

作者：简尚波

邮箱：research@fecr.com.cn

## 一般预算收入增势趋缓，支出进度不及预期

——2021年前11月财政收支运行点评

### 一、一般预算收入接近完成年度目标，倒V型变化受基数效应和宏观经济影响

2021年1-11月（简称“前11月”）累计，全国一般公共预算收入191252亿元，同比增长12.8%。其中，中央一般公共预算收入88392亿元，同比增长13.1%；地方一般公共预算本级收入102860亿元，同比增长12.6%。全国税收收入164490亿元，同比增长14%；非税收入26762亿元，同比增长5.9%。前11月一般公共预算收入完成全年预算（不含调入资金和使用结转结余）目标197650亿元的96.76%，完成进度高于时间进度（91.67%）约5.1个百分点，全年一般预算收入完成预算目标应无压力。剔除2020年内疫情爆发及其防控因素影响，2021年前11月一般预算收入较2019年前11月增长6.86%，反映了2020年下半年以来国民经济恢复对财政收入的支撑作用。

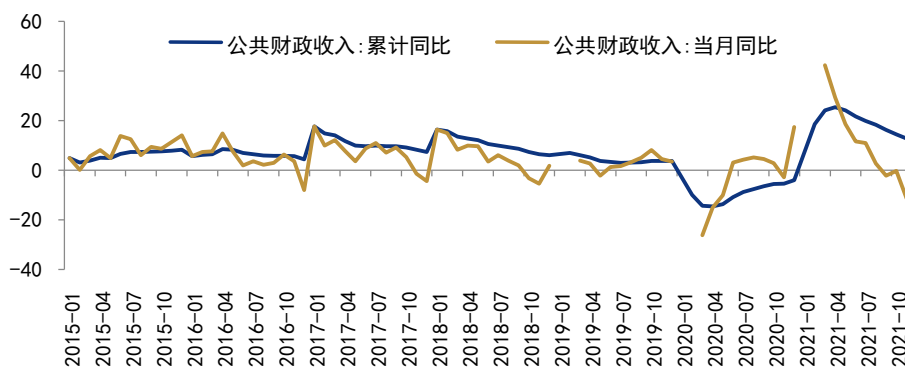


图1：一般预算收入增速变化（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

前11月各月，一般预算收入累计同比增速总体冲高趋缓（倒V型），与2020年同期该指标呈现的V型走势互逆，反映今年以来一般预算收入变化受2020年同期一般预算收入基数因素显著影响。此外，今年以来宏观经济形势变化也对一般预算收入变化产生一定影响。

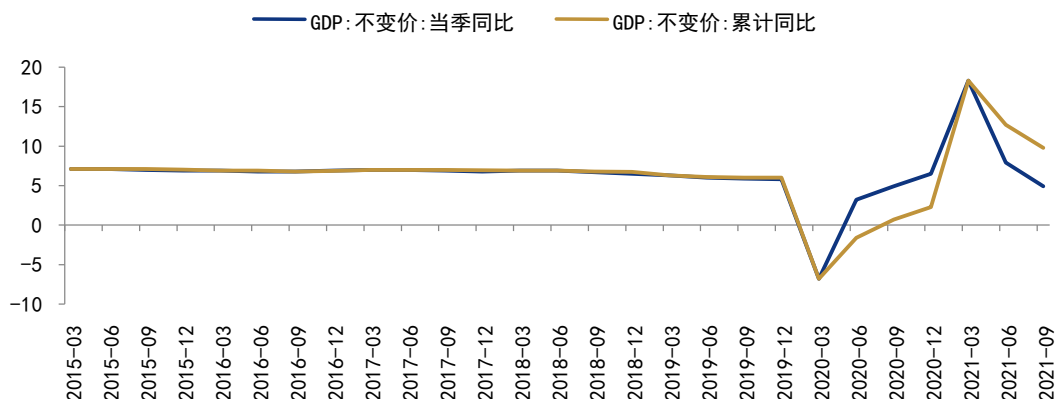


图2：我国GDP增速变化（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

今年前三季度，受2020年同期GDP基数因素影响，同时受到本土和境外输入疫情因素局部反复发生、大宗商品价格上涨、局地汛情等因素影响，各季末累计GDP同比增速曲线整体呈现倒V型。从今年前11月宏观经济变化来看，工业增加值、社会消费品零售总额、净出口额、固定资产投资完成额等主要宏观经济指标各月累计同比增速均以下行为主。本文关注到，2021年12月，中央经济工作会议明确提出，在充分肯定成绩的同时，必须看到我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力。会议要求，明年经济工作要稳字当头、稳中求进，各地区各部门要担负起稳定宏观经济责任，各方面要积极推出有利于经济稳定的政策，政策发力适当靠前。由此可见，明年一般预算收入变化一方面将受到今年以来一般预算收入增速倒V型变化的影响，一方面将受到国民经济稳增长基调的影响。

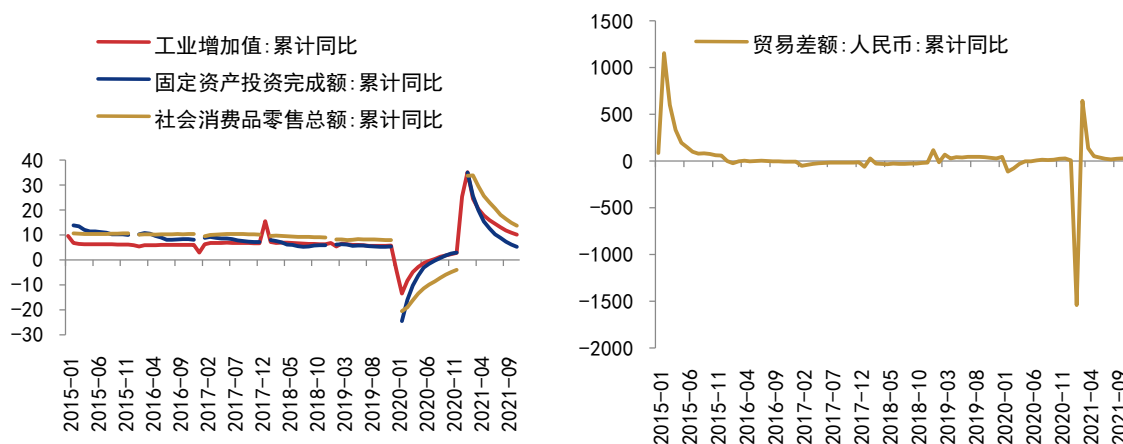


图3：国民经济主要宏观指标变化（单位：%）

注：2014年1月以来，仅2020年前2月累计，我国对外贸易受疫情影响而呈现逆差（逆差441亿元），受该基数因素影响，2021年前2月累计顺差（6361亿元）同比增速为-1542.40%。

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

从一般预算收入内部来看，前11月累计，税收收入、非税收入增速均呈现冲高放缓态势。其中，2021年5月以来，税收收入、非税收入累计增速均持续下行。我国一般预算收入以税收收入占绝大部分比重，2021年前11月税收收入占一般预算收入比重达到86.01%，税收收入增速冲高趋缓原因与一般预算因素收入增速变化原因大致相同。前11月，非税收入各月末累计值增速以倒V型变化明显，与2020年非税收入以显著下行为主的态势明显不同，表明今年以来非税收入走势受基数因素影响并不明显。今年以来非税收入走势冲高趋缓，除了受宏观经济变化影响外，还受到政策监管等因素影响。今年以来，财政部门扎实执行各项降费政策，加大各类违规涉企收费整治力度，着力减轻企业负担。受此影响，今年4月以来，非税收入各月末累计增速自3月份峰值20.7%基础上持续下行至11月末的5.9%。

从税收收入内部来看，前11月累计，图5所示5大主力税种收入合计142510亿元，占税收收入比重达86.64%。前11月，5大主力税种收入增速均呈现从上行到下行变化，前11月累计增速12.5%至20.3%不等。除5大主力税种之外，前11月累计，印花税收收入、资源税收入增速较快，同比分别增长35.4%、33.6%，耕地占用税收入、环境保护税收入呈现负增长，同比分别增长-16.6%、-1.9%。

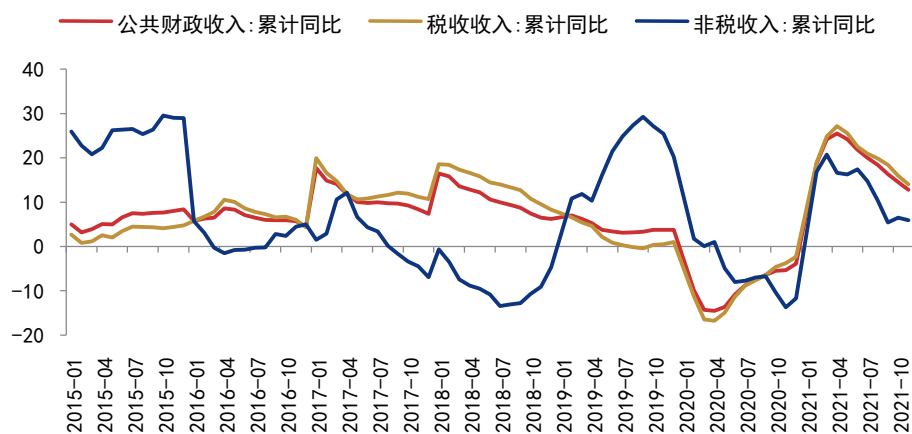


图4：一般预算收入、税收收入、非税收入变化比较（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

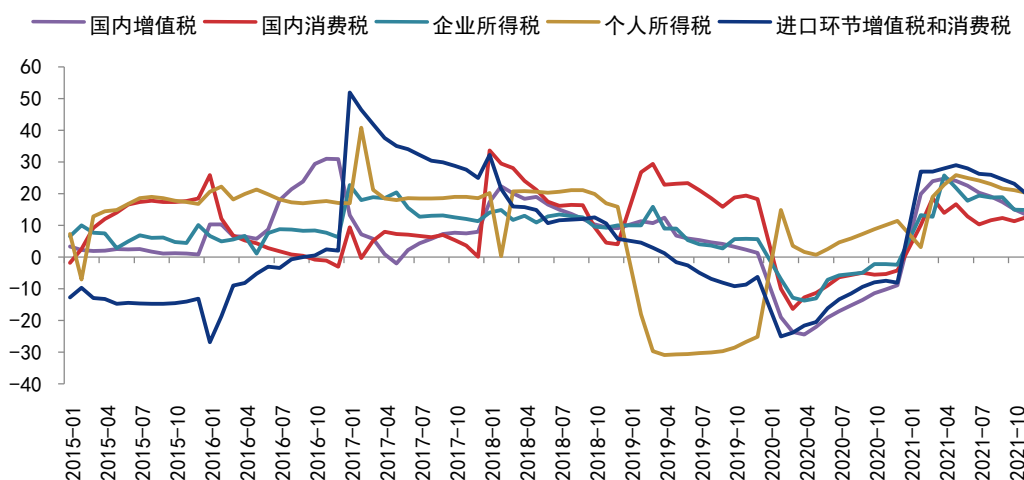


图 5: 5 大主力税种收入增速变化 (单位: %)

资料来源: Wind 资讯, 远东资信整理

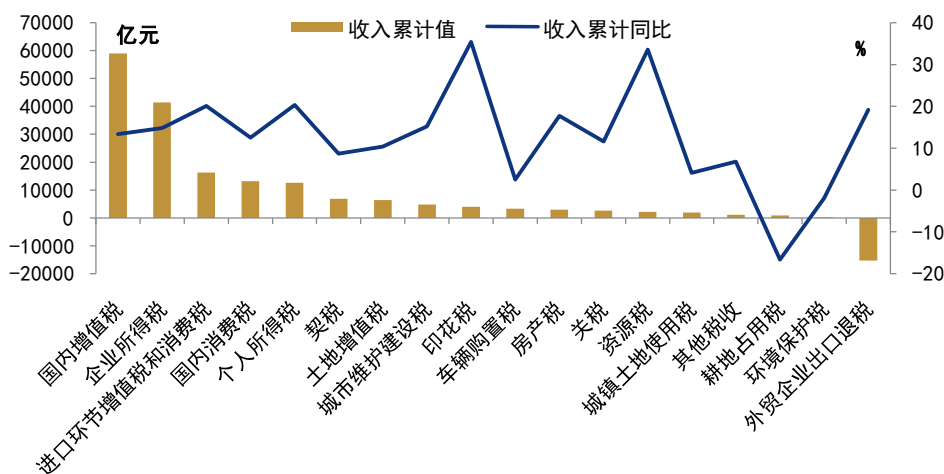


图 6: 2021 年前 11 月各类收入收入累计同比增速对比

资料来源: Wind 资讯, 远东资信整理

今年以来, 在税收收入总体波动式增长, 前 11 月累计同比增长 14% 的同时, 需要关注结构性减税降费政策实践及其影响, 具体包括继续执行降低增值税税率、增值税留抵退税、个人所得税专项附加扣除等制度性减税政策, 突出强化对小微企业的税收优惠, 通过扩大研发费用加计扣除比例以加大对制造业和科技创新的支持力度等。在减税降费政策影响下, 据国税总局统计, 今年前三季度全国新增减税 7889 亿元, 这有利于支持小微企业等企业发展, 培育未来税收收入增长后劲。

## 二、一般预算支出进度不及预期, 加快支出进度亟待落实

前11月累计，全国一般公共预算支出213924亿元，同比增长2.9%。其中，中央一般公共预算本级支出30564亿元，同比增长2.7%；地方一般公共预算支出183360亿元，同比增长3%。图7显示，今年以来，一般预算支出累计增速（前2月、一季度累计分别同比增长10.5%、6.2%）自4月份以来呈现持续5%以下的低速增长，增速明显低于一般预算收入同期增速。本文认为，前11月一般预算支出增速放缓原因与前三季度一般预算支出增速放缓原因（参见远东资信近期发布文章《一般公共预算收支增速同现冲高趋缓，财政赤字使用进度有待提速——2021年前三季度财政收支运行分析》）一致，具体包括：“中央带头过紧日子”压减非急需非刚性支出；增厚地方政府可供支配财源，降低地方债到期偿还压力；一般预算支出目标影响等，本文不再赘述。

前11月累计，一般预算支出占全年一般预算支出目标250120亿元（含中央预备费500亿元）的85.53%，显著低于时间进度（91.67%）6.14个百分点，表明今年以来一般预算支出进度持续低于时间进度。受一般预算支出增速偏慢等影响，前11月一般预算收支相抵实现财政赤字为22672亿元，不考虑动用中央预算稳定调节基金等其他因素影响，前11月财政赤字完成全年赤字目标35700亿元的63.51%。

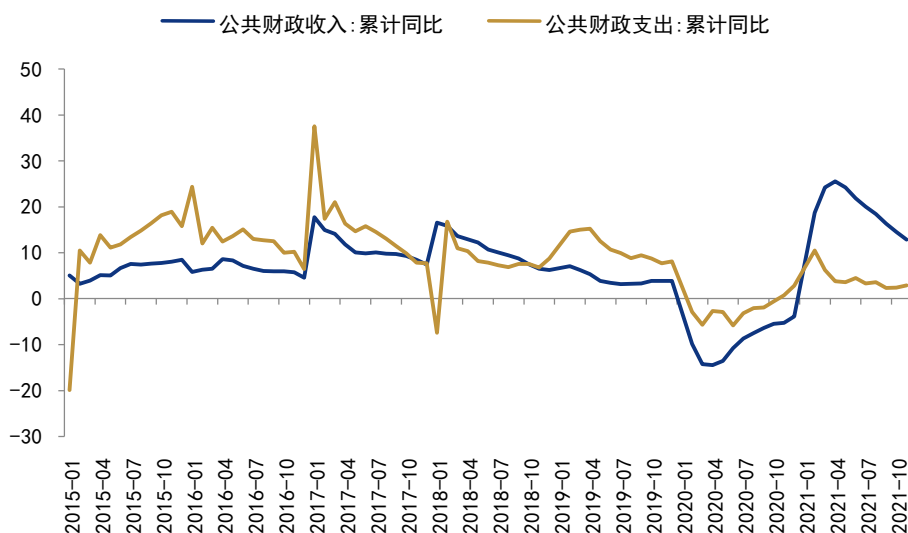


图7：一般公共预算收支累计同比增速变化对比（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

从有统计（财政部未公布一般公共预算支出全部细项）的一般预算支出各细项支出结构来看，2021年前11月一般预算支出以教育、社保和就业、农林水事务城乡社区事务、卫生与健康等支出为相对主力，与往年同期支出结构大致类同，表明支出结构保持了政策连续性。从支出增速来看，2021年前11月，债务付息、科学技术、教育、社保和就业累计支出同比增速6.6%至4.9%不等，快于一般预算支出整体增速；节能环保、农林水事务、交通运输、城乡社区事务支出则为负增长，具体为-7.1%至-0.3%不等。其中，债务付息支出增速较快，主要受地方债余额不断增长的影响。截至2021年11月底，地方债券余额达到29.80万亿元，同比（25.36万亿元）增长17.54%。科学技术、教育、社保和就业等支出增速较快，结合结构性减税降费政策，反映了我国积极财政政策在支持民生就业、支持中小微企业、促经济转型升级等方面发力的特点。

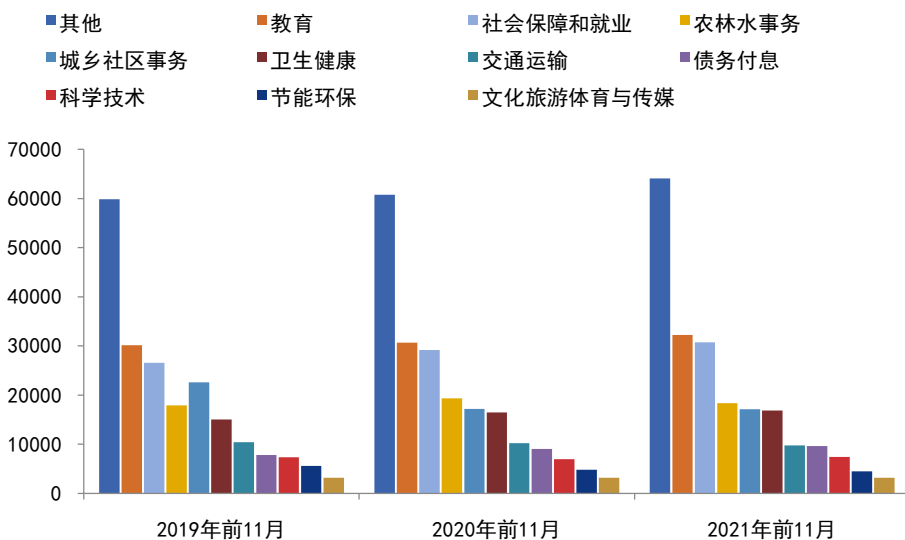


图8：历年前11月一般公共预算支出中各细项支出累计值排序情况（单位：亿元）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

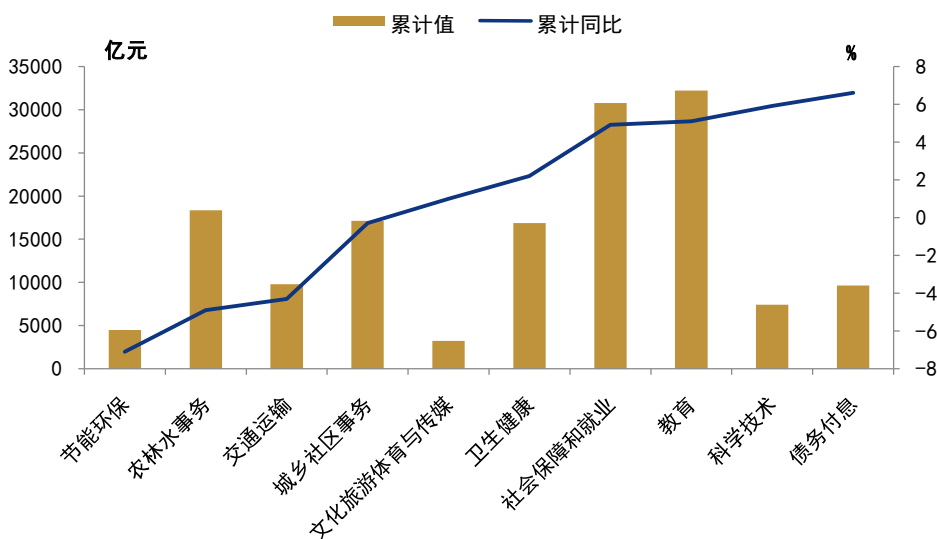


图9：2021年前11月一般公共预算支出细项增速对比

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

可能受一般公共预算支出进度不及预期等影响，2021年12月，中央经济工作会议指出，要继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续。要保证财政支出强度，加快支出进度。本文认为，会议提到的财政货币政策内容与12月7日习总书记主持召开的中央政治局会议在分析研究2022年经济工作提到的财政货币政策提法相同，“要提升效能，更加注重精准、可持续”的提法，意味着我国将深入推进财政支出结构优化，在财政推进“六稳”“六保”方面将进一步有所作为，坚决反对将财政资金滥用等缺乏财政效率的行为。

### 三、地方本级政府性基金预算收入仍对“土地财政”保持高度依赖性

前11月累计，全国政府性基金预算收入76614亿元，同比增长5.4%，具体包括：中央政府性基金预算收入3739亿元，同比增长18.2%；地方政府性基金预算本级收入72875亿元，同比增长4.8%，其中，国有土地使用权出让收入67625亿元，同比增长3.8%。2021年前11月，国有土地使用权出让收入占地方本级政府性基金预算收入的92.80%，较前值(91.19%)提升，反映地方本级政府性基金预算收入对于“土地财政”稳定地保持高度依赖性，且有所加强。

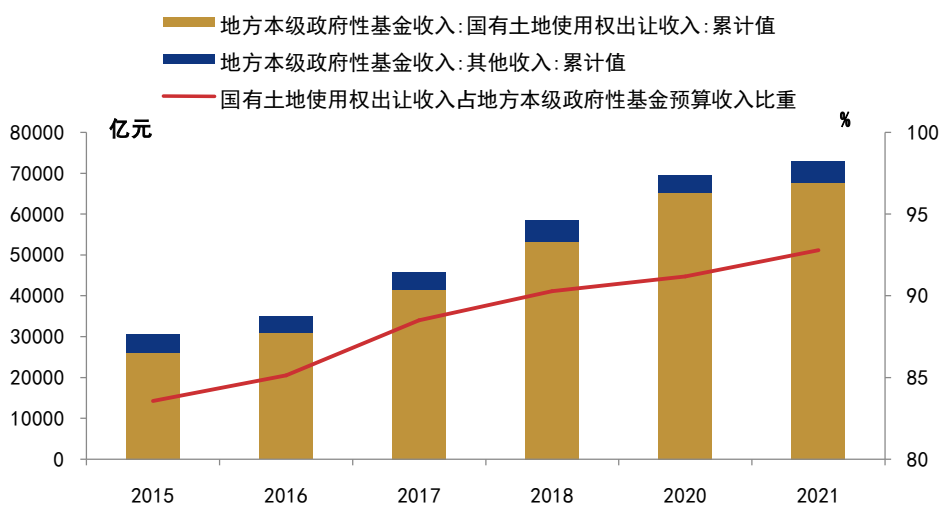


图10：历年前11月地方本级政府性基金预算收入情况及其对“土地财政”的依赖性

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

前11月累计，全国政府性基金预算支出90998亿元，同比下降4.8%。具体情况如下：中央政府性基金预算本级支出2526亿元，同比增长14.5%；地方政府性基金预算相关支出88472亿元，同比下降5.2%，其中，国有土地使用权出让收入相关支出63324亿元，同比增长5.8%。

### 【作者简介】

简尚波，上海财经大学政治经济学专业硕士，远东资信研究与发展部高级研究员。

### 【关于远东】

远东资信评估有限公司（简称“远东资信”）成立于1988年2月15日，是中国第一家社会化专业资信评估公司。作为中国评级行业的开创者和拓荒人，曾多次参与中国人民银行、中国证监会和国家发改委等部门的监管文件起草工作，开辟了信用评级领域多个第一和多项创新业务，为中国的评级行业培养了大量的专业人才。

远东资信拥有中国人民银行、中国证监会、国家发改委、中国银行间市场交易商协会和中国保险资产管理业协会等政府监管部门认定的信用评级和企业征信业务资质。



## 远东资信评估有限公司

网址：[www.sfecr.com](http://www.sfecr.com)

### 北京总部

地址：北京市东城区东直门南大街11号中汇广场B座11层  
电话：010-57277666

### 上海总部

地址：上海市杨浦区大连路990号海上海新城9层  
电话：021-65100651

### 【免责声明】

本报告由远东资信提供。报告引用的相关资料均为已公开信息，远东资信进行了合理审慎的核查，但不应视为远东资信对引用资料的真实性及完整性提供了保证。

远东资信对报告内容保持客观中立态度。报告中的任何表述，均应严格从经济学意义上理解，并不含有任何道德偏见、政治偏见或其他偏见，远东资信对任何基于这些偏见角度理解所可能引起的后果不承担任何责任。报告内容仅供读者参考，但并不构成投资建议。

本报告版权归远东资信所有，未经许可，任何机构或个人不得以任何形式进行修改、复制、销售和发表。如需转载或引用，需注明出处，且不得篡改或歪曲。

我司对于本声明条款具有修改和最终解释权。