

《建议》解读

“十五五”规划建议的9条增量信息

◆ 经济研究 · 宏观快评

证券分析师：	李智能	0755-22940456	lizn@guosen.com.cn	执证编码：S0980516060001
证券分析师：	邵兴宇	010-88005483	shaoxingyu@guosen.com.cn	执证编码：S0980523070001
证券分析师：	田地	0755-81982035	tianti2@guosen.com.cn	执证编码：S0980524090003
证券分析师：	董德志	021-60933158	dongdz@guosen.com.cn	执证编码：S0980513100001
联系人：	王奕群		wangyiqun1@guosen.com.cn	

会议：

2025年10月28日，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》发布。

解读：

“十五五”规划建议描绘了一幅以“核心目标-关键路径-核心动力-制度保障”为清晰逻辑的宏伟蓝图。核心目标是推动“高质量发展取得显著成效”，并通过设立经济增长、全要素生产率与居民消费率等量化指标，使其从宏观愿景转化为可考核的实践纲领。

为实现这一目标，《建议》明确了内外结合的关键路径。对内，通过“提振消费”的系统性专项行动与“扩大有效投资”的理念机制升级，共同夯实国内大循环的内生动力。对外，则以“制度型开放”深化对接国际高标准，拓展发展空间。

在供给端，核心动力源自“科技自立自强”与“现代化产业体系”的精准布局。规划不仅以超常规举措攻关键核心技术、突出人工智能的引领作用，更对传统产业升级与未来产业培育做出了清晰界定，旨在全面塑造“新质生产力”。

为确保战略落地，规划构建了坚实的制度保障体系。其核心是深化“要素市场化改革”与破除“统一大市场建设卡点堵点”，通过统一制度规则、规范政府行为、强化市场监管，从根本上扫除阻碍经济循环的体制机制障碍。同时，“财政政策”向增强可持续性效率转型，为整个战略实施提供稳健的财力支撑。

以下是《建议》相对四中全会公报新增的九条重点信息：

◆ 可量化的新蓝图

二十届四中全会公告将“高质量发展取得显著成效”作为“十五五”时期总体目标的首要内容，明确其核心地位。“十五五”规划建议稿在此基础上构建了可评估的指标体系，明确提出“经济增长保持在合理区间，全要素生产率稳步提升，居民消费率明显提高”三大核心量化方向，同时将“全国统一大市场建设纵深推进”“新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化取得重大进展”纳入成效评判标准。这一增量使高质量发展从宏观导向转化为可落地、可考核的实践目标。

◆ 产业新布局

关于“建设现代化产业体系，巩固壮大实体经济根基”，《建议》从传统产业、新兴和未来产业、服务业和基础设施四方面分别给出工作方向。这个布局与“十四五”类似，只是更加契合新质生产力概念，同时没有把数字化单独列入这一部分。具体来看，第一条“优化提升传统产业”中，《建议》给出了矿业、冶金、化工、轻工、纺织、机械、船舶、建筑等八个具体的传统产业；第二条“培育壮大新兴产业和未来产业”中，新兴战略性新兴产业给出了新能源、新材料、航空航天和低空经济，未来产业则给出了量子科技、生

物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能和第六代移动通信。而在“十四五”这一部分，关于战略性新兴产业的描述是“加快壮大新一代信息技术、生物技术、新能源、新材料、高端装备、新能源汽车、绿色环保以及航空航天、海洋装备等产业。推动互联网、大数据、人工智能等同各产业深度融合”，范围有所变化。

◆ 创新攻坚战

“加快高水平科技自立自强，引领发展新质生产力”这部分仍然从国家战略创新、产业化和科技人才这三个基本方面展开，同时加入了推进数字中国建设这条。国家战略方面，强调“加强原始创新和关键核心技术攻关”，通过举国体制和超常规措施，“全链条推动集成电路、工业母机、高端仪器、基础软件、先进材料、生物制造等重点领域关键核心技术攻关取得决定性突破”。而在“深入推进数字中国建设”部分，则用较多笔墨描绘了人工智能的发展路径，拔高人工智能领域的重要性。包括加快人工智能等数智技术创新、全面实施“人工智能+”行动、加强人工智能治理等方面。

