



宏观研究

【粤开宏观】中国城市财力大比拼：南强北弱下的紧平衡（2021 上半年 286 城榜单）

2021 年 09 月 29 日

投资要点

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

研究助理：牛琴

近期报告

《【粤开宏观】外资外企的忧虑：来自华南调研的经验》2021-09-07

《【粤开宏观】中国国民收入分配的问题及建议：来自国际比较的启示》2021-09-08

《【粤开宏观】经济恢复基础仍需巩固：8 月经济数据解读》2021-09-15

《【粤开宏观】掘金北交所：新三板“专精特新”企业总体特征及潜在标的分析》2021-09-22

《【粤开宏观】拉闸限电与能耗双控：原因及影响》2021-09-27

引言

我们在《当前全国及区域财政形势与特征》中探讨了今年以来全国及各省市财政形势，认为当前我国财政形势的特点是“好看的数字与难过的日子”，财政紧平衡态势仍存。在都市圈城市群的发展战略下，城市尤其是大城市的地位将越发凸显。地级城市上承省级单位，下接区县，分析其财政经济形势能够更清晰地反映我国地方政府的“家底”与其行为逻辑。

本文将视角聚焦至地级及以上城市，讨论两大问题：当前我国各地市财政形势如何？呈现出哪些特点？

摘要

本文统计了 2021 年上半年 286 个地级及以上城市一般公共预算收入、224 个城市一般公共预算支出，不包括县级市，计算人均一般公共预算收入（支出）、财政自给率等五大指标，分析地市级及以上城市的财政形势。

一、当前我国地级及以上城市财政形势：五大榜单、十大特点

（一）主要城市财政收入总体特征：财政分布不均衡，“东高西低”、“南强北弱”、向城市群都市圈核心城市“点状聚集”，这与我国当前我国经济发展格局、人口流动趋势相适应；部分地方财政形势严峻。

1、财政收入东西分化、南北分化明显，南方收入超百亿城市数量是北方的 4 倍。经济与财政是一体两面的关系，东部、南部地区经济发达，人口持续流入、创造的经济效益高，推动财政收入规模提高。东北资源枯竭、西北区位优势较差，导致东北、西北经济发展较弱、人口流出，财政收入相对较低。在 286 个样本城市中，上半年一般公共预算收入跨过 100 亿门槛城市达 110 个，多为东部经济发达省份的城市或中西部省会城市。收入超 100 亿元的南方、北方城市各有 88 和 22 个。

2、上半年上海、北京、深圳、苏州、天津、重庆、杭州、宁波等前十名城市合计贡献 31 省市区一般公共预算收入的 30.2%。其中上海领跑全国，收入超 4000 亿元。苏州（1404 亿元）是前十名中唯一的地级市，与其上半年 GDP 排名相匹配。受疫情期间互联网线上经济和出口高速发展带动，杭州（1564 亿元）、宁波（1089 亿元）一般公共预算收入在前十城市中增速最快。重庆（1215 亿元）、武汉（1015 亿元）作为中西部地区代表入围前十。广州（936 亿元）则无缘前十，与广东省经济发展不均衡，财权财力分配向省级政府倾斜有关，进而提高省级财政的统筹力度。

3、近年来都市圈、城市群逐步发展，其中中西部地区城市群核心城市虹吸效应明显，财政收入占全省比重较高，呈“单极模式”；东部省份呈“双强模式”。武汉、长沙、成都、西安等中西部地区省会城市集政治、经济、文化、交通等多个中心于一身，核心城市集聚效应明显。2021 年上半年武汉、长沙、成



都、西安一般公共预算收入全省的比重分别为 50.7%、38.3%、35.6%和 31.3%，而各省内第二名襄阳、常德、宜宾、榆林等城市与省会城市差距较大，两者之比分别为 8.0、5.9、6.1 和 1.7。同期广州、济南等东部城市群核心城市一般公共预算收入占所属省份比重分别为 12.3%、14.0%。

(二) 剔除人口规模因素影响后，人均财政收入“东高西低”格局进一步强化。东部沿海非省会城市“小而强”效应凸显，武汉、长沙、成都、西安等中西部省会城市人均财政收入排名反而低于总量排名。

