

国家发展和改革委员会  
财政部 国土资源部  
水利部 农业部 林业部  
文件

发改环资〔2013〕2420号

关于印发国家生态文明先行示范区  
建设方案(试行)的通知

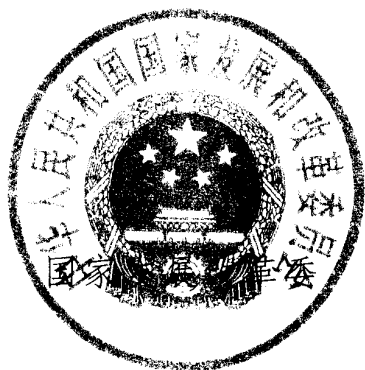
各省、自治区、直辖市发展改革委、财政厅(局)、国土资源厅(局)、水利厅(局)、农业厅(局)、林业厅(局)：

为认真贯彻党的十八大关于大力推进生态文明建设的战略部署，积极落实十八届三中全会关于加快生态文明制度建设的精神，

根据《国务院关于加快发展节能环保产业的意见》(国发〔2013〕30号)中关于在全国范围内选择有代表性的100个地区开展国家生态文明先行示范区建设,探索符合我国国情的生态文明建设模式的要求,国家发展改革委联合财政部、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局制定了《国家生态文明先行示范区建设方案(试行)》。现印发你们,请认真组织先行示范地区申报(本次申报以省级以下地区为主,每个省、自治区、直辖市申报不超过2个地区,并排出顺序,超过2个的不予受理),做好建设实施方案的编制工作,报经省级人民政府同意后,于2014年2月17日前,报送国家发展改革委(环资司)。国家发展改革委、财政部、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局将根据各地申报情况,确定生态文明先行示范区建设第一批名单。

各地区可参照本方案,组织开展本地区生态文明先行示范区建设活动,为创建国家生态文明先行示范区打好基础。

附件:国家生态文明先行示范区建设方案(试行)





---

抄送：财政部、国土资源部、水利部、农业部、林业局；各省、自治区、直辖市发展改革委、财政厅（局）、国土资源厅（局）、水利厅（局）、农业厅（局）、林业厅（局）

---



附件

## 国家生态文明先行示范区建设方案（试行）

根据《国务院关于加快发展节能环保产业的意见》（国发〔2013〕30号）关于在全国范围内选择有代表性的100个地区开展国家生态文明先行示范区建设，探索符合我国国情的生态文明建设模式的要求，为做好国家生态文明先行示范区建设，制定本方案。

### 一、充分认识开展国家生态文明先行示范区建设的重要意义

建设生态文明，关系人民福祉、关乎民族未来。党的十八大对生态文明建设作出了战略部署，要求把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国。十八届三中全会要求紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。当前，我国生态文明建设总体滞后于经济社会发展，现有法律、制度、政策尚不适应生态文明建设的要求，落实不够严格，全社会生态文明意识也亟待加强。选取不同发展阶段、不同资源环境禀赋、不同主体功能要求的地区开

展生态文明先行示范区建设，总结有效做法，创新方式方法，探索实践经验，提炼推广模式，完善政策机制，以点带面地推动生态文明建设，对于破解资源环境瓶颈制约，加快建设资源节约型、环境友好型社会，不断提高生态文明水平，具有重要的意义和作用。

## 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，按照“五位一体”总布局要求，推动生态文明建设与经济、政治、文化、社会建设紧密结合、高度融合，以推动绿色、循环、低碳发展为基本途径，以体制机制创新激发内生动力，以培育弘扬生态文化提供有力支撑，结合自身定位推进新型工业化、新型城镇化和农业现代化，调整优化空间布局，全面促进资源节约，加大自然生态系统和环境保护力度，加快建立系统完整的生态文明制度体系，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，提高发展的质量和效益，促进生态文明建设水平明显提升。

### （二）主要目标。

通过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开发格局，资源循环利用体系初步建立，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）生活污水处理率、生活垃圾无害化处理率等处于全国或本省（市）前列，城镇供水水源地全面达标，森林、草原、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，耕地质量稳步提高，物种得到有效保护，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、环境保护制度得到有效落实，生态文明制度建设取得重大突破，形成可复制、可推广的生态文明建设典型模式。

### 三、主要任务

（一）科学谋划空间开发格局。加快实施主体功能区战略，严格按照主体功能定位发展，合理控制开发强度，调整优化空间结构，进一步明确市县功能区布局，构建科学合理的城镇化格局、农业发展格局、生态安全格局。科学划定生态红线，推进国土综合整治，加强国土空间开发管控和土地用途管制。将生态文明理念融入城镇化的各方面和全过程，分类引导不同主体功能区的城镇化进程，走以人为本、集约高效、绿色低碳的新型城镇化道路。

（二）调整优化产业结构。进一步明确产业发展方向和重点，加快发展现代服务业、高技术产业和节能环保等战略性新兴产业，改造提升优势产业，做好化解产能过剩工作，大力淘汰落后产能。调整优化能源结构，控制煤炭消费总量，

