



宏观研究

# 中国财政形势：2022 年区县财政调研报告

2022 年 09 月 07 日

**分析师：罗志恒**

执业编号：S0300520110001

电话：010-83755580

邮箱：luozhiheng@y kzq.com

## 近期报告

《【粤开宏观】中美达成审计监管协议，中概股或将云开月明》2022-08-27

《【粤开宏观】鹰派的回归及影响：8 月杰克逊霍尔央行年会点评》2022-08-29

《【粤开宏观】大宗商品由盛而衰：原因、趋势及影响》2022-09-02

《【粤开宏观】人民币汇率再次贬值：原因、影响及展望》2022-09-02

《粤港澳大湾区金融业发展的现状、问题及对策》2022-09-03

## 导读

大疫三年，又逢百年变局，只道当时是寻常。2020 年以来，我们每年都惊呼见证了一个又一个时代，风云突变的局势常以意想不到的方式降临周遭，不确定性如影相随，风险意识、安全至上、现金为王等成为无数组织和个人的信条。宏大叙事与个人境遇如此紧密地结合在一起。我们见证了武汉保卫战和上海保卫战的胜利，我们也见证了九省通衢和十里洋场的空荡与静寂，但是唯一不变的是每个个体在历经磨难后仍坚强而勇敢地活着，始终保持对生的渴望、对黎明的希冀，也总有孤勇者致那黑夜中的呜咽与怒吼，逆行出征，守护着远方的你我。

当前疫情仍在反复，世界局势仍不明朗，在如此复杂形势下我国经济和就业在恢复中遭遇波折，一系列稳定宏观经济大盘和稳就业稳物价的政策陆续推出。**财政作为国家治理的基础和重要支柱，在扩大总需求、畅通供应链、稳住微观主体、防范化解风险等保民生保稳定中发挥了至关重要的作用。**

财政政策按照“积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续”的总基调持续靠前发力、精准发力，以退税减税降费、扩大基建和疫情支出、加快发行专项债、政府过紧日子等方式为经济社会风险兜底，护航经济社会发展。而这其中的对价就是财政风险上升以及财政形势困难。

**根据我们对东北某省某市、华北某省某市、华中某省某市、华南某省某市区 4 个城市的调研，2022 年以来的财政形势是屋漏偏逢连夜雨，税收收入大幅下行的同时土地财政以更大幅度下行，债务到期高峰逼近，特别国债和赤字退潮，严控隐性债务高悬头顶。部分地区的付息、三保就已占据当期财政支出的较高比重，库款支付压力倍增，出现了罚没收入大增的情形。区县财政困境重现，吃饭财政回归。当然，我们也要看到公有制经济条件下政府有更多的解决办法闯过难关，部分地区穷则思变，积极盘活存量闲置资产、优化支出结构、提高支出绩效、倒逼形成节俭办事的理念。**

财政工作如刀尖起舞，“保、压、调”，每一个字都是千钧分量。“六保”要实现经济社会稳定，是前提；压减一般性开支腾挪财政空间需要勇气 and 气魄；调整支出结构更需统揽全局的格局和智慧。未来的不确定性越来越大，市场和社会对财政的依赖越来越大，财政的角色必须从账房先生升级为改革推动者和政策研究者。**本文我们仅做简要归纳，更多的是将第一手的调研资料原汁原味呈现给读者，让读者去品读 2022 年财政不易与财政人的坚守。**

财政服务于改革、发展与稳定，改革需要碰触既得利益，通过财政资金赎买被改革者的同意及安顿其生活，以减轻改革阻力和社会动荡；中国仍是发展中国家，新建基础设施需要财力支持；财政向国防、安全、外交等领域支出营造的是稳定的内部和外部秩序，疫情导致企业和居民收入下降，财政必须确保中低收入人群生活不至于流离失所，抗疫的人员工资、医药和设备等支出均离不开财政的支持。



我们的基本观点有：

- 1、**财政整体形势**：一般公共预算收入和土地出让收入均负增长。
- 2、**区域分化**：西部资源型省份财政收入增速远高于东部地区。
- 3、**税收收入占比下降**，非税收入增速高于税收增速近 40 个百分点。
- 4、**上半年政策重点在留抵退税**，下半年在减税降费。
- 5、**优化支出结构**，基建和抗疫支出大幅上升，环保和文旅支出增速偏低。
- 6、**基层财政困境再现**，区县不平衡程度远高于省际，库款紧张时有发生，考验省级政府协调能力。
- 7、**坚持“尽力而为，量力而行”**，提高社保水平不能脱离当前实际财力，财政负担的范围不能无限制扩大。
- 8、**债务风险不可不察**，部分中西部地区和部分区县偿债能力较差，加重地方国库支付风险和调度难度。
- 9、**财政需要在当前与长远、政策与制度、减税降费与可持续性、民生与科技强国中实现平衡发展。**
- 10、**2020 年财政数据难看，但日子还可以过；2021 年财政数据好看，日子未必好过；2022 年面子里子都一样，四大风险加剧财政紧张。**
- 11、**治标之策在开源节流；治本之道在改革。**前者在财政内；后者在财政外，是国家治理和制度改革问题。

