国务院办公厅印发《关于做好金融“五篇大文章”的指导意见》

新华社北京3月5日电 为贯彻落实党中央、国务院决策部署，推动做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”，加快建设金融强国，日前，国务院办公厅印发《关于做好金融“五篇大文章”的指导意见》（以下简称《指导意见》），提出相关意见。

《指导意见》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持和加强党对金融工作的全面领导，坚持金融服务实体经济的根本宗旨，顺应经济社会高质量发展的战略需要、阶段特征和结构特点，深化金融供给侧结构性改革，强化金融政策和科技、产业、财税等政策衔接配合，切实加强对重大战略、重点领域和薄弱环节的优质金融服务，支持因地制宜发展新质生产力。

《指导意见》明确金融“五篇大文章”重点领域和主要着力点。科技金融加强对国家重大科技任务和科技型中小企业的金融支持，着力投早、投小、投长期、投硬科技。绿色金融坚持“先立后破”，统筹对绿色发展和低碳转型的支持。普惠金融完善多层次、广覆盖、可持续的体系，优化中小微企业、民营企业、乡村振兴、社会民生等普惠重点领域产品服务供给。养老金融强化银发经济金融支持，服务多层次、多支柱养老保险体系发展。数字金融加快推进金融机构数字化转型，健全数字金融治理体系。

《指导意见》从3方面提出做好金融“五篇大文章”的政策措施。一是提升金融机构服务能力和支持强度。引导各类金融机构和股权投资机构立足职能定位，为国家重大战略和重点领域提供融资支持。健全完善组织管理体系、产品服务体系、数字驱动的金融业务运营体系以及风险管理体系。二是强化金融市场和基础设施服务功能。支持债券、股权、外汇等金融市场丰富产品谱系和风险管理工具，优化基础制度机制。培育金融机构与专业中介服务机构循环互动的金融市场生态，加强相关配套设施建设。三是加强政策引导和配套支撑。发挥货币信贷政策总量和结构双重功能，加强财政、货币、监管政策合力，加强对金融机构的激励引导。建立健全标准体系和支持配套机制，稳妥有序推进相关改革试点。

3月5日下午，全国政协十四届三次会议举行小组会议。在北京铁道大厦委员驻地，全国政协委员王静（左二）和刘焕鑫在会前讨论。 本报记者 赵 晶摄

（上接第八版）

支持推进乡村全面振兴。持续增强粮食等重要农产品稳产保供能力。支持高标准农田、水利基础设施等建设，深入推进粮油作物大面积单产提升行动。完善农业补贴政策，继续对产粮大县给予奖励支持，启动实施中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿。研究制定加快农业保险高质量发展的实施意见，农业保险保费补贴安排540.53亿元。深入推进种业振兴行动，实施好农机购置与应用补贴政策，发展农业社会化服务。继续巩固拓展脱贫攻坚成果。安排中央财政衔接推进乡村振兴补助资金1770亿元，优先支持发展联农带农富农产业。加大对防止返贫监测对象等重点群体的支持力度，对重点帮扶县、易地搬迁集中安置点等给予倾斜支持。推动建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度，研究过渡期后财政帮扶政策。有序推进乡村发展和建设。健全政府投资与金融、社会投入联动机制，构建乡村振兴多元投入格局。深入实施农业产业融合发展项目支持政策，统筹用好相关领域资金，逐步提高乡村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度。继续实施电信普遍服务支持政策。健全传统村落保护体系。支持发展新型农村集体经济，推进农村综合改革试点。

支持新型城镇化建设和区域协调发展。稳步推进新型城镇化。中央财政安排农业转移人口市民化奖励资金420亿元，比上年增加20亿元，增强地方落实农业转移人口市民化政策的财政保障能力。引导常住地强化基本公共服务投入，逐步使未落户常住人口享有均等化城镇基本公共服务。支持实施城市更新行动，推进城镇老旧小区和危旧房改造、地下管线更新改造、城市排水防涝等。支持加大保障性住房供给。促进区域协调发展。加强对跨区域重大项目的支持，推进京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略实施。中央财政继续安排对地方补助资金，支持革命老区、民族地区、边疆地区、资源枯竭地区等加快发展。继续推进西部陆海新通道建设。

