

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《国际金融评论》
- 《国别/地区观察》

作者：梁 婧 中国银行研究院
范若滢 中国银行研究院
叶银丹 中国银行研究院
刘 晨 中国银行研究院
刘佩忠 中国银行研究院
电 话：010 - 6659 4097

签发人：陈卫东
审稿人：周景彤
联系人：刘佩忠
电 话：010 - 6659 6623

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

宏观政策更加积极有为， 助力实现 5%左右增长目标

—2025 年《政府工作报告》学习与解读*

2025 年 3 月 5 日，李强总理在十四届全国人大三次会议上作《政府工作报告》，回顾了过去一年的工作，提出了 2025 年经济社会发展的总体要求、主要预期目标和政策取向，部署了十方面重点工作任务。面对国内外形势的最新变化，各项政策和任务部署更加务实、积极、有力，更加注重稳增长、惠民生、稳预期、增活力，明确提出“出台实施政策要能早则早、宁早勿晚”“看准了就一次性给足，提高政策实效”，释放了持续推动经济持续回升向好的坚定决心。本篇解读重点关注经济目标、政策取向、扩大消费、新质生产力、对外开放、房地产市场等六方面。

宏观政策更加积极有为，助力实现 5%左右增长目标

——2025 年《政府工作报告》学习与解读

2025 年 3 月 5 日，李强总理在十四届全国人大三次会议上作《政府工作报告》（以下简称《报告》），《报告》回顾了过去一年的工作，提出了 2025 年经济社会发展的总体要求、主要预期目标和政策取向，部署了十方面重点工作任务。面对国内外形势的最新变化，各项政策和任务部署更加务实、积极、有力，更加注重稳增长、惠民生、稳预期、增活力，明确提出“出台实施政策要能早则早、宁早勿晚”“看准了就一次性给足，提高政策实效”，释放了持续推动经济持续回升向好的坚定决心。本篇解读重点关注经济目标、政策取向、扩大消费、新质生产力、对外开放、房地产市场等六方面。

一、设定 2025 年全年 5%左右增长目标兼顾了需要与可能

《报告》将 2025 年经济增长预期目标设定为 5%左右，并指出这一目标“综合考虑了国内外形势和各方面因素，兼顾了需要与可能”。从现实需要看，一方面，这是稳就业、防风险的需要。2025 年我国高校毕业生预计将达到 1222 万人，同比增加 43 万人，产业转型升级背景下就业的结构性矛盾仍然突出，就业形势仍面临不小的压力。从近两年的数据看，GDP 每增长 1 个百分点拉动的新增城镇就业在 230-260 万人，因此，5%左右的增长目标将有助于稳定和扩大就业。另一方面，这是与中长期发展目标相衔接的需要。党的二十大报告提出到 2035 年“人均国内生产总值迈上新的台阶，达到中等发达国家水平”，若按人均 GDP 要达到 2 万美元以上进行测算，需要 2025-2035 年平均增速在 4%以上。若按 2035 年经济总量较 2020 年翻一番进行测算，2025-2035 年平均增速需要在 4.5%以上。因此前期保持一定的经济增速，有助于为中长期发展奠定良好基础。

从可能性看，实现 5%左右的增长目标具备基础和条件。一是消费市场潜力大。我国中等收入群体规模较大，最终消费支出占 GDP 比重相对较低，2023 年为 56.8%，低

于美国（81.3%）、德国（74.3%）、日本（75.4%）、韩国（67.8%）等其他主要经济体，商品消费仍有升级空间，服务消费潜力还待释放。二是投资有基础、有空间。我国居民储蓄率高于全球其他主要经济体，尽管近年来基础设施整体水平不断提升，但人均基础设施资本存量仍低于发达国家水平，且城乡、区域间不平衡不充分问题较为突出，未来基建投资向欠发达地区延伸仍有较大空间。三是产业转型升级在加快推进，在新能源等新兴行业领域的比较优势正在形成。四是去年以来出台的一系列稳增长政策效果持续显现，宏观政策空间仍较充足，2025 年政策力度还会进一步加大。五是宏观调控的手段和经验也更加丰富，在急剧变革的外部环境中政策能保持定力又沉着应对，保证社会大局稳定。

