

中办国办印发《意见》

深化生态保护补偿制度改革

新华社北京9月12日电 近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》全文如下。

生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题。生态保护补偿制度作为生态文明建设的重要组成部分,是落实生态保护责任、调动各方参与生态保护积极性、推进生态文明建设的重要手段。为深入贯彻习近平生态文明思想,进一步深化生态保护补偿制度改革,加快生态文明制度体系建设,现提出如下意见。

一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,坚持稳中求进工作总基调,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,践行绿水青山就是金山银山理念,完善生态文明领域统筹协调机制,加快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、强化激励与硬化约束协同发力的生态保护补偿制度,推动全社会形成尊重自然、顺应自然、保护自然的思想共识和行动自觉,做好碳达峰、碳中和工作,加快推动绿色低碳发展,促进经济社会发展全面绿色转型,建设人与自然和谐共生的现代化,为维护国家生态安全、奠定中华民族永续发展的生态环境基础提供坚实的制度保障。

(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。

(三)改革目标。到2025年,与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿制度基本完备。以生态保护成本为主要依据的分类补偿制度日益健全,以提升公共服务保障能力为基本取向的综合补偿制度不断完善,以受益者付费原则为基础的市场化、多元化补偿格局初步形成,全社会参与生态保护的积极性显著增强,生态保护者和受益者良性互动的局面基本形成。到2035年,适应新时代生态文明建设

要求的生态保护补偿制度基本定型。

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。完善天然林保护制度,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奖补政策。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。

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。结合中央财政状况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。继续对生态脆弱脱贫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)在干流及重要支流上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、人才培训、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。

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。明确取水用户水资源使用权,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。鼓励地方将环境污染防治、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。建立健全自然保护地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。

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、政策支持和技术支持。

(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。鼓励和引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,加快完善生态保护补偿监测支撑体系,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革。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材、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。

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,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,推动改革任务落地落实。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。

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、水更清的美丽中国建设新局面。

相约春城昆明 共商全球大计

——COP15筹备工作进入冲刺阶段

新华社记者 王长山 伍晓阳 庞明广 赵珺然

全力筹备迎盛会

护自然,体现了中国与国际社会一道,共同遏制生物多样性丧失、促进人与自然和谐共生的信心和决心。”黄润秋说。

据介绍,大会将分两阶段举行。第一阶段将于2021年10月11日至15日举行,境外人员线上参会,境内有关人员现场参会。主要内容包括开幕式、领导人讲话、高级别会议、一般性议程,发布“昆明宣言”等文件,举行“生态文明论坛”等配套活动和展览等。

第二阶段将于2022年上半年线下举行,以方便各方广泛而深入地磋商探讨,推动达成一个凝聚广泛共识、既雄心勃勃又务实可行的“2020年后全球生物多样性框架”。

COP15云南省筹备工作领导小组办公室主任、云南省生态环境厅厅长马永福说,第一阶段将举办“生态文明论坛”等平行活动。云南举办的“区域生物多样性保护与合作”“极小种群物种与生物多样性保护”“茶叶科学与健康”3场边会,将在第二阶段召开。

生物多样性丧失是全球面临的共同挑战。“减少对自然的直接破坏和影响,让地球村每一位居民认识到自己在生物多样性保护中应有的作为和努力,需要每个国家、每个民族、每个居民携手行动。”云南大学生态与环境学院教授段昌群说。

联合国《生物多样性公约》秘书处执行秘书伊丽莎白·穆雷玛去年到昆明考察筹备工作时表示,建设生态文明不仅是中国所倡导的美好愿景,也是全世界和全人类的共同愿望。

云南全力进行筹备工作,确保举办一届圆满成功、具有里程碑意义的大会。目前,室外展示项目、会场建设、接待酒店等各项工作进入最后冲刺阶段。马永福说,还要进一步完善疫情防控方案。

