今年积极财政政策力度空前，担起稳经济重任。2023年财政政策又将如何抉择，在稳增长和防风险间做好平衡，备受关注。

赤字率再破3%呼声高

为了应对经济下行，需要加大财政刺激力度，发挥逆周期调节作用以提振经济，这在中国被称为积极财政政策。

自2008年国际金融危机后，中国一直采取积极财政政策，当然刺激力度不同，财政赤字率就是观察财政政策力度的一个重要指标，一般来说赤字率越高，赤字规模越大，这释放了明确积极信号，缓解财政收支矛盾，提振市场信心。

财政赤字率，即全国一般公共预算账本中财政赤字规模占国内生产总值的比重，在新冠肺炎疫情暴发之前，中国官方口径的赤字率未突破3%，3%一直被当作心理上财政风险安全防线。

为应对2020年疫情冲击下，经济下行财政减收，积极财政政策显著加大力度，其中赤字率提高至3.7%的历史高位，2021年疫情得以控制后下调至3.2%，2022年进一步降至2.8%，重回3%以内，以增强财政可持续性。值得一提的是，2022年财政赤字率之所以能够下调，得益于动用央行等特定国有金融机构和专营机构上缴利润16500亿元，弥补了当年财政赤字，因此实际积极力度跟2020年相当。

2023年财政赤字率如何确定，将统筹考量经济增速、财政收支形势、财政政策力度和财政可持续性等因素。从目前的市场上分析人士建言来看，多数观点预计明年赤字率将再次突破3%。

粤开证券首席经济学家罗志恒告诉第一财经，基于明年经济增长5%等假设情形下，预计明年全国一般公共预算收入同比增长12.4%，支出增速与历年基本持平情形下，支出预计同比增长8%，这将使得财政收支缺口（赤字）达到6.4万亿元左右。若明年赤字率为3.5%，能解决4.5万亿元缺口，还有近2万亿需要通过盘活资金、国企利润上缴解决；若赤字率为3%，则能解决3.86万亿缺口，还有2.56万亿需要通过盘活资金解决。

罗志恒建议，财政赤字率可以考虑安排在3.5%左右。

“当前社会和政策部门要避免过多纠结于赤字率要不要突破3%，不必认为突破3%就是不讲财政纪律，财政纪律不是3%这个指标决定的，而是通过法治、财政管理的监督实现的。需要更加实事求是地看待赤字率3%以及地方政府专项债券不计入赤字。从弥补当期收支缺口的角度看，盘活存量资金、扩大赤字和债务，其实是一回事，无非是当代人负担还是后代人负担。”罗志恒说。

光大证券首席宏观经济学家高瑞东告诉第一财经，明年财政收支矛盾仍较为突出，而可用结余资金相比往年略显不足，因此明年财政赤字率可以考虑略微提高，或可按3.1%来安排，接近2021年水平，赤字规模或达4万亿以上。而由于地方面临较大债务压力，加杠杆空间有限，预计明年中央是加杠杆主力，中央财政赤字规模或达3.3万亿，比2022年上行6300亿元，而地方财政赤字规模（7200亿）或可与2022年基本持平。

国家信息中心首席经济师祝宝良建议，明年继续实施积极的财政政策，财政赤字率可从2022年的2.8%左右扩大至3%，适度扩大中央财政赤字规模，加大中央财政对地方政府的转移支付力度。渣打银行大中华及北亚区首席经济学家丁爽建议，全国一般公共预算赤字率可以设在略高于3%的水平。浙商证券首席经济学家李超则认为，明年预算赤字率倾向于上调到3.2%左右。

当然，也有分析人士认为明年财政赤字率可能继续保持在3%以下水平。

东方金诚首席宏观分析师王青告诉第一财经，预计2023年国内疫情影响趋于缓和，房地产市场也有望筑底回升，经济走势大概率“前弱后强”，全年GDP增速有望达到6%左右。事实上，明年经济运行状况在一定程度上会类似于2021年。

“因此，2023年财政政策力度会比今年有所收敛。其中，目标财政赤字率有可能会设定在2.8%或略低一些的水平，主要原因是在经济反弹背景下，以大规模留抵退税为代表的税费支持政策会退坡，财政收入将同比高增，财政支出压力则会有所缓解，总体支出节奏将是‘前快后缓’。”王青说。

