



畅想“十五五”的三大关键词 ——“十五五”系列报告之一

首席经济学家：章俊

宏观分析师：张迪



畅想“十五五”的三大关键词

——“十五五”系列报告之一

2025 年 6 月 29 日

分析师

章俊 首席经济学家

☎: 010-8092-8096

✉: zhangjun_yj@chinastock.com.cn

分析师登记编码: S0130523070003

张迪

☎: 010-8092-7737

✉: zhangdi_yj@chinastock.com.cn

分析师登记编码: S0130524060001

- **“十五五”规划建议稿有望在今年四季度出炉。**中国即将进入“十五五”时期（2026-2030 年），“十五五”规划对于未来 5 年中国经济社会发展具有重要意义。通过梳理近期高层的调研、会议及讲话精神，并结合“十五五”的时代背景，我们认为要重点把握三大关键词——**承上启下、坚定不移和因势利导**。
- **第一个关键词：承上启下，把握“十五五”时期的阶段性要求。**“十四五”规划提出了 2035 年基本实现社会主义现代化的宏伟目标，“十五五”时期是承上启下的关键五年。“十五五”要锚定 2035 年远景目标，根据“十四五”规划完成情况，结合当下的国际国内形势，对未来 5 年工作做出前瞻指导。
- **“十四五”目标回顾：**“十四五”即将收官，20 个经济社会发展主要指标大部分可顺利完成，其中创新驱动和安全保障相关指标已提前超额达标。民生福祉领域中的**“幼有所育”——每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数**，以及绿色生态领域中的**单位 GDP 能耗和单位 GDP 二氧化碳排放降低**实现目标仍需努力。“十四五”规划纲要正文提及的细项指标中，**基础研究强度和战略性新兴产业增加值占比**，截至 2024 年尚未达到预期目标。
- **“十五五”目标猜想：**（1）GDP 年均增长目标设定为 4.5% 以上，与 2035 年远景目标相匹配。（2）城镇调查失业率仍保持为 5.5% 以内，作为底线思维的重要参考。（3）或增设 2% 左右的居民消费价格指数（CPI）指标，作为促进物价低位回升、保持物价总水平基本稳定的重要指标。（4）进一步强化新质生产力相关量化指标重要性，如**基础研究强度**、人均专利数、战略性新兴产业增加值占比、数字经济核心产业增加值占比等。
- **第二个关键词：坚定不移，更加强调大力发展新质生产力。**“十五五”时期，中国将迈入全力推动新质生产力发展的关键阶段，**必须把因地制宜发展新质生产力摆在更加突出的战略位置**。5 月 19 日，习总书记在河南洛阳调研时强调，**推进中国式现代化必须保持制造业合理比重**。“十五五”时期将坚持走高质量发展之路，着眼强国建设、民族复兴伟业，加快建设现代化产业体系。
- **发展新质生产力的主要方向：**（1）强化基础研究重要作用，畅通全面创新体制机制，促进科技成果转化。（2）加强“卡脖子”技术攻关力度，构建自主可控产业链供应链体系，尤其在核心基础零部件、基础软件、先进材料、集成电路、工业母机等领域。（3）巩固数字经济领先优势，引领人工智能科技革命，构建先进、全面、自主可控的人工智能上下游产业链。（4）打造一批新兴支柱产业，如商业航天、低空经济、深海科技等；以综合整治内卷式竞争为抓手，大力推进传统产业改造提升，持续推动绿色低碳转型。
- **第三个关键词：因势利导，进一步强化消费的基础性作用。**前瞻性把握国际形势发展变化对我国的影响，因势利导对经济布局进行调整优化。“十五五”时期，我国宏观经济环境面临更大不确定性，要把发展的战略立足点放

在做强国内大循环上，因势利导调整国民经济重大比例关系，全方位扩大内需，尤其增强消费对经济发展的基础性作用。

- **扩大消费占比的主要方向：**（1）促进消费提质升级，大力发展服务消费。2024年，我国服务消费占比为 46.1%，与发达经济体仍有较大差距。（2）财政支出从投资于物向投资于人转变，社保水平有望显著提升，育儿、学生、特困人群等重点领域补贴有望扩容、扩面、扩量。（3）稳步推进共同富裕，**深化收入分配制度改革，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重；**（4）以消费税改革为抓手推动地方政府从生产型政府向服务型政府转向，地方发展将更加重视消费，包括文体娱等服务消费。
- **风险提示：**政策理解不全面的风险，政策落实不及预期的风险，国际形势不确定性的风险。

目录

Catalog

一、 承上启下：“十四五”目标回顾及“十五五”展望	4
(一) 五年规划是中国经济社会发展的重要指引	4
(二) “十四五”目标回顾	5
(三) “十五五”时期迈向 2035 年承上启下的关键五年	7
(四) “十五五”目标猜想	8
二、 坚定不移：更加强调大力发展新质生产力	12
(一) 新质生产力是高质量发展的根本支撑	12
(二) 强化基础研究重要作用，畅通全面创新体制机制	13
(三) 加强“卡脖子”技术攻关力度，构建自主可控产业链供应链体系	15
(四) 巩固数字经济领先优势，引领人工智能科技革命	16
(五) 打造一批新兴支柱产业，持续推动绿色低碳转型	17
三、 因势利导：进一步强化消费的基础性作用	18
(一) 扩大消费占比是实现中国式现代化的必经之路	19
(二) 促进消费提质升级，大力发展服务消费	19
(三) 财政支出从投资于物向投资于人转变	20
(四) 稳步推进共同富裕	21
(五) 以消费税改革为抓手推动地方政府从生产型政府向服务型政府转向	23
风险提示	24

“十四五”时期（2021-2025 年）是我国开启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第一个五年。我国牢牢把握高质量发展这个首要任务，统筹发展与安全，有效应对新冠冲击、国际地缘政治冲突、一些国家不断升级的遏制打压等各种不确定难预料因素，经济社会发展取得举世瞩目成就。“十五五”时期（2026-2030 年）是迈向 2035 年基本实现社会主义现代化承上启下的关键五年。

展望“十五五”，我们认为，“十五五”时期我国将面对更为纷繁复杂的国际国内形势，经济社会发展将面临更大挑战，要坚定不移办好自己的事，坚定不移扩大高水平对外开放，以高质量发展的确定性应对外部环境急剧变化的不确定性。通过梳理近期高层的调研、会议及讲话精神，并结合“十五五”的时代背景，我们认为“十五五”时期要重点把握三大关键词——承上启下、坚定不移和因势利导。

其一，承上启下，“十四五”规划提出了 2035 年基本实现现代化的宏伟目标，要把握“十五五”时期的阶段性要求。其二，坚定不移，更加强调大力发展新质生产力。“十五五”规划将坚持走高质量发展之路，紧紧围绕中国式现代化，统筹发展与安全，保持制造业合理比重，把因地制宜发展新质生产力摆在更加突出的战略位置。其三，因势利导，前瞻把握外部形势变化，对经济布局进行调整优化，更加强化消费的基础性作用。

图 1：畅想“十五五”时期的三大关键词



资料来源：中国政府网，中国银河证券研究院整理

一、承上启下：“十四五”目标回顾及“十五五”展望

今年是“十四五”收官之年。厘清“十四五”规划主要指标完成情况，分析其背后原因，对于我们科学谋划和制定“十五五”规划具有重要参考价值。

（一）五年规划是中国经济社会发展的重要指引

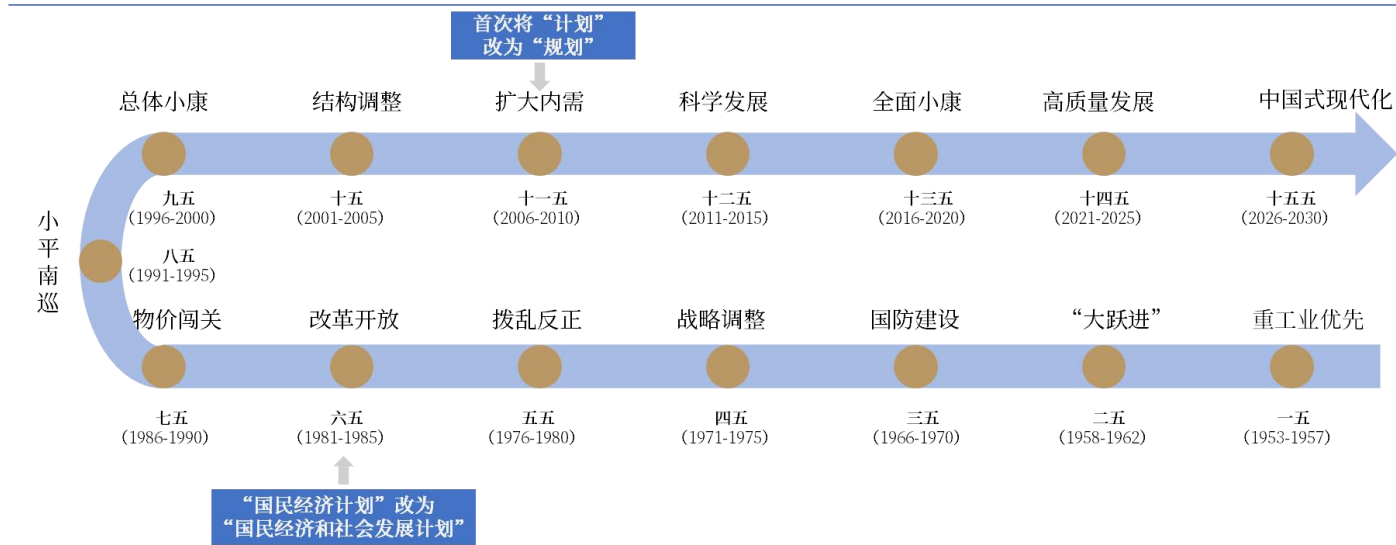
用中长期规划指导经济社会发展，是中国共产党治国理政的重要方式。国民经济和社会发展规划，是我国重要的宏观经济和社会管理工具，主要是为国民经济和社会发展规划远景规定目标和方向，对国家重大建设项目、生产力布局、国民经济重要比例关系和社会事业等做出规划。

锚定建设成为社会主义现代化国家的战略目标，久久为功。从 1953 年开始，我国已经编制实施了 14 个五年规划（计划），其中改革开放以来编制实施 9 个。从第一个五年计划到第十四个五年规划，一以贯之的主题是把我国建设成为社会主义现代化国家。“一五”计划到“五五”计划推动我国逐步建立起比较完整的工业体系和国民经济体系；“六五”计划、“七五”计划推动基本解

决温饱问题；“八五”计划、“九五”计划推动人民生活总体达到小康；“十五”计划到“十三五”规划推动实现全面建成小康社会；“十四五”规划根据十九大提出的新时代“两步走”战略安排，推动建设社会主义现代化国家新征程开局起步。2022年，党的二十大擘画了全面建成社会主义现代化强国的宏伟蓝图，明确提出要以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。“十五五”规划将把握阶段性要求，紧紧围绕基本实现社会主义现代化目标，推动一张蓝图绘到底。

纵观我国五年规划（计划）演进历程，先后经历两次大的嬗变。其一，从“六五”计划开始，五年计划由“国民经济发展计划”改为“国民经济和社会发展规划”，从早期侧重于经济发展，内容不断拓展充实，到如今演化为关于国家整体发展的全面综合规划；其二，从“十一五”开始，五年“计划”改为五年“规划”，定位更加科学，更加准确地体现了宏观性、战略性和指导性。

图 2：五年规划（计划）历史演进



资料来源：中国政府网，中国银河证券研究院

（二）“十四五”目标回顾

1. “十四五”时期经济社会发展主要指标完成情况如何？

“十四五”即将收官，20 个经济社会发展主要指标大部分可顺利完成，其中创新驱动和安全保障相关指标已提前超额达标。民生福祉领域中的“幼有所育”——每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数，以及绿色生态领域中的单位 GDP 能耗和单位 GDP 二氧化碳排放降低目标实现仍需努力。

第一，绿色生态相关指标还有较大改善空间。其一，单位 GDP 能耗降低不及预期。“十四五”规划纲要规定单位 GDP 能耗累计要下降 13.5%，但截至 2024 年累计下降约 3.5%。为完成“十四五”规划目标，2025 年需要完成 10.67% 左右的目标降幅，这一目标大幅高于 2025 年《政府工作报告》单位 GDP 能耗降低 3% 左右的目标，因此单位 GDP 能耗要完成“十四五”规划任务要求还需努力。其二，单位 GDP 二氧化碳排放离规划目标还有较大距离。“十四五”规划纲要规定单位 GDP 二氧化碳排放累计要下降 18%，但截至 2024 年累计下降 6.7%，“十四五”要完成单位 GDP 二氧化碳排放目标，还有一定距离。

