



毕马威

骐骥启新程 “十五五”规划 宏观趋势展望



毕马威中国
研究院

致辞

岁序更替，华章日新。2026年丙午马年，中国正式迈入“第十五个五年规划”实施的开局之年。“十五五”时期是中国基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，也是战略机遇和风险挑战并存、不确定性和难预料因素增多的特殊时期。

从国际视野审视，世界经济复苏进程曲折艰难，地缘冲突易发多发，逆全球化暗流涌动，科技革命与大国博弈深度交织，推动全球治理体系深刻变革、产业链供应链加速重构。从国内发展来看，我国拥有超大规模市场、完整产业体系、丰富人才资源等长期向好的支撑条件，但也面临经济转型进入深水区、有效需求有待提振、部分领域存在风险隐患、发展不平衡不充分问题依然突出等现实挑战，周期性、结构性、体制性问题相互叠加，改革发展稳定任务艰巨繁重。

毕马威作为全球领先的专业服务机构，长期深耕中国市场，始终与中国同频共振，见证并参与了中国经济的高速发展与转型升级。我们深切感受到，时代的脉动比以往任何时候都更加强劲，国家发展的步伐比以往任何时候都更加坚定。此次发布的《骐骥启新程——“十五五”规划宏观趋势与展望》报告，立足国家“十五五”规划纲要核心部署，系统梳理了未来五年中国经济社会发展的四大篇章、十项重点任务，旨在为企业经营主体及各界同仁，深度解读中长期规划政策要点、精准剖析产业发展机遇、清晰勾勒未来发展图景。

“经济发展篇”聚焦动能转换与空间拓展。建设现代化产业体系是高质量发展的首要任务，我们关注传统产业转型、新兴产业崛起及未来产业的萌芽，探讨新基建如何拓展经济增长的物理空间与数字疆域。而建设强大国内市场是应对外部不确定性的核心战略，居民消费率提升被置于关键位置，我们解析新型消费培育、服务消费潜力释放等内需激活路径，巩固超大规模市场优势。

“风险应对篇”展示大国博弈下的战略定力。高水平科技自立自强上升为国家战略安全支柱，重在突破关键核心技术、提升体系化创新能力。国际环境风高浪急，我国将加快构建新安全格局，坚持高水平制度型开放，培育高附加值外贸新动能，落实外资企业“准入又准营”，完善中国企业出海服务，同时强化战略物资储备与供应链韧性建设，筑牢国家经济安全屏障。

“深化改革篇”破解制约高质量发展的体制机制障碍。全国统一大市场建设向纵深推进，整治“内卷式”竞争，激发各类市场主体活力。“投资于人”成为鲜明旗帜，人口高质量发展从理念口号转化为制度安排，通过促进城乡居民增收、落实基本公共服务均等化等措施，为经济社会发展注入持久动力。财政金融改革从“规模扩张”转向“质量升维”，不断提升宏观经济治理效能。

“社会发展篇”阐释对可持续发展理念的践行。区域协调发展从“输血”转向“造血”，新型城镇化从“准入”转向“融入”，推动资源要素高效配置，提升国家高质量发展的整体效能。绿色转型从“能耗双控”转向“碳排放双控”，通过加速新能源供给布局、健全绿色消费激励机制，推动绿色生产生活方式从政府倡导变为市场自觉，助力实现“双碳”目标。

骐骥驰骋，势不可挡；新程已启，笃力前行。面对“十五五”这一充满希望又极具挑战的新征程，唯有准确把握宏观趋势、坚定战略定力，方能于变局中开新局，在高质量发展的大道上行稳致远。毕马威将继续发挥专业优势，坚守陪伴中国发展的初心，愿与各界同仁携手同心、并肩前行，共赴“十五五”壮阔征程，共筑中国式现代化新辉煌。

江立勤
毕马威中国
客户与业务发展主管合伙人



目 录

| | | |
|---|---------------------------|----|
|  | 前言 | 03 |
| 01 | 经济发展篇 | 07 |
| 1-1 | 多支柱建设现代化产业体系 | 08 |
| 1-2 | 坚持扩大内需这一战略基点， 大力促进居民消费 | 14 |
| 02 | 风险应对篇 | 19 |
| 2-1 | 科技自立自强水平大幅提高， 应对全球变局 | 20 |
| 2-2 | 扩大高水平对外开放， 做强“中国人”经济 | 23 |
| 2-3 | 推进重点领域国家安全能力建设 | 27 |
| 03 | 深化改革篇 | 29 |
| 3-1 | 综合整治“内卷式”竞争， 激发各方主体活力 | 30 |
| 3-2 | 重视“投资于人”， 加大保障和改善民生力度 | 33 |
| 3-3 | 提升宏观经济治理， 扩张政策实施能效 | 37 |
| 04 | 社会治理篇 | 39 |
| 4-1 | 促进区域协调发展， 加强新型城镇化建设 | 40 |
| 4-2 | 加快经济社会发展全面绿色转型 | 42 |

前言



2026年是“十五五”规划的开局之年。十四届全国人大四次会议审议并通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划》（简称“十五五”规划），系统阐述了我国2026—2030年期间的发展战略、政策重点和重大任务。作为2035年基本实现社会主义现代化进程中承前启后的关键时期，“十五五”规划在“十四五”取得重大成就的基础上，面对国际形势深刻复杂变化、国内发展机遇与挑战并存的背景，为中国如何立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局提供了清晰的行动纲领。规划提出的20项主要指标、16个方面重大战略任务以及109项重大工程，不仅是未来五年经济社会发展的“施工图”，更是理解中国政策方向、把握中长期发展趋势的重要指南。

“十五五”时期在我国现代化进程中具有特殊性，其战略定位、宏观环境定位和经济增长定位都区别于以往。

一 ● 从战略定位来看，“十五五”时期是一个承前启后、深化改革的时期。

所谓承前启后，2020年10月，党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，计划通过“十四五”、“十五五”、“十六五”三个五年规划时段，到2035年基本实现社会主义现代化。“十五五”成为承上启下的关键五年。本次“十五五”规划延续2035年远景目标规划，并指出“十五五”时期在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位，是夯实基础、全面发力的关键时期。一方面要做好重点领域风险化解的收尾工作，另一方面要展开新的工作，加快发展新质生产力。

所谓深化改革，“十五五”时期也是完成二十届三中全会改革部署的关键阶段。党的二十届三中全会《决定》部署了300多项改革任务，涵盖经济体制、民生保障、绿色转型等关键领域，同时明确到2029年完成提出的改革任务。可以说“十五五”规划既是发展的规划，也是改革的规划。

一 ● 从宏观环境定位来看，“十五五”时期我国发展环境面临深刻复杂变化，处于战略机遇和风险挑战并存、不确定性和难预料因素增多的时期。外部风险较“十四五”时期明显上升。

“十四五”时期，我国经济运行受全球新冠疫情、前沿技术变革、房地产调整三大因素影响。其中，疫情后全球财政扩张支撑起我国外需表现，而技术变革为我国新兴产业发展创造机遇。但伴随国内房地产市场需求见顶，“十四五”时期我国房价持续走弱，社会预期偏低，系统性风险积聚，经济增长承压。面对上述宏观经济环境，政策兼顾防风险与促发展。一方面加大力度防范化解重点领域风险，包括开展大规模地方债务置换、推动建立房地产融资协调机制、持续充实中小银行资本金。另一方面创造性地提出发展新质生产力。伴随经济新动能的逐步培育，旧动能相关风险的逐步出清，“十四五”期间我国经济结构调整平稳推进，经济实现了在质量效益提升基础上的总量增长，多数“十四五”规划目标提前完成。

展望“十五五”期间，我国内部需求有待提振，部分新兴产业竞争加剧，经济转型和制度改革仍在缓步推进中。与此同时，世界主要经济体政治极化趋势加剧，保护主义仍将占领高地，全球经济增长前景不容乐观，出口对我国经济支撑作用将有所减弱。另外，大国间博弈已经上升至科技、国际规则等领域，为我国产业链供应链带来不确定性。

一 ● 从增速目标来看，“十五五”规划强调在结构优化和质量提升基础上，国内生产总值增长保持在合理区间、各年度视情提出，为到2035年人均国内生产总值比2020年翻一番、达到中等发达国家水平打好基础。

“十五五”规划对经济增长目标的设定，延续了“十四五”规划采用的“保持在合理区间、各年度视情提出”的定性表述。“十五五”时期，“以经济建设为中心”重新回归战略重心，而经济“高质量发展”的定位更加突出。这种设定有助于引导社会预期，摆脱对单一增速数字的依赖，更加注重增长的实质和可持续性。这种设定为推进经济结构调整、发展方式转变和深化改革预留了一定的政策空间。此外，“十五五”规划再次提到到2035年人均国内生产总值比2020年“翻一番”、达到中等发达国家水平的目标。这一设定既平衡了短期灵活性与中长期战略韧性，又兼顾了发展质量与必要增长速度的务实安排，传递了对中国经济长期向好的信心。

基于“翻一番”的远景目标测算，2026—2035年实际GDP年均增速需达到4.17%左右。为实现这一中长期目标，今年《政府工作报告》对“十五五”开局之年的目标设定与“十五五”规划形成了逻辑呼应。《报告》将2026年经济增长目标明确设定在“4.5%—5%”的区间，并强调“在实际工作中努力争取更好结果”。这为“十五五”期间的我国经济运行奠定了现实起点和年度锚点，同时也为我国中长期的经济结构优化和质量提升预留了空间，体现了务实的发展方向。

● **具体到经济社会发展主要指标，“十五五”规划共设置的20项主要指标，延续了“十四五”规划设定的经济发展、创新驱动、民生福祉、绿色低碳、安全保障五大基本类别，并在具体指标构成和政策导向上呈现出一定的变革。**

首先，在指标构成上，最突出的变化是民生福祉类指标的针对性进一步提升。“十五五”设置了7项民生指标，占比超过三分之一。其中新增了“养老机构护理型床位占比”和“3岁以下婴幼儿入托率提高”等指标，将“每千人口拥有执业（助理）医师数”细化为执业医师和注册护士数，这直接回应了人口结构变化下“一老一小”的服务需求，体现了政策从“广覆盖”向“精准服务”的深刻变化（表1）。

其次，绿色低碳指标的导向更为鲜明和具体。“十五五”将“十四五”的“地级及以上城市空气质量优良天数比率”调整为更直观反映健康影响的“地级及以上城市细颗粒物（PM2.5）浓度”；同时，将“单位GDP能源消耗降低”调整为“非化石能源占能源消费总量比重”。这一调整标志着节能降碳工作的重心从单纯的强度控制转向更直接的能源结构转型，导向性更强。

最后，创新驱动与安全保障指标持续强化。创新方面，“全社会研发经费投入年均增长7%以上”的目标得以延续，并更加强调基础研究与原始创新能力。安全方面，则延续“十四五”规划设定，粮食和能源综合生产能力等约束性指标继续成为国家发展必须守住的底线。

总体而言，与“十四五”规划相比，“十五五”规划的指标体系在保持战略连续性的基础上，更加突出“人民至上”和“绿色发展”的优先级，指标设置更精准地指向当前发展阶段的核心挑战与民众关切。



表 1 “十五五”规划时期经济社会发展主要指标

| 类别 | 指标 | 2025年 | 2030年 | 年/累计 | 属性 | |
|------|---------------------------------|----------|--------|-----------------|-----|-----|
| 经济发展 | 1.国内生产总值（GDP）增长（%） | 5 | — | 保持在合理区间、年度视情况提出 | 预期性 | |
| | 2.全员劳动生产率增长（%） | 6.1 | — | 高于GDP增长 | 预期性 | |
| | 3.常住人口城镇化率（%） | 67.9 | 71 | — | 预期性 | |
| 创新驱动 | 4.全社会研发经费投入增长（%） | 9.1 | — | >7 | 预期性 | |
| | 5.每万人口高价值发明专利拥有量（件） | 16 | >22 | — | 预期性 | |
| | 6.数字经济核心产业增加值占GDP比重（%） | 10.5* | 12.5 | — | 预期性 | |
| 民生福祉 | 7.城镇调查失业率（%） | 5.2 | — | <5.5 | 预期性 | |
| | 8.居民人均可支配收入增长（%） | 5 | — | 与GDP增长同步 | 预期性 | |
| | 9.劳动年龄人口平均受教育年限（年） | 11.3 | 11.7 | — | 约束性 | |
| | 10.每千人口拥有医护人员数 | 执业医师数（人） | 3.1 | 3.7 | — | 预期性 |
| | | 注册护士数（人） | 4.3 | 5.1 | — | 预期性 |
| | 11.养老机构护理型床位占比（%） | 68 | 73 | — | 预期性 | |
| | 12.3岁以下婴幼儿托育率提高（百分点） | — | — | [6] | 预期性 | |
| | 13.人均预期寿命（岁） | 79.25 | 80 | — | 预期性 | |
| | 14.单位GDP二氧化碳排放降低（%） | 17.7 | — | [17] | 约束性 | |
| | 15.非化石能源占能源消费总量比重（%） | 21.7 | 25 | — | 约束性 | |
| 绿色低碳 | 16.地级及以上城市细颗粒物（PM2.5）浓度（微克/立方米） | 28 | <27 | — | 约束性 | |
| | 17.优良水体比例（%） | 80 | 85 | — | 约束性 | |
| | 18.森林覆盖率（%） | 25.1* | 25.8 | — | 约束性 | |
| 安全保障 | 19.粮食综合生产能力（万亿斤） | 1.39 | 1.45左右 | — | 约束性 | |
| | 20.能源综合生产能力（亿吨标准煤） | 51.3 | 58 | — | 约束性 | |

数据来源：《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划》，毕马威分析

注：①[]为5年累计数。②带*的为2024年数据。③全社会研发经费投入增速按不变价格计算。粮食综合生产能力指可以稳定达到的粮食产出能力。

③灰色阴影为“十四五”规划中未出现指标。

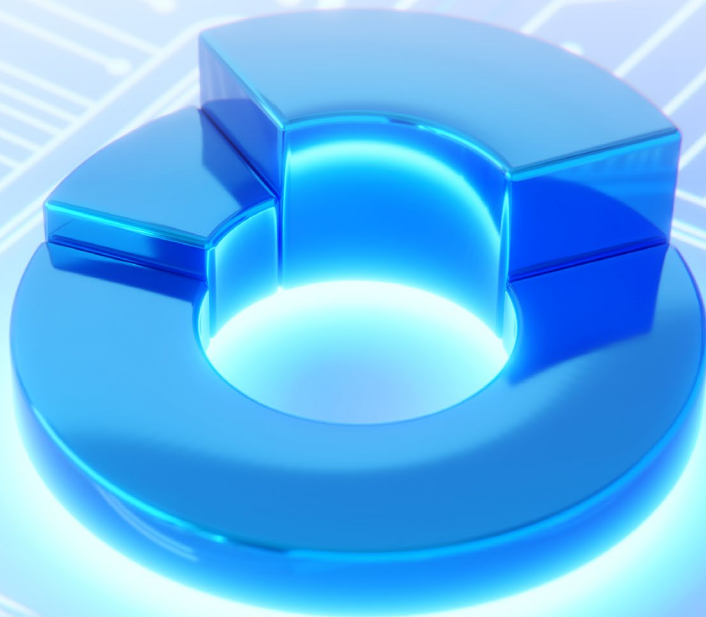
“十五五”规划总计18篇、62章，全文贯穿“高质量发展”主线。基于“十五五”时期的特殊定位与经济社会发展主要目标设定，“十五五”时期我国经济高质量发展也衍生出新的内涵——以科技创新为根本驱动力，推动经济结构转型升级，以强大国内市场为基点，增强内需引领作用，在有效应对外部风险挑战的同时，进一步深化关键领域改革，并统筹推进区域协调与绿色发展。为系统阐释这一新的内涵，本报告根据2026年两会后正式发布的“十五五”规划全文，分别从经济发展、风险应对、深化改革、社会治理四个关键维度、十个方面进一步分析了未来5年中国经济发展的大方向。

此外，毕马威于今年3月发布《驰骋向山海：十五五规划行业影响展望》，从行业的视角分析“十五五”期间金融、科技、工业制造、汽车、医疗与生物医药、能源、消费、房地产、交通等九大关键枢纽行业，旨在通过前瞻性的系统研判，为您揭示未来五年的产业机遇与挑战。

01

经济发展篇

“十五五”时期，国内经济结构将持续调整，外部风险仍然存在，为推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，需要构建起更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式。为实现上述目标，政策将统筹布局。在供给端，大力建设现代化产业体系，持续提升供给质量。在需求侧，进一步扩大内需，通过改善民生福利，提高居民消费率。形成以新需求引领新供给，以新供给创造新需求的良性互动，增强国内大循环内生动力和可靠性。



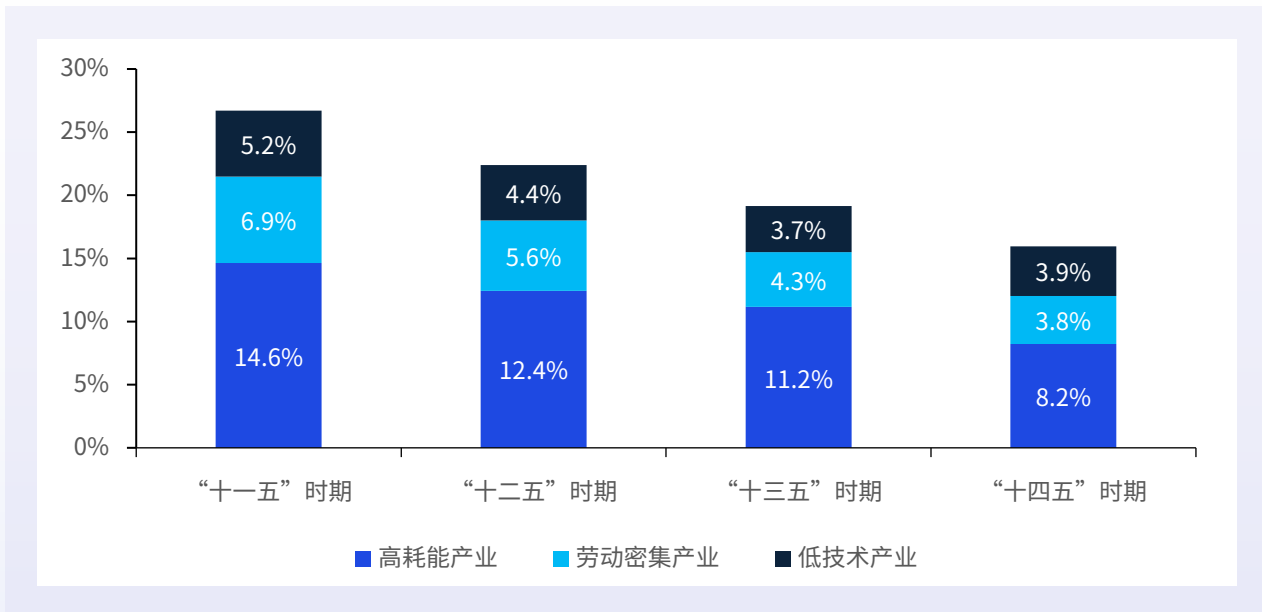
1 多支柱建设现代化产业体系

近年来，全球地缘政治环境日趋复杂、大国博弈趋向常态化，制造业的稳定发展，成为新时期保障国家安全、实现科技自主可控必要条件，“十五五”规划提出保持制造业合理比重。在这一目标导向下，传统产业将在未来五年加速数智化转型，新兴、未来产业有望迎来加速培育。与此同时，政府还将推进服务业提质扩容，适度超前实施现代化基础设施建设，形成制造业升级、服务业增值与基础设施互联互通的良性循环，在“十五五”期间逐步构建起以先进制造业为骨干的现代化产业体系。

传统产业向新向智，数智化转型加速推进

传统制造业是我国制造业的主体，是支撑国民经济发展和满足人民生活需要的重要基础。但由于近年国内绿色转型加速、下游产业技术升级加快、国内用工成本上升，传统制造业产能扩张受到限制，相关产业占GDP比重由“十一五”期间的27%，降至“十四五”期间的16%，占制造业增加值的比重则由74%降至66%（图1）。

