**湖南省人民政府办公厅**

**关于建立长株潭城市群生态绿心地区生态补偿机制的实施意见**

湘政办发〔2020〕6号

长沙市、株洲市、湘潭市人民政府，省直有关单位：

　　根据《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》（国办发〔2016〕31号）、《湖南省长株潭城市群生态绿心地区保护条例》、《湖南省人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见》（湘政办发〔2017〕40号）、《长株潭城市群生态绿心地区总体规划（2010—2030）（2018年修改）》等法规、文件精神，结合长株潭城市群生态绿心地区（以下简称绿心地区）实际，经省人民政府同意，现就建立绿心地区生态补偿机制提出以下实施意见。

　　一、总体要求

　　（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持“绿水青山就是金山银山”的发展理念，强化绿心地区作为“长株潭城市群生态屏障、两型社会生态服务示范区、生态文明建设先行区”的功能定位。按照体制创新、协调发展、绿色发展、共建共享的思路，健全区域性全要素生态补偿机制，推动补偿主体多元化，促进生态补偿规范化、制度化、长效化，构建绿心地区“生态优先、绿色发展”新格局。

　　（二）基本原则。

　　1. 有效保护，绿色发展。坚持生态保护的首要性，坚持生态保护与地区发展相结合，长期目标和短期任务相结合，绿心地区生态补偿与长株潭一体化战略、乡村振兴战略等重点工作相结合，探索生态保护和经济社会发展新路径。

　　2. 科学界定，合理补偿。根据长株潭地区的经济发展水平，结合绿心地区的生态系统价值、生态保护成本、发展机会成本等因素，按照“谁破坏，谁补偿”、“谁投资，谁受益”的原则，科学界定生态保护者与受益者的权利义务，合理确定补偿标准。

　　3. 远近结合，分步实施。以生态公益林、饮用水水源地补偿和产业绿色发展为突破口，将重大生态工程项目和资金向绿心地区倾斜，探索实行对绿心地区生态补偿的横向转移支付，有步骤、有计划地完善补偿机制。

　　4. 政府主导，多方参与。省人民政府负责制定和出台绿心地区生态补偿实施意见，长株潭三市负责具体实施。探索特许经营权制度和经营权质押融资等模式，引入金融资本。鼓励社会资本以PPP、协议保护、授权管理等方式参与绿心地区生态补偿。在加大对绿心地区保护力度的同时，不得新增政府隐性债务。

　　（三）总体目标。力争通过三年左右的时间，在绿心地区初步建成生态绿色保护、产业绿色转型、社会绿色发展的生态补偿长效机制，有效调动绿心地区生态环境保护的积极性，促进绿心地区经济社会生态协调发展，可持续发展水平不断提高。到2030年，基本建成与绿心地区发展相适应的多元化生态补偿体系，形成“生态优先、绿色发展”的新格局。

　　二、主要内容

　　生态补偿的主体主要为省人民政府和长株潭三市及所辖县市区人民政府，鼓励企业法人、自然人以及其他社会团体积极参与。生态补偿机制的主要内容如下：

　　（一）补偿区域。本补偿机制适用于《长株潭城市群生态绿心地区总体规划（2010—2030）（2018年修改）》所确定的绿心区域范围。该范围北至长沙绕城线及浏阳河，西至长潭高速西线，东至浏阳镇头镇，南至湘潭县易俗河镇，总面积约528.32平方公里，具体包括长沙市的坪塘片区、暮云片区、同升片区、跳马片区、柏加—镇头片区等5个片区，湘潭市的九华片区、昭山片区、岳塘片区、湘潭高新片区、易俗河片区等5个片区，以及株洲市的天元片区、白马垄片区、云龙片区、荷塘片区等4个片区。

　　（二）补偿内容。生态补偿资金主要用于绿心地区生态环境保护、生态修复提质和与绿心地区生态环境保护有关的民生保障、移民安置、乡镇财力补助以及对企业搬迁的适当补助等。主要包括以下六大类：

