

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制度的重要组成部分,是落实生态保护权责、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,进一步深化改革,推动生态文明建设,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、五中全会精神,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协调、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有力的制度保障。

(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,适应新时期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、受淹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,依法稳步推进多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,调动省及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、南水北调水源地等重点生态功能区重要地区,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。各省级政府要将重点生态功能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。研究通过农民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。鼓励地方加快重点领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跨省区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。

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。

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 and 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。继续推进水资源税改革。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。大力完善绿色电力生产、消费证书制度。建立和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金,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评评价机制。

(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。

序号	债务人名称	债权金额(截至2020年12月31日)			借款合同/编号/签订日期	担保合同/编号/签订日期	担保人	原贷款支行
		本金	利息	债权合计				
144	海南临高新纪元开发有限公司	326,835.00	1,041,413.04	1,368,248.04	2000年临借字0001号《中国工商银行房地产信贷部借款合同》 粤银信字90-37号《工商企业流动资金借款合同》(签订方昌江物资局)	2000年押字第01号《抵押合同》	海南临高新纪元开发有限公司	临高工行
145	海南省昌江黎族自治县物资总公司(昌江县物资公司)	480,000.00	5,459,417.08	5,939,417.08	1991年12月26日《工商企业流动资金借款合同》 1992年10月10日《借款借据(借据)》 1987年6月12日《借款借据(借据)》 1987年7月1日《借款借据(借据)》	1991年12月26日《财产抵押契约》	海南省昌江黎族自治县物资总公司(昌江县物资公司)	昌江工行
146	昌江县叉河供销社	380,000.00	4,035,624.83	4,415,624.83	粤银信字04号《工商企业流动资金借款合同》 琼工银信字014号《工商企业流动资金借款合同》 琼工银信字91-01号《工商企业流动资金借款合同》	无 无 无	昌江县供销社合作联社	昌江工行
147	昌江县水电接待中心	174,000.00	399,626.89	573,626.89	1995年5月30日《中国工商银行流动资金借款合同》	1995年5月30日《中国工商银行流动资金借款合同》/1995年5月30日《借款抵押协议书》	昌江水电接待中心、昌江黎族自治县水电局	昌江工行
148	海南省昌江黎族自治县水产供销公司	380,000.00	3,531,409.68	3,911,409.68	海工银信字072号《工商企业流动资金借款合同》 海昌工银信字91-004号《工商企业流动资金借款合同》	海工银信字072号《工商企业流动资金借款合同》	昌江黎族自治县水产局、海南省昌江黎族自治县水产供销公司	昌江工行
149	昌江黎族自治县石碌影剧院	239,000.00	1,303,176.66	1,542,176.66	无编号无日期《中国工商银行流动资金借款合同》	无编号无日期《中国工商银行流动资金借款合同》/1993年10月19日《借款抵押协议书》	昌江黎族自治县石碌影剧院、昌江黎族自治县文化局	昌江工行
150	海南省昌江黎族自治县餐饮服务公司	98,000.00	287,265.98	385,265.98	1993年2月27日《中国工商银行流动资金借款合同》	1993年2月27日《中国工商银行流动资金借款合同》/1993年2月27日《借款抵押协议书》/无编号无日期《借款偿还保证书》	海南省昌江黎族自治县餐饮服务公司、昌江黎族自治县商业局	昌江工行
151	昌江黎族自治县餐饮服务公司商贾部	192,000.00	560,691.81	752,691.81	粤昌工银信字022号《工商企业流动资金借款合同》、粤银信字050号《工商企业流动资金借款合同》、1989年12月28日《工商企业流动资金借款合同》、粤商银信字075号《工商企业流动资金借款合同》、91-010号《工商企业流动资金借款合同》	粤昌工银信字022号《工商企业流动资金借款合同》、粤银信字050号《工商企业流动资金借款合同》、1989年12月28日《工商企业流动资金借款合同》、粤商银信字075号《工商企业流动资金借款合同》、91-010号《工商企业流动资金借款合同》、《借款抵押协议书》、《借款偿还保证书》	昌江黎族自治县商业局、昌江黎族自治县餐饮服务公司商贾部	昌江工行
152	海口鸿泰陶瓷商行	0.00	3,310.17	3,310.17	1997年11月06日《人民币短期借款合同》、《房产抵押借款合同》	9706号《抵押合同》、《房产抵押借款合同》	符利雄、符利华、符利标	海口工行
