

“十五五”规划面临的发展环境、趋势及重大问题

倪红福 林淑君

[摘 要] 基于中国“十五五”规划面临的历史经验起点，系统研究了经济发展思路转变、规划编制方法创新、社会发展实际情况及国际经济形势演变等关键要素。对中国外部发展环境和趋势的判断发现，全球经济发展不确定性加大，新一轮科技革命和产业变革加速演进，全球经贸环境、规则和治理体系面临剧变。对国内经济社会发展基础和分析表明，中国经济高质量发展取得新突破但多重下行压力仍然存在，产业结构升级步伐持续加快但重点领域存在风险，科技自立自强成效初步显现但核心领域短板依然突出，区域协调发展持续推进但区域差距仍需缩小，人力资本水平稳步提升但人口结构问题面临挑战。对此，中国“十五五”规划应完善规划体系和政策协调机制、大力实施宏观经济增量政策、加快推动产业结构转型升级、大力推进高水平科技自立自强、推进区域协调和城乡融合发展、积极应对人口结构变化、推进重点领域防风险促改革。

[关键词] “十五五”规划；经济发展思路；规划编制；经济社会发展；国内外经济形势

[中图分类号] F124；D61 **[文章编号]** 1002-3054(2025)07-0038-13

[文献标识码] A **[DOI]** 10.13262/j.bjsshkxy.bjshkx.250704

一、引言

国民经济和社会发展规划是中国宏观治理体系的重要组成部分，是统筹推进国家宏观战略的重要路径措施，是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要手段。习近平总书记指出：“编制和实施国民经济和社会发展规划，是我们党治国理政的重要方式。”^[1]党的二十大报告明确指出：“发挥国家发展规划的战略导向作用。”^[2]

党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》中明确提出：“健全国家经济社会发展规划制度体系，强化规划衔接落实机制，发挥国家发展规划战略导向作用。”^[3]随着中国迈向 2035 年基本实现现代化的新征程，科学编制国民经济和社会发展规划对系统推进中国实现中长期发展目标，完善新时代中国经济调节、市场监管、社会管理和公共服务体制机制，进一步推动高质量发展，以中国式

[收稿日期] 2025-02-10

[作者简介] 倪红福(1980—)，男，湖南衡南人，中国社会科学院大学应用经济学院执行院长、教授，中国社会科学院经济研究所习近平经济思想研究室主任；林淑君(1987—)，女，浙江杭州人，北京大学全球健康发展研究院助理研究员，博士。

现代化全面推进中华民族伟大复兴,具有重要的理论和现实意义。

中国自建国开始编制实施第一个五年计划,至今已经编制实施了十四五个五年规划(计划)。从中国共产党领导中国经济发展战略规划的历史逻辑中可以看出,国民经济和社会发展规划具有极强的发展阶段针对性、前瞻性、战略性与综合性^[4],历次五年规划均是此一阶段中国发展改革全部过程的重要体现,是推动中国国民经济和社会长期、健康、可持续发展的重要体现,是中国在重大发展问题上统一思想、形成广泛发展改革社会共识的重要体现。因此,中国各个时期的发展规划均是在深度研判国内外发展环境、趋势的基础上,以发展阶段的重大问题为导向进行的系统性、科学性、前瞻性规划编制。

随着中国即将进入“十五五”时期,百年未有之大变局加速演进,全球经济发展的不确定性加大,新一代信息技术革命加速迭代,全球经贸环境和规则体系剧变,地缘政治格局发生深刻变化,外部形势的复杂多变客观上要求国民经济和社会发展规划更具有系统性、前瞻性、灵活性,以有效应对外部形势挑战,增强中国全球经济竞争力。与此同时,中国宏观经济增长仍然面临着一定的压力,产业结构、区域结构仍然具有优化空间,人口、环境等方面出现新变化新形势,均要求“十五五”规划要进一步加强对于国内外发展环境、趋势和重大问题的判断。因此,本文将根据“十五五”规划编制的时间节点,系统研究判断“十五五”规划面临的国内外发展环境、趋势和重大问题,为全面提升“十五五”时期规划编制、实施及评估的科学性、准确性、系统性,提供思路方向与政策建议。

二、文献述评

作为中国特色社会主义市场经济体制机制的重要组成部分,国民经济和社会发展规划一直以来都是学者关注和研究中国经济和发展战略的重

要领域,专家学者们对国民经济和社会发展规划的历史演变、编制逻辑、实施影响等领域进行了相关研究。从历史维度看,根据中国基本经济制度、经济体制机制变革的发展脉络,中国国民经济和社会发展规划(计划)被划分为不同的阶段:社会主义革命和建设时期,主要是指“一五”计划至“五五”计划时期;改革开放和社会主义现代化建设新时期,主要是指“六五”计划至“十五”计划时期,以及“十一五”规划至“十二五”规划时期;中国特色社会主义新时代,主要是指“十三五”规划至今^[5-6]。从规划的编制和实施经验看,中国在规划(计划)中逐步形成了社会主义制度建立、计划经济体制建立、社会主义市场经济体制建立、指令性计划向战略性规划转变的实践经验^[7-8],同时对一个重要时期规划编制和实施的具体过程、主要问题、经验方法、规划内容进行了系统性的剖析和阐述^[9-10],以经济、科技领域的标识性成果等统计指标测度规划实施的效果^[6,11-12]。从规划方法论的角度看,相关学者针对计划转向规划的过程分析了其中思维、方法和路径的深刻演化。^[13]从实证研究、经济学原理、政治学原理的视角来看,学者们对规划的实施评价体系、规划体现的生产力与生产关系、历史制度主义视角下的演化等进行了系统性研究^[14-16]。

