



[世宗通商产业政策简讯] 中国第十五个五年规划解析

2026.04.09

专题分析

[中国第十五个五年规划解析] 中美战略竞争结构化时代下的中国发展战略 ——经济安全的全面化

一、第十五个五年规划的重要性

今年3月13日，中国发布了《国民经济和社会发展第十五个五年规划》（以下简称“十五五规划”）纲要，提出了2026年至2030年的国家战略。该文件在三个层面上具有极其重要的意义。

其一，中国的五年规划并非宣示性愿景，而是实施性方案。其内容是预算分配、人事考核、地方政府目标设定的重要依据。以约束性指标明确的数字是党政必须完成的硬性目标；升格为独立章节的议题，则是未来五年实际政策资源集中投入的领域。

其二，中国是全球第二大经济体，也是韩国最大的贸易伙伴。如果五年规划明确表示将稀土、战略矿产出口管制从应对措施提升为制度化安排，那就意味着韩国电池、半导体、军工企业的供应链风险将趋于结构化。若中国整顿国内市场、构建内需自给体系时，韩国企业在华竞争方式本身也将发生根本性转变。

其三，本次五年规划也是观察中美战略竞争走向的一个重要窗口。十五五规划以官方文件的形式确认，中国已将中美战略竞争内化为长期结构性矛盾而非暂时性摩擦，并且正是在本次规划中，中国首次开始将经济规划与安全战略进行一体化设计。要理解这一趋势对中美关系、台海局势、全球供应链重构所产生的影响，对十五五规划的深入分析是不可或缺的起点。

二、解读十五五规划的方法

在政权延续性有保障的中国，要真正读懂五年规划这类重要的周期性官方文件，需要采用“与前次文件进行对比分析”的阅读方法。

如果只读十五五规划，看到的只是“强调人工智能”“扩大内需”等内容本身。而且大部分内容看似不过是上一个五年规划的延续与类似重复。然而与十四五规划仔细对比，便可发现诸如人工智能的提及次数从6次增至51次、而供给侧结构性改革的提及次数则从6次降至1次等显著变化。由此可以把握政策变化的方向和幅度。战略文件中，写了什么固然重要，新增了什么、删去了什么同样不可忽视。

通过对各类政策关键词增减变化的整体比较，可以读出国家意图与政策脉络。在十五五规划中首次接触到“国家战略腹地”这一概念，可能看起来只是一个新的政策术语。但若认识到与经济安全相关的政策词汇整体大幅增加，便能读出过去五年间对外部环境的认知已发生了根本性转变。通过这种比较分析，企业与政府才能据此制定有效的应对战略。

三、十五五规划中突出的变化

十五规划以“以高质量发展的确定性应对各种不确定性”为主线，明确提出不再单纯追求高经济增长率（GDP）、而实现产业结构质的转型的目标。在此背景下，GDP增长目标下调至4.5%~5%，以“新质生产力”——即以尖端科技为基础的生产力——取代过去低成本、高效率的生产模式，作为核心驱动力。这与十四五规划的主线——“供给侧结构性改革”（注1）——形成了鲜明对比。

十五五规划中虽未明确表述、却贯穿全篇的变化，是经济与安全的深度融合，乃至将视野扩展至综合安全框架。由于文件标题是“国民经济和社会发展规划”，安全议题并未被推至前台，但这一视角已渗透于十五五规划的各个角落，与以往以经济发展为导向的规划性质有所不同。中国将自身所处环境定性为“大国博弈更加复杂激烈”，“安全”这一关键词在全文中出现多达158次。

如果说十四五规划对外部冲击——新冠疫情和中美贸易摩擦——具有较强的被动应对色彩，那么十五五规划则认定中美战略竞争及其带来的不确定性已结构性固化，并将其内化于未来规划设计之中，具有鲜明的主动性。其背后蕴含的判断是：从依赖外部的增长模式向“内循环增长模式”的转型已刻不容缓。

四、十五五规划的四大特征

十五五规划共18篇62章，涵盖领域甚为广泛。大部分内容是在十四五年规划的基础上对各章内容的深化和充实，但以下四个方面与十四五规划呈现出明显差异。

（1）自强——技术与产业的自立

十五五规划着墨最多的领域无疑是科技与产业。文件明确将“科技自立自强水平大幅提升”列为核心目标，提出了全社会研发投入年均增长7%以上、核心技术加快突破、原始创新能力显著增强等具体指标。

