

# 实施更加积极的财政政策 稳定宏观经济形势

粤开证券研究院 | 罗志恒 贺晨 牛琴

2021年财政收入实现恢复性增长，积极的财政政策“提质增效，更可持续”，有力地支持了经济强基固本、助企纾困、科技创新和稳定就业。当前中国经济面临需求收缩、供给冲击和预期转弱的三重压力，2022年积极的财政政策要坚持稳字当头、稳中求进，提升效能，更加注重精准、可持续，为迎接党的二十大胜利召开创造平稳健康的经济环境。

## 2021年财政收入恢复性增长，今年一季度财政平稳开局

2021年我国经济总体运行平稳，经济韧性较强，新旧动能切换稳步进行。财政收入恢复性增长，财政支出保持适度强度，为跨周期调节留足财政空间；财政收入质量和支出结构进一步优化。进入2022年，一季度财政收入开局良好，主要源于1—2月经济增长超预期、大宗商品价格高位波动以及缓税收入集中缴纳入库等因素带动。

一是全国一般公共预算收入实现恢复性增长，主要源于经济持续恢复及大宗商品价格上涨。2021年，我国经济持续恢复，GDP两年平均增速达到5.2%，成绩得来殊为不易。大宗商品价格快速上涨，工业生产者出厂价格(PPI)同比上涨13.5%，创历史新高。经济与财政是“一体两面”的关系，2021年，全国一般公共预算收入20.25万亿元，完成全年预算的102.5%，增收4889亿元。全年增速达到10.7%，两年平均增速3.1%，略低于疫情前2019年的3.8%。其中，中央一般公共预算收入两年平均增速为1.2%，低于地方一般公共预算收入的4.8%；税收收入17.27万亿元，同比

增长11.9%，税收收入占一般公共预算收入的比重为85.3%，财政收入质量不断提升。

从收入结构看，各税种收入走势与经济运行态势总体相符。增值税、消费税、企业所得税等主体税种分别增长11.8%、15.4%、15.4%，反映出2021年经济总体运行平稳。增值税、企业所得税增速高于整体，与工业生产稳定恢复、大宗商品价格上涨背景下利润增加有关。进口环节的增值税和消费税、证券交易印花税增速较快，分别为19.1%、39.7%，反映出2021年进出口活动和金融活动向好。房地产相关税收增速低于总体增速，显现出房地产调控政策的效果。

二是财政支出保持适度强度，支出节奏“前慢后快”，与动态的经济形势密切相关，主要是2021年上半年经济总体恢复、稳增长压力相对较小的背景下，防风险和调结构成为阶段性任务以及为跨周期调节留足财政空间。2021年，全国一般公共预算支出24.63万亿元，全年累计增速达到0.3%，两年平均增速1.5%。其中，中央部门带头过紧日子，将财政资源更好用在刀刃上，大幅压减非急需非刚性支出，中央一般公共预算本级支出同比下降0.1%。

从支出节奏看，2021年财政支出“前慢后快”。一方面在于财政政策相机抉择、为跨周期调节留足财政空间，另一方面反映出我国地方财政形势不均衡，部分地区财政困难，难以形成支出，部分地区有财政盈余但缺乏优质项目。

三是政府性基金收入呈现前高后低的增长态势，主要源于政策加强市场预期引导、坚持“房住不炒”，三季度以来土地市场有所降温。2021年上半年，房地

产市场景气度较高，推动政府性基金收入两年平均增速超2019年同期水平。但伴随下半年房地产持续调控、重点城市供地节奏后移、供地规则调整等供需两端降温影响，政府性基金收入增速整体有所下行。2021年，政府性基金收入增长4.8%，两年平均增速为7.7%，低于2019年的12%、2018年的22.6%和2017年的34.8%。其中，2021年三季度以来国有土地使用权出让收入下滑是主导原因，三、四季度土地出让收入同比分别下降9.6%、3.9%。从全年来看，土地出让收入同比增长3.5%，两年平均增速为9.5%，低于2019年的11.4%、2018年的25%和2017年的40.7%。

2021年，政府性基金支出同比下降3.7%，两年平均增速为11.4%，维持2016年底以来低位。

### 2021年财政持续推动经济平稳运行、高质量发展和共同富裕

一是进一步优化和落实对中小微企业和个体工商户的减税降费政策，稳住市场主体，一定程度上对冲了大宗商品价格上涨对中小微企业带来的负面冲击。2021年，我国进一步优化和落实减税降费政策，包括对小微企业和个体工商户在现行优惠政策基础上再减半征收所得税，并将小规模纳税人增值税起征点从月销售额10万元提高至15万元等，激发市场主体活力，全年新增减税降费超过1万亿元。2021年我国狭义宏观税负降至17.7%，连续六年下降，实现“放水养鱼”的效果。

