

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、保护自然的共识和自觉,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,积极引导社会各界各方参与,推进市场化、多元化补偿实践。逐步完善政府的主导、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多元化、多层次补偿格局初步形成,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、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补助政策。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类生态环境要素系统谋划,依法依规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以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。

## 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区权利义务关系。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 and 生态保护红线等国家生态环境监测点布局,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。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。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,依法依规依纪严格问责、终身追责。

各地区各有关部门要充分认识到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。

# 开放营口勇立潮头再出发

□ 营口日报记者 曹巍 田华 朱琳

九月,初秋中的辽宁省营口市大石桥市黄土岭镇七一村愈发红火,四面八方的游客慕名前来参观学习。

在村党支部书记王乃森的的带领下,记者来到村里修建的红色文化展览馆。一段段文字,一幅幅老照片,一件件文物,将七一村的红色历史娓娓道来。

解放战争时期,七一村属盖平县九区管辖,盘踞在盖平境内的卢家匪帮投靠了国民党反动派,向党的领导发动了攻击,七一村发生了猖狂的反扑,大肆抓捕和杀害我党基层干部和工作人员。丁勇一、吕庆余、王希珍三位革命烈士就在这块红色的乡村土地上生活和战斗过,最后为人民解放事业献出了宝贵的生命。新中国成立后,当地政府用党的生日命名这里为“七一村”。

“一进吕王沟,步步踩石头。土地墙上挂,春秋不收。”这是七一村昔日贫穷面貌的真实写照。

社会主义革命和建设时期,七一村人民继承烈士们的遗志,如火如荼加快发展。1961年,时任中共中央东北局第一书记的宋任穷同志先后两次来到七一村,并根为七一村题写了经济发展的16字要求:“治山治水、植树造林、养猪积肥、科学实验。”

1969年至1974年,七一村学习大寨的经验,大搞农田基本建设,涌现出许多可歌可泣的人物。七一村刘淑云、张永芹、勇术珍等著名的“八大嫂”,以钢铁般的意志参加了吕王公社举行的28次大会战。

但由于缺乏产业支撑,农产品附

加值低,加之地处偏远,交通不便,七一村集体经济发展一度滞后。2015年末,七一村被纳入省级贫困村。

村党支部书记王鹏过日夜走访,最终把目光锁定在村里的红色资源上。2018年,“七一红色文化展览馆”正式落成。通过一番推介,七一村成为大石桥市乃至营口地区的红色“打卡”地。

红色小山村走上绿色致富路。轰轰烈烈的脱贫攻坚中,七一村大力发展菌棒养菇、黑猪养殖、民宿客栈等产业,助力农民脱贫增收。其中,近三分之一的村民从事香菇种植。这个曾经的空壳村,2020年村集体收入达24.2万元,全村产业分红15.99万元,贫困户平均分红1776.7元。

修建4.8公里柏油路,新建文化广场2000平方米,安装路灯249盏……七一村正形成以“红”带“绿”良好发展态势。

“七一村”是营口百年辉煌巨变的一个缩影。营口红色资源丰富,既是辽宁建立中共党组织较早的城市,又是英雄辈出的城市,有红色文化遗址与爱国主义教育基地30多处、省级爱国主义教育基地7处。

红色营口,坐落于渤海岸边、辽河之滨,宛如一颗熠熠生辉的珍珠镶嵌在辽宁沿海经济带的正中。营口地处沈阳和大连之间,总面积5427平方公里,总人口232.8万人,是东北第二大港口城市。

记者了解到,营口曾经是辽宁轻纺工业基地,纺织、印染能力居全省前

列,烟、盐、纸等轻工产品行销全国,1966年试制成功中国第一台汽车万能试验机,1990年生产出中国第一台轮胎平衡仪。

“奋进”“改革”是营口的姿态。“十三五”期间,营口主要经济指标增速位居全省前列,经济总量稳居全省第四位,成为东北地区民营经济最活跃的城市,获评中国(区域)最具投资价值商业中心城市、中国最具幸福感城市。2020年全市地区生产总值达到1325.5亿元,铝制品、钢铁、镁制品、石化、粮油食品五大产业产值突破1900亿元,民营经济总量占比突破81%。

全国第一批沿海开放城市营口,如今沐浴着改革开放再出发。

——鲅鱼圈区获批东北唯一国家先进制造业和现代服务业融合发展试点:

——营口自贸区挂牌运营以来,高标准完成国家改革试验任务,累计推出402项创新政策,33项全省推广,3项全国推广,注册企业突破7200户;

