

藏政办发〔2022〕15号文件

# 西藏自治区“十四五”时期 生态环境保护规划

二〇二二年四月



# 目 录

前 言.....	1
第一章 基本形势.....	2
第一节 “十三五”时期主要工作成效.....	2
第二节 “十四五”时期面临的形势.....	6
第二章 总体要求.....	10
第一节 指导思想.....	10
第二节 基本原则.....	11
第三章 主要目标指标.....	13
第一节 总体目标.....	13
第二节 指标体系.....	14
第四章 重点任务.....	16
第一节 筑牢生态安全屏障.....	16
优化生态安全屏障体系.....	16
提升生态系统的质量和稳定性.....	17
加强生物多样性保护.....	18
强化生态保护监管.....	19
第二节 持续改善生态环境质量.....	20
加强大气环境保护.....	20
加强水生态环境保护.....	21
加强土壤环境保护.....	22
深化城乡环境治理.....	23
第三节 积极应对气候变化.....	25
积极稳妥实施碳排放达峰行动.....	25
积极推进减排增汇.....	26
主动适应气候变化.....	27
第四节 强化环境风险防控.....	29
提升危险废物医疗废物收集处置与利用能力.....	29
加强核与辐射环境监管.....	30

加强环境风险预警防控.....	30
第五节 推动绿色低碳发展.....	32
优化发展布局.....	32
提升产业绿色发展水平.....	32
优化能源结构和运输结构.....	34
第六节 提升监测监管能力.....	35
构建天地一体化的生态环境监测评估体系.....	35
建立精准智能的生态环境信息化应用体系.....	36
建立健全生态环境综合执法体系.....	36
第七节 构建现代环境治理体系.....	37
完善生态环境管理体制.....	38
强化生态环境法治保障.....	38
健全环境治理监管体系.....	39
夯实企业生态环境治理责任体系.....	39
构建生态环境治理全民行动体系.....	39
第八节 推进新时代生态文明建设.....	41
建设国家生态文明高地.....	41
推进生态文明建设示范创建.....	41
培育绿色低碳生态文化.....	42
推动生态利民富民.....	43
第五章 重大工程项目.....	45
第六章 保障措施.....	45
第一节 加强组织实施.....	48
第二节 加大投入力度.....	48
第三节 强化科技支撑.....	49
第四节 注重监督考核.....	50

## 前 言

“十四五”时期是西藏自治区与全国一道全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，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的一个五年；也是我区稳固生态安全屏障、协同推进保护与发展、提升环境治理能力的关键时期。为统筹推进稳定、发展、生态、强边“四件大事”，实现“四个确保”目标，着力创建国家生态文明高地，努力做到西藏生态文明建设走在全国前列，结合国家《“十四五”生态环境保护规划》和《西藏自治区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，特编制《西藏自治区“十四五”时期生态环境保护规划》（以下简称《规划》）。

《规划》总结了“十三五”期间西藏生态环境保护事业取得的成绩，分析了发展面临的新形势，着眼新时代生态文明建设，明确了“十四五”时期生态环境保护工作的指导思想、总体目标和重点任务，提出了规划实施的保障措施，是指导“十四五”时期全区生态环境保护工作的纲领性文件。《规划》以2020年为基期，规划期为2021年至2025年。

# 第一章 基本形势

## 第一节 “十三五”时期主要工作成效

“十三五”时期，在习近平生态文明思想的指引下，西藏自治区牢固树立绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山的理念，坚持生态保护第一，紧紧围绕构筑国家生态安全屏障、建设美丽西藏目标，全面加强生态环境保护，坚决打好污染防治攻坚战，加快构建现代环境治理体系，全区生态环境质量持续保持良好，圆满完成“十三五”规划目标任务。

生态安全屏障日益坚实。累计落实 121.5 亿元资金实施《西藏生态安全屏障保护与建设规划》，重点工程的实施取得明显的生态效益，生态系统服务功能逐步提升，国家生态安全屏障进一步筑牢。大力开展国土绿化行动，深入实施重点区域生态公益林建设、拉萨及周边地区造林、防沙治沙、“两江四河”流域造林绿化等工程，五年累计造林 596 万亩，森林覆盖率达 12.31%。在海拔 4300 米以下地区开展全面消除“无树村、无树户”行动，全区 1079 个“无树村”、10.47 万“无树户”已全面消除。严格管控生态空间，将约占全区 50% 的国土面积纳入生态保护红线范围。推进山水林田湖草生态保护修复工程试点。恢复矿山迹地面积 1803 公顷，实施地质灾害工程治理 25 处。治理水土流失面积 1909.23 平方公里。落实生物多样性保护战略与行动计划。完成

珠峰、羌塘、芒康滇金丝猴、色林错等 4 个国家级自然保护区优化调整。持续开展“绿盾”专项行动。协调保障第二次青藏高原科考 88 项专题活动顺利实施。高寒生态系统水源涵养、水土保持、防风固沙、碳固持、生物多样性维持等服务功能进一步趋好，生态安全屏障作用得到有效维护。

生态环境质量持续良好。突出大气、水、土壤三大领域，打好蓝天保卫、柴油车污染治理、饮用水水源地保护、农业农村污染治理和“白色污染”治理 5 个具有西藏特点的标志性战役。2019 年、2020 年污染防治攻坚战成效考核被评为全国优秀等次。汽车尾气、城镇扬尘以及煨桑污染治理成效明显，美丽西藏“三整治、三提升”行动、农村人居环境整治三年行动、河湖“清四乱”专项行动扎实开展，珠峰垃圾得到有效治理。全面划定 141 个县级以上集中式饮用水水源地保护区。21 个主要河湖管理范围划定工作顺利完成。全面推行河湖长制，设立五级河（湖）长 1.47 万余名，累计巡河（湖）14.3 万余次。强化入河排污口监督管理。深入实施雅砻河、年楚河等重点流域水生态保护工程，实施 27 个农村生活污水处理试点工程。生活垃圾分类积极开展，非正规垃圾堆放点整治清理销号率 100%。污水垃圾处理设施建设稳步推进，县城及以上城镇污水处理率、生活垃圾无害化处理率大幅提升，医疗废物得到妥善处置。完成农村户用卫生厕所改造 27 万座，普及率达到 49.45%。完成农用地土壤污染状况

详查。划定畜禽养殖禁养区 1482 块、面积 253.85 万公顷。农业“一控两减三基本”任务全面落实，化肥农药保持零增长。截至“十三五”末，全区主要城镇环境空气质量平均优良率达 99% 以上。主要河流、湖泊水质优良，地表水断面水质达标率 100%，7 地市所在地城镇 22 个饮用水水源地水质达标率 100%。土壤环境总体处于自然本底状态，西藏仍然是世界上生态环境质量最好的地区之一。

高质量发展积极推进。落实新发展理念，立足生态和资源优势，坚持走生态优先、绿色发展的路子。加强生态环境执法监管，重大项目建设和资源开发环境影响评价率达 100%，禁止环保“一刀切”工作成效明显。制定主体功能区产业准入负面清单，坚持“三高”企业和项目零审批、零引进。坚持有所为有所不为，合理有序开发利用自然资源，大力发展净土健康、清洁能源、文化旅游等特色优势产业。加大青稞增产、牦牛出栏力度，粮畜持续增收，粮食产量稳定在 100 万吨以上。清洁能源产业壮大发展，建成和在建电力装机容量突破 1000 万千瓦，累计外送电量 65 亿千瓦时。旅游产业龙头地位进一步提升，特色旅游文化全域发展，2020 年接待游客达 3505 万人次，旅游总收入 366 亿元，“十三五”接待游客、旅游总收入分别是“十二五”的 2.3 倍、2.4 倍。绿色生产生活方式逐步形成，生态振兴助力高质量发展的水平不断提升。



群众生态获得感切实增强。落实国家生态综合补偿试点工作。草原生态保护补助奖励、森林生态效益补偿、天然林保护补助、流域上下游横向生态保护补偿、野生动物肇事补偿、湿地生态效益补偿、重点生态功能区转移支付等生态补偿政策深入实施，2020年落实生态岗位48万个，补助标准每人每年3500元，生态保护助力脱贫攻坚成效明显。实施昌都特困“三岩”片区跨市易地扶贫搬迁和高海拔生态搬迁，既保护了搬出地的自然生态，又改善了搬出群众的生产生活条件。生态文明建设示范创建积极开展，拉萨市、山南市、林芝市、昌都市、阿里地区和巴宜区、亚东县、当雄县、曲水县、堆龙德庆区、工布江达县等5个地（市）、6个县（区）成功创建国家级生态文明建设示范市县，隆子县、柳梧达东村成功创建“绿水青山就是金山银山”实践创新基地。曲水、堆龙德庆、措美、扎囊、工布江达、巴宜等6县（区）荣获“全国村庄清洁行动先进县”，创建认定自治区级美丽宜居示范村120个。以解决群众身边的突出生态环境问题为重点，加快中央环保督察反馈问题整改，45项、179个整改任务基本完成。