二、宏观政策明显加力，进一步向民生消费领域倾斜

第一，财政政策持续加力、更加给力，着力提效稳增长。财政政策总体上延续了 2024 年 9 月中央政治局会议及 12 月中央经济工作会议的思路，具有力度大、节奏快、方式优等特点。**在力度上，赤字率大幅提高，政策加力信号明显。**一方面，狭义赤字率首次提高到“4%左右”，为 2008 年本轮积极财政政策实施以来的最高水平，充分体现了政策持续加力推动经济回升向好的决心，为全社会注入了信心。另一方面，超长期特别国债、专项债等其他财政资金规模均明显扩大，广义赤字水平明显提高。综合考虑 1.3 万亿元的超长期特别国债、5000 亿元特别国债、4.4 万亿专项债，2025 年广义赤字率为 8.4%左右，远高于 2024 年 6.6%水平。**在节奏上，资金下达速度将进一步加快。**2025 年以来，在专项债“自审自发”试点扩容等政策利好下，专项债发行速度明显加快。截至 2 月 25 日，各地发行或拟发行专项债规模已超 5900 亿元，较上年同期增加 1900 亿元左右。本次《报告》再次强调“要加快各项资金下达拨付，尽快形成实际支出”。预计未来，专项债、超长期特别国债等各项财政资金都将提速下达，尽快发挥积极财政政策对经济的提振作用。**在方式上，资金管理使用机制进一步完善，提高使用效率。**针对当前存在的基建缺项目、专项债资金下发难度大，以及存量土地和商品房收储资金需求大、地方政府拖欠企业账款等问题，《报告》进一步扩大了专项债资金的使用范围，简化了使用流程，赋予地方政府更大主动权。一方面，《报告》

明确指出专项债可“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”，大大拓展了专项债使用范围。另一方面，《报告》明确提出“优化地方政府专项债券管理机制，实施好投向领域负面清单管理、下放项目审核权限等措施”，这些将减少项目申报审批时间，尽快推动专项债资金形成实物工作量，发挥稳定经济增长的作用。

第二，政策向民生消费领域倾斜导向更加清晰，实施方式更加科学有效。一是在政策发力方向上，以人为本的民生导向更加突出。本次《报告》单独增加一段“强化宏观政策民生导向”，并明确提出“经济政策的着力点更多转向惠民生、促消费”“推动更多资金资源‘投资于人’、服务于民，支持支持扩大就业、促进居民增收减负、加强消费激励，形成经济发展和民生改善的良性循环”。预计未来财政、货币、内需、产业等政策都将围绕惠民生、促消费、增后劲这个逻辑来展开，从稳定就业、促进居民增收减负等方面发力，形成民生改善、消费扩大、生产升级的良性循环，不断增强经济发展内生动力。**二是在实施方式上，更加注重灵活性、时效性、一致性。**当前日益严峻复杂多变的国内外形势，对宏观调控提出了更高要求。结合前期宏观政策调控中出现的问题，本次《报告》采用大量篇幅对未来如何打好政策“组合拳”进行了清晰阐述，具体可概括为灵活、及时、一致三个方面。灵活性方面，《报告》强调“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”。及时性方面，《报告》提出“出台实施政策要能早则早、宁早勿晚，与各种不确定性抢时间，看准了就一次性给足，提高政策实效”。一致性方面，《报告》要求未来“健全和用好宏观政策取向一致性评估工作机制”“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，增强政策合力”。

三、把扩大消费摆在优先位置，政策更多转向促消费、惠民生

“有效需求不足，特别是消费不振”是我国经济面临的突出问题。与上年不同，本次《报告》将“大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求”作为2025年政府工作任务之首，在宏观政策导向方面明确指出要将“经济政策的着力点更多转向惠民生、促消费”。预计未来将通过实施提振消费专项行动，解决消费能力不足、优

