



## 宏观研究

# 【粤开宏观】《“十五五”规划建议》的 12 大看点：科技自立与扩大内需引领新征程

2025 年 10 月 28 日

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001  
电话：010-83755580  
邮箱：luozhiheng@ykzq.com

分析师：马家进

执业编号：S0300522110002  
电话：13645711472  
邮箱：majiajin@ykzq.com

分析师：原野

执业编号：S0300523070001  
电话：15810120201  
邮箱：yuanye\_zb@ykzq.com

### 近期报告

《【粤开宏观】三季度经济增速为何放缓？  
四季度经济前景如何？》2025-10-20

《【粤开宏观】关税战下的美国：关税收入、  
实际税率与贸易格局演变》2025-10-12

《【粤开宏观】从化债到化险，厘清地方债  
务风险的五个认知》2025-10-08

《【粤开宏观】历次牛市回调的原因是什么？  
有哪些特征？该如何应对？》  
2025-09-25

《【粤开宏观】牛市的成因是什么？牛市还  
能否延续？》2025-09-24

### 摘要：

10 月 28 日，新华社授权发布《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》（下文简称为“十五五”规划建议或《建议》）。

总体上看，《建议》务实坦率、行文简练，对未来形势的研判既看到基于挑战又充分估计严峻性，主要目标直指百年变局和伟大复兴要解决的问题，更加侧重发展的质量、科技自立自强、内需尤其是消费的重要作用，在外部形势和中美竞争格局发生重大变化的背景下鲜明提出“国家软实力持续提高”，同时在“经济实力、科技实力、综合国力”后增加“国际影响力大幅跃升”，任务举措抓手明确，12 大任务可归结为优化供给、扩大需求和安全发展三个层次，推动实现更高水平的供需循环。

从布局谋篇看，三大板块的结构与五年前的《十四五规划建议》基本一致，即第一板块包括过去成绩总结回顾和新的五年的环境、指导思想和目标，第二板块包括具体的 12 条重大任务，第三板块为党的领导和结束语等。

从与十九届五中全会通过的《十四五规划建议》的比较看，有几个方面的不同：一是对未来环境的研判更加突出风险和不确定性，从“十四五”的“当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。”变为“十五五”的“我国发展处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期”。二是从目标看，更加强调发展的质量、科技自立自强水平、内需尤其是消费的重要作用、国际影响力和软实力的提高，从“十四五”的 6 个方面增加为“十五五”的 7 个方面，增加的一项目标是将“十四五发展目标”的“经济发展取得新成效”拆分为“高质量发展取得显著成效”“科技自立自强水平大幅提高”2 项，明确提出居民消费率明显提高，重视居民收入增长和中等群体扩大，在外部形势急剧变化尤其是中国经济、科技实力明显增强的背景下提出了国际影响力和软实力的提高，在“经济、科技、综合国力实力”增加了“国际影响力”，“国家软实力持续提高”。三是从 12 条任务的排序看，“十五五”将现代化产业体系置于第一位，将科技创新调整为到第二位；将“对外开放”从“十四五”的第 9 位大幅提前至第 5 位，反映出当前国际形势看对外开放的重要性；将“保障和改善民生”从第 10 位提前到第 9 位。四是从词频看，“发展”仍是第一位的，出现了 189 次，“经济”出现了 76 次，“创新”出现 61 次，“安全”出现了 57 次。

风险提示：外部冲击超预期、经济内生增长动力超预期



## 目 录

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| 一、总体定调与谋篇布局.....                                           | 3  |
| 二、“十四五”发展成就回顾与“十五五”发展环境研判.....                             | 4  |
| （一）高度肯定“十四五”时期的重大成就，更加强调我国在经济在“极不寻常”环境下的强大韧性，突出肯定科技成就..... | 4  |
| （二）研判“十五五”时期外部挑战加剧，同时强调国内发展条件的突出优势，充分体现应对风险挑战的战略自信.....    | 5  |
| 三、“十五五”时期的七大发展目标：锚定 2035 年远景目标的系统布局.....                   | 6  |
| 四、建设现代化产业体系，保持制造业合理比重，为高质量发展注入持久动能.....                    | 7  |
| 五、科技自立自强，引领新质生产力发展.....                                    | 9  |
| 六、扩大内需，大力提振消费，扩大有效投资.....                                  | 9  |
| 七、完善宏观经济治理体系，提升宏观经济治理效能.....                               | 10 |
| 八、发挥积极财政政策作用，持续增强财政可持续性.....                               | 11 |
| 九、加强金融强国建设，全方位服务国家战略.....                                  | 13 |
| 十、构建房地产发展新模式，推动房地产高质量发展.....                               | 14 |
| 十一、社会保障体系建设更加关注可持续性，逐步提高城乡居民基础养老金.....                     | 15 |
| 十二、扩大高水平对外开放，开创合作共赢新局面.....                                | 16 |

## 图表目录

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| 图表 1：“十四五”和“十五五”规划建议的 12 大任务排序..... | 3 |
| 图表 2：“十四五”和“十五五”规划建议的词频.....        | 4 |
| 图表 3：主要经济体制造业增加值占 GDP 比重.....       | 8 |



## 一、总体定调与谋篇布局

总体看,《建议》务实坦率、行文简练,对形势的研判既看到基于挑战又充分估计严峻性,主要目标直指百年变局和伟大复兴要解决的问题,更加侧重发展的质量、科技自立自强、内需尤其是消费的重要作用,在外部形势和中美竞争格局发生重大变化的背景下鲜明提出“国家软实力持续提高”,同时在“经济实力、科技实力、综合国力”后增加将“国际影响力大幅跃升”,任务举措抓手明确,12大任务可归结为优化供给、扩大需求和安全发展三个层次,推动实现更高水平的供需循环。

其一,对未来形势的分析既肯定战略机遇又强调风险挑战和不确定难预料因素增多,提出要勇于面对风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验;不回避存在的问题,指出了有效需求不足、新旧动能转换任务艰巨、就业和居民收入增长压力较大、人口结构变化对经济发展和社会治理提出新课题等。

其二,经济社会发展目标更加强调发展的质量、科技自立自强水平、内需尤其是消费的重要作用、国际影响力和软实力的提高,主要目标为7个方面,较“十四五”规划建议增加一项,主要是将“十四五发展目标”的“经济发展取得新成效”拆分为“高质量发展取得显著成效”“科技自立自强水平大幅提高”2项,明确提出居民消费率明显提高,重视居民收入增长和中等群体扩大,在外部形势急剧变化尤其是中国经济、科技实力明显增强的背景下提出了国际影响力和软实力的提高,在“经济、科技、综合国力实力”增加了“国际影响力”,“国家软实力持续提高”。

《建议》的布局谋篇非常清晰,包括三大部分并细分为61条,其中第一部分涉及到对“十四五”时期成绩的肯定和十五五面临形势、指导思想和主要目标,第二部分为落实目标的12大任务的具体举措,涉及现代化产业体系、科技自立自强、深化改革、对外开放、民生保障等,第三部分为党的集中领导等内容。

