



NIFD

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

NIFD季报

主编:李扬

地方区域财政

殷剑峰
王蒋姜

2024年3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、机构投资者的资产管理等领域的动态，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。

中央政府发力，新一轮财税体制改革可期

摘要

2023 年全国财政收支持续紧缩，收入增长动力不足，财政支出持续提升，同时政府性基金收支增速持续负增长，土地财政难以为继。财政压力主要集中在地方政府，地方财政收支逆差进一步扩张，土地财政也难以支撑地方政府建设投资需求。同时地方债务风险提升，地方债上半年重在“稳经济”、下半年重在“防风险”，地方政府再融资债券规模创新高，城投平台进入全面管理，城投债融资规模创历史新低。

2023 年财政的主要特征为中央发力以缓解地方财政压力。中央政府一般公共预算支出大幅提速，同时加大了对地方的转移支付力度，2023 年安排转移支付 10.56 万亿元，首次突破 10 万亿元。全年中央政府加杠杆，一方面，中央发行 1 万亿元特别国债支持灾后恢复重建，后续特别国债发行或将成为常态，另一方面，央行配合准财政工具助力地方政府化债。

当前地方债务风险不断抬升，多地财政已经处于严重紧平衡状态，严重影响地方政府的基建投资和基本发展，因此，**推动新一轮财税体制改革正逢其时**，主要目的是拓宽政府财源，提升地方政府的投资积极性和投资效率，进而提升经济发展动能，保障财政长期可持续发展。**第一，要转变政府职能。**将政府职能由“全能型政府”转变为“服务型政府”，建立新型的政府和市

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

场关系：配合市场化改革精简政府行政；进一步明确政府与市场的投资界限，逐步分类别、分行业建立政府投资项目清单、目录；深化改革提升政府经济治理能力，推动地方政府财政管理体制改革，提高便利化政务服务水平，提高基层政府的服务能力。**第二，进一步理清中央和地方的事权关系。**优化中央和地方的政府支出责任划分比例，适当扩大中央政府事权，持续加大转移支付力度，**推进转移支付体系改革。****第三，推进地方税收体系改革，培育地方政府财源。**地方主体税种占比较低，难以支撑基本公共支出，健全地方税体系可以适当调整现有共享税比例。同时，适当扩大现有地方税种的征税范围，探索新税种的征收可能性来补充地方财力，完善地方税种体系建设。

目 录

一、全国财政压力加重	1
(一) 一般公共预算收入增长乏力，支出提速	1
(二) 政府性基金收支同降，土地财政难以持续	3
二、地方财政压力持续加重	3
(一) 地方财政收支矛盾突出	3
(二) 土地财政持续下滑	5
(三) 地方债务风险加剧	6
三、中央发力，缓解地方财政压力	8
(一) 中央一般公共预算支出提速	8
(二) 中央转移支付大幅增加	9
(三) 特别国债助力地方政府化债	10
四、新一轮财税体制改革开启	11
(一) 转变政府职能，推动建立服务型政府	11
(二) 理顺央地财政关系，推进转移支付体系改革	12
(三) 推进地方税收体系改革，培育地方政府财源	12

一、全国财政压力加重

（一）一般公共预算收入增长乏力，支出提速

2023年一般公共预算收支基本完成年初预算，但节奏并不相同。前12月一般公共预算收入累计21.68万亿元，增速6.4%，完成年初预算99.76%，一般公共预算支出累计27.5万亿元，完成年初预算99.80%。但一般公共预算收入和支出年度节奏不同，收入主要表现为上半年增速较快，基于去年大规模留抵退税的影响，支出主要集中在下半年发力，尤其四季度一般公共预算支出增速大幅提升，10月、11月、12月公共支出当月同比增速分别高达11.87%、8.64%、8.27%，为本年季度最高增速（图1）。

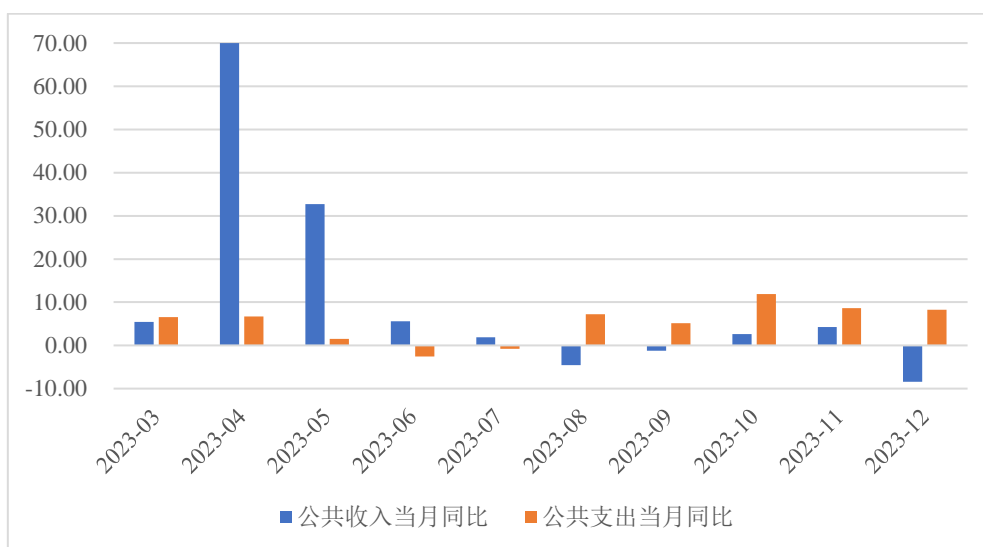


图1 2023年1-12月全国公共收支当月同比增速（%）

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

一方面，财政收入增速不断回落，增长动力不足。2023年财政收入增速恢复主要表现为税收收入的增长，2023年税收收入增长8.7%，剔除留抵退税因素后，1-12月累计税收收入同比-1.6%。其中增值税为贡献最多的税种，同比增速42.3%，剔除留抵退税因素后，同比增长4.5%。消费税持续低迷，同比-3.5%，企业所得税和个人所得税同比-5.9%、-1%，反映企业利润和居民收入修复较慢。非税收入下半年持续负增长，年底累计增速-3.7%（图2），主要受去年非税收入整体增速较快的影响，同时国有资产可利用空间也逐渐见顶。

