

政策汇编

2025/1/14

第一期

政策关键词

财政政策

降碳扩绿

房地产

智慧农业

医药产业

保障民生

扩大内需、开放

物流交通

科技创新

韧性城市

政府资金

专项债

中央财政会议

中央经济工作会议2024年12月11日至12日在北京举行，总结2024年经济工作，分析当前经济形势，部署2025年经济工作，为中国经济高质量发展把舵定向。

01 宏观调控政策

会议要求，明年要坚持稳中求进、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，提高宏观调控的前瞻性、针对性、有效性。

会议明确要实施更加积极的财政政策，提高财政赤字率，确保财政政策持续用力、更加给力；加大财政支出强度；增加发行超长期特别国债。

会议提出，要实施适度宽松的货币政策，将进一步发挥好货币政策工具总量和结构双重功能，推动资金更快更多流向实体经济。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。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。

02 全方位扩大国内需求

扩大内需，既是应对外部冲击、稳定经济运行的有效途径，也是增强发展主动性的长久之策。

围绕大力提振消费，会议作出系列部署推动中低收入群体增收减负”“适当提高退休人员基本养老金”“加力扩围实施‘两新’政策”“积极发展首发经济、冰雪经济、银发经济。

会议作出系列部署：投资既是当前的需求，也是未来的供给。加强自上而下组织协调，更大力度支持“两重”项目；适度增加中央预算内投资；大力实施城市更新。

03 以科技创新引领新质生产力发展

会议强调，“以科技创新引领新质生产力发展，建设现代化产业体系”，释放了创新驱动发展的鲜明信号。

加强基础研究和关键核心技术攻关，超前布局重大科技项目，开展新技术新产品新场景大规模应用示范行动；开展“人工智能+”行动，培育未来产业；加强国家战略科技力量建设。

综合整治‘内卷式’竞争，规范地方政府和企业行为。

会议指出，针对产业转型升级的瓶颈制约，推动新旧动能平稳接续转换。

04 以改革开放增强发展内生动力

会议提出，发挥经济体制改革牵引作用，推动标志性改革举措落地见效，出台民营经济促进法”“开展规范涉企执法专项行动”“制定全国统一大市场建设指引”“促进平台经济健康发展”“统筹推进财税体制改革”“深化资本市场投融资综合改革。

会议还提出，扩大高水平对外开放，稳外贸、稳外资，部署“有序扩大自主开放和单边开放”“积极发展服务贸易、绿色贸易、数字贸易”“持续打造‘投资中国’品牌”“稳步推进服务业开放”等具体举措。

会议提出，加大区域战略实施力度，增强区域发展活力。

05 加大保障和改善民生力度

“统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴”“协同推进降碳减污扩绿增长”“加大保障和改善民生力度”……会议多项部署聚焦群众关切，增进民生福祉。

会议明确，“健全粮食价格形成机制”“进一步深化生态文明体制改革”“加强自然灾害防治体系建设”“促进重点群体就业”“推动义务教育优质均衡发展”“实施医疗卫生强基工程”。

保障和改善民生，需要统筹好发展和安全。会议指出，有效防范化解重点领域风险，牢牢守住不发生系统性风险底线。“房地产是需要化解风险的重点领域之一。

会议提出“持续用力推动房地产市场止跌回稳”“加力实施城中村和危旧房改造”“盘活存量用地和商办用房”等措施，坚持从供需两端持续发力的政策思路，将有助于延续当前向好势头，进一步把政策利好转化为市场信心和发展效益。

医药产业

国务院总理李强2024年12月23日主持召开国务院常务会议，审议通过《关于严格规范涉企行政检查的意见》，部署深化药品医疗器械监管改革促进医药产业高质量发展有关举措。

会议要点

会议指出，要深化药品医疗器械监管全过程改革，打造具有全球竞争力的创新生态。

要加大对药品医疗器械研发创新的支持，发挥标准引领作用，积极推广使用创新药和医疗器械。

要提高审评审批质效，加快临床急需药品医疗器械审批上市，对符合条件的罕见病用创新药和医疗器械减免临床试验。

要以高效严格监管提升医药产业合规水平，支持医药产业扩大开放合作。

要及时跟进医保、医疗、价格等方面政策，协同发力促进医药产业高质量发展。

政策解读

业内人士认为，深化药品医疗器械监管全过程改革旨在营造出一个有助于创新的良好政策环境。这里强调的“全过程”，意味着从研发、生产、流通到使用等各个环节都将涉及相应改革，力求构建起完整且利于创新发展的链条。