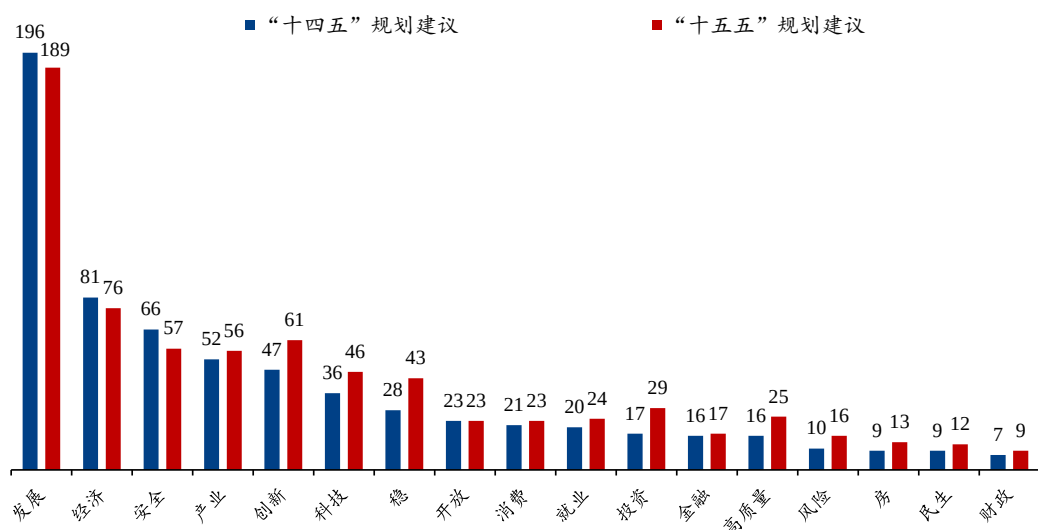
**图表1：“十四五”和“十五五”规划建议的12大任务排序**

| 排序 | “十四五”规划建议               | “十五五”规划建议                       |
|----|-------------------------|---------------------------------|
| 1  | 坚持创新驱动发展,全面塑造发展新优势      | <b>建设现代化产业体系,巩固壮大实体经济根基</b>     |
| 2  | 加快发展现代产业体系,推动经济体系优化升级   | 加快高水平科技自立自强,引领发展新质生产力           |
| 3  | 形成强大国内市场,构建新发展格局        | 建设强大国内市场,加快构建新发展格局              |
| 4  | 全面深化改革,构建高水平社会主义市场经济体制  | 加快构建高水平社会主义市场经济体制,增强高质量发展动力     |
| 5  | 优先发展农业农村,全面推进乡村振兴       | <b>扩大高水平对外开放,开创合作共赢新局面</b>      |
| 6  | 优化国土空间布局,推进区域协调发展和新型城镇化 | 加快农业农村现代化,扎实推进乡村全面振兴            |
| 7  | 繁荣发展文化事业和文化产业,提高国家文化软实力 | 优化区域经济社会布局,促进区域协调发展             |
| 8  | 推动绿色发展,促进人与自然和谐共生       | 激发全民族文化创新创造活力,繁荣发展社会主义文化        |
| 9  | 实行高水平对外开放,开拓合作共赢新局面     | <b>加大保障和改善民生力度,扎实推进全体人民共同富裕</b> |
| 10 | 改善人民生活品质,提高社会建设水平       | 加快经济社会发展全面绿色转型,建设美丽中国           |
| 11 | 统筹发展和安全,建设更高水平的平安中国     | 推进国家安全体系和能力现代化,建设更高水平平安中国       |
| 12 | 加快国防和军队现代化,实现富国和强军相统一   | 如期实现建军一百年奋斗目标,高质量推进国防和军队现代化     |

资料来源：新华社、粤开证券研究院整理



图表2：“十四五”和“十五五”规划建议的词频



资料来源：新华社、粤开证券研究院整理

## 二、“十四五”发展成就回顾与“十五五”发展环境研判

### （一）高度肯定“十四五”时期的重大成就，更加强调我国经济在“极不寻常”环境下的强大韧性，突出肯定科技成就

第一，“十五五”规划《建议》对“十四五”时期成就给予高度肯定，同时更加强调“十四五”时期面临的多重压力，彰显我国经济社会发展的强大韧性。“十四五”规划建议在评价“十三五”时期成就时，主要聚焦“决胜全面建成小康社会取得决定性成就”。本次《建议》在肯定“十四五”成就时，更加强调了发展环境的复杂性和严峻性，**直接指出“十四五”时期我国发展历程“极不寻常、极不平凡”**。“十四五”时期，我国经历了世纪疫情冲击、国际地缘政治冲突加剧、外部遏制打压加大、国内房地产深度调整等多重挑战，在此背景下取得的发展成就充分彰显了中国经济的强大韧性和制度优势。

第二，《建议》中关于“十四五”期间的成就以定性评价为主，未列举定量数据。“十四五”规划建议在评价“十三五”时列举了较多具体数据，而本次发布的《建议》对“十四五”时期的成绩评价则更多使用“稳中有进”、“扎实推进”、“成果丰硕”等定性表述。**这一变化主要源于发展阶段的转变**。在2020年，我国在经济规模已经很大，社会保障等各项制度的覆盖面和普及率已达到较高水平；因此，对“十四五”的评价体现了从注重“量的积累”向“质的提升”的转变。

第三，将“科技创新成果丰硕，新质生产力稳步发展”作为独立成就单独阐述，凸显科技自立自强在新发展阶段的战略地位。相较于“十四五”规划建议，本次《建议》将“十四五”时期的科技创新单独作为一项重大成就进行评价。将科技创新单独阐述，既是对“十四五”科技成就的充分肯定，也体现了“十五五”时期将继续把科技创新作为国家发展战略支撑的鲜明导向。





## （二）研判“十五五”时期外部挑战加剧，同时强调国内发展条件的突出优势，充分体现应对风险挑战的战略自信

第一，在外部环境的研判上，提出“大国关系牵动国际形势，国际形势演变深刻影响国内发展”的重要论断，彰显对国际国内形势联动性的深刻把握，并判断外部挑战呈现加剧态势。《建议》指出：“世界变乱交织、动荡加剧，地缘冲突易发多发；单边主义、保护主义抬头，霸权主义和强权政治威胁上升，国际经济贸易秩序遇到严峻挑战，世界经济增长动能不足；大国博弈更加复杂激烈”。相较于“十四五”规划建议，此次《建议》“世界变乱交织、动荡加剧”来刻画外部环境，并强调“不确定难预料因素增多”，表明外部环境的复杂程度进一步加深。具体而言，“十五五”时期更加复杂激烈的外部挑战，可能体现在以下三个方面：

其一，随着我国产业链持续升级，与发达国家形成正面竞争的领域日益增多，面临的遏制打压或呈现系统化、长期化特征。当前我国在新能源汽车、新能源材料、高端装备制造、数字经济等领域实现快速突破，加速重塑全球产业格局，对一些发达国家的传统优势产业形成挑战。我国可能不得不面对与发达国家更加激烈的正面竞争，我国面临的贸易壁垒和技术围堵可能会持续升级加码。

其二，主要发达国家自身面临深层次结构性矛盾，更容易将内部矛盾转移到对华关系上，加剧国际关系的紧张程度。当前，欧美主要国家普遍面临产业空心化、社会分化加剧等深层次问题，民粹主义、保护主义思潮抬头。面对这些棘手的国内矛盾，欧美国家的一些政策制定者倾向于将部分问题归因于外部竞争。这种“内部问题外部化”倾向可能导致部分发达国家对华政策更加激进和非理性，增加了国际关系的不确定性和不可预测性。

其三，未来五到十年，可能是中美大国竞争的关键窗口期，大国博弈的烈度和复杂性或将达到新的高度。按照我国既定发展目标，到2035年将基本实现社会主义现代化，人均国内生产总值达到中等发达国家水平。届时，中国经济总量或将接近美国，占全球经济的比重将进一步上升，在全球治理中的话语权将显著增强。在这一关键窗口期，美国将对中国发展保持高度关注，在高新技术、产业链重构等领域，中美之间的竞争和摩擦可能会更加复杂。

第二，在判断外部挑战加剧的背景下，更加明确强调我国发展的优势条件，充分体现了战略自信和发展底气。《建议》指出“我国具备主动运筹国际空间、塑造外部环境的诸多有利因素”，并特别突出表达“中国特色社会主义制度优势、超大规模市场优势、完整产业体系优势、丰富人才资源优势更加彰显”。这表明经过世纪疫情冲击、外部遏制打压等严峻考验，我国的独特优势不仅没有削弱，反而在应对挑战中得到充分检验、更加稳固，展现出在复杂环境下更加从容的战略定力。

