

## 生态环境部部长黄润秋在 2021 年全国生态环境保护工作会议上的工作报告

2021-02-01 来源：生态环境部[打印]字号：[大] [中] [小]

深入贯彻落实十九届五中全会精神 协同推进生态环境高水平保护和经济高质量发展

——在 2021 年全国生态环境保护工作会议上的工作报告

生态环境部部长 黄润秋

(2021 年 1 月 21 日)

这次全国生态环境保护工作会议的主要任务是，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平生态文明思想，全面落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，以及中央经济工作会议、中央农村工作会议和省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班精神，总结 2020 年和“十三五”生态环境保护工作，分析当前生态环境保护面临的新机遇和新挑战，谋划“十四五”工作，安排部署 2021 年重点工作。

下面，我讲三个方面意见。

### 一、2020 年和“十三五”生态环境保护工作回顾

刚刚过去的 2020 年，是新中国历史上、中华民族历史上极不平凡的一年，也是人类发展史上极不寻常的一年。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国生态环境系统深入贯彻习近平生态文明思想，认真落实党中央、国务院决策部署，圆满完成污染防治攻坚战阶段性目标任务，生态环境质量持续改善，积极应对气候变化，大力加强生态保护修复，持续推进深化改革，加强风险防控，强化核与辐射安全监管，人民群众生态环境获得感显著增强，厚植了全面建成小康社会的绿色底色和质量成色。

一年来，生态环境保护工作取得新的明显成效。

#### (一) 认真贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，坚决完成党中央、国务院部署的重大任务

面对错综复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务特别是突如其来的新冠肺炎疫情，习近平总书记一以贯之高度重视生态文明建设和生态环境保护。全国生态环境系统上下齐心、真抓实干，以习近平生态文明思想为指引，更加牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，坚持方向不变、力度不减，突出精准治污、科学治污、依法治污，坚决打赢打好污染防治攻坚战，决战决胜全面建成小康社会生态环境目标任务。我们会同中组部组织开展 2019 年度污染防治攻坚战成效考核，19 个省份考核结果为优秀。认真办理习近平总书记重要批示件，全年共接到习近平总书记重要批示件 28 件，办结 8 件、阶段办结 11 件，其余 9 件正按时限抓紧办理。

积极应对气候变化。圆满完成中央交办的提出碳达峰、碳中和建议的重大任务。坚持突出以降碳为源头治理的“牛鼻子”，启动编制 2030 年前二氧化碳排放达峰行动方案。持续推进全国碳市场制度体系建设，正式启动全国碳排放权交易市场，电力行业首批纳入。加快推动《碳排放权交易管理条例》立法进程。推动建立应对气候变化与污染防治、生态保护修复协同优化高效的工作体系。积极参与和推动气候变化多边进程，深入开展气候变化南南合作。

开展第二轮第二批中央生态环保督察。分别对 3 个省（市）、2 家中央企业开展督察，并对 2 个部门开展探讨式督察试点，共受理转办群众举报 1.05 万余件。其中，部门探讨式督察是中央领导同志直接指导下的一项重大创新，督察与自查相结合有利于形成问题共答的部门合力。全国 31 个省份和新疆生产建设兵团均设立省级督察机构。制作完成 2020 年长江经济带生态环境警示片，梳理 169 个问题清单；2018 年和 2019 年警示片披露的 315 个问题，已完成整改 226 个。

积极筹备《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15），推进“2020年后全球生物多样性框架”谈判进程。会同外交部组织召开17国部长和国际组织代表参加的生物多样性部长级在线圆桌会，配合支持联合国生物多样性峰会成功举办。

倒逼高质量发展，积极主动服务国家重大战略。印发《2020年推动黄河流域生态环境保护重点任务》。18省（市）发布实施“三线一单”，“三线一单”写入长江保护法和多部地方性法规。联合全国工商联共同召开支持服务民营企业绿色发展座谈会。完善国家生态环境科技成果转化综合服务平台建设。培育壮大节能环保产业。

圆满完成定点脱贫攻坚任务。发挥生态环保扶贫优势，定点扶贫的围场县、隆化县顺利脱贫摘帽。总结形成“守绿换金、添绿增金、点绿成金、借绿生金”路径模式。联合农业农村部、原国务院扶贫办发布《关于以生态振兴巩固脱贫攻坚成果进一步推进乡村振兴的指导意见（2020—2022年）》。

## （二）统筹做好疫情防控和经济社会发展生态环保工作，支持“六稳”工作、落实“六保”任务

坚持疫情就是命令、防控就是责任，做到“两个紧盯”，不断强化重点地区医疗废物、医疗废水处理处置等相关环境监管和服务措施，全国医疗废物处置能力增加近30%，湖北增加了近3倍。部应对疫情工作领导小组召开43次会议，第一时间向湖北和黑龙江两省派出前方工作组，督促指导提升医废处置能力。全国生态环境系统倾全力协调应急监测仪器设备、医废处置设施、防护装备等，支持武汉等地抗击疫情。加强饮用水水源地水质应急监测，全国生态环境质量没有受到疫情防控影响。

服务“六稳”“六保”，支持企业复工复产。印发实施《关于统筹做好疫情防控和经济社会发展生态环保工作的指导意见》和《关于在疫情防控常态化前提下积极服务落实“六保”任务坚决打赢打好污染防治攻坚战的意见》。实施环评审批和监管执法“两个正面清单”，3.5万个建设项目环评实施告知承诺制审批，8.4万余家企业纳入执法正面清单管理。开展非现场检查32.6万余次，各地通过电话、网络等方式对各类企业帮扶19.8万余次，有力支持企业复工复产和经济社会发展秩序加快恢复。

