

对话经济学家

加力实施更加积极的财政政策

——对话中央财经大学校长马海涛

本报记者 秦悦

财政政策是宏观调控的重要手段,在稳定经济增长、促进居民就业、推动产业转型升级、支持企业发展等方面发挥着重要作用。2024年年底召开的中央经济工作会议提出:“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。”2025年财政政策有哪些亮点?下半年财政政策如何更好发力?本期“对话经济学家”邀请中央财经大学校长马海涛对此进行深度解读。

财政政策基调的重大调整

记者:2024年中央经济工作会议提出,要实施更加积极的财政政策。积极的财政政策已连续实施多年,这次加了“更加”二字,是基于什么考虑,您怎么看待这一调整?

马海涛:从2008年开始,积极财政政策实施了17年。最初是在1998年,为应对亚洲金融危机,我们提出实施积极财政政策。后来2008年,针对国际金融危机,再一次启动实施积极财政政策。财政政策从“积极”转向“更加积极”,是2008年以来我国财政政策基调的首次重大调整。

实施更加积极的财政政策是推动经济高质量发展的关键举措,是针对总需求不足问题的精准施策。更加积极的财政政策不仅能够提振经营主体信心,为全方位扩内需提供强有力的资金保障,还能有效防范化解重点领域风险,确保宏观经济平稳有序运行。同时,更加积极的财政政策着力推进民生领域建设,支持国家重大战略实施,为实现经济社会全面协调可持续发展奠定坚实基础。

更加积极的财政政策,主要表现在赤字空间方面。今年赤字率设定在4%左右,赤字规模达5.66万亿元,并计划发行1.3万亿元超长期特别国债,新增地方政府专项债券4.4万亿元。这不仅体现了政策工具和力度的优化升级,更彰显了政府对财政赤字和债务空间的科学把控,进一步拓宽了财政政策空间。

记者:4月25日召开的中共中央政治局会议强调,要加紧实施更加积极有为的宏观政策,用好用足更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策。这传递出什么信号?

马海涛:从政策基调看,“更加积极的财政政策”意味着以更加精准和高效的方式加大财政政策实施力度,通过扩大超长期特别国债和地方政府专项债券的发行规模等手段,积极利用可提升的赤字空间,进一步强化资金供给;加大财政支出力度,向新基建、民生、战略性新兴产业等领域倾斜,聚焦重点领域和薄弱环节,确保政策资源精准投放。而“适度宽松的货币政策”则强调保持流动性合理充裕,用好结构性货币政策工具,根据经济形势变化,灵活调整货币政策,适时采取降准、降息等措施,增强宏观政策的自主性。

同时,“加紧实施更加积极有为的宏观政策”也体现出财政政策与货币政策的相互协调。具体来说,既要合理安排债券发行,以政府投资带动社会投资,也要用好货币政策工具充分打开财政政策扩张空间,为财政政策的有效实施提供支持。通过加强财政政策和货币政策的协同,提升宏观调控能力,促进我国经济良性循环,从而增强经济发展的韧性和活力。

赤字水平维持在安全阈值之内

记者:国际上有一个3%赤字率警戒线的说法,您刚才也提到,今年提升赤字空间,赤字率按4%左右安排。突破所谓的赤字率警戒线,是否安全?

