

宏观研究/专题研究

2019年04月30日

李超 执业证书编号: S0570516060002
研究员 010-56793933
lichao@htsc.com

张浩 +86 10 56793946
联系人 zhang-hao@htsc.com

相关研究

- 1 《宏观: 增值税率下调对 PPI 影响几何?》
2019.03
- 2 《宏观: 14 日中美经贸谈判重启, 海外风险
事件频发》2019.02
- 3 《宏观: 美国贸易“三巨头”的貌合神离》
2019.01

财政困难系数代表“财政困难”吗? ——宏观 ABC (十)

核心观点

财综〔2019〕14 号文首次披露各省财政困难系数。财政困难系数根据地方“保工资、保运转、保民生”支出占标准财政收入比重及财政收支缺口率计算确定, 反映“三保支出”对财政收入的占用及一般公共预算内的财政收支不平衡问题, 凸显中西部地方财政收入对中央转移支付的依赖。财政困难系数是一般性转移支付体系下调节均衡性转移支付的重要方式, 权重、三保支出占比、财政收支缺口是影响财政困难系数的三要素。我们认为, 财政困难系数不能作为衡量地方债务风险的依据, 财政困难系数高不代表地方政府、城投公司等存在债务偿付风险和财政经营困难等问题。

理解均衡性转移支付, 是读懂财政困难系数的重要前提

财政转移支付制度是现代财政制度的重要内容, 是政府管理的重要手段。2015 年 2 月国务院发布国发〔2014〕71 号文为我国现行财政转移支付制度奠定基础。中央对地方转移支付可以分为一般转移支付和专项转移支付。为缩小地区间财力差距, 逐步实现基本公共服务均等化, 中央财政设立均衡性转移支付, 包含在一般性转移支付中。国发〔2014〕71 号文要求科学设置均衡性转移支付测算, 财政困难系数正是满足该政策要求的财政指标, 通过财政困难系数可以确定均衡性转移支付系数, 进而影响均衡性转移支付金额。均衡性转移支付是改善中西部地区财政不平衡的重要方式。

影响财政困难系数的三要素: 权重、三保支出占比、财政收支缺口

财政部发布的财预〔2017〕51 号文明确提出, 财政困难系数用于计算均衡性转移支付系数, 进而以此计算均衡性转移支付总额。财政困难系数成为中央对地方一般性转移支付中调节均衡性转移支付的重要方式。财政困难程度系数可根据地方“保工资、保运转、保民生”支出占标准财政收入比重及缺口率计算确定, 计算公式为: 财政困难程度系数=标准化处理后(“保工资、保运转、保民生”支出÷地方标准财政收入)×权重+标准化处理后(标准收支缺口÷标准支出)×权重。标准财政收支是考虑各省差异后对财政收支进行标准化处理的结果; 2017 年后财政部未披露过公式的权重。

如何理解财政困难系数?

财政困难系数反映一般公共预算内的财政收支不平衡, 显示地方政府对中央转移支付的依赖性。各省财政困难系数与财政支出差额占财政收入比重、中央转移收入占财政收入比重显著正相关, 可以较好地反映财政预算内支出压力及对转移支付的依赖性。另一方面, 三保支出占地方财政收入比重, 是财政困难系数的重要考量因素, 政策积极布局保障三保支出的背景下, 财政困难系数实际反映了各省财政收入无法满足“非三保支出”的困难程度。中西部财政困难系数较高, 转移支付是平衡区域支出差异的重要方式。我们认为财政困难指数并不意味着地方财政困难, 不应以字面含义进行误读。

财政困难系数高并不意味着地方债务风险高

我们认为, 从债务风险角度看, 财政困难系数高并不意味着地方政府融资平台、城投公司及地方财政的债务风险高或者出现偿付“困难”, 原因在于财政困难系数并非衡量债务风险的合适指标。其一, 财政困难系数仅衡量地方政府一般公共预算收支, 有些预算内财政困难的省市可以通过政府性基金收入来补充资金支出缺口。其二, 财政困难系数只是计算均衡性转移支付的一个参数, 影响转移支付的因素还有增幅控制机制等, 同时转移支付多并不意味着债务风险高。其三, 反映债务风险的指标有很多, 比如政府部门杠杆率、负债率和债务率, 财政困难系数不是反映债务风险的合适指标。