持续深化“放管服”改革。继续做好国家、地方、利用外资重大项目“三本台账”审批服务，实施清单化管理。发布《建设项目环境影响评价分类管理名录（2021年版）》，进一步减少环评审批数量，大幅压缩登记备案项目数量。印发《关于严惩弄虚作假提高环评质量的意见》，开展环评报告书常态化复核，持续加强事中事后监管，严肃查处环评弄虚作假行为。

## （三）突出“三个治污”，高质量完成污染防治攻坚战目标任务

坚决打赢蓝天保卫战。推进细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）与臭氧（O<sub>3</sub>）协同控制，在充分调研评估基础上，印发《2020年挥发性有机物治理攻坚方案》，开展五轮次O<sub>3</sub>污染防治监督帮扶，发现问题企业3.3万家，各类挥发性有机物（VOCs）问题10.5万个。继续开展秋冬季大气污染综合治理攻坚和蓝天保卫战秋冬季监督帮扶。基本完成京津冀及周边地区、汾渭平原生活和冬季取暖散煤替代。全国超低排放煤电机组累计达9.5亿千瓦。基本完成“散乱污”企业排查和分类整治，排查治理工业炉窑1.5万台。全面实施轻型汽车第六阶段排放标准。严格秸秆露天焚烧管控，推进露天矿山综合整治、扬尘综合治理。

碧水保卫战取得重要进展。深入开展集中式饮用水水源地规范化建设。全国10638个农村“千吨万人”水源地，全部完成保护区划定。全国共计新建污水收集处理设施3.9万个。全国地级及以上城市（不含州、盟）黑臭水体消除比例达到98.2%。长江流域、渤海入海河流劣V类国控断面全部消劣。长江干流历史性地实现全II类水体。长江经济带11省（市）281家“三磷”企业（矿、库），均已完成问题整改。开展“碧海2020”专项执法行动。滨海湿地修复规模达到7835公顷，整治修复岸线128公里。29个省份（除新疆、西藏）基本完成县域农村生活污水处理规划编制。“十三五”期间共计完成15万个建制村环境整治。加强地下水生态环境保护，完成加油站地下油罐防渗改造。

净土保卫战扎实稳步推进。受污染耕地安全利用率达到90%左右，污染地块安全利用率达到93%以上。积极配合全国人大常委会顺利完成土壤污染防治法执法检查 and 专题询问。重点行业企业土壤污染状况调查完成全部地块的初步采

样调查工作。推进土壤污染治理与修复技术应用试点项目和土壤污染综合防治先行区建设。“无废城市”建设试点形成一批可复制可推广的示范模式。与公安部、最高检联合严厉打击危险废物环境违法犯罪行为。组织开展危险废物专项排查整治行动，共排查 4.7 万家企业和 200 余个化工园区。基本完成长江经济带重点尾矿库污染治理。超额完成重点行业、重点重金属污染物下降 10% 的目标任务。圆满完成 2020 年年底基本实现固体废物零进口目标，“洋垃圾”被彻底挡在国门之外。

大力推进生态保护修复。研究构建“53111”生态保护监管体系。开展 2015—2020 年全国生态状况调查评估，印发《关于加强生态保护监管工作的意见》《自然保护区生态环境监管工作暂行办法》。建立自然保护区监管制度，持续开展“绿盾”自然保护区强化监督。组织遴选命名第四批 87 个国家生态文明建设示范市县和 35 个“绿水青山就是金山银山”实践创新基地，评选表彰“2018—2019 绿色中国年度人物”。

#### **（四）切实有效防范化解各类风险，确保生态环境安全**

加强环境应急事件处置，共调度处置各类事故 157 起，督办并处置 34 起重大及敏感突发环境事件。协同黑龙江妥善处置伊春鹿鸣矿业“3·28”尾矿库泄漏事故次生突发环境事件，成为近年来突发环境事件应急处置工作的典范。接收处理群众反映问题 43.0 万件，按期办结率 100%。

高度重视核与辐射安全监管，国家核安全工作协调机制高效运转，建设完成 235 个新增国控辐射环境空气自动监测站。建立全国核电厂经验反馈体系并有效运转。加快推动历史遗留核设施退役治理工作。49 台运行核电机组、19 座民用研究堆（临界装置）始终保持良好安全运行记录，15 台在建核电机组建设质量受控。放射源辐射事件发生率保持历史最低水平，每年每万枚放射源事故发生率小于 1 起。

#### **（五）夯基础补短板强弱项，持续推进生态环境治理体系和治理能力现代化**

深化生态环境领域改革。中办、国办印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》。国办印发《生态环境保护综合行政执法事项指导目录（2020 年版）》。31 个省级政府和新疆生产建设兵团均印发生态环境保护综合行政执法改革实施方案，执法职责整合基本到位。省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革任务基本完成，组织体系调整到位并按新体制运行。生态环境损害赔偿制度初步构建。2020 年，全国共办理赔偿案件 2700 余件，涉及赔偿金额超过 53 亿元。实现固定污染源排污许可全覆盖，核发排污许可证 33.77 万张，下达排污限期整改通知书 3.15 万家、排污登记表 236.52 万家。

