

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

(上接第十版)

第二节 增强社会保险体系可持续性

健全社会保险精算制度,完善社保基金长效筹集、统筹调剂、保值增值和安全监管机制。做优做强社会保障战略储备基金,继续划转国有资本充实社保基金。加强参保缴费激励,鼓励有条件的集体经济组织等补助城乡居民参保缴费,合理提高城乡居民基本医疗保险财政补助标准。完善并落实基本养老保险全国统筹制度,基本实现基本医疗保险省级统筹,巩固失业、工伤保险省级统筹。完善社保基金投资政策和监管体系,加强信息披露和绩效评价,强化医保基金监管。

第三节 健全社会救助体系

健全分层分类、城乡统筹的社会救助体系。完善基本生活救助制度和专项救助制度,动态调整社会救助标准,加强低保边缘家庭、刚性支出困难家庭救助。积极发展服务类社会救助,加强各类社会救助政策统筹衔接。健全临时救助制度,全面推进由急难发生地直接实施救助。健全救助对象认定监测机制,加强救助体系与其他政策有效衔接,激发救助对象脱困解困内生动力。

第四十四章 推动房地产高质量发展

加快构建房地产发展新模式,健全多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,实现更高水平住有所居。

第一节 完善住房保障体系

优化保障性住房供给,强化城镇低收入住房困难家庭住房保障,更好满足住房困难且收入不高的工薪群体基本住房需求,逐步解决新市民、青年等群体的阶段性住房困难。加强保障性住房全流程管理,健全申请、轮候、配租配售、使用、退出等管理机制。探索配租型、配售型保障性住房房源有序转换和统筹使用。深化住房公积金制度改革,扩大使用范围,支持灵活就业人员参加住房公积金制度。

第二节 推动房地产市场平稳健康发展

完善商品房开发、融资、销售等基础制度。推行房地产开发项目公司制和融资主办银行制,支持满足房地产合理融资需求,有力有序推进现房销售。合理安排房地产用地规模和布局,促进土地供应与存量住房、人口变动等相协调。充分赋予城市政府房地产市场调控自主权。推动已供未开发土地和在建项目分类处置,推进存量商品房和闲置商业办公用房盘活利用。因城施策增加改善性住房供给。建设安全舒适绿色智慧的“好房子”,实施房屋品质提升工程和物业服务品质提升行动。规范发展住房租赁市场,培育市场化专业化租赁企业。建立房屋全生命周期安全管理制度。

第四十五章 稳步推进基本公共服务均等化

增强基本公共服务均衡性和可及性,推动基本公共服务均等化取得更为明显的实质性进展。

第一节 建立基本公共服务均等化制度体系

制定实施基本公共服务均等化规划和政策,加快实现常住人口同等享有基本公共服务,有序推进县城范围内城乡基本公共服务均衡发展,逐步缩小区域基本公共服务资源差距。以享有机会公平、效果大致相当为导向,建立基本公共服务均等化评价标准体系,分领域细化评价标准,探索开展均等化实现程度评价。聚焦幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等领域,完善基本公共服务范围和内容,适时纳入群众急需的服务项目,动态调整国家标准,加强区域间标准统筹。推动更多公共服务向基层下沉,向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜。加强县域基本公共服务供给统筹,完善投入保障长效机制。

第二节 全面推进常住地提供基本公共服务

健全与常住人口相匹配的公共资源配置机制。在人口集中流入城市,规范实施以就业居住年限为主要条件的紧缺公共服务梯度供应,逐步减少梯度层次和服务差异。落实持居住证参加城乡居民基本医疗保险政策。逐步将未落户常住人口纳入常住地儿童关爱、社会救助等范围。全面深化事业单位改革,优化公共服务领域事业单位结构布局,巩固完善充分考虑常住人口服务对象数量、服务成本等因素的财政转移支付分配机制。

第四十六章 保障各类群体发展权益

健全关爱服务体系,营造有效保障妇女、未成年人、青年人、残疾人等发展权益的社会环境,提升退役军人服务保障水平。

第一节 促进男女平等和妇女全面发展

坚持男女平等基本国策,保障妇女依法平等参与经济社会发展、平等行使民主权利、平等享有改革发展成果。完善妇女健康服务体系,加强乳腺癌、宫颈癌综合防治,全面实施适龄女童国家免疫规划人乳头瘤病毒(HPV)疫苗免费接种。保障妇女平等受教育权利和就业权益,依法保障农村妇女集体经济组织成员权和土地承包经营权,支持妇女参与基层治理。持续预防和制止家庭暴力,严厉打击侵害妇女权利的违法犯罪行为。

第二节 强化未成年人关爱保护

坚持儿童优先发展,切实保障儿童生存权、发展权、受保护权和参与权。推进儿童近视、超重肥胖和孤独症等早筛查早干预。提高儿童医疗保健服务水平,丰富儿童用药品种。加强困境儿童关爱服务,推进流动儿童、留守儿童分类帮扶,有效提升福利保障水平。完善儿童早期发展服务。制定实施儿童伤害防控行动计划,强化未成年人违法犯罪罪预防和治理,有效防治学生欺凌。加强未成年人网络保护,拓展网络育人空间和阵地。推进儿童友好建设,营造关心关爱下一代的社

第三节 支持青年发展

健全促进青年发展的规划和政策,为青年成长成才、建功立业创造良好条件。加强对广大青年的思想政治引领和价值观塑造,深入开展新时代中国青年科技创新、乡村振兴等领域青春建功行动,支持青年在各领域各方面工作中争当排头兵和主力军。帮助青年解决求学工作、创新创业、婚恋生育、住房保障、社会融入等实际困难。完善青年群体利益表达和诉求响应机制,拓展青年有序参与社会治理渠道。

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。健全优抚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,强化政策支持和和服务指导。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 works。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及补贴标准动态调整机制,加强残疾人康复救助,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。实施烈士纪念馆设施改造,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和

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。落实各级党委政府和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。持续推进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硝改造,开展产业集群大气污染防治。

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升级改造。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,更加注重提质兴利惠民,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。

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。

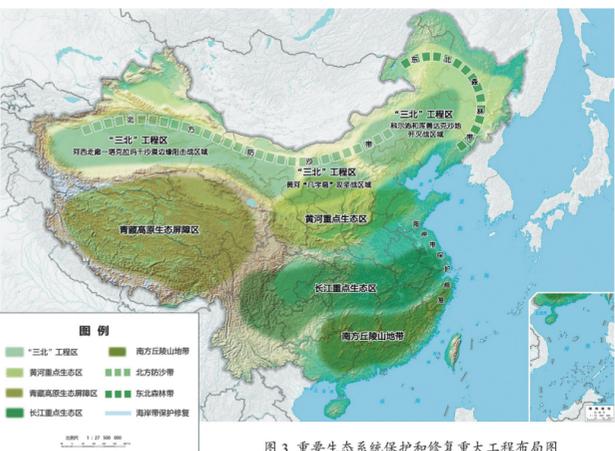


图3 重要生态系统保护和修复重大工程布局图

(下转第十二版)