

# 政 府 工 作 报 告

(上接第一版)积极稳定资本市场,加快完善基础性制度,创设互换便利、回购增持再贷款等工具,市场活跃度上升。一次性增加6万亿元地方专项债务限额置换存量隐性债务。稳妥推进地方中小金融机构改革化险。

二是坚定不移全面深化改革扩大开放,增强发展内生动力。清理废除妨碍全国统一市场的规定做法,制定实施公平竞争审查条例,出台规范地方招商引资的措施。深化国有企业改革,持续优化国有经济布局。提请全国人大常委会审议民营经济促进法草案,改善民营经济环境。积极拓展外贸新增长点,进出口结构不断优化,外贸出口对经济增长贡献增大。全面实施跨境服务贸易负面清单。开展增值电信、生物技术、独资医院开放试点。加大单边开放力度,对所有同中国建交的最不发达国家产品全面给予零关税待遇。扩大单方面免签国家范围,过境免签境内停留时间延长至240小时,入境旅游持续升温。高质量共建“一带一路”成效显著,一批重大工程、民生项目稳步推进。

三是大力推动创新驱动发展,促进产业结构优化升级。推进科技强国建设,全面启动实施国家科技重大专项,加快完善重大科技基础设施体系,加强拔尖创新人才培养。稳定工业经济运行,推进制造业技术改造升级,制造业投资增长9.2%。新培育一批国家级先进制造业集群,商业航天、北斗应用、新型储能等新兴产业快速发展。制定修订环保、安全等强制性国家标准。加快数字中国建设,数字经济核心产业增加值占国内生产总值比重达到10%左右。

四是统筹城乡区域协调发展,优化经济布局。出台实施新型城镇化战略五年行动计划,扎实推进城市更新,常住人口城镇化率提高到67%。坚持不懈夯实农业基础,防灾减灾和综合生产能力稳步提高,乡村全面振兴取得新成效。出台一批区域发展政策,实施一批区域重大项目,健全主体功能区制度政策,区域融合发展取得新进展。

五是积极发展社会事业,增进民生福祉。出台促进高质量充分就业的政策措施,强化对企业吸纳就业的支持,高校毕业生、脱贫人口、农民工等重点群体就业保持稳定。推进教育强国建设。提高义务教育阶段家庭经济困难学生生活补助标准。国家奖学金指标扩面、助学贷款提额降息,惠及学生3400多万人次。巩固“双减”成果,持续优化基础教育生态。推进医疗机构检查检验结果互认,扩大基层慢性病、常见病用药种类。扎实做好重点传染病防治。扩大职工医保个人账户共济范围。提高城乡居民基础养老金和退休人员基本养老金。深化养老服务改革,制定促进银发经济发展的政策。强化残疾人权益保障。提高优抚补助标准。健全低保标准确定和调整机制,拓展救助对象范围,向困难群众发放一次性生活补助,惠及1100多万人。完善全国年节及纪念日放假办法。繁荣发展文化事业和文化产业,文化旅游市场持续活跃。扎实筹办第九届亚洲冬季运动会,成功举办第十二届全国少数民族传统体育运动会,我国体育健儿在巴黎奥运会上取得境外参赛最好成绩。

六是持续加强生态环境保护,提升绿色低碳发展水平。强化生态环境综合治理,主要污染物排放量继续下降。深入实施重要生态系统保护和修复重大工程,荒漠化、沙化土地面积持续“双缩减”。生物多样性保护取得积极成效,大量珍稀濒危野生动植物种群稳步增长。推动重点行业节能减排改造,推进新能源开发利用,非化石能源发电量占总发电量的比重接近40%。启动全国温室气体自愿减排交易市场。全国碳排放权交易更趋活跃。

七是加强政府建设和治理创新,保持社会和谐稳定。贯彻落实党中央全面从严治党战略部署,严格落实中央八项规定精神,扎实开展党史学习教育,大力整治形式主义、官僚主义,切实为基层减负,深入治理群众身边的不正之风,持续加强党风廉政建设和反腐败斗争。深入推进依法行政。提请全国人大常委会审议法律议案19件,制定修订行政法规28部。自觉依法接受监督。认真办理人大代表建议和政协委员提案。加强行政执法监督,规范涉企行政检查。推出两批“高效办成一件事”重点事项清单,推动线上线下服务能力整体提升。开展推动高质量发展综合督查。创新和完善社会治理。加强矛盾纠纷排查化解,推进信访工作法治化。强化应急管理和社会生产,开展燃气、电动自行车等安全隐患全链条专项整治。有效防范应对洪涝、台风、地震等自然灾害。完善国家安全体系。严防极端案事件发生,依法严惩恶行犯罪,全力保障人民群众生命财产安全和社会稳定。

