

## 生态环境部关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见

### 生态环境部关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见

(环综合〔2021〕4号)

各省、自治区、直辖市生态环境厅(局),新疆生产建设兵团生态环境局:

气候变化是当今人类面临的重大全球性挑战。积极应对气候变化是我国实现可持续发展的内在要求,是加强生态文明建设、实现美丽中国目标的重要抓手,是我国履行负责任大国责任、推动构建人类命运共同体的重大历史担当。习近平总书记在第七十五届联合国大会一般性辩论上宣布我国力争于2030年前二氧化碳排放达到峰值的目标与努力争取于2060年前实现碳中和的愿景,并在气候雄心峰会上进一步宣布国家自主贡献最新举措。为坚决贯彻落实习近平总书记重大宣示,坚定不移实施积极应对气候变化国家战略,更好履行应对气候变化牵头部门职责,加快补齐认知水平、政策工具、手段措施、基础能力等方面短板,促进应对气候变化与环境治理、生态保护修复等协同增效,现就统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作提出如下意见。

#### 一、总体要求

##### (一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平生态文明思想,坚定不移贯彻新发展理念,以推动高质量发展为主题,以二氧化碳排放达峰目标与碳中和愿景为牵引,以协同增效为着力点,坚持系统观念,全面加强应对气候变化与生态环境保护相关工作统筹融合,增强应对气候变化整体合力,推进生态环境治理体系和治理能力现代化,推动生态文明建设实现新进步,为建设美丽中国、共建美丽世界作出积极贡献。

##### (二) 基本原则

坚持目标导向。围绕落实二氧化碳排放达峰目标与碳中和愿景,统筹推进应对气候变化与生态环境保护相关工作,加强顶层设计,着力解决与新形势新任务新要求不相适应的问题,协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护。

强化统筹协调。应对气候变化与生态环境保护相关工作统一谋划、统一布置、统一实施、统一检查,建立健全统筹融合的战略、规划、政策和行动体系。

突出协同增效。把降碳作为源头治理的“牛鼻子”,协同控制温室气体与污染物排放,协同推进适应气候变化与生态保护修复等工作,支撑深入打好污染防治攻坚战和二氧化碳排放达峰行动。

##### (三) 主要目标

“十四五”期间,应对气候变化与生态环境保护相关工作统筹融合的格局总体形成,协同优化高效的工作体系基本建立,在统一政策规划标准制定、统一监测评估、统一监督执法、统一督察问责等方面取得关键进展,气候治理能力明显提升。

到2030年前,应对气候变化与生态环境保护相关工作整体合力充分发挥,生态环境治理体系和治理能力稳步提升,为实现二氧化碳排放达峰目标与碳中和愿景提供支撑,助力美丽中国建设。

#### 二、注重系统谋划,推动战略规划统筹融合

(四) 加强宏观战略统筹。将应对气候变化作为美丽中国建设重要组成部分,作为环保参与宏观经济治理的重要抓手。充分衔接能源生产和消费革命等重大战略和规划,统筹做好《建设美丽中国长期规划》和《国家适应气候变化战略2035》编制等相关工作,系统谋划

中长期生态环境保护重大战略。

(五) 加强规划有机衔接。科学编制应对气候变化专项规划, 将应对气候变化目标任务全面融入生态环境保护规划, 统筹谋划有利于推动经济、能源、产业等绿色低碳转型发展的政策举措和重大工程, 在有关省份实施二氧化碳排放强度和总量“双控”。污染防治、生态保护、核安全等专项规划要体现绿色发展和气候友好理念, 协同推进结构调整和布局优化、温室气体排放控制以及适应气候变化能力提升等相关目标任务。推动将应对气候变化要求融入国民经济和社会发展规划, 以及能源、产业、基础设施等重点领域规划。

(六) 全力推进达峰行动。抓紧制定 2030 年前二氧化碳排放达峰行动方案, 综合运用相关政策工具和手段措施, 持续推动实施。各地要结合实际提出积极明确的达峰目标, 制定达峰实施方案和配套措施。鼓励能源、工业、交通、建筑等重点领域制定达峰专项方案。推动钢铁、建材、有色、化工、石化、电力、煤炭等重点行业提出明确的达峰目标并制定达峰行动方案。加快全国碳排放权交易市场制度建设、系统建设和基础能力建设, 以发电行业为突破口率先在全国上线交易, 逐步扩大市场覆盖范围, 推动区域碳排放权交易试点向全国碳市场过渡, 充分利用市场机制控制和减少温室气体排放。

