

国务院办公厅转发生态环境部《关于建设美丽中国先行区的实施意见》的通知

国办函〔2025〕2号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

生态环境部《关于建设美丽中国先行区的实施意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻落实。

国务院办公厅

2025年1月12日

（此件公开发布）

关于建设美丽中国先行区的实施意见

生态环境部

建设美丽中国先行区是全面推进美丽中国建设的重要抓手，是构建美丽中国建设新格局的关键支撑。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，加快推进美丽中国先行区建设，探索统筹高质量发展和高水平保护路径模式，提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，全面贯彻习近平生态文明思想，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的

理念，落实全国生态环境保护大会要求，聚焦全面推进美丽中国建设中心任务，以深化污染防治攻坚、改善生态环境质量、增进民生福祉为着力点，坚持改革创新、重点突破、示范带动，在区域、省域、城市、县域各层级，聚焦推动绿色低碳发展、促进生态环境根本好转、加强生态保护修复、筑牢生态安全底线、深化生态文明体制改革等目标任务，分级分类建设美丽中国先行区（以下简称先行区），到 2027 年底前形成一批实践创新和制度创新成果，久久为功建成若干各美其美、群众满意的示范样板，为全面推进美丽中国建设积累经验、树立标杆。

二、聚焦区域重大战略打造绿色发展高地

国家层面紧扣高质量发展要求，深入落实区域协调发展战略和区域重大战略，突出京津冀、长三角、粤港澳大湾区三大区域，协同推进长江、黄河流域高水平保护，聚焦解决跨省共性问题，加强区域绿色发展协作，深化生态环境共保联治，形成各具特色的美丽中国建设布局。

（一）加快建设京津冀减污降碳协同和生态修复示范区。支持京津冀三地完善生态环境协同保护体制机制，深化生态环境协同立法，强化大气污染联防联控。深入实施煤炭消费总量控制，加快打造跨省零排放货运通道。以渤海重要岸线、重要滨海湿地和河口海湾修复为重点，推进美丽海湾建设。深入推进华北地区地下水超采综合治理，协同共建太行山一

燕山区域生态安全屏障和沿海生态防护带，加强京津风沙源治理。加快北京城市副中心、中新天津生态城国家绿色发展示范区建设及雄安新区绿色发展城市典范建设。

（二）持续建设长三角区域高水平保护推动高质量发展样板区。支持长三角三省一市推动生态环境保护一体化向更深层次更宽领域拓展。培育发展绿色生产力，壮大绿色产业集群。加强节能减排降碳区域政策协同，建设减污降碳协同创新区。推进重要生态屏障和生态廊道共同保护，深入开展区域大气、跨界水体、固废危废共保联治，完善长三角地区会议协商、利益磋商、共享联动、科技协作等机制，推进跨区域排污权交易。建设好长三角生态绿色一体化发展示范区。

（三）共同建设粤港澳融合创新美丽湾区。支持粤港澳三地深化生态环境领域规则衔接、机制对接，探索试行与国际接轨的生态环境管理体系。大力推动绿色金融改革、绿色低碳技术创新和产业发展，探索建立大湾区产品碳足迹与低碳产品认证制度。高水平建设横琴、前海、南沙、河套等重大合作平台，深化生态环境领域对外开放合作。实现空气质量全域改善，协同推进珠江三角洲河网区和珠江口近岸海域系统保护，共建美丽海湾，建设“无废湾区”。

（四）推动长江流域建设绿色低碳发展示范带。稳步推进长江经济带各省市生态共治，优化高水平保护机制。实施长江全流域按单元精细化分区管控，系统推进长江干支流及

重要湖泊保护治理，实施长江流域水生态考核，继续抓好长江十年禁渔措施落实。坚持旱涝同防同治，加强丹江口库区及其上游流域水质安全保障。深入推进长江全流域横向生态保护补偿机制建设，促进共抓大保护。成渝地区双城经济圈推进跨界污染协同治理，共建绿色低碳高品质生活宜居地。

（五）推动黄河流域上中下游协同保护和治理。支持沿黄河各省区加强生态保护治理，加快沿黄能源、化工等基地绿色低碳转型。实施水资源刚性约束制度，提高重点行业水资源利用效率。全力打好黄河“几字弯”等“三北”工程标志性战役。建立上中下游协同共治机制，加强黄河上中游水土流失治理，加强汾渭平原等重点区域大气污染联防联控，提升黄河三角洲生物多样性。健全黄河全流域生态保护补偿机制，加快形成“成本共担、效益共享、合作共治”的流域保护和治理格局。

三、发挥特色谱写美丽中国建设省域篇章

充分发挥省域在美丽中国建设中的主体作用，落实区域重大战略要求，一体部署本地区美丽城市、美丽乡村等“美丽系列”建设工作，立足各自优势和特色探索实践，在推动绿色低碳发展、促进生态环境根本好转、加强生态保护修复、筑牢生态安全底线、深化生态文明体制改革五个方面走在前、作表率。本着少而精、示范性与带动性强的原则，坚持一省域一特色，重点支持5个左右省份开展先行区建设。

（六）推动绿色低碳发展。严守“三条控制线”，健全国土空间用途管制。加强生态环境分区管控成果应用，形成一批典型案例和管理实践模式。开展碳排放总量和强度双控。大力推进绿色低碳科技创新应用，建设绿色制造体系和服务体系。优化调整运输结构，加快应用标准化多式联运装备和新能源运载工具、工程机械。强化各类资源节约集约高效利用，加快实施重点领域节能工程，强化用水总量和强度双控，建成覆盖全面、运转高效、规范有序的废弃物循环利用体系。全面推进绿色矿山建设。经过努力，实现重点领域绿色低碳转型成效处于全国前列。