风险提示: 财政政策超预期积极, 供给侧改革不及预期, 中美贸易摩擦超预期, 全球经济回落不及预期。

财政困难系数首次披露，快速成为市场热点

财政部首次披露地方政府财政困难系数，快速成为市场热点。4 月 23 日，财政部发布财综〔2019〕14 号文《关于下达 2019 年中央财政城镇保障性安居工程专项资金预算的通知》（后文称 2019 年财综 14 号文），就分配下达 2019 年中央财政城镇保障性安居工程专项资金预算进行安排。2019 年财综 14 号文明确说明：“根据财政部测算的均衡性转移支付财政困难程度系数，租赁补贴和棚户区改造 2019 年任务计划情况，以及国务院对 2018 年棚户区改造真抓实干成效明显地方（内蒙古自治区乌兰察布市、湖南省长沙市、江西省上饶市、新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市、江苏省徐州市、山东省潍坊市、浙江省温州市、安徽省阜阳市、四川省南充市、河南省三门峡市、贵州省黔东南苗族侗族自治州、陕西省延安市）予以表扬激励的要求，并下达 2019 年中央财政城镇保障性安居工程专项资金。”2019 年财综 14 号文本意是说明资金安排，但超预期首次披露财政困难系数。在附件一的《2019 年中央财政城镇保障性安居工程专项资金分配表》中，财政部将 36 个省市财政困难系数予以公布。首次披露的财政困难系数快速成为市场热点。

图表1： 2019 年 4 月 23 日，财政部首次披露各省的财政困难系数

财政困难系数					
东部地区		广东	51.71	西部地区	
北京	20.00	深圳	42.40	内蒙古	70.41
天津	45.11	中部地区		广西	78.54
辽宁	69.63	河北	68.83	重庆	61.68
大连	40.48	山西	72.27	四川	72.30
上海	24.14	吉林	75.38	贵州	76.35
江苏	40.45	黑龙江	77.72	云南	73.40
浙江	47.45	安徽	70.74	西藏	86.08
宁波	24.63	江西	72.97	陕西	72.58
福建	61.62	河南	73.40	甘肃	84.84
厦门	28.74	湖北	69.35	青海	90.00
山东	60.51	湖南	73.15	宁夏	88.06
青岛	23.43	海南	75.67	新疆	77.81

资料来源：财政部，华泰证券研究所

影响财政困难系数的三要素：权重、三保支出、财政收支缺口

理解均衡性转移支付，是读懂财政困难系数的重要前提

财政转移支付制度是现代财政制度的重要内容，是政府管理的重要手段。1994 年实行分税制财政管理体制以来，我国逐步建立了符合社会主义市场经济体制基本要求的财政转移支付制度。中央财政集中的财力主要用于增加对地方特别是中西部地区的转移支付，转移支付规模不断扩大，有力促进了地区间基本公共服务的均等化，推动了国家宏观调控政策目标的贯彻落实，保障和改善了民生，支持了经济社会持续健康发展。2015 年 2 月 2 日，国务院发布国发〔2014〕71 号文《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》（后文称之为国发〔2014〕71 号文），是我国当前财政转移支付制度的基础。

均衡性转移支付包含在一般性转移支付中，财政困难系数是响应“科学测算均衡性转移支付”政策要求的财政指标。根据国发〔2014〕71 号文，我国当前的转移支付制度中，中央对地方转移支付可以分为一般转移支付和专项转移支付，一般性转移支付是指中央政府对有财力缺口的地方政府给予的补助。专项转移支付是中央为实现特定的宏观政策目标、以及对地方政府代理的一些事务进行补偿而设立的专项补助资金。同时，为缩小地区间财力差距，逐步实现基本公共服务均等化，中央财政设立均衡性转移支付，包含在一般性转移支付中。根据国发〔2014〕71 号文，当前转移支付制度要求建立以均衡性转移支付为主体、以老少边穷地区转移支付为补充并辅以少量体制结算补助的一般性转移支付体系，凸显均衡性转移支付的重要性；同时强调确保均衡性转移支付增幅高于转移支付的总体增幅，通过财政手段保障区域协调发展；此外明确提出科学设置均衡性转移支付测算因素、权重。财政困难系数正是科学测算均衡性转移支付的一个财政指标，通过确定均衡性转移支付系数，进而影响均衡性转移支付金额的测算。

