

十五五规划建议解读

原创张爱平[河南省能碳研究院](#)2025 年 11 月 9 日 19:31河南

《十五五规划建议》关于绿色低碳部分的解读之 ——持续深入推进污染防治攻坚和生态系统优化

中共中央四中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》第十二条加快经济社会发展全面绿色转型，建设美丽中国的第一项内容为“持续深入推进污染防治攻坚和生态系统优化。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，深入打好蓝天、碧水、净土保卫战。加快落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度。实施固体废物综合治理行动。加强环境风险防控，深入推进新污染物治理。完善生态环境标准、监测、评价和考核制度。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，统筹推进重要生态系统保护和修复重大工程。严守生态保护红线，全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设，有序设立新的国家公园。加强生物多样性保护。开展生态保护修复成效评估。科学开展大规模国土绿化行动，打好“三北”工程攻坚战。加强青藏高原等地区生态屏障建设。完善多元化生态补偿机制，因地制宜拓展生态产品价值实现渠道。加强重要江河湖库系统治理和生态保护。实施好长江十年禁渔。”解读如下：

1、这并非一项全新的工作，而是对过去“污染防治攻坚战”的延续、深化和升级。“深入”二字意味着：

问题更复杂： 容易解决的污染问题已基本解决，剩下的都是难啃的“硬骨头”，如臭氧污染、新污染物、地下水污染等。

要求更精准： 告别“一刀切”，要求措施更加精细化、科学化。

维度更全面： 从单一的污染治理，扩展到与环境风险防控、生态系统健康、气候变化协同的综合性治理。

2、清晰地指出了未来环保工作的三大核心原则：

指导思想： 环保为民

内涵： 所有工作的出发点和落脚点都是解决老百姓关心的突出环境问题（如雾霾、黑臭水体、垃圾围城），提供更多优质生态产品，增进民生福祉。

方法论： 三个“更加注重”

精准、科学、依法治污： 这是工作的基本遵循。“精准”指问题、时间、区位、对象、措施五个精准；“科学”指依靠科技和规律；“依法”指恪守法律法规，保障公平公正。

源头治理： 这是根本路径的转变。从过去的“末端治理”（产生污染后再处理）转向“源头削减”（通过调整产业结构、能源结构、运输结构等，从根本上减少污染物的产生）。

三大协同： 这是系统观念的体现。

减污降碳协同： 将气候变化治理与环境污染治理深度融合。例如，减少煤炭消费既降碳（二氧化碳）也减污（二氧化硫、氮氧化物、粉尘）。

多污染物控制协同： 从控制单一污染物转向对多种污染物（如PM2.5与臭氧的前体物）的协同控制，解决复合型污染问题。

区域治理协同： 打破行政区划界限，在京津冀、长三角等重点区域建立联防联控机制，共同应对区域性环境问题。

3、重点任务与具体举措的解析

深入打好蓝天、碧水、净土保卫战

蓝天保卫战： 重点将从PM2.5转向PM2.5与臭氧的协同控制，强化挥发性有机物（VOCs）和氮氧化物（NO_x）的协同减排。

碧水保卫战： 强调“三水统筹”（水资源、水生态、水环境），从单纯的水质达标向恢复河流湖泊的健康生态系统迈进。

净土保卫战： 重心是风险管控和修复，确保农用地和建设用地的土壤环境安全。

加快落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度

这是环境治理体系的“基石”。目标是让排污许可证成为企业守法、政府执法的唯一和核心依据。它将整合环评、总量控制、排放标准等环境管理要求，实现对每一个固定污染源的全生命周期、“一证式”管理。

