



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institute for Finance & Development

NIFD季报

主编:李扬

地方区域财政

殷剑峰

王蒋姜

2023 年 2 月

《NIFD季报》是国家金融与发展实验室主要的集体研究成果之一，旨在定期、系统、全面跟踪全球金融市场、人民币汇率、国内宏观经济、中国宏观金融、国家资产负债表、财政运行、金融监管、债券市场、股票市场、房地产金融、银行业运行、保险业运行等领域的动态，并对各领域的金融风险状况进行评估。《NIFD季报》由三个季度报告和一个年度报告构成。NIFD季度报告于各季度结束后的第二个月发布，并在实验室微信公众号和官方网站同时推出；NIFD年度报告于下一年度 2 月份发布。

财政收支分化，地方财政紧平衡

摘要

2022 年财政政策整体前置，一般公共预算收支和政府性基金收支均达到年初预算水平。财政收支表现出非常明显的分化特征：一是一般公共预算表现为上半年减收增支和下半年的增收减支；二是政府性基金收支增速持续背离；三是一般公共预算收入中税收收入和非税收入分化明显；四是中央和地方财政收支分化明显。财政收支分化促使政府赤字和债务达到历史高峰。

央地收支分化，地方政府财政面临三个主要的突出矛盾。一是减税降费政策背景下，一般公共预算中收入减少与支出增长的矛盾，收支逆差持续扩大增加地方政府的赤字压力。二是房地产市场低迷背景下，地方政府对土地财政的强依赖性与土地财政收入难以持续的矛盾，土地市场快速冷却加大地方政府融资及还债压力。三是防范化解债务风险背景下，地方政府债务空间的限制与债务融资需求不断扩张的矛盾，债务风险化解过程中财政空间消耗加大地方政府的融资压力。

2023 年经济运行整体向好，机遇与不确定性并存。随着疫情收尾，多地经济开始复苏，但是经济发展过程中依旧存在很大的不确定性。稳增长背景下，积极财政政策助力经济发展更加注重提质增效。一是财政积极助力消费扩张，二是财政积极发挥引导投资作用，三是财政积极增进民生福利。积极财政政策需要财

本报告负责人：殷剑峰

本报告执笔人：

● 殷剑峰

国家金融与发展实验室
副主任

● 王蒋姜

国家金融与发展实验室
宏观金融研究中心助理
研究员

【NIFD 季报】

全球金融市场

人民币汇率

国内宏观经济

宏观杠杆率

中国宏观金融

中国金融监管

中国财政运行

地方区域财政

房地产金融

债券市场

股票市场

银行业运行

保险业运行

政收入的支持，但 2023 年地方财政收支矛盾持续，地方政府依旧维持财政紧平衡状态，地方政府财政空间是需要关注的问题。收入方面，一般公共收入预计会提速增长，但增长潜力受限，非税收入增速见顶，政府性基金收入料难以恢复。支出方面，支出规模会持续刚性增长，但是支出结构僵化固化，支出效率有待提升。债务方面，债务大幅扩张的可能性不大，债务进入集中偿债高峰期，隐性债务的化解力度进一步加大。

目 录

一、财政前置，收支分化明显	1
（一）财政收支均不及预期	1
（二）财政收支结构分化	1
（三）财政赤字新高，债务结构分化	4
二、收支矛盾突出，地方财政空间紧缩	6
（一）地方公共财政收入下滑与支出刚性增长的矛盾	6
（二）土地财政落幕与地方土地强依赖之间的矛盾	8
（三）债务空间收窄与融资需求扩张之间的矛盾	10
三、2023 年财政提质增效，地方财政持续“紧平衡”	12

一、财政前置，收支分化明显

（一）财政收支均不及预期

2022 年财政政策整体前置，财政收支均不及预期。2022 年全国一般公共预算收入累计 20.37 万亿元，增速仅 0.6%，完成年初预算的 96.9%，其中主要拖累因素为税收收入，受上半年减税降费影响，全年税收收入累计增速-3.5%。一般公共预算支出累计 26.06 万亿元，累计增速达 6.1%，仅完成年初预算的 97.6%，主要为第四季度受收入增速下滑影响的支出增速回落。政府性基金收支均未达到年初预算的 80%。2022 年政府性基金收入 7.79 万亿元，全年负增长，12 月累计增速-20.6%，仅完成年初预算的 78.96%，政府性基金支出 11.06 万亿元，12 月累计增速-2.5%，仅完成年初预算的 79.6%，主要原因在于下半年尤其第四季度专项债发行回落后对基建支出的支撑力度减小。

