



「十五五規劃建議」：承前啟後 接續奮鬥

2025 年 10 月 23 日，中國共產黨第二十屆中央委員會第四次全體會議(二十屆四中全會)在北京閉幕，全會審議通過了《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十五個五年規劃的建議》(以下簡稱《建議》)。會後官方發布了會議公報，並在幾日後正式對外發布《建議》全文¹。

從內容結構上看，《建議》主要分為三大板塊，共 15 個部分和 61 條²。第一板塊首先回顧了「十四五」時期我國發展取得的重大成就，接著闡明「十五五」時期在我國基本實現社會主義現代化進程中的戰略意義，以及分析該時期我國發展面臨的國內外環境變化與各種挑戰，提出「十五五」時期我國經濟社會發展的指導方針和主要目標。第二板塊是《建議》的核心內容，詳細部署「十五五」時期的戰略任務和重大舉措，包括產業發展、科技創新、擴大內需、體制改革、對外開放、鄉村振興、區域發展、文化建設、民生保障、綠色發展、安全發展、國防建設等重點領域。第三板塊為工作部署和結束語，涵蓋對港澳台工作的相關要求。總體來看，《建議》傳遞出以下幾方面的重要信息，尤其值得關注：

(1) 既肯定成就又直認挑戰

在《建議》的開篇，中央對「十四五」時期我國發展取得的重大成就給予高度肯定，概括性地提到「(過去五年)經濟運行穩中有進，高質量發展扎實推進；科技創新成果豐碩，新質生產力穩步發展；我國經濟實力、科技實力、綜合國力躍上新台階，中國式現代化邁出新的堅實步伐，第二個百年奮鬥目標新征程實現良好開局」。

與此同時，文件亦坦承我國在進入「十五五」階段後所面臨的國內外發展環境將更加複雜多變和更具挑戰性。從國際層面上看，「世界變亂交織、動蕩加劇，地緣衝突易發多發；單邊主義、保護主義抬頭，霸權主義和強權政治威脅上升，國際經濟貿易秩序遇到嚴峻挑戰，世界經濟增長動能不足；大國博弈更加複雜激烈」；從國內層面來看，「發展不平衡不充分問題仍然突出；有效需求不足，國內大循環存在卡點堵點；新舊動能轉換任務艱巨；農業農村現代化相對滯後；就業和居民收入增長壓力較大，民生保障存在短板弱項；人口結構變化給經濟發展、社會治理等提出新課題；重點領域還有風險隱患」。

在深入研判內外部挑戰的基礎上，《建議》提綱契領地點出了我國發展所具備的獨特優勢條件，展現出我國有能力應對挑戰、實現高質量發展的堅實底氣。《建議》指，「世界百年變局加速演進，國際力量對比深刻調整，新一輪科技革命和產業變革加速突破，我國具備主動運籌國際空間、塑造外部環境的諸多有利因素」；並總結出

¹ 按照慣例，「十五五」規劃綱要預計在 2026 年 3 月全國「兩會」上正式發布。

² 新華社，「習近平：關於《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十五個五年規劃的建議》的說明」。

我國在新發展階段具備的四大內部優勢，包括「中國特色社會主義制度優勢、超大規模市場優勢、完整產業體系優勢、豐富人才資源優勢更加彰顯」等。

(2) 承前啟後勠力發展經濟

中國共產黨《十九大報告》提出我國全面建成社會主義現代化強國的「兩步走」戰略安排。其中，第一階段目標是從 2020 年到 2035 年基本實現社會主義現代化，這一進程需要通過連續實施三個五年規劃接續完成。故此，《建議》將「十五五」定位為「基本實現社會主義現代化夯實基礎、全面發力的關鍵時期」，具有承前啟後的重要地位；意味著在此期間既要延續「十四五」規劃以來制定和實施的總體方針和重大戰略方向，亦要為「十六五」階段的最終衝刺奠定堅實基礎。

根據內地官方所作的闡述，2035 年我國基本實現社會主義現代化的一項重要指標是人均 GDP 要達到中等發達國家的水平。具體而言，按照 2020 年中央提出該目標時所披露的參考標準，即以人均 GDP 超過發達國家的門檻(2 萬美元以上)作為衡量達到中等發達國家水平的依據，估計我國在「十五五」和「十六五」期間的 GDP 年均增長率需達到約 4.17%³。

