

# “绿水青山就是金山银山”实践创新基地建设管理规程（试行）

## 第一章 总 则

**第一条** “绿水青山就是金山银山”实践创新基地（以下简称“两山”基地）是践行“两山”理念的实践平台，旨在创新探索“两山”转化的制度实践和行动实践，总结推广典型经验模式。为规范“两山”基地建设管理工作，制定本规程。

**第二条** 鼓励市、县级人民政府及其他建设主体开展“两山”基地建设。“两山”基地应当以具有较好基础的乡镇、村、小流域等为基础单元，开展建设活动。

**第三条** “两山”基地应当重点探索绿水青山转化为金山银山的有效路径和模式，坚持自愿申报，择优遴选；统筹推进，注重实效；因地制宜，突出特色；创新机制，示范推广。

## 第二章 申 报

**第四条** 具备下列条件的地区，可通过省级生态环境主管部门向生态环境部申报“两山”基地：

- （一）生态环境优良，生态环境保护工作基础扎实；
- （二）“两山”转化成效突出，具有以乡镇、村或小流域为单元的“两山”转化典型案例；

(三) 具有有效推动“两山”转化的体制机制;

(四) 近 3 年中央生态环境保护督察、各类专项督查未发现重大问题, 无重大生态环境破坏事件。

**第五条** 申报“两山”基地的地区应当编制“两山”基地建设实施方案, 并由地方人民政府发布实施。

**第六条** 省级生态环境主管部门负责“两山”基地的预审和推荐申报工作, 严格把关并择优向生态环境部推荐。

**第七条** 省级生态环境主管部门在推荐申报前, 应当对拟推荐地区公示, 公示期为 5 个工作日。

对公示期间收到投诉和举报的问题, 由省级生态环境主管部门组织调查核实。

**第八条** 省级生态环境主管部门应当根据预审情况、公示情况形成书面预审意见及推荐文件, 上报生态环境部。

**第九条** 省级生态环境主管部门应当指导拟推荐地区通过国家生态文明示范建设管理平台(以下简称管理平台), 填报和提交申报材料, 包括:

(一) “两山”基地申报文件, 包括申报函和对照申报条件提交的相应说明材料及证明文件;

(二) “两山”基地建设实施方案。

### 第三章 遴选命名

**第十条** 生态环境部负责“两山”基地的遴选工作, 组织专家对

省级生态环境主管部门推荐的申报地区进行资料审核和现场核查。

**第十一条** 遴选工作主要参照以下方面开展：

- （一）申报材料齐全，申报内容真实；
- （二）实施方案具有科学性、针对性、可操作性；
- （三）生态环境保持优良，生态资源优势突出；
- （四）“两山”转化成效显著，绿色发展水平逐步提高；
- （五）“两山”制度探索具有创新性，保障措施有力；
- （六）“两山”转化模式具有典型性、代表性和可推广性。

**第十二条** 生态环境部对通过核查的申报地区进行审议，并在生态环境部网站、“两微”平台、中国环境报对拟命名名单予以公示。公示期为7个工作日。

公众可以通过“12369”环保举报热线等方式反映公示地区存在的问题。对公示期间收到投诉和举报的问题，由生态环境部组织调查核实。

**第十三条** 生态环境部对公示期间未收到投诉和举报的、投诉和举报问题经调查核实无问题或已完成整改的地区，按程序审议通过后公告，授予国家“绿水青山就是金山银山”实践创新基地称号。

## 第四章 建设实施

**第十四条** “两山”基地应当因地制宜加强“两山”转化路径探索，创新制度实践，并在全域范围内推广建设经验，总结凝练形成具有地方特色的“两山”转化模式。

**第十五条** “两山”基地应当加强组织领导，强化实施方案推进落实，建立监督考核和长效管理机制。

**第十六条** “两山”基地应当制定年度工作计划，细化分解建设任务和工程项目，及时总结工作进展，并通过管理平台向生态环境部提交年度工作总结材料。

**第十七条** 省级生态环境主管部门应当加强建设工作的监督管理，及时跟踪指导“两山”基地建设工作。

**第十八条** 生态环境部对获得“两山”基地称号的地区，给予政策和项目倾斜。鼓励各地建立形式多样的“两山”基地建设激励机制。

## 第五章 评估管理

**第十九条** 生态环境部对“两山”基地实行后评估和动态管理，加强“两山”建设成果总结和示范推广，引导地方探索绿色可持续发展道路。

**第二十条** 生态环境部制订“两山指数”评估指标及方法，发布“两山指数”评估技术导则，用于量化表征“两山”基地建设成效，科学引导“两山”基地实践探索。获得“两山”基地称号满3年的地区，应当及时在管理平台填报“两山指数”指标和实施方案推进情况。

