

生态保护补偿条例

(公开征求意见稿)

第一章 总 则

第一条 【立法目的】为落实生态文明战略，保护和改善生态环境，提升生态保护效益，引导生态受益者履行补偿义务，激励生态保护者保护生态环境，构建生态保护者和受益者良性互动关系，推动经济社会可持续发展，根据有关法律，制定本条例。

第二条 【定义和适用范围】本条例所指生态保护补偿是指采取财政转移支付或市场交易等方式，对生态保护者因履行生态保护责任所增加的支出和付出的成本，予以适当补偿的激励性制度安排。

本条例适用于中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域。

第三条 【基本原则】生态保护补偿应当坚持政府主导与市场运作相结合，鼓励公众、企业等各类社会主体积极参与。按照权责一致、分类分级的方式开展，做好各类型、各层级生态保护补偿政策的衔接配合，形成共同推动生态保护工作的合力。

第四条 【部门职责】国务院发展改革、财政、自然资源、生态环境、水行政、住房和城乡建设、农业农村、林业和草原等主管

部门按照各自职能，负责组织实施本领域生态保护补偿工作，国务院人力资源和社会保障、国有资产监督管理、税务、统计、能源、金融、扶贫等主管部门依据职责对生态保护补偿工作予以支持。

第五条 【地方职责】省级人民政府负责本行政区域内生态保护补偿工作的组织领导，制定生态保护补偿规章，统筹、协调和组织实施本区域生态保护补偿工作。

省级以下人民政府应将生态保护补偿工作纳入重要议事日程，健全生态保护补偿配套制度体系，落实各项生态保护补偿政策。

第二章 国家财政补助机制

第六条 【一般规定】国家建立政府主导的生态保护补偿机制，对重要自然生态系统的保护，以及划定为重点生态功能区、自然保护区等生态功能重要的区域予以国家财政补助。

国务院财政、发展改革、自然资源、生态环境、水行政、住房和城乡建设、农业农村、林业和草原主管部门负责制定具体的生态保护补偿管理办法，综合考虑生态环境状况、生态保护目标、经济发展水平、财政承受能力、生态保护成本和生态保护成效等因素，依据自然资源调查监测、确权登记和资产清查统计，以及生态环境监测结果，确定中央财政的补偿范围、补偿标准、补偿水平、补偿对象和补偿方式等，建立补偿效果监督评估机制。

国务院自然资源、生态环境、水行政、住房和城乡建设、农业农村、林业和草原主管部门应定期开展自然生态系统状况调查、生

态环境监测，做好与自然资源调查监测、地理国情调查之间的衔接，对生态保护补偿政策的实施效果开展评估，会同国务院财政主管部门根据评估结果合理调整生态保护补偿范围和水平。

补偿对象确定为耕地、林地、草地权利人的，县级以上人民政府或者其委托单位应当与权利人签订补偿协议，明确补偿关系中各方的权利义务，约定违约责任。

鼓励地方各级人民政府结合实际，在中央补助基础上进一步加大生态保护补偿力度。

第七条 【森林补偿】 国家实施公益林生态保护补偿。

为维护森林生态系统功能、加强森林资源保护，国家对公益林保护主体按照规定的标准予以补偿。

国家根据生态保护的需要，将森林生态区位重要或者生态状况脆弱，以发挥生态效益为主要目的的林地和林地上的森林划定为国家级公益林或地方级公益林，中央和地方财政分别安排资金，用于国家级公益林和地方级公益林的保护、管理和非国有公益林地权利人的经济补偿等。国务院林业和草原、财政主管部门负责制定具体管理办法。

第八条 【草原补偿】 国家实施草原生态保护补偿。

为保护和合理利用草原，国家根据草原生态状况、生态地位重要程度、牧民生活水平等因素，科学划定禁牧、休牧和草畜平衡草原，引导草原承包经营者和使用者降低草场利用强度，对其增加的生产成本，按照规定的标准予以补偿。

