



疫情之下的财政



一季度，全国一般公共预算收入 62037 亿元，同比增长 8.6%；全国一般公共预算支出 63587 亿元，同比增长 8.3%。一季度，全国政府性基金预算收入 13842 亿元，同比下降 25.6%；土地出让收入 11958 亿元，同比下降 27.4%。全国政府性基金预算支出 24787 亿元，同比增长 43%。

总体来看，一季度中国财政收入实现平稳开局，但主要是前两个月打下的基础，3 月受国内疫情多点散发的影响，经济下行压力加大，财政收入端受到明显冲击、支出端靠前发力。

第一，受 1—2 月经济增长超预期、大宗商品价格高位波动以及缓税收入集中缴纳入库的等因素带动，一季度一般公共预算收入恢复性增长，实现平稳开局；但 3 月以来疫情反复的负面影响逐渐显现，3 月一般公共预算收入增速快速回落。

经济与财政是一体两面的关系。受到疫情相对稳定消费回升、“稳增长”政策靠前发力带动基建和地产投资上升、外需支撑出口高增三方面因素支撑，1-2 月经济超预期好转。同时，受到俄乌局势、海外疫情再爆发等供给冲击影响，大宗商品价格仍持续高位，1-2 月 PPI 同比分别为 9.1% 和 8.8%。此外，2021 年第四季度制造业中小微企业延缓缴纳部分税费，陆续在 2022 年初申报缴纳入库，进一步带动财政收入回升。

但 3 月以来，受国内疫情多点散发影响，实体经济下行压力与预期低迷交织，财政收入恢复进程亦受到影响。一季度一般公共预算收入同比增长 8.6%，较 1-2 月下降 1.9 个百分点；其中，3 月一般公共预算收入同比

增速仅为 3.4%，较 1-2 月回落 7.1 个百分点。

第二，从财政质量看，一季度税收占一般公共预算收入的比重为 84.5%，财政收入质量整体保持较高水平，但 3 月以来税收收入增速由正转负，非税收入加速增长，财政质量边际下降。一季度税收收入达到 52452 亿元，同比增速为 7.7%，低于非税的 14.2%。其中，3 月税收收入同比增速-0.2%，较 1-2 月大幅回落 10.3 个百分点。受到部分地区多渠道盘活闲置资产，以及能源价格上涨带动石油特别收益金专项收入、矿产资源专项收入等增加较多，3 月非税收入加速增长 14.9%，拉动一季度非税收入同比增速达到 14.2%，较 1-2 月加快 0.5 个百分点；非税收入占一般公共预算收入的比重为 15.5%，较 1-2 月提高 3.8 个百分点。

第三，分省份来看，大部分省份一般公共预算收入实现正增长，其中山西、新疆、陕西等资源型省份一般公共预算收入实现较高增速。截至 4 月 21 日，21 个省份公布一季度财政收支数据，有 19 个省份一般公共预算收入实现正增长。其中，受益于大宗商品价格维持高位，山西、新疆、陕西等资源型省份一般公共预算收入增速较高，一般公共预算收入增速分别达到 51.4%、45.9%和 34.2%。

第四，分税种来看，能源价格上涨、进出口贸易高景气和严监管下个税补交带动一季度资源税、进口增值税消费税和个人所得税高增。但在疫情冲击下，3 月个人所得税、消费税、增值税等增速大幅回落；土地和房地产相关税收边际企稳、但整体仍旧低迷。一季度个人所得税、进口增值

税消费税、资源税同比分别为 16.5%、24.2%和 94.2%，显著高于税收收入整体增速的 7.7%。3 月受疫情冲击影响及高基数影响，个人所得税、国内消费税、增值税增速分别为-51.3%、8.6%和-4%，较 1-2 月分别下降 98.1、10.1 和 10.1 个百分点。土地和房地产相关税收仍较低迷。3 月契税、土地增值税同比分别下降 17.3%和增长 25.7%，增速较 1-2 月分别提高 8.5 和 27.1 个百分点。

第五，财政支出靠前发力、进度明显加快，主要源于“需求收缩、供给冲击和预期转弱三重压力”下，上半年稳增长压力较大。财政平衡短期稳增长和中长期改革，民生支出有保障、基建支出保持较高增速。一季度一般公共预算支出同比增长 8.3%，显著高于 2020-2021 年同期两年平均增速的 0.1%。从支出进度上看，一季度完成全年预算支出进度的 23.8%，为近三年最高值。其中，一季度民生相关（教育、社会就业和卫生健康）的支出接近 2.7 万亿元，占总支出比重为 41.9%，略低于 2021 年同期的 42.4%，但仍处于有数据以来的较高水平，反映中国财政支出从基建转向民生的中长期趋势。一季度基建相关（城乡社区、农林水、交通运输支出和节能环保）的支出达到 1.36 万亿元，同比增长 8.4%，较 2020-2021 年同期两年平均增速提高 18.7 个百分点，与适度超前开展基建相关。相应地，一季度基建累计同比增长 10.5%，较 2020-2021 年同期两年平均增速提高 7.5 个百分点。

第六，支出端压中央保地方，推动财力下沉，地方支出占比大幅提升，

创 2009 年同期以来新高。在财政紧平衡态势下，中央部门带头过紧日子、压减自身支出，增加对地方转移支付的规模，推动财力向困难地区和欠发达地区倾斜，支持地方“三保”。一季度中央一般公共预算支出同比增长 4.5%，仅占全国财政支出的 10.7%，创 2009 年同期以来的新低。地方一般公共预算支出同比增长 8.8%，在全国财政支出中占到 89.3%。

第七，受土地市场低迷的影响，土地出让收入大幅走低，拖累政府性基金预算收入。2021 年下半年以来，商品房销售和土地市场降温明显，尽管四季度以来房地产相关政策有所松绑，但受居民预期转弱影响，商品房销售仍然低迷。一季度商品房销售面积和销售额同比分别下降 13.8% 和 22.7%。在地方政府推地节奏放缓、房企拿地偏谨慎等多重因素叠加下，土地市场维持低温态势。一季度政府性基金预算收入同比下降 25.6%，其中，国有土地使用权出让收入同比下降 27.4%。分省份来看，由于一季度已披露政府性基金收入的省份较少，采用 1-2 月数据来看，15 个省份中有 14 个省份 1-2 月政府性基金收入负增长，其中内蒙古、云南、吉林 1-2 月政府性基金收入分别为 -70.3%、-69.8% 和 -59.6%。伴随调控政策边际放松，热点城市陆续启动新一轮集中供地，二季度整体土地出让收入大概率仍然延续负增长，但降幅可能收窄。在区域分化加重的背景下，部分中西部地区土地财政下行压力可能进一步加大。

第八，在专项债发行进度加快以及去年低基数的双重影响下，政府性基金支出进度加快。在专项债加快发行使用背景下，一季度政府性基金支

出同比 43.0%，不仅大幅高于 2021 年同期的-12.2%，也高于 2021 年的全年增速-3.7%。开年以来，专项债发行使用加快，一季度新增专项债共发行 12981 亿元。其中，提前下达额度累计发行 1.25 万亿，完成提前下达额度的 86%；各级财政部门累计向项目单位拨付债券资金 8528 亿元，占已发行新增专项债券的 68%。

短期来看，疫情影响未充分显现，二季度经济或面临更大下行压力，叠加大规模留抵退税政策、延续部分税收优惠政策执行期限，财政收入增速或进一步下行、加剧财政紧平衡态势。需在保障支出力度对冲经济下行压力的同时，关注地方财政风险。

一方面，国内多地暴发的疫情影响尚未在 3 月数据中充分显现，二季度经济或面临更大下行压力，致使财政收入进一步放缓。一是疫情冲击或集中在 4 月乃至二季度。若疫情反弹和严格防控持续，工业生产和出口将受到更大冲击。二是房地产惯性下滑势大力沉，房地产销售和投资过快下行，进一步加大经济下行风险。同时，房企拿地意愿低迷，土地财政持续承压。三是当前经济需求收缩和供给冲击将加剧预期转弱，居民和企业的消费、投资意愿低迷，市场信心不足，导致需求进一步收缩，形成恶性循环。

另一方面，1.5 万亿元的大规模留抵退税政策自 4 月 1 日起正式实施，叠加延续部分税收优惠政策执行期限，短期内将进一步加剧财政紧平衡的态势。国家税务总局 19 日发布数据显示，4 月 1 日至 15 日已有 4202 亿

元留抵退税款退到 52.7 万户纳税人的账户。其中，小微企业是受益主体，已获得退税的纳税人中，小微企业 51 万户，占比 96.8%，涉及退税金额 2422 亿元，占比 57.6%。事实上，小微企业作为本轮留抵税退的优先安排对象，存量留抵税额将在 6 月底前一次性全部退还、增量留抵税额足额退还，将持续加大二季度财政收入下行压力。

总体来看，二季度财政收支矛盾将加剧，部分地方政府收入增速或大幅下降，但同时防疫和纾困支出增加，减收增支加大基层财政压力。

在当前时点下，财政既要对冲经济社会风险，更要确保自身风险可控；既要发挥财政逆周期调节的总量调节功能，更要发挥结构性改革的作用，在多重目标下行走：实现发展与安全的平衡、稳增长和防风险的平衡、减税降费和财政可持续性的平衡、短期经济社会稳定与长期内生增长动力的平衡。

一是中央财政需继续加大对地方转移支付力度，推动财力向市县基层下沉，避免地方因财力不足而在支出力度上打折，兜牢“三保”底线。

一旦加快发行专项债 加大对外债压债口的几次力度 扩大专项债次数

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_40802

