作者：简尚波
邮箱：research@fecr.com.cn

收入持续负增、支出增速返正，财政紧平衡压力延续
——2020 年前 11 月财政数据点评

相关研究报告：

1.《收入增速回弹，支出力保民生——2020 年前 11 月财政数据点评》，2020.10.23

1.《一般预算收支齐负增，财政赤字创历史新高——2020 年上半年财政数据点评》，2020.7.22

2.《带你速读“国家账本”——近期一般公共预算收支运行探究》，2020.3.9

3.《两大支出增速齐降缓释财政压力亟待“提质增效”——2019 年 11 月财政数据点评》，2019.12.19

4.《透过五大税看积极财政和宏观经济——2019 年 10 月财政数据点评》，2019.11.25

摘 要

2020 年前 11 月（下称前 11 月）累计，全国一般公共预算收入 169489 亿元，同比增长-5.3%，维持 5 月以来增势上行，这受益于国民经济增速持续修复的影响。从结构来看，大规模减税降费叠加及疫情之下宏观经济增速放缓，税收收入维持 2 月份以来持续负增，但增势自 5 月以来回弹。五大税种之中，仅个税收入因低基数因素而正增。非税收入主因高基数因素和减轻涉企收费负担等影响，2020 年以来加剧负增。

前 11 月累计，全国一般公共预算支出 207846 亿元，同比增长 0.7%，系 2 月以来首次回正。从结构来看，债务付息/社保和就业/卫生健康/农林水事务支出增速较快，城乡社区事务/节能环保/科技/交通运输/文旅体育与传媒支出负增，突出体现了财政收支紧平衡状态下，支出力保基层运转、力促民生稳定的意图。其中，债务付息支出增速最快，突出反映地方债余额持续增长的事实，间接反映近期地方债高速增长的事实，而地方债尤其专项债承载稳增长、惠民生等功能。社保和就业支出增速居于其次，这对于 3 月份以来城镇失业率持续下行具有推动作用。前 11 月，一般公共预算赤字达 3.84 万亿元，超过全年 3.76 万亿元赤字目标，12 月份需动用预算稳定调节资金或当月实现财政盈余等以完成全年财政赤字目标。

前 11 月累计，全国政府性基金预算收入 72672 亿元，同比增长 6.7%，维持自 7 月以来加速正增，主因地方国有土地使用权出让收入增势加速正增，而这有利于减缓专项债偿债压力，并且间接推动政府性基金支出高增。前 11 月累计，全国政府性基金预算支出 95553 亿元，同比增长 25.8%，自 6 月以来加速正增，主因除国有土地出让金支出之外的其余政府性基金支出总体规模激增，反映了 2020 年以来政府性基金支出的结构性变化。

一、一般公共预算收入负增势头缓和，税收与非税收入增势互逆

2020 年前 11 个月（下称“前 11 月”）累计，全国一般公共预算收入 169489 亿元，同比增长-5.3%，较前值-5.5%的降势继续收窄，维持 5 月份以来负增长势头持续放缓局面，表明一般预算收入状况继续边际改善，这受益于近期国民经济增速持续修复的影响。据国家统计局显示，二季度以来 GDP 增速持续上行，前三季度 GDP 同比增长 0.7%，成功由负转正；10 月、11 月国民经济延续恢复态势，其中，11 月社会消费品零售总额同比增长 5%，较前值加快 0.7 个百分点，前 11 月固定资产投资增长 2.6%，较前值加快 0.8 个百分点，11 月进出口额同比增长 7.8%，较前值加快 3.2 个百分点。

根据财政部做的 2020 年度中央和地方财政预算，2020 年度全国一般公共预算收入安排 180270 亿元，增长-5.3%。目前 2020 财年已接近尾声，前 11 月一般公共预算收入已完成全年预算的 94.02%，剩余收入缺口为 10781 亿元。从往年 12 月当月一般预算收入来看，最近 4 年的 12 月当月一般预算收入均超过 1.08 万亿元（2016 至 2019 年分别为 11301.75 亿元、10819.14 亿元、11019.32 亿元、11415 亿元）且大致实现平稳增长，在国民经济持续恢复的局面下，2020 年 12 月份完成全年一般预算收入目标或无明显压力。

