



联络人

作者:

中诚信国际 研究院

袁海霞 hxyuan@ccxi.com.cn

张 堃 kzhang02@ccxi.com.cn

燕 翔 xyan@ccxi.com.cn

张瀚文 hwzhang@ccxi.com.cn



相关报告

【从地方两会看 2025 年中国经济】，地方两会系列二，2025 年 2 月 18 日

【筑底企稳、稳中求进的中国经济】，2024 年宏观经济及大类资产配置分析与 2025 年展望，2025 年 1 月 26 日

【中央经济工作会议的六大看点】，中央经济工作会议点评，2024 年 12 月 10 日

【7 月政治局会议的五大关注点】——2024 年 7 月政治局会议点评，2024 年 7 月 31 日

如需订阅研究报告，敬请联系

中诚信国际品牌与投资人服务部

赵 耿 010-66428731

gzhaog@ccxi.com.cn

www.ccxi.com.cn

2025 年政府工作报告的八大关注点

——全国两会精神学习系列之一



2025 年 3 月 5 日上午 9 时，十四届全国人大三次会议在人民大会堂开幕，国务院总理李强代表国务院向十四届全国人大三次会议作政府工作报告（以下简称“报告”）。我们认为本报告有以下八点值得关注：

一、维持经济增长 5% 的目标，坚持经济发展为先

2025 年政府工作报告延续去年底中央经济工作会议“稳中求进、以进促稳”的总基调，同时更加强调目标导向和灵活调控。中央对当前经济形势与重点工作任务做出了清晰准确的判断与规划，正视经济下行压力，指出“外部环境更趋复杂严峻，可能对我国贸易、科技领域造更大冲击，国内经济回升向好基础还不稳固，有效需求不足，部分企业生产经营困难，群众就业增收面临压力”等，同时也肯定了中国长期向好的趋势不变，提出“我国具有显著的制度优势、来自市场、产业和人才资源等诸多优势条件，有效治理机制和广阔的增量空间”。政策基调上，本次会议首次提出“根据形势变化动态调整政策”，意味着在外部环境不确定性加深的背景下，宏观调控总体将更加灵活、因时度势，同时报告强调“注重目标引领，把握政策取向，将求时机力度，强化系统思维，提高宏观政策的实施效能”，更加注重目标引领和政策出台的“时效度”，意味着 2025 年宏观调整更多是主动作为而非被动应对，对稳定预期，提振信心具有积极作用。

5% 的 GDP 增速目标“兼顾需要和可能”，体现了以经济发展为先的总思路，有助于稳定市场预期。报告将 2025 年经济增速目标设定为 5% 左右，与我们此前建议的增速目标一致，在面临外部压力增大、内部困难增多的挑战下，2024 年我国 GDP 同比增长顺利实现 5% 的目标，特别是四季度以来，一揽子增量政策支持下，经济运行积极因素持续增多，供需两端均有改善，为 2025 年开局奠定良好基础。尽管从地方两会提出的经济增长目标看，超半数省份下调了 GDP 增速目标，但

7 个经济大省加权平均增速与 2024 年持平，此外，今年经济稳中向好有多重支撑，在稳增长政策持续发力、化债对于经济增长的约束改善、房价企稳带动投资降幅收窄、各部门资产负债表延续修复的背景下，我国经济有望实现 5% 的增长。

就其他经济目标看，城镇新增就业人数和失业率目标基本维持不变，CPI 增速目标首次从 3% 左右下调为 2% 左右，目标设置更加务实。近两年来我国价格水平持续在低位徘徊，2% 的目标设置更加务实，同时也反映出政策对价格的关注程度有所提升。此外，考虑到经济活动和政策落地都需要传导至微观主体才能生效，微观主体信心不振会弱化宏观政策的实际效果，建议在关注实际增长率的同时加强对名义增长率的重视。后续看，政策支撑下消费回暖、内需改善或带动 CPI 延续温和回升态势，但在供需结构性失衡未见明显好转情况下，物价大幅回升动能不足，实现 2% 左右的目标还需“通过各项政策和改革共同作用”，特别是在需求端加强刺激。此外，报告延续了去年 9 月以来将资产价格纳入宏观调控体系，强调“稳住楼市股市”，有助于更好修复微观主体资产负债表，提升市场信心。

