



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF中国宏观经济专题报告（第100期）

两会专题--2025政府工作报告深度解读

主办单位：

中国人民大学国家发展与战略研究院

中国人民大学经济学院

中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：

中国人民大学经济研究所

2025年3月



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF 宏观经济热点问题研讨会（第100期）

2025年两会政府工作报告解读

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限公司

承办单位：中国人民大学经济研究所



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF 宏观经济热点问题研讨会（第100期）

2025年两会政府工作报告解读

报告人：范志勇

2025年3月15日

目 录

- 一、2024年经济总结及近期形势变化
- 二、立体解读2025年两会精神

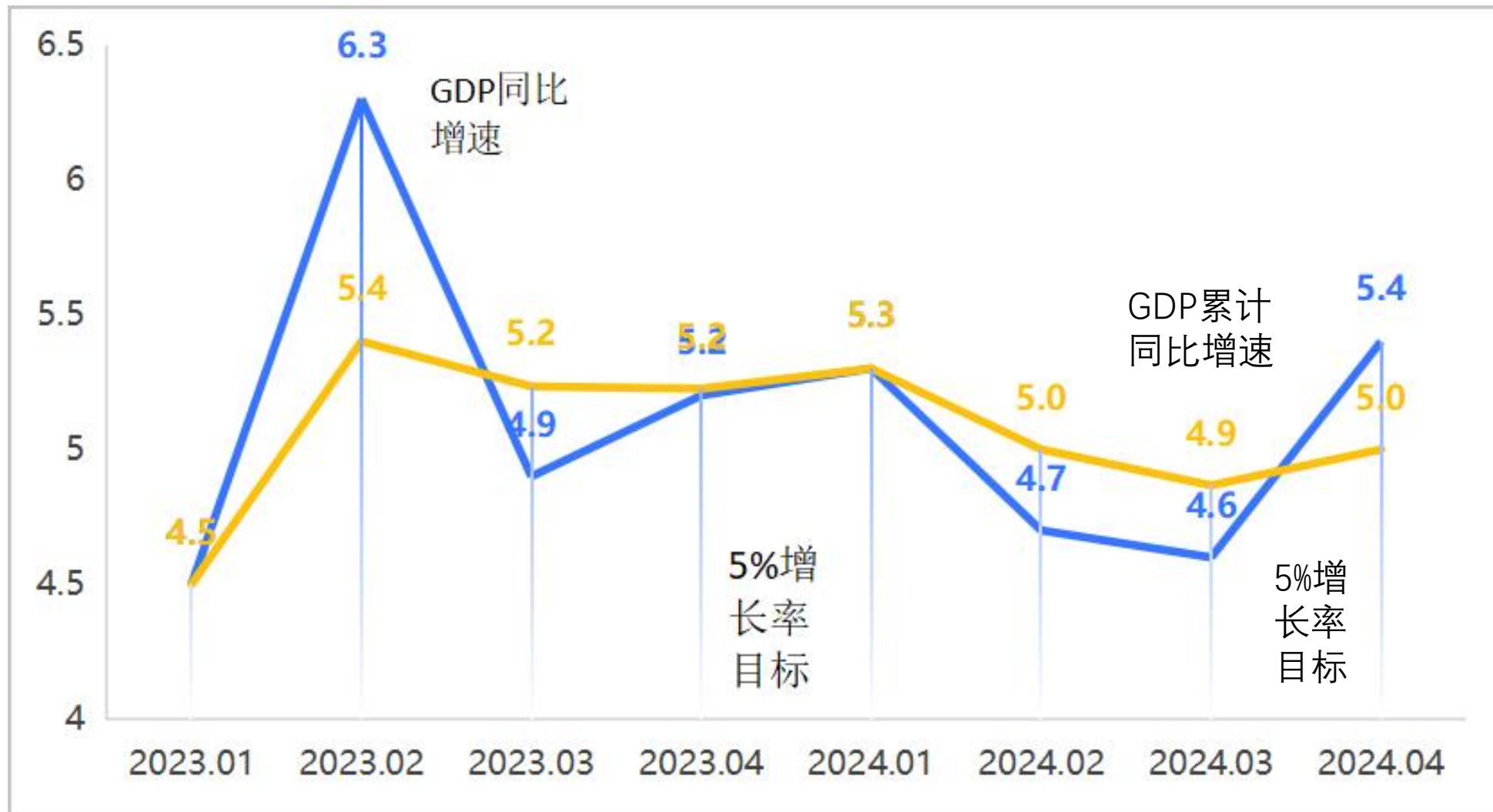
第一部分

2024年经济总结及近期形势变化

2024年中国宏观经济核心指标（%）

预测指标	2023年	2024年	2025年目标
1. 国内生产总值	5.2	5.0	5.0
其中：第一产业增加值	4.1	3.5	
第二产业增加值	4.7	5.3	
第三产业增加值	5.8	5.0	
2. 固定资产投资完成额	3.0	3.2	
社会消费品零售总额	7.2	3.5	
3. 出口总额（人民币计价）	-4.6	7.1	
进口总额（人民币计价）	-5.5	2.3	
贸易盈余（亿美元）	8232	9922	
4. 消费者物价指数	0.2	3（目标）0.2（实际）	2
工业生产者价格指数	-3.0	-2.2	
GDP平减指数	-0.5	-0.7	
5. 广义货币（M2）	9.7	7.3	
社会融资总额存量	9.5	8.0	
6. 政府收入			
公共财政收入	6.4	1.3	
政府性基金收入	-9.2	3.6	

各季度GDP增长率及主要指标环比增速 (%)



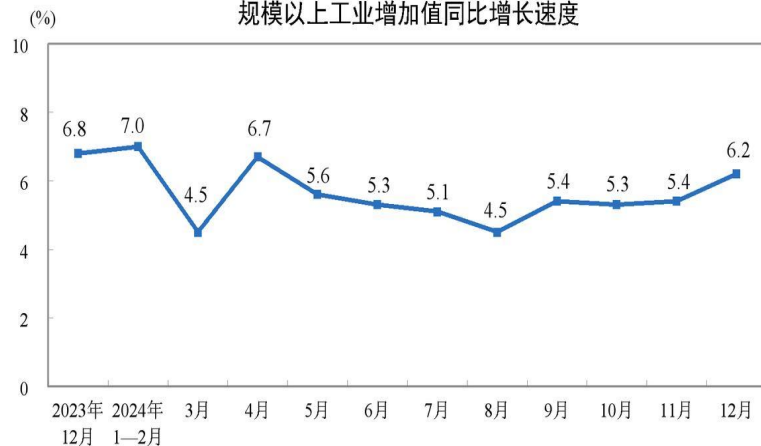
各季度GDP增长率及主要指标环比增速（%）

2024年各月份其他指标环比数据表

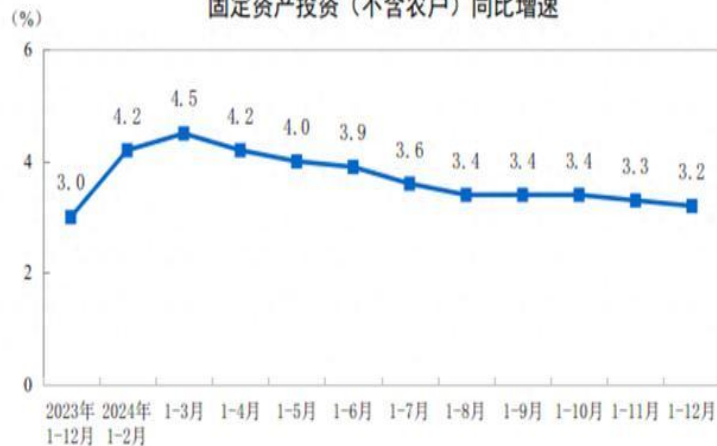
	规模以上工业增加值 环比增速（%）	固定资产投资 （不含农户） 环比增速（%）	社会消费品零售总额 环比增速（%）
1月份	0.92	0.08	-0.04
2月份	0.21	-0.01	0.15
3月份	-0.14	0.92	0.64
4月份	0.95	0.01	-0.11
5月份	0.25	0.07	0.58
6月份	0.43	0.34	0.15
7月份	0.35	-0.05	0.49
8月份	0.39	0.16	0.26
9月份	0.65	0.72	0.58
10月份	0.41	-0.15	0.45
11月份	0.46	0.09	0.23
12月份	0.64 ↑	0.33 ↑	0.12 ↓

近期中国宏观经济走势一览

规模以上工业增加值同比增长速度



固定资产投资（不含农户）同比增速



全国居民消费价格涨跌幅

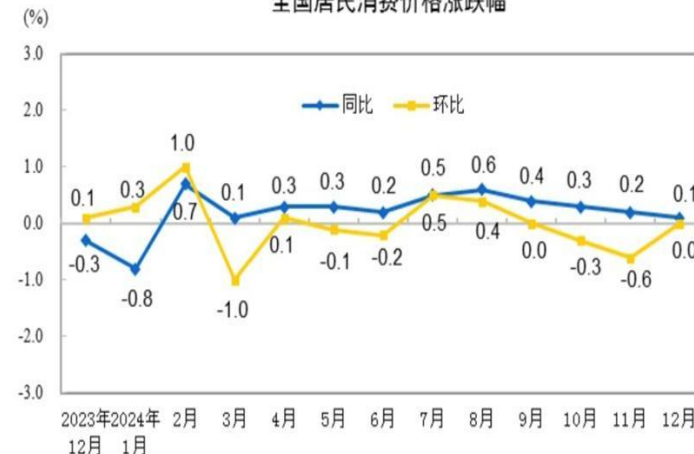


图1 各月累计营业收入与利润总额同比增长速度

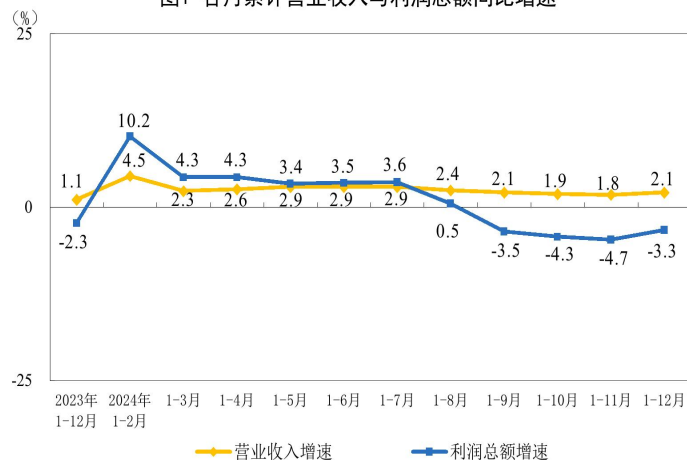
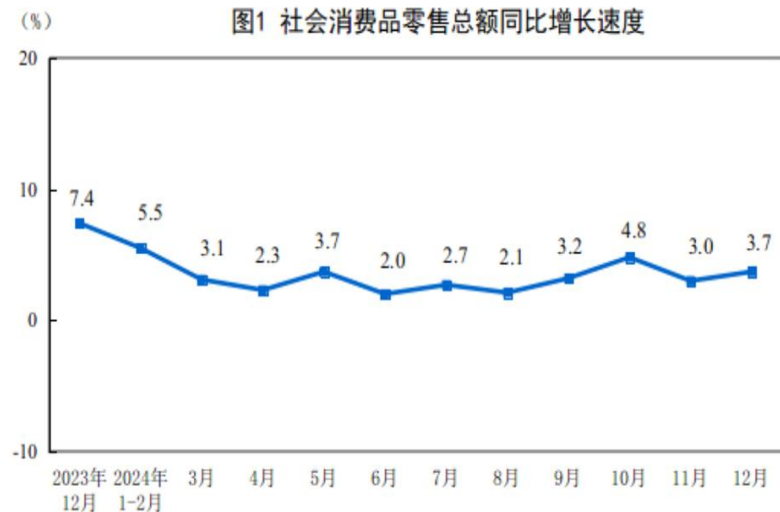
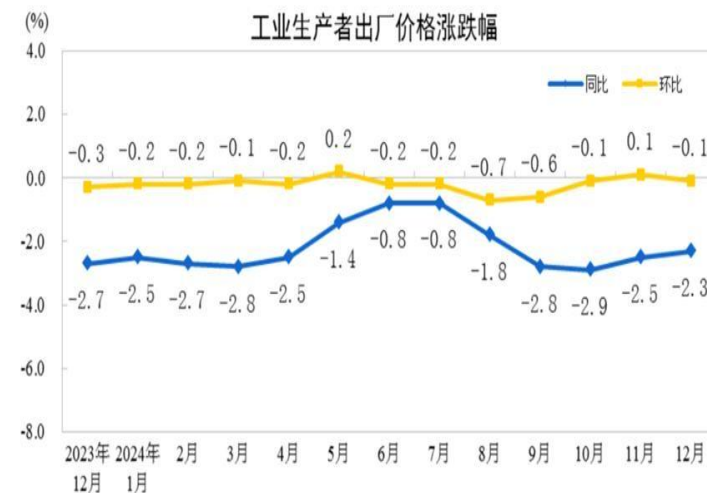