图表2： 财政困难系数计算方法显示，财政困难系数越高则均衡性转移支付越高



资料来源：国务院，财政部，华泰证券研究所

财政困难系数用于计算均衡性转移支付系数，进而确定均衡性转移支付金额。财政困难系数不是一个独立概念，是均衡性转移支付系数中的一个组成参数。2017 年 4 月 14 日，财政部发布了财预〔2017〕51 号文《财政部关于印发 2017 年中央对地方均衡性转移支付办法的通知》（后文称为 2017 年财预 51 号文），该文件明确指出均衡性转移支付系数是决定均衡性转移支付的重要因素之一。而均衡性转移支付系数是根据均衡性转移支付总额（在确定均衡性转移支付系数时，应该是参考往期的均衡性转移支付总额）、各地区标准财政收支差额以及各地区财政困难程度等因素确定的，其中，各地区财政困难程度是由财政困难系数来衡量的。

因此，财政困难系数是一般性转移支付体系中，通过均衡性转移支付系数，来调控均衡性转移支付金额的财政指标。

（注：均衡性转移支付是当同一级政府存在少量或没有财政赤字的情况下，上级政府把从富裕地区集中的一部分收入转移到贫困地区的补助。主要目的是消除各地方政府间存在的税收能力与其基本需求开支的横向不均衡，力求保证各地区间社会公共服务水平的基本一致性。）

财政困难系数不是“财政困难”，是衡量“稳三保、补缺口”的困难程度

根据前文，财政困难系数是可以确定均衡性转移支付系数，进而确定均衡性转移支付的一个财政指标。

从计算方式看，财政困难系数反映“三保”支出比重和财政预算内收支缺口的困难程度。根据财预〔2017〕51 号文《财政部关于印发 2017 年中央对地方均衡性转移支付办法的通知》要求，第五章第七条明确指出“财政困难程度系数根据地方‘保工资、保运转、保民生’支出占标准财政收入比重及缺口率计算确定”。结合均衡性转移支付的思路，财政困难系数用于反映不同地方政府税收能力与基本需求开支的横向不匹配，其中较其他财政支出需求，着重反映各省“三保”支出比重不一致。财政困难系数具体计算公式如下：

财政困难程度系数=

$$\text{标准化处理后（“保工资、保运转、保民生”支出} \div \text{地方标准财政收入）} \times \text{权重} \\ + \text{标准化处理后（标准收支缺口} \div \text{标准支出）} \times \text{权重}$$

其中，（标准收支缺口÷标准支出）可以理解为标准收支缺口率。

同时，标准化处理方式：

$$\text{标准化处理} = (\text{某指标} - \text{该指标均值}) \div \text{该指标标准差}$$

因此，财政困难系数由三部分影响。1、权重；2、“保工资、保运转、保民生”支出÷地方标准财政收入；3、标准收支缺口÷标准支出。

权重：关于三保支出占比及标准收支缺口率的权重，财政部在 2017 年后未公布过。权重是影响财政困难系数计算的重要因素。根据财预〔2012〕300 号文《关于印发 2012 年中央对地方均衡性转移支付办法的通知》、财预〔2016〕63 号文《财政部关于印发 2016 年中央对地方均衡性转移支付办法的通知》两项文件披露，三保支出占财政收入比值的权重、标准收支缺口率的权重均为 50%。但在 2017 年财预〔2017〕51 号文中，删去了相关的权重设定，2017 年后财政部并未公布过三保支出占比及标准收支缺口率的权重数据，也未披露相关权重的计算方式。

