

# 谋新篇开新局

——聚焦2026年全国两会——

## 锚定4.5%—5%：区间目标稳预期 政策协同提质效

中经记者 谭志娟 北京报道

3月5日，国务院总理李强在政府工作报告中提出，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。

这是继2019年后我国再次在

政府工作报告中对经济增长提出区间目标。政府工作报告起草组负责人、国务院研究室主任沈丹阳在3月5日国新办举行的吹风会上表示，“两句话的目标”是一个“既跳起来摸高、又稳得住步伐”的积极务实的目标。一方面，这个目标既充分考虑今年要为调结构、防风险、促改革留出空间，又与2035年远景目标总体衔接，体现了“十五五”时期夯实基础、全面发力的要求；另一方面，这个目标与我国增长潜力是匹配的。

粤开证券首席经济学家罗志恒对《中国经营报》记者表示：“设定经济增长区间目标且更加注重

经济发展质量，是今年政府经济工作的亮点，既兼顾必要性与可能性，更精准匹配‘十五五’时期新旧动能转换的关键阶段特征。相对宽泛的区间目标使得政策和改革的灵活性更高，有助于进一步提高经济发展质量、增强发展可持续性。”

### 经济增长预期目标为4.5%—5%

对于2026年经济增长4.5%—5%的预期目标，多位专家认为其兼具现实性与导向性。

2025年是“十四五”规划收官之年，我国经济运行总体平稳、稳中有进，国内生产总值增长5%，总量达到140.19万亿元。国家统计局局长康义就2025年全年国民经济运行情况答记者问时介绍，“十四五”时期，我国经济总量实现“四连跳”，先后迈上了110万亿元、120万亿元、130万亿元、140万亿元的新台阶。这样大的经济体量，对应的是实打实的生产力，我国粮食产量已经连续两年站稳在1.4万亿斤的台阶，制造业增加值连续16年稳居世界首位，服务业增加值占GDP比重提高到57.7%，网络基础设施也是全球最

大、覆盖最广，这些都是抵御风险、行稳致远的坚实基础和强大支撑。

对于2026年经济增长4.5%—5%的预期目标，多位专家认为其兼具现实性与导向性。中泰证券研究所政策团队首席分析师杨畅表示，面对外部形势不确定性带来的增长压力，4.5%—5%的预期目标释放了强烈的区间管理意愿，确保经济“稳”成为明确导向，也为增量政策的释放确定了相机抉择的观察信号。

京东集团首席经济学家沈建光认为，这一区间目标或将激发市场活力，同时为科技自力更生和绿色制造注入新动能，避免“内卷”风

险。这与2025年12月召开的中央经济工作会议提出的“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”相呼应，当前经济工作思路更加注重释放潜力和激发活力，而非简单维持规模增长。

银河证券首席经济学家章俊对记者表示：“4.5%—5%对应的是在稳就业、稳收入、稳预期前提下，兼顾产业升级、风险出清与物价回升的可实现区间。它释放的信号并不是‘放松要求’，而是强调在约束条件更复杂时，政策要更注重组合拳与边际效率。”

沈丹阳在3月5日国新办举行

的吹风会上表示，这个目标是个区间目标，既为应对各种不确定因素留有空间，也有利于各地因地制宜制定本地区增长目标，有利于引导各方面把精力聚焦到高质量发展上来。今年中国经济发展的外部环境更趋复杂多变，经济运行中不确定难预料因素很可能比预料的更多，提出这样的区间目标也是为了应对这些不确定性留有余地。

章俊认为，在外部不确定性更高、国内结构调整仍在推进的背景下，更强调目标管理的弹性与政策执行的可见性。同时，把增长目标从单一增速转为发展质量的综合锚。

### 切实提升宏观经济治理效能

通过加大逆周期调节力度，向社会传递出清晰有力的宏观政策信号。

在政策取向上，今年政府工作报告提出，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。

中央经济工作会议已经明确了今年要实施更加积极有为的宏观政策，今年政府工作报告亦对此作了具体部署。政府工作报告中“坚持稳中求进工作总基调”“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”等要求，既保持了宏观政策的连续性稳定性，又凸显了因时因势施策的灵

