

政府工作报告

一定更加可期!

二、“十五五”时期主要目标和重大任务

根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,国务院编制了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要(草案)》,提交大会审查。这里就主要目标指标、重大战略任务、重大工程项目作简要报告。

(一)关于主要目标指标

贯彻落实党中央《建议》明确的主要目标,《纲要(草案)》细化提出20项主要目标。经济发展方面,围绕增长、结构、效率提出3项指标。其中,综合考虑国内外形势和各方面因素,兼顾需要与可能,提出国内生产总值增长保持在合理区间、各年度视情提出,为到2035年人均国内生产总值比2020年翻一番、达到中等发达国家水平打好基础。创新驱动方面,围绕创新投入及其成效提出3项指标。其中,充分考虑研发投入增长趋势和企业投入能力,提出全社会研发投入年均增长7%以上,与“十四五”规划目标保持一致,确保研发投入力度不减。民生福祉方面,为更好解决人民群众急难愁盼问题,针对性提出就业、收入、教育、医疗、健康、“一老一小”等7项指标。绿色低碳方面,围绕降碳减污、生态环保等提出5项指标。其中,根据国家自主贡献目标,提出单位国内生产总值二氧化碳排放累计降低17%,继续推动重点领域绿色低碳转型。安全保障方面,围绕粮食、能源安全提出2项指标,着力夯实国家安全重要基础保障。

(二)关于重大战略任务

《纲要(草案)》分领域阐述了“十五五”发展的重大战略任务,突出体现四个方面。

一是突出推动高质量发展。发展新质生产力是高质量发展的内在要求。《纲要(草案)》强调科技创新的引领作用,着眼巩固壮大实体经济根基,构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系。着眼高水平科技自立自强,加强原始创新和关键核心技术攻关,深入推进数字中国建设,数字经济核心产业增加值占国内生产总值比重达到12.5%。着眼建设美丽中国,持续深入推进污染防治攻坚战和生态系统优化,加快形成绿色生产生活方式,确保碳达峰目标如期实现。

二是突出做强国内大循环。在外部环境复杂严峻的情况下,必须坚持扩大内需这个战略基点。《纲要(草案)》着眼增强国内大循环内生动力和可靠性,坚持惠民生和促消费,投资于物和投资于人紧密结合,大力提振消费,促进居民消费率明显提高,扩大有效投资。着眼充分释放我国超大市场规模红利,纵深推进全国统一大市场建设,破除地方保护和地方保护主义,增强增强高质量发展动力,充分激发各类经营主体活力,加快完善要素市场化配置体制机制。着眼畅通国内国际双循环,统筹用好全球要素和市场资源。

三是突出推进全体人民共同富裕。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。《纲要(草案)》着眼人口高质量发展,建设生育友好型社会,健全人口服务体系;办好人民满意的教育,劳动年龄人口平均受教育年限提高到11.7年;加快建设健康中国 and 体育强国,人均预期寿命提高到80岁;积极应对人口老龄化,养老机构护理型床位占比提高到73%;促进高质量充分就业,完善收入分配制度,健全社会保障体系。着眼缩小区域差距和城乡差别,加快农业农村现代化,持续巩固拓展脱贫攻坚成果,优化重大生产力布局,深入推进以人为本的新型城镇化,着眼促进人民精神生活共同富裕,弘扬和践行社会主义核心价值观,大力繁荣文化事业,加快发展文化产业,提升中华文明传播力影响力。

四是突出统筹发展和安全。安全是发展的前提,发展是安全的保障。《纲要(草案)》贯彻总体国家安全观,着眼推进国家安全体系和能力现代化提出多项任务举措。增强粮食、能源资源等供给保障能力,粮食综合生产能力达到1.45万亿斤左右,能源综合生产能力达到58亿吨标准煤。统筹推进房地产、地方政府债务、地方中小金融机构等风险有序化解。提高公共安全治理水平,有效维护国家安全稳定。

(三)关于重大工程项目

围绕推动“十五五”目标任务落实落地,统筹考虑战略性、牵引性和连续性,《纲要(草案)》提出6方面109项重大工程。引领新质生产力发展方向,围绕产业基础能力和竞争力提升、新产业新赛道培育发展、前沿科技攻关、