图 1 “十一五”至“十四五”时期传统制造业产值占GDP比重，%



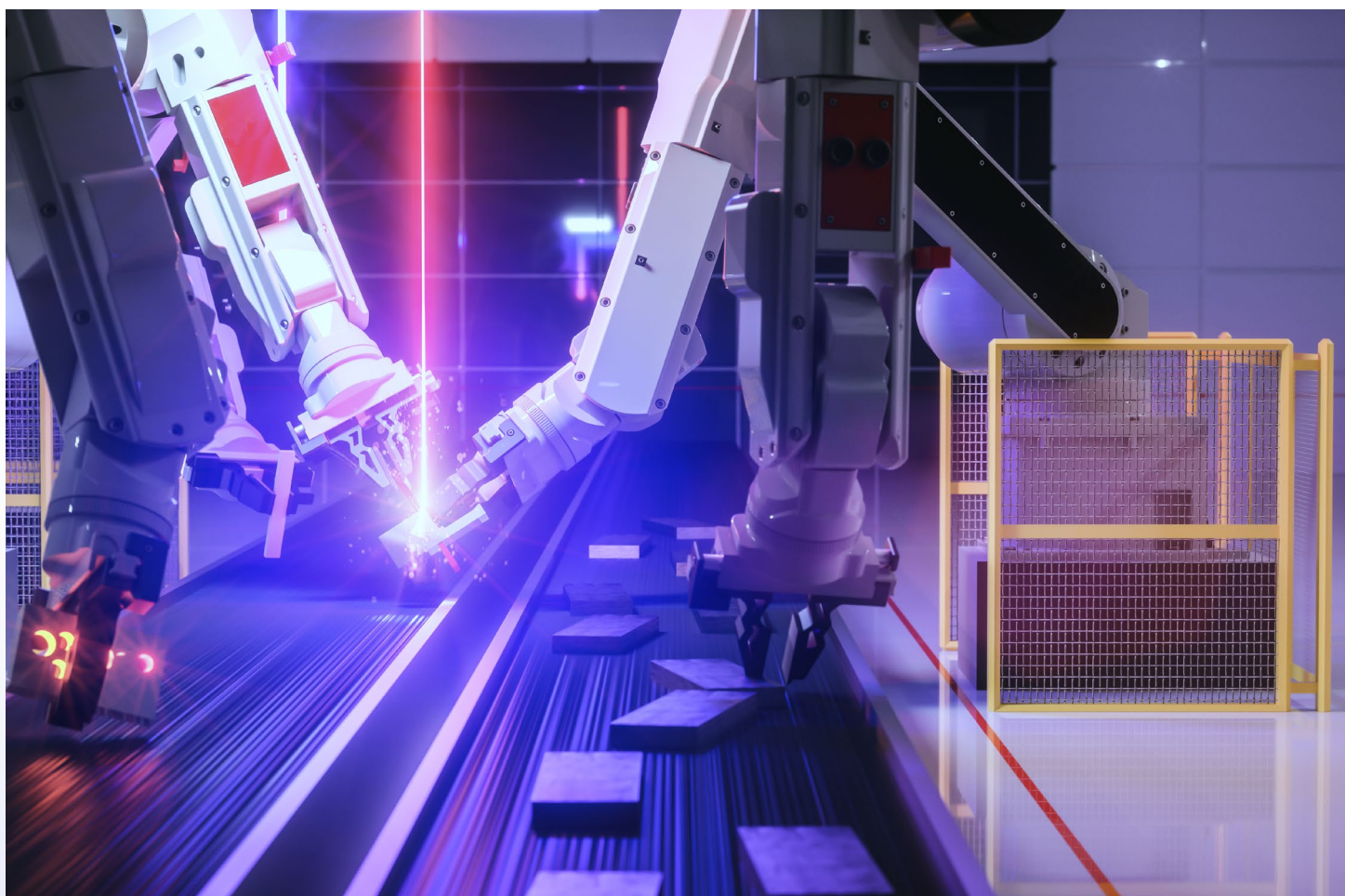
数据来源：Wind，毕马威分析

注：①高耗能产业包括：冶炼、化学原料、化纤制造、石油煤炭加工、非金属矿物制造、电力热力水供应；劳动密集产业包括：纺织服装、橡胶塑料、木材家具、体育娱乐；低技术产业包括：金属制造业、通用设备、专用设备、船舶制造业。②分别用2007年、2012年、2017年、2023年数值代表“十一五”至“十四五”时期相关产业产值占比。

为提高传统制造业在全球产业分工地位和竞争力，“十四五”期间政府加快推进传统产业转型升级。2023年末，工信部发布《关于加快传统制造业转型升级的指导意见》，明确到2027年，传统制造业高端化、智能化、绿色化、融合化发展水平明显提升。“十五五”规划延续前期政策脉络，提出要推动传统产业技术改造升级，发展智能制造、绿色制造、服务型制造。在配套政策方面，强调加大中长期贷款和信用贷款对制造业技术创新、数智化转型、绿色发展等支持力度。伴随传统制造业持续转型升级，产业模式和企业组织形态将迎来加速变革，传统产业未来五年有望新增10万亿元左右的市场空间¹。

■ 着力打造新兴支柱产业，经济新动能加速培育

战略性新兴产业指代知识技术密集、物质资源消耗少、成长潜力大、综合效益好的产业。战略性新兴产业概念在2010年提出后，其内涵不断更迭，占GDP比重由2014年的8%上升至2024年的13%²。作为培育发展新动能、获取未来竞争新优势的关键领域，“十五五”规划明确，未来五年将加快发展新一代信息技术、新能源、新材料、智能网联新能源汽车、机器人、生物医药、高端装备、航空航天等战略性新兴产业。同时拓展海洋经济发展空间，推进低空经济健康有序发展。

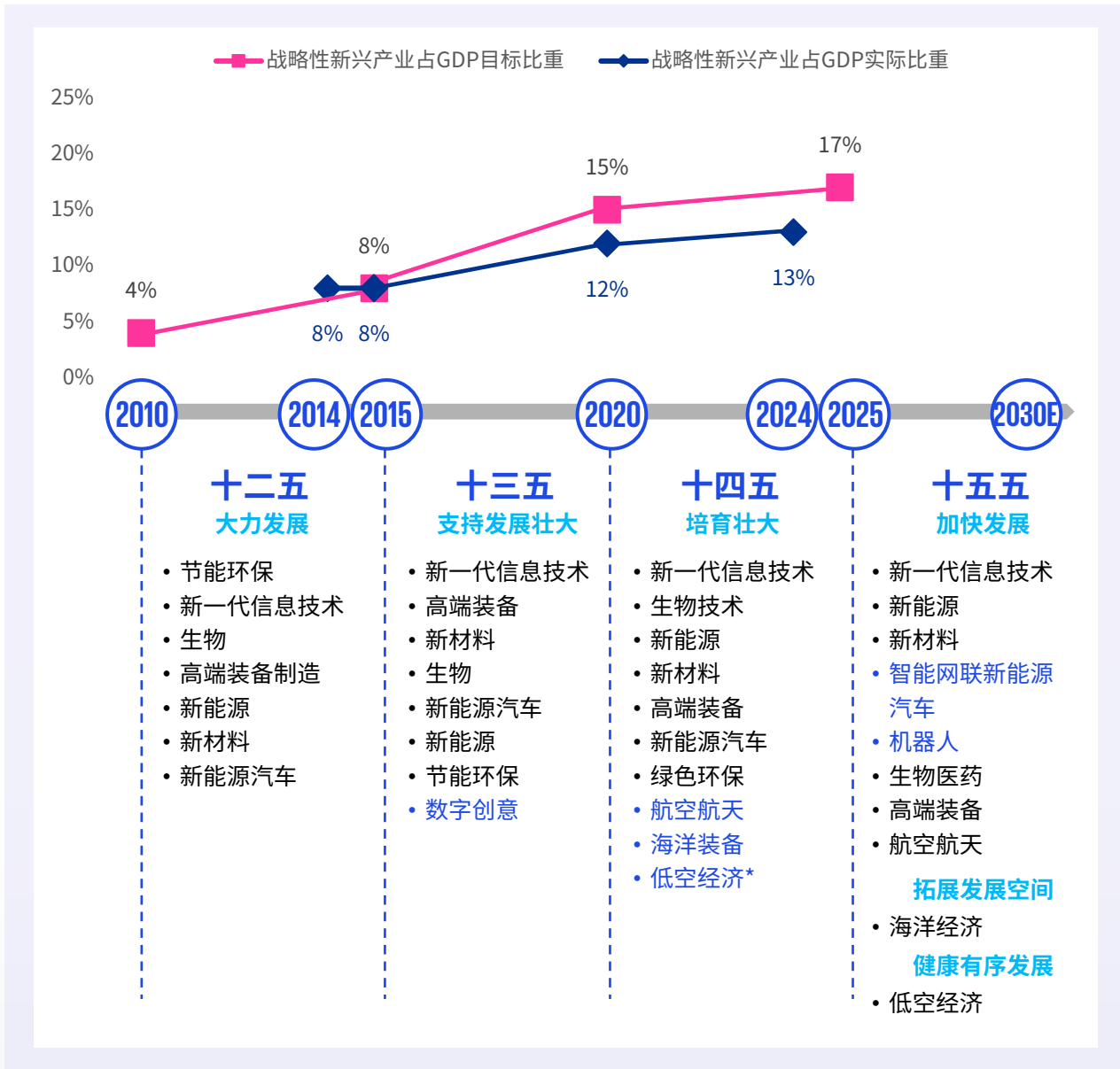


1 大力推动传统产业优化提升，国家发展改革委产业发展司，2025年12月，https://www.ndrc.gov.cn/xwtd/dt/sjdt/202512/t20251226_1402631.html

2 国务院新闻办举行“推动高质量发展”系列主题发布会，国务院新闻办公室，2024年7月，https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202407/content_6962079.htm

相较“十四五”时期，新能源、新材料两大行业重要性有所提升，而智能网联新能源汽车、机器人为首次提出，上述四大产业或将在“十五五”时期得到更多政策倾斜支持（图2）。

图2 战略性新兴产业内涵演变过程及发展目标



数据来源：历次国民经济和社会发展五年规划纲要, 毕马威分析

“十五五”期间，新兴产业将按梯次布局发展。首先，立足当下，着重发展新一代信息技术、新能源等战略性新兴产业，加快打造对应具有国际竞争力的特色战略性新兴产业融合集群，实施新技术新产品新场景大规模应用示范行动，实现产业规模化发展。展望中期，要进一步打造一批成长潜力大、技术含量高、渗透领域广的新兴支柱产业。根据发改委介绍，六大重点新兴支柱产业包括集成电路、航空航天、生物医药、低空经济、新型储能、智能机器人。初步测算，这六大产业相关产值在2025年已接近6万亿元，预计到2030年有望再翻一番或更多，扩大到10万亿元以上。为保障支柱产业的顺利发展，“十五五”期间，政府将加快完善行业相关法制法规建设，譬如提升低空空域管理精细化水平，推进生物医药、智能驾驶等新兴领域立法。

未来产业前瞻布局，抢抓技术变革新机遇

未来产业是由前沿科技创新驱动，当前处于萌芽期或产业化初期，具备成长为先导产业和支柱产业的巨大发展潜力的前瞻性产业。“十五五”规划提出前瞻布局未来产业，明确要推动量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信这些产业成为新的经济增长点（表2）。

“十五五”时期政府将构建未来产业全链条培育体系。一是强化基础性、前沿性、颠覆性技术布局，加强未来产业识别能力。同时通过设立国家未来产业研究院和概念验证中心，强化源头技术供给能力。二是鼓励培育早期市场，组织实施未来产业发展示范工程，探索未来产业应用场景与可行商业模式。三是强化未来产业发展融资支持，根据未来产业研发投入大、周期长、风险高等特点，建立未来产业投入增长机制和风险分担机制。在政策支持推动下，工信部预估上述六大未来产业有望蓄势发力，未来10年将再造一个中国高技术产业³。

表 2 “十五五”期间重点发展的六大未来产业内涵与应用领域

| 产业赛道 | 未来产业 | 含义 | 应用领域 |
|------|---------|--|---|
| 未来信息 | 量子科技 | 基于量子力学原理的前沿技术，旨在利用量子叠加、纠缠等特性实现远超经典技术的能力 | 量子计算用于破解复杂科学问题（如气象、药物设计）；量子通信用于绝对安全的政务、金融信息传输；量子精密测量用于医疗早期筛查和地质勘探 |
| 未来制造 | 生物制造 | 利用生物系统、细胞和酶等生物技术进行产品生产的产业，能够减少对化石原料的依赖，助力实现“双碳”目标 | 用以生产生物基材料、燃料、药物和食品（如细胞肉） |
| 未来能源 | 氢能和核聚变能 | 氢是重要的可使用清洁能源，被认为是21世纪最有发展潜力的能源。核聚变能是模拟太阳原理释放能量，是颠覆性的高效能源 | 氢能已用于交通、钢铁冶炼并可作为储能介质；核聚变能仍在研发，目标是实现近乎无限、清洁安全的能源供应 |
| 未来健康 | 脑机接口 | 脑机接口是指在人或动物大脑与外部设备之间创建的直接连接，实现脑与设备的信息交换 | 医疗康复是首要方向，帮助瘫痪患者恢复运动、语言功能，未来将在特种作业、智能家居等领域拓展人机交互方式 |
| 未来制造 | 具身智能 | 将人工智能融入机器人等物理实体，赋予它们感知、学习和与环境动态交互的能力 | 以人形机器人为主要载体，应用于智能制造、家庭服务、医疗康养等领域，从事高危、精密或重复性工作 |
| 未来信息 | 第六代移动通信 | 第六代移动通信的核心在于构建空地海一体化的全域覆盖网络，实现通信、感知、计算、人工智能的深度融合 | 为全息通信、远程精准手术提供超低时延支持；赋能全域智能交通、低空经济 |

资料来源：公开信息整理，毕马威分析

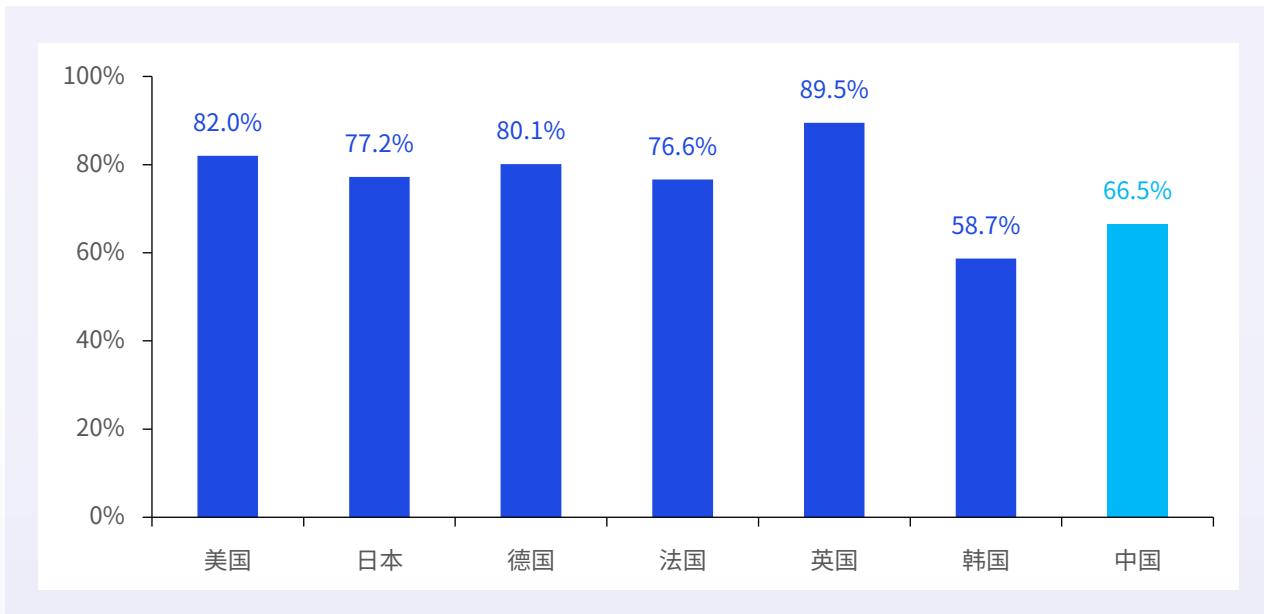
³ 未来10年将再造一个中国高技术产业，央视新闻，2025年10月，https://news.cnr.cn/native/gd/kx/20251024/t20251024_527405968.shtml

服务业扩能提质，助推国内产业结构升级

服务业是现代化产业体系的另一重要组成部分。当前我国产业结构正在向服务业转型，2025年我国服务业产值占比上行至57.7%，较2015年高出6个百分点。但现阶段服务业对我国经济增长的贡献率仅为66.5%（图3），低于相同发展阶段的主要发达经济体水平。

“十五五”规划明确未来五年将实施服务业扩能提质行动，更好发挥服务业满足产业升级、民生需要、带动就业的作用。一是要扩大高端生产性服务业供给。生产性服务业往往能够推动企业生产向研发设计、运营服务、品牌建设等高附加值环节延伸，当前我国生产性服务业产值占比仅为30%左右，较发达经济体的40%—50%水平仍有差距，仍有进一步提升空间。二是提高生活性服务业供给质量。近年我国居民服务消费需求提升，2025年，居民人均服务性消费支出占比达46.2%，但仍低于发达国家水平，“十五五”期间，政策将着力补齐养老、托育、健康领域普惠服务短板，同时推动零售、餐饮、家政、快递服务业向高品质、多样化、便利化方向发展。三是扩大关键领域服务业开放水平。我国服务贸易逆差长期存在，通过开放引入竞争，可以提升整体行业专业化水平与竞争力，“十五五”期间，政府将推动电信、互联网、教育、文化、医疗等领域有序扩大开放。

图3 人均GDP在1万—2万美元阶段服务业对经济增长的贡献率，%



数据来源：Wind，毕马威分析

适度超前建设新基建，拓展产业增长新空间

2018年以后，伴随国内产业结构调整，地方政府隐性债务监管趋严，传统基建项目如铁路、公路、市政基础设施建设项目收益下降，增量投资空间收窄。进入“十五五”时期，为应对极端天气和自然灾害的新常态，并保障复杂地缘政治下的国家战略安全，基础设施建设投资空间再度打开，“十五五”规划提出要坚持适度超前、不过度超前构建现代化基础设施体系，提升安全韧性与运营可持续性这一时期基建的投资主题。



在交通领域，“十五五”规划指出要完善现代化综合交通运输体系，基本建成“八纵八横”高速铁路主通道和国家高速公路，强化国家安全与边疆治理网。在能源领域，为保障国家能源安全，以及实现2030年非化石能源占能源消费总量比重达到25%的政策目标，“十五五”期间将加快构建清洁低碳安全高效的新型能源体系，实施非化石能源十年倍增行动，同步构建新型电力系统，提高终端用能电气化水平。在水利领域，为增强洪涝灾害防御、城乡供水保障能力，“十五五”期间将重点建设现代化水网。除了展开增量项目投资，“十五五”规划还明确将推进交通、能源、水利等基础设施数智化升级，人工智能技术将在基础设施领域得到更广泛的运用。

在资金来源方面，除了传统的财政金融支持，民间资本将为“十五五”时期基建建设注入新动能。“十五五”规划明确要增强市场主导的有效投资增长动力，提高民间投资比重。民营经济在我国科技创新体系中占据核心地位，其作为传统基建项目运营主体，更加积极推进新技术在传统项目中的运用，提高项目运营可持续性。

在统筹布局传统基建投资的同时，为满足中长期新兴产业的发展需求，“十五五”提出要适度超前建设新型基础设施。新型基础设施这一概念最早于2018年提出，2020年发改委首次明确其内涵——以新发展理念为引领，以技术创新为驱动，以信息网络为基础，面向高质量发展需要，提供数字转型、智能升级、融合创新等服务的基础设施体系，是培育新质生产力的重要保障。

