



2025 年中央政府工作報告：由穩而進

2025 年 3 月 5 日，國務院總理李強在十四屆全國人大三次會議上作《政府工作報告》¹（簡稱《報告》）。今年的《報告》在內容框架上沿用了過往的做法，首先是回顧過去一年我國經濟社會所取得的主要成績和政府開展的重點工作，然後提出對 2025 年經濟和社會發展的總體要求、主要預期目標和政策取向，並部署十方面重點工作任務。

承上又啟下：為十五五奠基

從時間節點上看，2025 年是「十四五」規劃的收官之年，亦是開始謀劃「十五五」規劃的關鍵一年。故此，《報告》開篇便從「穩」和「進」兩方面總結了過去一年內地經濟社會發展所取得的主要成績，國家發改委主任鄭柵潔在記者會上則以 6 個「大幅度提升」²總結了「十四五」規劃實施以來的重大成就。另一方面，《報告》在對今年政府工作進行部署之餘，亦提到要高質量完成「十四五」規劃目標任務，為實現「十五五」良好開局打牢基礎，同時今年將開展「十五五」規劃編制工作；承先啟後的意味躍然而出。

在今年《政府工作報告》中，李強總理將 2025 年內地 GDP 增長目標設定為 5% 左右，與過去兩年(2023 年和 2024 年)的增速目標相持平，亦略高於市場尤其是一些海外機構的預期。對此，《報告》特別作了解釋，稱此舉是「綜合考慮了國內外形勢和各方面因素，兼顧了需要與可能」。一方面，中央錨定 5% 左右的增長目標，正是考慮到穩就業、防風險、惠民生的客觀需要，其中穩就業又排在三大需要之首，凸顯出其重中之重的地位。另一方面，這一增長目標本身也有中國經濟增長潛力及其有利條件的「底層支撐」，並且與中長期發展規劃目標環環相扣，緊密銜接。

百分五增長：兼顧需要與可能

根據官方公布的數據，2024 年我國全年城鎮新增就業達 1,256 萬人，至去年底的城鎮調查失業率微跌至 5.1%，但在一些局部領域仍存在不小的結構性就業壓力。例如，全國 16 至 24 歲的青年失業率(不含在校大學生)在 2024 年底依然徘徊在 15.7% 的高位；加上 2025 年全國高校畢業生預計將達 1,222 萬人，比起去年增加

¹ 政府工作報告發布的當天，國務院新聞辦召開「吹風會」，由政府工作報告起草組負責人對報告起草的思路和重點內容作進一步說明和解读；中央五個財金部委(國家發改委、財政部、商務部、人民銀行、證監會)負責人隔天亦聯合召開經濟主題記者會，介紹今年的重點工作方向。這兩場重量級記者會提供了一些極有價值的「增量」資訊。

² 6 個「大幅度提升」包括：綜合國力大幅度提升、產業競爭力大幅度提升、科技創新力大幅度提升、民生保障能力大幅度提升、安全基礎能力大幅度提升和大國形象及影響力大幅度提升。

43 萬人。毫無疑問，青年就業問題仍然是一個值得高度關注的重大議題；而維持一個適當的經濟增速可創造更多的城鎮新增就業崗位，助力紓緩高校畢業生和青年人就業的壓力。

另一方面，比起坊間的普遍預測，中央對今年 GDP 增長目標「看高一線」，相信在一定程度上是源於去年第四季經濟大幅反彈所帶來的信心。2024 年內地經濟增長呈現「前高、中低、後揚」的走勢，全年 GDP 增長順利達成政府設定的 5% 左右的增長目標，其背後的主因正是中央第四季度以來加碼推出的一系列宏觀調控政策已相繼落地並續見成效，帶動 GDP 同比增速從第三季的 4.6% 強勁回升至第四季度的 5.4%。隨著內地經濟下行壓力在去年第四季度暫時紓緩，經濟企穩向好的趨勢有望在今年內得以延續，極大增強了中央對經濟前景的底氣和自信。

