



## 宏观研究

# 【粤开宏观】积极财政助力经济强基固本：解读 2021 年财政数据

2022 年 01 月 30 日

## 投资要点

**分析师：罗志恒**

执业编号：S0300520110001  
 电话：010-83755580  
 邮箱：luozhiheng@y kzq.com

**研究助理：贺晨、牛琴****近期报告**

《【粤开宏观】又降息了：未来股、债、房价走势展望》2022-01-20

《【粤开宏观】“财政重整”的缘由、本质与应对：防范下一个鹤岗》2022-01-20

《【粤开宏观】2021 年中国经济评价》2022-01-24

《【粤开宏观】全球加息周期与中国降息：原因及影响》2022-01-24

《【粤开宏观】再起波澜：美联储 1 月加息会议点评》2022-01-27

**导读**

2022 年 1 月 25 日，财政部公布 2021 年全年财政收支情况。

2021 年全国一般公共预算收入 20.25 万亿元，全年累计增速达到 10.7%，两年平均增速 3.1%；一般公共预算支出 24.63 万亿元，全年累计增速达到 0.3%，两年平均增速 1.5%。

**风险提示：**疫情反复，经济恢复不及预期



## 目 录

一、2021 年财政收入呈现恢复性增长，预算执行情况总体良好.....	3
二、2021 年财政持续推动经济平稳运行、高质量发展和共同富裕.....	4
三、2022 年财政工作展望：服务于稳字当头的总要求，提升效能、更加精准和可持续.....	5



财政财政，左财右政，以政领财，以财辅政。2021年财政收入恢复性增长，财政政策积极落实“提质增效，更可持续”的要求，有力地支持了经济强基固本、助企纾困、支持科技创新和稳定就业。面对需求收缩、供给冲击和预期转弱三重压力，2022年财政政策要服务于“稳字当头、稳中求进”的总要求，提升效能、更加精准和可持续，为党的二十大胜利召开创造良好的、平稳健康的经济环境。

## 一、2021年财政收入呈现恢复性增长，预算执行情况总体良好

2021年我国经济总体运行平稳，经济韧性较强，新旧动能切换稳步进行。财政收入呈现恢复性增长，财政支出保持适度强度，为跨周期调节留足财政空间；同时，财政收入质量和支出结构进一步改善。

**第一，2021年全国一般公共预算收入实现恢复性增长，主要源于经济持续恢复及大宗商品价格上涨。**2021年中国经济持续恢复，GDP两年平均增速达到5.2%，成绩得来殊为不易。同时大宗商品价格快速上涨，工业生产者价格（PPI）同比一度达到13.5%，创历史新高。经济与财政是一体两面的关系，2021年全国一般公共预算收入20.25万亿元，达到全年预算收入的102.5%，超收4889亿元。全年累计增速达到10.7%，两年平均增速3.1%，略低于疫情前2019年的3.8%。其中，中央一般公共预算收入两年平均增速为1.2%，低于地方的4.8%；税收收入两年平均增速为4.6%，高于非税的-4.1%，税收占一般公共预算收入的比重为85.3%，高于2020年（84.4%）、2019年（83%），财政收入质量改善。

从收入结构看，各税种收入走势与经济运行态势总体相符。一是增值税（11.8%）、消费税（15.4%）、企业所得税（15.4%）和个人所得税（21%）四大主体增速较高，反映出2021年经济总体运行平稳。增值税、企业所得税增速高于整体，与工业生产恢复、大宗上涨背景下利润增加有关；个税增速较快一方面源于居民收入逐步增长，另一方面源于2021年规范税收行为，严厉打击偷逃税款。二是进口环节的增值税和消费税、证券交易印花税增速较高，分别为19.1%和39.7%，反映2021年进出口活动和金融活动向好。三是房地产相关税收增速低于总体增速，反映了房地产强力调控的效果。

**第二，财政支出保持适度强度，支出节奏前慢后快，与动态的经济形势密切相关，主要是上半年经济总体恢复、稳增长压力相对较小背景下，防风险和调结构成为阶段性任务以及为跨周期调节留足财政空间。**2021年全国一般公共预算支出24.63万亿元，全年累计增速达到0.3%，两年平均增速1.5%。其中，中央部门落实带头过紧日子的要求，将财政资源更好用在刀刃上，大幅压减非急需非刚性支出，中央一般公共预算本级支出同比下降0.1%。

从支出节奏看，2021年财政支出前慢后快，1-4季度财政支出累计完成年初预算的23.5%、48.7%、71.7%和98.5%，分别低于时序进度1.5、1.3、3.3和1.5个百分点。这一方面在于财政政策相机抉择、为跨周期调节留足财政空间，另一方面反映我国地方财政形势不均衡，部分地区财政困难难以形成支出，部分地区有财政盈余但缺乏优质项目。2021年付息支出增速仅次于科技支出，付息支出占一般公共预算预算支出的4.2%，反映出债务付息压力逐渐增大。

**第三，政府性基金收入呈现前高后低增长态势，主要源于政策加强预期引导、坚持“房住不炒”，三季度以来土地市场有所降温。**2021年上半年房地产市场景气度较高，推动政府性基金收入两年平均增速超2019年同期水平。但伴随2021年下半年房地产持续调控、重点城市供地节奏后移、供地规则调整等供需两端降温影响，政府性基金收入



增速整体有所下行。2021 年政府性基金收入累计同比 4.8%，两年平均增速为 7.7%，低于 2019 年（12%）、2018 年（22.6%）年和 2017 年（34.8%）。其中，2021 年三季度以来国有土地使用权出让收入下滑是主导原因，三、四季度土地出让收入同比分别下降 9.6% 和 3.9%。从全年来看，2021 年土地出让收入同比增长 3.5%，两年平均增速为 9.5%，低于 2019 年（11.4%）、2018 年（25%）和 2017 年（40.7%）。

政府性基金支出方面，受到专项债发行偏慢影响，今年以来政府性基金支出显著弱于收入。2021 年政府性基金支出同比下降 3.7%，两年平均增速为 11.4%，维持 2016 年底以来低位。

## 二、2021 年财政持续推动经济平稳运行、高质量发展和共同富裕

面对 2021 年国际大宗商品价格上涨、国内疫情反复、经济恢复不稳固不均衡等不利因素，财政持续发力，推动经济平稳运行和高质量发展。

**一是加大对中小企业和个体工商户的减税降费，稳住市场主体，一定程度上对冲了大宗商品上涨对中小企业带来的负面冲击。**2021 年我国进一步优化和落实减税降费政策，包括对小微企业和个体工商户在现行优惠政策基础上减半征收所得税，并将小规模纳税人增值税起征点从月销售额 10 万元提高至 15 万元等，激发市场主体活力，全年新增减税降费超过 1 万亿元。以一般公共预算收入/GDP 衡量的狭义宏观税负，2021 年我国狭义宏观税负降至 17.7%，连续六年下降，实现“放水养鱼”的效果。

**二是加大对制造业研发费用的加计扣除，对先进制造业企业按月全额退还增值税增量留抵税额，直接增加企业利润，减少资金占用，鼓励科技创新。**2021 年财政延续执行企业研发费用税前加计扣除 75% 政策，将制造业企业研发费用加计扣除比例提高至 100%，激励企业加大研发投入。对运输设备、电气机械和器材、仪器仪表等纳入先进制造业企业实行按月全额退还增值税增量留抵税额，增厚先进制造企业利润，推动高技术制造业又好又快发展。2021 年全年高技术制造业、装备制造业增加值分别增长 18.2%、12.9%，增速分别比规模以上工业快 8.6、3.3 个百分点。

**三是支出结构继续优化，落实以人民为中心的发展理念，从基建到民生的转变在延续。**2021 年一般公共预算支出中社保、卫生健康和教育等民生相关支出保持增长，全年增速分别为 3.4%、-0.1% 和 3.5%，两年平均增速分别为 7.1%、7.3% 和 3.9%。全年民生领域支出占一般公共预算支出比重为 36.8%，较 2020 年提高 0.9 个百分点。农林水、城乡社区、交通运输以及节能环保等基建相关支出为负增长，全年增速分别为 -7.5%、-2.5%、-6.2% 和 -12.6%，合计占一般公共预算支出 23.8%，较 2020 年下降 1.6 个百分点。

**四是提高财政支出效率，实施常态化的财政资金直达机制，为地方落实“六稳”“六保”工作提供保障。**2021 年财政完善直达资金管理制度，扩大直达资金范围，将 27 项转移支付整体纳入直达范围，资金总量达到 2.8 万亿元，较 2020 年增加 1.1 万亿元。健全直达资金监控体系，有助于盯紧盯牢直达资金的分配、拨付和使用，提高财政支出效率。

**五是防范化解地方隐性债务风险，开展全域无隐性债务试点。**2021 年隐性债务化解工作稳步推进，隐性债务风险逐步缓释。2021 年 10 月以来，广东、上海、北京、陕西汉中市和榆林市定边县等陆续开展全域无隐性债务试点工作。截至 1 月 20 日，广东已如期实现“清零”目标，对全国其他地区全面化解隐性债务形成示范效应。



### 三、2022 年财政工作展望：服务于稳字当头的总要求，提升效能、更加精准和可持续

财政服从和服务于中心和大局工作，是国家治理的基础和重要支柱。总体上，2022 年积极的财政政策将服务于国家重大战略，既发挥财政逆周期调节的总量调节功能，更发挥结构性改革的作用，稳定宏观经济运行，支持新发展格局构建，提高发展的安全性，防范化解风险。

**一是面对需求收缩、供给冲击、预期转弱的三重冲击，积极的财政政策发力将适当靠前，用好专项债券资金，适度超前开展基础设施。**2021 年底财政部已向各地提前下达了 2022 年新增专项债额度 1.46 万亿，加上 2021 年四季度已发未用的专项债券资金结转，同时全生命周期绩效管理将提高专项债券资金的使用效率，有望提振一季度基建投资增速。近期多地重大项目加速落地，截至 1 月 10 日，涉及重大项目超 5000 个，总投资规模超 3 万亿，扎实推进“十四五”规划 102 项重大工程项目建设。投资结构方面，预计财政政策一方面将向公共服务倾斜，投向基建补短板领域，如城市更新改造、城市管网、社区配套设施等；另一方面重点投向新能源、新基建领域，优化产业结构、提高生产效率，如 5G、数据中心、人工智能等。

**二是推出实施新的更大力度组合式减税降费，激发市场活力。**预计 2022 年的减税降费政策主要呈现三个特点：第一，减税降费将突出结构性和精准性，突出与风险化解结合。针对 2021 年以来国际大宗商品持续上涨以及 2022 年可能面临的需求下行对中小企业、个体工商户、中下游制造业企业造成的冲击，给予有针对性的帮扶，将宝贵的财政资金用在“刀刃”上，不是“锦上添花”，而是“雪中送炭”。

第二，减税降费将实现多重目标，不仅要降低企业负担、减少资金占用、提高现金流和盈利能力、提高抗风险能力，还要通过对制造业的大力支持，推动供给水平提高以及产业链供应链的稳定。

第三，减税降费举措将有新变化。具体包括：加强对中小微企业纾困帮扶、实施普惠金融发展示范区奖补政策、继续实行小微企业融资担保降费奖补、新增支持一批国家级专精特新“小巨人”企业、鼓励地方安排中小企业纾困资金，等等。

**三是保障重大国家战略落实，助力构建新发展格局。**供给端，继续支持科技创新、碳达峰碳中和以及产业链供应链升级，加快中国制造向中国创造转变，保障发展的安全性、稳定性与可持续性。需求端，继续支持乡村振兴和共同富裕，提高居民消费能力及消费倾向，继续增加民生社保支出。

**四是严肃财政纪律，深化财税体制改革。**一方面，坚决打击各种偷税漏税行为，清理不合理税收优惠，促进税收公平。据审计署报告，近年我国部分地区存在高收入人群偷逃税款、违规返还税款造成财政收入流失等一系列违法违纪情况。预计 2022 年将重点打击高收入群体偷逃税款的问题，从“核定征收”到“查账征收”，公平个人收入分配，服务共同富裕大局。但要同时也要防止收“过头税费”，杜绝乱收费、乱罚款、乱摊派。另一方面，将持续推进财税体制改革，健全地方税体系，调整完善地方税制，推动房地产税试点等落地。

**五是提升政策效能，持续改善民生社保，优化财政支出结构。**当前我国居民边际消费倾向仍未回到疫情前水平，餐饮、旅游等部分行业的部分就业人员收入仍未根本性改善，财政有必要继续兜牢民生社保底线。

**六是加强风险防控，持续防范地方政府隐性债务问题。**2022 年监管层防范化解地方政府隐性债务的决心不变，坚决遏制新增地方政府隐性债务，对化债不实、新增隐性债



务的要严肃问责。稳步化解隐性债务风险，要坚持以时间换空间，避免债务集中到期风险和后续道德风险，关键在于提高债务资金使用效率和建立省以下的财政风险党政一把手问责机制。

七是防范基层财政运行风险，加大地方转移支付力度和财政直达资金范围，兜牢基层“三保”底线。2021年下半年以来，经济下行压力加大，基层政府税收增长乏力、土地市场降温，叠加刚性支出不减，导致部分地市“三保”风险加剧，出现财政重整、运动式执法增收等现象。为应对基层财政运行风险，一方面中央财政要加大地方转移支付，省级财政担起主体责任，推动财力向基层倾斜，帮助基层政府解决困难；另一方面要继续扩大财政直达资金范围，提高直达资金分配、拨付和使用效率。

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\\_37134](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_37134)