“十五五”明确，未来五年将推进全国一体化算力网、卫星互联网、信息通信网络、数据基础设施、低空基础设施五类新型基础设施建设。其中，用于支持人工智能发展的算力基础设施，或将存在较高投资空间。从国际比较来看，当前中国在算力中心建设规模、高端计算领域仍与发达经济体存在差距，美国在人工智能超级计算机的累计容量上占据主导地位，预计掌握全球75%的高端人工智能算力，而中国仅占15%。另外，伴随未来大模型技术的持续更迭以及下游应用的持续拓展，智能经济的发展对算力的需求也将持续攀升，意味着后续市场或面临较大算力缺口，相关算力基础设施提前投资必要性较高。资金支持方面，算力基建被视作为新质生产力行业项目，除了能够得到预算内财政资金补助，预计还能够从产业基金、政策性金融工具获得更为广泛的资金支持。



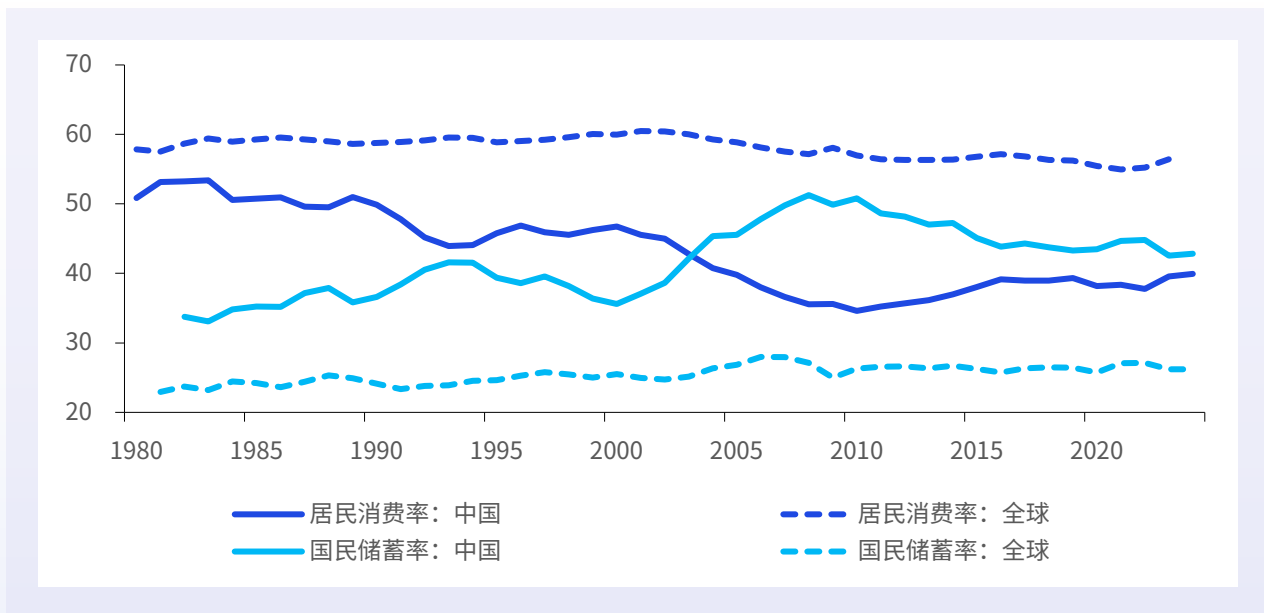
2 坚持扩大内需这一战略基点，大力促进居民消费

“十五五”时期，地缘政治冲突趋于常态化，保护主义仍将占领高地，全球经济增长前景不容乐观，外部需求波动不确定性显著上升，出口对我国经济支撑作用将有所减弱。在此背景下，“十五五”规划强调坚持扩大内需这一战略基点，明确提出要形成更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式。消费作为最终需求，既是国民经济循环的终点，也是国民经济循环的起点，“十五五”时期做强国内大循环，消费将发挥牵引带动作用。

提升居民消费率，扩大服务消费占比

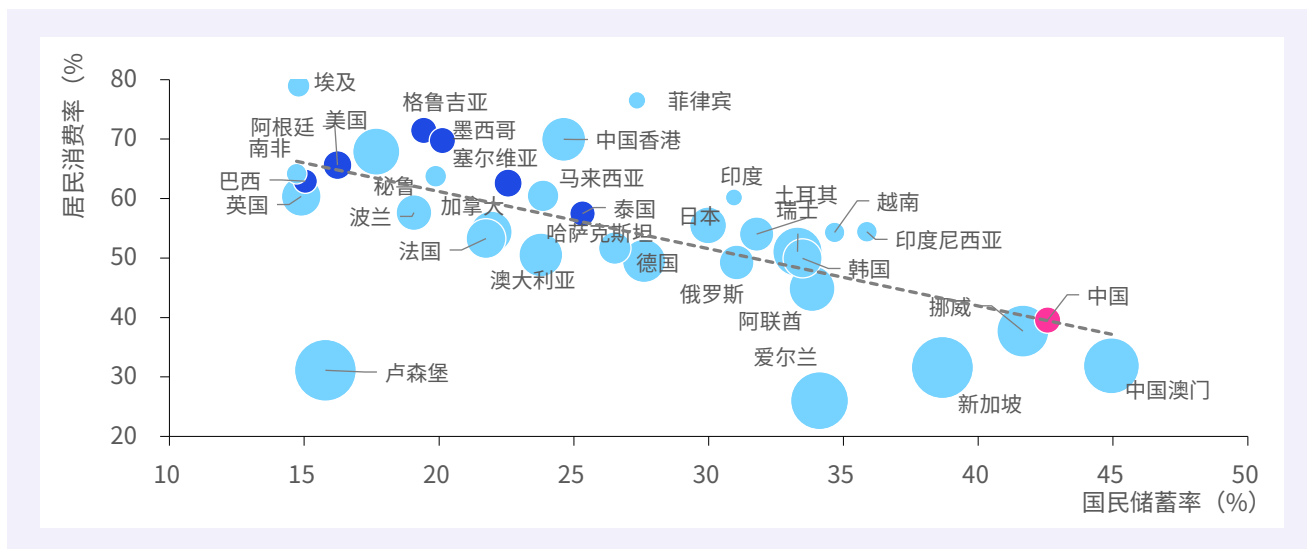
“十五五”规划提出“居民消费率明显提高”的目标，是自“十二五”（2011—2015年）以来时隔15年再次将居民消费率提升作为显性政策目标。从国际比较来看，长期以来，中国居民消费率处于全球偏低水平，而国民储蓄率居高不下，呈现“高储蓄、低消费”的鲜明特征（图4、5）。

图4 中国和全球居民消费率与国民储蓄率对比，%



数据来源：Wind，毕马威分析

图 5 主要经济体居民消费率与国民储蓄率，%⁴



数据来源：世界银行，毕马威分析

注：气泡大小=按购买力平价计算的人均GDP（单位：国际元）。深蓝色气泡为人均GDP在2万至3万国际元区间的经济体，视作与中国（2.5万国际元）相当。日本数据为2022年，其余均为2023年。

“十五五”时期提升居民消费率，关键抓手在于扩大服务消费。根据国际发展经验，伴随人均收入水平的提高，服务消费占总消费比重将随之上升。“十四五”以来，服务性消费支出占从2020年的42.6%提升至2025年的46.1%，但仍远低于美国的68.5%。服务消费供给不足、供给质量偏低是制约我国服务消费增长的主要瓶颈。一方面，基础型服务供给不均衡，县域及农村地区养老、托育、教育、医疗等公共服务供给存在短板。另一方面，高端化、专业化、个性化服务供给存在较大缺口，难以满足中高收入群体的升级需求。“十五五”期间将通过加快补齐供给短板，促进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展，推动消费结构从“商品主导”向“商品与服务并重”转型。

对于扩大国内消费，“十五五”规划明确两条实施路径，即以新需求引领新供给、以新供给创造新需求，通过需求与供给的动态适配形成增长合力。而这一动态循环、良性互动的顺运转，离不开两大改革支撑：一是增强居民消费能力，夯实“能消费”“敢消费”的根基；二是优化消费环境与制度，打通“愿消费”“便消费”的堵点。

把握“情价比”与“性价比”消费新需求，提升供给适配性

以新需求引领新供给，核心是立足消费市场的新变化、新动向，通过针对性的供给侧布局与创新，实现对不同群体多元消费需求的精准适配。

当前，我国消费市场呈现鲜明的“K型复苏”特征，追求“情价比”与追求“性价比”的需求并存。面对消费升级趋势与结构性特征，“十五五”时期将加快构建多层次、差异化的供给体系。针对情绪消费需求的快速增长，“十五五”规划鼓励消费基础设施和消费服务功能提升类设施建设。针对理性消费的稳健发展，政策将加强标准化建设和质量监管，推动平价优质产品和服务供给能力提升。

4 挪威依托能源资源出口形成主权财富积累（挪威政府全球养老基金是全球最大的主权财富基金），并转化为国民储蓄；由于人口规模小、消费市场有限，从而呈现高储蓄率、低消费率的特征。卢森堡和爱尔兰虽然都是全球跨境资本流动的重要枢纽，但前者以“过境型”为主，金融资本快速流动未转化为本地储蓄；而后者以“留存型”为主，跨国企业在当地开展的投资和建筑活动成为经济增长的主要拉动力，企业留存利润转化为稳定储蓄池；不过，两者消费率同样都受限于当地人口规模和消费基数，处于较低水平。新加坡强制储蓄型社会保障模式推高国民储蓄率，叠加高昂的住房等刚性支出，压缩居民实际可支配收入，导致消费率偏低。中国澳门经济以博彩业和旅游业为核心，博彩税收形成政府储蓄池；本地居民消费市场规模有限，导致整体消费率偏低。

此外，以三、四线城市和县城为代表的下沉市场，承载着我国70%的人口和60%的社会消费品零售总额，这部分地区的消费者既追求品质提升又注重价格合理性。“十五五”规划提出推动县域商业提质增效，加强物流仓储、农村寄递等设施补短板，通过基础设施升级与品牌资源下沉，满足县域居民对高品质生活的追求，从而释放下沉市场巨大的消费潜力。

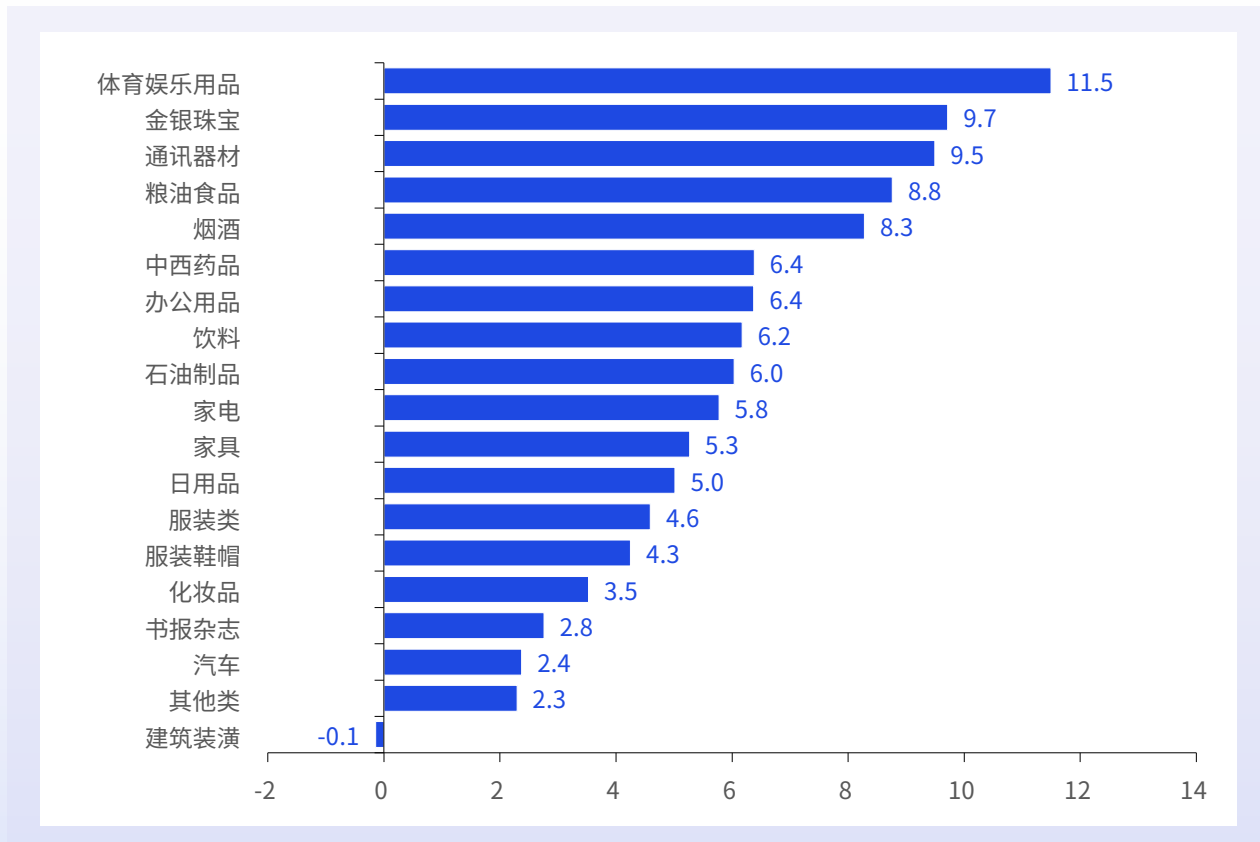
扩大优质消费品和服务供给，创造新型消费需求

“十五五”规划强调扩大优质消费品和服务供给。推动商品消费扩容升级，需强化供给端的品牌引领、标准升级与新技术应用。扩大服务消费供给，关键在于放宽外资、民营企业准入限制。通过取消外资持股比例限制、扩大开放试点、吸引民营资本等措施，解决服务供给总量不足、质量不优、结构失衡的问题。

以数字、绿色、智能、健康为代表的新型消费赛道，正在成为推动高端消费供给与消费场景创新、创造新需求的核心载体。譬如在数字消费领域，人工智能、大数据等新一代信息技术与消费场景深度融合，推动直播电商、即时零售、智慧文旅等新业态持续涌现。

另外，体育产业、赛事经济和冰雪经济也成为近年拉动消费的新引擎。数据显示，“十四五”时期限额以上体育娱乐用品零售额年均增长率达11.5%，是增长最快的一个品类（图6）。“十五五”规划明确提出要丰富优质体育产品和服务供给，鼓励发展赛事经济，推进水域、空域、山地等向户外运动安全有序开放。这一战略部署为体育消费开辟了广阔空间，通过优化户外运动空间布局，将自然生态资源转化为国民休闲资源，形成“以点带面”的区域经济激活模式。

图6 “十四五”时期限额以上消费品零售额年均增长率，%



数据来源：Wind，毕马威分析

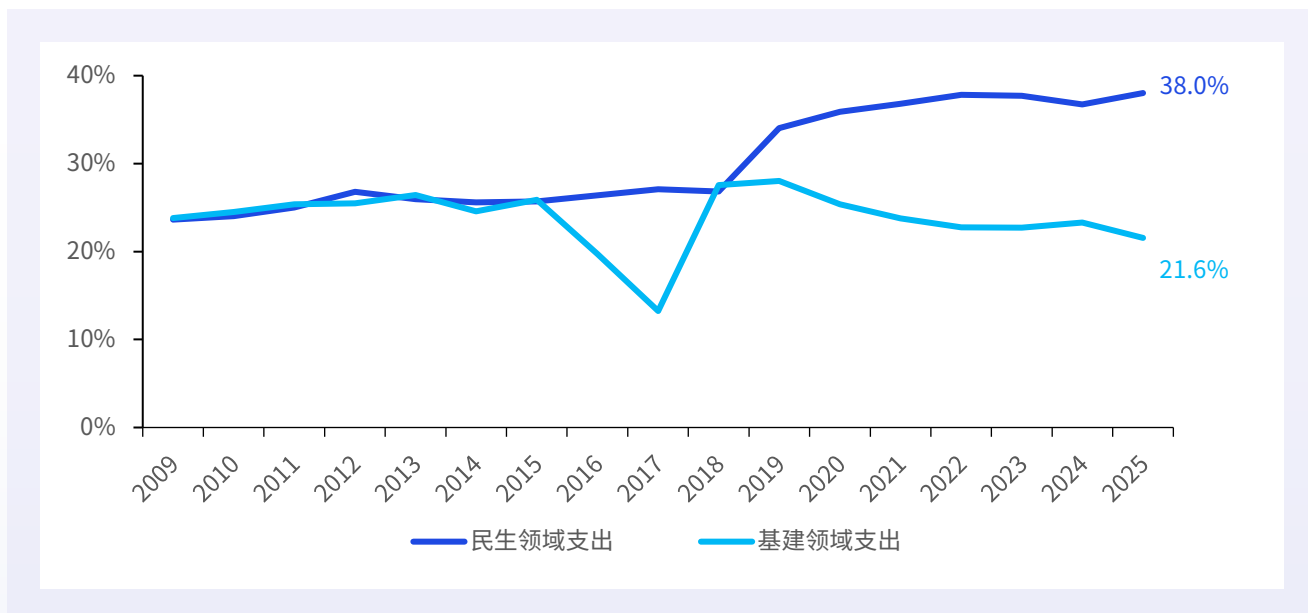
以惠民生为抓手，增强居民消费能力

消费能力是消费潜力释放的前提，“十五五”规划在坚持惠民生和促消费相结合的导向下，从就业增收与民生保障两方面发力，本质是通过稳定预期、增强信心，降低居民的预防性储蓄，构建“能消费、敢消费”的基础支撑。

就业是民生之本，在经济新旧动能转换的关键时期，“十五五”时期稳定和促进就业需着力解决结构性就业矛盾。一是围绕新兴领域的发展需求，以及人工智能等新技术发展对就业的变革影响，加强职业技能培训，提升劳动者适配新岗位的能力。二是推动灵活就业、新就业形态健康发展，完善灵活就业人员、新就业形态人员社会保障体系。三是综合应对外部环境变化对就业的影响，建立健全就业监测预警机制，防范大规模失业风险。

民生保障支出的提质增效，是减轻居民后顾之忧、提振消费意愿的关键举措。2025年我国民生领域支出占财政比重超过38%，教育、社会保障和就业、卫生健康等重点领域支出保持稳健增长（图7）。“十五五”规划提出要合理提高公共服务支出占财政支出比重，加大直达消费者的普惠政策力度。“十五五”时期民生领域支出占比有望再提升2—3个百分点，推动更多资金资源“投资于人”。

图 7 历年公共财政民生与基建领域支出占比，%



数据来源：Wind，毕马威分析

优化消费环境与制度，提升消费便利度

消费环境与制度的改善是提振消费信心、激发市场活力的关键一环。“十五五”规划提出完善促进消费制度机制，目的是通过破除消费领域各类有形与无形的约束壁垒，持续改善消费环境，提升消费的便捷性、可及性与体验感，实现消费需求充分释放、消费供给精准适配的良性循环。

