

《生态保护补偿条例（公开征求意见稿）》 起草说明

为贯彻落实党中央、国务院关于构建生态文明体系的决策部署，推动保护和改善生态环境，加快形成符合我国国情、具有中国特色的生态保护补偿制度体系，经过前期调研、专家论证、广泛征求意见，国家发展改革委同有关部门和地方起草形成了《生态保护补偿条例（公开征求意见稿）》（以下简称《条例》）。现将有关情况说明如下：

一、制定《条例》的必要性和可行性

（一）制定《条例》是构筑国家生态安全屏障和协调区域发展的重要制度保障

党中央、国务院一直高度重视生态保护补偿机制建设工作，特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，将生态保护补偿机制作为落实生态文明战略的重要举措，作出了一系列重大部署和安排。党的十九大提出了落实生态文明战略、建设美丽中国的新要求。十九届四中全会提出要全面落实生态补偿制度，十九届五中全会提出要完善市场化、多元化生态补偿。2019年，习近平总书记召开中央财经委第五次会议时，明确指出要全面建立生态补偿制度，健全区际利益补偿

机制和纵向生态补偿制度。经过多年的实践和探索，我国生态保护补偿机制建设取得了显著成效，重点领域生态保护补偿基本实现全覆盖，重点区域生态保护补偿取得新突破，市场化、多元化生态保护补偿取得新进展，在推动全国生态系统保护、促进区域协调发展、巩固脱贫攻坚成果等方面发挥了重要的作用，充分彰显了社会主义国家的制度优势。贯彻落实党中央、国务院的决策部署，加快制定《条例》，把生态保护补偿各项工作纳入法制化轨道，是保护和改善生态环境，促进区域协调发展的重要支撑，是建设美丽中国、推动生态文明建设实现新进步的制度保障。

（二）生态保护补偿制度建设成果亟待通过《条例》予以巩固

近年来，我国生态保护补偿制度建设成果丰硕。2016年，国务院办公厅印发《关于健全生态保护补偿机制的意见》（国办发〔2016〕31号，以下简称《意见》），明确了健全生态保护补偿的指导思想、基本原则和总体目标，搭建了我国生态保护补偿制度的框架体系。按照《意见》要求，有关部门加强统筹指导，密集出台了一系列生态保护补偿的政策文件，其中，既有针对流域、长江经济带等重点领域、区域生态补偿的工作部署，如《关于加快建立流域上下游横向生态补偿机制的指导意见》《中央财政促进长江经济带生态保护修复奖励政策实施方案》《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》，也有对市场化、多元化生态补偿的推进计划，如《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》，还有对生态综合补偿试点的工作安排，如《生态综合补偿试点方案》。

有关地方根据自身实际也制定了很多生态保护补偿的制度性文件，如《福建省重点流域生态保护补偿办法》《安徽省建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动方案》。为巩固现有的生态保护补偿机制建设成果，有必要加快制定《条例》，全面系统总结各领域生态保护补偿的成熟经验，将经过实践验证、行之有效的政策制度上升到行政法规层面予以固定和强化，稳定生态保护各方预期，推动生态文明建设再上新台阶。

（三）生态保护补偿实践面临的问题亟待通过立法予以破解

习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上指出要解决生态补偿资金使用不够精准的问题。现阶段，虽然中央财政每年安排大量的生态补偿资金，但部分地区仍存在农牧民生产生活方式转变慢、地方保护投入力度不够等问题。特别是跨行政区域水污染问题依然突出，很多地方迫切希望建立补偿机制，但上下游地区诉求不同、协调困难，仅靠同级政府自主协商难以达成共识。下游地区普遍认为现有水质状况差，不愿付费，担心支付补偿资金后难以监督和推动上游的生态保护工作；上游地区认为自己为保护流域水质付出大量努力，丧失很多发展机会，下游地区理应补偿。即使已经建立横向补偿的区域，补偿方式也较为单一，投入大多以财政资金为主，产业扶持、技术援助、人才支持、就业培训等多元化补偿方式尚未得到应有的重视，优惠贷款、社会捐赠等其他渠道投入生态补偿方面的资金规模也偏小。从解决生态保护补偿实践中的问题难题出发，有必要加快制定《条例》，进一步规范补偿机制建立、补偿机制实

