

# 中共长沙市委关于制定长沙市国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议

上接1版

党的建设全面加强，全面从严治党纵深推进，政治生态持续优化，干部干事创业精气神更加振奋。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”时期我市面临的发展环境。“十五五”时期在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，是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，也是锚定“三高四新”美好蓝图、奋力推进中国式现代化长沙实践的关键时期。要聚力攻坚，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。

“十五五”时期，发展的战略机遇和风险挑战并存，不确定难预料因素增多。从国际国内看，世界百年变局加速演进，大国博弈更加复杂激烈，新一轮科技革命和产业变革加速突破，国际形势演变深刻影响国内发展。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，经济社会发展具备诸多有利条件，通过改革发力、政策给力，发展潜力将被充分释放出来。从自身条件看，省委提出深入实施强省会战略，长株潭极核效应进一步强化，第十六届全国运动会为城市长远发展带来重大契机，长沙正处于城市能级稳步扩大、新旧动能加速转换、开放水平持续提升、城乡融合纵深推进的新阶段，未来可期、大有可为，必须在全省挑大梁、作表率。同时，新兴产业壮大和未来产业布局有待加快，科技创新引领产业发展仍需加强，有效需求支撑不足，资源环境硬约束趋紧，特大城市治理面临新问题、新挑战，重点领域还有风险隐患。

全市上下要深刻领悟“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”，保持战略定力，坚定发展信心，主动识变应变求变，担当善为、真抓实干，推动全市各项事业取得更大成就。

## 二、“十五五”时期经济社会发展的指导方针和主要目标

3. 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，深入落实强省会战略，发挥长株潭极核效应，增强长江中游地区中心城市支撑带动作用，立足中部先进制造业基地、中部现代服务业中心、区域性科技创新高地功能定位，努力打造智能制造之城、创新创业之城、开放活力之城、文化科技之城、宜居幸福之城，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，确保高质量发展取得显著成效，确保率先基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

### 4. 基本原则。

——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，切实把党的领导贯穿经济社会发展各方面全过程，为我市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，维护人民根本利益，促进社会公平正义，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，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，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，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，进一步推进深层次改革，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，持续优化营商环境，形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。

——坚持统筹发展和安全。在发展中国安全，在安全中谋发展，强化底线思维，健全社会治理体系，提升本质安全水平，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。

### 5. 主要目标。

——高质量发展成效更好。经济增长保持在合理区间，全要素生产率持续提高，经济增长潜力得到充分释放，发展协调性显著增强，现代化产业体系全面优化，新质生产力加快发展，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化取得重大进展，更好发挥省会挑大梁作用。

——“三个高地”建设支撑更强。聚焦制造业智能化、绿色化、融合化发展，加快实现先进制造业能级跨越、质量提升，形成世界级产业集群。全球研发中心城市初步建成，教育科技人才一体发展格局基本形成，整体创新能力迈入全球创新城市前列，打造成为区域创新中心。进一步全面深化改革重点任务基本完成，资源要素配置能力明显增强，内陆地区高水平对外开放体制机制更加健全。

——长株潭一体化步伐更大。“一座城”理念深植人心，同城化发展取得突破性进展，区域创新协同和产业协同体系加快构建，高效通勤圈持续提质，优质生活圈加速形成，一体化合作机制更加有效，长株潭都市圈对全省的支撑作用进一步增强。

——文化创新融合活力更足。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，形成一批具有全国影响力的标志性创新成果，“山水洲城”成为世界级文旅名片，人民精神生活日益丰富，社会文明程度得到新的提高。

——人民生活品质更优。实现更加充分更高质量就业，居民收入增长与经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步，社会保障更加有力，基本公共服务均等化水平持续提升，推动人口高质量发展。

——美丽长沙底色更亮。国家碳达峰试点城市建设扎实推进，碳达峰目标如期实现，新型能源体系初步建成，生态环境治理体系更加健全，主要污染物排放总量继续下降，生态系统多样性稳定性持续性不断提升。