国务院林业和草原、农业农村、财政主管部门负责确定禁牧、休牧和草畜平衡草原的总量、分省规模，明确划定原则、划定方式和实施期限，负责制定实施草原生态修复治理政策。

国务院农业农村、财政主管部门综合考虑草地权利人因实施禁牧、休牧和草畜平衡而增加的生产成本、以及中央财政承受能力等因素，引导草地权利人转变草牧业生产方式，减少对草原的过度依赖，保护草原生态。

省、自治区、直辖市人民政府负责统筹推进所辖区域的草原生态保护工作，研究制定本辖区的禁牧、休牧和草畜平衡草原地方财政补偿管理办法。

第九条 【湿地补偿】 国家实施湿地生态保护补偿。

为保护湿地生态系统，维护湿地生态功能及生物多样性，国家可对湿地保护主体付出的生态保护成本给予适当补偿。国务院湿地、水行政、财政主管部门负责确定中央层面开展湿地生态保护补偿范围、对象和年度补偿规模等。

省、自治区、直辖市人民政府负责统筹推进所辖区域的湿地保护工作，研究制定本辖区的湿地生态保护补偿政策，明确补偿的范围、对象和补偿标准等。

第十条 【水流补偿】 国家实施水流生态保护补偿。

为保护和合理利用水资源，维系河流湖泊生态健康，保障国家水生态环境安全，国家可对水流生态保护主体给予适当补偿。

国务院发展改革、财政、水行政、生态环境主管部门负责研究

制定水流生态保护补偿管理办法，针对江河源头区、重要水源地、重要河口、水土流失重点防治区、蓄滞洪区、受损河湖等重点区域，进一步明确补偿范围、标准和方式。

第十一条【荒漠补偿】 国家实施荒漠生态保护补偿。

为加强荒漠植被保护，维护荒漠生态系统稳定，国家根据荒漠生态区位、功能、经济社会发展水平，将暂不具备治理条件和因保护生态需要不宜开发利用的干旱、半干旱地区低盖度植被和人为活动较为频繁的沙漠周边、戈壁划定为沙化土地封禁保护区。

国家对沙化地区封禁保护主体予以适当补偿。国务院林业和草原、财政主管部门负责制定具体管理办法。

第十二条【内陆和近海重要水域休禁渔补偿】 国家实施内陆和近海重要水域休禁渔补偿。

为保护内陆水域与海洋生态环境，维护生态系统平衡，国家在水生生物资源衰退严重的内陆和近海重要水域实行休禁渔制度，引导从事捕捞作业的单位和个人减船转产，减少捕捞量、降低捕捞强度，对其收益损失按照规定的标准予以补偿。

国家实行休禁渔制度，国务院渔业主管部门根据渔业资源状况、水生生物繁殖生长规律以及重点物种、水产种质资源保护等方面的需要，设立我国海域和重要流域、湖泊休禁渔制度，相关省、自治区、直辖市人民政府负责落实。

国家实行捕捞单位和个人减船转产补助。国务院渔业主管部门提出国内压减捕捞机动渔船船数、捕捞能力的年度总规模和分省规

模。国务院财政、渔业主管部门根据压减渔船规模、捕捞收益损失、中央财政承受能力等因素确定中央财政补助标准，中央财政按照压减渔船捕捞能力对相关省、自治区、直辖市予以补助。补助资金主要用于回购捕捞权、专用设备报废拆解、社会化服务和直接发放给符合条件的退捕单位和个人。

第十三条 【耕地补偿】 国家实施耕地生态保护补偿。

为有序推进耕地休养生息、促进农业可持续发展、保障国家粮食安全，国家划定轮作休耕区域，引导耕地权利人调整耕种方式和种植结构，减轻耕地生态系统的压力，减少水资源使用量，对其因承担轮作休耕任务而造成的收益损失予以补助。

国务院农业农村、财政、发展改革、水行政主管部门根据耕地质量、水资源保障程度和粮食供求状况等因素划定轮作休耕区域，合理确定轮作休耕期限。

国务院农业农村、财政主管部门应当根据耕地生态系统恢复状况、粮食供求关系等因素确定年度轮作休耕总规模及分省指标，省、自治区、直辖市人民政府负责落实。国务院财政、农业农村主管部门应当根据轮作休耕区域原有种植收益、土地管护投入等确定轮作休耕补偿标准，依据分省轮作休耕规模对有关省、自治区、直辖市予以补偿，由地方统筹用于支持开展轮作休耕的耕地权利人。

