

2026年两会 要点解读



摘要

2026年3月4日-3月12日，第十四届全国人民代表大会第四次会议和全国政协十四届四次会议在北京顺利召开。人大四次会议表决通过了《政府工作报告》（以下简称《报告》）、《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》（以下简称“十五五”规划纲要）等报告。作为“十五五”的开局之年，《报告》以“稳中求进，提质增效”为总基调，将GDP增速目标设定在“4.5%—5%”，既衔接“到2035年基本实现社会主义现代化”的长期目标，又为经济结构转型留足政策空间。面对战略机遇与风险挑战并存、不确定难预料因素增多的国内外宏观环境，《报告》通过“内需主导扩潜力、创新引领强动能、改革攻坚破瓶颈、开放赋能拓空间”四大核心策略，平衡短期稳增长与长期促转型，为“十五五”开局奠定坚实基础。以下十个要点值得重点关注：

- 01** GDP增速目标展现韧性务实，经济发展强调更高质量
- 02** 宏观政策力度温和稳健，政策实施讲求协同有效
- 03** 建设强大国内市场，更大力度促进消费扩容升级
- 04** 精心实施民生工程，完善“能消费”“敢消费”长效机制
- 05** 多措并举推动投资止跌回稳，重点激活民间资本投资动能
- 06** 科技创新与产业育新并进，深化拓展“人工智能+”
- 07** 扩大高水平对外开放，推进贸易投资一体化发展
- 08** 加强重点城市群协调联动，深化跨行政区合作
- 09** 构建新型电力系统，发展绿色低碳经济
- 10** 坚持发展中化险，统筹重点领域风险处置与转型

表1 2024年-2026年经济目标对比

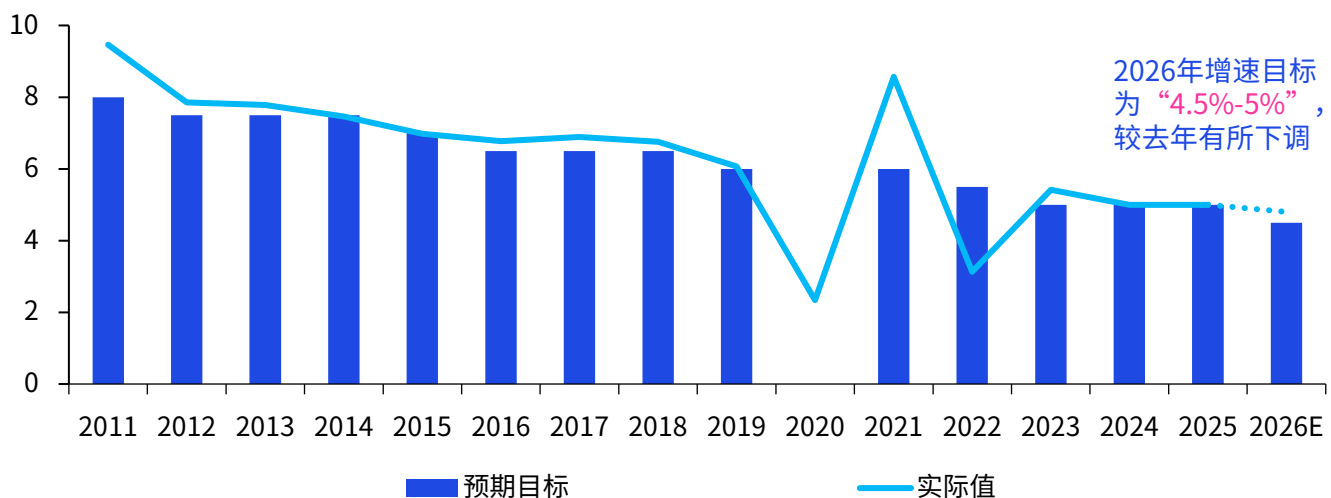
	指标名称	2024目标	2024结果	2025目标	2025结果	2026目标
宏观经济	国内生产总值	5%左右	5.0%	5%左右	5.0%	4.5%-5%
	居民消费价格	3%左右	0.2%	2%左右	0.0%	2%左右
	居民收入增长	和经济增长同步	5.1%	和经济增长同步	5.0%	和经济增长同步
就业	城镇新增就业	1200万人以上	1256万人	1200万人以上	1267万人	1200万人以上
	城镇调查失业率	5.5%左右	5.1%	5.5%左右	5.2%	5.5%左右
货币政策	政策基调	稳健的货币政策 要灵活适度、精准有效	---	适度宽松的货币政策	---	继续实施适度宽松的货币政策
	货币供应和社融规模	M2、社会融资规模增速同经济增长和价格水平预期目标相匹配	M2: 7.3%, 社会融资规模存量: 8.0% (名义GDP: 4.2%)	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	M2: 8.5%, 社会融资规模存量: 8.3% (名义GDP: 4.0%)	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
财政政策	政策基调	积极的财政政策 要适度加力、提质增效	---	更加积极的财政政策	---	继续实施更加积极的财政政策
	赤字率	3%	3%	4%左右	4%	4%左右
	财政赤字	4.06万亿	4.06万亿	5.66万亿	5.66万亿	5.89万亿
	地方专项债券	3.9万亿	3.9万亿	4.4万亿	4.4万亿	4.4万亿
	超长期特别国债	1万亿	1万亿	1.3万亿	1.3万亿	1.3万亿
	特别国债(补充银行资本金)	未提及		0.5万亿	0.5万亿	0.3万亿
	新型政策性金融工具	未提及		未提及	0.5万亿	0.8万亿

数据来源:《政府工作报告》,国家统计局,毕马威分析
注:财政赤字和赤字率未包括调入资金及结转结余。

01 GDP增速目标展现韧性务实， 经济发展强调更高质量

“十五五”时期，“以经济建设为中心”重新回归战略重心，而经济“高质量发展”的定位更加突出。一方面，“十五五”规划纲要并未设定定量经济增长目标，而是提出在结构优化和质量提升基础上，国内生产总值增长保持在合理区间、各年度视情提出。另一方面，今年作为“十五五”开局之年，《政府工作报告》将经济增速目标设定在“4.5%—5%”的目标区间，较去年“5%左右”目标增速下调，强调在实际工作中努力争取更好结果（图1）。

图1 历年GDP增速目标与实际值，%



数据来源：Wind，毕马威分析
注：因疫情影响，2020年未设定经济增速目标。

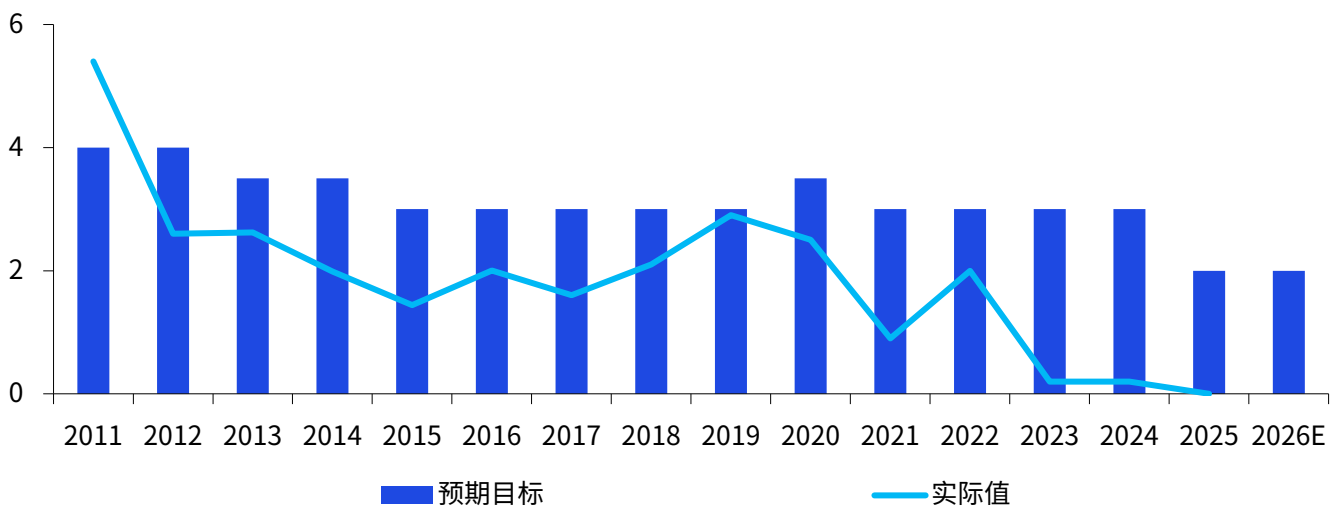
经济增长目标增速设定更加务实，有助于地方政府树立正确政绩观。自去年中央经济工作会议提出“树立和践行正确政绩观”以来，年初地方政府普遍下调今年经济增长目标，包括广东、浙江、江苏三大经济大省，同步调降目标，这有助于各地区结合实际做好经济工作，助力正确政绩观的顺利落实。

下调经济增速目标，并不等同经济下行压力加大。今年经济增长有三项积极因素支撑。首先，当前中美经贸关系阶段性缓和，全球人工智能投资需求旺盛，高技术产品出口将支撑我国出口增速延续高位。其次，2025年我国投资首次出现负增长，当前政策稳投资态度积极，今年国内投资有较大修复空间。第三，房地产对经济拖累趋向缓和。虽然2025年房地产止跌回稳进程出现波折，但今年年初《求是》杂志提出关于房地产“政策要一次性给足”，旨在重塑市场预期、熨平市场波动。在更加积极的政策导向下，预计今年房地产市场对社会预期、内需影响更为可控。

最后，经济增速目标的下调，能够为今年政策调结构、防风险、促改革留出空间。对于调结构，旨在政府将在扩大内需的同时，持续优化供给结构，去化低效产能，推动物价合理回升。在去年通胀目标没有达成的背景下，今年居民消费价格涨幅目标增速仍然设定在2%左右，这一目标不仅起到引导预期作用，也考虑了现实的可行性（图2）。

《报告》提出将通过改善总供求关系，推动价格总水平由负转正，彰显了政府弥合供需分化格局的政策决心。对于防风险，强调的是平衡发展新旧经济动能。在因地制宜培育新质生产力的同时，也将加速传统制造业数智化转型，盘活存量资产，持续化解房地产、地方政府财政金融风险。对于促改革，旨在政府将投入更多政策资源用于促科技创新、改善民生领域。尽管在经济结构转型时期，上述领域短期稳增长效果相对有限，但从中长期来看，其有助于推动形成内需引导，消费驱动的新经济发展模式，与未来五年的中长期发展目标相契合。