质供给不足、消费环境有待改善等问题，释放更多消费潜力。

一是多渠道促进居民增收。《报告》指出“群众就业增收面临压力”，对居民就业收入问题给予了更多的关注。更加强调对弱势群体的支持，提出要“推动中低收入群体增收减负”。同时，还通过一系列完善社会保障的政策措施，解决居民消费的后顾之忧，包括提高城乡居民基础养老金最低标准 20 元，适当提高退休人员基本养老金，发放育儿补贴，提高居民医保和基本公共卫生服务经费人均财政补助标准 30 元和 5 元等。

二是消费品以旧换新政策进一步加码。2024 年消费品以旧换新政策的落地实施取得了积极效果，尤其是在 8、9 月份政策力度加码后，家用电器、汽车消费同比增速均出现明显提升，对整体社会零售品销售总额增长贡献度增强。2025 年政策进一步加码，延续了补贴时间，扩大了补贴商品范围，加大了资金支持力度。《报告》提出“安排超长期特别国债 3000 亿元支持消费品以旧换新”，支持资金较 2024 年翻倍。

三是推动商品与服务供给多元化。目前我国商品与服务部分领域供需缺口依然较大，供给同质化严重、质量不高，对居民消费意愿产生了一定的抑制作用。例如，我国婴幼儿照护服务覆盖人群有限，根据国家卫生健康委数据，中国 3 岁以下婴幼儿约 4200 万，但入托率仅为 5.5% 左右，供需缺口还很大。《报告》提出“扩大健康、养老、托幼、家政等多元化服务供给”“加快数字、绿色、智能等新型消费发展”，旨在多策略地丰富商品与服务供给，刺激新的消费增长点。

四是进一步改善消费环境。《报告》指出要“落实和优化休假制度，释放文化、旅游、体育等消费潜力”。近年来，“假期消费”对我国经济的贡献不断增强。2025 年全国假日增加了 2 天，目前中国的法定节假日水平与全球平均水平相当，未来在休假安排上有望进一步优化。《报告》还提出要“健全县域商业体系”。我国下沉市场消费活力表现强劲，并且呈现出较好的消费升级态势。但下沉市场的商品和服务供给明显不足，导致购物体验与一、二线城市存在较大差距，商业综合体、大型商超、高端品牌专卖店、特色餐饮店等数量相对较少。县域商业体系建设是畅通城乡经济循环的关键举措，未来将进一步释放下沉市场消费潜力。

四、完善与新质生产力发展相适应的“科技-人才-产业”生态

近年我国新质生产力发展扎实推进，已成为经济发展的重要引擎。2024 年，我国高技术制造业增加值增长 8.9%，较工业总体增速高 3.1 个百分点；高技术制造业和服务业投资增速分别为 7%和 10.2%，增速分别较固定资产投资高 3.8 和 7 个百分点。2025 年春节期间 DeepSeek 横空出世，体现了我国在关键技术创新领域的重大潜力。本次《报告》将新质生产力、科技创新摆在十分重要的位置。

一是形成更加适应新质生产力发展的科技创新体系。2024 年，我国在全球创新指数排名上升至 11 位，是十年来创新力提升最快的经济体之一，在全球百强科技创新集群数量、研发人员全时当量、高水平论文数量、PCT 国际专利申请量等方面位居世界第一。同时，企业科技创新主体地位持续强化。据《2023 年全国科技经费投入统计公报》，2023 年企业占全社会研究与试验发展（R&D）经费的比重达到 77.7%。本次《报告》围绕基础研究、科技成果转化应用等方面作出多项新部署，为科技创新赋能新质生产力发展提供了新的指引。针对基础研究，《报告》指出“探索国家实验室新型科研组织模式”“完善竞争性支持和稳定支持相结合的投入机制”“加强企业主导的产学研深度融合”等；针对科技成果转化，《报告》指出“推进职务科技成果赋权和资产单列管理改革”“加快概念验证平台建设”等；针对金融支持科技创新，《报告》指出“健全创投基金差异化监管制度，强化政策性金融支持”等。

