

宏观点评 20250801

从“十五五”规划看产业趋势

2025 年 08 月 01 日

证券分析师 芦哲

执业证书：S0600524110003

luzhe@dwzq.com.cn

证券分析师 潘京

执业证书：S0600524120011

panj@dwzq.com.cn

中国的五年规划是国家宏观调控、引导经济社会发展的重要手段。进入“十一五”之后，整体的规划目标从追求规模扩张向追求质量效益转型。从结构上来看，由于发展目标从规模扩张转向高质量发展，**五年规划的目标重点已经由经济增长转型为公共事务治理规划**。“十四五”期间关于人民生活相关的目标占比明显增加，同时还增加了完全不同于之前五年规划的安全保障的部分。

尽管针对经济总量目标的要求从定量向定性要求转变，但仍然需要保持适度的经济增长，才能实现宏观稳定和经济结构的优化。为了实现 2035 年经济总量或人均国内生产总值比 2020 年翻一番，“十五五”阶段所隐含的**我国经济总量或需至少保持年均 4.5%左右的经济增长水平**，对于当期的经济体量来说，经济增长的整体要求并不低。与之相对应的，设立各产业的增长目标和碳排放目标，是下一阶段规划中需要落实的重点。

我们统计了 2024 年以来各部委关于“十五五”规划的相关课题，整体来看，课题旨在破解制约高质量发展的关键瓶颈，重点问题**一方面强调科技突破与高质量发展的转型，技术瓶颈和产业升级**的方向仍然是下一个五年的关键突破目标，另一方面强调**经济结构调整，挖掘消费需求、激发内需的潜能**还需要改善收入分配制度，同时强调**民生导向与安全底线**，研究覆盖**人口发展、医疗保障、职业教育**等民生议题，统筹**粮食安全、能源安全**等底线问题。值得注意的是，跨部门协同与政策联动也在增强。各部门课题均强调协同性，包括生态环境部与水利部在水环境治理中的合作，也包括工信部与自然资源部在绿色制造与资源利用中的联动。

发改委战略规划司作为发改委内部的课题相关方向的统筹、汇总的主要部门，其发布的课题对应的产业范围和选题内容与五年规划的大致方向基本一致，我们可以从 2024 年和 2025 年的课题对比中观察出产业发展的新提法和用词变化去获得一些产业发展方向的参考。从内容变化来看，2025 年关于“十五五”的课题更加向细分产业方向聚焦。**重点需要关注的、变化相对较大的领域主要涉及到科技、能源、金融、服务业和农业领域**。

根据我们在前期《“十四五”收官之年的机遇与挑战》报告中对当下仍然有提升空间的产业和“十五五”期间对于各部委、各省市的课题内容的整理，我们认为，下一个五年期间，需要重点关注的产业主要涉及科技（新质生产力）、金融、农业、能源等四个大方向，其中值得关注的细分行业主要包括科技（新质生产力）领域的**机器人、半导体、人工智能、科技独角兽、海洋经济方向**，金融领域的**券商、科创板方向**，农业领域的**农机、种业、生物科技方向**，能源领域的**稀土、新能源、电力方向**。

■ **风险提示：**（1）根据各部委和各省市课题筛选的细分方向随着内容反馈有新增或调整；（2）预测方向与实际规划内容存在误差；（3）规划指标结构与预期存在误差。

相关研究

《债券 ETF 还能走多远？》

2025-07-31

《7 月 FOMC：给 9 月降息泼冷水—

—2025 年 7 月 FOMC 会议点评》

2025-07-31

内容目录

1. 五年规划的指标结构和时间节奏	4
1.1. “十五五”规划的指标变化.....	4
1.2. “十五五”规划的总量目标参考.....	5
1.3. “十五五”规划的时间节奏.....	6
2. 从各部委及地区的“十五五”规划看行业机会	7
2.1. 各部委的“十五五”规划协同.....	7
2.2. 发改委的“十五五”规划体系.....	8
2.3. 各省市“十五五”规划的产业重点.....	12
2.3.1. 各省市“十五五”规划总体原则.....	12
2.3.2. 各区域产业规划布局.....	12
2.3.3. 各省市的课题关键词分布.....	13
3. 新质生产力的方向变化	15
3.1.1. 新质生产力的阶段性成果和发展方向.....	15
3.1.2. 新质生产力的新增产业：海洋经济.....	15
4. 从五年规划出发需要重点关注的行业	16
5. 风险提示	17

图表目录

图 1: 历次五年规划指标完成情况.....5

图 2: 历次五年规划指标类型占比（%）5

图 3: “十五五”规划进度节点.....6

图 4: 各部委“十五五”规划课题的关键问题反馈与协调.....7

图 5: 各部委针对“十五五”关键问题反馈的规划课题方向.....7

图 6: 各部委关于“十五五”课题的产业导向.....8

图 7: 2024 年与 2025 年各领域已入选课题比例对比.....12

图 8: 各地区“十五五”期间重点产业规划.....13

图 9: 各省市课题提及最多的关键词统计（次）14

图 10: 新质生产力的三重含义.....15

表 1: “十四五”规划的总量目标和完成情况.....4

表 2: 发改委大部分司局已经发布相关课题.....8

表 3: 发改委战略规划司“十五五”课题的重点产业.....10

表 4: “十五五”规划相关行业提法变化梳理汇总.....16

1. 五年规划的指标结构和时间节奏

1.1. “十五五”规划的指标变化

中国的“五年计划”（“十一五”起改为“五年规划”）是国家宏观调控、引导经济社会发展的重要手段。从 1953 年第一个五年计划（“一五”）到 2005 年第十个五年计划（“十五”），这 53 年间中国经历了从计划经济到市场经济的转型，从封闭半封闭到全面开放的跨越，每个五年计划都因时代背景不同而有侧重，最终推动国家从农业国逐步迈向工业化、现代化。进入“十一五”之后，整体的规划目标从追求规模扩张向追求质量效益转型。这一时期的关于民生保障、生态约束、结构优化等的政策调整不仅解决了此前积累的发展矛盾，更塑造了后续数十年的发展路径：从“十二五”的转型升级，到“十三五”的脱贫攻坚，再到“十四五”的共同富裕，其逻辑主线均可追溯至“十一五”确立的“科学发展”理念。