第二，民生福祉中每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数完成规划目标还需要努力。截至 2024 年，每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数为 3.7 个，完成“十四五”目标 4.5 个还有一定距离（2021-2024 年年均增长 0.475 个），预计完成目标还需要努力。

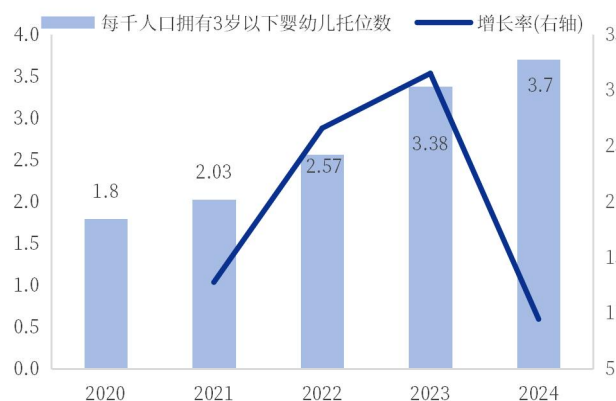
表 1: “十四五”时期经济社会发展主要指标及 2024 年完成情况

类别	指标	2020 年	2025 年目标 或[五年累计]	2024 年实际	2025 年预计	预计完成情况
经济发展	1.国内生产总值（GDP）增长（%）	2.3	视情提出	年均 5.5	年均 5.4	√
	2.全员劳动生产率增长（%）	2.5	高于 GDP 增长	年均 6.0		√
	3.常住人口城镇化率（%）	63.89	65	67	67.8	√
创新驱动	4.全社会研发经费投入增长（%）	——	>7、力争投入强度高于“十三五”时期	年均 10.3		√
	5.每万人口高价值发明专利拥有量（件）	6.3	12	14	15.2	√
	6.数字经济核心产业增加值占 GDP 比重（%）	7.8	10	>10		√
民生福祉	7.居民人均可支配收入增长（%）	2.1	与 GDP 增长基本同步	年均 5.5	年均 5.4	√
	8.城镇调查失业率（%）	5.2	<5.5	5.1	5.2	√
	9.劳动年龄人口平均受教育年限（年）	10.8	11.3	11.21	11.3	√
	10.每千人口拥有执业（助理）医师数（人）	2.9	3.2	3.59		√
	11.基本养老保险参保率（%）	91	95	>95		√
	12.每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数（个）	1.8	4.5	3.7		
	13.人均预期寿命（岁）	77.93	[1]	79	79.2	√
绿色生态	14.单位 GDP 能源消耗降低（%）	——	[13.5]	[3.5]		
	15.单位 GDP 二氧化碳排放降低（%）	——	[18]	[6.7]		
	16.地级及以上城市空气质量优良天数比例（%）	87	87.5	87.2		
	17.地表水达到或好于Ⅲ类水体比例（%）	83.4	85	90.4		√
	18.森林覆盖率（%）	23.04	24.1	25		√
安全保障	19.粮食综合生产	——	>6.5	7.06	7.15	√
	20.能源综合生产能力（亿吨标准煤）	——	>46	49.8	>50	√

资料来源：Wind，国家统计局等政府官方网站，中国银河证券研究院

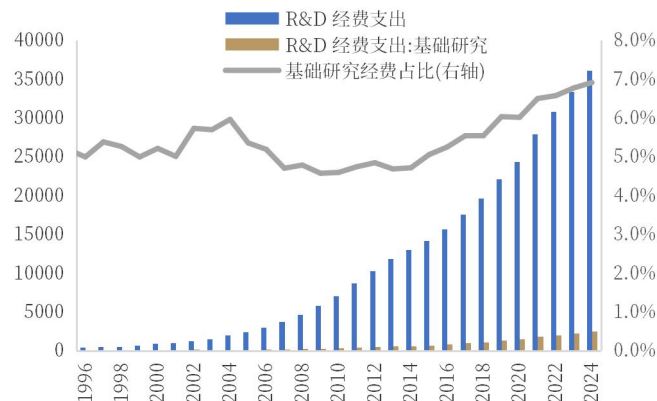
除了以上经济社会发展 20 个主要指标外，“十四五”规划纲要正文提及的细项指标中，**基础研究强度和战略性新兴产业增加值占比**，截至 2024 年尚未达到预期目标。其一，2024 年，基础研究经费投入占研发经费投入比重为 6.91%，要提高到 8% 以上还有较大提升空间（2021-2024 年年均提高 0.22 个百分点）。其二，战略性新兴产业增加值占 GDP 比重目前为 13%，与超过 17% 的规划目标还有一定距离。

图 3: 我国每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数及增长率变化(个; %)



资料来源: 中国政府网, 中国银河证券研究院

图 4: 基础研究经费投入占比达到 8% 还有一定距离 (亿元; %)



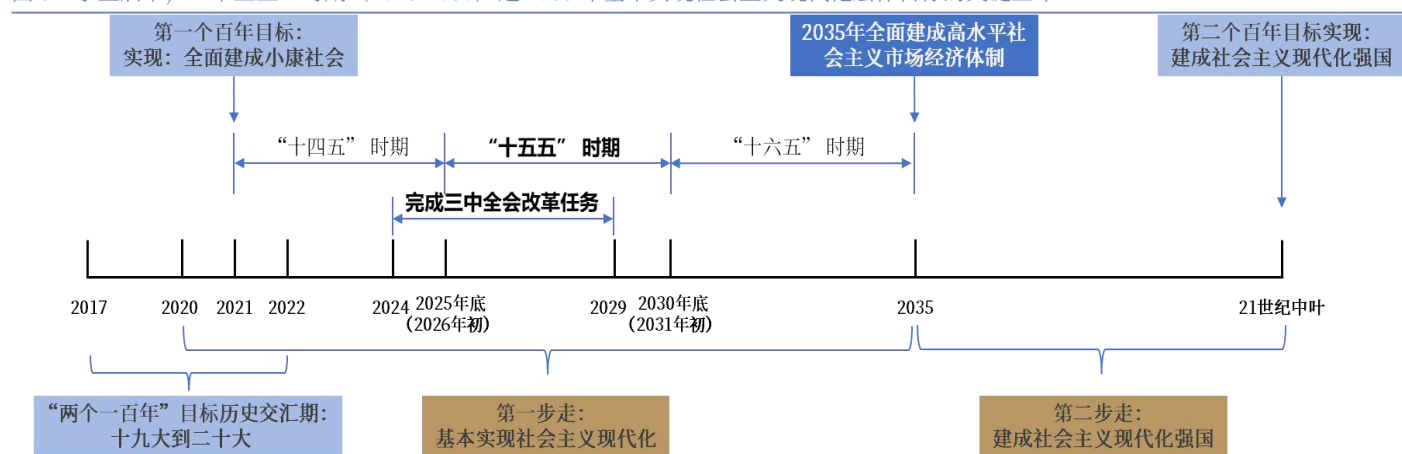
资料来源: Wind, 中国银河证券研究院

（三）“十五五”时期迈向 2035 年承上启下的关键五年

“十五五”时期（2026-2030）是 2035 年基本实现社会主义现代化宏伟目标的关键五年，我国面临改革与发展任务较为艰巨。

一方面，“十五五”时期是落实三中全会改革举措，推动改革攻坚克难的关键时期。二十届三中全会确定了 300 多项重要改革举措，擘画了新时代新征程的改革蓝图。根据时间表，需要在 2029 年（“十五五”时期的第四年）完成《决定》提出的各项改革任务。中国经济经历了四十多年的改革开放，改革红利中易得的低垂果实（low-hanging fruits）已经大部分被摘取，改革已经进入了深水区。这意味着未来每一项改革都将面临巨大的困难和挑战。“十五五”是落实三中全会各项改革举措的关键时期，注定是一个改革更加紧迫的五年。需要抓住改革红利期，加快推动三中全会各项改革举措落地落实，以改革促发展。

图 5: 承上启下，“十五五”时期（2026-2030）是 2035 年基本实现社会主义现代化宏伟目标的关键五年

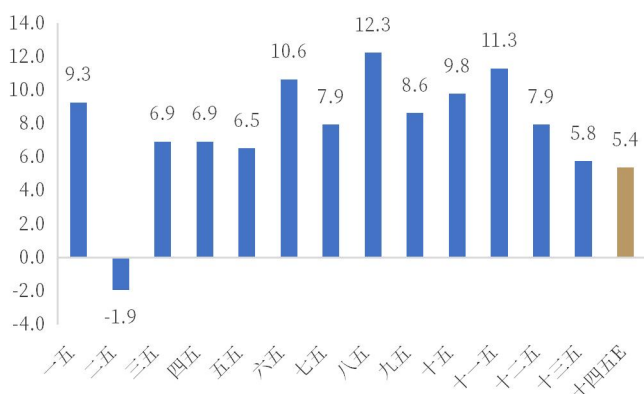


资料来源: 中国政府网, 中国银河证券研究院

另一方面，“十五五”时期发展任务艰巨。4 月 30 日，习近平总书记强调：“谋划“十五五”时期经济社会发展，必须准确把握“十五五”时期的阶段性要求，着眼强国建设、民族复兴伟业，紧紧围绕基本实现社会主义现代化目标。”“十二五”以来，多重因素影响下，我国经济发展进入新常态，经济增长向中速收敛，GDP 年均增速从“十一五”的 11.3% 降至“十四五”的 5.4%。习近平总书记在关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目

标的建议》的说明中，明确提出到 2035 年实现经济总量或人均收入翻一番目标。根据测算，要实现 2035 年 GDP 总量翻一番的目标，则 2021-2035 年 GDP 年均增速要达到 4.7%。今年是“十四五”规划最后一年，我们预计 2025 年实际 GDP 增长 5.1%，则 2026-2035 年（“十五五”“十六五”时期）人均 GDP 增速要达到 4.4%。“十五五”时期是迈向 2035 年基本实现社会主义现代化承上启下的关键五年，在内外宏观环境发生较大背景下，我国面临的发展任务较大。需要以改革促发展，提高全要素生产力，解决长期内生增长动力不足问题，提升潜在经济增速，助力 2035 年远景目标顺利实现。

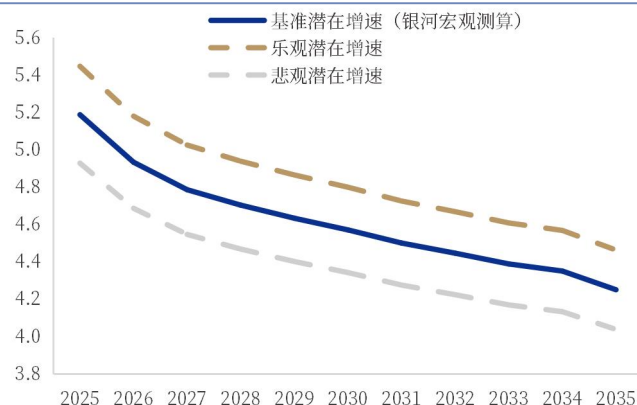
图 6：“一五”到“十四五”期间 GDP 年均增速（%）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

注：年均增速根据实际 GDP 增速计算；预计 2025 年 GDP 实际增速为 5.1%

图 7：我国 2025-2035 潜在增速预测（%）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

（四）“十五五”目标猜想

1. 主要经济社会发展指标预测

对于经济社会发展指标，我们重点选取 GDP、失业率、CPI、全员劳动生产率、常住人口城镇化率等五个经济社会发展指标进行展望，具体如下：

表 2：“十五五”规划经济发展类指标规划目标预测

指标	2020 年	“十四五”目标	2024 年实际	2025 年预计	“十五五”目标	属性
国内生产总值（GDP）增长（%）	2.3	视情提出	年均 5.5	年均 5.4	年均 4.5 以上	预期性
城镇调查失业率（%）	5.6	<5.5	5.1		<5.5	预期性
居民消费价格指数（CPI）（%）	2.5	——	0.2		2%左右	预期性
全员劳动生产率增长（%）	2.5	高于 GDP 增长	年均 6.0		高于 GDP 增速	预期性
常住人口城镇化率（%）	63.89	65	67	67.8	70	预期性

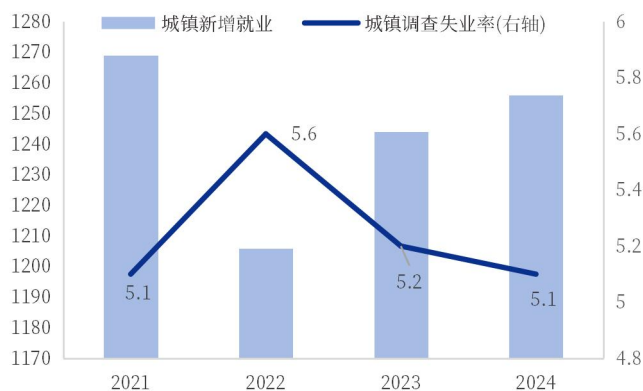
资料来源：中国政府网，国家统计局，中国银河证券研究院

一是 GDP 年均增长目标设定为 4.5% 以上，与 2035 年远景目标相匹配。“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要，没有设定量化的 GDP 增速目标，为五年规划史上首次。但提出要在 2035 年基本实现社会主义现代化的目标，人均 GDP 要达到中等发达国家水平。根据我们的测算，基准假设下，2026-2030 年（十五五）、2031-2035 年（十六五）时期我国 GDP 年均潜在增速分别为 4.7%、4.4%。“十五五”时期应设定尽可能高的 GDP 增速目标，一方面释放稳增长信号，同时也为后续留足空间，另一方面也是实现 2035 年远景目标的基础。综合来看，我们认为，考虑到“十五五”时期我国发展面临的复杂环境，“十五五”时期 GDP 年均增长目标设定为 4.5% 以上。

