

关于《2025年中央和地方预算草案》的报告

新华社北京3月5日电 受国务院委托，

国家发展和改革委员会3月5日提请十四届全国人大三次会议审查《关于2024年国民经济和社会发展计划执行情况与2025年国民经济和社会发展计划草案的报告》。摘要如下：

一、2024年国民经济和社会发展计划执行情况

一年来，面对外部压力加大、内部困难增多的复杂严峻形势，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，认真执行十四届全国人大二次会议审查批准的2024年国民经济和社会发展计划，加大宏观调控力度，我国经济运行总体平稳、稳中有进，全年经济社会发展主要目标任务顺利完成，高质量发展扎实推进，新质生产力稳步发展，民生保障扎实有力，中国式现代化迈出新的重要步伐。

（一）因时因势加强和创新宏观调控，推动经济回升向好。扎实开展宏观政策逆周期调节，特别是9月26日中央政治局会议部署一揽子增量政策，市场预期、社会信心有效提振，四季度经济明显回升。全年国内生产总值134.9万亿元、增长5%。一是宏观政策效果持续显现。围绕加力提效实施宏观政策、扩大国内有效需求、加大助企帮扶力度、推动房地产市场止跌回稳、提振资本市场等方面，深入贯彻落实一揽子增量政策，强化存量和增量政策合力，推动需求较快回升，生产增长加快。新增地方政府专项债务限额3.9万亿元，扩大专项债券投向领域和用作项目资本金范围。保持流动性合理充裕，社会融资成本进一步降低，建立支持小微企业融资协调工作机制。二是发行超长期特别国债支持“两重”建设取得积极进展。安排7000亿元超长期特别国债支持1465个重大项目建设，项目基本全部开工、全年完成投资超过1.2万亿元。坚持项目建设和配套改革相结合，扎实推进规划编制、政策制定和体制机制改革创新。三是大规模设备更新和消费品以旧换新政策落地见效。安排3000亿元超长期特别国债加力支持“两新”工作，带动全国设备工器具购置投资增长15.7%，限额以上单位家用电器和音像器材类、家具类商品零售额分别增长12.3%、3.6%。四是政策协调和预期引导不断增强。健全宏观政策取向一致性评估机制。加强经济形势和政策宣传解读。

（二）进一步全面深化改革，发展动力活力不断增强。认真落实党的二十届三中全会部署的重要改革举措，深化经济体制改革。一是“两个毫不动摇”要求进一步落实落细。深入实施国有企业改革深化提升行动。加快推动民营经济促进法立法。开展清理拖欠企业账款专项行动。二是全国统一大市场建设有力有效。出台全国统一大市场建设指引。规范地方招商引资行为。推动招标投标市场规范健康发展。规范涉企行政检查，规范和监督罚款设定与实施。三是市场经济基础制度不断健全。出台完善市场准入制度的意见。实施知识产权保护体系建设工程。出台实施公平竞争审查条例。完善信用修复机制。四是重点领域改革走深走实。健全自然垄断环节监管体制机制。大力推进绿证绿电市场建设。完善价格治理机制。

（三）深入实施创新驱动发展战略，创新引领作用进一步发挥。全员劳动生产率17.4万元/人、实际增长4.9%，全社会研究与试验发展经费投入3.6万亿元、实际增长8%，基础研究经费投入占研发经费投入比重为6.91%，每万人口高价值发明专利拥有量达到14件。一是科技创新体系持续健全。全面启动实施国家科技重大专项。国家实验室体系建设稳步推进。重大科技基础设施已有39个项目运行。健全企业主导的产学研深度融合体系。二是重大创新成果持续涌现。“嫦娥六号”在人类历史上首次实现月球背面采样返回。我国首艘超深水大洋钻探船“梦想”号建成入列。第五座南极考察站秦岭站开站。三是教育科技人才一体化推进迈出新步伐。完善人才培养与经济社会发展需求适配机制，扩大基础学科和国家关键急需领域研究生培养规模。

