

# 经济预测分析

第 12 期

国家信息中心

2023年04月07日

---

## “十四五”规划纲要主要指标进展评估

**内容摘要：**按照“时间与进展基本一致，适度超前”的原则，对“十四五”规划纲要主要指标是否达到预期进展进行监测评估。结果显示，20个主要指标中，绝大多数达到预期进展要求，少数指标业已提前完成规划预期目标，但有部分指标进展较慢，需要给予高度关注。“十四五”中后期，亟须从“完整准确全面贯彻新发展理念，补齐实现程度低的规划纲要主要指标短板”和“对标对表党的二十大提出的新目标新部署新要求，调整部分指标为中国式现代化指引方向”两方面发力，为顺利实现“十四五”规划纲要主要目标和开启中国式现代化新征程奠定坚实基础。

## 一、主要指标进展总体符合预期

“十四五”规划纲要实施以来，虽然国内外环境发生了深刻变化，我国经济社会发展遭遇多重超预期因素冲击，风险挑战前所未有，但在党中央、国务院的坚强领导下，规划纲要主要目标指标总体进展顺利，为全面建设社会主义现代化国家新征程迈出了坚实步伐。按照“时间与进展基本一致，适度超前”的原则，对规划纲要主要指标2021-2022年是否达到40%预期进展进行监测评估，结果显示，20个主要指标中绝大多数达到预期进度要求，少数指标业已提前完成规划纲要目标。但仍有部分指标（劳动年龄人口平均受教育年限、每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数、单位GDP能源消耗降低、单位GDP二氧化碳排放降低）实现进度较慢，需要给予高度关注。

**（一）经济发展类指标中，国内生产总值（GDP）增速、全员劳动生产率增速符合规划纲要预期进展，常住人口城镇化率业已实现规划纲要预期目标**

从经济发展速度看，2021年，面对世纪疫情起伏反复和外部环境复杂严峻的双重考验，我国高效统筹疫情防控和经济社会发展，加大宏观政策跨周期调节力度，国民经济持续恢复，经济规模突破110万亿元，按不变价格计算，比上年增长8.4%。2022年，面对全球经济剧烈波动、国内经济发展“三重压力”，以及上年同期高基数影响，我国持续高效统筹疫情防控和经济社会发展，推动稳经济一揽子政策措施和接续政策落地显效，总体经济保持恢复向好态势，经济实力再上新台阶，经济总量突破120万亿元，按不变价格计算，比上年增长3.0%。2021—2022年GDP平均增速为5.7%，高于“十四五”期间年均5.5%的潜在经济增长率水平，为推动经济实现量的合理增长奠定了坚实基础。从经济发展质量看，按2020年价格计算，2021年全员劳动生产率为146838元/人，比上年提高9.0%，高出当年GDP增速

0.6个百分点，2022年全员劳动生产率为152977元/人，比上年提高4.2%，高出当年GDP增速1.2个百分点。2021—2022年全员劳动生产率平均增速为6.6%，高于同期GDP年均增速0.9个百分点，符合规划纲要提出的全员劳动生产率增长高于国内生产总值增长的预期目标。从城镇化进程看，受城镇区域扩张、城镇人口自然增长和乡村人口流入城镇等因素影响，城镇人口持续增加，城镇化水平稳步提升。2021年末，我国城镇常住人口达到91425万人，常住人口城镇化率达到64.72%，比2020年末提高0.83个百分点。2022年末，城镇常住人口达到92071万人，城镇化率达到65.22%，比2021年末提高0.50个百分点，业已实现“十四五”规划纲要提出的65%预期目标。

