



宏观研究

【粤开宏观】从财税视角看山西：资源型省份的财政转型与出路

2022 年 12 月 21 日

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001

电话：010-83755580

邮箱：luozhiheng@ykgzq.com

研究助理：徐凯舟

电话：18810516109

邮箱：xukaizhou@ykgzq.com

近期报告

《【粤开宏观】中央经济工作会议释放出重大信号》2022-12-16

《【粤开宏观】从财税视角看宁夏“塞上江南”的财政之困》2022-12-18

《【粤开宏观】从财税视角看内蒙古：北部边疆的突围之路》2022-12-18

《【粤开宏观】提振内需和消费的方式：刺激作用有限，必须依靠改革》2022-12-18

《【粤开宏观】2023 年财政如何“加力提效”》2022-12-19

摘要

山西是中华文明发祥地之一，人文底蕴深厚，自然风光优美，八路军总部旧址等革命遗址遍布全省，旅游资源极为丰富，有“表里山河”之美誉。山西是国内的资源开发利用大省，煤炭保有储量占全国的 17.3%，居全国第三位，煤炭（原煤）产量位居全国第一，为全国 16 个省区市保供煤炭。经历 2012-2016 年和 2019-2020 年两轮煤炭市场低谷后，山西经济近年来整体回暖，2021 年全省 GDP 达到 2.26 万亿元，跨过 2 万亿元大关，人均 GDP 为 6.48 万元，为 31 个省份中第 17 位，沉寂 7 年以后重返全国中游水平。

由于“一煤独大”的产业结构，山西受益于煤炭开采带来的大量财政收入，但也面临传统产业附加值不足、居民收入整体偏低、高新技术产业发展缓慢等挑战。总体上，山西财政具有“两高六低”的鲜明特征：资源税规模和采矿业贡献双高、个税规模和居民收入双低、财政对中央贡献及获得中央补助双低、债务规模和债务风险双低。

第一，煤炭开采业是山西的关键“财源”，资源税尤为重要。山西煤炭产业历史悠久，东周时期史料已记载山西盛产煤炭，改革开放后山西把握住国内煤炭需求剧增的机遇，大力发展煤炭生产，形成了典型的煤炭经济。表现为第二产业比重维持高位，同时煤炭开采一直是工业领域第一大行业。这一产业特征，也导致了山西财政的“财源”与众不同。1994 年分税制改革后，各省份地方财政收入普遍以增值税、营业税（营改增后取消）、企业所得税以及房地产相关税收为主力，资源税仅占 2021 年全国地方级税收收入的 2.7%。但是，山西凭借发达的煤炭开采，独揽全国 21.6% 的资源税，资源税规模全国第一，占山西地方税收收入的 23.6%，从体量上看甚至远高于山西企业所得税的地方分享收入。从全口径看（包括中央分享部分），山西煤炭开采业创造的各类税收收入超千亿元，占全口径税收收入的 35%，对地方财政稳定发挥了重要作用。

第二，山西个税规模和居民收入较低，一定程度上体现了煤炭的“资源魔咒”。山西个税收入占地方财政收入比重仅为 1.6%，远低于各省份平均的 5%，已成山西财政收入的短板。无疑，这是由于山西居民收入明显偏低，2021 年山西城乡居民人均可支配收入分别排全国第 26、25 位，明显低于人均 GDP 排位（17 位）。在上述现象背后，或能看到“资源魔咒”的影子：一是长期以来煤炭开采成为主导产业、工资高于其他产业，但经过长期开采，优质煤矿逐步耗竭，现有煤矿成本升高、竞争力下降，工资提升乏力，已明显低于陕西和内蒙古两大煤炭主产区；二是从新兴产业看，在煤炭产业比重很高的背景下，非煤新兴产业发展受到挤压，难以提供更多的、较高工资的岗位，而教育、卫生、公共服务等行业的工资难以单独提升，必然也要受到影响；最终，由于煤炭开采产业比重始终较高，全省平均工资主要与煤炭开采业的工资挂钩，自然也难以提升。

第三，山西财政收入对中央贡献较低，获得中央补助也较低。山西财政对中



央贡献及获得中央补助双低，一定程度上与资源税比重较大、人口等占比偏少有关。煤炭资源税收入全部属于地方财政，意味着山西贡献的中央财政收入相对偏少，相对而言中央的税收返还也会偏少。山西拥有 36 个原国家级贫困县，占比达到 30.8%，该比例仅次于中部地区的湖南，高于东部、东北地区所有省份；虽然山西能够获得按照贫困县计算的财政补贴，但由于不属于西部地区，无法享受到西部大开发相关的差异化财政转移支付；山西人口等偏少，按因素法计算的转移支付也偏少。从净补助看，2020 年山西省收到中央财政的净补助为 1101 亿元，在 23 个获净补助的省份中位列第 19，为中部地区获净补助最少的省份，放在西部地区也仅多于重庆和宁夏。

第四，山西债务规模和债务风险较低。山西煤炭开采带来财政收入较多，财政运行较少依赖于一般债，且煤炭产业发展对政府投资及专项债的依赖性较低，同时山西各级政府发行地方债券的意愿并不强，整体债务规模相对较低。2021 年山西省地方政府债务余额为 5414 亿元，排在全国第 26、倒数第 6 位，显性负债率、广义负债率也处于全国中下游水平。

从“十四五”来看，山西经济社会发展已处于新的历史关头，破除“一煤独大”势在必行，转型之路需要爬坡过坎。在此过程中，机遇和挑战并存甚至是相互交织。例如，能源安全的要求需要实现传统能源的稳产，但低碳革命则需要传统能源实现转型；能源供应的优势有利于构建现代产业体系，但“一煤独大”的背景下非煤产业缺乏良好发展土壤；实现居民收入的普遍提升需另辟新路，但地方财政短期内仍有赖于能源产业。在此背景之下，山西的财政转型更要兼顾多重目标：发展与安全的平衡、改善民生福利和财政可持续性的平衡、抓短期窗口和把握长远航向的平衡、经济社会稳定和转变发展方式的平衡。

在新的阶段，山西迎来了国家资源型经济转型综改试验区、黄河流域生态保护、高质量发展、统筹发展与安全等重大战略叠加。展望未来，要牢记总书记“在转型发展上率先蹚出一条新路来”的殷殷嘱托，坚定不移推进经济转型、民生改善、制度改革以及风险化解，不断增强发展动力活力。一是大力培育新一代信息技术等战略性新兴产业，构建一流的产业创新生态，挖掘低电价等关键要素优势，打破煤炭“资源魔咒”，力争在非煤产业中铸造区域经济和公共财政新的支柱。二是实施技能富民战略，聚焦新兴产业推进产教融合，培育更多高质量技术人才，逐步扩大中等收入群体及个税纳税人群体。三是深入推进能源革命，加快煤炭绿色智能安全开采和高效清洁深度利用，建设电力外送基地，同时要合理控制和稳定原煤生产，为全国能源安全及全省财政运行提供有效保障。四是推进省以下财政体制改革，强化预算约束和绩效管理，健全长效化的政府债务管理制度。

风险提示：区域经济转型不及预期；财政管理体制改革的不及预期



目 录

一、山西省财政体制与税源结构概况	5
二、山西财政形势：财力集中于省会，各地市财政自给能力主要取决于煤炭开采规模	6
三、山西债务形势：债务余额总量小，债务风险可控	7
附录	9

图表目录

图表 1：2000 年以来山西省 GDP 保持较高增速	9
图表 2：2021 年山西省 11 市经济成绩单	10
图表 3：山西省 11 地市人均 GDP（2021 年）	10
图表 4：2021 年山西省区县经济排行榜（前 30 名与后 30 名）	11
图表 5：2021 年山西省区县 GDP 及增速	11
图表 6：2021 年山西省 11 地市三次产业占比	12
图表 7：2021 年山西省代表区县三次产业占比	12
图表 8：2021 年山西省代表区县社零总额及增速	13
图表 9：2021 年山西省代表区县一般公共预算收入和政府性基金收入情况	13
图表 10：2021 年山西省一般公共预算收支分预算级次构成图	14
图表 11：2021 年山西省本级一般公共预算支出结构	14
图表 12：2021 年山西省本级一般公共预算支出结构	15
图表 13：2021 年山西省本级一般公共预算支出结构	15
图表 14：2020 年山西创造税收收入来源分产业对比	16
图表 15：2020 年山西创造税收收入来源分行业对比	16
图表 16：山西创造税收收入的四大传统行业（2018 年）	17
图表 17：山西地方级税收收入分税种对比（2021 年）	17
图表 18：2021 年山西省 11 市一般公共预算收入状况	18
图表 19：2021 年山西省 11 地市一般公共预算收入质量	18
图表 20：2021 年山西省区县一般公共预算收入情况（前 30 名）	19
图表 21：2021 年山西省区县财政自给率排行榜（前 30 名与后 30 名）	20
图表 22：2021 年山西省代表区县一般公共预算收入及增速	20
图表 23：2021 年山西省代表区县一般公共预算收入结构	21
图表 24：2021 年山西省代表区县税收收入及增速	21
图表 25：2021 年山西 11 地市财政自给率	22
图表 26：2021 年山西省代表区县财政自给率	22
图表 27：2021 年 31 省份一般公共预算支出规模	23
图表 28：2021 年山西省 11 地市一般公共预算支出情况	24
图表 29：2021 年山西省区县一般公共预算支出排行榜（前 30 名与后 30 名）	24
图表 30：2021 年山西省代表区县一般公共预算支出及增速	25



图表 31：2021 年山西省 11 市一般公共预算支出主要结构情况.....	25
图表 32：2021 年山西省 11 地市政府性基金收入与土地财政依赖度	26
图表 33：2021 年山西省区县政府性基金收入排行榜（前 30 名与后 30 名）	26
图表 34：2021 年山西省代表区县政府性基金收入与增速	27
图表 35：2021 年山西省代表区县土地财政依赖度	27
图表 36：2021 年山西省代表区县政府性基金支出与增速	28
图表 37：2021 年山西省国有资本经营预算收入处于全国中游.....	29
图表 38：2021 年山西省 11 地市国有资本经营预算收入情况	30
图表 39：2021 年山西省代表区县国有资本经营收入与增速	30
图表 40：2021 年山西省 11 地市社保基金收入	31
图表 41：截至 2021 年末，山西省负债率在全国处于较低水平	31
图表 42：2021 年山西 11 地市地方政府债务余额与负债率	32
图表 43：2021 年山西 11 地市地方政府债务率	32
图表 44：2021 年山西各区县地方政府负债率（前 30 名与后 30 名）	33
图表 45：2021 年山西省代表区县地方政府债务余额及增速	33
图表 46：2021 年山西省代表区县地方政府债务余额与限额	34
图表 47：2021 年山西省代表区县地方政府债务结构	34
图表 48：2021 年山西省代表区县地方政府负债率	35



一、山西省财政体制与税源结构概况

根据《中国税务年鉴 2021》《山西税务年鉴 2019》分析山西省财政体制和税源结构，可以得到以下结论：

第一，从对全国财政的净贡献来看，山西收到中央财政的净补助规模位居全国第 21，贡献和补助规模均处于全国中下游水平。采用地方创造的中央级税收收入及上解中央支出-地区接受的中央返还性收入来衡量地方对中央财政净贡献。2020 年，山西省收到中央财政的净补助为 1101 亿元，在 23 个获净补助的省份中位列第 19，为中部地区净补助最少的省份，放在西部地区也仅多于重庆和宁夏。如果单纯看补助，山西收到中央财政补助 2289 亿元（含转移支付、税收返还），为全国第 20 位，仅多于 4 个直辖市以及西藏、青海、宁夏 7 省区，而如果单纯看贡献，则山西也处于中等偏下的位置。

第二，从财政体制看，山西省以下财政体制相对集权，省本级收入留存占到全省财政收入的三成，并承担了全省财政支出的两成。由于自然资源分布差异，山西省多数地区以煤炭为主导产业，但部分市县煤炭资源较少，省内发展不平衡，省级财政统筹一定财力推动区域协调发展。具体而言，除特定行业企业外，全省创造的增值税在中央、省级、市县的分配比例为 50%、15%、35%，企业所得税和个人所得税在中央、省级、市县的分配比例为 60%、12%、28%，煤炭资源税在省级、市县分配的比例为 65%、35%，其余资源税和环境保护税在省级、市县分配的比例为 30%、70%。城市建设维护税、车船使用税、土地增值税等其他税种均归市县所有，并由各市确定市本级与所辖县、区的分享比例。在此基础上，山西大力支持县域经济发展，划定了部分税种的县级分税比例下限，对县级第三产业、新兴产业纳税人税收的省级分享增量进行返还，2017 年将襄垣县、原平市、介休市、侯马市、孝义市、永济市等县市设为省直管县财政管理体制试点，次年起市级不再参与分享试点县市的财政收入（2021 年底“山西综改区”纳入省直管县财政改革试点）。分级次来看，2021 年山西省省本级、市本级、区县及以下一般公共预算收入占比分别为 30.4%、23.3%和 46.4%。

从支出来看，区县政府承担六成支出责任，社保、教育、农林水是三大支出项目。从支出层级来看，2021 年山西省省本级、市本级、县级一般公共预算支出占比分别为 20.8%、19.8%和 59.4%。从支出结构来看，2021 年山西省社保、教育、农林水、一般公共服务、城乡社区、卫生健康支出占比居前，分别为 17.6%、15.4%、10.2%、9%、8.7%、8.3%。

第三，从产业结构来看，山西“一煤独大”特征突出，传统产业创税能力较强。2020 年，山西采矿业创造税收比重达到 36.8%，远高于全国平均水平（3%），制造、批零、房地产、金融、建筑等五个行业创造税收比重分别达到 15.6%、10.2%、8.4%、7.2%、6.4%，六大行业占比接近 85%。虽然采矿业占全省 GDP 不到 20%、占全省就业人数不到 15%，但创税能力十分突出，背后则是数十年来一直占据山西经济主导地位的煤炭开采和洗选业（占采矿业创税的 95%），贡献了较多的增值税、企业所得税、资源税等税收。而这也导致了山西财政形势与煤炭市场价格走势高度相关。2015 和 2020 年煤炭开采 PPI 同比增速两度探底，山西一般公共预算收入也出现明显负增长，而 2017、2021 年煤炭 PPI 同比走强，山西一般公共预算收入大幅增长；2022 年山西的经济增长和财政收入增速更是领跑全国。

传统产业创税较多，新兴产业有待培育。山西“十四五”规划纲要指出“山西省正处于资源型经济从成熟期到衰退期的演变阶段”，提出加快推进资源型经济转型综合改革，打造 14 个战略性新兴产业集群。然而，传统行业主导地位仍然突出。煤炭开采、钢铁、电力、燃料加工既是产业规模前四大的工业行业，也是利税前四的工业行业，煤炭开采营业收入超 8000 亿元，其余 3 个产业均超 2000 亿元，四个行业创造税收分别占 2020 年



全省创造全部税收的 35.1%、2.7%、2.9%、2.2%。另外，山西清香型白酒远近驰名，带动酒饮料精制茶制造业创税比重达到 1.7%。相比之下，电子制造业虽是山西势头较好的高新产业之一，产业规模突破千亿，但创税比重仅为 0.7%，与四大行业还有明显差距。

第四，从税种来看，山西煤炭带来的资源税规模较大，导致地方分享收入占全省创造税收收入的比重为 31 个省份第二位。2020 年山西创造税收的前 5 大税种是增值税、企业所得税、资源税、个税、消费税，分别占山西创造税收收入的 46.2%、19.1%、12.5%、3.4%、2.7%。

一方面，山西创造的资源税收入为全国最多，占 2020 年全国资源税收入的 20.4%，其中煤炭分项更是占全国的 36.4%。由于煤炭资源税规模较大且 100% 为地方财政收入，山西地方分享收入约占全省创造全部税收收入的 57%，2019 年为 31 个省份中最高，2020 年降至第二、接近第一名内蒙古，较全国平均（45%）高出 12 个百分点。

另一方面，山西创造的个人所得税收入较少，反映出山西居民收入水平偏低。2020 年山西创造的个人所得税仅占全省创造全部税收收入的 3.4%，远低于全国平均的 7.1%。这也能在山西居民收入上得到印证——2021 年，山西城镇、农村居民人均可支配收入分别排在全国第 26、25 位，明显低于人均 GDP 排位（17 位）。在上述现象背后，或能看到山西独特产业结构带来的“资源魔咒”：先从煤炭工业来看，山西煤炭资源极为丰富，长期以来煤炭开采成为主导产业、工资高于其他产业，但经过长期开采，优质煤矿逐步耗竭，现有煤矿成本升高、竞争力下降，导致工资提升乏力，已明显低于陕西和内蒙古两大煤炭主产区。数据显示，2021 年山西城镇非私营单位采矿业平均工资仅为 10 万元，陕西、内蒙古已达到 12.1、14.2 万元。再从新兴产业来看，在煤炭产业比重高的背景下，非煤新兴产业发展承压，难以提供更多、更高工资的岗位，而教育、卫生、公共服务等行业的工资很难单独提升，必然也要受到影响。由于煤炭开采比重高，全省平均工资主要是与煤炭开采业的员工工资挂钩，居民人均收入自然也难以提升，一定程度上体现了“资源丰富有可能带来发展劣势”的“资源魔咒”。

二、山西财政形势：财力集中于省会，各地市财政自给能力主要取决于煤炭开采规模

第一，山西财政收入保持在全国中游水平，区域结构呈现省会太原“单极化”态势。疫情以来，山西省一般公共预算收入明显提升，2021 年规模达到 2834.47 亿元，同比增长 23.4%，两年平均增长 9.9%，排全国第 14 位，较 2019 年提升 3 位。分地市看，山西打造“一主三副六市域中心”城镇化格局。省会太原努力建设产业高地和区域中心城市，一般公共预算收入 423.4 亿元，占全省比重为 14.9%；太原都市区内的晋中、省域副中心城市大同、长治、临汾三市以及吕梁、晋城的一般公共预算收入介于 150 至 250 亿元之间，忻州、朔州、运城略超 100 亿元，最低的阳泉为 56.2 亿元，11 个地市中 6 个地市两年平均增速超 10%。分区县看，一般公共预算收入超过 30 亿元的区县有 4 个，分别为晋城的泽州县、高平市、阳城县和吕梁的孝义市，有 1 个县不足 1 亿元，为吕梁的石楼县（0.7 亿元）。

第二，山西整体财政收入质量位列全国第 11 名，接近 31 省市平均水平，省内分化程度不高。2021 年山西税收收入占一般公共预算收入的比重为 73.9%，排名全国第 11，接近 31 省市平均水平。分地市来看，朔州税收收入比重为 85.4%，财政收入质量领先；太原、阳泉、运城、吕梁、长治、临汾、大同、忻州 8 个城市介于 70% 至 80% 之间；晋中税收收入比重为 69.9%；晋城则由于非税收入类别中国有资本经营收入、政府住房基金收入、国有资源有偿使用收入等明显高于周边城市，税收收入比重全省最低，仅为 56.4%。



第三，山西财政自给能力位列全国第九，各市财政自给能力分化较大，主要取决于煤炭产业规模。2021 年山西省财政自给率为 56.2%，在 31 个省份中排名第 9 位。从地市来看，经济相对发达的太原财政自给率为 67.3%；晋城、长治、吕梁、朔州 4 个城市煤炭开采规模较大，全市资源税收入达到 20 亿元以上，财政自给率分别为 68.9%、57.7%、57%、56.1%，均超过 50%；晋中、大同、阳泉、临汾作为老牌矿业城市，煤炭开采后续相对乏力，税收收入不及前述城市，财政自给率介于 40%至 50%之间；忻州财政收入端与其他城市相差不大，但社保、节能环保、农林水人均财政支出则大幅偏高，导致支出端负担较重，财政自给率仅为 30%；运城农业发达而采矿业占比低，产业创税能力弱，财政收入端相对吃紧，自给率仅为 26.4%。从区县来看，财政自给率超 80%的区县有 6 个，分别为孝义市、汾阳市、柳林县、沁水县、中阳县、襄垣县，多为煤炭产业基地，汾阳凭借“汾酒”亦跻身前列；财政自给率低于 15%的区县有 21 个，含大同所辖 5 个县、忻州所辖 4 个县。

第四，山西政府性基金预算收入处于全国中下水平，对土地财政依赖度不高。2021 年山西省政府性基金收入为 980.45 亿元，位列全国第 22 位。以政府性基金收入/（政府性基金收入+一般公共预算收入）近似衡量山西全省及各地市对土地财政的依赖程度，山西省依赖程度仅为 25.7%，全国排名第 27、倒数第 5，对土地依赖程度较低。分地市看，11 个地市中除运城土地财政依赖度高达 52.6%外，其余城市均低于 31 省份平均水平（45.8%）。省会太原作为全省政治、经济、文化、商贸中心，政府性基金收入 263.6 亿元，相比其他城市遥遥领先，其后依次是运城、晋中、长治，分别为 116.5、115.7、105.8 亿元，临汾、晋城、大同、忻州介于 50 至 80 亿元之间，吕梁、朔州、阳泉低于 40 亿元，其中阳泉政府性基金收入仅为 17.2 亿元。

三、山西债务形势：债务余额总量小，债务风险可控

第一，从总量看，山西地方政府债务余额、负债率均处于全国较低水平，经济对债务依赖程度及债务风险化解压力相对较小。2021 年山西省地方政府债务余额为 5414 亿元，排在全国第 26、倒数第 6 位，仅高于甘肃、海南、青海、宁夏、西藏，其中一般债余额为 2759 亿元，专项债余额为 2655 亿元。将地方融资平台有息债务纳入考虑后，以（地方政府债务余额+融资平台有息债务）/GDP 测算地方广义负债率，山西显性负债率、广义负债率分别为 24%、51.2%，位列全国第 22、第 26 位，表明相较其他省份，山西省的政府债务和融资平台有息债务规模均较小，债务风险化解压力不大。

第二，分区域看，地方债的省本级占比约两成，太原地方债务规模高于其他地市，城投债七成以上集中在省级平台。政府债务方面，省本级地方债务规模为 1172 亿元，占全省债务规模的 21.6%，太原、晋中、大同、临汾、吕梁地方政府债务规模较高，分别为 799、464、456、454、403 亿元，合计占到全省债务规模的 47.6%，其中太原、晋中、大同主要是前期政府基建投资力度较大，临汾、吕梁则分别体现为下辖的尧都区、孝义市为偿还历史债务而举借再融资债券。其余地市的地方债务规模介于 200 至 360 亿元之间，其中朔州债务余额最低，为 213.3 亿元。从区县来看，在 106 个公布数据的区县中，有 2 个区县的地方债务规模高于 50 亿元，分别是临汾市尧都区（131.4 亿元）和吕梁的孝义市（79.4 亿元），临汾的汾西县、乡宁县、阳泉市矿区、太原的古交市和万柏林区地方债务规模低于 5 亿元，其中太原市万柏林区地方债务仅为 0.7 亿元。城投平台债务方面，山西城投债务主要集中在省级平台，2021 年末山西省省级平台有息债务规模达到 4572 亿元，占全省的 74.3%，各地市中除太原市城投平台有息负债达 824 亿元以外，其余城市最高不超过 300 亿元。

第三，考虑各地经济发展水平后，各地市显性负债率均低于 30%，债务风险可控。截至 2021 年末，11 个地市按照地方债负债率可划分为两个梯队，太原、长治、晋城、



朔州、运城、吕梁属于债务压力较小的一个梯队，显性负债率介于 12%至 20%之间，其中晋城最低，为 12.6%，大同、阳泉、晋中、忻州、临汾属于债务压力较大的第二个梯队，负债率介于 23%至 29%之间，所有地市负债率均低于 30%。再考虑城投平台有息负债，由于山西城投债务集中于省级平台，各地市广义债务率也相对较低，长治、朔州、运城、吕梁广义债务率仍低于 20%，其余 7 个城市介于 26%至 32%之间，其中太原广义负债率 31.7%，为全省最高。

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_50451

