

2026年03月20日

“十五五”规划中科技、内需、产业的细节

宏观研究团队

——“十五五”规划学习体会

何宁（分析师）

hening@kysec.cn

证书编号：S0790522110002

陈策（分析师）

chence@kysec.cn

证书编号：S0790524020002

沈美辰（分析师）

shenmeichen@kysec.cn

证书编号：S0790524110002

3月13日，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》（下文简称“《纲要》”）正式发布。

● 经济提质增效，聚焦科技、消费、就业

1. “十五五”经济目标：为达到中等发达国家水平打好基础。

《纲要》提出“国内生产总值增长保持在合理区间、各年度视情提出，为到2035年人均国内生产总值比2020年翻一番、达到中等发达国家水平打好基础”。经济目标从“数量”向“质量”倾斜。《纲要》中“建设”、“经济”、“发展”的词频较“十四五”纲要分别下降了0.06、0.01、0.002个百分点，“高质量”提高了0.05个百分点。2. 高质量发展聚焦科技、消费、就业。《纲要》提出，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。从词频来看，“科技”、“消费”、“就业”分别上升了0.07、0.04、0.04个百分点。“十五五”规划提出20项经济社会发展主要目标，细分指标的差异主要在于民生福祉和绿色低碳类个别指标的变化。

● “十五五”《纲要》的7个增量细节

1、科技：重视基础研究突破，培育新产业集群和经济增长点

(1) 传统产业继续升级，更重视产业链自主可控。产业链安全方面，“自主可控”的提法更突出。新增“战略腹地”和“关键产业备份”概念，或涉及中西部基础设施和产业园区投资。(2) 新产业新赛道意在培育新的产业集群和经济增长点。战略性新兴产业新增了机器人，以及智能驾驶、新型储能等新兴产品；未来产业新增脑机接口、生物制造、具身智能、第六代移动通信。此外，《纲要》首次提出10个“新产业新赛道”。我们认为，“新产业新赛道”（商业航天、低空装备、国产大飞机等）都是具有明确商业应用场景和较大潜在市场空间的赛道，政策意图是快速培育出新的产业集群和经济增长点。

2、消费：提高居民消费率、扩大服务消费供给

《规划》提出“居民消费率明显提高”。我国居民消费倾向相对提升空间更大。举措方面，一是加大收入分配调节力度并提高社会保障水平；二是通过扩大供给释放服务消费潜力，《纲要》强调优化养老、托育、家政等领域服务消费体验。指出“提高发展型消费比重，适应多样化个性化服务需求，规范发展教育和培训消费，培育壮大健康消费”。

3、投资：重心在投资于人、新基建适度超前和能源安全

投资方面，《纲要》注重投资于人，强调“加强人力资源开发和人的全面发展投资”，在“一老一小”、基层医疗、教育扩容等领域实施民生工程。对民间投资的态度从激发活力到深度参与。在基础设施体系方面，要“适度超前”但“不过度超前”。新变化显著侧重于新型基础设施（通信、算力、卫星等）和能源领域，对于交通、水利弱化具体指标要求。

4、民生：“一老一小”服务体系扩容提质

生育支持政策更加体系化、协同化。推动生育支持融入经济社会发展各项政策。发挥育儿补贴和婴幼儿照护、全面落实生育休假制度。普惠托育服务扩容、提高综合性，从“十四五”的150个城市，到“实现地市级托育综合服务中心全覆盖”；支持幼儿园发展托幼一体化服务。注重养老机构服务供给的升级改造。“十五五”期间更注重提质+智慧赋能。

5、房地产：市场重心转向供给侧与基础制度；城镇化工作聚焦城市更新和都市圈建设。推动现房销售、存量盘活成为重点，强化产品与品质导向。城镇化相比于“十四五”更聚焦城市更新与都市圈，指标高度具体量化。

6、“碳排放降低”有望加力升级。2026年起全国全面实施碳排放总量和强度双控制度，考核机制从“能耗双控”转向“碳排放双控”。我们测算2010、2015、2020、2025年碳排放强度的时序进度分别为33%、57%、75%、89%，则十五五目标为累计降低17%、复合年化降低3.7%。

7、安全：更加重视能源安全和国防现代化。十五五规划中“安全”词频小幅下降了0.04个百分点至0.24%，但仍处于较高水平。《纲要》对能源安全的量化目标更清晰。国防和军队现代化聚焦备战与质效。首先，紧迫感提升，提出“边斗争、边备战、边建设”的原则。其次，战斗力建设更聚焦“新质”。

● 风险提示：政策执行力度不及预期，经济超预期下行。

相关研究报告

《重新加息或仍未进入美联储的政策选择中—3月FOMC会议点评》

-2026.3.19

《经济开门红好于预期—兼评2月经济数据》-2026.3.17

《聚焦两会“十五五”蓝图，美以伊冲突持续升级—宏观周报》-2026.3.15

目 录

1、 经济提质增效，聚焦科技、消费、就业.....	3
1.1、“十五五”经济目标：为达到中等发达国家水平打好基础.....	3
1.2、高质量发展聚焦科技、消费、就业.....	3
1.3、20项经济社会发展主要目标的变化涉及民生和绿色.....	4
2、“十五五”《纲要》的7个增量细节.....	6
2.1、科技：重视基础研究突破，培育新产业集群和经济增长点.....	6
2.2、消费：提高居民消费率、扩大服务消费供给.....	7
2.3、投资：重心在投资于人、新基建适度超前和能源安全.....	9
2.4、民生：“一老一小”服务体系扩容提质.....	9
2.5、绿色低碳：“碳排放降低”有望升级.....	10
2.6、房地产：城镇化工作聚焦城市更新和都市圈建设.....	11
2.7、安全：更加重视能源安全和国防现代化.....	12
3、 风险提示.....	13

