



**NIFD**

国家金融与发展实验室  
National Institution for Finance & Development

# NIFD季报

主编:李扬

---

## 中国财政运行

汪红驹

2022年5月

《NIFD季报》是国家金融与发展实验室主要的集体研究成果之一，旨在定期、系统、全面跟踪全球金融市场、人民币汇率、国内宏观经济、中国宏观金融、国家资产负债表、财政运行、金融监管、债券市场、股票市场、房地产金融、银行业运行、保险业运行、特殊资产行业运行等领域的动态，并对各领域的金融风险状况进行评估。《NIFD季报》由三个季度报告和一个年度报告构成。NIFD季度报告于各季度结束后的第二个月发布，并在实验室微信公众号和官方网站同时推出；NIFD年度报告于下一年度 2 月份发布。

# 经济增长下行风险上升，财政政策加大逆周期调节力度

## 摘要

2022年一季度，受经济增长放缓和基数效应影响，一般公共预算收入增长，政府性基金收入减少。财政支出靠前发力，一季度中央和地方财政支出同比增长幅度超过2020年和2021年的增幅，财政支出对经济增长的贡献加大。政府性基金支出增速大幅回升。财政收支逆差同比扩大，地方政府债务发行加快。地方政府新增债券发行量大于再融资债券。

我国财政收支面临一些潜在风险：美欧经济滞胀风险加大，使美联储和欧洲中央银行面临两难选择，如果美联储以控制通货膨胀为首要目标，经济可能进入衰退。受新一轮疫情冲击，外加欧美经济滞胀预期加重、俄乌冲突长期化等因素，导致国内企业家投资信心波动，消费预期疲软，出口增长放缓，我国经济增长下行压力加大。目前我国疫情出现多点散发和局部地区爆发，区域经济增长分化。俄乌冲突处于胶着状态，中美技术脱钩加快，部分外资企业撤出中国大陆，外资流入减少。美联储加息预期叠加中国经济增长放缓导致人民币汇率贬值压力加大。从三年平均增速看，一般公共预算收入和税收收入增长仍比较乏力。地方财政收支分化，地方政府性基金收入受房地产市场制约。

面对经济增长下行压力加大的局面，财政政策需要适应经济基本面的变化，主动调整，有效扩大内需，控制债务风险，畅通内部经济循环；促进形成以内部循环为主，内部循环和外部循环相互促进的新发展格局。

本报告负责人：汪红驹

本报告执笔人：

● 汪红驹

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

### 【NIFD 季报】

全球金融市场

人民币汇率

国内宏观经济

宏观杠杆率

中国宏观金融

中国金融监管

中国财政运行

地方区域财政

房地产金融

债券市场

股票市场

银行业运行

保险业运行

特殊资产行业运行

## 目 录

一、一般公共预算收入增长，政府性基金收入减少 .....	1
(一) 一般公共预算财政收入和税收收入同比增速上升.....	1
(二) 政府性基金预算收入同比减少.....	2
二、财政支出靠前发力，政府性基金支出增速大幅回升 .....	3
(一) 一般公共预算支出正常增长.....	3
(二) 政府性基金支出增速大幅回升.....	4
三、财政收支逆差同比扩大，地方政府债务发行加快 .....	6
(一) 财政靠前发力导致财政收支差额同比扩大.....	6
(二) 一季度地方政府债券发行规模加大，地方政府新增债券发行量大于再融资债券.....	7
四、我国财政收支面临的潜在风险 .....	9
(一) 美欧经济滞胀风险加大.....	9
(二) 我国经济增长下行压力加大.....	12
(三) 三年平均税收增长仍比较乏力.....	13
(四) 地方财政收支分化，地方政府性基金收入受房地产市场制约.....	14
五、加大财政政策逆周期调节力度，促进形成双循环新发展格局	15

## 一、一般公共预算收入增长，政府性基金收入减少

### （一）一般公共预算财政收入和税收收入同比增速上升

2022年一季度我国经济增长4.8%，名义GDP增长8.9%，拉动一般公共预算财政收入改善（图1）。1-3月累计，全国一般公共预算收入62037亿元，同比增长8.6%，扭转去年第四季度同比负增长的局面，开局良好。其中，中央一般公共预算收入28949亿元，同比增长7.6%；地方一般公共预算本级收入33088亿元，同比增长9.5%。全国税收收入52452亿元，同比增长7.7%；非税收入9585亿元，同比增长14.2%。

分税种看，印花税、印花税（证券交易）、进口产品消费税和增值税、房产税、出口退税、耕地占用税、资源税等同比增长超过20%以上；消费税、个人所得税、城镇土地使用税等税种同比增幅达到两位数。企业所得税增长9.8%，增值税增长3.6%。少数税种同比负增长。车辆购置税同比下降20.4%、契税同比下降22.4%。（图2）