第三，在国内发展环境的研判上，问题表述更加聚焦当前的需求不足和旧动能转换问题。与“十四五”规划建议相比：一是新增“有效需求不足”和“国内大循环存在卡点堵点”，直指当前经济运行中突出的现实问题；二是将“创新能力不适应高质量发展要求”改为“新旧动能转换任务艰巨”，更加聚焦房地产深度下行后，产业转型升级的紧迫性；三是新增“人口结构变化给经济发展、社会治理等提出新课题”，正视长期性结构性挑战；四是删除了“重点领域关键环节改革任务仍然艰巨”、“生态环保任重道远”等表述，说明这些领域已经取得明显进展。



### 三、“十五五”时期的七大发展目标：锚定 2035 年远景目标的系统布局

“十五五”时期的发展目标体系包括七个方面：“一是高质量发展取得显著成效，经济增长保持在合理区间，居民消费率明显提高。二是科技自立自强水平大幅提高，重点领域关键核心技术快速突破，科技创新和产业创新深度融合。三是进一步全面深化改革取得新突破，社会主义市场经济体制更加完善，高水平对外开放体制机制更加健全。四是社会文明程度明显提升，文化自信更加坚定，国家软实力持续提高。五是人民生活品质不断提高，高质量充分就业取得新进展，基本公共服务均等化水平明显提升。六是美丽中国建设取得新的重大进展，碳达峰目标如期实现，主要污染物排放总量持续减少。七是国家安全屏障更加巩固，重点领域风险得到有效防范化解。”这七大目标相互联系、相互支撑，共同构成“十五五”时期高质量发展的系统目标体系。我们对此有以下理解：

第一，从经济增长目标看，“十五五”时期名义 GDP 年均增速应达到 5%，这是 2035 年人均 GDP 达到中等发达国家水平的要求。习近平总书记在关于《建议》的说明中指出：“2035 年基本实现社会主义现代化，一个重要标志性指标就是人均国内生产总值达到中等发达国家水平，这要求‘十五五’时期经济社会发展保持适当速度”。根据我们的测算，2035 年中等发达国家人均 GDP 门槛约为 2.7 万美元，当前我国的人均 GDP 在 1.3 万美元左右，要实现这一目标，“十五五”期间的名义 GDP 年均增速至少要达到 5%（详见《迈向中等发达国家：“十四五”经济回顾与“十五五”经济增长目标测算》）。

同时，若 2035 年不包含价格变动的实际经济总量能较 2020 年翻一番，则“十五五”实际 GDP 年均增速预计在 4.8% 左右。名义 GDP 增速与实际 GDP 增速的差距主要反映价格变动，体现供给和需求的平衡状态。5% 的名义增速意味着，“十五五”时期在保持实际产出稳定增长的同时，需要着力解决需求不足和价格低迷，促进供需关系平衡、价格水平温和回升。

第二，从需求结构优化目标看，“十五五”规划明确提出“居民消费率明显提高”，这要求消费增速高于整体经济增速，这一目标既是短期宏观调控的重要着力点，也是中长期结构性改革的关键方向。居民消费率是居民消费占名义 GDP 的比例，当前我国居民消费率约为 40%，在国际上属于偏低水平。若“十五五”期间，居民消费率从 40% 提升 3 个百分点至 43%，则居民消费年均增速需达到 6.5%（假设同期名义 GDP 年均增速 5%），这要求居民收入提速、收入预期改善。要实现这一目标，短期内要通过宏观政策加力释放消费潜力；中长期看需要通过完善收入分配制度、健全社会保障体系、改善公共服务等制度改革增强居民消费能力和意愿。消费率提高这一目标同时为短期宏观政策和中长期改革提供了明确的基准和方向。

第四，从科技创新目标看，“十五五”规划将“科技自立自强水平大幅提高”作为独立目标单列，凸显了科技创新在高质量发展中的核心地位。“十四五”规划将科技创新纳入“经济发展取得新成效”目标中，而“十五五”将其提升为七大目标之一，体现了在复杂国际环境下加快实现高水平科技自立自强的战略紧迫性。

第五，从深化改革目标看，“十五五”时期改革的系统性、整体性、协同性要求更高。“十四五”的改革目标大多在经济领域，“十五五”将改革目标拓展到国家治理全领域，要求“国家治理体系和治理能力现代化深入推进”，新增“全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平进一步提高”、“社会主义法治国家建设达到更高水平”等目标。深化改革的系统性、整体性、协同性要求更高。

第六，从文化建设目标看，强调“文化自信更加坚定”、“国家软实力持续提高”，这在复杂国际舆论环境下具有特殊重要性。“全民族文化创新创造活力不断激发”要求既要



传承弘扬中华优秀传统文化，又要推动文化产业创新发展。

第七，从民生改善目标看，“十五五”新增“社会保障制度更加优化更可持续”的表述。较“十四五”的“多层次社会保障体系更加健全”，更加强调制度的可持续性，体现了应对人口老龄化、确保社保基金长期平衡的考虑。

第八，从生态环境目标看，目标表述从“十四五”的“生态文明建设实现新进步”升级为“美丽中国建设取得新的重大进展”，目标定位更加宏大。核心任务是2030年“碳达峰目标如期实现”。

第九，从国家安全目标看，“十五五”将“国家安全屏障更加巩固”单设为七大目标之一，充分体现了统筹发展和安全、把安全放在更加突出位置的战略考量。值得注意的是，《建议》明确提出“建军一百年奋斗目标如期实现”，这是2027年的具体时间节点要求，意味着“十五五”前两年将完成这一历史性任务。同时，“更高水平平安中国建设扎实推进”要求在社会治理和公共安全治理上取得新突破。

## 四、建设现代化产业体系，保持制造业合理比重，为高质量发展注入持久动能

《建议》提出：“现代化产业体系是中国式现代化的物质技术基础。坚持把发展经济的着力点放在实体经济上……保持制造业合理比重，构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系”。

第一，战略思维全面深化，产业体系建设、实体经济发展成为“十五五”时期首要战略任务。

在“十四五”规划建议中，首要战略任务是科技创新，创新打头阵，产业排第二，战略思路是以技术单点突破为驱动力，推动实现产业基础高级化、产业链现代化。而到“十五五”时期，首要任务调整为产业体系和实体经济发展，科技创新同样重要，但居于产业之后，转变为服务于产业的后置支撑。战略思路转变为以体系化的产业建设为主战场，牵引并承载关键技术的突破。

战略思路调整背后是双重动因的推动：一是发展阶段转变。Deepseek等成就表明科技革命已进入产业转化的关键阶段，创新必须可落地、能应用，深根于产业土壤中，才能避免科技创新和产业发展“两张皮”，让科技创新真正成为实体经济的支撑。二是竞争范式转变。大国竞争已从技术单点较量，升级为产业链、供应链的综合博弈。面对此起彼伏的科技封锁、贸易冲突与地缘风险，整个产业体系的韧性与竞争力，已成为国家经济安全与发展的决定性因素。

第二，明确制造业的支柱地位，巩固壮大实体经济根基的关键是“保持制造业合理比重，构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系”。

一是从国际经验看，制造业增加值在国内生产总值中的占比既不能过高、也不能过低。该比重一旦过高，将加剧资源环境压力，引发就业市场结构性矛盾；反之若比重过低，则会拖累经济增长，削弱经济的抗风险能力与国际竞争力。根据世界银行数据，日本、德国制造业比重长期稳定在20%左右，为其参与国际竞争提供了支撑。二是从产业发展规律看，制造业保持合理比重的时间越长，工业化的技术和物质积累越雄厚。美、英等国都是靠大力发展制造业，成为经济大国强国；进入后工业化阶段后，其制造业在国内生产总值中的比重下降较快，“产业空心化”问题凸显，产生较多负面冲击，引发了



整个社会动荡。三是从内部发展需要看，我国保持制造业合理比重不仅关乎发展、更关乎安全。我国制造业仍面临“大而不强”“全而不精”的问题，中国制造在全球产业分工中总体上仍处于价值链中低端，同时关键核心技术受制于人、产业质量效益不高、资源要素约束趋紧等矛盾仍未化解，近年来又遇到“内卷式”竞争等困扰，保持制造业合理比重仍然紧迫且重要。

