

“十五五”时期经济高质量发展的若干问题研究*

中国社会科学院财经战略研究院课题组

内容提要:党的二十届四中全会是在即将进入基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期召开的一次十分重要的会议。会议对未来五年发展作出顶层设计和战略擘画。本文以党的二十届四中全会精神为指导,聚焦“十五五”时期扎实推进中国式现代化的重大战略任务,系统剖析新时期我国面临的国内外形势与挑战。在此基础上,围绕会议部署的12项任务,结合财经战略研究院课题组研究专长,从先进制造业发展、服务业优质高效发展、全国统一大市场建设、高水平对外开放、城市现代化和共同富裕6个关键领域,深入阐释各任务的战略内涵、实施路径与政策取向,强调需以科技自立自强为核心驱动力,通过深化改革破除体制机制障碍,在高质量发展中推动全体人民共同富裕,为全面建设社会主义现代化国家提供理论参考与实践思路。

关键词:党的二十届四中全会 “十五五”时期 高质量发展

作者简介:中国社会科学院财经战略研究院课题组,100006。

中图分类号:F201 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2025)12-0005-20

一、引言

党的二十届四中全会审议通过的《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》),是在我国迈上全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻,擘画未来五年发展蓝图的纲领性文件。“十五五”既是我国实现2035年远景目标的战略攻坚期,也是百年未有之大变局步入加速演进阶段,国际力量对比深刻调整的矛盾凸显期。这一时期,我国发展的内部条件和外部环境将经历复杂而深刻的变化,呈现出一系列新的阶段性特征。

从国内看,我国经济长期向好的基本面没有改变,超大规模市场优势、完整产业体系支撑、丰富人力资源供给等综合禀赋持续夯实,为高质量发展奠定了坚实基础。但同时,发展不平衡不充分问题依然突出,人口结构加速老龄化对经济社会结构的深层次影响日益显现,部分关键核心技术受制于人的

* 本文执笔人为:尹振涛、谭洪波、汪红驹、刘奕、依绍华、张宇、李超、汪德华。谭洪波电子邮箱:tanhb@cass.org.cn。

“卡脖子”风险尚未根本解除,地方保护主义与市场分割现象阻碍着要素自由流动,这些结构性、体制性矛盾构成了高质量发展的瓶颈。从国际看,新一轮科技革命和产业变革方兴未艾,既为我国产业升级提供了“换道超车”的历史机遇,也加剧了全球产业链供应链的深度重构与国际竞争的白热化。与此同时,单边主义、保护主义抬头,地缘政治冲突此起彼伏,全球经贸规则体系面临重构,外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升,对我国的开放战略与国家安全提出了前所未有的挑战。

面对机遇与挑战交织的战略新格局,《建议》将“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”定为“十五五”时期经济社会发展的主要目标。围绕这7大目标,《建议》系统部署了“建设现代化产业体系,巩固壮大实体经济根基”“加快高水平科技自立自强,引领发展新质生产力”等12项重点任务。中国社会科学院财经战略研究院课题组在深入学习领会党的二十届四中全会精神基础上,全面剖析“十五五”时期我国面临的新形势与新问题,紧密围绕《建议》提出的目标和任务,结合课题组的研究专长,从先进制造业发展、服务业优质高效发展、全国统一大市场建设、高水平对外开放、城市现代化和共同富裕6个关键领域,探讨其战略内涵、实施路径与重大意义,以期“十五五”规划的贯彻落实提供理论参考与实践思路。

二、“十五五”时期我国经济社会面临的新形势、新问题

(一)“十五五”时期我国经济社会面临的新形势

第一,人口老龄化加速演进。一是人口老龄化进入加速期和深化期。“十五五”时期,1962—1965年出生的人口都将超过65周岁,1966—1970年出生的人口也将超过60周岁逐步达到退休年龄,而1962—1970年我国平均出生人口数量为2709.8万人,^①超过有记录以来任何时期的人口出生数量,这将直接推动我国老年人口规模和占比在“十五五”时期加速上升。二是新出生人口不会有明显增加甚至呈现下降趋势。2022—2024年,我国每年新出生人口都不足千万人,几乎仅为1962—1970年平均出生人口数量的1/3,^②根据育龄妇女规模和总和生育率推测,未来五年我国人口出生率大概率不会有明显反弹。基于上述两个方面,“十五五”将是我国人口老龄化加速深化时期。

第二,新一轮科技革命和产业变革加速突破且国际竞争日益加剧。当今世界新一轮以人工智能、生物技术、新能源、量子信息等为代表的技术创新呈现集群式突破、范式性革命的特点,正在深刻重塑全球经济结构、竞争格局和安全态势。这场变革不同于以往任何一次技术革命,其核心驱动力来自多个前沿领域的协同突破与深度融合。这些技术的交叉融合催生了智能制造、精准医疗、智慧能源等新兴业态,推动全球产业格局进入深度调整期。在此背景下,世界各国普遍认识到,未来国家的综合国力、军事优势和经济韧性将直接取决于其在关键前沿科技领域的领先地位,并直接关系到国家的主权安全与发展利益。这促使主要国家纷纷出台国家级科技发展战略,全球已进入新一轮以科技革命和产业革命为核心的国际竞争新阶段,这将是“十五五”和未来较长时期内我国面临的重大国际形势。

第三,单边主义、贸易保护主义抬头、国际市场不确定性增加。伴随着科技革命和产业革命的

^① 根据历年《中国统计年鉴》计算得到。

^② 根据《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》和历年《中国统计年鉴》计算得到。

竞争,当前及未来一段时期,单边主义、贸易保护主义呈现愈演愈烈之势。一些主要经济体奉行“本国优先”,滥用国家安全概念并设置各种贸易壁垒。除此之外,地缘政治冲突、国际经贸规则体系面临重构等因素,进一步加剧了全球市场的波动与割裂。这使得过去相对稳定、可预期的全球市场环境正在发生根本性改变,不确定性正逐渐成为新常态。例如,全球产业链供应链加速区域化和本土化布局,传统国际分工逻辑受到冲击;大宗商品价格波动频繁且剧烈,加大了企业成本控制与经营规划难度;关键技术与产品的获取通道面临政治干预,技术合作与交流受阻等。

(二)“十五五”时期我国经济社会面临的新问题

第一,构建自主可控、安全可靠、竞争力强的现代化产业体系面临挑战。“十五五”时期,我国现代产业体系建设在取得显著成就的同时,也步入转型升级的攻坚期,面临一系列结构性与周期性问题交织的新挑战。其一,传统产业升级面临“转型阵痛”。大量传统制造业仍处于全球价值链中低端,受成本上升、资源环境约束加剧及外部技术封锁等多重压力,其智能化、绿色化改造所需的技术、资金投入巨大,路径依赖短期内难以彻底打破,存在“不进则退”的风险。其二,新兴产业发展遭遇“竞争红海”与“核心短板”。虽然战略性新兴产业蓬勃发展,但在部分领域已出现低水平重复建设和过度竞争苗头,同时产业基础能力,尤其是关键核心技术与基础软件、高端芯片、精密仪器等领域的“卡脖子”问题依然突出,产业链供应链的韧性与安全水平亟待提升。外部科技遏华力度持续加大,使得补齐短板、锻造长板的任务更为紧迫。其三,未来产业布局存在“引领能力”不足的隐忧。面对全球新一轮科技革命和产业变革深入发展,我国在人工智能、量子信息、生物制造等前沿领域的原始创新能力、顶尖人才储备与创新生态构建上,与领先国家仍有差距,抢占未来产业发展制高点的基础尚不牢固。以上表明,构建自主可控、安全可靠、竞争力强的现代化产业体系,是“十五五”时期必须跨越的重大关口。

第二,全国统一大市场建设任务紧迫。当前我国仍然存在一些阻碍全国统一大市场的堵点和卡点。一方面,地方保护主义现象时有发生,部分地区为维护本地利益,设置各种壁垒限制资源流动,导致市场分割,全国范围内的资源配置效率受损(汪德华、赵艺飞,2025)。特别是在生产要素市场,仍然存在许多阻碍劳动力、土地、资本、数据和能源跨区域、跨城乡、跨行业、跨所有制自由流动的体制和机制因素。另一方面,市场监管规则不统一,不同地区在市场准入、质量标准、监管执法等方面存在差异,增加了企业的运营成本和合规风险,不利于形成公平竞争的市场环境。此外,一些行业存在行政垄断,限制了市场竞争活力,阻碍了全国统一大市场的形成与发展。全国统一大市场是建设强大国内市场的重要举措,强大的国内市场又从需求侧直接影响现代化产业体系构建、企业创新激励、新质生产力发展等多个方面。因此,有力推动全国统一大市场建设在“十五五”时期更加紧迫。

