

中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要

■上接第10版

专栏 19 社会关爱服务提升	
01	困境儿童和留守儿童关爱 加大困境儿童基本生活保障力度,完善医疗康复、基本公共教育、心理健康关爱、人身安全、法定监护等服务保障体系。拓展儿童福利机构服务功能,面向社会提供养护、康复、特殊教育等服务,扩大未成年人救助保护服务覆盖面。对留守儿童、散居孤儿和事实无人抚养儿童定期开展关爱活动。
02	退役军人优抚和烈士褒扬 提升优抚医院、光荣院等服务能力。实施烈士纪念设施改造,提升展陈和保护水平。持续做好失踪烈士遗骸搜寻保护和为烈士寻亲工作。
03	残疾人服务 建设一批专业化的残疾人康复、托养照护、职业教育等服务设施。提升康复机构专业化服务能力,办好康复大学。鼓励有条件的养老机构设立“老年父母+残疾子女”家庭照护单元。支持困难重度残疾人家庭无障碍改造。
04	公益性殡葬服务 建立健全基本殡葬服务制度,加强殡葬行业综合监管。建设改造一批殡仪馆,更新老旧火化设备。建设一批公益性节地生态安葬设施,因地制宜推广骨灰格位安葬、树葬、海葬等。

第十三篇 加快经济社会发展全面绿色转型 建设美丽中国

牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,以碳达峰碳中和为牵引,以健全生态文明制度体系为保障,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,改善生态环境质量,筑牢生态安全屏障,增强绿色发展动能。

第四十七章 积极稳妥推进和实现碳达峰

统筹发展和减排,扎实开展碳达峰行动,加快产业结构、能源结构、交通运输结构等调整优化,确保如期实现碳达峰目标。

第一节 全面实施碳排放总量和强度双控制度

坚持政策引导和市场激励相结合,稳步实施地方碳排放考核、行业碳管控、企业碳管理、项目碳评价、产品碳足迹等政策制度。建立碳达峰碳中和综合评价考核制度,科学合理分解碳排放双控目标,压实碳排放目标落实责任。建立行业碳排放管控机制,明确重点行业领域碳排放管理要求,协同推进产能治理和碳排放双控。健全重点用能和碳排放单位管理制度。强化固定资产投资节能审查和碳排放评价,新建和改扩建高耗能高排放工业项目实施碳排放等量或减量置换。制定产品碳足迹核算标准,发布重点产品碳排放限额标准,建立产品碳标识认证制度。完善碳排放统计核算体系和动态监测预警机制,常态化编制国家温室气体清单。扩大全国碳排放权交易市场覆盖范围,加快温室气体自愿减排交易市场建设。

第二节 推动重点领域节能降碳

深入开展节能降碳改造和控煤减煤,加快推进新增用电量由新增清洁能源电量覆盖,推动煤炭和石油消费达峰,单位GDP能耗下降10%左右。有力有效管控高耗能高排放项目,加快绿色低碳技术装备创新应用,有序推动符合要求的重载产业向可再生能源富集区域转移,建设零碳工厂和园区。加强既有建筑和市政设施节能降碳改造,促进超低能耗和装配式建筑规模化发展,实施制冷能效提升和绿色照明行动。加快热力系统绿色低碳转型,因地制宜开展余热资源利用和非化石能源供热,有序推进供热计量改造和按热量收费。推动交通动力低碳替代,加快货运、公共领域电动化和绿色燃料车船应用,提高大宗货物铁路、水路运输比重和新能源汽车运输比重。提升算力设施、5G基站等新兴领域用能效率。健全重点领域能效诊断机制,深入实施能效标识和能效“领跑者”制度。深化绿色低碳高质量发展先行区建设。

