

“稳字当头、稳中求进”下的 2022 年 积极财政政策

冯俏彬

(国务院发展研究中心,北京 110000)

内容提要:中央经济工作会议要求,2022年积极的财政政策要提升效能,更加注重精准、可持续。本文简要描述了2022年我国经济增长面临的外部环境,对拉动国内经济增长的三大需求进行了分析,详细阐述了2022年实施积极财政政策的背景和必要性。在此基础上,指出2022年积极财政政策的三大重点:扩大支出规模、进一步减税降费、保持财政可持续性。进一步地,本文就长期实施积极财政政策可能面临的问题和突出矛盾进行了分析。

关键词:经济下行 积极财政政策 减税降费 财政可持续

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)02-0011-08

中央经济工作会议指出,在世纪疫情冲击下,百年变局加速演进,外部环境更趋复杂严峻和不确定。2022年我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力,要稳字当头、稳中求进,继续实施积极的财政政策。这是基于国际国内形势变化、我国经济发展阶段与特征所做出的高瞻远瞩的战略判断,关系到中国经济社会长远发展。我们要加强对这一战略的深层次理解,充分发挥积极财政政策对于经济社会的稳定和支撑作用,为稳住宏观经济大盘做出坚定贡献。

一、2022年国际国内形势分析

(一)后疫情时代全球经济恢复速度可能减缓

世界百年未有之大变局正在加速演化。承接2021年之势,2022年将继续处于重要的结构调整

期。从国际上看,正在发生的俄乌冲突猛烈冲击全球政治经济秩序,影响极其深远。中美关系虽然有回暖迹象,但双方博弈竞争的基本格局不会改变。疫情后全球供应链向区域供应链的调整重组已成定局,各大经济体都在抓紧进行供应链的重新布局。2021年对全球经济产生广泛影响的供应链危机和大宗商品价格上涨大概率还将持续一段时间。虽然新冠疫情已处于后半程,但余音未消,仍将继续影响世界。特别值得重视的是,随着疫情压力减轻以及通胀来势猛烈,美联储政策取向正调转方向,货币政策从量化扩张转向逐步收缩,加息与缩表已在路上,这将对全球特别是新兴经济体产生重大影响。受上述因素影响,一些国际组织已相继调低了对2022年世界经济走势的预测值(见表1)。世界银行预计2022年全球经济增长将显著放缓,从2021

[收稿日期]2022-02-03

[作者简介]冯俏彬,宏观经济研究部副部长,教授,经济学博士,博士后,研究方向为财政与税收、经济体制改革等。

专题策划：积极的财政政策与稳中求进

年的5.5%降至2022年的4.1%。国际货币基金组织(IMF)则预计2022年全球经济将增长4.4%，较去年10月份预测值下调0.5个百分点。经合组织(OECD)预计2022年全球经济复苏势头放缓，增长4.5%。受多种因素影响，上述国际组织也调整了对

2022年中国经济的预测值，世行预计2022年中国经济增长率5.1%，国际货币基金组织预计中国经济增长4.8%，OECD预测中国2022年和2023年将放缓至5.1%，均较此前的预测有所下调。这表明，2022年我国经济增长不容乐观。

表1 部分国际组织对2022年全球及主要经济体的经济增长预测

国家(地区)	2020年	2021年	2022年年预测		
			IMF	WB	OECD
中国	2.20	8.10	4.8	5.1	5.1
美国	-3.40	5.70	4.0	3.7	3.7
欧元区	-6.40	5.20	3.9	4.2	4.3
日本	-4.50	1.70	3.3	2.9	3.4
英国	-9.40	7.46	4.7	-	4.7
德国	-4.60	2.80	3.8	-	4.1
全球	-3.12	5.90	4.4	4.1	4.5

数据来源：(1)IMF:2022年1月发布的《WORLD ECONOMIC OUTLOOK》；(2)World Bank:2022年1月份发布的《Global Economic Prospects, January 2022》；(3)OECD:2021年12月份发布的《OECD Economic Outlook, Volume 2021 Issue 2》。