第三,政策取向的一致性与协调性需进一步加强。当前,我国政策制定与执行过程中仍存在不同程度的部门化、碎片化现象。不同领域、不同部门的政策目标虽各有侧重,但若缺乏有效的统筹协调,则会导致“政出多门、相互掣肘”的情况。这种政策间的摩擦,不仅会削弱整体政策效果,影响国家战略意图的贯彻实施,还会给市场主体带来预期不稳、无所适从的困扰,从而增加制度性交易成本。正如上文所述,“十五五”时期,我国发展面临的内部条件和外部环境更趋复杂严峻,各类风险挑战交织叠加,在多重目标中寻求动态平衡的难度加大,稳增长、调结构、促改革、防风险、惠民生等目标需要更加协同,要求治理体系具备更强的系统集成性和政策协调性,防止和克服“合成谬误”或“分解谬误”(杜运苏、刘志彪,2025;尹振涛,2025)。

第四,在自主开放过程中如何有效提高服务贸易竞争力。长期以来,我国是世界上最大的货

物贸易顺差国和服务贸易逆差国,服务贸易竞争力显著不足。而当前,数字技术推动数字贸易迅速发展,其中服务业数字化转型大幅提升了服务业的可贸易度,从而推动服务贸易在国际贸易中的占比不断上升。与此同时,我国的数字技术应用发展迅速,推动数字经济和数字贸易快速发展,这为我国提高服务贸易国际竞争力提供了机遇。但也要看到,数字化的服务贸易更需要不同国家和地区之间关于数字经济、数字贸易和数据流动的众多规则、管理模式等进行协调、磋商和谈判。一方面,我国当前正积极探索的自主开放为国际数字贸易、数据流动提供了有利条件和有益经验;另一方面,我国在这些领域的国际规则制定参与度仍然不足,这在一定程度上制约了我国数字服务贸易国际竞争力的提升。因此,“十五五”期间,在保证国家安全的前提下亟须扩大服务业高水平对外开放,同时积极推动和参与数字经贸规则的双边、多边谈判与制定,以此培育和提高了我国服务贸易的国际竞争力。

第五,区域和城市发展不平衡不充分成为制约城市现代化发展的重要因素。一方面,我国城镇化进程实现了历史性跨越,城市经济在国民经济的支柱地位日益巩固。2024年,我国常住人口城镇化率达到67%^①,有27个城市国内生产总值超过万亿元^②,城市综合功能持续增强,规划建设治理水平不断完善。但另一方面,我国城镇化的质量仍有待进一步提升,粗放外延式发展模式亟待转型,区域和城市发展面临巨大分化,户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距较大,^③部分地区长期存在“重建设轻治理”“重速度轻质量”“重外表轻里子”“重扩张轻老旧重建和改造”“重物的投资轻人的投资”的发展误区,导致出现重复建设、市场分割、债务高企、公共服务不充分不平衡等一系列结构性问题。另外,2024年,我国22个超大特大城市以近4%的国土面积,集聚了约22%的人口和35%的国内生产总值,^④而部分地区、中小城市、小城镇和村庄出现“收缩型”特征和“空心化”趋势。因此,区域和城市发展不平衡不充分成为制约城市现代化发展的重要因素。

第六,共同富裕进程成为影响经济高质量发展的重要变量。“十五五”时期仍是人工智能和数字经济的加速发展期,以人工智能为代表的第四次工业革命对新质生产力发展具有重要的推动作用,这种推动作用在很大程度上还取决于与之相适应的生产关系,而收入分配制度是生产关系中最为核心的制度,它直接影响人工智能和数字技术的发展和运用、数据要素的流动等。此外,共同富裕的进程还将直接关系到国内强大市场的建设进程,因为消费需求是国内强大市场的最主要组成部分,而如果收入分配差距过大,将直接阻碍宏观经济边际消费倾向的提高,所以,加快推进共同富裕已经成为影响经济高质量发展的重要变量。也正因如此,《建议》把“加大保障和改善民生力度,扎实推进全体人民共同富裕”作为“十五五”期间的12项任务之一,这充分体现了党中央对共同富裕的高度重视,也正是我国“十五五”时期面临的重要问题之一。

三、构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系

“十五五”时期是我国经济结构转型与产业体系重塑的战略攻坚期。《建议》将“建设现代化产业体系,巩固壮大实体经济根基”置于突出位置,明确了坚持智能化、绿色化、融合化发展方向,提出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的目标。本部分从传统产业升级、

① 参见《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》。

② 根据国家统计局网站公布的数据计算得到。

③ 2024年,我国常住人口城镇化率比户籍人口城镇化率高出17个百分点左右。

④ 根据国家统计局网站公布的数据计算得到。

新兴产业培育与基础设施构建三大维度,梳理“十五五”时期产业发展的实施路径与政策取向。

(一)优化提升传统产业:筑牢现代化产业体系的基本盘

传统产业是我国产业体系的压舱石,优化升级传统产业是保持我国制造业核心竞争力的基础,是建设制造强国、质量强国,保持制造业合理比重的必然要求。

第一,推动全链条智能化改造与数字化转型。“十五五”时期,传统产业的数字化转型将从单点应用迈向全链条赋能。核心路径是深入实施智能制造工程,推动工业互联网、人工智能等技术与研发设计、生产制造、经营管理等全流程深度融合。焦云霞(2025)研究表明,数字技术通过优化能源配置、提升生产效率,已成为赋能制造业绿色化发展的核心驱动力。对于原材料工业等流程型产业,应重点推进“工业互联网+安全生产”行动,建设智慧矿山和智能工厂,提升本质安全水平。

第二,提升产业链自主可控水平。提升产业链自主可控水平的本质是,从“效率优先”转向“效率与安全并重”的发展范式变革。强化战略性矿产资源与基础材料保障。建立国家产业链图谱数据库,实施动态风险评估与预警机制。实施新型举国体制攻关,聚焦高端芯片、光刻机、工业设计软件等战略必争领域,组织产学研联合攻关。实施产业基础再造工程,强化关键核心环节的自主可控保障能力。攻坚关键核心技术和重大技术装备,培育先进制造业集群。在高端装备领域,曹健林(2025)和叶甜春等(2025)分别强调,发展超精密装备和半导体装备是国家战略必争领域,需在国家层面进行长期、稳定的系统性投入,并推动整机与零部件、材料协同发展。

第三,加速全生命周期绿色低碳转型。绿色化是传统产业可持续发展的必然要求。一方面,要聚焦能源消费革命,在煤炭、冶金、化工等高耗能行业,大力推进节能降碳改造,发展循环经济。颜丙磊(2025)指出,煤炭行业需从“总量控制”转向“低碳集约利用”,协同推进安全保障与清洁高效利用。另一方面,要构建绿色制造体系,开发绿色产品,建设绿色供应链。任继球和朱子阳(2025)指出,原材料工业应强化“城市矿山”开发利用,构建跨区域、跨产业的循环经济体系,从源头降低资源消耗和碳排放。

第四,增强质量技术基础能力,强化标准引领。质量技术基础通常被概括为计量、认证认可、检验检测、标准四大核心要素。它是一个国家质量竞争力的基石,共同构成支撑产业升级、科技创新和国际贸易的技术规则与信任体系。建设一批国家产业计量测试中心,为产业链提供“全溯源链、全产业链、全生命周期”的计量测试服务。提升认证认可与检验检测的公信力与国际化水平,大力发展高端检验检测服务业,鼓励机构整合重组,培育具有国际竞争力的民族品牌。在新能源汽车、光伏、工业互联网等优势领域,推动建立被国际广泛采信的中国认证方案。推动产业链标准协同,开展产业链供应链标准强链工程,围绕重点产业链,系统梳理并修订关键环节的标准。推动中国标准国际化。将中国优势产业的技术和实践转化为国际标准,掌握全球产业竞争的话语权。优化标准供给结构,大幅提升市场自主制定标准(团体标准、企业标准)的比重和质量,满足技术快速迭代的需求。实施“领跑者”企业标准制度,对高标准、高质量的企业产品给予市场激励和政策支持。建立团体标准培优机制,培育一批具有国际影响力的团体标准组织。

(二)培育壮大新兴产业和未来产业:塑造新质生产力的核心引擎

战略性新兴产业和未来产业是决定国家未来竞争格局的战略必争之地。“十五五”期间,可以从以下几个方面培育壮大新兴产业和未来产业。

第一,巩固扩大优势产业领先地位。我国稀土、新能源、新能源汽车等领域已经形成优势产业。巩固扩大优势产业领先地位,是一场从“单项冠军”到“团体冠军”、从“市场领先”到“生态主导”、从“规模优势”到“系统优势”的升级战,形成包括技术生态、标准规则、供应链网络和品牌价值

的综合优势。政府与市场主体协同发力,通过技术创新、标准引领、品牌建设和供应链优化等一系列“组合拳”,固化并放大我国产业优势,最终形成一批让世界瞩目的“中国优势产业”。开展“优势产业 AI 赋能专项行动”,支持行业大数据集建设和行业大模型开发。全面推进“人工智能+”推动 AI 技术在全产业链的应用。将绿色低碳作为提升产品国际竞争力的核心要素,发展绿色供应链。应对核心技术迭代、国际竞争加剧等挑战,通过强化技术创新、完善基础设施和拓展应用场景,扩大新能源汽车产业的领先优势(朱兰,2025)。