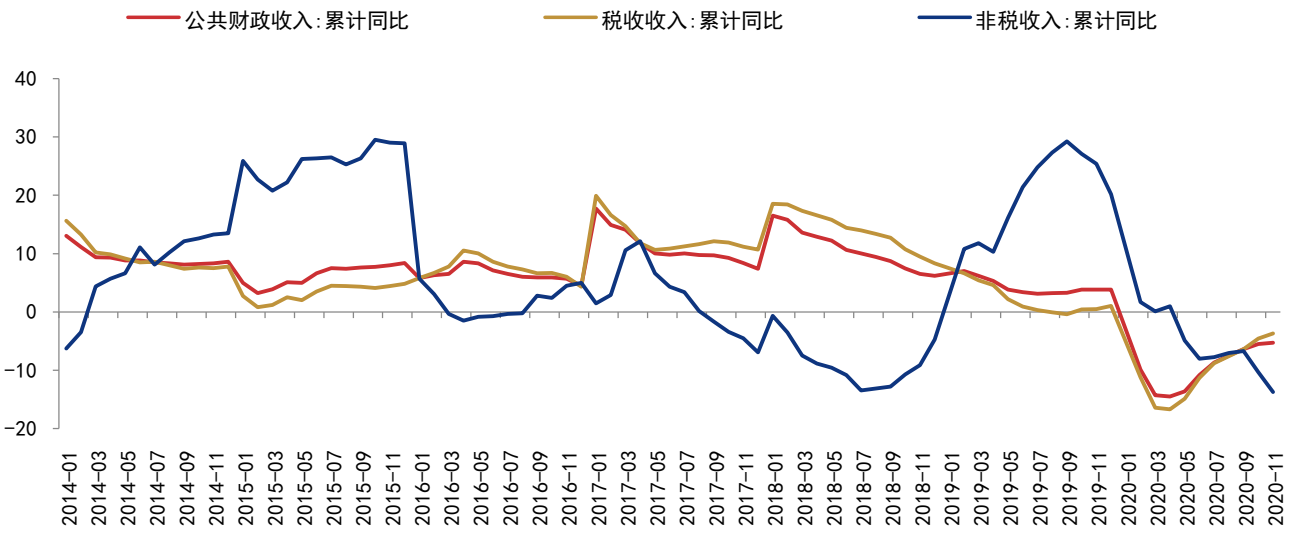


图 1：一般公共预算收入及其税收、非税收入累计增长态势（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

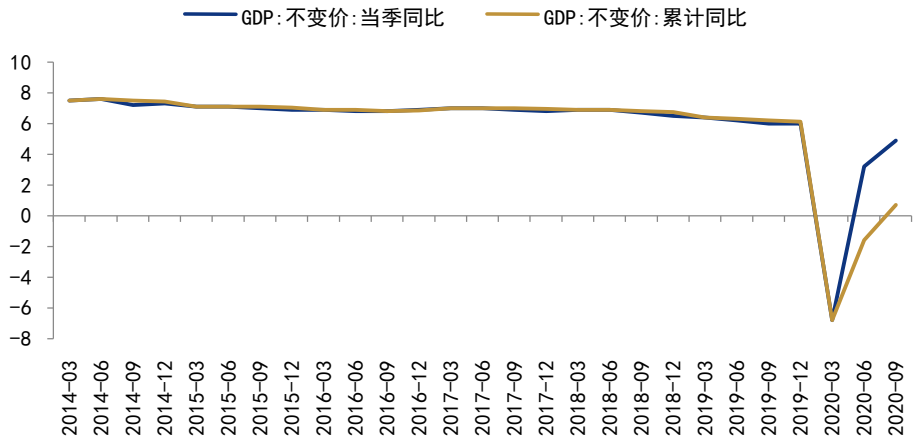


图 2：近期宏观经济增长态势（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

前 11 月税收收入 144227 亿元，同比增长-3.7%，但较前值-4.6%继续回升，维持 5 月份以来的上行态势。新冠肺炎疫情发生以来，前 10 月全国新增减税降费 22301.61 亿元，大规模减税降费政策和整个宏观经济增速放缓系税收收入负增的重要影响因素。其中，五大主力税种仅个人所得税收入累计增长 10.1%，国内增值税、企业所得税、国内消费税、进口环节消费税与增值税收入呈现-2.2%乃至-10.2%的累计负增长。个税收入正增主要受低基数影响，2019 年各月累计个税收入因 19 年新政影响而持续负增，前 11 月累计增长-26.8%；其增速上行同样受个税新政影响，根据新政，预扣预缴个税的累计预扣呈现逐月递增。值得注意的是，自 2021 年起，在纳税人累计收入不超过 6 万元的月份，税务部门暂不预扣预缴个人所得税，这或将导致 2021 年上半年个税收入增速面临下行压力。

从除个税以外的四大税种收入增势变化来看，5 月份以来均大致呈现止跌回升态势，这与整个国民经济走势变化有关。根据国家统计局资料，今年下半年无论生产还是需求，都处于稳步回升局面，据国家统计局发言人表示，今年四季度经济增长有望比三季度继续加快。我们认为，国民经济持续恢复有望助推 12 月份以五大税种为主的税收收入增速保持上行。

