

落细落实经济工作八项重点任务 实现“十五五”良好开局

证券时报记者 贾壮 孙璐璐 贺觉渊 韩忠楠
郭博昊 江昀 程丹 秦燕玲 张达

12月10日至11日召开的中央经济工作会议总结2025年经济工作,分析当前经济形势,部署2026年经济工作。继12月8日中央政治局会议分析研究2026年经济工作,提出明年八大重点任务后,中央经济工作会议在此基础上进一步细化重点任务的政策安排和目标,并在财政货币政策、政策关键着力点等方面提出具体部署。

明年是“十五五”开局之年,会议提出要“推动经济实现质的有效提升和量的合理增长”“实现‘十五五’良好开局”,展望明年的经济前景,世界银行、国际货币基金组织等国际组织近日纷纷上调对明年中国经济增速预期;国内不少机构认为,明年我国经济增速目标有望在5%左右。

保持必要的财政赤字 加大力度“投资于”

“十五五”开局之年,我国财政政策延续“更加积极”取向,在“保持必要的财政赤字、债务总规模和支出总量”的同时,强调“优化财政支出结构”,并重视“解决地方财政困难”。

赤字率是财政政策取向和力度的重要风向标。今年我国安排的4%财政赤字水平比上一年大幅提高了1个百分点,赤字规模达到5.66万亿元,为近年最高。受访专家普遍认为,明年财政赤字率不宜低于今年水平,这主要是基于实现年度经济增长预期目标、增强中长期发展动能,以及地方财政支出受多重因素掣肘等方面的考虑。

“明年我国财政赤字率安排应不低于4%,债务总规模预计在今年12万亿元的基础上只增不减。”上海财经大学中国公共财政研究院副教授汪峰接受证券时报记者采访时表示,会议强调“必要”的财政赤字、债务规模,反映出充分调动财政政策各类工具箱、积极应对经济形势的必要。在当前内外部经济形势下,稳定中国经济增长必定要通过扩大赤字、发行政府债券等手段助力提振总需求。

粤开证券首席经济学家罗志恒同样认为,明年财政赤字率预计不低于4%。如果低于这一水平,则可能引发市场对于政策退坡的预期。新增债务总规模有必要提高到15万亿元左右,全国一般公共预算支出增速有必要达到或者接近名义GDP增速。

近年来,财政系统不断优化支出结构,全国一般公共预算支出中,医疗、教育、养老、住房保障支出占比持续提高,支出结构侧重“投资于”趋势明显。

上海国家会计学院现代产业发展研究中心副主任钟世虎曾对记者表示,财政政策将更关注“投资于”,强化对人力资本的支持保障。一方面,优化资源配置机制。打破区域壁垒,深化“人地钱”相挂钩的财政机制。另一方面,完善人力资本培育体系,增强人口红利向人才红利的转化能力。通过以上举措,财政政策将实现“投资于”民生改善—消费扩张—经济提质”的政策闭环。

灵活高效运用降准降息等工具 汇率环境更为有利

明年宏观政策明确“更加积极有为”“加大逆周期和跨周期调节力度”的基调,相应的,货币政策延续“适度宽松”“保持流动性充裕”的总体要求。

相较于去年中央经济工作会议“适时降准降息”的表述,本次会议提及“灵活高效运用降准降息等多种政策工具”。对此,中信证券首席经济学家明明对记者表示,“灵活高效”这一提法体现出明年的货币政策操作更多聚焦政策的效率和主动性。

“货币政策预计操作将更审慎、节奏将更平滑,既维持合理充裕的资金面,也避免过度刺激导致资产价格波动。”明明称。

光大证券固收首席分析师张旭对记者表示,降准和降息既有共同的作用,也受共同的制约。具体来说,二者都有利于保持社会融资条件相对宽松,促进经济稳定增长,一般来说,10个基点的降息比降准0.5个百分点的作用会更明显一些。二者又都受到货币政策空间的制约,其中降息还受到银行净息差的制约。预计未来一两个月内降准或降息落地的概率较高。

相较于降准降息等总量货币政策工具,结构性货币政策工具仍有望加码扶持重点领域,提高政策传导的精准性。本次会议提出货币政策将引导金融机构加力支持“扩大内需、科技创新、中小微企业”等重点领域。

此外,对于人民币汇率,会议明确“保持在合理均衡水平上的基本稳定”,明明认为,2026年人民币汇率所面临的外部环境相对友好,央行稳汇率政策将保持张弛有度,灵活调整以缓和汇率单边行情预期。

扩内需新锚点 推动居民增收、投资止跌

本次会议指出,当前国内供强需弱矛盾仍然突出。在明年经济工作的重点任务中,“扩大内需”排在首位,与去年中央经济工作会议一致。值得关注的是,对明年扩大内需的具体政策安排中,本次会议有多项新提法,其中最为突出的便是“制定实施城乡居民增收计划”与“推动投资止跌回稳”。

