



联络人

作者:

中诚信国际 研究院

袁海霞 010-66428877-261

hxyuan@ccxi.com.cn

汪苑晖 010-66428877-281

yhwang@ccxi.com.cn

闫彦明 010-66428877-266

ymyan01@ccxi.com.cn



相关报告

寒意虽存，春山可望——2022年宏观经济及大类资产配置分析与2023年展望，2023-01-19

【地方债与城投行业2022年回顾及2023年展望之政策篇】稳增长下地方债扩容创新，城投行业监管仍有保有压，2023-01-19

【地方政府专项债2022年回顾与2023年展望】稳增长加码专项债持续扩容，积极财政加力提效需用好用足，2023-01-11

【2022年11月财政数据点评】政府性基金收入降幅继续走阔，税收边际改善但财政收支压力持续，2022-11-23

【专题研究】建议2023年地方政府新增债务限额仍保持一定规模，助力突破经济“强政策、弱修复”困局，2022-12-21

如需订阅研究报告，敬请联系

中诚信国际品牌与投资人服务部

赵耿 010-66428731;

gzha@ccxi.com.cn

www.ccxi.com.cn

## 2022 疫情扰动欠收少支 2023 前置发力但仍受限

——2022年财政数据点评及2023年展望



2022年，疫情冲击叠加大规模留抵退税政策实施下，全国一般公共预算收入增速连续八月为负，虽在年底实现转正但仍不及年初预算目标；稳增长压力下，积极财政持续发力，财政支出同比增加且重点保障基本民生领域，但与年初预算相比仍然少支；房地产严监管、土地市场低迷背景下，土地财政有所弱化，全国政府性基金预算收支均下降，其中收入出现深度下跌、低于年初预算超两万亿。整体看，全年财政“两本账”收支均未实现年初预算目标，呈“欠收少支”特点。

### ■ 一般公共预算收入增速年底转正但未实现年初目标，税收拖累显著、非税收入贡献较大

- 2022年，全国一般公共预算收入203703亿元，同比增长0.60%，扣除留抵退税因素后增长9.10%，低于2021年的10.50%，未完成年初增速目标（3.80%），少收6437亿元；完成预算进度96.94%，为近5年来最低值。其中，中央收入94885亿元，同比增长3.80%；地方收入108818亿元，同比下降2.10%，央地收入增速呈现分化态势。税收收入166614亿元，疫情扰动及退税政策影响下，同比下降3.50%，对一般公共预算收入拖累较大；非税收入累计27089亿元，在特定国有金融机构上缴利润、原油价格上涨以及地方多渠道盘活闲置资产等带动下，同比大幅增长24.40%，是支撑一般公共预算收入正增长的重要力量。
- 分月度看，受疫情冲击叠加大规模留抵退税政策实施，自4月起收入增速持续为负，但在12月收入高增推动下全年最终实现正增长。4月起，全国一般公共预算收入累计同比增速延续为负。伴随留抵退税上半年“大头落地”叠加

经济边际修复，下半年来降幅逐月收窄。特别是 12 月，受国内增值税、消费税等主要税种高增带动，全国一般公共预算收入同比大幅增长 61.11%，增速较 11 月扩大 36.49 个百分点，创下年内单月增速新高，有力推动全年收入增速由负转正。

- **分税种看，大规模退税及土地市场持续低迷影响下，国内增值税、土地和房地产相关税种拖累较大，税收收入占比大幅下降，非税收入贡献较高。**具体来看，2022 年，为应对经济下行压力，我国实施了最大力度的组合式税费政策，全年新增减税降费及退税缓税缓费超过 4.2 万亿元，其中增值税留抵退税 2.46 万亿，受此影响，第一大税种国内增值税大幅下降 23.30%，是拖累税收收入增长的重要原因；同时，受房地产严监管、土地市场持续低迷影响，土地和房地产相关税收表现较弱，契税、土地增值税同比分别下降 22.00%、7.90%。国内消费税同比大幅增长 20.30%，较上年抬升 4.90 个百分点，或与其未像往年延迟入库有关。企业所得税和个人所得税收入同比增长 3.90%、6.60%，但受经济下行叠加高基数影响，增速远不及上年。值得注意的是，税收收入增速大幅低于非税收入增速近 30 个百分点，税收收入占比也大幅下降超 3 个百分点至 81.79%，一般公共预算收入质量和稳定性有所下降，非税收入高增在短期内可一定程度上减轻财政收支压力，但需持续关注非税收入过快增长对经济可持续发展、体制机制改革等带来的负面影响。

