

经济预测分析

第 56 期

国家信息中心

2022年11月30日

2022年财政收支形势分析与2023年展望

内容摘要：2022年，超预期因素与结构性问题交织，叠加大规模留抵退税等政策性因素共振，财政减收压力成为贯穿全年的突出问题，地方财政紧平衡态势进一步加剧，完成全年预算目标的难度较大。为了弥补资金缺口，推动基建投资持续发力，积极的财政政策更加积极有为，发挥了稳定经济的关键作用。展望2023年，国内外经济环境有望改善，财政收入增速将明显恢复，财政收支平衡压力明显减轻，积极的财政政策应保持适当力度，精准施策，为经济社会平稳运行保驾护航。

一、2022年全国财政收支形势分析

1. 财政收入同比下降

前三季度，全国一般公共预算收入153151亿元，扣除留抵退税因素后增长4.1%，高于年初预算增速0.3个百分点；按自然口径计算下降6.6%，仅完成年初预算的73%，进度创十年来最低水平。其中，中央一般公共预算收入69934亿元，扣除留抵退税因素后增长3%，按自然口径计算下降8.6%；地方一般公共预算本级收入83217亿元，扣除留抵退税因素后增长5.2%，按自然口径计算下降4.9%。全国税收收入124365亿元，扣除留抵退税因素后增长1%，按自然口径计算下降11.6%；非税收入28786亿元，比上年同期增长23.5%。

前三季度财政收入有如下特点：

（1）经济恢复向好和政策效应逐渐消退，财政收入加快改善

前三季度，GDP同比增长3.0%，较上半年加快0.5个百分点，经济总体呈现恢复向好态势，三大需求持续回升，表明我国经济韧性较足、长期向好的基本面没有改变。国民经济稳定恢复为财政收入的改善注入了“源头活水”，前三季度可比口径增速较5月低谷提高1.2个百分点，可比口径下完成预算进度的81.2%，在过去十年中仅次于2021年的83%。随着大规模留抵退税政策效应的逐渐消退，财政减收压力出现明显改善，前三季度自然口径收入降幅较上半年收窄3.6个百分点。从月度增速看，自8月转负为正以来，9月财政收入增速继续加快到8.4%，较4月大规模留抵退税工作启动之初大幅提高了约50个百分点。

（2）分税种看，增值税加速修复但其余税种表现分化

前三季度，受留抵退税政策效应减弱影响，增值税收入增速加速修复。国内增值税33347亿元，按自然口径计算下降33.4%，较1-8

月降幅收窄 4.2 个百分点；扣除留抵退税因素后增长 2%，增速较 1-8 月加快 0.6 个百分点。从其他税种看，房地产调控政策生效，土地和房地产相关税收同比跌幅收窄。前三季度，契税 4395 亿元，同比下降 27.1%；土地增值税 5166 亿元，同比下降 8.9%；房产税 2417 亿元，同比增长 12.8%；耕地占用税 1056 亿元，同比增长 26.3%；城镇土地使用税 1596 亿元，同比增长 8%。9 月当月五项税种合并后的同比下降 4.1%，降幅较 8 月大幅收窄 20.5 个百分点，拉低了 9 月财政收入增幅 0.4 个百分点，较 8 月收窄 2.1 个百分点。个人所得税延续高增，但企业所得税增速回落。前三季度，个人所得税 11360 亿元，同比增长 9.1%，较 1-8 月提高 0.2 个百分点，继续维持较高增速。企业所得税 36409 亿元，同比增长 2.1%，较 1-8 月回落 0.4 个百分点。受需求收缩影响，国内消费税和进口环节税收边际下滑。前三季度，国内消费税 13108 亿元，同比增长 7.3%，较 1-8 月回落 1.4 个百分点。进口货物增值税、消费税 15251 亿元，同比增长 11.3%，较 1-8 月回落 1.1 个百分点。关税 2161 亿元，同比下降 3%，降幅较 1-8 月扩大 0.1 个百分点。

（3）非税收入增长较快，“缓冲垫”效应持续显现

前三季度，全国非税收入 28786 亿元，比上年同期增长 23.5%，增速分别高于自然口径下的税收收入和财政收入 35.1 个和 30.1 个百分点。其中 9 月当月非税收入同比增长 39.7%，较 8 月再度走高 6.1 个百分点，继续维持高速增长，拉升当月财政收入增幅 8.2 个百分点，“缓冲垫”效应持续显现。

