

# 中共中央办公厅 国务院办公厅印发 《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》

(上接1版)  
(二) 工作原则  
——系统推进，政策协同。坚持和加强党的全面领导，统筹谋划、全面推进生态保护补偿制度及相关领域改革，加强各项制度的衔接配套。按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，完善生态保护补偿机制，促进对生态环境的整体保护。  
——政府主导，各方参与。充分发挥政府开展生态保护补偿、落实生态保护责任的主导作用，积极引导社会各方参与，推进市场化、多元化补偿实践。逐步完善政府有力主导、社会有序参与、市场有效调节的生态保护补偿体制机制。  
——强化激励，硬化约束。加快推进法治建设，运用法律手段规范生态保护补偿行为。清晰界定各方权利义务，实现受益与补偿相对应、享受补偿权利与履行保护义务相匹配。健全考评机制，依法依规加大奖惩力度、严肃责任追究。

自然保护制度，加强天然林资源保护管理。完善湿地生态保护补偿机制，逐步实现国家重要湿地(含国际重要湿地)生态保护补偿全覆盖。完善以绿色生态为导向的农业生态治理补贴制度。完善耕地保护补偿机制，因地制宜推广保护性耕作，健全耕地轮作休耕制度。落实好草原生态保护补奖政策。研究将退化和沙化草原列入禁牧范围。对暂不具备治理条件和因保护生态不宜开发利用的连片沙化土地依法实施封禁保护，健全沙化土地生态保护补偿制度。研究建立近海生态保护补偿制度。  
(二) 逐步探索统筹保护模式。生态保护地区所在地政府要在保障对生态环境要素相关权利人的分类补偿政策落实到位的前提下，结合生态空间中并存的多元生态环境要素系统谋划，依法稳步推进不同渠道生态保护补偿资金统筹使用，以灵活有效的方式一体化推进生态保护补偿工作，提高生态保护整体效益。有关部门要加强沟通协调，避免重复补偿。

大保护补偿力度。各省级政府要将生态功能重要地区全面纳入省级对下生态保护补偿转移支付范围。  
(三) 改进纵向补偿办法。根据生态效益外溢性、生态功能重要性、生态环境敏感性和脆弱性等特点，在重点生态功能区转移支付中实施差异化补偿。引入生态保护红线作为相关转移支付分配因素，加大对生态保护红线覆盖比例较高地区支持力度。探索建立补偿资金与破坏生态环境相关产业逆向关联机制，对生态功能重要地区发展破坏生态环境相关产业的，适当减少补偿资金规模。研究通过农业转移人口市民化奖励资金对吸纳生态移民较多地区给予补偿，引导资源环境承载压力较大的生态功能重要地区人口逐步有序向外转移。继续推进生态综合补偿试点工作。  
(四) 健全横向补偿机制。巩固跨省流域横向生态保护补偿机制试点成果，总结推广成熟经验。鼓励地方加快重点流域跨省上下游横向生态保护补偿机制建设，开展跨区域联防联控。推动建立长江、黄河全流域横向生态保护补偿机制，支持沿线省(自治区、直辖市)在干流及重要支流自主建立省际和省内横向生态保护补偿机制。对生态功能特别重要的跨省和跨地市重点流域横向生态保护补偿，中央财政和省级财政分别给予引导支持。鼓励地方探索大气等其他生态环境要素横向生态保护补偿方式，通过对口协作、产业转移、人才培养、共建园区、购买生态产品和服务等方式，促进受益地区与生态保护地区良性互动。

