

## 夯实基础、全面发力

### 奋力谱写中国式现代化新篇章

#### ——学习贯彻党的二十届四中全会精神

**编者按：**党的二十届四中全会准确把握我国发展的历史方位，深入分析国际国内形势，明确了“十五五”时期经济社会发展的指导方针和主要目标，擘画了未来五年发展的宏伟蓝图，是乘势而上、接续推进中国式现代化的又一次总动员、总部署。全会最重要的成果，是审议通过了《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》（以下简称《建议》）。文章系统梳理了我们党科学制定五年规划的实践，同时聚焦党的二十届四中全会，带领我们深入学习“十五五”规划《建议》的基本情况和特点。

#### 一、党的二十届四中全会及“十五五”规划《建议》的基本情况

党的二十届四中全会公报指出：“中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议，于2025年10月20日至23日在北京举行。出席这次全会的有，中央委员168人，候补中央委员147人。中央纪律检查委员会常务委员会委员和有关方

面负责同志列席会议。党的二十大代表中部分基层同志和专家学者也列席了会议。全会由中央政治局主持。中央委员会总书记习近平作了重要讲话。全会听取和讨论了习近平受中央政治局委托所作的工作报告，审议通过了《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》。习近平就《建议（讨论稿）》向全会作了说明。”

《建议》共有 15 个部分、61 条，分为三大板块。第一板块是总论，包括第一部分、第二部分，主要阐述“十四五”时期我国发展取得的重大成就、抓好“十五五”时期经济社会发展的重大意义和总体要求。第二板块从第三部分到第十四部分为分论，分领域部署了“十五五”时期的战略任务和重大举措。第三板块由第十五部分和结束语组成，主要部署坚持和加强党中央集中统一领导、推进社会主义民主法治建设等任务。

## **二、五年规划：中国共产党治国理政的重要方式**

用中长期规划指导经济社会发展，是我们党治国理政的一种重要方式。五年规划是我国国民经济和社会发展的的重要规划形式，是国家对未来五年内经济、政治、文化、社会、生态文明等各领域发展目标、任务、政策和举措的系统性部署，见证着中国共产党领导的中国式现代化进程。五年规划一以贯之的主题是把我国建设成为社会主义现代化国家。

## **（一）计划经济体制下的五年计划（“一五”至“五五”）**

这一阶段，我国制定实施了 5 个五年计划，由此奠定了我国工业化、现代化的基础，基本形成了独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系，为开展社会主义建设积累了经验。

“一五”时期，以苏联援建的 156 个建设项目为重点，启动了大规模工业建设，第一批国产汽车出厂，第一架国产飞机试飞，第一座原子反应堆投入运转。工业生产取得的巨大成就，远远超过旧中国一百年来所达到的水平。

“二五”至“四五”时期，取得了“两弹一星”、高产量籼型杂交水稻等一批重大科技创新成果，建成了南京长江大桥、成昆铁路、刘家峡水电站和大庆油田等一批重大基础设施和重大工业项目，工业体系和国民经济体系逐步健全。

“五五”时期，党中央提出“调整、改革、整顿、提高”八字方针，推动国民经济重大比例关系朝着协调合理的方向发展，特别是党的十一届三中全会胜利召开，拉开了我国改革开放的大幕。

这一阶段，我国主要实行高度集中的计划经济体制。与此相适应，五年计划主要采取指令性计划的管理方式，由中央制定计划，然后层层分解下达到地方和企业。计划过程强调统筹兼顾、综合平衡，主要是做好产品供求、财政收支、信贷收支、外汇收支等重要领域的平衡。计划经济体制下，五年计划在实施过程中经历过一些挫折，走过一些弯路，但在当时我国经济

基础较为薄弱的情况下，有其历史必然性和合理性，对于我国发挥社会主义集中力量办大事的制度优势，在“一穷二白”的条件下，较快建立起独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系，改善人民生活，提升国际地位，起到了十分重要的作用，为改革开放后的持续快速发展奠定了重要的物质技术基础。

## **（二）计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨时期的五年计划（“六五”至“九五”）**

这一阶段，我国制定实施了4个五年计划，初步建立起社会主义市场经济体制基本框架，基本解决了人民生活的温饱问题，实现了总体小康的战略目标。

“六五”计划是改革开放后的第一个五年计划，全党全国工作中心转移到经济建设上来，随着建立农村家庭联产承包责任制、建设经济特区、实施沿海开放等一系列重大改革和重大政策的实施，我国农业生产能力大幅提升，对外经济关系打破了封闭半封闭的状态，乡镇企业、民营经济异军突起，科技、教育、文化事业开始出现繁荣兴旺的局面，国民经济发展进入起飞阶段。

“七五”时期，国民经济保持了一定的增长速度，农林牧副渔全面增长，主要工业产品平均年产量比“六五”时期有较大幅度的增长，缓解了农产品和消费品匮乏的局面。

“八五”时期，党的十四大通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，改革步伐进一步加快，国民生产总值年均增长 12%，经济增速快，波动也较小。

“九五”时期，我国经济虽然经历了亚洲金融危机的冲击，但仍然保持平稳较快增长，到 2000 年 GDP 首次突破 1 万亿美元，人均 GDP 达到 850 美元，进入中等偏下收入国家行列，主要工农业产品产量位居世界前列，人民生活总体上达到了小康水平。