环境治理能力提升。领导干部生态文明建设责任制全面落实，生态环境保护第一责任人的责任切实履行，“党政同责”“一岗双责”严格实行。颁布实施《西藏自治区环境保护条例》《西藏自治区大气污染防治条例》等10余部地方性环境保护法

规规章，实行生态文明建设目标评价考核、自然资源资产离任审计、生态环境损害责任追究等制度，积极实施环境税改革，自治区本级环境保护督察实现全覆盖，健全自然资源资产产权和用途管制制度，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编制完成。加快推进生态环境监测网络建设，水、土、气监测监管能力不断提升。强化辐射环境安全监管。开展全区环境信息与统计能力建设，完成自治区第二次全国污染源普查。自治区级以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革和生态环境保护综合行政执法队伍改革基本完成，生态环境管理基础不断夯实。

## 第二节 “十四五”时期面临的形势

中央第七次西藏工作座谈会把“必须坚持生态保护第一”纳入新时代党的治藏方略，把“生态”作为西藏工作“四件大事”之一，把“确保生态环境良好”作为“四个确保”目标的刚性要求，强调把青藏高原打造成为全国乃至国际生态文明高地，为新时代西藏生态文明建设提供了根本遵循和行动指南。自治区第十次党代会作出“四个创建”“四个走在前列”的战略部署，提出“着力创建国家生态文明高地，努力做到生态文明建设走在全国前列”，西藏生态环境保护事业迎来前所未有的发展机遇。同时，也还存在一些薄弱环节和工作短板，需要采取有力措施加

以解决。

### 一、面临的机遇

党中央高度重视西藏的生态文明建设与生态环境保护。以习近平同志为核心的党中央高度重视西藏生态环境保护，为西藏工作提供了遵循，指明了方向。2020年党中央召开第七次西藏工作座谈会，习近平总书记对西藏生态环境保护工作提出了新思想新战略新要求，为新时代全面加强西藏生态文明建设提供了思想引领和实践指南。2021年，习近平总书记视察西藏时首站考察雅鲁藏布江生态环境保护情况，指出保护好西藏生态环境，利在千秋、泽被天下，强调牢固树立绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山的理念，保持战略定力，提高生态环境治理水平，推动青藏高原生物多样性保护，坚定不移走生态优先、绿色发展之路，努力建设人与自然和谐共生的现代化，切实保护好地球第三极生态。中央深改委第二十次会议审议通过《青藏高原生态环境保护和可持续发展方案》，同时，党中央国务院出台了打造国家生态文明高地、推进重大生态工程建设、完善生态保护补偿机制等一系列支持西藏生态文明建设的政策措施，为西藏生态环境保护提供了强有力的政策保障。

自治区党委、政府把生态环境保护摆在西藏工作的突出位置。自治区党委、政府坚决贯彻落实习近平生态文明思想，切实担负起为中华民族生存和发展做贡献的政治责任，把生态摆

在突出位置，与稳定、发展、强边统筹部署、重点推进。自治区第十次党代会对创建国家生态文明高地作出了全面系统部署，颁布实施了《西藏自治区国家生态文明高地建设条例》，出台了贯彻落实中央第七次西藏座谈会精神的配套政策和重大举措。这些都为西藏“十四五”时期生态环境保护工作明确了任务书、路线图。

**全区上下共抓生态环境保护的自觉和能力不断增强。**西藏各族群众在恶劣的生存环境中与大自然息息相存，培育了人与自然和谐相处的优良传统，广大人民群众对生态环境始终高度关注，对生态文明建设始终大力支持，对生态环境保护工作始终积极参与，保护生态环境就是保护美好家园已经成为社会共识。随着生态环境保护主体责任层层压实，全区各级各部门统筹推进生态环境保护的能力和水平不断提高，为着力创建国家生态文明高地奠定了坚实的工作基础。

## 二、面临的挑战

**筑牢国家生态安全屏障的任务仍然艰巨。**西藏 90%以上的国土面积处于高寒环境中，自然生态先天脆弱，高原响应气候变化敏感、增温幅度大，容易引发自然灾害风险和生态问题。生态安全屏障保护与建设工程初见成效，但生态效益主要体现在当地局部区域或生态类型，生态工程成效对整个区域或更大尺度的贡献有限，局部治理、整体退化的整体趋势没有得到根

本性扭转，生态环境保护与建设的任务依然十分艰巨。

**新时代协同推动高质量发展的水平还需提高。**当前西藏工作呈现“五期叠加”新的阶段性特征，经济社会进入高质量发展的转型期，生态保护进入生态文明建设的深化期，绿色产业对高质量发展的支撑作用还不够，良好生态的价值还没有充分体现，建设国家生态文明高地的任务更加繁重。碳达峰碳中和战略为高质量发展带来历史性机遇，西藏人均碳排放量 1.74 吨/年，远低于全国平均水平，需要科学合理确定碳达峰路线，协同推进高水平保护与高质量发展的任务艰巨。

**生态环境基础保障能力与新时代新要求不相适应。**生态文明体制机制各项改革措施还需深化落实、协同增效，生态文明制度转化为治理效能还有差距。环境监管和污染防治支撑不足，环境监测、执法、应急、信息、科研基础能力薄弱，全区环境管理科学化、精细化、信息化水平总体偏低，监测监管能力尚不能满足新时代生态环境保护的需要。

## 第二章 总体要求

### 第一节 指导思想

坚持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及中央第七次西藏工作座谈会精神，深入贯彻习近平生态文明思想，贯彻习近平总书记关于西藏工作的重要指示和新时代党的治藏方略，按照自治区第十次党代会部署要求，捍卫“两个确立”，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，把“三个赋予一个有利于”要求贯穿始终，立足新发展阶段，全面、完整、准确贯彻新发展理念，服务融入新发展格局，围绕“四个创建”“四个走在前列”，全面加强党对生态环境保护的领导，坚持生态保护第一，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，以改善生态环境质量为核心，以推动高质量发展为主线，以生态环境治理体系和治理能力现代化为支撑，全面加强生态文明建设和生态环境保护，筑牢国家重要的生态安全屏障，深入打好污染防治攻坚战，促进经济社会发展全面绿色转型，加快建设美丽西藏，着力创建国家生态文明高地，努力做到生态文明建设走在全国前列，切实保护好地球第三极生态，为全面建设社会主义现代化国家新征程奠定坚实的生态环境基础。

## 第二节 基本原则

坚持党的全面领导。坚持中国共产党领导，坚持中国特色社会主义制度，坚持新时代党的治藏方略，坚决落实党中央关于生态文明建设和生态环境保护的重大决策部署，实行生态环境保护党政同责、一岗双责，为西藏生态环境高水平保护与经济社会高质量发展提供根本保证。

坚持生态保护第一。牢固树立绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山的理念，尊重自然、顺应自然、保护自然，像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境。遵循生态系统内在规律，以生态本底和自然禀赋为基础，推进一体化的生态保护与修复。坚持生态保护与环境治理、应对气候变化相统筹，守护好高原的生灵草木、万水千山，筑牢国家生态安全屏障，为治边稳藏厚植生态之基。

坚持绿色低碳发展。坚定不移贯彻新发展理念，统筹处理好发展与保护的关系，坚持在保护中开发，在开发中保护，明确生态环境保护 and 开发边界，坚持底线思维、树牢底线意识，严控各类开发建设活动，突出特色优势，推动生态产业化、产业生态化，促进经济社会发展全面绿色转型，探索绿色低碳循环发展路径，推动建立健全生态产品价值实现机制，加快形成绿色发展方式和生活方式，以生态环境高水平保护促进经济高质量发展，为国家实现碳达峰碳中和目标贡献西藏力量。

坚持以人民为中心。坚持良好生态环境是最普惠的民生福祉，正确处理好生态保护与富民利民的关系，依靠人民、服务人民，群策群力、群防群治，扎实推进生态环境治理各项任务，着力解决人民群众身边的生态环境问题，为人民群众创造良好生产生活环境，提供更多优质生态产品，做到生态惠民、生态利民、生态为民，不断增强人民群众对生态环境改善的获得感、幸福感、安全感。