——社会治理水平更高。平安长沙、法治长沙建设迈向更高水平，重点领域风险得到有效防范化解，城市韧性不断增强，特大城市治理体系更加完善，社会大局安全稳定。

在此基础上再奋斗五年，到二〇三五年全市经济实力、科技实力和综合实力大幅跃升，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、持续用力打造国家重要先进制造业高地，高质量建设现代化产业体系

坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，构建以先进制造业为骨干的“4433”现代化产业体系，加快建设制造强市、质量强市、网络强市、金融强市，制造业增加值占地区生产总值比重持续高于全国全省平均水平。

6. 巩固提升优势产业。推动工程机械、汽车、新材料、现代金融等优势产业强链延链补链，强化产业基础再造和重大技术装备攻关，提升产业能级和竞争力。重点打造混凝土机械、挖掘机械、高空作业机械等主机产品，拓展农业机械、应急装备机械、矿山机械，加快再制造标准体系落地应用，推动工程机械打造世界制造业产业集群。加快汽车向新能源化、智能网联转型，建设全国领先的新能源汽车及零部件产业基地、智能网联汽车创新高地。加快发展新型电池、新型合金、碳基材料、推动新材料与装备制造产业联动，发展壮大电动机、动力电池、电控系统。做好金融“五篇大文章”，推动湖南金融中心加快发展，完善企业上市培育机制，优化产业基金体系，大力发展股权投资，引导长期资本、耐心资本、战略资本，提高金融业贡献率。

7. 培育壮大新兴产业和未来产业。加快数字产业、智能产业、新能源、大健康等新兴产业集群发展，推动新技术新产品新场景大规模应用示范。积极培育新一代自主安全计算、低空经济、航空航天、北斗产业，构建高质量数字产业生态圈。推动智能产业基础性、共性、关键性技术创新研究，重点发展音视频装备、智能机器人、智能终端、智能建造等领域。加强强生物药、化学药等研发，推动生物医药、医疗器械、康养服务等壮大规模。加快布局人工智能、量子科技、基因技术等未来产业，建立未来产业投入增长和风险分担机制，推动AI大模型、具身智能、量子通信、细胞工程等加大技术赋能和应用场景拓展，培育形成新的经济增长点。

8. 改造升级传统产业。聚焦现代农业、食品加工、文化旅游等传统产业，加快技术改造，推动产业焕新升级。积极发展现代种业，推广“互联网+农业”新模式，提升农业机械化水平，加快智慧农业发展。推动食品加工业规模化、整合化发展，打造国内知名的食品制造基地。加快科技赋能文化旅游产业，升级文旅演艺、创意烟花、赛事经济等品牌价值，丰富文旅融合业态。

9. 提质发展现代服务业。实施服务业扩能提质行动，坚持生产服务双向赋能，聚力发展

科技服务、信息服务、物流服务、创意服务、人力资源服务、商务会展服务等生产性服务业，引育一批优质服务业领军企业。实施两业融合示范工程，推动服务企业与制造企业嵌入式、协同化融合发展，打造一批特色鲜明的生产性服务业集聚区。加快发展总部经济，积极招引总部企业，鼓励设立地区总部和研发中心、运营中心、结算中心等功能性机构。促进平台经济健康发展。加快发展教育、健康、养老、托育、家政、物业等生活性服务业，促进高品质、多样化、便利化发展。

10. 营造产业发展良好生态。持续完善园区服务产业、贴近市场的体制机制，国家级园区聚焦“两主一特一新”、省级园区聚焦“一主一特一新”、其他功能型园区聚焦特色及新兴产业，实现差异化、特色化发展。整合优化产业链群，完善产业链图谱，扩大产业集群能级。搭建精准高效服务平台，完善“众创空间+孵化器+加速器”全链条孵化体系。推动双向“发展飞地”建设。创新开展资本招商、应用场景招商、产业链招商、展会招商，持续开展湘商回归、湘智兴湘、校友回湘。增强质量技术基础能力，强化标准引领，加强品牌建设。