二、全方位扩大内需居首位，提振消费是核心

报告延续中央经济工作会议将“全方位扩大国内需求”置于首位的安排，强调“使内需成为拉动经济增长的主动力和稳定锚”。扩大内需尤其是提振消费对于释放经济增长潜力、推动经济回归潜在增长路径具有重要意义。开年以来多项扩内需政策已落地，如放松专项债项目审批、允许部分地区自审自发、“两新”政策扩围，下达首批 810 亿元超长期特别国债资金，各地加快“两重”项目开工实施等，后续针对投资和消费端的政策举措或将靠前发力、持续发力，形成消费和投资相互促进的良性循环。

提振消费是扩大内需的核心，政策着力点可逐渐由商品消费向服务消费拓展。本次报告细化了提振消费专项行动的部署，一是“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”，通过提升收入预期刺激居民的消费倾向，二是安排超长期特别国债 3000 亿元支持消费品以旧换新，资金规模较去年增加一倍，乘用车、家电、消费电子等政策支持领域仍将持续支撑今年的商品消费；此外值得注意的是，两会对于服务消费的政策笔墨增多，提出“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”等多方面工作要求。根据国际经验，人均 GDP 突破 1 万美元往往是各国消费结构从商品消费主导转向服务消费为主的关键节点，2024 年我国人均 GDP 达到 1.3 万美元，已经进入消费结构转型的关键阶段，但与美日等发达国家相比，我国服务消费占比为 46%，低于日美等发达国家水平，因此此次消费政策着力点拓展至服务领域是因势而动、顺势而为。我们建议加大培育优质服务供给，落实好服务

消费领域的市场准入放松，创新银发服务消费场景，挖掘类似“养老班列”、“适老化改造”的增量服务内容等，需求端则拓展服务消费券的应用范围，如家政服务、低碳服务消费等领域。

提高投资效益方面，“两重”仍然是投资的主要支点，对于支持和鼓励民间投资发展的提法进一步升级。对于投资领域，仍需要发挥好各类政府投资工具作用，进一步提升财政资金的投入产出效率，优化财政支出结构，两会报告指出今年中央预算内投资拟安排 7350 亿元，较 2024 年预算安排增加 350 亿元，在“更大力度支持‘两重’建设”的总体要求下，预计各地方重大项目仍是投资的主要支点。另一方面，与 2024 年政府工作报告相比，本次报告对于民间投资的表述从“着力稳定和扩大民间投资，鼓励民间资本参与重大项目建设”变为“支持和鼓励民间投资发展，引导更多民间资本参与重大基础设施、社会民生等领域建设”，对于民间投资的提法进一步升级。今年 2 月国家发改委明确提出“将尽快修订出台新版市场准入负面清单”，预计针对民间资本投向领域准入限制将进一步放松，后续将持续推进基础设施竞争性领域、国家重大科研基础设施等向民营企业公平开放，以支持民间资本在国家重大战略实施和重点领域安全能力建设方面进一步发挥作用，催生出新的投资增长极。

三、因地制宜发展新质生产力，科创赋能是关键

促进新动能积厚成势，两会多方位落实“人工智能+”行动。年初以来 DeepSeek、宇树科技等为代表的企业凭借硬科技成为全球科技的关注焦点，我国科技创新和产业创新融合发展在不断加快。本次报告进一步落实推进“人工智能+”行动，在下游应用领域，报告提出“支持大模型广泛应用，大力发展智能网联新能源汽车、人工智能手机和电脑、智能机器人等新一代智能终端以及智能制造装备”；在基础设施方面，提出“扩大 5G 规模化应用，加快工业互联网创新发展，优化全国算力资源布局，打造具有国际竞争力的数字产业集群，加快完善数据基础制度”。我们认为，我国 AI 产业正处于关键节点，“人工智能+”的不断拓展也催生了服务场景的新领域和新业态，2025 年或将是“人工智能+”应用发展的黄金时期，建议加大基础研究投入，建立“政产学研用”协同创新平台，推动国家级实验室与龙头企业联合攻关芯片制造、AI 大模型等领域，扩展人工智能的应用领域场景，将人工智能的经济效益发挥到最大化。

