

建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划

为贯彻中共中央办公厅《党的十九大报告重要改革举措实施规划（2018—2022年）》（中办发〔2018〕39号）以及中共中央办公厅、国务院办公厅《中央有关部门贯彻实施党的十九大报告重要改革举措分工方案》（中办发〔2018〕12号）精神，落实《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》（国办发〔2016〕31号），积极推进市场化、多元化生态保护补偿机制建设，特制定本行动计划。

一、总体要求

党的十八大以来，生态保护补偿机制建设顺利推进，重点领域、重点区域、流域上下游以及市场化补偿范围逐步扩大，投入力度逐步加大，体制机制建设取得初步成效。但在实践中还存在企业和社会公众参与度不高，优良生态产品和生态服务供给不足等矛盾和问题，亟需建立政府主导、企业和社会参与、市场化运作、可持续的生态保护补偿机制，激发全社会参与生态保护的积极性。

市场化、多元化生态保护补偿机制建设要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念，紧扣我国社会主要矛盾的变化，按照高质量发展的要求，

坚持谁受益谁补偿、稳中求进的原则，加强顶层设计，创新体制机制，实现生态保护和受益者良性互动，让生态保护者得到实实在在的利益。

到 2020 年，市场化、多元化生态保护补偿机制初步建立，全社会参与生态保护的积极性有效提升，受益者付费、保护者得到合理补偿的政策环境初步形成。到 2022 年，市场化、多元化生态保护补偿水平明显提升，生态保护补偿市场体系进一步完善，生态保护和受益者互动关系更加协调，成为生态优先、绿色发展的有力支撑。

二、重点任务

建立市场化、多元化生态保护补偿机制要健全资源开发补偿、污染物减排补偿、水资源节约补偿、碳排放权抵消补偿制度，合理界定和配置生态环境权利，健全交易平台，引导生态受益者对生态保护者的补偿。积极稳妥发展生态产业，建立健全绿色标识、绿色采购、绿色金融、绿色利益分享机制，引导社会投资者对生态保护者的补偿。

（一）健全资源开发补偿制度

自然资源是生态系统的重要组成部分，资源开发者应当对资源开发的不利影响进行补偿，保障生态系统功能的原真性、完整性。合理界定资源开发边界和总量，确保生态系统功能不受影响。企业将资源开发过程中的生态环境投入和修复费用纳入资源开发成本，自身或者委托第三方专业机构实施修复。进一步完善全民所有土地资源、水资源、矿产资源、森林资源、草原资源、海

域海岛资源等自然资源资产有偿使用制度，健全依法建设占用自然生态空间和压覆矿产的占用补偿制度。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。构建统一的自然资源资产交易平台，健全自然资源收益分配制度。（自然资源部牵头，发展改革委、财政部、住房城乡建设部、水利部、农业农村部、人民银行、林草局参与，地方各级人民政府负责落实。以下均需地方各级人民政府负责落实，不再列出）

（二）优化排污权配置

探索建立生态保护地区排污权交易制度，在满足环境质量改善目标任务的基础上，企业通过淘汰落后和过剩产能、清洁生产、清洁化改造、污染治理、技术改造升级等产生的污染物排放削减量，可按规定在市场交易。以工业企业、污水集中处理设施等为重点，在有条件的地方建立省内分行业排污强度区域排名制度，排名靠后地区对排名靠前地区进行合理补偿。（生态环境部牵头）

（三）完善水权配置

积极稳妥推进水权确权，合理确定区域取用水总量和权益，逐步明确取用水户水资源使用权。鼓励引导开展水权交易，对用水总量达到或超过区域总量控制指标或江河水量分配指标的地区，原则上要通过水权交易解决新增用水需求。鼓励取水权人通过节约使用水资源有偿转让相应取水权。健全水权交易平台，加强对水权交易活动的监管，强化水资源用途管制。（水利部牵头，自然资源部、生态环境部参与）

（四）健全碳排放权抵消机制

建立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温室气体自愿减排项目优先纳入全国碳排放权交易市场，充分发挥碳市场在生态建设、修复和保护中的补偿作用。引导碳交易履约企业和对口帮扶单位优先购买贫困地区林业碳汇项目产生的减排量。鼓励通过碳中和、碳普惠等形式支持林业碳汇发展。（生态环境部牵头，自然资源部、林草局参与）

（五）发展生态产业

在生态功能重要、生态资源富集的贫困地区，加大投入力度，提高投资比重，积极稳妥发展生态产业，将生态优势转化为经济优势。中央预算内投资向重点生态功能区内的基础设施和公共服务设施倾斜。鼓励大中城市将近郊垃圾焚烧、污水处理、水质净化、灾害防治、岸线整治修复、生态系统保护与修复工程与生态产业发展有机融合，完善居民参与方式，引导社会资金发展生态产业，建立持续性惠益分享机制。（发展改革委、自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、交通运输部、农业农村部、文化和旅游部、林草局、扶贫办按职责参与）