但亦不可否認，內地經濟仍面臨諸多亟需克服的困難和挑戰，尤其是外部市場環境今年將更趨嚴峻和複雜。針對特朗普再度履新美國總統後便迅速推行一系列加徵關稅的保護主義措施，李強總理在研判經濟形勢時以不點名的方式指出，「外部環境更趨複雜嚴峻，可能對我國貿易、科技等領域造成更大衝擊。世界經濟增長動能不足，單邊主義、保護主義加劇，多邊貿易體制受阻，關稅壁壘增多，衝擊全球產業鏈供應鏈穩定，對國際經濟循環造成阻礙。地緣政治緊張因素依然較多，影響全球市場預期和投資信心，加劇國際市場波動風險」。

相關部委的代表在記者會上坦言，要實現今年 5% 左右的預期目標很不容易，須付出艱苦努力。《報告》在部署宏觀政策時特別提及，「出台實施政策要能早則早、寧早勿晚，與各種不確定性搶時間」、「看準了就一次性給足，提高政策實效」、以及提醒政府部門「注重傾聽市場聲音，塑造積極的社會預期」。這既是對今年政府工作提出了更高的要求，亦藉此釋放出官方致力於推動經濟回升向好的堅定決心。

財政加貨幣：更大力度更積極

今年的政府工作報告延續了去年底中央經濟工作會議定下的政策基調，無論是財政政策還是貨幣政策均為 2008 年全球金融危機爆發後中央所作出的最積極表述。當中，財政政策的具體表述由去年的「積極的財政政策要適度加力、提質增效」調整為今年的「實施更加積極的財政政策」；政府工作報告起草組組長、國務院研究室主任沈丹陽指出，這是政府工作報告中首次使用相關的字眼。貨幣政策的表述亦將過去連續實施了十四年(2011 年至 2024 年)的「穩健貨幣政策」調整為「適度寬鬆的貨幣政策」，而官方上一次使用相關的表述則要追溯到 2008 年全球金融危機爆發之後的特殊時期(2009 年和 2010 年)。

從另一個角度看，中央為達成今年的經濟增長目標而有意在 2025 年推出「力度空前」的逆週期宏觀調控措施，這還可從一些具體的數字目標得以印證。例如，政府安排的財政赤字率從去年的 3% 左右大幅提高 1 個百分點至 4% 左右，不僅超過了新冠疫情爆發首年(2020 年)的「3.6% 以上的赤字率」(當年實際赤字率為 3.7%)，更將創下 2008 年全球金融危機爆發以來最高水平。同時，報告中還安排發行 1.3 萬億元人民幣的超長期特別國債、5,000 億元特別國債、4.4 萬億元地方政府

專項債等，合計發債籌集的資金規模將比 2024 年高出 2.9 萬億元。凡此種種，均預示今年推行的財政政策將更具擴張性，尤其是透過中央政府主動的債務「加槓桿」³來加大政策刺激的力度，以應對外圍市場環境惡化和內部有效需求不足的挑戰。

財政部部長藍佛安在記者會上進一步表示，「為應對內外部可能出現的不確定因素，中央財政還預留了充足的儲備工具和政策空間」。言下之意，正是中央為應對今年可能出現的各種困難，包括中美經貿摩擦可能升級的風險等，已在財政資源上提前做好了充分的準備，為及時推出應對措施而留有餘地。

另一方面，《政府工作報告》亦明言，今年的貨幣政策要「適時降準降息」，保持流動性充裕，推動社會綜合融資成本下降；同時要發揮好貨幣政策工具的總量和結構雙重功能，在重點實施方向上則是要更大力度促進樓市股市健康發展，加大對科技創新、綠色發展、提振消費、以及民營和小微企業等的支持。不難看出，今年推行大力度貨幣政策已如箭在弦上，例如採取進一步降準、降息等傳統的總量貨幣寬鬆手段，以更有效提振市場信心和推動資產市場的表現持續轉暖。

