

# 中共湖南省委 关于制定湖南省国民经济和社会发展的 第十五个五年规划的建议

(2025年11月29日中国共产党湖南省第十二届委员会第九次全体会议通过)

中国共产党湖南省第十二届委员会第九次全体会议认真贯彻落实党的二十届四中全会精神,深入分析我省经济社会发展形势任务,就制定湖南省国民经济和社会发展的“十五五”规划提出以下建议。

## 一、“十五五”时期是我省基本实现社会主义现代化的关键时期

1.“十四五”时期我省发展取得重大成就。“十四五”时期极不寻常、极不平凡。面对复杂多变的内外环境、艰巨繁重的改革发展稳定任务,在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,中共湖南省委团结带领全省各族人民,锚定“三高四新”美好蓝图,迎难而上、砥砺前行,经受住世纪疫情严重冲击,解决了一批过去想解决而没有解决的问题,办成了一批过去想办而没有办成的大事,推动全省各项事业取得新的重大成就。高质量发展开创新局面,正确政绩观得到有力践行,地区生产总值迈上5万亿元新台阶。“三个高地”建设迈出新步伐,“4×4”现代化产业体系加快构建,新质生产力稳步发展;创新型省份建设提速,“1+2”国家实验室体系建设取得实质性进展,长沙全球研发中心城市、湘江科学城建设全面起步,“4+4”科创工程”全部实体化运行;进一步全面深化改革蹄疾步稳,营商环境持续优化,对外开放稳步扩大。协调发展实现新突破,对接融入国家区域协调发展战略和区域重大战略走深走实,脱贫攻坚成果持续巩固拓展,乡村振兴战略全面推进。基础设施构筑新支撑,综合交通网络更加健全,现代物流网络加快完善。文化建设取得新进展,文化和科技、文化和旅游深度融合,精神文化产品丰富多彩。美丽湖南建设展现新气象,污染防治攻坚战持续深化,长株潭生态绿色转型发展加快,生态环境质量持续改善。民生保障得到新加强,城乡居民收入稳步增加,社会事业稳步发展,社会保障网更加完善。安全发展实现新提升,依法治省和治理效能持续增强,社会大局保持稳定。党的建设取得新成效,全面从严治党纵深推进,政治生态持续优化,干事创业的氛围更加浓厚。成就的取得,根本在于以习近平同志为核心的党中央领航掌舵,在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引。

2.“十五五”时期在我省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。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键五年,也是锚定“三高四新”美好蓝图、奋力谱写中国式现代化湖南篇章的关键五年。要巩固拓展优势、破除瓶颈制约、补强短板弱项,推动事关改革发展稳定全局的战略任务取得重大突破,为基本实现“三高四新”美好蓝图、基本实现社会主义现代化奠定更加坚实的基础。

3.“十五五”时期我省发展环境面临深刻复杂变化。“十五五”时期我省发展处于战略机遇和风险挑战并存的时期。从国际国内看,世界百年变局加速演进,国际力量对比深刻调整,新一轮科技革命和产业变革加速突破。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,国家重大战略纵深推进和宏观政策实施创造更多有利因素。从自身条件看,我省拥有“一带一部”区位优势,产业基础坚实,科教和人才资源丰富,文化活力充沛,高质量发展具有多方面优势、蕴含巨大潜能。同时,世界变局交织、动荡加剧,单边主义、保护主义抬头,国际经济贸易秩序遇到严峻挑战,世界经济增长动能不足;国内有效需求不足,全国统一大市场建设存在卡点堵点;我省发展不平衡不充分问题仍然突出,新旧动能转换效能有待提升,产业转型升级任务艰巨,人口老龄化、少子化交织叠加,民生保障存在短板弱项,资源环境硬约束趋紧,重点领域还有风险隐患。

全省上下要深刻领悟“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”,科学把握发展大势,保持战略定力,增强必胜信心,积极应变求变,以历史主动精神攻坚克难,推动全省各项事业取得新的更大成就,奋力谱写中国式现代化湖南篇章。

## 二、“十五五”时期经济社会发展的指导方针和主要目标

4.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,认真贯彻落实习近平总书记关于湖南工作的重要讲话和指示批示精神,锚定“三高四新”美好蓝图,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,完整准确全面贯彻新发展理念,主动服务和融入新发展格局,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,在打造“三个高地”上持续用力,在推动中部地区崛起和长江经济带发展中奋勇争先,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,奋力谱写中国式现代化湖南篇章,确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

