

积极财政提升效能 推动经济社会发展稳中求进

粤开证券首席经济学家、研究院院长 | 罗志恒

2021年的财政政策积极落实“提质增效，更可持续”的要求，精准实施减税降费，保持适度支出规模，有力地支持了经济强基固本、助企纾困、促进科技创新和稳定就业，有效地推动了“六稳”“六保”工作，在助力构建新发展格局和推动高质量发展中发挥了至关重要的作用。2022年，面对需求收缩、供给冲击和预期转弱三重压力，积极的财政政策更要服务于“稳字当头、稳中求进”的总要求，提升效能，更加注重精准、可持续，为党的二十大胜利召开创造平稳健康的经济环境。

当前的形势背景下，经济社会稳定需要积极的财政政策持续发力

中央对当前的经济形势作出了三重压力的重要判断，要求各地区各部门要担负起稳定宏观经济责任，各方面要积极推出有利于经济稳定的政策，政策发力适当靠前。财政作为国家治理的基础和重要支柱，要在稳增长、调结构、补短板、防风险等方面发挥积极作用。

年初以来，在一系列产业纾困政策和靠前发力的财政金融政策支持下，各项经济金融数据出现改善，预期转弱的局面有所好转。财政部提前下达地方政府专项债券额度，有利于储备项目的尽快落地并形成实物工作量。减税降费政策延续实施，有助于对冲企业经营风险，提高抗风险能力。从数据看，前两个月发行的专项债已超过提前批额度的60%，工作进度明显加快。2月制造业PMI为50.2%，处于扩张区间，环比继续改善，企业新订单和经营预期分项指数分别提高至50.7%和58.7%。1—2月基建投资增速达到8.1%，反映基建在财政支持下已明显发力。

但是，经济不确定性明显增强，亟需积极的财政政策持续发力，对冲总需求不足，稳定宏观经济大盘。一是需求端恢复基础不牢，消费恢复速度相对偏慢，

出口仍面临较大不确定性。二是国内层面的供给冲击有所改善，但疫情反复和地缘局势复杂多变导致国际层面的供给冲击仍可能影响我国经济发展。逆全球化抬头、全球能源绿色转型、主要经济体陆续推动制造业回流等因素，将导致能源、芯片等领域的国际供给冲击延续，产生输入性通胀推升企业成本。三是小型企业经营压力仍大，亟待持续的精准纾困。2月制造业小型企业PMI数据显示其供需仍在收缩，生产和新订单指数分别为41.1%和41.7%，较上月分别下降4.2个百分点和1个百分点。四是微观主体的避险化趋势仍未彻底扭转，集中体现为企业信贷短期化、居民边际消费倾向未恢复至疫情前。

财政紧平衡态势依旧，为更好服务国家大局必须保证支出规模，确保基层“三保”和社会稳定，亦需积极的财政政策支撑。收支矛盾将长期存在，这在我国经济从房地产繁荣走向科技和制造强国的结构变迁中将尤其凸显。一方面，房地产和土地相关的收入增速下降，而“双碳”经济、服务经济和数字经济所引发的一系列变革并未充分体现到经济统计和财税制度中。另一方面，随着经济发展水平提高和老龄化程度加深，医疗、教育和养老等民生和人力资本投资支出易上难下，生态环保、科技创新、乡村振兴、共同富裕、区域协调等都需要财力支持。同时，对地方政府而言，“三保”问题直接关乎政策落地效果和社会稳定，需要积极的财政政策发力，兜牢“三保”底线。

2022年的财政政策突出体现了系统思维、以人民为中心的发展思想

一是体现系统思维和多目标平衡的理财能力。第一，实现稳增长与防风险、发展与安全的平衡。稳增长是今年财政工作的重要目标之一，财政支出保持适当强

度，同时在对赤字率和专项债的安排上考虑政府杠杆率的稳定，进行适度的逆周期调节，为未来跨周期调节留足空间。在财政紧平衡的背景下，始终坚持严控隐性债务和严肃财经纪律，防范经济财政运行风险。第二，实现立足当前和着眼长远、短期经济社会稳定和长期经济内生增长能力的平衡。稳基建，尤其是新基建，是财政实现稳投资和稳经济的重要抓手，短期有利于稳增长，长期有利于提高经济运行效率。同时，通过削减非急需非必要支出，保障科技、教育等支出，有利于增强自立自强能力，有利于促进人口红利转向人才红利。