这绝非单纯的科技投入扩大。文件将“发展新质生产力”单独设为独立篇章（第三篇），正式确立了高新技术创新不是研发的从属课题，而是国家发展动力的核心支柱。

文件明确提出在集成电路、工业母机、先进仪器仪表、基础软件、先进材料、生物制造等关键核心技术领域，要动用“超常规措施”实现决定性突破。同时，明确了对前沿领域——人工智能、量子技术、可控核聚变、生命科学与生物技术、脑科学、重大疾病预防与治疗及创新药物研发、深海深地极地探测、以及深空探测——等八个科技领域进行集中投入。

此外，将算力提升为与电力、道路同等的国家公共基础设施，明确提出建设全国一体化算力网络和超大规模人工智能集群，这表达了到2030年构建绕开西方半导体出口管制的自给生态系统的意志。

同时，“强化企业科技创新主体地位”被单独设为一章，可解读出在政府主导的国家任务执行之外，从制度上支持民营企业参与创新的意图。这是将技术自主的主体从国家扩展到企业的战略选择。

在产业方面，“建设现代化产业体系”被提升为第二篇，系统涵盖了传统产业的升级、新兴产业和未来产业的培育、服务业的高质量发展。这表达了中国将在过去五年间科技领域取得的飞跃整合到实际生产领域的意志。

技术自强的核心逻辑十分明确：即使在外部技术供应被切断或受限的情景下，中国自身的技术能力和产业体系也能独立运转。这是对中美技术竞争长期化的直接应对。

(2) 自给——消费与市场的扩张

十五五规划将“建设强大国内市场”独立设为专门篇章（第五篇），通过促进消费和扩大有效投资来完成内需驱动经济的意图十分明确。

在消费方面，“大力提振消费”被单独设为一章，涵盖传统消费的提质、新型消费的培育、服务消费的扩大。“培育国际消费中心城市”“建设区域消费中心”等具体项目的提出，揭示了通过消费基础设施的空间扩展，同步拓展内需市场的深度与广度的战略。

在市场方面，“建设国内统一大市场”被重点强调。这是消除地方保护主义和市场分割，使14亿人口的单一市场真正运转起来的制度性努力。过去数十年间，由于各地方以出口经济为中心，地方间制度的不一致以及地方政府扶持本地企业的歧视性措施十分普遍。在各国保护贸易主义加强、出口企业开始将目光转向国内之际，认识到分割的区域市场亟待打破。同时，也借此增加进口，缓解与他国的贸易摩擦，谋求改善关系。“超大规模市场优势的持续彰显”这一表述，既是对冲外部需求冲击的对策，也被理解为像美国那样通过市场规模增强对外谈判力的对外战略。即，将当前的供应链杠杆进一步扩展为市场杠杆。

在投资方面，通过“扩大有效投资”推进新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程，在拉动内需的同时引导产业升级，追求双重效应。

“强化国内大循环”的核心逻辑是从暴露于外部市场波动性和贸易摩擦风险的出口依赖型增长模式，转向以自身需求为基础的增长模式。这是弥补中国经济结构性脆弱性的战略选择。

(3) 备蓄——韧性的保障

十五五规划中值得关注的新概念是“国家战略腹地”和“关键产业备份”。这一构想假设台海军事冲突或西方经济封锁等情形，拟将关键产业和物资储备基地在内陆多重分散布局，这是十四五五年规划中所没有的。这标志着安全与经济一体化水平提升了一个台阶，是正式化的表达。

同时，安全相关目标更加具体化。“巩固国家安全屏障”被设为独立目标，其下在粮食、能源、公共安全、国防等领域提出了具体数字。提出数字意味着将其应用于政府机构的考核，表达了毫不偏离地推进的强烈意志。

在粮食领域，将粮食综合生产能力设定为7.25亿吨，较十四五五年规划的6.5亿吨大幅上调。这表达了在非常时期确保“粮食绝对安全”的意志。

在能源领域，提出维持年原油产量2亿吨、将能源综合生产能力设定为58亿吨标准煤、将非化石能源占能源消费总量的比重提升至25%的目标。这是同时追求能源安全与绿色转型的双重目标。