图1 社会消费品零售总额同比增长速度

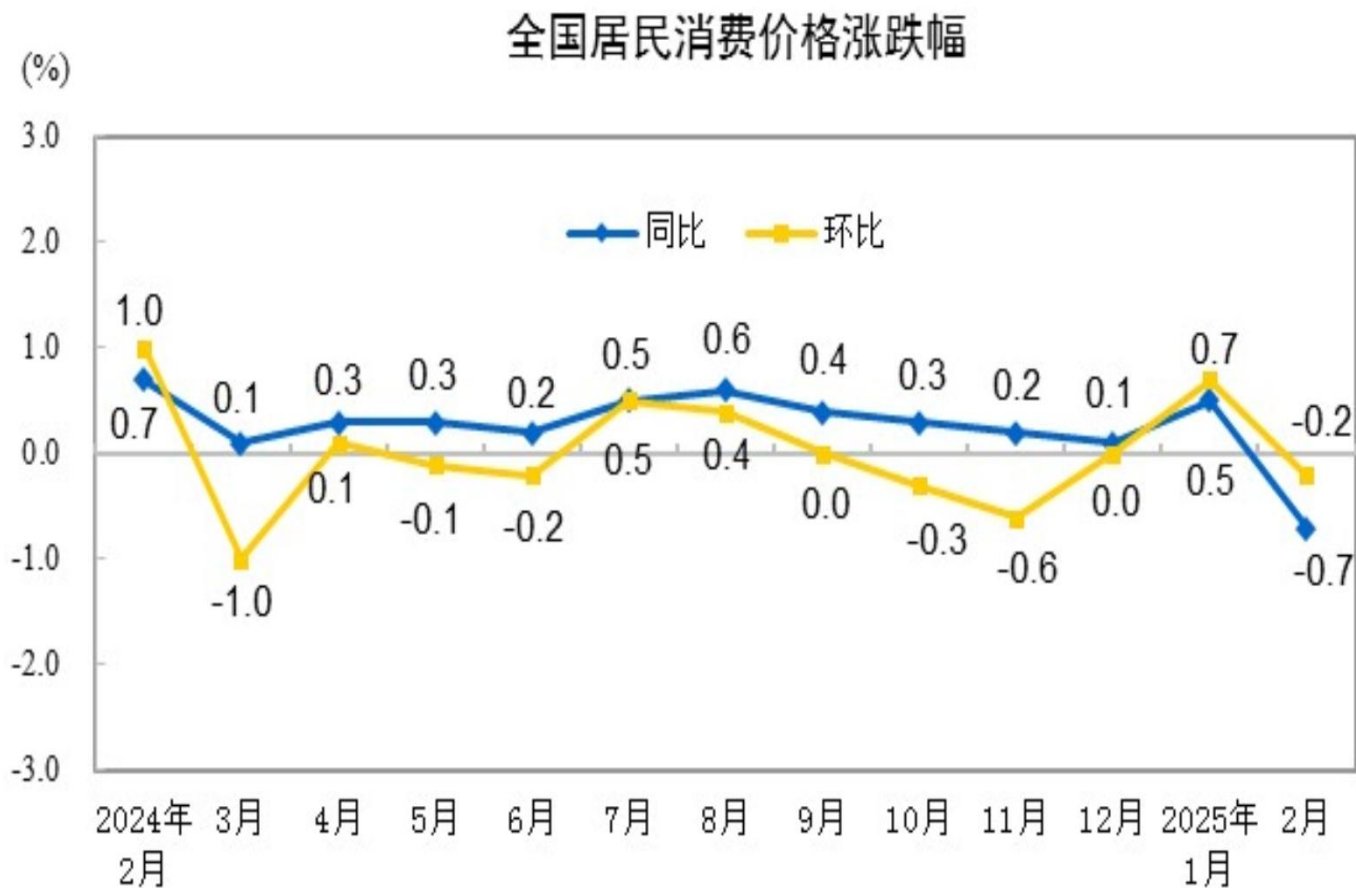


工业生产者出厂价格涨跌幅



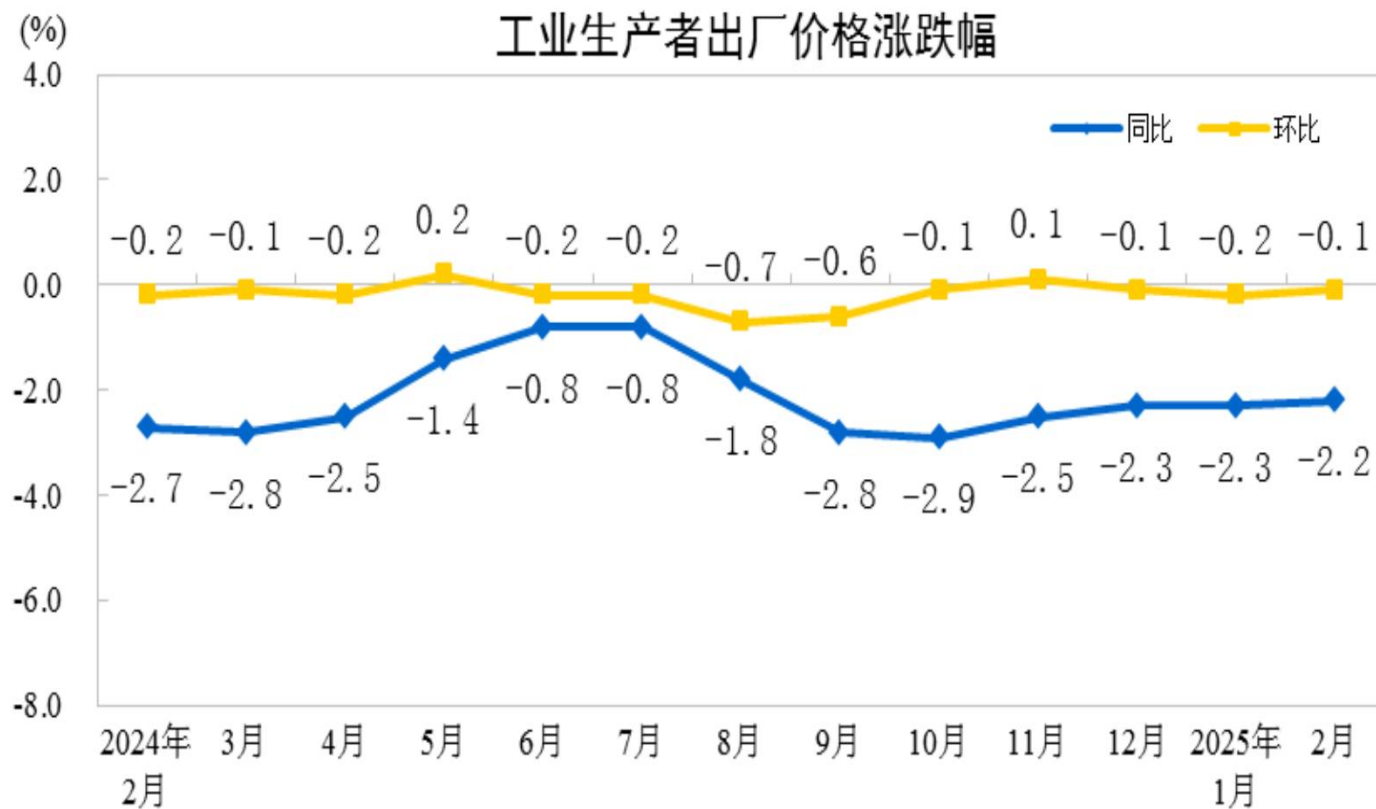
2025年以来的新变化

- 2025年2月份，全国居民消费价格同比下降0.7%。食品价格下降3.3%，非食品价格下降0.1%；消费品价格下降0.9%，服务价格下降0.4%。1-2月平均，全国居民消费价格比上年同期下降0.1%。
- 2月份，全国居民消费价格环比下降0.2%。食品价格下降0.5%，非食品价格下降0.1%；消费品价格持平，服务价格下降0.5%。
- 一定程度上受春节因素影响。2024年春节是2月10日，2025年春节是1月29日。节后消费者价格通常出现回落现象。



2025年以来的新变化

- 2025年2月份，全国工业生产者出厂价格同比下降2.2%，环比下降0.1%，降幅比上月均收窄0.1个百分点；工业生产者购进价格同比下降2.3%，环比下降0.2%。1-2月平均，工业生产者出厂价格比上年同期下降2.2%，工业生产者购进价格下降2.3%。



- 以美元计，2025年1-2月中国进出口总值9093.7亿美元，同比下降2.4%；
 - 出口总值5399.4亿美元，同比增长2.3%；
 - 进口总值3694.3亿美元，同比下降8.4%；
 - 贸易顺差1705.2亿美元。
- 以人民币计，2025年1至2月进出口总值65363.6亿元，同比下降1.2%；
 - 出口总值38812.1亿元，同比增长3.4%；
 - 进口总值26551.5亿元，同比下降7.3%；
 - 贸易顺差12260.6亿元。

2025年1至2月全国进出口总值表（美元值/单位：亿美元）		
项 目	1至2月累计	1至2月累计与去年同期同比增减±%
进出口总值	9,093.7	-2.4
出口总值	5,399.4	2.3
进口总值	3,694.3	-8.4
进出口差额	1,705.2	-

2025年1至2月全国进出口总值表（人民币值/单位：亿元人民币）		
项 目	1至2月累计	1至2月累计与去年同期同比增减±%
进出口总值	65,363.6	-1.2
出口总值	38,812.1	3.4
进口总值	26,551.5	-7.3
进出口差额	12,260.6	-

作为先导指标的制造业PMI指数回升

- 2月份，制造业采购经理指数（PMI）为50.2%，比上月上升1.1个百分点，制造业景气水平明显回升。

表1 中国制造业**PMI**及构成指数（经季节调整）

单位：%

	PMI	生产	新订单	原材料 库存	从业人员	供应商 配送时间
2024年2月	49.1	49.8	49.0	47.4	47.5	48.8
2024年3月	50.8	52.2	53.0	48.1	48.1	50.6
2024年4月	50.4	52.9	51.1	48.1	48.0	50.4
2024年5月	49.5	50.8	49.6	47.8	48.1	50.1
2024年6月	49.5	50.6	49.5	47.6	48.1	49.5
2024年7月	49.4	50.1	49.3	47.8	48.3	49.3
2024年8月	49.1	49.8	48.9	47.6	48.1	49.6
2024年9月	49.8	51.2	49.9	47.7	48.2	49.5
2024年10月	50.1	52.0	50.0	48.2	48.4	49.6
2024年11月	50.3	52.4	50.8	48.2	48.2	50.2
2024年12月	50.1	52.1	51.0	48.3	48.1	50.9
2025年1月	49.1	49.8	49.2	47.7	48.1	50.3
2025年2月	50.2	52.5	51.1	47.0	48.6	51.0

第二部分

全面解读两会精神

2025年经济社会发展总体要求和政策取向

► 全年定位：2025年是“十四五”规划收官之年，要求高质量完成“十四五”规划目标任务，为实现“十五五”良好开局打牢基础。

- 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，稳住楼市股市，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。

2025年经济社会发展总体要求和政策取向

➤ 2025年发展主要预期目标：

- 国内生产总值增长5%左右；
- 城镇调查失业率5.5%左右（2024年实际为5.2%），城镇新增就业1200万人以上（2024年实际完成1244万人）；
- 居民消费价格涨幅2%左右（2024年年目标也为3%，实际值为0.2%）；
- 居民收入增长和经济增长同步（2024年居民收入增长5.1%）；
- 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。

➤ 2024年发展主要预期目标：

- 国内生产总值增长5%左右；
- 城镇新增就业1200万人以上，城镇调查失业率5.5%左右；
- 居民消费价格涨幅3%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1.3万亿斤以上；
- 单位国内生产总值能耗降低2.5%左右，生态环境质量持续改善。

确定2025年宏观经济政策的基本取向

➤ 2025年

- 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。

➤ 2024年

- 稳是大局和基础，各地区各部门要多出有利于稳预期、稳增长、稳就业的政策，谨慎出台收缩性抑制性举措，清理和废止有悖于高质量发展的政策规定。
- 进是方向和动力，该立的要积极主动立起来，该破的要在立的基础上坚决破，特别是在转方式、调结构、提质量、增效益上积极进取。
- 强化宏观政策逆周期和跨周期调节，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，加强政策工具创新和协调配合。

➤ 2025年财政政策：实施更加积极的财政政策。

- 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。

➤ 2024年财政政策：积极的财政政策要适度加力、提质增效。

- 赤字率拟按3%安排，赤字规模4.06万亿元，比上年年初预算增加1800亿元。一般公共预算支出28.5万亿元，比上年增加1.1万亿元；地方政府专项债券3.9万亿元，比上年增加1000亿元。
- 从今年开始拟连续几年发行超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，今年先发行1万亿元。

➤ 2025年实施**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与金融稳定功能，创新金融工具，维护金融市场稳定。

➤ 2024年**稳健的货币政策**要灵活适度、精准有效

- 保持流动性合理充裕，社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配。
- 加强总量和结构双重调节，盘活存量、提升效能，加大对重大战略、重点领域和薄弱环节的支持力度。
- 促进社会综合融资成本稳中有降。
- 畅通货币政策传导机制，避免资金沉淀空转。
- 增强资本市场内在稳定性。
- 保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。
- 大力发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融。
- 优化融资增信、风险分担、信息共享等配套措施，更好满足中小微企业融资需求。

➤ 强化宏观政策民生导向。（新增部分）

- 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，造新的经济增长点。**推动更多资金资源“投资于”、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。