支持生态文明建设。完善财政资源环境政策体系。深化横向生态保护补偿机制建设，指导地方把横向生态补偿做实做深。推进资源环境要素市场化配置，研究完善排污权有偿使用和交易、生态环境损害赔偿资金管理等制度，因地制宜探索不同生态产品价值实现路径。制定绿色主权债券框架，适时推动绿色主权债券发行。加强生态保护和修复。中央对地方重点生态功能区转移支付安排1205亿元、增长7.5%。推进美丽河湖保护与建设，继续支持打好蓝天、碧水、净土保卫战。深入实施山水林田湖草沙一体化保护和修复、历史遗留废弃矿山生态修复、海洋生态保护修复、国土绿化示范等重大项目，推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设和生物多样性保护。推动“三北”工程标志性战役取得重要成果，实施“生态产业化、产业生态化”奖补政策。稳步推进碳达峰碳中和。加强对绿色低碳先进技术研发和推广运用的支持，大力支持可再生能源发展，继续推广新能源汽车，支持废旧物资循环利用体系建设，优化政府绿色采购政策。

支持国防、外交和政法工作。

（四）2025年一般公共预算收入预计和支出安排

1.中央一般公共预算

中央一般公共预算收入96960亿元，比2024年执行数下降3.5%（剔除一次性因素后增长2.1%）。加上从中央预算稳定调节基金调入1000亿元、从中央国有资本经营预算调入900亿元，收入总量为98860亿元。中央一般公共预算支出147460亿元，增长4.5%。收支总量相抵，中央财政赤字48600亿元，比2024年增加15200亿元，通过发行国债弥补。

（1）中央本级支出43545亿元，增长6.9%，扣除重点保障支出后零增长。

（2）对地方转移支付103415亿元，剔除通过2023年增发国债结转2024年资金安排的灾后恢复重建和提升防灾减灾救灾能力补助资金等一次性因素后，同口径增长8.4%。

（3）中央预备费500亿元，与2024年持平。

2.地方一般公共预算

地方一般公共预算本级收入122890亿元，增长3%。加上中央对地方转移支付收入103415亿元、地方财政调入资金及使用结转结余18655亿元，收入总量为244960亿元。地方一般公共预算支出252960亿元，增长3.7%。地方财政赤字8000亿元，比2024年增加800亿元，通过发行地方政府一般债券弥补。

3.全国一般公共预算

汇总中央和地方预算，全国一般公共预算收入219850亿元，增长0.1%。加上调入资金及使用结转结余20555亿元，收入总量为240405亿元。全国一般公共预算支出297005亿元（含中央预备费500亿元），增长4.4%。赤字56600亿元，比2024年增加16000亿元。

（五）2025年政府性基金预算收入预计和支出安排

中央政府性基金预算收入5083.78亿元，增长7.4%。加上上年结转收入384.97亿元、超长期特别国债收入13000亿元、中央金融机构注资特别国债收入5000亿元，收入总量为23468.75亿元。中央政府性基金预算支出23468.75亿元。

地方政府性基金预算本级收入57415.31亿元，增长0.1%。加上中央政府性基金预算对地方转移支付收入12681.03亿元、地方政府专项债务收入44000亿元，收入总量为114096.34亿元。地方政府性基金预算支出114096.34亿元，增长17.9%。

汇总中央和地方预算，全国政府性基金预算收入62499.09亿元，增长0.7%。加上上年结转收入384.97亿元、超长期特别国债收入13000亿元、中央金融机构注资特别国债收入5000亿元、地方政府专项债务收入44000亿元，收入总量为124884.06亿元。全国政府性基金预算支出124884.06亿元，增长23.1%。

