

更稳、更准、更高效：2022年政府预算报告解读

上海大学 | 苟燕楠 尹应凯 吕怀立

在复杂多变的国际国内形势下，2022年政府预算坚持稳字当头、稳中求进工作总基调，全面贯彻落实党中央决策部署，具有更稳、更准、更高效三个特征。

更稳：统筹平衡收支

预算的首要问题是平衡收支，控制风险。预算必须建立在稳固的经济社会发展基础之上，必须加强财政资源统筹，有保有压、突出重点，尽力而为、量力而行。

一是控制赤字规模、适当降低赤字率。今年赤字率拟按2.8%左右安排，比2021年的3.2%、2020年的3.6%分别下降0.4个、0.8个百分点，有利于增强财政的可持续性。2021年末，中央财政国债余额232697亿元，地方政府一般债务余额137709亿元、专项债务余额166992亿元，都控制在全国人大批准的债务余额限额以内。其中，国债余额占GDP的比重为20.3%；以上三项债务余额合计537398亿元，占GDP的比重为47.1%。2022年末，计划中央财政国债余额限额267008.35亿元；地方政府一般债务余额限额158289.22亿元，专项债务余额限额218185.08亿元。其中，国债余额占预计GDP的比重为21.6%；以上三项债务余额合计643482.65亿元，占预计GDP的比重为52%。

二是统筹需要和可能安排财政支出，保持适当支出强度。虽然今年赤字率按2.8%左右安排，资金规模减少2000亿元，但财政政策整体是积极的，保持了适当支出强度。一方面，2022年全国一般公共预算财政支出的安排规模达到26.7万亿元，比去年增加2万亿元以上，增长了8.4%，比预期GDP增幅高2.9个百分点。另一方面，支出重心进一步下沉，今年中央财政对

地方的转移支付规模近9.8万亿元，比去年增加近1.5万亿元，同比增长18%，这是自2012年以来的最高增幅，将在一定程度上弥补减税降费给各级地方政府带来的减收增支压力，保障基层财政稳健运行。此外，通过跨年度的调节，仅中央本级财政调入一般预算的资金就达1.267万亿元，是去年的6.6倍，资金量相当于提高赤字率1个百分点，财政支出强度有保障。此外，2022年安排新增地方政府专项债券额度3.65万亿元，与上年持平。

三是全面统筹各类收入保障支出。2022年，全国一般公共预算收入210140亿元，比2021年预算执行数增长3.8%，加上调入资金和使用结转结余，收入总量为233425亿元。全国政府性基金预算收入98637亿元，增长0.6%，加上地方政府专项债务收入等，收入总量为151991亿元。全国国有资本经营预算收入5128亿元，下降1%，加上上年结转收入，收入总量为5792亿元。全国社会保险基金预算收入100274亿元，增长5.8%。以上四类收入合计491482亿元，约占2022年预期GDP的39.5%。此外，人民银行依法向中央财政上缴结存利润，总额超过1万亿元，主要用于留抵退税和增加对地方转移支付，支持助企纾困、稳就业保民生。

更准：好钢用在刀刃上

预算的核心问题是贯彻新发展理念，优化资源配置。2022年政府预算统筹预算收支，重点聚焦五个重点领域，力争精准研究每一项财政政策，精心安排每一笔财政资金，早出台政策，早下拨资金，早落地见效。

一是企业纾困。实施新的组合式税费支持政策。2022年减税降费支持方向聚焦制造业、中小微企业，

制造业等6个行业的退税减税达1万亿元规模，中小微企业和个体工商户受益受惠也达1万亿元规模。对小微企业年应纳税所得额100万元至300万元部分，在现行优惠政策基础上，再减半征收企业所得税，实际税负由10%降至5%。延续实施扶持制造业、小微企业和个体工商户的减税降费政策，并提高减免幅度、扩大适用范围。大力改进增值税留抵退税制度，今年对留抵税额实行大规模退税。全年退税减税达2.5万亿元，其中留抵退税预计约1.5万亿元。财政部表示将精准研究、细化出台政策，让减税降费的“真金白银”尽早落到企业，惠及个人，实现“放水养鱼”“水多鱼多”的良性循环。

二是科技创新。支持原创性、引领性科技攻关。加大基础研究投入，完善国家自然科学基金资助体系，实施基础研究十年规划，加强长期稳定支持。强化国家战略科技力量。优化调整科技经费支出结构，重点投向战略性、关键性领域。增强产业链供应链韧性和竞争力，新增支持一批国家级专精特新“小巨人”企业；聚焦重点产业链，进一步增加产业基础再造和制造业高质量发展专项资金，着力解决基础零部件、关键材料、核心软件、短板装备等“卡脖子”问题。

三是民生保障。进一步优化财政支出结构，落实过紧日子要求，加强对基本民生的保障，完善教育、养老、医疗、育幼、住房等支持政策体系，加大税收、社会保障、转移支付等调节力度。养老金上调的省份增加到21个省市，使社会保障更加均衡、可持续。将基本公共卫生服务经费人均财政补助标准提高5元，达到每人每年84元，优化服务项目，提高服务质量。将城乡居民基本医疗保险人均财政补助标准提高30元，达到每人每年610元。支持健全分层分类的社会救助体系，困难群众救助补助资金安排1546.83亿元、增加70.62亿元，兜牢困难群众基本生活底线。在财政收支矛盾仍然突出的情况下，今年基本民生投入只增不减，继续做好“六稳”“六保”工作，持续改善民生，充分彰显以人民为中心的发展思想。

