

全国财政工作会议重点解读

联合资信 研究中心

全国财政工作会议 12 月 23 日至 24 日在北京召开，从七方面总结 2024 年工作，指出 2025 年工作的五项方针，并具体安排了六方面工作。会议紧扣落实“更加积极的财政政策”，提升财政资金支出的经济扩张效应，将更多有效资金用于保障民生，扩大内需。扩大内需作为未来一段时间经济改革的重点，增加社会保障被认为是根本性的解决策略，并且在这方面有很大的优化空间。会议还对进一步推进财政体制改革做出了工作安排。

五项方针分别为：提高财政赤字率、安排更大规模政府债券、优化支出结构、防范化解重点领域风险、增加转移支付。五项原则是对于中央经济工作会议提出的“更加积极的财政政策”的具体细化，基本符合市场预期，对于具体的赤字和政府债券额度安排要等全国人大会议才能确定。不过从财政工作会议的具体表述来看，这两项资金将具有扩张性，将极大满足宏观调控和化解债务的资金需求。对于增加转移支付，会议表示要增加对于经济发展好、税收税源优质地区的资金支持，这相较往年的政策方针有较大转变。自中央要求经济大省挑大梁支持全国经济发展以来，重点省市在创造就业、支持企业投资方面都做出了积极贡献。2024 年新增 2 万亿隐性债务置换资金也重点安排在江苏、山东等经济大省。2025 年进一步增加对于经济大省的财政支持，这将进一步突出经济大省的重要作用。这一财政方针的转向将成为未来财政体制改革的重要实践基础。财政资金从更加注重区域发展均衡，向促进经济发展转向。这也与未来财政资金跟着人口转移流动的方针相一致。

六方面工作分别为：支持扩大国内需求、支持现代化产业体系建设、支持保障和改善民生、支持城乡区域融合发展、支持生态文明建设、支持高水平对外开放。这六方面工作是对中央经济工作会议提出的九项工作在财政资金方面的具体落实。在 2024 年七方面工作基础上，有一些新提法新举措，重点体现在扩大需求和治理涉企收费两个方面。扩大国内需求是中央经济工作会议安排的首要工作，财政提出了三条具体措施，分别是：提高社会保障标准、加大消费品以旧换新支持力度、利用政府债券资金撬动更多社会投资资金。从三条措施来看，财政从提高社会保障出发，到消费和投资刺激性政策，形成了相互支撑的综合体系。提高社会保障标准是较往年变化较大的政策，并且放在了财政工作的首要位置。将资金补贴从供给端向需求侧转移，是经济发展的大思路调整。提高城乡居民的养老和医疗标准不仅是从长远上提高居民收入的一种方式，而且是建设和完善针对中等收入群体的社会保障制度，推进城镇居民基本公共服务均等化的重要一环。治理涉企收费是 2024 年

的社会热点。财政税收收入增速下降环境下，非税收入逆势大幅增长，增速远超工业企业利润增速，这对于企业的经营预期将产生大的不利影响。中央经济工作会议也对 2025 年民营经济恢复增长提出新要求，财政会议提出坚决防止乱收费、乱罚款、乱摊派问题，这将实质性稳定企业经营信心。

会议在 2024 年工作总结和 2025 年工作部署中都提到了“零基预算改革”。二十届三中全会决定文件中提出要深化零基预算改革。与传统基数预算编制方法不同，零基预算不以前一年的预算基数为基础进行调整，不只关注新增或变动部分，而是从头开始审视所有支出需求，重新论证每一项开支的价值，并且在预算周期内重新进行评估。作为财政体制改革的重要任务，零基预算改革将从中央部委试点走向更广泛的政府部门，是对政府坚持过紧日子的具体落实。这一举措在调整改革市场和政府关系上将发挥关键作用。以预算调整牵引政府职能改革，提高资金配置效率，将更多资金用于宏观调控，从收支等多层次进行提质增效。特别要指出的是，即使 2025 年财政资金在中央财政赤字、地方政府专项债、超长期特别国债可能的 3 万亿左右增量资金加持下，财政收支紧平衡也将会延续一段时间。要在资金有限的环境下，提高财政的宏观扩张效应，扭转社会预期，就要把支出精打细算，将更多资金用在短期刺激性的政策支出上，对于以前的锦上添花的钱要少花，雪中送炭的钱要多花。