

学习贯彻中央经济工作会议精神

推动更加积极的财政政策精准增效

杨志勇

财政政策是宏观调控的重要手段，通过预算、税收、政府债券、转移支付等工具组合，可以发挥扩大总需求和定向调结构的双重优势，熨平经济周期性波动，落实国家重大决策部署，促进经济总量平衡和结构优化。2025年中央经济工作会议提出，要继续实施更加积极的财政政策。2026年财政政策和2025年财政政策取向一以贯之，这是以习近平同志为核心的党中央审时度势、综合考量作出的重大决策部署。我们要推动更加积极的财政政策精准增效，助力经济实现质的有效提升和量的合理增长。

更加积极的财政政策成效显著

2025年我国首次实施更加积极的财政政策，为推动完成全年经济社会发展目标任务发挥了重要作用。通过筹集更加充分的财力，加大支出强度，加快支出进度，优化支出结构，财政政策效果显著。这也为2026年继续实施更加积极的财政政策提供了强有力支撑，积累了宝贵经验。

支出规模扩大。2025年全国一般公共预算支出规模29.7万亿元，比上年增加1.2万亿元，财政支出强度明显加大，体现了财政政策的扩张性。财政赤字率从3%提高到4%左右，提高1个百分点，财政赤字规模达5.66万亿元，比上年增加1.6万亿元，不仅财政可用财力增加，而且向社会发出政策扩张的强烈信号，稳定了社会预期，发挥了财政政策的引导作用。

支出进度加快。2025年更加积极的财政政策不仅表现在财政支出规模的扩大上，而且体现在财政支出进度进一步加快，主动靠前发力。各项资金加快下达拨付，尽快形成实际支出和实物工作量。同样的支出规模，支出时间越早，越快形成实际支出，政策效果越佳。

支出结构优化。强化财政资金精准投放，更加注重惠民生、促消费、增后劲。民生支出占财政支出比重超70%，基层“三保”底线兜牢兜实。“两新”政策扩围，让更多适应市场需求的消费品得到支持，直接降低消费者购物成本。2025年中央本级科学技术支出进一步向基础研究、应用基础研究、国家战略科技任务聚焦，为新兴产业和未来发展创造更多机会，同时大力支持传统产业转型升级。

促进生产性服务业扩能提质

刘 爽

生产性服务业是为生产过程提供中间服务的部门，是促进技术进步、提高生产效率、保障工农业生产活动有序进行的服务行业，贯穿生产制造全过程各阶段。推动生产性服务业扩能提质，更好发挥其支撑保障作用，既是构建现代化产业体系的内在要求，也是培育发展新质生产力的重要手段。党的二十届四中全会通过的“十五五”规划建议提出，“分领域推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸”“提高现代服务业与先进制造业、现代农业融合发展水平”。这为生产性服务业发展指明了方向。“十五五”时期，应准确把握发展生产性服务业同保持制造业合理比重之间的关系，着力优化发展环境，促进生产性服务业扩能提质，持续推动生产性服务业与制造业深度高效融合发展。

把握融合化发展趋势

随着国际产业分工体系进一步深化，全球价值链由制造业向生产性服务业延伸，生产性服务业已成为大国博弈的重要领域。全球价值链主导者凭借信息、金融、研发、设计等生产性服务方面的优势及其与各领域各环节的深度融合，主导全球价值链构建。生产性服务业在全球生产网络中的作用日益凸显，服务业跨境投资增长迅速。

近年来，生产性服务业同其他产业的融合程度日益加深。伴随信息技术的发展和经济服务化的不断深化，基于工业经济时代大规模专业化分工所定义的产业边界逐渐模糊，通过产业融合发展出的新产业形态，已成为形成新质生产力的动力源泉。产业融合是不同产业之间或者同一产业不同行业之间，通过相互渗透、交叉重组融为一体并逐步形成新产业的动态过程，包括生产性服务业与制造业、农业、其他服务业之间的融合等。产业融合可以激发产业链价值链的分解、重构和功能升级，引发产业功能、形态、组织方式以及商业模式的重大变革，是推动产业转型升级、培育新业态新模式、抢占产业竞争制高点的关键途径，也是发展新质生产力的重要

