

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《国际金融评论》
- 《国别/地区观察》

作者：中国银行研究院宏观分析小组

电话：010 - 6659 4097

签发人：陈卫东

联系人：程栖云 刘佩忠

电话：010 - 6659 4016

* 对外公开

** 全辖传阅

*** 内参材料

二十届四中全会《公报》学习体会与 经济领域八大看点*

2025 年 10 月 20 日至 23 日，中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议在北京举行。10 月 23 日，《中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报》（下文简称《公报》）发布。《公报》高度评价“十四五”时期我国发展取得的重大成就，分析“十五五”时期经济社会发展面临的形势，提出“十五五”时期经济社会发展必须遵循的指导思想和原则，以及“十五五”时期经济社会发展的主要目标及政策措施。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化基础、全面发力的关键时期，相关部署既体现了我国保持一张蓝图绘到底的战略定力，也对未来五年发展提出了更高要求。结合学习《公报》体会，我们认为在经济领域有八大重点值得特别关注。

二十届四中全会《公报》学习体会与经济领域八大看点¹

2025 年 10 月 20 日至 23 日，中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议在北京举行。10 月 23 日，《中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报》（下文简称《公报》）发布。《公报》高度评价“十四五”时期我国发展取得的重大成就，分析“十五五”时期经济社会发展面临的形势，提出“十五五”时期经济社会发展必须遵循的指导思想和原则，以及“十五五”时期经济社会发展的主要目标及政策措施。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化基础、全面发力的关键时期，相关部署既体现了我国保持一张蓝图绘到底的战略定力，也对未来五年发展提出了更高要求。结合学习《公报》体会，我们认为在经济领域有八大重点值得特别关注。

看点一：全面深刻分析了未来五年我国发展环境，并提出“十五五”主要目标

《公报》对“十五五”时期我国发展环境作出了全面深刻分析，指出“‘十五五’时期我国发展环境面临深刻复杂变化，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”。这一判断与十九届五中全会中“我国仍处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化”、党的二十大报告中“战略机遇和风险挑战并存”的总体看法是一脉相承的，并更加突出了环境变化、不确定性上升等。从外部来看，全球政经格局正经历深刻重塑，美国对等关税政策调整及其国际博弈对全球经济带来诸多挑战；从内部来看，我国仍处于新旧动能转换的关键时期，阶段性阵痛难以避免，一些结构性、周期性问题仍待化解。尽管挑战严峻，《公报》明确指出了我国长期向好的支撑条件和基本走势没有变，并强调了制度、市场、产业、人才四大优势，坚定了战胜风险挑战的信心和决心。

《公报》提出了“十五五”时期经济社会发展的主要目标，包括“高质量发展取得显著成效，科技自立自强水平大幅提高，进一步全面深化改革取得新突破，社会文

¹ 作者：中国银行研究院宏观分析小组，课题组组长：陈卫东，副组长：周景彤，成员：梁婧、范若滢、叶银丹、刘晨、刘佩忠、沈天薇、程栖云。

明程度明显提升，人民生活品质不断提高，美丽中国建设取得新的重大进展，国家安全屏障更加巩固”共 7 大方面。与十九届五中全会“十四五”时期的目标相比，本次《公报》新增了“科技自立自强水平大幅提高”的内容，表明对科技创新的重视程度进一步提升。“高质量发展取得显著成效”位列目标首位，与“十四五”时期的“经济发展取得新成效”相比，更加强调了发展质量。经过“十四五”时期的实践与积累，高质量发展需要取得实质性的突破和显著成效。此外，《公报》还提出“到 2035 年实现我国经济实力、科技实力、国防实力、综合国力和国际影响力大幅跃升，人均国内生产总值达到中等发达国家水平，人民生活更加幸福美好，基本实现社会主义现代化”。这与十九届五中全会提到的“2035 远景目标”相呼应，并新增了“国防实力”和“国际影响力”的目标要求，强调了我国在全球新秩序中硬实力与软实力的进一步提升。