坚持深化改革创新。完善生态文明领域统筹协调机制，加快构建现代环境治理体系。健全生态环境监管体系，落实生态环境保护督察制度，更加注重建立健全市场化机制，强化生态环境法治体系建设，激发政府、企业、公众等各类责任主体内生动力，突出精准治理、科学治理、依法治理，推进形成与治理任务、治理需求相适应的治理能力和治理水平。

坚持系统观念。加强全局性谋划、战略性布局、整体性推进，立足大生态、大保护，从生态系统整体性出发，以生态环境质量目标为导向，坚持山水林田湖草沙冰一体化保护和修复，统筹发展与安全，增强各项举措的关联性和耦合性，推动生态环境综合治理、系统治理、源头治理。



## 第三章 主要目标指标

### 第一节 总体目标

到 2025 年，全区生态环境质量持续保持良好，生态安全屏障更加稳固，生态文明制度体系更加成熟，美丽西藏加快建设，国家生态文明高地建设取得重大进展，生态文明建设走在全国前列。

——生产生活方式绿色转型成效显著。国土空间开发保护格局得到优化，绿色低碳发展加快推进，能源资源配置和利用更加合理，单位地区生产总值能源消耗和二氧化碳排放不断下降，简约适度、绿色低碳的生产生活方式加快形成。

——生态环境质量稳居全国前列。地级及以上城市空气质量优良天数比率保持在 99.4%，地表水达到或好于Ⅲ类水体比例保持 100%，主要污染物排放总量控制在国家核定范围内，无重污染天气、城市黑臭水体，城乡人居环境明显改善。

——生态系统质量和稳定性持续提升。森林覆盖率提高到 12.51%，草原综合植被盖度提高至 50%，自然保护地面积保持全国第一，生态系统稳定性有效维持，生物多样性保护不断加强，世界上生态环境最好地区之一的良好态势巩固发展，着力创建国家生态文明高地，做到生态文明建设走在全国前列。

——环境安全有效保障。环境风险防控能力明显增强，土

壤污染风险得到有效管控，危险（医疗）废物管理水平有效提升，辐射环境监管持续加强。

——生态环境治理体系更加健全。生态文明体制改革深入贯彻落实，现代环境治理体系加快构建，环境治理效能得到新提升。

展望 2035 年，建成全国乃至国际生态文明高地，完成美丽西藏建设和国家生态文明示范区创建。生态环境治理体系和治理能力现代化基本实现。

## 第二节 指标体系

西藏自治区“十四五”时期生态环境保护指标体系包括环境治理、应对气候变化、环境风险防控、生态保护等四大类 19 项指标。

西藏自治区“十四五”时期生态环境保护主要指标

类别	序号	指标	2020 年	2025 年	指标属性
环境治理	1	地级及以上城市 PM <sub>2.5</sub> 浓度（微克/立方米）	—	10.5	约束性
	2	地级及以上城市空气质量优良天数比率（%）	99.4	99.4	约束性
	3	地表水达到或好于Ⅲ类水体比例（%）	100*	100*	约束性
	4	地表水劣Ⅴ类水体比例（%）	0*	0*	约束性
	5	城市黑臭水体比例（%）	0	0	预期性
	6	地下水质量Ⅴ类水比例（%）	0	0	预期性

	7	农村生活污水治理率（%）	2.7	15	预期性
	8	氮氧化物、挥发性有机物、化学需氧量、氨氮排放总量减少（%）	—	国家核定范围内	约束性
应对气候变化	9	单位地区生产总值二氧化碳排放降低（%）	国家核定范围内	{7}	预期性
	10	单位地区生产总值能源消耗降低（%）	国家核定范围内	{5}	预期性
	11	非化石能源占能源消费总量比重（%）	40.5	48 左右	预期性
环境风险防控	12	受污染耕地安全利用率（%）	91	93 左右	约束性
	13	重点建设用地安全利用率（%）	—	有效保障	约束性
	14	放射源辐射事故年发生率（起/万枚）	0	0	预期性
生态保护	15	生态质量指数（EQI）	—	稳中向好	预期性
	16	森林覆盖率（%）	12.31	12.51	约束性
	17	草原综合植被盖度（%）	47.14	50	约束性
	18	生态保护红线面积（万平方公里）	—	不减少	约束性
	19	国家生态文明建设示范市（个） 国家生态文明建设示范县（个）	5 6	7 ≥15	预期性

注：①\*为剔除本底影响的数据。②地下水质量V类水比例指国家地下水监测评价点位中，水质为V类的点位所占比例。③{ } 内为5年累计数。④生态质量指数表征区域生态要素分布、生物结构完整性组成、生态服务功能等状态。

## 第四章 重点任务

### 第一节 筑牢生态安全屏障

坚持保护优先、自然恢复为主，强化生态保护监管，加强生物多样性保护，着力提高生态系统自我修复能力和稳定性，守住自然生态安全边界，提升生态系统服务功能。

优化生态安全屏障体系。筑牢以“三屏五区”为主要支撑的生态安全屏障，在建设藏东南和藏东以森林为主体的屏障、藏南及喜马拉雅中段以灌丛-草地为主体的屏障、藏北高原和藏西山地以草甸-草原-荒漠为主体的屏障的基础上，调整和优化生态安全屏障体系。推动修编《西藏生态安全屏障保护与建设规划》，结合实际进一步完善重点工程结构与布局，将重点流域水生态保护、重点区域生态环境综合治理与监测监管、生物多样性保护等纳入规划。健全完善体制机制，按照长期管护巩固成果的需求，建立生态工程长效投入管理机制。加强重要生态功能区建设，积极参与藏东南高原边缘森林生态系统和藏西北羌塘高原荒漠生态系统2个国家重点生态功能区建设，全面保护草原、河湖、湿地、冰川、荒漠等生态系统。加快建立健全以国家公园为主体的自然保护地体系，进一步加强对原生地带性植被、特有珍稀物种及其栖息地的保护，推进三江源（唐北区域）国家公园建设，积极推动羌塘、珠穆朗玛峰等国家公园申

报建设。建立国土空间规划体系并监督实施，以自治区国土空间规划为基础，优化生产、生活、生态空间格局，强化国土空间用途管控和自然生态保护，保持生态保护红线面积占国土面积 50%以上。

提升生态系统的质量和稳定性。统筹山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理，落实青藏高原生态屏障区生态保护和修复重大工程建设规划，统筹考虑生态系统的完整性、地理单元的连续性和经济社会发展的可持续性，坚持系统修复、综合治理，科学布局和组织实施重要生态系统保护和修复重大工程，对森林、草地、湿地、河湖、荒漠、冰川实施保护和修复。全面推行林长制，开展国土绿化行动，实施天然林保护、生态公益林建设、“两江四河”（雅鲁藏布江、怒江及拉萨河、年楚河、雅砻河、狮泉河流域）造林绿化与综合整治、拉萨南北山绿化、荒漠化防治等工程，森林覆盖率提高到 12.51%。实施重要生态功能区生态修复工程，加强湿地保护、天然林保护、天然草地保护，严格管控自然保护地范围内非生态活动，稳妥推进核心区内居民、耕地有序退出，草原综合植被盖度提高到 50%，自然湿地保护率稳定在 68.75%以上。加快推进矿山生态修复，在 2025 年前，实现在产矿山及新建矿山全部达到绿色矿山建设要求。重点加强雅鲁藏布江、金沙江、澜沧江、拉萨河、年楚河、尼洋河、狮泉河、班公湖等重要江河湖泊流域生态环境保护与

修复，强化岸线用途管制，大力推进水土流失、荒漠化和地质灾害综合治理。开展冰川和冰缘区动态监测，严格管控冰川周边区域生产经营活动，开展冰川冰雪资源开发项目引发环境问题的排查整治，坚决杜绝违规开发冰川冰雪项目，保护冰川冰雪资源。

