

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1版 地级及以上城市细颗粒物(PM_{2.5})浓度降至28微克/立方米,地表水达到或好于Ⅲ类水体比例超过90%,森林覆盖率超过25%。国家安全能力有效提升,粮食产量迈上1.4万亿斤大台阶,社会治理效能增强,社会大局保持稳定。国防和军队建设取得重大进展。“一国两制”实践深入推进。中国特色大国外交全面拓展。全面从严治党成效显著,反腐败斗争纵深推进,党的创造力、凝聚力、战斗力明显提高。

“十四五”规划主要目标任务胜利完成,我国经济实力、科技实力、国防实力、综合国力跃上新台阶,中国式现代化迈出新的坚实步伐,第二个百年奋斗目标新征程实现良好开局。这些重大成就的取得,根本在于以习近平同志为核心的党中央领导核心坚强有力,全党全军全国各族人民凝心聚力、团结奋斗的结果。

第二节 “十五五”时期我国发展环境面临深刻复杂变化

大国关系牵动国际形势,国际形势演变深刻影响国内发展,我国发展处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。从国际看,世界百年变局加速演进,国际力量对比深刻调整,新一轮科技革命和产业变革加速突破,我国具备主动运筹国际空间、塑造外部环境的诸多有利因素。同时,世界变乱交织,动荡加剧,地缘冲突易发多发,全球治理赤字加重、安全问题凸显;单边主义、保护主义抬头,霸权主义和强权政治威胁上升,国际经济贸易秩序遇到严峻挑战,世界经济增长动能不足、风险积累;大国博弈更加复杂激烈,外部环境的不确定性不稳定性明显增强。

从国内看,我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大,长期向好的支撑条件和基本趋势没有变,中国特色社会主义制度优势、超大规模市场优势、完整产业体系优势、丰富人才资源优势更加彰显。同时,发展不平衡不充分问题仍然突出,周期性、结构性、体制性问题相互交织;有效需求不足,供需矛盾矛盾突出,国内大循环存在卡点堵点;新旧动能转换任务艰巨;农业农村现代化相对滞后;就业和居民收入增长压力较大,民生保障存在短板弱项;人口结构变化给经济发展、社会治理等提出新课题;重点领域还有风险隐患,防范化解房地产、地方政府债务、中小金融机构等风险任务繁重。

变局蕴含机遇,挑战激发斗志。面对国际风云变幻和各种风险挑战,必须深刻领悟“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,保持战略定力,增强必胜信心,积极识变应变求变,敢于斗争、善于斗争,勇于面对风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验,以历史主动精神克难关、战风险、迎挑战,集中力量办好自己的事,统筹布局、精心安排,巩固拓展优势、破除瓶颈制约、补强短板弱项,在激烈国际竞争中赢得战略主动,以高质量发展的确定性应对各种不确定性,续写经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹新篇章。

第二章 指导思想

推动“十五五”时期经济社会发展,必须牢牢把握以下指导思想和重大原则。

第一节 指导思想

坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观,全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,认真落实四中全会部署,围绕全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,统筹国内国际两个大局,完整准确全面贯彻新发展理念,加快构建新发展格局,坚持稳中求进工作总基调,坚持以经济建设为中心,以推动高质量发展为主题,以改革创新为根本动力,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,以全面从严治党为根本保障,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长,推动人的全面发展、全体人民共同富裕迈出坚实步伐,确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

第二节 必须遵循的原则

——坚持党的全面领导。坚决维护党中央权威和集中统一领导,提高党把方向、谋大局、定政策、促改革能力,把党的领导贯穿经济社会发展各方面全过程,为我国社会主义现代化建设提供根本保证。

——坚持人民至上。尊重人民主体地位,紧紧依靠人民,维护人民根本利益,促进社会公平正义,注重在发展中保障和改善民生,在满足民生需求中拓展发展空间,推动经济和社会协调发展、物质文明和精神文明相得益彰,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。

——坚持高质量发展。以新发展理念引领发展,因地制宜发展新质生产力,做强国内大循环,畅通国内国际双循环,统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革,加快培育新动能,促进经济结构优化升级,做优增量、盘活存量,推动经济持续健康发展和社会全面进步。

——坚持全面深化改革。聚焦制约高质量发展的体制机制障碍,推进深层次改革,扩大高水平开放,推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展更好相适应,持续增强发展动力和社会活力。

——坚持有效市场和有为政府相结合。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,构建统一、开放、竞争、有序的市场体系,建设法治经济、信用经济,打造市场化法治化国际化一流营商环境,形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。

