

学习贯彻中央经济工作会议精神

实施更加积极有为的宏观政策

杜飞轮 曹玉瑾

2025年中央经济工作会议明确提出，“实施更加积极有为的宏观政策”。今年的《政府工作报告》也强调，“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”。“积极”强调逆周期调节的力度与主动作为，“有为”突出精准施策和效率提升，二者统一于高质量发展的实践。2026年是“十五五”开局之年，宏观政策要突出前瞻性、针对性、协同性，围绕扩大内需、培育新质生产力、防范化解风险等重点任务，推动财政、货币、产业、改革等举措深度协同、形成合力，确保经济实现质的有效提升和量的合理增长。

把握历史、理论、现实逻辑的统一

实施更加积极有为的宏观政策，是党中央统筹国内国际两个大局、针对经济运行供强需弱这一矛盾作出的重大部署。这一政策取向既是对过往宏观调控经验的总结，又是对马克思主义政治经济学的创新运用，更是对当前经济运行主要矛盾和阶段性特征的精准回应，体现了历史逻辑、理论逻辑与现实逻辑的统一。

从历史逻辑看，这是我国宏观调控实践的演进与升华。我国宏观调控政策的发展，是一个在实践基础上深化认识、再以新认识指导实践的螺旋式上升过程，每一次调整都适应不同阶段的经济发展需求。1998年为应对亚洲金融危机，财政政策从适度从紧转为积极，搭配稳健的货币政策；2008年为应对国际金融危机带来的外需下滑，财政政策从稳健转为积极，货币政策由从紧转为适度宽松；2015年为应对经济发展复杂局面，启动供给侧结构性改革，宏观调控更加注重结构优化与质量提升。随着供强需弱矛盾越发突出，宏观政策更加强调积极有为。2024年12月召开的中共中央政治局会议指出“实施更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策”，2025年和2026年《政府工作报告》均将“实施更加积极有为的宏观政策”作为重要政策取向，要求宏观政策不仅要保持必要力度，更要注重质量效益，不仅要应对短期波动，更要服务长期发展。这一转变是对过往经验的总结，也是对新时代经济发展规律的深刻把握。

从理论逻辑看，这是马克思主义政治经济学与新时代中国特色宏观调控理论的融合创新。根据社会再生产理论，经济顺畅运行的关键是生产资料生产（第Ⅰ部类）与消费资料生产（第Ⅱ部类）两大部类的比例协调。当前实施更加积极有为的宏观政策，一方面通过公共投资优化第Ⅰ部类产品的供给结构，另一方面通过转移支付提振第Ⅱ部类产品的消费能力，这正是再生产理论的当代实践。根据马克思主义国家职能理论，国家需要承担社会公共职能。实施更加积极有为的宏观政策正是更好发挥有为政府作用，通过科学引导资源配置，熨平经济波动、推动生产力发展的具体体现。从理论创新看，实施更加积极有为的宏观政策是习近平经济思想的重要内容，在经济发展指导

原则上实现了多重统一，既坚持逆周期调节与跨周期设计相统一，又坚持需求管理与供给侧结构性改革相统一，还坚持总量调控与结构优化、短期稳增长与长期高质量发展相统一，彰显了新时代宏观经济治理的科学性和系统性。

从现实逻辑看，这是破解发展难题、稳住经济大盘的必然要求。当前我国经济面临下行压力主要受内外部因素共同影响，国内有效需求不足与外部环境不确定性上升交织叠加。在此背景下，单纯依赖外部需求拉动经济增长既不现实也不可持续，必须依靠更加积极有为的宏观政策，将扩大内需作为战略基点，通过政策协同发力，对冲外部风险，提振发展信心，激发有潜力的消费，扩大有效益的投资，拓展内需增长新空间，打通生产、分配、流通、消费各环节堵点，实现内部循环畅通，推动经济增长稳定在合理区间。