创新基础能力提升提出28项工程。构建现代化基础设施体系方面,围绕国家综合立体交通网、新型能源体系、新型基础设施、对外开放平台等提出23项工程。促进城乡融合发展方面,围绕新型城镇化建设、农业农村现代化建设提出9项工程。保障和改善民生方面,围绕社会主义文化繁荣发展、高质量发展体系建设、健康中国建设、优化“一老一小”服务、社会关爱服务提出25项工程。推动绿色低碳转型方面,围绕碳达峰碳中和、环境质量提升、生态保护修复提出18项工程。重点领域安全保障方面,围绕粮食、能源安全等提出6项工程。这些重大工程兼顾当前和长远,既涉及“硬投资”也包含“软建设”。我们将注重以政府投资带动社会力量参与,更好发挥重大工程项目强基础、补短板、增后劲等重要作用。

展望未来,我们充满信心。在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,全国上下团结奋斗,一定能够把“十五五”宏伟蓝图变成美好现实。

三、2026年经济社会发展总体要求和政策取向

今年是“十五五”开局之年。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,深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,认真落实党的二十届四中全会和中央经济工作会议部署,完整准确全面贯彻新发展理念,加快构建新发展格局,着力推动高质量发展,坚持稳中求进工作总基调,统筹国内国际两个大局,更好统筹发展和安全,实施更加积极有为的宏观政策,增强政策前瞻性针对性协同性,持续扩大内需、优化供给,做优增量、盘活存量,因地制宜发展新质生产力,纵深推进全国统一大市场建设,持续防范化解重点领域风险,着力稳就业、稳企业、稳市场、稳预期,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长,保持社会和谐稳定,实现“十五五”良好开局。

今年发展主要预期目标是:经济增长4.5%—5%,在实际工作中努力争取更好结果;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;国际收支基本平衡;粮食产量1.4万亿斤左右;单位国内生产总值二氧化碳排放降低3.8%左右。

提出这些预期目标,主要考虑是:开局之年为调结构、防风险、促改革留出空间,为后期更好发展打牢基础。经济增长目标同2035年远景目标总体衔接,与我国经济长期增长潜力基本吻合,实现这个目标具备有利条件,各地区要结合实际,通过扎实工作争取好的结果。城镇调查失业率5.5%左右,体现了在就业总量和结构性压力较大的情况下,坚持就业优先政策导向和加大稳就业力度的要求。居民消费价格涨幅2%左右,考虑了预期引导和现实可能,我们将通过改善总供求关系,推动价格总水平由负转正,消费价格合理温和回升,促进良性循环。单位国内生产总值二氧化碳排放降低3.8%左右,综合考虑了经济社会发展、绿色低碳转型和国家能源安全等多种需要,有利于有序实现2030年前碳达峰目标。

在政策取向上,我们将坚持稳中求进,提质增效,发挥存量政策和增量政策集成效应,加大逆周期和跨周期调节力度,切实提升宏观经济治理效能。

继续实施更加积极的财政政策。今年赤字率拟按4%左右安排,赤字规模5.89万亿元、比上年增加2300亿元。一般公共预算支出规模将首次达到30万亿元,比上年增长约1.27万亿元。拟发行超长期特别国债1.3万亿元,持续支持“两重”建设、“两新”工作等。拟发行特别国债3000亿元,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,完善专项债券项目负面清单管理和自审自评试点,重点支持建设重大项目、置换隐性债务、消化政府拖欠账款等。今年财政支出继续保持相当规模,要持续用力优化支出结构,更加注重支持提振消费、投资于人、保障民生等方面,提高财政资金使用效益。中央财政增加对地方财力性转移支付规模,开展整合统筹使用转移支付资金试点,增强地方自主财力和统筹能力。压实分级保障主体责任,兜牢基层“三保”底线。各级政府要更好“当家理财”,建立健全增收节支机制,积极盘活利用存量资源资产,严肃财经纪律,强化预算约束,严控一般性支出,坚决落实过紧日子的要求,务必把省下来的每一分钱都用到发展的关键点、群众的急需处。

