

生态补偿政策 实施动态评估与 政策优化

SHENGTAI BUCHANG ZHENGCE
SHISHI DONGTAI PINGGU YU
ZHENGCE YOUHUA

周丽旋 杜 敏 于锡军 / 编著

非
外
借

ECOLOGICAL COMPENSATION

中国环境出版集团

生态补偿政策实施动态评估与政策优化

周丽旋 杜 敏 于锡军 编著

中国环境出版集团·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

生态补偿政策实施动态评估与政策优化/周丽旋, 杜敏, 于锡军编著. —北京: 中国环境出版集团, 2018.1
ISBN 978-7-5111-3437-0

I. ①生… II. ①周… ②杜… ③于… III. ①生态环境—
补偿性财政政策—研究—中国 IV. ①X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 304784 号

出版人 武德凯
责任编辑 孙 莉
责任校对 尹 芳
封面设计 彭 杉

出版发行 中国环境出版集团
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中献拓方科技发展有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2018 年 1 月第 1 版
印 次 2018 年 1 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 16
字 数 342 千字
定 价 64.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

《生态补偿政策实施动态评估与政策优化》

编委会

主 编 周丽旋 杜 敏 于锡军

编写人员（按汉语拼音排序）

房巧丽 关恩浩 贾 燕 李海晖 罗赵慧

桑燕鸿 宋巍巍 汪 涛 易 灵 张晓君

曾思远 周永杰 朱璐平 庄大雪

前 言

党的十八届三中全会提出，紧紧围绕建设美丽中国，深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制。建立生态补偿机制，是建设生态文明的重要制度保障。推动生态补偿制度的法制化、制度化和规范化，是保护生态环境、建设美丽中国的重要手段。中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》将“健全资源有偿使用和生态补偿制度”列为八项配套制度之一。《国民经济和社会发展“十三五”规划纲要》提出，“加大对农产品主产区和重点生态功能区的转移支付力度，建立健全区域流域横向生态补偿机制”，“加快建立多元化生态补偿机制，完善财政支持与生态保护成效挂钩机制”。国家《“十三五”生态环境保护规划》也明确提出，要“建立健全生态保护补偿机制”和“加快建立多元化生态保护补偿机制”，通过“合理提高补偿标准”，“探索资金、政策、产业及技术等多元互补方式”，“完善补偿范围”，“逐步实现森林、草原、湿地、荒漠、河流、海洋和耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域全覆盖”。生态补偿作为一段时期以来，国家持续推动试点、建立、实施的一项重要生态文明制度，在“十三五”期间，已经从“试点探索”阶段进入“全面探索”阶段。

2011年广东省中山市成为全国第一批“国家生态市”，并先后获得联合国人居奖、全国文明城市、全国园林城市、国家环境保护模范城市、国家级生态示范区、中国最具幸福感城市、全国生态市、全国十佳生态文明城市等殊荣，在生态文明建设方面取得了丰硕成果。广东省中山市高度重视生态文明制度探索与建设，2014年3月，中山市启动生态补偿机制研究，2014年7月，中山市政府出台了《中山市人民政府关于进一步完善生态补偿机制工作的实施意见》（以下简称《实施意见》），在主体功能区战略下，将各镇区的公益林和耕地与镇区面积的比例总体考虑，综合计算生态补偿资金；确定提高基本农田和生态公益林的补偿标准，补偿范围从基本农田扩充为耕地，逐年提高标准，2015年、2016年和2017年中山市生态补偿资金总规模分别为1.04亿元、1.4亿元和1.7亿元。《实施意见》改变了以往只有纵向资金筹集的模式，构建了“市财政主导，镇区财政支持”纵横向结合的“统筹型资金筹集模式”。纵向上，市、镇（区）财政按比例分担生态补偿资金；横向上，市、镇（区）两级实行均一化生态服务付费模式，各镇区根据其生态补偿责任支付生态补偿资金上缴市财政，通过市财政统筹，将生态补偿资金划拨到各

