

# 政府工作报告

## ——2026年3月5日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上

**▲上紧接第1版** 着力稳就业、稳企业、稳市场、稳预期,集中力量办好自己事。我们从最坏处打算,向最好处努力,不仅稳住了宏观经济大盘,推动高质量发展取得新成效,而且极大提振了全社会的士气和信心。在这个过程中,我们进一步认识到,做好新形势下经济工作必须充分挖掘经济潜能,必须坚持政策支持和改革创新并举、必须做到既“放得活”又“管得好”、必须坚持投资于物和投资于人紧密结合、必须以苦练内功来应对外部挑战。实践再次证明,坚持党中央集中统一领导是应对一切困难、做好各项工作的根本保证,中国人民有信心、有智慧、有力量战胜一切艰难险阻!

我们深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,全面贯彻党的二十届二中全会和二十届历次全会精神,按照党中央决策部署,一年来主要做了以下工作。

**一是实施更加积极有为的宏观政策,着力稳定经济运行。**年初我们就做好了应对复杂多变局面的充分准备,一季度经济运行有力、开局良好。二季度以后,针对经济运行中的新情况特别是美国加征关税冲击,充分发挥存量政策作用,加力推出稳就业稳经济等一系列新举措,有力对冲了经济下行压力,保障了全年主要目标实现。实施更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策,扩大财政支出规模,加强重点领域财力保障,下调政策利率和存款准备金率,持续降低社会综合融资成本。加力扩围实施消费品以旧换新,带动商品销售额超过2.6万亿元,文旅等服务消费潜力加快释放,社会消费品零售总额突破50万亿元。围绕扩大有效投资,加强“两重”项目建设,加快设备更新资金拨付使用,设备购置投资增长11.8%,设立新型政策性金融工具补充重点项目投资资本。持续用力稳楼市,合理控制新增房地产用地供应,因城施策调减限制性措施,下调个人住房公积金贷款利率,“保交房”任务全面完成。综合施策稳股市,资本市场回稳回暖、交易活跃。深入实施一揽子化债方案,有序置换地方政府存量隐性债务,持续压减融资平台数量,地方债务结构不断优化。一体推进地方中小金融机构风险处置和转型发展,高风险机构数量大幅下降,风险化解成效明显。

**二是坚持创新驱动发展,建设现代化产业体系。**全面推进科技强国建设战略部署,强化国家战略科技力量建设,完善区域科技创新体系,加强基础前沿领域体系化布局 and 关键核心技术攻关。全社会研发经费投入强度达到2.8%,技术合同成交额增长10.8%。科技创新和产业创新融合加快,传统产业转型升级不断深入,新兴产业、未来产业蓬勃发展,现代服务业保持快速发展势头。聚焦重点领域制定修订583项国家标准。持续推进制造业数字化转型和“人工智能+”行动,行业应用加快落地,新型智能终端不断涌现。数据要素潜力加快释放,数字经济核心产业增加值占国内生产总值的比重提高到10.5%以上。

**三是进一步深化改革开放,畅通国民经济循环。**扎实落实党的二十届三中全会改革部署。实施全国统一大市场建设指引,出台新版市场准入负面清单,系统整治招标投标、招商引资领域突出问题,推进重点行业产能治理,综合整治“内卷式”竞争成效显现。开展要素市场化配置综合改革试点。国有企业改革深化提升行动取得积极成效,出台进一步促进民间投资发展的措施。加快清理拖欠企业账款。有序推进自主开放、单边开放,稳步扩大单方面免签或全面互免签证。加大稳外贸力度,进出口量稳质升,出口增长6.1%。出台稳外资行动方案,新设外资企业数量增长19.1%。实施自由贸易试验区提升战略,海南自由贸易港启动全岛封关运作。扎实推进高质量共建“一带一路”,各领域务实合作水平不断提升。

