

经济预测分析

第 53 期

国家信息中心

2021年11月23日

财政收支持续改善 积极政策提质增效 ——2021年财政收支形势分析与2022年展望

内容摘要：2021年，我国经济持续稳定恢复，财政收入实现较快增长，重点领域支出给力，积极财政政策效果显著。展望2022年，全球经济环境总体改善，但仍然存在较大不确定性；国内经济持续恢复态势不变，但经济发展制约因素增多。预计财政收入将保持较快增长，财政支出强度整体适当。为确保经济社会平稳运行，应继续实施积极的财政政策，提质增效加大下沉力度，更好服务构建新发展格局。

一、2021年全国财政收支形势分析及预测

（一）前三季度财政收入实现较快增长

前三季度，国民经济持续恢复发展，GDP同比增长9.8%，两年平均增长5.2%，长期向好的基本面持续显现。全国一般公共预算收入164020亿元，完成预算的83%，同比增长16.3%，高于年初预算安排8.2个百分点，两年平均增长4.3%。其中，中央一般公共预算收入76526亿元，同比增长17.1%，两年平均增长3.1%；地方一般公共预算本级收入87494亿元，同比增长15.6%，两年平均增长5.5%。全国税收收入140702亿元，完成预算的82.9%，同比增长18.4%，两年平均增长5.3%；非税收入23318亿元，完成预算的83.7%，同比增长5.4%，两年平均下降0.8%。

前三季度，财政收入有如下特点：

1. 经济稳步复苏带动财政收入实现较快增长，基数效应影响增速前高后低

受2020年疫情造成财政收入增速前低后高的基数效应影响，2021年前三季度，全国一般公共预算收入增速呈现前高后低态势，各季度累计同比增幅分别为24.2%、21.8%和16.3%。全国税收收入累计同比增长18.4%，增幅比一季度和上半年分别回落6.1个和5.0个百分点，全国税收收入占一般公共预算收入的比重为85.8%，比上年同期提高1.5个百分点。得益于国民经济的稳步复苏，前三季度一般公共预算收入两年平均增速达到4.3%，高于疫情前（2019年）同期1个百分点。其中，受工业生产持续增长、PPI快速上升、工业增加值名义增速较高影响，增值税收入达到50103亿元，同比增长17.4%，比上年同期提高30.9个百分点，两年平均增速由负转正，达到0.8%；随着居民收入的稳步增长，个人所得税10413亿元，同比增长21.6%，

比上年同期加快 14.3 个百分点，受 2019 年个税改革基期增速较低的影响，两年平均增速达到 14.2%；受企业利润随 PPI 走高以及同期低基数影响，企业所得税 35645 亿元，同比增长 18.8%，比上年同期加快 23.7 个百分点，两年平均增长 6.3%；受外贸持续改善，订单回流、进口快速增长等影响，进口货物增值税、消费税 13701 亿元，同比增长 24.5%，比上年同期加快 33.9 个百分点，两年平均增长 6.2%。关税 2228 亿元，同比增长 17.3%，比上年同期加快 28.9 个百分点，两年平均增长 1.8%。

2. 扎实执行各项降费政策，非税收入增速明显回落

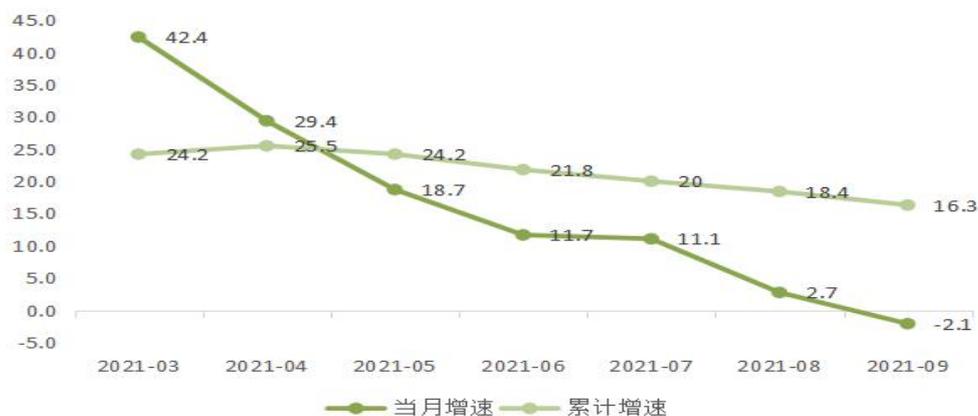
今年以来，中央为减轻企业负担，进一步扎实推进各项降费政策，加大各类违规涉企收费整治力度，行政事业性收费、特定国有金融机构和央企利润上缴等收入增幅明显收窄。前三季度，全国非税收入 23318 亿元，完成预算的 83.7%，快于去年同期 1.6 个百分点，各季度累计增速分别为 20.7%、17.4%和 5.4%，两年平均增速分别为 9.9%、3.9%和-0.8%，呈现明显回落趋势。截至三季度末，累计全国非税收入已低于疫情前同期水平（23708 亿元）。

3. 受疫情恢复和产业结构差异的影响，中西部地区财政收入两年平均增幅较低

受前期基数较低等因素影响，前三季度，有 8 个省财政收入同比增速超过了 20%，分别是湖北、海南、陕西、山西、内蒙古、黑龙江、新疆、福建；但仍有 5 个省的增速低于 10%，分别是辽宁、云南、河南、广西、西藏。从两年平均增速看，有 12 个省财政收入低于全国平均水平（4.3%），分别是上海、黑龙江、河南、云南、贵州、广西、辽宁、重庆、北京、天津、湖北、西藏，涵盖两个东北省份、四个直辖市和六个中西部省份。此外，有 7 个省财政收入的两年平均增速不及疫情前同期水平，分别是河北、广西、河南、内蒙古、湖北、宁夏、

山西，多为中西部省份。这反映出经济越发达地区的财政收入增长情况越好，而欠发达地区的收支矛盾较为突出。

图 1：2021 年 3-9 月财政收入增长速度



（二）前三季度财政支出整体偏慢

前三季度，财政支出重点围绕“三保”刚性支出开展工作，持续压减非急需非刚性财政支出，教育、社会保障和就业、卫生健康等支出增长较快，基建类支出呈现负增长。全国一般公共预算支出 17.93 万亿元，完成预算 71.7%，同比增长 2.3%，比上年同期回升 4.2 个百分点，两年平均增长 0.2%。其中，中央本级支出 24139 亿元，下降 1.6%，两年平均下降 1.9%；地方财政支出 155154 亿元，增长 3%，两年平均增长 0.5%。财政收支相抵，累计赤字 15273 亿元，同比减少 18910 亿元。

前三季度，全国一般公共预算主要支出有如下特点：

1. 教育支出增速较快

前三季度，教育支出 26884 亿元，同比增长 5.2%，比上年同期加快 7.1 个百分点，两年平均增长 1.6%。重点推动义务教育优质均衡发展 and 城乡一体化，加快补齐农村办学条件短板，加强农村教师队伍培训，支持学前教育发展，加大普惠性学前教育资源供给，改善普通高中学校办学条件，提升现代职业教育质量，支持改善办学条件和

加强教师队伍建设，支持加快一流大学和一流学科建设，支持中西部高校发展，支持办好民族教育、特殊教育，改善乡村教师待遇。

2. 科学技术支出小幅增长

前三季度，科学技术支出 5718 亿元，同比增长 0.8%，比上年同期加快 6.5 个百分点，两年平均下降 2.5%。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。加大基础研究投入，保障国家重大科技任务经费，支持有条件的地方建设国际和区域科技创新中心，促进科技成果转移转化，支持开展国际科技合作。

3. 文化体育与传媒增速较快

前三季度，文化体育与传媒支出 2622 亿元，同比增长 3.3%，比上年同期加快 4.6 个百分点，两年平均增长 1%。持续推进城乡公共文化服务体系一体化建设，提高文化惠民工程的覆盖面和实效性，支持繁荣发展社会主义文艺，推动国家文化公园建设，支持北京冬奥会、冬残奥会筹办和国家队备战。

4. 社会保障和就业支出增速较快

前三季度，社会保障和就业支出 26620 亿元，同比增长 2.4%，比上年同期放缓 5.8 个百分点，两年平均增长 5.3%。进一步提高企业职工基本养老保险基金中央调剂比例至 4.5%，加快推进全国统筹。支持地方做好低保、特困人员救助供养、临时救助、流浪乞讨人员救助、孤儿基本生活保障等工作。支持残疾人事业发展。持续做大做强战略储备基金。

5. 卫生健康支出增速较快

前三季度，卫生健康支出 14675 亿元，同比增长 2.3%，比上年同期放缓 1.7 个百分点，两年平均增长 3.1%。继续做好疫情防控相关工作，对医保基金负担的新冠病毒疫苗及接种费用给予补助，支持

实施居民免费接种政策。推动健全公共卫生应急处置体系。居民医保人均财政补助标准增加 30 元，达到每人每年 580 元。基本公共卫生服务经费人均财政补助标准提高 5 元，达到每人每年 79 元。

6. 节能环保支出大幅下降

前三季度，节能环保支出 3690 亿元，同比下降 8.3%，比上年同期回落 7 个百分点，两年平均下降 11.9%。继续安排大气、水、土壤污染防治资金，重点支持北方冬季清洁取暖和打赢蓝天保卫战，加强长江等重点流域水污染防治，支持土壤污染治理与修复。支持统筹推进山水林田湖草一体化保护和修复，整体推进海洋生态保护修复，实施历史遗留废弃矿山环境修复治理。支持做好碳达峰碳中和工作，进一步支持风电、光伏等可再生能源发展和非常规天然气开采利用，推进天然林资源保护、退耕还林还草等重大工程，支持开展大规模国土绿化行动。

7. 城乡社区支出小幅下降

前三季度，城乡社区支出 14437 亿元，同比下降 1.2%，比上年同期加快 11.8 个百分点，两年平均增长 2.4%。支持实施城市更新行动，推动城镇老旧小区改造和住房租赁市场发展。强化乡村振兴投入保障，探索开展农村黑臭水体整治，支持加强农村基础设施建设。

8. 农林水支出下降较快

前三季度，农林水支出 15204 亿元，同比下降 4.5%，比上年同期放缓 14.4 个百分点，两年平均增长 2.4%。支持耕地保护和地力提升，大力推进高标准农田和农田水利设施建设，深入实施东北黑土地保护性耕作行动计划。稳定种粮农民补贴，适度提高稻谷、小麦收购价，巩固生猪生产恢复势头。加大农机购置补贴力度，加强基层农技推广体系建设。

图 2：2021 年 3-9 月财政支出增长速度



(三) 四季度及全年财政收支预测

1. 四季度财政收入增速将进一步回落

四季度，全球疫情扩散蔓延，世界经济恢复势头有所放缓，国际环境不确定因素增多。国内疫情散发，大宗商品价格高企，供给约束和需求不足同时出现，中小微企业经营存在较多难题，财政金融风险隐患有所暴露，经济恢复仍不稳固、不均衡，发展两难多难问题增加，稳增长压力渐显。初步预计第四季度 GDP 增长 4% 左右，全年 GDP 增长 8% 左右。居民消费价格上涨 1.7%，全年上涨 0.9% 左右；工业生产者出厂价格上涨 12.8%，全年上涨 8.2% 左右。四季度，尽管提高制造业企业研发费用加计扣除比例并允许今年提前享受的政策利好制造业高质量发展，但同时也会对财政带来减收，加之同比基数抬升，经济持续承压，预计财政收入增幅呈下降态势。考虑到前三季度财政收入增长较快，全年财政收入预算目标有望超额完成。

2. 四季度财政支出增速将小幅回落

四季度，进一步抓好常态化疫情防控，强化宏观政策跨周期调节，继续花大力气做好“六稳”工作。积极的财政政策要提升政策效能，把稳增长、保持经济运行在合理区间放在更加突出的位置，不断激发市场活力、增强发展动力、释放内需潜力。因此，在继续压减非急需

非刚性支出的前提下，要加快今年限额内地方政府专项债券在四季度形成相应的实物工作量；进一步加大对中小微企业纾困的政策支持力度；进一步优化支出结构，重点支持重点建设和民生保障，增强内需对经济增长的关键支撑作用。考虑到前期基数较高的影响，初步预测四季度财政支出增速将小幅回落。

二、2022年全国财政收支展望

（一）国内外经济环境分析

1. 全球经济环境总体改善，但仍然存在较大不确定性

2022年，随着主要经济体疫苗接种率的不断提高，预计会有更多经济体实施更加开放的防疫管控措施，疫情对全球经济活动的制约进一步下降，全球经济发展将与疫情持续共存。尽管世界经济整体复苏，但分化会较为明显且仍然存在较大的不确定性。一是经济复苏面临不同步、不均衡的情况。发达经济体疫苗接种率较高，经济刺激政策效应较为显著，管控措施放松较早，预计经济复苏势头较为强劲。但亚洲地区的疫苗接种率整体偏低，疫情防控措施估计仍将较严，全面经济开放的节奏较慢，较多依赖亚洲产能供给的制造业恢复仍将面临制约，对我国出口保持较快增长仍有一定支撑。二是服务业将迎来较快增长。随着越来越多国家管控措施的放松和边境的开放，国内服务业和国际服务贸易将实现较大复苏。三是通胀持续的时间具有较大的不确定性。疫情导致的供需失衡可能比预计持续更长时间，如果对供给潜力的破坏比预计更为严重，通胀上升的风险可能变得更为持久，这将使发达经济体比预期更快推动货币政策回归常态，导致市场流动性逆转，加速暴露风险敞口。

2. 国内持续恢复态势不变，但经济发展制约因素增多

2022年，国内经济持续恢复的态势不会改变，党和政府将保持

宏观政策的持续性、稳定性和科学性，重点做好稳增长稳预期工作。制定灵活有效的货币政策，通过在新型城镇化建设和区域发展中落地新政策和新项目，培育新的增长极；统筹提升能源安全供应，加快绿色转型发展，加快推动东西部资源优势互补，持续推进产业结构、能源结构调整；注重防范化解金融风险，将地方政府隐性债务逐步纳入资产负债总额中，及时甄别化解地方债务风险；加大对低收入群体的转移支付力度，逐步形成适应我国发展水平的储蓄消费水平；抓好党中央、国务院支持民营企业发展政策措施的落地落实，加强正面引导，稳定市场预期与信心。但也要看到，国内经济发展制约因素有所增多。一是工业生产面临较多阻碍。2022年，原油等大宗商品价格存在进一步升高风险，且供给能力恢复依然存在较多不确定性。制造业产业链供应链仍不稳定，汽车等行业“缺芯”问题恐将延续。“双控”“双碳”目标仍将制约工业特别是重工业生产。二是消费改善面临诸多挑战。随着疫情逐步好转，消费复苏趋势明显。但疫情存在反复风险，餐饮、旅游等服务性消费波动较大，汽车消费面临供应链制约。中小企业从业人员和个体工商户从业者的收入增长较为脆弱，预防性储蓄动机较强，消费意愿不高。三是投资结构进一步分化。房地产投资在销售萎缩的情况下预计将出现较大回落；新基建投资潜力较大，但传统基建投资增速恐将维持低位；制造业投资中高技术和战略性新兴产业投资将具有较大增长空间，但高耗能产业面临“双控”“双碳”约束。

综合以上因素，初步判断，2022年GDP将增长5.6%左右。

（二）财政收入将保持较快增长

不同于低基数效应给2021年带来的超高增速，2022年的主要经济指标将逐渐向长期趋势回归，因此从数据上来看将普遍低于2021年增速。总体看，国民经济保持较高增速，工业品价格涨幅有所回落但仍将保持较高水平，企业效益持续改善，减税降费政策力度边际收

敛，一般公共预算收入将保持较快增长。

1. 增值税增速将好于疫情前水平

初步判断，2022年工业增加值增速为5.5%左右，PPI为5%左右，社会消费品零售额增速为6.8%左右，预计增值税同比增速将出现较大回落，但将高于疫情前（2019年）水平（1.3%）。受国际经济环境进一步好转和供应链逐渐恢复影响，2022年进口增长预计将达到6.5%左右，进口货物增值税等进口环节税收规模将较2021年稳中略增，尽管增速回落较大，但仍将显著高于疫情前水平（-6.3%）。

2. 所得税将保持较快增长

2022年，由于工业增加值名义增速仍将保持较高水平，工业企业效益将持续改善，工业企业所得税增速预计将高于疫情前水平。受企业效益好转的影响，银行经营状况整体向好，加之近年来拨备计提较为充足，生息资产扩张较快，相关企业所得税将保持较快增长；房地产市场出现较大波动，房地产销售面积、销售额增长恐将继续下滑，土地购置面积和房地产开发面积增长放缓，房地产企业所得税、契税、土地增值税、耕地占用税等相关税收增速可能出现较大回落。考虑到居民收入增速将继续回升，个人所得税仍将保持较快增长。

3. 减税降费仍将保持一定力度

2021年，面对复杂严峻的国内外环境，我国综合考虑财政承受能力和实施助企纾困政策需要，出台了一系列减税降费措施，例如：将小规模纳税人增值税起征点从月销售额10万元提高到15万元；对小微企业和个体工商户年应纳税所得额不到100万元的部分，在现行优惠政策基础上再减半征收所得税；延续执行企业研发费用加计扣除75%政策，将制造业企业加计扣除比例提高到100%等。这些政策向小微企业和个体工商户倾斜，加大了对科技创新的政策扶持，进一步提升了减税降费实施效果，减轻了企业税费负担，激发了市场主体活力。

今年前三季度，全国新增减税降费 9101 亿元，其中新增减税 7889 亿元，新增降费 1212 亿元。2022 年，小微企业和个体工商户所得税优惠、小规模纳税人免征增值税等政策仍将延续，全年减税降费仍保持一定力度。但疫情期间许多临时性税收优惠政策将逐步到期，政府再次出台大规模减税降费政策措施的可能性降低。

4. 行业间、地区间收入将继续分化

2022 年，受供应链水平、需求恢复速度、宏观政策以及大宗商品价格波动等因素影响，行业之间、地区之间的税收和财政收入增速将继续呈现分化态势。一方面，行业复苏“冷暖不均”。随着欧美主要经济体的继续复苏，对原油等大宗商品的需求进一步上升，原材料和能源产品价格继续上涨的概率较大，上游行业有望延续较高盈利能力，对税收的贡献较高。中下游行业仍面临需求尚未完全恢复等问题，对税收的贡献较低。而率先运用高新技术的先进制造业、现代服务业和高端服务业有望延续较高的税收增速。另一方面，东部地区新兴战略产业较为集中、发展较快，机电产品等出口订单份额较大，财政自给率程度较高；而经济基础薄弱、产业附加值较低、企业盈利状况较差的中西部地区，财政收支矛盾仍将较为突出。

综合以上因素，初步预测，2022 年财政收入增速为 6.8%左右。

(三) 中央和地方财政支出强度整体适当

2022 年，全球疫情仍存变数，外部环境复杂严峻；国内经济持续向好的同时，仍存在不稳固、不均衡因素。积极的财政政策要提升政策效能，兜牢基层“三保”底线，进一步挖掘国内市场潜力，做好民生保障和安全生产，发挥财政在构建新发展格局、推动高质量发展中的作用，中央和地方财政支出强度将整体适当。

1. 支持实施扩大内需战略

宏观政策保持连续性、稳定性、可持续性，支持实施扩大内需战

略，保障国家重大战略任务的资金支持，促进经济稳定恢复。一是增强对国家重大战略任务、国家发展规划的财力保障，推进京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展、成渝地区双城经济圈建设、西藏新疆社会经济发展等区域协调发展战略，全面推进乡村振兴加快农业农村现代化。二是支持实施扩大内需战略，加大对困难群体纾困稳定和扩大居民消费的支持力度，加快农村寄递物流体系建设，推动道路货运行业高质量发展，完善跨境电商发展支持政策，推进“两新一重”等重大工程建设。三是推进老旧小区改造，支持住房租赁市场发展试点、非房地产企业利用自有土地建设租赁住房试点，支持城乡建设绿色发展重大项目和重点任务。

2. 支持创新发展和产业升级

一是重点支持科技自主创新。加大基础研究投入，支持国家实验室建设，保障国家重大科技任务经费，进一步支持“科技创新2030—重大项目”，支持科技创新和结构调整。二是加大稳链补链强链控链支持力度，重视、扶持中小企业发展，发挥中小企业补链强链功能。三是支持制造业转型升级，大力促进战略新兴产业发展，聚焦底层基础技术、基础材料、基础软件、工业母机、高端芯片、医疗器械、生物育种等重点领域，加大对绿色低碳产业发展、技术研发等的支持力度。

3. 优先保证“三保”支出

一是加大财政支出，努力做好房地产、教育培训、接触性服务业等重点行业的就业稳定工作，做好高校毕业生、退役军人、农村外出务工人员、灵活就业人员和城镇个体工商户等重点群体就业。二是加大教育投入，进一步推进义务教育薄弱环节改善与能力提升工作，加强学校课后服务经费保障，巩固完善义务教育经费保障机制；提高社

会保障水平，确保养老金按时足额发放，继续做好困难群众救助工作；继续做好疫情防控相关工作，适当提高城乡居民医保标准和基本公共卫生服务经费财政补助。三是不折不扣落实过紧日子。严控一般性支出，继续压缩“三公”经费，严格控制竞争性领域财政投入，非急需非刚性支出保持不增或少增趋势。

综合以上因素，初步预测，2022年财政支出增速为7.5%左右。

三、关于2022年财政政策的建议

（一）继续实施积极的财政政策

2021年，我国国民经济持续恢复，财政收入增长预计将超过年初预算，不仅缓解了本年度财政收支状况，也为2022年财政政策提供了更大灵活性。2022年，主要发达国家陆续进入货币政策收紧周期，但国内经济运行尚在潜在水平之下，加之通胀压力不小，货币政策灵活性受到一定影响，这就要求继续实施积极的财政政策。建议适度扩大财政赤字规模，保持较高赤字率；地方专项债规模保持基本稳定并提高管理效率，保障国家和地方重大战略项目的资金支持，并尽快形成实物量。

（二）提质增效加大下沉力度

一是加快财政政策从规模型向效率型转变。推进预算绩效管理提质增效，提升财政资源配置效率和使用效益，不断提高预算管理水平 and 政策实施效果。对预算已安排专项债资金的项目通过先行调度库款的办法，加快项目建设进度，债券发行后及时归垫。二是继续抓好基层“三保”工作，在加强中央转移支付支持的同时，督促地方落实主体责任，优化支出结构，足额安排“三保”经费预算，兜牢兜实“三保”底线。三是进一步完善财政资金直达机制。研究进一步扩大直达资金范围的可行性，建立健全直达资金监控体系，确保资金直达使用

单位、直接惠企利民，防止挤占挪用、沉淀闲置等，提高财政资金使用的有效性和精准性。

（三）更好服务构建新发展格局

一是做好重大项目储备与落地。加快推动“十四五”规划和2035年远景目标纲要确定的102项具有战略性、基础性、引领性的重大工程项目落地，继续支持科技创新和产业链供应链升级，加快“中国制造”向“中国创造”转变，更好发挥有效投资的关键作用。二是进一步聚焦民生等重点领域。加大对教育、社会保障、卫生健康等领域的投入力度，助力实施乡村振兴战略，深化农业供给侧结构性改革。多向保障性安居工程、现代农业设施建设、乡村建设行动以及绿色低碳环保领域倾斜。三是研究完善减税降费政策。继续清理规范各类违规涉企收费，密切跟踪宏观经济形势，综合考虑财政承受能力和助企纾困的需要，研究个税年终奖优惠措施过渡期结束后进一步推出减免抵扣等措施的必要性，积极稳妥推进房地产税试点工作。四是强化地方政府债务存量风险化解和增量风险防范工作。统筹做好国债、地方政府债券发行工作，落实“地方党政主要领导负责的财政金融风险处置机制”。

（执笔：刘鹏 肖若石）

编辑部地址：北京三里河路58号国家信息中心预测部

邮编：100045

联系电话：68557142, 68557122

传真：68558210

电子邮箱：gxfx@sic.gov.cn