二是体现以人民为中心的发展思想。中央部门支出连续三年负增长，表明政府过紧日子不是短期的应对措施，而是必须长期坚持的方针政策。与此同时，民生支出持续增加，积极巩固脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴，坚决守住不发生规模性返贫的底线。

2022年积极的财政政策的特征：提升效能，更加注重精准、可持续

一是财政支出强度增加，效能提升。第一，今年预算的赤字率为2.8%左右，较2020年和2021年有所下降，赤字规模达到33700亿元，较去年减少2000亿元，专项债与去年持平，在历年中仍属于较高水平。第二，支出增速预计为8.4%，高于去年的0.3%，意味着支出规模有保证。第三，今年尤其重视通过全面加强绩效管理以及与其他政策协同发力，提高财政资金使用的效率和效益。

二是大力度推进组合式减税降费，更加精准助企纾困，激发市场活力。第一，企业和居民税负持续下降。在“十三五”以来的六年间已累计新增减税降费超8.6万亿元的基础上，今年组合式减税降费和退税的规模还将远超去年，预计约为2.5万亿元。通过持续减税降费，我国宏观税负持续下降，2021年一般公共预算收入/GDP为17.7%，仅相当于2006年的水平；税收收入/GDP为15.1%，较2012年的高点下降3.6个百分点。第二，更加精准发力，聚焦制造业高质量发展、中小微企业纾困和科技创新，助力加快构建新发展格局，促进高质量发展。其中，增值税留抵退税尤其利好制造

业；科技企业研发费用加计扣除提高到100%，有利于缩小我国在科技研发强度上和日美韩德等的差距。

三是统筹需要和可能安排财政支出，严控隐性债务，增强财政可持续性。在安排财政支出时，根据轻重缓急作出调整，坚持在发展中保障和改善民生，不好高骛远、吊高胃口。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，建立市场化、法治化的债务违约处置机制，依法实现债务人、债权人合理分担风险，推动融资平台公司市场化转型。健全监督问责机制。

四是大规模增加转移支付，完善常态化财政资金直达机制，支持基层做好“三保”工作。基层“三保”情况直接影响市场主体和居民的获得感。今年中央财政带头，继续压减非重点、非刚性项目支出，同时继续加大对地方转移支付力度，规模将近9.8万亿元，同比增长18%。进一步扩大直达资金范围，提高财政资金管理效能和资金效益。

五是支出结构优化，财政政策发力适当靠前。近年来财政支出结构持续从基建转向民生，从对物的投资转向对人的投资，这有利于通过人力资本投资的均衡化实现共同富裕，同时有利于解决后顾之忧进而提高消费倾向。今年将加大对科技攻关、生态环保、基本民生、现代农业等领域及区域重大战略的支持力度。同时，积极落实中央经济工作会议提出的“政策发力适当靠前”要求，中央财政下达专项债额度、专项债发行及使用进度均快于去年，进而与其他政策一道提振预期。

六是坚持服务国家重大战略，推动经济社会大局稳定，助力构建新发展格局与高质量发展。从预算报告的各项重点支出看，指向经济社会稳定、科技创新、乡村振兴、防范化解风险等方面。第一，中央预算内投资、地方专项债将直接拉动基建投资；乡村振兴有利于提高居民消费能力，进而促进消费提升。第二，对科技企业的减税降费和科技投入均有利于优化供给结构、提高供给水平，从供给端助推构建新发展格局。第三，提高发展的安全性，防范化解风险。□

责任编辑 刘慧娟 梁冬妮