

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

（上接第二版）

第二十五章 提升农业综合生产能力和质量效益

坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓，推进产需衔接、结构优化、品质提升，提高农业劳动生产率和科技进步贡献率。

第一节 加强粮食等重要农产品供给保障

深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，稳定稻谷、小麦生产，提升玉米、大豆产能，推进粮油等主要作物大面积单产提升。适应供需形势变化，优化农业生产结构，稳定发展棉油糖胶等重要农产品和“菜篮子”产品生产，发展特色农业。健全耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度体系，严格占补平衡管理，完善补充耕地质量验收机制，统筹农用地布局优化。高质量推进高标准农田建设和管护，完善农田灌排体系，加强黑土地保护和酸化耕地治理，稳步推进盐碱地综合利用。增强农业防灾减灾能力。开展新一轮农业资源区划工作。

第二节 强化农业科技和装备支撑

统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业，把农业建成现代化大产业。深入实施种业振兴行动，加强种质资源保护利用，健全商业化育种体系，强化育种联合攻关，培育高产优质、抗逆广适新品种，提升种源安全保障水平。实施农机装备高质量发展行动，促进良田良种良机良法集成增效，农作物机械化综合机械化率提高到80%以上。围绕核心种源、农机装备、农业节水等加强关键核心技术攻关，构建梯次分明、分工协作、适度竞争的农业科技创新体系，培育农业科技领军企业。健全公益性和经营性相结合的农业科技推广体系。积极推广地理标志产品和品牌。

第三节 构建多元化食物供给体系

坚持农林牧渔并举，全方位多途径开发食物资源。加强生猪产能综合调控，推进肉牛肉羊、奶牛产业提质增效，加快草原畜牧业转型升级。加快发展伺草产业，扩大青贮饲料生产。发展现代设施农业，推进节能宜机高效设施种植和集约化养殖。科学开发江河湖海和森林食物资源，发展高质量水产养殖，稳步扩大木本粮油生产，发展林下经济，壮大林草产业，提升机械化水平。积极发展合成生物技术，拓展新型蛋白来源。

第二十六章 推进宜居宜业和美乡村建设

学习运用“千万工程”经验，分类有序、片区化推进乡村振兴，深入实施乡村建设行动，逐步提高农村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度。

第一节 创造乡村优质生活空间

以县域为单元科学规划基础设施和公共服务布局，推动县域基础设施一体化规划建设管护。统筹优化村镇布局，引导人口、产业适度集聚，因地制宜完善乡村建设实施机制，合理安排建设重点和时序。协同推进县域国土空间治理，稳步开展全域土地综合整治，分类保障乡村发展用地。扎实推进农村道路、供水、污水治理、能源、物流、信息等设施建设和维护。持续推进农村危房改造。改善县域普通高中和寄宿制学校办学条件，以医护人员下沉为重点推进紧密型县域医共体建设，健全县乡村三级养老服务网络，支持面向边远地区农村提供形式灵活的基本公共服务，统筹利用农村存量设施资源。持续整治提升农村人居环境，以钉钉子精神解决好农村改厕、垃圾围村等问题。

第二节 发展县域富民产业

发展各具特色的县域经济，推动农村一二三产业深度融合，因地制宜培育农业强县、工业大县、旅游名县，推动兴业、强县、富民一体发展。推进农产品加工业转型升级，加强农产品市场和流通网络建设，健全仓储保鲜和冷链物流体系。开发农业多种功能，培育壮大乡村特色产业和乡村休闲旅游、文化体验、农村电商等新产业新业态。规范发展农民合作社，培育农业产业化龙头企业，完善联农带农机制，推动新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩，促进农民稳定增收。

第三节 加强和改进乡村治理

深入推进抓党建促乡村全面振兴，健全县乡村三级治理体系，选优配强村“两委”班子特别是带头人队伍，优化驻村第一书记和工作队选派管理机制。推进村民自治组织规范化建设，完善村务公开和民主议事制度，支持农民群众多渠道参与村级议事协商。加强新时代农村精神文明建设，繁荣发展乡村文化，实施文明乡风建设工程。持续整治农村高额彩礼。保护传承乡村文化遗产，加强乡土建筑和传统村落保护，赓续农耕文明。

