

中华人民共和国生态环境部办公厅

环办生态函〔2021〕146号

关于印发《国家生态文明建设示范区 规划编制指南（试行）》的通知

各省、自治区、直辖市生态环境厅（局），新疆生产建设兵团生态环境局：

为深入贯彻习近平生态文明思想，全面落实党中央、国务院关于生态文明建设的决策部署，加强对区域开展生态文明示范建设工作的指导，规范国家生态文明建设示范区规划编制工作，依据《国家生态文明建设示范市县管理规程》《国家生态文明建设示范市县建设指标》（环生态〔2019〕76号）等文件要求，我部编制了《国家生态文明建设示范区规划编制指南（试行）》，现印发给你们。请结合实际，开展生态文明示范建设工作。



（此件依申请公开）

国家生态文明建设示范区规划编制指南

（试行）

为深入贯彻习近平生态文明思想，全面落实党中央、国务院关于生态文明建设的决策部署，加强对区域开展生态文明示范建设工作的指导，规范国家生态文明建设示范区规划编制工作，依据《国家生态文明建设示范市县管理规程》《国家生态文明建设示范市县建设指标》（环生态〔2019〕76号）等文件要求，制定本指南。

本指南适用于市、县编制国家生态文明建设示范区规划（以下简称规划）。本指南所称市，包括地级市、直辖市下辖区（县、自治县）、地区、自治州、盟；所称县，包括地级市辖区、县级市、县、自治县、旗、自治旗。其他区域编制生态文明建设规划可参考本指南。

一、总体要求

（一）规划编制目的

规划是一定时期内区域深入贯彻落实习近平生态文明思想、全面推进生态文明示范建设的指引和总纲。规划在明确区域生态文明建设宏观战略、确定生态文明建设任务部署、建立生态文明体系、强化生态文明统筹协调等方面将发挥指导性作用。规划及其实施情况是国家生态文明建设示范区申报、建设、复

核的重要依据。

（二）规划编制工作原则

1. 贯彻落实新要求

贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，深入践行习近平生态文明思想，统筹推进“五位一体”总体布局，协同推进生态环境高水平保护和经济高质量发展，加快构建绿色发展新格局。

2. 强化规划实用性

围绕国家重大战略部署，统筹考虑区域生态文明建设长远定位，高起点谋划、高标准定位区域生态文明建设的目标，突出重点，坚持问题导向、目标导向、战略导向，增强规划的针对性、科学性、可操作性。

3. 突出区域特色

立足区域资源禀赋、生态文明建设基础、发展阶段、重点问题，尊重客观规律，坚持区域特色，探索各具特色生态文明制度创新与高质量发展道路。

4. 推进全社会共建共享

坚持生态惠民、生态利民、生态为民，将共谋、共建、共享、共治贯穿规划工作全过程，加强上下联动、部门协同和公众参与，深入调查研究、广泛听取意见，着力构建党委政府主导、全社会共同参与的生态文明示范建设新格局。

二、规划编制工作程序

（一）建立工作机制

建立规划编制工作机制，委托具有相应技术能力的单位，承担规划研究与编制工作。

（二）开展规划研究

开展专题研究，综合研判影响生态文明建设的重大问题，明确规划任务与措施、重点工程等，形成规划研究报告；凝练规划内容，绘制规划图件，形成规划文本和图集。

（三）征求意见

广泛征求职能部门、行业专家、社会公众意见，并根据反馈意见进行修改完善。

（四）评审论证

市级规划（含重新编制或修编的规划）由生态环境部或生态环境部委托省级生态环境主管部门组织评审，县级规划（含重新编制或修编的规划）由省级生态环境主管部门组织评审。

（五）发布实施

规划通过评审且修改完善后，依法定程序颁布实施。

三、规划主要内容

（一）建设基础

1. 区域概况

概述总结区域自然、经济、社会状况与特征。

2. 工作基础

全面总结近 5 年区域在贯彻落实习近平生态文明思想，统

筹推进“五位一体”总体布局，践行“绿水青山就是金山银山”理念等方面的工作进展，提炼在生态文明建设顶层设计、体制机制创新、经济绿色发展、生态环境提升、人居环境改善、生态文明宣教等方面的主要经验做法及阶段性成果。