制总量的前提下，建立用水权、排污权、碳排放权初始分配制度。逐步开展市场化环境权交易。鼓励地区间依据区域取水总量和权益，通过水权交易解决新增用水需求。明确取水户水资源使用权，鼓励取水权人在节约使用水资源基础上有偿转让取水权。全面实行排污许可制，在生态环境质量达标的前提下，落实生态保护地区排污权有偿使用和交易。加快建设全国用能权、碳排放权交易市场。健全以国家温室气体自愿减排交易机制为基础的碳排放权抵消机制，将具有生态、社会等多种效益的林业、可再生能源、甲烷利用等领域温室气体自愿减排项目纳入全国碳排放权交易市场。  
(二) 拓展市场化融资渠道。研究发展基于水权、排污权、碳排放权等各类资源环境权益的融资工具，建立绿色股票指数，发展碳排放权期货交易。扩大绿色金融改革创新试验区试点范围，把生态保护补偿融资机制与模式创新作为重要试点内容。推广生态产业链金融模式。鼓励银行业金融机构提供符合绿色项目融资特点的绿色信贷服务。鼓励符合条件的非金融企业和机构发行绿色债券。鼓励保险机构开发创新绿色保险产品参与生态保护补偿。  
(三) 探索多样化补偿方式。支持生态功能重要地区开展生态环保教育培训，引导发展特色优势产业、扩大绿色产品生产。加快发展生态农业和循环农业。推进生态环境导向的开发模式项目试点。鼓励地方将污染防治、生态系统保护修复等工程与生态产业发展有机融合，完善居民参与方式，建立持续性惠益分享机制。建立健全自然保护区控制区经营性项目特许经营管理制度。探索危险废物跨区域转移处置补偿机制。

例，明确生态受益者和生态保护者权利义务关系。开展生态保护补偿、重要流域及其他生态功能区相关法律法规立法研究，加快黄河保护立法进程。鼓励和指导地方结合本地实际出台生态保护补偿相关法规规章或规范性文件。加强执法检查，营造依法履行生态保护义务的法治氛围。  
(二) 完善生态环境监测体系。加快构建统一的自然资源调查监测体系，开展自然资源分等定级和全民所有自然资源资产清查。健全统一的生态环境监测网络，优化全国重要水体、重点区域、重点生态功能区和生态保护红线等国家生态环境监测点位布局，提升自动监测预警能力，加快完善生态保护红线监测支撑体系，推动开展全国生态质量监测评估。建立生态保护补偿统计指标体系和信息发布制度。  
(三) 发挥财税政策调节功能。发挥资源税、环境保护税等生态环境保护相关税费以及土地、矿产、海洋等自然资源资产收益管理制度的调节作用。继续推进水资源费改税。落实节能环保、新能源、生态建设等相关领域的税收优惠政策。逐步探索对预算支出开展生态环保方面的评估。实施政府绿色采购政策，建立绿色采购引导机制，加大绿色产品采购力度，支持绿色技术创新和绿色建筑、绿色建筑发展。  
(四) 完善相关配套政策措施。建立占用补偿、损害赔偿与保护补偿协同推进的生态环境保护机制。建立健全依法建设占用各类自然生态空间的占用补偿制度。逐步建立统一的绿色产品评价标准、绿色产品认证及标识体系，健全地理标志保护制度。建立和完善绿色电力生产、消费证书制度。大力实施生物多样性保护重大工程。有效防控野生动物造成的危害，依法对因法律规定保护的野生动物造成的人员伤亡、农作物或其他财产损失开展野生动物致害补偿。积极推进生态保护、环境治理和气候变化等领域的国际交流与合作，开展生态保护补偿有关技术方法等联合研究。

究，推动各方落实主体责任，切实履行各自义务。  
(一) 落实主体责任。地方各级党委和政府要强化主体责任意识，树立正确政绩观，落实领导干部生态文明建设责任制，压实生态环境保护责任，严格实行党政同责、一岗双责，加强政策宣传，积极探索实践，推动改革任务落到实处。有关部门要加强制度建设，充分发挥生态保护补偿工作部际联席会议制度作用，及时研究解决改革过程中的重要问题。财政部、生态环境部要协调推进改革任务落实。生态保护地区所在地政府要统筹各渠道生态保护补偿资源，加大生态环境保护力度，杜绝边享受补偿政策、边破坏生态环境。生态受益地区要自觉强化补偿意识，积极主动履行补偿责任。  
(二) 健全考评机制。在健全生态环境质量监测与评价体系的基础上，对生态保护补偿责任落实情况、生态保护工作成效进行综合评价，完善评价结果与转移支付资金分配挂钩的激励约束机制。按规定开展有关创建评比，应将生态保护补偿责任落实情况、生态保护工作成效作为重要内容。推进生态保护补偿资金全面预算绩效管理。加大生态环境质量监测与评价结果公开力度。将生态环境和基本公共服务改善情况等纳入政绩考核体系。鼓励地方探索建立绿色绩效考核评价机制。  
(三) 强化监督问责。加强生态保护补偿工作进展跟踪，开展生态保护补偿实施效果评估，将生态保护补偿工作开展不力、存在突出问题的地区和部门纳入督察范围。加强自然资源资产离任审计，对不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的，依规依纪依法严格问责、终身追责。

