2022年：财政政策创新与改革亮点

厦门国家会计学院 | 刘用铨　黄京菁

财政是国家治理的基础和重要支柱。一方面，政府各方面施政履职需要财政资源支持；另一方面，财政预算管理为更好地完成国民经济与社会发展各项目标奠定坚实基础。每年我国的财政政策与财政预算管理改革都与时俱进，在继承中创新变革。笔者认为2022年的财政政策与财政预算管理改革主要有七个方面的创新。

积极的财政政策更加注重“精准”

2022年《政府工作报告》要求，要保持宏观政策连续性，增强有效性。积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续。十年来我国一以贯之实施积极的财政政策，但其力度与方向略有不同。近三年的具体要求分别是：2020年“更加积极有为”，2021年“提质增效、更可持续”，2022年“提升效能，更加注重精准、可持续”。

2022年积极的财政政策更加强调“精准”：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；研究出台新的政策举措，精准实施对中小微企业、个体工商户减税降费；针对受疫情影响重、就业容量大的服务业等特殊困难行业，研究精准帮扶的减税降费措施。

我们认为，2022年积极的财政政策之“精准”最集中体现于财政赤字率确定上。赤字率是财政赤字与国内生产总值之比。一般认为，正常时期应当将赤字率控制在3%以内。新冠肺炎疫情发生前我国每年赤字率都严格控制在3%以内。为了应对新冠肺炎疫情，2020年我国将赤字率调高至3.7%，2021年下调到3.1%，2022年进一步下调至2.8%左右，控制在3%以内。赤字率适当下调，有利于我国宏

中国财政杂志社

财政部门也比照中央做法，建立了相应的工作机制，将本级安排的专项资金与中央补助资金统一纳入单独调拨范围，及时拨付到市县，确保基层退税需要。例如，江苏依托预算管理一体化系统创建增值税留抵退税预警模块，对库款动态保障倍数低、申报退税计划大于库款余额、实际退税金额大于专项资金调拨的情况及时预警，并在1天内快速精准调度库款确保基层退税资金需求。广东考虑湛江市等退税额度大、财政较为困难地区的实际情况，有针对性调拨库款，约覆盖市县退税规模的九成，确保退税资金需要。四川为资金分配开通“绿色通道”，将资金分配下达时间缩短至普通资金的2/3。陕西调整完善增值税留抵退税省以下分担机制，省级财政统一垫付留抵退税地方分担50%部分，确保及时足额退付。

三是建立三部门落实增值税留抵退税政策会商机制，协同高效推进退税工作。为高效推进留抵退税政策落实，财政部、国家税务总局、中国人民银行建立落实留抵退税政策三部门会商机制，4月份以来已召开四次专题会议，加强退税工作分析研判，研究推动解决退税工作遇到的重大问题。在此基础上，三部门联合印发通知，要求各地结合实际，建立健全由政府负责同志牵头，财政、税务、人民银行等部门参加的会商工作机制，加强部门间协调配合，实现信息共享，形成工作合力，切实做好留抵退税资金保障，加快留抵退税政策实施进度，落实为中小微企业和个体工商户纾困举措，促进政策红利直达快享。

“下一步，财政部将会同有关部门，密切关注地方留抵退税政策落实进展，继续在财力和资金上对地方特别是县区基层给予大力支持，确保留抵退税工作顺利开展。同时，坚决防范并严肃查处企业‘骗退税’、地方‘骗补助’等扰乱财经秩序的行为。”王建凡说。

观经济与财政稳健持续运行。与此同时，通过统筹财政资源，保持适当支出强度，积极的财政政策力度不减。2022年赤字率在“释放积极财政政策信号”与“增强财政可持续”之间实现“精准”平衡。

实施新的组合式税费支持政策，减税与退税并举

2022年《政府工作报告》提出，完善减负纾困等政策，夯实经济稳定运行、质量提升的基础，实施新的组合式税费支持政策，坚持阶段性措施和制度性安排相结合，减税与退税并举。

在此基础上，2022年财政预算报告提出，加大减负纾困力度，增强市场主体活力。实施新的组合式税费支持政策。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，2022年对增值税留抵税额实行大规模退税。通过提前退还尚未抵扣的税款，今年新增留抵退税约1.5万亿元，即直接为市场主体提供现金流约1.5万亿元。“减税与退税并举”是2022年减税降费政策创新性亮点，而且退税规模更大，进一步扩大减税降费政策受益面。

加强统筹财政资源，依法上缴特定国有金融机构和专营机构结存利润

全面性是预算管理的基本原则之一，是指政府所有收支必须全部纳入预算，进入预算程序，接受预算约束和监督。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和党的十九大报告都要求建立实施全面规范透明的预算制度。2014年修订后的预算法删除了原法有关预算外资金的内容，明确规定政府的全部收入和支出都应当纳入预算。长期以来我国财政预算管理对公共资源的综合管理力度不够，特别是一部分特许经营收入、会员制金融交易所收入等游离于预算管理以外，不利于财政部门统筹用好各类公共资源。近年来财政预算报告都强调“加强财政资源统筹”，但是2022年前创新性改革措施较少。2022年“依法上缴特定国有金融机构和专营机构近年结存的利润”，是加强财政资源统筹方面实质性、创新性改革举措。

