



宏观研究

【粤开宏观】从财税视角看吉林：“白山黑土”的转型之困与财政之难

2023年02月15日

分析师：罗志恒

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

分析师：贺晨

执业编号：S0300522110001
电话：13821622889
邮箱：

研究助理：牛琴

电话：13681810367

近期报告

《【粤开宏观】反转之年：2023 年大类资产配置展望》2023-02-01

《【粤开宏观】2023 年地方怎样“全力拼经济”：高质量发展的六大关键词》2023-02-02

《【粤开宏观】2022 年中国区域经济版图：南北新格局与中西部新序章》2023-02-05

《【粤开宏观】稳定宏观税负势在必行》2023-02-07

《【粤开宏观】2023 年中国通胀形势再审视：上半年无忧，下半年警惕》2023-02-10

摘要

吉林省位于祖国东北地区腹地，内连辽宁、内蒙古、黑龙江，外接俄罗斯、朝鲜，站在珲春边境，可以“一眼望三国，鸡鸣天下晓”。地处东北亚地理中心，吉林是国家“一带一路”向北开放的重要窗口，也是中国对外贸易、对外交流的重要通道，2020 年外商投资企业（含港澳台）创造税收占比远超全国平均水平。

同时，吉林是我国重要的工业基地和商品粮生产基地。一方面，吉林工业基础雄厚，新中国第一桶染料、第一袋化肥、第一炉电石均诞生于此。此外，培育了“一汽”的吉林还是中国汽车工业的“摇篮”。2021 年“一汽”汽车销量 83.3 万量，位居国产品牌汽车销量第七位。另一方面，吉林东倚长白山、中拥松嫩及辽河平原、西享科尔沁草原，省内松花江、鸭绿江、图们江三江并流，土地、森林、矿产、水资源丰富。肥沃的黑土孕育了享誉世界的“黄金玉米带”和“黄金水稻带”，2021 年吉林的粮食总产量为 4039.6 万吨，位列全国第五；人均粮食占有量、粮食商品率、粮食调出量及玉米出口量连续多年居全国首位。

然而作为工业和粮食大省，吉林却未能完成向经济强省和农业强省的转变，近年来经济发展逐渐放缓落后，人口持续流出。一方面，尽管吉林过去重点规划了汽车制造、石油石化、医药、食品等八大特色产业，但当前总体仍呈现“一车独大”的产业格局，坊间流传“一汽‘打喷嚏’，吉林就‘发烧’”的俗语。近年来汽车制造、石油化工等传统行业增速有所放缓，对吉林经济形成掣肘，亟待推动行业内外提质增效，以应对市场竞争加剧的现状。另一方面，尽管吉林资源丰沛、物产丰饶、粮食产量高居全国前列，但农业生产仍存在增值转化能力弱、农村居民可支配收入低等问题。2021 年，吉林省实现地区生产总值 1.32 万亿元，排名全国第 26 位、东北地区第 3 位，位居全国下游。经济问题反映到财政上，集中体现为：吉林对中央转移支付依赖程度较高、对土地财政依赖度高、汽车制造业创造制造业近五成税收；财政收入规模小、人均低、增速慢，收支矛盾不断深化；政府债务负担较重、还本付息压力逐年增加等。

在当前我国全面推进乡村振兴、加快构建新发展格局的背景下，吉林需在确保粮食安全的基础之上，发挥独特优势、破解深层次矛盾、加快转型升级、实现高质量发展。财政要主动作为，加强资源整合，优化支出结构，为全省重大战略和重大项目支出提供有力保障。一是紧跟“一主六双”高质量发展战略，加快建设长春现代化都市圈，引导并支持汽车电动化、智能化、网联化、共享化发展，推动现代农业安全、绿色、有机发展，加快壮大石油化工、医药健康、冶金建材、装备制造等重点行业。二是省级政府需加强财政统筹保障能力，缓解基层政府面临的债务还本付息和兜牢“三保”底线的双重压力。三是必要时还需要中央适当加大统筹及支持力度，助力吉林走出转型之困。

