



宏观研究

【粤开宏观】2025 年地方政府怎么干？目标与抓手

2025 年 02 月 04 日

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001
电话：010-83755580
邮箱：luozhiheng@y kzq.com

分析师：方堃

执业编号：S0300521050001
电话：010-83755575
邮箱：fangkun@y kzq.com

近期报告

《【粤开宏观】特朗普打响“加征关税 2.0”第一枪：原因、影响、推演及应对》
2025-02-02

《【粤开证券】“特朗普 2.0”对华加征关税在不同情景下的影响测算》2025-01-23

《【粤开宏观】《关于推动中长期资金入市工作的实施方案》有哪些看点？哪些期待？》2025-01-23

《【粤开宏观】复盘 2024 年中国经济，力争 2025 年一季度“开门红”》2025-01-19

《【粤开宏观】化债之后需要考虑的三个问题——效果与长效机制构建》2025-01-14

摘要

2025 年是“十四五”规划收官之年，中国经济既面临国内总需求不足、国际环境不确定性明显增强的挑战，也具备韧性足、潜力大的优势。百年变局和全球贸易摩擦愈演愈烈，更加考验政策和改革的应对，中央经济工作会议明确做了部署安排，财政、金融、发改等部门积极行动，地方纷纷提出 2025 年财政经济目标和具体行动方案。31 个省份的省级两会已于 1 月全部召开，各省的政府工作报告提出了 2025 年经济指标预期目标，确定了重点工作任务。2025 年，地方经济增长目标有何新变化？各领域分项指标有何特点？今年地方经济工作部署了哪些新任务？工作有何新亮点？区域经济能否实现开门红？

一、2025 年地方经济总体目标：31 省份 GDP 平均增长 5.3%

1、目标速览：29 个省份将 GDP 增长目标设定在 5%至 6%之间。2025 年，西藏 GDP 目标最高，要求 GDP 增长“7%以上，力争达到 8%”；青海 GDP 目标最低，预计 GDP 增长“4.5%左右”，仍表态“力争更好结果”。其他 29 个省份 GDP 目标都设定在 5.0%至 6.0%之间，其中海南为“6%以上”，新疆、内蒙古、重庆、湖北均为“6%左右”；安徽、四川、浙江、河南等九省份目标为 5.5%左右或以上；福建将增长目标设在 5.0%—5.5%区间；山东、江苏、北京、上海等 14 个省份预期经济增长 5.0%左右或以上。

2、与 2024 年目标相比：总体上看，地方 GDP 增长目标稳中有降，31 省份 2025 年 GDP 增长目标加权平均值为 5.3%，略低于 2024 年目标 0.1 个百分点，平均仍保持在 5%以上的水平。当前各地既面临外需不确定、国内有效需求不足的问题，也有前期增量政策逐步显效的有利形势，地方制定的 2025 年经济增长目标小幅调整，但总体基调依然积极进取。这充分兼顾了需要与可能，既符合稳增长、稳预期的社会需要和“十四五”收官的任务，又考虑了大力度政策和改革提高经济增速的可能。

3、分省份看，仅天津上调了 2025 年 GDP 增长目标，15 个省份下调经济增长目标，15 个省份目标基本持平。部分省份结合内外部环境变化下调 GDP 目标，但在宏观政策有利条件支撑下 GDP 目标调整幅度不大。增速目标下调幅度最大的是海南，从 8.0%调整为 6.0%。除海南以外，其他下调 GDP 目标的省份调整幅度都在 0.5 个百分点以内。

经济大省主动挑大梁，粤苏浙鲁四个经济大省仍维持了 5%的增长目标不变。这有利于提升优势区域辐射带动作用，带动全国经济大盘回升向好，预计全国 2025 年经济增长目标或将设定为“5%左右”。江苏、福建、安徽、北京等多个省份均提出要根据实际工作“争取更好结果”。

一些中西部省份 2025 年 GDP 目标相对较高，主要是基于国家积极主动的开放战略以及因地制宜发展新质生产力。西藏、新疆 2025 年 GDP 目标全国领



先，源自“一带一路”沿线贸易持续驱动和产业转移加快，既拓展了国际贸易，又扩大国内省际产业投资合作，将能源资源优势转化为发展新动能。

二、2025 年地方财政收入目标：30 个省份地方一般公共预算收入预期增长 2.9%

1、目标速览：多数省份将 2025 年财政收入增长目标设定在 2%至 5%之间。截至 2 月 3 日，除青海以外，30 个省份公布了 2025 年财政收入预算目标。2025 年财政收入增速目标最高的是新疆和西藏，均为“增长 10%”；目标最低的是内蒙古，增速持平；江西财政收入增长目标仅为 1.1%。黑龙江、湖北财政收入增长目标均为 5.0%；重庆目标设在 4.5%；北京、辽宁、河南三省份目标为 4%；广东、山东、陕西等九省份目标为 3%；湖南目标设在 2.5%；江苏、浙江、上海等九个省份将财政收入增长目标设置为 2%。

2、与 2024 年目标相比：总体上看，以 2024 年一般公共预算收入作为权重计算，30 个省份一般公共预算收入目标加权平均增长 2.9%，较 2024 年下降 1.6 个百分点。一方面与有效需求不足、价格下滑因素拖累财政收入有关，另一方面与房地产行业税收优惠等一揽子增量政策实施造成的财政减收有关，但长期看政策效应显现带动宏观经济向好将逐步激发财政增收潜力。**分省份看，30 个省份中，仅有西藏上调 2025 年财政收入增速目标，5 个省份目标持平，24 个省份下调目标。**广东连续两年将财政收入增长目标设置为 3%，除广东外主要经济大省 2025 年财政收入增长目标均有不同程度下调。浙江、上海从上年的 5%调整为 2%，江苏从 4%调整为 2%，山东从 4.0%调整为 3.0%，河南从 5%调整为 4%。

3、与 2025 年 GDP 目标相比：总体上看，地方财政收入增长目标大幅低于 GDP 目标。30 个省份 2025 年地方财政收入目标增长 2.9%，低于经济增速目标 2.5 个百分点。**分省份看，多数省份财政收入增长目标低于经济增长目标 1 至 3 个百分点，仅有新疆、黑龙江等少数省份财政收入持平于 GDP 增速目标。**经济大省 2025 年财政收入增长目标均低于 GDP 增长目标。广东、山东、江苏、上海、浙江、四川、安徽 2025 年财政收入目标分别低于 GDP 目标 2.0 个、2.0 个、3.0 个、3.0 个、3.5 个、3.5 个、3.5 个百分点。

三、2025 年地方经济分项目标：工业生产目标上调，消费和物价目标下调

1、工业生产目标较高，消费目标下调。从生产看，多数省份上调工业增加值预期目标，争取工业经济开门红。2025 年，广东由 5%上调至 6%左右，山东由 5.5%上调至 6%以上，浙江由 6%左右调整为 6%以上。中西部省份预期增速较高，西藏设定为 16%、高于上年的 10%，甘肃、新疆均设定为 8.0%，江西、湖北均设定为 7.5%。**从消费看，多数省份社零增速目标下调幅度较大，居民消费需求仍有待提振。**2025 年，湖北由 9%调整为 7%左右，河南由 7%调整为 6%，福建由 6%调整为 5.5%，广东由 6%调整为 5.5%，浙江由 5.5%左右调整为 5%以上。

2、投资目标差异较大，外贸目标谨慎。从投资看，经济大省淡化固投规模增长的要求，更加注重投资效益的提升。如广东要求“提质增效”，浙江要求“确保项目投资增速快于 GDP 增速”。化债重点省份投资目标调整不一，重庆从 4%上调至 5%，吉林从 3%上调至 5%；内蒙古从 15%下调至 10%，辽宁从 10%下调至 7%。**从出口看，主要外贸大省对 2025 年进出口形势评估偏谨慎，要加力稳外贸。**如广东要求“进出口总额稳量提质”，浙江提出货物出口占全国的份额保持稳定，四川要求“稳住万亿级规模”，上海将“稳外需”同“扩内



需”并列 2025 年第一大经济工作任务。

3、新增就业目标持平，物价目标下调。从就业看，各省份调查失业率预期目标较为一致，基本维持不变。已披露调查失业率目标的省份中，多数将目标设定在 5.5%左右，持平于上年。30 个省份（西藏未公布）2025 年城镇新增就业目标合计 1651 万人，略高于上年。各地积极落实就业优先战略，做好最大的民生工程。从物价看，各省份 CPI 目标下调至 2%左右。30 个公布物价预期目标的省份中，仅西藏要求“3%以内”，其他多数省份均将 CPI 目标增速从去年的 3%下调为 2%。这既是当前物价低迷压力的直接体现，也反映了促进物价合理回升的紧迫性，2025 年政策对物价的重视程度将会更高。中央将加大宏观政策调控力度，地方加强产业政策引导，改善供求关系，整治内卷式竞争。

四、2025 年地方重点工作安排：四大抓手

1、提振消费：各省份将提振消费和扩大内需摆在 2025 年工作更突出的位置。一是扩围实施“两新”政策，促进大宗消费和消费品“以旧换新”。二是大力支持服务消费，拓宽消费场景发展新型消费。三是加大养老、育幼、医疗保障，解决居民消费后顾之忧。

2、扩大投资：多个省份强调“提高投资效益”，解决拖累投资的短板。一是优化投资领域，重大项目投资聚焦新基建与绿色转型；二是推动城中村改造等三大工程，稳住房地产投资；三是通过法治化手段激发民间投资活力。

3、促进创新：发挥科技创新在新质生产力中的基础性作用，全力构建现代化产业体系。一是加快科技成果转化，壮大企业创新主体；二是加快新兴产业集群式发展，加速未来产业政策体系，同时要整治内卷式竞争问题；三是推动传统产业数字化、智能化、绿色化改造升级。

4、化解风险：财政金融协作化解存量债务，遏制隐性债务新增。一是扩大专项债发行规模，用好财政资金工具更加精准支持债务置换；二是用好央行政策工具，加大金融化债支持力度；三是严控增量债务，加快城投市场化转型，宁夏、内蒙古等地区有望退出高风险省份名单。（详见正文）