◆ 改革再攻坚

要素市场化改革和统一大市场建设方面，强调“坚决破除阻碍全国统一大市场建设卡点堵点”，破除地方保护和市场分割，预计以前的招商引资模式和税收“逐底竞争”将成为历史。第六点关于“社会主义市场经济体制”的部分中，强调“加快完善要素市场化配置体制机制”，提到了促进各类要素资源高效配置、编制宏观资产负债表。后面还提到“盘活用好低效用地、闲置房产、存量基础设施，推进全国行政事业单位存量国有资产盘活共享”，这与此前湖北吉林安徽等地的“三资”改革较为一致，后续可能有更多资源被盘活用于缓解财政压力。

◆ 效能财政

财政政策方面，从“十四五”的建立现代财税体制变成了“十五五”的发挥积极财政政策作用，增强财政可持续性。加强财政科学管理，深化零基预算改革，完善地方税、直接税体系等，延续二十届三中全会精神。“健全经营所得、资本所得、财产所得税收政策”，这一点在今年保持较高增速的个人所得税上有所体现，今年就已经开始实施。“保持合理的宏观税负水平”，我国宏观税负，或者说税收收入/财政收入占GDP比重呈现长期下降的趋势，保持宏观税负水平稳定是保证政府有为的重要前提。“适当加强中央事权、提高中央财政支出比重”，这一点在此前也多有提及，近期政策，比如生育补贴等也多是中央财政出大头，但要解决财权事权错配仍应该以增强地方财力为主。

◆ 消费新体系

《建议》为“提振消费”赋予了系统性的实施框架与丰富细节。其核心是深入实施“提振消费专项行动”，从供需两侧协同发力。在需求侧，明确通过“统筹促就业、增收入、稳预期”直接增强居民消费能力，并通过“提高公共服务支出比重”减轻民生负担，从而间接提升消费意愿。在供给侧，则着力推动消费扩容升级：服务消费以“放宽准入、业态融合”为重点疏通堵点；商品消费以“品牌、标准、新技术”为驱动实现提质扩容；同时要求打造一批具有带动效应的消费新场景。此外，提出培育国际消费中心城市以拓展入境消费；在制度保障上，强调清理汽车、住房等领域的不合理限制，优化新业态管理，并落实带薪错峰休假，共同构筑激发消费潜力的良性生态环境。

◆ 精准投资

《建议》在“扩大有效投资”方面，呈现出从理念到机制的系统性深化。投资方向更加聚焦民生与安全，首次明确“提高民生类政府投资比重”，并将“重点领域安全能力建设”纳入投资范围，体现了统筹发展与安全的战略考量。投资理念显著升级，强调投资需“适应人口结构变化和流动趋势”以保持前瞻性，并将“投资于人”的理念实体化，加强人力资源开发投资。在管理机制上，创新性地提出探索“全口径政府投资计划”以加强统筹透明，并要求实施“全过程管理”与深化“投资审批改革”，以明确中央与地方权责、提升效率。最终，通过完善民企参与重大项目机制、发挥政府基金引导作用，核心目标是切实“提高民间投资比重”，形成可持续的、市场主导的内生投资增长动力。

◆ 深度清障

在“破除市场卡点堵点”方面，《建议》构建了一套层次分明、标本兼治的制度体系。其基础是统一六大核心市场制度规则，涵盖产权、准入、信用、退出等环节，为公平竞争奠定基石。破除壁垒的矛头直指“要素获取、招标投标、政府采购”等关键领域，并首次明确要求“规范地方政府经济行为”，剑指“地方保护”与“内卷式竞争”顽疾。在事后监管层面，着力推进“统一市场监管执法”与完善执法基准，并通过强化反垄断与反不正当竞争执法司法，旨在建立“优质优价”的良性市场秩序。配套措施上，一方面通过统一流通规则与联通设施以“降低物流成本”；另一方面则触及利益分配核心，改革“统计、财税、考核制度”并优化地区间“利益分享机制”，从根源上瓦解市场分割的动机。