（六）2025年国有资本经营预算收入预计和支出安排

中央国有资本经营预算收入2250.29亿元，下降0.1%。加上上年结转收入54.2亿元，收入总量为2304.49亿元。中央国有资本经营预算支出1404.49亿元，下降9.7%。

地方国有资本经营预算本级收入4077.75亿元，下降10%，主要是2024年地方国有企业利润下降。地方国有资本经营预算支出1452.45亿元，下降10%。

汇总中央和地方预算，全国国有资本经营预算收入6328.04亿元，下降6.7%。加上上年结转收入54.2亿元，收入总量为6382.24亿元。全国国有资本经营预算支出2823.08亿元，下降9.8%。调入一般公共预算3559.16亿元。

（七）2025年社会保险基金预算收入预计和支出安排

中央社会保险基金预算收入355.17亿元，下降8.7%，主要是综合考虑基金滚存结余等情况，2025年对基金的财政补贴相应减少；支出385.05亿元，增长5.2%。

地方社会保险基金预算收入124115.67亿元，增长4.7%；支出112990.72亿元，增长6.9%。

汇总中央和地方预算，全国社会保险基金预算收入124471.54亿元，增长4.6%。全国社会保险基金预算支出113375.77亿元，增长6.9%。本年收支结余11095.77亿元，年末滚存结余154468.07亿元。

2025年，国债限额418608.35亿元；地方政府一般债务限额180689.22亿元、专项债务限额399185.08亿元。

三、扎实做好2025年财政改革发展工作

（一）落实党政机关坚持过紧日子要求

（二）推进财政科学管理

（三）深化财税体制改革

（四）兜牢基层“三保”底线

（五）防范化解地方政府债务风险

（六）加大财会监督力度

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）

（上接第八版）

（二）主要预期目标。

——国内生产总值增长5%左右。

——全国城镇调查失业率5.5%左右，城镇新增就业1200万人以上。

——居民消费价格（CPI）涨幅2%左右。

——居民收入增长和经济增长同步。

——国际收支保持基本平衡，外贸进出口稳量提质。

——单位国内生产总值能耗降低3%左右。

——粮食产量1.4万亿斤左右。

（三）主要宏观政策取向。

要坚持稳中求进、以进促稳，守正创新、先立后破，系统集成、协同配合，充实完善政策工具箱，根据形势变化动态调整政策，加大宏观政策逆周期调节，提高宏观调控的前瞻性、针对性、有效性。

实施更加积极的财政政策。提高财政赤字率，加大财政支出强度，优化支出结构，加强重点领域保障，提升财政资金使用效能，确保财政政策持续用力、更加给力。2025年财政赤字率拟按4%左右安排，比2024年高1个百分点，赤字规模5.66万亿元，比2024年增加1.6万亿元。增加发行超长期特别国债，2025年拟发行超长期特别国债1.3万亿元，持续支持“两重”项目和“两新”政策实施。拟发行特别国债5000亿元，支持国有大型商业银行补充核心一级资本。增加地方政府专项债券发行使用，2025年拟安排新增地方政府专项债券4.4万亿元。更加注重惠民生、促消费、增后劲，中央财政加大对地方一般性转移支付力度，向困难地区和欠发达地区倾斜，兜牢基层“三保”底线。党政机关要坚持过紧日子。

实施适度宽松的货币政策。发挥好货币政策工具总量和结构双重功能，适时降准降息，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。优化和创新结构性货币政策工具，更大力度促进楼市股市健康发展，加大对科技创新、绿色发展、提振消费以及民营、小微企业等的支持。进一步疏通货币政策传导机制，完善利率形成和传导机制，落实无还本续贷政策，推动社会综合融资成本下降。加大对实体经济支持力度，支持金融机构深入挖掘有效信贷需求，加快推动储备项目转化，保持货币信贷合理增长。强化预期引导，保持汇率弹性，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。探索拓展中央银行宏观审慎与金融稳定功能，创新金融工具，维护金融市场稳定。

