

聚焦两会 · 政府工作报告



2024年 · 主要指标完成情况

★ 经济发展

- 国内生产总值 达到134.9万亿元，增长5%
- 城镇新增就业 1256万人
- 城镇调查失业率 5.1%
- 居民消费价格 上涨0.2%
- 粮食产量 首次跃上1.4万亿斤
- 常住人口城镇化率 提高到67%

★ 民生福祉

- 居民人均可支配收入 增长5.1%
- 困难学生生活补助 惠及3400多万人次
- 困难群众一次性生活补助 惠及1100多万人

★ 创新驱动发展

- 高技术制造业增加值 增长8.9%
- 新能源汽车产量 突破1300万辆
- 技术合同成交额 增长11.2%
- 制造业投资 增长9.2%
- 数字经济核心产业增加值占GDP比重 达到10%左右

★ 宏观调控

- 地方专项债务限额 一次性增加6万亿元
- 居民存量房贷利息年支出 减少约1500亿元

★ “两新” 工作

- 设备购置投资 增长15.7%
- 家电类商品零售额 增长12.3%

主要预期目标（2023-2025比对）



	2025年	2024年	2023年
GDP增速	5 % 左右	5 % 左右	5% 左右
CPI	2 % 左右	3 % 左右	3 % 左右
进出口	国际收支保持基本平衡	国际收支保持基本平衡	促稳提质，国际收支基本平衡
居民收入	居民收入增长与经济增长 同步	居民收入增长与经济增长 基本同步	居民收入增长与经济增长 基本同步
城镇调查失业率	5.5 % 左右	5.5 % 左右	5.5 %左右
城镇新增就业	1,200 万人 以上	1,200 万人 以上	1,200 万人 左右
能耗强度目标	单位国内生产总值能耗 降低 3%左右	单位国内生产总值能耗 降低 2.5%左右	单位国内生产总值能耗和主要污染物排放量继续下降， 重点 控制化石能源消费
粮食产量	1.4 万亿斤左右	1.3 万亿斤以上	保持在1.3 万亿斤以上

政策基调和重点工作安排（2023-2025比对）

	2025年	2024年	2023年
财政政策	更加积极	积极， 适度加力、提质增效	积极， 加力 提效
赤字率	拟按 4 % 左右安排	拟按 3 % 安排	拟按 3 % 左右安排
减税降费	规范财税金融相关税收优惠政策，用足用好税费减免稳定和扩大就业	落实好结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展	现行措施，该延续的延续，该优化的优化
特别国债	拟发行 超长期特别国债1.3万亿 ，拟发行特别国债5000万支持国有大型商业银行补充资本	拟 连续几年 发行 超长期特别国债 ，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设， 今年先发行1万亿元	-
货币政策	适度宽松 ，适时降准降息，保持流动性充裕	稳健， 灵活适度、精准有效	稳健， 精准有力
M2与社融	增长同 经济增长和价格水平预期目标 相匹配	增长同 经济增长和价格水平预期目标 相匹配	增速与名义经济增速基本匹配
人民币汇率	保持在合理均衡水平上的基本稳定	保持在合理均衡水平上的基本稳定	保持在合理均衡水平上基本稳定
地方政府专项债	4.4 万亿元	3.9 万亿元	3.8 万亿元
消费	大力提振消费，提高投资收益， 全方位 扩大国内需求	促进消费 稳定增长	把恢复和扩大消费摆在优先位置。 稳定大宗消费，推动生活服务消费恢复
投资	积极扩大 有效投资 ，中央预算内投资拟安排 7,350 亿元	积极扩大 有效投资 ，中央预算内投资拟安排 7,000 亿元	政府投资 和政策激励要有效带动全社会投资
房地产	持续用力推动房地产市场 止跌回稳 。充分释放刚性和改善性住房需求潜力，合理控制新增房地产用地供应，盘活存量用地和商办用房等	优化房地产政策，对不同所有制房地产企业合理融资需求 一视同仁给予支持 ，促进房地产市场平稳健康发展。加快构建 房地产发展新模式 等	有效防范化解优质 头部房企风险 ，改善资产负债状况，防止无序扩张，促进房地产业平稳发展。加强 住房保障体系建设 等
绿色低碳	加快发展绿色低碳经济 ，积极稳妥推进 碳达峰碳中和	大力发展 绿色低碳经济 ，积极稳妥推进 碳达峰碳中和	推动发展方式绿色转型。实施重要生态系统保护和修复重大工程。推动重点领域节能降碳等



