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

上接第1版

二、“十五五”时期经济社会发展的指导方针和主要目标

(4)“十五五”时期经济社会发展的指导思想。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,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。

(5)“十五五”时期经济社会发展必须遵循的原则。

——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。

(6)“十五五”时期经济社会发展的主要目标。

——高质量发展取得显著成效。经济增长保持在合理区间,全要素生产率稳步提升,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,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,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,重点领域关键核心技术快速突破,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,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。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,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,清洁低碳安全高效的新型能源体系初步建成,主要污染物排放总量持续减少,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,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,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,到二〇三五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。

三、建设现代化产业体系,巩固壮大实体经济根基

现代化产业体系是中国式现代化的物质技术基础。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。

(7)优化提升传统产业。推动重点产业提质升级,巩固提升矿业、冶金、化工、轻工、纺织、机械、船舶、建筑等产业在全球产业分工中的地位和竞争力。提升产业链自主可控水平,强化产业基础再造和重大技术装备攻关,滚动实施制造业重点产业链高质量发展行动,发展先进制造业集群。推动技术改造升级,促进制造业数智化转型,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。增强质量技术基础能力,强化标准引领、提升国际化水平,加强品牌建设。优化产业布局,促进重点产业在国内有序转移。

(8)培育壮大新兴产业和未来产业。着力打造新兴支柱产业。实施产业创新工程,一体推进创新设施建设、技术研究开发、产品迭代升级,加快新能源、新材料、航空航天、低空经济等战略性新兴产业集群发展。完善产业生态,实施新技术新产品新场景大规模应用示范行动,加快新兴产业规模化发展。

前瞻布局未来产业,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,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。创新监管方式,发展创业投资,建立未来产业投入增长和风险分担机制。促进中小企业专精特新发展,培育独角兽企业。

(9)促进服务业优质高效发展。实施服务业扩能提质行动,扩大服务业开放,深化监管改革,完善支持政策体系,扩大优质经营主体,分领域推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸,促进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展。提高现代服务业与先进制造业、现代农业融合发展水平,推进服务业数智化。加强服务标准和质量品牌建设。健全服务业统计监测体系。

(10)构建现代化基础设施体系。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。适度超前建设新型基础设施,推进信息通信网络、全国一体化算力网、重大科技基础设施等建设和集约高效利用,推进传统基础设施更新和数智化改造。完善现代化综合交通运输体系,加强跨区域统筹布局、跨方式一体衔接,强化薄弱地区覆盖和通达保障。健全多元化、韧性强的国际运输通道体系。优化能源骨干通道布局,加力建设新型能源基础设施。加快建设现代化水网,增强洪涝灾害防御、水资源统筹调配、城乡供水保障能力。推进城市平急两用公共基础设施建设。

四、加快高水平科技自立自强,引领发展新质生产力

中国式现代化要靠科技现代化作支撑。抓住新一轮科技革命和产业变革历史机遇,统筹教育强国、科技强国、人才强国建设,提升国家创新体系整体效能,全面增强自主创新能力,抢占科技发展制高点,不断催生新质生产力。

(11)加强原始创新和关键核心技术攻关。完善新型举国体制,采取超常规措施,全链条推动集成电路、工业母机、高端仪器、基础软件、先进材料、生物制造等重点领域关键核心技术攻关取得决定性突破。突出国家战略需求,部署实施一批国家重大科技任务。加强基础研究战略性、前瞻性、体系化布局,提高基础研究投入比重,加大长期稳定支持。强化科学研究、技术开发原始创新导向,优化有利于原创性、颠覆性创新的环境,产出更多标志性原创成果。

(12)推动科技创新和产业创新深度融合。统筹国家战略科技力量建设,增强体系化攻关能力。强化科技基础条件自主保障,统筹科技创新平台基地建设。完善区域创新体系,布局建设区域科技创新中心和产业科技创新高地,强化国际科技创新中心策源功能。加快重大科技成果高效转化应用,布局建设概念验证、中试验证平台,加大应用场景建设和开放力度,加强知识产权保护和运用。营造具有全球竞争力的开放创新生态。支持青年科技人才创新创业。加强科学技术普及,培育创新文化,弘扬科学家精神。加强科技法治、伦理、诚信、安全建设。

强化企业科技创新主体地位,推动创新资源向企业集聚,支持企业牵头组建创新联合体、更多承担国家科技攻关任务,鼓励企业加大基础研究投入,促进创新链产业链资金链人才链深度融合。培育壮大科技领军企业,支持高新技术企业和科技型中小企业发展,提高企业研发费用加计扣除比例。加大政府采购自主创新产品力度。