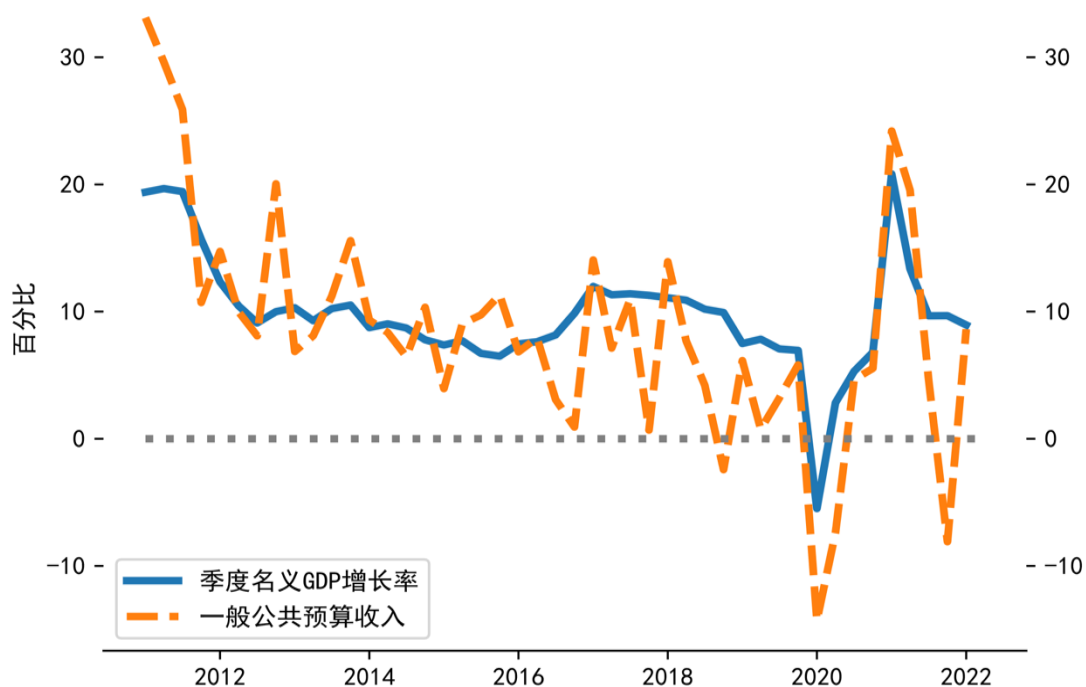


图1 名义GDP和一般公共预算收入累计增速

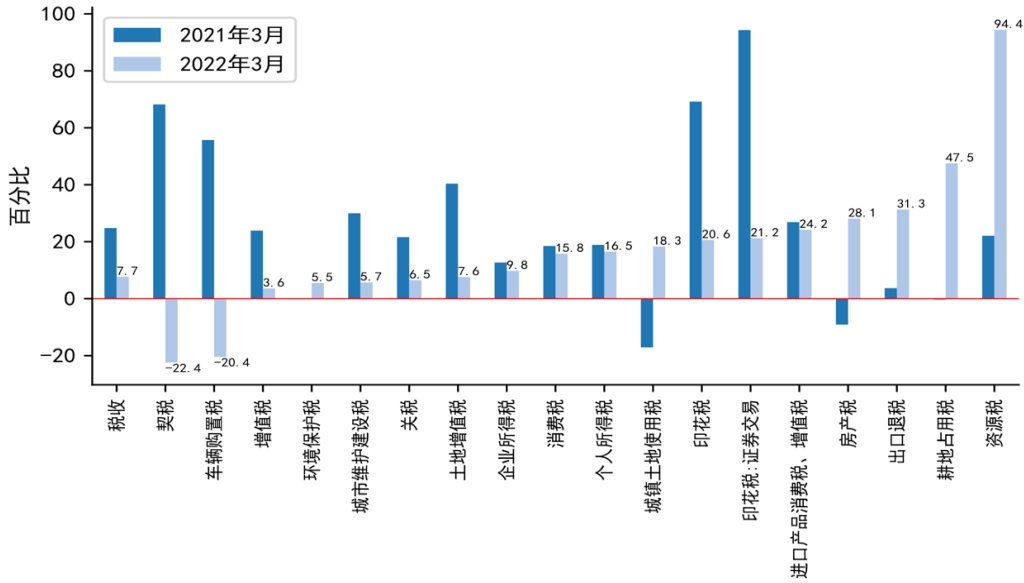


图2 各税种税收收入累计增速

## (二) 政府性基金预算收入同比减少

2021年政府性基金预算收入保持较高增速，2022年一季度，政府性基金预算收入下降（图3）。全国政府性基金预算收入13842亿元，同比下降25.6%。分中央和地方看，中央政府性基金预算收入853亿元，同比下降7.9%；地方政府性基金预算本级收入12989亿元，同比下降26.5%。

2022年一季度国有土地使用权出让收入11958亿元，同比下降27.4%，今年一季度地方政府土地出让规模大约相当于2019年一季度的水平（图4）。

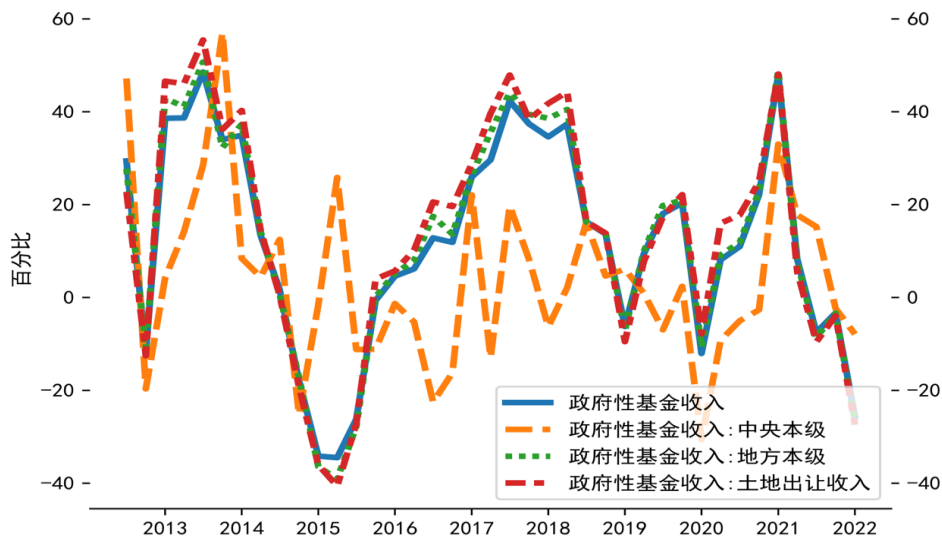


图3 各个季度政府性基金收入累计同比增速

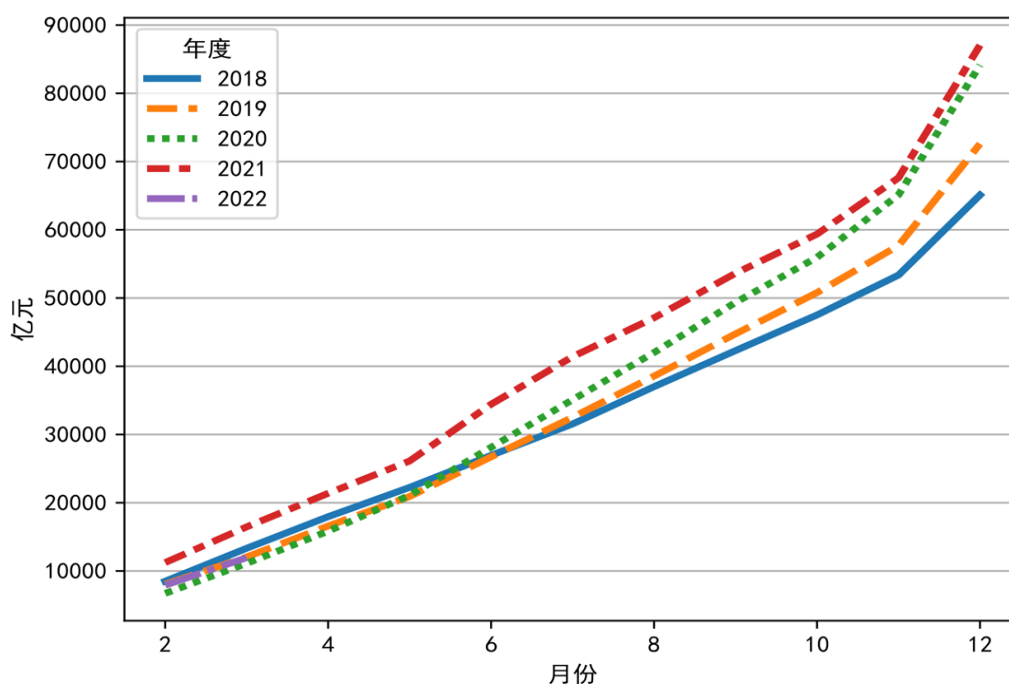


图4 各月地方政府土地出让收入累计

## 二、财政支出靠前发力，政府性基金支出增速大幅回升

财政支出靠前发力，2022年一季度中央和地方财政支出同比增长幅度超过2020和2021年的增幅，财政支出对经济增长的贡献加大。中央财政本级支出增幅低于地方财政支出增幅；债务付息支出增速大幅回落，科技支出力度持续加大。政府性基金支出增速大幅回升。

### （一）一般公共预算支出正常增长

根据财政部公布数据，2022年一季度，全国一般公共预算支出63587亿元，同比增长8.3%，略低于名义GDP增速。其中，中央一般公共预算本级支出6804亿元，同比增长4.5%；地方一般公共预算支出56783亿元，同比增长8.8%。

分类别看，1-3月累计，主要支出科目中除了债务付息支出负增长0.1%外，教育支出、科学技术支出、文化旅游体育与传媒支出、社会保障和就业支出、卫生健康支出、节能环保支出等其他各项均正增长。需要关注的是科学技术支出大幅增长22.3%，表明2022年对科技研发的支持力度持续加大。

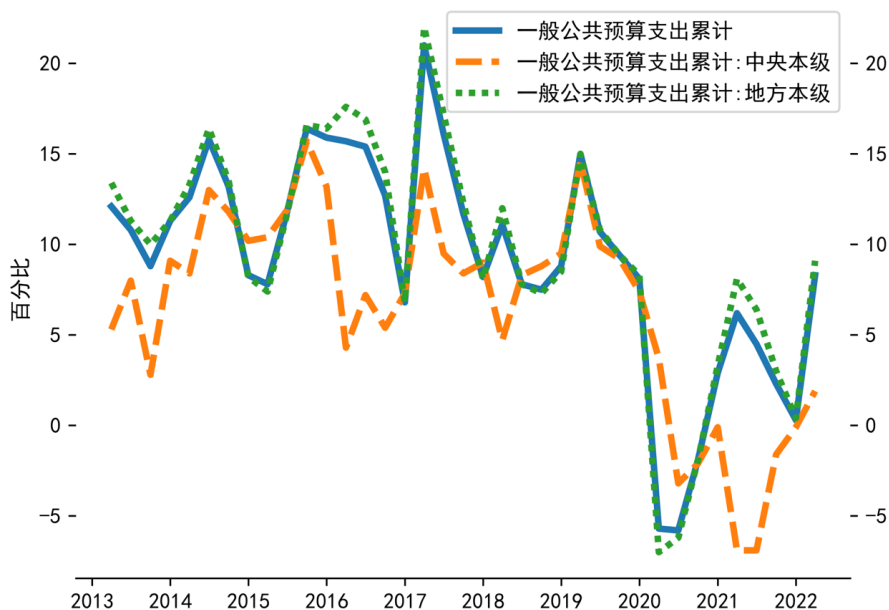


图5 一般公共预算支出累计同比增速

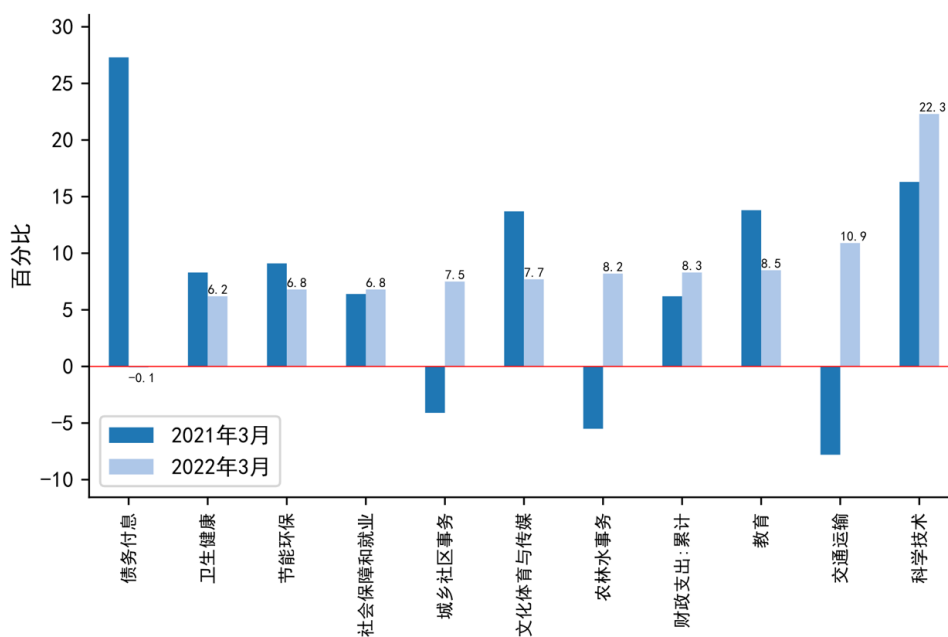


图6 一般公共预算财政支出主要分类项目累计同比增速

## (二) 政府性基金支出增速大幅回升

2022年一季度，全国政府性基金预算支出 24787 亿元，同比增长 43%。分中央和地方看，中央政府性基金预算本级支出 253 亿元，同比增长 55.2%；地方政府性基金预算相关支出 24534 亿元，同比增长 42.9%，其中，国有土地使用权出让收入相关支出 15438 亿元，同比下降 1.5%。2022 年一季度政府性基金支出增速大幅回升，主要原因是 2021 年的基数低，2022 年一季度加快财政支出，地



方政府性基金支出力度加大。但是由于房地产市场仍然低迷，地方政府性基金与土地出让收入相关的支出负增长 1.4%。

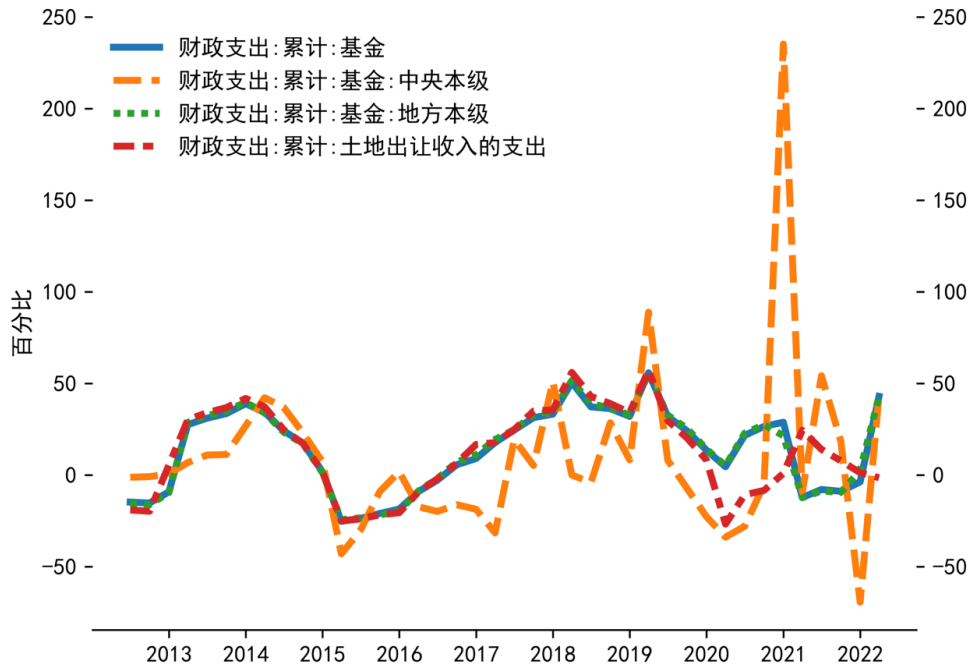


图 7 各个季度政府性基金支出同比增速

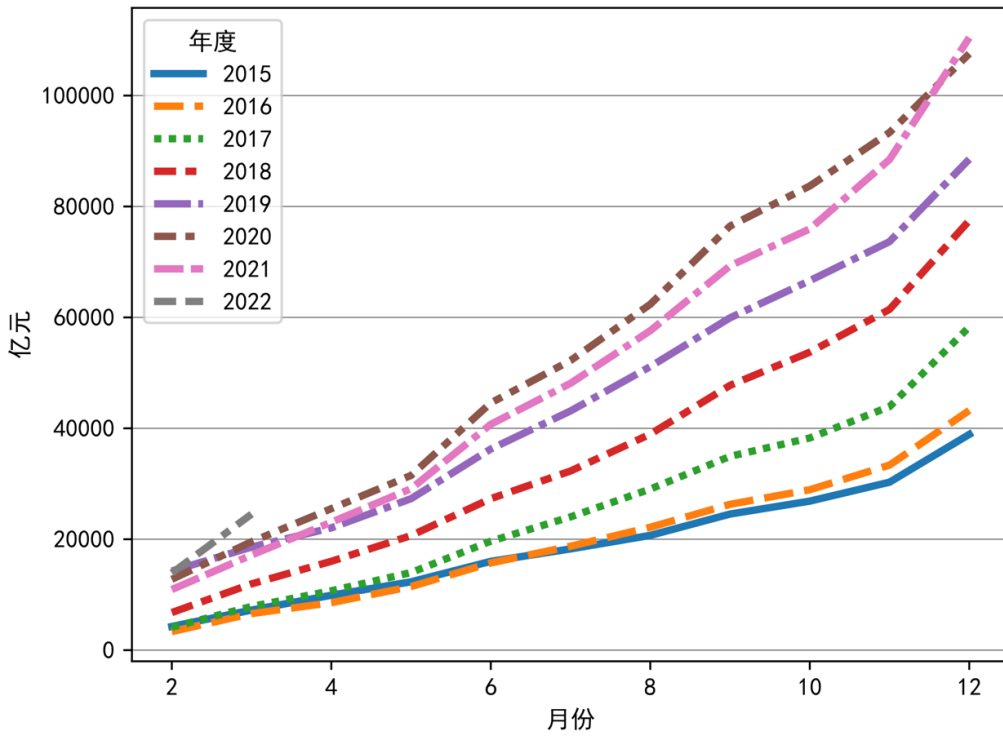


图 8 地方政府性基金支出累计

### 三、财政收支逆差同比扩大，地方政府债务发行加快

#### （一）财政靠前发力导致财政收支差额同比扩大

2021 年一季度我国经济同比增长 18.3%，2022 年一季度经济同比增速降至 4.8%，逆周期调节迫切要求财政支出靠前发力，导致财政收支逆差同比扩大。2022 年一季度一般公共预算财政收支逆差 1550 亿元，全国政府性基金预算收支逆差 10945 亿元，两者合计逆差 12495 亿元，比去年同期扩大 12181 亿元，2022 年一季度财政支出靠前发力明显（图 9）。

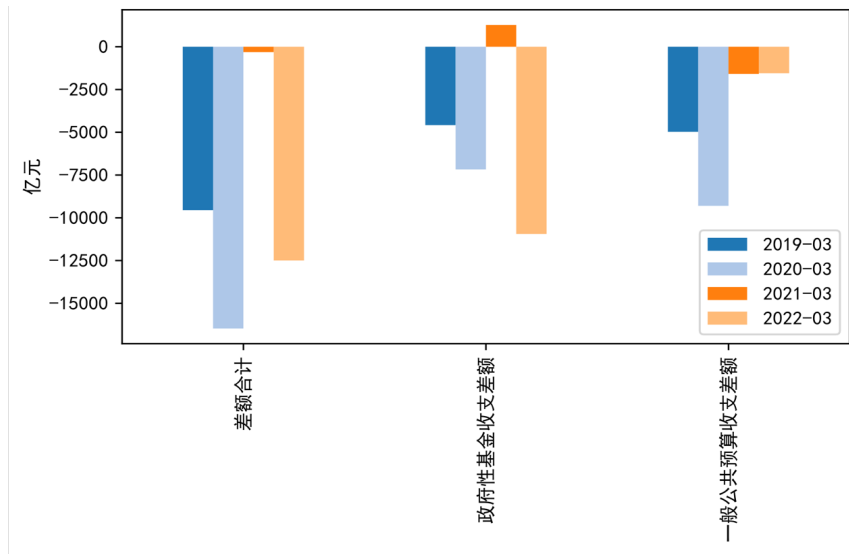


图 9 2022 年一季度一般公共预算财政收支差额和政府性基金收支差额

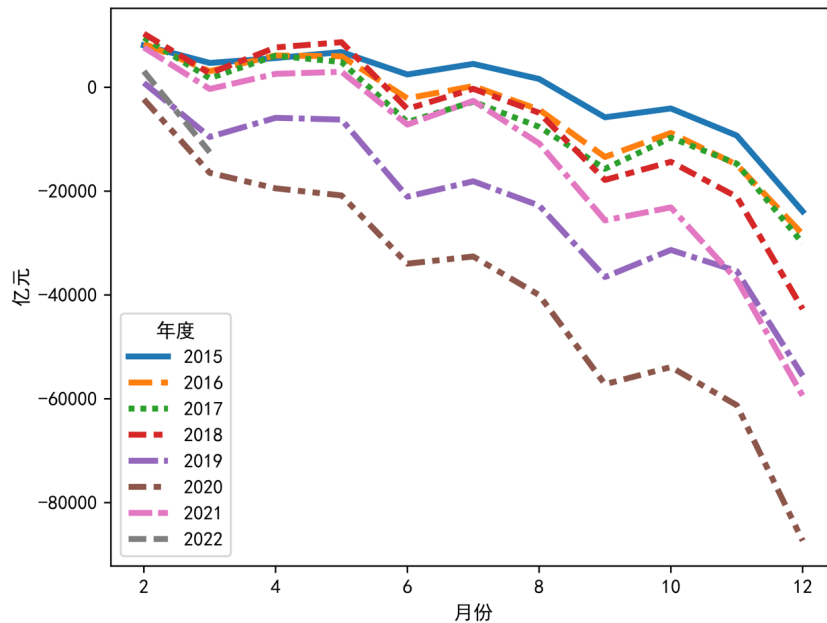


图 10 一般公共预算财政收支差额和政府性基金收支差额合计

财政收支差额与 GDP 比较的指标出现结构性变化。政府性基金收支差额扩大，一般公共预算收支差额缩小，两方面综合作用的结果是，2022 年一季度一般公共预算和政府基金性预算收支差额合计占 GDP 比重为 4.6%，较 2021 年一季度扩大 4.5 个百分点，相比去年同期，这充分体现了前移财政收支差额来加强逆周期调节的政策意图。

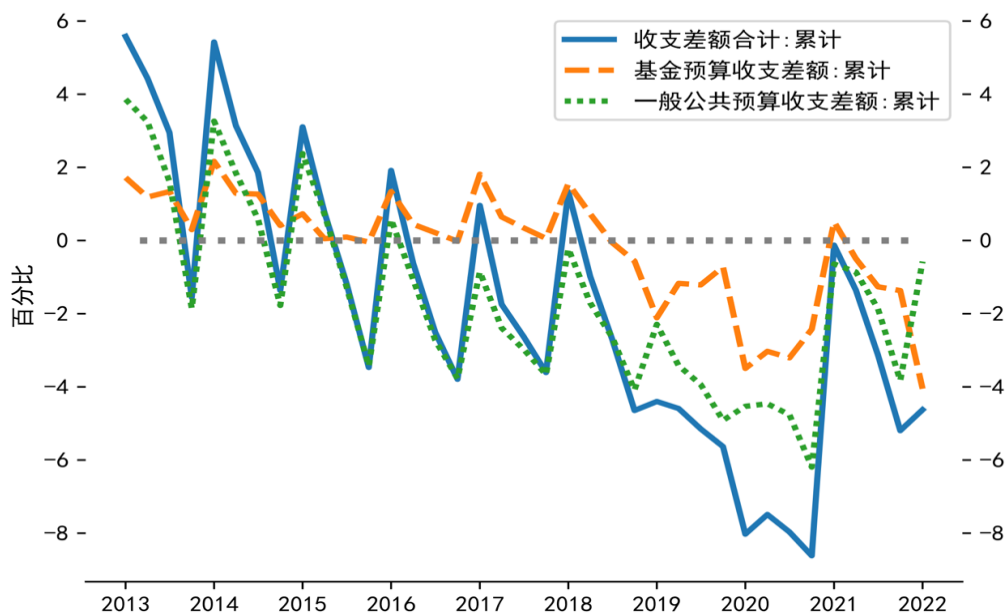


图 11 财政收支差额占名义 GDP 比重

## (二) 一季度地方政府债券发行规模加大，地方政府新增债券发行量大于再融资债券

财政支出靠前发力，财政收支差额前移，地方政府债券发行也前移。2022 年 1-2 月，全国发行新增债券 10776 亿元，其中一般债券 2001 亿元、专项债券 8775 亿元。全国发行再融资债券 1284 亿元，其中一般债券 340 亿元、专项债券 944 亿元。全国合计发行地方政府债券 12060 亿元，其中一般债券 2341 亿元、专项债券 9719 亿元。

2022 年一季度地方政府新增专项债发行较 2021 年明显前移，规模也超过 2019 年同期发行量（图 12）；再融资债券发行规模较 2021 年减少，仅接近 2019 年同期发行量（图 13）。

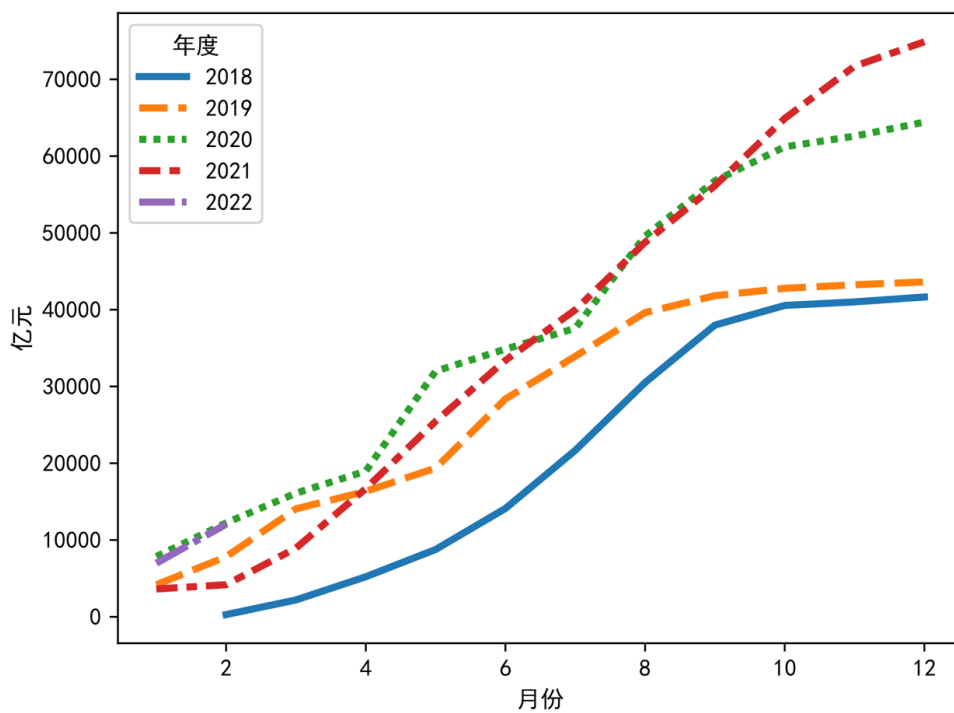


图 12 地方政府债务发行较 2021 年前移

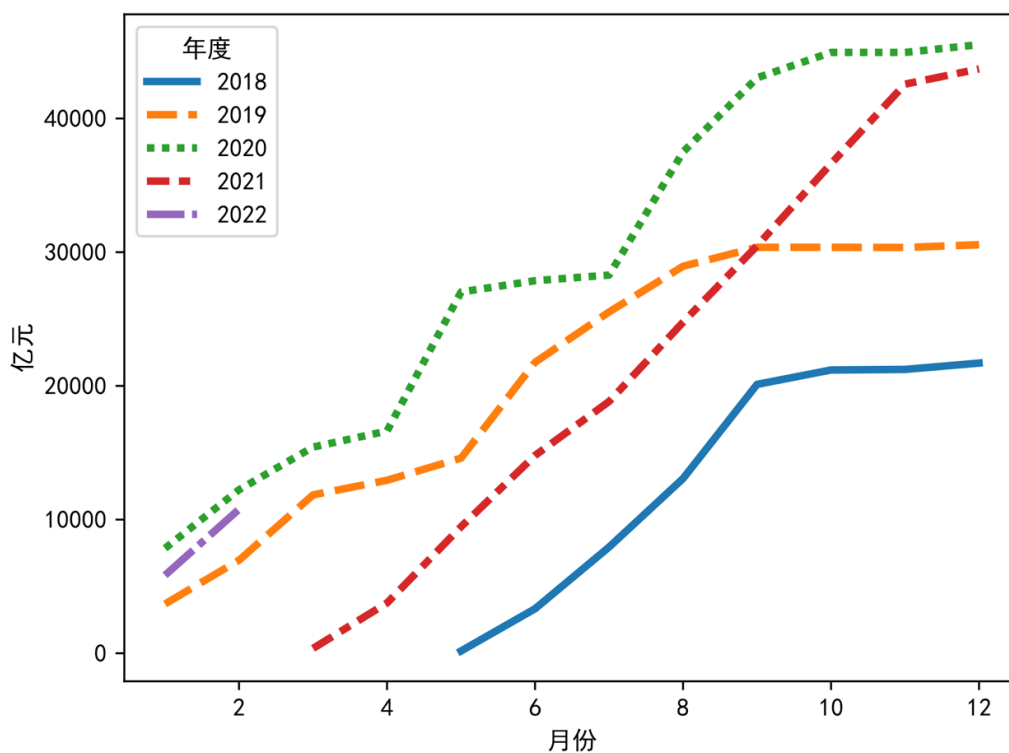


图 13 新增地方政府债券发行较 2021 年前移

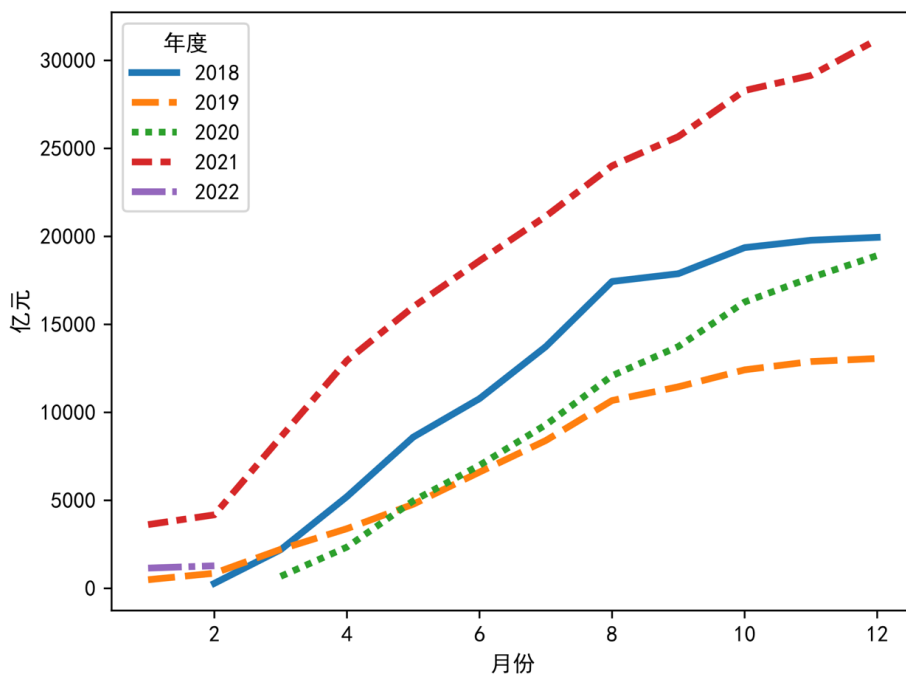


图 14 再融资地方政府债券发行

#### 四、我国财政收支面临的潜在风险

##### (一) 美欧经济滞胀风险加大

2022 年一季度全球经济滞胀风险加大。美国、欧洲通胀率上升。受俄乌战争影响，石油、天然气等能源价格大涨，导致大宗商品价格和生产者出厂价格指数（PPI）上升，德国、西班牙等欧洲国家尤其明显。虽然去年第四季度美国经济强劲增长 6.9%（环比年率），但 2022 年一季度美国经济下降 1.4%（环比年率），经济增长已经出现颓势。战争引发的大宗商品价格上涨和不断扩大的价格压力导致发达经济体 2022 年的通胀预测为 5.7%，新兴市场和发展中经济体为 8.7%，比去年 1 月的预期高出 1.8 和 2.8 个百分点；全球经济增长将从 2021 年的 6.1% 放缓至 2022 年和 2023 年的 3.6%。2022 年和 2023 年的这一数字比 1 月份的预测低 0.8 和 0.2 个百分点（IMF，2022）。

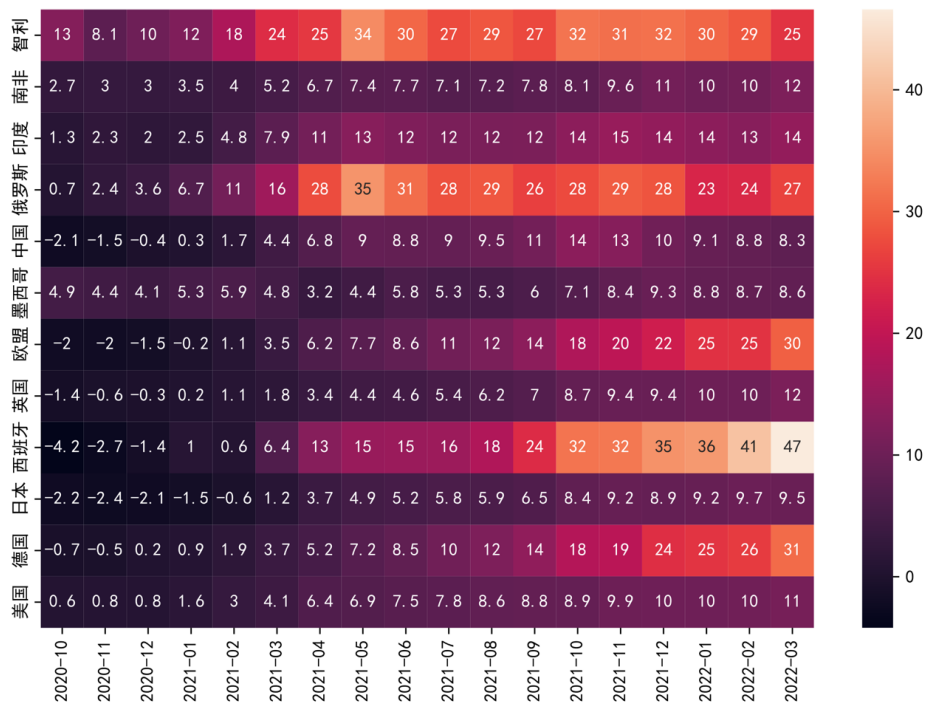


图 15 不同国家 PPI 涨幅比较

全球疫情防控出现不稳定态势，推动价格进一步上涨。2022 年 3 月份以来，美国、欧洲、韩国、中国香港等地已经度过奥密克隆变种病毒导致的新冠疫情高峰（图 16，17），使美欧经济处于就业市场持续恢复状态。但今年 4-5 月份，我国上海、台湾地区新冠感染人数快速上升，防控措施对上海以及全球产业链供应链产生负面影响，导致产品生产供应短缺，推动价格进一步上涨。新冠病毒的变异仍然是影响全球疫情发展的主要不确定性因素。