**风险提示**：财政形势超预期变化



## 目 录

一、当前及下阶段地方财政形势的 11 个判断：总体收支矛盾加剧，但呈现新的区域分化格局.....	4
(一) 财政整体形势：一般公共预算收入和土地出让收入均负增长.....	4
(二) 区域分化：西部资源型省份财政收入增速远高于东部地区.....	5
(三) 税收收入占比下降，非税收入增速高于税收增速近 40 个百分点.....	6
(四) 上半年政策重点在留抵退税，下半年在减税降费.....	8
(五) 优化支出结构，基建和抗疫支出大幅上升，环保和文旅支出增速偏低.....	8
(六) 基层财政困境再现，库款紧张时有发生，区县不平衡程度远高于省际，考验省级政府协调能力.....	8
(七) 坚持“尽力而为，量力而行”，提高社保水平不能脱离当前实际财力，财政负担的范围不能无限制扩大..	9
(八) 债务风险不可不察，部分中西部地区和部分区县偿债能力较差，加重地方国库支付风险和调度难度.....	9
(九) 财政需要在当前与长远、政策与制度、减税降费与可持续性、民生与科技强国中实现平衡发展.....	9
(十) 2020 年财政数据难看，但日子还可以过；2021 年财政数据好看，日子未必好过；2022 年面子里子都一样，四大风险加剧财政紧张.....	10
(十一) 治标之策在开源节流，治本之道在改革；治标之策在财政内；治本之道在财政外，是国家治理和制度改革问题.....	10
二、中部某省某市.....	11
(一) 当地的财政形势如何？疫情冲击、贸易摩擦、房地产下行，哪些因素对当前的财政形势影响更大？...	11
(二) 当地采取了哪些举措来应对财政收支矛盾？.....	11
(三) 如何看待未来财政形势？希望未来的财政体制做出哪些改革呢？.....	11
三、华北某省某市.....	12
(一) 当前财政形势如何？.....	12
(二) 采取了哪些办法解决财政收支矛盾？.....	12
(三) 未来期待做出哪些体制改革？.....	12
四、东北某省某市.....	13
(一) 当地的财政形势如何？疫情冲击、贸易摩擦、房地产下行，哪些因素对当前的财政形势影响更大？...	13
(二) 采取了哪些办法应对财政收支矛盾？.....	13
(三) 如何看待未来财政形势？希望未来的财政体制做出哪些改革呢？.....	14
五、华南某省某市某区.....	14
(一) 当地的财政形势如何？.....	14
(二) 疫情冲击、贸易摩擦、房地产下行，哪些因素对当前的财政形势影响更大？.....	14
(三) 当地采取了哪些举措来应对财政收支矛盾呢？.....	15

## 图表目录

图表 1： 历年前 7 个月全国一般公共预算收支差额.....	4
图表 2： 1-7 月大多数省份财政自给率低于上年同期水平.....	5
图表 3： 部分省份 1-7 月财政收入增速.....	6
图表 4： 部分省份 1-7 月税收、非税收入增速.....	7
图表 5： 已披露数据省份中，多数省份 1-7 月非税收入占地方财政收入比重较上年同期提升.....	8



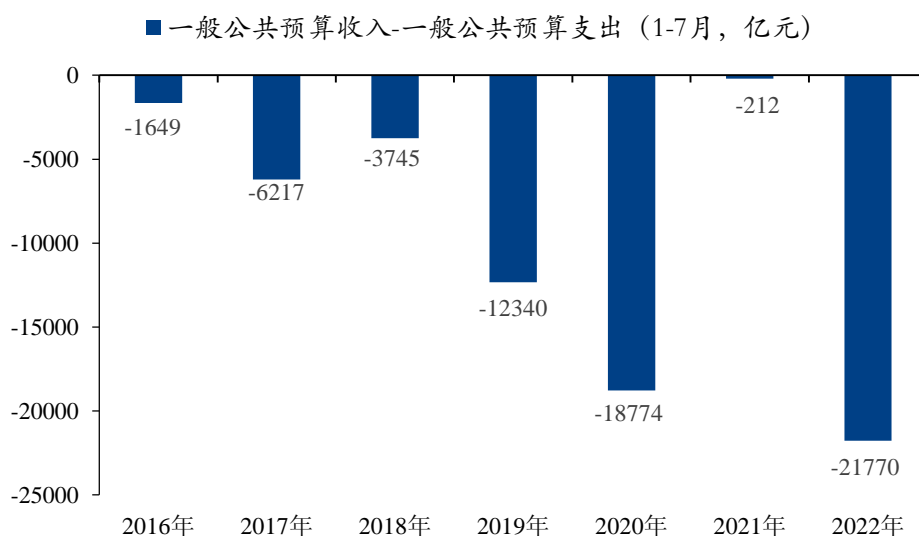
## 一、当前及下阶段地方财政形势的 11 个判断：总体收支矛盾加剧，但呈现新的区域分化格局

### (一) 财政整体形势：一般公共预算收入和土地出让收入均负增长

受疫情冲击和留抵退税影响，1-7 月一般公共预算收入自然口径同比-9.2%；同时受房地产风险影响，土地出让收入同比为-31.7%。如果房地产风险未明显软着陆，按此计算，全年预计将较去年减少约 2.6 万亿土地出让收入，直接导致地方可支配财力下降；部分高度依赖土地出让收入的地区将受到较大影响，目前民营房企整体遇到现金流困难，部分城投摇身一变通过拿地的方式为地方政府输血，但是城投也面临债务问题，这可能会导致城投与财政风险进一步捆绑。

地方“三保”压力依然较大，财政自给率下降，一半以上省份财政自给率不足 50%，上半年 31 省份收支差全部转负，意味着对转移支付和债务的依赖度提高。1-7 月，已公布数据的 24 个省份中，15 个省份财政自给率低于 50%，9 个省份高于 50%；19 个省份较去年同期下降。1-7 月，一般公共预算收支差为-21770 亿元，收支差绝对值高于历史同期，靠前发力的同时部分透支了下半年财政空间。