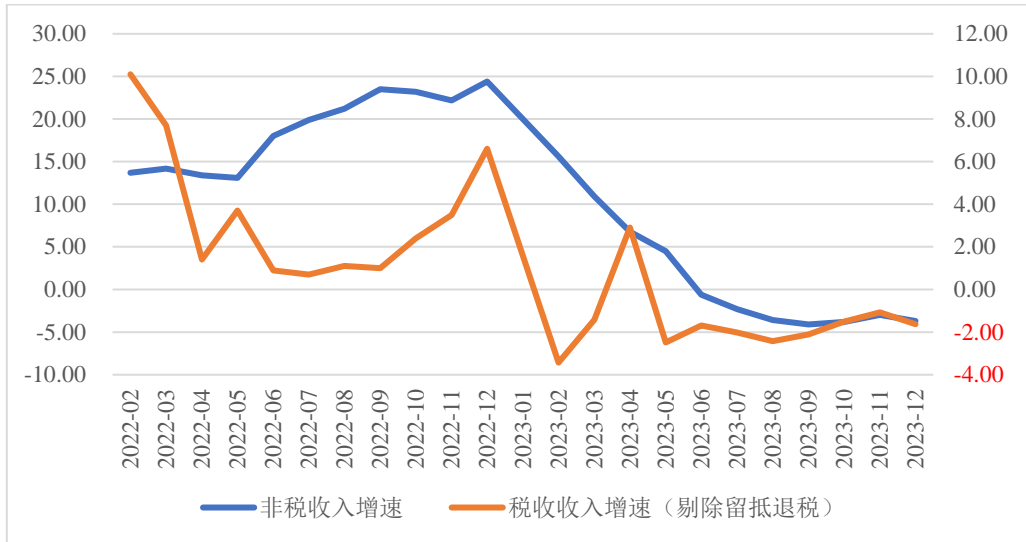


图2 2023年全国税收收入和非税收入累计增速 (%)

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

另一方面，财政支出持续增长，增速不断上升。1-12月累计增速5.4%，主要表现为社会保障就业支出和科技支出的大幅增长。2023年社保支出增速最高，1-12月累计8.9%（图3），其次为科技支出，可以看出基础社保就业保障之外，以“科技创新发挥主导作用”的新质生产力成为政府支出助力，以提升经济发展动能。2023年财政支出进度较慢，在四季度支出速度加快，尤其12月全国一般公共预算支出3.6万亿元，同比增长8.3%，单月支出规模为年度最高，四季度重点支出方向由民生转为基建支出，基建支出规模大幅提升，农林水事务和城乡社区支出累计增速较高主要在于第四季度基建支出的大幅增加，这与四季度特别国债发行密切相关。

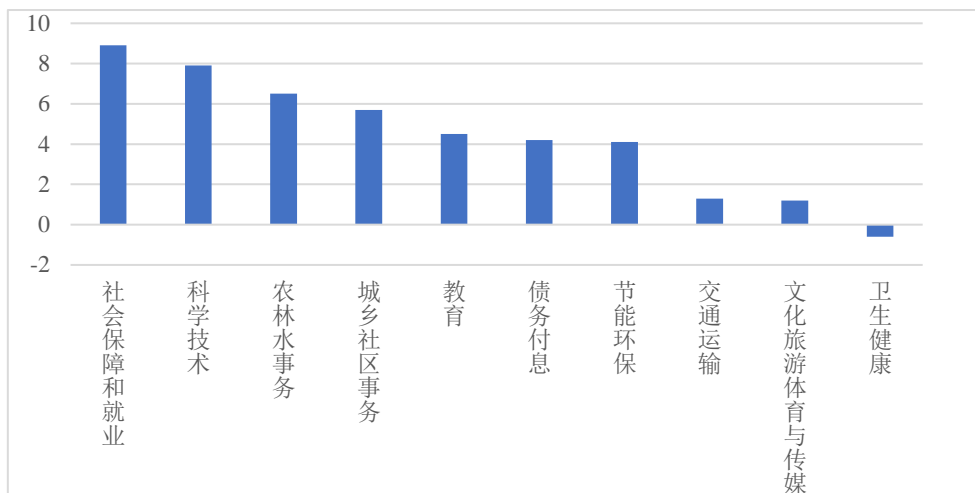


图3 2023年1-12月全国一般公共预算支出项目累计增速对比 (%)

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

（二）政府性基金收支同降，土地财政难以持续

2023 年政府性基金收支增速持续负增长，1-12 月政府性基金收入累计同比增速-9.2%，政府性基金支出累计降幅不断收窄至-8.4%，其中国有土地出让收入和支出增速均为-13.2%。四季度降幅收窄，主要在于年底“以进促稳、先立后破”房地产市场边际利好政策的刺激作用。四季度政府性基金收入当月同比大幅提升，11 月、12 月政府性基金收入增速回正，当月同比增长 1.2%、6.2%（图 4），房地产市场回暖，年底土地财政收入缓慢修复。但从需求端来看，2023 年全国商品房销售累计销售额同比增速-6.5%，同时土地和房地产相关税收收入增速也下滑至-3.5%，整体土地和房地产市场依旧不容乐观。