**第二十一条** 生态环境部对获得“两山”基地称号满3年的地区，适时组织开展“两山”基地建设评估工作，并在管理平台公布评估情况。评估内容主要包括：

- (一) 实施方案推进落实情况;
- (二) “两山指数”评估情况;
- (三) “两山”转化经验模式典型性、代表性和可推广性。

**第二十二条** 生态环境部根据评估情况,及时向地方反馈意见建议,对评估发现问题的地区提出整改要求。当地人民政府应当根据整改要求在限定期限内完成整改。

**第二十三条** 对出现以下情形之一的地区,生态环境部撤销其“绿水青山就是金山银山”实践创新基地称号:

- (一) 中央生态环境保护督察、各类专项督查发现重大问题的;
- (二) 发生重、特大突发环境事件或生态破坏事件的;
- (三) 生态环境质量出现明显下降的;
- (四) 评估要求整改,但未能有效完成的;
- (五) 在评估过程中存在弄虚作假行为的。

**第二十四条** 参与“两山”基地管理的工作人员和专家,在资料审核、现场核查、评估等工作中,必须坚持严谨、科学、务实、高效的工作作风,严格遵守中央八项规定及其实施细则精神,认真落实廉政责任和廉洁自律要求,自觉遵守相关工作程序和规范。

## 第六章 附 则

**第二十五条** 本规程自印发之日起施行,由生态环境部负责解释。

## “绿水青山就是金山银山” 实践创新基地 建设实施方案编制大纲

### 一、建设背景与意义

### 二、区域概况

#### （一）区位概况

#### （二）自然状况

#### （三）资源状况

#### （四）经济社会状况

### 三、“两山” 实践探索成效与问题分析

#### （一）“两山” 实践探索进展与成效

梳理总结“两山”转化路径探索工作所取得的进展和成效，包括构筑绿水青山、保值增值自然资本，发展生态经济、绿色富民惠民、推动“两山”转化，创新体制机制，长效保障“两山”转化等方面。

#### （二）存在主要问题和挑战分析

剖析在“两山”转化路径探索中存在的主要问题，以及面临的机遇和挑战，包括生态环境保护、绿色发展、绿色惠民共享、创新体制机制、弘扬“两山”文化等方面。

#### （三）凝练总结已有的典型案例

聚焦乡镇、村、小流域等基本单元在“两山”转化方面已形成的具有典型性和地方特色的实践案例。

#### 四、总体思路

##### （一）指导思想

##### （二）基本原则

##### （三）总体目标

“两山”基地建设三年总体目标要求。

##### （四）建设指标

参照“两山指数”评估指标，制定具有本地特色的建设指标。

#### 五、重点任务

重点任务包括加强自然生态空间用途管控，守住绿水青山；提高生态产品供给能力，保值增值自然资本；推进绿色高质量发展，推动金山银山转化；打造“两山”文化品牌，推动绿色惠民富民；深化生态环境领域改革，探索长效保障机制，推动绿水青山源源不断地带来金山银山；探索转化有效路径，形成特色转化模式等方面。

#### 六、工程项目

针对建设目标指标和重点任务，提出相关具体工程项目。

#### 七、保障措施

重点包括组织领导、目标责任落实、监督考核、资金保障、科技支撑、宣传教育、人才培育和队伍建设等方面。

## “两山指数”评估指标体系

“两山指数”是量化反映“两山”建设水平，表征区域生态环境资产状况、绿水青山向金山银山转化程度、保障程度，服务“两山”基地管理的综合性指数。“两山指数”作为“两山”基地后评估和动态管理的重要参考依据，主要包括构筑绿水青山、推动两山转化、建立长效机制三方面。“两山指数”用于引导“两山”基地明确建设目标、重点任务和建设方向，相关指标及指标目标值不作为“两山”基地遴选门槛。生态环境部另行发布“两山指数”评估技术导则，具体明确“两山指数”评估方法、指标权重、等级划分等，规范引导“两山”基地评估管理。