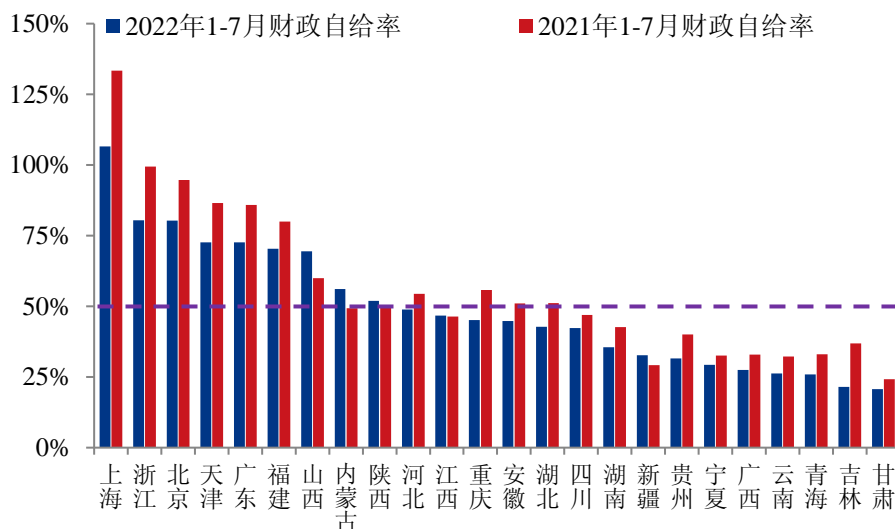
图表 1：历年前 7 个月全国一般公共预算收支差额



资料来源：wind、粤开证券研究院



图表2：1-7月大多数省份财政自给率低于上年同期水平



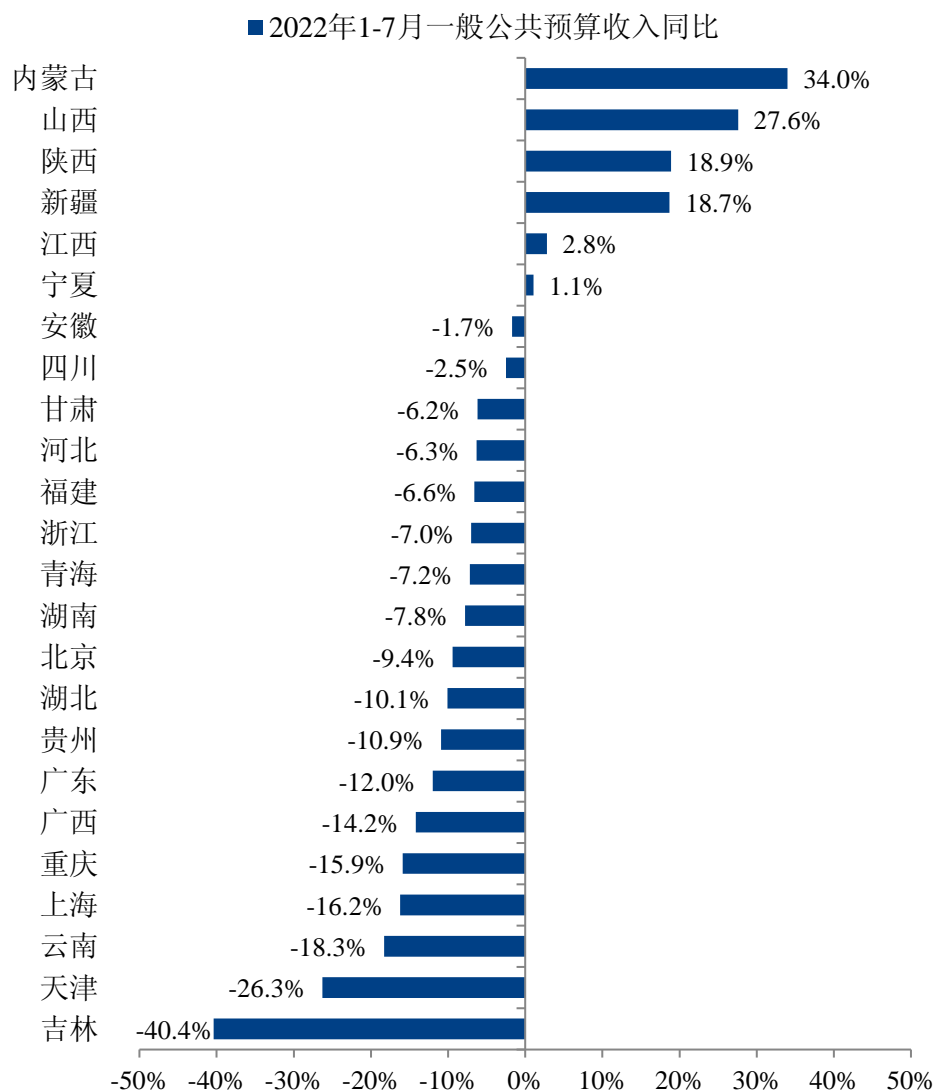
资料来源：各地财政厅（局）、粤开证券研究院；注：24个省份已披露数据，辽宁、黑龙江、江苏、山东、河南、海南、西藏数据暂缺；已披露数据省份中，9个省份1-7月财政自给率高于50%，15个省份低于50%；19个省份较去年同期下降，5个省份较去年同期上升

## （二）区域分化：西部资源型省份财政收入增速远高于东部地区

当前处于百年未有之变局下，发展的安全性更加凸显，能源安全极为重要。同时我国推进双碳目标更加务实，先立后破，中西部地区维护国家能源安全的战略地位上升。俄乌冲突等供给冲击加剧了全球大宗商品尤其是能源价格大涨，保供背景下生产上升。因此，西部资源型省份量价齐升，经济和财政增速均位于全国前列。上半年，中、西部财政收入增幅分别为13.7%和16.5%，远高于东部和东北的-1%和-3.5%。从省份看，山西、内蒙古、陕西、新疆分别增长44%、49.4%、34.7%、40.9%。