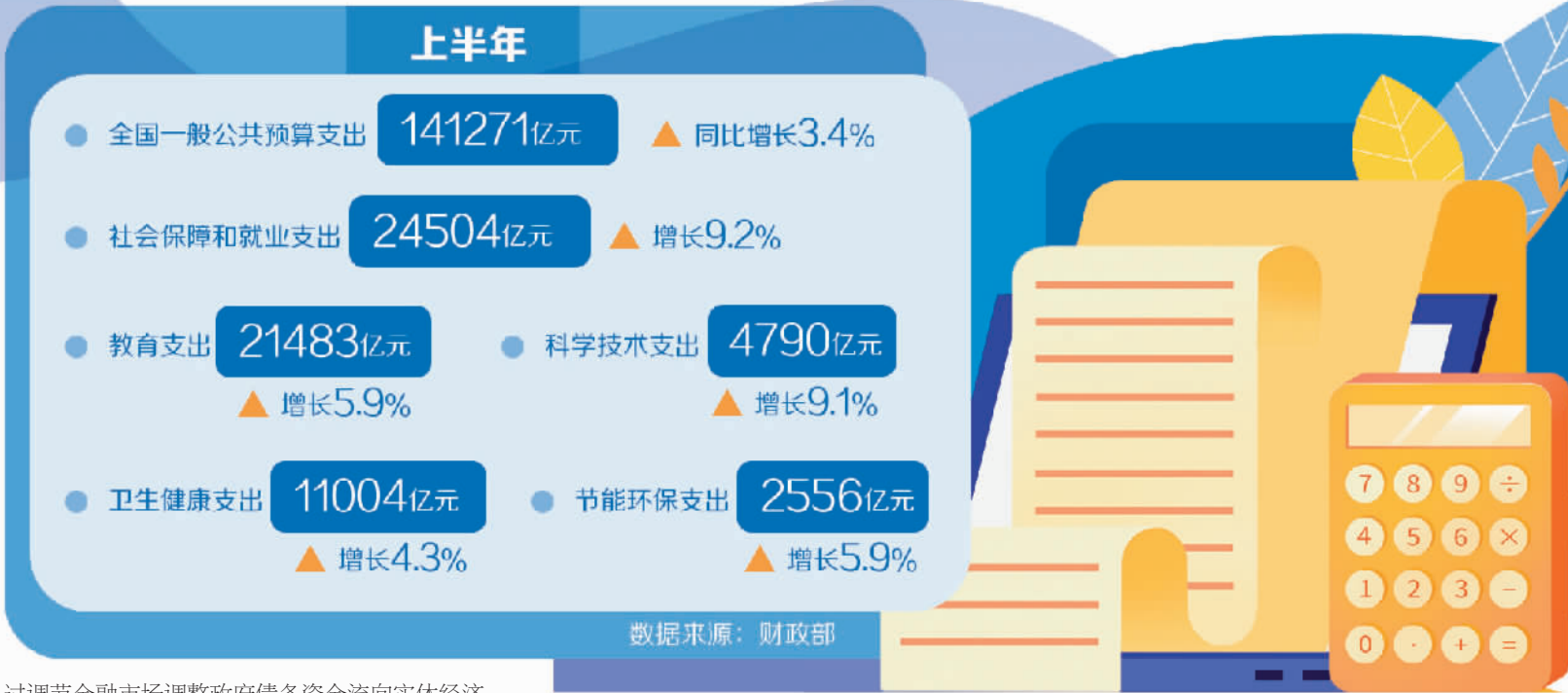
马海涛:当前,全球主要经济体增长普遍乏力,我国也存在国内需求不足、部分企业生产经营困难、群众就业增收面临压力、风险隐患仍然较多等挑战。在货币政策空间受限、财政收支平衡压力加大的复杂形势下,我国赤字与举债规模相较以往都有较大幅度提升。这不仅体现了政策工具的调整与力度的加强,更彰显了政府对我国财政空间与债务承载能力的科学把握。

从财政理念来看,过去主要是平衡财政,在一定的财政赤字规则下考虑财政政策的安排,一般是把3%作为一个警戒线。这个警戒线并不是精确计算出来的一个数据,事实上是上世纪90年代欧盟确定的一个标准,是个经验数据。既然是经验数据,就有突破的可能。

我认为应转向功能财政,政府需关注财政收支对经济的实际影响,核心在于能否在稳定物价的同时,提升均衡产出水平并实现充分就业。另外,预算平衡不能仅仅拘泥于一个年度的平衡,应该是跨周期的平衡。经济周期不以自然年度为界,财政预算编制也不应拘泥于短期年度平衡,而需与中长期财政规划及宏观经济目标相结合,实现财政收支的动态平衡,更有效地发挥财政政策功能。