**（二）创新驱动类指标中，全社会研发经费投入增长、每万人口高价值发明专利拥有量好于规划纲要预期进展，数字经济核心产业增加值占GDP比重符合规划纲要预期进展**

从创新投入看，2021年，随着经济持续稳定恢复，创新动能有效增强，全社会研发经费较快增长，R&D经费投入达到27956亿元，比上年增长14.6%，延续了“十三五”以来两位数的增长态势。按不变价计算，R&D经费增长9.8%，高于“十四五”规划提出的年均增长不低于7%（不变价）的预期目标。2022年，受多重超预期因素冲击，全社会研发活动受到一定影响，但企业研发费用加计扣除政策持续加力，科技奖励和激励机制不断完善，有效激发了市场主体创新活力，R&D经费投入首次突破3万亿元大关，达到30870亿元，比上年增长10.4%，连续7年保持两位数增长。按不变价计算，R&D经费增长8.0%，亦高于“十四五”规划提出的预期目标。2021—2022年全社会研发经费投入平均增速为8.9%，高于“十四五”规划目标约1.9个百分点，好于规划纲要预期进展。从创新产出看，我国知识产权创造质量不断提升，2022年每万人口高价值发明专利拥有量达到9.4件，较2020年提高3.1件，完成“十四五”规划目标值增幅（5.7件）的

54.4%，较时间进度（40%）快 14.4 个百分点。从数字经济发展看，数字经济核心产业加快发展，2022 年我国电子信息制造业实现营业收入 15.4 万亿元，软件业务收入达到 10.8 万亿元，数字经济核心产业增加值占 GDP 比重稳步提升，符合规划纲要预期进展。

**（三）民生福祉类指标中，每千人口拥有执业（助理）医师数好于规划纲要预期进展，基本养老保险参保率业已实现规划纲要预期目标，居民人均可支配收入增长、城镇调查失业率、人均预期寿命符合规划纲要预期进展，但劳动年龄人口平均受教育年限、每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数慢于规划纲要预期进展**

从居民收入看，2021 年全国居民人均可支配收入 35128 元，比上年名义增长 9.1%，扣除价格因素后实际增长 8.1%，略低于 GDP 增长 8.4% 的水平。2022 年全国居民人均可支配收入 36883 元，比上年名义增长 5.0%，扣除价格因素后实际增长 2.9%，略低于 GDP 增长 3.0% 的水平。两年平均来看，全国居民人均可支配收入年均增速（5.5%）与经济增长（5.7%）基本同步。从就业看，2021 年，随着国民经济持续恢复，就业优先政策实施，就业形势总体稳定，全年城镇调查失业率均值为 5.1%，低于 5.5% 左右的宏观调控目标。2022 年，受疫情影响，城镇调查失业率有所波动，但就业形势总体稳定。其中，4 月份全国城镇调查失业率升至 6.1%，随着稳就业举措逐步落实，就业形势总体向好，年末全国城镇调查失业率降低至 5.5%，符合规划纲要预期目标。从受教育程度看，2022 年，我国 16—59 岁劳动年龄人口平均受教育年限达到 10.93 年，比 2020 年提高 0.18 年，完成五年目标值增幅（0.55 年）的 32.7%，较时间进度（40%）慢 7.3 个百分点，低于规划纲要预期目标。从医疗服务看，医疗卫生人才队伍建设取得长足发展，2022 年每千人口拥有执业（助理）医师数 3.12 人，比 2020 年提高 0.22 人，完成五年目标值增幅（0.3 人）的 73.3%，较时间进度（40%）快 33.3 个百分点，远远好于预期进展。从社会保障看，基

本养老服务水平稳步提高，截至 2022 年底，全国基本养老保险参保人数达到 10.5 亿人，相比 2020 年增加 5437 万人，基本养老保险参保率达到 95%左右，业已实现规划纲要预期目标。从托育服务看，截至 2021 年底，我国每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数为 2.03 个，相比 2020 年仅增加 0.23 个，预计 2022 年将继续增加，但距离“十四五”规划纲要提出的目标（4.5 个）还有不小差距。从健康水平看，2021 年我国居民人均预期寿命为 78.2 岁，相比 2020 年提高 0.27 岁，预计 2022 年将继续增加，符合规划纲要预期目标。