兩「首次」提法：政策思維新轉變

在宏觀政策方面，《政府工作報告》出現了兩個「首次」的新提法，反映背後的宏觀調控政策思維已發生了新變化。其一，中央首次將「穩住樓市股市」寫入對今年經濟社會發展的「總體要求」中，明確將穩定以樓市股市為代表的資產價格作為宏觀調控政策的一個新增目標。據官方解釋⁴，中央更大力度促進股市樓市健康發展，除了是為防範和化解包括房地產和金融在內的潛在系統性風險外，還有一個更直接的目的就是要發揮資產市場的財富效應，為提振居民消費提供更強刺激。

具體而言，《報告》在促進股市、樓市健康發展方面著墨甚多，當中針對股市提出要「大力推動中長期資金入市，加強戰略性力量儲備和穩市機制建設」。樓市方面，則提出要「因城施策調減限制性措施」；意味著將有更多城市會進一步放鬆住房限購等政策，以釋放居民購房的需求。同時，《報告》還支持地方政府利用專項債籌集資金用於土地儲備、收購存量商品房，並允許「在收購主體、價格和用途方面給予地方政府更大自主權」；這將有助內地房地產行業加快「去庫存」，對促進房地產市場的止跌回穩發揮支撐作用。

其二，《報告》中單獨新增了一段文字來強調要「強化宏觀政策民生導向」，並首次提出推動更多資金資源「投資於人」。過去較長一段時間以來，內地的財政資源較偏重「投資於物」，政府財政開支的投資方向聚焦於各種「硬基建」和「軟基建」，希望發揮政府資金的乘數效應，藉此帶動民間投資及增加供給端的經濟產出，進而拉動經濟增長。然而，隨著內地在基建以及許多產業領域的投資相繼踏入供過於求的瓶頸，需求不足的「短板」已上升為目前制約內地經濟運行的關鍵性障礙。

³ 政府工作報告起草組組長、國務院研究室主任沈丹陽在記者會上表示，「今年宏觀政策加大逆週期調節力度是現實需要。從政策空間來看，我們也具備條件，比如我國政府負債率在 70% 左右，比主要經濟體都低，尤其中央政府負債率是比較低的，有比較大的舉債空間」。

⁴ 沈丹陽主任在記者會上指，樓市股市是內地經濟運行的重要「風向標」，房地產是老百姓資產最大的一部分。樓市股市穩住了，就可以釋放財富效應，也可以更好地提振消費，更好地促進物價溫和回升。

可以說，政府「投資於人」實際上反映了政府對財政資金的重新調撥和優化配置，希望將財政資金從過份集中於供給端投資逐步轉為向需求端的投入，並透過擴大居民就業、提高收入及加強民生保障等具體的方式，提振需求端的表現，從而暢通由民生改善、消費增加、產業升級等所組成的高品質經濟大循環。

「投資於人」的思維亦體現在《報告》中的具體政策上，例如，逐步推行免費學前教育；適當提高退休人員基本養老金，提高城鄉居民醫保財政補助標準；並首次提出要發放育兒補貼，大力發展托幼一體服務，及增加普惠托育服務供給等。

首三大任務：內需生產力創科

今年的《報告》從十大方向對政府工作任務作出了具體安排。面對來自外部市場的挑戰明顯增加，《報告》將「大力提振消費、提高投資效益，全方位擴大國內需求」列為十大任務之首；相比之下，去年的政府工作報告則將「著力擴大國內需求，推動經濟實現良性循環」置於政府工作任務的第三位，反映擴大內需尤其是提振消費在今年政府工作中的重要性已顯著上升。

《報告》提出，政府將主要從三個方向實施提振消費的政策措施。一是提升居民消費的能力，包括多渠道促進居民增收，推動中低收入群體增收減負，完善勞動者工資正常增長機制等；以及加大對「以舊換新」的消費補貼力度和擴大補貼的範圍，中央今年將安排超長期特別國債 3,000 億元支持消費品「以舊換新」，資金規模較 2024 年的 1,500 億元翻倍。二是增加消費市場尤其是服務消費的優質供給，對內透過放寬准入、減少限制、優化監管等方式，擴大健康、養老、托幼、家政等多元化服務供給，對外則推動服務業擴大開放綜合試點示範，擴大電信、醫療、教育等領域對外資的開放試點。三是進一步優化消費環境，包括落實和優化休假制度，並鼓勵創新和豐富消費場景，加快數字、綠色、智能等新興消費。

