

# 政府工作报告

(上接第一版)

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。国家奖助学金提标扩面、助学贷款提额增量、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。提高城乡居民基本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,文化和旅游市场持续活跃。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。推动重点行业节能降碳改造,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,扎实开展党纪学习教育,大力整治形式主义、官僚主义,切实为基层减负,深入人民群众身边的不正之风,持续推进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”重点项目清单,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,依法严惩恶性和犯罪,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地区热点问题中发挥积极建设性作用。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,实施更加积极有效的宏观政策,

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要动力和稳定锚。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。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。

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,推进财政政策统筹、严控财经纪律,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,完善利率形成和传导机制,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和金融稳定功能,创新金融工具,维护金融市场稳定。

实施宏观政策民生导向。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“投向人民”,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、就业、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、时效、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,做大做强国内市场,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,着重抓好以下四个方面工作。

**(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要动力和稳定锚。

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。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。

全面提高人才队伍建设质量。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。深化人才管理和服务制度改革,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。深化人才分类评价制度改革和科教界“帽子”治理,建立以创新资金需求,坚决防止低效无效投资。今年中央预算内投资拟安排7350亿元。用好超长期特别国债,强化超长期贷款等配套融资,加强自上而下组织协调,更大力度支持“两重”建设。优化地方政府专项债券管理制度,实施好投向领域负面清单管理、下放项目审核权限等措施。简化投资审批流程,建立健全跨部门跨区域重大项目协调推进机制。加大服务业投资力度。支持和鼓励民间投资发展,规范实施政府和社会资本合作新机制,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,让民间资本有更大发展空间。

**(二)因地制宜发展新质生产力,加快建设现代化产业体系。**推动技术创新和产业创新融合发展,大力推进新型工业化,做大做强先进制造业,积极发展现代服务业,促进新动能积蓄成势、传统动能焕新升级。

培育壮大新兴产业、未来产业。深入推进战略性新兴产业融合集群发展。开展新技术新产品新场景大规模应用示范行动,推动商业航天、低空经济、深海科技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。深化先进制造业和现代服务业融合发展试点,加快发展服务型制造。加强产业统筹布局和产能监测预警,促进产业有序发展和良性竞争。加大对中小企业数字化转型的支持。开展标准提升引领传统产业优化升级行动。深入推进行业协会商会、市场交易场所、头部企业等自律机制建设,促进公平竞争,规范行业秩序。

**(三)深入实施科教兴国战略,提升国家创新体系整体效能。**坚持创新引领发展,一体推进教育发展、科技创新、人才培育,筑牢中国式现代化的基础性、战略性支撑。

激发数字经济发展活力。持续推进“人工智能+”行动,将数字技术与制造优势、市场优势更好结合起来,支持大模型应用和重大技术装备攻关。进一步扩范围、降门槛,深入实施制造业重大技术改造升级和大规模设备更新工程。加快制造业数字化转型,培育一批既懂行业又懂数字化的服务商,加大对中小企业数字化转型的支持。开展标准提升引领传统产业优化升级行动。深入推进行业协会商会、市场交易场所、头部企业等自律机制建设,促进公平竞争,规范行业秩序。

**(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。扎实落实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。大力推进清理拖欠企业账款工作,强化源头管理和失信惩戒,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,推动商业航天、低空经济、深海科技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。深化先进制造业和现代服务业融合发展试点,加快发展服务型制造。加强产业统筹布局和产能监测预警,促进产业有序发展和良性竞争。加大对中小企业数字化转型的支持。开展标准提升引领传统产业优化升级行动。深入推进行业协会商会、市场交易场所、头部企业等自律机制建设,促进公平竞争,规范行业秩序。

**(五)扩大高水平对外开放,积极稳妥推进外资。**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。

**(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。

**(七)着力抓好“三农”工作,深入推进乡村振兴战略。**坚持农业农村优先发展,完善农村基础设施和公共服务,推动农业全产业链发展,健全农村一二三产业融合发展机制,促进农民增收致富。

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。

优质本科扩招,加快“双一流”建设,完善学

科设置调整机制和人才培养模式。积极开展学校体育活动,普及心理健康教育,关爱师生身心健康。弘扬教育家精神,建设高素质专业化教师队伍,加强师德师风建设和发展。坚定实施扩大内需战略,做大做强国内市场,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。

优质本科扩招,加快“双一流”建设,完善学

校设置调整机制和人才培养模式。积极开展学校体育活动,普及心理健康教育,关爱师生身心健康。弘扬教育家精神,建设高素质专业化教师队伍,加强师德师风建设和发展。坚定实施扩大内需战略,做大做强国内市场,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。

优质本科扩招,加快“双一流”建设,完善学

科设置调整机制和人才培养模式。积极开展学校体育活动,普及心理健康教育,关爱师生身心健康。弘扬教育家精神,建设高素质专业化教师队伍,加强师德师风建设和发展。坚定实施扩大内需战略,做大做强国内市场,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。

优质本科扩招,加快“双一流”建设