二是城镇调查失业率仍保持为 5.5% 以内，作为底线思维的重要参考。就业是最大的民生。习近平总书记多次强调，要坚持就业优先战略，把解决人民群众就业问题放在更加突出的位置，努力实现更高质量和更充分的就业。充分就业不仅是经济发展的关键要素，也是社会稳定的重要保障。2021 年，“十四五”规划首次将“调查失业率”纳入目标体系，并将目标设定为 5.5%， “城镇新增就业人数”自九五规划以来首次缺席。调查失业率的目标更加明确，“十四五”来看就业目标的重要性已经大过于经济增长。2023 年 7 月政治局会议首次提出“要把稳就业提高到战略高度通盘考虑”，我们认为这标志着政策之锚从过去的 GDP 转为就业。“十五五”时期，我国宏观经济环境面临更大不确定性，要把稳就业尤其是稳定青年群体就业摆在更重要的战略高度。

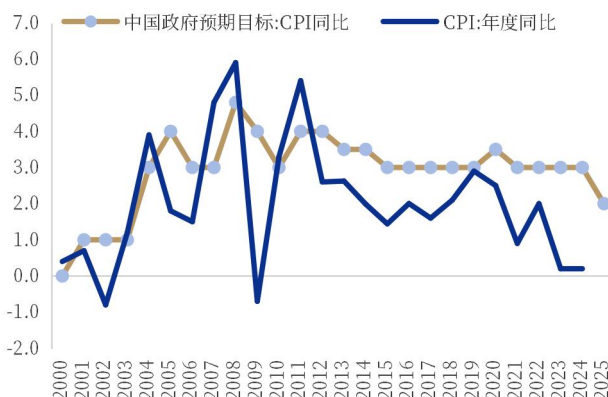
三是或增设 2% 左右的居民消费价格指数（CPI）指标，作为促进物价低位回升、保持物价总水平基本稳定的重要指标。物价持续偏弱运行是经济供求关系失衡的典型体现。“十四五”以来，我国处于低通胀环境，2022 年 CPI 为 2.0%，其余均在 1% 以下（2021 年为 0.9%，2023-2024 年均 0.2%）。截至 5 月 PPI 同比已连续 32 个月录得负值。2025 年《政府工作报告》将 2025 年 CPI 预期目标下调为 2.0% 左右。我们认为这一变化并不能简单理解为降低了对通胀的要求，而是对物价压力有了更加深刻的认识，体现出更为实事求是的态度。以往对于通胀目标的管理主要是防止经济过热，3% 左右的 CPI 目标在执行层面是物价的上限阈值，即政策应该防止 CPI 超过 3%。但近年来，尤其是 2022 年以来我国 CPI 同比整体下降到 2% 以下，甚至在较长时间内出现月度同比负增长。因此，通胀目标的核心问题应该不仅是防止经济过热，同时也要防止物价过低。在“促进物价合理回升”的要求之下，2% 左右的 CPI 目标或成为一个通胀水平的平均目标，即合理的物价水平不应偏离 2% 过多。“十五五”时期，促进物价低位回升成为更重要目标。可设定 2% 左右的 CPI 指标，加快推动我国物价企稳回升。

图 8：2021-2024 年我国城镇新增就业和城镇调查失业率变化(万；%)



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图 9：历年 CPI 目标与实际完成情况 (%)



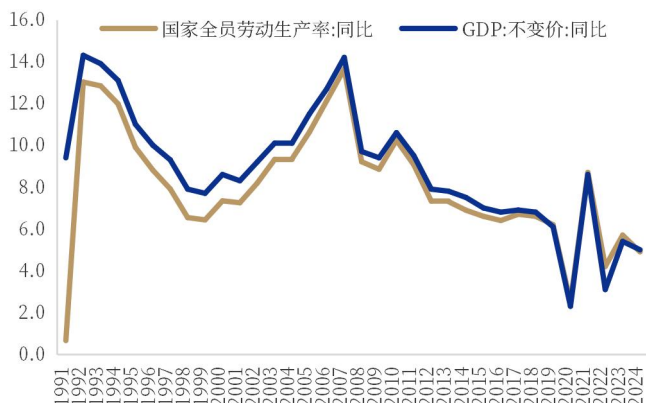
资料来源：Wind，中国银河证券研究院

四是对全员劳动生产率增长仍设定目标为高于 GDP 增长。全员劳动生产率，指一定时期内国内生产总值（GDP，不变价）与就业人员之比。创新是影响劳动生产率的重要因素，提高劳动生产率是创新的目的之一。该指标可用于反映创新对经济发展的促进作用。“十三五”和“十四五”规划将全员劳动生产率设为经济发展类指标。2019 年之前，全员劳动生产率增速均低于 GDP 增速，“十四五”时期（除去 2024 年），全员劳动生产率增速均高于 GDP 增速。“十五五”时期，可对全员劳动生产率增长仍设定目标为高于 GDP 增长。

五是常住人口城镇化率目标值可设定为 70%。改革开放以来，我国常住人口城镇化率从 1982 年的 21.1% 增长到 2024 年的 67.0%，城镇化率大幅提升。参考其他国家的经验，我国城镇化率仍存在较大提升空间。IMF 数据显示，2023 年我国的城镇化率已超过中等收入国家平均水平，正逼近中高等收入国家的平均水平，根据其预测，2030 年我国城镇化率有望超过 70%。“十三五”和

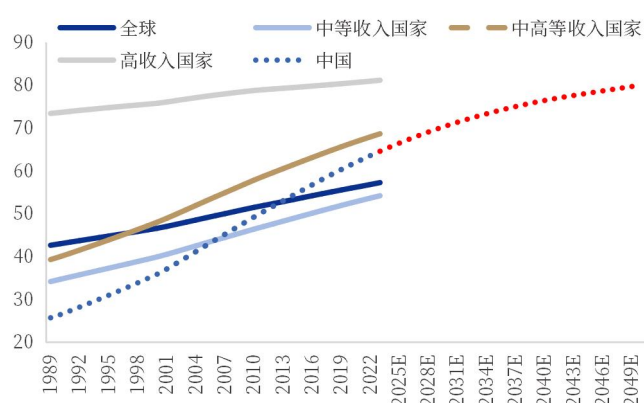
“十四五”时期，我国常住人口城镇化率年均增幅分别为 1.31 和 0.78 个百分点。“十五五”时期，我国常住人口城镇化率目标值可设定为 70%。

图 10：2019 年之前全员劳动生产率增速低于 GDP 增速（%）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图 11：全球城镇化率概况以及预测值（%）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

2. 新质生产力相关指标预测

中国式现代化关键在科技现代化。要加快构建支持全面创新体制机制，进一步夯实科技创新在现代化建设中的核心地位，以科技创新引领产业创新，积极培育和发展新质生产力，为中国式现代化注入强大动力。我们认为，“十五五规划”将进一步强化新质生产力相关量化指标重要性，如基础研究强度、人均专利数、战略性新兴产业增加值占比、数字经济核心产业增加值占比等。

表 3：“十五五规划”科技指标规划目标

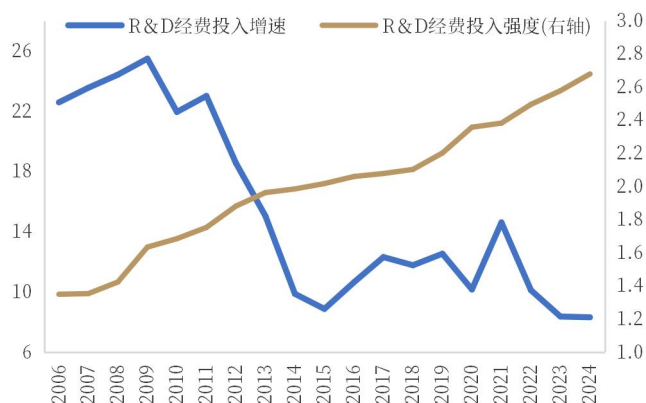
指标	2020 年	十四五目标	2024 年实际	2025 年预计	十五五目标	属性
全社会研发经费投入增长（%）		>7	年均 10.3		>7	预期性
R&D 经费投入强度（%）	2.40	力争投入强度高于“十三五”时期实际	2.68		>3，力争投入强度高于“十四五”	预期性
基础研究经费投入占研发经费投入比重（%）	6.01	提高到 8%以上	6.91		提高到 8.5%以上	预期性
每万人口高价值发明专利拥有量（件）	6.3	12	14		20	预期性
战略性新兴产业增加值占 GDP 比重（%）	11.7	超过 17%	约 13%		18	预期性
数字经济核心产业增加值占 GDP 比重（%）	7.8	10	10%左右		14	预期性

资料来源：中国政府网，国家统计局，中国银河证券研究院

一是全社会研发经费投入增长设定高于 7%。“十二五”和“十三五”我国全社会研发经费投入年均增速分别为 19.0%、11.7%，“十四五”时期，2021-2024 年，全社会研发经费投入年均增长 10.3%。“十五五”时期全社会研发投入增速可设定相对较高目标（可设定高于 7%），确保全社会研发经费稳步增长。

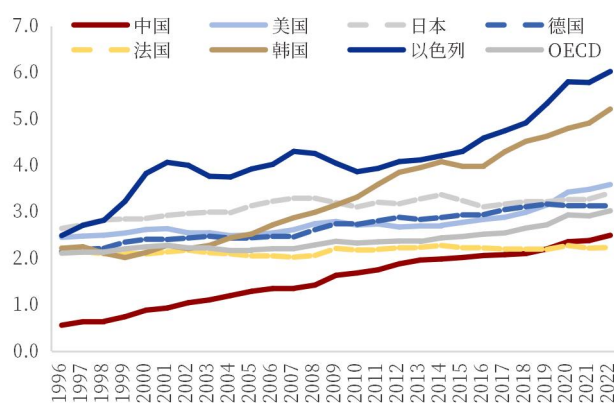
二是 R&D 经费投入强度设定为 3.0%以上，力争投入强度高于“十四五”。2024 年我国 R&D 经费投入强度为 2.68%，较 2020 年提高了 0.32 个百分点，低于 OECD 国家平均 3.02%，与以色列（6.02%）、美国（3.59%）、日本（3.41%）、德国（3.13%）等科技强国仍有较大差距（OECD、以色列、美、日、德数据均为 2022 年）。“十五五”时期 R&D 经费投入强度可设定为 3.0%以上的目标，推动在研发强度上加快追赶美德等发达国家。

图 12：我国 R&D 经费投入增速和强度变化（%）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图 13：各国研发支出占 GDP 比重变化（%）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

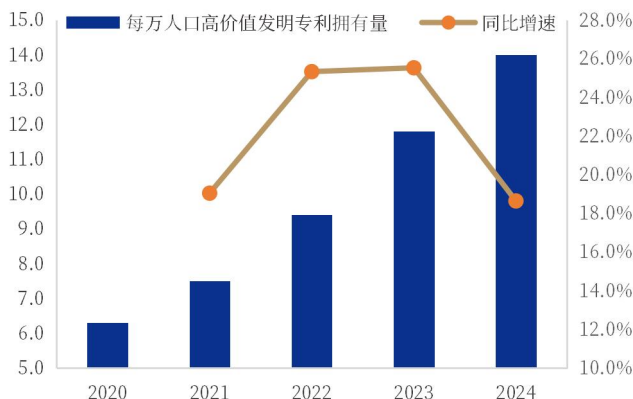
三是基础研究经费投入占研发经费投入比重可设定提高到 8.5% 以上。“十四五”目标为提高到 8% 以上，但 2024 年基础研究经费投入占研发经费投入比重为 6.91%，与目标还有较大距离。同时，尽管 2024 年我国基础研究经费总量达到 2497 亿元，规模位列世界第二位，但基础研究经费投入占研发经费投入比重，相比发达国家普遍 15% 以上的水平仍然差距很大。三中全会强调，要提高科技支出用于基础研究比重。“十五五”基础研究经费投入占研发经费投入比重可设定提高到 8.5% 以上。