活性主动性，为应对复杂多变的发展环境、推动经济高质量发展提供了坚实政策支撑。

为什么延续更加积极有为的政策取向？政府工作报告起草组成员、国务院研究室副主任陈昌盛在3月5日国新办举行的吹风会上解释，主要是以下考虑：一是形势有需要。今年外部环境不确定性很大，国内供需弱格局还在延续，存在一定的总需求缺口，所以需要加大政策调节的力度，用宏观政策的确定性去应对形势的不确定性。二是政策有空间。从国际比较来看，我国现在的政府负债率

尤其是中央政府负债率还是比较低的，货币的降准降息应该说还有条件。另外，政策组合上也有创新余地。

陈昌盛坦言，前年的9月26日，中央政治局会议部署了一揽子增量政策，今年的政策取向是这一调控思路的延续，而且更加注重预期管理，通过加大逆周期调节力度，向社会传递出清晰有力的宏观政策信号。

在财政政策方面，政府工作报告指出，今年赤字率拟按4%左右安排，赤字规模5.89万亿元、比上年增长2300亿元。一般公共预算支出

规模将首次达到30万亿元，比上年增长约1.27万亿元。杨畅认为，保持“4%左右”的名义赤字率水平，反映了维护中央政府杠杆率相对平稳的含义，为后续增量政策的释放留有空间，也为后续应对经济波动创造了基础。

值得一提的是，针对政府工作报告提出的“灵活高效运用降准降息等多种政策工具”，民生银行首席经济学家温彬表示，这表明降准降息仍是今年货币政策操作的可选项，但预计将在多重目标平衡下，做好“相机抉择”，重视政策实施的质量和长远效果。

## 财政政策精准发力 筑牢“十五五”开局根基

中经记者 杜丽娟 北京报道

3月5日上午，第十四届全国人民代表大会第四次会议在北京人民大会堂开幕。国务院总理李强作政府工作报告时提出，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。

在财政政策方面，政府工作报告围绕收支规模优化、债务工具创新、支出结构升级、风险防控强化等作出系统部署，为经济社会高质

量发展筑牢坚实财政支撑。

澳洲会计师公会华北区委员会会长彭飞在接受《中国经营报》记者采访时表示，2026年是“十五五”开局之年，政府工作报告释放的财政金融政策信号清晰展现出我国宏观调控从“量的扩张”向“质的提升”

的深刻转变。“相比以往，今年政府工作报告对财政政策的表述以提质增效为核心，以协同联动为抓手，朝着服务国家中长期发展战略、保障民生福祉、推动经济高质量发展的方向稳步推进，为‘十五五’开局打下良好财政基础。”

### 聚焦民生发展双目标 财政支出精准提效

政府工作报告提出，今年赤字率拟按4%左右安排，赤字规模5.89万亿元，比上年增长2300亿元。一般公共预算支出规模将首次达到30万亿元，比上年增长约1.27万亿元。

在保持政府杠杆率基本稳定的同时，这一安排为经济发展预留充足政策空间，既彰显了积极财政政策的力度，又兼顾了财政可持续性。值得注意的是，财政总支出力度“只增不减”，重点领域保障“只强不弱”。

政府工作报告指出，今年财政支出继续保持相当规模，要持续用力优化支出结构，更加注重支持提

振消费、投资于民、保障民生等方面，提高财政资金使用效益。

中国财政科学研究院院长杨志勇认为，今年的支出安排打破“基数+增长”固化格局，积极运用零基预算理念，大力压减低效无效支出，将更多资金集中投向民生保障、提振消费、投资于民等关键领域，切实兜牢基层“三保”底线。

在民生保障领域，财政资金进一步加大倾斜力度：城乡居民基础养老金月最低标准提高20元；居民医保人均财政补助标准提高24元；深入实施积极应对人口老龄化国家战略，

扩大普惠养老服务供给，积极发展农村养老服务，实施中度以上失能老年人养老服务消费补贴项目。

在充分挖掘释放有效投资潜力方面，政府工作报告提出聚焦新质生产力、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、资金用得好的地方倾斜。

