

如何理解2026年财政政策安排？

□ 罗志恒

2026年是“十五五”规划的开局之年，面对复杂严峻的外部环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，财政政策被赋予了“更加积极”的战略定位。关于2026年财政政策，政府工作报告明确提出：“继续实施更加积极的财政政策”“财政支出继续保持相当规模，要持续用力优化支出结构，更加注重支持提振消费、投资于民、保障民生等方面”“兜牢基层‘三保’底线”“推进财税金融体制改革”“规范税收优惠、财政补贴政策”“积极有序化解地方政府债务风险”等。

总体来看，今年的财政政策和财税体制改革部署，既着眼于当下促消费扩投资稳增长、保障基层财政运转、化解债务风险、支持全国统一大市场建设，又立足中长期，着眼于激发地方政府积极性、提高财政可持续性。“更加积极”主要体现在力度更大和结构优化两个方面。在力度方面，赤字规模、当年新增债务规模和财政支出规模都创出新高。保持必要的支出强度，有利于稳定总需求，支持经济和民生目标的实现。在结构优化方面，重点体现在支出结构、赤字结构及转移支付结构优化等方面。这一系列安排旨在让有限的财政资金发挥出更大的政策效果。

一、财政政策力度有保障

今年财政安排的一个突出特点是持续加大：赤字率保持在4%的高位，赤字规模、当年新增政府债务规模和支出规模均创新高，从而形成了强有力的宏观政策支撑体系。这些财政安排为全年经济社会发展目标的实现提供了坚实的财力保障，具体来看，主要体现在以下五个方面：

第一，赤字规模、新增债务规模和支出规模均创新高。2026年一般公共预算支出首次达到30万亿元，必要的支出强度有利于稳定总需求，支持经济和民生目标的实现。2026年赤字率连续第二年维持在4%，赤字规模达到5.89万亿元，较2025年增加2300亿元；考虑到新增专项债4.4万亿元、超长期特别国债1.3万亿元、特别国债0.3万亿元，2026年当年新增债务11.89万亿元，广义赤字率为8.1%这一水平虽与2025年的8.5%大致相当，但仍明显高于2023年的6.7%和2024年的6.6%，充分体现了兼顾了稳定和财政可持续性的考量。

第二，专项债额度与上年持平，兼顾了稳增长、化债的需要与项目储备的实际情况，将继续发挥稳增长、优结构、补短板、置换隐性债务、畅通经济循环等多重作用：其一，专项债投向领域继续采用负面清单管理并下放审核权限，拓展了可选的项目范围，减少了申报审核时间，能够尽快地让专项债资金形成实物工作量，发挥稳定经济增长的作用；其二，单列并提高用于项目建设的专项债券额度，防止多元政策目标挤压地方项目建设资金，更好地发挥专项债稳增长、促发展、补短板的作用；其三，当年新增专项债规模中仍有8000亿元用于置换隐性债务，实现隐性债务显性化，进一步降低地方债务风险；其四，专项债资金继续用于支持消化地方政府拖欠企业账款等，增加企业现金流和抗风险能力，减少上下游间的“三角债”问题，畅通经济循环。

第三，深化超长期特别国债效能，构建财政金融协同新机制。2026年将继续发行超长期特别国债，持续支持“两重”建设、“两新”工作等。这一安排具有双重意义：在供给端，超长期特别国债投向“两重”“两新”领域，将继续形成大量的优质基础设施，优化供给结构，推动设备向高端化、智能化、绿色化转型，优化供给结构。在消费端，将有效激发消费潜力，拉动内需

- 今年财政安排的一个突出特点是持续加大：赤字率保持在4%的高位，赤字规模、当年新增政府债务规模和支出规模均创新高，从而形成了强有力的宏观政策支撑体系，为全年经济社会发展目标的实现提供了坚实的财力保障
- 今年财政政策结构优化体现在支出结构优化、赤字结构优化、转移支付结构优化等三个方面。这一系列安排都是致力于让有限的财政资金发挥出更大的政策效果
- 政府工作报告明确提出“纵深推进全国统一大市场建设”“出台地方政府招商引资鼓励和支持事项清单，规范税收优惠、财政补贴政策”。这一部署不仅划定了地方政府行为的“红线”，更指明了财税体制改革的方向
- 政府工作报告提出“兜牢基层‘三保’底线”，其意在稳固地方政府作为经济发展的主体地位，通过制度性安排尽快恢复其发展经济的内生动力和积极性。下阶段需坚持短、中、长相结合的方式，打好政策组合拳，激发地方政府积极性
- 政府工作报告明确提出“积极有序化解地方债务风险”“优化债务监测考核指标，构建统一的政府债务管理长效机制”。这一部署标志地方政府债务治理已进入新阶段，将从依赖短期政策工具化解风险，转向依靠体制机制建设防范风险，筑牢国家经济安全防线