➤ 2024年增强宏观政策取向一致性。

- 围绕发展大局，加强财政、货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策协调配合，把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估，强化政策统筹，确保同向发力、形成合力。各地区各部门制定政策要认真听取和吸纳各方面意见，涉企政策要注重与市场沟通、回应企业关切。
- 实施政策要强化协同联动、放大组合效应，防止顾此失彼、相互掣肘。研究储备政策要增强前瞻性、丰富工具箱，并留出冗余度，确保一旦需要就能及时推出、有效发挥作用。加强对政策执行情况的跟踪评估，以企业和群众满意度为重要标尺，及时进行调整和完善。精准做好政策宣传解读，营造稳定透明可预期的政策环境。

➤ 2025年工作：十大任务

- （一）大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求。
- （二）因地制宜发展新质生产力，加快建设现代化产业体系。
- （三）深入实施科教兴国战略，提升国家创新体系整体效能。
- （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。
- （五）扩大高水平对外开放，积极稳外贸稳外资。
- （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。
- （七）着力抓好“三农”工作，深入推进乡村全面振兴。
- （八）推进新型城镇化和区域协调发展，进一步优化发展空间格局。
- （九）协同推进降碳减污扩绿增长，加快经济社会发展全面绿色转型。
- （十）加大保障和改善民生力度，提升社会治理效能。

➤ 2024年工作：十大任务

- （一）大力推进现代化产业体系建设，加快发展新质生产力。
- （二）深入实施科教兴国战略，强化高质量发展的基础支撑。
- （三）着力扩大国内需求，推动经济实现良性循环。
- （四）坚定不移深化改革，增强发展内生动力。
- （五）扩大高水平对外开放，促进互利共赢。
- （六）更好统筹发展和安全，有效防范化解重点领域风险。
- （七）坚持不懈抓好“三农”工作，扎实推进乡村全面振兴。
- （八）推动城乡融合和区域协调发展，大力优化经济布局。
- （九）加强生态文明建设，推进绿色低碳发展。
- （十）切实保障和改善民生，加强和创新社会治理。

（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动力和稳定锚。

➤ 实施提振消费专项行动

- 推动消费提质升级
- 安排超长期特别国债3000亿元支持消费品以旧换新
- 加快数字、绿色、智能等新型消费发展释放文化、旅游、体育等消费潜力完善免税店政策，推动扩大入境消费

➤ 积极扩大有效投资

- 今年中央预算内投资拟安排7350亿元
- 更大力度支持“两重”建设
- 优化地方政府专项债券管理机制
- 简化投资审批流程
- 加大服务业投资力度
- 支持和鼓励民间投资发展

（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，促进新动能积厚成势、传统动能焕新升级。

➤ 培育壮大新兴产业、未来产业

- 推动商业航天、低空经济等新兴产业安全健康发展
- 培育生物制造、量子科技、具身智能、6G等未来产业
- 支持独角兽企业、瞪羚企业发展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

- 强化产业基础再造和重大技术装备攻关
- 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
- 培育一批既懂行业又懂数字化的服务商深入推进制造业“增品种、提品质、创品牌”工作

➤ 激发数字经济创新活力

- 持续推进“人工智能+”行动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

（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。促进消费稳定增长。

➤ 推进高水平科技自立自强

- 强化关键核心技术攻关和前沿性、颠覆性技术研发
- 推动科技支出向基础研究倾斜
- 加快概念验证、中试验证和行业共性技术平台建设

➤ 全面提高人才队伍质量

- 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
- 建设一流产业技术工人队伍
- 优化外籍人才服务
- 深化人才分类评价改革和科教界“帽子”治理

（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
 - 高质量完成国有企业改革深化提升行动
 - 扎扎实实落实促进民营经济发展的政策措施
 - 支持个体工商户发展
 - 开展规范涉企执法专项行动
 - 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
 - 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
 - 制定重点领域公平竞争合规指引
 - 构建统一的信用修复制度
 - 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
 - 加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方
 - 大力推动中长期资金入市
 - 改革优化股票发行上市和并购重组制度

（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

- 支持企业稳订单拓市场
- 强化企业境外参展办展支持
- 加强海外仓建设
- 鼓励服务出口，扩大优质服务进口
- 高质量办好进博会、广交会、服贸会、数贸会、消博会等重大展会

➤ 大力鼓励外商投资

- 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
- 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
- 持续打造“投资中国”品牌

➤ “一带一路”走推动高质量共建深走实

- 统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目建设
- 保障中欧班列稳定畅通运行
- 加快西部陆海新通道建设

（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。/稳妥化解地方政府债务风险。/积极防范金融领域风险。

➤ 持续用力推动房地产市场止跌回稳 稳妥化解地方政府债务风险 积极防范金融领域风险

- 充分释放刚性和改善性住房需求潜力
- 推动建设安全、舒适、绿色、智慧的“好房子”
- 完善和落实一揽子化债方案
- 一体推进地方中小金融机构风险处置和转型发展

（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、农民增收入。加强粮食和重要农产品稳产保供。

- 持续增强粮食等重要农产品稳产保供能力。
- 毫不松懈巩固拓展脱贫攻坚成果。
- 扎实推进农村改革发展。

(八) 推进新型城镇化和区域协调发展，进一步优化发展空间格局

推进新型城镇化和区域协调发展，进一步优化发展空间格局

➤ 深入实施新型城镇化战略行动

- 全面推进常住地提供基本公共服务
- 推动将符合条件的农业转移人口纳入住房保障体系
- 持续推进城市更新和城镇老旧小区改造
- 加强燃气、给排水、热力、地下管廊等建设和协同管理

➤ 加大区域战略实施力度

- 发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略的叠加效应，积极培育新的增长极
- 支持经济大省挑大梁
- 鼓励其他地区因地制宜、各展所长
- 建设全国海洋经济发展示范区

(九) 协同推进降碳减污扩绿增长，加快经济社会发展全面 绿色转型

进一步深化生态文明体制改革，统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展。

- 加强污染防治和生态建设。
- 加快发展绿色低碳经济。
- 积极稳妥推进碳达峰碳中和。

（十）加大保障和改善民生力度，提升社会治理效能。

加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，稳步提高公共服务和社会保障水平，促进社会和谐稳定，不断增强人民群众获得感幸福感安全感。多措并举稳就业促增收

- 更大力度稳定和扩大就业。
- 强化基本医疗卫生服务。
- 完善社会保障和服务政策。
- 加强精神文明建设。
- 维护国家和社会稳定。

谢谢！



CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇



深度解读2025政府工作报告，CMF专题报告发布

3月15日，CMF 宏观经济热点问题研讨会（第100期）于线上举行。

本期论坛由中国人民大学国家一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席**杨瑞龙**主持，聚焦“两会专题——2025政府工作报告深度解读”，来自学界、政界的知名经济学家**刘世锦**、**王一鸣**、**刘元春**、**杨瑞龙**、**毛振华**、**范志勇**联合解析。

中国人民大学经济学院党委副书记、教授、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员**范志勇**代表论坛发布 CMF 中国宏观经济专题报告。

报告围绕以下两个方面展开：

一、2024年经济总结及近期形势变化

二、立体解读2025年两会精神

一、2024年经济总结及近期形势变化

2024年成功实现了5%的经济增长目标，这主要得益于9月份之后一系列增量改革的推动。总体来看，2024年中国经济基本实现了全年增长目标，但存在一定不足。部分经济指标有所下滑或未达预期。其中值得关注的是2024年通货膨胀目标为3%，但全年实际CPI增长率仅为0.2%。

具体来看，在疫情防控转段后，经济增长仍面临一定复苏压力的情况下。2024年一季度GDP增长率达5.3%，高于全年目标。然而，进入第二季度和第三季度，GDP增长率呈现连续下滑趋势，第三季度GDP增长率降至4.6%，与全年目标相比显著下降。9月26日中央政治局会议召开后，政府推出了大规模增量改革政策，同时辅以一系列存量改革措施，对于完成2024年全年增长目标起到了至关重要的推动作用。2024年四季度GDP增速高达5.4%。在过去两年内，除了2023年二季度因疫情期间的低基数效应带来的同比优势外，2024年四季度的增长率是近年来各季度中的最高值。

最终消费对GDP增长率的贡献为2.2个百分点，占比接近45%；投资为1.3个百分点，贡献占比约25%；尽管净出口贸易在整体经济中的比重相对较小，但对GDP增长率贡献了1.5个百分

点，接近30%。值得注意的是，2024年底美国前总统特朗普竞选获胜，并于2025年初正式就职。市场普遍预期特朗普在再次就任后可能会对中国发起一系列贸易制裁。因此，2025年国际贸易形势预计将较2024年出现较大下滑，在此背景下，扩大内需的压力显著增加。

从环比数据来看，受一系列增量改革政策的推动，2024年四季度工业增加值较三季度明显提高，固定资产投资也较三季度有所回升，尤其是12月实现了显著增长。固定资产投资完成额10月份环比下降0.15%，11月份小幅回升至0.1%，12月份进一步提高至0.3%。然而，增量改革对消费的影响相对较弱。自第三季度以来，社会消费品零售总额环比增速逐步下滑，这反映了当前中国宏观经济所面临的重要矛盾点：在扩大总需求的过程中，政策刺激对供给端的作用较为显著，但消费始终是当前经济运行中的薄弱环节和痛点。

从月度数据来看，工业增加值12月增速高达6.2%，投资增速则维持在3%左右，其中一个重要原因是房地产投资增速下降近10%，使得整体投资增速处于低位。此外，CPI和PPI表现低迷，PPI已连续28个月呈负增长态势，说明中国经济总需求仍面临一定压力。社会消费品零售总额增速维持在3%左右，12月为3.7%，在此背景下，微观经营主体普遍承受较大经营压力。规模以上企业利润总额增速仍为负值，12月为-3.3%左右。

今年两会将GDP增长目标设定为5%，与2024年一致。然而，结合2024年下半年的宏观经济运行情况以及2025年复杂多变的国际宏观经济形势，实现这一目标具有一定挑战。此外，今年将CPI增长目标从3%下调至2%，结合近年来的实际经济运行情况来看，除了2024年外，前几年CPI增长目标大多维持在2%左右。因此，这一调整更加符合实际，同时也提高了目标的可达性。2%的CPI增长目标不仅仅是通货膨胀率的上限，更传递了一个积极的信号，正如中国人民银行发布的《中国金融稳定报告（2024）》所提到的，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。这是通过预期管理的方式向市场释放积极信号，以增强经济发展的稳定性。

2025年以来，我国经济出现了三个新变化。**第一，价格水平。**2025年2月份，全国居民消费价格同比下降0.7%。食品价格下降3.3%，非食品价格下降0.1%；消费品价格下降0.9%，服务价格下降0.4%。1-2月平均，全国居民消费价格比上年同期下降0.1%。2月份，全国居民消费价格环比下降0.2%。食品价格下降0.5%，非食品价格下降0.1%；消费品价格持平，服务价格下降0.5%。这一定程度上受到了春节因素影响，2024年春节是2月10日，2025年春节是1月29日，节后消费者价格通常出现回落现象。**剔除春节因素后，CPI同比增长0.1%，仍处于较**

低水平。

2025年2月份，全国工业生产者出厂价格同比下降2.2%，环比下降0.1%，降幅比上月均收窄0.1个百分点；工业生产者购进价格同比下降2.3%，环比下降0.2%。1-2月平均，工业生产者出厂价格比上年同期下降2.2%，工业生产者购进价格下降2.3%。**PPI持续负增长和投资增长率下滑共同反映了总需求相对不足的情况。**

第二，国际贸易。以美元计，2025年1-2月中国进出口总值9093.7亿美元，同比下降2.4%；出口总值5399.4亿美元，同比增长2.3%；进口总值3694.3亿美元，同比下降8.4%；贸易顺差1705.2亿美元。以人民币计，2025年1至2月进出口总值65363.6亿元，同比下降1.2%；出口总值38812.1亿元，同比增长3.4%；进口总值26551.5亿元，同比下降7.3%；贸易顺差12260.6亿元。

今年1-2月的贸易数据印证了此前的预判。部分商品的采购需求已在2024年提前释放，在关税不断上调的背景下，市场预期国际贸易环境将进一步恶化。**尽管整体贸易总额有所下降，进口下降幅度较大，但出口仍保持增长，这在一定程度上与我国对国际贸易结构的调整有关。**

第三，2月份，制造业采购经理指数（PMI）为50.2%，位于荣枯线以上，比上月上升1.1个百分点，制造业景气水平明显回升，显示出市场信心和预期的改善，这一趋势与春节期间多个高科技领域取得突破所带来的投资信心回升一致。

二、立体解读2025年两会精神

今年的特殊性在于，从中央经济工作会议到全国两会期间，特朗普政府正式上台。面对不断变化的国际环境，我国国内政策也处于相机抉择的状态。在此背景下，公众非常关注今年宏观经济政策，特别是财政政策和货币政策如何应对外部环境的不确定性。

两会对全年的定位是：2025年是“十四五”规划收官之年，要求高质量完成“十四五”规划目标任务，为实现“十五五”良好开局打牢基础。从政策取向来看，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，稳住楼市股