政府债务增加,会不会引起通货膨胀?我始终坚持一个观点,借债并不可怕,关键是看怎么借、怎么用、怎么还。借好债、用好债,可以起到事半功倍的作用。从我们国家来讲,目前总需求不足是经济运行面临的突出矛盾,如果社会总供求在一个比较高的水平上取得平衡,那么短期内通过政府举债换取的财政空间就不会引发恶性通货膨胀。

并且,在我国当前的金融体系下,政府可以通



过调节金融市场调整政府债务资金流向实体经济的速度,从而防止恶性通货膨胀的发生。由此可见,突破所谓的3%赤字率警戒线,既不会造成系统性风险的迅速积累,恶性通货膨胀发生的可能性也非常低,赤字水平维持在安全阈值之内。

记者:从国际比较看,我国财政政策空间如何?

马海涛:从国际比较来看,当前我国财政具有充足的储备工具和很大的政策空间。

一方面,我国政府债务率尚处于较低水平。根据国际货币基金组织(IMF)数据,2024年末G7国家平均政府负债率127.42%。其中,日本251.15%、美国121.01%、英国101.82%、法国112.32%、意大利136.89%、加拿大106.08%,相比之下,我国政府负债率为90.12%,在国际上处于较低水平。

另一方面,各国赤字率水平不能简单横向比较。赤字率度量本身存在较大技术性差异,包括会计准则不一、统计口径覆盖范围不同等。同时,赤字率并非仅仅反映财政收支的静态情况,更多体现了各国发展阶段及其背后政府财政活动的政策意图。因此将赤字水平局限在自然年度,拿3%这么一个数来衡量所有国家的赤字率,特别是对于我们这样一个发展中大国,我觉得在理论上讲是不太成立的。

此外,我国特有的财政金融体制使得我国政府的举债限度要远远高于欧美国家。当前我国政府债券主要的认购、持有人是国有商业银行,此种设置可以确保不发生政府债募集失败的情况。同时,通过中央金融企业以及中国人民银行的一级交易商制度也可以基本实现对金融市场的流动性管理和预期引导,使得大量政府债券发行不会造成短期流动性紧张,更不会引发政府债的偿付困难,这种机制使我国能更好发挥政府债券作用,最大程度为经济发展提供财政空间。

双向发力扩内需稳信心

记者:在当前复杂多变的国内外环境下,更加积极的财政政策对于推动经济持续回升向好发挥着怎样的作用?

马海涛:当前,更加积极的财政政策成为推动经济持续回升向好的关键力量。

第一,更加积极的财政政策通过“扩内需”与“稳信心”双向发力,成为破解经济循环堵点的关键抓手。一方面,更加积极的财政政策能够为全方位扩大国内需求提供资金保障。财政政策凭借覆盖面广、见效快、定向准的优势,能够迅速将资金精准直达基层,解决短期内现金流不足、“启动资金”缺乏的问题,直接激活居民消费与企业投资,快速提升社会总需求。另一方面,更加积极的财政政策能够坚定经营主体信心,增强经济发展的内生动力。通过扩大赤字率,增发特别国债与专项债等加码举措,向市场传递政府强力稳经济的明确信号。这既缓解居民预防性储蓄倾向,又提振企业中长期投资信心,拉动总需求回升。

第二,更加积极的财政政策能够有效防范化解重点领域风险,确保宏观经济平稳运行。财政安全作为国家经济安全的重要组成部分,既是稳定经济增长、优化资源配置的基础,也是应对外部冲击、保障社会稳定的关键防线。更加积极的财政政策通过提升精准性与有效性,可从两大路径筑牢风险防控屏障。一方面,以资源支持直接化解重点领域风险。针对地方中小金融机构风险及债务压力等突出问题,财政政策通过债务置换等工具,为关键领域提供流动性支持。另一方面,以资源优化配置降低系统性风险。通过税收优惠、转移支付等机制引导资金流向薄弱环节与关键领域,推动区域间资源均衡配置、促进新旧动能转换,避免过度依赖单一行业引发结构失衡,增强经济整体抗风险能力。

第三,更加积极的财政政策着力支持民生领域建设,助力国家重大战略落地实施。持续优化支出结构,更加聚焦惠民生、促消费、增后劲。一方面,兜牢基层“三保”底线,持续加大教育、医疗、社保等民生领域投入,既提升群众获得感,又通过提高居民可支配收入释放消费潜力。另一方面,锚定“双碳”目标、科技创新、区域协调等,运用税收优惠、专项债等工具引导资源向绿色低碳、科技

创新领域及欠发达地区倾斜,既加速破解产业升级瓶颈,又为可持续发展提供长远助力。

记者:您刚刚从宏观层面进行了非常全面的解读,从微观层面看,更加积极的财政政策会给企业、给老百姓带来哪些实实在在的好处?

