

部 405
2015 6 15

环境保护部办公厅文件

环办〔2015〕56 号

关于印发《国家生态文明建设示范乡镇 创建规划编制指南》的通知

各省、自治区、直辖市环境保护厅(局),新疆生产建设兵团环境保护局:

为推进农村生态文明建设工作,2014 年,我部印发了《国家生态文明建设示范村镇指标(试行)》(环发〔2014〕12 号),要求创建乡镇制定国家生态文明建设示范乡镇规划或方案。为指导和规范创建乡镇编制国家生态文明建设示范乡镇规划,我部制定了《国家生态文明建设示范乡镇创建规划编制指南》,现印发给你们。请结合当地实际,指导地方做好生态文明建设示范乡镇创建规划编制工作,尽早建成一批国家生态文明建设示范乡镇。

附件： 国家生态文明建设示范乡镇创建规划编制指南



附件

国家生态文明建设示范乡镇 创建规划编制指南

二〇一五年六月

为指导和规范生态文明建设示范乡镇创建规划编制工作，制定《国家生态文明建设示范乡镇创建规划编制指南》（以下简称《指南》）。生态文明建设示范乡镇实施方案编制可参照本《指南》。

一、规划编制总体要求

（一）总体要求

规划编制应以《国家生态文明建设示范村镇指标（试行）》（环发〔2014〕12号，以下简称《指标》）为导向，优化乡镇空间布局、发展特色生态产业、保护乡村生态环境、统筹基础设施建设、完善生态文化制度，推进乡镇生态文明建设，努力实现生产发展、生态良好、生活富裕、乡风文明。