### 5.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,为我省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,坚持共同富裕,促进社会公平正义,增进民生福祉,维护人民根本利益,用心用情办好民生实事,不断提高人民生活水平,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,建设具有湖南特色的现代化产业体系,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,推动进一步全面深化改革走深走实,扩大高水平开放,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,进一步优化营商环境,形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。

——坚持统筹发展和安全。在发展中固安全,在安全中谋发展,强化底线思维,健全社会治理体系,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。

### 6.主要目标。

——高质量发展成效更加彰显。经济增长保持在合理区间,全要素生产率稳步提升,经济增长潜力得到充分释放,发展协调性显著增强,产业转型升级步伐加快,新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化取得重大进展,“经济大省挑大梁”作用进一步发挥。

——“三个高地”建设成果更加丰硕。国家重要先进制造业高地建设取得显著成效,现代化产业体系更加完善,产业链供应链韧性和安全水平明显提高。具有核心竞争力的科技创新高地建设取得显著成效,教育科技人才一体发展格局基本形成,科技实力和创新能力稳居全国第一方阵。内陆地区改革开放高地建设取得显著成效,进一步全面深化改革重点任务基本完成,高水平对外开放体制机制更加健全。

——“一带一部”区位优势更加凸显。在国家战略版图中的地位进一步提升,打造以国内大循环牵引国际循环、贯通东中西的内陆枢纽取得突破性进展,服务国家战略支撑力、区域发展竞争力进一步增强。

——文化创新发展活力更加强劲。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,文化和科技、文化和旅游深度融合取得更大进展,人民精神文化生活更加丰富,社会文明程度进一步提高,文化软实力进一步增强。

——人民生活更加幸福。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,分配结构更加科学合理,中等收入群体持续扩大,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。

——生态环境更加美丽。绿色生产生活方式基本形成,碳达峰目标如期实现,新型能源体系初步建成,主要污染物排放总量继续下降,生态环境质量持续改善,生态系统多样性稳定性持续性不断提升。

——治理效能更加显著。国家安全体系和能力进一步加强,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。社会主义民主法治更加健全,更高水平依法治湖法治湖南建设取得新成效,行政效率和公信力不断提高。

在此基础上再奋斗五年,到二〇三五年实现全省经济实力、科技实力和综合实力大幅跃升,人均地区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“三高四新”美好蓝图,基本实现社会主义现代化。

## 三、持续用地,建设现代化产业体系

以先进制造业为骨干的“4×4”现代化产业体系是中国式现代化湖南篇章的物质技术基础。巩固壮大实体经济根基,做大做强先进制造业,加快建设制造强省、质量强省、网络强省,制造业增加值占地区生产总值比重持续高于全国平均水平。

7.滚动实施先进制造业高地标志性工程。持续培育千亿级企业,支持存量企业扩能升级,建设一批世界一流企业和专精特新企业,提高行业引领地位。不断壮大工程机械、轨道交通装备、中小航空发动机、新一代自主安全计算系统、特高压输电装备等国家先进制造

业集群,建强梯度培育体系,释放集群协同倍增效应,提高产业集群对经济增长贡献度。建好北斗规模应用引领区,打造一批“出海”标志性项目,形成千亿级产业。

8.建设“4×4”现代化产业体系。聚焦现代石化、绿色矿业、食品加工、轻工纺织等传统产业升级,加快技术改造和转型升级。聚焦工程机械、轨道交通装备、现代农业、文化旅游等优势产业,提升产业能级,放大集群效应。聚焦数字产业、新能源、大健康、空天海洋等新兴产业,实施产业创新工程,开展新技术新产品新场景大规模应用示范行动。聚焦人工智能、生命工程、量子科技、前沿材料等未来产业,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,推动形成新的经济增长点。

9.促进制造业智能化绿色化融合化。滚动实施制造业重点产业链高质量发展行动,强化产业基础再造和重大技术装备攻关,提升产业链自主可控水平。围绕技术融合、模式创新、生态协同,实施工业互联网创新发展工程。常态化推进“智赋万企”行动,推动实体经济和数字经济深度融合,促进制造业数智化转型,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态变革。

10.推动服务业优质高效发展。实施服务业扩能提质行动。精准匹配产业升级需求,加快发展科技服务、信息服务、商务服务、现代金融、现代物流等生产性服务业,推进向专业化和价值链高端延伸,打造一批有竞争优势的生产性服务业集聚区。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。加强服务标准和品牌体系建设。