(13)一体推进教育科技人才发展。建立健全一体推进的协调机制,强化规划衔接、政策协同、资源统筹、评价联动,促进科技自主创新和人才自主培养良性互动,建设具有全球影响力的教育中心、科学中心、人才中心。围绕科技创新、产业发展和国家战略需求协同育人,优化高校布局、分类推进改革、统筹学科设置,深入推进“双一流”高校和国家交叉学科中心建设,强化科研机构、创新平台、企业、科技计划人才集聚培养功能,培育拔尖创新人才。加快建设国家战略人才力量,培养造就更多战略科学家、科技领军人才、卓越工程师、大国工匠、高技能人才等各类人才。加强人才协作,优化人才结构,促进人才区域协调发展。以创新能力、质量、实效、贡献为评价导向,深化项目评审、机构评估、人才评价、收入分配改革,畅通高校、科研院所、企业人才交流通道,激发创新创造动力活力。深化国际交流合作,建立高技术人才移民制度,引育世界优秀人才。

(14)深入推进数字中国建设。健全数据要素基础制度,建设开放共享安全的全国一体化数据市场,深化数据资源开发利用。促进实体经济和数字经济深度融合,实施工业互联网创新发展工程。加快人工智能等数智技术创新,突破基础理论和核心技术,强化算力、算法、数据等高效供给。全面实施“人工智能+”行动,以人工智能引领科研范式变革,加强人工智能同产业发展、文化建设、民生保障、社会治理相结合,抢占人工智能产业应用制高点,全方位赋能千行百业。加强人工智能治理,完善相关法律法规、政策制度、应用规范、伦理准则。完善监管,推动平台经济创新和健康发展。

五、建设强大国内市场,加快构建新发展格局

强大国内市场是中国式现代化的战略依托。坚持扩大内需这个战略基点,坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合,以新需求引领新供给,以新供给创造新需求,促进消费和投资、供给和需求良性互动,增强国内大循环内生动力和可靠性。

(15)大力提振消费。深入实施提振消费专项行动。统筹促就业、增收入、稳预期,合理提高公共服务支出占财政支出比重,增强居民消费能力。扩大优质消费品和服务供给。以放宽准入、业态融合为重点扩大服务消费,强化品牌引领、标准升级、新技术应用,推动商品消费扩容升级,打造一批带动面广、显示度高的消费新场景。培育国际消费中心城市,拓展入境消费。加大直达消费者的普惠政策力度,增加政府资金用于民生保障支出。完善促进消费制度机制,清理汽车、住房等消费不合理限制性措施,建立健全适应消费新业态新模式新场景的管理办法,落实带薪错峰休假。强化消费者权益保护。

(16)扩大有效投资。保持投资合理增长,提高投资效益。优化政府投资结构,提高民生类政府投资比重,高质量推进国家重大战略实施和重点领域安全能力项目建设。适应人口结构变化和流动趋势,完善基础设施和公共服务设施布局,加强人力资源开发和人的全面发展投资。统筹用好各类政府投资,在工作基础较好的地方探索编制全口径政府投资计划。加强政府投资全过程管理。深化投资审批制度改革,进一步明确中央和地方投资方向和重点。加强谋划论证,实施一批重大标志性工程项目。完善民营企业参与重大项目建设长效机制,发挥政府投资基金引导带动作用,激发民间投资活力、提高民间投资比重,增强市场主导的有效投资增长动力。

(17)坚决破除阻碍全国统一大市场建设卡点堵点。统一市场基础制度规则,完善产权保护、市场准入、信息披露、社会信用、兼并重组、市场退出等制度,消除要素获取、资质认定、招标投标、政府采购等方面壁垒,规范地方政府经济促进行为,破除地方保护和市场分割。综合整治“内卷式”竞争。统一市场监管执法,加强质量监管,完善行政裁量权基准制度,强化反垄断和反不正当竞争执法司法,形成优质优价、良性竞争的市场秩序。健全一体衔接的流通规则和标准,高标准联通市场设施,降低全社会物流成本。完善有利于统一大市场建设的统计、财税、考核制度,优化企业总部和分支机构、生产地和消费地利益分享。

六、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

高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障。坚持和完善社会主义基本经济制度,更好发挥经济体制改革牵引作用,完善宏观经济治理体系,确保高质量发展行稳致远。

