



“稳增长”如何发力：2022 年政府工作报告解读



2022 年 3 月 5 日，李克强总理在全国两会上做政府工作报告，回顾 2021 年工作，公布 2022 年经济社会发展总体要求和政策取向，阐述 2022 年政府工作任务。

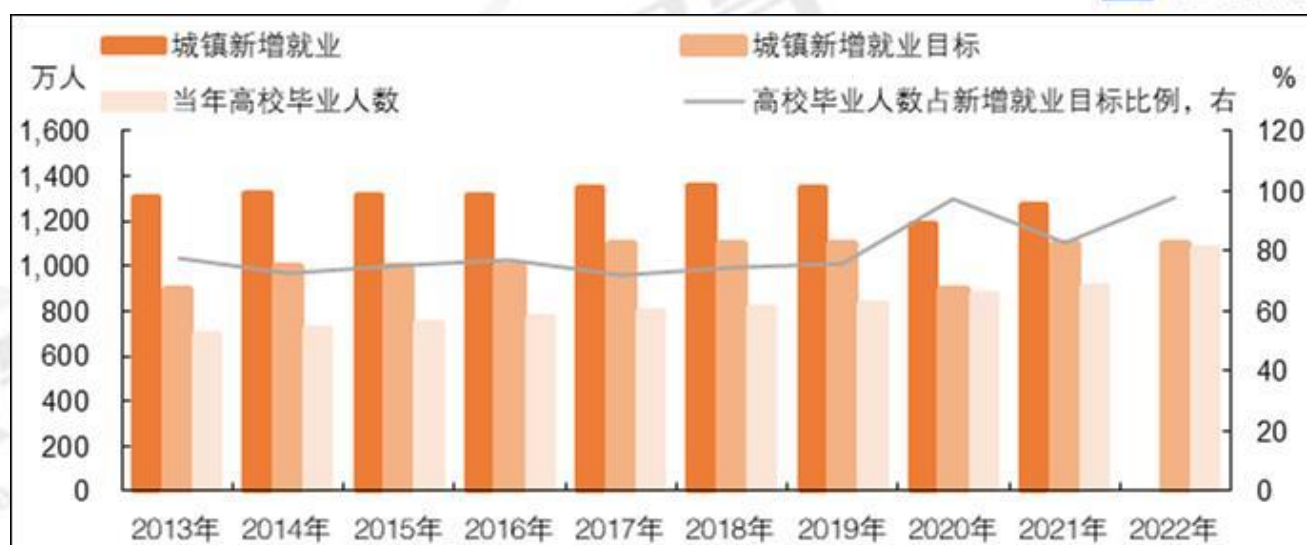
核心关注以下宏观政策指引：1) 2022 年稳就业的隐性压力不容小觑。特别是在稳定大专毕业生就业、增强服务业就业吸纳方面需要政策针对性地发力。2) 2022 年财政政策目标虽比去年有所收缩，但实际支出预计将更加积极。体现为：实际赤字率预计高于去年达到 3.8%、一般公共财政支出同比增长 8.4%，也较去年明显扩张；预计 2022 年广义赤字规模约为 10.9 万亿，显著高于去年的 8.9 万亿，与 2020 年水平相近；此外还推出减税、退税规模合计达到 2.5 万亿。3) 货币政策有三个关注点。一是，“发挥货币政策工具的总量和结构双重功能”；二是，特别提出“扩大新增贷款规模”。我们预计，2022 年社会融资规模增速将达到 10.9% 左右，其中人民币贷款占比提升至 61.7%。三是，延续“降低实际贷款利率”，特别提出“减少收费”。4) “碳中和”的紧缩效应显著弱化。今年没有像往年一样设定能耗强度下降目标，而是改为在“十四五”规划期内统筹考核。我们测算，这隐含着 2022-2025 年平均每年需降低 2.9%，应该说完成的难度并不太大。加之“新增可再生能源和原料用能不纳入能源消费总量控制”、以及“留有适当弹性”，均进一步减轻了能耗强度目标对经济增长的可能约束。5) 今年政府将 GDP 增长目标设定在了市场预期的上沿——5.5% 左右，体现出对中国经济行稳致远具有较强信心。我们认为，由于年初房地产投资的下行惯性仍在持续，消费表现仍显低迷，随着稳增长政策的效果

逐渐显现，2022 年 GDP 增速落在 5.5%以“左”的可能性更大。其中，房地产融资监管政策的边际调整、各地陆续因城施策促进房地产销售、房地产按揭贷款利率的下行，将促进房地产领域“经济底”的到来，对于今年中国经济完成增长目标将发挥重要作用。

2022 年城镇新增就业目标保持在 1100 万人，城镇调查失业率目标设定在 5.5%以内，比去年的 5.5%左右略显积极。但这两项指标的约束性不强，过往年份实际新增就业均明显超过目标设定：2021 年实际完成城镇新增就业 1269 万人，但仍不及 2019 年新冠疫情前的水平；城镇调查失业率实际运行也均在目标范围以内。

稳就业压力主要体现在：一是，解决高校、特别是大专毕业生就业面临挑战。2022 年高校毕业生人数预计达到 1076 万人，比去年增加 167 万，占到新增就业目标的 97.8%。特别是，今年高校毕业生人数大幅上升，主要是 2019 年专科扩招的结果，因此稳就业的一大重点在于推动这些专科毕业生在制造业、服务业高质量发展中形成有效劳动力供给。

图 1：2022 年高校毕业生人数占到新增就业目标的 97.8%



二是，服务业持续受疫情影响，房地产、教培、互联网等服务行业就业受监管政策影响，服务业的就业吸纳能力面临减弱。2020 年中国总就业人数达到 7.5 亿人，其中服务业就业人数就有 3.6 亿人，占比为 47.7%，已成为就业吸纳的主力。根据智联招聘发布的数据，与“双减”政策发布前的 2021 年 3 月相比，教培行业 2021 年 7 月发布的职位数减少了 31.4%，2021 年 7 月进行求职的原教培从业者中，51.4% 已为离职状态。2022 年春节后房地产业发布职位数同比大减 29.0%，远高于平台整体 4.5% 的降幅；智联招聘 2021 年对互联网从业人员的调研中，49.9% 的受访者表示所在企业有裁员举措，25.1% 受访者在 2021 年被裁员。

在此背景下，仍然可以看到政府工作报告对于就业问题更加重视。重点部署的工作任务从去年的 8 条增加到 9 条，即是“着力稳市场主体保就业，加大宏观政策实施力度”。今年提出的稳就业具体举措主要包括：稳岗（对不裁员少裁员的企业提高失业保险返还）、支持创业（加强高校毕业生就业创业政策支持和不断线服务，增强双创平台服务能力）、完善灵活就

业社会保障政策、以及开展大规模职业技能培训（使用 1000 亿元失业保险基金支持稳岗和培训）等。最根本的途径还是通过稳市场主体来实现稳就业、在经济增长中实现稳就业。

2022 年的财政政策目标比去年有所收缩，但实际支出预计将更加积极。2022 年赤字率拟安排 2.8% 左右，低于 2021 年的 3.2% 左右；根据财政部部长刘昆介绍，2022 年赤字规模比 2021 年少 2000 亿，预计为 3.37 万亿；拟安排地方专项债 3.65 万亿，持平于 2021 年，优先支持在建工程。不过，考虑到 2022 年一般公共预算支出同比增长 8.4%、2021 年四季度新发行的 1.2 万亿新增专项债所募集资金结转到 2022 年使用，2022 年两本账实际支出规模预计将明显增加，在逆周期调节中发挥着积极作用。

我们从以下几个角度，理解两会的财政政策安排：

第一，安排的赤字率向新冠疫情前的水平回归，主要是出于增强财政可持续性的考虑。2022 年实际赤字率预计高于 2021 年的 3.8%，一般公共预算安排的支出规模同比增长 8.4%，大幅高于 2021 年的实际支出同比 0.3%。

由于可以用调入资金和使用结转结余资金来平衡一般公共预算，每年的实际赤字率并不严格遵循政府工作报告中安排的赤字率。比如 2019 年到 2021 年，安排的赤字率分别为 2.8%、3.6% 以上和 3.2% 左右，但用（一般公共预算支出 - 一般公共预算收入）/ 名义 GDP 所衡量的实际赤字率，分别为 4.9%、6.2% 和 3.8%。据刘昆部长介绍，2022 年财政赤字资金规

模比 2021 年少 2000 亿，但通过跨年度调节，仅中央本级财政调入一般预算的资金就达 1.27 万亿元，相当于提高赤字率一个百分点。即使是不考虑地方财政可以从地方预算稳定调节基金、政府性基金预算、国有资本经营预算调入资金及使用结转结余，仅通过中央本级财政调入资金，2022 年实际的财政赤字率就能持平于 2021 年的 3.8%。

一般公共预算支出也较 2021 年明显扩张。根据政府工作报告，预计今年财政收入继续增长，加之特定国有金融机构和专营机构依法上缴近年结存的利润、调入预算稳定调节基金等，支出规模比去年扩大 2 万亿以上。根据刘昆部的介绍，2022 年全国一般公共预算安排的支出规模为 26.7 万亿，同比增长 8.4%，这大幅高于 2021 年全国一般公共预算的实际支出同比 0.3%。

第二，新增专项债额度 3.65 万亿，高于我们此前预期，反映出较高的稳增长诉求。2021 年四季度新发行的 1.2 万亿新增专项债没有使用，这意味着 2022 年可以使用的专项债资金，至少有望达到 4.85 万亿。尽管政府工作报告中提到“合理扩大使用范围”，但大概率不会突破财政部和国家发改委 2021 年 9 月印发的《关于申报 2022 年新增专项债券项目资金需求的通知》中，所明确的 2022 年新增专项债资金的九大投向。2022 年专项债管理的一个新变化是，开始在全国范围内实施穿透式监管，加强对专项债券项目资金绩效的全生命周期管理。在合意项目稀缺问题没有明显缓解的情况下，强化了对专项债资金使用的监管，我们认为 2022 年有可能

和 2021 年一样，会面临地方专项债资金使用不充分的可能性。

第三，预计 2022 年广义赤字规模为 10.9 万亿，显著高于 2021 年的 8.9 万亿，与 2020 年水平相近。广义赤字有不同口径，我们取其为一般公共预算+政府性基金这两本账的支出减收入这一口径。广义赤字包括四部分：一是安排的狭义赤字，即一般公共预算收支的赤字 3.37 万亿；二是调入及使用结转结余资金，其中中央本级财政调入一般预算的资金为 1.27 万亿，地方财政调入资金和使用结转结余取 2019 年到 2021 年的均值 1.41 万亿（实际值需待财政预算草案公布）；三是新增的地方政府专项债券 3.65 万亿；四是 2021 年四季度新发行但未使用的 1.2 万亿新增专项债资金。虽然政府性基金“以收定支”、不列赤字，但未使用完的资金，可以通过“收入大于支出”这一项去补充一般公共预算，或者是结转到以后年份使用（体现在下一年政府性基金预算收支表中收入端的上年结转收入，与地方政府专项债务收入并列）。因此，留到今年使用的这 1.2 万亿资金，也应被纳入到广义赤字中。

图 2: 尽管赤字率有所下调, 但 2022 年中国广义财政赤字安排较 2021 年明显扩张



第四, 实施新的组合式税费支持政策, 预计全年退税减税规模达到 2.5 万亿。在延续实施扶持制造业、小微企业和个体工商户的减税降费政策基础上, 提高减免幅度、扩大适用范围 (小微企业年应纳税所得额 100 至 300 万元部分也减免征收所得税)。各地也要根据实际需要使减税降费力度只增不减, 以稳定市场预期。2022 年仅新增减税规模预计就有 1 万亿, 全年新增减税降费规模大概率将超过 2021 年的 1.1 万亿。

税费改革方面, 今年的一大亮点是对增值税留抵税额实施大规模退税, 预计规模达到 1.5 万亿。留抵退税, 指的是对现在还不能抵扣、留着将来

才能抵扣的“进项”留抵税额予以退还, 留抵退税对改善企业现金流

预览已结束, 完整报告链接和二维码如下:

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_39092