风险提示：疫情反复；经济恢复不及预期



目 录

一、吉林省财政体制与税源结构概况	4
二、吉林财政形势：财政总量少、人均低、增速慢，社保压力较大；省内区域分化明显，总体呈现“一极引领多地”格局	5
三、吉林债务形势：显性负债率整体较低，广义债务率较高，偿债压力显现	6

图表目录

图表 1：2000 年以来吉林省 GDP 变化趋势.....	7
图表 2：2021 年吉林省 9 市经济成绩单	7
图表 3：吉林省 9 市人均 GDP	8
图表 4：2021 年吉林省区县经济排行榜（前 25 名与后 25 名）	8
图表 5：2021 年吉林省区县 GDP 及增速	9
图表 6：2021 年吉林 9 市三次产业占比	9
图表 7：2021 年吉林省代表区县三次产业占比.....	10
图表 8：2021 年吉林省代表区县社零总额及增速	10
图表 9：2021 年吉林省一般公共预算收支分预算级次构成图.....	11
图表 10：2021 年吉林全省一般公共预算支出结构	11
图表 11：2021 年吉林省省本级一般公共预算支出结构	12
图表 12：吉林 9 市一般公共预算收入分级情况（2021 年）	12
图表 13：吉林省创造税收收入来源分税种（2021 年）	13
图表 14：2021 年吉林省 9 市一般公共预算收入状况	13
图表 15：2021 年吉林省 9 地市一般公共预算收入质量	14
图表 16：2021 年吉林省区县一般公共预算收入情况（前 30 名）	14
图表 17：2021 年吉林省区县财政自给率排行榜.....	15
图表 18：2021 年吉林省代表区县一般公共预算收入及增速	15
图表 19：2021 年吉林省代表区县一般公共预算收入结构	16
图表 20：2021 年吉林省代表区县税收收入及增速	16
图表 21：2021 年吉林省 9 市财政自给率（%）	17
图表 22：2021 年吉林省代表区县财政自给率	17
图表 23：2021 年 31 省份一般公共预算支出规模	18
图表 24：2021 年吉林省 9 市一般公共预算支出情况	18
图表 25：2021 年吉林省区县一般公共预算支出排行榜（前 25 名与后 25 名）	19
图表 26：2021 年吉林省代表区县一般公共预算支出及增速	19
图表 27：2021 年吉林省 9 地市政府性基金收入与土地财政依赖度	20
图表 28：2021 年吉林省区县政府性基金收入排行榜（前 25 名与后 25 名）	20
图表 29：2021 年吉林省代表区县政府性基金收入与增速	21
图表 30：2021 年吉林省代表区县土地财政依赖度	21



图表 31：2021 年吉林省代表区县政府性基金支出与增速	22
图表 32：2021 年吉林省国有资本经营预算收入位居全国中游	22
图表 33：2021 年吉林省国有资本经营预算收入结构	23
图表 34：2021 年各省份当年基本养老保险结余（亿元）	23
图表 35：2021 年吉林省 9 地市社保基金收入	24
图表 36：2021 年 31 省份地方政府债务规模与负债率水平	24
图表 37：2021 年吉林省 9 市地方政府债务余额与负债率	25
图表 38：2021 年吉林省各区县地方政府负债率（前 25 名与后 25 名）	25
图表 39：2021 年吉林省代表区县地方政府债务余额及增速	26
图表 40：2021 年吉林省代表区县地方政府债务余额与限额	26
图表 41：2021 年吉林省代表区县地方政府债务结构	27
图表 42：2021 年吉林省代表区县地方政府负债率	27



