

聚焦“两会”：启新程、谋新篇、开新局

■ 2026 年政府工作报告与“十五五”发展战略深度解读

本报告导读：

针对 2026 年政府工作报告，本报告从“问题导向”到“愿景引领”视角，深度解析了“稳中求进、提质增效”总基调的内涵深化与“目标 - 任务 - 保障 - 风控”的治理新范式。厘清了政策演进脉络与工具创新特征，研判了内外部发展环境与核心风险，并针对地方政府、市场主体提出差异化落地策略。

投资要点：

- 立足“十四五”规划圆满收官与“十五五”规划谋篇布局的双重历史交汇节点。报告以 2026 年政府工作报告为核心研究对象，综合运用文本分析、纵向数据对比、政策逻辑推演等研究方法，系统拆解报告的顶层设计、政策演进脉络与落地实施路径，深度厘清“十四五”到“十五五”时期国家发展战略的连贯性与创新性，为地方政府、市场主体精准把握政策机遇提供了系统性分析框架与实操参考。
- 报告围绕五大核心问题展开：一是解析 2026 年政府工作报告作为“十五五”开局纲领的核心发展逻辑与战略锚点。研究指出，政府工作报告实现了从“十四五”攻坚期“问题导向”向“十五五”开局期“愿景引领”的根本性叙事转变，创新构建“回顾 - 规划 - 开局”结构，深化了“稳中求进、提质增效”总基调的内涵，明确了 4.5%-5% 区间化经济增长目标等五大维度年度发展目标的设定逻辑，锚定了高质量发展、国内大循环、共同富裕、发展与安全统筹四大战略锚点。二是解析了建设强大国内市场、建设现代化体系、实现高水平科技自立自强、“反内卷”、财税金融改革、高水平对外开放等 2026 年核心任务及改革举措。三是对比分析了政策体系的延续性调整与突破性创新，梳理出新质生产力、全国统一大市场、“投资于人”、“人工智能+”等核心概念的战略层级跃升，以及财政、货币、产业政策工具的协同化、精准化创新特征。四是拆解政策落地的全链条路径，研判了央地衔接、跨部门协同等环节的潜在堵点，并提出针对性破解方向。五是报告系统研判了全球低增长、高分化的外部发展环境，以及国内发展的有利条件与核心约束，识别了外部冲击、内部结构性矛盾等核心风险。
- 研究最终得出结论，2026 年政府工作报告是兼具年度施政纲领与五年战略宣言双重属性的里程碑文件，政策体系实现了从短期应急纾困向长效制度建设的系统性转型。
- 最后，报告针对地方政府、行业市场主体分别提出差异化落地策略，并给出政策全周期评估、跨部门协同优化等配套机制建议，助力各方把握“十五五”开局之年的发展机遇。一是地方政府贯彻落实报告精神的差异化实施策略，立足区域禀赋实现国家战略与地方实际的精准适配，杜绝“一刀切”式执行。二是市场主体需紧扣政策导向，将政策红利转化为发展实效。如制造业领域，传统企业应抢抓超长期特别国债支持设备更新的机遇，推进“智改数转网联”改造，提升产品核心竞争力。三是为提升政策落地效能，需构建全链条、全周期的执行保障机制。健全政策效能全周期评估体系，围绕经济发展、创新驱动、民生福祉等五大维度，建立分级量化指标体系，引入第三方独立评估，实现事前研判、事中跟踪、事后总结的全周期管理。
- 风险提示：国际局势变化超出预期；政策落地不及预期；资本市场存在不确定性。



李明亮(分析师)

021-23185835

limingliang@gtht.com

S0880525040001



纪尧(分析师)

021-23185836

jiyao@gtht.com

S0880525040003



何韞露(分析师)

021-23185849

heyunlu@gtht.com

S0880525110003



孙欣欣(分析师)

021-38038562

sunxinxin@gtht.com

S0880525010001

相关报告

提振消费、扩大内需 2026.02.02

新型消费扩内需 2026.01.19

迈向高质量增长的新平衡 2025.12.23

平准基金的运作模式与完善路径选择 2025.12.10

中国五年规划的演进脉络 2025.10.27

目录

1. 研究背景、核心问题.....	3
1.1. 研究背景	3
1.2. 核心研究问题	3
1.3. 研究意义	4
1.4. 研究方法	4
2. 报告总体框架、核心逻辑与政策基调.....	4
2.1. 报告整体框架与结构创新.....	4
2.2. 报告核心逻辑与历史定位.....	5
2.3. 2026 年发展预期目标与设定逻辑	5
2.4. 报告话语体系与政策叙事特征.....	7
3. 核心战略任务与重点部署深度解析	9
3.1. 建设强大国内市场：增收入、促消费、扩投资	9
3.2. 现代化产业体系建设：传统产业也是新质生产力的主战场，打造智能经济新形态.....	13
3.3. 高水平科技自立自强：科技金融支持创新创造	14
3.4. 重点改革领域：“反内卷”、财税金融改革	15
3.5. 高水平对外开放：优化贸易结构、完善“出海”综合服务体系.....	19
4. 政策演进脉络与政策工具创新分析	21
4.1. “十四五”时期核心政策的演进脉络与延续性	21
4.2. 2026 年报告的政策创新与突破性部署	22
4.3. 央地政策衔接：地方响应分析.....	23
4.4. 核心发展指标年度对比分析	24
5. 政策落地保障机制与实施效能评估	26
5.1. 政策落地的全链条保障体系	26
5.2. 政策实施的效能评估体系构建.....	26
5.3. 政策实施的动态监测与调整优化	27
5.4. 2026 年重点政策落地的现实约束与挑战.....	27
6. 发展环境研判、风险识别与中长期展望	28
6.1. 全球政治经济格局与外部发展环境研判.....	28
6.2. 国内发展环境的有利条件与核心约束研判	28
6.3. 政策实施与经济社会发展的核心风险识别	30
6.4. 中长期发展趋势展望与关键变量分析	30
7. 结论与落地实施建议	31
7.1. 研究结论	31
7.2. 分主体落地实施建议.....	32
8. 风险提示.....	32

1. 研究背景、核心问题

1.1. 研究背景

“十四五”规划收官与“十五五”规划开局的双重历史交汇节点。2026年是我国“十五五”规划的开局之年，更是全面建设社会主义现代化国家关键阶段的重要节点，处于“十四五”圆满收官与“十五五”谋篇布局的双重历史交汇期。从发展进程来看，“十四五”时期（2021-2025年）我国顶住世纪疫情、外部环境剧变等超预期冲击，圆满完成《纲要》确定的20项主要指标、17方面重大战略任务、102项重大工程项目，经济总量连续跨越110万亿元至140万亿元四个大台阶，中国式现代化建设迈出坚实步伐。

2026年政府工作报告同步衔接《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要（草案）》，锚定2035年人均国内生产总值比2020年翻一番、达到中等发达国家水平的远景目标，明确了“十五五”时期20项核心发展指标、6方面109项重大工程，是承接“十四五”发展成果、开启“十五五”新征程的纲领性文件，其政策部署直接决定“十五五”时期发展的开局成色与基础稳固度，具备极强的战略引领性与历史标志性。

“十四五”时期发展经验总结。通过五年发展实践，进一步深化了对新时代经济工作的规律性认识，形成了可延续、可深化的核心发展经验：必须坚持党中央集中统一领导，这是应对一切困难挑战、做好各项工作的根本保证；必须充分挖掘经济潜能，坚持政策支持和改革创新并举，统筹好有效市场和有为政府的关系；必须做到既“放得活”又“管得好”，统筹发展和安全两件大事；必须坚持投资于物和投资于人紧密结合，在保障和改善民生中培育经济增长新动能；必须以苦练内功应对外部挑战，集中力量办好自己的事，在复杂变局中牢牢把握发展主动权。

1.2. 核心研究问题

本研究立足“十四五”收官与“十五五”开局的历史节点，以2026年政府工作报告为核心研究对象，结合2021-2025年历年政府工作报告的政策演进脉络，重点破解三大核心研究问题：

核心问题一：2026年报告作为“十五五”开局纲领，确立了哪些核心发展逻辑与战略锚点？重点拆解2026年政府工作报告的顶层设计，厘清报告确立的“稳中求进、提质增效”总基调的内涵深化，解析“目标设定-任务部署-保障机制-风险防控”的闭环逻辑；重点研判报告围绕“十五五”发展确立的四大战略锚点——推动高质量发展、做强国内大循环、推进全体人民共同富裕、统筹发展和安全，明确各战略锚点的具体内涵、实施路径与核心目标；同时梳理报告中“十五五”时期核心指标、重大工程与2026年年度部署的衔接关系，明确开局之年的阶段性核心任务与战略重点。

核心问题二：相较“十四五”时期历年报告，2026年政策重心、话语体系、工具组合发生了哪些延续性调整与突破性创新？

第一，通过纵向对比2021-2026年政府工作报告的文本内容、政策部署与指标设定，重点研究三大维度的演进与创新。政策重心的边际调整：对比“十四五”时期历年报告的重点任务排布，分析2026年报告在科技创新、新质生产力发展、强大国内市场建设、全面深化改革、民生保障等领域的政策重心变化，厘清政策的延续性内容与新增突破性部署，明确“十四五”到“十五五”政策演进的核心主线；

第二，话语体系与政策叙事的转变特征。梳理2021-2026年报告核心关键词的使用频率、语境变化与情感倾向，重点分析报告从“十四五”攻坚期的“问题导向”向“十五五”开局期的“愿景引领”转变的具体特征，解读新增核心概念的政策内涵与战略意图；

第三，政策工具的创新与组合优化。对比“十四五”时期历年宏观政策工具的应用模式，分析2026年财政、货币、产业、改革等政策工具的多元化、精准化、协同化创新特征，评估不同领域政策工具的组合模式与适配性，厘清“十五五”开局之年宏观调控的新逻辑与新方法。

核心问题三：报告中的新部署、新提法如何转化为地方与市场主体的落地路径，潜在实施堵点与破解方向是什么？

立足政策落地的全链条，重点研究两大核心内容：

第一，分主体的政策落地路径。针对地方政府、行业主体、市场机构、民营企业等不同主体，结合 2026 年报告的重点部署，拆解各主体把握政策机遇的核心抓手与实施路径，明确不同区域、不同行业的差异化落实方向；

第二，政策落地的堵点与破解方案。结合“十四五”时期政策实施的经验教训，研判 2026 年重点政策在央地衔接、跨部门协同、基层执行、市场传导等环节的潜在实施堵点与制约因素，针对性提出破解堵点、提升政策落地效能的具体方向与配套举措。

1.3. 研究意义

厘清国家中长期发展战略的演进逻辑。通过对 2021-2026 年政府工作报告的纵向对比研究，系统梳理“十四五”到“十五五”时期国家发展战略的跨周期连贯性与渐进式调整特征，深化对中国式现代化进程中宏观政策演进规律的理论认知，丰富中国特色宏观调控的理论内涵。

完善政策传导与落地的理论研究体系。本研究聚焦政策从顶层设计到基层落地的全链条，分析政策实施的潜在堵点与破解路径，为宏观政策落地效能提升提供理论支撑。

为地方政府贯彻落实报告精神提供行动参考。精准拆解 2026 年政府工作报告的核心政策导向与重点任务，结合地方发展实际，为地方政府制定配套实施方案、推动政策差异化落地、承接国家重大战略部署提供清晰的行动指引，助力地方政府在“十五五”开局之年找准发展定位、把握政策机遇。

为行业主体与市场机构提供发展决策依据。深度解读报告中科技创新、现代化产业体系、扩大内需、绿色低碳转型等重点领域的新部署、新举措，明确各行业的政策红利方向、发展机遇与监管导向，为企业制定发展战略、优化投资布局、推动转型升级提供精准的政策参考，助力市场主体更好把握“十五五”开局的发展机遇。

1.4. 研究方法

本研究坚持定性与定量相结合、理论与实践相结合、历史与现实相结合的原则，综合采用以下核心研究方法，确保研究的科学性、严谨性与深度。

文本分析法。构建 2021-2026 年政府工作报告全量语料库，运用文本挖掘、词频分析、语义网络分析等方法，系统梳理历年报告的核心关键词、政策叙事逻辑、话语体系变化，精准识别 2026 年报告的新增提法、核心概念与政策创新点，厘清政策演进的核心脉络。

纵向数据对比法。建立“十四五”时期核心发展指标数据库，对经济增长、科技创新、民生保障、绿色生态、财政货币等五大类核心指标进行跨年度纵向对比，分析指标设定的逻辑变化、进展成效与未来导向；同时对历年政策工具的应用、重点任务的部署进行对比分析，明确政策的延续性与突破性特征。

政策逻辑推演法。立足历史方位，结合国内外发展环境研判，对 2026 年政府工作报告的核心逻辑、战略导向、政策部署进行层层拆解，推演政策实施的传导路径、预期成效与潜在风险，厘清政策从顶层设计到落地实施的全链条逻辑。

2. 报告总体框架、核心逻辑与政策基调

2026 年政府工作报告既是年度施政的总纲领，更是中国开启“十五五”发展新篇章的战略宣言，实现了从“十四五”攻坚阶段以问题为导向，到“十五五”开局阶段以愿景为引领的重大转变。

2.1. 报告整体框架与结构创新

与“十四五”期间（2021-2025）的历年报告相比，2026 年报告在结构上出现了显著的调整，反映了其作为“十五五”开局之年的特殊性。

表1: 框架对比：从“单年回顾”到“跨周期布局”

维度	“十四五”期间历年报告 (2021-2025) 典型特征	2026 年政府工作报告特征	战略导向分析
----	---------------------------------	----------------	--------

请务必参阅正文最后一页免责声明

更多免费行业报告

并购家

www.ipoipo.cn

开篇布局	通常以单年度回顾开篇，随后简述“五年”成就(如 2021 年简述“十三五”，2025 年简述“十四五”)。	首次将“2025 年工作”与“十五五”规划并列。报告在回顾 2025 年后，专门开辟独立章节(第二部分)阐述“十五五”时期主要目标和重大任务。	体现“承前启后”的战略意图。不仅总结过去，更重在为新五年“定规矩、画蓝图”，强化规划的引领作用。
篇幅权重	年度工作任务部署篇幅占绝对主导。	“十五五”规划部分篇幅显著增加，详细披露了 20 项主要指标、四大战略任务及 109 项重大工程。	显示决策层更注重中长期目标的稳定性和连续性，避免因年度波动而偏离长期方向，为市场提供更清晰的长期预期。
逻辑排布	多为“回顾-目标-任务”的线性结构。	形成“回顾(2025)-规划(十五五)-开局(2026)”的三段式闭环结构。将 2026 年任务置于“十五五”规划的大框架下部署。	强调“开局之年”定位，确保年度工作与五年规划的无缝衔接，所有短期政策都是为长期战略服务。

资料来源：2021-2026 年政府工作报告，国泰海通证券研究。

2.2. 报告核心逻辑与历史定位

2.2.1 历史定位：2026 年“承前启后、奠基开局”

报告将 2026 年明确定义为“十五五”开局之年”。与 2024 年(关键之年)和 2025 年(收官之年)不同，2026 年的核心使命是“奠基”。在“十四五”规划 20 项主要指标、102 项重大工程项目全部胜利完成的基础上(承前)，报告首次面向社会公众披露“十五五”规划纲要的核心框架，明确了 20 项主要指标、四大战略突出方向、6 大类 109 项重大工程项目，为未来五年发展划定了目标边界、战略主线和实施抓手。区别于往年报告仅对年度工作定调，2026 年报告承担了“十五五”规划政策宣贯的核心功能，实现了五年规划与年度政府工作的无缝衔接(启后)。2026 年作为“十五五”开局之年，其增长目标、政策部署、制度建设，直接决定了未来五年发展的基调和后劲，是实现 2035 年远景目标的关键奠基之年(奠基)。

2.2.2 总基调深化：“稳中求进”的新内涵

报告提出的“稳中求进、提质增效”，相比往年，内涵进一步深化：一是“稳”的边界拓宽。不仅要稳增长、稳就业，更强调“稳企业、稳市场、稳预期”。这表明政策重点从宏观总量的“托底”转向微观主体的“活力修复”；二是“进”的方向锁定。“进”的核心就是“新质生产力”。报告在任务部署中，将“培育壮大新动能”置于扩内需之后，但其在整个“十五五”规划中的权重较高(109 项重大工程中 28 项与之相关)，表明“进”是长期主线。

2.2.3 闭环逻辑解析：“目标-任务-保障-风控”的治理新范式

报告构建了一个严密的逻辑闭环：目标设定层面，基于“十五五”及 2035 年远景目标倒推，设定具有弹性的增长区间(4.5%-5%)；任务部署层面，围绕“新质生产力”、“全国统一大市场”、“投资于人”等核心抓手展开；保障机制层面，实施“更加积极的财政”和“适度宽松的货币”政策组合，且特别强调“改革举措与宏观政策协同”，意味着要用改革的办法(如要素市场化)来疏通政策传导；风险防控层面，将房地产、地方债务、金融风险作为刚性约束，明确“在发展中化债”的思路，为扩张性政策划定边界。