**（四）绿色生态类指标中，地表水达到或好于Ⅲ类水体比例业已实现规划纲要预期目标，森林覆盖率好于规划纲要预期进展，地级及以上城市空气质量优良天数比率符合规划纲要预期进展，但单位 GDP 能源消耗降低、单位 GDP 二氧化碳排放降低远慢于规划纲要预期进展**

从能耗强度控制看，2021 年全年能源消费总量 52.6 亿吨标准煤，比上年增长 5.5%，单位 GDP 能源消耗降低 2.9%。2022 年全年能源消费总量 54.1 亿吨标准煤，比上年增长 2.9%，单位 GDP 能源消耗降低 0.1%，2021—2022 年单位 GDP 能源消耗累计降低 3.0%，完成五年目标值降幅（13.5%）的 22.2%，较时间进度（40%）慢 17.8 个百分点，远低于规划纲要预期目标。从碳排放强度控制看，2021 年、2022 年单位 GDP 二氧化碳排放分别降低 3.8%和 0.8%，两年累计降低 4.6%，完成五年目标值降幅（18%）的 25.6%，较时间进度（40%）慢 14.4 个百分点，亦远低于规划纲要预期目标。从空气质量看，2021 年全国地级及以上城市空气质量优良天数比率为 87.5%，同比上升 0.5 个百分点，空气质量持续向好。2022 年全国地级及以上城市空气质量优良天数比率为 86.5%，超过时序进度 0.9 个百分点，空气质量稳中向好，符合规划纲要预期进展。从水环境质量看，全国地表水环境质量持续改善，2021 年地表水达到或好于Ⅲ类水体比例为 84.9%，接近“十四五”规划纲要目标，2022 年地表水达到或好于Ⅲ类水体比例

达 87.9%，业已实现规划纲要提出的 85% 预期目标。从绿色生态看，“十四五”以来，我国统筹推进山水林田湖草沙系统治理，科学开展大规模国土绿化行动，成效明显。全国绿化委员会办公室发布的《2022 年中国国土绿化状况公报》显示，2022 年我国森林面积为 2.31 亿公顷，森林覆盖率达 24.02%，完成五年目标值增幅（0.9%）的 91.1%，较时间进度（40%）快 51.1 个百分点，远好于规划纲要预期进展。

**（五）安全保障类指标中，粮食综合生产能力、能源综合生产能力均符合规划纲要预期进展**

从粮食安全保障能力看，2021 年全年粮食产量 6.8285 亿吨，比上年增加 1336 万吨，增产 2.0%。2022 年全年粮食产量 6.8653 亿吨，比上年增加 368 万吨，增产 0.5%，连续 8 年稳定在 6.5 亿吨以上。2021—2022 年均符合“十四五”规划纲要提出的粮食综合生产能力需达到 6.5 亿吨以上的预期目标。从能源安全保障能力看，2021 年能源保供力度不断加大，生活生产用能总体得到保障。一次能源生产总量达到 43.3 亿吨标准煤，比上年增长 6.2%；发电量 85342.5 亿千瓦时，增长 9.7%。2022 年规模以上工业煤油气电等主要能源产品生产均保持增长，能源供应保障能力稳步提升，一次能源生产总量达到 51 亿吨标准煤，能源自给率保持在 80% 以上，符合规划纲要预期进展。