二是形成更加适应新质生产力发展的人才培养体系。据《中国人力资本报告 2024》，1985-2022 年，全国劳动力人口的平均受教育年限从 6.14 年提升到 10.88 年。《报告》在“实施科教兴国战略”的基础上首次提出要“提升国家创新体系整体效能”，强调“一体推进教育发展、科技创新、人才培养，筑牢中国式现代化的基础性、战略性支撑”，进一步肯定了人才在驱动创新发展中的重要作用。同时，《报告》作出“推动义务教育优质均衡发展”“扩大高中阶段教育学位供给”“逐步推行免费学前教育”“普及心理健康教育”等部署，延续了《报告》强调的“强化宏观政策民生导向”这一政策思路。

三是形成更加适应新质生产力发展的产业发展体系。首先，以需求为导向，持续拓宽新技术、新产业应用场景。2024 年 12 月，中央经济工作会议首提“开展新技术新产品新场景大规模应用示范行动”。在此基础上，本次《报告》从多方面针对新质生产力的落地场景作出重要部署，包括“开展新技术新产品新场景大规模应用示范行动”“深入实施制造业重大技术改造升级和大规模设备更新工程”“持续推进‘人工智能+’行动”等。其次，优化新质生产力布局，深入推进因地制宜发展新质生产力。2024 年下半年以来，有关政府部门、行业协会持续加强对“内卷式”竞争的综合整治工作（表 1）。2024 年四季度，制造业产能利用率为 76.4%，比上年同期上升 0.3 个百分点，达到自 2022 年以来最高水平。本次《报告》指出，“加强产业统筹布局和产能监测预警，促进产业有序发展和良性竞争”，有助于从供给侧进一步预防和缓解部分行业产能过剩的矛盾。最后，谋划新质生产力发展的重点领域。《报告》谋划了商业航天、低空经济等新兴产业，生物制造、量子科技、具身智能、6G 等未来产业。针对传统产业转型升级，《报告》从“扩范围、降门槛”“加快制造业数字化转型”“开展标准提升引领”“加强全面质量管理”等方面作出具体安排。从过去几年《政府工作报告》来看，无论是 2022 年提出的“数字经济”“新能源”，2023 年提出的“光伏”“平台经济”，还是 2024 年提出的“生物制造”“商业航天”“低空经济”“量子技术”“生命科学”等领域，部分已经成为推动我国经济增长的重要引擎。例如，据赛迪顾问测算，2024 年我国低空经济规模预计达到 6702.5 亿元，低空航空器制造和低空运营服务的规模占比接近 55%，对其他领域经济活动间接贡献接近 40%。未来，更多的关键性颠覆性技术创新和应用持续落地，将为新质生产力的生成、发展提供强劲动能。

