

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产业
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 提升数智化发展水平

- 第十二章 强化算力算法数据高效供给
第十三章 全方位推进数字技术赋能
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 提升中华文化传播力影响力

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

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，供需弱矛盾突出，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社会发展治理等提出新课题；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。

变局叠合机遇，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，积极应变求变，敢于斗争、善于斗争，勇于面对高挑战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，深入贯彻党的二十大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，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，国家软实力持续提升。

——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高。

——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%，森林覆盖率率达到25.8%，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，粮食综合生产能力达到1.45亿斤左右，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，社会治理和公共安全治理水平明显提高，重特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(%)	6.1	—	高于GDP增长	预期性	
	3.常住人口城镇化率(%)	67.9	71	—	预期性	
	4.全社会研发经费投入增长(%)	9.1	—	>7	预期性	
创新驱动	5.每万人知识产权发明专利拥有量(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	
	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	
民生福祉	9.劳动年龄人口平均受教育年限(年)	11.3	11.7	—	约束性	
	10.每千人口拥有医护人员数	执业医人数(人) 注册护士数(人)	3.1 4.3	3.7 5.1	—	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	
绿色低碳	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	
	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	
安全保障	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	
	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年累计量。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稳定达到的粮食产出能力。

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 推动重点产业提质增效

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、船舶等产业结构优化，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式变革。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管理，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高效综合利用。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。建立产业链竞争力调查制度，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。健全产业监测预警机制，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、高纯石英材料、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，加强超导材料、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、光电类等先进通用基础元器件。
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、云计算软件等基础软件，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高速动车组国家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，加快谱系化燃气轮机、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产业发展，因地制宜建设各具特色、优势互补的战略性新兴产业集群，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产品和服务，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，组织实施未来产业发展示范工程，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、技术研究开发、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。

专栏3 新兴产业赛道培育发展	
01 集成电路	做精做细成熟制程，提高先进制程制造能力，加快发展关键装备、材料和零部件，发展高性能处理器和高密度存储器。加快宽禁带半导体产业提质增效，推动氧化镓、金刚石等超宽禁带半导体产业化发展。推进存算一体、三维集成、光电融合等技术突破应用。
02 具身智能	统筹布局具身智能实训场，推进虚实融合的协同训练与进化，深入研究物理人工智能，研发大小脑一体化的具身模型与算法，攻关本体及核心零部件等关键技术，加速人形机器人等各类形态产品升级和应用落地。
03 生物制造	突破酶制剂、生物种质智能设计、智能发酵等关键技术，推进生物育种、生物化工、生物医药、生物能源等技术创新应用。加快细胞和基因治疗药物、抗体药物、核酸药物、放射性药物等研发应用，提升应急疫苗和药物研产应用能力。
04 新型电池	加快高容量电极材料、高电导率电解质材料、复合集流体等关键材料攻关，研发高精度涂覆、高速叠片等高端制造设备及工艺，拓展高安全高能量密度电池在新型储能终端、新型储能、电动交通工具等领域应用。
05 商业航天	推进大功率电源系统、通用星载计算机和箭体结构轻量化、箭筒联合设计、可重复使用运载器等技术攻关，提升箭箭产品规模化生产和商业航天发射能力。加强太空主动防御、群体智能操控等技术研发应用，提高太空安全态势感知和风险防范能力。
06 国产大飞机	推进C919飞机产能提升和供应链建设，开展C919高原型等系列化机型、C909衍生型、新能源飞机研制应用，加快C929飞机技术攻关和长江—1000A发动机验证应用。
07 低空装备	加快大载重固定翼无人机、长航程垂直起降航空器等新型低空装备研制，突破无人飞控推进和混合动力系统等关键技术，强化低空运行管理和低成本无人机安全保障技术产品攻关应用。
08 绿色氢能	提升可再生能源制氢装备水平，加快攻关验证经济安全的规模化氢储运技术，优化布局氢能基础设施，推动绿氢产业链向绿色甲醇、可持续航空燃料延伸，拓展氢能应用在交通、电力、工业等领域应用。
09 脑机接口	加快新型电极与专用芯片等基础软硬件、信号解码算法、汉语语料数据库等关键技术攻关，推动脑机接口产品在脑疾病诊治、运动康复治疗、健康监测等领域应用。
10 高端医疗器械	推动超高端端计算机断层扫描、高分辨磁共振、放射治疗系统、智能手术机器人、生命支持设备等新型诊疗装备研发突破和规模化应用，研制重大慢性脑梗塞、神经阻滞、心血管和骨科治疗等新型植入介入器械。

(下转第6版)