



“十五五”规划的初步线索

► **今年“十五五”网络征求意见比“十四五”提前了一个季度，反映“十五五”前期准备工作已步入加速阶段。**考虑到当前有关于“十五五”准备工作的公开信息较少，我们将通过回顾“十四五”时期的时间线、以及梳理近期部委的动向，挖掘出有关于“十五五”规划的最新线索。

► **展望“十五五”规划，可以从两个层面加以理解：**一是回头看，评估“十四五”规划实施的情况。二是最大程度汇集民众和各部门的意见，凝聚共识并汇总到“十五五”规划中。**在此基础上，结合当前的政策动向，我们认为有四条线索值得关注：**

► **线索一（“十四五”中期评估报告）：技术“卡脖子”是未来的核心问题。**发改委于2023年12月发布过“十四五”中期评估报告，报告将“关键技术‘卡脖子’影响凸显”置于“十四五”纲要实施面临的主要问题之首，同时报告中还提出部分科技发展过程中“改革还有不少硬骨头”、“风险隐患仍然较多”等。**预计这些“十四五”时期面临的棘手问题，将在“十五五”期间继续深化解决。**

► **线索二（发改委司局征集课题）：“十五五”相关课题与科技的紧密度较高。**可以从发改委各司局征集课题中“见微知著”，了解当前经济社会运行过程中待解决的重要问题。**从发展战略和规划司不同批次的研究课题来看，今年已公开第一批课题全都围绕“十五五”展开，除了国民经济改革，科技创新便是“十五五”最重要的研究议题。****从发改委其他司局的研究课题来看，今年各司局“十五五”相关课题的占比明显更高，**不过当前已公开课题研究主要集中在绿色转型、区域发展方面，后续随着更多司局公开征集课题，科技创新的“全貌”才会逐步显现。

► **线索三（中央决策层重要活动表述）：释放出高层支持科技发展的重要信号。**以史为鉴，在2020年起草“十四五”规划《建议》期间，总书记在7-9月两个月内密集召开了七场座谈会，听取各领域人士意见和建议。而今年4月总书记也召开了部分省区市“十五五”发展座谈会，提出“**‘十五五’时期，必须把因地制宜发展新质生产力摆在更加突出的战略位置**”。包括近期中央决策层的重要会议及调研活动，均“清一色”强调了科技创新和产业发展的重要性，说明新一轮五年规划期，高层对科技发展的支持不改。

► **线索四（五年规划纲要发展变化历程）：科技创新的重要性递增。**一方面，自“十二五”开始，科技发展便开始位列五年规划期工作首位。甚至到了“十四五”规划期，《纲要》中前四大重点工作均与科技创新具有一定相关性。**在外部风险加剧的大背景下，预计支持科技发展的大趋势并不会发生改变。**

另一方面，复盘历史来看，以往五年规划纲要中与科技教育相关的目标，虽然多为预期性指标（即国家期望的发展目标，主要依靠市场主体的自主行为实现），但完成度都比较可观。我们预计“十四五”时期提出的三个预期性科技指标也将“全员完成”，为“十五五”科技发展奠定了基础、提供“十五五”发展的“确定性”。

► **在明年3月人大审议通过“十五五”《纲要》前，还有哪些事件值得关注？**一是接下来两个月中央决策层可能还会召开“十五五”规划相关的座谈会；二是近期部分发改委司局还在陆续公布课题征集内容，建议关注与科技创新相关的议题；三是考虑到明年便是“十五五”规划的元年，**今年年末可能会审议“十五五”规划《建议》。**

► **风险提示：**数据和信息统计不准确或不完整；与科技创新相关的增量政策力度不及预期；“十五五”规划进展与预期不一致的风险。



分析师 陶川

执业证书：S0100524060005

邮箱：taochuan@mszq.com

研究助理 钟渝梅

执业证书：S0100124080017

邮箱：zhongyumei@mszq.com

相关研究

- 1.2025 年三季度宏观经济与大类资产展望：“大浪淘沙”，在不确定中找寻确定性-2025/06/22
- 2.2025 年 5 月财政数据点评：5 月财政：找寻“抗风险”的答案-2025/06/21
- 3.经济动态跟踪：“国补”继续下的消费后劲-2025/06/19
- 4.美联储政策观察：6 月议息：谁能“逼”出联储的降息？-2025/06/18
- 5.重新讨论变局下的资产配置方法论系列（一）：美元还能跌多久？-2025/06/18