第三，规划具体发展路径，现代化产业体系的建设要从优化制造业梯队、促进服务业发展、夯实基础设施、优化市场环境四个方向着力。

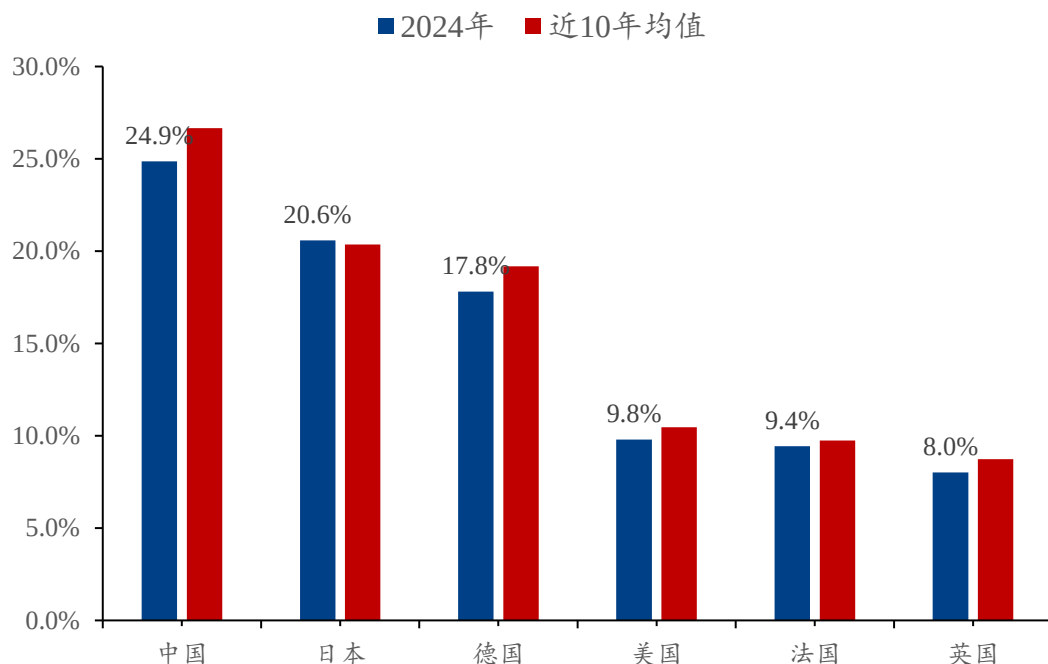
一是优化制造业梯队。传统产业方面，要巩固优势，推动技术改造升级，促进重点产业在国内有序转移，提高相关产业全球竞争力；涉及产业 8 个，包括矿业、冶金、化工、轻工、纺织、机械、船舶、建筑。新兴产业方面，要完善产业生态，实施新技术新产品新场景大规模应用示范行动，把新兴产业发展成核心支柱产业；涉及产业 4 个，包括新能源、新材料、航空航天、低空经济。未来产业方面，要创新监管，为产业发展提供更多试错空间，同时加大创业资金等要素支持；涉及产业 6 个，分别为量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信。

二是促进服务业发展。《建议》指出：“实施服务业扩能提质行动……提高现代服务业与先进制造业、现代农业融合发展水平”。服务业发展不仅能解决就业问题，更对降低制造业成本、推动制造业价值链迈向中高端具有重要意义。

三是夯实基础设施。预计未来财政支持力度将向“新型基础设施”倾斜，包括信息网络、全国一体化算力网、重大科技基础设施、新型能源基础设施、现代化水网等。

四是优化市场环境。一方面，加强全国统一大市场建设，优化基础制度规则，完善产权保护、市场准入、市场退出等制度，让要素更好地聚集、流动，为产业体系建设提供支撑。另一方面，综合整治“内卷式”竞争，“强化反垄断和反不正当竞争执法司法，形成优质优价、良性竞争的市场秩序”。

图表3：主要经济体制造业增加值占 GDP 比重



资料来源：Wind、世界银行、粤开证券研究院

注：日本 2024 年数据缺失，以 2023 年替代





## 五、科技自立自强，引领新质生产力发展

《建议》提出：“中国式现代化要靠科技现代化作支撑。抓住新一轮科技革命和产业变革历史机遇，统筹教育强国、科技强国、人才强国建设，提升国家创新体系整体效能，全面增强自主创新能力，抢占科技发展制高点，不断催生新质生产力。”

尽管科技居于产业之后，但科技的重要性没有变，科技现代化是中国式现代化的关键支撑，具体需要把握以下三点：

**第一，国家体系的力量在科技创新中扮演重要的角色，特别是原始创新和关键核心技术攻关方面。**《建议》指出：“完善新型举国体制，采取超常规措施……部署实施国家重大科技任务”。重点要突破集成电路、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的瓶颈。

**第二，企业是技术创新的主体。**《建议》明确提出，要支持行业领军企业牵头组建创新联合体，承担国家科技攻关任务；要落实和完善支持企业创新的税收、金融等优惠政策，如提高企业研发费用加计扣除比例，加大政府采购自主创新产品力度等。

**第三，数字经济迎来重大发展机遇。**《建议》提出：“全面实施‘人工智能+’行动，以人工智能引领科研范式变革，加强人工智能同产业发展、文化建设、民生保障、社会治理相结合，抢占人工智能产业应用制高点，全方位赋能千行百业”。

## 六、扩大内需，大力提振消费，扩大有效投资

《建议》提出：“强大国内市场是中国式现代化的战略依托。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，增强国内大循环内生动力和可靠性。”

“十五五”时期中国经济发展环境面临深刻复杂变化，国际上，世界百年变局加速演进，单边主义、保护主义抬头，全球经济增长动能不足；国内，发展不平衡不充分问题依然突出，有效需求不足成为制约经济循环的关键堵点。在这样的背景下，将发展的立足点更多地放在国内，通过建设一个强大、可靠、充满活力的国内市场，来对冲外部环境的不确定性，增强经济的韧性和自主性，就成了必然的战略抉择。

**第一，扩大内需的根本前提，是让广大民众“能消费”和“敢消费”。**要让居民“能消费”，关键在于切实增加其可支配收入，增加就业，健全工资合理增长机制，确保居民收入增长与经济增长基本同步，让经济发展的成果更直接地惠及广大劳动者。要让居民“敢消费”，则必须稳定其对未来的预期，降低预防性储蓄的需求。大力实施就业优先战略，创造更多高质量的就业岗位，以保障收入来源的稳定性；加快完善覆盖全民、统筹城乡的社会保障体系，特别是在养老、医疗等关键领域提供坚实的制度保障，从而有效解除民众的后顾之忧，使其消费信心得到根本性提振。

**第二，优化供给体系和消费环境，引导和激励居民“愿消费”与“乐于消费”。**一方面，要从供给侧发力，顺应消费升级的大趋势，大力增加高品质、个性化、绿色化的商品和服务供给，以高质量的供给创造并引领新的消费需求。另一方面，要着力破除抑制消费的制度性障碍，系统性地清理和调整在汽车、住房等大宗消费领域存在的不合时宜



的限制性措施，同时加快建设全国统一大市场，破除地方保护和市场分割，让商品要素自由流动，提升消费的便利度与体验感。更进一步，还需要通过创新消费场景来拓展消费空间，例如推动线上线下消费深度融合，发展沉浸式、体验式新业态，并全面落实带薪错峰休假制度，以此优化消费时间分配，提升文旅等服务消费的质量，释放更大的消费潜力。

**第三，扩大内需的另一关键支柱是激活投资引擎，扩大有效投资。**优化政府投资结构，更加聚焦于发挥战略引导作用和弥补公共服务短板，资金将更多地投向教育、医疗、养老等民生领域，以及新一代信息技术、新能源等关乎国家长远竞争力的前沿科技领域。同时激发民间投资的活力，通过完善产权保护制度、营造公平竞争的市场环境、健全民营企业参与重大项目建设的长效机制，提振社会资本的信心，引导其进入符合国家战略方向和具备市场前景的行业，形成政府投资与民间投资协同发力的强大合力。