看点二：建设现代化产业体系置于重点任务之首，以先进制造业为骨干筑牢实体经济根基

对比十九届五中全会，本次《公报》将“建设现代化产业体系”从第二位调整为第一位，同时强调“坚持把发展经济的着力点放在实体经济上”。

一方面，提出“保持制造业合理比重”，进一步明确制造业在经济发展中的关键作用。制造业是超大规模经济体保持发展韧性的关键基础。从产业发展规律看，大国经济完成初始工业化后，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，产业结构调整、产业转型升级的效果越明显。2021-2024 年，我国制造业占 GDP 比重由 27% 降至 24.9%，略有下滑但整体保持稳定。对此，二十届三中全会提出“建立保持制造业合理比重投入机制”。2025 年 5 月 19 日，习近平总书记在河南考察时指出，制造业是国民经济的重要支柱，推进中国式现代化必须保持制造业合理比重。本次提法不仅延续和贯彻了此前的政策方向，相比于“十四五”规划提出的“保持制造业比重基本稳定”也更具灵活性。

另一方面，谋划新阶段产业发展重点领域，彰显产业政策一以贯之、持续优化的整体思路。相较于十九届五中全会，本次《公报》新增了“航天强国”和“农业强国”两大目标。随着中国星网和G60 千帆星座先后进入批量化发射阶段，海南商业航天发射场和商业运载火箭投入使用，我国航天产业发展进入“快车道”。“航天强国”显示出我国对航天科技发展的高度重视，有利于国内航天产业加速迈向规模化和技术突破阶段。同时，《公报》强调“优化提升传统产业，培育壮大新兴产业和未来产业”。从“十二五”规划提出“加快形成先导性、支柱性产业”，到“十三五”规划提出“拓展新兴产业增长空间”，再到“十四五”规划提出“构建一批各具特色、优势互补、结构合理的战略性新兴产业增长引擎”，经过多个五年规划的接续努力，一些新兴产业已经发展壮大成为推动国内经济增长的重要引擎。据国家发改委介绍²，“十五五”规划建议明确“加快新能源、新材料、航空航天、低空经济等战略性新兴产业集群发展，将催生数个万亿元级甚至更大规模的市场”“推动量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信等成为新的经济增长点”。一系列围绕未来五年具体产业领域的部署，有利于形成新的经济主导产业和支柱产业，为新质生产力的发展壮大提供强劲动力，也有助于我国经济增长新旧动能的平稳有序转换。

看点三：加快高水平科技自立自强，全面强化自主创新能力

十九届五中全会对科技创新的定位是“面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康”，本次《公报》进一步提升了科技创新的战略位置，强调“抓住新一轮科技革命和产业变革历史机遇”“抢占科技发展制高点”。从全球视角看，近年来，主要经济体研发经费占GDP比重持续上行。2016-2022 年，全球、中国、美国、韩国研发支出占GDP比重分别提升了0.51、0.45、0.75和1.22个百分点，增幅明显高于历史同期。伴随全球科技创新迈入加速突破期，我国有必要在全球科技竞争中占据主动。从国内发展看，据世界知识产权组织《2024 年全球创新指数》

² 2025 年 10 月 24 日中共中央举行新闻发布会介绍和解读党的二十届四中全会精神。资料来源于会上国家发展改革委党组书记、主任郑栅洁发言内容。

报告，我国全球创新指数排名从 2012 年第 34 位上升到 2024 年第 11 位，是前 30 名中唯一的中等收入经济体。创新应用方面，我国在高铁、工程机械、通信设备等领域终端产品已形成较强的国际竞争力。科技创新水平整体提升的背景下，我国保障“科技自立自强”的基础不断夯实。具体来看，《公报》作出了四方面部署：