从实施成果来看，从“十一五”以来主要的五年规划设定的主要目标的完成度大部分都超过 90%，说明五年规划目标制定的可操作性和合理性较高。从结构上来看，由于发展目标从规模扩张转向高质量发展，五年规划的目标重点已经由经济增长转型为公共事务治理规划。“十四五”期间关于人民生活相关的目标占比明显增加，同时还增加了完全不同于之前五年规划的安全保障的部分。尽管针对经济总量目标的要求从定量向定性要求转变，但仍然需要保持适度的经济增长，才能实现宏观稳定和经济结构的优化。

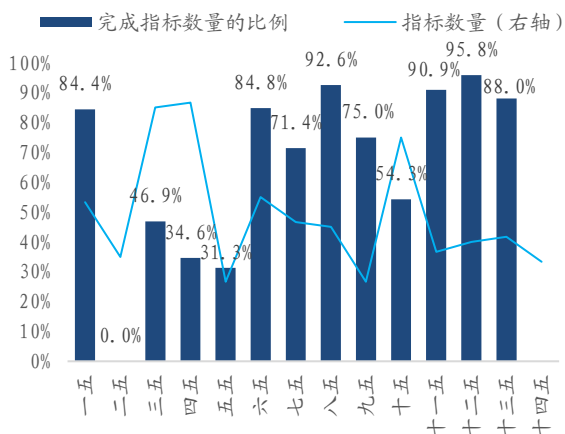
表1：“十四五”规划的总量目标和完成情况

类别	指标	2020 年	2025 年	年均/累计	2024 年实际值	2025 年待完成目标	属性
经济发展	1. 国内生产总值（GDP）增长（%）	2.3	-	保持在合理区间、各年度视情提出	5.0	-	预期性
	2. 全员劳动生产率增长（%）	2.5	-	高于 GDP 增长	4.9	-	预期性
	3. 常住人口城镇化率（%）	60.6*	65	-	67.0	已完成	预期性
创新驱动	4. 全社会研发经费投入增长（%）	-	-	>7%、力争投入强度高 高于“十三五”时期 实际	2021-2024 全国 R&D 经费年均增 长 10.3%	已完成	预期性
	5. 每万人口高价值发明专利拥有量（件）	6.3	12	-	14	已完成	预期性
	6. 数字经济核心产业增加值占 GDP 比重（%）	7.8	10	-	10	已完成	预期性
民生福祉	7. 居民人均可支配收入增长（%）	2.1	-	与 GDP 增长基本同步	2021-2024 年年 均增长 6.4%	同比增长 0.6%即可完 成目标	预期性
	8. 城镇调查失业率（%）	5.2	-	<5.5	5.1	-	预期性
	9. 劳动年龄人口平均受教育年限（年）	10.8	11.3	-	11.21	同比增长 0.09 年即可 完成目标	约束性
	10. 每千人口拥有执业（助理）医师数（人）	2.9	3.2	-	2023 年对应值 为 3.4	已完成	预期性
	11. 基本养老保险参保率（%）	91	95	-	已达到 95	已完成	预期性

绿色生态	12. 每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数 (个)	1.8	4.5	-	3.7	需同比增长 0.8 个	预期性
	13. 人均预期寿命 (岁)	77.3*	-	【1】	79	已完成	预期性
	14. 单位 GDP 能源消耗降低 (%)	-	-	【13.5】	2.5	需完成 3%左右的目标降幅	约束性
	15. 单位 GDP 二氧化碳排放降低 (%)	-	-	【18】	3.9	-	约束性
	16. 地级及以上城市空气质量优良天数比率 (%)	87	87.5	-	87.2	同比增长 0.3 即可完成目标	约束性
	17. 地表水达到或好于Ⅲ类水体比例 (%)	83.4	85	-	90.4	已完成	约束性
安全保障	18. 森林覆盖率 (%)	23.2*	24.1	-	超过 25	已完成	约束性
	19. 粮食综合生产能力 (亿吨)	-	>6.5	-	7.065	已完成	约束性
	20. 能源综合生产能力 (亿吨标准煤)	-	>46	-	49.8	已完成	约束性

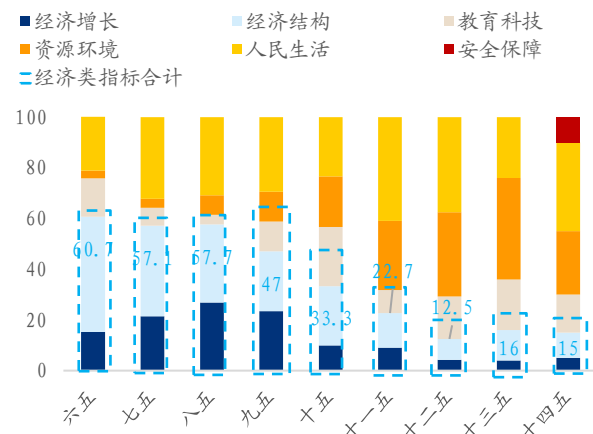
数据来源：《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，东吴证券研究所，注：*为 2019 数据

图1：历次五年规划指标完成情况



数据来源：《鄢一龙：改革开放与中国五年规划体制转型（上）》，东吴证券研究所

图2：历次五年规划指标类型占比 (%)