法治建设更加完善。积极配合立法机关制定长江保护法、生物安全法。完成固体废物污染环境防治法修订工作。积极推进海洋环境保护法、环境噪声污染防治法、环境影响评价法修订。制修订 8 件规章，发布 122 项标准。积极推动基准制定工作，发布 3 项国家基准。废止修改规章及规范性文件 31 件。

加强依法依规监管。完成黄河流域试点地区排污口排查，共发现各类入河排污口 12656 个。全国 490 家垃圾焚烧厂全部完成“装、树、联”并公开自动监测数据，率先实现全行业稳定达标排放。全面推行“双随机、一公开”，开展执法检查 58.74 万家次。全国下达环境行政处罚决定书 12.61 万份，罚没款数额总计 82.36 亿元。推动印发《综合行政执法制式服装和标志管理办法》。全面实施举报奖励制度。组织开展 2020 年全国生态环境保护执法大练兵。成立部信访投诉举报工作领导小组，整合投诉举报管理机构，2020 年共为各类专项行动转交提供线索近 20 万条。

确保监测数据“真准全”。在重点地区部署环境空气 VOCs 监测，组织加强 VOCs 加密监测、走航监测。推动建立大气光化学监测网。持续推进全国环境监测数据联网共享，与国家电网公司开展电力大数据战略合作。开展入河与入海排污口监测。在长江经济带建成 667 个跨界断面水质自动站。印发《“十四五”国家地表水监测及评价方案（试行）》。

做好新闻宣传工作。举办“2020 年深入学习贯彻习近平生态文明思想研讨会”。深入推进例行新闻发布工作。成功举办六五环境日国家主场活动，编制《“美丽中国，我是行动者”提升公民生态文明意识行动计划（2021—2025 年）》。政务新媒体影响力不断提升，矩阵作用不断发挥。继续开展“铁军风采”“一图一故事”等典型宣传。持续推动环保设施向公众开放，引导环保社会组织积极参与生态环保工作。

积极开展国际合作交流。牵头负责中欧环境与气候高层对话。组建“一带一路”绿色发展国际研究院，继续推进绿色丝路使者计划实施和应对气候变化南南合作。启动中非环境合作中心。起草《中国—东盟环境合作战略及行动框架（2021—2025）》。与澜湄国家开展系列合作。有效参与重要国际环境进程和公约谈判，创新推进高质量国合会政策研究。巩固全球核安全合作成果。果断回击美抹黑我生态环保工作。

扎实推进基础能力建设。圆满完成第二次全国污染源普查工作。配合财政部下达2020年中央生态环境资金523亿元。国家绿色发展基金正式揭牌成立。加强科研能力建设。大气重污染成因与治理攻关项目圆满收官。水专项深入推进，支撑作用显现。深入开展长江生态环境保护修复联合研究。加快推进生态环境综合管理信息化平台建设，初步构建“一张图”大数据信息系统。全面实现“一网通办”，群众对我部政务服务满意率达99.8%。生态环境部机关完成全员搬迁至新址办公。积极推进“十四五”生态环境保护规划和专项规划编制。

## （六）持续改进作风，构建与打赢污染防治攻坚战相适应的铁军队伍

坚持以政治建设为统领，推进生态环境保护铁军建设。坚决抓好中央巡视整改，126项整改任务，已完成81项。加大中央八项规定及其实施细则精神贯彻执行和督促检查力度。制定实施持续解决困扰基层的形式主义问题举措，全年印发文件同比减少9.4%。

认真落实新时代党的组织路线，努力建设高素质专业化干部队伍。印发《生态环境部奖励工作办法》，颁发长期从事生态环境工作纪念章2824枚，1人被授予全国抗击新冠肺炎疫情先进个人称号。开展“打赢污染防治攻坚战，我要做出新贡献”主题活动。举办青年铁军、巾帼风采、劳模精神等主题报告会。深入开展党风廉政教育月活动。深化运用监督执纪“四种形态”，打造适合新发展阶段的铁军队伍。

2020年也是“十三五”的收官之年。过去五年，生态环境保护工作取得了新的历史性成就。“十三五”规划纲要确定的生态环境9项约束性指标均圆满超额完成。其中，全国地级及以上城市优良天数比率为87%（目标84.5%）；PM<sub>2.5</sub>未达标地级及以上城市平均浓度相比2015年下降28.8%（目标18%）；全国地表水优良水质断面比例提高到83.4%（目标70%）；劣Ⅴ类水体比例下降到0.6%（目标5%）；二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮排放量和单位GDP二氧化碳排放指标，均在2019年提前完成“十三五”目标基础上继续保持下降。污染防治攻坚战阶段性目标任务高质量完成。蓝天、碧水、净土保卫战，七大标志性战役取得决定性成效，我部量化调度的54项任务指标全面完成。重污染天数明显减少。饮用水安全得到保障，城市黑臭水体基本消除。农用地和城市建设用地土壤环境风险有效管控。生态系统质量和稳定性提升。人民群众身边的蓝天白云、清水绿岸明显增多，环境“颜值”普遍提升，美丽中国建设迈出坚实步伐。

总体上看，“十三五”时期是我国生态环境质量改善最大的五年，也是生态环境保护事业发展最好的五年，认识程度之深、政策举措之实、投入力度之大、群众满意度之高前所未有，为“十四五”加强生态环境保护、深入打好污染防治攻坚战，探索积累了不少成功做法和宝贵经验。