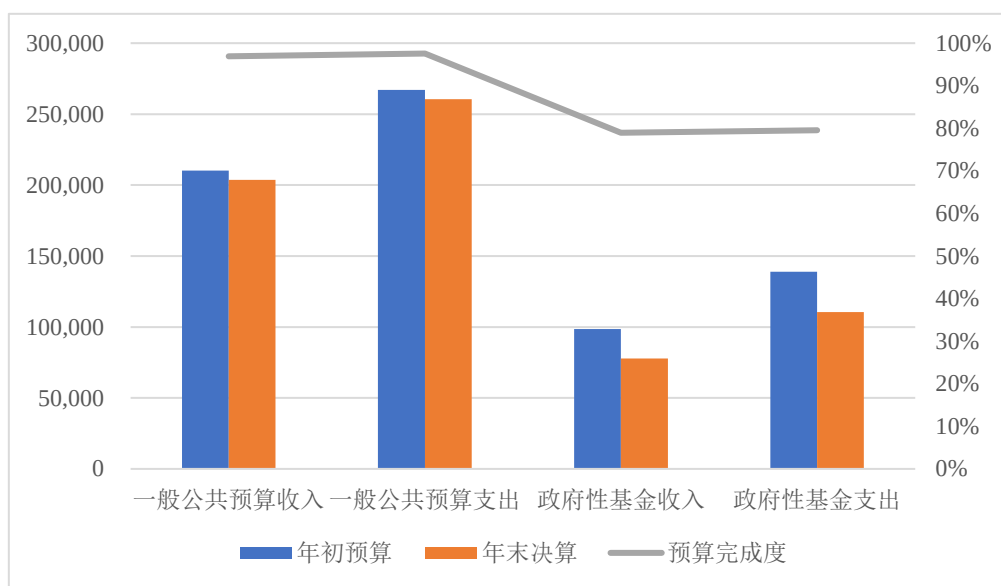


图 1 2022 年一般公共预算收支和政府性基金收支预算完成度（亿元，%）

数据来源：财政部，WIND，国家金融与发展实验室。

（二）财政收支结构分化

2022 年积极财政政策助力稳经济发展，但财政收支表现出非常明显的分化特征。

第一，一般公共预算表现为上半年减收增支和下半年增收减支。上半年受减税降费影响，一般财政收入持续负增长，尤其 4 月后财政收入累计增速持续为负增长，6 月末收入累计增速下滑至-10.2%，而上半年财政支出在稳基建稳民生方

面发挥积极作用，增速持续正增长，6月当月同比增长6.1%。下半年随着减税降费政策的退出，财政收入当月同比增速不断上升，尤其第四季度财政收入增速快速提升，仅12月当月同比增速达到67.1%，而财政支出的当月同比增速呈现下降趋势，12月当月同比增速仅2.9%（图2），主要受收入不及预期的影响。财政支出方向由上半年重基建转为下半年重民生，下半年以社保就业和卫生健康支出为主要支撑，其中卫生健康支出增速最快，10-12月卫生健康支出同比增速分别为43.6%、47.7%和32.3%，成为带动支出增长的主要力量。除社保就业和卫生健康外，其余项目支出增速均大幅回调。

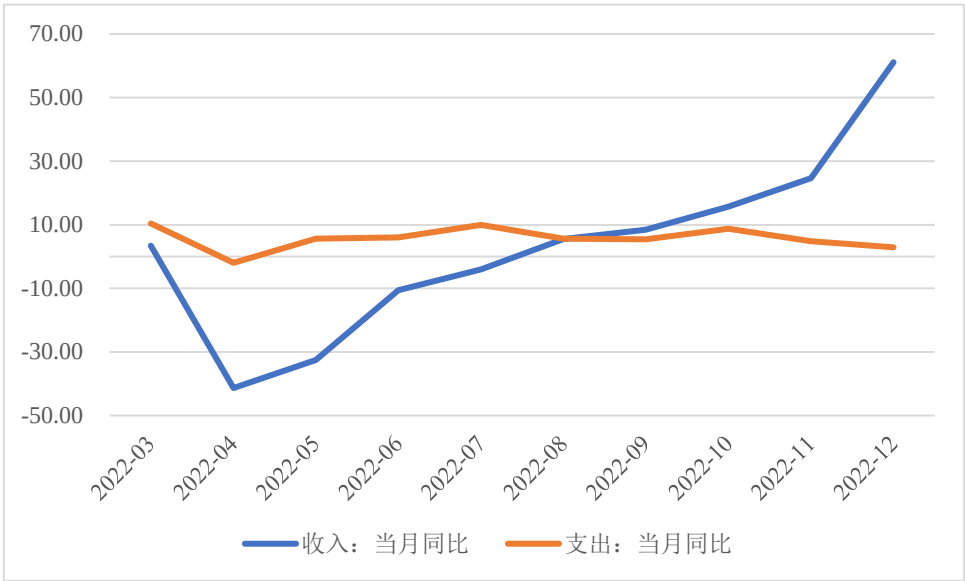


图2 公共财政收入和支出当月同比增速变化（%）

数据来源：财政部，WIND。

第二，政府性基金收支增速持续背离（图3）。2022年政府性基金收入增速全年持续负增长，累计增速-20.6%，其中国有土地使用权出让收入增速-23.3%，主要受土地市场冷却和房地产市场影响较大。而政府性基金支出1-11月维持正增长，11月累计增速5.5%。另一方面，政府性基金的收支增速变动趋势相反。政府性基金收入全年负增长，但降幅在不断收窄，收入当月同比在不断提升，而政府性基金支出增速在不断下滑，尤其第四季度在专项债和土地出让收入同步回落的影响下，12月政府性基金支出累计同比大幅下滑至-2.5%，相较年初2月份增速下滑了30个百分点以上。