数据来源：《鄢一龙：改革开放与中国五年规划体制转型（上）》，东吴证券研究所

1.2. “十五五”规划的总量目标参考

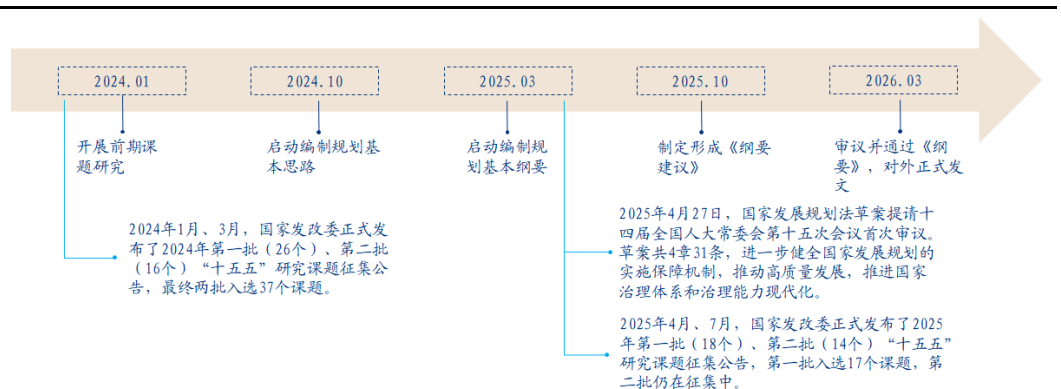
考虑到经济结构和人民生活的基础标准的要求，我们能够从远景的目标中去推算出经济增长的隐含目标。当下最接近“十五五”规划期间的长期经济目标主要是“2035”远景目标，长期生态目标则是“2030”碳达峰目标。为了实现 2035 年经济总量或人均国内生产总值比 2020 年翻一番，“十五五”阶段所隐含的我国经济总量或需至少保持年均 4.5%左右的经济增长水平，对于当期的经济体量来说，经济增长的整体要求并不低。另外，在全球碳排放规则调整的情况下，中国对于碳达峰碳中和的目标并未放松，碳达峰

峰要求到 2030 年，中国非化石能源消费比重达到 25%左右，单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 65%以上。与之相对应的，设立各产业的增长目标和碳排放目标，是下一阶段规划中需要落实的重点。

1.3. “十五五”规划的时间节奏

2024 年开始，发改委牵头统筹各部门展开“十五五”规划的前期研究工作，在 1 月和 3 月征集两批重点课题，根据课题反馈，在 2024 年 10 月开始启动编制“十五五”规划基本思路，随后在 2025 年 3 月开展规划纲要的编制工作，4 月规划草案提请审议，在 4 月和 7 月分别就规划大纲展开细则的课题研究。根据反馈，在 2025 年 10 月左右，制定形成《纲要建议》，在 10 月的四中全会上，最终审议通过《建议》。之后，国务院会根据该建议要求完成“十五五”规划纲要的编制工作，最后在 2026 年 3 月由全国人民代表大会讨论通过、批准实施。

图3：“十五五”规划进度节点



数据来源：发改委，东吴证券研究所

2. 从各部委及地区的“十五五”规划看行业机会

2.1. 各部委的“十五五”规划协同

我们统计了 2024 年以来各部委关于“十五五”规划的相关课题，整体来看，课题的主要内容呈现了系统性、前瞻性和问题导向三大特点，旨在破解制约高质量发展的关键瓶颈。重点问题一方面强调科技突破与高质量发展的转型，技术瓶颈和产业升级的方向仍然是下一个五年的关键突破目标，经济结构调整方面，挖掘消费需求、激发内需的潜能还需要改善收入分配制度，同时强调民生导向与安全底线，研究覆盖人口发展、医疗保障、职业教育等民生议题，统筹粮食安全、能源安全等底线问题。值得注意的是，跨部门协同与政策联动也在增强。各部门课题均强调协同性，包括生态环境部与水利部在水环境治理中的合作，也包括工信部与自然资源部在绿色制造与资源利用中的联动。

从以上问题出发，各部委由针对性的提出“十五五”期间各项产业规划的议题，核心聚焦科技创新、绿色转型、区域协调、民生福祉和开放合作等维度，构建新发展格局。

图4：各部委“十五五”规划课题的关键问题反馈与协调

发改委 财政部 央行 商务部 内需与消费动力不足 - 消费对经济增长的拉动作用需进一步释放 - 改善收入分配、优化消费环境	发改委 科技部 工信部 教育部 科技创新瓶颈 - 关键核心技术受制于人 - 产业升级面临“中低端锁定”风险	发改委 农业部 住建部 交通部 区域与城乡发展失衡 - 区域经济差距 - 城乡公共服务不均	发改委 环境部 能源局 工信部 绿色转型压力 - 能耗双控向碳排放双控转变 - 技术与政策衔接	发改委 人社部 卫健委 教育部 人口老龄化与生育 - 构建“一老一小”服务体系 - 劳动力供给结构性变化
---	---	---	---	--

数据来源：各部委官方网站，东吴证券研究所

图5：各部委针对“十五五”关键问题反馈的规划课题方向

科技创新和产业升级 工信部 - 推动智能制造、工业互联网等技术应用，培育专精特新企业，强化产业链自主可控能力作为重点 - 加快数字技术与居民消费场景深度融合，助力政务、教育、医疗等公共服务公平可及 - 在未来产业布局上，将重点布局人工智能、量子信息、生物技术等未来产业	国际经贸合作与国内消费升级 商务部 - 粤港澳大湾区与东盟发展规划对接路径 - 中非合作提质升级机制 - 推动跨境电商等新业态发展 - 优化出口结构并扩大内需	国土空间规划与资源高效利用 自然资源部 - 战略性矿产资源保障（如稀土、锂矿） - 生态修复与荒漠化治理 “双碳”目标下的国土空间优化策略 - 强化资源循环利用	人口结构和公平分配 社会保障部 - 推动“一老一小”服务，完善托育服务体系与养老保障 - 应对人口结构变化 - 推动医药卫生改革、职业教育与产业需求对接，提升人力资本质量 - 注重分配领域的公平化，着力推进区域间基本公共服务均等化 - 使高质量发展成果更多更公平地惠及全体人民和不同区域	新型城镇化与城乡融合 住建部 “宜居韧性智慧城市”建设 - 县域城乡协调发展 - 城镇化
--	--	---	---	--

数据来源：各部委官方网站，东吴证券研究所

图6：各部委关于“十五五”课题的产业导向

新质生产力引领产业升级 科技产业	关键核心技术	碳中和路径深化 能源转型	国际碳排放规则变化	服务于中国式现代化建设 区域协调与城乡融合	城市更新	民生保障与 社会治理 应对人口结构变化	托育服务体系
	产业链自主可控		超低排放改造		区域协同发展		银发经济
	大数据		碳交易市场		县域经济		养老保障
	智能制造		战略能源保障		乡村振兴		职业教育与产业需求匹配
	工业互联网		能源清洁化		因地制宜		医药卫生改革
	专精特新企业		生态修复		公平分配		提升人力资本质量
	数字生活		资源循环利用		公共服务均等化		公共服务均等化
	信息化						家庭支持政策
	人工智能						
	量子信息						
	生物技术						