表 1：2024 年以来有关政府部门、行业协会加强对“内卷式”竞争的宏观调控

时间	机构/会议/文件	内容
2024/07/30	中共中央政治局会议	要强化行业自律，防止“内卷式”恶性竞争。强化市场优胜劣汰机制，畅通落后低效产能退出渠道。

2024/08/01	陕西省、浙江省水泥协会	陕西省水泥协会：强化行业自律与协作；呼吁各会员企业自觉通守行业规范，坚决抵制“内卷式”恶性竞争行为，加强信息沟通与资源共享，共同维护良好的市场秩序与行业生态，形成合力应对挑战，共享发展机遇的良好局面：浙江省水泥协会：保持战略定力，防止“内卷式”恶性竞争。倡议保持战略定力，净化行业生态，继续强化行业自律效果，防止和抵制“内卷式”恶性竞争，严防低价倾销抛售扰乱市场等违法行为，避免市场踩路，共同营造公平稳定的市场环境。
2024/10/14	中国光伏协会	各位企业家及代表就“强化行业自律，防止‘内卷式’恶性竞争，强化市场优胜劣汰机制，畅通落后低效产能退出渠道”及行业健康可持续发展进行了充分沟通交流并达成共识。
2024/10/16	中国风电行业维护市场公平竞争环境自律公约	将重点解决低价恶性竞争、对竞争对手的恶意诋毁、明显有失公平的合同条款等问题。依法制定低价恶性竞争行为的认定标准及罚则，依现行法律法规来规范市场竞争中的各类行为，重点解决低价恶性竞争、对竞争对手的恶意诋毁、明显有失公平的合同条款等问题。
2024/12/11-12	中央经济工作会议	给合整治“内卷式”竞争，规范地方政府和企业行为
2024/12/18	中国化学纤维工业协会涤纶长丝分会	守住底线，防止“内卷式”竞争；倡议企业理性面对市场波动，保持战略定力，加强行业自律。
2025/01/03	国家发改委	综合整治“内卷式”竞争，积极化解一些行业供大于求的阶段性矛盾。
2025/01/07	《全国统一大市场建设指引（试行）》	各地区、各部门不能在未经公平竞争审查或违反审查标准的情况下，起草关于市场准入和退出、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及经管主体经济活动的各类法律文件和政策。
2025/02/07	国家发展改革委市场监管总局	综合整治“内卷式”竞争，积极化解一些行业供大于求的阶段性矛盾：“内卷式”招商引资影响公平竞争。
2025/02/10	《新型储能制造业高质量发展行动方案》	规范地方招商引资法规制度，推动建立全国统一大市场。加强锂电池行业规范管理，落实断型储能企业产品质量主体责任，健全质量管理体系，加强新型储能产品质量监督。化解行业“内卷”现象，维护健康公平市场环境。

资料来源：根据公开资料整理

五、稳定外贸外资发展，提升参与国际大循环质效

《报告》指出“世界经济增长动能不足，单边主义、保护主义加剧，多边贸易体制受阻，关税壁垒增多，冲击全球产业链供应链稳定，对国际经济循环造成阻碍”。2025 年，我国面对的加征关税等贸易挑战增多。一方面，对华直接关税增多。在 2025 年 2 月加征 10% 的关税基础上，3 月 4 日美国对我国商品再次加征 10% 的关税。欧洲、美国等经济体陆续取消小额包裹免税优惠政策，我国跨境电商发展面临不确定性。另

一方面，全球关税壁垒高企，对我国外贸产生外溢影响。特朗普政府采取“对等关税”政策，或将提高对泰国、印尼、越南等东盟国家进口关税，并且美国关税政策开始指向对“转出口贸易”限制，或将影响我国中间品贸易发展。

面对复杂多变的外部环境和潜在的经贸领域冲击，需要继续扩大高水平对外开放，积极稳外贸稳外资，《报告》对此也做出相关部署。一是积极培育跨境电商、新型离岸贸易等新增长点。《报告》提出，“促进跨境电商发展，完善跨境寄递物流体系，加强海外仓建设。拓展境外经贸合作区功能，发展中间品贸易，开拓多元化市场”。随着全球消费趋势线上化和消费者需求的多元化发展，跨境电商有望为我国外贸发展持续注入动能。根据 Emarketer 估测，2014-2023 年全球电商销售额从 1.1 万亿美元增加至 5.8 万亿美元，电商渗透率从 5.5% 增长至 19.4%，预计 2027 年全球市场规模将增长至 8.0 万亿美元，渗透率将提升至 22.6%。近年来我国跨境电商行业快速发展。根据我国海关总署数据，2024 年我国跨境电商进出口总额达 2.63 万亿元，同比增长 10.8%，较同期进出口增速高 7 个百分点。面对美西方国家加征关税措施和取消小额包裹免税政策带来的挑战，需要积极拓展新兴经济体的多元化市场。当前，我国跨境电商出口主要目的地包括美国（34.3%）、英国（6.5%）、德国（4.6%），以及新加坡、日本、加拿大、法国等发达经济体。需要看到，随着新兴市场国家经济发展和居民收入增长，我国极具有性价比的出口产品正好能契合其激增的日常消费品需求。未来，阿联酋、沙特阿拉伯、巴西、墨西哥、菲律宾、越南等中东、拉美和东南亚国家均是跨境电商拓展多元化市场的重要方向。同时，新兴市场国家普遍面临着仓储物流、数字支付等基础设施欠缺问题。未来还需要强化境外经贸合作区功能和基础设施建设，共同构建境内外物流仓储设施，搭建跨境电商支付、信用、销售和售后体系，提升全链条服务能力。