2.3. 2026 年发展预期目标与设定逻辑

报告从五大维度构建了年度核心预期目标体系，其设定逻辑体现了高度的务实性和与“十五五”规划的衔接性。

表2: 年度核心预期目标体系：五大维度完整梳理

维度	2026 年目标	与 2025 年对比	设定逻辑与合理性分析
经济增长	4.5%-5% (在实际工作中争取更好结果)	5%左右	底层依据：与 2035 年远景目标衔接，兼顾了潜力和可能性。采用区间目标是重大创新，既为调结构、防风险留出空间，也有助于缓解“供强需弱”矛盾。
就业民生	城镇新增就业 1200 万以上；调查失业率 5.5%左右	新增就业 1200 万以上；失业率 5.5%左右	合理性分析：目标持平但难度增大(高校毕业生规模持续高位)。旨在强化“就业优先”导向，通过稳企业来保就业，与“稳岗扩容提质行动”相匹配。
物价稳定	居民消费价格涨幅 2%左右	2%左右	重大转变：从“控制通胀”转向“促进物价合理回升”。设定为 2%左右的温和目标，旨在改善企业预期、激活经济循

生态环保	单位 GDP 二氧化碳排放降低 3.8%左右	未明确（2025 年表述为能耗降低 3%）	环，是货币政策的重要考量。 指标替换：从“能耗强度”向“碳排强度”过渡，更加精准科学。3.8%的目标与国家自主贡献目标（2035 年目标）衔接，体现绿色转型的持续性。 底线思维：在“十四五”末粮食产量已达 1.43 万亿斤的高位上，2026 年目标设定为 1.4 万亿斤左右，强调的是“产能托底”，而非简单追求增产，确保绝对安全。
安全发展	粮食产量 1.4 万亿斤左右	1.4 万亿斤左右	

资料来源：2025-2026 年政府工作报告，国泰海通证券研究。

上述所有目标均来自 2026 年政府工作报告第三部分“今年发展主要预期目标”，与“十五五”规划目标形成精准对应。

2.3.1 经济增长目标：兼顾底线与弹性，匹配发展潜力与中长期衔接

目标制定底层依据在于：2035 年人均 GDP 比 2020 年翻一番的远景目标，要求“十五五”期间 GDP 年均增速需保持在 4.5% 以上，4.5% 的区间下限是实现远景目标的最低必要增速；5% 的区间上限，参考 2025 年 5% 的实际增速，匹配我国 140.19 万亿元 GDP 的高基数下的潜在增长水平。

目标合理性在于：首次采用区间目标替代往年的“左右”单一目标，既明确了经济增长的底线，避免增速滑出合理区间，也为地方因地制宜、政策动态调整留出了弹性空间，同时为调结构、防风险、促改革预留了政策余地，兼顾了“稳增长”与“高质量发展”的双重要求。

2.3.2 就业民生目标：坚守民生底线，与经济增长完全匹配

目标制定底层依据在于：基于我国高校毕业生规模、农民工就业总量、新就业形态的岗位容纳能力，4.5%-5% 的 GDP 增速能够稳定支撑 1200 万人以上的城镇新增就业；5.5% 左右的调查失业率，既考虑了就业总量压力，也体现了就业优先的政策导向。

目标合理性在于：就业目标与往年保持一致，在经济增速设定区间下限的背景下，不降低就业底线要求，彰显了“就业是最大的民生”的政策核心，同时居民收入增长与经济增长同步的目标，确立了民生改善与经济发展同频的核心原则。

2.3.3 物价目标：锚定温和回升，适配宏观政策导向

目标制定底层依据在于：2% 左右的 CPI 目标，既考虑了内需恢复的节奏，也与全球主要经济体的通胀目标接轨，同时匹配“适度宽松的货币政策”的导向，核心是推动价格总水平由负转正，打破通缩预期，促进消费、投资良性循环。

目标合理性在于：目标与 2025 年保持一致，在国内需求仍待恢复的背景下，2% 的温和通胀目标既避免了强刺激带来的通胀压力，也为货币政策操作留出了充足空间，符合我国经济恢复的现实节奏。

2.3.4 生态环保目标：锚定双碳战略，强化约束性导向

目标制定底层依据在于：“十五五”规划明确单位 GDP 二氧化碳排放累计降低 17%，年均需降低 3.4% 以上，2026 年开局设定 3.8% 的降幅目标，为后续年份应对经济波动留出空间，同时匹配我国非化石能源消费占比持续提升的现实基础。

目标合理性在于：从往年的“单位 GDP 能耗降低”转向“单位 GDP 二氧化碳排放降低”，直接锚定双碳核心目标，指标更精准、约束性更强，既体现了绿色低碳发展的战略定力，也与我国能源结构转型的节奏相匹配，避免了“运动式减碳”。

2.3.5 安全发展目标：抬升安全底线，夯实发展根基

目标制定底层依据在于：1.4 万亿斤的粮食产量目标，连续两年保持，较 2024 年 1.3 万亿斤以上的底线显著抬升，匹配我国粮食消费总量稳步增长的现实，牢牢守住 14 亿多人的饭碗安全；国际收支基本平衡的目标，匹配我国外贸外资发展的总体趋势，应对外部经贸环境变化的挑战。

目标合理性在于：粮食产量目标持续锚定高位，体现了“粮食安全是国之大事”的底线思维，在全球地缘政治风险上升的背景下，进一步夯实了国家安全的根基，为经济社会稳定发展提供了核心保障。

2.4. 报告话语体系与政策叙事特征

2.4.1 核心关键词演进：频次、语境与政策内涵变化

基于 2024-2026 年政府工作报告全文本统计，核心关键词的演进呈现清晰的政策导向变化。

表3: 2024-2026 年政府工作报告核心关键词演进

维度	2024 年频次 / 语境	2025 年频次 / 语境	2026 年频次 / 语境	政策内涵演进
新质生产力	1 次，仅作为产业升级的方向，聚焦制造业领域	2 次，作为现代化产业体系的核心，贯穿产业发展任务	6 次，贯穿回顾、规划、年度任务全报告，定位为“高质量发展的内在要求”	从单一产业概念，升级为“十五五”发展的核心主线，成为贯穿经济社会发展全局的核心抓手
全国统一大市场	4 次，聚焦破除地方保护和市场分割，作为改革配套任务	3 次，聚焦整治“内卷式”竞争，作为改革重点任务	5 次，首次提出“制定全国统一大市场建设条例”，定位为“做强国内大循环的核心支撑”	从专项改革举措，升级为畅通国民经济循环的核心制度建设，从政策指引走向立法保障
投资于人	0 次，无相关表述	1 次，首次提出，作为宏观政策的补充导向	2 次，贯穿财政、消费、民生全领域，定位为经济发展的核心原则	从边缘性政策表述，升级为宏观政策的核心逻辑，确立了“人力资本提升是经济增长内生动力”的政策导向
人工智能+	1 次，首次提及，作为数字经济的配套行动	1 次，作为制造业数字化转型的举措	2 次，独立设立子模块，定位为“打造智能经济新形态”的核心引擎	从技术应用举措，升级为推动产业变革、构建经济新形态的核心驱动力，战略地位实现质的飞跃
做优增量、盘活存量	0 次，无相关表述	1 次，在回顾规律性认识中明确提出“必须统筹好做优增量和盘活存量的关系”。	1 次，贯穿总基调、财政、产业、债务、房地产全领域	2026 年新增核心方法论，替代往年“先立后破”的核心地位，成为全年政策实施的核心遵循
风险	25 次，聚焦“防范化解重大风险”，问题导向突出	20 次，聚焦“重点领域风险处置”，应急处置导向突出	25 次，聚焦“持续防范化解”，长效机制导向突出	从应急式风险处置的问题叙事，转向发展中化解风险的长效机制建设，政策重心从“守底线”转向“筑根基”

资料来源：2024-2026 年政府工作报告，国泰海通证券研究。

2.4.2 政策叙事逻辑转变：从“问题导向”到“愿景引领”的核心特征

2026 年政府工作报告的政策叙事逻辑，较“十四五”攻坚期实现了根本性转变，核心体现为四大特征：

特征一：叙事起点从“破解难题”转向“擘画蓝图”

“十四五”期间历年政府工作报告，均以“困难挑战-下行压力-外部冲击”为叙事起点，侧重于补短板、化风险、守底线，政策描述多为“稳妥”、“有序”、“扎实”。先讲面临的突出问题，再部署针对性攻坚举措，核心是“问题-对策”的线性逻辑，带有鲜明的应急攻坚特征。在此期间的政府工作报告高频词包括“风险”、“挑战”、“压力”、“稳定”等，反映了面对外部冲击和内部调整时的问题导向。

“十五五”开局政策叙事侧重于筑优势、拓前沿、增活力，政策描述更强调“培育壮大”、“加紧培育”、“充分释放”、“纵深推进”。2026 年政府工作报告高频词包括“新质生产力”、“人工智能+”、“投资于人”、“统一大市场”、“好房子”、“银发经济”，反映出其语境的变化：2026 年年政府工作报告虽仍提及“外部环境复杂严峻”，但将更大的篇幅用于构建未来图景，主体篇幅转向描绘新产业、新动能、新生活。对“十五五”蓝图的描绘充满积极向上的愿景感，从“应对挑战”转向“共创未来”。具体而言，2026 年报告以“十四五”圆满收官的重大成就为叙事起点，先系统擘画“十五五”发展的宏伟蓝图，再部署年度工作，困难挑战仅作为补充内容放在回顾部分末尾，核心是“愿景-目标-路径”的体系化逻辑，以中长期愿景引领年度工作，愿景引领替代问题导向成为叙事核心。这种叙事逻辑旨在修复和提振长期信心，引导全社会资源向创新和高质量发展领域集聚。

特征二：叙事重心从“应急纾困”转向“体系化制度建设”

“十四五”期间，政策叙事的重心是应对疫情冲击、经济下行、房地产风险、地方债务压力等突发问题，政策以阶段性、应急性纾困举措为主，核

心是“解决当下的紧迫问题”。2026 年报告的叙事重心转向体系化、制度化、长效化建设，从“制定全国统一大市场建设条例”的立法保障，到房地产发展新模式的基础制度构建，再到政府债务管理长效机制的建立，政策核心从短期纾困转向长期制度框架搭建，为“十五五”乃至更长时期发展奠定制度基础。

特征三：发展叙事从“增速托底”转向“质效优先”

“十四五”期间，发展叙事始终把“稳增长”放在首位，核心是确保经济增速保持在合理区间，以增速托底就业和民生，质的提升服务于量的合理增长。2026 年报告将“质的有效提升”放在“量的合理增长”之前，增速目标从单一数值改为弹性区间，不再强调硬性增速考核，而是更加注重增长的质量、结构和可持续性，所有政策围绕高质量发展展开，量的增长服务于质的提升，彻底确立了“高质量发展是新时代的硬道理”的叙事核心。

特征四：开放叙事从“被动应对冲击”转向“主动扩大自主开放”

“十四五”期间，开放叙事的核心是应对单边主义、保护主义的外部冲击，核心目标是稳外贸稳外资，带有一定的被动应对特征。2026 年报告的开放叙事以“积极扩大自主开放、单边开放”为核心，主动提出以服务业为重点扩大市场准入，稳步扩大数字领域开放，积极推动加入 DEPA、CPTPP，从被动应对外部环境变化，转向主动构建高水平开放型经济新体制，开放的主动性、战略性、制度性显著提升。

2.4.3 政策信号的传递方式与精准度分析

第一，区间目标替代单一目标，政策信号更具弹性与引导性。往年 GDP 增速均采用“x% 左右”的单一目标表述，带有较强的考核属性，易引发地方“唯增速”的非理性竞争。2026 年首次采用“4.5%-5%”的区间目标，既明确了经济增长的底线，也为政策动态调整、地方因地制宜发展留出了充足空间，政策信号从“硬性考核”转向“预期引导”，既稳定了市场预期，也避免了为实现单一目标采取强刺激政策的风险，精准度显著提升。

第二，资金安排与任务部署一一对应，政策信号更具可操作性。报告彻底改变了往年“方向性表述为主、具体资金安排为辅”的信号传递方式，改为**量化锚定**，实现了“重点任务-资金规模-政策工具”的一一对应：2500 亿元超长期特别国债支持消费品以旧换新、2000 亿元超长期特别国债支持大规模设备更新、8000 亿元超长期特别国债用于“两重”建设、1000 亿元财政金融协同促内需专项资金等，每一项政策都明确了具体的资金规模和投向。明确的数字极大提升了**政策的可预期性**，市场主体能够清晰预判政策的发力点、力度和节奏，政策信号从“方向性引导”转向“可落地执行”，传递效率和精准度大幅提升。

第三，政策表述的边际变化精准传递调控导向，避免市场误读。报告通过核心政策表述的细微调整，精准传递政策边际变化，消除市场预期偏差：

财政政策延续“更加积极的财政政策”的表述，明确“一般公共预算支出规模将首次达到 30 万亿元”，精准传递财政政策力度不减、持续发力的信号；

货币政策延续“适度宽松的货币政策”表述，明确“灵活高效运用降准降息等多种政策工具，保持流动性充裕”，直接回应市场对货币政策收紧的担忧，传递宽松导向不变的核心信号；

房地产政策从“止跌回稳”转向“稳定市场”，从“保交楼纾困”转向“发展新模式构建”，精准传递房地产政策从短期纾困转向长效机制建设的边际变化。

第四，正向激励替代负面约束，政策信号以提振信心为核心。如前文所述，“十四五”期间报告中，对风险、问题、挑战的负面表述篇幅较大，政策信号以“底线管控、负面约束”为主。2026 年报告大幅压缩负面表述篇幅，以正向、引领性、激励性的表述为主基调，政策信号从“守住底线”转向“引领发展”，通过中长期发展蓝图的擘画、重大成就的总结、明确的政策举措，全方位提振市场信心和社会预期，实现了“以愿景凝聚共识、以共识提振信心、以信心驱动发展”的信号传递闭环。

第五，概念具象化，打通政策认知“最后一公里”。2026 年报告实现了从宏观叙事到微观落地的关键一跃，将“新质生产力”、“人工智能+”等纲领

性概念拆解为可感知、可操作的具体场景。通过对“人工智能+”进行精细化拆解，报告不仅描绘了“智能终端”、“智能体”等消费级产品，更布局了“智算集群”、“算电协同”等基础设施，完成了从顶层设计到产业生态的全链条表述。这种概念具象化的过程，使得资本市场能够精准锚定投资赛道，产业界能够清晰把握转型方向，有效弥合了宏观战略与微观执行之间的认知鸿沟，让发展新质生产力不再是抽象号召，而是转化为市场主体看得见、摸得着的行动路线图。

第六，政策信号“组合拳”，塑造综合治理的确定性预期。报告的政策表述突破了以往单向度、单兵突进的传统模式，转而强调多维度政策的系统集成与协同发力，向市场释放**综合治理、多维发力的明确信号**。“**财政金融协同促内需**”打破了资金要素的条块分割，“**投资于物和投资于人紧密结合**”重塑了增长与民生的关系逻辑，“**政策支持和改革创新并举**”则揭示了短期纾困与长期动能的转换路径。这种多维发力、协同推进的政策框架，向市场传递了清晰的综合治理信号：政府工具箱充足且手段灵活，能够有效避免单一政策用力过猛或效果打折。通过构建政策协同的确定性，有效对冲了外部环境的不确定性，为市场主体注入了敢闯敢试的底气与信心。

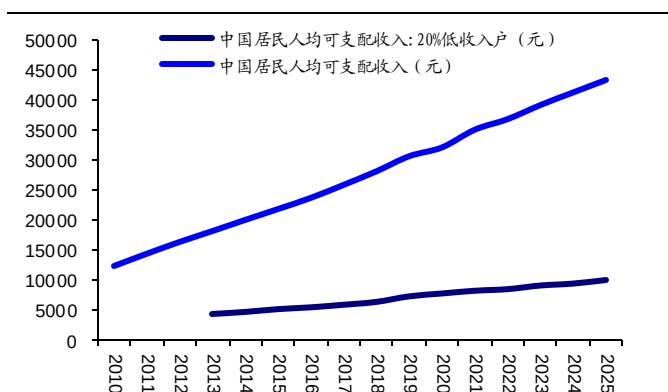
3. 核心战略任务与重点部署深度解析

3.1. 建设强大国内市场：增收入、促消费、扩投资

2026 年政策举措将坚持内需主导，促消费和扩投资是发力重点。政府工作报告指出：着力建设强大国内市场；坚持内需主导，统筹促消费和扩投资，拓展内需增长新空间，更好发挥我国超大规模市场优势。在促消费方面，政策思路是通过城乡居民增收计划激发消费内生动力，以促消费政策促进商品消费扩容升级。在扩投资方面，关键词是“充分挖掘释放有效投资潜力”，精准聚焦新质生产力、新型城镇化、“投资于人”等重点领域，并提高民生类政府投资比重。