### 三、突出协同增效, 推动政策法规统筹融合

(七) 协调推动有关法律法规制修订。把应对气候变化作为生态环境保护法治建设的重点领域, 加快推动应对气候变化相关立法, 推动碳排放权交易管理条例出台与实施。在生态环境保护、资源能源利用、国土空间开发、城乡规划建设等领域法律法规制修订过程中, 推动增加应对气候变化相关内容。鼓励有条件的地方在应对气候变化领域制定地方性法规。

(八) 推动标准体系统筹融合。加强应对气候变化标准制修订, 构建由碳减排量评估与绩效评价标准、低碳评价标准、排放核算报告与核查等管理技术规范, 以及相关生态环境基础标准等组成的应对气候变化标准体系框架, 完善和拓展生态环境标准体系。探索开展移动源大气污染物和温室气体排放协同控制相关标准研究。

(九) 推动环境经济政策统筹融合。加快形成积极应对气候变化的环境经济政策框架体系, 以应对气候变化效益为重要衡量指标, 推动气候投融资与绿色金融政策协调配合, 加快推进气候投融资发展, 建设国家自主贡献重点项目库, 开展气候投融资地方试点, 引导和支持气候投融资地方实践。推动将全国碳排放权交易市场重点排放单位数据报送、配额清缴履约等实施情况作为企业环境信息依法披露内容, 有关违法违规信息记入企业环保信用信息。

(十) 推动实现减污降碳协同效应。优先选择化石能源替代、原料工艺优化、产业结构升级等源头治理措施, 严格控制高耗能、高排放项目建设。加大交通运输结构优化调整力度, 推动“公转铁”“公转水”和多式联运, 推广节能和新能源车辆。加强畜禽养殖废弃物污染治理和综合利用, 强化污水、垃圾等集中处置设施环境管理, 协同控制甲烷、氧化亚氮等温室气体。鼓励各地积极探索协同控制温室气体和污染物排放的创新举措和有效机制。

(十一) 协同推动适应气候变化与生态保护修复。重视运用基于自然的解决方案减缓和适应气候变化, 协同推进生物多样性保护、山水林田湖草系统治理等相关工作, 增强适应气候变化能力, 提升生态系统质量和稳定性。积极推进陆地生态系统、水资源、海洋及海岸带等生态保护修复与适应气候变化协同增效, 协调推动农业、林业、水利等领域以及城市、沿海、生态脆弱地区开展气候变化影响风险评估, 实施适应气候变化行动, 提升重点领域和地区的气候韧性。

### 四、打牢基础支撑, 推动制度体系统筹融合

(十二) 推动统计调查统筹融合。在环境统计工作中协同开展温室气体排放相关调查, 完善应对气候变化统计报表制度, 加强消耗臭氧层物质与含氟气体生产、使用及进出口专项统计调查。健全国家及地方温室气体清单编制工作机制, 完善国家、地方、企业、项目碳排放核算及核查体系。研究将应对气候变化有关管理指标作为生态环境管理统计调查内容。推

动建立常态化的应对气候变化基础数据获取渠道和部门会商机制,加强与能源消费统计工作的协调,提高数据时效性。加强高耗能、高排放项目信息共享。生态环境状况公报进一步扩展应对气候变化内容,探索建立国家应对气候变化公报制度。

(十三) 推动评价管理统筹融合。将应对气候变化要求纳入“三线一单”(生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单)生态环境分区管控体系,通过规划环评、项目环评推动区域、行业和企业落实煤炭消费削减替代、温室气体排放控制等政策要求,推动将气候变化影响纳入环境影响评价。组织开展重点行业温室气体排放与排污许可管理相关试点研究,加快全国排污许可证管理信息平台功能改造升级,推进企事业单位污染物和温室气体排放相关数据的统一采集、相互补充、交叉校核。

(十四) 推动监测体系统筹融合。加强温室气体监测,逐步纳入生态环境监测体系统筹实施。在重点排放点源层面,试点开展石油天然气、煤炭开采等重点行业甲烷排放监测。在区域层面,探索大尺度区域甲烷、氢氟碳化物、六氟化硫、全氟化碳等非二氧化碳温室气体排放监测。在全国层面,探索通过卫星遥感等手段,监测土地利用类型、分布与变化情况和土地覆盖(植被)类型与分布,支撑国家温室气体清单编制工作。