专栏 12 农业农村现代化建设
01 高标准农田建设
优先把东北黑土地区、平原地区、具备水利灌溉条件地区以及粮食产量高且增产潜力大地区的永久基本农田建成高标准农田，将 720 个粮食产能提升重点县具备条件的永久基本农田全部建成高标准农田。
02 现代种业发展
建设完善国家农作物、畜禽、水产、林草、微生物种质资源保护利用体系，优化品种测试评价体系，建设种业创新基地、育制种基地，加强突破性重大品种培育，推动农业核心种源自给率达到 85%。
03 动植物疫情疫病防控
健全农作物病虫害和动物疫病监测预警体系，提升动植物疫病防治、应急处置、隔离检疫和无害化处理等全链条管理能力，强化农药兽药监测评价等技术支撑。
04 农业面源污染治理
以长江、黄河等流域为重点，实施农业面源污染综合治理，统筹推进化肥农药科学施用、畜禽粪污等农业废弃物资源化利用。
05 农村现代生活条件补短板
支持符合条件的村庄因地制宜补齐村内道路、供排水、卫生厕所改造、生活垃圾和污水处理、养老服务设施等短板。

第二十七章 提高强农惠农富农政策效能

健全农业农村优先发展的体制机制和政策体系，推动城乡要素双向流动，增强农业农村发展活力。

第一节 加强农业农村投入保障

健全财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，确保乡村振兴投入力度不断增强。优先保障农业农村领域一般公共预算投入，提升财政支农政策效能和资金效益。健全种粮农民收益保障机制，强化价格、补贴、保险等政策支持和协同，保护和调动农民务农种粮积极性。加大粮食主产区利益补偿力度，实施产销区省际横向利益补偿，完善产粮大县奖补制度。健全适合农业农村特点的金融服务体系，发展多层次农业保险，支持发展特色农产品保险。

第二节 深化农业农村改革

巩固和完善农村基本经营制度，稳定土地承包关系，稳步推进第二轮土地承包到期后再延长30年试点，健全承包地经营权流转价格形成机制和管理服务制度。发展农业适度规模经营，提高新型农业经营主体发展质量，完善便捷高效的农业社会化服务体系，促进小农户和现代农业发展有机衔接。深化供销合作社综合改革。节约集约利用农村集体经营性建设用地，有序推进入市改革，健全土地增值收益分配机制。加快完成房地

一体宅基地确权登记颁证，加强农村宅基地规范管理，依法盘活用好闲置土地和房屋。深化农村集体产权制度改革，支持发展新型农村集体经济。加强农村产权交易市场规范化建设。激励各类人才下乡服务和创业就业。

第三节 完善常态化帮扶机制

统筹建立常态化防止返贫致贫机制，坚持精准帮扶，完善兜底式保障，强化产业、就业等开发式帮扶，增强内生动力，分层分类帮扶欠发达地区，确保不发生规模性返贫致贫。优化现有国家乡村振兴重点帮扶县范围，完善支持政策和激励约束机制。优化完善东西部协作、对口合作等机制，持续做好中央单位定点帮扶，深入开展干部人才“组团式”帮扶。聚焦大型特大型安置区，加强易地搬迁后续扶持。推进市场化导向的消费帮扶。加强帮扶项目资产规范管理。加力扩围实施以工代赈。统筹推进灾害避险搬迁。

第九篇 优化区域经济布局 促进区域协调发展

发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应，统筹推进区域内战略深化实施和区域间联动发展，优化重大生产力布局，发挥重点区域增长极作用，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。

第二十八章 增强区域发展协调性

坚持一以贯之落实区域发展战略，因时因地制宜，分区分类施策，鼓励各地发挥比较优势、各展所长，促进东中西、南北方协调发展，在发展中促进相对平衡。

第一节 提升东中西和东北地区协调发展水平

聚焦大保护、大开放、高质量发展扎实推动西部大开发形成新格局，立足功能定位、资源禀赋和产业基础，做强做大特色优势产业，实施一批生态屏障建设重大工程，以开放通道、枢纽节点、平台载体建设促进对内对外开放。立足维护国家国防、粮食、生态、能源、产业安全推动东北全面振兴取得新突破，完善能源通道和交通网络，持续巩固提高粮食综合生产能力，推动科教、农业、生态等资源优势转化为发展成效，加快推进向北开放。开创中部地区加快崛起新局面，强化粮食和能源原材料保障能力，做优做强现代装备制造及高新技术产业，建设综合交通运输枢纽体系，推进内陆地区高水平开放。鼓励东部地区加快推进现代化，加强原创性、颠覆性科技创新，引领建设具有国际竞争力的先进制造业集群和现代服务业高地。

