

济南市人民政府办公厅

济政办字〔2017〕58号

济南市人民政府办公厅 关于健全生态保护补偿机制的实施意见

各县区人民政府，市政府各部门：

为进一步健全我市生态保护补偿机制，确保严守生态保护红线、环境质量安全底线和自然资源利用上线，全面践行绿色发展理念，加快推进生态文明建设，根据上级有关文件精神，结合我市实际，提出如下实施意见。

一、明确总体要求

（一）目标。到2020年，实现森林、湿地、水流、耕地等重点领域以及重点横向补偿类型、重要区域生态保护补偿全覆盖，确保补偿水平与我市经济社会发展状况相适应，初

步建立多元化生态补偿机制，基本建立公平合理、运作规范、相互衔接、积极有效的生态保护补偿制度体系，促进形成绿色生产方式和生活方式。

（二）基本原则。

1. 权责统一，合理补偿。按照“谁受益、谁补偿”的原则，科学界定生态保护者与受益者的权利义务，根据我市经济发展水平，合理确定补偿标准，加快形成损害者赔偿、受益者付费、保护者得到补偿的机制。

2. 统筹兼顾，协调发展。将生态保护补偿与主体功能区规划、生态保护、泉水保护、推进城乡基础设施建设和公共服务均等化、精准扶贫等紧密结合，逐步实现重点领域和重要区域生态保护补偿全覆盖，促进绿色协调发展。

3. 突出重点，分类推进。着眼于解决当前紧要的实际问题，在重点区域开展试点，稳步推进不同领域、区域间的生态保护补偿机制建设，逐步形成完善的生态保护补偿体系。

4. 政府主导，多方参与。发挥政府对生态环境保护的主导作用，完善政策措施，创新体制机制，拓宽补偿渠道，加大政府购买服务力度，引导社会公众积极参与。

二、落实重点任务

（一）重点领域。

1. 森林生态保护补偿。建立完善破坏森林资源责任制

度。严格执行森林采伐限额制度、凭证运输制度、凭证经营加工制度和建设项目使用林地许可管理制度，加快推进森林资源管理体系建设，遏制毁林开山和乱占林地行为，杜绝林地非法流失。继续实施国家、省、市级重点公益林营造、抚育、保护和管理生态效益补偿。完善以政府购买服务为主的公益林管护机制，探索建立重点生态公益林补偿标准动态调整机制和以森林植被碳储量为切入点的市场化生态保护补偿机制。（市林业和城乡绿化局会同市财政局、市发改委负责）

2. 湿地生态保护补偿。落实国家、省湿地生态效益补偿和退耕还湿试点政策，研究制定我市湿地生态效益补偿办法。在济西湿地、黄河玫瑰湖湿地、白云湖湿地等国家级湿地公园开展生态保护补偿试点，并逐步在市级及以上湿地公园推广。（市林业和城乡绿化局会同市财政局、市城乡水务局、市环保局、市农业局负责）

3. 水流生态保护补偿。开展城镇集中式饮用水水源地生态保护补偿。实施锦绣川、卧虎山、狼猫山等城乡地表水集中式饮用水水源地流域面源污染治理补偿和饮用水水源地二级保护区内区域生态保护补偿，重点支持水源涵养林、污染治理、水土保持、退耕还林还草等生态保护工程建设。鼓励村民科学施肥，使用低毒、低残留易降解农药。（市城乡水务局会同市环保局、市农业局、市财政局、市发改委负

责)

开展泉水补给区生态保护补偿。划定泉水补给区、重点渗漏带以及泉水补给区山体、河流水系生态控制红线。加强泉水补给区植被保护和水源涵养，加快植树造林和封山育林、育草，合理拦洪蓄水，保持地形地貌。优先开展泉水补给区重点渗漏带生态修复和生态保护补偿。(市城乡水务局会同市规划局、市国土资源局、市环保局、市城乡建设委、市农业局、市林业和城乡绿化局、市财政局、市发改委负责)