强化宏观政策民生导向。坚持以人民为中心，经济政策的着力点更多转向惠民生、促消费，以消费提振畅通经济循环，以消费升级引领产业升级，在保障和改善民生中打造新的经济增长点。推动更多资金资源“投资于人”、服务于民生，支持扩大就业、促进居民增收减负、加强消费激励，形成经济发展和民生改善的良性循环。

打好政策“组合拳”。加强财政、货币、就业、产业、投资、消费、价格、区域、贸易、环保、监管等政策协同以及与改革开放举措的协调配合，增强政策合力。进一步健全和用好宏观政策取向一致性评估工作机制，统筹政策制定和执行全过程，提升政策目标、工具、时机、力度、节奏的匹配度，提高政策整体效能。出台实施政策能早则早、宁早勿晚，保证足够力度。强化社会预期管理，加强经济宣传和舆论引导，积极回应社会关切，营造稳定透明可预期的政策环境。

三、2025年国民经济和社会发展计划的主要任务

（一）大力提振消费、提升投资效益，全方位扩大国内需求。一是实施提振消费专项行动。制定提升消费能力、增加优质供给、改善消费环境政策举措。加快拓展文化、旅游、健康、养老、托幼、家政、数字等服务消费。清理对消费的不合理限制。深入实施优化消费环境三年行动。二是扩大有效益的投资。2025年安排中央预算内投资7350亿元。优化完善专项债券管理机制，实施好投向领域“负面清单”管理、下放项目审核权限等措施。常态化向民间资本推介项目，规范实施PPP新机制，推动基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）扩围扩容。三是加力推进“两重”建设。安排超长期特别国债8000亿元支持“两重”建设，进一步优化具体投向并提高项目支持比例。加大力度推动“软建设”政策落地见效。四是加力扩围实施“两新”政策。安排超长期特别国债5000亿元支持“两新”工作。加力实施设备更新贷款贴息，加快存量设备评估诊断和项目储备。扩大汽车报废更新支持范围，实施手机、平板等数码产品购新补贴，积极支持家装消费品换新。

（二）因地制宜发展新质生产力，加快建设现代化产业体系。一是推动传统产业改造提升。出台化解重点产业结构性矛盾的政策措施，通过强化产业调控、提质升级破“内卷”。推动工业互联网规模化应用，实施制造业数字化转型行动和绿色低碳发展行动。二是持续培育壮大新兴产业。实施国家战略性新兴产业集群发展工程。出台促进低空经济高质量发展的政策。深化先进制造业和现代服务业融合发展试点。三是加快布局建设未来产业。培育生物制造、量子科技、未来能源、具身智能、6G等未来产业。四是促进实体经济与数字经济深度融合。出台建立健全数据产权制度、培育全国一体化数据市场、促进数据交易机构高质量发展的政策。五是加快完善现代化基础设施体系。高质量推进川藏铁路等重大项目建设。深入实施降低全社会物流成本专项行动。推动各种运输方式规则标准统一协同。

（三）深入实施科教兴国战略，提升国家创新体系整体效能。一是加快建设高质量教育体系。制定实施教育强国建设三年行动计划。支持高等教育提质升级，加强基础学科、新兴学科、交叉学科建设和拔尖人才培养。二是推进高水平科技自立自强。加强国家战略科技力量建设。推动提高科技支出用于基础研究比重。支持有能力的民营企业牵头承担国家重大技术攻关任务。开展新技术新产品新场景大规模应用示范行动。出台指导科技服务业高质量发展的政策文件，加快概念验证和中试验证平台建设。健全多层次金融服务体系，梯度培育创新型企业。三是全面提高人才队伍质量。完善青年创新人才发现、选拔、培养机制。健全保障科研人员专心科研制度。

