



政府工作报告

——2025年3月5日在第十四届全国人民代表大会第三次会议上

国务院总理 李强

各位代表：

现在，我代表国务院，向大会报告政府工作，请予审议，并请全国政协委员提出意见。

一、2024年工作回顾

过去一年，我国发展历程很不平凡。党的二十大三中全会胜利召开，对进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出部署。我们隆重庆祝中华人民共和国成立75周年，极大激发了全国各族人民的爱国热情和奋斗精神。一年来，面对外部压力加大、内部困难增多的复杂严峻形势，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国各族人民砥砺奋进、攻坚克难，经济运行总体平稳、稳中有进，全年经济社会发展主要目标任务顺利完成，高质量发展扎实推进，新质生产力稳步发展，我国经济实力、科技实力、综合国力持续增强，中国式现代化迈出新的坚实步伐，更加坚定了我们在新时代新征程全面建设社会主义现代化国家的决心和信心。

“稳”的态势巩固延续。主要表现在，经济规模稳步扩大，国内生产总值达到1349万亿元、增长5%，增速居世界主要经济体前列，对全球经济贡献率保持在30%左右。就业、物价总体平稳，城镇新增就业1256万人，城镇调查失业率平均为5.1%，居民消费价格上涨0.2%。国际收支基本平衡，对外贸易规模创历史新高，国际市场份额稳中有升，外汇储备超过32万亿美元。民生保障扎实稳固，居民人均可支配收入实际增长5.1%，脱贫攻坚成果持续巩固拓展，义务教育、基本养老、基本医疗、社会救助等保障力度加大。重点领域风险化解有序有效，社会大局保持稳定。

“进”的步伐坚实有力。主要表现在，产业升级有新进展，粮食产量首次跃上14万亿斤台阶，亩产提升10.1斤；高技术制造业、装备制造业增加值分别增长8.9%、7.7%，新能源汽车年产量突破1300万辆；信息传输软件和信息技术服务业、租赁和商务服务业增加值分别增长10.9%、10.4%。创新能力有新提升，集成电路、人工智能、量子科技等领域取得新成果；“嫦娥六号”实现人类首次月球背面采样返回，“梦天”号大洋钻探船建成入列；技术合同成交额增长11.2%。生态环境质量有新改善，地级及以上城市细颗粒物（PM_{2.5}）平均浓度下降2.7%，优良天数比例上升至87.2%，地表水优良水质断面比例提高到90.4%；单位国内生产总值能耗降幅超过3%；可再生能源新增装机3.7亿千瓦。

改革开放有新突破，扎实有力落实党的二十届二中、三中全会改革部署，机构改革全面完成，构建全国统一大市场、渐进式延迟法定退休年龄等重大改革举措陆续推出；制造业领域外资准入限制措施全部取消，共建“一带一路”贸易投资合作不断扩容升级。

回顾过去一年，成绩来之不易。外部环境变化带来的不利影响持续加深，国内长期积累的一些深层次结构性矛盾集中显现，内需不振、预期偏弱等问题交织叠加，局部地区洪涝等自然灾害频发，保持经济社会平稳运行的难度加大。面对多重困难挑战，我们奋力实施存量政策，适时优化宏观调控，积极有效应对，特别是坚决贯彻落实9月26日中央政治局会议果断部署的一揽子增量政策，推动经济明显回升，社会信心有效提振，既促进了全年目标实现，也为今年发展奠定了良好基础。在这个过程中，我们深化了对经济工作的规律性认识，进一步认识到党中央集中统一领导是做好经济工作的根本保证，必须统筹好有效市场和有为政府、总供给和总需求，培育新动能和更新旧动能，做优增量和盘活存量，提升质量和做大总量的关系。实践再次表明，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国上下聚力攻坚，我国发展没有闯不过的难关。

一年来，我们深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，把党的领导贯穿政府工作各方面全过程，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，按照党中央决策部署，主要做了以下工作。