对位于核心水源地等生态功能重要区域内的耕地，因生态保护需要而限制耕种方式、影响耕种面积等造成的收益损失，省、自治区、直辖市人民政府应对耕地权利人予以补助。

第十四条 【重点生态功能区补偿】 国家实施重点生态功能区保护补偿。

重点生态功能区是生态功能重要或生态环境脆弱，资源环境承载能力较低，以提供生态产品为主体功能，保障国家生态安全的重要区域。全国国土空间规划确定国家重点生态功能区，省级国土空间规划确定省级重点生态功能区。

中央财政设立国家重点生态功能区转移支付，引导地方人民政府加强生态环境保护，提高重点生态功能区所在地的基本公共服务保障能力。国务院财政主管部门负责制定重点生态功能区转移支付管理办法，明确转移支付的支持范围和转移支付资金的分配方式，负责将转移支付资金拨付到省、自治区、直辖市。地方各级人民政府应做好资金分配和监管工作，将转移支付资金用于与保护生态环境和改善民生等相关的支出。

地方各级人民政府可比照国家重点生态功能区的管理方式，建立地方财政重点生态功能区转移支付。

第十五条 【自然保护地补偿】 国家实施自然保护地保护补偿。

为保护好我国自然遗产最珍贵、自然景观最优美、自然资源最丰富、生态地位最重要的区域，保护好自然资源、生物多样性和维护生态平衡，国家对依法划定的各类自然保护地予以生态保护补偿。

中央和地方财政分别安排转移支付，分级分类对自然保护地保护主体给予适当补偿，根据自然保护地规模和管护成效合理确定转

移支付规模。

国家建立国家级海洋自然保护区、海洋特别保护区生态保护补偿制度。

国家探索建立生态保护红线补偿制度。

第三章 地方政府合作机制

第十六条 【生态保护补偿协议签订】 国家鼓励区域间通过协商谈判等方式建立生态保护补偿机制，实现生态保护和治理的成本共担、合作共治、效益共享。

国务院财政、发展改革、生态环境、水行政、自然资源、农业农村、林业和草原等主管部门负责省际间生态保护补偿机制建设的统筹指导和协调，负责支持省级地方人民政府加快建立生态保护补偿机制，推动重要区域省际间建立跨界生态保护补偿机制，督促省级地方人民政府签订生态保护补偿协议。

地方各级人民政府负责所辖区域间生态保护补偿机制建设的组织实施、统筹指导和协调，负责支持所辖区域间加快建立生态保护补偿机制，督促有关地方政府签订生态保护补偿协议。

地方各级人民政府应在生态功能重要、生态环境问题突出、保护和受益关系明确的领域，建立区域间生态保护补偿机制。在关系饮用水水源地安全的区域，地方各级人民政府应当加快建立区域间生态保护补偿机制。

第十七条 【生态保护补偿协议规定】 生态保护补偿协议内容一

般包括签约主体概况、协议目的和原则、实施补偿的区域范围和预期目标、监测指标、生态保护补偿基准、补偿方式和调整周期、协议期限和续约条件、违约责任等。协议内容的确定应综合考虑生态保护现状、保护治理成本投入、生态保护改善收益、财政承受能力等因素。

鼓励协议各方根据当地实际需求及操作成本等，协商选择资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等补偿方式。依法签订的生态保护补偿协议，对各方具有约束力。生态环境质量未达到国家和地方标准的，不得以违约责任取代法定责任。生态补偿资金应当主要用于补偿因保护生态环境而利益受损的地方政府、企业和个人。