从现有的研究进展可以看出,对发展规划的相关研究更多是以回顾总结发展规划的历史、总结发展规划的阶段性经验、探讨发展规划对经济社会的影响为主线。对历史维度系统性方法论的提炼和当前发展规划的历史经验起点判断相对较少,对未来规划的发展环境和趋势分析、对国内现实发展基础和问题的分析相对欠缺,同时也对未来一个时期发展规划的重点问题、发展目标和政策建议的系统性、前瞻性研判相对不足。基于此,本文系统总结“十五五”规划面临的历史经验起点,提出“十五五”规划是站在什么样的经验基础上进行的。在此基础上,本文深度分析“十五五”规划面临的发展环境和趋势,对国内发展基础

和相关问题进行分析,提出“十五五”规划的重点问题和发展目标,并据此提出政策建议。

三、“十五五”规划具备的历史经验起点

中国五年规划的发展,映射着中国社会主义现代化建设的历程,五年规划编制内容的不断完善体现了中国共产党对社会主义经济建设规律认识的理论深化。中国历次的五年规划(计划)总结形成了系统性的历史经验^[16],进一步凝练出了“十五五”规划的基础经验和方式方法,明确了规划所立足的历史经验起点^[17]。

(一) 着眼于经济发展思路的重大转变

“十五五”规划编制是新时代中国推动中国社会主义现代化建设的重要发展战略规划,而从历史逻辑的视角看,中国各个历史阶段的规划和计划,均着眼于经济发展思路的重大转变,充分体现出中国共产党治国理政的核心要义。这些重要思路的转变历程,成了“十五五”规划的重要历史参照。“一五”至“五五”计划时期,工业的发展尤其是重工业的发展作为主线贯穿于这一时期的计划编制中,推动中国快速成为具有完善工业体系的国家,工业建设的思路对“十五五”中国制造业的高质量发展仍然具有重要参考意义。进入“六五”至“十五”计划时期,中国开始了以经济建设为中心、坚定不移推进改革开放的重大政策转向,计划的编制内容开始围绕着计划与市场的关系、政府与市场的关系、公有制与非公有制的关系、市场化改革等核心问题,开展持续性的理论论述和实践探索,进一步发展和完善了社会主义市场经济体制^[18],为“十五五”规划编制奠定了重要的历史理论基础。“十一五”至“十四五”时期,中国将“五年计划”改称“五年规划”,规划所肩负的发展战略职能进一步扩大,并一直沿用至“十五五”时期;与此同时,这一时期逐步形成的高质量发展目标、新发展理念、构建新发展格局、推进国家治理体系与治理能力现代化的

核心思想,均对“十五五”规划编制产生了重要的指导意义。

(二) 着眼于发展规划编制的思路方法创新

“十五五”规划编制的思路方法是长期以来中国规划编制思路创新积累的结果,不断提升了规划编制的科学性、思想性、实践性。在“一五”至“五五”计划时期,计划经济下的计划编制设定了各项指标任务,对加快完成各项经济建设任务起到了重要推动作用,计划编制要有一定量化指标的思路一直沿用至今。进入“六五”至“十五”时期,计划编制指标有了进一步的拓展,不仅安排了经济发展指标,还安排了社会发展各个领域的指标,并且转变了关注计划编制数量指标但忽视整体经济体系运行和长远发展战略的编制思维^[19],这一时期体现出的全局性、战略性思维将深刻影响“十五五”规划的编制。从“十一五”时期开始,“五年计划”更名为“五年规划”,标志着中国五年规划进入发展战略时期,强调规划对经济社会发展的宏观整体把握,发展战略规划的特征得到了进一步凸显。与此同时,在这一时期的规划文本中,中国采取了正文加专栏的形式,在专栏中列举了与发展指标相关的重点工程,使规划的整体内容更加明晰、直观,也更具有落地性、操作性,并创新性地使用了预期性指标和约束性指标,这类模式将一直沿用^[20]。此外,在这一时期中国逐步建立了规划实施和保障机制,规划中期评估及“十四五”时期提出的宏观政策取向一致性评估,均进一步完善了规划的制度体系^[21],推动了“十五五”发展规划编制的进一步制度化、体系化。

(三) 着眼于经济社会发展的实际情况

“十五五”规划的编制,须着眼于中国当前经济社会发展的实际情况。从经济社会发展实际情况出发进行研究判断,是中国在不同发展阶段形成的规划编制方法论。在中国“一五”到“五五”计划时期,计划编制立足于中国长期战争后的经济创伤和薄弱的工业基础,逐步构建了工业体系尤其是重工业体系,同时进行“三线建设”,

推动中国重要工业从东部较发达地区向西部欠发达地区转移,带动铁路、公路等基础设施建设。在这一时期,中国立足工业体系建设的迫切需求和推动生产布局的实际情况,形成了聚焦工业体系建设、推动产业转移的计划编制思维,为“十五五”编制提供了重要历史经验。在“六五”至“十五”时期,计划编制立足于中国以经济建设为中心的发展实际,围绕应对经济过热、提高经济效益、经济结构调整、经济体制改革、扩大对外开放、科教兴国等实际需要,形成了重要的编制思维和体系框架。这些思维和框架沿用至今,将深刻影响“十五五”规划的编制思路。从“十一五”到“十四五”时期,新发展理念、供给侧结构性改革、构建新发展格局、加快国家治理体系与治理能力现代化等立足实际的编制思维和框架,将接续影响当前的“十五五”规划编制。