图表目录

图 1：从达到中等发达国家的路径来看，东亚由实际增长贡献，欧美由通胀贡献.....	3
图 2：十五五规划“科技、高质量、消费、就业”词频上升.....	4
图 3：十五五规划经济社会发展主要目标的类别、数量与十四五一致.....	4
图 4：我国连续 15 年制造业规模全球第一.....	6
图 5：传统制造业占比仍高，新质生产力快速扩张.....	6
图 6：截至 2023 年，我国居民消费率与 OECD 国家、欧盟约有 15-20 个百分点的提升空间.....	8
图 7：我国服务消费占比仍有较大提升空间.....	8
图 8：我国服务供给有一定提升空间.....	8
图 9：“十五五”与“十四五”现代化基础设施体系量化指标对比.....	9
图 10：“十五五”时期“一老一小”服务注重全面提质.....	10
图 11：十五五规划提出“单位国内生产总值二氧化碳排放累计降低 17%”.....	11
图 12：“十五五”时期城镇化工作聚焦城市更新和都市圈建设.....	12
表 1：“十五五”时期与“十四五”相比有少数指标调整.....	5
表 2：“十五五”和“十四五”新质生产力细分行业对比.....	7

3月13日,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》(下文简称“《纲要》”)正式发布。《纲要》部署了18篇、16个方面重大战略任务,提出109项重大工程。本文为《纲要》的学习体会,发掘重点领域的重要增量细节。

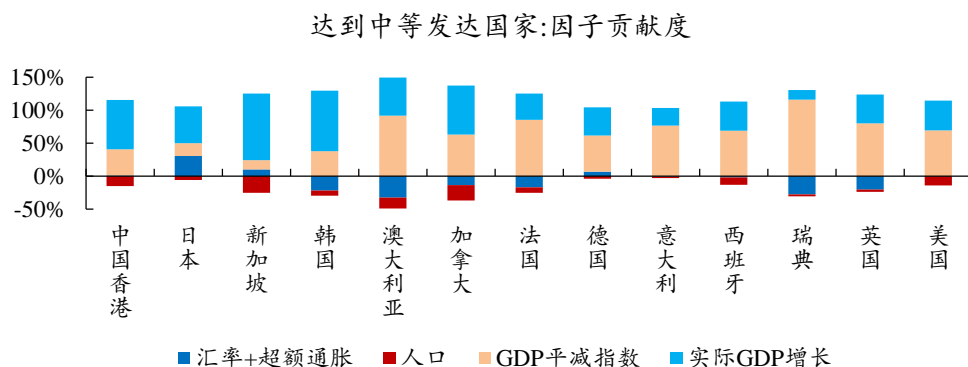
1、经济提质增效,聚焦科技、消费、就业

1.1、“十五五”经济目标:为达到中等发达国家水平打好基础

“十五五”更加重视经济高质量增长,经济增长目标衔接远期。《纲要》提出“国内生产总值增长保持在合理区间、各年度视情提出,为到2035年人均国内生产总值比2020年翻一番、达到中等发达国家水平打好基础”。参考《党的二十届四中全会<建议>学习辅导百问》所述“按2020年提出达到中等发达国家水平时的标准,将人均GDP超过发达国家门槛(2万美元以上)、实现2035年人均GDP比2020年翻一番作为衡量标准,则‘十五五’和‘十六五’时期GDP需要年均增长4.17%”。

经济目标从“数量”向“质量”倾斜。从词频来看,《纲要》中“建设”、“经济”、“发展”较“十四五”纲要分别下降了0.06、0.01、0.002个百分点,“高质量”提高了0.05个百分点。

图1:从达到中等发达国家的路径来看,东亚由实际增长贡献,欧美由通胀贡献

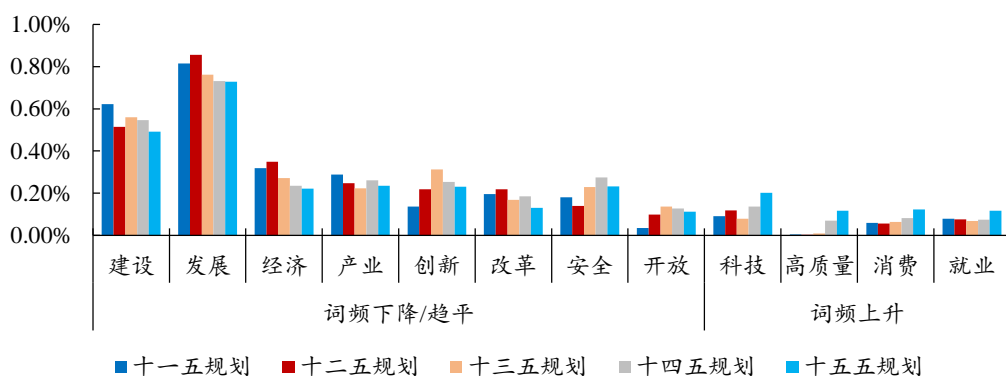


数据来源: Word Bank、Wind、开源证券研究所

1.2、高质量发展聚焦科技、消费、就业

《纲要》提出,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,实现供需更高水平动态平衡,增强国内大循环内生动力和可靠性。从词频来看,“科技”、“消费”、“就业”较“十四五”纲要分别上升了0.07、0.04、0.04个百分点。

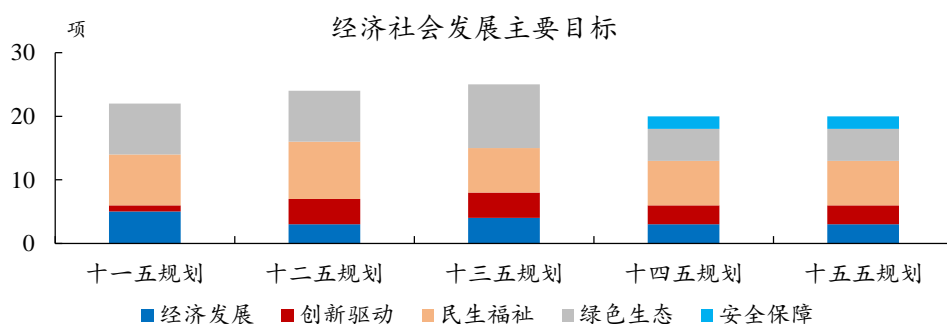
《纲要》重点提及全要素生产率和居民消费率。指出“全要素生产率稳步提升,科技进步和制度创新对经济增长的贡献持续加大”、“居民消费率明显提高,内需拉动经济增长主动力作用持续增强,经济增长潜力得到充分释放”。