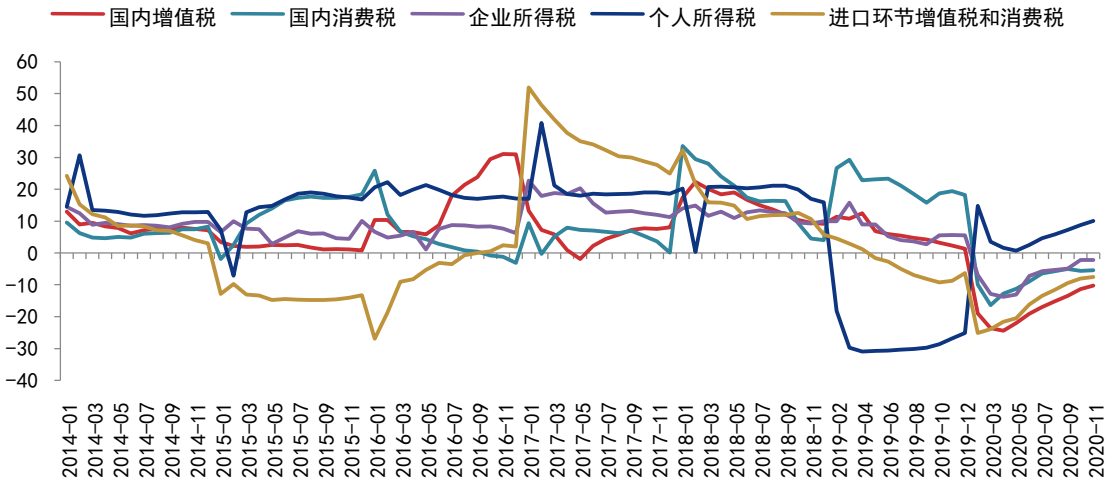


图 3：五大主力税种收入增势变化（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

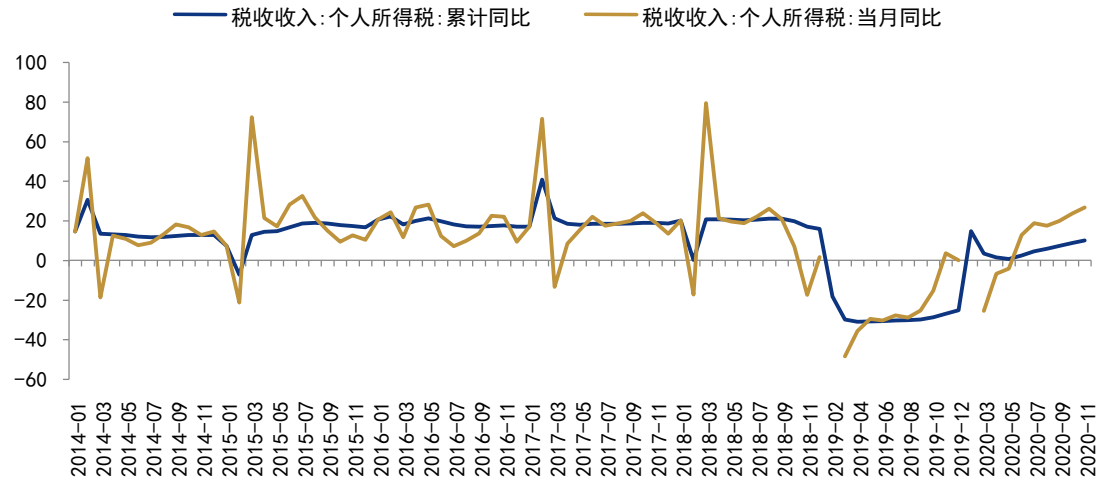


图 4：个人所得税收入增长态势（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

非税收入方面，前 11 月累计 25262 亿元，同比增长-13.7%，系 2007 年以来前 11 月同比最低值。图 1 显示，前 11 月非税收入增速大致呈现加剧负增态势，表明非税收入面临下行压力，与税收收入增势止跌回升恰巧相反，这与 2019 年非税收入高基数因素和 2020 年涉企收费减负有关。2019 年，为了弥补税收收入减收，各级政府在压减一般性支出、“三公”经费的同时，增加特定国有金融机构和央企上缴利润，推动非税收入同比增长 20.2%（其中前 11 月累计同比增长 25.4%），非税收入绝对额创历史新高。2020 年以来，应对疫情冲击等不利环境，在中央政府工作报告明确指出“坚决整治涉企违规收费”“涉及就业的行政事业性收费全部取消”等政策引导下，企业负担持续减轻，全国行政事业性收费、地方教育费附加等专项收入呈现下降。

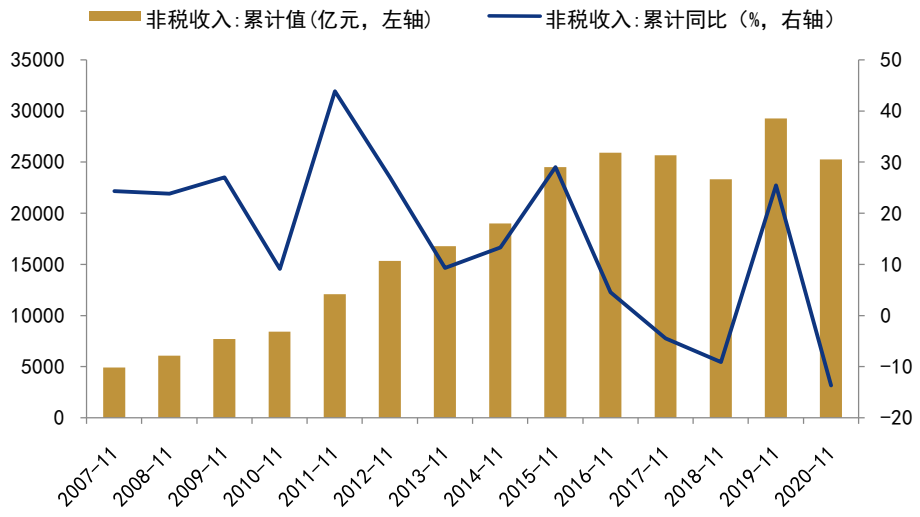


图 5：历年前 11 月非税收入累计增长情况

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

二、一般预算支出增势首度返正，疫情之下支出“保基层、保民生”态度鲜明

前 11 月累计，全国一般公共预算支出 207846 亿元，同比增长 0.7%，系 2020 年 2 月以来首次正增长。受 2020 年疫情之下全国一般预算收入累计增速维持负增和财政收支压力等影响，前 10 月一般预算支出累计增长-0.6%。根据财政预算，2020 年全国一般公共预算支出安排 247850 亿元（含中央预备费 500 亿元），增长 3.8%，前 11 月一般公共预算支出实际完成全年计划的 83.86%，明显低于 91.53%的时间进度。截至 11 月底，一般预算收支相抵完成赤字额 38357 亿元，超出全年赤字目标（37600 亿元）757 亿元，超额 2.01%。由此可见，12 月份需一般预算盈余或动用预算稳定调节基金等因素以实现全年财政赤字目标。

2020 年 2 月，财政部部长刘昆在《求是》杂志发文指出，今后一段时间，财政整体上面临减收增支压力，财政运行仍将处于“紧平衡”状态。在这种情况下，必须向内挖潜，坚持优化结构、盘活存量、用好增量，提高政策和资金的指向性、精准性、有效性，确保财政经济运行可持续。从 2020 年前 11 月财政收支实际运行来看，尽管一般公共预算收入和支出均呈现增速止跌回升，但前 11 月累计，一般预算收入维持负增长、一般预算支出 11 月份首现 0.7%的累计正增，接近于零增长，这表明为应对疫情冲击，贯彻“六稳”“六保”等方针，2020 年以来财政收支持续面临减收增支压力。

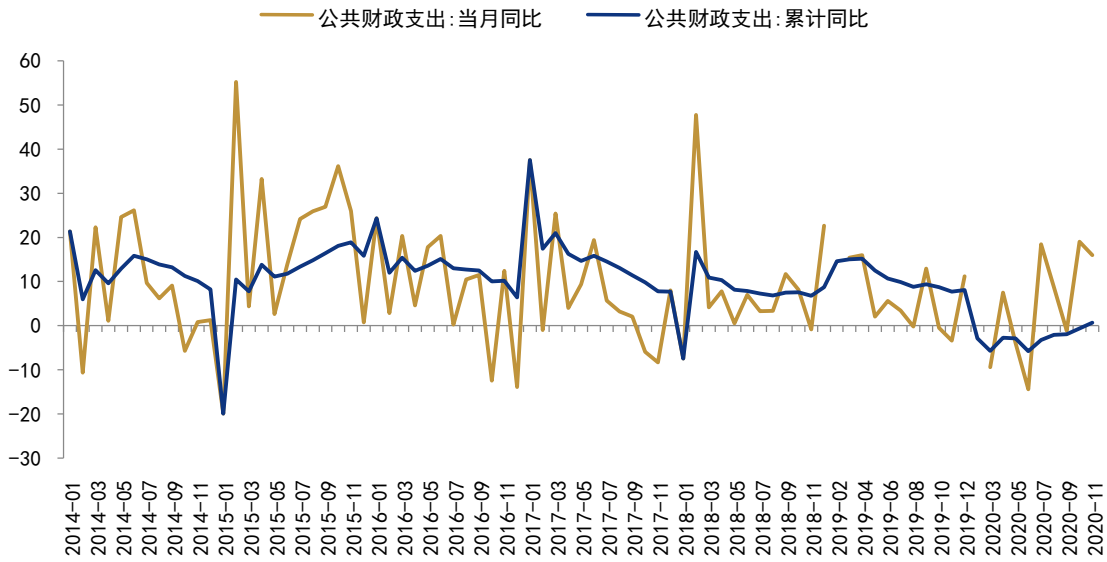


图 6：一般预算支出增速变化（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

从一般预算支出内部看，前 11 月，债务付息、社保和就业、卫生健康、农林水事务、教育支出分别累计增长 16.1%、9.8%、9.4%、7.7%、1.6%；城乡社区事务、节能环保、科技、交通运输、文旅体育与传媒则分别累计增长 -24%、-13.6%、-4.5%、-1.6%、-0.7%，如图 7 所示。这除了反映地方债余额增长与付息压力提升之外，还鲜明体现了疫情之下和财政收支紧平衡压力之下，财政支出力抓基层民生、力保基层运行稳定的特点。

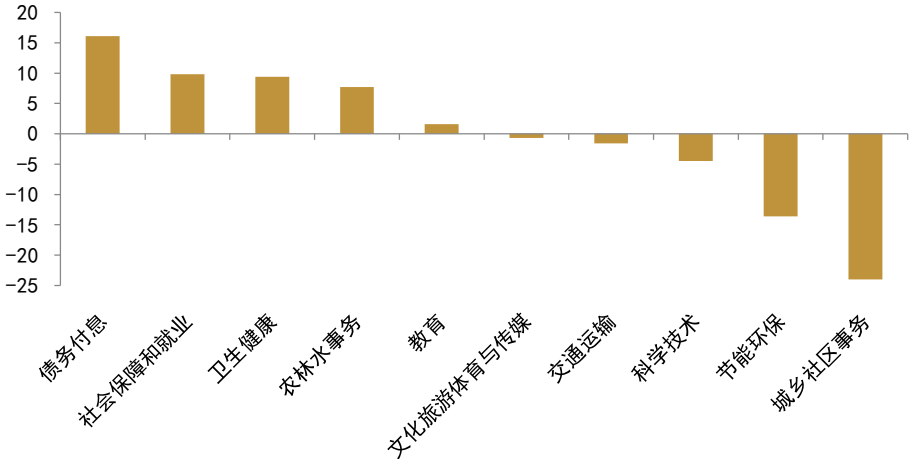


图 7：一般预算支出细项前 11 月累计增速比较（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

其中，前 11 月债务付息支出累计 9038 元，同比增长 16.1%，与近年以来地方债余额持续增长明显有关。图 8 显示，2017 年以来，历年前 11 月债务付息支出随同地方债余额增长而增长，且增速保持一定的同步性。截至 11 月底，受逆周期财政政策推动下地方债发行额增长（前 11 月地方债发行额 62602 亿元，同比增长 44.76%）的影响，地方债余额达到 253558.39 亿元，同比增长 20.11%。债务付息支出高增长，还间接反映了我国为应对疫情冲击等不利影响，近期地方债尤其专项债大规模放量，从而发挥稳增长、惠民生等经济和社会功能。

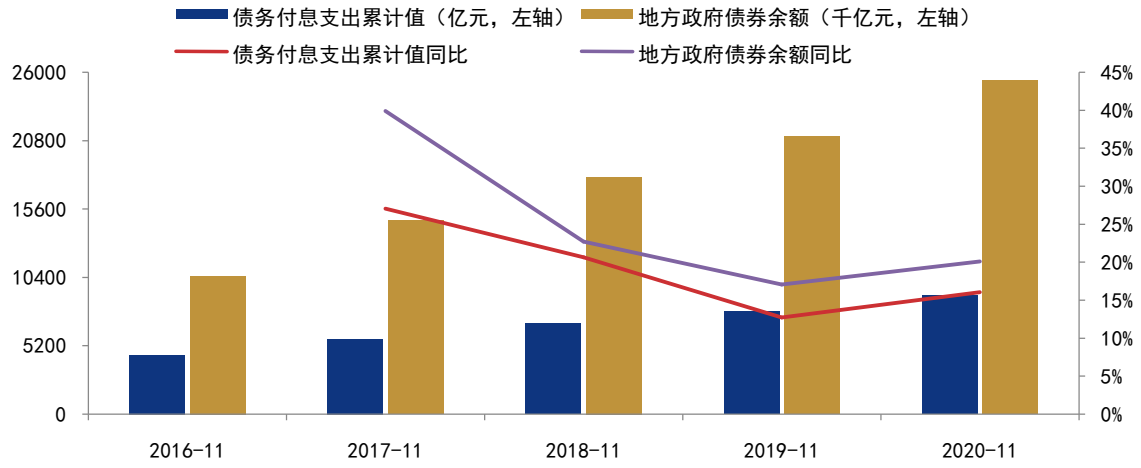


图 8：债务付息支出随地方债余额增长而增长

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

前 11 月社保和就业支出增速（9.8%）在图 7 所示的一般公共预算支出 10 大细项中仅次于债务付息支出增速（16.1%），远远高于一般预算支出整体增速（0.7%），体现了财政实践对于中央明确的“六稳”“六保”方针的现实贯彻，表明了财政收支紧平衡状态下，财政支出优先保障基层民生稳定的政策意图。2020 年初，受疫情冲击，城镇新增就业人数滑坡、失业率有所增长，2 月份城镇调查失业率从前值 5.3%升至 6.2%。2020 年 4 月，中央政治局会议不仅强调加大“六稳”工作力度，还提出“六保”任务。进入 3 月份以来，社保与就业支出持续加码叠加疫情防控形势好转和复工复产顺利进行，我国城镇调查失业率扭转抬升局面，实现持续缓降，如图 10 所示。11 月份城镇调查失业率为 5.2%，较最高 2 月份 6.2%低 1 个百分点，进一步低于 7%的失业率警戒线。

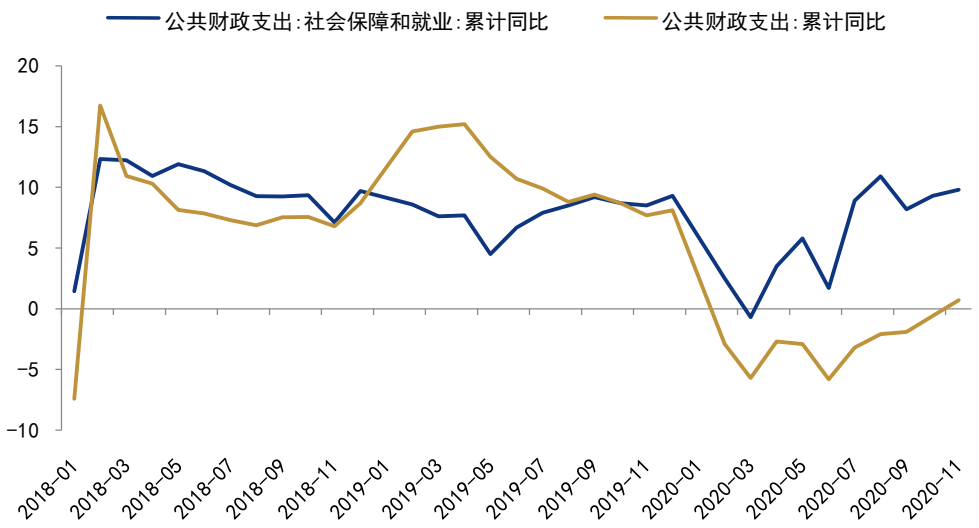


图 9：近期社保和就业支出增速及其与一般预算支出整体增速比较（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

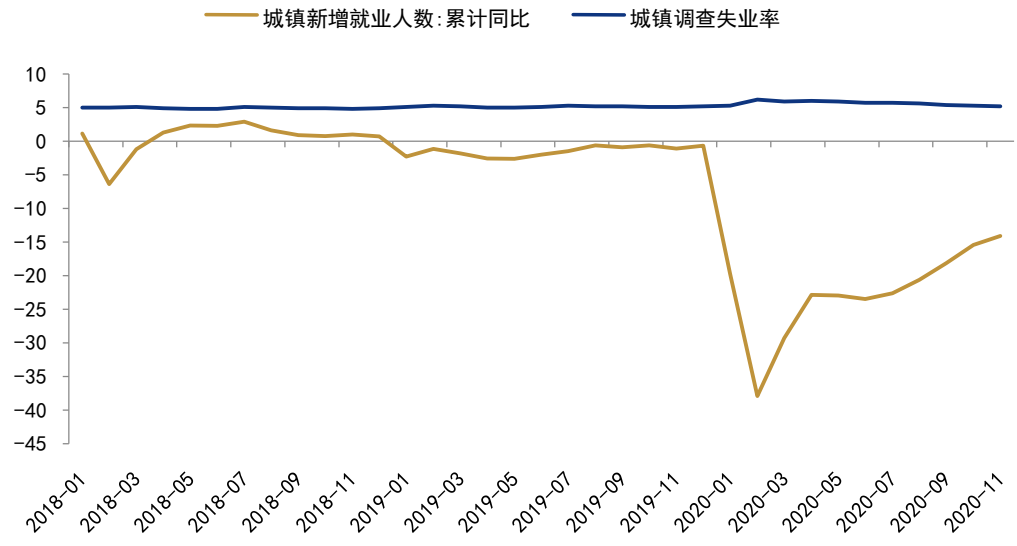


图 10：近期城镇新增就业与失业状况对比（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

三、政府性基金收支均呈持续回暖局面，背后动因截然不同

前 11 月累计，全国政府性基金预算收入 72672 亿元，同比增长 6.7%，维持自 7 月以来的加速正增态势，主因同期占全国政府性基金预算收入绝大部分的地方国有土地使用权出让收入增势以加速正增为主。前 11 月累计，地方国有土地使用权出让收入同比增长 12.9%，维持自 9 月以来的两位数增长，表明了近期土地市场强劲的态势。今年下半年，100 大中城市成交土地总价按月累计值增速维持 14%以上的持续高速增长局面。该局面除了助推政府性

基金收入上行之外，也有利于缓和地方政府专项债偿债压力，因为政府性基金收入系专项债重要偿债来源，并且间接推动政府性基金支出高增。截至 11 月份，全国政府性基金预算收入完成全年预算（81446.05 亿元）的 89.23%，仅略低于时间进度（91.53%）。

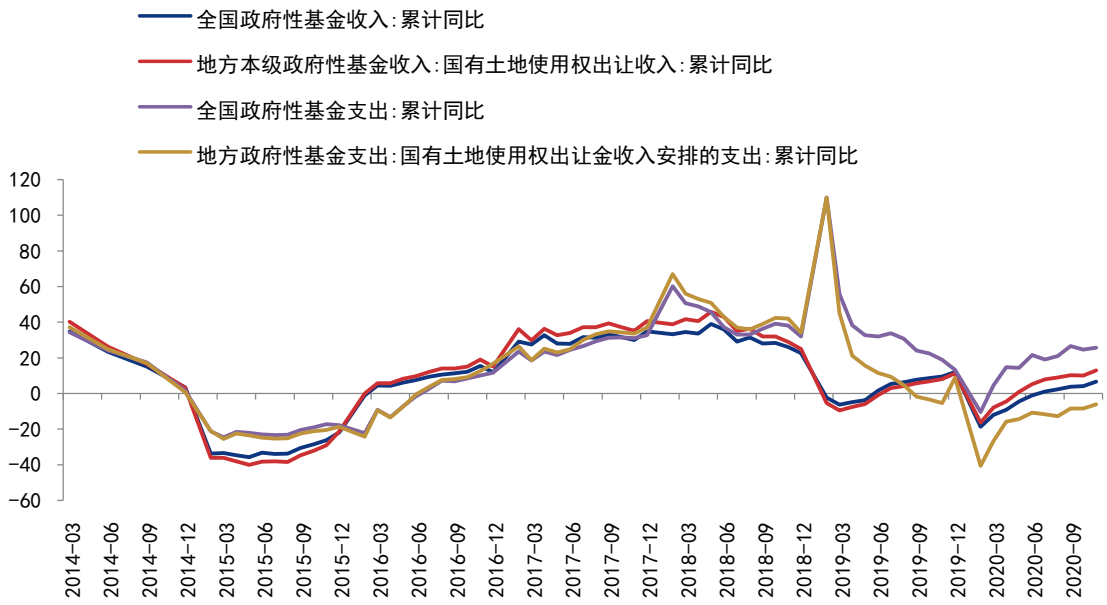


图 11：近年全国政府性基金收支与土地使用权出让金收支增速（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

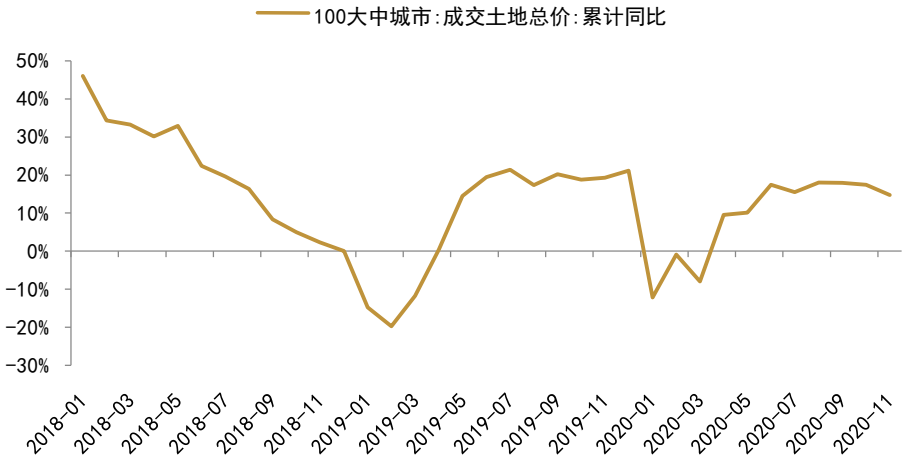


图 12：100 大中城市成交土地总价走势

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

前 11 月累计，全国政府性基金预算支出 95553 亿元，同比增长 25.8%，自 6 月份以来增速虽略有波动，但明显以加速增长为主，如图 11 所示，下半年全国政府性基金支出各月累计值基本呈现 20%以上增速。但从与财政预

算对照来看，前 11 月全国政府性基金支出进度有所滞缓。前 11 月，全国政府性基金预算支出完成全年预算目标（126123.59 亿元）的 75.76%，表明 12 月份支出增长空间明显。

其中，前 11 月累计，占全国政府性基金支出比重达 62.63%的国有土地使用权出让支出额同比增长-6.1%，表明全国政府性基金支出高增系除国有土地出让金支出之外的其他政府性基金预算支出强劲增长带动。图 13 显示，前 11 月其他政府性基金支出占全国政府性基金支出比重达 37.27%，较 2018 年同期该比重（12.77%）、2019 年全年该比重（18.86%）均呈现激增，表明 2020 年初以来我国政府性基金支出结构呈现明显变化。另据 2019 年全国政府性基金支出决算，除国有土地出让金支出之外，其余政府性基金支出主要包括“其他政府性基金支出”“车辆通行费安排的支出”“城市基础设施配套费安排的支出”“国有土地收益基金安排的支出”等细项。

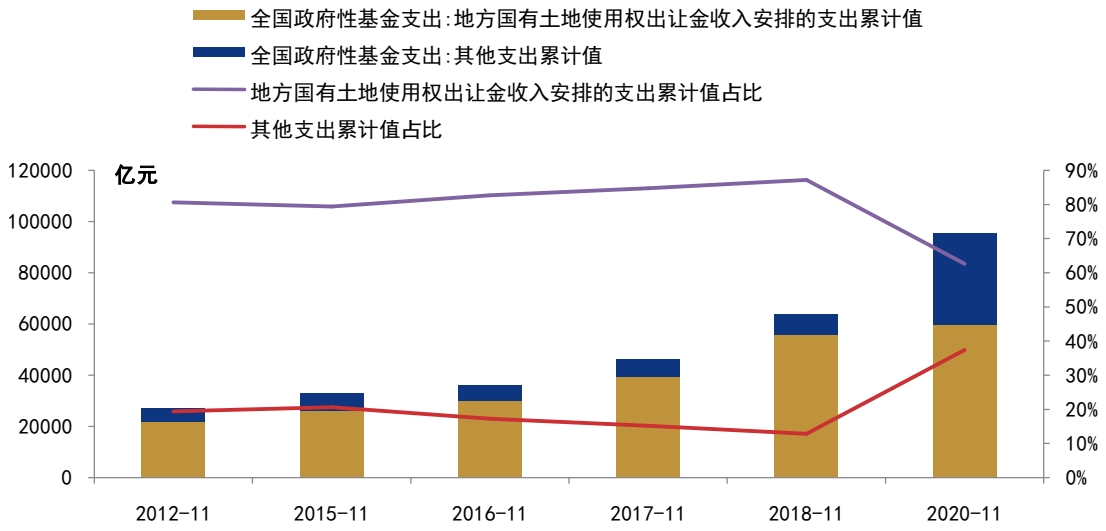


图 13：近年全国政府性基金支出结构变化（单位：亿元，%）

注：本图未列出的年份，Wind 资讯未提供数据。

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

值得关注的是，前 11 月累计，国有土地使用权出让收支增速相逆而行，收入同比增长 12.9%，支出同比下降 6.1%，这突出体现了我国土地出让金“收支两条线”的管理特点。根据《国有土地使用权出让收支管理办法》，国有土地出让收入指政府以出让等方式配置国有土地使用权取得的全部土地价款，包括：以招标、拍卖、挂牌和协议方式出让国有土地使用权所取得的总成交价款（不含代收代缴的税费），转让划拨国有土地使用权或依法利用原划拨土地进行经营性建设应当补缴的土地价款，以及其他和国有土地使用权出让或变更有关的收入等。而土地出让收入使用范围包括征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、支农支出、城市建设支出以及其他支出。根据上述《管理办法》，国有土地使用权出让收入全部缴入地方国库，支出一律通过地方政府基金预算从土地出让收入中予以安排，实行彻底的“收支两条线”管理。从图 14 来看，2012 年以来国有土地使用权出让收支变化存在一定的同步性，但自 2018 年以来其同步性明显趋于弱化。

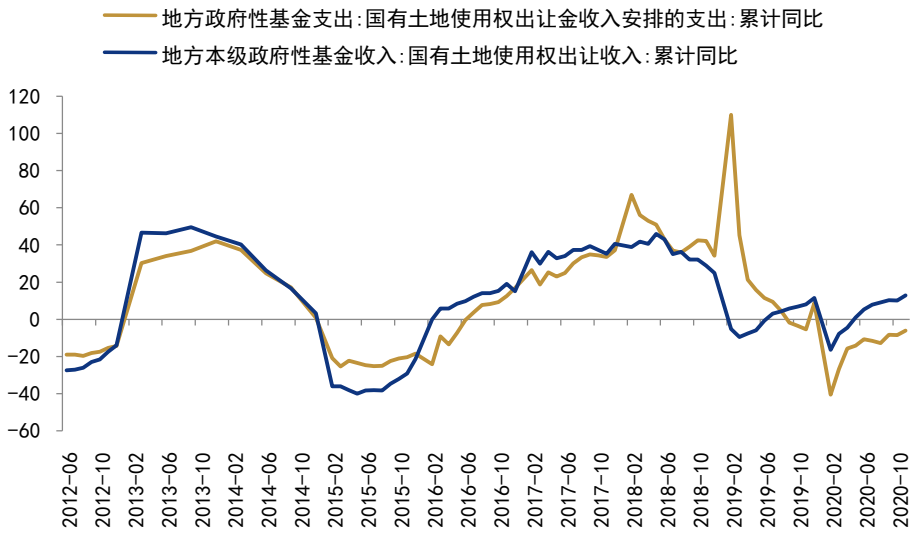


图 14：近年国有土地出让金收支变化（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

【作者简介】

简尚波，上海财经大学政治经济学专业硕士，研究部高级研究员。

【关于远东】

远东资信评估有限公司（简称“远东资信”）成立于 1988 年 2 月 15 日，是中国第一家社会化专业资信评估公司。作为中国评级行业的开创者和拓荒人，曾多次参与中国人民银行、证监会和发改委等部门的监管文件起草工作，开辟了信用评级领域多个第一和多项创新业务。

站在新的历史起点上，远东资信充分发挥深耕行业 30 余年的丰富经验，以准确揭示信用风险、发挥评级对金融市场的预警功能为己任，秉承“独立、客观、公正”的评级原则和“创新、专业、责任”的核心价值观，着力打造国内一流、国际知名的信用服务平台。



远东资信评估有限公司 网址：www.sfecr.com

北京总部
地址：北京市东城区东直门南大街 11 号中汇广场 B 座 11 层
电话：010-57277666

上海总部
地址：上海市杨浦区大连路 990 号海上海新城 9 层
电话：021-61428088 021-61428115

【免责声明】

本报告由远东资信提供。报告引用的相关资料均为已公开信息，远东资信进行了合理审慎的核查，但不应视为远东资信对引用资料的真实性及完整性提供了保证。

远东资信对报告内容保持客观中立态度。报告中的任何表述，均应严格从经济学意义上去理解，并不含有任何道德偏见、政治偏见或其他偏见，远东资信对任何基于这些偏见角度理解所可能引起的后果不承担任何责任。报告内容仅供读者参考，但并不构成投资建议。

本报告版权归远东资信所有，未经许可，任何机构或个人不得以任何形式进行修改、复制、销售和发表。如需转载或引用，需注明出处，且不得篡改或歪曲。

我司对于本声明条款具有修改和最终解释权。