

索引号:	11220000013544357T/2014-00667	分类:	城乡建设、环境保护、环境监测、保护与治理;意见
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2014年08月07日
标题:	吉林省人民政府办公厅关于吉林省生态城镇化的实施意见(吉政办发〔2014〕32号)		
发文字号:	吉政办发〔2014〕32号	发布日期:	2014年08月13日

吉林省人民政府办公厅

关于吉林省生态城镇化的实施意见

吉政办发〔2014〕32号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

生态城镇化是转变发展方式的必然趋势，是新型城镇化的核心内容，是宜居宜业的首要选择。省委十届三次全会提出把生态城镇化建设作为生态文明建设的重点任务，全省新型城镇化工作会议明确提出了生态城镇化建设的新要求。为落实省委、省政府部署、扎实有效推进生态城镇化建设，经省政府同意，现提出以下意见：

一、总体要求

（一）基本思路。遵循城镇化发展规律，以生态承载力和环境容量为约束，以产业的生态化改造和构建生态产业模式为动力，以可持续的生态安全格局为支撑，把生态文明理念全面融入城镇化进程，围绕循环发展、低碳发展、绿色发展，推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式，构建可持续发展的城镇化格局和空间形态，走出一条以人为本、资源节约、环境友好、布局优化、生态文明的城镇化道路。

（二）基本原则。

坚持以人为本，科学规划。从公众对环境的基本需求出发，围绕提高人口的生活环境质量，科学规划重点任务和项目，促进人与自然和谐共处。

坚持生态优先，可持续发展。强化对生态环境的保护、修复和对环境污染的综合防治，节约集约利用资源，促使城镇化建设与环境保护走上互促共赢之路。

坚持突出重点，保障安全。着重解决城镇化可持续发展的突出问题，提高防范重大污染事故和环境监督管理能力，保障生态与环境安全。

坚持体制创新，法治保障。通过改革体制、健全法制、完善机制，建立促进生态城镇化发展的体制机制，规范相关责任主体的行为，依法推进生态城镇化进程。

坚持政府主导，市场主体。不断强化政府对生态城镇化规划及政策法规的主导作用，正确处理政府和市场的关系，更加尊重市场规律，坚持使市场在资源配置中起决定性作用。

（三）发展目标。到2020年，全省城镇化率达到60%左右，单位地区生产总值能耗、单位地区生产总值二氧化碳排放量、单位工业增加值用水量持续下降，全省城镇化发展方式显著转变，初步形成节约资源和保护环境的空间结构、产业结构、生产方式、生活方式。基础设施承载能力进一步提升，城市污水集中处理率达到92%、城市生活垃圾无害化处理率达到90%、城市集中供热普及率达到87%；资源环境进一步改善，城镇可再生能源消费比重达到13%、城镇绿色建筑占新建建筑比重达到50%、城市建成区绿地率达到38%、城市人均公园绿地面积达到12.5平方米、地级以上城市空气质量达到国家标准的比例达到90%；生态保护与治理进一步加强，森林覆盖率达到45%以上、草原“三化”治理面积30万亩、自然湿地有效保护率达到56%、重要江河湖泊水功能水质达标率达到69%、水土流失治理率达到15%。

二、主要任务

（一）保障生态功能，科学构建生态城镇化形态格局。严格执行《吉林省主体功能区规划》，调整优化空间结构，明确重点开发区域、限制开发区域、禁止开发区域功能布局，构建科学合理的生态城镇化形态格局。

1. 优化空间布局。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。在保障生态—经济系统良性循环的前提下，依据《吉林省城镇体系规划》，优化城镇等级规模结构和城镇化空间格局。按照“强化中部、构筑支点、区域联动”的空间发展战略，积极引导人口和生产要素向中部地区集中、向重点城镇集中。针对不同地域生态资源条件，实施差异化发展战略。推动东部地区发挥环抱群山、水碧天蓝、景色秀美的生态优势，形成山环水绕、错落有致、景趣相融的城镇群；推动中部地区发挥空间广阔、江河众多、林田相间的优势，形成绿色宜居、人在城中、城在林中的城镇群；推动西部地区发挥草原辽阔、湿地广袤、河湖互济的生态优势，形成渔兴牧旺、草茂粮丰、人水和谐的城镇群。