这一阶段，五年计划的科学性、严肃性、有效性进一步增强。管理方式从行政指令性计划、政府直接配置资源逐步向符合市场经济规律的宏观经济管理转变，大幅度缩减计划管理的范围和指标，大幅度向地方和企业下放计划决策权，精简了行业管理机构。

总体来说，经济发展的稳定性与改革开放以前相比大大增强，经济波动的频度和幅度明显降低。产业结构调整优化取得重要进展，根本扭转了过去消费品长期供给不足的状况，到 1991 年完全取消了票证，消费需求升级和产品更新换代加快；基础产业发展成效显著，新的支柱产业不断形成壮大，工业体系和国民经济体系更加完整。到“九五”期末，我国基本告别“短缺经济”，胜利实现了“三步走”现代化战略前两步的目标，其中，前十年切实解决了温饱问题，后十年胜利实现了总

体小康。国家综合经济实力显著增强，在全球经济中的地位日益提升。

### **（三）社会主义市场经济体制基本建立后的五年规划（计划）（“十五”至“十三五”）**

这一阶段，我国制定实施了 4 个五年规划（计划），为胜利实现全面建成小康社会目标，开启全面建设社会主义现代化国家新征程奠定了坚实基础。

“十五”时期，我国加入世界贸易组织，外向型经济突飞猛进发展。工业化城镇化步伐加快，汽车开始进入家庭，住房消费快速兴起，GDP 年均增长 9.8%。

“十一五”时期，虽然受到国际金融危机的冲击，但我国 GDP 仍保持年均 11.2% 的高速增长，经济总量跃升为世界第二，进入中等偏上收入国家行列。

“十二五”时期，党的十八大胜利召开，中国特色社会主义进入新时代，以习近平同志为核心的党中央统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，综合国力和国际影响力大幅提升，经济总量稳居世界第二，对世界经济增长贡献率超过 25%。

“十三五”时期，面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，特别是突如其来的新冠肺炎疫情对我国经济发展带来前所未有的冲击，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，我国经济保持了中高速增长，人均 GDP 突

破 1 万美元，达到中等偏上收入国家水平，对全球经济增长贡献率超过 30%。经济结构不断优化，消费、投资、净出口三大需求和三次产业发展逐步趋于协调，现代化基础设施建设快速推进，制造业加快由中低端向中高端升级，战略性新兴产业日益壮大，数字经济等新经济蓬勃发展，科技进步对经济增长的贡献率稳定提升。人民生活不断改善，城乡居民收入增速超过经济增速，中等收入群体持续扩大。三大攻坚战成效显著，脱贫攻坚战取得历史性成绩，金融风险有效防范，生态环境总体改善；覆盖城乡全体居民的社会保障体系日益完善，基本公共服务均等化加快推进。生态环境出现了总体改善的局面，经济社会发展取得全方位、开创性的历史成就。

从规划实施效果看，这一阶段是我国产业水平、创新能力、城乡面貌、人民生活和综合国力取得跨越式进步的二十年。GDP 从 2000 年的十万亿元提高到 2019 年的接近一百万亿元，连续跨越了几个大台阶，占世界经济的比重由 3.65% 提高到 16% 以上，从相当于美国 GDP 的 12.6% 提高到 67%。我国迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。

**（四）“十四五”时期，我国经济社会发展取得新的开创性进展、突破性变革、历史性成就，在全面建设社会主义现代化国家的壮阔征程上迈出了坚实有力的一步。**

### **1. 经济总量迈上新台阶，综合国力显著跃升**

一是经济总量连续跨越新关口。“十四五”时期，国内生产总值（GDP）接连跨越 110 万亿元、120 万亿元、130 万亿元三个大台阶，2024 年超过 134 万亿元，按不变价计算比 2020 年增长 23.9%，年均增长 5.5%。“十四五”时期经济增量预计将超过 35 万亿元。对于我国这样超大体量的经济体而言，能够实现这样的稳步发展殊为不易，在各种风险挑战交织的背景下更显可贵。

二是人均发展水平取得新突破。我国人均 GDP 从 2020 年的 10632 美元提升至 2024 年的 13445 美元，连续两年超过 1.3 万美元，位居中等偏上收入国家前列；全员劳动生产率（按 2020 年价格计算）从 13.8 万元/人提升至 17.4 万元/人，年均增长 6.0%，快于同期经济增速 0.5 个百分点，发展的质量效率明显提升；人均预期寿命从 77.9 岁提高到 79.0 岁，居民健康水平稳步提高。

三是国际影响力实现新提升。2024 年我国经济总量按年平均汇率折算约 18.9 万亿美元，占世界经济总量的 17% 左右，全球第二大经济体地位稳固。从全球范围看，我国经济表现依然亮眼，增速在主要经济体中名列前茅，对世界经济增长的年均贡献率保持在 30% 左右，是世界经济发展最稳定、最可靠的动力源，充分展现了大国经济的韧性和活力。

## **2. 创新驱动成效彰显，新质生产力培育壮大**

一是科技创新实力显著提升。研发经费投入屡创新高，2024 年全社会研发经费投入超 3.6 万亿元，稳居世界第二。2025 年，我国在全球创新指数排名中首次跃升至第 10 位，比 2020 年上升 4 位，在全球中等收入经济体中保持领先地位，百强创新集群数量位列全球第一。科技自立自强步伐加快，“上天入海”等大国重器频频亮相，人工智能、量子通信、高端芯片等前沿领域创新硕果累累，我国正从全球制造中心大步迈向全球创新中心。