过去一年,中国特色大国外交开创新局面。习近平主席等党和国家领导人出访多国,出席上海合作组织峰会、金砖国家领导人会晤、亚太经合组织领导人非正式会议、二十国集团领导人峰会、东亚合作领导人系列会议等重大双边活动。成功举办中非合作论坛北京峰会、和平共处五项原则发表70周年纪念大会、中阿合作论坛部长级会议等重大主场外交活动。推动构建人类命运共同体,巩固拓展全球伙伴关系,坚持真正的多边主义,在应对全球性挑战和解决国际地区热点问题中发挥积极作用。中国为促进世界和平与发展作出了重要贡献。

过去一年取得的成绩,根本在于习近平总书记领航掌舵,在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引,是以习近平同志为核心的党中央坚强领导的结果,是全党全国各族人民团结奋斗的结果。我代表国务院,向全国各族人民,向各民主党派、各人民团体和各界人士,表示衷心感谢!向香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和海外侨胞,表示衷心感谢!向关心和支持中国现代化建设的各国政府、国际组织和各国朋友,表示衷心感谢!

在肯定成绩的同时,我们也清醒看到面临

的问题和挑战。从国际看,世界百年变局加速演进,外部环境更趋复杂严峻,可能对我国贸易、科技等领域造成更大冲击。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。地缘政治紧张因素依然较多,影响全球市场预期和投资信心,加剧国际市场波动风险。从国内看,经济回升向好基础还不稳固,有效需求不足,特别是消费不振。部分企业生产经营困难,账款拖欠问题仍较突出。群众就业增收面临压力。民生领域存在短板。一些地方基层财政困难。社会矛盾化解和风险防范工作还需要加强。政府效能和依法行政能力有待提升。一些工作协调配合不够,有的政策落地偏慢、效果不及预期。有的部门服务观念不强、办事效率不高。一些干部乱作为、不作为、不善为,一些领域和地方腐败问题依然多发。我们既要正视困难问题,更要坚定发展信心。我国具有显著的制度优势,有超大规模市场、完备产业体系、丰富人力资源等诸多优势条件,有长远规划、科学调控、上下协同的有效治理机制,有需求升级、结构优化、动能转换的广阔增量空间,经济长期向好的基本趋势没有改变也不会改变,我国经济航船必将乘风破浪、行稳致远!

## 二、2025年经济社会发展总体要求和政策取向

今年是“十四五”规划收官之年。做好政府工作,要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神,按照中央经济工作会议部署,坚持稳中求进工作总基调,完整准确全面贯彻新发展理念,加快构建新发展格局,扎实推动高质量发展,进一步全面深化改革,扩大高水平对外开放,建设现代化产业体系,更好统筹发展和安全,实施更加积极有为的宏观政策,扩大国内需求,推动科技创新和产业创新融合发展,守住楼市股市,防范化解重点领域风险和外部冲击,稳定预期、激发活力,推动经济持续回升向好,不断提高人民生活水平,保持社会和谐稳定,高质量完成“十四五”规划目标任务,为实现“十五五”良好开局打牢基础。

今年发展主要预期目标是:国内生产总值增长5%左右;城镇调查失业率5.5%左右,城镇新增就业1200万人以上;居民消费价格涨幅2%左右;居民收入增长和经济增长同步;国际收支保持基本平衡;粮食产量1.4万亿斤左右;单位国内生产总值能耗降低3%左右,生态环境质量持续改善。

提出上述预期目标,综合考虑了国内外形势和各方面因素,兼顾了需要与可能。经济增长预期目标为5%左右,既是稳就业、防风险、惠民生的需要,也有经济增长潜力和有利条件支撑,并与中长期发展目标相衔接,突出迎难而上、奋发有为的鲜明导向。

城镇调查失业率5.5%左右,体现了在就业总量和结构性矛盾更

加突出背景下,加大稳就业力度的要求。居民消费价格涨幅2%左右,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。实现这些目标很不容易,必须付出艰苦努力。

我们将坚持稳中求进、以进促稳,守正创

新、先立后破,系统集成、协同配合,充实完善

政策工具箱,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。注重

目标引领,把握政策取向,讲求时机力度,强

化系统思维,提升宏观政策实施效能。

实施更加积极的财政政策。统筹安排收入、

债券等各类财政资金,确保财政政策持续用

力、更加给力。今年赤字率拟按4%左右安

排、比上年提高1个百分点,赤字规模5.66万

亿元、比上年增加1.6万亿元。一般公共预算支

出规模29.7万亿元、比上年增加1.2万亿元。拟

发行超长期特别国债1.3万亿元、比上年增加

3000亿元。拟发行特别国债5000亿元,支持国

有大型商业银行补充资本。拟安排地方政府

专项债券4.4万亿元、比上年增加5000亿元,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。今年合计