第三节 提升应对全球气候变化能力

坚持减缓与适应并重,全面控制温室气体排放,积极应对气候变化不利影响和风险。加强非二氧化碳温室气体监测管控,提升生态系统碳汇增量,健全碳汇监测核算体系。完善适应气候变化工作体系,强化气候变化对关键脆弱区域区域风险影响评估,提升应对气候变化特别是极端天气能力。积极参与和引领全球气候治理,坚持共同但有区别的责任原则,全面落实联合国气候变化框架公约及其巴黎协定,深化气候变化南南合作。

专栏 20 碳达峰碳中和	
01	重点行业领域节能降碳 加大火电、钢铁、有色、石化、化工、建材等重点行业领域节能降碳改造力度,推广普及节能低碳技术,实现节能量1.5亿吨标准煤以上,公共机构单位建筑面积能耗降低5%。
02	煤炭消费清洁替代 建设一批生物质掺烧、绿氨掺烧等煤电机组低碳化改造示范项目,全面实施煤化工低碳化改造项目,推进食品、纺织、造纸等行业燃煤锅炉和工业窑炉清洁化替代,推动煤炭消费量替代达到3000万吨/年。
03	零碳园区和零碳运输走廊建设 发展以绿色能源制造绿色产品模式,因地制宜发展绿电直供,建设100个左右国家级零碳园区。以货运量集中的运输通道为重点,建设充换电、氢氨醇加注、光储一体等设施,建设一批零碳运输走廊示范路段(航段)。
04	循环经济助力降碳 完善废弃物精细回收循环、再生资源加工利用、高品质再生材料推广应用体系,提升废弃电器电子产品、废旧动力电池、退役风电光伏设备、报废汽车等产品高值化规范化利用水平,主要资源产出率提高16%左右。
05	非二氧化碳温室气体减排 在煤矿开采、种植养殖、废物处理、化工品生产等领域实施甲烷、氧化亚氮、氢氟碳化物等非二氧化碳温室气体治理工程,推动形成3000万吨二氧化碳当量减排能力。
06	碳达峰碳中和基础能力提升 建设国家碳排放数据综合管理系统、国家温室气体排放因子数据库、国家碳计量实验室。加强二氧化碳捕集和生物消纳技术创新及工程化应用,支持碳捕集利用与封存示范项目建设。

第四十八章 持续改善环境质量

坚持环保为民,全面落实精准科学依法治污,更加注重源头治理,强化减污降碳协同、多污染物控制协同、区域治理协同,加快推动环境质量改善由量变到质变。

第一节 深入打好蓝天、碧水、净土保卫战

持续深入推进污染防治攻坚,以更高标准改善大气、水、土壤环境质量。以京津冀及周边、长三角、汾渭平原等重点区域为主战场,强化细颗粒物(PM_{2.5})控制,深入推进重点行业超低排放改造,推动挥发性有机物源头替代和全流程治理,制定下一阶段机动车排放和油品质量标准,深化大气环境绩效分级管理,氮氧化物、挥发性有机物排放量分别下降8%以上,进一步消除重污染天气。加强长江中游、成渝等区域大气污染防治。加强餐饮油烟、恶臭异味和环境影响声污染治理。统筹水资源、水环境、水生态治理,以解决全流域和跨省界突出问题是重点,加强重要江河湖库生态系统治理和生态保护,基本完成重点流域海域入河入海排污口排查整治,化学需氧量、总磷排放量分别下降6%,巩固城市黑臭水体治理成效、基本消除县乡黑臭水体。加强土壤污染源头防控,推进受污染耕地、建设用地安全利用。

第二节 加强环境风险防范

常态化管控生态环境风险,有效保障公众健康安全。实施固体废物综合治理行动,积极推进源头减量、过程管控、末端利用和全链条无害化管理,提升固体废物处置规范管控水平。强化危险废物全过程监管,重点管控重金属污染风险,开展废