数据来源：各部委官方网站，东吴证券研究所

2.2. 发改委的“十五五”规划体系

发改委作为规划统筹部门，重点研究宏观经济走势、全球政治经济格局演变、地缘政治影响等宏观环境问题，同时聚焦高质量发展目标，各司局在投资、消费以及社会发展方面都展开了不同的研究。在投资领域，展开工程咨询标准化体系研究，城市地下管网建设投融资体制机制改革研究，“双碳”指标体系构建、新质生产力培育、区域协调发展战略等研究。在消费领域，展开增强消费内需动力、优化营商环境、培育区域消费中心和地方特色消费中心，以及新技术背景下的消费新模式和新增长点等研究。在社会发展领域，展开“十五五”时期社会发展形势、基本思路和重点任务研究、“十五五”时期应对人口老龄化规划研究、国家区域医疗中心支持政策体系研究。

表2：发改委大部分司局已经发布相关课题

已发布相关课题和规划司课题涉及司局		暂未发布课题司局及相关产业政策方向	
评督司	规划司	低空司	低空经济
经贸司	投资司	高技术司	创新创业和高技术产业发展
价格司	民营局	外资司	利用外资和境外投资的战略
法规司	区域司	产业司	综合性产业政策
国际司	环资司	振兴司	涉疆涉藏经济社会发展重大政策建议
国防司	社会司	开放司	“一带一路”建设
运行局	就业司	基础司	能源、交通运输发展规划
体改司	财金司		
农经司			

数据来源：发改委官网，东吴证券研究所

发改委战略规划司作为发改委内部的课题相关方向的统筹、汇总的主要部门，其发布的课题对应的产业范围和选题内容与五年规划的大致方向基本一致，我们可以从2024年和2025年的课题对比中观察出产业发展的新提法和用词变化去获得一些产业发展方向的参考。从内容变化来看，2025年关于“十五五”的课题更加向细分产业方向聚焦。重点需要关注的、变化相对较大的领域主要涉及到科技、能源、金融、服务业和农业领域。

科技领域在2024年课题中，更加强调国家影响、社会发展影响、内涵目标、创新体系、人才培养机制等宏观层面的概念和影响机制，而2025年的课题更加强调具体科技产业的应用场景、培育机制、科研成果、研发机构等实施方式，关注人工智能产业的落地，数字经济向产业数字化转型的方向，同时新增的提法涉及到培育独角兽企业的生态，意味着“十五五”规划对于科技产业的发展方向有望更加精准和聚焦。

能源领域，从战略视角的全球能源格局和资源保障的研究方向更进一步向新能源行业、电力行业明确，给能源行业的产业发展重点指明方向，未来在产业层面可能细分领域更加关注光伏、风电、电网等方向。需要重点关注的是战略性矿产资源的保障部分，目前已经由自然资源部单独承担“十五五”课题的规划，在接下来的“十五五”规划中，可能会作为安全保障领域的重点课题，设定定量的保障目标，主要涉及到稀土和有色金属矿物资源领域的保供。

金融领域的课题关注点从“系统性金融风险”转向“资本市场投融资功能改革”，一方面意味着短期对于地产向银行传导的资产质量恶化的状况已经得到基本遏制，对地产行业的托底政策基本实现了房价的稳定，系统性金融风险发生的概率可能降低，另一方面，资本市场的重要性进一步提升，2024年以来一系列针对资本市场投资功能改革的方案初见成效，权益市场的长线资金起到了压舱石的作用，进一步吸引各类资金入市交易，在产业趋势的配合下，进入2025年，市场逐步形成“慢牛”格局，市场成交额、流动资金量级大幅提升，市场情绪和信心逐步稳定；另外，针对资本市场的融资功能，2025年的各项政策也做了进一步的调整，增加并购重组的支持力度、重启第五套上市标准、建立科创成长层，在投资功能维持市场稳定的同时，增强资本市场对于新质生产力、对于实体经济的支持力度，从而实现投资与融资的协调发展。因此，金融领域的方向变化在未来可能更集中于资本市场方向，其中更加值得关注的方向有可能向券商、科创指数等领域集中。

服务业方面，在2024年整体化地强调服务业高效发展，而2025年具体聚焦到生产性服务业、“生活性服务消费”和减少限制性措施。在“十五五”期间，内需和消费提升作为待解决的关键问题，服务业的发展是解决消费循环的重要渠道。当下的服务业提振一方面重视生产性服务业，即工业相关配套的服务业，如物流、金融、信息技术等辅助性的服务业方向，结合统一大市场的发展目标，进一步提升供应链与产业链的可控性和安全性；另一方面，对于生活性服务业，需要通过提升多元化的服务供给去挖掘细分领域。

域的消费需求，如今年以来爆发的新消费板块，抓住用户的情绪需求、审美需求、价格敏感等痛点，在细分领域的市场快速占领较大份额，是培育优质生活性服务业的典型。另外，对于媒体、线下娱乐、游戏等前期有着较多限制性规定的产业，未来也有望在规则逐渐明晰化之后，迎来限制的解除。

农业领域在 2024 年并未作为规划司重点布置的课题方向，为 2025 年新增，主要强调发展农业新质生产力，与“十四五”规划中需进一步加强的农机行业发展空间相对应。在谈到新质生产力时，文件一般强调的更多集中在科技领域，本次的长期规划中第一次涉及到农业新质生产力的发展，主要包括种质创制和新品种选育、农业智能装备研发、智慧化数字化农业技术、生物制造加工等等方面。

