

解读 2023 年国家账本

南开大学经济学院 | 马蔡琛 白铂

2023 年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年，也是实施“十四五”规划承上启下、深入推进高质量发展的关键之年。今年的预算报告坚持稳字当头、稳中求进，运用全面、系统、辩证的思维对 2023 年的预算安排与财政工作进行了总体部署。总体而言，今年的国家账本呈现以下四方面特点：

积极的财政政策加力提效，保障财政更可持续

回顾 2022 年，面对风高浪急的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，在党中央集中统一领导下，积极的财政政策不断提升效能，更加注重精准、可持续，保障了宏观经济和社会的总体稳定。为应对多种超预期因素的影响，国务院印发了《扎实稳住经济的一揽子政策措施》，对助企纾困解困、稳投资促消费、保障基本民生等方面进行总体部署，彰显了积极的财政政策精准发力的特点。从财政收入的角度来看，全国一般公共预算收入比上年增长 0.6%，新增减税降费及退税缓税缓费超 4.2 万亿元，有效减轻了企业负担，激发了市场活力。从财政支出的角度来看，中央部门连续四年压减一般性支出，中央本级“三公”经费财政拨款比 2021 年同口径减少了 0.59 亿元。而全国一般公共预算支出比上年增长 6.1%，这意味着更多的资金被腾挪出来，用于保障国家重大战略部署及提升民生保障水平，为经济社会高质量发展提供了坚实财力。此外，积极的财政政策还体现在支出进度的前置方面，2021 年底，财政部就已提前下达地方新增专项债额度 1.46 万亿元，在此基础上，进一步要求加快新增专项债的发行使用进度，极大提升了专项债券撬动地方投资、加快经济恢复的作用，充分体现了积极的财政政策靠前发力的特点。

今年的预算报告强调“积极的财政政策要加力提效，注重精准、更可持续”，这是“加力提效”一词自 2019 年后再次被提起，不仅延续了提升财政政策效能

的要求，还释放出了更为积极的政策发力信号。“加力”主要指加强财政资金统筹，适度扩大财政支出规模，保持必要的支出强度。在落实过紧日子要求的前提下，赤字率由上年的 2.8% 上调至 3%，中央本级支出同比增长 6.5%。通过统筹财政收入、优化组合财政赤字、专项债、贴息等政策工具，重点保障国防、外交等国家重要安全领域以及乡村振兴、教育、医疗等基层民生实事项目。“提效”主要指统筹财政资源，提升财政政策效能。财政政策与货币、产业、科技、社会等政策协调配合，最终实现财政支出结构的调整与优化。同时，持续完善税费优惠政策，今年将对科技创新、重点产业链等领域出台新增的减税降费政策，着力提升税费优惠的精准性与靶向性。另外，小规模纳税人增值税征收率阶段性降至 1%，继续对月销售额 10 万元以下的小规模纳税人免征增值税，切实提升企业抗风险能力。最后，财政政策兼顾“促发展”与“防风险”，不断增强财政可持续性。今年财政赤字比去年增加 5100 亿元，且新增赤字均由中央财政承担，这在一定程度上降低了地方政府债务风险，减轻了地方政府财政压力。总的来说，2023 年积极的财政政策切实践行系统观念，既采取了更有力的有效举措，持续巩固了稳中向好的经济态势，也充分考虑到发展中的诸多不确定性因素，为实现经济发展行稳致远保驾护航。

将恢复和扩大消费摆在优先位置，着力扩大国内需求

消费联结了供给端与需求端，是拉动经济发展、畅通国内大循环的重要力量，对于实现经济质的有效提升与量的合理增长具有促进作用。2022 年为应对经济下行压力等多种因素，国务院先后印发《关于进一步释放消费潜力促进消费持续恢复的意见》与《扎实稳住经济的一揽子政策措施》，一系列政策举措稳步落实，促进消费持续恢复。例如，全国各地采取多种形式发

放覆盖多个行业的消费券。在发放汽车消费券等消费优惠政策的带动下，北京市新能源汽车 2022 年前三季度零售额同比增长了 11.4%。山西省在汽车、家电、家居家装等重点行业累计发放数字消费券 25.05 亿元，直接带动消费 268.41 亿元。此外，多渠道提升居民消费能力，多方面降低居民对未来生活水平的不确定性预期，是消费增长扩容的基石。从全国范围看，2022 年全年累计免征新能源汽车车辆购置税 879 亿元，同时，将新能源汽车免征购置税期限进一步延长至 2023 年底；从各地区角度看，在河南省，餐饮、零售、旅游、民航、公路水路铁路运输等五个特困行业的用电量可以享受电度电价的九五折优惠，云南、江苏、北京等多地还出台了暂缓缴纳养老保险费等相关政策，以此提振居民收入预期，提升消费信心。

2023 年的预算报告提出要“促进恢复和扩大消费”，并将“着力扩大国内需求”摆在了主要收支政策的首要位置，进一步强调了持续促进消费对于经济平稳健康发展的重要作用。对比上年“促进消费持续恢复”之表述，今年不仅延续了“恢复消费”的政策倾向，还将通过消费主体、消费客体以及消费渠道等多种路径进一步实现消费复苏，从而助力畅通国内大循环。在消费主体一侧，通过在税费优惠、转移支付、乡村振兴补助等方面做加法，在与人民基本生活息息相关的住房、医疗、养老成本等方面做减法，持续提升居民可支配收入，从而在最大程度上激发居民的消费潜力。在消费客体一侧，今年仍将持续聚焦汽车、家居等重点领域出台一揽子优惠政策，统筹开展全国范围内的消费促进活动。汽车、家居等行业作为实体产业消费的重要支柱，从这些行业着手开展税费利好政策，能够最大限度地做大消费蛋糕，发挥其对全产业链消费的拉动作用。在消费渠道方面，今年将进一步优化消费平台，同时完善重点城市物资保供供应链建设，为



来源：视觉中国

提振消费提供必不可少的优质载体。

持续强化资金与政策支持，扎实做好民生保障

切实保障和改善民生一直是政府工作的首要任务。回顾 2022 年，全国财政支出在民生方面的投入比例已达 70% 以上，关于就业、教育、卫生健康、养老等方面的举措稳步推进，逐项落实，为提升人民获得感与幸福感提供了坚实基础与保障。在就业方面，人社部门不断强化就业优先政策，对 22 个困难行业及符合条件的中小微企业实施了阶段性缓缴企业职工养老、失业、工伤保险费政策，全年释放政策红利约 4900 亿元。此外，重点支持高校毕业生、农民工等群体就业创业，出台相关扶助政策。在教育方面，2022 年九年义务教育巩固率达到 95.5%，高中阶段教育毛入学率提高至 91.6%。中央财政大力推进义务教育资源城乡一体化发展、推动学前教育、职业教育、高等教育高质量发展，持续推动构建普惠性强、优质均衡的基本公共服务教育体系。在卫生健康方面，各级财政稳步提升对居民医保参保缴费的补助力度，人均财政补助标准增加 30 元，达到每人每年不低于 610 元。基本公共卫生服务经费人均财政补助标准由 79 元提高至 84 元，同时加强绩效考核与评价，为持续提升基本公共卫生服务水平提供制度保障。在养老保障方面，企业职工基本养老保险全国统筹制度开始实施，在中央统一管理下，全年

共跨省调剂资金约 2440 亿元，有效均衡了地区间的收支平衡压力，保障了养老保险制度运行平稳。

在延续 2022 年民生保障政策的基础上，2023 年仍将坚持以人民为中心的发展思想，进一步完善教育、医疗卫生、社会保障体系等多方面制度建设。首先，就业政策要落实落细。2023 年中央财政就业补助资金将增加 50 亿元，重点投向就业创业扶持以及稳岗扩就业方面。特别提出要把促进青年尤其是高校毕业生就业摆在更加突出位置。其次，教育体系要坚持加大投入力度和优化支出结构并举。“建设高质量教育体系”是今年预算报告对教育体系建设提出的要求，也是“十四五”规划纲要中提出的具体目标。2022 年教育支出重点投向了城乡义务教育补助经费、职业教育质量提升以及学前教育发展等方面，今年将保持政策的连贯性，继续加大投入力度，同时为支持中西部地区高校“双一流”建设，将多安排 10 亿元地方高校改革发展资金。再次，医疗卫生服务方面要稳妥有序。为支持公共卫生服务体系的平稳发展，城乡居民基本医疗保险人均财政补助标准在每人每年 610 元的基础上提升至 640 元，基本公共卫生服务经费人均财政补助标准由每人每年 84 元提升至 89 元。此外，为实现基本公共医疗服务的城乡均衡发展，将继续加强县级公立医院的医疗服务能力建设，不断推进整体医疗服务能力的提升。最后，社会保障体系建设做到真正兜底。一方面，进一步统筹企业职工基本养老保险，确保各地区养老金能够按时且足额发放；另一方面，安排困难群众救助补助资金 1567 亿元，尽力兜住困难群众基本生活底线。

进一步深化财税体制改革，强化预算绩效管理

财税体制改革与财税体制的演变过程息息相关。2022 年预算管理改革的重点，从预算管理一体化建设与推动完善预算绩效管理两方面发力。一方面，预算管理一体化纵深推进，中央部门于 2022 年底前实现了全面实施预算管理一体化，并运用一体化系统开展 2023 年的预算编报等工作。此外，财政部制定了《预算管理一体化规范》和《预算管理一体化系统技术标准》，对预算全流程的各个业务环节进行了整合与规范，为预算

管理改革的纵深推进提供了方向与遵循。另一方面，预算绩效管理改革步伐逐步加快，《社会保险基金预算绩效管理办法》的印发，迈出了预算绩效管理实现“四本预算”全覆盖的重要一步。随着预算制度改革的稳步落实，现代预算制度已基本确立。而从现代税制体系建设的角度来说，2022 年 7 月印花税法正式生效，成为我国现行 18 个税种中第 12 个以法律形式予以规范的税种，同时，增值税法（草案）提请十三届全国人大常委会第三十八次会议首次审议，实现了税收法定的稳步推进与落实；对组合式税费优惠政策进行延续与创新，在现有扶持制造业、小微企业和个体工商户的减税降费政策基础上，持续扩大并提升政策的适用范围与减免幅度。

与 2022 年预算报告的表述相比，今年的财政改革发展工作在“深化财税体制改革”前添加了“进一步”，并将“强化预算绩效管理”从“深化财税体制改革”中单独列出，一方面明确了财税体制改革纵深发力的目标，另一方面体现了完善预算绩效管理在健全现代预算制度中的重要地位。强化预算绩效管理作为积极的财政政策“加力提效”的重要抓手，将重点把握以下两方面的改革：一是完善全过程预算绩效管理链条。加强事前绩效评估，对“新出台重大政策、项目”进行事前绩效评估，这与《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》中所提出的要求相吻合。具体来说，可以从预算申请与预算考核等方面设置事前绩效评估的标准。完善绩效指标体系，将绩效评价的指标、标准以及方法落到具体实践中，对绩效指标体系的编制流程及重点进行过程分解，提升指标与目标的可用性、科学性、有效性，提升评价结果的质量。妥善运用绩效评价结果，出台必要的激励约束机制，将绩效评价结果与下一年度预算安排关联，发挥评价结果“指挥棒”的作用。二是提升预算绩效管理的透明度。2022 年共有 102 个中央部门公开了部门预算，其中 100 个部门共公开了 727 个项目的绩效目标，数量比上年增加 599 个。进一步推动各级政府部门的绩效信息公开工作，对于提升绩效管理监督问责制，实现“以人民为中心”的现代预算管理体系，无疑具有重大而持久的积极效应。□

责任编辑 李丞