增强前瞻性、针对性、协同性

中央经济工作会议明确要求“增强政策前瞻性针对性协同性”，这三个维度是衡量政策是否有为的重要标准。把协同性与前瞻性、针对性并列提出，更加凸显了宏观调控的系统集成性。在实践中，通过前瞻预判方向、有针对性地攻克难关、协同凝聚合力，方能更好实现从单点突破向系统赋能的治理效能提升。

前瞻性强调宏观政策要下好“先手棋”，要求政策更加注重预调微调而非强刺激、大转向。政策制定时要更好预判经济运行趋势，提前采取措施，早识别、早应对、早处置，避免经济出现大起大落。例如，提前下达新增地方政府债务限额体现了积极财政政策“靠前发力”，这一举措将每年债券发行时间提前3个至4个月，实现了年初即可形成实物工作量的政策目标。当前经济运行的复杂性与不确定性显著提升，对政策前瞻性提出了更高要求——不仅要关注国内先行指标，还要跟踪全球经济走势；不仅要做好短期政策储备，还要谋划中长期政策布局；不仅要预判经济波动，还要防范系统性风险。

针对性体现为发好宏观政策的“精准箭”，要求政策更加注重聚焦经济运行中的痛点精准滴灌。坚持问题导向，针对不同领域、不同主体的具体情况，制定差异化政策措施。例如，针对新质生产力培育，实施研发费用加计扣除政策；针对中小微企业融资难，推出支小再贷款政策；针对居民消费意愿不足，实施消费品以旧换新政策。随着经济结构的深度调整，政策针对性需进一步提升——不仅要针对“有没有”的问题，还要针对“好不好”的问题；不仅要针对短期需求，还要针对长期供给；不仅要针对实体企业，还要针对金融体系；等等。这需要更精准的政策工具设计、更细致的政策效果评估以及更灵活的政策调整机制。

协同性注重打好宏观政策的“组合拳”，要求政策更加注重系统优化。这也是当前宏

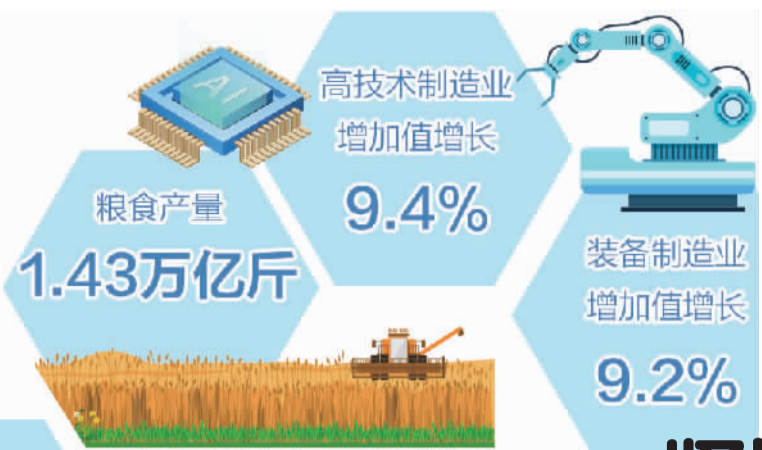
观政策最需强化的环节。过去，我国宏观政策容易出现“孤岛效应”，导致政策效能削减。中央经济工作会议提出“坚持政策支持和改革创新并举”“增强宏观政策取向一致性和有效性”，正是破解这一问题的关键所在。协同性有着明确指向。一是政策目标协同，财政、金融、就业、产业等政策需统一服务于推动高质量发展的总目标，避免各自为政；二是政策工具协同，不同政策工具需互补使用，放大政策效能；三是政策时序协同，政策出台的时机与节奏需衔接，避免政策效应相互抵消；四是改革与政策协同，用改革的办法打通经济循环的卡点堵点，将政策效果转化为经济内生增长动能。未来要建立健全协同机制，优化政策取向一致性评估机制，强化政策效果跟踪评估，确保宏观政策效能最大化。