《政府工作報告》中緊接排在第二和第三位的工作任務是「因地制宜發展新質生產力，加快建設現代化產業體系」和「深入實施科教興國戰略，提升國家創新體系整體效能」。顯而易見，這兩項任務均與發展新質生產力的國策方向高度相關，表明中央雙管齊下，戮力打造以新質生產力為本的科技創新體系和產業發展體系。

在科技創新方面，《報告》指出要堅持教育、科技和人才等「三位一體」式的統籌推進，以提升國家創新體系的整體效能。在推動高水平科技自立自強方面，《報告》圍繞基礎研發、科技成果轉化應用等多方面作出部署。例如，探索國家實驗室新型科研組織模式，加強企業主導的產學研深度融合，從制度上保障企業參與國家科技創新決策、承擔重大科技項目；促進科技成果轉化支持政策和市場服務，推進職務科技成果賦權和資產單列管理改革，提升科技成果轉化效能；加快概念驗證、中試驗證和行業共性技術平台建設，健全創投基金差異化監管制度，強化政策性金融支持，以及加快發展創業投資、壯大耐心資本⁵。

⁵ 國家發改委主任鄭柵潔在記者會上表示，中央將設立「國家創業投資引導基金」，預計可吸引帶動地方和社會資本近 1 萬億元人民幣，更被形容為創投界的「航母級」基金。據報導，該基金主要引導金融資本投早、投小、投長期、投硬科技，聚焦人工智能、量子科技、氫能儲能等前沿領域，旨在通過市場化方式引導更多資金流向高科技領域。

在產業創新方面，《報告》一如既往地強調，要從培育壯大新興產業和未來產業、推動傳統產業改造提升兩方面入手，加快建設現代化產業體系。《報告》一方面列舉了內地多個極具潛力發展的新興和未來產業，包括推動商業航天、低空經濟等新興產業，以及培育生物製造、量子科技、具身智能、6G 等未來產業等；另一方面亦針對傳統產業布局，提到要深入實施製造業重大技術改造升級和大規模設備更新工程，加大對中小企業數字化轉型的支持，開展標準提升引領傳統產業優化升級行動，深入推進製造業「增品種、提品質、創品牌」工作，加強全面質量管理，打造名品精品、經典產業等。

科技與產業：「雙創」融合促發展

值得一提的是，去年中共二十屆三中全會首次提出「推動科技創新和產業創新融合發展」，今年的政府工作報告在兩個重要位置提及相關講法，不但將之寫入政府工作的「總體要求」中，亦在第二項工作任務部署的靠前位置再次作出強調。簡括而言，科技創新是產業創新的重要源頭，產業創新則是科技創新成果應用和轉化的載體；科技創新與產業創新的結合（「雙創」融合）本身就代表著一種生產關係上的革新，勢必能激發出強大的新質生產力。

在某種意義上，「雙創」融合是中央就推進新質生產力發展的具體策略所作出的最新演繹和方向性指引；它的提出，相信是建基於對過去一年來各地發展新質生產力實踐經驗的總結和深化細化。同時，這一發展思維既是對我國以「科技產業化與產業科技化相向而行」為特徵的產業發展道路進行的一次「提綱契領式」策略整合與升華，亦為以「包容式發展」（其內涵可概括為拓展未來科技研發與適用性技術改造互為呼應、打造新興產業與促進傳統工業升級轉型齊頭並進、扶持「專精特新」中小企業與支持鏈主企業、行業龍頭雙管齊下）為脈絡的「中國式新型工業化」夯實了理論基礎，為國家構建現代化產業體系和推進高質量經濟發展指明了一條必由之路。