渣、矿山、尾矿库等历史遗留隐患排查整治。深入推进新污染物治理,建立持久性有机污染物、内分泌干扰物、抗生素、微塑料等协同治理和风险管控体系。推动核设施高标准设计、高质量建设、高水平运行,深化首堆新堆安全监管,加强老旧设施退役治理和放射性废物处置,提升辐射环境监测能力。完善跨区域、跨部门联动的突发环境事件应急响应体系。开展重点区域生态环境健康风险评估。

第三节 健全现代环境治理体系

实施生态环境法典,健全责任体系、监管体系、法律法规标准体系,提高环境治理效能。落实各级党委政府及领导干部生态环境保护责任,深入推进中央和省级生态环境保护督察,提升督察支撑保障能力和监测监管现代化水平。持续建设国家生态文明试验区。开展美丽中国建设成效考核,建设美丽中国先行区。深入推进生态环境分区管控,加强国土空间规划衔接,协同优化产业布局。加快落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度。更新污染物排放和环境质量标准,构建环境信用监管体系。

专栏 21 环境质量提升	
01	大气污染防治提升 完成5亿吨水泥熟料产能、1亿吨焦化产能超低排放改造。加快更新国四及以下货车和国二及以下工程机械,推进老旧营运船舶报废更新。以京津冀及周边地区为重点,逐步淘汰65蒸吨/小时及以下的工业燃煤锅炉,推动6000万标砖/年以下烧结砖生产线整合退出、燃煤电厂完成全负荷脱硫改造,开展产业集群大气污染防治。推动
02	水资源、水环境、水生态统筹治理 以长江、黄河、珠江、淮河、松花江等流域为重点,开展总磷浓度超标断面整治和水生态综合治理。实施国控入海河流总氮治理与管控,推进饮用水水源地规范化建设。统筹开展太湖、丹江口库区、巢湖、洱海、白洋淀、乌梁素海、洪湖等30个重点湖库生态保护治理,加强大运河保护治理。推进城镇生活污水收集处理设施建设改造。实施京津冀、黄河流域再生水利用工程。
03	土壤污染源头防控和治理 聚焦石化、化工等行业,实施土壤污染源头防控项目。开展重点县农用地土壤重金属溯源整治。实施长江沿线1公里化工腾退地块土壤污染专项治理工程。
04	固体废物综合治理 推进长江流域磷石膏库环境风险隐患排查治理。建设改造建筑垃圾收集、临时贮存、资源化利用、处置等设施。升级改造城市生活垃圾分类投放及收集转运设施,垃圾清运能力达到75万吨/日。
05	危险废物重点管控 推动未达标危险废物填埋场改造提升,对退役危险废物填埋场进行封场综合治理。开展丹江口库区及上游等尾矿库污染区域系统治理,实施一批历史遗留重金属矿区环境安全隐患整治项目。
06	新污染物协同治理 在工业废水、城镇污水、畜禽养殖等领域实施一批新污染物协同治理示范项目。实施新污染物协同监测和危害评估,提升新污染物发现、跟踪和应对水平。布局建设国家和流域性新污染物治理技术中心。

第四十九章 提升生态系统多样性稳定性持续性

坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,统筹自然恢复和人工修复,更加注重提质增效,构建从山顶到海洋的保护治理大格局。

第一节 巩固和优化生态安全屏障

统筹推进重要生态系统保护和修复重大工程,持续巩固以“三区四带”为骨架的国家生态安全屏障体系。打好“三北”工程攻坚战,推动三大标志性战役取得决定性胜利。深入推进青藏高原生态保护,加强重点区域水土流失治理和石漠化治理。科学开展大规模国土绿化行动,推进森林质量精准提升和国家储备林建设,森林蓄积量达到224亿立方米,统筹草原生态修复与合理利用,加强湿地保护修复。推进超引地表水和超采地下水治理,开展历史遗留废弃矿山生态修复。

第二节 全面推进自然保护地体系建设

实施自然保护地整合优化,落实分级管理和分区管控,建立健全以国家公园为主体的自然保护地体系。有序设立新的国家公园,提升自然保护区、自然公园生态服务功能。实施生物多样性保护重大工程,以旗舰物种、关键物种保护为重点,加强重要栖息地、生态廊道和候鸟迁飞通道保护修复,持续加强长江水生生物保护,建设国家植物园体系,强化古树名木保护。加强森林草原防灭火、有害生物防治,强化外来入侵物种监测管控。

第三节 健全生态保护机制

坚持严格约束和增强激励并重,激发全社会保护生态内生动力。严格落实生态自然红线管理制度,强化生态破坏问题排查整治,开展生态修复成效评估。健全自然资源资产产权和管理制度,全面推进资产调查核算和确权登记。完善多元化生态补偿机制,健全重点生态功能区转移支付和森林、草原等重要生态系统补偿政策,完善补偿标准动态调整机制,以流域为重点深入开展横向补偿,发展市场化生态补偿,探索生态综合补偿。因地制宜拓展生态产品价值实现渠道。完善生态环境损害赔偿制度。深化集体林权制度和国有林区改革,加快建设现代化国有林场。

专栏 22 生态保护修复	
01	“三北”工程六期 围绕筑牢北方生态安全屏障,打好黄河“几字弯”攻坚战、科尔沁和浑善达克沙地歼灭战、河西走廊—塔克拉玛干沙漠边缘阻击战,实现“三北”工程区林草覆盖率达到40.9%,可治理沙化土地治理率达到67%,沙化土地综合植被盖度达到22%,促进黄河重点生态区、北方防沙带、东北森林带生态保护修复。
02	青藏高原生态屏障区生态保护和修复 以加快建设国家生态文明高地为目标,加强高原森林、草甸草原、雪山冰川冻土等保护,加大黑土滩退化草原和沙化草原治理力度,推进沙化土地综合治理和重要湿地生态功能恢复,健全三江源“中华水塔”保护支持体系,完成退化草原修复250万公顷,沙化土地综合治理100万公顷。
03	长江重点生态区生态保护和修复 加强水土流失、石漠化综合治理,推动鄱阳湖、洞庭湖等河湖湿地生态保护和修复,实施森林抚育和低质低效林改造,新增水土流失治理面积600万公顷、石漠化土地治理面积130万公顷。
04	南方丘陵区生态保护和修复 完善防护林体系,推动岩溶地区石漠化治理,加强重要湿地保护修复,持续提升南岭山地、武夷山、湘桂岩溶地区等重点区域生态质量,新增石漠化土地治理面积30万公顷,完成营造林11万公顷。
05	海岸带生态保护和修复 围绕建设人海和谐、安全韧性的海岸带生态安全屏障,修复受损退化岸滩和生态系统,开展浒苔绿潮等生态灾害综合治理,提升红树林、珊瑚礁、海草床等典型生态系统质量和稳定性,整治修复滨海湿地2万公顷,修复海岸线400公里。
06	自然保护地体系建设与野生动植物保护 提升国家公园等自然保护地保护管理、科研监测、科普宣教等能力,推进上海辰山、西双版纳等国家植物园设立。加强野生动植物重要栖息地恢复和珍稀濒危野生动植物救护中心、种源繁育及野化放归等基地建设。