## 三、围绕国家生态安全重点，健全综合补偿制度

坚持生态保护补偿力度与财政能力相匹配、与推进基本公共服务均等化相衔接，按照生态空间功能，实施纵横结合的综合补偿制度，促进生态受益地区与保护地区利益共享。

(一) 加大纵向补偿力度。结合中央财政力量逐步增加重点生态功能区转移支付规模。中央预算内投资对重点生态功能区基础设施和基本公共服务设施建设予以倾斜。继续对生态脆弱贫困地区给予生态保护补偿，保持对原深度贫困地区支持力度不减。各省级政府要加大生态保护补偿资金投入力度，因地制宜出台生态保护补偿引导性政策和激励约束措施，调动省级以下地方政府积极性，加强生态保护，促进绿色发展。

(二) 突出纵向补偿重点。对青藏高原、南水北调水源地等生态功能重要性突出地区，在重点生态功能区转移支付测算中通过提高转移支付系数、加计生态环保支出等方式加大支持力度，推动其基本公共服务保障能力居于同等财力水平地区前列。建立健全以国家公园为主体的自然保护地体系生态保护补偿机制，根据自然保护地规模和管护成效加

## 四、发挥市场机制作用，加快推进多元化补偿

合理界定生态环境权利，按照受益者付费的原则，通过市场化、多元化方式，促进生态保护者利益得到有效补偿，激发全社会参与生态保护的积极性。

(一) 完善市场交易机制。加快自然资源统一确权登记，建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度，完善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自然资源资产有偿使用制度，对履行自然资源资产保护义务的权利主体给予合理补偿。在合理科学控

## 五、完善相关领域配套措施，增强改革协同

加快相关领域制度建设和体制机制改革，为深化生态保护补偿制度改革提供更加可靠的法治保障、政策支持和科技支撑。  
(一) 加快推进法治建设。落实环境保护法、长江保护法以及水、森林、草原、海洋、渔业等方面法律法规。加快研究制定生态保护补偿条

## 六、树牢生态保护责任意识，强化激励约束

健全生态保护考评体系，加强考评结果运用，严格生态环境损害责任追究。

各地区各有关部门要充分认识深化生态保护补偿制度改革的重要意义，深入贯彻习近平生态文明思想，把思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，主动谋划，精心组织，扎实推进生态文明各项制度建设，切实将制度优势转化为治理效能，努力开创天更蓝、山更绿、水更清的亮丽中国建设新局面。

## 二、聚焦重要生态环境要素，完善分类补偿制度

健全以生态环境要素为实施对象的分类补偿制度，综合考虑生态保护地区经济社会发展状况、生态保护成效等因素确定补偿水平，对不同要素的生态保护成本予以适度补偿。

(一) 建立健全分类补偿制度。加强水生生物资源养护，确保长江流域重点水域十年禁渔落实到位。针对江河源头、重要水源地、水土流失重点防治区、蓄滞洪区、受损河湖等重点区域开展水流生态保护补偿。健全公益林补偿标准动态调整机制，鼓励地方结合实际探索对公益林实施差异化补偿。完善天

## 黔西市中建乡 小小圣女果 “红”出好日子

近日，黔西市中建乡民主村圣女果种植基地，一片丰收景象，村民们正在忙着采收成熟的圣女果。  
近年来，民主村充分利用当地气候、土地、水利等自然资源优势，以“支部+合作社+农户”的运营模式，流转土地，建设451个大棚，采取“圣女果+羊肚菌”轮作模式，把圣女果资源优势转化为发展优势和经济优势，拓宽群众增收渠道，帮助其稳定增收。



(敖焕云 摄)

## 七星关区八寨镇

# 60万棒香菇迎丰收 群众就业又增收

在香菇正值采摘高峰期，基地上的用工量达到30人。  
“我们5月份通过向政府流转大棚的方式，开始发展香菇和红托竹荪种植。目前，基地共有144个棚，其中35个棚种植红托竹荪，25个棚种植香菇。”张跃说，这让周边群众就近务工，实现了在家门口就能就业挣钱。  
袋料生根朝外发，菌杆撑伞向高擎。大棚内，只见菌棒袋或层层分立、或有序地摆放在架子上，袋上一簇簇香菇长势喜人，工人们正忙着对香菇进行采收、分级、装篮。家住该镇茅坪社区的居民汪丽霞说：“我们工资按天结算，一个月工作20多天，就有3000多元的收入。”汪丽霞表示，在基地务