**加强生物多样性保护。**落实生物多样性保护战略与行动计划，生物多样性指标纳入生态状况监测、质量评价与成效考核体系，开展羌塘-三江源、喜马拉雅东南部、横断山南段生物多样性保护优先区域调查、观测、评估。加强生物多样性与生物安全保护宣传教育，提高公众意识与参与程度。实施生物多样性保护重大工程，加强国家重点保护和珍稀濒危野生动植物及其栖息地、原生境的保护修复，连通重要物种迁徙、扩散生态廊道，恢复提升藏羚羊、黑颈鹤、马鹿等重要保护物种野外种群数量。到2025年，国家重点保护野生动植物物种保护率达到80%，重点保护生物指数、指示生物类群生命力指数、原生功能群种占比指数稳定提升。积极做好高黎贡山（西藏段）保护和生物安全工作。加快推进生物安全制度体系建设。推进生物遗传资源保护与管理，严格外来入侵物种防控，持续开展自然生态系统外来入侵物种调查监测和预警，加强对自然保护区外来入侵物种防控工作的监督，并开展成效评估。加强生物技术的环境安全监管，建立健全生物技术的环境风险评价、检测、监

测、预警和安全控制体系。

强化生态保护监管。加快完善自治区级生态保护红线监管平台，实现与国家互联互通。开展生态保护红线基础调查和人类活动遥感监测。以珠穆朗玛峰、长江源等为重点，推进重点区域流域、生态保护红线、自然保护地、县域重点生态功能区等生态状况监测评估，构建完善生态监测网络，建立全区生态状况评估报告制度。强化生态环境、自然资源、水利、林草等相关部门协同开展生态环境保护综合执法，完善执法信息移交、反馈机制。持续开展“绿盾”自然保护地强化监督，加强自然保护地、生态保护红线和川藏铁路等国家战略性重大工程生态保护监督检查，最大限度减少对自然生态系统的影响。

### 专栏 1 筑牢生态安全屏障重点举措

推进三江源（唐北区域）国家公园建设，积极推动羌塘、珠穆朗玛峰等国家公园申报建设。

实施全国重要生态系统保护修复重大工程，推进重点区域生态保护和修复及其支撑体系等重大生态工程建设。

加强雅鲁藏布江、金沙江、澜沧江、拉萨河、年楚河、尼洋河、狮泉河、班公湖等重要江河湖泊流域生态环境保护与修复，加强重大工程沿线及影响区域生态保护与修复。

实施生物多样性保护工程，建设生物多样性观测网络体系，建设珍稀濒危野生动植物基因库，开展生物资源普查、入侵物种与生

物安全调查。

积极做好高黎贡山（西藏段）保护和生物安全工作。

## 第二节 持续改善生态环境质量

坚持精准、科学、依法治污，巩固污染防治攻坚战阶段性成果，保持力度、延伸深度、拓展广度，深入打好污染防治攻坚战，提高环境治理针对性和有效性，切实解决好群众身边的生态环境问题。

**加强大气环境保护。**制定实施环境空气质量保持规划，持续推进大气污染防治攻坚行动，深入打好蓝天保卫战。完善城市大气环境综合管理体系，以重要城镇、工业集聚区等区域治理和沙尘、扬尘、机动车、挥发性有机物等污染控制为重点，推进PM<sub>2.5</sub>（细颗粒物）和O<sub>3</sub>（臭氧）协同控制，进一步加强重点城镇煨桑管理。到2025年，持续保持全区无重度及以上污染天气。推进重点区域扬沙尘防治，全面推进绿色施工，推进低尘机械化湿式清扫作业，加大重点城镇入口、城乡结合部等重要路段冲洗保洁力度，渣土车实施硬覆盖与全密闭运输，强化绿化用地扬尘治理。防止扬沙尘对机场、交通干线、城镇村庄等区域大气环境影响。将VOC<sub>s</sub>（挥发性有机物）纳入总量控制体系，推进包装印刷、工业涂装等重点行业VOC<sub>s</sub>治理，有效减少重点污染源和全区VOC<sub>s</sub>和NO<sub>x</sub>（氮氧化物）排放总量。强化



工业企业综合治理，开展水泥等行业超低排放改造，推动水泥企业逐步执行大气污染物特别排放限值，全面整治“散乱污”企业，对发现的“散乱污”企业按照关停取缔类、整合搬迁类、升级改造类进行分类处置，实现废气达标排放。强化移动源污染防治，严格新车环保装置检验，按照国家规定时限实施机动车国六排放标准，基本淘汰国三及以下营运柴油货车，规范报废汽车回收拆解。持续推进柴油货车污染治理攻坚战，建立健全生态环境、公安、交通运输等部门联合监督机制，统筹推进油、路、车治理和柴油货车污染防治，综合治理柴油货车超载、超限、超标排放等问题。健全空气质量监测网络，推进污染天气预测预报预警体系建设，实现空气质量预报能力地（市）全覆盖。加强噪声污染防治，全区声环境功能区夜间达标率达到85%。

加强水生态环境保护。巩固水污染防治行动成果，统筹建立水资源、水生态、水环境监测评价体系，深入打好碧水保卫战，守护好“亚洲水塔”。积极开展江河源保护行动，实施江河源保护“三大行动九项工程”，制定落实五年行动计划。制定实施重点流域水生态环境保护规划，以西南诸河流域的雅鲁藏布江、怒江、澜沧江、狮泉河和西北诸河流域的班公错、色林错及长江流域的金沙江为重点，实施科学治理与保护，推进重要水体上下游、左右岸、干支流、水陆域生态环境协同治理。到

2025年，全区主要江河湖泊水质达到或优于Ⅲ类水体比例保持100%，12条出国境河流水质稳定保持Ⅱ类。持续打好饮用水水源地保护攻坚战，完善县级及以上城市饮用水水源地规范化建设，科学调整部分县级以上饮用水水源保护区，深入开展水源保护区清理整治专项行动，加强水源水、出厂水、末梢水的全过程管理。到2025年，全区县级及以上城市集中式饮用水水源水质达标率保持100%。加强农村饮用水水源地环境保护，开展千人以上集中式饮用水水源地规范化建设，完成乡镇级集中式饮用水水源保护区划定与勘界立标。持续深化污染减排，实施工业污染源全面达标排放计划，加强生活污染源和农业污染源治理，排查整治城市建成区黑臭水体，实现城镇污水处理设施全面稳定达标排放，2023年完成入河（湖）排污口排查整治。依托排污许可证信息，建立“水体-入河排污口-排污管线-污染源”全链条管理的水污染物排放治理体系。深化地下水污染防治，加快建设地下水环境监管平台，推动重点铅锌矿山开采区、尾矿库、危险废物处置场、垃圾填埋场及周边地区地下水环境调查评估。加强自然资源、水利、生态环境等部门协调联动，形成地下水监测监管和污染治理工作合力。

加强土壤环境保护。深入实施土壤污染防治行动计划，深入打好净土保卫战。结合土壤污染详查成果，完善土壤污染重

点监管单位名录，定期对土壤污染重点监管单位周边土壤开展监督性监测。对已查明的污染地块进一步开展状况调查和风险评估，未完成状况调查和风险评估的地块，不得开工建设与风险管控和修复无关的项目。持续推进农用地分类管理工作，强化受污染耕地安全利用和风险管控。加强耕地污染源头控制，开展耕地周边涉镉等重金属行业企业排查整治，有序推进历史遗留固体废物排查治理，切断污染物进入农田的途径。到 2025 年，受污染耕地安全利用率达到 93% 左右。加强建设用地污染风险管控，落实建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度，以用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的污染地块为重点，依法强化用地准入管理和部门联动监管。着力控制农牧业面源污染，大力推广测土配方施肥，加快高效缓释肥料、水溶肥料、高效低毒低残留农药推广应用，大力开展有机肥替代化肥试点，推广有机肥大面积使用，进一步做好受污染耕地安全利用。积极推进农膜有偿回收、农药化肥等包装废弃物的安全收集处置设施建设，推广可降解农膜。加强畜禽养殖污染防治，现有及新建规模化畜禽养殖场（小区）配套建设粪污处理利用设施，畜禽粪污综合利用率提高至 92%。培育养殖业和设施农业的循环发展模式，推进养殖废弃物生物质燃料的综合利用。