**一是**必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想尤其是习近平生态文明思想为指引，切实用以武装头脑、指导实践、推动工作，在学思用贯通、知信行统一上下功夫，勇做习近平生态文明思想的坚定信仰者、忠实践行者、不懈奋斗者。

**二是**必须坚持以人民为中心，坚持人民群众对优美生态环境的期待就是环保人努力的方向，以改善生态环境质量为核心，着力解决突出生态环境问题，为人民群众提供更多优质生态产品，让人民群众在天蓝、地绿、水清的优美生态环境中生产生活。

**三是**必须坚持生态优先、绿色发展，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，抓环保不负青山，促发展不负生态。坚定不移贯彻绿色发展理念，努力推动形成绿色生产和生活方式，为破解发展与保护难题、实现人与自然和谐共生的现代化提供现实路径。

**四是**必须坚持推动形成大环保工作格局，巩固党和国家机构改革成果，推动落实“党政同责”“一岗双责”，地方各级党委和政府主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人，管发展的、管生产的、管行业的，都要按“一岗双责”的要求管好环保，构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的工作格局。

**五是**必须坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境，以习近平法治思想为指导，持续完善生态环境法律法规，构建源头严防、过程严管、后果严惩的制度体系。运用好中央生态环境保护督察、统筹强化监督等手段，强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。

**六是**必须强化作风和能力建设，着力打造生态环境保护铁军。旗帜鲜明讲政治，狠抓作风和纪律建设，着力打造规范化、专业化的生态环境保护人才队伍，不断提高环境治理效能。

## 二、深入学习贯彻党的十九届五中全会精神，谋划好“十四五”生态环境保护工作

党的十九届五中全会提出，全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，我们要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军，必须深入贯彻新发展理念，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称《建议》），清晰展望了二〇三五年基本实现社会主义现代化的远景目标，明确提出了“十四五”时期我国发展的指导方针、主要目标、重点任务、重大举措，是开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的纲领性文件。

在刚刚结束的省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班式上，习近平总书记发表重要讲话，深入分析了我国进入新发展阶段的理论依据、历史依据、现实依据，精辟阐述了深入贯彻新发展理念的新要求，深刻阐明了加快构建新发展格局的主攻方向。总书记明确指出，进入新发展阶段明确了我国发展的历史方位，贯彻新发展理念明确了我国现代化建设的指导原则，构建新发展格局明确了我国经济现代化的路径选择，要准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动“十四五”时期高质量发展，确保全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。

我们谋划“十四五”生态环境保护工作，必须深入学习贯彻十九届五中全会精神，充分体现“三个新”的重要要求。

### （一）进入新发展阶段，必须深刻认识生态环境保护工作面临的机遇和挑战

进入新发展阶段，生态环境保护工作肩负新的历史使命，就是在全面建成小康社会生态环境目标任务如期高质量完成的基础上，到2035年基本实现美丽中国建设目标，到本世纪中叶建成美丽中国。在到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标中，《建议》提出“广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，美丽中国建设目标基本实现”。其中，前两句话讲的是方法路径，后两句话讲的是目标任务，就是要通过形成绿色生产生活方式和碳达峰来推动生态环境质量根本好转和美丽中国建设目标基本实现，这为我们谋划“十四五”乃至更长时期的生态环境保护工作指明了方向，明确了目标。在“十四五”时期经济社会发展主要目标中，《建议》提出“生态文明建设实现新进步”，具体包括“国土空间开发保护格局得到优化，生产生活方式绿色转型成效显著，能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，主要污染物排放总量持续减少，生态环境持续改善，生态安全屏障更加牢固，城乡人居环境明显改善”，明确在推动绿色低碳发展中解决生态环境问题。准确把握新发展阶段，首先必须更加深刻认识生态环境保护面临的机遇和挑战。

生态环境保护工作在新发展阶段面临的重大机遇，就是以习近平同志为核心的党中央，把应对气候变化工作摆在了生态文明建设更加突出重要的位置，把实现减污降碳协同效应作为深入打好污染防治攻坚战的目标要求，作出一系列重大部署，推动减污降碳协同治理成为促进经济社会发展全面绿色低碳转型的重要抓手。“十四五”时期，我国生态环境保护将进入减污降碳协同治理的新阶段。

2020年9月以来，习近平总书记先后在联合国大会、气候雄心峰会等会议上，向世界作出了“二氧化碳排放力争在2030年前达峰、努力争取2060年前实现碳中和”的重大宣示，并宣布了提高中国国家自主贡献的一系列新目标新

举措。十九届五中全会和中央经济工作会议，进一步对碳达峰、碳中和工作作出安排部署，对实现减污降碳协同效应提出了明确要求。新的碳达峰、碳中和目标愿景的提出，为生产生活体系全面向绿色低碳转型提供了新的契机。习近平总书记多次强调，应对气候变化不是别人要我们做，而是我们自己要做，是我国可持续发展的内在要求。如何理解“自己要做”，至少有四方面考虑：第一，有利于推动经济结构绿色转型，加快形成绿色生产方式和生活方式，助推高质量发展。第二，有利于推动污染源治理，实现降碳与污染物减排、改善生态环境质量协同增效。第三，有利于促进生物多样性保护，提升生态系统服务功能。第四，有利于减缓气候变化带来的不利影响，减少对经济社会造成的损失。此外，从国际上看，与国际社会一道共同应对气候变化，将充分展示我国加快绿色低碳转型的坚定决心，体现我负责任大国的良好形象和责任担当。