(二)国内经济面临较大的下行压力

2021年,我国经济全年增长率为8.1%,经济总量达到近114.4万亿元,人均80976元,按年平均汇率折算达到12551美元,已非常接近目前世界银行

定义的高收入国家门槛下限。但同时也要看到,由于种种因素影响,2021年下半年以来,我国经济经历了一波快速下降,从第一、第二季度的18.3%、7.9%陡降到第三、四季度的4.9%和4.0%(见图1)。

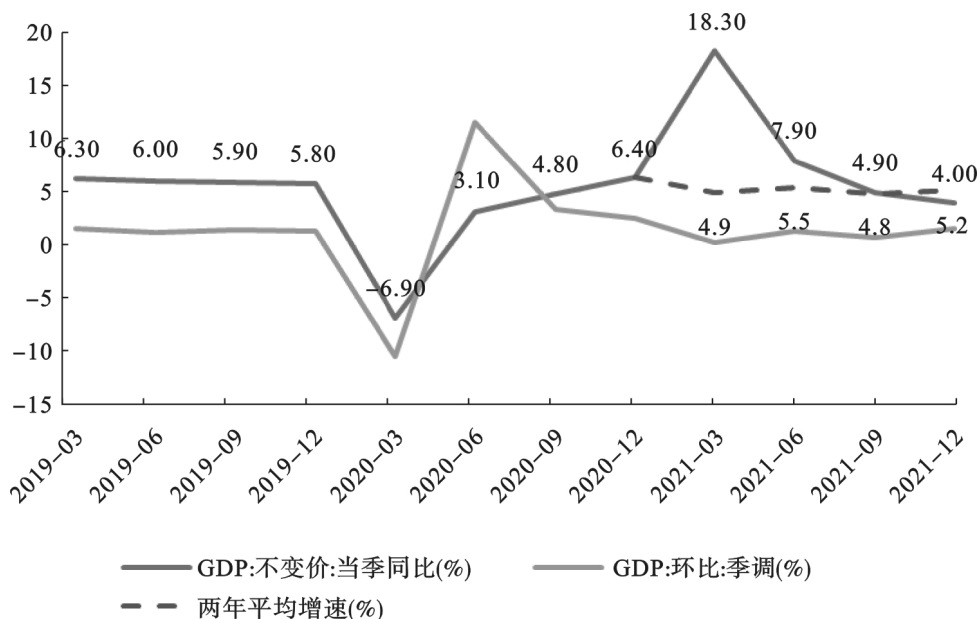


图1 2019年-2021年我国经济季度增速变化情况

数据来源:Wind数据库,下同。

一般认为，我国经济的潜在增速在 5%—6% 之间，低于这个速度，将给就业、居民收入、企业利润、政府财政收入、社会稳定等带来极大的压力。如果放任经济下行，广大企业、特别是中小微企业将会发生严重的生产经营困难，一大批中小微企业可能破产倒闭，进而失业增加，引发各种社会不稳定因素。长期积累的一些问题和矛盾可能显露，经济运行链条中一些薄弱环节、风险点将暴露出来，进而引发连锁反应。这在一定程度上影响我国工业化、城镇化、现代化的进程，减弱我国驾驭百年未有之大变局的能力。因此，2022 年需要集中全力，调动各方面的力量进行应对，全力稳住宏观经济的大盘，为持续推进结构性改革、实现高质量发展营造前提和条件。

二、2022 年要“稳字当头、稳中求进”，全力稳定宏观经济大盘

中央经济工作会议指出，2022 年要以经济建设为中心，稳字当头，稳中求进。将我国经济稳定在潜在增速附近，需要对推动经济增长的三大需求——投资、消费、净出口——进行一番深入的考察分析。