一是“加强原始创新和关键核心技术攻关”。无论是构筑局部领先优势，还是避免关键环节对海外市场的高度依赖，都亟需提升原始创新能力。2024 年，我国基础研究经费投入占全社会研发经费的比例为 6.9%，距离主要发达国家 12%-23% 的水平仍有明显差距。2023 年《科学》《自然》《细胞》三大科技顶级期刊共刊登论文 5907 篇，其中中国论文仅占 6.7%；据国家自然科学基金委数据，国内各学科实际从事原创研究的人员比例均值为 16.3%，低于 24.4% 的理想水平³。此外，我国在核心基础零部件、元器件、关键软件、先进基础工艺、关键基础材料、产业技术基础等薄弱领域自主化程度依然不高。据科技部解读⁴，“十五五”规划建议提出“全链条推动集成电路、工业母机、高端仪器等重点领域关键核心技术攻关取得决定性突破”“强化科学研究、技术开发原始创新导向，产出更多标志性原创成果”。相应举措有望从源头和底层解决关键核心技术问题，夯实实现高水平科技自立自强的基础。

二是“推动科技创新和产业创新深度融合”。据科技部解读，“十五五”规划建议主要围绕“强化科技基础条件自主保障”“强化企业科技创新主体地位”“培育壮大科技领军企业”“培育创新文化”等方面部署。相应举措有望打通科技创新和产业创新深度融合、双向赋能的堵点、连接断点，推动体制机制持续健全，资源配置和服务保障加快优化。

三是“深入推进数字中国建设”。据科技部解读，“十五五”规划建议主要针对数字基础设施完善、人工智能等数智技术创新发展、“人工智能+”行动赋能千行百

³ 窦贤康. 切实提升基础研究和原始创新能力[J]. 中国科学基金, 2025, 39(03): 373-375.

⁴ 2025 年 10 月 24 日中共中央举行新闻发布会介绍和解读党的二十届四中全会精神。资料来源于会上科技部党组书记、部长阴和俊发言内容，后文同。

业等方面作出部署。相应举措有利于拓宽数字技术应用场景，推进数字关键核心技术攻关，加快数实融合步伐。

看点四：进一步强调扩大内需对未来经济增长的重要性

本次《公报》强调“坚持扩大内需这个战略基点”，这是对既定战略的深化与升级。十九届五中全会首次将“形成强大国内市场”单独成章。未来我国扩大内需战略将进入一个新阶段。

一是更加强调供给和需求的良性互动。本次《公报》提出了“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”的观点，这是十九届五中全会以及二十大报告中“把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来”的延伸与升级，更加强调了二者的相互作用与良性互动。近年来，内需不足成为我国经济运行面临的突出问题。一方面，受收入增长放缓、社会预期走弱等因素影响，居民消费意愿与能力不足；另一方面，商品与服务供给无法满足人民在质量、情绪、健康、文化等方面的新需求。因此，需要敏锐捕捉和响应人民群众在消费升级中产生的个性化、多样化、高品质的新需求，并以此为导向不断完善产品和服务。同时，通过科技创新和产业升级，创新出新的产品和服务，将消费者的潜在需求转化为现实需求。

二是投资于物和投资于人紧密结合。本次《公报》强调“坚持惠民生和促消费”“投资于物和投资于人紧密结合”，表明在内需战略的深化过程中更加重视“人”。经过多年高速发展，我国在基础设施等“物”的领域已经达到一定水平，传统投资收益边际递减，但在教育、养老、健康等民生领域仍存在较突出短板，成为制约内需的关键因素。同时，在中国经济高质量发展阶段，创新驱动的作用日益增强，而创新的关键在于“人”。2025 年《政府工作报告》首次将“投资于人”写入政府工作任务，本次《公报》则进一步将其纳入了长期布局，预计未来将在就业、教育、医疗、社保、养老、托育等民生领域加大投入，实现人的全面发展和内需潜力的持续释放。