第二,前瞻布局与培育未来产业。未来产业是基于前沿、重大创新的产业。“十五五”时期需在推动生物制造、氢能和核聚变能、具身智能、量子科技、第六代移动通信、脑机接口等前沿方向进行前瞻布局。加强“从 0 到 1”的基础研究,对未来产业赖以生存的底层科学原理(如量子物理、合成生物学)进行长期、稳定的投入。推动“非共识”创新与多路径探索,鼓励对颠覆性、高风险的技术路线进行探索,宽容失败。建设“未来产业先导区”,在创新资源富集的地区划定特定区域,实施特殊的政策,允许先行先试。以“场景”牵引示范应用,主动为未来产业的技术和产品创造早期市场。构建“协同创新网络”,促进企业、高校、科研院所、金融机构的深度融合。支持组建“未来产业创新联盟”,鼓励共建实验室和共享研发设施。设立“耐心资本”支持体系,未来产业投资周期长、风险高,需要能够“陪伴成长”的资本。设立“国家未来产业引导基金”,主要投向早期和成长期项目。鼓励风险投资、私募股权投向未来产业,并给予相应的税收优惠。郭朝先和李治鸿(2025)认为,未来产业的培育需要更加包容审慎的监管环境和“沿途下蛋”的机制,鼓励在应用实践中迭代完善技术、催生新业态。政策上应设立未来产业先导区,鼓励技术多元路线探索。

第三,打造新兴支柱产业。新兴支柱产业具有显著特点,一是规模巨大,具备万亿级市场潜力,能成为国民经济的新增长引擎;二是技术密集,以前沿科技为核心驱动,具备高附加值和高壁垒;三是带动性强,能强力拉动上下游产业链,形成产业集群;四是战略必需,关乎国家经济安全、社会发展和未来竞争格局。一体推进创新设施建设、技术研究开发和产品迭代升级,加快新能源、低空经济等战略性新兴产业集群发展。实施“产业基础再造工程”,研发核心基础零部件/元器件等产业技术基础,发展人工智能、生物制造、量子科技、新能源汽车、新型储能、商业航天、集成电路、工业母机等新兴支柱产业。打造“世界级产业集群”,引导资源向优势区域集中,形成专业化分工、上下游协同的产业生态。在国家层面进行长期、稳定的系统性投入,发展超精密装备和半导体装备,并推动整机与零部件、材料协同发展(曹健林,2025;叶甜春等,2025)。

(三)构建现代化基础设施体系:夯实产业发展的战略支撑

现代化基础设施是产业体系高效运转的物理底座和数字基石。“十五五”时期,需从以下几个方面构建现代化基础设施体系。

第一,建设智能化综合性新型基础设施。“十五五”时期,新型基础设施建设将侧重于系统布局 and 高效利用。适度超前建设新型基础设施,推进传统基础设施更新和数智化改造。重点推进 5G-A/6G 网络、千兆光网、物联网、卫星互联网等通信网络设施,以及全国一体化算力网、人工智能算力中心等算力设施的建设。扎实推进产业数字化和智能化。

第二,构建安全可靠的现代能源体系。优化能源骨干通道布局,强化新型能源基础设施建设。加快能源基础设施的绿色低碳转型,促进产业体系绿色化。王蕾和王振霞(2025)指出,构建新型能源体系面临市场机制、技术瓶颈和体制约束,需通过深化电力体制改革、创新绿色金融工具、加强能源科技创新等路径实现突破。周淑慧等(2025)提出,天然气产业在“十五五”时期应发挥桥梁作用,加强与新能源的融合发展,并加快建设储气调峰设施,提升供应保障能力。

第三,完善现代化综合交通运输体系。以“立体互联、智能高效、绿色安全”为目标,通过“硬件建设与软件优化并重、技术创新与制度创新协同”的系统性举措,把我国建成有力支撑中国式现代化建设的“交通强国”。构建“综合立体”的网络骨架,发展“枢纽经济”,发展绿色交通,加强跨区域统筹布局、跨方式一体衔接,强化薄弱地区覆盖和通达保障。

四、促进服务业优质高效发展

服务业既是现代化产业体系的重要组成部分,也是各个产业之间的黏合剂。《建议》明确提出“促进服务业优质高效发展”,为新时代新征程上推动服务业发展指明了前进方向。站在系统谋划未来五年服务业发展的新起点上,分析“十五五”期间服务业在国民经济社会发展、现代化产业体系建设中的地位 and 作用,提出促进服务业优质高效发展的战略举措,对于加快构建新发展格局、着力推动高质量发展具有重要的现实意义。

(一)“十五五”期间服务业优质高效发展的总体定位

党的十八大以来,我国服务业发展呈现稳步扩张的良好态势,2012—2024年,服务业增加值从25.4万亿元增长至76.6万亿元,^①支撑和拉动经济增长的主动力地位持续巩固。“十五五”期间,服务业有望继续成为推动增长的主力军、调优结构的主引擎、模式创新的主阵地、吸纳就业的主渠道和扩大开放的主战场。

服务业的发展水平是衡量现代社会经济发达程度的重要标志,加快发展服务业,提高服务业在三次产业结构中的比重,是推进经济结构调整、加快转变经济发展方式的必由之路。党的十八大以来,三次产业结构在调整中不断优化,2024年我国服务业增加值占GDP比重达到56.7%,比2012年占比提升10.3个百分点,2024年服务业对国民经济增长的贡献率为56.2%。^②“十五五”期间促进服务业优质高效发展,有望在加快释放服务业市场活力和创新动力的同时,继续巩固服务业作为支撑和拉动经济增长的主动力地位,从而为我国经济质的有效提升和量的合理增长提供坚实支撑。

习近平总书记强调,“现代化产业体系是现代化国家的物质技术基础”,“加快建设以实体经济为支撑的现代化产业体系,关系我们在未来发展和国际竞争中赢得战略主动”。^③现代化产业体系是一个完整的有机体,农业、工业、服务业和基础设施各居其位、各有其用(郑栅洁,2023),建设优质高效服务业新体系、发挥服务业对现代化产业体系的支撑保障作用则是其中的重要一环。“十五五”期间推进服务业优质高效发展,将引领其从供给侧孵化新模式、培育新业态,为数字赋能与业态融合注入新动力,从而增强服务业调结构主引擎的作用的同时,推动服务业对新质生产力和实体经济快速发展支撑保障作用的全面提升。

步入中国式现代化建设的新发展阶段,经济社会发展愈发呈现依靠消费引领、服务驱动的新特征,超大规模市场优势和内需潜力有待激发。随着物质的全面丰富和人的全面发展逐步实现,居民消费将由生存型向发展型、享受型转变,由商品消费为主向商品和服务消费并重转变,服务业发展前景将更加广阔。近年来,我国服务消费在全部消费中的份额不断逼近商品消费,2013—2024年全国居民人均服务性消费支出年均增长8.6%,占居民人均消费支出的比重从39.7%上升到

① 数据来源:国家统计局网站。

② 数据来源:国家统计局网站。

③ 《习近平主持召开二十届中央财经委员会第一次会议》,新华社,2023年5月5日。

46.1%，年均增长率远超同期 GDP 增速。^①与此同时，服务消费需求的迅速增长，推动了服务业扩大就业主渠道作用的持续发挥。研究表明，随着经济增长和技术进步，制造业和服务业越来越显示出截然不同的就业创造模式，服务业的增长更有可能带来新的就业机会（刘奕、夏杰长，2022）。2024 年，服务业就业人员 3.6 亿人，占全国就业人员总数的 48.8%。^②“十五五”期间推动服务业优质高效发展，有助于激活服务消费市场的巨大潜力和旺盛活力，更好满足人民日益增长的美好生活需要，切实保障和改善民生。

服务业开放是我国构建新发展格局、推进新一轮高水平开放的重要着力点。习近平总书记在 2023 年中国国际服务贸易交易会全球服务贸易峰会上发表视频致辞时指出，“以服务开放推动包容发展，以服务合作促进联动融通，以服务创新培育发展动能”。伴随着全球价值链的发展，服务业作为各经济体经济互动桥梁的作用日益凸显，服务业的跨境投资增长非常迅速，增速远超第二和第一产业。而服务贸易与我国参与国际大循环的嵌入度息息相关，关系着国内国际双循环的效率与质量。近年来，我国稳步推进服务业扩大开放，开放范围不断扩展、试点范围有序铺开，在金融、电信、互联网、医疗、教育、文化等重点领域形成了一批具有较高含金量的先进经验和典型案例，带动了我国服务贸易的持续较快增长。2020—2024 年，我国服务贸易总额从 6617 亿美元增长到 10565 亿美元，年均增速 12.4%，远超同期货物贸易增速，服务贸易增长对外贸增长的贡献率提高到 21.0%。^③2024 年，我国是全球第二大服务贸易国，服务贸易进出口总额首次突破万亿美元。“十五五”期间促进服务业优质高效发展，有望推动服务业制度型开放的稳步扩大和示范效应的持续放大，从而促进服务业在更大范围整合资源、在更宽领域深化开放合作的同时，推动新阶段形成新的制度优势。

综上，“十五五”时期我国服务业在规模增长、结构优化、创新培育、消费促进、民生保障和扩大开放等方面具有较大潜力，服务业发展将进入重要提升期。站在“十五五”新的起点上，需着力完善发展服务业体制机制、消除服务业优质高效发展的卡点瓶颈，为全面建设社会主义现代化国家、加快构建现代化产业体系打下更加坚实的基础。