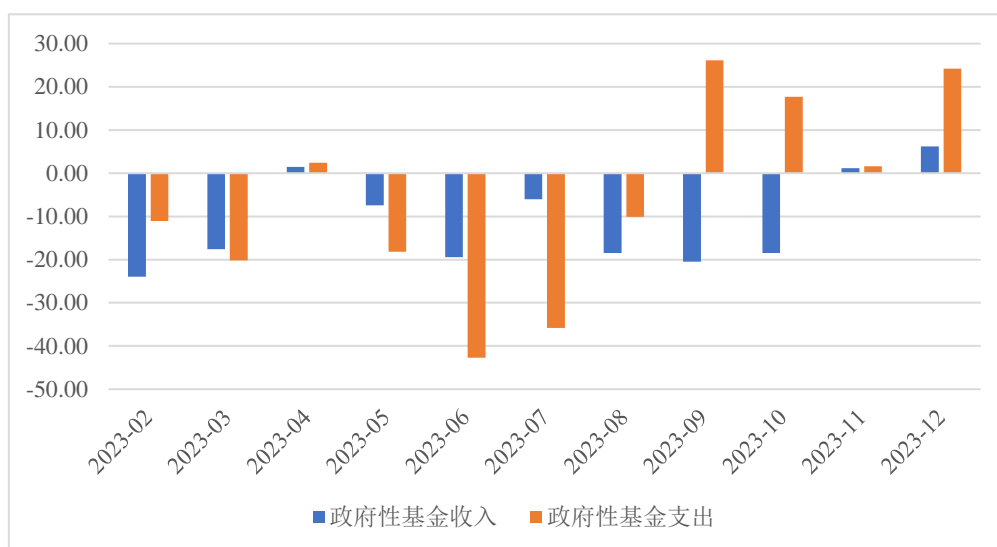


图 4 2023 年全国政府性基金收支当月同比变化 (%)

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

二、地方财政压力持续加重

（一）地方财政收支矛盾突出

2023 年地方财政收支矛盾加剧，收支逆差进一步扩张。分省份来看，收入方面，自然口径下，2023 年各地地方政府一般公共预算收入实现正增长，且高于支出增速，主要受去年增值税大规模留抵退税影响，但剔除留抵退税之后，多一半地区财政收入负增长。支出方面，31 个省份财政支出均正向增长，有一半以上省份支出增速超过 5%。剔除留抵退税因素后，26 个省市的财政收入增速均低于支出增速（图 5）。从财政赤字来看，除长三角地区上海、浙江、江苏、安徽，以及福建、广东、云南的财政赤字较 2022 年有所收窄，其余地区财政收支逆差均

达到历史同期最高值。从财政自给率来看，仅上海、北京、广东一般公共预算自给率在 70% 以上，22 个省市的财政自给率不足 50%，尤其西藏、青海财政自给率不到 20%（图 6），可以看出，财政收支空间与经济发展程度息息相关，大多数地方政府受经济影响财政收入可提升空间较小，而财政支出呈刚性增长趋势，财政收支矛盾愈加凸显。

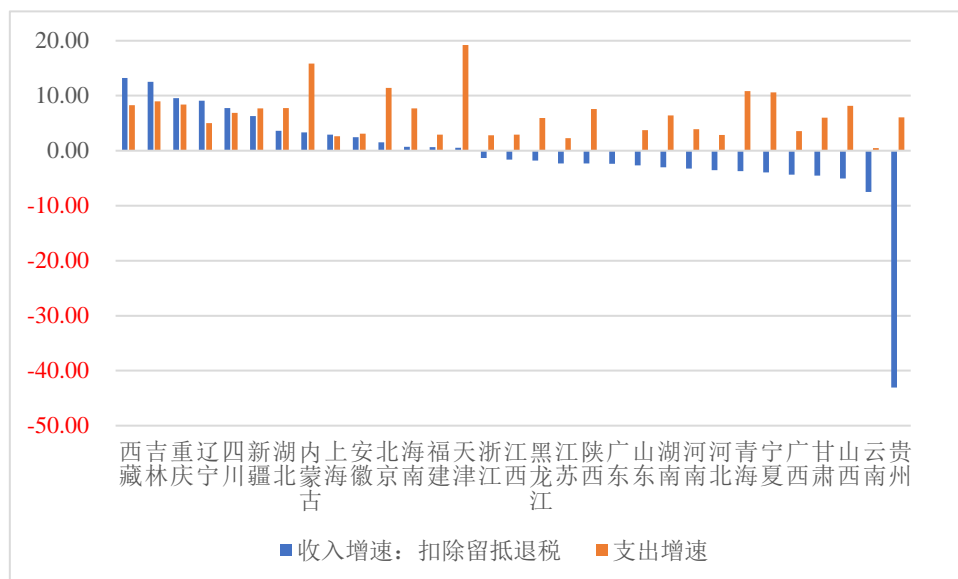


图 5 2023 年各省市一般公共预算收支累计同比增速 (%)

数据来源：财政部，各省市财政厅，CEIC，国家金融与发展实验室。

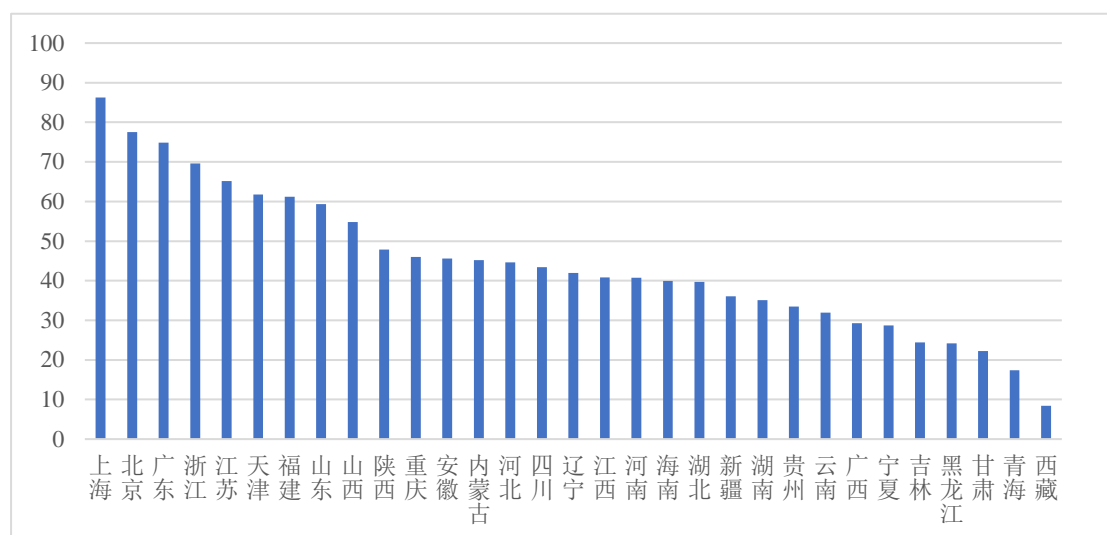


图 6 2023 年各省市一般公共预算自给率 (%)