新增政府债务总规模11.86万亿元、比上年增

加2.9万亿元,财政支出强度明显加大。要加快各

项资金下达拨付,尽快形成实际支出。持续优

化支出结构,更加注重惠民生、促消费、增后劲,

切实提高资金使用效益。中央财政加大对

地方一般性转移支付力度,向困难地区和欠发达

地区倾斜。严格落实分级保障责任,筑牢兜

实基层“三保”底线。坚持政府过紧日子,推进财

政科学管理,严肃财经纪律,严禁铺张浪费,

腾出更多资金用于发展所需、民生所盼。

实施适度宽松的货币政策。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。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。进一步疏通货币政策传导渠道,完善利率形

态和传导机制,落实无还本续贷政策,强化融

资增信和风险分担等支持措施。推动社会综合

融资成本下降,提升金融服务可获得性和便利

度。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本

稳定。拓展中央银行宏观审慎与金融稳定功

能,创新金融工具,维护金融市场稳定。

强化宏观政策民生导向。坚持以人民为中

心,经济政策的着力点更多转向惠民生、促消

费,以消费提振畅通经济循环,以消费升级引

领产业升级,在保障和改善民生中打造新的经

济增长点。推动更多资金资源“投资于人”,服务于民生,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。

打好政策“组合拳”。加强财政、货币、就業、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。健全和用好宏观政策取向一致性评估工作机制,把经济政策和非经济性政策统一纳入一致性评估,统筹政策制定和执行全过程,提升政策目标、工具、时机、力度、节奏的匹配度。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。加强上下联动、横向协作,促进政策从“最初一公里”到“最后一公里”衔接畅通。注重倾听市场声音,协同推进政策实施和预期引导,塑造积极的社会预期。

完成好今年目标任务,必须深入贯彻习近平经济思想,紧抓高质量发展这个首要任务,坚持以质取胜和发挥规模效应相统一,实现质的有效提升和量的合理增长。坚定实施扩大内需战略,做大做强国内大循环,在扩大开放中拓展国际合作空间,实现国内国际双循环在更高水平上相互促进、良性互动。持续深化供给侧结构性改革,着力破解消费供给的结构性矛盾,更加注重以高质量供给引领需求,创造需求。

坚持以进一步全面深化改革调动各方面积极性,激发全社会创新创造活力。

## 三、2025年政府工作任务

今年经济社会发展任务十分繁重。我们要突出重点、把握关键,着重抓好以下几个方面工作。

(一)大力提振消费、提高投资效益,全方位扩大国内需求。促进消费和投资更好结合,加快补上内需特别是消费短板,使内需成为拉动经济增长的主力军和稳定锚。

实施提振消费专项行动。制定提升消费能力、增加优质供给、改善消费环境专项措施,释放多样化、差异化消费潜力,推动消费提质升级。多渠道促进居民增收,推动中低收入人群体增收减负,完善劳动者工资正常增长机制。安排超长期特别国债3000亿元支持消费品以旧换新。从放宽准入、减少限制、优化监管等方面入手,扩大健康、养老、助残、托幼、家政等多元服务供给。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。完善免税店政策,推动扩大入境消费。深化国际消费中心城市建设,健全县域商业体系。完善全口径消费统计制度。强化消费者权益保护,营造安全放心消费环境。

全面提高人才队伍质量。发挥人才高地和人才平台的辐射作用,加快建设国家战略人才力量,加强拔尖创新人才、重点领域急需紧缺人才和高技能人才培养。大力支持、大胆使用青年科技人才。弘扬工匠精神,建设一流产业技术工人队伍。完善海外引进人才支持保障机制,优化外籍人才服务。深化人才管理和使用制度改革,赋予用人单位更大自主权,推动产学研人才联合培养和交流。促进人才区域合理布局,加强东中西部人才协作,鼓励优秀人才在中西部地区建功立业。深化人才分类评价改革和科教界“帽子”治理,建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系,鼓励各类人才潜心钻研、厚积薄发。

(四)推动标志性改革举措加快落地,更好发挥经济体制改革牵引作用。扎实推进重点领域改革,着力破除制约发展的体制机制障碍,创造更加公平、更有活力的市场环境。

有效激发各类经营主体活力。坚持和落实“两个毫不动摇”。高质量完成国有企业改革深化提升行动,实施国有资产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。扎实落实促进民营经济发展的法律法规和政策措施,切实依法保护民营企业和民营企业家合法权益,鼓励有条件的民营企业建立完善中国特色现代企业制度。加快推进清理拖欠企业账款工作,强化源头治理和失信惩戒,落实解决拖欠企业账款问题长效机制。深化政企常态化沟通交流,切实帮助企业解决实际困难和问题。多措并举精准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。政府要寓管理于服务之中,用服务的暖心增强企业的信心。