实施减污降碳协同治理，能够更好地推动环境治理从注重末端治理向更加注重源头预防和源头治理有效转变。二氧化碳等温室气体排放与常规污染物排放具有同根、同源、同过程的特点。降碳与减污之间可以产生很好的协同效应，这是我国高碳的能源结构，以及高能耗产业结构决定的。煤炭、石油等化石能源的燃烧和加工利用，不仅产生二氧化碳等温室气体，也产生颗粒物、VOCs、重金属、酚、氨氮等大气、水、土壤污染物。减少化石能源利用，在降低二氧化碳排放的同时，也可以减少常规污染物排放。二氧化碳排放 2030 年前达到峰值可以为 2035 年“生态环境根本好转”奠定坚实基础。

同时，我们也要看到，尽管“十三五”生态环境保护工作继续取得历史性成就，但当前我国生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期，保护与发展长期矛盾和短期问题交织，生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力总体上尚未根本缓解。最突出的是“三个没有根本改变”，即以重化工为主的产业结构、以煤为主的能源结构和以公路货运为主的运输结构没有根本改变，污染排放和生态破坏的严峻形势没有根本改变，生态环境事件多发频发的高风险态势没有根本改变。进入新发展阶段，深入打好污染防治攻坚战还有很大的空间，主要体现在五个“不够”。

**一是思想认识不够深。**受新冠肺炎疫情影响，经济社会发展过程中仍面临一些不确定因素。部分地区对生态环境保护的重视程度减弱，部分省份对碳达峰、碳中和存在模糊认识，部分地方有上马“两高”项目拉动 GDP 的冲动，给全国碳达峰、能耗双控、产业结构和能源结构调整、大气污染治理等工作带来挑战和风险。当前我国距离实现碳达峰目标已不足 10 年，从碳达峰到实现碳中和也仅有 30 年，时间很紧、任务艰巨，必须立即行动起来。

**二是改善水平不够高。**我国生态环境质量改善从量变到质变的拐点还没有到来，现阶段生态环境的改善总体上还是中低水平的提升。比如，当下 PM2.5 的治理，是对标世卫组织过渡值第一阶段标准（35 微克/立方米），而且 337 个地级以上城市仅有 62.9% 达标，2035 年要对标中等发达国家水平，力争好于第二阶段过渡值（25 微克/立方米）。

**三是工作成效不够稳。**全面建成小康社会后，人民群众对生产生活环境质量要求更高，对生态环境问题的容忍度更低。当前，我国城市空气质量总体上仍未摆脱“气象影响型”，城市黑臭水体距离长治久清还需加倍努力，农业农村污水治理亟待加强，噪声、油烟等污染问题不断增多，与人民群众的期待还有不小差距。

**四是涉及领域不够宽。**主要工作仍停留在大气、水、土壤污染等传统环境问题的解决以及常规污染物的治理，需要将治理重点逐步拓展到应对全球气候变化、生物多样性保护、海洋环境保护、化学品环境风险防控等更广泛的领域，要更加重视新污染物治理，更加关注人体健康和生态系统服务功能。

**五是治理范围不够广。**当前生态环境保护工作的重心还在城市尤其是地级以上城市。中央农村工作会议提出全面实施乡村振兴战略，加强农村生态文明建设。推动环境治理如黑臭水体治理从地级市向县级市、乡镇、农村地区扩展延伸势在必行。同时，大气环境质量的评价与改善也需要进一步向全域拓展。

习近平总书记强调，当前和今后一个时期，机遇和挑战之大都前所未有，总体上机遇大于挑战。必须继续谦虚谨慎、艰苦奋斗，调动一切可以调动的积极因素，团结一切可以团结的力量，全力办好自己的事，锲而不舍实现我们的既定目标。我们既要“对十四五”生态环境工作充满信心，保持良好工作状态，又要看到完成“十四五”目标绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的，必须准备付出更为艰巨、更为艰苦的努力。

## （二）贯彻新发展理念，构建新发展格局，对做好生态环境保护工作提出了新的要求

习近平总书记强调，必须完整、准确、全面贯彻新发展理念，从根本宗旨、问题导向、忧患意识把握新发展理念；要从全局高度准确把握和积极推进构建新发展格局，关键在于经济循环的畅通无阻，最本质的特征是实现高水平的自立自强。做好“十四五”生态环境保护工作，必须从全局高度、长远眼光思考谋划，深入贯彻新发展理念，推动解决好发展不平衡不充分的问题，支撑服务好高质量发展，增强人民群众获得感、幸福感、安全感；坚持为构建新发展格局发挥好支撑保障作用，既服务于经济循环畅通、市场主体高效运行的大格局，又着力推进生态环境治理体系和治理能力现代化。

**一是加快推动经济社会发展全面绿色低碳转型。**牢牢把握“实现减污降碳协同效应”这个总要求，把降碳摆在更加突出的位置，更加注重综合治理、系统治理、源头治理，对减污降碳协同增效一体谋划、一体部署、一体推进、一体考核。严格控制高耗能、高排放项目建设，遏制高碳高排放的旧动能；培育绿色低碳技术和产业，激发绿色低碳的新动能，在国际绿色低碳竞争中赢得优势，不断增加我国绿色发展韧性、持续性、竞争力。