4、东部地区人均财政收入依然居前，但鄂尔多斯位列全国第五。上半年人均一般公共预算收入跨过万元门槛城市有 11 座，其中长三角、珠三角分别有 6、2 座。鄂尔多斯一般公共预算收入总量较低，但凭借市内丰富自然资源、地广人稀等特点，人均一般公共预算收入超过 1 万元，排名第五，成为中西部唯一入围前十的城市。

5、珠海、舟山、无锡、嘉兴、湖州等东部沿海非省会城市“小而强”效应凸显，人均一般公共预算收入排名较总量排名大幅提升。珠海、舟山、无锡、嘉兴、湖州等城市经济活力较强、常住人口相对较少，上半年人均一般公共预算收入排名分别为全国第 10、11、13、14 和 15 名，较其一般公共预算收入总量排名提高 39、79、3、6 和 27 个位次。

6、武汉、长沙、成都、西安等中西部省会城市作为一省经济文化中心，人口持续流入推动经济和财政收入规模提高，但一般公共预算收入呈现“总量高、人均低”的特点，其人均一般公共预算收入水平排名明显低于总量排名。2021 年上半年武汉（8232 元）、长沙（6534 元）、成都（4381 元）、西安（3477 元）等中西部省会城市人均一般公共预算收入分别排在全国第 16、24、52 和 87 名，较一般公共预算收入总量排名下降 7、9、40 和 66 个位次。

(三) 我国政府收入遵循“取之于民，用之于民”的原则，总体来看，经济发展水平越高、人口聚集越密集的城市一般公共预算支出规模越高。上半年我国各地市财政支出格局与收入格局类似，但值得注意的是城市间财政支出差距较财政收入有所缩窄。

7、2021 年上半年一般公共预算支出超过千亿的城市有 10 座，其中上海以 3789 亿元保持全国第一，北京（3714 亿元）紧随其后，与第三名重庆（1421 亿元）拉开距离。第 4-10 名依次为深圳、广州、天津、苏州、武汉、杭州、成都。与收入榜单相比，支出榜单中广州和成都成功跻身前 10，分别排名第 5 名和第 10 名，宁波和南京被挤出前 10 名，分别排 11 名和 12 名。

8、与收入榜单相比，2021 年上半年我国一般公共预算支出的整体格局没有太大改变，但城市间差距有所缩窄，这主要源于中央转移支付缩小了地区财力差距，促进了区域财力均衡。从支出规模看，2021 年上半年一般公共预算支出规模超过 100 亿的城市共 192 个，其中中西部地区共 107 个，较收入规模超 100 亿元中西部城市数多 62 个。从规模差距来看，2021 年上半年一般公共预算支出最高的上海是最低城市海南儋州的 124.8 倍，而上半年一般公共预算收入最高（上海）最低（果洛州）的倍差达到 5787.8 倍。

(四) 中央财政转移支付及税收返还效果进一步显现，上半年人均财政支出与其他榜单存在明显差别，总体呈现“东西高、中部低”格局，青海、云南、内蒙古等省（自治区）城市排名逆袭。

9、考虑城市常住人口因素后，除常见的东部沿海发达城市人均支出排名靠前，



许多坐落在中西部欠发达地区、人烟稀少的城市逆袭。2021年上半年人均一般公共预算支出超万元的城市共23座，其中，以北京、上海、深圳、宁波、南京等为代表的东部沿海发达城市有11座；而中西部欠发达地区由于获得较多的转移支付，有12个城市人均财政支出过万，如青海省果洛州、云南迪庆、内蒙古阿拉善盟等。

事实上，为促进区域协调发展，实现基本公共服务均等化，我国中央财政持续大力支持中西部欠发达地区、保持转移支付力度，大幅提高了中西部城市地方财力和人均一般公共预算支出水平。2020年西藏、青海、甘肃、黑龙江、新疆一般公共预算支出的来源中，一般公共预算收入占比分别为9.7%、15.5%、19.6%、21.1%和26.7%，中央转移支付占比分别为86.5%、74.8%、65.8%、70.7%和62.6%。

(五)上半年13座城市自给自足，其中杭州财政自给率一骑绝尘，高出第二名上海13.6个百分点。但仍有123座城市财政自给率不足50%，主要集中在西部和东北，地方财政越发困难，对中央转移支付及债务的依赖度较高。