看点五：完善高水平对外开放体制，共享开放合作机遇

面对加速演变的全球政经格局和贸易保护主义、单边主义的挑战，《公报》贯彻对外开放基本国策，提出“开创合作共赢新局面”“与世界各国共享机遇、共同发展”。

一是与世界各国共享制度型开放机遇。党的二十大、二十届三中全会等重要会议均强调把制度型开放作为完善高水平对外开放体制机制的重要抓手。本次《公报》提出，“稳步扩大制度型开放”“以开放促改革促发展”。当前，国际经贸规则正进行新一轮重塑，以《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》等为代表的国际高标准经贸规则，将开放议题由“边境上”措施延伸至“边境后”措施⁵，涉及产权保护、产业补贴、环境标准、劳工保护等多领域规则。这要求我国更好地对接国际通行规则与先进标准，实现国内外的经贸规则、监管模式有效衔接，进而为我国参与国际竞争合作提供更有利的条件，同时为推动全球经济治理体系改革提供新力量。

二是与世界各国共享中国大市场机遇。党的十八大以来，我国实行更加积极主动的开放战略，通过建设自由贸易试验区和海南自由贸易港等重要实践，探索贸易创新发展、促进要素双向流动的新模式。本次《公报》提出，“要积极扩大自主开放，推动贸易创新发展”“拓展双向投资合作空间”。2024 年，我国货物贸易已跨越 6 万亿美元台阶，稳居全球第一位置。同时，我国超大市场规模优势不断显现，对于全球优质产品和高端资源需求持续增长。向世界扩大开放我国商品市场、服务市场、资本市场和劳务市场，促进跨境贸易、投资合作良性互动，既有利于用好国内国际两个市场两种资源，满足我国经济发展需要，也将为其他各国提供新的市场机遇。

三是与世界各国共享深化国际合作机遇。当前，全球贸易格局正经历历史性重构。一方面，全球多边贸易体制受到冲击，国际合作趋于区域化、碎片化。另一方面，发达经济体经济增长动能放缓，以“一带一路”沿线、全球南方为代表的新兴市场逐步

⁵ “边境上”措施包括关税、非关税壁垒等与市场准入相关的内容，“边境后”措施包括竞争政策、监管体系等国内规制。

成为全球贸易增长的主要驱动力。本次《公报》，提出“维护多边贸易体制”“高质量共建“一带一路”。“十五五”期间，我国将始终维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体系，扩大与新兴市场合作空间和贸易规模，维护多元稳定的经贸关系，推动开放型世界经济建设，为全球经济增长注入更多稳定因素。

看点六：优化区域经济布局，促进区域协调发展

一是强调“四大战略”的叠加效应。与十九届五中全会、二十届三中全会相比，本次会议首提“发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应”，改变了过去“四大战略”相互独立推进的模式，强调协同发力。

“四大战略”侧重点各有不同，区域协调发展战略着力破解区域发展不平衡问题，区域重大战略旨在推动重点区域取得突破性进展，主体功能区战略重在调整空间结构和优化空间布局，新型城镇化战略聚焦人口流动和城乡发展问题。“四大战略”叠加效应意味着要进一步提高战略统筹能力和政策取向一致性，推动形成政策合力，提升整体实施效能，促进区域高质量发展。

二是强调差异化发展与区域联动并重。会议提出“优化重大生产力布局”“构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”，旨在引导各地区立足自身资源禀赋和产业基础，推动新兴产业实现差异化、特色化布局，避免脱离实际、盲目跟风。与此同时，会议首提“促进区域联动发展”，预计“十五五”期间将通过推进要素市场、创新链和产业链、基础设施、体制机制、国土空间等多层次联动，加快区域一体化融合进程，从而将区域间的发展梯度差逐步转化为高质量发展新空间。

三是注重以人为本的新型城镇化。本次会议强调“深入推进以人为本的新型城镇化”。其核心举措包括科学有序推进农业转移人口市民化、大力实施城市更新等⁶。这不仅关乎民生改善，更将促进投资和消费良性循环，为扩大内需开辟广阔空间。以地下管网建设为例，“十五五”时期预计将建设改造地下管网超过 70 万公里，新增投资需求超过 5 万亿元。