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。这与去年年末中央经济工作会议的政策取向整体一致。

从主要预期目标来看，2025年国内生产总值增长目标仍为5%左右，但由于所面临的宏观环境不同，2025年实现目标的难度与2024年不同。

在就业方面，两年保持一致，城镇调查失业率5.5%左右（2024年实际为5.2%），城镇新增就业1200万人以上（2024年实际完成1244万人）。

居民消费价格指数目标调整至涨幅2%左右（2024年目标为3%，实际值为0.2%）。近年来，价格水平持续在低位徘徊，甚至出现负增长，对社会整体福利造成了负面影响。所以，政策目标并非仅仅确保通胀率不突破2%，而是要努力实现2%的价格增长目标。

其他目标包括：居民收入增长和经济增长同步（2024年居民收入增长5.1%）；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。

从宏观经济政策的基本取向来看，2025年和2024年总体保持一致，但在部分重点领域进行了调整。2025年两会提出，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。

在财政政策方面，政策定位从2024年“积极的财政政策”调整为“更加积极的财政政策”，这体现在一系列财政目标的调整。例如，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。其中，赤字率目标中的“左右”说明该目标具有一定弹性，可根据国内外经济环境的变化进行适当调整。2024年的表述是“赤字率拟按3%安排，赤字规模4.06万亿元，比上年年初预算

增加1800亿元。一般公共预算支出28.5万亿元，比上年增加1.1万亿元；地方政府专项债券3.9万亿元，比上年增加1000亿元。”、“从今年开始拟连续几年发行超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，今年先发行1万亿元。”无论是赤字规模、超长期特别国债水平，还是专项债规模，相较于2024年均较大幅度提高。

此外，财政资金在化解地方政府债务、促进消费（如以旧换新补贴额度）等方面也显著增加。这一调整主要是基于当前宏观经济环境，即消费面临较大压力，投资因房地产市场尚未完全复苏而受限，国际贸易受全球经济环境变化影响同样面临挑战。因此，财政政策在2025年需要发挥更重要的作用，以推动总需求的扩大。

在货币政策方面，政策定位从2024年“稳健的货币政策”调整为“适度宽松的货币政策”。“宽松”意味着货币政策存在一定的放松空间，同时，政策表述中增加了“适度”二字，说明仍对是否采取大规模刺激措施持谨慎态度。2025年关于货币政策具体表述为：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。

2024年，M1增长率长期处于负增长，企业活期存款和现金流动性供给不足，导致经济的名义增长目标未能完全实现。自2025年1月起，中国人民银行修正了M1的统计口径，将家庭部门的活期存款纳入M1计算范围，从而使M1增长率维持正增长，但距离实现2%的价格增长目标仍存在一定差距。

2025年两会新增了“强化宏观政策民生导向”，提出坚持以人民为中心，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，造新的经济增长点。推动更多资金资源“投资于民”、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。

在打好政策“组合拳”方面，与2024年提出的“增强宏观政策取向一致性”较为一致，2025年两会的具体表述为：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。

在十大任务方面，2025年两会相较于2024年的主要内容基本一致，但顺序出现了调整。2024年，第三项是“着力扩大国内需求，推动经济实现良性循环”；而在2025年两会中，该任务被调整为第一项，并进一步细化为“大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求”。这一调整说明，在确保实现其他经济目标的前提下，2025年政府工作重点将更加聚焦于扩大内需。2025年两会的十大任务具体内容如下。

（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动力和稳定锚。在**实施提振消费专项行动**方面，提出推动消费提质升级，安排超长期特别国债3000亿元支持消费品以旧换新，加快数字、绿色、智能等新型消费发展释放文化、旅游、体育等消费潜力完善免税店政策，推动扩大入境消费。在**积极扩大有效投资**方面，提出今年中央预算内投资拟安排7350亿元，更大力度支持“两重”建设，优化地方政府专项债券管理机制，简化投资审批流程，加大服务业投资力度，支持和鼓励民间投资发展。

（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，促进新动能积厚成势、传统动能焕新升级。一是**培育壮大新兴产业、未来产业**，推动商业航天、低空经济等新兴产业安全健康发展，培育生物制造、量子科技、具身智能、6G等未来产业，支持独角兽企业、瞪羚企业发展让更多企业在新领域新赛道跑出加速度。二是**推动传统产业改造提升**，强化产业基础再造和重大技术装备攻关，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，培育一批既懂行业又懂数字化的服务商深入推进制造业“增品种、提品质、创品牌”工作。三是**激发数字经济创新活力**，持续推进“人工智能+”行动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。习近平总书记于2023年首次提出新质生产力。此后，新质生产力被反复提及，并正式写入中央文件。近年来，中国在高科技领域取得了重大突破，极大提升了国内社会的信心。

（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。促进消费稳定增长。一是**推进高水平科技自立自强**，强化关键核心技术攻关和前沿性、颠覆性技术研发，推动科技支出向基础研究倾斜，加快概念验证、中试验证和行业共性技术平台建设。二是**全面提高人才队伍质量**，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，建设一流产业技术工人队伍，优化外籍人才服务，深化人才分类评价改革和科教界“帽子”治理。在当前国际环境下，应对美国一系列贸易摩擦的关键在于加快科技发展，突破“卡脖子”技术瓶颈，从供给端为经济增长创造更大空间。在强调扩大总需求的同时，应将供给侧优化与需求侧扩张相结合，以实现更为均衡和可持续的经济增长。

（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。一是**有效激发各类经营主体活力**，高质量完成国有企业改革深化提升行动，扎扎实实落实促进民营经济发展的政策措施，支持个体工商户发展，开展规范涉企执法专项行动，用服务的暖心增强企业的信心。二是**纵深推进全国统一大市场建设**，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，制定重点领域公平竞争合规指引，构建统一的信用修复制度，实施降低全社会物流成本专项行动。三是**深化财税金融体制改革**，开展中央部门零基预算改革试点，加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方，大力推动中长期资金入市，改革优化股票发行上市和并购重组制度。

（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。一是**稳定对外贸易发展**，支持企业稳订单拓市场，强化企业境外参展办展支持，加强海外仓建设，鼓励服务出口，扩大优质服务进口高质量办好进博会、广交会、服贸会、数贸会、消博会等重大展会。二是**大力鼓励外商投资**，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，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，持续打造“投资中国”品牌。三是**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，保障中欧班列稳定畅通运行，加快西部陆海新通道建设。

（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，稳妥化解地方政府债务风险，积极防范金融领域风险**，具体包括：充分释放刚性和改善性住房需求潜力；推动建设安全、舒适、绿色、智慧的“好房子”；完善和落实一揽子化债方案；一体推进地方中小金融机构风险处置和转型发展。

（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、农民增收入。加强粮食和重要农产品稳产保供。**一是持续增强粮食等重要农产品稳产保供能力。二是毫不松懈巩固拓展脱贫攻坚成果。三是扎实推进农村改革发展。**

（八）推进新型城镇化和区域协调发展，进一步优化发展空间格局。推进新型城镇化和区域协调发展，进一步优化发展空间格局。**一是深入实施新型城镇化战略行动**，全面推进常住地提供基本公共服务，推动将符合条件的农业转移人口纳入住房保障体系，持续推进城市更新和城镇老旧小区改造，加强燃气、给排水、热力、地下管廊等建设和协同管理。**二是加大区域战略实施力度**，发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略的叠加效应，积极培育新的增长极，支持经济大省挑大梁，鼓励其他地区因地制宜、各展所长，建设全国海洋经济发展示范区。通过推进城镇化进程，将农民转化为市民，一方面能够改善居民的 living 环境，使其享受更加完善的公共服务；另一方面，有助于推动整体总需求的增长，从而促进经济发展。

（九）协同推进降碳减污扩绿增长，加快经济社会发展全面绿色转型。进一步深化生态文明体制改革，统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展。**一是加强污染防治和生态建设。二是加快发展绿色低碳经济。三是积极稳妥推进碳达峰碳中和。**

（十）加大保障和改善民生力度，提升社会治理效能。加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，稳步提高公共服务和社会保障水平，促进社会和谐稳定，不断增强人民群众获得感幸福感安全感。多措并举稳就业促增收，更大力度稳定和扩大就业，强化基本医疗卫生服务，完善社会保障和服务政策，加强精神文明建设，维护国家安全和社会稳定。改善民生与扩大消费密切相关，通过持续改善和保障民生，可以进一步提升居民消费倾向，从而在促进经济增长的同时提升整体社会福祉。

论坛第二单元，结合CMF中国宏观经济专题报告，各位专家围绕“2025政府工作报告深度解读”展开讨论。

国务院发展研究中心原副主任刘世锦指出，我国目前正处在跨越高收入国家门槛的关键节点，需要确保经济保持中速增长的同时力争名义增速高于实际增速。2025年政府工作报告提出5%的经济增长目标，并将消费放在了十项工作任务的首位。消费不足是当前经济增长的重要挑战，中国消费占GDP比重比国际平均水平，尤其是OECD国家低20个百分点左右，体现出结构性偏差。主要原因包括：长期重投资轻消费的政策倾向；基本公共服务总体水平偏低且内部差距较大；服务性消费受城市化水平制约，目前我国常住人口城市化率大约为67%，户籍人口城市化率仅为48%-49%；收入差距较大，中等收入群体在4亿人左右，相对低收入群体则高达9亿；政府资产占比较高，中国政府部门的资产比重远超OECD国家，导致过多资金用于投资和储蓄，而非消费。

现阶段必须正视这种结构性偏差，稳定扩大内需。重点措施包括推进城市化进程，逐步调整收入差距，并加快社会保障体系建设。以养老金问题为例，当前中国城乡居民基本养老保险覆盖5.5亿人，其中1.7亿人每月领取养老金仅220元，总支出约5000亿元。建议通过政府财政补贴、国有资本划转等方式，在三年内将养老金提高至600元，五年内提升至1000元，以缩小差距。在消费乘数效应的放大下，预计可拉动GDP增长0.8-1个百分点，对稳增长具有重要意义。

中国国际经济交流中心副理事长王一鸣认为，2024年中国经济主要目标任务顺利完成，高质量发展扎实推进。在科技创新方面，研发投入强度提升至2.68%，超过欧盟国家平均水平，基础研究投入同比增长10.5%。在绿色转型方面，新增可再生能源发电装机占比达86%，风电和太阳能发电累计装机达到14.1亿千瓦，提前6年完成我国在气候雄心峰会上的承诺。此外，新能源汽车产量达1317万辆，中国成为全球首个新能源汽车年产量超千万的国家。

今年政府工作报告确立5%经济增长目标，与中国现阶段潜在增长水平大致符合。尽管IMF预测2025年中国GDP增速为4.6%，但通过积极有为的宏观政策来扩大内需、改善市场预期，以及深化改革来推动新旧动能转换、增强经济增长的内生动力，有望实现这一目标。当前中国经济面临的主要挑战是有效需求不足，特别是消费低迷。今年政府工作报告把“大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求”排在了工作任务首位，反映了政策重心转向提振消费。扩大消费需强化居民收入对消费的支撑作用，同时优化服务消费环境，在医疗、休

闲度假、养老等领域放宽准入，提供差异化服务。消费是慢变量，投资是快变量，短期扩大内需仍然需要发挥投资的积极作用，使其与创造就业、人力资本提升及提振消费形成良性互动，促进经济稳步增长。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席，中诚信国际首席经济学家**毛振华**指出，**从短期视角来看，宏观政策上将更加积极和有为，但仍有调整空间。**今年赤字率拟按4%左右安排，突破原有政策框架，为经济增长提供更大支持。货币政策强调适度宽松，进一步加强财政与货币政策的协调。价格是短期宏观政策的重要目标，政府工作报告将CPI目标下调至2%，更加契合实际，并提出稳定房价，以防止财富效应削弱居民消费和投资信心。此外，未来需加大财政支出向居民消费和收入倾斜，完善社会保障，以增强消费能力。

从中长期来看，政策需要聚焦科技创新、营商环境和对外开放三大领域。科技创新方面，政府长期投入已开始显现成效，未来需进一步优化科技生态和制度供给。优化营商环境是本次政府报告的重要议题，重点关注民营企业发展过程中面临的困难。当前，部分民营企业因资金支持不足和过度执法等问题而退出市场，因此需要更有针对性的政策，确保民营经济长期稳定发展。对外开放是一项长期战略，当前国际形势错综复杂，需要我们保持战略定力来保持中国良好的国际环境，在困难局面下为经济发展创造有利的条件。

上海财经大学校长，中国人民大学原副校长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人**刘元春**提到，相较2024年，2025年有“四个不同”。**第一，特朗普第二次上台引发全球经济与政治格局变化**，他将关税作为筹码具有极大的不确定性，同时各国与特朗普博弈产生的结果也具有强烈的不确定性。**第二，中美叙事发生逆转**，DeepSeek引起全球关于中国科创全面崛起和美国科创泡沫问题的热议，从而引发全球投资者信心的结构性大逆转。**第三，2025年是在2024年一揽子增量政策的基础上进行政策定位**，“9.26”一揽子增量政策成效显现，2025年以及未来必须对结构性和深层次问题进行全面调整。**第四，2025年的政府工作报告表明了政府在稳增长方面的决心**，“9.26”一揽子增量政策全面进行逆周期政策的再定位，将相应的工具力度提升到新高度，这一政策特色决定2025年稳增长与2024年、2023年不一样。