值得一提的是，改革举措中提到“提高审评审批质效”，这主要聚焦在药品和医疗器械进入市场前的关键环节，减少不必要的流程冗余、优化审评审批流程，给予审评资源倾斜，有助于缩短产品从研发到上市的时间周期，让那些有临床价值的成果能更快地推向市场造福患者。

智慧农业

中央经济工作会议提出，抓好粮食和重要农产品稳产保供，提高农业综合效益和竞争力，习近平总书记对做好“三农”工作作出重要指示，强化农业科技和装备支撑，确保粮食和重要农产品稳产保供。

农业农村部印发《农业农村部关于大力发展智慧农业的指导意见》和《全国智慧农业行动计划（2024—2028年）》。

政策要点

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足我国基本国情农情，以推进物联网、大数据、人工智能、机器人等信息技术在农业农村领域全方位全链条普及应用为工作主线,以全面提高农业全要素生产率和农业农村管理服务效能为主要目标,加强顶层设计、加大政策支持、强化应用导向,着力破解信息感知、智能决策、精准作业各环节的瓶颈问题,统筹推进技术装备研发、集成应用、示范推广,大幅提升农业智能化水平,为加快农业农村现代化提供新动能。

全方位提升智慧农业应用水平。推进主要作物种植精准化；推进设施种植数字化；推进畜牧养殖智慧化；推进渔业生产、育制种智能化；推进农业全产业链数字化；推进农业农村管理服务数字化。

加力推进智慧农业技术创新和先行先试。加快技术装备研发攻关，建设智慧农业引领区，健全技术推广服务体系。

有序推动智慧农业产业健康发展。加强标准体系建设，强化数据要素保障，加强人才队伍建设。

强化组织实施保障。加强组织领导。建立智慧农业工作推进机制，强化政策支持。加大已有项目和政策向智慧农业倾斜力度，做好经验交流。各级农业农村部门要及时总结宣传发展智慧农业的典型经验和先行先试创新做法，相互交流，促进学习。

政策解读

《指导意见》以提高农业全要素生产率和农业农村管理服务效能为目标，加速信息技术在农业农村领域全方位全链条普及应用。

建设智慧农业引领区，农业农村部市场与信息化司有关负责人表示，重点是鼓励有条件的地区开展先行先试建设，通过强化政策创设、推动机制创新、集中用好各类支持措施，打造智慧农业发展高地，探索形成区域性的整体解决方案。

数据是智慧农业的核心要素。立足产业发展需要，我国将加快制修订一批智慧农业共性关键标准与通用技术规范，建立智慧农业技术装备检验检测制度，建立健全农业农村数据管理和交易制度，培养一批符合产业需求的应用型、创新型和复合型人才，夯实智慧农业发展基础。

农业农村部市场与信息化司有关负责人介绍，聚焦智慧农业发展的重点领域和关键环节，瞄准农业农村生产管理面临的难点问题，农业农村部部署实施三大行动。

智慧农业公共服务能力提升行动，通过打造国家农业农村大数据平台、共建农业农村用地“一张图”、开发一批基础模型算法，强化智慧农业公共服务底座建设，提升公共服务能力水平。智慧农业重点领域应用拓展行动，赋能主要作物大面积单产提升，培育一批智慧农（牧、渔）场，推进农业全产业链数字化转型升级。智慧农业示范带动行动，支持浙江省先行先试建设智慧农业引领区，支持科研院所持续推进智慧农业技术模式迭代创新，探索推广智慧农场技术模式。

城市建设

中共中央办公厅、国务院办公厅发布关于推进新型城市基础设施建设打造韧性城市的意见，从全局和战略高度对提高城市安全韧性、推动城市数字化、信息化基础设施建设、增强城市风险防控和治理能力等方面作出部署。

政策要点

- 《意见》提出，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，推动新型城市基础设施建设与新一代信息技术深度融合，构建智能高效的新型城市基础设施体系，持续提升城市设施韧性、管理韧性和空间韧性。
- 《意见》提出，实施智能化市政基础设施建设和改造、推动智慧城市基础设施与智能网联汽车协同发展、发展智慧住区、提升房屋建筑管理智慧化水平等11项任务。
- 《意见》强调，在党中央集中统一领导下，各地区各部门要把党的领导贯彻到推进新型城市基础设施建设、打造韧性城市工作各方面全过程，结合实际抓好本意见贯彻落实。

政策解读

新型城市基础设施建设，是大数据、云计算、区块链、人工智能等新一代信息技术同城市建设治理融合创新的产物。它以信息平台建设为牵引，以智能设施建设为基础，以智慧应用场景为依托，对城市基础设施进行数字化改造，构建智能高效的新型城市基础设施体系，是提升城市建设、运营、治理水平的重要手段。

新型城市基础设施建设涵盖多个领域，要坚持以下几个原则。

- 一是坚持问题导向、系统观念。聚焦城市安全发展面临的突出问题和能力短板，整体谋划、部门协同，精准施策、综合治理，推动城市基础设施体系化建设，全面提升城市韧性。
- 二是坚持政府引导、社会参与。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，健全支持政策，完善市场化机制，鼓励社会力量积极参与新型城市基础设施建设和韧性城市建设。
- 三是坚持实事求是、因地制宜。顺应人民群众需求，尊重城市发展规律，立足本地城市发展实际，因地制宜推进新型城市基础设施建设。
- 四是坚持科技创新、数字赋能。把科技创新摆在更加突出的位置，推动城市基础设施建设数字化转型，提升城市风险感知、隐患治理和应急处突能力，实现城市安全风险防控从被动应对转向主动预防。

政府投资、专项债

2024.12.16日国务院总理李强主持召开国务院常务会议，学习贯彻习近平总书记中央经济工作会议上的重要讲话精神，对贯彻落实中央经济工作会议决策部署作出安排。

会议要点

- 会议强调，要把思想和行动统一到党中央关于经济形势的科学判断和对明年经济工作的决策部署上来，切实增强抓落实的责任感、紧迫感和主动性。国务院各部门要按照党中央确定的各项部署，全面对标对表，主动认领任务，制定落实方案，形成具体的任务书、时间表、路线图，确保各项工作有力有序推进。要靠前抓好落实，能早则早、宁早勿晚，齐心协力、积极作为，以扎实有效的工作为全局多作贡献。
- 会议对优化完善地方政府专项债券管理机制作出部署，指出要实行地方政府专项债券投向领域“负面清单”管理。允许用于土地储备、支持收购存量商品房用作保障性住房，扩大用作项目资本金范围。要优化项目审核和管理机制，适度增加地方政府自主权和灵活性，提高债券发行使用效率。要强化专项债券全流程管理，完善资金监管机制和偿还机制。要做好明年专项债券发行使用，尽早形成实物工作量，为推动经济持续回升向好提供有力支撑。
- 会议研究促进政府投资基金高质量发展政策举措，指出要构建科学高效的管理体系，突出政府引导和政策性定位按照市场化、法治化、专业化原则规范运作政府投资基金，更好服务国家发展大局。要发展壮大长期资本、耐心资本，完善不同类型基金差异化管理机制，防止对社会资本产生挤出效应。要健全权责一致、激励约束相容的责任机制，营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围。

政策解读

中国社科院财经战略研究院财政研究室主任何代欣表示，实行投向领域“负面清单”管理、优化项目审核和管理机制等部署，有助于解决当前专项债发行使用中的难点堵点，进一步优化专项债运行管理，推动尽早形成实物工作量，提升债券资金使用效益。

要构建科学高效的管理体系，突出政府引导和政策性定位按照市场化、法治化、专业化原则规范运作政府投资基金。更好服务国家发展大局;要发展壮大长期资本、耐心资本完善不同类型基金差异化管理机制;要健全权责一致、激励约束相容的责任机制……会议研究促进政府投资基金高质量发展政策举措。

这些政策举措将促进政府投资基金运行更加优化、管理更加科学，更好发挥‘四两拨千斤’的作用，带动更多社会资本投入，助力经济高质量发展。”何代欣说。何代欣表示，此次会议对专项债、政府投资基金等财政政策工具作出新部署，体现了财政政策将持续用力、更加给力，对于进一步提高投资效益、扩大国内需求具有积极意义，将为推动经济持续回升向好提供有力支撑。