（四）积极激发消费活力、提高投资效益，内需潜力不断释放。全年社会消费品零售总额增长3.5%，固定资产投资（不含农户）增长3.2%。一是实物消费稳态扩大。全年汽车销量达3143.6万辆、增长4.5%，其中，新能源汽车销量达1287万辆、增长35.5%。实物商品网上零售额达12.8万亿元、增长6.5%。二是服务消费增长较快。全年服务零售额增长6.2%。三是消费环境持续优化。出台实施《消费者权益保护法实施条例》。四是政府投资作用有效发挥。实施专项债券投向领域“负面清单”管理。2023年1万亿元增发国债支持的1.5万个项目加快实施。五是民间投资健康发展。制造业民间投资增长10.8%。规范实施政府和社会资本合作（PPP）新机制。全年依托项目推介平台吸引民间资本参与项目531个。

（五）加快构建现代化产业体系，新质生产力稳步发展。规模以上高技术制造业、装备制造业增加值分别增长8.9%、7.7%。一是传统产业转型升级步伐加快。实施产业结构调整指导目录（2024年本）。制造业中试平台数量超过2400个。二是新兴产业加快发展和未来产业有序布局。支持新能源汽车骨干企业优化布局、做强做优。全链条支持创新药加快发展。集成电路出口2981亿块。具有全球竞争力的人工智能产品和服务不断涌现。三是数字经济创新发展。制定数字经济高质量发展政策。推动构建全国一体化算力网。四是现代化基础设施体系更加完善。国家综合立体交通网加快建设。现代物流运行体系不断健全。全国充电基础设施达到1281.8万台、增长49.1%。5G网络用户普及率71%。

（六）加快建设更高水平开放型经济新体制，高水平对外开放取得积极成效。全年货物进出口总额43.8万亿元，服务进出口总额7.5万亿元，外商直接投资1162亿美元，境外直接投资1438亿美元。年末外汇储备规模达32024亿美元。一是高质量共建“一带一路”成效显著。召开第四次“一带一路”建设工作座谈会。统筹重大标志性工程和“小而美”民生项目建设取得重要进展。中欧班列累计开行突破10万列。二是外贸出口对经济增长贡献增大。货物和服务净出口对经济增长的贡献率达30.3%。制造业领域外资准入限制措施全面取消。推进服务业扩大开放综合试点示范。三是开放平台作用更好发挥。实施自由贸易试验区提升战略。四是多双边经贸合作持续深化。全面实施《区域全面经济伙伴关系协定》。

（七）统筹推进新型城镇化建设，城乡融合发展取得新进展。印发实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划、乡村全面振兴规划和加快建设农业强国规划。一是脱贫攻坚成果持续巩固拓展。易地搬迁脱贫劳动力就业率超过95%。以工代赈吸纳330多万名低收入群众务工就业。二是现代乡村产业发展水平稳步提升。粮食总产量首次跃上1.4万亿斤新台阶。农产品加工业效益改善，乡村旅游和特色文化产业富民作用日益显著。三是乡村建设取得新成效。四是新型城镇化建设成效显现。2024年末常住人口城镇化率达67%。推进常住地提供基本公共服务。城镇老旧小区改造新开工5.8万个。扎实推进成渝地区双城经济圈建设。

（八）统筹实施区域协调发展战略，区域经济布局更趋优化。一是区域协调发展积厚成势。在京相关高校、医院、中央企业总部及二三级子公司分批向雄安新区疏解。长三角生态绿色一体化发展示范区改革授权压茬推进。横琴粤澳深度合作区封关“一线”“二线”分线管理运行顺利。长江干流连续5年保持Ⅱ类水质。黄河干流连续3年保持Ⅱ类水质。海洋生产总值超10万亿元。海南自由贸易港封关准备工作有序开展。进一步推动西部大开发形成新格局的若干政策措施出台。东北全面振兴支持农业发展、沿边开放、人才振兴等配套政策陆续出台。新时代推动中部地区加快崛起的若干政策措施出台实施。东部地区加快推进现代化。二是区域间协同联动扎实推进。区域战略融通互动，跨区域重大工程深入实施，区域务实合作步伐加快。