目录

1 如何追踪“十五五”最新进展？	3
2 线索一：“十四五”中期评估报告	5
3 线索二：发改委司局征集课题	5
4 线索三：中央决策层重要活动表述	7
5 线索四：五年规划纲要发展变化历程	8
6 后续关注点？	9
7 风险提示	9
插图目录	10

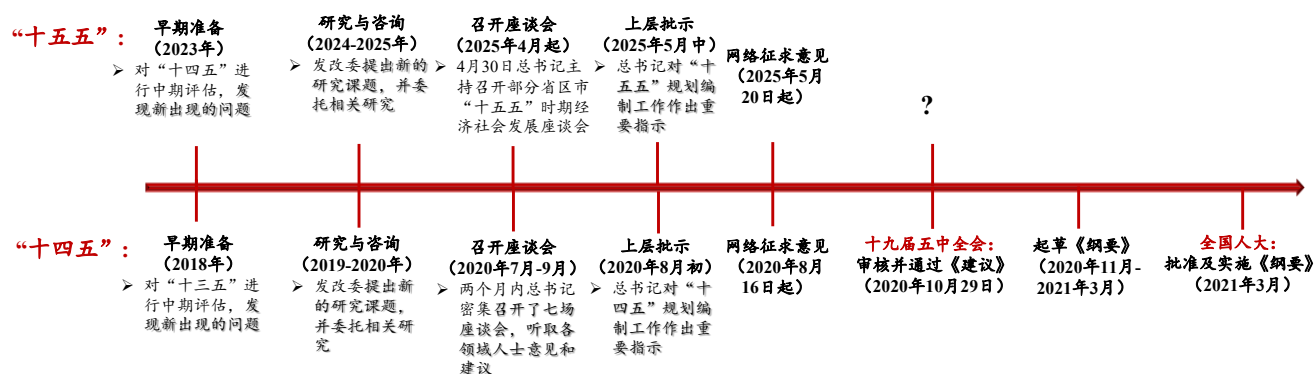
今年“十五五”网络征求意见比“十四五”提前了一个季度，反映“十五五”前期准备工作已步入加速阶段。考虑到当前有关于“十五五”准备工作的公开讯息较少，我们将通过回顾“十四五”时期的时间线、以及梳理近期部委的动向，挖掘出有关于“十五五”规划的最新线索。

1 如何追踪“十五五”最新进展？

参考“十四五”，五年发展规划从诞生到实施大致分为两大阶段：（1）《建议》的起草及审议：在对上一个五年规划期进行中期评估、发现新出现的问题后，2019-2020年间“十四五”规划《建议》的起草便逐渐开启，背后涉及到多方的协同努力——包括发改委提出并委托相关研究课题，中央决策层召开座谈会听取建议、对规划编制工作作出重要指示，网络征求群众意见等等。一直到2020年10月五中全会审议并通过《建议》后，这一阶段才算告一段落。

（2）《纲要》的起草及审议：《建议》的审议通过后，意味着《纲要》的完善工作也拉开序幕。直到2021年3月全国人大批准及实施《纲要》，这才标志着“十四五”规划的正式开始。

图1：五年发展规划重要时间线：从诞生、到实施

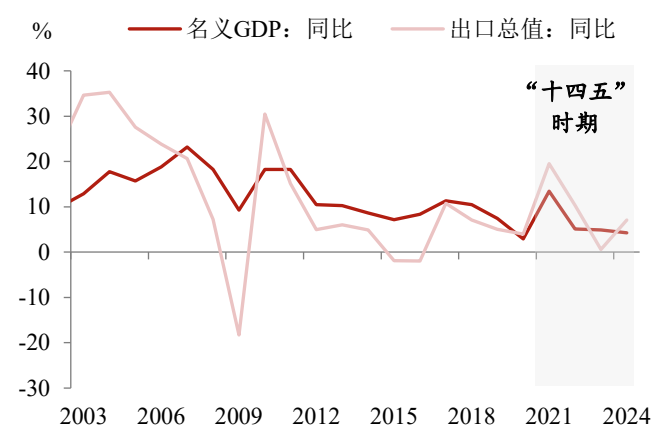


资料来源：中国政府网、新华社、人民网、中国人大网，民生证券研究院

当前“十五五”规划正处于《建议》的起草阶段，但与“十四五”时期对照来看，无论是中央决策层召开座谈会、作出重要指示的时点，还是网络征求意见的时点，都显示出“十五五”规划工作比以往前置了约3个月左右的时间。