图2 历年CPI增速目标与实际值，%

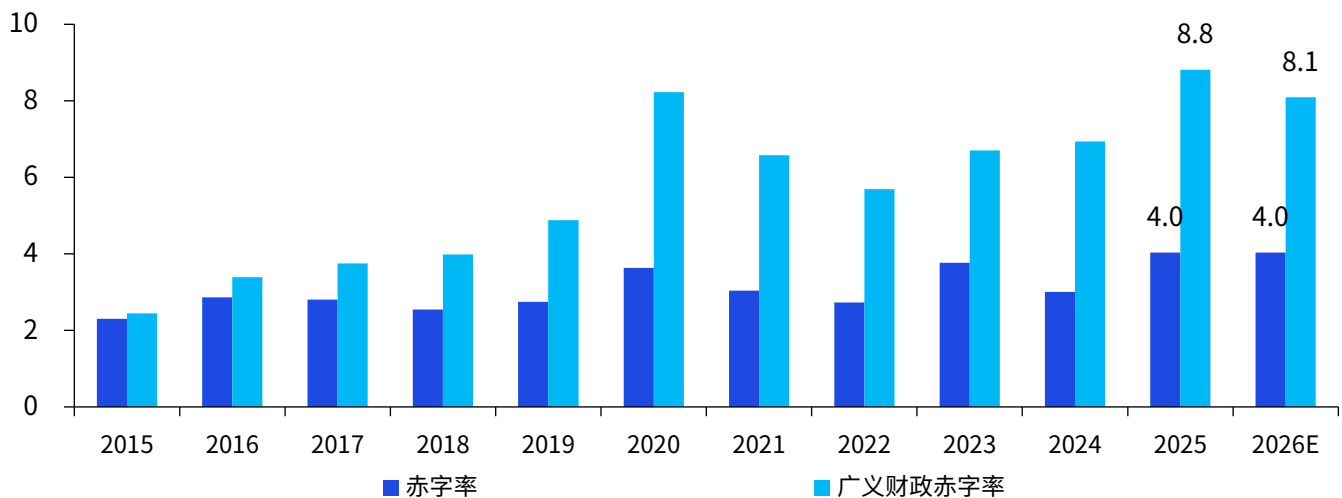


数据来源：Wind，毕马威分析

02 宏观政策力度温和稳健， 政策实施讲求协同有效

为推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，今年宏观政策将寻求两方面的平衡。一是在政策力度上，《报告》明确要发挥存量政策和增量政策集成效应，即平衡好存量与增量政策。去年四季度政府新增5,000亿元新型政策性金融工具与5,000亿元地方政府债务结存限额，这部分资金将跨周期至今年使用。在存量政策托举下，今年增量政策大幅加码必要性降低，总体力度保持稳健。财政政策方面，继续更加积极的取向。今年赤字率仍设定在4%左右，与去年持平；赤字规模达5.89万亿元，较去年增加2,300亿元。结合中央与地方赤字观察，今年年初预算安排增量政府债务规模达11.89万亿元，较去年多增300亿元，再创历史新高；广义财政赤字率为8.1%，略低于去年的8.3%（图3）。今年广义财政支出增速达4.6%，较去年的3.7%小幅提升，体现财政温和的扩张态度。

图3 历年赤字率与广义财政赤字率，%



数据来源：财政部，毕马威分析

注：赤字率=（国债+地方一般债）/名义GDP；

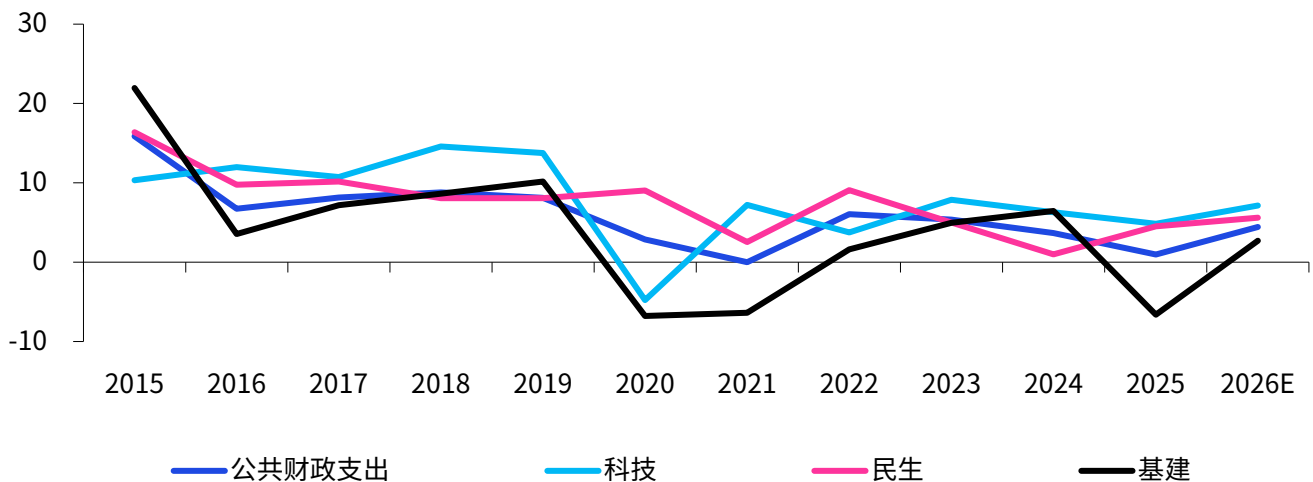
广义赤字=国债+地方一般债+地方专项债+特别国债+各项调入资金。

货币政策方面，《报告》明确今年将灵活高效运用降准降息等多种政策工具，表明政策支持性立场不变。当前国内存款准备金率偏高，同时伴随今年大规模存款到期面临重新定价，银行负债端压力将得到缓释，年内降准降息存在一定空间。但需要注意的是，央行在四季度货币政策执行报告中明确，将“根据国内外经济金融形势和金融市场运行情况，把握好政策实施的力度、节奏和时机”，表明今年货币政策仍处于相机抉择模式，国内经济超预期放缓、金融市场出现大幅波动或将是货币政策加码宽松的触发条件。

二是在政策发力方向上，《报告》明确要加大逆周期和跨周期调节力度，即平衡好短期稳增长与长期经济结构转型目标。为实现短期经济稳定，财政在扩投资、促消费领域资金投入将保持一定力度，用于支持“两重”、“两新”的超长期国债规模达1.3万亿元，与去年持平。为实现中长期经济转型，培育产业新动能，扩大居民消费能力，财政将进一步加大在科技创新、民生福利事业方面投资。今年公共财政预算表明，科技、民生领域支出增速分别达7.1%、5.6%，均高于4.4%的总体财政支出增速及2.7%的基建领域支出增速（图4）。科技和民生支出规模占整体财政支出的比重达42.8%，较去年进一步提升0.5个百分点，创历史新高。

值得注意的是，近年地方政府收入下行压力加大，偿债压力上升，制约其支出意愿，影响宏观政策实施效果。为缓解地方债务压力，今年中央将再度承担主要举债责任，中央新增债务规模达6.7万亿元，连续第二年超过地方政府，对地方转移支付力度创历史新高。与此同时，《报告》提出要提高财政资金使用效益、增强宏观政策取向一致性和有效性。前者代表今年政府将更倾向使用新型政策性金融工具、创业投资引导基金工具。我们看到，今年政府首次在年初增设新型政策性金融工具额度8,000亿元，较去年的5,000亿元额度明显提升。这类工具对社会资本带动效果好，预计政策能效将进一步提升。后者代表今年财政、货币政策将紧密协同。《报告》显示，今年政府首次设立1,000亿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、风险补偿方式，支持扩大内需。预计结构性货币工具规模与范围也将持续优化，对财政贴息领域实现定向协同。

图4 历年科技、民生及基建领域财政支出增速，%



数据来源：Wind，毕马威分析

03 建设强大国内市场， 更大力度促进消费扩容升级

扩大内需依然是今年政府工作的首要任务。《报告》强调坚持内需主导，着力建设强大国内市场，并把深入实施提振消费专项行动摆在优先位置。具体来看，今年促消费政策将从三个方面协同发力。

一是优化“两新”政策实施，推动商品消费向新向优。《报告》明确今年将安排超长期特别国债2,500亿元支持消费品以旧换新，较去年缩量500亿元，应是考虑到耐用消费品的换新周期较长，前期补贴已经集中释放甚至提前透支了部分需求。2024年1,500亿元中央财政资金拉升全年社会消费品零售总额（简称“社零”）增速1个百分点¹，而2025年翻倍的3,000亿元资金仅拉升社零增速0.6个百分点²，显示当前以旧换新对消费总量增长的拉动作用已经有所走弱。从实施节奏上看，一季度首批625亿元以旧换新资金已于2025年末提前下达地方。相较于去年国补资金投放节奏前高后低（一至四季度分别为810、810、690、690亿元），导致消费增速出现较大波动，今年资金使用将更加注重均衡有序，预计未来三个季度继续按单期625亿元平均分配，并指导地方做好跨周、跨月、跨季度的平衡衔接。从实施领域上看，政策更加聚焦补贴消费升级领域，推广绿色低碳智能产品。2025年“两新”政策充分发挥了对消费升级与产业创新的催化作用。各领域以旧换新消费中，新能源汽车占比近60%，一级能效（水效）家电占比超90%，中高端机型数码产品占比达72.5%。2025年汽车销售市场新能源车渗透率达到47.9%，较2024年明显提升7.0个百分点，年末单月渗透率已突破52%（图5）。根据发改委、财政部印发的《关于2026年实施大规模设备更新和消费品以旧换新政策的通知》，2026年，汽车补贴方式由定额转变为按车价比例补贴，有助于更好发挥财政资金杠杆作用，且新能源车补贴力度继续高于燃油车；家电补贴对象限定为1级能效/水效产品；数码产品补贴品类新增智能眼镜；家装领域仅提及对智能家居（含适老化家居产品）的支持。此外，设备更新政策将老旧小区加装电梯、养老机构、消防救援设施、检验检测等民生安全领域，以及商业综合体、购物中心、百货店、大型超市等线下消费商业设施纳入支持范围，体现了对惠民生和消费场景优化的供给侧支持。

二是扩大优质消费品和服务供给，培育多元消费新场景。《报告》提出打造一批带动面广、显示度高的消费新场景，加快培育消费新增长点。政策将通过财政金融支持与标准体系建设联动，推动人工智能、大数据、柔性制造等新技术新模式在制造业和服务业领域的广泛应用，支持企业丰富高品质、个性化商品和服务供给，打造更多数字、绿色、智能等新型消费场景，培育情绪经济、首发经济、赛事经济、平台经济等消费新热点；同时，加快构建与消费扩容升级适配的新型标准体系，推进安全、性能、绿色等消费品标准更新升级，加强传统和新兴服务领域标准建设，营造放心消费环境。此外，政策还将加强入境消费场景建设，打造“购在中国”品牌，培育国际消费中心城市。

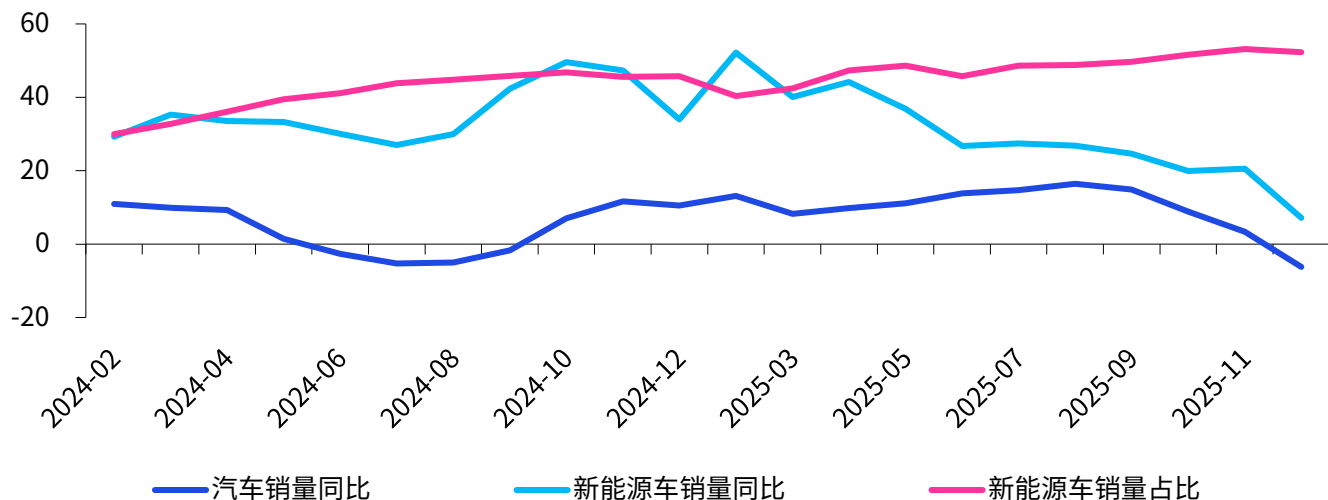
¹ 国新办举行新闻发布会介绍保障春节市场供应、促进节日消费有关情况，国务院新闻办公室，2025年1月，<http://www.scio.gov.cn/live/2025/35455/tw/>

² 国新办举行新闻发布会介绍落实中央经济工作会议精神，推动“十五五”实现良好开局有关情况，国务院新闻办公室，2026年1月，<http://www.scio.gov.cn/live/2026/37885/tw/>

三是清理消费领域不合理限制措施，释放服务消费潜力。一方面，政策将继续通过优化限购、简化交易流程等，清理汽车、住房等领域限制性措施，释放大宗消费活力。另一方面，未来政策重心将向服务消费领域延伸，促进服务业提质增效和服务消费扩容升级联动。2025年服务性消费支出占我国居民人均消费支出的比重达到46.1%（图6）。

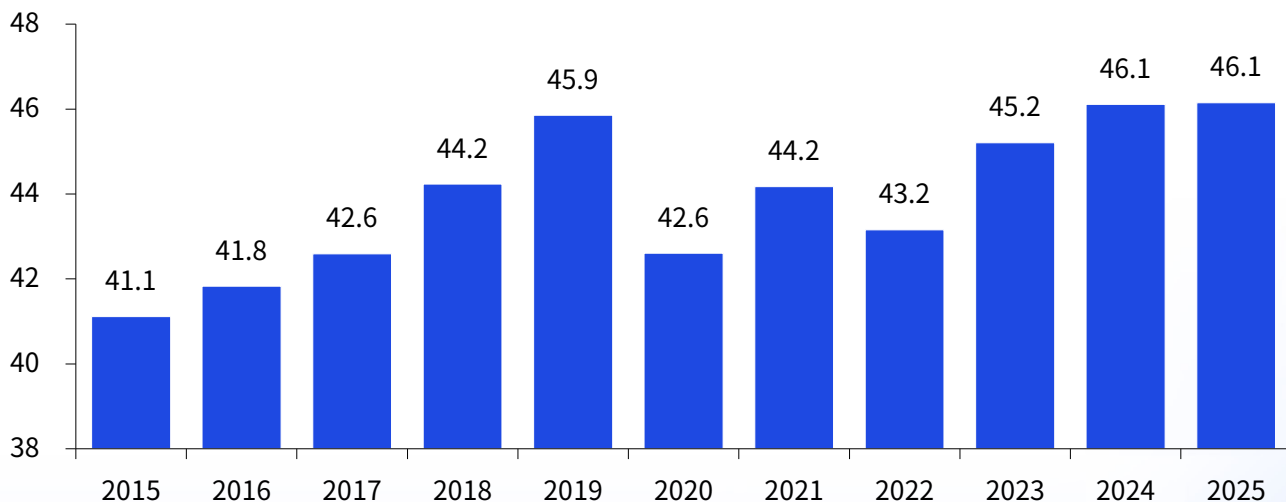
“十五五”规划纲要强调以放宽准入、业态融合为重点扩大服务消费，培育服务消费新增长点。今年《报告》提出清理消费领域不合理限制措施，释放文旅、赛事、康养等领域消费潜力。需求端支持有条件的地方推广中小学春秋假，落实职工带薪错峰休假制度，让居民有时间消费。供给端针对当前文旅、赛事、康养等服务领域的市场准入限制、资质审批壁垒、价格不合理管制等问题，政策将通过破除地方保护主义和行业垄断格局，吸引更多外商投资、民营资本进入，推动优质服务资源自由流动，丰富高品质服务供给。此外，年初国务院发布《加快培育服务消费新增长点工作方案》，明确要对新业态实施包容审慎监管、强化财政金融支持、鼓励跨界融合创新等，重点支持网络视听服务、智慧生活服务、交通文旅体融合、情绪体验经济、汽车后市场等新兴服务领域发展。

图5 汽车销量增速与新能源车渗透率，当月值，%



数据来源：Wind，毕马威分析

图6 服务性消费支出占居民人均消费支出的比重，%



数据来源：Wind，毕马威分析

04 精心实施民生工程，完善“能消费”“敢消费”长效机制

居民收入增长与民生安全感，是决定居民消费能力和消费意愿的两大核心变量。今年《报告》统筹投资于人和激发居民消费内生动力，强调更大力度保障和改善民生，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设；重点提出制定实施城乡居民增收计划，紧跟深入实施提振消费专项行动之后，体现惠民生和促消费紧密结合的政策导向，即要建立和完善“使居民有稳定收入能消费、没有后顾之忧敢消费”的长效机制，为消费长期可持续增长注入源头活水。

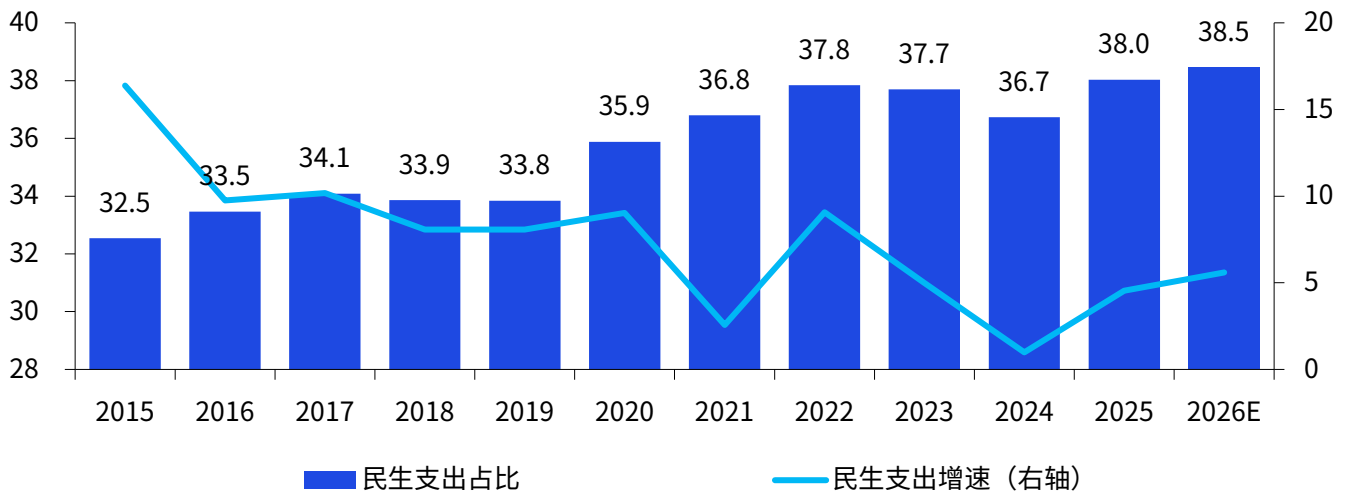
城乡居民增收计划的核心是“提低”和“扩中”。2025年全国居民人均可支配收入名义同比增速为5.0%，较2024年放缓0.3个百分点；其中，居民收入中位数增速仅为4.4%，低于整体0.6个百分点，较2024年放缓0.7个百分点，反映收入分配差距仍存，占人口比重最大的中低收入群体增收亟待政策倾斜。2026年政策将围绕以下三个方面，推动居民收入稳步增长、民生安全感显著提升。