备蓄的核心逻辑是构建系统性安全资产，确保在地缘政治危机情况下国家功能不致瘫痪。这不仅仅是简单的库存储备，而是对供应链切断、金融制裁、能源封锁、甚至武装冲突等各种情景的综合性应对方案。

(4) 社会安全：克服人口、房地产、金融危机的努力

十四五规划中处理相对不足的结构性危机项目，在十五五年规划中升格为独立章节。其中最具代表性的是：为应对低生育率，建设生育友好型社会被赋予独立章节。获得独立章节意味着人口减少已不再被视为未来问题，而是当下的增长威胁。延长产假、育儿费用税收优惠、扩充公共婴幼儿照护设施等被列为具体手段，人口问题已从单纯的福利议题提升为经济增长战略的核心变量。

关于房地产的提及急剧增加，恒大事件之后的危机善后被直接纳入规划。扩大保障性住房供应和推进城中村改造是核心手段，形成了不将房地产作为刺激经济手段的方针与风险化解并行的结构。

在金融领域，明确提出为房地产、地方政府债务、中小金融机构风险善后建立全方位监测体系和金融稳定保障基金的缴存，十四五规划中仅作为潜在风险提及的问题，在十五五年规划中已转变为积极解决的课题。

五、对韩国的意义

十五五规划所引发的环境变化，给韩国政府和企业都提出了复合性的战略课题。

第一，重新制定中国市场战略。全国统一大市场建设和消费提振政策短期内为韩国消费品、服务企业提供机遇，但同时鉴于中国政府正集中培育本国企业的技术和品牌竞争力，韩国企业的定位战略应从以中间品出口为中心转向以高端消费品、服务与技术合作为中心。与此同时，由于文件明确提出“持续扩大高水平对外开放”，并非所有领域都在封闭，在服务业开放、金融市场开放、数字经济领域的合作等方面仍然存在机遇。

第二，供应链的结构性重组。对稀土、稀有金属、电池材料等高度依赖中国的品类，采购来源多元化和战略储备体系的建设刻不容缓。鉴于中国的出口管制已超越规划层面走向制度化，应将其视为结构性供应链风险而非暂时性外交摩擦，制定中长期应对战略。此外，在中国《反外国制裁法》与美国EAR（出口管理条例）、ITAR（国际武器贸易条例）等出口管制合规要求相互冲突的情况下，有必要设计同时兼顾双方监管的风险管理架构。

（注1）指资本（设备）、劳动、土地、制度等生产要素的效率最优化。在现实中意味着削减过剩产能、削减过剩库存、削减过剩债务、降低成本等事实上的结构调整。

How We Can Help

在美国对华技术与金融管控日趋精密、中国持续强化自主出口管制与制裁法制的背景下，韩国企业正面临美中双方监管同时适用的复合性风险环境。世宗律师事务所通商产业政策中心就此在以下多个领域提供专业咨询服务。

第一，出口管制及许可证合规管理。 不仅协助获取出口许可，更涵盖对许可条件的长期合规管理，包括最终用途限制、再

出口禁止及事后报告义务的持续履行。

第二，应对中国出口管制与经济制裁法制。 深入分析《出口管制法》、《反外国制裁法》等中国自主法制，并在中美监管相互冲突的"双重约束"困境下，设计可执行的应对架构。

第三，供应链风险诊断与重组。 以对华依赖度较高的材料与零部件为重点，识别监管风险暴露点，设计采购多元化及战略储备方案。

第四，交易与合作架构的风险审查。 在与中国企业开展并购、合资、技术合作时，对制裁敞口、次级制裁及声誉风险进行全面事前审查。

第五，政策动态监测与战略咨询。 持续追踪中美通商与技术监管动向，就投资战略制定及政府应对等各方面提供及时、深入的分析与建议。

全球通商产业焦点

资本市场与KOSDAQ市场分层改革：企业须知

韩国金融委员会于3月18日正式发布"资本市场体质改善方案"。核心举措包括：原则上禁止重复上市、原则上强制要求注销库存股、扩大英文信息披露义务主体范围、推动低效企业退市出清、敦促低市净率（PBR）企业切实提升企业价值，以及推行KOSDAQ市场分层运营机制。