一、吉林省财政体制与税源结构概况

根据《中国财务年鉴 2021》《中国税务年鉴 2021》分析吉林省财政体制和税源结构，可以得到以下结论：

第一，从全国财政的净贡献来看，吉林省需要中央财政给予净补助，规模位居全国中游。由于人口规模相对偏小，中央对吉林的税收返还及转移支付规模低于黑龙江和辽宁，2020 年中央财政对吉林的税收返还及转移支付规模达到 2481 亿元，位居全国中下游。但作为我国重要的商品粮生产基地，中央的转移支付仍在吉林的地方财政收支平衡发挥了重要作用：从相对规模来看，中央转移支付及税收返还相当于当地一般公共预算收入的 228.7%，弥补了吉林 81.6%的一般公共预算收支缺口。采用地方创造的中央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 年吉林对全国财政的净贡献为负，需要中央给予 1521 亿元的净补助，在全国排名第 16 位。

第二，从省内财政体制来看，过去吉林省因省内区域经济发展差距较大，部分市县财政实力较弱，故吉林省本级留存比例较高，通过转移支付为发展较慢的地区提供支持。但为调动长春等市县积极性与主观能动性、缓解财政收支压力，2021 年吉林推动省以下财政体制改革，省本级留存比例大幅下降。2021 年之前，除特定行业企业外，吉林省创造的增值税在中央、省级、市县的分配比例为 50%、25%、25%，企业所得税和个人所得税在中央、省级、市县的分配比例均为 60%、16%、24%。

2021 年吉林省政府印发《关于调整省与长春市等市县财政管理体制的意见》，省共享收入（增值税 25%、金融保险增值税 25%、企业所得税 16%、个人所得税 16%、原油天然气类其他资源税 30%、环境保护税 30%、地方教育附加 50%）下放给长春市（含九台区、双阳区）、公主岭市、榆树市、德惠市、农安县、梅河口市等 6 市县。增值税在中央、省级、长春市等市县分配比例变为 50%、0、50%，企业所得税、个人所得税在中央、省级、长春市等市县的分配比例均变为 60%、0、40%。受到财政体制调整影响，2021 年吉林省省本级、市本级、区县及以下一般公共预算收入占比分别为 12.2%、48.1%和 39.7%，省本级收入占比较 2020 年显著下降 13.5 个百分点。但值得注意的是，尽管长春市本级及各县（市）一般公共预算收入的名义规模比原体制有所增加，但为保证省本级财政正常运转，体制调整增加部分需上解省级财政，2021 年长春市财政决算指出调整并未增加当年市本级及各县（市）实际可用财力。

从支出来看，市县承担主要支出责任，省级政府充分发挥“稳民生、保就业”的兜底作用，支出向社保就业、教育等民生领域倾斜。从支出层级来看，2021 年吉林省省本级、市本级、区县及以下一般公共预算支出占比分别为 25.5%、18.7%和 55.8%。从支出结构来看，2021 年吉林省省本级社保就业、交通运输、教育的支出占比较高，分别达到 40.4%、12.1%和 10.5%。

第三，从产业结构来看，作为老工业基地之一，吉林制造业具备优势，对全省税收贡献超四成。具体来看，汽车制造业、石油化工等传统制造业仍然是吉林省立身之本，以生物医药为代表的新兴战略产业仍处于发展阶段，新旧动能转换仍在路上。一方面，吉林作为重要的粮食生产基地，2020 年第一产业占比为 12.7%，但由于吉林的农产品加工业存在价值短、产业附加值低的问题，加之对于农业整体税收政策优惠较多，第一产业创造税收占比仅为 0.1%，对于地方财政收入的增长拉动有限。另一方面，作为共和国老工业基地，2020 年吉林省制造业贡献全省创造税收的 42.9%，位居全国第 3 名，远高于全国平均 12.0 个百分点。在制造业细分领域中，汽车制造业、石油煤炭及其他燃料加工业，二者合计创造的税收占全省比重为 26.3%，其中仅汽车制造业就贡献全省税收的 20.3%。近年来，吉林产业结构加速转型，形成了以新能源、生物医药、新材料等特色