　　1. 公益林生态补偿。适用于补偿范围内的省级以上公益林，包括已纳入中央、省财政补偿范围的省级以上公益林和符合《湖南省林业厅湖南省财政厅关于进一步规范省级以上公益林区划调整工作的通知》（湘林资〔2016〕9 号）规定补充区划的省级公益林，根据公益林面积、质量和管护水平予以补偿。不断提高公益林补偿标准，加强公益林保护管理，对禁开区公益林全面封山育林，对限开区和控制区公益林修复提质，开展林相改造、提升，提高绿心地区森林覆盖率，提升公益林的生态服务功能。严禁非法采伐林木、毁林开垦或者毁林采矿、采石、采砂、采土等违法作业。

　　2. 水环境生态补偿。适用于补偿范围内的河流、水库功能区，包括湘江、浏阳河等自然河流、人造撇洪渠、谷地溪渠和仰天湖湿地、红旗水库、东风水库、石燕湖等地表水体以及水利设施用地。根据水质水量控制情况和水环境保护情况予以补偿，包括湘江、浏阳河地表水饮用水水源地保护和治理，水产种质资源保护区建设和保护，城镇、乡村生活污水处理设施建设，河道行洪区外生态化改造与河道整治，加强各类水资源的联调，保障区域用水安全等内容。综合考虑水质、水量、水土保持率及污染物通量等因素，科学制定绿心地区水环境水质水量控制目标体系和监测体系，消除点源污染，控制面源污染。

　　3. 其他生态用地补偿。适用于补偿范围内的林地、水域及水利设施用地外的农用地和未利用地（依据《土地利用现状分类GB/T21010—2007》划分）。其中，农用地包括耕地、园地、配套交通用地及其它用地等。严格按照国家《基本农田保护条例》有关规定加强管理，严禁征作他用和改变耕地性质。保护溪流生态廊道内的草地、湿地资源，充分利用湿地生态系统净化与调蓄水资源。对沙地、裸地以及因采石、开矿等受损的山体等，积极推行“补植复绿”，提高森林覆盖率，修复生态环境。

　　4. 产业发展转型补偿。适用于工业企业退出、畜禽退养及污染处理、矿山地质环境保护、自然资源及文化资源保护及绿色产业发展补偿。

　　5. 生态宜居乡村建设补偿。适用于补偿范围内生态宜居乡村建设项目。对推进乡村环境整治、农村生活垃圾治理、村民集中居住试点、乡村生态基础设施建设、清洁能源利用、两型综合示范、村庄规划等予以适当鼓励扶持。

　　6. 创新型市场化补偿。适用于补偿范围内探索通过市场化手段完善生态补偿模式，对新模式予以适当扶持。探索绿心地区与周边社区和园区、流域下游与上游实行资金补偿、对口协作、产业转移、人才培训、产业园区共建等多种补偿方式，实现生态补偿方式的多元化。赋予绿心地区周边受益经营组织（如自来水公司、生态地产开发商、生态旅游特许经营商等）合法的生态补偿市场主体地位，引导其为享受生态服务产品付费。同时，鼓励民间环保组织积极参与，作为合法市场主体，供给或购买生态产品。

　　（三）补偿资金的核定。生态补偿分为定额补偿和定项补偿两种方式。

　　定额补偿是指在确定绩效考核系数基础上，对绿心地区提供固定额度的补偿资金，原则上按照因素法分配。由省发展改革委和省两型社会建设服务中心牵头，会同省直有关部门联合制定年度考核方案，根据考核结果确定年度考核系数。由省财政厅综合考虑当年的财力情况与补偿需求确定定额补偿资金基数，并根据定额补偿资金基数和考核系数将定额补偿资金拨付给长株潭三市。