在全球关税壁垒高企背景下，新型离岸贸易能够跨越边境关税限制¹，为应对关税冲击提供新思路。《报告》提出“培育绿色贸易、数字贸易等新增长点，支持有条件

¹ 新型离岸贸易包括离岸转手买卖、全球采购、委托境外加工等形式，如果涉及货物不进出贸易主体关境则不需要缴纳关税。

的地方发展新型离岸贸易”。传统离岸贸易是区别于国内贸易和跨境进出口贸易的一种国际贸易形态，包括转口贸易、离岸转手买卖等，具有贸易货物不进出贸易主体所在国关境的特征。新型离岸贸易则通过数字技术将传统的跨境、离岸贸易与服务融为一体，形成数实融合、货物与服务贸易融合的贸易方式。例如，跨境电商可以通过数字信息平台，在境外采购货物并直接销往境外，以全球采购、离岸转手买卖等方式实现“买全球卖全球”。同时，在信息技术可数字化支撑下，新型离岸贸易可由货物贸易拓展至服务贸易，提升我国服务贸易竞争力。

二是鼓励外商投资，持续打造“投资中国”品牌。《报告》提出，“推进服务业扩大开放综合试点示范，推动互联网、文化等领域有序开放，扩大电信、医疗、教育等领域开放试点”。2024 年，商务部推动了制造业外资准入限制措施“清零”，并在增值电信、生物技术、外商独资医院方面进一步开放了服务业试点。截至 2024 年，已有 2220 家电信外资企业获准在华经营电信业务；首批 6 家从事干细胞产业的外资企业已在我国完成营业执照经营范围变更，将人体干细胞技术的开发与应用纳入经营范围。未来，需要持续优化营商环境，落实外资企业的国民待遇，促进外资企业在华所获利润更多用于再投资。继续扩大鼓励外商投资产业范围，优化外商投资结构，更好利用外资推进制造业补链强链。引导外资投向现代服务业，鼓励养老服务、文化和旅游、体育、医疗、职业教育、金融等服务业领域吸引利用外资，满足多层次服务消费需求。

三是稳步扩大制度型开放，促进共同发展。《报告》提出，“支持内外贸一体化发展，加快解决标准认证、市场渠道等方面问题”“深化多双边和区域经济合作”。内部改革方面，需要继续以开放促改革，主动对接国际高标准经贸规则。扩大面向全球的高标准自由贸易区网络，提升我国自由贸易协定开放水平，积极纳入数字、绿色、标准等规则。对外合作方面，需要充分利用多边合作和区域合作两大驱动力。维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制，全面深入参与世界贸易组织改革，推动争端解决机制正常运转。积极参与、推动全球经济治理体系完善。提升贸易投资便利化与自由化水平，加强互联互通，促进资源、技术、资本等生产要素自由流动与优化配置。优化双边及区域性合作机制，夯实我国海外市场的基础，拓展对外经贸合作的深度。

六、房地产政策持续用力，推动市场止跌回稳

自 2024 年 9 月底实施一揽子稳地产政策以来，房地产市场出现积极变化。本次《报告》再次强调“稳住楼市股市”“更大力度促进楼市股市健康发展”，依然将房地产置于重点领域风险防范化解工作的首位，并且其着墨较多，足见政策对稳房地产工作的重视。预计 2025 年，在政策加力支持下，房地产市场止跌回稳态势将更加巩固，房地产业对经济增长的拖累作用将进一步减轻。