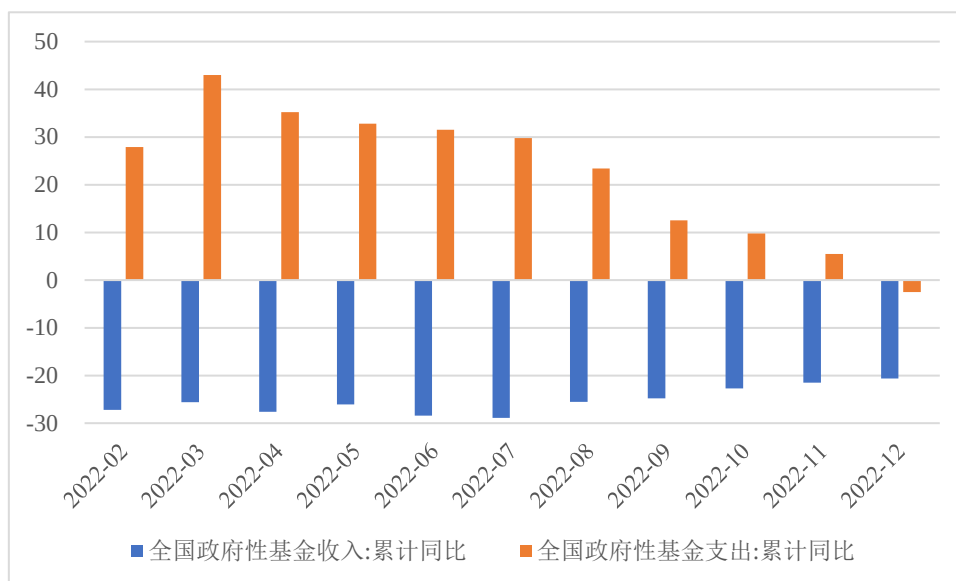


图3 政府性基金收入和支出累计同比增速变化（%）

数据来源：财政部，WIND。

第三，一般公共预算收入中税收收入和非税收入分化明显（图4）。2022年非税收入是财政收入增长的主要推动力。2022年，受减税降费政策的影响，税收收入累计增速-3.5%，拖累财政表现，其中上半年税收增速下滑至-14.8%，创历年同期最低。而非税收入全年高速增长，12月非税收入累计增速高达24.4%，为2016年以来最高增速，主要原因在于原油价格持续上涨带动石油特别收益金专项收入增加、加速盘活国有资产以及矿产资源价格带动收入的快速增长。

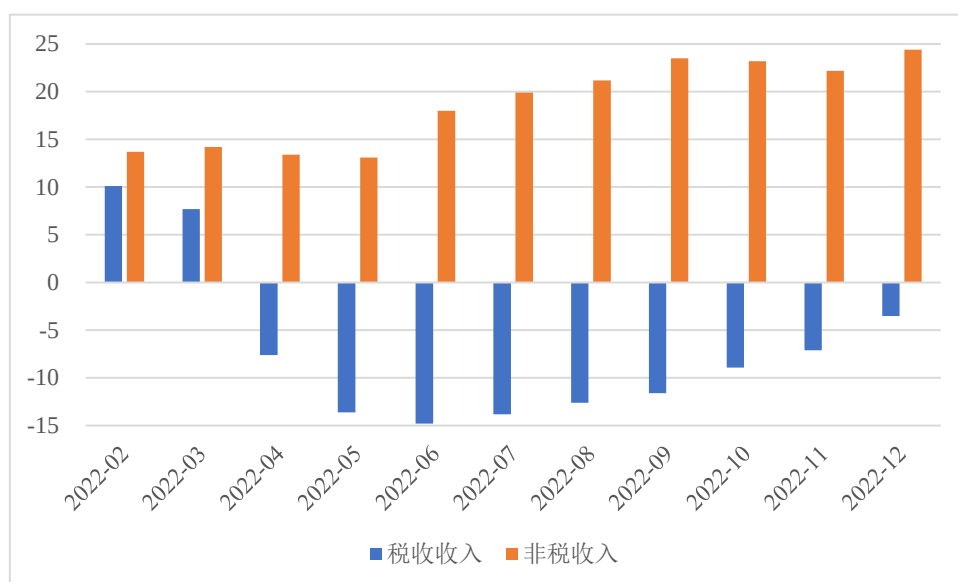


图4 税收收入及非税收入累计同比增速变化（%）

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

第四，在收支分化的背景下，2022 年中央和地方财政收支分化明显。上半年的减收增支以地方财政为主，上半年减税降费影响下，中央和地方政府收入增速同步下滑，但地方政府支出增速显著高于中央。下半年的增收减支以中央为主，尤其第四季度中央财政收入大幅提速，12 月当月同比增速近 200%（表 1），而地方财政收入增速相对缓慢，第四季度虽然收入提速，但全年累计增速-2.1%，依旧负增长。此外，下半年支出增速大幅放缓，主要体现为中央政府支出增速的快速下滑，而地方政府财政支出依旧维持稳定增长，主要原因在于下半年支撑支出增长的社保就业和卫生健康支出责任主要由地方政府承担。反映到财政赤字即为中央财政收支顺差和地方财政收支逆差均升至历史最高水平，地方政府财政压力持续加重。

表 1 中央和地方政府一般公共预算收支当月同比增速（%）

时间	中央财政收入	地方财政收入	中央财政支出	地方财政支出
2022-03	-4.13	8.91	2.25	11.56
2022-04	-42.37	-40.44	2.61	-2.81
2022-05	-34.31	-30.80	3.55	6.02
2022-06	-19.80	-3.57	3.82	6.35
2022-07	-2.55	-5.53	4.87	10.93
2022-08	6.30	4.94	4.47	5.84
2022-09	4.27	11.65	5.88	5.30
2022-10	23.74	8.63	5.49	9.59
2022-11	54.41	6.12	-3.94	6.51
2022-12	197.23	10.26	-8.89	4.85

数据来源：财政部，WIND。

（三）财政赤字新高，债务结构分化

财政收支的分化表现为赤字和债务的持续增长。财政支出累计同比增速持续高于收入增速，财政赤字随之持续扩大。2022 年 1-12 月总财政赤字（一般公共预算赤字+政府性基金赤字）8.96 万亿元，达到历年最高峰。其中一般公共预算赤字 5.69 万亿元，仅次于 2020 年赤字规模，主要原因在于第四季度中央财政收入增速的快速反弹和中央本级支出增速的快速回落，2022 年中央财政顺差为历年最高，与此同时，地方政府公共财政赤字也达到历史最高。另一方面，政府性基金收支赤字达到 3.27 万亿元，无论是中央政府还是地方政府，政府性基金赤字规模均为历年最高。

