2023 年财政债务形势总结与 2024 年展望

一、2023 年财政形势回顾

2023 年财政政策总体落实“加力提效，注重精准、更可持续”，在收入有限增长尤 其是土地出让收入负增长的情况下，仍保证了一定的支出强度推动经济增长、防范化解 风险，紧平衡态势有所加剧。收入端更加精准有力，减税降费突出对科技创新企业和中 小微企业的支持，同时优化税收优惠政策促进消费；支出端结构不断优化，向民生短板 领域倾斜；中央政府增发万亿国债转移给地方，保障地方财政可持续性和地方政府债务 风险可控。财政在支持经济恢复发展、稳定就业、改善民生、促进科技创新、防范重大 风险等方面发挥了重大作用。

（一）全国层面：积极财政政策加力提效，支出结构进一步优化

第一，2023 年财政收入政策更加精准有力，加大对科技创新企业和中小微企业的支 持，同时优化税收优惠政策促进消费。其一，持续加大对中小微企业和个体工商户的扶 持和纾困力度。年初明确继续对月销售 10 万元以下的增值税小规模纳税人免征增值税， 对适用

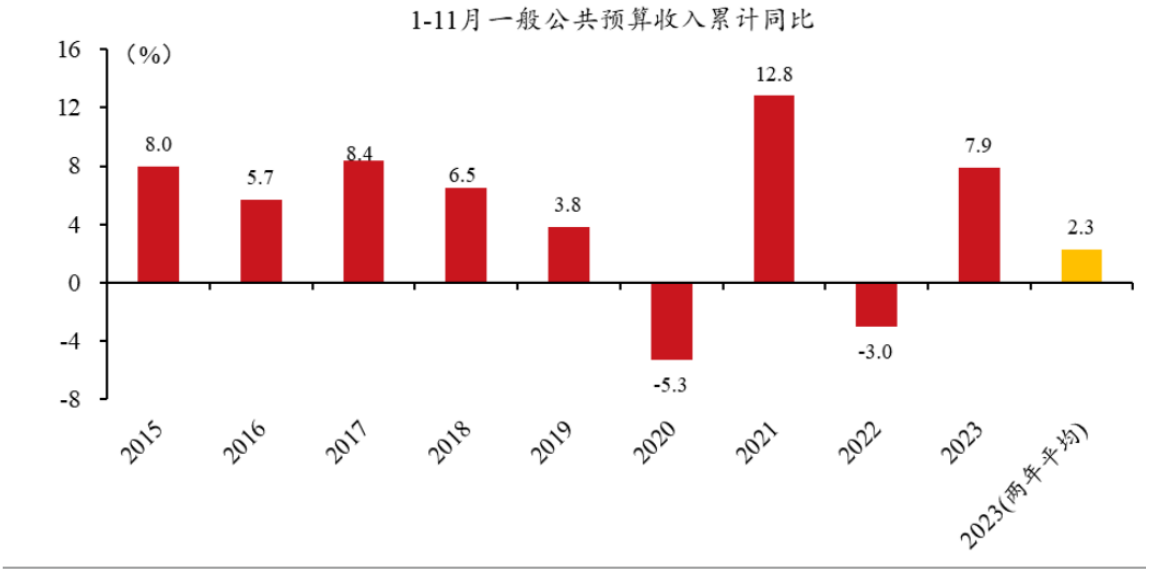
3%征收率的增值税小规模纳税人减按 1%征收率征收增值税，将税收优惠政策期 限延长至 2027 年 12 月 31 日，稳定了市场预期、增强了微观主体信心。其二，推动高科 技企业发展，进一步激发市场创新活力。自 2023 年 1 月 1 日起将所有企业的研发费用加 计扣除比例统一提高到 100%，并作为制度性安排长期实施，减轻了企业压力，鼓励企业 加大创新投入。国家税务总局数据显示，1-10 月全国新增减税降费及退税缓费 1.66 万亿 元，其中民营经济纳税人享受优惠金额占比近 75%；前三季度提前享受研发费用加计扣 除政策的企业达 40.3 万户，创新主体受益明显。其三，通过税收优惠引导和刺激消费。 延续和优化了新能源汽车车辆购置税减免政策，提高了“一老一小”个人所得税专项附 加扣除标准等。

