

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：叶银丹 中国银行研究院
刘晨 中国银行研究院
电话：010 - 6659 4264

签发人：陈卫东
审稿人：周景彤 梁婧
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

“十五五”专题研究系列之三

“十五五”时期中国经济

潜在增速研究*

“十五五”时期，中国经济保持较快增长至关重要。对此，本文采用生产函数法和改进的收敛法分别测算了“十五五”时期中国经济潜在增速。预计在基准情形下，“十五五”时期中国经济潜在增速区间为 4.5%-5.3%，在乐观情形下则可提高到 5.1%-5.8%。未来，为推动中国经济在更长时间内保持较快增长，建议多措并举减缓潜在增速下行速度，为可持续的较快增长打开空间；推动实现房地产市场筑底企稳，寻找新模式下的新增长空间；大力扩大国内有效需求，促进实际经济增速向潜在增长率收敛；平衡好总量和结构的关系，加快完善新质生产力的发展培育体系；积极有效应对外部环境变化，为内部发展创造更好的条件。

“十五五”时期中国经济潜在增速研究

“十五五”时期，中国经济保持较快增长至关重要。对此，本文采用生产函数法和改进的收敛法分别测算了“十五五”时期中国经济潜在增速。预计在基准情形下，“十五五”时期中国经济潜在增速区间为 4.5%-5.3%，在乐观情形下则可提高到 5.1%-5.8%。未来，为推动中国经济在更长时间内保持较快增长，建议多措并举减缓潜在增速下行速度，为可持续的较快增长打开空间；推动实现房地产市场筑底企稳，寻找新模式下的新增长空间；大力扩大国内有效需求，促进实际经济增速向潜在增长率收敛；平衡好总量和结构的关系，加快完善新质生产力的发展培育体系；积极有效应对外部环境变化，为内部发展创造更好的条件。

一、基于生产函数法测算的潜在经济增长水平

Cobb-Douglas 生产函数法是经济学中用于分析生产过程中投入与产出关系的基本工具，也是计算经济潜在增速的经典方法。该方法由 Charles Cobb 和 Paul Douglas 于 1928 年提出¹。生产函数法的基本原理是假设总产出取决于技术、资本、劳动等生产要素的乘积，并且各要素的边际产出弹性恒定，其计算公式见公式 1。

$$Y = A \times K^{\alpha} \times L^{\beta} \quad (\text{公式 1})$$

其中，Y 代表总产出（如 GDP 或产量等）；A 为全要素生产率（TFP），代表技术进步或效率水平；K 为资本投入量（如机器设备等）；L 为劳动投入量（如劳动力人数等）； α 和 β 分别为资本和劳动的产出弹性系数，反映资本和劳动要素增加 1% 时产出的百分比变化，通常假设 $\alpha + \beta = 1$ 。生产函数法通过回归模型来估计各个参数，用于评估各要素对经济增长的贡献度、分析经济增长的源泉，其优点在于形式简洁、易于估计，但其蕴含的弹性恒定等假设可能忽略现实中存在的要素弹性变化情况。

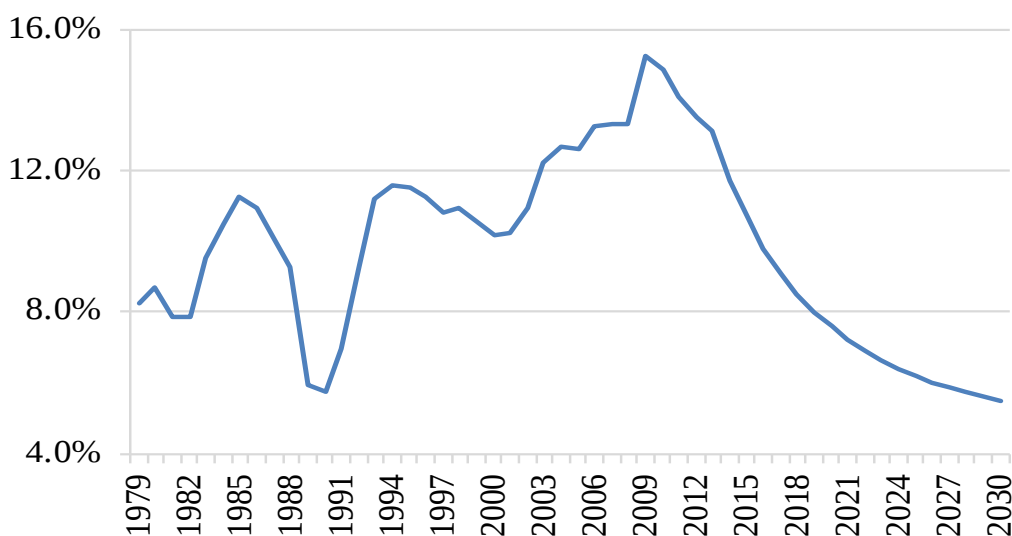
¹ Cobb, C. W., & Douglas, P. H. (1928). A Theory of Production. American Economic Review, 18(1), 139-165.

（一）资本要素：投资效率趋于下降，资本存量增速进一步放缓

“十五五”时期，多重因素将导致中国传统资本存量增速继续放缓。一是随着我国人口老龄化的加速，“十五五”时期储蓄率、投资率都将继续降低，不利于资本积累。2024 年，中国投资率和国民总储蓄率分别为 40.6%、42.84%，根据“十四五”时期的趋势外推，预计到“十五五”末两者将分别降至 38%、40%左右。二是“十五五”时期，随着中国基础设施逐步完善，房地产市场由增量转向存量，产业转型升级持续推进等，传统基础设施、房屋等折旧率较低投资在固定资产投资中的占比将进一步降低，设备工器具购置等折旧率较高的投资在固定资产投资总额中的占比将持续提高²。本文采用永续盘存法测算传统资本存量增速（公式 2），初始资本存量参考张军等人研究³，假设“十五五”时期折旧率平均为 5%左右，资本形成总额占 GDP 比重降至平均 40%左右⁴，可得到“十五五”时期中国传统资本存量增速（图 1）。

$$\text{当期资本存量} = \text{上期资本存量} \times (1 - \text{折旧率}) + \text{当期投资额} / \text{投资价格} \quad (\text{公式 2})$$