消费与投资是扩大内需的两个重要抓手。在促消费方面,会议明确将深入实施提振消费专项行动,制定实施城乡居民增收计划。明明认为,这意味着明年稳增长的发力点将

明年经济工作，八项重点任务梳理

财政政策

● 延续“更加积极”取向，强调“优化财政支出结构”，并重视“解决地方财政困难”。

● “必要”的财政赤字、债务规模，反映出充分调动财政政策各类工具箱、积极应对经济形势的必要。

扩大内需

● 深入实施提振消费专项行动，制定实施城乡居民增收计划。

● 特别强调要推动投资止跌回稳，为后续政策发力指明了核心方向。

改革攻坚

● 着力优化市场环境、激发企业活力、深化要素与财政改革、强化金融体系支撑等方面的改革工作。

● 明年的“反内卷”政策举措有望更具针对性，以特定政策改善特定行业的“内卷”问题，从根本上减弱“内卷式”竞争对经济的负外部效应。

对外开放

● 强调要“推动多领域合作共赢”，“推动商签更多区域和双边贸易投资协定”。

● 坚定维护多边贸易体制、扩大面向全球的高标准自贸区网络，是中国推动多边合作和区域合作的“两个轮子”。

宏观货币政策

● “灵活高效运用降准降息等多种政策工具”。“灵活高效”这一提法体现出明年的货币政策操作更多聚焦政策的效率和主动性。

● 宏观政策明确“更加积极有为”“加大逆周期和跨周期调节力度”的基调。

创新驱动

● 建设北京（京津冀）、上海（长三角）、粤港澳大湾区国际科技创新中心。

● 三地通过技术外溢、人才流动形成辐射网络，带动中东西部承接配套环节，构建起全国新旧动能转换的“雁阵模式”。

资本市场

● 以投融资综合改革为牵引的资本市场全面深化改革将更趋深入，资本市场将持续增强服务科技创新和实体经济的能力，推动投融资均衡发展。

● 资本市场将优化外资参与境内资本市场路径，提升国际投资者配置人民币资产的便利性。

房地产

● 表述内容放在了“化解重点领域风险”部分，这与去年中央经济工作会议一致。会议强调“着力稳定”，充分说明了稳楼市对于明年保持经济稳定增长至关重要。

● 上次中央经济工作会议中提到“去库存”还是在2016年，当时主要是针对三四线城市库存过多。

图虫创意/供图 王昭丞/制表

息、空天科技等未来产业领域形成技术储备。上海需强化“从1到10”的转化能力,在生物医药、人工智能等领域打造全球创新策源地,例如建设开放型临床研究平台。粤港澳大湾区应聚焦“从10到100”的产业化与全球化,在智能电车、低空经济等领域构建完整产业链,例如通过规则衔接推动无人机跨境飞行。

改革攻坚 深入整治“内卷式”竞争

改革是推动我国经济社会发展的根本动力。本次会议明确了2026年将着力优化市场环境、激发企业活力、深化要素与财政改革、强化金融体系支撑等方面的改革工作。

其中一项关键改革举措是制定全国统一大市场建设条例。今年以来,为加速推进全国统一大市场建设,《全国统一大市场建设指引(试行)》《公平竞争审查条例实施办法》以及要素市场化配置综合改革试点等一系列针对性强、务实有效的政策举措相继落地实施。

不过,国家发展改革委曾发文指出,目前全国统一大市场法规体系还不完善,现行财税、统计等制度不能完全适应全国统一大市场建设要求。此次会议就提出“健全地方税法体系”。

中泰证券研究所政策组首席分析师杨畅对记者表示,后续或在保障全国税收规模的前提下,对共享税比例进行调整,保证地方政府的财政收入稳定,短期重点或是企业所得税,中期重点或是消费税。

深化改革旨在增强高质量发展动力活力。会议强调,深入整治“内卷式”竞争。工信部信息通信经济专家委员会委员盘和林对记者表示,明年的“反内卷”政策举措有望更具针对性,以特定政策改善特定行业的“内卷”问题,从根本上减弱“内卷式”竞争对经济的负外部效应。

纵深推进 资本市场投融资综合改革

持续深化资本市场投融资综合改革,同样是一项重要改革任务。与去年中央经济工作会议的表述相比,此次多了“持续”两字,清华大学国家金融研究院院长田轩认为,以投融资综合改革为牵引的资本市场全面深化改革将更趋深入,资本市场将持续增强服务科技创新和实体经济的能力,推动投融资均衡发展。

融资和投资是资本市场的一体两面。自新“国九条”出台以来,资本市场加快推进投融资综合改革。在融资端,通过一揽子改革举措,为新产业、新业态、新技术企业成长提供更适配、更精准的支持,引导资金流向科技创新领域;在投资端,引导中长期资金“长钱长投”,增强投资者获得感。数据显示,截至2025年8月底,各类中长期资金合计持有A股流通市值约21.4万亿元,增幅明显。