**第四，改革和完善收入分配制度，为扩大内需提供最根本、最持久的动力。**这是实现消费可持续发展的治本之策，也是扎实推进共同富裕的内在要求。推动形成中间大、两头小的“橄榄型”分配格局，将规模日益壮大的中等收入群体打造为强大国内市场的中坚力量。初次分配环节，继续强调多劳多得，健全按要素贡献决定报酬的机制；再分配环节，加强税收、社会保障、转移支付等工具的调节力度与精准性，有效调节过高收入，切实增加低收入群体的收入；三次分配环节，则通过政策激励和文化引导，鼓励高收入人群和企业更多地投身公益慈善事业。建立一个更加公平合理的社会财富分配秩序，为形成一个以庞大中等收入群体为主体的强大消费市场，提供最坚实的社会结构基础。

## 七、完善宏观经济治理体系，提升宏观经济治理效能

《建议》提出：“完善宏观经济治理体系”“提升宏观经济治理效能。强化国家发展规划战略导向作用，加强财政、货币政策协同，发挥好产业、价格、就业、消费、投资、贸易、区域、环保、监管等政策作用，促进形成更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式。强化逆周期和跨周期调节，实施更加积极的宏观政策，持续稳增长、稳就业、稳预期。增强宏观政策取向一致性，强化政策实施效果评价，健全预期管理机制，优化高质量发展综合绩效考核。”

随着中国经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段，宏观经济治理体系也将经历深刻的范式转型，从侧重需求侧管理和规模扩张的传统模式，转向更加注重结构优化、效率提升和系统协同的现代化治理框架，主要体现在拓展政策空间、创新治理工具、增强宏观政策取向一致性等方面。

**第一，拓展政策空间，从依赖传统财政货币政策工具到深度挖掘经济内生潜力。**首先是盘活规模巨大的存量资产。经过长期高速发展，中国已形成规模巨大的基础设施、工业设备和数据资源等存量资产。宏观调控将更加重视提升这些存量资产的利用效率和投资回报率。政策工具将包括但不限于：推广基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）以实现资产证券化，鼓励企业并购重组以优化产业组织结构，以及深化数据要素市场化配置改革以释放其经济价值。通过激活存量，可在不显著增加宏观杠杆率的前提下，创造新的经济增长点。**其次是政策资源将更加精准地引导至符合国家长远发展战略的关键领域。**财政、金融等支持将优先流向战略性新兴产业、未来产业以及关键核心技术研发环节，加速培育新质生产力，提升产业链供应链的韧性与安全水平，为经济高质量发展注入持续动能。

**第二，创新治理工具，构建“有为政府”与“有效市场”的良性互动关系。**一方面，



政府的“有为”将更多地通过市场化、法治化手段体现。宏观调控的重点将从直接干预微观经济活动，转向维护公平竞争的市场秩序和修正市场失灵。例如，针对“低价恶性竞争”等扰乱市场秩序的行为，将主要依靠强化反垄断与反不正当竞争执法来规制；对于“企业账款拖欠”等商业信用问题，则通过完善信用体系和强化司法执行来解决。政府角色将向制度供给者和秩序维护者转变。另一方面，**强化政策沟通与预期管理被提升至新的战略高度**。为解决政策意图与微观主体感受之间的“温差”问题，政策制定与实施将建立更为完善的沟通反馈机制。这包括在政策出台前进行充分的社会预期引导，在出台后提供清晰的官方解读，并在执行过程中密切跟踪市场反应、及时评估政策效果，旨在提升政策传导效率，有效稳定市场信心。

**第三，增强宏观政策取向一致性，为市场主体提供一个稳定、透明、可预期的制度环境。**为克服可能出现的部门间政策目标不一、相互掣肘的“合成谬误”问题，有必要构建宏观政策取向一致性评估框架。**其一，将非经济性政策纳入协同评估范围。**在制定教育、科技、环保、安全等领域的重大政策时，必须系统性地评估其对经济增长、就业、物价等宏观经济变量的潜在影响，确保各项政策在追求其特定社会目标的同时，能够与国家整体经济发展目标相协调，避免产生非预期的负面效应。**其二，建立对存量政策的常态化评估与调整机制。**政策治理不仅关注增量，更要审视存量。通过定期评估现行政策法规的适用性与有效性，可以及时对那些已不适应当前发展阶段、甚至与新政策方向相抵触的“存量政策”进行调整、暂停或废止，确保整体政策体系的动态优化与与时俱进。

## 八、发挥积极财政政策作用，持续增强财政可持续性

“十五五”我国财政面临多重挑战和任务，既要缓解短期财政尤其是地方财政的紧平衡问题，又要适应新发展阶段的新要求，还要支持国家重大战略任务落地，促进国家治理体系和治理能力现代化。**这需要将政策优化与财税体制改革相结合，持续发挥积极财政政策的宏观调控作用，同时不断增强财政可持续性，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。**

**第一，更好发挥积极财政政策的作用，需要推动财政政策转型，优化支出结构。**“十五五”时期，我国经济整体上仍处于新旧动能转换期，经济面临较大的下行压力，积极财政政策是托底宏观经济、稳定发展大局的重要手段。**财政政策有必要实现四个转型。**一是从过去较多关注赤字率转向支出增速，打破3%赤字率约束，确保必要的支出力度，**增强财政政策的逆周期调节作用。**要保持一定的财政支出增速，根据经济社会发展需要合理确定实际赤字率水平，逐步采用基于全部财政收支的全口径赤字和赤字率来衡量财政政策积极程度。二是由注重收入端的减税降费政策转向支出端的扩大支出为主，**推动收入政策从数量规模型转向效率效果型。**财政扩大支出可直接带动总需求扩大，从而增加居民和企业收入。对于收入政策而言，侧重清理规范税收优惠，提高关键领域和重要环节（例如科技创新、小微企业、鼓励生育等）的税收优惠政策的精准性。**三是支出端政策要进一步优化结构，从侧重供给、投资和企业转向供给需求并重、投资消费并重和企业家庭并重。**一方面，优化政府投资方向。未来政府投资要与人口流动挂钩，满足流动人口的生产、生活需求；与人口结构挂钩，加大高质量养老服务设施供给；与安全挂钩，加大老旧小区、城市地下管网、防洪设施等的更新改造力度；与激发经济增长潜力挂钩，更多支持信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施等新型基建。**另一方面，加力提振消费。**例如，强化民生领域投入，增加对特殊人群（青年失业群体、城乡低收入群体、多子女家庭等）的补贴，加大养老、医疗财政投入，增加教育、保障性住房等支出。**四是更好地发挥财政政策预期管理的作用，将“积极财政政策”的表述改为更加**





清晰的“扩张性财政政策”。明确当前财政政策“积极”的内涵，必要时将“积极财政政策”改为“扩张性财政政策”，以传递更加明确的信号。

**第二，增强财政可持续性，要稳定宏观税负，规范税收优惠政策。**当前宏观税负持续下行，财政汲取能力较弱。财政汲取能力不足、财政支出难以压降的情况下，降低宏观税负意味着政府债务增加，不利于长期财政可持续。**增强财政可持续性，首要的是要保持合理的宏观税负水平。**“十五五”时期应在落实好既有的减税降费政策和保持宏观税负基本稳定的基础上，对减税降费政策进行结构性调整与优化，更加追求政策的精准性和效率效果。**其一**，应清理不必要的税收优惠，提高关键领域和重要环节（例如科技创新、小微企业、鼓励生育等）的税收优惠政策的精准性；**其二**，选择对普通居民影响不大、但有利于推动绿色发展、缩小贫富差距的税种进行税负的结构调整；**其三**，根据经济发展状况及时研究探索新税源，例如研究探索数字资产税、碳税等。

