

2025 年政府工作报告解读

2025 年 3 月 5 日

国联期货研究所

证监许可[2011]1773 号

分析师:

王娜

从业资格证号: F3055965

投资咨询证书号: Z0001999

联系人:

吴昕玥

从业资格证号: F03124129

相关研究报告:

股指衍生品: 估值修复, 磨底等待启动契机

股指衍生品: 稳增长政策渐明朗 期待基本面拐点

【专题报告】国联期货股指分红观察(一): 分红对股指基差的影响

【专题报告】美国通胀拐点将现, 加息临近尾声

多维突破稳增长

2025 年政府工作报告出台正值我国经济复苏基础尚不稳固、外部环境更趋复杂严峻之际。在此背景下, 报告确立了“稳中求进”总基调, 核心目标是统筹高质量发展与安全, 通过政策协同发力实现经济质的有效提升和量的合理增长, 为“十四五”圆满收官与“十五五”良好开局奠定基础。

报告在延续“稳预期、激活力”政策主线的同时, 更加强调政策工具的主动性与结构性突破。通过“财政货币双宽松+产业创新深改革+民生保障强托底”的政策组合, 既着力破解短期需求不足困境, 又为中长期高质量发展构建制度性框架, 展现出在复杂变局中驾驭经济航向的战略定力。

正文目录

一、经济增速目标：5%.....	- 1 -
二、居民消费价格：“控通胀”转向“促回升”	- 1 -
三、总量政策：“给早给足” “稳住楼市股市”	- 2 -
四、财政政策：“更加”积极.....	- 2 -
五、货币政策：节奏前置.....	- 3 -
六、消费：伺机而动.....	- 4 -
七、科技：推进高水平自立自强.....	- 5 -

一、经济增速目标：5%

表 1：近两年政府工作报告经济增速目标对比

	2025 年	2024 年
GDP 目标	5%左右	5%左右

数据来源：新华社、国联期货研究所

政府工作报告将 2025 年的经济增长目标设定为 5%左右，与 2024 年目标持平，符合市场预期。

当前从国际来看，外部环境更趋严峻复杂，从国内来看，经济回升向好基础还不稳固，因此这一经济目标完成起来并不容易。

为实现目标，政策将扎实推动高质量发展，通过实施更加积极有为的宏观政策、扩大内需、深化供给侧结构性改革等路径，推动“的有效提升与量的合理增长”。

二、居民消费价格：“控通胀”转向“促回升”

表 2：近两年政府工作报告 CPI 目标对比

	2025 年	2024 年
CPI 目标	2%左右	3%左右

数据来源：新华社、国联期货研究所

政府工作报告将今年 CPI 目标调整至 2%左右，是近 10 年来首次下调。

自 2023 年二季度起，我国 GDP 平减指数已连续七个季度负增长，因此此次目标下调实际是通过建立“可触及”的价格目标，避免政策承诺与实际脱节，增强市场主体的物价水平预期锚定及政策可信度。“目的在于通过各项政策和改革共同作用，改善供求关系，使价格总水平处在合理区间”。

三、总量政策：“给早给足”“稳住楼市股市”

表 3：近两年政府工作报告总量政策对比

	2025 年	2024 年
总量政策	打好政策“组合拳”。 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。	增强宏观政策取向一致性。

数据来源：新华社、国联期货研究所

政府工作报告在总量政策框架上呈现出鲜明的“政策给早给足”导向，核心逻辑在于以确定性政策对冲内外部不确定性风险。

在当前内部有效需求不足、外部贸易和科技领域面临更大冲击，且美方近期频繁加征关税的背景下，政策发力节奏强调“抢跑”，体现政策储备的提前布局和灵活性，为应对可能超预期的外部冲击建立缓冲垫，旨在打破“经济下行→政策滞后→预期转弱”的负向循环。

此外，2025 年政府工作报告首度将“稳住楼市股市”纳入总体要求，进一步体现中央呵护资本市场和房地产市场的重大决心。作为我国居民财富主要配置方向，房地产与资本市场共同构成维护社会预期稳定、防范系统性风险的关键抓手。通过精准施策推动两大市场平稳健康发展，既有利于释放财富效应激活内需潜能，更能为科技创新与产业升级构建高效的资本循环体系。

四、财政政策：“更加”积极

2025 年财政政策基调从“积极”升为“更加积极”，为 2010 年以来首次调整财政政策强度表述。根据报告，今年合计新增政府债务总规模 11.86 万亿元（含赤字、特别国债和专项债），对应广义赤字率达 8.4%，较 2024 年年初提升 1.8 个百分点，财政支出强度明显加大。

表 4：近两年政府工作报告财政政策对比

	2025 年	2024 年
政策取向	实施更加积极的财政政策。	积极的财政政策要适度加力，提质增效。
赤字率	4%	3%
赤字规模	5.66 万亿元	4.06 万亿元
超长期特别国债	1.3 万亿元	1 万亿元
特别国债	5000 亿元	-
新增地方政府专项债	4.4 万亿元	3.9 万亿元

数据来源：新华社、国联期货研究所

从政策力度来看有三大亮点：

第一是赤字率破界。2025 年赤字率设定在 4%，不仅打破了“3%赤字率隐形约束”，更是历年目标赤字率的最大升幅。对应 5.66 万亿元赤字规模，显著强化基建投资、民生保证等领域的支出强度。

第二是特别国债双规并行创先例。首次采用不同形式：1.3 万亿元超长期品种聚焦“两重”“两新”，通过超长周期平滑债务压力；0.5 万亿元定向注入六大行用于补充核心一级资本，预计可提升核心一级资本充足率 0.5 个百分点左右，增强六大行信贷投放能力，实现“两重两新加力扩围+金融造血”双重刺激。