**二是深入推进“放管服”改革。**履行生态环境保护职责，既要坚持生态优先，又要支持好绿色发展，服务好经济循环畅通、市场主体高效运行。要做好对增强产业链供应链自主可控能力、扩大内需、强化国家战略科技力量等相关规划、项目的支持服务。要持续推进简政放权，创新生态环境公共服务方式，推进“互联网+政务服务”“互联网+监管”。坚持优化服务与严格监管并重，引导激励与惩戒并举，聚焦企业关切，积极服务“六稳”“六保”，切实推动监管帮扶两手抓，营造公平健康市场秩序。

**三是加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化。**要着力建立完善与新发展格局相适应的生态环境保护制度体系，在生态文明体制改革顶层设计总体完成的基础上，充分有效发挥改革措施的系统性整体性协同性，有效激发相关责任主体内生动力。重点在监管能力、投入机制、全民行动等方面形成突破，从执法、监测、信息、科研、人才队伍等各方面提升监管能力，建立健全稳定的财政资金投入机制和“谁污染、谁付费”的市场化投入机制，并推动形成简约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式。

### **(三) 对对标十九届五中全会要求和 2035 年目标，明确“十四五”生态环境保护工作的总体思路**

**一是坚持新发展理念，以生态环境高水平保护促进经济高质量发展。**充分发挥生态环境保护对经济发展产业结构的优化调整和倒逼作用，加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系，以生态环境高水平保护推动疫情后经济“绿色复苏”和高质量发展，促进经济社会发展全面绿色低碳转型。加快建立生态产品价值实现机制，深入推进生态补偿，让保护修复生态环境获得合理回报。加快推进“三线一单”落实落地，为绿色发展、高质量发展画好框子，定好规矩。统筹推进区域绿色发展，构建国土空间开发保护新格局。加快产业结构转型升级，建设清洁低碳能源体系，着力构建绿色交通运输体系。要大力支持绿色技术创新，不断壮大生态经济，培育高质量发展绿色增长点。

**二是坚持以改善生态环境质量为核心，推动生态环境综合治理、系统治理、源头治理。**要突出以降碳为源头治理的“牛鼻子”，实施减污降碳协同治理，牵引促进经济社会发展绿色转型和生态环境持续改善。要更加突出以生态环境质量改善、二氧化碳达峰倒逼总量减排、源头减排、结构减排，推动产业结构、能源结构、交通运输结构、农业结构加快调整，实现改善环境质量从注重末端治理向更加注重源头预防和治理有效传导，二氧化碳排放强度持续降低，主要污染物排放总量持续减少。要加强山水林田湖草等各种生态要素的协同治理，增强各项举措的关联性和耦合性，提高综合治理的系统性和整体性。在流域治理上，要突出流域上下游、左右岸、干支流协同治理，以水生生态修复为核心，统筹水资源、水环境、水生态系统治理。

**三是坚持突出精准治污、科学治污、依法治污，深入打好污染防治攻坚战。**深入打好污染防治攻坚战是党的十九届五中全会作出的重大战略部署。“深入”意味着触及的矛盾和问题层次更深、领域更宽，对生态环境质量改善的要求更高。要把握好新发展阶段环境治理的特点，顺应污染防治攻坚战由“坚决打好”向“深入打好”的重大转变，围绕“提气、降碳、强生态，增水、固土、防风险”，抓紧研究确定“深入打好污染防治攻坚战”的顶层设计。精准、科学、依法“三个治污”是指导深入打好污染防治攻坚战的工作方针，也是“纲”和“本”。必抓纲立本，纲举目张，本立而道生。其中，精准治污是目标和要求，科学治污是基础，依法治污是手段。在精准治污方面，做到问题、时间、区域、对象、措施“五个精准”；在科学治污方面，要遵循客观规律，强化对环境问题成因机理及时空和内在演变规律研究，科

学安排任务量和时序进度，切实提高工作的科学性、系统性和有效性；在依法治污方面，要坚持依法行政、依法推进、依法保护，以法律的武器治理环境污染，用法治的力量保护生态环境。

**四是坚持深化改革创新，完善生态环境监督管理制度体系。**聚焦到 2025 年建立健全现代环境治理体系，加快形成与治理任务、治理需求相适应的治理能力和治理水平。要完善生态文明领域统筹协调机制，加快形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的“大环保格局”，实现从“要我环保”到“我要环保”的历史性转变。关键还是强化、优化监管体系的建设，包括监测评估、监督执法、督察问责，统筹地上地下、陆地海洋，形成发现问题、解决问题的闭环管理系统，在不断解决实际问题中推动工作前进。全力提升生态环境执法、监测、信息、科研、人才队伍等各方面能力。

**五是坚持稳中求进总基调，推动重点领域工作取得新突破。**面对当前形势，要坚持稳就是快，稳就是进，稳扎稳打，防止生态环境保护“开倒车”“走回头路”。各地方在规划“十四五”指标目标时，都要坚持原则，把更多的精力放在内涵发展上、放在提质增效上、放在完善机制上。在巩固已有工作成果的基础上，“十四五”要在重点领域工作取得新突破，如全面实施 PM2.5 与 O<sub>3</sub> 协同控制、加强水生态保护与修复、全面实施以排污许可制为核心的固定污染源监管制度、进一步推广应用“三线一单”制度成果、加快谋划实施碳排放达峰行动和加快碳市场建设等，带动生态环境保护整体推进。