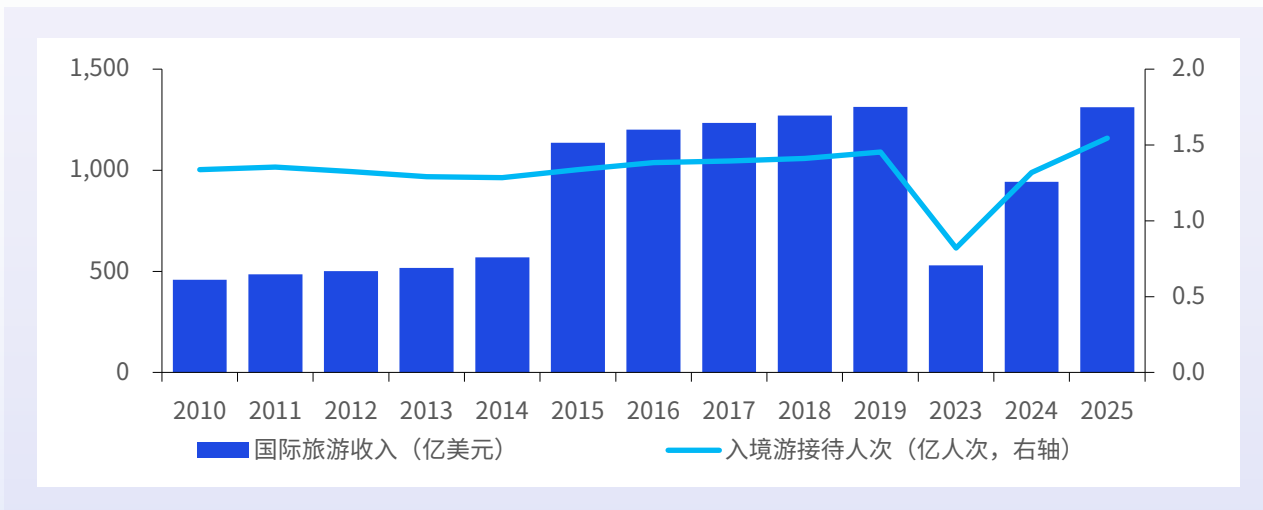
一是落实带薪休假制度，鼓励错峰休假，充分释放文旅休闲消费潜力。当前我国居民休假权益保障仍存在明显短板，带薪休假实际落实率不足60%，“十五五”时期将强化带薪休假政策的刚性执行与常态化监督，同时将多措并举推动弹性休假体系构建，鼓励企业实行弹性休假、分段休假，支持各地因地制宜探索中小学春秋假制度。二是清理消费领域不合理限制性措施。一方面，汽车、住房等领域限制性措施有望进一步解除，充分释放大宗消费活力。另一方面，通过破除地方保护主义和行业垄断格局，吸引更多外商投资、民营资本参与高品质服务消费供给。

培育国际消费中心城市，拓展入境消费增量空间

拓展入境消费是扩大内需的重要补充。近年来，中国入境消费政策体系持续完善，形成了以签证便利化、离境退税优化、支付环境改善和国际消费中心建设为核心的多层次政策框架。在政策支持下，2025年我国入境消费已基本恢复至疫情前峰值水平（图8），占GDP比重达到0.7%。不过，相比世界主要国家入境消费占GDP比重在1%到3%之间，我国入境消费仍有较大增长空间⁵。

“十五五”时期政策将从四方面推进实现入境消费扩容，一是实施入境旅游促进计划，将中国丰富的文化遗产资源转化为吸引境外消费者的独特优势。二是提升入境游便利化国际化水平，持续优化入境免签与离境退税政策，进一步提升入境消费支付与退税便利度。三是培育国际消费中心城市，举办各类国际消费博览会、文化艺术节等活动，鼓励免税店引入国潮文创、非遗老字号及新兴绿色智能品类等优质国货产品，为国货品牌高端化出海创造新的红利。通过数字化技术赋能，提升“购在中国”品牌影响力。

图 8 中国入境消费情况



数据来源：Wind，毕马威分析

注：2020—2022年受新冠疫情影响，无入境游客数据

⁵ 国新办举行新闻发布会介绍优化离境退税政策扩大入境消费有关情况，国务院新闻办公室，2025年4月，<http://www.scio.gov.cn/live/2025/35833/tw/>

02

风险应对篇

当前，我国经济社会发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。全球经济复苏乏力、地缘政治冲突加剧、产业链深度重构、科技竞争白热化等多重风险挑战交织叠加，国内经济结构转型与改革发展稳定任务艰巨。“十五五”时期必须坚持底线思维，增强忧患意识，以系统性举措防范化解各类风险隐患，筑牢高质量发展的安全屏障。

1 科技自立自强水平大幅提高， 应对全球变局

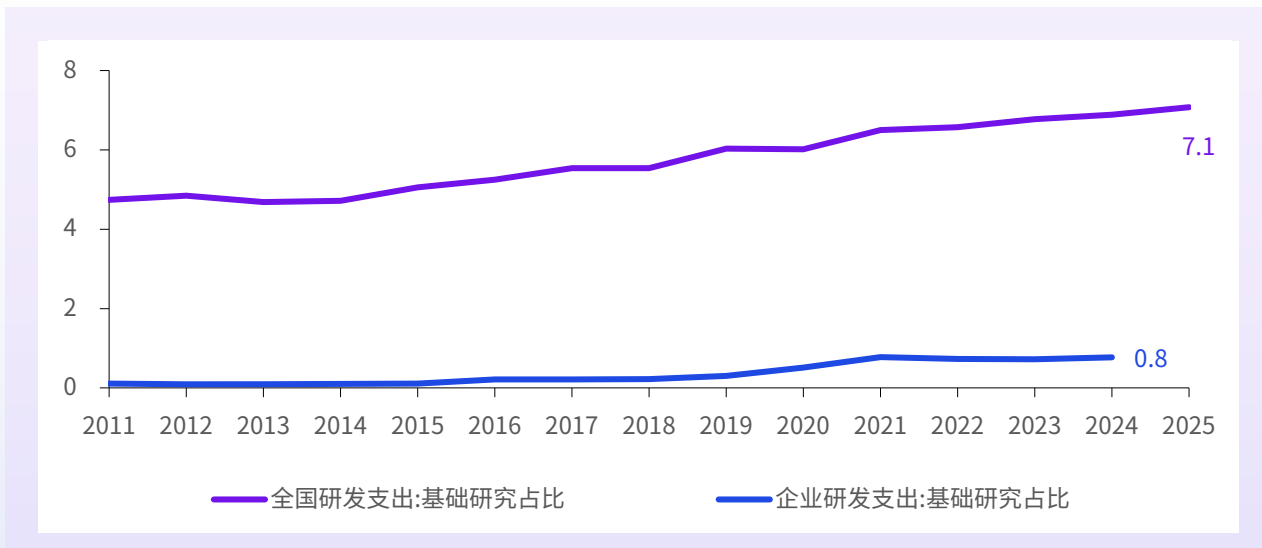
在新一轮科技革命和产业变革背景下，科技自立自强是提升国家综合国力、在国际竞争中赢得战略主动的核心引擎，也是国家产业链供应链安全的底层支撑。在全球科技竞争范式深刻变革的背景下，原创成果和关键核心技术已成为衡量国家战略能力、掌握发展主动权和保障国家安全的重要标志。提高体系化创新能力，强化企业科技创新主体地位，一体推进教育科技人才发展则将成为取得关键核心技术快速突破的三项重要支撑。

■ 瞄准战略重要领域，加强原始创新和关键核心技术攻关

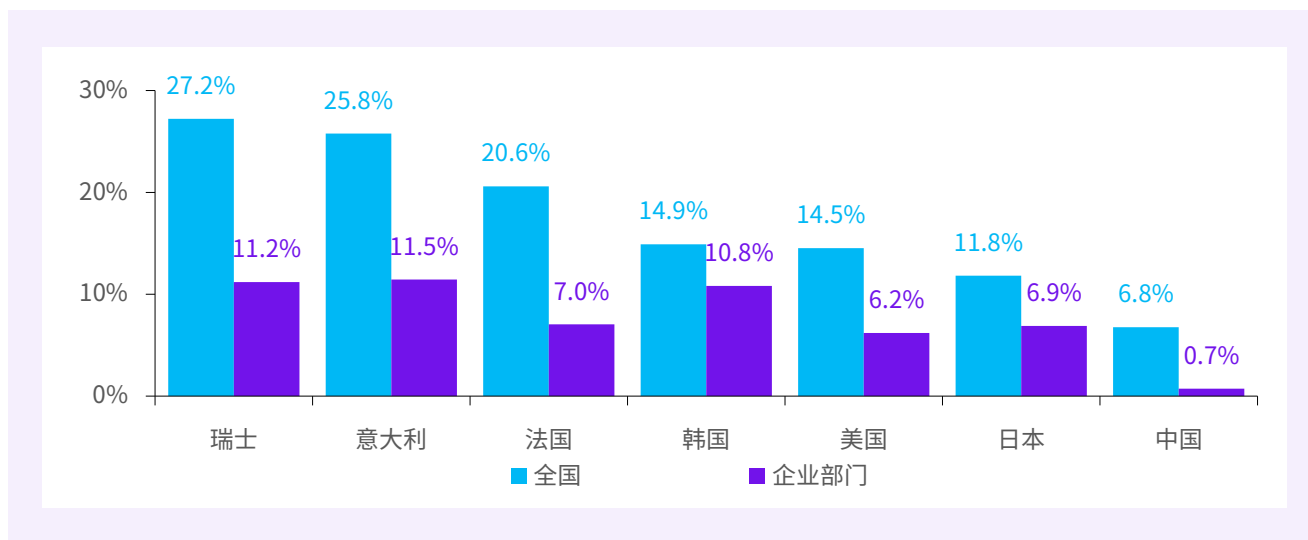
“十五五”规划提出“科技自立自强水平大幅提高”的目标，要求基础研究和原始创新能力显著增强，重点领域关键核心技术快速突破。

“十四五”时期，我国基础研究支出年均增长13.6%，占研发总经费比重从“十三五”时期末的6.0%，稳步提升至2025年的7.1%（图9），但尚未完成“十四五”规划设定的“8%以上”的目标，与主要发达经济体的差距明显（图10）。根本原因是企业经营预期偏弱，在基础研究领域参与度较低。在“十五五”规划提出“全社会研发经费投入年均增长7%以上”、全面提升基础研究水平的目标要求下，未来政策将重点探索建立基础研究投入保险等风险分担机制，通过市场化手段分散企业基础研究的投资风险，增强企业开展长期基础研究的信心和动力，鼓励开展高风险、高价值基础研究。

图 9 历年我国基础研究占全部研发支出的比重，%



数据来源：Wind，毕马威分析

图 10 主要经济体基础研究占全部研发支出的比重，%


数据来源：OECD，毕马威分析

注：数据年份为2023年

在关键核心技术攻关方面，2018年《科技日报》曾列出制约我国工业发展的35项“卡脖子”技术清单。经过七年的持续攻关与创新突破，我国在部分领域已取得显著进展，但集成电路、工业母机、高端仪器、基础软件、先进材料、生物制造等关键产业链核心环节的技术瓶颈依然突出（表3）。“十五五”规划提出要采取超常规措施，全链条推动上述六大领域关键核心技术攻关取得决定性突破。所谓超常规，即突破传统科研管理模式，建立需求导向的攻关任务凝练机制。所谓全链条，即强化以用促攻、攻用结合，一体推进技术研发、成果转化、标准研制、产业培育，加快攻关成果应用和产品迭代升级。

表 3 六大重点领域技术瓶颈

| 重点领域 | 核心瓶颈环节 |
|------|------------------------------------|
| 集成电路 | 高端光刻胶、7nm及以下先进制程光刻机、电子设计自动化（EDA）工具 |
| 工业母机 | 高档数控系统、高性能伺服电机与驱动系统、精密传动部件 |
| 高端仪器 | 质谱仪、色谱仪、光谱仪等高端分析仪器的核心部件及数据分析软件 |
| 基础软件 | 操作系统、数据库、工业设计软件（CAD/CAE） |
| 先进材料 | 航空航天用高性能复合材料、半导体材料、制备装备、前沿材料产业化转化 |
| 生物制造 | 核心菌种与酶制剂、高端生物反应器、中试与工业化放大技术 |

资料来源：公开信息整理，毕马威分析

统筹国家战略科技力量建设，提高体系化创新能力

国家创新体系整体效能是实现高水平科技自立自强的关键支撑。“十五五”规划从增强国家战略科技力量引领能力、强化科技创新资源保障、构建高水平科技开放合作新格局三个方面着手，构建了提高体系化创新能力的战略框架。

首先，“十五五”规划明确了国家战略科技力量的四维布局，即国家实验室、国家科研机构、高水平研究大学和科技领军企业。其次，在创新资源保障层面。一方面，聚焦深化科研管理体制变革，赋予科学家更大技术路线决定权、更大经费支配权、更大资源调度权。另一方面，聚焦资源共享和区域创新协同，“十五五”规划提出要体系化布局建设重大科技基础设施、统筹科技基础条件平台建设和布局建设区域科技创新中心和产业科技创新高地。最后，“十五五”规划提出构建高水平科技开放合作新格局。一方面，政府将高质量实施“一带一路”科技创新行动计划。另一方面，政府也将建立健全科技资金跨境拨付、境外使用管理制度和科研数据跨境安全有序流动机制，为国际科技合作提供安全保障。

强化企业科技创新主体地位，提高科技成果转化效率

科技创新的价值最终体现在产业应用上，当前我国科技成果转化效率目前约为30%，远低于发达国家60%—70%的水平。在新一轮科技革命与产业变革的背景下，企业既是科技创新的主体，也是发展新质生产力的生力军。

“十五五”规划提出要落实企业在技术创新决策、研发投入、科研组织和成果转化应用中的主体地位。首先，未来政策将进一步推动项目、平台、数据、人才等创新资源向企业集聚。项目层面，“十五五”规划强调加强企业主导的产学研融通创新，支持科技型骨干企业牵头组建创新联合体。平台方面，“十五五”时期将优先支持科技型骨干企业建设国家科技创新平台基地。数据和人才方面，“十五五”规划提出加大国家科学数据和工程试验数据、人才计划向企业开放力度。其次，“十五五”规划强调完善促进企业创新的政策体系，加强普惠性政策供给。譬如提高企业研发费用加计扣除比例；发挥国家创业投资引导基金、国家级并购基金作用；强化金融工具创新，鼓励发展创业投资、股权投资等多元化融资模式，支持优质科技型企业上市融资、发行债券，高质量建设债券市场“科技板”，丰富科技保险产品等。

一体推进教育科技人才发展，深化人才培养和评价改革

我国是世界上规模最宏大、门类最齐全的人才资源大国，研发人员全时当量2023年达724.1万人年，多年位居世界第一⁶。但我国高技能人才占比依然偏低，高层次人才供给与产业升级需求存在显著错配，人工智能等新兴产业人才缺口巨大，根源在于教育体系学科设置滞后、产教融合机制不健全、资源分配不均及评价体系僵化。“十五五”规划提出深化教育科技人才一体改革，强化规划衔接、政策协同、资源统筹、评价联动，促进科技自主创新和人才自主培养良性互动。

“十五五”时期将部署多层次改革实施路径：一是围绕科技创新、产业发展和国家战略需求，加快构建产学研用协同育人新格局，深化产教融合与科教融汇。二是深化项目评审、机构评估、人才评价、收入分配等关键环节的改革，破除“唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项”的倾向，建立更加科学、多元、开放的评价体系，有效激发各类创新主体的内生动力。

6 《一体推进教育科技人才发展 加快实现高水平科技自立自强（深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想）——深入学习<习近平谈治国理政>第五卷》，科学技术部党组，2025年12月，https://paper.people.com.cn/rmrb/pc/content/202512/26/content_30127281.html

2 扩大高水平对外开放，做强“中国人”经济

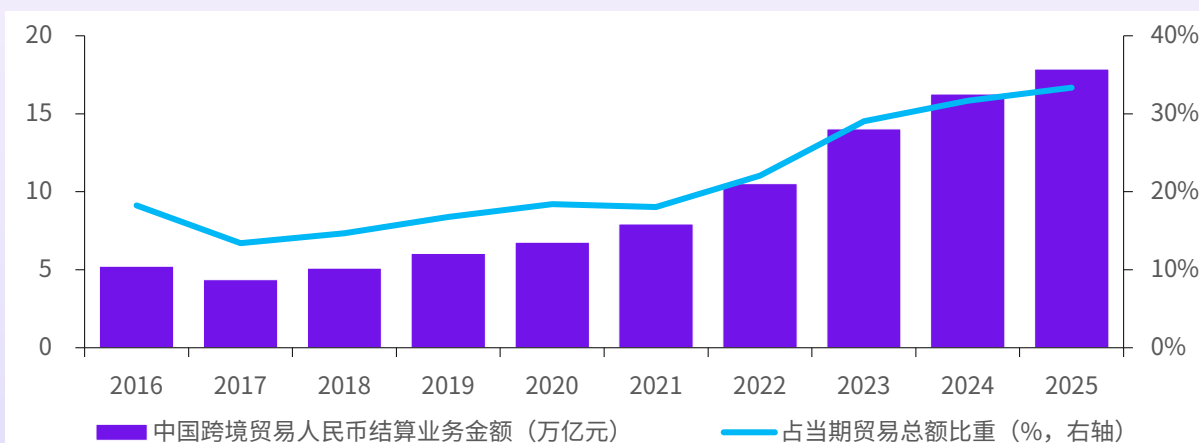
对外开放是我国长期坚持的基本国策。在国内大市场加快建设、经济结构深刻转型的背景下，通过更高水平、更高层次的对外开放，既可引入优质要素与有效供给激活国内需求潜力，又能有序迁出低效产能推动供给侧结构性改革，从而实现内外市场联动、要素资源共享与循环互促增效。“十五五”时期将聚焦扩大开放与提振内需相结合，更讲求出口与进口的平衡增长。

积极扩大制度型开放，有序推进人民币国际化

自主开放是我国高水平对外开放的核心原则，即根据自身发展需求，主动扩大开放领域、优化开放布局。这一原则既方便外资进入我国市场，也有助于我国企业走向全球，同时牢牢掌握开放主动权。

制度型开放是高水平对外开放的核心。“十五五”时期将以对接国际高标准经贸规则为抓手，加强与合作国家的制度、标准对接。一是全面对接CPTPP、DEPA等国际高标准经贸协定。二是加强标准、认证认可等互认合作，提升我国在全球标准体系中的话语权。三是优化区域开放布局，实施自由贸易试验区提升战略，开展更大力度制度型开放试验。服务业是“十五五”时期扩大市场准入和开放的重点领域。未来将聚焦金融、医疗、电信等重点服务业，进一步放宽市场准入限制，依托自贸试验区、海南自由贸易港、国家服务业扩大开放综合试点示范、服务贸易创新发展试点等重大开放合作平台开展先行探索。人民币国际化是我国自主开放的金融锚点。近年来人民币国际地位稳步提升。“十四五”时期我国跨境贸易人民币结算金额规模年均复合增速高达21.4%，占同期贸易进出口总额的比重从“十三五”时期的16%大幅提升至27%（图11）。“十五五”规划提出将推进人民币国际化，拓展人民币在国际贸易和投融资中的使用，提升资本项目开放水平，建设自主可控的人民币跨境支付体系，发展人民币离岸市场。