## 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

抢抓新一轮科技革命和产业变革历史机遇，统筹教育强市、科技强市、人才强市建设，提升创新体系整体效能，加快建设全球研发中心城市。

11. 构建高水平创新平台体系。聚焦“1+2”国家实验室体系，对接国家战略科技力量落地，争取航空航天、种业、能源等领域国家实验室基地在长布局。推动湘江科学城（长沙）高质量发展，提升创新资源集聚度，建好“科创飞地”。支持“4+4”科创工程”在项目建设，加强跨领域跨学科资源整合，围绕高端装备制造、种业创新、先进计算与人工智能、精准医学等领域，持续部署重大原创性研究和关键核心技术攻关任务。拓展全球研发中心城市“一城一区三基地”空间格局，提升具有“四个全球”属性的研发机构占比。

12. 持续增强自主创新能力。深入推进国家创新型城市建设。提升和培育一批全国重点实验室、国家技术创新中心、国家制造业创新中心、国家新兴产业创新中心、国家产业技术工程化中心、国家企业技术中心。深化与高水平研究型大学合作，支持大院大所大企业高水平研发机构。持续提升国家超级计算长沙中心等装置服务能力，推动下一代“天河”计算系统落地。推进国家中药材种质资源库、飞行器起降系统实验装置等重大科技设施。力争实施一批国家重大科技任务。推动重大科技基础设施和大型科研仪器开放共享。

13. 加强科技创新与产业创新深度融合。强化企业科技创新主体地位，完善科技型企业培育机制。鼓励科技领军企业牵头组建创新联合体，采取“揭榜挂帅”等方式集中攻关。加大全社会研发投入，鼓励企业增加基础研究投入。加快科技成果转化应用，布局建设一批概念验证、中试验证和产业集群服务平台。加强投早、投小、投长期、投硬科技的金融支撑。推进长株潭自主创新示范区提质升级，争创长株潭国家科技成果转移转化示范区。支持“科技出海”，开展保税和跨境研发便利化改革。强化知识产权保护运用。加强科学技术普及推广，弘扬科学家精神。

14. 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，畅通教育发展、人才培养、科技创新良性循环。推进高校学科专业优化调整，深化职业教育成果赋权等机制改革，强化高校与地方的产学研合作。优化人才分类评价体系，以创新能力、质量、实效、贡献为导向，深化人才发展体制机制改革。引进高能级创新平台人才集聚培养功能，强化培养造就更多战略科学家、科技领军人才、产业领军人才、卓越工程师、高技能人才等。加快年轻人友好城市建设，深入实施青年人才创业“双肩包”行动，落实“七个一”举措，高品质建设国际人才社区，吸引集聚优秀青年人才和世界人才。

15. 加快建设数字长沙。高标准建设国家数据要素综合试验区，建强国家数据标注基地，推进数据产业、资产登记、开发利用等制度创新，构建开放共享的数据市场，打造中部地区数据枢纽。深入实施“数据要素×”行动，打造文化科技、商贸流通、智能制造等重点领域应用场景，建设智能网联、“5G+工业互联网”等特色数据产业集聚区。深化“数实”融合，推动工业制造“上云用云”。建优城市可信数据空间，完善数据安全防护体系，促进数据要素安全合规、有序高效流动与融合应用。

16. 推进“人工智能+”行动。持续建设长沙国家新一代人工智能创新发展试验区和国家人工智能创新应用先导区。聚焦科技、产业、消费、民生、治理等重点领域，依托重点企业、研发创新平台、大模型、示范场景、未来场

景，实施基础底座强基、产业集群赋能、科技创新攻坚、政策保障提升、高端人才引育、应用场景推广等重点任务，推动人工智能赋能千行百业，全面提升智能终端、智能体等应用普及率。围绕人工智能基础理论、关键共性技术和前沿方向，开展技术攻关与探索。加强人工智能国际合作，探索深化人工智能领域高水平开放。

