

中共上海市委 上海市人民政府关于深入打好污染防治攻坚战迈向建设美丽上海新征程的实施意见

为深入贯彻《中共中央、国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》，结合我市实际，现就深入打好污染防治攻坚战、迈向建设美丽上海新征程提出如下实施意见。

一、明确总体要求和目标

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历次全会精神，深入贯彻习近平生态文明思想，把减污降碳协同增效作为推动源头治理、促进绿色转型的总抓手，保持力度、延伸深度、拓宽度，坚持精准科学依法治污，以更高标准打好蓝天、碧水、净土保卫战，把上海建设成为人与人、人与自然和谐共生的美丽家园。

到 2025 年，生态环境质量稳定向好，生态服务功能稳定恢复，主要污染物减排量完成国家下达目标，生态环境治理体系和治理能力现代化初步实现；细颗粒物（PM_{2.5}）年均浓度稳定控制在 30 微克/立方米以下，空气质量优良天数比率达到 90%以上，全面消除重污染天气；地表水达到或好于Ⅲ类水体比例达到 60%以上，重要江河湖泊水功能区基本达标，近岸海域水质优良比例达到 18%；土壤污染等环境风险得到有效管控；各类固体废物资源化利用水平持续提升。

二、全面推进绿色高质量发展

（一）开展碳达峰行动。制定碳达峰碳中和“1+1+N”政策体系文件，重点实施碳达峰“十大行动”，确保 2030 年前实现碳达峰。深化碳市场建设，运行好全国碳排放权交易市场，推进碳金融产品创新，争取国家气候投融资试点，推进碳普惠市场与碳排放权交易市场相互衔接。建立区级温室气体排放清单，开展低碳和适应气候变化试点。开展碳排放评价试点。

（二）高标准建设绿色发展新高地。高水平建设长三角生态绿色一体化发展示范区。推进崇明世界级生态岛碳中和示范区建设。打造自贸试验区临港新片区国家绿色高质量发展新标杆。构建五个新城低碳建设运行新模式。

（三）优化能源消费结构。合理控制煤炭消费总量，到 2025 年，全市煤炭消费量较 2020 年下降 5%左右，天然气消费量占一次能源消费比重上升到 17%左右。积极争取新增外来绿电供应。大力发展风电、光伏等可再生能源。

（四）推进产业转型升级。推进落后产能淘汰调整。推动杭州湾石化产业升级。推动桃浦、南大、吴淞、吴泾、高桥石化等重点区域整体转型，推进金山第二工业区、星火开发区环境综合整治。深化园区循环化补链改造，创建一批绿色工厂、绿色园区、绿色产品和绿色供应链。

（五）推进清洁生产和能源资源节约高效利用。推进化工、医药、集成电路等重点行业清洁生产全覆盖。完善能耗“双控”制度，提升各用能领域节能降碳效率。强化重点领域节水，推进污水资源化利用。

（六）加强生态环境分区管控。推动落实“三线一单”生态环境分区管控，加强“三线一单”成果在政策制定、园区管理、环境准入等方面的应用。严格规划环评审查和项目环评准入，开展政策生态环境影响分析试点。

（七）践行绿色低碳生活。推行绿色产品政府采购制度，推广节能环保低碳产品。加强塑料污染治理，推进快递包装绿色转型。开展绿色生活创建行动。建立绿色消费激励机制，推进绿色产品认证体系建设。

三、深入打好蓝天保卫战

（八）打好臭氧污染防治攻坚战。实施新一轮环境空气质量改善计划。加大挥发性有机物无组织排放管控力度。完成第二轮挥发性有机物深化治理和钢铁行业超低排放改造。适时将臭氧污染应对措施纳入重污染天气应急预案体系。

（九）打好柴油货车污染治理攻坚战。加快淘汰国四及以下排放标准柴油车。开展氢燃料电池汽车示范应用，推广新能源汽车及作业机械。加大柴油货车承担港口大宗货物集疏运的管控力度。提高船舶靠港岸电使用率。推动货物运输向“公转铁”“公转水”方式发展。到 2025 年，海铁联运量较 2020 年翻一番。