图 1：“十五五”时期中国传统资本存量增速预测



资料来源：中国银行研究院

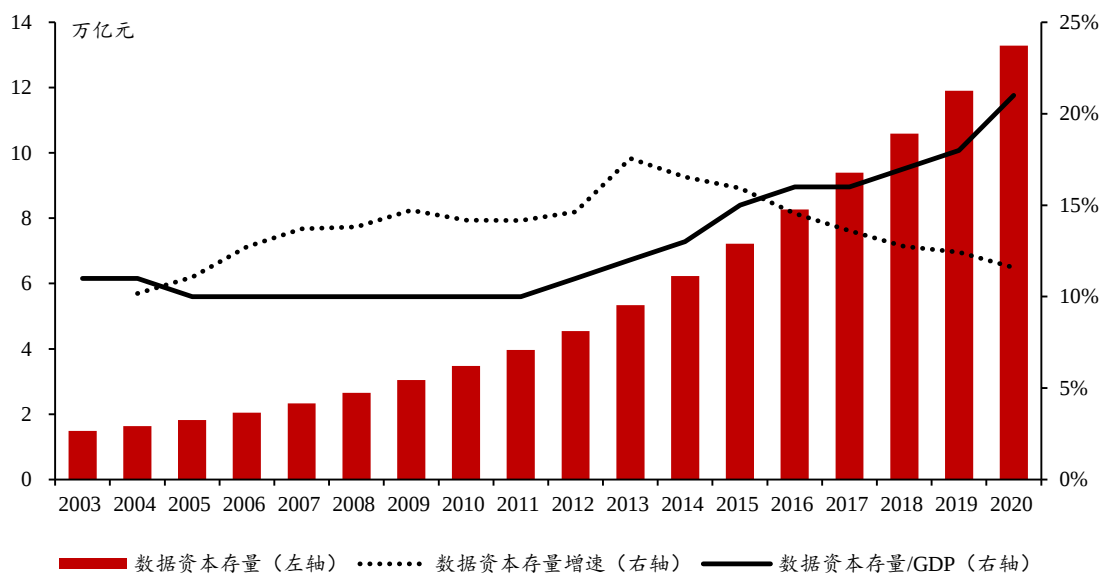
² 与传统基础设施、房屋等相关投资相比，设备工器具购置等投资的折旧年限相对较短，因此折旧率较高。

³ 张军, 吴桂英, 张吉鹏. 中国省际物质资本存量估算: 1952—2000[J]. 经济研究, 2004, (10): 35-44.

⁴ 2021-2024 年平均为 41.75%，“十三五”时期平均为 42.6%，“十五五”时期投资增速可能继续放缓，因此假设资本形成总额占 GDP 比重将下降至 40%左右水平。

数据资产积累形成的数据资本存量规模持续增长，将在一定程度上弥补传统资本存量增速的放缓。相关研究采用增值法对我国数据资本存量进行测算⁵。增值法分为两步，首先，加总数据资本形成所需的各项成本（包括劳动力成本、资本成本、其他成本），得到数据资本形成额，并根据永续盘存法得到数据资本存量。随后，再考虑由数据相关企业发展所带来的数据资本存量增长（例如算法改进等带来的数据增值），即得到增值法测算的数据资本存量。研究发现，2003 年至 2020 年，我国数据资本存量增速持续高于GDP增速，年均增长 15.6%，数据资本存量规模从 1.8 万亿元提高至 13.3 万亿元，与GDP的比值从 0.11 提高至 0.21（图 2）。“十五五”时期，随着全社会数字化和智能化转型加快，以及数据市场基础性制度不断完善，未来数据资本存量将继续保持年均两位数的较高增速，同时数据资本质量也将不断提高。但“十五五”时期，数据资本存量和传统资本存量之间规模差距依然较大，数据资本存量增长加快并不能弥补传统资本存量增速的放缓。预计“十五五”时期，资本存量的年均增速将降至 5.5%左右，年均拉动GDP增长 2.1 个百分点。

图 2：中国数据资本存量规模及增速



资料来源：《数据资本估算及对中国经济增长的贡献——基于数据价值链的视角》

⁵ 刘涛雄，戎珂，张亚迪. 数据资本估算及对中国经济增长的贡献——基于数据价值链的视角[J]. 中国社会科学, 2023(10): 44-64.

（二）劳动要素：人口老龄化对经济增长的影响日益凸显

“十五五”时期，中国就业人数将持续下降。根据联合国对未来中国分性别、分年龄组的人口数量变化的预测数据⁶，预计到 2030 年末中国劳动年龄人口数将降至 8.05 亿人左右，较 2024 年末减少 5271.6 万人左右，年均减少 878.6 万人左右（表 1）。根据经济活动人口数=劳动参与率×劳动年龄人口数，并参考国际劳工组织对中国不同性别的劳动参与率估算⁷，可计算得到 2030 年中国的经济活动人口数量约为 5.32 亿人。根据历史数据，中国的就业人数与经济活动人口数的比值（即就业参与率）基本稳定在 0.85 左右，因此假设“十五五”时期平均就业参与率为 0.85，可进一步推算出，到 2030 年中国就业人数将减少至 4.52 亿人左右（2024 年为 7.34 亿人），年均减少约 470.7 万人左右。

在规模下降的同时，“十五五”时期劳动力市场还将呈现以下趋势。一方面，劳动力质量将持续提升，更好地适应新质生产力发展趋势。预计“十五五”时期，中国劳动年龄人口平均受教育年限将从 2025 年的 11.3 年⁸提升至 2030 年的 12 年左右⁹。另一方面，人工智能对劳动力有一定替代效应，但中短期内（未来五年内），从稳就业等多个角度来看，人工智能较难大范围替代劳动力，难以扭转劳动力规模下降对经济的拖累作用。

综合来看，“十五五”时期，劳动力质量的提升以及人工智能对劳动力的替代并不足以对冲劳动人数下降带来的负面影响，劳动要素对经济增长的负向拉动将加大，预计年均将下拉 GDP 增速 0.08 个百分点左右。