在此背景下，《建議》在總體部署方面除了重申穩中求進的工作總基調外，還在時隔十年之後再次提出「堅持以經濟建設為中心」的要求，並將其排在總體要求的靠前位置。儘管「堅持以經濟建設為中心」這一表述在內地改革開放以來的歷次五年規劃中屢被提及，但上一次出現在五年規劃的《建議》中要追溯至第十三個五年規劃；「十四五」規劃中的相關表述則被代之以「統籌推進經濟建設」。本次「十五五」規劃《建議》中再度重申「堅持以經濟建設為中心」，反映中央對接下來五年內要保持我國經濟穩定增長的務實態度和堅定決心。

與之相呼應的是，《建議》在提出「十五五」時期的主要經濟社會目標時，在有關「高質量發展取得顯著成效」的段落開頭重提「經濟增速保持在合理區間」。字裡行間的精心安排顯示出，中央對未來五年內保持合理經濟增長速度的高度重視，藉此支撐充分就業、居民收入提升與擴大內需等目標，為內地經濟高質量發展提供根本性的動力源。

(3) 重視實體經濟築牢根基

在對未來五年戰略任務部署方面，《建議》將「建設現代化產業體系，鞏固壯大實體經濟根基」置於「十五五」規劃的首位；並提到「現代化產業體系是中國式現代化的物質技術基礎，堅持把發展經濟的著力點放在實體經濟上」。對此，國家發改委主任鄭柵潔在「十五五」規劃新聞發布會上更直言，「中國經濟靠實體經濟起家，也將靠實體經濟走向未來」。

同時，《建議》將鞏固壯大實體經濟根基的關鍵確定為「保持製造業合理比重，構建以先進製造業為骨幹的現代化產業體系」。歷經多年的快速發展，「中國製造」

³ 《黨的二十屆四中全會〈建議〉學習輔導百問》。

已具備了足以傲視全球的體量和實力。數據顯示，中國的製造業總產值連續 15 年位居世界榜首；超過四成的主要工業品種類在產量上保持全球首位；製造業貢獻了內地近四分之一的 GDP，並吸納近兩成的就業人口。但同時亦須看到，當前內地製造業發展仍面臨內外部的多重挑戰，除了內部生產要素的流通不暢、市場有效需求不足、「內捲式」競爭加劇等問題之外，亦遭遇到歐美發達國家貿易保護主義升溫、國際市場不確定性上升等的外部因素制約。毫無疑問，加快實現從「製造大國」向「製造強國」的飛躍仍是任重道遠的必行之路。

值得一提的是，《建議》對優化提升傳統產業重視有加，不僅將其置於新興產業和未來產業之前，還設置專門段落進行詳細闡述，彰顯了傳統產業作為我國構建現代化產業體系「基本盤」的重要地位。當中提及要「鞏固提升礦業、冶金、化工、輕工、紡織、機械、船舶、建築等產業在全球產業分工中的地位和競爭力」，並表示將實施多項具體措施，包括「推動技術改造升級，促進製造業數智化轉型，增強質量技術基礎能力，強化標準引領，提升國際化水平，加強品牌建設」。對此，國家發改委主任鄭柵潔在新聞發布會上補充表示，迄今傳統產業的增加值佔中國製造業的比重高達 80% 左右，推動傳統產業優化提升，預計將在未來五年內釋放約十萬億元人民幣的市場空間。

新興產業方面，《建議》提出著力打造新興產業成為支柱產業，實施新技術新產品新場景大規模應用示範行動，加快新興產業規模化發展；並要加快新能源、新材料、航空航天、低空經濟等四個產業集群式發展。同時，《建議》提到要透過前瞻布局未來產業和探索多元化技術路線、典型應用場景、可行商業模式及相應監管規則，為經濟培育新增長點；並「點名」量子科技、生物製造、氫能和核聚變能、腦機接口、具身智能、第六代移動通信等六大極具潛力的未來產業，表示要創新監管方式、發展創業投資、建立未來產業投入增長和風險分擔機制。

《建議》還特別提到「促進中小企業專精特新發展」。截至目前，內地「專精特新」中小企業數量已超過 14 萬家，其中「專精特新」小巨人企業達到 1.76 萬家。「專精特新」企業長期深耕產業鏈上的細分領域，不少企業掌握關鍵核心技術，已成為提升內地產業鏈與供應鏈韌性與安全水平的重要支撐。可以說，「專精特新」的梯度扶持政策作為內地政府近年促進中小企業發展的重要方向，在未來五年甚至更長時間內將持續擔當引領內地中小企業提升競爭力的「登雲梯」。

