

## 开局之年：如何科学编制“十五五”规划？

### 导读

2025年是“十四五”规划收官之年，也是“十五五”（2026—2030年）规划编制的谋划之年。

当前，多地正推进“十五五”规划编制工作，如何做好谋篇布局？一起关注！

凡事预则立，不预则废。编制和实施国民经济和社会发展五年规划，是我们党治国理政的重要方式。2025年是“十四五”规划收官之年，也是“十五五”（2026—2030年）规划编制的谋划之年。

“十五五”规划处于承上启下的关键时期，需在前期成果上实现新突破、新跨越，加速推进中国式现代化进程。当前，多地正推进“十五五”规划编制工作，如何做好谋篇布局？一起关注！



### 科学研判“十五五”期间世界经济的基本发展态势

“十五五”时期是我国经济迈向高质量发展的关键阶段，也是全球政治经济格局深刻调整的重要时期。从政治、经贸、科技、人口、气候等多个维度，系统梳理当前和未来一段时间内影响全球经济增长的有利和不利因素，分析主要经济体的增长态势、所处周期和政策取向，研判“十五五”时期世界经济走势及其对我国发展的影响很有必要。

**从政治因素来看**，俄乌冲突、中东局势等地缘政治紧张局势持续发酵，对全球供应链和金融市场造成冲击。**从经贸因素来看**，区域一体化进程加速，区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）、全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）等自由贸易协定的签署，推动了区域内贸易和投资的自由化。世界贸易组织（WTO）、二十国集团（G20）等多边机制的作用日益凸显，但在应对全球性挑战方面仍存在诸多不足。全球贸易增速放缓，贸易保护主义抬头，对全球经济增长构成威胁。全球资本流动受地缘政治和经济不确定性影响，新兴市场国家面临资本外流压力。**从科技因素来看**，科技革命和地缘政治变化推动全球产业链重组，对各国经济结构产生深远影响。人工智能、大数据、云计算等技术的快速发展，推动全球经济向数字化转型。全球研发投入持续增加，创新成为推动经济增长的重要动力。科技领域的竞争加剧，特别是中美在5G、半导体等领域的竞争。**从人口因素来看**，全球人口老龄化

趋势加剧，劳动力市场供需失衡，对经济增长和社会福利体系带来挑战。难民潮和移民潮对部分国家的社会稳定和经济发展产生影响。从气候因素来看，全球气候变化对农业生产、能源供应和基础设施建设等产生负面影响，增加经济发展的不确定性和风险。各国纷纷制定碳中和目标，推动绿色经济和可持续发展。

关于主要经济体增长态势及政策取向。一是美国经济复苏势头良好，但面临通货膨胀和债务问题。美联储继续实施宽松货币政策，同时加大财政刺激力度，推动经济复苏。二是欧盟经济逐步复苏，但受债务危机和难民问题影响，经济增长动力不足。欧盟致力于推进内部市场一体化，加强财政纪律，同时推动绿色转型和数字化转型。三是中国经济保持中高速增长，但面临结构性改革和外部环境变化的挑战。中国政府继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，推动高质量发展，加强创新驱动和绿色发展。四是新兴市场国家经济增长分化明显，部分国家面临债务危机和资本外流压力。新兴市场国家普遍采取宽松的货币政策和财政政策，努力稳定经济和吸引外资。

展望“十五五”时期世界经济走势，全球经济增速将放缓，但新兴市场国家和部分发达经济体仍将保持较高增长。地缘政治紧张、贸易保护主义和技术竞争等因素将增加全球经济的不确定性。数字化转型将成为推动全球经济发展的主要动力，各国将加快布局数字经济。绿色经济将成为新的增长点，各国将加大对清洁能源和环保技术的投入。全球人口老龄化趋势将进一步加剧，对劳动力市场和社会福利体系带来挑战。人口迁移将继续影响部分国家的经济社会发展。气候变化对全球经济的影响将更加显著，各国将加大应对气候变化的力度。国际社会将加强在气候变化领域的合作，推动全球绿色转型。



## 准确把握“十五五”时期我国发展阶段性特征

在“十五五”时期，我国发展将面临新的形势，经济社会发展的基础和条件也将发生一系列变化：

一是高质量发展这个核心主题进一步升华。随着“十四五”规划的实施，我国经济将逐步从规模扩张转向质量提升。在“十五五”期间，高质量发展将成为更加明确的主题，这要求在经济增速合理的基础上，更加注重经济结构的优化、创新能力的提升以及生态环境的改善。

**二是围绕培育和发展新质生产力，创新驱动发展战略持续深化。**科技创新将继续被置于国家发展全局的核心位置，通过加强基础研究、应用研究和技术开发，推动科技成果向现实生产力转化，增强国家综合竞争力。同时，创新型国家建设将进一步推进，形成以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系。

