

## 附件 2

# 第二批生态文明先行示范区建设方案

根据《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（中发〔2015〕12号）、《国务院关于加快发展节能环保产业的意见》（国发〔2013〕30号）关于开展生态文明先行示范区建设的要求，为做好第二批生态文明先行示范区建设工作，制定本方案。

### 一、充分认识开展生态文明先行示范区建设工作的重要意义

生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容，事关“两个一百年”奋斗目标、中华民族伟大复兴中国梦的实现。党中央、国务院就此作出系列重大决策部署，推动我国生态文明建设取得了积极进展。但总体上我国生态文明建设仍滞后于经济社会发展，资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化，生态文明体制机制不够健全，已成为经济社会可持续发展的瓶颈制约、全面建成小康社会的短板。

党中央、国务院对生态文明建设高度重视，印发实施《关于加快推进生态文明建设的意见》，对生态文明建设进行全面部署。加强生态文明建设顶层设计与地方实践相结合，选取不同发展阶段、不同资源环境禀赋、不同主体功能定位的地区开展先行先试、探索有效模式，并及时总结地方生态文明建设典型经验和制度成果，为生态文明体制改革和制度建设提供决策参考，对于破解资

源环境瓶颈约束、走出人与自然和谐发展现代化建设新路子，以点带面推动全国生态文明建设，具有重要意义。

## 二、总体要求和主要目标

### （一）总体要求。

把生态文明建设放在突出的战略地位，坚持“绿水青山就是金山银山”的基本理念，以健全生态文明制度体系为重点，以推动绿色循环低碳发展为基本途径，以培育生态文明主流价值观为有力支撑，推动生态文明建设与经济、政治、文化、社会建设高度融合，协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化，着力优化国土空间开发格局，全面促进资源节约，加大自然生态系统和环境保护力度，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，推动生态文明建设水平处于全国前列。

### （二）主要目标。

通过 3-5 年左右的努力，先行示范地区基本形成符合主体功能定位的国土空间开发与保护格局，经济绿色化程度大幅提高，资源循环利用体系初步建立，水资源、建设用地、能源（重点是煤炭）消费（耗）总量得到有效控制，非化石能源占一次能源消费比重明显提高，节能减排和碳强度指标下降幅度超过上级政府下达的约束性指标，资源产出率、单位建设用地生产总值、万元工业增加值用水量、农业灌溉水有效利用系数、城镇（乡）污水处理率、生活垃圾无害化处理率等处于全国或本省（区、市）前列，大气、水、土壤环境质量有效改善，森林、草原、河流、湖

泊、湿地等面积逐步增加、质量逐步提高，水土流失和沙化、荒漠化、石漠化土地面积明显减少，耕地面积基本稳定，永久基本农田面积不减少、质量有所提高，物种资源得到有效保护，重点治理地区生态环境实现良性循环，生态文明成为社会主流价值观，覆盖全社会的生态文化体系基本建立，绿色生活方式普遍推行，最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、生态环境保护管理制度得到有效落实，符合本地区特点的生态文明制度建设取得重大突破、系统完整的制度体系基本建立，形成可复制、可推广的生态文明建设有效模式。

### 三、主要任务

（一）优化国土空间开发格局。全面落实主体功能区规划，健全财政、投资、产业、土地、人口、环境等配套政策措施和各有侧重的绩效考核评价体系，推进市县层面加快落实主体功能定位，科学合理布局生产空间、生活空间、生态空间，加快推进国土综合整治。推动城镇化绿色发展，加快建设美丽乡村。科学谋划海洋开发与保护格局。

（二）调整产业结构和促进科技进步。进一步明确产业发展方向及重点，加快构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构，积极化解产能严重过剩矛盾，合理布局建设基础设施和基础产业。调整优化能源结构，控制煤炭消费总量，因地制宜发展新能源和可再生能源，提高可再生能源比重。加快生态文明领域科技创新和先进适用技术应用。完善落实项目环境影响评价、节能评估审查、用地预审、水资源论证和水土保持方案审查

等制度。

（三）节约循环高效利用资源。坚持节约优先方针，推动资源利用方式根本转变，全面提高资源利用效率。深入推进工业、建筑、交通运输、农业农村、商业流通、公共机构等重点领域节能减排。强化土地节约集约利用。落实最严格水资源管理制度。加快建设绿色矿山，提高矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率。在生产、流通、消费各环节大力发展循环经济，加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系。