(4) 激發原始創新科技自強

在「十四五」期間，內地科技創新實力顯著增強，躍上了新台階。數據顯示，2024 年內地的研發總投入超過 3.6 萬億元人民幣，較 2020 年增長 48%；2024 年內地研發投入強度(即研發總開支佔 GDP 的比重)達 2.68%，超過歐盟國家平均水平；研發人員總量更是穩居世界第一。中國科學技術發展戰略研究院發布的《國家創新指數報告 2024》顯示，中國的綜合創新能力排名從 2020 年的第 14 位提升至 2024 年的第 10 位，在所有發展中國家穩居榜首。

當前，全球範圍內新一輪科技革命和產業革命加速推進，中國的科技創新步伐呈高歌猛進之勢，已從過去長時間的「追趕式創新」轉變為具備一定的「原始創新」的能力。這種轉變的表徵之一是我國在部分科研領域和新興產業發展上已取得技術突破，例如在人工智能、量子計算、生物技術等前沿領域正從追隨者的角色轉變為併跑者、領跑者。另一方面，近年歐美發達國家出於打壓中國崛起的企圖而對華實施科技「脫鉤」，亦成為倒逼中國加強科技創新能力的外部壓力，促使我國著力破解關鍵領域「卡脖子」難題。有見及此，《建議》將「加快高水平科技自立自強，引領發展新質生產力」列為第二位的戰略任務，提出「中國式現代化要靠科技現代化作支撐，全面增強自主創新能力，搶佔科技發展制高點」。

《建議》高度重視加強原始創新和關鍵核心技術攻關的工作，以此作為內地提升科技自立自強的必然出路。具體而言，文件中提到「完善新型舉國體制，採取超常規措施，全鏈條推動集成電路、工業母機、高端儀器、基礎軟件、先進材料、生物製造等重點領域關鍵核心技術攻關取得決定性突破」。同時，針對長期以來基礎研發領域的資金投入比例偏低問題，《建議》還提出「提高基礎研究投入比重，加大長期穩定支持」。

在推動科技創新與產業創新融合發展方面，重中之重是要構建「基礎研究—技術攻關—成果轉化—產業創新」的全過程創科生態鏈。當前，國家已布局北京、上海、粵港澳大灣區三大國際科技創新中心，藉此打造引領全國、輻射全球的科創增長極；《建議》進一步明確提出「強化國際科技創新中心策源功能」的要求。另一方面，為加快重大科技成果的高效轉化與應用，打通從實驗室樣品到產業化的關鍵環節，從而推動關鍵核心技術有效轉化為現實的新質生產力，《建議》表示要「布局建設概念驗證和中試驗證平台，加大應用場景建設與開放力度；加強知識產權保護與運用，營造具有全球競爭力的開放創新生態；支持青年科技人才創新創業；強化企業科技創新主體地位，推動高新技術企業和科技型中小企業發展」。

在人才培育和引進方面，《建議》重申教育科技人才的一體化發展，並提出「建設具有全球影響力的教育中心、科學中心、人才中心」的發展目標。中國在人才資源方面正逐步建立起顯著優勢，每年 STEM(科學、技術、工程、數學)畢業生超過 500 萬人；技能勞動者總量超過 2 億人，其中高技能人才超過 6,000 萬人，規模位居世界前列。《建議》提到要培育各層次的優秀人才，包括科學家、科技領軍人才、卓越工程師、大國工匠和高技能人才等，還將加緊推行體制機制的配套改革，例如人才評價導向，深化項目評審、機構評估、人才評價和收入分配改革等，藉以暢通人才在高校、科研院所、企業之間的交流通道。此外，在引進海外人才方面，《建議》提出「深化國際交流合作，建立高技術人才移民制度」，以廣泛吸引全球優秀人才。

(5) 提振居民消費擴大內需

儘管「十四五」時期內地消費居民支出穩定增長，但 2024 年內地最終消費佔 GDP 比例為 56.6%，不僅遠低於美國(81.3%)、日本(75.4%)等發達經濟體，也低於泰國(74.3%)、巴西(81.6%)等新興經濟體；這表明內地在提升消費率方面仍具備巨大

潛力。有研究指，內地要順利躋身中等發達國家行列，其消費率在未來將有約 20 個百分點的提升空間。另一方面，在近期海外主要經濟體增長放緩、世界市場需求疲弱，以及歐美等地貿易保護主義抬頭而導致自由貿易理念備受衝擊的態勢下，釋放和激發內部需求的重要性不言而喻。這不僅是穩定國內經濟循環的關鍵，更是應對外部沖擊的「壓艙石」。