153	海口振东文明商行	261,733.00	1,071,059.73	1,332,792.73	2000年07月21日《流动资金借款合同》、《房产抵押借款合同》	2000年新华(抵)字0002号抵押、《房产抵押借款合同》	海南海联工贸有限公司	海口工行
154	海口振东东亚贸易商行	0.00	170,937.88	170,937.88	2000年新华(短)字第0009号《流动资金借款合同》	2000年新华(抵)字0011号抵押合同	梁安强、周秀玉、梁东、梁定师、梁定年、梁定洁、梁军	海口工行
155	海口恒海影视商行	498,500.00	1,623,683.99	2,122,183.99	2000年新华(短)字第0025号《流动资金借款合同》、《房产抵押借款合同》	2000年新华(抵)字0022号抵押合同、《房产抵押借款合同》	海南华龙房地产开发有限公司	海口工行
156	海南鸿庆房地产开发公司	1,000,000.00	3,635,290.66	4,635,290.66	1999年省营(短)字第0021号《流动资金借款合同》、《房产抵押借款合同》	1999年省营(抵)字第0025号抵押合同、《房产抵押借款合同》/龙华法院1999年09月25日《保证函》、1999年06月08日《还款承诺书》	海南鸿庆房地产开发公司、海口市龙华区人民法院	工行海南省营业部
157	海口新华绿绿建材商行	483,794.06	2,195,547.22	2,679,341.28	2011年11月10日《流动资金借款合同》 2000年11月28日《流动资金借款合同》 《流动资金借款合同》	2000年新华(高抵)字第0002号《最高额抵押合同》 2000年新华(高抵)字第0002号《最高额抵押合同》 2000年新华(高抵)字第0002号《最高额抵押合同》	海南省琼山市琼建土石方工程公司	海口工行
158	海口新华方成贸易商行	167,523.68	681,769.11	849,292.79	2000年11月20日《流动资金借款合同》	2000年新华(抵)字0015号抵押合同	陈川军	海口工行
159	东方市八所镇居龙小学	30,000.00	73,696.57	103,696.57	1999年东银信字第32号《流动资金借款合同》	1999年东银信保字第03号《保证合同》	郭先茂、许多华、林明超	东方工行
160	乐东黎族自治县民族特供贸易公司	176,000.00	2,946,704.41	3,122,704.41	1987年11月07日《中国工商银行海南黎族苗族自治州分行固定资产贷款合同》 1988年02月06日《工交企业技术改造借款合同》	1987年11月07日《中国工商银行海南黎族苗族自治州分行固定资产贷款合同》 1988年02月06日《工交企业技术改造借款合同》	乐东县商业局	乐东工行
161	乐东黎族自治县农机二厂	300,000.00	1,930,314.27	2,230,314.27	1995年06月15日《中国工商银行流动资金借款合同》、1995年08月30日《借款借据(借据)》	1995年08月30日《财产抵押契约》、《中国工商银行流动资金借款合同》	乐东黎族自治县农机二厂、乐东黎族自治县经济委员会	乐东工行
162	乐东黎族自治县就业大厦(乐东黎族自治县劳动宾馆)	130,000.00	868,232.27	998,232.27	1993年09月02日《中国工商银行流动资金借款合同》	1993年09月02日《借款抵押协议书》	乐东黎族自治县就业大厦(乐东黎族自治县劳动宾馆)	乐东工行
163	乐东黎族自治县中医院	0.00	299,191.78	299,191.78	1995年04月10日《中国工商银行流动资金借款合同》	1995年04月10日《借款抵押协议书》	乐东黎族自治县中医院	乐东工行
164	乐东黎族自治县佛罗镇农机供应维修服务社(乐东县佛罗镇农机供应维修服务社)	450,000.00	1,747,815.57	2,197,815.57	1994年11月15日《中国工商银行流动资金借款合同》	1994年11月15日《借款抵押协议书》	乐东县佛罗镇农机供应维修服务社(乐东县佛罗镇农机供应维修服务社)	乐东工行
165	乐东黎族自治县石油公司英海经销部(乐东县石油公司莺歌海经销部)	140,000.00	387,686.58	527,686.58	《中国工商银行流动资金借款合同》、1995年01月09日《借款借据(借据)》	1995年01月10日《借款抵押协议书》	乐东黎族自治县石油公司莺歌海经销部(乐东县石油公司莺歌海经销部)	乐东工行
166	乐东黎族自治县黄流康清琼运输公司(海南省乐东县黄流康清琼运输公司)	162,000.00	632,261.53	794,261.53	《中国工商银行流动资金借款合同》、1995年01月05日《借款借据(借据)》	1995年01月05日《借款抵押协议书》	乐东黎族自治县黄流康清琼运输公司(海南省乐东县黄流康清琼运输公司)	乐东工行
167	海南中宝制药股份有限公司	1,700,000.00	4,129,286.55	5,829,286.55	1997年10月14日《人民币短期借款合同》、99银展009号《借款展期协议书》	1997年10月14日担97016《抵押合同》、1998年10月29日《保证合同》、1997年10月14日担97012《抵押合同》、1998年10月23日《动产质押合同》、1998年10月29日《抵押合同》	三亚和华房地产建设开发公司、海南中宝制药股份有限公司	洋浦工行
168	海南物业股份有限公司	8,781.70	132,648.36	141,430.06	1997年08月29日《房屋抵押贷款合同》 97银借029号《人民币短期借款合同》 (91)琼工银信字第46号 (91)工银信字第50号《中国工商银行流动资金借款合同》	1997年08月29日《房屋抵押贷款合同》 1997年12月26日《房屋抵押借款合同》、97银抵029号《抵押合同》 1991年7月18日《借款抵押协议书》	三亚和华房地产建设开发公司、海南物业股份有限公司	洋浦工行
169	海南省保亭黎族苗族自治县新华书店	246,500.00	572,884.48	819,384.48	91保工银信字(85)号《中国工商银行流动资金借款合同》 92保工银信字39号《中国工商银行流动资金借款合同》 93保工银信字21号《中国工商银行流动资金借款合同》	1991年8月13日《借款抵押协议书》 1991年12月26日《借款抵押协议书》 1992年5月28日《借款抵押协议书》 1993年4月17日《借款抵押协议书》	海南省保亭黎族苗族自治县新华书店 海南省保亭黎族苗族自治县新华书店 海南省保亭黎族苗族自治县新华书店 海南省保亭黎族苗族自治县新华书店	保亭工行 保亭工行 保亭工行 保亭工行
合计		365,650,350.96	2,125,271,870.84	2,490,922,221.80				

备注:以上债权不包含抵债资产。特此公告。 中国信达资产管理股份有限公司海南省分公司 海南利连投资有限公司 2021年9月13日