上述举措条条直指企业核心利益。就KOSDAQ市场而言，此次改革的核心在于引入**市场分层机制**——将市场划分为以成熟创新企业为主体的"优选板"与以规模成长期企业为主体的"标准板"，并在两板之间建立升降级制度。达标企业可晋升优选板，未达标者则降入标准板。此外，存在退市风险的企业将被单独划入"风险警示板"进行隔离管理。综合来看，此次改革实质上构建了**三级分层市场体系**。

层级	适用对象	备注
(暂定) 优选板	市值居前的大型成熟企业（约80至170家）	实行升降级制度
(暂定) 标准板	KOSDAQ一般规模成长型企业	
风险警示板	存在退市风险及交易危险的企业	隔离管理

本轮改革的深层逻辑在于破解KOSDAQ市场长期存在的结构性痼疾——初创企业与成熟企业混处同一市场，导致标的质量参差不齐，市场整体估值中枢长期承压。Naver、Kakao、Celltrion等头部企业先后转板至韩国证券交易所（KRX），正是上述结构性缺陷的集中体现。

优选板将重点引入机构资金，具体路径包括：强化公司治理标准、推行英文信息披露义务化、发行与核心指数挂钩的ETF产品

。与此同时，低绩效企业将面临提升股东回报、强制退市乃至出清的多重压力。

为推动上述改革落地，政府将同步启动《资本市场法》修订、交易所上市规则修订及信息披露规定修订等立法程序。

📌 How We Can Help

针对本次资本市场及KOSDAQ市场分层改革，世宗律师事务所可为企业提供以下法律与战略支持：

第一，准入要件梳理与升板策略制定。 随着优选板准入标准（公司治理、信息披露、财务指标等）的逐步明确，企业须尽早开展现状诊断与差距分析，制定针对性的公司治理改善路线图，这将是核心咨询方向。

第二，英文信息披露合规应对。 优选板英文披露要求趋严背景下，译文准确性与披露责任归属管理的重要性大幅提升。建议提前部署，从源头防控因披露失误引发的法律风险。

第三，降板风险的前瞻性管控。 一旦因指标不达标被降入标准板，机构持仓撤离、股价下行、债务合同中期限利益丧失条款触发等连锁负面效应将接踵而至，需提前进行压力测试与法律预案设计。

第四，“限制重复上市”交叉合规审查。 限制重复上市的政策与KOSDAQ分层改革同步推进，正考虑推动子公司在KOSDAQ上市的集团企业须全面重估上市路径的可行性。子公司上市合规性论证及替代架构设计，是当前紧迫度最高的咨询议题。

美国贸易法第301条调查正式启动：韩国企业风险几何？

2026年2月20日，美国联邦最高法院就特朗普政府援引IEEPA征收对等关税一事作出违宪裁决。然而，这对韩国企业而言远非利好信号。特朗普政府在裁决当日即告知悉，迅速援引贸易法第122条启动10%全球基准关税，并同步祭出杀伤力更强的贸易法第301条。美国贸易代表办公室（USTR）于3月11日就制造业结构性产能过剩问题，对韩国、中国、日本、欧盟等16个经济体正式启动调查，并点名韩国在电子设备、汽车及零部件、机械、钢铁等领域存在大规模对美贸易顺差。与此同时，就强迫劳动应对措施不力问题，USTR于3月12日对中国、日本、欧盟、英国、越南等60个国家和地区启动专项调查。

第301条 vs. 对等关税：本质差异何在？

对等关税以国家为单位“一刀切”适用，而第301条则可实现产业级、品类级的精准差异化打击，且制裁工具箱远不止关税一项——配额限制、惩罚性罚款、服务市场准入限制均可叠加使用。尤为关键的是，第301条关税裁定须经完整的实地调查与损害量化程序方可作出，一旦落锤，撤销或下调的法律门槛极高，政策可逆性大幅降低。

中国商务部于3月17日发布公告，宣布就“美国贸易壁垒”启动反制调查，明确将其定性为对美国第301条调查的对等回应。然而，其他经济体难以复制中国的反制路径。原因有二：其一，中国是全球第二大经济体，GDP占全球总量约18%，仅次于美国的25%，体量优势无可替代；其二，中国握有稀土、关键矿产等战略性筹码，具备对美施压的硬核谈判杠杆——这也正是特朗普政府在对华加征145%关税后最终不得不收手的根本原因。