——坚持统筹发展和安全。在发展中固安全,在安全中谋发展,强化底线思维,有效防范化解各类风险,增强经济和社会韧性,以新安全格局保障新发展格局。

第三章 主要目标

“十五五”时期经济社会发展要实现以下目标。

——高质量发展取得显著成效。在结构优化和质量提升基础上,国内生产总值增长保持在合理区间、各年度视情提出,为到2035年人均国内生产总值比2020年翻一番、达到中等发达国家水平打好基础。全要素生产率稳步提升,科技进步和制度创新对经济增长的贡献持续加大。居民消费率明显提高,内需拉动经济增长主动力作用持续增强,经济增长潜力得到充分释放。全国统一大市场建设纵深推进,超大规模市场优势持续显现。新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化取得重大进展,现代化产业体系完整性、先进性、安全性加快提升,城乡区域发展协调性进一步增强,发展新质生产力、构建新发展格局、建设现代化经济体系取得重大突破。

——科技自立自强水平大幅提高。国家创新体系整体效能显著提升,全社会研发投入年均增长7%以上,教育科技人才一体发展格局基本形成。基础研究和原始创新能力显著增强,重点领域关键技术快速突破,产出一批重大原创性、标志性、引领性科技成果,并跑领跑领域明显增多。科技创新和产业创新深度融合,创新驱动作用明显增强。

——进一步全面深化改革取得新突破。国家治理体系和治理能力现代化深入推进,社会主义市场经济体制更加完善,高水平对外开放体制机制更加健全,更加公平、更有活力的市场环境加快形成,全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平进一步提高,社会主义法治国家建设达到更高水平。

——社会文明程度明显提升。文化自信更加坚定,主流思想舆论不断巩固壮大,社会主义核心价值观广泛践行,全民族文化创新创造活力不断激发,人民精神文化生活更加丰富,中华民族凝聚力和中华文化影响力显著增强,国家软实力持续提高。

——人民生活品质不断提高。就业保持总体稳定,城镇调查失业率低于5.5%,高质量充分就业取得新进展。居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步,分配结构得到优化,中等收入群体持续扩大。劳动年龄人口均受教育年限提高到11.7年,人民群众养老托幼服务需求得到更好满足,人均预期寿命提高到80岁,社会保障制度更加优可持續,基本公共服务均等化水平明显提升。

——美丽中国建设取得新的重大进展。绿色生产生活方式基本形成,碳达峰目标如期实现,单位国内生产总值二氧化碳排放降低17%,绿色低碳安全高效的新型能源体系初步建成。生态环境质量全面改善,主要污染物排放总量持续减少,地级及以上城市细颗粒物(PM_{2.5})浓度降至27微克/立方米以下,优良水体比例提高到85%,森林覆盖率达到25.8%,生态系统多样性稳定性持续性不断提升。

——国家安全屏障更加巩固。国家安全体系和能力进一步加强,粮食综合生产能力达到1.45万亿斤左右,能源综合生产能力达到58亿吨标准煤,重点领域风险得到有效防范化解,社会治理和公共安全治理水平明显提高,重特大事故得到有效遏制,自然灾害防御水平显著提升,建军一百年奋斗目标如期实现,更高水平平安中国建设扎实推进。

在此基础上再奋斗五年,到2035年实现我国经济实力、科技实力、国防实力、综合国力和国际影响力大幅跃升,人均国内生产总值达到中等发达国家水平,人民生活更加幸福美好,基本实现社会主义现代化。

专栏1 “十五五”时期经济社会发展主要指标					
类别	指标	2025年	2030年	年均/累计	属性
经济发展	1.国内生产总值(GDP)增长(%)	5	—	保持在合理区间、各年度视情提出	预期性
	2.全员劳动生产率增长(%)	6.1	—	高于GDP增长	预期性
	3.常住人口城镇化率(%)	67.9	71	—	预期性