展望“十五五”规划，可以从两个层面加以理解：一是回头看，评估“十四五”规划实施的情况。得益于中国制造业政策的充分规划，过去五年，中国在减少进口和外资企业依赖度、增强全球竞争力和技术领导力上“大有作为”。但着眼于当下，出口增速高于 GDP 增速的态势或难以持续，同时消费增速低于 GDP 的现象时而出现，构建“双循环”的紧迫性日益凸显。

图2：出口增速高于 GDP 增速的态势可能难以持续



资料来源：Wind，民生证券研究院

图3：消费增速低于 GDP 增速的现象时而出现



资料来源：Wind，民生证券研究院

二是最大程度汇集民众和各部门的意见，凝聚共识并汇总到“十五五”规划中。不论是比以往提前三个月开启的总书记座谈会以及网络征求意见，还是近期发改委各司局开始陆续公开的“十五五”相关研究课题，都是为了通过多种途径广纳建议，将社会期盼与群众指挥充分融入“十五五”规划中。

在此基础上，结合当前的政策动向，我们认为有四条线索值得关注：

2 线索一：“十四五”中期评估报告

技术“卡脖子”是未来的核心问题。发改委于 2023 年 12 月发布过“十四五”中期评估报告，报告将“**关键技术‘卡脖子’影响凸显**”置于“十四五”纲要实施面临的主要问题之首，同时报告中还提出部分科技发展过程中“改革还有不少硬骨头”、“风险隐患仍然较多”等。预计这些“十四五”时期面临的棘手问题，将在“十五五”期间继续深化解决。

图4：“十四五”《纲要》实施面临的主要问题和挑战

“十四五”《纲要》实施面临的主要问题和挑战（2023年12月发布）		
排序	问题和挑战	关键内容
1	关键核心技术“卡脖子”影响凸显	当前我国自主创新能力仍然不强特别是基础研究比较薄弱，...未来一段时期，世界新一轮科技革命和产业变革孕育重大突破，一些国家对我国技术封锁局面难以改变，必须实现高水平科技自立自强。
2	扩大居民消费长效机制不健全	总需求不足仍是当前经济运行面临的突出矛盾，特别是最终消费占GDP比重偏低
3	重点领域改革还有不少硬骨头	·民营企业在要素获取、市场准入、产权保护、公平竞争等方面仍面临诸多制约 ·行业壁垒、地方保护和区域分割、低水平恶性竞争仍不同程度存在 ·中央和地方财政关系有待进一步健全 ·市场化法治化国际化一流营商环境建设仍需加力 ·服务领域对外开放步伐相对缓慢
4	污染物和碳排放总量仍居高位	能源消费和二氧化碳排放增速明显快于“十三五”时期
5	公共服务供给不足和资源部分错配并存	公共服务供给不平衡不充分问题仍然突出，资源配置机制不完全适应人口分布、流动趋势和社会结构变化
6	部分重点领域风险隐患仍然较多	·提升产业链供应链韧性和安全水平面临外部打压和产业外迁的双重压力 ·房地产风险、金融风险、地方债务风险深度关联 ·就业压力较大

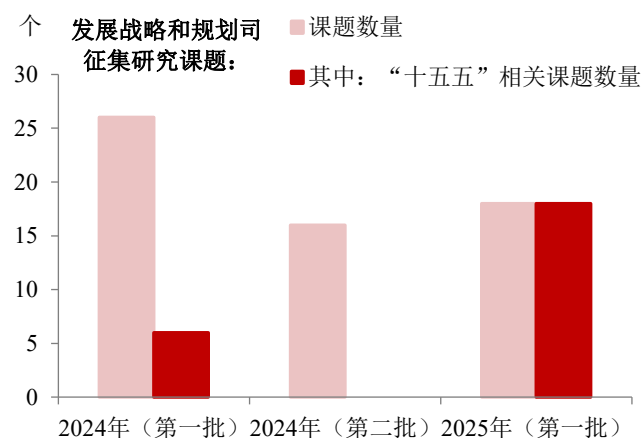
资料来源：中国政府网，民生证券研究院

3 线索二：发改委司局征集课题

“十五五”相关课题与科技的紧密度较高。可以从发改委各司局征集课题中“见微知著”，了解当前经济社会运行过程中待解决的重要问题。我们通常会从两个角度对发改委各司局征集课题进行追踪：