保持宏观政策连续性

当前，我国经济发展中老问题、新挑战仍然不少，外部环境变化影响加深，国内重点领域风险隐患较多。从国际看，大国博弈更加复杂激烈，单边主义、保护主义抬头，关税和非关税壁垒依然存在，外需面临较大不确定性不稳定性。需要将国际经贸中可能遇到的问题考虑得更周全些，聚精会神搞建设，练好内功，办好自己的事。从国内看，产业结构、商业模式、人口结构、财富分配等发生显著变化，供强需弱矛盾突出，一些领域风险尚未出清。需要在促进供需平衡上下功夫，大力提振需求，解决供需错配问题，让需求和供给更加匹配。适应新形势新变化、积极应对风险挑战，要求我们继续实施更加积极有为的宏观政策，包括更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策。

中央经济工作会议把“坚持内需主导，建设强大国内市场”确定为2026年经济工作八项重点任务之首。这就要求财政在扩大内需、畅通经济循环中发挥更加积极的作用。分析来看，就消费需求而言，有的消费者面临有需求无供给的问题，国内市场一些高品质商品和服务供给仍然不足；有的消费者面临消费能力不够的问题，需要进一步提高居民可支配收入。对于供需不匹配的结构性问题，一方面是供给者对市场了解不够，不能提供适销对路的商品和服务；另一方面是供给者缺乏供给能力，存在某些“卡脖子”问题，导致无法顺利提供优质商品和服务。因此，要实施好更加积极的财政政策，加大税收、社会保障、转移支付等的调节力度，多渠道增加居民收入，优化收入分配结构，大力提振消费；综合运用财政补贴、贷款贴息等政策工具，培育壮大的消费增长点，打造消费新场景；用好税收、政府采购、专项资金等政策，支持建设现代化产业体系，激发企业家精神，鼓励创新，以创新驱动、高质量供给引领新需求，不断释放市场活力。

此外，落实中央经济工作会议各项决策部署，也需要继续实施更加积极的财政政策并提高精准度和有效性，从而更好支持科技创新和产业创新深度融合、推进城乡融合和区域联动、切实加强民生保障、推动经济社会发展全面绿色转型、支持扩大高水平对外开放等，为实现“十五五”良好开局提供有力保障。

促进生产性服务业扩能提质

刘 爽

着力点。

同时，我国生产性服务业融合化发展水平持续提高，对新质生产力的发展起到了重要支撑作用。“十五五”时期，需坚持以实体经济为根基，通过深化生产性服务业与先进制造业融合，推动服务业与制造业协同升级。

保障制造业转型升级

党的十八大以来，我国生产性服务业规模持续增大，市场活力不断迸发。2023年，我国规模以上生产性服务业企业实现营业收入119万亿元，2020年至2023年年均增长12.1%，远高于同期GDP增速。2025年，信息传输、软件和信息技术服务业、租赁和商务服务业增加值比上年分别增长11.1%、10.3%，其拉动服务业增加值增长1.7个百分点。“十四五”以来，各地综合运用人工智能、大数据、工业互联网等技术，紧密结合自身工业基础，深化业务关联、促进技术渗透，推动产业链延链增值、智能化数字化水平不断提升，形成服务支撑制造、制造反哺服务的双向循环。

生产性服务业助力制造业突破核心技术瓶颈。研究开发、工业设计、仿真测试、知识产权等生产性服务为制造业提供全流程技术支持，助力提升制造业生产效能，推动大飞机、新能源汽车、高速动车组等领域产品研发周期大大缩短，生产效率大幅提升。实践中，一些地方通过建设中试基地、共性技术平台等载体，为制造业提供技术转移与成果转化服务，加速技术从实验室走向生产线。一些地方通过搭建跨行业协同创新平台，为制造业提供技术研发、概念验证、中试熟化等全链条服务。