镇区，从而实现镇区间的横向转移支付。生态环境较好、耕地和林地较多并对中山的生态环境保护贡献较大的镇区，将获得其他镇区的补偿，这体现了区域均衡与公平。

根据《实施意见》的动态实施原则，2016年2月，中山市启动生态补偿动态评估与调整研究项目，对现行生态补偿政策实施情况及其效果进行及时评估。同时，分别开展了生态控制线、饮用水水源、重要湿地、重要环保基础设施和河流水环境5类尚未实施的生态补偿类型的研究，研判其启动实施的必要性、可行性。在此基础上提出了现有生态公益林、耕地生态补偿标准按照“小幅稳定增长”原则调整，新增饮用水水源保护区生态补偿，实现全市统筹型生态补偿政策对重要生态功能区全覆盖的生态补偿政策调整意见。本书便是根据中山市生态补偿动态评估和调整研究课题成果整理而成。

本书由周丽旋、杜敏和于锡军主笔，房巧丽、关恩浩、贾燕、李海晖、罗赵慧、桑燕鸿、宋巍巍、汪涛、易灵、张晓君、曾思远、周永杰、朱璐平和庄大雪（排名不分先后）等参与编写。其中：

第一章由于锡军和宋巍巍主笔，杜敏和周丽旋参与编写；第二章由贾燕主笔，其中，区域生态补偿经验分析由曾思远主笔，饮用水水源生态补偿经验分析由汪涛主笔，湿地生态补偿经验分析由庄大雪主笔；集中式环保基础设施生态补偿经验分析由李海晖主笔，河流水环境生态补偿由张晓君主笔；第三章由桑燕鸿主笔，周丽旋、汪涛参与编写；第四章由易灵主笔，周永杰、罗赵慧参与编写；第五章由关恩浩主笔，周丽旋、庄大雪参与编写；第六章由朱璐平和周丽旋主笔、张晓君参与编写；第七章由张晓君和周丽旋主笔，于锡军和宋巍巍参与编写；第八章由房巧丽和于锡军主笔，张晓君、朱璐平参与编写；第九章由杜敏和周丽旋主笔，于锡军和宋巍巍参与编写。

本书在编写过程中，得到中山市政府和环境保护部华南环境科学研究所等单位的支持，在此表示衷心感谢。广州市零点市场调查有限公司为本研究提供科学、客观的第三方问卷调查技术服务。中国环境出版社孙莉编辑为本书的编辑出版付出了辛勤劳动，在此表示致谢！

编 者

目 录

第 1 章 总 论	1
1.1 研究背景	2
1.2 研究的必要性与紧迫性	5
1.3 研究可行性	7
1.4 研究目标	8
1.5 主要工作内容	8
1.6 研究方法与技术路线	11
第 2 章 国内外生态补偿经验分析	15
2.1 区域生态补偿经验分析	16
2.2 饮用水水源生态补偿经验分析	25
2.3 湿地生态补偿经验分析	32
2.4 集中式环保基础设施生态补偿经验分析	36
2.5 河流水环境生态补偿经验分析	43
2.6 其他生态补偿类型	59
参考文献	62
第 3 章 《实施意见》实施及其效果评估	67
3.1 《实施意见》实施情况	68
3.2 《实施意见》效果评估	74
3.3 政策优化改进建议	84
第 4 章 生态控制线生态补偿研究	93
4.1 中山市生态控制线方案	94
4.2 生态控制线生态补偿范围研究	95
4.3 生态控制线生态补偿的主客体	97
4.4 生态控制线生态补偿标准研究	97