根据监管安排,资本市场下一步将纵深推进板块改革,启动实施深化创业板改革,设置更加契合新兴领域和未来产业创新创业企业特征的上市标准。同时,督促上市公司完善治理、加大分红回购增持力度,用真金白银回报股东支持。扎实推进公募基金改革,推动企业年金、保险资金等全面落实长周期考核,丰富适配长期投资的产品和风险管理工具,努力完善“长钱长投”市场生态。

田轩认为,资本市场的改革将会聚焦发行、交易、并购、退市等关键环节,增强多层次市场体系的包容性和覆盖面,并通过引入中长期资金,提升机构投资者持股比例,增强市场内在稳定性。

“稳步扩大高水平制度型对外开放、深化境内外市场互联互通等值得期待。”田轩指出,资本市场将优化外资参与境内资本市场路径,提升国际投资者配置人民币资产的便利性,并在强化投资者保护、完善信息披露制度、健全多元化纠纷解决机制等方面发力,推动形成投融资功能完备、基础制度扎实、市场生态良好的资本市场体系。

推动商签更多区域和双边贸易投资协定

在坚持对外开放方面,本次会议强调要“推动多领域合作共赢”。在稳步推进制度型开放、优化贸易结构、深化外商投资促进体制机制改革等部署之外,会议进一步提出,明年在经济工作中要“推动商签更多区域和双边贸易投资协定”。

坚定维护多边贸易体制、扩大面向全球的高标准自贸区网络,是中国推动多边合作和区域合作的“两个轮子”。其中,坚定维护多边贸易体制的具体举措包括全面深入参与世贸组织改革等;扩大面向全球的高标准自贸区网络则涵盖了推动《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)签署生效、签署中国—东盟自贸区3.0版升级议定书,申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等高标准协定等系列具体内容。

“在维护多边贸易体制的同时,中国致力于与贸易伙伴商签各种贸易与投资协定,以共同推动贸易投资自由便利。”对外经济贸易大学教授崔凡对记者表示。

仅从贸易来看,自贸伙伴在稳外贸大局中发挥了重要作用。商务部数据显示,2024年,我国与自贸伙伴(含港澳台)货物贸易占比达到43%,向自贸伙伴的出口达到10.06万亿元,同比增长7.6%;从自贸伙伴的进口达到9.01万亿元,同比增长4.1%,均高于同期整体进出口增速。

对于明年区域和双边贸易投资协定的进展情况,崔凡表示,期望最近签署的中国—东盟自贸区3.0版升级议定书能够完成批准程序,早日落地。同时,也期待中国与非洲国家商签的共同发展经济伙伴关系协定谈判能取得成果,中国—海合会自贸协定能够完成谈判,《中国和吉尔吉斯斯坦服务贸易和投资协定》谈判,中国—洪都拉斯自贸协定谈判、中国加入DEPA谈判、RCEP扩围谈判等各项谈判能取得进展。

着力稳定房地产市场 去库存是关键之举

本次会议对于房地产的表述内容放在了“化解重点领域风险”部分,这与去年中央经济工作会议一致。针对明年的房地产市场,会议强调“着力稳定”,充分说明了稳楼市对于明年保持经济稳定增长至关重要。

值得注意的是,对于着力稳楼市的具体举措,“去库存”或将是明年的重中之重。会议明确提出要“因城施策控增量、去库存、优供给,鼓励收购存量商品房重点用于保障性住房等”。

上海易居房地产研究院副院长严跃进对记者表示,上次中央经济工作会议中提到“去库存”还是在2016年,当时主要是针对三四线城市库存过多。当前全国百城去库存周期处于历史新高,去库存压力较大,叠加二手房挂牌量规模较多等新问题,去库存工作迫切程度远超去年及2014年。此次会议再次明确提及“去库存”,其工作思路非常清晰。各地要重视加强去库存的工作研究,尤其是挖掘新的需求点,这是着力稳定房地产市场的关键之举。

“鼓励收购存量商品房重点用于保障性住房”是去库存的重要手段之一。浙江工业大学中国住房和房地产研究院院长虞晓芬对记者表示,该举措有助于盘活存量资产,缓解部分房企流动性压力,同时优化市场供需结构,避免资源闲置与浪费。从保障性住房供给视角看,通过市场化收购方式扩充保障房源,能够在较短时间内提升保障性住房的供给规模与效率,满足新市民、青年人等群体的住房需求,推动“住有所居”目标落地。此举体现了“以需定供、盘活存量、优化结构”的治理思路,既避免了重复建设造成的资源浪费,又提升了住房资源配置效率。

另外,清华大学恒隆房地产研究中心主任吴璟对记者表示,会议还明确提出“深化住房公积金制度改革”,亦是一个亮点。期待在未来一年中,住房公积金能够在丰富对住房消费支持途径、强化对住房消费支持力度和合理扩展支持群体范围等维度推出更多落地举措,让住房公积金制度在提振住房消费、促进房地产高质量发展等方面发挥更大作用。