（四）加大自然生态系统和环境保护力度。树立改善生态环境质量的工作导向，实施生态修复工程，扩大森林、草原、河湖、湿地面积，提高沙区、草原植被覆盖率，推进风沙源、石漠化、水土流失、损毁农田等综合治理，加强生物多样性保护。建立以保障人体健康为核心、以改善环境质量为目标、以防控环境风险为基线的环境管理体系，强化大气、水、土壤污染等突出环境问题治理，健全环境风险防范机制，加强城乡环境基础设施建设，按照海绵城市建设要求推动新城开发和旧城改造。控制温室气体排放，提高适应气候变化水平，健全防灾减灾体系建设。

（五）推动绿色循环低碳发展。加快推动产业结构、生产方式向绿色、循环、低碳方向转变，大力推进生产方式绿色化，着力提升经济绿色化程度。对经济存量，运用先进适用节能环保低碳技术实施改造升级。对经济增量，提高产业准入的能耗、水耗、地耗、环保等标准，大力发展节能环保、新能源、生态有机农林业等绿色产业。加快建立循环型工业、农业、服务业体系，推进

产业循环式组合，促进生产和生活系统的循环链接。

（六）建立生态文化体系。弘扬生态文明主流价值观，把生态文明纳入社会主义核心价值观体系。挖掘本地区优秀传统生态文化，加强与生态文明理念的有机结合。强化生态文明科学、法律知识宣传，将生态文明纳入基础教育、职业教育和党政干部教育培训体系。广泛开展节俭养德全民节约行动。推动生活方式绿色化，在衣、食、住、行、游等方面，加快向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的方向转变。

（七）加强基础能力建设。强化生态文明建设统筹协调，建立科学、规范、高效的推进机制，形成工作合力。坚持问题导向、狠抓薄弱环节，加强统计、监测、标准、执法等基础能力建设。

（八）实施重点工程。组织实施生态文明重点工程建设，包括节能、节水、循环经济、综合利用等资源节约循环高效利用项目，重大技术产业化、节能环保产业发展等产业结构优化调整项目，城乡污水垃圾处理设施和大气、水、土壤污染防治等环境治理项目，城乡供排水、供热、供气等基础设施改造项目，海绵城市建设项目，以及山水林田路综合治理项目等，并附项目清单和投资测算。

#### **四、制度建设重点**

有关地区要结合实际，围绕制约本地区生态文明建设的瓶颈制约，将体制改革和制度建设作为推进生态文明先行示范区建设的重中之重，在制度建设与创新方面大胆探索、先行先试，突出亮点、注重实效，力争取得重大突破。

制度建设重点包括但不限于以下：一是完善生态文明建设法治体系，加快标准体系建设。二是健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，对各类自然生态空间进行统一确权登记；划定生产、生活、生态空间开发管制界限，严格用途管制。三是落实主体功能区制度，健全配套政策措施，严格按照主体功能定位推动发展。四是推动经济社会发展、城乡、土地利用、生态环境保护等规划“多规合一”，探索建立空间规划体系。五是严守资源、环境、生态红线，探索建立资源环境承载能力监测预警机制。六是建立健全生态保护补偿机制，完善地区转移支付制度，探索横向补偿方式。七是完善污染物排放许可制，实行企事业单位污染物排放总量控制制度，加强数字减排与环境质量改善的衔接。八是完善有利于生态文明建设的价格、财税、金融等经济政策，实行资源有偿使用制度。九是推行节能量、碳排放权、水权、排污权交易，以及节能发电调度、环境污染第三方治理等市场化机制。十是建立健全体现生态文明建设要求的政绩考核、责任追究制度，探索编制自然资源资产负债表，实行领导干部自然资源资产和环境责任离任审计，建立生态环境损害赔偿制度。

## **五、组织实施**

### **（一）申报条件。**

1. 申报地区党委、政府对生态文明建设高度重视，将其放在突出的战略位置，突出生态文明建设与经济、政治、文化、社会建设的深度融合，突出人与自然和谐，建立起推进生态文明建设的组织协调机制。

