



大公国际：稳中求进、锐意进取—2025 年政府工作报告解读

技术研究部（研究院） 涂文婕

2025 年 3 月 12 日

摘要：2025 年政府工作报告展现了政府稳中求进、锐意进取的决心，以扩大内需、科技创新、重大改革的“进”，促进经济大局的“稳”，坚定不移推动经济高质量发展。过去一年在对外部压力加大、内部困难增多的严峻形势下，全年经济社会发展主要目标任务顺利完成。今年政府工作报告在肯定成绩来之不易的同时，也指出了当前面临的困难和挑战。2025 年是中国经济转型升级的关键时期，政府工作报告为全年的经济发展指明了方向、明确了重点任务，并提供了强有力的政策支持，为实现经济社会高质量发展奠定了坚实基础。

一、GDP 增速：有信心实现 5%左右的经济增长目标，突出迎难而上、奋发有为的鲜明导向

2025 年是中国经济转型升级的关键时期，将国内生产总值增长目标定为 5% 左右，“兼顾了需要与可能”，是基于中国经济当前发展阶段、能力条件及政策支持的综合考量，彰显了对中国经济内在韧性的坚定信心。当然也面临着一些“难关”。

从增长起点来看，今年的目标是在 2024 年已经取得一定成绩的基础上设定的，要在更高的基数上进一步提升，难度可能更大。从经济动能来看，今年实现 5% 左右的增长目标需要更多地依靠经济结构调整、产业升级、科技创新等因素，挑战将会更大。从经济环境来看，2025 年可能面临更复杂的外部环境，如全球经济形势的不确定性、国际贸易摩擦等，这些因素都会增加实现目标的难度。面对这些困难和挑战时，郑栅洁主任在发布会上表示“这些困难都是能够克服、能够解决的”，并且用 4 个“加力”举措（加力提振居民消费、加力扩大有效投资、加力构建现代化产业体系、加力深化改革开放）来说明实现 5% 左右的目标有基础、有支撑、有保障。

整体来看，中央制定 5% 左右的增长目标，体现了推动经济转型升级的决心，体现了更精准的政策协同和更深层次的改革开放，这一目标的实现将是检验高质量发展的重要标志之一。



二、首次下调 CPI 目标更具针对性和前瞻性，就业目标实现还需解决结构性矛盾

2025 年中国居民消费价格涨幅目标定为“2%左右”，是基于对当前经济形势和未来发展趋势的综合判断。2024 年我国 CPI 涨幅仅为 0.2%，反映出当前内需偏弱和价格上行乏力的现实情况，今年政府工作报告将通胀目标下调为 2%左右，既符合当前通胀的现实，又为经济复苏提供了适度的价格空间。此外，温和的通胀目标也为货币政策留出了灵活调整的空间，确保在经济复苏过程中能够精准施策。

2025 年两会报告中提出的就业目标，体现了政府对就业问题的高度重视。这一目标的实现，不仅依赖于经济总量的增长，更需要通过新产业的发展、劳动力素质的提升以及就业结构的优化来推动。当前，就业市场存在结构性矛盾，高技能岗位需求旺盛但供给不足，而低技能岗位供给过剩但需求减少。为此，一方面，政府将通过政策引导，推动劳动力向高技能、高附加值行业流动；另一方面，劳动者需要通过不断学习和培训，提高科学素养和专业技能，以适应新产业的需求。

三、宏观政策力度稳中有升，为实现发展目标财政发力、货币配合

（一）货币政策总量调节与结构优化相结合，“适度宽松”的货币利率环境

2025 年政府工作报告中提出的“实施适度宽松的货币政策”，体现了政策对经济形势的精准把握和宏观调控的灵活性。这一表述不仅是对当前经济形势的积极应对，更是为实现经济稳定增长和高质量发展创造适宜的货币金融环境。