4.5	生态控制线生态补偿下的镇区财政转移支付调整研究.....	106
4.6	中山市生态控制线生态补偿实施建议	109
	参考文献.....	110
第5章	饮用水水源生态补偿研究.....	111
5.1	中山市饮用水水源生态补偿需求分析	112
5.2	中山市饮用水水源保护区生态补偿总体思路	120
5.3	中山市饮用水水源保护区生态补偿的主客体	122
5.4	中山市饮用水水源保护区生态补偿标准研究	123
5.5	中山市饮用水水源生态补偿资金收集、使用和管理机制.....	126
5.6	饮用水水源保护区生态补偿实施条件分析	127
第6章	重要湿地生态补偿研究.....	129
6.1	中山市重要湿地生态补偿需求分析	130
6.2	中山市重要湿地生态补偿主客体研究	136
6.3	中山市湿地生态补偿标准研究	137
6.4	中山市湿地生态补偿资金筹集、使用和管理机制	144
6.5	湿地生态功能评估和生态补偿考核指标	146
6.6	重要湿地生态补偿实施条件分析	147
	参考文献.....	147
第7章	重要集中式环保设施生态补偿研究	149
7.1	中山市集中式环保设施补偿现状	150
7.2	中山市集中式环保设施生态补偿需求分析	152
7.3	集中式环保设施生态补偿态度调查	156
7.4	中山市重要集中式环保设施生态补偿主客体研究	175
7.5	中山市重要集中式环保设施生态补偿标准研究	177
7.6	中山市重要集中式环保设施生态补偿资金收集、使用和管理机制.....	181
7.7	重要集中式环保基础设施生态补偿实施条件分析	181
第8章	河流水环境生态补偿研究	183
8.1	中山市河流水环境生态补偿需求分析	184
8.2	中山市河流水环境生态补偿主客体研究	187

8.3	中山市河流水环境生态补偿标准研究	187
8.4	中山市河流水环境生态补偿收集、使用和管理机制.....	188
8.5	河流水环境（含跨镇区河流）保护目标考核机制	190
8.6	河流水环境生态补偿实施条件分析	191
第 9 章	全市生态补偿制度调整研究	193
9.1	生态公益林、耕地生态补偿标准调整	194
9.2	新增饮用水水源保护区生态补偿	194
9.3	其他生态补偿类型实施建议	196
9.4	调整后中山市生态补偿筹集与分配情景预测	196
9.5	生态补偿制度完善建议	208
附 件	211
附件 1	《中山市人民政府关于进一步完善生态补偿机制的实施意见》	212
附件 2	中山市公众生态补偿调查问卷（针对 24 个镇区）	216
附件 3	中山市生活垃圾处置设施生态补偿调查问卷（针对南朗镇、黄圃镇 和神湾镇）	222
附件 4	中山市民众城市生活污水处置设施生态补偿调查问卷 （针对民众镇）	229
附件 5	生活垃圾处置设施生态补偿问卷调查结果	236
附件 6	城市生活污水处置设施生态补偿问卷调查结果.....	241

第 **1** 章

总 论

1.1 研究背景

第十一届全国人民代表大会第四次会议审议通过的“十二五”规划纲要就建立生态补偿机制问题做了专门阐述,要求研究设立国家生态补偿专项资金,加快制定生态补偿条例。党的十八大报告明确要求建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。全国人民代表大会常务委员会于2013年4月审议了国务院关于生态补偿机制建设工作情况报告,审议意见提出,目前我国面临资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,群众反映强烈。党的十八大提出要大力推进生态文明建设,强调保护生态环境必须依靠制度。生态补偿机制建设工作是生态文明建设的一个重要方面、一种重要手段。要推动生态补偿的法制化、制度化和规范化。党的十八届三中全会公报提出紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。公报的第十四条明确提出要加快生态文明制度建设。建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境。落实中央《生态文明体制改革总体方案》,到2020年,构建起由自然资源资产产权制度……资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等八项制度构成的生态文明制度体系。

