

发改委

江西省生态文明建设领导小组办公室文件

赣生态办〔2021〕3号

江西省生态文明建设领导小组办公室关于 印发《深入推进鄱阳湖生态保护补偿 机制建设实施方案》的通知

各成员单位：

为贯彻落实《国家发展改革委关于加快推进洞庭湖、鄱阳湖生态保护补偿机制建设的指导意见》（发改振兴〔2021〕750号）文件精神，深入推进鄱阳湖生态保护补偿机制建设，加快实现鄱阳湖流域高水平保护和高质量发展，特制定《深入推进鄱阳湖生态保护补偿机制建设实施方案》，现印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

2021年12月28日



深入推进鄱阳湖生态保护补偿机制建设实施方案

为贯彻落实《国家发展改革委关于加快推进洞庭湖、鄱阳湖生态保护补偿机制建设的指导意见》（发改振兴〔2021〕750号）文件精神，深入推进鄱阳湖生态保护补偿机制建设，加快实现鄱阳湖流域高水平保护和高质量发展，制订本实施方案。

一、总体要求

深入贯彻习近平生态文明思想，全面落实习近平总书记视察江西重要讲话精神，聚焦“作示范、勇争先”目标定位和“五个推进”重要要求，完整、准确、全面贯彻新发展理念，以“共抓大保护、不搞大开发”为战略导向，坚持“生态优先、绿色发展”战略定位，充分考虑长江上游地区调蓄能力不断加强的新形势，深刻认识江湖关系的新变化，抓住长江十年禁渔的新机遇，以鄱阳湖区为核心¹，涵盖全流域²，加快建立健全有效市场和有为政府更好结合、分类补偿与综合补偿统筹兼顾、纵向补偿与横向补偿协调推进的鄱阳湖生态保护补偿机制，全面提升鄱阳湖流域生态环境质量和生态环境治理水平，为推动全面建设社会主义现代化江西和长江经济带绿色高质量发展提供重要生态支撑。

¹指鄱阳湖湖体所在的九江市濂溪区、柴桑区、湖口县、庐山市、共青城市、都昌县、永修县、南昌市新建区、南昌县、进贤县及上饶市鄱阳县、余干县共12个县（市、区）。

²鄱阳湖流域16.22万平方千米，其中15.67万平方千米位于江西省境内，占流域面积的96.6%，占江西国土面积的94%，其余5482平方千米分属闽、浙、皖、湘、粤等省份，占流域面积的3.4%。

遵循“系统推进、政策协同，水陆并重、上下兼顾，方式多样、持续增效，政府引导、社会参与”的原则，加快完善鄱阳湖生态保护补偿机制，主要目标是：

到 2030 年，鄱阳湖生态保护补偿制度化水平全面提升，鄱阳湖流域县（市、区）全部建立生态保护协作关系，纵向财政补偿力度逐步加大，市场化、多元化生态保护补偿市场体系基本构建，生态保护主体和受益主体良性互动关系初步形成，为生态优先、绿色发展提供有力支撑。

到 2035 年，鄱阳湖生态环境质量显著提升，生态保护补偿机制更加健全，财政补偿长效化机制更加完善，市场化、多元化生态保护补偿市场体系基本完成，生态保护主体和受益主体良性互动关系全面形成，为高标准建成美丽中国“江西样板”奠定坚实的生态环境基础。

二、主要任务

（一）健全生态保护财政补偿机制，巩固提升鄱阳湖生态功能

1. 健全森林生态效益补偿机制。加强鄱阳湖区水源涵养林建设与保护，支持鄱阳湖周边适宜地区开展营造林建设，增加森林碳汇量。全面落实流域内天然林商业性禁伐补助政策，加强对鄱阳湖区天然林的保护与管理。优化调整资金支出结构，鼓励各地探索根据林分质量、生态区位以及管护难易程度等因素，对流域内生态公益林实施差异化补偿。鼓励通过设立公益岗位等方式，

