# 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要

(上接第四版)

**第三节 广泛开展国际合作**

坚持共同但有区别的责任原则,积极参与国际谈判,推动建立公平合理的应对气候变化国际制度。加强气候变化领域国际交流和战略政策对话,在科学研究、技术研发和能力建设等方面开展务实合作,推动建立资金、技术转让国际合作平台和管理制度。为发展中国家应对气候变化提供支持和帮助。

## 第二十二章 加强资源节约和管理

落实节约优先战略,全面实行资源利用总量控制、供需双向调节、差别化管理,大幅度提高能源资源利用效率,提升各类资源保障程度。

**第一节 大力推进节能降耗**

抑制高耗能产业过快增长,突出抓好工业、建筑、交通、公共机构等领域节能,加强重点用能单位节能管理。强化节能目标责任考核,健全奖惩制度。完善节能法规和标准,制订完善并严格执行主要耗能产品能耗限额和产品能效标准,加强固定资产投资项目节能评估和审查。健全节能市场化机制,加快推行合同能源管理和电力需求侧管理,完善能效标识、节能产品认证和节能产品政府强制采购制度。推广先进节能技术和产品。加强节能能力建设。开展万家企业节能低碳行动,深入推进节能减排全民行动。

**专栏9 节能重点工程**

01 节能改造工程
[illegible]改造、节约和替代石油、建筑节能、交通节能、综合照明等节能改造项目。

02 节能产品惠民工程
加大对高效节能家电、汽车、电机、照明产品等财补加推广力度,扩大实施范围。

03 节能技术产业化示范工程
支持余热余压利用、高效电机产品等重大、关键节能技术与产品示范项目,推动重大节能技术产品规模化生产和应用。

04 合同能源管理推广工程
推动节能服务公司采用合同能源管理方式为用能单位实施节能改造,扶持节能服务产业。

**第二节 加强水资源节约**

实行最严格的水资源管理制度,加强用水总量控制与定额管理,严格水资源保护,加快制定江河流域水量分配方案,加强水权制度建设,建设节水型社会。强化水资源有偿使用,严格水资源费的征收、使用和管理。推进农业节水增效,推广普及管道输水、膜下滴灌等高效节水灌溉技术,新增5000万亩高效节水灌溉面积,支持旱作农业示范基地建设。在保障灌溉面积、灌溉保证率和农民利益的前提下,建立健全工农业用水水权转换机制。加强城市节约用水,提高工业用水效率,促进重点用水行业节水技术改造和居民生活节水。加强水量水质监测能力建设。实施地下水监测工程,严格控制地下水开采。大力推进再生水、矿井水、海水淡化和苦咸水利用。

**第三节 节约集约利用土地**

坚持最严格的耕地保护制度,划定永久基本农田,建立保护补偿机制,从严控制各类建设占用耕地,落实耕地占补平衡,实行先补后占,确保耕地保有量不减少。实行最严格的节约用地制度,从严控制建设用地总规模。按照节约集约和总量控制的原则,合理确定新增建设用地规模、结构、时序。提高土地保有成本,盘活存量建设用地,加大闲置土地清理处置力度,鼓励深度开发利用地上地下空间。强化土地利用总体规划和年度计划管控,严格用途管制,健全节约土地标准,加强用地节地责任和考核。单位国内生产总值建设用地下降30%。

**第四节 加强矿产资源勘查、保护和合理开发**

实施地质找矿战略工程,加大勘查力度,实现地质找矿重大突破,形成一批重要矿产资源的战略接续区。建立重要矿产资源储备体系。加强重要优势矿产保护和开采管理,完善矿产资源有偿使用制度,严格执行矿产资源规划分区管理制度,促进矿业权合理设置和勘查开发布局优化。实行矿山最低开采规模标准,推进规模化开采。发展绿色矿业,强化矿产资源节约与综合利用,提高矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率。推进矿山地质环境恢复治理和矿区土地复垦,完善矿山环境恢复治理保证金制度。加强矿产资源和地质环境保护执法监察,坚决制止乱挖滥采。

## 第二十三章 大力发展循环经济

按照减量化、再利用、资源化的原则,减量化优先,以提高资源产出效率为目标,推进生产、流通、消费各环节循环经济发展,加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系。

