

这两个“关键数字”，传递了什么信号？

1 赤字率拟按4%左右安排，有何用意？

今年赤字率拟按4%左右安排、比上年提高1个百分点，赤字规模5.66万亿元、比上年增加1.6万亿元。从“积极”到“更加积极”，翻开新一年的“国家账本”，“数”里行间的一系列更加精准、有力、有效的政策安排，释放出加力稳增长的强烈信号。

支出“上强度” 财政“大账”更给力

在业内人士看来，提高赤字率，释放了宏观政策加码稳增长的清晰信号，有助于增强市场信心。

“赤字率首次达到‘4%左右’，为本轮积极财政政策实施以来的最高水平，体现了中央推动经济回升向好的坚定决心，也符合当前经济社会发展需要。”粤开证券首席经济学家、研究院院长罗志恒表示。

全国政协委员、中国财政科学研究院高级研究员刘尚希认为，从宏观角度看，得“先花钱才能有钱”，政府适当扩大支出强度和规模可以带动居民支出、企业支出的扩大，有利于提高整个国民收入水平，从而促进经济整体良性循环。

“实打实”的政策措施，“实打实”的真金白银。预算报告的一组数字更突显了财政支出的力度、强度：“新增地方政府专项债务限额44000亿元，比上年增加5000亿元，支持地方加大重点领域补短板力度，进一步向实施区域重大战略、发展新质生产力、推动高质量发展方面倾斜”“发行超长期特别国债13000亿元，比上年增加3000亿元，其中，8000亿元用于更大力度支持‘两重’项目，5000亿元用于加力扩围实施‘两新’政策”“新增发行特别国债5000亿元，支持国有大型商业银行补充核心一级资本”。

优化支出结构 凸显“惠民生、促消费、增后劲”

支出力度加大的同时，2025年，财政政策将大力优化支出结构、强化精准投放，更加注重惠民生、促消费、增后劲。

惠民生。根据预算报告，2025年全国一般公共预算支出按29.7万亿元安排，其中社会保障和就业支出44091亿元、教育支出44647亿元、卫生健康支出21372亿元、住房保障支出8721亿元。

“中央财政安排就业补助资金，落实就业创业扶

持政策，支持实施公共就业服务能力提升示范项目”“将城乡居民医保人均财政补助标准提高30元，达到每人每年700元”……一系列支持保障和改善民生的举措也将稳步推进。

促消费。预算报告指出，安排超长期特别国债3000亿元支持消费品以旧换新，比上年增加1500亿元，扩大政策覆盖范围、优化补贴申报流程、健全回收利用体系，引导撬动更多大宗消费。

增后劲。更好支持现代化产业体系建设，预算报告指出，“中央财政制造业领域专项资金安排118.78亿元、增长14.5%，推动制造业重点领域高质量发展。”

另外，今年中央本级科学技术支出安排3981.19亿元、增长10%，进一步向基础研究、应用基础研究、国家战略科技任务聚焦。

深化财税体制改革 打好“组合拳”

深化财税金融体制改革方面，今年政府工作报告首次提及“开展中央部门零基预算改革试点，支持地方深化零基预算改革，在支出标准、绩效评价等关键制度上积极创新”。北京国家会计学院副院长、教授李旭红表示，从“零”开始编制预算，要求各部门根据实际工作需求和优先级重新审视并规划资金使用，从一定程度上杜绝了预算编制过程中的浪费现象，提高了财政资金的使用效率和透明度，这对于促进公共服务质量提升、优化资源配置具有重要意义。此外，还能有效推动政府部门转变职能，增强服务意识 and 责任意识，通过严格的预算审查促使各机构精打细算，确保每一分钱都花在刀刃上。

同时，围绕正纵深推进的财税体制改革，政府工作报告也提出“加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方，增加地方自主财力”“积极探索建立激励机制，促进地方在高质量发展中培育财源”等举措。

“今年将加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方。这项改革虽然影响面很大，但是好处是明显的，比如有利于减轻生产企业的资金压力，而且不会增加纳税人的负担，有利于引导地方改善消费环境，积极拉动本地消费等。”政府工作报告起草组负责人、国务院研究室主任沈丹阳在3月5日的国新办发布会上介绍。

2 政府债务增加2.9万亿元，用在哪儿？

3月5日上午，政府工作报告对2025年的财政安排做了介绍。整体来看，今年新增政府债务总规模11.86万亿元，比上年增加2.9万亿元，财政支出强度明显加大。

这增加的2.9万亿元的资金都将用在哪？11.86万亿元的债务支出主要分为四方面：财政赤字率达4%，规模5.66万亿元，比上年增加1.6万亿元；超长期特别国债1.3万亿元，比上年增加3000亿元；特别国债5000亿元，这是今年新发的特别国债；地方专项债4.4万亿元，比上年增加5000亿元。

去年12月中央经济工作会议部署“一个提高、两个增加”，即提高财政赤字率，增加发行超长期特别国债，增加地方政府专项债券发行使用。由此，今年三项关键财政政策指标上调符合市场普遍预期。