一是实施稳岗扩容提质行动，稳步提升居民工资性收入。当前工资性收入分别占我国城乡居民收入的60%和42%以上。2025年城镇、农村居民人均工资性收入增速分别为4.5%、6.2%，较2024年分别放缓0.6、0.8个百分点。《报告》提出促进高质量充分就业。支持劳动密集型行业企业稳定岗位，围绕发展新兴产业、未来产业培育新职业新岗位，增强服务业带动就业能力。当前我国就业市场的结构性矛盾依旧突出，高校毕业生、农民工等主要中低收入群体仍面临较大的就业压力。2025年16-24岁不含在校生的劳动力失业率高达16.5%，较2024年上升0.8个百分点；农村外出务工劳动力人数同比增长0.9%，较2024年下降0.7个百分点。未来政策将分类推进重点群体就业保障与就业质量提升：针对高校毕业生，强化校企合作与见习基地建设，建立人工智能、新能源、生物制造等新兴产业和未来产业人才联合培养模式并畅通就业渠道；针对农民工，扩大以工代赈规模，推进户籍制度改革降低城市就业成本；针对灵活就业者，支持数字经济、平台经济等新业态发展，加强零工市场规范化建设，完善权益保障，探索建立更适应灵活就业特点的社会保险制度。此外，政策将强化产业与就业协同，通过持续开展大规模职业技能培训提升就业质量，推动劳动报酬率与劳动生产率同步增长，保证居民人均可支配收入实际增速与经济增长基本同步。

二是完善收入分配与多渠道增收，缩小收入差距。“十五五”规划纲要提出要提高劳动报酬在初次分配中的比重。未来政府将进一步完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制，推行工资集体协商制度，健全最低工资标准调整机制，逐步提高最低工资占社会平均工资比重。与此同时，政府将加强再分配调节，具体举措可能包括优化个税政策，合理上调起征点、完善个体工商户税收优惠；养老金调整转向“提低控高”的精准调控；加大对中西部、农村地区的财政转移支付力度等，缩小收入分配差距。此外，《报告》提出增加居民财产性收入。未来政策将继续推动资本市场稳健发展，鼓励上市公司提高现金分红比例，丰富债券、理财等投资产品，释放资本市场“财富效应”；同时，持续深化农村土地制度改革，盘活农村资产，拓宽农民增收路径。

三是提升社会保障与公共服务水平，切实减轻居民刚性民生支出负担。2025年我国民生领域支出占财政比重达38%，教育、社会保障和就业、卫生健康等重点领域支出保持稳健增长。“十五五”规划纲要提出要增加政府资金用于民生保障支出；合理提高公共服务支出占财政支出比重。根据今年预算报告安排，民生支出占比将进一步提高到38.5%，支出增速将达5.6%，较去年提升1.1个百分点，高于整体公共财政支出增速4.4%（图7）。《报告》聚焦教育、医疗、养老、托育等关键领域，精心实施民生工程。具体包括，推进教育资源布局结构调整，增加普通高中学位供给和优质高校本科招生，提升职业学校办学能力；健全多层次医疗保障体系，深化医保支付方式和医疗服务价格改革，促进优质医疗资源扩容下沉，加快发展商业健康保险，推动创新药和医疗器械高质量发展；提升“一老一小”服务水平，推行长期护理保险制度，大力发展老年用品产品、养老金融、旅居养老等银发经济相关产业，完善生育支持政策和激励措施，落实好育儿补贴、生育休假、免费学前教育等政策，持续降低家庭生育养育教育成本。此外，去年推出的个人消费贷款财政贴息政策覆盖养老生育、教育培训、健康医疗等基本民生消费领域，今年政策进一步提高贴息上限并延长实施期限至年底，普惠性政策红利有望持续释放。

图7 民生领域公共财政支出占比及增速，%



数据来源：财政部，毕马威分析

05 多措并举推动投资止跌回稳，重点激活民间资本投资动能

在国内需求不足以及“反内卷”政策影响下，2025年固定资产投资增速为有统计数据以来首次出现年度负增长，对GDP贡献率也降至历史最低值。作为内需的重要组成部分，稳定投资成为今年政府主要工作之一，《报告》提出充分挖掘释放有效投资潜力。

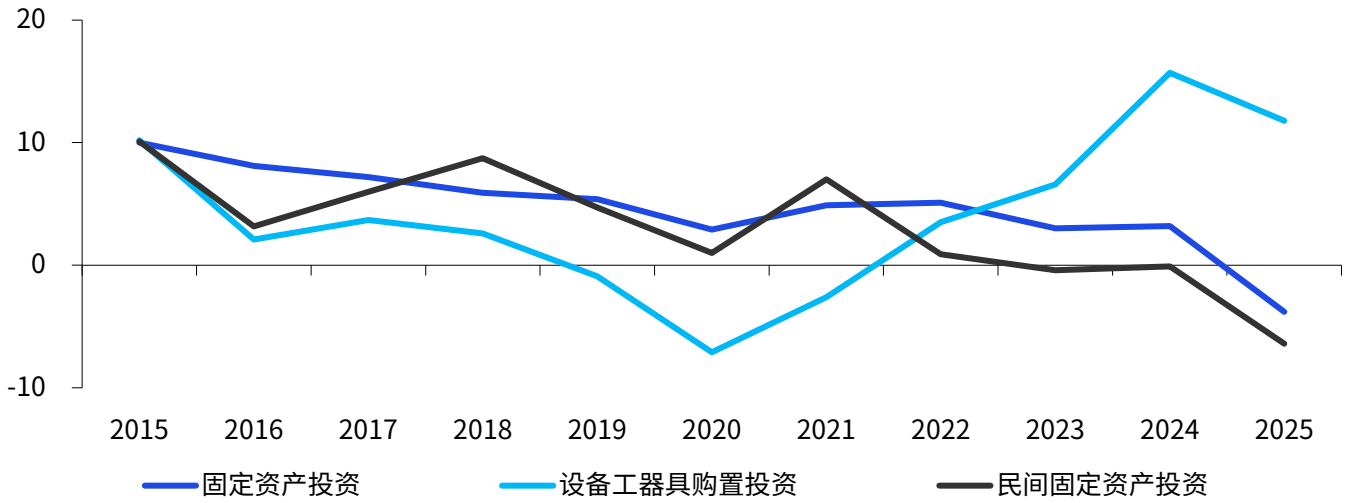
具体而言，今年政府将通过三种方式稳定投资。一是保障财政资金对投资的支持力度。一方面，中央预算内投资规模上行至7,550亿元，较上年提升200亿元；同时继续安排2,000亿元和8,000亿元超长期特别国债资金，分别用于支持大规模设备更新和“两重”建设。尽管2025年整体固定资产投资表现疲软，但在政策引导与支持下，企业设备更新和技术改造需求依然强劲，推动设备工器具购置投资继续实现11.8%的高速增长（图8）。另一方面，今年地方政府专项债新增额度为4.4万亿元，与2025年持平，但《报告》提出将单列并提高用于项目建设的额度，继续向项目准备充分、资金使用得好的地方倾斜。预计去年地方政府债务化解对项目建设的挤出效应有望在今年得到缓解。此外，今年政府还将发行新型政策性金融工具8,000亿元，较去年5,000亿规模明显上升，以期带动更多社会资本参与投资。据此前发改委披露，2025年5,000亿元新型政策性金融工具共支持2300多个项目，项目总投资约7万亿元，重点投向数字经济、人工智能、消费基础设施，以及交通、能源、地下管网建设改造等城市更新领域³。若以此乘数测算，则今年8,000亿元工具有望撬动约11万亿元项目投资。二是要更好发挥央国企在产业投资中的带头作用。

“十四五”期间，央国企不仅积极布局电力、水利领域投资，其在战略性新兴产业领域投资年均增速超过20%。今年《报告》进一步鼓励央国企带头打造新兴支柱产业。三是着力扩大民间投资活力。相较政府以及央国企，民间资本投资行为具有明显的顺周期性，2022年以来民间投资活力走弱，2022-2025年四年间民间投资年均增速达-1.2%，低于1.5%的总体投资增速。《报告》指出要增强市场主导的有效投资增长动力、有效激发民间投资活力。去年末政策已经推进放宽民间资本在重大项目、新兴产业投资准入限制，今年则将进一步完善民营企业参与重大项目建设长效机制，引导民间投资向高技术、现代服务业等新赛道拓展。

在投资方向上，除了传统基建领域投资，今年政府将适度超前布局新基建，加大新质生产力领域投资布局。传统基建方面，电力与水利投资将保持较高增长态势。为达成“双碳”目标，2026年国内新型电力系统将处于加速建设时期，并带动电网、绿电建设增速保持高位。水利方面，当前我国在水旱灾害防御体系、现代化水网建设仍存短板。全国近70%城市群和90%以上能源基地、60%以上粮食主产区位于水资源紧缺地区，保障水安全面临尤为严峻的风险挑战。由于重大水利工程建设周期长，为在2035年前建成并发挥效益，预计2026年将在上述领域推动开工一批战略性重大水利工程。新基建方面，“十五五”规划纲要明确“适度超前建设新型基础设施”。当前中国在数据中心建设规模、高端计算领域仍与发达经济体存在差距。据测算，美国掌握了目前全球大约75%的高端人工智能算力，而中国仅占15%（图9）。《报告》指出要实施超大规模智算集群、算电协同等新基建工程，2026年算力基础设施建设投资或率先迎来扩容。在新质生产力领域，今年政府将统筹运用存量与增量新型政策性金融工具，同时发挥好去年末设立的国家创业引导基金作用，充分带动社会资本参与投资，满足重点战略性新兴产业、未来产业投资需求。