创新驱动	4.全社会研发经费投入增长(%)	9.1	—	>7	预期性	
	5.每万人口高价值发明专利拥有量(件)	16	>22	—	预期性	
	6.数字经济核心产业增加值占GDP比重(%)	10.5*	12.5	—	预期性	
民生福祉	7.城镇调查失业率(%)	5.2	—	<5.5	预期性	
	8.居民人均可支配收入增长(%)	5	—	与GDP增长同步	预期性	
	9.劳动年龄人口平均受教育年限(年)	11.3	11.7	—	约束性	
	10.每千人口拥有医护人员数	执业医师数(人)	3.1	3.7	—	预期性
	注册护士数(人)	4.3	5.1	—	—	
绿色低碳	11.养老机构护理型床位占比(%)	68	73	—	预期性	
	12.3岁以下婴幼儿入托率提高(百分点)	—	—	[6]	预期性	
	13.人均预期寿命(岁)	79.25	80	—	预期性	
	14.单位GDP二氧化碳排放降低(%)	[17.7]	—	[17]	约束性	
	15.非化石能源占能源消费总量比重(%)	21.7	25	—	约束性	
安全	16.地级及以上城市细颗粒物(PM _{2.5})浓度(微克/立方米)	28	<27	—	约束性	
	17.优良水体比例(%)	80	85	—	约束性	
	18.森林覆盖率(%)	25.1*	25.8	—	约束性	
安全保障	19.粮食综合生产能力(万亿斤)	1.39	1.45左右	—	约束性	
	20.能源综合生产能力(亿吨标准煤)	51.3	58	—	约束性	

注:①〔〕为5年累计数。②带*的为2024年数据。③全社会研发经费投入增速按不变价格计算。④粮食综合生产能力指可以稳定达到的粮食产出能力。

第二篇 建设现代化产业体系 巩固壮大实体经济根基

坚持把发展经济的着力点放在实体经济上,坚持智能化、绿色化、融合化方向,加快建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国,保持制造业合理比重,构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系。

第四章 优化提升传统产业

强化国家标准引领,数智绿色技术赋能,环保安全制度约束,巩固提升我国产业在全球分工中的地位和竞争力。

第一节 推动重点产业提质升级

坚持因势利导、分业施策,促进重点产业化解结构性矛盾、加快向中高端升级。推动钢铁、石化、船舶等产业结构调整,做强做优精品钢材基地、一流石化基地、高端船舶和海洋工程装备基地。推进电子信息、机械装备等全产业链创新,发展高端、短缺产品,加快突破关键零部件、元器件和专用材料。扩大轻工、纺织等优质产品供给。巩固提升建筑业竞争力。推动技术改造升级,发展智能制造、绿色制造、服务型制造,加快产业模式和企业组织形态变革。发展先进制造业集群,建设国家新型工业化示范区。加强全面质量管理,深入实施制造业卓越质量工程,增强质量技术基础能力。推进标准更新升级,严格安全、环保、能效、质量等规范管理,促进市场化兼并重组,推动落后低效产能有序退出。

第二节 提升产业链自主可控水平

实施产业基础再造工程,加快突破一批重大基础技术、工艺和产品,推进先进材料、跨尺度制造等创新应用。实施重大技术装备攻关工程,突破一批标志性重大技术装备。滚动实施制造业重点产业链高质量发展行动,建立健全产业链供应链安全风险评估和应对机制,持续增强稀土、稀有金属、超硬材料等竞争优势,加强重要战略性矿产高质高效综合利用。推进国家战略腹地建设和关键产业备份,建设战略性新兴产业基地、物资储备基地和基础设施。建立产业基础竞争力调查制度,强化共性技术研发支撑能力。完善首台(套)、首批次、首版次应用政策。

第三节 健全产业健康有序发展促进机制

完善产业调控和政策体系,优化产业布局,加强要素协同保障。健全产能监测预警机制,采取规划引导、产能调控、价格治理、行业自律等措施,综合整治“内卷式”竞争。推动产业政策向普惠化和功能性转型,健全产业政策制定实施、信息披露、评估调整和退出机制。完善优秀企业梯度培育体系,促进中小企业专精特新发展。合理降低制造业综合成本,加大中长期贷款和信用贷款对制造业技术创新、数智化转型、绿色发展等支持力度。实施制造业人才支持计划和专业技术人才知识更新工程,培养造就卓越工程师、大国工匠、高技能人才。

专栏2 产业基础能力和竞争力提升	
01 高端新材料	加快高端特种钢、高品质高温合金、超高纯金属、先进陶瓷、高纯石英材料、生物基材料、先进高分子材料、高性能纤维及复合材料、结构功能一体化材料等创新突破,推进稀土功能材料、稀有金属材料、超硬材料、轻质高强合金等提质升级,加强超导材料、超材料等前沿材料研究应用。
02 基础零部件和元器件	加快高速精密轴承、高参数齿轮与传动装置、高可靠性液压气动密封件、高性能电机及控制系统、高精度丝杠等核心基础零部件攻关。研制一批连接类、传感类、功能材料类、光电类等先进通用基础元器件。
03 基础软件和工业软件	聚焦国产操作系统、数据库、中间件、编程语言及编译器、开发测试工具、云计算软件等基础软件,以及研发设计类、生产控制类、经营管理类等工业软件,全链条推动技术攻关和成果应用。
04 工业母机	重点研制具备高速、高精密、复合一体化特征的高端数控机床等加工装备,提升智能数控系统、精密测量、功能部件配套能力。
05 高端仪器仪表	加强在线高效智能检测、极端环境调节控制、高性能流量测量等重点行业应用仪器仪表研发,推进量子计量、原位计量等新型计量校准仪器仪表攻关。
06 重大技术装备	推进大型邮轮、大型液化天然气运输船等研发设计制造和CR450超高速等级中国标准动车组试验应用,推动大型特种冶炼设备、重大石化化工成套装备、电子专用设备研发和产业化,加快谱系式燃气轮机、高水头大容量水轮发电机组等攻关突破,推进高端智能、丘陵山区适用农机装备研发应用。