风险提示：国际经济环境不利因素增加；增量政策落地效果不及预期。文中财政收入指一般公共预算收入。



目 录

一、地方 2025 年经济增长目标.....	5
（一）GDP 增长：粤苏浙鲁经济大省维持不变，31 省 GDP 目标平均增长 5.3%.....	5
（二）财政收入：地方一般公共预算收入预期目标增长 2.9%，24 个省份下调目标.....	7
（三）经济分项：投资增速目标基本平稳，社零增速目标明显下降.....	9
二、地方 2025 年重点工作任务.....	11
（一）促消费：支持大宗消费和服务消费，加大民生保障.....	12
（二）扩投资：提高政府投资效益、稳住房地产投资与激发民间投资活力.....	14
（三）抓创新：完善未来产业政策体系，推动传统产业数字化升级.....	16
（四）防风险：财政金融协作化解存量债务，遏制隐性债务新增.....	18

图表目录

图表 1： 31 省份 2025 年 GDP 增长目标与 2024 年目标一览.....	6
图表 2： 31 省份 2025 年 GDP 增长目标与 2024 年目标差值.....	7
图表 3： 部分省份 2025 年一般公共预算收入增长目标与 GDP 增长目标差值.....	8
图表 4： 部分省份 2025 年一般公共预算收入增长目标与 2024 年对比.....	9
图表 5： 部分省份 2025 年规上工业增加值增速目标与 2024 年对比.....	9
图表 6： 部分省份 2025 年固定资产投资增速目标与 2024 年对比.....	10
图表 7： 部分省份 2025 年社会消费品零售总额增速目标与 2024 年对比.....	11
图表 8： 部分省份 2025 年政府工作报告中有关提振消费工作安排的表述.....	12
图表 9： 部分省份 2025 年政府工作报告中有关扩大投资工作安排的表述.....	15
图表 10： 经济大省 2025 年政府工作报告中有关新质生产力工作安排的表述.....	17
图表 11： 12 个重点省份 2025 年政府工作报告中有关化债工作安排的表述.....	19



一、地方 2025 年经济增长目标

2025 年是“十四五”规划收官之年、“十五五”谋划之年。各省份地方两会密集召开，各省份公布了经济增长预期目标，既坚持实事求是，正视海外经济环境不确定因素增多、内部改革发展任务艰巨、有效需求不足的困难；同时又充满信心，在中央增量政策支持下，经济发展优势区域提升创新能力和辐射带动作用，经济大省挑大梁，经济发展后发地区统筹安全与发展，因地制宜培育高质量发展新动能。

（一）GDP 增长：粤苏浙鲁经济大省维持不变，31 省 GDP 目标平均增长 5.3%

总体上看，地方 GDP 增长目标稳中有降，平均仍保持在 5% 以上。以 2024 年名义 GDP 作为权重计算，31 省份 2025 年 GDP 增长目标加权平均值为 5.3%，小幅低于 2024 年目标（5.4%）。

分省份看，29 个省份将 GDP 增长目标设定在 5% 至 6% 之间。2025 年，西藏 GDP 目标最高，要求 GDP 增长“7% 以上，力争达到 8%”；青海 GDP 目标最低，预计 GDP 增长“4.5% 左右”，仍表态“力争更好结果”。其他 29 个省份 GDP 目标都设定在 5.0% 至 6.0% 之间，其中海南为“6% 以上”，新疆、内蒙古、重庆、湖北均为“6% 左右”，目标相对较高；安徽、四川、浙江、河南等九省份目标为 5.5% 左右或以上；福建将增长目标设在 5.0%—5.5% 区间；山东、江苏、北京、上海等 14 个省份预期经济增长 5.0% 左右或以上。一些中西部省份 2025 年 GDP 目标相对较高，支撑力源自更加积极主动的开放以及因地制宜发展新质生产力。西藏、新疆 2025 年 GDP 目标相对领先，源自“一带一路”沿线贸易持续驱动和产业转移加快，既拓展了国际贸易，又扩大国内省际产业投资合作，将能源资源优势转化为发展新动能。重庆 2025 年 GDP 目标“6.0% 左右”在直辖市中居首位，借助新能源红利加快汽车制造业发展，引领产业转型升级，建设国家重要先进制造业中心，为发展新质生产力打造产业基础；同时大规模债务置换为地方财政松绑，为地方发展腾挪更多可用财力，利好重庆全年经济增长。

从变化看，与 2024 年相比，仅天津上调 2025 年 GDP 增长目标，15 个省份下调 GDP 增长目标，15 个省份基本持平。31 省份中，仅天津上调 GDP 目标，从 2024 年“4.5%”提升至 2025 年的“5% 左右”，主要是由于京津冀协同发展带动天津基建投资高增长，提振了经济增长预期。海南 2025 年 GDP 目标下调幅度最大，从“8% 左右”调整为“6% 以上”，这与 2024 年海南实际经济增长仅 3.5%，主动调整经济增长预期有关。分区域看，东部省份倾向于不变。中部省份中，河南、湖北、江西、山西四省 GDP 目标仍保持不变；西南省份中，仅四川下调，重庆、贵州、云南 GDP 目标保持不变；西北五省 GDP 目标普遍下调，均较上年下降 0.5 个百分点。

经济大省 GDP 目标基本保持稳定，粤苏浙鲁四省 GDP 目标维持不变。经济大省中，湖北 GDP 目标最高，为“6.0% 左右”，目标在经济大省和中部地区领先，得益于以体制机制创新驱动，打造新质生产力发展高地；广东、上海最低，均为“5% 左右”；江苏、山东均为“5% 以上”。前十经济大省中，广东、江苏、浙江、山东等多数省份 GDP 增长目标保持不变，源于 2025 年更加积极的财政政策持续用力、促进房地产“止跌回稳”政策持续发力、高质量发展动能不断集聚，这有利于提升优势区域辐射带动作用，带动全国经济大盘回升向好。仅四川、福建、湖南小幅下调，福建 GDP 目标从上一年的“5.5% 左右”调整为“5.0%—5.5%”。江苏、福建、安徽、北京等多个省份均提出要根据实际工作“争取更好结果”。

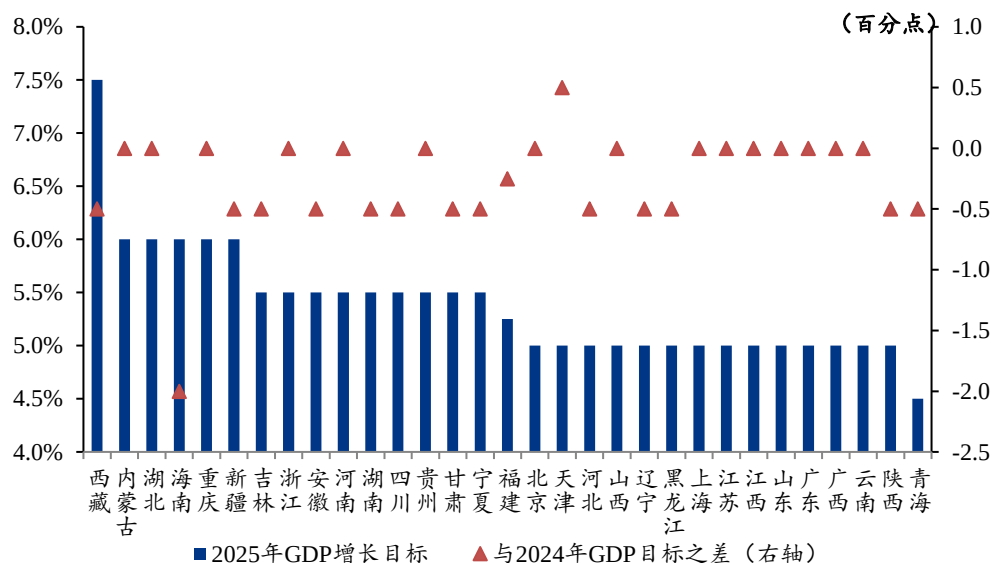

图表1：31 省份 2025 年 GDP 增长目标与 2024 年目标一览

序号	省份	2025 年 GDP 增长目标	2024 年 GDP 增长目标	调整方向
1	北京	5%左右	5%左右	不变
2	天津	5%左右	4.5%左右	上调
3	河北	5%以上	5.5%左右	下调
4	山西	5%左右	5%左右	不变
5	内蒙古	6%左右	6%以上	不变
6	辽宁	5%以上	5.5%左右	下调
7	吉林	5.5%左右	6%左右	下调
8	黑龙江	5%左右	5.5%左右	下调
9	上海	5%左右	5%左右	不变
10	江苏	5%以上	5%以上	不变
11	浙江	5.5%左右	5.5%左右	不变
12	安徽	5.5%以上	6%左右	下调
13	福建	5.0%—5.5%	5.5%左右	下调
14	江西	5%左右	5%左右	不变
15	山东	5%以上	5%以上	不变
16	河南	5.5%左右	5.5%	不变
17	湖北	6%左右	6%	不变
18	湖南	5.5%左右	6%左右	下调
19	广东	5%左右	5%	不变
20	广西	5%左右	5%以上	不变
21	海南	6%以上	8%左右	下调
22	重庆	6%左右	6%左右	不变
23	四川	5.5%以上	6%左右	下调
24	贵州	5.5%左右	5.5%左右	不变
25	云南	5%左右	5%左右	不变
26	西藏	7%以上、力争达到 8%	8%左右	下调
27	陕西	5%左右	5.5%左右	下调
28	甘肃	5.5%左右	6%左右	下调
29	青海	4.5%左右	5%左右	下调
30	宁夏	5.5%左右	6%左右	下调
31	新疆	6%左右	6.5%左右	下调

资料来源：各省份人民政府官网、粤开证券研究院（注：内蒙古、广西 GDP 目标虽在概数表述上有变化，但数值同上年保持一致，故认为目标不变；福建、西藏 GDP 目标计算时选取数值范围的中间值）



