

# 2022年积极的财政政策的稳健与创新

中国社会科学院研究员 | 闫坤 中国财政科学研究院研究员 | 张鹏

2022年全国两会胜利闭幕,《关于2021年中央和地方预算执行情况与2022年中央和地方预算草案的报告》(以下简称“预算报告”)以高票通过全国人大的审核,今年积极的财政政策的基本框架和主要政策已经明确。

预算报告将应对三重压力,坚持稳字当头、稳中求进,提升政策效能,更加注重精准可持续作为积极的财政政策的目标和重点,并以着力稳定宏观经济大盘、实施新的组合式税费支持政策、增强国家重大战略任务财力保障、优化支出重点和结构、继续做好“六稳”“六保”工作、持续改善民生、有序化解地方政府债务风险、深化财税体制改革、提高资金使用效益作为主要政策措施,坚持跨周期调节与逆周期调节,注重政策间的有效搭配,发挥政策合力,规划了2022年积极的财政政策的整个蓝图。

为更好地把握预算报告的内容与重点,突出财政宏观调控和财税体制改革的思路与特征,我们以积极的财政政策的目标和创新作为切入点,聚焦关键性的政策措施和机制设计来展开分析。

## 积极的财政政策的目标是“稳增长”,而不是“强刺激”

2021年中央经济工作会议首次指出我国经济发展面临三重压力,对此国内许多机构和媒体“一轰而上”寻找政策的扩张性,形成了“规模够不够”“力度强不强”“速度快不快”的“快餐三板斧”的思维定势。不看问题,只要“解药”;不谈结构,只重总量;不顾中长期,只解眼前事。但实际上,我们的政策目标是“稳增长”,而不是寻求更高增速、更大规模的“强刺激”。

从三重压力来看,需求收缩形成了总需求缺口,而形成缺口的原因多数是结构性因素,短期内可以靠扩张性政策来补充,但中长期必须靠结构性改革来化解和推动。如消费增速下行主要与居民债务负担和新产品、新场景的供给不足有关,固定资产投资增速的变化则主要与政策的结构性调整处于过渡期有关。供给冲击主要原因是大宗商品价格短期内急剧上涨,进而导致企业库存压力加大、流动性趋紧等问题,应对的方案不是简单地扩张政策力度,而是提升生产效率、优化市场机制、创新融资手段等。预期减弱更不是朝夕之间能够调整的,需要提供稳定的市场预期、持续的盈利预期、良好的收入预期,政策不仅要顺应市场规律,激励企业创新,而且要针对性地匹配市场需要,增强政策的有效性,不是短期刺激能够化解和解决的。

中央经济工作会议对今年的宏观政策提出了稳健有效的基本定位,并明确提出了“积极的财政政策要提升效能,更加注重精准、可持续”的总体策略。2022年《政府工作报告》也提出了“要保持宏观政策连续性,增强有效性”的政策目标。上述要求,显然不是政策规模的扩大和力度增强能够覆盖或匹配的。对政策效能的提高,要求财政政策要优化政策体系,发挥系统合力;对政策的精准性,要求财政政策措施直接、规范、有效、可预期,发挥政策的引导性和作用力;对政策的稳定性,要求财政政策既要注重度,保持政策执行的可持续,又要注重稳,保持政策效力的可持续。中央经济工作会议明确,要“坚持稳字当头、稳中求进”;《政府工作报告》进一步强调,“要把稳增长放在更加突出的位置”,并且“要统筹稳增长、调结构、推改革,加快转变发展方式,不搞粗放型发展”。可见,今年宏观经

济政策的调控目标是“稳增长”，而不是“强刺激”，在“稳增长”的过程中，也要做好逆周期与跨周期的协调统一，既不搞粗放型发展，又要坚持推进改革创新，努力激发市场活力和社会创造力。

### 确保减税降费及时落实到位，以市场活力提升政策效力

本轮积极的财政政策从2009年起已经延续了14个年头，在“稳增长”的目标下，为避免政策的边际效应递减，积极的财政政策要着力提高政策效能，寻找创新点和新思路。一是市场与政策效力协同，形成良性循环；二是将资源空间留给市场机制，实现更有效率的配置；三是给予市场主体更大的自主性和可预期性，提升其积极性和创造性。能够同时满足这三个路径要求的财政政策，就是减税降费。