**四是统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴,促进城乡区域协调发展。**贯彻中央城市工作会议部署,培育发展现代化都市圈,加强城市规划建设治理,持续实施城市更新,落实好农业转移人口市民化政策,开展新型城镇化试点,常住人口城镇化率达到67.9%。着力稳面积、提单产、抗灾害,再夺粮食丰收。扎实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,脱贫人口务工就业规模稳定在3000万人以上。加大区域战略实施力度,区域联动发展水平不断提升。

**五是切实抓好民生保障,积极发展社会事业。**出台稳就业支持政策,开展大规模职业技能提升培训行动,重点群体就业保持稳定。推进教育强国建设三年行动计划,推动高校学科专业调整,加强县域普通高中建设。实施医疗卫生强基工程。完善儿科和精神卫生服务体系,全国二三级公立综合医院儿科服务实现全覆盖。有效防控基孔肯雅热等传染病疫情,健全基本医保参保长效机制,优化医药集采措施,推出商业健康保险创新药目录,长期护理保险制度覆盖3亿人。渐进式延迟法定退休年龄改革稳妥实施。城乡居民基础养老金月最低标准提高20元,在全国实施个人养老金制度,

开展养老服务消费补贴试点。持续推进社会救助扩围增效,加强重度残疾人托养照护,完善困境儿童福利保障措施。提高优抚标准。发展文化事业和文化产业,旅游业活力显现,国内出游人次增长16.2%,入境旅游人次增长17.1%。成功举办第九届亚洲冬季运动会、第十五届全国运动会,群众体育赛事和全民健身活动蓬勃开展。

**六是加快美丽中国建设,推动绿色低碳发展。**扎实开展大气污染防治提质增效行动,地级及以上城市细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)平均浓度下降4.4%。持续加强大江大河和重要湖泊保护,地表水水质优良断面比例提高到91.4%。实施生物多样性保护重大工程,生态系统整体质量与稳定性进一步提升。启动实施美丽中国先行区建设。加快重点行业绿色低碳转型。第一批“沙戈荒”新能源基地项目基本建成投产,新型储能装机规模超过1.3亿千瓦,非化石能源消费占比达到21.7%。宣布应对气候变化2035年国家自主贡献目标,充分展现负责任大国担当。

**七是持续加强政府建设,创新和完善社会治理。**贯彻落实党中央全面从严治党战略部署,扎实开展深入贯彻中央八项规定精神学习教育,加强党风廉政建设和反腐败斗争,大力整治形式主义为基层减负。深入推进法治政府建设,提请全国人大常委会审议法律议案13件,制定修订行政法规30部。自觉依法接受监督。认真办理人大代表议案、建议和政协委员提案。开展规范涉企行政执法专项行动。健全“高效办成一件事”重点事项常态化推进机制。开展推动高质量发展综合督查。加强城乡基层治理。做好新就业群体服务管理。提升信访工作法治化水平。持续推进安全生产治本攻坚三年行动,生产安全事故总起数下降8.7%。有效应对部分地区洪涝、干旱、台风、地震等自然灾害。全力维护国家和社会稳定,积极预防、依法打击各类违法犯罪活动,平安中国建设取得新进展。

过去一年,中国特色大国外交取得新成效。习近平主席等党和国家领导人出访多国,出席中国—中亚峰会、亚太经合组织领导人非正式会议、金砖国家领导人线上峰会、二十国集团领导人峰会等重大多边活动,成功举办上海合作组织天津峰会、全球妇女峰会、中拉论坛第四届部长级会议等重大主场外交活动。坚决反对保护主义和单边霸凌行径,坚定维护多边主义和开放合作,坚定捍卫二战胜利成果,提出全球治理倡议,推动构建人类命运共同体,在应对全球性挑战和解决国际地区热点问题中发挥积极建设性作用。中国为促进世界和平与发展作出了重要贡献。