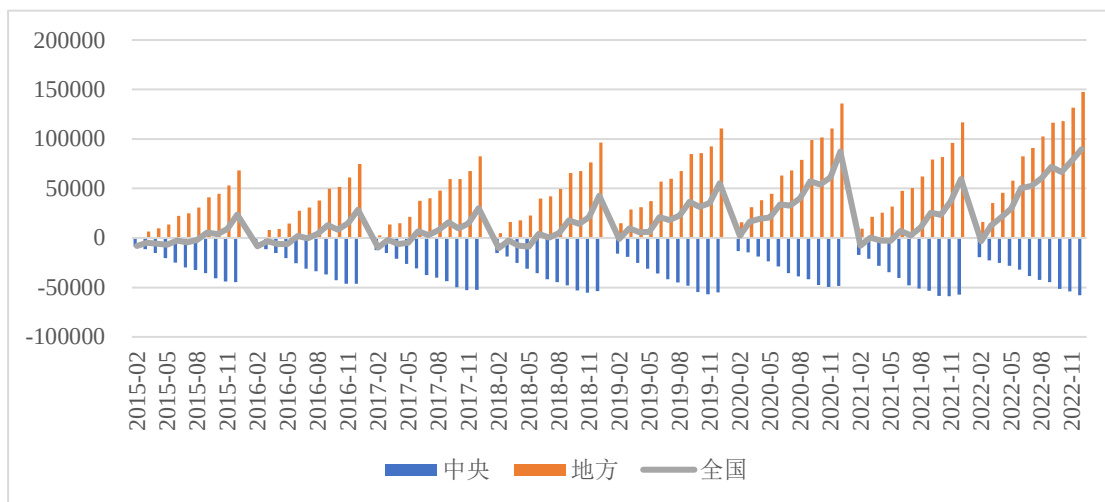


图5 全国、中央和地方总财政赤字规模（亿元）

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

2022 年政府债务发行规模和存量规模均为历史新高。2022 年政府债务（国债+地方政府债务+城投债）总发行 21.94 万亿元，其中 2022 年新增国债发行 2.72 万亿元，超出全年的 2.65 万亿元限额，新增地方专项债 3.97 万亿元，超出 3.65 万亿元的限额。存量债务 73.98 万亿元，其中地方政府债券占比 47.15%，政府杠杆率升至 61.35%，达到历史最高。同时，**债务发行前置，债务结构明显分化。**第一，2022 年国债发行占比最高，在整体政府债务发行中占比 44.31%，2022 年各个季度国债发行同比增速均为正增长，尤其下半年，第三季度和第四季度国债发行同比增速分别为 60.58%和 55.74%。第二，地方政府债券发行主要集中在上半年，第一季度和第二季度发行同比增速分别为 103.84%和 40.04%，上半年完成全年发行限额的 92.9%，下半年发行大幅回落，同比增速大幅下滑。第三，城投债发行全年同比负增长，同时净融资规模也全年负增长，尤其第四季度融资规模进入负值，同比增速降至-101.05%，主要受隐性债务防范化解和融资平台严监管的影响。

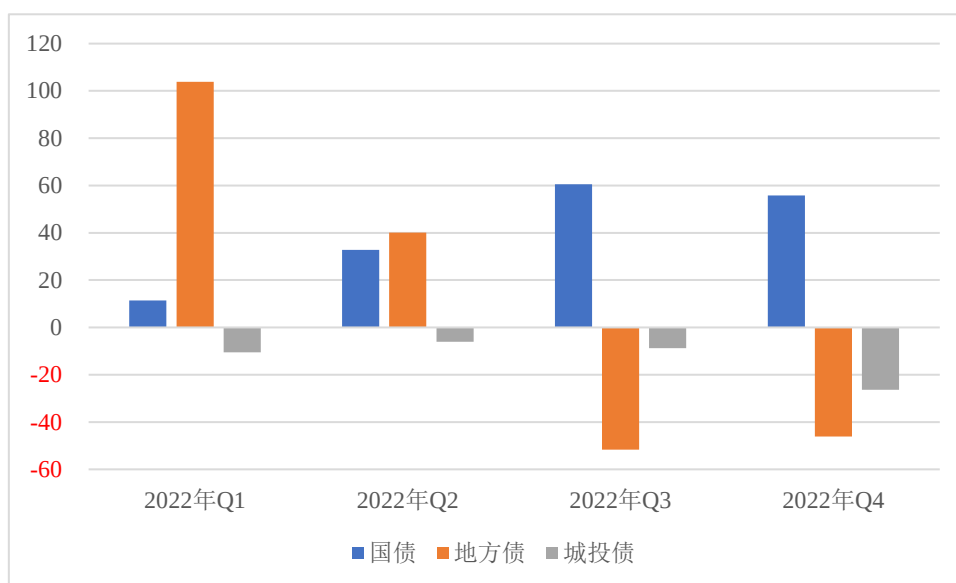


图6 国债、地方债与城投债发行规模同比增速对比（%）

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

二、收支矛盾突出，地方财政空间紧缩

地方政府财政在积极助力经济稳定发展的过程中面临三个主要的突出矛盾。一是减税降费政策背景下，一般公共预算中收入减少与支出增长的矛盾，收支逆差持续扩大加大了地方政府不断扩张的赤字压力。二是房地产市场低迷背景下，地方政府对土地财政的强依赖性与土地财政收入难以持续的矛盾，土地市场快速冷却形成地方政府融资及还债压力。三是防范化解债务风险背景下，地方政府债务空间的限制与债务融资需求不断扩张的矛盾，债务风险化解过程中财政空间的消耗加大了地方政府的融资压力。

（一）地方公共财政收入下滑与支出刚性增长的矛盾

2022年地方财政收入增速分化明显，主要表现为资源型地区收入增速较快，非资源型地区财政收入均大幅下滑。第一，2022年受全球能源供给紧缺及能源价格持续高位等因素的影响，资源型地区如山西、内蒙古、陕西、新疆的财政收入快速增长，收入增速均为两位数，远高于其他省份，尤其山西和内蒙古这两个煤炭主要供给地区全年财政收入增速超出20%（图7），主要为煤炭行业带动企业所得税和资源税税收的高速增长。第二，江西、安徽、四川、青海的财政收入增速也维持了正增长，增长速度相对较小，财政增长较快主要得益于经济增速增长较快带动的财政收入增长以及盘活国有资产带来的非税收入增长较快。第三，