第五章 培育壮大新兴产业和未来产业

强化源头技术供给,加快构建应用场景和生态体系,培育更多支柱性先导性产业,构筑产业发展新优势。

第一节 发展壮大新兴产业

加快新一代信息技术、新能源、新材料、智能网联新能源汽车、机器人、生物医药、高端装备、航空航天等战略性新兴产业发展,因地制宜建设各具特色、优势互补的战略性新兴产业集群,着力打造一批成长潜力大、技术含量高、渗透领域广的新兴支柱产业。拓展海洋经济发展空间,推进低空经济健康有序发展。实施新技术新产品新场景大规模应用示范行动,加大场景培育和开放力度,加快新兴产业规模化发展。鼓励发展战略性新兴产业和服务,推进国产大飞机规模化系列化发展,加强北斗系统创新应用,扎实推进智能驾驶、新型太阳能电池、新型储能等关键技术创新,支持创新药临床应用。

第二节 前瞻布局未来产业

瞄准引领未来发展重点领域,构建未来产业全链条培育体系,推动量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信等成为新的经济增长点。加强未来产业识别和动态调整,强化基础性、前沿性、颠覆性技术布局。建立未来产业投入增长和风险分担机制,组织实施未来产业发展示范工程,探索多

元技术路线、典型应用场景、可行商业模式、市场监管规则。布局一批国家未来产业研究院和概念验证中心,依托科教资源优势突出、产业基础雄厚地区建设一批未来产业先导区。

第三节 完善产业创新发展生态

着力构建有利于新兴产业孵化成长的市场环境和政策体系。实施产业创新工程,优化战略性新兴产业技术创新组织模式和评价体系,一体推进创新设施建设、技术研究开发、产品迭代升级。完善新兴领域知识产权保护制度,健全知识产权公共服务体系和技术交易服务平台网络,实施新兴产业标准化领航工程。培育独角兽企业。建立适应新业态发展的高效便捷准入机制,探索“沙盒监管”、触发式监管等新型监管方式。提升低空空域管理精细化水平,加强适航审定能力建设,强化低空飞行安全保障。推进生物医药、智能驾驶、低空经济等新兴领域立法。

专栏3 新兴产业赛道培育发展	
01 集成电路	做精做细成熟制程,提高先进制程制造能力,加快发展关键装备、材料和零部件,发展高性能处理器和高密度存储器。加快宽禁带半导体产业提质升级,推动氧化镓、金刚石等超宽禁带半导体产业化发展。推进存算一体、三维集成、光电融合等技术突破应用。
02 具身智能	统筹布局具身智能实训场,推进虚实融合的协同训练与进化,深入研究物理人工智能,研发大小脑一体化的具身模型与算法,攻关本体及核心零部件等关键技术,加速人形机器人等各类形态产品升级和应用落地。
03 生物制造	突破酶制剂、生物种质智能设计、智能发酵等关键技术,推进生物育种、生物化工、生物医药、生物能源等技术创新应用。加快细胞和基因治疗药物、抗体药物、核酸药物、放射性药物等研发应用,提升应急疫苗和药物研产能力。
04 新型电池	加快大容量电极材料、高电导率电解质材料、复合集流体等关键材料攻关,研发高精度涂覆、高速叠片等高端制造设备及工艺,拓展高安全高能量密度电池在新型智能终端、新型储能、电动交通工具等领域应用。
05 商业航天	推进大功率能源系统、通用星载计算机和箭体结构轻量化、星箭联合设计、可重复使用运载等技术攻关,提升火箭产品规模化生产和商业航天发射能力。加强大空主动防御、群体智能操控等技术研发应用,提高大空安全态势感知和风险防范能力。
06 国产大飞机	推进C919飞机产能提升和供应链建设,开展C919高原型等系列化机型、C909衍生型、新能源飞机研制应用,加快C929飞机技术攻关和长江—1000A发动机验证应用。
07 低空装备	加快大载重固定翼无人机、长航程垂直起降航空器等新型低空装备研制,突破智能飞行、电推进和混合动力系统等关键技术,强化低空运行管理和低成本无人机安全防控技术产品攻关应用。
08 绿色氢能	提升可再生能源制氢装备水平,加快攻关验证经济安全的规模化氢储运技术,优化布局氢能基础设施,推动绿氢产业链向绿色氢醇、可持续航空燃料延伸,拓展氢能可在交通、电力、工业等领域应用。
09 脑机接口	加快新型电极与专用芯片等基础软硬件、信号编解码算法、汉语语料数据库等关键技术攻关,推动脑机接口产品在脑疾病诊治、运动康复治疗、健康监测等领域应用。
10 高端医疗器械	推动超高端计算机断层扫描、高分辨磁共振、放射治疗系统、智能手术机器人、生命支持设备等新型诊疗装备研发突破和规模化应用,研制重大慢性病康复、神经刺激、心血管和骨科治疗等新型植入介入器械。