#### ■ 一般公共预算支出增速同比抬升但仍少支，集中保障民生等重点领域支出

- 2022 年，全国一般公共预算支出 260609 亿元，同比增长 6.10%，增速较上年抬升 5.80 个百分点，但受收入下滑掣肘，支出增速低于年初预算目标（8.40%），节支 6516 亿元。其中，中央支出 35570 亿元、同比增长 3.90%，地方支出 225039 亿元、同比增长 6.40%，地方支出增速快于中央。从支出进度看，2022 年支出发力较为靠前，前 4 月支出进度与往年相比居于前列，但受多因素扰动最终全年完成预算进度 97.56%，为近 5 年来最低值。
- **分支出类型看，基建及社保民生领域保障有力，防疫支出大幅抬升但边际走弱，债务付息压力进一步加大。**上半年，财政支出在注重基本民生保障的同时，对基建、科技领域的支持力度较大，科学技术、农林水、交通运输支出上半年累计同比增速均超 10%，分居各主要支出类型前三位。全年来看，教育、社会保障和就业仍为支出重点，支出规模均超 36000 亿元，规模分别居于第一、第二位，且增速均超 5%，民生等重点领域支出得到有力保障。受疫情持续反复扰动，卫生健康领域支出大幅增长，同比大幅增长 17.80%，增速居各主要支出类型首位，且较上年抬升 17.90 个百分点；但值得注意的是，伴随防疫政策优化调整，12 月当月卫生健康支出增速较前值大幅回落 15.10 个百分点，疫情对财政支出的扰动边际减弱。

基建领域相关支出中，城乡社区、节能环保支出同比下降 0.20%、3.20%，农林水、交通运输支出同比增加 2.30%、5.30%，各支出均较上年有所抬升，“全面加强基础设施建设”背景下，财政资金对基建支持力度有所加强。此外，2022 年债务付息支出再超万亿，同比增长 8.70%，且增速较上年抬升 2.10 个百分点，债务付息压力进一步加大。

## ■ 土地出让低迷拖累政府性基金预算收入，支出增速持续回落年底由正转负

- ▶ **土地市场低迷下收入深度下跌，远不及年初预算目标，土地出让占比回落但仍超九成。**2022 年，全国政府性基金预算收入 77879 亿元，同比下降 20.60%，远不及年初预算目标（0.6%）、少收超两万亿，且与 2020 年相比下降 16.70%。其中，中央收入 4124 亿元，同比增长 3.00%；地方收入 73755 亿元，同比下降 21.60%，受土地市场低迷拖累，地方国有土地使用权出让收入 66854 亿元，同比下降 23.3%，占地方政府性基金预算收入比重也较去年回落 2.00 个百分点至 90.60%。但伴随房地产支持政策发力，特别是“三支箭”相继落地，下半年土地市场迎来一定升温，带动政府性基金预算收入降幅逐月收窄。
- ▶ **受制于收入下滑，支出增速自 3 月起持续回落、年底最终转负，专项债发行影响下增速回落幅度“前低后高”。**2022 年，全国政府性基金预算支出 110583 亿元，受收入端下降制约，同比下滑 2.50%，未实现年初预算目标（22.30%）。其中，中央支出 5544 亿元，同比增长 76.80%；地方支出 105039 亿元，同比下降 4.70%，地方国有土地使用权出让收入相关支出 53736 亿元，同比下降 17.80%。值得注意的是，政府性基金预算支出增速自 3 月起持续回落，但受上半年新增专项债放量发行支撑，上半年支出累计同比增速回落幅度整体较低，下半年，伴随新增专项债基本发行使用完毕，支出增速快速回落，特别是在 12 月新增专项债发行大幅回落的背景下，支出累计同比增速由正转负，全年支出增速回落幅度整体呈现“前低后高”特征。

## ■ 2023 年展望：财政将继续靠前发力但整体受限，需注重收支紧平衡下的债务风险防范

- ▶ **财政“两本账”扩表具有支撑因素，将延续靠前发力，但整体扩张仍受约束。**一方面，财政发力有支撑因素且将继续前置。在近年已实施较大规模减税降费的基础上，2023 年或不会有更大规模的退税政策出台，将更加注重前期政策落实及完善，提升精准性针对性，对税收收入的拖累或将减弱；同时，在各地积极“挖潜”、多渠道盘活存量资产的背景下，非税收入有望延续增长；此外，伴随房地产市场支持政策落地见效，土地市场或逐步企稳，政府性基金预算收入大概率边际改善。