“5%左右”的GDP增速

2025年是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”，是基于中国经济当前发展阶段、政策导向及中长期战略目标的综合考量。

合理的经济增长目标能够为市场主体提供稳定的政策信号，引导资源合理配置，推动经济持续复苏。一方面，5%左右的增长目标彰显了对中国经济内在韧性的坚定信心，为传统产业优化升级提供了缓冲空间，使其能够在平稳增长中逐步实现转型。另一方面，这一目标也为深化结构性改革和风险控制预留了政策空间，为新动能培育壮大创造了有利条件，将进一步推动经济向高质量发展迈进。

整体来看，5%左右的经济增长目标体现了稳中求进的政策基调，符合中国经济中长期发展规律。

“2%左右”的CPI增速

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在一定程度上乏力的现实情况，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。

从指导性来看，各省级两会普遍将CPI目标下调至“2%左右”，表明地方层面已基本形成共识，能够有效指导政策实施。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。

这一目标既务实又具前瞻性，为经济长期健康发展奠定了基础。

“5.5%左右”的城镇调查失业率

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，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；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。

经济目标
兼顾需要与可能



财政政策
更加积极

2025年两会报告中提出的积极财政政策安排，体现了宏观调控的逆周期调节思路和稳增长的坚定决心。

赤字率拟按**4%左右**安排，比上年提高1个百分点，赤字规模达到5.66万亿元，比上年增加1.6万亿元。这一调整不仅直接增加了财政支出能力，也释放出政府加码稳增长信号。同时，一般公共预算支出规模达到**29.7万亿元**，比上年增加1.2万亿元。这意味着财政支出强度将进一步加大，资金将更多地投向民生保障、科技创新、基础设施建设等重点领域。这不仅有助于改善民生，还能通过提升居民收入来刺激消费。

此外，财政政策还将通过发行超长期特别国债和地方政府专项债券，支持“**两重**”建设、“**两新**”工作，扩大投向领域和用作项目资本金的范围。这将有效带动民间投资，推动产业升级和经济结构调整。

货币政策
适度宽松

2025年两会报告中提出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。

在全球利率下行的背景下，2025年央行将**继续实施降准降息**，保持流动性合理充裕和对实体经济较强的支持力度，降准降息的实施窗口会根据国内外经济金融形势和金融市场运行情况来灵活调整，当前银行息差、汇率波动等是影响决策的主要因素。

在结构方面，2025年或有更多“**创新金融工具**”推出，以稳资产价格。央行近期表示，金融“**五篇大文章**”的政策框架已基本建立，将科学运用结构性货币政策工具，优化工具体系，加强与财政政策协同配合，进一步加大对科技创新、促进消费的金融支持力度。

全方位
扩大国内需求

2025年两会报告将“**扩大内需**”放在十大政府工作任务之首，充分体现了我国解决内需不足问题的态度和决心。

报告中指出，今年的政策支持将聚焦“**全方位**”扩大国内需求，尤其是要综合施策扩大消费。**收入端**，夯实消费能力基础，通过扩大投资、创新发展等多渠道提高居民收入，提升消费能力和信心。**消费端**，创新场景和政策协同相结合，增加养老、家政、智能等优质消费供给，优化消费环境，充分释放消费潜力。

因地制宜
发展新质生产力

2025年两会报告强调，发展新质生产力将**围绕三大主线**：一是培育壮大低空经济、量子科技等新兴产业和未来产业，大力支持专精特新中小企业加速发展；二是深化科技创新与传统产业的融合，推动传统产业改造升级；三是积极开展“**人工智能+**”行动，推动新场景、新技术落地，充分激发数字经济创新和活力。同时，要**始终坚持因地制宜**，立足战略、结合优势、创新探索，实现差异化、多元化发展。