

中国改革报

传播力就是竞争力

中华人民共和国价格公报发布报纸
全国独家信用信息公示信息披露指定报纸
本报发布企业债券公告



改革网



中国发展改革微信

“十五五”怎么谋划？重点在哪？

——专业人士为“十五五”规划编制建言献策

□ 本报记者 付朝欢

2025年,“十四五”规划收官之年,中共中央还将提出“十五五”规划建议。

从建党百年到踏上新征程,我国将用“十四五”“十五五”“十六五”3个五年规划期到2035年基本实现社会主义现代化。“十五五”(2026—2030年)将是承上启下的关键五年。

从“十四五”规划中期评估开始,“十五五”规划前期研究就已经启动,主要聚焦重大趋势、重大战略、重大政策、重大项目等,尤其是重大项目需要较长的研究论证周期。

在前期研究基础上,有关方面进一步聚焦重点,对若干重大问题进行攻关,谋划“十五五”规划基本思路,着重分析研判国际国内发展环境、发展条件,梳理经济社会发展的突出矛盾和风险点,结合更长远的战略目标任务,研究提出未来五年发展的目标,并提出推动发展的总体考虑。

辩证看待内外部发展环境

“发展环境是编制规划必须进行的战略分析的重要组成部分。”《大智兴邦:中国如何制定五年规划》一书的作者、清华大学国情研究院副院长鄒一龙说,正确分析发展环境,准确判断发展趋势,才能科学提出发展目标 and 任务。

——从国际环境看,世界进入新的动荡变革期,百年变局加速演进,不确定性陡增。

“跟‘十四五’相比,‘十五五’最大的变化就是在规划编制阶段,国际环境发生了比较重大的变化,挑战和不利因素明显增多。大国竞争、大国博弈可能会进一步加剧,可能围绕更多领域争夺制高点、话语权。”曾参与过多个五年规划编制的清华大学中国发展规划研究院常务副院长董煜说,与5年前相比,全球治理结构面临更大的不稳定性,国际秩序可能面临重塑,地缘政治冲突和安全风险也会增多。

在科技领域,董煜认为,“我们正处于新一轮科技革命和产业变革加速突破的阶段,尤其是人工智能技术进入全面应用阶段后。一方面,基础研究领域的竞争会进一步加剧,可能对我们造成‘卡脖子’的影响;另一方面,如果我们能实现新技术与产业优势的深度融合,又有可能在未来全球竞争中把握主动权。”

在贸易方面,国务院发展研究中心对外经济研究部综合研究室主任、研究员赵福军认为,“十五五”期间,“一带一路”沿线国家在我国外贸中的地位将继续提升,服务贸易、数字贸易发展相对较快的趋势将延续,还会有更多具有竞争力的产品和服务走向世界舞台。鄒一龙表示,“‘十五五’期间,中国将迎来全方位出海的‘大航海时代’,《黑神话·悟空》(《哪吒2》)只是一个前奏,与世界共享的不仅有中国的产品、文化、创意,还有中国人的审美和生活方式。”

——从国内环境看,将持续面临有效需求不足,短期问题和中长期结构性问题交织。

董煜分析说,我们现在处在一个经济下行压力还比较大的阶段,特别是有效需求不足的矛盾还非常突出。同时,还有经营主体的预期问题,房地产、金融等领域的风险问题,等等。当前经济运行中存在的这些问题,有可能会延续到“十五五”的初期。

“这也是一个比较重大的变化。我们在谋划‘十五五’时,要考虑当前经济面临的这些挑战和问题,有一部分问题是结构性、周期性的,有可能在‘十五五’期间持续构成挑战。”董煜说。

此外,鄒一龙还提到人口问题。人口因素势大力沉,是典型的“灰犀牛”,不断牵引经济社会形态发生整体性变动。“2021年,我国的人口峰值提前到来。人口负增长以及人口结构少子化、老龄化将成为中国未来一



近年来,浙江省湖州市吴兴高新区充分发挥毗邻太湖的地理优势,推进低空经济发展。图为小游客乘坐米旗通航直升机飞行基地的直升机在空中饱览太湖南岸美景。

新华社记者 徐昱 摄

个阶段的基本国情,要超前求变,以系统观念统筹谋划人口问题。”