图 11 中国跨境贸易人民币结算业务金额及占当期贸易总额比重



数据来源：Wind，毕马威分析

培育外贸新动能，实现内外贸一体化发展

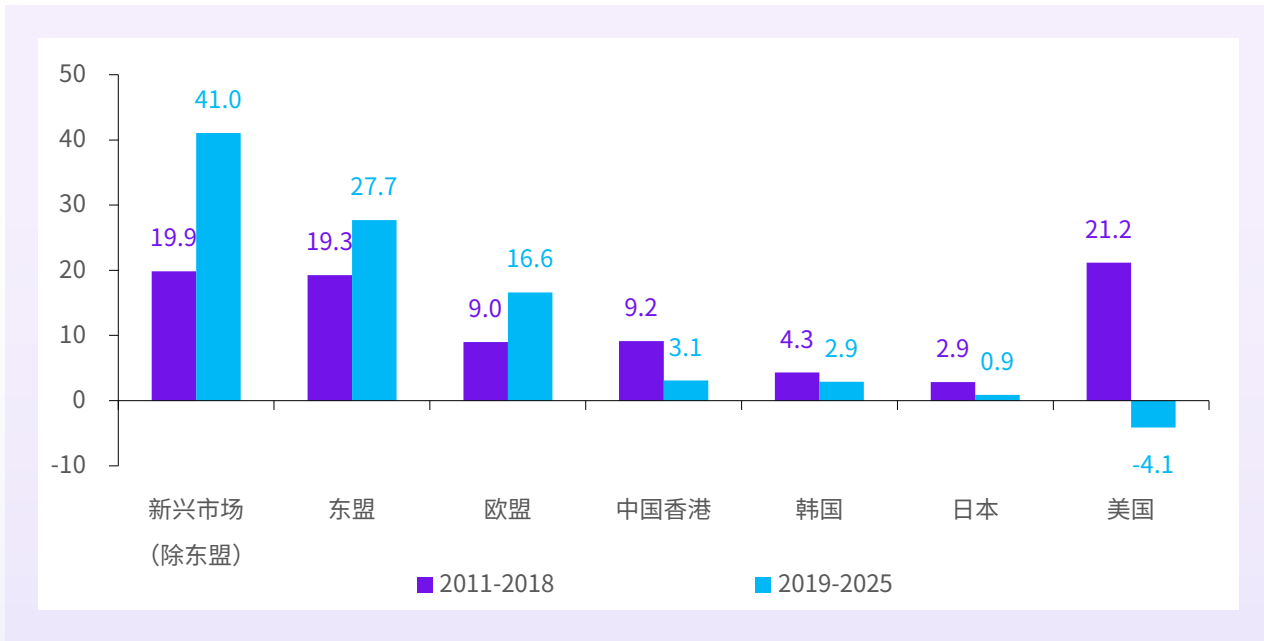
贸易结构优化是应对全球市场波动、提升贸易质量与效益的核心举措。“十五五”期间将从培育外贸新动能、推动进出口平衡、推进内外贸一体化三个维度布局。

培育外贸新动能，一是要持续拓展外贸市场。2018年以来，新兴市场国家对我国出口贡献率明显提升，未来我国将继续优化贸易布局，积极开拓东盟、拉美、非洲等新兴市场，进一步减少对单一市场的依赖（图12），提升应对全球市场波动的能力。二是要拓展中间品贸易，大力发展服务贸易，创新发展数字贸易、绿色贸易。对于中间品贸易，未来政策将依托我国在全球产业链中的地位，鼓励扩大高端中间品进口与出口，提升我国在全球价值链中的分工地位。

推动进出口平衡发展方面，“十五五”规划提出要合理调整进口关税税率，修订鼓励进口技术、产品和服务目录，扩大国内急需的先进技术设备、优质农产品、生产性服务等进口。

内外贸一体化是规避贸易摩擦风险的重要举措。“十五五”时期首先将深化内外贸标准认证改革，推动质量标准、认证认可、检验检疫等方面实现内外贸规则衔接。其次是加快培育内外贸一体化企业，支持企业建立覆盖国内外市场的营销体系与物流网络。最后要推动建设内外贸一体化平台，依托自贸试验区、综合保税区、跨境电商综合试验区等平台，开展内外贸一体化试点，探索内外贸融合发展的新模式、新路径。

图 12 主要经济体对中国出口增长的贡献率，%



数据来源：Wind，毕马威分析

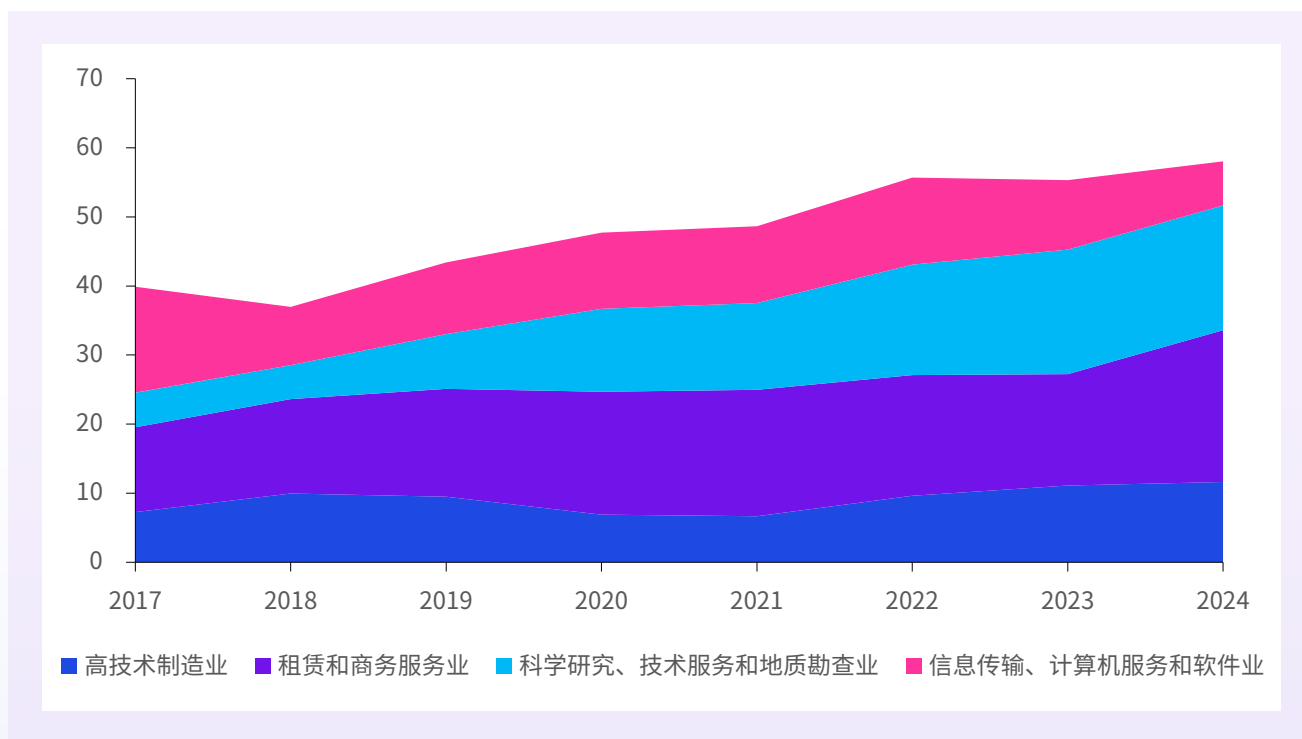
注：新兴市场（除东盟）包括拉美、非洲、中东GCC、俄罗斯、印度、中亚五国

落实“准入又准营”，提升利用外资质量和水平

外资是我国经济发展的重要组成部分，吸引外资不仅能带来资金与技术，还能促进产业升级、优化资源配置、提升产业链竞争力。“十五五”时期将以落实好“准入又准营”为核心，通过进一步缩减外资准入负面清单、全面落实外资国民待遇、促进外资境内再投资等举措，提升利用外资的质量和水平。

在落实“准入又准营”方面，“十五五”期间将在进一步放宽外资准入限制的同时，强调要完善外资准入后的监管制度，加强外资企业权益保护，完善外商投资企业投诉工作机制，及时解决外资企业在生产经营中遇到的问题，高质量实施外商投资安全审查。在完善外资境内再投资激励政策方面，激励外资企业将利润用于境内再投资，扩大在华投资规模。近年来外资在我国高端制造与现代服务业领域的布局加速，2024年高技术制造业、租赁和商业服务业、科学研究和技术服务业实际使用外资占比分别为11.6%、22.0%、18.1%，高于2020年的6.9%、17.8%、12.0%（图13），“十五五”期间政策将引导外资更多投向先进制造、现代服务、高新技术、节能环保等领域，同时大力吸引外资企业在华设立地区总部、研发中心，支持其参与产业链上下游配套协作。

图 13 主要高技术产业实际使用外资占比，%



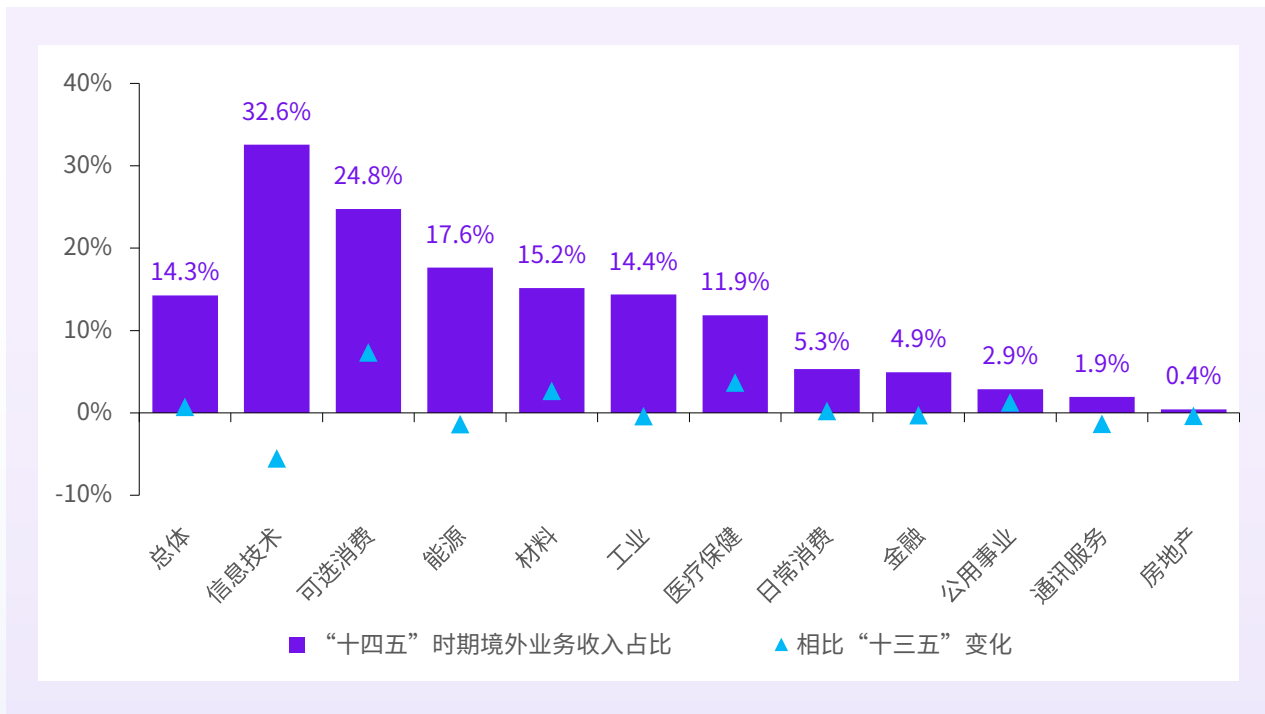
数据来源：Wind, 毕马威分析

完善企业出海支持体系，健全海外服务保障

2018年中美贸易摩擦以来，企业出海成为我国参与全球竞争、优化产业链布局、拓展发展空间的关键途径，也是平衡国际经贸格局、缓解外部经贸摩擦的重要举措。但近年来伴随全球政经格局深度重构，中国企业出海面临更加复杂的外部环境，不同行业表现呈现显著分化（图14），出海企业也面临更多元化出海服务需求。

为适应企业出海新形势，“十五五”规划明确健全海外综合服务体系，促进贸易投资一体化，引导产业链供应链合理有序跨境布局，健全海外利益保护体系，助力企业全球化战略，提升中国企业在全球价值链中的地位。在健全海外综合服务体系方面，重点推动服务业与制造业协同出海，支持咨询评估、法律服务、会计审计、信用评级、调解仲裁等专业服务机构拓展海外服务网络。在引导产业链供应链合理有序跨境布局方面，“十五五”规划指出要进一步引导和规范企业境外投资方向，引导企业聚焦自身核心优势，在海外布局研发、生产、销售等环节，优化全球资源配置。在加强海外利益保护方面，构建多层次、全方位的海外利益保护体系，保障我国企业、人员、资产的安全，助力企业应对地缘政治风险、贸易壁垒、海外运营风险等挑战。

图 14 分行业中国A股上市企业“十四五”时期境外业务收入占比，%



数据来源：Wind，毕马威分析

3 推进重点领域国家安全能力建设

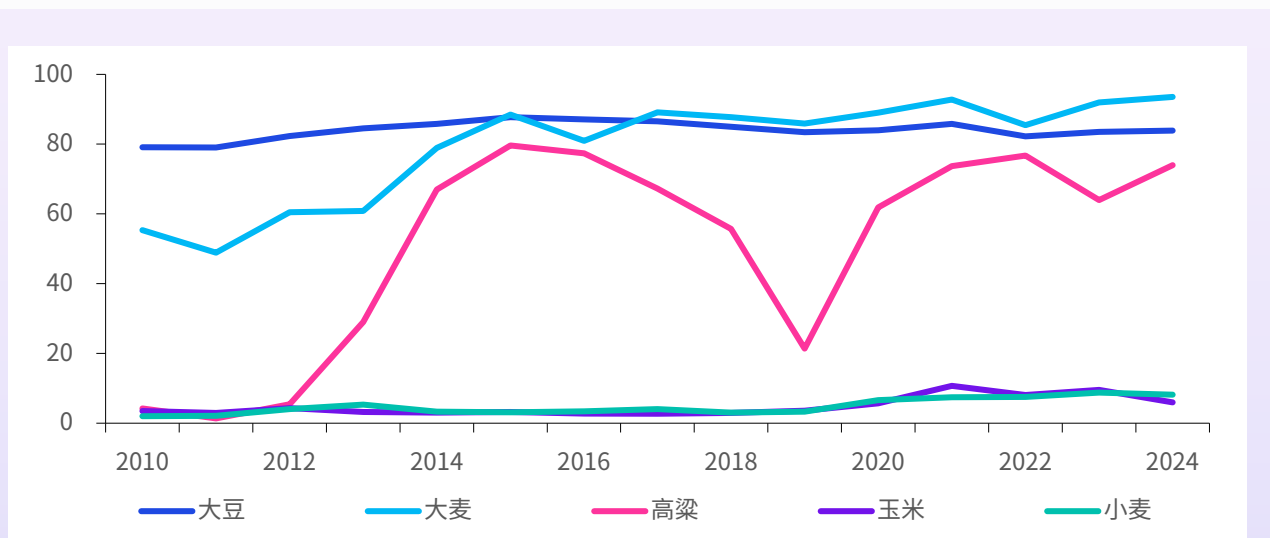
国家安全是发展的前提，发展是安全的保障。“十五五”时期，我国面临的国家安全挑战更加复杂多元，粮食安全、能源资源安全、产业链供应链安全、金融安全、房地产市场风险等重点领域的风险隐患不容忽视。需通过夯实基础保障、提升风险防范化解能力，构建全方位、多层次的国家安全体系，为经济社会高质量发展筑牢安全屏障。

强化战略储备与应急能力，构建安全稳定的供给体系

夯实国家安全基础保障，关键在于强化战略储备与应急能力。“十五五”规划强调确保粮食、能源资源、重要产业链供应链、新兴产业四大核心领域安全。

粮食安全方面，当前我国饲料用粮与工业用粮如大豆、大麦、高粱对外依存度较高（图15），未来对外将进一步推动粮食进口多元化，对内深入贯彻“藏粮于地、藏粮于技”战略，促进人工智能与现代农业融合发展。能源资源安全方面，石油和天然气是我国能源安全最大短板，对外进口依存度长期维持高位，2024年分别为73.9%和41.2%。“十五五”时期将实施中长期油气增储上产战略行动，强化政府储备和企业储备协同。同步深入实施能源安全新战略，加快构建清洁低碳安全高效的新型能源体系，建设能源强国。重要产业链供应链安全方面，“十五五”规划提出建立健全产业链供应链安全风险评估和应对机制，持续增强稀土、稀有金属、超硬材料等竞争优势。新兴领域国家安全能力方面，重点加强网络、数据、人工智能、生物、生态、核、太空、深海、极地、低空等领域安全能力建设。

图 15 中国跨境贸易人民币结算业务金额及占当期贸易总额比重



数据来源：Wind，毕马威分析

注：对外依存度= (进出货量-出口量) / 表观消费量，表观消费量=产量+进口量-出口量

充分发挥市场机制作用，防范化解重点领域风险

提高防范化解重点领域风险能力是维护经济社会稳定的关键。“十五五”时期将聚焦房地产、地方政府债务、中小金融机构三大领域。

房地产市场风险化解方面，聚焦供需两侧协同发力。在供给侧，立足“人、房、地、钱”要素联动配置原则，彻底改变房地产开发方式。在需求侧，加大存量房收储力度，用于优化保障性住房供给，并深化住房公积金制度改革。地方政府债务风险化解方面，将建立健全全口径地方债务监测监管体系和防范化解隐性债务风险长效机制，优化中央和地方政府债务结构，加快推动地方政府融资平台改革转型。中小金融机构风险化解方面，近年来中小银行合并加快，根据央行开展金融机构评级显示，部分地方中小银行存在一定风险（表4）。“十五五”期间将进一步推进中小金融机构“减量提质”，政策层面将进一步强化风险预防和检测，丰富风险处置资源和手段，充实金融稳定保障基金、存款保险基金和其他行业保障基金。

表 4 2025年上半年分类型银行机构央行评级结果

| 机构类型 | 机构数量 | 评级结果分布 |
|-----------|-------|--------|
| 开发性和政策性银行 | 3 | 1—5级 |
| 国有大型商业银行 | 6 | |
| 股份制商业银行 | 12 | |
| 城市商业银行 | 123 | 2—10级 |
| 农村商业银行 | 1,499 | 2—10级 |
| 农村合作银行 | 20 | 5—9级 |
| 农村信用社 | 374 | 2—10级 |
| 民营银行及直销银行 | 21 | 2—9级 |
| 外资法人银行 | 42 | 2—6级 |
| 村镇银行 | 1,429 | 3—D级 |
| 总计 | 3,529 | — |

数据来源：中国人民银行，毕马威分析

注：评级结果按风险由低到高划分为1—10级和D级，D级表示机构已倒闭、被接管或撤销。其中，评级结果1—5级为“绿区”、6-7级为“黄区”，“绿区”和“黄区”机构可视为在安全边界内；评级结果8—D级为“红区”，表示机构处于风险较高状态。

03

深化改革篇

“十五五”期间正值完成二十届三中全会改革部署的关键阶段。而伴随国内经济结构的调整以及外部环境的变化，配套的制度政策也需要进行协同改革。为强化科技创新、培育新质生产力、扩大国内消费营造良好的制度环境，综合整治“内卷式”竞争、改善民生制度体系、完善财政货币宏观治理框架将成为“十五五”期间的重点改革领域。



1 综合整治“内卷式”竞争， 激发各方主体活力

“十四五”时期，由于内需总体不足，我国经济供需格局分化，产能相对过剩。企业为争夺存量市场，普遍采用低价竞争方式。这种“内卷式”竞争行为，短期将影响企业利润，抑制创新，长期则将影响社会总需求。“十五五”规划明确整治“内卷式”竞争。代表“内卷式”竞争不仅是短期问题，更需要通过中长期的制度规范予以应对。

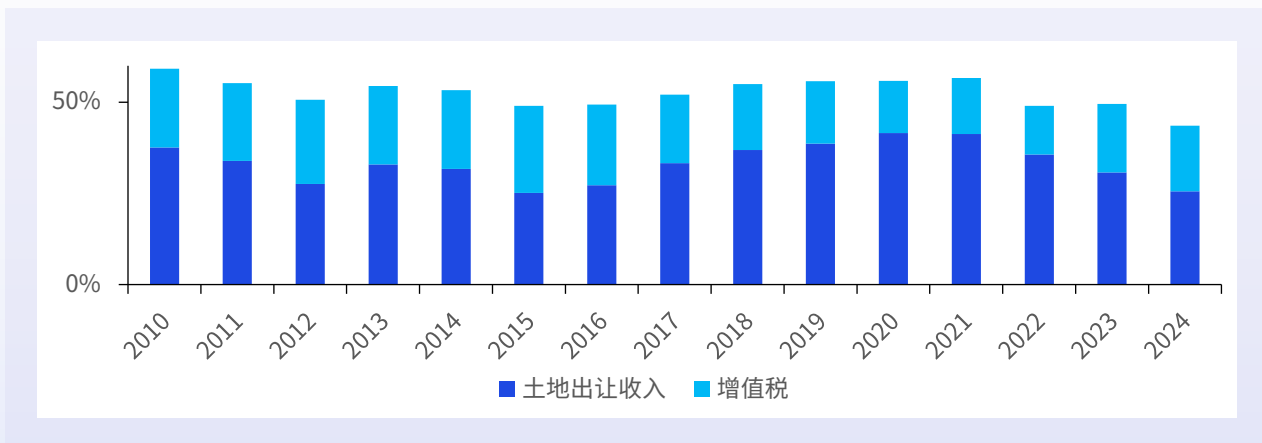
纵深推进全国统一大市场建设，破解市场机制堵点难点

纵深推进全国统一大市场建设，基本要求是“五统一、一开放”⁷。近年来，“内卷式”竞争的出现，其实是在统一政府行为尺度、统一市场基础制度两个方面出现了堵点难点。由于政府行为尺度未实现统一，政府在满足政绩考核、稳定财政收入诉求下，自主给予企业政策优惠空间较大，使得企业在市场需求收缩时，仍然持续扩大生产。由于缺少明确的产品质量标准、价格制定合规指引，企业的无序降价、低质竞争行为难以受到较少约束。