第二节 巩固提升京津冀、长三角、粤港澳大湾区动力源作用

深入推进京津冀协同发展，形成更加紧密的全方位协同发展格局。积极稳妥有序疏解北京非首都功能，持续推动标志性疏解项目和政策落地，优化提升首都功能，建设现代化首都都市圈。高标准高质量推进雄安新区建设现代化城市，完善管理体制。提升北京城市副中心综合服务水平，提高天津滨海新区综合承载能力。深入推进长三角一体化发展，完善创新链产业链、基础设施、生态环保等一体化发展体制机制。加快上海“五个中心”建设，高标准建设长三角生态绿色一体化发展示范区，提升虹桥国际开放枢纽辐射能级，支持上海与苏州重点领域同城化发展，深化沪苏浙与皖北地区城市结对合作。深化粤港澳大湾区建设，强化科技创新、经济发展、公共服务等方面规则衔接、机制对接，加强法治保障，充分发挥重大合作平台先行先试作用，加快建设国际一流湾区。

第三节 推进长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展

坚持共抓大保护、不搞大开发，坚持生态优先、绿色发展，持续推进长江经济带高质量发展，强化重点领域污染治理和重要湖泊保护治理，坚定不移推进长江十年禁渔，有序提高沿线城市生活污水收集处理水平，推动长江干流稳定保持Ⅱ类水质、主要支流基本达到Ⅱ类水质。畅通长江黄金水道，加强岸线资源高水平保护和合理高效利用，推进沿江产业绿色转型升级，促进上中下游协同联动发展。全面推动黄河流域生态保护和高质量发展，持续完善大保护大协同格局，系统推进上游水源涵养、中游水土保持、下游湿地保护和生态治理，加大黄河水、渭河等重要支流综合治理力度，全力打好深度节水控水攻坚战。深化黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设。

第四节 支持特殊类型地区振兴发展

加快革命老区振兴发展，传承红色基因，发展特色产业，支持革命老区发挥比较优势培育内生动力，深化革命老区重点城市对口合作。分类精准支持边境地区发展，统筹推进守边固边、兴边富民、强边固防、沿边开放，促进边境贸易创新发展，加大边境地区教育医疗等投入，实施更有力的护边补助政策，扎实推进沿边重点城镇和村庄建设，支持口岸城市发展，推动边疆地区高质量发展。支持生态退化地区开展生态修复和绿色发展。推进老工业基地、资源型地区转型发展，支持资源枯竭城市发展接续替代产业，推动采煤沉陷区、独立工矿区综合治理和整合利用。

第二十九章 促进区域联动发展

以跨区域跨流域大通道为基础，以城市群联动发展为载体，以体制机制协同为保障，推动区域间互惠互促、互利共赢，拓展国内大循环空间。

第一节 完善区域联动发展布局

强化区域基础设施互联互通，推进长江综合运输通道和沿江沿海通道等跨区域跨流域大通道建设，发挥西电东送、东数西算等跨区域重大工程支撑作用。加强城市群一体化和重点城市群协调联动，促进区域创新链产业链高效协作。支持京津冀、长三角、粤港澳大湾区打造世界级城市群。提升成渝地区双城经济圈发展能级，打造高质量发展重要增长极。推动长江中游城市群等加快发展。培育发展若干区域性中心城市，支持省际毗邻地区合作发展，更好发挥跨区域联结型地区支撑带动作用。支持经济大省挑大梁，加强改革攻坚、政策赋能、要素保障，在推进中国式现代化中走在前作示范。

第二节 健全跨区域合作机制

深化跨行政区划合作，健全区域间规划统筹、产业协作、利益共享等机制。加强区域发展战略统筹实施和规划衔接，协同推进跨区域平台和重大工程项目建设。完善产业转移协作机制和平台体系，探索产业转出地和承接地税收、用地和碳排放指标等利益分享机制，促进重点产业在国内有序转移。支持城市群都市圈范围内依规划跨省统筹建设用地指标。探索区域协同立法。支持流域上下游、资源输出地输入地之间开展利益补偿，因地制宜拓展流域经济带等模式。加快推动民族地区高质量发展，深化各民族交往交流交融，完善对口援疆援藏工作机制，加大对南疆地区倾斜支持力度。