（六）完善绿色标识

完善绿色产品标准、认证和监管等体系，发挥绿色标识促进生态系统服务价值实现的作用。推动现有环保、节能、节水、循环、低碳、再生、有机等产品认证逐步向绿色产品认证过渡，建立健全绿色标识产品清单制度。结合绿色电力证书资源认购，建

立绿色能源制造认证机制。健全无公害农产品、绿色食品、有机产品认证制度和地理标志保护制度，实现优质优价。完善环境管理体系、能源管理体系、森林生态标志产品和森林可持续经营认证制度，建立健全获得相关认证产品的绿色通道制度。（市场监管总局、发展改革委、自然资源部、生态环境部、水利部、农业农村部、能源局、林草局、知识产权局按职责参与）

（七）推广绿色采购

综合考虑市场竞争、成本效益、质量安全、区域发展等因素，合理确定符合绿色采购要求的需求标准和采购方式。推广和实施绿色采购，完善绿色采购清单发布机制，优先选择获得环境管理体系、能源管理体系认证的企业或公共机构，优先采购经统一绿色产品认证、绿色能源制造认证的产品，为生态功能重要区域的产品进入市场创造条件。有序引导社会力量参与绿色采购供给，形成改善生态保护公共服务的合力。（财政部、发展改革委、市场监管总局牵头，生态环境部、水利部、能源局、扶贫办参与）

（八）发展绿色金融

完善生态保护补偿融资机制，根据条件成熟程度，适时扩大绿色金融改革创新试验区试点范围。鼓励各银行业金融机构针对生态保护地区建立符合绿色企业和项目融资特点的绿色信贷服务体系，支持生态保护项目发展。在坚决遏制隐性债务增量的基础上，支持有条件的生态保护地区政府和社会资本按市场化原则共同发起区域性绿色发展基金，支持以 PPP 模式规范操作的绿色产业项目。鼓励有条件的非金融企业和金融机构发行绿色债券，

鼓励保险机构创新绿色保险产品，探索绿色保险参与生态保护补偿的途径。（人民银行牵头，财政部、自然资源部、银保监会、证监会参与）

（九）建立绿色利益分享机制

鼓励生态保护地区和受益地区开展横向生态保护补偿。探索建立流域下游地区对上游地区提供优于水环境质量目标的水资源予以补偿的机制。积极推进资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等补偿方式，选择有条件的地区开展试点。

（发展改革委、财政部、生态环境部、水利部按职责参与）

三、配套措施

健全激励机制，完善调查监测体系，强化技术支撑，为推进建立市场化、多元化生态保护补偿机制创造良好的基础条件。

（十）健全激励机制

发挥政府在市场化、多元化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。（发展改革委、财政部牵头，自然资源部、生态环境部、水利部、农业农村部、林草局参与）

（十一）加强调查监测

加强对市场化、多元化生态保护补偿投入与成效的监测，健全调查体系和长效监测机制。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。加强重点区域资源、环境、生态监测，完善生态保护补偿基础数据。（发展改革委、自然资源部、生态环境部、水利部、农业农村部、统计局、林草局按职

责参与)

(十二) 强化技术支撑

以生态产品产出能力为基础，健全生态保护补偿标准体系、绩效评估体系、统计指标体系和信息发布制度。完善自然资源资产负债表编制方法，培育生态服务价值评估、自然资源资产核算、生态保护补偿基金管理等相关机构。鼓励有条件的地区开展生态系统服务价值核算试点，试点成功后全面推广。(发展改革委、财政部、自然资源部、生态环境部、水利部、农业农村部、统计局、林草局按职责参与)

四、组织实施

强化统筹协调，压实工作责任，加强宣传推广，扎实有序推进市场化、多元化生态保护补偿工作。

(十三) 强化统筹协调

发挥好生态保护补偿工作部际联席会议制度的作用，加强部门之间以及部门与地方的合作，协调解决工作中遇到的困难。有关部门、各地方要加强工作进展跟踪分析，每年向生态保护补偿工作部际联席会议牵头单位报送情况。

(十四) 压实工作责任

各地要将市场化、多元化生态保护补偿机制建设纳入年度工作任务，细化工作方案，明确责任主体，推动补偿机制建设逐步取得实效。各有关部门要加强重点任务落实的业务指导，完善支持政策措施，加强对工作任务的督促落实。

（十五）加强宣传推广

各地各有关部门要加强补偿政策宣传解读，通过现场交流和会议研讨等形式，及时宣传取得的成效，推广可复制的经验。要发挥新闻媒体的平台优势，传播各地好经验好做法，引导各类市场主体参与补偿，推动形成全社会保护生态环境的良好氛围。