(18)充分激发各类经营主体活力。坚持和落实“两个毫不动摇”,促进各种所有制经济优势互补、共同发展。深化国资国企改革,做强做优做大国有企业和国有资本,推进国有经济布局优化和结构调整,增强国有企业核心功能、提升核心竞争力。落实民营经济促进法,从法律和制度上保障平等使用生产要素、公平参与市场竞争、有效保护合法权益,发展壮大民营经济。支持中小企业和个体工商户发展,推动大中小企业协同融通发展。强化产权执法司法保护,加强对查封、扣押、冻结等强制措施的司法监督。完善中国特色现代企业制度,弘扬企业家精神,加快建设更多世界一流企业。

(19)加快完善要素市场化配置体制机制。促进各类要素资源高效配置,建立健全城乡统一的建设用地市场、功能完善的资本市场、流动顺畅的劳动力市场、转化高效的技术市场。编制宏观资产负债表,全面摸清存量资源资产底数,优化资产负债结构。完善并购、破产、置换等政策,盘活用好低效用地、闲置房产、存量基础设施。完善工商业用地使用权续期法律法规,依法稳妥推进续期工作。推进全国行政事业单位存量国有资产盘活共享。推动司法判决执行与破产制度有机衔接,依法有效盘活被查封冻结财产。

(20)提升宏观经济治理效能。强化国家发展规划战略导向作用,加强财政、货币政策协同,发挥好产业、价格、就业、消费、投资、贸易、区域、环保、监管等政策作用,促进形成更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式。强化逆周期和跨周期调节,实施更加积极的宏观政策,持续稳增长、稳就业、稳预期。增强宏观政策取向一致性,强化政策实施效果评价,健全预期管理机制,优化高质量发展综合绩效考核。

发挥积极财政政策作用,增强财政可持续性。加强财政科学管理,加强财政资源和预算统筹,强化国家重大战略任务和基本民生财力保障。深化零基预算改革,统一预算分配权,优化财政支出结构,加强预算绩效管理。完善地方税、直接税体系,健全经营所得、资本所得、财产所得税收政策,规范税收优惠政策,保持合理的宏观税负水平。适当加强中央事权、提高中央财政支出比重。增加地方自主财力。加强财会监督。加快构建同高质量发展相适应的政府债务管理长效机制。

加快建设金融强国。完善中央银行制度,构建科学稳健的货币政策体系和覆盖全面的宏观审慎管理体系,畅通货币政策传导机制。大力发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融。提高资本市场制度包容性、适应性,健全投资和融资相协调的资本市场功能。积极发展股权、债券等直接融资,稳步发展期货、衍生品和资产证券化。优化金融机构体系,推动各类金融机构专注主业、完善治理、错位发展。建设安全高效的金融基础设施。稳步发展数字人民币。加快建设上海国际金融中心。全面加强金融监管,强化央地监管协同,丰富风险处置资源和手段,构建风险防范化解体系,保障金融稳健运行。

七、扩大高水平对外开放,开创合作共赢新局面

坚持开放合作、互利共赢是中国式现代化的必然要求。稳步扩大制度型开放,维护多边贸易体制,拓展国际循环,以开放促改革促发展,与世界各国共享机遇、共同发展。

(21)积极扩大自主开放。对接国际高标准经贸规则,以服务业为重点扩大市场准入和开放领域,扩大单边开放领域和区域。加快推进区域和双边贸易投资协定进程,扩大高标准自由贸易区网络。优化区域开放布局,打造形态多样的开放高地。实施自由贸易试验区提升战略,高标准建设海南自由贸易港。统筹布局建设科技创新、服务贸易、产业发展等重大开放合作平台。推进人民币国际化,提升资本项目开放水平,建设自主可控的人民币跨境支付体系。推进全球经济金融治理改革,推动构建和维护公平公正、开放包容、合作共赢的国际经济秩序。

(22)推动贸易创新发展。促进外贸提质增效,加快建设贸易强国。推动市场多元化和内外贸一体化,优化升级货物贸易,拓展中间品贸易、绿色贸易,推动进出口平衡发展。大力发展服务贸易,鼓励服务出口,完善跨境服务贸易负面清单管理制度,提升服务贸易标准化水平。创新发展数字贸易,有序扩大数字领域开放。提升贸易促进平台功能,支持跨境电商等新业态新模式发展。完善出口管制和安全审查机制。

(23)拓展双向投资合作空间。塑造吸引外资新优势,落实好“准入又准营”,缩减外资准入负面清单,促进外资境内再投资。健全外商投资服务保障体系,全面落实国民待遇,推进数据高效便利安全跨境流动,营造透明稳定可预期的制度环境。有效实施对外投资管理,健全海外综合服务体系,促进贸易投资一体化,引导产业链供应链合理有序跨境布局。