图2：十五五规划“科技、高质量、消费、就业”词频上升


数据来源：人民政府网、开源证券研究所；注：词频定义为在五年规划纲要全文中出现该词的次数

1.3、20项经济社会发展主要目标的变化涉及民生和绿色

“十五五”规划提出20项经济社会发展主要目标，其中经济发展、创新驱动、民生福祉、绿色低碳、安全保障分别为3、3、7、5、2项，与十四五相比大类指标和数量保持一致，细分指标的差异主要在于：(1)民生福祉类：由“基本养老保险参与率”调整为“养老机构护理型床位占比”，“每千人拥有3岁以下婴幼儿托位数”调整为“3岁以下婴幼儿入托率提高”；(2)绿色低碳类：由“地级及以上城市空气质量优良天数比”调整为“地级及以上城市细颗粒物PM2.5浓度”，新增“非化石能源占能源消费总量比重”，取消能耗降低指标。

图3：十五五规划经济社会发展主要目标的类别、数量与十四五一致


数据来源：人民政府网、开源证券研究所

表1：“十五五”时期与“十四五”相比有少数指标调整

指标类别	指标名称	“十四五”时期目标 (2025)	“十五五”时期目标 (2030)	变化趋势/备注	指标属性
经济发展	国内生产总值 (GDP) 增长	保持在合理区间	保持在合理区间	保持政策连续性	预期性
	全员劳动生产率增长	高于 GDP 增长	高于 GDP 增长	强调质量红利	预期性
	常住人口城镇化率	65% (目标值)	71% (目标值)	城镇化进程持续稳健	预期性
创新驱动	全社会 R&D 经费投入增长	年均增长 >7%、力争投入强度高于“十三五”时期实际	年均增长 >7%	研发投入力度不减	预期性
	每万人高价值发明专利拥有量	12 件 (目标值)	>22 件 (目标值)	大幅提升, 强调硬科技	预期性
	数字经济核心产业增加值占 GDP 比重	10% (目标值)	12.5% (目标值)	数字经济引擎作用增强	预期性
	城镇调查失业率	控制在 5.5% 以内	控制在 5.5% 以内	就业形势要求稳定	预期性
民生福祉	居民人均可支配收入增长	与 GDP 增长基本同步	与 GDP 增长同步	财富分配更趋合理	预期性
	劳动年龄人口平均受教育年限	11.3 年	11.7 年	人才素质持续优化	约束性
	人均预期寿命 (岁)	1 (累计增长)	达到 80 岁	目标更明确	预期性
	每千人口拥有执业医师数	3.2 人 (目标值)	3.7 人 (目标值)	医疗资源配给率提升	预期性
	每千人口拥有注册护士数		5.1 人 (目标值)	“十五五”新增	预期性
	养老机构护理型床位占比	/	73% (护理型床位)	“十五五”新增	预期性
	基本养老保险参保率	95%	/	“十五五”删去	预期性
	每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数	4.5 个	/	“十五五”删去	预期性
	3 岁以下婴幼儿入托率提高 (百分点)	/	累计增长 6%	“十五五”新增	预期性
	绿色低碳	单位 GDP 二氧化碳排放降低	18% (5 年累计)	17% (5 年累计)	持续推进双碳目标
非化石能源占能源消费比重		/	25%	“十五五”新增	约束性
地级及以上城市空气/颗粒物浓度		87.5% (优良天数比率)	<27 (PM2.5 浓度 ¹)	生态底色进一步夯实	约束性
地表水达到或好于 III 类水体比例		85%	85% (优良水体比例)	转为优良水体比例	约束性
森林覆盖率		24.10%	25.80%	能源自主保障能力强化	约束性
安全保障	粮食综合生产能力	>6.5 亿吨	1.45 万亿斤 (约 7.25 亿吨)	稳定提升	约束性
	能源综合生产能力	>46 亿吨标准煤	58 亿吨标准煤	稳定提高	约束性

资料来源：中国政府网、开源证券研究所

¹ 微克/立方米

2、“十五五”《纲要》的7个增量细节

2.1、科技：重视基础研究突破，培育新产业集群和经济增长点

“十五五”期间，随着全要素生产率（TFP）成为高质量发展的核心抓手，产业政策围绕传统产业淘汰低效产能与未来产业的创新+应用形成主线。

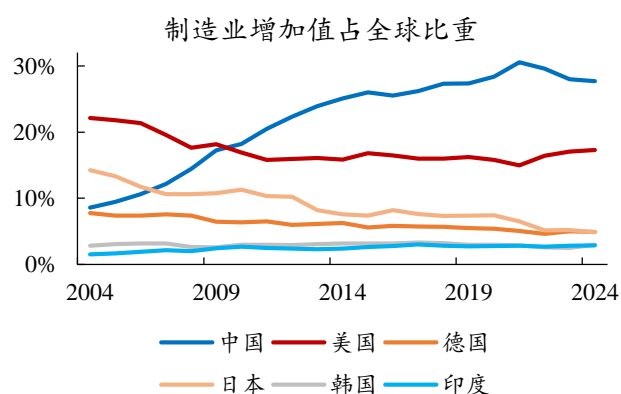
(1) 传统产业继续升级，更重视产业链自主可控。

产业升级一是钢铁、石化、船舶等产业结构调整。二是当前我国制造业增加值占GDP比重高于多数发达国家，且传统制造业占比较高，未来将进一步推动制造业技术改造升级、落后产能退出，并明确加入“服务型制造”。