（四）充分发挥经济体制改革牵引作用，构建高水平社会主义市场经济体制。一是纵深推进全国统一大市场建设。组织实施全国统一大市场建设指引。出台实施市场准入负面清单（2025年版）。出台公平竞争审查条例实施办法。出台健全社会信用体系的意见。二是深化要素和资源市场化配置改革。全面推进要素市场化配置综合改革试点。持续创新数据要素市场化价值化的新模式和新路径。制定出台建立健全全国统一电力市场体系的意见。三是促进各种所有制经济优势互补、共同发展。实施国有经济布局优化和结构调整指引。落实民营经济促进法。加大拖欠企业账款清偿力度。开展加力帮扶小微企业纾困解难专项行动。提升融资信用服务平台质效。四是破解重点领域关键环节改革难点。推动优化油气管网运行调度机制。深化新能源上网电价市场化改革。五是持续优化营商环境。深入开展营商环境改进提升行动。推出一批“高效办成一件事”重点涉企事项。推动修订招标投标法。开展规范涉企执法专项行动。

（五）扩大高水平对外开放，积极稳外贸稳外资。一是推动高质量共建“一带一路”走深走实。强化金色十年共建“一带一路”高质量发展顶层设计。统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目建设。加快推进中欧班列集结中心高质量发展。二是着力稳定外贸发展。优化融资、结算、外汇等金融服务，强化进出口信贷和出口信用保险支持力度，支持企业稳订单拓市场。促进跨境电商发展，加强海外仓布局建设。支持内外贸一体化发展。三是大力提升利用外资和境外投资质量。实施2025年稳外资行动。发布鼓励外商投资产业目录（2025年版）。推出新一批标志性重大外资项目。优化服务业扩大开放综合试点示范。深入实施自贸试验区提升战略。四是持续深化国际经贸合作。积极参与联合国、二十国集团、亚太经合组织、金砖国家、上海合作组织等多边机制合作，积极参与世贸组织改革工作。

（六）狠抓重点领域安全能力建设，牢牢掌握应对风险挑战主动权。一是全方位夯实粮食安全根基。严格耕地占补平衡管理。高质量推进高标准农田建设，完善建设、验收、管护机制。深入推进粮油作物大面积单产提升行动。健全粮食价格形成机制。二是大力提升能源资源安全保障能力。加快规划建设新型能源体系。完善战略性矿产资源探产供储销统筹和衔接体系。三是全力确保重要产业链供应链安全。创新技术攻关组织模式，发挥应用场景的驱动效应。四是稳步推进国家储备建设。加快落实战略物资增储年度任务。五是有效防范化解重点领域风险。因城施策加快消化存量房。落实一揽子化债方案，做好置换存量隐性债务工作。稳妥有序推进中小金融机构改革化险。进一步提振资本市场，增强资本市场内在稳定性。六是扎实做好公共安全等工作。指导西藏做好定日地震灾后恢复重建工作。坚持和发展新时代“枫桥经验”。七是扎实推进国防动员和国防建设。加强国防动员和后备力量建设，完善国防动员体系。加强军地规划统筹衔接，推动重大基础设施统筹建设。

（七）推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合，促进城乡融合发展。一是提高农业综合效益和竞争力。高质量推进粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区建设。有序推进生物育种产业化应用。加快先进适用农机装备研发应用。二是毫不松懈巩固拓展脱贫攻坚成果。在重点工程项目和农业农村基础设施建设领域推广以工代赈。扎实做好易地搬迁后续帮扶工作。加强产业、就业等开发式帮扶。三是着力提升乡村发展水平和治理能力。因地制宜发展乡村特色产业，促进当地群众就近就业增收。全面完成农村人居环境整治提升五年行动任务。实施文明乡风建设工程。四是稳步推进新型城镇化。扎实推进以人为本的新型城镇化战略五年行动计划。健全常住地提供基本公共服务制度。持续推进城市更新。全面完成2000年底前建成的城镇老旧小区改造任务。推动成渝地区双城经济圈建设走深走实。