2025年是“十四五”收官之年。过去5年,以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民,有效应对世纪疫情等超乎寻常的冲击挑战,推动党和国家事业取得新的重大成就,第二个百年奋斗目标新征程实现良好开局。经济总量实现新跃升,国内生产总值连续跨越110万亿元、120万亿元、130万亿元、140万亿元台阶,年均增长5.4%,明显高于全球平均增速。科技和产业创新取得新突破,全社会研发经费投入年均增长10%,每万人口高价值发明专利拥有量达到16件,攻克一批重大关键核心技术,制造业增加值规模连续16年保持全球第一,产业链供应链韧性和安全水平稳步提升。改革开放迈出新步伐,重点领域改革扎实推进,全国统一大市场加快构建,高水平对外开放不断扩大,制造业领域外资准入限制措施全部取消,货物贸易第一大国地位更加巩固,高质量共建“一带一路”走深走实。民生福祉达到新水平,居民人均可支配收入收入年均增长5.4%,城镇新增就业累计超过6000万人,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接5年过渡期任务圆满完成,脱贫地区农村居民收入增速持续高于全国农村平均水平,基本养老保险全国统筹稳步实施,劳动年龄人口平均受教育年限增加到11.3年,人均预期寿命提高到79.25岁,人民群众文化生活更加丰富多彩。生态文明建设取得新进步,地级及以上城市空气质量优良天数比例提高到89.3%,森林覆盖率提高到25%以上,成为全球森林资源增长最快的国家,构建起全球最大、发展最快的可再生能源体系。安全保障能力实现新提升,粮食、能源资源、金融、网络等重点领域安全能力建设明显加强,社会大局保持稳定,牢牢守住了不发生系统性风险底线。经过艰苦奋斗、不懈努力,“十四五”规划《纲要》确定的20项主要指标、17方面重大战略任务、102项重大工程项目胜利完成。

这些重大成就的取得,根本在于以习近平同志为核心的党中央领航掌舵,在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引,是全党全军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困难和挑战。外部环境变化影响加深,地缘政治风险持续上升,世界经济动能疲弱,多边主义、自由贸易受到严重冲击。国内经济发展和转型中面临的老问题、新挑战仍然不少。新旧动能转换任务艰巨,供需矛盾突出,市场预期偏弱,重点领域风险隐患较多。一些企业经营困难,群众就业和增收难度加大,部分地方财政收支矛盾突出,房地产市场仍在调整。公共服务仍有不少短板弱项。政府工作存在不足,一些政策实施效果仍待提高,一些干部抓高质量发展的能力不足,办法不多,有的政绩观存在偏差,不作为、乱作为、假作为,搞表面文章,一些领域和地方腐败问题依然多发。困难不容忽视,信心必须坚定。我国经济长期向好的支撑条件和基本趋势没有改变,制度优势和大国优势不断彰显。经历了风雨洗礼,我们的意志更加坚强、步伐更加坚定,只要用足用好优势、妥善应对挑战,我国的发展前景一定更加可期!

## 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的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项主要指标。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,提出全社会研发经费投入年均增长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、能源安全等提出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规模市场红利,纵深推进全国统一大市场建设,破除地方保护和市场分割。着眼增强高质量发展驱动力,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,提升中华文化传播力影响力。

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,有效维护社会安全稳定。

### (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面,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、高质量教育体系建设、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。在以习近平同志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,深入贯彻党的二十届二中全会和中央经济工作会议精神,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;居民消费价格上涨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。居民消费价格上涨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,促进经济良性循环。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、比上年增加约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发试点,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。今年财政支出将继续保持相当规模,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。把促进经济稳定增长、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,引导金融机构加力支持扩大内需、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。促进商品消费升级扩容,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1000亿元财政资金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。今年拟安排中央预算内投资7550亿元,安排8000亿元超长期特别国债资金用于“两重”建设,分类提高中央投资补助标准。单列并提高用于项目建设的地方政府专项债券额度,继续向投资项目准备充分、资金使用好的地方倾斜。发行新型政策性金融工具8000亿元,带动更多社会资本参与投资。统筹用好各类政府投资资金,支持工作基础较好的地方探索编制全口径政府投资计划,加强项目资金监管,坚决防止低效无效投资。落实促进民间投资的政策措施,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,有效激发民间投资活力。

**(二)加紧培育壮大新动能。**坚持把经济发展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。推行普惠性“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。发展智能制造,培育现代化建筑产业链。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,鼓励央企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。