二是创新成果应用迈出新步伐。知识产权储备稳步增长，截至 2025 年 6 月，国内发明专利有效量达 501 万件，每万人口高价值发明专利拥有量达 15.3 件。知识产权运用取得新成效，一批高价值专利在高端化、智能化、绿色化场景中加速落地，企业发明专利产业化率由 2020 年的 44.9% 提升至 2024 年的 53.3%。科技创新和产业创新深度融合，高质量科技供给加快从实验室走向生产线。目前，我国累计培育形成 60 多个新兴产业领域国家先进制造业集群，“十四五”以来新增专精特新中小企业超 10 万家。

三是现代化产业体系建设驶入快车道。农业现代化发展向好，全国农机总动力超 11 亿千瓦，农机装备“新引擎”不断催生农业发展“新动力”。传统产业焕新升级，新兴产业加速培育，制造业结构更加优化。截至 2025 年 7 月末，我国共建

成 5G 基站 459.8 万个，目前重点工业互联网平台设备连接数超过 1 亿台（套），有力支撑了数智化应用落地普及。

### **3.新发展格局构建蹄疾步稳，国内国际双循环相互促进**

一是国内大循环主体地位不断巩固。坚定实施扩大内需战略，完善促进消费体制机制，不断释放超大规模市场深厚潜力，内需驱动力持续提升，消费主动力作用增强。2021-2024 年，内需对经济增长平均贡献率达 86.8%；其中，最终消费支出平均贡献率为 59.9%，比“十三五”时期提高 11.1 个百分点。投资对优化供给结构的关键性作用持续发挥，2021-2024 年高技术产业投资年均增长 13.5%，明显快于整体投资增速。

二是国内大循环空间布局逐步优化。以人为本的新型城镇化加快推进，2024 年末常住人口城镇化率为 67%，比 2020 年末提高 3.11 个百分点。乡村全面振兴取得积极进展，农民增收渠道不断拓展，城乡居民人均可支配收入之比由 2020 年的 2.56 缩小至 2024 年的 2.34。区域重大战略和区域协调发展战略纵深推进，京津冀、粤港澳大湾区、长三角三大经济引擎持续发力，中西部地区后发优势持续发挥。2024 年，中西部地区生产总值占全国的比重合计提升至 42.9%。

三是国内国际双循环质量稳步提升。我国积极参与国际分工，深度融入国际大循环，加快建设更高水平开放型经济新体制，货物贸易规模从 2020 年的 32.2 万亿元增加到 2024 年的 43.8 万亿元，年均增长 8.0%，货物贸易第一大国的地位更加

稳固。“十四五”以来，我国新增和扩大开放口岸 40 个，累计总数达 311 个，基本形成水陆空立体化、东中西全方位口岸开放格局。服务贸易规模稳居世界第二，2024 年首次突破 1 万亿美元，“中国游”“中国购”持续升温，旅行服务成为服务贸易增长最快的领域。

#### **4.全面深化改革开放走深走实，发展动能进一步增强**

一是高水平社会主义市场经济体制扎实构建。市场经济基础制度规则不断健全，市场准入负面清单事项从 2020 年版的 123 项缩减至 2025 年版的 106 项，营商环境持续优化，产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场基础制度更加完善。坚持和落实“两个毫不动摇”，国资国企改革走向深化，民营经济促进法颁布施行。中央企业资产总额从“十三五”末的 68.8 万亿元增加到 2024 年末的 91 万亿元；民营企业数量持续增加，截至 2025 年上半年民营企业进出口连续 21 个季度同比增长。全国统一大市场建设纵深推进，数据基础制度体系加快完善，物流服务有序降本增效，全国统一电力市场体系初步建成，商品服务和资源要素流动更加顺畅。2024 年，我国社会物流总费用与 GDP 的比率降至 14.1%，市场化交易电量占全社会用电量比重升至 63%。

二是多元化贸易格局加速形成。面对逆全球化愈演愈烈的复杂外部环境，我国坚持以开放促改革、促发展，引导企业深耕传统市场、拓展新兴市场，多元化贸易格局巩固拓展。目前，

我国已成为 150 多个国家和地区的主要贸易伙伴，与共建“一带一路”国家进出口比重由 2020 年的 29.1% 升至 2024 年的 50.3%， “十四五”前四年与东盟、拉美、非洲、中亚等新兴市场进出口年均增长 10% 以上。中欧班列通达欧洲 26 个国家 200 多个城市，累计开行量突破 11 万列。

三是制度型开放不断扩大。“十四五”时期，我国自贸试验区总数达 22 个，形成覆盖全国东南西北中的改革开放新格局，形成了近 200 项制度创新成果。2021 年至 2025 年 5 月，外商累计对华直接投资 4.7 万亿元，“投资中国”品牌持续擦亮，引资结构不断优化。

## **5. 绿色低碳转型步伐稳健，美丽中国铺展新画卷**

一是能源绿色转型成效显著。清洁能源快速发展，构建起全球最大、发展最快的可再生能源体系，可再生能源发电装机占比提升至 60% 左右。我国成为全球能耗强度下降最快的国家之一；非化石能源消费占能源消费总量比重由 2020 年的 16.0% 提升到 2024 年的 19.8%。

二是生态环境质量持续改善。蓝天、碧水、净土保卫战持续推进，生态环境质量不断改善，创造了最大发展中国家在经济社会快速发展的同时有效保护生态环境的成功实践。我国成为全球“增绿”最多最快的国家。