11.营造产业发展良好生态。进一步完善园区服务业发展、贴近市场的体制机制,推动产城融合发展。建立涵盖多主体的利益分享机制,加快双向“发展飞地”建设。根据各地资源禀赋给予差异化的政策支持,统筹产业差异化布局、协同化发展。加强质量、标准、计量等建设,打造“湘品湘造”品牌。发挥金芙蓉产业引导基金作用,建立未来产业投资稳定增长机制,发展引进耐心资本、长期资本。转变招商引资方式,创新产业链招商、应用场景招商等招商模式,持续抓好湘商回归、湘智兴湘、校友回湘。

## 四、持续用力打造具有核心竞争力的科技创新高地,引领发展新质生产力

科技创新是中国式现代化湖南篇章的重要支撑。抢抓新一轮科技革命和产业变革历史机遇,统筹教育强省、科技强省、人才强省建设,增加高质量科技供给,提升创新体系整体效能,因地制宜培育和发展新质生产力。

12.滚动实施科技创新高地标志性工程。完善“1+2”国家实验室体系。持续推进长沙全球研发中心城市建设,打造国内一流研发机构聚集地和具有全国影响力的科技创新中心。加快建设湘江科学城,打造国内一流的创新发展策源地、创新人才集聚区和新兴产业增长极。深化实施“4+4”科创工程”,持续提升平台能级和创新能力,推动上升为国家战略科技力量。实施科技赋能产业化产业创新工程,加快马栏山视频文创产业园建设,培育和发展文化新质生产力。

13.加强原始创新和关键核心技术攻关。加大全社会研发经费投入,鼓励企业加大基础研究投入。推动集成电路、先进材料、未来能源、生物制造等重点领域关键核心技术攻关取得突破,破解一批“卡脖子”难题。推进国家中药材种质研究重大科技基础设施、飞行器起降安全实验室等建设。建设任务导向型实验室体系,争创更多全国重点实验室。深化长株潭国家自主创新示范区建设。培育建设一批国家技术创新中心、产业技术工程化中心、制造业创新中心等国家创新平台。健全创新平台基地统筹管理机制,构建高效开放协同的创新平台体系。

14.促进科技创新和产业创新深度融合。强化企业科技创新主体地位,加强“大校、大院、大企业”协同创新,支持领军企业牵头组建创新联合体,支持有能力的企业承担国家重大技术攻关任务,促进产业链上下游融通创新。支持高新技术企业 and 科技型中小企业发展。建设一批概念验证中心、中试基地和产业集群服务平台,加大应用场景建设和开放力度,促进创新链产业链资金链人才链深度融合,完善技术转移转化体系,深化职务科技成果赋权改革,加强知识产权保护运用,推动科技成果转化转化为现实生产力。加强科学技术普及推广,培育创新文化,弘扬科学家精神。加强科技法治、伦理、诚信、安全建设。

15.一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,促进科技自主创新和人才自主培养良性互动。围绕科技创新、产业发展和战略需求协同育人,调整优化高等院校及其学科专业设置,深入推进“双一流”高校和交叉学科中心建设,强化科研机构、创新平台、企业、科技计划人才集聚功能,培育拔尖创新人才。建立以人才为中心的资源统筹机制,大力实施“芙蓉计划”,培育引进更多战略科学家、科

技领军人才、卓越工程师、大国工匠、高技术人才等各类人才。以岳麓山实验室等“四大实验室”为纽带,推进教育科技人才发展一体改革。鼓励企业参与人才引进培养,畅通高校、科研院所、企业人才交流通道。积极支持和推动大学生创新创业,吸引国内外青年来湘创新创业,建设年轻人友好省份。建设高品质国际化社区,集聚国外高层次人才。以创新能力、质量、实效、贡献为评价导向,完善项目评审、机构评估、人才评价、收入分配等制度,营造具有吸引力的人才发展环境。

16.深入推进数字湖南建设。高水平建设国家数据要素综合试验区,完善数据要素基础制度,加强数据资产管理,构建开放共享的数据市场,完善以应用为导向的政务数据共享机制,有序推动公共数据开放,守住数据安全底线,探索数据要素开发利用湖南路径。纵深推进“数据要素×”行动,构建算力、算法、数据协同的产业赋能平台。实施数字产业优质企业培育工程,加快发展新一代半导体、新型显示、智能传感器等产业,打造国家绿色智能计算产业先导区。完善监管,推动平台经济创新和健康发展。