政策资源分配更趋多元化，后续或进一步加大对高技术领域的资源倾斜。对于新兴产业和未来产业方向，本次两会重点提及“推动商业航天、低空经济等新兴产业安全健康发展，建立未来产业投入增长机制，培育生物制造、量子科技、具身智能、6G 等未来产业”顺应了全球产业链变革对高技术产业自主可控的总体要求。地方两会的部署中各省在强调传统产业、

推进产业升级的同时，对于新兴产业布局多集中在新一代信息和通信技术、工业母机、人形机器人、低空经济、新材料等行业，与中央布局方向一致。预计后续会进一步加大财政、货币和产业政策对高技术领域的资源倾斜，超前布局重大科技项目，推动政策资源分配更趋多元化。我们建议设立国家战略科技专项基金，重点支持未来产业前沿领域，扩大政府引导基金规模，探索知识产权证券化等工具，降低科创企业融资成本，对硬科技企业实施上市“绿色通道”，通过推动耐心资本投资为科技企业提供良好的融资保障。

四、优化营商环境，进一步激发民营经济活力

促进民营经济发展是今年两会的重点，此次《报告》提出“扎扎实实落实促进民营经济发展的政策措施，切实依法保护民营企业和民营企业合法权益，鼓励有条件的民营企业建立完善中国特色现代企业制度”、“加力推进清理拖欠企业账款工作”、“支持个体工商户发展，开展规范涉企执法专项行动，集中整治乱收费、乱罚款、乱检查、乱查封，坚决防止违规异地执法和趋利性执法”，均反映出对民营经济的重视进一步凸显。民营经济作为推进中国式现代化的生力军，对于激发市场主体活力以及经济修复具有重要作用。最新数据显示，我国民营企业数量占企业总量的 92% 以上；国家高新技术企业中，民营企业占比扩大至 92% 以上。虽然民营企业在经济发展中发挥了重要作用，但由于在融资、市场竞争、市场准入等方面仍有门槛，限制了民营企业的发展空间。并且在发展、三保等诉求下地方流动性仍然承压，地方政府支持及回款能力受限，拖欠账款问题依然比较突出。据中诚信国际研究院测算，城投企业“两金”占总资产比例虽呈下降趋势但接近三成，高于 A 股企业平均水平，应收类款项中与政府机构相关的规模或为 10.7 万亿，约占 GDP 的 8%，其中不乏政府拖欠款项¹。此外，去年底以来，社会上出现了对于民营企业的“远洋捕捞”式违规执法，影响了民营企业的预期和信心。对于民营企业面临的这些问题，中央高度重视，去年以来国家出台了一系列举措，去年 10 月司法部、国家发改委出台《民营经济促进法》草案征求意见稿，明确了民营企业及其经营者的人身权利、财产权利等合法权益受法律保护。今年 2 月习近平总书记在京出席民营企业座谈会并发表重要讲话，这是自 2018 以来中央再次专门召开民营企业座谈会，进一步释放出支持民营经济发展壮大的积极信号，有助于提振微观主体信心和市场风险偏好。后续来看，应着力改善民营企业经营环境，拓展民营企业发展空间，提振民间资本投资预期，激发民营企业内生动力。一是要加快《民营经济促进法》的落地落实，在产权保护、公平竞争等民营企业关注的重点领域，填补专门立法的空白；二是进一步优化营商环境，继续下大气力解决民营企业融资难融资贵问题和拖欠民营企业账款等问题；三是融资支持制度，通过专