在此背景下，《建議》將「建設強大國內市場，加快構建新發展格局」作為第三位的戰略任務，指出「強大國內市場是中國式現代化的戰略依托」；同時，將「居民消費率明顯提高」列為「十五五」時期的主要目標之一，凸顯了大力提振居民消費將成為內地擴大內需乃至促進經濟穩定增長的主要「抓手」。

《建議》還首次提出了「以新需求引領新供給，以新供給創造新需求」的理念，冀望由此構建消費和投資良性互動、供給和需求循環互通的局面。在新供給方面，《建議》提到「擴大優質消費品和服務供給。以放寬准入、業態融合為重點擴大服務消費，推動商品消費擴容升級，打造一批帶動面廣、顯示度高的消費新場景」。近年，內地各級政府為促進消費增長，鼓勵推廣「國潮」商品，支持新能源汽車、人工智能設備等新產品上市銷售，發展獨具特色的 IP 經濟、夜間經濟、康養經濟等新業態與新場景，均是以新供給創造新需求的成功例子。

新需求方面，《建議》提出「增強居民消費能力」，包括統籌促就業、增收入、穩預期，合理提高公共服務支出佔財政支出比重等實際舉措。這意味著內地在未來五年不僅要持續優化收入初次分配，實現居民收入的合理增長；亦要通過財稅的再分配手段，加大對教育、醫療、社會保障等民生領域的投入，推進公共服務在城鄉和區域間的逐步均等化，形成「收入提升—預期改善—消費增加」的正向循環。同時，《建議》還表示要從破除制約居民消費的制度障礙方面發力，提出「清理汽車、住房等領域不合理限制性政策；落實帶薪錯峰休假制度」等措施。

在投資需求方面，《建議》提出要保持投資合理增長，一方面由政府「加強謀劃論證，實施一批重大標誌性工程項目」，另一方面則要「完善民營企業參與重大項目建設長效機制，發揮政府投資基金引導帶動作用，激發民間投資活力、提高民間投資比重，增強市場主導的有效投資增長動力」。為促進民間投資，《建議》還特別提出「堅決破除阻礙全國統一大市場建設的卡點堵點」，當中包括多方面舉措，例如破除地方保護和市場分割，綜合整治「內捲式」競爭等，以營造穩定、可預期的投資環境，冀望提振民營企業信心，激發民間投資的動力。

(6) 制度型開放促貿易創新

「實行高水平對外開放」是「十四五」規劃中排在第九位的戰略任務；而在「十五五」的《建議》中，「擴大高水平對外開放」卻大幅躍升至第五位，反映其在未來五年國家戰略布局中的重要性顯著提升。面對以美國為首的部分發達國家推行單邊主義與貿易保護主義，試圖以關稅等手段重構現有的國際經貿秩序，中國持續擴大高水平對外開放，不僅旨在維護全球多邊貿易體系穩定，更是希望通過擴大開放來倒逼國內體制機制改革，為經濟高質量發展引入新動能。

《建議》重申「穩步擴大制度型開放」的戰略方向，提出一系列舉措，包括「對接國際高標準經貿規則，以服務業為重點擴大市場准入和開放領域，擴大單邊開放領域和區域。加快推進區域和雙邊貿易投資協定進程，擴大高標準自由貿易區網絡。實施自由貿易試驗區提升戰略，高標準建設海南自由貿易港」。這意味著內地在擴大對外開放的重心將從過往以商品流動自由化的「邊境規則」(Border Rules)開放，逐步轉向以構建穩定、透明、可預期的制度環境為目標的「邊境後規則」(Post-border Rules)開放，更加主動地融入並積極塑造全球經貿體系，實現從「適應規則」向「共創規則」的身份轉變。

在加快建設貿易強國方面，《建議》對貨物貿易、服務貿易和數字貿易創新發展作出了全面部署。貨物貿易方面，提出「推動市場多元化和內外貿一體化，優化升級貨物貿易，拓展中間品貿易、綠色貿易，推動進出口平衡發展」；服務貿易方面，提出「鼓勵服務出口，完善跨境服務貿易負面清單管理制度，提升服務貿易標準化水平」；數字貿易方面，則提出「有序擴大數字領域開放。提升貿易促進平台功能，支持跨境電商等新業態新模式發展」。

