

# 以科学规划锚定发展方向

## 编者按

当前，“十五五”规划编制工作正在紧锣密鼓推进，各方对中国新的五年规划高度关注。各领域、各地区在制定“十五五”规划过程中，要以习近平总书记关于发展战略和规划的重要论述精神为根本遵循，紧紧围绕基本实现社会主义现代化目标，合理确定目标任务，提出思路举措，以科学规划锚定发展方向，一步一个脚印把中国式现代化事业不断推向前进。本版编发部分文章，供读者学习参考。

## 理论学术动态

# 巩固扩大“十五五”时期高质量发展体系优势

●马一德

## “十五五”时期的优势条件与战略底气

●杨宜勇

我国发展具备“四大战略优势”，这些优势是我国在“十五五”时期实现高质量发展的坚实基础和强大底气。

一是制度优势倍增效应。“十五五”时期党的全面领导制度与新型举国体制相结合，将形成攻坚克难的强大合力。党的全面领导能够确保国家发展的正确方向，集中力量办大事。新型举国体制则能够整合各方资源，在关键领域和重大项目上发挥协同作用。例如，在应对新冠疫情、脱贫攻坚等重大任务中，我国充分发挥制度优势，迅速调配资源，取得了举世瞩目的成就。

二是市场优势升级显现。“十五五”时期我国拥有14亿人口的超大市场规模，这是其他国家难以比拟的优势。过去，这一市场规模优势主要体现在消费领域。如今，随着创新驱动发展战略的实施，超大市场规模正加速向创新策源、标准制定等高端功能拓展。庞大的市场需求能够吸引全球创新资源，推动企业加大研发投入，提高产品质量和技术水平，进而提升我国在全球产业链中的地位。

三是产业优势持续强化。目前我国拥有41个工业大类全覆盖的完整产业体系，这是我国产业发展的重要优势。在“十五五”时期，数字化绿色化转型将与完整产业体系形成叠加效应。数字化技术的应用能够提高产业的生产效率和管理水平，推动传统产业智能化升级。绿色化转型则能够促进产业可持续发展，降低能源消耗和环境污染。例如，新能源汽车产业的快速发展，就是数字化绿色化转型与完整产业体系相结合的典型案例。

四是人才优势迭代迸发。“十五五”时期我国工程师红利与战略科学家群体将同步壮大，人力资源结构向质量型转变。随着教育水平的不断提高和人才培养体系的完善，我国涌现出了大量高素质的工程技术人才。同时，战略科学家群体也在不断成长，他们在基础研究、前沿技术探索等方面发挥着重要作用。人才优势的迭代迸发，为我国科技创新和产业发展提供了强大的智力支持。（据《中国经济时报》）

7月30日召开的中共中央政治局会议强调，“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，要“推动事关中国式现代化全局的战略任务取得重大突破”“确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展”。“十五五”时期作为迈向第二个百年奋斗目标、基本实现社会主义现代化战略决战的决胜期，其历史方位的把握与体系优势的巩固扩大，对于把握战略主动、构建新发展格局、确保中国式现代化行稳致远具有重要意义。

## “十五五”时期所处的历史方位

中央政治局会议指出，“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，明确了“十五五”时期在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业中的历史方位。

承前启后、积厚成势的战略决期。从时间节点上看，“十五五”时期上承改革开放40余年的深厚积淀与“十四五”规划的深入实施，下启2035年基本实现社会主义现代化目标，承担着为人均GDP达到中等发达国家水平奠定基础的重任。据统计，2024年我国人均GDP达95749元（约1.34万美元），要实现2035年人均GDP达到中等发达国家水平（3万美元左右）的目标，需要保持年均4.5%以上的经济增速。这意味着“十五五”时期不仅要保持经济增长速度在合理区间，更要在质的突破上实现历史性跨越，着力破解发展不平衡不充分问题，为长远发展夯实基础、积厚成势。

应对全球变局的战略突围期。从国际环境看，世界百年未有之大变局加速演进，我国既面临新一轮科技革命和产业变革带来的历史性机遇，也需应对大国博弈加剧下技术脱钩风险加大的挑战。“十五五”时期全球政治经济格局加速演变，将呈现三重叠加特征。一是地缘政治风险上升，单边主义、保护主义抬头，产业链供应链面临重压。二是科技竞争白热化，我国必须加快高水平科技自立自强步伐，突破关键核心技术。三是世界经济复苏动能疲弱，经济周期波动加剧，全球经济深度调整，不同国家增长分化趋势明显。2025年4月，国际货币基金组织发布的最新一期《世界经济展望报