图表3：部分省份 1-7 月财政收入增速



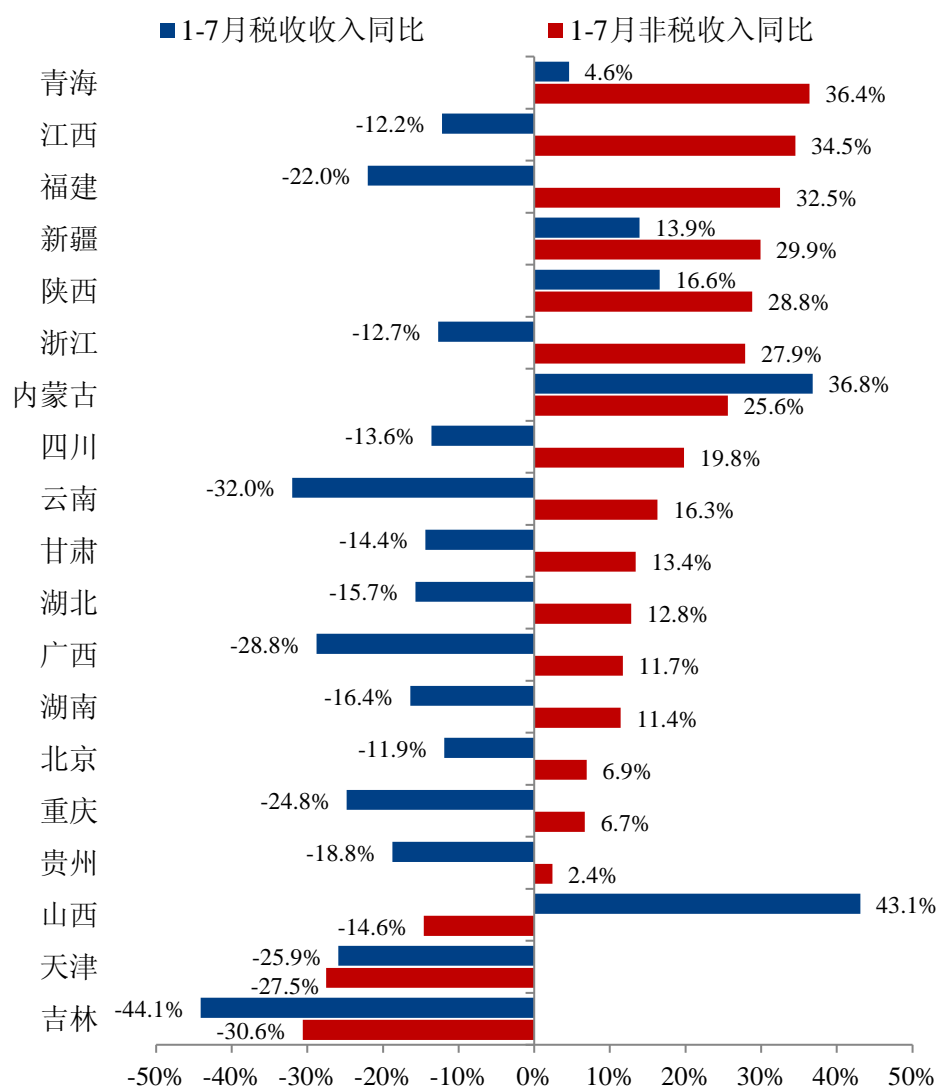
资料来源：各地财政厅（局）、粤开证券研究院；注：辽宁、黑龙江、江苏、山东、河南、海南、西藏数据暂缺

### （三）税收收入占比下降，非税收入增速高于税收增速近 40 个百分点

1-7 月，全国税收收入和非税收入累计同比分别为-13.8%和 19.9%，即非税收入增速大幅高于税收收入增速 33.7 个百分点，主要与地方政府多渠道盘活闲置资产有关。1-7 月税收收入占比为 82.2%，低于 2019-2021 年同期的 86%、85.9%、86.5%，由于非税收入的稳定性相对更差，非税收入占比上升意味着财政收入的稳定性下降。



图表4：部分省份 1-7 月税收、非税收入增速

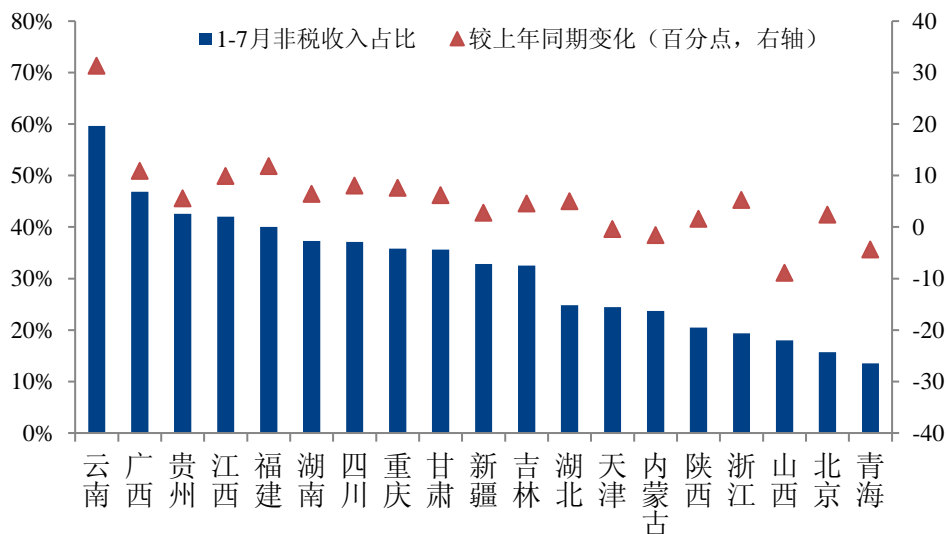


资料来源：各地财政厅（局）、粤开证券研究院；注：19个省份已披露数据





图表5：已披露数据省份中，多数省份1-7月非税收入占地方财政收入比重较上年同期提升



资料来源：各地财政厅（局）、粤开证券研究院；注：19个省份已披露数据

#### （四）上半年政策重点在留抵退税，下半年在减税降费

今年财政政策在减税降费的基础上实施了大规模留抵退税，以解决企业现金流问题，提高企业抗风险能力。减税降费生效的前提是企业发生经营活动和利润为正，若企业因疫情而歇业乃至亏损，减税降费的意义就不大。上半年尤其是进入4月以来，上海等地疫情冲击较大；而下半年经济相较上半年将实现反弹，目前仍在恢复中，故政策实施的重点分别是上半年在留抵退税、下半年在减税降费。上半年共有18455亿元退税款退付到纳税人账户，已达去年办理退税规模的2.9倍，顺利实现留抵退税政策“大头落地”。