17.大力实施“人工智能+”行动。聚焦科学技术、产业发展、消费提质、民生福祉、治理能力提升等重点赛道,不断完善基础设施、技术体系和产业生态,形成一批标杆引领企业、未来应用场景、科技创新平台、典型应用案例、具体支持政策,推动人工智能赋能千行百业。建设人工智能行业应用中试基地。围绕人工智能基础理论、关键共性技术和前沿方向,实施一批科研攻关项目,重点支持智能芯片、脑机接口、具身智能、类脑智能等领域技术攻关与探索。健全人工智能技术监测、风险预警、应急响应、伦理治理体系,促进人工智能产业健康有序发展。

## 五、持续用力打造内陆地区改革开放高地,增强高质量发展的动力和活力

改革开放是谱写中国式现代化湖南篇章的“万能钥匙”。以经济体制改革为牵引,推动进一步全面深化改革系统集成、协同高效。统筹用好各类开放平台和资源,稳步提升对外开放能级和对外开放度。

18.滚动实施改革开放高地标志性工程。深入推进长株潭要素市场化配置综合改革试点,促进各类要素畅通流动、高效配置。推动中非经贸博览会创新发展,用好中非经贸深度合作先行区等平台,高水平建设中非新型易货贸易集散中心等,不断扩大对非贸易规模,打造国家对非合作战略支点。对接融入国家重大战略,更好推动走出去、引进来。

19.充分激发各类经营主体活力。坚持和落实“两个毫不动摇”,促进各种所有制经济优势互补、共同发展。深化国资国企改革,推进国有经济布局优化和结构调整,推动经营性国有资产集中统一监管,增强国有企业核心功能,提升核心竞争力。落实民营经济促进法,依法长久稳定保护各类经营主体产权和合法权益,大力推行全生命周期服务,支持民营企业参与重大战略实施,重大项目和重点产业培育,发展壮大民营经济。支持中小企业和个体工商户发展,促进大中小企业协同融通发展。强化产权执法司法保护。弘扬企业家精神。

20.加快完善要素市场化配置体制机制。建立健全城乡统一的建设用地市场、流动顺畅的劳动力市场、流动高效的技术市场。全面摸清存量资源资产底数,优化资产负债结构。运用并购、破产、置换等政策工具,盘活用好低效用地、闲置房产、存量基础设施。依法稳妥推进工商业用地使用权续期工作。推动司法判决执行与破产制度有机衔接,依法有效盘活被查封冻结财产。推进全省行政事业单位存量国有资产盘活共享。

21.提升经济治理效能。强化发展规划战略导向作用,发挥好产业、价格、就业、政策、投资、贸易、区域、环保、监管等政策作用,促进形成更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济增长模式。增强政策取向一致性,持续稳增长、稳就业、稳预期。发挥高质量发展综合绩效考核导向作用。全面加强财源建设,深化零基预算改革,省以下财政体制改革和国有“三资”改革,优化财政支出结构,加强预算绩效管理,加强财会监督,加快构建同高质量发展相适应的政府债务管理长效机制。大力发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融,多渠道提高直接融资比重,提升金融监管服务水平,建设金融强省。

22.建设高能级开放平台和通道。深度参与高质量共建“一带一路”,深化贸易、投资、产业、人文务实合作,拓展绿色发展、人工智能、数字经济、卫生健康、文化旅游、农业等领域合作新空间。深化制度型开放和系统集成改革,推动跨境融资租赁、易货贸易、保税再制造等领域体制机制创新,大力提升中国(湖南)自由贸易试验区能级,通过制度创新塑造对外开放新优势。用好建强海关特殊监管区域、跨境电商综合试验区、进境指定监管场地,构建多类型多层次多功能开放平台体系。拓展国际航空客货运、中欧班列、江海联运、湘粤非铁海联运、怀化东盟货运等五大国际贸

易通道。推动国际组织在湘设立机构。

23.提升贸易投资合作质量水平。对接国际高标准经贸规则,优化贸易结构和方式,培育壮大外贸经营主体,做大对外贸易总量规模。推动市场多元化和内外贸一体化,积极培育中间品贸易、数字贸易、绿色贸易等新增长点,促进跨境电商、市场采购贸易、文化贸易等集聚发展。借鉴推广服务业扩大开放综合试点成果,大力发展服务贸易。推动外贸深度融合,打造具有区域特色的外贸优势产业集群。健全外商投资服务保障体系,支持外资企业就地扩能升级。促进贸易投资一体化,引导产业链供应链合理有序跨境布局。积极助力外贸企业出口转内销。