马海涛:更加积极的财政政策为企业发展注入强劲动能。一是通过加大中央财政本级科技投入、加力支持制造业新型技术改造等方式,缓解企业转型升级的现金流压力。二是通过加强对企业的纾困支持,出台政府性融资担保发展管理办法,缓解中小微企业等经营主体融资难融资贵问题,进一步激发市场活力。三是通过健全涉企收费监管长效机制,严禁乱收费乱摊派乱罚款,为企业发展提供一个良好的市场环境。

对老百姓而言,主要是把“促消费”与“惠民生”紧密结合。

其一,加大消费品以旧换新支持力度、精准投放消费券等补贴消费政策的实施,有效缓解居民预防性储蓄压力,提振社会信心,让老百姓敢消费、能消费,进一步释放消费潜力。比如,春节期间海南发放消费券,拿这个消费券,到免税店去买东西,就可以进行抵扣,效果还是比较好的。

其二,兜牢基层“三保”底线,加大教育、医疗、养老等民生领域财政支出,不断巩固和强化民生保障,提升基本公共服务质量,切实缓解居民“看病贵”“上学难”等压力。最近有很多好消息,比如,育儿补贴政策,逐步推行免费学前教育举措,向中度以上失能老年人发放养老服务消费补贴等。这些“投资于人”的补贴,无形中增加了大家的收入,可以让老百姓更好消费。

其三,扎实做好就业工作,就业补助、技能培训补贴等稳就业政策以及物价调控措施,有助于稳定就业市场、降低生活成本,让老百姓切实感受到钱袋子更充实、生活品质更高。

统筹协调增强政策合力

记者:中央经济工作会议和今年的《政府工作报告》明确要求,“打好政策‘组合拳’”。财政政策和货币政策作为国家宏观调控体系的重要支柱,您刚刚也提到要加强二者协同,具体应如何加强协同,增强政策合力?

马海涛:加强财政政策和货币政策协同,增强政策合力,需要兼顾经济运行的多重目标。具体来看:一是以更加积极的财政政策撬动引导社会资本,合理安排债券发行,以政府投资有效带动更多社会投资。同时用好货币政策工具,充分打开财政政策扩张空间。二是加强逆周期调节和跨周期调节的协调配合,把预期管理作为经济工作的重要抓手,强化财政政策的预期管理功能和效果。三是加强国际宏观经济政策协调,提升政策的灵活性、精准性,更好应对外部经济不确定性,促进我国经济保持总量平衡、结构优化、内外均衡的态势。四是增强财政货币政策与区域、产业等政策的协调配合。以国家中长期战略规划为导向,从更长周期角度谋划设计政策,在政策方向、作用时间、政策力度等方面加强协调,提升政策效力,有效促进宏观经济平稳健康发展。

记者:目前还存在哪些因素制约更加积极的财政政策效能释放?

马海涛:实施更加积极的财政政策,在扩大投资、提振消费、优化财政资源供给等方面发挥了很好的作用。但从目前来看,可能面临这么几个制约因素。

第一,固有的惯性。前面谈到,很多人平衡财政的观念还是比较重的,可能还不太能够接受功能财政的理念。

第二,系统性和有效性还需要进一步提升。我们现在碰到了一些新的问题,比如,一些地方财政收支矛盾较大等。财政收入增长的空间是有限的,但是支出刚性的压力很大。民生支出不能减,还要提质扩围,以满足人民群众对美好生活的需要。不仅涉及过去我们讨论的吃穿用住行的问题,还涉及环境的问题,涉及社会的公平、法律的公正,等等,这些都需要财政支出保障。再比如,财政政策怎么来适应数字经济的发展。数字经济未来会成为经济发展的主要驱动力量,