#### （五）优化支出结构，基建和抗疫支出大幅上升，环保和文旅支出增速偏低

今年财政既要扩大总需求稳定经济增长，又要抗击疫情守护生命健康并为经济社会运行创造正常生产生活秩序的基础，更要确保老百姓的生活稳定。扩大总需求意味着要在提高基建类支出增速，抗疫意味着要提高医疗卫生支出增速，确保生活稳定意味着要提高社保等支出增速，同时有保有压，意味着部分非急需非必要支出要压缩。1-7月累计，全国一般公共预算支出增长6.4%。其中，与基建相关的农林水和交通运输支出分别同比增长8.7%和13.1%，高于支出整体增速2.3和6.7个百分点；与抗疫相关的卫生健康支出在近年来连续高增长的基础上继续保持高增长，1-7月同比8.6%；社会保障和就业支出同比5.5%。文化旅游体育与传媒、节能环保支出分别同比为-1.3%和0.4%。

#### （六）基层财政困境再现，库款紧张时有发生，区县不平衡程度远高于省际，考验省级政府协调能力

“郡县治天下安”，转移支付直达基层机制有力地缓解了地方财力紧张，但是经济和财政不平衡的现象依然存在，且东北、华北等处于转型阶段的部分省市的区县级财政收支矛盾还较为严重。地方财政局长辞职、库款支付风险较大、市政建设款难以拨付的情况屡见不鲜。部分地区为应对财政形势严峻，采取财源建设、全成本绩效管理、培养节





约意识，但部分财力相对宽裕省份的区县仍未形成花钱问绩效和节约的意识，仍处于项目先行、财政筹钱的状态。财源建设不是提高税收征管和努力程度的技术问题，而是产业结构转型和促进经济高质量发展的经济发展问题，这不是一朝一夕的事情。

## **（七）坚持“尽力而为，量力而行”，提高社保水平不能脱离当前实际财力，财政负担的范围不能无限制扩大**

人口老龄化即将加快上升，1962年-1972年的人口生育高峰（这十年每年出生人口均在2500万人以上，1963年更是高达3000万人）意味着从2022年起逐步迎来退休人口高峰浪潮，领取养老金的人数激增；如果在此种情景下依然持续快速提高退休金增速，财政压力不堪重负。居民对美好生活需要确实要满足，但要根据当前财力行事，尤其是要通过改革开放释放市场活力。

## **（八）债务风险不可不察，部分中西部地区和部分区县偿债能力较差，加重地方国库支付风险和调度难度**

**一是近年政府杠杆率上升较快。**财政为了对冲经济风险、落实六稳六保，落实加力提效，提高赤字、专项债规模，增发特别国债。截至2021年末政府债务杠杆率上升为47%，较疫情前的2019年上升了8.4个百分点。但是从全球看中国仍是相当克制的，财政空间更大。美国、日本在两年间分别上升了18和21.9个百分点，至117.9%和224.9%。

**二是国债、地方债、城投债密集到期，恰逢收入快速下行期，风险加大。**根据2022年9月3日wind数据，2021-2025年，国债到期金额分别为4.47、6.97、3.75、3.0和2.39万亿；地方政府债券到期金额分别为2.67、2.78、3.66、2.97和2.83万亿；城投债到期分别为3.36、3.58、2.62、3.0和3.0万亿。如果将城投债和地方政府债券合计，则到期分别为6.0、6.35、6.28、5.98和5.86万亿。

**三是债务付息支出越来越高，绝对值已超过科技支出。**1-7月债务付息支出高达6433亿元，而同期科学技术支出4973亿元。

**四是专项债成为事实上的一般债，需要靠一般公共预算偿还，项目收益难以偿还，应该更加实事求是地发行一般债，让风险更加显性化。**地方政府在申报专项债时不得已存在包装、一个项目多次申报的情况，且由于专项债项目收益持续下降，可能存在项目收益难以偿还专项债的情况。专项债发展至今，截至2022年6月末，地方政府专项债务20.26万亿元，已超过了一般债务的14.49万亿元。这要引起高度重视，如此大规模却不计入赤字容易误导决策和自欺欺人。

## **（九）财政需要在当前与长远、政策与制度、减税降费与可持续性、民生与科技强国中实现平衡发展**

**一是要平衡当前和长远。**李嘉图等价定理告诉我们，当前的债务就是未来的税收，当前怎样的决策意味着留下怎样的摊子给子孙后代，决不能过早地透支财政。2035和2049的中国需要更多的财政空间。要秉持历史的责任感做好财政工作。

**二是要平衡好政策和制度，平衡好减税降费与财政可持续性。**政策解决短期问题，制度才能管更长远。不能简单地依靠减税降费的政策去解决一切问题，垄断造成的资源能源高成本和隐性行政成本都可能对冲减税降费的效果，企业希望公平的竞争环境以及确定和可预期的制度环境。未来的减税降费以及解决收支矛盾更应当依靠制度改革，尤其是实现从总量减税降费到结构的调整。比如，通过房地产税、消费税改革以及社保制



度改革构建地方税体系，完善转移支付解决基层财政困境，通过个税改革和房地产税调节收入和财富分配不均等进而提振消费促进内循环，通过加强对科技的支出等方式提升产业链水平。总之，未来要立足于财政和税制改革促进新发展格局构建以及科技强国建设。1994 年的分税制改革与社会主义市场经济体制的改革目标配套，收入集权、支出分权、划分机构，中央与地方激励相容，市场统一，形成了制度化可预期的分税制财政体制和公共财政。当前又到了新的历史关口。

**三是要平衡好民生与科技。**民生水平要提高，但科技强国同样需要资金，如何权衡考验当局。目前一般性支出持续压降，但是民生支出范围持续扩大，这是好事，但在资金有限的情况下要兼顾更长远的有利于生产力发展的科技水平的提高。

## **(十) 2020 年财政数据难看，但日子还可以过；2021 年财政数据好看，日子未必好过；2022 年面子里子都一样，四大风险加剧财政紧张**

财政要更可持续，大规模的刺激性政策要根据经济恢复而逐步退出。2021 年中国经济在 2020 年低基数上大幅反弹，从数据看经济和财政收入高增长，显示好看，但赤字率和专项债回落，且特别国债不再发行，但刚性支出存在，缺乏大规模债务支撑的日子未必好过，过紧日子是常态。进入 2022 年，经济的四大风险加剧了下阶段形势严峻性。