（4）分地区看，地方财政收入呈“西升东降”态势

前三季度，地方一般公共预算本级收入自然口径同比下降 4.9%，较 1-8 月收窄 1.6 个百分点，降幅低于中央 3.7 个百分点；可比口径增长 5.2%，高于中央的 3%。分地区看，东部、中西部占地方财政收

入比重从去年 1-8 月的 59.1%、36.3%变为今年同期的 57.3%、38.7%。受益于煤炭等大宗商品前期量价双涨，部分西部省份增值税、资源税等收入大幅提升，1-8 月内蒙古、山西、新疆 3 个资源大省财政收入可比口径增速超 35%，陕西、青海也达到 20%以上。

2. 财政支出增速小幅回落

受国内疫情反复和财政减收压力等因素影响，财政支出增速小幅回落。前三季度，全国一般公共预算支出 190389 亿元，同比增长 6.2%，较 1-8 月下降 0.1 个百分点，完成预算的 71%。其中 9 月当月财政支出同比增长 5.4%，较 8 月下降约 0.3 个百分点。增速回落的压力主要来自地方财政，其中，中央一般公共预算本级支出 25014 亿元，同比增长 7%，增速较 1-8 月提高 0.3 个百分点；地方一般公共预算支出 165375 亿元，同比增长 6.1%，增速较 1-8 月回落 0.2 个百分点。财政收支相抵后，累计赤字达 37238 亿元，同比增加 21965 亿元。

前三季度财政支出有如下特点：

（1）教育支出持续增长

前三季度，教育支出 28423 亿元，同比增长 5.7%，较上年同期进一步加快 0.5 个百分点。重点用于支持建设高质量教育体系，继续增加义务教育经费投入，进一步改善农村学校办学条件，促进义务教育优质均衡发展和城乡教育一体化；切实保障义务教育教师工资待遇水平并按时足额发放；进一步支持高校“双一流”建设，提高人才培养和科研创新能力。

（2）科学技术支出大幅增长

前三季度，科学技术支出 6516 亿元，同比增长 14%，较上年同期大幅提高 13.2 个百分点。重点用于支持原创性、引领性科技攻关，推进国家实验室建设、大幅增加中央引导地方科技发展资金规模，支持地方建设区域创新高地；加强重大人才工程、人才计划、人才项目

经费保障，引进和培育高层次人才，强化国家战略科技力量。

（3）文化旅游体育与传媒支出小幅下降

前三季度，文化旅游体育与传媒支出 2577 亿元，同比下降 1.7%，降幅较上年同期扩大 5.0 个百分点。重点用于支持推进城乡公共文化服务体系一体建设，扩大优质文化产品供给；支持中华优秀传统文化传承发展，加强文物保护利用和非物质文化遗产保护传承；完善艺术、电影等领域资金支持政策，资助文艺创作，扶持文艺人才。

（4）社会保障和就业支出增长较快

前三季度，社会保障和就业支出 28470 亿元，同比增长 6.9%，比上年同期提高 4.5 个百分点。重点用于稳步实施企业职工基本养老保险全国统筹，适当提高退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金最低标准，确保按时足额发放；加快推进工伤和失业保险省级统筹；将 3 岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除；支持健全分层分类的社会救助体系，兜牢困难群众基本生活底线。

（5）卫生健康支出显著增长

前三季度，卫生健康支出 16253 亿元，同比增长 10.7%，较上年同期提高 8.4 个百分点。重点用于做好常态化疫情防控、疫苗接种、药物研发等工作，延续医务人员和防疫工作者个人所得税有关优惠政策；提高基本公共卫生服务经费人均财政补助标准，持续扩大国家组织药品、高值医用耗材集中带量采购范围。

（6）节能环保支出降幅明显收窄

前三季度，节能环保支出 3630 亿元，同比下降 2.5%，降幅较上年同期大幅收窄 5.8 个百分点。重点用于紧盯重点领域和关键环节，支持深入打好污染防治攻坚战；加快建立分类补偿与综合补偿、纵向补偿与横向补偿协调推进的生态保护补偿制度，稳步有序推进碳达峰碳中和。