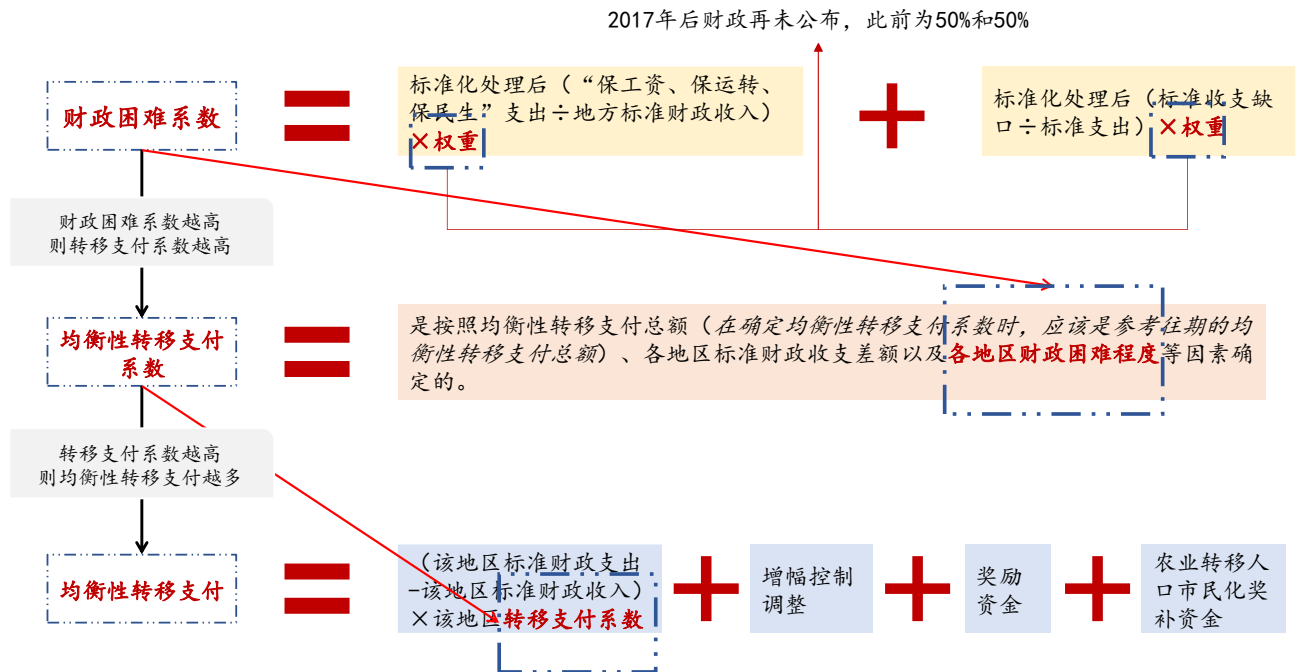
在权重不变的情况下，“保工资、保运转、保民生”的三保支出占收入比重越高、财政标准收支缺口率越高，则财政困难指数越高。

财政困难指数越高意味着均衡性转移支付系数越高，进而带动均衡性转移支付增多。根据财预〔2017〕51号文《财政部关于印发2017年中央对地方均衡性转移支付办法的通知》要求，均衡性转移支付系数按照均衡性转移支付总额（在确定均衡性转移支付系数时，应该是参考往期的均衡性转移支付总额）、各地区标准财政收支差额以及各地区财政困难程度等因素确定（注：标准财政收入根据工业增加值等客观因素及全国平均有效税率计算确定，用以反映地方收入能力；标准财政支出考虑人口规模、人口密度、海拔、温度、少数民族等成本差异计算确定，旨在衡量地方支出需求）。在其他条件不变的情况下，转移支付系数越高则均衡性转移支付越高。均衡性转移支付计算公式如下：

某地区均衡性转移支付=

$$\begin{aligned}
 & (\text{该地区标准财政支出} - \text{该地区标准财政收入}) \times \text{该地区转移支付系数} \\
 & + \text{增幅控制调整} \\
 & + \text{奖励资金} \\
 & + \text{农业转移人口市民化奖补资金}
 \end{aligned}$$