2025年政府工作报告所确立的政策框架和政策力度依然具有强烈的相机决策性。2025年所具有的超常规不确定性决定了在落实中央经济工作会议和两会精神中，必须保留超常规的、相机决策的空间。外部环境复杂多变，特朗普政府实施的关税政策、汇率政策、金融政策、

数字货币及科技人才政策等均在不断调整，具有极大的不确定性。此外，大国冲突的反噬效应不可忽视，例如美国关税战等政策对其经济政治内部的反噬效应。同时，俄乌冲突、巴以战争等进一步加剧全球经济不稳定性。因此，中国需要同时具备政策方向的确定性与超常规的相机调整能力，从而实现经济稳定与可持续增长。

中国人民大学国家一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席**杨瑞龙**指出，2025年《政府工作报告》的第四项任务是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，其中包括有效激发各类经营主体活力。在2025年的工作重点中，激发各类经营主体活力的必要性在于以下四个方面：发挥市场在资源配置中的决定性作用、稳增长、高质量发展、提升企业创新能力都需要激发微观主体的活力。

激发经营主体活力的关键因素包括以下四点。一是**产权问题**。产权界定越清晰，市场主体的收益预期就越明确，从而更有动力从事生产性活动，即“有恒产者有恒心”，产权明晰与企业活力呈正相关关系。二是**强化硬预算约束，确保经营主体的自主性**。如果企业的经营活动频繁受到外部干预，且经营主体无需对经营结果承担责任，那么企业可能会选择降低努力程度。三是**建立公平竞争的市场环境**。在产权明晰、硬预算约束得以落实的基础上，市场主体将积极参与竞争，而市场竞争的优胜劣汰机制应由市场本身决定。四是**减少不必要的行政干预**。政府过度的行政干预往往会影响企业的收益与成本，进而扭曲市场的资源配置机制，使企业对政府的依赖程度上升，而对市场本身的依赖程度下降。

扩消费稳增长，跨越高收入门槛的关键路径

刘世锦 十三届全国政协经济委员会副主任、国务院发展研究中心原副主任

以下观点整理自刘世锦在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第100期）上的发言

一、经济增长与高收入门槛的挑战

我国目前正处于跨越高收入国家门槛的关键时期，保持中速增长并力争使名义增速高于实际增速，具有重要意义。今年政府工作报告提出了5%的经济增长目标，“这是一个迎难而上，奋发有为的”鲜明特色和政策导向。实现该目标虽存在一定难度，但意义重大，因为增速问题对我国当前至关重要。2021年我国已非常接近高收入国家门槛，仅差一两百美元，然而四年过去仍未跨越，差距甚至略有拉大。原因主要有：一是疫情冲击使实际增速受到影响，但从国际比较来看，近两年我国实际增速并不低；二是价格低迷甚至出现“通缩”，导致名义增速低于实际增速；三是人民币对美元汇率贬值。

当前，我国价格难以提升以及汇率贬值等问题亟待分析与研究。世界银行对高收入国家门槛的划分标准处于动态调整之中。近年来，按照人均现价美元计算，该门槛以每年约4%的速度增长。换言之，若我国人均收入按现价美元计算的年增长率不足4%，则难以跨越该门槛。尽管如此，我们对跨越高收入国家门槛仍充满信心。然而，与四年前相比，当时普遍认为中国跨越该门槛不会有大的问题，但当前形势表明，仍需警惕相关风险。

近期部分观点将中国当前情况与日本20世纪90年代初相比较，然而二者处于不同的增长阶段。与日本相比，尽管房地产泡沫破裂对日本经济造成了较大冲击，但日本在90年代初人均收入已超过3万美元，不仅属于发达经济体，且人均收入水平超过美国。同时，日本城乡差距较小，已实现城乡融合发展，其社会保障体系和福利体系也较为完善。而我国目前尚未跨越高收入国家门槛。

因此，在当前阶段，中国应特别关注经济增长速度。过去曾强调要避免过高的增长速度，是因为当时中国经济具有较高的增长潜力。如今应特别强调经济增长速度不能过低。在当前时间节点，未来五年应保持中速增长，目标为5%，而4%应作为底线，是不能破的。

二、消费不足的原因与影响

在本次政府工作报告中，消费问题被置于重要位置，明确提出要大力提振消费，并将其列为各项工作的首要任务。目前，中国消费不足的现象与国际平均水平，尤其是与 OECD 国家平均水平相比，消费占 GDP 的比重存在近20个百分点的差距。由此可见，中国消费水平的差距并非仅是平均水平的些许差异，而是一种结构性偏差。尽管在研究层面对此存在不同观点，但中国消费占 GDP 比重存在结构性偏差的基本事实是确定的。

原因可归结为多方面因素。首先，我国长期以来存在重投资、轻消费的体制机制与政策倾向。其次，基本公共服务存在两方面问题：一是总体水平偏低，二是内部差距较大。近期，农村人口养老金问题受到较多关注。目前，城镇机关事业单位退休人员月养老金约为6000元，城镇退休职工约为3000元；而城乡居民养老保险参保者中95%为农村居民，其月养老金仅为220元，与前两者相比存在10-15倍的差距。这一现象表明，尽管近年来在基本公共服务领域已做了大量工作，但在养老保障等部分领域仍存在突出问题：一是水平较低，二是城乡差距显著。

当前，我国消费不足的问题主要体现在服务消费领域，商品消费已基本达到饱和状态。服务消费与城市化水平密切相关，例如医疗、教育、社保、文化、娱乐等服务性消费在传统农村或发展水平较低的县城难以有效开展，即便居民有消费意愿，也因缺乏相应的服务供给或成本过高而无法实现。因此，城市化水平的提升对服务消费的拓展至关重要。近年来，我国人口向城市，尤其是向大城市和一线城市流动的趋势明显，一个重要原因在于城市体系能够提供高质量的服务消费环境。与历史上和中国处于相同发展阶段的 OECD 国家相比，这些国家城市化率普遍在70%以上，部分国家甚至超过80%。我国目前常住人口城市化率的最新数据约为67%，但户籍人口城市化率仅为48%-49%，尚未达到一半。

另一个更深层的原因是我国收入差距仍然较大。目前，我国中等收入群体规模约为4亿人，而在此之下仍有约9亿相对低收入群体。

另一个原因也值得关注，根据中国社科院发布的《中国国家资产负债表》，2022年中国全社会净资产约为756万亿元，其中政府部门持有的资产约为291万亿元，占比约38%。在国有部门中，国有企业股权约占政府财富的一半，最新数据显示，国有权益资本为132.6万亿元。相比之下，在国际范围内，尤其是 OECD 国家，这一比重通常不超过10%，一般在5%以下，部分国家甚至因政府负债较高而呈现负增长，处于净负债状态。由于我国政府部门占有较高比重的财富，这在工业化和投资驱动阶段具有优势，因为政府部门资产的收益主要用于储蓄和投资，而非消费。这也在一定程度上导致我国消费率偏低。因此，当前面临一个重要问题：

政府所占财富及国有资本的收益应如何分配？过去，这些收益主要用于投资，未来则需要更多地向消费领域倾斜，实现从投资驱动向消费驱动的转型。

经济增长可以从两个维度分析，一是经济增长的高度，二是经济增长的宽度。经济增长的高度主要体现在通过创新、对外开放和改革等手段提升经济增长效率，推动经济增长空间向上拓展。这些措施旨在优化资源配置，提高生产效率，从而实现经济的高质量发展。经济增长的宽度则指全体社会成员在多大程度上能够对现有生产能力产生有效需求。具体而言，将全体社会成员按收入水平分为十组，考察不同群体对生产能力的有效需求程度。经济增长的宽度与教育、社会保障、人力资本建设和社会流动性等因素密切相关。**消费不足问题在很大程度上与收入差距较大有关，本质上属于经济增长宽度不足的表现。**

近期，我国在创新领域呈现出一些新气象，令人鼓舞。例如，DeepSeek 和人形机器人等新兴技术的出现，展现了巨大的发展潜力，值得肯定并应予以重点发展。然而，这些创新成果主要体现经济增长的高度，以人工智能和人形机器人为例，其发展可能替代部分现有工作岗位，导致部分人员失业，进而收入减少，有可能使经济增长宽度的问题进一步凸显。因此，我们在分析经济形势时，应明确经济增长高度上的进展，包括创新成果，无法替代经济宽度问题的解决。

有观点指出，中国消费占 GDP 比重较低的情况并非近期才出现，至少在过去二三十年间一直存在。然而，过去中国经济仍保持了较高的增长速度。对此，可从“终端需求”的概念进行解释。在 GDP 构成中，扣除生产性投资后，消费与非生产性投资（主要包括房地产和基建）之和即为终端需求。过去多年，房地产和基建发展迅速，从国际比较来看，甚至存在一定程度的超前发展。但目前这两者的增长势头回落，特别是房地产大幅回落，消费占 GDP 比重结构性偏差的短板便凸显出来。**当前，中国经济面临诸多问题，包括价格低迷、名义增长与实际增长的差距、负债过高以及产能过剩等，这些问题的根源都指向终端需求不足。**如果对消费占 GDP 比重偏低这一结构性偏差问题不加以重视和解决，终端需求难以提升，扩大内需和经济增长速度都将面临严峻挑战。

当前，扩大消费和重视民生问题的内涵可能需要重新调整。这不仅涉及道义或对低收入阶层的同情，更重要和紧迫的是一个经济增长速度问题。如果忽视这一问题，且不进行重大调整，那么消费占 GDP 比重偏低的结构性偏差将难以解决。因此，应像过去重视投资那样重

视消费。过去经济下行时，通过加大投资推动经济增长，如今则需要将同样的力度和资金投入转向消费领域。如果这一转变不能实现，内需不足的问题将难以得到改善。

三、扩大消费的策略与建议

因此，下一步应将中国消费水平的结构性偏差调整至正常水平。例如，当前消费占GDP比重与国际平均水平相差20个百分点，能否在未来一段时间内将这一差距缩小15个百分点，使其接近合理水平，这应当成为近期稳增长中的一项“硬任务”。

下一步，为补足消费结构性偏差的缺口并稳定扩大内需，需开展多方面工作，包括**加快推进城市化进程，逐步缩小收入差距，其中社会保障问题尤为重要**。社会保障涵盖内容广泛，以养老金为例，中国目前有10.7亿人参加养老保险，其中5.5亿人参加城乡居民基本养老保险，约占全国人口的一半以上，有1.7亿人每月领取220元养老金，年支出约5000亿元。具体措施包括：一是从现有刺激政策资金中划出一部分，例如5000亿元，注入城乡居民基本养老保险基金用于支出，从而使1.7亿人的养老金从220元提升至400元，大体上翻一番。二是近期讨论较多的国有资本较大规模划转至养老基金，重点是城乡居民基本养老保险基金。此外，在城市中，特别是在农民工广泛就业的领域，需逐步完善社保尤其是养老缴费机制，目前在这方面已有一些进展。

简言之，政府财政补贴、国有资本划转以及养老制度建设均需加速推进，多措并举，争取在一两年内，将农民每月养老金从200多元增加到400元。尽管翻番幅度看似较大，但由于基数较低，翻倍后仅为400元。若用三年时间将养老金提升至600元，达到目前农村的低保水平，这一水平仍不算高。进一步而言，能否在随后的两年内将其提升至1000元左右？即便如此，与城市退休职工和机关事业单位人员相比，仍存在数倍差距。经测算，农村居民作为中国收入水平最低的群体，其消费倾向较高。例如，若向其提供1万亿元资金，其消费倾向约为0.8，即他们将拿出8000亿元用于直接消费。从学术角度研究消费乘数效应，大致为1.5，由此可拉动GDP增长约1.2万亿元。这将为年度经济增长提供近1个百分点的支持，在刺激政策各项资金支出对增速的拉动力度上是靠前的，对稳定经济增长具有重要意义。

政策重心由扩大投资转向提振消费

王一鸣 中国国际经济交流中心副理事长

以下观点整理自王一鸣在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第100期）上的发言

一、经济发展既要看“量”也要看“质”

去年，我们面临的困难挑战明显增多，但在各方面共同努力下，特别是9月26日中央果断部署一揽子增量政策后，经济明显回升，全年不仅实现了5%的预期增长目标，经济总量接近135万亿元，这是从“量”的指标看。从“质”的方面看，中国经济在过去一年也取得了显著进步。

在科技创新方面，研发经费投入强度又有新提升，达到了2.68%，超过欧盟国家的平均水平。其中，基础研究经费比上年增长10.5%，这是很值得关注的。

在绿色转型方面，去年新增可再生能源发电装机占电力新增装机的86%，并网风电、太阳能发电装机规模首次超过14亿千瓦，提前6年完成中国在气候雄心峰会上的承诺。我国新能源汽车产量达1317万辆，成为世界上首个新能源汽车年产量超千万的国家。这些指标也都是非常令人鼓舞的。

西方媒体对今年“两会”的报中，有一篇报道就认为中国政府工作报告与美国特朗普总统在国会的演讲形成鲜明对比：中国展现了全国的团结一心，美国两党对立难以和解；中国推进经济绿色转型，美国加大化石能源勘探；中国重申坚定不移扩大对外开放，美国则对外加征关税。这折射出国际社会对中国经济发展进步的认同。

二、如何看国内生产总值增长5%左右的目标

从今年面临的内外环境看，要实现5%左右的目标并不轻松，可能需要“跳一跳”才能实现。但正是因为经济运行面临一定的压力，设置5%左右的目标，才能更好引导预期，增强市场信心。