（二）“十五五”期间促进服务业优质高效发展的战略举措

立足“十四五”时期服务业的发展基础，衔接 2035 年基本实现社会主义现代化的战略目标，《建议》明确指出，“十五五”期间服务业发展需分领域推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，促进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展，提高现代服务业与先进制造业、现代农业融合发展水平，推进服务业数智化。为实现上述目标，应在发展生态、要素投入、政策支持、市场准入等方面系统清理对服务业高质量发展构成制约的各类政策措施，加快构建开放稳定的制度环境，形成导向鲜明、有力有效的政策支持体系。

第一，构建创新引领的发展生态。提升科技创新策源力，系统推进基础研究、关键核心技术攻关。在核心工业软件、工业自动化、核心算法、操作系统等领域加速布局创新链；系统推动服务业共性基础技术研究，在智能服务、大规模复杂服务网络、安全可信交易与服务、面向未来产业生态的科技服务、生活服务生态化、跨境贸易协同服务、文旅融合、全媒体等重点领域，加大力度开展关键环节核心技术研发。重点发展研发设计、计量测试、标准认证、检验检测、知识产权、科技金融等专业科技服务和综合科技服务，强化科技服务业对现代化产业体系的支撑能力。打造“基础研

① 数据来源：国家统计局网站。

② 《中国发布 | “十四五”以来我国每年城镇新增就业稳定在 1200 万人以上》，中国网，2025 年 7 月 9 日。

③ 聂平香：《聚焦出口，提升服务贸易国际竞争力（开放谈）》，中华人民共和国商务部网站，2025 年 10 月 14 日。

究—技术攻关—成果转化”的科技创新生态链,加强共性技术研发机构与公共技术综合服务平台建设,打造集技术转移、产业加速、孵化转化等于一体的高品质创新空间。以培育服务业新形态为动力,持续营造新兴服务业的早期应用场景,加强技术集成和融合应用。

第二,夯实融合发展的要素支撑。推进生产性服务业集约高效用地,通过推动不同产业用地类型合理转换、增加混合用地供给等方式,支持创新型服务企业发展。优化服务业融合性行业政策,如结合人工智能等技术发展,调整物流企业消防区隔相关限制。健全科学的人才分类评价体系和优化高端人才激励方式。创新融合产业的金融工具,完善多层次资金支持体系,优化政府担保基金运作,探索无形资产融资租赁业务。破除跨地区经营行政壁垒、促进生产性服务业为代表的生产要素全国统一大市场建设。健全跨区域产业融合协同发展机制,依托生产性服务业融合推动区域间产业协同发展。

第三,优化数智赋能的政策支持。鼓励企业借助数智技术开展多场景、全链条、多层次的产业融合应用,以数智化强化产业融合。加强服务业基础设施建设,面向生产性服务业优质高效发展需要,构建集信息网络、平台体系、创新应用、可信安全、服务设施、质量标准等功能于一体的基础设施体系,提升大模型通用技术底座支持各类开源大模型训练和推理的水平。适应低代码甚至无代码工具和技术的发展,优化各地云券、创新券、算力券、服务券的使用范围,强化对数字化转型咨询服务、人才培养等方面的补贴力度。

第四,稳步提升对外开放水平。主动对标《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等高标准国际服务贸易规则,从环境标准、政府采购、产权保护、电子商务、劳动保护、金融等领域完善跨境服务贸易特别管理措施(田野、刘奕,2025)。从加强人才流动与资格互认、推动资金与外汇管理创新、建立数据跨境流动白名单制度入手优化要素保障,不断提升服务进口的便利化水平。提速加力深化服务业扩大开放试点工作,总结试点过程中的成熟经验,及时将成功经验向全国其他地区 and 全行业复制推广。积累区域协定双边谈判经验,依托《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)构建我国主导的国际经贸网络,确立国际服务贸易规则的中国主张和中国范式,为全球服务贸易规则重构提供中国方案。

五、纵深推进全国统一大市场建设

加快建设全国统一大市场是推动我国经济高质量发展的重要战略举措,也是构建新发展格局的基础支撑和内在要求。《建议》提出“全国统一大市场建设纵深推进”,并将此作为“十五五”时期“高质量发展取得显著成效”的主要内容之一。我国作为世界第二大经济体和消费市场,人力资源丰富,内需规模庞大,消费潜力持续释放。同时,我国拥有全球最完备的产业体系,科技创新能力不断提升,为市场供给的充足性和超大规模需求的满足提供了有力支撑。纵深推进全国统一大市场建设,充分发挥市场调节功能与优胜劣汰的资源配置作用,引导投资及产业布局从“物”向“人”转型,推动生产行业和相关企业优化结构,促进产品及产业升级,以新供给创造新需求,以新需求引领新供给,形成供给与需求相互促进的良性循环,推进中国经济高质量发展。

(一)全国统一大市场建设的积极成效

2022年《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》出台以来,全国统一大市场建设不断向纵深推进。党的二十届三中全会提出,要“构建全国统一大市场”“完善市场经济基础制度”。2025年1月,国家发展改革委印发《全国统一大市场建设指引(试行)》,将全国统一大市场建设

概括为“五统一”“一破除”，提出“各地区、各部门要严格落实‘全国一张清单’管理模式”。《2025年国务院政府工作报告》也提出综合整治“内卷式”竞争。2025年7月1日召开的中央财经委员会第六次会议指出，“纵深推进全国统一大市场建设”，实现“五统一、一开放”，其中，统一市场基础制度居于首位，并且首次出现“统一政府行为尺度”“持续扩大对内对外开放”等提法，纵深推进全国统一大市场建设。

目前，推动全国统一大市场建设取得积极成效。一是破除“内卷式”竞争，统一政府行为尺度，项目招投标排外现象大幅减少。国家市场监督管理总局于2025年2月发布《公平竞争审查条例实施办法》（2025年4月20日起施行），对公平竞争审查总体要求、部门职责、审查标准等进行细化完善，从源头上制止妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法。围绕贯彻落实《公平竞争审查条例》，北京、广州、厦门等地持续完善公平竞争审查政策机制，市司法局或者商务部门内部法治部门严格履程序，进一步规范审查机制，尤其对地方已出台和即将出台的地方扶持政策进行审查，废除或禁止出台招商引资政策中资金支持类政策，重点转向完善服务类便利措施，激发市场活力，为有效市场和有为政府更好结合，打造市场化、法治化、国际化一流营商环境提供有力制度保障。二是提速推动市场基础制度规则统一，多地推行“一件事一次办”服务。2024年7月，国务院办公厅关于印发《“高效办成一件事”2024年度新一批重点事项清单》的通知（国办函〔2024〕53号），国家市场监督管理总局印发《关于在部分地区开展企业迁移登记“一件事”集中攻关试点的通知》，并选择北京等10省市进行试点，推进“一网通办”“跨省通办”模式，降低制度性交易成本。例如，广州各区把“高效办成一件事”作为优化政务服务的重要抓手，海珠区围绕企业全生命周期政务服务需求，推进企业办事“减环节、减时限、减跑动”，将15个许可事项整合为企业开办“一件事”，经营主体设立时限从52天压缩到1天，大幅减少企业办事时间和环节。三是加快推进内外贸一体化，持续扩大开放。国家发展改革委、商务部于2024年9月发布《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2024年版）》（2024年11月1日起施行），将负面清单限制措施从31条压减至29条；全面放开制造业外资准入限制；有序扩大电信、互联网、教育、文化、医疗等领域开放范围。同时，积极促进国内国际标准衔接，推动中国标准与国际标准以及欧美等主要贸易伙伴标准对接。以技术突破、产业升级和效率提升为手段，进一步弱化地理空间限制，推动区域市场整合，通过数字平台破除国内外空间地理限制，提升实体要素和商品的流通效率，为统一大市场建设注入新动能。

（二）当前全国统一大市场建设面临的障碍

尽管如此，全国统一大市场建设仍然面临一些障碍，主要体现在以下四个方面。一是部分地区存在各种形式的地方保护和区域壁垒，造成市场分割，以及某些行业或领域存在较严格的市场准入门槛，导致不公平竞争。这些问题的存在不利于各类要素与商品的跨区域顺畅流动，加大了市场交易成本，妨碍了资源的高效配置，成为全国统一大市场建设中的堵点、难点（刘志彪、许山晶，2025）。二是标准衔接仍需要推进。国内标准对标国际标准进度缓慢，国内国际认证认可衔接不畅，部分领域国内认证未获国际接受，绿色产品等领域国内认证标准不统一，提高了企业跨境经营成本。三是流通网络协同水平仍需提升。不同层级的物流枢纽城市、流通支点城市等节点城市的服务供给、功能配套等较为同质化，综合物流设施一体化建设水平不高。部分国家物流枢纽城市未能有效衔接国内重要陆海空枢纽，辐射周边的区域集聚效应不强。物流枢纽城市、流通支点城市等节点城市间设施、信息、资源等尚未实现共享对接，对生产、流通、消费等环节的支撑不足，网络化服务功能仍需加强，资源整合作用未充分发挥。四是适应新业态新模式发展的监管机制不健全。随着人工智能等新技术的快速发展，众多新兴市场主体不断涌现，市场交易活动发生变化，而配套的监管体系顶