继续实施适度宽松的货币政策。把促进经济稳增长、物价合理回升作为货币政策的重要考量,灵活高效运用降准降息等多种政策工具,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。优化创新结构性货币政策工具,适当增加规模,完善实施方式。畅通货币政策传导机制,充分发挥数据要素、知识产权等无形资产作用,强化考核评估、融资担保、风险补偿等支持措施,引导金融机构加大支持扩大内需、科技创新、中小微企业等重点领域。规范信贷市场经营行为,降低融资中间费用,促进社会综合融资成本低位运行。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

强化改革举措与宏观政策协同。推动高质量发展,既要政策给力,也要改革发力。要用改革的办法打通经济循环的卡点堵点,将政策效果转化为经济内生增长动能。增强宏观政策取向一致性和有效性,将各类经济政策和非经济政策、存量政策和增量政策纳入宏观政策取向一致性评估,使各类政策措施同向发力、形成合力。加强财政、金融、就业、产业等政策协同,深入挖掘政策结合点,创新实施工具,持续放大“组合拳”效应。健全预期管理机制,提振社会信心。

四、2026年政府工作任务

党中央对今年工作作出了全面部署,我们要深入贯彻落实,扎实做好各项工作。

(一)着力建设强大国内市场。坚持内需主导,统筹促消费和扩投资,拓展内需增长新空间,更好发挥我国超大规模市场优势。

深入实施提振消费专项行动。激发居民消费内生动力和促消费政策并举,推动消费持续增长。制定实施城乡居民增收计划,在促进低收入群体增收、增加居民财产性收入、完善薪酬和社保制度等方面推出一批务实举措。促进商品消费扩容升级,安排超长期特别国债2500亿元支持消费品以旧换新,优化政策实施机制。设立1000亿元财政金融协同促内需专项资金,组合运用贷款贴息、融资担保、风险补偿等方式,支持扩大内需。扩大个人消费贷款和服务业经营主体贷款贴息政策支持领域,提高贴息上限,延长实施期限。实施好一次性信用修复政策。实施服务消费提质惠民行动,打造一批带动面广、显示度高的消费新场景,加快培育消费新增长点。活跃线下消费,激发下沉市场消费活力。清理消费领域不合理限制措施,释放文旅、赛事、康养等领域消费潜力。支持有条件的地方推广中小学春秋假,落实职工带薪错峰休假制度。加强消费者权益保护。优化入境消费环境,打造“购在中国”品牌。

充分挖掘释放有效投资潜力。聚焦新质生产力、新型城镇化、人的全面发展等重点领域,增强市场主导的有效投资增长动力,提高民生类政府投资比重。今年拟安排国家交叉学科中心、加大拔尖创新人才自主培养力度。加快建设国家战略人才力量,加强一流科技领军人才和青年人才引育,推进卓越工程师、大国工匠、高技能人才培养。建设一流产业技术工人队伍。高标准推进人才高地和人才平台建设,促进人才区域协调发展。深化人才发展体制机制改革,完善以创新能力、质量、实效、贡献为导向的评价体系,畅通人才交流通道,促进各类人才竞相成长、各展其能。

(二)加紧培育壮大新动能。坚持把发展经济的着力点放在实体经济上,因地制宜发展新质生产力,建设现代化产业体系。

优化提升传统产业。持续推进重点领域产业提质升级,新部署一批重大技术改造升级项目,安排2000亿元超长期特别国债资金支持大规模设备更新。实施新一轮制造业重点产业链高质量发展行动,强化产业基础再造和重大技术装备攻关,打造一批国家先进制造业集群。推行“专精特新”上云用数赋智”服务,持续加大对中小企业数字化转型的支持。拓展智能制造,新建一批智能工厂和智慧供应链。发展智能建造,培育现代化建筑产业。加快推进标准升级,强化质量监督和品牌建设,支持企业提供更加优质、更具特色的产品。

培育壮大新兴产业和未来产业。实施产业创新工程,鼓励央国企带头开放应用场景,打造集成电路、航空

航天、生物医药、低空经济等新兴支柱产业。建立未来产业投入增长和风险分担机制,培育发展未来能源、量子科技、生物制造、具身智能、脑机接口、6G等未来产业。构建促进专精特新中小企业发展壮大机制,培育独角兽企业。高效用好国家创业投资引导基金,大力发展创业投资,天使投资,政府投资基金要带头做耐心资本,推动更多初创企业加快成长为科技领军企业。