从财政节奏看，2023 年一季度稳增长压力仍较大，积极财政将继续靠前发力，且今年专项债提前批额度下达时间为历年最早、1 月新增专项债发行规模同比上升<sup>1</sup>等信号也进一步印证了今年财政前置的特点。另一方面，财政发力空间整体仍然受到多重制约。受长达三年的疫情冲击，财政结余资金出现大幅下降，2023 年可用于调节预算的资金规模可能锐减，或从 2022 年的 1.5 万亿左右回落至 0.5 万亿以下；同时，特定国有金融机构和专营机构继续上缴利润存在不确定性；此外，地产支持政策传导至房企拿地、销售存在一定时滞，土地出让收入较难大幅改善，财政“两本账”大幅扩表空间仍较为有限。

- ▶ **地方财政收支矛盾加剧背景下，需注重防范地方政府债务风险。**近三年来，疫情反复叠加土地财政弱化，财政收支矛盾有所加剧，特别是 2022 年，财政“两本账”收支均未完成年初目标，收支整体缺口扩大至 8.96 万亿。尤其是土地财政弱化背景下，地方政府综合财力出现较大下滑，叠加稳增长压力下地方政府债务规模快速上升，地方政府债务风险出现较为明显的攀升。2022 年，地方债合计发行 7.36 万亿元<sup>2</sup>，同比下降 1.70%，其中专项债发行 5.12 万亿元、同比增长 4.08%，一般债发行 2.24 万亿元、同比下降 12.78%；截至 2022 年 12 月末，全国地方政府债务余额 350618 亿元，其中一般债务 143896 亿元，专项债务 206722 亿元，地方政府负债率上升 2.33 个百分点至 28.97%，债务率同样出现大幅上升。2023 年，财政发力仍然受到多重制约，财政运行或仍处于“紧平衡”状态，地方债务水平或继续被动攀升，逐步突破国际警戒线水平，需更加注重风险防范，保障地方政府债务风险可控。

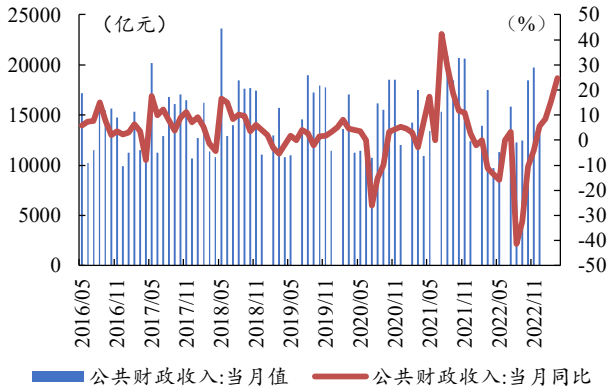
<sup>1</sup> 2023 年 1 月，新增专项债发行规模达 4912 亿元，去年同期为 4844 亿元。

<sup>2</sup> 2022 年地方债发行情况详见中诚信国际 2023 年 1 月 13 日发布的报告《稳增长加码专项债持续扩容，积极财政加力提效需用好用足——地方政府专项债 2022 年回顾与 2023 年展望》。



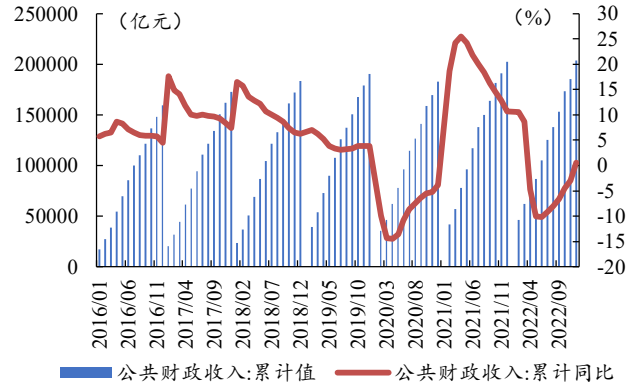
附表/图:

图 1: 12 月全国一般公共预算收入及增速



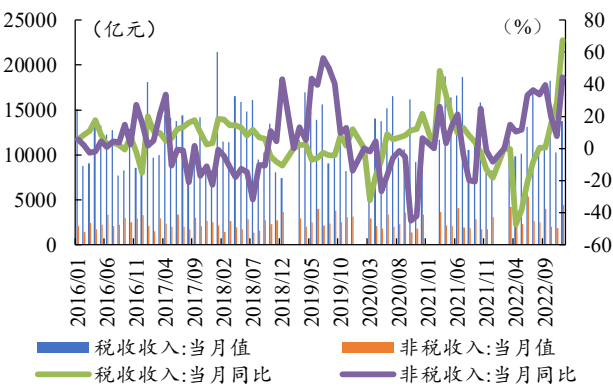
数据来源: Wind, 中诚信国际区域风险数据库

图 2: 2022 年全国一般公共预算收入及增速



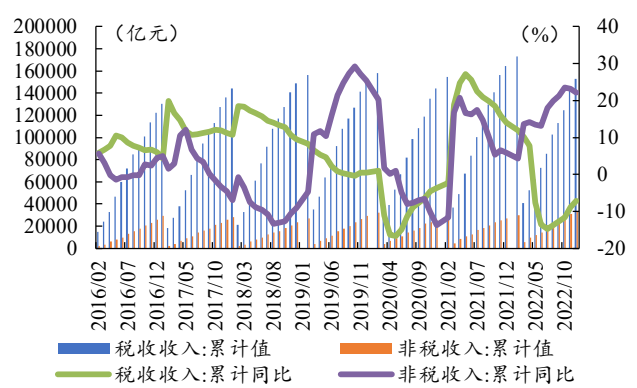
数据来源: Wind, 中诚信国际区域风险数据库

图 3: 12 月全国税收、非税收入及增速



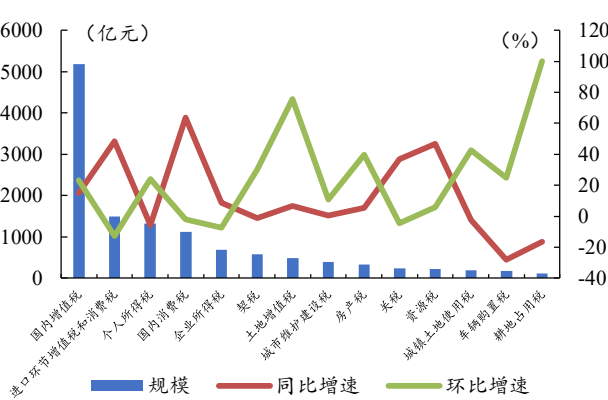
数据来源: Wind, 中诚信国际区域风险数据库

图 4: 2022 年全国税收、非税收入及增速



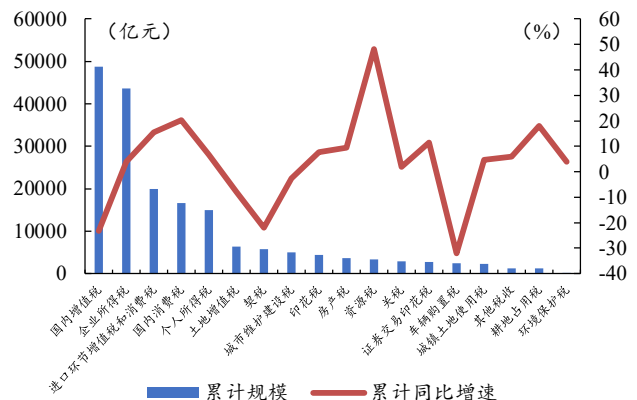
数据来源: Wind, 中诚信国际区域风险数据库

图 5: 12 月全国税收收入各组成分布及增速



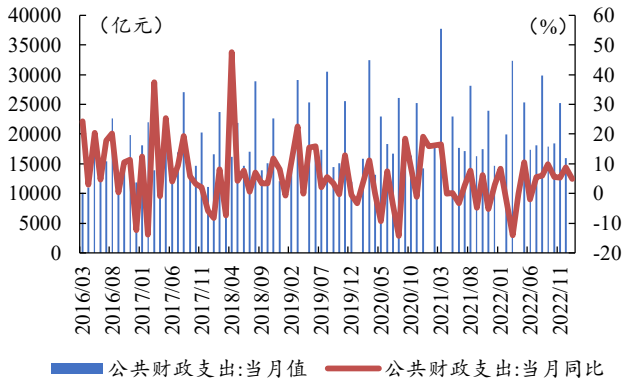
数据来源: Wind, 中诚信国际区域风险数据库