(7) 城乡社区支出小幅下降

前三季度，城乡社区支出 14362 亿元，同比下降 0.5%，降幅较上年同期小幅收窄 0.7 个百分点。重点用于提升新型城镇化建设质量，推动健全常住地提供基本公共服务制度，促进农业转移人口更好融入城市，选拔新一批示范城市，系统化全域推进海绵城市建设；支持开展综合货运枢纽试点示范，推动构建综合立体交通运输体系；支持再开工改造一批城镇老旧小区，有序推进城市更新。

(8) 农林水支出增长较快

前三季度，农林水支出 15940 亿元，同比增长 5%，增速较上年同期大幅提高 9.5 个百分点。重点用于巩固提升粮食安全保障能力，加强农田水利薄弱环节建设，推进种业振兴和农业核心技术攻关，加大对粮食主产区财政奖补力度，给种粮农民再次发放农资补贴，保障农民种粮收益和主产区抓粮积极性。

3. 全年财政收支预测

(1) 全年财政收入按自然口径计算下降 2.0%，按可比口径计算增长 5.2%

我国经济自上半年以来整体恢复向好，带动财政收入降幅持续收窄。但进入 10 月份以来，全国疫情再度出现散发多发态势，工业生产等主要经济指标低于预期，内外部发展环境面临的风险挑战依然较大，预计全年经济增长 3.3%，整体表现低于年初预期，将对财政收入形成制约。同时，为应对超预期因素带来的冲击，助力市场主体纾困保就业，延长制造业税费缓缴期限等一系列减税降费政策力度不减。据此判断，按自然口径全年财政收入降幅将在前三季度的基础上继续收窄，但大概率仍将负增长，预计全年降幅为 2.0%；按可比口径全年财政收入增长 5.2%，增速较前三季度加快 1.1 个百分点。

(2) 全年财政支出完成预算目标难度较大

财政前置发力叠加三季度接续政策有力衔接，为基建投资提供了

坚实的资金保障，有效缓解了财政在基本建设领域的资本性支出压力，确保财政支出能倾斜重点民生领域，兜牢基本民生保障底线。但主要受贯穿全年的财政减收压力影响，2022年以来，财政支出增速始终低于年初预算安排（8.4%），后续随着政策加快落地，年末部分存量资金加快使用，财政支出增速将迎来小幅回升，但完成全年预算目标的难度依然较大。预计全年财政支出增速为6.8%，完成预算进度的约99%。

二、2023年全国财政收支展望

1. 2023年国内外经济环境分析

（1）全球经济形势有所改善，但下行风险依然存在

2022年初的俄乌冲突进一步抬高了国际能源价格，加剧了欧美主要发达经济体的通胀压力。为了舒缓通胀压力，美联储年内累计加息375个基点，当前发达国家货币政策存在过度紧缩风险。10月，美国通胀形势出现边际好转趋势，就业数据显示出较强韧性，新增非农就业好于预期，美国货币政策强硬“鹰派”的态度可能出现一定程度软化，全球经济形势总体预计有所改善。但另一方面，欧洲的能源短缺和供需收缩形势预计将延续至2023年，欧美主要发达国家财政扩张力度将持续回收，全球经济下行风险依然存在。

（2）国内经济持续稳定恢复，但面临的困难挑战依然较多

2023年我国经济将持续稳定修复。一是服务业增长动能增强。随着优化疫情防控“二十条”的推出，常态化疫情防控政策将更加“人性化”，人员和生产要素正常流动所受到的过度干扰现象将得到较明显的缓解，餐饮、娱乐、旅游业等重点服务行业将迎来明显修复，推动居民前期积累的消费需求持续释放，服务业市场主体经营压力显著改善，供需两侧的增长动能将显著增强。二是投资保持稳定增长。

政策性开发性金融工具和盘活专项债限额结存的政策效应将延续至2023年，叠加2023年新增投资规模和项目储备，基建投资有望持续高增；大规模减税降费政策仍将延续并保持一定的政策力度，金融政策将加力助企纾困，制造业投资“压舱石”作用将持续显现。三是消费需求温和回升。前期落地的促消费政策如车购税减半等将延期执行，汽车等耐用品消费有望继续发挥重要支撑作用。