实施固体废物综合治理行动

生活垃圾： 垃圾分类和资源化利用。

工业固废： 如粉煤灰、冶金渣的综合利用。

危险废物： 严格监管和安全处置。

新兴废物： 如光伏板、动力电池的回收利用体系。

核心是“无废城市”建设。 推动固体废物的源头减量、资源化利用和无害化处理。重点包括：

加强环境风险防控，深入推进新污染物治理。这是前沿阵地。“新污染物”包括环境激素、抗生素、微塑料等，具有隐蔽性和长期性。

治理思路： 筛查、评估、管控。先识别出高风险的新污染物，然后对其生产、使用和排放进行严格管控。

完善生态环境标准、监测、评价和考核制度

这是“指挥棒”和“体检仪”。

标准： 制定更严格、更科学的环境质量标准和质量标准。

监测： 构建天地一体、上下协同的监测网络，确保数据“真、准、全”。

评价与考核： 强化环保督察，将生态环境质量改善作为评价地方领导干部政绩的关键指标，压实地方责任。

坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，统筹推进重大工程。

严守生态保护红线，全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系。

内涵： 这是最严格的制度保障。

生态保护红线： 是国家生态安全的“底线”和“生命线”。一旦划定，红线区域内禁止任何形式的工业化城镇化开发活动，实行最严格的保护。

国家公园为主体：意味着国家公园代表了中国自然生态系统中最重要、最独特、最精华的部分，其保护层级最高、管控最严。其他类型的自然保护地（如自然保护区、自然公园）作为补充，共同构成一个分类科学、布局合理的“保护地网络”。“有序设立新的国家公园”表明，在已有首批5个国家公园（如三江源、大熊猫国家公园）的基础上，将稳步推进新的国家公园设立，如可能涉及的黄河口、秦岭等区域。

加强生物多样性保护 。 开展生态保护修复成效评估。

内涵： 这是目标和尺子。

生物多样性保护： 是生态系统健康和稳定的核心指标。保护对象从旗舰物种（如大熊猫、东北虎）扩展到整个生态系统及其包含的所有物种和遗传资源。

成效评估： 是“指挥棒”。改变过去“只投入、不问效”的模式，通过科学的评估体系，衡量生态工程的实际效果（如物种数量是否恢复、生态系统服务功能是否提升），确保钱花在刀刃上，修复措施真正有效。

科学开展大规模国土绿化、 打好“三北”工程攻坚战、 加强青藏高原生态屏障

内涵： 这是具体的主战场和攻坚战。

“科学”绿化： 强调尊重自然规律，因地制宜，以水定绿。反对“蛮干”式的盲目引种、过度密植、铺设人工草皮等形式主义做法，倡导使用乡土树种草种，恢复以植被为主体的近自然生态系统。

“三北”工程：指“三北”防护林体系建设工程，是中国抵御风沙、改善北方生态的“国之重器”。“攻坚战”意味着工程进入最艰难、最关键的核心区治理阶段。

青藏高原生态屏障：青藏高原是“亚洲水塔”，其生态环境对全国乃至亚洲都至关重要。将其定位为“屏障”，凸显了其战略地位，保护工作具有全局意义。

完善多元化生态补偿机制 、拓展生态产品价值实现渠道

内涵：这是将“绿水青山”转化为“金山银山”的核心机制。

生态补偿：是“横向补偿”。让生态受益地区（如下游）通过资金补偿、产业扶持等方式，反哺生态保护区（如上游）。例如，浙江对安徽千岛湖流域的补偿。

生态产品价值实现：是“自我造血”。探索让良好生态环境本身产生经济效益的路径。例如：发展生态旅游、康养产业。打造有机、绿色、原生态的农产品品牌（如“丽水山耕”）。开发碳汇项目，进入碳市场交易。

加强重要江河湖库系统治理 、实施好长江十年禁渔

内涵：这是系统性治理的典范。

系统治理：要求统筹水的资源功能、环境功能和生态功能。不仅要防洪、供水，更要维护河流的健康生命，保障生态流量，恢复水生生物栖息地。

长江十年禁渔：是人类活动为自然修复“让路”的最有力例证。这不是简单的渔业管理措施，而是对整个长江水生生态系统进行“抢救性”修复的根本之策。其目标是通过十年休养生息，重建长江生物链，恢复鱼类资源，从根本上扭转长江流域生态环境恶化的趋势。

建议描绘了一幅更系统、更深入、更精密的现代环境治理蓝图。其核心逻辑是：

目标上，从“达标排放”升级为“环境质量改善与风险防控”并重。

手段上，从“分兵作战”升级为“系统协同、源头防控”。

制度上，从“多龙治水”升级为“排污许可一证定乾坤”。

这标志着中国的环境保护工作正在从规模扩张的“攻坚战”转向质量提升的“持久战”，最终目标是实现人与自然和谐共生的现代化。

中国未来生态保护的清晰图景：

空间上：通过“红线+国家公园”构建坚实的生态安全格局。

方法上：通过“一体化治理+科学评估”实现精准、有效的生态修复。

机制上：通过“生态补偿+价值实现”破解“保护与发展”的矛盾，激发内生动力。

行动上：通过“重大工程+标志性战役（如长江禁渔）”集中力量解决突出生态问题。

这标志中国的生态文明建设进入了体系化、制度化、科学化的新阶段，其最终目标是构建人与自然和谐共生的现代化。