第十八条 【生态保护补偿协议保障】 国务院自然资源、生态环境、水行政、农业农村、林业和草原等主管部门负责每年公布省际间生态保护补偿协议约定的监测指标评估结果。地方各级人民政府有关主管部门负责每年公布所辖区域间生态保护补偿协议约定的监测指标评估结果。生态环境、水行政主管部门负责评估水环境、水生态和水资源状况，林业和草原、自然资源主管部门负责评估森林、草原、湿地的保护情况，农业农村主管部门负责评估农业面源污染、农村人居环境整治、生物完整性等情况，自然资源主管部门负责评估海域海岛生态改善和保护情况。协议相关地方人民政府依据年度评估结果履行约定。协议期满后，协议各方应根据评估结果协商签订新一轮生态保护补偿协议。

国务院发展改革、财政等主管部门在规划、政策、资金、项目等安排上应向已建立区域间生态保护补偿机制且取得显著成效的区域予以支持。中央财政根据协议约定的监测指标评估结果、财政承受能力等因素，对省际间生态保护补偿机制建设成效显著的予以阶段性奖励。地方各级人民政府根据协议约定的监测指标评估结果、财政承受能力等因素，对所辖区域间生态保护补偿机制建设成效显著的予以奖励。

第十九条 【重要流域补偿】国家推动建立重要流域生态保护补偿机制。

国务院财政、发展改革、自然资源、生态环境、住房和城乡建设、水行政、农业农村、林业和草原等主管部门应根据国家区域发展重大战略、流域社会经济发展和生态环境保护状况、中央财政承受能力等，加强对建立长江、黄河等重要江河生态保护补偿机制的统筹指导、协调和支持，加快推进长江、黄河等重要江河全流域生态保护补偿机制建设。长江、黄河等重要江河沿线相邻省、自治区、直辖市人民政府应按照承担的生态保护职责和任务，加快签订区域间生态保护补偿协议。

国家鼓励重要湖泊所在地加快建立生态保护补偿机制。重要湖泊及重要湖泊出入湖河流所在的地方各级人民政府应积极签订湖泊生态保护合作协议，合理确定湖泊水生态环境改善目标，测算湖泊水生态环境治理投入，根据湖泊水生态保护修复成本、水污染贡献、水资源使用量、资源性收益等因素确定治理资金分担比例和支

出方向，约定协议期限、续约条件和违约责任。国务院财政、发展改革、自然资源、生态环境、住房和城乡建设、水行政、农业农村、林业和草原等主管部门应根据国家区域发展重大战略、湖泊生态功能定位、生态环境保护现状等因素，加强对建立重要湖泊生态保护补偿机制的统筹指导、协调和支持。

国家探索建立大型引调水工程对口协作机制。国务院财政主管部门应加大对在国家水资源配置格局中具有全局作用的大型引调水工程水源区的财政转移支付力度。地方各级人民政府可比照建立所辖区域内重要水源工程和重要饮用水水源地生态保护补偿机制。

第四章 社会主体交易机制

第二十条 【水能资源开发补偿】国家探索建立水能资源开发生态保护补偿机制。

为促进河流生态保护，国务院发展改革、能源、国有资产监督管理等主管部门和省级人民政府应做好统筹指导和协调，水电开发企业与项目所在地人民政府、农村集体经济组织探索建立水能资源开发生态保护补偿机制，积极开展生态保护与修复。

第二十一条 【资源使用权交易】国家探索建立用水权交易机制。

为节约资源和保护环境，推动资源可持续利用，国家应依托公共资源交易平台探索建立用水权等资源使用权利的市场化交易机制，健全激励约束机制，协调不同类型资源使用主体之间的关系，

提高资源利用效率，实现资源使用的优化配置。

国务院发展改革、水行政主管部门按职责分工组织制订跨省江河流域水量分配方案及分省用水总量控制指标；省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门组织制订省内跨市县江河水量分配方案及分市县用水总量控制指标。县级以上人民政府应当结合水量分配方案、用水总量控制指标、区域用水现状实施用水权初始分配。鼓励用水权跨区域、跨流域、跨行业以及用水户之间流转。