建立长效的公益林管护机制，调动农民群众生态管护的积极性。根据鄱阳湖区重点生态区位非国有商品林分布情况、群众意愿和管护能力，因地制宜采取直接赎买、置换、租赁等方式，将自然保护区、饮用水源保护区等重点生态区位内个人所有、合作投资造林等限制采伐的非国有商品林逐步调整为公益林。建立健全重要水源涵养区生态保护补偿机制，通过生态保护和恢复、定期开展生态功能评价，提高水源涵养功能。推进流域源头区退化林修复和低产低效林改造，强化松材线虫病等林业有害生物防治，加快建立全面保护、系统恢复、用途管控、权责明确的天然林保护修复制度体系，全面提升森林生态质量。（省林业局、省自然资源厅、省财政厅按职责分工负责）

2. 健全湿地保护补偿机制。规范和完善鄱阳湖湿地生态效益补偿项目管理，扩大补偿范围，争取更多各级补偿资金。在鄱阳湖国家级和地方级湿地或以湿地动植物为主要保护对象的自然保护区核心区、缓冲区实施退耕还湿、退渔还湿工程试点，因地制宜开展湿地岸线维护、湿地生态补水、湿地植被恢复、地形地貌修复、水禽栖息地修复、小微湿地和植被缓冲带建设等湿地保护修复措施，提高湿地生态系统稳定性。鼓励鄱阳湖区县（市、区）政府根据需要对周边水库、稻田、鱼塘、藕田等重点候鸟临时觅食地实行分区管控，通过政府购买等方式引导鄱阳湖周边群众种植莲藕、芡实等，为重点候鸟越冬补充食物。构建省市县三级湿地保护修复责任制，加强湿地自然保护区体系和湿地保护网

络体系建设，按照财政事权和支出责任相适应原则，鼓励引导各地加大湿地生态保护补偿力度。（省林业局、省自然资源厅、省发展改革委、省财政厅按职责分工负责）加强鄱阳湖平原农产品主产区湿地保护修复，开展退垸还湖（河）、退耕还湖（湿），提高湿地对商品粮和水产品的生态系统服务功能。（省林业局、省自然资源厅、省农业农村厅按职责分工负责）完善大南昌都市圈湿地保护体制机制，开展湿地生物多样性调查，维持、恢复和改造珍稀候鸟栖息地生境，加强湿地智慧监测和科普宣教，支持南昌市、九江市创建国际湿地城市。（省林业局、省自然资源厅、省发展改革委按职责分工负责）

3. 健全渔业资源保护补偿机制。全面落实长江“十年禁渔”决策部署，加强组织领导、支撑保障和跟踪帮扶，持续做好我省长江干流江西段、鄱阳湖和全流域重要水生生物保护区禁捕退捕工作。支持湖心岛渔村搬迁，积极稳妥引导退捕上岸渔民转产转业，按规定落实基本医疗保险，落实养老保险等社会保障制度。重点支持鄱阳湖区 75 个退捕渔村发展集体经济，保障退捕渔民退出并逐步致富。加强渔政执法能力建设，强化禁捕水域资源监测。优先吸纳退捕渔民开展渔政协助巡护工作。根据《长江保护法》要求，加强水生生物保护和生境修复，支持水生生物多样性保护项目建设。（省农业农村厅、省财政厅、省水利厅、省公安厅按职责分工负责）

4. 健全水资源保护补偿机制。修订《江西省流域生态补偿办

法》，设立鄱阳湖区补偿系数，完善考核细则。（省发展改革委、省财政厅、省水利厅、省生态环境厅、省林业局、省自然资源厅按职责分工负责）实施节水评价制度，探索建立节水激励机制。对保护鄱阳湖区水资源有积极作用的产业转型、水污染治理等项目给予财政补贴，支持相关项目优先立项。（省水利厅、省农业农村厅、省财政厅按职责分工负责）健全农业水价形成机制、精准补贴机制、用水管理机制、工程运行管护机制和农业水权制度。（省水利厅、省发展改革委按职责分工负责）

5. 健全耕地、草地生态保护补偿机制。优先支持鄱阳湖区建设高标准农田，完善高标准农田建后管护措施，提升农田生态功能。建立健全激励和约束机制，支持高标准农田主要用于粮食生产。合理划定鄱阳湖流域轮作区域，建立利益补偿机制，对承担轮作任务的农户给予适当补助。持续开展耕地地力补贴，支持粮食主产区应用秸秆还田、种植绿肥、沼肥应用、增施有机肥等土壤改良和地力培肥措施。（省农业农村厅、省自然资源厅按职责分工负责）鼓励鄱阳湖区开展河湖管理范围外土地综合整治，解决乡村耕地碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化、生态质量退化等问题。实行耕地质量等级年度变更评价，掌握耕地质量变化情况，探索运用卫星遥感技术对轮作面积进行辅助监测。（省自然资源厅、省农业农村厅、省水利厅按职责分工负责）在流域源头山区实施天然草地改良和人工种草，鼓励开展武功山山地草甸、鄱阳湖滨湖地区和赣江流域湿地草场等草地资源保护