2. 推进重点开发区域城市（镇）扩大生态空间，完善生态功能。坚持环境与经济协调发展，在空间和总量上保障生态用地，适度扩大先进制造业空间，扩大服务业、交通和城市居住等建设空间，挖掘农村居民点用地整理潜力，扩大绿色生态空间。强化生态环境、基本农田、林地、湿地等保护规划的落实，减少城镇化对生态环境的影响，避免出现土地过多占用、水资源过度开发和生态环境压力过大等问题，努力提高环境质量。大力推进区域内城区老工业区搬迁改造、环境整治和生态系统修复。加快实施长春市宽城区铁北老工业区、吉

林市哈达湾老工业区、四平市铁东老工业区、辽源市龙山区辽河两岸老工业区、西安老工业区、通化市江东老工业区、白城市洮北区铁东老工业区、洮南市洮东老工业区搬迁改造。支持延边州、四平市等地创建国家生态文明先行示范区。

3. 推进限制开发区域城市（镇）依据生态、区位特色，构建独具风格的城镇。坚持保护为主，合理选择发展方向，积极发展特色优势产业，加快建设重点生态功能保护区，确保生态功能的恢复与保育。农产品主产区要保障农田数量和质量，加强农业基础设施建设，优化农业生产布局和品种结构，科学确定不同区域农业发展重点，形成优势突出和特色鲜明的产业带。重点生态功能区要以保护和修复生态环境，提供生态产品为首要任务，因地制宜发展不影响主体功能定位的适宜产业，引导超载人口逐步有序转移。在有条件的地区之间，通过水系、绿带等构建生态廊道，避免形成“生态孤岛”。着力推动区域内公主岭、九台、梅河口、双辽、扶余、敦化、大安、抚松等重要节点城市发展为中等城市。

4. 推进禁止开发区域生态移民，建设风景名胜区和保护区。坚持强制性保护，依据法律、法规和相关规划严格监管，遏制人为因素对自然生态系统的干扰和破坏。有计划有步骤地实施生态移民，有序引导林区、国有工矿区、农垦区、湿地核心区人口向中心城镇和中部地区转移，逐步恢复重点区域的生态功能。加强风景名胜区的保护和管理。自然保护区内，要按核心区、缓冲区和实验区的次序，逐步转移自然保护区的人口，慎重建设区内交通、通信、电网等基础设施。风景名胜区、森林公园区域内，建设旅游设施及其他基础设施等必须符合土地利用总体规划和森林公园规划，并根据资源状况和环境容量对旅游规模进行合理控制。加快推进林业棚户区改造，到2017年完成国有林区生态移民；积极开展自然保护区生态移民，率先启动向海自然保护区生态移民试点；适时启动国有工矿区、农垦区生态移民试点。

（二）优化产业结构，加强生态城镇化产业支撑。培育壮大支柱产业、改造提升传统产业，积极发展战略性新兴产业，大力发展现代农业和现代服务业，构建以节约资源为核心的产业体系，全力推动产业转型升级。

1. 建立以节地、节水和节能为中心的现代集约化农业体系。积极推动绿色、生态、环保、高效的农业发展模式，切实转变农业生产方式和发展方式，建立可持续发展的现代农业体系。大力发展“六型”农业（生态型、智慧型、效益型、特色型、开放型、安全型），实现由粗放经营向精细管理转变、由初级生产向品牌创建转变、由数量扩张向内涵增长转变、由资源消耗型向环境友好型转变、由封闭式发展向开放式发展转变。切实做好土地确权登记和土地承包经营权流转服务指导工作，加大对专业大户、农村合作经济组织的支持力度，鼓励和引导工商资本投资发展适合企业化经营领域，推动土地适度规模经营。

2. 建立以节能、节材为中心的节约型工业生产体系。推进循环经济示范工程建设，提高资源利用效率，促进工业经济循环发展。充分挖掘现有城镇的产业生态化潜力和综合承载能力，防止城市边界无序蔓延。积极推进结构调整，