## 六、建设强大内需市场,服务和融入新发展格局

强大内需市场是谱写中国式现代化湖南篇章的战略依托。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。

24.大力提振消费。深入实施提振消费专项行动。统筹促就业、增收入、稳预期,合理提高公共服务支出占财政支出比重,提升居民消费能力和意愿。丰富消费品和服务供给,推动商品消费扩容升级,扩大服务消费,打造一批带动面广、显示度高的消费新场景。推进商业街区改造升级,打造一刻钟便民生活圈。支持长沙建设国际消费中心城市,培育壮大区域性消费中心、地方特色消费中心,健全城乡消费服务网络。加大直达消费者的普惠政策力度,增加政府资金用于民生保障支出。清理消费不合理限制性措施,落实带薪错峰休假。加强消费者权益保护。

25.扩大有效投资。保持投资合理增长,提高投资效益。优化政府投资结构,提高民生类政府投资比重,高质量推进重大战略实施和重点领域安全能力项目建设。适应产业结构变化和流动趋势,优化基础设施和公共服务设施布局,加强人力资源开发和人的全面发展投资。聚焦战略性新兴产业、未来产业新赛道新领域,加大支撑性、引领性产业项目投入。统筹用好各类政府投资,加强政府投资全过程管理。创新投融资体制机制,进一步激发民间投资活力,增强市场主导的有效投资增长动力。

26.服务融入全国统一大市场。落实全国统一大市场建设要求,破除要素获取、资质认定、招标投标、政府采购等方面壁垒,规范政府经济促进行为。综合整治“内卷式”竞争。深化公共资源交易改革攻坚,坚定推动、持续优化“机器管招投标”。强化信用信息共享和应用,打造全国领先的社会信用体系建设标杆省份。统一市场监管执法,强化反垄断和反不正当竞争执法司法。提升政务服务效能,实施持续降低企业综合运营成本行动,打造市场化法治化国际化一流营商环境。

27.提升基础设施支撑能力。加强基础设施统筹规划,提升安全韧性和运营可持续性。适度超前建设新型基础设施,积极融入全国一体化算力网络,加快传统基础设施智能化改造。建设交通强省,完善现代化综合交通运输体系,坚持“优先成网、优先补白、优先市场、优先干线”,推动高铁扩能成网、铁路货运效能提升,推广应用快速磁浮技术;进一步完善高速公路网,实现高质量“县县通高速公路”;统筹推进高等级航道和重点港口建设,深化港产城融合发展;完善全省干支线路机场群联动机制,一体创建国际航空物流枢纽;一体化能源供给结构和设施布局,拓宽能源入湘通道,打造区域电力交换枢纽;加快建设现代电网,深化城陵矶综合枢纽论证建设,推进洞庭湖综合治理、湘资沅澧干流治理和防洪控制性枢纽建设,实施城市和重点镇防洪圈闭合,提高城乡供水保障能力。推进城市平急两用公共基础设施建设。

28.完善现代物流体系。建好建强国家物流枢纽、国家骨干冷链物流基地和现代流通战略支点城市。大力发展多式联运,分层分类提升铁路网络与物流枢纽衔接能力,提升码头、铁路专用线等共建共享。大力提升水路、铁路运输占比,深化物流行业数字化转型和智能化改造,促进物流降本提质增效。完善县乡村三级物流网络,补齐农村寄递物流设施短板。

## 七、加快农业农村现代化,扎实推进乡村全面振兴

农业农村现代化关系中国式现代化湖南篇章全局和成色。坚持农业农村优先发展,促进城乡融合,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,加快建设农业强省。

29.提升农业综合生产能力和质量效益。坚持大农业观、大食物观,统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业,提升农业产业化水平。坚决扛牢维护国家粮食安全政治责任,深入落实藏粮于地、藏粮于技战略,落实国家新一轮千亿斤粮食产能提升行动,推进国家储备粮基地建设,加快建设更高水平“洞庭粮仓”,增强粮食等重要农产品供给保障能力。严守耕地红线,严格耕地占补平衡管理, ▶▶▶ 下转4版