推动供需更高水平动态平衡

实施更加积极有为的宏观政策，表明我国宏观经济治理思路在不断完善和深化。其中，“积极”重在力度，要求财政政策保持必要赤字规模和支出强度，货币政策灵活运用降准降息等工具释放流动性；“有”重在质效，要求政策聚焦民生保障、科技创新等关键领域，优化支出结构、创新工具组合，提升政策效率。“积极”是“有为”的基础，没有足够的政策力度，就无法有效对冲风险；“有”是“积极”的保障，没有精准的方向和高效的执行，就可能累积风险隐患。“更加”并非简单的力度加码，而是质效的全面升级，追求政策力度的可持续性。政策目标的多元性以及政策机制的协同性。在实践中，要强化政策组合搭配，把握好政策时度效，推动供需在更高水平上实现动态平衡，形成更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式。

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。今年继续实施更加积极的财政政策，全国一般公共预算支出规模将首次达到30万亿元，财政赤字规模比上年增长2300亿元，更加注重支持提振消费、投资于民、保障民生等，提高财政资金使用效益。保持相当规模的新增政府债务并适当调整结构，通过超长期特别国债支持“两重”建设、“两新”工作，通过地方政府专项债券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。同时，继续实施适度宽松的货币政策，把促进经济稳增长、物价合理回升作为货币政策的重要考量，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。此外，要强化改革举措与宏观政策协同，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。

立足做强国内大循环，全方位扩大国内需求。消费是经济增长的持久动力，要把扩大消费摆在优先位置，深入实施提振消费专项行动，推动消费持续增长。一方面，制定实施城乡居民增收计划，切实增强居民消费能力；另一



方面，优化消费环境，清理消费领域不合理限制措施，大力发展服务消费，打造消费新场景、培育消费新增长点，提升居民消费信心。投资是优化供给结构的关键载体，要充分挖掘释放有效投资潜力。针对当前预期偏弱、市场内生动能不足的情况，要在增强市场主导的有效投资增长动力的同时，提高民生类政府投资比重。进一步发挥中央财政在基础设施建设、基本公共服务供给等领域的作用，聚焦“两新”“两重”优化结构，撬动民间投资，提高投资效率。适应需求升级趋势，研究出台扩大内需战略实施方案，为实现供需动态平衡提供强有力政策保障。

聚焦建设现代化产业体系，培育壮大新质生产力。实体经济是我国经济发展的根基，需通过产业政策与宏观政策协同，推动产业向智能化、绿色化、融合化转型。继续通过超长期特别国债支持大规模设备更新等方式，优化提升传统产业。用好国家创业投资引导基金、国家级并购基金、政府投资基金等，支持培育壮大新兴产业和未来产业。要扩能提质服务产业，扩大重点领域服务业投资。打造智能经济新形态，深化拓展“人工智能+”。

持续深化重点领域改革，充分激发市场活力。推动高质量发展，既要政策给力，也要改革发力。政策给力是稳预期、稳增长坚实的支撑，为改革攻坚营造稳定可预期的宏观环境。改革发力则是激活力、强动能的根本之策，将政策效果转化为经济增长内生动能。要纵深推进全国统一大市场建设，制定全国统一大市场建设条例，深入整治“内卷式”竞争，深化要素市场化配置综合改革试点。推进财税金融体制改革，加大财政资源和预算统筹力度，深化零基预算改革，健全地方税体系，调整优化消费税征收范围、税率，深入推进地方中小金融机构减量提质，持续深化资本市场投融资综合改革，进一步健全中长期资金入市机制。坚持和落实“两个毫不动摇”，推进国有经济布局优化和结构调整，完善民营经济促进法配套法规政策，大力弘扬企业家精神，充分激发各类经营主体活力。