第三十章 优化国土空间发展格局

坚持宜水则水、宜山则山，宜粮则粮、宜农则农，宜工则工、宜商则商，健全主体功能区制度体系，提高政策针对性和精准性，推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局。

第一节 强化主体功能区战略实施

保持城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区格局总体稳定，适当优化部分地区主体功能，促进城市化地区增强经济人口集聚承载能力、农产品主产区提升农业综合生产能力、重点生态功能区改善自然生态系统质量。细化明确特殊功能区，在主体功能基础上因地制宜叠加维护国家安全、保障能源资源供给、保护传承文化、强化海洋资源保护利用等功能。完善不同主体功能区差异化支持政策和考核评价机制，合理配置新增建设用地、水资源等指标。

第二节 优化国土空间管控

完善国土空间规划体系，依据国家发展规划，结合国土空间规划评估结果，动态完善国土空间规划，发挥对国土空间开发保护的基础作用。落实优化耕地和永久基本农田、生

态保护红线、城镇开发边界等控制线以及各类管控边界，围绕国家重大战略实施合理优化管控目标。提高永久基本农田质量，有序推动不稳定耕地、灾毁耕地等退出并及时补足，研究完善生态保护红线内人为活动差异化管控方式和战略性矿产差别化勘查开采政策，根据人口流动和产业发展趋势优化城镇开发边界。统筹利用近岸、深远海空间。

第三节 加强国土空间协同治理

建立健全国土空间用途管制和规划许可制度，分区分类实施差别化、精细化用途管制。健全国家重大项目用地保障机制，发挥自然资源管理和国土空间规划“一张图”作用。赋予省级政府统筹建设用地更大自主权，探索实施建设用地总量按规划期管控模式，允许在不突破省域建设用地总量前提下统筹安排市县建设用地、差异化配置增存比例，实行统筹存量和增量综合供地。推动用地审查与规划许可有机融合、用地用海用林用草联动审批。

第三十一章 深入推进以人为本的新型城镇化

持续提高城镇化质量，促进农业转移人口全面融入城市，优化城市规模结构，推动城市内涵式发展，促进大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。

第一节 科学有序推进农业转移人口市民化

坚持积极稳妥、分类推进，统筹深化户籍制度改革和常住地提供基本公共服务。完善超大特大城市积分落户政策，全面设立街道或社区公共户口，拓宽稳定就业居住的农业转移人口落户渠道。探索建立全国统一的人口管理制度，逐步实现由常住地登记户口。稳步提高农民工参加城镇职工社会保险比例，推动更多城市将符合条件的未落户常住人口纳入公租房保障范围。因地制宜放宽在流入地参加中考报名条件，推进符合条件的随迁子女连续接受基础教育。进一步健全“人地钱”挂钩机制。保障进城落户农民合法土地权益，依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法。

第二节 培育发展现代化都市圈

健全都市圈同城化发展体制机制，构建便捷高效的通勤圈、梯次配套的产业圈、便利共享的生活圈。推进超大特大城市治理现代化，做强做精核心功能，辐射带动周边市县共同发展。推进都市圈内规划统一编制、项目统筹布局、政策协同制定，强化空间布局和土地用途跨行政区划衔接，在具备条件的地方探索以都市圈为基本单元统筹公共资源和要素配置。提高都市圈通勤效率，加快打通城际未贯通路段和瓶颈路段，推动科技创新券通兑通用、就业和居住年限互认。在中西部和东北地区培育若干都市圈，增强中心城市辐射带动能级。

第三节 建设现代化人民城市

推动城市发展方式转变，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。实施激发产业创新活力专项行动，提升城市产业创新策源力。高质量推进城市更新，开展城市体检，加快建设完整社区，健全城市更新实施机制，建立与建筑功能转换和混合利用需求相适应的规划调整机制，构建可持续的城市建设运营投融资体系。高效利用城市地下空间。推动城市发展绿色低碳转型，优化城市公共交通服务，健全城市公园、绿道网络和慢行交通系统，不断完善 15 分钟健身圈。加快城市基础设施生命线安全工程建设，推进老旧管网和危旧房改造，提升城市排水防涝能力。严格限制超高层建筑，提升高层建筑火灾防范和救援能力。加强城市风貌和建筑设计管理，推动城市建筑更好体现中华美学和时代风尚。加强互嵌式社区建设。推进城市全域数字化转型，完善城市管理机制和运行管理服务平台，推动城市治理智慧化精细化。