值得一提的是，竞争力提升制造业的“聚焦”或具有一定信号意义。“十四五”列出的智能制造与机器人、北斗产业化、新能源汽车等，侧重扩大终端应用和市场，且经过五年发展落地成果初具。而“十五五”的6项删去上述3项，新增基础软件、工业母机，全部为更偏上游的工业基础领域。

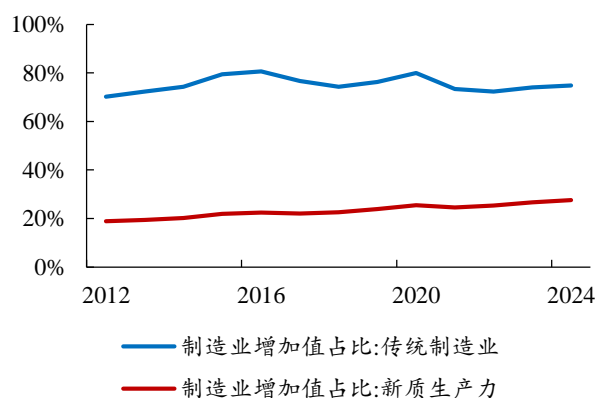
产业链安全方面，“自主可控”的提法更突出。《纲要》指出“持续增强稀土、稀有金属、超硬材料等竞争优势，加强重要战略性矿产高质高效综合利用”。新增“战略腹地”和“关键产业备份”概念，或涉及中西部基础设施和产业园区投资。

图4：我国连续15年制造业规模全球第一



数据来源：Wind、开源证券研究所

图5：传统制造业占比仍高，新质生产力快速扩张



数据来源：统计局、Wind、开源证券研究所

(2) 新产业新赛道意在培育新的产业集群和经济增长点

《纲要》将未来产业具象化为实质性的增长点。战略性新兴产业较“十四五”纲要新增了机器人，以及智能驾驶、新型太阳能电池、新型储能等新兴产品；未来

产业较“十四五”新增脑机接口、生物制造、具身智能、第六代移动通信。

除8大战略性新兴产业、6大未来产业外，《纲要》首次提出10个“新产业新赛道”。我们认为，“新产业新赛道”（商业航天、低空装备、国产大飞机等）都是具有明确商业应用场景和较大潜在市场空间的赛道，政策意图或是快速培育出新的产业集群和经济增长点。

8大前沿科技攻关领域对比，“十五五”新增可控核聚变等。（具体产业对比详见下图）

表2：“十五五”和“十四五”新质生产力细分行业对比

	“十四五”规划纲要	“十五五”规划
未来产业（6）	类脑智能、量子信息、基因技术、未来网络、深海空天开发、氢能与储能	量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信等
战略性新兴产业/产业（8+3）	新一代信息技术、生物技术、新能源、新材料、高端装备、新能源汽车、绿色环保、航空航天、海洋装备	新一代信息技术、新能源、新材料、智能网联新能源汽车、机器人、生物医药、高端装备、航空航天；智能驾驶、新型太阳能电池、新型储能
竞争力提升制造业产业（6）	高端新材料、重大技术装备、智能制造与机器人技术、航空发动机及燃气轮机、北斗产业化应用、新能源汽车和智能网联汽车、高端医疗设备和创新药、农业机械装备（8个）	高端新材料、基础零部件和元器件、基础软件和工业软件、工业母机、高端仪器仪表、重大技术装备（6个）
新产业新赛道（10）	/	集成电路、具身智能、生物制造、新型电池、商业航天、国产大飞机、低空装备、绿色氢能、脑机接口、高端医疗器械
前沿领域攻关（8）	新一代人工智能、量子信息、脑科学与类脑研究、基因与生物技术、临床医学与健康、深空深地深海和极地探测	集成电路、具身智能、生物制造、新型电池、商业航天、国产大飞机、低空装备、绿色氢能、脑机接口、高端医疗器械 人工智能、量子科技、可控核聚变、生命科学与生物技术、脑科学与类脑研究、重大疾病防治与创新药研发、深海深地极地探测、深空探索

资料来源：中国政府网、开源证券研究所

（3）深化教育科技人才一体改革。《纲要》指出，健全教育科技人才战略统筹实施机制，推动教育科技人才平台基地协同布局。在有条件的地方探索建立教育科技人才统筹管理机制。健全高等教育学科专业设置调整机制，超常规布局人工智能、集成电路等新兴领域急需学科专业等。

2.2、消费：提高居民消费率、扩大服务消费供给

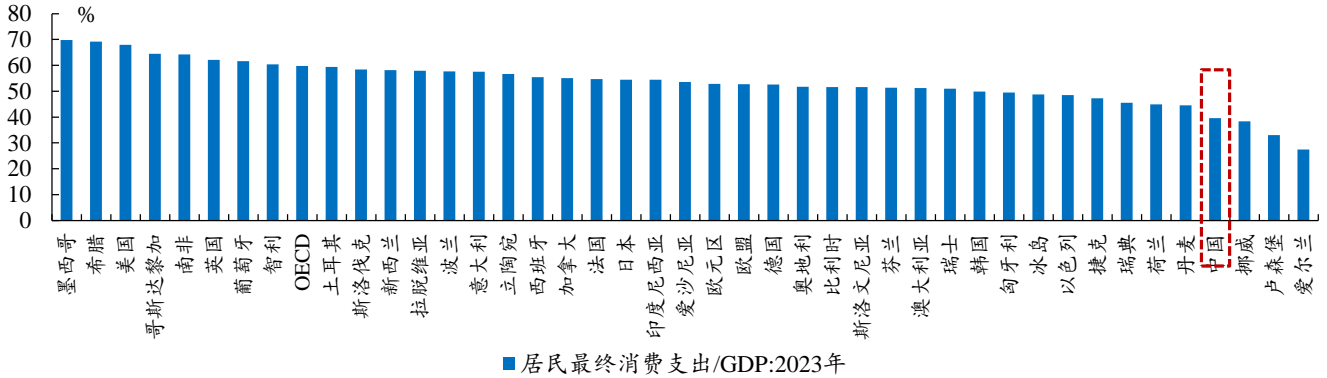
“十四五”期间，内需逻辑侧重于循环效率的提升；而“十五五”规划建议显示，制度重心正加速转向“居民收入份额提升”与“服务消费扩容”。

