



大公国际：固本培新一政治局会议释放稳增长与“十五五”战略发展信号

技术研究部（业务风险控制部） 涂文婕

2025 年 7 月 30 日

摘要：2025 年 7 月 30 日召开中共中央政治局会议，为下半年经济工作和“十五五”规划编制指明了方向。会议充分肯定上半年经济稳中有进的良好态势，GDP 增长 5.3%超额完成目标，新质生产力发展成效显著。面对外部环境复杂性和有效需求不足等挑战，会议部署了系统性政策组合：财政政策将优化结构、盘活存量，货币政策保持适度宽松，预计通过降息降准和结构性工具精准发力；强调以科技创新培育新质生产力，通过提振消费、扩大有效投资释放内需潜力；同时统筹发展与安全，有序化解地方政府债务风险，增强资本市场韧性。这些重大部署既立足当前稳增长、防风险、惠民生的现实需要，又着眼长远为“十五五”时期高质量发展谋篇布局，为实现社会主义现代化奠定更为坚实的基础。

一、“十五五”规划即将出台，迈向 2035 年的关键五年，其规划内容将深刻影响中国未来十年的发展路径和战略布局

会议决定今年 10 月在北京召开中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议，主要议程是，中共中央政治局向中央委员会报告工作，研究关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议。

“十五五”规划作为我国迈向 2035 年社会主义现代化目标的关键中期规划，其重要性主要体现在承前启后的战略地位上。这一时期正值新旧动能转换攻坚阶段，传统发展模式面临深度调整，新质生产力的培育将成为经济转型的核心驱动力。在全球科技竞争日益激烈的背景下，人工智能等前沿技术的突破将直接关系到大国博弈的主动权，这使得“十五五”规划在科技创新领域的布局显得尤为重要。同时，面对复杂多变的国际环境，规划将着力构建以内需为主导的经济循环体系，通过系统性改革重塑发展动能，为高水平社会主义市场经济体制建设奠定基础。

“十五五”规划将呈现多维度的战略布局。第一，在经济目标维度上，经济发展指标将更加注重质量效益，预计会设置 GDP 年均增速、劳动生产率等关键目标。第二，在深化改革领域，“十五五”期间预期将着力推进要素市场化配置改



革，特别是在数据要素确权与流通方面取得突破，同时深化财政体制改革以优化央地关系，健全地方税体系并防范债务风险。收入分配制度改革也将迈出实质性步伐，通过完善初次分配和再分配机制，力争将中等收入群体规模扩大，巩固社会稳定基础。第三，在高质量发展方面，科技创新将继续成为核心驱动力，预计研发投入强度将持续提升。2024 年，我国研发投入强度达到 2.68%，比上年提高 0.10 个百分点。这个投入强度在世界主要国家中排名第 12 位，超过欧盟国家 2.11% 的平均水平。¹ 预计规划期间，研发投入强度将突破 2.8%，重点攻关人工智能、量子信息等前沿技术领域，同时通过培育新质生产力推动产业转型升级，智能制造和数字经济有望实现跨越式发展，为经济持续健康发展注入新动能。第四，民生保障领域将继续强化，城镇调查失业率、医疗资源供给、婴幼儿照护服务等指标将继续坚守以人民为中心的方向发展，医药卫生体制改革倾向于构建分级诊疗新格局，对特殊困难群体建立精准识别和动态帮扶机制。第五，产业布局上，数字经济、绿色低碳、海洋经济等新兴领域将获得政策倾斜，为投资者提供重要方向指引。

二、会议充分肯定了上半年经济工作成效，同时强调当前外部压力仍较大、有效需求不足等问题，下半年进一步巩固当前经济发展的良好局面

2025 年上半年，我国宏观经济在复杂多变的国内外环境下展现出强劲韧性与高质量发展态势。首先，经济增速保持稳健，上半年 GDP 同比增长 5.3%，超过全年 5% 的增长目标，展现出较强的经济韧性。其次，经济结构持续优化，第三产业增加值占比提升至 56.8%，消费对经济增长的贡献率达到 52.3%，内需特别是消费成为拉动经济的主引擎。第三，新动能快速成长，高技术制造业增加值同比增长 9.6%，数字经济核心产业占比突破 12%，“新三样”产品出口增长 28.6%，显示产业升级成效显著。第四，就业市场保持稳定，城镇新增就业 654 万人，完成全年目标的 58%，为民生改善奠定基础。第五，绿色发展扎实推进，单位 GDP 能耗下降 3.8%，经济绿色转型步伐加快。

同时，经济发展也面临相应的不足。首先，投资增速有所放缓，6 月制造业投资增速回落至 7.5%，基建投资增速降至 4.6%，房地产投资增速持续下滑至 -11.2%，显示传统增长动能减弱。其次，价格水平持续低迷，CPI 同比虽有所回升但仍处低位，PPI 同比延续负增长，反映内需复苏基础尚不牢固。第三，外部环境不确定性加大，全球经济增长放缓，地缘政治风险上升，对我国外贸造成一定

¹数据来源：中央政府网站 https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202502/content_7001924.htm



压力。第四，部分行业产能过剩问题突出，传统产业转型升级面临挑战。第五，房地产市场调整仍在持续，房企债务风险仍需警惕。第六，地方财政收支压力加大，债务风险防控任务依然艰巨。这些结构性问题的存在，表明经济持续向好基础仍需巩固。

