

财 政 部
生 态 环 境 部
水 利 部
国 家 林 草 局

文件

财资环〔2021〕25 号

财政部 生态环境部 水利部 国家林草局
关于印发《支持长江全流域建立
横向生态保护补偿机制的
实施方案》的通知

上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、河南、湖北、湖南、广东、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海省（自治区、直辖市）财政厅（局）、生态环境厅（局）、水利厅（水务局）、林业和草原局：

为深入贯彻习近平总书记在全面推动长江经济带发展座谈会

上的讲话精神，加快推动长江流域形成共抓大保护工作格局，财政部、生态环境部、水利部、国家林业和草原局研究制定了《支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案》，请遵照执行。

附件：支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案



2021年4月16日

附件

支持长江全流域建立横向生态保护补偿 机制的实施方案

近年来，长江经济带各省（市）积极推进省际省内流域横向生态保护补偿机制建设，深入贯彻“共抓大保护、不搞大开发”有关要求，推动长江经济带生态环境保护修复工作取得积极成效。为贯彻习近平总书记在全面推动长江经济带发展座谈会上的讲话精神，落实《中华人民共和国长江保护法》等要求，积极构建现代环境治理体系，深入推进长江全流域建立横向生态保护补偿机制，进一步健全共抓大保护的工作格局，财政部、生态环境部、水利部、国家林业和草原局（以下简称四部门）制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想。

坚持以习近平生态文明思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立绿水青山就是金山银山理念，认真贯彻落实党中央、国务院关于健全生态保护补偿机制的决策部署，以持续改善流域生态环境质量为核心，探索建立生态产品价值实现机制。遵循“保护责任共担、流域环

境共治、生态效益共享”的原则，巩固长江经济带现有流域横向生态保护补偿机制建设成果，推动建立长江全流域横向生态保护补偿机制，实现流域高水平生态保护和高质量发展。

（二）基本原则。

1. 生态优先、绿色发展。

高度重视长江生态环境保护修复，共抓大保护、不搞大开发，将生态优先、绿色发展的理念融入长江流域生态保护全过程。创新思路，坚持以持续改善长江生态环境质量为核心，扎实推进水污染治理、水生态修复、水资源保护。积极推动发展动力转换，加快建立现代经济体系。

2. 权责清晰、协同推进。

流域横向生态保护补偿机制建设以地方为主，中央支持引导。流域上游承担保护生态环境的责任，同时享有水质改善、水量保障带来利益的权利。流域下游对上游提供良好生态产品付出努力作出补偿，同时享有水质恶化、上游过度用水的受偿权利。坚持上中下游、江河湖库、左右岸、干支流协同治理，突出流域保护的整体性、系统性、协同性。

3. 硬化约束、结果导向。

坚持长江生态环境只能优化，不能恶化的目标导向，根据流域各省、自治区、直辖市（以下统称省）生态保护和环境治理任务，建立长江全流域横向生态保护补偿机制。上下游地区可将水质水量等指标作为考核依据，突出结果导向，强化绩效目标约束，

补偿措施与考核指标改善结果挂钩。优化补偿模式，加快建立完善全覆盖、多方位、规范化的生态保护补偿长效机制，不断强化对良好生态产品提供者的利益补偿。

（三）工作目标。

流域横向生态保护补偿机制逐步健全。2022年长江干流初步建立流域横向生态保护补偿机制。2024年主要一级支流初步建立流域横向生态保护补偿机制。2025年长江全流域建立起流域横向生态保护补偿机制体系。同时，补偿的内容更加丰富，方式更加多样，标准更加完善，机制更加成熟。

生态环境质量稳步改善。地表水达到或好于Ⅲ类水体比例不断提高，水资源得到有效保护和节约集约利用，河湖、湿地生态功能逐步恢复，生态系统功能持续改善，珍稀鱼类种群和数量得到有效恢复，生物多样性稳步提高，生态系统质量和稳定性不断提升。

二、实施范围

实施范围为涉及长江流域的19个省。具体为，干流流经的青海、西藏、四川、云南、重庆、湖北、湖南、江西、安徽、江苏、上海等11省；支流流经的（除上述11省外）贵州、广西、广东、甘肃、陕西、河南、福建、浙江等8省。