第二十二条 【排污权交易】 国家探索建立排污权交易机制。

为减少污染物排放总量，减轻人类活动对生态环境的影响，国家应依托公共资源交易平台探索建立排污权的市场化交易机制，健全激励约束机制，协调不同类型排放主体之间的关系，降低污染治理社会成本，激励企业技术创新，提高污染防治效果。

省、自治区、直辖市人民政府应当制定排污权交易管理办法，负责确定重点排放行业 and 单位，细化完善管理措施。

第二十三条 【绿色产业发展支持机制】 国家探索建立绿色产业发展支持机制。

国务院市场监督管理主管部门负责统一发布绿色产品评价标准清单和认证目录，统一绿色产品标识，组织开展绿色产品认证并向社会公布绿色产品认证结果，建立绿色产品评价标准和认证实施效果的指标量化评估机制，健全绿色产品认证结果符合性追溯机制，营造有利于促进绿色消费的市场环境。

国务院住房和城乡建设主管部门负责建立完善绿色建筑标识

管理制度，统一全国认定标准和标识式样，组织开展绿色建筑认定，公布绿色建筑项目名录，营造有利于促进绿色建筑发展的市场环境。

国务院金融主管部门负责制定完善绿色金融政策框架体系，引导金融机构创新金融产品与服务，在依法合规、风险可控、商业可持续的前提下，支持绿色产业和绿色技术发展，促进经济向绿色转型。

国务院发展改革、财政、金融主管部门引导国际金融组织，支持金融机构按照市场化原则，在国家重大战略区域为生态保护项目提供融资支持。

第五章 保障机制

第二十四条 【协调机制】国家建立生态保护补偿工作部际联席会议制度。联席会议由发展改革委、财政部、自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、水利部、农业农村部、人民银行、税务总局、统计局、能源局、林草局、扶贫办组成。

生态保护补偿工作部际联席会议负责研究解决生态保护补偿机制建设中的重大问题；编制年度生态保护补偿工作报告，总结交流推广地方经验；适时对条例的执行情况进行评估，视评估情况提出条例修订建议。

地方各级人民政府应当建立生态保护补偿工作联席会议制度，协调解决生态保护补偿工作中的重大问题。

第二十五条 【考核评价】生态保护补偿工作部际联席会议组成部门负责对省级人民政府开展生态保护补偿政策实施效果进行年度评价并公开发布，对真抓实干、成效明显的省份予以督查激励。

第二十六条 【社会主体】鼓励社会力量参与生态保护补偿机制建设，推进生态保护补偿市场化发展。

生态保护补偿工作部际联席会议组成部门对积极参与生态保护补偿工作，认真履行社会责任的公民、法人或者其他组织，按照国家有关规定予以表彰奖励。

生态保护补偿工作部际联席会议组成部门应通过典型示范、展览展示、经验交流等形式加大对生态保护补偿政策和实施效果的宣传，营造保护环境、人人有责的良好氛围，保障社会公众对生态保护补偿工作的知情权、参与权。

第二十七条 【信息公开与责任追究】生态保护补偿工作部际联席会议组成部门和地方各级政府应向社会公开生态保护补偿政策，将关系群众切身利益的生态保护补偿资金使用管理办法、补偿资金发放的范围、具体的补偿标准等内容以适当方式予以公开，接受社会各界的监督。

相关部门及其工作人员在生态保护补偿工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，由其所在单位或者上级主管部门对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

获得生态保护补偿资金的法人或者其他组织未依法或者按照

约定履行生态保护责任的，县级以上人民政府相关职能部门应当责令其限期改正；逾期未改正的，县级以上人民政府财政主管部门可以缓拨、减拨、停拨或者追回生态保护补偿资金，相关违约信息纳入该主体信用记录，并共享至全国信用信息共享平台。

违反本条例规定，通过重复、虚假申报等方式而获得生态保护补偿资金的，县级以上人民政府相关职能部门应当依法追回生态保护补偿资金，并将相关主体认定为生态保护补偿领域严重失信主体名单，共享至全国信用信息共享平台，由各相关部门实施失信联合惩戒。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六章 附则

第二十八条 本条例自XXXX年XX月XX日起施行。