表 1 “两山指数”评估指标

目标	任务	序号	指 标	目标参考值
构筑绿水青山	环境质量	1	环境空气质量优良天数比例	>90%
		2	集中式饮用水水源地水质达标率	100%
		3	地表水水质达到或优于Ⅲ类水的比例	>90%
		4	地下水水质达到或优于Ⅲ类水的比例	稳定提高
		5	受污染耕地安全利用率	>95%
		6	污染地块安全利用率	>95%
	生态状况	7	林草覆盖率	山区>60% 丘陵区>40% 平原区>18%
		8	物种丰富度	稳定提高
		9	生态保护红线面积	不减少
		10	单位国土面积生态系统生产总值	稳定提高



目标	任务	序号	指 标	目标参考值
推动“两山” 转化	民生福祉	11	居民人均生态产品产值占比	稳定提高
	生态经济	12	绿色、有机农产品产值占农业总产值比重	稳定提高
		13	生态加工业产值占工业总产值比重	稳定提高
		14	生态旅游收入占服务业总产值比重	稳定提高
	生态补偿	15	生态补偿类收入占财政总收入比重	稳定提高
	社会效益	16	国际国内生态文化品牌	获得
		17	“两山”建设成效公众满意度	>95%
建立长效机制	制度创新	18	“两山”基地制度建设	建立实施
		19	生态产品市场化机制	建立实施
	资金保障	20	生态环保投入占 GDP 比重	>3%

## 指标解释：

### 1. 环境空气质量优良天数比例

指标解释：指行政区域空气质量达到或优于二级标准的天数占全年有效监测天数的比例。执行《环境空气质量标准》(GB 3095-2012)和《环境空气质量指数(AQI)技术规定(试行)》(HJ 633-2012)。

$$\text{优良天数比例}(\%) = \frac{\text{环境空气质量达到或优于二级标准的天数(天)}}{\text{全年有效监测天数(天)}} \times 100\%$$

数据来源：生态环境部门。

### 2. 集中式饮用水水源地水质达标率

指标解释：指行政区域内集中式饮用水水源地，其地表水水质达到或优于《地表水环境质量标准》(GB 3838-2002) III类标准、地下水水质达到或优于《地下水质量标准》(GB/T 14848-2017) III类标准的水源地个数占水源地总个数的百分比。

$$\text{集中式饮用水水源地水质达标率}(\%) = \frac{\text{地表水水质和地下水水质均达到或优于III类标准的集中式饮用水水源地个数(个)}}{\text{集中式饮用水水源地总个数(个)}} \times 100\%$$

数据来源：生态环境部门。

### 3. 地表水水质达到或优于III类水的比例

指标解释：指行政区域内国控、省控、市控监测断面水质达到或优于 III 类标准的比例，执行《地表水环境质量标准》(GB 3838-2002)。要求行政区域内地表水达到水环境功能区标准，且 I、II 类水质比例不降低，过境河流市控以上断面水质不降低。

$$\text{地表水水质达到或优于III类水的比例}(\%) = \frac{\text{国控、省控、市控监测断面水质达到或优于III类标准的数量(个)}}{\text{监测断面总数量(个)}} \times 100\%$$

数据来源：生态环境、水利等部门。

#### 4. 地下水水质达到或优于Ⅲ类水的比例

指标解释：指行政区域内地下水水质达到或优于Ⅲ类标准的监测点位数量占监测点位总数量的比例。地下水质量依据《地下水质量标准》（GB/T 14848-2017）分为五类，确保水质达到或优于Ⅲ类比例稳定或提高，地下水质量整体呈稳定或持续改善趋势。

$$\text{地下水水质达到或优于Ⅲ类水的比例（\%）} = \frac{\text{地下水水质达到或优于Ⅲ类标准的监测点位数量（个）}}{\text{监测点位总数量（个）}} \times 100\%$$

