# 稳基本、创增量、盘存量、促流量

中国社会科学院研究员｜闫坤　中国财政科学研究院研究员｜张鹏

5月23日，国务院常务会议部署进一步稳经济六个方面33条一揽子措施，努力推动经济回归正常轨道、确保运行在合理区间。5月25日，国务院召开覆盖全国所有省、市、县（区）的全国稳住经济大盘电视电话会议，李克强总理作出重要工作部署。5月30日下午，全国财政支持稳住经济大盘工作视频会议在北京召开，布置落实有关的财政政策，提出了进一步加大增值税留抵退税政策力度、加快财政支出进度、加快地方政府专项债券发行使用并扩大支持范围、全力以赴稳住市场主体、有效扩大投资和消费、确保粮食能源安全、支持保产业链供应链稳定、切实保障基本民生等八个方面财政政策，并从稳基本、创增量、盘存量、促流量四个层面综合发力。至此，财政政策的“四面八方”政策体系得以构建完成，并将在“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”中发挥更加重要的支撑和引领作用。

## 稳基本：保市场主体、稳居民就业

稳基本是指有效稳住当前的经济总量、生产经营和企业运行。从短期看，要着力做好“六保”，关键是保市场主体；从中长期看，要有序巩固“六稳”，优先稳居民就业。财政政策稳基本的总体策略是“减、退、缓”。

减，就是减轻企业负担，降低企业税费成本。在坚持延续已有的应对疫情冲击税收优惠政策的同时，加大对中小微企业减税的规模和力度，如指导地方对中小微企业、个体工商户水电气等费用予以补贴，联合其他部门共同推动，降低用水用电用网成本等。在支持中小微企业的同时，财政还着力稳定企业生产经营，支持受疫情影响较大的行业积极应对和化解风险，如为航空公司提供国内客运航班的阶段性运行补贴等。

退，就是扩大增值税进项留抵退税范围，将更多行业纳入按月全额退还留抵税额政策范围。自7月1日起，将批发和零售业、农林牧渔业、住宿和餐饮业、居民服务、修理和其他服务业、教育、卫生和社会工作、文化体育和娱乐业等7个受到疫情严重冲击，对就业和人民生活又有着重要影响的行业企业，纳入按月全额退还增量留抵税额、一次性全额退还存量留抵税额政策范围，预计从7月至年底将实现存量和增量留抵退税1420亿元，约占上述行业年度新增贷款的20%左右，对企业流动性将起到良好的支撑作用。

除增值税进项留抵退税政策外，还针对稳就业工作较好的企业，优化失业保险稳岗返还政策，进一步提高返还比例，将不裁员、少裁员的中小微企业稳岗返还比例由60%提高到90%，将大型企业稳岗返还比例由30%提高至50%，以进一步支持和稳定就业。

缓，就是允许困难行业、中小微企业和按单位方式参保的个体工商户，阶段性缓缴养老保险、失业保险和工伤保险。在前期政策支持的基础上，进行两方面的拓展：一是行业拓展。将享有阶段性缓缴三项社保费政策优惠的范围由餐饮、零售、旅游、民航、公路水路铁路运输等5个特困行业，拓展到受到疫情严重冲击、行业内大面积出现企业生产经营困难、符合国家产业政策导向的其他特困行业。二是期限拓展。将符合条件企业的养老保险缓缴期限由原定的第二季度延长到2022年年底，仅这一项将为符合条件的企业减轻当年的资金负担约4500亿元，约占上述行业当年度新增贷款的8.5%左右，将对保障企业流动性安全起到重要作用。

需要说明的是，稳基本的宏观政策总体上并不具有主动性和直接的拉动性，其核心特点是“稳”。表面上看，该类政策并不对市场主体产生直接的拉动作用，也不对经济运行带来直接的扩张效果，但对于稳定经济的基本盘，有效保障中小微企业生产经营，维护就