昆明迎接COP15的气氛日益热烈。绘画展、短视频征集……COP15主题系列活动引人注目。“画里有鲸鱼、章鱼等海洋动物,寓意大家要和谐相处。”昆明市红旗小学的一名学生谈及自己参加生物多样性主题绘画比赛的作品时说,一定要保护好地球上的生物,这样地球家园才会更加美丽和谐。

在昆明滇池国际会展中心,工作人员正在搭建会场和新闻中心。施工人员均已接种两剂新冠肺炎疫苗,每天进场都要测体温、戴口罩。会场相关设备将使用可重复利用的材料,会场不进行油漆粉刷、喷涂,也不铺设地毯。

“绿色、安全、智慧、节俭”是办会的理念,特别是绿色办会将成为一大亮点:通过实施“碳中和”行动,开展绿色城市建设,实施绿色交通、绿色住宿、绿色会场、绿色宣传等系列减排行动,将可持续发展理念贯彻到会议筹备、举办、收尾全过程。

马永福说,会场将提供桶装饮用水以及玻璃杯或陶瓷杯,鼓励与会者自带水杯,减少塑料矿泉水瓶和一次性纸杯的使用;选用新能源或清洁能源车辆,以及公共交通和共享单车,为嘉宾和与会代表提供交通服

务;酒店房间不提供一次性洗漱用具,鼓励自带洗漱用具,“除具体减碳措施外,COP15大会还将通过新建碳汇林或购买碳配额的形式,来抵消本次会议产生的温室气体。”

许多外国代表、专家要在线上参加第一阶段相关论坛、会议。为保障线上会议顺利举行,昆明已将会场通信线路拓展为2条10G通信线路,已完成1.2万个5G基站建设,实现了对大会场馆、接待酒店、重点景区、交通枢纽等区域全覆盖。

志愿者招募工作已基本就绪。“大会志愿者主要来自云南12所高校,青年学生报名十分踊跃,已确定候选人500多人。”COP15云南省筹备办志愿者工作部副部长杨洲说。

“中国方案” 促进人与自然和谐共生

在主体温室里,分布着热带水果区、水生区、雨林区、荒漠区,收藏植物1800余种,展示了丰富奇妙的热带水果和奇花异卉;在食虫植物馆,奇异的食虫植物让人大开眼界……中国科学院昆明植物研究所昆明植物园内的“扶荔宫”生物多样性体验馆是COP15生物多样性室外展览展示项目之一,改造提升工作已完成。

昆明植物园科普宣传主管陈智发说,体验馆占地面积约35亩,包含主体温室、兰花馆、奇异植物馆、隐花植物馆等,保存特色植物2500余种。

“这有中国重要的珍稀植物,也有来自全球五大洲的代表性植物种类。”中国科

学院昆明植物园主任孙卫邦说,“扶荔宫”充分展示了全球丰富的物种多样性和别具特色的园林景观。

被誉为“动物王国”“植物王国”“世界花园”“物种基因库”的云南,生物多样性极其丰富。截至2020年底,全省共有各类自然保护地362个,保护面积占全省面积14.32%;划定生态保护红线面积为11.84万平方公里,占全省面积的30.90%。

马永福说,作为中国生物多样性最为丰富的省份和具有全球意义的生物多样性关键地区之一,云南在全国较早发布省级《生物多样性保护战略与行动计划(2012-2030年)》,出台《云南省生物多样性保护条例》,较早开展县域生物多样性本底调查与评估研究工作,建立了首个国家级野生生物种质资源库。

这也是中国生物多样性保护成就的一个缩影。

据介绍,我国保护地制度体系逐渐完善。各类自然保护地已经有1.18万个,90%的陆地生态系统类型和85%的重点野生动植物种群得到有效妥善保护,部分珍稀濒危物种野外种群也在逐步恢复。

伊丽莎白·穆雷玛说,在生物多样性保护和生态文明建设上,中国能为世界提供许多值得借鉴的经验。

“中国是践行生物多样性保护最积极、成就最突出的国家之一。”段昌群说,这是一场寄托着全球希望与未来的大会,人们期待着“中国方案”引领绘制未来十年全球生物多样性保护蓝图。

(新华社昆明9月13日电)