优化产业发展方向，重点提高汽车、石化以及农产品加工等产业的技术创新能力和工艺装备水平，创造支柱产业新优势；加快培育形成医药健康、装备制造、建筑、旅游等新的四大支柱产业；运用高新技术和先进适用技术改造提升冶金、建材、轻纺等传统产业，切实把淘汰落后产能与产业结构优化升级结合起来，把发挥地方资源优势与保护生态环境结合起来；强化技术创新和产业创新，加快发展医药、生物化工、电子信息、新材料、新能源、新能源汽车、先进装备制造和节能环保等战略性新兴产业。加快推进纯电动和混合动力新能源汽车、吉林化学循环经济示范区、矿泉水及保健食品开发、轨道交通等项目建设，鼓励资源综合利用、循环经济项目建设。

3. 建立适度消费、勤俭节约为特征的服务产业体系。依托区域性中心城市，着力发展物流、商贸、生态旅游、科技咨询、信息服务、投融资服务、文化会展、软件、外包服务等服务业态。以特色景区为载体、以重点项目为支撑，依托历史文化、民俗风情、冰雪温泉、休闲养生和边境风光等特色资源，大力发展各具特色的生态旅游产业体系。启动实施服务业发展三年行动计划，加快推进服务业发展十大工程和现代服务业集聚区建设。

（三）控制污染物排放，改善城乡环境。进一步加大节能减排力度，全面实施大气污染防治专项规划，努力建设天更蓝、地更绿、水更清的美丽吉林。

1. 大力提高城镇集约、智能、低碳水平。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，加快转变发展方式，提高发展的质量和效益。开展长春、延吉等“国家餐厨废弃物资源化利用和无害化处理示范城市”试点，推进回收体系和资源化利用项目建设。推进信息化技术在城市管理中的应用，不断提高城镇精细化管理水平，重点加快辽源市等“智慧城市”建设。

2. 加强大气污染、水污染、土壤污染治理。进一步加大大气污染防治力度。制定污染防治行动计划和方案，抓住源头，综合治理，有效提高空气质量；进一步加大节能减排力度。把化解产能过剩、转变发展方式与治理大气污染紧密结合起来，坚决推进燃煤发电机组改造、燃煤锅炉污染治理等，大力实施风电、生物质利用等清洁能源替代，推进气化吉林工程建设。突出机动车污染减排，推广新能源汽车，着力发展公共交通。加强对建筑扬尘、秸秆焚烧等污染源的管控；进一步加大重点流域水污染防治力度，抓好重点流域和重点支流环境综合整治，合理划分饮用水水源保护区，确保饮水安全；进一步加大农村人居环境改善力度，以“千村示范，万户提升”活动为抓手，全面实施农村人居环境改善工程，积极争取国家支持，力求整省推进农村环境连片整治，加快生活污水处理站、垃圾分类站、畜禽粪便处理场等设施建设，切实解决粪土乱堆、柴草乱垛、垃圾乱倒、脏水乱泼、厕所乱建、畜禽乱跑的“六乱”问题，推动农药、化肥的科学施用，严厉打击高毒高残留农药的生产、销售和使用行为，鼓励发展无公害、绿色、有机农产品产业，切实解决好农业面源污染

问题，加强城乡结合部治理，推进村屯绿化美化亮化和连片整治，加快建设美丽乡村。

3. 加快绿色城市建设。将生态文明理念全面融入城市发展，构建绿色生产方式、生活方式和消费模式。严格控制高耗能、高排放产业发展，加快发展绿色食品、清洁能源等绿色产业；实施绿色建筑行动计划，严格绿色建筑标准，加快建筑节能改造，推广节水器具使用，大力发展绿色建材，在长春、吉林两市率先推进建筑产业化发展并逐步在全省推广；积极发展绿色交通，鼓励推广绿色出行方式，改善城市自行车、步行出行条件，倡导绿色出行；加强城市绿地建设，支持城市下沉式绿地和湿地公园建设，构建中部地区生态园林型城镇、东部地区山水型城镇和西部地区草原型城镇，逐步消除城区裸露地面。支持吉林高新循环经济产业园区创建国家“城市矿产”示范基地。