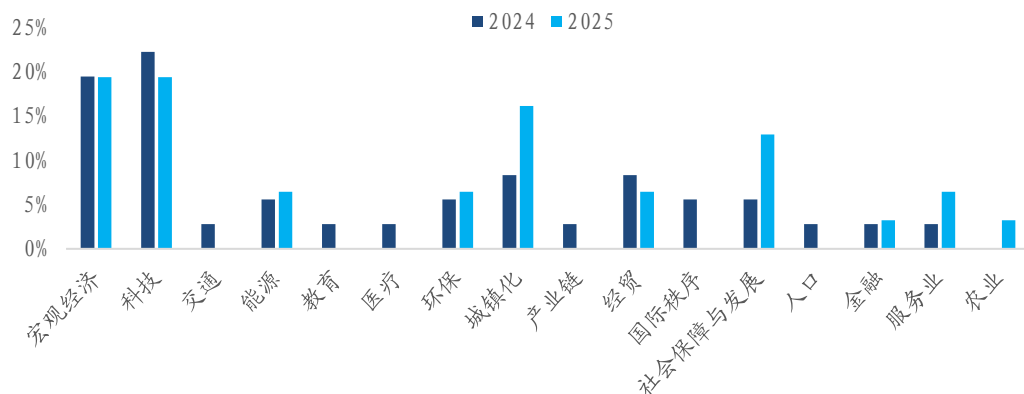
表3：发改委战略规划司“十五五”课题的重点产业

产业领域	2024 课题标题	2025 课题标题
宏观经济	“十五五”时期我国发展阶段性特征研究	主要国家宏观政策取向预测、外溢效应分析及对 “十五五” 时期经济发展的影响研究
	“十五五”时期经济社会发展目标指标研究	“十五五” 时期 GDP 增速目标 and 经济效率、结构的代表性指标及预测目标研究
	国民经济重大比例关系研究	
	提高全要素生产率研究	“十五五” 时期扩大有效投资的潜力空间和重点领域研究
	优化中央和地方财政关系研究	“十五五” 时期深化财税体制改革的目标和任务研究
	完善宏观经济治理体系的思路和举措研究	“十五五” 时期健全逆周期调节的宏观调控机制研究
	构建国有和民营企业高质量协同发展新格局研究	“十五五” 时期推动各种所有制经济优势互补共同发展的路径举措研究
科技	新一轮全球科技革命和产业变革趋势及对 我国影响 研究	“十五五” 时期营造培育 独角兽企业的创新创业生态 研究
	人工智能技术变革对“十五五”时期 经济社会发展影响 研究	“十五五” 时期重点领域人工智能产业化前景和 应用场景 研究
	实现高水平科技自立自强的 内涵和目标 研究	
	提升 国家创新体系整体效能 的主攻方向和任务举措研究	“十五五” 时期优化全过程 科研成果评价体系 研究
	建设与科技强国相匹配的 人才培养体制机制 研究	“十五五” 时期发展 新型研发机构、新型研究型大学 的体制机制创新和政策举措研究
	提升原始 创新能力 研究	
	做强做优做大数字经济的 路径举措 研究	适应 产业数字化智能化转型 的新型治理体系研究
	我国产业未来发展 新赛道新优势 研究	“十五五” 时期最具潜力的未来产业发展 细分领域和培育机制 研究
交通	交通运输体系与重大生产力布局适配性研究	
能源	全球 能源格局演变趋势 及对我国影响研究	“十五五” 时期促进 新能源高质量高比例消纳利用 的机制设计和政策举措研究
	提升战略性矿产资源供应 保障能力 研究	“十五五” 时期实现跨区域 电力供需平衡 的体制机制和政策体系研究
教育	重构职业教育和技能培训体系研究	

医疗	深化医药卫生体制改革研究	
环保	深入推进环境污染防治的重点任务和举措研究	“十五五”时期实现 碳达峰目标的路径 举措研究
	推进美丽中国建设的阶段性目标和关键举措研究	“十五五”时期 国际碳排放规则 变化对我国的影响及应对举措研究
城镇化	贯通区域协调发展和区域重大战略的体制机制研究	“十五五”时期以县域为基本单元推进城乡融合发展、加快形成县乡村统筹发展格局的重点任务和政策举措研究
	扭转南北分化趋势的主攻方向和任务举措研究	“十五五”时期建立健全可持续城市更新模式的制度设计和政策举措研究
	推进城乡建设用地节约集约利用问题研究	“十五五”时期 缩小城乡区域基本公共服务差距 的阶段性目标和需采取的政策举措研究
		“十五五”时期统筹推进区域联动融合发展的政策举措研究
产业链	全球产业链供应链变化趋势及对我国影响研究	
	提升产业链供应链韧性和安全水平研究	
经贸	全球经贸规则体系变化趋势及应对举措研究	“十五五”时期主要国家经贸投资政策对 国际产业分工格局 的影响及应对研究
	维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系研究	“十五五”时期提高 服务贸易 竞争力的重点举措研究
	有序推进人民币国际化研究	
国际秩序	国际地缘政治格局演变趋势及对我国影响研究	
	国际秩序和全球治理体系演变趋势及应对举措研究	
社会保障 与发展	完善特殊困难群体兜底保障和关爱服务体系研究	“十五五”时期健全 再分配制度 的机制设计和政策举措研究
		“十五五”时期促进 普惠养老服务 高质量发展的政策支持体系研究
	完善社会治理体系研究	“十五五”时期健全公平可持续的 社会保险制度 研究
		“十五五”时期提升新经济组织、新社会组织、新就业群体服务管理水平的政策举措研究
人口	人口发展趋势对“十五五”时期经济社会发展影响研究	“十五五”时期人口和经济区域布局演变趋势及应对举措研究
金融	防范化解 系统性金融风险 研究	“十五五”时期健全投资和融资相协调 资本市场 功能的重大改革举措研究
服务业	促进服务业优质高效发展的制度和政策研究	“十五五”时期聚焦重点环节分领域加快生产性服务业高质量发展的政策举措研究
		“十五五”时期激活 生活性服务消费 潜能、减少限制性措施的政策举措研究
农业		“十五五”时期因地制宜发展 农业新质生产力 、提高农业全要素生产率研究