第一，充分释放刚性和改善性住房需求。一是部分核心城市限制性措施有望进一步放开。自本轮房地产低迷期以来，在因城施策政策思路指导下，除北京、上海等个别超一线城市的核心区域外，当前全国绝大部分城市已经全面放开限购限售等一系列限制性措施。本次《报告》明确提出“因城施策调减限制性措施”，并且措辞从过去通常使用的优化调整改为“调减”，释放出更加明确的政策信号。未来，超一线城市的相关限制性措施有望进一步放开，有助于进一步巩固和强化大城市房地产市场企稳回升的良好势头，并对低线城市产生积极带动效应。**二是城中村危旧房改造规模有望明显扩大。**2024 年提出通过货币化安置的方式实施 100 万套城中村危旧房改造政策时，住建部已表态“只要前期工作做得好，我们还可以在 100 万套基础上继续加大支持力度”。货币化安置的城中村危旧房改造对于商品房销售具有较好的带动效应。对多种假设情形进行测算，在乐观、一般和悲观情形下，新增实施 100 万套城中村改造、危旧房改造所需的货币化安置资金总额分别为 2.75、1.98、1.32 万亿元左右，预计分别将带动商品房销售金额 2.48、1.58、0.92 万亿元，分别约占 2024 年商品房销售总额的 25.63%、16.33%、9.51%。此次《报告》明确提出“加力实施城中村危旧房改造”，预计未来城中村和危旧房改造的规模将进一步扩大，更好地满足居民住房需求，推动商品房销售回暖。

第二，存量化解力度进一步加大。居高不下的库存是房地产止跌回稳的一大阻力。截至 2024 年末，新房待售面积约 7.5 亿平方米，其中住宅约 3.9 亿平方米，未开工土地多达 53 亿平方米。2024 年 9 月中央政治局会议对去库存提出了“严控增量、优化存量、提高质量”的方针，本次《报告》中对房地产去库存的部署基本延续了这一思

路。一是土地供给延续偏紧态势。《报告》提出“合理控制新增土地供应”，从根本上抑制库存新增并引导城市向集约化方向发展。二是资金扩大叠加政策优化，收储工作有望实现规模质效双提升。专项债回收存量土地及商品房政策在 2024 年 11 月出台后，各地响应积极，取得了一些积极成效，但在推进过程中也存在一些困难。例如，2025 年 2 月下旬，广东已率先发行 307 亿元专项债用于回收闲置存量土地，为其他省市提供了有益借鉴。但在专项债收购存量商品房方面，目前收购对象仍以国企、央企为主，且在收购价格、房源匹配度等方面较难达成一致，在一定程度上制约了政策效果的发挥。2025 年地方政府专项债额度明显扩大，比上年增加 5000 亿元，并且《报告》明确指出“重点用于投资建设、土地收储、收购存量商品房”，预计更多资金将用于土地和商品房收储，持续推动市场存量化解。同时，针对当前政策落地存在的困难，《报告》还强调“在收购主体、价格和用途方面给予城市政府更大自主权”，预计未来在收储工作落地将进一步加快。

第三，推动建设安全、舒适、绿色、智慧的“好房子”。“好房子”概念最早在 2023 年由住建部提出，2025 年这一概念首次被写进《政府工作报告》，从更高层面上确定了未来房地产高质量转型发展的方向。当前，住建部已在部分城市开展“好房子”试点，并打造了一批“好房子”示范项目，部分省市也已经发布、更新了住房升级迭代的相关标准及文件，引导新一代商品房向“好房子”进化²。此次《报告》对“好房子”建设工作作出更加明确的部署，提出“完善标准规范，推动建设安全、舒适、绿色、智慧的‘好房子’”。预计未来关于“好房子”的官方标准将会加快制定及落地，引领“好房子”建设进入快车道。

² 例如，成都出台了《城市规划管理技术规定（2024 版）》并落地首批“好房子”试点项目；绍兴印发《“好房子”试点工作实施方案》及试点工作任务清单；济南也出台了《住宅品质提升指引（试行）》，引导商品住房开发、建造、运维全周期品质提升。