增长。同时，由中央加杠杆避免了地方过度加杠杆导致的风险，为地方财政腾出了空间。

尤其值得关注的是，针对当前政策传导中的堵点，今年宏观调控更加注重财政与金融政策深度协调，设立1000亿元财政金融协同促内需专项资金。支持促消费和扩投资既需要依靠政府和财政的力量，更需要让经营主体愿意消费和投资。通过专项资金直接作用于居民和企业的消费行为中，切实降低了消费成本和投资风险，实现了政府引导和市场自主的结合。这一举措不仅发挥出更大的政策效果，也提高了财政资金使用效率。

为进一步提升政策效能，建议在具体实施过程中重点把握以下四个优化方向：一是优化消费支持结构。在持续支持耐用消费品“以旧换新”的基础上，逐步增加或者转向对文旅、养老、家政等服务消费的补贴力度。此举既能规避耐用消费品集中更新可能带来的需求透支效应，还能通过激发服务消费潜力，促进服务业繁荣和相应就业改善，形成良性循环。二是优化行业覆盖范围。尽可能扩大支持消费的行业范围，减少对特定行业的定向倾斜，增强政策的普惠性，从而有助于降低行政干预，让市场在资源配置中起决定性作用，激发各类消费主体的内生动力。三是优化额度分配机制。建立基于各地实际需求与消费潜力的动态额度分配机制，避免产生部分区域额度过剩、部分区域额度短缺并存的现象。四是优化项目筛选标准。“两重”项目优先支持前期储备好、预期投资效益好的项目，特别是优先支持跨区域重大工程建设，发挥其促投资、优结构的重要作用。

第四，发行特别国债补偿商业银行资本金，筑牢金融安全防线，释放信贷投放潜能。通过发行特别国债补充商业银行核心一级资本，将产生双重效应：一方面，有效降低商业银行经营风险，增强金融体系韧性；另一方面，显著拓宽银行信贷扩张空间，提高商业银行落实降准降息政策的效能，从而进一步强化支持实体经济的能力，畅通货币政策传导机制。

第五，发行8000亿元新型政策性金融工具，既是财政金融协同的重要渠道，又是常规财政政策的工具的重要补充，可以视为准财政政策工具。在运作机制上，新型政策性金融工具采用政策性银行注入项目资本金，央行通过结构性货币政策工具提供流动性支持，财政贴息降低资金成本的方式运作。这一模式既保持了政策导向的精准性，又发挥市场机制的灵活性。在政策效能上，该工具与常规财政政策工具在促进新旧动能转换、支持扩大内需等方面形成合力，

发挥“四两拨千斤”的杠杆作用，有效引导社会资本跟进投入，迅速扩大有效投资，稳定市场预期，充分发挥政策性金融更加灵活、精准、高效的优势，为实体经济高质量发展注入强劲动力。

二、财政政策结构优化显著

今年财政政策结构优化体现在支出结构优化、赤字结构优化、转移支付结构优化等三个方面。这一系列安排都是致力于让有限的财政资金发挥出更大的政策效果。

第一，今年政府工作报告明确提出“更加注重支持提振消费、投资于民、保障民生等方面，提高财政资金使用效益”。近年来，我国财政支出结构持续优化，表现为大幅压降政府运转类支出，明显提高民生福利类支出，强化科技创新类支出。未来优化财政支出结构的大方向是从重视投资到投资消费并重、从重视供给到供给需求并重、从重视企业到企业家庭并重，进一步向居民端和民生保障倾斜。

第二，赤字结构呈现鲜明的“中央加杠杆”特征，央地债务责任分配更趋优化。2026年的赤字规模为5.89万亿元，其中新增的2300亿元赤字额度全部由中央财政负担。由此，在赤字结构中，中央赤字占比为86.4%。若进一步纳入超长期特别国债等专项债务工具，当年新增政府债务总额中，中央债务和地方债务分别为6.69万亿元和5.2万亿元，占比分别为56.3%和43.7%，反映出鲜明的中央加杠杆特征。这一安排，不仅有利于减轻地方财政负担，更同时优化了央地债务结构，增强了宏观政策的可持续性

与安全性。第三，中央对地方转移支付结构继续优化，提高财力性转移支付的比重。今年政府工作报告明确提出“中央财政加大对地方财力性转移支付规模”。增加财力性转移支付的规模及占比，实际上是在增加地方自主财力和统筹能力，避免对地方政府设置过多限制，着力解决地方财政困难，让财政资金更好地满足地方政府的实际需求。

三、规范财税支持政策，助推全国统一大市场建设

今年政府工作报告明确提出“纵深推进全国统一大市场建设”“出台地方政府招商引资鼓励和支持事项清单，规范税收优惠、财政补贴

政策”。这一部署不仅划定了地方政府行为的“红线”，更指明了财税体制改革的方向。下阶段工作重点将围绕政策落实和引导地方政府转变思路两个维度发力：

一是从政策落实角度看，将开展系统性清理整合，对现行的税收优惠政策进行全面梳理、整合与精简，剔除重复的政策内容，将有限的资源聚焦于基础研究、绿色发展以及乡村全面振兴等关键领域，从而更有效地发挥政策效能。同时，提升税收优惠政策的法律层级，增强市场预期的稳定性。此外，健全动态调整机制，依据产业的生命周期特点，制定相应的税收优惠政策，并设立定期评估和退出机制，持续分析政策效果及其延续的必要性。