**一是**房地产风险影响房地产相关税种及土地出让收入，但行业风险化解需要财政支持，增加地方政府救助责任。

**二是**金融风险财政化。截至 2021 年末，全国村镇银行共有 1651 家。2021 年四季度人民银行评级的高风险村镇银行 103 家，占全部高风险机构的 32.6%，占村镇银行总数比例为 6.2%。中小金融机构风险如处理不当，可能会对区域金融稳定形成威胁。

**三是**通胀风险。PPI 同比回落、CPI 同比上升，财政收入的价格贡献弱于上半年，但财政需补助中低收入人群和成本上升企业。

**四是**突发疫情、疫情防控减收增支；突发地缘政治因素，增加减税降费和补贴支出需求。

## **(十一) 治标之策在开源节流，治本之道在改革；治标之策在财政内；治本之道在财政外，是国家治理和制度改革问题**

短期的开源节流包括盘活存量资产、处置闲置资产，加大国有企业尤其是资源型企业利润上缴，调整支出结构，清理过高标准、范围过广且只涉及部分群体的福利。中长期看明确政府与市场关系，确定政府职能与规模，精兵简政；全面实施绩效管理；上收中央事权和支出责任，强化省级政府权责，弱化市县支出责任；提高环保税、资源税税率，推动消费税改革并提高消费税税率；未来适当时机推出房地产税；推动国资、社保改革，减轻社保对一般公共预算的依赖度；推动产业结构转型。总之，解决财政现金流的问题治标在财政内，但治本则是国家治理和制度改革层面，在激励、在转型、在民心、在统战，诸如建立起对地方政府更加包容、尽职尽责的激励制度，完善法治以稳定企业家和居民信心，这是更大的治理和制度改革问题。

我们坚定地相信，在党中央的坚强领导下，在全国各族人民的共同努力下，任何困难都难不倒我们，只会更加坚定我们改革的决心、开放的意志，久久为功地推动新发展理念、构建新发展格局，建设全国统一大市场，最终实现中华民族伟大复兴。



## 二、中部某省某市

### (一) 当地的财政形势如何？疫情冲击、贸易摩擦、房地产下行，哪些因素对当前的财政形势影响更大？

1、本市对旅游、住宿餐饮以及房地产业等产业依赖度高。由于工业相对较弱，在服务业中，消费性服务业比重高，生产性服务业贡献能力偏弱，导致服务业税收贡献较低，一般公共预算中非税收入占比偏高；房地产前些年在周边人群涌入的背景下较好，土地出让收入和房地产相关税收较好。贸易摩擦对我们的影响小，主要是我市外向型经济占比少，受国外的制裁少，最大的影响还是疫情冲击和房地产下行。疫情冲击对财政的影响就是个无底洞，经不起反复爆发带来的防疫开支，当然这种支出是值得的，守护了人民群众身体健康。

2、疫情爆发后，主要冲击服务业，随着游客数量大幅下降，住宿餐饮等相关行业收入以及土地出让收入都大幅下降。目前我们的土地出让收入完成还不到计划预算的5%，导致我们压力很大，睡不着觉，不得不去一线城市推销土地。

3、今年的留抵退税和减税降费是个好政策，对企业有利，但对我们而言历史累积的留抵退税较多，导致收入减少。

4、债务高峰期到来，形成很大压力，叠加疫情防控支出等支出扩张，以至于获得的上级转移支付等资金入库后很快出库，库款保障水平较低的现象多了起来。以前可能要求库款保障水平在0.3以上，就是库款能支付 $0.3 \times 30$ 天（9天），但现在低于0.15（4.5天）的情况都多了。因此，要高度重视库款的问题，这涉及到支付的流动性风险。

5、今年的土地出让收入大幅下降，这可能会影响到政府性基金付息支出占政府性基金收入的比重，目前部分区县到了7-8%，如果超过10%，就涉及财政重整的问题了。触及财政重整，可能影响政府信用。不过我们的财政重整不是政府破产，是通过增收节支等举措，尽快恢复财政收支平衡状态。

### (二) 当地采取了哪些举措来应对财政收支矛盾？

我们还是比较规范的，主要是通过盘活处置国有资产，目前很大一部分工作在引进发达地区的国有企业来收购一些资产，通过这种方式来注入现金流，比如闲置的房屋等，但这是一次性收入。

### (三) 如何看待未来财政形势？希望未来的财政体制做出哪些改革呢？

1、总体上看，地方政府要靠发展经济和培育产业来解决财政问题，目前看技术没有出现大爆发，需求仍然不足，处于在隧道中艰难探索。目前要做的是应对当前困难和转型期，毕竟财政承担了公共风险，要化解公共风险。

2、省以下财政体制要因地制宜，不能搞一刀切。省与市县之间要形成稳定的契约和分税关系，避免出现谁坑谁的问题。省直管县要根据经济发展程度、区县产业结构来实施，有的下辖不同区县产业结构多元，各有禀赋优势，完全可以搞省直管县；但如果是产业结构地级市单一同质化，省直管县可能会阻碍地市统筹区县间的发展，导致区县一



盘散沙，加剧同质化竞争。比如现在有的地级市给市本级做贡献的区只有一个，那么市里的项目就可能不给其他县，只给这个区。因为给其他的县，其他的县又不给市里的财政做贡献，市里没有动力和积极性。再比如，有时市里出于拉动资产投资上项目，要发展某个农业大型水利项目，受益在县，但工程款、搬迁款等兜底却在市级，债务也在市级。2009年前后搞财政省直管县，担心市级财政截留县级财政，影响县域发展导致县乡财政困难，但现在已实现了电子系统化学，能在系统中清楚地看到资金流向，当年的这种担心不存在了，更应该务实地推进，适合就搞，不适合的地区就不搞。