图表2：31 省份 2025 年 GDP 增长目标与 2024 年目标差值



资料来源：各省份人民政府官网、粤开证券研究院

（二）财政收入：地方一般公共预算收入预期目标增长 2.9%，24 个省份下调目标

总体上看，地方财政收入增长目标大幅低于 GDP 增长目标。截至 2 月 3 日，除了青海以外，30 个省份都公布了 2025 年财政收入预算目标。以 2024 年一般公共预算收入作为权重计算，将 30 个已公布数据的省份加权计算平均值，2025 年地方一般公共预算收入目标增长 2.9%，低于经济增速目标 2.5 个百分点；与 2024 年目标的加权平均值相比下降 1.6 个百分点。

分省份看，多数省份财政收入增长目标低于经济增长目标 1 至 3 个百分点，仅有新疆、黑龙江等少数省份财政收入持平于 GDP 增速目标。一方面与有效需求不足、市场预期低迷、价格下滑因素拖累财政收入有关，另一方面与财政政策更加积极、包括房地产行业税收优惠等一揽子增量政策实施，短期造成财政减收，但长期看政策效应显现带动宏观经济复苏向好会逐步激发财政增收潜力。经济大省 2025 年一般公共预算收入增长目标均低于 GDP 增长目标。广东、山东 2025 年财政收入目标均为增长 3.0%，落后 GDP 目标 2.0 个百分点；江苏、上海 2025 年财政收入目标均为增长 2.0%，落后 GDP 目标 3.0 个百分点。浙江、四川、安徽财政收入目标均落后 GDP 目标 3.5 个百分点。

Figure 1 is a bar chart comparing the 2025 local general public budget revenue targets (left axis, percentage) and the gap between actual revenue and GDP targets (right axis, percentage points) for 31 provinces. The provinces are listed on the x-axis: Inner Mongolia, Jiangsu, Zhejiang, Anhui, Sichuan, Guizhou, Heilongjiang, Jiangxi, Yunnan, Shanxi, Hubei, Hainan, Guangdong, Guangxi, Henan, Shaanxi, Chongqing, Beijing, Liaoning, Hunan, Hebei, Inner Mongolia, Tibet, Xinjiang, and Gansu. The left y-axis ranges from -8% to 12%, and the right y-axis ranges from -8 to 12. Blue bars represent the 2025 revenue targets, and red triangles represent the gap between actual revenue and GDP targets. The chart shows that targets are generally positive, while the gap is negative, indicating a need for fiscal expansion. The gap is most significant in Inner Mongolia and Tibet.

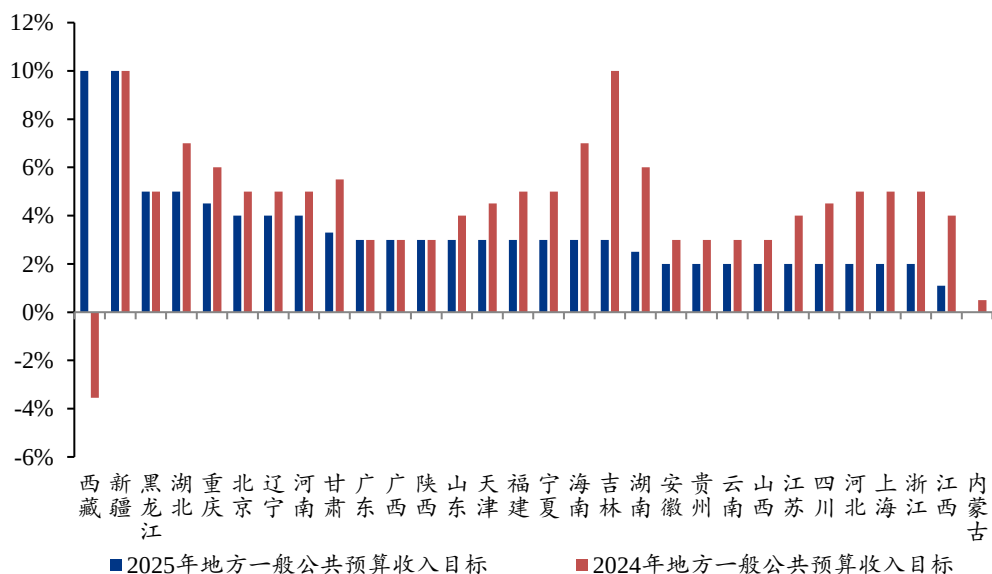
Province	2025 Revenue Target (%)	Gap between Actual Revenue and GDP Target (percentage points)
内蒙古	1.0%	-6.0%
浙江	2.0%	-3.5%
安徽	2.0%	-3.5%
四川	2.0%	-3.5%
贵州	2.0%	-3.5%
河北	2.0%	-3.5%
江苏	2.0%	-3.5%
云南	2.0%	-3.5%
山西	2.0%	-3.5%
湖北	2.5%	-3.5%
海南	3.0%	-3.5%
吉林	3.0%	-2.5%
宁夏	3.0%	-2.5%
福建	3.0%	-2.5%
甘肃	3.5%	-2.5%
天津	3.0%	-2.5%
山东	3.0%	-2.5%
广东	3.0%	-2.5%
广西	3.0%	-2.5%
陕西	4.0%	-1.5%
河南	4.5%	-1.5%
重庆	4.0%	-1.5%
北京	4.0%	-1.5%
辽宁	5.0%	-1.5%
湖南	5.0%	-1.5%
黑龙江	10.0%	0.0%
西藏	10.0%	4.0%
新疆	4.0%	-1.5%
甘肃	4.0%	-1.5%

多数省份将一般公共预算收入增长目标设定在 2%至 5%之间。2025 年一般公共预算收入增速目标最高的是新疆和西藏，设定为“增长 10%”，高于 GDP 目标。新疆采矿业表现强劲，2024 年煤炭资源税率上调、国有矿业权出让收益增加，推动新疆一般公共预算收入高增 10.5%，超额完成预算目标。黑龙江 2024 年加快盘活国有资产资源，带动财政收入较快增长，2025 年一般公共预算收入增速目标维持“增长 5.0%”不变，与 GDP 目标持平。重庆将财政收入增长目标设在 4.5%；北京、辽宁、河南三省份将财政收入增长目标设置为 4%；广东、山东、陕西等九省份将财政收入增长目标设置为 3%；湖南一省将财政收入增长目标设在 2.5%；江苏、浙江、上海等九个省份将财政收入增长目标设置为 2%；江西财政收入增长目标仅为 1.1%，内蒙古增速目标最低。内蒙古 2025 年一般公共预算收入目标仅为 0%，远低于 6%的 GDP 增长目标，或与金属矿物价格回落、可供盘活资源减少有关。江西一般公共预算收入目标仅为 1.1%，也低于 5%的 GDP 增长目标，可能与受房地产行业拖累，税收收入减收压力较大。

8 / 22



图表4：部分省份 2025 年一般公共预算收入增长目标与 2024 年对比

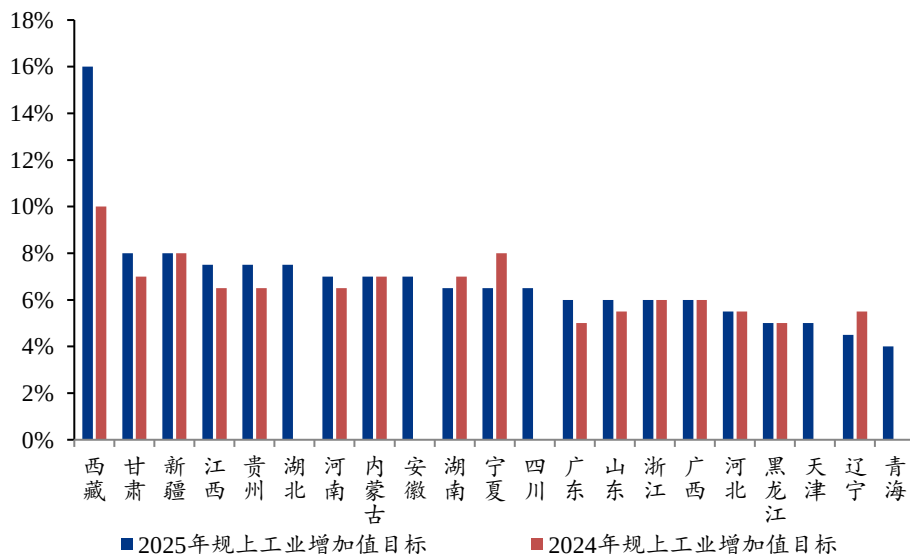


资料来源：各省份财政厅、粤开证券研究院（注：青海 2025 年财政预算目标暂缺）

（三）经济分项：投资增速目标基本平稳，社零增速目标明显下降

从工业看，多数省份上调工业增加值预期目标，争取工业经济开门红。2025 年，工信部要加大对工业大省、工业大市的支持力度，各省市积极部署争取工业经济开门红，多数省份披露 2025 年规上工业增加值增速目标较高，且较上年有不同幅度上调。广东由 5%上调至 6%左右，山东由 5.5%上调至 6%以上，浙江由 6%左右调整为 6%以上。中西部省份预期增速较高，西藏设定为 16%、高于上年的 10%，甘肃、新疆均设定为 8.0%，江西、湖北均设定为 7.5%。