图 6: 2022 年全国税收收入各组成分布及增速



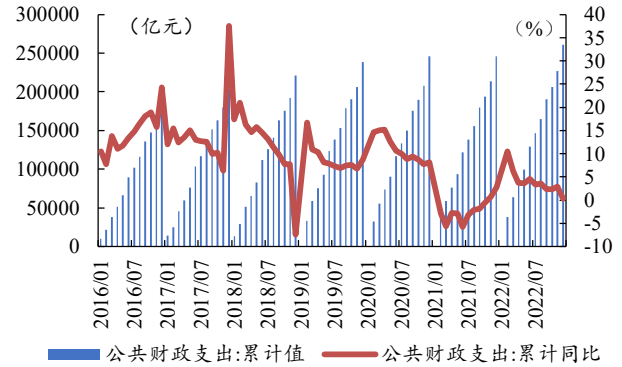
数据来源: Wind, 中诚信国际区域风险数据库

图 7：12 月全国一般公共预算支出及增速



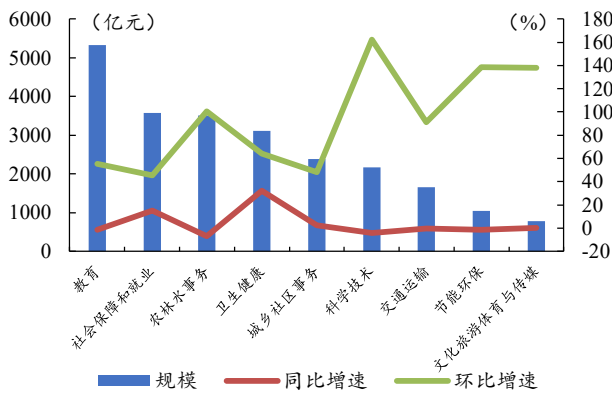
数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库

图 8：2022 年全国一般公共预算支出及增速



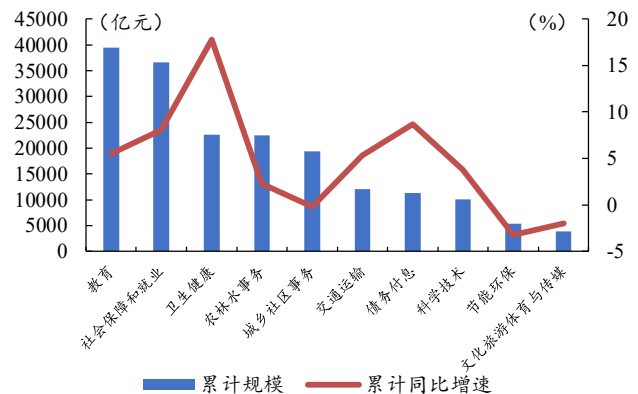
数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库

图 9：12 月全国预算支出组成分布及增速



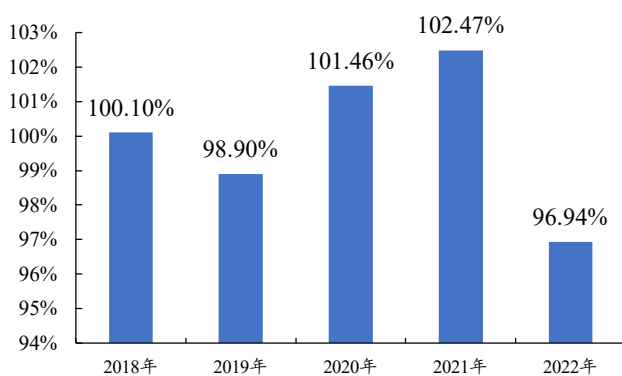
数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库