但也要看到，2023年国内经济平稳运行面临的困难挑战依然较多。一是房地产市场可能延续调整态势。虽然基于基数原因，2023年房地产投资降幅大概率将有所收窄，但房企债务风险尚未完全缓释，拿地开发意愿和居民住房消费需求仍较低迷。二是消费改善仍受诸多因素制约。疫情阴霾仍未散去，依然存在散发风险，居民消费尤其是服务消费的波动较大。同时，居民收入增长明显放缓，整体就业压力仍较艰巨，居民消费意愿不强，对消费的影响预计将持续显现。三是外贸增速有所回落。受外需疲弱和高基数因素影响，预计我国2023年的外贸进出口增速将出现回落，外需走弱将倒逼我国畅通国内大循环、增强内需增长动能。

综合以上因素，初步判断，2023年我国GDP将增长5.2%左右。

2. 2023年财政收入将稳健增长

2022年10月，PPI当月同比增速已转为负增长，累计增速持续下降，预计2023年工业品领域价格因素将基本消退。但另一方面，大规模留抵退税政策进入尾声，减税降费力度预计有所下降，税收增速将进一步加快。同时，2023年我国经济增速将较2022年有所提高，总体来看，2023年我国财政收入将稳健增长。

（1）国内增值税增速将明显回升

2023年，大规模留抵退税政策对国内增值税收入的扰动将基本消退，工业增加值将保持平稳增长，社会消费品零售总额增速进一步

走高，国内增值税增速将明显回升。房地产市场虽然整体仍将处于低谷，但预计降幅有所收窄，带动房地产相关五项税收边际改善。进出口增速预计将边际下降，进出口环节各项税收如增值税、关税、消费税等收入增速将随之回落。

（2）所得税将平稳增长

随着经济稳固复苏和疫情防控政策的持续优化，企业经营效益预计将普遍好转，央行设立设备更新改造专项再贷款等支持企业设备和技改投资，表明政策助企纾困、助力发展的力度不减，将进一步扭转企业所得税增速持续下滑的不利态势。叠加个税的持续稳健增长，2023年我国所得税收入总体将保持平稳，增速较2022年有所加快。

（3）减税降费力度有所下降

面对复杂严峻的国内外环境，2022年我国推出了总额达1.65万亿元的大规模留抵退税政策，重点惠及交通餐饮等六大行业领域和广大中小型制造业企业，叠加1万亿元的各项减税降费和税费缓缴措施，总体政策力度达到2.65万亿元，有效激发了广大市场主体活力。但一方面，年内大规模留抵退税政策已将2019年3月以来的进项税款余额基本抵扣返还，该政策“子弹”已经阶段性“打完”，明年政策继续推行压力较大；另一方面，地方财政收支紧平衡态势进一步加剧，截至2022年9月，地方财政自给率仅为50.3%，创十年新低，地方财力紧张也将制约减税降费的政策规模。

（4）行业和区域间收入将继续分化

虽然我国全部工业品PPI持续下滑，但能源和上游大宗商品价格受国际通胀形势影响，仍将保持一定高位，一方面使上游企业延续较高的盈利能力，另一方面挤压下游广大制造业企业的利润空间，行业间“冷热不均”将持续存在。东部沿海地区集中了我国大部分高端产业，经济发展基础雄厚，企业盈利能力强，财政自给率高。而中西部

地区产业基础薄弱，财政收入虽然一定程度上将受益于消费税、资源税等税种高增，但由于上述税种所占比重较小，无法发挥主体税种作用，总体来看财政收支矛盾仍较突出，区域收入分化将长期存在。

综合以上因素，初步预测，对应 2022 年财政收入可比口径，2023 年增速为 6.0%左右；对应 2022 年财政收入自然口径，由于在该口径下存在较明显的基数效应，2023 年增速为 7.5%左右。

3. 2023 年财政支出将保持合理强度

2023 年我国经济平稳运行面临的风险挑战依然较多，形势依旧复杂严峻，为夯实经济大盘，推动经济运行在合理区间，积极的财政政策仍要求保持一定的支出强度，兜牢基层三保底线，扩大有效需求，支持产业升级，呵护市场主体。财政收入的稳健增长也有助于缓解支出端尤其是地方财政的支出压力，确保财政保持合理的支出强度。