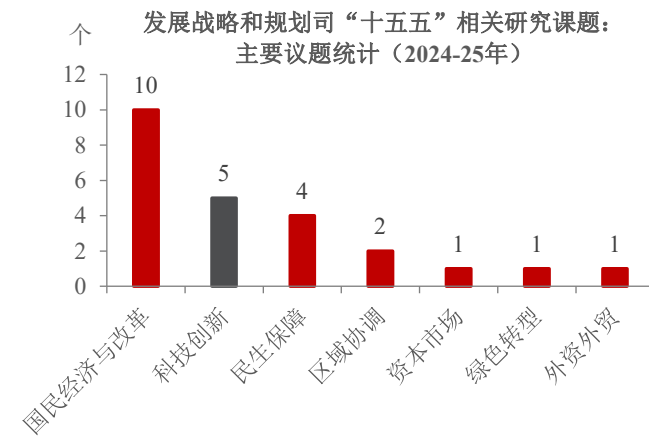
一是发展战略和规划司不同批次的研究课题（平均每年 2-3 批，每一批次均涵盖经济社会全方位重要问题）。不同于去年仅有极少部分课题与“十五五”挂钩，今年发展战略和规划司已公开第一批课题全都围绕“十五五”展开。从课题研究内容来看，除了国民经济改革，科技创新便是“十五五”最重要的研究议题。

图5：今年发展战略和规划司首批课题全围绕“十五五”



资料来源：发改委，民生证券研究院

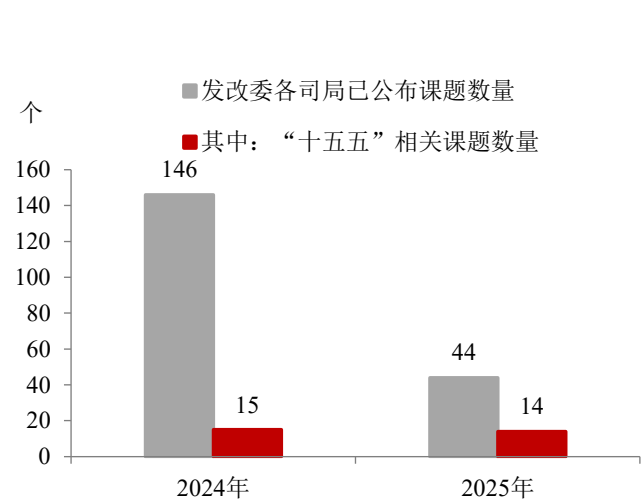
图6：科技创新是“十五五”的重要研究议题



资料来源：发改委，民生证券研究院

二是发改委其他司局的研究课题（各司局每年仅有一批次课题，且更多与司局本身主要工作内容挂钩）。虽然当前仍有部分司局尚未公布今年研究课题，但同样能发现今年各司局“十五五”相关课题的占比明显更高。不过当前已公开课题研究主要集中在绿色转型、区域发展方面，后续随着更多司局公开征集课题，科技创新的“全貌”才会逐步显现。

图7：今年发改委各司局更多开始研究“十五五”



资料来源：发改委，民生证券研究院

注：信息统计截至6月24日，还有部分司局暂未公布2025年研究课题。

图8：当前司局“十五五”课题集中在绿色转型等方面

2025年各司局研究课题征集：与“十五五”相关的课题	
司局名称	研究课题
经济运行调节局	“十五五”国家应急体系建设研究 “十五五”时期推动东北地区更好维护国家“五大安全”重点问题研究
区域协调发展司	“十五五”时期以“三基地一枢纽”建设为重点的中部崛起战略重大问题研究 “十五五”时期协同推进重点流域保护治理和可持续发展重大问题研究
就业收入分配和消费司	“十五五”时期就业促进规划思路及重大举措研究
社会发展司	“十五五”时期医疗卫生资源优化配置研究 “十五五”时期文化旅游领域设施建设支持重点研究 “十五五”时期家政服务业提质扩容规划研究
资源节约和环境保护司	“十五五”时期健全生态产品价值机制研究 “十五五”循环经济发展前期研究 “十五五”实施全面节约政策研究 “十五五”绿色低碳产业发展规划前期研究 “十五五”节能目标任务研究 “十五五”节水问题研究