¹ 中诚信国际研究院，用好专项债加快拖欠账款清欠，北京超百亿专项债拟用于土储，2025 年 2 月。

项信贷、债券融资工具试点、纾困基金等缓解融资难题，鼓励银行提高民企首贷、信用贷比例。

五、外部环境风险不确定性加剧，保持稳固外贸基本盘的政策定力

面对外部环境新变局，中央保持稳外贸、稳外资、积极对外开放的政策定力。本次报告特别强调我国外部环境面临的新变化，即“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”。2月特朗普上任以来多次签署行政令，包括对进口自中国的商品加征10%的关税、实施贸易伙伴对等关税备忘录等，关税和实体清单制裁等措施的落地将对2025年中国企业出口和关键原材料进口造成制约；此外，全球产业链、供应链仍将不断调整，墨西哥作为中国的重要贸易伙伴和中转站同样受到美国关税政策的威胁，全球产业链重构进一步提升了中国企业面临的外贸风险。报告强调“无论外部环境如何变化，始终坚持对外开放不动摇，稳步扩大制度型开放，有序扩大自主开放和单边开放，以开放促改革促发展”，体现了政策为应对外部环境变化、反制单边主义制裁和坚持对外开放的政策决心。

巩固外贸外资基本盘，发展中间品贸易、深化多双边合作，拓展服务贸易、数字贸易作为外贸的新增长点。从政策部署看，针对商品贸易领域，报告提出“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”的总体工作任务，2017年到2023年，中国出口中间品占比从42%提升到46%，我国中间品出口优势不断提升，高附加值中间品贸易不仅是我国应对美西方“脱钩断链”威胁的有效举措，也是我国由贸易大国向贸易强国迈进的关键所在；贸易合作方面，报告提出“推动高质量共建‘一带一路’走深走实”，“深化多双边和区域经济合作”，以扩大全球经贸合作领域来规避美国的关税冲击；贸易增长点方面，今年2月国常会研究服务贸易和服务消费有关工作，指出发展服务贸易是稳外贸的重要抓手，本次政府工作报告进一步提出“推动服务贸易创新发展，提升传统优势服务竞争力，鼓励服务出口，扩大优质服务进口，培育绿色贸易、数字贸易等新增长点”，预计关于支持服务贸易的指导性文件或加快落地，如实施跨境服务贸易负面清单制度，通过“对外开放、对内放开”的办法构建服务需求内外双循环，在数字贸易领域扩大制度性开放，制定数字贸易标准进，提升中国数字贸易治理的话语权。

六、稳住股市楼市，加大重点领域风险化解

去年四季度以来，宏观调控首次将资产价格纳入调控体系，明确提出“稳住楼市股市”。《报告》延续此前提法，再次强调“稳住楼市股市”，可以看出稳定资产价格已成为宏观政策关键着力点之一。资产价格的稳定对扩大居民部门的财富效应、畅通企业部门的融资渠道

甚至缓解地方政府的债务压力，都具有积极作用。**资本市场领域**，《报告》提出“深化资本市场投融资综合改革，大力推动中长期资金入市，加强战略性力量储备和稳市机制建设。改革优化股票发行上市和并购重组制度”。去年以来，关于资本市场的政策举措密集发布，包括出台新“国九条”、完善资本市场“1+N”政策体系等。2025 年 1 月中央金融办、证监会等六部门联合印发了《关于推动中长期资金入市工作的实施方案》，对于推动中长期资金入市，提升资本市场稳定性具有重要意义。2 月证监会发布《关于资本市场做好金融五篇大文章》的实施意见》，进一步明确了资本市场在全面创新体制机制构建和新质生产力发展中的核心作用。这些政策举措的实施，不仅有助于提升资本市场的服务能力和稳定性，助力资本市场高质量发展，同时还能实体经济注入更多活力。

