

# 中共中央国务院关于全面推进美丽中国建设的意见

(上接01版)

——全社会行动。把建设美丽中国转化为全体人民行为自觉,鼓励园区、企业、社区、学校等基层单位开展绿色、清洁、零碳引领行动,形成人人参与、人人共享的良好社会氛围。

## 三、加快发展方式绿色转型

(一)优化国土空间开发保护格局。健全主体功能区制度,完善国土空间规划体系,统筹优化农业、生态、城镇等各类空间布局。坚守生态保护红线,强化执法监管和保护修复,使全国生态保护红线面积保持在315万平方公里以上。坚决守住18亿亩耕地红线,确保可以长期稳定利用的耕地不再减少。严格管控城镇开发边界,推动城镇空间内涵式集约化绿色发展。严格河湖水域岸线空间管控。加强海洋和海岸带国土空间管控,建立低效用海退出机制,除国家重大项目外,不再新增围填海。完善全域覆盖的生态环境分区管控体系,为发展“明底线”、“划边框”。到2035年,大陆自然岸线保有率不低于35%,生态保护红线生态功能不降低、性质不改变。

(二)积极稳妥推进碳达峰碳中和。有计划分步骤实施碳达峰行动,力争2030年前实现碳达峰,为努力争取2060年前实现碳中和奠定基础。坚持先立后破,加快规划建设新型能源体系,确保能源安全。重点控制煤炭等化石能源消费,加强煤炭清洁高效利用,大力发展非化石能源,加快构建新型电力系统。开展多领域多层次减污降碳协同创新试点。推动能耗双控逐步转向碳排放总量和强度双控,加强碳排放双控基础能力和制度建设。逐年编制国家温室气体清单。实施甲烷排放控制行动方案,研究制定其他非二氧化碳温室气体排放控制行动方案。进一步发展全国碳市场,稳步扩大行业覆盖范围,丰富交易品种和方式,建设完善全国温室气体自愿减排交易市场。到2035年,非化石能源占能源消费总量比重进一步提高,建成更加有效、更有活力、更具国际影响力的碳市场。

(三)统筹推进重点领域绿色低碳发展。推进产业数字化、智能化同绿色化深度融合,加快建设以实体经济为支撑的现代化产业体系,大力发展战略性新兴产业、高技术产业、绿色环保产业、现代服务业。严把准入关口,坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目上马。大力推进传统产业工艺、技术、装备升级,实现绿色低碳转型,实施清洁生产水平提升工程。加快既有建筑和市政基础设施节能降碳改造,推动超低能耗、低碳建筑规模化发展。大力推进“公转铁”、“公转水”,加快铁路专用线建设,提升大宗货物清洁化运输水平。推进铁路站场、民用机场、港口码头、物流园区等绿色化改造和铁路电气化改造,推动超低和近零排放车辆规模化应用,非道路移动机械清洁低碳应用。到2027年,新增汽车中新能源汽车占比力争达到45%,老旧内燃机车基本淘汰,港口集装箱铁水联运量保持较快增长;到2035年,铁路货运周转量占周转量比例达到25%左右。

(四)推动各类资源节约集约利用。实施全面节约战略,推进节能、节水、节地、节材、节矿。持续深化重点领域节能,加强新型基础设施用能管理。深入实施国家节水行动,强化用水总量和强度双控,提升重点用水行业、产品用水效率,积极推动污水资源化利用,加强非常规水源配置利用。健全节约集约利用土地制度,推广节地技术和模式。建立绿色制造体系和服务体系。开展资源综合利用提质增效行动。加快构建废弃物循环利用体系,促进废旧风机叶片、光伏组件、动力电池、快递包装等废弃物循环利用。推进原材料节约和资源循环利用,大力发展再制造产业。全面推进绿色矿山建设。到2035年,能源和水资源利用效率达到国际先进水平。

## 四、持续深入推进污染防治攻坚

(五)持续深入打好蓝天保卫战。以京津冀及周边、长三角、汾渭平原等重点区域为主战场,以细颗粒物控制为主线,大力推进多污染物协同减排。强化挥发性有机物综合治理,实施源头替代工程。高质量推进钢铁、水泥、焦化等重点行业及燃煤锅炉超低排放改造。因地制宜采取清洁能源、集中供热替代等措施,继续推进散煤、燃煤锅炉、工业炉窑污染治理。重点区域持续实施煤炭消费总量