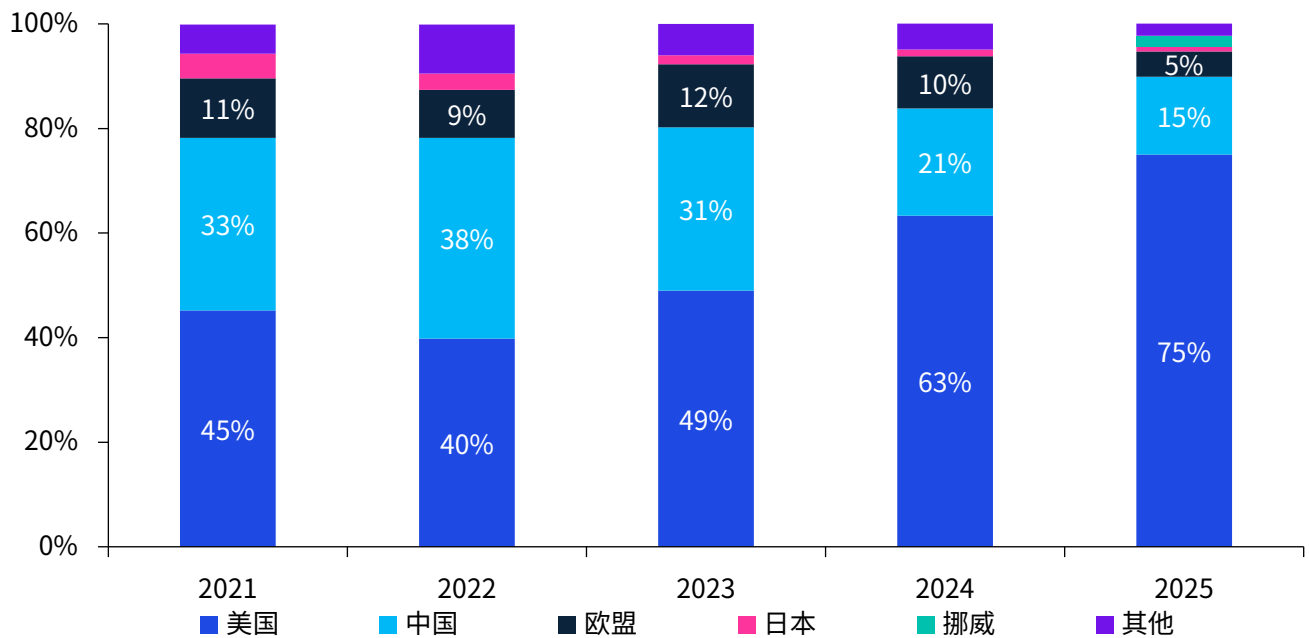
³ 国家发展改革委10月份新闻发布会，国家发改委，2025年10月，<https://www.ndrc.gov.cn/xwtd/wszb/10yxwfbh1/wzsl/>

图8 固定资产投资增速，%



数据来源: Wind, 毕马威分析

图9 16位整数算力容量全球分布情况，%



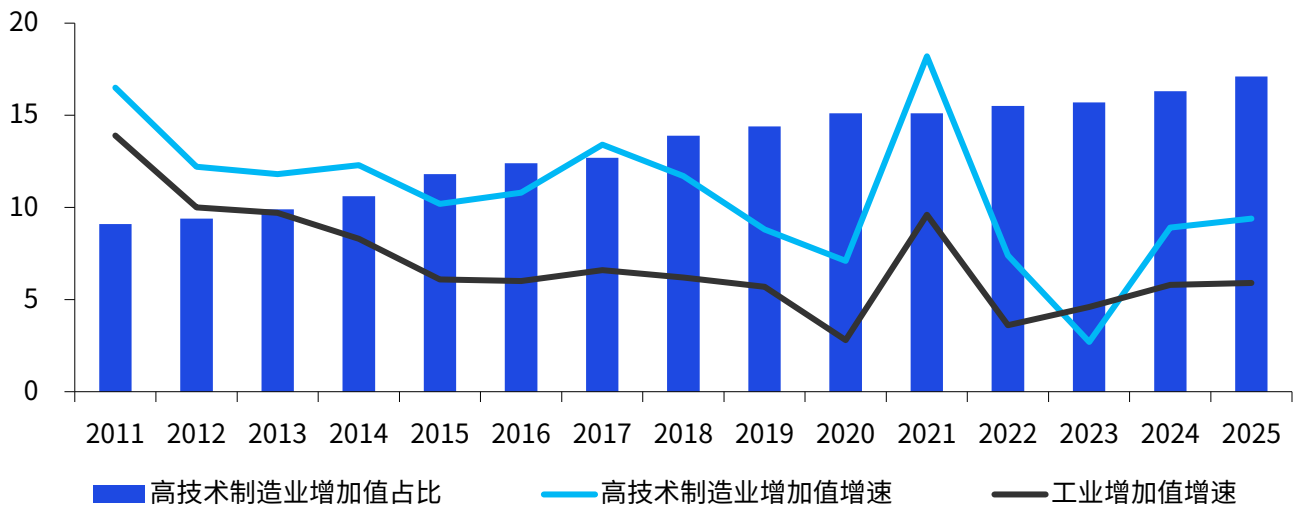
数据来源: Epoch AI, 毕马威分析

注: 图中代表观察到的AI超算容量之和, 涵盖现有全球总量的大约10-20%。

06 科技创新与产业育新并进， 深化拓展“人工智能+”

当前新一轮科技革命和产业变革深入发展，全球科技创新进入密集活跃期，坚持创新驱动，优化供给侧结构与质量成为当前我国的重要战略选择。“十五五”规划纲要将“建设现代化产业体系，巩固壮大实体经济根基”“加快高水平科技自立自强，引领发展新质生产力”作为未来五年经济发展的前两项任务。落脚到2026年，《报告》将“加紧培育壮大新动能”“加快高水平科技自立自强”作为重点工作任务。当前，我国新质生产力领域增长势头强劲，经济新动能正加快形成。以高技术制造业为代表，2025年其增加值增速达9.4%，明显高于整体规模以上工业增加值增速5.9%，占工业增加值比重进一步提升至17.1%（图10）。短期内政府将建设完善国内创新体制机制，同步推进现代化产业建设，尤其关注人工智能对各行业赋能。

图10 规模以上高技术制造业增加值增速及占比，%



数据来源：国家统计局，Wind，毕马威分析

在科技创新方面，一则加强原始创新和关键核心技术攻关。继续提升基础研究投入比重，加强集成电路、人工智能、生物制造、量子科技、脑机接口、核聚变能等领域的科技攻关，为产业发展提供更有力科技支撑。二则要巩固企业创新主体地位。当前重大科技项目由高校院所主导时，科技成果容易与产业需求脱节。一方面让企业成为科技创新的“出题人”，深度参与国家科技创新决策，《报告》明确要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。另一方面要提高对科技企业的财政金融政策支持，推动更多企业成为创新“答题人”。在财政方面提高企业研发费用加计扣除比例；在金融方面，《报告》提出要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。

产业育新则强调与技术创新同步推进，政府将重点推进三项工作。一是推进各行业人工智能技术布局，《报告》提出要深化拓展“人工智能+”，打造智能经济新形态。去年国务院发布《关于深入实施“人工智能+”行动的意见》，明确到2027年，率先实现人工智能与6大重点领域广泛深度融合，未来AI技术将通过智能规划、自我优化、工具整合等方式，对产业进行全流程、全要素的颠覆性改造，催生新业态新模式，为社会经济发展提供新动能。与此同时，《报告》首次提出完善人工智能治理，标志着数据保护、防范技术滥用也将成为今年人工智能发展的关键议题。

二是加速壮大新兴产业和未来产业。对于新兴产业，《报告》明确将打造集成电路、航空航天、生物医药、低空经济等新兴支柱产业。上述四大产业有望在今年率先进入规模化、集群化发展阶段。对于未来产业，《报告》明确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、具身智能、脑机接口、6G等未来产业。今年1月底，工信部已经开启未来产业先导区建设，且加速推进6G、量子科技等领域技术攻关，未来产业的顶层设计与产业落地时差将在今年进一步缩短。

三是支持传统产业智造升级。《报告》提出将新部署一批重大技术改造升级项目，重点发展智能制造和智能建造。值得关注的是，今年大规模设备更新政策进一步降低了项目申报的投资门槛，强化了对中小企业数智化转型的支持。传统产业有望通过数智化转型，提高生产效率、加速产品创新，破局“内卷式”竞争。

创新需要激励，同样需要规范。《报告》连续第二年强调因地制宜发展新质生产力。这意味着本轮新兴产业的发展不能一哄而上，要求地方政府要充分考虑现实可行性，根据自身禀赋，结合实际情况进行新兴、未来产业布局，其以往不规范的促经济行为，如违规招商引资、招投标行为也将受到更为严格监管，本轮新兴产业的培育与发展将更显稳健。



07 扩大高水平对外开放， 推进贸易投资一体化发展

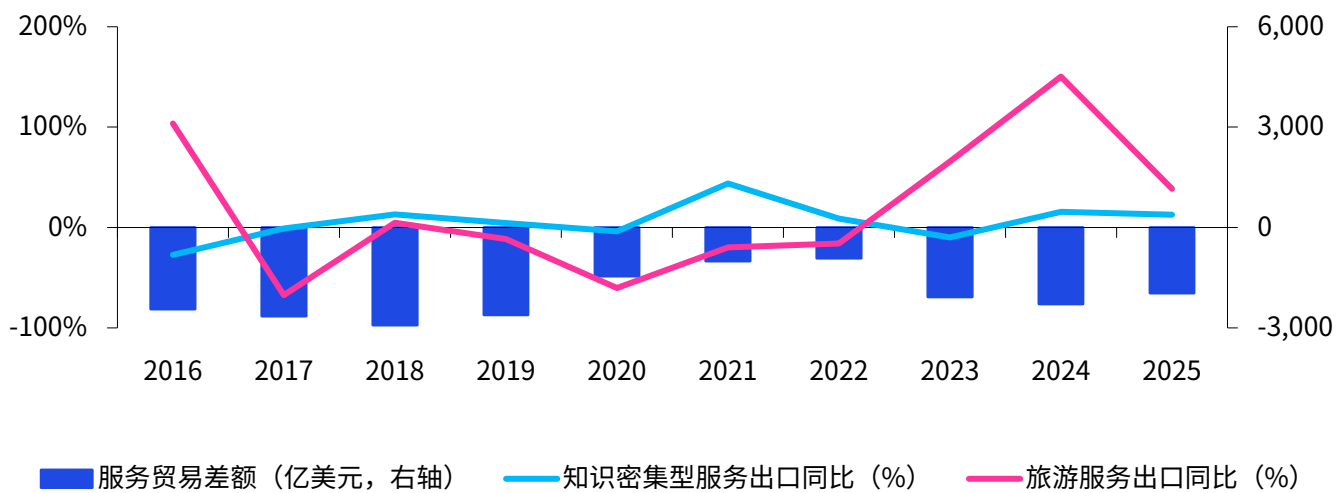
在全球经济治理体系深刻变革、“逆全球化”暗流涌动的外部环境下，扩大高水平对外开放不仅是应对风险的战略抉择，更是推动国内经济高质量发展的核心动能。《报告》强调进一步扩大高水平对外开放。坚持合作共赢，稳步扩大制度型开放，拓展国际循环，以开放促改革促发展。