第二，一般公共预算收入呈现恢复式增长，与去年实施大规模增值税留抵退税政策 导致的低基数有关，但两年平均增速较低。2023 年财政收入同比增长较快，1-11 月全国 一般公共预算收入累计同比增长 7.9%。两年平均增速可以一定程度上平滑了增值税留抵 退税政策导致的基数效应，更能反映 2021 年以来财政收入的真实增长情况。1-11 月累计 一般公共预算收入两年平均增速仅为 2.3%，一般公共预算与政府性基金预算收入之和的 两年平均增速为-3.0%，反映了经济增长放缓背景下，税基扩张缓慢、财政收入增长动力 不足的现实。

从收入实现节奏上看，一般公共预算收入增速前低后高，反映出实体经济在疫后逐 步恢复，是疫后需求集中释放和前期一系列政策集中发力的结果。一般公共预算收入同 比增速较快的时间段主要集中在第二季度，主要源于去年二季度留抵退税较为集中导致 的低基数，三、四季度增速有所回落。1-11 月一般公共预算收入完成预算数的 92.1%， 超时序进度 0.4 个百分点，预计全年一般公共预算收入与预算持平，增长 6.7%左右。

第三，税收收入增速超过非税，一般公共预算收入结构有所优化。1-11 月税收收入 累计同比增长 10.2%，非税收入同比下降 3.0%。税收收入占比为 84.2%，较去年同期提 高 1.8 个百分点，但仍低于 2021 年的 86.0%和 2020 年的 85.1%。

图表1：2023 年 1-11 月一般公共预算收入同比增长较快，但两年平均增速较慢



第四，在财政收入增长有限、紧平衡态势加剧情况下，财政支出保持了一定的强度，财政资金使用效率不断提高，支出结构持续优化、重点投向民生领域。2023 年通过拓展 预算管理一体化建设范围、推动省以下财政体制改革等，财政资金使用效率和财政支出 效能不断提高，财政支出不再是大水漫灌式的总量刺激，而是精耕细作。1-11 月一般公 共预算支出同比增长 4.9%，两年平均增速为 5.6%，一般公共预算与政府性基金预算支出 之和两年平均增速为 2.7%。前 11 月一般公共预算支出累计完成年初预算的 86.7%，落后 于时序进度约 5 个百分点。2023 年财政支出结构持续优化，教育、社保就业、卫生健康三大民生领域支出合计占比达 38.5%，创近年来同期新高；民生相关支出累计同比增速 达到 6.0%，高出整体增速 1.1 个百分点。历年财政支出存在年终翘尾特征，叠加四季度 增发 1 万亿国债陆续投入使用，预计全年一般公共预算支出增速在 7.5%左右。

第五，在财政收入增长不及预期、地方债务问题突出、财政可持续性风险上升的背 景下，2023 年中央采取了一系列措施政策为地方政府纾困解难。主要有以下三点具体措 施：其一，加大中央对地方财政转移支付规模，加快转移支付节奏。2023 年预计安排对 地方转移支付 10.1 万亿元，增长 3.6%。同时提高一般性转移支付占比，向财政困难和经

济欠发达地区倾斜。截至二季度末，已完成中央对地方转移支付的90%以上。其二，优 化县级基本财力保障机制奖补办法，加大对基层“三保”的支持力度。2023 年修订了《中央财政县级基本财力保障机制奖补资金管理办法》，更加鼓励地区缩小县域财力差距和将 财政资金投入“三保”领域，奖补资金预算总额达 4107 亿元，比 2022 年执行数增长 8.7%。 其三，增发的 1 万亿特别国债全部以转移支付的形式支持地方用于减灾防灾建设等八大 方面惠民生、补短板领域的支出，一定程度上缓解了地方政府财政收支矛盾。1-11 月中 央本级支出占比 14.0%，仅比 2022 年高 0.1 个百分点，但低于其他年份。

第六，财政收支矛盾加剧，财政赤字突破历史高点。从各月财政收支差额来看，2023 年上半年财政收支差额接近 2019 年正常水平，但自 7 月份以来，随着积极财政政策持续发力，收支矛盾愈加突出，1-11 月财政收支缺口达到 3.8 万亿元。10 月 24 日，国常会决 定增发 1 万亿国债，其中 5000 亿元于今年投入使用。预计全年一般公共预算收支差额达 6.3 万亿元，占 GDP 的比重为 4.9%，为历史次高水平（最高点在 2020 年，为 6.2%）。官 方赤字率预计提高至 3.8%左右，突破历史高点，纳入新增专项债的赤字率将达 6.8%，仅 次于 2020 年 8.4%。