施、补偿效果评估、市场参与路径等关键流程，为生态保护补偿实践工作提供更为精准的政策指引。

（四）生态保护补偿立法的各方面条件已经基本成熟

2014年，全国人大常委会修订了《环境保护法》，明确提出国家建立、健全生态保护补偿制度。根据《立法法》的相关规定，国务院可为执行《环境保护法》中关于国家建立、健全生态保护补偿制度的规定，制定具有操作性的行政法规。《森林法》《草原法》《海洋环境保护法》《水污染防治法》等专门法对国家建立森林、草原、海洋、水环境等领域生态保护补偿机制也提出了明确要求。这些法律法规为《条例》制定提供了立法依据。有关地方积极探索生态保护补偿立法的有效形式，南京市、苏州市、无锡市制定实施《南京市生态保护补偿办法》《苏州市生态补偿条例》《无锡市生态补偿条例》，结合地方实际对生态保护补偿机制建设和运行提出了规范性要求。同时，社会各界热切期盼出台条例，立法已经具有广泛的社会共识基础。近年来，全国人大代表、政协委员等社会各界一直高度关注、大力呼吁生态保护补偿立法，多次通过建议提案等不同方式提出国家层面加快制定条例的意见建议。各领域专家学者也积极建言献策，在发表的各类书籍、论文、报告中提出加快生态保护补偿立法的相关政策建议。制定《条例》已具备各方面条件，立法时机基本成熟。

二、《条例》起草过程

《条例》起草工作，大致经历了4个阶段。

（一）启动阶段。根据《国务院办公厅关于进一步健全生态保护补偿机制的意见》，2020年2月，国家发展改革委牵头拟定了《〈生态保护补偿条例〉起草工作方案》，组建了条例起草组和专家组，明确了起草工作的责任分工、时间表和路线图，正式启动起草工作。

（二）研究准备阶段。3月，组织有关部门和地方开展十三项立法专题研究，并同步推进条例起草工作。4—5月，组织召开条例起草工作专家视频座谈会和特定领域专题视频座谈会，听取专家学者和行业主管部门对条例总体思路和基本框架的意见。

（三）草案起草阶段。6月，召开4次部门座谈会，与财政部、自然资源部、生态环境部等20个部门和专家组的有关同志深入研讨条例框架内容和具体表述，起草形成《条例（草案建议稿）》。

（四）征求意见阶段。7—9月，书面征求有关部门和地方的意见，分别走访财政部、自然资源部、生态环境部等6个主要部门，逐条就所提意见进行沟通衔接，修改形成《条例（征求意见稿）》。10—11月，召开地方座谈会，进一步沟通条例起草的总体思路，安排部署下一步工作。同时，再次征求有关部门和地方的意见，在充分协调和吸纳各方面意见的基础上，修改形成《条例（公开征求意见稿）》，拟面向社会公开征求意见。

三、《条例》起草思路

《条例》是我国首部以生态保护补偿命名并作为立法追求的法律文件，其颁布具有里程碑意义。《条例》坚持以习近平生态文明思想为指导，全面贯彻落实党的十八大以来党中央、国务院关于生

态环境保护的重要决策部署，系统总结生态保护补偿机制建设的阶段性成果，为不断巩固和发展生态保护补偿实践成果，实现良好生态环境这一最普惠的民生福祉贡献中国智慧。起草过程主要坚持如下基本要求。

第一，坚持巩固成效与鼓励探索相结合。对生态保护补偿实践中普遍成熟的经验和积极成效进行吸纳和提炼，通过具体制度予以确立。对于局部地区或某领域刚开始探索的生态保护补偿活动，则不纳入条例规范范围，为其改革创新留出空间，以接受实践检验。

第二，坚持国家统筹协调与地方自主探索相结合。一方面，对于自然生态系统、重点生态功能区和重要流域补偿，强调国务院及其主管部门引导、协调、建立各领域补偿制度和标准，明确地方政府的贯彻落实和协议签订义务；另一方面，鼓励地方政府自主协商谈判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。