建立和完善生态补偿制度将成为我国“十三五”生态文明制度建设的重点任务之一。国家“十三五”规划中多次提到生态补偿,包括“加大对农产品主产区和重点生态功能区的转移支付力度,建立健全区域流域横向生态补偿机制”“加快建立多元化生态补偿机制,完善财政支持与生态保护成效挂钩机制”。《“十三五”生态环境保护规划》中两次提到生态补偿,要求“制定生态保护红线管控措施,建立健全生态保护补偿机制,定期发布生态保护红线保护状况信息”。和“加快建立多元化生态保护补偿机制”,提出“加大对重点生态功能区的转移支付力度,合理提高补偿标准,向生态敏感和脆弱地区、流域倾斜,推进有关转移支付分配与生态保护成效挂钩,探索资金、政策、产业及技术等多元互补方式。完善补偿范围,逐步实现森林、草原、湿地、荒漠、河流、海洋和耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域全覆盖”。广东省“十三五”规划提出“完善重点生态功能区、禁止开发区的生态补偿机制”。广东省环境保护“十三五”提出健全生态环境保护补偿制度,进一步加大对重点生态功能区政策支持和财政转移支付力度,完善生态保护成效与资金分配、生态功能等级与生态补偿标准挂钩的激励约束机制。深化跨市河流交接断面水质达标考核,在省内有条件的地区探索开展生态补偿试点,建立流域生态

补偿与污染赔偿双向机制。

专栏 1-1 国家“十三五”规划关于生态补偿的内容

第九篇 推动区域协调发展

第三十七章 深入实施区域发展总体战略

第五节 健全区域协调发展机制

创新区域合作机制，加强区域间、全流域的协调协作。完善对口支援制度和措施，通过发展“飞地经济”、共建园区等合作平台，建立互利共赢、共同发展的互助机制。建立健全生态保护补偿、资源开发补偿等区际利益平衡机制。鼓励国家级新区、国家级综合配套改革试验区、重点开发开放试验区等平台体制机制和运营模式创新。

第十篇 加快改善生态环境

第四十二章 加快建设主体功能区

第二节 健全主体功能区配套政策体系

根据不同主体功能区定位要求，健全差别化的财政、产业、投资、人口流动、土地、资源开发、环境保护等政策，实行分类考核的绩效评价办法。重点生态功能区实行产业准入负面清单。加大对农产品主产区和重点生态功能区的转移支付力度，建立健全区域流域横向生态补偿机制。设立统一规范的国家生态文明试验区。建立国家公园体制，整合设立一批国家公园。

第四十七章 健全生态安全保障机制

第一节 完善生态环境保护制度

落实生态空间用途管制，划定并严守生态保护红线，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。建立森林、草原、湿地总量管理制度。加快建立多元化生态补偿机制，完善财政支持与生态保护成效挂钩机制。建立覆盖资源开采、消耗、污染排放及资源性产品进出口等环节的绿色税收体系。研究建立生态价值评估制度，探索编制自然资源资产负债表，建立实物量核算账户。实行领导干部自然资源资产离任审计。建立健全生态环境损害评估和赔偿制度，落实损害责任终身追究制度。

专栏 1-2 广东省环境保护“十三五”规划关于生态补偿的内容

第六章 深化改革创新，完善环保制度体系

第一节 完善环保法规制度

健全生态环境保护补偿制度。进一步加大对重点生态功能区政策支持和财政转移支付力度，完善生态保护成效与资金分配、生态功能等级与生态补偿标准挂钩的激励约束机制。深化跨市河流交接断面水质达标考核，在省内有条件的地区探索开展生态补偿试点，建立流域生态补偿与污染赔偿双向机制。加强粤赣、粤闽、粤湘、粤桂跨界河流水污染共同治理，深入推进九洲江、汀江—韩江等跨省生态补偿试点。