图表3： 财政困难系数计算方法显示，财政困难系数越高则均衡性转移支付越高



资料来源：财政部，华泰证券研究所

如何理解财政困难系数？

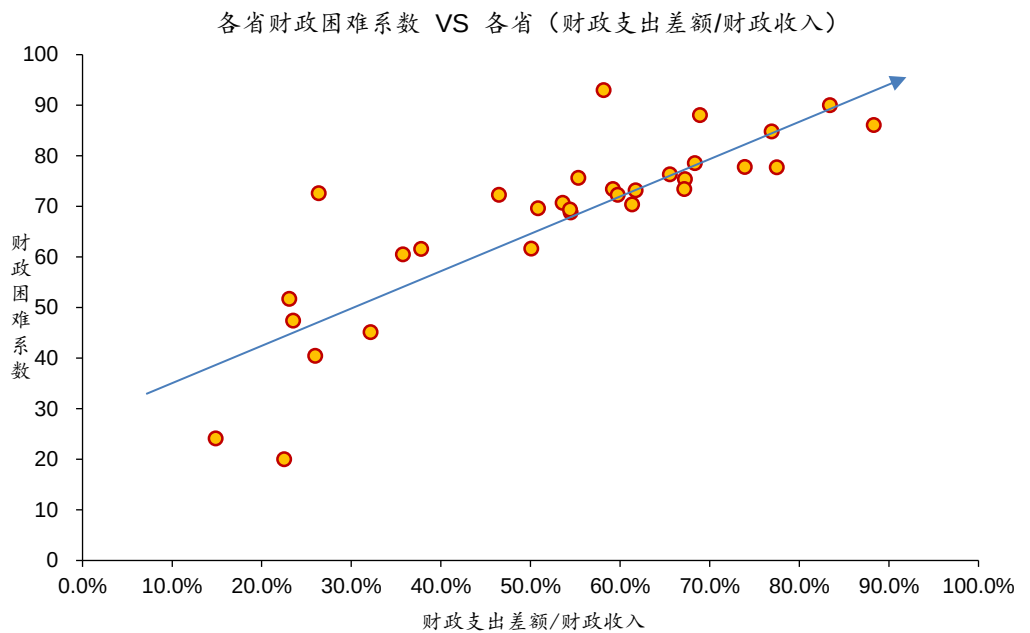
财政困难系数反映地方预算内财政收支不平衡，及对转移支付依赖程度

财政困难系数反映一般公共预算内的财政收支不平衡，显示地方政府对中央转移支付的依赖性。根据财政困难系数公式可知，财政困难系数主要衡量地方财政的两类压力，一方面是财政收支缺口，另一方面是财政支出中“非三保支出”的资金压力。财政收支缺口方面，我们用财政收支差额占财政收入比重衡量，财政支出差额（收入支出缺口）与财政收入比值可以反映地方政府支出超出收入的程度，不难发现，各省财政收支差额与财政收入占比越高，则财政困难系数越高。

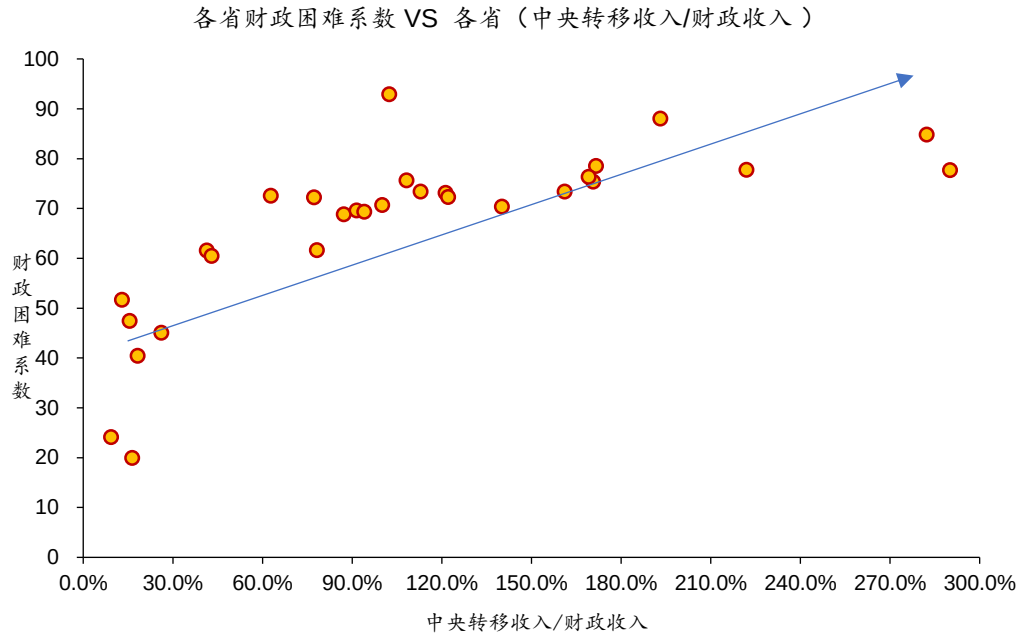
值得注意的是，这里的财政支出差额指一般公共预算内的财政收入与支出，不包含政府性基金预算等其他三本账。因此，财政困难系数高仅可以反映地方政府的一般公共预算内财政收支缺口较大，并不能解读为地方财政的“全面困难”。