**三是深化供给侧结构性改革成为战略任务。**继续推进供给侧结构性改革，优化产业结构，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给。通过推动产业基础高级化、产业链现代化，促进传统产业转型升级，培育壮大战略性新兴产业，构建多元发展、多极支撑的现代产业体系。

**四是国内国际双循环的新发展格局面貌将为之一新。**在“十五五”期间，国内大循环将更加畅通，国内市场将更加活跃，消费潜力将持续释放。同时，高水平对外开放的步伐不会停止，将更加积极地参与国际经济合作与竞争，形成内外联动、互利共赢的开放型经济体系。

**五是全面深化改革持续推进。**面对经济社会发展中出现的新情况、新问题，需要不断深化各领域改革，完善社会主义市场经济体制，激发各类市场主体活力，提高资源配置效率，优化营商环境，为高质量发展提供制度保障。

**六是民生福祉持续改善。**解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题，如就业、教育、医疗、社保、住房、养老等，将是“十五五”期间的重点工作之一。通过改善民生，提高人民生活质量，增强人民的获得感、幸福感、安全感。

**七是经济社会全面绿色转型。**坚持绿色发展理念，推动形成绿色生产方式和生活方式，加强生态环境保护，打好污染防治攻坚战，促进人与自然和谐共生，为美丽中国建设贡献力量。

**八是高度重视国家安全和稳定。**在复杂多变的国际国内环境下，确保国家安全和稳定是实现发展目标的前提。需要加强国家安全体系和能力建设，防范和化解重大风险，维护国家主权、安全和发展利益。

总之，“十五五”时期是我国全面建设社会主义现代化国家的关键时期，需要准确把握新发展阶段的机遇和挑战，坚持新发展理念，构建新发展格局，聚焦中国式现代化为实现 2035 年远景目标奠定坚实基础。

## “十五五”规划需要考虑的重点新举措

**▲准确把握国民经济发展的重大比例关系。**国民经济重大比例关系是指国民经济各部门之间、社会再生产各环节之间、各地区之间相互依存关系量的对比。合理调整和优化这些比例关系，对于促进经济高质量发展、完成 2035 年基本实现社会主义现代化的目标具有重要意义。

**一是产业结构调整。**推动产业结构向高端化、智能化、绿色化、集群化方向发展，提升产业链现代化水平。加快传统产业转型升级，培育壮大新兴产业，推动数字经济与实体经济深度融合。加大对高技术产业和战略性新兴产业的支持力度，推动技术创新和成果转化。推进制造业智能化改造，提高生产效率和产品质量。完善产业链供应链体系，提升产业链韧性和竞争力。

**二是需求结构调整。**扩大内需，优化消费结构，提高投资效率，促进外贸高质量发展。增强消费对经济增长的拉动作用，优化投资结构，提高外贸质量和效益。提高居民收入水平，扩大中等收入群体，增强消费能力。优化投资结构，加大对基础设施、民生工程、科技创新等领域的投资。推动外贸转型升级，提高出口产品的附加值和技术含量。

**三是要素投入结构调整。**优化劳动力、资本、技术等要素投入结构，提高要素使用效率。提升劳动力素质，优化资本配置，加大技术创新投入。加强职业教育和技能培训，提高劳动力素质和技能水平。优化金融体系，提高资本使用效率，支持实体经济发展。加大研发投入，支持基础研究和应用研究，提升自主创新能力。

**四是收入分配结构调整。**缩小收入差距，提高中低收入群体收入，完善社会保障体系。提高居民收入水平，优化收入分配结构，完善社会保障制度。实施积极的就业政策，增加就业机会，提高劳动者收入。完善税收制度，加大对中低收入群体的税收优惠和支持。完善社会保障体系，提高社会保障水平，减轻居民负担。

**五是城乡区域结构调整。**推进城乡一体化发展，缩小区域发展差距，促进区域协调发展。加强城乡基础设施建设，优化区域发展布局，促进区域协调发展。加强农村基础设施建设，提高农村公共服

务水平，促进城乡一体化发展。优化区域发展布局，支持中西部地区和东北老工业基地发展，缩小区域发展差距。推进区域协调发展机制建设，加强区域合作与交流，促进资源共享和优势互补。

**▲着力提高全要素生产率。**全要素生产率是指在一定时期内，单位投入所能产生的产出增量，是衡量经济增长质量的重要指标。提高全要素生产率是推动经济高质量发展的关键。围绕 2030 年全要素生产率增速目标，提高科技创新对经济增长的贡献率。

**一是推进科技和制度创新。**加大科技创新投入，完善产权保护制度，提升市场资源配置效率。制定和实施支持新兴产业发展的政策措施。推动传统产业转型升级，提升产业链现代化水平。对科技创新企业和项目给予税收优惠。设立专项基金，支持基础研究和应用研究。建设国家级和省级创新平台，吸引和培养高层次人才。加强知识产权保护，激发企业和个人的创新积极性。