5%左右的增长目标符合我国现阶段潜在增长水平。过去一个时期，受外部环境不利变化和国内深层次结构性矛盾集中显现的影响，我国实际产出水平相比于长期增长趋势线存在一

定的产出缺口，也就是说，经济增速低于潜在增长率。因此，通过实施更加积极有为的宏观政策扩大内需、改善市场预期，通过进一步深化改革推动新旧动能转换、增强经济增长的内生动力，是能够弥合产出缺口的，这也就是“跳一跳”的含义。

5%左右的增长目标与我国中长期发展目标相衔接。我们已经确立了2035年基本实现社会主义现代化的目标，其中一个重要指标就是人均GDP达到中等发达国家水平，这意味着从2020~2035年15年间人均GDP增速需要保持在4.72%。考虑到未来的经济潜在产出水平可能会有所回落，“十四五”后期和“十五五”前期保持5%左右经济增速，对实现2035年远景目标非常重要。

中国具备实现5%左右增长目标的条件。无论是从市场规模优势、产业体系完备性、人力资本条件和科技创新能力的提升，加上深化改革为经济增长注入动力，中国有条件实现5%左右的增长目标。

三、当前最突出的问题仍是有效需求不足特别是消费不振

去年采取了消费品以旧换新等一系列提振消费的举措，全年社会消费品零售总额增长3.5%，但相较于2023年7.2%的增速仍有明显下降，比疫情前2019年8%的增速也明显要低。如何看有效需求不足或者消费不振？这要放在一个比较长的时间跨度来看。

2012年我国经济发展进入新常态后，供需平衡悄然发生变化。随着供给能力不断扩张，供需平衡发生了很多变化，需求成为逐步成为经济增长的主要约束条件。三年疫情冲击使得需求侧对经济增长的约束进一步强化。与此同时，一些深层次结构性矛盾集中显现。

比如，房地产市场深度调整。新建商品房销售额由2021年峰值时的18.2万亿元，下降至2024年的9.7万亿元，形成较大的需求收缩效益。尽管近年来的新兴产业，比如新能源汽车、锂电池、光伏设备等增势强劲，但短期内仍难以完全填补房地产市场调整形成的缺口。

又如，房地产价格下跌带来居民家庭资产减损，对居民消费形成实质性影响，居民消费更趋谨慎。而资产负债表的修复取决于经济基本面改善和资产价格回暖，这就决定了需求恢复需要一个过程的。

再如，地方政府债务压力抑制了投资需求扩张。近年来，地方财政和土地出让收入大幅下降，偿债压力加大，加上部分省份实施化债方案，明确要求化解存量债务要坚决遏制新增债务，也会在一定程度上形成需求收缩效应。

事实上，扩大内需提振消费，更重要的是转变经济发展方式，必须改变形成现有发展方式体制性因素。因此，**短期可以通过实施更加积极有为的宏观政策来扩大内需，但从中长期看，最根本的还是要靠进一步深化改革。**

从短期看，扩大内需还要加大政策力度。今年政府工作报告明确**赤字率提高到4%**，赤字规模5.66万亿元，比上年增加1.6万亿元。**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。**但更重要的是，要加大政策实施力度，确保完成预算目标，确保广义财政支出增速大于名义GDP增速，对总需求有正向拉动效应。同时，支出结构也要调整优化，更加注重惠民生、促消费，将部分国企按惯例用于投资的资金转用于增加公共服务支出，通过提高财政支出用于民生的比重，提升居民实际可支配收入和消费能力，增强居民消费信心，进而有效提振和扩大消费，提高居民消费占总需求的比重。

从中长期看，就需要通过深化改革，形成扩大内需的有效制度安排。政府工作报告提出要推动更多资金资源“投资于人”，这是政策导向的重大变化。过去长期注重物的投资，基础设施投资和制造业投资，在世界上都是走在前列。这次提出“投资于人”，在内涵上意味着我们要把增加投资与创造高质量就业、提高人力资本和扩大消费更好结合起来，形成良性互动机制。

四、政策重心由扩大投资转向提振消费

政府工作报告把“大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求”排在今年政府工作任务首位，反映了政策重心由扩大投资转向提振消费。

从外部环境看，特朗普新一轮加征关税带来不确定性。今年中国对美国出口有可能大幅下降，即便考虑价格竞争力和潜在的人民币贬值，以及中国对其他国家出口的适度增长，总体出口也将受到影响。出口增速回落增大扩内需压力。2024年净出口对经济增长的贡献高达30.3%，直接拉动经济增长1.5个百分点，出口下降要由消费和投资弥补，对扩大内需提出紧迫要求。

今年国内生产总值增长5%左右，增量大约为6.75万亿元。按去年消费、投资、净出口的贡献率，今年最终消费要增加3万亿元、投资要增加1.7万亿元、净出口要增加2万亿元。今年出口将受到较大冲击，如果假设出口零增长，这2万亿元净出口就要靠增加消费和投资来弥补。由此可见，不采取大力度政策是很难实现的。

过去一个时期，扩大内需的重点主要在投资。在面临外部冲击和经济下行压力时，如1997年亚洲金融危机和2008年国际金融危机，都采取发债上项目，通过扩大投资和产能拉动经济增长，这种模式在基础设施和生产能力存在较大缺口的情况下是十分有效的，但随着基础设施投资空间收窄、积累的地方债务压力增大，投资的边际效率下降，这种模式带来的问题日趋凸显，而且加剧供给和需求、投资和消费的失衡。

在国内消费需求不足的情况下，供给大于需求的“剩余”部分，往往要通过扩大出口释放。而随着我国制造业占全球比重超过30%，扩大出口面临的外部压力越来越大，不仅会受到发达国家保护主义限制，新兴市场和发展中国家为保护本国产业，也采取贸易保护措施。如果消费走低与出口下降形成叠加效应，将进一步增大经济下行压力。

如何有效扩大内需，这个问题就显得越来越重要。过去在引导地方政府和企业扩大投资上，形成了一套行之有效的政策框架和工具，但在促进和提振消费方面，手段和政策工具较为有限，实施效果也不甚明显。消费是最终需求，扩大国内需求要在提振消费上更加积极有为，政策重心由扩大投资转向提振消费，核心是扩大居民消费。

一是着力提高居民收入。要发挥提高居民收入对扩大消费的基础性作用。居民收入提高了，消费能力才会提升。

二是把服务消费作为消费扩容升级的重要抓手。**长期以来服务消费产品供给单一，难以适应中高收入人群的多样性、差异化需求。**建议放宽中高端医疗、休闲度假、养老服务等领域准入限制，增加多元化服务消费供给，推动消费扩容升级。

三是落实常住地登记户口提供基本公共服务制度。研究表明，若农业转移人口按城市居民方式消费，人均消费支出将增长30%左右。要通过政策引导，鼓励常住地政府提供基本公共服务的积极性，释放农业转移人口的巨大的消费潜力。

四是增强年轻群体消费活力。“90后”“00后”新生代群体是消费主力军，这个群体成长于互联网时代，是催生消费创新、培育壮大新型消费的重要力量。激活新生代群体消费活力，要加快完善生育支持政策体系，建立生育和育幼补贴制度，有效释放年轻群体的消费潜力。

同时要看到，消费是慢变量，投资是快变量。**短期内扩大内需仍需发挥投资特别是政府投资的带动作用**，撬动更广泛的社会投资，激发民间投资活力。加强民生等经济社会薄弱领域补短板，持续增加与消费结构升级相适配的投资，促进形成投资与消费互动机制

五、创新生态比创新资源更重要

政府工作报告强调“因地制宜发展新质生产力，加快建设现代化产业体系。发展新质生产力，就要培育壮大新兴产业。培育新兴产业需要政府谋划和推动，但这并不意味着要通过行政力量来直接配置资源。目前，各级政府仍然掌握着大量资源。如果地方政府对认定为新质生产力的领域“一哄而上”，往往会造成资源错配、重复建设和产能过剩。新兴产业，科技含量高、技术迭代快、资金投入大。这些领域出现重复建设，带来的资源浪费会更大。

政府要有所为、有所不为，从过去依靠行政力量抓要素供给和项目建设转向培育良好创新生态、抓制度供给和服务创新。实践证明，创新生态比创新资源更重要。因为资源是可以流动的，有了良好创新生态，创新资源就会源源不断地汇聚，创新潜力就会充分迸发。

政府的有所为主要体现在：加大科技投入，支持长周期、高风险的科学工程和研究项目；加强对企业在竞争前环节研发投入的政策支持，落实好研发投入加计扣除的政策；畅通科技成果转化和产业化的渠道；坚持包容审慎监管，放宽新产业、新业态、新模式的市场准入；加大大数据、大算力等新型基础设施建设，降低经营主体的外部成本；严格产权和知识产权保护，形成透明的商业规则、公平竞争的市场秩序，良好的创投、风投等创新金融业态，充足的人力资本投资和人才供给等等。

形势的超级复杂性决定了实施2025年政府工作报告各项部署应当赋予高度相机抉择力

刘元春 上海财经大学校长，中国人民大学原副校长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人
以下观点整理自刘元春在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第100期）上的发言

一、2025年与2024年的显著差异及其对政策框架的影响

深入理解2025年政府工作报告，首先需要深刻把握2025年与以往，尤其是与上一年相比所呈现的差异。在此基础上，进一步探讨这些差异如何影响政府工作报告所确立的政策框架及其实施路径。

2025年较2024年在诸多层面呈现出显著差异，**第一个差异是特朗普冲击**。1月20日特朗普宣誓就职第二任期将带来全方位超预期冲击。特朗普2.0的政策与拜登政府以及其第一任期的做法均存在显著不同，其所引发的超级时代变化以及对中美博弈的影响，不仅超越以往，也可能超出预期。尽管许多人认为特朗普的全面开放可能为中国提供一个窗口期，从而减缓中美博弈的强度，但这种观点可能包含误区。因此，特朗普将关税作为博弈筹码所产生的不确定性，以及各国与之博弈所产生的不确定性，决定了2025年是最为复杂且需重点关注的一年。

第二个差异是中美叙事的逆转。自 DeepSeek 事件之后，中国科创的全面崛起与美国科创泡沫问题成为热议焦点，进而引发全球投资者信心的结构性大逆转，改变了过去几年投资者普遍存在的悲观情绪。然而，对于2025年全年中美叙事在逆转中如何相互作用，目前尚不明确，这需要更深入的研究。

第三个差异在于，2025年是在2024年一揽子增量政策的基础上进一步进行政策定位。从2024年中央经济工作会议和2025年政府工作报告中可以明显感受到，“9.26”一揽子增量政策对中国经济问题的判断及相应举措是精确且科学的，取得了显著成效。特别是在房地产、地方债务和中小金融机构风险等问题上，相关措施有效缓释了风险，产生了治标的效果。然而，这也决定了2025年及未来必须在周期性、结构性和更深层次问题上进行全面深入的调整。如何在进一步治标的基础推进治本，实现由表及里的政策深化，是2025年与2024年的又一显著差异。

此外，第四个不同之处在于政府工作报告从本质上进一步彰显了政府在稳增长方面的决心。这使2025年的社会与市场的信心明显得到改善。“9.26”一揽子增量政策对逆周期政策进行全面再定位，并将政策工具的力度提升至新的高度，这种政策特征使其与2024年、2023年的一般性稳增长举措存在本质区别。因此，要深入理解政府工作报告下一步实施的重点与焦点，关键在于把握2025年与2024年相比真正发生了哪些变化。

二、形势的超常规不确定性与政策框架的相机决策性

作为年度工作安排，2025年面临的超常规不确定性要求我们在落实中央经济工作会议和两会精神的过程中，为应对大量不确定性预留超常规的相机决策空间。这一需求的重要原因在于2025年的几大冲击和核心任务仍具有显著的博弈性和不确定性。

外部环境的复杂多变决定了内部应对策略的相机性。当前财政赤字率设定为4%的一般公共赤字预算以及接近10%的广义财政赤字，其合理性主要基于前期测算和判断。**然而，更重要的是根据外部冲击和内部风险控制程度进行相机决策。**外部冲击的复杂性不仅源于特朗普政府将关税作为经济战工具，使其具有强烈的可谈判性、博弈性和不确定性，更在于其政策的超级不确定性。特朗普政府的政策不仅局限于关税领域，还涉及汇率政策、金融政策、数字货币、虚拟资产以及高科技人才移民等多方面。近两个月，特朗普的政策虽基于其竞选框架推出，但也处于不断调整之中，这种调整进一步加剧了其不确定性。因此，在分析外部环境时，应避免陷入一下几大认知误区：

一是不能仅关注关税战而忽视其他方面。美国对中国的关税和贸易政策已经呈现层级化特征，八大类举措均已开始实施。更重要的是，未来围绕货币和金融问题的措施可能更为激烈。

二是在分析大国冲突时，不仅要关注冲突的接触模式，更要重视冲突所产生的反噬效应。**美国实施关税战、大规模减税、放松管制以及激化国内党争等政策，必然引发进一步的反噬效应。**中国亦然。在中美碰撞后，双方阵营内部的反应如何，是科学博弈方案必须关注的核心。因此，需清晰地分析美国政策出台后对其自身经济和政治的反噬效应。外部环境的复杂性主要体现在三个层面：1）中美关系、俄乌冲突走向以及巴以战争走向；2）美国与所谓盟国之间的关税战走向同样存在高度不确定性；3）新格局下美国对华政策的变异与调整。若将这些外部不确定性与国内房地产市场的冲击相结合，形势将更加复杂。在此背景下，政府工