2022年一般公共预算支出中，通过特定国有金融机构和专营机构上缴利润安排的专项转移支付8000亿元，中央政府性基金预算收入中，特定国有金融机构和专营机构上缴利润16500亿元，两项合计上缴利润24500亿元。实施这一创新性改革举措后，保持适当支出强度，确保积极的财政政策力度不减。

稳步实施企业职工基本养老保险全国统筹，助力共同富裕

党的十八大以来，我国社会保障工作不断取得新进展，已形成全球最大的社会保障网。社会保险基金的集中统筹调剂使用是发挥其保障功能的核心，提高社会保险统筹层次，有利于分散风险，增强基金保障能力，也有利于劳动力跨区域自由畅通流动，加快建设城乡统一的全国劳动力市场。2022年《政府工作报告》提出，稳步实施企业职工基本养老保险全国统筹。

2018年，我国建立实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，这是养老保险全国统筹迈出的第一步。近年来中央调剂比例逐步提高，调剂基金规模不断增加，2022年上解省份扩大到21个，负担更加均衡合理，各地基金当期缺口全部得到解决。在此基础上，2022年财政预算报告提出，今年起实施企业职工基本养老保险全国统筹制度，通过建立养老保险基本要素中央统一管理机制、地方财政补充养老保险基金投入长效机制、工作考核机制等，实施全国统筹调剂，增强基本养老保险制度的可持续性。我们认为，这是积极应对人口老龄化、推动实现共同富裕的重要创新性改革举措。

加强生态文明建设，支持做好碳达峰碳中和工作

党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局。力争2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和，是党中央经过深思熟虑作出的重大战略决策。2022年《政府工作报告》提出，有序推进碳达峰碳中和工作，落实碳达峰行动方案。

2022年财政预算报告在财政收支矛盾仍然突出的形势下，将“做好碳达峰碳中和工作”作为财政增支的重要领域之一，在“坚持降碳、减污、扩绿、增长协同推进，把握好节奏和力度，循序渐进做好碳达峰碳中和相关工作”总基调基础上，提出多项支持做好碳达峰碳中和工作实质性举措：一是支持绿色低碳产业发展和技术研

中国财政杂志社



发，推动工业、交通运输等领域和钢铁、建材等行业节能减排；二是健全政府绿色采购标准，推进绿色低碳产品采购；三是研究设立国家低碳转型基金；四是促进优化能源结构，完善清洁能源支持政策，大力发展可再生能源；五是支持非常规天然气开采利用，鼓励企业增储上产；六是推动解决可再生能源发电补贴资金缺口。

加强数字政府建设，深入推进预算管理一体化建设

进入新时代、开启新征程，我国实施国家大数据战略，加快发展数字经济、建设数字中国。2022年《政府工作报告》提出，加强数字政府建设，推动政务数据共享。近年来，我国不断推进数字政府建设，极大地提高了政府服务效率，为企业和个人办事提供了便利。特别是大数据和健康码等数字技术在各地疫情防控中发挥了重要作用。

今年全国两会后国务院发布《关于加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》，明确要求在2022年加快推进政务服务标准化、规范化、便利化，更好满足企业和群众办事需求。我们认为，当前我国财政部门推行预算管理一体化建设是政务服务标准化规范化便利化改革的重要具体实践。

2022年财政预算报告强调“深入推进预算管理一体化建设，强化对预算管理的支撑”。通过统一规范各级财政预算管理，将制度规范与信息系统建设紧密结合，用系统化思维全流程整合预算管理各环节业务规范，通过将规则嵌入系统强化制度执行力，为深化预算制度改革提供基础保障，推动加快建立现代财政制度。

夯实财政预算管理基础，实施项目全生命周期管理

2022年财政预算报告关于财政改革发展工作的重要创新性改革举措是：“实施项目全生命周期管理，健全项目预算分年安排机制，推动跨年度预算平衡”。

当前我国正在推行的预算管理一体化改革，将政府全部预算支出以预算项目的形式纳入项目库管理，预算项目作为预算管理的基本单元。根据各类预算支出性质和用途将预算项目分为人员类项目、运转类项目和特定目标类项目。

实施项目全生命周期管理，主要分为前期谋划、项目储备、预算编制、项目实施、项目终止等阶段。树立“先谋事后排钱”理念，坚持“先有项目再安排预算”原则。多年度实施的项目，需要测算项目支出总额及项目计划实施周期，将项目活动和支出分解到各年度，测算每年预算需求，与中期财政规划相衔接。

【本文为福建省社科基金基地重大项目“财政绩效管理研究——构建公共部门绩效评价与激励管理融合机制及传导机制”（项目批准号：FJ2020JDZ067）研究成果。】

责任编辑 李艳芝

中国财政杂志社