深化城乡环境治理。实施环境基础设施提质增效行动，补齐环境基础设施短板，构建集污水、垃圾、固体废物、危险（医

疗) 废物处理处置设施与运行维护能力、监测监管能力于一体的环境基础设施体系, 形成由城市向农牧区延伸覆盖的环境基础设施网络, 到 2025 年, 全区县城及以上城镇生活垃圾无害化处理率达 98% 以上、生活污水集中处理率达到 85% 以上。持续打好“白色污染”治理攻坚战, 深入开展美丽西藏“三整治三提升”行动, 推进主要城镇、乡村周边、重要交通干线沿线、旅游景区景点、建筑施工场地、河湖湿地等区域“白色污染”治理。拓展城乡生活垃圾分类试点, 建立健全符合西藏实际的生活垃圾分类收集处置体系, 推进城乡生活垃圾减量化、资源化、无害化。实施乡村生态振兴行动, 分类推进美丽宜居和巩固提升乡村建设, 开展农村人居环境整治提升, 协同推进农村生活垃圾处理、生活污水治理、厕所革命、饮用水水质提升、村容村貌提升等工作, 支持生态搬迁集中安置区规划建设配套污水垃圾处理设施, 支持边境村环境综合整治。到 2025 年, 农村户用卫生厕所普及率达到 80% 以上, 农村生活污水治理率提高到 15%。建立完善农牧区生活垃圾收运处置体系, 建立健全村镇环境卫生管理监督制度。深入推进农村生活污水治理试点工程, 制定自治区农村生活污水排放标准。强化农牧区饮用水水源保护和水质监测, 提高管护水平, 完善饮水安全运行长效机制。建设 1000 个美丽宜居乡村和巩固提升村, 持续改善乡村面貌。

## 专栏 2 改善生态环境质量重点举措

开展重要城镇、经济技术开发区、工业园区等区域治理。开展包装印刷、家具制造等重点行业 VOCs 治理。

推动柴油机清洁化，2021 年 7 月 1 日，全面实施重型车国 6a 排放标准；2023 年 7 月 1 日，实施轻型车和重型车国 6b 排放标准。

提质升级城镇污水处理及收集管网，雨污分流提升改造。新建部分县城饮用水水源地，建设干线管道及配套构筑物。

开展江河源保护行动，实施江河源保护“管护、强基、提能”三大行动九项工程。

2022 年 6 月底前，县级城市完成建成区内黑臭水体排查，到 2025 年，县级城市建成区保持水体“零”黑臭。

建立建设用地土壤污染风险管控和修复名录，开展建设用地土壤污染的调查、监测、评估与修复。

开展农村人居环境整治提升行动，建设 1000 个美丽宜居乡村和巩固提升村。

## 第三节 积极应对气候变化

坚持碳达峰碳中和目标导向，坚决落实积极应对气候变化国家战略，协同推进应对气候变化与环境治理、生态保护修复，降低碳排放强度，探索建设率先碳中和达标示范区。

积极稳妥实施碳排放达峰行动。坚持系统观念，处理好发

展和减排、整体和局部、短期和中长期的关系，落实好国家碳达峰十大行动。在持续巩固碳中和状态的基础上，结合西藏发展实际，制定西藏碳达峰行动实施方案，科学合理确定碳达峰任务书、路线图和时间表，实现高质量发展与碳排放达峰协同推进。到 2025 年，单位地区生产总值二氧化碳排放控制在国家核定范围内，非化石能源占能源消费总量比例提高到 48%左右。在能源、工业、城乡建设、交通运输等重点领域鼓励制定碳达峰专项行动方案，加强达峰目标过程管理。按照国家统一规划，建立健全碳市场管理市场制度体系和支撑体系，推进温室气体自愿减排交易。开展温室气体统计核算，编制温室气体排放清单，与全国同步将温室气体管控纳入环评管理。利用地面监测、遥感等技术手段探索不同尺度温室气体排放监测，推动温室气体监测和气候变化观测网络数据融合与信息共享。完善低碳产品政府采购等相关制度。

积极推进减排增汇。充分利用西藏丰富的清洁能源优势，构建清洁低碳安全高效的能源体系，大力推进非化石能源的开发利用，加快实施重点水能、太阳能、地热能、风能利用工程，提高非化石能源占一次能源消费的比重，减缓碳排放的增长，削减碳排放峰值。实施重点行业领域减污降碳行动，工业领域推进绿色制造，建筑领域提升节能标准，交通领域加快形成绿色低碳运输方式，引进推广应用减污降碳技术。强化国土空间

用途管控和自然生态保护，加强人工造林、退牧还草等工程建设，有效发挥森林、草原、湿地、土壤、冻土的固碳作用，提升生态系统碳汇增量。推动碳达峰碳中和专项研究成果转化，积极发展碳汇经济。立足西藏生态保护固碳优势，建立完善绿色低碳政策和市场体系、生态系统固碳增汇监测与评估体系，完善有利于绿色低碳发展的财税、价格、金融、土地、政府采购等政策，积极融入国家碳排放权交易市场，为实现全国碳中和目标作出贡献。

**主动适应气候变化。**积极融入国家适应气候变化战略，编制实施自治区“十四五”应对气候变化规划，实施青藏高原适应气候变化重大示范工程。准确把握气候变化对高寒生态环境系统的影响，加强全球气候变暖对青藏高原影响的观测，开展气候变化风险监测评估，建设功能齐全、布局合理的气候变化监测体系。加强气候变化引发生态隐患和灾害风险的防控，完善区域防灾减灾及风险应对机制，提升城乡建设、农业生产、基础设施适应气候变化能力。开展气候与生态系统影响融合分析，研究气候变暖成因、趋势和规律，做好气候变暖与生态系统作用的机理研究和影响评估。加强喜马拉雅山脉东段、念青唐古拉山中东段、唐古拉山东段等重点区域冰川资源保护，开展冰川和冰缘区动态监测，严格管控冰川周边区域生产经营活动，保持冰川原真风貌。加强喜马拉雅山中段边境口岸、藏东

南等重点区域冰湖治理，构建以非工程措施为主、工程措施为辅的冰湖防灾减灾体系。加强藏北湖泊水位上升引发生态隐患和灾害风险防控，建立健全灾害基础数据库，加强灾害机理研究，提高防灾抗灾救灾的科技支撑能力。加强高寒地区冻土消融对生态环境影响的基础研究，减少过度人类活动对冻融草原区的影响。加强冻融侵蚀、冻融塌陷等地表灾害过程监测。以川藏铁路、中尼铁路等重大工程区为重点，坚持源头避让与工程措施相结合，科学开展治理工程项目，基本消除大型、特大型地质灾害威胁，有效控制中小型地质灾害威胁。

### 专栏3 应对气候变化重点举措

结合实际制定西藏碳达峰行动实施方案，科学合理确定碳达峰任务书、路线图和时间表。

融入国家适应气候变化战略，实施青藏高原适应气候变化重大示范工程。

开展气候变化影响的监测、评估与预警工作，建设功能齐全、布局合理的气候变化监测体系。加强气候变化引发生态隐患和灾害风险的防控，提高应对灾害风险的能力。

加强喜马拉雅山脉东段、念青唐古拉山东段、唐古拉山东段等重点区域冰川资源保护。

积极融入国家碳排放权交易市场，主动参与全国碳排放权交易活动，探索建设率先碳中和达标示范区。



## 第四节 强化环境风险防控

牢固树立环境风险防控底线思维，完善环境风险常态化管理体系，强化危险废物医疗废物和辐射环境监管，健全环境应急体系，保障生态环境与健康。

提升危险废物医疗废物收集处置与利用能力。健全危险废物收运体系，开展危险废物集中收集贮存试点，提升企业和工业园区等危险废物收集转运能力。实施危险废物集中处置与监管能力建设规划，有效发挥自治区、地（市）危险（医疗）废物处置中心作用，科学布局危险废物处置等设施 and 场所，实现处置能力与产废情况总体匹配。推进企业、园区危险废物自行利用处置能力和水平提升。补齐医疗废物处置与应急能力短板，各地级及以上城市建成至少 1 个符合要求的医疗废物集中处置设施并保障稳定运行，对难以稳定运行的处置设施实施升级改造，在偏远县区建设 18 座小型医疗废物集中处置设施。各县（区）完善医疗废物收集转运处置体系，功能辐射农牧区全境。统筹新建、在建和现有危险废物焚烧设施、协同处置固体废物的水泥窑、生活垃圾焚烧设施以及其他协同处置设施等资源，建立医疗废物协同应急处置设施清单，完善处置物资储备体系，保障重大疫情医疗废物应急处置能力。持续推进危险废物专项整治行动，严厉打击危险废物非法转移倾倒等违法犯罪行为。落实铅蓄电池生产企业生产者责任延伸制度，开展废铅蓄电池集