### 三、2021 年重点工作任务

2021 年是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年，做好今年生态环境保护工作意义重大。今年生态环境保护工作的总体要求是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平生态文明思想，全面落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会以及中央经济工作会议精神，准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，紧扣推动高质量发展，坚持稳中求进工作总基调，坚持系统观念，更好统筹常态化疫情防控、经济社会发展和生态环境保护，落实减污降碳总要求，更加突出精准治污、科学治污、依法治污，深入打好污染防治攻坚战，加快推动绿色低碳发展，进一步改善生态环境质量，推进生态环境治理体系和治理能力现代化，为“十四五”生态环境保护开好局、起好步，以优异成绩庆祝中国共产党成立 100 周年。

具体来讲，要做好以下重点工作。

**一是系统谋划“十四五”生态环境保护。**编制实施“十四五”生态环境保护规划和“十四五”空气质量改善等重点领域专项规划，完善规划实施监测评估机制。研究制定美丽中国生态环境保护目标指标，起草美丽中国建设生态环境保护指导意见，推动编制建设美丽中国长期规划。服务“六稳”工作、落实“六保”任务，倒逼高质量发展。精准有效做好常态化疫情防控相关环保工作，加强医疗废物、医疗废水等处理处置环境监管。深化“放管服”改革，推进环评审批和监督执法“两个正面清单”制度化。加快“三线一单”落地应用。严控高耗能、高排放项目，持续推动环保产业发展，推进国家生态工业示范园区建设。推进固定污染源排污许可“一证式”监管。支持服务重大国家战略生态环境保护，强化京津冀协同发展生态环境联防联控联防，加强长江大保护，加快建设粤港澳大湾区，强化长三角区域生态环境一体化保护。制定实施黄河流域生态环境保护规划。深入推进白洋淀流域生态环境综合治理。推进海南自由贸易港建设生态环境保护。持续推进绿色“一带一路”建设。

**二是编制实施二氧化碳排放达峰行动方案。**抓紧制定 2030 年前二氧化碳排放达峰行动方案。加快建立国家自主贡献项目库，支持国家自主贡献重点项目建设。加快推进全国碳排放权交易市场建设。完善温室气体自愿减排交易机制。深化低碳省市试点，推进近零碳排放示范工程和碳中和示范区建设，启动气候投融资地方试点。研究编制《国家适应气候变化战略 2035》。完善省级应对气候变化工作领导小组工作机制。强化应对气候变化能力建设。推动《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会取得积极成果，扎实推进气候变化南南合作。

**三是继续开展污染防治行动。**突出精准治污、科学治污、依法治污，推动出台深入打好污染防治攻坚战的意见，开展污染防治攻坚战成效考核和评估。

持续推进空气质量提升行动。加强 PM<sub>2.5</sub> 和 O<sub>3</sub> 协同控制，深入开展 VOCs 综合治理。继续推动北方地区冬季清洁取暖、钢铁行业超低排放改造、锅炉与炉窑综合治理，推进水泥、焦化、玻璃、陶瓷等行业深度治理。强化新生产车辆达标排放监管，加速老旧车辆淘汰，加大对超标机动车和非道路移动机械的执法监管力度。积极推动铁路专用线建设，提高铁路货运比例。加强区域大气污染防治协作。强化秸秆禁烧管控。做好北京冬奥会和冬残奥会空气质量保障。

继续实施水污染防治行动和海洋污染综合治理行动。研究出台关于加强河湖生态环境保护修复的指导意见。大力推进“美丽河湖”“美丽海湾”保护与建设。持续推动城市黑臭水体治理。加强入河（海）排污口监督管理。推进乡镇级集中式饮用水水源保护区划定，保障南水北调等重大输水工程水质安全。加强城镇（园区）污水处理环境管理，协同推动区域再生水循环利用试点。统筹水资源、水生态、水环境治理，推动重点流域、湖泊生态保护修复，试点开展通量监测。继续开展渤海入海排污口溯源整治，制定加强海水养殖污染生态环境监管的指导意见。加强海洋垃圾污染防治监管。强化海洋工程的智慧监管，出台海洋倾废管理办法。加强海上突发环境事件应急体系建设，启动第三次海洋污染基线调查。

深入开展土壤污染防治行动。完成重点行业企业用地土壤污染状况调查成果集成与上报。持续推进农用地分类管理。严格建设用地准入管理和风险管控。加强土壤污染重点监管单位环境监管，持续推进耕地周边涉镉等重金属行业企业污染源排查整治。推进重点地区开展化工园区地下水环境状况调查评估，持续开展地下水污染防治试点。深入开展农村环境整治。继续推进“无废城市”建设，持续开展“白色垃圾”综合治理。加强有毒有害化学物质环境风险防控，重视新污染物评估治理体系建设。持续开展全国危险废物专项整治三年行动，推进铅蓄电池集中收集和跨区域转运制度试点。开展黄河流域“清废行动”。严格废弃电器电子产品处理拆解审核，强化重点行业重点区域重金属污染防治。

四是持续加强生态保护和修复。筹备开好 COP15，推动“2020 年后全球生物多样性框架”各项谈判进程，确保办成一届具有里程碑意义的大会。编制关于进一步加强生物多样性保护的指导意见，实施生物多样性保护重大工程，建立全国生物多样性监测网络，开展生物多样性关键区保护示范工作，推动生物多样性保护立法。完善生态监测评估体系和生态监测网络。强化国家级自然保护区和生态红线监管，制定生态保护红线生态环境监管办法，开展红线监测评估。推动自然保护区相关立法，修订《自然保护区条例》。深化开展“绿盾”自然保护区强化监督。持续推进生态文明示范建设。