三、财政政策侧重盘活存量和优化结构，确保可持续性；货币政策将延续宽松，预计可能降息降准并加强结构性工具支持

会议指出，宏观政策要持续发力、适时加力。要落实落细更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策，充分释放政策效应。加快政府债券发行使用，提高资金使用效率。兜牢基层“三保”底线。货币政策要保持流动性充裕，促进社会综合融资成本下行。用好各项结构性货币政策工具，加力支持科技创新、提振消费、小微企业、稳定外贸等。支持经济大省发挥挑大梁作用。强化宏观政策取向一致性。

2025 年财政政策上半年已靠前发力，专项债前置、减税降费和超长期特别国债形成实物工作量，既托底当期需求，又为下半年预留空间。上半年财政政策已通过专项债提速发行、政策性开发性金融工具加码等措施支撑经济，为下半年留出政策空间。但收支矛盾仍存，税收收入同比下滑，政府性基金收入受土地出让拖累等，有可能形成收入缺口。下半年财政发力的重点或将转向存量盘活与结构优化。一方面，加快已发行专项债的资金拨付，优先投向城中村改造、保障性住房等稳民生领域，并可能适度扩大专项债用作资本金的范围。另一方面，新型政策性金融工具或成为增量资金的重要来源，通过财政贴息、风险分担等方式引导社会资本参与新基建和产业升级。值得注意的是，经济大省或将被赋予更多自主权，试点税收增量分成等创新机制，以激发地方稳增长能动性。

2025 年货币政策上半年集中落地一揽子增量措施，包括降准 0.5 个百分点、下调政策利率 10 个基点，同步下调个人住房公积金贷款利率与结构性工具利率等。预计下半年货币政策将延续适度宽松基调，在稳增长与充分就业的双重目标下实现总量与结构的协同发力。从外部环境看，下半年美联储降息的可能性较大，人民币汇率压力或将一定缓解，为国内政策宽松创造了条件。同时，下半年国内经济或将面临一定压力：一是三季度经济增长中枢可能下移，工业与服务业生产增速或边际放缓；二是就业市场承压，高校毕业生就业难与外贸行业用工收缩形成叠加效应；三是物价持续低位运行，6 月 CPI 同比仅增长 1.2%，PPI 连续 8 个月负增长，实际利率上升一定程度抑制企业投资意愿。在此背景下，预计下半年



可能实施降息，政策利率调降幅度或在 20-30BP，并同步引导 LPR 下行，以降低实体经济融资成本。存款准备金率也有进一步下调空间。结构性工具将聚焦重点领域，新型政策性金融工具可能推出，定向支持科技创新、消费升级及“两重”建设。

四、以科技创新培育新质生产力，扩大内需提振消费投资，稳外贸优化开放，防范化解债务及金融风险，强化就业等民生保障，实现高质量发展

消费方面，会议强调要有效释放内需潜力。深入实施提振消费专项行动，在扩大商品消费的同时，培育服务消费新的增长点。在保障改善民生中扩大消费需求。高质量推动“两重”建设，激发民间投资活力，扩大有效投资。2025 年下半年社会消费品零售总额预计将呈现温和放缓态势，受高基数效应和政策边际效用递减影响，三季度增速或降至 4.8%。

改革方面，会议强调以科技创新引领新质生产力，将突破关键核心技术、培育未来产业与治理产能过剩、规范地方招商同步推进，既防止“内卷式”竞争，又为民营与外资营造统一、公平、可预期的大市场环境。开放方面，面对外需走弱，提出稳住外贸外资基本盘、优化出口退税、强化融资支持，并加快自贸试验区制度型开放，实质是把超大规模市场优势转化为全球要素集聚优势。

风险防范方面，强调城市更新、地方债务化解和资本市场回稳。7 月中旬召开的中央城市工作会议是时隔十年后的第五次城市工作会议，代表我国的城镇化进程迎来了新的发展阶段。本次会议将城市更新与债务化解列为防风险主抓手，意味着下半年重点在盘活存量和强调财政约束。一方面，城市更新将聚焦老旧小区、地下管网、保障性住房等现金流稳定的项目，通过 REITs、专项借款、政策性银行配套，引导社会资本置换高息城投债，降低地方政府付息压力；另一方面，严禁新增隐性债务与融资平台出清同步推进，把城市更新产生的增值收益优先用于偿还存量欠款，既守住不发生系统性风险底线，又为资本市场提供优质基建资产，有利于巩固股市债市回稳向好势头。

中央政治局会议	4 月 25 日会议	7 月 30 日会议
会议议程	一季度经济形势分析	上半年经济形势分析，决定召开二十届四中全会
经济形势判断	经济呈现向好态势，但持续回升基础需稳固	经济运行稳中有进，但风险挑战依然存在
宏观政策	更加积极有力的财政政策和适度宽松的货币政策	持续发力、适时加力，保持政策连续性稳定性



财政政策	加快专项债、超长期特别国债发行使用	加快政府债券发行使用，提高资金效率
货币政策	适时降准降息，创设新型结构性工具	保持流动性充裕，促进融资成本下行
消费政策	提高中低收入群体收入，发展服务消费	实施提振消费专项行动，培育服务消费增长点
投资政策	扩围提质实施“两新”政策，加力“两重”建设	高质量推动“两重”建设，激发民间投资活力
科技创新	培育新质生产力，实施“人工智能+”行动	以科技创新引领新质生产力，培育新兴支柱产业
改革开放	加快全国统一大市场建设，加大服务业开放	纵深推进全国统一大市场，扩大高水平对外开放
风险防范	实施地方政府一揽子化债政策，推进城市更新	严禁新增隐性债务，推进融资平台出清，高质量城市更新
民生保障	提高失业保险返还比例，健全社会救助体系	突出就业优先，健全分层分类社会救助体系
特殊议题	无	“十五五”规划编制工作

资料来源：政府网站，大公国际整理

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已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，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

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、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。