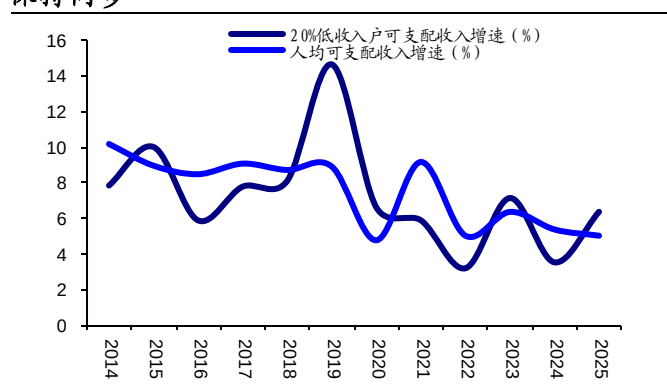
在城乡居民增收方面，政策重点是在促进低收入群体增收、增加居民财产性收入、完善薪酬和社保制度等。（1）促进低收入人群增收是“活跃线下消费，激发下沉市场消费活力”的动力，目前低收入人群增收仍有较大空间。2025 年 20%低收入户人均可支配收入 10150 元约为人均可支配收入 43377 元的 23%；近年来，20%低收入户人均可支配收入增速基本与人均可支配收入增速保持同步（见下图）。（2）增加居民财产性收入是城镇居民增收的主要手段之一。从发展现状来看，2025 年城镇财产性收入为 5481 元，较工资性收入 34373 有较大差距，财产性收入在城镇居民收入中的占比约在 10%左右，工资性收入占比约在 60%左右（见下图）。（3）股票市场拓宽财产性收入渠道正在逐步形成。2024 年“924”以来，股票市场经历了两波开户热潮，分别为 2024 年 10 月新增 683.97 万户账户、2026 年 1 月新增 490.53 万户账户，从指数走势和成交情况来看，新增开户为市场提供了有力支撑（见下图）。

图 1：低收入人群增收仍有较大空间



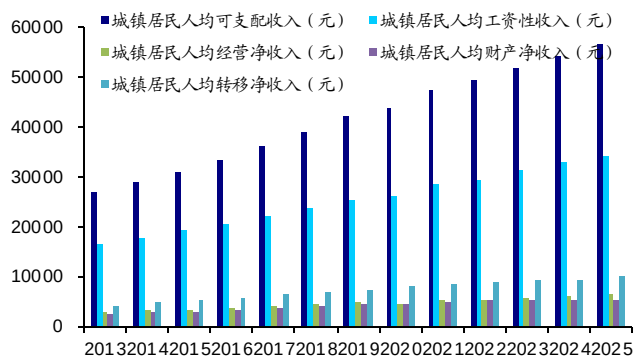
资料来源：，国泰海通证券研究

图 2：低收入人群收入增速与人均可支配收入增速基本保持同步



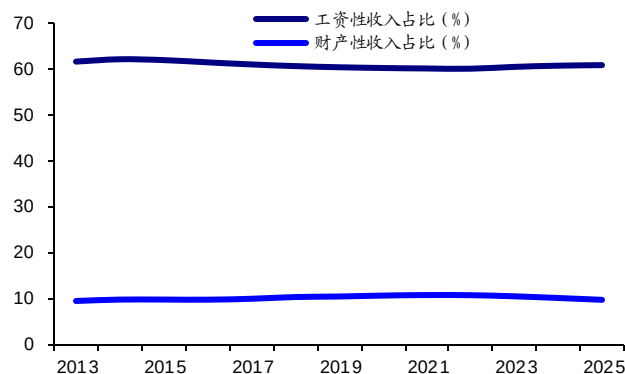
资料来源：，国泰海通证券研究

图3：城镇居民财产性收入占比较低



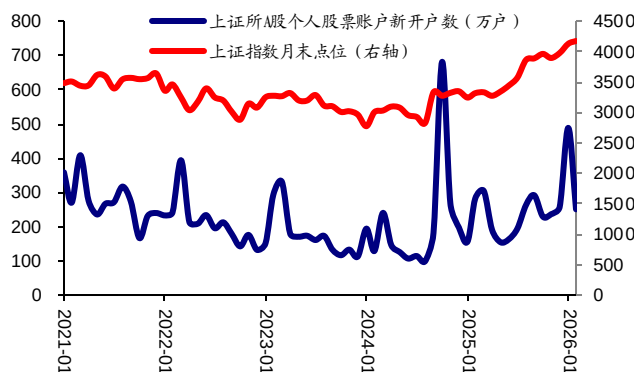
资料来源：，国泰海通证券研究

图4：居民财产性收入占比保持在10%左右



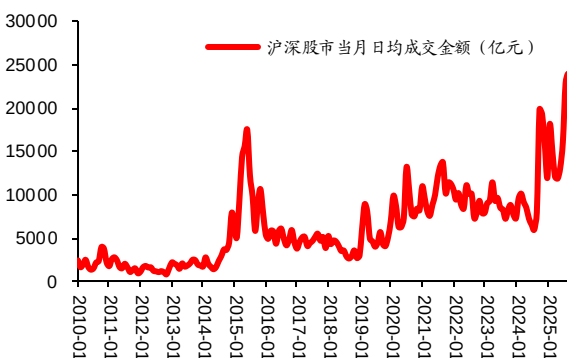
资料来源：，国泰海通证券研究

图5：股市是拓宽财产性收入的重要渠道之一



资料来源：，国泰海通证券研究

图6：股市日均成交额



资料来源：，国泰海通证券研究

除了居民增收，激发消费内生动力之外，打造消费新场景是消费供给侧的重点举措。根据相关部委此前发布的新兴，重点内容主要包括（见下表）：（1）推动人工智能在消费品全行业全领域全过程应用。（2）顺应绿色化低碳化消费趋势，促进绿色产品扩容迭代。（3）拓展汽车改装、房车露营等汽车后市场消费。（4）发展宠物周边、动漫、潮服潮玩等兴趣消费产品。（5）大力发展银发经济，促进智慧健康养老产业发展。（6）深化线上线下、商旅文体健多业态消费融合。（7）支持各地增加优质运动项目和特色体育赛事供给。

表4：“十五五”时期，提振消费重点方向

“十五五”时期提振消费重点方向	具体内容
着力释放居民消费潜力	（1）深入实施提振消费专项行动。加力稳定大宗消费，实施好消费品以旧换新政策。 （2）打造一批带动面广、显示度高的消费新场景。支持首发经济、赛事经济、电子商务等发展。 （3）在养老、托育、健康、文旅等消费配套设施领域实施一批重点项目。 （4）实施城乡居民增收计划，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重，努力实现居民收入 and 经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步。
有效扩大优质消费供给	（1）推动人工智能在消费品全行业全领域全过程应用。 （2）顺应绿色化低碳化消费趋势，促进绿色产品扩容迭代。 （3）拓展汽车改装、房车露营等汽车后市场消费。 （4）发展宠物周边、动漫、潮服潮玩等兴趣消费产品。 （5）大力发展银发经济，促进智慧健康养老产业发展。 （6）深化线上线下、商旅文体健多业态消费融合。 （7）支持各地增加优质运动项目和特色体育赛事供给。

资料来源：国家发改委，国泰海通证券研究

图7: 2025 年上海 182 项体育赛事共带动消费 108 亿元, 对“吃住行游购娱”的拉动效应达 131 亿元



资料来源: 上海市体育总会

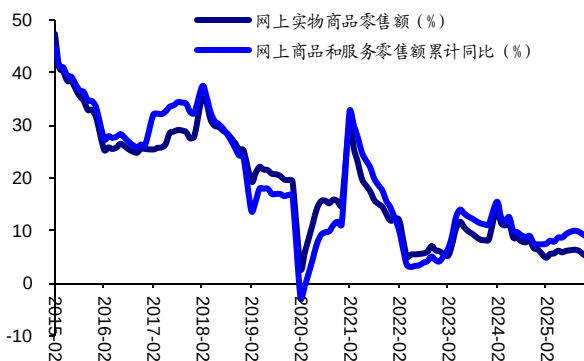
图8: Seedance 为多种视频创作场景赋能



资料来源: Seedance

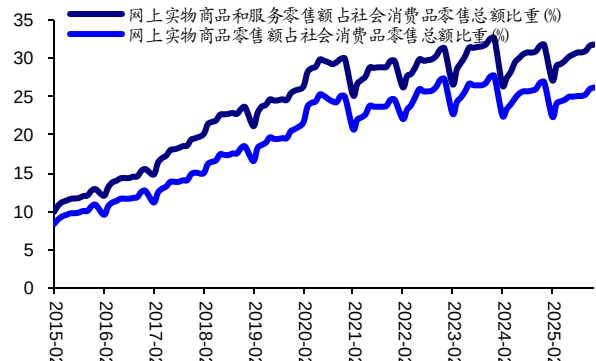
网络零售是近年零售发展趋势, 网络服务零售正在展现发展潜能。(1) 在网上实物商品零售的带动下, 过去十年网上商品和服务零售占社零总额比重已超 30%。从下图来看, 2016 年—2025 年, 网上实物商品零售额平均增速达到 16.58%, 网上商品和服务零售额平均增速达到 16.93%; 2025 年, 网上实物商品和服务零售额占社会消费品零售总额比重达到 31.87%, 仅网上实物商品零售额占社会消费品零售总额比重就达到 26.10%。(2) 网络文娱消费已具有用户基础。根据中国互联网络信息中心的数据, 网络直播、网络音乐、网络文学、互联网医疗、网络音频的用户规模已分别达到了 8.33 亿人、7.48 亿人、5.75 亿人、4.18 亿人、3.35 亿人 (见下图)。

图9: 过去十年网上零售额平均增速接近 16%



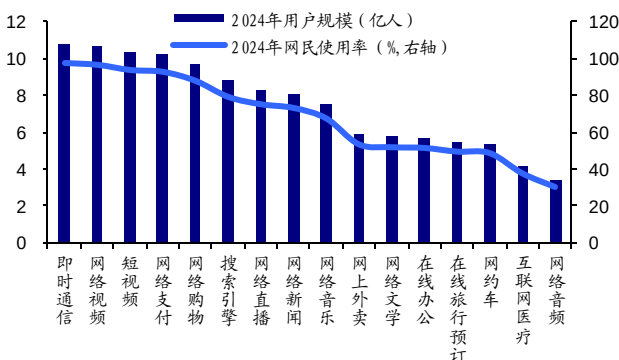
资料来源: , 国泰海通证券研究

图10: 网上商品和服务零售占社零总额比重已超 30%



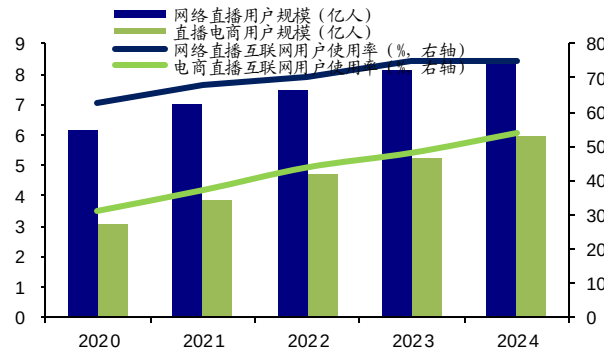
资料来源: , 国泰海通证券研究

图11: 除网络购物、直播外, 网络音乐、网络文学、互联网医疗、网络音频等文娱消费领域也具有较为基础



资料来源: 中国互联网络信息中心, 国泰海通证券研究

图12: 电商直播互联网用户使用率已超 50%



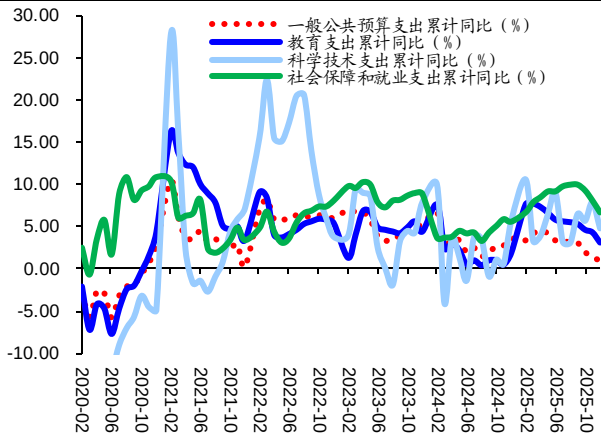
资料来源: 中国互联网络信息中心、中国国际电子商务中心研究院, 国泰海通证券研究

在投资领域, 政府工作报告指出“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”。

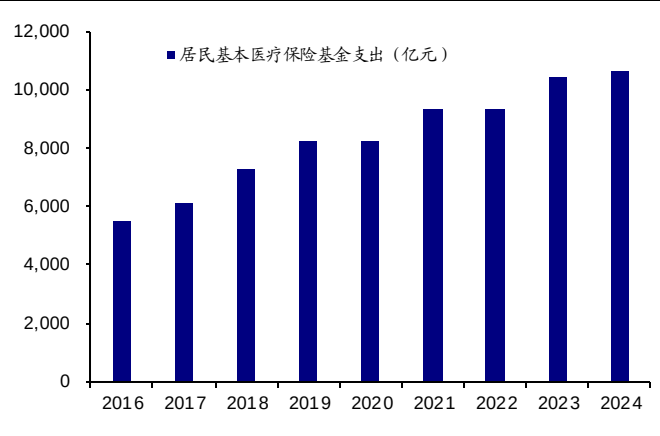
(1) “投资于人”和民生保障类是财政支出的重点领域。2025 年，教育、科学技术、社保和就业支出累计同比分别达到 3.20%、4.80%、6.70%，均高于一般公共预算支出累计同比 1.00%。2025 年，居民基本医疗保险基金支出已达到 1.07 万亿元。

图 13: “投资于人”和民生保障类是公共支出重点领域



资料来源: , 国泰海通证券研究

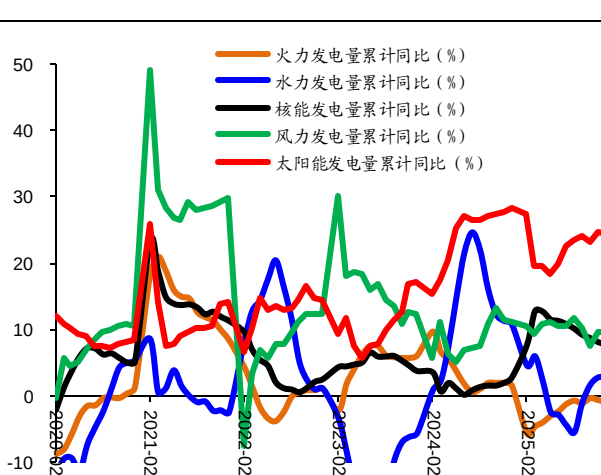
图 14: 居民基本医疗保险基金支出



资料来源: , 国泰海通证券研究

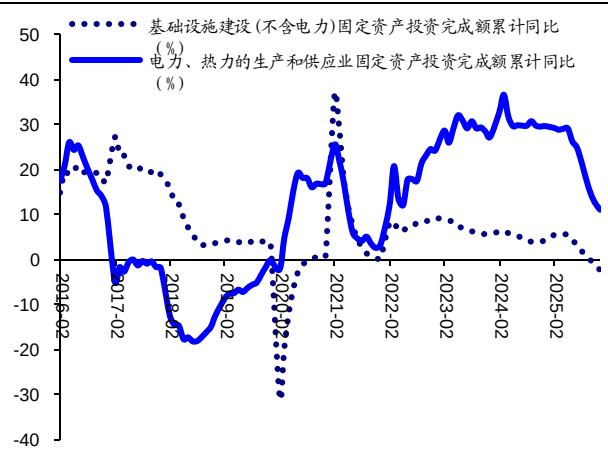
(2) 在固定资产投资领域，在大模型算力需求激增和绿色转型的背景下，可重点关注绿色电力领域。①政府工作报告指出：“实施超大规模智算集群、算电协同等新基建工程”、“设立国家低碳转型基金，培育氢能、绿色燃料等新增长点”、“制定能源强国建设规划纲要。着力构建新型电力系统，加快智能电网建设，发展新型储能，扩大绿电应用”。②根据中国信通院的测算，在人工智能爆发增长的高情境假设下，2030 年我国算力中心用电或将超过 7000 亿千瓦时，占社会用电量达到 5.3%；在人工智能匀速增长的中情景假设下，2030 年我国算力中心用电或将超过 4000 亿千瓦时，占社会用电量达到 3.0%；即使在人工智能慢增长的低情境下，2030 年我国算力中心用电也将超过 3000 亿千瓦时，占社会用电量达到 2.3%。③从数据来看，我国电力能源结构正向可再生能源快速转型（见下图）。截至 2025 年 12 月，太阳能、风力、核能、水力年内发电累计同比分别达到 24.40%、9.70%、7.70%、2.80%，而火力发电累计同比下降 1.00%。④能源结构转型正传导到固定资产投资领域。2022 年以来，电力、热力固定资产投资增速高于基础设施建设（不含电力）整体增速，下游电网基本建设投资完成额 2025 年累计同比达到 5.11%。