**第三，增加地方自主财力，上移事权和支出责任，着力解决地方财政困境。**近年来地方财政运行出现困难，根本原因在于长期以来的地方事权和支出责任过重，而中央与地方收入划分不够科学和规范，地方财力尤其是地方自主财力不足。**一方面，“十五五”期间，要推动事权与支出责任上移，缓解地方政府“小马拉大车”的现状。**将基本公共服务均等化、社会保障、自然资源安全、粮油储备、金融监管、跨区域建设或公共服务、环境保护、基础研究等领域的事权进一步上收至中央；推动中央政府职能转变，强化垂直管理和部门实体化，增强中央各部门的直接支出责任；建立中央与地方事权和支出责任划分的动态调整机制。**另一方面，“十五五”期间，应积极拓展地方税源，以增强地方财政自主权为核心增加地方自主财力，完善以共享税为主的地方收入体系。**短期内可以适当优化企业所得税、个人所得税等共享税的分享比例，以在较短时间内缓解地方财政运行困难，推动地方财政从应急状态回归常态。**中长期**应以增强地方财政自主权为核心增加地方自主财力，让地方获得更多的财力自主调配空间，配合事权和支出责任的上收，逐步实现各地财力与事权和支出责任相适应。例如，优化现行主要地方税种的税制设计，适当扩大地方税收管理权限，赋予地方政府更多的自主决策空间；在规范非税收入管理的前提下，适当下沉部分非税收入管理权限等。

**第四，健全经营所得、资本所得、财产所得税收政策，健全直接税体系，增强税收制度与高质量发展的适配程度。**当前我国主要税种在收入筹集与经济调控之间定位不清、优惠政策复杂、计税依据和税率不合理等问题，税收制度整体服务高质量发展的效能有待进一步提升，有必要在“十五五”期间深化财税体制改革过程中加以解决。**一是以个人所得税为主要抓手，健全直接税体系。**一方面，按照“宽税基、低税率、严征管”的思路持续推进个人所得税制改革。“十五五”期间维持个人所得税免征额不变，将经营所得、财产转让所得、偶然所得等逐步纳入综合所得，逐步走向彻底的综合征收制；适度降低综合所得最高边际税率，以提高纳税遵从度，同时强化对直播等新经济活动和娱乐明星等畸高收入群体的征管力度；建立个人所得税扣除金额随价格水平动态调整机制等。**另一方面，完善其他直接税制度。**研究探索开征遗产税与赠与税的可行性和必要性等。**二是优化增值税职能定位，完善增值税制度，增强税收中性。**未来改革中要进一步强化第一大税种增值税的收入筹集功能，减少增值税的调节职能，取消不必要的增值税优惠；完善增值税抵扣链条，增强增值税税收中性。**三是结合征收管理能力，减少直接对企业征收的税收，减轻企业税负感。**在征管可控的前提下，将消费税征税环节后移是可行途径之一。将消费税部分税目的征税环节后移到零售环节，减少对生产环节征税，减轻企业税负感。**四是研究建立适应数字经济下新业态的税收制度。**梳理各类数字经济业务模式，明确纳税主体，强化平台的信息披露义务；稳妥研究探索数字资产税等新税种；深化征管制度改革，加强对新业态的税收征管，减少税收流失。

**第五，加快构建同高质量发展相适应的政府债务管理长效机制，从根本上遏制地方**





**政府债务风险。**当前防范化解债务风险的长效机制尚未形成，地方债务尤其是隐性债务风险仍然不容小觑，原因是多方面的。**其一**，当前部分地区化债压力仍然较大，地方政府面临的短期流动性问题，尤其是拖欠企业账款问题尚未得到根本性解决，导致缺乏时间和精力建设中长期债务防范化解长效机制。**其二**，我国经济仍处于新旧动能转换阶段，经济发展方式还未彻底改变，部分地方政府以投资拉动经济增长的发展思路没有根本改变。**其三**，目前尚缺乏全口径的政府债务管理机制和债务风险动态监控机制，难以准确判断隐性债务风险程度。**构建同高质量发展相适应的政府债务管理长效机制，关键是建立地方政府预算硬约束，从根本上遏制地方政府债务风险。具体可以从五个方面入手。**

**其一，建立全口径地方政府债务监测体系和债务风险动态预警体系，加强地方政府债务长期可持续性的评估。**全口径地方政府债务监测体系要覆盖全部地方政府显性债务，还要纳入城投公司因参与政府准公益性项目而募集的资金、PPP 项目中的社会融资等债务。**其二，建立规范的资本预算和债务预算，加强地方政府预算硬约束。**编制资本预算和债务预算，有助于更加评估政府投资项目对政府债务可持续性的影响，也有利于加强政府投资主管部门、财政部门、专门领域职能部门等之间的沟通与衔接，并有利于加强对国有资产的有效管理，防止国有资产流失。长期看，应在此基础上完善权责发生制的政府综合财务报告制度，全面报告政府的资产、负债、收入、支出等情况。**其三，积极推动地方融资平台转型，建立财政风险与市场风险的隔离墙。**根据城投的市场化程度及区域资源禀赋分类实施注销、整合和转型，压降融资平台数量；鼓励平台公司通过资产证券化、引入社会资本等方式，拓宽融资渠道，降低融资成本；完善市场化经营机制，强化其自我造血能力；加强对平台公司的监管与指导，确保其转型过程平稳有序，不引发新的债务风险。**其四，加强违规融资问责。**严格落实地方政府举债终身问责制、债务问题倒查机制，加强问责需要与干部人事考核制度改革相结合，以更好发挥上级指挥棒对于地方政府债务风险的事前和事中的防控作用。**其五，增强债务信息透明度，健全外部监督机制。**定期、充分披露全口径地方政府债务情况，推动隐性债务“显性化”，提高地方政府债务信息公开度和透明度，加强社会监督力度。

## 九、加强金融强国建设，全方位服务国家战略

《建议》提出：“加快建设金融强国”“大力发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融”“提高资本市场制度包容性、适应性，健全投资和融资相协调的资本市场功能”等。

金融仍是国之重器，是“科技—金融—产业”循环中不可或缺的一部分，在服务实体经济、支持科技自立自强方面有着不可替代的作用。与过往不同的是，金融的“人民性”“从属性”要求更高，金融要主动支持国家战略，服务经济薄弱环节，促进科技进步和实体经济高质量发展。具体看：

**第一，金融要服务于宏观调控。**《建议》明确指出：“完善中央银行制度，构建科学稳健的货币政策体系和覆盖全面的宏观审慎管理体系，畅通货币政策传导机制。”可预期地，中央银行作为宏观调控和金融管理部门，将在未来坚持支持性的货币政策立场，实施适度宽松的货币政策；同时丰富货币政策工具箱，优化利率走廊、重启国债买卖等，增进货币政策与财政政策相互协同。

**第二，金融要服务于科技创新、服务于科创企业的发展壮大。**一是“提高资本市场制度包容性、适应性”。一方面，在科创板科创成长层改革的基础上，将预先审阅机制、资深专业机构投资者制度等成功经验向其他板块推广，深化创业板改革，推进北交所高质量发展；让不同生命周期、不同行业特色的科创企业都能拥抱资本市场。另一方面，



持续优化公开市场的基础制度，主动适配于科创企业发展诉求。如优化科创板发行承销制度，设定更具弹性的“高价剔除”规则，鼓励主承销商公开披露投价报告等。二是“要积极发展股权、债券等直接融资，稳步发展期货、衍生品和资产证券化”。债券市场要完善科技板基础制度建设；期货及衍生品市场要进一步服务实体风险管理，推出更多大宗商品期货期权品种，特别是关系国计民生和战略安全的品种（如电力、天然气等）。

