



上海金融与发展实验室
SHANGHAI INSTITUTE FOR FINANCE & DEVELOPMENT

金融与发展要报

「 2021 年第 7 期」

上海金融与发展实验室编

2021 年 04 月 13 日

► 编者按：受新冠疫情冲击，2020 年我国经济增长速度下降，因经济下行压力加大、实施更大规模减税降费，税收收入增速大幅降低，一般公共预算收入增速下降，支出增速比去年略有降低。政府基金性预算收支增速比去年大幅上升，国有资本预算收入增长加快，社保基金收入负增长，支出继续扩张，累计结余负增长。综合来看，四本账综合财政收支逆差扩大，但数额低于年初预算，政府债券加快发行。因我国疫情防控成效显著，下半年经济增长恢复较快，财政收入也处于持续恢复过程，总体上看，我国财政运行状况出现超预期好转。2021 年财政运行需关注以下主要问题：一是剔除地方政府专项债后一般公共预算和政府性基金预算收支逆差扩大；二是政府债务负担上升；三是 2021 年一般公共预算财政收支平衡压力仍较大；四是地方政府基金性收支扩张受房地产市场影响。2021 年是“十四五”开局之年，应更好统筹发展和安全，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，加快形成国内国际双循环新发展格局，推进财政政策正常化，全面深化财税改革攻坚。

我国财政运行超预期好转，财政政策期待正常化

汪红驹¹

受新冠疫情冲击，2020 年我国经济增长速度下降，因经济下行压力加大、实施更大规模减税降费，税收收入增速大幅降低，一般公共预算收入增速下降，支出增速比去年略有降低。政府基金性预算收支增速比去年大幅上升，国有资本预算收入增长加快，社保基金收入负增长，支出继续扩张，累计结余负增长。综合来看，四本账综合财政收支逆差扩大，但数额低于年初预算，财政政府债券加快发行。因我国疫情防控成效显著，下半年经济增长恢复较快，财政收入也处于持续恢复过程，总体上看，我国财政运行状况出现超预期好转。

一、2021 年财政运行需关注的主要问题

（一）剔除地方政府专项债后一般公共预算和政府性基金预算收支逆差扩大

四本账的综合分析采用的是我国官方的赤字口径，从政府可用财力的角度看，财政运行好于预期。如果剔除地方政府专项债和特别国债等项目，一般公共预算和政府性基金预算收支逆差扩大的趋势值得警醒。结合往年数据，汇总计算一般公共预算、政府性基金预算收支差额，2020 年两本账收支逆差继续扩大。一般公共预算财政收支逆差 62693 亿元，政府性基金收支逆差 24510 亿元，二者合计 87203 亿元，比 2019 年扩大 25965 亿元，其中一般公共预算财政收支差额扩大 24336 亿元，政府性基金收支差

¹ 国家金融与发展实验室高级研究员 中国社会科学院财经战略研究院研究员

额扩大 1629 亿元。两本账收支差额占 GDP 比值持续扩大，2020 年达到 8.6%，其中一般公共预算财政收支差额和政府性基金收支差额占 GDP 比重分别为 6.2%和 2.4%。

（二）政府债务负担上升

2020 年财政赤字扩大，大幅度增发地方政府债务，政府债务负担加重。2020 年全国发行地方政府新增债券 4.55 万亿元，地方政府债务余额达到 25.6 万亿元；中央政府新增债务大约为 4.1 万亿元，中央政府债务余额达到 20.9 万亿元。中央和地方政府累计债务余额达到 46.55 万亿元。2020 年中央和地方政府总共新增债务 8.65 万亿元，新增债务占四本账总支出的比重大约为 12.8%，债务发行额占所有政府支出（四本账总支出和债务还本支出）的比重为 21.7%；累计债务余额占 GDP 的比重为 45.8%，比 2019 年提高 7.2 个百分点。2021 年财政收支“紧平衡”态势显现，财政赤字存在刚性，利率可能回升，累计债务余额占 GDP 的比重可能有所上升。

目前专项债并未计入财政赤字口径，为应对中长期经济增长下行压力，需要继续实施有效的积极财政政策，但减税降费等收入端的财政政策具有较长时滞，“减收增支”的财政政策需要保持一段时期，以促进经济增长，恢复内生动力，最终实现财政收入进入内生增长轨道。在这段时期内，还需要继续增发地方政府债券，导致政府债务余额占 GDP 比重上升。

（三）2021 年一般公共预算财政收支平衡压力仍较大

虽然从财力角度看，2020 年财政运行总体上出现了超预期好转，但 2021 年财政

收支矛盾依旧十分突出。疫情变化和外部环境存在诸多不确定性，财政收入增长仍面临较大压力；财政支出增长存在刚性，实施减税降费政策也需要财力支撑，财政收支“紧平衡”将长期存在。

从财政收入形势看，2021 年我国经济增长有望恢复至 8% 以上，名义 GDP 增速可能达到 10%，但是疫情防控效果存在不确定性；财政政策还需要继续巩固减税降费政策的效果，这些因素都加大了税收收入增长的不确定性。根据 2021 年各省市自治区的地方政府工作报告和预算报告，多数省和直辖市及自治区一般公共预算预期增长目标低于经济增长目标。2020 年非常规的财政政策需要逐步正常化，需要控制财政赤字率、疫情特别国债和地方政府专项债规模，因此债务收入的扩张将得到限制。

从财政支出形势看，各领域对财政资金需求很大，支持产业升级、落实创新驱动、突破“卡脖子”技术封锁、推进产业链供应链现代化、大力推进扩大内需促进消费、支持生态文明建设、推进乡村振兴、实现城乡区域经济协同发展、提升公共卫生服务水平、保障改善民生等，都需要财政资金予以重点保障。

根据 2021 年已经公布地方政府预算报告估算，平均各省市一般公共预算收入（主要是税收和非税收入，不包括中央转移支付和其他调入资金）增加 5%，平均各省市一般公共预算支出（不含转移性支出）增加 6% 左右。综合分析，2021 年财政收入形势好转，但财政收支“紧平衡”态势显现。

（四）地方政府基金性收支扩张受房地产市场影响

政府性基金收入中，地方政府性基金为主，2019 年累计地方政府的土地出让收入占地方政府性基金收入比重达到 90%。2020 年这一比重上升至 93.6%。2020 年下半年土地出让收入恢复增长，全年国有土地使用权出让收入 84142 亿元，同比增长 15.9%，其进一步增长的空间受房地产市场发展和房地产调控节奏影响。2021 年继续坚持“房住不炒”，保持房地产平稳发展是主线，有助于促进政府性基金收入中土地出让收入平稳增长。

二、2021 年财政政策展望及对策建议

2021 年是“十四五”开局之年，应更好统筹发展和安全，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，加快形成国内国际双循环新发展格局，推进财政政策正常化，全面深化财税改革攻坚。

一是逐步实现财政政策正常化。积极的财政政策要提质增效、更可持续，保持适度支出强度。控制财政赤字率在 3% 以内，限制财政债务余额占 GDP 比重过快上升。

二是优化财政支出结构。继续支持各方面疫情防控。支持扩大有效投资，加快推进政府产业基金，支持战略性新兴产业创新发展，支持“卡脖子”技术研发。支持扩大消费，在疫情严重的地区发放购物券支持生活支出。巩固减税降费成效，降低企业生产成本，降低居民生活成本。加强财政可承受能力评估，推动建立民生支出清单管理制度，促进财政可持续发展。

三是优化政府债务管理。化解政府债务风险，稳妥有序推进债券发行管理创新。加强财政与货币政策协调配合，综合考虑汇率、利率均衡，防止地方财政债务发行规模过大挤出民间投资，保持金融市场流动性充足。适当增加外债。

四是完善社会保险制度。划拨国有资产股份，充实社会保险资金。改革社会保险缴费制度，建立全国统筹的社会保险制度。完善资本市场，促进社会保险资金保值增值。

五是完善减税降费的制度建设。完善国有资产和资源性收益征收机制。深化税制改革，降低企业所得税，完善个人所得税，加快遗产税和房产税立法。用足用好增值税留抵退税政策，做到应退尽退，切实缓解企业资金压力。适度提高盈利水平较高的部分国有企业利润上缴财政的比例，保证国有企业创新发展和财政非税收入可持续。

六是积极防控地方政府潜在债务风险。重点监测财政风险，完善财政风险预警及处置机制，加大中央财政对地方财政转移支付力度，对财政收支困难加剧的局部地区及时采取措施，地方兜牢基层“三保”（保工资、保运转、保基本民生）底线；完善地方政府债券管理制度，防止发生区域性系统性金融风险。按照融资平台公司实体化市场化转型实施意见规定的时间节点和目标任务，加快推进融资平台公司转型。

（本文由韩爽改编自汪红驹《2020-2021 年中国财政运行状况分析》报告。）

领导如有批示，请告知。

联系地址：上海市黄浦区南车站路 564 号 7 楼

联系人：杨斌

联系电话：021-3330 2077 / 13761339183