（四）加强区域生态工程建设，保护生态环境。大力开展退化生态系统的恢复与重建，最大限度地增加生态资源总量，提高资源利用效率和水平，减少城镇化推进过程中对自然的干扰和对环境的损害，实现城镇发展与生态环境、人与自然的和谐相处。

1. 实施中部黑土地保护治理工程。依据土地利用总体规划和水土保持规划，加快制定黑土地保护治理工程总体规划，以治理水土流失为重点，采用工程、生物技术措施，对黑土区内的退化黑土资源进行综合整治，重点开展表土剥离、农田水利设施、防旱除涝、控制水土流失等治理工程，增加有效耕地面积，提高土地质量和利用率。大力推广土壤改良、农田养分管理等土地持续利用技术；对地势平坦、集中连片、土壤肥力较高的黑土地，以建成旱涝保收高标准农田为目标；对因过度垦殖、利用不当造成的高强度侵蚀地，以生物措施与工程措施相结合，加强黑土地治理；加快“三北”防护林工程建设，进一步完善农田防护林体系。

2. 实施西部生态经济区建设工程。扎实推进河湖连通工程，加强湿地恢复与治理项目建设，逐步恢复湿地面积；挖掘过境洪水资源利用潜力，恢复西部地区草原生态系统；推动以清洁能源产业为主的生态经济体系工程建设，依托西部地区能源产业和特色资源优势，大力发展清洁能源产业、草地畜牧业、现代生物工业及湿地旅游产业，协调推进城镇化与生态保育建设；大力推进西部退耕还草还林，巩固西部生态屏障。以防沙治沙和农田防护林建设为重点，加大科尔沁沙地和沙化耕地治理力度，尽快遏制西部荒漠化趋势。

3. 实施东部长白山林区生态系统修复工程。积极推进林区生态保护与经济转型，创新经营管理体制，提高林区生态质量，促进林区资源持续经营。切实加强水源保护，争取国家政策支持，逐步对国有林区实行全面停止采伐，加大森林抚育力度，减少林地征用，保护自然原生态和生物多样性，进一步提升长白山生态功能。

4. 加强水利建设。牢固树立人水和谐理念，强化大中小河流治理，加强农田水利基础设施建设，不断提高水资源配置能力和防汛抗旱减灾水平。启动实施引松供水工程、重点地区应急备用水源工程建设，完成大安灌区、松原灌区

等工程建设，推进长吉图开发开放先导区水源工程建设；加快农村供水工程建设，解决550万农村居民的饮水安全问题；加快调水工程建设，合理开发利用水资源，实现区域水资源优化配置。加快推进中部城市引松供水工程、引松入榆工程、引嫩入白工程、哈达山枢纽工程建设。

5. 加强区域生态廊道建设。划定区域生态廊道，连接生态重点保护区域和城乡建设空间，加强生物多样性保护，构建人与自然和谐共生的生态安全格局。沿松花江、鸭绿江和图们江构筑三条省域性的生态廊道，连接重点城镇化地区；沿各主要流水系以及铁路、高速公路、重点公路为骨架构建区域性生态次廊道，连接区域重要生态功能区和重点城镇。加快构建和保护长春市与吉林市城市之间的“绿心”，打造中部地区大黑山生态屏障带和双阳—松花湖低山丘陵生态屏障带。

（五）加强基础设施建设，提升生态城镇化承载能力。按照统筹规划、保护生态、突出重点、适度超前的原则，加快推进重大基础设施建设，逐步建立网络化、现代化的基础设施体系，进一步提高城镇吸纳、承载、辐射能力。

1. 加快交通基础设施建设。实施城市畅通工程，全面推进城市公共交通发展、路网建设和管理提升。大力发展城市低碳公共交通体系。合理调整公交线路网密度和站点布局，加大城市公交系统改造力度，按照交通工具的空间利用效率和生态化程度来重新进行布局，鼓励自行车和电动车等微交通的发展；加快中部城市群轨道交通体系建设。依托长春站、长春西站、龙嘉机场和吉林站等综合换乘中心，打造以高速铁路、城际铁路、城市轻轨为骨干的轨道交通体系，重点推进长吉都市区轨道交通的网络化发展；构建以高速公路为骨架、普通国道省道干线公路为支撑、农村公路为基础的结构合理、层次分明的公路网，不断提高城乡公路通达度和通畅水平；提高航空和水运交通发展水平，形成“一主多辅”机场格局，发挥河湖航运的潜力，完善水上交通设施和安全管