⁶ 中国劳动年龄人口定义为男性 16-60 岁，女性为 16-55 岁，联合国分性别、分年龄的人口预测数据中，男性年龄分组为 15-19 岁、55-59 岁的预测数据按照线性方法类推至 16-19 岁、55-60 岁，女性 15-19 岁、50-54 岁数据同样类推至 16-19 岁、50-55 岁。

⁷ 2024 年中国 15 岁以上男性和女性的劳动参与率分别为 71.11% 和 59.56%。

⁸ “十四五”时期我国劳动年龄人口平均受教育年限将提升至 11.3 年。

⁹ 劳动年龄人口的人均受教育年限概念统计的是 16 岁至 59 岁的劳动力受教育状况。

表 1：2030 年中国劳动力年龄人口、经济活动人口和就业人数预测¹⁰

分组	劳动年龄人口（万人）	经济活动人口（万人）	就业人数（万人）
男性:16-19 岁	3866.08	2749.17	2336.79
男性:20-24 岁	4511.90	3208.41	2727.15
男性:25-29 岁	4222.90	3002.90	2552.47
男性:30-34 岁	4431.20	3151.03	2678.37
男性:35-39 岁	5199.30	3697.22	3142.64
男性:40-44 岁	6289.90	4472.75	3801.84
男性:45-49 岁	5210.80	3705.40	3149.59
男性:50-54 岁	4618.80	3284.43	2791.76
男性:55-60 岁	6761.76	4808.29	4087.04
女性:16-19 岁	3333.68	1985.54	1687.71
女性:20-24 岁	3841.10	2287.76	1944.60
女性:25-29 岁	3603.60	2146.30	1824.36
女性:30-34 岁	3843.80	2289.37	1945.96
女性:35-39 岁	4641.10	2764.24	2349.60
女性:40-44 岁	5807.30	3458.83	2940.00
女性:45-49 岁	4955.80	2951.67	2508.92
女性:50-55 岁	5387.40	3208.74	2727.43
合计	80526.42	53172.05	45196.24

资料来源：联合国，中国银行研究院

（三）全要素生产率：技术爆发期到来，科技创新对经济增长的带动作用大幅增强

“十五五”时期，中国全要素生产率有望继续提高。一方面，科技创新水平大幅提升为全要素生产率提升提供动力来源。2024 年，中国研发经费投入强度达到 2.68%，超过欧盟国家平均水平，创新指数排名居全球第 11 位。未来，科技创新投入，尤其是基础研发投入将持续加大，带来更多突破性技术成果。预计到 2030 年，我国研发经费投入强度将上升至 2.8% 左右，有望超过 OECD 国家平均水平。另一方面，全面深化改革提升资源配置效率。党的二十届三中全会提出，到 2035 年全面建成高水平社会主义市场经济体制。随着全面深化改革的深入推进，尤其是将科技创新和制度创新相结合，

¹⁰ 各年龄段人口数量为联合国中等生育率假设下的预测结果。

将进一步释放改革红利，促进全要素生产率提升。综合来看，“十五五”时期，技术进步带动叠加资本和劳动要素贡献率的下降，全要素生产率对经济增长的贡献将明显提高。结合现有研究，并考虑到当前外部形势变化，科技部分领域脱钩风险及其带来的影响，预计在基准情形下，“十五五”时期中国全要素生产率年均增速将提高至 2% 左右，在乐观情形下，则有望达到 3% 左右。

根据C-D生产函数，分别计算“十五五”时期中国GDP的潜在增速，在基准和乐观情形下，“十五五”时期，中国经济潜在平均增速分别为 5.3%、5.8%左右（表 2）。资本要素对经济增长的拉动作用持续减小，劳动力要素对经济增长的拖累将逐步加大，全要素生产率的不断提升将是中国经济增长的主引擎。平均来看，“十五五”时期，资本形成将年均拉动GDP增长 2.09 个百分点，劳动力将年均下拉GDP增速 0.08 个百分点，全要素生产率在基准和乐观情形下分别年均拉动GDP增长 3.28 和 3.78 个百分点（表 2）。

即使在基准情形下，若实际增速能够达到潜在增长水平，即年均增长 5.3%左右，到 2030 年和 2035 年，中国人均GDP分别有望达到 1.72、2.24 万美元左右¹¹，完全有可能实现到 2035 年人均GDP翻一番、达到中等发达国家水平的战略目标。

表 2：“十五五”时期中国经济潜在增速测算（%，百分点）

年份	基准情形				乐观情形			
	潜在增速	拉动百分点			潜在增速	拉动百分点		
		TFP	资本	劳动		TFP	资本	劳动
2026	5.36	3.14	2.26	-0.04	5.86	3.64	2.26	-0.04
2027	5.34	3.21	2.19	-0.06	5.84	3.71	2.19	-0.06
2028	5.29	3.30	2.06	-0.07	5.79	3.80	2.06	-0.07
2029	5.25	3.36	2.00	-0.11	5.75	3.86	2.00	-0.11
2030	5.24	3.41	1.96	-0.13	5.74	3.91	1.96	-0.13
平均	5.29	3.28	2.09	-0.08	5.79	3.78	2.09	-0.08

资料来源：中国银行研究院

¹¹ 假设 2025 年 GDP 增速为 5%，2026-2035 年 GDP 增速年均 5%，人口每年减少 139 万人（2024 年较 2023 年减少 139 万人），人民币兑美元平均汇率为 7.25。

二、基于改进的收敛法测算的潜在经济增长水平

根据Lucas（2009）提出的经济追赶模型¹²，在开放条件下发展中国家人均GDP增长率将向前沿发达国家收敛。赶超初期，经济活动从农业向工业和服务业转移的结构效应、向前沿经济体学习的收敛效应共同推动了劳动生产率高增长。改革开放以来，中国经济高速增长的一个重要因素是充分利用了与发达国家的产业技术差距所蕴含的后发优势。从国际对比来看，与部分高收入国家相比，中国劳动生产率虽有差距，但追赶速度较快。2005 年，中国总体经济的劳动生产率仅相当于高收入国家的 11.9%、七国集团的 10.7%、日韩台的 12.1%，到 2017 年分别增长到 32.9%、30.9%和 34.8%（表 3）。