实施水土保持重点预防区、治理区生态保护补偿。创新水土流失治理机制，统筹整合土地整理、农田水利、农业开发、森林保护等涉及水土保持各项资金，加大水土流失治理力度，有效减少水土流失。对扰动地表、损坏植被、挖填土石方等可能造成水土流失的生产建设项目依法收缴水土保持补偿费。(市城乡水务局会同市林业和城乡绿化局、市农业局、市国土资源局、市环保局、市财政局负责)

4. 耕地生态保护补偿。建立耕地保护补偿制度。全面完成永久基本农田划定，完善永久基本农田特殊保护政策措施。整合涉农资金用于耕地保护、土地整理、耕地开发等，探索从新增建设用地土地有偿使用费、土地出让金中安排补助耕地和基本农田管护费用。结合永久基本农田划定工作，在确保市域内规划基本农田保护面积不减少的前提下，将已

划入基本农田的 25 度以上坡耕地逐步退出。（市国土资源局会同市农业局、市财政局、市发改委负责）

研究制定鼓励引导农民施用有机肥料和低毒生物农药的补助政策，稳步扩大“一高双低”（高效、低毒、低残留）农药补贴面积。（市农业局会同市财政局、市环保局、市发改委负责）

（二）横向补偿重点类型。

1. 空气质量生态保护补偿。将生态环境质量逐年改善作为区域发展的约束性要求，按照“谁保护、谁受益，谁污染、谁付费”的原则，以县区空气中主要污染物指标平均浓度季度同比变化情况为考核指标，继续实施考核奖惩和生态补偿。（市环保局会同市财政局负责）

2. 生活垃圾集中处置生态保护补偿。按照“谁受益、谁付费，谁污染、谁付费”的原则，充分考虑市级生活垃圾处置设施所在地的生态保护和发展的机会成本，2017 年探索建立我市生活垃圾集中处置生态补偿费用缴纳、分配及使用管理制度，研究制定生活垃圾集中处置生态保护补偿办法，推动全市生活垃圾分类和减量化工作，加快生活垃圾处置设施建设。（市城管局会同市环保局、市发改委、市财政局负责）

3. 污水污泥集中处置生态保护补偿。充分考虑市级污水污泥集中处置设施所在地的生态保护和发展的机会成本，

2017年探索建立我市污水污泥集中处置生态补偿费用缴纳、分配及使用管理制度，研究制定污水污泥集中处置生态保护补偿办法，推进污水污泥稳定化、无害化和资源化处理处置，加快污水处理厂污泥处理设施建设，确保污泥安全处置。（市城乡水务局会同市发改委、市环保局、市财政局、市物价局负责）

4. 医疗废物异地集中处置生态保护补偿。充分考虑市级医疗废物终端处理设施所在地的生态保护和机会成本，2017年探索建立我市处置医疗废物异地集中处置生态补偿费用缴纳、分配及使用管理制度，研究制定医疗废物异地集中处置生态保护补偿办法，推进医疗废物集中处置设施建设，切实加强医疗废物终端处理设施区域的生态环境保护和修复重建，保障利益平衡。（市环保局、市卫生计生委会同市发改委、市财政局负责）

（三）重点生态区域。在重点生态功能区、环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线，落实国家、省相关生态红线补偿政策。加强对自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园等各类禁止开发区域的生态保护，积极争取国家和省补偿支持，健全生态保护补偿机制。（市环保局、市规划局、市林业和城乡绿化局、市城乡水务局、市国土资源局、市城乡建设委、市发改委负责）

将南部山区等重要生态屏障作为开展生态保护补偿的重

点区域，结合生态治理、保护、修复，探索建立生态保护补偿机制。创新相关资金使用方式，探索生态脱贫新路，充分利用生态保护补偿和生态保护修复工程资金政策，将当地有劳动能力的部分贫困人口转为生态保护人员，实现生态保护和精准脱贫双赢。完善以政府购买服务为主的公益林管护机制，加强护林队伍建设。（市南部山区管委会会同市扶贫办、市财政局、市环保局、市城乡水务局、市林业和城乡绿化局、市农业局、市发改委负责）