在立法方面，国家积极进行生态补偿制度建设。2013年10月21日提交全国人民代表大会常务委员会审议的环境保护法修订草案进一步明确了生态保护补偿的机制，规定“国家加大对生态保护区的财政转移支付力度。有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金，确保其用于生态保护补偿”。草案同时规定，“国家鼓励和引导受益地区和生态保护区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态保护补偿”。在制定《生态补偿条例》工作开展的同时，2016年4月，国家发布的《关于健全生态保护补偿机制的意见》（以下简称《意见》）作为我国生态保护补偿方面的首个专门文件，《意见》是生态保护补偿的顶层制度设计，是指导重点领域补偿、重要区域补偿和地区间补偿的指导性文件。《意见》提出我国生态补偿机制建设的目标任务为“到2020年，实现森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖，补偿水平与经济社会发展状况相适应，跨地区、跨流域补偿试点示范取得明显进展，多元化补偿机制初步建立，基本建立符合我国国情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”，“完善重点生态区域补偿机制。继续推进生态保护补偿试点示范，统筹各类补偿资金，探索综合性补偿办法。划定并严守生态保护红线，研究制定相关生态保护补偿政策”。中山市目前已经完成生态控制线划定，正在开展生态保护红线划定工作，随着生态保护红线的划定，生态补偿政策促进重点生态区域保护的作用如何发挥是个非常重要的课题。

国家鼓励地方积极开展生态补偿地方立法准备工作与生态补偿试点工作。例如，2011年11月，财政部、环保部等在新安江流域正式启动了全国首个跨省流域生态补偿机制试点工作，中央财政拨付3亿元，安徽、浙江两省各拨付1亿元共同设立总额为5亿元的新安江流域水环境补偿基金。若安徽水质优于基本标准，浙江给予补偿，否则相反。江苏省财政厅、江苏省环保厅日前联合出台《江苏省水环境区域补偿实施办法（试行）》，明确规定水质未达标的市县将受到处罚，对水质受上游污染影响的市县予以补偿，水质好于规

定的将实行奖励。试行办法于2014年10月1日起在江苏全省执行。

综上,生态补偿政策作为一段时期以来国家持续推动试点、建立、实施的一项重要环境经济政策,在“十三五”期间,已经从“试点探索”阶段进入“全面探索”阶段。中山市有必要及时总结现行生态补偿政策实施成效,领会国家精神,进一步完善全市生态补偿制度,推进全市生态文明制度的完善与生态文明建设。

1.2 研究的必要性与紧迫性

1.2.1 开展生态补偿动态评估与调整研究是落实动态调整原则的要求

《中山市人民政府关于进一步完善生态补偿机制的实施意见》(以下简称为《实施意见》)构建“市财政主导,镇区财政支持”纵横向结合的资金筹集模式,这种模式使中山市成为首个实施区域统筹型生态补偿的城市,体现了中山市在探索生态补偿、生态文明制度建设上敢于创新的开拓精神。同时,根据动态调整原则,提出对生态补偿政策周期性开展评估,调整后滚动实施,确保生态补偿政策契合区域生态环境保护需求。争取在2017年启动饮用水水源保护和重要集中式环保设施周围区域生态补偿标准研究。

《实施意见》颁布实施后,中山市各地对该政策持欢迎和支持态度,同时,要求尽早启动饮用水水源、重要集中式环保设施周围区域生态补偿研究的呼声不断。因此,有必要提前启动开展生态补偿政策实施情况评估和饮用水水源、重要集中式环保设施周围区域生态补偿研究相关工作。