（二）形势分析

1. 存在问题分析

结合区域生态文明建设基础，从生态空间布局、生态环境质量、资源能源开发利用及消耗、生态文明制度建设、生态文化培育等方面分析区域生态文明建设存在的问题。

2. 面临机遇与压力分析

结合经济社会发展形势，梳理国家重大战略、重大决策对区域生态文明建设带来的机遇和挑战。

对区域资源能源开发利用与消耗趋势、生态环境质量变化趋势、生态环境基础设施需求等方面进行预测分析，从国土空间开发利用、碳达峰与碳中和、产业结构调整、能源结构调整、运输结构调整等方面综合分析未来面临的压力。

（三）规划总则

1. 指导思想

要充分反映区域实际，体现推进生态文明示范建设的思想基础、目标定位、政策方针、总体思路等。

2. 规划原则

要贯彻落实生态优先、绿色发展的理念，着力突出因地制

宜、彰显区域特色的特点，按照统筹协调、分步实施的总体思路，积极构建党委政府主导、全社会共同参与的创建机制。

3. 编制依据

规划编制要严格遵守国家、所在省、区域的法律法规、标准规范，同时，还须依据以下文件：

（1）党中央、国务院关于推进生态文明建设的战略部署及有关文件。

（2）国家、省、区域制定印发的关于节约资源、保护环境、绿色发展等政策文件、规划计划等。

（3）生态环境部关于生态文明示范建设的有关文件。

4. 规划期限

规划期限一般为 5 年以上，可适当展望 10-15 年。基准年为规划编制的前一年。

5. 目标指标

结合《国家生态文明建设示范市县建设指标》，设置规划指标体系。鼓励结合区域实际设置特色指标，进行示范探索。

规划目标统筹考虑区域生态文明建设阶段任务和长远定位，分阶段提出规划目标；定性与定量相结合，能够体现规划实施效果，并与区域相关发展目标相协调。

（四）规划任务与措施

1. 生态制度体系建设

围绕推进生态文明建设治理体系和治理能力现代化，以健

全生态文明体制机制为重点，在区域生态文明制度建设已有目标任务及阶段成效的基础上，进一步明确建设总体思路、目标指标与任务措施。包括但不限于：

完善生态文明制度体系。全面推动生态文明体制改革任务落地，落实党委政府对生态文明建设重大目标任务部署，逐步提升生态文明建设占党政实绩考核的比例，建立“源头严防、过程严管、损害赔偿、责任追究”的全过程生态环境监管体系等。

推进生态文明建设体制机制创新。加快实现治理主体多元化、机构设置协同化、监管体系系统化、管理过程精细化、监管操作规范化、管理载体智慧化、价值实现市场化等。

建立健全现代环境治理体系。全面落实构建政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系，根据实际，建立健全环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全面行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系。

2. 生态安全体系建设

围绕提供更多优质生态产品满足人民群众美好生活需要，以生态系统良性循环和生态环境风险有效防范为重点，在区域生态安全建设已有目标任务及阶段成效的基础上，进一步明确建设总体思路、目标指标与任务措施。包括但不限于：

深化环境污染治理。突出精准治污、科学治污、依法治污，

全面推进“三水统筹”，强化环境空气质量改善与气候协同治理，深化土壤污染风险管控和修复，加强近岸海域综合治理，加强噪声污染防治等。

强化生态保护修复。加强山水林田湖草沙系统修复治理，保护与恢复生物多样性、海洋生态保护修复与监管，提升生态系统质量和稳定性，加强国土绿化等。

积极应对气候变化。全面落实国家战略要求，对标国家碳达峰、碳中和目标愿景，推动制定碳排放达峰行动方案，落实控制温室气体排放措施。加强森林、农田、草原、湿地、海洋等碳汇建设，履行国际环境公约。加强适应气候变化工作。按照国家履行《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》要求，做好消耗臭氧层物质淘汰和氢氟碳化物的削减工作等。

有效防范生态环境风险。建立健全突发生态环境事件应急管理机制，加强危险废物和固体废物利用处置、核与辐射管理、环境风险防范与应急、自然生态灾害防治、极端气候事件预警等。