（1）推动居民消费率明显提高。

《规划》提出“居民消费率明显提高”。根据 OECD 数据，截至 2023 年我国居

民消费率约 39.6%，美国、英国、意大利、西班牙、加拿大、法国、日本、德国、韩国分别为 67.9%、62.1%、57.5%、55.4%、55.1%、54.7%、54.5%、52.6%、49.9%，整体来看较 OECD、欧盟国家仍有 15-20 个百分点的提升空间。消费率可分拆为居民收入和消费倾向两因素（居民消费率=居民可支配收入占 GDP 比重*消费倾向），我国居民消费倾向相对提升空间更大。

图6：截至 2023 年，我国居民消费率与 OECD 国家、欧盟约有 15-20 个百分点的提升空间

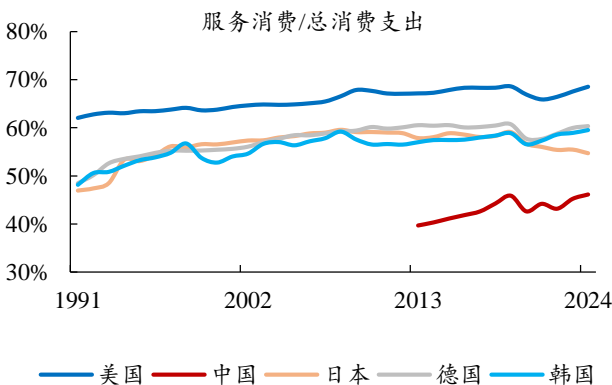


数据来源：OECD、Wind、开源证券研究所

加大收入分配调节力度并提高社会保障水平。《纲要》强调提高劳动报酬在 GDP 中的占比。通过制度性安排（如集体协商机制、最低工资标准动态调整），实现居民收入增长与经济增长同步，甚至快于经济增长。一是完善税收再分配调节，实行劳动性所得统一征税，加大个人所得税抵扣力度等。二是提高社会保障水平和社保体系可持续性，加快发展多层次、多支柱养老保险体系。

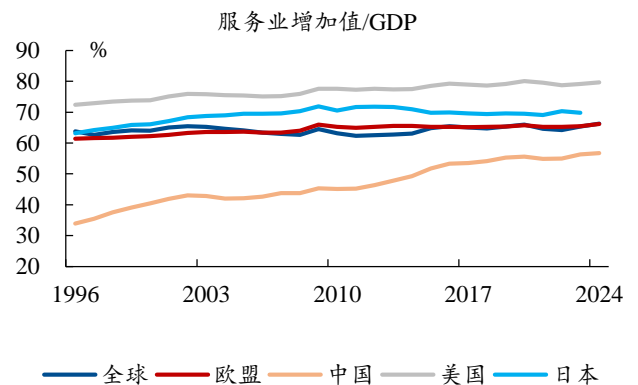
(2) 通过扩大供给释放服务消费潜力，《纲要》强调优化养老、托育、家政等领域服务消费体验。指出“提高发展型消费比重，适应多样化个性化服务需求，规范发展教育和培训消费，培育壮大健康消费”。实施数字消费提升行动，推动智能新产品应用，制定智能家居互联互通标准，推广柔性化定制化消费品生产模式。加大直达消费者的普惠政策力度。

图7：我国服务消费占比仍有较大提升空间



数据来源：统计局、开源证券研究所

图8：我国服务供给有一定提升空间



数据来源：统计局、Wind、开源证券研究所

2.3、投资：重心在投资于人、新基建适度超前和能源安全

投资方面，《纲要》注重投资于人，强调“加强人力资源开发和人的全面发展投资”，在“一老一小”、基层医疗、教育扩容等领域实施民生工程。对民间投资的态度从激发活力到深度参与。《纲要》具体点名“铁路、核电、水电、供水”等领域，并推动“提高民营企业持股比例”。此外，新增提出“发挥新型政策性金融工具作用”，预计新型政策性金融工具将是未来五年的常规工具。

在基础设施体系方面，要“适度超前”但“不过度超前”。“十五五”的新变化显著侧重于新型基础设施（通信、算力、卫星等）和能源领域，对于交通、水利弱化具体指标要求。技术更前沿，范畴更扩展（新增卫星互联网星座建设和低空基础设施如低空航路、起降场站作为重点）。**能源安全战略定位更高**：提出“深入实施能源安全新战略”、建设“能源强国”。目标设定更为量化具体，如非化石能源实施“十年倍增行动”，核电装机从7000万千瓦目标提升至1.1亿千瓦等等。