规范地方政府经济促进行为

土地出让收入与增值税是地方政府的主要财政收入来源，前者与房地产市场表现相关，后者则与企业生产活动相关，两者合计占地方财政收入比重常年保持在50%左右（图16）。由于房地市场景气度下行，2021年后地方政府土地出让收入快速回落。为了提高增值税收入并熨平总体收入波动，这一时期地方政府持续鼓励企业扩大生产，成为“十四五”末期部分行业产能过剩的重要原因。这也使得，2024年土地出让收入收缩至2021年同期的56%，而地方增值税收入却达到2021年的105%，且这一分化趋势在2025年更为明显。

图 16 土地出让收入、增值税占地方政府财政收入比重，%



数据来源：Wind, 毕马威分析

注：为剔除营改增影响，图中2010—2016年增值税包括营业税收入

⁷ “五统一”包括统一市场基础制度、统一市场基础设施、统一政府行为尺度、统一市场监管执法、统一要素资源市场；“一开放”，指持续扩大开放，实行对内对外开放联通。

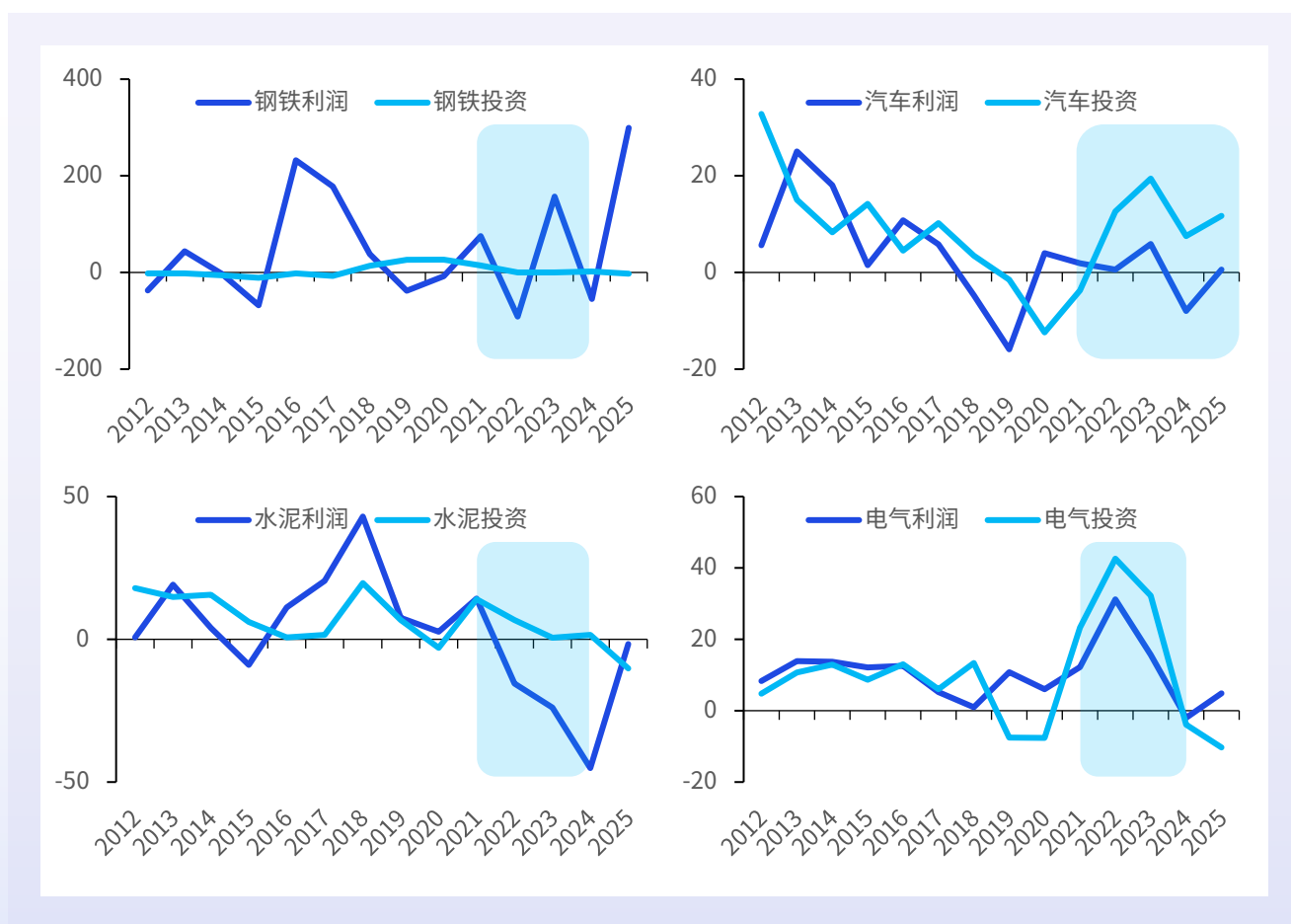
“十五五”期间，预计地方政府促经济行为将得到进一步规范。短期而言，中央将加快出台地方政府招商引资鼓励与禁止事项清单，例如严禁地方政府通过举债给予企业补贴，或采用“抽屉协议”方式招商。同时完善相应通报问责制度。中长期而言，则将完善地方政府干部政绩考核评价体系，通过设计有利于统一大市场建设的统计和财税制度，从根源上减轻地方政府扩大生产规模的动机。

依法依规治理企业低价无序竞争

早在2011—2015年，同样是在房地产需求下行周期，我国钢铁、煤炭上游工业企业面临产能过剩问题，低价竞争成为较多企业选择。彼时政策层面以行政手段为主，通过关停违规企业、严禁新增投资等方式抑制供给，有效助推物价平稳回升。而本轮“内卷式”竞争行业不仅涵盖传统上游行业，还拓展至锂电池、光伏、新能源汽车等新兴行业，这些产业在2022—2024年投资增速保持高位，但利润增速显著放缓（图17）。

相较上游行业，新兴产业经营主体集中为民营企业，因此本轮“反内卷”不能单纯依靠行政式去产能，还有赖于建立更为公平的竞争市场秩序。“十五五”期间，政府一方面将进一步统一市场基础制度，建立统一产品标准，扩大强制性国家标准覆盖面。加快补齐法规制度短板，制定重点领域反垄断指南。另一方面要进一步完善执法与监督，譬如强化反垄断和反不正当竞争执法司法，提高对产品质量监管。与此同时，为提高监管效率，“十五五”规划提出健全产能监测预警机制，提高市场监管部门灵活管控能力。

图 17 “十四五”期间部分行业投资增扩但利润出现波动，%



数据来源：Wind，毕马威分析

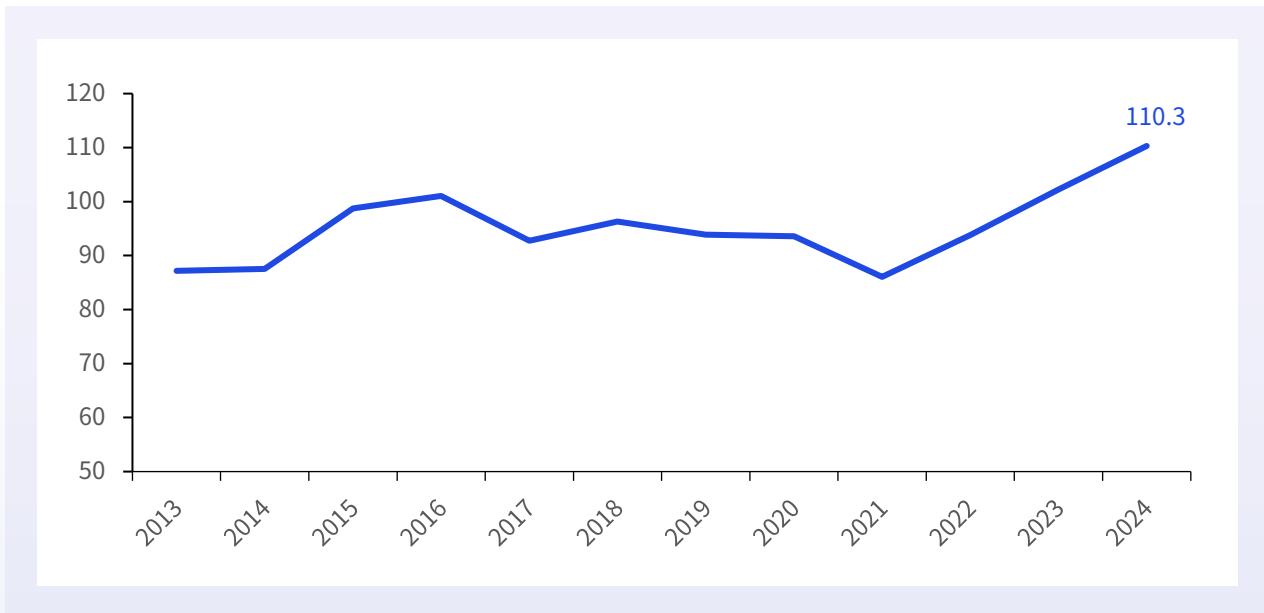
持续优化营商环境，充分激发各类经营主体活力

不同所有制企业“内卷式”竞争的动因存在差异，“十五五”规划明确要充分激发各类经营主体活力，一方面将深化国资国企改革，助力国企走出低效产能困境；另一方面将通过优化营商环境，鼓励企业研发创新，引导民营企业逐步走出低价竞争。

对于国有企业，“十五五”期间将制定实施国有经济布局优化和结构调整指引目录，推动国有企业加速布局战略性新兴产业、未来产业，积极发展企业第二增长曲线，通过开拓新市场，破局存量市场竞争，发挥央国企的示范引领作用。另一方面，随着国家并购基金的设立，央国企有望在“十五五”期间进一步展开并购重组，退出非主业非优势业务，加快清理低效无效资产。

对于民营企业，“十五五”期间政府将聚焦优化民企营商环境。近年来受房地产下行周期影响，部分民营企业应收款账期被不断拉长（图18），企业资金周转困难，抑制企业创新，低价竞争成为企业存续最优解。“十五五”时期，一方面，政府将加快清理拖欠企业账款，建立健全清理拖欠企业账款长效机制，例如探索政府和国有企业对小额定金、进度款快捷支付通道。另一方面，政府将加大对民营企业创新支持力度，一是为其提供更多科技投资融资支持，例如将更多民营企业纳入技术改造与设备更新再贷款支持范围，持续发挥好科创债券对于民营企业科技创新的融资支持作用。二是支持有能力的民营企业牵头承担国家重大技术攻关任务，推进国家重大科研基础设施和公共研发平台进一步向民营企业开放。

图 18 A股上市民营工业企业应收账款周转天数，天



数据来源：Wind，毕马威分析

2 重视“投资于人”，加大保障和改善民生力度

谋划“十五五”发展必须坚持人民至上。“十五五”规划无论从篇幅位置还是提及次数，进一步提升了对民生领域的关注程度。坚持惠民生和促消费紧密结合，不断增进民生福祉，不仅是“十五五”期间扩大内需、提振消费、建设强大国内市场的重要着力点，也是优化人口结构，提高人口素质，实现人口高质量发展的重要抓手。未来五年，政府将实施城乡居民增收计划、强化政府在“一老一小”等民生领域支出、加快推进公共服务均等化，多措并举改善民生福利。

实施城乡居民增收计划，稳定消费增长的长效机制

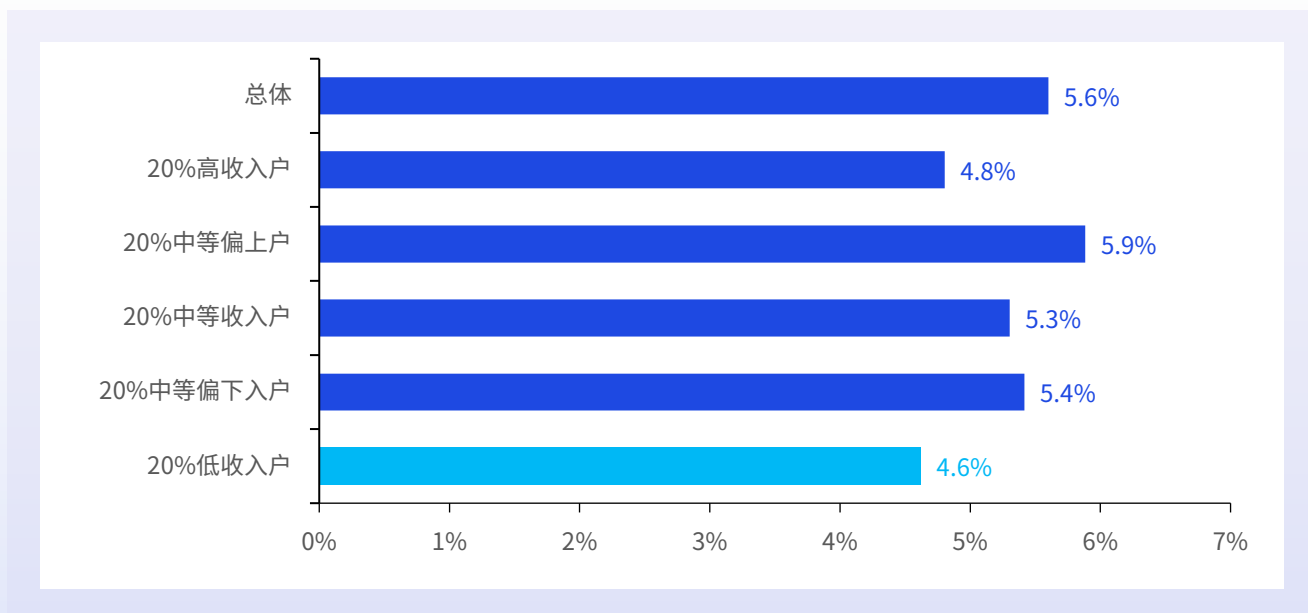
大力提振消费是“十五五”时期的重要战略任务之一，而扩大消费的长效机制在于居民收入的增长。与主要发达经济体相似发展阶段相比较，当前我国居民可支配收入水平、占GDP的比重仍有较大提升空间。

“十五五”规划提出实施城乡居民增收计划，推动形成橄榄型分配格局。城乡居民增收的达成不仅有赖于宏观经济的平稳增长，还需要在中长期推进社会保障制度、收入分配制度改革，有效增加低收入群体收入，稳步扩大中等收入群体规模。

有效增加低收入群体收入

低收入群体往往有更高的边际消费倾向，但近年我国低收入群体收入增长有限，刚性支出压力上升，消费需求难以释放（图19）。2022—2024年，我国低收入人群收入平均增速达4.6%，在所有收入水平居民中收入增速最慢，也低于总体居民收入增速5.6%。

图 19 中国不同收入群体2022—2024年人均可支配收入增速，%



数据来源：Wind，毕马威分析

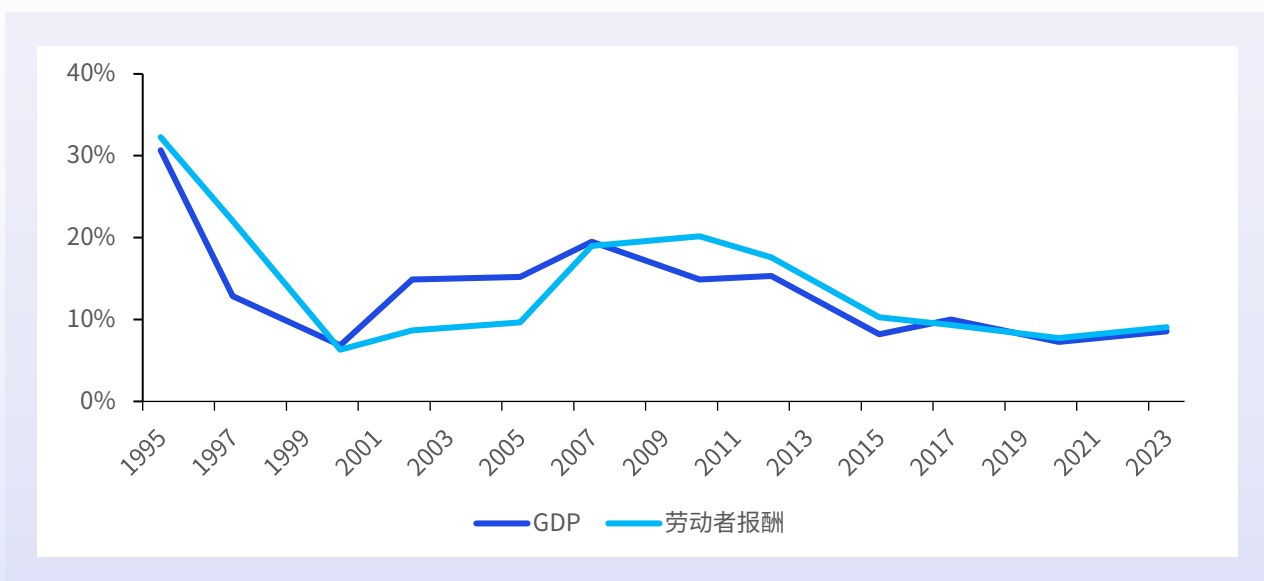
为释放低收入群体消费潜能，“十五五”时期增加低收入群体收入，重点在于发挥社会保障、转移支付对低收入群体收入的再分配调节作用。在社会保障方面，一是健全社保待遇确定和调整机制，更大力度向低收入群体倾斜，逐步提高城乡居民基础养老金；二是扩大失业、工伤保险覆盖面，建立健全职业伤害保障制度；三是提高灵活就业人员、农民工、新就业形态人员参保率；四是加强低保边缘家庭、刚性支出困难家庭救助。在转移支付方面，持续提高政府在住房、教育、医疗和“一老一小”领域对低收入人群补贴力度。在教育方面，推进学前教育优质普惠发展、完善非义务教育阶段的教育资助体系；在“一老一小”方面，发挥育儿补贴和婴幼儿照护、子女教育个人所得税专项附加扣除政策作用、落实向中度以上失能老年人发放养老服务消费补贴举措。

稳步扩大中等收入群体规模

中等收入群体指一个经济体中就业相对稳定、收入达到中等水平、生活相对宽裕、消费意愿和消费能力较强的群体。扩大中等收入群体，有望形成住房、汽车、旅游、教育、耐用消费品和新兴服务业的旺盛需求，助力形成内需主导、消费拉动的经济发展模式。按照国家统计局公布的统计标准，2024年我国中等收入群体约占总人口的28%左右，低于发达经济体50%—75%的平均水平。当前，我国中等收入群体主要是工薪阶层，收入来源以所从事职业或兼职取得的劳动报酬为主。“十五五”期间，扩大中等收入群体规模，重点在于提升其工资性收入与财产性收入规模。

