



大公国际：宽货币、定制度、防风险、促改革 —— 两会《政府工作报告》金融政策解读

金融部 张晗菡 | 010-67413331 | zhanghanhan@dagongcredit.com

2025 年 3 月 6 日

摘要：2025 年 3 月 5 日，第十四届全国人民代表大会第三次会议在北京召开，国务院总理李强作《政府工作报告》（以下简称“报告”）。报告对 2025 年发展提出更加积极、务实的预期目标及部署安排。其中，金融作为实体经济的“血脉”，在本次报告中多次被提及。我们认为，报告中提及的适度宽松的货币政策、金融支持实体经济制度的完善、房地产和地方政府债务风险的防范化解以及深化金融市场改革等方面对金融机构经营环境改善和稳定发展具有积极正面影响。

一、货币政策基调：延续宽松，助力稳增长

本次报告强调“适度宽松的货币政策”、“适时降准降息”，延续了去年 12 月中央经济工作会议的货币政策主基调，相较去年两会报告“稳健的货币政策”在表述上更加积极。报告还指出要“优化和创新结构性货币政策工具，更大力度促进楼市股市健康发展”，其中稳住楼市股市为今年 2 月中共中央政治局会议政策的延续，体现中央对民生福祉、市场稳定和经济平稳发展的高度重视。

展望 2025 年，一是降准降息力度有望加大。全年预计降准 2~3 次，合计降幅在 100~150BP 左右，降息幅度在 40~60BP 左右，以保持市场流动性充裕，助力经济稳增长。**二是结构性货币政策工具将持续优化。**预计围绕科技创新、绿色发展、普惠、养老、促消费、稳楼市股市相关的结构性货币政策工具将加码或增设，以进一步提升货币政策的精准性和有效性。**三是金融服务更加务实。**本次报告特别强调“落实无还本续贷政策”，此为去年 9 月《国家金融监督管理总局关于做好续贷工作 提高小微企业金融服务水平的通知》（金规〔2024〕13 号）提出对小微企业“无还本续贷”政策的延续，预计今年将惠及更多中小微企业，缓解其融资难题。**四是政策利率及市场利率将整体下行。**报告指出要“推动社会综合融资成本下降”，相较去年两会报告“促进社会综合融资成本稳中有降”的表述，传递出更加明确的下行信号。受此影响，预计年内银行业净息差将持续收窄，盈利增长或受掣肘，金融机构流动性风险将有所降低，资金压力或小于去年，全市场金融信贷总额预计将保持增长，为经济高质量发展提供更加充裕的资金支持。

二、金融支持实体经济：聚焦“五篇大文章”，完善制度体系

金融强国建设是中国式现代化的重要组成部分，“五篇大文章”是实现这一目标的具体路径。本次报告指出要“完善科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融标准体系和基础制度”，预计年内将重点从体系规划和制度建设方面为“五篇大文章”落实落细提供制度保障。结合同一天发布的《国务院办公厅关于做好金融“五篇大文章”的指导意见》（国办发〔2025〕8号），“五篇大文章”的发展重点和主要着力点更为明确。

（一）科技金融：强化支持，助力科技创新

本次报告在论述当前形势时，明确指出今年外部环境可能对我国贸易、科技等领域造成更大的冲击。在此背景下，金融支持科技强国建设的紧迫性和重要性持续上升。报告多处强调要“推动科技创新”、“推进高水平科技自立自强”等，预计年内科技创新和技术改造再贷款等货币支持工具有望加码或增设；专精特新企业、独角兽企业、瞪羚企业等科技型企业将获得重点支持，“商业航天、低空经济”等新兴产业以及“生物制造、量子科技、具身智能、6G”等未来产业也将是重点支持领域。结合股权、债权、基金等融资渠道的统筹运用，为科技型企业提供全链条、全生命周期的金融服务。

（二）绿色金融：完善体系，推动绿色转型

报告指出要“加快发展绿色低碳经济。完善支持绿色低碳发展的政策和标准体系”。预计绿色金融相关的标准体系和基础制度将进一步健全，具体举措方面，碳减排支持工具、支持煤炭清洁高效利用专项再贷款等工具将继续发力；绿色信贷、绿色债券市场也有望持续增长，助力企业绿色转型；绿色低碳转型因素也将纳入金融机构资产组合管理考量，进一步丰富绿色金融和转型金融产品服务，金融机构也将逐步开展碳核算和可持续信息披露，深化绿色金融国际合作等。

（三）普惠金融：优化服务，缓解融资难题

报告指出要“加强普惠性民生建设”、“扩大普惠养老服务”。预计年内支农支小再贷款利率或将进一步下调，普惠小微贷款支持工具也将延续或加码，以进一步强化普惠金融支持力度；多层次普惠金融体系及制度保障也将持续完善，优化普惠重点领域产品服务供给；完善民营企业融资支持政策制度，加强乡村振兴和弱势群体就业就学的金融支持力度等。

（四）养老金融：创新产品，完善养老体系

报告指出要“加快发展第三支柱养老保险”、“深化养老服务改革”、“扩大养

老服务供给”等。预计养老金融相关的制度建设将持续完善，银发经济金融支持力度将加强；多层次、多支柱养老金保险体系将加快建立；养老金融产品将不断创新，以满足老年人多样化金融需求，同时，金融机构养老资金投资管理能力也将加强，以推动实现养老金稳健增值。