(一) 进出口难再现 2021 年的盛景

疫情发生以来，我国进出口在经历了最初的冲击后，随即强势反弹，在全球贸易严重受阻的情况下，一枝独秀，对稳定经济增长做出了重大贡献。2020 年，我国货物贸易进出口总值 32.16 万亿元，比 2019 年增长 1.9%，贸易顺差 3.7 万亿元，增长 27.4%，创历史新高。2021 年，我国进出口继续强势增长，全年货物进出口总值为 39.1 万亿元人民币，比 2020 年增长 21.4%，一年之内相继跨过 5 万亿、6 万亿美元两大台阶，达到了历史高点（见图 2）。必须看到，这一多年来罕见的外贸盛景背后的主要推动因素有较大的偶然性和一次性。一是在新冠疫情全球大流行的背景下，我国疫情防控领先于其他国家，打了一个漂亮的时间差。二是我国强大的工业制造能力和完整坚韧的产业链、供应链发挥了重大作用。三是各国应对新冠疫情实施的大封锁政策之下，各类“防疫经济”的兴起和繁盛。2022 年，随着疫情好转、疫苗大范围接种，各国边境渐次放开，全球供应链恢复速度加快，预计我国的这一优势将明显下降。换言之，2022 年净出口对我国经济的拉动作用将有所放缓，至少不能期待再有 2021 年的上佳表现。

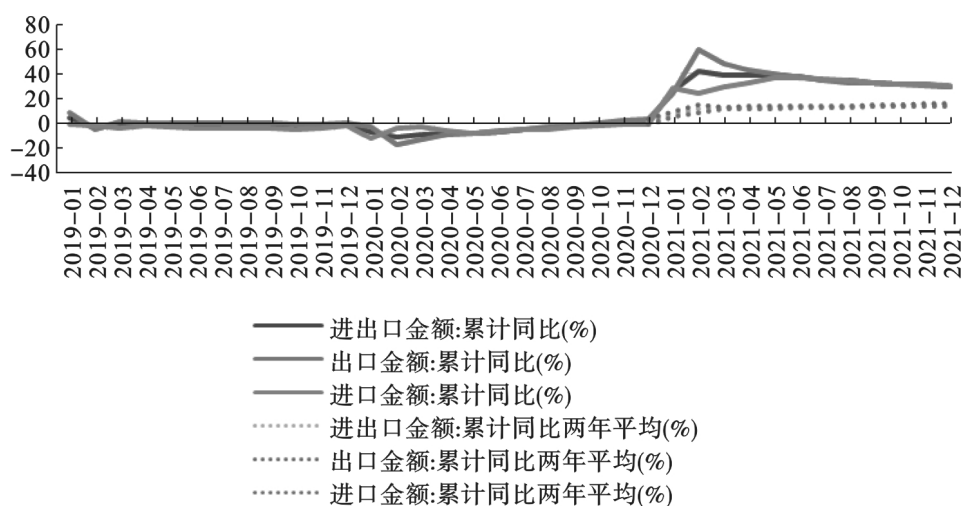


图 2 2019 年—2021 年我国进出口增速变化情况

(二) 消费恢复仍然受制于疫情发展的不稳定因素

我国拥有世界上最大的内需市场和最大规模

的中等收入群体，内需在任何时候对于我国经济增长都有着十分重要的作用，也是今后经济持续稳定增长的基本支撑力量。从 2021 年的情况看，全年社

专题策划：积极的财政政策与稳中求进

社会消费品零售总额 440823 亿元，比上年增长 12.5%，最终消费支出拉动经济增长 5.3 个百分点，对经济增长的贡献率达到 65.4%（见图 3）。但是也要看到，由于种种因素的影响，目前消费对于经济增长的拉动作用还没有充分发挥出来。汽车和住房

以往是拉动消费的主要引擎，但现在均已进入了一个相对减弱的阶段，而教育、医疗、文化等服务类的消费潜能还没有完全释放出来。受疫情的不确定影响，2022 年消费环境整体而言仍将处于复苏期，各类面对面接触型服务消费的全面回升还有待时日，这都会在较大的程度上制约了消费对于经济增长的拉动作用。