2. 在体制机制建设、管理制度创新等方面进行了探索实践，具备一定先行示范的基础。可结合自身资源环境禀赋、经济社会发展阶段和生态文明建设基础，调整和增加体现地方特色的工作任务，作为建设先行示范区的努力方向。

3. “十二五”以来单位 GDP 能耗、碳排放强度、主要污染物排放总量、万元工业增加值用水量下降完成年度和进度目标任务，能够确保实现资源环境领域“十二五”约束性目标；近 3 年未发生重大环境污染或生态破坏事件。

4. 建设目标要体现先进性，指标设置具备工作基础，可监测、可计量。申报地区要认真研究论证、细化工作措施，确保先行示范目标实现。

5. 为避免多头申报和确保工作效果，已开展冠以“生态文明”试点示范的地区，本次不再申报先行示范区建设。鼓励与现行节能减排、循环经济、生态环保、新型城镇化、“两型”社会建设等相关试点示范相结合。

6. 申报地区不局限于辖区范围大小，先行示范工作特别是制度建设要有特色、亮点，要具有辐射带动作用和推广价值。

## （二）论证办法。

有关地区自愿申报，也可结合国家重大战略跨行政区域、按流域或自然地理区域组织申报，编制《生态文明先行示范区建设实施方案》（以下简称《实施方案》）。本行政区域申报生态文明先行示范区的，其下辖地区不再申报。

有关省（区、市）、计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革

委会同财政、国土、住建、水利、农业、林业等部门对申报地区《实施方案》进行论证，根据申报条件、目标体系（见附表）等对申报地区进行初步评议，报经省级人民政府同意后（计划单列市、新疆生产建设兵团可单独上报），将申报文件和《实施方案》上报国家发展改革委，同时抄报财政部、国土资源部、住房城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局。

国家发展改革委会同财政部、国土资源部、住房城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局等部门，对申报地区《实施方案》进行论证、公示第二批先行示范区名单的基础上，批复《实施方案》。

### （三）方案实施。

先行示范地区要对批复的《实施方案》作进一步完善深化，认真组织实施、制定细化方案，确保完成各项目标任务，努力形成符合我国国情、地区实际的生态文明建设有效模式。国家发展改革委、财政部、国土资源部、住房城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局要加强对先行示范区建设工作的指导，在政策、资金、项目以及制度建设等方面给予支持。对先行示范区建设，中央财政按照现有各项有关政策优先予以支持。

### （四）跟踪评估。

国家发展改革委会同财政部、国土资源部、住房城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局等有关部门，定期组织专家对先行示范区开展跟踪、评估。评估办法由国家发展改革委同财政部、国土资源部、住房城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局等



部门另行制定。

#### （五）总结推广。

有关省（区、市）和新疆生产建设兵团要及时报送先行示范区建设工作进展特别是制度建设有关信息，并于每年12月10日前形成年度总结，报送国家发展改革委等有关部门。国家发展改革委会同财政部、国土资源部、住房城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局等有关部门，及时总结生态文明建设的成功经验，凝练有效模式，树立先进典型，在全国范围内进行宣传推广。

附表：生态文明先行示范区建设目标体系

## 附表

### 生态文明先行示范区建设目标体系

| 类别           | 指标名称 |                        | 单位      | 指标值 |     |     |
|--------------|------|------------------------|---------|-----|-----|-----|
|              |      |                        |         | 基本值 | 目标值 | 变化率 |
| 经济发展质量       | 1    | 人均 GDP                 | 万元      |     |     |     |
|              | 2    | 城乡居民收入比例               | -       |     |     |     |
|              | 3    | 三次产业增加值比例              | -       |     |     | -   |
|              | 4    | 战略性新兴产业增加值占 GDP 比重     | %       |     |     |     |
|              | 5    | 农产品中无公害、绿色、有机农产品种植面积比例 | %       |     |     |     |
| 资源能源<br>节约利用 | 6    | 国土开发强度                 | %       |     |     |     |
|              | 7    | 耕地保有量                  | 万公顷     |     |     |     |
|              | 8    | 基本农田保护面积               | 万公顷     |     |     |     |
|              | 9    | 单位建设用地生产总值             | 亿元/平方公里 |     |     |     |
|              | 10   | 用水总量                   | 亿立方米    |     |     |     |
|              | 11   | 水资源开发利用率               | %       |     |     |     |
|              | 12   | 万元工业增加值用水量             | 吨水      |     |     |     |
|              | 13   | 农业灌溉水有效利用系数            | -       |     |     |     |