中收集和跨区域转运制度试点工作。加强废旧轮胎和塑料回收资源化利用，加快构建废旧物资循环利用体系。

**加强核与辐射环境监管。**坚持总体国家安全观，贯彻落实理性、协调、并进核安全观，牢固树立底线思维，持续推进核与辐射监测能力建设。加强边境核与辐射监测与应急能力建设。加强辐射监测人才队伍建设，不断完善质量管理体系，努力提升辐射应急监测能力。加快核与辐射应急预案和配套执行程序修订。提升核与辐射事故应急演练实战化水平。深化全区辐射环境监测质量考核，加强边境等重点区域辐射环境监测。完善核与辐射安全监管体制机制，建设辐射环境监测数据传输及信息网络。建立电磁环境管理数据库。加强放射性物品运输安全管理，完善放射性废物库运行管理，建立自治区级放射性废物库定期清运机制。开展重点源监督监测，完善核与辐射安全监管与辐射应急指挥系统、应急预案，确保核与辐射安全。

**加强环境风险预警防控。**加强涉危涉重企业、工业园区、集中式饮用水水源地及重点流域环境风险调查评估，完成8条河流突发水污染事件“南阳实践”工作，落实“一河一策一图”。加强危险废物环境风险防控，完善风险防控体系，实行危险废物风险点、风险等级和管控要求清单式管理，加大对危险废物产生单位和经营单位的风险管理。强化突发环境事件应急能力体系建设，完善市县环境应急响应体系，建立由应急队伍、应

急处置技术、应急装备、应急预案、应急演练、应急专家、污染事故后评估、警示教育等要素构成的环境应急体系。建设环境应急物资储备库，配备必要的高性能应急监测设备。定期开展多部门联合环境应急演练和培训，增强实战能力。完成县级及以上政府突发环境事件应急预案修编，实施企业环境应急预案电子化备案，实现涉危涉重企业电子化备案全覆盖。强化尾矿库环境风险防控，进一步完善尾矿库环境监管清单，建立尾矿库分级分类管理制度，健全各尾矿库防范化解突发环境事件风险和应急准备责任体系，严格落实企业主体责任。

#### 专栏 4 环境风险防控重点举措

改扩建自治区危险废物处置中心，提标改造 6 地市医疗废物处置中心，建设 6 地市危险废物收集贮存中心，配备 1-2 支危险废物运输车队，在偏远区县配套建设小型医疗废物集中处置设施（18 座）。

实施废旧轮胎和塑料回收资源化利用项目，加快构建废旧物资循环利用体系。

建设自治区辐射环境监测前沿实验室及应急指挥（拉萨）分中心，升级改造自治区辐射站实验室，建立 7 地市辐射监测实验室。开展核与辐射应急演练。

分级建设自治区、地市环境应急能力与应急物资储备库。在雅鲁藏布江中游、拉萨河、年楚河等重点流域和跨境河流建设环境应急物资储备库和环境应急实训基地。

## 第五节 推动绿色低碳发展

坚定不移走绿色低碳循环发展之路，以布局优化、结构调整和效率提升为着力点，加快培育绿色新动能，促进经济社会发展全面绿色转型，协同提升经济发展和生态环境质量，推动西藏绿色发展迈上新台阶。

优化发展布局。立足七地（市）资源禀赋、区域发展定位和产业发展优势，大力培育差异化的生态产品，推进高原生物、旅游文化、清洁能源、绿色工业、现代服务、高新数字、边贸物流等产业高质量发展。制定实施“十四五”绿色发展（循环经济）规划，构建绿色低碳循环产业体系，优化完善产业发展布局。衔接国土空间规划分区和用途管制要求，将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的硬约束落实到环境管控单元，建立差别化的生态环境准入清单，加强“三线一单”成果在政策制定、环境准入、园区管理、执法监管等方面的应用，构建精细化的生态环境分区管控体系。健全以环评制度为主体的源头预防体系，严格建设项目生态环境准入，为新型基础设施、新型城镇化以及交通运输、水利、能源等领域重大工程建设优化环评服务，坚决遏制高耗能、高排放项目盲目发展。利用能耗、环保、质量、安全、技术等综合标准，依法依规淘汰落后生产工艺技术和产能。

提升产业绿色发展水平。立足优化一产、壮大二产、提升

三产，突出创新引领、绿色转型、改造升级，形成产业发展新动能。大力发展绿色农牧业，以标准化规模种植养殖为重点，建立健全原产地认证和产品质量追溯体系，打造青稞、牦牛、藏系绵羊、藏猪、藏鸡等增产增效并进、生产生态协调可持续的农牧业生产基地，强化农产品主产区耕地保护，继续实施化肥农药减量增效行动，保障农产品安全。大力发展绿色工业，重点推动绿色矿业、天然饮用水和民族手工业发展，推动建材、能源、藏医药、饮用水等行业清洁生产和超低排放，加快建筑业、建材业转型升级，绿色建材区内市场占有率达到70%以上，加强绿色矿山建设，积极打造绿色勘查示范项目，按照建设绿色矿山的标准推动改造原有矿山，到2025年实现在产矿山和新建矿山全部达到绿色矿山建设要求。加快构建绿色制造体系，实施产业园区循环化、清洁化等升级改造，全面提升产业园区发展质量、环保治理和清洁生产水平。大力发展特色产业，把旅游业培育成为绿色经济发展的先导产业，提升发展绿色、低碳旅游，使旅游发展在促进全区生态文明进程中发挥重要作用。大力发展现代服务业，推动互联网、大数据、人工智能与产业发展深度融合，不断提升经济发展的“绿色含量”。落实国家节水行动，强化农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损，万元国内生产总值用水量下降和万元工业增加值用水量控制在国家核定范围内。

优化能源结构和运输结构。大力推广清洁能源，进一步提高清洁能源消费比重，控制石油、煤炭等传统能源消费比重。加快发展清洁能源产业，坚持水光风热互补、源网荷储一体，着力建设国家清洁能源基地，打造新型电力系统示范区、清洁能源利用示范区，加大电力外送通道规划建设，到 2025 年，争取已建和在建清洁能源电力装机容量分别达到 1150 万千瓦和 1850 万千瓦，外送能力突破 500 万千瓦。开展清洁能源供热采暖示范工程建设。加强货物运输调整力度，提高长途大宗货物运输公路转铁路比例。建立健全交通运输碳排放管理体系，优先发展城镇公交，引导公众选择低碳交通方式，增强公共交通吸引力。鼓励混合动力、纯电动和天然气动力车等节能与新能源汽车推广应用。

#### 专栏 5 推动绿色低碳发展重点举措

推进高原生物、旅游文化、清洁能源、绿色工业、现代服务、高新数字、边贸物流等产业高质量发展。

全面落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单，全面构建“三线一单”生态环境分区管控体系。

对拉萨经济技术开发区、达孜工业园区等重点产业园区逐步开展循环化、清洁化等升级改造，培育一批绿色工厂、绿色园区。

加快建筑业、建材业转型升级，绿色建材区内市场占有率达到 70%以上。

加强绿色矿山建设，到 2025 年实现在产矿山和新建矿山全部达到绿色矿山建设要求。

着力建设国家清洁能源基地，到 2025 年，已建和在建清洁能源电力装机容量分别达到 1150 万千瓦和 1850 万千瓦，外送能力突破 500 万千瓦。

## 第六节 提升监测监管能力

进一步完善生态环境监测网络，丰富监管手段，构建生态保护与建设的信息共享平台，实现我区重大生态工程、重要生态功能区、自然保护地等大范围、全天候监测，为生态环境保护提供能力支撑。

构建天地一体化的生态环境监测评估体系。实施自治区生态环境监测网络建设规划，构建天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络和综合评估信息平台，实现环境质量、污染源和生态状况监测全覆盖。加快边境地区生态环境监测能力建设，实现大气、水、土壤、辐射、生态在线实时监测预警。升级改造自治区、地市级监测中心，更新改造一批大气监测站点，新建一批重点流域地表水自动监测站，新建或改造一批生态质量监测站点和监测样地，建设 7 地市噪声自动监测站。建设以卫星遥感、地面生态定位监测为主，无人机和现场监测为辅的生态预警监测网络。健全生态环境监测和评价制度，不断

完善生态环境监测技术体系，全面提高监测自动化、标准化、信息化水平。

建立精准智能的生态环境信息化应用体系。加强生态环境大数据应用，进一步加强环境信息数据传输网络和资源中心建设，进行综合性环境业务协同及大数据云服务平台的开发，建立环境信息数据互联共享机制，有效集成环境质量、污染源排放、生态环境状况、环境执法、环评管理、生物多样性、生物安全、核与辐射等数据，逐步实现生态环境信息“一张图”，实现横向到边、纵向到底的数据贯通。完善重点监控企业污染物排放在线监控系统，构建全区重点排污单位监测数据传输网络和预警系统，实现重点排污单位监测信息全区联网、自动预警。