其余 23 个省市 2022 年财政收入均为负增长，其中一部分以制造业为主的东部省份如上海、浙江、江苏、广东等，在扣除留抵退税因素后财政收入增速较高，部分省份如天津、吉林等，即使剔除留抵退税因素后财政收入增速也为负增长，主要原因在于地区产业发展不平衡下的经济增速较低。

2022 年地方财政支出多维持正增长。在疫情及经济转型等多重背景下，地方财政承担着稳定经济发展、保障福利民生、助力投资增长等多重职能。政府职能的扩张加大了地方政府支出的持续增长需求，除天津市以外的支出增速均大幅增长，三分之一的省份支出增速高于 10%（图 7）。根据公布的各省市预算执行报告，财政支出中卫生健康支出增速最快，其中用于核酸检测、疫苗接种以及患者救治等疫情防控补助资金增长较快。

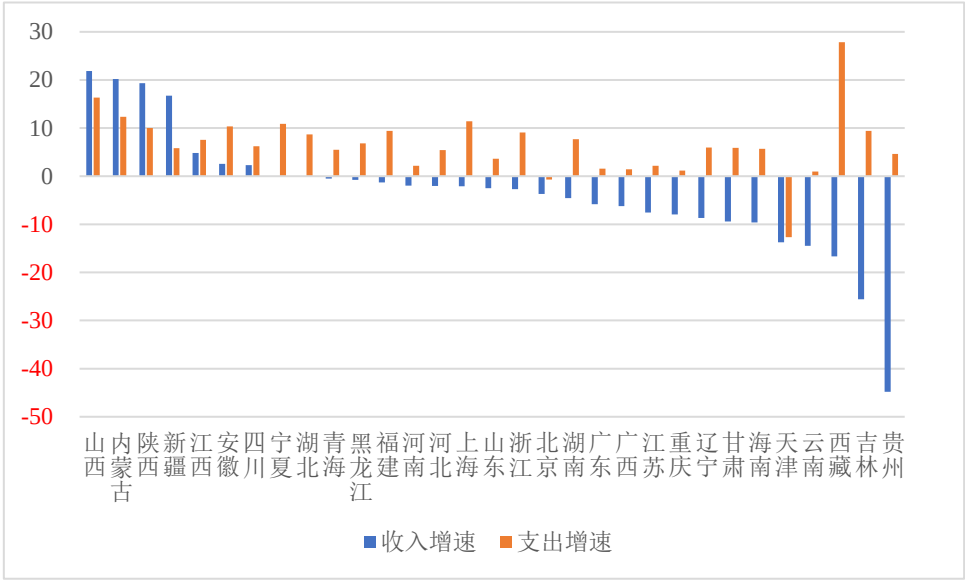


图 7 2022 年各省市一般公共预算收支累计同比增速 (%)

数据来源：各省市财政厅，CEIC，国家金融与发展实验室。

地方政府财政收支矛盾突出。持续增长的刚性支出、土地财政下滑等因素都在逐渐收缩地方政府的财政空间，地方政府可支配财力难以支撑支出需求。2022 年仅山西、内蒙古、陕西、新疆四个资源型地区的收入增速高于支出增速，其余地区累计支出增速均高于收入增速。2022 年下半年各地方政府利用政策性金融工具、财政结余、财政存款等方式来盘活政府的财政资产空间，但对于日益增长的财政收支缺口来说杯水车薪。从财政自给率来看，2022 年除西北地区，所有地区财政自给率都较 2021 年下滑 2-8 个百分点（图 8），仅山西、内蒙古、陕西、新疆四个资源型省份的财政自给率有所上升。反映到财政赤字，2022 年除天津

市外的 30 个省市财政赤字不断扩大，均达到历年同期最高值。其中 20 个省份财政赤字增速超出 10%，各地地方政府财政持续收不抵支，财政缺口快速扩大，财政空间不断收紧。

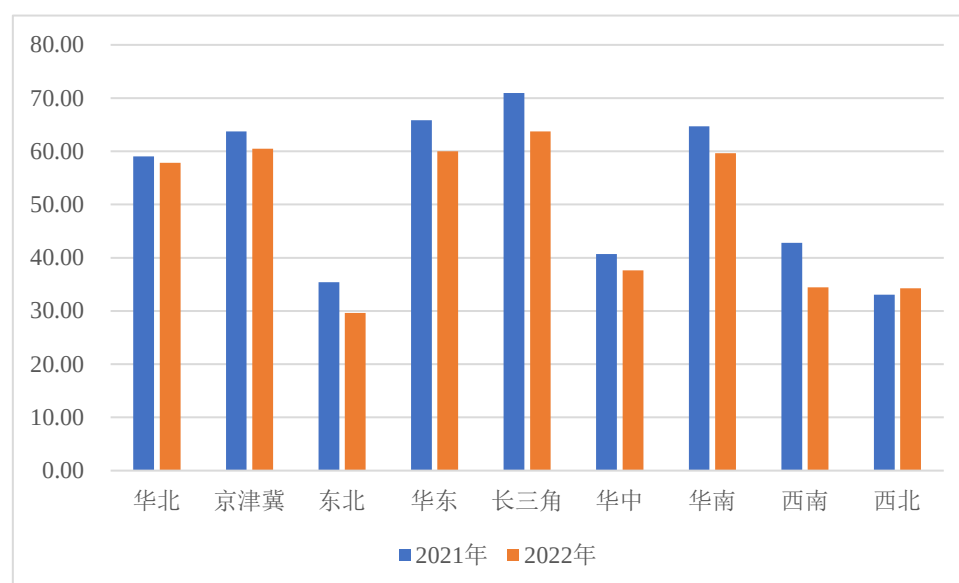


图 8 2021 年和 2022 年各地区财政自给率对比 (%)