二是加大对制造业企业研发费用的加计扣除，对先进制造业企业按月全额退还增值税增量留抵税额，直接增加企业利润，减少资金占用，鼓励科技创新。2021年，延续执行企业研发费用税前加计扣除75%政策，将制造业企业研发费用加计扣除比例提高至100%，激励企业加大研发投入。将运输设备、电气机械和器材、仪器仪表等制造业企业纳入先进制造业企业留抵退税政策适用范围，实行按月全额退还增值税增量留抵税额，改善先进制造企业利润，推动高技术制造业又好又快发展。2021年，全年高技术制造业、装备制造业增加值分别增长18.2%、12.9%，增速分别比

规模以上工业快8.6、3.3个百分点。

三是支出结构继续优化，落实以人民为中心的发展思想，支出逐步从传统基建向民生支出转变。2021年，一般公共预算支出中社保、教育、卫生等民生相关支出增速较好，三大民生领域支出占一般公共预算支出比重为36.8%，较2020年提高0.9个百分点。农林水、城乡社区、交通运输以及节能环保等基建相关支出合计占一般公共预算支出23.8%，较2020年下降1.6个百分点。

四是提高财政支出效率，实施常态化的财政资金直达机制，为地方做好“六稳”“六保”工作提供保障。2021年，财政完善直达资金管理制度，扩大直达资金范围，将27项转移支付整体纳入直达范围，资金总量达到2.8万亿元，较2020年增加1.1万亿元。健全直达资金监控体系，有助于盯紧盯牢直达资金的分配、拨付和使用，提高财政支出效率。

五是防范化解地方政府隐性债务风险，开展全域无隐性债务试点工作。2021年，隐性债务化解工作稳步推进，隐性债务风险逐步缓释。广东、上海、北京推广全域无隐性债务试点工作，截至2022年1月20日，广东省宣布如期实现存量隐性债务“清零”目标。同时，中西部市县也在积极推进隐性债务清零试点，如西藏今年将开展地市级隐性债务清零试点，陕西兴平市、汉中市、榆林市定边县近期成立隐性债务试点清零工作专班。

### 2022年积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续

一是积极的财政政策发力适当靠前，用好专项债券资金，拉动基建投资对冲当前的总需求不足，提振信心和预期。近期，多地重大项目加速落地，扎实推进“十四五”规划102项重大工程项目建设。投资结构方面，财政政策一方面将向公共服务倾斜，投向基建补短板领域，如城市更新改造、城市管网、社区配套设施等；另一方面重点投向新能源、新基建领域，进一步优化产业结构、提高生产效率，如5G、数据中心、人工智能等。



来源：视觉中国

二是推动实施更大力度组合式减税降费，提高市场主体的抗风险能力，保市场主体保就业。第一，减税降费将突出结构性和精准性，与风险化解相结合。针对2021年以来国际大宗商品价格持续上涨以及疫情反弹导致的需求下行对中小微企业、个体工商户、中下游制造业企业造成的冲击，给予有针对性的帮扶，将宝贵的财政资金用在刀刃上。第二，减税降费将实现多重目标，不仅要降低企业负担、减少资金占用、提高现金流和盈利能力、提高抗风险能力，还要通过对制造业的大力支持，推动供给水平提高以及产业链供应链的稳定。第三，减税降费将加强对中小微企业纾困帮扶、实施普惠金融发展示范区奖补政策、继续实行小微企业融资担保降费奖补、新增支持一批国家级专精特新“小巨人”企业、鼓励地方安排中小企业纾困资金等。

三是保障重大国家战略落实，助力构建新发展格局。供给端继续支持科技创新、碳达峰碳中和以及产业链供应链升级，加快中国制造向中国创造转变，保障发展的安全性、稳定性与可持续性；需求端继续支持乡村振兴和共同富裕，提高居民消费能力及消费倾向，继续增加民生社保支出。

四是严肃财经纪律，深化财税体制改革。一方面，

坚决打击各种偷税漏税行为，清理不合理的税收优惠，促进税收公平。同时，也要防止收“过头税费”，杜绝乱收费、乱罚款、乱摊派。另一方面，持续推进财税体制改革，健全地方税体系，调整完善地方税制等。

五是提升财政政策效能，持续改善民生，优化财政支出结构。当前我国居民边际消费倾向仍未回到疫情前水平，餐饮、旅游等部分行业的部分就业人员收入仍未根本性改善，财政有必要继续兜牢民生底线，夯实民生基础。

六是加强风险防控，持续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，对化债不实、新增隐性债务的要严肃问责。稳步化解隐性债务风险，要坚持以时间换空间，避免债务集中到期风险和后续道德风险，关键在于提高债务资金使用效率效益，并健全、严肃违法违规举债行为监督问责机制。

七是防范基层财政运行风险，加大对地方转移支付力度，扩大财政直达资金范围，兜牢基层“三保”底线。一方面，中央财政要加大对地方转移支付力度，省级财政担起主体责任，推动财力向基层倾斜，帮助基层政府解决困难；另一方面，要继续扩大财政直达资金范围，提高直达资金分配、拨付和使用效率。□

责任编辑 刘慧娴 陈璐萌