房地产领域，房地产作为当前经济运行中的核心问题，既是稳定资产价格的重要组成，也是防范化解重点领域风险的关键之一。“**持续用力推动房地产止跌回稳**”的核心逻辑仍然是**推动供需相对平衡**，具体来看，需求侧政策包括“因城施策调减限制性措施，加力实施城中村和危旧房改造，充分释放刚性和改善性住房需求潜力”；供给侧则主要提出“优化城市空间结构和土地利用方式，合理控制新增房地产用地供应。盘活存量用地和商办用房，推进收购存量商品房”，并且强调了“在收购主体、价格和用途方面给予城市政府更大自主权”，旨在提高地方政府在收储上的主观能动性。财政部在 1 月 10 日国新办新闻发布会上表示，在 2025 年新增发行的专项债额度内，地方可根据需要，统筹安排用于收购存量商品房用作保障性房的专项债项目。本次《报告》也提出专项债重点支持收购存量商品房，拓宽保障性住房再贷款使用范围。目前来看，商品房收储仍面临结构性供需失衡、成本收益不匹配、双向激励机制不健全等难点，建议地方用好用足保障性住房再贷款和专项债等支持政策，满足广大中低收入人群的住房需求，同时支持地方政府回收符合条件的闲置存量土地，发挥土地储备“蓄水池”功能。2 月 24 日，广东省率先发行 307 亿专项债用于土地储备。土储专项债的重启有助于盘活闲置土地，优化土地供应结构，促进房地产市场止跌回稳，加速房地产市场的出清。但是也需要注意，土储专项债需要合理确定收购价格、妥善处理债权债务关系，合理规划专项债项目涉及地块范围和用途调整，保障专项债项目收益与成本的平衡。在金融支持政策方面，房地产融资协调机制仍然是化解房地产项目融资难题的关键政策抓手。通过有效调动各方资金力量，优化融资结构，为房地产企业提供了稳定的资金保障。同时，通过完善融资政策体系，进一步提升了金融机构对房地产行业的支持力度，有助于推动房地产市场的平稳健康发展。

本次政府工作报告继续强调防范化解三大领域风险，并提出“**坚持在发展中逐步化解风险**”。地方债务风险方面，会议提出“**实施和完善一揽子化债方案**”，去年 11 月财政部出台了

“6+4+2”组合拳并快速落地，当前 6 万亿置换进度过半并取得一定成效。截至 3 月 4 日，用于置换存量隐性债务的特殊再融资专项债发行（含计划发行）规模达 30887.05 亿元、完成 6 万亿置换额度的进度过半，其中 2024 年 2 万亿元、2025 年 10887.05 亿元。但债务化解过程中仍面临一些挑战。一方面地方财政收支矛盾凸显，债务还本付息压力仍较突出；另一方面，化债资金及释放的增量资金的效率有待提升。后续来看，在当前经济下行压力下，地方债务风险化解仍需坚持“在发展中化债、在化债中发展”。**尤其值得注意的是**，会议还提出“优化考核和管控措施，调整债务高风险地区名单，支持打开新的投资空间”。从过去的化债支持政策、融资约束政策主要针对 12 个化债重点省份全境，但由于以省为单位容易“误伤”辖区内其他资质相对较好的区域，因此我们也一直建议²，从保障融资循环和经济发展的角度考虑，可将融资约束政策的适用范围由省级细化至地市级，适当放开对重点省份中经济财政水平较好、债务压力较小地市的融资限制，合理满足其投融资和经济发展的需要，同时优化进入及退出约束名单的动态机制。2024 年 12 月“99 号文”出台，对地方政府退出重点省份的标准、程序、进度及后续安排等做了详细说明。根据我们的测算，宁夏、内蒙古已完全满足各项退出标准，预计两地有可能将于今年 3 月底率先退出³。后续来看，重点省份在退名单、谋发展动机下将进一步用好用足各项政策资源，加快化债与城投转型进程，成功退出后有望带动基建投资与经济修复加速。与此同时，按照科学分类、精准置换的原则，有序推进隐性债务置换，加强跟踪监督，推动地方融资平台市场化转型和债务风险化解，助力缓释地方债务风险，同时也将更加重视政府流动性及信用问题，加快解决政府对于企业的欠款问题，推动相关投资主体好转，避免企业动力不足、信心不足的长期化，也为经济发展营造良好的信用环境。