（十）加强社会污染源治理。加强扬尘污染控制，推进中心城区、重点区域的市政工程采用覆罩法和装配式施工。强化餐饮油烟污染治理。推进消耗臭氧层物质和氢氟碳化物环境管理。加强噪声达标区管理。

四、深入打好碧水保卫战

（十一）打好“消黑除劣”成效保卫战。完善河湖长制，推进 50 个生态清洁小流域建设。完善水质监测预警体系。推进重点湖泊富营养化治理，落实重点跨界水体联保联治。开展新一轮雨污混接整治。推进初雨调蓄设施建设。开展泵站放江综合整治。到 2025 年，全市河湖稳定消除黑臭、劣 V 类水体，逐步恢复河湖景观生态服务功能，建成一批美丽河湖样板。

（十二）打好长江保护修复攻坚战。推进城镇污水垃圾处理和工业企业及园区、农业面源、船舶等污染治理。推进养殖水域滩涂分区管理。实施好长江流域重点水域十年禁渔。到 2025 年，长江干流（上海段）水质稳定达到 II 类，水生生物多样性得到有效恢复。

（十三）提升饮用水安全保障水平。加强水源保护区环境监管。到 2025 年，集中式饮用水水源地水质保持 100%达标。在长三角生态绿色一体化发展示范区打造跨界水源保护区协同监管示范样本。

（十四）实施长江口—杭州湾综合治理攻坚战。持续开展入河入海排污口排查整治。加强直排海污染源、船舶港口、海洋垃圾等污染防治，改善入海河流断面水质。推进重点海域生态系统保护修复。强化海洋环境风险防范和应急能力建设。到 2025 年，基本完成长江干流（上海段）排污口整治，滨海湿地和岸线得到有效保护。

五、深入打好净土保卫战

（十五）打好农业农村污染治理攻坚战。推进农村生活污水和垃圾治理、农村水环境综合整治、农业面源污染防治。到 2025 年，完成 90 个行政村农村环境整治，农村生活污水治理率达到 90%以上，农田化肥、农药总施用量较 2020 年分别下降 9%和 10%，主要农作物化肥、农药利用率均达到 43%，农药包装废弃物和农业薄膜回收率达到 100%，畜禽粪污综合利用率居全国前列。

（十六）推进农用地土壤污染防治。落实农用地分类管理制度，健全土壤环境质量类别动态调整机制。对优先保护类耕地实施严格保护；对严格管控类耕地划定食用农产品禁止生产区域；对安全利用类耕地落实安全利用方案，推进安全利用示范工作。到 2025 年，受污染耕地安全利用率达到 95%以上。

（十七）管控建设用地土壤污染风险。强化源头管控，督促重点监管单位落实自行监测、隐患排查、拆除活动备案等法定义务。加强建设用地土壤污染风险管控和修复名录内地块的准入管理。开展土壤治理修复，探索“环境修复+开发建设”模式。加强对危险化学品生产企业搬迁改造腾退地块的风险管控。

（十八）推进“无废城市”建设。支持纳入国家“无废城市”建设名单的区域加大建设力度，并逐步拓展到上海全域。构建生活垃圾分类常态长效机制，优化装修垃圾投放收运模式，提升建筑垃圾、大宗工业固体废物、动力电池等综合利用能力和水平。

（十九）实施新污染物治理行动。制订新污染物治理行动实施方案。开展新污染物调查监测和环境风险评估，健全有毒有害化学物质环境风险管理制度。落实重点管控新污染物清单及环境风险管控措施。

（二十）强化地下水污染协同治理。落实地下水污染防治分区要求，开展地下水环境状况调查评估。实施水土环境风险协同防控，动态更新地下水污染场地清单。探索制定地下水污染防治重点排污单位名录，推进地下水环境自行监测。开展地下水主要监测点位周边污染调查。

六、切实维护城市生态安全

（二十一）提升生态系统质量。开展增绿行动，推进绿地、林地、湿地融合发展，增强生态系统碳汇能力。到 2025 年，全市森林覆盖率达到 19.5%以上，湿地保护率维持在 50%以上。实施一批重要生态系统保护和修复重大工程。严格生态保护红线管控，推进红线内低效建设用地减量。推进多功能农用地整治、低效