物流交通

中办、国办印发的有效降低全社会物流成本行动方案，从全局和战略高度对有效降低全社会物流成本作出部署。作为我国现代物流领域第一份中央文件，《行动方案》对于整个物流业高质量发展具有里程碑意义。

物流连着生产和消费，是现代化产业体系的重要组成部分。有效降低全社会物流成本，是支持实体经济发展、稳定国民经济增长的重要举措，是畅通国内大循环和国内国际双循环、构建新发展格局的重要基础，也是增强我国综合竞争力、推进中国式现代化的重要任务。

政策要点

- 总体要求，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，完整准确全面贯彻新发展理念，以服务实体经济和人民群众为出发点、落脚点，以保持制造业比重基本稳定为基本前提，以调结构、促改革为主要途径，处理好调整结构与深化改革、建强网络与畅通末梢、打造枢纽与优化布局的关系，促进全社会物流资源配置效率最优化和效益最大化，提高物流组织化程度和效率，促进物流与产业融合创新，加强协同衔接和要素保障，解决物流发展不平衡不充分问题，统筹推动物流成本实质性下降，有效降低运输成本、仓储成本、管理成本，为增强产业核心竞争力、畅通国民经济循环提供有力支撑。
- 深化体制机制改革，推进铁路重点领域改革，推动公路货运市场治理和改革，推进物流数据开放互联。
- 促进产业链供应链融合发展，加快现代供应链体系建设，完善现代商贸流通体系，实施大宗商品精细物流工程，实施“新三样”物流高效便捷工程，推动国际供应链提质增效，打造现代化物流龙头企业和专精特新企业。
- 健全国家物流枢纽与通道网络，整合提升物流枢纽设施功能，加快健全多式联运体系，开展优化运输结构攻坚行动，构建现代物流与生产力布局协同发展新模式。
- 加强创新驱动和提质增效，推动物流数智化发展，加快物流绿色化转型，实施物流标准化行动。
- 加大政策支持引导力度，加强投资政策支持，鼓励加大信贷融资支持力度，加强物流仓储用地保障，强化专业人才培养。
- 加强组织实施，各地区各有关部门在党中央集中统一领导下，按照改革事项清单化、建设任务项目化要求，强化政策和要素支持，抓好本方案贯彻落实。加强对地方保护、不正当竞争等行为治理。发挥行业协会桥梁纽带作用，加强监测分析和行业自律。完善社会物流统计调查制度，加强全国性、地区性和分行业物流成本统计。深化政策研究，强化协调衔接，及时跟踪评估政策效果。

政策解读

深化体制机制改革，是有效降低全社会物流成本的关键所在。《行动方案》聚焦铁路货运、公路货运、物流信息数据等重点领域的深层次问题，提出了一系列改革创新举措，不断加快铁路货运向铁路物流转型，促进公路货运规模化、规范化发展，优化城市货运网络，同时推进物流信息开放互联共享，完善全国统一的物流大市场，为有效降低全社会物流成本注入强劲动力。

促进产业链供应链融合发展，是有效降低全社会物流成本的重要任务。有效降低全社会物流成本的重要前提是保持制造业比重基本稳定。针对我国制造业比重比较高的特点，要深化产业链供应链融合发展，在物流与相关产业的协同创新中实现降成本。要发挥商贸流通体系建设在串接产业链供应链中的作用，加快传统物流服务向供应链服务转型。

构建现代物流体系，是有效降低全社会物流成本的核心目标。现代物流体系意味着高效的物流组织化水平、高品质的服务供给，也是物流领域加快供给侧结构性改革的重要内容。要遵循物流网络规模经济发展趋势，紧扣“通道+枢纽+网络”的现代物流运行体系要求，发挥国家物流枢纽在集聚要素、集成供应链等方面的载体和平台作用，全面优化生产力布局，促进降低物流成本。

有效降低全社会物流成本，不是简单降低运输成本，也不是要压缩物流企业的合理利润，更不是要影响物流从业人员的收入，而是要统筹降低物流成本和现代物流高质量发展，通过调结构、促改革，优化全社会物流资源配置，加强物流各环节协同衔接，全面提升物流体系运行效率，以尽可能少的物流支出实现尽可能多的经济产出，为加快推进中国式现代化提供强有力支撑。