（九）坚定不移推进生态文明建设，全面绿色转型取得积极进展。一是生态环境质量持续改善。深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，强化塑料污染和过度包装全链条治理。二是生态系统保护修复不断强化。全面启动“三北”工程三大标志性战役。完成国土绿化任务11505万亩。出台《生态保护补偿条例》。开展首批国家生态产品价值实现机制试点。三是推进碳达峰碳中和取得积极进展。加快构建碳排放双控制度体系，推进国家碳达峰试点建设。制定2024年版绿色低碳转型产业指导目录和绿色技术推广目录。风电、太阳能发电总装机容量突破1.4亿千瓦。扣除原料用能和化石能源消费量后的单位国内生产总值能耗降低3.8%，单位国内生产总值二氧化碳排放量降低3.4%，化石能源占能源消费总量比重19.8%。四是实施全面节约战略成效显著。加快构建废弃物循环利用体系。

（十）持续提升安全保障能力，重点领域风险有序化解。一是粮食安全保障有力。启动实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动。支持建设高标准农田1.05亿亩，亩均中央补助标准大幅提高至2000元以上。深入开展粮油等主要作物大面积单产提升行动。继续提高稻谷、小麦最低收购价。二是能源资源安全基础持续巩固。配合出台能源法、修订矿产资源法，公布《稀土管理条例》。稳步推进能源产供储销体系建设，一次能源生产总量49.8亿吨标准煤。加快构建大国储备体系。三是产业链供应链韧性稳步提升。全力推进重点领域关键技术攻关，全面实施制造业重点产业链高质量发展行动，加强产业链供应链风险监测预警和及时处置。四是数据安全保障能力不断强化。出台《网络数据安全条例》。五是经济金融重点领域风险化解有序有效。打好商品房项目保交楼攻坚战。积极稳定资本市场。积极化解地方政府债务风险。六是安全生产和防灾减灾救灾有力有序。强化安全生产全过程监管。扎实做好防灾减灾救灾工作。七是国防动员和国防建设有力推进。深入推进新兴领域战略能力有关战略和规划落地实施，加强重大项目共建和资源要素共享。推动深化人民防空管理体制变革。

（十一）落实落细惠民举措，民生保障扎实有力。一是稳就业增收取得积极成效。城镇新增就业1256万人，城镇调查失业率平均为5.1%。全国居民人均可支配收入实际增长5.1%。城乡居民人均可支配收入比为2.34。二是社会保障水平稳步提高。年末参加基本养老保险人数10.7亿人，其中，参加城镇职工基本养老保险人数5.3亿人。按照3%的总体水平调整退休人员基本养老金，提高城乡居民基础养老金最低标准。将城乡居民基本医疗保险补助标准提高至每人每年670元。全年跨省异地就医直接结算惠及2.38亿人次。建设筹集配售型保障性住房、保障性租赁住房、公租房共计180万套（间）。三是公共服务体系更加完善。国家奖励学奖提档扩面、助学贷款提前降息，惠及学生3400多万人次。促进优质医疗资源扩容下沉和区域均衡布局。每千人口拥有医疗卫生机构床位数7.38张，每千人口拥有执业（助理）医师数3.59人。持续开展居家和社区养老服务提升行动。支持社会力量发展普惠托育服务。每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数3.7个。为残疾人服务设施达4614个。四是文化产业和文化产业繁荣发展。深入实施中华优秀传统文化传承发展工程，持续推进长城、大运河、长征、黄河、长江国家文化公园建设。

过去一年，面对变幻交织的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，我国经济社会发展取得上述成绩来之不易，值得倍加珍惜。这些成绩的取得，根本在于习近平总书记领航掌舵，在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引，是以习近平总书记为核心的党中央坚强领导的结果，是党全军全国各族人民团结奋斗的结果。

二、2025年经济社会发展总体要求、主要目标和政策取向

（一）总体要求。

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，全面贯彻党的二十届三中全会决策部署，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深度融合，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，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。（下转第十四版）