产业，但新兴产业存在规模小、底子薄等问题，如医药制造业创造的税收占全省的比重仅为 3.3%。

第四，从税种来看，吉林创造税收收入主要来源于增值税、企业所得税、消费税、契税、个人所得税五大税种。增值税是吉林的第一大税种，2020 年增值税贡献了吉林创造税收收入的 37.6%，企业所得税、消费税、契税、个人所得税占比分别为 18.6%、17.5%、6.1%和 4.8%。值得注意的是，与全国平均水平相比，吉林创造的消费税占比明显偏高，高出全国平均水平 9.7 个百分点。但消费税属于中央的固定收入，尽管吉林省支柱产业——汽车制造业和石油化工行业每年缴纳大量的消费税，却难以直接补充地方财力。

第五，从微观主体贡献来看，吉林省是我国对外开放的重要窗口，外商投资企业税收贡献仅次于上海，排全国第 2。地处东北亚地理中心，吉林是国家“一带一路”向北开放的重要窗口，也是中国对外贸易、对外交流的重要通道。依托老工业区打下的扎实工业基础，吉林省吸引了大量外资，对社会各个领域做出了重要贡献。外资较为青睐汽车产业、制药产业等先进制造业以及相关产业的集聚效应，从投资来源地来看，德国、日本等地为吉林省利用外资主要来源地。2020 年，吉林省外商投资企业（含港澳台）创造税收收入占比达到 22%，在全国 31 省份中排第 7 名，远高于全国平均水平的 16.1%。

二、吉林财政形势：财政总量少、人均低、增速慢，社保压力较大；省内区域分化明显，总体呈现“一极引领多地”格局

第一，吉林省财政收入总量位居全国下游，呈现总量少、人均低、增速慢的特点。省会城市长春作为区域经济“增长极”财政收入独占鳌头，占比超全省五成。2021 年吉林省一般公共预算收入 1144 亿元，两年平均增速为 1.2%，规模与增速均位居全国倒数第 6。从人均来看，2021 年吉林人均一般公共预算收入仅 4816 元，位居全国倒数第 5。分地市来看，在吉林省“一主六双”、做大做强省会的战略下，长春经济迅速崛起，2021 年其一般公共预算收入 617.1 亿元，占全省的比重达到 53.9%，是其他 8 市一般公共预算总和的 1.6 倍。省内第二大城市吉林市一般公共预算收入仅有 95 亿元，不足长春的 1/6。第二梯队的城市包括通化、延边朝鲜族自治州、松原 3 个城市，一般公共预算收入在 50-60 亿元之间。第三梯队则由白城、四平、白山、辽源 4 个城市组成，一般公共预算收入分布在 18-40 亿元之间。分区县来看，通化梅河口市和延边延吉市一般公共预算收入分别为 25.8 亿元和 21.2 亿元，排在省内前两名；其他区县一般公共预算收入均低于 20 亿元，辽源西安区排名最后，仅 0.5 亿元。

第二，吉林省整体财政收入质量处于全国中游水平，收入质量和可持续性有待加强，处于全国中游水平。2021 年吉林省税收收入占一般公共预算收入的比重为 70.8%，在全国 31 个省份中排第 16 名。分城市来看，长春、通化两市财政质量高于全市平均水平，税收占一般公共预算收入比重分别为 84.3%和 75.7%，四平市税收占比最低，仅为 34.2%。分区县来看，在已披露数据的 55 个区县中，长春南关区和宽城区、四平铁西区三区的税收收入占比超过 90%，财政质量较高；而白城通榆县、四平双辽市、松原长岭县三地税收收入占比低于 30%，财政质量相对较差。

同时，从地区分布上可以看到明显的区域分化效应，以中心城市作为增长极的经济发展格局带动了周边市县的发展，靠近长春南部副中心的四平市铁东区和铁西区税收收入占比均超过 80%；而距离中心城市较远的市县则受大城市的“虹吸”效应影响，在产业集中度、要素资源配置效率上明显处于下风，距离长春较远的四平市双辽市税收收入占比仅为 29.2%，较铁东区相差 63.7 个百分点，同个地市内财政质量分化程度较为严重。