在「雙創」融合發展方面，人工智能被《報告》確定為一個重要的切入點。一來這是因為內地近期在人工智能的科技研發方面取得重大進展，特別是今年初人工智能大模型 DeepSeek 的橫空出世，樹立了我國在技術創新上「彎道超車」的生動範例；二來亦是由於人工智能本身的應用場景廣闊，可通過與不同產業相結合，產生巨大的經濟效益。因此，《報告》中提到要持續推進「人工智能+」行動，將數字技術與製造優勢、市場優勢更好地結合起來；並支持大模型廣泛應用，大力發展智能網聯新能源汽車、人工智能手機和電腦、智能機器人等新一代智能終端以及智能製造裝備；以及優化全國算力資源布局，打造具有國際競爭力的數字產業集群。

香港新角色：八大中心強外聯

《報告》在港澳台工作的內容中再次表達了支持香港、澳門發展經濟、改善民生，並首次提到支持港澳「深化國際交往合作」。香港自開埠以來一直是聯通中外的重要橋樑，國際化的基因深植於香港經濟與社會的方方面面，更是香港賴以立足和發展的基石。

香港回歸祖國後，在一國兩制下擁有「背靠祖國、聯通世界」的得天獨厚優勢。值得注意的是，「十四五」規劃確立香港為八個重點領域的發展中心，包括國際金融中心、國際創新科技中心、中外文化藝術交流中心、國際貿易中心、國際航運中心、國際航空樞紐、以及區域(亞太區)國際法律及爭議解決服務中心、區域知識產權貿易中心。這「八大中心」大多數被冠以「國際」二字或者具有國際化含義的前綴詞(例如「中外」、「區域(亞太區)」)，彰顯了中央對香港國際化優勢的高度認可和深切厚望。

然而，當前國際地緣政治局勢更趨複雜，除了中美之間展開全方位競爭之外，傳統西方國家與「全球南方」國家之間的陣營對抗亦更趨激化。歐美國家特別是美國出於打壓中國崛起的目的，常常戴著「有色眼鏡」看待包括香港在內的中國發展，更嘗試削弱和破壞香港在國家經濟發展中的獨特功能。在新形勢下，如何更新、提升香港作為國際交往合作的「戰略樞紐」角色，既是中央賦予香港的新要求、新使命，也是體現香港「以已所長、貢獻國家所需」的另一個重要維度，代表著香港能為國家的高水平開放和高質量發展發揮新的作用和作出新的貢獻。

從另一個角度看，香港「深化國際交往合作」這一新任務恰恰著眼於「國際化」這一香港「八大中心」發展定位的共性特質，一方面反映了中央希望香港透過鞏固、深化最基礎的優勢以固本培元、壯大能力；另一方面亦暗喻了「八大中心」與國際合作具有「一體兩面」的內在統合性和協同性，正如「條條道路通羅馬」，加快「八大中心」的發展正好可以作為深化國際合作的上佳切入點和推進途徑。

具體而言，香港應進一步鞏固並提升自身的國際化優勢，一方面可以圍繞「八大中心」的發展方向，由政府和民間攜手加強有關領域的國際合作，增強在不同發展範疇的競爭力；另一方面則應進一步豐富國際化的內涵，延展「八大中心」的輻射範圍，除了維持與歐美國家的交往外，亦要加大力度拓展與更多發展中國家特別是東盟、中東等「一帶一路」地區的經貿和社會往來，以配合和應對國際政治經濟形勢的「百年大變局」。

此外，今年的《政府工作報告》還從科教興國、深化改革、擴大開放、防範化解風險、鄉村振興、新型城鎮化與區域協調發展、綠色低碳轉型、以及民生保障等方面作出了一系列工作部署。例如，深化改革方面，《報告》提到要扎扎實實落實促進民營經濟發展的政策措施，切實依法保護民營企業和民營企業家合法權益，綜合整治「內卷式」競爭；穩外貿、穩外資方面，提到促進跨境電商發展，完善跨境寄遞物流體系，加強海外倉建設，拓展境外經貿合作區功能，發展中間品貿易，開拓多元化市場；在綠色低碳轉型方面，提到加快構建碳排放雙控制度體系，擴大全國碳排放權交易市場行業覆蓋範圍，開展碳排放統計核算，建立產品碳足跡管理體系、碳標識認證制度，積極應對綠色貿易壁壘。這些發展方向和策略方略同樣值得香港各界善加留意。