表 3：中国分产业劳动生产率与不同组别经济体之比

不同组别	总体经济			农业			制造业		
	2005 年	2011 年	2017 年	2005 年	2011 年	2017 年	2005 年	2011 年	2017 年
世界	0.389	0.663	0.815	0.719	0.896	0.967	0.268	0.449	0.512
中等收入国家	0.856	1.061	1.152	0.861	0.990	1.030	0.761	0.915	0.962
金砖国家	1.040	1.116	1.131	1.000	1.006	0.984	0.972	1.021	1.006
美国	0.092	0.193	0.268	0.035	0.059	0.067	0.039	0.067	0.078
高收入国家	0.119	0.245	0.329	0.081	0.134	0.158	0.073	0.124	0.139
七国集团	0.107	0.229	0.309	0.056	0.093	0.113	0.058	0.102	0.113
日韩台	0.121	0.259	0.348	0.230	0.332	0.455	0.083	0.142	0.155
不同组别	电力、热力、燃气及水			传统服务业			新兴服务业		
	2005 年	2011 年	2017 年	2005 年	2011 年	2017 年	2005 年	2011 年	2017 年
世界	0.482	0.641	0.699	0.777	0.925	1.148	0.317	0.652	0.817
中等收入国家	0.742	0.823	0.831	1.019	1.042	1.199	0.775	1.107	1.193
金砖国家	1.190	0.970	0.943	1.112	1.130	1.236	0.968	1.121	1.108
美国	0.107	0.126	0.148	0.690	0.984	1.366	0.110	0.243	0.323
高收入国家	0.263	0.418	0.466	0.530	0.723	0.984	0.146	0.327	0.428
七国集团	0.220	0.315	0.350	0.548	0.819	1.135	0.135	0.307	0.401
日韩台	0.302	0.677	0.830	0.360	0.617	0.827	0.180	0.406	0.545

资料来源：郭凯明, 罗章权, 杭静. 中国劳动生产率的国际比较与远景展望(1992—2035) [J]. 经济学(季刊), 2023, 23(06):2194-2212

¹² Lucas, R. E. Trade and the Diffusion of the Industrial Revolution [J]. American Economic Journal: Macroeconomics, 2009, 1(1): 1-25.

分产业看, 中国农业和制造业劳动生产率与高收入国家的差距最大, 具有广阔的追赶空间。2017 年仅分别为高收入国家的 15.8%和 13.9%; 传统服务业劳动生产率与高收入国家的差距最小, 2017 年分别达到了高收入国家和七国集团的 98.4%和 113.5%。林毅夫(2021)指出, 2019 年中国人均GDP为美国同期的 22.6%, 相当于 1946 年的德国、1956 年的日本、1985 年的韩国与美国收入水平的差距, 这些国家在此后 16 年的平均增速达到 9.4%、9.2%、9%, 基于后发优势和其他国家的发展经验, 推断中国未来也有望延续这些国家的高经济增速, 具有较大的增长潜力¹³。但依据收敛模型的核心假设, 随着相对前沿经济体的学习空间收窄且学习难度上升, 劳动生产率提升将逐渐放缓, 由此可能会拉低未来潜在经济增速表现。

从劳动生产率角度进行拆分, 可以得到“经济增长率=劳动生产率增速+人口增速+就业人数占总人口比重变化率”。预测中国经济“十五五”时期的潜在增速, 既要考虑劳动生产率增速, 也应当结合中国未来人口及就业的变化情况进行分析。

（一）劳动生产率增速测算

过去阶段, 非技术因素提升方式对中国劳动生产率的贡献作用占据主导。改革开放以来, 国内户籍制度逐渐放松, 人口加快自由流动, 农村大量剩余劳动力流向城市, 双重人口红利(劳动力流动和劳动年龄人口占比增加)和人力资本加速积累。在此过程中, 城市化和工业化带来的资本深化, 成为劳动生产率提升的重要驱动力(图 3)。与此同时, 全要素生产率增长主要来源于体制改革。1981—1985 年、1991—1994 年和 2001—2005 年, 中国GDP年均分别增长 10.17%、11.67%和 9.78%, 而TFP年均分别增长 6.53%、6.65%和 3.30%(孙琳琳、任若恩, 2005; 赵志耘、杨朝峰, 2011)^{14、15}。全要素生产率增长状态与GDP增长状态呈三次倒U型, 这三个阶段国内正处于大力度体制改革和开放启动和高涨时期。同时, 中国改革开放以来年均 3.1%的全要素生产率增长, 只有 1%左右是广义技术进步实现的, 2.1%是通过体制改革提高要素利用效率和改善要

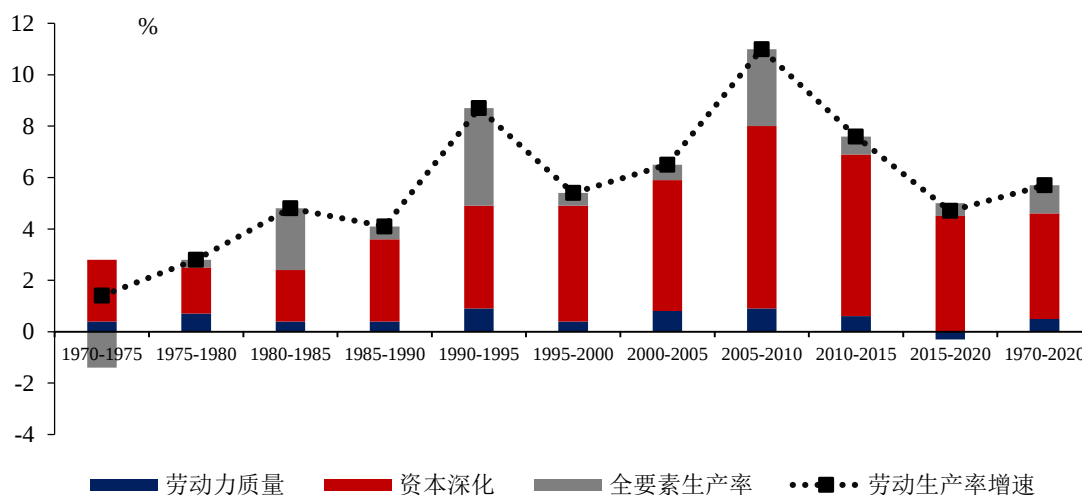
¹³ 来源于林毅夫 2021 年 6 月在香港两岸和平发展联合总会主办、中国评论通讯社协办的第二届和平发展论坛上, 发表的主题演讲“2049 年世界将进入新的政经格局”。

¹⁴ 孙琳琳, 任若恩. 中国资本投入和全要素生产率的估算[J]. 世界经济, 2005, (12): 3-13.