（八）统筹区域战略深化实施和区域联动融合发展，增强区域发展活力。一是进一步推动区域战略深化实施。支持京津冀进一步形成更紧密的协同工作格局。深入推进长三角科技创新和产业创新跨区域协同。深入推进粤港澳大湾区规则衔接、机制对接。坚持共抓大保护、不搞大开发推进长江经济带发展。坚持重在保护、要在治理全面推动黄河流域生态保护和高质量发展。加快建设海洋强国。精心做好海南自由贸易港封关准备工作。聚焦大保护、大开放、高质量发展进一步推动西部大开发形成新格局。支持东北地区进一步提升维护国家“五大安全”能力。落实落细新时代推动中部地区加快崛起的若干政策措施。鼓励东部地区加快推进现代化。二是进一步推动区域间联动融合发展。推动完善区域合作发展机制，促进区域间科创产业对接协作、生态环境共保联治、公共服务便利共享。

（九）协同推进降碳减污扩绿增长，加快经济社会发展全面绿色转型。一是持续改善生态环境质量。落实空气质量持续改善行动计划。深入推进长江、黄河等大江大河和重要湖泊保护治理。加强土壤污染源头防控。制定固体废物综合治理行动计划。二是加强生态系统保护修复治理。加快实施“三北”工程、重要生态系统保护和修复等重大工程。进一步完善国家公园管理体制机制。健全生态产品价值实现机制，推进生态综合补偿和生态环境损害赔偿。三是加快推动绿色低碳发展。持续构建碳排放双控制度体系。推动全国碳排放权交易市场、温室气体自愿减排交易市场、绿色电力证书市场建设。扎实开展第二批国家碳达峰试点。加快推动重点领域节能降碳改造和用能设备更新。加快“沙戈荒”新能源基地建设，有序开发建设海上风电基地，统筹就地消纳和外送通道建设。进一步规范新型储能并网管理。持续推动“能水粮地矿材”一体化节约。大力发展循环经济。

（十）加大保障和改善民生力度，增强人民群众获得感幸福感安全感。一是更大力度稳就业促增收。实施重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业就业支持计划。加快职业技能培训基础设施建设。指导地方合理调整最低工资标准。切实保障劳动者工资发放。健全上市公司分红激励约束机制。二是织密扎牢社会保障网。完善基本养老保险全国统筹制度，健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇合理调整机制。健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度。完善大病保险和医疗救助制度。健全分层分类的社会救助体系。三是促进公共服务普惠均衡。实施医疗卫生强基工程。多措并举促进普惠养老服务高质量发展。大力发展托幼一体服务。推进城市社区嵌入式服务设施建设。完善全民健身公共服务体系。加强社会福利服务设施建设。四是推动文化文艺繁荣发展。系统推进历史文化遗产保护传承和活化利用。建好用好国家文化公园。健全文化产业体系和市场体系。推进文化和旅游深度融合发展。五是加强重要民生商品供应保障。确保粮油肉蛋菜等商品平稳供应。

全面准确、坚定不移贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，落实“爱国者治港”、“爱国者治澳”原则，保持香港、澳门长期繁荣稳定。坚决贯彻新时代党解决台湾问题的总体方略，坚持一个中国原则和“九二共识”，促进两岸经济文化交流合作，深化两岸融合发展。

今年还有一项重要任务，就是要按照党中央、国务院决策部署，编制国民经济和社会发展第十五个五年规划《纲要》。同时，加快国家发展规划法立法进程，强化规划编制实施的法治保障。

做好2025年经济社会发展工作任务艰巨、责任重大。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，自觉接受全国人大的监督，认真听取全国人大代表、全国政协委员的意见和建议，坚持干字当头，增强信心、迎难而上、奋发有为，努力完成全年经济社会发展目标任务，确保“十四五”规划圆满收官，以高质量发展的实际成效全面推进强国建设、民族复兴伟业。