|               |    |                        |         |  |  |  |
|---------------|----|------------------------|---------|--|--|--|
| 资源能源<br>节约利用  | 14 | 非常规水资源利用率              | %       |  |  |  |
|               | 15 | GDP 能耗                 | 吨标准煤/万元 |  |  |  |
|               | 16 | GDP 二氧化碳排放量            | 吨/万元    |  |  |  |
|               | 17 | 非化石能源占一次能源消费比重         | %       |  |  |  |
|               | 18 | 能源消费总量                 | 万吨标准煤   |  |  |  |
|               | 19 | 资源产出率                  | 万元/吨    |  |  |  |
|               | 20 | 矿产资源三率（开采回采、选矿回收、综合利用） | %       |  |  |  |
|               | 21 | 新增绿色矿山提高率              |         |  |  |  |
|               | 22 | 工业固体废物综合利用率            | %       |  |  |  |
|               | 23 | 新建绿色建筑比例               | %       |  |  |  |
|               | 24 | 农作物秸秆综合利用率             | %       |  |  |  |
|               | 25 | 主要再生资源回收利用率            | %       |  |  |  |
| 生态建设与<br>环境保护 | 26 | 林地保有量                  | 万公顷     |  |  |  |
|               | 27 | 森林覆盖率                  | %       |  |  |  |
|               | 28 | 森林蓄积量                  | 万立方米    |  |  |  |
|               | 29 | 草原植被综合盖度               | %       |  |  |  |
|               | 30 | 湿地保有量                  | 万公顷     |  |  |  |
|               | 31 | 禁止开发区域面积               | 万公顷     |  |  |  |
|               | 32 | 河湖水域面积                 | 万公顷     |  |  |  |

|               |    |                     |     |  |  |  |
|---------------|----|---------------------|-----|--|--|--|
| 生态建设与<br>环境保护 | 33 | 水土流失面积              | 万公顷 |  |  |  |
|               | 34 | 新增沙化土地治理面积          | 万公顷 |  |  |  |
|               | 35 | 自然岸线保有率             | %   |  |  |  |
|               | 36 | 人均公园绿地面积            | 平方米 |  |  |  |
|               | 37 | 主要污染物排放总量           | 万吨  |  |  |  |
|               | 38 | 空气质量指数（AQI）达到优良天数占比 | %   |  |  |  |
|               | 39 | 水功能区水质达标率           | %   |  |  |  |
|               | 40 | 城镇（乡）供水水源地水质达标率     | %   |  |  |  |
|               | 41 | 城镇（乡）污水集中处理率        | %   |  |  |  |
|               | 42 | 城镇（乡）生活垃圾无害化处理率     | %   |  |  |  |
| 生态文化培育        | 43 | 生态文明知识普及率           | %   |  |  |  |
|               | 44 | 党政干部参加生态文明培训的比例     | %   |  |  |  |
|               | 45 | 公共交通出行比例            | %   |  |  |  |
|               | 46 | 二级及以上能效家电产品市场占有率    | %   |  |  |  |
|               | 47 | 节水器具普及率             | %   |  |  |  |
|               | 48 | 城区居住小区生活垃圾分类达标率     | %   |  |  |  |
|               | 49 | 有关产品政府绿色采购比例        | %   |  |  |  |
| 体制机制建设        | 50 | 生态文明建设占党政绩效考核的比重    | %   |  |  |  |
|               | 51 | 研究与试验发展经费占 GDP 比重   | %   |  |  |  |

|        |    |         |   |  |  |  |
|--------|----|---------|---|--|--|--|
| 体制机制建设 | 52 | 环境信息公开率 | % |  |  |  |
|--------|----|---------|---|--|--|--|

注：1. 建设地区可结合本地区实际，在相应部分适当增减指标，可以有申报地区的特色指标。  
 2. 人均 GDP 指标不适用于限制开发区域、禁止开发区域。