1.2.2 开展生态补偿动态评估与调整研究是落实新要素生态补偿的要求

2015年,中共中山市委办公室下发了《关于对2014年镇区在常委扩大会议上提出需协调解决事项和市委主要领导到镇区调研时镇区和企业代表提请解决事项进行督办的通知》,根据该通知附件《2014年镇区向市委常委扩大会议反映事项(未办结)一览表》,民众镇在“中山市生态环保产业园转型升级问题”中提出了建立针对中山市城市污水污泥与印染废水污泥处置项目(以下简称为“城市生活污水污泥处置设施项目”)周围区域居民的生态补偿机制,解决了该项目对附近交通、环境造成负面影响以及周围区域村民“邻避”情绪等问题。城市生活污水污泥处置设施项目是中山市首个生活污水污泥处理项目,预计接纳全市21家生活污水处理厂的污泥。该项目位于中山市民众镇中山市固体废物综合处理中心规划区内,一期工程从2013年8月1日起正式投入试运营,设计生活污水污泥处理规模为600t/d,对实现全市生活污水“减量化、稳定化、无害化、资源化”发挥着重要的作用。可见,城市生活污水污泥处置设施所在镇政府和群众对开展城市生活污水污泥处置设施生态补偿需求非常

强烈。为缓解城市生活污水处置设施周围居民的“邻避”情绪，促进全市城市生活污水处置工作在稳定、和谐的社会环境中开展，有必要尽快启动全市重点环境基础设施生态补偿政策研究。

《中山市实施〈南粤水更清行动计划（2013—2020年）〉工作方案》中所提出的第七项中山市主要任务“创新机制体制，强化水环境管理”中要求“探索完善水污染损害赔偿与生态补偿、水污染联防联控、污染物排放权交易等机制，为推动水环境管理向流域风险控制和生态管理转变提供法制保障”。《中山市“河长制”实施方案（试行）》（中环〔2014〕94号）在全市建立和实施“河长制”，全面落实河长治水责任。根据其他地区的经验，在明确河流整治责任的基础上，开展跨行政区域河涌生态补偿与污染赔偿对流域水质具有明显的改善促进作用。

根据《中山市供水设施改造和建设规划》和《中山市饮用水源保护区调整方案》，全市共形成12座主力水厂，分别将西海水道、磨刀门水道、东海水道、小榄水道和鸡鸦水道作为主要饮用水水源。规划建设南朗水厂、南朗濠冲水厂、三乡马坑水厂、古鹤水厂、龙潭水厂、田心水厂和蚬蜆塘水厂7座抗咸备用水厂，取水主要通过长江水库、蚬蜆塘水库、莲花蒂水库、箭竹山水库、横径水库、逸仙水库、古鹤水库、龙潭水库、田心水库、马坑水库、古寮水库、南镇水库、铁炉山水库和大泉水库14座水库进行。目前部分饮用水水源保护区所在地与服务范围不对称，这就意味着饮用水水源保护受益者包括全部消费该水源地所供自来水的人，而保护区周围群众则承担较多的水源保护的发展机会损失，导致出现“外部性”。因此，有必要利用生态补偿等措施，对保护区周围群众的发展机会损失等外部性成本进行补偿，构建饮用水水源安全的长效保障。

可见，《实施意见》的实施虽然扩大了中山市生态补偿的对象范围，但是仍未能完全满足公众对全市生态补偿的需求。因此，建议尽快启动全市现行生态补偿政策近期实施情况评估与中期政策调整研究工作，及时总结生态补偿政策效果，增补部分人民群众强烈要求开展的生态补偿类型。

1.2.3 开展生态补偿动态评估与调整研究是满足区域生态保护需求

2016年2月1日，中山市政府批准通过《中山市城市生态控制线划定规划》（以下简称《规划》），《规划》第21条明确“市政府和各镇（区）需制定生态补偿政策，保障线内受控村组的社会事务管理支出和基本生活生产需要”。

“十三五”是中山市生态补偿制度建设的关键阶段，中山市环境保护“十三五”规划中将生态补偿制度建设列为“十三五”期间生态文明制度建设的重要内容。

专栏 1-3 《中山市生态建设与环境保护“十三五”规划（2016—2020）》 关于生态补偿的内容

2.7 重点任务及重点工作

到 2020 年，构建起由自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等八项制度构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。