数据来源：各省市财政厅，CEIC，国家金融与发展实验室。

注：财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出，数据为 2022 年各省市财政预算执行数。

（二）土地财政落幕与地方土地强依赖之间的矛盾

土地财政进入下行期，多地政府性基金收入大幅下滑。截至 2 月中旬，根据已披露的 31 个省市财政预算执行报告，仅海南和上海的政府性预算基金收入实现正增长，而其余 29 个省市政府性基金收入均为负增长，多数省份国有土地出让收入大幅下滑，而东北三省、天津、青海等地的政府性基金收入增速降幅在 50% 以上（图 9）。政府性基金收入 90% 以上为国有土地出让收入，可以看出，土地出让收入的增速与地区的经济发达程度息息相关。进一步来说，经济越发达的地区，房地产市场发展更为成熟，一方面，房地产企业融资环境较好，保障房地产的合理有效供给，另一方面，经济越发达的地区，人口流入以及企业发展产生的房地产需求较为稳定，存在持续增长的潜力。因此，经济发达地区房地产市场相对影响较小，相应的房地产发展需求带动土地收入的增长。同样的，经济越不发达的地区，土地财政收入受老龄化、疫情以及经济下行、消费萎缩背景下房地产市场低迷的影响较大。

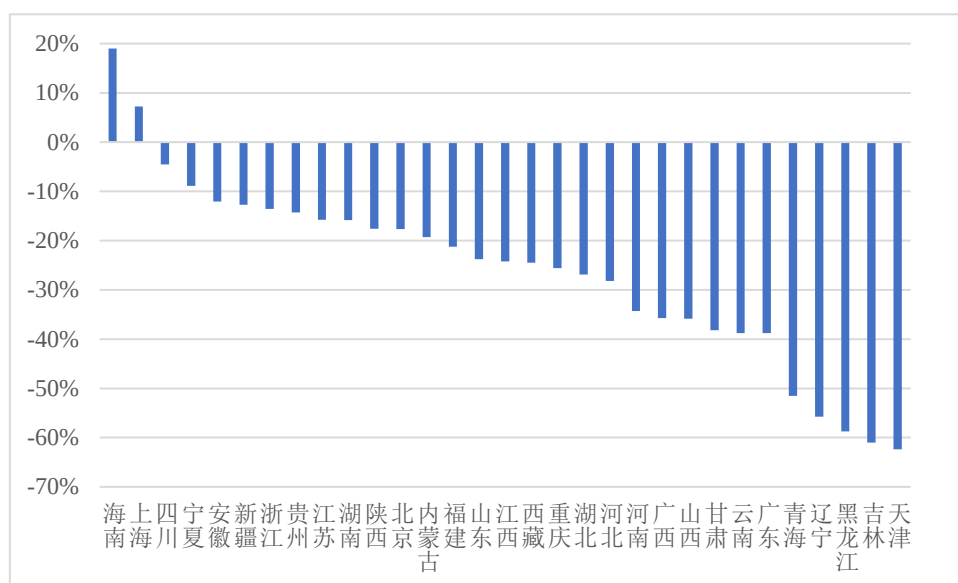


图9 2022年各省市政府性基金收入增速（%）

数据来源：各省市 2022 年财政预算执行情况和 2023 年预算草案报告，国家金融与发展实验室。

多地政府性基金收入不及预期，加大地方政府投融资压力和偿债压力。房地产市场的快速冷却直接影响土地市场量价齐跌，土地财政收入大幅锐减，远超出各地地方政府的预期。2022 年多地政府性基金收入预算完成度较低，仅四川、江苏、上海、江西、浙江、北京完成年初预算，其余 25 个省市均未完成年初的政府性基金收入预算，部分省份如东北三省、青海、天津和西藏甚至未达到年初预算的一半（图 10）。政府性基金收入作为弥补地方财政收支缺口的重要部分，随着一般公共预算赤字的扩张，各地地方政府对于土地财政的依赖度整体不断增强。2022 年地方政府土地依赖度达到 61.44%，相较于 2015 年上升了 22.22 个百分点。土地财政收入不仅关系着地方政府财政空间，也关系着各地融资平台的发展，是地方政府进行投融资的重要评估指标。因此，地方政府土地市场的急速冷却，会通过影响城投平台影响城投债的发行和还本付息，也会进一步影响各地的显性债务空间，尤其在隐性债务化解的背景下，会加速财政风险的爆发。另一方面，老龄化加速发展也进一步加剧地区之间的财政分化。“房住不炒”的政策背景下，家庭实际可支配收入的下降会使得作为消费品的房地产需求下滑以及房价下跌，土地财政模式难以持续。