3. 生态空间体系建设

围绕生态空间山清水秀、生活空间宜居舒适、生产空间集约高效的要求，以加快构建新发展格局为重点，在区域生态空间格局优化已有目标任务及阶段成效的基础上，进一步明确建设总体思路、目标指标与任务措施。包括但不限于：

守住自然生态安全边界。明确生态保护红线、基本农田、

城市开发边界等，强化以国家公园为主体的自然保护地体系建设，严格自然生态空间用途管制等。

构建绿色发展格局。推进城镇化布局、产业发展布局和生态安全格局不断优化，加强陆域生态空间、河湖岸线、海洋生态空间保护与修复，加强噪声规划源头防控，深入推进多规合一等。

4. 生态经济体系建设

围绕产业生态化、生态产业化的要求，以优化调整产业结构、能源结构、交通运输结构、农业投入结构为重点，在区域生态经济发展已有目标任务及阶段成效的基础上，进一步明确建设总体思路、目标指标与任务措施。包括但不限于：

明确资源环境承载力与产业准入要求。制定区域产业发展准入清单和负面清单，明确产业结构优化和调整方向等。

推动产业生态化。控制与提升单位 GDP 能耗、水耗、用地效益以及降低碳排放强度，推进企业达标排放、清洁生产水平提升，加强园区循环化改造、生态种养模式推广、资源节约与循环利用、废弃物综合利用，加强化肥农药总量控制等。

推动交通清洁化。推广新能源车辆使用，提升新能源车在公交、出租、环卫、中短途城市客运、机场、港口等领域的应用，推进高排放车辆淘汰，提升燃油品质，加快铁路专用线建设，推进燃煤电厂、钢铁、焦炭、有色、建材等重点行业大宗货物铁路或者水路运输。

推进形成绿色发展新动能。发展生态工业、生态农业、生态服务业，推动生态产品价值实现，培育节能环保战略性新兴产业等。

5. 生态生活体系建设

围绕生活方式生态化、绿色化、低碳化转变的要求，以加快环境基础设施建设、建设优美人居环境、培育绿色低碳消费与绿色低碳生活方式等为重点，在区域生活方式生态化转变已有目标任务及阶段成效的基础上，进一步明确建设总体思路、目标指标与任务措施。包括但不限于：

加强生态环境基础设施建设。深化城乡污水垃圾环境治理设施一体化建设，强化城镇集中式与农村分散式饮用水水源地保护，完善城乡生态绿地体系等。

推进生态城市与美丽乡村建设。推广绿色建筑、绿色交通，开展海绵城市、无废城市建设，深化农业农村环境综合整治，强化农业面源污染治理，加强城乡生态环境保护修复，强化扬尘治理，着力解决噪声、油烟、恶臭等扰民问题等。

培育生态生活方式。引领公众践行《公民生态环境行为规范（试行）》，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，践行绿色消费，推进绿色采购、绿色办公、节能节水、生活垃圾分类等。

6. 生态文化体系建设

围绕提升全民生态文明意识的要求，加快构建以生态价值

观念为准则的生态文化体系，在区域生态文化培育已有目标任务及阶段成效的基础上，进一步明确建设总体思路、目标指标与任务措施。包括但不限于：

推进生态文化发展。挖掘和弘扬传统文化生态理念，培育现代生态文化品牌，建设生态文化载体等。

加强生态文明宣教。举办形式多样的生态文明宣传活动，完善生态文明教育体系等。

积极引导公众参与。开展绿色生活创建行动，深入推进公众、企业、社会组织参与生态文明建设等。

（五）重点工程

编制重点工程表，明确各项重点工程的投资规模、主要内容、实施地点、责任部门、实施年限等；工程投资规模须符合区域经济社会发展水平。

（六）效益分析

从生态环境效益、经济效益和社会效益等方面，分析规划实施后的综合效益。

（七）保障措施

从组织领导、监督考核、资金统筹、科技创新、社会参与等方面明确规划保障措施。

四、技术要点

（一）技术路线

以解决生态文明建设过程中存在的重大问题、补齐突出短

板为重点，按照现状评估与问题诊断、趋势预测与压力分析、定位目标与指标分析、规划任务与措施设计、工程设计与保障措施分析等构建链条式技术路线，开展规划编制与研究工作。

