

解读 2022 年国家账本

南开大学经济学院 | 马蔡琛 孙小雪 赵笛

2022年是新时代新征程中具有特殊重要意义的一年。今年的国家账本既立足当前，又着眼长远，在综合平衡、统筹兼顾的基础上，对2022年的预算作出了科学合理的安排。仔细读来，今年的国家账本总体呈现出以下四个特点：

积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续

2021年，全国一般公共预算收入20.25万亿元，比上年增长10.7%。一般公共预算支出24.63万亿元，同比增长0.3%，为“十四五”开好局、起好步提供了坚实的财力支撑。在这一年中，国民经济恢复稳定，对积极的财政政策定位放在“提质增效、更可持续”上面。一方面，为保证积极的财政政策提质增效，建立了常态化财政资金直达机制，纳入中央财政资金2.8万亿元，规模显著扩大，进一步提升了市县财政惠企利民政策的实施效果；另一方面，为保证积极的财政政策的可持续性，在经济逐渐恢复的大背景下，合理下调赤字率，赤字规模也有所下降。从总体来看，2021年在保持财政支出规模适当增加的同时，各项举措既保持了宏观政策的连续性、稳定性，明确了国家对于经济恢复的必要支持力度，又兼顾稳增长和防风险需要，保证了各项政策的实施更加精准有效，体现了我国推动经济高质量发展的决心。

2022年对于积极的财政政策的定位是“要提升效能，更加注重精准、可持续”，既延续了2021年对于财政政策要提质增效、更可持续的要求，又进一步提出要让积极的财政政策精准发力、靠前发力。在提升财

政政策效能方面，按照宏观政策要稳健有效的要求，统筹财政资源，加强与货币、就业、产业等政策等协调。在促进财政政策精准实施方面，聚焦制造业高质量发展、聚焦中小微企业减负纾困、聚焦科技创新，实施新的减税降费，大力改进增值税留抵退税制度；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、对重点领域的保障、对地方特别是基层财力的保障。在增强财政政策可持续性方面，统筹需要和可能安排财政支出，坚持在发展中保障和改善民生；赤字率由2021年的3.1%进一步下调至2.8%左右，有利于财政可持续运行，也有利于合理安排债务规模，有效防范财政风险。另外，全国一般公共预算支出安排规模为26.71万亿元，比去年增加2万亿元以上，增长8.4%；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%，是2012年以来的最高增幅。由此看来，虽然赤字率有所下降，但财政支出规模继续扩大，积极的财政政策力度不减。总的来说，2022年积极的财政政策既保持了必要力度，支持经济恢复发展；又预留了政策空间，应对今后可能出现的风险挑战，是完整、准确、全面贯彻新发展理念、落实党中央决策部署的战略安排，也是促进经济健康发展的重要举措。

更大力度实施减税降费政策，扶持市场主体发展

减税降费是实施积极的财政政策、支持市场主体纾困和发展的重要举措，也是受益面最大的惠企政策。回顾2021年，进一步落实落细减税降费政策，分类调

整应对疫情阶段性政策，出台提高小规模纳税人增值税起征点、小微企业所得税优惠、扩大先进制造业增值税留抵退税政策适用范围等新的举措，全年新增减税降费约1.1万亿元。一系列结构性减税政策，例如提高小规模纳税人的增值税起征点，由月销售额10万元提至15万元；对小微企业和个体工商户年应纳税所得额不到100万元的部分，在现行优惠政策基础上，再减半征收所得税；以及对制造业中小微企业、煤电和供热企业实施阶段性缓缴税费，在稳定经济增长、支持科技创新、推动产业升级、促进扩大就业等方面发挥了重要作用。减税降费既助企纾困又涵养税源，2013年以来新增的涉税市场主体在2021年纳税达到4.76万亿元。这一系列措施落实了党中央、国务院关于减税降费的决策部署，切实提升了企业和群众获得感。

2022年，新的经济下行压力以及新冠肺炎疫情的反复，均对财政收入的增长形成制约，因此，扶持市场主体发展、激发市场主体活力需要实施新的减税降费政策。在延续实施2021年扶持制造业、小微企业和个体工商户的减税降费政策基础上，进一步细化完善各项财税政策举措，提高减免幅度、扩大适用范围，并实施新的组合式税费支持政策，确保落地见效，持续释放减税降费政策效应。预算报告提出，要综合考虑为企业提供现金流支持、促进消费投资、大力改进增值税留抵退税制度，对留抵税额实行大规模退税。增值税留抵退税是今年减税降费的主要措施，由于中小微企业占市场主体比重较大，抗风险能力较弱，对这类市场主体实施针对性的税收优惠政策，有助于激发经济发展活力，促进市场健康发展。因此，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。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%。同时，中央财政大幅增加对地方的转移支付，帮助地方缓解减收压力，保障减税降费政策落地生效。根据预测，今年退税减税的规模将达历史最高，约2.5万亿元；政策发力更加精准，制造业等6个行业的退税减税规模将达1万亿元，中小微企业和个体工商户