图 15: 电力能源结构向可再生能源转型



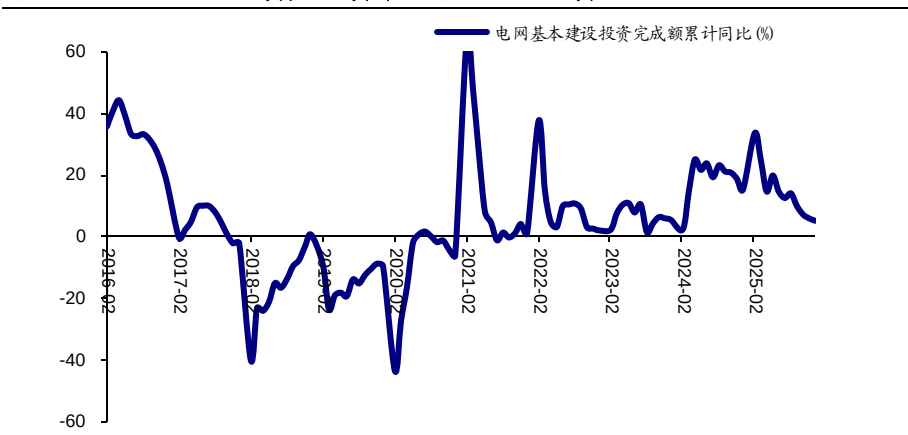
资料来源: , 国泰海通证券研究

图 16: 2022 年以来，电力、热力固定资产投资增速高于基础设施建设（不含电力）整体增速



资料来源: , 国泰海通证券研究

图 17：上游电力固定资产投资带动下游电网投资



资料来源：， 国泰海通证券研究

3.2. 现代化产业体系建设：传统产业也是新质生产力的主战场，
 打造智能经济新形态

在现代化产业体系建设方面，优化提升传统产业；打造集成电路、航空航天、生物医药、低空经济等新兴支柱产业；培育发展未来能源、量子科技、具身智能、脑机接口、6G 等未来产业；扩能提质服务业仍是 2026 年发展重点。（1）在提升传统产业方面，重点举措是“安排 2000 亿元超长期特别国债资金支持大规模设备更新”、“实施新一轮制造业重点产业链高质量发展行动，强化产业基础再造和重大技术装备攻关，打造一批国家先进制造业集群”、“拓展智能制造，新建设一批智能工厂和智慧供应链”。（2）在壮大新型产业和未来产业方面，重点举措是“实施产业创新工程，鼓励央企国企带头开放应用场景”、“建立未来产业投入增长和风险分担机制”、“高效用好国家创业投资引导基金，大力发展创业投资、天使投资，政府投资基金要带头做耐心资本，推动更多初创企业加快成长为科技领军企业”。

人工智能是经济智能化发展的全局性牵引，人工智能商业化应用有望在 2026 年加快落地。2026 年政府工作报告提出“打造智能经济新形态。深化拓展‘人工智能+’，促进新一代智能终端和智能体加快推广，推动重点行业领域人工智能商业化规模化应用，培育智能原生新业态新模式”。2026 年是人工智能应用落地的关键之年，2025 年，《国务院关于深入实施“人工智能+”行动的意见》指出：到 2027 年，率先实现人工智能与 6 大重点领域广泛深度融合，新一代智能终端、智能体等应用普及率超 70%。

表5: 重点行业转型升级主要方向

行业	政策文件	转型升级主要方向
钢铁	《钢铁行业稳增长工作方案（2025－2026 年）》	1.增强高端产品供给能力：聚焦高端装备、核心基础零部件等领域所需高性能轴承钢、齿轮钢、高温合金、工模具钢等关键钢材，组织钢铁企业联合上下游企业、高校、科研院所等开展产业链协同攻关。持续发挥船舶与海工、超超临界等新材料重点平台作用，加快产品应用验证和迭代升级。 2.促进大宗产品质量升级：围绕汽车、机械、造船、家电等主要用钢行业升级需求，研究提高产品和应用标准，协同下游行业推进产品应用升级。加快完善绿色低碳产品标准，推动绿色低碳钢材产品认证，支持有条件地区在重点项目、重大工程推广应用绿色低碳钢材。对钢筋等实施生产许可证的钢铁产品开展质量安全追溯。 3.推进工艺设备更新：落实《工业重点行业领域设备更新和技术改造指南》，加快高炉、转炉、电炉、捣固焦炉、顶装焦炉、烧结机等限制类装备升级及一代炉龄服役到期的老旧设备更新，推进主体设备大型化改造。推广先进电炉、特种冶炼等高端装备应用。支持有条件地区退出高炉—转炉长流程，发展电炉短流程。
有色金属	《有色金属行业稳增长工作方案（2025—2026 年）》	1.促进高端产品创新发展：围绕新一代信息技术、新能源汽车等重点产业链需求，推动超高纯金属等高品质原料、铜合金结构功能一体化材料、贵金属功能材料、高端稀土新材料等攻关突破，提升铝合金及镁合金结构材料、硬质合金及制品等产品综合性能。 2.提升稀有金属应用水平：围绕集成电路、工业母机、低空经济、人形机器人、人工智能等新兴产业，加快高纯镓、钨硬质合金、全固态电池材料等高端产品应用验证，推进超导材料、液态金属、高熵合金等前沿材料的创新应用。鼓励下游用户企业、科研机构等单位开放应用场景，打造应用场景典型案例，培育新兴市场。
建材	《建材行业稳增长	1.壮大先进无机非金属材料产业：因地制宜发展先进玻璃、人工晶体、高性能纤维及复合材料等

请务必参阅报告正文及尾页，本报告部分观点仅供参考

	长工作方案 (2025—2026 年)》	先进无机非金属材料，形成新的竞争优势。聚焦先进陶瓷、超硬材料等，持续开展关键技术和产品攻关，加快补短板锻长板。 2.培育特色优势资源产业：聚焦石墨、萤石、菱镁矿等关键矿种，培育一批非金属矿产资源特色产业集聚区，打造一批具有全球影响力和生态主导力的企业。
机械	《机械行业稳增长工作方案 (2025—2026 年)》	1.培育壮大新需求：发展首发经济、冰雪经济、银发经济、智慧旅游等新经济新业态，扩大服务和特种机器人、养老康复装备、冰雪装备、文旅装备、教育装备、增材制造装备等应用。 2.推动产业数字化转型智能化升级：加快发展智能制造、智慧交通、智慧农业、智慧医疗等应用场景，扩大工业母机、农机装备、机器人、轨道交通装备、医疗装备、工程机械、智能检测装备等应用需求。开展数字化转型改造行动，实施一批“智改数转网联”改造项目，推进老旧设备更新和“哑”设备改造。
石化化工	《石化化工行业稳增长工作方案 (2025—2026 年)》	1.增强高端化供给：聚焦集成电路、新能源、医疗装备等重点产业链需求，支持电子化学品、高端聚烯烃、高性能纤维、特种橡胶、高性能膜材料等领域的关键产品攻关。 2.促进供需提质：围绕新能源、低空经济、人形机器人等新兴产业，积极拓展新能源电池材料、碳纤维及其复合材料、特种工程塑料等应用。开展非粮生物基材料典型案例征集推广，推进绿氨、绿醇在船用燃料市场应用，加快完善绿色产品认证。
汽车	《汽车行业稳增长工作方案 (2025—2026 年)》	1.推动智能网联技术产业化应用：推进智能网联汽车准入和上路通行试点，有条件批准 L3 级车型生产准入，推动道路交通安全、保险等法律法规完善。支持汽车、信息通信、交通等行业企业以数据为纽带探索新型商业模式，加快多元化价值链培育。 2.完善基础设施体系：优化完善城市、乡镇、公路沿线及居住区充换电设施网络布局，推动高速公路充换电基础设施建设，因地制宜开展配电网改造，有序推进氢能基础设施建设。深入开展县乡地区充电基础设施建设应用推广活动，力争实现充换电基础设施“乡乡全覆盖”。鼓励大功率充电、智能有序充电、“光储充放”一体站等新技术推广应用，推进车网互动技术研发应用。
电力设备	《电力装备行业稳增长工作方案 (2025—2026 年)》	1.提高装备供给质量：推动“锻长板”，加快风电等新能源装备产业高质量发展，巩固优势产业领先地位；加快“补短板”，依托能源、制造、材料等领域国家科技专项，统筹推进一批关键零部件攻关突破。 2.扩大国内有效需求：加快推进陆上大型风电光伏基地，推动海上风电规范有序建设，积极推进风电和光伏发电分布式开发、水风光一体化开发。继续实施煤电“三改联动”，推进新一代煤电改造建设，稳妥有序淘汰落后产能。积极稳妥推动重大水电建设，积极有序开发建设抽水蓄能。稳步推进核电开发，积极安全有序推动一批沿海核电项目核准建设。
轻工业	《轻工业稳增长工作方案 (2025—2026 年)》	培育新消费增长点：围绕健康、养老、育幼、家居、文旅等消费热点打造新增长引擎。增加智能家电、智能机器人、功能家具、智能安防、多场景照明系统、智能影音娱乐、康复辅助器具等产品供给。研究制定智能家居互联互通国家标准，开展智能家居大规模推广应用行动。重点开发应用养老服务机器人、多功能护理床、健康护理用品等急需产品。持续发布老年用品产品推广目录，适时评估并动态调整，利用适老化改造支持政策等加大优质产品推广力度。发展健康与营养类婴童食品、多功能与便携性户外产品、益智类玩具与教育产品等品类，助力儿童健康成长。
电子信息制造业	《电子信息制造业 2025—2026 年稳增长行动方案》	加快重大项目建设，强化撬动作用：有序推动先进计算、新型显示、服务器、通信设备、智能硬件等重点领域重大项目布局。聚焦行业垂直领域场景，切实推动算力转换为生产力，打造以跨平台计算框架为核心的计算生态，加快对多体系芯片、多类型软件、多元化系统的兼容适用，提升产业生态主导地位。加强 CPU、高性能人工智能服务器、软硬件协同等攻关力度，开展人工智能芯片与大模型适应性测试。适度超前部署新型基础设施建设，提升各地已建基础设施运营管理水平，强化服务器、芯片和关键模块的兼容适配。

资料来源：工业和信息化部，国泰海通证券研究

表6：政府工作报告对智能经济新形态的部署

领域	部署
人工智能应用	深化拓展“人工智能+”，促进新一代智能终端和智能体加快推广，推动重点行业领域人工智能商业化规模化应用，培育智能原生新业态新模式。支持人工智能开源社区建设，促进开源生态繁荣。
人工智能配套建设	实施超大规模智算集群、算电协同等新基建工程，加强全国一体化算力监测调度，支持公共云发展。加快发展卫星互联网。打造“5G+工业互联网”升级版。
数据底座和治理	深化数据资源开发利用，健全数据要素基础制度，建设高质量数据集。完善人工智能治理。

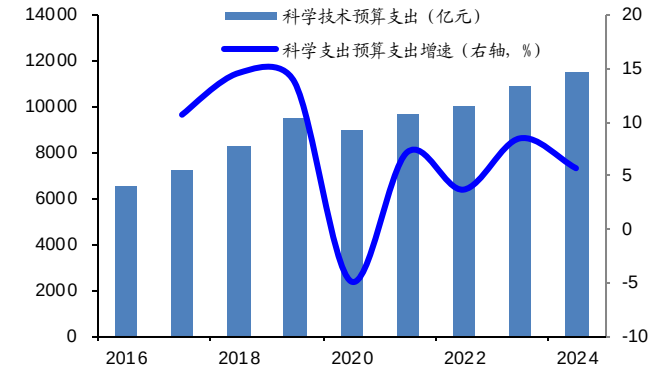
资料来源：中国政府网，国泰海通证券研究

3.3. 高水平科技自立自强：科技金融支持创新创造

在高水平科技自立自强方面，政策重心是“全面增强自主创新能力”。主要路径有三条：一是加强原始创新和关键核心技术攻关；二是推动科技创新和产业创新深度融合；三是一体推进教育科技人才发展。（1）原始创新强调提高基础研究比重。从数据来看，近年来，我国科学技术预算支出逐渐向基础研究倾斜。2016 年，基础研究在科学技术预算支出中的占比为 8.68%，2020 年为 9.76%、2025 年达到了 14.16%。基础研究支出中的重点实验室及相关设施支出增长较大，2016 年，重点实验室及相关设施支出为 49.26 亿

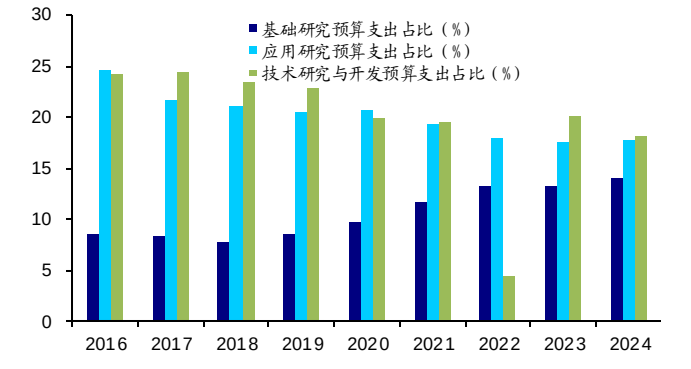
元、2020 年为 165.61 亿元、2024 年为 375.82 亿元。(2) 推动科技创新和产业创新深度融合强调发挥科技金融的转化培育作用。政府工作报告指出：“加强科技创新全链条全生命周期金融服务，对关键核心技术领域的科技型企业，常态化实施上市融资、并购重组‘绿色通道’机制，以科技金融支持创新创造”。

图 18: 科学技术预算支出及增速



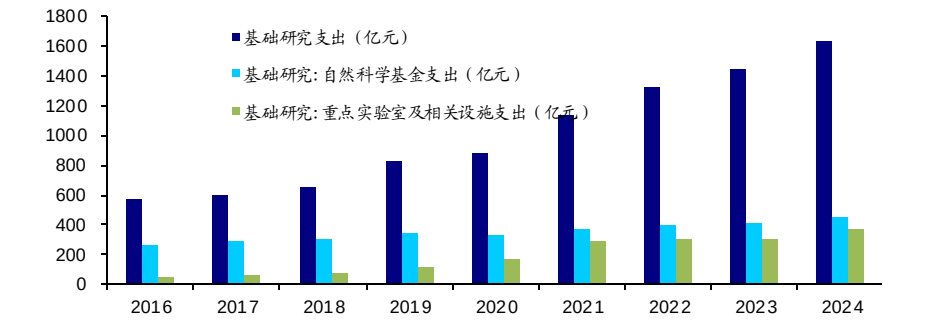
资料来源: , 国泰海通证券研究

图 19: 科学技术预算支出逐渐向基础研究倾斜



资料来源: , 国泰海通证券研究

图 20: 重点实验室及相关设施支出比重提高



资料来源: , 国泰海通证券研究

3.4. 重点改革领域：“反内卷”、财税金融改革

重点领域改革的重点有两项，一是纵深推进全国统一大市场建设，二是推进财税金融体制改革。全国统一大市场建设方面继续强调“反内卷”——“加强反垄断、反不正当竞争，强化公平竞争审查刚性约束，综合运用产能调控、标准引领、价格执法、质量监管等手段，深入整治‘内卷式’竞争，营造良好市场生态”。财税金融体制改革强调“提高国有资本收益收取比例”、“调整优化消费税征税范围、税率，并推进部分品目征收环节后移”。

2025 年，“反内卷”顶层设计及相关举措密集出台，从关键指标表现来看，“反内卷”政策已在起效，但仍有深化空间。(1) 2026 年 1 月，PPI 环比、PPI 生产资料环比、PPI 生活资料环比回正，分别达到 0.40%、0.50%、0.10%，但同比仍然为负，录得-1.40%，降幅较 2025 年末有所收窄。(2) 从产能利用率来看，重点领域产能利用仍有待提振。2025 年 12 月，与上年同期相比，采矿业、制造业、汽车制造业、化学原料和化学制品制造、石油和天然气开采业、电力、热力、燃气及水生产和供应业产能利用有所下滑。