第七，2023 年房地产市场延续 2022 年调整态势，土地出让收入增速持续为负，政 府性基金预算收入大幅下滑。自二、三季度各地放松限购等房地产调控政策出台以来， 房地产市场短暂回暖，但全国土地成交总价仍保持负增长，进入三季度加速下滑，四季 度出现边际改善迹象，但趋势仍不明朗。1-11 月国有土地出让收入同比增速为-17.9%， 政府性基金预算收入同比下降 13.8%。随着年末一线城市房地产放松政策的出台，有望 带动土地市场和房地产市场更早回暖。考虑到存在部分土地出让收入年底集中入库的情 况，乐观地估计，2023 年全年政府性基金收入为 6.5 万亿元，较去年下降 16.8%。

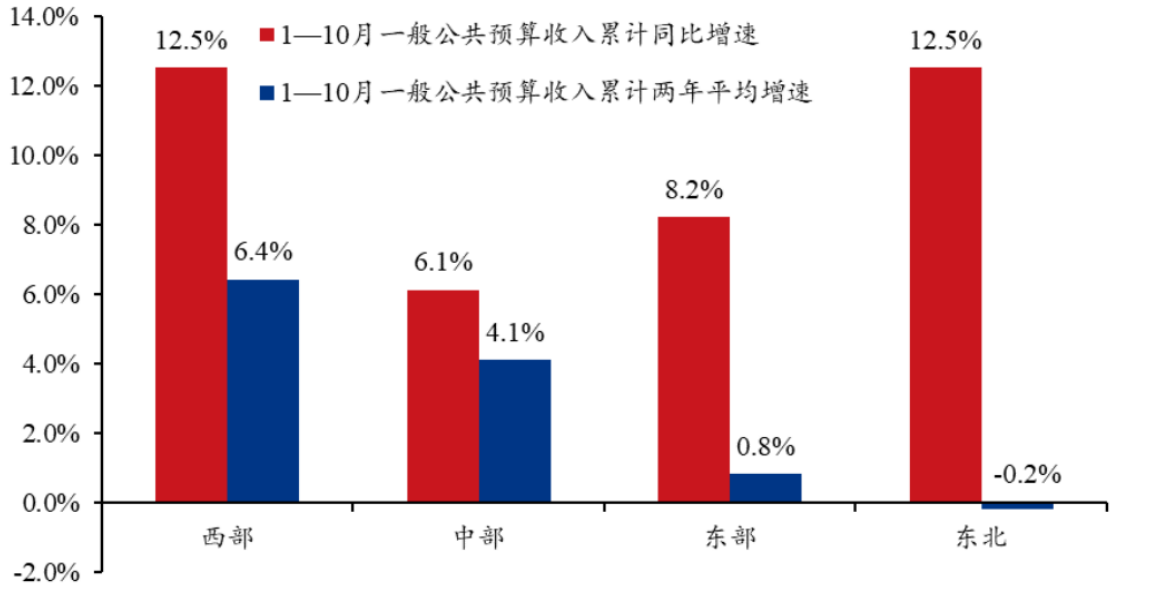
（二）地方层面：财政收入恢复有力但差异较大，支出总体略显乏 力但民生性支出增长较快

地区财政形势基本上与全国保持一致，但由于大部分省份月度财政收支数据仅公布到 10 月份，所以本节分析基于 2023 年 1-10 月各省财政收支数据。

第一，各地财政收入增速较快但差异较大，半数省份 1-10 月一般公共预算收入累计 增速超过 10%，仅山西省一般公共预算收入负增长。受 2022 年大规模增值税留抵退税 政策导致基数较低的影响，大部分省份财政收入增长较快。其中西藏、吉林、青海三个 省份的收入增长超过 20%，分别为

39.4%、29.5%和 21.5%。其中，山西省受 2022 年下 半年煤炭等能源量价齐升的影响，导致资源税等相关税收收入高涨，基数较高，所以 2023 年财政收入同比增长为-0.8%。 从两年平均增速来看，内蒙古、新疆和山西等能源大省一般公共预算收入增长居前， 其他大多数省份增长率在 5%以下。内蒙古、新疆和山西等资源型省份一般公共预算收 入两年平均增速居前，分别为 16.2%、14.9%和 11.0%，吉林最低为-4.2%。分地区来看，西部地区整体收入增长较快，一般公共预算收入两年平均增速为 6.4%； 中部地区两年平均增速次之，为 4.1%，东部地区两年平均增速为 0.8%，东北地区两年 平均增速最慢，为-0.2%。这种格局的变化主要源于百年未有之变局下地缘政治冲突引发 的供给冲击，资源型省份量价齐升，带动财政收入增长；而东部地区反而受到出口下行 的影响，财政收入增速偏低，部分省份如广东、天津等两年平均增速为负。

