

2025：持续用力、更加给力 打好政策“组合拳”

2025年是“十四五”规划收官之年。中央经济工作会议明确提出，2025年要实施更加积极的财政政策，持续用力、更加给力，打好政策“组合拳”。财政部部长蓝佛安在全国财政工作会议上强调，要稳中求进、以进促稳，实施更加积极的财政政策，扎实推动高质量发展，要守正创新、先立后破，大力推进财政科学管理，提升财政治理效能。本期专题特邀专家学者进行深度解读，以期各级财政部门能够准确把握2025年经济财政工作总体要求、政策取向和重点任务，认真实施更加积极的财政政策，强化财政资源和预算统筹，深化财税体制改革，加强财政科学管理，防范化解风险，提高资金使用效益和政策效能，以求真务实、扎实有力的工作举措，促进经济持续回升向好，为完成“十四五”规划目标任务、实现“十五五”良好开局提供有力保障。

来源：视觉中国

2025 年更加积极的财政政策 持续用力、更加给力

北京国家会计学院副院长 | 李旭红

摘要：2024 年，我国实施积极的财政政策，通过扩大财政支出、优化税费政策等措施，有效拉动消费，有效推动宏观经济的回暖向好。2025 年，更加积极的财政政策将持续用力、更加给力，通过提高赤字率、增加债务规模、加大支出强度及加快支出进度、加强科学的财政管理等方式，将进一步推动经济高质量发展。

关键词：更加积极的财政政策；财政管理；高质量发展 **中图分类号：**F812

2024 年，我国实施积极的财政政策，一方面通过扩大财政支出，发行超长期特别国债和地方政府专项债券，有效拉动投资，促进经济平稳运行；另一方面通过优化税费政策及补贴政策，加强对小微企业、制造业和科技创新企业的财税支持，并加大对以旧换新等消费补贴力度，有效拉动消费，激发市场活力，促进产业转型升级，对于我国宏观经济的回暖向好发挥了重要作用。

2025 年，全球经济不确定性因素仍然存在，贸易保护主义抬头，地缘政治风险上升，国内经济的结构性矛盾突出，人口老龄化加剧，这些国内外因素将对经济增长、就业和财政可持续性构成挑战。因此，按照中央经济工作会议及全国财政工作会议精神，更加积极的财政政策将持续用力、更加给力，为经济高质量发展提供有力支撑。

发挥科学财政管理对促进高质量发展的积极效应

科学的财政管理有助于发挥各类财政工具效能，促进政策目标的有效协同，形成财政资源配置效率的优化。不同类型的财政工具功能不同，政策着力点也会有所差异，但是，多种财政工具的有效协同将形成互补的关系，而不是重复的关系，可以

产生叠加效应，有利于实现政策目标，并避免财政资源的浪费，这是财政科学管理的体现。

科学的财政管理包含政策目标设定的科学性，以及财政资源使用的规模及结构的合理性。从目标看，2025 年，仍然以支持国家战略发展及国家安全、稳定宏观经济、促进高质量发展为主要目标。所以，从财政资源使用的规模上看，我国充分考虑到当前经济情况，以及逆周期调节的力度，将通过提高赤字率、增加债务规模、加大支出强度及加快支出进度等方式，保障足够的财政资金投入，撬动宏观经济的持续增长。从财政资源使用的结构看，围绕我国当前高质量发展的目标，科技、教育、民生保障、现代化基础设施建设及现代化产业建设是加大投入的主要方向，因此，超长期特别国债、地方专项债等均会体现出对以上重点领域的倾斜，这将有利于保障宏观经济实现稳中有进，为“十五五”规划奠定更好的长远发展基础，进而推进中国式现代化。

科学的财政管理还包括不同财政工具的有效科学运用。在“十三五”时期，我国通过减税降费的方式，减轻企业的负担，释放市场的活力，在保障就业的同时促进经济增长，取得了积极的效应。“十四五”时期，由于经济环境及形势更为复杂，我

国所使用的财政工具也渐趋多元化,除了税费工具之外,债务、补贴、转移支付等多种工具并存,形成了政策取向的一致性,对于为宏观经济保驾护航发挥了积极作用。即将进入“十五五”时期,作为“十四五”时期收官之年的2025年,我们面临着新的情况,随着经济的企稳向好,税费收入增长将趋于常态化的新形势,也面临着税费工具对于刺激经济的影响渐趋稳定化的态势,所以结构性的税费政策调整及精准施策是更为科学的财政管理方式。而财政补贴政策在逆周期调节阶段会产生较为明显的直接效应,但需要考虑到市场公平及贸易公平等高质量发展相关目标,所以对于哪些行业可以选择补贴,以及补贴政策在哪个时点退出都是下一阶段需要优化的问题。同时,转移支付对于保障基层“三保”及解决区域性不平衡问题发挥了积极效应,但也要考虑到转移支付与税费、补贴等政策之间的配合性,如果转移支付的规模过大,将会挤出税费政策的积极效应,一些地区会忽略税源的保障,进而减弱对实体经济及产业的关注,从而对宏观经济的稳定不利。债务规模的增大将有利于直接拉动投资,在逆周期的调节中提高赤字率及增加债务规模对于刺激宏观经济的企稳向好具有积极的作用,但负债率过高或偿债利息的成本过高会影响财政的平衡,增加财政风险,因此,对于债务的管理,一方面需要进一步发挥政府债券对于经济的支持作用,另一方面还需统筹财政收入与债务的平衡,并持续化解历史问题解决风险隐患。