## 五、持续用力打造内陆地区改革开放高地，培塑发展新活力新优势

以经济体制改革为牵引，注重系统集成，确保改革各项目标任务落地见效。统筹用好各类开放平台、开放通道、开放资源，构建更高水平开放型经济格局。

17. 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。持续深入推进国有企业改革，推进国有经济布局优化和结构调整。提升国有企业市场化经营能力，健全国资监管体制，维护国有资本安全，提高运营效率。落实和完善民营经济发展政策措施，保障民营企业和民营企业合法权益，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。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。做实长沙“企业家日”，打造高水平企业家队伍。

18. 加快完善要素市场化配置体制机制。推进长株潭要素市场化配置综合改革试点，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、转化高效的技术市场、功能完善的资本市场。全面摸清存量资源资产底数，盘活用好低效用地、闲置房产、存量基础设施，优化资产负债结构。全面加强财源建设，深化零基预算改革，精准优化财政支出结构，增强重大战略任务和基本民生财力保障，强化绩效结果刚性约束。构建政府债务管理长效机制。完善金融生态体系，提高直接融资比重，争取国家科创金融改革试验区，提升金融监管水平。

19. 全面提升对外开放水平。深入实施自贸试验区提升战略，高标准建设中国（湖南）自由贸易试验区长沙片区，推动国际航空客货运、中欧班列与国家战略平台及省内其他国际自贸通道协同。持续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，深化对非制度型开放，不断扩大对非贸易规模。积极吸引外商投资，建设中欧国际合作示范区等高能级开放载体，加强国际友城合作，扩大与“一带一路”沿线重点国家贸易、投资合作。加快培育新型贸易贸易、数字贸易、绿色贸易等模式，促进跨境电商等集聚发展。对接国际高标准经贸规则，引导和支持企业拓展海外市场，大力发展服务贸易。建好境外合作园区，有序开展援外项目。推进国际化教育，加快建设国际医院等配套设施，打造长沙移民民事务服务平台，提升城市国际化水平。

20. 持续打造一流营商环境。全面提升政务服务效能，深化“高效办成一件事”和“无证明城市”改革，探索涉企事项审批权限集中，实施市场准入提能行动，落实“五统一、一开放”要求，推进市场主体登记标准化规范化，健全完善常态化政企沟通互动机制，深化包容审慎监管，严厉打击破坏社会主义市场经济秩序的违法行为，持续打造市场化、法治化、国际化一流营商环境。

## 六、坚持扩大内需战略基点，建设国际消费中心城市

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，推动消费和投资、供给和需求更高水平良性互动。

21. 全面促进消费扩容提质。实施提振消费专项行动，以消费新业态新模式新场景试点、国际化消费环境试点为契机，全面提升消费能级。提质首店、商圈，加快发展区域商圈，引进高能级首店、旗舰店，打造国际品牌集聚地、国际性消费集聚区。培育夜间经济、国货潮品、湘菜美食、康养运动、数智体验等新消费场景，推动“长沙智造”消费品牌与本地特色产品拓展市场。持续扩大城市消费辐射半径，健全消费新体制新机制，加强消费者权益保护，推动消费普惠政策直达消费者。

22. 积极扩大有效投资。保持投资合理增长，提高投资质量效益。高质量推进国家重大战略实施和重点领域安全能力项目建设。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。适应人口结构变化，完善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。滚动实施“五个十大”项目，有序推进重大产业、重大科技创新、重大基础设施、重点民生实事等重大工程。统筹用好各类政府投资，持续完善全口径投资管理计划，加强政府投资全过程管理。创新投融资体制机制，激发民间投资活力，提高民间投资比重，形成市场主导的有效投资内生增长机制。

23. 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，规范政府经济进行为，综合整治“内卷式”竞争。深化公共资源交易改革，实施远程异地评标，推动落实“机器管招投标”。强化信用信息共享和应用，建设全国领先的社会信用体系。强化信用监管，完善“双随机、一公开”监管，推广“互联网+监管”，深化跨部门协同监管，增强市场监管制度、政策的稳定性和可预期性。