图9：“十五五”与“十四五”现代化基础设施体系量化指标对比

	“十四五”时期主要量化目标	“十五五”时期主要量化目标
新型基础设施	5G用户普及率提高到56%	建设5G-A基站 50万个 ，推动 规模商用
	推广升级千兆光纤网络	建设100万个高速无源光网络(50GPON)端口，推进 万兆光网
	前瞻布局6G网络技术储备	加强6G技术研发、标准研制和 应用验证 。
	加快构建全国一体化大数据中心体系	构建 全国一体化算力网和算力监测调度平台
交通	打造通信、导航、遥感空间基础设施体系	统筹推进 卫星互联网星座建设 ，加快 低轨卫星互联网组网
	基本贯通“八纵八横”高速铁路	基本建成“八纵八横”高速铁路主通道
	新增城际铁路和市域(郊)铁路运营里程3000公里。	(未提及具体新增里程目标)
	新增城市轨道交通运营里程3000公里。	(未提及具体新增里程目标)
	新建高速公路里程2.5万公里。	(未提及具体新增里程目标)
能源	新增民用运输机场30个以上。	(未提及具体新增机场数量目标)
	建设世界级港口群(京津冀、长三角、粤港澳大湾区)	基本建成世界级港口群(环渤海 、长三角、粤港澳大湾区)
	非化石能源占能源消费总量比重20%左右	实施非化石能源“ 十年倍增行动 ”
	核电运行装机容量7000万千瓦	核电运行装机容量 1.1亿千瓦 左右
	有序发展海上风电	海上风电累计 并网装机规模1亿千瓦 以上
	加快抽水蓄能电站建设	新增抽水蓄能投产装机容量 1亿千瓦 左右。
水利	提高特高压输电通道利用率	西电东送能力达到 4.2亿千瓦 以上
	建设多个大型清洁能源基地	新增“ 沙戈荒 ”大型风电光伏基地，规范有序推进“ 深远海风电 ”开发
	加强水利基础设施建设	加强国家水网建设
	建设水资源配置骨干项目	建设 南水北调东线二期、引江补汉、引大济岷 等重大引调水工程， 研究论证南水北调西线工程

资料来源：中国政府网、开源证券研究所

2.4、民生：“一老一小”服务体系扩容提质

从“十四五”到“十五五”，“一老一小”服务政策将面临从“有没有”到“好不好”，从“补基础”到“强体系”的转型。

(1) **生育支持政策更加体系化、协同化。**推动生育支持融入经济社会发展各项政策。发挥育儿补贴和婴幼儿照护、子女教育个人所得税专项附加扣除政策作用。全面落实生育休假制度。**普惠托育服务扩容、提高综合性。**从“十四五”的150个城市，到“实现地市级托育综合服务中心全覆盖”；支持幼儿园发展托幼一体化服务。

(2) **注重养老机构服务供给的升级改造。**养老服务方面，比起“十四五”的基础养老服务建设，“十五五”期间更注重**提质+智慧赋能**（2000个公办养老机构达到二级以上标准、智能服务系统应用、医养结合深化），并提出社区养老服务和设施覆盖率达到70%的目标。

(3) 就业方面，“十五五”《纲要》特别提出“**对外贸、建筑、住宿、餐饮等**吸纳就业多的行业企业持续强化政策支持”，挖掘**服务业、新兴领域**吸纳就业潜能等。

图10：“十五五”时期“一老一小”服务注重全面提质

服务领域	十四五（“一老一小”服务项目）	十五五（“一老一小”服务优化提升）
养老机构提质增效	支持300个左右培训疗养机构转型为普惠养老机构、1000个左右公办养老机构增加护理型床位；支持城市依托基层医疗卫生资源建设医养结合设施。	对建成时间较长、设施老旧的公办养老机构，以护理床位改造、设备更新等为重点，鼓励通过公建民营等方式，推动 2000个 公办养老机构达到二级以上标准，提升设施安全水平；在有条件的综合性养老服务机构推广应用智能服务系统、智能辅助器具、智慧消防系统统筹。
社区养老服务提升	支持500个区县建设连锁化运营、标准化管理的示范性社区居家养老服务网络，提供失能护理、日间照料以及助餐、助浴、助洁、助医、助行等服务。	推进社区养老服务设施补短板，增强照护服务能力和养老服务功能，社区养老服务和设施覆盖率达到 70% 。
医养结合能力提升	-（注：十四五专栏中“养老机构服务提升”包含“支持城市依托基层医疗卫生资源建设医养结合设施”）	支持有条件的 综合性医院发展医养结合服务 ；支持有需求的乡镇卫生院完善设施条件，扩大失能老年人照护服务供给。
普惠托育扩容提质	支持150个城市利用社会力量发展综合托育服务机构和社区托育服务设施，新增示范性普惠托育服务机构50万个以上。	以城市为单元整体推进普惠托育服务发展，推进托育综合服务中心布局和社区普惠托育设施、托幼一体机构改扩建， 实现地市级托育综合服务中心全覆盖 。
生育医疗服务提升	-	升级改造 10个 国家区域生殖健康中心，实现每个省份至少建成一所高水平妇幼保健机构；推动助产机构提升服务水平。
特殊困难家庭适老化改造	支持200万户特殊困难高龄、失能、残疾老年人家庭实施适老化改造，配备辅助器具和防走失装置等设施。	-
儿童友好城市建设	开展100个儿童友好城市示范，加强校外活动场所、社区儿童之家建设和公共空间适儿化改造，完善儿童公共服务设施。	-

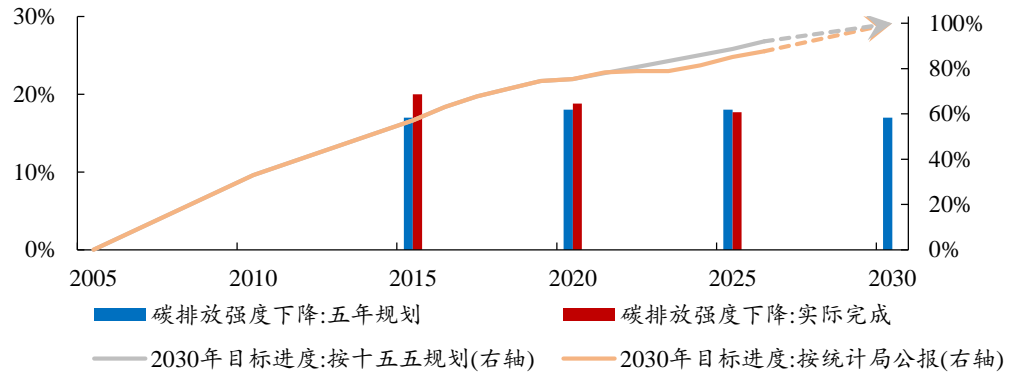
数据来源：中国政府网、开源证券研究所

2.5、绿色低碳：“碳排放降低”有望升级

市场较为关注的“**碳排放降低**”要求**边际放缓**。2026年起全国全面实施碳排放总量和强度双控制度，考核机制从“**能耗双控**”转向“**碳排放双控**”。根据《中华人民共和国气候变化第一次双年透明度报告》，我国到2030年碳达峰时，碳排放强度将比2005年下降65%以上。《纲要》指出十四五期间已累计降低17.7%，**我们测算2010、2015、2020、2025年的时序进度分别为33%、57%、75%、89%**，则十五五目标为累计降低17%、复合年化降低3.7%。此前市场对双碳预期较高，主因从统计局

