

经济目标稳中求进 宏观政策效能提升

——《2025 年国务院政府工作报告》简评（一）

研发部 孙田原

摘要：《2025 年国务院政府工作报告》维持了 5.0% 左右的经济增长目标，体现了稳中求进、以进促稳的整体经济发展要求；物价涨幅目标有所下调，但在当前物价形势下仍展现了政府改善供求关系、使价格总水平处适当回升的目的；提高能耗水平下降的要求将进一步推动新能源和循环经济等行业的发展。宏观经济政策将进一步发力，提升政策效能：财政支持力度显著加大，赤字率提升至 4%，专项债和特别国债发行规模均有所增加；货币政策适度宽松，适时降准降息保持流动性合理充裕，保证社融增速下限，并通过结构性政策进一步促进金融机构服务实体经济，支持经济发展；同时，政策将更加注重民生保障，政府及各部门将加强协调配合，增强经济政策和非经济性政策取向一致性，打好政策“组合拳”。

2025 年 3 月 5 日，十四届全国人大三次会议开幕，国务院总理李强代表国务院向会议作《2025 年国务院政府工作报告》（以下简称《报告》）。《报告》首先肯定了 2024 年全年取得的成绩，指出全年经济社会发展主要目标任务顺利完成，同时也坦言全年成绩来之不易，面临诸多问题和挑战，包括外部环境更趋复杂严峻、国内有效需求不足、部分政策落地偏慢等。最后，《报告》明确了 2025 年经济社会发展总体要求和预期目标，并对政府工作任务作出重要部署。

一、5% 左右的经济增长目标稳中求进、以进促稳

《报告》提出了我国 2025 年经济社会发展主要预期目标：国内生产总值增长 5% 左右；城镇新增就业 1200 万人以上，城镇调查失业率 5.5% 左右；居民消费价格涨幅 2% 左右；居民收入增长和经济增长同步；国际收支保持基本平衡；粮食产量 1.4 万亿斤以上；单位国内生产总值能耗降低 3.0% 左右，生态环境质量持续改善。

2025 年《报告》设定了 5.0% 左右的经济增长目标，与上年的目标持平，也是连续第三年设定 5.0% 左右的经济增长目标。今年继续设定 5% 左右的增长目标是基于国内外形势和各方面因素，兼顾需要和可能的综合考量，也符合之前市场的整体预期。一方面，在当前经济面临一定压力与挑战的情况下，维持一定的经济增速是稳就业、防风险以及惠民生的必要条件，也体现了迎难而上、

奋发有为的导向，符合“以进促稳”的要求；另一方面，在制度优势、超大规模市场、完备产业体系等有利条件支持下，当前我国潜在经济增速仍保持在中高速水平，同时随着各类政策支持，经济发展的积极因素也在增加，5%的经济增长目标是切实可行的，也符合“稳中求进”的要求。

其他目标方面，就业、居民收入以及外贸目标均与上年所制定的目标基本相同。物价方面，今年《报告》中的物价水平目标由 2023 年《报告》中的居民消费价格涨幅 3%左右调整为 2%左右，一方面更加符合近年来我国整体物价水平的实际水平，与中国从高增长发展阶段到高质量发展阶段的变化相匹配；另一方面也体现了政府扩大内需，推动物价温和上涨的目标。粮食产量目标由上年的 1.3 万亿斤以上调整为 1.4 万亿斤以上，体现了对粮食安全的进一步重视。能耗方面，目标由上年的单位国内生产总值能耗降低目标由 2.5%左右上调至 3.0%左右，旨在进一步加快推动新能源和循环经济等行业的发展。

表：2025 年与 2024 年经济发展主要预期目标对比

目标	2025 年	2024 年
经济增长	国内生产总值增长 5%左右	国内生产总值增长 5%左右
就业	城镇新增就业 1200 万人以上 ， 城镇调查失业率 5.5%左右	城镇新增就业 1200 万人以上， 城镇调查失业率 5.5%左右
物价	居民消费价格涨幅 2%左右	居民消费价格涨幅 3%左右
居民收入	居民收入增长和经济增长同步	居民收入增长与经济增长同步
外贸	国际收支基本平衡	国际收支基本平衡
粮食产量	粮食产量 1.4 万亿斤以上	粮食产量 1.3 万亿斤以上
能耗和环境	单位国内生产总值能耗降低 3.0%左右 ，生态环境质量将持续改善	单位国内生产总值能耗降低 2.5%左右，生态环境质量将持续改善

资料来源：《2025 年国务院政府工作报告》和《2024 年国务院政府工作报告》

二、政策“组合拳”效能提升，推动经济发展目标顺利达成

《报告》要求，2024 年经济工作要坚持稳中求进、以进促稳，守正创新、先立后破，系统集成、协同配合，充实完善政策工具箱，根据形势变化动态调整政策，提高宏观调控的前瞻性、针对性、有效性。注重目标引领，把握政策取向，讲求时机力度，强化系统思维，提升宏观政策实施效能。其中，实施更加积极的财政政策以及适度宽松的货币政策均延续了上年 12 月中央经济工作会议的表述。同时，《报告》要求要强化宏观政策的民生导向，并打好政策“组

合拳”，加强财政、货币、就业、产业、区域、贸易、环保、监管等政策协同以及与改革开放举措的协调配合，把经济政策和非经济性政策统一纳入一致性评估。

（一）财政支出力度将显著加大

在财政支出力度方面，2025年拟安排赤字率在4.0%左右，较上年的3.0%有明显提高，赤字规模5.66万亿元，比上年年初预算增加1.6万亿元；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；拟发行超长期特别国债1.3万亿元，比上年增加3000亿元；拟发行特别国债5000亿元，支持国有大型商业银行补充资本；拟安排地方政府专项债4.4万亿元，较上年多5000亿元，重点用于投资建设、土地收储和收购存量商品房、消化地方政府拖欠企业账款等。粗略计算，今年赤字规模、地方政府专项债、超长期特别国债三者之和为11.86万亿元，较上年赤字规模、地方政府专项债、新增发国债三者总和为8.96万亿元增加2.90万亿元，财政实际支出力度将较上年显著加大。在增加财政支出力度的同时，《报告》强调要加快各项资金下达拨付，尽快形成实际支出，预计财政支出进度也将较上年得以明显加快。

从财政发力方向上来看，本次《报告》首次直接明确了地方政府专项债的重点用途，用于土地收储及收购存量商品房用途的专项债在今年将逐步开始落地，将缓解房地产企业的现金流状况，有助于促进房地产止跌回稳；专项债用于消化地方政府拖欠企业账款则可以有效盘活资本存量，畅通经济循环，提高全社会的资金使用效率。同时，《报告》指出“要持续优化支出结构，更加注重惠民生、促消费、增后劲，切实提高资金使用效益”，与全年大力提振消费、扩大国内有效需求的工作目标相一致。《报告》还提出财政支出要加大对地方一般性转移支付力度，向困难地区和欠发达地区倾斜。此外，为得到更多的资金用于经济发展和民生保障，并强调政府要过紧日子，推进财政科学管理，严肃财经纪律，严禁铺张浪费。

（二）货币政策适度宽松，总量和结构性政策同时发力

《报告》再次确认了前期中央经济工作会议中提出的适度宽松的货币政策基调。基于此央行将发挥货币政策工具总量和结构双重功能积极支持经济发展。总量工具方面，央行将适时降准降息，保持流动性充裕，使社会融资规模、货币供应量增长同经济增长、价格总水平预期目标相匹配。

若以此推算，全年社会融资规模增速将大约将在7%左右，这一增速将低于上年8%的增速，折算为新增社融增量为28.58万亿元，同样也低于上年，不过

这不表明今年货币政策对实体经济的支持力度将会减弱。一方面货币政策对社融增速主要起到支撑作用，2024 年社融增速下降主要还是来源于整体实体经济融资需求的不足，而在今年各项扩大内需、促进房地产市场回稳等政策支持下，整体融资需求或将回升，有利于新增社融规模的增长，7%的存量社融增速目标可能仅是需要保证的下限；另一方面，除了总量的增长，通过融资的结构性优化，增强资金的使用效率，也将从不同的维度支持实体经济发展，央行将通过各类结构性货币工具，在支持股市楼市健康发展、科技创新、绿色发展、提振消费等方面做出针对性支持，引导金融机构服务实体经济，做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”。

同时，在上年创设多项新货币政策工具调整货币政策框架、提升调控能力后，央行将继续疏通货币政策传导渠道，完善利率形成和传导机制，整体推动实体经济融资成本进一步下行。

三、总结

《2025 年国务院政府工作报告》设定了 5.0%左右的增长目标，与上年持平，与市场整体预期相一致。继续维持 5.0%左右的经济增长目标是基于国内外形势和各方面因素，兼顾需要和可能的综合考量，体现了政府稳中有进、以进促稳的整体经济发展要求。宏观经济政策将加强前瞻性、针对性、有效性，进一步发力，实施更加积极的财政政策，财政支持力度和速度显著增强，支出结构上将持续优化，盘活存量资产，提高财政资金使用效率；货币政策适度宽松，年内将适时降准、降息，维持流动性合理充裕，保证社融增速下限，并通过结构性货币政策进一步促进金融机构服务实体经济，做好金融“五篇大文章”；此外，政策将更加聚焦惠及民生，同时政府及各部门将加强协调配合，增强经济政策和非经济性政策取向一致性，打好政策“组合拳”。

免责声明：

本报告为新世纪评级基于公开及合法获取的信息进行分析所得的研究成果，版权归新世纪评级所有，新世纪评级保留一切与此相关的权利。未经许可，任何机构和个人不得以任何方式制作本报告任何形式的拷贝、复印件或复制品，或再次分发给任何其他人，或以任何侵犯本公司版权的其他方式使用本报告。经过授权的引用或转载，需注明出处为新世纪评级，且不得对内容进行有悖原意的引用、删节和修改。如未经新世纪评级授权进行私自转载或者转发，所引起的一切后果及法律责任由私自转载或转发者承担，新世纪评级将保留随时追究其法律责任的权利。

本报告的观点、结论和建议仅供参考，在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议，对任何因直接或间接使用本报告内容或者据此进行投资所造成的一切后果或损失新世纪评级不承担任何法律责任。