图表5：部分省份 2025 年规上工业增加值增速目标与 2024 年对比

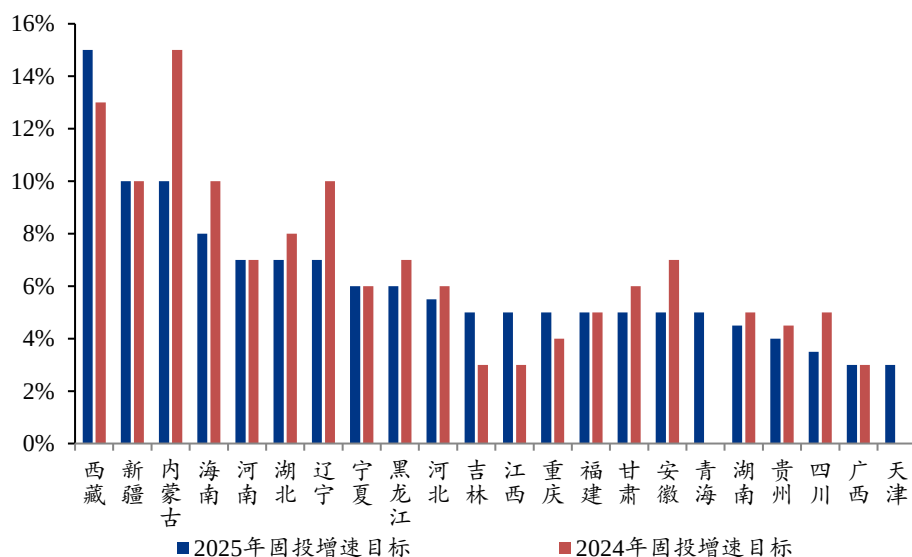


资料来源：各省份人民政府官网、粤开证券研究院（注：部分省份未公布 2025 年或 2024 年目标）



从投资看，多数省份固投增速目标较高，2025 年投资仍是扩大内需的重要抓手。从 2024 年目标完成情况看，受益于“两重”政府投资发力、民间投资信心回暖，中西部省份固投增速较快，西藏、内蒙古、新疆固投目标分别达 15%以上、10%、10%。从目标变化看，2024 年完成投资增速目标的省份，2025 年的投资目标有所上调，如西藏从 13%上调至 15%以上，江西从 3%上调至 5%，天津从“正增长”调整为“3%左右”。化债重点省份投资目标调整不一，重庆从 4%上调至 5%，吉林从 3%上调至 5%，宁夏上调至 6%以上；内蒙古从 15%下调至 10%，辽宁从 10%下调至 7%。而经济大省淡化固投规模增长的要求，更加注重投资结构的优化和投资效益的提升。如广东要求“提质增效”，浙江要求“确保项目投资增速快于 GDP 增速”。

图表6：部分省份 2025 年固定资产投资增速目标与 2024 年对比

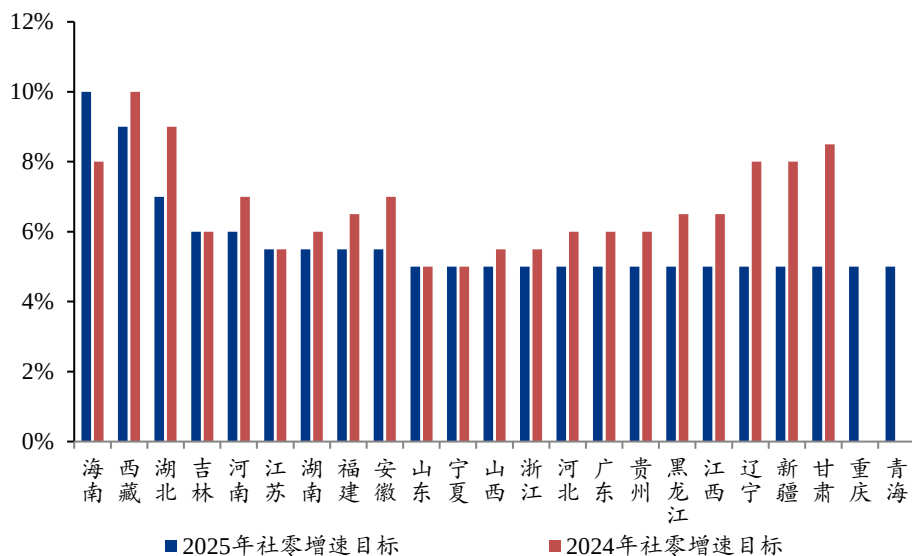


资料来源：各省份人民政府官网、粤开证券研究院（注：部分省份未公布 2025 年或 2024 年目标）

从消费看，多数省份社零增速目标下调幅度较大，居民消费需求仍有待提振。2024 年，除了西藏、宁夏以外，多数省份社零增速均未能达到当年初设定的目标。2025 年，经济大省部署开展提振消费专项行动，消费增速预期目标稳中有降。湖北由 9.0%以上调整为 7%左右，河南由 7%调整为 6%，福建由 6%调整为 5.5%，广东由 6%调整为 5.5%，浙江由 5.5%左右调整为 5%以上。而江苏维持 5.5%左右目标不变。



图表7：部分省份 2025 年社会消费品零售总额增速目标与 2024 年对比



资料来源：各省份人民政府官网、粤开证券研究院（注：部分省份未公布 2025 年或 2024 年目标）

从出口看，主要外贸大省对 2025 年进出口形势评估偏谨慎，要加力稳外贸。2024 年四季度欧盟对中国电动汽车加征额外关税、2025 年美国政府对华加征关税落地，受到海外诸多不利因素影响，主要外贸大省对进出口形势的评估较为谨慎，多以定性表述为主，并未给出 2025 年进出口具体目标。如广东要求“进出口总额稳量提质”，浙江提出货物出口占全国的份额保持稳定，湖南要求“进出口保稳提质”，四川要求“稳住万亿级规模”，重庆仅要求“保持正增长”。上海将“稳外需”同“扩内需”并列为 2025 年第一大经济工作任务，全力稳外贸稳外资，加快推动一批重大外资项目落地。

从物价看，各省份物价预期目标较为一致，CPI 目标下调至 2% 左右。30 个公布物价预期目标的省份中，仅西藏要求“3% 以内”，山东要求居民消费价格“保持合理水平”，湖南要求“居民消费价格涨幅与全国一致”，其他多数省份均将 CPI 目标增速从去年的 3% 下调为 2%。预计 2025 年全国 CPI 预期目标或将修订为 2% 左右。这既是对当前物价低迷压力的直接体现，也反映了促进物价合理回升的紧迫性，2025 年政策对物价的重视程度将会更高。中央将加大宏观政策调控力度，地方加强产业政策引导，改善供求关系，整治内卷式竞争。

从就业看，各省份调查失业率预期目标较为一致，基本维持不变。28 个已披露城镇调查失业率目标的省份中，22 个省份均将目标设定在 5.5% 左右。北京、上海、浙江、西藏 2025 年失业率目标在“5% 以内”，均与上年目标相同；福建从“5.5% 左右”调整为“5% 左右”，黑龙江从“6% 以内”调整为“5.8% 左右”。主要省份预期 2025 年城镇新增就业人数也与 2024 年基本一致。30 个省份（西藏未公布）2025 年城镇新增就业目标合计 1651 万人，略高于上年的 1642 万人。2025 年全国将落实就业优先战略，各地做好高校毕业生、农民工和残疾人等重点群体就业工作，保障就业做好最大的民生工程。

二、地方 2025 年重点工作任务

2025 年，地方如何破解有效需求不足的问题？如何推动经济“量的合理增长”和“质的有效提升”？地方两会部署 2025 年经济工作任务，积极寻找经济增长的新动能、培育经济发展的新亮点，各省份 2025 年政府工作报告给出了四大线索。



（一）促消费：支持大宗消费和服务消费，加大民生保障

2024 年 12 月召开的中央经济工作会议首次明确提出“全方位扩大国内需求”，并将其作为 2025 年重点工作第一位，凸显出提振消费的重要性。多个省份 2025 年政府工作报告均将扩大内需和提振消费置于首位，实施提振消费专项行动，通过居民消费的有效提振带动经济的回升向好。

第一，促进大宗消费和消费品“以旧换新”。2025 年，商务部延续汽车等消费品以旧换新优惠政策，各地落实扩围实施“两新”政策，激发消费潜力。一是增加资金规模，扩大支持范围。广东继续将手机、平板电脑、智能手表手环等纳入支持范围；北京加力扩围实施“两新”政策，促进新能源车、数码产品等绿色、信息消费，加强老字号品牌创新、集合展示。二是优化实施机制，放大消费撬动作用。浙江持续推进汽车、手机、家电家居、电动自行车等消费品以旧换新和医疗设备、电梯等设备更新，优化政策设计、补贴程序、兑付方式，完善“去旧更容易、换新更愿意”的高效服务机制，扩大政策受益面。

第二，支持服务消费，拓宽消费场景发展新型消费。一是支持餐饮服务消费。四川 2025 年将开展“味美四川”川派餐饮汇活动，分批次发放特色消费券，着力扭转餐饮服务领域消费回落趋势。二是促进文旅体育消费。北京促进体育消费，推进全民健身公共服务体系建设，新建和更新运动场地和健身设施，大力发展赛事经济。三是拓宽消费场景，促进线上和线下消费。广东吸引培育消费平台企业，推进智慧商圈、智慧街区、智慧门店建设；山东加快发展平台经济，建设一批“好品山东”电商中心；浙江拓展消费新场景新业态，培育壮大首发经济、银发经济、会展经济、演艺经济。上海更加注重推进服务消费扩容升级，加快打造以国货潮牌为引领的消费自主品牌，加快发展线上直播、沉浸式体验、房车露营等新业态。

第三，提高养老、育幼、医疗设施和服务保障水平，解决居民消费后顾之忧。根据目前政策，3 岁以下托育服务属于非基本公共服务范畴，属于地方事权。但地方往往对重视程度不高，托育服务供给不足；且托育服务运营成本较高，普惠程度较低。2025 年，各地加大养老育幼等服务供给，减轻家庭生育、养育、教育负担。广东提出，完善生育休假制度，加强普惠育幼服务体系建设，支持用人单位办托、社区嵌入式托育、家庭托育点等多种模式发展。浙江提出，规范实施生育保险、休假、补贴等制度，开展普惠托育基本公共服务试点。福建提出，健全基本医疗保险参保长效机制，建立城乡居民连续参保、基金零报销激励机制。上海提出，新增 3000 张养老床位，改建 3000 张认知障碍照护床位，加强养老与医护床位联动衔接、资源共享。

