

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

目录

第一篇 奋力开创中国式现代化建设新局面

- 第一章 发展环境
第二章 指导方针
第三章 主要目标

第二篇 建设现代化产业体系

- 巩固壮大实体经济根基
第四章 优化提升传统产业
第五章 培育壮大新兴产业和未来发展
第六章 促进服务业优质高效发展
第七章 构建现代化基础设施体系

第三篇 加快高水平科技自立自强

- 引领发展新质生产力
第八章 加强原始创新和关键核心技术攻关
第九章 提高体系化创新能力
第十章 强化企业科技创新主体地位
第十一章 一体推进教育科技人才发展

第四篇 深入推进数字中国建设

- 提升数字化发展水平
第十二章 强化算力算法数据高效供给
第十三章 全方位推进数智技术赋能
第十四章 营造健康有序的发展生态

第五篇 建设强大国内市场

- 加快构建新发展格局
第十五章 大力提振消费
第十六章 扩大有效投资
第十七章 纵深推进全国统一大市场建设

第六篇 加快构建高水平社会主义市场经济体制

- 增强高质量发展动力
第十八章 充分激发各类经营主体活力
第十九章 加快完善要素市场化配置体制机制
第二十章 健全宏观经济治理体系

第七篇 扩大高水平对外开放

- 开创合作共赢新局面
第二十一章 积极扩大自主开放
第二十二章 提升贸易投资合作质量和水平
第二十三章 高质量共建“一带一路”
第二十四章 推动构建人类命运共同体

第八篇 加快农业农村现代化

- 扎实推进乡村全面振兴
第二十五章 提升农业综合生产能力和质量效益
第二十六章 推进宜居宜业和美乡村建设
第二十七章 提高强农惠农富农政策效能

第九篇 优化区域经济布局

- 促进区域协调发展
第二十八章 增强区域发展协调性
第二十九章 促进区域联动发展
第三十章 优化国土空间发展格局
第三十一章 深入推进以人为本的新型城镇化
第三十二章 加强海洋开发利用保护

第十篇 激发全民族文化创新创造活力

- 繁荣发展社会主义文化
第三十三章 弘扬和践行社会主义核心价值观
第三十四章 大力繁荣文化事业
第三十五章 加快发展文化产业
第三十六章 提升中华文明传播力影响力

第十一篇 完善人口发展战略

- 促进人口高质量发展
第三十七章 建设生育友好型社会
第三十八章 办好人民满意的教育
第三十九章 加快建设健康中国
第四十章 积极应对人口老龄化

第十二篇 加大保障和改善民生力度

- 扎实推进全体人民共同富裕
第四十一章 促进高质量充分就业
第四十二章 完善收入分配制度
第四十三章 健全社会保障体系
第四十四章 推动房地产高质量发展
第四十五章 稳步推进基本公共服务均等化
第四十六章 保障各类群体发展权益

第十三篇 加快经济社会发展全面绿色转型

- 建设美丽中国
第四十七章 积极稳妥推进和实现碳达峰
第四十八章 持续改善环境质量
第四十九章 提升生态系统多样性稳定性持续性
第五十章 加快形成绿色生产生活方式

第十四篇 推进国家安全体系和能力现代化

- 建设更高水平平安中国
第五十一章 加强国家安全体系和能力建设
第五十二章 保障国家经济安全
第五十三章 提高公共安全治理水平
第五十四章 完善社会治理体系

第十五篇 如期实现建军一百年奋斗目标

- 高质量推进国防和军队现代化
第五十五章 着力提高国防和军队现代化质量效益
第五十六章 巩固提高一体化国家战略体系和能力

第十六篇 发展全过程人民民主

- 完善中国特色社会主义法治体系
第五十七章 发展社会主义民主
第五十八章 推进全面依法治国

第十七篇 坚持和完善“一国两制”

- 推进祖国统一
第五十九章 促进香港、澳门长期繁荣稳定
第六十章 推动两岸关系和平发展、推进祖国统一大业

第十八篇 加强规划实施保障

- 第六十一章 坚持和加强党中央集中统一领导
第六十二章 健全规划实施全周期推进机制

中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年(2026—2030年)规划纲要,根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》编制,主要阐明国家战略意图,明确政府工作重点,引导规范市场主体行为,是“十五五”时期我国全面建设社会主义现代化国家的宏伟蓝图,是全国各族人民共同的行动纲领。

第一篇 奋力开创中国式现代化建设新局面

“十五五”时期在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位,是夯实基础、全面发力的关键时期,必须不懈努力、接续奋斗,推动事关中国式现代化全局的战略任务取得重大突破,为基本实现社会主义现代化奠定更加坚实的基础。

第一章 发展环境

站在新的起点上,我国发展基础更加坚实,发展环境发生深刻复杂变化,面临新的机遇和挑战。

第一节 “十四五”时期我国发展取得重大成就

“十四五”时期是全面建设社会主义现代化国家新征程的开局起步阶段,我国发展历程极不寻常、极不平凡。面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务,以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民,迎难而上、砥砺前行,经受住世纪疫情严重冲击,有效应对一系列重大风险挑战,推动党和国家事业取得新的重大成就。

新发展理念引领作用全面彰显,构建新发展格局迈出重要步伐,新质生产力稳步发展,高质量发展扎实推进。经济运行稳中有进,国内生产总值突破140万亿元,现代化产业体系建设取得重大进展,基础设施支撑能力不断提升,数字经济核心产业增加值占比超过10.5%,城乡区域发展平衡性协调性增强。科技创新成果丰硕,全社会研发经费投入强度达到2.8%,攻克一批重大关键核心技术,取得一批重大原创科技成果。全面深化改革进一步推进,落实“两个毫不动摇”的体制机制不断完善,全国统一大市场建设取得积极成效,宏观经济治理效能进一步提升。高水平对外开放不断扩大,开放型经济新体制加快形成,高质量共建“一带一路”走深走实。全过程人民民主深入发展,全面依法治国有效实施。文化事业和文化产业蓬勃发展,精神文化产品丰富多彩。民生保障扎实稳固,居民人均可支配收入年均增长5.4%,城镇新增就业累计达到6242万人,劳动年龄人口平均受教育年限达到11.3年,人均预期寿命提升至79岁以上,脱贫攻坚成果巩固拓展。绿色低碳转型步伐加快,生态环境质量持续改善,非化石能源消费装机容量超过化石能源,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、综合国力跃上新的台阶,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航掌舵,在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引,是全党全军全国各族人民聚力攻坚、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,积极应变应变求变,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 指导方针

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,深入贯彻党的二十届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全社会全面进步。

——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。在发展中国安全,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。居民消费明显提升,内需拉动经济增长主力作用持续增强,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,全社会研发经费投入年均增长7%以上,教育科技人才一体化发展格局基本形成。基础研究和原始创新能力显著增强,重点领域关键核心技术快速突破,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。劳动年龄人口平均受教育年限提高到11.7年,人民群众养老托育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化更可持续,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%,清洁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,法治治理和公共安全治理水平明显提高,重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(%)	—	—	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(%)	—	—	>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
绿色低碳	10.每千人口拥有执业护士人数	3.1	3.7	—	预期性
	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
安全保障	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.非化石能源消费总量占比(%)	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	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达到稳定的粮食产出能力。

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量综合利用。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。完善优质企业梯度培育体系,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、超高温金属、先进陶瓷、高性能石英材料、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,加强超硬材料、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、光电类等先进通用工业软件。
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、高精度、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,加快推升燃气轮机、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、优势互补的战略新兴产业产业集群,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,支持创新药临床使用。

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、技术研发开发、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。

(下转第五版)