　　定项补偿是指绿心地区根据《长株潭城市群生态绿心地区总体规划（2010—2030）（2018年修改）》及相关政策要求申报的省级补助资金。按照“渠道不变、用途不变”的原则，定项补偿资金从省直有关单位的现有省级专项资金中统筹安排，原则上按项目法分配。省级定项补偿资金原则上不与市州的补偿项目重复，重点支持绿心地区跨流域、跨区域的项目。由省直有关单位每年根据绿心地区各类补偿项目的资金需求量，研究制定项目补偿资金分配方案，完成相关审批程序后商省财政厅拨付资金。

　　有关生态补偿的具体考核方案和筹资方案分别由省发展改革委、省两型社会建设服务中心和省财政厅按照本实施意见的要求另行研究制定，报省人民政府审定。长株潭三市及所辖县市区人民政府可参照上述省级做法，结合实际制定本地区生态补偿资金核定办法。

　　（四）补偿资金的来源。根据《湖南省长株潭城市群生态绿心地区保护条例》，生态补偿资金的来源主要包括：一是根据法律法规规定设立的生态保护、补偿方面的资金;二是省人民政府和长株潭三市人民政府安排的财政性资金;三是从《湖南省长株潭城市群生态绿心地区保护条例》第十三条第一款规定区域内土地出让收入中安排的资金;四是根据《湖南省长株潭城市群生态绿心地区保护条例》第十三条第二款规定收取的生态效益补偿费;五是社会捐赠;六是其他资金。《湖南省长株潭城市群生态绿心地区保护条例》若有修订，生态补偿资金来源从其规定。

　　（五）补偿资金的管理。长株潭三市及所辖县市区要建立健全生态补偿资金使用管理制度，强化生态补偿资金日常管理，认真开展补偿资金绩效自评，将重大项目资金的使用责任落实到具体单位、部门和人。省财政厅会同省直有关单位定期跟踪监管补偿资金使用情况，对检查中发现的问题应及时提出整改意见，并向省人民政府报告。任何单位、部门和个人不得侵占、截留或挪用补偿资金。同时，应自觉接受人大、政协、纪检监察、审计等部门的监督检查。

　　三、保障措施

　　（一）加强组织实施。省人民政府统一领导生态绿心地区保护工作，统筹处理生态绿心地区保护工作中的重大问题。省直有关单位要积极推进相关领域的生态保护补偿机制建设，密切配合，整合资源，加强对各领域生态保护补偿的指导协调，强化对各领域工作的统筹推进、监督检查和实施效果评估，共同推进生态保护补偿的制度化、规范化。长株潭三市及所辖县市区人民政府是绿心地区生态补偿工作的地方责任主体，要高度重视绿心地区生态保护补偿工作，根据本实施意见的相关要求，结合本地区实际制定出台实施细则和补偿办法，明确目标任务，加大生态补偿投入力度，提高生态保护补偿的综合效益。

　　（二）强化制度建设。牢固树立全省“一盘棋”的思维，注重与其他生态补偿制度和政策的统筹衔接。省直有关单位和长株潭三市人民政府应健全完善绿心地区的“卫星+地面”立体监测网络体系，实行跨界水体水质在线监测制度，建立水土流失动态监测体系。加强绿心地区森林、湿地、耕地、水系等生态效益价值评估工作。健全自然资源资产产权制度，建立统一的确权登记系统，清晰界定各类自然资源资产产权主体。积极开展生态保护补偿理论、生态服务价值和可持续利用技术等课题研究。长株潭三市及所辖县市区应根据实际和财力可能，加大力度做好绿心地区生态补偿工作，研究探索非绿心地区对绿心地区的横向补偿模式。

　　（三）加强宣传引导。加强生态保护补偿政策解读，宣传生态保护补偿工作的积极进展，及时回应社会关切。通过典型示范、展览展示、经验交流等形式，引导全社会树立生态产品有价、保护生态人人有责的意识，广泛动员和凝聚各方力量，营造珍惜环境、保护生态的良好氛围，自觉抵制损害生态的不良行为，形成共同推进生态保护的强大合力。

　　本实施意见自发布之日起施行。

湖南省人民政府办公厅

2020年2月21日