目前我国数字经济规模超50万亿元,对国内生产总值的贡献率超40%。数字经济对财政收入的影响是比较大的,因为其税源是不确定的、虚拟的,更需避免税收流失。

第三,人口老龄化。劳动年龄人口减少,老龄化程度加深,这也会给财政运行带来挑战。

第四,应对外部环境的冲击。在财政政策实施过程中,还需要加强预期管理。

更加积极的财政政策已经发挥了很好的作用,但这些因素是要考虑到的,因为会影响到政策的实施。

记者:需从哪些方面着力,确保财政政策效果最大化?

马海涛:以上这些因素考虑到以后,下一步,更加积极的财政政策怎么能够更加精准有效呢?我想可能主要是处理好几个关系。

一是处理好年度预算平衡与跨周期预算平衡之间的关系。经济周期并不以自然年度或预算年度为度量标准,因此,财政预算的编制不应仅局限于短期的年度预算平衡,而应与中长期的财政规划及宏观经济目标相结合。这就要求政府在制定宏观调控政策时,应着眼于中长期发展目标,通过实现财政收支的动态平衡更好发挥财政功能。一方面,加强中期财政规划管理,从传统的年度预算平衡转变为跨年度预算平衡。另一方面,中期财政规划需与经济社会发展规划紧密联系。

二是处理好功能财政和平衡财政之间的关系。在宏观经济运行过程中,功能财政与平衡财政的协调是一个相对动态的过程。妥善处理好二者之间的关系,要求在制定财政政策时必须兼顾短期经济稳定与长期财政可持续性。这意味着需要在不同的经济发展阶段采取不同的财政政策,更好发挥逆周期调节作用,同时确保财政政策不会对长期的财政安全造成损害。

三是处理好经济建设支出与民生支出之间的关系。在推动经济高质量发展过程中,处理好经济建设支出与民生支出之间的关系至关重要。这不仅关乎国家发展战略的实施,也将影响社会和谐与人民生活水平的提升。在具体操作上,应加强对各类、各级财政资金的多方统筹,在兜牢民生底线的基础上,合理分配和使用财政资金,确保经济建设支出真正落实到位。在民生支出方面,应通过加强对教育、医疗、社会保障等领域的投入,提升居民整体生活质量,从而为经济发展创造更加良好的社会环境。在经济建设支出方面,则需聚焦国家长远发展目标,注重创新驱动和绿色发展,增强产业竞争力。这种多方统筹的资金分配方式,有助于实现经济发展与民生改善的良性循环,确保财政资源得到最优配置。

记者:统筹考虑当前经济形势和长远发展目标,财政工作还有哪些重点任务?哪些方面需要加强财税政策支持和资金保障?

马海涛:针对当前经济运行的新形势和新问题,实施更加积极的财政政策,应当把握以下重点任务:用足财政政策空间,加大逆周期调节力度;优化财政支出结构,提高资金使用效益;深化财税体制改革,防范化解重点领域风险。

第一,必须充分挖掘政策潜力,强化逆周期调节力度,切实推动经济实现高质量发展。适度提高财政赤字率,强化财政政策的引导作用。扩大赤字规模不仅能为基础设施建设、科技创新、社会保障等重点领域提供充足资金保障,还能通过财政资金乘数效应撬动银行信贷和社会资本投入,进一步激发内需潜力。优化债务结构,充分释放政府债券效能,作为逆周期调节的重要工具,地方政府专项债券和超长期特别国债在稳定经济增长中发挥着关键作用。加快专项债券发行进度,聚焦支持“两新一重”和保障性住房等重点领域。同时,通过发行特别国债补充国有大型商业银行核心一级资本,提升其服务实体经济的能力。

第二,优化财政支出结构,加大对重点领域的财政支持。财政政策应当强化支出导向,更加注重惠民生、促消费、增后劲。强化对重点群体的消费保障,聚焦中低收入群体、灵活就业人员、多孩家庭等重点人群,支持地方设立定向消费补贴、生活救助和临时性支持项目,增强政策直达性和托底功能。同时,推动财政资金更有针对性