跨境贸易方面，《报告》提出要推进内外贸一体化发展，培育壮大贸易发展新动能。一是鼓励支持服务贸易。2025年我国服务贸易出口金额达4,336亿美元，创历史新高，同比大幅增长12.9%，远高于服务进口增速2.7%，推动服务贸易逆差收窄368.3亿美元至-1,900.4亿美元。旅行与知识密集型服务出口是核心驱动力。一方面，得益于中国持续优化入境免签、离境退税及支付便利化等一系列政策，入境旅游市场快速恢复并持续活跃，2025年旅行服务出口同比增速高达38.7%。另一方面，2025年知识密集型服务出口同比增长10.3%，其中知识产权使用费、文化娱乐服务、电信计算机和信息服务出口增速分别达29.7%、15.8%、12.8%，显示我国在技术输出、文化产品、数字服务等高附加值领域的国际竞争力不断增强（图11）。未来政策将持续推动入境消费扩容，并重点支持信息技术、金融保险、文化娱乐、知识产权及其他商业服务等知识密集型服务出口。二是积极发展数字贸易、绿色贸易。新修订的《对外贸易法》将从法律层面支持数字证书互认、绿色标准建设，对接国际高标准经贸规则。三是完善内外贸一体化政策体系。政策将逐步消除内外贸在税收、监管、标准、认证等方面的差异，支持企业建立覆盖国内外市场的营销体系与物流网络。同时，《报告》强调积极扩大进口，推进贸易平衡发展。一方面将通过压减跨境服务贸易负面清单，扩大优质服务进口；另一方面将推动跨境电商加海外仓模式扩容升级，更好连接两个市场。四是扩大中间品贸易。近年来，受全球产业链供应链调整及中国企业加速出海推动，我国中间品出口规模持续扩张，2025年占总出口金额比重达47%，成为拉动出口增长的核心力量（图12）。我国已连续14年位居全球中间品出口第一大国，充分体现了参与全球价值链分工的广度和深度。未来我国将深化拓展与“一带一路”沿线国家在数字经济、绿色发展、人工智能、卫生健康等领域的合作空间，推动共建跨境产业园区、物流枢纽，完善贸易便利化设施。在引导供应链合理有序跨境布局的过程中，有望持续带动中间品出口，稳定并增强外需韧性。

跨境投资方面，政府将积极拓展双向投资合作新空间，持续强化中国在全球价值链中的枢纽地位。吸引外资方面，《报告》提出加强对外资企业的服务保障，擦亮“投资中国”名片保障，核心是落实“准入又准营”，提升利用外资质量和水平。近年来，受全球跨国资本流动放缓与产业链重构等因素影响，我国外商直接投资规模有所下滑，但这并不意味着外资正在大规模撤离中国，电子商务服务、医疗仪器设备、航空航天设备等高技术产业外商投资仍实现两位数增长。这背后是中国市场难以替代的三大核心吸引力：一是超大规模且层次多样的消费市场决定了外资“不能也不会放弃”这片热土；二是中国市场变化快、模式新，数字经济和绿色产业发展领跑全球，是外资锤炼竞争力的实战场；三是中国企业正加速出海并成长为全球重要竞争者，使得扎根中国更具备了“战略瞭望”的价值。今年政策将围绕三个方面塑造吸引外资新优势。一是以服务业为重点扩大外资准入，进一步扩大增值电信、生物技术、外商独资医院等领域开放试点。二是完善准入后监管制度，保障外资企业在要素获取、标准制定、政府采购等方面享受国民待遇。三是强化外资再投资激励，实施新版鼓励外商投资产业目录，对符合国家产业政策的再投资项目给予税收优惠、信贷支持，支持外资企业扩大本地化生产，以及在我国设立研发中心、地区总部等功能性机构。

对外投资方面，《报告》提出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，加强对外投资风险防控和海外利益保护。2月11日，国家层面海外综合服务平台正式上线运行，平台统筹法律、财税、金融、物流、贸促等众多领域服务资源，为企业出海提供“一站式”公共服务。与此同时，在市场层面，政策将重点扶持服务业企业拓展海外市场，着力培育一批专业化的海外服务机构，包括跨国法律服务机构、会计师事务所、咨询公司等，为企业提供市场化、专业化的出海服务。此外，政府还将持续深化国际合作，推进商签或升级更多区域和双边贸易投资协定；鼓励行业协会、商会发挥桥梁纽带作用，组织企业境外参展、产业调研、资源对接等，推动企业抱团出海。通过构建“政府+市场”协同发力的服务网络，将显著提升中国企业出海的服务效率与风险应对能力，助力企业在全中国范围内优化资源配置，构筑综合竞争优势。

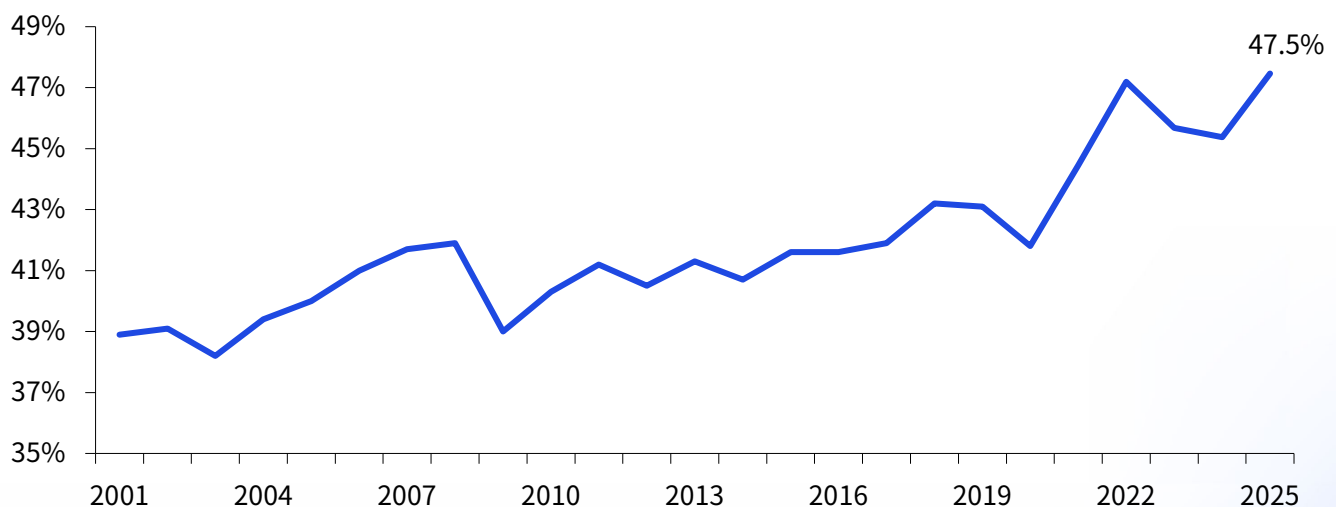
图11 中国服务贸易差额及知识密集型、旅游服务出口同比，%



数据来源：Wind，毕马威分析

注：知识密集型服务出口包括金融服务、保险服务、计算机和信息服务、专有权利使用费和特许费、个人文化和娱乐服务、其它商业服务。

图12 中国中间品出口占比，%



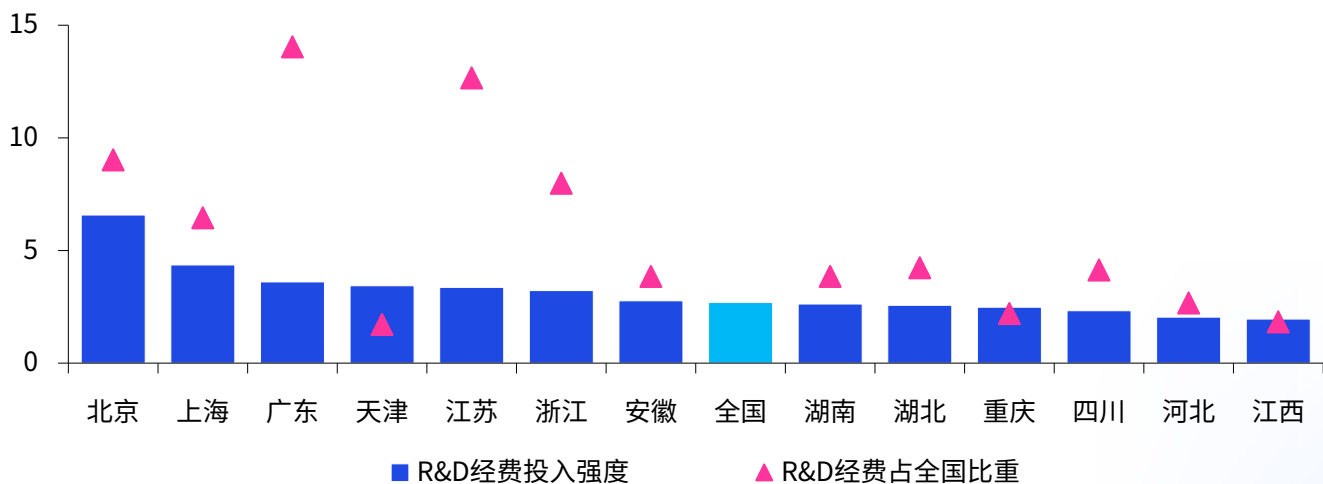
数据来源：UNCTAD，海关总署，毕马威分析

08 加强重点城市群协调联动， 深化跨行政区合作

当前，我国区域发展战略强调以注重发展机会公平、资源配置均衡为核心。各地区要立足资源禀赋，找准主体功能定位，提升经济总体效率，实现高质量发展。本次《报告》也指出要不断增强区域发展协调性，更好发挥比较优势。在东、中、西、东北四大板块的战略基础上，支持经济大省挑大梁，推进重点城市群的协调联动。2025年8月国务院发布《关于推动城市高质量发展的意见》并首次明确将京津冀、长三角、粤港澳大湾区城市群打造为“世界级城市群”，成渝地区双城经济圈和长江中游城市群为“高质量发展增长极”，意味着我国将形成“3+2+N”的城市群新格局，构建了下阶段区域协调发展战略的框架。