对于工资性收入，重点在于要保持名义工资的增长率不低于同期名义GDP的增长率（图20）。“十五五”期间政策将着力完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制，推动形成自动化的工资调整机制，健全最低工资标准调整机制，加强企业工资分配的宏观指导。此外，还将进一步完善劳资协商机制，赋予劳动者更多议价能力。在增扩财产性收入方面，我国中等收入群体资产结构以住房资产为主，而金融资产占比偏低，且上市公司普遍重融资轻分红，红利收入对财产性收入支撑作用有限。2024年居民财政性收入占GDP比重仅达3.6%，远低于美国2023年的17%。“十五五”期间，政策一方面将鼓励财富管理行业的发展，丰富居民财富管理需求的金融产品和服务，合理引导提高居民金融资产配置比重。另一方面持续完善资本市场基本制度，健全上市公司分红激励约束机制，实现居民通过资本市场得到红利收入。

图 20 名义GDP与劳动者报酬增速，%



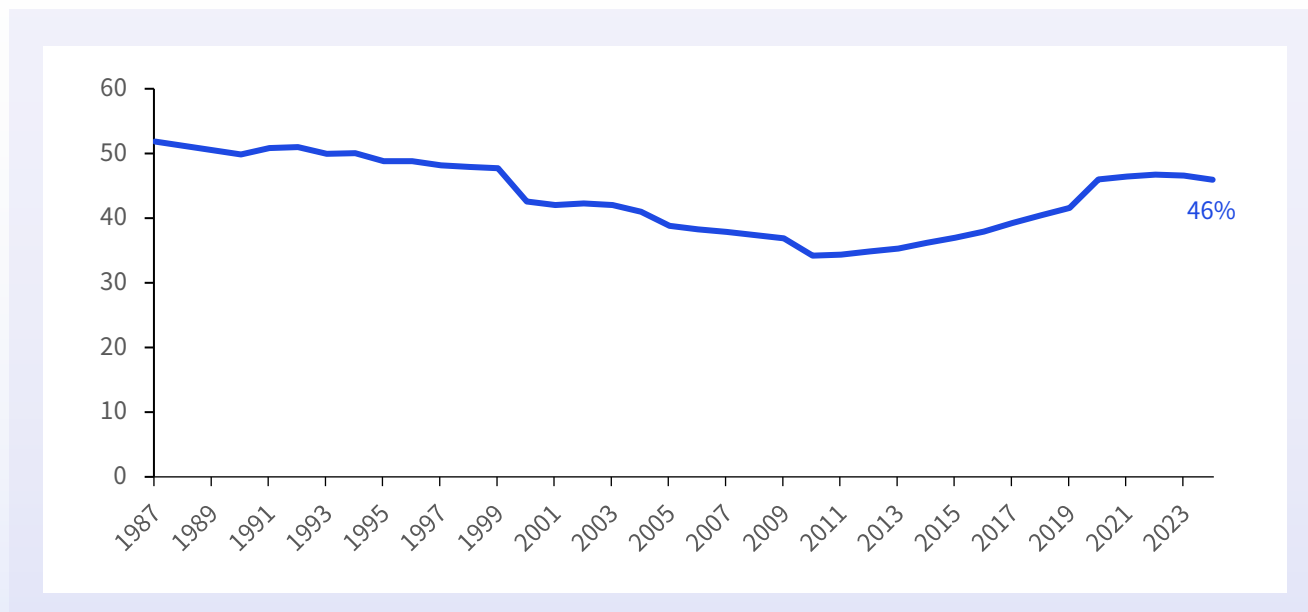
数据来源：Wind，毕马威分析

强化政府民生投入，推进人口高质量发展

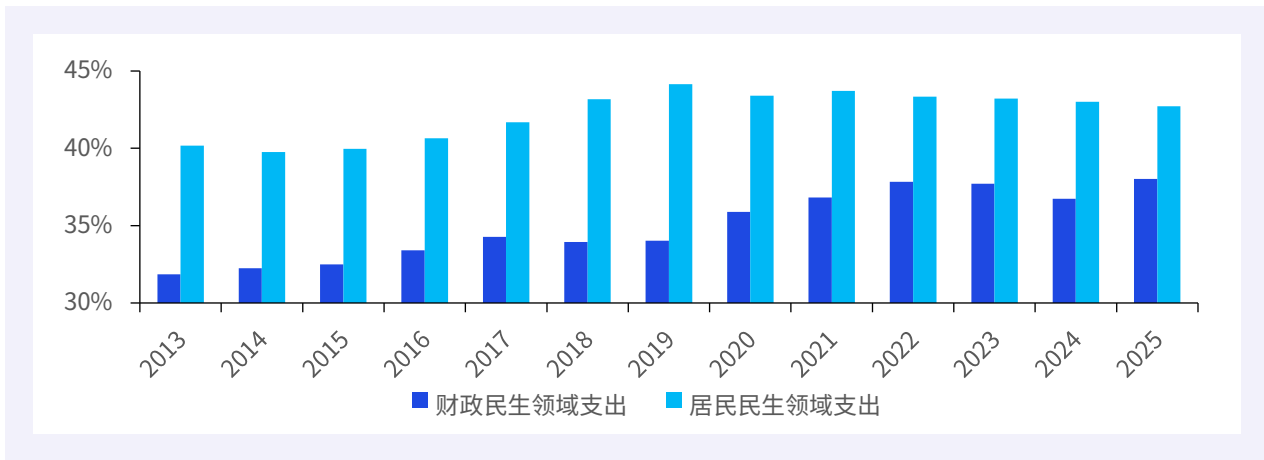
伴随国内人口结构变化，老龄化进程加速，中国人口抚养比自2013年的35%上行至2024年的46%（图21），居民家庭民生支出负担不断加重，我国居民可支配收入用于民生领域支出占比由2013年的40%上行至2019年的44%。偏高的育儿养老支出抑制居民消费、生育意愿，制约社会有效需求回升。这一背景下，2020年以来，政府持续加大在民生领域支出力度，民生支出占财政总支出比重由2019年的34%上行至2025年的38%，一定程度上缓解居民生活负担（图22）。

“十五五”规划明确要坚持投资于物和投资于人紧密结合，为提振居民消费意愿，稳定新出生人口规模，推动人口高质量发展，未来政府将进一步加大在生育、养育、教育、养老领域财政资金投入。在生育方面，要全面落实生育休假制度，扩大生育保险制度覆盖面，合理提升产前检查医疗费用保障水平，基本实现政策范围内住院分娩个人“无自付”。在育幼方面，重点在于解决“托不起”和“没人带”的难题。“十五五”规划新增“3岁以下婴幼儿入托率提高”6个百分点的目标，要加强公办托位供给，深入开展托育服务补助示范试点，鼓励用人单位对3岁以下婴幼儿父母职工实行弹性工作制，落实好这一政策，将在一定程度上提升青年劳动力的生育预期。在教育方面，保障普惠性学前教育资源有效供给，扩大优质高等教育，同时增加在职业教育和终身教育的资本投入，培养适应高质量发展需要的高素质人才。加大对专业技术人才知识更新工程，在传统产业升级和新兴产业、未来产业领域开展大规模继续教育等项目财政资金支持。在健康医疗领域，政策将加大优质医疗服务供给，“十五五”期间将推动病房设施和设备老旧的医院开展病房改造、医疗设备更新。将实施医疗卫生强基工程，支持1000个紧密型县域医共体建设。在养老领域，将优化养老机构供给，推动对建成时间较长、设施老旧的公办养老机构展开设施设备更新与床位改造，同时提升社区养老服务，将社区养老服务机构和设施覆盖率达到70%。

图 21 中国总抚养比，%



数据来源：Wind，毕马威分析

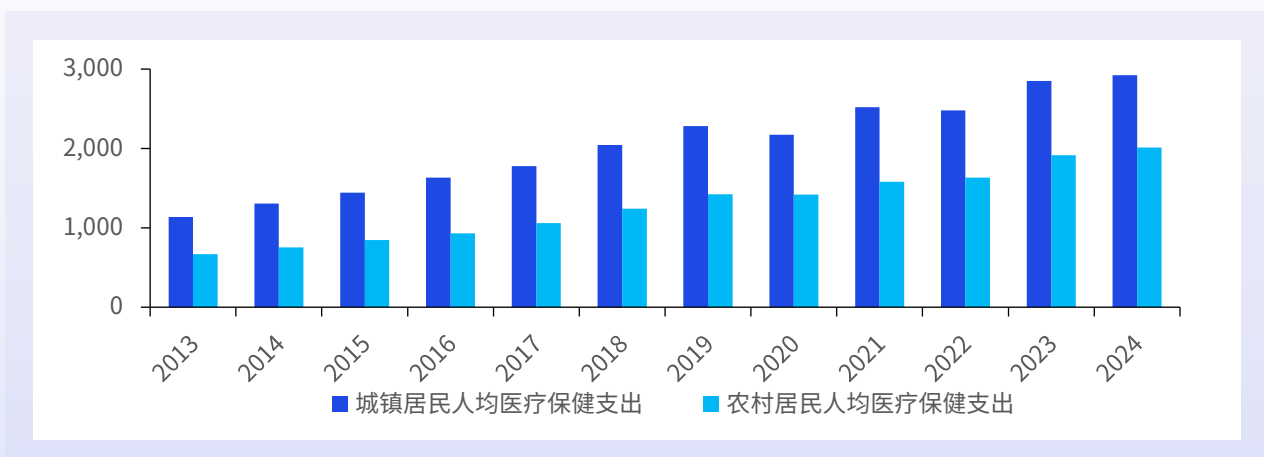
图 22 政府与居民民生领域支出占比，%


数据来源：Wind，毕马威分析

提升基本公共服务均等化水平，弥合城乡居民生活成本

改善民生不仅要扩大民生服务供给规模，降低服务成本，还需要做到公共服务供给的均等化与公平性。党的二十大报告提出，到2035年“基本公共服务实现均等化”。“十五五”规划则明确要求稳步推进基本公共服务均等化。通过提供均等基本公共服务，将有助于弥合城乡居民、不同区域间居民生活成本差异，是提升居民消费能力的关键方式。

“十五五”期间基本公共服务均等化工作中心聚焦两个方面。其一，在制度保障方面，要建立基本公共服务均等化评价标准。其二，推动医疗、教育等公共服务向基层下沉、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜。在医疗服务方面，2024年城镇居民医疗保障支出达农村居民的近1.5倍（图23）。主要在于城镇居民往往可以享受到更多、更高质量的医疗服务资源，而农村居民因经济条件相对落后难以得到更好的医疗保障。“十五五”期间将持续推进优质医疗资源扩容下沉和区域均衡布局，实施医疗卫生强基工程，基本实现县域医共体全覆盖。在教育方面，从师资规模角度观察，在义务教育阶段，东部地区教育资源仍然较西部地区更为充裕，“十五五”期间，政策将着力推进义务教育优质均衡发展，推动新增高等教育资源适度向人口大省和中西部地区倾斜。

图 23 城乡居民人均年度医疗保健支出，元


数据来源：Wind，毕马威分析

3 提升宏观经济治理，扩张政策实施能效

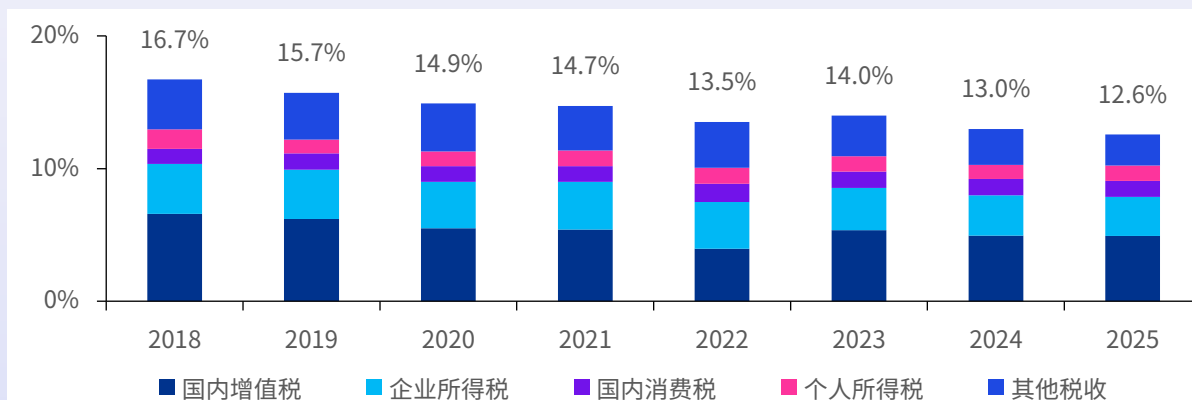
面对新的内外部宏观经济环境，“十五五”时期宏观政策取向将保持积极。为促进形成更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式，财政、货币相关制度建设也应做出适应性调整。“十五五”时期，财税制度将围绕保持合理的宏观税负水平、建立有助于促消费的税收制度、增加地方自主财力三方面内容展开。金融强国建设则将围绕完善中央银行制度、深化资本市场改革以及进一步优化金融机构体系三方面展开。

深化新一轮财政体制改革，着力增强财政可持续性

“十四五”以来，伴随国内经济结构调整，大规模减税降费持续推进，宏观税负水平持续降低，由2021年的14.7%降至2025年的12.6%（图24），然而，伴随人口结构调整和公共服务需求不断上升，财政支出刚性提升，财政收支矛盾显现。“十五五”规划明确要加强财政科学管理，增强财政可持续性。“十五五”规划明确要加强财政科学管理，增强财政可持续性，这也成为“十五五”期间财政体制改革的关键主线。未来政策一方面将继续完善国有资本经营预算制度，合理提高国有资本收益收取比例，强化财政统筹能力。另一方面，或将在保障企业负担前提下适度调整增值税税率，清理整合企业所得税碎片化税收优惠，进一步稳定宏观税负。

除增强财政可持续性之外，构建与消费拉动经济增长适配的税制体系，增加地方自主财力是“十五五”期间财税改革的另外两大目标。为满足上述要求，消费税或成为“十五五”期间改革重点。为避免地方政府鼓励销售行为，当前特殊商品，如烟、酒、成品油、高耗能小汽车消费税或仍归向中央。而面向部分生活性服务业征收消费税，或将取代当前的服务业增值税并划归地方所有。这一安排既回应了“十五五”规划中“健全地方税体系”的改革要求，也契合“促进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展”的政策导向。在税收收益权划分方面，继二十届三中全会后，“十五五”规划再次提出要优化共享税分享比例，预计在消费税尚未建立且划转地方前，政府将建立按照按消费地而非生产地原则进行共享税分成的配套制度。

图 24 中国近年宏观税负（税收收入/名义GDP）水平，%



数据来源：Wind，毕马威分析

从“规模扩张”转向“质量升维”，金融强国建设进行时

与“十四五”规划纲要重点强调“深化金融供给侧结构性改革”不同，“十五五”规划首次把加快建设金融强国纳入五年规划，这是在“十四五”基础上的全面战略性升级。“十五五”期间金融业改革将围绕完善中央银行制度、深化资本市场改革以及进一步优化金融机构体系三方面展开。

在完善中央银行制度方面，“十五五”将重点推进建设覆盖全面的宏观审慎管理体系。一是将更多金融活动、金融市场等纳入宏观审慎政策框架。未来央行一方面将完善重点金融机构监管，譬如强化系统性银行附加监管、适时发布重要性保险公司名单；另一方面将加强自身在金融市场、跨境资本流动、房地产领域的宏观审慎管理工作。二是创新丰富政策工具箱，在现有工具上，进一步增扩针对金融市场、金融机构、房地产金融、风险处置资源的宏观审慎管理工具（表5）。

表 5 当前央行宏观审慎管理工具箱

| 面向主体 | 宏观审慎管理工具箱 | |
|---------|---------------|-----------------------------|
| 金融机构 | | 系统重要性银行附加资本和附加杠杆率要求 |
| | | 央行金融机构评级 |
| | | 压力测试 |
| | | 杠杆率约束 |
| | | 逆周期资本缓冲 |
| | | 逆周期拨备调节 |
| | | 总损失吸收能力 |
| | | 系统重要性金融机构恢复与处置计划 |
| 金融市场 | 外汇市场 | 远期售汇业务风险准备金 跨境融资宏观审慎调节参数 |
| | 债券市场 | 杠杆水平 |
| | | 期限错配管理和窗口指导 |
| | 股票市场 | 资本市场稳定发展的两项货币政策工具 |
| | | 汇金公司发挥“类平准基金”作用 |
| 房地产金融领域 | 首付比 | |
| | 利率 | |
| | 房地产贷款风险权重 | |
| | 居民债务收入比 | |
| 风险处置资源 | 存款保险基金 | |
| | 金融稳定保障基金 | |
| | 人民银行依法履行最后贷款人 | |

数据来源：公开信息整理，毕马威分析

在深化资本市场改革方面，“十五五”期间将有四点发展方向。一是强化对暂未盈利但拥有核心技术和巨大发展潜力的新兴产业、未来产业提供金融支持，提升资本市场制度包容性、适应性。二是推进产品体系创新，通过发展股权、债券等直接融资方式，稳步发展期货、衍生品和资产证券化，以更好地满足企业多元金融服务需求。三是壮大耐心资本，完善支持中长期资金入市政策体系。四是提升资本项目开放水平。2025年以来人民币资产修复，全球资本投资国内市场意愿上升。通过制度型开放，有利于进一步便利跨境投融资活动。在优化金融机构体系方面，则将重点推进金融机构体系，推动各类金融机构专注主业、完善治理、错位发展，进一步提高中小金融机构准入标准和监管要求。

04

社会治理篇

当前，我国区域发展战略强调以注重发展机会公平、资源配置均衡为核心。各地区要立足资源禀赋，找准主体功能定位，提升经济总体效率，实现高质量发展。“十五五”期间，区域协调发展更加注重差异化赋能与制度化协同，推动各类资源要素高效流动、优化配置，从而提升国家高质量发展的整体效能。经济社会发展全面绿色转型将从“能耗双控”转向“碳排放双控”，通过加速新能源供给布局、健全绿色消费激励机制，推动绿色生产生活方式从政府倡导变为市场自觉，助力实现碳达峰、碳中和目标。

1 促进区域协调发展， 加强新型城镇化建设

“十五五”规划强调构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。当前，区域协调发展的目标不再是简单的增长指标趋同，而是使每个区域都能在国家系统的整体运行中发挥其不可替代的特定功能。同时，“十五五”规划强调要继续深入推进以人为核心的新型城镇化，解决“半城镇化”问题，并通过高质量城市更新推动城市内涵式发展，构建宜居、韧性、智慧的现代化城市。

差异化赋能区域协调发展，制度优化国家整体效能

“十五五”时期的区域协调发展，核心在于构建功能互补、优势协同的区域发展格局。总体战略上，东部地区作为创新龙头，引领现代化产业与科技创新；中部地区着力打造先进制造业腹地与内陆开放新高地；西部地区聚焦生态保护、清洁能源与特色产业；东北地区则立足维护巩固国防、粮食、生态、能源、产业“五大安全”。在实施保障上，重在以制度协同破除要素流动壁垒，通过政策协同、产业协作及利益共享等机制，推动区域从“点轴开发”向多层次网络化系统转型。

京津冀、长三角、粤港澳大湾区作为引领现代化建设的三大动力源，在“十五五”期间将持续构建功能互补的引领发展模式。对于京津冀地区，在打造建设现代化首都都市圈的过程中，其发展核心任务不仅是强化基础研究和原始创新，还需要构建一个基于比较优势、双向赋能的“产业协同圈”。对于长三角地区，“十五五”规划提出深入推进长三角一体化发展，完善创新链产业链等一体化发展体制机制。未来五年，长三角地区将聚焦打造科技成果转化枢纽和高端产业创新集群，放大科技成果产业化的规模效应与带动作用。粤港澳大湾区则将借助其开放条件与制度优势，着重探索跨境协同创新和科技成果的快速产业化。“十五五”规划提出深化粤港澳大湾区建设，强化科技创新、经济发展、公共服务等方面的规则衔接和机制对接，充分发挥重大合作平台先行先试作用。