告》将2025年全球经济增长预期从年初的3.3%下调至2.8%。这种全球经济增长下行压力增加了我国发展的复杂性、严峻性、不确定性。

高质量发展的深化拓展期。从国内发展看，“十四五”期间我国展现出强劲转型势头，呈现三大趋势性特征：一是全要素生产率增速提升趋势。2024年研发投入强度达2.68%，全社会研发经费投入超过3.6万亿元，基础研究经费占比提升至6.91%，创新指数全球排名第11位。二是供需结构迈向更高水平动态平衡。高技术制造业引领工业增长，2025年上半年规模以上高技术制造业增加值同比增长9.5%，远超6.4%的规模以上工业整体增速，贡献率达23.3%。三是中等收入群体持续扩大。2024年中等收入群体已超4亿，2035年有望突破7亿。中等收入群体消费升级带动产业转型，为高质量发展提供了强大动力。这一时期的核心课题在于巩固既有转型成果，着力解决深层次结构性矛盾，跨越“中等收入陷阱”，全面塑造发展新动能新优势。“十五五”时期，我国经济长期向好的支撑条件没有改变。党的二十届三中全会提出，到2035年全面建成高水平社会主义市场经济体制，随着全面深化改革的深入推进，将进一步释放改革红利，促进全要素生产率提升。“十五五”时期将是我国经济高质量发展从理念到实践、从局部到全局深化拓展的关键阶段，必须科学把握这一历史方位，准确识变、科学应变、主动求变。

## “十五五”时期高质量发展的体系优势

中央政治局会议指出，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。“十五五”时期，充分发挥并持续巩固扩大我国在制度、市场、产业、人才等方面的显著体系优势，是应对挑战、把握机遇的坚实支撑。要保持定力、用好优势，不断激发潜力、化优势为胜势。

更加彰显中国特色社会主义制度优势。能够集中力量办大事是我国社会主义制度的显著优势，能够有效统筹各方资源，形成发展

合力。“十五五”期间，新型举国体制效能将进一步放大，在党中央集中统一领导下，我国对前沿技术开发和高技术产业发展有明确的长期支持，既包括稳定的研发投入，确保在前沿领域不断缩小差距；也包括较完善的政策扶持体系，不仅能减轻企业经济负担，还能降低研发过程中的不确定性和风险，鼓励更多企业和科研机构参与到特定的技术创新活动中来。特别是对于“卡脖子”技术攻关和战略性新兴产业培育，“十五五”期间将形成更加精准有效的攻坚机制。

着力推进超大规模市场优势与完整产业体系优势叠加互促。我国是世界上产业门类最为齐全的国家，将建成强大的国内市场。依托市场和产业两大优势，扩大内需成为激励科技创新和产业创新的“加速器”。在市场经济条件下，创新是多种因素作用的结果。无论是企业的产品创新，还是产业转型升级，都是由市场需求牵引供给方式转变的动态过程。人民群众追求更加丰富多彩的高品质生活，对数字化、智能化、绿色化消费场景的需求持续增加。这种需求将直接带动产业向高端化、数智化、绿色化转型升级，“十五五”期间有望形成更为良好的供需互促局面，通过提高收入水平、完善社会保障和优化消费环境，增强居民消费能力，提高消费意愿。保障改善民生、扩大消费需求与纵深推进全国统一大市场发展的协同发展，将成为巩固扩大高质量发展体系优势的重要路径。

持续释放丰富人才资源优势。解决“卡脖子”技术难题，实现高水平科技自立自强，根本出路在于培养和集聚一大批具有原始创新能力的战略科学家、工程师和高技能人才。我国在核心人力资本领域的投入占GDP比重仍低于OECD国家平均水平。“十五五”时期，应将教育、科技、卫生、职业培训等整合为“广义人力资本投资”，强化目标刚性约束，设立“公共人才事务支出占财政总支出比重”预期性指标，确保人才相关支出增速高于财政支出增速。随着高等教育规模持续扩大和职业教育体系完善，逐步建立多层次的人才资源和持续优化的创新生态体系，为发展新质生产力提供坚实人才保障。“十五五”时期扩大人才体系优势，将为2035年基本实现社会主义现代化的目标奠定坚实基础。（据《光明日报》）

## 促进数字经济和实体经济深度融合

●苗圩

促进数字经济发展是“十五五”时期加快发展新质生产力、建设现代化产业体系的重要举措。充分发挥好新型举国体制、超大规模市场、海量数据资源、丰富应用场景等独特优势，推动人工智能技术在各行各业的赋能和应用。

加快开发行业垂类智能化大模型应用。分行业组织人工智能企业和行业内重点企业合作开发垂类智能体，将人工智能技术广泛应用于企业管理、产品设计、生产制造、产品智能化等各个环节，在“两新”支持政策中的设备更新专项中单列财政资金，用于支持企业智能化改造升级。