扩能提质服务业。深化先进制造业和现代服务业融合发展试点。壮大科技服务市场,促进软件服务价值提升。发展金融、信息技术、现代物流、知识产权、检验检测等生产性服务业。促进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展。有序放宽服务业准入限制,扩大重点领域服务业投资。健全服务业国家标准,培育“中国服务”品牌。

打造智能经济新形态。深化拓展“人工智能+”,促进新一代智能终端和智能体加快推广,推动重点行业领域人工智能商业化规模化应用,培育智能原生新业态新模式。支持人工智能开源社区建设,促进开源生态繁荣。实施超大规模智算集群、算电协同等新基建工程,加强全国一体化算力监测调度,支持公共云发展。加快发展卫星互联网。打造“5G+工业互联网”升级版。深化数据资源开发利用,健全数据要素基础制度,建设高质量数据集市。完善人工智能治理。

(三)加快高水平科技自立自强。抓住新一轮科技革命和产业变革历史机遇,全面提升自主创新能力,为高质量发展提供科技支撑。

加强原始创新和关键核心技术攻关。发挥新型举国体制优势,全链条推进关键核心技术攻关,组织实施好重大科技项目,强化战略前沿领域布局,产出更多原创性成果。继续提高基础研究投入比重,加大长期稳定支持。统筹国家战略科技力量建设,深化科研院所改革,加强国家实验室和重大科技任务、重大科技基础设施统筹部署,全面加强科技基础条件自主保障。加强科学技术普及,提高全民科学素养。弘扬科学家精神,深化科技评价体制改革,优化有利于原创性、颠覆性创新的环境。

推动科技创新和产业创新深度融合。建设北京(京津冀)、上海(长三角)、粤港澳大湾区国际科技创新中心,打造世界级科技创新策源地。强化企业创新主体地位,支持科技领军企业牵头组建创新联合体,提高承担国家重大科技项目比例。加强中试验证平台建设,完善新兴领域知识产权保护制度,加快重大科技成果高效转化应用。加强科技创新全链条全生命周期金融服务,对关键核心技术领域的科技型企业,常态化实施上市融资、并购重组“绿色通道”机制,以科技金融支持创新创造。

一体推进教育科技人才发展。建立健全一体推进的协调机制,强化规划衔接、政策协同、资源统筹、评价联动。完善人才培养与经济社会发展需要适配机制,分类推进高校改革,动态调整本科专业,启动新一轮“双一流”建设,建设国家交叉学科中心,加大拔尖创新人才自主培养力度。加快建设国家战略人才力量,加强一流科技领军人才和青年人才引育,推进卓越工程师、大国工匠、高技能人才培养。建设一流产业技术工人队伍。高标准推进人才高地和人才平台建设,促进人才区域协调发展。深化人才发展体制机制改革,完善以创新能力、质量、实效、贡献为导向的评价体系,畅通人才交流通道,促进各类人才竞相成长、各展其能。

(四)持续深化重点领域改革。围绕构建高水平社会主义市场经济体制,强化改革攻坚,深入破除体制机制障碍,增强高质量发展动力活力。

纵深推进全国统一大市场建设。制定全国统一大市场建设条例。完善统计、财税、考核等制度,规范地方政府经济促进行为,出台地方政府招商引资鼓励类和禁止事项清单,规范税收优惠、财政补贴政策。深化招标投标体制改革,完善以创新能力、质量、实效、贡献为导向的评价体系,畅通人才交流通道,促进各类人才竞相成长、各展其能。

推进财税金融体制改革。加大财政资源 and 预算统筹力度,提高国有资产收益收取比例。加强财政科学管理,深化零基预算改革,进一步扩大中央部门试点范围。健全地方税体系,拓展地方税源。调整优化消费税征税

范围、税率,并推进部分品目征收环节后移。规范金融机构竞争秩序,深入推进地方中小金融机构减量提质。持续深化资本市场投融资综合改革,进一步健全中长期资金入市机制,完善投资者保护制度,拓展私募股权和创投基金退出渠道,提高直接融资、股权融资比重。