在支持企業「走出去」方面，《建議》提到「拓展雙向投資合作空間」，既要塑造吸引外資新優勢，又要有效實施對外投資管理，引導產業鏈供應鏈合理有序跨境布局。在「十五五」規劃的新聞發布會上，商務部部長王文濤指，「我們既看 GDP (國民生產總值 Gross Domestic Products)，也看 GNI (國民總收入 Gross National Income)」；既重視『中國經濟』，也重視『中國人經濟』。這一表述折射出中國對外開放戰略的深刻轉型，從側重於「引進來」邁向「引進來」與「走出去」協同並重；相應地，國家也在經濟管理思維與統計範式上進行系統性革新，從「屬地原則」向「屬人原則」拓展。

(7) 維繫香港長期繁榮穩定

《建議》在結束語部分以專門段落闡述了港澳台工作部署。與「十四五」規劃中「保持香港、澳門長期繁榮穩定」的表述相比，「十五五」規劃的《建議》進一步提出「促進香港、澳門長期繁榮穩定」。從「保持」到「促進」的轉變，不僅體現中央對香港發展一如既往的高度重視，更表明中央將在「十五五」時期以更加積極主動的姿態和舉措，支持港澳實現更高水平的發展。

與「十四五」規劃相比，《建議》在港澳發展的具體表述上亦有多處細微而重要的變化。其一，《建議》提出「支持港澳更好融入和服務國家發展大局」，在過往「融入」的基礎上新增「服務」這一要求，並明確提到「加強港澳與內地經貿、科技、人文等合作」的具體路徑。這反映出中央希望香港緊跟國際形勢變化與國家戰略需求，持續強化自身的獨特優勢，鞏固「內聯外通」的橋樑角色，以更好地做到「以香港所長、服務國家所需」。

其二，《建議》在繼續支持香港建設國際創新科技中心的同時，明確提出要「鞏固並提升香港作為國際金融、貿易及航運中心的地位」，體現出中央對香港經濟發展需兼顧傳統優勢與培育新興動能的戰略導向。在「十五五」時期，香港應依托高水

平的科研實力與國際化環境，借助粵港澳大灣區的完整產業鏈與廣闊市場，推動科技創新能力轉化為拉動經濟增長的新引擎；同時也應持續增強金融、航運、貿易等傳統支柱產業的國際競爭力。通過傳統產業與創科產業協同並進，強化香港「八大中心」功能定位，促進經濟結構更趨均衡、發展更具韌性。

其三，《建議》還首次將「支持港澳打造國際高端人才聚集高地」納入國家五年規劃，充分體現中央對香港發揮人才集聚與培育功能的肯定與期待。香港擁有多所世界百強的高等院校、蓬勃的科研與創業生態，具備成為國家高層次人才培養基地的優越條件；同時，作為中國迄今最具開放性、社會制度與文化與國際高度接軌的國際化都市，香港也是吸引海外人才匯聚的理想樞紐。通過構建開放包容的人才發展環境，香港將可為「十五五規劃」的實施提供更強有力的人才支撐，助力國家的高質量發展「更上一層樓」。

表：「十四五」和「十五五」規劃建議的戰略任務比較

	十四五	十五五
1	堅持創新驅動發展，全面塑造發展新優勢	建設現代化產業體系，鞏固壯大實體經濟根基
2	加快發展現代產業體系，推動經濟體系優化升級	加快高水平科技自立自強，引領發展新質生產力
3	形成強大國內市場，構建新發展格局	建設強大國內市場，加快構建新發展格局
4	全面深化改革，構建高水平社會主義市場經濟體制	加快構建高水平社會主義市場經濟體制，增強高質量發展動力
5	優先發展農業農村，全面推進鄉村振興	擴大高水平對外開放，開創合作共贏新局面
6	優化國土空間布局，推進區域協調發展和新型城鎮化	加快農業農村現代化，紮實推進鄉村全面振興
7	繁榮發展文化事業和文化產業，提高國家文化軟實力	優化區域經濟布局，促進區域協調發展
8	推動綠色發展，促進人與自然和諧共生	激發全民族文化創新創造活力，繁榮發展社會主義文化
9	實行高水平對外開放，開拓合作共贏新局面	加大保障和改善民生力度，扎實推進全體人民共同富裕
10	改善人民生活品質，提高社會建設水平	加快經濟社會發展全面綠色轉型，建設美麗中國
11	統籌發展和安全，建設更高水平的平安中國	推進國家安全體系和能力現代化，建設更高水平平安中國
12	加快國防和軍隊現代化，實現富國和強軍相統一	如期實現建軍一百年奮鬥目標，高質量推進國防和軍隊現代化

資料來源：中國政府網、廠商會研究部整理

2025 年 11 月

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。
電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk