

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

Runwaysys

2022年04月04日 星期一

政策观察

Policy to observe

主办：兰瑞智库经济战略研究中心

网址：<http://www.runwaysys.com>

全国客服热线：4001182162

E-mail：runwaysys@163.com

欢迎关注

兰瑞智库

官方微信平台

(RUNWAYSYS888)



目 录

【全球粮食危机与我国大豆结构性短缺如何对决？】	2
一、我国粮食结构性短缺问题仍然严重	
二、大豆油料扩种扩产迫在眉睫	
三、多措并举化解大豆危机	
四、大豆油料扩种行动的关键点不能忽视	
五、结语：大豆油料牵动着国家粮食安全和经济社会发展大局	
【万亿级留抵退税政策如何提振市场信心？】	13
一、万亿级留抵退税促实体经济平稳运行	
二、现行增值税留抵退税政策的发展与困境	
三、2022 年增值税留抵退税政策解读与展望	
四、留抵退税旨在稳定生产而非投资	
五、中央财政转移支付将为地方减税降费政策落实提供支持	

【全球粮食危机与我国大豆结构性短缺如何对决？】

目录

- 一、我国粮食结构性短缺问题仍然严重
- 二、大豆油料扩种扩产迫在眉睫
- 三、多措并举化解大豆危机
- 四、大豆油料扩种行动的关键点不能忽视
- 五、结语：大豆油料牵动着国家粮食安全和经济社会发展大局

正文

一、我国粮食结构性短缺问题仍然严重

可能很多人都有这样的体会：最近几个月很多食品都在涨价，无论是汉堡、牛奶、咖啡，还是餐厅里的各类菜品价格，都比以往贵了不少。事出必有因，食品涨价现象的背后，是国际粮油价格的大幅度上涨，这一局面正在令很多人感到不安。虽然我国粮食储备非常充足，短期内不存在粮食短缺之忧。不过需要指出的是，这当中的结构性因素仍不容忽视。例如，我国库存中虽然有不少大米、小麦和玉米，但油料和糖类却不多；而在品质方面，我国小麦库存以中筋为主，强筋和弱筋还是要进口。另外一个重要的结构性短缺是大豆对外依赖程度过高情况

严重。据中国海关统计，2016年以来，中国每年大豆进口量约占世界大豆贸易量的60%。国家统计局数据显示，2021年我国大豆产量为1640万吨，相当于同年大豆进口量的17%，大豆油料自给率较低。

表1 今年以来政策推动大豆油料发展

时间	政策部署	核心内容
2022.2.14	农业农村部启动“大豆玉米带状复合种植技术”专项培训行动	通过开展农闲时期集中培训和组织全年常态化培训，为实现玉米不减产、增收一季大豆的目标提供人才保障和科技支撑。
2022.2.16	《2022年大豆油料提产能农技行动方案》	要显著提升大豆油料产能，提升技术支撑能力，确保“十四五”大豆油料发展目标全面落实。
2022.2.22	中央一号文件	大力实施大豆和油料产能提升工程；加大耕地轮作补贴和产油大县奖励力度，集中支持适宜区域、重点品种、经营服务主体，在黄淮海、西北、西南地区推广玉米大豆带状复合种植，在东北地区开展粮豆轮作，在黑龙江省部分地下水超采区、寒地井灌稻区推进水改旱、稻改豆试点，在长江流域开发冬闲田扩种油菜，在新疆次宜棉区扩大花生生产。开展盐碱地种植大豆示范，支持扩大油茶种植面积，改造提升低产林。
2022.2.28	《关于做好新型农业经营主体和社会化服务组织扩种大豆油料专项工作的通知》	引导家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体因地制宜扩大大豆油料生产，开展大豆玉米带状复合种植，提高大豆油料产能，支持社会化服务组织提供低成本便利化服务。
2022.3.5	《2022年政府工作报告》	稳定粮食播种面积，优化粮食结构，针对小麦晚播强化夏粮田间管理，促进大豆和油料增产；将在主产区扩大大豆的种植面积，并在全国16个省推动至少100万公顷的大豆、玉米套种间作；适当提高稻谷和小麦的最低收购价，并稳定玉米和大豆的生产者补贴。
2022.3.17	全国农业机械化工作会议	部署强化粮食生产、大豆油料扩种、设施种养等机具保障。
2022.3.18	《关于进一步做好粮食和大豆等重要农产品生产相关工作的通知》	大力实施大豆油料扩种行动，推进粮豆合理轮作；大力推广玉米大豆带状复合种植，推动玉米大豆兼容发展；聚焦农机农艺融合、良种良法配套等轻简栽培技术，开展盐碱地大豆种植示范；更多考虑玉米大豆带状复合种植需要，尽可能降低复合种植生产成本；积极支持开发南方冬闲田扩种油菜，因地制宜扩大花生、油茶种植面积，多油并举提升产能。
2022.3.18	扩种大豆油料工作推进电视电话会议	中共中央政治局委员、国务院副总理胡春华出席会议并讲话。他强调，要增加大豆种植面积，因地制宜扩大油料作物生产，多油并举全面提高产量，不折不扣完成大豆油料扩种目标任务。

今年政府工作报告、中央一号文件和农业农村部一号文件均明确要求提高大豆和油料产能，中央农村工作领导小组办公室主任、农业农村部部长唐仁健指出，要下大力气调整结构问题，下大决心扩大大豆和油料的生产，积极恢复东北地区的大豆种植面积，“能多种一亩是一亩，多收一斤是一斤，‘油瓶子’里尽可能多装中国油。”3月25日，农业农村部、财政部明确2022年粮食生产重点工作及一揽子支持政策，要求各地全力以赴保夏粮小麦丰收、扩种大豆油料、做好农资稳

价保供，稳住农业基本盘。

鉴于当前全球粮食供应局势，决策层给予了高度重视。今年的《政府工作报告》中再度强调了粮食安全问题。而且为了应对海内外农产品价格风险，我国近期密集出台相关政策以保证粮食安全，在粮食应急保障体系上构建了“三道防线”，即：充足的粮食储备、关键地区应急粮食储备体系逐步健全、全国布局应急供应网点。而在“藏粮于地、藏粮于技”的总方针下，我国中长期粮食安全理应无虞，同时政策层面对于粮食安全的重视不仅有利于高效调节当前农产品市场，更可以为日后市场的长期平稳发展打下扎实的基础。

二、大豆油料扩种扩产迫在眉睫

虽然国内整体形势向好，但我们却不能就此高枕无忧。大豆和油料严重依赖进口是威胁国内粮食安全的一个重要隐患。我国食用油脂的来源大部分是植物油脂，其中以大豆油、棕榈油、菜籽油及花生油为主，占比近 90%。2021 年，我国植物油脂需求在 3650 万吨左右，然而国内油料作物所压榨的油脂产量只有 2200 万吨，植物油脂自给率为 60%。

分品种看，豆油压榨用的大豆严重依赖进口，近十年大豆进口量占消费量的比重保持在 80% 以上。2020 年，我国大豆进口量达 10031.5 万吨，首次超过 1 亿吨，2021 年的进口量虽回落至 9652 万吨，但进口金额较上年大幅增长 35% 至 535 亿美元；棕榈油进口量远大于出口量，每年需要进口大量棕榈油产品。2021 年我国棕榈油进口 465 万吨，出口 1.33 万吨，进口依存度高达 99.7%；菜籽油和花

生油压榨用的油菜籽和花生两种油料作物产量供不应求，进口依存度为 50%左右。

(1) 国内大豆油料面临供不应求问题

在 2021 年的粮食总产量中，玉米占比接近 40%，大豆占比仅有 2.4%。2021 年大豆播种面积和产量呈现“双减”，全国播种面积 1.26 亿亩，比上年减少 2200 万亩；产量为 1640 万吨，比上年减少 320 万吨。豆类减产主要原因是大豆单产量显著低于玉米，亩产值仅为玉米一半左右，且进口大豆即使叠加运费、关税等因素，其价格也低于国内大豆种植成本，低种植收益导致农民种植意愿减弱。

从种植面积看，我国大豆种植面积不到美国和巴西的三分之一。按现有单产水平，如果生产 1 亿吨大豆，需要 7 亿多亩地。但实际上，我国耕地面积近年刚性下降，如果作物间的比较效益不改变，短期难有多余地田种植大豆。

从消费需求看，随着居民对肉、蛋、奶、水产品、豆制品及食用植物油消费需求的提高，大豆需求节节攀升，我国已成为世界上大豆主要消费国。2020 年中国大豆需求量达 11985.2 万吨，较 2019 年增加了 1339.3 万吨，同比增长 12.5%，预计 2021 年中国大豆需求量小幅下滑，达 11125.7 万吨。

(2) 外部不确定性因素影响我国油料供应链

大豆进口来源地高度集中。我国大豆进口的前三大主要经济体为巴西、阿根廷和美国。2021 年，我国从巴西进口大豆达到 5815.1 万吨，占我国大豆进口总量的 60.2%左右；从美国进口大豆 3231.2 万吨，占我国大豆进口总量的 33.5%；从阿根廷进口大豆 374.4 万吨，占我国大豆进口总量的比重虽仅为 3.9%，但我国是阿主要的大豆出口国，占阿大豆出口的 80%。我国大豆进口价格容易受这些国家出口政策和产量的影响。

疫情、气候、国际局势冲突等多种风险因素叠加冲击我国大豆油料供应链。从全球新冠疫情爆发后，国际通胀情况严重，叠加 2021 年至今全球农业气候因素不利，油料油脂价格大幅飙升。今年春节后，国际形势动荡，黑海地区价格较低的葵花籽油出口受阻，再加上国际原油价格上涨，3 月 22 日结算报价暴涨 7% 高达 115.62 美元/桶，诸多风险因素再度推动全球油料油脂价格上涨。数据显示，豆油平均价由 2022 年初的 9890.53 元/吨上涨至 3 月 23 日的 10378 元/吨，涨幅为 5%；菜油平均价同期由 1.30 万元/吨上涨至 1.35 万元/吨，涨幅 3.7%。可以看出，外部局势的不稳定性将会冲击我国大豆价格与供给。

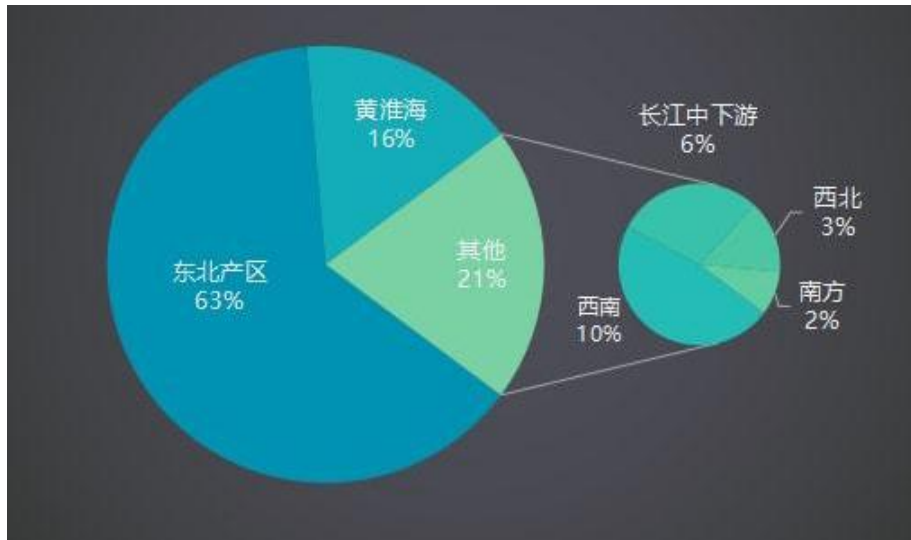
三、多措并举化解大豆危机

在我国，东北、黄淮海两大产区大豆总产量占全国产量的八成左右。黑龙江作为我国重要的大豆产区，2022 年黑龙江力争增加大豆种植 1000 万亩，达到 6850 万亩，总产量达到 170 亿斤，比 2021 年增加 26 亿斤以上；内蒙古今年将扩种 430 万亩大豆。

挖潜扩面，多地采用大豆玉米产量“两手抓”，实现扩种增产。河南、河北、重庆、四川、陕西明确 2022 年大豆扩种将采用大豆玉米带状复合种植技术，并提出具体的种植目标：河南和河北将发展 100 万亩大豆玉米带状复合种植，其中河北力争在玉米不减产的情况下多收 100 公斤大豆；四川力争完成 310 万亩大豆玉米带状复合种植任务；重庆明确 20 万亩大豆玉米带状复合种植任务；陕西将大豆玉米带状复合种植任务具体到全省，其中榆林市 9.8 万亩、延安市 13.2 万亩、

铜川市 1 万亩、渭南市 4 万亩、咸阳市 4 万亩、宝鸡市 1 万亩、汉中市 15 万亩、安康市 16 万亩、商洛市 16 万亩。

图 1 我国大豆主产区产量分布情况



四川多地创新多样复合种豆模式。眉山市充分利用柑橘果园进行间作套种大豆，采取真金白银的补贴措施调动全市柑橘园套种大豆的积极性，并通过机械化作业提高播种效率。从播种采摘效率来看，翻耕播种施肥一体机的作业效率可达每小时 7.5 亩，半自动鲜荚采摘机采摘效率可达到每小时 300 公斤。从产量看，示范区域示范的 4 个品种“川鲜豆 1 号”“川鲜豆 2 号”“川鲜豆 3 号”和“川豆 155”平均产量达每亩 675 公斤（鲜荚），提升了总体产量。内江市让大豆和其他作物“拼着种”，提高土地产出。

针对茶叶种植投入大、见效慢的特点，威远小河镇开元村利用当地茶叶基础，已经探索出“茶叶+大豆”三季套种轮作，去年小河镇套种大豆户均增收 6000 元；内江市中区近年新发展的未成年的柑橘幼林有 1 万余亩，今年计划发展套作大豆；东兴区正在发展天冬产业，准备在白合镇、郭北镇建设大豆—天冬、大豆—幼果林复合种植示范区。自贡市开创旱地玉米或高粱套作大豆耕作模式，采用

玉米或高粱合理宽窄行栽培，在玉米或高粱生育后期，利用自选大豆耐阴性强特性，在宽行内套作 2-3 行大豆，大豆生育后期或收获后再种油菜（蔬菜）等作物，充分发挥边行效益，让 1 亩地变成 2 亩地种植，实现了“玉（梁）不减产，多收一茬豆”的“一地双收稳粮增豆”，解决了争地矛盾。

除此之外，多地扩种任务重心向新型农业经营主体和社会化服务组织倾斜。河北、陕西明确 2022 年新型农业经营主体省级示范创建向开展大豆油料扩种的主体倾斜，各级财政项目资金优先安排承担扩种任务的农场、农民合作社和社会化服务组织。山西要求社会化服务项目资金优先向承担大豆油料扩种任务的 48 个县(市、区)倾斜，保障大豆油料作物生产。

四川利用省级种粮大户奖励资金，优先支持农民合作社、家庭农场和社会化服务组织承担大豆玉米带状复合种植示范推广任务；对纳入项目储备库并扩种大豆油料的新型农业经营主体，在同等条件下优先安排相关扶持项目；将农业生产社会化服务项目资金全部用于支持粮食和大豆油料生产，对承担大豆玉米带状复合种植示范推广任务的县(市、区)在同等条件下优先安排。

与此同时，今年各地政府给予豆农种植补贴多，农户播种大豆积极性高。黑龙江、吉林、辽宁给予大豆生产者补贴高于玉米生产者补贴每亩 200 元；内蒙古将实施玉米间作种植每亩补贴 350 元，不再叠加玉米和大豆单独种植补贴；四川给予大豆种植户每亩 150 元补贴；重庆补贴资金 3000 万元用于提升农民种植积极性，每种一亩农户获得 140 余元补贴。

银行业保险业全力支持春耕备耕。农发行推出投贷联动支持种业振兴 40 条措施，提前布局支持大豆、油料生产，加大对列入今年全国 1 亿亩高标准农田任

务的项目的信贷支持力度；围绕耕地，大力支持高标准农田建设、中低产田改造、东北黑土地保护等，落实“藏粮于地”战略；围绕种子，重点支持种业科技成果转化、种业企业扶优、种业基地提升等，助力种业振兴；围绕生产资料，支持农机装备、农资供应等；围绕社会化服务，支持领域从农业生产托管到农业生产经营一体化解决方案，促进小农户与现代农业有机衔接。

农业银行聚焦种粮大户、农机农资生产供应、粮食加工流通、农业基础设施建设等重点领域，足额保障各地春耕备耕的信贷需求，计划今年发放春耕备耕相关贷款 1500 亿元，粮食重点领域贷款 1000 亿元以上；围绕种质资源保护、育种创新攻关、种业基地建设、种业企业扶优等关键领域，通过多种金融工具和手段，加大金融支持，力争 2022 年在种业领域信贷和直接投资资金投放 100 亿元以上；对接农业农村部、财政部农机补贴工作安排，推广额度最高达 300 万元的农机购置贷款，对纳入国家补贴范围的农机购置客户优先审贷、优先放贷。中国农业再保险公司将一次性承担春季生产投保农险的农户全部农险损失的 20%，预计提供风险保障达到 1 万亿元以上。

四、大豆油料扩种行动的关键点不能忽视

(1) 耕地面积受限，大豆油料品类需细化

种植大豆油料需明确界定农田使用标准。东北四省区是种植大豆的主力，需加快推动该地区恢复大面积种植，同时支持西北、黄淮海、西南和长江中下游等地区推广玉米大豆带状复合种植；支持在长江流域开发利用冬闲田扩种油菜，因

地制宜推广稻油、稻稻油种植模式；在黄淮海和北方农牧交错带发展玉米花生轮作，因地制宜扩大花生面积；推进低产低效油茶林改造；拓宽食用植物油来源，挖掘胡麻油、米糠油、玉米胚芽油等生产潜力，全面提高油料综合保障能力。与此同时，利用作物生长差异，考虑适当套种花生、大豆等豆科作物，提高油料产量，减少氮肥使用，降低种植成本。

(2) 强化大豆油料技术应用供给

一是培育推广高产耐逆大豆新品种。加大科技投入，建设大豆育种创新平台，提高种质资源利用和基因育种水平，培育株型优、高光效、抗病、耐逆、大面积亩产 300kg 以上的大豆新品种，提高大豆产量和经济效益。

二是研究推广大豆高产抗逆生产技术。研究耕作措施、轮作制度、水肥措施和植保技术，集成大豆高产抗逆生产技术，在大豆主产区示范、培训、推广，提高新技术到位率，提高大豆的产量和经济效益。

三是提高大豆种植机械化水平。提高大豆种植社会化服务能力，提高播种、管理、收获机械化水平，做好机械和种植技术配套，提高劳动生产率，减低大豆种植成本。

(3) 提高农民种植积极性是关键

2020 年冬天到 2021 年春天，玉米价格上涨使得很多农民对玉米预期更高，导致 2021 年我国大豆播种面积和产量降低。增加大豆种植补贴投入，进一步平衡大豆和玉米的种植效益，是扩大大豆种植面积最有效的措施。相关部门应从政策、信贷、基本农田保护、耕地质量建设、水利、农机、肥料、良种、技术服务等多个方面支持大豆播种，建成农户+基地+企业+科技创新的良性循环，加快发

展大豆产业体系。同时对大豆种植地区给予财政支持。

此外，政府还可以增加耕地轮作试点面积，提振大豆油料热情，实现用地养地结合，提升农业发展质量和综合效益。力争到 2025 年我国大豆播种面积达到 1.6 亿亩左右，产量达到 2300 万吨左右，推动提升大豆自给率。

(4) 提升盐碱地油菜花种植率，缓解食用油供给

油菜的耐盐碱能力是主要农作物中最强的，最高可耐到 1.6‰。我国盐碱地有 5 亿多亩，如若开发利用一亿多亩的盐碱地种植油菜，对缓解我国食用油的供给、对外依存度高的局面可以起到巨大作用，预计能实现产油量增长 50%。由此中国 18 亿亩基本农田就可扩大至 20 亿亩，对保障中国油料安全具有重要的战略意义。

五、结语：大豆油料牵动着国家粮食安全和社会经济发展大局

我国是粮食消费大国，适度进口依然是中国粮食安全战略的必然选择，但要坚持国别多元化战略，防止进口渠道单一化和主要贸易伙伴政策变动带来的政策风险和市场风险，包括国际战事风险等。但根本还是靠我们自己，只有这样才能牢牢把住粮食安全主动权。我们目前的土地是有限的，口粮绝对安全更重要。所以，如何保证口粮的绝对安全，又要保证食用油和食用蛋白的补给，那就要在科技中找答案了。另一方面，粮食归根结底要靠农民去种，提升农民种植大豆积极性是关键。加大补贴力度才是最直接最实惠的措施，只有种豆不吃亏农民才能选择种大豆。近期，黑龙江已释放了政策信号，将继续实施玉米、大豆差异化补贴

政策，原则上大豆生产者补贴每亩高于玉米生产者补贴 200 元左右。

除了提高农民种大豆的积极性，还需大力发展大豆产业。我国大豆加工产业链条较短，主要生产豆制品、豆油、饲料用豆粕等初加工产品。从整体上看，大豆加工企业存在加工层次低、产品附加值低、加工转化率低等问题。有关资料显示，国外非转基因大豆加工产品达 150 多种，产品增值约 8-10 倍，而我国仅能让大豆产品增值 2.3 倍。所以，要延伸大豆深加工产业链，提升大豆产品附加值。只要下游大豆产品能卖上价，上游种植业就能跑起来。

中国社会科学院农村发展研究所研究员李国祥表示：

春耕已经来了，现在市场行情比较好，国家也有政策，农民在抓主粮生产的同时，我们也合理地来分配一定的耕地，扩大大豆和原料的种植，对于国际市场的稳定就会起到积极的力量。我国在大豆生产方面并非没有潜力，只要像抓谷物、口粮一样抓大豆生产，把政策落实到位，完全能做到提高自给率、降低对国际市场的依赖。这次全球食用油价格上涨再次给我们敲响了警钟，大豆油料牵动着国家粮食安全和经济社会发展大局，把扩种摆在突出重要位置，千方百计采取过硬措施，压实责任确保把大豆种下。

【万亿级留抵退税政策如何提振市场信心？】

目录

- 一、万亿级留抵退税促实体经济平稳运行
- 二、现行增值税留抵退税政策的发展与困境
- 三、2022 年增值税留抵退税政策解读与展望
- 四、留抵退税旨在稳定生产而非投资
- 五、中央财政转移支付将为地方减税降费政策落实提供支持

正文

一、万亿级留抵退税促实体经济平稳运行

近期，财政部、税务总局发布了《关于进一步加大增值税期末留抵退税政策实施力度的公告》（下称《公告》）。《公告》明确了可享受留抵退税政策的行业和企业范围，设定了落实留抵退税政策的流程安排。《公告》的落地不仅能够继续促进小微企业和制造业等行业发展，更利于提振市场主体信心、激发市场主体活力，力保中国经济稳中有进。2022 年的政府工作报告明确提出了“预计全年退税减税约 2.5 万亿元，其中留抵退税约 1.5 万亿元”的政策目标。此次《公告》则是从适用对象、覆盖范围和保障措施三个方面清晰地展示出实现目标的路径。

首先，《公告》明确了符合条件的小微企业和相关制造行业符合条件的企业可享受留抵退税政策带来的红利。当前，中国经济已经从疫情的阴霾中逐步恢复正常，但疫情的反复仍对经济社会造成不利影响。疫情期间，中国小微企业受冲击最为严重，恢复动力仍然不足。从数据上看，中国中小微企业就业占比已经超过 80%，可见中小微企业对于“稳民生”“保就业”的作用和贡献重大。《公告》对小微企业的政策支持符合中国稳定经济基本面的需要。

另一方面，由于国际疫情肆虐、地缘冲突加剧、通货膨胀传导等因素影响，早已深嵌全球价值链的中国制造业也受到冲击。在《公告》中，能够享受政策红利的制造业行业覆盖广泛，其中不乏与民生相关的行业，以人为本亦是中国特色社会主义建设的目标之一。同时，与中国科技、信息技术等高科技技术相关的行业也在《公告》的范围内。中国在实现制造强国、高质量发展的过程中，通过财政税收政策主动调控配置资源，给予高科技产业支持是必要的手段，需要继续发挥“看得见的手”对于宏观经济的调控和管理作用。

其次，此次《公告》的减税尺度覆盖更广泛。近些年来，中国在减税降费方面的力度持续加强。2021 年新增减税降费 1.1 万亿元，且对增值税增量留抵退税采取了税前扣除政策，以促进相关企业发展。而此次退税政策从范围和力度上都更广、更大了。具体来说，以前的增值税留抵退税主要针对的是增量留抵，而此次不仅对增量进行留抵退税，还对存量留抵退税，让企业更能享受到政策红利。另一方面，对于增量留抵退税来说，以前主要集中在先进制造业的相关企业，而今年扩大到所有制造业和中小微企业，且全部放开退税限制。

表 1 增值税留抵退税文件及政策梳理

时间	文件	内容	退税对象	性质
2011/11/14	《财政部 国家税务总局关于退还集成电路企业采购设备增值税期末留抵税额的通知》(财税〔2011〕107号)	对国家批准集成电路重大项目企业因购进设备形成的增值税期末留抵税额准予退还	集成电路重大项目企业	存量 (2009年以来) + 全部增量 (2011.11以来)
2014/2/17	《财政部 国家税务总局关于利用石油馏油和燃料油生产乙烯芳烃类产品有关增值税政策的通知》(财税〔2014〕17号)	在2014年2月28日前形成的增值税期末留抵税额,可在不超过其购进2类油品的价格中消费税部分对应的增值税的规模下,申请一次性退还	使用2类油品生产特定化工产品的产量占本企业用石油馏油、燃料油生产各类产品总量的50%(含)以上的企业	部分存量 (2014年2月28日前形成,不超过消费税对应规模)
2016/12/15	《财政部 国家税务总局关于大型客机和支线飞机增值税政策的通知》(财税〔2016〕141号)	对纳税人从事大型客机、大型客机发动机研制项目而形成的增值税期末留抵税额予以退还;对纳税人生产销售支线飞机形成的增值税期末留抵税额予以退还	从事大型客机、大型客机发动机研制、生产销售支线飞机的纳税人	存量 (2015年1月1日至2018年12月31日)
2018/6/29	《财政部 税务总局关于2018年退还部分行业增值税留抵税额有关税收政策的通知》(财税〔2018〕70号)	2018年对部分行业增值税期末留抵税额予以退还	装备制造等先进制造业和研发等现代服务业; 电网企业	部分存量 (2017年底期末留抵税额为上限,按比例计算)
2019/3/20	《财政部 税务总局关于深化增值税改革有关政策的公告》(财政部 税务总局 海关总署公告2019年第39号)	同时符合条件的纳税人,可以向主管税务机关申请退还增量留抵税额	符合增量留抵退税条件的企业 (自2019年4月税款所属期起,连续六个月增量留抵税额均大于零,且第六个月增量留抵税额不低于50万元; 纳税信用等级为A级或者B级; 未违反相关规定被处罚的)	部分增量 (2019.3起增量留抵税额*进项构成比例*60%)
2019/8/31	《财政部 税务总局关于明确部分先进制造业增值税期末留抵退税政策的公告》(财政部 税务总局公告2019年第84号)	符合条件的部分先进制造业纳税人,可以自2019年7月及以后纳税申报期向主管税务机关申请退还增量留抵税额	生产并销售非金属矿物制品、通用设备、专用设备以及计算机、通信和其他电子设备销售额占全部销售额的比重超过50%的纳税人,且满足条件 (增量留抵税额大于零; 纳税信用等级为A级或者B级; 未违反相关规定被处罚的)	部分增量 (2019.3起增量留抵税额*进项构成比例)
2020/2/6	《财政部 税务总局关于支持疫情防控保供等税费政策实施期限的公告》(财政部 税务总局公告2020年第8号)	疫情防控重点保障物资生产企业可以按月向主管税务机关申请全额退还增值税增量留抵税额	疫情防控重点保障物资生产企业	全部增量 (2019.12起增量留抵税额)
2021/3/5	2021年政府工作报告	先进制造业企业按月全部退还增值税增量留抵税额	先进制造业企业	全部增量
2021/4/23	《财政部 税务总局关于明确先进制造业增值税期末留抵退税政策的公告》(财政部 税务总局公告2021年第15号)	扩大退税范围	增加“医药”、“化学纤维”、“铁路、船舶、航空航天和其他运输设备”、“电气机械和器材”、“仪器仪表”类企业	部分增量 (2019.3起增量留抵税额*进项构成比例)
2022/3/5	2022年政府工作报告	优先安排小微企业,对小微企业的存量留抵税额于6月底前一次性全部退还,增量留抵税额足额退还。重点支持制造业,全面解决制造业、科研和技术服务、生态环保、电力燃气、交通运输等行业留抵退税问题。全年退税减税约2.5万亿元,其中留抵退	小微企业; 制造业、科研和技术服务、生态环保、电力燃气、交通运输等行业	小微企业: 全部存量+足额增量

从减税退税覆盖程度上看,《公告》展示的内容最全面、力度最大。这利于中国现代增值税制度的进一步完善。自2019年以来,中国逐步建立了增值税增量留抵退税制度。发展至今,更大规模的留抵退税政策实施后将进一步消化存量留抵税额,也将推动增量留抵退税制度的改进,在维持政策延续性上继续发力。从实际操作层面来看,期末留抵税额由结转下期抵扣转为当期退税,有利于缩短

抵扣周期，增加企业当期的现金流，不仅利于企业发挥自身主动性配置资金，也能够为政策引导企业和市场作出合理决策，腾出更大空间。这能起到对冲经济下行压力的效果，还能发挥减税退税政策的逆周期调节作用。

总的来说，实施留抵退税政策，有利于维持小微企业和制造业的现金流，能有效缓解企业经营压力，有利于实现稳就业、保民生的经济目标，有利于维护社会的稳定发展，这在当前的经济环境中无疑是雪中送炭。但在落实政策的过程中，仍需关注企业的行为规律，继续深化市场环境改革，注重宏观风险管理。

通常来讲，在经济处于快速增长时期，企业普遍会采取较为激进的发展战略，对于信贷、资金需求会呈现扩张态势。反之，倘若企业对经济发展前景预期不乐观，则会更多采取保守的发展战略。因此，需要做好宏观经济发展的预期管理，通过发挥市场的调节机制，将更多资源引入相关领域，引导企业形成良好预期，进而促进经济稳中有进。市场的活力不仅仅体现在数量和规模方面，更重要的是体现在制度完善方面。政府要打造公平、公正的营商环境，保证各类经济活动有序推进、有序进行，注重并鼓励契约精神，给予经济参与者，尤其是中小微企业更多信心，从而激发市场更大活力。

在国际上，对于经济的影响因素颇多，且这些因素都可能产生连锁反应，对中国经济造成更大损失。因此，无论是政府还是企业，都要实施有效的风险管理措施。对于政府和监管部门来说，需要把握货币政策和财政政策释放节奏，通过宏观审慎监管框架及时发现和化解危机。对于企业来讲，需要加强企业资金管理和风险控制，保障现金流充裕，做好内控防范管理，及时发现危机，及时规避风险。

二、现行增值税留抵退税政策的发展与困境

（一）留抵退税的原理

在我国，增值税是以应税项目（含货物、应税劳务、应税服务、不动产、无形资产）在流转过程中产生的增值额作为计税依据而征收的一种流转税，通过采用销项抵减进项税额的方式计算各个环节企业应缴纳的增值税额，各个环节企业则通过销售产品或提供服务，将增值税税负在转移至下一环节。在流转到最终消费者之前，每一个流通环节就本环节的“增值额”由买方作为纳税人，卖方作为扣缴义务人缴纳增值税，最终整个链条中产生的增值税由最终消费者承担，包含其购买的商品或服务价格中。

如果企业的当期销项税额小于当期进项税额，不足抵扣的部分根据《中华人民共和国增值税暂行条例》第四条的规定，可以结转至下期继续抵扣，就成为通常所称的“增值税留抵”或“留抵税额”。实践中，部分企业由于种种原因（如价格倒挂、税率倒挂、国家储备、企业经营周期等）可能无法及时消化相关增值税留抵税额，会造成纳税人留抵税额无法及时抵扣或者永远无法抵扣。特别是对于制造业企业，从原料采购和产品销售之间周期较长，特别是在产品销售情况不理想的情况下，该期间的增值税进项将大于销项税额，进而形成留抵。在企业经营状况不好的情况下，长期留抵税额将实际上演变成企业的税收负担，而未流向终端消费者。因此，政府推行留抵退税政策，有助于提高企业资金周转效率，促进企业生产、技术改革，增强企业持续经营能力。

（二）留抵退税的适用条件

结合目前的税收政策规定，我们整理了不同行业企业现行适用留抵退税政策的条件及允许退还的增量留抵税额计算公式：

表 2 不同行业企业留抵税额计算公式

一般企业	部分先进制造业（非金属矿物制品、通用设备、专用设备及计算机、通信、运输设备、电气机械、仪器仪表、医药、化学纤维等）
<ul style="list-style-type: none"> • 限定条件： <ul style="list-style-type: none"> • 自2019年4月税款所属期起，连续六个月（按季纳税的，连续两个季度）增量留抵税额均大于零，且第六个月增量留抵税额不低于50万元； • 纳税信用等级为A级或者B级； • 申请退税前36个月未发生骗取留抵退税、出口退税或虚开增值税专用发票情形的； • 申请退税前36个月未因偷税被税务机关处罚两次及以上的； • 自2019年4月1日起未享受即征即退、先征后返（退）政策的。 • 允许退还的税额计算 <ul style="list-style-type: none"> • 允许退还的增量留抵税额 = 增量留抵税额 × 进项构成比例 × 60% 	<ul style="list-style-type: none"> • 限定条件： <ul style="list-style-type: none"> • 增量留抵税额大于零； • 纳税信用等级为A级或者B级； • 申请退税前36个月未发生骗取留抵退税、出口退税或虚开增值税专用发票情形； • 申请退税前36个月未因偷税被税务机关处罚两次及以上的； • 自2019年4月1日起未享受即征即退、先征后返（退）政策。 • 允许退还的税额计算： <ul style="list-style-type: none"> • 允许退还的增量留抵税额 = 增量留抵税额 × 进项构成比例

相比较部分先进制造业企业，一般行业的企业需要特别注意 2019 年 4 月后连续六个月增量留抵税额大于零，且第六个月增量留抵税额不低于 50 万元的退税条件。这个条件的设置，主要是基于退税效率和成本效益的考虑，连续六个月增量留抵税额大于零，说明增值税一般纳税人常态化存在留抵税额，单靠自身生产经营难以在短期内消化，因而有必要给予退税；不低于 50 万元，是给退税数额设置的门槛，低于这个标准给予退税，会影响行政效率，也会增加纳税人的办税负担。除此之外，为了鼓励纳税人诚信纳税和防范退税风险，另外设置了 4 个退税条件。相关条件中对违反税收法律法规的纳税人不予退税，也是惩恶扬善的体现。未享受过即征即退、先征后返或先征后退政策的这项条件是按照纳税主体而不是按照即征即退项目来限制的，是出于防范退税风险的考虑。也就是说，只

要享受过这些优惠政策的纳税人，其一般项目的留抵也是不允许退税的。

此外，从允许退还的税额计算的角度，相比较部分先进制造业企业，一般行业的企业增加了 60% 的限额。同时，需要提醒的是，计算进项构成比例时，需要计算 2019 年 4 月至申请退税前一税款所属期内已抵扣的增值税专用发票（含税控机动车销售统一发票）、海关进口增值税专用缴款书、解缴税款完税凭证注明的增值税额占同期全部已抵扣进项税额的比重，农产品收购方票，购进国内旅客运输服务取得的电子普通发票等并不在退税的范围之内。

（三）地方财政导致的退税难问题

在 2019 年全面试行增值税留抵退税制度后，除了适用条件、仅对增量退税的限制外，一些地区由于基层市县财政收入紧张，退税面临较大压力和困难，影响了增值税留抵退税政策执行效果。2019 年财政部、税务总局、人民银行联合发文，调整完善增值税留抵退税地方分担机制，明确自当年 9 月 1 日起，增值税留抵退税地方分担的 50% 部分，15% 由企业所在地分担，35% 由各地按增值税分享额占地方分享总额比重分担。在国务院调整完善增值税留抵退税地方分担及之后，基层财税退税压力有效减轻。

三、2022 年增值税留抵退税政策解读与展望

（一）2022 年优先安排小微企业

从特定行业向全行业推行、重点扶持特定行业企业。不管是最初装备制造等先进制造业等特定行业，还是后来飞机相关产业、疫情防控重点保障物资生产企

业，增值税留抵退税政策作为政府助力企业发展的一大税收手段，重点关注制造业等实体企业领域，并开始聚焦小微企业。

2022 年政府工作报告中提出要优先安排小微企业。这可以说是对小微企业的重大利好消息。在以往规定的留抵退税条件中，除了部分先进制造业，一般企业有连续六个月增量留抵税额大于零，且第六个月增量留抵税额不低于 50 万元的退税条件限制。这个金额的设置导致许多小微企业增量留抵税额达不到政策要求的最低点，导致在过去的几年中留抵退税的政策红利难以到达小微企业。

（二）存量留抵退税成可能

不同于之前实施的增量留抵税退税和部分存量留抵税额退税的政策，本次政府工作报告中开放了对留抵税额的存量部分退还的政策口径，表示对小微企业的“存量”留抵税额可一次性全部退还，在此基础上才是“增量”部分足额退还。在过去几年许多小微企业因达不到增量留抵税额最低要求而无法享受政策红利，愈发积累了更多的留抵税额，现金压力日益剧增。

需要说明的是，增量留抵税额有着特定的定义——与 2019 年 3 月底相比新增加的期末留抵税额。在 39 号文出台的时候，仅允许对增量部分给予退税，一方面是基于鼓励企业扩大再生产的考虑，另一方面是基于财政可承受能力的考虑，若一次性将存量和增量的留抵税额全部退税，财政短期内不可承受。而在经历过 2 年多的实务经验后，面对企业艰难发展的环境，我们在今年的政府报告中，看到未来有希望先一步将增值税留抵退税的范围扩大到小微企业和特定行业企业的存量增值税留抵税额。如若后续出台政策，允许小微企业 6 月底前一次性全部退还存量留抵税额，相当于为小微企业注入关键的现金流，助力其度过难关。

（三）重点支持制造业等行业

重点支持制造业，全面解决制造业、科研和技术服务、生态环保、电力燃气、交通运输等行业留抵退税问题。结合过往的经验，制造业、科研等行业，均为前期投入多、周期长的行业，同时也是国家希望大力发展的行业。虽然现行比较优惠的留抵退税条件限制主要针对通信等特定的先进制造业，我们预计在未来一年中，极有可能扩大适用比较优惠的留抵退税条件限制的范围。

此外，结合以往政策发展情况，从严格的退税限定条件到特定行业限定条件的减少，并允许特定行业企业按月全额退还增值税留抵税额。除了放宽政策适用条件，我们相信未来在申请退税的行政方面也会予以进一步的便利。

（四）退税金额从 1300 亿元到 1.5 万亿元

2022 年政府工作报告提到，预计全年退税减税约 2.5 万亿元，其中留抵退税约 1.5 万亿元，约占全年退税减税的 60%，预计将成为全年推行退税政策的工作重点。根据国务院新闻办新闻局副局长、新闻发言人寿小丽在 2022 年 1 月 26 日新闻发布会中披露，2021 年，税务部门累计为 3.1 万户制造业企业办理留抵退税 1322 亿元，而实行已久的出口退税合计办理 1.67 万亿元。而本次政府工作报告不仅设定高额的全年留抵退税额度，还涉及到对存量留抵税额退税的问题，从中可以看出政府大力改革留抵退税制度的决心。

四、留抵退税旨在稳定生产而非投资

财政政策是今年稳增长的重要手段，但今年的财政工具组合并不常见，如何

理解这些新工具所体现的短期稳增长和长期财政可持续性之间的平衡？纵观今年的政府工作报告以及财政预算草案，年内多采用的是创新性的不常见的财政工具，例如 2.5 万亿减税退税、特定国有金融机构和专营机构上缴利润 1.65 万亿、央行上缴外汇储备资产经营利润超万亿等，传导机制与传统的支出扩张工具有明显差异，稳增长的力度很难直观感知，更难以捕捉这些工具的长期影响。

政府工作报告中最突出也是最新颖的政策非“全年退税减税约 2.5 万亿元”莫属，政府工作报告将其定调为“实施新的组合式税费支持政策”，“减税与退税并举”。一是对增值税留抵税额实施总规模达 1.5 万亿的大规模退税，二是新增减税政策，即“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，并提高减免幅度、扩大适用范围”。

其中计划的减税 1 万亿左右递减财政收入增速约 4 个百分点，是今年公共预算收入预计增速大幅回落至 3.8% 的主要拖累。税收和名义 GDP 增速保持固定的弹性关系，在不减税的情况下 2022 年一般公共预算收入的增速能实现 5.0% 左右。占一般公共预算收入 85.3% 的税收增速与名义 GDP 增速保持相对固定的比例关系，名义 GDP 增速在 5.0% 附近时，税收收入零增长，名义 GDP 增速每超过 5% 1 个百分点，就会带动税收收入 2 个百分点的增长。如果假设 2022 年名义 GDP 增速在 7.5% 左右，则税收收入增速在 5% 附近，或令一般公共预算收入增长在 5.0% 左右。

如果考虑今年 1 万亿减税，以及非税收入的缓冲垫效果，今年一般公共预算收入就在 4% 附近，和一般公共预算目标 3.8% 极为接近，再次显示出 1.5 万亿留抵退税并不计入一般公共预算收入当中。每逢大规模减税降费，为对冲税收收入

的下行，非税收入会大幅增长以部分对冲，其中最主要的弹性来源于非税收入科目下的“国有资本经营收入”。2019年大规模减税降费中，该科目多增约4000亿以弥补税收缺口，根据财政部披露，主要来源于“特定国有金融机构和央企”。此次减税降费预计同样会触发这一机制，以2020年决算和2019年决算的规模来看，2022年至多可增加6000亿财政收入。如果考虑6000亿新增的非税收入，则一般公共预算收入可达4.0%左右，和预算草案中的收入增速目标3.8%极为接近。

而1.5万亿留底退税计入财政支出，占支出扩张幅度的近3/4。实际上央行上缴财政利润用途为留抵退税表明，留抵退税实际上计入一般公共预算支出。作为一般公共预算的融资渠道，央行向中央财政上缴结存利润并用于留抵退税，实际上将留抵退税归为支出。央行上缴利润用途为“主要用于留抵退税和增加对地方转移支付”，而根据预算草案，特定国有金融机构和专营机构上缴利润16500亿均归属于中央政府性基金预算，再调入一般公共预算9000亿。此项资金应属于一般公共预算的融资而非收入，也就没办法对留抵退税进行抵减，只能形成支出，则留抵退税将计入支出中，而非市场认为的财政收入中。增值税留抵退税与减税的不同在于并不增加企业利润，而是一次性的现金流改善效应，对主要基于需求情况进行投资决策的制造业投资并无直接拉动作用，而是旨在保持小微企业不至因现金流断裂而遭遇经营困难导致失业，稳就业—保收入—促消费传导链条较长，但同时跨年的收缩效应较小，不会大幅增加长期的财政融资压力。

自2018年以来，我国就开始扩大增值税留抵退税的行业范围，但因为对财政的巨大的压力，基本只针增量，而不处理存量。之所以需要对企业实行增值税留抵退税，是因为在增值税留抵制度下，当企业增值税进行税额大于销项税额时，

企业不能获得退税，只能在以后年度对销项税额进行抵扣，相当于该部分资金被占用，这样的情况往往发生于前期投入巨大的制造业、科技类企业中，不利于企业的发展与成长。在 2018 年前，留抵退税只涉及个别行业，以 2018 年 3 月的国常会为界，增值税留抵退税开始铺开，尤其是在制造业领域。但因为担心财政承担巨大压力，出台的政策以增量留抵退税为限，并给出了较为苛刻的条件。实际留抵退税的力度并不强，根据国家税务总局的数据，2021 年前三季度为制造业企业办理增量留抵退税 917 亿元，年化也仅有 1200 亿左右，对财政负担较小。

此次推出留抵退税，目的或也在稳定生产而非投资，尤其是上半年近 1 万亿退税将主要提供给小微企业，鉴于小微企业当前主要面临原材料成本高企问题，指向“降低制造业和小微企业生产成本——增加居民就业—增加居民收入—促进国内消费”这一逻辑线索。3 月 21 日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，确定实施大规模增值税留抵退税的政策安排，首先就明确的是对小微企业的近 1 万亿的退税，“一是对所有行业的小微企业、按一般计税方式纳税的个体工商户退税近 1 万亿元。其中，存量留抵税额 6 月底前一次性全额退还，微型企业 4 月份集中退还，小型企业 5、6 月份退还；增量留抵税额 4 月 1 日起按月全额退还。”而考虑到当前小微企业当前面临的成本压力，以及保生产和保就业的困境，目的就是稳定工业生产水平，以保证就业水平。政府工作报告中“强化就业优先政策”“注重通过稳市场主体来稳就业”的要求，指向“降低制造业和小微企业生产成本——增加居民就业—增加居民收入—促进国内消费”这一逻辑线索，确实是相对稳健的思路，但也应看到，从退税降生产成本到增加居民就业之间的关系相对比较模糊，增加消费的效果可能需较长时间才可显现。

五、中央财政的转移支付将为地方减税降费政策落实提供支持

有人担心,大规模退税会不会对地方财政造成减收压力?该如何应对?国务院常务会议上以及财政部方面最新透露了三个关键数字——安排 1.2 万亿元转移支付资金,支持基层落实退税减税降费等;首批支持小微企业留抵退税的专项转移支付 4000 亿元已下达;新增留抵退税地方负担部分中央财政补助平均超过 82%。

从资金安排上可以看到中央政府帮助地方政府落实减税降费政策、保市场主体保就业的决心和魄力。我们国家国内增值税收入中央和地方的分成比例是 50:50,相应退税中央和地方的负担比例也应该是 50:50。考虑到今年退税规模大,地方政府尤其是西部地区一些地方政府的财政压力可能会比较大,中央政府建立 1.2 万亿元专项转移支付,用于支持基层政府落实减税降费和保就业保基本民生等。中央财政有足够的财力、条件来保障留抵退税政策落地,让退税资金切实直达市场主体。在政策落地过程中,也要防范有的企业骗退税、骗补贴等。

货币政策也将与财政政策协调联动。2022 年,中国人民银行依法向中央财政上缴结存利润超 1 万亿元,主要用于留抵退税和增加对地方转移支付。财政部有关负责人表示,在今年实施新的组合式税费支持政策情况下,安排特定国有金融机构和专营机构上缴了 2021 年以前形成的部分结存利润,用于大幅增加对地方转移支付,帮助地方财政特别是县区财政缓解减收压力。

下一步,如何落实好“阶段性措施和制度性安排相结合,减税与退税并举”的组合式税费支持政策?国家税务总局副局长赵静介绍,税务部门将持续完善税

费优惠政策直达快享机制，精准筛选符合优惠政策享受条件的纳税人缴费人，实现政策精准推送，并试点通过电子税务局等渠道推送减税降费红利账单，进一步提升纳税人缴费人的减税降费获得感。此外，税务部门将充分依托税收大数据，切实做好跟踪分析，让政策效应在充分释放中更好显现。

重要声明：

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com/>
e-mail: runwaysys@163.com
全国客服热线：4001182162