图表8：部分省份 2025 年政府工作报告中有关提振消费工作安排的表述

省份	2025 年工作安排情况
广东	实施提振消费专项行动。持续优化消费品以旧换新政策，继续将手机、平板电脑、智能手表手环等纳入支持范围，稳定和扩大汽车、家电、家居等消费。 实施零售业创新提升工程 ，激发餐饮住宿消费活力，推动更多老字号与新消费品牌跨界联动。 创新多元化消费场景 ，促进健康、养老、托育、家政、数字等服务消费扩容提质，推动电子竞技、社交电商、直播电商等健康发展，打造“粤夜粤美”夜间文旅品牌。加快广州、深圳国际消费中心城市和 6 个区域消费中心城市建设，吸引培育消费平台企业，推进智慧商圈、智慧街区、智慧门店建设，引进更多首店首发首秀首展。 加强普惠育幼服务体系建设 ，支持用人单位办托、社区嵌入式托育、家庭托育点等多种模式发展。
江苏	实施提振消费专项行动，多渠道增加居民收入，提升群众消费能力、意愿和层级。进一步扩大消费品以旧换新政策覆盖范围，更大规模撬动汽车、家电家居、智能终端等消费品更新换代。 提升“苏新消费”活动品牌影响力 ，扩大健康、养老、育幼、家政等服务消费，培育银发经济、夜经济，拓展首发、首店、首秀、首展等消费场景，引导电商平台开设更多江苏产品专区，培育新的消费增长点。 强化“一老一小”服务保障 ，加强生育支持和普惠托育服务，新增托位数超 3 万个，建成老年助餐点 8000 余家，为 358 万居家老年人提供专业上门服务。



省份	2025 年工作安排情况
山东	着力实施提振消费行动。认真落实国家扩围支持消费品以旧换新等政策，制定扩大消费一揽子措施。突出抓好商品消费升级、服务消费提质、新型消费培育、消费场景创新，开展一系列优惠活动，组织“百县千企万店”促消费重点活动 1000 场。优化换新消费补贴流程，完善配套服务，做大新能源汽车、智能家电、数码产品、家装家居等消费规模。 加快发展平台经济 ，建设一批“好品山东”电商中心。 创新推出特色旅游专列 ，激活“文旅+交通”消费新业态。积极打造演艺、赛事、国潮、电竞等新场景。深化“放心消费”行动，提升消费品质。
浙江	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 ，提升消费能力、意愿和层级。 拓展消费新场景新业态 ，培育壮大首发经济、银发经济、会展经济、演艺经济、赛事经济，提升商圈经济、夜间经济的规模和效益，打造更多精品项目、爆款 IP。 推动入境游加快复苏 ，优化实施口岸签证、过境免签、邮轮入境免签等措施，全面提升境外游客“吃住行游购娱”便利度。 加力扩围实施“两新”政策 。持续推进汽车、手机、家电家居、电动自行车等消费品以旧换新和医疗设备、电梯等设备更新，优化政策设计、补贴程序、兑付方式，完善“去旧更容易、换新更愿意”的高效服务机制，扩大政策受益面。
福建	多措并举提振消费。 提升传统消费 ，持续开展“全闽乐购”、福品博览会等活动，壮大汽车、家电、家装厨卫等大宗消费，助力福茶、福酒、闽菜等“福品”消费，促进国货“潮品”消费。 发展新型消费 ，创新多元化消费场景，完善健康、养老、托幼、家政、数字等服务消费支持政策，积极发展首发经济、银发经济，培育新型融合消费业态，支持鼓励网络消费。 优化消费环境 ，实施“放心消费在福建”行动，推进县域商业体系建设，打造更多一刻钟便民生活圈、智慧商圈、特色步行街，让消费火起来、旺起来。 健全基本医疗保险参保长效机制 ，建立城乡居民连续参保、基金零报销激励机制。 完善养老托育体系 ，持续擦亮“福见康养”品牌，发展社区支持的居家养老，建设 20 个嵌入式养老服务机构。
四川	深化“消费+”行动，培育更多“蜀里安逸”消费新场景，实施标志性商圈提质行动，提振汽车、家电、家居、电子产品等消费。办好第四届中国（四川）国际熊猫消费节、糖酒会、“川货电商节”等系列活动，同时持续开展“味美四川”川派餐饮汇， 分批次发放特色消费券 ，着力扭转餐饮等重点领域消费回落趋势。
湖北	坚持供需两端协同发力、消费投资互促共进 ；大力实施提振消费专项行动，在稳住汽车、家电、住房等大宗消费的同时，积极培育新的消费增长点，社会消费品零售总额增长 7% 左右。培育乐享消费、智慧消费以及“展会+”“演艺+”“体育+”等多元化消费模式，争创武汉国际消费中心城市。
湖南	巩固传统消费 ，持续实施“以旧换新”等系列促消费活动，扩大汽车、智能家居等消费；持续提升住宿餐饮消费，全年新增限额以上批零住餐企业 1000 家以上。 壮大新型消费 ，推动康养、绿色、文旅等消费扩量提质，加大高质量体育赛事、文化演出供给，支持首发经济、银发经济、夜间经济、直播经济发展，培育更多有“烟火气、湖南味、国际范”的消费新场景。 优化消费环境 ，做大做强消费型平台企业，开展现代商贸流通体系试点城市建设，支持长沙建设国际消费中心城市，推进城市一刻钟便民生活圈建设，实施县域商业建设行动，完善县乡村电子商务和快递物流配送体系。
安徽	实施提振消费专项行动。多渠道增加居民收入，推动中低收入群体增收减负；扩围实施消费品以旧换新，统筹超长期特别国债争取与消费券优化发放，带动新能源汽车、家电家居等大宗商品消费。 加快发展新型消费，实施数字消费提升行动 ，培育皖美消费新场景 100 个，建设特色产业带直播电商基地 10 个以上。积极发展银发经济、首发经济，布局建设银发经济产业园区，引进全国首店、省市首店 200 个以上。
上海	深化国际消费中心城市建设 ，加力扩围实施“两新”行动，办好“五五购物节”、“上海之夏”国际消费季、上海旅游节、国际光影节等重大促消费活动， 创新线上线下相结合的多元化消费场景 。加快打造以国货潮牌为引领的消费自主品牌。加快发展线上直播、沉浸式体验、房车露营等新业态，推动高能级、高流量、高品质的演出、赛事、展会等落地。 提高养老托育服务品质 。新增 3000 张养老床位，改建 3000 张认知障碍照护床位，加强养老与医护床位联动衔接、资源共享，新建 30 个社区长者食堂。 建设儿童友好城市 ，新增 3000 个公办幼儿园托班托额，推动社区托育点扩优提质。建设健康上海。 健全分级诊疗制度 ，完善紧密型医联体一体化运行模式。
北京	优化消费载体 ，持续打造大运河等国际消费体验区，推动中关村等重点商圈改造升级，完善公园、场馆等周边商业配套设施规划布局，加快国际消费枢纽建设。 焕新商品消费 ，加力扩围实施“两新”政策，促进新能源车、数码产品等绿色、信息消费，加强老字号品牌创新、集合展示。 促进体育消费 ，新建和更新 60 处群众身边的运动场地和健身设施，办好中国网球公开赛、北京马拉松等精品赛事，大力发展赛事经济。 完善养老服务体系 ，在“老老人”数量较多的区域新建 50 个养老服务中心，优化养老助餐点布局。 完善生育友好型社会配套支持政策 ，提供多样化托育服务，实现市区托育综合服务中心全覆盖。
辽宁	促进文体旅深度融合 。培育文体旅龙头企业，打造精品旅游线路，做强做优冰雪温泉、海洋海岛、红色研学等特色旅游。推进体育强省建设，支持各地承办举办品牌赛事，加快“三大球”振兴发展，扎实筹办第十五届全国冬季运动会。高质量发展



省份	2025 年工作安排情况
	冰雪经济，壮大冰雪装备产业，推动冰雪运动进校园。鼓励景区提质升级，培育壮大房车露营、邮轮游艇、低空飞行、电子竞技等新业态。

资料来源：各省份 2025 年政府工作报告、粤开证券研究院

（二）扩投资：提高政府投资效益、稳住房地产投资与激发民间投资活力

2025 年中央定调实施更加积极的财政政策，支持各地重大项目建设，地方要着力提高政府投资效益，扩大有效投资。而房地产投资和民间投资，作为扩大有效投资的重要组成部分，有待进一步激活。

第一，重视“提高投资效益”，优化投资领域，聚焦新基建与绿色转型。北京着力提高投资效益，加强政府投资项目成本绩效评价，优化投资审批流程，创新投融资模式。湖南聚焦产业发展扩投资，着重抓好先进钢铁材料产品结构升级等“十大产业项目”建设；推动新型电力系统工程、“四算”新型基础设施等“十大基础设施项目”建设。湖北着眼工业经济转型升级，加快国家中部先进算力集群等 5500 个重大项目建设，年度投资 7200 亿元以上。

第二，融入区域重大战略，基建投资补短板助力区域协调发展。例如，广东落实援藏援疆、东西部协作、对口合作任务，强化粤港澳大湾区与国家区域重大战略的对接联动，推动产品双向进入、要素双向流动、企业双向布局。福建推进沪明、广龙对口合作，主动对接长三角一体化发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设；深入开展新时代山海协作，首批 103 个重点项目总投资 350 亿元。辽宁强化沈大“双核”引领，引领“沿海经济带”高质量发展；支持辽西建设京津冀科技成果孵化基地、文化走廊。

第三，加力推进城中村改造等三大工程，争取稳住房地产投资。2025 年要加大力度稳住房地产市场，大力实施城市更新、老旧小区改造，让“老房子”变成更宜居的“好房子”。上海提出，2025 年全面完成中心城区零星二级旧里以下房屋改造，完成 31 万平方米不成套旧住房改造，启动 25 个城中村改造项目。北京提出，2025 年优先向轨道交通站点和就业密集地区供应住宅用地，建设筹集保障性租赁住房 5 万套、竣工各类保障房 8 万套，加大新开发居住区配套设施补短板力度。天津 2025 年将推进 30 个城中村改造项目，启动 180 个城镇老旧小区改造。江苏 2025 年将大力推进房票安置、住房“以旧换新”、改善型住宅建设，实施城中村和危旧房改造。山东 2025 年争取将济南纳入国家城市更新行动范围。