## **二、主要指标 2025 年实现程度预测**

综合考虑“十四五”前两年实施情况及中后期国内外环境，预计大部分指标均能如期或提前实现“十四五”规划纲要提出的目标。

**（一）经济发展类指标中，国内生产总值（GDP）增速、全员劳动生产率增速有望如期实现预期目标，常住人口城镇化率超额完成预期目标**

从经济发展速度看，综合考虑影响我国经济增长的国内外环境和各类要素变化情况，运用数量经济模型测算显示，2023—2025 年间

我国 GDP 年均增速将达到 5.3%左右，“十四五”期间 GDP 年均增速预计达到 5.5%左右，与“十四五”潜在经济增长率基本一致，如期实现“十四五”规划纲要提出的“保持在合理区间、各年度视情提出”的预期目标。从经济发展质量看，在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，高质量发展扎实推动，代表宏观效率的全员劳动生产率加快提升，预计 2023—2025 年间全员劳动生产率增长高于 GDP 增长，如期实现“十四五”规划纲要提出的“高于 GDP 增长”的预期目标。从城镇化进程看，根据经济社会发展、人口总量和年龄结构变化等趋势，充分考虑 2030 年碳达峰影响和要求，采用经验曲线法、经济模型法和联合国城乡人口比增长率法对我国城镇化趋势进行预测，综合考虑三种方法的预测结果，2025 年我国城镇化率将达到 67%左右，超额完成“十四五”规划纲要提出的 65%预期目标。

**（二）创新驱动类指标中，全社会研发经费投入增长、数字经济核心产业增加值占 GDP 比重有望如期实现预期目标，每万人口高价值发明专利拥有量有望提前实现预期目标**

从创新投入看，随着创新驱动发展战略的深入实施，科技创新对经济社会发展的驱动作用日益增强，预计 2023—2025 年我国研究与试验发展（R&D）经费投入继续保持较快增长，有望如期实现“十四五”规划“全社会研发经费投入年均增长 7%以上”的预期目标。从创新产出看，在高质量发展引领下，科技成果质量明显提升，目前我国高价值发明专利审查周期压减至 13 个月，为知识产权高质量创造提供了有力支撑。按照“十四五”前半期的速度估计，每万人口高价值发明专利拥有量将在 2024 年实现“十四五”规划纲要提出的 12 件目标，有望提前一年实现预期目标。从数字经济发展看，习近平总书记在党的二十大报告中指出，“加快发展数字经济，促进数字经济和实体经济深度融合”，为数字经济发展指明了方向。目前数字经济发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有，正在成为重

组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量，正在成为引领中国经济增长和社会发展的重要力量，预计2025年数字经济核心产业增加值占GDP比重有望稳步提升至10%，如期实现“十四五”规划纲要提出的预期目标。

**（三）民生福祉类指标中，居民人均可支配收入增长、城镇调查失业率、劳动年龄人口平均受教育年限、每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数、人均预期寿命有望如期实现预期目标，每千人口拥有执业（助理）医师数、基本养老保险参保率有望提前实现预期目标**

从居民收入看，随着健全工资合理增长机制、完善按要素分配政策制度、多渠道增加居民财产性收入，多措并举促进农民增收、加大转移支付调节力度等各项促进增收措施的落地见效，预计2023—2025年全国居民人均可支配收入增长与经济增长有望基本同步。从就业看，习近平总书记在党的二十大报告中指出，“实施就业优先战略”。随着就业优先政策的不断强化，减负稳岗扩就业组合拳深入实施，各项政策措施落实落细，2023—2025年城镇调查失业率有望低于预期控制目标。从受教育程度看，党的二十大将教育作为全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑进行系统谋划，极具战略意义和深远影响。随着高中阶段普及水平进一步提高、高等教育在学规模进一步扩大、特殊教育体系进一步完善、民办教育结构进一步优化，我国16—59岁劳动年龄人口平均受教育年限将稳步提升，有望如期实现“十四五”规划纲要提出的预期目标。从医疗服务看，党的二十大报告强调：推进健康中国建设，发展壮大医疗卫生队伍。按照“十四五”前半期的速度估计，每千人口拥有执业（助理）医师数将在2023年实现“十四五”规划纲要提出的3.2人目标，有望提前两年实现预期目标。从社会保障看，党的二十大报告明确提出要完善基本养老保险全国统筹制度，发展多层次、多支柱养老保险体系，预计2023—2025年养老保险覆盖面将迅速提升，按照“十四五”前半期