(四) 着眼于国际经济形势的加速演进

“十五五”规划的编制,须着眼于当前世界百年未有之大变局加速演进的国际形势。从历史维度看,中国发展规划(计划)的编制,均充分考虑了外部环境带来的影响,这些经验的积累为“十五五”时期所面临的外部环境判断提供了经验借鉴。在“一五”至“五五”时期,中国就面临着以美国为首的西方国家的封锁打压,同时也出现了中苏关系恶化的新情况,中国立足工业体系尤其是重工业体系的发展,推动基础设施建设,坚持做好自己的事情,对当前“十五五”时期应对外部环境仍具有借鉴意义。在“六五”至“十五”期间,面对苏联解体、亚洲金融危机、全球化进程加快等外部环境的冲击,中国坚定不移地加快改革开放步伐,围绕着改革、发展、稳定制定了系统性政策,为当前“十五五”时期中国参与国际经济合作与竞争提供了历史性经验。在“十一五”至“十四五”期间,面对国际金融危机的深远影响和贸易保护主义、逆全球化趋势抬头,中国加快全面深化改革步伐,不断提升新时代宏观治理能力,为“十五五”时期中国应对复杂的国际经贸环境提供了历史经验。

四、“十五五”规划面临的发展环境和趋势

习近平总书记在党的二十届三中全会第二次全体会议上指出,2024年是实现“十四五”规划目标任务的关键一年,2025年是收官之年,也是谋划“十五五”规划之年。^[22]对“十五五”规划面临的国内外发展环境和未来发展趋势进行研判,是制定、实施“十五五”规划的工作源头、立论基础、谋划起点、布局依据。科学性、前瞻性的研判评估,决定了未来五年国家发展规划要在什么起点上达到什么目标,也决定了未来五年国家发展规划要在什么条件上解决什么问题,进而决定了国家发展规划的一系列制定、实施逻辑。

(一) 外部发展环境和趋势判断

1. 全球经济发展的不确定性进一步加大

国际宏观经济呈现温和复苏态势,但宏观经济发展风险仍然存在,经济动能有待增强。一是全球经济增长下行风险显著,国际货币基金组织对世界主要经济体的经济预测数据显示,“十五五”时期世界经济增速将从2025年的3.3%逐步下降至期末的3.1%,各国经济增长呈现显著的下行趋势,全球经济仍有陷入衰退的风险(表1)。二是国际经济分化趋势明显,新兴市场和发展中国家经济体增速快于发达国家经济体,美国经济增长前景的不确定性增大,欧洲经济复苏仍显疲软(表2)。三是金融危机、债务危机风险仍然较高,部分国家通胀水平和债务水平居高不下,世界经济流动性宽松或将加大“滞胀”风险。

2. 新一轮科技革命和产业变革加速演进

新一轮科技革命和产业变革呈现非线性的快速发展态势,科技创新尤其是人工智能、大数据基础算力等成了国际战略博弈的主要领域,并深刻重塑着全球产业分工和发展格局。一是前沿和颠覆性技术加速迭代,基础研究和颠覆性技术催生元宇宙、人形机器人、脑机接口等技术,形成

表 1 国际货币基金组织经济增长预测(单位:%)

国家(地区)/年份	2025	2026	2027	2028	2029
世界经济	3.3	3.3	3.1	3.1	3.1
美国	2.2	2.0	2.1	2.1	2.1
欧元区	1.3	1.5	1.4	1.3	1.2
日本	1.1	0.8	0.7	0.6	0.5
中国	4.5	4.1	3.6	3.4	3.3
俄罗斯	1.4	1.2	1.2	1.2	1.2
印度	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5
巴西	2.2	2.3	2.4	2.4	2.5

数据来源:国际货币基金组织。

表 2 国际机构 2025 年经济增长预测(单位:%)

国际机构	世界经济	发达经济体			新兴市场和发展中国家			
		美国	欧元区	日本	中国	俄罗斯	印度	巴西
国际货币基金组织	3.2	2.2	1.3	1.1	4.5	1.4	6.5	2.2
经合组织	3.2	1.6	1.3	1.4	4.5	1.1	6.8	1.4
世界银行	2.7	1.8	1.4	1.0	4.1	1.4	6.7	2.2
联合国	2.8	1.4	1.4	1.1	4.5	1.5	6.6	2.4
亚洲开发银行	—	1.7	1.4	1.0	4.5	—	7.2	—

数据来源:国际机构发布的经济展望报告。

了辐射效应较强、市场潜力较大的新赛道。二是前沿科技竞争日益激烈,各国相继出台新技术支持法案。美国等西方国家通过出口管制机制和政企协调,防止敏感技术外流。新兴国家也积极部署产业变革实现“弯道超车”,从寻求单项突破转向整体提升,摆脱全球价值链“底端锁定”。三是积极构建新技术治理体系,欧美国家陆续发布人工智能、5G 的伦理准则和治理文件,不断增强全球新技术应用治理体系话语权。

3. 全球经贸环境、规则和治理体系剧变

一是国际贸易摩擦冲突加剧,贸易壁垒增多,贸易规则逐步碎片化,现有的国际货币体系、国际结算体系可信度遭到破坏。二是全球产业链供应链布局加速调整,本土化、区域化发展趋势更加明显。在美国新一届政府延续“美国优

先”的政策下,美国或将加大“关税战”力度和规模,加速制造业回流,在经贸、科技等领域推动对华“脱钩断链”,破坏全球产业合理分工格局。三是全球经贸格局进一步多元化,全球发展中国家推进构建区域经济一体化,通过经济政策、发展路径的自主化、本土化、区域化,规避西方国家经济下行、贸易壁垒、科技禁运等负面影响。四是全球治理体系逐步碎片化、区域化。大国博弈与地缘冲突增加了对抗的倾向性风险,对多边主义国际秩序和集体安全机制形成冲击。美国不断强化经济、技术联盟,企图以“小圈子”规则、一对一经贸谈判代替多边规则,欧盟、东盟等多个区域联盟力求构建区域治理体系,加速逆全球化趋势。发展中国家独立自主趋势凸显,谋求摆脱现有全球治理体系,建立以本国利益为战略中

心、以与各国相互尊重为主线的政策，逐步成了未来十年世界格局的重要组成部分。

（二）国内发展基础和问题分析

随着中国即将进入“十五五”时期，中国正处在经济高质量发展、产业结构转型升级、科技基础和研发深化、区域协调发展、人力资本深化的关键阶段。“十五五”规划既面临着良好的基础条件，也可能会出现前所未有的风险挑战。

1. 经济高质量发展取得新突破，但多重下行压力仍然存在

近年来，中国经济高质量发展不断取得新突破。国家统计局的数据显示，2024年国内生产总值达134.91万亿元，人均GDP达到了9.57万元，达到世界人均GDP的平均水平^①；新发展格局加快构建，内需对经济增长的贡献率由2019年的87.7%提高到2023年的111.4%，居民消费结构向服务业消费转移，2023年人均服务性消费支出占全国居民人均消费支出的比重达到了45.2%^②。外贸规模持续扩大，截至2023年，货物贸易进出口总额连续7年保持世界第一^③。

但与此同时，“十五五”时期，中国仍将面临着需求收缩、供给冲击、预期转弱的三重压力，宏观经济增长仍然面临着下行风险，经济发展不平衡不充分的问题仍然突出。利用国家统计局的数据计算^④，2020—2024年，中国GDP平均增速仅为4.8%，保增长压力仍然存在。总需求仍显不足，2024年最终消费支出占GDP的比重仅为50%左右，低于欧美国家60%—70%的平均水平，且居民人均消费支出占比下降趋势有所显现，对此，亟须加快完善分配制度，改善收入增长预期，提振消费。此外，中国以内循环为主体的格局基本形成，但是内需结构相对不合理，消费占比偏低而投资偏高，比例不均衡的问题仍需进一步优化。

2. 产业结构升级步伐持续加快，但重点领域风险仍然存在

近年来，中国经济的产业体系持续优化。国家统计局的数据显示^⑤，截至2023年，制造业

增加值占GDP的比重提升至26.2%，占全球的比重稳定在30%左右，第三产业占GDP的比重逐年上升至54.6%。2022年，中国战略性新兴产业增加值占GDP的比重达到13%左右^⑥。国家算力网加快构建，算力总规模位居世界第二^⑦。产业数字化取得明显进展，2023年中国重点工业企业关键工序数控化率、数字化研发设计工具普及率分别增长至62.9%、80.1%^⑧。

但与此同时，中国仍面临着后工业化阶段第二产业占比下降过快的问题。国家统计局的数据显示，第二产业占比从1978年的47.7%下降至2023年的38.3%^⑨。产业链供应链韧性和安全仍然面临着挑战，外部打压和产业外迁的双重压力犹存，技术和产业被锁定在中低端的风险仍然存在。产业结构偏重、能源结构偏煤、资源利用效率不高的转型仍需一个时间过程，“十五五”时期能源消费总量预期仍将保持刚性增长。按照发达国家的发展路径和经验，中国目前处在工业化的后期阶段，中国成本优势弱化，模仿创新机会减少，面临创新乏力、经济动力不足的问题。此外，房地产、金融、地方债务三重风险深度关联，在“十五五”时期这些领域仍是重点风险领域。产业结构调整下的就业总量压力和结构性问题仍不容忽视，青年、农民工等重点群体就业压力仍然较大。

3. 科技自立自强成效初步显现，但核心领域仍然存在短板

实现高水平科技自立自强是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署，是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的关键举措。近年来，中国高水平科技自立自强的发展成效逐步显现，5G、人工智能、量子通信等一批重大关键核心技术取得了重要进展。国家统计局、科技部的数据显示，基础研究经费投入占研发经费投入的比重保持在6%以上，企业研发经费投入占全社会研发经费的比重超过77%，企业贡献了超过80%的技术吸纳^⑩。中国在科技领域的突破展现了前沿技术

创新实力，为中美科技竞争提供了重要支撑。在创新驱动战略推动下，中国创新呈现加速发展态势，为实现科技自立自强奠定了坚实基础。

但与此同时，中国科技创新的核心领域仍存在着不少短板、面临着诸多挑战，突出表现为以下几个方面。一是综合创新能力有待提高，基础研究薄弱，关键技术受制于人，科研成果向市场转化的效率不足。国家知识产权局的数据显示，2022 年中国有效发明专利产业化率为 36.7%，虽然有所提高，但是仍显著低于发达国家水平^⑩。二是中国关键核心技术“卡脖子”的影响仍然存在，高端芯片制造、精密仪器、新材料、生物制药等高精尖领域存在短板，且对外部技术的依赖仍然存在，尤其是高技术制造业的对外技术依赖度较高。三是顶尖科学家和高端技术人才相对短缺，人才培养机制和人才流动机制有待进一步优化完善。

4. 区域协调发展持续加力推进，但区域之间仍然存在差距

从城乡结构看，中国近年来城镇化率保持持续上升的态势。国家统计局及公安部的数据显示，中国常住人口城镇化率从 2018 年的 59.6% 上升至 2023 年的 66.2%，户籍人口城镇化率从 2018 年的 43.4% 上升至 2023 年的 48.3%^⑪。从区域结构来看，区域协调发展持续推进，2023 年京津冀、长三角、粤港澳大湾区总产值占全国 GDP 的比值超过了 40%，城市群的经济辐射效应和引领效应不断增强。城乡融合发展体制机制不断健全，城镇基础设施和公共服务持续向乡村延伸覆盖，城乡居民收入比下降至 2023 年的 2.39。

但与此同时，中国城镇化率与欧美国家 70%—80% 左右的平均水平仍然存在着一定的差距。中国东西部发展差距犹存、南北方差距问题凸显。根据中国城市统计年鉴的数据计算发现，2023 年，全国超万亿 GDP 的城市达到 26 个，南方 19 个，北方仅有 7 个。此外，2022 年东部地区户籍人口较上年增长的城市比重为 41.4%，显著高于中部地区的 21.3%、西部地区的 19.8% 和

东部地区的 2.9%。

5. 人力资本水平得到持续提升，但人口结构面临着挑战

人力资本水平不断提升，国家统计局和教育部的数据显示，九年义务教育巩固率、高中阶段教育毛入学率、高等教育毛入学率分别提高至 2023 年的 95.7%、91.8%、60.2%^⑫。2023 年，中国劳动年龄人口平均受教育年限达 11.05 年，新增劳动力教育水平更高，达到 14 年，全国接受高等教育的人口规模已达 2.5 亿人^⑬。近年来，中国技能人才总量超过了 2 亿人，其中高技能人才超过了 6000 万人，占技能劳动者的比例高达 30%。^[23]而且，健康人力资本持续优化，国家卫健委的数据显示，2023 年中国居民人均预期寿命高达 78.6 岁^⑭。

但与此同时，“十四五”时期中国正式进入人口负增长阶段，国家统计局和国家卫健委的数据显示，2022 年中国人口首次负增长，减少 85 万人，2023 年人口减少规模扩大至 208 万人^⑮；总和生育率降至不足 1.1，常住人口生育率自 2017 年以来连续 7 年下滑（图 1）。2021 年，中国 65 岁及以上人口占比达 14.2%，中国正式进入深度老龄化社会，2023 年这一比例持续上升至 15.4%，“十五五”时期这一趋势或将进一步加剧。未来一段时间，中国将由人口总量压力进入人口结构性矛盾的发展阶段，面临着由人口结构变化产生的一系列重大问题，不确定不稳定因素显著增多。“十五五”时期，中国老龄化趋势将加速显现，养老金支出、医疗和照护压力持续加大。公共服务资源与人口分布、流动趋势和社会结构变化错配，区域间、城乡间的基本公共服务水平差距仍存，养老、育幼等普惠性公共服务供需矛盾将进一步凸显。

五、“十五五”规划的重点问题、发展目标和政策建议

坚持问题导向、目标导向是“十五五”规划的

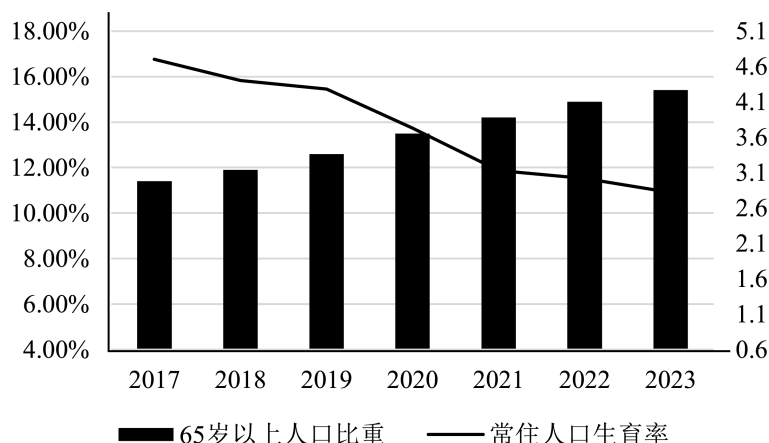


图1 65岁及以上常住人口占比和常住人口生育率(单位: %)

数据来源: 国家统计局、国家卫健委。

重要编制方法和实施路径。“十五五”规划锚定中国特色社会主义新时代,根据“十五五”规划面临的外部发展环境和趋势判断,基于国内发展基础和面临的挑战及问题分析,系统研究判断“十五五”国民经济和社会发展规划中需要关注的重点问题和发展目标,并在此基础上提出具体的政策建议。

(一) 完善规划体系和政策协调机制

在总结中国国民经济和社会发展规划的长期经验的基础上,针对中国规划(计划)发展过程中国民经济和社会发展规划与其他相关规划衔接程度不高、实施评估和保障机制不足等问题,党的二十届三中全会明确提出:“完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制。”^[24]这将是“十五五”规划关注的重点问题,其主要目标是建立更加科学规范、运行有效的规划制度体系,推动“十五五”规划高质量编制和落地实施。

对此,一是应加快推动国家发展规划和国家战略有机衔接,形成以国民经济和社会发展规划为主线,国土空间规划为基础、专项规划和区域规划为支撑的体系化发展战略框架,使各项规划定位准确、边界清晰、有效互补、形成合力。二是应进一步强化规划的落实机制,在当前中国对国家发展规划专门立法的基础上,进一步构建下

位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划、等位规划相互协调的制度体系。三是应在规划的实施过程中,进一步构建经济政策、非经济政策与宏观政策取向一致性评估指标体系,强化规划政策的系统集成与协调配合。

(二) 加力实施宏观经济增量政策

针对中国进入经济高质量发展阶段的实际,以及面临的需求收缩、供给冲击、预期转弱的形势挑战,结合世界经济增长的不确定性和不同国家之间的增长分化趋势,“十五五”规划需要重点关注宏观经济增量政策,主要目标是完善宏观综合治理体系,包括政策跨周期设计、逆周期调节等方面,强化宏观政策统筹协调,系统研究判断经济增长指标体系和发展趋势,有效引导规划政策实施;重点关注财政货币政策的体制机制改革,主要目标是提高政策实施效应,更好地支撑实体经济发展;重点关注消费和投资促进政策,其主要目标是推动建立国内强大市场,有效扩大国内需求,提升宏观经济增长潜力。

对此,一是应合理设定“十五五”经济增长目标和国民经济重大比例,处理好预期性指标和约束性指标之间的关系。二是应优化财政政策重点支出保障体系,加快推动零基预算改革,合理设定“十五五”规划财政资金使用的效益目标,保障

规划机制重点侧重理顺中央和地方及省以下政府之间财政支出、税收比例的关系，明确权利、责任边界。三是应强化货币政策中信贷体系对中国重大战略、薄弱民生环节的支持，进一步打造保障资金高效、可及的政策通道。四是应加快培育新型消费业态，加快收入分配制度改革，提高居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重。五是应优化中央预算内投资和超长期特别国债资金使用和投放机制，合理设定地方政府专项债券发行使用、投资领域和比例的规模，出台激发民间投资落实落地落细的新举措。

(三) 加快推动产业结构转型升级

在以人工智能为代表的新一代信息技术革命背景下，在全球产业链、创新链、供应链加速整合、竞争、升级的趋势下，结合“中国制造 2025”的阶段性产业转型升级发展基础，“十五五”规划需要重点关注新质生产力的发展路径，主要目标是因地制宜地发展新质生产力，形成区域间优势互补、上下游高效协作的新质生产力体系；需要重点关注数字经济高质量发展，主要发展目标是数字经济与相关产业的融合应用；重点关注产业链供应链进一步高质量发展，主要发展目标是实现产业链供应链固链、强链、补链。

对此，一是应结合各地区资源禀赋、产业基础、市场需求和生产关系，因地制宜地布局差异化的新质生产力；在规划中设定产业发展设计路线和技术规范细则，完善产业政策配套体系。二是应加快发展数字经济及其相关产业，加快推动数字经济与实体经济的深度融合发展，在规划中设定相关重点项目专栏，推动制造业数字化转型、新技术新产品推广应用、培育壮大数字产业集群、发展未来产业。三是应重点推动生产性服务业向高端化发展，推动生产性服务业与先进制造业、现代农业深度融合；推动产业基础再造和重大技术装备攻关，继续巩固新能源等优势产业的全球竞争力。

(四) 加快推进高水平科技自立自强

从中国第一个五年计划至今，历次的五年规

划(计划)均不断推动科技水平的提升，推进产业的快速发展，为经济持续增长提供动能。结合近年来的发展环境看，无论是美国政府“小院高墙”的科技围堵策略，还是高关税的贸易施压政策，中国科技的自立自强始终是应对日益激烈的国际科技竞争和国际竞争合作格局不确定性的重要战略。“十五五”规划须重点关注人工智能等前沿技术领域，发展目标是进一步提升人工智能、大模型算力等重点领域的综合竞争力；重点关注科学研究体制机制改革创新，主要目标是有效激发科技创新活力，提高科技成果转化效率；重点关注科技人才培养，主要目标是建立系统性的科技人才培养体制机制。

为此，一是应推进重点领域核心技术攻关，强化基础研究布局、支持重点创新企业布局，设定“十五五”时期财政资金用于基础研究经费支出的比例，设定应用研究经费支出效益预期指标。二是应优化科研经费使用、管理方式和科技评价制度，建立基础研究领域经费“包干制”，健全科技成果转化机制、国有资金投入创新考核机制，健全知识产权保护制度体系，支持专精特新企业发展。三是应优化完善国家重点领域紧缺人才、职业早期青年人才培养机制；以重大项目、重点工程为主要抓手，将企业尤其是民营企业、大专院校、科研院所聚拢形成创新人才培养联合体。四是应提高创新要素市场化配置效率，健全科技要素参与收入分配机制，切实提升技术劳动收入占比，有力激发劳动者创新。

(五) 推进区域协调和城乡融合发展

从欧美发达国家的发展路径看，城市群集聚和城乡融合发展将极大发挥规模优势，以区域增长极辐射带动整体经济发展。从中国当前城镇化率与欧美国家平均水平 15%左右的差距，以及中国区域协调发展中南北经济差距、区域协调发展的堵点、卡点来看，“十五五”规划需要重点关注中国重大区域协调战略的推进机制优化问题，目标是推动“十五五”规划区域协调发展重点项目落实推进，加快形成在产业、人口等方面的集聚优

势；关注以人为核心的新型城镇化战略，目标是以公共服务的均等化推动流动人口拥有更好的医疗、教育资源保障。

对此，一是应在京津冀协同发展中推动标志性疏解项目在雄安新区落地建设，扩大粤港澳大湾区重大项目合作平台，重点推动长三角轨道互联互通和港口资源整合，重点优化解决黄河流域生态环境的突出问题。二是应深入实施主体功能区战略，引导产业合理布局、高效互补协作；严格“三区三线”管控，推动国土空间规划落地见效。三是应统筹推进新型城镇化战略和乡村振兴战略，推动城乡要素交换流动，优化公共资源合理配置，重点解决农业转移人口市民化、新就业群体的医疗和教育等民生关怀保障问题，满足刚性和改善型住房需求，以县域为基本单元深入推进城乡融合发展。

(六) 积极应对人口结构变化

“十五五”时期，既要看到中国人口结构中人口老龄化、少子化等负面因素，同时也要看到高素质人口规模提升的积极因素。“十五五”规划重点要通过人口高质量发展推动中国从人口大国向人力资本强国的方向迈进。“十五五”规划须重点关注应对人口老龄化、少子化的公共服务举措，目标是建设系统性的养老保障体系和鼓励生育、托育的保障体系；关注人力资本提升的推进政策，目标是推动不同教育水平下人力资本水平的提升，实现人力资本与产业发展的协同配套，提升人力资本配置效率。

对此，一是应系统研判“十五五”人口变化特征，推动公共服务结构调整、提质扩容，推动基本公共服务标准化工程建设；加快推进基本养老服务体系，促进银发经济发展；促进优质医疗资源扩容和区域均衡布局。二是应完善生育支持政策和推进托育服务发展，设定“十五五”每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数预期目标。三是应推动幼儿教育、高中教育纳入免费义务教育体系，健全和完善职业教育和终身教育政策体系，加强对不同年龄层劳动者群体的再培训和再就业

教育。四是应优化就业促进机制，建立重点群体就业支持体系，强化公共就业服务，支持多种形式的灵活就业；扩大新就业形态劳动者等重点群体社会保险覆盖面，积极稳妥地推进基本医疗保险、失业保险、工伤保险省级统筹。

(七) 推进重点领域防风险促改革

当前，国际经贸摩擦、产业链脱钩断链、贸易规则变化等全球经贸体系问题频发，世界各国通胀危机、债务危机等多重风险挑战叠加，结合中国房地产、金融、地方债务等风险领域，“十五五”规划需要重点关注以下几个方面的问题。一是重点关注稳房地产市场、稳资本市场政策，目标是实现房地产市场平稳健康发展，资本市场信心预期进一步增长。二是关注防范化解地方债务风险，目标是分阶段、分目标化解地方债务，建立风险控制长效机制。三是关注优化支持市场主体政策体系，目标是重点建立促进民营经济发展的政策法规体系。四是关注扩大高水平对外开放，目标是建设更高水平开放型经济体制。五是重点关注加大生态系统保护力度，目标是建立统筹山水林田湖草沙一体化的保护和系统治理体系。

对此，一是应增加房地产市场信贷支持力度，调整住房限购和房贷利率政策，收购存量商品房用作保障性住房；引导中长期资金入市，支持上市公司并购重组，完善资本市场基础制度。二是应建立防范化解地方债务风险长效机制。三是应健全政企常态化沟通机制，清理涉企歧视性政策。四是应对接国际高标准经贸规则，扩大制度型开放试点，合理减少外资准入限制措施，扩大服务业和数字产品开放，推进海南自由贸易港建设，实施支持高质量共建“一带一路”八项行动。五是应推动污染治理，在“十五五”时期提高能源资源利用效率、非化石能源消费占比，降低单位GDP能源消耗和单位GDP二氧化碳排放，提升地级及以上城市空气质量优良天数比率，重点关注大气、土壤、固体废物、新污染物治理。

六、结语

科学制定和接续实施五年规划，是中国共产党

党治国理政的一条重要经验，也是中国特色社会主义的一个重要政治优势。^[25]党的十八大以来，习近平总书记亲自担任“十三五”“十四五”规划《建议》起草组的组长，充分体现了党中央对国民经济和发展规划工作的集中统一领导，充分体现了国民经济和发展规划对中国经济短中长期的重大影响，充分体现了国民经济和发展规划对中国式现代化推进的引领作用。但与此同时，“十五五”规划仍然面临着多方面的困难：一是规划体系协调不足，国民经济和社会发展规划与其他规划衔接程度不高，实施过程监管不足，评估反馈和保障机制有待完善。二是经济下行压力较大，需求收缩、供给冲击、预期转弱并存，国际经贸摩擦和贸易规则变化加剧了外部环境的复杂性。三是产业结构优化压力较大，制造业转型升级任务艰巨，产业链供应链韧性有待增强。四是科技创新能力有待提升，核心技术自主性不足，高端人才和基础研究相对薄弱，科研成果转化效率有

待提高。五是区域发展不平衡，城镇化水平仍需提升，东西部之间、南部之间发展差距明显。六是人口结构矛盾凸显，人口总量下降和老龄化程度加深，养老保障压力增大，公共服务供需结构性矛盾突出。七是重点领域风险防控任务艰巨，房地产、地方债务、金融等领域风险防控压力较大。基于此，“十五五”规划将始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大及历次中央全会精神，从历史的实践经验、“十五五”规划的紧迫性与重要性出发，立足于国内国际相统筹，立足于问题导向与目标导向相结合，立足于政策战略与政策落地相统一，通过科学研判国内外发展环境、趋势、特征和主要问题，谋划“十五五”规划需要考虑的重点问题、发展目标和重点举措，因势利导对经济布局进行调整优化，将为中国经济行稳致远提供强有力的支撑，为实现强国建设、民族复兴伟业提供重要战略保障。

注释：

- ① 数据来源：国家统计局。 <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.
- ② 数据来源：国家统计局。 中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报二[EB/OL]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html.
- ③ 数据来源：国家统计局。 对外开放取得瞩目成就 经贸合作迈向更高水平——新中国 75 年经济社会发展成就系列报告之十一[EB/OL]. https://www.stats.gov.cn/sj/sjld/202409/t20240918_1956552.html.
- ④ 数据来源：国家统计局。 <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.
- ⑤ 数据来源：中国政府网。 国务院新闻办举行“推动高质量发展”系列主题发布会（工业和信息化部）。 https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202407/content_6962079.html；国家统计局。 中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报。 <https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t202402281947915.html>.
- ⑥ 数据来源：战略性新兴产业增加值占国内生产总值比重超 13%[N]. 人民日报，2023-07-06(1).
- ⑦ 数据来源：中国算力总规模居全球第二[N]. 人民日报海外版，2023-08-23(8).
- ⑧ 数据来源：新型工业化不断深入推进[N]. 人民日报，2024-07-06(5).
- ⑨ 数据来源：2024 年中国统计年鉴。 <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2024/indexch.htm>.
- ⑩ 数据来源：2024 年中国统计年鉴。 <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2024/indexch.htm>.
- ⑪ 数据来源：我国有效发明专利产业化率为 36.7%[N]. 人民日报海外版，2022-12-29(1).
- ⑫ 数据来源：国家统计局。 <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>；2018 年国民经济和社会发展统计公报。 https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1900241.html；公安部：2023 年底全国户籍人口城镇化率达到 48.3%[N]. 中国日报，2024-05-27.

- ⑬ 数据来源：教育部. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202410/t20241024_1159002.html.
- ⑭ 数据来源：国家统计局. 教育改革发展扎实推进教育强国建设行稳致远——新中国 75 年经济社会发展成就系列报告之二十. https://www.stats.gov.cn/zt_18555/ztfx/xzg75njshfzcj/202409/t20240924_1956643.html.
- ⑮ 数据来源：国家卫生健康委. <https://www.nhc.gov.cn/wjw/c100178/202408/90e39fe93f0b48019d3ac34036f64b81.shtml>.
- ⑯ 数据来源：国家统计局. <https://data.stats.gov.cn/index.htm>.

参考文献：

- [1] 新华社. 习近平对“十四五”规划编制工作作出重要指示 [EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2020-08/06/content_5532818.htm, 2020-08-06.
- [2] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗 [M]. 人民出版社, 2022.
- [3] 新华社. 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定 [EB/OL]. <https://www.news.cn/politics/20240721/cec09ea2bde840dfb99331c48ab5523a/c.html>, 2024-07-18.
- [4] 李善同, 周南. “十三五”时期中国发展规划实施评估的理论方法与对策研究 [M]. 科学出版社, 2019.
- [5] 王炳文. 新中国十二个五年计划(规划)的历史回顾 [J]. 北京党史, 2012(2): 11-14.
- [6] 李金华. 新中国 13 个五年计划的历史贡献与未来启示 [J]. 东南学术, 2019(5): 18-31+246.
- [7] 李青青. 从“一五”至“十四五”: 中国规划治理的历程、经验与优势 [J]. 中共山西省委党校学报, 2022(1): 52-58.
- [8] 马秀贞. 五年规划对我国经济现代化的推进 [J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2020(1): 5-15+125.
- [9] 曹文炼, 张力炜. “九五”“十五”计划的编制、实施过程及主要成就 [J]. 全球化, 2018(10): 5-24+133.
- [10] 裴哲. 教育、科技、人才支撑中国式现代化的源流与瞻望——基于国家五年规划(计划)的文本分析 [J]. 北京社会科学, 2024(11): 13-25.
- [11] 杨林, 李敏. 改革开放以来中国企业技术创新主体地位演变历程、机理及态势 [J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2023(3): 27-43.
- [12] 周剑明, 吴滨, 胡哲力. 国家政策激励和企业数字技术创新——基于《国家信息化发展战略纲要》的经验证据 [J]. 技术经济, 2024(10): 14-26.
- [13] 范鹏. 从五年计划发展历程看其在全面深化改革中的重大作用 [J]. 求实, 2014(12): 41-47.
- [14] 杜栋, 蔺金磊. 五年规划实施的评价体系及实证研究 [J]. 发展改革理论与实践, 2017(12): 39-47.
- [15] 张丽珍, 梁宁. 中国五年规划(计划)制度历史变迁反思——以生产力与生产关系矛盾运动为视角 [J]. 中国延安干部学院学报, 2022(1): 46-53.
- [16] 许晓龙, 李里峰. “五年计划”的变与常: 一项历史制度主义的考察 [J]. 浙江学刊, 2017(3): 59-65.
- [17] 杨伟民. 发展规划的理论和实践 [M]. 清华大学出版社, 2010.
- [18] 《当代中国的计划工作》办公室. 中华人民共和国国民经济和社会发展规划大事辑要(1949—1985) [M]. 红旗出版社, 1987.
- [19] 刘国光. 中国十个五年计划研究报告 [M]. 人民出版社, 2006: 490-494.
- [20] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要 [M]. 人民出版社, 2006: 80-86.
- [21] 杨伟民. 新中国发展规划 70 年 [M]. 人民出版社, 2019.
- [22] 习近平. 在党的二十届三中全会第二次全体会议上的讲话 [J]. 求是, 2024(18): 4-11.
- [23] 人民日报. 我国技能人才总量超过 2 亿人 [EB/OL]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6976840.htm, 2024-09-27.
- [24] 新华社. 中国共产党第二十届中央委员会第三次全

体会议公报[EB/OL]. https://www.gov.cn/yao wen/liebiao/202407/content_6963409.htm, 2024-07-18.

[25] 新华社. 习近平主持召开部分省区市“十五五”时

期经济社会发展座谈会强调: 适应形势变化 把握战略重点 科学谋划“十五五”时期经济社会发展[EB/OL]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202504/content_7021971.htm, 2025-04-30.

Analysis of Development Environment, Trends, and Critical Issues for the 15th Five-Year Plan

NI Hong-fu LIN Shu-jun

Abstract: Based on the historical experience of China's 15th Five-Year Plan, this paper systematically studies key elements, including the transformation of economic development strategies, innovations in planning formulation methodologies, social development conditions, and the evolution of the international economic landscape. Through assessment of the external development environment and trend analysis, the research finds that global economic uncertainty has intensified, a new round of technological revolution and industrial transformation is accelerating, and the global trade environments, rules and regulations, and governance systems are undergoing dramatic transformation. Based on the analysis of domestic development foundations and challenges, further research indicates that high-quality economic development has achieved breakthroughs while multiple downward pressures persist, and industrial structure upgrading continues to accelerate while risks coexist in key sectors, technological self-reliance and self-strengthening show preliminary results while shortcomings in core areas remain prominent, coordinated regional development advances steadily while regional disparities still require narrowing, and human capital levels improve steadily while demographic structural challenges emerge. Based on the above analysis, it is recommended that the 15th Five-Year Plan should focus on improving the planning system and policy coordination mechanisms, intensifying implementation of expansionary macroeconomic policies, accelerating industrial structure transformation and upgrading, vigorously promoting high-level technological self-reliance and self-strengthening, advancing coordinated regional development and urban-rural integration, proactively responding to demographic structural changes, and promoting risk prevention and reform in key sectors.

Keywords: the 15th Five-Year Plan; economic development strategy; plan formulation; economic and social development; domestic and international economic situation

【编辑: 辛冲冲】