生产性服务业助力制造业降低综合成本。供应链金融、知识产权质押、设备融资租赁等工具，为制造业提供低成本资金支持；智慧物流、智能仓储等供应链服务，优化原材料采购与成品配送流程，在降低库存积压与物流损耗的同时，增强供应链稳定性。目前，不少地方推进产融合作试点，有效降低银企之间的信息不对称，缓解企业融资难等问题。



抓住重点确保政策“更加积极”

党的二十届四中全会通过的“十五五”规划建议，对发挥积极财政政策作用提出明确要求。发挥积极财政政策作用，必须重视政策方向的选择、政策力度的加强、政策精准度和有效性的提升。政策在实施过程中普遍存在效率递减问题，这就要求保持一定力度甚至加大力度，坚持政策支持和改革创新并举，来确保政策总效力不减。

扩大财政支出盘子，确保必要支出力度。加强逆周期和跨周期调节，保持必要的财政赤字、债务总规模和支出总量，综合运用预算、税收、政府债券、转移支付等工具，保持支出强度，形成对经济社会发展的持续支撑。既着眼当前，用好用足财政政策空间，也为应对未来风险留有余地，确保财政可持续。

持续优化支出结构，强化重点领域保障。支出结构优化触及各种利益，需要改革配合。零基预算改革越深入，越能为优化支出结构提供强有力支持。目前，零基预算改革在中央和地方层面持续推进，中央部门试点范围从16个部门扩大到32个。要进一步压缩无效支出，把可以省的钱都省下来，集中财力保障国家重大战略任务，把宝贵的财政资金花到政策效果更好、牵引带动作用更大、人民群众更需要的地方，推动更多资金资源投资于人、服务民生。腾出更多财力增加财政科技投入，推动科技创新和产业创新深度融合，加快培育壮大新动能。建立健全财政支出标准体系，为财政支出效率提升打下更好基础。

加强财政金融协同，放大政策效能。财

政政策和货币政策是宏观调控最为重要的两大政策，要提高政策制定和执行全过程的协同性，确保同向发力、同频共振。财政资金数量有限，要实现效益最大化，就要发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，撬动金融机构和社会资金，激活更多民间投资，形成资金合力。实施好适度宽松的货币政策，保持流动性充裕，可以为更加积极的财政政策提供良好的货币金融环境。中央经济工作会议要求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，物价合理回升才能更好发挥价格信号作用，财政政策也才能更好显效发力。而在促进经济稳定增长上，财政政策与货币政策是一致的，这也体现了宏观政策取向一致性的要求。公债是财政政策和货币政策的结合点，要在推动国债市场健康发展、完善国债收益率曲线等方面，强化财政政策和货币政策协同。

深化改革推进财政科学管理，不断提升财政治理效能。落实好更加积极的财政政策，需要向财政科学管理要效益。财政资金来之不易，珍惜财政资金、提高财政资金使用效率，是财政科学管理的重要任务。财政科学管理涉及财政资金全流程，资金筹集、使用以及后续的绩效评价都需要科学管理。要坚持自上而下与自下而上相结合，深入推进财政科学管理试点。坚持改革赋能、管理挖潜、监督明纪，构建横向到边、纵向到底的财政管理体系，全面提升系统化、精细化、标准化、法治化水平。把财政管理从源头贯通到末端，让各利益相关方都对财政资金效率负责，不断提高资金使用效率，推动更加积极的财政政策精准增效。

（作者系中国财政科学研究院院长、高端智库首席专家）

开放是中国式现代化的鲜明标识，扩大自主开放是新时代对外开放的重要特征。党的二十届四中全会通过的“十五五”规划建议提出，以服务业为重点扩大市场准入和开放领域。2025年中央经济工作会议进一步强调，有序扩大服务领域自主开放。为什么要扩大服务领域开放？如何有序扩大服务领域自主开放？

截至2025年，服务业增加值占我国GDP比重连续11年超过50%，吸收外资占我国实际使用外资比重约七成，已成为拉动经济增长的重要引擎。扩大服务领域开放能够引入全球先进技术和优质服务，推动生产性服务业向高端化延伸、生活性服务业向高品质发展，提高我国在全球价值链中的位势。自主开放可以更好根据我国发展阶段把握服务业开放范围，既满足产业转型升级需要，又满足人民日益增长的美好生活需要。

