

附件：

## 支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制 试点实施方案

为深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会以及习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会及中央财经委员会第六次会议上的重要讲话精神，探索建立黄河全流域生态补偿机制，加快构建上中下游齐治、干支流共治、左右岸同治的格局，推动黄河流域各省（区）共抓黄河大保护，协同推进大治理，根据《生态文明体制改革总体方案》、《关于健全生态保护补偿机制的意见》等要求，结合黄河流域实际，财政部、生态环境部、水利部、国家林草局（以下简称四部门）制定本试点方案。

### 一、总体要求

#### （一）指导思想。

坚持以习近平生态文明思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院关于健全生态补偿机制的决策部署，牢固树立绿水青山就是金山银山理念，以持续改善流域生态环境质量和推进水资源节约集约利用为核心，立足黄河流域各地生态保护治理任务不同特点，遵循“保护责任共担、流域环境共治、生态效益共享”的原则，探索建立具有示范意义的全流域横

向生态补偿模式，强化联防联控、流域共治和保护协作，搭建起“全面覆盖、权责对等、共建共享”的合作平台，加快实现高水平保护，推动流域高质量发展，保障黄河长治久安。

## **（二）基本原则。**

### **1. 生态优先、绿色发展。**

坚持绿水青山就是金山银山，将生态优先、绿色发展的理念融入黄河流域生态保护和高质量发展的各方面、全过程。以开展生态补偿机制建设为重要抓手，支持实施黄河流域生态保护修复，逐步形成保护环境、节约资源的生产生活方式，努力实现保护与发展共赢，使绿水青山产生巨大的生态、经济和社会效益。

### **2. 全域推进、协同治理。**

建立横向生态补偿机制应统筹上中下游，整体设计、全面推进。系统考虑黄河流域特点和生态环境保护要求，建立全面覆盖全流域、统一规范的生态补偿机制，突出流域保护的整体性、系统性、协同性，统筹推进、尽快形成黄河流域生态保护修复治理齐抓共管的格局。

### **3. 平台支撑、资源共享。**

发挥好中央主管部门业务优势，建立生态补偿机制建设工作管理平台，推动各部门、地方之间联防联控和资源共享，统筹黄河流域上中下游信息数据，及时调度、发布权威监测数据，强化对地方的督促指导和统筹协调，对生态补偿机制

建设适时开展评估。建立重大问题协商沟通机制，顺畅信息沟通渠道，建立健全跨界污染事故、水事纠纷等问题的解决机制。

#### **4. 结果导向、讲求实效。**

坚持以水生态环境和资源质量只能更好不能更差、用水总量不超限为目标导向，对流域生态环境治理、保护和修复进行考核，全面客观反映沿黄各省（区）相关工作成效，并根据考核结果分配资金，突出对水资源贡献、水质改善、节约用水等成效突出地区资金倾斜。省际间横向生态补偿应紧紧围绕目标，合理安排资金，充分体现对提供良好生态产品的利益补偿。

#### **（三）工作目标。**

通过逐步建立黄河流域生态补偿机制，实现黄河流域生态环境治理体系和治理能力进一步完善和提升，河湖、湿地生态功能逐步恢复，水源涵养、水土保持等生态功能增强，生物多样性稳步增加，水资源得到有效保护和节约集约利用，干流和主要支流水质稳中向好，全流域生态环境保护取得明显成效，建立健全生态产品价值实现机制，增强自我造血功能和自身发展能力，使绿水青山真正变为金山银山，让黄河成为造福人民的“幸福河”。

## **二、实施范围和期限**

### **（一）实施范围。**

黄河全流域横向生态补偿机制实施范围为沿黄九省（区），具体包括山西省、内蒙古自治区、山东省、河南省、四川省、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区。

## **（二）实施期限。**

2020—2022 年开展试点，探索建立流域生态补偿标准核算体系，完善目标考核体系、改进补偿资金分配办法，规范补偿资金使用。

## **三、主要措施**

试点期间，中央财政专门安排黄河全流域横向生态补偿激励政策，紧紧围绕促进黄河流域生态环境质量持续改善和推进水资源节约集约利用两个核心，支持引导各地区加快建立横向生态补偿机制，奖励资金将对水质改善突出、良好生态产品贡献大、节水效率高、资金使用绩效好、补偿机制建设全面系统和进展快的省（区）给予资金激励，体现生态产品价值导向。

### **（一）建立黄河流域生态补偿机制管理平台。**

四部门会同有关部门和地方建立黄河流域生态补偿机制工作平台，充分利用现有成果，统筹整合相关数据，服务于机制建设，与有关部门和地方的其他信息系统充分衔接，汇总集成黄河流域森林、草原、湿地、湖泊、生态流量、水土流失治理、生态环境质量、污染排放，以及经济社会发展等情况。探索开展生态产品价值核算计量，逐步推进综合生

态补偿标准化、实用化，为市场化、多元化生态补偿机制建设提供有力支撑。适时更新发布沿黄九省（区）相关工作进展情况，推动各部门、各地方生态环境大数据共建共享，确保相关数据准确客观全面，维护权威性和公信力。

沿黄各省（区）应充分发挥平台的作用，对建立起横向生态补偿机制并经上下游协商一致的，可在平台中不断扩展加载模块，充分发挥管理平台对机制建设的服务功能，督促工作开展、实时发布数据、强化沟通协商、跟踪补偿资金使用等。充分利用平台数据综合集成、全面系统的优势，探索开展生态产品价值计量，推动横向生态补偿逐步由单一生态要素向多生态要素转变，丰富生态补偿方式，加快探索绿水青山就是金山银山的多种现实转化路径。