**二是提升人力资本。**完善教育和培训体系，提高劳动力素质。培养高素质人才。完善教育体系，优化教育资源配置，提高教育质量。完善职业培训体系，提高劳动力素质。实施人才引进计划，吸引国内外高端人才。完善人才激励机制，激发人才创新活力。

**三是优化资源配置。**打破垄断，促进公平竞争，提高资源配置效率。加强反垄断监管，促进公平竞争。放宽市场准入限制，鼓励民营企业进入更多领域。完善金融体系，提高金融服务的覆盖面和效率。提供多样化的融资渠道，着力解决中小企业融资难、融资贵的问题。

**▲大力培育我国产业未来发展新赛道新优势。**随着新一轮科技革命和产业变革的深入推进，新技术、新业态、新模式不断涌现，为我国产业未来发展带来了新的机遇和挑战。我们要因势利导，提出培育新支柱产业、塑造竞争新优势的主攻方向、重点任务和政策举措建议。

**一是人工智能。**机器学习、自然语言处理、计算机视觉等技术不断突破，应用场景日益广泛，推动智能制造、智慧城市、医疗健康等领域的创新发展。

**二是新能源。**太阳能、风能、氢能等清洁能源技术不断进步，储能技术取得重大突破。推动能源结构优化，减少碳排放，促进绿色低碳发展。

**三是生物技术。**基因编辑、细胞治疗、合成生物学等技术取得重大进展。推动医药健康、现代农业、生物制造等领域的创新发展。

**四是量子科技。**量子计算、量子通信、量子测量等技术取得重大突破。推动信息安全、精密测量、新材料等领域的创新发展。

**五是先进制造。**智能制造、工业互联网、增材制造等技术不断突破。推动制造业转型升级，提升产业链现代化水平。

总之，新支柱产业是推动我国经济高质量发展的重要力量。通过加强技术创新、优化产业链布局、强化市场应用、完善政策支持、加强国际合作等措施，可以有效培育新支柱产业，塑造竞争新优势，为实现 2035 年基本实现社会主义现代化目标奠定坚实基础。各级政府和相关部门应制定具体的政策措施，确保各项任务和举措得到有效落实。

**▲明确优化区域协调发展的具体措施。**未来五年关于促进区域协调发展的总体思路：

**一是优化区域发展战略。**加强南北区域协调发展，推动地区优势互补，实现协同发展。根据各地主体功能定位，优化区域发展布局，促进区域协调发展。制定和实施支持不同地区发展的专项政策，加大财政、金融、土地等支持力度。

**二是推动产业转型升级。**加快传统产业转型升级，培育新兴产业，优化产业链布局，提升产业链现代化水平，增强产业链韧性。优化产业结构，提升服务业和新兴产业的质量和效益，推动经济高质量发展。

**三是加强科技创新。**增加研发投入，支持基础研究和应用研究，提升自主创新能力。支持适宜地区建设国家级和省级科研平台，吸引和培养高层次人才。完善科技成果转化机制，推动科技成果产业化，提高科技对经济的贡献率。

**四是促进人口与劳动力流动。**优化人口政策，鼓励人口合理流动，缓解一些地区人口外流问题。加强职业技能培训，提高劳动力素质，促进就业和创业，提升劳动力市场活力。

**五是完善基础设施建设。**加快交通基础设施建设，提升交通网络的通达性和便利性。加强水利和能源基础设施建设，保障水资源和能源供应，提升基础设施服务水平。

**六是加强生态环境保护。**加强生态环境保护，治理环境污染，推进绿色低碳发展，提升生态环境质量。实施生态修复工程，恢复和保护生态环境，提升生态系统的稳定性和可持续性。

**七是建立健全区域协调发展机制。**加强南北地区合作与交流，促进资源共享和优势互补。

**▲有序推进人民币国际化。**全面审视世界货币格局的历史演变及其未来趋势，结合当前国际政治经济环境的新特点，以及数字货币发展的新态势，综合分析人民币国际化进程中可能遇到的新机遇与风险挑战，进而提出切实可行的总体思路、时序目标及重点举措。

一方面，共建“一带一路”倡议为中国与沿线国家的经贸合作提供了平台，促进了人民币在这些国家的使用。中国在数字经济领域的领先地位，尤其是数字人民币的应用，为人民币国际化开辟了新途径。中国在全球治理中扮演着越来越重要的角色，这有助于提升人民币的国际影响力。