马海涛

现任中央财经大学校长、党委副书记,教授。长期从事财税理论与政策、财税管理研究工作,享受国务院政府特殊津贴专家,文化名家暨“四个一批”人才,国家“万人计划”哲学社会科学领军人才,“新世纪百万人才工程”国家级人选。兼任中国财政学会副会长、中国税务学会副会长。

地用于以旧换新、减轻养育负担、住房改善等民生类支出领域。强化就业支持,拓展重点群体增收路径。聚焦高校毕业生、农村转移劳动力等重点人群,推动以工代赈、公益性岗位、技能培训等项目落地,扩大基层和新兴领域就业容量。鼓励地方通过岗位补贴、创业扶持、融资贴息等方式,引导中小微企业吸纳就业,推动工资性收入和经营性收入协同增长,夯实居民消费的收入基础。注重弥补财政支出短板,强化科技、教育、公共卫生、社会保障等领域支出,为大家消除后顾之忧。更加积极的财政政策要聚焦科技创新,现代产业体系建设、新型城镇化、区域协调发展、生态文明建设等重点领域,推动新旧动能平稳接续转换,夯实经济长期稳定发展的基础。

第三,深化财税体制改革,这是防范化解重点领域风险的关键举措,也是推动高质量发展的重要保障。需统筹推进财税体制改革,深化预算制度改革,优化税制结构,增加地方自主财力,完善财政转移支付体系。优化债务结构,明确债务分类和功能定位等,更好支持国家重大战略任务的实施。适度提高财政赤字率,为地方政府提供必要的资金支持。推动置换隐性存量债务,以“延长债务偿还周期”换取“增加财政操作空间”,缓解短期偿债压力。增加对地方转移支付,兜牢基层“三保”底线。优化转移支付结构,确保资金精准投向基层,特别是经济薄弱地区。加大对基层社会保障和公共服务领域财政投入,进一步强化财政保障力度,减轻地方政府财政压力。

主动作为持续发力提升效能

记者:行至年中,大家都很关心,上半年更加积极的财政政策执行成效如何?

马海涛:回顾上半年,更加积极的财政政策着眼于应对复杂多变的内外部环境,通过政策工具和力度的优化,精准发力、落地见效,为经济回稳向好提供了坚实支撑。一是在消费提振上,通过加大消费品以旧换新支持力度等补贴消费政策的实施,有效缓解了居民预防性储蓄压力,提振了社会信心,进一步释放消费潜力、激发居民消费意愿。二是在保障民生上,兜牢基层“三保”底线,持续加大民生领域支出,巩固和强化民生保障,提升群众获得感与幸福感。今年上半年,社会保障和就业、教育、卫生健康三类民生支出合计约5.7万亿元,占一般公共预算支出比重约40.3%。三是在支持国家重大战略实施上,锚定“双碳”目标、科技创新、区域协调等强化支出保障。2025年,中央财政安排产业基础再造和制造业高质量发展专项资金118.8亿元,同比增长14.5%,推动制造业重点领域高质量发展。今年上半年,科学技术支出4790亿元,同比增长9.1%,高于整体增速,进一步向基础研究、应用基础研究、国家战略科技任务聚焦。总的来看,上半年交出了一个比较好的答卷。

记者:下半年更加积极的财政政策如何更好发力,您还有什么建议?

马海涛:当前有效需求不足问题依然存在,经济运行仍面临内部结构性矛盾突出与外部环境复杂严峻等多重挑战。下半年,财政政策仍需主动作为,继续靠前发力,用好用足财政政策工具,优化支出结构,提高财政资金使用效率,强化民生保障。超长期特别国债和专项债在三季度集中发行,财政支出将继续保持强度。应在稳就业、促消费、扩投资等方面出台更具针对性的增量措施,加快政策落地,强化部门协同,继续支持做好“两重”“两新”等工作,提升居民消费能力和消费意愿,增强企业发展信心和内生动力,推动促消费、扩投资、稳外贸、惠民生等政策早见效、多见效。