**第一节 推行循环型生产方式**

加快推行清洁生产,在农业、工业、建筑、商贸服务等重点领域推进清洁生产示范,从源头和全过程控制污染物产生和排放,降低资源消耗。加强共伴生矿产及尾矿综合利用,提高资源综合利用水平。推进大宗工业固体废物和建筑、道路废弃物以及农林废物资源化利用,工业固体废物综合利用率达到72%。按照循环经济要求规划、建设和改造各类产业园区,实现土地集约利用、废物交换利用、能量梯级利用、废水循环利用和污染物集中处理。推动产业循环式组合,构筑链接循环的产业体系。资源产出率提高15%。

**第二节 健全资源循环利用回收体系**

完善再生资源回收体系,加快建设城市社区和乡村回收站点、分拣中心、集散市场"三位一体"的回收网络,推进再生资源规模化利用。加快完善再制造旧件回收体系,推进再制造产业发展。建立健全垃圾分类回收制度,完善分类回收、密闭运输、集中处理体系,推进餐厨废弃物等垃圾资源化利用和无害化处理。

**第三节 推广绿色消费模式**

倡导文明、节约、绿色、低碳消费理念,推动形成与我国国情相适应的绿色生活方式和消费模式。鼓励消费者购买使用节能节水产品、节能环保型汽车和节能省地型住宅,减少使用一次性用品,限制过度包装,抑制不合理消费。推行政府绿色采购,逐步提高节能节水产品和再生利用产品比重。

**第四节 强化政策和技术支撑**

加强规划指导、财税金融等政策支持,完善法律法规和标准,实行生产者责任延伸制度,制订循环经济技术和产品名录,建立再生产品标识制度,建立完善循环经济统计评价制度。开发应用源头减量、循环利用、再制造、零排放和产业链接技术,推广循环经济典型模式。深入推进国家循环经济示范,组织实施循环经济"十百千示范"行动。推进甘肃省和青海柴达木循环经济示范区等循环经济示范试点、山西资源型经济转型综合配套改革试验区建设。

**专栏10 循环经济重点工程**

01 资源综合利用
支持共伴生矿产资源、粉煤灰、煤矸石、工业副产石膏、冶炼和化工废渣、尾矿、建筑废弃物等大宗固体废物以及秸秆、畜禽养殖粪污、废弃木料综合利用。培育一批资源综合利用示范基地。

02 废旧商品回收体系示范
建设80个网点布局合理、管理规范、回收方式多元、重点品种回收率高的废旧商品回收体系示范城市。

03 "城市矿产"示范基地
建设50个技术先进、环保达标、管理规范、机械化、智能化程度高的"城市矿产"示范基地,实现废旧金属、废弃电器电子产品、废纸、废塑料等资源再生利用、规模利用和高值利用。

04 再制造产业化
建设若干国家级再制造产业集聚区,培育一批汽车零部件、工程机械、矿山机械、机床、办公用品等再制造示范企业,实现再制造的规模化、产业化发展。完善再制造产品标准体系。

05 餐厨废弃物资源化
在100个城市(区)建设一批科技含量高、经济效益好的餐厨废弃物资源化利用设施,实现餐厨废弃物的资源化利用和无害化处理。

06 产业园区循环化改造
在重点园区或产业集聚区进行循环化改造。

07 资源循环利用技术示范推广
建设若干重大循环经济共性、关键技术专用和成套设备生产、应用示范项目与服务平台。

## 第二十四章 加大环境保护力度

以解决饮用水不安全和空气、土壤污染等损害群众健康的突出环境问题为重点,加强综合治理,明显改善环境质量。

**第一节 强化污染物减排和治理**

实施主要污染物排放总量控制。实行严格的饮用水水源地保护制度,提高集中式饮用水水源地水质达标率。加强造纸、印染、化工、制革、规模化畜禽养殖等行业污染治理,继续推进重点流域和区域水污染防治,加强重点湖库及河流环境保护和生态治理,加大重点跨界河流环境管理和污染防治力度,加强地下水污染防治。推进火电、钢铁、有色、化工、建材等行业二氧化硫和氮氧化物治理,强化脱硫脱硝设施稳定运行,加大机动车尾气治理力度。深化颗粒物污染防治。加强恶臭污染物治理。建立健全区域大气污染联防联控机制,控制区域复合型大气污染。地级以上城市空气质量达到二级标准以上的比例达到80%。有效控制城市噪声污染。提高城镇生活污水和垃圾处理能力,城市污水处理率和生活垃圾无害化处理率分别达到85%和80%。