二是从地方政府行为角度看，需引导地方政府转变思路，推动对企业政策逐渐从直接给予优惠转向创造良好的营商环境。地方政府要从比拼“政策硬实力”转向提高“综合软实力”，努力提升公共服务质量、保护市场公平竞争环境，以优越的营商环境取代以往的“政策洼地”。这样才能降低企业的综合经营成本和经营风险，吸引更多有高质量发展潜力的优质企业落地生根。

四、兜牢基层“三保”底线，构建激励相容的地方财政运行机制

政府工作报告提出“兜牢基层‘三保’底线”，意在稳固地方政府作为经济发展的主体地位，通过制度性安排尽快恢复其发展经济的内生动力和积极性。当前，部分地方财政运行面临的压力，主要是经济结构转型期收支矛盾的结构性阶段性反映：收入端受传统动能转换影响，财源结构正处于优化重塑时期；支出端“三保”等刚性支出占比较高，财政统筹空间受到一定挤压。下阶段需坚持短、中、长相结合的方式，打好政策组合拳，激发地方政府积极性：

其一，针对部分地区因经济周期波动出现阶段性财政收入缺口，建议加大中央财政一般性转移支付力度，或者优化地方政府债务空间配置，在风险可控前提下，适度提高地方债务限额予以弥补，恢复地方政府发展经济的内生动力和积极性。

其二，在中长期方面，需理顺央地关系，深化财税体制改革，上移事权，减少地方政府负担。建议将社会保障、公共安全、生态环境治理、食品药品监督管理、跨区域重大基础设施建设

等事权和支出责任，逐步上收到中央和省级政府。通过科学划分支出责任，减轻地方政府的支出责任，缓解其支出压力。

其三，从长期看，要健全地方税体系，培育稳定财源。建议加快构建权责清晰、财力协调、区域均衡的地方税体系。一是稳步推进消费税改革，适时将高污染高耗能行业和高档服务业等纳入消费税征收范围，并探索将消费税征收环节逐步下划给地方，充实财力；二是前瞻研究适应新发展阶段的税种，结合共同富裕目标，探索财产类税制改革路径，为地方财政提供长期稳定的收入来源。

五、推动债务管理从短期政策化风险转向体制机制建设防风险

政府工作报告明确提出“积极有序化解地方债务风险”“优化债务监测考核指标，构建统一的政府债务管理长效机制”。这一部署标志地方政府债务治理已进入新阶段，将从依赖短期政策工具化解风险，转向依靠体制机制建设防范风险。下阶段，需坚持短期优化化债方式与中长期构建债务管理长效机制双轮驱动，确保持续有序化解风险，筑牢国家经济安全防线。

一是理性看待指标波动，优化债务监测考核指标。当前，部分地方的负债率、债务率指标出现被动上升，这主要是统计口径规范化与经济周期调整叠加的技术性反映，并不意味着实质性风险扩大。因此，优化监测考核指标旨在构建更加科学、真实、全面的数据，为实施精准化、差异化的调控政策提供坚实依据，为实施精准化债提供有效支持。

二是深化融资平台转型，筑牢风险隔离防线。政府工作报告还提出“多措并举化解地方政府融资平台经营性债务风险，分类有序推进改革转型”。落实这项部署的核心是进一步厘清政企边界。当前，部分平台公司正处于市场化转型攻坚深水区，其经营性业务与政府公益性项目的边界需进一步明晰。在此背景下，需将平台经营性债务纳入监管视野，前瞻性防范经营风险，遏制新增隐性债务增量，推动平台公司真正成为自主经营、自负盈亏的经营主体。

三是长短结合，标本兼治。由于前期化债工作已取得阶段性显著成效，下一阶段应聚焦以下四个方面精准发力：其一，短期有必要继续优化化债方式。在落实既定化债方案基础上，建议加快剩余额度的发行使用进度。对于原定于五年内分批实施的专项债额度，可根据地方实际情况，探索采取额度前置、集中投放的灵活方式，支持地方根据需要靠前化债，释放财政空间。其二，适度拓展地方债务限额空间，全覆盖化解隐性债务。其三，根据债务投向分别使用国债、一般债、专项债置换隐性债务，优化存量债务结构。其中，对于因为央地事权划分不清晰导致的隐性债务，由国债置换；对于投向没有收益的项目，用一般债置换；对于投向有一定收益的项目，用专项债置换。其四，构建统一的政府债务管理长效机制：完善预算体系，在现有四本经常性预算框架下，研究建立地方债务预算和资本预算，将所有政府性债务收支纳入全口径预算管理；编制地方政府资产负债表和综合财务报告，摸清家底，真实反映政府资产与负债状况；建立重大建设项目的财政可承受能力及中长期财政影响评估机制，将债务风险防控关口前移，从源头上遏制盲目举债冲动，实现“借、用、管、还”全流程闭环管理。

（作者系粤开证券首席经济学家、研究院院长）