层设计尚不完善。跨部门监管机制不健全,一些交叉融合领域存在监管空白,多头管理、分段管理等问题仍有待解决,导致新业态新模式发展市场秩序有待改善(谢莉娟、张昊,2022)。

(三)“十五五”时期全国统一大市场的发展趋势

强大国内市场是中国式现代化的战略依托。建设强大国内市场,加快构建新发展格局,《建议》要求“坚决破除阻碍全国统一大市场建设卡点堵点”。为此,要按照党中央决策部署,更好实现有效市场和有为政府结合,呼应市场主体对全国统一大市场建设的需求,进一步加强制度供给,为推动中国经济高质量发展提供有力支撑。

第一,以《建议》为指引更好发挥政府作用。一方面,相关部门针对建设全国统一大市场出台的相关规定和做法,为各地区、各部门加快全面清理妨碍统一市场和公平竞争的堵点、卡点提供了工作遵循,这些需要进一步推动落地落实落细并取得实效。另一方面,加快完善产权保护和交易、数据信息等方面的基础性制度,稳步推进财税、统计等重点领域改革,强化先行先试探索,把有利于全国统一大市场建设的各项制度规则建立起来,强化市场基础制度规则的统一,使市场在资源配置中起决定性作用。

第二,强化标准体系建设与落地执行。消除地区与行业间的标准差异,推动同类标准统一或制定转化规范。依托大数据监测与实地抽检建立监督评价制度,确保标准落地。在市场行政管理中,将标准融入行政管理的各个环节,形成有效市场监管闭环,助力构建全国统一、相互适配的流通标准体系,激发市场活力。促进国内国际标准衔接,推动中国标准与国际标准以及欧美等主要贸易伙伴标准对接,深化标准双边、多边合作互认。

第三,提升流通网络协同水平。应通过统筹布局、分级分类推进节点城市建设,重点提升其综合服务能力,并加强物流中心、专业市场与支链城市的协同发展,以优化国家物流与流通网络。推进联运枢纽节点内部设施扩建和改建,优化铁路专用线规划,协调与其他铁路的通道关系,有条件的地方可探索铁路专用线网络化运营。加快建设末端物流设施和转运设施,推进流通骨干网络与末端节点衔接。

第四,围绕新业态新模式发展,系统提升市场监管能力。遵循包容审慎监管理念,完善平台经济、共享经济等新业态新模式领域监管规则,加强重点领域重点行业公平竞争治理。发展“互联网+监管”模式,整合和归集原来分散在各个部门的数据,构建“一网通办”“跨省通办”的格局。建立综合执法工作机制,带动行业组织等多主体协助市场监管行政执法工作。建立健全黑白名单管理制度,畅通查询、数据导入等信用信息共享通道,实施信用监管。强化知识产权行政保护,加强知识产权人才队伍建设,营造有利于创新发展的营商环境。

六、推进高水平对外开放

坚定不移推进高水平对外开放不仅是百年未有之大变局下顺应时代潮流的战略抉择,更是促改革、促发展、促创新,全面推进中国式现代化的关键举措。因此,《建议》再次将“扩大高水平对外开放,开创合作共赢新局面”作为未来五年计划的12项任务之一。

(一)新时期推进高水平对外开放的战略意义

多边开放体系曾是世界发展主流,也是我国经济崛起的关键支撑。在全球化遇阻的背景下,坚持推进高水平对外开放对于中国乃至全球经济发展具有多维度、深远的战略意义。

第一,高水平对外开放是促进深层次改革、推动国内经济高质量发展的重要驱动力。以开放

促改革、促发展是改革开放前期的宝贵经验,未来中国的改革持续推进与高质量增长目标的实现,仍需在更开放的环境中,通过对接国际高标准经贸规则推动改革攻坚,完善社会主义市场经济体制,激发经济活力与创新潜力,助力新质生产力的形成发展,使高水平对外开放成为经济高质量发展的有力推手(杨正军、黄金峰,2025)。

第二,高水平对外开放是满足人民美好生活需要的重要途径。党的十八大以来,我国不断强化内外联通,有效实现了稳增长、稳就业、惠民生以及产业升级与消费升级的目标。随着新时期中国社会主要矛盾的转变,推进高水平对外开放能在更大范围内利用国内国际两个市场、两种资源,保障人民收入增长,更好满足人民个性化、高品质、多样化的消费需求。

第三,高水平对外开放是建设开放型世界经济、推动构建人类命运共同体的主动作为。“经济全球化是社会生产力发展的客观要求和科技进步的必然结果”,^①全球开放进程中出现的问题也必须在开放条件下解决。全球化遭遇暂时挫折的当下,尤其需要中国承担起坚持多边主义的大国责任,积极参与全球经济治理,为构建基于人类命运共同体的新开放格局贡献中国智慧与中国方案。

第四,高水平对外开放也是应对外部环境不确定性、提升国家安全保障能力的战略选择。面对当前充满风险与不确定性的外部环境,需要以更大勇气推进高水平对外开放,在开放中增强国际竞争力,并通过深度参与全球产业分工拉紧与各国经贸纽带,以开放铸就经济稳定之锚。

(二)推进高水平对外开放的基本内涵

作为我国对外开放战略的升级,高水平对外开放的内涵集中体现为如下六方面。

第一,高水平对外开放是覆盖更广范围、更多领域的全面开放与自主开放。空间范围上,高水平对外开放意味着突破沿海、沿边开放的地理局限,形成更平衡的区域协同开放格局;产业领域上,高水平对外开放则意味着开放从产品市场向包括服务市场、要素市场在内的全领域拓展。更为关键的是,这种全方位开放将超越现有自由贸易规则约定,呈现明显的“自主开放”特征。

第二,高水平对外开放是以制度型开放为核心的深度开放。我国对外开放模式整体上表现出由政策性开放向流动性开放再向制度型开放的演进特征(房裕等,2025),即开放活动将从商品和要素驱动转向规则、规制、管理、标准等制度驱动,通过主动对接国际高标准经贸规则,深化外贸体制改革,营造一流营商环境,建立起后人口红利时代基于制度先进性的新区位优势。

第三,高水平对外开放是创新引领、质量并重的高效益开放。与既往侧重贸易投资规模不同,高水平对外开放更强调质量和效益,注重通过制度优势吸引全球高端投资、技术、人才、企业和资源,以创新驱动提升产业国际竞争力,带动产业升级与结构优化,推动经济发展从规模速度型向质量效益型根本转变。

第四,高水平对外开放是基于“双循环”新发展格局的开放。与既往简单孤立的“走出去”不同,高水平对外开放更强调国内国际市场的联通,一方面依托国内大市场与产业规模优势,以内需潜力和产业集群效应吸引全球资源要素;另一方面则通过国际经济合作有效利用国际市场资源,提升国内大循环效率与水平,实现国内国际经济紧密的正反馈联动。

第五,高水平对外开放是互利共赢的开放。利益兼容与分享不足是当前全球化陷入困境的根源之一。中国高水平对外开放要成为维护全球多边开放体系的中流砥柱,就需实现开放理念从专注自身利益向目标兼容、利益共享转变,以“人类命运共同体”理念确保对外开放的内生动力与可持续性。

^① 《习近平主席在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲》,新华社,2017年1月18日。

第六,高水平对外开放是统筹安全与发展的开放。习近平总书记强调“越是开放越要重视安全”。^①更大范围和更宽领域的开放必然会面临地缘政治经济冲突加剧以及更多的经济社会风险(赵瑾,2025)。因此,高水平对外开放不仅要求“放得开”,更要求“管得住”。在当前复杂外部环境下,尤其需要未雨绸缪,以总体国家安全观为指导建立健全与高水平对外开放相匹配的监管和风险防控体系。

(三)推进高水平对外开放的主要方向与路径

结合当前国际国内形势,推进高水平对外开放需系统谋划、整体协同,从以下六方面寻求关键突破。

第一,以制度型开放构建高水平对外开放新体制。制度型开放是高水平对外开放的核心,需置于顶层并沿两条路径推进。一方面,应主动对接高标准国际经贸规则,积极申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》等新型区域经济合作框架,对标规则标准明确制度型开放方向。另一方面,应以自主开放为引领深化外资、外贸体制改革,包括推进统一的国内标准与制度体系建设,进一步提升通关便利化水平和行政效率;促进跨境电商、数字贸易、绿色贸易、服务贸易等新业态健康发展;建立重点行业及中小型民营外贸企业常态化帮扶机制;聚焦服务领域缩减外资准入负面清单,清理隐性壁垒,持续优化营商环境;加强外贸外资综合服务体系建设和促进二者一体化协调发展。