资料来源：发改委，民生证券研究院

注：信息统计截至6月24日，还有部分司局暂未公布2025年研究课题。

4 线索三：中央决策层重要活动表述

释放出高层支持科技发展的重要信号。以史为鉴，在 2020 年起草“十四五”规划《建议》期间，总书记在 7-9 月两个月内密集召开了七场座谈会，听取各领域人士意见和建议。而今年 4 月总书记也召开了部分省区市“十五五”发展座谈会，提出“‘十五五’时期，必须把因地制宜发展新质生产力摆在更加突出的战略位置”。包括近期中央决策层的重要会议及调研活动，均“清一色”强调了科技创新和产业发展的重要性，说明新一轮五年规划期，高层对科技发展的支持不改。

图9：近期中央决策层重要活动汇总

时间	领导	活动	重要表述
2025.04.30	总书记	主持召开部分省区市“十五五”时期经济社会发展座谈会	“十五五”时期，必须把因地制宜发展新质生产力摆在更加突出的战略位置，...加快建设现代化产业体系。要完善国家创新体系，激发各类创新主体活力，瞄准世界科技前沿，在加强基础研究、提高原始创新能力上持续用力，在突破关键核心技术、前沿技术上抓紧攻关。
2025.05.15	总理	做强国内大循环工作推进会	深刻认识和准确把握当前经济形势，把发展的战略立足点放在做强国内大循环上，以国内大循环的内在稳定性和长期成长性对冲国际循环的不确定性。做强国内大循环重点要体现在：...科技创新和产业创新的深度融合，加强关键核心技术和前沿技术攻关。产业链供应链的自主完备，发挥各地优势加强专业化分工、地区间协作，持续补链强链拓链，增强产业发展韧性。
2025.05.19-05.20	总书记	河南考察	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。现代制造业离不开科技赋能，要大力加强技术攻关，走自主创新的发展路子。
2025.06.09	总理	主持国务院第十四次专题学习	以“深化科技成果转化机制改革，推动科技创新和产业创新融合发展”为主题，进行专题学习。着力破解科技成果转化瓶颈，切实提高转化效能，促进创新发展。
2025.06.16-06.18	总理	江苏调研	要对标国际先进水平，积极运用人工智能、清洁能源等技术，推动产业转型升级。把科技创新和产业需求有效结合，推进重大原始创新和技术突破，加快产业化落地和市场应用推广。

资料来源：中国政府网、新华社、人民日报，民生证券研究院

5 线索四：五年规划纲要发展变化历程

科技创新的重要性递增。一方面，自“十二五”开始，科技发展便取代“建设社会主义新农村”、位列五年规划期工作首位。甚至到了“十四五”规划期，《纲要》中前四大重点工作均与科技创新具有一定相关性。在外部风险加剧的大背景下，预计支持科技发展的大趋势并不会发生改变。