第四，提振民间投资信心，政府与市场形成合力稳投资。全国民间投资在 2023—2024 年连续两年未能实现正增长，民间投资意愿不强，拖累全社会整体投资表现。2025 年地方两会积极部署民营经济发展体制机制改革，通过提振市场信心推动民间投资回升。例如，2025 年，浙江深入实施《浙江省优化营商环境条例》，开展规范涉企执法专项行动，坚决防止违规异地执法和趋利性执法，切实维护民营企业和企业合法权益。山东深化民营经济发展支持机制改革，健全促进民营经济发展的常态服务、政策沟通等机制，建立鼓励民间资本参与的重大基础设施项目清单、产业项目清单、特许经营项目清单。2025 年，贵州将开展扩大民间投资三年行动，要求完善促进民间投资资金和要素保障工作机制，“四化”等产业基金支持民间投资项目的资金占比不低于 40%；民间投资在交通、能源、水利、市政等基础设施建设中占比不低于 40%。2025 年，广西将健全民营企业参与重大项目建设长效机制，加强重点民间投资项目用地用海、环评等要素保障。


图表9：部分省份 2025 年政府工作报告中有关扩大投资工作安排的表述

省份	2025 年工作安排情况
广东	积极争取并用足用好专项债券、超长期特别国债、中央预算内投资等资金，用好专项债券项目“自审自发”试点，扩大投向领域和用作项目资本金范围，运用好专项债券资金回收闲置存量土地、收购存量商品房用作保障性住房。狠抓重大项目建设。今年安排省重点建设项目 1500 个、年度计划投资 1 万亿元。落实援藏援疆、东西部协作、对口合作任务，强化粤港澳大湾区与国家区域重大战略的对接联动，推动产品双向进入、要素双向流动、企业双向布局。
江苏	更好发挥投资关键作用、提高投资效益， 推动大规模设备更新扩大范围、降低贴息政策门槛，加大制造业、基础设施等领域投资力度，拓展技术改造、城市更新等投资增量 ，全年交通、水利、能源、市政领域投资分别达 2300 亿元、600 亿元、1700 亿元、1400 亿元。加快建设 500 个省重大项目和 200 个民间投资重点产业项目，规范实施政府和社会资本合作新机制，鼓励和支持更多民间资本参与交通、水利、能源、农业农村等重大基础设施建设，让民间资本进得来、得实惠。
山东	着力扩大有效益的投资。 着力加强基础设施建设 。围绕统筹推进高铁、货运铁路、公路、机场、内河航道、港口等交通设施互联互通、织密成网，绘制好 2025 年、“十五五”时期、到 2035 年及中长期“三张图”。今年力争交通、水利分别完成投资 2500 亿元、800 亿元。着力促进房地产市场健康发展。 大力实施城市更新 ，支持青岛用足用好国家试点政策，争取将济南纳入国家城市更新行动范围。创新城市更新支持政策，探索可持续模式，推进片区更新 120 个，开工老旧小区改造 13.7 万户。加快新型城市基础设施建设，推进城市全域数字化转型，打造宜居、韧性、智慧城市。
浙江	切实做好“两重”项目谋划推进 。加快已开工“两重”项目建设进度，迭代完善“近期可实施、长期有储备、定期可滚动”的项目库，确保“两重”建设接续有力。强化项目服务保障，用好专班攻坚、督导服务和集中开工等机制，推动新建项目尽快开工、在建项目形成更多实物工作量。 深入实施扩大有效投资“千项万亿”工程 。安排重大项目 1000 个以上，完成年度投资 1 万亿元以上。推动温福高铁、衢州先导智能、追觅机器人等项目开工建设，加快通苏嘉甬铁路、富芯集成电路一期等项目建设进度，确保台州清陶锂电池、丽水机场等项目建成投运。
福建	加强财政与金融的配合，以政府有效投资带动社会投资。抓早项目谋划，瞄准交通、能源、水利、信息等领域，加强跨区域、跨流域、跨领域统筹，及早谋划“十五五”重大项目，推动更多项目纳入“两重”建设。抓紧项目建设，实施省重点项目 1550 个、年度计划投资 7150 亿元。新建 5G 基站 1.1 万个，推动公路水路交通等基础设施数字化转型升级。
湖北	精准发力扩大有效投资。扎实开展投资提质年活动，更加注重以政府投资撬动社会投资； 着眼工业经济转型升级 ，加快国家中部先进算力集群等 5500 个重大项目建设，年度投资 7200 亿元以上； 着眼基础设施提档升级 ，加快三峡水运新通道等 3100 个重大项目建设，年度投资 5400 亿元以上； 着眼城市建设更新提质 ，加快构建房地产发展新模式，加快 1600 个城市更新、600 个医教康养服务项目建设，年度投资 8000 亿元以上。
湖南	提高投资效益。持续抓好“项目大谋划、谋划大项目”行动，做好专项债券自审自发试点工作，着力提升项目开工率、工程完成率、资金支付率，推进好总投资 1.78 万亿元的 289 个省重点项目。 聚焦产业发展扩投资 ，着重抓好新能源动力和储能产业基地、先进钢铁材料产品结构升级、半导体湘潭智造基地等“十大产业项目”建设。 聚焦基础设施增投资 ，着重抓好国家干线铁路网湖南段工程、新型电力系统工程、“四算”新型基础设施等“十大基础设施项目”建设。建立重点民间投资项目库，全面推行政府和社会资本合作新机制，以政府投资有效带动社会投资，让民间投资活力充分释放。
安徽	开展制造业投资巩固提升行动 ，扩充实施重点产业强链补链延链项目。 开拓民生领域投资潜力 ，加大住院设施改造提升、城市社区服务设施建设等投资力度。
北京	提高投资效益。 聚焦科技创新、现代产业、基础设施和民生保障等重点领域 ，大力实施“3 个 100”市重点工程，推进姚家园路东延等重大项目开工建设。加大市政府固定资产投资力度， 加强政府投资项目成本绩效评价 ，优化投资审批流程，创新投融资模式。持续激发民间投资活力，面向民间资本推介重大项目总投资不低于 2000 亿元。结合“两重”建设和“十五五”时期发展需要，加强项目谋划和前期工作，促进储备项目转化落地。
辽宁	着力提升投资效益，加快推进 300 个省级重大项目、6000 个亿元以上项目建设。开工建设秦沈高速二期、本庄高速、长海大桥、辽东半岛水资源配置一期工程等重点项目，沈白高铁和京哈高速改扩建、本桓、凌绥、台黑 4 条高速公路提前建成通车，真正实现市市通高铁、县县通高速。 加快 5G、数据、充换电站等新型基础设施建设 。
陕西	聚焦民生短板弱项扩投资 ，加大养老托育、供水供热供气等民生项目投入，加快推进城市更新，实施保障性住房、城中村改造、城市综合防护体系等建设，推进国家医学中心和区域医疗中心、高校“双一流”建设等项目，统筹救灾资金加快灾后重建，加快西安、宝鸡“平急两用”公共基础设施建设。

资料来源：各省份 2025 年政府工作报告、粤开证券研究院



（三）抓创新：完善未来产业政策体系，推动传统产业数字化升级

创新是我国现代化建设全局的核心，2025 年要以创新为引领发展新质生产力。2024 年 12 月召开的中央经济工作会议提出，“以科技创新引领新质生产力发展，建设现代化产业体系”“开展‘人工智能+’行动，培育未来产业”。2025 年地方政府工作报告均大篇幅部署新质生产力发展，特别是围绕科技创新，加快产业集聚、技术创新、融合发展。各地布局未来产业和新兴战略产业不仅有利于抢占未来科技创新制高点，还有助于推动地方经济量的合理增长和质的有效提升。

第一，加快科技创新成果转化，壮大科技企业规模。如福建将加速科技创新列为 2025 年各项工作之首，将制定省级知识产权保护与促进条例，探索“先使用后付费”“赋权+转让+约定收益”等多种模式，加快成果转化。上海提出，强化国际科技创新中心策源功能，推进高能级新型研发机构建设，优化科技领军企业培育机制。浙江提出，2025 年要新增国家专精特新“小巨人”企业 300 家，新认定高新技术企业 5000 家。江苏“完善新型举国体制省域实现机制”、安徽“探索新型举国体制安徽范式”，加快重大科技攻关，集中科技力量突破技术瓶颈，发挥科技创新在新质生产力中的基础性作用。

第二，加快新兴产业集群发展，加速完善未来产业政策体系。各地加快新兴产业集聚，推动优势产业集群发展，促进优势产业和优势地区的增长。2025 年，广东、江苏、北京均提出要综合治理一些行业“内卷式”竞争，促进产业统筹布局、良性发展。安徽要建设具有国际竞争力的先进制造业集群，加快建设世界级新能源汽车产业集群、世界级智能语音及人工智能产业集群、世界级先进光伏和新型储能产业集群。各地未来产业进入“政策导入期”，下一步将在产业链前端和后端着力。前端，要推动颠覆性创新，补齐科技成果转化薄弱环节。后端，要开拓技术和产品应用场景，以扩大需求带动产业发展。目前各地区已经开展了诸多先行探索，北京、广东、江苏、浙江等多个省市建立未来产业发展先导区。上海着眼产业高端化，加快推进人工智能产业创新高地建设，培育壮大低空经济、大飞机、新能源汽车等战略性新兴产业和未来产业。

第三，推动传统产业数字化、智能化、绿色化改造升级。新质生产力的培育，不仅包括未来产业与战略性新兴产业，还来源于传统产业的转型升级。传统制造业向高端化、智能化、绿色化、融合化方向转型，是提高产业链供应链韧性的重要举措，也是适应和引领新一轮科技革命和产业变革的战略选择。2025 年，中东部省份加快传统产业数字化升级。广东深入开展工业设备更新和技术改造扩能增量、提质增品、降本增利、提效增值四大重点行动，推广“链式改造”，推动超 1 万家工业企业开展技术改造和数字化转型。江苏开展新一轮深化制造业“智改数转网联”行动，开展“人工智能+”行动，加快工业大模型研发布局，推进人工智能赋能新型工业化。山东实施产业链高质量发展行动，突出高端化、智能化、绿色化，整合建立 18 条标志性产业链和 66 条重点产业链。湖北建设全国数据要素市场中部枢纽，2025 年要完成 1 万家规上工业企业数智化转型，数字经济核心产业增加值超过 6000 亿元，把湖北打造成全国数实融合发展示范区。