**第三、金融要服务于居民部门，满足财富增值保值需求，特别是资本市场要重视投资端建设，“健全投资和融资相协调的资本市场功能”。**一是持续强化分红导向。进一步鼓励、引导上市公司建立稳定、可预期的现金分红机制；对长期不分红或分红比例过低的公司加强信息披露和约束。二是大力推动中长期资金入市。完善“长钱长投”的制度环境，提高对中长期资金权益投资的监管包容性，落实长周期考核，打通保险资金等入市障碍，引导养老保障体系与资本市场良性互动。三是加强投资者保护。10月27日证监会发布《关于加强资本市场中小投资者保护的若干意见》，包括加大对程序化交易的信息核查力度；加大对欺诈发行、财务信息披露造假等严重损害投资者权益的违法行为的打击力度；从严打击内幕交易、操纵市场、违规减持上市公司股份、短线交易等。

**第四，金融要服务于国家安全。**金融安全是国家安全的重要组成，《建议》指出“全面加强金融监管，强化央地监管协同，丰富风险处置资源和手段，构建风险防范化解体系，保障金融稳健运行。”根据国家金监局局长李云泽在2025金融街论坛年会开幕式上的主题演讲，中小金融机构兼并重组或将进一步提速，实现减量提质；同时将加快构建与房地产发展新模式相适应的融资制度，助力化解地方政府债务风险。

## 十、构建房地产发展新模式，推动房地产高质量发展

《建议》提出：“推动房地产高质量发展。加快构建房地产发展新模式，完善商品房开发、融资、销售等基础制度。优化保障性住房供给，满足城镇工薪群体和各类困难家庭基本住房需求。因城施策增加改善性住房供给。建设安全舒适绿色智慧的‘好房子’，实施房屋品质提升工程和物业服务质量提升行动。建立房屋全生命周期安全管理制度。”

“十四五”期间，即2021年下半年以来，中国房地产市场经历了深度调整，进入新旧发展模式转型的“阵痛期”，使得“十五五”时期的房地产政策导向，从侧重于“市场调控”和“风险防范”的宏观管理，转向着力于“模式重构”和“高质量发展”的系统性建设。“十四五”规划建议中对房地产的论述核心是“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，租购并举、因城施策，促进房地产市场平稳健康发展”，其关键词在于“平稳健康”，主要目标是抑制投机、稳定市场预期。而“十五五”规划建议则明确提出“加快构建房地产发展新模式”和“推动房地产高质量发展”，转向建立一套全新的、能够支撑长期发展的制度框架。这一新模式的构建，坚持优化市场配置和政府保障相结合，坚持防范风险、强化监管和创新发展模式相协调，坚持顶层设计和因城施策相统筹，坚持合理控制增量、优化调整存量、着力提高质量。

**第一，完善住房供应体系，构建“保障+市场”双轨格局。**“十四五”规划建议提出“有效增加保障性住房供给”和“完善长租房政策”，为供应体系的改革指明了方向。到了“十五五”时期，这一理念被具体化、体系化为形成保障和市场两个体系定位清晰、功能互补的供应格局。未来的住房供应将双轨并行：一是“保障体系”，通过优化保障性住房供给，满足城镇工薪群体和各类困难家庭的基本住房需求，体现住房的公共产品属性；二是“市场体系”，通过“因城施策增加改善性住房供给”来满足人民群众多样化的居住需求，发挥住房的商品属性。这种双轨并行的供应体系，旨在将住房的民生保障功能与市场化配置功能进行有效分离，既能“兜底线”，又能“促改善”，从而化解单一商



商品房市场所承载的过多社会压力。

**第二，建立“人、房、地、钱”要素联动机制，重塑房地产市场运行逻辑。**“十四五”时期，房地产政策更多是通过金融、土地等单一或组合工具进行逆周期调节。而“十五五”新模式提出的“以人定房，以房定地、以房定钱”则是全新的、内生性的调节机制。一个城市未来的住房需求应由其人口变化来确定（以人定房），而住房的供应量则直接决定了需要多少土地供应（以房定地）和多大规模的金融资源配置（以房定钱）。这一机制的建立，旨在打破过去地方政府对土地出让收入的过度依赖，以及金融机构与房企之间形成的过度信贷扩张循环，将房地产发展的驱动力从投资和土地供应，转变为真实的居住需求，从而引导市场回归理性，从源头上促进供需平衡、结构合理，实现真正的平稳健康发展。

**第三，改革并完善覆盖开发、融资、销售全流程的行业基础性制度，防范化解重大风险、保障行业稳健运行。**“十四五”期间，虽然也强调风险防范，但更多是宏观层面的审慎管理；而“十五五”新模式则将通过完善制度，建立一个权责清晰、风险隔离、监管有效的房地产金融和经营新秩序。在房地产开发环节，要求项目公司依法行使独立法人权利，严禁投资人在项目交付前违规抽挪项目公司资金，切断企业总部与项目公司之间的风险传染链，确保项目资金封闭运行。在房地产项目融资方面，推广行之有效的办法，如建立城市房地产融资协调机制和项目“白名单”制度，为合规项目提供稳定、可预期的融资渠道，既避免“一刀切”抽贷导致的流动性危机，也防止资金的无效和过度投放。在商品房销售方面，通过“有力有序推进现房销售”和“规范预售资金监管”，从根本上防范期房交付风险这一长期困扰购房者的问题。

**第四，全面提升居住品质，让人民群众住上“好房子”。**“十四五”规划建议中对住房的品质着墨不多，而“十五五”规划建议则将“建设安全舒适绿色智慧的‘好房子’”提升到了战略高度。房地产开发将从单纯的建造房屋转向营造高品质生活空间，全链条提升住房标准、设计、材料、建造、运维水平。更重要的是，这一理念不仅适用于新建住房，也要将老房子改造成“好房子”，与城市更新行动紧密结合。房地产发展将更加注重内涵式增长和存量优化，通过提升现有住房的品质，同样能够创造巨大的经济价值和社会效益，满足人民群众对更高生活品质的追求。从“有房住”到“住好房”的转变，是房地产高质量发展的核心要义，也是新发展模式最直接的民生体现。

## 十一、社会保障体系建设更加关注可持续性，逐步提高城乡居民基础养老金

对比“十四五”规划，我们对本次《建议》关于社会保障体系的内容有以下认识。

**第一，《建议》更加关注社会保障体系的可持续性问题，给出了“健全待遇确定和调整机制”和“健全社保基金长效筹集”的解决路径。**《建议》在总体发展目标中关注了社会保障体系的可持续性问题，在健全社会保障体系的具体任务中，也涉及可持续性问题。以养老保险为例，我国的基本养老保险包括城镇职工养老保险和城乡居民养老保险。其中，城镇职工养老保险主要依靠用人单位和职工缴费运行，主要面临可持续挑战，即缴费端和养老金支付端如何实现长期平衡。当前，职工养老的实际缴费率有所下降，同时养老金支出却随着社会平均工资刚性提高，收支不平衡加剧。要维持制度的可持续性，一方面，要“健全待遇确定和调整机制”，在养老领域，就是要考虑避免职工养老待遇脱离缴费情况而过快上涨；另一方面，也要在收入端充实社保收入，《建议》提及的“继续划转国有资本充实社保基金，健全社保基金长效筹集”，即对应解决此类问题。





第二，《建议》明确提出“逐步提高城乡居民基础养老金”，这是社会普遍关切的问题，可考虑通过“国资-财政-社保”联动改革将城乡居民养老待遇提升至 600 元/月。城乡居民养老保险与职工养老保险不同，它面向农村居民、城镇非正规就业人员等中低收入群体，主要依靠财政补贴运行，福利属性强于保险属性。其突出问题是养老待遇偏低，平均仅约 250 元/月，难以满足基本生活所需。可考虑在明确该制度福利属性的基础上，提高国资收益上缴财政比例用于提高城乡居民养老待遇。若将城乡居民养老待遇提升至 600 元/月，增量资金需求约 8000 亿元/年，国资体系具备提供增量资金的能力（详见《让养老更有“底”，让消费更有“力”——完善基本养老保险的四个建议》）。