建立健全生态环境综合执法体系。深化生态环境保护综合行政执法改革，依法统一行使生态环境保护执法职能。强化地市县区监管执法能力建设，推进生态环境执法重心向市县下移，实行“局队合一”。加强基层执法队伍建设，强化属地生态环境执法，配备调查取证、移动执法、数据分析等装备，确保基层监测监管业务用房、仪器装备、人员等满足监管需要，保障一线行政执法用车。强化综合行政执法职能，建立执法人员资格管理制度，统一着装、证件、车辆及执法装备。乡镇（街道）明确承担生态环境保护责任的机构和人员，健全乡镇（街道）网格化生态环境监管体系。建立健全区域协作机制，推进区域跨



流域环境污染联防联控，加强联合执法、交叉执法。推进“互联网+监管”应用。

### 专栏 6 提升监测监管能力重点举措

建设涵盖空气、地表水、土壤与地下水、声、辐射、生态质量、污染源、应急和专项监测等方面的生态环境监测网络，基本覆盖全区典型生态系统、自然保护地、重点生态功能区、灾害易发区、生态保护红线、重要水体和污染源。

提升监测自动化水平，共建 1 个空气环境质量监测超级站，建设 10 个空气自动站；开展 5 个跨界（国界）河流湖泊国控监测断面地表水水质自动站建设，1 个水源地地下水水质自动站建设；在 7 地市建成区主要交通干线和噪声敏感区域建设 70 个噪声自动监测站；升级改造 2 个辐射自动站，新建 4 个边境县辐射自动站、1 个辐射背景自动站和 9 个电磁辐射自动站。

建设生态环境大数据平台，升级改造环境信息管理平台，搭建智慧环保体系。建设三级联网生态环境监测数据平台。建设生态保护红线监管信息平台。

配备自治区、地市、县区生态环境综合装备和车辆，开展执法人员培训。保障基层生态环境业务用房，改善工作条件。

## 第七节 构建现代环境治理体系

全面加强党对生态环境保护工作的领导，坚持党政同责、

一岗双责，加快构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系，健全完善生态文明制度，深化生态文明体制改革，坚定不移推进生态环境治理体系和治理能力现代化，着力夯实巩固西藏生态环境保护工作基础。

**完善生态环境管理体制。**完善自治区负总责、市县抓落实的工作机制，市县承担生态环境治理的具体责任，督促落实企业污染治理主体责任，实施生态环境保护责任清单，严格落实“一岗双责”。继续落实生态环境保护督察制度，建立严格的生态环境保护督政体系，督促抓好中央生态环境保护督察反馈问题整改，持续巩固提升整改成果，组织开展好自治区级生态环境保护督察。依托对口援藏平台，加强与援助省（市）和周边省份交流合作，强化人才培养和业务培训，提高西藏生态环境保护队伍整体专业技术水平。

**强化生态环境法治保障。**加强生态环境法治体系建设，深入实施《西藏自治区国家生态文明高地建设条例》，完善生态环境保护地方立法，加快推进西藏自治区水污染防治条例、土壤污染防治条例、河长制湖长制条例等立法工作，积极配合国家推进青藏高原生态保护立法。通过执法检查等法定监督方式推动生态环境保护法律法规实施，严格落实国家和自治区关于生态保护、污染防治、环境影响评价、清洁生产、循环经济等方面的法律法规，加强宣传普及，坚持依法治理，在法治轨道上

推进生态环境治理。

健全生态环境监管体系。加强监管体系建设，全面推进生态环境保护综合行政执法改革，完善自治区级以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度。加强司法保障，生态环境保护综合行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关加强协同联动，不断完善信息共享、案情通报、案件移送等“行刑衔接”工作机制。全面落实生态环境损害赔偿制度，推进生态环境损害司法鉴定机构建设。完善执行生态环境公益诉讼检察制度。探索建立“恢复性司法实践+社会化综合治理”审判结果执行机制，创新执行方式。

夯实企业生态环境治理责任体系。全面实行排污许可制度，完成所有固定污染源排污许可证核发，构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，对固定污染源实施全过程管理和多污染物协调控制，实现“一证式”管理。加强政策协同，强化企业环境监管、环境信用评价和管理、绿色信贷、环境污染责任保险等各项制度间的无缝衔接，形成企业监管制度链条，推动企业履行环境污染治理和损害修复的主体责任。

构建生态环境治理全民行动体系。强化舆论引导和社会监督，加强舆情研判，完善重大舆情管理应对和风险防控机制。完善环境信息公开机制、例行新闻发布会制度和新闻发言人制度。完善公众监督和举报反馈机制，充分发挥“12345”政务服务便民

热线和“12369”环保举报热线作用，畅通环保监督渠道。发挥各类社会团体作用，各级工会、共青团、妇联等群团组织积极发动群众，动员广大职工、青年、妇女、家庭参与环境治理。充分发挥各级佛协组织的作用，引导寺庙僧尼主动参与到创建国家生态文明高地中，发挥积极作用。推动行业协会、商会发挥桥梁纽带作用，加强行业自律和诚信建设，提升行业环境治理水平。加强环保相关社会组织管理和引导，完善环保志愿者参与机制，规范推进生态环保志愿服务活动。

#### 专栏 7 构建现代环境治理体系重点举措

落实《西藏自治区区（中）直有关部门和单位生态环境保护责任清单》，严格落实“党政同责、一岗双责”。

加强自治区级生态环境保护督察，建立严格的生态环境保护督政体系。

全面推进生态环境保护综合行政执法改革，完善自治区级以下生态环境机构监测监察执法垂直管理。

全面实行排污许可制度，完成所有固定污染源排污许可证核发，实现“一证式”管理。

组织好每年 8 月自治区生态文明宣传月和世界地球日、世界环境日、国际生物多样性日、全国低碳日、节能宣传周等主题宣传活动。

## 第八节 推进新时代生态文明建设

坚持把生态文明建设摆在更加突出的位置，以创建国家生态文明高地统领新时代西藏生态文明建设，立足世界大生态、全国大环境，推动开展全民行动，努力做到生态文明建设走在全国前列。

**建设国家生态文明高地。**突出西藏是重要的国家生态安全屏障、中华民族生态文明高地的战略定位，严格落实《西藏自治区国家生态文明高地建设条例》，编制实施《西藏自治区国家生态文明高地建设规划（2021-2035年）》，推进改革创新、落实重大项目、强化政策保障，把西藏建设成为国家生态安全屏障战略地、人与自然和谐共生示范地、绿色发展试验地、自然保护样板地、生态富民先行地，健全现代环境治理体系。到2025年，确保国家生态文明高地建设取得重大进展，生态安全屏障稳定向好，生态环境质量稳居全国前列，自然保护地体系健全完善，自然保护地面积保持全国第一。

**推进生态文明建设示范创建。**全面落实《关于创建国家生态文明建设示范区加快建设美丽西藏的决定》《关于创建国家生态文明建设示范区加快建设美丽西藏的实施意见》，推进国家生态文明建设示范区创建。按照示范带动、全面创建、巩固提升三个阶段，实行自治区、地（市）、县（区）、乡（镇）、村（居）五级联创滚动发展，积极开展“六大行动”，推动实施“十八项工

程”。落实并完善生态文明建设示范区管理制度和标准体系，推进自治区级示范创建，深入开展全域生态文明示范创建达标工作。到 2025 年，国家级生态文明建设示范地市占比达到 100%，全区 20%以上的县（区）达到国家级生态文明建设示范县标准，30%的县（区）、40%的乡（镇）、60%的村（居）完成自治区级生态文明建设示范创建。鼓励有条件的乡镇、村居积极争创“绿水青山就是金山银山”实践创新基地，打造 5-7 个具有西藏特色的国家级“两山”基地。推动有条件的市县积极创建生态类示范城市，创建 1-2 个国家环境保护模范城市、1-2 个“无废城市”。

培育绿色低碳生态文化。通过典型示范、展览展示等形式，积极创建节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色商场，推动全民在衣、食、住、行、游等方面加快向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的消费方式转变，推广高能效家电、节水型器具等节能环保低碳产品，减少一次性用品的使用。把生态文明教育纳入国民教育体系和干部教育培训体系，引导全社会树立生态文明意识。充分发挥新闻媒体作用，树立理性、积极的舆论导向，加强资源节约、环境保护宣传，普及生态文明法律法规、科学知识等，提高公众节约意识、环境意识，宣传生态文明理念和青藏高原生态文化知识。加强生态环境宣教基地建设，继续推动环保设施和城市污水垃圾处理设施向社会开放。大力宣传生态环境保护先进典型，深入挖掘弘扬传统生态文化，

结合地域特色和民族文化打造生态文化品牌，研发推广生态文化产品，打造 15 个非遗特色县乡村，培育非遗旅游景区（点）不少于 30 个。

推动生态利民富民。落实国家生态综合补偿机制，积极争取中央财政支持，修订完善自治区重点生态功能区转移支付办法，加大重点生态功能区转移支付力度，力争将 74 个县（区）全部纳入支付范围，提高生态就业岗位补贴。完善森林、湿地、草原生态效益补偿机制，力争提高国有公益林、草原生态补偿标准，推动符合政策的新增公益林、草原纳入国家补偿范围。建立水生生态保护补偿机制，推动大江大河流域跨区域生态补偿。建立野生动物侵占草场资源补偿机制。加快建立生态价值核算体系和价值转换体制机制，加大绿色金融支持力度。支持发展林下资源开发生态富民产业，让群众在参与生态建设中走上致富路、吃上生态饭。

#### 专栏 8 推进新时代生态文明建设重点举措

实施《西藏自治区国家生态文明高地建设规划（2021-2035 年）》，大力实施规划提出的生态保护与修复、绿色低碳发展、治理能力提升等重大工程。

推进生态文明建设示范创建，开展“六大行动”，实施“十八项工程”，7 个地（市）、20%以上的县（区）达到国家级生态文明建设示范市、县标准，30%的县（区）、40%的乡（镇）、60%的村（居）

完成自治区级生态文明建设示范创建。

打造 5~7 个具有西藏特色的国家级“两山”基地。创建 1~2 个国家环境保护模范城市、1~2 个“无废城市”。

打造 15 个非遗特色县乡村，培育非遗旅游景区（点）不少于 30 个。



## 第五章 重大工程项目

自治区“十四五”生态环境保护重点工程包括生态保护、环境治理、绿色低碳发展、基础能力提升 4 大类 16 项。通过重大工程建设，为打造国家生态文明高地提供有力支撑。

### （一）生态保护类（4 项）

1. 国家公园建设。主要为三江源国家公园（西藏片区），以及珠峰、羌塘等国家公园候选区保护管理设施、配套基础设施、科普宣教设施等内容。

2. 青藏高原资源普查工程。主要包括全面普查青藏高原生物资源、油气资源、地质矿产资源、清洁能源资源等内容。

3. 西藏重要生态系统保护和修复及支撑体系。主要包括重要湿地保护、重要大江大河源头生态环境保护、森林和草原防火及有害生物防治、防沙治沙、野生动植物保护及自然保护区体系建设、造林绿化、天然草原退牧还草、草原鼠虫毒草害防治工程等。

4. 草场灌溉工程。主要包括重点牧场灌溉工程续建等内容。

### （二）环境治理类（4 项）

1. 城镇污水垃圾处理及收集系统。主要包括完善地市和县城所在地城镇污水处理及收集管网，雨污分流提升改造，改扩建部分城镇生活垃圾无害处理（含转运）设施，地（市）

所在地及市辖区城镇生活垃圾分类和减量化处理设施。

2.农牧区人居环境整治工程。主要包括农牧区厕所改造、生活垃圾转运及治理、畜禽粪便无害化处理、村庄亮化工程等内容。

3.危险（医疗）废物处置设施。主要包括建设6地市危险废物收集贮存中心，新建18座偏远县区小型医疗废物处置设施。

4.污染防治项目。主要包括狮泉河、隆子河、雅砻河、哲古湖、福清河、年楚河等重要河湖水污染防治，乡村沟渠河塘等水系综合整治，开展大气污染治理、农用地污染治理、污染地块治理与修复等。

### **（三）绿色低碳发展类（5项）**

1.建设国家清洁能源基地。加快建设国家清洁能源基地，打造新型电力系统示范区、清洁可再生能源利用示范区。

2.农牧区清洁能源推广利用。在农牧区实施“太阳能+电”为主的清洁能源采暖工程，推广太阳能被动暖房。

3.城镇供暖工程。主要包括高寒高海拔地区和边境地区城镇集中供暖设施建设等内容。

4.畜禽规模养殖场粪污利用工程。在生猪和奶牛规模养殖重点县整县推进畜禽粪污资源化利用工程，推进农业绿色发展。

5.优质人工饲草料基地。主要包括建设人工饲草料基地和牧草草种基地等内容。

#### **（四）基础能力提升类（3项）**

1.国土空间定位基准与基础地理信息资源建设。主要包括现代测绘基准体系建设工程、基础地理信息资源获取与动态更新工程、地理信息公共服务工程、自然资源卫星应用体系建设工程、信息化测绘基础设施工程等内容。

2.生态环境监测网络及三级监测中心。主要包括 58 个县生态环境质量监测、各自然保护区生态环境质量监测、污染源监测，全区生态环境状况监测、灾害易发区生态环境监测能力提升，地市县三级监测中心建设。

3.核与辐射监测能力建设。主要包括重点区域核与辐射监测设施和设备等内容。

## 第六章 保障措施

### 第一节 加强组织实施

全面加强党对生态环境保护工作的领导。明确地方各级政府是规划实施的责任主体，把生态环境保护目标、任务、措施和重点工程纳入本地国民经济和社会发展规划、国土空间规划以及相关专项规划，将“十四五”时期生态环境保护规划项目纳入国家和自治区重大项目盘子，坚持经济社会发展与生态环境保护一同谋划、一起部署、一体推进。明确任务分工，规划实施过程中相关部门要各司其职，密切配合，严格落实“党政同责”“一岗双责”，制定规划任务落实方案，制定相应工作机制，有序推进规划各项任务落实。

### 第二节 加大投入力度

积极争取国家资金，全面落实中央第七次西藏工作座谈会明确的优惠政策。落实生态环境领域财政事权和支出责任划分方案，把生态环境保护列入各级财政年度预算并形成合理保障的机制，保障生态环境保护及监管能力建设投入。建立稳定的财政资金投入机制，加大对我区重点流域、重点区域、历史遗留问题等环境治理财政资金支持。发挥中央预算内资金、中央财政资金、地方财政资金等多渠道资金合力作

用，采用直接投资、投资补助、运营补贴、以奖代补、财政贴息、先建后补等方式，支持政府和社会资本合作项目，鼓励通过政府购买服务方式实施生态环境治理和保护，健全多元环保投入机制，撬动更多社会资本和金融资金参与生态环境保护。

### 第三节 强化科技支撑

做好第二次青藏高原综合科学考察研究科技服务保障工作，精准对接第二次青藏科考队，吸纳安排西藏科研人员深度参与，支持本土科技人员围绕“十大任务”及相关专题开展原创性研究，协调推动一批重大科考成果转化为现实生产力，进一步摸清青藏高原的生态家底，为切实解决青藏高原资源环境承载力、灾害风险、绿色发展途径等方面问题提供科技支撑。设立自治区科技计划生态文明科技重大专项，面向生态文明高地建设重大任务，重点开展全球变化背景下高原生态系统演变机制、固碳增汇能力和生态产品价值实现机制与路径等理论研究，评估高原碳达峰可行性、路径及对全国碳中和的贡献，开展山水林田湖草沙冰生态系统保护与修复和环境污染防治等技术研发，提出保护、修复、治理的系统方案和工程举措，为把西藏打造成为全国乃至国际生态文明高地提供科技支撑。支持西藏大学生态学一流学科建设，

加强高等院校相关人才培养。布局完善生态环境保护领域重点实验室、技术创新中心、野外科学观测研究站等科技创新基地，统筹创新基地建设 with 重大科技项目实施，集聚高水平人才队伍开展战略性科技创新和重大科技成果转化。

#### **第四节 注重监督考核**

建立评估考核机制，强化目标考核。开展年度调度、中期评估、终期考核，定期公布重点工程项目进展情况和规划目标完成情况，形成分级负责、逐级推动、部门联动、协同推进的工作格局。把规划目标、重点任务、重点工程实施情况纳入各级党政领导班子和领导干部综合考核评价体系，加强领导干部自然资源资产离任审计，把考评结果和审计情况作为干部任免、奖惩的重要依据。生态环境保护绩效目标任务完成情况与财政转移支付、生态补偿等资金安排挂钩，与各类评优创先挂钩。健全环境保护规划实施督查机制，发挥人大、政协和社会舆论对环境保护的监督作用，对各级人民政府及其相关部门环境保护规划执行情况开展监督检查。