作报告所确定的一揽子政策方案 and 方向是坚定的，政策力度也是明确的，但同时必须具备超常规的相机调整能力，无论是在节奏还是力度上，都需根据实际情况灵活调整。

三、美国贸易战的反噬效应、美国经济萧条的开启及对我国政策的影响

若未能准确把握美国宏观经济走势及其政策调整路径，我国财政与货币政策调整的节奏、路径和力度也将难以精准把控。原因在于，如前所述，在当前复杂环境下，我国政策的科学相机决策性需基于对美国政策出台方式及其反噬效应结果的清晰判断。**美国政策反噬效应的最大结果之一可能是加速其经济衰退的出现。**目前，美国经济周期效应已使其从前期高点逐步迈向下行阶段，未来数年衰退趋势具有确定性，但衰退是否会在今年快速显现仍存在不确定性。近期，美国 AI 泡沫破裂以及股市和金融市场的大幅调整，可能标志着衰退进程的加速。此外，美国关税政策引发的其他国家报复性关税比预期更为剧烈，可能导致贸易伙伴国与美国之间的政策博弈陷入囚徒困境，进而全面爆发关税战。这种反噬效应在美国各阶层已引发强烈反应。尽管关税大幅增加、进口量减少，但国内生产未能有效跟进，反而导致物价持续上涨。进入三四季度后，贸易对手国的关税报复可能进一步冲击美国国内生产。这一现象在1929年和1971年曾多次出现并被验证。同时，美国经济下滑与美国国内政策调整引发的党争极化和舆情反转可能扰乱经济政治秩序。**当前，美国债务的可持续性以及财政支出削减的短期效应，可能加剧其经济下滑速度。**因此，特朗普和贝森特均承认美国可能进入萧条过渡期，亚特兰大联储预测美国一季度经济可能负增长，彭博社和华尔街的模型也大幅调低了美国经济增长预期。

若美国一季度出现负增长，且3月物价水平发生反转，将导致以下几方面结果：一是美联储降息节奏可能大幅提前；二是美国财政政策调整难以按照特朗普设定的3%目标快速推进；三是美国社会舆情将进一步发生变化。

这些变化对我国实施政府工作报告可能产生以下影响：一是若美国在4月或5月降息，我国降准降息的力度、空间和时间节点需相应调整，这并非不利因素。二是汇率政策方面，弱美元现象可能出现，进而引发中美围绕汇率调整的冲突。三是美国及世界对美国衰退期和赤字保持期国债持有的态度，结合美国海湖庄园协议等因素，可能导致市场对美债的抛售，进而引发国际金融市场和资本市场的波动。四是需重新评估外部冲击第二波浪潮的可能性，以及我国财政赤字率的再定位问题。

因此，在学习、研究和落实政府工作报告时，应进一步细化和层次化对国际形势的研判，特别是对“百年变局加速演变、外部环境复杂严峻以及对我国贸易、科技等领域可能造成更大冲击”的分析。这将有助于在实施和理解政府工作报告时，更精准地把握其相机决策性的特点。

激发各类经营主体的活力

杨瑞龙 中国人民大学国家一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席

以下观点整理自杨瑞龙在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第100期）上的发言

“两会”提出2025年我国 GDP 增速为5%，这是一个需要“跳起来”才“够得着”的目标，面临的主要困难就是需求不足，尤其是消费需求不足。因此，从短期来看，应加大宏观政策逆周期调节力度，包括更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策。然而，导致中国经济下行压力的原因不仅有短期的周期性因素，还有中长期结构性因素，其中包括传统经济增长动力衰减、产业结构扭曲、分配关系还没有理顺、各类主体资产负债表衰减带来的挑战等。基于此，在制定一揽子政策时，应同时兼顾短期政策和中长期政策，中长期政策的核心是结构性改革，其背后涉及经济体制改革的深层次问题。

值得注意的是，短期宏观刺激政策应与中长期结构性政策，特别是体制改革相衔接，避免短期刺激政策对中长期改革进程产生不利影响。今年“两会”的《政府工作报告》的第四项任务是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。特别是要做好有效激发各类经营主体活力的工作。这一任务正是从中长期视角出发，强调如何实现供给侧改革与需求侧政策之间的有效配合，以推动经济增长目标的实现。党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，经济体制改革是全面深化改革的重要依托，其核心是坚持社会主义市场经济改革方向，构建既“放得活”、又“管得住”的经济运行机制。在这一过程中，激发各类经营主体的活力成为改革的重要目标之一。我理解的总理在报告中提及的“标志性改革”，实际上是指党的二十届三中全会所明确的为坚持社会主义市场经济改革方向所规划的一系列关键性改革措施，其核心目标在于激发微观主体的活力，进一步发挥市场机制在资源配置中的调节作用，。

一、为什么激发各类经营主体活力非常迫切？

有人也许认为，激发经营主体活力依赖体制改革，这需要长时间推进才能见效，现在重点是实现2025年5%的增速，“远水救不了近火”。而我不这样认为，激发各类经营主体活力

不仅对于提高增长效率及潜在增长率很重要，而且对于短期增长目标的实现也很有价值的。激发各类经营主体活力的必要性在于以下几个方面。

第一，发挥市场在资源配置中的决定性作用，需要激发微观主体的活力。各类经营主体是市场经济的“细胞”，市场交易的本质是产权交易。只有当市场主体具备充分的活力，市场才有活力，市场机制才能更有效地发挥资源配置的决定性作用。因此，“放得活”的核心在于增强市场经营主体的活力。

第二，稳增长需要激发微观主体的活力。2025年全国两会提出了5%的经济增长目标，实现这一目标的主体是各类经营主体，他们是最重要的财富创造者。只有当企业和家庭充满活力，展现出更强的投资和消费意愿，才能为经济增长奠定坚实的物质基础。要推动企业加大投资、促进家庭扩大消费，关键在于市场主体对未来的预期保持积极态度，这在很大程度上取决于外部环境与内部活力。在外部环境一定的情况下，市场主体的内在活力与其投资和消费倾向之间存在密切关系。因此，确保2025年5%的增长目标顺利实现，必须着力提振企业的投资信心和家庭的消费信心，这在很大程度上依赖于市场主体内生活力的增强。

我承认短期宏观刺激政策对于稳增长具有重要的作用，但逆周期政策的效力与经营主体的活力具有一定的关系。宏观刺激措施能够发挥作用的前提是政策工具通过有效的政策传导机制发挥效能，而这一传导机制的最终作用对象就是市场主体。如果市场主体对宏观政策的反应不够敏感，或者市场主体的预期比较消极，那将大大削弱政策的刺激效应。相反，市场经营主体活力的提升将显著增强其对宏观政策的响应能力，从而放大政策的实施效果。因此，稳增长需要激发微观主体活力。

第三，高质量发展需要激发微观主体活力。实现5%的经济增长目标既可以通过量的增加来实现，也可以通过质的提升来实现，这就是我们为什么一直强调要坚持高质量发展的战略。如何实现高质量发展，宏观层面需要推动增长动能的转换，通过科技创新等新增长动能的挖掘来提升全要素生产率，提高潜在增长水平；在微观层面，微观主体能否有效组织生产要素来提升生产效率，同样对经济增长具有重要影响。无论是宏观层面的全要素生产率提升，还是微观层面的生产效率提高，都与各类经营主体的活力密切相关。也就是说，经济增长本质上涉及数量在增加与质量的提高，这主要依赖于全要素生产率和生产效率的提高，而这两者均离不开各类经营主体活力的增强。实现高质量发展目标，同样需要激发微观主体的活力。

第四，提升企业创新能力需要增强企业活力。2025年政府工作任务强调，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，促进新动能积厚成势、传统动能焕新升级。科技创新能否推动经济增长，关键的过程是科技创新与产业创新的融合，打通创新与产业融合的关键既在于通过制度创新为科技创新创造制度环境，也在于企业的创新行为，特别是企业家在其中发挥的决定性作用。企业家凭借敏锐的市场洞察力、对市场机遇的捕捉能力以及风险意识，能够将创新性要素重新组合，并推动创新落地。显然，企业越有活力，就越容易激发经营主体的企业家精神。如果企业缺乏活力甚至“躺平”，就不可能去积极捕捉市场机会，更不可能冒着失败的风险去实现创新。因此，要有效推进科技创新产业创新的融合，就必须激发各类经营主体的活力。

综上所述，激发各类经营主体的活力不仅是通过深化市场化改革来实现的中长期改革与发展目标，短期内也可通过激发经营主体的活力有效促进经济增长。

二、如何激发各类经营主体活力？

经营主体就是参与市场生产与经营行为的市场主体，它既包括各类企业，也包括个体经营者及农户，这里重点讨论如何激发企业活力，包括国有企业与民营企业的活力。如何激发经营主体的活力，这一问题的本质是讨论市场化改革的方向与路径。

我们需要明确微观经营主体的活力来源，并找出有效提升经营主体活力的关键因素。一是**产权明晰**。产权界定越清晰，市场主体的收益预期就越明确，从而更有动力从事生产经营活动，即“有恒产者有恒心”，产权明晰与企业活力呈正相关关系；二是**自主决策并承担相应的决策责任**。经营主体不仅需要具备自主经营能力，还必须承担盈亏责任，能够独立决策并对决策后果负责，也就是需要硬化企业的预算约束。如果企业的经营活动频繁受到外部干预，且经营主体无需对经营结果承担责任，那么企业可能会选择降低努力程度；三是**建立公平竞争的市场秩序**。在产权明晰、硬预算约束得以落实的基础上，市场主体将积极参与竞争，而市场竞争的优胜劣汰机制应由市场本身决定。因此，市场环境越公平、竞争越充分，就越能有效激发经营主体的活力；四是**减少不必要的行政干预**。政府过度的行政干预往往会影响企业的收益与成本，进而扭曲市场的资源配置机制，使企业对政府的依赖程度上升，而对市场本身的依赖程度下降。这种对政府依赖度的增加，必然会影响市场主体的活力。经营主体的活力主要来源于上述四个方面，围绕这四个条件展开改革，将成为下一阶段激发经营

主体活力的重要方向。党的二十届三中全会对此进行了重要部署，这些部署正是李强总理在政府工作报告中所提及的“标志性改革举措”。

第一，激发民营企业的活力。

激发经营主体活力的第一个关键举措是大力发展民营经济。党中央于2025年2月17日召开了民营企业座谈会，习近平总书记发表了重要讲话，这对民营经济发展绝对是一个重大的利好消息。2024年民营企业创造了大约60%的国内生产总值，因此，进一步优化民营经济发展环境、激发民营企业的活力，不仅关乎社会主义市场经济体制的构建，也直接关系到2025年经济增长目标的实现。

关于如何激发民营企业的活力，**首要任务是产权问题**，必须对民营经济的产权实施同等有效保护，同时确保民营企业家的人身权利得到充分保障。**其次，必须为民营经济发展创造更大的空间。**中央在多份重要文件中已明确提出，要进一步拓展民营经济参与投资的领域，特别是在基础设施的竞争性领域及自然垄断行业的竞争性环节要向民营资本完全开放，包括部分原本由国有企业主导的重要行业也应逐步向民营资本开放。以数字经济、人工智能、新能源、新材料等为主要特色的新业态、新领域、新商业模式将成为未来新的经济增长点，在这些领域如何确保民营企业享有公平的市场准入权，如何进一步完善市场准入原则，以及如何突破部分行业的准入壁垒，使民营经济能够在新兴领域获得充分的发展机会，对于提升民营企业的活力都非常重要。此外，还需进一步优化营商环境，为民营企业的发展创造更好的环境，包括发力环境、舆论环境、营商环境等。特别是要在产权保护、市场准入等方面消除所有制歧视，应尽量减少用刑法手段处理企业间普通的经济纠纷，对因经济纠纷让民营经营者入刑的案例要慎重处理。同时要创造一个对民营经济友好的舆论环境。另外，政府有关部门要积极出台有效措施帮助解决民营企业发展中面临的困境与难题，如融资难、融资贵等问题。

第二，激发国有企业的活力。

国有企业在我国国民经济中仍占据重要地位。国有企业不仅在非竞争性领域占据绝对主体地位，在竞争性领域也扮演重要角色，若国有企业缺乏经营活力，整体微观主体的活力将大打折扣。

激发国有企业活力的工作涉及多个方面，最重要的是进一步优化国有经济布局。党的十五届四中全会通过的《决定》强调要对国有经济布局进行战略性调整和对国有企业进行战略性重组，明确了“坚持有进有退，有所为有所不为”的原则。党的二十届三中全会进一步明确了国有资本重点投资的领域：关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域；关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域；前瞻性战略性新兴产业。这意味着，在这些明确的重点领域，国有企业要“有进”、“有所为”，发挥国有经济在国民经济中的主导作用，做强做优做大国有资本与国有企业。而在其他非重点投资领域，则国有资本应“有所不为、有所退”，适时调整。从实践来看，国有资本“有进、有所为”推进得较为扎实，但在“有退、有所不为”的方面仍需进一步细化部署并推进改革。