财政部3月5日提请十四届全国人大三次会议审查《关于2024年中央和地方预算执行情况与2025年中央和地方预算草案的报告》。摘要如下：

一、2024年中央和地方预算执行情况

（一）2024年一般公共预算收支情况

1.全国一般公共预算
全国一般公共预算收入219702.12亿元，为预算的98.1%，比2023年增长1.3%。其中，税收收入174972.01亿元，下降3.4%；非税收入44730.11亿元，增长25.4%，主要是一次性安排中央单位上缴专项收益以及地方依法依规加大国有资产资产盘活力度，国有资产经营收入和国有资产（资产）有偿使用收入增加较多。加上从预算稳定调节基金、政府性基金预算、国有资本经营预算调入资金及使用结转结余25410.5亿元，收入总量为245112.62亿元。全国一般公共预算支出284612.25亿元，完成预算的99.7%，增长3.6%。加上补充中央预算稳定调节基金1100.37亿元，支出总量为285712.62亿元。收支总量相抵，赤字40600亿元，与预算持平。

2.中央一般公共预算
中央一般公共预算收入100435.71亿元，为预算的98.1%，增长0.9%。加上从中央预算稳定调节基金调入2482亿元，从中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入900亿元，上年结转资金5000亿元，收入总量为108817.71亿元。中央一般公共预算支出141117.34亿元，完成预算的98%，与2023年基本持平。加上补充中央预算稳定调节基金1100.37亿元，支出总量为142217.71亿元。收支总量相抵，中央财政赤字33400亿元，与预算持平。

2024年中央一般公共预算结余1100.37亿元（含中央预备费500亿元，未安排使用，转入当年支出结余），全部补充中央预算稳定调节基金。加上中央政府性基金结转结余资金补充29.8亿元后，2024年年末中央预算稳定调节基金余额2739.22亿元。

3.地方一般公共预算
地方一般公共预算收入219663.57亿元，其中，本级收入119266.41亿元，增长1.7%；中央对地方转移支付收入100397.16亿元。加上从地方预算稳定调节基金、政府性基金预算、国有资本经营预算调入资金及使用结转结余17028.5亿元，收入总量为236692.07亿元。地方一般公共预算支出243892.07亿元，增长3.2%，占全国一般公共预算支出的85.7%。收支总量相抵，地方财政赤字7200亿元，与预算持平。

（二）2024年政府性基金预算收支情况
全国政府性基金预算收入62090.4亿元，为预算的87.7%，下降12.2%，主要是地方国有土地使用权出让收入下降。加上2023年结转收入391.87亿元、超长期特别国债收入10000亿元、地方政府发行专项债券筹集收入39000亿元，收入总量为111482.27亿元。全国政府性基金预算支出101477.82亿元，完成预算的84.4%，增长0.2%。

中央政府性基金预算收入4734.67亿元，为预算的105.8%，增长7.2%。中央政府性基金预算支出14561.77亿元，完成预算的98%。

地方政府性基金预算本级收入57355.73亿元，下降13.5%。地方政府性基金预算支出96798.64亿元，增长0.4%。

（三）2024年国有资本经营预算收支情况
全国国有资本经营预算收入6782.88亿元，为预算的114.5%，增长0.6%。全国国有资本经营预算支出3128.86亿元，完成预算的95.3%，下降6.5%。

中央国有资本经营预算收入2252.05亿元，为预算的94.1%，下降0.5%。中央国有资本经营预算支出1555.2亿元，完成预算的88.9%，增长4%。

地方国有资本经营预算本级收入4530.83亿元，增长1.2%。地方国有资本经营预算支出1613.83亿元，下降14.9%，主要是解决历史遗留问题等支出减少。

（四）2024年社会保险基金预算收支情况
全国社会保险基金预算收入118944.7亿元，为预算的101.2%，增长5.2%。全国社会保险基金预算支出106061.28亿元，完成预算的99.3%，增长7%。当年收支结余12883.42亿元，年末滚存结余143372.3亿元。