图 10：2022 年全国预算支出组成分布及增速



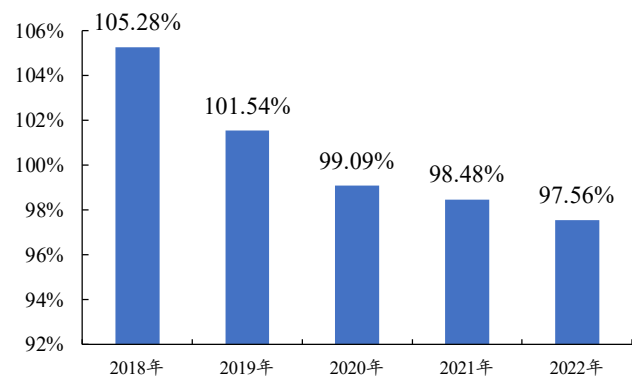
数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库

图 11：近 5 年一般公共预算收入完成进度



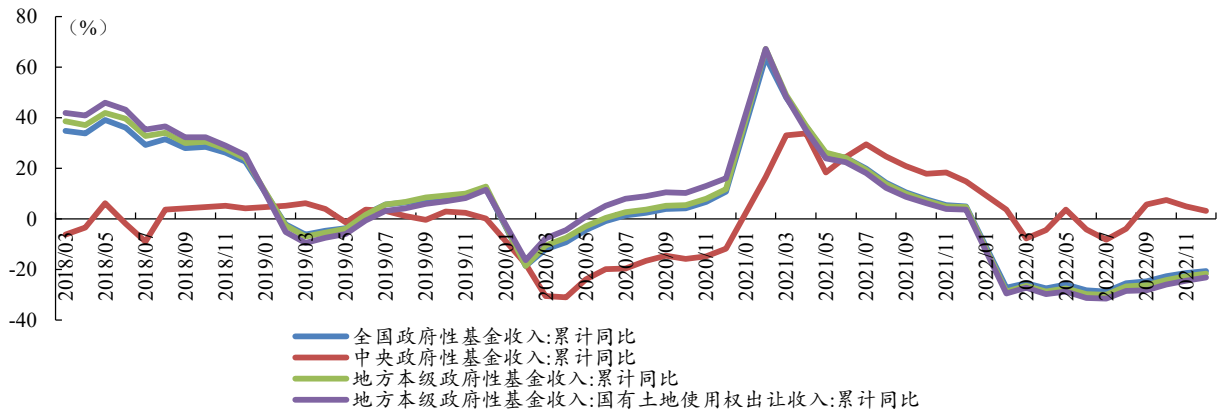
数据来源：财政部，中诚信国际区域风险数据库

图 12：近 5 年一般公共预算支出完成进度



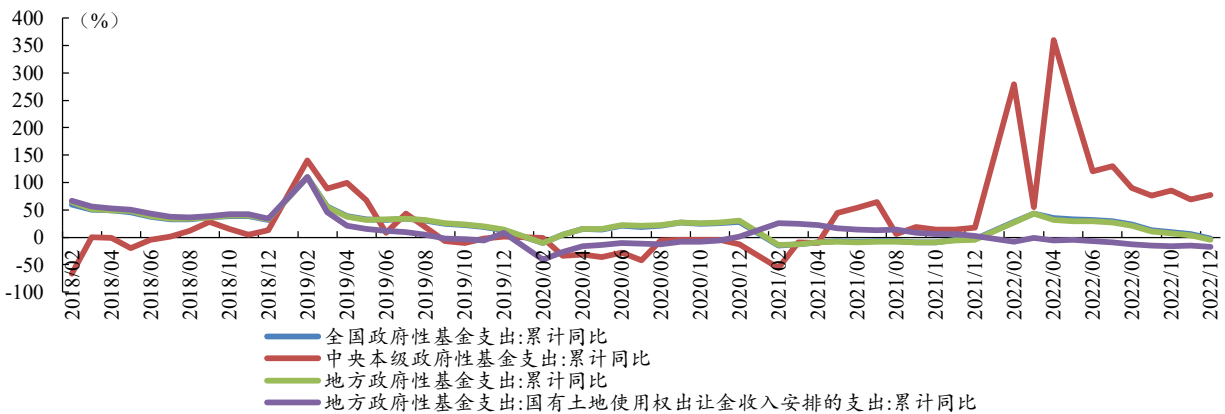
数据来源：财政部，中诚信国际区域风险数据库

图 13：2022 年全国政府性基金收入同比大幅下滑



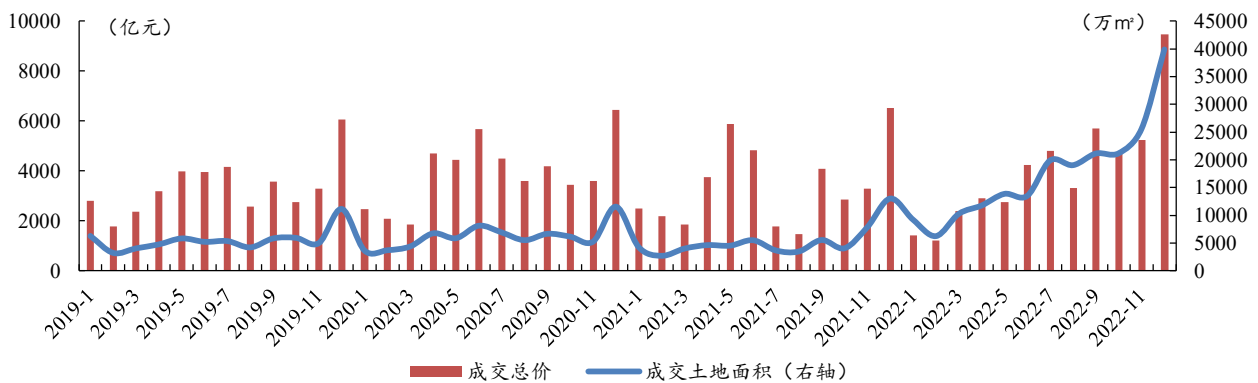
数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库

图 14：2022 年全国政府性基金支出同比延续低迷



数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库

图 15：12 月土地成交面积及成交总价环比、同比均回升



数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库





中诚信国际信用评级有限责任公司（以下简称“中诚信国际”）对本文件享有完全的著作权。本文件包含的所有信息受法律保护。未经中诚信国际事先书面许可，任何人不得对本文件的任何内容进行复制、拷贝、重构、删改、截取、或转售，或为上述目的存储本文件包含的信息。如确实需要使用本文件上的任何信息，应事先获得中诚信国际书面许可，并在使用时注明来源，确切表达原始信息的真实含义。中诚信国际对于任何侵犯本文件著作权的行为，都有权追究法律责任。

本文件上的任何标识、任何用来识别中诚信国际及其业务的图形，都是中诚信国际商标，受到中国商标法的保护。未经中诚信国际事先书面允许，任何人不得对本文件上的任何商标进行修改、复制或者以其他方式使用。中诚信国际对于任何侵犯中诚信国际商标权的行为，都有权追究法律责任。