三是绿色生产力不断形成。绿色低碳产业蓬勃发展，正在成为我国经济发展的新引擎、外贸发展的新动能。全球一半以上的新能源汽车行驶在中国。

## **6.民生福祉持续增进，社会事业欣欣向荣**

一是人民生活更加向优。各方面更加突出就业优先导向，有力稳定就业基本盘。2024年末，全国就业人员总量7.34亿人，其中城镇就业人员4.73亿人，比2020年末增加1074万人；2021-2024年，全国城镇调查失业率年末值稳定在5.1%—5.5%之间。经济向好、就业稳定有效促进了居民收入增长，全国居民人均可支配收入从2020年的3.2万元增加至2024年的4.1万元。城乡居民生活品质不断提升，耐用消费品升级换代。

二是多层次社会保障体系更加健全。我国建成了世界上规模最大的社会保障体系。截至2025年7月，全国基本养老保险参保人数超过10亿人。截至2024年底，基本医疗保险参保人数超过13亿人。

三是各项社会事业更加繁荣。比如，基础教育普及水平稳居世界中上，2024年居民健康素养水平达到31.9%，人民精神文化生活更加丰富多彩。

## **7.安全基础持续夯实，风险防线不断筑牢**

一是粮食安全保障有力。粮食生产连获丰收，总产量连续10年稳定在1.3万亿斤以上，2024年首次迈上1.4万亿斤新台阶。我们做到了中国人的饭碗牢牢端在自己手中。

二是能源保供基础扎实。世界能源生产第一大国的能力搭配上横跨东西、纵贯南北的能源基础设施网络，为生产生活用能提供有力保障。我国建成了全球门类最全、规模最大的能源体系。截至2024年底，新能源发电装机首次超过火电装机规模，水电、风电、太阳能发电、生物质发电装机均稳居世界第一。

三是产业链供应链韧性增强。制造业门类齐全优势更加明显，制造大国家底更加厚实。

“十四五”时期我国经济社会发展能够取得新的重大成就，根本在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引，是全党全国各族人民团结奋进、聚力攻坚、实干笃行的结果。

### **（五）制定经济社会发展规划也是习近平总书记在地方工作经验的总结**

习近平同志在厦门工作期间，领导编制厦门15年的经济社会发展战略规划。从1986年8月开始，习近平同志亲自牵头，带领十几家单位、100余位专家教授、实际工作者组成课题组，广泛调研、反复论证，历时一年半，形成一份20余万字的战略报告，以前瞻性的战略眼光指引厦门中长期的建设发

展。习近平同志领导编制的《1985年—2000年厦门经济社会发展战略》，成为中国地方政府最早编制的纵跨15年的经济社会发展战略规划。

习近平同志在福州工作期间，亲自主持编制了《福州市20年经济社会发展战略设想》，即“3820”战略工程，系统谋划了福州3年、8年、20年经济社会发展的目标、步骤、布局、重点等，为福州发展确立了总纲领、总方略。

习近平同志在浙江工作期间，充分调研，摸清省情，厘清思路，为浙江发展作出了“发挥八个方面的优势”“推进八个方面的举措”重大决策部署，简称为“八八战略”。“八八战略”，一是进一步发挥浙江的体制机制优势，大力推动以公有制为主体的多种所有制经济共同发展，不断完善社会主义市场经济体制。二是进一步发挥浙江的区位优势，主动接轨上海、积极参与长江三角洲地区合作与交流，不断提高对内对外开放水平。三是进一步发挥浙江的块状特色产业优势，加快先进制造业基地建设，走新型工业化道路。四是进一步发挥浙江的城乡协调发展优势，加快推进城乡一体化。五是进一步发挥浙江的生态优势，创建生态省，打造“绿色浙江”。六是进一步发挥浙江的山海资源优势，大力发展海洋经济，推动欠发达地区跨越式发展，努力使海洋经济和欠发达地区的发展成为浙江经济新的增长点。七是进一步发挥浙江的环境优势，积极推进以“五大百亿”工程为主要内容的重点建设，切实加强法治建设、

信用建设和机关效能建设。八是进一步发挥浙江的人文优势，积极推进科教兴省、人才强省，加快建设文化大省。

### **三、党的二十届四中全会及“十五五”规划《建议》的基本特点**

#### **（一）重要节点意义重大**

“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，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。从“十四五”规划到“十六五”规划，“十五五”规划发挥着承上启下的重要作用，为到2035年基本实现社会主义现代化奠定更加坚实的基础。我们要深刻认识党的二十届四中全会召开的重大意义。

第一，现实意义。在中国式现代化推进过程中，我们还面临很多难题，比如发展不平衡、不充分的问题，以及在培育和发展新质生产力中存在的各种问题。党的二十届四中全会立足中国式现代化推进过程中的阶段性特征，为破解发展难题、激活发展动能提供了行动指南，具有重要的现实意义。

第二，历史意义。党的二十届四中全会擘画了未来五年发展的宏伟蓝图，对未来进行前瞻性谋划和布局，具有深远的历史意义。

第三，国际意义。我国有超大规模的市场，为世界上其他国家提供了广阔的发展机遇。同时，我国的发展又给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了中国智慧和中国经济。

第四，理论意义。党的二十大提出中国式现代化的理论体系。党的二十届四中全会通过的“十五五”规划《建议》中的新观点新理念，又会充实到中国式现代化的理论体系中。未来五年，我们对中国式现代化的认识会更加深入。