3 加强资源开发监管与生态恢复

……建立和完善生态补偿工作机制，推进生态补偿的制度化和法制化；建设城市生态绿地系统……

完善排污权交易、生态补偿制度，建立各级政府、环保部门、企业、个人的环保责任清单，切实履行环保义务，逐步实现环境“全民共治”。

6 规划实施保障措施

6.4 政策完善

探索建立生态补偿机制。率先研究出台五桂山生态补偿政策，建立稳定的补偿渠道，促进资源环境有偿使用。从生态建设与保护成本、发展机会成本以及生态系统服务价值等角度测算补偿标准，研究制定《五桂山生态补偿资金使用管理办法》，将拨付的生态补偿资金在财政预算上列收列支，并设置“生态补偿专项资金”科目。

1.3 研究可行性

1.3.1 中山市具有坚实的工作基础

中山市具有强烈的意愿与责任进行生态补偿实践与探索。2011 年发布的《中山市生态文明建设规划（2011—2020 年）》要求“建立五桂山生态补偿机制，为五桂山生态保护提供政策支持和稳定的资金渠道”。2013 年，中山市政府发布实施《中山市垃圾综合处理基地生活垃圾处置设施环境补偿方案》。2014 年年初，中山市住建局联合财政局出台了《中山市垃圾综合处理基地生活垃圾处置设施环境补偿实施细则（试行）》。为贯彻落实市委十三届五次全会主要目标任务，2014 年 1 月发布的《中共中山市委关于全面深化改革增创新发展新优势的实施意见》（中山发〔2014〕3 号）提出“结合主体功能区建设，探索建立分区域激励型财政政策和生态补偿横向转移支付机制”。2014 年 7 月，中山市政府常务会议审议通过《实施意见》。中山市环境保护局根据实际情况制定每年度生态补偿专项资金筹集

方案，为生态补偿政策实施提供了有力指导。2015年，中山市出台了《中山市耕地保护补贴实施办法》和《中山市生态公益林效益补偿项目及资金管理办法》，顺利推进中山市生态补偿机制实施，已完成2015年、2016年生态补偿专项资金——公益林、耕地保护市级补贴资金的下拨。目前，中山市生态补偿政策已覆盖全市所有生态公益林、耕地和垃圾综合处理基地生活垃圾处置设施，这些为生态补偿政策研究提供了依据和基础。

1.3.2 项目目标、进度安排科学合理

根据《实施意见》近期实施成效和中远期实施计划，对生态补偿标准重新评估调整，以生态控制线的划定为契机，研究制定基于区域生态系统服务价值的综合性生态补偿标准核算体系，并增加生态补偿要素，旨在完善中山市生态补偿制度，确保生态补偿政策契合区域生态环境保护需求。全部研究任务计划在2017年7月完成，项目成果将为及时优化中山市生态补偿制度，推动生态文明建设进程提供重要支撑。

1.4 研究目标

及时评估中山市已有生态补偿政策实施情况及其效果，对现行耕地、生态公益林、垃圾综合处理基地生活垃圾处置设施生态补偿政策进行优化完善；研究制定生态控制线生态补偿、饮用水水源生态补偿、重要湿地生态补偿、重要集中式环保设施生态补偿和全市河流水环境生态补偿，形成下一阶段中山市生态补偿政策工作方案，指导全市生态补偿工作进一步开展和完善。

1.5 主要工作内容

1.5.1 《实施意见》实施情况及其效果评估

重点调研生态补偿资金收集、分配、管理和使用全过程存在的问题，镇区政府、村集体、林户、农户等主体对现行生态补偿制度的态度、满意度与改进意见，《实施意见》实施后对全市生态公益林和耕地保护的促进作用。评估生态补偿组织保障落实情况及其效果、生态补偿绩效考核制度实施情况，在此基础上形成全市现行生态补偿政策总体评价以及下一步改进方向建议。