四是每万人口高价值发明专利拥有量设定为 20。该指标是“十四五”最新提出，与“十二五”“十三五”的“每万人口发明专利拥有量”更强调高质量创新。2024 年底，我国每万人口高价值发明专利拥有量达到 14 件，较 2020 年的 6.3 件增长了 1.2 倍，提前实现国家“十四五”规划预期目标。“十五五”每万人口高价值发明专利拥有量目标值可设定为 20，年均增速 10% 以下，较为理性且实际。

五是战略性新兴产业增加值占 GDP 比重设定提高到 18%。战略性新兴产业代表新一轮科技革命和产业变革的方向，是培育发展新动能、获取未来竞争新优势的关键领域。“十二五”“十三五”“十四五”发展规划均将支持战略性新兴产业发展作为重点任务写入其中。2023 年，国家统计局制定了《工业战略性新兴产业分类目录（2023）》，工业战略性新兴产业包括新一代信息技术、新能源、高端装备、航空航天、海洋装备、绿色环保、新能源汽车、新材料、生物技术九大类。目前，我国战略性新兴产业增加值占 GDP 比重约 13%，较 2020 年仅提高 1.3 个百分点。“十五五”时期要加大力度发展战略性新兴产业，可将战略性新兴产业增加值占 GDP 比重提高到 18% 以上。

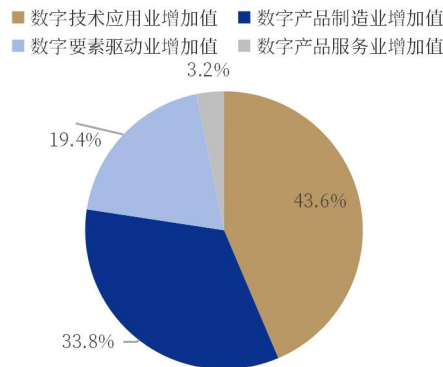
六是数字经济核心产业增加值占 GDP 比重设定提高到 14%。数字经济核心产业增加值，指我国数字经济核心产业所有常住单位一定时期内生产活动所创造的新增价值。国家统计局数据显示，2023 年我国数字经济核心产业增加值为 127555 亿元。2024 年，我国数字经济核心产业增加值占 GDP 比重达到 10% 左右。“十五五”时期，数字经济核心产业增加值占 GDP 比重可设定提高到 14% 以上，进一步培育壮大数字经济核心产业，发挥数字经济核心产业稳增长促转型的重要引擎作用。

图 14：我国每万人口高价值发明专利拥有量及增速（件；%）



资料来源：国家知识产权局，中国银河证券研究院

图 15：2023 年全国数字经济核心产业增加值内部构成



资料来源：国家统计局，中国银河证券研究院

表 4：“九五”至“十四五”规划中重点内容对比

九五（1996-2000）	十五（2001-2005）	十一五（2006-2010）	十二五（2011-2015）	十三五（2016-2020）	十四五（2021-2025）
宏观调控目标与政策	经济结构	建设社会主义新农村	开创科学发展新局面	实施创新驱动发展战略	坚持创新驱动发展 全面塑造发展新优势
保持国民经济持续快速健康发展	科技、教育和人才	推进工业结构优化升级	提高产业核心竞争力	构建发展新体制	加快发展现代产业体系 巩固壮大实体经济根基
实施科教兴国战略	人口、资源和环境	加快发展服务业	推动服务业大发展	推进农业现代化	形成强大国内市场 构建新发展格局
促进区域经济协调发展	改革开放	促进区域协调发展	促进区域协调发展和城镇化健康发展	优化现代产业体系	加快数字化发展 建设数字中国
深化经济体制改革	人民生活	建设资源节约型、环境友好型社会	建设资源节约型、环境友好型社会	拓展网络经济空间	全面深化改革 构建高水平社会主义市场经济体制

资料来源：中国政府网，中国银河证券研究院

二、坚定不移：更加强调大力发展新质生产力

发展新质生产力，事关全局和长远。“十五五”时期，中国经济将迈入全力推动新质生产力发展的关键阶段。必须把因地制宜发展新质生产力摆在更加突出的战略位置，不断优化供给结构，加快构建具有特色优势的现代化产业体系，为中国式现代化构筑强大物质技术基础。

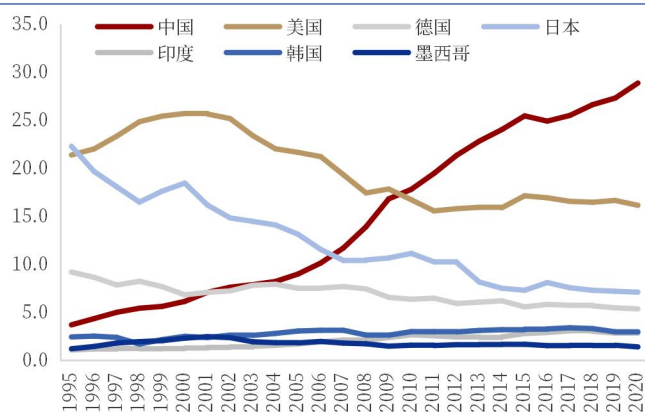
（一）新质生产力是高质量发展的根本支撑

高质量发展是中国式现代化的必然要求。2017 年，十九大报告指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。2022 年，二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。二十届三中全会强调，要健全推动经济高质量发展体制机制。新质生产力是创新起主导作用，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，具有高科技、高效能、高质量特征，符合新发展理念的先进生产力质态。目前中国经济处于新旧动能转换的关键时期。加快发展新质生产力，培育经济发展新动能，是推动高质量发展的根本支撑。

必须保持制造业合理比重，为中国式现代化提供基础性、全方位支撑。制造业是国民经济的重要支柱，是一个国家实现现代化和成为经济强国的基础。二十届三中全会《决定》，强调要“建立保持制造业合理比重投入机制，合理降低制造业综合成本和税费负担。”2025 年 5 月 19 日，习近

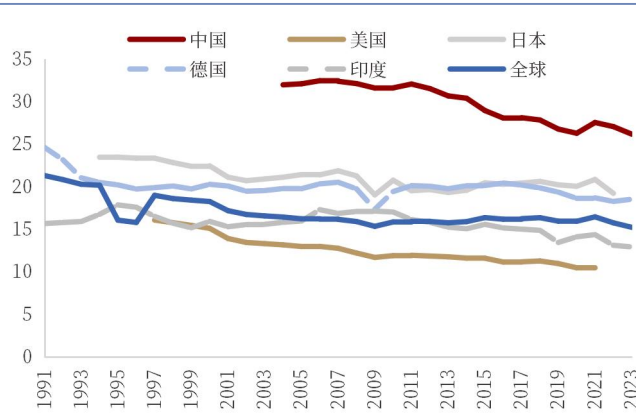
平总书记在河南洛阳调研时强调，**推进中国式现代化必须保持制造业合理比重**。一方面，**我国制造业增加值占 GDP 比重处于下行趋势**。世界银行数据显示，我国制造业增加值自 2010 年首次超过美国，2022 年占全世界比重达到 30.2%，稳居世界首位。从国际经验来看，随着各国进入后工业化社会，制造业占比下降是普遍规律。全球制造业增加值占 GDP 比重从 1980 年的 24.58% 下降至 2023 年的 15.24%。德国、日本制造业增加值在 GDP 中的占比长期在 18% 以上，制造业一直是其参与国际竞争的“杀手锏”。中国该占比在主要大国中处于最高水平，但近年也处于下行趋势，2006 年为 32.45%，2023 年下行至 26.18%。另一方面，**我国制造业在全球产业分工中总体上仍处于价值链中低端**。2022 年，我国高科技制造业增加值占制造业增加值比重为 41.5%，低于德国、日本等科技强国，也低于马来西亚、墨西哥、印度等发展中国家。“十五五”时期将坚持走高质量发展之路，着眼强国建设、民族复兴伟业，紧紧围绕中国式现代化，统筹发展与安全，保持制造业合理比重，把因地制宜发展新质生产力摆在更加突出的战略位置，加快建设现代化产业体系。

图 16：中国制造业增加值占全球比重大幅提升（%）



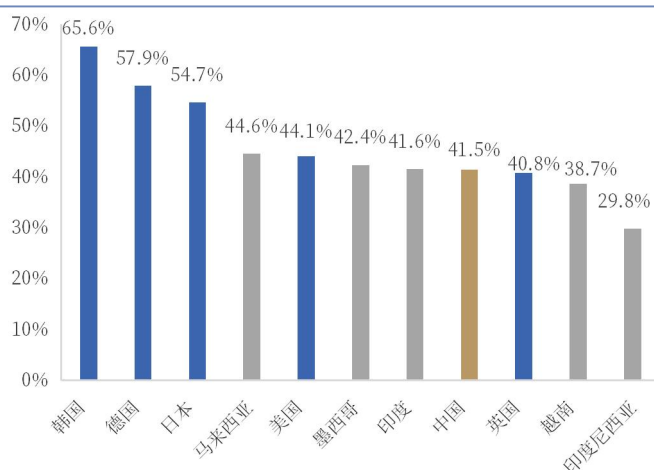
资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图 17：中国制造业增加值占 GDP 比重高于全球平均水平（%）



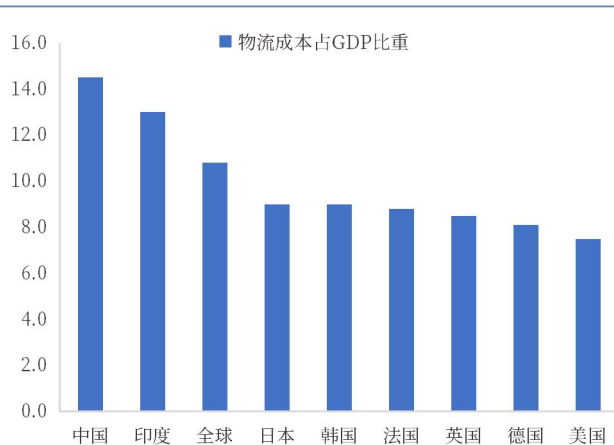
资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图 18：2022 年中国高科技制造业增加值占制造业增加值比重



资料来源：UNIDO，中国银河证券研究院

图 19：2020 年我国与其他国家物流成本占 GDP 的比重对比（%）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

（二）强化基础研究重要作用，畅通全面创新体制机制

习近平总书记指出，“新质生产力是由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生。”“十四五”规划强调要“持之以恒加强基础研究”。二十届三中全会对“构建支持

全面创新体制机制”进行详细部署。“十五五”时期，要进一步强化基础研究重要作用，畅通全面创新体制机制，促进科技成果转化。

一方面，要提升基础研究对科技创新的支撑作用，使原创性、颠覆性科技创新成果竞相涌现。基础研究是科技创新的根基和底座。基础研究通过“理论突破—技术转化—产业升级”的链条，为培育发展新质生产力、推动高质量发展提供新动能。要加大基础研究的投入力度，推动科技支出向基础研究倾斜。完善竞争性支持和稳定支持相结合的基础研究投入机制。进一步完善差异化评价机制，推动构建以创新能力、质量、实效、贡献为导向的符合基础研究发展规律的评价体系。不断加强企业主导的产学研深度融合，全面提升科技创新能力，加快推动科技创新和产业创新融合发展。打造体系化基础研究人才培养平台，加快基础研究人才队伍建设。

另一方面，加快构建支持全面创新体制机制，健全新型举国体制，为新质生产力提供有力支撑。要进一步实施创新驱动发展，要聚焦科技创新体系短板弱项，深化教育科技人才体制机制改革，畅通教育、科技、人才良性循环，加快构建支持全面创新的体制机制，提升国家创新体系整体效能，为中国式现代化注入强大动力。按照科技发展和国家战略需求设置学科，超常布局急需学科专业。进一步深化科技成果转化机制改革，提高科技成果转化。允许科技人员在科技成果转化收益分配上有更大自主权。强化企业科技创新主体地位，建立培育壮大科技领军企业机制。加快建设国家战略人才力量，着力培养造就战略科学家、一流科技领军人才和创新团队。打造能够熟练掌握新型生产资料的一流产业技术工人队伍。强化央国企在新型举国体制中的主导作用，健全国有企业打造原创技术策源地的政策体系和制度安排。