## **（二）形势判断科学清醒**

“十四五”时期，我国经济总量连续跨越 110 万亿元、120 万亿元、130 万亿元，2025 年预计可以达到 140 万亿元左右。

“十五五”时期我国发展环境面临深刻复杂变化，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。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，大国博弈更加复杂激烈，外部环境的不确定、不稳定性上升，风险挑战增多。但危中有机、危可转机，我们要发扬历史主动精神克难关、战风险、迎挑战，确保中国式现代化行稳致远。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。“十五五”时期，既要乘势而上，又要迎难而上，充分发挥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，把各方面优势转化为高质量发展的实际效能。

### **（三）目标要求高远务实**

党的二十届四中全会提出了“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，科技自立自强水平大幅提高，进一步全面深化改革取得新突破，社会文明程度明显提升，人民生活品质不断提高，美丽中国建设取得新的重大进展，国家安全屏障更加巩固。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。

### **（四）指导方针旗帜鲜明**

#### **1. “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。

## **2. “十五五”时期经济社会发展必须遵循的原则**

一是坚持党的全面领导。设立党中央决策议事协调机构，是健全党中央对重大工作集中统一领导、推动重大任务落实的重要制度安排。2018年，《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出，“加强和优化党对深化改革、依法治国、经济、农业农村、纪检监察、组织、宣传思想文化、国家安全、政法、统战、民族宗教、教育、科技、网信、外交、审计等工作的领导”，强调要“改进党的领导方式和执政方式，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力”。

二是坚持人民至上。新时代以来，我国民生建设取得了历史性成就。脱贫攻坚战取得全面胜利，近一亿农村贫困人口实现脱贫；建成了世界上规模最大的社会保障体系，10.7亿人参加基本养老保险，13.2亿人参加基本医疗保险；各级教育普及程度达到或超过中高收入国家平均水平；2024年新增劳动力平均受教育年限超过14年；人均预期寿命达到79岁；全国居民人均可支配收入达到4.13万元，城乡居民收入相对差距继续缩小，恩格尔系数保持在30%以下。我们坚持人民

至上，“十四五”时期民生建设取得了很多成就，“十五五”时期这一原则要继续坚持。

习近平总书记指出：“民之所忧，我必念之；民之所盼，我必行之。”中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步保障和改善民生 着力解决群众急难愁盼的意见》，在大力发展“一老一小”普惠服务方面提出，“新建养老机构护理型床位占比原则上不低于80%”，“用10年左右时间，推动有条件的大城市逐步实现嵌入式等普惠托育覆盖80%以上社区”，引导公共资源科学合理配置，更好地满足群众需求。

2025年，财政对民生领域的投入力度进一步加大，全国教育支出、社会保障和就业支出预算安排均接近4.5万亿元，分别增长6.1%和5.9%，卫生健康等支出也都保持较高增幅，着力推动民生“保障网”越织越牢，不断提升群众的获得感、幸福感、安全感。

三是坚持高质量发展。2021年3月5日，习近平总书记在参加十三届全国人大四次会议内蒙古代表团审议时，谈及乌梁素海治理“还要久久为功”，并在会上提出：新发展理念是一个整体，必须完整、准确、全面理解和贯彻，着力服务和融入新发展格局。中国经济正逐步向更高质量、更加平衡、更具可持续性的增长模式转变。

四是坚持全面深化改革。党的十八届三中全会研究了全面深化改革的若干重大问题，党的二十届三中全会研究了进一步

全面深化改革、推进中国式现代化问题，进一步向多领域、深层次、广范围进行改革。同时，改革无论怎么改，坚持党的全面领导、坚持马克思主义、坚持中国特色社会主义道路、坚持人民民主专政等根本的东西绝对不能动摇。

进一步全面深化改革涉及的面比较广，包括健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度，放开放宽除个别超大城市外的落户限制，跨省直接结算门诊慢特病从无到有，逐步推行免费学前教育，实施渐进式延迟法定退休年龄政策，这些改革都与老百姓的生活息息相关。同时，聚焦构建高水平社会主义市场经济体制，施行《公平竞争审查条例》，出台实施民营经济促进法，纵深推进全国统一大市场建设。

五是坚持有效市场和有为政府相结合。处理好政府和市场关系是经济体制改革的核心问题。2024年底召开的中央经济工作会议指出，必须统筹好有效市场和有为政府的关系，形成既“放得活”又“管得住”的经济秩序。《全国统一大市场建设指引（试行）》，从要求做的、禁止做的、鼓励做的三个维度，提出具体要求和目标，促进要素资源顺畅流动和高效配置，增强中国大市场优势。

政府越位，是影响市场信心和预期的因素之一。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，必须要明边界、消门槛、破壁垒，把政府不该管、不能管的经济事项交给市场。2025年，《公平竞争审查条例实施办法》已经出台，重点领域改革步步

深入，着力激发市场内生动力和创新活力。同时，要提升治理效能，让政府更有为。

举一个例子，网购“不包邮”问题，曾困扰不少新疆居民。地处偏远，物流成本高昂，单靠市场力量，很难解决这个问题。为此，当地多部门着力完善乡镇寄递服务设施，邮政快递企业联合电商平台创新集运模式，多方努力下，越来越多网购实现“包邮到家”。市场不是万能的，市场失灵了怎么办？这就需要更好发挥政府作用，包括在发展农村养老服务、加强对高校毕业生等重点人群就业支持、推出新增公共停车泊位、启动城中村改造等“民生清单”方面。