与修复。(省林业局、省自然资源厅按职责分工负责)

6. 健全环境污染防治机制。探索在鄱阳湖区建立农药化肥减量增效激励机制,保护农业生态环境。完善有利于防止耕地污染的种养结合、休耕轮作等政策措施。(省农业农村厅、省生态环境厅、省财政厅按职责分工负责)优先支持鄱阳湖区污水垃圾等环境设施建设,加强鄱阳湖周边工业园区污水处理设施建设,建立污染防治长效机制。(省住建厅、省生态环境厅按职责分工负责)优先支持鄱阳湖区开展土壤改良修复、废弃矿山修复、废旧农膜回收、重金属污染修复等工程建设。(省自然资源厅、省农业农村厅、省生态环境厅按职责分工负责)

(二) 完善生态保护市场化补偿机制,全面提升鄱阳湖流域可持续发展能力

1. 完善资源开发补偿制度。推广余江区农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点经验,在鄱阳湖区探索建立宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制。(省农业农村厅、省自然资源厅按职责分工负责)推进鄱阳湖区农垦企业探索农垦土地资产化途径,支持农垦企业改革改制中涉及的国有划拨建设用地和农用地依法转让、出租或抵押以及国有划拨建设用地作价出资(入股)。(省自然资源厅、省农业农村厅、省国资委按职责分工负责)鼓励鄱阳湖区深入探索符合本地实际的水权水市场改革方式,打造各具特色的改革模式。鼓励鄱阳湖区探索市场化河湖岸线生态修复及经营管理。(省水利厅、省自然资源厅、

省发展改革委按职责分工负责)完善国有森林资源、湿地资源有偿使用制度,鼓励引导社会资本参与鄱阳湖流域湿地保护修复。深入推进进贤县、都昌县、万年县等地“湿地银行”建设试点,探索多渠道投入机制,全面提升湿地保护、管理和合理利用水平。

(省林业局、省自然资源厅、省水利厅、省发展改革委按职责分工负责)

2. 完善环境权益交易机制。优先支持鄱阳湖区开展排污权有偿使用和交易,积极培育交易市场。(省生态环境厅、省市场监管局、省发展改革委按职责分工负责)适时推进鄱阳湖区化工、建材、钢铁、有色金属等重点用能企业参与全省用能权交易。(省发展改革委、省工信厅按职责分工负责)鼓励相关发电企业创新节能减排技术,积极参与全国碳排放权交易,指导石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸、航空等高耗能行业企业加强能力建设,按照生态环境部部署参与全国碳排放权交易。优先支持在鄱阳湖区开展碳中和试点,结合流域内企业需求开发市场化、多元化、可持续的碳中和项目。(省生态环境厅、省工信厅、省发展改革委、省国资委、省市场监管局按职责分工负责)

3. 完善生态保护市场主体参与机制。鼓励鄱阳湖区探索政府和社会资本合作、政府购买服务、第三方治理、生态环境导向的开发模式(EOD)等创新试点,积极引导社会资本参与生态环境保护领域项目投资和建设营运。(省生态环境厅、省财政厅、省发展改革委按职责分工负责)积极参与国家绿色发展基金运作,

争取更多的基金项目落地鄱阳湖区。(省财政厅、省生态环境厅、省发展改革委按职责分工负责)科学评估界定自然保护地保护和建设范围,引导湖区居民和更多公益组织等参与科普宣教、自然体验、科学实验等活动和特许经营项目。(省林业局、省自然资源厅、省文旅厅按职责分工负责)