数据来源：财政部，各省市财政厅，CEIC，国家金融与发展实验室。

（二）土地财政持续下滑

土地财政作为补充地方财力的重要组成部分，难以支撑地方政府建设投资需求。随着土地和房地产市场的冷却，土地财政收入持续负增长，对地方政府基础设施建设和政府投资产生很大的影响。2023 年中央政府性基金收入增速持续高于地方，1-12 月中央政府性基金收入增速 7.1%，高出地方政府性基金收入增速 17.2 个百分点（图 7），支出方面，地方政府性基金支出远低于中央，1-12 月地方政府性基金支出同比累计增速-8.2%，高于中央近 4.3 个百分点。土地财政收入缩减对于地方政府财力影响较大，直接影响未来地方政府的基础设施建设投资。

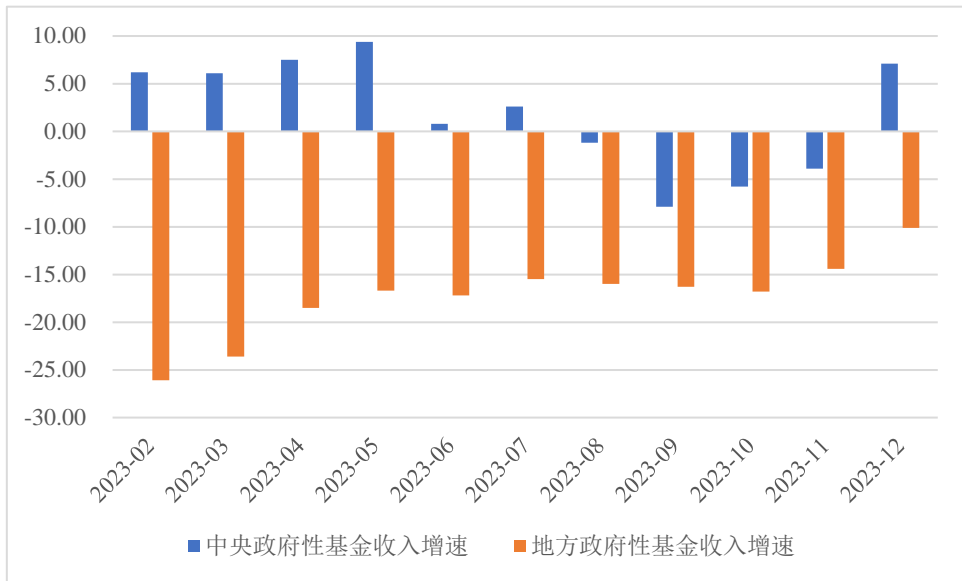


图 7 2023 年中央和地方政府性基金收支增速对比 (%)

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

分省市来看，房地产市场的持续低迷直接影响土地市场，土地财政收入大幅锐减，多地政府性基金收入大幅下滑。10 个省份的政府性基金收入实现正增长，主要在于去年低基数因素，其余省份政府性基金收入均大幅下滑，其中广西、福建、青海、安徽政府性基金收入增速降幅在 20% 以上（图 8），多地政府性基金收入不及预期。2023 年有三分之二地区未完成政府性基金收入预算，其中辽宁、青海未达到年初预算的一半（图 9）。受土地财政收缩影响，多地政府性基金支出也大幅下滑。可以看出，房地产企业盈利能力下滑趋势下，土地出让收入补充地方财力的作用下降，地方政府财政腾挪空间缩窄，直接影响地方政府基建投资力度，也进一步加重了地方政府隐性债务化解压力。

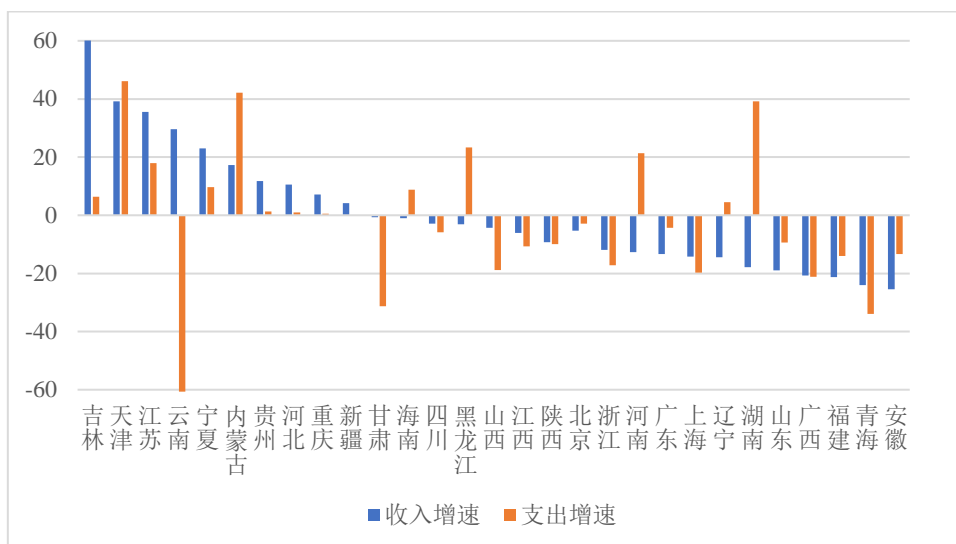


图 8 2023 年各省市政府性基金收支增速 (%)