表 7: “反内卷”顶层设计及相关举措

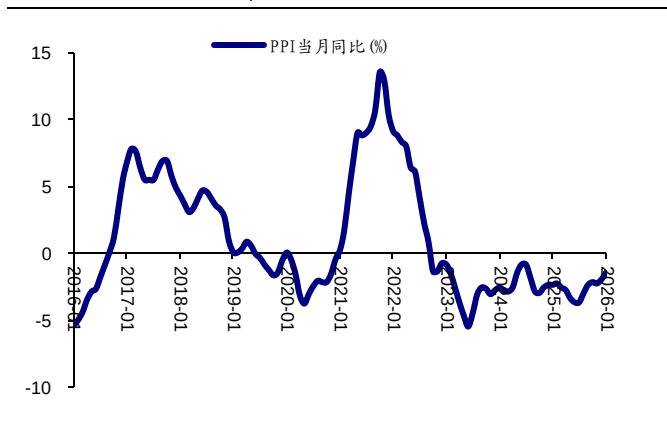
时间	文件、会议、讲话	内容
2025 年 3 月	2025 年政府工作报告	纵深推进全国统一大市场建设。加快建立健全基础制度规则，破除地方保护和市场分割，打通市场准入退出、要素配置等方面制约经济循环的卡点堵点，综合整治“内卷式”竞争。
2025 年 6 月	修订《中华人民共和国反不正当竞争法》	加强反不正当竞争执法司法，维护市场竞争秩序，健全统一、开放、竞争、有序的市场体系。
2025 年 7 月	中央财经委员会第六次会议	纵深推进全国统一大市场建设，要聚焦重点难点，依法依规治理企业低价无序竞争，引导企业提升产品品质，推动落后产能有序退出。

请务必参阅正文最后一页免责声明

2025年7月	国家发展改革委 市场监管总局发布《中华人民共和国价格法修正草案（征求意见稿）》	进一步明确不正当价格行为认定标准。一是完善低价倾销的认定标准，规范市场价格秩序，治理“内卷式”竞争。二是完善价格串通、哄抬价格、价格歧视等不正当价格行为认定标准。三是公用企事业单位、行业协会等不得利用影响力、行业优势地位等，强制或捆绑销售商品、提供服务并收取价款。四是强化对经营场所经营者价格行为的规范。
2025年10月	二十届四中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》	坚决破除阻碍全国统一大市场建设卡点堵点：规范地方政府经济促进行为，破除地方保护和市场分割；综合整治“内卷式”竞争；强化反垄断和反不正当竞争执法司法，形成优质优价、良性竞争的市场秩序；完善有利于统一大市场建设的统计、财税、考核制度，优化企业总部和分支机构、生产地和消费地利益分享。
2025年12月	中央经济工作会议	制定全国统一大市场建设条例，深入整治“内卷式”竞争。
2025年12月	中央财办有关负责同志详解2025年中央经济工作会议精神	市场层面，要持续完善市场运行规则。加快制定全国统一大市场建设条例。着力破除要素获取、资质认定、招标投标、政府采购等方面壁垒，使要素资源能在更大范围内自由流动，提高市场运行效率。 政府层面，要持续规范地方政府经济促进行为。针对一些地方在招商引资中违规提供税费、土地、电价等优惠，甚至举债搞补贴，要加快出台地方招商引资鼓励和禁止事项清单，划清红线底线。要着力整治一些领域的招标投标乱象，清理不合理限制，防止出现地方保护。完善有利于统一大市场建设的统计、财税、考核制度，推动树立和践行正确政绩观。 企业层面，要深入整治“内卷式”竞争。要加快完善重点行业产能调控机制，加强动态监测预警，既让落后产能有序退出，也让新增优质产能平稳接续。要强化综合治理，加强行业自律、标准引领，综合运用信用监管、价格执法、反垄断和反不正当竞争等监管手段，着力规范市场竞争秩序，形成优质优价、良性竞争的生态，更好发挥市场机制优胜劣汰功能。
2026年3月	2026年政府工作报告	加强反垄断、反不正当竞争，强化公平竞争审查刚性约束，综合运用产能调控、标准引领、价格执法、质量监管等手段，深入整治“内卷式”竞争。

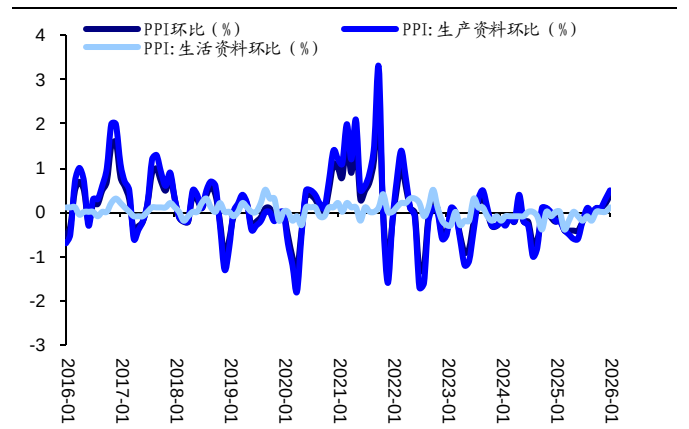
资料来源：中国政府网，中国人大网，新华网，人民网，国家发改委，国泰海通证券研究

图21: PPI 同比仍有压力



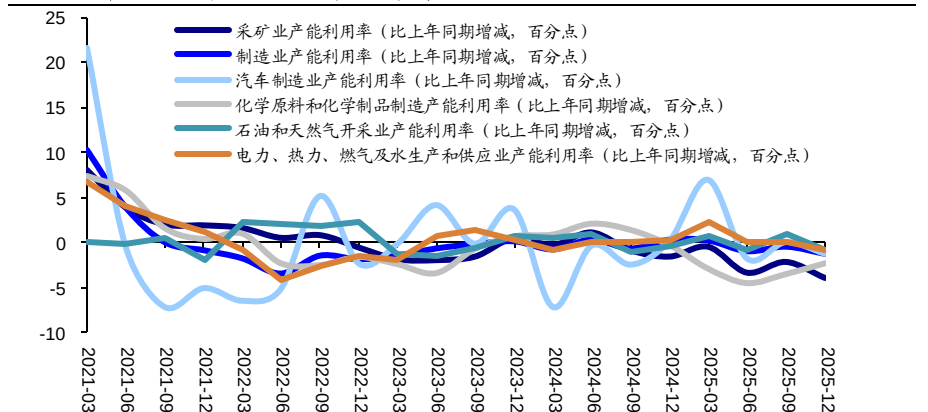
资料来源：，国泰海通证券研究

图22: PPI 环比回正



资料来源：，国泰海通证券研究

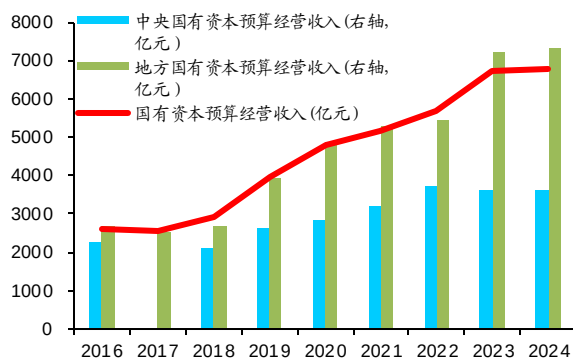
图23: 部分领域产能利用率仍有待提振



资料来源：，国泰海通证券研究

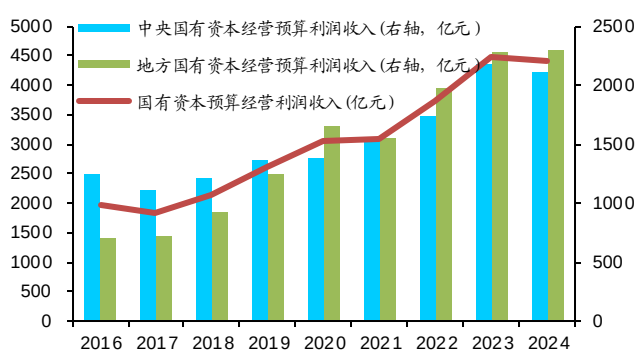
政府工作报告指出“加大财政资源和预算统筹力度，提高国有资本收益收取比例”，由此可见，提高国有资本收取比例是 2026 年财政收入“开源”的重要途径。(1) 根据中央国有资本经营预算，2025 年，国有全资企业（非金融）税后利润的收取比例主要分为五类执行：第一类为烟草企业，收取比例 25%，2025 年上交收入 590 亿元，增长 2.5%；第二类为石油石化、电力、电信、煤炭等资源型企业，收取比例 20%，2025 年上交收入 1065.29 亿元，增长 2.1%；第三类为有色及黑色冶金采掘、运输、电子、贸易、施工等一般竞争型企业，收取比例 15%，2025 年上交收入 344.31 亿元，下降 1.8%；第四类为军工企业、转制科研院所、中国邮政集团公司、中国国家铁路集团有限公司、中央文化企业、中央部门所属企业，收取比例 10%，2025 年上交收入 95.78 亿元，下降 20.9%；第五类为政策性企业，免交当年应交利润。符合小型微型企业规定标准的国有独资企业，应交利润不足 10 万元的，比照第五类政策性企业免交当年应交利润。此外，金融企业利润收入 10 亿元。(2) 2026 年，国有资本经营收入调入中央一般公共预算的规模有所提高，2025 年为 2400 亿元、2026 年为 2500 亿元。

图 24: 国有资本经营收入



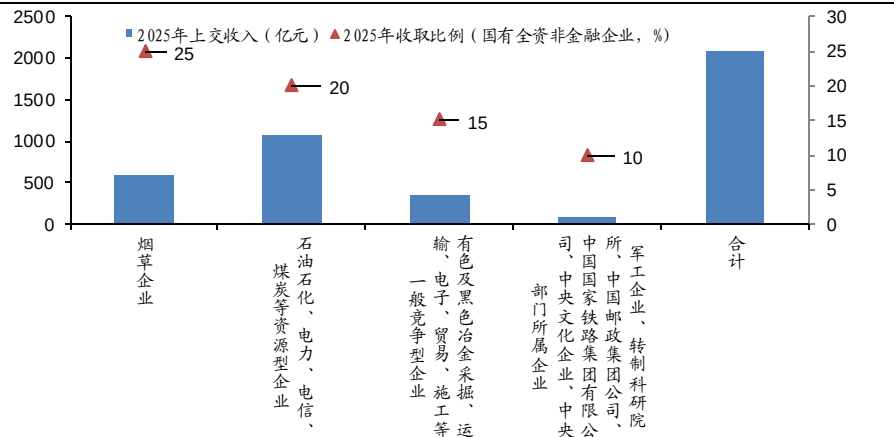
资料来源: , 国泰海通证券研究

图 25: 国有资本利润收入



资料来源: , 国泰海通证券研究

图 26: 中央企业上交收入及比例

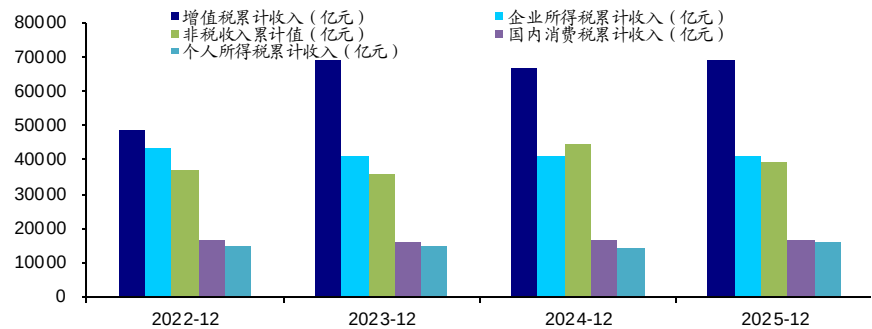


资料来源: 财政部, 国泰海通证券研究

在提振消费的政策基调下，2026 年财税改革的重点是消费税——“调整优化消费税征税范围、税率，并推进部分品目征收环节后移”。(1) 目前我国消费税的规模介于非税收入和个人所得税收入之间，2025 年，增值税、企业所得税、非税收入、消费税收入、个人所得税收入分别达到 68947 亿元、41304 亿元、39682 亿元、16857 亿元、16187 亿元。(2) 2014 年以来，消费税征税范围主要经历了两次调整（见下表），目前尚未调整的范围包括烟、酒、小汽车等。一是 2014 年《财政部 国家税务总局关于调整消费税政策的通知》取消了气缸容量 250 毫升（不含）以下的小排量摩托车消费税、取消了取消汽车轮胎税目、取消了酒精消费税。二是《财政部 国家税务总局关于调整化妆品消费税政策的通知》取消了对普通美容、修饰类化妆品征收消费税，将“化妆品”税目名称更名为“高档化妆品”，征收范围包括高

档美容、修饰类化妆品、高档护肤类化妆品和成套化妆品，税率调整为 15%。
(3) 部分品目消费税征收环节后移有助于激发地方政府重视消费，改善消费条件和环境，助力构建消费驱动型经济增长方式。

图 27: 主要税种收入



资料来源: , 国泰海通证券研究

表 8: 消费税政策沿革

发布时间	部门	文件	内容
2008 年 11 月	国务院	《中华人民共和国消费税暂行条例》	在中华人民共和国境内生产、委托加工和进口本条例规定的消费品的单位和个人，以及国务院确定的销售本条例规定的消费品的其他单位和个人，为消费税的纳税人，应当依照本条例缴纳消费税。
2014 年 11 月	财政部、国家税务总局	《财政部 国家税务总局关于调整消费税政策的通知》	(1) 取消气缸容量 250 毫升（不含）以下的小排量摩托车消费税。气缸容量 250 毫升和 250 毫升（不含）以上的摩托车继续分别按 3%和 10%的税率征收消费税。 (2) 取消汽车轮胎税目。 (3) 取消车用含铅汽油消费税，汽油税目不再划分二级子目，统一按照无铅汽油税率征收消费税。 (4) 取消酒精消费税。取消酒精消费税后，“酒及酒精”品目相应改为“酒”，并继续按现行消费税政策执行。
2016 年 9 月	财政部 国家税务总局	《财政部 国家税务总局关于调整化妆品消费税政策的通知》	(1) 取消对普通美容、修饰类化妆品征收消费税，将“化妆品”税目名称更名为“高档化妆品”。征收范围包括高档美容、修饰类化妆品、高档护肤类化妆品和成套化妆品。税率调整为 15%。 (2) 高档美容、修饰类化妆品和高档护肤类化妆品是指生产（进口）环节销售（完税）价格（不含增值税）在 10 元/毫升（克）或 15 元/片（张）及以上的美容、修饰类化妆品和护肤类化妆品。

资料来源: 中国政府网，国家税务总局，国泰海通证券研究

表 9: 消费税税目税率表（截至 2026 年 3 月）

一级税目	细分税目	税率
烟	卷烟—甲类卷烟	45%加 0.003 元/支
	卷烟—乙类卷烟	30%加 0.003 元/支
	雪茄烟	25%
	烟丝	30%
酒	白酒	20%加 0.5 元/500 克（或者 500 毫升）
	黄酒	240 元/吨
	啤酒—甲类啤酒	250 元/吨
	啤酒—乙类啤酒	220 元/吨
	其他酒	10%
高档化妆品	高档美容、修饰类化妆品、高档护肤类化妆品和成套化妆品	15%
贵重首饰及珠宝玉石	金银首饰、铂金首饰和钻石及钻石饰品	5%
	其他贵重首饰和珠宝玉石	10%
鞭炮、焰火	鞭炮、焰火	15%
成品油	汽油	0.20 元/升
	柴油	0.10 元/升
	航空煤油	0.10 元/升
	石脑油	0.20 元/升
	溶剂油	0.20 元/升
	润滑油	0.20 元/升

	燃料油	0.10 元/升
摩托车	气缸容量 250 毫升	3%
	气缸容量在 250 毫升（不含）以上	10%
	乘用车—气缸容量在 1.0 升（含 1.0 升）以下的	1%
小汽车	乘用车—气缸容量在 1.0 升以上至 1.5 升（含 1.5 升）的	3%
	乘用车—气缸容量在 1.5 升以上至 2.0 升（含 2.0 升）的	5%
	乘用车—气缸容量在 2.0 升以上至 2.5 升（含 2.5 升）的	9%
	乘用车—气缸容量在 2.5 升以上至 3.0 升（含 3.0 升）的	12%
	乘用车—气缸容量在 3.0 升以上至 4.0 升（含 4.0 升）的	25%
	乘用车—气缸容量在 4.0 升以上的	40%
	中轻型商用客车	5%
高尔夫球及球具	高尔夫球及球具	10%
高档手表	高档手表	20%
游艇	游艇	10%
木制一次性筷子	木制一次性筷子	5%
实木地板	实木地板	5%