（作者分别系国家发展改革委经济研究所 所长、研究员）

全面建设社会主义现代化国家，教育是基础，科技是关键，人才是根本。习近平总书记指出：“建设教育强国、科技强国、人才强国具有内在一致性和相互支撑性，要把三者有机结合起来、一体统筹推进，形成推动高质量发展的倍增效应。”“十五五”规划纲要明确将“教育科技人才一体发展格局基本形成”纳入经济社会发展主要目标，并对一体推进教育科技人才发展作出系统部署。当前，世界百年未有之大变局加速演进，国际竞争聚焦于科技制高点与高水平人才的争夺。唯有以更高站位、更大力度统筹推进，才能让教育的基础作用、科技的关键作用、人才的根本作用相互赋能，为中国式现代化建设提供更坚实的支撑。

科技创新靠人才，人才培养靠教育，三者内在一致、相互促进。

教育是基础，为科技创新和人才培养提供源头活水。其中，高校作为人才培养的主阵地，同时发挥基础研究主力军的作用，也是重大科技突破的策源地。只有通过全方位、多层次的高质量学科教育、科学研究，才能筑牢各学科各领域原创性、颠覆性创新的基础；也只有通过系统科学的教学方法和贯通联动的育人模式，才能为科技创新持续培育拔尖创新人才。

科技是关键，为教育提质增效、人才自立自强注入创新引擎。科技自立自强既是中国式现代化的战略支撑，也是推动教育变革、赋能人才发展的关键力量。要抓住科技创新的“牛鼻子”，通过科技与教育深度融合、与人才精准对接，把创新势能转化为发展动能。

人才是根本，集中体现教育成果与科技创新的价值。人才是连接教育与科技的关键纽带，是创新的核心要素。没有强大的人才队伍，教育目标难以落地，科技突破也无从实现。在实践中，教育、科技、人才若各自为战、单打独斗，不仅力量分散，问题也可能接踵而来。比如，一些学校专业设置滞后于产业升级，学生可能毕业即面临转行；科研成果长期躺在实验室，难以转化为产品、产能；人才引得来，却留不住、用不好……唯有推进三者有机融合、一体统筹，坚持“握指成拳”，实现人才培养、科技创新、产业发展环环相扣，才能更好为经济社会高质量发展注入源源不断的动力。

“十五五”时期，一体推进教育科技人才发展，应围绕“教育是基础、科技是关键、人才是根本”的定位，通过政策互通、资源互通、体系互通，构建三者同向发力的一体化发展格局，实现教育强国、科技强国、人才强国建设良性互动、相互支撑。

一是夯实教育基础支撑。坚持教育优先发展，推动教育改革与科技创新、人才培养深度互通。完善科教协同育人机制，推动高校、科研院所深度合作，建立科研资源向教育教学开放共享机制，将科研成果转化为教学资源，实现科教资源互通互用。加强学科专业建设，紧扣国家战略需求，重点强化基础学科、新兴学科、交叉学科建设，推动学科体系与科技研发体系、人才培养体系有效衔接。创新人才培养模式，融入数字化、智能化教学手段，构建个性化人才培养模式，提升学生创新能力和实践能力。全面深化产教融合，推动高校与龙头企业共建现代产业学院、重点实验室，实现教育、科技、产业资源共享互通，培养适配产业需求的高素质人才。提升科学教育质效，加强中小学科技教育，厚植青少年科学素养，夯实科技创新人才基础。

二是强化科技创新引领。加快建设国家重点实验室、工程研究中心等创新平台，吸引集聚科技领军人才等高端人才，打造创新人才集聚高地。强化基础研究系统布局，聚焦人工智能、量子信息等关键领域，加大基础研究投入，推动基础研究与应用研究协同发力，筑牢科技创新根基。加快关键核心技术攻关，推行“揭榜挂帅”机制，组织优势力量攻克“卡脖子”技术难题，推动科技成果向现实生产力转化。打通科技成果转化通道，建立高校、科研院所与企业之间的成果转化对接机制，推动科技成果快速进入教育、科技、产业领域。激发人才创新活力，完善科技创新人才激励机制，赋予科研人员更大财物支配权，鼓励科研人员勇于创新，释放创新潜能。