⁶ 据 2025 年 10 月 24 日中共中央举行的关于介绍和解读党的二十届四中全会精神的新闻发布会。

四是注重陆海统筹。与十九届五中全会相比，本次会议首提“加强海洋开发利用保护”，凸显了海洋经济和海洋安全战略地位的全面提升。预计“十五五”期间，一方面，将加强重点海域生态环境保护修复，坚定维护海洋权益和安全，筑牢安全底线；另一方面，加快构建现代海洋产业体系，壮大海洋能、海洋生物医药和生物制品等海洋新兴产业，进一步推动海洋经济高质量发展，加快海洋强国建设。

看点七：坚持人民至上，加大力度保障和改善民生

“十四五”期间，我国民生保障扎实稳固，人民生活水平显著提升。我国建成了全球规模最大的教育、医疗卫生和社会保障体系，九年义务教育巩固率、基本养老保险、基本医疗保险参保率均达 95%以上。同时，人口结构进入重要转型阶段，人口自然增长率逐步放缓，人均预期寿命进一步提高，传统的人口红利正在向人才红利转变，为经济社会发展带来新的机遇与挑战。在经济增长模式转变与人口结构变迁背景下，《公报》对民生领域予以高度重视，将“坚持人民至上”列为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的“6 个坚持”原则之一，提出要“加大保障和改善民生力度，扎实推进全体人民共同富裕”。与十九届五中全会相比，本次会议关于民生问题的表述更具系统性，《公报》全文多处提及并将增进民生福祉与有效扩大内需、高质量发展等问题有机关联起来；保障和改善民生的措施更加细化，对稳定就业、收入分配、房地产高质量发展等人民群众急难愁盼的多项关键具体问题给予了充分关注。

一是再提“畅通社会流动渠道”。畅通的社会流动渠道是社会公平的重要体现，有利于激发全社会创造活力。党的二十大报告中提出要“破除妨碍劳动力、人才流动的体制和政策弊端”，二十届三中全会进一步提出要“完善促进机会公平制度机制，畅通社会流动渠道”，本次《公报》再次强调了“畅通社会流动渠道”，这也与推动全体人民共同富裕的目标一脉相承。让民生建设和服务体系建设更具普惠性和均衡性，推动基本公共服务在不同流动人口群体、相对弱势群体等群体之间的均等化，创造公平的发展机遇和透明的上升通道，有利于让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。

二是促进高质量充分就业。从十九届五中全会提出“强化就业优先政策”，到本次《公报》中“促进高质量充分就业”，进一步突出了就业目标向提质与扩容并重的转变。当前我国经济增速处于提质换挡期，就业结构性压力逐渐显现。新兴产业加速崛起，人工智能等新兴技术深度应用，在创造大量新职业的同时也对传统岗位形成了替代，截至 2024 年，我国灵活就业人员已超过 2.4 亿人，新就业形态劳动者占职工总数的 21%。多种新型就业形态为拓宽就业渠道、吸纳重点群体就业等提供了增量空间，但针对新职业类型的管理服务适配机制、新业态劳动者权益保障等问题也对就业质量提升提出了挑战。未来需要进一步稳定就业预期，化解结构性就业矛盾，实现“稳就业—增收入—促消费”的良性循环。

三是提出“推动房地产高质量发展”。“高质量发展”明确了房地产行业长期转型方向，在短期稳市场、防风险的基础上，未来要系统构建房地产市场新模式，以行业高质量发展破解住房供需矛盾、满足居民多层次住房需求。一方面，通过支持优质房企、盘活存量资源等方式优化房产供给质量，支持经营稳健、聚焦主业的优质房企发展，鼓励政策资源向绿色建筑、保障性住房、城市更新等领域倾斜。另一方面，通过完善租购制度、房贷税收优惠政策等，精准匹配差异化住房需求，实现不同群体“住有所居”的民生目标。