（五）数字金融：加快创新，提升服务效能

报告指出要“激发数字经济创新活动”、“加大对中小企业数字化转型的支持”等，数字金融作为数字经济的重要组成部分，将迎来更大的发展机遇。预计数字金融基础设施将加快建设，数字金融创新或将加快以巩固拓展数字经济优势；金融机构数字化转型加快推进，数字化监管能力有效提升，数字金融治理体系不断健全，有序推进数字金融高质量发展。

三、风险防范化解：聚焦重点领域，筑牢风险防线

房地产、地方政府化债、中小金融机构风险仍是今年风险防范的重点领域，政策组合拳下各项风险有望进一步缓解。

（一）房地产市场风险：稳楼市，房地产信贷支持力度有望加大

本次报告强调要“持续用力推动房地产市场止跌回稳”，为去年9月中央政治局会议提出“要促进房地产市场止跌回稳”政策的延续，与去年12月中央经济工作会议强调“持续用力推动房地产市场止跌回稳”表述一致，释放稳楼市的坚定信号。具体举措方面，本次报告强调要盘活存量房、合理控制新增房，并拓宽保障性住房再贷款使用范围等。预计今年专项债收存量、商品房收储等政策将进一步推动去存量，房地产“白名单”有望持续扩容，房地产信贷支持力度有望加大，以缓解房企融资压力、助力保交楼等。全年房地产市场止跌回稳趋势将延续，一线城市房价也有望逐步回升，三四线城市房地产供求关系有望改善，房地产市场整体风险将小于去年，金融机构房地产相关的不良风险也有望降低。

（二）地方政府债务风险：优化管控，推动化债进程

存量及增量化债政策持续落地生效，一是报告指出今年拟安排4.4万亿元地方政府专项债券，较去年增加5,000万亿元，力度较去年更大；二是专项债将重点用于地方收储、收购存量商品房和消化地方政府拖欠企业账款等，使用范围进一步扩大，将有助于缓解企业经营压力；三是报告提出要“优化考核和管控措施，动态调整债务高风险地区名单，支持打开新的投资空间”，在化债考核及管控方面更加细化；四是隐性债务置换、遏制违规举债、融资平台市场化转型等举

措延续。结合去年 11 月地方化债“6+4+2”¹政策组合拳持续落地生效，预计今年地方政府债务压力将进一步缓解，风险整体较去年有所下降。金融机构持有地方政府债券等相关资产的安全性将有所上升，同时为助力地方基建、土地收储等项目提供更多融资支持。

（三）金融风险防范：强化监管，提升风险抵御能力

相较去年重点强调“中小金融机构风险”，今年报告更侧重于整体金融领域风险，并特别指出“综合采取补充资本金、兼并重组、市场退出等方式分类化解风险”。报告在定调财政政策时还特别指出年内“拟发行特别国债 5,000 亿元，支持国有大型商业银行补充资本”。预计年内国有大型商业银行风险抵御能力将有所增强，中小金融机构兼并重组将有序推进，金融风险或整体小于去年。

四、金融改革：深化资本市场改革，推动高质量发展

相较去年两会报告，本次报告对金融改革、资本市场着墨增多，聚焦深化资本市场投融资综合改革，推动中长期资金入市，加快发展多层次债券市场等。

（一）资本市场投融资综合改革：推动中长期资金入市

本次报告强调要“深化资本市场投融资综合改革，大力推动中长期资金入市”，此为去年 12 月中央经济工作会议“深化资本市场投融资综合改革，打通中长期资金入市卡点堵点”政策的延续。去年以来，资本市场新“国九条”和“1+N”政策文件密集发布，金融监管部门从发行上市准入及退市、规范上市公司信息披露、股东行为、兼并重组、市值管理等各方面出台了一系列监管规范，以完善资本市场制度建设，增强资本市场服务实体经济的能力。今年 1 月，六部门联合印发《关于推动中长期资金入市工作的实施方案》，为中长期资金入市提供了制度保障。

预计今年“1+N”政策体系持续深化、落实落细将是年内改革重点。具体举措方面，预计在科创、绿色等重点支持领域将出台更加包容的上市审核规则，鼓励新兴产业和未来产业创新发展、传统产业优化升级；年内也将持续改革养老金、保险资金等制度，推动中长期资金入市，以减少市场短期波动，增强市场的内生稳定性；此外，优化投资者保护机制，提升市场透明度和投资者信心，也将是年内改革方向。

（二）多层次债券市场加快发展：优化市场结构

¹ “6”指安排 6 万亿元债务限额置换地方政府存量隐性债务，2024~2026 年每年安排 2 万亿元；“4”指从 2024 年起每年从新增地方政府专项债券中安排 8000 亿元用于化债，五年累计置换存量隐性债务 4 万亿元；“2”指 2029 年及以后年度到期的棚户区改造隐性债务 2 万亿元，仍按原合同偿还。

报告特别强调要“加快多层次债券市场发展”。2025 年，预计债券市场将继续深化改革创新，丰富债券品种，优化债券市场参与者结构，提升债券市场的流动性和稳定性。通过加快多层次债券市场发展，为企业提供多样化的融资渠道，满足不同企业的融资需求，同时也有助于完善金融市场体系，增强金融市场的整体功能，为实体经济发展提供有力支持。

五、小结及展望

2025 年两会《政府工作报告》明确了一系列金融相关政策，从对金融机构的影响来看，适度宽松的货币政策对金融机构流动性状况具有积极正面影响，房地产及地方政府债务的风险化解措施有助于金融机构信用风险状况的改善。金融“五篇大文章”制度建设及资本市场投融资综合改革对金融业经营环境改善具有正面效应，为金融机构长期稳定发展奠定基础。

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。