2024年年末，国债余额345723.62亿元，控制在人大批准的国债限额352008.35亿元以内；地方政府债务余额475370.55亿元（含用于置换存量隐性债务的地方政府债务），包括一般债务余额167012.77亿元、专项债务余额308357.78亿元，控制在人大批准的地方政府债务限额以内。

（五）2024年主要财税政策落实和重点财政工作情况
有效落实存量和增量财政政策。扎实推动高质量发展和基本民生保障。有效防范化解重点领域风险。深化财税体制改革。加强财政管理监督。

二、2025年中央和地方预算草案

（一）2025年财政收支形势分析

从财政收入看，经济持续回升向好态势为财政收入增长提供支撑，但制约因素仍然很多。从财政支出看，发挥财政政策逆周期调节作用，扩投资、保民生、稳就业、促消费等领域需要强化保障，培育新质生产力、推进乡村全面振兴、加强生态环境保护和重点支出刚性增长、粮食储备、政府债务还本付息支出等继续增加，财政腾挪空间有限。综合判断，国内外环境变化带来的影响将持续向财政传导，2025年财政收支矛盾仍然突出，必须把困难挑战考虑得更充分一些，把政策举措准备得更周全一些，为促进经济持续健康发展提供坚实保障。

（二）2025年预算编制和财政工作的总体要求

做好2025年预算编制和财政工作，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，全面贯彻党的二十届三中全会决策部署，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，更好统筹发展和安全，实施更加积极的财政政策，加大支出强度，优化支出结构，加强对扩大国内需求、发展新质生产力、

面的支持，深化财税体制改革，强化财政科学管理，防范化解风险，严肃财经纪律，落实党政机关坚持过紧日子要求，提高资金使用效益和政策效能，推动经济持续回升向好，为高质量完成“十四五”规划目标任务、实现“十五五”良好开局提供有力保障。

2025年财政政策要更加积极，持续用力、更加给力，根据形势变化及时调整政策措施，打好政策“组合拳”。持续用力，主要是做好年度间的政策衔接，既让已出台的政策发挥最大效能，又及时出台新的有力度的政策，前后贯通、持续发力。更加给力，主要是用好用足政策空间，加强超常规逆周期调节，提高调控的前瞻性、针对性、有效性，使政策力度更大、效果更好，各方面更有获得感。具体体现在五个方面：一是提高财政赤字率，加大支出强度、加快支出进度。二是安排更大规模政府债券，为稳增长、调结构提供更多支撑。三是大力优化支出结构，强化精准投放，更加注重惠民生、促消费、增后劲。四是持续用力防范化解重点领域风险，促进财政平稳运行、可持续发展。五是进一步增加对地方转移支付，增强地方财力、兜牢“三保”底线。同时，依法严格税收征管，规范非税收入管理，提升财政收入质量，坚决防止和纠正乱收费、乱罚款、乱摊派等问题。

实施积极财政政策过程中，注重目标引领，把握政策取向，讲求时机力度，强化系统思维，各项工作能早则早、靠前实施。一是坚持做优增量、盘活存量。二是坚持精打细算、保障重点。三是坚持管理挖潜、花钱问效。四是坚持防范风险、严肃纪律。五是坚持前瞻谋划、引导预期。

（三）2025年主要财政政策

支持扩大国内需求。大力提振消费。综合运用相关财税政策工具，推进实施提振消费专项行动。加大民生保障力度，多渠道增加居民收入。安排超长期特别国债3000亿元支持消费品以旧换新。支持扩大健康、养老、托幼等服务消费，促进数字、智能、文旅、体育等消费新业态加快发展。深入开展现代商贸流通体系试点城市建设，推进实施国家综合货运枢纽补链强链提升行动、公路水路交通基础设施数字化转型升级示范，推动降低全社会物流成本。积极扩大有效投资。统筹用好各类政府投资资金，聚焦关键领域和薄弱环节加大投资力度，提高投资效益。合理安排超长期特别国债、地方政府专项债券发行，加快债券资金预算下达，及时分解落实到具体项目，尽早形成实物工作量。加强财政与金融配合，出台规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见。着力支持稳外贸稳外资。完善关税等进出口税收政策，加大出口信用保险、出口信贷支持力度，促进服务贸易、数字贸易和跨境电商、海外仓发展。制定政府采购本国产品标准及相关政策，保障内外资企业平等参与政府采购活动。加快推进海南自由贸易港建设。