随着制造业领域外资准入限制措施全面清零，服务业成为我国扩大对外开放的主攻方向。扩大服务领域开放能够推动我国开放从以货物为主导的单轮驱动转向货物与服务协同并进的双轮驱动，提升开放型经济韧性。然而，服务业涉及面广，开放面临的风险更为复杂多样。自主开放可以在牢牢守住安全底线的前提下，把握开放节奏，做到能放则放、该慎则慎、精准监管，分阶段、分领域、分区域有序推进。

当前，新一轮科技革命和产业变革加速演进，全球服务业向数字化、绿色化、融合化方向发展，部分新业态新模式规则标准尚处于空白状态。推动自主开放可以抢抓全球服务业快速发展机遇，积极参与全球服务贸易规则的制定与完善，提升发展中国家在新兴领域的规则制定能力和议题设置能力。

近年来，我国推进服务领域自主开放的力度不断增强。持续放宽服务业外资市场准入限制，建立跨境服务贸易负面清单管理模式，跨境服务贸易负面清单由海南自由贸易港向自贸试验区和全国推广。稳步推进服务业扩大开放综合试点建设，自2015年以来分4批先后批准北京等20个省市开展试点，形成“1+4+6+9”的发展格局。有序扩大重点领域对外开放，开展增值电信、生物技术、外商独资医院等开放试点工作。但也要看到，目前服务领域自主开放还存在一些问题。如，部分地区开放自主性有待挖掘，部分行业开放自主度有待提升，准入准营制度协同有待加强，等等。

当前，服务业已成为我国推进高水平对外开放的重点领域。有序扩大服务领域自主开放要掌握开放方式、开放节奏、开放范围的主动权。

积极推进服务领域制度型开放。动态优化外资准入负面清单和跨境服务贸易负面清单，重点缩减电信、医疗、教育、文化等领域限制措施，探索取消外资持股比例限制、业务范围等约束，扩大跨境交付、境外消费、自然人移动等模式的开放范围。主动对接《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》等国际高标准经贸规则，加快金融服务、电信、电子商务、数据跨境流动等规则转化与衔接，开展更大力度的先行先试、更大范围的压力测试。

提升开放试点自主创新功能。基于发展基础和产业特色，推动服务业扩大开放试点开展首创性、特色化、差异化探索，支持北京、上海、广州等已有试点聚焦高端服务、数字服务、绿色服务等领域拓展开放深度广度，支持大连、宁波、厦门等新增试点结合港口经济优势，在航运、物流、海洋经济等领域形成特色开放经验。充分发挥自贸试验区、海南自由贸易港的先行先试作用，稳步推进全国跨境服务贸易梯度开放，在放宽跨境服务贸易市场准入、完善跨境服务贸易全链条监管、建立风险管理和监测预警机制等方面加大探索力度，加快建设国家服务贸易创新发展示范区。

增强重点领域自主开放力度。围绕生产性服务业高端化开放、生活性服务业高品质开放、新兴服务业前瞻性开放，提升服务领域自主开放水平。加快推动增值电信、生物技术、外商独资医院等开放试点扩容工作，研究制定有序扩大教育、文化领域自主开放实施方案，支持外资增加养老服务、职业教育等服务供给。加大金融、物流、研发设计、信息技术、法律服务等领域开放力度，聚焦数字服务、绿色服务、专业服务等领域布局扩大开放试点。

优化服务领域开放制度环境。健全涉外法律服务体系，依法保护外资企业知识产权与经营自主权，优化境外人才过境免签、永久居留、工作许可、职业资格认可政策，完善跨境支付、外汇结算等金融便利化措施，健全与外资企业常态化沟通机制，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。坚持开放和安全并重，建立服务领域开放风险评估、预警和防控机制，运用大数据、人工智能、区块链等技术手段，精准识别金融、数据、网络、意识形态等领域的风险点，提升服务领域开放风险处置能力。

（作者系国家发展改革委对外经济研究所副研究员）



本版编辑 秦悦美 编 王子莹
来稿邮箱 jjrbl@ sina.com