今年的减税降费要做好四个方面的重点工作：一是保市场主体，稳小微企业。除了将到期的应对疫情冲击的相关减税政策继续延期以外，还进一步将年销售收入低于500万元的小微企业增值税实行阶段性免征，将应纳税所得额在100万元至300万元的小微企业所得税税率下调至5%，以利于休养生息、平稳发展。二是应对流动性压力，实施增值税退税。从目前的增值税增量留抵退税来看，主要受到大宗商品价格上涨带来进项税留抵增加，新一轮生产设备投资带来的一次性进项留抵规模增长等问题的影响，导致部分服务企业无法解决存量留抵、部分制造业企业的实际优惠力度降低，小微企业流动性减弱、经营负担加大。要优先安排小微企业，对小微企业的存量留抵税额于6月底前一次性全部退还，增量留抵税额足额退还；要全面解决制造业、科研和技术服务、生态环保、电力燃气、交通运输、软件和信息技术服务等行业留抵退税问题。三是发挥组合式政策效力，促进创新增效。针对研发费用加计扣除的问题，将科技型中小企业研发费用加计扣除比例从75%提高到100%；针对设备器具加速折旧的问题，将500万元以下的设备购置直接扣抵应纳税所得额的安排扩大到500万元以上，并按照折旧期3年及以下和3年以上分别纳入扣抵应纳税所得额和加

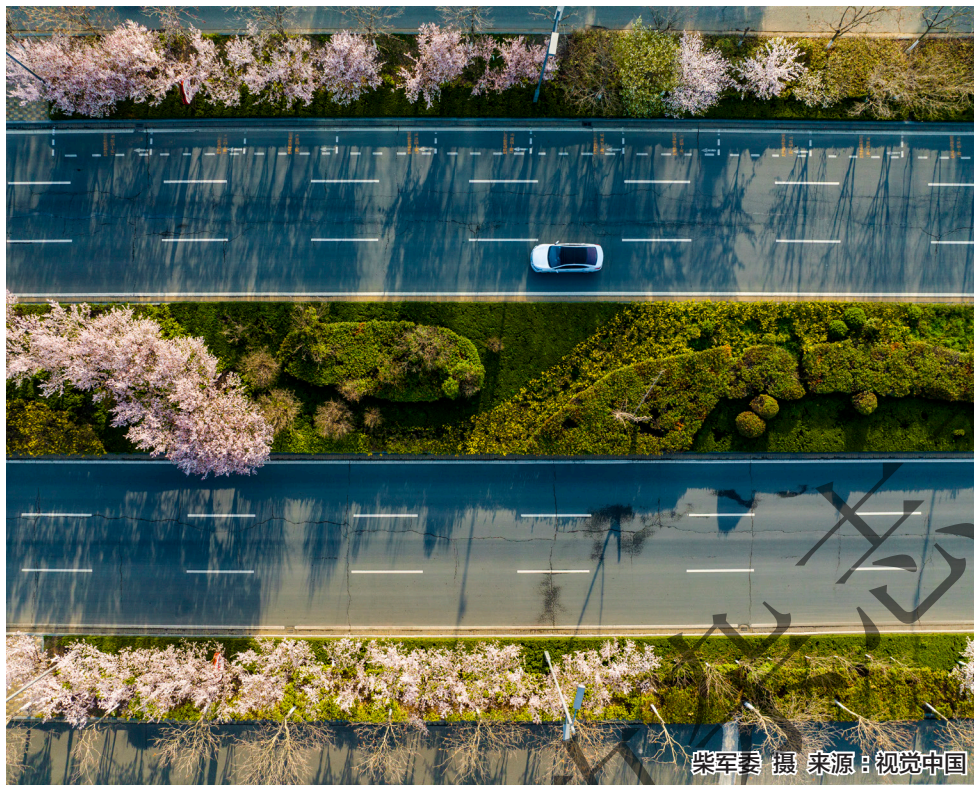
速折旧的范围。四是效力直达，不能只看减不问效。比如企业用电的问题，尽管已经颁布了制造业企业无论规模大小都可以参加直购电交易的政策，但由于目前电网的直达电表和直接结算尚未有效落地，多数情况下仍依托园区或楼宇物业转售电力，实体经济企业特别是中小微企业难以获得电力企业多次降低工商业用电价格的实质优惠。