三是优化人才分类培养。立足发展实际，精准引进和培育一批战略科学家，搭建战略科技人才干事创业平台，发挥战略科技人才引领带动作用，推动重大科技突破。推动高校与企业联合培养卓越工程师，打造卓越工程师集聚新高地，更好适配产业高质量发展需求。深入实施大国工匠人才培养工程，培育一批技艺精湛、素质优良的大国工匠和高技能人才，夯实产业人才根基。厚植青年拔尖人才成长沃土，鼓励青年人才在重大科技任务中挑大梁。优化人才培养基地布局，推动人才培养基地与科研平台、产业园区深度融合，实现人才培养与科技创新、产业发展同频共振。

四是畅通良性循环机制。通过建立宏观统筹协调机制、完善资金投入保障机制、健全人才工作联动机制，打通协同发展堵点，形成良性循环。成立跨部门协调机构，统筹推进教育、科技、人才工作规划衔接、举措落实，打破部门壁垒，推动三者协同发力。整合教育、科技、人才领域资金资源，加大对基础研究、人才培养、科研平台建设的投入力度，优化资金配置效率，实现资金资源互通共享。强化正向激励赋能机制，打通高校、科研院所、企业之间的人才流动通道，推行“双聘教授”“科技副总”等创新机制，实现人才双向流动、良性循环。

（作者系黑龙江中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员）

本版编辑 欧阳优 美编 夏祎
来稿邮箱 jrbll@sina.com

四个“新”引领低空经济高质量发展

倪红福

低空经济是依托低空航空活动带动相关产业创新和场景应用形成的综合性经济形态。当前，我国低空经济发展势头良好，政策体系加快完善，场景应用持续拓展，对国民经济带动作用日益增强。低空经济连续三年被写入《政府工作报告》，从“新增长引擎”到“新兴产业”再到“新兴支柱产业”，其战略地位进一步明确。今年的《政府工作报告》明确提出，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。与传统支柱产业相比，新兴支柱产业技术密集度高、成长性高、带动效益显著，有望在未来产业体系中发挥基础支撑作用。低空经济具备高技术密集度和强产业带动力，产业属性和发展逻辑高度契合新兴支柱产业的内涵，这也折射出其从“新赛道”向“主赛道”迈进的深刻转变。

先看技术密集特征。低空经济的技术体系横跨高端材料科学、自动控制、精准通信导航等多个前沿学科领域，聚集了动力系统、飞行控制与智能感知、通信导航、复合材料、空域管理及安全监管等一系列关键核心技术，行业整体技术壁垒较高，企业研发投入强度高，技术迭代速度快，核心竞争力高度依赖技术创新和突破。更重要的是，低空经济的技术路径既不是单一技术突破，也并非新兴技术的机械叠加，而是围绕低空飞行高频次、多样化、智能化的应用需求，开展的技术体系全链条重构和优化。这种创新更多体现为跨领域技术的集成创新和跨越式创新，是一种全新的技术突破模式。

再看产业带动能力。低空经济科技含量

高、创新要素集中、产业链条长、应用场景复杂，具有显著的产业乘数效应。比如，低空空客器的研发制造需要依托航空制造、电子信息、新材料等多个技术领域，其发展可带动先进制造业技术进步和产业升级；低空飞行技术的场景化落地和规模化应用，则推动城市物流、应急救援、低空文旅等业态提质增效。低空经济的规模化发展还将同步拉动低空起降基础设施建设、专业技术人才培养、航空保险等生产性服务业的协同发展，形成“一业带百业”的产业乘数效应。

