## **财政部 生态环境部 国家发展改革委 水利部 国家林草局 关于进一步健全横向生态保护补偿机制的意见**

财资环〔2025〕49号

各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府，新疆生产建设兵团：

　　建立“成本共担、效益共享、合作共治”的横向生态保护补偿机制，是“绿水青山就是金山银山”的重要转化路径，有利于促进区域协调发展。为贯彻落实中央办公厅、国务院办公厅《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》、《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》以及《生态保护补偿条例》，建立健全分层分类的横向生态保护补偿机制，促进流域横向生态保护补偿机制长效化运行，经国务院同意，现提出以下意见。

**一、总体要求**

　　坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入践行习近平生态文明思想，推动建立覆盖更加全面、权责更加清晰、方式更加多元、治理更加高效的横向生态保护补偿机制，实现生态产品供给地与受益地良性互动，真正让保护者、贡献者得到实惠。健全奖罚分明的制度机制，坚持“谁污染、谁治理，谁保护、谁受益”，强化激励约束，吸引更多社会资本参与生态文明建设。

　　到2027年，长江、黄河干流统一的横向生态保护补偿机制建成，各地基本建立覆盖辖区内重点河流的跨区域流域横向生态保护补偿机制，跨流域重大引调水工程横向生态保护补偿机制建设稳步推进，森林、草原、大气、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等生态环境要素横向生态保护补偿机制建设得到有益探索。到2035年，流域横向生态保护补偿机制建设深入推进，全面覆盖长江、黄河等重点流域干流及其重要支流，并向更广范围、更深内涵、更丰富形式拓展，生态环境质量持续提升，生态系统服务功能不断增强，城乡人居环境明显改善，国家生态安全得到有效保障，生态环境治理体系更加健全，美丽中国建设成效显著。

**二、重点任务**

　　（一）中央层面统一建立大江大河干流补偿机制。对长江、黄河等重点流域干流，中央层面建立统一的流域横向生态保护补偿机制，依据各省（自治区、直辖市、计划单列市，含新疆生产建设兵团，以下统称省）干流入境、出境国家地表水考核断面（以下简称断面）水质变化以及本省干流全部断面水质较以前年度变化情况，统一核算各省出资或受偿金额，实现经济利益省际合理横向转移，体现生态产品价值导向。

　　（二）地方层面自主深化重点流域补偿机制建设。流域省可在中央层面建立统一机制基础上，选择具备重要生态服务价值、受益主体明确的流域，自主协商开展跨省横向生态保护补偿机制建设，并积极开展覆盖全辖区的横向生态保护补偿机制建设。已经建立机制的，要按照协议要求，细化责任义务，强化精准保护，抓好协同合作，推进长效化运行，不断巩固成效。

　　（三）拓展补偿领域。鼓励地方在总结流域横向生态保护补偿有效经验的基础上，积极探索对其他具有外溢性的生态环境要素开展横向生态保护补偿的实现路径。加快探索其他生态环境要素指标设定、数据监测、保护成本核算、量化考核等，因地制宜拓展森林、草原、大气、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等生态环境要素横向生态保护补偿机制。

　　（四）丰富补偿要素。对流域横向生态保护补偿，流域省可从流域系统性、完整性出发，以持续改善水生态环境质量为核心，稳步有序推动将常规水质指标以外的特征污染物、水量、水生态指标以及流域功能定位、供水安全等列为补偿要素，同时鼓励有条件的流域将入海河流总氮指标纳入生态补偿。对其他生态环境要素的横向生态保护补偿，要结合各自特点，科学研究评估方法。

　　（五）完善补偿标准。流域省可结合水生态环境保护修复成本和发展机会成本、水污染责任划分、水质改善收益、水资源使用量、资源性收益、受益地区支付能力等因素，综合确定补偿标准，更好体现激励与约束。鼓励生态产品供给地和受益地按照自愿协商原则，探索将生态产品价值核算结果、生态产品实物量及质量作为确定补偿标准的参考依据。

　　（六）创新补偿形式。鼓励上下游、左右岸在明确各自权责的基础上建立三方或多方参与的横向生态保护补偿机制。推动补偿方式从财政补偿向市场化补偿拓展，吸引社会资本参与开发利用和保护修复的不同环节，建立开发利用主体和保护修复主体利益连接机制。推动补偿方式从资金补偿向多元化补偿拓展，鼓励地方通过联建生态产业园区、技术援助、智力支持、定向人才培养、定向招工等丰富补偿方式。

　　（七）夯实平台支撑。充分发挥横向生态保护补偿机制管理平台服务功能，督促开展工作、及时发布数据、强化沟通协商、跟踪补偿资金使用等。充分利用平台数据综合集成、全面系统的优势，探索开展生态产品价值计量，推动横向生态保护补偿逐步由单一生态环境要素向多生态环境要素转变，丰富生态补偿方式，加快探索“绿水青山就是金山银山”的多种现实转化路径。

**三、组织保障**

　　（一）落实地方主体责任。各省人民政府要在组织好省内横向生态保护补偿机制建设的同时，积极开展省际协商谈判，并不断向多元化、市场化等补偿方式拓展。协商过程中，可由下游省负责提出协议方案，涉及左右岸共同作为上下游的，可由右岸省负责提出协议方案。协议签署后，要及时开展资金清算和效果评估，尽早谋划续签工作。

　　（二）强化业务协调指导。财政部、生态环境部、国家发展改革委、水利部、国家林草局等部门要联合建立稳定的业务协调指导工作机制，推动资金预算执行、水质监测、水资源监测等信息共享。要加强对地方工作的指导，规范跨省流域横向生态保护补偿协议文本，建立省间相互通报机制，共同研究解决生态保护补偿机制建设中遇到的重大问题。

　　（三）优化激励约束政策。坚持结果导向，进一步突出奖励差异性。中央财政安排资金对横向生态保护补偿机制建设工作质效高的省给予奖励。财政部要会同相关部门完善中央奖励资金的使用范围和方式，各地可结合本地区实际情况，按规定用于与流域保护相关的自然资源保护、生态环境治理修复、经济社会发展和民生改善等方面。要加强补偿资金全过程绩效管理，强化绩效结果应用，对因落实保护治理责任不力、发生重大突发环境事件等影响下游省的，中央财政可采取扣减资金等措施。

　　（四）完善基础研究支撑。深入开展流域生态保护补偿相关技术研究。加强水资源、水环境、水生态监测支撑能力建设，健全调查体系和长效监测机制，加快推进水生生物资源和环境本底调查。加强流域水生态环境保护修复领域科研成果交流。鼓励开展大气污染、海洋污染溯源，危险废物跨区域转移处置以及其他生态环境要素机理、权责界定、生态价值评估等相关研究，为进一步健全横向生态保护补偿机制提供有力支撑。

　　财政部 生态环境部 国家发展改革委 水利部 国家林草局

　　2025年5月30日