### 财政政策靠前发力，引导市场形成更高水平的均衡

受到三重压力的影响，特别是在预期转弱的压力下，尽管市场通过对企业利润、产品价格和供给规模的“损害性”调整，也可以形成市场均衡的局面，但付出代价大、均衡水平低、就业承载力差。因此，财政政策要适当靠前发力，推动有效市场和有为政府更好结合。一方面，对需求收缩进行弥补，对供给冲击进行调节；另一方面提振市场信心，改变市场预期，努力减轻“损害性”平衡的震荡，提升均衡的程度和水平。

财政政策靠前发力，具体有三个方面的要求和工作部署：一是资金准备提前，切实发挥保障能力。今年新增专项债券的规模为3.65万亿元，经报全国人大常委会备案，已提前下达2022年新增专项债券额度1.46万亿元，占全年地方政府债券发行规模的40%，“提前批”地方债集中投向基础设施相关领域，有利于推动投资增长，从而起到扩内需、稳增长的作用。二是发挥政府投资引导带动作用，放大政策效力。今年安排中央预算内投资6400亿元，形成有效带动和支配能力约1.8万亿元；加上地方政府新增专项债券约3.65万亿元，除配套中央投资的部分外，专项债券资金形成的固定资产投资能力约7万亿元。三是适度超前开展基础设施投资，提升政策效益。在时间上适度超前，对各地区、各部门“十四五”规划内的重点项目，具备开工条件和基本要件的可以提前开工，及早发挥投资效应和项目效益；在规模上适度超前，对于既定的项目投资，如果匹配未来的发展规划，匹配项目投资的综合效益，可以适度加大投资规模、放大投资效应；在功能上适度超前，通过超前开展基础设施建设为新产业、新模式、新场景的形成提供有利的政策支持，从而通





柴军委 摄 来源：视觉中国

过产业的创新和发展，形成基础设施投资的良性循环，并为新型基础设施的投资评价和收益分析提供新的框架和指标体系。根据预算报告，一方面，要继续推进重点水利工程、综合立体交通网、重要能源基地和设施、重大城市地下管网（综合管廊）、重点城市更新工程等建设，发挥支撑作用；另一方面，要以通信、能源、交通、生态等领域为重点，推进新型基础设施建设，发挥适度超前的引领作用。

### 盘活财政存量资金和闲置资产，支持市场主体快速发展

2022年在经济增速总体放缓的大背景下，有效统筹财政资源，全力推进减税降费，全面保障财政支出能力，支持市场主体更新设备、提高效率、扩大产出，形成积极的财政政策的新局面。

从减税降费来看，我国新增的退税减税规模将达到2.5万亿元以上，再加上相关的社保、收费等降费优惠措施，总规模将达到2.7万亿元左右；而全国一般公共预算的财政支出规模将达到26.7万亿元，其增量再

加上政府性基金预算的实际增量合计较2021年增加约2.7万亿元。两个“2.7万亿”背后的支撑逻辑是盘活财政存量资金和闲置资产。在今年的政府性基金预算中，中央财政从特定国有金融机构和专营机构依法收缴的近年结存利润高达1.65万亿元，其中约1.2万亿元在今年通过一般公共预算和政府性基金预算来安排支出，保障地方政府承担责任和有效履职；中央预算稳定调节基金调入2765亿元，形成了对一般公

共预算的重要补充；地方政府专项债券筹集了约3.46万亿元的投资资金，实际支出约2.2万亿元，结转到今年使用的专项债资金规模约为1.2万亿元，形成了对政府性基金预算的重要补充和支出目标的重要保障。

在应对三重压力的大背景下，我们既要实现经济的稳定增长，稳住经济的基本盘，又要坚持稳字当头、稳中求进，保持宏观杠杆率的基本稳定，关键在于坚持稳杠杆的同时，建立起能够为市场主体加杠杆、促创新、提效率、增收益的有效机制。积极的财政政策与货币金融政策协调配合，在这一领域形成了重要的政策创新，主要包括：第一，综合运用融资担保、贷款贴息、奖励补助等方式，引导撬动金融资源流向中小微企业；第二，实施普惠金融发展示范区奖补政策，研究建立国家融资担保基金风险补偿机制，继续实行融资担保降费奖补，促进中小微企业融资增量、扩面、降价；第三，扩大出口信用保险对中小微外贸企业的覆盖面，强化出口信贷支持，加快出口退税进度，帮助外贸企业稳订单稳生产等。□

责任编辑 李艳芝