习近平总书记曾在参加十四届全国人大四次会议江苏代表团审议时强调，在加强原始创新和关键核心技术攻关、抢占科技制高点上实现新突破，在促进创新链产业链资金链人才链深度融合、推动科技成果转化应用上探索新途径，在优化提升传统产业、培育壮大新兴产业、超前布局未来产业上开创新局面，在进一步深化改革、破除制约新质生产力发展的体制机制障碍上取得新成果。这四个“新”阐明了发展新质生产力上的实践路径。低空经济具有明显的新质生产力特征，其发展过程本质上是新质生产力加快形成并持续演进的过程，四个“新”为低空经济高质量发展提供了方向和指引。

实现“新突破”，即要在关键核心技术领域实现实质性进展，把科技发展主动权牢牢掌握在自己手中。低空经济发展高度依赖动力系统、通信导航、复合材料等关键技术，这些技术在很大程度上决定了产业边界和应用深度。我国低空经济虽在无人机应用等领域已具备一定优势，但在高端飞控、核心传感器

以及关键材料等环节仍存在短板，部分关键技术对外依赖程度较高，制约了产业发展的自主性和安全性。因此，应以原始创新为导向，强化基础研究与关键技术攻关，在电动垂直起降飞行器、高端无人机及核心零部件等重点领域实现突破，夯实低空经济发展的技术基础。值得注意的是，低空经济发展的技术瓶颈并不完全在于单一技术的缺失，更在于航空器与通信、导航、空域管理等系统之间的协同不足。有必要坚持系统观念，推动航空器制造、远程通信与控制、感知与导航体系的统筹布局。在此基础上，依托北斗系统和新一代信息技术，加快低空领域的数字化和智能化改造，为规模化运行提供安全和效率支撑，推动发展重心由单点技术突破转向系统能力提升。

探索“新途径”，即要聚焦创新链、产业链、资金链、人才链的深度融合，推动要素资源高效流动、精准匹配和相互促进。相较于传统经济形态，低空经济呈现出更为明显的跨区域、跨行业特征，其运行依赖多主体协同与多要素联动。当前，我国低空经济发展面临要素割裂的瓶颈，成果转化链条不畅，技术多停留在试验示范阶段；既懂航空又具备数字技术能力的复合型人才供给不足，人才流动配置机制仍有待完善。在此背景下，打通创新链、产业链、资金链、人才链之间的关键环节，加快科技成果由研发端向应用端转化，是低空经济实现高质量发展的关键路径。

开创“新局面”，即要坚持智能化、绿色化、融合化方向，构建产业智慧高效、场景丰富多元、业态广泛融合、监管安全规范的低空

经济发展新局面。在农业植保、电力巡检、地理测绘等传统领域，我国已摸索出相对成熟的应用模式，但需进一步提升作业效率和精准度，优化产业运行方式，提高资源配置水平。在低空物流、城市空中交通、低空文旅等新兴业态领域，仍以试点为主，尚未形成商业化运营，需推动低空技术由单点应用向多场景联动转变，拓展应用边界，培育新的产业形态和增长空间。围绕空地一体化通信等未来产业方向，前瞻布局关键技术研发和产业化路径，同步推进低空空域网络、空域数字化管理等基础设施建设，为未来产业发展提供基础条件。

取得“新成果”，即要坚持深化改革，完善制度体系，为新质生产力发展提供坚实的体制机制保障。当前，低空经济正从试点探索向规模化发展阶段迈进，迫切需要完善的法治体系加以规范和保障。但相关法律法规仍相对滞后于产业实践，飞行计划申报流程较为复杂，空域资源配置效率有待提升；适航审定标准体系尚不完善，对新业态的适应性不足；监管规则更新相对滞后，难以匹配技术与产业快速发展的需求。这些制度性约束影响了产业发展预期。如何保障低空经济“飞”得安全，为其高质量、可持续发展提供法治支撑，成为亟待深入研究的重要课题。因此，有必要通过深化体制机制改革，在实践中不断形成新成果，逐步破除制度性障碍，构建与低空经济规模化发展相适应的法治体系和治理机制，奠定产业发展的坚实制度基础。

（作者系中国社会科学院大学应用经济学院执行院长）