政府工作报告提出，今年赤

字率拟按4%左右安排、比上年提高1个百分点，赤字规模5.66万亿元、比上年增加1.6万亿元。全年一般公共预算支出达到29.7万亿元，比上年增加1.2万亿元。

长期以来，我国财政赤字率基本在3%以内，2020年和2021年因新冠疫情冲击而短暂突破3%，去年因发行国债实际赤字率达到了3.8%，这是首次提出拟按4%左右安排。

对于具体的支出方向，政府工作报告提出，持续优化支出结构，更加注重惠民生、促消费、增后劲，切实提高资金使用效益。中央财政加大对地方一般性转移支付力度，向困难地区和欠发达地区倾斜。严格落实分级保障责任，筑牢兜实基层“三保”底线。

东方金诚首席宏观分析师王青指出，增量财政资金将主要用于三个方向：一是增加基层“三保”支出，其中包括增加各类养老金、医保补助、发放育儿补贴等。二是重点强化财政对科技创新、产业创新的支持力度，加快发展新质生产力，主要措施包括对高新技术制造业实施较大规模的结构性减税降费，增加财政资金支持力度等。三是适度扩大中央预算内投资。

广开首席产业研究院首席经济学家连平指出，5.66万亿元的赤字规模能够实现1.5以上的财政乘数效应，将大幅带动更大规模的银行信贷与社会资本投资，促进有效需求增长。

纵深

今年政府工作报告 呈现六大变化三方面演进

国家高端智库、中国(深圳)综合开发研究院企业与市场研究中心副主任郑天骋，在接受记者采访时分析，2025年政府工作报告在延续2024年政策框架的基础上，针对经济复苏动能转换、国际环境复杂性上升等挑战，提出了更具前瞻性和操作性的措施。政策重心从短期稳增长向中长期结构优化倾斜，尤其在科技创新、绿色转型、制度型开放等领域实现了显著突破。

在详细比较今年和去年的政府工作报告后，郑天骋注意到三点相同之处：

1.经济目标的延续性。在经济增长目标方面，2025年国内生产总值(GDP)预期增长目标仍设定为5%左右，与2024年保持一致，体现了政策连续性和对经济平稳发展的要求。在就业与物价方面，城镇调查失业率目标维持在5.5%左右，居民消费价格涨幅为2%左右，延续了2024年“稳就业、防风险、惠民生”的基调。

2.政策框架的延续。在宏观政策取向上，2025年坚持“稳中求进”总基调，强调财政、货币、就业等政策的协同配合，延续了2024年“六稳”“六保”任务框架。在扩大内需战略上，2025年继续将扩大内需作为核心任务，推动消费与投资结合，强调“以高质量供给引领需求”。

3.重点领域持续发力。主要体现在：科技创新与产业升级，两年均强调“科技自立自强”，推动制造业数字化转型和战略性新兴产业发展。强调民生保障，延续就业优先政策，重点支持高校毕业生、农民工等群体；持续完善社会保障体系，如医保、养老金调整等。推动绿色转型，坚持打好污染防治攻坚战，推进碳达峰碳中和，深化能源结构调整。

与此同时，郑天骋认为，今年的政府工作报告相比去年发生了六大变化：

1.宏观经济政策的调整。财政赤字率提升：2025年赤字率拟按4%左右安排，较2024年的3%提高1个百分点，赤字规模增至5.66万亿元，显示更积极的财政政策以应对经济下行压力。特别国债规模扩大：2025年拟发行超长期特别国债1.3万亿元。

2.内需提振措施升级。消费场景创新：2025年提出“数字、绿色、智能新型消费”发展，并优化免税店政策、延长入境免签时间至240小时，以吸引国际消费。投资结构优化：强调“有效投资”方向，聚焦国家重大战略和民生工程，加强项目储备和要素保障，避免低效投资。

3.科技创新与产业政策的深化。未来产业布局：2025年新增对生物制造、量子科技等未来产业的培育计划，并建立零碳园区和工厂，推动绿色技术应用。教育体系改革：提出“教育强国建设三年行动计划”，扩大免费学前教育范围，加强职业教育与产业融合，较2024年更系统化。

4.风险防范重点转移。房地产调控细化：2025年强调“因城施策调减限制性措施”，推进存量商品房收购和城中村改造，释放刚需潜力，而2024年更多侧重“稳预期”。金融风险化解：明确对地方中小金融机构“补充资本金、兼并重组、市场退出”分类处置，较2024年更具操作性。

5.对外开放新举措。制度型开放深化：2025年提出扩大电信、医疗、教育等领域开放试点，推动加入《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)。“一带一路”提质：统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目，强化中欧班列和西部陆海新通道建设。

6.社会治理与安全体系强化。国家安全体系：2025年新增“国家安全体系和能力现代化”要求，明确安全生产治本攻坚三年行动，强化食品药品安全监管。基层治理创新：完善城乡基层治理体系，加强乡镇街道服务管理力量，较2024年更注重基层韧性。

在郑天骋看来，上述六大变化体现出政策逻辑的三个演进方向：一是从“稳增长”到“促转型”，二是从“普惠政策”到“精准施策”，三是从“国内循环”到“内外联动”。

据新华社、观察者网、经济参考报、第一财经