◆ 制度型开放

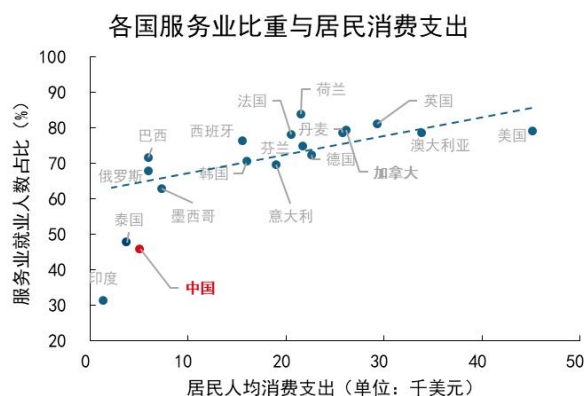
“十五五”规划建议将对外开放提升至更核心的战略位置，其内涵迎来深度升级。开放主线从“便利化”转向“制度型开放”，强调对接 CPTPP 等国际高标准经贸规则。贸易发展的关键抓手变为“数字贸易”与服务贸易，推动外贸结构向知识密集型转型。双向投资着力于“准入”到“准营”的突破，通过大幅缩减负面清单，真正打开外资在华发展空间。同时，人民币国际化删去“稳慎”表述，并强调建设自主可控的跨境支付体系，标志着其推进进入主动提速的新阶段，以金融开放赋能高水平对外开放新格局。

图1：居民消费占比有待提高



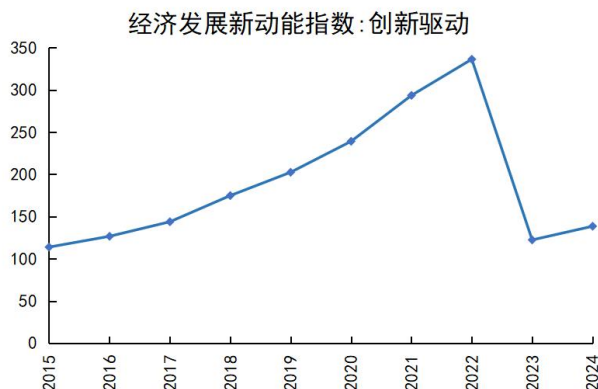
资料来源:Wind、国信证券经济研究所整理

图2：我国服务业就业比重仍偏低



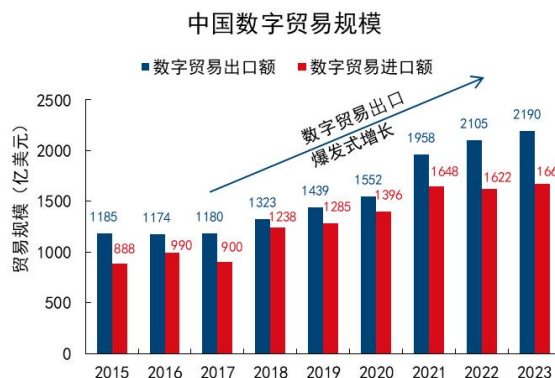
资料来源:Wind、国信证券经济研究所整理

图3：创新驱动指数将持续提高



资料来源:Macrobond、国信证券经济研究所整理

图4：中国数字贸易出口爆发式增长



资料来源:Wind、国信证券经济研究所整理

◆ 风险提示

海外市场波动，海外政策调整滞后。

相关研究报告：

《中美经贸谈判追踪-战术性缓和，结构性博弈难改》——2025-10-28
《美国9月CPI点评-通胀低于预期，后续“两降”信号渐明》——2025-10-26
《二十届四中全会解读-单一增长转为多元驱动》——2025-10-24
《美国宏观市场点评-区域银行再起波澜，引发信贷隐忧》——2025-10-23
《近期黄金调整快评-黄金的长期牛市与短期节奏》——2025-10-22