充分激发各类经营主体活力。坚持和落实“两个毫不动摇”。制定和实施进一步深化国资国企改革方案,推进国有经济布局优化和结构调整。完善民营经济促进法配套法规政策,从法律和制度上保障平等使用生产要素、公平参与市场竞争、有效保护合法权益。完善中国特色现代企业制度。大力弘扬企业家精神,促进年轻一代企业家健康成长。推动平台企业和平台内经营者、劳动者共赢发展。分类精准帮扶个体工商户发展。下更大力气解决拖欠企业账款问题,健全长效机制。持续打造一流营商环境,更好支持企业安心经营、高质量发展。

(五)进一步扩大高水平对外开放。坚持合作共赢,稳步扩大制度型开放,拓展国际循环,以开放促改革促发展。

积极扩大自主开放。以服务业为重点扩大市场准入和开放领域,进一步扩大增值电信业务、外商独资医院等领域开放试点,有序扩大数字经济领域开放,压减跨境服务贸易负面清单。建好国家服务业扩大开放综合示范区。推动商签更多区域和双边贸易投资协定,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。全面深入参与世贸组织改革,维护和发挥开放型世界经济。优化自由贸易试验区布局范围,提升创新引领发展能级,扎实推进海南自由贸易港建设。

推动外贸稳规模优结构。加大信贷、信保支持,扩大人民币跨境使用。引导企业优化全球市场布局,推进贸易投资一体化、内外贸一体化发展。培育壮大贸易发展新动能,推动跨境电商海外仓模式扩容升级,规范有序发展,加强国际寄递物流体系建设,拓展中间品贸易,发展数字贸易、绿色贸易,提升边境贸易。鼓励支持服务出口。积极扩大进口,推进贸易平衡发展。提高跨境贸易便利化水平。

扩大双向投资合作。深化外商投资促进体制机制改革,保障外资企业国民待遇,实施新版鼓励外商投资产业目录,促进外资境内再投资、扩大本地化生产。加强对外资企业的服务保障,擦亮“投资中国”名片。规范提升各类开发区、园区。引导产业链供应链合理有序跨境布局,完善海外综合服务体系,加强对投资风险评估和海外利益保护。

高质量共建“一带一路”。加强与共建国家战略对接,做实做细“硬联通”、“软联通”、“心联通”。统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目建设。提升中欧中亚班列发展水平,加快西部陆海新通道建设。深入推进“智慧海关”合作伙伴计划。拓展新兴领域务实合作,让合作成果更多惠及各国人民。

(六)扎实推进乡村全面振兴。坚持把“三农”工作作为重中之重,深入学习运用“千万工程”经验,提高强农惠农富农政策效能,进一步夯实农业农村基础,提升发展质效。

毫不放松抓好粮食生产。坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓,加大实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动。稳定粮油生产,促进良田良种良机良法集成增效,推动大面积单产提高、品种培优、品质提升。巩固提升大豆油料产能,推动棉糖胶等稳产提质。坚持农林牧渔并举,增加多元食物供给。推进粮食节约减损。严守耕地红线,严格占补平衡管理,高质量推进高标准农田建设,加强黑土地保护和盐碱地综合利用,做好撂荒地复耕利用。制定促进涉农保险发展的措施。提高农业综合防灾减灾能力。深入实施种业振兴行动,加快选育推广突破性品种,推进先进适用农机装备研发应用,打通农业科技推广“最后一公里”。统筹生产、收储等政策,促进粮食等重要农产品价格保持在合理水平,实施粮食产销区省际横向利益补偿,调动主产区和农民种粮积极性。各地区都要扛稳责任,共同端牢中国人的饭碗。

实施常态化精准帮扶。持续巩固拓展脱贫攻坚成果,把常态化帮扶纳入乡村振兴战略统筹实施,守牢不发生规模性返贫致贫底线。保持帮扶政策总体稳定。合理确定防止返贫致贫对象认定标准,做好监测识别,确保早发现、早干预、早帮扶。提高产业、就业等开发式帮扶实效,发挥社会救助兜底保障作用。继续做好易地搬迁后续扶持。完善东西部协作、定点帮扶、驻村帮扶和消费帮扶等。分层分类帮扶欠发达地区,支持乡村振兴重点帮扶县加快发展,增强内生动力。

(下转A3版)