科学的财政管理是一项系统、科学的工程,其积极效应十分显著。例如,在促进绿色发展方面,就体现出多种财政工具联合发力的协同效应。一是健全绿色税收体系,尤其是完善消费税等制度,例如发挥消费税对高耗能、高污染产品领域的调节作用,引导绿色消费、助力节能减排;二是健全生态保护补偿机制,有力提高流域协同治理能力,改善水质条件,保护美丽河湖;三是加大国家绿色发展基金的支持作用,如加大对清洁能源、绿色交通等重点领域的投入,助力加强生态环境保护、培育壮大绿

色产业;四是完善绿色补贴及支持绿色技术研发和应用的税收优惠政策,促进绿色产业发展。多种财政工具联合发力,促进生态文明建设,实现高质量发展。

发挥财税政策惠企利民对促进高质量发展的积极效应

经济运行的主体离不开企业和个人,惠企利民的财税政策有助于促进企业的发展及拉动个人的消费,提高国民经济收入,进而促进高质量发展。

从惠企的政策看,当前,我国正处于产业结构转型升级,建立现代化产业体系的关键时期,因此科技进步是释放新质生产力的关键。人工智能等新兴行业的快速发展,为我国宏观经济发展突破瓶颈提供了有力支撑。因此,2025年,将持续增大对企业科技创新的支持。一是支持国家实验室建设发展,引导支持科技领军企业提升核心竞争力,强化企业科技创新的主体地位。二是完善研发费用加计扣除政策,扩大高新技术企业税收优惠范围,并扩大高新技术企业认定范围,加大对科技型中小企业的税收支持力度。三是给予企业数字化、智能化设备改造税收优惠,促进企业设备更新换代。四是进一步完善创业投资税收优惠政策,鼓励社会资本参与创新创业,优化创新创业环境,并加大对创新创业孵化器、众创空间等平台的财政支持力度。五是实施科技创新专项担保计划,加大对于科技创新的产业基金支持,保障企业科技创新的资金支持等等。这一系列的财税支持政策将会进一步促进我国人工智能等新技术的蓬勃发展和在多领域应用的创新热情及创新力度,并因此而赋能我国更多的现代化产业,从而促进宏观经济的发展。

此外,如何协调好传统产业与新兴产业的发展,也是财税政策需要关注的重点。从传统产业看,制造业、房地产业、金融业、服务业仍然是经济中的核心组成部分,也是企业主体集中的行业,因此,这些传统产业的健康发展,不但对于稳定宏观经济、社会就业等方面发挥积极的作用,对于保障财政收入



来源也至关重要。但是，回顾过去的几年时间中，这些传统产业企业的转型及调整面临着较大的挑战，所以从稳经济的角度看，需要加大对其在过渡期的支持力度。以房地产行业为例，2024年三季度的一些增量政策预期在2025年产生持续的效应，例如，明确取消普通住宅和非普通住宅标准地区的增值税及土地增值税相关减免政策，降低土地增值税预征率，减免在交易环节的契税等一系列政策措施对于缓解房地产企业的资金困难、激发房地产交易的活跃度都会产生积极作用。同时，进一步明确允许专项债券用于土地储备，支持城市政府回收符合条件的闲置存量土地，并允许专项债券支持城市政府收购存量商品房用作保障性住房等一系列政策也将会对保障房地产行业的健康发展起到积极作用。新兴产业的崛起引领我国经济的腾飞，带来国民收入的进一步提高及国力的增强，但在产业转型升级的过程中，因为算法、技术、资本等壁垒，形成超额收益，也会带来收入分配的重新布局。因此，加强对新业态的税收管理，保障财政收入与经济发展、产业调