专项债维持在3万亿元以上高位

衡量积极财政政策力度，另一大关键指标，则是地方政府新增专项债券的规模，规模越大反映政府投资力度越大，发挥投资撬动作用，对冲经济下行压力。

近些年为应对经济下行，新增专项债快速攀升，从2015年约1000亿元增至今年实际超过4万亿元。与此同时，正是由于近些年地方发债规模快速攀升，地方政府债务率（债务余额占综合财力比重）也快速攀升。

高瑞东表示，2020年以来，地方政府债务快速积累，债务付息压力不断加大。2021年地方政府债务率达到116%，今年或突破120%的债务警戒线，地方政府加杠杆空间有限。

“但考虑到2023年仍有较强稳增长诉求，我们预计2023年新增专项债规模在4万亿左右，并且发行特别国债的紧迫性在上升。”高瑞东称。

罗志恒表示，当前中央政府有加杠杆的空间和能力，有必要增加国债占比、降低地方债比重，提高一般债比重、降低专项债比重，既能降低发债成本，又能实事求是反映风险。但是，基于政策的连续性，这种优化和调整需要时间，因此，基于经济需要和目前的认知，专项债的规模恐怕还会维持在较高规模。

“建议明年专项债规模在3.6万亿左右，同时要通过政策性金融工具发挥其作为资本金的作用。”罗志恒说。

祝宝良建议，明年保持专项债规模3.65万亿元不变，扩大政策性银行对基础设施的投融资力度。通过财政贴息等办法支持基础设施、技改关键核心技术攻关、新能源转型和绿色发展等，发挥好财政资金四两拨千斤的作用。

丁爽认为，最近几年地方政府的财力已经明显削弱，建议明年专项债额度不要超过今年的预算额，即3.65万亿元。

“明年专项债额度可以考虑降至3.4万亿元左右，这一方面体现经济内生增长动能回升后，基建投资稳增长需求下降。另一方面，通过适当增加一般债规模，缩减专项债规模，来优化债务结构。从近几年的趋势来看，明年专项债的使用范围可能继续灵活调整，其中支持新基建的比例还会进一步上升。”王青说。

为了充分发挥明年专项债稳投资补短板效应，多位地方财政人士告诉第一财经，今年11月初财政部提前下达了各省2023年新增政府债额（包括专项债务），便于地方提前分配至具体项目，明年1月尽早发债，尽快形成实物工作量来扩大有效投资稳增长。

比如，福建省财政厅数据显示，福建收到财政部下达该省2023年新增政府债务限额1034亿元，比上年增长33.9%。其中，一般债务101亿元，专项债务933亿元。

近些年积极财政政策另一大体现，是通过减税降费等税费支持举措来给企业纾困，增强市场活力。国家税务总局发布的最新数据显示，截至今年11月10日，全国税务系统合计办理新增减税降费及退税缓税缓费超3.7万亿元。明年税费支持政策力度如何，依然是市场期待的一大重点。

罗志恒认为，2023年总体上仍应实施积极的财政政策，支出政策要优先于收入端减税降费政策，主要是通过支出政策拉动基建扩大总需求，减税降费宜落实前期政策，不宜再追求减税降费的规模，而要侧重效率和效果，还要考虑对政府财力的负面冲击。

高瑞东表示，2022年大规模减税降费使得企业端受益较多，居民端受益较为有限，因此导致内需恢复疲弱。2023年，企业端大规模减税降费空间较为有限。着力扩大内需，促进需求侧持续复苏，将是2023年经济工作的重点，财政也将从这一领域着手，力促有效内需改善。

国务院发展研究中心宏观部副部长冯俏彬认为，相对而言，当前主要问题是要调整“三多三少”的债务结构，以稳定的结构换取规模空间。因此，明年积极的财政政策应当特别重视结构优化问题。

冯俏彬建议，要进一步优化债务结构，适当增加一般债规模，缩减专项债规模。进一步优化减税降费结构，从支出端看，减税降费要逐步从大规模、总量式减税，优化为结构性减税，突出支持重点。对该支持的领域要继续支持到位，比如制造业、科技行业、绿色产业、中小微、个体户等。

“财政政策是宏观调控政策的一个方面，最根本的是解决需求和订单不足、企业和居民信心和预期不足的问题，这需要地方政府更好地平衡疫情防控和经济社会发展。”罗志恒说。