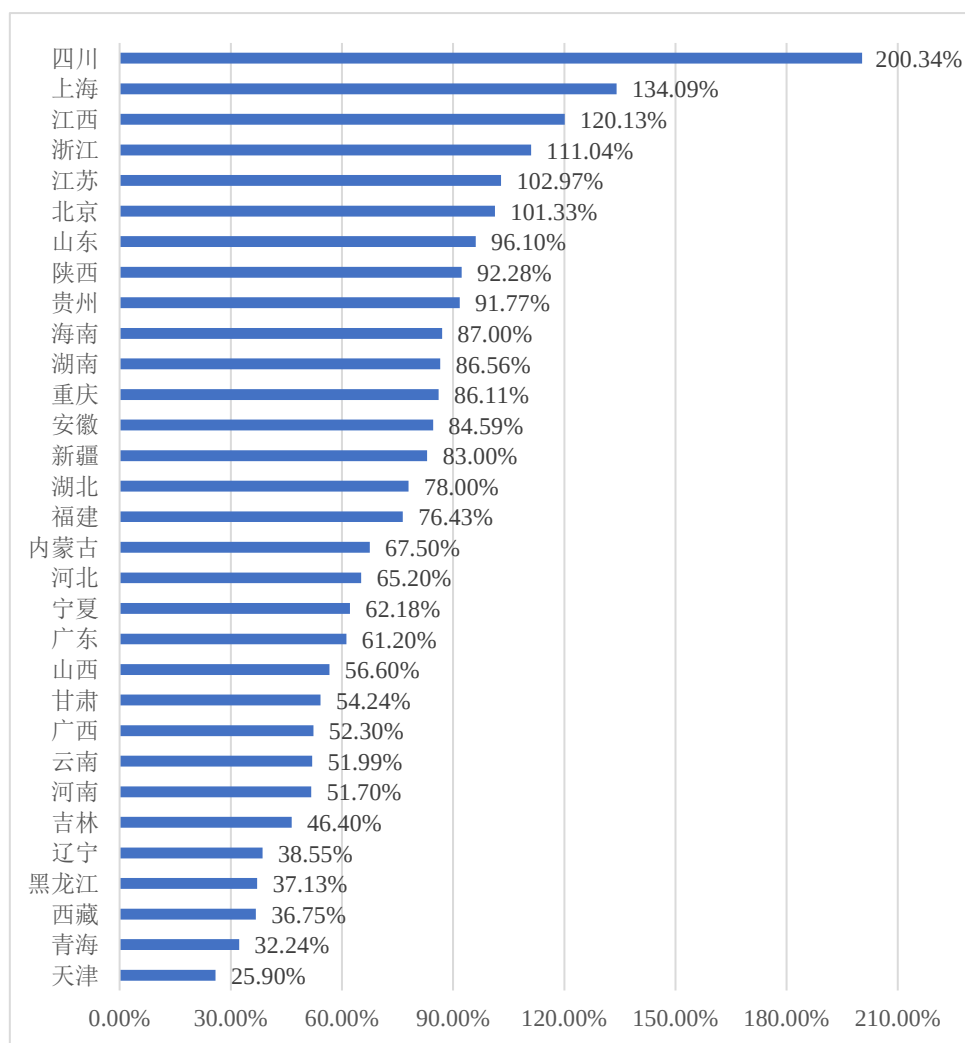


图 10 2022 年各省市政府性基金收入预算完成度¹ (%)

数据来源：各省市 2021 年和 2022 年财政预算执行报告，国家金融与发展实验室。

（三）债务空间收窄与融资需求扩张之间的矛盾

各省市债务空间均在持续收窄。第一，各省市债务发行较快，债务存量增速持续上升。2022 年多地地方政府债务发行提速，在第三季度基本上所有省市已经完成全年的新增发行限额。从存量来看，所有省市地方债务余额均表现为正增长，尤其甘肃、河南、北京、广东、江西的债务余额增速均超出 20%（图 11）。从债务率变动来看，仅宁夏、内蒙债务率较 2021 年有所下降，近半数省份债务率上升了 20 个百分点以上，尤其天津债务率上升近 100%，主要原因在于 2022 年各地国有土地出让收入的大幅下滑促进债务率的大幅抬升。

¹ 预算完成度=年末政府性基金收入预算执行数/年初预算数。

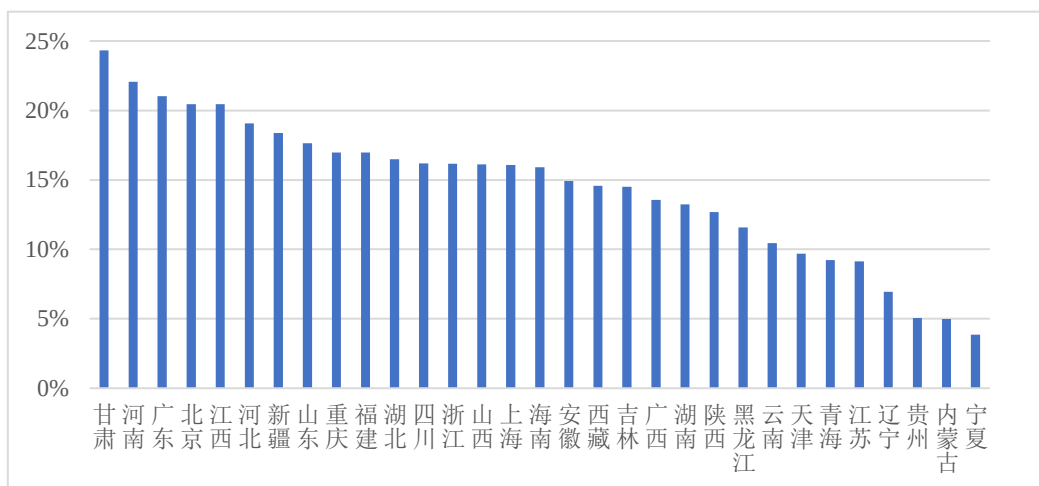


图 11 2022 年各地区地方政府债务余额增速排序 (%)

数据来源：CEIC，国家金融与发展实验室。

第二，债务的还本付息压力骤增，挤压地方政府财政空间。仅以地方政府债券的还本付息规模来看，多省市的财政收入（一般公共预算收入、中央转移支付和税收返还以及政府性基金收入）中用于支付债券的本息比例超出 10%，仅广东、上海、浙江的债务偿债率低于 10%（图 12）。多地债务还本付息压力的大幅上升主要表现为专项债券还本付息压力的快速增长，2022 年天津、黑龙江的专项债偿债率超出 100%，主要受政府性基金收入大幅锐减的影响。在 2023 年地方政府债务进入集中偿付高峰期，债务的还本付息会进一步挤压地方政府的财政空间。