工，每个月的工资能存下来贴补家用，工作时间有弹性，基地到家也方便，还便于照顾家庭。基地其他务工人员希望基地稳定发展，这样他们也能不断增加收入。  
据了解，目前基地内的60万棒香菇菌棒，均由七星关区鸭池镇南霄香菇种植基地制棒后运往该基地出菇。大棚内的香菇一年可出菇两茬，现采摘的第一茬香菇品质好，市场需求较高，其主要销往贵阳、六盘水、四川等地。

“每棒的纯利润在2元左右，今年预计有120万元的纯利润。”张跃十分满意地说，像昨天基地一天就销售4800多斤，而最近几天，平均有3000左右斤销出去，工人每天都在不停地采摘。  
为保证食用菌的新鲜和质量，张跃计划结合当地实际修建冷库，采取食用菌换季种植的方式，让更多的群众以一家一户参与到基地，进一步扩大市场规模，为群众提供更多就业机会，带动更多的农户增收。

大力发展山地特色高效农业

## 奋斗百年路 启航新征程 我为群众办实事

# 大方县农业农村局 为民服务解难题 技术指导暖民心

本报讯(管彦昆 杨秋明 报道)近日，大方县马场镇双群村养殖户蔡二宝向该县农业农村局反映称，他养的牛出现腹胀、厌食、精神不振等症状，希望得到兽医专家的帮助诊治。  
接到求助后，大方县农业农村局立即派出防疫人员前往现场为其牛诊断治疗。经与蔡二宝交谈后发现，牛食用了发霉的干料草，且没有饲喂精料，导致营养摄入不足。防疫人员发现，养牛圈舍结构虽通风良好，但是紧凑低矮、卫生条件差，加之最近气候变化大等诸多因素，以致牛出现腹胀、厌食、精神不振的综合症状。  
了解情况后，防疫人员针对出现的病症，给蔡二宝讲解了治疗方法，并就日常饲养管理、圈舍改造、免疫驱虫、常见病防治、伺草搭配、新建

牛舍设计等问题现场答疑解惑。  
“你们耐心细致地指导，让我学到了很多疫病防控方面的养殖技术，更有信心发展养殖。以后，我要加大养殖数量，争取年底达到十来头的规模。我还想申请一个养牛合作社，让自己致富的同时，带领左邻右舍增加收入。”蔡二宝高兴地说。  
该局党组成员、副局长万廷友介绍，自党史学习教育开展以来，该局始终把提供技术服务保障、解决生产中的难题作为“我为群众办实事”实践活动的重要抓手，切实解决好群众的操心事、烦心事、揪心事，用心、用情、用力为乡村振兴赋能增色，确保党史学习教育有行动、见实效，为促进群众增收致富与大方畜牧业发展贡献力量。

## 黔西市太来乡

# 抓实监督确保村“两委”换届风清气正

本报讯(查继敏 报道)“你知道今年村‘两委’集中换届年吗?你对村‘两委’人选方面有什么意见吗?有没有发现村干部存在拉票贿选、说情打招呼等违反纪律的情况?”日前，黔西市太来乡纪委工作人员在该乡太来社区就换届选举期间有关纪律问题走访当地党员和群众，并宣传换届纪律。  
当前，太来乡村“两委”集中换届选举正如如火如荼地进行着，该乡纪委及时会同乡组织办印发了换届纪律风气监督方案，从8月13日开始，派出2个纪律督导组，围绕换届“十严禁”“十不准”以及乡党委在换届过程中履行主体责任不力等重点问题，通过明察暗访、

现场督查、走访群众等方式开展督导检查。截至目前，该乡纪委已完成1轮换届风气督导，开展纪律宣传10余场次，抽查“十严禁”“十不准”42人次，发现问题3个，督促整改3个。自村“两委”换届工作启动以来，该乡纪委共进行政治审查候选人1批次203人，累计取消不合格初步人选资格21人。  
下一步，太来乡党委将进一步压实工作责任，持续传导压力，强化监督执纪问责力度，对违反换届纪律或者因不认真履行主体责任，影响换届工作的党组织和个人进行严肃责任追究，确保村“两委”换届风清气正。