支持现代化产业体系建设。加快推动产业转型升级。加强对制造业领域科技创新的支持，推动科技和产业创新融合发展。中央财政制造业领域专项资金安排118.78亿元、增长14.5%。安排超长期特别国债2000亿元用于支持设备更新，比上年增长500亿元。支持制造业新型技术改造。构建更加科学高效的政府投资基金管理体系，鼓励发展创业投资类基金，以市场化方式带动更多社会资本投入。强化企业在创新链、产业链中的作用。支持企业牵头或参与国家重大科技项目，用好税收、专项资金、政府采购等政策工具，增强企业创新发展能力。深入实施专精特新中小企业财政奖补政策，组织开展第三批中小企业数字化转型城市试点。出台政府性融资担保发展管理办法。

支持实施科教兴国战略。推进教育强国建设。进一步加大教育投入，中央本级教育支出安排1744.43亿元、增长5%。推动优化区域教育资源配置，促进义务教育优质均衡发展。逐步推行免费学前教育，促进高中阶段学校多样化发展。全面建立基于专业大类的职业教育差异化生均拨款制度。支持分类推进高校改革发展，加快建设中国特色、世界一流的大学和优势学科。提高中央高校研究生学业奖学金以及中等职业学校、普通高中国家助学金标准，中央对地方学生资助补助经费安排809.45亿元、增长11.5%。推进科技强国建设。完善中央财政科技经费分配和管理使用机制。中央本级科学技术支出安排3981.19亿元、增长10%，进一步向基础研究、应用基础研究、国家战略科技任务聚焦。提高科技支出用于基础研究比重，完善竞争性支持和稳定支持相结合的基础研究投入机制。全力支持关键核心技术攻关，做好国家科技重大项目投资保障。强化科技任务与经费的统筹，完善与各类创新主体使命定位相适应的分类支持机制。加强国家战略科技力量、国家战略人才力量建设，突出支持青年科技人才培养。强化央地协同，支持国际、区域科技创新中心建设发展。

支持保障和改善民生。促进高质量充分就业。中央财政安排就业补助资金，落实就业创业扶持政策，支持实施公共就业服务能力提升示范项目。延续实施阶段性降低失业、工伤保险费率政策。把高校毕业生等青年群体就业作为重中之重，加强对农民工、就业困难群体的帮扶。扩大新就业形态人员职业伤害保障试点，推进工伤保险跨省异地就医直接结算。健全终身职业技能培训制度。强化卫生健康服务保障。组织开展第四批公立医院改革与高质量发展示范项目。健全公共卫生服务体系，基本公共卫生服务经费财政补助标准进一步提高到每人每年99元。支持强化基层医疗卫生服务能力。将城乡居民医保人均财政补助标准提高30元，达到每人每年700元。健全基本医疗保险筹资和待遇调整机制，推动基本医保待遇省级统筹。密集扎牢社会保障网。配合做好渐进式延迟法定退休年龄改革落地实施工作，适当提高退休人员基本养老金，将城乡居民全国基础养老金最低标准每人每月提高20元，深入实施企业职工基本养老保险全国统筹。推动个人养老金制度平稳运行，研究扩大企业年金制度覆盖范围。加强困难群众基本生活保障，推进分层分类社会救助。支持强化基层应急基础和力量，提升防灾减灾救灾能力。完善人口发展支持政策体系。加强普惠托育服务体系建设，发放育儿补贴。大力发展普惠养老服务，进一步支持县域养老服务体系建设试点项目。做大做强全国社会保障基金。支持文化事业产业发展。健全公共文化服务保障机制。完善文物和文化遗产系统性保护投入机制。鼓励创作更多文艺精品力作。促进提升国际传播效能。支持加强青少年体育工作。（下转第十四版）