公报数据来看十四五期间累计降低 13%（2021-2025 年分别同比下降 3.8%、0.8%、0.0%、3.4%、5.0%）。《纲要》与统计局公报的口径有一定出入，按《纲要》则碳减排力度边际放缓。

图11：十五五规划提出“单位国内生产总值二氧化碳排放累计降低 17%”



数据来源：统计局、生态环境部、开源证券研究所

2.6、房地产：城镇化工作聚焦城市更新和都市圈建设

一是完善更精准、灵活的住房保障体系。保障对象更细化，在“新市民、青年”基础上，明确加入“住房困难且收入不高的工薪群体”。

二是房地产市场重心转向供给侧与基础制度。(1) 开发与融资模式、销售模式改革。提出“推行房地产开发项目公司制和融资主办银行制”“有力有序推进现房销售”。(2) 存量盘活成为重点。新增“推动已供未开发土地和在建项目分类处置，推进存量商品房和闲置商业办公用房盘活利用”。(3) 强化产品与品质导向。专段强调“建设安全舒适绿色智慧的‘好房子’”。(4) 调控机制在“因城施策”基础上，更强调“多管齐下稳定预期”和“充分释放刚性和改善性住房需求潜力”。

此外，城镇化聚焦城市更新与都市圈，指标高度具体量化。“十四五”的新型具体部署涵盖范围较广（都市圈、城市更新、防洪排涝、县城补短板、现代社区、城乡融合等）。“十五五”聚焦于两大核心（城市更新、都市圈建设），且指标极度细化量化，如地下管网各类型具体建设改造里程数、改造城镇危旧房约 50 万套（间）、改造老旧小区约 11.5 万个等。

图12：“十五五”时期城镇化工作聚焦城市更新和都市圈建设

“十四五”时期城镇化重点工作	“十五五”时期城镇化重点工作
县城补短板 推进县城、县级市城区及特大镇补短板，完善综合医院、疾控中心、养老中心、幼儿园、市政管网、市政交通、停车场、充电桩、污水垃圾处理设施和产业平台配套设施。高质量完成120个县城补短板示范任务。	地下管网建设改造 建设改造城镇燃气管网约 20万公里 、排水管网约 17.5万公里 、供水管网约 17.5万公里 、污水管网约 10万公里 、供热管网约 12万公里 ，同步推进智慧化改造。因地制宜建设综合管廊。
城市更新 完成2000年底前建成的 21.9万个 城镇老旧小区改造，基本完成大城市老旧厂区改造，改造一批大型老旧街区，因地制宜改造一批城中村。	宜居安居水平提升 以国有土地上C、D级危险住房等为重点，改造城镇危旧房约 50万套(间) 。改造老旧小区约 11.5万个 。在全面摸清需求基础上，因地制宜多渠道发展保障性住房。平稳有序推进城中村改造。
城市防洪排涝 以31个重点防洪城市和大江大河沿岸沿线城市为重点，提升改造城市蓄滞洪空间、堤防、护岸、河道、防洪工程、排水管网等防洪排涝设施，因地制宜建设海绵城市，全部消除城市严重易涝积水区段。	老旧街区厂区改造 推动老旧街区功能转换、业态升级、活力提升，以市场化方式盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施，更新改造约 1500个老旧街区厂区 。
都市圈建设 在中心城市辐射带动作用强、与周边城市同城化程度高的地区，培育发展一批现代化都市圈，推进基础设施互联互通、公共服务互认共享。	都市圈城际通勤效率提升 建成北京至滨海新区、深圳至大亚湾等城际铁路，利用既有铁路开行城际和市域(郊)列车。建设一批国家高速公路都市圈环线及绕城环线待贯通路段。
现代社区培育 完善社区养老托育、医疗卫生、文化体育、物流配送、便民商超、家政物业等服务网络和线上平台，城市社区综合服务设施实现全覆盖。实施大学生社工计划，每万城镇常住人口拥有社区工作者 18人 。	
城乡融合发展 建设嘉兴湖州、福州东部、广州清远、南京无锡常州、济南青岛、成都西部、重庆西部、西安咸阳、长春吉林、许昌、鹰潭等国家城乡融合发展试验区，加强改革授权和政策集成。	

资料来源：中国政府网、开源证券研究所

2.7、安全：更加重视能源安全和国防现代化

《纲要》指出“十五五”时期我国发展环境面临深刻复杂变化，外部环境的不确定性不稳定性明显增强。对外部形势判断与“十四五”大体一致，但新增“加快构建新安全格局”、“增强维护和塑造国家安全战略主动”等表述意味着更加重视安全。从词频来看，十五五规划中“开放”为0.11%、自十三五以来持续下降，“安全”词频小幅下降了0.04个百分点至0.24%，但仍处于较高水平。

“十五五”时期，国家安全工作的重心从体系构建进一步转向能力提升和战略主动塑造：

(1) **能源安全的量化目标更清晰**。明确提出“确保原油年产量稳定在2亿吨左右”，为油气自主保障设定了具体产量基准，相关项目部署进入更具体、更落地的阶段。

(2) **国防和军队现代化聚焦备战与质效**。首先，紧迫感有所提升，提出“边斗争、边备战、边建设”的原则。第二，战斗力建设更聚焦“新质”。将“推进新域新质作战力量规模化、实战化、体系化发展”置于首位，并特别指出“加快无人智能作战力量及反制能力建设”。相比“十四五”时期，《纲要》对“新质”力量的建设