**第二节 防范环境风险**

加强重金属污染综合治理,以湘江流域为重点,开展重金属污染治理与修复试点示范。加大持久性有机物、危险废物、危险化学品污染防治力度,开展受污染场地、土壤、水体等污染治理与修复试点示范。强化核与辐射监管能力,确保核与辐射安全。推进历史遗留的重大环境隐患治理。加强对重大环境风险源的动态监测与风险预警及控制,提高环境与健康风险评估能力。

**第三节 加强环境监管**

健全环境保护法律法规和标准体系,完善环境保护科技和经济政策,加强环境监测、预警和应急能力建设。加大环境执法力度,实行严格的环保准入,依法开展环境影响评价,强化产业转移承接的环境监管。严格落实环境保护目标责任制,强化总量控制指标考核,健全重大环境事件和污染事故责任追究制度,建立环保社会监督机制。

**专栏11 环境治理重点工程**

01 城镇生活污水、垃圾处理设施建设工程
加快建设城镇生活污水、污泥、垃圾处理处置设施,同步建设和合理配套污水收集管网、垃圾收运设施。

02 重点流域水环境整治工程
加强"三河三湖"、松花江、三峡库区及上游、丹江口库区及上游、黄河干流等重点流域综合治理,加大长江中下游、珠江流域和生态脆弱的高原湖泊水污染防治力度,推进海河等重点流域综合治理。

03 脱硫脱硝工程
新建燃煤机组配套建设脱硫、脱硝设施,新建水泥生产线安装效率不低于60%的脱硝装置,钢铁烧结机和石化行业安装脱硫装置。

04 重金属污染防治工程
加强重点区域、重点行业和重点企业重金属污染防治,重点企业基本实现稳定达标排放,湘江等流域、区域重金属污染治理取得明显成效。

## 第二十五章 促进生态保护和修复

坚持保护优先和自然修复为主,加大生态保护和建设力度,从源头上扭转生态环境恶化趋势。

**第一节 构建生态安全屏障**

加强重点生态功能区保护和管理,增强涵养水源、保持水土、防风固沙能力,保护生物多样性,构建以青藏高原生态屏障、黄土高原-川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带和南方丘陵山地带以及大江大河重要水系为骨架,以其他国家重点生态功能区为重要支撑,以点状分布的国家禁止开发区域为重要组成的生态安全战略格局。

**第二节 强化生态保护与治理**

继续实施天然林资源保护工程,巩固和扩大退耕还林还草、退牧还草等成果,推进荒漠化、石漠化和水土流失综合治理,保护好林草植被和河湖、湿地。搞好森林草原管护,加强森林草原防火和病虫害防治,实施草原生态保护补偿奖励机制。强化自然保护区建设监管,提高管护水平。加强生物安全管理,加大生物物种资源保护和管理力度,有效防范物种资源丧失与流失,积极防治外来物种入侵。

**第三节 建立生态补偿机制**

按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则,加快建立生态补偿机制。加大对重点生态功能区的均衡性转移支付力度,研究设立国家生态补偿专项资金。推行资源型企业可持续发展准备金制度。鼓励、引导和探索实施下游地区对上游地区、开发地区对保护地区、生态受益地区对生态保护地区的生态补偿。积极探索市场化生态补偿机制。加快制定实施生态补偿条例。

**专栏12 生态保护和修复重点工程**

01 天然林资源保护二期工程
对天然林资源保护工程区内1.07亿公顷森林进行全面有效管护,加强公益林建设和后备森林资源培育。

02 退耕还林还草
在重点生态脆弱区和重要生态区位继续实施退耕还林还草,重点治理25度以上坡耕地。

03 防护林体系建设
继续实施"三北"、沿海、长江流域、珠江流域等防护林工程,增加森林植被。

04 京津风沙源治理
完成一期工程,启动二期工程,进一步治理沙化土地。

05 重点自然生态系统保护
依过划建一批国家级沙化土地封禁保护区,开展野生动植物保护及自然保护区建设,加强湿地保护与恢复。

06 草原生态保护与建设
实施退牧还草、西方草原开发利用和草原防灾减灾等工程,建设草原围栏,改良草原3亿亩,人工种草1.5亿亩。

07 水土保持与河湖生态修复
继续实施国家水土保持重点工程,开展坡耕地综合整治,实施三峡、丹江口库区等重点地区水土保持,新增水土流失治理面积25万平方公里,加强石羊河、塔里木河等河湖的综合治理与修复及准噶尔盆地南缘荒沙治沙工程建设,推进敦煌水资源合理利用与生态保护。