数据来源：自然资源、水利、生态环境等部门。

#### 5. 受污染耕地安全利用率

指标解释：指行政区域内受污染耕地安全利用面积占受污染耕地面积的比例，执行《受污染耕地安全利用率核算方法（试行）》。

$$\text{受污染耕地安全利用率（\%）} = \frac{\text{受污染耕地安全利用面积（平方公里）}}{\text{受污染耕地总面积（平方公里）}} \times 100\%$$

数据来源：农业农村、生态环境等部门。

#### 6. 污染地块安全利用率

指标解释：指行政区域内符合规划用地土壤环境质量要求的再开发利用污染地块面积，占行政区域内全部再开发利用污染地块面积的比例。

$$\text{污染地块安全利用率（\%）} = \frac{\text{符合规划用地土壤环境质量要求的再开发利用污染地块面积（平方公里）}}{\text{再开发利用污染地块总面积（平方公里）}} \times 100\%$$

数据来源：生态环境部门。

#### 7. 林草覆盖率

指标解释：指行政区域内森林、草地面积占国土总面积的比例。

$$\text{林草覆盖率 (\%)} = \frac{\text{森林面积 (平方公里)} + \text{草地面积 (平方公里)}}{\text{国土总面积 (平方公里)}} \times 100\%$$

数据来源：林草、自然资源、农业农村等部门。

## 8. 物种丰富度

指标解释：指行政区域内物种数目的多少，是反映生物多样性保护情况的重要指标。

数据来源：林草、自然资源、农业农村、生态环境等部门。

## 9. 生态保护红线面积

指标解释：指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，是保障和维护国家生态安全的底线和生命线，通常包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海洋生态稳定等功能的生态功能重要区域，以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域。要求建立生态保护红线制度，确保生态保护红线面积不减少，性质不改变，主导生态功能不降低。

数据来源：自然资源、生态环境等部门。

## 10. 单位国土面积生态系统生产总值

指标解释：指行政区域内单位国土面积生态系统生产总值，是反映区域内生态系统运行状况的重要指标，是绿水青山的重要表征。生态系统生产总值是指生态系统为人类生存与福祉提供的产品与服务经济价值，主要包括生态系统供给服务价值、生态系统调节服务价值、生态系统支持服务价值和生态系统文化服务价值。

$$\text{单位国土面积生态系统生产总值 (亿元/平方公里)} = \frac{\text{生态系统生产总值 (亿元)}}{\text{国土总面积 (平方公里)}}$$

数据来源：自然资源、发展改革、生态环境等部门。

### 11. 居民人均生态产品产值占比

指标解释：指行政区域统计口径内，居民人均生态产品价值实现的收入占居民人均总收入的比率，是衡量居民从绿水青山转化成金山银山的获益情况的重要指标，该指标值以统计部门抽样调查或独立调查机构通过抽样问卷调查所获取指标值的平均值为考核依据。该指标生态产品产值指生态系统提供的生态产品能够直接转化的价值，主要包括农、林、畜、水产品、碳汇交易以及农家乐、渔家乐旅游等收入。

$$\text{居民人均生态产品产值占比 (\%)} = \frac{\text{居民人均生态产品价值实现的收入 (元)}}{\text{居民人均总收入 (元)}} \times 100\%$$

数据来源：统计、农业农村、林草、文化和旅游等部门或独立调查机构。

### 12. 绿色、有机农产品产值占农业总产值比重

指标解释：指行政区域内绿色、有机农产品产值对农业总产值的贡献率，是反映绿色、有机农业发展状况的主要指标。绿色、有机农产品按国家有关认证规定执行，产品涵盖种植业、渔业、林下产业及畜牧业等。例如绿色、有机农产品种植、养殖，中药材种植等。绿色、有机农产品的产地环境状况，应达到《食用农产品产地环境质量评价标准》(HJ/T 332-2006)和《温室蔬菜产地环境质量评价标准》(HJ/T 333-2006)国家环境保护标准和管理规范要求。

$$\text{绿色、有机农产品产值占农业总产值比重 (\%)} = \frac{\text{当年绿色、有机农产品产值 (万元)}}{\text{当年农业总产值 (万元)}} \times 100\%$$