第四，统筹科技创新相关人才、金融等要素保障，促进创业投资高质量发展。健全多层次金融服务体系，壮大耐心资本，加大科技人才队伍储备，培育创新型企业。广东提出，以科技创新引领新质生产力发展，创新链产业链资金链人才链深度融合。浙江提出，做深做实教育科技人才一体改革发展的文章，做深做实科技创新和产业创新深度融合的文章，以创新浙江引领新质生产力发展。山东提出，完善“科融信”综合服务机制，扩大“拨投贷”“先投后股”试点，引导社会资本投早、投小、投长期、投硬科技。安徽提出，建立未来产业投入增长机制，探索组建未来产业发展基金。


图表10：经济大省 2025 年政府工作报告中有关新质生产力工作安排的表述

省份	2025 年工作安排情况
广东	推动科技创新和产业创新融合发展，实施现代化产业体系行动计划。整合科技创新资源，优化战略性新兴产业集群发展体系，培育更多国家先进制造业集群。大力发展集成电路、新能源汽车、人工智能、低空经济、新型显示、新型储能、新材料、生物医药等新兴产业，培育生物制造、量子科技、具身智能、6G 等未来产业， 打造国家新型工业化示范区，争创国家未来产业先导区。实施“人工智能+”行动 ，推动通用大模型和行业垂直大模型深化应用，加快智算中心和数据基础设施建设，打造粤港澳大湾区国家枢纽节点韶关数据中心集群。 打造“1+3+N”低空经济发展平台 ，推进通用机场、无人机起降场等建设，完善低空智慧物流、城市空中交通、航空应急救援等体系。
江苏	充分发挥教育科技人才体制机制一体改革试验区、应用基础研究特区、全国高校区域技术转移转化中心牵引作用，布局综合改革支撑科技创新。 梯度培育创新型企业 ，稳步壮大龙头型和高速成长型科技领军企业，实施独角兽企业培育行动，引导“耐心资本”投早、投小、投长期、投硬科技，力争高新技术企业超 6.1 万家。 实施战略性新兴产业培育工程 ，放大省战略性新兴产业母基金“撬动”效应，加大新一代信息技术、高端装备、前沿新材料、商业航天等产业培育力度。加快布局低空经济发展，打造低空制造产业高地。探索 建立未来产业投入增长机制 ，重点深耕人形机器人、量子科技、原子级制造等新领域新赛道，加快构建“10+X”未来产业体系。
山东	让科技供给更精准， 实施 120 项重大科技攻关 ，突破大模型、先进芯片、固态电池等核心技术瓶颈。加快培育壮大科技领军企业。让成果转化更畅通，用好科技大市场 and “山东好成果”发布机制。完善“科融信”综合服务机制，扩大“拨投贷”“先投后股”试点，引导社会资本投早、投小、投长期、投硬科技。 实施产业链高质量发展行动 ，突出高端化、智能化、绿色化，整合建立 18 条标志性产业链和 66 条重点产业链。改造升级传统产业，加快设备更新和技术改造，实施 500 万元以上技改项目 1.2 万个左右。 争创全国低空经济示范区 ，加快构建低空飞行服务、航路航线、低空智联网，培育更多典型应用场景。加快培育济南量子科技、青岛深海空天、烟台商业航天等特色园区，高标准建设未来产业先导区。
浙江	做深做实教育科技人才一体改革发展的文章 。统筹高能级科创平台打造、高水平大学建设、高层次人才引育，强化企业科技创新主体地位，深化与高校、新型研发机构合作，共同建设科创平台，一体配置资源要素，协同开展关键核心技术攻关。 做深做实科技创新和产业创新深度融合的文章 。推动以企业为主导、以项目为载体、以市场需求为导向的产学研用融通创新，完善“高校+平台+企业+产业链”结对合作机制，力争规上工业增加值增长 6% 以上，“415X”集群规上制造业企业营收突破 9.5 万亿元，新增“雄鹰”企业 20 家、国家制造业单项冠军 30 家、国家专精特新“小巨人”企业 300 家，新认定高新技术企业 5000 家。 发展海洋经济和湾区经济 。加快发展绿色石化、临港制造等优势产业，力争海洋生产总值增长 6% 以上。提升环杭州湾、温台沿海等现代产业带辐射功能，推进甬舟海洋经济核心区建设，打造湾区经济新增长极。
福建	推动科技创新与产业创新深度融合 。打通项目选定、科技研发、成果转化耦合的堵点难点，推动产学研用企紧密衔接、高效联动。突出企业主体，健全科技领军企业成长加速机制，深入实施规上工业企业研发活动“全覆盖两提升”行动，培育“独角兽”“瞪羚”企业 330 家以上，国家高新技术企业突破 1.5 万家。 突出成果转化 ，推动出台《福建省知识产权保护与促进条例》，用好职务科技成果单列管理和转化尽职免责等机制，探索“先使用后付费”“赋权+转让+约定收益”等模式。 加快数字化全面赋能 。建强基础平台体系，升级全省一体化算力资源公共服务平台，推动福建人工智能计算中心扩容，打造全省算力“一张网”。建立公共数据资源登记制度，完善目录、全量汇聚、分级开发，让数据随时可见、可用、可变现。 专精特新企业突出政策资金托举 ，设立 20 亿元省级母基金和系列子基金，新增专精特新中小企业 1000 家以上。
湖北	坚持提升传统产业、培育新兴产业、探索未来产业“三措并举” ，促进创新链、产业链、资金链、服务链、人才链“五链融合”，深入打好汽车、钢铁、化工产业转型“三大战役”，“一业一策”壮大商业航天、低空经济等新兴产业，加快发展高端 AI 芯片、合成生物、脑机接口等未来产业，推动现代化工及能源、现代农产品加工等支柱产业突破万亿级规模，促进“51020”现代产业集群全面升级。 建设全国数据要素市场中部枢纽 ，完成 1 万家规上工业企业数智化转型，新建灯塔工厂、无人工厂、数字孪生工厂 100 家以上，数字经济核心产业增加值超过 6000 亿元，努力把湖北打造成全国数实融合发展示范区。
湖南	聚焦“4×4”现代化产业体系，深入推进 13 条重点产业链倍增计划，打造具有湖南特色优势的产业集群。 升级传统产业 ，运用数字、绿色技术改造提升传统产业，推动钢铁、石化、有色、食品、轻纺等行业向价值链高端攀升。 延伸优势产业 ，推动工程机械构建再制造体系并向农业机械、应急装备等领域拓展，轨道交通装备向新能源、新材料等领域延伸，建筑业从城市建设向城市运营转变，提升汽车产业关键零部件供给和配套水平。 壮大新兴产业 ，在新赛道上培育新优势，推动航空航天、北斗规模应用、低空经济、智能衡器计量、智能网联汽车、磁浮智轨、新能源等新兴产业加快发展，新能源汽车保持快速增长。 布局未来产业 ，创建一批未来产业先导区。 大力推进“数实融合” ，纵深推进“智赋万企”行动，新增智能制造标杆企



省份	2025 年工作安排情况
	业 360 家、产线车间 1080 家。开展“人工智能+”和“数据要素×”行动，打造国家绿色智能计算产业先导区、力争产业规模突破万亿元，数字经济核心产业增加值增长 15%。
安徽	聚焦十大新兴产业和未来产业，一体推进引资、引才、引技。协同开展先进制造业与现代服务业招引，聚焦市县重点产业集群，“一群一策”招引培育生产性服务业，进一步完善产业生态。以优势领域为重点， 构建先进制造业集群梯度培育体系 。加快建设世界级新能源汽车产业集群、世界级智能语音及人工智能产业集群、世界级先进光伏和新型储能产业集群。
上海	增强科技创新能力。围绕细胞基因治疗、脑机接口、6G、量子计算、聚变能源等战略前沿领域，强化前瞻性、战略性、系统性、带动性研究布局。 加强企业主导的产学研深度融合 ，支持企业牵头重大科技项目，建立健全关键核心技术攻关新型组织实施机制。着眼产业高端化， 深入实施三大先导产业新一轮“上海方案” ，优化集成电路产业空间布局，全链条加速生物医药产业创新发展，加快推进人工智能产业创新高地建设，培育壮大低空经济、大飞机、新能源汽车、智能终端、海洋装备、空间信息、机器人等战略性新兴产业和未来产业。 打造大规模智能算力集群 ，加快构建国家级区块链网络上海枢纽，提升网络和数据安全保障能力。
北京	完善多层次金融市场体系，支持北京证券交易所深化改革，壮大耐心资本。 加强原创性引领性科技攻关 ，构建以国家实验室为引领的央地协同创新体系，大力推进集成电路、生物医药等九大专项攻关行动。 实施促进科技成果转化五年行动 ，加强概念验证、中试熟化等平台建设。 加快建设全球数字经济标杆城市 。激发数据要素活力，加快创建数据要素市场化配置改革综合试验区，打造国家数据管理中心、国家数据资源中心和国家数据流通交易中心，完善北京国际大数据交易所功能。

资料来源：各省份 2025 年政府工作报告、粤开证券研究院

（四）防风险：财政金融协作化解存量债务，遏制隐性债务新增

2024 年是地方化债力度大年，化债思路从防风险转向防风险与促发展兼顾。中央“6+4+2”的一揽子化债举措，在五年内以 10 万亿真金白银支持地方化解 12 万亿的隐性债务，将极大地缓解地方政府的流动性风险，激发地方政府发展经济的积极性和能力。2024 年，多个省份提及地方债务风险“有序化解”。例如，甘肃“债务风险有效缓释，融资平台大幅压减”，实现了“化债卸包袱、发展不停步”；青海“超额完成年度地方债务化解任务”。鉴于当前财政收入增速放缓、地方财政总体紧平衡形势，2025 年化解债务风险仍是地方防风险重要工作。