看点八：统筹发展和安全，建设更高水平平安中国

本次《公报》在深入分析“十五五”时期我国经济发展环境的基础上，将统筹发展和安全提高到了更加重要的位置，主要有以下关注点。

第一，“十五五”时期，各类风险挑战形势更加严峻，经济社会运行的不确定性有所上升，统筹好发展和安全的重要性更加突出。对于未来五年我国经济发展形势和条件、机遇和挑战的判断，十九届五中全会《公报》中更加突出战略机遇期⁷，而本次《公报》对于风险的关注度明显提高，指出“‘十五五’时期我国发展环境面临深刻复杂变化，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”。

⁷ “十四五”《公报》中关于“十四五”时期发展环境的表述为：“全会深入分析了我国发展环境面临的深刻复杂变化，认为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。”

在此背景下，本次《公报》中“统筹好发展与安全”的重要性也明显提高。对比十九届五中全会《公报》，本次《公报》对“十五五”时期经济社会发展必须遵循的原则进行了大幅精简，浓缩为“六大坚持”⁸，但依然保留了“坚持统筹发展和安全”。此外，在“十五五”时期主要目标中，本次《公报》也明确提出“国家安全屏障更加巩固”。这些表述都充分体现了“十五五”时期发展安全的重要性明显提高。

第二，粮食、能源资源、产业链供应链等仍将是未来国家安全能力建设的重点领域。参考二十大报告中关于重点领域的表述“加强重点领域安全能力建设，确保粮食、能源资源、重要产业链供应链安全”，预计未来粮食、能源资源、产业链供应链仍将是国家安全能力建设的重点领域。**一是加快建设农业强国，确保粮食安全。**粮食安全关系到生命安全与生存安全，是最基础最重要最根本的安全。我国人口基数大，随着人口结构变化和居民生活水平提高，今后一个时期我国粮食需求还将呈刚性增长趋势，粮食供求紧平衡态势将长期存在。同时，国际形势复杂严峻，我国在种子等领域还面临“卡脖子”风险。在此背景下，《公报》指出要“加快建设农业强国”，结合《加快建设农业强国规划（2024-2035 年）》⁹，预计未来政策将从强化供应保障、完善经营体系、提高技术水平等方面加大支持力度，夯实粮食安全基础。**二是新型能源发展有望成为保障能源资源安全的重要抓手。**能源资源是大国竞争的重点领域。未来，国际形势深刻复杂变化，能源资源安全的重要性更加突出。近年来，我国新能源相关领域快速发展，已经具备一定优势。结合习近平总书记关于能源安全的表述¹⁰，未来新能源高质量发展将成为有力保障高水平能源安全的重要抓手。对此，《公报》也进行了相关部署，提出要“加快建设新型能源体系”。**三是夯实制造业发展是保障产业链供应链安全的重要基石。**制造业尤其是先进制造业是现代化产业体系的重要基础，也是保障我国产业链供应链安全的重要基石。未来政策将通过“加强原始创新和关键核

⁸ 本次公报提出：“坚持党的全面领导，坚持人民至上，坚持高质量发展，坚持全面深化改革，坚持有效市场和有为政府相结合，坚持统筹发展和安全”。

⁹ 《加快建设农业强国规划（2024-2035 年）》指出“加快建设供给保障强、科技装备强、经营体系强、产业韧性强、竞争能力强的农业强国”。

¹⁰ 习近平总书记在中央政治局第十二次集体学习时指出，我国能源发展仍面临需求压力巨大、供给制约较多、绿色低碳转型任务艰巨等一系列挑战，应对这些挑战，出路就是大力发展新能源。

心技术攻关”“优化重大生产力布局”等方式，不断提高制造业竞争力，保障产业链供应链完整和安全，推动产业链持续升级。