阶段（规模化、实战化）和重点方向（无人智能）提出了更明确要求。

3、风险提示

政策执行力度不及预期，经济超预期下行。

特别声明

《证券期货投资者适当性管理办法》、《证券经营机构投资者适当性管理实施指引（试行）》已于2017年7月1日起正式实施。根据上述规定，开源证券评定此研报的风险等级为R3（中风险），因此通过公共平台推送的研报其适用的投资者类别仅限定为专业投资者及风险承受能力为C3、C4、C5的普通投资者。若您并非专业投资者及风险承受能力为C3、C4、C5的普通投资者，请取消阅读，请勿收藏、接收或使用本研报中的任何信息。因此受限于访问权限的设置，若给您造成不便，烦请见谅！感谢您给予的理解与配合。

分析师承诺

负责准备本报告以及撰写本报告的所有研究分析师或工作人员在此保证，本研究报告中关于任何发行商或证券所发表的观点均如实反映分析人员的个人观点。负责准备本报告的分析师获取报酬的评判因素包括研究的质量和准确性、客户的反馈、竞争性因素以及开源证券股份有限公司的整体收益。所有研究分析师或工作人员保证他们报酬的任何一部分不曾与，不与，也将不会与本报告中具体的推荐意见或观点有直接或间接的联系。

股票投资评级说明

	评级	说明
证券评级	买入（Buy）	预计相对强于市场表现 20%以上；
	增持（outperform）	预计相对强于市场表现 5%~20%；
	中性（Neutral）	预计相对市场表现在-5%~+5%之间波动；
	减持（underperform）	预计相对弱于市场表现 5%以下。
行业评级	看好（overweight）	预计行业超越整体市场表现；
	中性（Neutral）	预计行业与整体市场表现基本持平；
	看淡（underperform）	预计行业弱于整体市场表现。

备注：评级标准为以报告日后的6~12个月内，证券相对于市场基准指数的涨跌幅表现，其中A股基准指数为沪深300指数、港股基准指数为恒生指数、新三板基准指数为三板成指（针对协议转让标的）或三板做市指数（针对做市转让标的）、美股基准指数为标普500或纳斯达克综合指数。我们在此提醒您，不同证券研究机构采用不同的评级术语及评级标准。我们采用的是相对评级体系，表示投资的相对比重建议；投资者买入或者卖出证券的决定取决于个人的实际情况，比如当前的持仓结构以及其他需要考虑的因素。投资者应阅读整篇报告，以获取比较完整的观点与信息，不应仅仅依靠投资评级来推断结论。

分析、估值方法的局限性说明

本报告所包含的分析基于各种假设，不同假设可能导致分析结果出现重大不同。本报告采用的各种估值方法及模型均有其局限性，估值结果不保证所涉及证券能够在该价格交易。

法律声明

开源证券股份有限公司是经中国证监会批准设立的证券经营机构，已具备证券投资咨询业务资格。

本报告仅供开源证券股份有限公司（以下简称“本公司”）的机构或个人客户（以下简称“客户”）使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。本报告是发送给开源证券客户的，属于商业秘密材料，只有开源证券客户才能参考或使用，如接收人并非开源证券客户，请及时退回并删除。

本报告是基于本公司认为可靠的已公开信息，但本公司不保证该等信息的准确性或完整性。本报告所载的资料、工具、意见及推测只提供给客户作参考之用，并非作为或被视为出售或购买证券或其他金融工具的邀请或向人做出邀请。本报告所载的资料、意见及推测仅反映本公司于发布本报告当日的判断，本报告所指的证券或投资标的的价格、价值及投资收入可能会波动。在不同时期，本公司可发出与本报告所载资料、意见及推测不一致的报告。客户应当考虑到本公司可能存在可能影响本报告客观性的利益冲突，不应视本报告为做出投资决策的唯一因素。本报告中所指的投资及服务可能不适合个别客户，不构成客户私人咨询建议。本公司未确保本报告充分考虑到个别客户特殊的投资目标、财务状况或需要。本公司建议客户应考虑本报告的任何意见或建议是否符合其特定状况，以及（若有必要）咨询独立投资顾问。在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议。在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。若本报告的接收人非本公司的客户，应在基于本报告做出任何投资决定或就本报告要求任何解释前咨询独立投资顾问。投资者应自主作出投资决策并自行承担投资风险，任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。

本报告可能附带其它网站的地址或超级链接，对于可能涉及的开源证券网站以外的地址或超级链接，开源证券不对其内容负责。本报告提供这些地址或超级链接的目的纯粹是为了客户使用方便，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。

开源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。开源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。

本报告的版权归本公司所有。本公司对本报告保留一切权利。除非另有书面显示，否则本报告中的所有材料的版权均属本公司。未经本公司事先书面授权，本报告的任何部分均不得以任何方式制作任何形式的拷贝、复印件或复制品，或再次分发给任何其他人，或以任何侵犯本公司版权的其他方式使用。所有本报告中使用的商标、服务标记及标记均为本公司的商标、服务标记及标记。

开源证券研究所

上海

地址：上海市浦东新区世纪大道1788号陆家嘴金控广场1号楼3层
邮编：200120
邮箱：research@kysec.cn

深圳

地址：深圳市福田区金田路2030号卓越世纪中心1号楼45层
邮编：518000
邮箱：research@kysec.cn

北京

地址：北京市西城区西直门外大街18号金贸大厦C2座9层
邮编：100044
邮箱：research@kysec.cn

西安

地址：西安市高新区锦业路1号都市之门B座5层
邮编：710065
邮箱：research@kysec.cn