第二,以优化区域开放布局营造全面开放新格局。我国区域间自然与禀赋条件差异较大,在新一轮高水平对外开放中,需统筹优化区域开放布局,打造陆海联动、东西互济的全面开放格局。一方面应继续发挥沿海地区开放先导作用,在制度型开放和自主开放等方面不断突破并增强示范引领效应;另一方面应扩大沿边地区开放,通过建设边境经济合作区、推进基础设施与制度政策联通等措施加强与周边国家和地区经济合作,促进产业协同与资源整合,发挥边境口岸“内引外联”作用。此外,应进一步提升中西部内陆地区对外开放水平,通过对接国家战略需求与本地特色优势打造产业集群,完善基础设施,强化与沿海、沿边地区政策协同,承接东部产业梯度转移,打造高水平对外开放战略腹地。

第三,以对外开放平台建设塑造高水平对外开放的新载体。以自贸试验区为代表的开放平台是扩大对外开放的前沿阵地与试验田。未来需要进一步发挥其“先行先试”作用,成为高水平对外开放的重要载体。一是推动自贸试验区提升战略,包括对接国际高标准经贸规则、推进贸易投资便利化改革,以服务业开放为重点压缩外资准入负面清单,促进各类贸易新业态发展;建立资金、人才、数据等关键要素安全有序流动的政策体系,以及以创新链、产业链融合引领集成创新和高能级产业生态建设。二是加快海南自由贸易港建设,持续探索以“零关税、低税率、简税制”为核心的税收政策体系与新型通关模式;通过多功能自由贸易账户与跨境资产管理业务开放提升跨境投融资便利度,深化与亚太地区区域经济合作。三是完善各类对外开放平台功能,在顶层设计基础上统筹推进各类开放平台建设,赋予开放平台更大的自主权,有针对性地推进制度创新探索并及时推广创新成果,实现开放平台功能的有效辐射与外溢。

第四,以新国际物流通道建设搭建高水平对外开放的新支点。在国际地缘政治风险上升,供应链安全亟待保障的背景下,需加快开辟国际新物流通道,为高水平对外开放提供支撑。一方面需通过加强与重点航线沿线国家的合作,推进国内重要港口国际物流枢纽建设以及强化全球重要

^① 《习近平:在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话》,新华网,2020年10月14日。

海运节点战略投资来稳定现有海运航线;另一方面应加快中欧班列扩容,并推动其与西部陆海新通道、长江黄金水道、国际海运通道及航空线路有机衔接。此外,还需创新国际贸易物流模式,完善“一单式”多式联运流程;整合建立跨区域、跨部门、跨企业共享的国际贸易物流信息平台;依托区块链和物联网技术建立多式联运全链条动态监测机制等。

第五,以深化国际经贸合作拓展高水平对外开放的新空间。基于互利共赢理念深化国际经济合作,拓展开放新空间是高水平对外开放的重要内涵。为此,一方面应借助高质量共建“一带一路”的契机促进互联互通,统筹建设重大标志性工程和“小而美”民生项目建设,深化双向投资与产能合作,探索互利共赢的国际经济合作新路径,培育外部市场;另一方面应加快构建高标准自由贸易区网络,全面参与WTO改革,推进贸易投资便利化、电子商务、数字贸易等领域规则构建的同时,高标准推动《区域全面经济伙伴关系协定》等区域贸易协定深化升级,加快与主要贸易伙伴国的双边自贸协定谈判。

第六,以提升风险防控能力提供高水平对外开放的新保障。在复杂多变的外部环境下,推进高水平对外开放需同步加强风险防控能力建设。一方面需要建立与高水平对外开放相匹配的监管制度体系,完善数据跨境流动、出口管制、许可审核、调查执法等制度设计;另一方面应健全风险防控机制,建立贸易摩擦预警体系和法律服务机制,推进贸易调整援助制度建设与实践,完善涉外知识产权风险与维权体系,丰富对外贸易调查工具,以应对各类新型贸易限制措施。此外,还应通过扩大国际合作,深度参与全球分工拉紧与各国经贸纽带,提升贸易活动的韧性;并通过拓展大宗商品、关键中间品进口渠道,推动供应多元化,保障重要产业链供应链安全稳定。

七、深刻把握中国特色城市现代化的战略取向

城市作为中国式现代化的关键驱动力量,是实现人民美好生活、推动全体人民共同富裕的重要空间载体(李超等,2025)。《建议》立足于中国式现代化建设全局和我国城镇化发展阶段,对“十五五”时期城市工作进行战略部署,明确提出“深入推进以人为本的新型城镇化”的总体要求和系列重要举措。深入学习贯彻党的二十届四中全会精神,对于解决好“十五五”时期城市发展可能面临的诸多现实问题,走出一条体现中国气派、符合发展实际的中国特色城市高质量发展道路,具有极为重要的理论和实践意义。

(一)深刻把握“十五五”时期城市工作的战略取向

改革开放以来,我国城镇化规模与速度均居人类历史前列,城市面貌焕然一新。这一历史性成就的取得,得益于我国持续适时调整和优化城市发展态势及治理模式,并在长远的时间维度上与国家经济社会发展战略紧密相连。党的二十届四中全会与年中召开的中央城市工作会议精神一脉相承,清晰擘画了我国“十五五”时期的城市发展蓝图和战略取向。

综合来看,《建议》关于城市工作的部署方向明确、可操作性强,凝练出具有系统性和前瞻性的城市治理框架。一是更加注重以人为本。《建议》明确提出,要“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”。人民既是城市建设的参与者,也是城市发展成果的共享者,城市规划、建设和治理都要以改善人民生活、增进人民福祉为首要任务,要始终将人民群众对美好生活的向往融入城市发展的每一个环节。二是更加注重集约高效。《建议》明确提出“促进大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局”,走更加集约高效的发展道路已成为“十五五”时期的必然选择。通过严格的土地用途管制、存量土地再开发和利用,提高土地的综合利用效率,实现从粗放

利用向集约利用的转变,实现经济效益、社会效益与生态效益的统一。三是更加注重特色发展。“十五五”时期,我国城市一方面要树立全国一盘棋思维,促进城市融入国家和区域发展大局;另一方面要基于城市和区域比较优势与战略定位,形成特色化、差异化的发展战略和分工体系。四是更加注重治理投入。“十五五”时期亟须完善城市治理体系和治理能力现代化建设,推动城市治理模式由政府单一主导向政府、市场和社会多元协同转型。这不仅仅涉及新兴技术手段的广泛应用,更涉及城市管理和运行体制的重大变革。五是更加注重统筹协调。《建议》明确提出“加快城市群一体化和都市圈同城化”,超越了长期以来“优先发展大城市还是中小城市”的路径争论,有利于加快形成主体功能明显、区域优势互补的空间发展格局和支撑体系,是“十五五”乃至更长一段时期我国健全区域协调发展新机制的重要抓手。

(二)建设现代化人民城市的重要战略任务

深入推进以人为本的新型城镇化,是“十五五”时期我国经济社会发展的一项重要战略任务,当前,必须坚持系统观念,全面优化城市在产业布局、人口流动、空间结构和比较优势等方面的配置,推动城市发展由规模扩张向质量提升转型。在新发展阶段落实党的二十届四中全会精神,应立足国情与实际,科学研判形势变化,紧紧围绕建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市这一目标,持续探索符合中国特色的城市现代化路径。

第一,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。近年来,我国城乡二元户籍制度改革虽然稳步推进,但城乡居民在就业创业、公共服务、社会保障等方面仍存在较大差异,不仅制约了农村居民生活质量的提升,也阻碍了国内大循环的畅通和经济增长潜力的释放。深入推进以人为本的新型城镇化,建立健全有利于城乡要素合理配置的体制机制,持续深化户籍制度改革,仍是“十五五”时期我国发展改革领域的一项重要攻坚任务。为此,要不断创新要素保障机制,打破行政区划的限制,消除不适宜体制壁垒和政策障碍,在市场准入、转移支付、金融服务、用地用电、人力资源等方面积极推动政策和机制创新,加快完善农业转移人口市民化等机制,强化城乡融合发展的资源要素保障,确保农业转移人口在就业、教育、医疗等方面享有同城待遇,为城乡居民平等参与经济社会发展提供坚实的政策基础,推动城市向更加包容、均衡和可持续的方向迈进。

第二,加快优化国土空间发展格局,促进完善现代化城市体系建设。“十五五”时期,同城化、集群化、网络化将是我国城市空间体系建设的重点。要加快构建城市群一体化和都市圈同城化格局,优化城市规模结构,培育发展若干区域性中心城市,逐步形成由城镇到超大特大城市协调发展的空间格局。要重点推进京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈一体化发展,通过区域政策协调、基础设施互联互通、产业空间布局优化,加快形成布局合理、分工明确、共赢共享的城市体系。在核心城市的带动下,逐步完善机场航线、高速铁路、高速公路、内河航道、运输管道、输电线路等立体交通设施,优化升级物流运输网络和供应链体系,使城市群内部以及各大城市群之间资源和信息流实现共建共享。充分发挥超大特大城市的枢纽带动作用,依托科技、产业、人才赋能等政策措施,支持经济大省挑大梁,不断完善空间治理体系和联动发展格局(中国社会科学院财经战略研究院课题组,2025)。