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。实施全国统一大市场建设指引,修订出台新版市场准入负面清单,优化新业态新领域市场准入环境。制定重点领域公平竞争合规指引,改革完善招标投标体制机制。出台健全社会信用体系的政策,构建统一的信用修复制度。完善企业简易退出制度,逐步推广经营主体活动发生地统计。加快建设统一开放的交通运输市场,实施降低全社会物流成本专项行动。

深化财税金融体制改革。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。加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方,增加地方自主财力。规范税收优惠政策,积极探索建立激励机制,促进地方在高质量发展中培育财源。严控财政供养人员规模。完善科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融,数字金融标准体系和基础制度。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。加快多层次债券市场发展。

(五)扩大高水平对外开放,积极稳外贸稳外资。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。

稳定对外贸易发展。加大稳外贸政策力度,支持企业稳订单拓市场。优化融资、结算、外汇等金融服务,扩大出口信用保险承保规模和覆盖面,强化企业境外参展办展支持。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。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。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,支持有条件的地方发展新型离岸贸易,积极发展边境贸易。高质量办好进博会、广交会、服博会、数博会等重大展会。推进智慧海关建设与合作,提升通关便利化水平。

大力鼓励外商投资。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。

鼓励外国投资者扩大再投资,支持参与产业链上下游配套协作。切实保障外资企业在要素获取、资质许可、标准制定、政府采购等方面的国民待遇。加强外资企业服务保障,加快标志性项目落地,持续打造“投资中国”品牌。推动自贸试验区提质增效和扩大改革任务授权,加紧推进海南自由贸易港核心政策落地,完善经开区开放发展政策,促进综合保税区转型升级。持续营造市场化、法治化、国际化一流营商环境,让外资企业更好发展。

推动高质量共建“一带一路”走深走实。统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目建设,形成一批示范性合作成果。保障中欧班列稳定畅通运行,加快西部陆海新通道建设。引导对外投资健康安全有序发展,强化法律法规、金融、物流等海外综合服务,优化产业链国际合作布局。

深化多双边和区域经济合作。持续扩大面向全球的高标准自由贸易区网络,推动签署中国—东盟自贸区3.0版升级协定,积极推动加入《数字经济伙伴关系协定》和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》进程。坚定维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制,扩大同各国利益的汇合点,促进共同发展。

(六)有效防范化解重点领域风险,牢牢守住不发生系统性风险底线。更好统筹发展和安全,坚持在发展中逐步化解风险,努力实现高质量发展和高水平安全的良性互动。

持续用力推动房地产市场止跌回稳。因城施策调减限制性措施,加大实施城中村和老旧小区改造,充分释放刚性和改善性住房需求潜力。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,在收购主体、价格和用途方面给予城市政府更大自主权。拓宽保障性住房再贷款使用范围。发挥房地产业融资协调机制作用,继续做好保交房工作,有效防范房企债务违约风险。有序搭建相关基础性制度,加快构建房地产发展新模式。适应人民群众高品质居住需要,完善标准规范,推动建设安全、舒适、绿色、智慧的“好房子”。

稳妥化解地方政府债务风险。坚持在发展中化债、在化债中发展,完善和落实一揽子化债方案,优化考核和管控措施,动态调整债务高风险地区名单,支持打开新的投资空间。按照科学分类、精准置换的原则,做好地方政府隐性债务置换工作。完善政府债务管理制度,坚决遏制违规举债冲动。加快剥离地方融资平台政府融资功能,推动市场化转型和债务风险化解。

积极防范金融领域风险。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,综合采取补充资本金、兼并重组、市场退出等方式分类化解风险。完善中小金融机构功能定位和治理机制,推动实现差异化、内涵式发展。健全金融监管体系,加强跨部门合作,强化央地监管协同,坚持对非法金融活动的高压严打态势。充实存款保险基金、金融稳定保障基金等化险资源。完善对外部风险冲击预案,有效维护金融安全稳定。

(七)着力抓好“三农”工作,深入推进乡村全面振兴。坚持农业农村优先发展,学习运用“千万工程”经验,完善强农惠农富农支持制度,千方百计推动农业增效益、农村增活力、农民增收人。

持续增强粮食等重要农产品稳产保供能力。稳定粮食播种面积,主攻单产和品质提升。巩固大豆扩种成果,开发挖掘油料扩产潜力。推动棉糖胶等稳产提质。扶持畜牧业、渔业