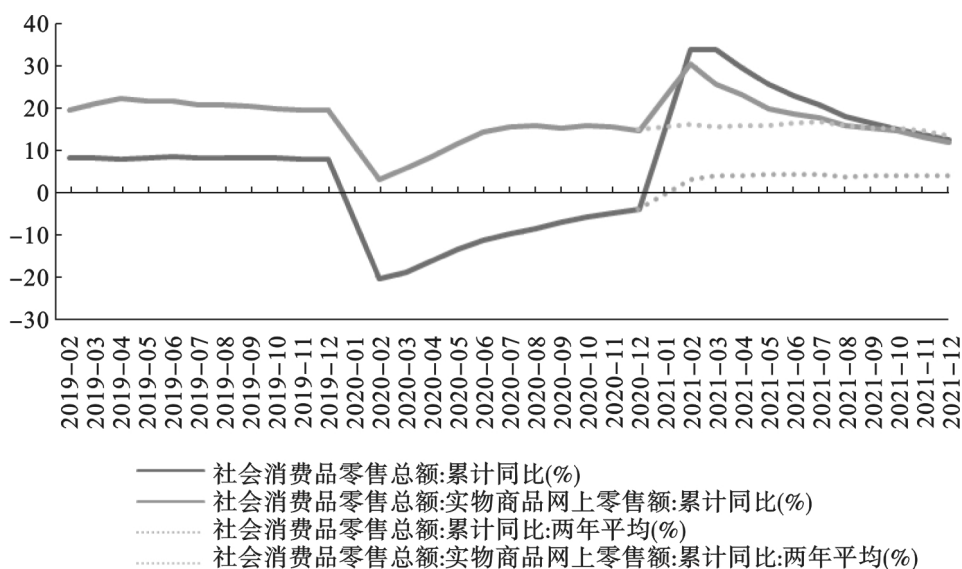


图3 2019年-2021年我国社会消费品零售情况

（三）投资需求是稳增长的不二选择

在我国特殊体制和特殊发展阶段下，投资历来是经济稳定之锚。从历次经济下行压力时政府的应对策略看，在消费、净出口拉动能力受限的情况下，通过稳投资来稳增长历来都是宏观调控的不二选择。特别是2021年下半年我国经济新一波的下行，深究起来与投资不足有较大关系。2021年，全年资本形成总额拉动经济增长仅1.1个百分点，对经济增长的贡献率只有13.7%，均为近年来的新低。特别是第四季度，资本形成总额对经济增长的贡献一度为负数（拉动经济-0.5个百分点，对经济增长的贡献率为-11.6%），为几十年来所未见。进一步具体分析，三大主体投资中制造业投资比上年增长13.5%，保持了较高增速。但房地产投资急剧下降，全年投资147602亿元，仅比上年增长4.4%，与往年两位数以上的增长不可同日而语。基础设施投资方面，如果不含电力、热力、燃气及水生产和供应业，

全年仅增长0.4%，相当于基本上没增长（见图4）。

通过以上简要分析可以看出，在其他条件不变的情况下，2022年要稳住宏观经济的大盘，保持经济运行在合理区间，最需要、最能见效的办法是增加投资，恢复并加强投资对于经济的支撑作用。鉴于制造业投资率已处于高位，房地产发展转向以及房住不炒的坚定政策取向，通过加快基础设施建设投资来达到稳定宏观经济大盘的目的，基本上是当前的不二选择。

因此，2022年稳住宏观经济大盘的主要策略是“增投资”“促消费”“稳出口”“防风险”。一是要加大政府投资力度和速度，发挥好投资对于“稳增长”定海神针的作用。二是要处理疫情防控和经济增长之间的关系，千方百计恢复和促进居民消费。三是要利用好制造大国和疫情防控领先所形成的时间优势，尽可能抓住外需上升的良机。四是要协调好重大结构调整与稳增长的关系，对房地产、中小金融

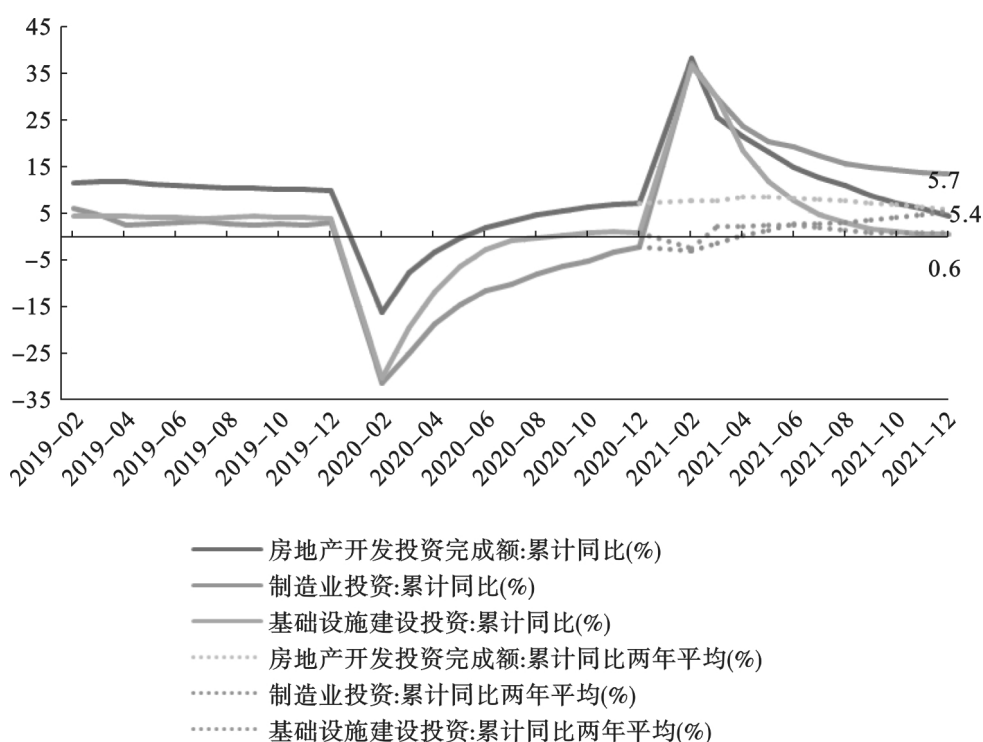


图 4 2019年-2021年我国三大投资变化情况

机构、地方债务等长期积累下来的风险,要有序释放,把握好节奏,不急于求成,避免不同风险形成共振和叠加。

三、2022年积极财政政策的三大重点

中央经济工作会议指出,2022年积极财政政策要提升效能,更加注重精准、可持续。对此如何理解? 本文认为,在我国长期实施积极财政政策的背景下,2022年积极财政政策既要有“量”的增加,也要有“质”的提升。前者是指继续保持扩张态势,财政支出与债务规模较2021年要有所增加。后者是指精准投向,提高财政资金的使用绩效。与此同时,还要留有余力,保持财政的可持续性。

(一)保持适当支出强度,适度超前开展基础设施投资

2021年我国财政收入形势较好,一般公共预算收入首次突破20万亿元,达到20.25万亿元,比上年增长10.7%,与2019年相比增长6.4%,完成收入预算并有一定超收。综合研判,今年上半年我国财政收入有望继续保持较好增长态势。目前我国财政赤字

率不高,2021年为3.2%,远低于世界上主要经济体。虽然政府债务规模绝对量达到46.55万亿元(2020年),但占GDP的比重(负债率)为45.8%,低于国际通行的60%警戒线,风险总体可控。这些都为2022年继续实施积极的财政政策打下了良好的基础。

2022年财政支出将保持适当的强度,并且“靠前发力”,支出进度将进一步加快,以充分发挥财政政策对稳增长的支撑作用。预计2022年我国政府支出规模、债务规模将有所增加,特别是地方政府专项债仍然将保持较大力度,总规模可能不低于今年的水平。由此释放出来的巨量资金,将主要用于扩大政府支出、增加政府投资,适度超前开展基础设施投资。从投资方向上看,既包括加快城市管道老化更新改造这样的民生项目,也将重点围绕数字化转型和绿色转型这两条高质量发展的主线,以各类“新基建”为主体,面向未来、面向全局,突出基础性、公共性,短期为稳增长做贡献、中长期为我国经济社会高质量发展夯实基础。需要指出的是,在积极财政政策释放出巨量资金后,对各级地方政府的项目准备、实施、管理能力也将提出更高的要求。要

进一步加强项目策划和储备,提高项目库的“容量”和“质量”,防止“钱等项目”或资金与项目“分家”。要进一步强化项目与资金之间的匹配程度,保证项目建成后能有一定的收益和现金流。要做好项目管理,努力提高项目的投资绩效。总之,要坚持形成有效投资,确保形成实物工作量,切实将宝贵的财政资金用到“稳增长”的刀刃上。

(二)实施更大力度减税降费,增强市场主体活力

自2015年以来,我国每年都推出力度不同的减税降费政策。据有关部门统计,“十三五”期间,我国累计减税降费金额达到7.6万亿元,有力支持了经济社会的发展。2021年持续实施减税降费政策,全年为市场主体新增减负1.1万亿元。2022年为了继续做好“六保”“六稳”工作,我国将继续实施更大力度减税降费,增强市场主体活力。但与过去相比,2022年的减税降费将体现两个“更加突出”。第一,更加突出减税降费政策的精准性和针对性,主要瞄准中小微企业、个体工商户、制造业等国民经济运行和产业链、供应链中的重点环节、薄弱环节实施有针对性的政策扶持。这主要是因为在当前疫情冲击还没有完全过去的背景下,中小微企业、个体工商户仍然是受经济下行影响最大的部分,而它们直接关系到就业和老百姓生计,是实施“六保”“六稳”政策的关键环节。疫情发生以来,制造业虽然率先恢复,但今年受到国际大宗商品价格、国际运价等大幅度上涨的影响,特别是面对全球供应链重组的压力,也需要相应的政策扶持以强基固本。第二,更加突出结构性,努力将短期的减税降费与完善我国税收制度的长远需要结合起来。一是延续并完善部分已经出台的减税降费政策。前几年,我国出台了不少支持小微企业的税收优惠政策,这些政策将于2022年底到期。为了做好2022年“六保”工作,可将这些政策延期一年。继续执行小规模纳税人增值税优惠政策,对月销售额未超过15万元的纳税人免征增值税政策。继续执行小型微利企业所得税优惠

政策,对年应纳税所得额不超过100万元的部分,按2.5%计税;超过100万元但不超过300万元的部分,按10%计税。二是进一步加大增值税留抵退税的政策力度。增值税的留抵部分,本质上是企业的资金占用。加大增值税留抵退税的改革力度,既能显著减轻企业负担,也有利于规范和优化税收制度。2022年,为适应形势需要,可以加大留抵退税力度,做到应退尽退。适当降低政策门槛,让更多的市场主体能够享受政策。比如,按照目前规定,留抵退税需要满足连续6个月有增量留抵税额,而且纳税信用等级要为A或B,但一些新开办企业纳税信用等级较低,无法及时享受政策。对此可出台针对性的解决办法。三是适当扩大研发费用加计费用扣除比例政策的享受面。为了支持制造业的发展,鼓励经济“脱虚向实”,2021年我国已经将制造业企业研发费用加计扣除比例从75%提高到100%,同时允许企业提前享受,收到了很好的效果。2022年可将这项政策扩大范围,使各类科技型企业都能享受,以加快促进技术进步,带动全社会加大研发费用的投入。对扣除的费用范围可考虑适当扩大,将合理的间接费用一并纳入,以放大这项政策的实施效果。四是适当减轻中低收入群体的个人所得税负担。日前,国务院常务会议已公布了三项政策:将全年一次性奖金不并入当月工资薪金所得、实施按月单独计税的政策延至2023年底;将年收入不超过12万元且需补税或年度汇算补税额不超过400元的免于补税政策延至2023年底;将上市公司股权激励单独计税政策延至2022年底。这三政策预计可为社会减负1100亿元。另外,为适应我国人口结构变化,还可考虑提高三孩养育、养老保险费用扣除标准。五是坚决治理乱收费。近年来,国家持续治理乱收费,极大地降低了社会交易成本,优化了营商环境,但个别地方仍屡禁不止,有的还花样翻新。必须看到,乱收费会严重抵消减税降费政策效果,加重企业负担,影响企业信心和预期。要标本兼治,持续治理乱收费。要严禁擅自设立收费项目、提高