研判基本方向和重大举措

“十四五”规划除了谋划2021—2025年的发展,还对未来15年作了远景展望。

董煜表示,“十四五”将党的十九大已经明确的目标通过规划进一步细化时间表和路线图,充分体现了中国的五年规划对发展周期和阶段、对中期和长期工作的引导,也体现了推动发展的“节奏感”。“党的二十大又对2035年目标作了进一步的描述,‘十五五’规划的谋划厘定也应据此作出更新。”

发展目标包括定性描述和定量指标。“2035年远景目标总体上还是以定性描述为主,但经济保持一定的增速也是比较重要的。”董煜认为,当前需要研究如何衔接2030年的指标和2035年的指标,提出一些带有阶段性安排的量化指标。

“‘十四五’规划纲要没有设定5年GDP年均增速指标,而是表述为‘保持在合理区间、各年度视情提出’。现在和今后一段时间,我国持续处于有效需求不足的阶段,经济能不能保持一定的增速,是‘十五五’面临的最核心的挑战。发展中的问题,要在发展中解决。”鄒一龙建议,“十五五”规划以扩大内需与新质生产力的整体性跃升相互牵引为主线。

扩大内需不是权宜之计,而是战略之举。“2024年以来推出的‘两重’(国家重大战略实施和重点领域安全能力建设)‘两新’(大规模设备更新和消费品以旧换新)政策非常精准有效。‘十五五’时期,还需要在扩大内需方面进行更系统的设计。”鄒一龙说。

发展新质生产力,也是关系全局和长远的大事。2024年3月,国家发展改革委主要负责同志在公开场合表示,要发挥中长期规划和年度计划的导向作用,做好发展新质生产力的战略部署和任务分解,把发展新质生产力作为“十五五”规划基本思路的研究重点。在谋划“十五五”经济社会发展主要目标指标、重大战略任务、重大改革举措、重大工程项目时,充分考虑发展新质生产力的实践要求,特别是研究提出促进新质生产力发展的关键性任务、基础性工程。

重大工程与国家重大战略、重大规划、重大政策紧密衔接,投资规模较大,建设周期较长,是推动规划实施的重要抓手。从“十一五”规划开始,规划文本将重大工程放在“专栏”,使有关内容更加一目了然。比如,“十三五”规划在23个专栏中明确了165项重大工程项目,“十四五”规划在17个专栏中提出了102项重大工程。

“过去连续两个五年规划,都特别强调对重大工程项目的跟踪。”董煜认为,在谋划“十五五”重大项目过程中,需要和各部门、各地区反复对标对表,并非简单把各领域的工程列在一起,还需要去做综合性的平衡,突出优先顺序。

董煜建议,除了“工程包”,还可以同步研究、推出一批“政策包”,使五年规划成为中长期重大政策的集合体。“比如,围绕新质生产力的发展,有哪些支持性政策;再比如,跟民生紧密相关的领域,医疗、教育、社保等方面的一些政策。这些‘政策包’,可以在‘十五五’规划中明确提出来,也可以先提出方向性的要求,‘十五五’期间再去出台具体的政策。”

与改革任务更加紧密结合

从“七五”计划开始,中国的五年规划不仅是发展的规划,也是改革的规划。

“党的二十届三中全会部署了300多项改革任务,明确到2029年要全部完成。新一轮全面深化改革任务的落实期和‘十五五’规划期有四年的重叠期。”董煜认为,“十五五”规划可能会和重大改革的时间表和路线图进行更紧密的结合。

回看党的十八大以来召开的历次三中全会:2018年党的十九届三中全会主要议题是“深化党和国家机构改革”。2013年党的十八届三中全会重点研究全面深化改革问题,部署的改革任务已于2020年全部完成。而整个“十三五”时期(2016—2020年),都在落实党的十八届三中全会部署的改革任务。

从改革,到全面深化改革,再到进一步全面深化改革,中国式现代化之路循着改革的逻辑行稳致远。经济学家贾康在接受媒体采访时表示,“现在我们进一步全面深化改革,就是要冲抵下行因素,把不确定性的困扰最大可能地排除掉,在百年未有之大变局中掌握好我们自己可以掌握的确定性和主动权。”