四是乡村振兴。巩固提升粮食安全保障能力，支持新建1亿亩高标准农田，加强农田水利薄弱环节建

设，推进种业振兴和农业核心技术攻关。完善农业补贴和农机购置补贴政策，加大对粮食主产区财政奖补力度，给种粮农民再次发放农资补贴。积极发展农业保险，农业保险保费补贴安排416.39亿元、增长30.8%。全面巩固拓展脱贫攻坚成果，中央财政衔接推进乡村振兴补助资金按照只增不减的原则安排1650亿元、增加84.76亿元，并向巩固拓展脱贫攻坚成果任务重、推进乡村振兴底子薄的地区倾斜。有序推进乡村建设，支持加强农村基础设施建设，推动乡村产业融合发展。支持脱贫地区发展特色产业，启动乡村建设行动。

五是绿色低碳。在绿色发展方面，持续改善生态环境，推动绿色低碳发展。加大污染治理力度，紧盯重点领域和关键环节，支持深入打好污染防治攻坚战。中央财政大气污染防治资金安排300亿元、增加25亿元，水污染防治资金安排237亿元、增加20亿元，保持土壤污染防治专项资金投入力度，阶段性减按15%税率征收从事污染防治第三方企业所得税。加强生态系统保护和修复，加快建立分类补偿与综合补偿、纵向补偿与横向补偿协调推进的生态保护补偿制度，重点生态功能区转移支付安排992.04亿元、增长12%，重点生态保护修复治理专项资金安排170亿元、增长42.9%，设立昆明生物多样性基金。稳步有序推进碳达峰碳中和工作，支持绿色低碳产业发展和技术研发，推动工业、交通运输等领域和钢铁、建材等行业节能减排。健全政府绿色采购标准，推进绿色低碳产品采购。

更高效：提升预算绩效

预算的基本问题是规范管理，提升绩效。2022年政府预算严格贯彻预算法及其实施条例，强化预算约束，规范财经秩序，深化预算绩效管理。

一是控制政府债务规模。要提升预算效能，首先要控制政府的财政赤字规模，尤其是控制地方债规模。防范化解地方政府隐性债务风险，坚决遏制新增地方政府隐性债务，支持地方有序化解存量隐性债务，防范“处置风险的风险”，推动地方融资平台公司市场化转型。要防止出现政府债券重发行、轻管理，以及虚假化解隐性债务风险的问题。要完善地方政府债务管理



吕品 摄 来源：人民视觉

制度，对政府债开展全生命周期绩效管理，着力提高债务资金使用效率，自觉接受人大全口径审查和全过程监管。近年来，我国不断规范地方政府融资，成效显著，宏观杠杆率（一国总债务与GDP之比）已回到基本稳定的轨道。从宏观杠杆率看，2017年至2019年总体稳定在253%左右，初步实现稳杠杆目标。2020年新冠肺炎疫情暴发后，杠杆率阶段性上升至280.2%，2021年回到272.5%。从政府部门杠杆率看，2021年为46.6%，两年平均增长4.0个百分点。

二是深化预算绩效管理。要深化预算管理制度改革，在全面推进预算管理一体化建设的同时，进一步完善预算绩效管理制度体系。要用信息化和数字化技术推动全流程预算管理，完善全过程预算绩效管理链条。要提升预算绩效评价水平，尤其是事前评价和绩效自评水平；要强化预算绩效评价的结果应用和信息披露机制。要加快完善全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，并用好用活跨年度预算平衡机制，提升预算资金使用效率；要深化国有资本经营预算改革，逐步实现将国有资本收益在一本预算中列示。要科学界定财政补贴功能定位，规范财政补贴制度。

三是厉行节约，艰苦奋斗。要明确落实党政机关过紧日子要求，中央部门带头过紧日子，2022年中央

部门支出不降2.1%。要力争少花钱，多办事，继续压减非必要、非刚性支出。要建立完善绩效激励约束机制，压减低效支出、取消无效支出。要加大对虚假支出、财务造假、违规支出等行为的处罚力度。党政机关要带头厉行节约、反对浪费、执守简朴，控成本、讲绩效、提效能。要不断推进行政事业单位资产共享共用，不断完善过紧日子制度体系。

四是严肃财经纪律。要围绕重大政策落实、中央基建、地方政府债务、国有资产管理等加强审计监督。要落实审计查出问题整改长效机制，提高整改质量和效率。要加大整改结果公开力度，主动接受社会监督。用好大数据和信息化手段，强化财会监督与其他监督贯通协调，形成监督合力，提升监管水平。要扎紧制度“笼子”，规范财务秩序，让财经纪律成为不可触碰的“高压线”。

财政是国家治理的基础和重要支柱，务必行稳致远。更稳，就能在不确定性加剧的形势下控制财政风险；更准，就能解决事关国计民生的大事难事；更高效，则是人民的期望和预算的本质要求。2022年政府预算完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，是一本兼具这三个特征的高质量预算。□

责任编辑 李燕