第四节 分类推进以县城为重要载体的城镇化建设

立足资源禀赋、区位条件和发展基础，分类引导大城市周边县、农产品主产区县、重点生态功能区县、陆地边境县等县城发展方向，形成各具特色的发展路径，有序促进人口向县城和中心镇合理集聚。强化城镇化潜力地区县城产业支撑，吸纳农业转移人口就近就业安居和返乡创业。支持县城基础设施和公共服务补短板，增强县城综合承载能力，强化县级财力保障。适时调整扩大经济规模大、人口增长快的县市区和特大镇经济社会管理权限，稳妥推进人口小县机构优化。

专栏 13 城市更新和都市圈建设
01 地下管网建设改造
建设改造城镇燃气管网约 20 万公里、排水管网约 17.5 万公里、供水管网约 17.5 万公里、污水管网约 10 万公里、供热管网约 12 万公里，同步推进智能化改造。因地制宜建设综合管廊。
02 宜居安居水平提升
以国有土地上 C、D 级危险住房等为重点，改造城镇危旧房约 50 万套（间）。改造老旧小区约 11.5 万个。在全面摸清需求基础上，因地制宜多渠道发展保障性住房。平稳有序推进城中村改造。
03 老旧街区厂区改造
推动老旧街区功能转换、业态升级、活力提升，以市场化方式盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施，更新改造约 1500 个老旧街区厂区。
04 都市圈城际通勤效率提升
建成北京至滨海新区、深圳至大亚湾等城际铁路，利用既有铁路开行城际和市域（郊）列车。建设一批国家高速公路都市圈环线及绕城环线待贯通路段。

第三十二章 加强海洋开发利用保护

坚持陆海统筹，提高经略海洋能力，加快建设海洋强国，走出一条具有中国特色的向海图强之路。

第一节 推动海洋经济高质量发展

做强做优做大海洋产业，有序推进海洋能源资源开发利用，发展深远海养殖和现代化远洋渔业，巩固提升海洋装备制造业优势，壮大海洋生物医药、海水淡化等海洋新兴产业，发展现代航运服务业，打造海洋特色文化和旅游目的地。强化海洋战略科技力量，加强海洋科技创新，健全深海极地考察支撑保障体系，发展远洋气象导航服务。实施深海工程，提高深海进入、探测、开发、安全能力。加强主要海湾整体规划，提升北部、东部、南部海洋经济圈发展水平，优化海洋经济发展示范区布局，建设各具特色的现代海洋城市，因地制宜深化港产城融合发展，鼓励沿海地区与内陆地区加强海洋经济合作。完善促进海洋经济发展体制机制，加大财税、金融等政策支持力度，优化海洋经济统计监测体系。

第二节 保护海洋生态环境

加强海洋环境风险源头防范，推进重点海域污染防治、岸滩整治和保护修复，近岸海域优良水质比例达到 86% 左右。严格围填海管控，全面落实自然岸线、滨海湿地、无居民海岛等保护要求，大陆自然岸线保有率不低于 35%。强化海洋垃圾清理和资源化利用。制定差异化用海标准规范，积极推进海域分层立体利用。健全海岛开发保护管理体系，提高深海进入、探测、开发、安全能力。实施新一轮海洋综合调查，健全海洋生态预警监测体系，提高重大海洋灾害风险防控能力，防范应对海水倒灌。探索开展海洋碳汇核算。

第三节 维护国家海洋权益

积极推动构建海洋命运共同体，拓展蓝色伙伴关系，推动建设公正合理的国际海洋秩序。主动参与国际海洋治理规则制定，积极履行海洋生物多样性协定。加强海洋科研调查、防灾减灾、蓝色经济等领域国际合作，持续完善海洋领域多边合作平台和机制，推动在我国设立专门海洋国际组织。增强海洋意识，加强形势研判、风险防范和法理斗争，健全维护海洋权益的体制机制，提高海上执法和海事司法能力。

（未完待续）