4. 完善生态产品产业化实现机制。突出鄱阳湖生态优势,整合绿色产品、有机产品、地理标志保护产品等,推进打造“江西绿色生态”“赣鄱正品”“鄱阳湖大米”“鄱阳湖大闸蟹”等区域公用品牌,实现优质优价。鼓励湖区成立各类生态产品品牌运营机构,推进以品牌为核心的管理体系建设,提升品牌对生态产品的溢价水平。(省市场监管局、省商务厅、省农业农村厅按职责分工负责)对稻米、水产养殖、中药材、油茶等鄱阳湖区优势特色主导农业产业发展、农业结构调整、农村一二三产业融合等予以支持。(省农业农村厅、省文旅厅、省发展改革委、省乡村振兴局按职责分工负责)组织引导鄱阳湖区乡村旅游、农事节庆旅游等旅游新业态的开发与保护。(省文旅厅、省农业农村厅、省乡村振兴局按职责分工负责)持续办好“鄱阳湖国际观鸟周”“环鄱阳湖国际自行车大赛”“江西森林旅游节”“中国绿色食品博览会”“中国红色旅游博览会”等,鼓励鄱阳湖区因地制宜开展“观鸟赏豚”“湿地观光”“亲近蓼子花”等环湖生态旅游活动。(省林业局、省商务厅、省文旅厅、省体育局按职责分工负责)支持鄱阳湖区推进绿色制造体系建设,培育和推进一批国家级、省级

绿色工厂、绿色园区、绿色供应链示范项目建设。（省工信厅、省发展改革委、省国资委、省商务厅按职责分工负责）依托全省优质丰富森林资源、生态环境和景观资源，发展森林康养产业，加快森林康养与中医药、养老、文体等产业融合，形成森林康养新业态，推进森林旅游发展。（省林业局、省文旅厅、省农业农村厅、省乡村振兴局、省中医药管理局按职责分工负责）总结推广资溪“两山银行”、武宁“生态产品储蓄银行”改革试点经验，支持鄱阳湖流域生态产品价值实现机制试点地区、示范基地以及GEP核算试点地区积极探索生态产品价值实现路径。（省发改委、省林业局按职责分工负责）

（三）创新生态保护区协作机制，有效提升鄱阳湖共保联治水平

1. **强化流域生态保护协作机制。**鼓励流域上下游持续推进横向生态补偿。（省生态环境厅、省水利厅、省财政厅、省发展改革委按职责分工负责）贯彻落实《江西省流域综合管理暂行办法》，指导鄱阳湖区各级政府加强对流域综合管理的领导，探索建立流域综合管理协调机制，实行流域统一管理与区域分级管理、统筹协调和各部门分工负责相结合的管理体制，强化水资源统一调度、涉水事务监管和水事协调。加强与江西省域外鄱阳湖流域地区生态环境治理的协调协作，共同构建赣、闽、浙、皖、湘、粤等省鄱阳湖流域协同治理新机制。（省水利厅、省生态环境厅、省发展改革委、省农业农村厅按职责分工负责）

2. 强化生态环境监管协作机制。建立全流域禁捕执法长效管理机制，重点在鄱阳湖建立完善纵向到底、横向到边的禁捕执法监管网络，健全行刑衔接、案件移交、联合办案、信息互通、数据共享、资源共用等工作机制，推动禁捕执法监管关口前移，形成“水上打、陆上管、市场查”的禁捕执法监管合力，确保“禁渔令”有效执行。（省农业农村厅、省水利厅、省公安厅、省生态环境厅、省市场监管局按职责分工负责）健全长效化鄱阳湖生态环境联合执法专项行动机制，对破坏鄱阳湖自然资源的网捕毒杀候鸟、破坏湿地、违规采砂等违法违规行为进行全面排查。持续推进绿盾自然保护地监督专项行动。充分发挥赣江流域生态环境监管机构作用，加强对水资源、水生态、水环境等赣江流域生态环境综合监管。（省生态环境厅、省农业农村厅、省水利厅、省公安厅、省市场监管局按职责分工负责）

3. 强化生态效益分享机制。引导流域内生态受益地区加强对生态保护地区的交流、协作和帮扶，通过对口协作、园区共建、项目支持、飞地经济、异地开发等方式，拓宽合作领域，丰富补偿方式，建立横向绿色利益分享机制。（省发展改革委、省工信厅、省自然资源厅按职责分工负责）

三、保障措施

1. 加大政策扶持。对符合条件的鄱阳湖区重大公益性项目支持纳入地方政府债券申报范围。支持鄱阳湖区落实好节能、环保等方面的税收优惠政策。支持鄱阳湖区相关项目纳入地方财政资