对比维度	对等关税 (IEEPA)	贸易法第301条
征收单位	国家层面统一适用	产业、品类层面差异化适用
制裁工具	仅限关税	关税+配额+惩罚性罚款+服务限制
法律依据	已遭联邦最高法院违宪裁决	国会立法授权，司法审查通过概率高
打击精度	出口品类全面覆盖	可对特定企业或产业实施精准狙击

对韩国企业的含义

第一，"静待政府出面斡旋"的想法十分危险。 政府意见书遵循的是外交与政策逻辑，而USTR形成调查结论的核心依据是生产数据、产能利用率、在美就业贡献度等可量化的事实证据——而这些数据只有企业自身才能提供。未提交资料与书面意见的企业，将同时丧失出席公开听证会的资格与正式反驳的机会。

第二，质量低劣的意见书可能成为"呈堂证供"。 依据美国《行政程序法》(APA)，一切提交的书面意见均构成正式法律记录，并将成为后续司法审查的直接依据。未经专业法律审查贸然提交，将埋下难以预估的法律隐患。

第三，竞争国的论据博弈不可忽视。 USTR将统一审阅日本、欧盟、中国各方提交的意见书。在同一产业领域的多方比较框架下，韩国企业若出现措辞失当或表述被动，极有可能在关税裁定结果上直接落于下风。

📞 How We Can Help

第301条应对绝非单一维度的通商合规问题，而是法律记录管理、《行政程序法》程序应对、听证会策略部署、多方论据协调管理高度交织的复合型法务与战略课题。世宗律师事务所就本次USTR第301条调查，提供以下四项专业支持：

第一，意见书的专业化设计。 从法律逻辑层面论证企业生产结构不构成"结构性产能过剩"，并依据USTR调查标准对在美就业、投资、纳税贡献进行系统量化呈现；提供英文意见书全程起草及法律记录归档管理的一揽子服务。

第二，竞争国论据的动态比对监测。 对日本、欧盟、中国各方意见书的核心论据与我方立场进行一致性管理，在提交前审查并清除一切不利措辞或带有让步性质的表述。

第三，公开听证会的全程策略支持。 协助备战5月5日公开听证会证词陈述，提供听证会结束后7日内反驳意见书的起草支持，并组织针对交叉盘问的模拟问答演练。

第四，关税退还可行性分析。 就IEEPA违宪裁决背景下已缴纳关税的退还可能性进行专项评估，并提供针对美国政府的诉讼应对支持。

通商产业政策中心(Center for Trade, Industry and Public Affairs)介绍

韩国世宗律师事务所的通商产业政策中心不止于单纯的法律风险审查，更是一个致力于帮助企业将变化多端的全球地缘政治、通商与产业环境转化为战略机遇的综合战略咨询机构。本中心的核心职能在于：从政策维度系统性剖析各国经济安全、出口管制、关税等法规的影响，在此基础上统筹规划客户企业的海外拓展战略、投资架构及供应链重组。重点覆盖国防工业、能源基础设施、造船、电池、半导体、人工智能等战略性产业领域，并对美国、欧盟、中国及其他主要国家的监管体系统提供合规风险综合管理。

[\[Korean version\]](#) 통상산업정책 뉴스레터

Key Contacts

Sejin Kim

Senior Foreign Attorney

+82-2-316-7270

sejinkim@shinkim.com

Han-Seok Ko

Senior Advisor

+82-2-316-7288

hsko@shinkim.com

Byoungchun Choi

Advisor

+82-2-316-7278

bchchoi@shinkim.com

Jae Hee Kim

Partner

+82-2-316-1767

jheekim@shinkim.com

Jeoung Yeol Yu

Senior Advisor

+82-2-316-4740

jyyu@shinkim.com

Ho Joon Lee

Senior Advisor

+82-2-316-2802

hjoolee@shinkim.com

Kanghyeon Yun

Senior Advisor

+82-2-316-4322

khyun@shinkim.com

Yong Woo Lee

Senior Partner

+82-2-316-4007

ywlee@shinkim.com

Hyunju Helen Pak

Senior Foreign Attorney

+82-2-316-4212

hpak@shinkim.com

Young-Hoon Kim

Partner

+82-2-316-2862

yhoonkim@shinkim.com

Sang-Hyun Lee

Partner

+82-2-316-4068

shlee@shinkim.com

Young Suk Park

Partner

+82-2-316-4465

youngsukpark@shinkim.com