第三,大力实施城市更新,推动城市内涵式发展。党的二十届四中全会明确提出“坚持城市内涵式发展,大力实施城市更新”,旨在通过激发内生动力、优化空间布局、提升人居环境和完善治理体系等途径,实现城市更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。“十五五”时期,要有序推进城市更新行动,聚焦老旧小区、棚户区等重点区域,统筹推进基础设施提升、公共空间改造、历史风貌保护与平急两用公共基础设施建设,营造安全宜居、富有温度的城市生活环境。要充分发挥

现代技术手段,融入城市管理、建筑设计和社区服务,采用微改造的“绣花”功夫,加快打造“好房子”“好社区”,最大限度保证城市的风貌完整性和生活真实性,推动城市开发建设与现代生活的完美融合。要建立健全建筑全生命周期管理机制,积极推动绿色建筑设计和施工,推行节能环保材料和技术应用,补齐电梯、停车位、充电桩等公共设施短板,统筹优化教育医疗、文化休闲、交通出行等公共资源均衡配置,提升公共服务可及性和宜居宜业水平。

第四,加快推进智慧城市建设,提升城市治理现代化水平。“十五五”时期,应加快推动城市基础设施的数字化改造,推进人工智能等前沿技术在城市管理、公共服务、基础设施领域的深度应用。强化数字化信息技术在应急管理、社会安全等突发公共事件中的应用,全面提升城市预警和应急处置能力。深化“互联网+政务服务”,加快提升行政审批和政务服务办事效率,不断优化城市管理流程和服务流程,推动政府管理理念、管理模式、管理方式创新变革。加快构建数字技术辅助政府决策机制,提高基于高频大数据精准动态监测预测分析水平,及时响应群众需求与意愿聚合,推动政府决策的科学化和民主化,使城市管理和和服务更加贴近民众需求,更加人本化和优质高效。

八、扎实推动全体人民共同富裕

《建议》提出,“十五五”时期要“推动人的全面发展、全体人民共同富裕迈出坚实步伐”。习近平总书记强调:“这是指导‘十五五’时期经济社会发展的一个总体性要求。”^①

党的十九届五中全会在展望2035年远景目标时,已将“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”设定为基本实现社会主义现代化的标志性目标。党的二十大进一步明确,中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。“十四五”时期,我国已加快财政支出结构向“投资于人”转型,脱贫攻坚成果不断巩固拓展,基本公共服务体系建设和均等化水平均取得新成就。特别是,2021年浙江省被党中央赋予“高质量发展建设共同富裕示范区”的重要使命,作为一个省域探索推动共同富裕的制度建设,取得了积极成效(李雪松等,2024)。这些都为在全体人民共同富裕领域实现2035年远景目标创造了良好条件。

如果说推动全体人民共同富裕,在“十四五”时期是明确思路、省域探索阶段,“十五五”时期则将进入整体推进、巩固拓展阶段。从客观形势看,“十五五”时期推动全体人民共同富裕迈出坚实步伐,还面临不少挑战和难点。一是在国际和国内发展环境发生深刻复杂变化的大背景下,高质量发展基础还不稳固,发展不平衡不充分问题仍然突出,城乡区域发展和收入分配差距依然较大。二是适应新经济形态和“流动之国”的基本公共服务体系还不够健全。例如,一些基本公共服务和社会保险项目统筹层次还不够高,新就业形态人员难以纳入以稳定雇佣关系为基础的社会保险体系等。三是基本公共服务体系内部结构还不够合理,部分社会保障项目可持续性也存在挑战。与发达国家比较,中国的家庭支持型社会福利项目尚不够丰富;养老保险体系未来的资金缺口,引起社会关注。

面对这些挑战和难点,党的二十届三中全会系统部署了若干重点领域的改革任务,为“十五五”时期促进全体人民共同富裕明确了制度建设行动方向(“深化财税体制改革”课题组,2024)。党的二十届四中全会通过的《建议》,围绕推动共同富裕必须关注的收入差距、城乡差距、地区差距等问题,就完善收入分配制度、健全社会保障体系、加快建设健康中国、促进人口高质量发展、促进高质量充分就业、稳步推进基本公共服务均等化、办好人民满意的教育、提高强农惠农富农政策效

^① 习近平:《关于〈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〉的说明》,新华社,2025年10月28日。

能、增强区域发展协调性、深入推进以人为本的新型城镇化等重要任务作专题部署。“十五五”时期,应以落实党的二十届三中全会、四中全会的战略部署为指导核心,制定并推出促进共同富裕行动方案,明确工作重心,有力有效地推动全体人民共同富裕迈出坚实步伐。

(一)在高质量发展中推动全体人民共同富裕

高质量发展是推动全体人民共同富裕的前提和基础。习近平(2021)指出,在高质量发展中促进共同富裕,要正确处理好效率和公平的关系。推动更平衡、更协调、更包容的高质量发展,是落实这一要求的重中之重。促进全体人民共同富裕,需要构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度(习近平,2021)。在经济发展中增强协调性、包容性,是这一制度体系的基础。一般来说,再分配政策能够有效缩小收入差距,但范围过广、力度过大则不利于经济发展。为此,要在宏观上加强初次分配和再分配的协同效应,通过“输血”激活“造血”功能。在区域发展方面,应当进一步改革完善转移支付制度,缩小区域人均财政支出差异,实施区域重大战略和区域协调发展战略,增强区域发展的平衡性。在扩大中等收入群体规模方面,通过深化改革、加大宏观经济政策力度等方式,提升国民经济的景气度。在具体政策上,可考虑总结、借鉴浙江经验,通过大数据精准锁定有潜力进入中等收入群体的家庭,以增收、减负、共享为目标构建家庭支持型财政政策支持体系,有效提高这些群体的收入。在产业发展生态方面,要加快垄断行业改革,推动金融、房地产同实体经济协调发展,构建大中小企业相互依存、相互促进的企业发展生态(习近平,2021)。

(二)更好地发挥基本公共服务体系推动共同富裕和促进人的全面发展的功能

一些人认为,推动基本公共服务均等化所需的社会福利项目是消耗性的而非生产性的,为追求更快经济发展应当控制社会福利支出。但是,长期以来中国宏观经济平衡的主要制约因素是总需求不足,社会福利水平相对较低导致提振居民消费缺少制度性支撑(汪德华,2024)。在当前发展阶段,需要发挥推动基本公共服务均等化在扩大总需求方面的重要功能,对此,《建议》也指出,“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”。

“十五五”时期,应以完善基本公共服务体系为重点,更好发挥其推动共同富裕和促进人的全面发展的功能。一方面,要适度扩大基本公共服务的范围,大力加强中国人力资本增强型的社会福利项目。这包括加大生育补贴政策力度、加强普惠育幼服务体系,有效降低生育、养育、教育成本,促进人口高质量发展。还应学习国际经验,丰富以人力资本为核心的“元分配”领域内容,包括教育、营养健康、公共卫生、就业培训。另一方面,应着力解决现行基本公共服务体系中明显不合理之处。例如,继续提高居民养老保险的补贴水平,是当前扩大消费积极财政政策与推动共同富裕的最佳结合点。可考虑明确到2035年,居民养老保险基础养老金达到职工养老保险平均养老金的20%,由此通过稳定收入预期增强其扩大消费方面的潜力。再如,真正落实将基本公共服务覆盖常住人口,科学有序推动农业转移人口市民化,是深入推进以人为本的新型城镇化的关键任务,依然有不少难题待解决。可考虑通过给予部分地区一定的财政支持、优化高考制度等方式,在“十五五”时期实现流动人口子女可以无条件就地入学。

(三)提升基本公共服务治理效能,为推动共同富裕奠定财政可持续基础

提升基本公共服务保障水平和均等化程度,均对财政可持续提出了一定的挑战。在人口老龄化日益深化的背景下,坚持“尽力而为”与“量力而行”相结合的原则,通过完善制度设计提升基本公共服务治理效能、提升财政可持续性,是全体人民共同富裕能够行稳致远的重中之重。

一是要完善各类基本公共服务项目的制度设计。在基本公共服务领域中,若忽视内在激励性因素的存在,其“免费午餐”的特质化属性必将导致管理困难程度上升,政策目标的达成由此变得

难以实现。“福利养懒汉”现象若大规模出现,则不利于经济发展,政府财政支撑能力不足的问题也将随之显现。因而,推进基本公共服务均等化,并非简单地加大投入就能解决问题;更需要坚持“花钱买机制”的原则,同步推动加大财政投入与完善制度设计,着力提升基本公共服务领域的治理效能。

二是要注重通过改革增强社会保险体系的可持续。在老龄化冲击下,养老保险、医疗保险未来的潜在资金缺口,是各国都必然要面对的挑战。在医疗卫生领域,应强化基层医疗服务能力建设,通过政策扶持与资源倾斜,提升基层首诊率;要继续推动医保支付方式改革,实现各级医疗机构信息互联互通,便捷转诊与远程医疗。在养老保险领域,要稳妥推进职工养老保险延迟退休政策,还可考虑通过推行“社保增值税”方式重构养老保险体系筹资方式(汪德华、孟红, 2017)。

三是要明确基本公共服务项目的事权和支出责任划分。在现有事权划分改革中,多数基本公共服务项目被划分为共同事权,以市县政府为主要支出责任主体,上级政府多以补贴形式给予支持。但在我国的财力划分格局中,市县政府财力相对薄弱且地区间差异显著。因而,优化该领域的事权和支出责任划分,提升部分基本公共服务项目特别是一些社会保险类项目的支出责任层级,是推进基本公共服务均等化的关键举措。此外,应结合增加地方自主财力的改革方向,优化政府间转移支付的制度设计,进一步提升市县级财力均衡水平,提升基层政府财力稳定性。

九、结论和建议

“十五五”时期是承前启后、继往开来的关键五年,其发展成效直接关系到中国式现代化宏伟目标的实现进度。基于“十五五”时期我国面临的新形势、新问题和前文对6个领域的系统性分析,结合《建议》确立的战略方向,必须坚持系统观念、底线思维和改革创新,从宏观层面统筹推进以下重大战略任务。

必须毫不动摇坚持和加强党的全面领导,将其作为应对“十五五”时期各类风险挑战、实现宏伟蓝图的政治原则和根本保证。实现“十五五”时期经济社会发展的各项目标任务,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和最大优势,是确保我国在复杂多变的内外环境中始终保持战略定力、凝聚全社会力量攻坚克难的“定盘星”。只有坚持党的集中统一领导,才能有效统筹发展和安全、效率与公平、自主与开放等多重目标,协调推进科技、产业、市场、开放、区域、民生等各领域改革,避免政策“合成谬误”或“分解谬误”,确保《建议》描绘的宏伟蓝图不折不扣地转化为高质量发展的生动实践。

必须将科技自立自强作为国家发展的战略支撑,以新质生产力引领现代化产业体系建设。面对全球科技竞争的日趋激烈和产业链安全的严峻挑战,必须从根本上扭转关键核心技术受制于人的局面。应将国家战略科技力量建设置于优先位置,健全新型举国体制,集中力量在人工智能、量子信息、生物制造等前沿领域实现突破。同时,要以科技创新推动产业创新,深入实施制造业重点产业链高质量发展行动,形成自主可控、安全可靠、竞争力强的现代化产业体系。这不仅关乎经济增长,更是维护国家主权、安全和发展利益的根本保障。

必须以深化改革激发内生动力,加快建设高效规范、公平竞争全国统一大市场。当前制约经济循环的堵点主要在于制度性障碍,必须通过更深层次的改革破除束缚。要着力强化政策协调,消除地方保护主义和市场分割,推动土地、劳动力、资本、技术、数据等生产要素的自由流动与

高效配置。要完善产权保护、市场准入等基础制度,营造一流营商环境,充分激发各类经营主体的内生动力和创新活力。一个强大的国内市场,不仅是应对外部不确定性的“压舱石”,更是构建新发展格局、推动高质量发展的战略基座。

必须坚持对外开放的基本国策,以高水平对外开放促进深层次改革和高质量发展。在逆全球化思潮抬头的背景下,开放的大门不仅不能关闭,而且要越开越大。要稳步扩大规则、规制等制度型开放,主动对接高标准国际经贸规则,积极参与全球经济治理体系改革。要优化区域开放布局,加快建设海南自由贸易港,发挥自贸试验区的先行先试作用。通过高水平对外开放,在全球范围内整合资源、开拓市场、提升竞争力,为全面建设社会主义现代化国家注入强大动力。

必须坚持以人民为中心的发展思想,在高质量发展中扎实推进共同富裕。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,也是扩大内需、促进社会和谐稳定的必然选择。要正确处理效率和公平的关系,构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排。要着力扩大中等收入群体规模,完善按要素分配政策制度,增加低收入者收入。要健全基本公共服务体系,特别是加大人力资本投资,完善覆盖全民的社会保障体系,稳步推进基本公共服务均等化。通过解决好地区差距、城乡差距和收入差距问题,让发展成果更多更公平惠及全体人民,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

参考文献:

1. 曹健林:《面向“十五五”的超精密装备:挑战与机遇》,《中国科学院院刊》2025年第5期。
2. 杜运苏、刘志彪:《我国政策取向一致性的理论逻辑、存在问题与改进建议》,《内蒙古社会科学》2025年第3期。
3. 房裕、王甜甜、韩博雅:《新发展阶段稳步扩大制度型开放的底层逻辑与推进策略》,《国际贸易》2025年第7期。
4. 郭朝先、李治鸿:《我国制造业模式与业态创新进展以及“十五五”展望》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2025年第5期。
5. 焦云霞:《数字技术赋能制造业绿色化发展的理论机制与实现路径——“十四五”发展成效与“十五五”展望》,《价格理论与实践》2025年第7期。
6. 李超、徐海东、曹清峰:《奋发有为,建设现代化人民城市》,《光明日报》2025年7月31日。
7. 李雪松等:《浙江共同富裕研究:基础、监测与路径》,中国社会科学出版社2024年版。
8. 林木西、王聪:《深刻理解习近平总书记关于现代化产业体系的重要论述》,《经济学动态》2025年第3期。
9. 刘奕、夏杰长:《形成服务业与制造业双轮驱动的就就业创造机制》,《光明日报(理论版)》2022年4月5日。
10. 刘志彪、许山晶:《全国统一大市场、要素流动与区域发展差距》,《东北大学学报(社会科学版)》2025年第5期。
11. 任继球、朱子阳:《“十五五”时期我国原材料工业的战略方位与推进策略》,《经济纵横》2025年第10期。
12. 深化财税体制改革课题组(汪德华等执笔):《深化财税体制改革与中国式现代化》,《财贸经济》2024年第9期。
13. 田野、刘奕:《“十五五”时期推动服务贸易高质量发展的态势前瞻与战略思路》,《中国流通经济》2025年第10期。
14. 汪德华:《新一轮财税体制改革的若干重点问题》,《比较》2024年第3辑(总第132辑)。
15. 汪德华、孟红:《社保增值税:重构中国养老保障体系筹资模式》,《比较》2017年第3辑(总第90辑)。
16. 汪德华、赵艺飞:《推进央地财政关系改革的目标和重点问题》,《财经问题研究》2025年第10期。
17. 王蕾、王振霞:《“十五五”时期构建新型能源体系的体制机制困境及突破路径》,《湖湘论坛》2025年第5期。
18. 习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期。
19. 谢莉娟、张昊:《全国统一大市场与现代流通体系建设:实践探索与关系演进》,《中国流通经济》2022年第7期。
20. 颜丙磊:《我国煤炭行业节能工作发展现状及趋势分析》,《中国煤炭》2025年第8期。
21. 杨正军、黄金峰:《新时代中国共产党高水平对外开放的基本逻辑与战略路径》,《科学社会主义》2025年第4期。
22. 叶甜春、朱煜、张国铭等:《面向“十五五”的半导体装备的挑战与机遇》,《中国科学院院刊》2025年第5期。
23. 尹振涛:《“十五五”时期金融监管体制改革的体系、重点任务与路径设计》,《改革》2025年11月6日(网络首发)。
24. 赵瑾:《高水平开放怎样统筹好发展和安全》,《红旗文稿》2025年第18期。

25. 郑栅洁:《加快建设以实体经济为支撑的现代化产业体系》,《求是》2023年第13期。
26. 中国社会科学院财经战略研究院课题组:《中国特色城市现代化的理论内涵与战略取向》,《财贸经济》2025年第10期。
27. 周淑慧、沈鑫、李广等:《中国“十四五”天然气产业发展回顾与“十五五”展望》,《天然气工业》2025年第7期。
28. 朱兰:《“十五五”时期中国扩大新能源汽车产业领先优势的挑战与对策》,《当代经济管理》2025年第8期。

Research on Several Areas of High-Quality Economic Development during the 15th Five-Year Plan Period

Research Project Team of the National Academy of Economic Strategy (Chinese Academy of
Social Sciences, 100006)

Summary: The Fourth Plenary Session of the 20th Communist Party of China Central Committee was held at a crucial juncture when the country is about to enter a period of laying a solid foundation and making comprehensive efforts to basically achieve socialist modernization. The session made top-level designs and strategic plans for the development in the next five years. Guided by the spirit of the Fourth Plenary Session of the 20th Communist Party of China Central Committee, this article focuses on the major strategic tasks of steadily advancing Chinese-style modernization during the “15th Five-Year Plan” period, systematically analyzes the domestic and international situations and challenges faced by China in the new era. On this basis, it elaborates on the strategic connotations, implementation paths and policy orientations of the 12 tasks deployed at the meeting from six key areas: advanced manufacturing development, high-quality and efficient development of the service industry, construction of a unified national market, high-level opening up to the outside world, urban modernization and promotion of common prosperity, in line with the research expertise of research project team of the national academy of economic strategy. It emphasizes the need to take self-reliance and self-strengthening in science and technology as the core driving force, break through institutional and mechanism obstacles through deepening reform, and promote common prosperity for all people in high-quality development, providing theoretical references and practical ideas for building a modern socialist country in an all-round way.

Keywords: The Fourth Plenary Session of the 20th Communist Party of China Central Committee, The 15th Five-Year Plan, High-Quality Development

JEL: E00, O20, P00

责任编辑: 馨 兰