因地制宜加快发展水电、核电、风电、太阳能、生物质能等非化石能源，提高可再生能源比重。严格落实项目节能评估审查、环境影响评价、用地预审、水资源论证和水土保持方案审查等制度。

（三）着力推动绿色循环低碳发展。以节能减排、循环经济、清洁生产、生态环保、应对气候变化等为抓手，设置科学合理的控制指标，大幅降低能耗、碳排放、地耗和水耗强度，控制能源消费总量、碳排放总量和主要污染物排放总量，严守耕地、水资源，以及林草、湿地、河湖等生态红线，大力发展绿色低碳技术，优化改造存量，科学谋划增量，切实推动绿色发展、循环发展、低碳发展，加快转变发展方式，提高发展的质量和效益。

（四）节约集约利用资源。加强生产、流通、消费全过程资源节约，推动资源利用方式根本转变。在工业、建筑、交通运输、公共机构等领域全面加强节能管理，大幅提高能源利用效率。推进土地节约集约利用，推动废弃土地复垦利用。实行最严格水资源管理制度，落实水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线，加快节水改造，大力推动农业高效节水，建设节水型社会。加快建设布局合理、集约高效、生态优良的绿色矿山。大力发展循环经济，推动园区循环化改造，开发利用“城市矿产”，发展再制造，做好大宗固体废弃物、餐厨废弃物、农村生产生活废弃物、



秸秆和粪污等资源化利用，构建覆盖全社会的资源循环利用体系。

（五）加大生态系统和环境保护力度。实施重大生态修复工程，推进荒漠化、沙化、石漠化、水土流失等综合治理。加强自然生态系统保护，扩大森林、草原、湖泊、湿地面积，保护生物多样性，增强生态产品生产能力。以解决大气、水、土壤等污染为重点，加强污染综合防治，实现污染物减排由总量控制向环境质量改善转变。控制农业面源污染，开展农村环境综合整治，加强耕地质量建设。加强防灾减灾体系建设，提高适应气候变化能力。

（六）建立生态文化体系。倡导尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，并培育为社会主流价值观。加强生态文明科普宣传、公共教育和专业培训，做好生态文化与地区传统文化的有机结合。倡导绿色消费，推动生活方式和消费模式加快向简约适度、绿色低碳、文明健康的方式转变。

（七）创新体制机制。把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设的指标纳入地区经济社会发展综合评价体系，大幅增加考核权重，建立领导干部任期生态文明建设问责制和终身追究制。率先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资源环境离任审计。树立底线思维，实行最严格的资源开发节约利用和生态环境保护制度。在自然资源资产产权和用途管制，能源、水、土地节

约集约利用，资源环境承载能力监测预警，生态环境损害赔偿、生态补偿、生态服务价值评价、分类差异化考核等制度建设，以及节能量、碳排放权、水权、排污权交易、环境污染第三方治理等市场化机制建设方面积极探索，力争取得重要突破。

（八）加强基础能力建设。强化生态文明建设统筹协调，形成工作合力，加强统计、监测、标准、执法等基础能力建设。

申报地区可结合自身资源环境特点和生态文明建设基础，调整和增加体现地方特色的发展任务，作为建设先行示范区的努力方向。

#### 四、组织实施

##### （一）申报条件。

1. 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，重在文明建设，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。鼓励与现行节能减排、循环经济、生态环保等生态文明相关试点示范相结合。

3. “十一五”期间完成节能减排、耕地保有量、森林覆盖率等资源环境类约束性目标，“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完成年度和进度目标任务；近年来未发生重大环境污染或生态破坏事件。

4. 认真落实全国主体功能区规划，在主体功能区建设方面取得一定成效并具有示范作用。

5. 申报地区不局限于辖区范围大小，工作要有特色、亮点，具有辐射带动作用和推广价值。

## （二）审核批准。

省、市、区、县自愿申报，有关地区也可按流域、区域等联合申报，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》）。本行政区域申报为生态文明先行示范区的，其下辖地区不再申报。

省级发展改革委会同财政、国土、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、建设目标体系（见附表）等对申报地区进行初步审查，报经省级人民政府同意后，上报国家发展改革委，同时抄报财政部、国土资源部、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、水利部、农业部、国家林业局等部门，组织专家对申报地区《实施方案》进行评审，在对通过评审的地区进行公示基础上，批复《实施方案》并确定为国家生态文明先行示范区。

## （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，认真抓好各项工作落实，确保完成目标任务。国家发展改革委、财政部、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局要加强对建设地区工作的指导，在政策、资金、项目等方面给予支持。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）考核评价。

国家发展改革委会同财政部、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局等相关部门，定期组织专家对先行示范区开展监督检查和评估。建设期满后开展验收考核，验收考核不合格的，取消其建设资格。验收考核办法由国家发展改革委会同财政部、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局等部门另行制定。