六是坚持统筹发展和安全。高质量发展是第一要务，不发展是最大的不安全。把高质量发展作为新时代的硬道理，在不断壮大物质技术基础上谋求安全。实践表明，发展和改革开放停滞不前，不仅难以实现安全，还会削弱安全的根基。中国坚持正确处理改革发展稳定的关系，把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来，通过改革发展促进社会稳定。高水平安全是发展的前提，没有高水平安全就没有高质量发展。中国始终从国家发展的总体格局中把握国家安全的历史使命，通过明底线、防风险，营造有利于经济社会发展的良好环境，保障经济社会发展的成果。

推动新技术新业态新模式安全发展。科技创新能够催生新产业、新模式、新动能，是发展新质生产力的核心要素，是高

质量发展的强劲推动力、支撑力，但很多技术都是“双刃剑”。新技术新业态新模式已经成为统筹发展和安全的前沿和关键领域。中国坚持促进创新和防范风险相统一，制度规范与自我约束相结合，积极而稳慎地推进新技术开发、应用和治理。中国注重完善科技安全法治体系，围绕人工智能、生物科技、自动驾驶等领域，加快推进相关立法工作。注重优化新兴技术监管服务，推动建立新技术新业态安全监管制度，保持产业发展和社会稳定的平衡。注重提升新兴技术包容性，处理好公平和效率、资本和劳动、技术和就业的关系，完善利益协调机制，维护各方合法权益，让更多人共享科技创新成果。

“十四五”时期，我国社会治理成效显著。坚持和发展新时代“枫桥经验”，加强矛盾纠纷源头治理、多元化解，强化社会治安整体防控体系建设。创新完善打击犯罪新机制，始终保持对涉黑涉恶、电信网络诈骗、侵害弱势群体权益和黄赌毒、盗抢骗、食药环等违法犯罪的严打高压态势。组织开展“净网”“护网”专项工作，侦办网络犯罪案件 51.2 万余起，有力保护网络空间安全。破获各类经济犯罪案件 49.2 万起，挽回经济损失 1226.5 亿元。强化排查整治道路交通、铁路、民航等重点领域安全隐患，全力确保人民群众生命财产安全，全国较大道路交通事故较“十三五”同期下降 34%。

“十四五”期间，全国公安机关按照“十四五”规划关于“提升打击新型网络犯罪和跨国跨区域犯罪能力”有关要求，

坚持“四专两合力”思路，即加强专题研究、专门队伍、专案攻坚、专业技术，抓好内部合力、促成外部合力，统筹推进电信网络新型违法犯罪打防管控各项工作，共破获电信网络诈骗案件 173.9 万起，为人民群众挽回大量损失，有效维护了人民群众的合法权益。

### **（五）主题明确目的清晰**

《建议》指出，以推动高质量发展为主题，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的。

### **（六）任务部署指向明确**

#### **1.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。要优化提升传统产业，培育壮大新兴产业和未来产业，促进服务业优质高效发展，构建现代化基础设施体系。

一是优化提升传统产业。传统产业是当前我国产业体系的“基本盘”，增加值在制造业中占比 80%左右。《建议》提出，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，发展先进制造业集群等举措，这将加快推动传统产业质的有效提升和量的合理增长，初步估计未来 5 年会新增

10 万亿元左右的市场空间，释放出巨大的发展动能和民生红利。

二是培育壮大新兴产业和未来产业。2024 年，我国“三新”经济增加值占 GDP 比重已经超过 18%。《建议》提出打造新兴支柱产业，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，这将催生出数个万亿级甚至更大规模的市场；《建议》还提出前瞻布局未来产业，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。这些产业蓄势发力，未来 10 年新增规模相当于再造一个中国高技术产业，为我国经济大盘、高质量发展注入源源不断的新动能。

三是促进服务业优质高效发展。我国服务业仍有巨大的扩容和提质空间。《建议》提出实施服务业扩能提质行动，提高现代服务业与先进制造业、现代农业融合发展水平等举措，将加快促进经济生态重塑优化、更好满足人民美好生活需要，打开经济增长新空间，这又是一个巨大的新市场。

四是构建现代化基础设施体系。我国已拥有全球规模最大的高速铁路、高速公路、港口、邮政快递、电力、宽带等基础设施网络。《建议》提出加强基础设施统筹规划，适度超前建设新型基础设施，完善现代化综合交通运输体系等举措，将更好地推动基础设施互联互通、协同融合、安全高效发展，发挥更强支撑保障作用。

## 2. 加快高水平科技自立自强，引领发展新质生产力

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。要加强原始创新和关键核心技术攻关，推动科技创新和产业创新深度融合，一体推进教育科技人才发展，深入推进数字中国建设。

《建议》提出，中国式现代化要靠科技现代化作支撑。《建议》从 4 方面作出部署。

一是加强原始创新和关键核心技术攻关。完善新型举国体制，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，加大长期稳定支持。强化科学研究、技术开发原始创新导向，产出更多标志性原创成果。

二是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，完善区域创新体系，加快重大科技成果高效转化应用，加强知识产权保护和运用。强化企业科技创新主体地位，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。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。培育创新文化，营造具有全球竞争力的开放创新生态。

三是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。围绕科技创新、产业发展和国家战略需求协同育人，加快建设国家战略人才力量。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。

四是深入推进数字中国建设。建设开放共享安全的全国一体化数据市场，促进实体经济和数字经济深度融合。加快人工智能等数智技术创新，强化算力、算法、数据等高效供给。全面实施“人工智能+”行动，全方位赋能千行百业。