推动企业间、行业间进而全社会层面的数据互联互通。建议在法律层面上进一步明确政府部门掌握的公共数据、企事业单位掌握的个人数据的权属，按照核心数据、重要数据、一般数据等不同属性，在保障安全和个人隐私的前提下实行数据开放和共享。

发展多品类机器人推动智能化产品落地。建议基于我国丰富的制造业门类及广阔的消费场景，推动工业机器人从现有的程序控制升级为智能控制，开发具有更多智能的服务机器人。（据《人民日报》）

# 准确把握“十五五”时期的阶段性要求

●崔友平

当前党和国家正在科学谋划和制定“十五五”规划，要按照习近平总书记的重要要求，准确把握“十五五”时期的阶段性要求，着眼强国建设、民族复兴伟业，紧紧围绕基本实现社会主义现代化目标，一个领域一个领域合理确定目标任务，提出思路举措。

准确把握经济增长速度的阶段性要求。经济增长速度是五年规划的首要阶段性目标。一个国家能够实现的经济增速，一是取决于其所处的经济发展阶段。通常而言，经济发展处于工业化初期时增速较高，进入高质量发展阶段将保持中高速增长。二是取决于各类生产要素资源的合理配置水平。党的二十届三中全会提出，到2035年，全面建成高水平社会主义市场经济体制。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，只有处理好政府和市场关系这个核心问题，既“放得活”又“管得住”，才能更好激发全社会内生动力和创新活力，从而保持合理的经济增长速度。三是取决于国家的长期发展目标。党的二十大报告提出，到2035年，人均国内生产总值达到中等发达国家水平。虽然我们不自盲目追求增速，但是要重视发展的质量和可持续性。

准确把握科技创新的阶段性要求。“十五五”期间，要发挥新型举国体制优势，聚焦科技创新和产业创新，完善“揭榜挂帅”“赛马”等机制，集中资源攻关核心技术。对在发展新质生产力中起主导作用的科技创新领域加大投资，积极培育壮大新兴产业、未来产业，推动传统产业改造提升，激发数字经济创新活力，尤其是要投资前瞻性、全局性、系统性的重大科技创新和关键核心技术领域，如高端芯片、人工智能、量子计算、生物技术、新能源等。持续加大投入，加快科技成果转化应用，以科技创新催生新发展动能。

准确把握现代化产业体系的阶段性要求。当前党和国家正在科学谋划和制定“十五五”规划，要按照习近平总书记的重要要求，准确把握“十五五”时期的阶段性要求，着眼强国建设、民族复兴伟业，紧紧围绕基本实现社会主义现代化目标，一个领域一个领域合理确定目标任务，提出思路举措。

准确把握统筹协调发展的阶段性要求。进入新时代，我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。要破解不平衡不充分矛盾就要协调发展，包括统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会治理更好相适应，推进经济、政治、文化、社会、生态文明建设的各个环节、各个方面相协调。

准确把握改革开放的阶段性要求。“十五五”时期，要牢牢把握高质量发展这个首要任务，紧紧围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革，聚焦关键领域，推动改革走深走实。深化国资国企改革，完善中国特色现代企业制度，提升核心竞争力，优化国有经济布局，同时，认真落实民营经济促进法，推动非公有制经济发展。建设全国统一大市场，破除行政垄断与地方保护，特别是实行全国统一的市场准入负面清单制度，打造市场化、法治化、国际化一流营商环境，激发民营企业活力，营造稳定公平透明可预期的营商环境。深化财政金融体制改革，健全现代预算制度，优化税制结构，全面实施零基预算，完善金融监管与风险处置机制。对标国际规则，扩大服务业开放，推动共建“一带一路”高质量发展，实行高水平开放。

准确把握民生福祉的阶段性要求。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、托育、养老等，将是“十五五”期间的重点工作。保障就业优先，优化创业促进就业政策环境，支持和规范发展新就业形态。实施收入分配制度改革，提高劳动报酬占比，扩大中等收入群体规模。扎实推进共同富裕取得实质性进展。增加高品质住房供给，坚定推进房地产市场回升向好。逐步实现公共服务均等化，优化教育、医疗、养老资源布局，健全社会保障体系。特别是要积极应对人口老龄化、少子化，构建生育支持政策体系，大力发展银发经济。

准确把握绿色发展的阶段性要求。在“十五五”期间，我们要锚定“双碳”目标，实施能源革命，构建新型电力系统，努力到2030年使非化石能源消费占比达25%左右。对传统钢铁、化工等高耗能行业进行绿色改造，发展循环经济，实现产业低碳化。实施生态治理，强化大气、水、土壤污染防治，守住生态红线。加大绿色低碳技术创新和应用推广支持力度。完善绿色金融体系。倡导简约适度、绿色低碳的生活方式。建立健全生态产品价值实现机制。