海南自由贸易港与香港特别行政区则凭借其独特的战略定位与功能分工，在全国“一盘棋”的协调发展中扮演着日益关键的角色。海南自贸港将以封关运作为契机，打造面向全球制度型开放平台。“十五五”规划提出高水平实施全岛封关运作，持续提升贸易投资和要素流动等重点领域开放水平，逐步构建与高水平自由贸易港相适应的政策制度体系。对于香港特区，进入“十五五”时期，国家规划提出支持中国香港巩固提升国际金融、航运、贸易中心和国际航空枢纽，支持中国香港建设国际创新科技中心。而香港特区政府也表示将首次制定五年规划，深度对接国家发展大局的实施方案，推动其角色从传统的“超级联系人”向汇聚全球高端要素的“超级增值人”深化升级。

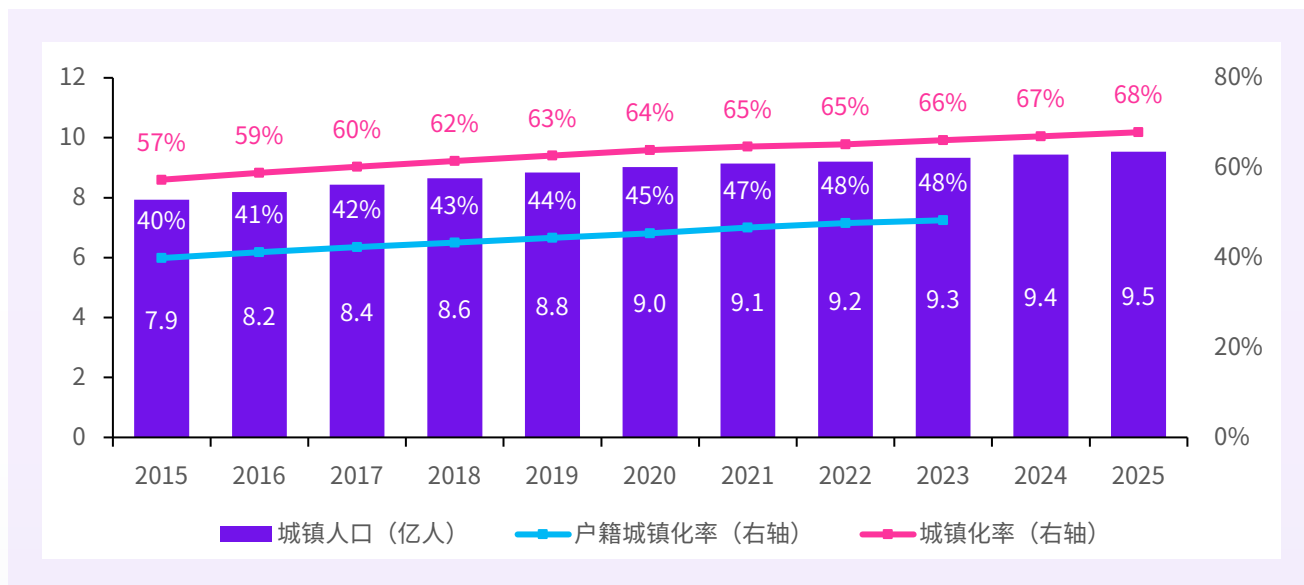
为了实现功能化的区域布局，关键在于打破长期阻碍要素自由流动和高效配置的体制机制障碍，推动深层次的系统化协同。这不仅需要基础设施的“硬联通”，更需以“制度化协同”为核心的“软联通”改革，构建一套激励相容的跨行政区治理框架。为此“十五五”规划提出深化跨行政区合作，健全区域间规划统筹、产业协作、利益共享等机制。其重点在于三大协同：第一，规划与政策协同。旨在推动各行政区在产业定位、环境标准和土地开发等方面的衔接，避免同质化竞争与重复建设。

第二，产业转移与深度协同。重点在于将零散的项目转移升级为系统性的产业链和供应链协同，通过利益平衡设计，促使转出地与承接地从“零和博弈”转向合作共赢，降低制度性摩擦成本。第三，利益共享与补偿协同。这是跨行政区合作能否持续的核心，涉及跨区域的税收分享、生态保护补偿、基础设施成本共担与收益共享，以及知识产权权益分配等精细化方案，以期将合作从短期项目提升为长期稳定的共同行动。

从“准入”到“融入”，深入推进新型城镇化与城市更新

当前，我国城镇化进程已取得显著进展。截至2025年底，常住人口城镇化率达到68%，约9.5亿人生活在城镇（图25）。然而，传统的城镇化模式在这一过程中也积累了一系列深层次矛盾：农业转移人口市民化进程仍然滞后，大量常住人口未能同等享受城镇基本公共服务，“半城镇化”问题凸显；城市发展过度依赖外延式扩张，导致空间布局失衡、资源环境约束趋紧，“大城市病”与部分中小城市活力不足并存；城市治理效能、基础设施韧性、历史文化保护等方面仍存在短板。

图 25 2015—2025年中国城镇人口总量总数、城镇化率及户籍城镇化率情况



数据来源：Wind, 毕马威分析

面对这些挑战，“十五五”规划强调深入推进以人为本的新型城镇化，将“科学有序推进农业转移人口市民化”和“推动城市内涵式发展，高质量推进城市更新”确立为两大核心任务。为促进农业转移人口全面融入城市，要统筹深化户籍制度改革和常住地提供基本公共服务，推动公共服务供给与户籍身份脱钩，转而与居住证和常住年限紧密挂钩。要提供稳定就业与可持续的生计基础，强化劳动权益保障。这标志着城镇化工作的重心，正从过去侧重土地扩张和人口空间转移的“准入”环节，转向更注重权益保障、服务均等和深度发展的“融入”环节。

下一阶段的城市更新则将形成以“城市体检—专项规划—片区策划—项目实施方案”一体化闭环机制为核心的工作方案。通过常态化体检识别短板与群众急难愁盼问题，再结合体检结果制定专项规划，最终通过片区策划和项目方案实现精准落地。这种“先体检、后更新”的模式，将确保城市更新行动的科学性与针对性。可以看到，城市的发展从追求规模和增量的外延式增长，转向聚焦品质、效率、安全与文化的城市内涵式发展。这一转型不仅是应对当前城市发展问题的必然要求，更是服务于中国式现代化全局、满足人民美好生活需要的关键路径。

2 加快经济社会发展全面绿色转型

“十五五”时期是推动经济社会发展全面绿色转型的重要时期，意味着将绿色低碳理念系统性、全方位融入经济社会发展的各领域和全过程。实现这一深刻转型，“十五五”时期需把握三个核心维度：一是通过“碳排放双控”与绿色标准体系强化顶层设计与刚性约束；二是通过构建新型清洁能源体系夯实转型的能源基础；三是通过供给侧改革与需求侧激励的协同，推动绿色生产生活方式加快形成。

稳妥推进“碳排放双控”机制和绿色低碳标准体系建设，助力实现碳达峰目标

“十五五”时期是我国实现2030年碳达峰目标的关键冲刺期，同时也肩负着落实新一轮国家战略承诺的重任。2025年9月，我国正式宣布了2035年国家自主贡献（NDC）目标（图26），并提出一揽子量化指标，对“十五五”时期我国绿色低碳转型提出了更高、更系统的要求。

图 26 中国新一轮国家自主贡献（NDC）目标



数据来源：2035年中国国家自主贡献报告，毕马威分析

为确保如期实现2030年碳达峰目标，“十五五”规划提出加快产业结构、能源结构、交通运输结构等调整优化，其核心在于对内对外两大关键机制的协同推进。对内实施碳排放总量和强度双控制度，深入实施节能降碳改造。重点在于对存量的高耗能、高排放设施进行绿色化升级，包括绿色低碳装备创新应用，高载能行业向可再生能源资源富集区域转移，建设零碳工厂和园区等措施。此外，碳排放双控制度的驱动机制也将从行政约束为主，转向更加依靠市场力量与培育新增长动能。本次“十五五”规划提出要扩大全国碳排放权交易市场覆盖范围，加快温室气体自愿减排交易市场建设。生态环境部表示到2027年全国碳排放权交易市场将基本覆盖工业领域主要排放行业。随着市场主体的多元化，碳市场的定价功能将得到进一步强化，市场活力有望进一步提升，推动我国绿色低碳转型。

对外要健全绿色低碳标准体系，掌握国际规则话语权与竞争力。一是需要填补关键领域标准空白，快速响应新兴领域的需求。例如，在新型电力系统领域，需加快制定智能电网、微电网、新型储能等技术标准；在绿色金融领域，需建立统一的绿色信贷、绿色债券标准，防止“洗绿”风险。二是强化标准与政策协同，绿色标准应与政策工具深度绑定，形成合力。三是推动标准数字化与应用创新。我国正加快建设全国温室气体排放因子数据库，并利用先进技术提升碳排放监测与核算的精确度和效率，推动碳管理从“年度统计”向“实时监测”演进。这有助于提升整体市场的信息质量与资源配置效率，帮助市场识别并激励真正的绿色绩效。

新型能源供给加速布局，着力构建新型电力系统

经过“十四五”时期的快速发展，我国建设新型能源体系已具备良好基础，截至2025年底，我国可再生能源装机量达到23.4亿千瓦，约占我国总装机的60%，较2020年提升17个百分点，风电、光伏等新能源装机量已稳居世界首位，但在应用端仍面临系统性挑战。“十五五”时期的新型能源体系建设重点，将从单一追求新能源装机增量，转向构建一个能够安全承载、高效消纳、灵活调节高比例非化石能源的整体生态系统。一方面需要持续提高非化石能源的供给比重；另一方面需要构建新型电力系统，大力发展新型储能。

非化石能源供给比重是建设新型能源体系的基础，“十五五”规划首次提出实施非化石能源十年倍增行动，强调要坚持风光水核并举，推进非化石能源安全可靠有序替代化石能源。这充分体现了我国在碳达峰目标下，推动能源结构根本转型的坚定战略。与此同时，“十五五”规划首次设定非化石能源占能源消费总量比重这一约束性指标，提出到2030年，该指标将达到25%，这意味着满足能源需求增量又规模化替代化石能源存量的能源生产消费格局。绿色动能不仅在电力系统，还将在工业、交通、建筑等终端用能领域，实现更全面的供给覆盖。为推动这一约束性目标的实现，需要风光水核等多能并举，构建互补、协同发展的新型能源系统。

为应对高比例可再生能源接入带来的挑战，支撑新型电力系统的安全稳定运行，“十五五”规划强调着力构建新型电力系统，加快智能电网建设，完善城乡配电网，科学布局抽水储能，大力发展新型储能。“十五五”时期构建新型电力系统需在技术与机制两大层面协同发力。在技术层面，一是提升系统灵活调节能力。一方面要科学布局抽水蓄能，发挥其长时、大容量调节优势。另一方面要规模化、高安全、低成本发展新型储能。二是增强电网韧性，并推动电网形态向智能化、互动化演进。这要求建设数智化主网架，提升电网的风险防御与恢复能力；发展能够实现“源网荷储”高效互动的智能配电网，以应对分布式能源的复杂交互。此外，要加强在电网末端等场景，推广风光储一体化的智能微电网，提升局部系统的自平衡与抗扰能力，从结构上增强系统整体韧性。在机制层面，核心是解决经济性挑战，为技术应用和系统运行提供可持续的商业生态与激励。这需要健全市场与价格机制，深化电力等能源市场改革，充分发挥价格信号对供需双向调节的决定性作用。同时，政府需着力消除价格扭曲、完善自然垄断环节监管，并为市场尚未覆盖的领域提供引导，以维护公平竞争环境，保障系统长期健康发展。

改革与激励协同发力，加快形成绿色生产生活方式

在建设新型能源体系的基础上，还需要推动绿色能源与技术在社会经济各领域的广泛应用与深度融合，以实现经济社会发展的全面绿色转型。“十五五”规划提出加快形成绿色生产生活方式，这需要在供给侧构建清洁低碳的产业与能源体系，推动重点领域绿色低碳转型；在需求侧要促进循环经济发展，推动能源消费绿色低碳化，推广绿色低碳生活方式。

展望“十五五”时期，推进绿色生产方式，将有赖于产业路径的差异化设计与技术创新体系的协同化构建。对于创新资源密集、产业基础雄厚的地区，如部分东部沿海省市和国家级城市群，应支持其在绿色氢能、新型储能、碳捕集、利用与封存等前沿技术与战略性新兴产业领域率先突破，打造全球竞争优势。对于传统产业比重较高、能源资源富集的地区，如部分中西部和东北地区，转型重点则应放在利用先进技术对火电、钢铁、有色、石化、化工、建材等重点行业进行节能降碳改造，提升资源利用效率和产品附加值，同时因地制宜发展清洁能源产业和生态碳汇经济。此外，“十五五”规划明确要求推动工业、城乡建设、交通运输、能源等重点领域绿色低碳转型（表6），这一过程需遵循差异化路径，实施精准施策。而在全社会发展新质生产力的背景下，也要驱动数字技术与绿色技术深度融合，加快人工智能、大数据、物联网等数字技术在能源、制造、建筑、交通等关键领域的创新应用。

表 6 重点行业绿色转型路径

| 领域 | “十五五”时期核心发展方向 | 实施路径 |
|------|-----------------|--|
| 工业 | 产业结构调整与绿色制造体系构建 | <ul style="list-style-type: none"> 实施节能降碳与电气化改造：加快电气化与氢能替代，大规模推广应用电炉炼钢、氢基炼铁、高效电机、工业余热回收等先进工艺与关键装备；建设零碳工厂和园区。 构建循环利用体系：完善资源总量管理与强度控制制度，推动工业固废规模化、高值化利用，着力提升废钢、废有色金属、废旧动力电池等战略资源的回收利用水平，壮大资源循环利用产业，促进工业系统内部物料循环。 |
| 城乡建设 | 提升建筑能效与推行绿色建造方式 | <ul style="list-style-type: none"> 发展绿色节能建筑：提升新建建筑节能标准，推广超低能耗和装配式建筑。 推进城市更新：对存量建筑进行绿色化改造。 |
| 交通运输 | 装备电动化与运输结构优化 | <ul style="list-style-type: none"> 交通动力低碳替代：推进新能源汽车、氢燃料电池汽车、电动船舶等技术升级，公共领域车辆电动化。 建设绿色基础设施：完善充电、加氢网络，发展智能交通管理系统和多式联运枢纽。 |
| 能源 | 构建新型能源体系 | <ul style="list-style-type: none"> 增加清洁能源供给。 建设新型电力系统。 化石能源清洁利用。 |

资料来源：公开信息整理，毕马威分析

需求侧的绿色低碳转型旨在通过机制创新，改变消费行为与用能方式，从而形成对供给侧绿色转型的持续牵引。为进一步形成绿色生活新风尚，“十五五”规划明确提出开展绿色低碳全民行动，大力倡导简约适度、绿色低碳、文明健康的生活理念和消费方式。为落实这一要求，商务部等9部门于2026年初联合印发《关于实施绿色消费推进行动的通知》，围绕绿色消费全链条明确了7个方面20项具体举措，对“十五五”时期推进绿色消费作出系统安排。未来的核心实施路径在于：以电气化为核心抓手，通过价格激励、标准考核等需求侧政策，在建筑、交通等重点领域创造并扩大绿色电力消费市场。同时，健全绿色消费激励机制，构建连接供需的经济激励闭环、创新贴近生活的消费场景、建立透明可信的制度保障根基，使绿色选择从“可选”变为“优选”。

关于毕马威中国

毕马威中国在全国三十一个城市设有办事机构，拥有合伙人及员工超过14,000名，分布在北京、长春、长沙、成都、重庆、大连、东莞、佛山、福州、广州、海口、杭州、合肥、济南、南京、南通、宁波、青岛、上海、沈阳、深圳、苏州、太原、天津、武汉、无锡、厦门、西安、郑州、中国香港特别行政区和中国澳门特别行政区。在高效一体化管理模式下，各办事机构紧密协作，为客户提供持续高质量的服务。

毕马威中国的悠久历史可以追溯至一九四五年率先在中国香港特别行政区打入市场，随后于一九八三年在北京设立中国内地首家办事处，并逐步扩大业务网络，覆盖全国各地。一九九二年，毕马威成为中国内地首家获准开业的中外合作会计师事务所。二零一二年八月，毕马威成为四大国际会计师事务所中首家完成本土化转制的会计师事务所。时至今日，毕马威中国已持续深耕本土市场超过八十年，积累了丰富的行业经验，全面覆盖含金融业、能源业、制造业、国有企业、资本市场等在内共计二十一个行业及渠道。通过整合内外部资源，建立了行业专家集群，培养了大量专业人才，并就热点问题向客户提供独到的见解和定制化的建议。

毕马威中国凭借敏锐的市场洞察力和对服务质量的不懈追求，为客户提供全面的专业服务，包括审计及鉴证、税务和咨询等。我们的服务涵盖企业发展全生命周期各阶段关键节点，依托丰富的行业经验和精英团队，提供量身定制的卓越服务，帮助客户精准把握机遇、有效应对挑战，为企业的持续健康发展保驾护航。众多知名企业的长期合作充分证明了毕马威在中国市场的领先地位。这些合作关系不仅是对我们专业能力的认可，更是对我们价值创造能力的信任。

未来，我们将继续践行毕马威“诚、卓、创、和、益”的价值观，秉持诚信为本、追求卓越、积极创新的理念，为客户提供更优质、更高效的服务。无论面对复杂多变的商业环境，还是不断涌现的机遇与挑战，我们都将与企业携手并进、共同前行。毕马威中国也将积极构建以人为本、共融平等的文化环境，坚定锚定可持续发展目标，致力于推动经济社会发展、实现长久繁荣。

关于毕马威中国研究院

毕马威中国研究院汇集各领域力量展现领先的研究新动力，拥有四大核心能力，以数据为底座，以信息为支撑，以知识构内核，以洞见创价值，能力逐层进阶，价值无限释放。

研究院集结了毕马威宏观、行业以及细分领域的研究力量，结合KPMG全球网络资源高效地完成各项研究工作，展现毕马威全面且前瞻的研究能力，致力于在至关重要的经济和商业问题上提供基于事实的深刻洞察与分析，从而为企业和机构、现有和潜在客户、政策制定者以及公众提供决策支持，推动毕马威业务发展，帮助所有合作伙伴在不断变化的市场环境中保持竞争力。

毕马威中国研究院拥有多层次、多维度、多角度的研究产品，以国际化视野，及时响应国内外政策要点，提供及时、深度的行业研究分析，协助客户了解前沿宏观大环境下的高潜力行业的变化与趋势，洞察市场发展机遇及前景。报告类型包括但不限于：全球与国内宏观与行业发展趋势、中国与世界商业发展与投资、行业展望与旗舰报告、政策研究与解读、问卷、访谈及调研报告、国家及各级专项课题研究等。

联系我们



江立勤

客户与业务发展主管合伙人
毕马威中国

☎ +86 (10) 85087077

✉ michael.jiang@kpmg.com



蔡伟

经济研究院院长
毕马威中国研究院

☎ +86 (21) 22123687

✉ gary.cai@kpmg.com

研究团队

毕马威中国研究院：

曾远、丁宇佳、周恺悦、龙妞

kpmg.com/cn/socialmedia



如需获取毕马威中国各办公室信息，请扫描二维码或登陆我们的网站：
<https://kpmg.com/cn/zh/about/office-locations.html>

本刊物所载资料仅供一般参考用，并非针对任何个人或团体的个别情况而提供。虽然本所已致力提供准确和及时的资料，但本所不能保证这些资料在阁下收取时或日后仍然准确。任何人士不应在没有详细考虑相关的情况及获取适当的专业意见下依据所载资料行事。

© 2026 毕马威华振会计师事务所(特殊普通合伙) — 中国合伙制会计师事务所，毕马威企业咨询(中国)有限公司 — 中国有限责任公司，毕马威会计师事务所— 澳门特别行政区合伙制事务所，及毕马威会计师事务所— 香港特别行政区合伙制事务所，均是与毕马威国际有限公司(英国私营担保有限公司)相关联的独立成员所全球组织中的成员。版权所有，不得转载。

毕马威的名称和标识均为毕马威全球组织中的独立成员所经许可后使用的商标。

刊物编号：1765268330623

二零二六年三月印刷