图10：五年规划纲要中重点工作排序：科技发展的重要性愈发凸显

五年规划纲要：重点工作排序				
排序	“十一五”（2006-2010）	“十二五”（2011-2015）	“十三五”（2016-2020）	“十四五”（2021-2025）
1	建设社会主义新农村	开创科学发展新局面	实施创新驱动发展战略	坚持创新驱动发展全面塑造发展新优势
2	推进工业结构优化升级	加快社会主义新农村建设	构建发展新体制	加快发展现代产业体系巩固壮大实体经济根基
3	加快发展服务业	提高产业核心竞争力	推进农业现代化	形成强大国内市场构建新发展格局
4	促进区域协调发展	推动服务业大发展	优化现代产业体系	加快数字化发展建设数字中国
5	建设资源节约型、环境友好型社会	促进区域协调发展和城镇化健康发展	拓展网络经济空间	全面深化改革构建高水平社会主义市场经济体制
6	实施科教兴国战略和人才强国战略	建设资源节约型、环境友好型社会	构筑现代基础设施网络	坚持农业农村优先发展全面推进乡村振兴
7	深化体制改革	实施科教兴国战略和人才强国战略	推进新型城镇化	完善新型城镇化战略提升城镇化发展质量
8	实施互利共赢的开放战略	建立健全基本公共服务体系	推动区域协调发展	优化区域经济布局促进区域协调发展
9	推进社会主义和谐社会建设	加强和创新社会管理	加快改善生态环境	发展社会主义先进文化提升国家文化软实力
10	加强社会主义民主政治建设	推动文化大发展大繁荣	构建全方位开放新格局	推动绿色发展促进人与自然和谐共生
11	建立健全规划实施机制	完善社会主义市场经济体制	深化内地和港澳、大陆和台湾地区合作发展	实行高水平对外开放开拓合作共赢新局面
12		提高对外开放水平	全力实施脱贫攻坚	提升国民素质促进人的全面发展
13		推进社会主义政治文明建设	提升全民教育和健康水平	增进民生福祉提升共建共治共享水平
14		建设中华民族共同体家园	提高民生保障水平	统筹发展和安全建设更高水平的平安中国
15		加强国防和军队现代化建设	加强社会主义精神文明建设	加快国防和军队现代化实现富国和强军相统一
16			加强和创新社会治理	加强社会主义民主法治建设健全党和国家监督制度
17			加强社会主义民主法治建设	坚持“一国两制”推进祖国统一
18			统筹经济建设和国防建设	加强规划实施保障
19			强化规划实施保障	

资料来源：中国政府网、新华社、人民日报，民生证券研究院

另一方面，复盘历史来看，以往五年规划纲要中与科技教育相关的目标，虽然多为预期性指标（即国家期望的发展目标，主要依靠市场主体的自主行为实现），但完成度都比较可观。我们预计“十四五”时期提出的三个预期性科技指标也将“全员完成”，为“十五五”科技发展奠定了基础、提供“十五五”发展的“确定性”。

图11：五年规划纲要中与科技教育相关目标完成度

		五年规划纲要：科技教育主要目标								
指标	属性	“十三五”时期（2016-2020）					“十四五”时期（2021-2025）			
		规划目标		实现情况		有无实现	规划目标		实现情况（预计）	
		2020年	年均增速（%）	2020年	年均增速（%）		2025年	年均增速（%）	2025年	年均增速（%）
研究与试验发展经费支出占GDP比重(%)	预期性	2.5	[0.4]	2.4	[0.3]	×	未提			
每万人口发明专利拥有量(件)	预期性	12	[5.7]	15.8	[9.5]	✓	未提			
科技进步贡献率(%)	预期性	60	[4.7]	>60		✓	未提			
互联网普及率	预期性	70	[30]	96	[56]	✓	未提			
固定宽带家庭普及率(%)	预期性	85	[28]	108	[51]	✓	未提			
移动宽带用户普及率(%)	预期性									
全社会研发经费投入增长(%)	预期性	未提					>7、力争投入强度高于“十三五”时期	8-10		✓
每万人口高价值发明专利拥有量(件)	预期性	未提					12	14-15		✓
数字经济核心产业增加值占 GDP 比重(%)	预期性	未提					10	10		✓

资料来源：中国政府网、新华社、人民日报、国家数据局、国家知识产权局，民生证券研究院
注：2025 年科技相关指标数值是根据 2024 年数据预估。

6 后续关注点？

在明年 3 月人大审议通过“十五五”《纲要》前，还有哪些事件值得关注？ 一是接下来两个月中央决策层可能还会召开“十五五”规划相关的座谈会；二是近期部分发改委司局还在陆续公布课题征集内容，建议关注与科技创新相关的议题；三是今年 10 月中下旬即将召开的五中全会，将审议“十五五”规划《建议》，与“十五五”相关的重要文件也将首次“浮出水面”。

7 风险提示

- 1) 数据和信息统计不准确或不完整。**“十四五”、“十五五”相关的材料较多，因此存在数据和信息统计不准确或不完整的可能性。
- 2) 与科技创新相关的增量政策力度不及预期。**虽然“十五五”规划注重科技创新的政策逻辑已基本明确，但在“十五五”规划《建议》及《纲要》正式落地前仍具备不确定性，期间存在政策重心转移的风险。
- 3) “十五五”规划进展与预期不一致的风险。**当前对“十五五”规划重要时点的判断大多基于“十四五”期间进度的推演而得到，但实际情况可能存在偏差。