首先，“适度宽松”意味着央行将综合运用多种货币政策工具，以保持流动性充裕。“适时降准降息”这一提法，已在政治局会议、中央经济工作会议和政府工作报告中多次提及。结合近期债券市场利率的回升和潘行长提到的“结构性政策工具也有降息空间”，我们预计今年降准降息的节奏将采取“小步多次”、“结构性降息”的模式，即通过多种利率工具的轮番调整，逐步释放降息信号，以更灵活、精准的方式支持经济复苏和结构调整。

其次，报告强调优化和创新结构性货币政策工具，引导资金有效流动。总量功能体现在释放更多中长期资金，为实体经济提供充足的资金支持。结构功能则通过优化和创新结构性货币政策工具，引导资金流向科技创新、绿色发展、民营和小微企业等重点领域。例如，专项再贷款规模从目前的 5000 亿元扩大到 8000 亿元至 1 万亿，重点支持人工智能、新能源等新兴产业，推动经济结构调整和转



型升级。

此外，报告还提出进一步疏通货币政策传导渠道，推动社会综合融资成本下降。这将提升金融服务的可获得性和便利度，特别是对中小微企业而言，能够缓解融资难、融资贵的问题。国家金融监管总局最新数据显示，去年末普惠型小微企业贷款余额同比增 14.7%，预计今年小微企业贷款增速将进一步提升，显著改善其融资环境。

同时，报告强调保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定，防范汇率超调风险。这表明在实施宽松政策的同时，央行将注重内外均衡，避免汇率大幅波动对经济造成不利影响。

（二）更加积极的财政政策加力提效，赤字率首次 4%，比上年新增政府债务规模 2.9 万亿

本次政府工作报告对财政政策安排可以概括为“4%赤字率+1.3 万亿超长特别国债+4.4 万亿专项债”，计划一般公共预算支出规模 29.7 万亿元，比上年增加 1.2 万亿元。

第一，赤字率创历史新高，经济增长动能或将显著增强。对应当前的宏观基本面，财政是稳增长的关键，政府工作报告中将赤字率提升至 4%，可能主要基于以下考虑：一是当前需求不足仍是主要矛盾，提升赤字率可通过财政乘数效应刺激需求回暖，推动经济增长。二是物价走势偏弱，需要通过增加财政支出使得物价回到合理区间，进而稳定名义 GDP 增速。三是我国政府部门杠杆率处于低位，中央政府具有较大举债空间，增加赤字带来的杠杆率提升是可控的。今年赤字率提升意味着政府将增加财政支出，通过扩大公共投资、支持基础设施建设等方式，直接拉动内需，促进经济增长。

第二，1.3 万亿超长特别国债发行，化解地方债务风险和提升中长期经济发展。今年发行 1.3 万亿超长特别国债，其中，8000 亿元用于更大力度支持“两重”项目，5000 亿元用于加力扩围实施“两新”政策。一方面，通过置换高成本地方债务，缓解地方政府偿债压力，降低债务风险，增强财政可持续性；另一方面，超长期限国债能够为中长期经济发展提供稳定资金支持，重点投向基建、科技创新、绿色转型等领域，助力经济结构优化和高质量发展。

第三，地方政府专项债券 4.4 万亿元、比上年增加 5000 亿元。专项债券规模的扩大有助于带动有效投资增长，支持地方政府加大对重点领域短板弱项的投入力度，进一步向区域重大战略实施和高质量发展等领域倾斜。同时，专项债资



金将重点投向土地收储和存量商品房收购等领域，这对化解房地产市场潜在风险、稳定市场预期具有积极作用。

四、全方位扩大国内需求：大力提振消费、提高投资收益

今年政府工作报告将扩内需提升到了第一位，意味着提振消费是重中之重。今年的工作要求是，促进消费和投资更好结合，加快补上内需特别是消费短板，使内需成为拉动经济增长的主动力和稳定锚。

（一）消费：实施提振消费专项行动，把促消费与惠民生结合起来

在外需市场不稳定不确定的背景下，坚持扩大内需，要更多依托国内市场，深度释放内需动力，促进国民经济良性循环。政府工作报告提出“释放多样化、差异化消费潜力，推动消费提质升级”，王文涛部长指出“把促消费和惠民生结合起来，统筹商品消费和服务消费，推出更多务实管用举措，释放消费增长潜能。”

关于“全方位扩大国内需求”，今年将会有以下4条主线：一是稳住楼市股市，居民财富效应的修复将一定程度促进消费复苏。二是消费品以旧换新政策“加力扩围”，继续给国内消费需求带来支撑。2025年以旧换新政策扩大了“换新”补贴的品类范围，家电从“8+N”类增加到“12+N”类，增设了手机、平板、智能手表等购新补贴。三是促消费和惠民生相结合的政策进一步释放消费潜力。通过加大社保、医疗、生育、养老支持力度，完善收入分配制度，促进国内有效需求的持续性改善。四是对服务消费更加看重，将围绕“对外开放、对内放开”，着力增加优质服务供给，满足服务消费需求。

（二）投资：积极扩大有效投资，支持和鼓励民间投资发展

2024年以来，稳投资政策逐步落地，尤其是在超长期特别国债资金支持、专项债发行以及政策性开发性金融工具有力支持下，投资项目建设稳步推进，投资总体上保持平稳增长。随着高质量发展步入新阶段，我国投资也面临着补短板、强弱项、增后劲等多重挑战。主要体现在区域协调、城乡融合和民生领域等方面，同时，我国投资也存在传统动能减弱、新动能不足并存的情况。

2025年是我国经济高质量发展的关键之年，尽管面临多重挑战，由于我国经济长期向好的基本面没有改变，超大规模市场优势明显，科技创新能力持续提升，也迎来了新的发展机遇。政府工作报告指出，今年中央预算内投资拟安排7350亿元，更大力度支持“两重”建设，加大服务业投资力度，同时，引导更多民间资本参与重大基础设施、社会民生等领域建设，让民间资本有更大发展空间。

五、现代产业体系建设：新质生产力的内涵不断丰富，科技创新、传统升级、



因地制宜为突出特点

科技创新是新质生产力发展的核心动力。随着全球科技竞争的加剧和产业变革的深入,科技创新对于引领和驱动新质生产力的发展愈发重要。通过科技创新,可以不断突破技术瓶颈,创造新的增长点,推动产业升级和经济发展。

第一,国有企业和民营企业在发展新质生产力进程中协同共进,各展所长。一方面,国有企业在关键核心技术突破、战略性新兴产业布局、传统产业数字化转型等方面发挥引领作用;另一方面,民营企业在新技术应用、新业态培育、新模式探索等领域展现出独特优势,特别是在专精特新领域,民营企业通过深耕细分市场、强化技术创新,为新质生产力的发展注入了强劲动力。

第二,发展新质生产力不是要忽视、放弃传统产业。传统产业不代表落后产业,新质生产力与传统产业的融合发展是实现经济转型升级的重要途径。通过加强新质生产力与传统产业的融合,可以推动传统产业的升级改造,提高产业附加值和竞争力,同时也可以为新质生产力提供更广阔的应用场景和市场空间。未来要加强新质生产力与传统产业的融合还需要识别融合的关键领域和环节、加强融合的战略规划和政策措施、评估融合发展的实际效果等。

第三,发展新质生产力要结合主体功能区等国家战略统筹发展。政府工作报告提出,要发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略的叠加效应。2025 年各地需要根据自身的资源禀赋、产业基础、行业特质和自身条件设计各地区发展新质生产力的实施路径和规划,有效促进区域经济的可持续发展,因地制宜发展新质生产力。

2025 年政府工作报告通过明确经济增长目标、优化政策工具、推进改革举措,为克服内外部困难提供了有力支持。适度宽松的货币政策和更加积极的财政政策,将进一步推动产业升级,稳定就业和消费,增强市场主体信心,助力经济向好发展,顺利完成今年经济社会的目标任务。

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。