

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

(上接第十二版)

第四节 加强退役军人服务保障

深化退役军人管理保障改革，完善组织管理、工作运行和政策制度体系。健全优待遇确定和调整机制，加强优待项目统筹管理，完善退役军人帮扶援助和法律服务体系。深化优抚医院、光荣院管理改革，完善优抚医疗康养体系。推进退役军人高质量安置就业，完善安置办法，强化政策支持和指导。健全退役军人荣誉激励和表彰奖励制度。加强和改进双拥模范创建工作。大力弘扬英烈精神。

第五节 提升残疾人保障和发展能力

完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系，促进残疾人事业全面发展。强化对重度残疾、多重残疾、一户多残等群体兜底保障，健全困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴制度和补贴标准动态调整机制，加强残疾儿童康复救助，健全残疾人辅助器具适配补贴制度。完善残疾人社区和家庭支持，加强重度残疾人托养照护，发展精神障碍社区康复。强化残疾人就业帮扶，完善按比例就业、集中就业、自主就业促进机制。发展残疾人文化体育。深入推进科技助残，加强公共设施、信息交流、社会服务无障碍环境建设。

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，提升展陈和管护水平。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。强化固定资产投资项目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规则标准。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碳，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高载能产业向可再生能源资源富集区域转移，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领域区域风险评估评估，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、恶臭异味和环境噪声污染治理。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为重点，加强重要江河湖库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 加强环境风险防控

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，深入推进中央和省級生态环境保护督察，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，加强同国土空间规划衔接，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6000万标吨/年以下烧砖生产线整合退出、燃煤电厂完成全负荷脱硝改造，开展产业集群大气污染综合治理。
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。统筹开展大湖、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堆场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，更加注重提质兴业利民，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。严格落实生态保护红线管理制度，强化生态破坏问题排查整治，开展生态保护修复成效评估。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，加大黑土型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	南方丘陵山地生态保护和修复 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。

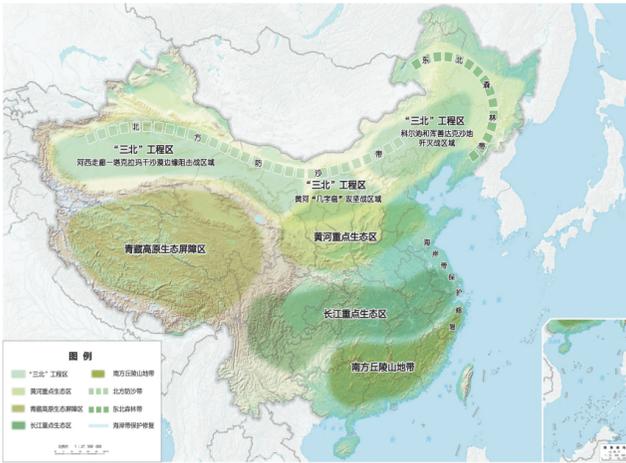


图3 重要生态系统保护和修复重大工程布局图

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资源进口利用，发展壮大再制造产业，大宗固体废物年利用量达到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评价体系和，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、经济健康稳定、人民安居乐业的重大安全，把握互政治安全摆在首位，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、反干预、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，提升粮食产购储加销协同保障能力，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。完善化肥储备制度，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。

(下转第十四版)