金、中央预算内投资等资金支持范围。加大绿色采购力度，将更多符合评价标准的鄱阳湖区生态产品纳入政府采购电子卖场。（省财政厅、省税务局、省市场监管局、省发展改革委按职责分工负责）

2. 创新金融服务。加大对鄱阳湖区污水处理、垃圾发电、节能减排等生态环保领域基础设施项目金融支持。鼓励鄱阳湖区金融机构开展产品创新，拓展抵质押品范围，推广能效融资、碳融资、排污权融资、古屋贷、绿色 PPP 项目收益权质押等融资产品，灵活运用绿色债券、绿色信托等创新性筹资手段拓宽绿色项目资金来源。加快农业保险高质量发展，鼓励各地开展巨灾保险、环境污染责任保险、气象险试点，完善绿色保险服务。鼓励和动员国家开发性金融、三峡集团等社会资本，探索设立鄱阳湖水基金。积极复制推广赣江新区绿色金融改革创新试验区典型经验模式。（省金融监管局、人行南昌中心支行、江西银保监局、江西证监局、省财政厅按职责分工负责）

3. 强化技术支撑。建立健全自然资源统一调查监测评价、自然资源分等定级价格评估制度。加强鄱阳湖及流域资源、环境、生态监测，在全省“生态云”基础上建立鄱阳湖监测数据共享平台，完善生态保护补偿基础数据。推进鄱阳湖湿地生态系统监测预警平台建设，加强对自然湿地的保护监管。推进森林、湿地、农田等重要生态系统碳汇能力监测评价。（省自然资源厅、省生态环境厅、省林业局、省发展改革委、省水利厅、省农业农村厅、

省统计局按职责分工负责)加强对生态保护补偿投入与成效的监测,健全生态补偿绩效评估机制。鼓励省内高校及研究机构开展生态保护补偿标准体系、统计指标体系和绩效评估体系研究。鼓励鄱阳湖区共同培育生态价值评估、自然资源资产核算、生态保护补偿基金管理等相关机构。(省自然资源厅、省教育厅、省统计局、省财政厅、省生态环境厅、省林业局、省发展改革委按职责分工负责)

4. 加强合作交流。健全与湖南湖北两省在洞庭湖保护与治理方面的沟通与协作机制,加强与国内高校、科研院所湖泊保护的交流合作。以世界生命湖泊网、世界湖泊大会为平台,从人才、资金和技术等方面加强与联合国环境规划署、世界银行、亚洲开发银行、世界自然基金会、世界自然保护联盟等国际组织和研究机构在湖泊环境保护、环境服务付费、生态补偿等领域的交流合作。(省发展改革委、省教育厅、省财政厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省水利厅、省农业农村厅、省林业局按职责分工负责)

5. 强化激励约束。发挥各级政府在鄱阳湖生态保护补偿中的引导作用,吸引社会资本参与,对成效明显的先进典型地区给予适当支持。把生态补偿资金使用情况、生态补偿绩效考核列入各级领导干部生态文明建设考核、自然资源离任审计工作内容。加快研究和推进我省生态保护补偿立法工作。(省发展改革委、省财政厅、省审计厅、省司法厅、省自然资源厅、省生态环境厅、