第三，吉林省财政自给率处于全国下游水平，财政收支矛盾较大，较为依赖中央转



移支付，省内地市除长春市外，财政自给率均低于 35%。2021 年吉林省财政自给率为 31.0%，在全国 31 个省份中仅排第 26 名。其中，长春、通化的财政自给率高于全市平均水平，分别为 63.9%、34.5%，其余七市的财政自给率均在 17%-30% 之间。白城、白山、四平、辽源四市财政自给率较为接近，均在 18% 左右，对转移支付依赖程度较高。从区县来看，排名第一的是吉林省龙潭区，财政自给率达到 80.6%；其余区县财政自给率均低于 50%，对于转移支付依赖较大，其中财政自给率最低的是白城的洮北区，仅为 7.9%。

第四，吉林省政府性基金收入规模位于全国下游，但受一般公共预算收入规模较小的影响，土地财政依赖程度较高。2021 年吉林政府性基金预算收入为 938.4 亿元，全国排名第 23 位。分地市来看，已公布数据的 5 市中，长春政府性基金预算收入 719.8 亿元，处于绝对领先地位，占全省政府性基金预算收入的比重达到 76.7%；其余地市政府性基金预算收入均低于 35 亿元，其中松原市仅有 14 亿元。

以政府性基金预算收入/（一般公共预算收入+政府性基金预算收入）来近似衡量对土地财政的依赖程度，2021 年吉林省土地财政依赖度达到 45.1%，在全国 31 个省份中排第 14 名，对土地财政的依赖度较高。在地市方面，长春的土地财政依赖度最高，达到 54.3%；依赖度最低的是松原市，为 21.4%。对于土地出让收入较高的依赖使得吉林的财政运行对于房地产和土地市场波动较为敏感，2021 年全省政府性基金收入五年内首次出现负增长，下降 8.1%，对地方可用财力带来一定冲击。

第五，经济下行压力下人口持续流出，吉林人口老龄化率较高，社保支出压力较大。2020 年第七次人口普查显示，吉林 60 岁以上人口比重达到 23.1%，较 2010 年上升 9.6 个百分点，其中 65 岁以上人口占比达到 15.6%，排名全国第 7，较 2010 年提高 7.2 个百分点。老龄化人口持续上升一方面降低了吉林地方经济增长活力，另一方面加大了社保支出压力。2021 年吉林城镇职工、城乡居民基本养老支出合计达到 1554.1 亿元，当年结余为-179.9 亿元，在全国排名倒数第 3，仅好于黑龙江和辽宁，养老金累计结余仅可支持 3.6 个月的支出，压力较大。2022 年养老金全国统筹开始实施，在全国范围内对地区间养老保险基金当期余缺进行调剂，一定程度上缓解了养老金支出压力。

三、吉林债务形势：显性负债率整体较低，广义债务率较高，偿债压力显现

第一，吉林地方政府债务规模相对较小，排全国第 25 位。但从负债率来看，吉林省显性负债率较高、位居全国第五，偿债压力较大。2021 年吉林省地方政府债务余额为 6259.4 亿元，其中一般债务余额 3453.8 亿元，专项债务 2805.5 亿元。从负债率来看，2021 年吉林省负债率为 47.3%，在全国 31 省份中排第 5 名，仅次于青海、贵州、天津、甘肃，显性债务压力较大。由于吉林整体经济实力不强，当地城投平台融资能力受限，吉林省融资平台有息债务规模较小，但隐性债务风险化解压力仍然较大。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，吉林省的广义负债率较负债率上升至 85.3%，位居全国第 10。