金融领域风险方面，《报告》提出“按照市场化、法治化原则，一体推进地方中小金融机构风险处置和转型发展”。近年来，随着经营环境变化、不良资产增加，部分中小金融机构劣变为高风险机构，金融监管总局已连续两年将推进中小金融机构改革化险作为首要任务。考虑到房地产和地方债务风险暴露及大型企业、普惠金融不良资产增加，中小金融机构风险化解任务仍然繁重。中小金融机构从重组化险到改革发展，无论在整体还是个体层面，都将是较为长期的过程。我们建议可采取以下四点举措：一是多措并举妥善处置中小金融机构的不良资产，比如发挥 AMC 的作用；二是积极推进中小金融机构的重组整合；三是引导完善内部治理和内控；四是完善补充资本金渠道，如通过专项债支持中小银行补充资本等。

七、加强宏观政策“时、度、效”与经济走势的配合

货币政策“适度宽松”基调依旧，更加注重精准协同。《政府工作报告》延续了中央经济

² 中诚信国际研究院：《关于当前地方化债进展、新情况以及后续建议》，2024 年 8 月。

³ 中诚信国际研究院：《2025 年哪些区域将率先退出重点省份名单？——基于“99 号文”的相关估算》，2025 年 2 月。

工作会议的提法，提出“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，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”，值得注意的是，报告首次提出“根据形势变化动态调整政策”，尽管货币政策“适度宽松”的基调不变，但政策节奏和力度可能会适时调整。央行的货币政策目标是相对多元的，包括经济增长、通货膨胀、国际收支、商业银行稳健经营等多方面的考量。去年年底的中央经济工作会议提出“适时降准降息”、2024 年 12 月 27 日召开的货币政策委员会例会提出“择机降准降息”、《2024 年四季度货币政策执行报告》提出“择机调整优化政策力度和节奏”。结合最新表述看，货币政策可能在稳汇率与降成本之间权衡，但后续来看，考虑当前微观主体实际利率仍然偏高，降准降息仍有空间。此外，《报告》还提出“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，加大对科技创新、绿色发展、提振消费以及民营、小微企业等的支持”，这对于推动资产价格企稳、提振内需至关重要。

财政政策更加积极，加力提效。财政赤字率首度“破四”，广义赤字更加给力、接近 14 万亿元。报告明确提出提高赤字率至 4%，增加赤字规模至 56600 亿元，这一突破性的调整较好地回应了国内需求收缩、预期转弱的现实压力，并由中央承担 95% 新增赤字，中央赤字占比同比抬升 3.6 个百分点至 85.9%，为历史最高水平，有利于降成本、提信心、扩需求，更好发挥统筹调控职能，同时减轻地方发展包袱，激发地方活力。从广义赤字看，特别国债进一步增加至 1.8 万亿元，新增专项债增加至 4.4 万亿元，估算广义赤字规模将达 13.86 万亿元（含 2 万亿元置换隐性债务的专项债额度），较上年增加 2.9 万亿元，广义赤字率同比提升 1.7 个百分点至 9.8%，为历史最高水平，将为稳增长、调结构提供更多支撑。