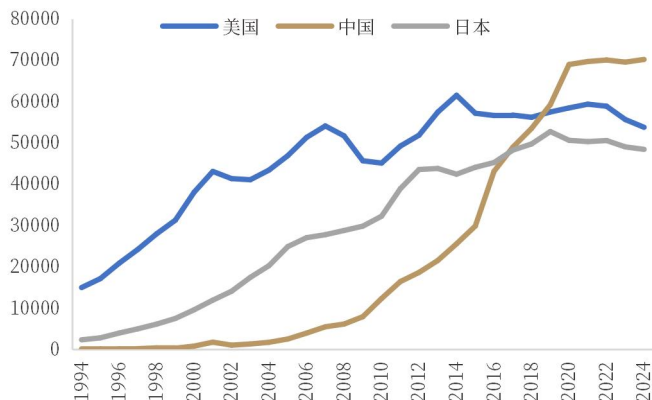
表 5：支持全面创新的基础制度相关提法

会议或文件	时间	重要表述
中央财经领导小组第七次会议	2014 年	总书记指出“实施创新驱动发展战略，就是要推动以科技创新为核心的全面创新。”这是首次提出全面创新。
中央经济工作会议	2014 年	总书记指出“创新要实，就是要推动全面创新，更多靠产业化的创新来培育和形成新的增长点”。
《关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》	2015 年	首次在文件中阐述全面创新。
十八届五中全会	2015 年	提出“坚持创新发展，必须把创新摆在国家发展全局的核心位置，不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新”。
《国家创新驱动发展战略纲要》	2016 年	在指导思想中提出“以科技创新为核心带动全面创新”。
科技三会	2021 年	习近平强调“推进科技体制改革，形成支持全面创新的基础制度”。
二十大报告	2022 年	指出“深化科技体制改革，深化科技评价改革，加大多元科技投入，加强知识产权法治保障，形成支持全面创新的基础制度”。
政府工作报告	2024 年	加快形成支持全面创新的基础制度，深化科技评价、科技奖励、科研项目和经费管理制度改革，健全“揭榜挂帅”机制。
深改委第四次会议	2024 年	强调“加快形成支持全面创新的基础制度，是深化科技体制机制改革、推动实现高水平科技自立自强的重要举措”。
二十届三中全会决定	2024 年	强调“构建支持全面创新体制机制”。

资料来源：中国政府网，中国银河证券研究院

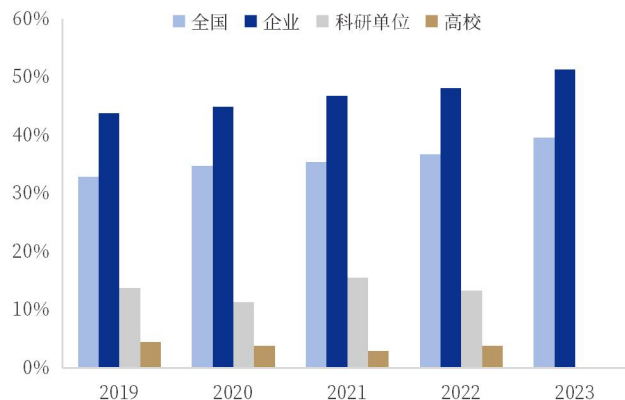
注：“科技三会”指全国科技创新大会、两院院士大会、中国科协全国代表大会

图 20：中国、美国、日本 PCT 专利申请量（件）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图 21：不同创新主体的发明专利产业化率



资料来源：国家知识产权局，中国银河证券研究院

（三）加强“卡脖子”技术攻关力度，构建自主可控产业链供应链体系

“十五五”时期，全球产业链供应链将进一步加快重构，我国产业链供应链面临的“脱钩断链”去中国化形势将更加严峻，这将给我国产业链供应链带来更大的风险和挑战。要加强“卡脖子”技术攻关力度，构建自主可控产业链供应链体系，尤其在核心基础零部件、基础软件、先进材料、集成电路、工业母机等领域，把创新的主动权和发展的主动权牢牢掌握在自己手中。

加强“卡脖子”技术攻关力度，努力实现关键核心技术自主可控。战略性领域的竞争是大国博弈的关键。2018 年，《科技日报》列举了制约我国发展的 35 项“卡脖子”技术清单，包括芯片、操作系统、光刻机等。经过 7 年的创新攻坚，部分领域技术壁垒已突破，但高端芯片、EUV 光刻机整机集成等领域仍处于攻坚阶段，关键核心技术仍存在“卡脖子”问题。“十五五”时期，要瞄准关键核心技术特别是“卡脖子”问题，加强技术攻关力度。加快实施一批具有战略性全局性前瞻性的国家科技重大项目，接续实施国家科技重大专项，推动人工智能、量子科技、前沿半导体、生命健康、新能源等重点前沿科技领域实现整体突破，引领技术变革方向。

构建自主可控产业链供应链体系，提升产业链供应链安全稳定水平。产业链、供应链在关键时刻不能掉链子，这是大国经济必须具备的重要特征。“十五五”时期，逆全球化将进一步加剧，推动全球产业链供应链加快重构，给我国产业链供应链带来更大的风险和挑战。要抓紧打造自主可控的产业链供应链，健全强化核心基础零部件、基础软件、先进材料、集成电路、工业母机等重点产业链发展体制机制，全链条推进技术攻关、成果应用。建立产业链供应链安全风险评估和应对机制。建设国家战略腹地 and 关键产业备份。完善产业在国内梯度有序转移的协作机制，推动转出地和承接地利益共享。

图 22：全球化发展进程（亿美元；%）

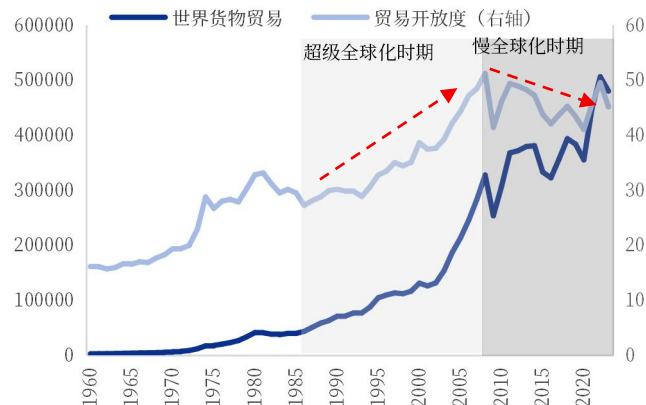
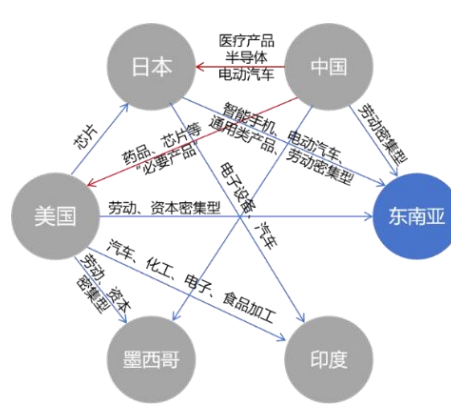


图 23：全球产业链转向“安全”“韧性”优先的“网络型”



资料来源: Wind, WTO, 世界银行, 中国银河证券研究院

注: 贸易开放度= (进口+出口) / GDP

资料来源: 中国银河证券研究院

注: 蓝色箭头表示转出国主动向外转移, 红色箭头表示转出国受到外部力量而产生的被动转移

(四) 巩固数字经济领先优势, 引领人工智能科技革命

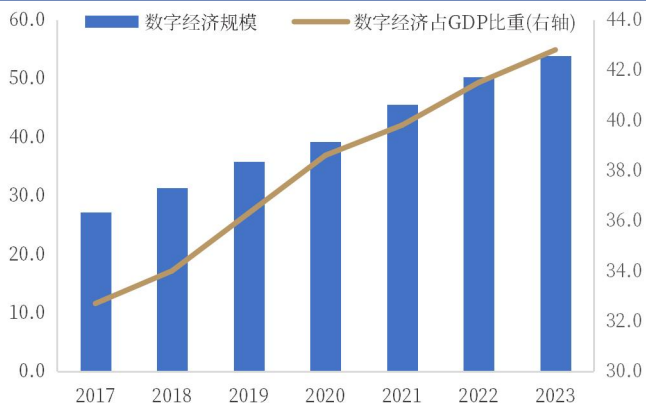
数字经济在基础设施、生产要素、生产和服务方式等方面表现出与以往经济发展明显不同的特征和规律, 改变了经济发展范式、提高了全要素生产率, 成为发展新质生产力的重要抓手。中国作为“大国经济”体系, 具有发展数字经济的大国优势。人工智能是引领新一轮科技革命和产业变革的战略性技术。“十五五”时期, 要激发数字经济创新活力, 进一步巩固数字经济领先优势, 引领人工智能科技革命, 构建先进、全面、自主可控的人工智能上下游产业链。

一是促进数字产业化和产业数字化良性互动。二十届三中全会强调要“健全促进实体经济和数字经济深度融合制度”“加快构建促进数字经济发展体制机制, 完善促进数字产业化和产业数字化政策体系”。数字经济发展的核心动力是促进数字产业化和产业数字化两部门的良性互动和正反馈。要不断完善促进数字产业化和产业数字化政策体系, 加快数字产业化和产业数字化, 推动实体经济与数字经济深度融合。

二是构建先进、全面、自主可控的人工智能上下游产业链。持续推进“人工智能+”行动。支持大模型广泛应用, 大力发展新一代智能终端以及智能制造装备。集中力量攻克高端芯片、基础软件等核心技术, 构建自主可控、协同运行的人工智能基础软硬件系统。扩大5G规模化应用。深入实施“东数西算”工程, 优化全国算力资源布局, 打造具有国际竞争力的数字产业集群。

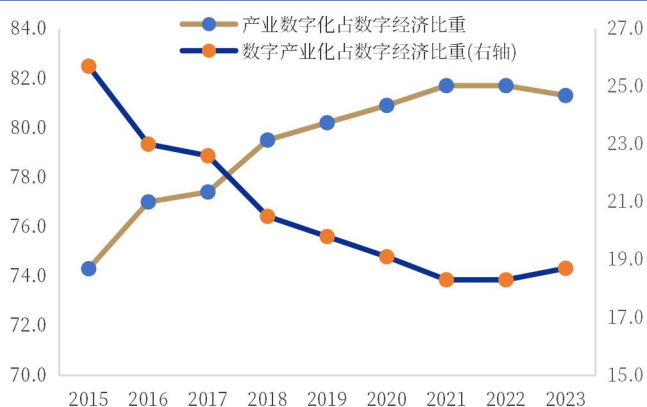
三是促进平台经济规范健康发展。平台经济不仅是推动经济高质量发展的关键力量, 更是涉及国家竞争力的重要支撑。健全平台经济常态化监管制度。强化平台经济领域数据要素供给, 促进和规范数据跨境流动, 充分发挥我国海量数据和应用场景优势。增强平台经济领域政策与宏观政策取向一致性。

图 24: 我国数字经济规模及占 GDP 比重持续增加 (万亿; %)



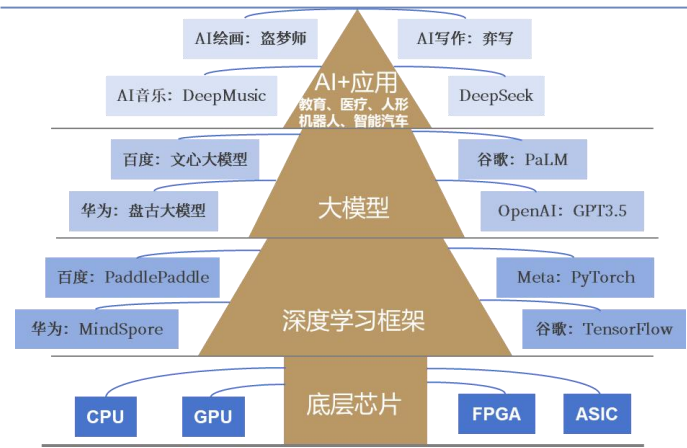
资料来源: Wind, 中国银河证券研究院

图 25: 产业数字化和数字产业化占数字经济比重 (%)



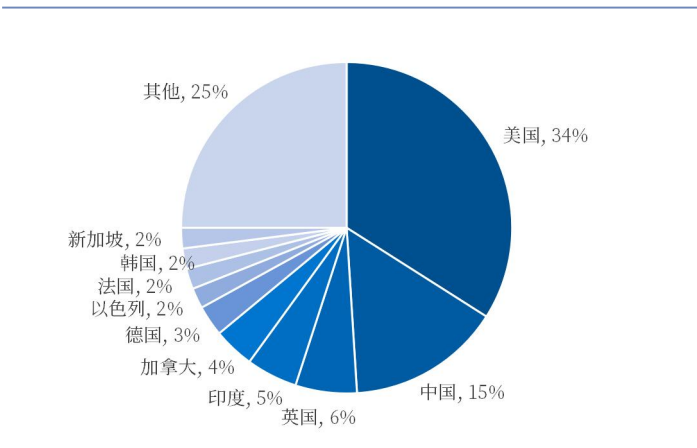
资料来源: Wind, 中国银河证券研究院

图 26：AI 全产业链示意图



资料来源：中国银河证券研究院

图 27：2023 年全球 AI 企业数量分布



资料来源：中国信通院，中国银河证券研究院

（五）打造一批新兴支柱产业，持续推动绿色低碳转型

打造一批新兴支柱产业。在加快发展新质生产力的新时期，新兴支柱产业是构筑产业未来发展新赛道新优势的主阵地。2024 年 4 月，习近平总书记在重庆考察并主持召开新时代推动西部大开发座谈会时深刻指出，“支柱产业是发展新质生产力的主阵地”。2025 年 4 月政治局会议强调，要培育壮大新质生产力，打造一批新兴支柱产业。这是中央首次提出“打造一批新兴支柱产业”。“十五五”时期，要从产业链政策、市场政策、科技政策、人才政策和投融资政策等方面进行系统性部署，加快发展新质生产力，打造一批新兴支柱产业，如商业航天、低空经济、深海科技等。