——东北唯一国家骨干冷链物流基地建设城市、跨境电商零售进口试点市、国家跨境电子商务综合试验区……

勇立潮头、敢为人先的营口,与时代同发展、与祖国共奋进,正扎实推进以人民为中心的高质量发展,续写新时代发展的新荣光。

## 短评:

### 以思想破冰引领发展突围

红色营口的蝶变是我国实现历史性变革、取得历史性成就的一个生动缩影。“我们党的每一段革命历史,都是一部理想信念的生动教材。”回眸这段历程,我们深受震撼、深受启迪。

当前,我们面临世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴战略全局。胸怀“两个大局”,关键是做好自己的事情。习近平总书记指出,改革开放是决定当代中国命运的关键一招,也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。我们应该有这样的战略清醒和自觉。

“中国开放的大门必将越开越大。”走好新时代长征路,我们必须发扬革命传统,传承红色基因,牢记初心使命,以昂扬的精神状态推动改革不停顿、开放不止步。我们必须坚持发展是硬道理,坚持敢闯敢试、敢为人先,以思想破冰引领发展突围,坚定答好新时代答卷。(曹巍)



# 党建引领聚力 推进移风易俗

(上接第一版)

“以前我们都羡慕城市的生活,现在轮到城里人羡慕我们的生活了,环境优美、空气清新、乡风文明,每天心情都很舒畅。”据书恒焦介绍,因为村里环境越来越好了,有好几个已到镇上或县城买房的村民,现在又回村里建新房子住。

经过几年的打磨,和律村不但于2018年整村脱贫摘帽,还先后获评“全国一村一品示范村”“全国乡村特色产业亿元村”“全国脱贫攻坚先进集体”等荣誉称号。村党委先后获评自治区五星级基层党组织,2016-2019年度来宾市先进基层党组织。

**感党恩 跟党走·党史知识大家答**  
自治区党委党史学习教育领导小组办公室主办

976.2020年9月8日,习近平总书记在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话中强调,\_\_\_\_,同中华民族长期形成的特质禀赋和文化基因一脉相承,是爱国主义、集体主义、社会主义精神的传承和发展,是中国精神的生动诠释。  
A.伟大的奉献精神 B.伟大的抗疫精神 C.伟大的奋斗精神  
977.1967年2月前后,谭震林、陈毅、叶剑英等老一辈革命家在不同会议上对“文化大革命”的错误做法提出强烈批评。这次抗争后来被诬为“\_\_\_\_”而受到压制和打击。  
A.二月逆流 B.二月风暴 C.二月运动  
978.1976年10月6日,中共中央政治局执行党和人民的意志,采取断然措施,一举粉碎“\_\_\_\_”。延续十年之久的“文化大革命”结束。  
A.四人帮 B.林彪反革命集团 C.高岗分裂活动  
979.1977年4月10日,邓小平致信华国锋、叶剑英并中共中央。针对“\_\_\_\_”的错误观点,指出:我们必须世世代代地用准确的完整的毛泽东思想来指导我们全党、全军和全国人民。  
A.两个务必 B.两个凡是 C.两个决议  
980.1977年10月26日,自治区在\_\_\_\_开始进行高等学校、中等专业学校恢复文化考试招生试点工作。试点在12月6日结束,取得圆满成功。  
A.梧州 B.百色 C.玉林

(标准答案请关注第197期)

## 第196期

第195期正确答案:971.C 972.C 973.A 974.A 975.C

**学党史 践“三新” 促发展·中共来宾历史天天谈**  
中共来宾市委党史研究室 来宾日报社 主办

## 第139期

改革开放时期和社会主义现代化建设新时期  
(1978年12月—2012年11月)

1996年

4月16日 柳州地区乡(镇)党委、人大换届选举,“撤所改委”(即撤销村公所改设村民委)试点工作在象州县进行。地区就“撤所改委”工作在象州县举办试点工作培训班。

4月23日 中共中央组织部组织局原副局长彭声高、处长常毓兴、副处长李博到柳州地区检查农村基

层组织建设工作,并和基层干部座谈,共商新时期的发展党员工作。中组部组织局领导对今后的发展党员工作提出具体要求:一是在发展社会主义市场经济条件下,更应该注重发展党员工作,发展党员是讲政治的具体表现;二是要进一步拓宽思路和视野,扩大入党积极分子队伍;三是要抓好流动党员的管理工作。