¹⁵ 赵志耘, 杨朝峰. 中国全要素生产率的测算与解释: 1979—2009 年[J]. 财经问题研究, 2011, (09): 3-12.

素配置来实现（周天勇，2021）¹⁶。此外，产业劳动力转移对劳动生产率增速的贡献高于产业自身劳动生产率提升的贡献。1978-2015 年，第一、二、三产生生产率提高对劳动生产率提高的总贡献率为 56%，而劳动力产业间转移则创造了其余 44% 的贡献（蔡昉，2017）¹⁷。非技术因素的驱动方式导致了我国当前劳动生产率绝对水平不高，与发达国家仍有明显差距。

图 3：中国劳动生产率增速和构成



资料来源：Asian Productivity Organization, APO productivity Databook 2022，中国银行研究院

“十五五”时期，新质生产力赋能制造业、服务业重点领域，有望从技术因素方面带动劳动生产率进一步提升。一方面，制造业是科技创新活动最活跃的产业领域，创新无尽的前沿将为制造业创造无尽的可能。据工信部数据，美国工业占国内生产总值比重不足 20%，但 70% 的创新活动直接或间接依托于工业领域。据国家统计局数据，2021 年我国大中型工业企业有效发明专利数占全部有效发明专利数的 60.2%。另一方面，随着智能化、绿色化、数字化水平持续提升，我国高技术服务业也有较大提升空间。2021 年美国科学和技术服务、商务服务和租赁行业的 GDP 占比达到了 12.2%，而我国该行业的占比为 5.8%，同美国相差 6.4 个百分点。

¹⁶ 周天勇. 中国潜在和稳定增长的经济学分析——二元体制经济学的中国实践[J]. 财经问题研究, 2021, (06): 3-17.

¹⁷ 蔡昉. 中国经济改革效应分析——劳动力重新配置的视角[J]. 经济研究, 2017, 52(07): 4-17.

从我国的现实情况来看，“十四五”时期劳动生产率增速仍达到 5.9%，远高于同阶段的中国台湾（4.8%）、日本（4.0%）和新加坡（4.0%）。基准情形下，假设中国劳动生产率水平随着向发达经济体逐步靠拢且有所回落。借鉴Lucas的分析模型（公式 3），选取中国和可比经济体（德国、日本、韩国、新加坡、中国台湾）对应数据，根据非线性Gauss-Newton迭代方法直接回归，得到 $\mu=0.02139$ 、 $\theta=0.53877$ 。为了消除时间序列数据中的周期性波动，对预测的数据与历史数据进行HP滤波法处理。基于此，可以得到“十五五”时期我国劳动生产率增速在 5.4%左右。

某经济劳动生产率增速（潜在） = $\mu * (\text{该经济体相对美国劳动生产率})^\theta$ （公式 3）

乐观情形下，尽管赶超效应随着差距逐渐收敛而有所放缓，伴随新质生产力持续发展，自主创新持续推进、劳动力素质不断提升、产业结构优化升级等成为支撑劳动生产率增速的重要基础，劳动生产率有望在技术要素驱动下长期维持稳定的中高水平。基于此，预计“十五五”时期我国未来劳动生产率增速仍将维持“十四五”时期 6%左右的水平。

（二）人口增速和就业人数占总人口比重变化率测算

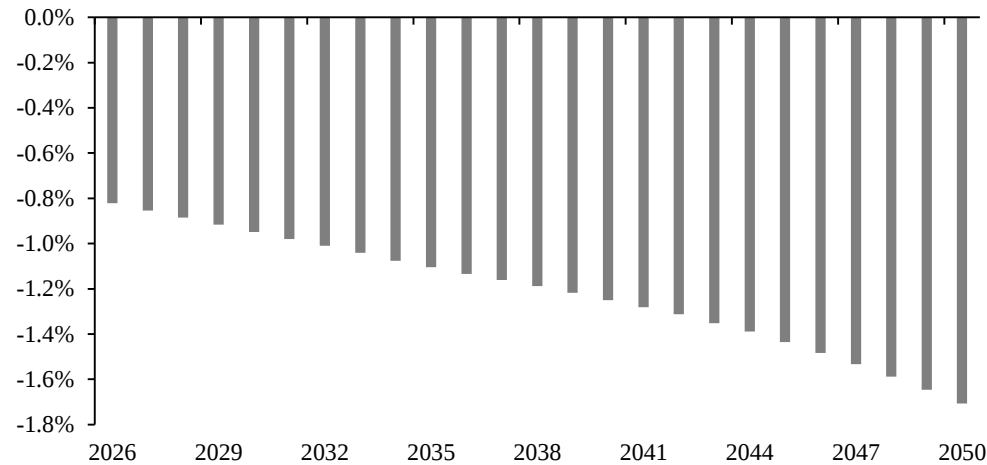
根据联合国发布的《世界人口展望 2024》中“中（生育）变化”¹⁸假设，对“十五五”时期中国人口增速进行预测。通过拟合中国 1978-2023 年间“就业人数占总人口比重”与“15-64 岁人口占总人口比重”的数据¹⁹，得到二次型拟合曲线：就业占比 = $0.6567 * \ln(15-64 \text{ 岁人口占总人口比重}) - 2.2354$ ，再带入联合国关于中国未来人口结构占比的预测数据，得到“十五五”时期就业人数占总人口比重变化率估计值。预计“十五五”时期“人口增速+就业人数占比变化率”为-0.89%（图 4）。

¹⁸ 联合国人口预测方案有高方案、中方案和低方案。其中，高方案和低方案是人口预测中的小概率情景，而中方案是最有可能发生的情景，即基准情形。

¹⁹ 白重恩,张琼. 中国经济增长潜力预测: 兼顾跨国生产率收敛与中国劳动力特征的供给侧分析[J]. 经济学报, 2017, 4(04): 1-27.