的速度估计，2025年基本养老保险参保率将超过99%，远远高于规划纲要预期目标。从托育服务看，党的二十大报告提出，优化人口发展战略，建立生育支持政策体系，降低生育、养育、教育成本。托育服务是落实积极生育支持政策的关键配套措施，2023—2025年托育服务体系的建设步伐将加快推进，预计2025年我国每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数达到4.5个，如期实现规划纲要提出的预期目标。从健康水平看，按照“十四五”前半期的速度估计，2025年有望实现人均预期寿命在2020年基础上继续提高1岁左右的目标。

**（四）绿色生态类指标中，地级及以上城市空气质量优良天数比率、森林覆盖率有望如期实现预期目标，地表水达到或好于Ⅲ类水体比例超额完成预期目标，若考虑原料用能等扣除，单位GDP能源消耗降低、单位GDP二氧化碳排放降低有望实现预期目标**

从能耗强度控制看，随着经济运行整体好转，能源消费需求仍将持续增长，预计2025年能源消费总量将达到60亿吨标准煤，“十四五”期间单位GDP能源消耗降低幅度约9%左右，若考虑原料用能等扣除，有望实现“十四五”规划纲要提出的13.5%预期目标。从碳排放强度控制看，随着“双碳”工作的扎实推进，清洁能源替代、发展方式绿色转型步伐加快，预计“十四五”期间单位GDP二氧化碳排放降低幅度约15%左右，若考虑原料用能等扣除，有望实现规划纲要提出的18%预期目标。从空气质量看，随着蓝天保卫战持续实施，大气环境质量将持续向好，蓝天白云日益成为常态，预计2025年全国地级及以上城市空气质量优良天数比率达到87.5%，如期实现规划纲要预期目标。从水环境质量看，随着碧水保卫战向纵深推进，水生态环境质量将持续改善，预计2025年地表水达到或好于Ⅲ类水体比例将超过90%，超额完成规划纲要提出的85%预期目标。从绿色生态看，随着大规模国土绿化行动持续开展，美丽中国绿色底图不断厚植，预计2025年森林覆盖率将超过24.1%，如期实现规划纲要预期目标。

### **（五）安全保障类指标中，粮食综合生产能力、能源综合生产能力均有望如期实现预期目标**

从粮食安全保障能力看，党中央、国务院高度重视粮食生产，各地区各部门严格落实粮食安全党政同责，持续加大对粮食生产的支持力度，预计2023—2025年粮食产量稳定增长，2025年有望连续11年稳定在6.5亿吨以上，如期实现“十四五”规划纲要提出的粮食综合生产能力需达到6.5亿吨以上的预期目标。从能源安全保障能力看，随着煤炭“压舱石”作用和煤电基础性调节性作用充分发挥，油气勘探开发的力度大力提升，国内能源生产保障能力将大幅增强，预计2025年国内能源综合生产能力达到46亿吨标准煤以上，如期实现“十四五”规划纲要提出的预期目标。

## **三、推进主要指标完成的对策及指标调整建议**

党的二十大报告指出，未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期，如何补齐“十四五”规划纲要2025年实现程度低的指标短板和发挥中国式现代化指标“指挥棒”作用，亟须从“完整准确全面贯彻新发展理念，补齐实现程度低的规划纲要主要指标短板”和“对标对表党的二十大提出的新目标新部署新要求，调整部分指标为中国式现代化指引方向”两方面发力，为顺利实现“十四五”规划纲要主要目标和开启中国式现代化新征程奠定坚实基础。

### **（一）完整准确全面贯彻新发展理念，补齐实现程度低的规划纲要主要指标短板**

从“十四五”规划纲要主要指标进展评估结果来看，劳动年龄人口平均受教育年限、每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数、单位GDP能源消耗降低、单位GDP二氧化碳排放降低等指标目前低于预期进展，亟须切实采取有力措施，加快补齐短板弱项，全力确保“十四五”规划纲要主要指标如期实现预期目标。一是继续提高教育普及水平，