### **3.建设强大国内市场，加快构建新发展格局**

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。要大力提振消费，扩大有效投资，坚决破除阻碍全国统一大市场建设卡点堵点。

大国经济都是内需为主导，市场是当今世界最稀缺的资源，强大国内市场是中国式现代化的战略依托。《建议》提出坚持扩大内需这个战略基点，部署了3方面重点任务。

一是拓展增量。我国扩大内需既有空间，又有潜力。《建议》提出坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合，

深入实施提振消费专项行动，扩大服务消费，推动商品消费扩容升级；保持投资合理增长，高质量推进“两重”项目建设，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等举措，这将全方位扩大国内需求，推动我国经济持续向上向好。

二是提升效益。我国固定资产投资年度规模已达到 50 万亿元，但惠民生、补短板、育动能等任务还很重，必须把“钱”特别是政府资金更好地用在发展紧要处，花在群众生活上。对此，《建议》提出优化政府投资结构，提高民生类政府投资比重，统筹用好各类政府投资，加强政府投资全过程管理等举措，将更好地发挥政府投资的撬动作用，不断增进投资的综合效益。

三是畅通循环。有了统一大市场，才能畅通大循环。《建议》提出统一市场基础制度规则，破除地方保护和市场分割，规范地方政府经济促进行为，统一市场监管执法，综合整治“内卷式”竞争等举措，将更加有力有效地破除各种市场障碍，充分释放我国超大规模市场红利。

#### **4. 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**

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。要充分激发各类经营主体活力，加快完善要素市场化配置体制机制，提升宏观经济治理效能。

## 5.扩大高水平对外开放，开创合作共赢新局面

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。要积极扩大自主开放，推动贸易创新发展，拓展双向投资合作空间，高质量共建“一带一路”。

关于“十五五”时期开放工作，《建议》从4方面作了重要部署。

一是积极扩大自主开放。我们的开放兼顾中国之需与世界之盼，要主动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。围绕扩大经贸“朋友圈”，加快推进区域和双边贸易投资协定进程，扩大高标准自贸区网络。聚焦打造开放高地，搞好各类开放试点试验。

二是推动贸易创新发展。《建议》对贸易强国的三大支柱，也就是货物贸易、服务贸易和数字贸易这三大支柱都有部署。货物贸易方面，拓展中间品贸易、绿色贸易，推动市场多元化和内外贸一体化；服务贸易方面，完善跨境服务贸易负面清单管理制度；数字贸易方面，有序扩大数字领域开放。同时，我们要推动进出口平衡发展，加大力度扩大进口，既满足产业转型升级的需要，也满足人民美好生活的需要。

三是拓展双向投资合作空间。我们要擦亮“投资中国”品牌，塑造吸引外资新优势，落实好“准入又准营”，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，引导产供应链合理有序跨境布局。我们既看 GDP 也看 GNI，既重视“中国经济”也重视“中国人经济”。

四是高质量共建“一带一路”。“一带一路”不是“独角戏”，而是“大合唱”。我们要加强与共建国家战略对接，统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目；深化贸易、投资、产业、人文务实合作，拓展绿色、数字和人工智能等领域合作。

## **6.加快农业农村现代化，扎实推进乡村全面振兴**

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。要提升农业综合生产能力和质量效益，推进宜居宜业和美乡村建设，提高强农惠农富农政策效能。

农业农村现代化关系中国式现代化全局和成色，是需要优先补上的最大短板。《建议》强调把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，促进城乡融合发展，加快建设农业强国。

一是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。做好耕地保护和农业科技创新两篇文章，确保中国人的饭碗端牢端稳。

二是推进宜居宜业和美乡村建设。深入学习运用“千万工程”经验，分类有序、片区化推进乡村振兴，以钉钉子精神解

决好农村改厕、垃圾围村等问题，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，推动农村基本具备现代生活条件，创造乡村优质生活空间。

三是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。强化价格、补贴、保险等政策支持和协同，持续增加农民收入，持续巩固拓展脱贫攻坚成果。

## **7.优化区域布局，促进区域协调发展**

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和国土空间体系。要增强区域发展协调性，促进区域联动发展，优化国土空间发展格局，深入推进以人为本的新型城镇化，加强海洋开发利用保护。

《建议》部署了5方面重点任务，我们可以归纳为“三个注重”。

一是注重优化布局。要优化区域布局，《建议》明确推动东、中、西部和东北四大板块，京津冀、长三角、粤港澳三大动力源，长江、黄河两条绿色发展带取得新的突破；推动跨区域跨流域大通道等“硬联通”设施建设，健全区域间规划统筹、产业协作、利益共享等“软协同”机制等举措。

二是注重新型城镇化。《建议》提出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，大力实施城市更新等举措，这将有力促进投资和消费良性循环，蕴含巨大内需空间。

三是注重陆海统筹。我国海洋经济总量已突破 10 万亿元。《建议》提出加强海洋开发利用保护，加强重点海域生态环境保护修复，坚定维护海洋权益和安全等举措，这将进一步推动海洋经济高质量发展，加快海洋强国建设。

## **8. 激发全民族文化创新创造活力，繁荣发展社会主义文化**

坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，植根博大精深的中华文明，顺应信息技术发展潮流，发展具有强大思想引领力、精神凝聚力、价值感召力、国际影响力的新时代中国特色社会主义文化，扎实推进文化强国建设。要弘扬和践行社会主义核心价值观，大力繁荣文化事业，加快发展文化产业，提升中华文明传播力影响力。