结合对劳动生产率、人口增速、就业人数占总人口比重等指标的预测，**基准情形**下，“十五五”时期中国潜在经济增长率平均约为 4.5%（表 4），之后随着劳动生产率增长率不断下降以及劳动力规模不断减少，中国潜在经济增长率逐年下降。**乐观情形**下，“十五五”时期中国潜在经济增长率仍有望维持在 5.1%左右。

图 4：HP 滤波后 2026–2050 年“人口增速+就业人数占比变化率”



资料来源：Wind，中国银行研究院

表 4：经济收敛视角下 2021–2035 年潜在经济增速的估计值

时间	基准情形			乐观情形
	劳动生产率增速	人口增速+就业人数占比变化率	潜在经济增速	
2021–2025	5.76%	0.03%	5.79%	6.03%
2026–2030	5.38%	-0.89%	4.49%	5.11%
2031–2035	4.97%	-1%	3.97%	5%

资料来源：中国银行研究院

三、关于“十五五”时期全面激发经济增长潜力的政策建议

随着“十五五”临近，近期国内外机构和专家学者基于不同的研究方法、前提假设、参数设定对“十五五”时期中国经济增速的预测明显增多（附录）。不同研究所采用的方法、假设等差别较大，一定程度上影响经济增速测算结果。“十五五”时期，中国经济发展将迈入新的历史方位，结合中国实际探索中国式经济增长路径，不仅是

继续实现“中国式奇迹”的根本保障，也是中国“跳出”发达国家传统增长路径约束的重要方式。从长期来看，中国既要学会适应潜在经济增速中长期的下行趋势，但也应当及时挖掘新的增长源泉，保持合理稳定的增长速度。

从外部看，“十五五”时期是中国应对全球变局的战略突围期，从内部看，“十五五”时期是高质量发展的深化拓展期。在这关键时期，中国经济结构将加速转变，内需对经济增长的支撑作用将更加突出，投资方向将逐步转向民生消费领域，服务业和服务消费将进入快速发展期。对此，宏观政策要更好地适应这些新变化，处理好三对核心关系：内部增长潜力释放与外部环境应对之间“内与外”的关系；短期稳增长与中长期促转型之间“量与质”的关系，传统动能转型与新质生产力培育之间“破与立”的关系。

（一）多措并举减缓潜在增速下行速度，为可持续的较快增长打开空间

第一，提高全要素生产率。创新是五大发展理念之首，也是“十五五”时期中国经济保持较快增长的关键，政策要继续将创新放在更加重要的位置。一方面，紧紧抓住新一轮科技革命和产业变革的历史机遇，持续加大研发投入，通过技术进步来提升全要素生产率。另一方面，深化要素市场化改革，通过优化劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等各类要素配置来提升全要素生产率。

第二，全面转变人口政策，减轻人口对经济的拖累作用。一是全面放开生育并加大鼓励政策力度。加大生育鼓励政策力度，从强化生育服务支持，加强育幼服务体系建设，优化教育、住房、就业等相关支持措施，营造良好社会氛围等方面加快建立生育友好型社会。二是巩固和扩大人才红利。统筹推进科技、人才、教育体制机制一体化改革，并建立以创新价值、能力、贡献为导向的人才评价体系。加快建设国家战略型人才队伍，大力弘扬科学家精神，培育创新文化。

第三，保持适度投资，提高人均资本存量水平和资本利用率。无论是从提高潜在增长率还是实际增速的角度来看，“十五五”时期都需要保持适度投资。政策需找准

投资方向，瞄准新兴产业、新型基础设施等领域适度超前布局，瞄准民生、消费等相关领域带动投资消费形成良性循环，从而在一定程度上缓解投资边际效率递减的问题。

（二）大力扩大国内有效需求，促进实际经济增速向潜在增长率收敛

当前，中国经济的实际增速低于潜在增速，存在负的产出缺口。若实际产出长期低于潜在产出，就可能出现大量要素资源被闲置浪费、部分产能因长期得不到有效利用而耗散出清，从而导致潜在增长率被动下行。“十五五”时期，政策应当极力避免这种情况发生，维护好中国经济在更长时间里保持较快增长的基础。

第一，加快推进相关改革，夯实消费基础。持续推动居民收入增长，优化收入分配制度，加强居民基本保障，发挥好政策的正向激励作用，稳定居民预期，引导积极向上的社会心态和氛围。**一是**多方面促进居民收入平稳增长。完善工资性收入正向激励机制，促进工资性收入合理增长。优化完善最低工资动态调整机制。拓宽财产性收入渠道，大力提振和规范资本市场。持续实施乡村振兴，促进农民增收。**二是**优化收入分配，逐步提高居民收入在国民收入中的比重，调整个人所得税、财产税、遗产税等相关税收政策，逐步推动以家庭为单位征收，更好地发挥税收对贫富差距的调节作用。**三是**加大生育、养育、医疗、养老等领域的社会基本保障力度。**四是**逐步推动消费税后移，激发地方政府扩大消费的积极性。

第二，找准投资和消费结合点，精准发力畅通内需循环。投资和消费是内需中相互促进、相互牵引的两大部分，政策若能在两者的结合点上精准发力，既可以扩大有效益的投资，又可以激发有潜力的消费，在扩大内需上能够达到事半功倍的效果。

“十五五”时期，政策可重点瞄准绿色化、智能化、数字化、大健康等几个结合点。**一方面**，扩大在绿色化、智能化、数字化、大健康等领域的投资力度，完善相关新型基础设施，优化和扩展相关消费场景，加大对相关产业的培育、补贴力度，优化相关产品供给。**另一方面**，通过“以旧换新”补贴、发放消费券等方式，激发绿色化、智能化、数字化、大健康等领域的消费潜力，从而牵引供给端相关产业扩大和升级。