第三，坚持政府主导和多元市场主体参与相结合。《条例》不仅明确了相关政府及部门在引导市场化补偿建立和搭建市场参与平台方面的职责，还注重激励个人、企业和其他组织积极融入市场化补偿交易，激发社会主体参与并鼓励竞争。

第四，坚持普遍性与特殊性结合。《条例》不仅是调整生态保护补偿活动的基础性、专门性的行政法规，还是生态保护补偿领域普遍问题与特殊问题相结合的规范体系，既对补偿共性问题作出了一般规定，还兼顾了不同自然生态系统、各类重点区域及市场化补

偿的特殊性。

四、《条例》的主要内容

制定《条例》的目标在于厘清法律关系，确定各方的权利义务，分配利益主体的合法利益，推进生态环保合作并维护良好的环境资源利用秩序。《条例》共6章、28条，各章依次为总则、国家财政补助机制、地方政府合作机制、社会主体交易机制、监督管理以及附则。主要内容如下：

第一章，总则。本章主要规定了统领各分则的立法目的、定义、适用范围、基本原则、国务院部门职责和地方职责。立法目的条款，厘清了生态保护补偿的最终目的是保护和改善生态环境，直接目的是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。立法定义条款明确生态保护补偿，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。基本原则是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。国务院部门职责旨在明确国家层面生态保护补偿政策制定和统筹管理的机构和部门分工。地方职责旨在确定省级地方政府对生态保护补偿的统一组织和协调功能，以及省级以下地方政府的贯彻落实机制。

第二章，国家财政补助机制。本章主要规定了中央和地方各级

政府对重要生态系统、生态保护重点区域予以补偿的内容，突出政府在生态保护补偿中的主导性作用。

一是在一般规定中，条文内容强调了国务院有关部门和地方政府在生态系统保护，加大对生态保护主体补助等方面的义务和职责，并对标准的制定和补偿协议要求作出了规范。

二是针对森林、草原、湿地、水流、荒漠、海洋、耕地等重要自然生态系统的补偿，既吸收了自然资源专门法的规定，也将实施较好的国家法规政策纳入进来，进一步细化和完善了重要生态系统的补偿政策。针对普遍存在的补偿周期过短问题，明确了经过评估决定补偿周期是否延长的程序。针对不签订补偿协议或协议签订不规范的现实困境，要求政府实施各类补偿均应当和生态保护者签订协议。

三是对于重点生态功能区和自然保护区等生态功能重要区域予以补偿的制度设计，旨在突出补偿区域划定和央地的财政转移支付义务，以稳定资金来源。为与不同类型自然生态系统的补偿对象有所区别，体现各有侧重的原则，将重点生态功能区补偿的对象明确为地方各级人民政府，核心是提高地方的基本公共服务保障能力。同时，提出依据事权划分原则健全自然保护区补偿机制，由中央和省级政府分别出资予以支持。考虑到生态保护红线划定和管理办法仍在制定过程中，在《条例》中仅提出探索建立生态保护红线补偿制度的原则性要求。

第三章，地方政府合作机制。本章主要规定地方各级政府相互

之间开展生态保护补偿的内容，体现地方各级政府作为生态保护与修复的主体，积极发挥协商合作的作用，具体内容涵盖了协议签订、协议规定、协议保障等三项一般规定，以及重要流域建立生态保护补偿机制的具体要求。

一是通过一般规定确立了区域间政府开展生态保护补偿合作的一般规则，界定了在推动地方合作中国务院主管部门和地方政府的责任，围绕协议这一促成区域合作的关键机制在协议签订、协议内容、协议实施评价和监督等方面予以了系统规范。同时，强调违约责任不得取代法定责任。

二是在重要流域补偿机制中，对于重要江河，坚持统筹谋划、协同推进，立足于全流域生态环境保护的整体性，由国务院主管部门制定重要江河生态保护补偿的指导性文件，推动地方共同抓好大保护、协同推进大治理；对于重要湖泊，突出地方的主体责任，充分发挥湖泊所在地方各级政府在推进湖泊生态环境保护方面的主体作用，国务院主管部门加强统筹指导、协调和支持；对于重要水源工程，强调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加大财政转移支付力度，地方各级人民政府可比照建立相关补偿机制。

