

2026 年全国“两会”政府工作报告要点解读

2026 年 3 月 5 日，国务院总理李强代表国务院向十四届全国人大四次会议作《政府工作报告》（以下简称“《报告》”）。报告提出了 2026 年主要经济预期目标，并对重大宏观政策、重点工作任务做出安排部署。对此，我们作如下要点解读：

一、2026 年 GDP 增速目标设定为“4.5%-5%”，“在实际工作中努力争取更好结果”。这一增速目标较过去两年的“5.0%左右”有所调整，符合市场预期。我们分析背后有以下原因：一是伴随经济发展水平提高，经济增速会自然回落，这意味着经济增速目标也要随之调整。可以看到，过去一段时期，每隔两到三年，GDP 增速目标都会有所调整。“5.0%左右”的增长目标已经延续两年，今年调整符合惯例，也能使经济增长目标与我国经济增长潜力基本吻合。二是体现高质量发展要求，引导各地各部门将主要精力放在全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动经济转型升级等方面。三是 2026 年伴随美国高关税对全球贸易和我国出口影响的持续体现，外需对经济增长的拉动力趋于减弱，国内有效需求不足问题仍待破解，经济面临一定下行压力；适度下调 GDP 增速目标，有利于保留必要的政策空间，避免政府负债率持续较快上升。四是考虑到“十四五”期间 GDP 平均增速达到 5.4%，未来 10 年 GDP 年均增速达到 4.2%，即可实现 2020 年至 2035 年经济总量翻一番的目标；换句话说，现阶段具备适度下调 GDP 增速目标的条件。总体上看，今年 4.5%-5%的增速目标能够为宏观经济在稳增长、调结构、控风险之间达成平衡提供基础，这一增长水平也继续处于中高速增长区间。

二、居民消费价格涨幅目标设定为“2%左右”，与去年持平。近年物价水平偏低，这一增速目标也具有比以往更加重要的意义。一方面，在 2025 年 CPI 累计增速为 0%的背景下，这一物价涨幅目标有利于明确宏观政策推动物价水平合理回升的政策取向，引导市场预期。另一方面，作为新兴经济体，我国将 CPI 增速目标确定为“2%左右”，属于合理通胀水平。考虑到产品和服务的内在品质提升等因素，低于 2%的 CPI 涨幅，实际上存在隐性通缩现象，不利于企业创

新和产业升级，也不利于促进消费和投资增长。总体上看，我们认为今年“2%左右”的居民消费价格涨幅目标将比去年更有刚性，也意味着今年扩内需、反内卷将持续推进。

三、目标财政赤字率拟安排为“4%左右”，拟发行超长期特别国债 1.3 万亿元，拟安排地方政府专项债券 4.4 万亿元。这三项重要财政政策工具指标均与上年持平。我们分析，今年赤字率和两项债务工具额度没有上调，主要原因是当前稳增长的迫切性低于去年。另外，2025 年目标财政赤字率大幅上调 1 个百分点、两项债务工具额度较大幅度上调后，节奏上需要稳一下，留出观察时间。这能避免政府负债率较快上行，为后期应对各类不确定性因素留出足够的政策空间。需要指出的是，由于我国名义 GDP 规模扩大，2026 年目标财政赤字率不变，赤字规模也将从 2025 年的 5.66 万亿元扩大至 5.89 万亿元。此外，今年将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。这一“准财政政策工具”额度较去年增加 3000 亿元。总体上看，今年更加积极的财政政策基调没有变化，总体财政支出规模将高于去年。当前我国政府负债率不高，政府拥有规模庞大的净资产，后期财政政策灵活调整的空间充裕。

四、货币政策延续“适度宽松”取向，年内降准降息都有空间。《报告》要求，“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。”

综合今年宏观经济金融走势，在年初央行推出一揽子结构性货币政策后，预计接下来央行会相机抉择，推动全面政策性降息落地，预计全年降息幅度有可能达到 0.2 至 0.3 个百分点，上、下半年分别实施一次。我们也认为，从推动房地产市场止跌回稳等角度出发，今年也有可能通过单独引导 5 年期以上 LPR 报价较大幅度下行等方式，对居民房贷实施定向降息。

此外，今年数量型货币政策仍将主要依靠 MLF 和买断式逆回购向市场注入中期流动性，同时结合国债买卖和降准向市场注入长期流动性。当前数量型宽松政策工具丰富，不会受到降准空间的限制。这将保持流动性充裕，确保政府债券顺利发行，引导金融机构稳固对实体经济的信贷支持力度。总体上看，2026 年