三、创新体制机制

（一）健全配套制度体系。加快建立生态保护补偿标准体系，根据各领域、各类型、重点区域的特点，以生态产品的产出能力、生态保护和发展的机会成本为基础，完善测算方法，分别制定合理的补偿标准。加强环境空气质量、河流湖库水质、森林和耕地等生态环境监测网络和监测能力建设，建立综合生态保护指标考核体系，通过以奖代补、奖补结合、横向补偿等方式，逐步增加对重点功能区转移支付力度。（市发改委、市财政局、市环保局、市林业和城乡绿化局、市农业局、市国土资源局、市城乡水务局、市统计局负责）

（二）建立稳定投入保障机制。多渠道筹措资金，加大生态保护补偿投入。积极争取中央和省财政对我市重点生态功能区的转移支付，争取中央预算资金支持我市重点生态功

能区内的基础设施和基本公共服务设施建设。认真落实环境保护费改税，逐步将资源税征收范围扩展到占用各种自然生态空间，允许相关收入用于开展有关领域生态保护补偿。推进横向生态保护补偿，鼓励生态产品收益地区与保护地区之间通过资金补偿、对口协作、产业转移、共建园区等方式建立横向补偿关系。完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制，强化资金使用监督检查。（市财政局、市发改委、市环保局、市国土资源局、市农业局、市林业和城乡绿化局、市城乡水务局、市地税局负责）

（三）探索政策协同机制。健全生态环境损害赔偿方面的政策规定、评估方法和实施机制，严格执行生态环境损害评估制度。开展排污权交易管理平台建设，建立区域性碳排放权交易市场。合理界定和分配水权，开展辖区内、河流上下游、行业间、用水户间等水权交易。执行统一的绿色产品标准、认证、标识等，落实对绿色产品研发生产、运输配送、购买使用等财税金融支持政策和政府采购政策。（市环保局、市发改委、市财政局、市审计局、市城乡水务局、市国土资源局、市林业和城乡绿化局、市农业局负责）

（四）结合生态保护补偿推进精准脱贫。根据发展相对落后地区的生态资源禀赋优势，探索生态脱贫新方式。支持引导贫困地区依托当地生态资源发展生态旅游、生态农业等特色产业。按照精准扶贫、精准脱贫要求，加大生态保护补

偿资金、重点生态项目和资金向贫困地区的倾斜力度。（市扶贫办、市财政局、市国土资源局、市环保局、市城乡水务局、市农业局、市林业和城乡绿化局、市发改委负责）

四、强化组织实施

（一）加强组织领导。市环境保护工作委员会负责全市健全生态保护补偿机制工作的组织协调和统筹推进，及时研究解决有关重大问题，并组织开展政策实施效果评估。各县区政府（含济南高新区管委会、市南部山区管委会，下同）要将健全生态保护补偿机制作为推进生态文明建设的重要抓手，列入议事日程，摆在突出位置，建立科学合理的考核评价体系以及补偿资金与考核结果挂钩的奖惩制度。

（二）狠抓工作落实。市政府有关部门要与上级部门加强联系对接，及时了解各领域生态保护补偿最新政策动向，积极争取国家、省政策资金向我市倾斜。各县区政府和市政府有关部门要根据本实施意见要求，结合实际制定具体推进方案，进一步明确目标，强化举措，细化任务，切实将各项任务落实到位。市环保、发改、财政部门要会同有关部门对本意见落实情况加强监督检查和跟踪分析。对生态保护补偿工作落实不力造成严重影响的，要依法依规予以追责。

（三）强化宣传引导。加强生态保护补偿政策解读，及时回应社会关切，鼓励社会各方积极支持、参与生态保护补偿工作。充分发挥新闻媒体作用，依托现代信息技术，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、保护生态人人有责意识，自觉抵制不良行为，营造珍惜环境、保护生态的良好氛围，切实增强生态保护补偿的实施效果。

济南市人民政府办公厅

2017年8月4日

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，济南
警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委。

济南市人民政府办公厅

2017年8月4日印发