08 岩溶地区石漠化综合治理
逐步扩大石漠化综合治理试点县规模,通过加强林草植被保护和建设、合理开发利用草地资源等措施,加大石漠化综合治理力度。

09 黄土高原地区综合治理
通过水土保持及土地整治、森林植被保护和建设、草食畜牧业发展等措施,加大水土流失以及黄河流域生态脆弱区综合治理力度。

10 西藏生态安全屏障保护与建设
通过天然植被保护、退牧还草、防沙治沙、水土保持等措施,使全区30%以上中度和重度退化草地得到有效治理,重点区域30%的可治理沙化土地和20%的水力侵蚀面积得到治理。

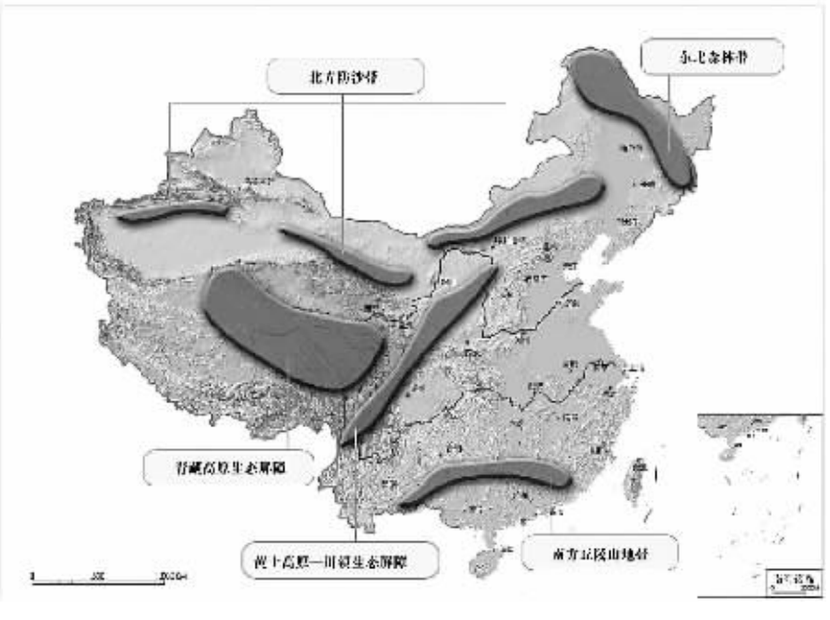
11 三江源自然保护区生态保护与建设
保护和恢复林草植被,遏制草地和被退化、沙化,增强保持水土、涵养水源能力。

12 祁连山水源涵养区生态保护和综合治理
加强森林、草原、湿地的保护和修复,增强生态系统稳定性,涵养水源,保持水土。

13 甘南黄河重要水源补给生态功能区生态保护与建设
通过退牧还草、沙化草原综合治理、草原鼠虫害综合防治等措施,提高黄河水源涵养能力。

14 青藏高原东南缘生态环境保护
实施森林、草原、湿地生态系统保护与建设工程,治理沙化面积250万亩。

图5 "两屏三带"生态安全战略格局




## 第二十六章 加强水利和防灾减灾体系建设

加强水利基础设施建设,在继续推进大江大河治理基础上,积极开展重要支流、湖泊和中小河流治理,增强城乡供水和防洪能力。健全防灾减灾体系,增强抵御自然灾害能力。

**第一节 提高供水保障能力**

完善南北调配、东西互济、河库联调的水资源调配体系,建设一批跨流域调水和骨干水源工程,统筹推进中小微型水源工程建设,增加水资源供给和储备能力。推动解决西南等地区工程性缺水和西北等地区资源性缺水问题。新增年供水能力400亿立方米。加强雨洪资源和云水资源利用。推进水文水资源管理基础设施和重大水利工程调度管理系统建设。