“十五五”规划在谋划过程中,如何体现对新一轮全面深化改革任务的落实? 记者

记者手记

□ 付朝欢

清华大学中国发展规划研究院常务副院长董煜常在课堂上跟学生说,“要有一些规划思维”。来清华园之前,董煜曾在国家发展改革委和中央财办工作,参与过多个五年规划的起草。

何谓“规划思维”? 通过此次采访董煜,可以提炼如下要点:

规划思维,是一种底线思维。事不可不规划。但任何时候都不能简单、盲目地保持乐观,宁可把问题想得复杂一点、把困难和挑战估计得更充分一些,尽可能在规划中充实应对措施。正所谓,“作最坏的打算,争取最好的结果”。

规划思维,是一种短期和中长期结合的思维。我们不仅要聚焦一年、五年,也要谋划更长的周期。让一些中长期的

注意到,党的二十届三中全会《决定》提出,要“促进各种所有制经济优势互补、共同发展”。而2024年初,国家发展改革委向社会公开征集的“十五五”研究课题中,就有一项是《构建国有和民营企业高质量发展新格局研究》。再比如,《决定》提出,要“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”。《优化中央和地方财政关系研究》,亦在上述“十五五”研究课题之列。

五年规划,既是“国事”,也是“家事”。不少改革任务与规划目标的交汇处,托起的是亿万百姓稳稳的幸福。

以扩大内需战略和完善收入分配制度的结合为例。曾主持过多个五年规划纲要编制的中央财经领导小组办公室原副主任杨伟民认为,当前有效需求不足主要是内需不足,内需不足又主要是居民消费不足。而收入又是消费的基础和前提。党的二十届三中全会《决定》对完善收入分配制度作出部署,明确要“提高居民收入在国民收入分配中的比重”。

对于正在谋划中的“十五五”规划,杨伟民建议,将建设民生大国作为重要的发展目标,把提高居民收入和增加居民消费放在发展更加重要的位置,使消费力的提升同生产力的提高同步。“这既是一项长期任务,也是一项系统性的工程,需要对包括改革在内的方方面面做出整体性部署。”

鄒一龙也持有相同的观点。他特别强调,要发展壮大民营经济和实施就业优先政策。“增加居民消费的大逻辑是,稳经营主体,从而稳就业、稳收入,进而稳消费。此外,只有解决了老百姓在医疗、教育、养老等方面的后顾之忧,才能真正地提振消费。”他还建议,把扩大内需和推进共同富裕结合起来,扩大中等收入群体规模,提高低收入群体收入。

何谓“规划思维”

目标发挥牵引作用,通过几个五年规划去持之以恒地推进。譬如登月计划,就可以回溯到“十一五”规划纲要第14个专栏中的一条。

规划思维,是一种动态调整的思维。规划(plan)本身并不重要,规划过程(planning)却至为关键。现实条件下,由于约束条件是因时、因地变化的,规划也不能是一纸静态的“蓝图”,需要根据约束条件的变化及时进行科学调整。

“接下来一年多时间,年轻人可以多去关注‘十五五’规划,把自己带入到宏观背景中,去了解自己所处的行业领域在未来五年的发展方向是什么,机遇和挑战又是什么。”董煜说,这样有助于更好地找到自己的定位和坐标,也有利于更好地规划自己的发展路线。

毕竟,每个人的未来,就是国家的未来。

狠抓政策落实落地 助推民营经济高质量发展

——国家发展改革委扎实办理代表委员建议提案

□ 新华社记者 韩佳诺 黄晨发

“在国家发展改革委的重点督办下,民营企业关心的拖欠账款、侵权纠纷等难题正在逐步得到解决。”全国人大代表、奥德集团科研开发中心主任齐玉祥说。

2024年初,齐玉祥在调研中发现,很多民营企业因项目款项被拖欠,导致资金链紧张,陷入发展困境。2024年大会期间,他提交了“加力帮助民营企业追回拖欠账款”的建议。