数据来源：农业农村、林草、工业和信息化、生态环境、统计、市场监管等部门。

### 13. 生态加工业产值占工业总产值比重

指标解释：指行政区域内生态加工业产值对工业总产值的贡献率，是反映生态加工业发展状况的主要指标。其中生态加工业主要包括依托生态资源衍生的农副食品加工、食品制造、饮料制造、木材加工、家具制造、矿泉水生产等。

$$\text{生态加工业产值占工业总产值比重 (\%)} = \frac{\text{当年生态加工业产值 (万元)}}{\text{当年工业总产值 (万元)}} \times 100\%$$

数据来源：工业和信息化、发展改革等部门。

### 14. 生态旅游收入占服务业总产值比重

指标解释：指行政区域内生态旅游收入对服务业总产值的贡献率，是反映生态旅游发展状况的主要指标。生态旅游是指以可持续发展为理念，以保护生态环境为前提，以统筹人与自然为准则，并依托良好的自然生态环境和独特的人文生态系统，采取生态友好方式，开展生态体验、生态教育、生态认知并获得身心愉悦的旅游方式。

$$\text{生态旅游收入占服务业总产值比重 (\%)} = \frac{\text{当年生态旅游收入 (万元)}}{\text{当年服务业总产值 (万元)}} \times 100\%$$

数据来源：文化和旅游、工业和信息化、发展改革等部门。

### 15. 生态补偿类收入占财政总收入比重

指标解释：指行政区域内生态补偿类财政收入对财政总收入的

贡献率，是反映生态环境保护成效转化的主要指标。生态补偿类财政收入包括中央转移支付、省级转移支付及地区之间横向补偿。

$$\text{生态补偿类收入占财政总收入比重}(\%) = \frac{\text{当年生态补偿类财政收入(万元)}}{\text{当年财政总收入(万元)}} \times 100\%$$

数据来源：财政、生态环境等部门。

## 16. 国际国内生态文化品牌

指标解释：指行政区域内获得的以环境友好和生态优势为显著特点的，具有生态文化内涵、生态文化影响力及附加吸引力的国际国内品牌识别，主要包括世界文化遗产、世界自然遗产、联合国“地球卫士奖”、国家级非物质文化遗产、全国文明城市、国家生态文明建设示范区、国家森林城市、国家级生态旅游示范区等。

数据来源：工业和信息化、生态环境、农业农村、文化和旅游等部门。

## 17. “两山”建设成效公众满意度

指标解释：指行政区域内公众对“两山”建设成效的满意程度。该指标采用“两山”基地建设评估工作组现场随机发放问卷与委托独立的权威民意调查机构抽样调查相结合的方法获取，以现场调查与独立调查机构所获取指标值的平均值为最终结果。现场调查人数不少于行政区域人口的千分之一。调查对象应包括不同年龄、不同学历、不同职业人群，充分体现代表性。

数据来源：问卷调查、独立机构抽样调查。

## 18. “两山”基地制度建设

指标解释：指行政区域通过制度建设来推动“两山”基地建设，

包括设立组织领导机构，建立运行机制，统筹协调推动基地建设；建立“两山”基地建设目标分解落实制度，明确工作目标、工作任务、时间节点，强化责任意识，保障工作稳步推进。

数据来源：当地政府及各有关部门。

## 19. 生态产品市场化机制

指标解释：指行政区域内围绕生态产品及其价值市场化交易、运作建立的政策机制。参考《生态文明体制改革总体方案》，生态产品转化市场化机制主要包括用能权和碳排放权交易制度、排污权交易制度、水权交易制度、绿色金融体系等。

数据来源：发展改革、财政、自然资源、生态环境、水利、农业农村、林草等部门。

## 20. 生态环保投入占 GDP 比重

指标解释：指行政区域内每年生态环境保护、治理或维护的投资额占地区生产总值（GDP）的比重，是反映“两山”基地建设地区对生态环境的重视程度和生态环境治理工作的开展情况最直观的指标。

$$\text{生态环保投入占 GDP 比重 (\%)} = \frac{\text{当年生态环境保护、治理或维护的投资额 (万元)}}{\text{当年地区生产总值 (万元)}} \times 100\%$$

数据来源：发展改革、工业和信息化、自然资源、生态环境、统计等部门。



---

生态环境部办公厅

2019年9月11日印发

---