表 6：“十五五”时期可能成长为新兴支柱产业的赛道梳理

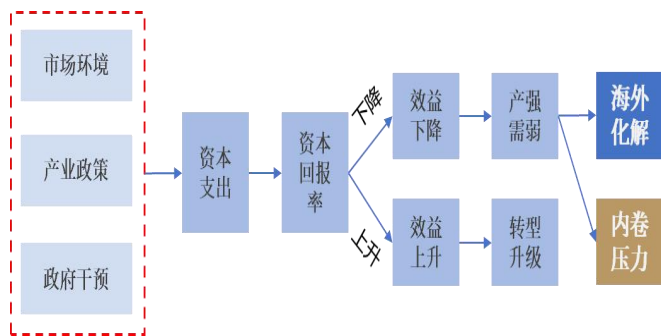
现阶段具备发展优势的新兴产业	“十五五”期间可能成为新兴支柱产业的赛道	“十五五”期间值得重点关注的细分领域	2030 年及更远期应前瞻关注的未来产业细分领域
新一代信息技术	数字技术相关产业	算力产业、人工智能	量子计算
生物产业	大健康及生命科学相关产业	银发经济	生物制造
新能源、新材料产业	新能源、新材料相关产业	氢能产业	可控核聚变
高端装备制造业	先进制造相关产业	智能制造	人形机器人
生产性服务业	现代生产性服务业	低空经济	适应于智能化时代的新型服务业态

资料来源：刘志彪等《新型支柱产业：发展新质生产力的主阵地与政策选择》，中国银河证券研究院

持续推动绿色低碳转型。绿色发展是高质量发展的底色，新质生产力本身就是绿色生产力。经济社会发展全面绿色转型是实现高质量发展的关键环节。二十届三中全会强调要“加快经济社会发展全面绿色转型”，2024 年中央经济工作会议提出要“加紧经济社会发展全面绿色转型”。从“加快”到“加紧”，凸显我国经济社会发展全面绿色转型的紧迫性和艰巨性。“十五五”时期是实现碳达峰目标的收官期，发展新质生产力，要更大力度推动经济社会发展全面绿色转型，以绿色发展新成效持续激发新质生产力发展新动能。

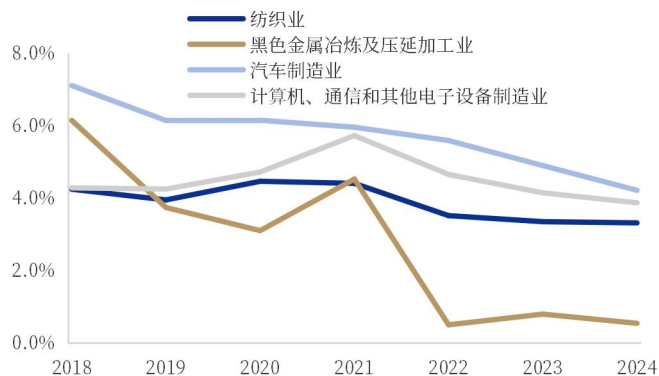
一是以综合整治内卷式竞争为抓手，大力推进传统产业改造提升。发展新质生产力确实要求“摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径”，但并不是忽视、放弃传统产业，而是用新技术改造提升传统产业。加快改造提升传统产业，推动制造业高端化、智能化、绿色化发展等。**微观主体上**，要强化企业自我革命，坚持创新引领，着力提升创新能力。**行业发展上**，要强化行业自律，推动行业形成良性竞合生态格局；**宏观政策上**，要完善产业布局顶层设计，加快淘汰钢铁、水泥、光伏等行业低效落后产能，从源头上减少甚至杜绝“内卷式”竞争。

图 28：“内卷式”竞争影响行业发展的机制机理



资料来源：张鹏等，《整治“内卷式”竞争：理论、事实与对策建议》，中国银河证券研究院

图 29：分行业利润率变化

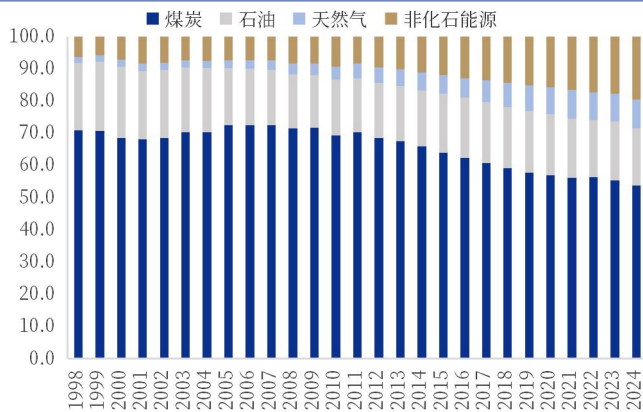


资料来源：Wind，中国银河证券研究院

二是大力发展绿色低碳经济。大力发展绿色低碳产业。到 2030 年，节能环保产业规模达到 15 万亿元左右。完善支持绿色低碳发展的政策和标准体系，营造绿色低碳产业健康发展生态。协同推进降碳减污扩绿增长，提高绿色低碳经济占比。加强废弃物循环利用，大力推广再生材料使用。到 2030 年，大宗固体废弃物年利用量达到 45 亿吨左右，主要资源产出率比 2020 年提高 45% 左右。推动绿色低碳技术实现重大突破。健全绿色消费激励机制。

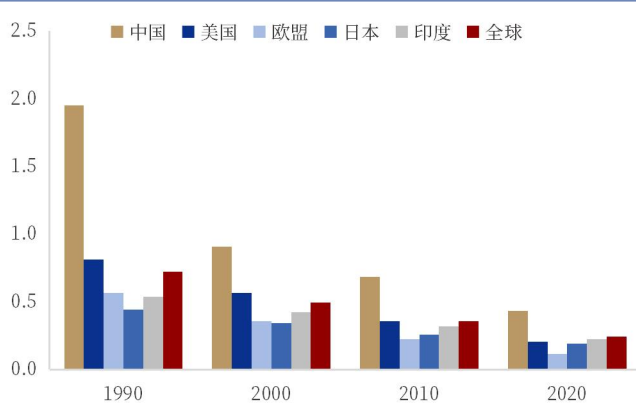
三是积极稳妥推进碳达峰碳中和。细化落实《2030 年前碳达峰行动方案》部署，确保 2030 年前实现碳达峰。落实《加快构建碳排放双控制度体系工作方案》，分阶段推进碳排放双控。碳达峰前，实施以强度控制为主、总量控制为辅的碳排放双控制度，细化落实《2030 年前碳达峰行动方案》部署，确保 2030 年如期实现碳达峰目标。碳达峰后，实施以总量控制为主、强度控制为辅的碳排放双控制度，推动碳排放总量稳中有降，实现碳中和目标。将碳排放指标纳入“十五五”规划。大力发展非化石能源。建立地方碳排放目标评价考核制度。加快完善全国碳排放权交易市场。建立一批零碳园区、零碳工厂，建立产品碳足迹管理体系、碳标识认证制度，积极应对绿色贸易壁垒。

图 30：我国能源消费结构变化（%）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图 31：主要国家和地区单位 GDP 碳排放量（千克）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

三、因势利导：进一步强化消费的基础性作用

习近平总书记深刻指出，“扩大内需既关系经济稳定，也关系经济安全，不是权宜之计，而是战略之举”。消费是最终需求，是畅通国内大循环的关键环节和重要引擎。“十五五”时期，我国宏观经济环境面临更大不确定性，要把发展的战略立足点放在做强国内大循环上，因势利导调整国

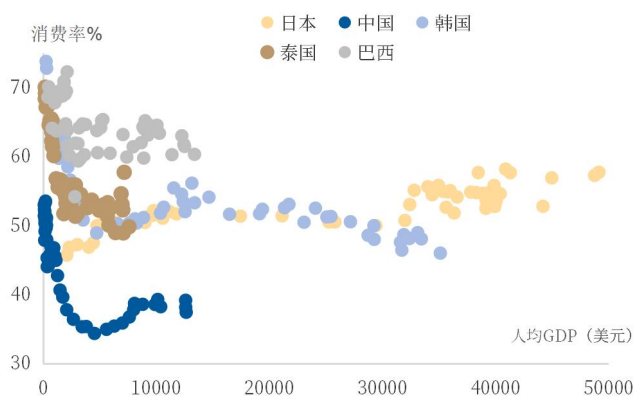
民经济重大比例关系，全方位扩大内需，尤其增强消费对经济发展的基础性作用，以国内大循环的内在稳定性和长期成长性对冲国际循环的不确定性，推动我国经济行稳致远。

（一）扩大消费占比是实现中国式现代化的必经之路

当前，内需不足是我国经济运行面临的突出矛盾。全方位扩大国内需求，扩大消费占比不仅是稳增长的当务之急，也是适应国内外形势变化的战略抉择，更是推进中国式现代化的必经之路。“十五五”时期，随着百年未有之大变局加速演进，消费对经济发展的基础性作用愈发显得重要。要加快构建以消费驱动为核心的经济增长新模式，推动我国“生产型社会”向“消费型社会”转型。

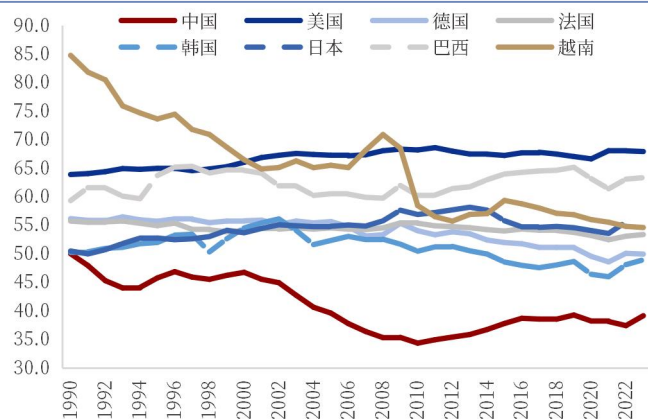
我国消费率显著偏低，消费不足长期存在。横向国际比较来看，我国消费率不仅低于发达国家，还大大低于同为东亚文化下的日本和韩国，甚至在某些阶段大大低于比我国人均 GDP 水平低很多的菲律宾、泰国、印度等国家。即使考虑到统计上我国过去用成本法统计住房消费、服务消费存在遗漏等低估消费率的因素，纵向来看我国消费率在过去二十年的经济发展中并没有明显变动，说明我国消费潜力没有得到长足的释放。2010 年以来，我国居民最终消费占 GDP 比重有所上行，从 2010 年的 34.33% 上升到 2023 年的 39.13%，但一直低于 40%。这一比例不仅低于美国（2023 年为 67.9%）、日本（55.58%）等发达国家，也低于巴西（2023 年为 63.33%）、越南（2023 年为 54.58%）等发展中国家。

图 32：我国消费率显著偏低（1980-2023 年）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图 33：我国居民最终消费支出占 GDP 比重处于较低水平（%）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

（二）促进消费提质升级，大力发展服务消费

随着我国经济发展和人均收入的提高，我国服务消费整体上不断增长，服务消费占总消费比重也处于上升趋势。但从国际比较看，我国服务消费占比仍有较大提升空间。**其一**，我国服务消费水平滞后于当前经济发展阶段。按照购买力评价，我国 2023 年人均 GDP 大致对应 1991 年的美国、1996 年的日本、1999 年的英国，但我国 2023 年服务消费占比为 45.2%，与美国（61.5%）、日本（55.2%）、英国（56.5%）差距较大。**其二**，我国服务消费占比与发达经济体仍有较大差距。2023 年，我国服务消费占比，与美国（66.4%）、英国（59.1%）、法国（56.6%）、日本（56.1%）、德国（50.5%）等发达国家相比仍有较大差距。“十五五”时期，要把服务消费作为消费扩容升级的重要抓手，优化和扩大服务供给，释放服务消费潜力，为经济高质量发展提供有力支撑。

一是营造有利于释放服务消费潜能的政策环境。推动《国务院关于促进服务消费高质量发展的意见》落实见效。加大资金支持力度，扩围提质实施“两新”政策。健全服务消费监管机制，规范市场交易秩序，切实维护消费者合法权益。

二是增加优质服务供给。顺应居民消费结构升级趋势，着力增加高品质服务供给。扩大服务业开放，稳步推进服务业扩大开放综合试点示范。激发各类经营主体活力，扩大多元化服务供给，更