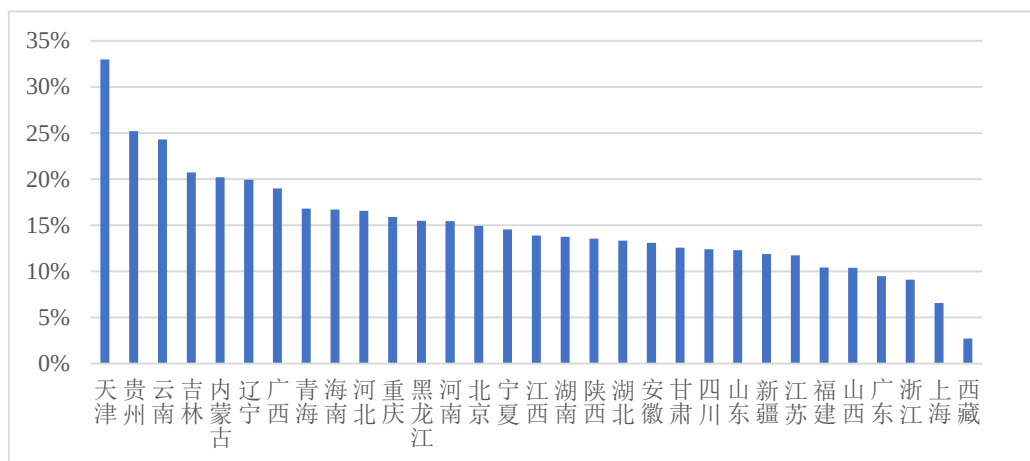


图 12 2022 年各省市地方政府债券还本付息压力² (%)

数据来源：各省市 2022 年财政预算执行情况和 2023 年预算草案报告，国家金融与发展实验室。

² 地方政府债券还本付息压力=地方政府债券还本付息额/（一般公共预算收入+转移支付和税收返还+政府性基金收入）。计算中使用的一般公共预算收入、政府性基金收入均为预算执行数，受数据限制，黑龙江、江西和甘肃的转移支付数据尚未公布，此处为年初预算数，已公布的其他省市转移支付和税收返还数据均为预算执行数。

地方政府融资需求不断增长但债务空间不断紧缩。消费需求、基建投资需求、民生保障需求都需要地方财政的大力支持。地方政府财政收支缺口持续扩大，实际赤字率持续攀升，一般公共预算实际赤字率在 2015 年就突破了 3%，广义财政赤字率在 2020 年达到 9.4%，远高于预期的政府赤字率，同时土地财政收入大幅下滑，地方政府通过债务来弥补日益增长的支出和投资需求，使得融资需求不断增长。在防范化解债务风险背景下，2022 年各地存量隐性债务化解进程较快，隐性存量债务化解需要大量财政资金支持，同时债务严监管下城投债发行也大幅下滑，地方政府债务融资渠道进一步受限，也进一步加重了各地政府的财政负担。

三、2023 年财政提质增效，地方财政持续“紧平衡”

2023 年经济运行整体向好，机遇与不确定性并存。随着疫情收尾，多地经济回归正常，产业尤其是以第三产业为主的地区经济已经开始复苏，同时数字化产业的高速发展以及双碳技术的创新推动也为产业的转型升级提供了很大的空间。但是经济发展过程中依旧存在很大的不确定性。一是国内需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力仍然较大，总需求不足是经济运行面临的突出矛盾。二是老龄化和少子化危机是持续影响经济发展潜力的重要因素。三是全球通胀、逆全球化发展、气候问题及地缘政治等国际环境动荡也对经济发展形成一定的冲击。

稳增长背景下，积极财政助力经济发展更加注重提质增效。第一，扩内需，财政助力消费是首位。财政通过政府补贴和税收优惠等方式助力支持优化消费环境，支持消费新业态、新模式，最大释放消费市场潜力。第二，扩投资，财政积极发挥引导作用。财政通过政府投资和政策激励来引导产业转型发展，保障重大投资项目建设，完善投资内生增长机制，提升产业发展能级。第三，保民生，持续增进民生福祉。财政大力支持保障基层“三保”支出建设，提升各个地区基本公共服务保障水平，增强教育、医疗、养老、社保等服务的均衡性和可及性，形成经济发展与民生改善的良性循环。

2023 年地方财政收支矛盾持续，地方政府依旧维持财政紧平衡状态，地方政府财政空间是需要关注的问题。收入方面，一是一般公共收入预计会提速增长，但增长潜力受限。2023 年随着经济基本面的修复和稳定，税收完成额也会持续增长，但同时减税降费政策持续，在预算报告中，多省市已公布新一年减税降费政策，延续调整相关税费政策，优化各项税费支持政策，激发市场主体的活力，

财政收入持续增长压力依旧较大。二是非税收入增速见顶，盘活存量国有资产等一次性收入的空间也在逐渐缩小。三是政府性基金收入难以恢复。2023 年土地财政收入受房地产市场影响分化会加剧，经济越发达的超一线和一线城市土地财政会进一步增长，而经济越落后的地区土地财政难以恢复。支出方面，一是支出规模会持续刚性增长。扩大消费需求、引导投资需求、保障民生福利等政府职能不断扩张，财政支出责任也随之增加。二是支出效率有待提升。多地支出资金存在重复使用、多头管理的问题，支出结构僵化固化，预算管理绩效有待加强。债务方面，债务扩张的可能性不大，隐性债务的化解力度进一步加大。一是债务还本付息压力较大。2023 年债务进入集中偿付高峰期，地方政府债券（含一般债券和专项债券）需偿还 3.66 万亿元，城投债需偿还 3.34 万亿元，两者合计高达 7 万亿元，在地方财政紧平衡的状态下，债务还本付息进一步加大了地方财政负担。二是隐性债务化解压力较大。存量隐性债务化解依旧任重而道远，尤其部分地区市县级政府债务负担较重，隐性债务化解难度较大。

版权公告：【NIFD 季报】为国家金融与发展实验室版权所有，未经版权所有人许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，版权所有人保留法律追责权利。报告仅反映原文作者的观点，不代表版权所有人或所属机构的观点。

制作单位：国家金融与发展实验室。