展望未来，京津冀、长三角、粤港澳大湾区作为“世界级城市群”以及“十五五”规划纲要中强调的高质量发展“动力源”角色，将进一步提升全球资源配置能力、科技创新策源功能、制度型开放水平和国际竞争力。京津冀地区依托北京6.6%的全国领先研发投入强度，致力于发挥首都的引领示范作用，强化基础研究和原始创新，打造国家战略科技力量的核心承载区。长三角地区则立足其雄厚的经济基础、完备的产业体系与高效的市场机制，打造科技成果转化枢纽和高端产业创新集群。2024年长三角三省一市研发经费合计占全国的30.9%，形成全国最大的创新投入集群，支撑区域产业智造升级需求。粤港澳大湾区的独特优势在于其开放条件和制度多样性，着力建设国际科技创新中心与高水平对外开放枢纽，侧重探索跨境协同创新。成渝双城经济圈和长江中游城市群作为“高质量发展增长极”，重点在于增强其对中西部地区的辐射带动能力，成为国内大循环的战略支点。长江中游城市群则以武汉、长沙、南昌为核心，利用长江黄金水道优势，构建承东启西、连南接北的创新走廊，致力于成为引领中部地区崛起的重要支撑（图13）。

图13 2024年五大城市群所在省市研发投入强度及占全国比重，%



数据来源：科学技术部，毕马威分析

世界级城市群的建设也离不开跨行政区的合作，本次《报告》指出要健全规划统筹、产业协作、利益共享等机制，实施国家产业转移发展提升工程，深化跨行政区合作。开年伊始，首个由中共中央、国务院批复的都市圈规划《现代化首都都市圈空间协同规划(2023-2035年)》出台，其跨行政区范围及规划体量，均超过其他批复的都市圈。《规划》强调“央地联动、三地协同”通过规划引领和制度创新，在产业、交通、生态、公共服务、文旅、安全保障六大领域，开展跨行政区合作的深度探索。京津冀地区将以疏解北京非首都功能为关键抓手，推动河北雄安新区和北京城市副中心“新两翼”错位承接功能疏解，构建“一核两翼、双城多点、双廊多圈”的空间格局。同时，《规划》提出打造“产业协同圈”，这意味着过去以核心城市向周边进行单向转移和帮扶为主的模式，正在转向基于比较优势、强调双向赋能与深度协同的新模式。基于北京的科技创新、天津的制造业基础以及河北的产业承接优势，着力构建三地“创新研发—成果转化—制造配套”的垂直产业链，推动区域经济结构从同质化竞争转向专业化协作，并与“通勤圈”、“功能圈”嵌套联动，从而形成优势互补、紧密联动的产业生态，提升整体竞争力。

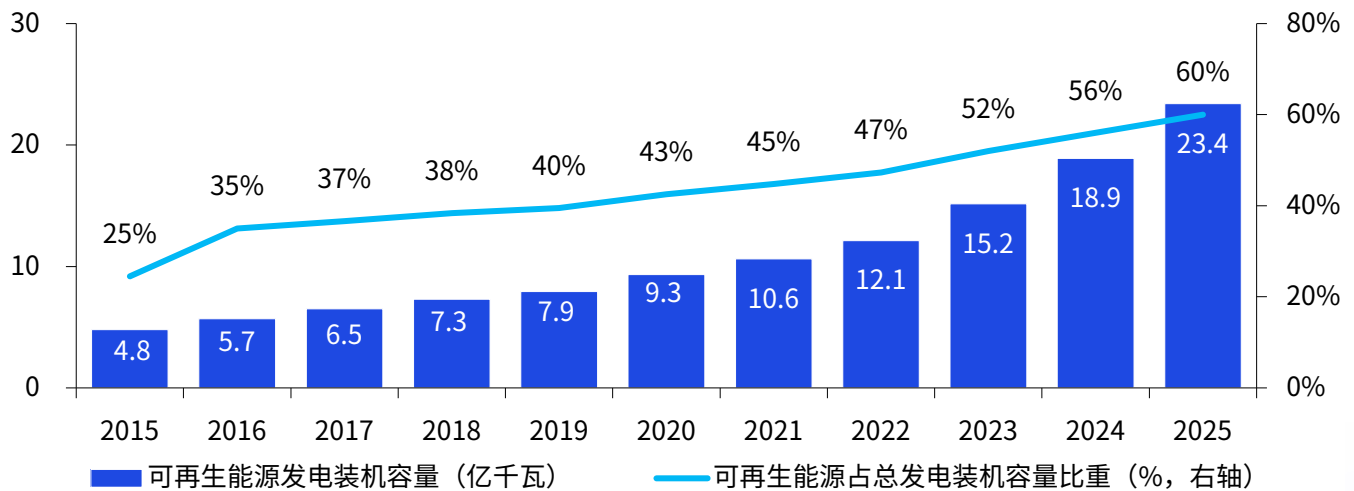


09 构建新型电力系统， 发展绿色低碳经济

为增强绿色发展动能，着力构建新型电力系统首次写入《政府工作报告》。这意味着“十五五”时期，能源发展的工作重点，将从单一追求新能源装机增量，转向构建一个能够安全承载、高效消纳、灵活调节高比例可再生能源的现代化电力生态系统。为实现这一目标，未来电力系统将从“源头、网络、用户”三个关键环节协同发力，系统推进。

一是源头清洁化，持续提高非化石能源供给比重。经过多年接续发展，我国能源改革取得显著成就，非化石能源替代化石能源的进程正在稳步推进。得益于风电和光伏产业的高速发展，截至2025年底，我国可再生能源装机量达到23.4亿千瓦，约占我国总装机的60%，较2020年提升17个百分点（图14）。其中，风电和光伏发电合计装机量达18.4亿千瓦。构建新型电力系统，首要任务是大幅提升清洁电力的供给能力。风电和光伏将继续引领增长，根据新一轮国家自主贡献，预计到2035年总装机需达到36亿千瓦，则未来十年年均复合增速约为6.9%。基于我国拥有的风光资源、产业基础及市场需求，该目标具备坚实的实现基础。水电开发随着雅鲁藏布江下游等重大项目的推进将带动水电装机增长，核电则在确保安全的前提下，拓展在供热等领域的综合利用。此外，《报告》还提出要设立国家低碳转型基金，培育氢能、绿色燃料等新增长点。

图14 中国可再生能源发电装机容量及占比



数据来源：国家能源局，毕马威分析

注：可再生能源包括水力、风力、太阳能（光伏）以及生物质发电。

二是系统智能化，构建以新型电力系统为关键支撑的现代化电网。其重点在于提高电力系统的灵活性、安全性和智能化水平，以应对高比例可再生能源接入的挑战。未来的工作重点一方面要大力发展新型储能，加快智能电网和微电网建设以应对新能源接入。另一方面需要健全市场与价格机制，通过深化电力市场改革，让价格信号有效引导源、网、荷、储各环节资源优化配置。

三是提高终端用能电气化水平与绿电消费比例。本次《报告》明确提出要大力发展绿色低碳经济，扩大绿电应用。而提高电气化水平是推动绿色能源低碳转型、扩大绿电应用、实现零碳排放的重要路径。近年来，我国电气化率持续提升。中国电力企业联合会2025年9月发布的报告显示，预计“十五五”期间，全国电气化率将以年均约1个百分点的增幅增长，到2030年，全国电气化率有望提升至35%左右⁴。下一阶段的工作重点，一方面要加强在工业、建筑、交通等重点领域深入推进电气化水平。另一方面在钢铁、化工、远洋航运、航空等难以直接电气化的领域，需要推动电、氢、绿氨、绿色甲醇等多元清洁能源协同发展。在提高终端用能电气化水平的同时，也要同步提升终端消费的绿电比例。我们认为，下阶段激发绿电消费需求的关键在于三个方面：一是政策精细化布局。国家已明确要稳步推进绿证强制消费，加快提升对钢铁、有色、建材、石化、化工等行业企业和数据中心的绿色电力消费比例，并明确对电解铝行业绿电消费比例完成情况进行考核。这意味着企业需通过购买绿证等方式完成配额，绿电消费将逐渐从可选项变为必选项。二是机制市场化与金融赋能，推广绿电直连和长期购电协议（PPA），发展基于绿电消费和未来碳资产的创新金融工具，降低企业转型成本。三是标准国际化，推动中国绿证与国际标准互认，支持建设国际认可的碳足迹核算体系，帮助企业有效应对欧盟碳边境调节机制（CBAM）等国际贸易壁垒。



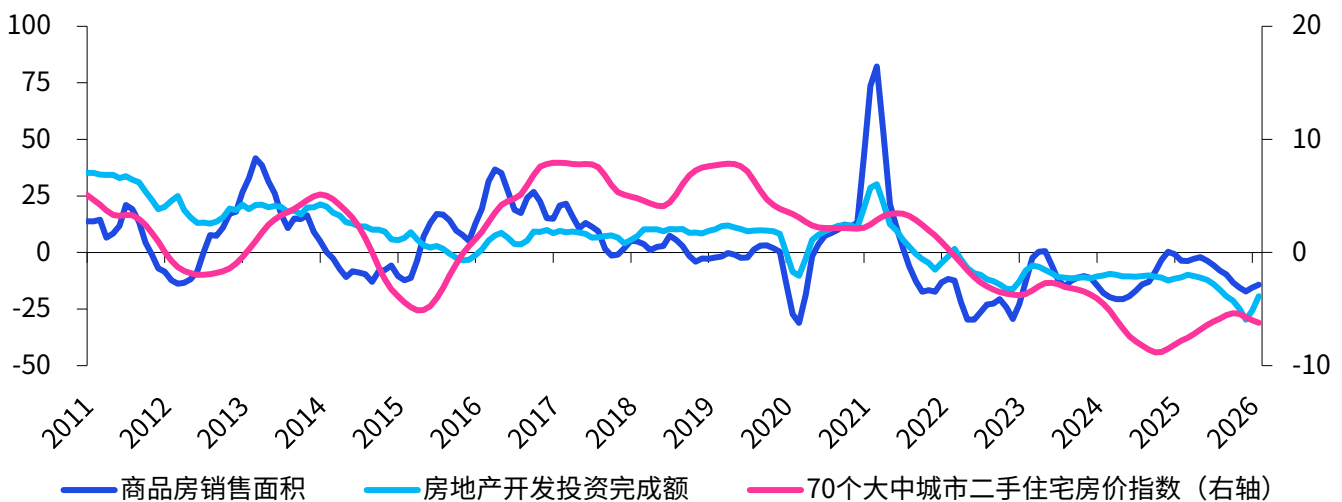
⁴ 《中国电气化年度发展报告2025》，中电联电力发展研究院，2025年9月，
https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzU5NTQ1NzgyNA==&mid=2247488336&idx=1&sn=3c16b6cc13f65c147813ff7044eb96da&chksm=ff82856c4d1db49a3fb0557fad3b8ba54ad4d72384519a32f9f0893acd92dc9dee40172cb123&mpshare