控制。研究制定下一阶段机动车排放标准,开展新阶段油品质量标准研究,强化部门联合监管执法。加强区域联防联控,深化重污染天气重点行业绩效分级。持续实施噪声污染防治行动。着力解决恶臭、餐饮油烟等污染问题。加强消耗臭氧层物质和氢氟碳化物环境管理。到2027年,全国细颗粒物平均浓度下降到28微克/立方米以下,各地级以上城市力争达标;到2035年,全国细颗粒物浓度下降到25微克/立方米以下,实现空气常新、蓝天常在。

(六)持续深入打好碧水保卫战。统筹水资源、水环境、水生态治理,深入推进长江、黄河等大江大河和重要湖泊保护治理,优化调整水功能区划及管理制度。扎实推进水源地规范化和备用水源地建设。基本完成入河入海排污口排查整治,全面建成排污口监测监管体系。推行重点行业企业污水治理与排放水平绩效分级。加快补齐城镇污水收集和处理设施短板,建设城市污水管网全覆盖样板区,加强污泥无害化处理和资源化利用,建设污水处理绿色低碳标杆厂。因地制宜开展内源污染治理和生态修复,基本消除城乡黑臭水体并形成长效机制。建立水生态考核机制,加强水源涵养区和生态缓冲带保护修复,强化水资源统一调度,保障河湖生态流量。坚持陆海统筹、河海联动,持续推进重点海域综合治理。以海湾为基本单元,“一湾一策”协同推进近岸海域污染防治、生态保护修复和岸滩环境整治,不断提升红树林等重要海洋生态系统质量和稳定性。加强海水养殖环境整治。积极应对蓝藻水华、赤潮绿潮等生态灾害。推进江河湖库清漂和海洋垃圾治理。到2027年,全国地表水水质、近岸海域水质优良比例分别达到90%、83%左右,美丽河湖、美丽海湾建成率达到40%左右;到2035年,“人水和谐”美丽河湖、美丽海湾基本建成。

(七)持续深入打好净土保卫战。开展土壤污染源头防控行动,严防新增污染,逐步解决长期积累的土壤和地下水严重污染问题。强化优先保护类耕地保护,扎实推进受污染耕地安全利用和风险管控,分阶段推进农用地土壤重金属污染溯源和整治全覆盖。依法加强建设用地用途变更和污染地块风险管控的联动监管,推动大型污染场地风险管控和修复。全面开展土壤污染重点监管单位周边土壤和地下水环境监测,适时开展第二次全国土壤污染状况普查。开展全国地下水污染调查评价,强化地下水型饮用水水源地环境保护,严控地下水污染防治重点区域环境风险。深入打好农业农村污染治理攻坚战。到2027年,受污染耕地安全利用率达到94%以上,建设用地安全利用得到有效保障;到2035年,地下水超采点位I-IV类水比例达到80%以上,土壤环境风险得到全面管控。

(八)强化固体废物和新污染物治理。加快“无废城市”建设,持续推进新污染物治理行动,推动实现城乡“无废”、环境健康。加强固体废物综合治理,限制商品过度包装,全链条治理塑料污染。深化全面禁止“洋垃圾”入境工作,严防各种形式固体废物走私和变相进口。强化危险废物监管和利用处置能力,以长江经济带、黄河流域等重点加强尾矿库污染治理。制定有毒有害化学物质环境风险法规。到2027年,“无废城市”建设比例达到60%,固体废物产生强度明显下降;到2035年,“无废城市”建设实现全覆盖,东部省份率先全域建成“无废城市”,新污染物环境风险得到有效管控。

## 五、提升生态系统多样性稳定性持续性

(九)筑牢自然生态屏障。稳固国家生态安全屏障,推进国家重点生态功能区、重要生态廊道保护建设。全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设,完成全国自然保护地整合优化。实施全国自然生态资源监测评价预警工程。加强生态保护修复监管制度建设,强化统一监管。严格对所有者、开发者乃至监管者的监管,及时发现和查处各类生态破坏事件,坚决杜绝生态修复中的形式主义。加强生态状况监测评估,开展生态保护修复成效评估。持续推进“绿盾”自然保护地强化监督,建立生态保护红线生态破坏问题监督机制。到2035年,国家公园体系基本建成,生态系统格局更加稳定,展现美丽山川勃勃生机。