（1）兜牢基层三保底线

一是优化支出结构。持续压减一般性支出，严格控制竞争性财政支出规模，重点保障基本民生。二是足额保障基层财政三保支出。适当加大转移支付规模，优化分配机制，加大基层财政的资金倾斜力度，坚持县级为主、市级帮扶、省级兜底、中央激励的方针，足额保障县级财政三保支出。三是持续扩大兜底性、普惠性、基础性社会保障水平。提高稳就业的财政支出力度，做好大学毕业生、灵活就业人员、个体工商户等重点群体的就业保障工作，强化对新就业形态和创新创业的财税支持；扩大医保药品带量采购范围，适当提高城乡医保和养老保险人均补助水平，支持加快构建商业化、多层次社会保障体系，加大城乡低保和失业人员等困难群体福利保障力度。

（2）积极扩大有效需求

一是发挥政府投资引导带动作用。围绕国家重大战略部署，支持推进交通、能源、水利等领域项目建设，优化投资结构，加强与专项债券衔接，鼓励和引导社会资本参与基础设施和公共服务项目建设运

营。二是促进消费持续恢复。延续新能源汽车购置补贴、免征车辆购置税等政策,积极谋划出台新的支持政策,挖掘财政促消费的增长潜力。支持县域商业建设行动,加快县乡村商贸流通改造升级和快递物流配送体系贯通畅达,扩大农村消费。推动重点领域政府购买服务改革,更好满足公共服务需求。三是提升区域发展协调性,落实好支持京津冀协同发展、长江经济带发展、长三角一体化、粤港澳大湾区建设以及雄安新区建设、海南自由贸易港建设等相关财税政策,推进基本公共服务均等化,促进东、中、西和东北地区协调发展。

(3) 着力呵护市场主体

综合运用融资担保、贷款贴息、奖励补助等方式,引导撬动金融资源流向中小微企业。实施普惠金融发展示范区奖补政策,研究建立国家融资担保基金风险补偿机制,继续实行融资担保降费奖补,促进中小微企业融资增量、扩面、降价。引导地方安排中小企业纾困资金,督促各部门、事业单位等及时支付采购账款,防止拖欠。扩大出口信用保险对中小微外贸企业的覆盖面,强化出口信贷支持,帮助外贸企业稳订单稳生产。

综合以上因素,初步预测,2023年财政支出增速为7.0%左右。

三、政策建议

1. 继续实施积极的财政政策

一是继续维持较高的赤字率和地方专项债规模。在当前经济受内外部超预期因素冲击、复苏基础亟待进一步稳固夯实、地方财力紧平衡态势加剧、收支压力较为明显的形势下,为了确保2023年的经济“开好头、起稳步”,建议维持较高的赤字率,扩大赤字规模,适度提高中央财政赤字比重,持续推动财政资金向基层倾斜、快速直达。继续发挥专项债稳投资稳增长的重要作用,维持较高的新增债务规模,扩大投资领域,提高政策性银行对重大项目建设的配套融资力度,

增强对社会资本的带动效应。

2. 大力支持产业转型升级

增强产业链供应链韧性和竞争力。强化企业创新主体地位，支持企业牵头承担国家科技项目，落实研发费用加计扣除等政策。坚持培优企业与做强产业相结合，新增支持一批国家级专精特新“小巨人”企业。聚焦重点产业链，进一步增加产业基础再造和制造业高质量发展专项资金，着力解决基础零部件、关键材料、核心软件、短板装备等“卡脖子”问题。有效发挥财政资金引导作用，充分运用市场化手段，支持集成电路等重点行业创新发展。

3. 加大财政“口袋”统筹力度

一是通盘统筹四本预算。加大必要的财政收支调剂力度。重视发挥预算外专户资金的稳增长效力，重点抓好各级财政历年结余结转资金的回收统筹再分配工作，对当前较迫切的支出领域优先安排存量资金的调拨，灵活调整资金用途，优化财政支出结构。加强省政府的辖区财政管理权限，适当简化审批流程和程序，降低决策时滞和执行时滞，充分发挥省政府在协调基层政府事权、财力和支出责任的重要作用，推动存量资金统筹、分配、切块和下达的快速直达。二是用好财政杠杆充分盘活存量资产。进一步规范和完善 REITs、PPP 等政府投融资模式，在堵住新增隐性债务风险的制度性漏洞的基础上，适当放宽政府可行性资金补助的政策约束，提高存量资产投资项目的吸引力，增强财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用，充分激发和调动社会资本活力，发掘存量资产的再投资“魅力”。

（执笔：李亘）

编辑部地址：北京三里河路58号国家信息中心预测部

联系电话：68557142, 68557122

电子邮箱：gxfx@sic.gov.cn

邮编：100045

传真：68558210