好满足人民群众的消费需求。深入实施数字消费提升行动，促进“人工智能+消费”，促进服务消费扩容提质。

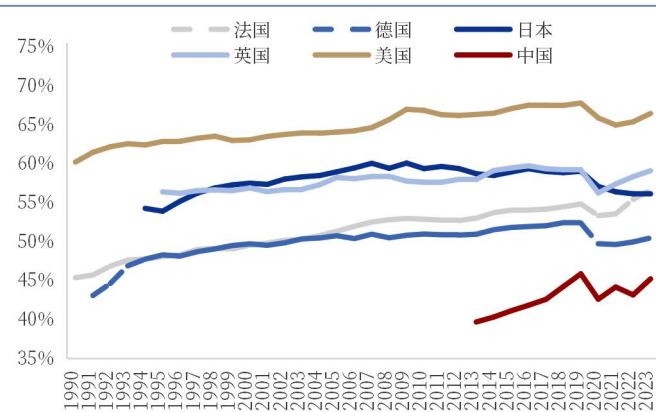
三是丰富服务消费平台载体。聚焦居民消费升级需求，创新和丰富消费场景，培育壮大新型消费。鼓励传统生活服务业的商业模式创新和智能化升级，构建智慧商圈、智慧街区、智慧门店等消费新场景。加快城市一刻钟便民生活圈建设，更好地满足居民的便利化服务需求。大力发展首发经济、冰雪经济、银发经济。

图 34：我国居民人均服务性消费支出及占比变化（元；%）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图 35：我国服务消费占比仍有较大提升空间



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

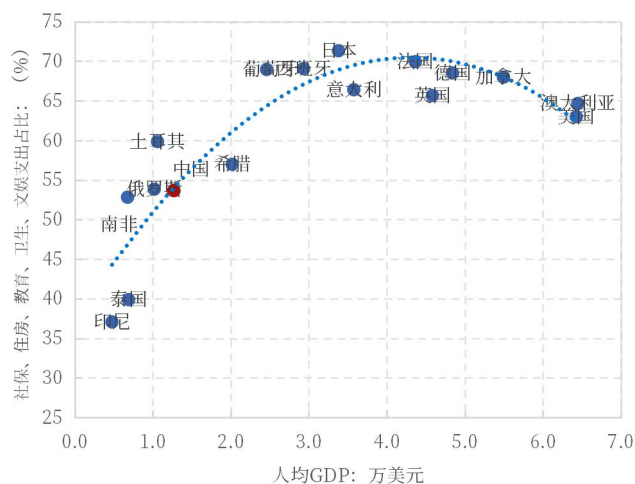
（三）财政支出从投资于物向投资于人转变

“十五五”时期，推动财政支出从投资于物向投资于人转变，完善教育、医疗、养老、生育等以人力资本为核心的公共服务体系，从根本上释放消费潜力。

一是继续加大财政对教育、医疗、住房等民生领域的投入，切实体现“投资于人”的发展理念。国际经验来看，民生社保占财政支出比重随人均 GDP 同比增长。2025 年《政府工作报告》提出，推动更多资金资源“投资于人”。要进一步优化财政支出结构，加大对教育、医疗、住房等领域支持力度，不断增进民生福祉。

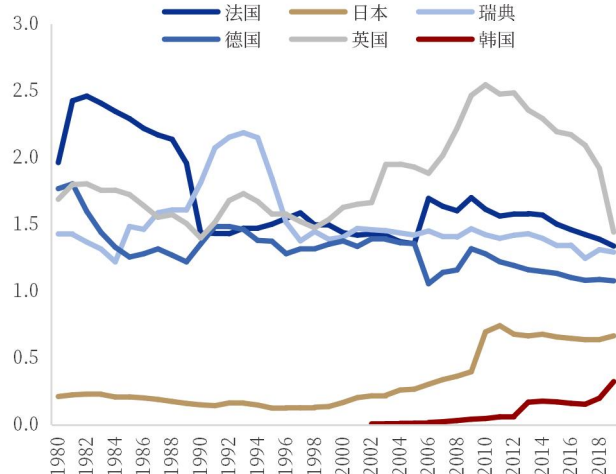
二是抓紧建立实施育儿补贴制度，提高社保标准。要抓紧建立实施育儿补贴制度，完善财政支持生育保障的全国统筹，明确财政支持生育保障支出占 GDP 比例和增长标准，建立积极财政补贴制度。完善生育补贴程序、标准、形式和支出责任的制度供给。通过推出育儿补贴，有效缓解家庭养育负担，刺激生育意愿，优化人口结构。此外，要一次性较大程度提高社保标准，降低居民对未来的不确定性的担忧。

图 36：投资于人有较大提升空间



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

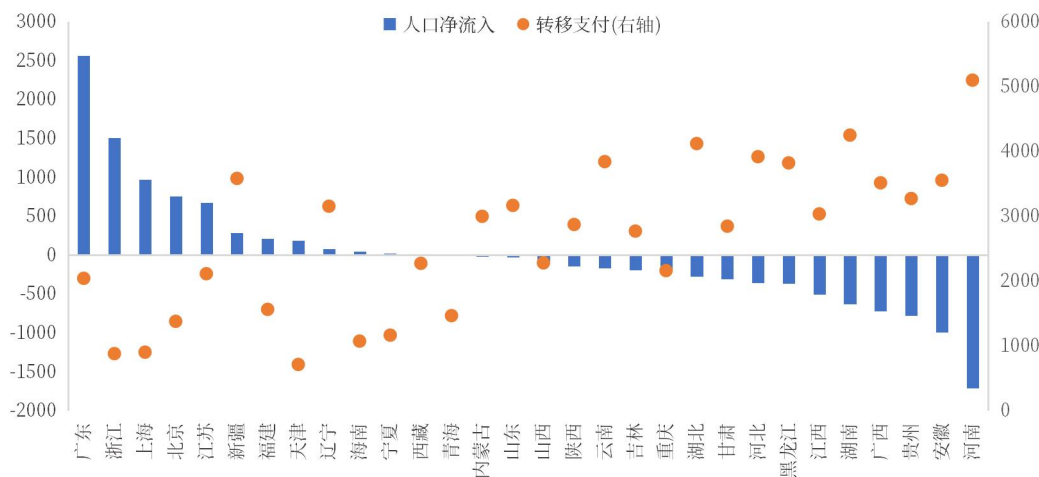
图 37：日本、韩国生育现金补贴/GDP 长期处于较低水平（%）



资料来源：OECD，中国银河证券研究院

三是深入推进以人为本的新型城镇化战略，建立“财随人走”的转移支付机制。二十届三中全会强调要，健全推进新型城镇化体制机制。过去，我国财政转移支付对于人口净流出地区规模较大，一定程度上造成了基建过剩和公共服务的区域内结构性失衡，经济发达地区虽然财政收入较高，但相对持续流入的人口而言公共服务能力仍有较大缺口，而经济相对落后的人口净流出地区在转移支付的惯性下，基建相对人口而言实际过剩。结合未来“以人为本”的新型城镇化战略推进，财政资源的区域间分配也将进一步建立“财随人走”的转移支付机制，加大对教育、医疗、住房等领域的投资，推动“相关公共服务随人走”。

图 38：2023 年各地区人口净流入规模和财政转移支付规模（万人；亿元）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

（四）稳步推进共同富裕

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。我国发展不平衡不充分的问题仍然突出，实现共同富裕是一项长期、艰巨任务。“十五五”时期，要进一步深化改革，以改革促发展，扎实推进共同富裕。

一是深化收入分配制度改革。分配制度是促进共同富裕的基础性制度，深化收入分配制度改革是实现共同富裕的重要保障。坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，构建初次分配、再分配、

第三次分配协调配套的制度体系，处理好效率与公平的关系。确保初次分配在实现共同富裕中的基础性作用，以效率优先为原则，不能排斥公平。**努力提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。**在再分配领域，要更加注重公平，要加大政府再分配的作用，加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性。围绕“提低、扩中”，不断缩小收入差距，壮大中等收入群体。正确引导第三次分配，大力发展公益慈善事业，充分挖掘第三次分配对分配格局的补充调节作用。

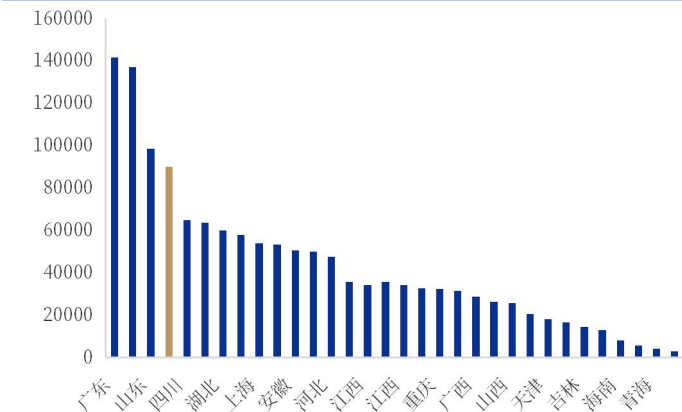
表 7： 三次分配要素对比

分配阶段	目标	作用力量	主体	配套体系	分配方式
初次分配	效率	市场机制	劳动个体	市场经济体系	按劳分配、多种要素相结合
再分配	公平	政府力量	全部个体	税收体系、社会保障体系等	税收、社会保障、政府转移支付等
三次分配	美好生活	道德力量	企业、高收入群体	激励体系、保障体系	慈善捐赠、资助等

资料来源：中国银河证券研究院

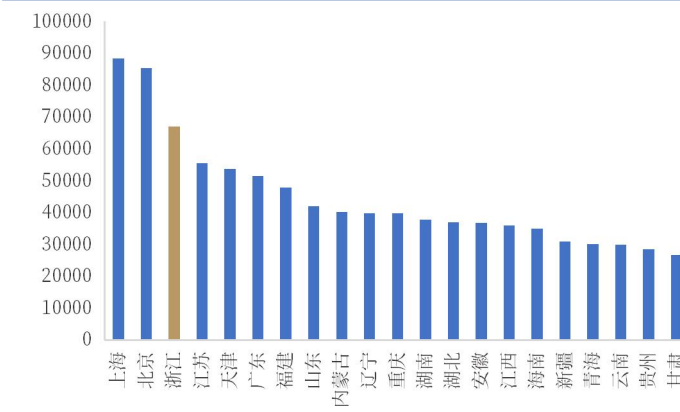
二是推广浙江共同富裕示范区经验，以先富带后富、帮后富。2021 年 5 月，党中央、国务院印发《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》，赋予浙江先行先试、为全国实现共同富裕探路的重要使命。4 年来，浙江推动示范区建设实现良好开局，形成了一批可复制可推广的经验做法。不断完善并推行“共富工坊”“非遗工坊”“山海协作”“医共体”等经验做法，充分发挥浙江共同富裕示范区建设的示范带动作用，为全国扎实推进共同富裕提供省域范例。具体可结合各个省市的基础和发展情况实际，探索将组织建设、高质量发展、缩小城乡差距、缩小地区差距、缩小收入差距等典型经验做法推广至各省市。

图 39： 2024 年浙江 GDP 全国排名第四（亿元）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图 40： 2024 年浙江居民人均可支配收入全国排名第三（元）



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

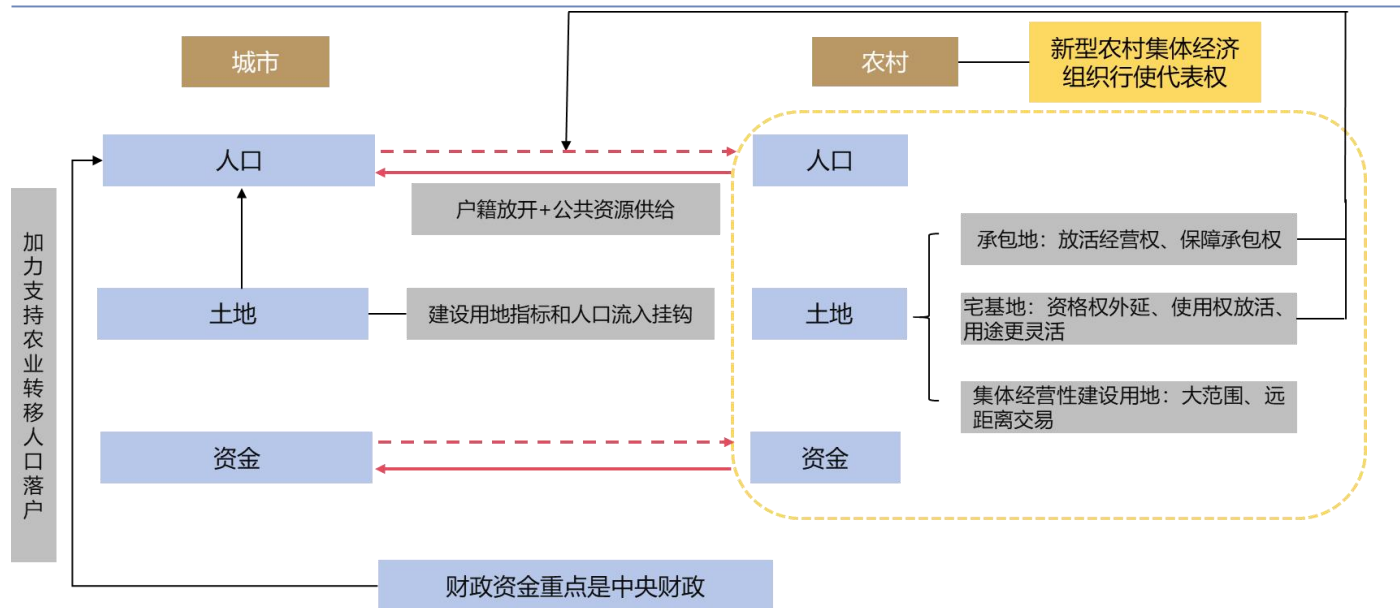
三是把充分就业放在更突出的战略位置。在稳步推进共同富裕的过程中，实现充分就业仍是重中之重。更大力度稳定和扩大就业，特别是稳定青年群体就业。要完善就业优政策，加大财税、货币等宏观政策对就业的支持力度，促进充分就业、提高就业质量。优化调整高等教育和职业教育专业设置，减少就业市场结构性错配问题。加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障。