建议很快得到回应。2024年3月底,国家发展改革委民营经济发展局与他取得联系,初步了解情况后,组织召开专题座谈会,重点研究解决民营企业发展关切。

“就在前几天,国家发展改革委民营经济发展综合服务平台有关工作人员还给我打电话回访落实情况。”齐玉祥说。

民营经济是高质量发展的重要基础。国家发展改革委认真办理十四届全国人大二次会议重点督办建议“狠抓政策落实落地,切实促进民营经济发展壮大”,通过制定办理工作方案、开展系列调研和组织召开专题座谈会等方式,积极推进代表建议落实落地。

鼓励民营企业积极参与国家重大项目建设,加大支持民资参股核电项目工作力度;加快推动民营经济促进法立法进程;举办4期新时代民营经济人士培育赋能培训班……国家发展改革委积极吸收采纳代表的合理建议,不断破壁垒、疏堵点、提信心、优氛围,努力让民营企业有感有得。截至2024年底,累计收集民营企业反映问题诉求2266项,已办结1097项。

不只是促进民营经济高质量发展,2024年,国家发展改革委共承办全国人大代表建议和全国政协提案4091件,以有力措施将办理建议提案与推动高质量发展结合起来。

“建议提案主要分布在基础设施建设、产业发展、社会民生、绿色低碳发展、‘三农’、区域重大战略、改革开放等方面,大多与党中央决策部署密切相关,与发展改革中心工作密切相关,对促进发展改革中心工作具有重要作用。”国家发展改革委有关负责人说。

为保障办理质效,国家发展改革委不断完善建议提案办理的组织协调、责任落实、沟通协商、调查研究、督促检查、培训考核工作机制。比如召开党组会议部署建议提案办理工作,建立办理工作台账,将与代表委员沟通联系作为必经程序,将办理工作纳入绩效考核体系,多次开展建议提案办理专题培训,多次赴地方开展建议提案专题调研,促进建议提案办理质效不断提升。

“我们将建议提案办理同业务工作一体部署、一体推进,多次专门就建议提案所提事项与地方发展改革委开展专题座谈或电话协商,齐抓共管,在履行职能过程中认真研究、积极吸纳,力促建议提案诉求落地见效。”国家发展改革委有关负责人说,据统计,今年国家发展改革委在研究制定各类政策举措中,已吸收采纳代表委员600余条意见建议。

国家发展改革委有关负责人表示,聚焦民营经济发展等重点领域,下一步,将不断优化办理过程、提升办理质量、强化工作落实,主动发挥统筹协调作用,着力推进立法、健全机制、搭建平台,积极组织现场对接会、国际交流等活动,会同各地各部门扎扎实实落实促进民营经济发展的政策措施,全力服务民营经济健康发展、高质量发展。

民营经济促进法草案将二审

本报讯 记者田新元报道 全国人大常委会法工委发言人办公室近日表示,即将召开的十四届全国人大常委会第十四次会议将对民营经济促进法草案进行二次审议。二审之后,常委会法工委还将进一步征求各方面意见,修改完善草案,保证民营经济促进法尽快审议出台。

据介绍,2024年12月,民营经济促进法草案由国务院提请十四届全国人大常委会第十三次会议初次审议。会后,常委会法工委将草案印发各省(区、市)人大、中央有关部门以及部分高等院校、研究机构和54个基层立法联系点征求意见;2024年12月25日至2025年1月23日,草案在中国人大网全文公布,向社会公开征求意见。其间,共收到249位社会公众提出的574条意见和30封来信。同时,共收到22位全国人大代表提出的87条意见建议。

据悉,全国人大宪法法律委、财经委和常委会法工委近日联合召开座谈会,进一步听取中央有关部门、地方人大、基层立法联系点、协会商会、全国人大代表、企业代表的意见建议。各方面对制定民营经济促进法高度认同,对草案充分肯定,建议进一步修改完善后尽快审议出台。

发言人办公室表示,全国人大宪法法律委、常委会法工委将对标对表党中央部署要求,优化民营经济发展环境,突出法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,根据全国人大常委会审议意见和各方面意见,对民营经济促进法草案进行修改完善。

新闻热线:(010)81129157 本版编辑:付朝欢
Email:crdzbs@163.com