资料来源：中国政府网，国家税务总局，国泰海通证券研究

注：高档美容、修饰类化妆品和高档护肤类化妆品是指生产（进口）环节销售（完税）价格（不含增值税）在 10 元/毫升（克）或 15 元/片（张）及以上的美容、修饰类化妆品和护肤类化妆品。

3.5. 高水平对外开放：优化贸易结构、完善“出海”综合服务体系

在外贸方面，政府工作报告强调“稳规模优结构”，其中，“拓展中间品贸易，发展数字贸易、绿色贸易，提升边境贸易”是“优结构”的重要内容。2024 年，全球数字交付服务出口占服务出口比重已达到了 54.5%，其他商业服务、计算机服务、金融服务、知识产权使用费、保险服务、个人文娱服务、电信服务、信息服务是全球数字交付服务出口的八大主要领域，2024 年数字交付服务出口领域占比分别达到 40.1%、21.3%、16.4%、11.5%、5.0%、2.2%、2.0%、1.5%。中国是全球数字交付服务出口的第六大国家，2024 年数字交付服务出口额达到 2205.7 亿美元，较美国、英国、爱尔兰数字交付服务出口规模 7410.4 亿美元、4884.6 亿美元、4250.3 亿美元来看，我国仍有较大的发展空间。

图 28: 全球数字交付服务出口占服务出口比重



资料来源：商务部《中国数字贸易发展报告 2025》，国泰海通证券研究

表 10: 全球数字交付服务出口领域占比

	全球数字交付服务出口领域占比（2015 年，%）	全球数字交付服务出口领域占比（2019 年，%）	全球数字交付服务出口领域占比（204 年，%）
其他商业服务	36.8	37.4	40.1
计算机服务	12.6	15.7	21.3
金融服务	21.2	19.1	16.4

知识产权使用费	15.7	15.8	11.5
保险服务	5.9	5.1	5
个人文娱服务	2.2	2	2.2
电信服务	4.4	3.3	2
信息服务	1.2	1.6	1.5

资料来源：商务部《中国数字贸易发展报告 2025》，国泰海通证券研究

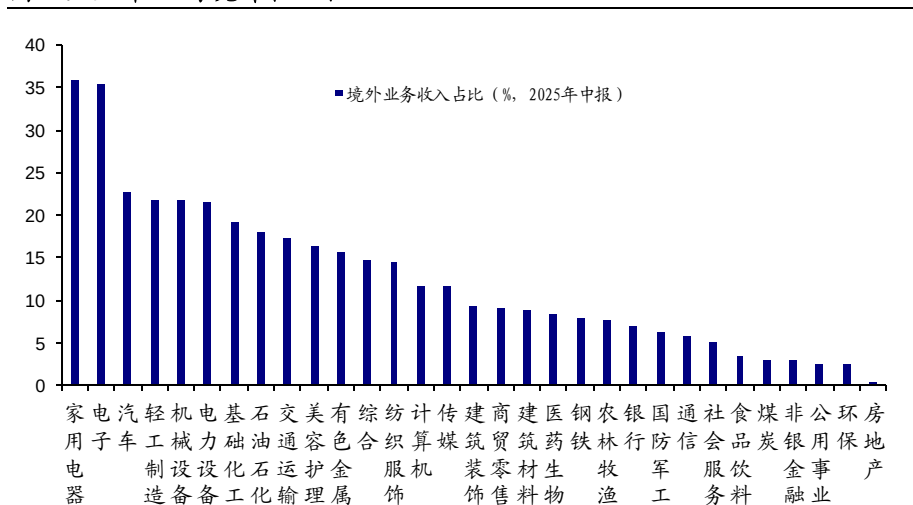
表11: 全球数字交付服务出口前十大经济体

排名	国别	2024年出口额 (亿美元)	2024年出口增速 (%)	2023年出口额 (亿美元)	2023年出口增速 (%)	2022年出口额 (亿美元)	2022年出口增速 (%)	2021年出口额 (亿美元)	2021年出口增速 (%)	2020年出口额 (亿美元)	2020年出口增速 (%)
1	美国	7410.4	10.8	6689.1	3.2	6479.9	5.7	6128.8	13	5424.9	13.4
2	英国	4884.6	10.8	4408.1	17.3	3759.4	2.1	3681.5	16	3174.9	15.7
3	爱尔兰	4250.3	23.7	3435.8	10	3124	-1.5	3172.8	20.7	2629.6	50.4
4	德国	2798.3	8	2592.2	7.6	2409.5	-2.4	2469	20.3	2052.1	12.4
5	印度	2757.4	10.3	2500.3	14	2192.9	26.7	1731.2	20.2	1440.3	16.6
6	中国	2205.7	6.1	2079.6	4	1999.5	8	1850.8	26.2	1466.6	28.7
7	新加坡	2203.2	7.6	2046.8	19.1	1718.4	9.9	1564.3	20.9	1294	20.7
8	荷兰	2047.4	5.2	1945.6	9.6	1775.7	10.7	1604.7	9.5	1465.2	47.1
9	法国	2037.6	10.5	1844.5	14.4	1613	0.9	1598.2	22.4	1305.9	1.6
10	卢森堡	1401.7	14.8	1221.3	5.2	1160.7	-10.9	1302.6	25.5	1038.2	4.2

资料来源：商务部《中国数字贸易发展报告 2025》，国泰海通证券研究

2026 年政府工作报告高度关注企业“出海”。政府工作报告提出：“引导企业优化全球市场布局，推进贸易投资一体化、内外贸一体化发展”、“引导产业链供应链合理有序跨境布局，完善海外综合服务体系，加强对外投资风险防控和海外利益保护”。从 A 股上市公司 2025 年中报来看，上市公司“出海”布局最深的行业依次是家用电器、电子、汽车、轻工制造、机械设备、电力设备，行业境外业务收入占比分别达到 35.99%、35.54%、22.66%、21.88%、21.83%、21.57%。

图29: 上市公司境外收入占比



资料来源：，国泰海通证券研究

图30: 国家层面海外综合服务平台正式上线



资料来源：国家层面海外综合服务平台

4. 政策演进脉络与政策工具创新分析

4.1. “十四五”时期核心政策的演进脉络与延续性

我们对 2021 至 2026 年政府工作报告内容进行文本分析，发现“发展”是政策的根本主线。6 年高频词数据中，“发展”年均词频超过 100 次，“经济”（39~55 次）、“改革”（28~36 次）持续位列频次前五，以高质量发展为主题推动经济社会发展同以经济体制改革为重点全面深化改革的主线始终未变，市场化改革、区域协调发展战略等始终贯穿政策体系。同时，“就业”（26~34 次）、“社会”（24~35 次）稳定出现，延续了十八大以来“以人民为中心”的发展思想，保障和改善民生始终是政策核心落点。

从阶段变化看，政策重点基于实际发展进行动态调整。2021-2023 年聚焦“疫情”防控与“就业”保障；2024 年后“消费”、“投资”、频次明显增多，以扩大内需、激发市场活力推动经济复苏。2022 年党的二十大将“统筹发展和安全”作为新时代党和国家事业发展的战略部署，并将其写入《中国共产党章程（修正案）》，“安全”频次的增多反映了“统筹发展和安全”纳入党执政方针、成为中长期战略的重要支撑，凸显政策对风险防控的长期考量。

图 31: 2021 年关键词为发展、经济、企业、改革



资料来源：中国政府网，国泰海通证券研究

图 32: 2022 年关键词为发展、政策、企业、经济



资料来源：中国政府网，国泰海通证券研究

图33：2023 年关键词为发展、经济、政策、政府



资料来源：中国政府网，国泰海通证券研究

图34：2024 年关键词为发展、政策、经济、政府



资料来源：中国政府网，国泰海通证券研究

图35：2025 年关键词为发展、经济、政策、改革



资料来源：中国政府网，国泰海通证券研究

图36：2026 年关键词为发展、政策、经济、改革



资料来源：新华网，国泰海通证券研究

4.2. 2026 年报告的政策创新与突破性部署

政府工作报告中关键词频反映我国战略部署重心。我们构建了新质生产力相关词库对 2021-2026 年政府工作报告进行分析，从词频来看，推动绿色低碳发展一直是我国的重要任务，与 2021-2023 年报告内容相比，2024-2026 年“乡村振兴”出现频次明显减少，“人工智能”、“数字经济”、“未来产业”出现次数增多，2026 年人工智能词频达到 7 次，标志着资源向技术突破、产业升级和新质生产力培育倾斜。乡村振兴进入“巩固成果、提质增效”阶段，2026 年政府工作报告中乡村振兴将“毫不放松抓好粮食生产”列为首要任务，强调“产量产能、生产生态、增产增收一起抓”，并通过“粮食产销区省际横向利益补偿”调动种粮积极性，体现“端牢饭碗”的战略底线。

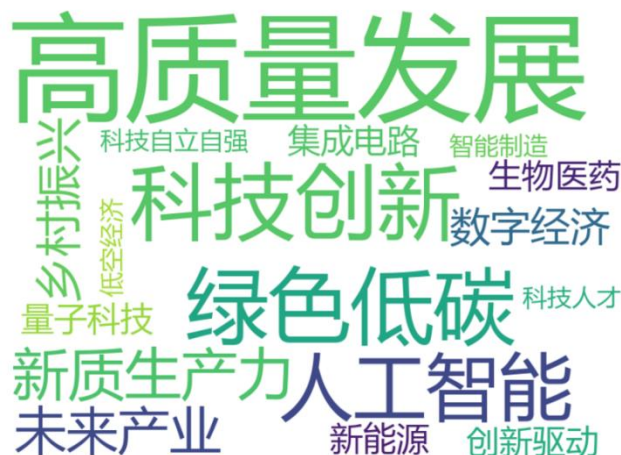
2026 年政府工作报告作为“十五五”开局之年的纲领性文件，“智能经济新形态”“未来能源”首次被写入。“打造智能经济新形态”作为单独段落，将人工智能从技术层面提升至经济形态高度，强调人工智能与实体经济深度融合，提出“深化拓展‘人工智能+’”，推动 AI 在重点行业的场景应用，加强全国一体化算力监测调度，支持公共云发展，加快发展卫星互联网。未来能源是由多种新型能源共同组成的体系化概念，既包括光伏、储能等新能源领域的前沿技术和创新融合场景，又包含核聚变、氢能等新型能源路线。

图 37: 2022 年政府工作报告绿色低碳、乡村振兴是重点



资料来源：中国政府网，国泰海通证券研究

图 38: 2026 年人工智能重要性提升



资料来源：新华网，国泰海通证券研究

4.3. 央地政策衔接：地方响应分析

我们构建了国家 2026 年政府工作任务词库来分析 31 个省份的政府工作报告部署的工作任务与中央政策呼应度。“民生”成为 31 个省份的绝对高频词，31 省份中 29 省“民生”词频最高，反映各地对中央惠民生要求的普遍响应。浙江“人工智能”词频高达 17 次，体现浙江数字经济引领型的发展路径，截至 2024 年，浙江数字经济增加值占 GDP 比重超 50%，杭州市政府要打造“人工智能创新发展第一城”，与中央“智能经济新形态”战略高度契合。东部沿海省份（浙江、上海、江苏等）在“人工智能”“新质生产力”等科技领域响应度高，中西部省份（四川、贵州、湖南等）则侧重“医疗”，如四川 2024 年 10 月发布《关于推动卫生健康高质量发展加快建设健康四川的意见》，并将“加快建设健康四川”写进 2026 年政府工作报告。

我们将重要词汇赋予 2 分、一般词汇赋予 1.5 分后与词频加权并进行归一化，得到政策呼应度得分。总体来看，政策呼应度呈现“东高西低”格局，浙江、安徽、四川并列榜首，广西、西藏等西部省份得分较低，反映了区域经济基础与政策落实能力的差异。

表 12: 政府工作任务词库

重要词汇	一般词汇	
促消费	提振消费	
扩投资	未来产业	
新质生产力	新兴产业	
现代化产业体系	人工智能	
市场经济	大市场建设	
对外开放	体制改革	
民生	一带一路	
农业农村	科技人才	
区域协调	碳中和	
绿色低碳	医疗	

资料来源：新华网，国泰海通证券研究

表 13: 31 省市中出现频率最高的词是民生（按政策呼应度得分排名）

省市	呼应度高频词 (Top1)	呼应度高频词频次 (Top1)	呼应度高频词 (Top2)	呼应度高频词频次 (Top2)
安徽	民生	15	人工智能	13
四川	民生	17	医疗	10
浙江	人工智能	17	民生	11
广东	民生	16	医疗	14
山东	民生	10	人工智能	11
湖北	民生	18	对外开放	5
贵州	民生	15	医疗	12
黑龙江	民生	15	对外开放	9
海南	民生	12	医疗	11

请务必参阅正文最后一页免责声明

福建	民生	14	绿色低碳	5
宁夏	民生	16	医疗	10
新疆	民生	16	对外开放	6
江苏	民生	11	人工智能	13
辽宁	民生	11	医疗	7
重庆	民生	11	人工智能	11
江西	民生	11	新质生产力	5
湖南	民生	12	医疗	8
山西	民生	12	新质生产力	5
青海	民生	12	医疗	7
上海市	民生	9	人工智能	6
陕西	医疗	7	新质生产力	5
吉林	民生	12	绿色低碳	3
北京市	民生	7	新质生产力	4
云南	民生	11	医疗	4
甘肃	民生	9	新质生产力	5
河北	民生	9	新质生产力	3
河南	民生	6	医疗	4
天津	民生	10	医疗	4
内蒙古自治区	民生	5	医疗	6
西藏	民生	8	新质生产力	2
广西	人工智能	8	医疗	3

资料来源：各省市人民政府官网，国泰海通证券研究

4.4. 核心发展指标年度对比分析

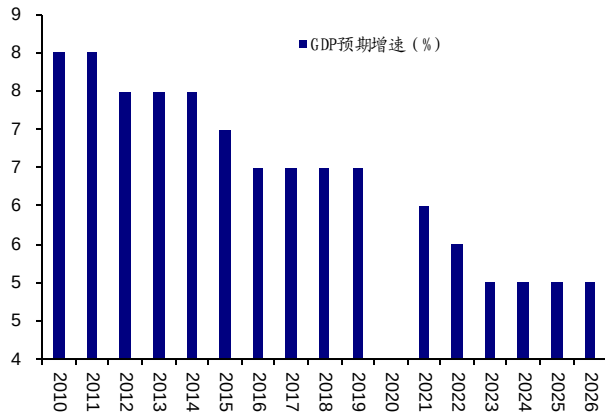
中国经济增长呈现出从高速向常态化中速增长过渡的特征，增长模式更加注重“质”的提升。当前我国经济已进入高质量发展阶段，增速放缓是经济体量增大和结构转型的客观结果。“十四五”时期经济增长目标多设定为5%左右的单一值，2026年首次采用4.5%-5%的区间目标，既为调结构、防风险预留空间，也体现“努力争取更好结果”的进取性。

财政积极、货币适度宽松是趋势。对比以往财政政策力度和方向，2026年财政支出持续加力、优结构，更加注重支持提振消费、投资于人、保障民生等方面，提高财政资金使用效益。提振消费方面，消费品以旧换新、财政贴息促内需。投资于人、保障民生方面，2026年居民医保人均财政补助标准提高24元至724元，提高幅度稍弱于2025年的30元；城乡居民基础养老金月最低标准再提高20元至163元，提高幅度与2025年持平。与“十四五”期间赤字率目标相比，2026年赤字率保持4%，赤字规模5.89万亿元、比2025年增加2300亿元。一般公共预算支出规模将首次达到30万亿元、比2025年增加约1.27万亿元。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，即社会融资规模、货币供应量增长同经济增长、价格总水平预期目标相匹配。其中信贷方面，从2025年“推动社会综合融资成本下降”转向2026年“促进社会综合融资成本低位运行”，反映融资成本已处历史低位。

民生保障兜基础、强保障。稳就业方面，实施“稳岗扩容提质行动”，支持劳动密集型企业稳岗，培育新兴产业新职业，强化服务业就业吸纳能力。城镇新增就业连续四年设定在1200万人以上，城镇调查失业率目标控制在5.5%左右，自“十四五”以来保持稳定。收入方面，制定实施城乡居民增收计划，在促进低收入群体增收、增加居民财产性收入、完善薪酬和社保制度等方面推出一批务实举措。

绿色发展从“节能”转向“降碳”。2025年我国单位GDP能耗同比下降5.1%，为2015年以来最大降幅。2026年政府工作报告取消单位GDP能耗指标（2025年为3%），改为单位国内生产总值二氧化碳排放降低3.8%左右的目标，“十五五”期间单位GDP二氧化碳排放目标为累计降低17%。从我国新型能源体系建设角度来看，能耗双控可能抑制高耗能但低碳排放的产业（如核电、水电），碳排放双控鼓励清洁能源使用，更符合能源转型逻辑。

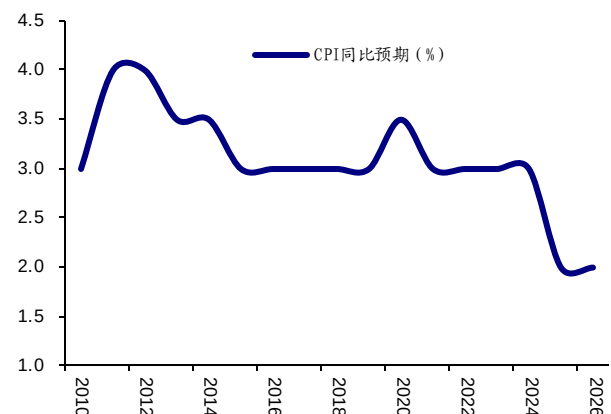
图39: GDP目标增速放缓



注: 2026年目标为4.5%~5%

资料来源: , 国泰海通证券研究

图40: 2026年财政赤字率目标提升



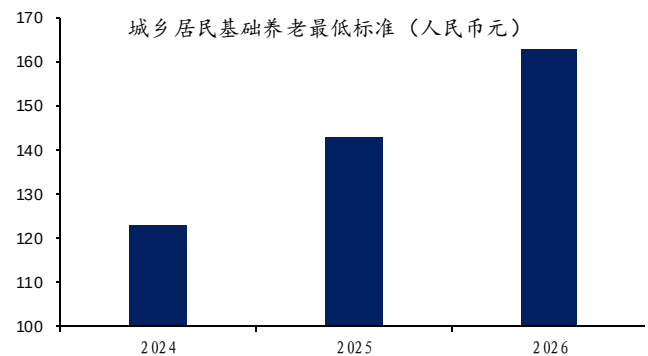
资料来源: , 国泰海通证券研究

图41: 我国对居民医保的补助逐年提高



资料来源: , 国泰海通证券研究

图42: 我国对居民养老补助逐年提高



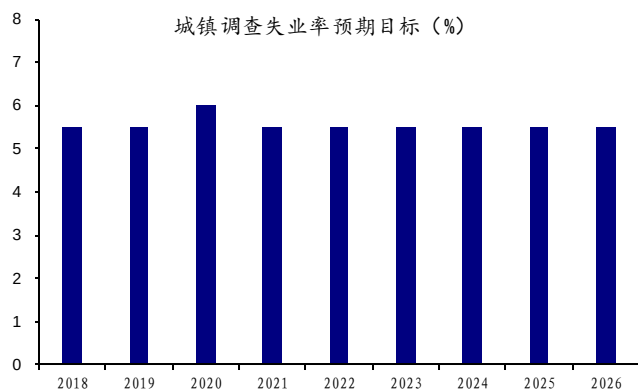
资料来源: , 国泰海通证券研究

表14: 财政积极、货币适度宽松是趋势

	财政政策	货币政策	货币供应量	人民币汇率
2021	积极的财政政策要提质增效、更可持续	稳健的货币政策要灵活精准、合理适度	和社会融资规模增速与名义经济增长基本匹配	在合理均衡水平上的基本稳定
2022	积极的财政政策要提升效能, 更加注重精准、可持续	稳健的货币政策要灵活适度, 保持流动性合理充裕	和社会融资规模增速与名义经济增长基本匹配	在合理均衡水平上的基本稳定
2023	积极的财政政策要加力提效	稳健的货币政策要精准有力	和社会融资规模增速与名义经济增长基本匹配	在合理均衡水平上的基本稳定
2024	积极的财政政策要适度加力、提质增效	稳健的货币政策要灵活适度、精准有效	社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配	在合理均衡水平上的基本稳定
2025	实施更加积极的财政政策, 确保财政政策持续用力、更加给力	实施适度宽松的货币政策	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	在合理均衡水平上的基本稳定
2026	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	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	在合理均衡水平上的基本稳定

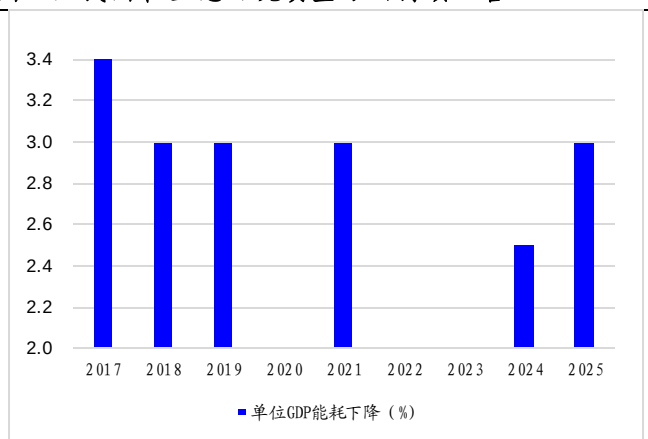
资料来源: 中国政府网, 国泰海通证券研究

图43: 稳就业目标体现政策的延续性



资料来源: , 国泰海通证券研究

图44: 我国在生态环境质量方面持续改善



注: 2020、2022、2023 无具体目标

资料来源: , 国泰海通证券研究

5. 政策落地保障机制与实施效能评估

5.1. 政策落地的全链条保障体系

政策落地的全链条保障体系以多维度资源与能力支撑为核心, 筑牢政策从制定到执行的落地根基。财政资源保障聚焦支出结构优化与重点领域投入强度科学安排, 紧扣 2026 年积极财政政策导向, 将财政资金向扩大内需、科技创新、民生保障、绿色转型等核心领域倾斜, 严控一般性支出, 盘活存量资源资产, 通过超长期特别国债、专项债券等工具强化重点项目资金保障, 同时加大中央对地方财力性转移支付, 兜牢基层“三保”底线, 确保财政投入与政策实施需求精准匹配。货币金融支持围绕适度宽松的货币政策导向, 以促进经济稳定增长、物价合理回升为核心目标, 灵活运用降准降息等政策工具保持流动性充裕, 优化创新结构性货币政策工具, 畅通政策传导机制, 引导金融机构加大对扩大内需、科技创新、中小微企业等重点领域的服务力度, 降低社会综合融资成本, 同时规范信贷市场行为, 发挥数据要素、知识产权等无形资产的融资赋能作用, 强化金融服务实体经济的配套支撑。法治保障依托法律法规体系完善与政策执行监督机制建设双轮驱动, 深入推进法治政府建设, 完善与高质量发展、新质生产力培育、全国统一大市场建设等相适配的法律法规与行政规章, 健全规范涉企行政执法长效机制, 强化政策执行的合法性审查与全过程监督, 自觉接受人大、政协、社会和舆论监督, 以刚性法治约束确保政策执行不走样、不变形。组织保障聚焦政府治理能力提升、干部队伍建设与数字化治理赋能, 牢固树立和践行正确政绩观, 深化整治形式主义为基层减负, 提升干部抓高质量发展的能力与本领; 以“高效办成一件事”为牵引, 加快数字政府建设, 推进政务服务数字化、智能化升级, 健全跨部门、跨层级协同工作机制, 强化政府统筹协调能力, 同时完善差异化考核评价体系, 将政策落地成效纳入考核重点, 以科学的组织管理与能力建设推动政策高效落地。

5.2. 政策实施的效能评估体系构建

政策实施的效能评估体系构建以科学量化、分类施策、全周期覆盖为原则, 打造精准反映政策实施成效的评价框架。政策效能评估的核心维度围绕经济发展、创新驱动、民生福祉、绿色低碳、安全保障五大方向, 结合 2026 年经济社会发展预期目标与“十五五”时期战略任务, 设计分级指标体系, 一级指标聚焦政策实施的核心目标达成度, 二级指标细化为经济增长贡献率、就业拉动效果、民生保障覆盖面、资源利用效率、风险防控成效等关键维度, 三级指标量化为具体数值指标与质性评价标准, 实现对政策效能的多层级、全方位衡量。分领域政策的评估标准与量化评估方法坚持分类施策, 针对扩内需、培育新动能、科技自立自强、乡村振兴、绿色转型等不同领域政策的特点, 制定差异化评估标准: 如经济类政策侧重 GDP 增长、投资消费拉动、产业升级等量化指标, 民生类政策兼顾保障覆盖面、群众满意度等量化与质性指标, 生态类政策聚焦碳排放降低、环境质量改善等硬指标; 同

时综合运用定量分析、定性评价、对比分析、成本效益分析等方法，结合大数据统计、实地调研、第三方评估等手段，提升评估结果的客观性与精准度。政策全周期动态评估机制与实施路径贯穿政策制定、执行、落地、反馈全流程，在政策制定阶段开展事前评估，研判政策可行性与预期成效；政策执行阶段开展事中评估，跟踪政策推进进度与阶段性效果；政策落地后开展事后评估，全面总结政策实施成效、存在问题与改进方向，构建“事前研判—事中跟踪—事后总结”的全周期评估路径，确保评估工作与政策实施同频共振。

5.3. 政策实施的动态监测与调整优化

政策实施的动态监测与调整优化以全流程跟踪、精准识别问题、高效协同优化、闭环反馈纠错为核心，推动政策实施持续适配发展实际。政策执行的全流程跟踪监测机制设计依托数字化治理手段，搭建跨部门、跨层级的政策监测信息平台，整合经济运行、财政支出、项目推进、民生保障等各类数据，对重点政策的落地进度、资金使用效率、项目实施效果、目标完成情况等进行实时监测、动态预警，实现从政策部署到基层执行的全流程可视化、可追溯。政策落地过程中的潜在堵点与难点识别聚焦政策执行中的关键环节，重点排查财政资金拨付不及时、地方执行能力不足、政策配套措施不完善、市场主体响应不积极、跨区域协同不畅等共性问题，同时结合不同地区、不同领域的实际情况，通过实地调研、企业座谈、群众反馈等方式，精准识别个性化堵点难点，建立问题台账并分类梳理、分级管理。跨部门、跨层级政策协同执行的优化路径以健全统筹协调机制为核心，强化中央顶层设计与地方具体执行的衔接，完善部门间信息共享、工作联动、责任共担机制，明确各部门、各层级的政策执行职责与工作边界，针对跨领域、跨区域的重点政策，成立专项协调工作组，统筹推进政策落地；同时加强对地方政策执行的指导与培训，提升基层协同执行能力，破除地方保护与部门壁垒，形成政策执行的合力。政策动态调整的反馈闭环与纠错机制构建以监测数据与评估结果为基础，建立“监测发现问题—评估分析原因—制定调整方案—落地执行纠错—再监测再评估”的闭环管理体系，针对监测与评估中发现问题，及时组织相关部门开展原因分析，根据实际情况对政策内容、实施方式、资源配置等进行动态优化调整，对执行偏差较大的政策及时纠偏，确保政策始终贴合经济社会发展实际与市场主体需求。

5.4. 2026 年重点政策落地的现实约束与挑战

2026 年作为“十五五”开局之年，重点政策落地面临着内部约束、外部制约与执行层面潜在问题的多重挑战，需精准研判、主动应对。内部约束方面，一方面财政收支压力持续加大，赤字率按 4% 安排的背景下，地方财政增收难度较大，部分地区收支矛盾突出，加之地方政府隐性债务化解任务艰巨，一定程度上制约了地方财政对政策落地的资金支撑能力；另一方面地方执行能力存在明显差异，部分基层政府统筹协调、政策解读、项目推进能力不足，对新质生产力培育、数字经济发展等新领域政策的执行适配性较弱，影响政策落地成效。外部制约方面，全球地缘政治风险持续上升，世界经济动能疲弱，单边主义、保护主义抬头，国际经贸环境复杂多变，外部环境的不确定性对涉外政策、外贸稳规模优结构等政策的落地形成制约；同时市场预期传导存在滞后性，部分市场主体对经济复苏的信心仍需提振，企业投资、居民消费的意愿尚未完全释放，一定程度上影响了扩内需、培育新动能等政策的实施效果。政策落地过程中的潜在问题方面，首要的是协同性不足，跨部门、跨层级、跨区域之间的政策衔接不够紧密，部分政策存在交叉重叠或衔接断层，缺乏有效的统筹协调机制，导致政策合力难以形成；其次是精准度不够，部分政策制定未能充分兼顾不同地区、不同行业、不同市场主体的实际差异，“一刀切”现象依然存在，政策靶向性不强，难以满足个性化发展需求；此外，部分政策配套措施不完善，政策执行的流程繁琐、效率不高，以及政策宣传解读不到位，导致市场主体与群众对政策的知晓度、获得感不足。

6. 发展环境研判、风险识别与中长期展望

6.1. 全球政治经济格局与外部发展环境研判

2026 年全球经济仍处于“低增长、高分化、强博弈、多风险”的复杂格局，外部环境的复杂性、严峻性、不确定性持续上升，核心特征如下：

全球经济低景气增长格局固化。根据 IMF 2026 年 1 月新版《世界经济展望》报告，2025 年全球经济增速 3.3%，2026 年增长中枢预计维持在 3.3%，显著低于 2000-2019 年 3.8% 的历史平均水平。其中发达经济体 2026 年增速预计 1.8%，欧元区、日本经济分别增长 1.3%、0.7%；新兴市场和发展中经济体增速预计 4.2%，但内部分化加剧，部分低收入经济体面临债务与增长的双重困境。

图 45：世界增长率预测

(实际GDP, 年百分数变化)	估计值	预测值	
	2025	2026	2027
全球产出	3.3	3.3	3.2
发达经济体	1.7	1.8	1.7
美国	2.1	2.4	2.0
欧元区	1.4	1.3	1.4
德国	0.2	1.1	1.5
法国	0.8	1.0	1.2
意大利	0.5	0.7	0.7
西班牙	2.9	2.3	1.9
日本	1.1	0.7	0.6
英国	1.4	1.3	1.5
加拿大	1.6	1.6	1.9
其他发达经济体	1.8	2.0	2.1
新兴市场和发展中经济体	4.4	4.2	4.1

资料来源：国际货币基金组织

图 46：2021-2025 年国内生产总值及增长率



资料来源：国家统计局

全球贸易与产业链重构压力持续升级。根据世界贸易组织(WTO) 2025 年 4 月发布的《全球贸易展望与统计报告》，受贸易政策不确定性影响，2025 年全球货物贸易量预计将萎缩 0.2%，2026 年预计回升 2.5%，增速展望显著低于疫情前几十年平均水平。与此同时，全球产业链加速向“近岸化、友岸化、区域化”方向重构。2017 至 2024 年间，中国占美国进口份额已从 21.6% 降至 13.4%，而墨西哥和越南的占比则显著提升，显示出供应链的地理格局重塑。国际货币基金组织(IMF)和世界银行的数据显示，近年来全球贸易限制措施激增，仅 2023 年就实施了近 3000 项，美欧等发达经济体通过《芯片与科学法案》《通胀削减法案》《关键原材料法案》等立法，累计出台了数百项产业补贴与贸易限制政策。这些政策在高端芯片、工业软件、关键新材料、动力电池等领域对华技术管制持续加码，试图构建排他性的区域供应链体系，使我国产业链供应链安全面临长期的外部约束。

全球金融环境不确定性持续高企。根据国际清算银行(BIS)《2025 年年度报告》，截至 2025 年末，全球政府债务规模持续攀升，新兴市场和发展中经济体主权债务风险尤为突出。经合组织(OECD)数据显示，2024 年约半数评级国家被列为高风险，低收入国家面临严峻的再融资压力。货币政策层面，美联储 2025 年累计降息 75 个基点，但 2026 年政策路径仍存高度不确定性。欧央行已从降息转入观察期，日本央行则逆势加息推进货币政策正常化。市场普遍预期，美联储与英国央行可能是 2026 年仅存的继续降息的主要央行，而欧日等多数央行倾向于维持利率甚至加息。这一政策分化可能引发跨境资本大规模流动、新兴市场汇率剧烈波动，对我国外汇市场稳定与货币政策自主空间形成潜在冲击。

地缘政治碎片化加剧全球治理困境。地缘政治碎片化正加剧全球治理困境。全球经济正面临贸易紧张局势加剧与政策不确定性上升的双重压力，地缘政治动荡正迫使企业推迟关键投资决策，多边贸易体系承受日益沉重的压力。

6.2. 国内发展环境的有利条件与核心约束研判

(1) 高质量发展的坚实基础与核心有利条件

“十四五”规划圆满收官，为“十五五”开局奠定了坚实的发展根基，核心支撑经济大盘稳固，综合国力持续跃升。根据国家统计局《中华人民共和国 2025 年国民经济和社会发展统计公报》，2025 年我国国内生产总值达到 1401879 亿元，比上年增长 5.0%，“十四五”时期连续跨越 110 万亿元至 140 万亿元四个大台阶，年均增长 5.2% 左右。人均 GDP 达到 99665 元，按年平均汇率折算为 13953 美元，连续三年稳定在 1.3 万美元以上，持续处于中等偏上收入经济体行列。物价水平保持总体稳定，2025 年居民消费价格与上年持平，“十四五”时期 CPI 年均涨幅控制在 2% 以内。就业形势总体平稳，2025 年城镇新增就业 1267 万人；“十四五”时期累计实现城镇新增就业超 6000 万人，超额完成 5500 万人的目标任务。经济发展的韧性、活力与抗风险能力持续增强，我国持续成为世界经济增长的最大贡献者，对世界经济增长贡献率保持在 30% 左右。

创新驱动发展格局基本形成，新动能持续壮大。国家统计局与科技部发布数据显示，2025 年我国全社会研发经费支出达 4.2 万亿元，较 2020 年增长 72.1%，研发投入强度从 2.40% 提升至 2.85%；基础研究经费占研发经费比重提升至 8.5%，全球创新指数排名从 2020 年的第 14 位跃升至第 10 位，正式进入创新型国家前列。工业和信息化部收官报告显示，我国制造业增加值占全球比重稳定在 30% 左右，拥有全球最完整的 41 个工业大类、207 个中类、666 个小类全产业链体系，高端制造业增加值占规模以上工业增加值比重提升至 32.5%，为新质生产力发展奠定了坚实产业基础。超大规模市场优势持续凸显，内需潜力加速释放。2025 年我国社会消费品零售总额突破 50 万亿元，“十四五”时期最终消费支出对经济增长的年均贡献率超 60%，消费的基础性作用持续增强。我国拥有 14 亿多人口、4 亿多中等收入群体，是全球规模最大、最具成长性的消费市场，随着居民收入稳步提升、消费环境持续优化，消费升级与新型消费培育将形成持续增长动力。

图 47: 社会消费品零售总额（亿元）及增长率（%）



资料来源：国家统计局

宏观调控政策工具箱充足，协同发力空间广阔。2026 年政府工作报告指出，2026 年赤字率拟按 4% 左右安排，赤字规模 5.89 万亿元、比上年增加 2300 亿元。一般公共预算支出规模将首次达到 30 万亿元、比上年增加约 1.27 万亿元。拟发行超长期特别国债 1.3 万亿元，持续支持“两重”建设、“两新”工作等；2026 年将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。优化创新结构性货币政策工具，适当增加规模，完善实施方式。

(2) 国内发展的核心约束与结构性矛盾

需求不足仍是经济运行的核心矛盾。国家统计局数据显示，2025 年全年全社会固定资产投资 491109 亿元，比上年下降 3.9%，企业扩产与创新投入意愿偏弱。

产业转型升级阵痛持续显现。传统产业高端化、智能化、绿色化改造仍

面临技术、资金、人才瓶颈，高耗能、低附加值环节产能出清压力较大；高端制造业核心技术对外依存度仍较高，部分关键零部件、基础材料、高端软件的自主可控水平仍待提升。新质生产力发展仍处于起步阶段，人工智能、量子信息、生物制造等未来产业的规模化、产业化进程不及预期，新旧动能转换的衔接存在阶段性压力。

人口结构变化带来长期刚性约束。国家统计局 2025 年全国人口变动情况抽样调查数据显示，我国 60 岁及以上人口占比突破 20%，正式进入中度老龄化社会，劳动年龄人口总量持续下降，人口出生率仍处于低位。区域城乡发展不平衡问题仍较突出。2025 年我国东部地区人均 GDP 是西部地区的 1.68 倍，城乡居民人均可支配收入比为 2.38:1，虽较“十四五”初期有所收窄，但差距依然显著。

6.3. 政策实施与经济社会发展的核心风险识别

(1) 外部冲击类风险

外需收缩与地缘政治外溢风险。若全球经济增速跌破 2.5% 临界值，将直接导致我国外需持续收缩，出口增速面临负增长压力；地缘政治冲突升级可能引发全球能源、粮食价格大幅波动，带来输入性通胀压力，挤压我国货币政策调控空间。美欧等经济体对华技术管制、贸易制裁进一步升级，可能导致我国高端产业链供应链断链风险，关键领域技术攻关进程受阻。

跨境资本流动与汇率波动风险。美联储货币政策转向不及预期、全球避险情绪升温，可能引发短期跨境资本大规模流出，人民币汇率面临阶段性贬值压力，对我国外汇储备稳定、跨境贸易结算和外债偿还形成冲击；新兴市场主权债务危机爆发，可能通过贸易、金融渠道对我国形成二次冲击。

全球贸易碎片化与规则冲击风险。WTO 争端解决机制持续停摆，区域贸易集团排他性规则强化，全球贸易碎片化趋势加剧，我国外贸企业面临的合规成本、贸易摩擦成本大幅上升，对我国制度型开放与外贸外资高质量发展形成持续制约。

(2) 内部结构性风险

经济金融领域重点领域。一是房地产市场调整风险，房企债务违约风险仍未完全出清，房地产上下游产业链拖累效应持续显现；二是地方政府债务风险，部分市县地方政府隐性债务化解压力较大，债务率超过警戒线；三是中小金融机构风险，不良贷款率高于行业平均水平，资本充足率偏低，风险抵御能力较弱。

就业结构性矛盾。2026 年高校毕业生预计达 1180 万人，青年就业结构性矛盾突出，技能人才短缺与高校毕业生就业难的错配问题持续存在。

能源安全结构性风险。原油对外依存度超过 70%，天然气对外依存度超过 45%，全球供应链波动与地缘政治冲突，对我国粮食、能源安全保障形成持续挑战。

6.4. 中长期发展趋势展望与关键变量分析

(1) 支持经济发展关键变量

技术创新变量。关键核心技术攻关实现突破，产学研深度融合体系全面建成，创新成果转化效率大幅提升，将成为驱动经济高质量发展的核心变量；人工智能、通用大模型、工业互联网等技术的规模化应用，将全面重塑生产方式，大幅提升全要素生产率。

制度改革变量。要素市场化配置改革、高标准市场体系建设、全国统一大市场建设全面落地，营商环境持续优化，民营经济发展活力全面激发，制度红利将持续释放，成为经济发展的重要支撑。

内需扩容变量。超大规模市场优势持续转化为内需增长动力，居民消费升级、新型消费培育、有效投资扩容形成合力，内需对经济增长的支撑作用持续强化，加快形成以内循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

人口人才变量。人口红利向人才红利转型加速，我国拥有全球规模最大

的高等教育群体，人力资本积累持续提升，将为产业转型升级和创新发展提供核心人才支撑。

绿色转型变量。能源革命、产业绿色转型、循环经济发展形成万亿级新赛道，绿色低碳产业成为新的经济增长极，绿色转型将成为驱动经济结构优化的重要变量。

（2）关键敏感变量与政策走向预判

核心敏感变量。一是全球主要经济体货币政策转向节奏，直接影响我国跨境资本流动、汇率稳定和货币政策空间；二是关键核心技术攻关进程，尤其是高端芯片、工业软件、航空发动机等领域的突破进度，直接影响产业升级和新质生产力发展进程；三是房地产市场软着陆进程，直接影响金融稳定、地方财政和经济增长。

政策走向预判。“十五五”时期，宏观政策将持续坚持“稳中求进”工作总基调，财政政策保持积极有为，货币政策保持稳健中性，政策重心持续聚焦科技创新、新质生产力发展、现代化产业体系建设、扩大内需、共同富裕、绿色低碳转型、安全发展七大核心方向；政策工具将持续向精准化、协同化、市场化方向创新，跨周期调节、预期管理、央地协同将成为政策实施的核心特征。

（3）实现高质量发展的核心信心基础与支撑条件

党的集中统一领导的制度优势。中国特色社会主义制度具有集中力量办大事的显著优势，能够为中长期发展战略的落地实施提供坚强的政治保障和组织保障，有效应对各类风险挑战，保持经济社会持续健康发展。

超大规模市场的内生优势。14 亿多人口的超大规模市场、4 亿多中等收入群体的消费潜力，是我国经济发展的最大底气，能够为产业发展提供广阔的市场空间，形成强大的抗风险能力和内生增长动力。

全产业链的产业基础优势。全球最完整的工业体系、完善的基础设施配套、强大的制造业配套能力，是我国参与全球竞争的核心优势，能够为产业转型升级、技术创新和新质生产力发展提供坚实的产业支撑。

创新驱动的人才支撑优势。我国拥有全球规模最大的高等教育体系和人才队伍，研发投入持续增长，创新生态持续优化，创新能力持续提升，能够为高质量发展提供源源不断的人才支撑和创新动力。

7. 结论与落地实施建议

7.1. 研究结论

本研究立足“十四五”收官与“十五五”开局的双重历史交汇节点，通过对 2026 年政府工作报告的全维度拆解、跨周期文本对比与全链条政策逻辑推演，形成如下研究结论。

第一，2026 年政府工作报告是兼具年度施政纲领与五年规划战略宣言双重属性的里程碑文件，实现了从“十四五”攻坚期“问题导向”向“十五五”开局期“愿景引领”的根本性叙事转变。报告创新构建“回顾 - 规划 - 开局”结构，首次实现五年规划与年度政府工作的无缝衔接，锚定 2035 年远景目标披露“十五五”20 项核心发展指标、6 大类 109 项重大工程，为新五年发展奠定了制度框架与战略根基。

第二，深化了“稳中求进、提质增效”总基调的核心内涵，构建了“目标设定 - 任务部署 - 保障机制 - 风险防控”的治理新范式。4.5%-5%的区间化增长目标，既守住了 2035 年远景目标的增速底线，又为调结构、防风险预留了弹性空间；“稳”的边界从宏观总量托底拓展至微观主体活力修复，“进”的方向牢牢锁定新质生产力核心主线，实现了短期稳增长与长期高质量发展的有机统一。

第三，报告实现了政策体系的系统性创新，核心战略抓手的层级实现质的跃升。新质生产力从单一产业概念升级为全局发展核心主线，全国统一大市场建设从专项改革升级为畅通国民经济循环的核心制度支撑，“投资于人”从边缘表述升级为宏观政策核心逻辑，政策工具也从阶段性应急纾困转向体系化、长效化制度建设，协同性与可操作性显著提升。

第四，报告部署直面经济发展核心矛盾，政策落地仍面临多重现实约束。当前需求不足仍是经济运行核心矛盾，产业转型阵痛、人口结构变化带来长期刚性约束，叠加全球经济低景气、贸易碎片化等外部挑战，政策落地需破解地方财政收支矛盾、区域执行能力差异、跨部门协同不畅等堵点问题。

7.2. 分主体落地实施建议

7.2.1. 地方政府贯彻落实报告精神的差异化实施策略

地方政府需立足区域禀赋实现国家战略与地方实际的精准适配，杜绝“一刀切”式执行。一是强化规划衔接，将“十五五”重大工程、核心指标与年度任务清单化管理，精准匹配 1.3 万亿元超长期特别国债资金投向。二是实施区域差异化发展，东部沿海省份聚焦科技创新、新质生产力培育与制度型开放，布局人工智能、数字贸易等前沿领域，打造创新策源地；中西部省份坚守粮食安全、能源安全底线，推进生态保护、乡村振兴与基础设施提质，有序承接产业梯度转移；东北等老工业基地抢抓设备更新政策窗口，推动传统制造业高端化、智能化、绿色化改造，加快新旧动能转换。三是纵深推进全国统一大市场建设，破除地方保护与市场分割，综合施策整治“内卷式”竞争，持续优化营商环境，激发民营经济活力。四是统筹发展与安全，坚持“在发展中化债”化解地方债务风险，加大财力下沉力度，兜牢基层“三保”底线，保障政策落地的可持续性。

7.2.2. 各行业、市场主体把握政策机遇的发展路径建议

市场主体需紧扣政策导向，将政策红利转化为发展实效。制造业领域，传统企业应抢抓超长期特别国债支持设备更新的机遇，推进“智改数转网联”改造，提升产品核心竞争力；高端制造企业聚焦集成电路、航空航天、低空经济等领域，参与国家产业创新工程，强化产业链协同攻关，提升自主可控水平。消费与服务业领域，顺应消费升级趋势，布局银发经济、赛事经济、绿色消费等新赛道，深化“人工智能+”全链条应用，打造多元化消费新场景，挖掘下沉市场潜力。科技型企业应聚焦原始创新与关键核心技术攻关，用好科技金融全周期服务与上市融资“绿色通道”，加大研发投入，推动产学研深度融合与成果产业化。外贸企业需优化全球市场布局，拓展数字贸易、绿色贸易等新增长点，依托国家海外综合服务体系推进内外贸一体化，对冲外需波动与地缘政治风险。

7.2.3. 政策执行、监督与优化的配套机制完善建议

为提升政策落地效能，需构建全链条、全周期的执行保障机制。一是健全政策效能全周期评估体系，围绕经济发展、创新驱动、民生福祉等五大维度，建立分级量化指标体系，引入第三方独立评估，实现事前研判、事中跟踪、事后总结的全周期管理。二是完善跨部门跨层级协同机制，打破条块分割壁垒，针对重大政策成立专项协调工作组，明确职责边界，强化央地衔接与基层政策指导，破解“中梗阻”问题。三是搭建监测与调整机制，依托数字政府建设政策监测平台，对政策落地进度、资金使用效率实时监测预警。四是强化政策宣传解读与预期引导，将宏观政策具象化、场景化，打通政策认知“最后一公里”，通过清晰稳定的政策信号提振市场信心，凝聚全社会发展共识。

8. 风险提示

国际局势变化超出预期；政策落地不及预期；资本市场存在不确定性。

本公司具有中国证监会核准的证券投资咨询业务资格

分析师声明

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，本报告清晰准确地反映了作者的研究观点，力求独立、客观和公正，结论不受任何第三方的授意或影响，特此声明。

免责声明

国泰海通证券股份有限公司（以下简称“本公司”）的客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为本公司的当然客户。本报告仅在相关法律许可的情况下发放，并仅为提供信息而发放，概不构成任何广告。

本报告的信息来源于已公开的资料，本公司对该等信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本报告所载的资料、意见及推测仅反映本公司于发布本报告当日的判断，本报告所指的证券或投资标的的价格、价值及投资收入可升可跌。过往表现不应作为日后的表现依据。在不同时期，本公司可发出与本报告所载资料、意见及推测不一致的报告。本公司不保证本报告所含信息保持在最新状态。同时，本公司对本报告所含信息可在不发出通知的情形下做出修改，投资者应当自行关注相应的更新或修改。

本报告中所指的投资及服务可能不适合个别客户，不构成客户私人咨询建议。在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见均不构成对任何人的投资建议。在任何情况下，本公司、本公司员工或者关联机构不承诺投资者一定获利，不与投资者分享投资收益，也不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。投资者务必注意，其据此做出的任何投资决策与本公司、本公司员工或者关联机构无关。

本公司利用信息隔离墙控制内部一个或多个领域、部门或关联机构之间的信息流动。因此，投资者应注意，在法律许可的情况下，本公司及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券或期权并进行证券或期权交易，也可能为这些公司提供或者争取提供投资银行、财务顾问或者金融产品等相关服务。在法律许可的情况下，本公司的员工可能担任本报告所提到的公司的董事。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，需在允许的范围内使用，并注明出处为“国泰海通证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。

若本公司以外的其他机构（以下简称“该机构”）发送本报告，则由该机构独自为此发送行为负责。通过此途径获得本报告的投资者应自行联系该机构以要求获悉更详细信息或进而交易本报告中提及的证券。本报告不构成本公司向该机构之客户提供的投资建议，本公司、本公司员工或者关联机构亦不为该机构之客户因使用本报告或报告所载内容引起的任何损失承担任何责任。

评级说明

	评级	说明
投资建议的比较标准 投资评级分为股票评级和行业评级。 以报告发布后的 12 个月内的市场表现为比较标准，报告发布日后的 12 个月内的公司股价（或行业指数）的涨跌幅相对同期的沪深 300 指数涨跌幅为基准。	增持	相对沪深 300 指数涨幅 15%以上
	谨慎增持	相对沪深 300 指数涨幅介于 5% ~ 15%之间
	中性	相对沪深 300 指数涨幅介于 -5% ~ 5%
	减持	相对沪深 300 指数下跌 5%以上
股票投资评级	增持	明显强于沪深 300 指数
	中性	基本与沪深 300 指数持平
	减持	明显弱于沪深 300 指数
行业投资评级	增持	明显强于沪深 300 指数
	中性	基本与沪深 300 指数持平
	减持	明显弱于沪深 300 指数

国泰海通证券研究所

地址 上海市黄浦区中山南路 888 号

邮编 200011

电话 (021) 38676666