此外，财政支出提质增效要求并未放松，支出结构进一步优化，更加注重惠民生、促消费、增后劲。一方面，聚焦消费尤其是服务消费，提升财政发力的“民生含量”。综合运用相关财税政策工具提振消费，如加快推动 3000 亿元超长期特别国债支持“两新”等；同时也看到，当前消费不足主要体现在服务消费不足，加大财政支持数字、智能、文旅、体育等消费新热点的力度，还需注意的是，其背后也折射出我国基本公共服务水平与均等化不足、社会保障体系仍待完善等问题，将进一步加强民生财政投入，着重解决医疗、教育、养老、托幼等短板问题，结合报告数据，今年社保就业支出增速预计达到 4.7%，小幅高于一般公共预算支出目标增速，有望强化基本公共服务托底作用，提升居民消费意愿。另一方面，积极扩大有效投资，提高投资效益，发挥政府带动作用。十四五收官之年将加快重要项目储备和建设，落实好专项债“负面清单”、“自审自发”等新机制，尽早形成实物工作量，提高投资效益。对于经济转型发展中的重点领域及未来产业，如新型城镇化、新基建、绿色低碳等，也将进一步加强配套基础设施建设、加大财税补贴力度；对于传统基建领域仍存在的区域发

展不均衡、城市更新不充分等问题，财政也将加力补足短板项目，并继续支持“两重”建设，改善经济发展的基础条件。此外，将加强财政与金融的配合，发挥好政府投资的杠杆作用，带动更多社会资本参与。与此同时继续助力房地产等重点领域风险化解，加快落实财政支持稳地产的举措。加力实施城中村和危旧房改造，充分释放刚性和改善性住房需求潜力，全面推进地方政府专项债券用于土地收储和收购存量商品房用作保障房，并在收购主体、价格和用途方面给予城市政府更大自主权，尽快扭转市场预期和低迷态势。最后，财政发力的节奏不容忽视，报告提出“要加快各项资金下达拨付，尽快形成实际支出”。2024 年财政支出节奏及地方债发行使用节奏相对偏慢，市场对积极财政政策的感受相对有限，今年财政发力宜早不宜迟，推动稳增长政策效应及时显现。

八、推进标志性改革举措落地生效

二十届三中全会通过的 300 多项重要改革举措要在 2029 年完成，去年中央经济工作会议提出“发挥经济体制改革牵引作用，推动标志性改革举措落地见效”，此次《政府工作报告》进一步贯彻相关安排部署，在经济体制改革、财税体制改革、统一大市场等方面率先推动标志性改革措施落地，有助于支撑中长期经济增长。

国企改革方面，2025 年是国企改革三年行动的收官之年，《报告》强调“高质量完成国有企业改革深化提升行动，实施国有经济布局优化和结构调整指引，加快建立国有企业履行战略使命评价制度”，未来要推动国有企业向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域布局，为实现国家战略发挥更大作用。同时，还可推动央国企合并重组，优化资源配置，提高经营效率，提升企业竞争力，以更好地应对国际挑战。此外，在化债政策引导下，加速城投企业转型。此前的地方两会报告，有 19 省明确指出要加快推进城投退平台和市场化改革转型。后续城投转型可依托国企改革深化重组整合、完善管理体系、增强市场化竞争能力。但在转型过程中需注重与地方经济发展相衔接，因地制宜明确转型角色定位，同时把握好转型节奏，注重内生造血能力。政府支持需更加市场化、规范化，并设置转型风险监测期以平滑应对政府支持力度骤降后的经营风险与融资压力。

财税体制改革方面，统筹推进财税体制改革、进一步理顺央地关系仍是解决债务深层次问题的关键，此前各省两会也普遍将推进财税体制改革作为 2025 年的重要目标。《报告》提出，“开展中央部门零基预算改革试点，支持地方深化零基预算改革，在支出标准、绩效评价等关键制度上积极创新”，这也是今年财税体制改革的重点方向之一。在当前财政收支矛盾加剧的背景下，零基预算改革有助于缓解财政紧平衡状态，通过优化支出结构，提高财政资金的使用效益。后续来看，一方面，地方可持续深入推进省以下财税体制改革，通过适当上移