征收标准、扩大征收范围,发现一起,处理一起。要进一步加强对行业协会商会收费的规范管理,并用市场化的方法推动经营性收费趋于合理。

(三)要统筹好发展与安全的关系,始终保持好我国财政的可持续性

当前和未来一个时期,百年未有之大变局仍将处于加速演化期,大国关系与国际地缘政治频繁变化,数字化和绿色转型也以催枯拉朽的方式重新定义人类社会习以为常的生产和生活方式,极大地增强了对未来的不确定性。从国内的情况看,我国经济数字化转型才处于起步阶段,绿色转型更是任重而道远,多年积累下来的结构性矛盾、问题风险也需要有序化解。与此同时,人民群众对于美好生活的期待不断丰富,对能买得起的住房、优质教育医疗、良好生态环境的需求越发强烈,对实现基本公共服务均等化的呼声很高……所有这些,都将转化为对政府财力的现实需要。中长期而言,财政可持续面临压力。

要进一步统筹好发展与安全、长期与短期的关系,保持好我国财政的可持续性。在“稳字当头、稳中求进”的总要求下,2022年,积极财政政策在扩大支出的同时,要更加注重精准、注重提升效能。一是要处理好“扩支”与增效之间的关系。扩大支出不是所有的支出都同步增加,财政支出结构同样要有增有减、有保有压。要突出财政支出的重点,主要支持国民经济和社会发展急需,同时又对长远发展有益的科技、创新、能源转型、制造业发展、粮食安全等方面。二是要始终坚持近年来党政机关过紧日子传统,原则上不增加一般性支出,继续严格控制“三公”经费,严格执行各项经费开支标准,严禁各类楼堂馆所和形象工程建设支出,严禁铺张浪费和大手大脚花钱,厉行节约办一切事业。三是要进一步严肃财经纪律,对财政收支中的各类违规违纪现象严格查处,坚决制止。四是要实施好全面预算绩效管理,将绩效要求落实到每一分钱上,推动绩效管理向纵深发展。五是要加强地方政府债务管理,坚决遏制新增地方政府隐性债务,对各类新增隐性债务

行为,发现一起、查处一起、问责一起,终身问责、倒查责任;稳妥化解隐性债务存量,完善常态化监控、核查、督查机制,对各类隐性债务风险隐患做到早发现、早处置,牢牢守住不发生系统性风险的底线。六是要加快预算一体化建设工作,用好大数据,全面提升财政管理现代化水平。

四、对我国积极财政政策的几点深层次思考

1998年,为了应对亚洲金融危机的冲击,我国首次推出了积极财政政策,到现在也已实施了二十多年。总体而言,积极财政政策为稳定经济增长、促进产业发展和区域协调、“保稳定”“惠民生”等做出了巨大贡献。但客观地讲,二十多年来,国际形势风云变幻,国内经济也从高速增长转向了中高速增长背景下的高质量发展时期。“积极”二字,早已不能完全涵盖各个年度财政政策层面的细微变化,而且随着积极财政政策的长期实施和难于退出,一些深层次的问题和矛盾逐渐积累且有所放大,已带来了一些操作层面的问题,需要引起高度重视。

(一)如何处理好名义赤字率与实际赤字率之间的关系

长期以来,我国财政赤字率均维持在3%左右。即使2020年面临百年未有之大疫情的严重冲击,当年也仅上升到3.6%。2021年随着经济有所恢复,赤字率随之回调到3.2%。预计2022年仍将保持较低水平。但与此同时必然看到,目前我国赤字率是以一般公共预算的收支数为计算基础,与国际上全口径政府收支的计算惯例不完全符合。以2020年为例,官方标准的赤字率为3.60%,而采取国际统计标准的赤字率则达到了6.18%。如果剔除掉结转结余资金,记入全国政府性基金预算差额情况,则广义口径的财政赤字率已经达到10.58%。名义赤字率较低,一方面有利于保持和提高我国主权债务评级,降低融资成本,但另一方面可能误导各方面高估财政实力,进而产生不切实际的“债务期待”。一种典型的看法是,我国赤字率这么低,说明财政政策不