其次，继续深化国企混合所有制改革。近年来，我国在混合所有制改革方面已进行了大量探索和实践。混合所有制改革具有重要意义，通过国有产权与民营产权的混合，不仅可以让民营经济突破进入壁垒，而且能推动国有企业优化经营机制，提升市场活力。目前混改仍存在较大的拓展空间，特别是在民营资本入股国有企业并分享企业所有权方面还可以出台更加有效的改革措施。

最后，完善国有企业公司的治理结构，特别是需要进一步优化国有企业的激励与约束机制。目前，国有企业在激励机制方面仍存在较大的改革空间，简单的国企经营者一刀切的“限薪”措施并不能有效激励经营者的行为，而是应在货币激励、股权激励及精神鼓励等方面进行更多的探索，不能干多干少一个样、干好干坏一个样，经营者的报酬应与经营成果有一定程度的挂钩。同时还需进一步完善国有企业的容错与纠错机制。纠错机制当然非常重要，但容错机制也很重要。国有企业是推动新质生产力发展的重要主体，但创新必然伴随着风险与失败，如果对国有企业的创新失败采取过度惩治，甚至形成“零容错”环境，这就有可能导致国有企业领导人在经营过程中不敢承担风险、不愿突破，那么企业的活力与创新能力将受到严重制约。因此，国资委及有关部门应出台相关政策构建国有企业的甄别机制与容错机制，进一步提升国有企业的活力，鼓励国企经营者勇于创新，在因地制宜发展新质生产力中发挥更大的作用。

第三，政府在激发经营主体活力方面可以有所作为。

激发经营主体活力的第三个关键举措是完善市场环境，优化政府职能。一方面，加快建设全国统一大市场、营造公平竞争的市场秩序对于激发市场主体活力至关重要。另一方面，

回顾过去四十多年的改革历程可以发现，转变政府职能、推动政府治理体系和治理能力现代化与企业活力提升息息相关。地方政府既不能乱作为，干预市场运行，破坏市场公平竞争机制，但也不能不作为，消极应对市场的变化，这也将不利于激发经营主体的活力。

地方政府在我国市场化改革和经济发展进程中扮演着非常重要的角色。地方政府经常与地方上的企业合作，共同谋划本地符合市场要求的自发制度创新及本地的经济发展，形成了富有中国特色的政商关系。我们需要的是摒弃过去政商关系中弊端，形成新型的政商关系。为此，我们既要推动地方政府职能转变，避免其过度的行政干预，也要充分调动地方政府在市场化改革与经济发展中的积极作用，使其更好地发挥引导作用。只有实现“有为政府”与“有效市场”、“有活力的企业”有机结合，才能推动中国经济持续增长。

短期政策调控与中长期结构性改革须同时发力

毛振华 中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、
联席主席，中诚信国际首席经济学家

以下观点整理自毛振华在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第100期）上的发言

市场普遍认为，今年两会发表的《政府工作报告》更加契合实际，对更好学习中央经济工作会议精神、理解中央政策发力方向、建立合理的市场预期具有重要指导意义。在学习两会精神后，我想从短期和中长期两个视角，和大家分享我的一点思考与感悟。

一、直面困难与挑战，关注价格稳定，短期宏观政策需加力提效、大水漫灌和精准滴灌相结合

5%的经济增速目标务实且具有挑战，彰显了决策层面“迎难而上、奋发有为”的决心。今年，政府工作报告仍将 GDP 增长目标定在5%左右，明确指出这一增速目标是“综合考虑了国内外形势和各方面因素，兼顾了需要与可能”，突出了“迎难而上、奋发有为”的鲜明导向。2024年我国如期实现了5%的增长目标，离不开四季度的超常规政策发力与中央政策的及时调整。这一成果，既显示出中央政策的强大效能，也凸显出中国经济在复杂环境下的强大韧性，同时，侧面反映出我国经济工作面临着严峻的挑战与困难，若缺少超常规政策推动，目标恐难以达成。在去年已达成预期增长的基础上，今年依旧将经济工作目标设定为5%左右，并明确指出需要付出艰苦努力才能实现，这充分体现了中央对当前中国经济形势的清晰认知与理性判断。在深刻认识到困难与挑战的前提下，仍然坚定地追求5%左右的增长，展现出积极进取的态度，这种态度让我们内心更加笃定，对经济问题的理解更加透彻，对政策努力的方向也更加明确。

短期宏观调控应更加积极有为，勇于突破旧有政策边框，尤其是财政政策仍有扩大空间。短期宏观经济政策正朝着更加积极、更具作为的方向迈进，并且具备进一步发力的空间。当经济下行压力较大时，在经济形势向好、发展较为顺利时所形成的政策边框在必要时应当予以突破。以财政政策为例，报告中提出4%左右的赤字目标，突破了以往3%的红线，但我认为“左右”这一表述，实际上为赤字规模的进一步扩大预留了可能性，后续可依据经济形势的变化灵活调整。当下，突破政策边框已经成为共识，方向也十分明确，但更为关键的是要确保

突破的力度精准到位，特别是在为居民部门注入扩内需的能力，需要把大水漫灌和精准滴灌相结合，要将积极有为的财政政策切实落地，真正发挥政策对经济的提振作用。以我个人观点来看，目前的财政政策还有很大的拓展潜力，仍可进一步加大实施力度并拓宽政策覆盖范围。同时为更好地应对当前复杂的经济形势，也需要营造适度宽松的货币政策环境，这里所说的“适度宽松”，并非一般意义上的宽松，而是相较于过去稳健的货币政策而言的。由于财政政策在调节经济总量和结构方面具有独到优势，既能通过调整财政收支规模，直接影响社会总需求，又可凭借差异化的财政支出安排与税收优惠政策，引导资源在不同产业、区域间合理流动，实现经济结构的深度优化，因此财政政策仍是当下政策实施的主要着力点，同时货币政策与财政政策协同发力、打好配合至关重要。

中央层面对价格问题的关注显著上升，2%左右的通胀目标更加契合实际，是经过努力可以达到的政策目标。关于物价水平，今年设定的居民消费价格涨幅目标为2%左右，较去年调降1个百分点，这一调整更加贴合经济发展的实际状况。此前我曾公开提出，2024年将CPI目标设定为3%左右，是一个积极的政策取向，其意图并非把CPI同比控制在3%内，而是要努力达到3%，尽管这并非易事。从日本的经验看，当经济陷入通缩后，将通胀率仅提升至1%也难以实现，而我国在过去两年的时间里，CPI一直低于1%，2025年2月CPI同比已降至负增长，即便扣除春节因素CPI同比仍在0%左右，价格水平持续低迷。在此情形下，2%的通胀目标是一个经过审慎分析、权衡利弊后，决策层面认为通过努力能够达成的目标。围绕这一目标，相关部门也部署了一系列相应的措施和规划，稳定市场预期。

稳价格更要稳资产价格，特别是稳房价需要真金白银的投入，需进一步明确稳房价的责任部门并从供需两端发力稳房价。在当前复杂的经济形势下，原本属于中长期关注范畴的资产价格，如今也成为短期内亟待稳住的关键目标，其中稳定房价的重要性尤为凸显。两会报告明确提出要“稳住楼市股市”，社会各界也迫切期待能够出台切实可行的稳房价政策。房地产是居民家庭财富的重要组成部分，如果房价持续下行，居民的财富效应将会受到负面影响，进而导致居民总体收益与支出的比例关系失衡，对经济的稳定、内需的改善产生冲击，此时即便出台再多的刺激政策也难以有效发挥作用。因此必须在稳定房价方面付诸实际行动，必须加大真金白银的投入，让老百姓切实获得“收益”感。这仅依靠货币政策不够，只有财政政策才能从资金投入的源头给予有力支持，不拿出真金白银，不通过合理扩大债务总量、调整财政支出结构等方式来支撑价格体系，价格问题就无法得到根本解决。然而，目前稳房价缺乏清晰有力的措施，且没有明确责任部门。过去几年，我持续提出要从供需两端发力稳

房价，一方面严控供给、消化存量；另一方面，积极扩大需求、提振价格，我仍坚持这一观点。《政府工作报告》已明确提出“稳住楼市”，我们期待后续能尽快明确有关部门责任人，同时出台投入“真金白银”的有效措施从供需两端同时发力来推动房价稳定。

扩大内需发挥政策引领作用，把财政资金精准地投入到提升居民消费上来，仍建议减10万亿基建支出、增10万亿消费补贴来扩大居民消费。当前，内需不足尤其是消费疲弱的现象较为突出，其中消费结构性偏差以及居民收入承压等问题突出，已引发社会各界的关注与思考。如今，我们面临的挑战主要在于，要如何突破旧有思维定式与政策框架，将财政资金精准地投入到提升居民收入、提振居民消费上来。这本质上是一个技术操作问题，关键在于要转变固有观念。长期以来，我们习惯用扩大基建投资来扩大内需，但投资短期来看是需求，长期来看是供给，一味扩大投资会加剧供给与需求之间的矛盾。当前投资乘数已经显著低于消费乘数，如果继续将大量资源投入到基建领域，对经济刺激的效率会相对较低。建议相关部门进一步梳理思路，找准政策发力的关键点，建议减少10万亿基建支出，增加10万亿消费补贴，切实推动内需的有效扩大。

二、着眼中长期经济结构调整，筑牢经济发展根基、焕发经济增长新动力

一是科技创新在推动供给侧结构性改革中扮演着至关重要的角色，是中长期发展的核心与关键，政策应持续加大呵护力度。当下所取得的科技成果，实则是长期以来国家对科技领域高度重视与持续投入的结晶。自中美博弈拉开帷幕，我国愈发重视补齐科技短板、攻克“卡脖子”难题，不断加大科技投入力度。在此过程中，一代青年学者的积极性被充分激发，如今，85后、90后的科技人员取得了世界级的科研成果，成绩斐然，令人瞩目。这些成绩不仅彰显了我国科技实力的逐步提升，更为未来的产业升级和发展方式转变提供有力支撑。后续如何构建良好的科技创新生态系统、怎样优化制度供给来更好地服务科技创新，极具研究价值与实践意义，是当前及未来相当长一段时间内科技工作的关键要点，需要持续高度关注并深入分析探讨。

二是改善营商环境、落实中央支持民营经济发展的政策需长期不懈努力。改善营商环境是政府工作报告中的突出要点，报告精准地指出了当前营商环境中存在的一系列现实问题，核心聚焦于民营企业。在经济下行压力较大阶段，国有企业所受损失相对较小，且在资金支持、项目扶持以及各类政策优惠等方面不存在明显阻碍，其营商环境基本保持稳定。然而，民营企业的处境却艰难得多，例如由于资金链紧张，一大批负债累累的民营企业被迫退出市

场。同时市场中还出现了一些过度执法、异地执法现象，这种类似“远洋捕捞”式的执法手段，更是让一批原本经营状况尚可的民营企业也陷入了困境。此次两会也认识到上述问题，明确指出要“扎扎实实落实促进民营经济发展的政策措施”、“坚决防止违规异地执法和趋利性执法”。改善营商环境，落实中央发展民营经济的政策、落实总书记在民营经济座谈会上的讲话，需要长期的努力，当务之急是在进一步梳理目前存在问题的基础上尽快提出具有针对性的解决办法并落地执行。值得深思的是，党中央支持民营经济发展的基本方针政策从未改变但却反复强调，或是源于政策执行存在偏差，进一步推动改善营商环境的相关政策扎实落地，具有极为重要的现实意义。

三是大国博弈日趋激烈，对此既要反制，也要坚持对外开放、维持好的国际关系，保持定力。在对外开放层面，本次政府工作报告秉持我国一贯的原则，明确提出要稳步扩大制度型开放，有序扩大自主开放和单边开放。这一政策主张与当下复杂的国际局势紧密相连。当下，全球政治经济格局正处于深度调整期，国际环境严峻复杂，大国博弈不断升级，在此背景下，推行单边的、超常规的对外开放政策，已成为我国在国际竞争中赢得主动、谋求发展的必然选择。此外，我国还要继续保持强大战略定力，这是我们应对外部挑战、实现国家发展目标的重要保障，其核心在于全力维护中国良好的国际环境，即便面对重重困难，也要积极创造有利条件，推动经济持续稳定发展。一方面，密切关注国际形势动态。特朗普上台后的部分政策可预见，如加征关税政策，但部分政策仍有不确定性，如俄乌战争中美国立场出现摇摆迹象，后续政策走向仍需进一步观察。另一方面，面对特朗普政府的制裁措施，需做到表明立场的同时也理性克制。此前我国对特朗普政府的反制措施展现了灵活性和策略性。特朗普上台来美国两次对中国加征关税，首次加征10%关税一周后中国才进行反制，相比加拿大、墨西哥的即刻激烈反弹，我国的延迟反制赢得了舆论优势与谈判空间，在美国第二次加征10%关税后，我国立即表明立场，同时合理控制反制力度，避免过度刺激美方，造成轮番加力制裁，也体现了我国在国际经贸博弈中的智慧与灵活性。

今年两会政府工作报告展示了积极有为并且创新的思维，为宏观经济政策的制定与实施提供了方向和指导，值得我们认真学习、体会。



把脉中国经济 传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forecasting Economic Future

地址: 北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学立德楼1104
Add: 1104, Lide Building, Renmin University of China,
59 Zhongguancun Street, Haidian District, Beijing, PR.China

网站: <http://ier.ruc.edu.cn/>

微信公众号:

