



宏观研究

【粤开宏观】中国财力分配关系：“六省一市养全国”的表象与真相

2021年11月19日

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001
电话：010-83755580
邮箱：luozhiheng@y kzq.com

研究助理：贺晨

近期报告

《【粤开宏观】出口回落拐点已近：10月进出口数据点评》2021-11-07

《【粤开宏观】防范供给冲击推高居民生活成本：10月通胀数据点评》2021-11-10

《【粤开宏观】从政策寻底到经济寻底：10月经济数据解读》2021-11-15

《【粤开宏观】中美关系释放缓和信号：双方诉求及影响展望》2021-11-16

《【粤开宏观】2022年中美通胀与大类资产展望：亢龙有悔，盈不可久》2021-11-19

导读：

从纵向看，中央与地方的财权和财力分配关系是财政的重要问题，决定了两个积极性的发挥程度。从横向看，地方与地方间的区域财政资源配置影响区域协调发展，以及各地按照主体功能区定位发挥作用的程度。前期市场上关于“六省一市养全国”的讨论认为我国区域间财政分配是财政“盈余地区”对财政“赤字地区”的净补贴；也有关于“只有上海有财政盈余”的讨论。上述认知只看到了表面现象，并未认知到分税制和转移支付制度的深刻含义以及财政资源分配的逻辑。

在区域协调发展以及共同富裕的背景下，本文主要回答两个问题：我国当前的财力分配格局如何？这种财力分配格局的背后有怎样的制度因素及深层次的作用？本文讨论的分权、财政收入、财力等概念仅限于一般公共预算收入，不包括政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。

摘要：

一、从中央和地方关系看，当前我国财力分配格局呈现三大特点

第一，转移支付前，中央集中约一半的财力，但若考虑对地方的税收返还，中央财力的实际比重将下降至不到四成。2020年全国一般公共预算收入达到18.3万亿元，其中中央（8.3万亿）、地方本级（10万亿），中央和地方分别占比45.3%和54.7%。若剔除中央对地方的税收返还，中央收入占比降为39.1%。

第二，相比于收入，中央的支出责任占比较低，大部分收入均用于对地方的转移支付及税收返还。地方财政更多承担当地经济建设及科教文卫等公共服务的直接支出。2020年中央一般公共预算支出规模达到11.8万亿，其中中央本级一般公共预算支出3.5万亿元，远低于对地方转移支付的8.3万亿。地方政府基建（5.4万亿）、民生（8.5万亿）支出分别占地方一般公共预算支出的25.6%和40.3%。

第三，中央及地方均存在赤字，其中中央赤字弥补依赖国债、上期结转及调入，地方政府收支缺口弥补主要依赖中央转移支付及地方政府一般债务。值得注意的是，过去GDP单一考核制下，地方政府投资“饥渴”与资金不足矛盾凸显。除转移支付、预算稳定调节基金调入及使用结转结余补充地方财力，地方隐性债务还快速上升，同时专项债规模快速扩张，正逐渐成为事实上的一般债。截至2021年9月地方政府专项债余额已达15.3万亿，超过一般债余额的13.6万亿。

二、再论“六省一市养全国”，谁对全国财力有净贡献？

前期市场“六省一市养全国”、“仅上海有财政盈余”的观点，忽略了我国财政体制尤其是转移支付因素，仅采用地方本级的一般公共预算收支盈余指标解读各地财政形势及区域间财政分配格局有失偏颇。本文基于《中国税务年



鉴 2020》等数据，从各地方对全国财力净贡献的角度出发，采用中央本级分地区的财政收入金额减去中央返还地方金额来衡量财力转移，具体计算公式详见正文。

1、我国地方对中央贡献的财力总体呈现东高西低格局，与经济发展形势相对应。2019 年广东（10309 亿元）、上海（9102 亿元）、北京（8441 亿元）、江苏（6116 亿元）等东部经济发达地区贡献的中央级税收收入及上解支出等领跑全国，青海（193 亿元）、西藏（225 亿元）、宁夏（309 亿元）等西部地区贡献排名靠后。

2、中央对地方的转移支付以“平衡区域财力”、“基本公共服务均等化”为主线。对四川（5173 亿元）、河南（4576 亿元）、云南（3814 亿元）、湖南（3694 亿元）等中西部人口和农业大省的转移支付规模较大。而对西藏、青海、甘肃、黑龙江、新疆、宁夏等省份财力补充效果较为明显，中央转移性收入分别占地方一般公共预算收支缺口的 99.9%、84.3%、86.4%、88.2%、89%、和 87.7%。

3、2019 年广东、上海、北京、江苏、浙江、山东、天津、福建、辽宁共六省三市对国家财政有净贡献，总规模达到 3.6 万亿元，其余省市均需要中央财政给予净补助。对全国财力有净贡献的省份主要集中在东部沿海地区，经济相对发达。其中，广东、上海、北京为第一梯队，分别以 8307、8202 和 7310 亿元遥遥领先。

三、谁在养活中国？理解分税制、转移支付与区域均衡发展的五个真相

财政一半是“财”，一半是“政”。政府间财政关系，并非简单的财政收支划分和转移支付，而与经济社会发展、资源配置效率、公共民生服务等因素高度相关。无论是“六省一市养全国”、“仅有上海有财政盈余”，还是我们前文测算的“六省三市”对全国财政有净贡献，均只触及到我国财政形势和财政体制机制的表面。要进一步探讨我国推动区域经济均衡发展的理念，才能理解分税制和转移支付制度的深刻含义以及财政资源分配的逻辑。

第一，1994 年分税制改革增强了中央宏观调控能力、提高了国民经济运行效率，与市场经济体制相匹配，具有历史的必然性与必要性。

第二，当前我国区域间经济发展不充分、不平衡的问题长期存在。过去“先富带后富”发展理念下，我国在东部沿海地区率先实施了一系列地方性的改革政策推动我国经济快速腾飞，自然会导致少数省份对国家财力有净贡献、多数地区需要中央补助。

第三，中央对发展落后地区的“补助”是应有之义，不能忽略经济发展落后地区人民享受基本公共服务的权利。尤其是在当前共同富裕背景下，中央需进一步增强转移支付调控能力与力度，推动实现基本公共服务均等化。

第四，经济发展领先地区的发展成果不是其单打独斗的结果。改革开放后，我国中西部地区为东部地区经济发展贡献了大量的劳动人口，区域间人口流动推动了东部地区经济的快速崛起。

第五，不同地区功能及战略定位有差异，对国家发展的贡献不能仅用对财政的贡献度来衡量。中西部地区除了通过人力资源、能源资源等方面为东部地区发展做出直接经济贡献外，还通过守护国家边防安全、粮食安全、生态环



境保护等方面，为其他省份经济发展腾挪空间、解除后顾之忧。

总体来看，在我国经济发展过程中，区域间经济既有分工，又有合作；既有分化，又有协同。分税制下财政资源“调配”有利于促进发挥地区的要素禀赋、资源禀赋，提升经济运行效能。市场经济下劳动、资本与土地等生产要素结合创造的财富，通过财政政策进行再分配，提高了我国居民整体生活水平及质量、推动了产业的升级与分工，并通过公共服务均等化，在一定程度上缓解了区域间发展不平衡的问题，推动了区域经济协调发展与共同富裕，保障了国家的长治久安与人民的安居乐业。

养活全国的不是所谓的“六省一市”，而是全国一盘棋大背景下的一系列改革开放的宏观政策，不断改善的营商环境，全体中国人民对美好生活的向往，以及敢为人先、吃苦耐劳、智慧勇敢的精神盘活了中国经济、养活了全国人民，并将持续推动我国稳步迈向共同富裕。

风险提示：数据测算与真实情况可能有差异



目 录

一、当前我国财力分配格局的基本情况.....	5
(一) 总体上我国财力的纵向分布呈现三大特征.....	5
(二) 分区域来看,“六省三市”对全国财力有净贡献.....	9
1、地方对中央的贡献及上解.....	10
2、中央对地方的转移支付及税收返还.....	12
3、地方对全国公共财政净贡献.....	13
二、谁在养活中国?“六省一市养全国”的五个真相.....	15

图表目录

图表 1: 2020 年中央、地方本级一般公共预算收入(亿元).....	5
图表 2: 中央、地方一般公共预算收入比重(初次分配).....	5
图表 3: 中央、地方一般公共预算实际可支配收入比重(转移支付后).....	6
图表 4: 2020 年全国一般公共预算内收支平衡.....	7
图表 5: 2020 年中央一般公共预算内收支平衡.....	7
图表 6: 2020 年地方一般公共预算内收支平衡.....	8
图表 7: 2020 年新增国债与地方一般债务占比.....	9
图表 8: 2021 年前三季度 31 省(市、自治区)一般公共预算收支情况.....	10
图表 9: 分地区中央级税收收入(2019 年).....	11
图表 10: 分地区上解中央支出(2019 年).....	11
图表 11: 2019 年地方对中央贡献税收收入及上解支出.....	11
图表 12: 2019 年中央对地方税收返还及转移支付情况.....	12
图表 13: 发达地区以税收返还为主、欠发达地区以转移支付为主.....	13
图表 14: 2019 年六省三市对全国财力有净贡献.....	13
图表 15: 2019 年全国 31 省份对全国财力的净贡献.....	14
图表 16: 中央对地方的转移支付在一定程度补偿了劳动人口贡献.....	16

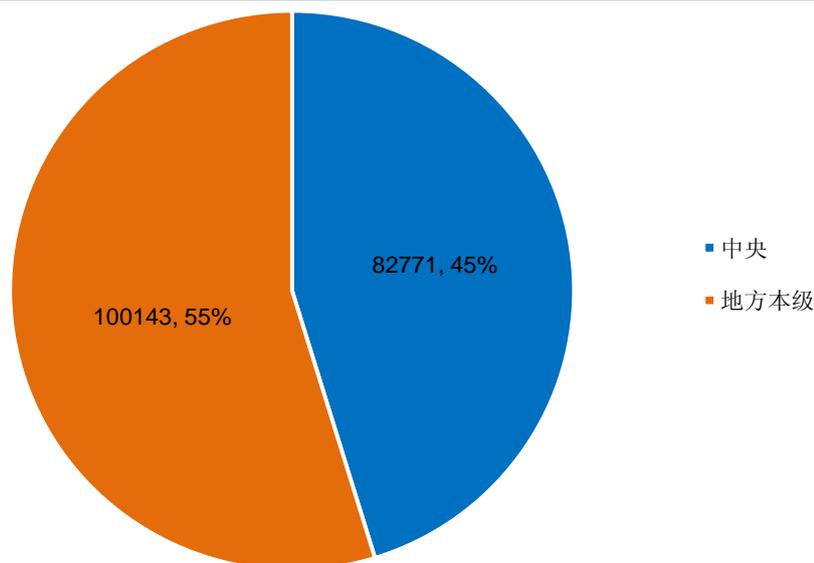


一、当前我国财力分配格局的基本情况

(一) 总体上我国财力的纵向分布呈现三大特征

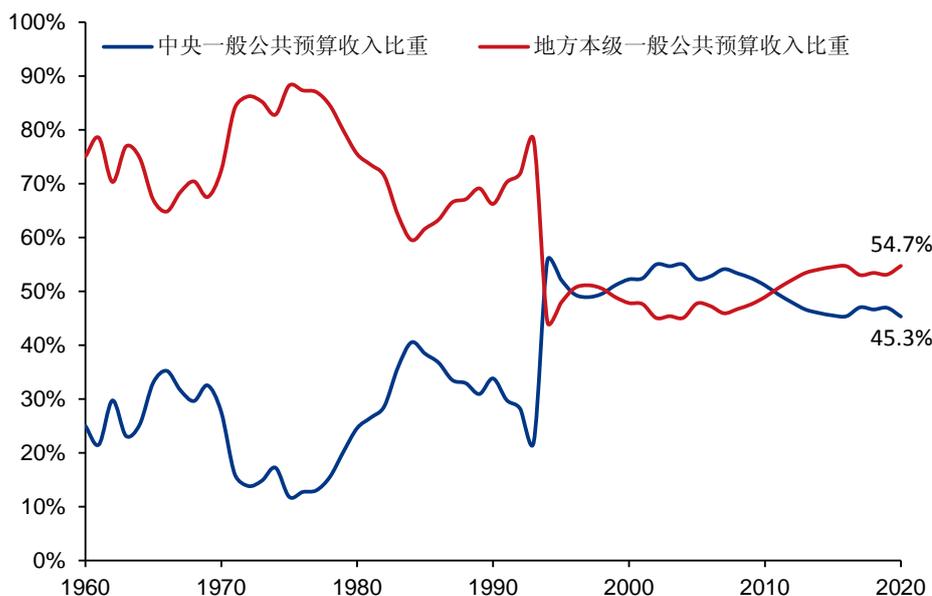
第一，转移支付前，中央集中约一半的财力，但若考虑对地方的税收返还，中央财力的实际比重将降至不足四成。2020年全国一般公共预算收入达到18.3万亿元，其中中央、地方本级一般公共预算收入分别为8.3万亿元和10万亿元，占全国比重分别为45.3%和54.7%。但如果剔除按照体制规定对地方的税收返还，中央收入占比降为39.1%。

图表1：2020年中央、地方本级一般公共预算收入（亿元）



资料来源：财政部、粤开证券研究院

图表2：中央、地方一般公共预算收入比重（初次分配）



资料来源：财政部、粤开证券研究院

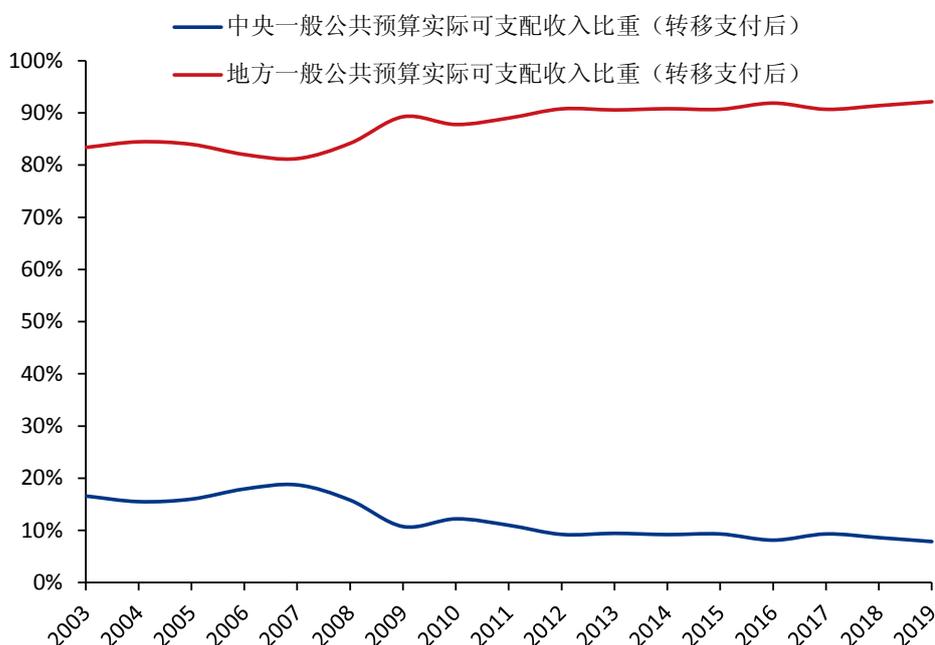
第二，中央政府财政支出的核心功能在于纾解地方财政困局、平衡地区经济发展、



促进地方基本公共服务均等化。相比于收入，中央的支出责任占比低，大部分收入均用于对地方的转移支付。地方财政更多承担当地经济建设及科教文卫等直接支出。2020年，中央一般公共预算支出规模达到11.8万亿，其中本级一般公共预算支出3.5万亿元，远低于对地方转移支付的8.3万亿。地方政府基建、民生支出分别达到5.4万亿元和8.5万亿元，分别占地方一般公共预算支出的25.6%和40.3%。

同时，以区域平衡发展为目的的转移支付占中央转移性支付比突出。中央政府对地方政府的转移性支付主要包含税收返还与转移支付（一般、专项）两个层面。税收返还是分税制改革的产物，可以视作是财政制度下地方政府“收入”的一部分。而转移支付则是中央政府用以平衡区域发展的重要工具。2020年中央政府对地方政府税收返还总额约为1.1万亿元，一般、专项及特殊转移支付约为7.2万亿，两者占比分别为13.5%及86.5%，具有“平衡区域发展”作用的转移支付占比突出。

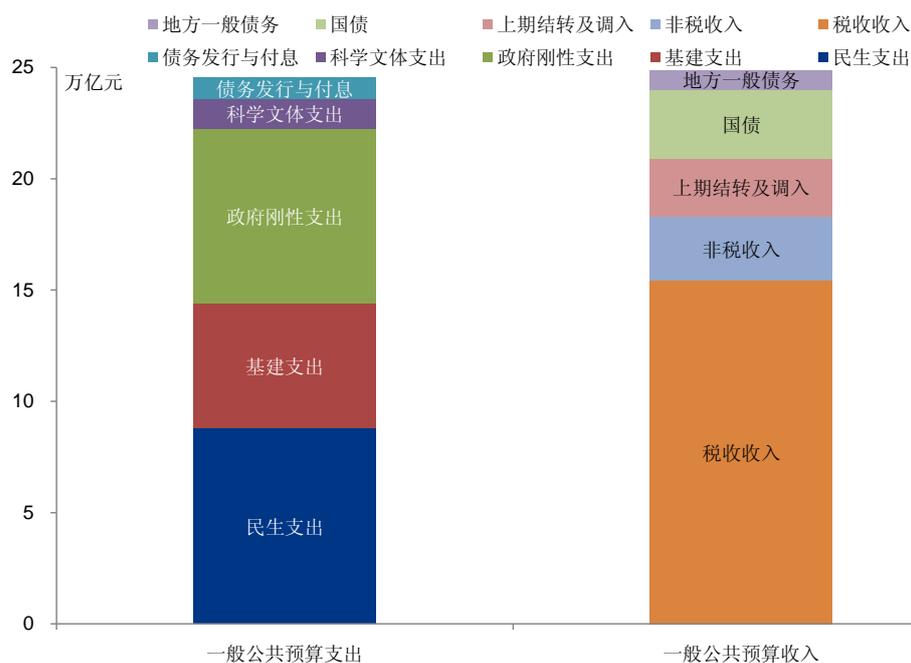
图表3：中央、地方一般公共预算实际可支配收入比重（转移支付后）



资料来源：财政部、粤开证券研究院

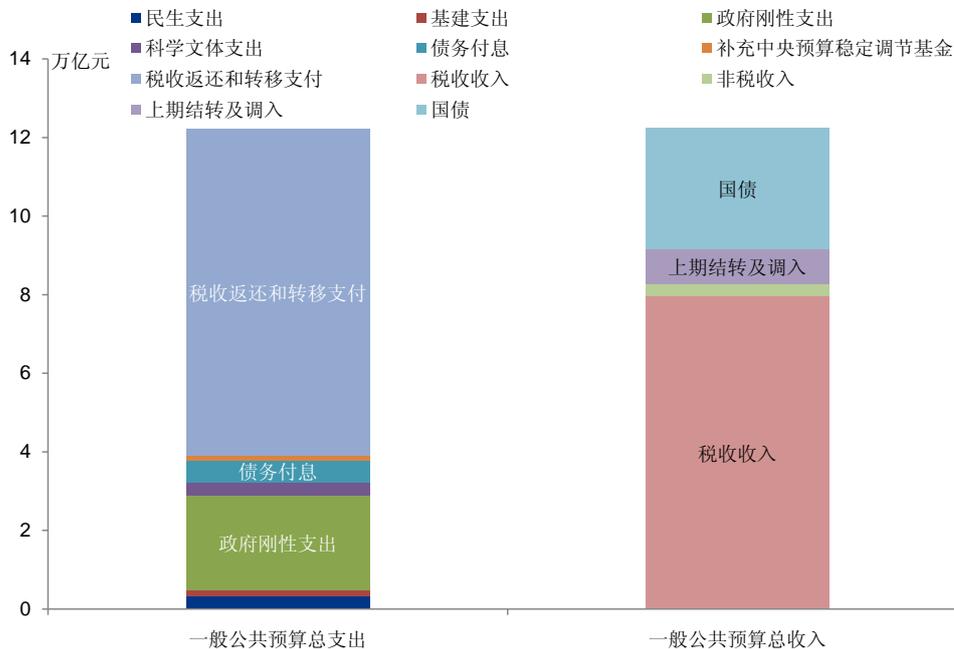


图表4：2020年全国一般公共预算内收支平衡



资料来源：财政部、粤开证券研究院

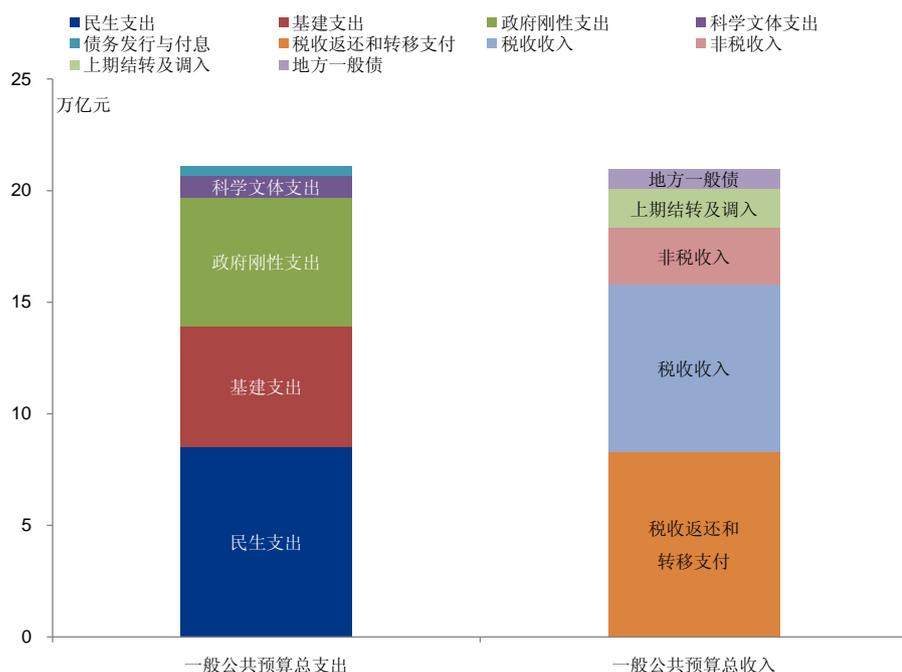
图表5：2020年中央一般公共预算内收支平衡



资料来源：财政部、粤开证券研究院



图表6：2020年地方一般预算内收支平衡



资料来源：财政部、粤开证券研究院

第三，中央及地方均存在赤字，其中中央赤字弥补依赖国债、上期结转及调入，地方政府收支缺口弥补主要依赖中央转移支付及地方政府一般债务。2020年全国一般公共预算收入 18.3 万亿，支出 24.6 万亿，一般公共预算支出大于收入差额为 6.3 万亿。两类资金补足了该差额，其一是上期财政使用结转结余及各类调入资金，补充 2.6 万亿；其二是新增国债和地方一般债务，弥补中央及地方赤字 3.76 万亿。

中央政府国债是弥补全国一般公共预算收支缺口的主要力量。剔除 1 万亿抗疫特别国债后，2020 年国债与地方政府一般债券新增规模分别为 3.1 万亿和 0.9 万亿元，国债发行净额远大于地方政府一般债券。

此外，过去 GDP 单一考核制下，地方政府投资“饥渴”与资金不足矛盾凸显，导致地方隐性债务快速上升，同时专项债正逐渐成为事实上的一般债。截至 2021 年 9 月地方政府专项债余额已达 15.3 万亿，超过一般债余额的 13.6 万亿，且因为专项债的项目收益持续下降，最终仍需要靠财政资金偿还，正在成为事实上的一般债。

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_29789