第一，扩大专项债发行规模，用好财政资金工具更加精准支持债务置换。地方政府专项债券置换隐性债务是最直接的隐性债务化解方式。2025 年全国预计有 2.8 万亿元地方债券用于化债，包括用于置换存量隐性债务的再融资专项债 2 万亿元，用于化债的新增专项债 8000 亿元。各省获得的财政支持化债的置换债券额度有差异，资金使用更加重视基层债务风险缓释、债务结构优化。如内蒙古优化“四个一批”举措支持基层化债，吉林“优先置换高成本有息债务”，湖南提出“严控村级债务”。

第二，加大金融化债支持力度，用好应急备付金等政策工具。2024 年，央行设置应急流动性借款，重点省份在自身难以完成化债任务时可获得央行应急流动性支持。天津“用好化债政策和各类债务融资工具”，化解存量债务风险；内蒙古推动金融机构集中谈判降息，减轻债务利息支出负担。目前金融化债受限于地方金融资源条件、地方政府协调力度不同，各地金融化债进展程度差异较大。后续随着特别国债发行补充国有大型商业银行核心一级资本，金融支持化债力度或进一步加大。2025 年 1 月 10 日国新办新闻发布会表示，银行正在测算和细化补充资本金的方案，财政部将抓紧推动实施，预计融资平台经营性债务重组置换具备较大空间。

第三，加快融资平台清理和城投市场化转型，分类施策加速“退平台”。短期来看，城投公司积极提高市场化业务占比，退出平台名单，主要是为了突破融资限制，获取市



场化融资。长期来看，城投公司需从“提高市场化业务占比”的初级阶段过渡到“提高市场化竞争力”的高级阶段，关注城投公司转型的实质和可持续性。2025 年，吉林部署推进平台公司“向投、建、运、管一体化转型”；贵州通过“持续推进政府性融资担保体系建设”，分类推动融资平台改革转型；甘肃“推动政府融资平台企业加快退出、转型发展”。

第四，严守财经纪律严控增量债务，部分地区有望退出化债重点省份名单。地方均强调财经纪律，遏制债务新增，防止“前清后欠”。2025 年，宁夏加快推进存量隐性债务置换，有望成为“率先退出债务高风险省区”。还有一些重点省份提及推动全域债务风险下降或降级，天津“综合债务率进一步降低”，吉林争取早日“脱红摘帽”，内蒙古“有望实现全区债务风险降级、有望率先退出高风险省份”。

图表11：12 个重点省份 2025 年政府工作报告中有关化债工作安排的表述

省份	2024 年工作完成情况	2025 年工作安排情况
天津	扎实推进全口径化债。年度目标全面完成，债务期限结构进一步优化，融资成本进一步下降，综合债务率进一步降低。	稳妥有序做好债务化解，用好化债政策和各类债务融资工具，有效推动存量债务缓释化解及融资平台整合压降、市场化转型，建立全口径地方债务监测机制，严控新增隐性债务，全面完成年度任务。
内蒙古	统筹推进防风险、强监管、促发展，加强财政全区统筹，推动资金下沉，拿出 120.6 亿元支持基层化债，兜牢基层“三保”底线，地方政府融资平台压降 66.5%，8 个旗县隐性债务清零，1 个盟市本级和 10 个旗县有望退出高风险等级，有望实现全区债务风险降级。	政府债务化解任务依然艰巨，要坚定不移完成今年目标，绝不能新增隐性债务。用好置换债券政策，继续优化“四个一批”举措支持基层化债，压降地方政府融资平台数量，压实基层“三保”责任，保障基层财政平稳运行。
辽宁	发行政府债券 1969.9 亿元，有效缓释地方政府债务风险。开展政府隐性债务“大起底”式核查，融资平台数量削减 55.9%。加强“银政企”协作，用好偿债应急周转资金，防止地方债务“爆雷”。	防范化解地方债务风险。坚持在发展中化债、在化债中发展。落实属地责任、主体责任，用好国家化债政策工具，稳步推进融资平台数量压降和改革转型，坚决遏制新增隐性债务。
吉林	政府债务化解有序有效。全省存量隐性债务降至 1000 亿元以下，与上报国务院“331”数据相比压降 80%左右；全省 58 个市县区隐性债务清零，占全部市县区的 82.9%；压降融资平台 187 家，压降比例 56.7%。	积极稳妥盘活财政性资产，减存量、遏增量债务，争取早日“脱红摘帽”。科学分配使用债券资金，优先置换高成本隐性债务。推进平台公司向投、建、运、管一体化转型。尽快实现隐性债务、融资平台“双清零”目标。
黑龙江	出台坚决遏制地方政府违法违规举债行为若干规定，常态化实行“统计监测、月报预警、风险会商、应急救助、考核问责”机制，多措并举化解地方政府债务。	用好国家债务置换增量政策，进一步优化调整化债方案，全力统筹预算资金、盘活资产资源等方式，综合运用法定债券再融资、应急备付金等政策工具，确保不发生违约风险。
广西	扎实推进重点领域风险防范化解。落实一揽子化债方案。	有序防范化解财政金融领域风险。稳妥化解隐性债务、防止前清后欠，加快资产盘活处置，推进融资平台改革转型。兜牢兜实基层“三保”底线。
重庆	全力打好地方债务风险防范化解攻坚战，完成清理拖欠企业账款专项行动目标任务，高风险金融机构动态清零，金融资产质量进一步改善，地方政府债务成本下降。	强化地方债务、房地产、金融等重大风险防控。
贵州	债务金融风险总体可控，争取上级各项补助创历史新高，政府法定债务风险稳定可控，融资平台转型取得积极进展。	加强全口径地方债务监测监管，依法依规统筹各类资金资产资源，稳步推进存量债务化解，坚决遏制、从严惩治违规新增隐性债务，兜牢兜实“三保”底线。持续推进政府性融资担保体系建设，分类推动融资平台改革转型。
云南	重点领域风险化解有序有效，地方债务风险持续缓释。	严格落实化债方案，用足用好增量政策，稳妥化解存量隐性债务，坚决遏制新增隐性债务。加大国有资产资源盘活力度，健全解决企业账款拖欠问题长效机制，



省份	2024 年工作完成情况	2025 年工作安排情况
甘肃	借力国家政策东风，债务风险有效缓释，高风险机构有序退出，融资平台大幅压减……在两难多难中实现了 化债卸包袱、发展不停步 ……融资平台压降 94 户、下降 35.9%。	稳妥有序化解地方债务风险， 坚决防止前清后欠 。压茬推进不良资产清收处置，完成高风险机构退高任务。推动政府融资平台企业加快退出、转型发展。
青海	落实一揽子化债方案，超额完成年度地方债务化解任务。	用足用好国家支持政策，完善和落实一揽子化债方案，科学分类、精准置换存量隐性债务，加快融资平台市场化转型，全面完成年度地方债务化解任务，坚决遏制新增隐性债务。
宁夏	全面加大风险化解力度， 实现隐债规模、债务率、融资平台、金融债务、中小金融机构风险、高风险地区数量“六个下降” 。	加快推进存量隐性债务置换，率先退出债务高风险省区 ，牢牢守住不发生区域性、系统性风险底线。

资料来源：各省份 2025 年政府工作报告及财政预算报告、粤开证券研究院



分析师简介

罗志恒，2020 年 11 月加入粤开证券，现任总裁助理，兼首席经济学家、研究院院长，证书编号：S0300520110001。

方堃，CFA，FRM，2021 年 4 月加入粤开证券，现任高级宏观分析师，证书编号：S0300521050001。

分析师声明

本报告署名分析师在此声明：本人具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，在执业过程中恪守独立诚信、勤勉尽职、谨慎客观、公平公正的原则，独立、客观地出具本报告，结论不受任何第三方的授意或影响。本报告反映了本人的研究观点，不曾因，不因，也将不会因本报告中的具体推荐意见或观点而直接或间接接收到任何形式的报酬。

与公司有关的信息披露

粤开证券具备证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号：10485001。

本公司在知晓范围内履行披露义务。

股票投资评级说明

投资评级分为股票投资评级和行业投资评级。

股票投资评级标准

报告发布日后的 12 个月内公司股价的涨跌幅度相对同期沪深 300 指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

买入：相对大盘涨幅大于 10%；

增持：相对大盘涨幅在 5%~10%之间；

持有：相对大盘涨幅在-5%~5%之间；

减持：相对大盘涨幅小于-5%。

行业投资评级标准

报告发布日后的 12 个月内行业股票指数的涨跌幅度相对同期沪深 300 指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

增持：我们预计未来报告期内，行业整体回报高于基准指数 5%以上；

中性：我们预计未来报告期内，行业整体回报介于基准指数-5%与 5%之间；

减持：我们预计未来报告期内，行业整体回报低于基准指数 5%以下。



免责声明

本报告由粤开证券股份有限公司（以下简称“本公司”）向专业投资者客户及风险承受能力为稳健型、积极型、激进型的普通投资者客户（以下统称客户）提供。若您并非上述类型的投资者，请取消阅读，请勿收藏、接收或使用本研究报告中的任何信息。公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。

本报告基于本公司认为可靠的公开信息和资料，但本公司不保证信息的准确性和完整性，亦不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。本公司可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。本公司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，不构成所述证券的买卖出价或询价，在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议。在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。投资者据此做出的任何投资决策与本公司、本公司员工或者关联机构无关。

本公司在法律允许的情况下可参与、投资或持有本报告涉及的证券或进行证券交易，或向本报告涉及的公司提供或争取提供包括投资银行业务在内的服务或业务支持。本公司可能与本报告涉及的公司之间存在业务关系，并无需事先或在获得业务关系后通知客户。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

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、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，须在允许的范围内使用，并注明出处为“粤开证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖意愿的引用、删节和修改。如因侵权行为给本公司造成任何直接或间接的损失，本公司保留追究一切法律责任的权利。本公司并不对其他网站和各类媒体转载、摘编的本公司报告负责。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，本公司不承担任何法律责任。

联系我们

广州市黄埔区科学大道 60 号开发区控股中心 19、22、23 层

北京市西城区广安门外大街 377 号

网址：www.ykzq.com