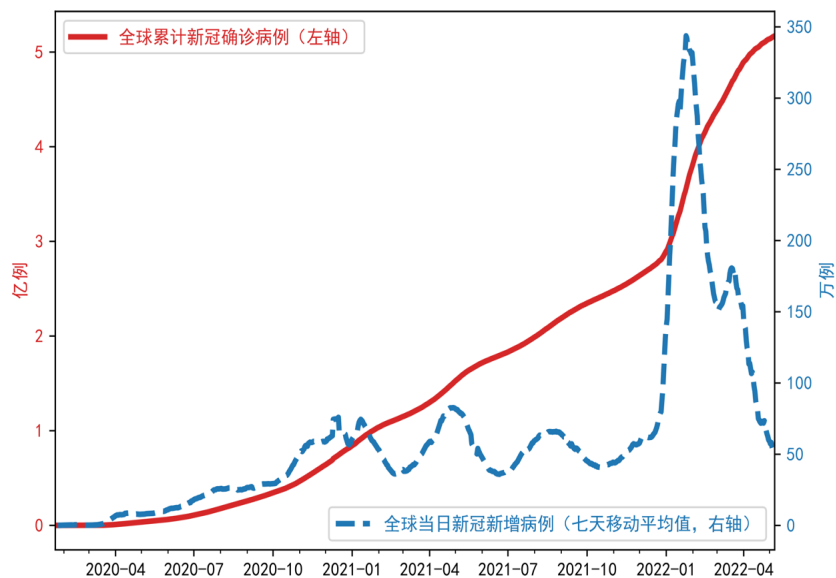


图 16 全球新增病例降低

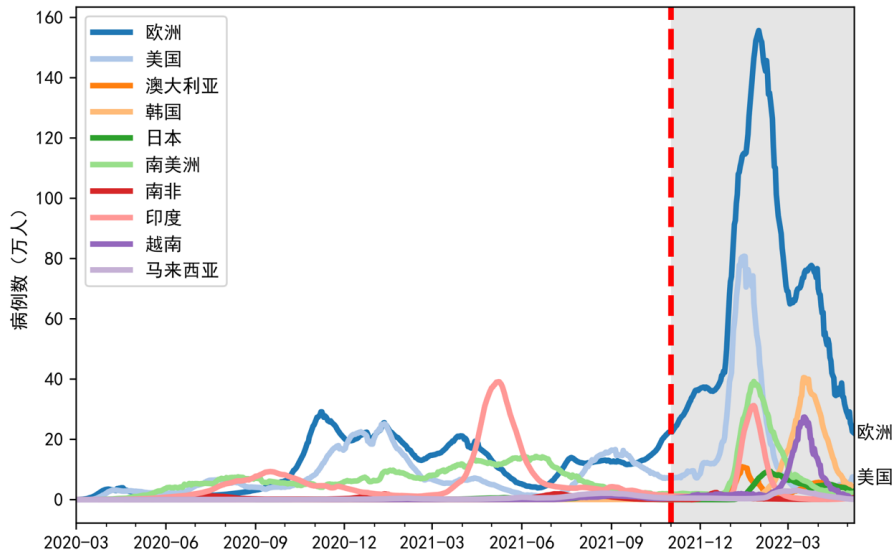


图 17 主要经济体新增疫情变化

滞胀风险使美联储和欧洲中央银行面临两难选择，一方面，为压低通货膨胀，需要提高利率，缩减中央银行资产负债表；另一方面，为维持经济增长，又需要保持流动性充裕。如果美联储以控制通货膨胀为首要目标，经济可能进入衰退。从历史上看，美国 1970 年-1982 年为治理通货膨胀，美联储将利率提高到居民消费价格指数以上导致四次经济衰退。目前更糟糕的是，2008 年-2009 年国际金融危机之后，美联储长期低利率政策使股票市场和房地产价格处于历史高位，如果加息过快或者加息幅度预期过大都将使证券和房地产市场出现大幅下跌，引发金融危机。

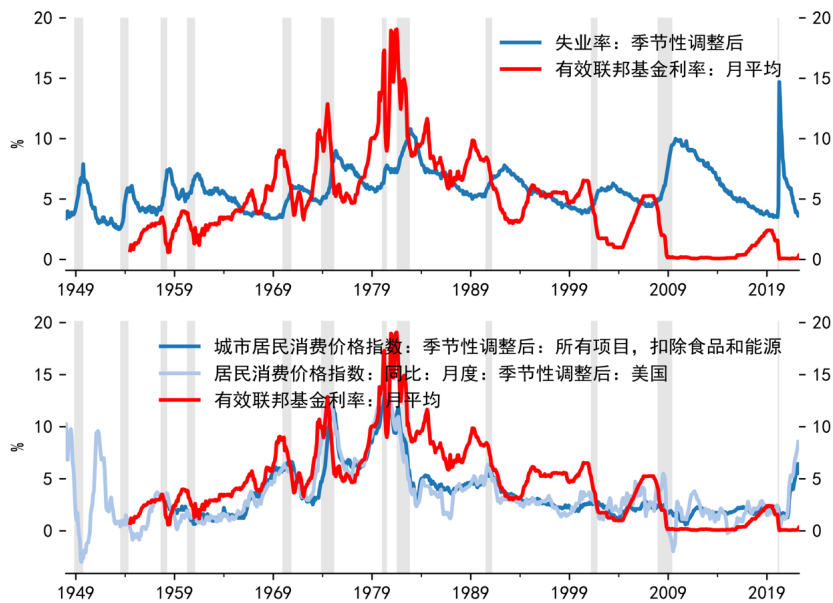


图 18 美国失业率和通货膨胀率与联邦基金利率比较

## （二）我国经济增长下行压力加大

2022 年一季度，我国疫情出现多点散发和局部地区暴发，区域经济增长分化。全国累计确诊病例 48791 人，其中吉林 29840 人，经济负增长 7.9%；天津 1198 人，经济增长 0.1%；西藏、宁夏无新增病例，青海、海南、贵州等地出现少数新增病例，经济增长仍保持 5.1% 以上（图 19）。深圳、上海、广东、浙江、江苏等经济发达地区 GDP 比重较大，是国内和国际经济循环的重要节点，这些地区的疫情防控不但影响传统服务业，而且对企业生产和国内外供应链产生一定的负面影响。4 月份我国出口（美元计价）同比增幅降至 3.9%，较 3 月份环比负增长 0.9%；进口同比为零增长，较 3 月份环比负增长 2.7%。进出口数据转弱从一个侧面反应了疫情对进出口供应链的冲击。

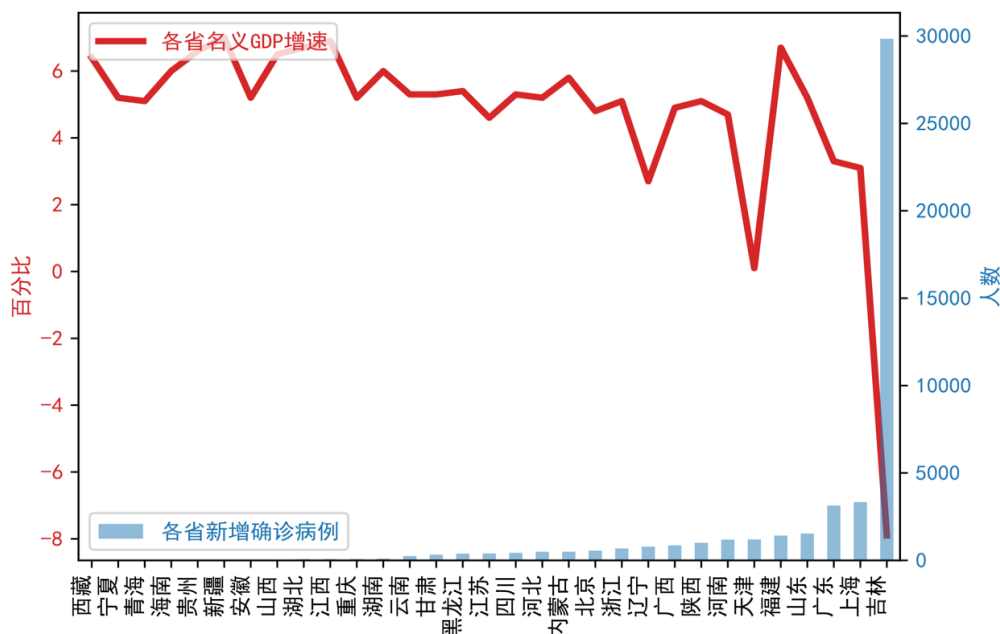


图 19 2022 年一季度新冠确诊病例与 GDP 增速比较

工业生产受疫情冲击影响。2022 年一季度吉林、辽宁、天津、上海和广东工业生产增加值增速低于全国平均水平，其中吉林负增长 10.5%；3-4 月份 PMI 连续两个月低于荣枯线，汽车生产产量同比下降。

居民消费方面，消费品零售增长放缓，汽车销售、房地产销售同比大幅下降。跨区域消费，如客运、异地旅游、农村消费则表现较弱，疫情担忧和交通管制也让更多人选择周边游而非远途游。



固定资产投资处于恢复过程。高技术产业投资恢复快于传统产业，制造业和基建投资快于房地产投资，但制造业和基建投资两年平均增速仍与长期趋势水平存在较大距离，房地产开发投资出现大幅回落。

俄乌冲突处于胶着状态，中美技术脱钩加快，部分外资企业撤出中国大陆。美联储加息预期叠加中国经济增长放缓导致人民币汇率贬值压力加大；美国股市向下调整，越来越多中概股被美国证监会列入信息披露清单，加大中国股票市场下行压力。

### （三）三年平均税收增长仍比较乏力

2020 年新冠疫情发生以后，各项经济指标大幅波动，观察平均值更利于判断中长期趋势。2022 年一季度名义 GDP 增长 8.9%，三年平均增长 7.6%；全国一般公共预算收入三年平均增长 5.0%；全国税收收入三年平均增长 3.9%；非税收入三年平均增长 11.3%。虽然 2022 年一季度全国一般公共预算收入和税收收入累计同比增速分别达到 8.6%和 7.7%，但是从三年平均增速看，一般公共预算收入和税收收入增长仍比较乏力。最近几年，通过提高国有金融企业利润上缴比例等各种措施增加非税收入，取得一定成效，但是非税收入占一般公共预算收入的比重一般位于 15%左右，税收收入是一般公共预算财政收入的大头。因此，必须保持税收收入增长与经济增长相匹配，才能稳定财政收入的基本盘。受疫情影响，4 月份经济增长、工业生产、投资、消费等经济指标减弱，税收增长同比增速可能出现回落。目前看，导致这一现象的主要因素包括：

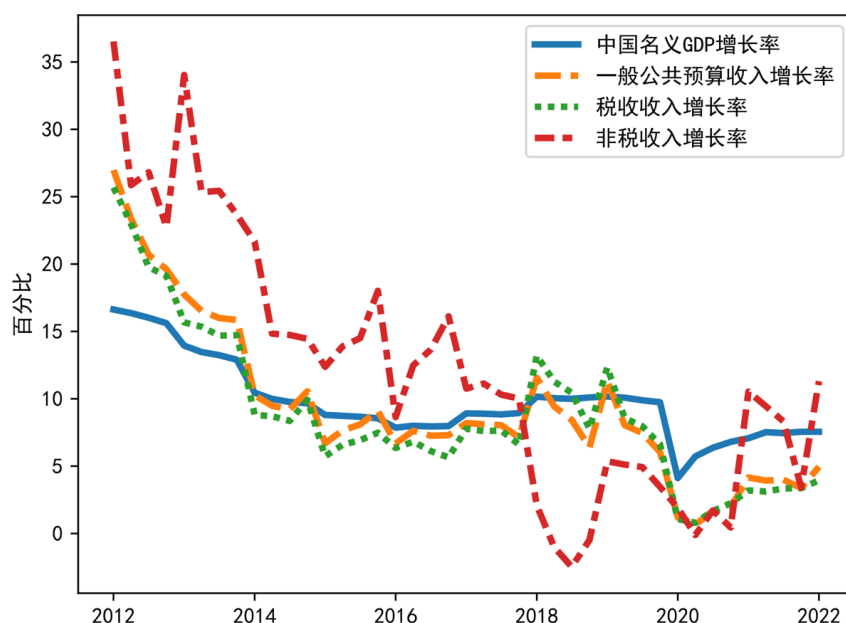


图 20 中国名义 GDP 和一般公共预算收入三年平均增长率

第一，三年平均的主体税种增长不及预期。三年平均增值税、消费税、企业所得税增长幅度低于去年同期指标（图 21）。

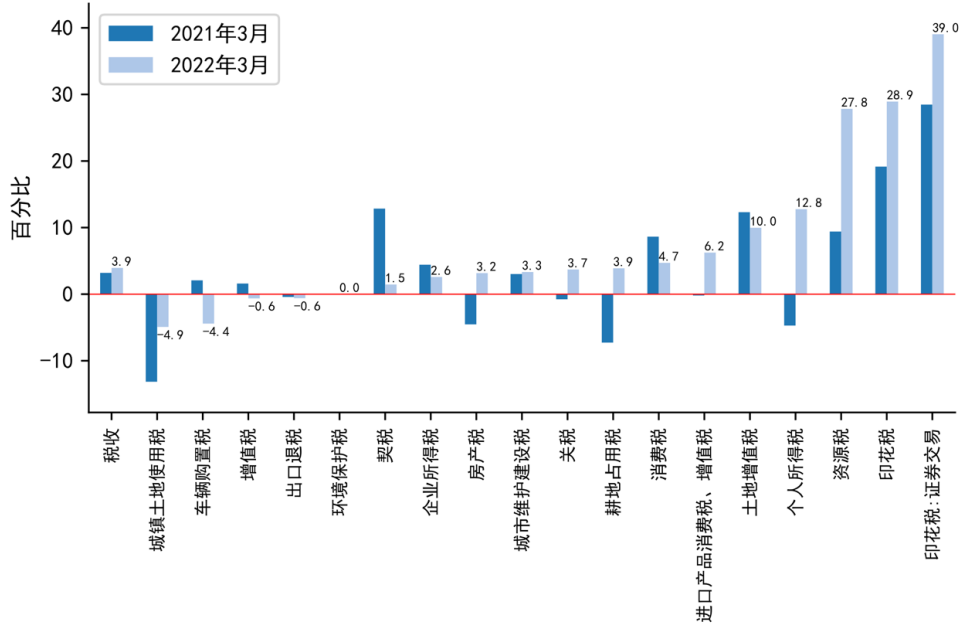


图 21 各税种税收收入累计同比增长率（三年平均）

第二，2022 年继续保留部分税收优惠政策，加大留抵退税力度。为进一步支持小微企业发展，自 2021 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日，对小微企业年应纳税所得额不超过 100 万元的部分，在现行优惠政策基础上，再减半征收企业所得税。为支持小微企业和制造业等行业发展，提振市场主体信心、激发市场主体活力，2022 年 3 月 21 日，财政部和税务总局联合发布《财政部 税务总局关于进一步加大增值税期末留抵退税政策实施力度的公告》（财政部 税务总局公告 2022 年第 14 号），明确了小微企业和制造业等行业留抵退税政策。这些税收优惠政策暂时减少税收收入，但在稳增长、稳就业、促进创新发展等方面发挥了重要的推动作用。