（二）资料收集与现状调查

1. 资料收集与整理

主要收集涉及生态环境质量、能源资源消耗、经济社会发展、生态文明制度、生态文明宣教等方面的基础数据和资料，以及相关部门规划成果等，并对资料进行分类整理和初步分析。

2. 现状调查

通过研讨座谈、问卷调查、现场踏勘等方式对区域生态文明建设现状与需求进行调查，对现状值不能明确的指标开展必要的监测、调查与测算分析。

3. 资料收集要求

收集最新批复、正在实施的相关规划成果；收集具有公开性、权威性、时效性的材料，如统计年鉴、统计公报等。

反映现状的数据资料宜采用规划基准年的资料，反映发展历程的数据资料不宜少于 5 年。发展趋势分析宜采用 3-5 年的相关调查资料。

（三）现状分析与问题诊断

1. 生态环境状况分析

参照现有环境质量标准规范，评估分析大气、水、声等环境质量、土壤污染安全利用现状；生态环境基础设施主要评估

其现状处理能力及运行状况；污染物排放、污染源分析等参照相关标准规范，采用清单法、系数法进行现状评估；明确区域存在的主要环境问题，对新型环境问题进行必要排查分析。

2. 生态系统与生物多样性现状分析

对区域生态系统质量与功能、生物多样性等进行评价，识别重要生态空间、重要物种分布，分析水土流失、土地沙化、石漠化、森林退化、草地退化、湿地退化、物种减少、外来物种入侵等生态问题的成因。

3. 资源环境与经济协调性分析

对区域污染物排放与经济发展水平进行评估，明确主要污染物排放的重点区域、行业、企业。

碳排放强度、资源能源开发利用与消耗等评估参照相关技术指南，采用清单法、系数法等进行现状评估。

4. 经济绿色化水平分析

清洁生产水平及产业生态化水平评估进行对标分析、横纵向对比分析；根据区域功能定位及发展战略等，评估分析产业布局、产业结构的合理性及存在的问题。

5. 其他方面现状评估与分析

对比分析生态文明意识水平、绿色生活方式、公众生态文明建设满意度、参与度等现状；从生态制度体系完整性、协调性等评估区域生态制度建设存在的问题与不足。

（四）趋势预测与压力分析

1. 资源能源消耗预测

分别对不同规划阶段区域资源开发与利用、能源消耗进行预测分析，研判资源能源消耗对生态文明建设带来的压力。

2. 生态环境变化趋势预测

对不同规划阶段区域生态系统质量、生态环境质量变化、主要污染物排放、新型生态环境问题等方面进行预测分析，研判生态环境质量变化对区域生态文明建设带来的挑战。

3. 环境基础设施需求与布局分析

结合生态环境变化、资源能源消耗等预测分析结果，研判不同规划阶段城乡污水、固体废物，尤其是危险废物的处置能力需求。

4. 其他方面预测与分析

鼓励开展包括碳达峰与碳中和、生物多样性、气候变化影响、生态系统服务等方面的趋势预测与压力分析。

（五）目标定位与指标分析

1. 规划定位分析

结合国家和上级战略部署及区域发展条件等，从生态环境质量改善提升、绿色发展等方面或国家、区域等不同层面，综合考虑示范性、前瞻性，研究提出区域生态文明建设的定位。

2. 规划目标分析

全面落实国家、上位规划中与生态文明建设相关的目标要求，明确区域生态文明示范建设总体目标和阶段目标。

3. 指标可达性分析

逐一分析各项建设指标现状值及变化趋势，综合分析各项指标达标潜力。

（六）规划任务与措施设计

1. 规划任务分析

对照国家和上级战略部署、生态文明建设内涵要求，以解决区域突出生态环境问题、补齐生态文明建设短板、落实国家和区域有关部署等为重点，突出区域特色、因地制宜提出规划重点任务体系。