**五是确保核与辐射安全。**高效运转国家核安全工作协调机制，推动省级核安全工作协调机制建设，完善核与辐射安全法规标准体系和管理体系。强化核电、研究堆核安全监管。协助推进核电废物处置，推动历史遗留核设施退役治理。加快推进放射性污染防治，持续开展核与辐射安全隐患排查三年行动，强化高风险移动放射源安全监管。组织开展《放射性物品运输安全管理条例》实施十年评价。加强国家辐射环境监测网络运行管理，强化核安全预警监测信息化平台建设。

**六是依法推进生态环境保护督察执法。**持续开展第二轮中央生态环境保护例行督察，组织开展专项督察。完善中央和省两级督察体制。组织制作 2021 年长江经济带生态环境警示片。围绕夏季 O<sub>3</sub> 污染防治、冬季 PM<sub>2.5</sub> 治理和北京冬奥会空气质量保障等重点专项任务，开展监督帮扶。完成渤海长江入海（河）排污口监测、溯源工作。推进赤水河和黄河入河排污口排查。深化生活垃圾焚烧达标排放专项整治，加强飞灰整治的执法监管。加强与最高法、最高检、公安部配合，持续提升“两法”衔接工作成效。推动落实《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》。深入推进综合行政执法改革，推动 2021 年底前全面完成生态环境保护综合行政执法队伍组建工作，全面落实统一着装。

**七是有效防范化解生态环境风险。**加强环境风险防范化解能力。遏制重点区域突发环境事件高发频发态势。完善国家环境应急指挥平台建设，加强环境应急信息化决策支持能力。开展环境应急管理条例研究，建立健全环境风险信息披露交流机制。加强环境应急准备能力。完善应急物资装备储备体系，深化上下游联防联控机制建设。加强岁末年初环境风险管控、应急值守和信息报告、应急处置工作，尽快下发做好突发环境事件应急准备的通知，要求各省（区、市）在 2 月底前，组织开展一次生态环境安全隐患排查整治，重点排查“一废一库一品”企业。协调推进涉环保项目“邻避”问题防范与化解。积极推进信访投诉工作机制改革，统一使用全国生态环境信访投诉举报管理平台。

**八是做好基础支撑保障工作。**唯有夯基垒台，方能积厚成势。必须在守正创新的前提下，进一步加快补齐基础工作的短板，夯实支撑工作的根基，强化保障工作的弱项。

持续深化生态环境领域改革。制定实施构建现代环境治理体系三年工作方案。健全区域流域海域生态环境管理体制，建立地上地下、陆海统筹的生态环境治理制度。推动省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革落实落地，切实按照新体制运行，做到真垂改，释放改革红利。鼓励地方探索开展区域环境综合治理托管服务模式和生态环境导向的开发模式试点。推动建立完善生态产品价值实现机制和重点流域生态补偿机制。

增强科技支撑保障能力。组织实施 PM<sub>2.5</sub> 和 O<sub>3</sub> 复合污染协同防控科技攻关，继续推进长江生态环境保护修复研究，做好水专项收官攻坚。进一步完善生态环境科技成果转化综合服务平台。加强国家重点实验室、工程技术中心、科学观测研究站等基础研究保障能力建设。

健全生态环境监测监管体系。组织做好“十四五”生态环境质量监测与评价，推进地方空气、地表水等监测站点与国家联网共享，推进生态环境监测大数据建设。加强 PM<sub>2.5</sub> 和 O<sub>3</sub> 协同控制相关监测，组织开展地级及以上城市光化学和颗粒物组分监测。完善生态质量评价办法并开展试评价。深入开展国家重点生态功能区县域生态环境质量监测与评价。严厉打击监测数据弄虚作假，保障数据真准全。

完善法规制度体系。推动制定生态环境损害赔偿办法，制修订噪声污染防治、海洋环境保护、黄河生态保护和高质量发展、环境监测、碳排放交易、应对气候变化等重点领域法律法规，开展环境法典化研究论证。稳步推进生态环境标准制修订。

加强新闻宣传工作。实施《“美丽中国，我是行动者”提升公民生态文明意识行动计划（2021-2025）》。进一步完善例行新闻发布、政策吹风工作机制，提升新闻宣传效果。办好 2021 年六五环境日国家主场活动。组织开展 COP15、减污降碳协同治理、中央生态环保督察等重大主题宣传报道。提升舆情应对能力，围绕热点舆情事件，采取多种形式及时予以回应。巩固政务新媒体宣传阵地。推进生态文化建设，倡导生态价值理念。

扩大国际合作与交流。主动服务外交大局，建设运行好中欧环境与气候高层对话机制。深度参与重要国际环境进程和公约谈判，积极影响全球环境治理和国际规则制定。推动“一带一路”绿色发展国际联盟和研究院建设，打造国际智库和合作平台。稳步开展与重点国家、区域及国际组织环境合作。进一步提升履行国际公约的能力、水平和实效。举办中国环境与发展国际合作委员会 2021 年年会。

同志们，新任务赋予新使命，新征程展现新作为。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平生态文明思想，全面落实党中央、国务院决策部署，脚踏实地、迎难而上，以生态环境高水平保护推动经济高质量发展，为全面开启建设社会主义现代化国家新征程奠定坚实生态环境基础！