够积极,还有很大的发债空间。因此,以发展的眼光看,逐渐调整我国赤字率的计算口径,促进名义赤字率与实际赤字率的逐渐收敛,是今后财政工作必须面对的一项任务。如何开启这项颇具难度的任务,是十分值得思考的问题。

(二) 如何处理好债务规模与债务结构的关系

2020年,我国政府债务余额与GDP之比(负债率)为45.8%,虽然与国际通行标准相比,仍然在可控与安全范围内,但目前存在三大突出问题。一是各级政府债务还本付息的支出越来越大,负担越来越沉重,已成为新形势下新的财政“刚性支出”。二是结构性压力突出。国债与地方债结构不合理,前者轻、后者重。一般债和专项债结构不合理,前者轻、后者重。显性债和隐性债结构不合理,前者轻、后者重。三是地方政府专项债限额大量结余。在实际工作中,很多地方政府反映专项债“不好用”,没有足够的项目与之匹配。

结合今后一个时期的国际形势变化和国内一系列重大战略任务的安排布置,可能需要在适当的时候对债务结构进行调整,适当增加国债,调减地方债;适当增加地方政府一般债,调减专项债务,同时严格控制各类隐性债务,以此平衡上述各类债务之间的关系,保证在债务总量继续扩大的同时,结构上更加平衡,更加稳定。

(三) 如何处理好结构性减税与结构性增税之间的关系

经过“十三五”时期大规模减税降费之后,目前我国财政实力与支出前景已不具备继续实施大规模普惠性减税降费的条件,但经济形势、产业发展、区域协调等始终对结构性减税提出现实需要。从我国税制结构上看,从间接税为主向直接税为主的转型迄今并未完成。2020年,在当年全部税收收入中,直接税和间接税的比重分别为32.94%和44.60%,与2016年31.57%和39.07%相比,间接税占比提高近5个百分点。在税制转型过程中,所得税的不断完善,房地产税甚至遗产税的陆续到来都会在一定程度上产生加税的效果。如何在保持宏观税负基本稳定的前提下,平衡好结构性减税与结构性加税之

间的关系,也是今后理财工作中必须严肃对待的大事。以企业所得税为例,加税和减税需要同时并存。一方面,近年来,因为连续出台对小微企业的所得税优惠制度,社会上已形成了对小微企业低税甚至无税的认知惯性,今后应考虑将类似政策从制度上固定下来,以激发市场主体活力,增强社会预期。另一方面,由于多年来累积的大量税收优惠,很多企业实际承担的所得税率远低于25%的名义税率,部分大企业的实际税负甚至不足10%。随着新一轮国际税收改革的呼之欲出,特别是15%的全球最低税率将于2023年正式实施,这势必要求我国提高某些企业的实际税负。平台经济经历多年的快速发展后,即使是25%的企业所得税率,事实上已难于对其利润水平进行合理调节,资源型企业的情况也与之类似。未来,如何根据我国经济社会发展的实际需要,既将近年来受到社会广泛欢迎的小微企业所得税优惠从制度上固定下来,也适当提高一些需要重点调节的行业、企业的所得税税率,做到税制有增有减,增强我国财政经济制度的弹性和韧性,促进纵向公平,同样也需要深入思考。

总之,围绕2022年经济工作稳字当头、稳中求进的总要求,积极财政政策要提升效能、更加精准、可持续。积极财政政策释放出来的巨量资金,既要用得出,还要用得好,财政投资要围绕经济数字化转型、绿色转型两条主线,突出基础性和公共性,短期为稳增长做贡献,长期则夯实我国经济稳定持续增长的基础。

参考文献:

- [1] 国家统计局.2021年国民经济和社会发展统计公报[OL].<http://www.stats.gov.cn>.
- [2] 财政部.2021年中国财政政策执行情况报告[OL].<http://www.mof.gov.cn>.
- [3] 刘昆. 财政政策要提高投资效能 [N]. 人民日报, 2021.2.21.
- [4] 冯俏彬. 积极财政政策的三大重点 [N]. 学习时报, 2022.1.5.

【责任编辑 孟宪民】