第三是专项债额度突破。随着新增专项债用途拓展到土地收储、存量商品房收购以及支持地方政府补充综合财力，新增专项债额度首次突破 4 万亿元。

这种“总量突破+结构再造”的组合拳，既包含应对经济下行压力的短期托底考量，更暗含财政治理体系改革的中长期布局。

五、货币政策：节奏前置

政府工作报告中对货币政策的定调延续了中央经济工作会议以来“适度宽松”的表述。

考虑到当前外部环境冲击加剧与国内稳增长压力交织，预计在宏观政策要“与不确定性抢时间”的诉求下，政策实施节奏或前置。

表 5：近两年政府工作报告货币政策对比

	2025 年	2024 年
政策取向	实施适度宽松的货币政策。	稳健的货币政策要灵活适度、精准有效。
工 具	发挥好货币政策工具的总量和结构双重功能，适时降准降息。	加强总量和结构双重调节
流动性	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。	保持流动性合理充裕，社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配。

数据来源：新华社、国联期货研究所

政府工作报告中对货币政策的定调延续了中央经济工作会议以来“适度宽松”的表述。

考虑到当前外部环境冲击加剧与国内稳增长压力交织，预计在宏观政策要“与不确定性抢时间”的诉求下，政策实施节奏或前置。

从政策实施路径看，随着中美经贸摩擦等外部冲击进入实质博弈阶段，总量型工具或迎来兑现窗口。近期国债收益率曲线修复性回调已降低市场利率扭曲风险，为货币宽松留出空间。同时，一方面为配合年初地方政府专项债发行提速带来的流动性需求，另一方面考虑到财政发债规模较 2024 年增加 2.9 万亿至 11.86 万亿，降准等总量工具有望成为优先选项，以平滑市场波动。

六、消费：伺机而动

今年政府工作报告中“消费”出现的频次明显提高，且在年度政府工作任务中的位次提至第一，优先级明显提升。

今年的提振消费专项行动预计将从两个层面展开：

第一是提高消费能力，除了 3000 亿超长期特别国债支持以旧换新外，还将多渠道促进居民增收机制。

第二是消费支持领域扩围，体现在扩大对健康、养老、托幼、家政等领域的多元化服务供给，还包括数字、绿色、智能等新型消费发展和释放文化、旅游、体育等消费潜力。预计这些消费“后手旗”将在未来经济下行压力较大之际择机出台。

表 6：近两年政府工作报告消费方面表述对比

	2025 年	2024 年
提高消费能力	安排超长期特别国债 3000 亿元支持消费品以旧换新。 多渠道促进居民增收，推动中低收入群体增收减负，完善劳动者工资正常增长机制。提高城乡居民基础养老金和退休人员基本养老金。居民医保和基本公共卫生服务经费人均财政补助标准分别再提高 30 元和 5 元。	稳定和扩大传统消费，鼓励和推动消费品以旧换新，提振智能网联新能源汽车、电子产品等大宗消费。 多渠道增加城乡居民收入，扩大中等收入群体规模，努力促进低收入群体增收。
	从放宽准入、减少限制、优化监管等方面入手，扩大健康、养老、托幼、家政等多元化服务供给。创新和丰富消费场景，加快数字、绿色、智能等新型消费发展。落实和优化休假制度，释放文化、旅游、体育等消费潜力。	推动养老、育幼、家政等服务扩容提质，支持社会力量提供社区服务。

数据来源：新华社、国联期货研究所

七、科技：推进高水平自立自强

表 7：近两年政府工作报告提及产业领域对比

	2025 年	2024 年
提及产业领域	商业航天	商业航天
	低空经济	低空经济
	生物制造	量子技术
	量子科技	生命科学
	具身智能	智能网联新能源汽车
	6G	新兴氢能
	人工智能+	新材料
	智能网联新能源汽车	创新药
	人工智能手机和电脑	生物制造
	智能机器人	

数据来源：新华社、国联期货研究所

政府工作报告延续科技创新战略导向，将"新质生产力"列为重点工作第二位，在巩固人工智能+、商业航天等既有领域基础上，新增具身智能、6G、智能机器人、人工智能手机和电脑等产业，预计这些领域有望得到政策倾斜。

除此之外，科教兴国战略列于重点工作第三位，着力构建"教育-科研-人才"的创新生态链，通过完善技术人才培养体系强化科技创新发展动能。

免责声明

本报告中信息均来源于公开资料，我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证。

报告中的内容和意见仅供参考，并不构成对所述期货操作的依据。由于报告在撰写时融入了研究员个人的观点和见解以及分析方法，如与国联期货发布的其他信息有不一致及有不同的结论，未免发生疑问，本报告所载的观点并不代表国联期货公司的立场，所以请谨慎参考。我公司及其研究员对使用本报告及其内容所引发的任何直接或间接损失概不负责。

本报告所提供资料、分析及预测只是反映国联期货公司在本报告所载明日期的判断，可随时修改，毋需提前通知。

本报告版权归国联期货所有。未经书面许可，任何机构和个人不得进行任何形式的复制和发布。如遵循原文本意的引用，需注明引自“国联期货公司”，并保留我公司的一切权利。

联系方式

国联期货研究所无锡总部

地址：无锡市金融一街8号国联金融大厦6楼（214121）

电话：0510-82758631

传真：0510-82758630

国联期货研究所上海总部

地址：上海市浦东新区滨江大道999号高维大厦9楼（200135）

电话：021-60201600

传真：021-60201600