2. 规划措施设计

按照问题导向、指标导向、目标导向，围绕重点领域，综合运用多目标规划分析、情景模拟分析、措施成本效益分析等方法，研究提出经济可行、技术可行、环境效益好的规划措施。

借鉴基于自然的解决方案、生态系统方式管理、“零净损”“近零排放”等先进理念和先进技术以及其他地区先进经验，研究提出因地制宜的对策措施、技术方案。

已达到国家生态文明建设示范区要求的指标，重点明确进一步优化、提升、改善的对策措施；未达标指标重点根据规划目标，明确分阶段、针对性的对策措施。

3. 规划衔接

全面落实国家、上位规划中与生态文明建设相关的任务要求，衔接落实区域“三线一单”生态环境分区管控体系和各专

项规划及其规划环评的要求，同时要充分衔接在有效期内区域国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划以及各专项规划内容。

（七）重点工程设计

针对区域生态文明建设存在的主要问题，整合与生态文明建设相关的正在实施项目、计划实施项目等，进行优化、完善。

规划重点任务未被现有工程涵盖的，结合区域实际，设计相关工程。

相关工程设计和投资概算可参考国家、所在省关于工程管理、经费概算方法或标准规范。

（八）市县规划差异化要求

市级规划应注重系统性、突出创新性，开展全面分析研究，并对下辖县（区、市）提出规划指引。

县级规划结合权责范围和区域实际，着重在落实上级相关要求和规划目标基础上，全面推进区域生态文明建设。

五、规划成果

规划成果包括规划文本、规划图集、规划研究报告等。涉及向社会公开的规划文本和图件，符合国家保密管理和地图管理等有关规定。

（一）规划文本

规划文本是规划研究报告的总结提炼，是规划批准和实施的依据。以条文形式概括规划结论，文字表达规范、准确、清

晰，内容明确简练，具有指导性和可操作性。规划文本提纲参考附件，主要包括但不限于提纲所列内容。

（二）规划图集

规划图集是规划编制成果的直观展示，要求编制规范、清晰。图件数据采用 2000 国家大地坐标系统（CGCS2000），高斯-克吕格投影，陆域部分采用 1985 国家高程基准，海域部分采用理论深度基准面。规划图件标注图名、比例尺、图例、绘制时间等，并统一格式。

规划图集主要包括：

1. 基础现状图件。包括但不限于：地理区位图、行政区划图、生态环境质量现状图、自然保护区现状图、生态环境基础设施现状分布图等。

2. 规划成果图件。包括但不限于：生态安全格局规划图、生态产业布局规划图、重点工程布局图等。

（三）规划研究报告

规划研究报告是规划编制的过程性文件，主要内容包括前言、规划背景与意义、建设基础、形势分析、规划总则、规划任务与措施、重点工程、效益分析、保障措施等，按照规划内容要求，详细说明所采用的技术方法和分析过程，作为规划文本的技术支撑。

附件：规划文本参考提纲

附件

规划文本参考提纲

一、工作基础与形势分析

（一）建设基础

1. 区域特征
2. 工作基础

（二）存在问题与机遇挑战

1. 存在问题
2. 机遇与挑战

二、规划总则

（一）指导思想

（二）规划原则

（三）规划范围

（四）规划期限

（五）规划目标

（六）建设指标

三、规划任务与措施

（一）生态制度体系建设

1. 生态环境保护制度
2. 资源高效利用制度

3. 生态保护和修复制度
4. 生态环境保护责任制度
5. 建立健全现代环境治理体系

(二) 生态安全体系建设

1. 应对气候变化
2. 水环境质量
3. 大气环境质量
4. 土壤环境质量
5. 声环境质量
6. 近岸海域环境质量（涉海地区）
7. 生态系统保护与修复
8. 生态环境风险防范

(三) 生态空间体系建设

1. 生态空间用途管制
2. 自然保护地体系
3. 国土空间布局优化

(四) 生态经济体系建设

1. 生态产业发展
2. 产业结构调整
3. 能源结构调整
4. 运输结构调整
5. 行业清洁化生产

6. 园区循环化改造

(五) 生态生活体系建设

1. 城乡环境一体化建设
2. 绿色城镇化及生态城区
3. 乡村生态振兴和美丽乡村
4. 绿色生活方式

(六) 生态文化体系建设

1. 生态文化载体建设
2. 生态文明宣传教育
3. 生态文明共建共享

四、重点工程与效益分析

(一) 工程内容与投资估算

(二) 效益分析

五、保障措施

(一) 组织领导

(二) 监督考核

(三) 资金统筹

(四) 科技创新

(五) 社会参与