10 坚持发展中化险， 统筹重点领域风险处置与转型

今年政府继续聚焦房地产、地方政府债务及中小金融机构三大重点领域，一体化推进风险处置与转型发展，坚持“在发展中化险”的路径，更好发挥市场机制作用，推动存量风险有序出清、有效防范增量风险。

对于房地产市场风险，《报告》明确要着力稳定房地产市场，因城施策控增量、去库存、优供给。2024年9月政治局会议后，稳地产政策密集落地，市场出现止跌回稳迹象，但基础仍不稳固，2025年一季度后，商品房销售面积和房地产开发投资同比跌幅均明显走扩（图15）。一方面，为了尽可能缩短调整时间、熨平市场波动，今年政策将继续通过需求侧纾困来稳市场。一是进一步松绑限制性政策，取消高能级城市限购，降低购房贷款成本和交易税费，深化住房公积金制度改革，释放观望积压的购房需求。二是加大存量房收储力度，重点用于优化保障性住房供给，同时加快通过货币化安置等方式实施危旧房改造，助力商品房库存去化。另一方面，着眼于长期高质量发展，供给侧政策将立足“人、房、地、钱”要素联动，加快构建房地产发展新模式。一是深化房地产开发、融资、销售等基础性制度改革。在房地产开发上，推行项目公司制，每个房地产项目设立独立法人实体，实现风险隔离和资金封闭管理；在房地产融资上，推行主办银行制，每个项目确定一家主办银行，保障合理融资需求的同时强化资金监管；在商品房销售上，推行现房销售制，实现“所见即所得”，从根本上防范交付风险。二是落实金融审慎管理，发挥城市房地产融资协调机制作用，用好“保交房”的白名单制度，防范债务违约风险。三是有序推进安全舒适绿色智慧的“好房子”建设，实施房屋品质提升工程和物业服务质量提升行动。四是多渠道盘活存量资产，鼓励不动产投资信托基金（REITs）扩大范围。

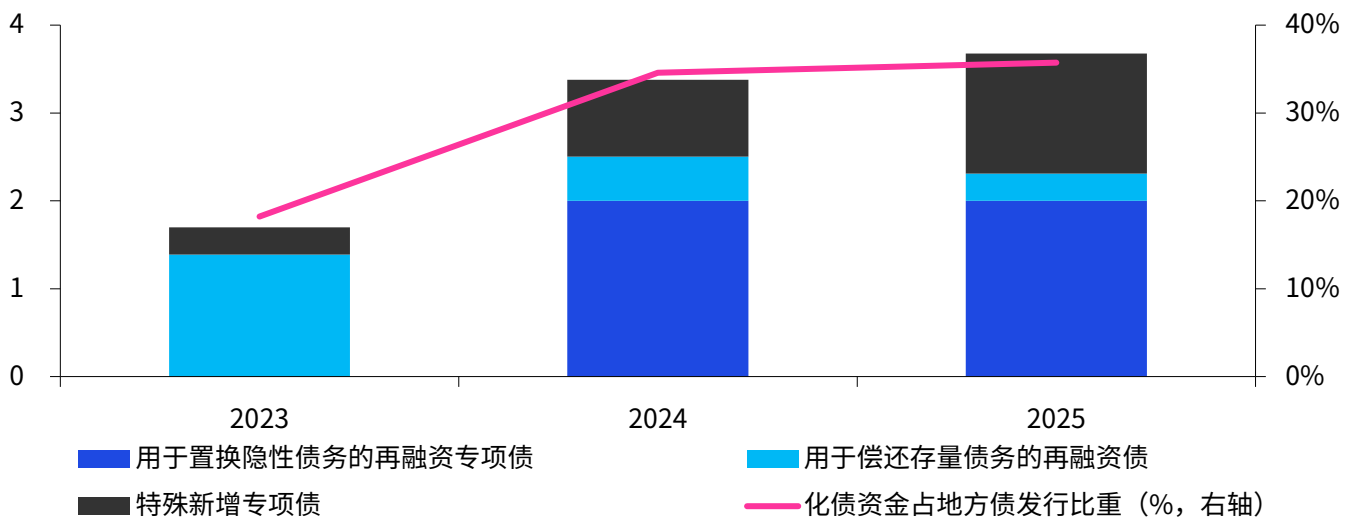
图15 商品房销售面积、房地产开发投资及二手住宅房价指数，当月同比，三个月移动平均，%



数据来源：Wind，毕马威分析

对于地方政府债务风险，《报告》要求加快化解隐性债务风险，严防虚假化债，坚决把遏制违规新增隐性债务作为铁的纪律。2025年以来，地方政府隐性债务通过“6+4+2”化债组合拳有序化解。根据我们的测算，2025年地方化债资金规模约达3.7万亿元⁵（图16），预计推动隐性债务余额从2023年底的14.3万亿元显著压降至2025年底的6.8万亿元左右；置换后债务平均利息成本下降超2.5个百分点，累计节约利息超4,500亿元⁶。截至2025年9月末，全国融资平台数量、存量经营性金融债务规模较2023年3月末分别下降71%、62%⁷。今年政府将坚持“疏堵结合、分类处置”的原则，实现地方债务管理从应急化解向长效治理的系统性转型。一是作为6万亿化债计划实施的最后一年，对隐性债务实施“清零”攻坚，严格落实地方政府举债终身问责制和债务问题倒查机制。二是优化债务重组和置换办法，多措并举化解地方政府融资平台经营性债务风险，通过资产盘活、引入社会资本等增强偿债能力，推动城投平台向产业运营转型，扩大REITs、科创债等直接融资工具应用。三是优化债务监测考核指标，构建央地协同长效机制，中央通过上移事权（如住房保障、跨区域基础设施）和增加转移支付减轻地方支出压力；地方深化财税改革，拓展房产税、消费税等地方税源，逐步降低土地财政依赖。

图16 2023-2025年地方化债资金规模，万亿元



数据来源：企业预警通，毕马威分析

对于中小金融机构风险，《报告》提出要充实地方中小金融机构风险处置资源和手段；并进一步明确将多渠道加大资本补充力度，稳妥处置金融机构不良资产。未来政府将继续深入推进中小金融机构减量提质。“减量”即通过兼并重组、股权转让、破产清算等市场化方式出清高风险、低效率的中小金融机构，推动资源整合；“提质”即提高存续机构的经营质量和综合竞争力，提升服务实体经济能力，并通过支持引入战略投资者、发行永续债和二级资本债以及地方政府专项债注资等方式，增强资本实力和风险抵御能力。2025年上半年分类型银行机构央行评级结果显示，部分地方中小银行仍处于风险较高状态的“红区”（表2）。企业预警通数据显示，2025年全年共有458家银行获批合并、解散或工商注销，其中有440家为村镇银行、农村商业银行及农村信用社；2024年这两个数据分别为194家和187家。2026年《金融稳定法》的立法进程将持续加快，为中小金融机构风险处置明确责任划分、流程规范、资金来源等关键要素。预计今年中小金融机构兼并重组、扎根当地特色化经营的进程将进一步加快。

⁵ 地方化债资金规模=用于置换隐性债务的再融资专项债+用于偿还存量债务的再融资债+特殊新增专项债

⁶ 介绍“十四五”时期财政改革发展成效国新办新闻发布会文字实录，财政部，2025年9月，https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202509/t20250912_3972196.htm

⁷ 国务院关于金融工作情况的报告——2025年10月26日在十四届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上，中国人民银行，2025年10月，<https://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/5882746/index.html>

表2 2025年上半年分类型银行机构央行评级结果

机构类型	机构数量	评级结果分布
开发性和政策性银行	3	1-5级
国有大型商业银行	6	
股份制商业银行	12	
城市商业银行	123	2-10级
农村商业银行	1499	2-10级
农村合作银行	20	5-9级
农村信用社	374	2-10级
民营银行及直销银行	21	2-9级
外资法人银行	42	2-6级
村镇银行	1429	3-D级
总计	3529	-

数据来源：中国人民银行，毕马威分析

注：评级结果按风险由低到高划分为1-10级和D级，D级表示机构已倒闭、被接管或撤销。

其中，评级结果1-5级为“绿区”、6-7级为“黄区”，“绿区”和“黄区”机构可视为在安全边界内；评级结果8-D级为“红区”，表示机构处于风险较高状态。

联系我们



江立勤

客户与业务发展主管合伙人
毕马威中国

☎ +86 (10) 8508 7077

✉ michael.jiang@kpmg.com



蔡伟

经济研究院院长
毕马威中国研究院

☎ +86 (21) 2212 3687

✉ gary.cai@kpmg.com



曾远

经济研究院高级经济师
毕马威中国研究院

☎ +86 (10) 8508 4470

✉ yuan.zeng@kpmg.com

研究团队

▶ 毕马威中国研究院

丁宇佳、周恺悦、龙妞

kpmg.com/cn/socialmedia



如需获取毕马威中国各办公室信息，请扫描二维码或登陆我们的网站：
<https://kpmg.com/cn/zh/about/office-locations.html>

本刊物所载资料仅供一般参考用，并非针对任何个人或团体的个别情况而提供。虽然本所已致力提供准确和及时的资料，但本所不能保证这些资料在阁下收取时或日后仍然准确。任何人士不应在没有详细考虑相关的情况及获取适当的专业意见下依据所载资料行事。

© 2026 毕马威华振会计师事务所(特殊普通合伙) — 中国合伙制会计师事务所，毕马威企业咨询(中国)有限公司 — 中国有限责任公司，毕马威会计师事务所 — 澳门特别行政区合伙制事务所，及毕马威会计师事务所 — 香港特别行政区合伙制事务所，均是与毕马威国际有限公司(英国私营担保有限公司)相关联的独立成员所全球组织中的成员。版权所有，不得转载。

毕马威的名称和标识均为毕马威全球组织中的独立成员所经许可后使用的商标。

刊物编号：1765270381160

二零二六年三月印刷