物价还会处于偏低水平，美联储降息也会减轻外部因素对国内货币政策灵活调整的掣肘，货币政策在适度宽松方向有充足的调整空间。

五、《报告》将“着力建设强大国内市场”列为 2026 年十大重点工作之首。显示在外部不确定性较高的背景下，今年扩大内需的紧迫性依然较强，主要是促消费和扩投资。促消费方面，《报告》安排 2500 亿元超长期特别国债资金用于以旧换新，较去年减少 500 亿元。不过今年设立 1000 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、风险补偿等方式，支持扩大内需，其中包括扩大个人消费贷款贴息政策支持等，主要是提高贴息上限，延长实施期限。这明确了 1 月财政部推出的相关定向支持政策的资金额度。此外，《报告》还要求今年“实施服务消费提质惠民行动”。这意味着今年促消费的重点正在从汽车、家电等耐用消费品向旅游出行、文化娱乐等服务消费转移。背后是当前居民服务消费需求旺盛，有助于提高财政促消费资金的撬动效应，提高财政资金使用效率。扩投资方面，《报告》的安排部署显示政策力度进一步加大。其中，除专项债资金、超长期特别国债资金规模保持稳定外，拟发行新型政策性金融工具 8000 亿元是一个重要增量点，预计 3 年内能够带动整体投资增加 9 万亿元，直接拉动今年基建投资和制造业投资，进而带动整体投资增速止跌回稳。

六、《报告》将“加紧壮大培育新动能”、“加快高水平科技自立自强”分别列为第二项、第三项重点工作任务，要求“因地制宜发展新质生产力”。这意味着推动新旧动能转换、更好地平衡发展与安全需求，依然是中长期宏观经济管理的战略主轴。下一步宏观政策还将引导各类财政、金融资源向以高技术制造业为代表的新质生产力领域聚集，首先是解决芯片等领域的“卡脖子”问题，同时要重点推动“人工智能+”，不仅 AI 大模型要跟上国际前沿的升级步伐，更重要的是要在人工智能提升传统产业劳动生产率等方面取得扎扎实实的成果。这是避免人工智能投资泡沫的根本所在。

我们认为，“因地制宜”意味着在发展新质生产力过程中，特别是在大力培育壮大新兴产业，布局建设未来产业过程中，各地要结合当地的资源禀赋和产业基础，有所取舍，要防止一哄而起、泡沫化，更多运用数字化、人工智能、绿色化等革命性技术改造传统产业。要充分认识到前沿科技创新普遍具有成本高、风险大、周期长的特征，一些地方如果不顾及自身的基础条件，依靠政府补贴强行

上马，最终很难达到科技创新的预期效果；即使达到科技创新标准，若不能有效对接市场需求进行商业化转化，也难以实现经济效益，无助于高质量发展。

七、防风险方面，主要有两个重点是：一是房地产行业；二是城投平台经营性债务风险化解。《报告》从供需两端对化解房地产市场风险做出安排，体现了较强的政策连续性。《报告》要求，“着力稳定房地产市场，因城施策控增量、去库存、优供给，探索多渠道盘活存量商品房，鼓励收购存量商品房重点用于保障性住房等。……有序推动安全舒适绿色智慧的‘好房子’建设”，“进一步发挥‘保交房’的白名单制度作用，防范债务违约风险。深入推进房地产发展新模式的基础制度和配套政策建设”。

总体上看，2026年房地产政策有两个重点：一是继续推动房地产市场止跌回稳；二是加快构建房地产发展新模式，推动房地产高质量发展。我们判断，2026年稳定房地产市场政策将在供需两端发力，其中，供给端方面，当前房地产“白名单”项目贷款额度已达7万亿，较上年末增加2万亿。接下来要引导商业银行加大对房企开发贷的投放力度，恢复前期房地产资金来源国内贷款的改善势头。这不仅有助于保交房，也对化解房企信用风险有直接作用。需求端方面，预计2026年会继续放松限购，各地会用好专项债资金，更大力度收购商品房用作保障房，积极推进城中村改造和旧改，释放刚性需求。与此同时，未来还可能通过针对居民房贷定向降息、财政补贴等方式，加大居民购房支持力度。最后，2026年还可能针对房地产交易环节实施有力度的税费减免。这些方面都有充足的政策空间。推动房地产高质量发展方面，主要是指未来房地产行业要逐步形成以租售并举、建设“好房子”、回归房地产居住属性为核心的新发展模式，而非重返“高杠杆、高负债、高周转”的旧模式，再度大幅推高房价。

地方债务风险化解方面，《报告》要求“加大金融、财政支持力度，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，分类有序推动改革转型。”这意味着2026年地方债务风险化解重心会从地方政府隐性债务风险向融资平台经营性债务风险转移。融资平台债务分为两大类，一类是地方政府隐性债务，指的是融资平台举借的，虽未纳入政府资产负债表但由政府承担偿还或担保责任的债务，当前正在按照化债方案有序置换。另一类是融资平台在市场化经营活动中产生的债务，政府不承担偿还或担保责任，但也属地方债务的

一部分。按照《报告》要求，融资平台经营性债务风险的主要化解方式将是以展期降息为核心的债务重组，同时融资平台也会利用经营性收入、盘活存量资产等方式偿还债务。最后，今年将进一步加快融资平台向普通地方国企等方向转型，从根本上消除这一风险源头。

首席宏观分析师 王青 研究发展部执行总监 冯琳