受益受惠规模也将超1万亿元。这些举措能够更大规模地为企业减负，直接为市场主体提供现金流，有利于支持市场主体纾困，持续激发市场主体活力，推动市场主体的发展。

切实保障和改善基本民生，聚焦民生领域高质量发展

回顾2021年，基本民生保障有力有效，就业、教育、社会保障、公共卫生等重点领域的各项民生工作都得到了有序推进。就业方面，全面实施就业优先政策，对地方落实各项就业创业扶持政策提供财政支持；失业和工伤保险费率持续下降，失业保险返还等阶段性稳岗政策的覆盖范围不断扩大。一系列举措有力地促进了就业，2021年全国城镇新增就业1269万人。教育方面，中央财政学生资助补助经费支出增长14.7%，国家助学贷款每人每年最高额度增加4000元，提高农村义务教育学生营养膳食补助标准，促进了城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制的稳定运行，进一步推动了教育高质量发展。社会保障方面，提高了退休人员的基本养老金、优抚对象抚恤和生活补助标准，将企业职工基本养老保险基金中央调剂比例由4%提至4.5%；提高城乡居民基本医疗保险、基本公共卫生服务经费人均财政补助标准，把更多常见病等门诊费用纳入医保报销范围，住院费用跨省直接结算率达到60%。公共卫生方面，推进建立稳定的公共卫生事业投入保障机制，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79元，支持地方开展健康管理、健康素养促进等基本公共卫生服务。加强疫情防控科研攻关经费保障，推进疫苗和药物研发，实行全民免费接种，疫苗全程接种覆盖率超过85%。

2022年，依旧秉持“以人民为中心”的发展思想，在稳增长政策的基调下，财政聚焦稳增长、保民生。进一步扩大就业、教育、医疗卫生、社会保障等民生财力保障支出，将宝贵资金用在发展紧要处、民生急需上。就业是民生之本，今年的预算报告把保就业放在优先位置，中央财政就业补助资金安排617.58亿元、相比2021年增加51.68亿元，支持各地落实就业创业扶持政策。另外，考虑到随着经济的持续恢复，以及

促进就业的各项政策逐步落地见效，设定今年城镇新增就业1100万人以上，城镇调查失业率全年控制在5.5%以内的就业目标。教育方面，今年全国一般公共预算支出267125亿元，教育支出占比最大，为15.5%。支持建设高质量教育体系，优化教育支出结构，增加义务教育经费投入，进一步改善农村学校办学条件，促进义务教育优质均衡发展和城乡教育一体化。支持学前教育发展资金安排230亿元、相比2021年增加30亿元，支持多渠道解决“入园难”问题。卫生健康方面，当前疫情形势反复，继续支持做好常态化疫情防控、疫苗接种、药物研发等工作，延续医务人员和防疫工作者个人所得税有关优惠政策。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。加强罕见病用药保障，支持高水平医院开展临床科研，加强医疗卫生机构能力建设和卫生健康人才培养，实施公立医院改革与高质量发展示范项目。社会保障方面，稳步实施企业职工基本养老保险全国统筹，适当提高退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金最低标准，确保按时足额发放。将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除。新的一年，依旧坚持在发展中保障和改善民生，着力解决人民群众普遍关心关注的民生问题，进一步推动民生领域高质量发展，让人民群众的获得感与幸福感更加充实、更有保障。

深入推进财税体制改革，强化预算绩效管理改革

回顾2021年，财税体制改革稳步推进，预算管理一体化建设取得重要进展。在财政法治建设方面，预算管理的规范化法治化水平明显提升，在严格落实预算法及其实施条例的同时，出台了关于进一步深化预算管理制度改革的意见，推进加强政府性资源统筹管理等一系列改革。税收法定原则得以落实，增值税等税收立法有序推进，印花税法正式公布。常态化实施财政资金直达机制并扩大范围，加强民生和重点领域经费保障，稳妥化解地方政府债务风险，狠抓财政管

理和政策落实，为完成全年经济社会发展主要目标任务提供了有力保障。预算绩效管理方面，在贯彻《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的基础上，进一步细化对预算绩效评价目标指标设置及取值的具体要求，开展转移支付和重大支出政策后评价。政府财务管理方面，2021年全面开展政府财务报告编制，出台行政事业性国有资产管理条例，并完成2020年度国有资产管理情况综合报告并向全国人大常委会报告。由此，预算管理水平和明显提升，进一步加强了预算管理各项制度的系统集成、协同高效。

2022年，为持续推进财税体制建设，报告提出，要进一步加强财政决算管理，稳妥推进决算草案按经济分类编报项目支出；着力推进省以下财政体制改革，健全省以下转移支付制度；完善政府财务报告制度框架，做好编制中央政府综合财务报告并向全国人大常委会备案相关工作；加强对党中央、国务院重大决策部署贯彻落实的跟踪检查，推动重大财税政策落地。为深化预算管理制度改革，持续统筹财政资源，强化预算编制、审核、支出和绩效管理，推进绩效结果与预算安排有机衔接。在预算安排方面，要继续压减非必要、非刚性支出，严格控制预算调剂；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，同时做好2022年国有资产管理情况的综合报告工作。在预算绩效管理方面，要增加部门和单位整体支出绩效评价试点数量，推动绩效目标与评价结果公开；建立完善绩效激励约束机制，压减低效支出、取消无效支出；深入推进预算管理一体化建设，加快完善全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。在监督问责方面，加强财会监督人才队伍建设，应用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；同时加大审计查出问题的整改力度，严格落实整改责任，加强跟踪督办，保证公共资金、公共财产安全。各项政策的实施牢牢把握了稳字当头、稳中求进的工作总基调，对于加快建立全方位全过程全覆盖的预算绩效管理体系，促进经济社会发展具有重要的推动作用。□

责任编辑 李燕