

收支低于预算，积极程度提升

——2022 年财政数据点评

2022 年 1-12 月，一般公共预算收入累计同比增长 0.6%，税收收入累计同比下降 3.5%。非税收入累计同比增长 24.4%，国有土地使用权出让收入累计同比下降 23.3%，一般公共预算支出累计同比增长 6.1%。全年来看，公共财政收支均低于年初预算水平，实际收支缺口 5.69 万亿，与年初预算基本相符。

一、公共财政收支：相较年初预算“歉收少支”

(1) 收入：显著改善，增速转正

2022 年全国一般公共预算收入 20.37 万亿，较上年增长 0.6%，下半年财政收入持续回暖，跌幅连续收窄，于年末实现了正增长。但财政收入增速低于年初制定的 3.8% 的目标增速，收入规模较年初预算歉收 6,400 亿元，预算完成进度 96.9%，为近年同期最低水平。

疫情冲击和大规模退税减税降费是公共财政歉收的主要原因。2022 年全年新增减税降费和退税缓税缓费达 4.2 万亿，其中增值税留抵退税约 2.4 万亿。受此影响，税收收入累计同比增速在 2022 年 4 月转负，且跌幅在二季度持续走阔；下半年之后，随着大规模退税减税降费带来的财政减收影响逐渐消退，以及在一揽子“稳经济”政策作用下，国内经济持续修复，税基扩张，税收收入跌幅连续收窄，全年累计下降 3.5%。非税收入则高速增长，对财政收入形成了有力补充，全年增长 24.4%。

12 月一般公共预算收入显著改善，当月同比增速达 **61.1%**，是近 20 年来的最高增速，较前值大幅上升 **36.5pct**。一方面是由于 **2021 年同期税费缓缴以及经济增长动能趋弱形成低基数**，另一方面则是 **12 月经济重启提速**，年末税费征缴力度加大及加快入库。其中税收收入和非税收入均同比大幅增长，单月同比增速分别达 **67.3%**和 **44.4%**，较前值分别上升 **38.9pct** 和 **36.9pct**，均为近年来最高水平。

从主要税种来看，消费税延续高增，12 月同比增速为 **63.5%**，或由于年底消费税抢收入库；增值税小幅下降 **2.9pct** 至 **14.9%**，仍为年内较高水平；企业所得税四季度波动较大，增速大幅下降 **22.3pct** 至 **8.8%**；个人所得税增速转负，回落 **8.8pct** 至 **-5.7%**。

(2) 支出：后劲不足，延续放缓

2022 年全国一般公共预算支出 26.06 万亿，较上年增长 **6.1%**，低于年初目标增速 **8.4%**，支出规模较年初预算少支 **6,500 亿元**，预算完成进度为 **97.6%**，为近年来较低水平。

财政支出整体受到收入不足掣肘。2022 年财政收支紧平衡压力加剧，财政积极盘活存量资金、谋划增量工具，社保就业、卫生健康等民生重点领域支出力度得到了保障，同时债务付息压力进一步增加，二者或对基建支出造成一定挤出。1-12 月基建类支出占比 **22.8%**，较前值下降 **1.0pct**。在此情况下，**7,400 亿**政策性开发性金融工具及银行信贷等社会配套融资对基建提供了有力支撑。2022 年财政“前置发力”，进入四季度后支出后劲不足，增速连续下降。

12 月一般公共预算支出延续放缓，当月同比增速继续下行至 **3%**，是年内的次低水平，财政整体收支压力较大，支出力度后劲不

足。结构上，财政支出重点保障民生。12 月各地疫情感染快速达峰，卫生健康支出维持高增，社保就业支出增速上升；其他民生领域如教育支出受到一定挤出，增速转负；基建领域得到的资金支持依然较弱，仅城乡社区事务领域支出小幅正增长。

2022 年一般公共预算实际赤字 5.69 万亿，与年初预算基本相符。但需要注意的是，其中国债净融资为 2.57 万亿，较年初预算少了 8,000 亿，表明财政或动用了更多的结转结余资金、存量资金，并可能从政府性基金预算和国有资本经营预算调入了部分资金。