(十)实施山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。加快实施重要生态系统保护和修复重大工程,推行草原森林河流湖泊湿地休养生息。继续实施山水林田湖草沙一体化保护和修复工程。科学开展大规模国土绿化行动,加大草原和湿地保护修复力度,加强荒漠化、石漠化和水土流失综合治理,全面实施森林可持续经营,加强森林草原防火。聚焦影响北京等重点地区的沙源地及传输路径,持续推进“三北”工程建设和京津风沙源治理,全力打好三大标志性战役。推进生态系统碳汇能力巩固提升行动。到2035年,全国森林覆盖率提高至26%,水土保持率提高至75%,生态系统基本实现良性循环。

(十一)加强生物多样性保护。强化生物多样性保护工作协调机制的统筹协调作用,落实“昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架”,更新中国生物多样性保护战略与行动计划,实施生物多样性保护重大工程。健全全国生物多样性保护网络,全面保护野生动植物,逐步建立国家植物园体系。深入推进长江珍稀濒危物种拯救行动,继续抓好长江十年禁渔措施落实。全面实施海洋伏季休渔制度,建设现代海洋牧场。到2035年,全国自然保护区陆域面积占陆域国土面积比例不低于18%,典型生态系统、国家重点保护野生动植物及其栖息地得到全面保护。

## 六、守牢美丽中国建设安全底线

(十二)健全国家生态安全体系。贯彻总体国家安全观,完善国家生态安全工作协调机制,加强与经济安全、资源安全等领域协作,健全国家生态安全法治体系、战略体系、政策体系、应对管理体系,提升国家生态安全风险研判评估、监测预警、应急应对和处置能力,形成全域联动、立体高效的国家生态安全防护体系。

(十三)确保核与辐射安全。强化国家核安全工作协调机制统筹作用,构建严密的核安全责任体系,全面提高核安全监管能力,建设与我国核事业发展相适应的现代化核安全监管体系,推动核安全高质量发展。强化首堆新堆安全管理,定期开展运行设施安全评价并持续实施改进,加快老旧设施退役治理和历史遗留放射性废物处理处置,加强核技术利用安全管理和电磁辐射环境管理。加强我国管辖海域海洋辐射环境监测和研究,提升风险预警监测和应急响应能力。坚持自主创新安全发展,加强核安全领域关键性、基础性科技研发和智能安全管理。

(十四)加强生物安全管理。加强生物技术及其产品的环境风险检测、识别、评价和监测。强化全链条防控和系统治理,健全生物安全监管预警防控体系。加强有害生物防治。开展外来入侵物种普查、监测预警、影响评估,加强进境动植物检疫和外来入侵物种防控。健全种质资源保护与利用体系,加强生物遗传资源保护和管理。

(十五)有效应对气候变化不利影响和风险。坚持减缓和适应并重,大力提升适应气候变化能力。加强气候变化观测网络建设,强化监测预警和影响风险评估。持续提升农业、健康和公共卫生等领域的气候韧性,加强基础设施与重大工程气候风险管理。深化气候适应型城市建设,推进海绵城市建设,强化区域适应气候变化行动。到2035年,气候适应型社会基本建成。

(十六)严密防控环境风险。坚持预防为主,加强环境风险常态化管理。完善国家环境应急体制机制,健全分级负责、属地为主、部门协同的环境应急责任体系,完善上下游、跨区域的应急联动机制。强化危险废物、尾矿库、重金属等重点领域以及管辖海域、边境地区等环境隐患排查和风险防控。实施一批环境应急基础能力建设工程,建立健全应急响应体系和应急物资储备体系,提升环境应急指挥信息化水平,及时妥善科学处置各类突发环境事件。健全环境健康监测、调查和风险评估制度。

## 七、打造美丽中国建设示范样板

(十七)建设美丽中国先行区。聚焦区域协调发展战略和区域重大战略,加强绿色发展协作,打造绿色发展高地。完善京津冀地区生态环境协同保护机制,加快建设生态环境修复改善示范区,推动雄安新区建设绿色