粤开证券首席经济学家罗志恒认为，今年实施更加积极的财政政策主要体现在力度更大和结构优化两个方面：在力度方面，不论是赤字规模、当年新增债务规模还是支出规模都创新高，必要的支出强度有利于稳定总需求，支持经济和民生目标的实现；在结构优化方面，则体现在支出结构优化、赤字结构优化、转移支付结构优化等方面，一系列安排都致力于让有限的财政资金发挥出更大的政策效果。

### 强化政策协同联动 放大组合拳效应

财政与货币政策的协同联动，成为今年宏观政策的一大亮点。各类政策工具相互配合、形成合力，有效提升了宏观调控的整体效能。

今年将综合运用多重债务工具，构建起多层次、多元化的政策协同体系，例如，政府工作报告提出“安排2000亿元超长期特别国债资金支持大规模设备更新”“安排超长期特别国债2500亿元支持消费品以旧换新”“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自试点，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”。

彭飞认为，对“两重”“两新”建设的支持，创新采用“政府启动资金撬动社会资本”的模式，打破传统投入格局。对于中国经济体量而言，今年拟安排的8000亿元超长期特别国债、7550亿元中央预算内投资，其核心意义在于发挥更大的撬动作用，通过财政、债券、金融工

具的协同配合，引导社会资本参与国家重大战略与重点领域建设。“这一模式的转变，是2026年国家在投资战略方面的重要突破，有利于推动形成政府与社会资本协同发力的投资新格局，为经济发展注入持续动力。”

政府工作报告提出，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。

罗志恒表示，今年政府工作报告中的财政政策和财税体制改革部署既着眼于当下财政促消费扩投资稳增长、保障基层财政运转、化解债务风险，又着眼于中长期激发地方政府积极性、提高财政可持续性，这些科学安排为“十五五”开好局、起好步奠定了坚实的政策基础，必将推动中国经济在高质量发展的道路上稳步前行。

### 2026年政府工作报告速览

#### 2025年工作回顾

【一年来 我国经济运行平稳、稳中有进】

国内生产总值 增长5% 总量达到140.19万亿元

就业总体稳定

城镇新增就业 1267万人 城镇调查失业率 平均为5.2%

对外贸易较快增长，出口多元化成效明显，国际收支基本平衡

民生保障更加有力，居民收入增长和经济增长同步，脱贫攻坚成果巩固拓展

实施学前一年免费教育政策 惠及1400万儿童

全面实施育儿补贴制度 惠及3000多万婴幼儿

粮食产量 1.43万亿斤

#### 【一年来 我国发展新质生产力、彰显蓬勃活力】

#### 新质生产力稳步发展，科技创新成果丰硕

- 人工智能、生物医药、机器人、量子科技等研发应用走在世界前列
- 芯片自主研发有了新突破
- 天问二号开启“追星”之旅
- 北斗规模应用全面拓展
- 雅下水电工程开工建设
- 首艘国产电磁弹射型航母福建舰正式入列
- 国产大模型引领全球开源生态

#### 产业结构持续优化

- 高技术制造业增加值 增长9.4%
- 工业机器人产量 增长28%
- 装备制造业增加值 增长9.2%
- 集成电路产量 增长10.9%
- 新能源汽车年产量 超过1600万辆
- 电动汽车充电设施 突破2000万个

#### 生态环境质量持续改善

- 单位国内生产总值能耗 降低5.1%

#### 2026年发展主要预期目标

- 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 涨幅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

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
- 继续实施适度宽松的 货币政策
- 强化改革举措与宏观政策协同

#### ——2026年政府工作任务——

- 着力建设强大国内市场
- 加紧培育壮大新动能
- 加快高水平科技自立自强
- 持续深化重点领域改革
- 进一步扩大高水平对外开放
- 扎实推进乡村全面振兴
- 推动新型城镇化和区域协调发展
- 更大力度保障和改善民生
- 加快推动全面绿色转型
- 加强重点领域风险防范化解和安全能力建设