第三，从医疗保障优化看，“十五五”新增“优化药品集采、医保支付和结余资金使用政策”的具体要求，这反映出医保改革强调更加精细化的管理和效率提升。药品集采已在降低药价、减轻患者负担方面取得显著成效，“十五五”期间则要进一步优化集采规则、扩大覆盖范围。医保支付方式改革要从按项目付费转向按病种等多元复合支付方式，提高医保基金使用效率；医保结余资金使用政策优化则要在确保基金安全的前提下，提高资金使用效益，更好地保障参保人员权益。。

第四，《建议》特别强调“提高灵活就业人员、农民工、新就业形态人员参保率”，目标更加具体直接。相比“十四五”的“健全灵活就业人员社保制度”，“十五五”进一步直接提出“提高参保率”的目标。当前我国灵活就业人员规模已较大，这些群体就业流动性强、收入不稳定。“十五五”提出“完善社保关系转移接续政策”、“建立健全职业伤害保障制度”，就是要简化参保流程、增强制度灵活性，让更多灵活就业和新就业形态人员能够纳入社保体系，享受社会保障。

## 十二、扩大高水平对外开放，开创合作共赢新局面

《建议》提出：“扩大高水平对外开放，开创合作共赢新局面”“坚持开放合作、互利共赢是中国式现代化的必然要求。稳步扩大制度型开放，维护多边贸易体制，拓展国际循环，以开放促改革促发展，与世界各国共享机遇、共同发展”。

对外开放是中国的基本国策，是推动中国经济社会发展的重要动力。从“十四五”规划建议的“实行高水平对外开放”到“十五五”的“扩大高水平对外开放”，一词之差，彰显了中国的战略部署更加主动、精准和系统，以更高水平的开放联动国内国际两个市场、两种资源，为中国式现代化建设开创合作共赢的新局面。具体包括四个方面：积极扩大自主开放，推动贸易创新发展，拓展双向投资合作空间，高质量共建“一带一路”。

第一，积极扩大自主开放，凸显了更强的战略自信和主动性。《建议》明确提出“积极扩大自主开放”，这是一个关键性的新提法。中国的开放不再仅仅是适应和融入全球化的过程，更是基于自身发展需要和节奏，主动塑造开放格局的战略抉择。这体现在两个层面：一方面，要主动对接国际高标准经贸规则，在规则、规制、管理、标准等方面深化国内改革，以开放促改革、促发展；另一方面，则要“以服务业为重点扩大市场准入和开放领域，扩大单边开放领域和区域”。“单边开放”的提法尤为引人注目，它表明中国愿意在没有对等承诺的情况下，率先向世界开放市场，这既是中国作为负责任大国的担当，也是对自身超大规模市场优势和经济韧性的高度自信。这种“宜早不宜迟、宜快不宜慢”的自主开放，旨在将中国的巨大市场潜力转化为全球共享的发展机遇，让中国大市场成为全球创新的试验场、应用场和利润场。

第二，推动贸易创新发展，加快建设贸易强国。“十四五”规划建议的目标是“增强对外贸易综合竞争力”，而“十五五”规划建议则旗帜鲜明地提出“加快建设贸易强国”。





为支撑这一宏大目标，“十五五”规划建议对贸易发展的三大支柱（货物贸易、服务贸易和数字贸易）进行了更为精细和前瞻的部署。**货物贸易方面**，不再仅仅满足于规模的扩大，而是强调“优化升级”，重点拓展附加值更高的中间品贸易和符合未来趋势的绿色贸易，并推动内外贸一体化发展。**服务贸易方面**，通过完善跨境服务贸易负面清单管理制度，推动其向更高水平发展。**数字贸易方面**，则提出“有序扩大数字领域开放”，抢占未来贸易竞争的制高点。

**第三，拓展双向投资合作空间，营商环境从“准入”深化到“准营”。**“十四五”时期重点解决的是外资“能不能进得来”的问题，“十五五”时期则将焦点放在了“能不能留得住、发展好”上。“十五五”规划建议中提出的“落实好‘准入又准营’”是这一思路的集中体现。不只是简单地缩减外资准入负面清单，更要为外资企业提供全面的国民待遇，营造透明、稳定、可预期的制度环境，确保外资企业在进入市场后，能够在要素获取、资质认定、招标投标、政府采购等方面与内资企业公平竞争。这一转变旨在擦亮“投资中国”的品牌，塑造吸引外资的新优势，让中国持续成为全球投资的热土，让外资企业共享中国式现代化的发展红利。

**第四，高质量共建“一带一路”。**“十五五”规划建议在“十四五”强调的“基础设施‘硬联通’、规则标准‘软联通’”基础上，创造性地加入了“同共建国家人民‘心联通’”，形成了“硬、软、心”三位一体的立体互联互通新格局。“心联通”的提出，彰显了“一带一路”建设从项目驱动向民心驱动的深化，强调了人文交流在促进政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通中的基础性作用。同时，合作领域也从传统的基建、贸易、投资，进一步拓展到绿色发展、人工智能、数字经济、卫生健康等新空间，这既反映了全球发展的新趋势，也体现了“一带一路”倡议与时俱进的活力。



## 分析师简介

罗志恒，2020 年 11 月加入粤开证券，现任总裁助理，兼首席经济学家、研究院院长，证书编号：S0300520110001。

马家进，经济学博士，2021 年 7 月加入粤开证券，现任首席宏观分析师，证书编号：S0300522110002。

原野，对外经济贸易大学学士、硕士，北京大学博士，2021 年 7 月加入粤开证券，现任首席金融分析师，证书编号：S0300523070001。

## 分析师声明

本报告署名分析师在此声明：本人具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，在执业过程中恪守独立诚信、勤勉尽职、谨慎客观、公平公正的原则，独立、客观地出具本报告，结论不受任何第三方的授意或影响。本报告反映了本人的研究观点，不曾因，不因，也将不会因本报告中的具体推荐意见或观点而直接或间接接收到任何形式的报酬。

## 与公司有关的信息披露

粤开证券具备证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号：10485001。

本公司在知晓范围内履行披露义务。

## 股票投资评级说明

投资评级分为股票投资评级和行业投资评级。

### 股票投资评级标准

报告发布日后的 12 个月内公司股价的涨跌幅度相对同期沪深 300 指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

买入：相对大盘涨幅大于 10%；

增持：相对大盘涨幅在 5%~10%之间；

持有：相对大盘涨幅在-5%~5%之间；

减持：相对大盘涨幅小于-5%。

### 行业投资评级标准

报告发布日后的 12 个月内行业股票指数的涨跌幅度相对同期沪深 300 指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

增持：我们预计未来报告期内，行业整体回报高于基准指数 5%以上；

中性：我们预计未来报告期内，行业整体回报介于基准指数-5%与 5%之间；

减持：我们预计未来报告期内，行业整体回报低于基准指数 5%以下。



## 免责声明

本报告由粤开证券股份有限公司（以下简称“本公司”）向专业投资者客户及风险承受能力为稳健型、积极型、激进型的普通投资者客户（以下统称客户）提供。若您并非上述类型的投资者，请取消阅读，请勿收藏、接收或使用本研究报告中的任何信息。公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。

本报告基于本公司认为可靠的公开信息和资料，但本公司不保证信息的准确性和完整性，亦不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。本公司可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。本公司力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成所述证券的买卖出价或询价，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。投资者据此做出的任何投资决策与本公司、本公司员工或者关联机构无关。

本公司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。本公司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。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，须在允许的范围内使用，并注明出处为“粤开证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖意愿的引用、删节和修改。如因侵权行为给本公司造成任何直接或间接的损失，本公司保留追究一切法律责任的权利。本公司并不对其他网站和各类媒体转载、摘编的本公司报告负责。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，本公司不承担任何法律责任。

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。

## 联系我们

广州市黄埔区科学大道 60 号开发区控股中心 19、22、23 层

北京市西城区广安门外大街 377 号

网址：[www.ykzq.com](http://www.ykzq.com)