#### （五）总结推广。

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：国家生态文明先行示范区建设目标体系

附表

国家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		基本值	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	%		
	6	国土开发强度	%		
	7	耕地保有量	万公顷		
	8	单位建设用地生产总值	亿元/平方公里		
	9	用水总量	亿立方米		
资源能源 节约利用	10	水资源开发利用率	%		
	11	万元工业增加值用水量	吨水		
	12	农业灌溉水有效利用系数	-		
	13	非常规水资源利用率	%		
	14	GDP 能耗	吨标准煤/万元		
	15	GDP 二氧化碳排放量	吨/万元		
	16	非化石能源占一次能源消费比重	%		
	17	能源消费总量	万吨标准煤		
	18	资源产出率	万元/吨		
	19	矿产资源三率（开采回采、选矿回收、综合利用）	%		

资源能源 节约利用	20	绿色矿山比例				
	21	工业固体废物综合利用率		%		
	22	新建绿色建筑比例		%		
	23	农作物秸秆综合利用率		%		
	24	主要再生资源回收利用率		%		
	25	林地保有量		万公顷		
	26	森林覆盖率		%		
	27	森林蓄积量		万立方米		
	28	草原植被综合盖度		%		
	29	湿地保有量		万公顷		
	30	禁止开发区域面积		万公顷		
	31	水土流失面积		万公顷		
	32	新增沙化土地治理面积		万公顷		
	33	自然岸线保有率		%		
生态建设与 环境保护	34	人均公共绿地面积		平方米		
	35	主要污染物排放总量		万吨		
	36	空气质量指数(AQI)达到优良天数占比		%		
	37	水功能区水质达标率		%		
	38	城镇(乡)供水源地水质达标率		%		
	39	城镇(乡)污水集中处理率		%		
	40	城镇(乡)生活垃圾无害化处理率		%		
	41	生态文明知识普及率		%		
	42	党政干部参加生态文明培训的比例		%		
	43	公共交通出行比例		%		
生态文化培育	44	二级及以上能效家电产品市场占有率		%		

生态文化培育	45	节水器具普及率		%		
	46	城区居住小区生活垃圾分类达标率		%		
	47	有关产品政府采购绿色采购比例		%		
体制机制建设	48	生态文明建设占党政绩效考核的比重		%		
	49	资源节约和生态环保投入占财政支出比例		%		
	50	研究与试验发展经费占GDP比重		%		
	51	环境信息公开率		%		

注：1. 建设地区可结合本地区实际和主体功能定位要求，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、禁止开发区。

## 部分指标解释

1. **战略性新兴产业增加值占 GDP 比重**: 指该地区战略性新兴产业增加值占地区生产总值的比例。参考《战略性新兴产业分类目录》。

2. **资源产出率**: 指单位资源实物消费量所产出的地区生产总值（按不变价计算）。我国纳入统计范围的资源种类为煤炭、石油、天然气、铁矿、铜矿、铝土矿、铅矿、锌矿、镍矿，石灰石、磷矿、硫铁矿、木材和工业用粮等共 14 种。

3. **国土开发强度**: 指建设用地面积与该地区总面积之比。

4. **水资源开发利用率**: 指流域或区域用水量占水资源总量的比例。

5. **非常规水资源利用率**: 指再生水、海水、雨水、矿井水、苦咸水等非常规水资源利用总量与城市用水总量的比例。

6. **矿产资源开采回采率、矿产资源选矿回收率、矿产资源综合利用率**: 参考《矿产资源节约与综合利用指标评价体系（试行）》，计算范围为铁、铜、铅、锌、稀土、萤石、钾盐 7 个矿种。

7. **主要再生资源回收利用率**: 指主要再生资源回收利用率占产生量的比重。主要再生资源包括：废旧金属、废旧电



器电子产品、废纸、废塑料、废弃轮胎、废旧木材、废旧纺织品、废玻璃、废陶瓷。

**8. 草原植被综合盖度：**指草原指植物群落总体或各个体地上部份的垂直投影面积与样方面积的百分比。

**9. 空气质量指数（AQI）达到优良天数占比：**指该地区空气质量指数（AQI）达到优良的天数占全年天数的比例。空气质量指数（AQI）计算方法参考《空气质量指数（AQI）技术规范（试行）》。

**10. 节水器具普及率：**指该地区内销售的具有“节水产品认证”标识的用水器具数量与同类用水器具销售总数量的比例。

**11. 生态文明知识普及率：**群众对能源资源节约、生态环境保护、生态伦理道德、生态文化等生态文明知识的掌握程度。通过问卷调查获取的指标值，以知晓人员数量占抽查人数的比例表示。

**12. 党政干部参加生态文明培训的比例：**指参加生态文明专题培训的党政干部人数与干部总人数的比重。

**13. 生态文明建设占党政绩效考核的比重：**指地方政府党政干部绩效考核评分标准中生态文明建设工作所占的比例。

**14. 资源节约和生态环保投入占财政支出比例：**指用于资源节约利用、循环经济发展、环境污染防治、生态环境保

护建设的支出占当年该地区地方财政支出的比例。

**15. 环境信息公开率：**指政府主动信息公开和企业强制性信息公开的比例，环境信息包括政府环境信息和企业环境信息。参考《环境信息公开办法(试行)》。