数据来源：发改委官网，东吴证券研究所

图7：2024 年与 2025 年各领域已入选课题比例对比



数据来源：发改委官网，东吴证券研究所

2.3. 各省市“十五五”规划的产业重点

2.3.1. 各省市“十五五”规划总体原则

首先，各省市规划强调“经济大省挑大梁”。2024 年 12 月召开的中央经济工作会议提出，2025 年要加大区域战略实施力度，增强区域发展活力，“支持经济大省挑大梁”。早在 2022 年 3 月的全国两会上，政府工作报告就提到“经济大省要充分发挥优势，增强对全国发展的带动作用”。当年 7 月先后召开的东南沿海省份政府主要负责人座谈会和中央政治局会议，都明确提出经济大省要“挑大梁”。在经济增长方面，多数经济大省应将“十五五”规划的经济增速目标设定在全国水平以上，发挥经济大省对区域乃至全国发展的辐射带动力。

其次，区域规划方面强调因地制宜，推动区域协调发展，区域差异化模式需避免重复建设。我国地域辽阔，区域发展不平衡不充分问题仍然存在。在“十五五”规划前期，要重点推动区域协调发展。加强对区域发展战略的研究和实施，如深入推进京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等国家重大区域发展战略。研究如何加强区域间的产业协同合作，优化区域产业布局，实现优势互补。同时，杜绝“一哄而上”的同质化竞争、甚至“恶性内卷”的落后生产关系，避免地方政府盲目跟风新概念、新产业。

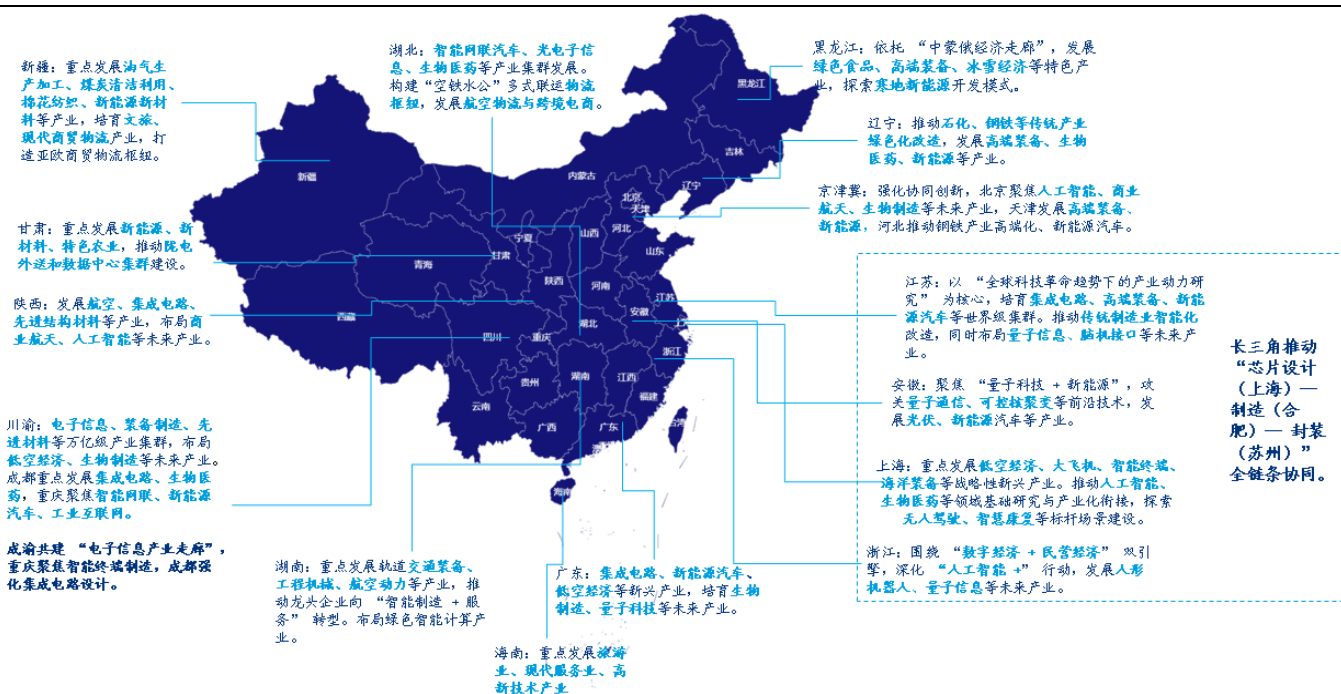
2.3.2. 各区域产业规划布局

东部地区：东部沿海地区是我国改革开放的前沿阵地，集中了京津冀、长三角、粤港澳大湾区三大推动高质量发展的都市圈。立足相对较为发达的生产力发展基础，要着力提升原始创新、集成创新策源功能，加快培育世界级先进制造业集群，引领战略性新兴产业和现代服务业发展。尤其是长三角地区作为全国综合实力最强的经济中心、全球重要的先进制造业基地，在发展新质生产力方面要发挥挑大梁的作用。聚焦创新策源与高端制造引领，依托技术密集、人才集聚的优势，聚焦前沿技术突破与高端制造升级。

东北地区：我国重要的工业和农业基地，在维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全方面占据着十分重要的战略地位。要牢牢把握东北在维护国家“五大安全”中的重要使命，尤其在产业安全方面要确保工业母机、装备工业等国之重器的生产能力和核心竞争力，对接国家战略需要构建关键产业备份系统，切实维护我国重要产业链供应链安全稳定。

中西部地区：在发展能源产业、现代装备制造业、高新技术产业、生态农业、文化旅游等方面具有独特优势，要立足各地的功能定位和产业基础，支持做强做大本区域特色产业和优势产业。聚焦资源转化与特色产业崛起，能源富集地区可依托“东数西算”“西电东送”机制，发展绿电制氢、清洁能源衍生品等产业链延伸项目，资源型县域通过绿色转型盘活传统产业进行数字化升级。