(24)高质量共建“一带一路”。加强与共建国家战略对接,强化合作规划统筹管理。深化基础设施“硬联通”、规则标准“软联通”、同共建国家人民“心联通”,完善立体互联互通网络布局,统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目建设。提升中欧(亚)班列发展水平。加快西部陆海新通道建设。深化贸易、投资、产业、人文务实合作,拓展绿色发展、人工智能、数字经济、卫生健康、旅游、农业等领域合作新空间。完善多元化、可持续、风险可控的投融资体系。加强海外利益保护。

八、加快农业农村现代化,扎实推进乡村全面振兴

农业农村现代化关系中国式现代化全局和成色。坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,促进城乡融合发展,持续巩固拓展脱贫攻坚成果,推动农村基本具备现代生活条件,加快建设农业强国。

(25)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,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。加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动,增强粮食等重要农产品供给保障能力。严守耕地红线,严格占补平衡管理,统筹农用地布局优化。高质量推进高标准农田建设,加强黑土地保护和盐碱地综合利用,提升耕地质量。深入实施种业振兴行动,推进高端智能、丘陵山区适用农机装备研发应用,促进良田良种良机良法集成增效。坚持农林牧渔并举,发展现代设施农业,构建多元化食物供给体系。发展林下经济,壮大林草产业。稳定土地承包关系,稳步推进二轮承包到期后再延长三十年试点。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。

(26)推进宜居宜业和美乡村建设。学习运用“千万工程”经验,因地制宜完善乡村建设实施机制,分类有序、片区化推进乡村振兴,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。统筹优化村镇布局,推动县域基础设施一体化规划建设管护。协同推进县域国土空间治理,稳步开展全域土地综合整治,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,加快补齐农村现代生活条件短板,创造乡村优质生活空间。发展各具特色的县域经济,开发农业多种功能,推动农村一二三产业深度融合,培育壮大乡村特色产业,完善联农带农机制,促进农民稳定增收。

(27)提高强农惠农富农政策效能。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。保护和调动农民务农种粮积极性,强化价格、补贴、保险等政策支持和协同。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。加强粮食购销和储备管理。推进农产品进口多元化,促进贸易和生产相协调。推动城乡要素双向流动,激励各类人才下乡服务和创业就业。节约集约利用农村集体经营性建设用地,依法盘活用好闲置土地和房屋,分类保障乡村发展用地。支持发展新型农村集体经济。

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,强化开发式帮扶,增强内生动力,分层分类帮扶欠发达地区,健全乡村振兴重点帮扶县支持政策,确保不发生规模性返贫致贫。

九、优化区域经济布局,促进区域协调发展

区域协调发展是中国式现代化的内在要求。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,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。

(28)增强区域发展协调性。扎实推动西部大开发形成新格局、东北全面振兴取得新突破、中部地区加快崛起、东部地区加快推进现代化,促进东中西、南北方协调发展。巩固提升京津冀、长三角、粤港澳大湾区高质量发展动力源作用。持续推进长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展。高标准高质量推进雄安新区建设现代化城市,提升成渝地区双城经济圈发展能级。鼓励各地发挥比较优势、各展所长,支持经济大省挑大梁,在推进中国式现代化中走在前作示范。加大差异化政策支持力度,促进革命老区、民族地区、边疆地区等振兴发展。

(29)促进区域联动发展。推进跨区域跨流域大通道建设,强化区域基础设施互联互通。加强重点城市群协调联动发展,促进区域创新链产业链高效协作。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,更好发挥跨区域联结型地区支撑带动作用。深化跨行政区合作,健全区域间规划统筹、产业协作、利益共享等机制,拓展流域经济等模式。

(30)优化国土空间发展格局。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,细化明确特殊功能区,完善支持政策和考核评价机制。推动战略性产业、能源资源基地等布局优化。完善国土空间规划体系,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,分区分类实施差别化、精细化用途管制。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,实行统筹存量和增量综合供地。

(31)深入推进以人为本的新型城镇化。科学有序推进农业转移人口市民化,推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度。推进超大特大城市治理现代化,加快城市群一体化和都市圈同城化,优化城市规模结构,促进大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。分类推进以县城为重要载体的城镇化建设,提升产业支撑能力和公共服务水平。坚持城市内涵式发展,大力实施城市更新,建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。扎实推进边境城镇建设。

下转第4版