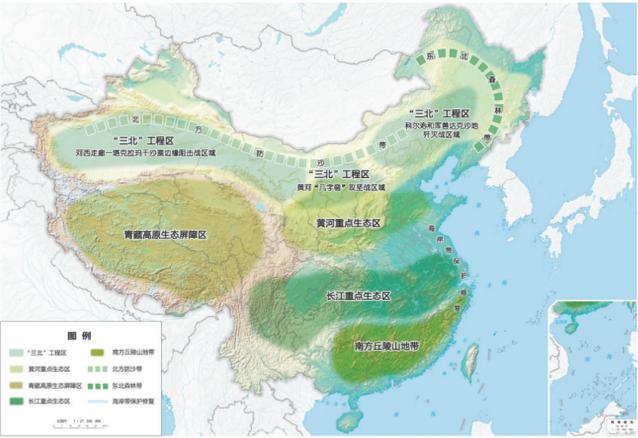


图3 重要生态系统保护和修复重大工程布局图

第五十章 加快形成绿色生产生活方式

突出节约优先、强化政策激励、引导全社会参与,加快发展方式绿色低碳转型,形成绿色生产新方式和生活新风尚。

第一节 加强资源节约集约利用

完善资源总量管理和全面节约制度,加强水、土地、矿产等资源全过程管理和全链条节约。提高水资源集约安全利用水平,全面落实水资源刚性约束制度,强化农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损,单位GDP用水量下降10%,农田灌溉水有效利用系数提高到0.6。提升建设用地利用效率,推广应用节地技术和节地模式,新增建设用地规模控制在2600万亩以内。提升矿产资源综合利用水平,全面推进绿色勘查和绿色矿山建设。促进循环经济发展,健全废弃物循环利用体系,在确保固体废物零进口前提下有序推进海外优质再生原料进口利用,发展壮大再制造产业,大宗固体废弃物年利用量达到45亿吨左右。

第二节 健全绿色发展政策体系

创新保护和投入激励机制,实施促进绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格、科技、环保等政策。优化绿色税收制度,开展挥发性有机物环境保护税征收试点,落实支持资源节约和绿色产品使用的税收优惠。丰富绿色金融产品和服务,有序推进绿色金融产品和衍生工具创新,健全金融机构绿色金融考核评价体系,鼓励提升绿色低碳领域投资比例。健全绿证交易机制,完善鼓励灵活性电源参与系统调节的价格政策。建立健全绿色低碳标准体系,推动引领国际规则标准完善和衔接互认。

第三节 开展绿色低碳全民行动

大力倡导简约适度、绿色低碳、文明健康的生活理念和消费方式。引导公众节约用水用电、反对铺张浪费,推广“光盘行动”、抵制过度包装、减少一次性用品使用,加快“以竹代塑”发展,优先选择绿色出行方式。鼓励企业提高绿色设计和制造水平,降低产品全生命周期能源资源消耗和生态环境影响。提高垃圾分类和资源化利用水平。健全绿色消费激励机制,拓展政府采购绿色产品范围和规模。

第十四篇 推进国家安全体系和能力现代化 建设更高水平平安中国

坚定不移贯彻总体国家安全观,加快构建新安全格局,增强维护和塑造国家安全战略主动,走中国特色社会主义社会治理之路,确保社会生机勃勃又井然有序。

第五十一章 加强国家安全体系和能力建设

坚持以战略为先导、政策为抓手、法治为保障、风险防控为落脚点,巩固集中统一、高效权威的国家安全领导体制,制定实施国家安全战略,完善国家安全法治体系、战略体系、政策体系、风险防控体系。强化国家安全重点领域和重要专项协调机制,提高应急响应效能。落实国家安全责任制,促进全链条全要素协同联动,形成体系合力。加强重点领域国家安全能力建设,锻造实战实用的国家安全能力,突出保障事关国家长治久安、经济基础稳定、人民安居乐业的重大安全,把捍卫政治安全摆在首位,坚定维护政权安全、制度安全、意识形态安全,严厉打击敌对势力渗透、破坏、颠覆、分裂活动。夯实国家安全基础保障,强化科技赋能,加强新兴领域国家安全能力建设。维护重点领域国家秘密安全。完善涉外国家安全机制,构建海外安全保障体系,加强反制裁、反干涉、反“长臂管辖”斗争,深化国际执法安全合作,强化国家安全教育,筑牢人民防线。