免责声明

分析师声明

作者保证报告所采用的数据均来自合规渠道；分析逻辑基于作者的职业理解，通过合理判断并得出结论，力求独立、客观、公正，结论不受任何第三方的授意或影响；作者在过去、现在或未来未就其研究报告所提供的具体建议或所表述的意见直接或间接收取任何报酬，特此声明。

国信证券投资评级

投资评级标准	类别	级别	说明
报告中投资建议所涉及的评级（如有）分为股票评级和行业评级（另有说明的除外）。评级标准为报告发布日后 6 到 12 个月内的相对市场表现，也即报告发布日后的 6 到 12 个月内公司股价（或行业指数）相对同期相关证券市场代表性指数的涨跌幅作为基准。A 股市场以沪深 300 指数（000300.SH）作为基准；新三板市场以三板成指（899001.CSI）为基准；香港市场以恒生指数（HSI.HI）作为基准；美国市场以标普 500 指数（SPX.GI）或纳斯达克指数（IXIC.GI）为基准。	股票投资评级	优于大市	股价表现优于市场代表性指数 10%以上
		中性	股价表现介于市场代表性指数±10%之间
		弱于大市	股价表现弱于市场代表性指数 10%以上
		无评级	股价与市场代表性指数相比无明确观点
	行业投资评级	优于大市	行业指数表现优于市场代表性指数 10%以上
		中性	行业指数表现介于市场代表性指数±10%之间
		弱于大市	行业指数表现弱于市场代表性指数 10%以上

重要声明

本报告由国信证券股份有限公司（已具备中国证监会许可的证券投资咨询业务资格）制作；报告版权归国信证券股份有限公司

关本报告的摘要或节选都不代表本报告正式完整的观点，一切须以我公司向客户发布的本报告完整版本为准。

本报告基于已公开的资料或信息撰写，但我公司不保证该资料及信息的完整性、准确性。本报告所载的信息、资料、建议及推测仅反映我公司于本报告公开发布当日的判断，在不同时期，我公司可能撰写并发布与本报告所载资料、建议及推测不一致的报告。我公司不保证本报告所含信息及资料处于最新状态；我公司可能随时补充、更新和修订有关信息及资料，投资者应当自行关注相关更新和修订内容。我公司或关联机构可能会持有本报告中所提到的公司所发行的证券并进行交易，还可能为这些公司提供或争取提供投资银行、财务顾问或金融产品等相关服务。本公司的资产管理部门、自营部门以及其他投资业务部门可能独立做出与本报告中意见或建议不一致的投资决策。

本报告仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。在任何情况下，本报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。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。投资者应结合自己的投资目标和财务状况自行判断是否采用本报告所载内容和信息并自行承担风险，我公司及雇员对投资者使用本报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。

证券投资咨询业务的说明

本公司具备中国证监会核准的证券投资咨询业务资格。证券投资咨询，是指从事证券投资咨询业务的机构及其投资咨询人员以下列形式为证券投资人或者客户提供证券投资分析、预测或者建议等直接或者间接有偿咨询服务的活动：接受投资人或者客户委托，提供证券投资咨询服务；举办有关证券投资咨询的讲座、报告会、分析会等；在报刊上发表证券投资咨询的文章、评论、报告，以及通过电台、电视台等公众传播媒体提供证券投资咨询服务；通过电话、传真、电脑网络等电信设备系统，提供证券投资咨询服务；中国证监会认定的其他形式。

发布证券研究报告是证券投资咨询业务的一种基本形式，指证券公司、证券投资咨询机构对证券及证券相关产品的价值、市场走势或者相关影响因素进行分析，形成证券估值、投资评级等投资分析意见，制作证券研究报告，并向客户发布的行为。

国信证券经济研究所

深圳

深圳市福田区福华一路 125 号国信金融大厦 36 层

邮编：518046 总机：0755-82130833

上海

上海浦东民生路 1199 弄证大五道口广场 1 号楼 12 层

邮编：200135

北京

北京西城区金融大街兴盛街 6 号国信证券 9 层

邮编：100032