事权、合理分配财权、加大省以下转移支付对薄弱地区和基层政府支持力度等，提升市县财事权匹配程度，缓解基层财政收支矛盾。另一方面，需结合中央部署，抓好地方税和税制改革落实，如费改税、消费税后移下划等，增强地方财政自主财力。同时，当前非税高增，占比和增速均创新高，需强化非税收入管理，优化财政收入结构，避免对营商环境产生不利影响。此外，还需探索零基预算改革，坚持以零为基、以事定钱，科学合理安排预算，提升财政有限资源的配置效率。

统一大市场改革方面，自党的二十大报告提出“构建全国统一大市场”以来，要素市场化改革效果初现，但要彻底破除地方保护和市场分割壁垒，还需进一步优化深层次的体制机制。《报告》提出“纵深推进全国统一大市场建设，加快建立健全基础制度规则，破除地方保护和市场分割，打通市场准入退出、要素配置等方面制约经济循环的卡点堵点，综合整治“内卷式”竞争”，此前的地方两会也有七成省份提出“积极融入全国统一大市场”。后续来看，要加快要素市场化改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，提升劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等要素的配置效率。同时，畅通要素流通渠道，破除地方保护和市场壁垒，推动商品和要素在更大范围内自由流动，促进资源的优化配置，为各类市场主体打造公平竞争的市场环境。

中诚信国际信用评级有限责任公司（以下简称“中诚信国际”）对本文件享有完全的著作权。本文件包含的所有信息受法律保护。未经中诚信国际事先书面许可，任何人不得对本文件的任何内容进行复制、拷贝、重构、删改、截取、或转售，或为上述目的存储本文件包含的信息。如确实需要使用本文件上的任何信息，应事先获得中诚信国际书面许可，并在使用时注明来源，确切表达原始信息的真实含义。中诚信国际对于任何侵犯本文件著作权的行为，都有权追究法律责任。

本文件上的任何标识、任何用来识别中诚信国际及其业务的图形，都是中诚信国际商标，受到中国商标法的保护。未经中诚信国际事先书面允许，任何人不得对本文件上的任何商标进行修改、复制或者以其他方式使用。中诚信国际对于任何侵犯中诚信国际商标权的行为，都有权追究法律责任。

本文件中包含的信息由中诚信国际从其认为可靠、准确的渠道获得。因为可能存在信息时效性及其他因素影响，上述信息以提供时状态为准。中诚信国际对于该等信息的准确性、及时性、完整性、针对任何商业目的的可行性及合适性不作任何明示或暗示的陈述或担保。在任何情况下，a) 中诚信国际不对任何人或任何实体就中诚信国际或其董事、高级管理人员、雇员、代理人获取、收集、编辑、分析、翻译、交流、发表、提交上述信息过程中造成的任何损失或损害承担任何责任，或 b) 即使中诚信国际事先被通知前述行为可能会造成该等损失，对于任何由使用或不能使用上述信息引起的直接或间接损失，中诚信国际也不承担任何责任。

本文件所包含信息组成部分中的信用级别、财务报告分析观察，并不能解释为中诚信国际实质性建议任何人据此信用级别及报告采取投资、借贷等交易行为，也不能作为任何人购买、出售或持有相关金融产品的依据。投资者购买、持有、出售任何金融产品时应该对每一金融产品、每一个发行人、保证人、信用支持人的信用状况作出自己的研究和评估。中诚信国际不对任何人使用本文件的信用级别、报告等进行交易而出现的任何损失承担法律责任。

中诚信国际信用评级有限责任公司

地址：北京市东城区朝阳门内大街

南竹竿胡同 2 号银河 SOHO5 号楼

邮编：100020

电话：（86010）66428877

传真：（86010）66426100

网址：<http://www.ccxi.com.cn>

CHINA CHENGXININTERNATIONAL CREDIT
RATINGCO.,LTD

ADD: Building 5, Galaxy SOHO,

No.2Nanzhuganhutong , Chaoyangmennei Avenue,
Dongchengdistrict, Beijing, 100020

TEL: (86010) 66428877

FAX: (86010) 66426100

SITE: <http://www.ccxi.com.cn>