建设用地整治、郊野公园建设以及全域土地综合整治，促进土地资源节约集约利用。

（二十二）系统推进生物多样性保护。开展生物多样性调查、评估和云平台建设，开展重点生态系统、重点生物物种及重要生物遗传资源长期监测与周期性调查。推动自然保护区整合优化。加强野生动物重要栖息地修复和保护管理。加强生物遗传资源保护和管理，提升外来入侵物种综合防控能力。

（二十三）强化生态保护监管。完善生态监测网络体系，建立生态状况评估报告制度。推进“绿盾”专项行动。推动生态文明建设示范创建、“绿水青山就是金山银山”实践创新基地建设。

（二十四）确保核与辐射环境安全。对核技术利用实行分级分类监管，强化风险预警监测和应急响应。推进放射性废物处置。加强电磁辐射污染防治与科普宣传。

（二十五）强化生态环境风险防范。开展重点领域环境风险调查评估，实现重点河流突发水污染事件“一河一策一图”全覆盖。开展重金属污染源头防治行动。到2025年，重点行业重点重金属污染物排放量维持在2020年水平。开展生态环境与健康试点。完善重点产业园区环境监测预警体系。

七、提高生态环境治理体系和治理能力现代化水平

（二十六）加强生态环境法治保障。开展土壤和地下水污染防治、移动源大气污染防治、碳排放管理等地方立法研究。制定、修订涉挥发性有机物等环保标准和规范。健全生态环境损害赔偿和公益诉讼制度。落实上市公司和发债企业环境信息依法披露制度。强化生态环境行政执法与刑事司法、检察公益诉讼衔接。推进长三角区域协同立法、联合执法和司法联动。

（二十七）完善生态环境经济政策。加强环境保护税征收与排污许可、环境执法等的衔接，落实环境保护、节能节水等企业所得税优惠政策。发展绿色信贷、绿色债券、绿色基金，实施环境污染强制责任保险制度。完善绿色电价政策，逐步调整污水处理费征收标准，完善生活垃圾等固体废物处理收费机制。推动排污权、用能权、碳排放权市场化交易。实施企业环境保护信用评价，健全多部门信息共享和联合惩戒制度。完善生态保护补偿制度。

（二十八）健全生态环境资金投入机制。加大财政资金统筹力度，确保生态环境资金投入与污染防治攻坚战任务相匹配。综合运用土地、规划、金融、税收、价格等政策，引导和鼓励更多社会资本投入生态环境领域。

（二十九）实施环境基础设施补短板行动。到2025年，新增污水处理规模约280万立方米/天。加快建设污泥处理处置设施，推进燃煤电厂污泥掺烧。规范河道疏浚底泥消纳处置。新增4700吨/日湿垃圾集中处理能力，形成20000吨/日生活垃圾转运能力。推进一般工业固体废物和生活垃圾协同焚烧处置。确保宝山再生资源利用中心、上海市固体废物处置中心（二期）项目一阶段等建成投运。完

善危险废物“点对点”定向利用体系，健全小型医疗机构医疗废物收集转运体系。加强长三角区域固体废物利用处置设施共建共享。

（三十）提升生态环境监管执法效能。开展环评与排污许可证审批衔接改革试点，强化环境监管、监测与执法联动。建立与排污许可相衔接的污染源信息定期更新机制。健全非现场监管执法体系。开展生活垃圾焚烧发电行业达标排放、危险废物等专项整治。严厉打击各类生态环境违法犯罪行为。推动生态环境“一网统管”，建立水生态环境质量综合监管系统，拓展各类应用场景。

（三十一）完善生态环境智慧监测体系。健全高水平生态环境智慧监测体系。提升环境质量预报预警、污染成因分析、应急监测和重大活动保障等能力。

（三十二）构建服务型科技创新体系。加大重大生态环境问题、碳汇等关键领域技术攻关和转化应用力度，引导低碳环保产业健康发展。推进生态环境导向的开发模式及综合治理托管服务模式试点，推动浦东新区、自贸试验区临港新片区等率先形成可复制推广的制度政策成果。