数据来源：WIND，各省市预算报告，国家金融与发展实验室。

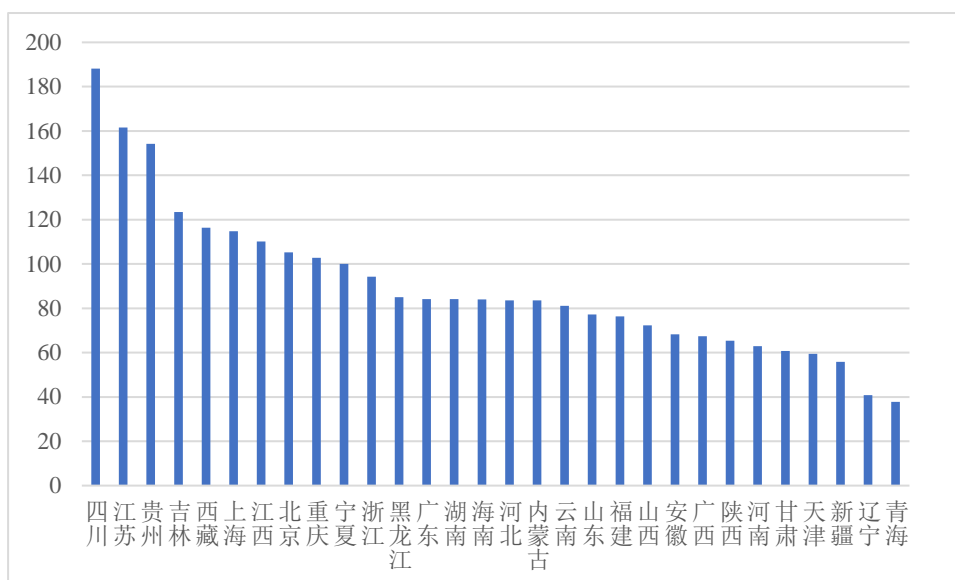


图 9 2023 年各省市政府性基金收支预算完成度 (%)

数据来源：WIND，各省市预算报告，国家金融与发展实验室。

(三) 地方债务风险加剧

2023 年上半年地方政府债券重在“稳经济”，发行规模和增速都较高。2023 年我国地方政府债券整体发行规模较大，全年发行规模 9.3 万亿元，同比增长 26.7%，其中新增地方政府债券发行 4.6 万亿元，新增专项债券发行占比 84.9%，专项债成为地方政府债券融资主力，主要集中在上半年发力。新增债券主要投向基础设施建设领域，重点支持重大项目建设，2023 年投向基础设施建设领域的

资金占比超 60%。同时地方债净融资规模为 2017 年历史新高 5.7 万亿元(图 10)，同比增长 23.6%，仅次于 2016 年地方债大型置换时期的净融资规模。

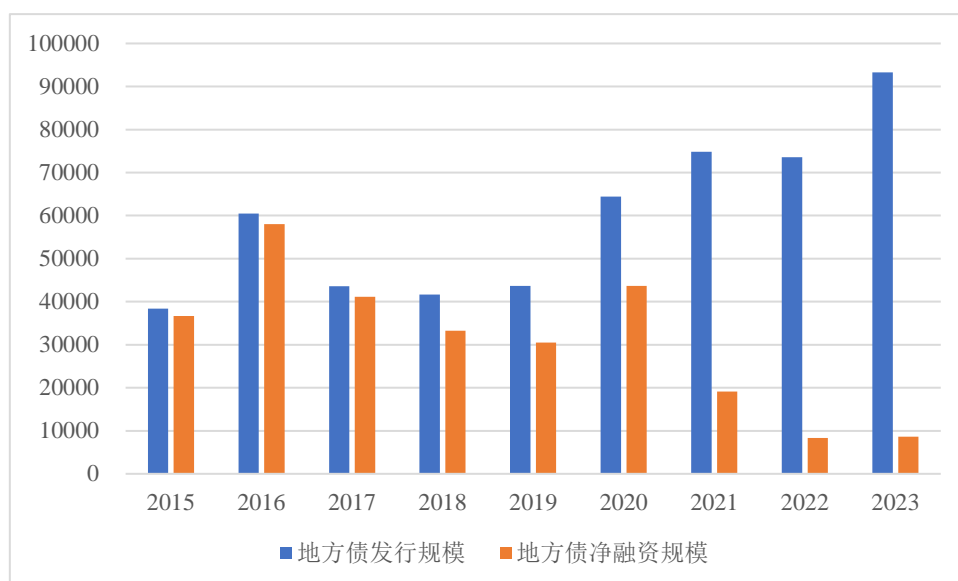


图 10 2023 年地方债发行规模和净融资规模 (%)

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

下半年重在“防风险”。7月24日“制定实施一揽子化债方案”提出后，特殊再融资债重启发行，降低地方政府债务风险。一方面，地方政府再融资债券规模创新高，2023年再融资债券发行4.7万亿元，占比50.1%（图11），为2018年以来最高水平。尤其四季度地方政府再融资规模占比75.7%，主要为特殊再融资债券，用于偿还政府工程欠款和置换地方政府隐性债务，缓解到期地方债务还本付息压力。2023年29个地区发行特殊再融资债券1.4万亿元，分省份来看，贵州、天津、云南发行规模超千亿元，分别为2263亿元、1286亿元、1256亿元。另一方面，城投平台进入全面管理，城投债融资规模创新低。2023年11月后城投公司全面进入名单制管理，名单内外均纳入管理范围：名单内城投公司发债严禁新增；名单外的城投公司发债需要监管部门进一步审核区分以及地方政府出函。2023年城投债发行4.8万亿元，同比增长25.1%，净融资规模0.7万亿元，同比增速-21.0%（图12）。

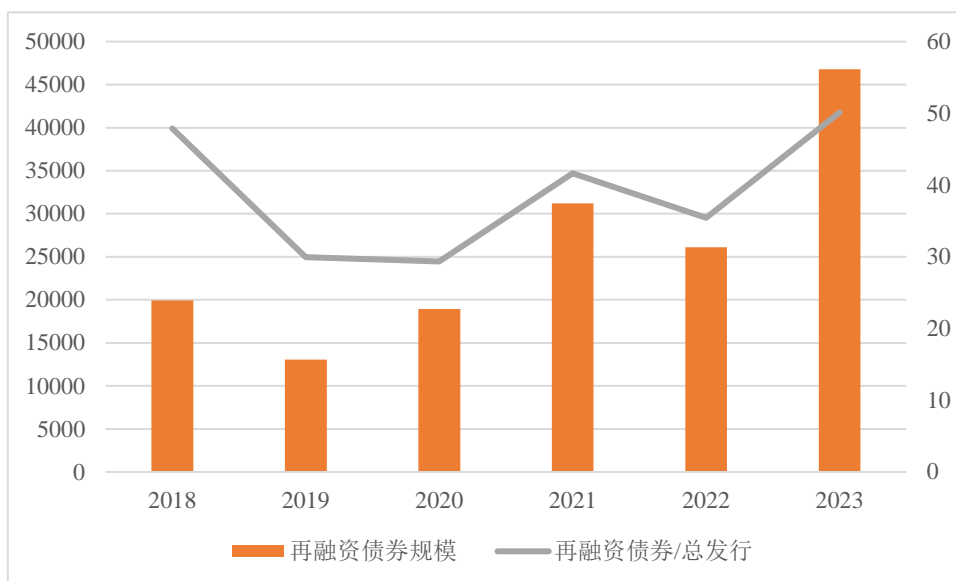


图 11 2023 年地方政府再融资债券发行规模和占比 (亿元, %)

数据来源: WIND, 国家金融与发展实验室。

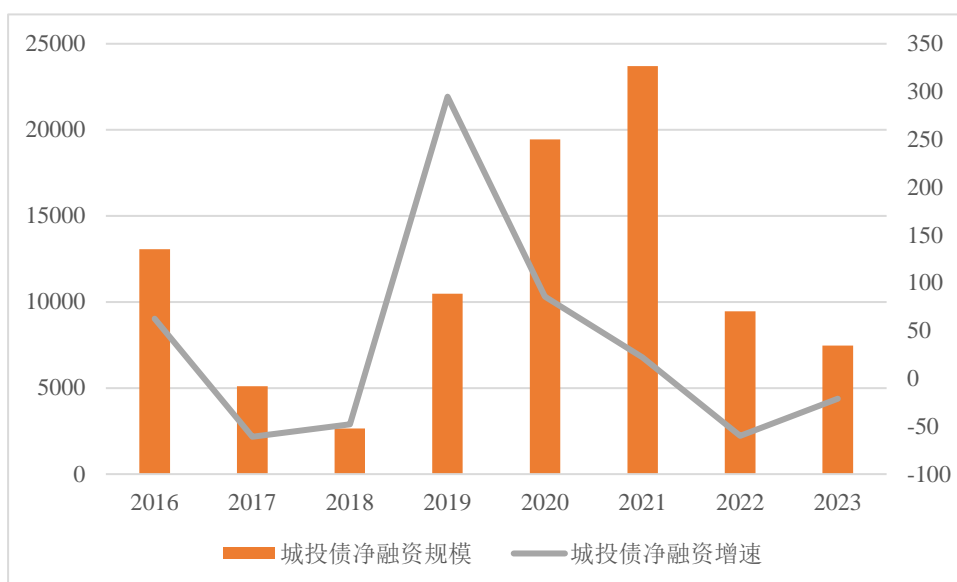


图 12 2023 年城投债净融资规模和增速 (亿元, %)

数据来源: WIND, 国家金融与发展实验室。

三、中央发力，缓解地方财政压力

(一) 中央一般公共预算支出提速

2023 年中央政府财政支出增速整体高于地方政府。尤其下半年，中央财政支出累计同比增速维持高位增长，支撑四季度公共财政支出提速，1-12 月中央和地方财政支出累计增速分别上升至 7.4% 和 5.1% (图 13)，中央政府财政支出增

速持续高于地方，12月当月中央财政支出增速增长至20.5%，高出地方财政支出当月同比增速近14个百分点。

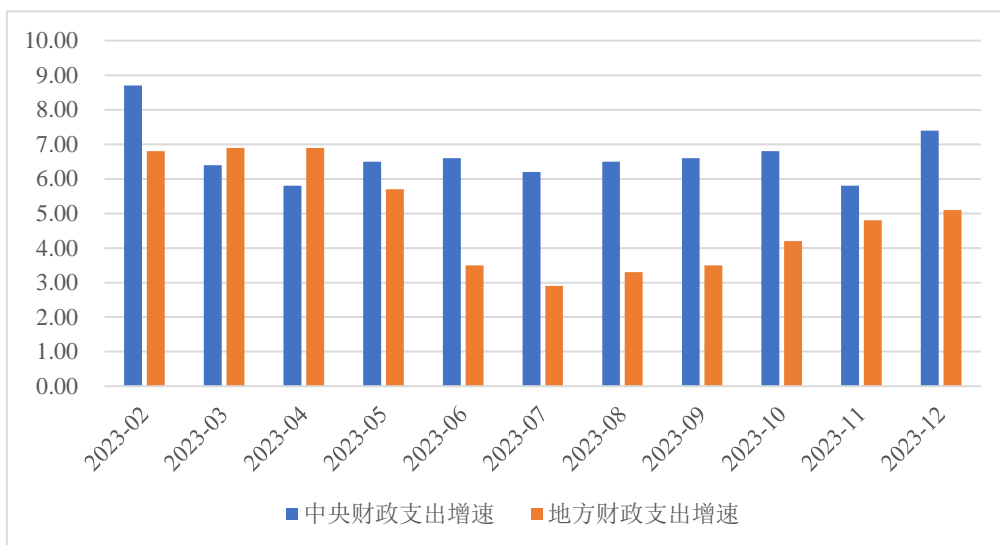


图 13 2023 年中央和地方财政支出累计同比增速对比 (%)

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

(二) 中央转移支付大幅增加

2023 年中央对地方转移支付安排 10.56 万亿元¹，首次突破 10 万亿元，中央政府对地方的转移支付力度不断增大，转移支付在地方政府财政收入中的占比也在不断提升，2023 年地方政府转移支付收入占地方一般公共预算总收入²的比重为 47.4%，接近地方政府一般公共预算收入的一半，2023 年地方政府转移支付收入占地方政府综合财力³的比重升至 36.53% (图 14)。其中以一般性转移支付为主，2023 年一般性转移支付占比 83.36%，主要在于 2019 年实行共同事权转移支付将专项转移支付并入一般性转移支付，进而提升一般性转移支付的占比。

¹ 2023 年中央对地方转移支付数据为财政部 11 月公布的《2023 年中央对地方转移支付预算调整表》中的调整预算数。

² 地方一般公共预算总收入=地方政府税收收入+非税收入+转移支付收入。

³ 地方政府综合财力=地方政府税收收入+非税收入+转移支付收入+地方政府性基金收入。

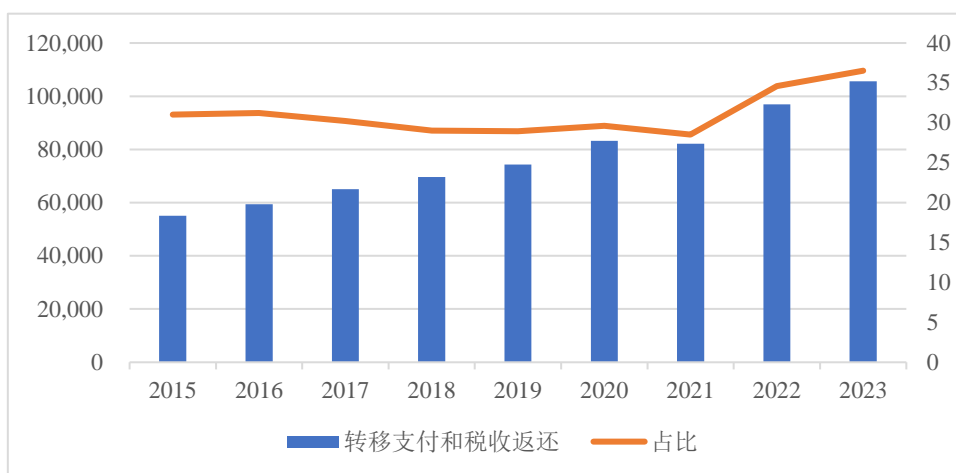


图 14 中央对地方转移支付和税收返还规模及占比 (亿元, %)

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

注：占比=转移支付和税收返还规模/地方综合财力

(三) 特别国债助力地方政府化债

中央政府加杠杆，缓解地方政府财政压力。“一揽子化债”政策中，除特殊再融资债券置换化债外，由中央发行灾后重建特别国债及央行等金融机构支持化债，成为弥补财政缺口、助力财政稳增长的一大助力。一方面，2023 年四季度中央发行 1 万亿元特别国债用以支持灾后恢复重建和提升防灾减灾救灾能力，四季度国债发行规模 3.55 万亿元，为历年同期发行规模最高，同比增长 9.1%。2024 年政府工作报告中指出中央预算内投资拟安排 7000 亿元，“从 2024 年开始拟连续几年发行超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，2024 年先发行 1 万亿元”，超长期特别国债将成为重要储备政策。另一方面，央行支持准财政工具，助力地方政府化债，PSL、特殊再贷款等政策性金融工具为超大特大城市公共基础设施及新基建等领域提供资金支持，2024 年央行重启 PSL，新增投放 3500 亿元，主要投向保障性住房、城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设“三大工程”，为国民经济重点领域、薄弱环节和社会事业发展提供中长期低成本资金支持。

四、新一轮财税体制改革开启

2024 年积极财政政策要适度加力、提质增效，综合考虑发展需要和财政可持续，用好财政政策空间，优化政策工具组合，赤字率拟按 3% 安排，赤字规模 4.06 亿元，比上年年初预算增加 1800 亿元。在地方政府财政吃紧，债务风险不断抬升，多地财政已经处于严重紧平衡状态，已经严重影响地方政府的基建投资和基本发展，推动财税体制改革势在必行。中央工作会议和政府工作报告中均提出 2024 年积极稳妥谋划推进新一轮财税体制改革，健全现代预算制度，优化税制结构，完善财政转移支付体系。新一轮财税改革的主要目的是拓宽政府财源，提升地方政府的投资积极性和投资效率，提升经济发展动能，以促进地方经济-税收-产业的良性发展，保障财政长期可持续发展。

（一）转变政府职能，推动建立服务型政府

我国地方财政不断吃紧的主要原因在于地方政府承担责任过多。政府不仅仅解决公共产品的市场失灵问题，还承担了稳定宏观经济发展、承接市场最终风险等所有职责，地方政府因职能过大进而承担了很多不属于政府或者自身政府的支出责任，进而形成财政支出持续扩张。因此，需要明晰政府和市场的关系，界定好政府职责与规模，立足于政府与市场的不同属性，将政府职能由“全能型政府”转变为“服务型政府”，提供“以人民为中心”的公共服务项目，明确政府在提供公共服务上的有限性，需要充分发挥市场的主观能动性，建立新型的政府和市场关系。

一是配合市场化改革精简政府行政。近几年政府工作报告中持续提出“严控一般性支出”，裁减冗员精兵简政，精简政府尤其是地方政府的行政办公章程，建立健全“三公”经费和一般性支出审核机制，加强有关支出必要性、合理性审核，压缩公务接待数量和费用预算，严控公务用车购置和运行维护支出，同时配合市场化的改革，比如放开市场准入、改善营商环境等方式解决新的社会群体性问题。二是进一步明确政府与市场的投资界限。通过多年改革，政府投资主要用于基础性、公共性等市场失灵的领域，凡市场机制能发挥作用的领域，均以企业为投资主体。但在政府与市场之间的动态博弈过程中，产生政府权利边界的过度扩张和行为的不规范问题，如地方政府存在过度干预本可以通过市场机制完成的资缺乏政府的支持和引导。一方面，逐步分类别、分行业建立政府投资项目清单、