插图目录

图 1: 五年发展规划重要时间线: 从诞生、到实施.....	3
图 2: 出口增速高于 GDP 增速的态势可能难以持续	4
图 3: 消费增速低于 GDP 增速的现象时而出现	4
图 4: “十四五”《纲要》实施面临的主要问题和挑战	5
图 5: 今年发展战略和规划司首批课题全围绕“十五五”	6
图 6: 科技创新是“十五五”的重要研究议题	6
图 7: 今年发改委各司局更多开始研究“十五五”	6
图 8: 当前司局“十五五”课题集中在绿色转型等方面	6
图 9: 近期中央决策层重要活动汇总.....	7
图 10: 五年规划纲要中重点工作排序: 科技发展的重要性愈发凸显	8
图 11: 五年规划纲要中与科技教育相关目标完成度	9

分析师承诺

本报告署名分析师具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格并登记为注册分析师，基于认真审慎的工作态度、专业严谨的研究方法与分析逻辑得出研究结论，独立、客观地出具本报告，并对本报告的内容和观点负责。本报告清晰准确地反映了研究人员的研究观点，结论不受任何第三方的授意、影响，研究人员不曾因、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收到任何形式的补偿。

评级说明

投资建议评级标准		评级	说明
以报告发布日后的 12 个月内公司股价（或行业指数）相对同期基准指数的涨跌幅为基准。其中：A 股以沪深 300 指数为基准；新三板以三板成指或三板做市指数为基准；港股以恒生指数为基准；美股以纳斯达克综合指数或标普 500 指数为基准。	公司评级	推荐	相对基准指数涨幅 15%以上
		谨慎推荐	相对基准指数涨幅 5% ~ 15%之间
		中性	相对基准指数涨幅-5% ~ 5%之间
		回避	相对基准指数跌幅 5%以上
	行业评级	推荐	相对基准指数涨幅 5%以上
		中性	相对基准指数涨幅-5% ~ 5%之间
		回避	相对基准指数跌幅 5%以上

免责声明

民生证券股份有限公司（以下简称“本公司”）具有中国证监会许可的证券投资咨询业务资格。

本报告仅供本公司境内客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。本报告仅为参考之用，并不构成对客户的投资建议，不应被视为买卖任何证券、金融工具的要约或要约邀请。本报告所包含的观点及建议并未考虑获取本报告的机构及个人的具体投资目的、财务状况、特殊状况、目标或需要，客户应当充分考虑自身特定状况，进行独立评估，并应同时考量自身的投资目的、财务状况和特定需求，必要时就法律、商业、财务、税收等方面咨询专家的意见，不应单纯依靠本报告所载的内容而取代自身的独立判断。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而导致的任何可能的损失负任何责任。

本报告是基于已公开信息撰写，但本公司不保证该等信息的准确性或完整性。本报告所载的资料、意见及预测仅反映本公司于发布本报告当日的判断，且预测方法及结果存在一定程度局限性。在不同时期，本公司可发出与本报告所刊载的意见、预测不一致的报告，但本公司没有义务和责任及时更新本报告所涉及的内容并通知客户。

在法律允许的情况下，本公司及其附属机构可能持有报告中提及的公司所发行证券的头寸并进行交易，也可能为这些公司提供或正在争取提供投资银行、财务顾问、咨询服务等相关服务，本公司的员工可能担任本报告所提及的公司的董事。客户应充分考虑可能存在的利益冲突，勿将本报告作为投资决策的唯一参考依据。

若本公司以外的金融机构发送本报告，则由该金融机构独自为此发送行为负责。该机构的客户应联系该机构以交易本报告提及的证券或要求获悉更详细的信息。本报告不构成本公司向发送本报告金融机构之客户提供的投资建议。本公司不会因任何机构或个人从其他机构获得本报告而将其视为本公司客户。

本报告的版权仅归本公司所有，未经书面许可，任何机构或个人不得以任何形式、任何目的进行翻版、转载、发表、篡改或引用。所有在本报告中使用的商标、服务标识及标记，除非另有说明，均为本公司的商标、服务标识及标记。本公司版权所有并保留一切权利。

民生证券研究院：

上海：上海市虹口区杨树浦路 188 号星立方大厦 7 层； 200082

北京：北京市东城区建国门内大街 28 号民生金融中心 A 座 18 层； 100005

深圳：深圳市福田区中心四路 1 号嘉里建设广场 1 座 10 层 01 室； 518048