（二）基本原则

——明确定位，做好衔接。国家生态文明建设示范乡镇是国家级生态乡镇的升级版，是国家生态文明建设示范区的细胞工程。规划指标要与《指标》衔接。

——简便易行，注重实效。简化规划编制程序，注重规划的可操作性和可达性。

——统筹协调，突出重点。规划编制要将生态文明建设融入到乡镇经济、政治、文化、社会建设的各方面和全过程。以创建目标为导向，明确规划重点任务。

——因地制宜，体现特色。依据各地的自然、社会、经济、资源等条件，尊重农村乡土文化，尽可能保留乡村的自然风貌。

二、规划编制工作程序

（一）确定任务

乡镇人民政府可委托相关单位，或组织自身技术力量开展规划编制工作，明确具体编制要求。

（二）调研与资料收集

规划编制单位应收集编制规划所必需的生态环境、经济、社会背景或现状资料，经济社会发展规划、乡镇建设总体规划，以及环保、农业、林业、水利、国土等行业发展规划。

（三）规划编制

按照规划编制提纲(附后)所列内容编制规划。

（四）规划审查

省级环境保护行政主管部门或由省级环境保护行政主管部门委托市或县级环境保护行政主管部门组织规划审查。规划编制单位根据审查意见，修改完善后，形成规划报批稿。

（五）规划报批和实施

规划报批稿报乡镇所在地县级人民政府批准后，由乡镇人民政府组织实施，并报规划审查单位备案。

三、规划内容与要求

（一）总则

说明规划的任务由来、编制依据、规划范围、规划时限等。

1. 任务由来

简述编制规划的背景、必要性和意义。

2. 编制依据

按照法律法规、技术规范、相关文件等分类给出编制依据。重点可参照以下依据：

(1) 《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》

(2) 《国务院办公厅关于改善农村人居环境的指导意见》（国办发〔2014〕25号）

(3) 《关于大力推进生态文明建设示范区工作的意见》（环发〔2013〕121号）

(4) 《国家生态文明建设示范村镇指标（试行）》（环发〔2014〕12号）

(5) 乡镇经济社会发展规划和相关规划、专项规划。

3. 规划范围

乡镇（涉农街道）所辖行政区域，包括行政村数量、乡镇面积等。

4. 规划时限

规划基准年：原则上以规划编制的前一年为规划基准年。

规划时限：根据乡镇创建工作现状与生态文明建设示范乡镇指标之间差距，确定创建周期，划分创建阶段。

（二）现状与问题

1. 乡镇概况

乡镇的自然概况、经济、人口、资源、生态环境、传统文化等情况。

2. 创建基础

近年来生态乡镇、生态村或生态文明建设示范工作进展情况。

3. 存在问题

对照《指标》有关要求，从空间布局、生产发展、环境质量、

人居环境、生态文化和生态制度等方面，分析乡镇在创建过程中存在的问题。

4. 形势分析

分析乡镇未来一个时期经济社会发展总体趋势，如经济发展、人口增长、能源消耗、资源利用、污染排放、自然生态保护与建设等情景预测。

（三）规划目标与指标

1. 规划目标

根据现状与创建目标的差距，提出达到国家生态文明建设示范乡镇指标的具体年份，可分为近期和远期 2 个规划时限，制定不同阶段的规划目标。

2. 规划指标

对照《指标》中生态文明建设示范乡镇指标表中的指标值，进行规划指标差距分析，明确已达标指标、易达标指标和难达标指标。将难达标指标作为创建工作重点。

（四）重点任务

重点建设任务主要包括以下 5 个方面，各乡镇可根据实际情况，选取本地重点任务。

1. 优化乡镇空间布局

包括落实县级以上主体功能区规划、环境功能区划和生态功能区划要求，明确乡镇生产、生活、生态空间布局，严格遵守生态保护红线，优先保护行政区内的森林、草地、湿地、河流和湖泊，实行最严格的耕地保护和水资源管理制度等。

2. 发展特色优势生态产业

可从提高能源资源利用效率，促进生态经济发展，提高农民收入水平等方面，提出调整产业结构和发展特色优势生态产业的措施，包括发展生态农业、有机农业、生态工业、生态旅游业等。

3. 保护乡村生态环境

针对存在的突出环境问题，提出水体、大气、土壤等污染防治措施和生态保护和修复措施。

4. 统筹基础设施建设

针对镇村基础设施存在的问题，提出加快道路、用水、用电、用气、通讯、卫生等生活基础设施建设的措施，开展村容镇貌的整治。

5. 完善生态文化制度

有针对性地提出加强生态文化、生态制度建设的措施，包括弘扬本地优秀传统文化、培育公众生态文明意识，制定有关节约资源和保护环境的村规民约等。

（五）重点项目

重点项目以附表形式附后，包括建设内容、实施地点、实施期限、责任单位等内容。

根据项目投资概算方法，参照已建同类项目经费投入情况，进行重点项目的经费测算，并按照重点项目类别汇总项目个数和资金预算。

（六）效益分析

从环境、经济和社会等 3 个方面分析规划实施后效益。

1. 环境效益

从节能减排、农村人居环境改善、面源污染防治等方面，分析规划实施后产生的环境效益。

2. 经济效益

从乡镇经济发展、农民增收致富、主导产品市场竞争力等方面，分析规划实施后可能产生的经济效益。

3. 社会效益

从政府管理、乡风文明、增加就业等方面，分析规划实施后可能产生的社会效益。

（七）保障措施

提出保障规划顺利实施的组织领导、目标考核、资金投入、长效机制、公众参与等措施。

1. 加强组织领导

包括建立健全生态文明建设的组织领导机制，健全环境综合整治工作机制，加强环保机构和队伍建设等。要把规划目标、任务、措施和重点项目纳入乡镇经济社会发展总体规划和相关年度计划。

2. 强化目标考核

包括建立规划目标责任考核制度，明确考核对象，落实责任主体；制定规划任务分解落实的年度实施方案；把规划执行情况作为乡镇人民政府领导干部综合考核评价的重要内容。

3. 完善资金机制

创新投入方式，建立政府主导、村民参与、社会支持的投入机制。包括完善“一事一议”财政奖补，鼓励农民投工投劳，引导社

会资本参与等方面。

4. 建立管护制度

包括明确管理主体，建立管护制度，成立专业队伍，加强技术指导等。

5. 引导公众参与

包括建立民主决策机制，尊重当地居民的知情权、决策权、参与权和监督权，完善信息公开制度等。

（八）规划附件

（1）规划附图

各乡镇可根据实际需要编制附图，以下规划附图仅供参考：行政区划图、土地利用现状图、产业空间布局图、生活污水、生活垃圾等环境基础设施建设规划图等。

图件比例尺大小要合适，能够清晰反映图件的主要内容。

（2）规划附表

规划附表主要包括重点项目清单一览表等。各乡镇可根据实际情况，增加相关附表。

附录

国家生态文明建设示范乡镇创建规划编制提纲

1. 总则

1.1 任务由来

1.2 编制依据

1.3 规划范围与时限

2. 创建现状与问题

2.1 乡镇概况

2.2 创建基础

2.3 存在问题

2.4 形势分析

3. 规划目标与指标

3.1 规划目标

3.2 规划指标

4. 重点任务

4.1 优化乡镇空间布局

4.2 发展特色生态产业

4.3 保护乡村生态环境

4.4 统筹基础设施建设

4.5 完善生态文化制度

5. 重点项目与投资

5.1 重点项目

5.2 项目投资

6. 规划效益分析

6.1 环境效益

6.2 经济效益

6.3 社会效益

7. 保障措施

7.1 加强组织领导

7.2 强化目标考核

7.3 完善资金机制

7.4 建立管护制度

7.5 引导公众参与

8. 规划附件

8.1 规划附图

8.2 规划附表