发展城市典范。在深入实施长江经济带发展战略中坚持共抓大保护,建设人与自然和谐共生的绿色发展示范带。深化粤港澳大湾区生态环境领域规则衔接、机制对接,共建国际一流美丽湾区。深化长三角地区共保联治和一体化制度创新,高水平建设美丽长三角。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产,建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区。深化国家生态文明试验区建设。各地区立足区域功能定位,发挥自身特色,谱写美丽中国建设省域篇章。

(十八)建设美丽城市。坚持人民城市人民建,人民城市为人民,推进以绿色低碳、环境优美、生态宜居、安全健康、智慧高效为导向的美丽城市建设。提升城市规划、建设、治理水平,实施城市更新行动,强化城际、城乡生态共保环境共治。加快转变超大特大城市发展方式,提高大中城市生态环境治理效能,推动中小城市和县城基础设施设施提级扩能,促进环境公共服务能力与人口、经济规模相适应。开展城市生态环境治理评估。

(十九)建设美丽乡村。因地制宜推广浙江“千万工程”经验,统筹推进乡村生态振兴和农村人居环境整治。加快农业投入品减量增效技术集成创新和推广应用,加强农业废弃物资源化利用和废旧农膜分类处置,聚焦农业面源污染突出区域强化系统治理。扎实推进农村厕所革命,有效治理农村生活污水、垃圾和黑臭水体。建立农村生态环境监测评价制度。科学推进乡村绿化美化,加强传统村落保护和利用和乡村风貌引导。到2027年,美丽乡村建成比例达到40%;到2035年,美丽乡村基本建成。

(二十)开展创新示范。分类施策推进美丽城市建设,实施美丽乡村示范县建设行动,持续推广美丽河湖、美丽海湾优秀案例。推动将美丽中国建设融入基层治理创新。深入推进生态文明建设,推动“绿水青山就是金山银山”实践创新基地建设。鼓励自由贸易试验区绿色创新。支持美丽中国建设规划政策等实践创新。

## 八、开展美丽中国建设全民行动

(二十一)培育弘扬生态文化。健全以生态价值观念为准则的生态文化体系,培育生态文明主流价值观,加快形成全民生态自觉。挖掘中华优秀传统文化思想和资源,推出一批生态文学精品力作,促进生态文化繁荣发展。充分利用博物馆、展览馆、科技馆等,宣传美丽中国建设生动实践。

(二十二)践行绿色低碳生活方式。倡导简约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式。发展绿色旅游。持续推进“光盘行动”,坚决制止餐饮浪费。鼓励绿色出行,推进城市绿道网络建设,深入实施城市公共交通优先发展战略。深入开展爱国卫生运动。提升垃圾分类管理水平,推进地级以上城市居民小区垃圾分类全覆盖。构建绿色低碳产品标准、认证、标识体系,探索建立“碳普惠”等公众参与机制。

(二十三)建立多元参与行动体系。持续开展“美丽中国,我是行动者”系列活动。充分发挥行业协会商会桥梁纽带作用和群团组织广泛动员作用,完善公众生态环境监督和举报反馈机制,推进生态环境志愿服务体系建设。深化环保设施开放,向公众提供生态文明宣传教育服务。

## 九、健全美丽中国建设保障体系

(二十四)改革完善体制机制。深化生态文明体制改革,一体推进制度集成、机制创新。强化美丽中国建设法治保障,推动生态环境、资源能源等领域相关法律法规修订,推进生态环境法典编纂,完善公益诉讼,加强生态环境领域司法保护,统筹推进生态环境损害赔偿。加强行政执法与司法协同合作,强化在信息通报、形势会商、证据调取、纠纷化解、生态修复等方面衔接配合。构建从山顶到海洋的保护治理大格局,实施最严格的生态环境保护制度。完善环评源头预防管理体系,全面实施排污许可制,加快构建环保信用监管体系。深化环境信息依法披露制度改革,探索开展环境、社会和公司治理评价。完善自然资源资产管理体制,健全国土空间用途管制制度。强化河湖长制、林长制。

(下转04版)