也正是由于一般公共预算的较大缺口，需要中央转移支付帮助地方政府化解收支不平衡问题，我们用中央转移支付占财政收入比重衡量地方政府对中央转移支付的依赖；财政困难系数与中央转移支付占财政收入比重显著正相关，财政困难系数可以较好的反映地方财政收入对中央转移的依赖。

图表4： 各省财政困难系数 VS 各省（财政支出差额/财政收入），显著正相关



资料来源：Wind，财政部，华泰证券研究所

图表5： 各省财政困难系数 VS 各省（中央转移收入/财政收入），显著正相关

地方政府积极布局保障三保支出

三保支出占地方财政收入比重，是财政困难系数的重要考量因素。三保支出占地方财政收入比例越高，则财政困难系数越高，换一个角度可以理解为，财政收入中用于非三保支出的比例越低则地方财政困难系数越高，考虑三保支出的刚性需要和政策保障三保支出的决心，财政困难系数侧面反映了财政收入不足和三保刚性支出之间的不匹配，地方政府需要增多预算内收入来保障本级财政的各项基本支出，在财政减税降费和经济下行期优先安排三保支出的政策要求下，财政困难系数的高低可以用来分辨不同省份的财政收入压力。

经济仍存下行压力，政策积极布局保障三保支出。2019 年 3 月 7 日，财政部长刘昆就“财税改革和财政工作”相关问题答记者问时，明确表示“基层‘三保’支出是 2019 年财政关注的重点问题；考虑到经济面临的下行压力，以及实施的更大规模的减税降费政策，一些地方还是会面对比较大的支出压力。解决这个问题，各级政府都要强化主体责任，县级政府在安排预算时要统筹财力，调整优化支出结构，优先安排“三保”支出，并在预算执行阶段，切实按预算执行。”刘昆部长明确强调保障“三保”支出的重要性，“中央将把帮助缓解基层财政困难作为党中央交付的重大政治任务，把支持增强基层‘三保’能力作为防范系统性和区域性风险的重要举措来抓”。

具体措施上，刘昆部长介绍财政将从三部分发力。一是全面压实保障责任，督促地方各级政府在安排 2019 年预算时优先安排“三保”支出。二是突出保障重点地区、困难地区，2019 年财政部将继续安排阶段性财力补助 400 亿元，将资源能源型和东北地区等困难县作为补助对象，提高困难地区民生政策兜底的能力。三是加大奖补资金投入。2019 年中央财政拟安排县级基本财力保障奖补资金 2709 亿元，同比增长 10%，支持财政困难地区兜住底线。同时完善资金分配机制，财政越困难，省级财政均衡省内财力越努力，中央安排的转移支付就越多。根据 2019 年财政预算报告，2019 年中央计划对地方转移支付 75399 亿元，增长 9%，体现财政在保障地方支出资金来源方面的积极性。