图8：各地区“十五五”期间重点产业规划

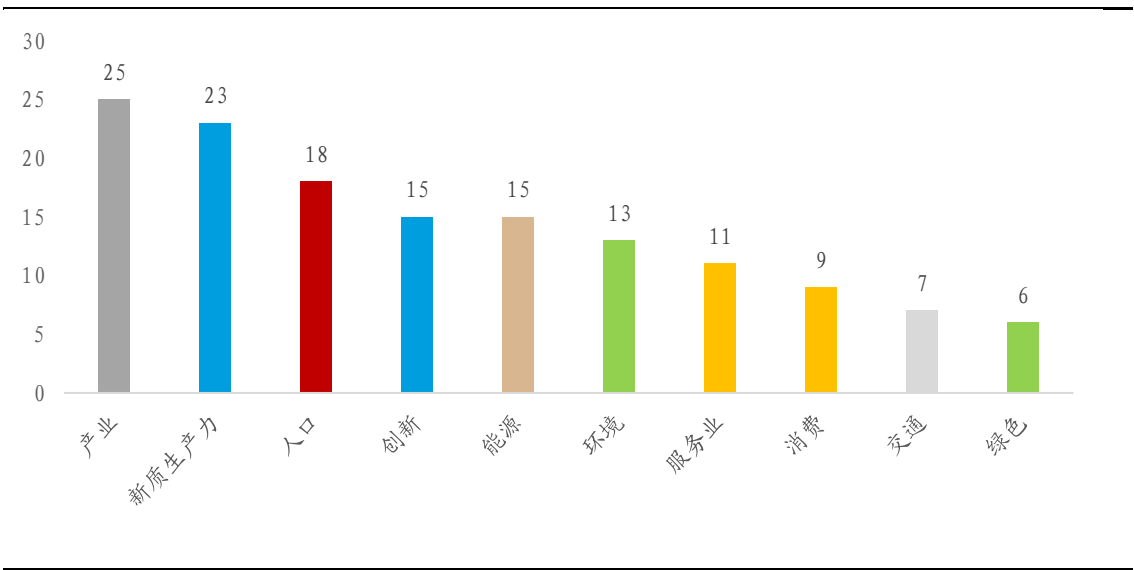


数据来源：各省府网，东吴证券研究所

2.3.3. 各省市的课题关键词分布

我们统计了 19 省的课题关键词，主要集中在科技、制造产业、人口、城镇化、安全、消费、社会保障和社会服务、文化文明等 9 个重点领域中。分布最广泛的关键词主要集中在六个领域中，包含制造产业、科技、人口、环保、能源、服务业和消费。整体来看，科技的占比最高，新质生产力与创新这两个关键词共计出现在 19 个不同区域、出现共 38 次，部分地区还出现了不止一个相关课题。

图9：各省市课题提及最多的关键词统计（次）



数据来源：各省政府网，东吴证券研究所

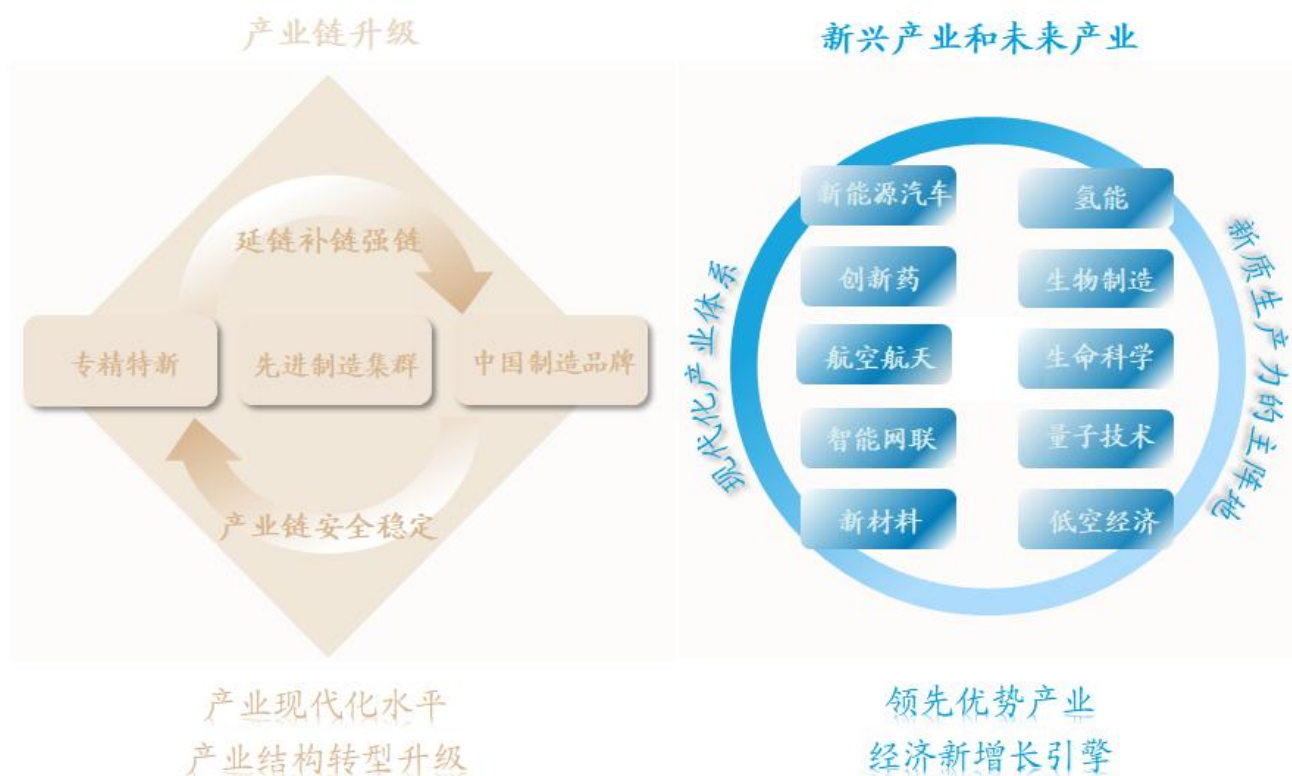
3. 新质生产力的方向变化

3.1.1. 新质生产力的阶段性成果和发展方向

当前，新质生产力的发展成果已经逐步体现，我国科技创新实力显著增强，实现了多层次的技术突破，在未来产业层面上，量子计算实现 128 位超导量子芯片量产，脑机接口“北脑一号”帮助渐冻症患者恢复交流能力；在传统产业链上，工业母机、高端传感器等关键领域国产化率大幅提升。2021-2024 年，我国高技术产业销售收入年均增长 13.9%，数字经济核心产业规模突破 14 万亿元，科技型中小企业数量突破 60 万家。技术、产业、制度的协同创新实现生产力质态的全面跃升。