本文件中包含的信息由中诚信国际从其认为可靠、准确的渠道获得。因为可能存在信息时效性及其他因素影响，上述信息以提供时状态为准。中诚信国际对于该等信息的准确性、及时性、完整性、针对任何商业目的的可行性及合适性不作任何明示或暗示的陈述或担保。在任何情况下，a) 中诚信国际不对任何人或任何实体就中诚信国际或其董事、高级管理人员、雇员、代理人获取、收集、编辑、分析、翻译、交流、发表、提交上述信息过程中造成的任何损失或损害承担任何责任，或 b) 即使中诚信国际事先被通知前述行为可能会造成该等损失，对于任何由使用或不能使用上述信息引起的直接或间接损失，中诚信国际也不承担任何责任。

本文件所包含信息组成部分中的信用级别、财务报告分析观察，并不能解释为中诚信国际实质性建议任何人据此信用级别及报告采取投资、借贷等交易行为，也不能作为任何人购买、出售或持有相关金融产品的依据。投资者购买、持有、出售任何金融产品时应该对每一金融产品、每一个发行人、保证人、信用支持人的信用状况作出自己的研究和评估。中诚信国际不对任何人使用本文件的信用级别、报告等进行交易而出现的任何损失承担法律责任。

中诚信国际信用评级有限责任公司  
地址：北京市东城区朝阳门内大街  
南竹竿胡同 2 号银河 SOHO5 号楼  
邮编：100020  
电话：（86010）66428877  
传真：（86010）66426100  
网址：<http://www.ccxi.com.cn>

CHINA CHENGXININTERNATIONAL CREDIT  
RATINGCO.,LTD  
ADD: Building 5, Galaxy SOHO,  
No.2Nanzhuganhutong , Chaoyangmennei Avenue,  
Dongchengdistrict, Beijing, 100020  
TEL:（86010）66428877  
FAX:（86010）66426100  
SITE: <http://www.ccxi.com.cn>