二、政府性基金收支：表现疲弱

在收入端，2022 年土地出让收入 6.69 万亿，较上年下降 23.3%；政府性基金收入 7.79 万亿，较上年下降 20.6%，较年初预算歉收 2.08 万亿，预算完成进度为 79.0%。尽管 2022 年下半年土地出让收入跌幅持续收窄，但考虑到基数效应，难言实质回暖。

在支出端，政府性基金是“以收定支”，收入不足压制了支出力度。全年政府性基金支出 11.06 万亿，同比下降 2.5%，较年初预算少支 2.84 万亿，预算完成进度为 79.6%。前置发力下，2022 年用于项目建设的 3.45 万亿新增专项债在 6 月底就已基本发行完毕，支撑政府性基金支出维持高速增长。但 2022 年 8 月后，支出增速快速下跌，并于年底转负。

12 月国有土地出让收入跌幅进一步扩大 5.9pct 至 -19.3%，拖累政府性基金收入增速跌幅扩大 4.6pct 至 -17.2%。12 月房地产销售和**投资**降幅有所收窄，但并没有实质性改善，土地市场仍然较为低迷。12 月政府性基金支出增速跌幅走阔 14.3pct，同比下降 35.5%。一方

面由于上年财政后置形成高基数，另一方面是由于专项债结存额度使用完毕，对支出的支撑消退。

全年政府性基金预算实际赤字 3.27 万亿，较年初预算少 7,600 亿，或调入一般公共预算。中等口径下，2022 年全国财政收入 28.16 万亿，全国财政支出 37.12 万亿，实际赤字规模 8.96 万亿，2022 年 GDP 规模初步核算为 121.02 万亿，由此实际赤字率达到 7.4%，较上年提升 2.2pct。尽管全年财政收支均不及年初预算，但财政通过“跨期”和“跨账本”的方式，筹集了大量资金，并通过积极盘活存量资金，有效托底经济增长。

三、 市场影响：银行间流动性宽松，债券利率先上后下

流动性方面，12 月财政政策对银行间流动性形成正向影响。从发行量角度看，12 月政府债券融资量增长规模不大，其中国债净融资量较上月显著下降，全月发行量 14,762 亿，其中 7,500 亿为特别国债到期续发，国债净融资量为 2,005 亿；地方政府债年末发行降速，发行量仅为 915 亿，净融资量为 254 亿。从央行资产负债表角度看，12 月为财政投放大月，货币当局政府存款余额为 41,273 亿元，环比大幅下降 11,090 亿，增加全市场基础货币总量。12 月银行间流动性整体趋松，DR001 和 DR007 利率中枢分别为 1.01%和 1.76%，较上月分别下降 45bp 和 2bp。

债券利率方面，在基本面复苏预期和资金面宽松的双重影响下，12 月债券市场收益率先上后下。10 年期国债收益率最高上行至 2.92%附近，后回落至 2.83%的水平，短端债券收益率波动幅度更大，3 年期国债收益率持续上行至 2.58%后显著下行至 2.40%。10 年期与 30 年期地方政府债收益率分别收于 3.06%和 3.37%。

四、 前瞻：2023 年财政政策“加力提效”

总体来看，全年财政收支情况体现出以下四个特征：一是公共财政收支两端均不及年初预算。二是非税收入高速增长，对财政收入形成了有力补充。三是土地出让收入大幅下降。四是中等口径下实际赤字率大幅提升 2.2pct，财政实际积极程度显著提高。

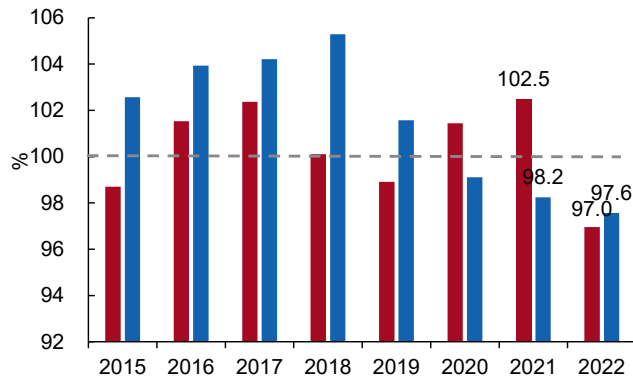
前瞻地看，2023 年财政紧平衡压力依然较大，财政政策将贯彻中央经济工作会议“加力提效”的要求。随着经济重启提速，修复动能增强，公共财政收入有望显著提升，在节奏上仍将前置发力。随着房地产市场探底企稳，提前批新增专项债额度下达发行，政府性基金收支两端有望快速反弹。财政部近期表示¹，合理安排 2023 年政府专项债券规模，“保持宏观杠杆率基本稳定”，而去年同期的表述则为“保持政府总体杠杆率基本稳定”。这一表述调整指向今年政府部门杠杆率存在上行空间，目标赤字率或上调至 3.0-3.2%，新增专项债限额或维持在约 4 万亿元的高位。

(评论员：谭卓 张巧栩 刘阳)

¹ 链接：http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202301/t20230120_3863893.htm。

图 1：公共财政收支完成进度均为近年最低水平

历年公共财政收支完成进度



资料来源：WIND、招商银行研究院

图 3：财政收入显著改善，全年实现正增长

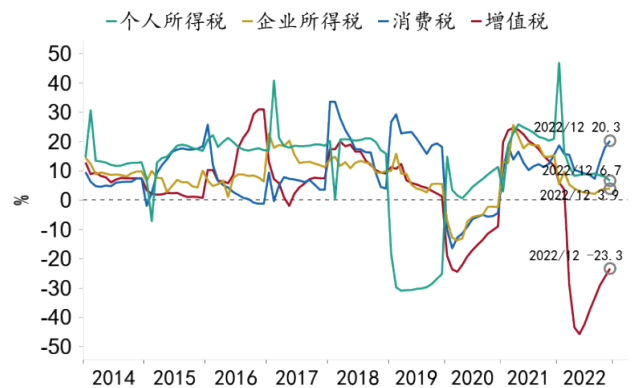
公共财政收入累计同比增速



资料来源：Macrobond、招商银行研究院

图 5：消费税维持高增，个人所得税增速下降

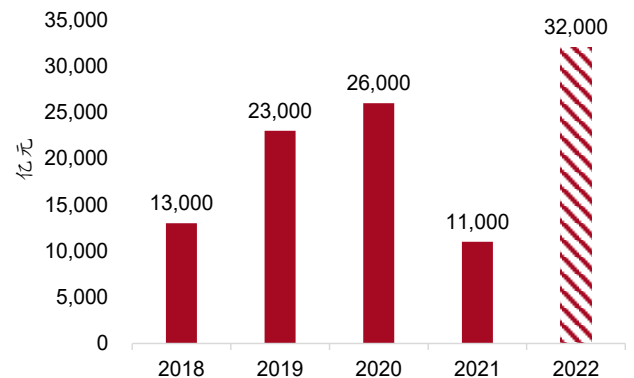
主要税种增速：累计同比



资料来源：Macrobond、招商银行研究院

图 2：减税降费力度为近年最高水平²

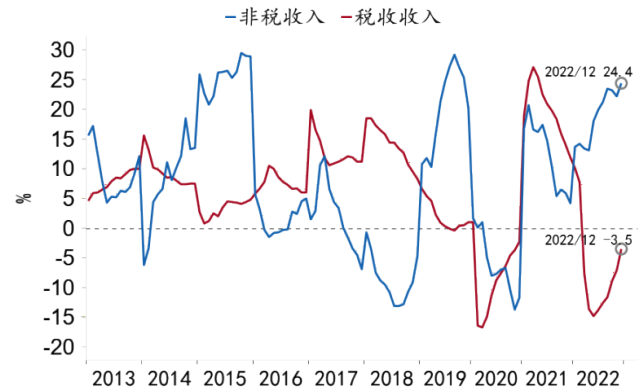
历年减税降费规模



资料来源：WIND、招商银行研究院

图 3：税收收入快速反弹，非税收入增速提升

税收和非税收入累计同比



资料来源：Macrobond、招商银行研究院

图 6：公共财政支出增速边际放缓

公共财政支出累计同比增速

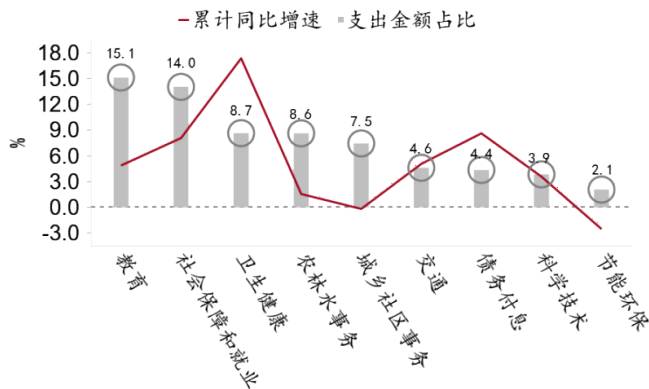


资料来源：Macrobond、招商银行研究院

² 2022 年全年新增减税降费和退税缓税缓费达 4.2 万亿，其中减税退税降费规模约 3.2 万亿，缓税缓费部分约 1 万亿。

图 7：卫生健康，社保就业等民生领域支出得到保障

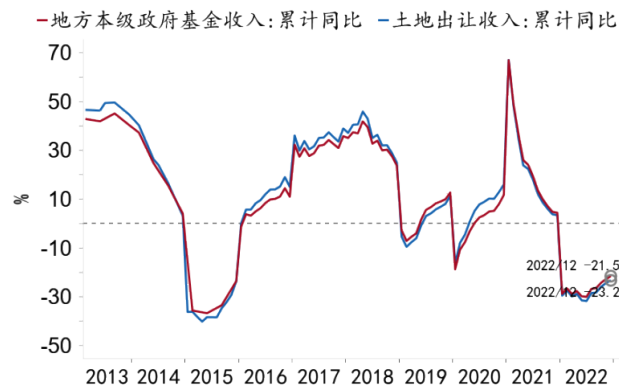
公共财政各项支出的增速及占比（2022年1-12月）



资料来源：Macrobond、招商银行研究院

图 9：土地出让收入持续低迷

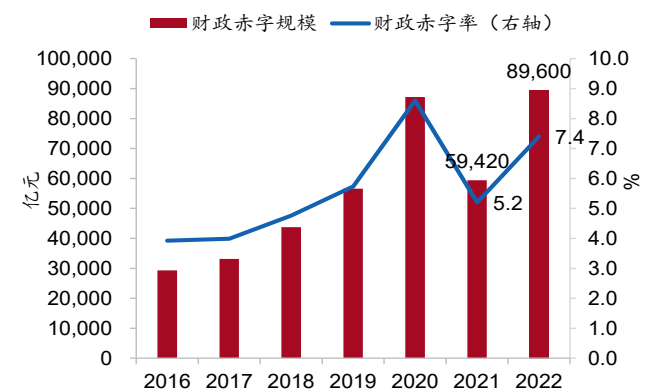
政府性基金收入和土地出让收入累计同比增速



资料来源：Macrobond、招商银行研究院

图 8：2022 年中等口径下实际赤字率上升 2.2pct

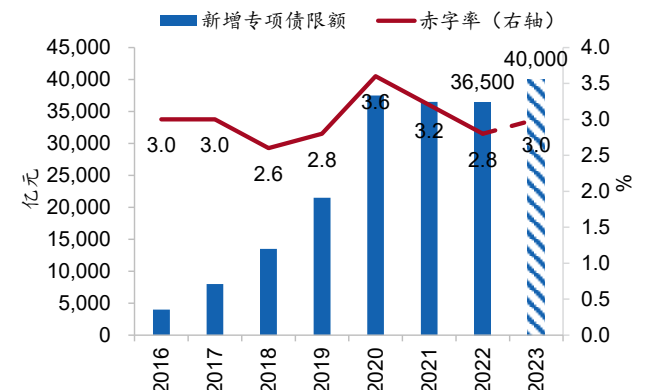
中等口径财政实际赤字率



资料来源：Macrobond、招商银行研究院

图 10：2023 年目标赤字率或提升至 3%到 3.2%

历年赤字率及新增专项债限额



资料来源：Macrobond、招商银行研究院