## **9. 加大保障和改善民生力度，扎实推进全体人民共同富裕**

坚持尽力而为、量力而行，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民群众急难愁盼问题，畅通社会流动渠道，提高人民生活品质。要促进高质量充分就业，完善收入分配制度，办好人民满意的教育，健全社会保障体系，推动房地产高质量发展，加快建设健康中国，促进人口高质量发展，稳步推进基本公共服务均等化。

## **10.加快经济社会发展全面绿色转型，建设美丽中国**

牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，以碳达峰碳中和为牵引，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，筑牢生态安全屏障，增强绿色发展动能。要持续深入推进污染防治攻坚和生态系统优化，加快建设新型能源体系，积极稳妥推进和实现碳达峰，加快形成绿色生产生活方式。

## **11.推进国家安全体系和能力现代化，建设更高水平平安中国**

坚定不移贯彻总体国家安全观，走中国特色社会主义社会治理之路，确保社会生机勃勃又井然有序。要健全国家安全体系，加强重点领域国家安全能力建设，提高公共安全治理水平，完善社会治理体系。

## **12.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**

贯彻习近平强军思想，贯彻新时代军事战略方针，坚持党对人民军队绝对领导，贯彻军委主席负责制，按照国防和军队现代化新“三步走”战略，推进政治建军、改革强军、科技强军、人才强军、依法治军，边斗争、边备战、边建设，加快机械化信息化智能化融合发展，提高捍卫国家主权、安全、发展利益战略能力。要加快先进战斗力建设，推进军事治理现代化，巩固提高一体化国家战略体系和能力。

### **（七）开门问策民主广泛**

《建议》的起草是在党中央领导下进行的。习近平总书记亲自担任文件起草组组长，亲自擘画、全程指导、把脉定向，发挥了决定性作用。文件起草组认真贯彻习近平总书记重要指示，坚持正确方向，站稳人民立场，注重把握大势，加强战略谋划，尤其是在发扬民主、集思广益、凝聚共识上下足了功夫。

一共有两轮大的征求意见。第一轮是2025年1月22日中共中央发出通知，就研究“十五五”规划建议征求各地区各部门意见。5月，习近平总书记就“十五五”规划编制工作作出重要指示。习近平总书记率先垂范，亲自主持召开2场座谈会，并委托李强总理主持召开3场座谈会。5月至6月，中央有关部门面向全社会组织开展了为期1个月的“十五五”规划编制工作网络征求意见活动，累计收到有效建言311.3万余条。

第二轮是《建议》的征求意见稿形成以后，8月4日党中央将征求意见稿印发各地区、各部门、各有关单位征求意见，共收到修改意见2112条，文件起草组经过深入研究，共吸收修改意见452条，吸收率达21.4%。可以说，《建议》的起草是发扬党内民主和全过程人民民主的又一次生动实践，彰显了以习近平同志为核心的党中央尊重人民历史主体地位、一切为了人民、紧紧依靠人民的坚定政治立场。

有外媒刊文称，中国“十五五”规划编制广泛倾听民意，“中国共产党的领导与积极倾听民众诉求相结合，已被证明是中国政治制度的一大优势”。

## **（八）以人为本回应期盼**

我们希望通过五年的努力，能够使得中国居民的人均预期寿命从 2024 年的 79 岁基础上再提升 1 岁，达到 80 岁左右，这对于满足和适应人民群众对美好健康生活的新期待，将是一个标志性的工作，也反映了我国经济社会各方面的高质量发展的综合成效。

## **四、坚持和加强党中央集中统一领导、营造风清气正的政治生态**

《建议》围绕坚持和加强党中央集中统一领导、营造风清气正的政治生态，作出了一系列战略部署。

一是完善党中央重大决策部署落实机制，确保上下贯通、执行有力。持续用党的创新理论统一思想、统一意志、统一行动。发展党内民主，健全和落实民主集中制，坚持科学决策、民主决策、依法决策。这是我们保持正确发展方向、增强发展合力、有效应对各种风险挑战、确保经济社会发展行稳致远的关键所在。

二是坚持正确用人导向，坚持把政治标准放在首位，树立和践行正确政绩观，完善干部考核评价机制，调整不胜任现职干部，推进领导干部能上能下常态化。强化教育培训和实践锻炼，提高干部队伍现代化建设本领。严管厚爱结合、激励约束并重，激发干部队伍内生动力和整体活力。这是培养选拔担当

作为、善作善成好干部，激发干部积极性主动性创造性的有效措施。

三是统筹推进各领域基层党组织建设，增强党组织政治功能和组织功能，发挥党员先锋模范作用。这是提高各领域基层党组织领导基层治理、服务人民群众和推进改革发展能力的内在要求。

四是锲而不舍落实中央八项规定精神，狠刹各种不正之风，推进作风建设常态化长效化。深入开展整治形式主义为基层减负工作。这是巩固拓展深入贯彻中央八项规定精神学习教育成果，以优良作风为发展凝心聚力的重要举措。

五是坚定不移反对腐败。完善党和国家监督体系，加强对权力配置、运行的规范和监督。保持反腐败永远在路上的清醒坚定，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，坚决打好反腐败斗争攻坚战、持久战、总体战。这充分展现了我们党对腐败零容忍、严惩处、不根治腐败不罢休的坚定决心。

来源：人民日报