理。

2. 加强市政设施建设。加快实施棚户区改造，将拆出的地域作为城市发展空间，预留农村人口入城后的生活空间，有条件的地区要将城市基础设施和公共服务设施延伸到农村居民点。提高城乡供水保障能力，鼓励使用再生水、矿井水等非常规水源。推进重点城市、重点地区水源工程建设，提高供水安全保障能力。加快生活垃圾无害化处理设施建设，支持长春市、通化县等生活垃圾分类试点城市创建工作，在推进垃圾分类试点的基础上，完善垃圾的收集、运输体系。优先推广焚烧发电等先进技术，重点建设延吉、通化、白城、松原等生活垃圾焚烧发电项目，实现城镇生活垃圾无害化处理设施全覆盖。遵循“适度规模、合理分布、深度处理、就地循环”的原则，分类推进城镇污水处理基础设施或分散型生态处理设施建设以及现有污水处理厂的升级改造。县以上城市污水处理厂全部执行一级A标准，加快建设卡伦、兴隆山、长山等重点镇污水处理设施和污水管网工程。统筹电力、通讯、给排水、供热、燃气等地下管网建设。

（六）建立协调发展与生态保护的长效机制。实行最严格的生态环境保护制度，建立完善推动城镇化循环、低碳、绿色发展的体制机制。

1. 实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。加快自然资源及其产品价格改革，全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。建立健全居民生活用电、用水、用气等阶梯价格制度。健全生态补偿机制。完善针对欠发达地区、生态源头地区及重点生态建设的扶持政策，重点在财政转移支付和生态补偿方面予以倾斜，探索实施生态建设专项补助政策。开展生态补偿政策法规研究制定工作，明确生态补偿的基本原则、主要领域、补偿范围、补偿对象、资金来源、补偿标准、相关利益主体的权利义务、考核评估办法、责任追究等。积极探索碳汇交易、节能量交易、排污权交易等市场化补偿模式。

2. 实行最严格的环境监管制度。建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法。完善污染物排放许可证制度，实行企事业单位污染物排放总量控制制度。加大环境执法力度，严格执行环境影响评价制度，加强突发环境事件应急能力建设，完善以预防为主的环境风险管理制度。对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。建立健全环境监管体制，建立区域间环境治理联动和合作机制，健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。

三、保障措施

全面落实主体功能区战略，严格落实目标责任，建立有利于生态城镇化建设的工作推进机制。

（一）加强组织领导。建立健全生态城镇化工作协调机制，省城镇化办具体负责全省统筹推进生态城镇化的组织协调工作，选择不同区域不同城镇分类开展试点示范。各级政府和有关部门要紧紧围绕生态城镇化发展战略，各司其职、各负其责、通力协作，切实加快推动生态城镇化进程。建立生态文明考核评价机制，把资源消耗、环境损害、生态效益纳入新型城镇化发展评价体系，完善体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。

（二）加强生态文明制度体系建设。健全生态资源资产产权和用途管制制度。探索生态资源资产化和生态产权交易化改革，探索建立有利于生态文明建设的投融资机制，划定生产、生活、生态空间开发界限，落实用途管制。加强生态文明科普宣传、公共教育和专业培训，倡导尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念。突出生态指标考核，严格落实生态文明建设责任制。

（三）加大落实力度。生态城镇化建设是一项长期而艰巨的任务。各级政府要进一步解放思想，牢固树立强烈的责任意识、创新意识、开拓意识、进取意识，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。进一步加强执行力建设，不断强化规划引导、突出战略重点、明确主要任务、落实目标责任，加强“四化”统筹，不断推进生态城镇化健康发展，为加快实现富民强省、全面建成小康社会作出新的更大贡献。

吉林省人民政府办公厅

2014年8月7日