

2022 年积极财政政策要平衡好 稳增长与防风险的关系

于长革

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:面对需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力,2022 年我国经济运行将进一步承压,积极财政政策需要继续保持一定的力度,确保经济运行在合理区间。与此同时,由经济增长态势所决定,财政紧平衡状态依旧,届时财政要在多重目标下负重前行,财政可持续性有所下降,财政风险不容忽视。因此,积极财政政策一方面要稳增长,另一方面要高度重视并严格防范财政风险,在财政紧平衡状态下努力实现稳增长与防风险的平衡。

关键词:积极财政政策 紧平衡 稳增长 防风险

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)02-0025-05

2022 年,世界经济形势依然比较严峻和不确定,我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力,切实需要适时适度加强宏观调控,稳定宏观经济大盘。按照中央经济工作会议部署要求,积极财政政策一方面要继续保持一定的力度,重在提升效能,保持经济运行在合理区间;另一方面,要认清财政形势,高度重视并严格防范财政风险,在财政紧平衡状态下努力实现稳增长与防风险、减税降费与财政可持续之间的平衡。

一、2022 年经济运行将继续承压,财政作为国家治理之基合理稳增长责无旁贷

据国家统计局初步统计,2021 年我国经济增速超过了 6%的预期目标,全年 GDP 增长 8.1%,但是两年平均增速进入了 5%的台阶,为 5.1%。我国的经

济增长从改革开放以来 40 余年的近 10%下降到目前的 5%以上,是国内外环境发生重大变化,叠加突如其来的新冠疫情冲击所致,当然也是我国从高速增长阶段进入到高质量发展阶段的结果,归根结底是由经济运行内在机制和主要动力决定的,符合经济发展的客观规律。

展望 2022 年,我国经济复苏面对的形势变得更加复杂。外部环境方面,中美经贸关系仍存在不确定性,科学应对脱钩压力、有序开拓海外市场需要智慧。内部环境方面,疫情防控常态化措施将继续影响消费复苏,消费恢复乏力以及房地产行业下行将影响经济增长,出口对 GDP 的拉动作用将比 2021 年减弱;不过,企业和基建投资增加或将带动整体实际投资小幅上升,抵消一部分房地产下行带来的影响。综合分析影响经济增长的相关因素,预

[收稿日期]2022-01-19

[作者简介]于长革,财政与国家治理研究中心研究员,经济学博士,研究方向为财税理论与政策、宏观经济运行与调控等。

计我国 2022 年 GDP 增长势头有可能进一步放缓。

(一)受居民收入水平和消费能力所限,消费在温和修复中呈现疲弱态势

2020 年以来,我国社会消费品零售总额月度名义增速从-20.5%回升至 2021 年 1-2 月 34.3%的最高点之后持续下降。究其原因,主要在于 2019 年底突然爆发的新冠肺炎疫情导致消费大幅下降,之后经过严格防控,疫情逐步缓解并得到控制,消费随之快速恢复,从而使 2020 年消费增速前极低后极高,自然导致 2021 年前极高而后迅速下降的态势。2021 年,社会消费品零售总额同比增长 12.5%,两年平均增长 3.9%,消费市场延续恢复态势,但明显低于历史平均增长速度(2017 年-2019 年平均增速为 9.0%),也低于同期 GDP 增长速度,消费显出疲弱态势。

从一般意义上来讲,一国居民一个时期的消费能力主要是由居民的收入和支出水平所决定的。据国家统计局统计,2021 年,我国居民人均可支配收入同比实际增长 8.1%,同期全国居民人均消费支出实际增长 12.6%,快于居民收入增长的速度,表明现阶段居民消费意愿较强,消费能力已经处于较高水平,既不存在过度超前消费,也没有大幅度提升的空间。事实证明,当前我国消费之所以疲弱,除在一定程度上受疫情防控以及自然灾害等因素影响外,根本原因在于居民收入水平不高,特别是收入差距大,从世界范围看我国属于收入分配差距高组别,旨在提高居民收入水平、缩小收入差距的政策措施将有利于提高居民的消费能力,扩大消费需求。因此,下一阶段我国要从整体上提高居民收入占国民收入的比重,合理分配劳动报酬与其他要素报酬的占比,努力提高居民收入,缩小收入差距,加快推进共同富裕。这是提振消费、稳定经济增长的长远根本大计。