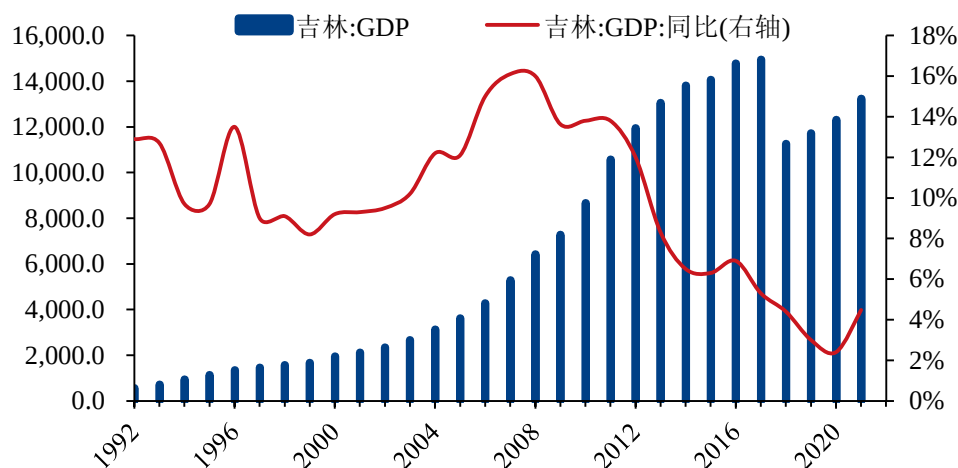
第二，分地市看，债务规模与经济财政格局基本一致，长春、延边、吉林三地政府债务规模远超其他地市。长春市作为区域经济增长极，政府债务余额最大，截止 2021 年底，长春市政府债务余额为 1955.8 亿元，占全省债务余额的比重达到 31.2%，超过其他 8 市政府债务余额总和。其次延边州和吉林市政府债务余额分别为 547.1 亿元和 468.3 亿元，其余城市政府债务规模均处于 100 亿元-200 亿元之间。值得一提的是，松原市作为吉林省创造 GDP 第三的城市，地方政府债务规模较小，2021 年松原地方政府债务余额仅 166.1 亿元，政府债务规模远低于同等经济体量的延边州。



第三,考虑到各地经济发展水平后,除延边州、吉林市外,其余地市负债率均在 30% 以下。2021 年延边朝鲜族自治州偿债压力较大,显性负债率省内排名第一,达到 68.3%,高于排名第二的吉林市 38.1 个百分点。相较而言,地方政府债务规模较大的长春市显性负债率则以 27.5%处在全省在中游,偿债压力相对较小。分区县来看,在已披露数据的 52 个区县中,负债率超过 100%的区县有 5 个,均为延边州下辖区县,分别是安图县(130.8%)、珲春市(130.2%)、龙井市(123.1%)和龙市(117.2%)和图们市(102.2%);负债率在 50%-100%的区县共 7 个,负债率低于 10%的区县有 13 个,其中最低的区县是长春市朝阳区,由于政府债务余额较小,经济体量较大,负债率仅为 2%。

考虑融资平台有息债务后,省内广义负债率排名略有变化。值得注意的是,2021 年吉林市融资平台有息债务接近 800 亿元,广义负债率达 81.6%,排名省内第一,隐性债务化解压力较大。或与近年吉林市近年来推动城市基础建设、“补短板”支出较重有关。近年吉林市大力打造冰雪旅游胜地,塑造文化旅游名城的发展规划,对于举债依赖程度较大。长春城投平台带息债务规模达到 1229.4 亿元,广义负债率(54.8%)较显性负债率上升 27.3 个百分点。长春、吉林两市应重点关注隐性债务风险,加快推进防范化解隐性债务风险进度。