**第二节 增强防洪能力**

继续加强淮河、长江、黄河、洞庭湖、鄱阳湖等大江大河大湖治理和重要蓄滞洪区建设,建成一批控制性枢纽工程,提高重点防洪保护区的防洪能力。加大中小河流堤防建设和河道整治力度,基本完成流域面积200平方公里以上有防洪任务的重点中小河流治理。加快病险水库和水闸除险加固,消除安全隐患,增强防洪能力。加强海堤达标建设和重要河口综合治理。搞好跨界河流国土防护治理。

**第三节 加强山洪地质气象地震灾害防治**

提高山洪、地质灾害防治能力,加快建立灾害调查评价体系、监测预警体系、防治体系、应急体系,加快实施搬迁避让和重点治理。加强重点时段、重点地区山洪地质灾害防治,对滑坡、泥石流等重点突发性地质灾害隐患实施监测预警和综合治理示范,开展重要城市和地区地面沉降、地裂缝等缓变性地质灾害的综合治理。加强气象灾害监测预警预报和信息发布系统建设。提高地震监测分析与震灾防御能力。

**专栏13 水利和防灾减灾重点工程**

01 城乡水源及供水工程
完成南水北调东、中线一期主体和配套工程建设,加快建设贵州黔中引水、青海引大济湟调水总干渠等重点水资源调配工程。加快推进云南滇中引水、陕西引汉济渭、吉林中部引水、安徽引江济淮等调水工程前期工作。建成西藏多雄、云南小中甸、辽宁青山、四川小井沟、海南红岭、江西海溪口等一批大型水库以及西南等地区一批中型水库。

02 大江大河大湖和中小河流治理工程
继续推进淮河干流扩大行洪能力、长江中下游河势控制、黄河宁蒙河段治理及下游河段治理等河道整治和堤防建设,加快四川岷子口、湖南劳天河、江西峡江、广西大藤峡、河南河口村等流域控制性枢纽工程建设,加强洞庭湖、鄱阳湖重点圩垸整治,加强海堤达标建设和重要河口治理。加强中小河流治理,优先治理洪灾高易发、人口密集、保护对象重要的河流及河段。

03 地质灾害防治工程
完成特大型地质灾害隐患点的治理,对地质灾害隐患点实施居民搬迁。建设地质灾害隐患点监测预警系统。

# 第七篇 创新驱动 实施科教兴国战略和人才强国战略

全面落实国家中长期科技、教育、人才规划纲要,大力提高科技创新能力,加快教育改革发展,发挥人才资源优势,推进创新型国家建设。

## 第二十七章 增强科技创新能力

坚持自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的方针,加快建设国家创新体系,着力提高企业创新能力,促进科技成果向现实生产力转化,推动经济发展更多依靠科技创新驱动。

**第一节 推进重大科学技术突破**

把握科技发展趋势,超前部署基础研究和前沿技术研究,推动重大科学发现和新学科产生,在物质科学、生命科学、空间科学、地球科学、纳米科技等领域抢占未来科技竞争制高点。促进科技进步与产业升级、民生改善紧密结合,面向经济社会发展重大需求,在现代农业、装备制造、生态环保、能源资源、信息网络、新型材料、公共安全和健康等领域取得新突破。加快实施国家重大科技专项,增强共性、核心技术突破能力。

**第二节 加快建立以企业为主体的技术创新体系**

深化科技体制改革,促进全社会科技资源高效配置和综合集成。重点引导和支持创新要素向企业集聚,加大政府科技资源对企业的支持力度,加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系,使企业真正成为研究开发投入、技术创新活动、创新成果应用的主体。增强科研院所和高校创新动力,鼓励大型企业加大研发投入,激发中小企业创新活力,推动建立企业、科研院所和高校共同参与的创新战略联盟,发挥企业家和科技领军人才在科技创新中的重要作用。加强军民科技资源集成融合,鼓励发展科技中介服务,提高服务企业能力。发挥国家创新型城市、自主创新示范区、高新区的集聚辐射带动作用,加快形成若干区域创新中心,把北京中关村逐步建设成为具有全球影响力的科技创新中心。