（三）平衡好总量和结构的关系，加快完善新质生产力的发展培育体系

从总量而言，“十五五”时期传统产业转型升级和新兴产业、未来产业发展壮大，将创造更加广阔的增长空间，也是保持经济增速在合理区间、促进经济高质量发展的重要现实基础。与此同时，“十五五”时期处在全球化与逆全球化博弈交锋、自主创新与产业链协同深入推进、传统工业化和新型工业化接续转化、各地探索新动能和全盘布局统筹亟需优化的关键时期。因此，既需要政府超前规划引导、科学政策支持，也需要发挥市场机制和企业创新主体的重要作用，以有效市场和有为政府共同培育与驱动，完善新质生产力的发展培育体系。

第一，打造适应全球新形势下的自主创新体系。政府与市场分工协作，持续完善国家科研机构和高水平研究型大学深耕基础科学创新和颠覆性技术创新，科技领军企业主攻关键共性技术创新和前沿引领技术，各类大中小企业齐头并进改进创新生产工艺流程的产学研深度融合的创新型产业生态，促进形成更多革命性技术突破，催生新产业、新业态、新模式。把握“十五五”阶段制造业技术创新和商业模式演进趋势，着力培育技术创新和企业经营所需的多元化人才。

第二，打造适应新型工业化发展需要的现代产业体系。新兴产业方面，继续夯实“十四五”时期新能源汽车、新能源、装备制造等领域优势，更加重视半导体设备、工业母机、高端传导器、机器人电机、工业软件、先进材料等“十四五”时期存在的较大产业短板的领域，推动弱势领域形成规模化国际竞争新优势。**未来产业方面**，把握全球科技创新和产业发展趋势，不断扩大培育覆盖面，加大新型显示、数字孪生、卫星互联网、人形机器人、可控核聚变、合成生物、深海空间等高潜能颠覆性新领域的创新投入。建设未来产业科创企业孵化基地，引导科创企业前瞻谋划新赛道，按产业需求建设一批中试和应用验证平台，为关键核心技术验证提供试用环境。**传统产业方面**，更加重视利用数字化、绿色化转型打开增量空间。加快新一代数字智能技术在制造业全行业全链条应用，打造出绿色制造体系改造、绿色基础设施、绿色技术推广、绿色认证服务等新增长点。

第三，打造因地制宜的现代制造业区域布局体系。立足经济社会发展战略全局，强化产业结构系统性调整的制度性保障，科学制定适合区域自身要素禀赋的差异化产业规划方案，精准规划重点行业、优先产业。要坚持有保有压、有进有退的原则，严格规范控制新增产能，加快淘汰落后产能，实现产业结构的高效重组与价值提升。同时，加快高水平的全国统一大市场建设，减少地方保护和分割对资源错配的影响。修订完善涉及产业扶持、创新支持、资金引导、税收优惠、科技激励等方面的政策法规，促进商品、要素、资源在更大范围内顺畅流动、优化配置，不断提升资源配置效率。

（四）推动实现房地产市场筑底企稳，寻找新模式下的新增长空间

“十五五”时期，政策的重要任务是加快推动实现房地产筑底企稳、达到新的均衡状态。在此基础上，积极培育新模式、寻求新增长空间。

第一，建立兜底性机制为房地产市场注入信心，为稳住房地产市场提供保障。一是建立系统重要性房企名单，并建立系统重要性房企的流动性危机应急处理机制。对出现流动性危机的系统重要性房企，实施债券展期、国家融资担保、国有资本注入等救助措施。二是由中央财政、人民银行、国有大行等共同出资设立国家房地产稳定基金，必要时通过市场化手段救助出现流动性危机的系统重要性房企等。

第二，积极推动改革，促进房地产新发展模式构建。一是优化和完善供给体系。一方面，加大保障性住房建设和供给力度，提高保障性住房占住房总量的比例，提升保障性住房的质量品质及适配性，更好满足工薪群体刚性住房需求。另一方面，加快“好房子”建设，支持城乡居民多样化改善性住房需求。鼓励房地产企业提高住房建设标准、加强智能科技应用、提升物业服务水平等。同时，持续推动租售同权，规范住房租赁市场发展。二是转变销售、运营模式。改革房地产开发融资方式和商品房预售制度，加强预售资金监管、严格预售门槛等，有序推行商品房现房销售。三是完善市场调控以及城市规划、建设、治理体制机制。坚持因城施策，加强住房与土地、金融资源联动，根据住房需求科学安排土地供应、配置金融资源，实现以人定房、以房

定地、以房定钱。**四是强化安全监管。**研究建立房屋体检、房屋养老金、房屋保险等制度，形成房屋安全长效机制。

（五）积极有效应对外部环境变化，为内部发展创造更好的条件

第一，维护经济全球化发展、加强全球南方合作，应对全球经济秩序重构的不确定性。一是在逆全球化的浪潮中，尽力维护全球化大局，致力于全球多边贸易体系、全球货币金融体系的构建等。**二是在**全球经济、金融、贸易等一系列秩序重构过程中，坚持联合新兴经济体和广大发展中国家，做好全球南方合作的积极倡导者和推动者。一方面，打造以中国为核心的全球南方国际合作产业链，夯实全球南方合作的经济与产业基础；另一方面，大力推广中国和全球南方所主张的平等、包容发展理念以及相应的国际经贸规则，夯实全球南方合作的制度基础。

第二，加快形成全面开放格局，拓展外贸新空间。一是强化东部沿海地区在科技创新、金融服务、高端制造等领域的优势，培育更多具有国际竞争力的高新技术企业，进一步推动产业向高端化、智能化、绿色化迈进。**二是提升**中西部和东北开放水平，加大对交通、物流、通信等基础设施的投入，提高贸易便利化水平，培育特色优势产业，加强与东部沿海地区的产业承接。**三是加强**内陆与沿海地区、东部与中西部地区合作，加快内陆口岸建设，强化中欧班列、西部陆海新通道等功能，大力发展多式联运，拓展外贸发展空间。

第三，提高产品服务竞争力，推动外贸动能加速转换。一是以模式创新促进外贸新业态发展。大力推广我国已取得显著成效的保税仓跨境电商等创新模式。及时动态优化海关政策等支持贸易战背景下企业规避关税所采取的各项灵活措施。**二是推动**服务贸易转型升级。稳妥推进服务贸易领域开放，引导外资向新兴服务贸易行业倾斜，着力提升服务贸易企业的创新发展能力，逐步培育我国服务贸易发展的核心竞争优势。