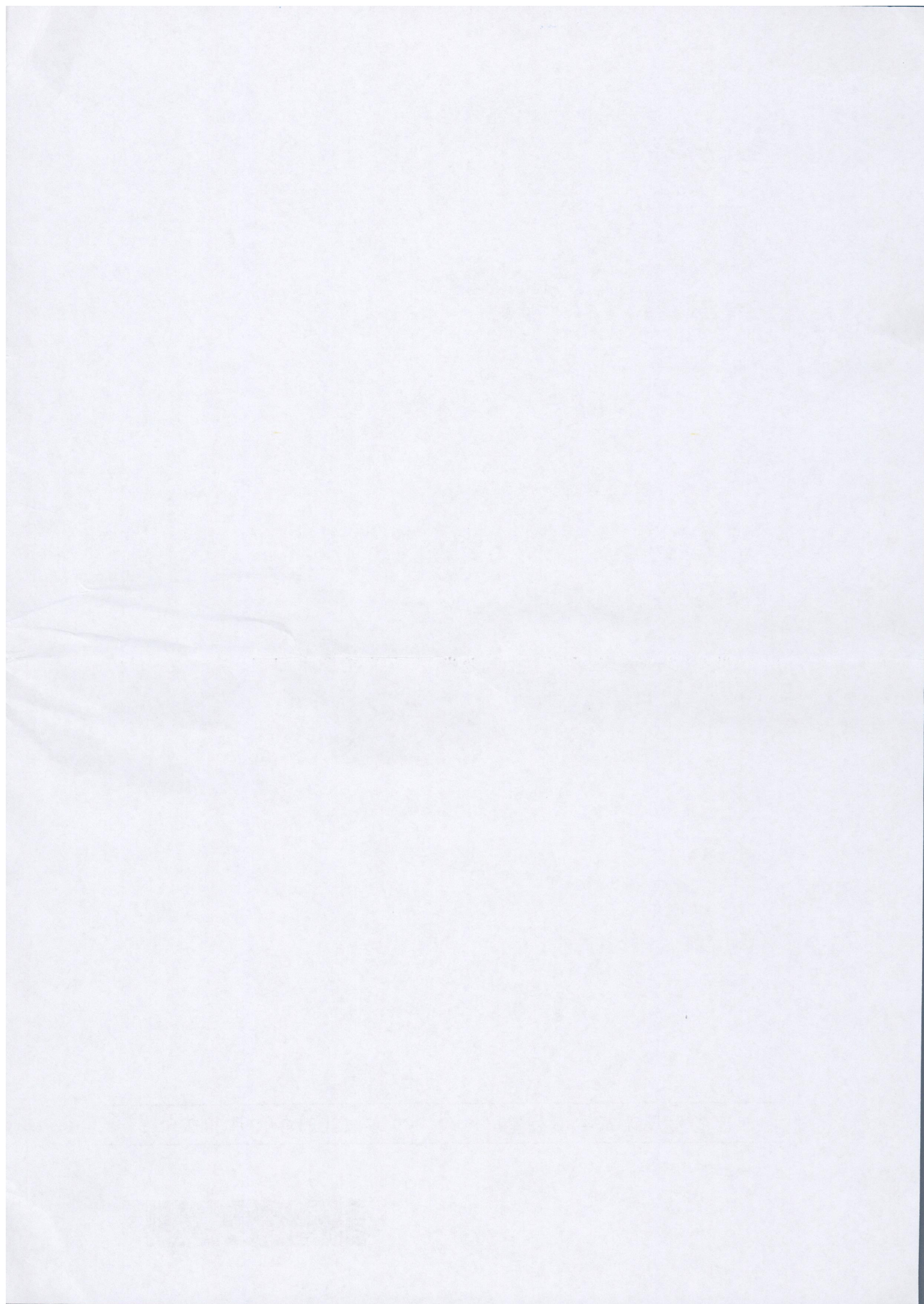
省水利厅、省农业农村厅、省林业局按职责分工负责)

四、组织实施

1. 加强组织领导。省发展改革委会同有关部门加强对鄱阳湖流域生态保护补偿机制建设的统筹指导，协同研究解决重大问题。省直有关部门按照职责分工，加强协调配合，完善支持政策，加强与国家相关部委的汇报衔接和政策项目资金争取，并强化对地方的指导督促，积极帮助基层解决工作中遇到的困难和问题。

2. 落实主体责任。各有关市、县（市、区）要把深化鄱阳湖生态补偿机制建设纳入重要议事日程，严格执行国家和省制定的鄱阳湖治理总体目标，细化工作措施，落实各方责任，切实保护好鄱阳湖“一湖清水”。各有关设区市、省直部门要加强工作调度和监测分析，每年年初向省发展改革委报送上年度工作情况，重大问题报告省委、省政府。

3. 营造良好氛围。各地各有关部门要加强鄱阳湖生态保护补偿工作宣传和政策解读，及时总结可复制推广的经验做法，积极宣传体制机制创新、政策创新和管理创新成果，通过现场展示、案例推介、媒体宣传、专题报道等多种方式，引导社会公众认同支持、各类市场主体参与补偿，形成全社会保护鄱阳湖生态环境的良好氛围。



江西省发展改革委办公室

2021年12月29日 印发