第六章 促进服务业优质高效发展

实施服务业扩能提质行动,深化服务领域改革开放,完善支持政策体系,全面提升服务业质量效率和竞争力,更好发挥服务业支撑产业升级、满足民生需要、带动就业扩容的作用。

第一节 推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸

全链条补强生产性服务业薄弱环节,提高现代服务业与先进制造业、现代农业融合发展水平。大力发展科技服务,提升研发设计、知识产权、科技成果转化、检验检测等服务能力,培育具有国际水准的工业设计中心,依托产业集群布局一批行业共性技术平台、中试验证平台和集成高效质量基础设施。提高金融租赁、物流仓储、人力资源等服务综合竞争力,壮大节能环保、数智化转型等服务,提高增值服务比重。做强做优商务服务,发展高水平第三方专业机构,提高公信力和国际认可度。

第二节 促进生活性服务业高品质多样化便利化发展

适应居民消费结构升级,积极发展普惠可及、个性多样的生活性服务业。加快补齐养老、托育、健康等普惠服务短板,健全政府购买服务、公建民营、民办公助等机制,支持多元主体扩大服务供给。鼓励批发零售、住宿餐饮特色优质服务,积极拓展新业态新模式,促进线上线下协同发展。提高家政、物业、快递等服务质量,创新社区集成服务模式,推动品牌化标准化发展。以带动面广的行业为依托,促进多业态融合发展。聚焦全民健康、智慧养老、文化旅游、到家服务等,培育一批生活性服务业新增长点。

第三节 完善服务业发展政策体系

放宽服务领域准入,扩大优质经营主体,深化监管改革,健全适应业态融合的跨部门跨行业审批监管模式。扩大服务业高水平对外开放,吸引国际知名企业在华投资经营,拓展“制造+服务”海外经营网络。创新服务业融资和用地模式,完善普惠服务价格形成机制和配套政策,鼓励利用存量资源改建服务设施。加快养老、托育等重点领域第三方专业机构,推行优质服务承诺、认证与标识制度。提升从业人员专业化水平,完善技能评价机制和信用体系。健全服务业统计监测体系。

第七章 构建现代化基础设施体系

坚持适度超前、不过度超前,加强基础设施统筹规划,优化布局结构,促进集成融合,提升安全韧性和运营可持续性。

第一节 完善现代化综合交通运输体系

推进补网强链提质,加强跨区域统筹布局,跨方式一体衔接,全面提高交通基础设施综合效益。完善国家综合立体交通网主骨架,高质量建设沿海沿江沿边、出疆入藏、西部陆海新通道等战略骨干通道,基本建成“八纵八横”高速铁路主通道和国家高速公路网,推进内河高等级航道提质升级,基本建成世界级港口群和机场群。强化薄弱地区覆盖和通达保障,推动普速铁路、普通国省道升级改造,开展新一轮农村公路提升行动,加强西部地区铁路和支线机场建设,完善边境地区路网布局。建设国际性、全国性综合交通枢纽城市,加强集疏运网络建设和场站衔接,完善国家邮政快递枢纽。健全多元化、韧性强的国际运输通道体系,推动跨境交通基础设施互联互通,促进国际航空货运健康有序发展。统筹功能提升和绿色安全智能发展,推进交通基础设施更新改造和养护管理,加强安全风险评估和监测预警,实施公路安全韧性提升工程。深化综合交通运输体系改革,推进铁路体制改革和收费公路政策优化。