下一阶段，新质生产力发展的主要原则仍然是“传统产业转型升级 + 新兴产业壮大 + 未来产业预埋”三个方向并行。重点领域主要涉及新兴产业中的人工智能、具身智能、新能源、高端装备和未来产业中的量子科技、脑科学等，需要进一步突破科技产业基础看科研和原始创新能力薄弱、产学研转化率低和技术商业化成本高、应用场景单一的问题。

图10：新质生产力的三重含义



数据来源：政府工作报告，东吴证券研究所

3.1.2. 新质生产力的新增产业：海洋经济

2025 年 7 月 1 日召开的中央财经委员会第六次会议上，习近平总书记首提“五个更

加注重”：推动海洋经济高质量发展，要更加注重创新驱动，更加注重高效协同，更加注重产业更新，更加注重人海和谐，更加注重合作共赢。

发改委 2024 年的课题就海洋经济已经展开“十五五”时期推进海洋强国建设重大问题研究。2025 年，协调司再次提出研究发展海洋经济建设海洋强国体制机制创新措施和重大问题，强调落实党的二十届三中全会关于完善促进海洋经济发展体制机制的决策部署，跟踪研判国际形势变化对海洋领域的影响，分析“十五五”发展海洋经济建设海洋强国面临的战略机遇、风险挑战，聚焦提升海洋产业竞争力、提高海洋科技创新策源能力、统筹海洋资源开发和保护、深海极地发展、参与全球海洋治理等重点领域，提出完善海洋经济发展体制机制的政策措施。

中央财经委提及的主要海洋产业包括：海上风电建设，海洋生物医药、生物制品，海运业发展，有序推进沿海港口群优化整合，海洋碳汇核算等。2025 年 3 月，生态环境部启动编制《“十五五”全国海洋生态环境保护规划》，交通运输部也已经开启《十五五海事规划前期研究》。我们关注接下来的长政策周期中，我国在海洋经济发展中的政策倾斜。

4. 从五年规划出发需要重点关注的行业

根据我们在前期《“十四五”收官之年的机遇与挑战》报告中对当下仍然有提升空间的产业和“十五五”期间对于各部委、各省市的课题内容的整理，我们认为，下一个五年期间，需要重点关注的产业主要涉及科技（新质生产力）、金融、农业、能源等四个大方向，其中值得关注的细分行业主要包括科技（新质生产力）领域的机器人、半导体、人工智能、科技独角兽、海洋经济方向，金融领域的券商、科创板方向，农业领域的农机、种业、生物科技方向，能源领域的稀土、新能源、电力方向。

表4：“十五五”规划相关行业提法变化梳理汇总

相关规划	领域	行业变化
“十四五”规划暂未完成	交通	民用机场数量待增加
	科技	新兴产业增加值和基础投入占比待提升
	能源	核电装机待提升
“中国制造 2025” 主攻方向暂未完成	机器人	国产化率、具身智能商业化成本、场景争议
	航天	火箭发射成本、回收重复利用
	半导体	先进制程国产化率、量产良率待提升
	农机	市占率待提升
发改委“十五五”课题	金融	发改委关注点从“系统性风险”变更为“资本市场改革”
	城镇化	缩小公共服务差距、城市更新
	科技	独角兽企业、产业数字化转型、人工智能应用场景、未来产业细分领域
	能源	新能源、电力
	农业新质生产力	农机、种业、农科（生物科技）
	社会保障	再分配

自然资源部	战略资源	稀土、矿产
地方“十五五”规划	避免重复建设 (反内卷)	因地制宜发展各地特色产业
	区域经济	芯片、电子信息的区域产业链协同
新质生产力	海洋经济	海上风电建设, 海洋生物医药、生物制品, 海运业发展

数据来源：各部委，各省政府网，东吴证券研究所

5. 风险提示

- (1) 根据各部委和各省市课题筛选的细分方向随着内容反馈有新增或调整;
- (2) 预测方向与实际规划内容存在误差;
- (3) 规划指标结构与预期存在误差。

免责声明

东吴证券股份有限公司经中国证券监督管理委员会批准，已具备证券投资咨询业务资格。

本研究报告仅供东吴证券股份有限公司（以下简称“本公司”）的客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。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，本公司及作者不对任何人因使用本报告中的内容所导致的任何后果负任何责任。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。

在法律许可的情况下，东吴证券及其所属关联机构可能会持有报告中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投资银行服务或其他服务。

市场有风险，投资需谨慎。本报告是基于本公司分析师认为可靠且已公开的信息，本公司力求但不保证这些信息的准确性和完整性，也不保证文中观点或陈述不会发生任何变更，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。

本报告的版权归本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。经授权刊载、转发本报告或者摘要的，应当注明出处为东吴证券研究所，并注明本报告发布人和发布日期，提示使用本报告的风险，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权或未按要求刊载、转发本报告的，应当承担相应的法律责任。本公司将保留向其追究法律责任的权利。

东吴证券投资评级标准

投资评级基于分析师对报告发布日后 6 至 12 个月内行业或公司回报潜力相对基准表现的预期（A 股市场基准为沪深 300 指数，香港市场基准为恒生指数，美国市场基准为标普 500 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），北交所基准指数为北证 50 指数），具体如下：

公司投资评级：

买入：预期未来 6 个月个股涨跌幅相对基准在 15%以上；

增持：预期未来 6 个月个股涨跌幅相对基准介于 5%与 15%之间；

中性：预期未来 6 个月个股涨跌幅相对基准介于-5%与 5%之间；

减持：预期未来 6 个月个股涨跌幅相对基准介于-15%与-5%之间；

卖出：预期未来 6 个月个股涨跌幅相对基准在-15%以下。

行业投资评级：

增持：预期未来 6 个月内，行业指数相对强于基准 5%以上；

中性：预期未来 6 个月内，行业指数相对基准-5%与 5%；

减持：预期未来 6 个月内，行业指数相对弱于基准 5%以上。

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应当充分考虑自身特定状况，如具体投资目的、财务状况以及特定需求等，并完整理解和使用本报告内容，不应视本报告为做出投资决策的唯一因素。

东吴证券研究所
苏州工业园区星阳街 5 号

邮政编码：215021

传真：（0512）62938527

公司网址：<http://www.dwzq.com.cn>