一是因时因势加强和创新宏观调控，推动经济回升向好。去年一季度经济开局良好，但受国内外多方面因素影响，进入二季度以后主要指标连续走低，下行压力加大。我们加强逆周期调节，聚焦突出问题针对性施策，紧抓存量和增量政策落实，推动需求较快回升，生产增长加快，市场预期明显改善，全年经济运行呈现前高、中低、后扬态势。有力实施财政货币政策，扩大支出规模，加强重点领域保障，两次下调存款准备金率和政策利率，社会融资成本进一步降低。围绕广有效需求，扎实推进“两重”建设，大力支持“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%，推动房地产市场止跌回稳，下调住房贷款利率和首付比例，居民存量房贷利息年支出减少约1500亿元，降低交易环节税费水平，扎实推进保交房工作，积极稳定资本市场，加快完善基础性制度，创投互换便利、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券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大市场的规定做法，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发展促进法草案，改善民营经济发展空间，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。繁荣发展文化产业和文化事业，文化和旅游市场持续活跃。扎实推进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，规范涉企行政执法，推出首批“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。强化应急管理和安全生产，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。严防极端事件发生，依法严惩恶势力犯罪，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。成功举行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。在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，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、科技等领域能造成更大冲击。世界经济动能不足，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，账款拖欠问题仍然突出，群众增收面临压力。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。一些干部作风不作为、不善为，一些领域和地方腐败问题依然多发。我们要正视困难问题，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和健全县域商业体系。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。

积极扩大有效投资。紧扣国家发展战略和民生需求，发挥好各类政府投资工具作用，加强财政与金融配合，强化项目储备和要素保障，加快实施一批重点项目，推动“十四五”规划重大工程顺利收官。切实选准选好项目，管好用好资金，保障在建项目资金需求，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机制，实施好投向领域负面清单管理，下放项目审核权限等措施。简化投资项目审批流程，建立健全跨部门重大项目建设协调机制。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。推动科技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、低碳经济、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。加强产业链统筹布局和产能监测预警，促进产业有序发展和良性竞争。加大对国家高新区创新发展、梯度培育创新型企业和促进专精特新中小企业发展壮大的支持力度。持续优化营商环境，让更多企业在新领域新赛道跑出加速度。

推动传统产业改造提升。加快制造业重点产业链高质量发展，强化产业基础再造和重大技术创新。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。规范和优化优惠政策，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。严格执行供养人员规模，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设施。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。

稳定对外贸易发展。加大外贸政策力度，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，完善跨境电商物流体系，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，加快解决标准化、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、服贸会、数博会、消博会等重大展会。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、教育等领域的开放试点，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。推动自贸试验区提效能增效和扩大改革制度授权，加紧推进海南自由贸易港政策落地，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，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升级行动。深入推进行业“增品种、提品质、创品牌”工作，加强全面质量管理，打造名品精品、经典产业。

激发数字经济创新活力。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。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，深化数据资源开发利用，促进和规范数据跨境流动，促进平台经济规范健康发展，更好发挥其在促创新、扩消费、稳就业等方面积极作用。

(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、人才培养，筑牢中国式现代化的基础性、战略性支撑。

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、人才培养，筑牢中国式现代化的

基础性、战略性支撑。

强化宏观政策导向，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。

优化和创新宏观调控，更好发挥财政、货币、

产业、金融政策的组合效应，促进经济平稳健康发

展。

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，更大力度促进楼市市

健康发展，加大对科技创新、绿色发展的支

持力度，促进消费恢复和扩大。

实施差别化货币信贷政策，加大对科技创新、绿色

发展的支持力度，促进区域协调发展。

实施差别化住房信贷政策，促进房地产市场稳

健发展，满足刚性和改善性住房需求。

实施差别化土地供应政策，促进房地产市场稳

健发展，满足刚性和改善性住房需求。

实施差别化金融政策，促进房地产市场稳

健发展，满足刚性和改善性住房需求。

<div data-b