不断提升全民受教育程度。建设更加公平包容、优质均衡的义务教育基本公共服务新形态，提高高中阶段教育普及水平，增强高等教育育人实效，大力发展职业教育，为国家培养更多适合经济社会发展需要的技术技能人才。鼓励人民在学习和就业过程中不断接受学历教育，不断提升各方面素养。二是大力发展普惠托育服务，不断满足人民群众日益增长的托育服务新需求。完善规划、土地、住房、财政、投融资、人才等方面的支持政策，实施普惠托育专项行动，大力发展质量有保障、价格可承受、安全、方便、可及的普惠性托育服务，多渠道扩大普惠性托位供给。三是深入实施能源绿色低碳转型和节能降碳增效行动。推进煤炭清洁高效利用及相关技术研发，大力推进煤电“三改联动”。加快节能降碳先进技术研发和推广应用，开展低碳零碳负碳重大项目示范，组织开展绿色低碳试点城市建设。大力推动重点用能单位节能降碳，持续提高重点用能设备能效水平。大力发展循环经济，全面提高资源综合利用效率，推动减污降碳协同增效，充分发挥节能降碳增效对实现碳达峰的关键作用。

## **（二）对标对表党的二十大提出的新目标新部署新要求，调整部分指标为中国式现代化指引方向**

党的二十大报告围绕经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等“五位一体”总体布局以及国防和军队建设、港澳台工作、外交工作等方面提出了新目标、作出了新部署、明确了新要求。亟须对标对表党的二十大提出的新目标新部署新要求，坚持发展第一要务，调整部分指标为推进中国式现代化新征程提供科学指引。一是加快原料用能等扣除、碳排放统计核算的步伐，为“十四五”单位GDP能源消耗降低、单位GDP二氧化碳排放降低测算提供数据基础。党的二十大报告中提出“积极稳妥推进碳达峰碳中和”“完善碳排放统计核算制度”等重要要求，为推进碳达峰碳中和工作提供了根本遵循。建议按照《关于加快建立统一规范的碳排放统计核算体系实施方

案》《关于进一步做好原料用能不纳入能源消费总量控制有关工作的通知》《关于进一步做好新增可再生能源消费不纳入能源消费总量控制有关工作的通知》等要求，加快原料用能、新增可再生能源、碳排放统计核算步伐，为科学评估考核单位 GDP 能源消耗降低、单位 GDP 二氧化碳排放降低工作进展提供必要的依据。同时，党的二十大报告中提出“完善能源消耗总量和强度调控，重点控制化石能源消费，逐步转向碳排放总量和强度‘双控’制度”，建议将单位 GDP 能源消耗降低指标从“十四五”后期或者“十五五”规划纲要经济社会发展主要指标体系中删除。二是对标对表党的“二十大”报告对以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴作出的新部署，增加中国式现代化相关指标作为引领。党的“二十大”报告阐明了中国式现代化的丰富内涵，强调了中国式现代化的本质要求和重要特征。建议将基础研究经费投入占研发经费投入比重、营商环境便利度、每万人拥有公共文化设施建筑面积、公共服务支出占财政支出比重、资源循环利用率、经常参加体育锻炼人数比例等体现现代化的指标纳入“十四五”后期或者“十五五”规划纲要经济社会发展主要指标体系，有效发挥中国式现代化指标的引领作用。三是根据主要指标在 2025 年的实现程度，删除基本养老保险参保率等业已提前实现的指标。从“十四五”规划纲要主要指标的进度来看，基本养老保险参保率在 2022 年达到 95% 左右，业已实现“十四五”规划纲要提出的目标，建议将基本养老保险参保率从“十四五”后期或者“十五五”规划纲要经济社会发展主要指标体系中删除，新增其他中国式现代化相关指标。

（执笔：肖宏伟）

---

**编辑部地址：**北京三里河路58号国家信息中心预测部

**联系电话：**68557142, 68558152

**电子邮箱：**[gxfx@sic.gov.cn](mailto:gxfx@sic.gov.cn)

**邮编：**100045

**传真：**68558210