整及人口结构变化相适应，也是促进收入分配的平等，避免税收流失，保障财政收入的关键。

从利民的角度看，提高个人的可支配收入水平并健全社会保障体系，有利于拉动消费，进一步扩大内需，促进经济增长。同时，也可以看到，中国式现代化是人口规模巨大的现代化，尤其是改革开放以来随着综合国力的提升，人均收入水平也在持续提升，形成了规模巨大的居民储蓄总量，这为中国的韧性发展、可持续发展及高质量发展提供了重要的基础。对比世界各国的发展实践，通常经济发展水平高的国家，消费对于经济增长的贡献度也会更大。所以，2025年，随着我国进入高质量发展阶段，消费对于经济的贡献会有更为突出的表现。财税政策对于拉动消费的作用机理并不仅仅在于提高居民税后可支配收入，还可以通过优化消费环境，提供便利化的消费机会，出台相关拉动消费的激励，激活个人储蓄转化为消费，从而扩大需求。当然，惠企的一系列政策也可以优化供给，通过供给侧结构性改革，为个人在文旅、养老、教育等多方面的消费提

供更好的产品,促进消费升级,拉动消费增长,为经济增长做贡献。

2025年,扩大消费、拉动内需、增加民众福祉的政策包括:一是进一步发挥财政支持“两新”政策作用,2025年初,中央财政已下达消费品以旧换新首批资金810亿元,下一步将继续扩大实施范围,提高补助标准,从而促进购买更多类型的家电、手机产品可以享受以旧换新产品补贴。二是深化税制改革,优化税制结构,在个人所得税方面,进一步优化综合与分类相结合的税制,适当扩大综合所得范围,完善专项附加扣除政策,并适时探索更优的纳税方式,降低家庭税收负担,以调节收入分配,促进居民可支配收入随着国民收入的提高而提高,从而增强个人消费能力。三是完善社会保障体系,将个人养老金递延纳税优惠政策推广到全国范围实施,支持多层次养老保险体系发展,并加大对低收入群体的转移支付力度,为居民解决后顾之忧,增强居民的消费信心及激发居民消费的活力。四是规范平台经济、物流等新兴业态的财税管理,促进数字经济的可持续性健康发展,打通个人便利化消费的“最后一公里”,为个人消费提供更好的平台,满足人民群众日益提高的生活品质需求,促进高质量发展。

发挥优化央地财政关系对促进高质量发展的积极效应

优化央地财政关系对于促进2025年的经济发展也将起到积极的作用。因为进一步地促进宏观经济的企稳向好离不开调动地方的积极性,并发挥一些经济发达区域的带动示范效应。

2025年,在更加积极的财政政策持续用力、更加给力的大背景之下,提高财政的赤字率,安排更大规模的政府债券对于调动地方积极性、促进地方经济发展会发挥作用。一是将新增地方政府专项债务限额支持地方加大重点领域补短板力度,并扩大专项债用作项目资本金范围,这对于撬动地方的投资项目会发挥积极作用,预计一些新基建及民生项目将会加快建设进度,尤其是允许专项债券用于土

地储备,以及安排一定规模用于补充政府性基金,对于房地产行业的利好将有助于更多的地方政府有效缓解压力,拉动地方政府新增投资。二是继续发行超长期特别国债,更大力度支持“两重”项目,加力扩围实施“两新”政策等,由于超长期特别国债的利率低、期限长,对于历史债务包袱重的省份有利于化解债务风险,轻装上阵谋求新发展,对于经济发达省份而言也是一次新的发展机遇,可以运用较低的资金成本加快基础设施建设及重点支持科技创新等新项目的发展,带来经济总量及质量新的提升。三是完善区域间财政转移支付制度,加大对欠发达地区的财政转移支付力度,促进基本公共服务均等化,设立区域协调发展基金,支持欠发达地区基础设施建设,并加大对区域特色产业的财政补贴和贷款贴息支持,促进区域间产业协作,鼓励企业跨区域投资和合作并设立区域产业协作基金,支持区域间产业协作项目,促进地方经济发展。四是进一步深化税制改革,增强地方自主财力,例如增值税立法之后,进一步明确了部分劳务发生地为纳税地点,该政策的实施将有助于增加地方税源。同时,消费税后移及地方附加税等多项税制改革也会促进地方在央地税源的分配上增加份额,进一步增强地方自主财力,以保障地方财政的可持续性。五是健全政府性融资担保体系,破解民营企业及小微企业融资难融资贵等问题,在资本补充、风险补偿、税收优惠等多方面积极为民营企业、小微企业融资增信,将有利于调动民营企业的积极性,激活地方经济的活力。

2025年第一季度,整体宏观经济回暖向好的趋势已经呈现,相信通过更加积极的财政政策持续用力、更加给力,经济社会高质量发展将产生更加显著的效果。然而,财税政策的制定和实施仍面临诸多挑战,如经济增长放缓带来的财政收入压力、财税改革中的利益协调问题等。因此,在制定和实施2025年财税政策时,需要充分考虑各种因素的影响,加强政策协调,提高政策精准性和有效性。□

责任编辑 陈璐萌