三是为确保重要流域生态保护补偿的顺利实施，要求相关政府签订补偿协议，明确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，建立公平、透明、常态化、可预期的生态保护补偿机

制。

第四章，社会主体交易机制。本章主要规定了社会各类主体通过多种形式参与生态保护补偿的方式，具体内容包括了水能资源开发补偿、资源使用权交易、排污权交易和绿色产业发展支持机制等。水能资源开发补偿侧重于激励水电开发企业与所在地政府、农村集体经济组织建立收益分配机制，打造利益共同体。资源使用权交易、排污权交易和绿色产业发展支持机制重在强调国家建立相关体系或交易机制，并突出国务院主管部门的引导和支持作用，不断培育市场主体，尽快健全市场化、多元化生态保护补偿机制。

第五章和第六章，监督管理和附则。主要规定了协调机制、考核评价、社会主体、法律责任、实施时间。生态保护补偿活动的综合性、生态环境的整体性要求对生态保护补偿工作进行统筹考虑，条例明确国家和地方层面应建立联席会议制度。同时，条例规定了补偿效果评价、社会主体参与的激励机制和行政主体、补偿对象的法律责任，作为重要的激励和约束保障。

五、征求意见采纳情况

《条例》征求了 20 个部门及各省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团的意见。

部门共提出 71 条意见，其中大部分意见已采纳，未采纳的意见主要包括以下两类：一是部分意见涉及的问题应按照现有的法律法规推进，不属于生态保护补偿的范围，不宜纳入条例予以规范；二是部分意见内容涉及的问题，现阶段不宜在条例中作过于具体的

规定，以为下一步工作推进留出空间。地方所提意见主要包括三个方面，一是个别地区要求拓宽生态保护补偿范围和领域的诉求；二是对国务院有关部门的职责调整意见；三是地方政府职责表述的修改完善。对于个别地区要求拓宽生态保护补偿范围和领域的诉求、国务院有关部门的职责调整意见，已向有关省区作了解释说明，已达成一致意见。对于地方政府职责表述的修改意见，我们已在修改中予以采纳。未采纳意见经与有关部门、地方充分沟通协商，已基本达成一致。

六、需要说明的问题

（一）关于生态保护补偿的范围

《条例》首先界定了补偿对象为生态保护者；补偿原因源于生态保护者的保护行为，且将行为界定于履行国务院有关部门或地方各级政府确定的生态保护任务范围内，同时明确补偿标准设定的原则为因履行确定的职责所增加的支出或付出的成本；补偿方式为财政转移支付或市场交易等；制度定位是激励性制度。

（二）关于分类分级开展生态保护补偿的立法思路

生态保护补偿的类型多种多样，难以采取统一的方式予以推进。目前，中央层面推动实施的重要生态系统、重要区域生态保护补偿采取的是纵向补偿的方式，地方政府探索建立的区域间生态保护补偿机制采取的是横向补偿的方式。同时，由于各类型自然生态系统的保护重点不同，实践中的具体补偿方式也不尽相同。条例在制定过程中确定了分类分级的立法思路，依据不同类型生态保护补

偿的特点，逐条明确了国务院有关部门和地方政府的职责，提高了立法的针对性和有效性，以充分发挥立法对补偿实践的重要指导作用。同时，在基本原则中进一步强调按照权责一致、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。

（三）关于宣传解读

《条例》印发实施后，国家发展改革委将会同财政部等有关部门向社会公布《条例》，通过新闻发布会、吹风会等多种形式，利用报刊、网络、广播、电视等媒介，组织媒体就《条例》的出台背景、立法思路、主要内容、预期效果等进行宣传报道。及时跟踪《条例》出台后的各方反应，加大立法解读力度，积极引导社会舆论，主动回应社会关切，统一各方思想认识，凝聚形成社会共识，营造全社会投身生态保护工作的良好氛围。