中国财政杂志社

业形势稳定将发挥良好的支撑作用。

## 创增量：加大投资力度、扩大消费需求

创增量是指为经济规模的扩张提供总需求增量，并带动总供给扩张。财政政策创增量的关键是扩大投资规模，并加大政府购买和促进居民消费增长的力度。而在政策发力的角度上，应坚持直接拉动和间接促进的“两手硬、双协调”——财政政策对总需求的直接扩张和支持市场主体扩大总需求。

第一，要扩大投资。主要包括加快专项债券的发行使用和支持政府投资项目的模式创新两项。在专项债发行使用上，要求将今年已经下达的3.45万亿元专项债券额度在6月底前基本发行完毕，力争在8月底前基本使用完毕，并协调货币金融政策对符合条件的专项债券项目建设主体提供配套融资支持，做好信贷资金和专项债资金的有效衔接。而在基础设施建设和园区开发方面，鼓励民间投资以城市基础设施等为重点，通过综合开发模式参与重点领域项目建设；多措并举解决投融资受阻问题，进一步联动金融等政策支持，启动新一轮农村公路建设和改造。

第二，要扩大消费性支出。重点是优化政府采购结构和加大对物流枢纽和物流企业的支持力度。在优化政府采购结构上，一是提升合同的直接性和适应性，政府采购工程要落实促进中小企业发展的政府采购政策，根据项目特点、专业类型和专业领域合理划分采购包。二是提高比例，将预留面向中小企业采购的份额由30%以上阶段性提高至40%以上。三是增强小微企业的竞争力，将面向小微企业的价格扣除比例由6%—10%提高至10%—20%。在加大对物流枢纽和物流企业的支持力度上，为确保物流的连贯性和效率性，中央财政安排50亿元左右，择优支持全国性重点枢纽城市，提升枢纽的货物集散、仓储、中转运输、应急保障能力，引导加快推进多式联运融合发展，降低综合货运成本。此外，中央财政还在服务业发展资金中安排约25亿元支持加快农产品供应链体系建设，安排约38亿元支持实施县域商业建设行动。

第三，要鼓励和扩大出口。重点加大出口退税力度并优化服务。财政部将联合国家税务总局对出口退税信用好的企业阶段性实行3个工作日内退税到位，提升对出口企业流动性和商业信用交易的支持能力。

财政政策对总需求的间接促进也在三个层面有序发力，并集中体现为以下三个核心政策：一是支持市场主体扩大投资。新增国家融资担保基金再担保合作业务规模1万亿元以上，鼓励政府性融资担保机构对符合条件的交通运输、餐饮、住宿、旅游行业中小微企业、个体工商户提供融资担保支持。二是鼓励居民消费。尤其是稳定增加汽车消费，在继续坚持免征新能源汽车购置税的同时，对购置日期在2022年6月1日至2022年12月31日期间且单车价格不超过30万元的2.0升及以下排量乘用车，减半征收车辆购置税。三是优化外贸支持政策。进一步推进出口信用保险与出口退税政策衔接，企业申报退税的出口业务，因无法收汇而取得出口信用保险赔款的，将出口信用保险赔款视为收汇，予以办理出口退税。

## 盘存量：着力盘活存量资产，有序管好存量资金

为保持经济大盘的稳定，财政政策一方面要提升政策的精准性、针对性，另一方面也要加大政策力度并靠前发力。宏观调控要求财政政策拥有更多的政策资源，承担更大的支撑责任，而在杠杆管理上依然坚持严格财经纪律、“稳杠杆”，更多的政策资源来自盘活存量，而不是增量的举借。

第一，严格存量资金管理，加大盘活力度。在加强财政资金支出进度管理和结余资金管理的基础上，进一步强调对结余资金和连续两年未用完的结转资金按规定收回统筹使用，对不足两年的结转资金中不需按原用途使用的，收回统筹用于经济社会发展急需支持的领域。

第二，针对三类资产，创新盘活机制。这三类资产包括：存量规模较大、当前收益较好或增长潜力较大的基础设施项目资产，包括交通、水利、清洁能源、保障性租赁住房、水电气热等市政设施、生态环保、产业园区、仓储物流、旅游、新型基础设施等；存量和改扩建有机结合的项目资产，包括综合交通枢纽改造、工

中国财政杂志社

业企业退城进园等；长期闲置但具有较大开发利用价值的项目资产，包括老旧厂房、文化体育场馆和闲置土地等，以及国有企业开办的酒店、餐饮、疗养院等非主业资产。为提高盘活质量、提升盘活效率，财政政策着力实现以下机制和模式创新：一是推动基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）健康发展，进一步完善相关的税收机制和资产管理要求。二是规范有序推进政府和社会资本合作（PPP），突出运营特征，尝试推进具备长期稳定经营性收益的存量项目采用PPP模式盘活存量资产。三是发挥国有资本投资、运营公司功能作用，通过支持其采用进场交易、协议转让、无偿划转、资产置换、联合整合等方式，盘活长期闲置的存量资产。

第三，明晰资产产权，拓展可交易空间。财政政策要支持充分发挥产权交易所的价值发现和投资者发现功能，创新交易产品和交易方式，加大数字要素产权、碳排放权（碳汇）、用能权、用水权、排污权等相关权利的研究支持力度，并推动相关土地产权、知识产权、动产产权的权能拓展，以现代产权拓展资产交易，以权利提升带动资产溢价。

## 促流量：政府、市场、居民三流并进，生产、消费、流通一体循环

实现我国经济高质量发展的关键是要适应新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局。而新发展格局的内在要求就是形成持续而稳定的流量，给发展以支持，给创新以激励，给风险以纾解。在坚持高质量发展的前提下，财政政策稳增长、促流量的关键是做好政府、市场和居民的流量促进和管理工作。

第一，促进政府流量。一是扩大政府收入，主要是盘活存量和预算的跨年度调拨。5月27日，财政部发布《关于提前下达第三批支持基层落实减税降费和重点民生等转移支付资金预算的通知》，明确该批资金列入2023年预算，资金实行国库单独拨付，库款于2022年先行单独调拨。二是加快财政支出进度。主要是督促指导地方加快预算执行进度，尽快分解下达资金，及时做好资金拨付工作；尽快下达转移支付预算，加快本级支出进度。三是保障资金平衡。主要是结合留抵退税、项目建设等需要做好资金调度、加强库款保障，确保有关工作顺利推进。

第二，促进市场流量。一是财政向市场主体注入流量。主要是财政注资，包括专项债资金对城市商业银行、农村商业银行的资本金注资，专项债资金和政府投资基金对相关项目或企业的资本金注资，财政资金向航空企业的注资，通过国有资本经营预算向煤电企业注资100亿元等。二是支持金融机构扩大流量。主要是中央财政安排30亿元资金，支持融资担保机构进一步扩大小微企业融资担保业务规模，降低融资担保费率；地方财政根据自身能力对支小支农担保业务保费给予阶段性补贴等。三是支持市场主体增加流量。主要是支持重点企业融资或提供绿色补贴，如支持中国国家铁路集团有限公司发行3000亿元铁路建设债券，支持航空业发行2000亿元债券，向中央发电企业拨付500亿元可再生能源补贴等安排。

第三，促进居民流量。一是保障低收入群体的生活和收入状况。中央财政下拨1547亿元救助补助资金，通过财政资金直达机制，及时足额发放到需要帮扶救助的群众手中；建立并落实好社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制。二是支持促进大学生就业。对招用毕业年度高校毕业生，签订劳动合同并参加失业保险的企业，在今年年底前按照每人不超过1500元的标准发放一次性扩岗补助。三是稳定职工就业。拓宽失业保险留工补助受益范围，由中小微企业扩大至受疫情严重影响暂时无法正常生产经营的所有参保企业。四是稳定农民收入。针对当前农资价格依然高企的情况，在前期已发放200亿元农资补贴的基础上，财政将发放第二批100亿元农资补贴，弥补成本上涨带来的种粮收益下降。五是支持纾解居民债务。财政政策将与货币金融政策联动，面向因感染新冠肺炎住院治疗或隔离、受疫情影响隔离观察或失去收入来源的人群，对其存续的个人住房、消费等贷款，通过灵活采取合理延后还款时间、延长贷款期限、延期还本等方式调整还款计划。

责任编辑　李艳芝

中国财政杂志社