（七）促进生态环境根本好转。聚焦解决突出问题，以更高标准打好蓝天、碧水、净土保卫战。以细颗粒物控制为主线，大力推进多污染物协同减排，开展大气污染防治重点行业绩效提级行动，实施城市空气质量达标管理，智能应用噪声地图，建设宁静小区。开展重点行业企业污水治理与排放水平绩效分级，健全排污口监测监管体系。建设城市污水管网全覆盖样板区。加快推进母亲河复苏行动，强化生态流量监管。以美丽河湖建设指标体系为指引，持续提升河湖生态环境品质。鼓励先行区沿海城市试点开展全域美丽海湾建设，探索创新美丽海湾建设管理模式。加强水产种质资源保护和重要栖息地保护修复。实施土壤污染源头防控行动。探索固体废物历史堆存总量与产生强度“双降”发展模式，建

设全域“无废城市”。实施新污染物治理重大工程。经过努力，实现生态环境质量或改善幅度处于全国领先水平。

（八）加强生态保护修复。实施山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设。实施生物多样性保护重大工程，持续推进重要生态系统保护和修复等重点生态工程建设。实施生态系统碳汇能力巩固提升行动。建立健全生态保护修复监管和生态保护红线监管制度，加强生态状况监测评估。在重点地区建立跨区域生物多样性保护与治理联合推进机制。经过努力，实现生态系统多样性、稳定性、持续性明显提升。

（九）筑牢生态安全底线。完善生态安全工作协调机制，建立健全生态安全、生物安全监测预警防控体系。完善饮用水水源地名录和安全评估制度。提高危险废物全过程信息化环境监管覆盖率。实施重金属环境风险精准防控。完善尾矿库污染隐患排查治理和分类分级监管制度。推进环境健康风险监测和管理。开展重点区域适应气候变化行动。有效提升核与辐射安全监管、风险监测预警与应急响应能力。经过努力，实现区域生态安全有效保障、研判预警和应急处置能力全国领先。

（十）深化生态文明体制改革。健全生态保护补偿制度和生态产品价值实现机制，探索多样化实现路径和创新模式。统筹推进生态环境损害赔偿。强化河湖长制、林长制。全面

实行排污许可制，实现“一证式”管理。建设现代化生态环境监测体系，建立监测数据集成共享机制。完善自然资源资产管理制度体系。深化国家生态文明试验区建设。经过努力，实现美丽中国数字化治理能力显著提升、生态环境治理体系优化协同高效。

四、统筹城乡推进美丽中国建设行动

聚焦城乡生态环境保护重点领域和突出问题，探索城市、整县推进美丽中国建设实践的新机制、新模式，引导全社会积极行动。重点支持 50 个左右城市、100 个左右县开展先行区建设，率先形成一批美丽城市、美丽乡村建设示范标杆。

（十一）高标准建设美丽城市。以绿色低碳、环境优美、生态宜居、安全健康、智慧高效为导向，推进新时代美丽城市建设。塑造城市绿色低碳转型发展新优势，提升城市环境基础设施建设水平，创新优化城市生态环境治理和国土空间开发保护模式，见缝插绿提高城市绿化面积，建设生态社区，提升垃圾分类水平，加快解决噪声、恶臭、光污染等城市突出生态环境问题，智慧赋能推进城市生态环境精细化治理。

（十二）因地制宜建设美丽乡村。选择不同主体功能定位的县，以生态环境综合治理、“两山”转化、农业绿色发展、促进宜居宜业为重点，整县推进美丽乡村建设。运用“千万工程”经验，统筹推动乡村生态振兴和农村人居环境整治。深入推进农业农村污染治理，聚焦农业面源污染突出区域强

化系统治理，加快消除农村黑臭水体，加强乡村河湖管护。优化乡村产业发展空间，因地制宜开展乡村空间设计，加强传统村落保护利用和乡村风貌引导，科学推进乡村绿化美化。

五、支持引导政策

（十三）强化资金支持。建立健全稳定的财政资金投入机制。积极落实国家重大战略和重点领域安全能力建设中美丽中国建设任务，以减污降碳协同、环境品质提升、生态保护修复和现代化生态环境基础设施建设为重点，谋划先行区建设重大工程，依规统筹纳入财政资金和金融支持项目储备库。

（十四）完善市场化机制。建立健全绿色金融支持先行区建设政策体系，在长江、黄河流域等地区探索建立支持生态环境治理与绿色低碳产业一体推进的投融资机制，丰富绿色金融、转型金融产品和服务。以美丽城市建设为重点，鼓励金融机构和地方政府共同探索区域性环保建设项目金融支持模式。优先支持先行区符合条件的温室气体自愿减排项目开发。有序发展基于各类资源环境权益的金融产品，完善市场化环境权益定价机制。

（十五）强化科技支撑。支持在先行区开展减污降碳、多污染物协同减排、应对气候变化、生物多样性保护、新污染物治理、核与辐射安全等重点领域基础科学研究和关键技术攻关。加强以先行区为载体的战略性研究，聚焦先行区建

设重点任务，储备推出一批重大科技项目和科技工程。推动建设美丽中国高端智库，为先行区建设提供人才和智力支持。

六、组织实施

各省（自治区、直辖市）人民政府要高度重视先行区建设。先行区所在省级人民政府对先行区建设负总责，建立健全工作机制，组织编制实施方案，按程序报生态环境部；实施过程中适时组织开展自评估，总结梳理实践成果。各有关部门要加大支持力度，优先将美丽中国建设领域的改革试点、创新示范任务部署在先行区，形成工作合力。生态环境部要会同有关部门制定相关技术指南，指导和规范省、市、县先行区建设工作，加强技术帮扶，多渠道公开展示，宣传推广重大改革成果，营造共建共享美丽中国的良好氛围。