四是实现基本公共服务均等化，着力补齐“短板”、做强“弱项”。推进高水平高质量公共服务均等化是实现共同富裕题中应有之义。“十五五”时期，仍需大力推进基本公共服务均等化，努力提升公共服务质量和水平。在公共教育资源和卫生医疗资源的分配上加快均等化进度。鼓励社会力量通过公建民营、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式参与公共服务供给。完善公共服务

政策保障体系，优化财政支出结构，优先保障基本公共服务补短板，加大中央和省级财政对基层政府提供基本公共服务的财力支持。

五是以户籍制度改革为抓手推动城乡融合。全面放宽城市落户门槛，探索在同等级城市规模以及不同城市等级规模的特大超大城市之间推行落户积分互认以降低落户门槛。切实推动实行居住证制度，将户籍制度的目标回归人口统计，不再以户籍身份为依据提供教育、医疗、社保等公共资源。在便利居住证制度的基础上以居住证为基础提供公共服务以让进城落户农民工在城市生活的更好。切实推动公共服务供给与户籍身份剥离，使未落户常住人口享有均等化城镇基本公共服务。推动城乡要素平等交换、双向流动，促进要素更多向乡村流动，增强农业农村发展活力。

图 41：城乡融合图景及路径



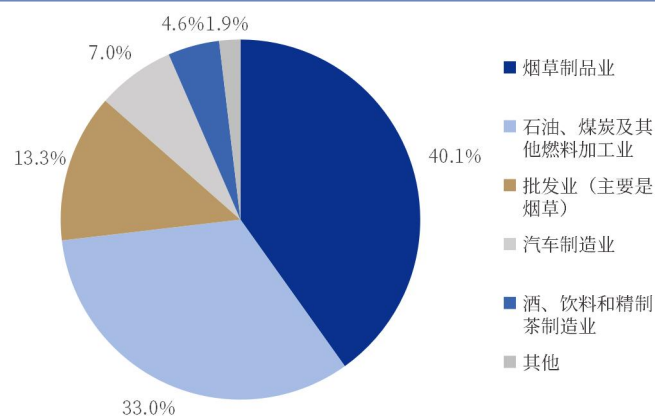
资料来源：中国银河证券研究院

注：红色实线箭头表示现阶段城乡要素流动趋势，红色虚线+实线表示的是未来城乡要素流动的趋势

（五）以消费税改革为抓手推动地方政府从生产型政府向服务型政府转向

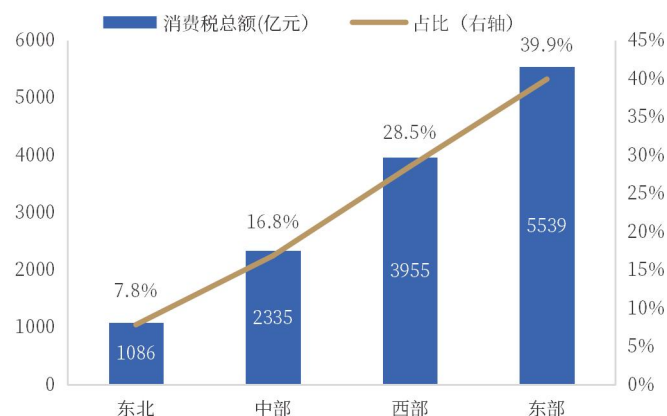
传统消费税主要在生产环节征收，这使得地方政府为追求税收增长，倾向于将大量资源投入招商引资、扶持工业生产项目，以扩大税源，由此形成了“重生产、轻服务”的发展模式，导致地方政府职能过度聚焦于经济增长，而在公共服务供给方面投入不足。若将消费税征收环节后移至批发或零售环节，税源将与消费市场紧密挂钩，促使地方政府将工作重心从盲目追求工业产值转向优化消费环境、提升公共服务质量。同时，为促进本地消费市场繁荣，地方政府会积极推动商业创新、保障消费安全、提升消费服务水平，逐步实现从主导经济生产向服务市场主体、服务居民生活的转变。

图 42：消费税构成和占比



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图 43：各地区消费税纳税规模及占比



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

风险提示

政策理解不全面的风险，政策落实不及预期的风险，国际形势不确定性的风险。

图表目录

图 1: 畅想“十五五”时期的三大关键词	4
图 2: 五年规划（计划）历史演进	5
图 3: 我国每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数及增长率变化（个；%）	7
图 4: 基础研究经费投入占比达到 8% 还有一定距离（亿元；%）	7
图 5: 承上启下，“十五五”时期（2026-2030）是 2035 年基本实现社会主义现代化宏伟目标的关键五年	7
图 6: “一五”到“十四五”期间 GDP 年均增速（%）	8
图 7: 我国 2025-2035 潜在增速预测（%）	8
图 8: 2021-2024 年我国城镇新增就业和城镇调查失业率变化（万；%）	9
图 9: 历年 CPI 目标与实际完成情况（%）	9
图 10: 2019 年之前全员劳动生产率增速低于 GDP 增速（%）	10
图 11: 全球城镇化率概况以及预测值（%）	10
图 12: 我国 R&D 经费投入增速和强度变化（%）	11
图 13: 各国研发支出占 GDP 比重变化（%）	11
图 14: 我国每万人口高价值发明专利拥有量及增速（件；%）	12
图 15: 2023 年全国数字经济核心产业增加值内部构成	12
图 16: 中国制造业增加值占全球比重大幅提升（%）	13
图 17: 中国制造业增加值占 GDP 比重高于全球平均水平（%）	13
图 18: 2022 年中国高科技制造业增加值占制造业增加值比重	13
图 19: 2020 年我国与其他国家物流成本占 GDP 的比重对比（%）	13
图 20: 中国、美国、日本 PCT 专利申请量（件）	15
图 21: 不同创新主体的发明专利产业化率	15
图 22: 全球化发展进程（亿美元；%）	15
图 23: 全球产业链转向“安全”“韧性”优先的“网络型”	15
图 24: 我国数字经济规模及占 GDP 比重持续增加（万亿；%）	16
图 25: 产业数字化和数字产业化占数字经济比重（%）	16
图 26: AI 全产业链示意图	17
图 27: 2023 年全球 AI 企业数量分布	17
图 28: “内卷式”竞争影响行业发展的机制机理	18
图 29: 分行业利润率变化	18
图 30: 我国能源消费结构变化（%）	18
图 31: 主要国家和地区单位 GDP 碳排放量（千克）	18
图 32: 我国消费率显著偏低（1980-2023 年）	19
图 33: 我国居民最终消费支出占 GDP 比重处于较低水平（%）	19
图 34: 我国居民人均服务性消费支出及占比变化（元；%）	20
图 35: 我国服务消费占比仍有较大提升空间	20

图 36: 投资于人的提升空间 21

图 37: 日本、韩国生育现金补贴/GDP 长期处于较低水平 (%)21

图 38: 2023 年各地区人口净流入规模和财政转移支付规模 (万人; 亿元) 21

图 39: 2024 年浙江 GDP 全国排名第四 (亿元) 22

图 40: 2024 年浙江居民人均可支配收入全国排名第三 (元)22

图 41: 城乡融合图景及路径23

图 42: 消费税构成和占比24

图 43: 各地区消费税纳税规模及占比 24

表 1: “十四五”时期经济社会发展主要指标及 2024 年完成情况6

表 2: “十五五规划”经济发展类指标规划目标8

表 3: “十五五规划”科技指标规划目标 10

表 4: “九五”至“十四五”规划中重点内容对比12

表 5: 支持全面创新的基础制度相关提法 14

表 6: “十五五”时期可能成长为新兴支柱产业的赛道梳理 17

表 7: 三次分配要素对比 22

分析师承诺及简介

本人承诺以勤勉的执业态度，独立、客观地出具本报告，本报告清晰准确地反映本人的研究观点。本人薪酬的任何部分过去不曾与、现在不与、未来也将不会与本报告的具体推荐或观点直接或间接相关。

章俊，首席经济学家。

张迪，宏观经济分析师。

免责声明

本报告由中国银河证券股份有限公司（以下简称银河证券）向其客户提供。银河证券无需因接收人收到本报告而视其为客户。若您并非银河证券客户中的专业投资者，为保证服务质量、控制投资风险、应首先联系银河证券机构销售部门或客户经理，完成投资者适当性匹配，并充分了解该项服务的性质、特点、使用的注意事项以及若不当使用可能带来的风险或损失。

本报告所载的全部内容只提供给客户做参考之用，并不构成对客户的投资咨询建议，并非作为买卖、认购证券或其它金融工具的邀请或保证。客户不应单纯依靠本报告而取代自我独立判断。银河证券认为本报告资料来源是可靠的，所载内容及观点客观公正，但不担保其准确性或完整性。本报告所载内容反映的是银河证券在最初发表本报告日期当日的判断，银河证券可发出其它与本报告所载内容不一致或有不同结论的报告，但银河证券没有义务和责任去及时更新本报告涉及的内容并通知客户。银河证券不对因客户使用本报告而导致的损失负任何责任。

本报告可能附带其它网站的地址或超级链接，对于可能涉及的银河证券网站以外的地址或超级链接，银河证券不对其内容负责。链接网站的内容不构成本报告的任何部分，客户需自行承担浏览这些网站的费用或风险。

银河证券在法律允许的情况下可参与、投资或持有本报告涉及的证券或进行证券交易，或向本报告涉及的公司提供或争取提供包括投资银行业务在内的服务或业务支持。银河证券可能与本报告涉及的公司之间存在业务关系，并无需事先或在获得业务关系后通知客户。

银河证券已具备中国证监会批复的证券投资咨询业务资格。除非另有说明，所有本报告的版权属于银河证券。未经银河证券书面授权许可，任何机构或个人不得以任何形式转发、转载、翻版或传播本报告。特提醒公众投资者慎重使用未经授权刊载或者转发的本公司证券研究报告。

本报告版权归银河证券所有并保留最终解释权。

评级标准

评级标准	评级	说明
评级标准为报告发布日后的6到12个月行业指数（或公司股价）相对市场表现，其中：A股市场以沪深300指数为基准，新三板市场以三板成指（针对协议转让标的）或三板做市指数（针对做市转让标的）为基准，北交所市场以北证50指数为基准，香港市场以恒生指数为基准。	行业评级	推荐：相对基准指数涨幅10%以上
		中性：相对基准指数涨幅在-5%~10%之间
		回避：相对基准指数跌幅5%以上
	公司评级	推荐：相对基准指数涨幅20%以上
		谨慎推荐：相对基准指数涨幅在5%~20%之间
		中性：相对基准指数涨幅在-5%~5%之间
		回避：相对基准指数跌幅5%以上

联系

中国银河证券股份有限公司 研究院

深圳市福田区金田路3088号中洲大厦20层

上海浦东新区富城路99号震旦大厦31层

北京市丰台区西营街8号院1号楼青海金融大厦

公司网址：www.chinastock.com.cn

机构请致电：

深广地区：程曦 0755-83471683 chengxi_yj@chinastock.com.cn

苏一耘 0755-83479312 suyiyun_yj@chinastock.com.cn

上海地区：陆韵如 021-60387901 luyunru_yj@chinastock.com.cn

李洋洋 021-20252671 liyangyang_yj@chinastock.com.cn

北京地区：田薇 010-80927721 tianwei@chinastock.com.cn

褚颖 010-80927755 chuying_yj@chinastock.com.cn