图表11：西部地区 1-10 月一般公共预算收入两年平均增速最快



第二，各地加紧落实积极财政政策，但受限于可用财力有限、收支矛盾加大等客观 条件，整体支出增长略显乏力。积极财政政策基调下，各地仍保持了一定的财政支出强 度，近半数省份 1-10 月一般公共预算支出增速超过 5.0%，仅天津、内蒙古、青海和山西 四省超过 10%。云南、山东、江苏等地一般公共预算支出增速在 3%以下，其中云南是负 增长（-3.5%）。从两年平均增速来看，内蒙古、山西、宁夏、青海等省份增速较快，分 别为 12.7%、10.1%、9.6%和 9.6%，而云南和天津是负增长，分别为-1.1%和-1.7%。在经 济下行、财政增收有限、防范化解债务风险等因素影响下，2023 年部分地区出现压减财 政支出以缩小财政收支缺口的情况。同时，下半年以来，各地通过积极盘活存量资产、

强化征管、提高支出绩效等方式化解财政收支矛盾，确保积极财政政策各项措施得以落 实。

第三，2023 年各地民生领域的支出增长较快，民生支出占比不断提高。绝大部分地 区社保就业支出增速快于一般公共预算支出增速。即使在一般公共预算支出负增长的云 南，社保就业支出增速也达到 7.4%，陕西达 15.0%。此外，2023 年各地也加大了住房保 障支出。北京市 1-10 月住房保障支出同比增长 29.8%，远超其他地区。甘肃、内蒙古、 福建、吉林、安徽等地前 10 月住房保障支出累计同比增速均超过 10%，分别为 26.2%、 15.7%、14.9%、14.4%和 12.9%。在经济下行与房地产市场低迷的情况下，聚焦老百姓最 关心的安居工程，加大保障房领域投入，不仅有利于解决居民的后顾之忧、刺激消费， 还有助于分散房地产市场风险，增强微观主体信心。

二、2023 年债务形势总结：国债净融资大幅增长、特殊再融 资债券超预期发行

第一，中央加杠杆，国债净融资额大幅增长。截至 12 月 18 日，2023 年国债总发行 规模达到 11.0 万亿元，总偿还量为 7.0 万亿元，净融资额达到 4.1 万亿元，较去年增长 58.2%，主因年初预算的全国财政赤字较上年增加 5100

亿元，全部由中央政府承担，同 时 10 月 24 日全国人大常委会决定增发 1 万亿元国债。

第二，地方债发行规模较去年大幅上升，主要源于防范化解地方政府隐性债务风险下特殊再融资债券放量发行。截至 12 月 18 日，2023 年全国发行地方政府债券 9.3 万亿 元，较去年全年增长 26.6%。其中，新增债券发行 4.6 万亿元，较去年全年减少 1115.4 亿元。再融资债券发行 4.7 万亿元，较去年全年增加 2.1 万亿元，再融资债券发行占比 上升至 50.2%，较去年提高 14.8 个百分点。一方面，与“一揽子化债方案”下特殊再融 资债券放量发行有关；另一方面反映了当前地方债到期压力加剧，2023 年地方债到期规 模达到 3.7 万亿元，较去年增长 31.9%。

第三，万亿特殊再融资债券超预期发行，地方债务结存限额被大幅压缩。7 月 24 日， 政治局会议提出“一揽子化债方案”后，各地积极通过财政化债和金融化债等方式推动 区域内隐性债务化解。其中，特殊再融资债券超预期发行，截至 12 月 18 日，全国共有 27 个省份累计发行特殊再融资债券上升至 13885.1 亿元。从地区分布来看，贵州、天津、 云南、湖南、内蒙古、辽宁等债务负担较重的省份成为本轮特殊再融资债券的发行主力， 发行规模均超过 1000 亿元，分别为 2263.8 亿元、1286.3 亿元、1256 亿元、1122 亿元、 1067 亿元和 1006

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。
如要下载或阅读全文，请访问：
https://d.book118.com/496040032051010144