### 三、华北某省某市

#### （一）当前财政形势如何？

##### 1、市区县依靠省里调度款，面临“财政重整”风险

主要是当前的债务过高，平台公司暴雷增加，显性和隐性债务一旦违约，会影响当地政府信用，进一步融资更加困难，因此不到万不得已不会发生暴雷。债务过高导致的结果是还本付息后三保都难以覆盖，有的付息后就已经较为困难。

##### 2、疫情的冲击大

疫情导致财政收入大幅减少，防疫等支出大幅增加，出现了三保困难，推迟了发工资的日子，降低核酸检测的频次，缓解库款紧张压力。疫情对产业链供应链的伤害大，波及面广。

##### 3、从各级政府看，市级层面好一些，区县级困难，越是基层越苦。

虽然有转移支付，但专项转移支付不好用，要对应到具体的项目；一般性转移支付又存在效率损失。

4、财政局长现在最难的，在于“既要”“又要”“还要”。财政再困难，领导都是想干事儿，这个压力似乎主要在财政系统内部循环，关键是怕党政一把手不理解不支持。如果是这样，财政工作就难以开展。在减税降费、经济下行大背景下，收入要保持合理增幅，又要保障不断增长的支出需求，还要化解债务，更要保发展，兑现招商引资各种政策，筹资搞建设。

#### （二）采取了哪些办法解决财政收支矛盾？

目前是依靠省里市里的调度款和统筹款解决；债务到期要借新还旧；要变卖部分资产运营起来。

另外，到了地方，党委政府都还要发展、想干事，财政除了债券、PPP 别无他法，在不能满足需求的情况下，有的县市区不排除另谋出路融资。

#### （三）未来期待做出哪些体制改革？

财政体制是根本问题，但是从中央到地方，财政体制是层层规定的，越是下级政府越是被动的。上级政府的既要又要还要导致支出不得不增加，同时大政府的特征导致很多支出砍不掉，到地方几乎是无所不包，为民生办实事的范围不断扩大，但又缺乏真正的监督和绩效管理。





## 四、东北某省某市

### (一) 当地的财政形势如何？疫情冲击、贸易摩擦、房地产下行，哪些因素对当前的财政形势影响更大？

1、近年来，我市财政收支矛盾十分突出，过小的财力规模无力满足经济社会发展的需求，区域支付风险和政府债务风险较大。

一是税收收入受国家出台的中小微企业大规模留底退税及制造业中小微企业缓税的政策影响，税收收入始终为下滑态势。财税部门通过加大对城镇土地使用税的欠税清缴及环境保护税的收缴力度，拉动了税收收入增长但自然口径仍是下降的。非税收入占比仍然过高。结果是财政收入质量不高（非税占比高），税收收入质量不高（与经济增长的税收占比下降）。

二是政府债务偿债压力较大。近几年，我市进入偿债高峰，2021 年全市到期政府债务高于全年一般公共预算收入，今年到期政府债务低于去年，但相当于一般公共预算收入的比重偏高。从 2021 年执行情况来看，部分县区无力偿还到期债务，市级共替县区垫付了部分资金。

三是受留抵退税和疫情的双重影响，全市财力缺口进一步加大，财政收支矛盾异常突出。今年全市在疫情防控及物资保障工作形成了部分支出，但场所建设、改造资金需求和防疫物资等仍未得到满足，存在资金缺口。

四是财政资金调度困难，县区占用专项资金问题严重。全市累计占用国库资金较高，其中县区级占比高达 80%，已严重影响国库资金正常调度，大量专项资金不能及时拨付，区域性支付风险较大。

2、从税收收入角度看影响程度，主要是疫情和留抵退税的影响大，贸易摩擦影响小，主要是外向经济规模过小；房地产在近几年已经处于过剩状态，税收收入和土地出让收入逐年下滑，对土地财政的依赖度下降了。我市财政收入的主要影响因素有：一是我市的经济规模较小，经济结构不合理，缺少大中型骨干企业或纳税大户；二是受国家出台的支持企业税收政策影响，主要是“六税两费”减免政策和“留抵退税”政策对一定时期内税收收入减收影响更大。

### (二) 采取了哪些办法应对财政收支矛盾？

1、加强对重点行业、重点企业税源的动态监控，全力做到依法征收、应收尽收。严格依法加强非税收入征管。提升“生财”能力，统筹资金支持财源建设，设立投资基金支持科技创新发展，撬动更多金融和社会资本投入，盘活利用政府资产，做大财政蛋糕。

2、兜牢“三保”底线，防范区域支付风险。树牢“过紧日子”思想，继续压减一般性支出，严控非刚性、非急需支出，坚决杜绝铺张浪费行为，将节约的财政资源统筹用于“三保”支出。加大存量资金盘活力度，强化当年预算支出、结余资金及时收回的预算约束，弥补“三保”刚需缺口，提高财政资金使用效益。

3、多措并举，全力防范政府债务风险。强化偿债资金预算约束，压实还债责任，协调组织各县区提前筹措资金，确保不发生债券违约事件。实行“一地一案”、“一债一策”，确保不发生区域性、系统性债务风险。

4、积极争取上级支持。继续加大与中央、省财政部门的对接频次，积极融入新发展格局，最大限度向上争取资金。同时，加大专项债券高质量项目的储备，用好用足地方



政府债务融资政策。

5、提升财政治理效能，推动财政管理创新。完善全链条绩效管理。强化事前绩效评估，以项目为重点，逐步建立以绩效为导向的决策机制，把绩效评估报告作为资金申请的要件。推进绩效运行监控，对项目绩效目标实现程度和预算执行进度实施“双监控”。

### **(三)如何看待未来财政形势？希望未来的财政体制做出哪些改革呢？**

我们属于欠发达地区城市，经济规模较小，财政收入规模不大，财力不足，而财政支出需求是刚性的，是增长的。在目前财政体制下，经济规模过小，经济结构不合理状况没有大的改变财政形势出现好转的可能性不大。