目录，进一步细化政府与社会资本以 PPP、财政投资基金、REITs 等方式合作的领域，推进政府投资禁止清单目录管理，实现市场资源配置与政府有效调控的完美结合。另一方面，进一步优化各级政府之间的职责划分，明确不同部门的权、责、利，加强不同部门之间的协调配合，促进各级部门之间有效的竞争和合作，有效推动政府投融资效益的提升。三是深化改革提升政府经济治理能力。推动地方政府财政管理体制改革，进一步深化“放管服”改革，创新政府宏观管理，健全多元协同的治理结构，健全政企沟通机制，基于市场规律，提高便利化政务服务水平，降低制度性交易成本，为市场在资源配置中起决定性作用提供良性的制度供给和高效的公共服务，为市场主体从事市场活动创造优质的外部环境，提升财政资金使用效率，提高基层政府的服务能力。

（二）理顺央地财政关系，推进转移支付体系改革

一是进一步理清中央和地方的事权关系。1994 年分税制改革之后，“财权上收、事权下放”的财政体制将大部分的事权和支出责任都归到地方政府，导致地方政府事权相对过多。因此，进一步厘清中央和地方的事权和支出责任，是财税体制改革的重要部分。随着劳动力要素流动加速以及数字化的飞速发展，社保、医疗、教育等民生类项目跨区域特征愈发明显，同时统一大市场建设下，中央政府的统筹协调能力也越来越重要，需根据新型基础建设类项目如数据资产建设、环保排污等，以及跨区域的公共项目、重大的调节收入分配和促进共同富裕等，对中央和地方的政府支出责任进行重新划分。

二是推进转移支付体系改革。近年来，中央政府持续加大转移支付力度。随着地方财政空间缩减，中央对地方的转移支付力度不断增大，地方政府对转移支付收入的依赖度越来越大，转移支付收入在地方政府财政收入中的占比不断提升，2023 年为 47.4%，推动财力直接下达市县基层，促进财政资金直接惠企利民。2024 年中央对地方转移支付仍然保持一定规模，特别是增加均衡性转移支付，并向困难地区和欠发达地区倾斜，强化财力薄弱地区的资金保障，省级政府要推动财力下沉，兜牢基层“三保”底线。

（三）推进地方税收体系改革，培育地方政府财源

地方主体税种难以支撑基本公共支出。1994 年分税制改革中将部分税种的收入由中央和地方共享，最终形成中央税种、中央和地方共享税种、地方税种三

大类。其中共享税主要为增值税、企业所得税、个人所得税，按一定比例进行分成，地方税种主要包含资源税、房地产税、土地增值税等 11 个税种。从地方政府的收入结构来看，共享税税收收入占比较高，随呈现逐年下滑的趋势，但 2022 年共享税税收占比依旧高达 60.4%，而地方主体税种占比较低，在地方税收收入中的比重由 2015 年 33.4% 不断增长至 2022 年的 39.6%（图 15）。其中，以土地和房地产相关税种占比较高，2022 年在地方税种的收入中占比 63.3%，成为支撑地方税种的主要力量，因此土地房地产市场的持续低迷也是地方政府财政收入下降的主要原因。地方政府收入结构不合理，税收自主性较低，会严重影响地方政府的投资积极性，扭曲地方政府的经济行为。因此，推动地方政府税收体系改革是改善地方政府财政状况的必要之举。

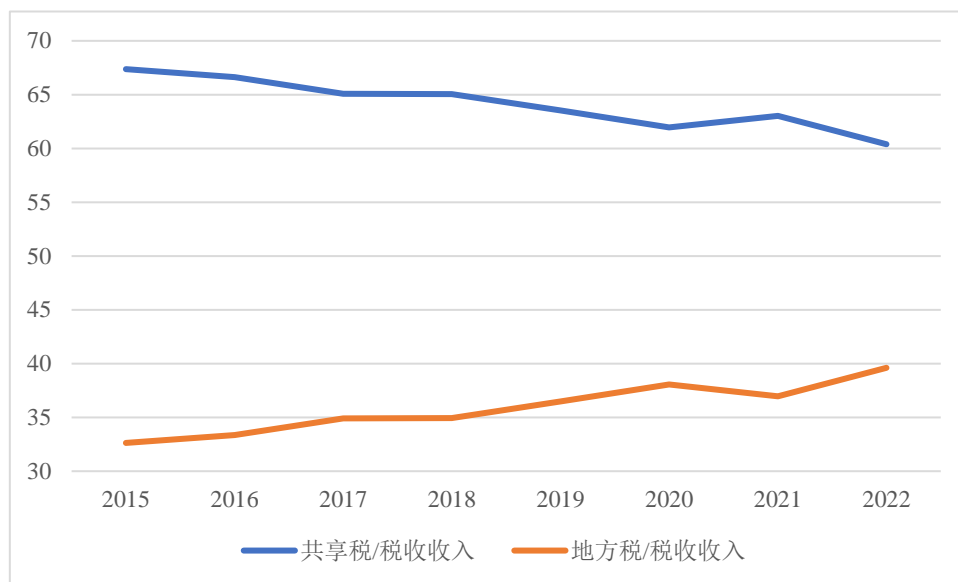


图 15 地方政府共享税和地方税收入在税收收入中的比重 (%)

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

推动地方政府税制改革，健全地方税体系。一是适当调整现有共享税比例。对于现有的增值税、企业和个人所得税等共享税，可以适当提升地方政府的分成比例以增加地方财力，如 2002 年重点行业企业收入外的所有个人及企业所得税收入地方分享比例为 50%，后改为 40%，可以适当探索分成比例空间。二是适当扩大现有地方税种的征税范围，如目前的环境保护税仅把苯、甲苯等部分纳入征税范围，整体占比较低，可以参考国际范例，将其他部分的挥发性有机物纳入征收范围。三是探索新税种的征收可能性，如碳税、遗产税、房地产税、数字税等

新税种，作为地方独立税种来补充地方财力，与现有税制统筹合并，完善地方税种体系建设。

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。