(十五) 推动监管执法统筹融合。加强全国碳排放权交易市场重点排放单位数据报送、核查和配额清缴履约等监督管理工作,依法依规统一组织实施生态环境监管执法。鼓励企业公开温室气体排放相关信息,支持部分地区率先探索企业碳排放信息公开制度。加强自然保护区、生态保护红线等重点区域生态保护监管,开展生态系统保护和修复成效监测评估,增强生态系统固碳功能和适应气候变化能力。

(十六) 推动督察考核统筹融合。推动将应对气候变化相关工作存在的突出问题、碳达峰目标任务落实情况等纳入生态环境保护督察范畴,紧盯督察问题整改。强化控制温室气体排放目标责任制,作为生态环境相关考核体系的重要内容,加大应对气候变化工作考核力度。按规定对未完成目标任务的地方人民政府及其相关部门负责人进行约谈,压紧压实应对气候变化工作责任。

## 五、强化创新引领,推动试点示范统筹融合

(十七) 积极推进现有试点示范融合创新。修订完善生态示范创建、低碳试点等有关建设规范、评估标准和配套政策,将协同控制温室气体排放和改善生态环境质量作为试点示范的重要内容。逐步推进生态示范创建、低碳试点、适应气候变化试点等生态环境领域试点示范工作的融合与整合,形成政策合力和集成效应。

(十八) 积极推动部分地区和行业先行先试。支持有条件的地方和行业率先达到碳排放峰值,推动已经达峰的地方进一步降低碳排放,支持基础较好的地方探索开展近零碳排放与碳中和试点示范。选择典型城市和区域,开展空气质量达标与碳排放达峰“双达”试点示范。在钢铁、建材、有色等行业,开展大气污染物和温室气体协同控制试点示范。

(十九) 积极推动重大科技创新和工程示范。将应对气候变化作为生态环境科技发展重点领域,积极协调国家重点研发计划加大支持力度。鼓励地方设立专项资金支持应对气候变化科技创新。积极推动应对气候变化领域国家重点实验室、国家重大科技基础设施以及省部级重点实验室、工程技术中心等科技创新平台建设。发布国家重点推广的低碳技术目录,利用国家生态环境科技成果转化综合服务平台等,积极推广先进适用技术。有序推动规模化、全链条二氧化碳捕集、利用和封存示范工程建设。鼓励开展温室气体与污染物协同减排相关技术研发、示范与推广。

## 六、担当大国责任,推动国际合作统筹融合

(二十) 统筹开展国际合作与交流。积极参与和引领应对气候变化等生态环保国际合作,加快推进现有机制衔接、平台共建共享,形成工作合力。统筹推进与重点国家和地区之间的战略对话与务实合作。加强与联合国等多边机构合作,建立长期性、机制性的环境与气候合

作伙伴关系。统筹推进“一带一路”、南南合作等区域环境与气候合作。继续实施“中国-东盟应对气候变化与空气质量改善协同行动”。

（二十一）统筹做好国际公约谈判与履约。统筹推进全球应对气候变化、生物多样性保护、臭氧层保护、海洋保护、核安全等方面的国际谈判工作，统筹实施《巴黎协定》《蒙特利尔议定书》《生物多样性公约》等相关公约国内履约工作。

## 七、保障措施

（二十二）加强组织领导。生态环境部建立统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作协调机制，定期调度落实进展，加强跟踪评估和督促检查，协调解决实施中遇到的重大问题。加强与国家应对气候变化及节能减排工作领导小组成员单位沟通协作，协同推进应对气候变化与节能减排重点工作。各地要高度重视、周密部署，健全统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的机制，确保落地见效。

（二十三）加强能力建设。着力提升地方各级党政领导干部和生态环境系统积极应对气候变化的意识。加强应对气候变化人员队伍和技术支撑能力建设。加大对应对气候变化相关技术研发、统计核算、宣传培训、项目实施等方面的资金支持力度。各地将应对气候变化经费纳入同级政府财政预算，落实相关经费保障政策。协调推动设立应对气候变化有关专项资金。充分发挥国家生态环境保护专家委员会、国家气候变化专家委员会等专业智库的决策支持作用。

（二十四）加强宣传引导。持续开展“六五环境日”“全国低碳日”主题宣传活动，充分利用例行新闻发布、政务新媒体矩阵等，统筹开展应对气候变化与生态环境保护宣传教育，组织形式多样的科普活动，弘扬绿色低碳、勤俭节约之风。鼓励和推动大型活动实施碳中和，对典型案例进行宣传推广。积极向国际社会宣介生态文明理念，大力宣传绿色低碳发展和应对气候变化工作成效，讲好生态文明建设“中国故事”。

生态环境部

2021年1月9日