2025年3月

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。
電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk

附表：2023 至 2025 年中央《政府工作報告》的要點比較

	2025 年	2024 年	2023 年
總體要求	<ul style="list-style-type: none"> 堅持穩中求進工作總基調，進一步全面深化改革，擴大高水平對外開放，建設現代化產業體系，更好統籌發展和安全，實施更加積極有為的宏觀政策，擴大國內需求，推動科技創新和產業創新融合發展，穩住樓市股市，防範化解重點領域風險和外部衝擊，穩定預期、激發活力，推動經濟持續回升向好，高質量完成「十四五」規劃目標任務，為實現「十五五」良好開局打牢基礎 	<ul style="list-style-type: none"> 堅持穩中求進工作總基調，推動高水平科技自立自強，加大宏觀調控力度，統籌擴大內需和深化供給側結構性改革，統籌新型城鎮化和鄉村全面振興，統籌高品質發展和高水平安全，切實增強經濟活力、防範化解風險、改善社會預期，鞏固和增強經濟回升向好態勢，持續推動經濟實現質的有效提升和量的合理增長 	<ul style="list-style-type: none"> 堅持穩中求進工作總基調，更好統籌國內國際兩個大局，更好統籌疫情防控和經濟社會發展，更好統籌發展和安全，全面深化改革開放，大力提振市場信心，把實施擴大內需戰略同深化供給側結構性改革有機結合起來，突出做好穩增長、穩就業、穩物價工作，有效防範化解重大風險，推動經濟運行整體好轉，實現質的有效提升和量的合理增長
預期目標	<ul style="list-style-type: none"> 國內生產總值增長 5% 左右；城鎮新增就業 1,200 萬人以上，城鎮調查失業率 5.5% 左右；居民消費價格漲幅 2% 左右；國際收支保持基本平衡 	<ul style="list-style-type: none"> 國內生產總值增長 5% 左右；城鎮新增就業 1,200 萬人以上，城鎮調查失業率 5.5% 左右；居民消費價格漲幅 3% 左右；國際收支保持基本平衡 	<ul style="list-style-type: none"> 國內生產總值增長 5% 左右；城鎮新增就業 1,200 萬人左右，城鎮調查失業率 5.5% 左右；居民消費價格漲幅 3% 左右；進出口促穩提質，國際收支基本平衡
工作主要任務 / 建議	<ul style="list-style-type: none"> 大力提振消費、提高投資效益，全方位擴大國內需求 因地制宜發展新質生產力，加快建設現代化產業體系 深入實施科教興國戰略，提升國家創新體系整體效能 推動標誌性改革舉措加快落地，更好發揮經濟體制改革的牽引作用 擴大高水平對外開放，積極穩外貿穩外資 有效防範化解重點領域風險，牢牢守住不發生系統性風險底線 著力抓好「三農」工作，深入推進鄉村全面振興 推進新型城鎮化和區域協調發展，優化發展空間格局 協同推進降碳減污擴綠增長，加快經濟社會發展全面綠色轉型 加大保障和改善民生力度，提升社會治理效能 	<ul style="list-style-type: none"> 大力推進現代化產業體系建設，加快發展新質生產力 深入實施科教興國戰略，強化高質量發展的基礎支撐 著力擴大國內需求，推動經濟實現良性循環 堅定不移深化改革，增強發展內生動力 擴大高水平對外開放，促進互利共贏 更好統籌發展和安全，有效防範化解重點領域風險 堅持不懈抓好「三農」工作，扎實推進鄉村全面振興 推動城鄉融合和區域協調發展，大力優化經濟布局 加強生態文明建設，推進綠色低碳發展 切實保障和改善民生，加強和創新社會治理 	<ul style="list-style-type: none"> 著力擴大國內需求 加快建設現代化產業體系 切實落實「兩個毫不動搖」 更大力度吸引和利用外資 有效防範化解重大經濟金融風險 穩定糧食生產和推進鄉村振興 推動發展方式綠色轉型 保障基本民生和發展社會事業

資料來源：中國政府網，廠商會研究部整理