#### （四）地方财政收支分化，地方政府性基金收入受房地产市场制约

疫情冲击点多面广，对吉林、天津、广东等省地方财政收入产生了明显的冲击；因能源价格上涨，煤炭、石油等资源产出大省如陕西、新疆、山西、内蒙古自治区的地方财政收入大幅增长。4-5 月份，上海等地疫情严重，其二季度财政

收入增长将出现明显下行，部分地区会出现负增长。从县级财政收入状况来看，除了一些重要工业区域和东部发达沿海地区，我国不少县域规模以上工业企业数量少，疫情冲击后，企业经营活动受影响，亏损面扩大，导致工商税收大幅度下滑，缺乏高质量的财源，财政收入增长缓慢。部分县级财政债务付息支出压力上升，教育支出等“吃饭财政”的刚性支出对转移支付依赖较大，留抵退税支出有压力。

房地产销售下降，部分房地产企业债务风险上升，2022年一季度地方政府土地出让面积减少，地方政府卖地收入减少，地方政府性基金收入下降。同时，部分基层财政需要腾挪土地出让金来偿还专项债本金和利息。这些基层财政收支平衡压力可能进一步加剧，部分地方政府融资平台到期债务无法按时兑付，引发债券市场的流动性风险和情绪震荡，相关地区的新债发行出现困难，导致区域性融资困难和资金成本抬升。

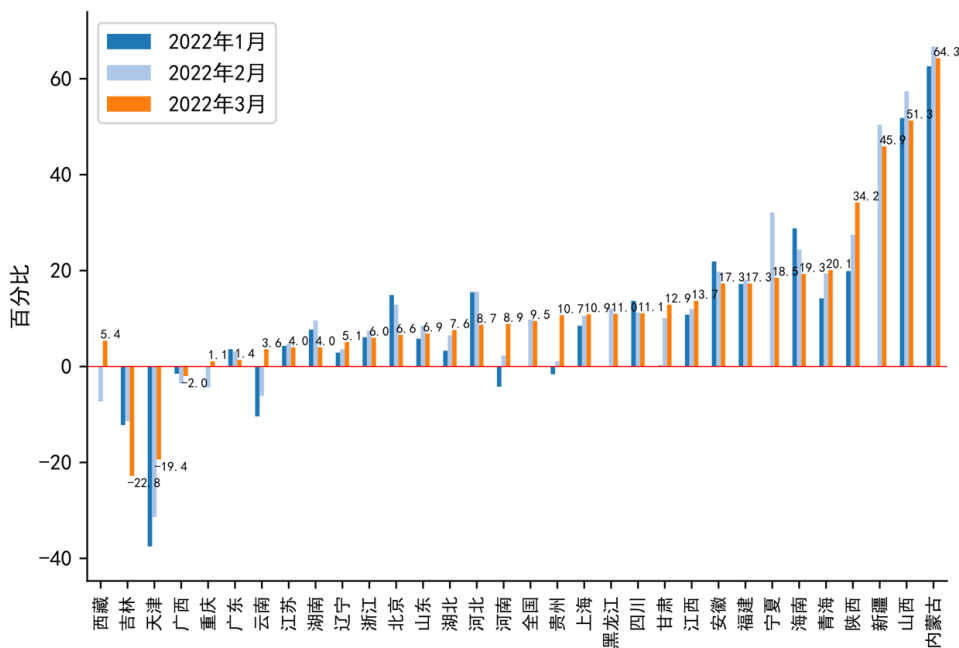


图 22 各省市地方财政收入累计同比

## 五、加大财政政策逆周期调节力度，促进形成双循环新发展格局

目前我国经济正面临新一轮疫情冲击，外加欧美经济滞胀预期加重、俄乌冲突长期化等因素，导致国内企业家投资信心波动，消费预期疲软，出口增长放缓。经济增长下行压力加大，财政政策需要适应这些经济基本面的变化，主动调整，

有效扩大内需，控制债务风险，畅通内部经济循环；促进形成内部循环为主，内部循环和外部循环相互促进的新发展格局。

**第一，提高疫情防控处置科学性、精准性、高效性。**充分估计疫情的冲击，吸收欧洲、美国等地的防疫经验教训，提升对疫情大规模暴发的应急能力。坚持“外防输入、内防反弹”总策略和“动态清零”总方针不动摇，不断提升分区分级差异化精准防控水平。加强对封控区居民生活和医疗保障。加大国内 mRNA 疫苗、检测试剂、有效药物研发力度，进一步提高疫苗防疫效力。研究引进国外疫苗和积极争取代工生产欧美新冠疫苗的可行性，加强疫苗、快速检测试剂、特效药物研发等科技攻关，推广“抗原筛查、核酸诊断”监测模式。研究探索国内、国际人员和货物往来的新模式，提高国际往来便利性，促进接触性服务业复苏，增强全球供应链韧性。

**第二，支持扩大消费和促进有效投资。**受疫情冲击较严重的地区，应修改地方财政预算，通过增加中央转移支付、增发地方债、抗役债等方式，补充财政收入。鼓励地方政府根据本地防疫情况采用现金直达方式对居民发放消费券，让居民自己选择最需要的商品。要健全教育、养老、医疗、育幼等政策体系，促进解决居民消费后顾之忧，提升社会整体消费能力和意愿。加快补齐农村和城市流通体系短板，加强农产品仓储保鲜设施建设，畅通工业品下乡、农产品进城渠道，促进产销高效对接。对重点耐用消费品，要从购买管理向使用管理转变。地方城市研究适当放宽汽车购买约束、完善城市交通基础设施建设。因地制宜，从各方面促进县域经济发展、促进高新技术企业投资。

**第三，树立积极财政政策框架。**积极财政政策应统筹考虑一般公共预算、政府基金预算、国有资本经营预算、社会保障基金预算“四本账”综合收支情况，明确财政姿态，通过国库收支及时反映收支流动对经济活动的积极效应。建立中期财政预算框架，稳定预期。

**第四，完善地方政府专项债管理。**放宽对专项债发行的限制，放宽对银行和其它投资者购买城投债的限制。改善专项债落地的环评、土地管理等方面配套措施，使专项债既能顺利发行，又能顺利支出。压减非急需、非刚性支出，保证民生类支出，加强对科技创新、产业链供应链安全、绿色发展等领域的支持，做到

提质增效。加大一般公共预算对基础设施融资的支持力度。放宽对专项债发行的限制，放宽对银行和其它投资者购买城投债的限制。

**第五，更加注重稳就业、保民生。**就业是民生之本。通过减税降费、融资担保、财政贴息等财政政策继续支持小微企业活下来，健全就业信息发布体系。更加注重地方政府特别是基层政府的财政运行安全，统筹做好保基本民生、保工资、保运转。继续实施税费减免、贷款贴息等救助帮扶政策，对从事接触性服务业的小微企业，继续给予减税降费、延长融资担保降费奖补政策支持。统筹中央、央行、地方政府财力，加大中央转移支付力度，保障财政困难地区留抵退税政策落地实施。继续实施税费减免、贷款贴息等救助帮扶政策。

**第六，加快构建双循环发展格局。进一步降低关税和非关税壁垒，简化外资准入负面清单。**充分发挥我国国内市场巨大引力场作用，更多引进外资，加速构建内外资企业公平竞争的营商环境，降低进口产品成本，缓解通货膨胀压力，畅通经济外循环。**保能源、粮食安全，提高内部经济循环安全性。**充分运用大数据技术，加大力度监测国内外商品(尤其是粮食、能源等事关国家安全的基础产品)价格和生产库存，优先安排粮食能源等生产所需的各方面资源。促进新能源发展，完善原油、煤炭战略储备机制；扩大粮食种植面积，提高粮食收购价格，提倡节约粮食道德风尚。

版权公告：**【NIFD 季报】**为国家金融与发展实验室版权所有，未经版权所有人许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，版权所有人保留法律追责权利。报告仅反映原文作者的观点，不代表版权所有人或所属机构的观点。

制作单位：国家金融与发展实验室。