24. 完善现代流通体系。强化陆港、空港、生产服务、商贸服务“四型”国家物流枢纽互补联动，更好融入全国物流枢纽网络。拓展“公铁水空”多式联运网络，优化运输结构，培育具有国际竞争力的现代流通企业和商贸枢纽型市场，打造流通集散中心。加快物流业数字化改造和智慧化升级，提升口岸物流效率，持续降低全社会物流成本。优化城市物流体系，完善县乡村三级物流网络。加快推进应急物流体系建设。

## 七、践行人民城市理念，提升城市综合承载力

坚持城市内涵式发展，大力实施城市更新，加快现代化建设，美丽、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。

25. 优化城市空间布局。深入落实主体功能区战略，按照“一主两副多组团”国土空间格局，做优增量、盘活存量，实施“南融、北联、西拓、东延、中优”空间发展布局。加大南向融城力度，推动新增重大功能、重大设施、重大项目、优质要素向南部融城区域布局；畅通“物流往北走”通道，推动港、铁、产、城互动，构建通往江海综合运输体系，更好融入长江经济带；强化湖南湘江新区核心承载功能，拓展西部科创融合发展空间；依托东部开放通道、开放平台，推动产业集聚区、城市建成区向东延伸；做强做优中心城区服务功能，推动总部经济、楼宇经济、平台经济、服务经济等集聚发展。高水平建设浏阳、宁乡两个城市副中心，增强城市两翼的发展支撑作用。严守永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界，分区分类实施差别化、精细化用途管制，加强产业发展规划与国土空间规划的适配联动，提升空间资源可持续性收益。

26. 提升城市发展品质。深入挖掘与传承城市独特文化和风貌基因，优化城市形态和公共空间设计。高标准推进湘江两岸综合整治和风貌管控，实施游步道、骑行道、跑步道“三道贯通”，打造湘江百里画廊。突出城市更新整体性、系统性，持续实施老旧小区、老旧街区改造，稳步推进城中村改造，推动老旧厂房、低效楼宇、低效产业园区更新，探索老旧小区“自主更新、原拆原建”，完善城市体检和更新一体化推进机制。提质改造五一商圈片区等存量空间，持续建设金霞新城、金洲新城、金阳新城等增量空间。加强长沙古城、岳麓山历史文化风貌区保护性更新，推动申报世界文化景观遗产，注重工业遗产保护和利用。

27. 系统完善城市功能。统筹实施重大基础设施工程，提升综合支撑能力。推动黄花机场T3航站楼、高铁西站、长赣高铁、港口及湘江航道改造等建设运营。依托城市二环、绕城高速、国道快速环及高速外环，完善快速路、跨江通道、城际市域铁路、轨道交通，形成“环+放射”高快路网和轨道交通网。强化新型能源基础设施建设，推进新型电力系统、智能电网和天然气管输网建设。科学有序高效利用地下空间，加强地下管网建设，加快推进雨污分流改造，完善应急基础设施，提升城市韧性安全水平。

28. 推行城市全周期精细化管理。完善城市管理政策法规，创新城市管理体制机制，系统优化城市管理标准，构建市、区县（市）、乡镇（街道）三级城市管理基本格局，强化全生命周期常态长效管理。以科技赋能城市治理，加快建设综合管理服务平台，推进市政设施数字化改造和新型城市基建试点，打造集约统一、数据融合、高效协同的数字孪生城市，加快建设智慧长沙。

## 八、促进区域协调发展，增强城市发展竞争力

落实国家区域协调发展战略和区域重大战略，提升省会综合能级，推进市域协调发展、区域联动发展。

29. 深入落实强省会战略。做优做强产业聚链育群、科创策源转化、开放枢纽门户、要素集聚洼地等功能，打造全省高质量发展增长极。积极争取重大产业项目、重大科技基础设施、重大改革试点等战略资源落地，对接融入国家战略腹地建设和关键产业备份布局，不断提升省会城市战略地位。主动参与国际全省合作，吸引和集聚国际资源，持续增强全省辐射力、区域引领力、全国竞争力、全球影响力。

下转4版