(二)经过超大力度的应对疫情刺激政策之后,财政紧平衡约束下投资规模将量力而行保持在适度合理区间

与消费情况基本类似,由于 2020 年基数前低

后高所致,2021 年固定资产投资增速逐步下降。事实上,2021 年全国一般公共预算支出安排 25.01 万亿元,保持了必要的支出规模和强度。与此相适应,2021 年全国固定资产投资同比增长 4.9%,两年平均增长 3.9%。在 2020 年特殊时期超大力度投资刺激政策之后,这样的投资增速以及对经济的拉动作用基本正常,处于合理区间。与此同时,重点领域投资稳定恢复,特别是高技术产业投资和制造业投资增速不断加快,2021 年分别达到 17.1%和 13.5%,明显高于全部投资增速,投资结构持续优化。

2022 年,鉴于经济可能继续承压,基建投资将继续保持一定规模,但在财政紧平衡约束下只能量力而行,以保证财政的可持续性;制造业投资增速回暖,将继续保持良好势头;房地产行业已进入下行通道,投资增速将继续小幅回落。总体评估,预计企业和基建投资增加或将带动整体实际投资小幅上升,抵消一部分房地产下行带来的影响,投资对经济增长的贡献率将基本保持稳定。2022 年投资政策重点是充分用好中央预算内投资和地方政府专项债券,落实好已有政策和“十四五”规划重大项目,加快建设进度,尽快形成实物工作量,稳定投资需求和预期。

(三)随着世界经济的复苏,我国出口增速将逐步回落

全球疫情既影响需求,更严重冲击了供应链,而不同的国家所受的影响也不一样,相对来说我国有效管控了疫情的冲击,统筹疫情防控和复工复产取得了显著成效,加之我国具有全球最完整的供应链体系,所以很多订单转移到了中国,从而使我国成为全球大量商品包括防疫物资、生活用品的最大供应国,进而带动进出口大幅度增长,成为 GDP 增量的主要贡献者。据统计,2021 年我国出口同比增长 21.2%,货物和服务净出口对 GDP 的贡献率高达 20.9%,拉动 GDP 增长 1.7 个百分点。2022 年,随着美国和欧盟国家供应链的逐步修复,我国出口份额将有所下降。根据近期国际货币基金组织对 2022

年经济增长的预测，发达经济体明年平均增长4.5%，发展中经济体增长5.1%；发达国家明年出口平均增长6.6%，发展中国家平均增长5.8%。

基于上述对经济增长三大动力的分析和预测，2022年我国经济将继续承压，经济增速将进一步下行，预计全年GDP增速有望达到5.5%左右。这一增速虽然相较2019年有所回落，但大致与2021年3月央行测算的“十四五”期间的潜在产出增速区间基本契合。当然，鉴于现阶段国内外经济形势比较复杂，为了保持合理的经济增速，避免经济运行滑出合理区间，着力稳增长势在必行，财政作为国家治理的基础和重要支柱自然责无旁贷，要按照党中央、国务院统一部署，继续实施积极的财政政策，保持必要的政策力度，确保经济运行在合理区间。

二、2022年财政将继续在紧平衡状态下负重前行，财政风险不容忽视

2021年，我国经济恢复性增长叠加大宗商品价格上涨，带动财政收入恢复性增长，但是下半年以来收入增速持续下滑，10月份转为负增长，11月断崖式下滑，由上月的-0.1%降至-11.2%，而支出刚性不减，在赤字和债务的短期支援下负重前行，稳中求进，但财政收支矛盾日益突出，风险与压力也在与日俱增，部分基层财政困境再现，吃饭财政回归。

2022年，与经济增长态势相适应，财政收入增速将回落，而刚性支出不减，基于疫情防控常态化以及稳增长的需要，积极财政政策需要继续保持一定的力度，加之基本公共服务制度性扩围提标，市场和社会对财政的依赖程度日益提高，财政收支矛盾持续加剧，紧平衡状态将进一步承压。届时，财政要在多重目标下负重前行，财政日子将更加困难，财政可持续性有所下降。

如此财政收支矛盾和风险是我国近年来少有的，且呈逐步扩大态势，对我国财政的可持续发展直接构成了威胁。对于财政困难，财政经济高速增长时期大多通过开源节流、增收节支的办法予以解

决，但现阶段基本无法奏效。首先从财政收入端来看，自2008年以来，减税降费政策已持续实施了十余年，当下基本已经成为一种“习惯”，在这种背景下任何形式的开源增收之举都会遭到社会各界的强烈反对；另一方面，倘若开了开源增收的口子，地方政府在强烈的通过增收来弥补财力缺口的欲望趋势下，很可能向企业和居民收取“过头税”，也可能通过非规范手段获取财政收入，重蹈“乱收费、乱罚款、乱摊派”覆辙。2021年12月，国办督查室发现河北霸州市在大规模减税降费、助企纾困的当下，违规出台非税收入考核办法，明目张胆进行乱收费、乱罚款、乱摊派，依靠非税收入特别是罚没收入来弥补财政缺口。从支出来看，各类既得利益以及多年来经济增长和财政收入“高歌猛进”时期持续攀升的民众福利期望，使“政府增支”的刚性比以往任何时候更加突出，压缩财政支出将会遇到来自各方面的强大阻力。特别是随着改革进入深水期，财政作为国家治理之基，为化解各种矛盾而被赋予越来越多的职责，例如各种类型的法定达标支出、必保支出、兜底支出等，同时还有政府不断出台各类政策而形成的五花八门的奖补支出，另外还有政府职能越位支出等，财政支出名目繁多，标准越来越高、范围越来越宽、规模越来越大，可谓无所不包、无所不在。

在持续减收增支的紧平衡背景下，为了弥补财力缺口、缓解财政收支矛盾，财政部门只能通过赤字和债务来化解“燃眉之急”，叠加短期的扩张性财政政策长期实施，财政赤字和债务规模不断上升，特别是地方政府多年来不规范举债形成的庞大的隐性债务，使财政风险日趋加剧，财政可持续性面临的挑战与日俱增。2021年12月23日，黑龙江鹤岗市政府网站发布《关于取消公开招聘政府基层工作人员计划的通知》，宣布鹤岗市政府已经实施财政重整计划。这使鹤岗成为新中国第一例财政重整的地级市，揭示出我国目前地方政府债务风险的严峻性。

三、2022年财政政策展望：在平衡好稳增长与防风险之间关系的基础上，积极财政政策重在精准高效和可持续

前已述及，与经济增长态势相适应，2022年财政紧平衡和收支矛盾加剧态势依旧。财政要在多重目标下负重前行，财政日子将更加困难。在这种背景下，积极财政政策不能盲目扩张，再搞大规模刺激政策，而应在兼顾财政可持续性的基础上，尽力而为，保持对经济恢复的合理支持力度，兼顾稳增长和防风险需要，合理安排赤字、债务、支出规模，促进财政可持续发展。2022年，基于财政经济形势预测，年度赤字率应回调至3%以内，具体可按2.8%左右安排。同时，要加强财政资源统筹，适时适度通过调入资金和使用结转结余资金等方式扩大一般公共预算支出规模，以保持必要的支出强度。政策操作上要健全完善实施机制，更加精准有效，把握好财政政策调控的重点、力度、节奏和时机，在区间调控基础上加强相机调控、定向调控和精准调控，增强调控的针对性、前瞻性和灵活性，更好发挥政策效能。

（一）合理确定支出政策，增强国家重大战略任务财力保障

一方面，要进一步强化“过紧日子”的理念，并将其作为长期战略融入财政运行过程；另一方面，要更加注重支出结构优化，进一步加大存量调整力度，重点针对当前存在的财政支出结构固化问题精准发力，继续压缩行政支出及一般经济建设支出，坚决取消不合理支出或无绩效支出，把更多宝贵财政资源腾出来，重点用于保障国家重大战略任务的支出需要。

一是着力提高消费需求的持续扩张和创新能力。着眼于建立消费持续增长的长效机制，重点优化消费环境，多渠道增加居民收入，更重要的是缩小城乡、地区和居民收入差距，推进共同富裕，持续扩大消费需求。首先，财政要立足于稳住就业基本

盘，积极筹措资金，通过制定财政补贴政策补偿企业的稳岗成本，鼓励企业增加劳动岗位、提高就业吸纳能力；充分用好各类就业补助资金，支持做好重点群体就业帮扶工作，保障劳动者稳定的收入来源。进一步加大对教育、医疗、社会保障等基本公共服务的支出力度，兜牢兜实基本民生底线，并重点向农村、欠发达地区和社会弱势群体倾斜，推进基本公共服务均等化，缩小地区和城乡间的收入差距，稳步提高消费能力。创新财税政策，针对中等收入群体消费降幅最大的现状，有序取消行政性限制消费的规定，增加免税店等引导境外消费回流；通过财政补贴支持拓展数字技术应用，进一步鼓励新型消费。二是积极扩大有效投资。通过2021年充分而有效的前期准备工作，“十四五”规划的一些重大项目已经相继开工建设，加之制造业投资持续回暖，投资增速将逐步上升。有鉴于此，2022年决不能再搞大规模投资刺激政策，而应立足于扩大有效投资，充分用好中央预算内投资和地方政府专项债券，落实好已有政策和“十四五”规划重大项目，加快建设进度，尽快形成实物工作量，稳定投资需求和预期。更好发挥政府投资引导作用，鼓励和引导更多的民营企业、社会资本参与基础设施建设，扩大民间投资。三是聚焦关键领域提升自主创新能力。立足于消除“供给抑制”，财政政策与货币政策要加强协调配合，创新完善政策体系，推动健全社会主义市场经济条件下新型举国体制，集中力量支持科技创新等重大战略实施，切实保障国家重大科技任务经费，支持打好关键核心技术攻坚战，集中解决一批“卡脖子”问题，推动产业链、供应链优化升级。稳定支持国家实验室建设运行，支持国家重点实验室体系重组。推动创新科技管理体制机制，统筹用好各类科技资源，促进重点领域基地、项目、资金、人才一体化配置，进一步完善政府投入为主、社会多渠道投入的科技创新投入保障机制。加强绩效管理，提高科技资金配置效率和使用效益。