## **（二）中央财政安排引导资金。**

中央财政每年从水污染防治资金中安排一部分资金，支持引导沿黄九省（区）探索建立横向生态补偿机制。资金纳入中央生态环保资金项目储备库管理，采用因素法分配，分配测算的因素主要考虑各省（区）在黄河流域生态环境保护 and 高质量发展方面所做的工作、努力程度以及取得的成效。主要因素及权重分别为：水源涵养指标 30%、水资源贡献指标 25%、水质改善指标 25%、用水效率指标 20%。资金安排向上中游倾斜，可按照各地机制建设进度、预算执行情况、绩效评价结果等设定调节系数。根据试点工作进展情况，将适

时对分配资金相关因素指标和权重进行调整完善，以更好推进流域生态补偿机制运行。

### **（三）鼓励地方加快建立多元化横向生态补偿机制。**

根据《生态文明制度改革总体方案》，跨省流域横向生态补偿机制建设以地方补偿为主，各地要积极主动开展合作，强化沟通协调，尽快就各方权责、跨省界水质水量考核目标、补偿措施、保障机制等达成一致意见，推动邻近省（区）加快建立起流域横向生态补偿机制，同时鼓励各地在此基础上积极探索开展综合生态价值核算计量等多元化生态补偿机制创新探索，鼓励开展排污权、水权、碳排放权交易等市场化补偿方式，逐步以点带面，形成完善的生态补偿政策体系。试点初期，中央财政按照“早建早补、早建多补、多建多补”的原则，对开展生态补偿机制建设成效突出的省（区）安排奖励，鼓励地方早建机制、多建机制，进一步引导地方积极参与、支持黄河流域生态环境保护和高质量发展，推动黄河流域横向生态补偿机制建设水平迈上新台阶。对推进机制建设不力的省（区），从试点第二、三年逐步扣减补偿资金并用于奖励先进地区，强化约束作用，体现奖罚分明的原则。

## **四、组织保障**

### **（一）明确部门职责分工。**

四部门负责推进生态补偿机制建设，根据各自职责分工，强化对地方试点工作业务指导，深入推进各项重点任务，适

时对生态补偿机制进行评估，对相关补偿措施进行完善。财政部负责统筹协调方案的实施，负责引导资金安排，以及资金使用监管，会同有关部门组织实施全面预算绩效管理。生态环境部、水利部、国家林草局按照各自职责分工，指导地方开展流域生态环境保护修复、水土保持、水资源管理、造林绿化、碳汇项目开发及交易等工作。生态环境部负责及时提供各省（区）水质、减排目标任务完成情况等考核数据，以及建立和运行横向生态补偿机制工作管理平台等具体工作。水利部负责及时提供各省（区）水资源量、耗水量、节水效率、水土保持等考核数据。国家林草局负责及时提供森林、湿地、草原面积等情况。

## **（二）严格落实地方主体责任。**

沿黄各省（区）要履行好黄河流域生态保护和高质量发展的主体责任，加强规划和推进实施，明确责任分工。各省要加强沟通协调，积极开展省际间协商谈判，推动补偿机制尽早落地，不断向多元化、市场化拓展，并按照协议规定的生态补偿范围、标准和政策及时足额落实补偿资金。积极推动补偿机制建设向流域所在的市县延伸。针对本地区实际，围绕突出生态环境问题，研究制定保护治理措施，上游要实施重要生态系统保护修复，提升涵养能力；中游要抓好水土保持和污染治理，对污染严重支流加大治理力度；下游重点

抓好黄河三角洲湿地系统保护，促进河流生态系统健康发展，提高生物多样性。

### **（三）强化绩效管理。**

四部门与沿黄九省（区）签订部省协议，明确各部门和地方在共同推进黄河全流域横向生态补偿机制中的权利责任，合理确定工作目标、补偿资金筹集和分配使用措施。紧紧围绕流域生态环境保护和质量改善，水资源节约集约利用，加强补偿资金全过程绩效管理，定期组织开展对沿黄各省（区）的绩效评价，强化绩效结果应用，明确奖惩政策，对达到工作目标的全额拨付补偿资金，对部分达到目标的根据水质水量折算享受补偿资金，对未达到目标的扣减资金并用于奖励生态环境保护和质量改善好的地区。财政部、生态环境部、水利部、国家林草局按照职责分工，强化各项考核评价措施，确保机制建设成效。推动补偿资金绩效结果公开，提高补偿资金使用透明度。

### **（四）扎实推进协同治理。**

四部门联合建立稳定的工作联系机制，推动资金预算执行、水质监测、水资源监测等信息共享，加强对地方工作的指导，建立相互通报机制，共同研究解决生态补偿机制推进中遇到的重大问题。围绕流域保护治理的系统性、整体性、协同性，发挥管理平台的作用，上中下游省（区）要建立地区间有效沟通协商机制，开展重大工程项目环评共商、环境



污染应急联防，协力推进流域保护与治理。联合开展跨界断面水质监测，确保监测数据权威准确。建立流域管理机构、省（区）、市间跨区域管理协调机制，完善河湖长机制，加强流域内生态环境保护修复联合防治、联合执法。