图表1：2000 年以来吉林省 GDP 变化趋势



资料来源：企业预警通、粤开证券研究院

图表2：2021 年吉林省 9 市经济成绩单

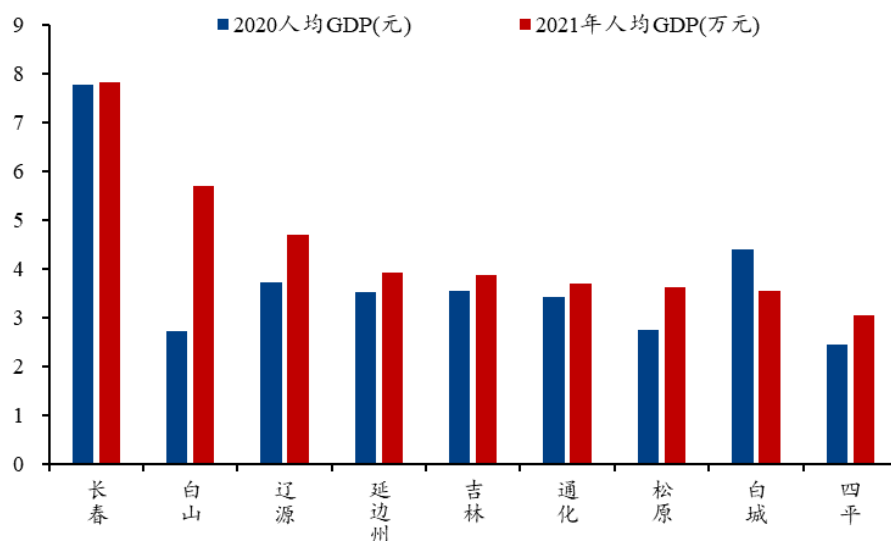
排名	变化	城市	2021GDP(亿元)	增速(%)	增速(两年平均, %)
1	→	长春	7103.12	6.2	4.8
2	→	吉林	1549.98	7.0	3.7
3	→	松原	817.71	7.6	4.8
4	→	延边州	801.17	6.8	3.6
5	→	通化	567.90	6.8	4.4
6	→	四平	554.02	7.9	5.6
7	→	白城	548.83	7.8	3.9
8	→	白山	541.41	6.4	3.8
9	→	辽源	463.49	7.6	5.6

资料来源：企业预警通、粤开证券研究院

注：因画图需要，延边朝鲜族自治州简称延边州，下同



图表3：吉林省9市人均GDP



资料来源：企业预警通、粤开证券研究院

图表4：2021年吉林省区县经济排行榜（前25名与后25名）

排名	区县	城市	GDP(亿元)	排名	区县	城市	GDP(亿元)
1	朝阳区	长春	783.1	30	桦甸市	吉林	107.7
2	南关区	长春	494.5	31	铁西区	四平	105.0
3	龙潭区	吉林	385.9	32	双辽市	四平	104.5
4	公主岭市	长春	345.8	33	伊通满族自治县	四平	102.9
5	宽城区	长春	336.4	34	蛟河市	吉林	102.1
6	延吉市	延边州	334.4	35	大安市	白城	100.5
7	农安县	长春	309.5	36	珲春市	延边州	97.5
8	绿园区	长春	293.3	37	辉南县	通化	93.0
9	榆树市	长春	282.5	38	铁东区	四平	88.0
10	梅河口市	通化	271.2	39	通榆县	白城	86.9
11	宁江区	松原	269.3	40	通化县	通化	86.6
12	德惠市	长春	267.5	41	柳河县	通化	86.3
13	九台区	长春	261.9	42	丰满区	吉林	85.6
14	二道区	长春	222.7	43	临江市	白山	84.4
15	船营区	吉林	205.0	44	永吉县	吉林	74.6
16	洮北区	白城	175.0	45	集安市	通化	72.9
17	双阳区	长春	171.3	46	靖宇县	白山	67.5
18	长岭县	松原	162.0	47	二道江区	通化	58.6
19	扶余市	松原	161.0	48	汪清县	延边州	57.8
20	前郭尔罗斯蒙古族自治县	松原	160.0	49	西安区	辽源	43.4

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_52292