三、主要政策措施

为推动长江全流域横向生态保护补偿机制建设，中央财政支持引导长江19省进一步建立流域横向生态保护补偿机制，鼓励地

方统筹考虑水环境、水生态、水资源、水安全、水文化和岸线等多要素，推进长江上中下游、江河湖库、左右岸、干支流协同治理。

（一）中央财政安排引导和奖励资金。

1. 每年从水污染防治资金中安排一部分资金作为引导和奖励资金，支持长江19省进一步健全完善流域横向生态保护补偿机制，加大生态系统保护修复和环境治理力度。资金对环境质量改善突出、生态系统功能提升明显、资金使用绩效好，以及机制建设进展快、成效好、积极探索创新的省给予倾斜。引导资金采用因素法分配，先预拨后根据机制建设成效进行清算，根据方案实施情况，可适时对因素和权重进行优化，以更好引导机制建设；奖励资金采取定额奖补的方式，奖励在干流和重要支流建立起跨省流域横向生态保护补偿机制的省。引导和奖励资金的分配使用和管理应符合水污染防治资金相关管理办法的要求。

2. 奖励资金重点支持干流跨省流域横向生态保护补偿机制建设，兼顾对重要支流跨省流域横向生态保护补偿机制建设的支持。对在干流建立跨省流域横向生态保护补偿机制的省，按照“早建多补”的原则，结合协议签订的地方补偿资金规模和生态功能重要程度等情况安排奖励资金；对在重要支流建立跨省流域横向生态保护补偿机制的省，根据流域外溢性、生态功能重要程度以及协议签订的资金规模等情况安排奖励资金；对在省内建立流域横向生态保护补偿机制的省，原则上不单独安排奖励资金。

3. 在本方案实施前签订流域横向生态保护补偿机制协议的省，按照《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》（财建〔2018〕6号）有关规定进行清算，对于部分协议金额规模过小，清算不及时、不到位的，减少或不予安排奖励资金。

（二）以地方为主体建立横向生态保护补偿机制。

根据《生态文明制度改革总体方案》，跨省流域横向生态保护补偿机制以地方补偿为主，各省要积极与邻近省份沟通协调，尽快就各方权责、考核目标、补偿措施、保障机制等达成一致意见并签署补偿协议。补偿协议由邻近省份自愿协商签订，协商过程中可由下游省份负责提出协议方案，涉及左右岸共同作为上下游的，可由右岸省份负责提出协议方案。机制建立后，要及时开展资金清算和效果评估，研究签订长期协议，并根据指标改善情况和实际需求完善补偿目标。

四、组织保障

（一）明确部门职责分工。

四部门负责统筹协调机制建设，从流域整体性和系统性出发，研究提出长江流域生态环境保护的重点任务，根据部门职责加强对地方的指导，及时监测、跟踪和督促各项工作，适时对机制建设情况进行评估。

财政部统筹协调方案的实施，负责引导和奖励资金的分配和使用监管，会同有关部门统筹整合相关数据及组织实施全过程预算绩效管理。生态环境部、水利部、国家林业和草原局按照职责

分工，指导地方开展生态环境保护修复、水资源管理、生态产品价值实现等工作，并提供相关数据，加强数据共享。生态环境部负责提供各省水质、生态环境状况、减排目标任务完成情况等有关数据。水利部负责提供各省水资源量、生态流量、用水量、用水效率等考核数据。国家林业和草原局负责提供森林、湿地、草原面积等情况。

（二）落实地方主体责任。

长江19省要履行好生态环境保护的主体责任，加强生态环境保护修复，切实落实好水源涵养、水环境质量提升、生态原真性和完整性保持等工作，上中下游地区要互动协作，明确责任分工，增强各项举措的关联性和耦合性。各省要积极开展协商谈判，推动补偿机制尽早落地，及时开展协议补偿资金清算，积极向多元化、市场化等补偿方式拓展，并进一步探索开展生态产品价值核算和实现机制。针对本辖区内存在的突出生态环境问题，结合本省实际，研究制定生态环境保护修复、水土保持、污染治理等有关措施，切实提高财政资金使用的针对性和有效性。

（三）强化绩效管理。

紧紧围绕流域生态环境保护和质量改善，加强补偿资金全过程绩效管理，适时组织开展绩效评价和评估，并将结果作为资金分配的重要参考。根据生态保护补偿机制建设成效和生态环境保护修复工作成效等情况，对达到工作目标的全额拨付中央引导和奖励资金，对未完全达到目标的扣减资金，并用于奖励生态环境

保护和质量改善好的地区。四部门按照职责分工，强化各项考核评价措施，确保机制建设成效。

（四）建立协商机制推进协同治理。

四部门联合建立稳定的工作联系机制，按职责组织开展跨界断面水量、水生态等监测，推动信息共享，建立相互通报机制，共同研究解决生态保护补偿机制推进中遇到的重大问题。各省要建立地区间有效沟通协商机制，完善河湖长机制，加强生态环境保护修复联合防治、联合执法，开展重大工程项目环评共商、环境污染应急联防，协力推进流域保护与治理。

信息公开选项：主动公开

抄送：财政部有关监管局。

财政部办公厅

2021年4月20日 印发