图表6： 各省 2018 “三保”支出及 2019 年拟安排“三保”支出显示，经济仍存下行压力，各省积极布局保障三保支出

财政困难系数	省份	多省明确保障“保工资、保运转、保民生”三保支出
45.11	天津	全市一般公共预算和政府性基金预算安排的民生支出 3658 亿元，占财政总支出的 77%。城镇企业职工基本养老保险基金补贴 2.3 亿元，区属国有企业改制和重点民生项目 2 亿元，国有企业解困资金等 0.3 亿元。当年收入 19.5 亿元，减去当年支出 12.3 亿元，当年结余 7.2 亿元，全部为结转项目资金。
68.83	河北	2018 年全省财政民生支出完成 6163.1 亿元，占一般公共预算支出的 80%，增长 16.4%；统筹省以上资金 603.4 亿元，保障 20 项民心工程全部完成。
72.27	山西	2018 年民生支出执行 3423.78 亿元，占全部支出的 80%。
69.63	辽宁	2018 年主要支出项目执行情况：社会保障和就业支出 279.6 亿元，教育支出 107.9 亿元。公共安全支出 95.9 亿元。交通运输支出 66.3 亿元，一把农工服务支出 42.6 亿元，农林水支出 37.5 亿元，医疗卫生与计划生育支出 31.2 亿元。
75.38	吉林	全年共发行地方政府债券 795.6 亿元，用于支持重大公益性、基础性民生项目建设。补助资金比上年增长 59.4 亿元，增长 26.3%，着重保障市县工资发放、机构运转和重大民政政策落实。
77.72	黑龙江	2018 年全省用于民生支出 3957.2 亿元，占一般公共预算支出的 84.6%。
40.45	江苏	全省一般公共预算支出 75%以上用于保障民生。
47.45	浙江	从 2018 年 1 月 1 日起，将全省失业保险金标准统一提高到当地最低工资标准的 80%。调整提高城乡居民基本养老保险省定基础养老金最低标准，月人均增加 20 元。下达中央和省级城乡居民养老保险补助 51.20 亿元，加强职工养老保险目标责任考核，加大职工养老保险省级调剂制度。加大困难群众救助力度，下达中央和省级困难群众补助资金 21.86 亿元。推进实施困难残疾生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，安排省级补助资金 9.74 亿元。
70.74	安徽	2018 年全省财政投入民生工程资金 1067.3 亿元，增长 13.5%。实施 33 项民生工程。坚持以人民为中心的发展思想，围绕“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”，持续加大民生投入力度，扎实做好民生工作。
61.62	福建	2018 年新增财力持续向民生倾斜。全省民生相关支出 3722 亿元，占一般公共预算支出的比重为 77%，持续保持在七成以上。
73.40	河南	2018 年全省民生支出 7126.5 亿元，占一般公共预算支出比重 77.2%，其中落实重点民生实事资金 1023.6 亿元，各项民生政策得到较好保障。
69.35	湖北	2018 年加大对教育、医疗、养老、就业等重点民生投入，全省民生支出达到 5783 亿元，增长 7.1%，占财政支出的比重持续保持在 75%以上。
73.15	湖南	2018 年，省财政多方筹措资金，继续加大对市县补助力度，支持市县“保工资、保运转、保基本民生”，共补助市县 3470.3 亿元，加上转贷市县新增债券 590.7 亿元，增长 8.9%，有效缓解了市县财政困难。
51.71	广东	社会保障和就业支出 1516.72 亿元，完成预算的 115.3%；医疗卫生与计划生育支出 1407.48 亿元，完成预算 118.3%。
78.54	广西	财力进一步向市县倾斜，下达市县补助资金 2474.87 亿元，重点支持市县“保工资”“保运转”“保基本民生”和经济社会发展，基层政府民生保障能力显著增强，市县支出达到 4378.3 亿元，占全区财政支出的比重为 82.4%。
75.67	海南	就业和社会保障方面。安排 0.5 亿元，用于支持就业和高校毕业生“三支一扶”计划。将城镇从业人员基本养老保险单位缴费比例由 20%降至 19%、失业保险单位缴费比例由 1%降至 0.5%，持续降低企业用工成本，增强企业发展活力。
61.68	重庆	全年财政民生支出 3580 亿元，占一般公共预算的 80%左右。
72.30	四川	保民生方面支出 6326.6 亿元，占比为 65.1%，提高 0.1 个百分点；保障机构运转和加强社会治理方面安排资金 480.1 亿元，占省级一般公共预算支出的 15.6%。
76.35	贵州	全省民生类重点支出完成 3498.86 亿元，增加 252.12 亿元，增长 7.8%。
		2019 年筹措安排资金 184.9 亿元，保障城乡居民基本医疗保险待遇的落实。筹措安排资金 107 亿元，落实社会救助和保障标准与物价上涨联动机制。筹措安排资金 55 亿元，支持做好农村危房改造工作。筹措安排资金 5.3 亿元，支持开展自然灾害生活救助。筹措安排资金 3.5 亿元，统筹做好残疾人和儿童服务保障 以及残疾

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_12821