现行财政体制是各级政府逐级制定的，市以下财政体制是上级财政体制的缩小版。基本是中央、省与市县（区）税收收入分享，划分事权与转移支付的财政体制。未来的财政体制改革，主要是收入分配体制方面，我们认为应根据市以下地方经济社会发展水平进行分类，确定分类的收入分配体制。中央、省与市县（区）共享税的分配应按经济发达地区、欠发达地区、不发达地区确定地方分享比例。发达地区地方分享比例相对较低，不发达地区地方全留的体制确定体制，增加地方政府财力。

## **五、华南某省某市某区**

### **(一)当地的财政形势如何？**

1、全年财政收入增长压力大。我区纳税前三大行业分别为制造业、房地产业、批发零售业，占税收收入的80%以上。一是编制年初预算时，国家尚未实施新的组合式税费支持政策，预计对财政收入带来较大冲击，减税降费政策以及重点企业税源经营状况欠佳等因素可能影响全年税收收入的40%；二是目前房地产行业市场低迷，观望情绪浓厚，全年房地产业区级税收比年初预计数大幅减少；目前，土地出让这两年虽然出现“流拍”现象，但靠国企拿地土地出让收入后暂未下滑，若房地产形势依然下滑，土地出让收入将会受到冲击。

2、财政增支需求强烈。一是我区尚处于大开发、大建设阶段，土地整备、征地拆迁补偿高，且吸引重大产业项目落地、需要大体量资金支持。二是因疫情反复，全面保障疫情防控经费支出需求大幅增加，预计今年疫情防控经费支出需求是去年全年的3倍。三是我区教育、医疗、交通、住房保障等重点民生领域的短板突出，财政支出刚性继续较快增长。

3、以往年度，遇到短收情况，还能依靠预算稳定调节金补充。从今年开始，该部分资金没有了。

### **(二)疫情冲击、贸易摩擦、房地产下行，哪些因素对当前的财政形势影响更大？**

从目前财政收入来看，为应对疫情冲击和贸易摩擦大规模的减税降费政策对当前的财政形势影响更大。若房地产继续下行，将造成国土收入继续低迷、土地“流拍”、房企资金压力大等情况，国土收入可能短收、与房地产相关的税款清缴也将存在较大难度。





### （三）当地采取了哪些举措来应对财政收支矛盾呢？

1、组织收入方面。一是积极培植财源税源。在全面落实减税降费和疫情支持政策的同时，不折不扣落实经济稳增长若干措施，切切实实助企纾困，积极扶持重点产业发展，加快引进优质税源企业，强化财源税源涵养培育。二是强化税收收入征管。充分发挥财税联席会议机制作用，坚持财税部门一周一调度，及时共享涉税信息，加强重点税源、重点行业的分析研判。三是加快土地出让进度。四是多方筹措财政资金。全区各部门加强联动，积极争取上级政策及资源支持。加快推动政府资产盘活进度，及时收回难以形成的项目支出统筹使用。

2、专项债方面。提前谋划，切实强化发债项目储备；加快专项债支出进度。

3、支出方面。一是闲置资金应收尽收。因政策不明确，及受疫情影响导致无法正常开展的培训、会议、展会、论坛等预计本年内难以形成支出的项目，全额收回。二是严控调增项目支出。除保运转、保基本民生、疫情防控及新增重大支出政策以及重点项目支出外，原则上不再调增各部门项目资金规模。三是强调预算执行。为保证预算执行进度，未达到支出进度考核要求的单位，原则上不予追加经费。四是优先统筹部门项目资金。各预算单位按照轻重缓急优先从现有经费盘子中统筹，落实“紧平衡、紧约束”要求，提高财政资金使用效益。



## 分析师简介

罗志恒，2020年11月加入粤开证券，现任首席经济学家兼研究院院长，证书编号：S0300520110001。

## 分析师声明

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，本报告清晰准确地反映了作者的研究观点，力求独立、客观和公正，结论不受任何第三方的授意或影响，特此声明。

## 与公司有关的信息披露

粤开证券具备证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号：10485001。

本公司在知晓范围内履行披露义务。

## 股票投资评级说明

投资评级分为股票投资评级和行业投资评级。

### 股票投资评级标准

报告发布日后的12个月内公司股价的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

买入：相对大盘涨幅大于10%；

增持：相对大盘涨幅在5%~10%之间；

持有：相对大盘涨幅在-5%~5%之间；

减持：相对大盘涨幅小于-5%。

### 行业投资评级标准

报告发布日后的12个月内行业股票指数的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

增持：我们预计未来报告期内，行业整体回报高于基准指数5%以上；

中性：我们预计未来报告期内，行业整体回报介于基准指数-5%与5%之间；

减持：我们预计未来报告期内，行业整体回报低于基准指数5%以下。



## 免责声明

本报告由粤开证券股份有限公司（以下简称“粤开证券”）提供，旨在派发给本公司客户使用。未经粤开证券事先书面同意，不得以任何方式复印、传送或出版作任何用途。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，我公司不承担任何法律责任。

本报告基于粤开证券认为可靠的公开信息和资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。粤开证券可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。本公司力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成所述证券的买卖出价或询价，投资者据此做出的任何投资决策与本公司和作者无关。在本公司及作者所知情的范围内，本机构、本人以及财产上的利害关系人与所评价或推荐的证券没有利害关系。

本公司利用信息隔离墙控制内部一个或多个领域、部门或关联机构之间的信息流动。因此，投资者应注意，在法律许可的情况下，本公司及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券或期权交易，也可能为这些公司提供或者争取提供投资银行、财务顾问或者金融产品等相关服务。在法律许可的情况下，本公司的员工可能担任本报告所提到的公司的董事。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，须在允许的范围内使用，并注明出处为“粤开证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖意愿的引用、删节和修改。

投资者应根据个人投资目标、财务状况和需求来判断是否使用资料所载之内容和信息，独立做出投资决策并自行承担相应风险。我公司及其雇员做出的任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。

## 联系我们

广州经济技术开发区科学大道 60 号开发区控股中心 21-23 层

北京市西城区广安门外大街 377 号

网址：[www.ykzq.com](http://www.ykzq.com)