另一方面，国际政治局势的不确定性增加了人民币国际化的复杂性。随着人民币国际化程度的加深，如何有效管理跨境资本流动，防范金融风险成为重要课题。数字货币的安全性是人民币国际化进程中必须重视的问题。“十五五”期间，我们必须坚持稳慎推进原则，以市场驱动和企业自主选择为基础，营造以人民币自由使用为基础的新型互利合作关系。短期目标是提升人民币在国际贸易结算中的比例；中期目标是扩大人民币在国际金融市场的使用；长期目标是逐步提升人民币的国际储备货币地位。为此，一要加强政策沟通，深化双边和多边货币金融合作；二要推动金融市场开放，完善人民币跨境使用的政策框架；三要加快金融基础设施建设，提高人民币跨境清算效率；四是推动人民币在“一带一路”倡议下的使用，支持中国企业“走出去”。

**▲构建国有和民营企业高质量协同发展新格局。**“十五五”期间，一方面需要坚持公有制为主体，确保国有经济在关键领域和重要行业中的主导地位，发挥国有经济的战略支撑作用。另一方面，需要支持民营企业健康发展，激发非公有制经济的活力和创造力，形成公有制经济和非公有制经济相互促进、共同发展的良好局面。

关于推动形成国有和民营企业高质量协同发展新格局的改革思路，**一是在宏观上实现生态协同。**围绕构建公平竞争的市场环境，着力打破市场准入壁垒，确保各类所有制企业在市场准入、融资、用地等方面享有平等权利。优化政策支持体系，出台支持国有和民营企业协同发展的政策措施，提供公平的政策支持环境。加强市场监管，打击垄断和不正当竞争行为，维护公平竞争的市场环境。完善相关法律法规，加强对民营企业合法权益的保护。确保支持民营企业发展的政策执行到位，提升政策效

果。

**二是在中观上实现产业链互补。**着力提升民营企业在产业链上的配套能力，鼓励国有企业和民营企业在产业链上的合作，形成互补效应。支持国有企业和民营企业共同参与产业链的现代化改造，提升产业链的整体竞争力。加强与国际组织和发达国家的交流合作，引进先进的技术和管理经验。支持国有和民营企业共同拓展国际市场，提升国际市场份额。

**三是在微观上实现要素平等使用。确保各类所有制企业在资金、技术、人才等要素使用上享有平等权利。**支持国有企业和民营企业共同参与技术创新，提升整体技术水平。加强人才培养和引进，提升国有和民营企业的整体素质和竞争力。

**▲完善中国特色的社会治理体系。**社会治理作为国家治理的重要组成部分，是实现社会和谐稳定、提升人民幸福感的关键。新时代“枫桥经验”作为基层社会治理的典范，为完善社会治理体系提供了宝贵的经验。未来五年，我们要坚持和发展好新时代“枫桥经验”的实践经验，更好处理政府和社会关系、不断优化社会治理机制、全面提升社会治理效能。

**一是坚持党的领导。**充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，引领基层社会治理。通过党建引领，推动基层社会治理创新，提升治理效能。减少行政审批事项，提升政府服务效能。合理配置基层治理资源，提升基层治理能力。完善社区居委会、村民委员会等群众自治组织，提升其服务能力。

**二是坚持人民主体地位。**广泛发动群众参与社会治理，形成共建共治共享的社会治理格局。鼓励和支持社会组织参与社会治理，发挥其在社会治理中的积极作用。及时回应群众关切，解决群众的实际问题，提升群众的满意度和幸福感。建立健全人民调解组织，提升人民调解员的能力和素质。完善行政调解和司法调解机制，形成多元化的矛盾纠纷化解体系。

**三是坚持依法治理。**完善社会治理领域的法律法规，为社会治理提供坚实的法治保障。加强执法队伍建设，严格执法，维护法律法规的权威性和有效性。针对社会治理的新要求，完善相关法律法规，填补法律空白。开展法治宣传教育活动，提升群众的法治意识和法治素养。

**四是坚持科技支撑。**加快信息化建设，提升社会治理的智能化水平。加强数据共享和交换，提升社会治理的协同性和整体性。推进智慧社区、智慧城市建设，提升社会治理的智能化水平。建立统一



的数据共享平台，促进不同部门之间的数据共享和交换。

综上所述，“十五五”规划要坚持围绕推进中国式现代化，不断发展新质生产力的底层逻辑。为了实现中国式现代化，需要不断突破关键核心技术，加强自主创新，形成一批拥有自主知识产权的核心技术。这不仅有利于打破国外技术封锁，提升国家的科技实力和国际竞争力，也是新质生产力发展的重要体现。同时，通过加强人才战略支撑，培养和吸引高素质人才，可以为新质生产力的发展提供智力支持，进而推动中国式现代化的深入发展。

本文来源：人民论坛网-国家治理杂志、人民论坛网

作者 | 中国宏观经济研究院二级研究员，国家发改委市场与价格研究所前所长 杨宜勇；中国人民大学公共管理学院教授 黄燕芬