**第三节 加强科技基础设施建设**

围绕增强原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新能力,强化基础性、前沿性技术和共性技术研究平台建设,建设和完善国家重大科技基础设施,加强相互配套、开放共享和高效利用。在重点学科和战略高技术领域新建若干国家科学中心、国家(重点)实验室,构建国家科技基础条件平台。在关键产业技术领域建设一批国家工程实验室,优化国家工程中心建设布局。加强企业技术中心建设,支持面向企业的技术开发平台和技术创新服务平台建设。深入实施全民科学素质行动计划,加强科普基础设施建设,强化面向公众的科学普及。

**第四节 强化科技创新支持政策**

强化支持企业创新和科研成果产业化的财税金融政策。保持财政科技经费投入稳定增长,加大政府对基础研究投入,深化科研经费管理制度改革。全面落实企业研发费用加计扣除等促进技术进步的税收激励政策。实施知识产权质押等鼓励创新的金融政策。建立健全技术产权交易市场。实施知识产权战略,完善知识产权法律制度,加强知识产权的创造、运用、保护和管理,加大知识产权执法力度。鼓励采用和推广具有自主知识产权的技术标准。完善科技成果评价奖励制度,加强科研诚信建设。

**专栏14 科技创新能力建设重点**

01 重大科技专项
继续实施核心电子器件、高端通用芯片及基础软件、极大规模集成电路制造技术及成套工艺、第一代宽带无线移动通信、高档数控机床与基础制造技术、大型油气田及煤层气开发、大型先进压水堆及高温气冷堆核电站、水体污染控制与治理、转基因生物新品种培育、重大新药创制、艾滋病和病毒性肝炎等重大传染病防治、大型飞机、高分辨率对地观测系统、载人航天与探月工程等。

02 重点科技计划
实施重点基础研究发展计划(973计划)、高技术研究发展计划(863计划)、科技支撑计划和国家自然科学基金、实施蛋白质、基于循环、纳米、发育与生殖研究等重大科学研究计划。

03 科学研究设施
建设自由电子激光、散裂中子源等国家重大科技基础设施。

04 知识创新工程
建设凝聚态物理、数学与复杂系统、地球与环境、空间及海洋等科学中心、建设清洁能源、绿色智能制造、小卫星及空间感知、大陆及海洋深部探测等研发基地。

05 技术创新工程
建设新能源汽车、碳纤维复合材料、数字家庭网络等国家工程中心和工程实验室,强化企业技术中心、创新型企业和产业技术创新战略联盟,培育自主创新百强企业。

## 第二十八章 加快教育改革发展

全面贯彻党的教育方针,保障公民依法享有受教育的权利,办好人民满意的教育。按照优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量的要求,推动教育事业科学发展,提高教育现代化水平。

**第一节 统筹发展各级各类教育**

积极发展学前教育,学前一年毛入园率提高到85%。巩固九年义务教育普及成果,全面提高质量和水平。基本普及高中阶段教育,推动普通高中多样化发展。大力发展职业教育,加快发展面向农村的职业教育。全面提高高等教育质量,加快世界一流大学、高水平大学和重点学科建设,扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模。重视和支持民族教育发展,推进"双语教学"。关心和支持特殊教育。加快发展继续教育,建设全民学习、终身学习的学习型社会。

**第二节 大力促进教育公平**

合理配置公共教育资源,重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜,加快缩小教育差距。促进义务教育均衡发展,统筹规划学校布局,推进义务教育学校标准化建设。实行县(市)域内城乡中小学教师编制和工资待遇同一标准,以及教师和校长交流制度。取消义务教育阶段重点校和重点班。新增高校招生计划向中西部倾斜,扩大东部高校在中西部地区招生规模,创新东西部高校校际合作机制。改善特殊教育学校办学条件,逐步实行残疾学生高中阶段免费教育。健全国家资助制度,扶助经济困难家庭学生完成学业。

**第三节 全面实施素质教育**

遵循教育规律和学生身心发展规律,坚持德育为先、能力为重,改革教学内容、方法和评价制度,促进学生德智体美全面发展。建立国家义务教育质量基本标准和监测制度,切实减轻中小学生课业负担。全面实施高中学业水平考试和综合素质评价,克服应试教育倾向。实行工学结合、校企合作、顶岗实习的职业教育培养模式,提高学生就业的技能和本领。全面实施高校本科教学质量和教学改革工程,健全教学质量保障体系。完善研究生培养机制。严格教师资质,加强师德师风建设,提高校长和教师专业化水平,鼓励优秀人才终身从教。

(下转第六版)