第五十二章 保障国家经济安全

聚焦重点品种加强战略物资保障,聚焦系统重要性领域防范化解重大风险,聚焦新产业新业态新应用场景提升薄弱环节风险防控能力,以精准补齐短板带动安全保障能力全面提升。

第一节 增强粮食安全保障能力

坚持以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑,提升粮食产销衔接协同保障能力,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。严格落实耕地保护和粮食安全党政同责要求,严守耕地红线。加强粮食购销和储备管理,保持政府储备粮规模相对稳定,强化储备调节功能,健全粮食监管新模式。深入实施优质粮食工程,推进粮食流通提质增效。推进粮食产后全链条节约减损,实施全谷物行动计划。完善化肥产品进口,加强钾肥、磷肥等保供稳价。建立稳定可控的海外供应渠道,推进农产品进口多元化,适度进口紧缺优质品种,促进贸易和生产相协调。

第二节 强化能源资源供应保障

坚持立足国内、补齐短板、多元保障、强化储备,加强能源产供储销体系建设。坚持油气核心需求自主保障,实施中长期油气增储上产战略行动,确保原油产量稳定在2亿吨左右,天然气产量稳步增长,加强煤制油气产能和技术储备。强化政府储备和企业储备协同,提升国家石油储备规模,建立更加灵活的轮换动用机制,增强天然气储备调节保障能力,完善煤炭储备体系。健全能源保供中长期合同制度,完善电力应急调度机制和备用电源配置,强化能源需求侧管理。加强战略性矿产资源勘探开发和储备,深入实施新一轮找矿突破战略行动,统筹加强产品、产能和产地储备,推动大宗商品储运基地建设,提升战略性矿产资源安全风险监测预警和应急保供水平。加强能源资源开发国际合作,维护战略通道安全。

第三节 健全防范化解重点领域风险长效机制

强化源头防控、预判预警、早期纠正,统筹推进房地产、地方政府债务、中小金融机构等风险有序化解,严防系统性风险。完善系统重要性金融机构监管,加强金融市场、跨境资本流动等重点领域宏观审慎管理。建立健全全方位地方债务监测监管体系和防范化解隐性债务风险长效机制,严肃财经纪律,坚决遏制新增地方政府隐性债务,优化中央和地方政府债务结构,加快推动地方政府融资平台改革转型。支持金融机构稳妥有序开展资本补充,完善中小金融机构风险处置机制,丰富风险处置资源和手段,充实金融稳定保障基金、存款保险基金和其他行业保障基金。强化央地金融监管协同,健全金融消费者权益保护机制,严厉打击非法金融活动。强化开放条件下金融安全,完善跨境资金流动监测预警响应机制。

第四节 提升网络安全保障能力

深化网络空间安全综合治理,加快国家网络安全防御体系建设。健全关键信息基础设施安全防护、网络安全审查、云计算服务安全评估等基础制度,完善互联网内容管理、网络平台治理等法规。严厉打击网络违法犯罪行为,加强个人信息保护。持续开展“清朗”系列专项行动,治理网络谣言、网络暴力等乱象,营造风清气正的网络环境。支持网络安全技术创新和产业发展,鼓励发展安全可靠的信息服务。推进容灾备份体系建设,加强工业控制系统和新技术新应用的网络安全防护。深度参与网络空间全球治理和国际规则制定,积极拓展国际网络安全合作。

第五十三章 提高公共安全治理水平

完善公共安全体系,推动公共安全治理模式向事前预防转型,切实维护人民群众生命财产安全。

第一节 强化食品药品安全监管

健全食品药品全链条全过程监管机制,完善食品药品安全责任体系。加强从农田到餐桌的食品安全监管,强化风险源头管控,提高协同监管和智慧监管水平,深化重点问题农产品药残治理。完善严格高效的药品监管,深入实施药品标准提高行动计划,强化高风险产品抽检抽查。提高仿制药品质量和疗效一致性评价质效,加强上市临床使用数据监测。落实行业监管、属地管理、企业主体的食品药品安全责任,加大违法犯罪行为惩治力度。严格生物技术研发应用监管,提升生物数据资源存储和安全管理能力。