【附录】国内外其他机构与学者预测结果对比

随着“十五五”临近，近期国内外机构和专家学者基于不同的研究方法、前提假设、参数设定对“十五五”时期中国经济增速的预测明显增多，梳理发现预测结果主要有以下特点和启示（表 5）。

第一，大部分国内外机构测算结果显示，未来中国经济潜在增长率总体呈下降趋势。虽然不同研究的具体测算结果存在差异，但通过梳理对比可以发现，国内外机构学者大多判断“十五五”时期中国经济增速将逐年放缓，未来中国经济的潜在增长率下行趋势基本确定。现有研究主要认为有以下几方面的原因：人口拖累将逐步加深，短期内人口质量的提高难以抵补人口数量的减少；产业结构转型等原因将导致资本积累速度持续放缓，对经济增长的贡献将继续降低；短期内技术进步速度还难以抵补房地产下行、人口老龄化等其他不利因素对经济增速的下拉作用，新动能增长加快难以抵补旧动能支撑作用的减弱等。

第二，与早期相关研究预测相比，近期研究对未来中国经济增速的预测结果相对偏低。这主要是由于近年来中国经济下行压力明显加大，房地产市场调整，供求关系失衡，社会预期低迷等问题持续，一系列不利因素的叠加降低了机构与学者对未来中国经济增长的预期。

第三，国外机构学者的预测结果明显低于国内机构学者。截至 2025 年 9 月，国内机构与学者对“十五五”时期中国经济年均增速的预测均值为 4.89%，高于实现 2035 年 GDP 较 2020 翻番目标的“底线速度”（约为 4.73%）；而国外机构与学者的预测均值为 3.83%，明显低于“底线速度”。国外机构学者预测结果偏低的主要原因在于其对未来中国人口老龄化、房地产市场调整和外部环境变化等因素的判断更加悲观。

第四，不同研究所采用的方法、假设等差别较大，一定程度上影响经济增速测算结果。潜在经济增速的测算虽然能够在一定程度上揭示未来中国经济增长的可能性，但并非实际经济增长的必然结果。一方面，传统经济增长测算方法（如生产函数法、收敛法等）主要以西方经济学理论和发达国家的经济发展轨迹为蓝本，但不同国家基

本国情、体制机制、政策环境均存在差异，传统增长模型并非发展中国家经济增长的唯一路径和绝对的行动指南。为此，充分吸收现代经济增长理论的有益成果，积极构建基于发展中国家现实情况或符合自身经济特色的经济增长理论至关重要，中国亟需构建新时代中国特色社会主义经济增长理论。另一方面，潜在增长率的实现取决于经济中各类主体在政策激励下的行为决策。因此，政策通过深化改革不断完善体制机制，推动劳动、资本、土地、技术、数据等各类要素资源优化再配置，促进科技进步、人力资本质量提升等，有望更加充分地释放增长潜能，提高潜在增长率。

表 5：国内外机构及专家对“十五五”时期中国经济增速预测

机构/学者	预测值	情景或说明	资料来源	预测时间
一、国内机构与学者				
国家信息中心	5.01%	生产函数法基准情景：资本存量、TFP 分别年均增长 5.45%、2.96%，劳动力质量提升抵消数量下降	《人口要素变化背景下我国经济潜在增长率预测研究》	2025 年 2 月
中国财政科学研究院	4.3%	基准情景	《“十五五”及更长时期我国经济增长及形势分析》	2025 年 6 月
中国社会科学院经济研究所	4.92%	基准情景	《全球经济大变局、中国潜在增长率与后疫情时期高质量发展》	2020 年 12 月
中国社会科学院宏观经济研究中心课题组	4.88%	基准情景	《未来 15 年中国经济增长潜力与“十四五”时期经济社会发展主要目标及指标研究》	2020 年 4 月
清华大学中国经济思想与实践研究院	5.8%	“先立后破”改革红利情景	《2024 中国经济展望报告》	2024 年 1 月
中国人民大学“中国展望”课题组	4.75%	三个五年的增速目标分别为 5.25%、4.75%、4.25%	《中国经济发展的“十五五”规划前瞻研究》	2025 年 3 月
如是金融研究院	4.8%	实现翻番目标的“必要速度”	研究院公众号	2025 年 3 月
中国银河证券（首席经济学家章俊）	4.7%	潜在增速 4.7%，建议设置高于 4.5% 的年均增长目标	公开路演纪要	2025 年 7 月
张晓晶、汪勇	4.83%	TFP 增速 1.9%	《社会主义现代化远景目标下的经济增长展望——社会主义现代化远景目标下的经济增长展望》	2023 年 5 月
白重恩、张琼	4.82%	生产函数法	《迈向 2035 年的中国经济：增长潜力与产业变迁》	2023 年 4 月
陈锡康等	约为 5.1%	多部门动态模型	《2022 年中国经济增长速度的预测分析与政策建议》	2021 年 12 月

孙金山等	4.69%–4.96%	人力资本视角	《中国潜在增长率的估算：人力资本变化的视角》	2021 年 10 月
汤铎铎等	4.92%	供给侧模型	《全球经济大变局、中国潜在增长率与后疫情时期高质量发展》	2020 年 12 月
蔡昉、陆旸	4.98%	基准情形，若叠加改革红利可增加 1-2 个百分点	《以潜在增长率确定中国经济增长速度目标》	2015 年 3 月
廖群	4.8%	实现翻番目标需要	《21 世纪经济报道》	2025 年 3 月
国内机构学者预测均值	4.89%	–	–	–

二、国外机构与学者

IMF	3.3%	2026 当年 4.2%，2027–2029 平均约为 3.3%	《世界经济展望》	2025 年 7 月
世界银行	4.3%	2026 年当年 4%，2027–2030 年按线性外推均值为 4.3%	《中国经济简报》	2025 年 6 月
穆迪	3.8%	2030 年潜在增速或降至 3.5%	Moody’s Investors Service	2023 年 12 月
数据平台 Statista 汇总	3.9%	2028、2029、2030 年增速分别为 4.06%、3.7%、3.38%，五年年均增速约为 3.9%	Statista Forecast Hub	2025 年 5 月
国外机构学者预测均值	3.83%	–	–	–

资料来源：公开资料整理