(二) 综合考虑财政可持续性和实施助企纾困政策需要,实施新的更大力度减税降费政策

面对新的经济下行压力,按照中央经济工作会议精神要求,继续用好减税降费政策,帮助市场主体纾困,激发企业活力。一方面,要落实落细现行减税降费政策,包括降低增值税税率、增值税留抵退税、个人所得税专项附加扣除、企业研发费用加计扣除、适时延长小规模纳税人减征增值税等政策执行期限等,进一步完善落实机制,确保政策效应持续发挥。另一方面,要进一步加强研究,争取推出一些新的减税降费措施,坚决把该减的税减到位。要继续突出减税降费政策重点,持续加大对小微企业的减税降费力度,切实让小微企业真正获得更多实惠、得到有效帮扶。继续清理规范收费基金,坚决防止乱收费、乱罚款、乱摊派,切实降低实体经济企业成本,优化企业发展环境,激发市场主体活力。当然,在财政紧平衡约束下,一定要处理好减税降费与财政可持续性的关系,决不能顾此失彼。

(三) 理顺政府间财政分配关系,从根本上保障地方政府特别是基层政府的“三保”财力需要

做好“六稳”“六保”工作,关键要靠地方特别是基层政府去落实,但基层财政一直比较困难,随着大规模减税降费政策的持续实施,叠加扩张型投资政策的不断加码,给市县财力带来了很大缺口,进而使本已入不敷出的市县财政压力陡增,基层财政保工资、保运转、保基本民生的职能履行面临巨大挑战。这是当前我国财政切实需要根本解决的重大问题之一。笔者认为,解决地方特别是基层财政困局,有效提高基层财政保障能力,长效治本之策在于加快理顺政府间财政关系,从根本上保证地方政府特别是基层财政的“三保”财力需要。第一,围绕合理配置政府间职责和权限的目标取向,中央适度上移部分事权和支出责任,赋予地方政府相应的财权,完善地方税体系,保证地方政

府履行职责的财力需要,实现责与权的统一。第二,围绕政府间财力与支出责任基本协调的目标取向,进一步调整和完善中央与地方政府之间的收入划分方法。重点是进一步深化消费税、资源税和环境保护税改革,做好房地产税改革试点准备工作,加快培植地方税主体税种。第三,进一步完善政府间转移支付制度,加快建立以一般性转移支付为主、专项转移支付为辅的制度体系,努力实现区域间财政能力基本均衡。继续落实好常态化财政资金直达机制,让财力更多下沉基层,弥补基层财力缺口。

(四) 切实“开好前门”“堵牢后门”,严格防范地方政府债务风险

一方面,要适应稳增长和新型城镇化建设的需要,切实“开好前门”,合理安排新增地方政府专项债券的额度,重点向债务风险较低的地区倾斜,注意防范风险;持续加强和完善专项债券管理,及时掌握资金使用、项目建设进度、运营管理等情况,发现问题及时纠正,做到防患于未然,更好发挥专项债券拉动有效投资的作用,保持经济运行在合理区间。另一方面,要严堵违法违规举债融资的“后门”,着力加强风险源头管控,加快推进地方政府融资平台转型,使其“去政府融资功能化”,成为独立市场主体;硬化预算约束,在稳妥化解隐性债务存量的同时,严格地方建设项目审核,管控新增项目融资的金融“闸门”,决不允许新增隐性债务上新项目、铺新摊子,对化债不实、新增隐性债务的要严肃问责。

参考文献:

- [1] 国家统计局.2021年国民经济持续恢复发展预期目标较好完成[OL].国家统计局官网,2022-01-17.
- [2] 于长革.防控和化解地方政府债务风险的思路和政策建议[J].经济研究参考,2017.53.
- [3] 赵同录.经济持续稳定恢复“十四五”实现良好开局[OL].国家统计局官网,2022-01-18.

【责任编辑 王东伟】