准确把握统筹发展和安全的阶段性要求。“十五五”时期，要通过建立关键产业链备份系统，保障能源资源供应，保证产业链安全，加强粮食、能源、矿产、数据、网络、金融、产业链等重点领域的安全能力建设，特别是确保粮食和重要农产品稳定安全供给。强化经济安全保障，防范化解地方政府债务、房地产、金融等风险。通过完善风险监测预警和应急管理体系，提升应急管理能力和防范重大公共卫生事件，保证高水平社会治理。提升防灾减灾救灾能力，完善社会治安防控体系，防范化解社会矛盾，推进更高层次的平安中国建设。（据《学习时报》）

## 为什么五年规划能发挥这么大作用

●董煜

习近平总书记指出，科学制定和接续实施五年规划，是我们党治国理政一条重要经验，也是中国特色社会主义一个重要政治优势。在国际交往中，经常可以听到这样的提问：为什么中国可以持续编制实施这么多五年规划？为什么五年规划能发挥这么大的作用？这些问题的背后，反映的是世界对中国发展模式思考。要回答这样的问题，就需要对五年规划的作用机理进行深入分析，找到中国持续谋划和推动中长期发展的“秘诀”所在。

有助于实现有序发展和路径优化。通过中长期工作的阶段性安排，实现了发展步骤的循序递进。五年规划本质上是一种时序性安排，这就需要把握好发展的“节奏感”，在每一个关键的时间点上作出总体部署。五年的周期介于短期和长期之间，从宏观经济治理的需要看，短期的调控政策可以熨平经济波动，中长期的发展愿景可以提供更加稳定的预期；从政策和工程实施的规律看，无论是研究制定政策还是建设运营工程，绝大部分都有一定的时间要求，且需要保持一定的连续性；从规划调整的需要来看，目标、任务、政策、工程在经过一段时间后，都需要根据新的形势进行更新，既不能间隔太长，又不能朝令夕改，五年是一个比较合适的节点。同时还要看到，中国治理的特点之一一是注重长远目标牵引，以五年规划为单位可以较好地安排跨周期甚至跨世纪的蓝图。在党代会提出重大目标后，经过认真研究和准备，由之后的五年规划明确具体的路线图，在时间衔接上也比较契合，这已经在近几个五年规划中得到了很好的体现。

有助于强化战略指引和目标导向。通过指标体系的构建，实现了目标导向的鲜明指引。规划指标是规划愿景的浓缩，通过将宏观目标转化为可测量、可分解、可考核、可问责的量化指标，实现对规划的具象化引导。当前各类规划中的指标体系，主要源于“十一五”规划确立的范式，“十一五”规划创造性地将指标分为预期性和约束性两类，其中预期性指标是国家期望的发展目标，主要依靠经营主体的自主行为实现；约束性指标是在预期性指标基础上进一步明确强化政府责任的指标，是中央政府在公共服务和涉及公共利益领域对地方政府和中央政府有关部门提出的工作要求。“十四五”规划的具体指标创新力度较大，每万人口高价值发明专利拥有量、数字经济核心产业增加值占GDP比重等均是首次采用，各方比较关注，在实际执行中通过完善统计方式，实现了对创新和产业发展趋势的适应和引导。

有助于引导资源配置和规划执行。通过重大举措的谋划，实现了对资源配置的积极引导。规划任务部分的正文主要是举措的集合，列入规划的每一条举措都是未来五年该领域发展的重头戏。党中央特别重视任务举措的清晰性，习近平总书记对起草工作要求“有些举措一看就可以操作”。这些任务书在市场眼里，是引导资源配置的指南，对未来五年的投资、经营等决策具有重要的提示作用，特别是其中的创新性举措是市场关注的重点。从规划编制背后的逻辑看，近几个五年规划有一条重要线索，就是非常注重全要素生产率的作用。在经济结构转型升级的任务要求中，蕴含着更多依靠科学技术进步实现生产效率提高的意图，一些规划任务的组合，实质是依靠生产要素的重新组合实现资源配置的效率提升。其中非常关键的一条，就是规划对于人力资本提升的重要作用。人力资本是一国发展的基础性要素，而其提升又是一个长期过程，在规划的教育、科技、人才和区域、城镇化、公共服务等板块都会涉及相关工作。正是在连续多个五年规划中持之以恒重视人才培养和成长，综合施策打造了强大的技术、产业和管理等人才队伍，今天我们才能在大国竞争中拥有更多底气。（据《中国纪检监察报》）