10、样本城市中，倒数50名财政自给率均不足30%，主要集中在云南、广东、陕西、湖南、贵州、四川等中西部省份。其中，青海果洛州、玉树州、黄南州、海北州财政自给率分别低至1.8%、1.8%、4.2%和6.2%，包揽财政自给率榜单倒数4名。揭阳、汕尾、河源等广东城市财政自给率较低与广东省财税体制向省级政府倾斜、经济发展不均衡的因素相关。因此需要全面认知财政自给率指标，该指标只反映政府间关系的初次分配，考虑到大量的中央转移支付和税收返还给地方后的再分配效应，地方可用财力和满足支出的能力将大幅提高。

二、2021年上半年全国各地市财政形势分类：四大类型，区域分化下财政紧平衡态势仍存

地方政府行为逻辑及倾向的本质是在财政紧平衡形势约束下，地方政府如何进行投融资的决策问题。总体来看，根据一般公共预算收入与财政自给率高低，上半年各地市财政形势可分为四大类：

一是一般公共预算收入高、财政自给率相对较高的城市，财政形势较好、含金量较高，以杭州、上海、苏州、宁波、南京、深圳等东部沿海城市为代表。

二是一般公共预算收入高、财政自给率相对偏低的城市，以广州、重庆、西安、南昌等为代表，位居城市群核心地位但刚性支出较大，土地财政是其补充地方财力的重要来源。2020年广州、重庆、西安、南昌等城市政府性基金收入/一般公共预算收入分别为145.6%、117.3%、166.7%和129.4%，在全国属于较高水平。

三是一般公共预算收入低、财政自给率高的城市，以东营、盘锦、威海等经济相对欠发达或发展放缓、人口逐渐流出的城市为代表，地方政府相对“躺平”，一般公共预算支出较低推动财政自给率被动提升。如辽宁盘锦上半年财政自给率达到91.2%，排名全国靠前，但实际盘锦在上半年一般公共预算收入规模仅85亿元。

四是一般公共预算收入低、财政自给率低的城市，主要集中在西部地区，以青海、云南、山西部分城市为代表，依赖转移支付及税收返还较多，财政较为紧张，“三保”压力较大。



对于各地市而言，无论数字好看还是难看，财政紧平衡和收支矛盾加剧将是未来的常态，财政要综合考虑发展与安全、稳增长与防风险、减税降费与财政可持续等多重目标的平衡，更考验地方政府缓和隐性收入（决定实际可支配财力）以及政绩考核机制（决定支出责任）矛盾的能力。

要解决财政困境，避免“财政危机”，短期内既要巩固前期减税降费效果，也要增收节支，开源节流，适度下调社保缴费率，增消费税、资源税和国企利润上缴，加快房地产税立法。中长期看，必须深化改革，理清政府与市场关系简政放权、精兵简政裁撤冗员、深化行政体制、财政税收体制、社保制度改革。

风险提示：疫情反复；经济恢复不及预期



目 录

一、城市财力所用指标及数据说明	1
二、一般公共预算收入榜单：收入分化呈现“东高西低”“南强北弱”格局，上海领跑全国，广州无缘前十	1
（一）上半年一般公共预算收入排名分析	1
（二）上半年一般公共预算收入的特征分析	1
三、人均一般公共预算收入榜单：东部沿海城市“小而强”效应愈加凸显，中西部省会城市排名迅速下滑	1
四、一般公共预算支出榜单：支出仍呈现“东高西地”、“点状聚集”的特点，但城市间差距较收入有所缩窄	1
五、人均一般公共预算支出榜单：中央财政转移支付及税收返还效果显现，人均支出呈现“东西高、中部低”格局，青海、云南、内蒙古等省份城市排名逆袭	1
六、财政自给率榜单：杭州一骑绝尘，13 座城市自给自足，但仍有 123 座城市财政自给率不足 50%	2

图表目录

图表 1：统计指标说明	1
图表 2：2019 年底全国行政区划（单位：个）	1
图表 3：2021 年上半年地级区划及以上城市一般公共预算收入分布情况	1
图表 4：2021 年上半年地级区划及以上城市一般公共预算收入分布情况	1
图表 5：2021 年上半年地级区划及以上城市一般公共预算收入分布情况	1
图表 6：2021 年上半年城市一般公共预算收入排行榜（前 50 名）	1
图表 7：30 座省会城市 2021 年上半年一般公共预算收入及占所属省份的比重	1
图表 8：各计划单列市 2021 年上半年一般公共预算收入及占全省比重	1
图表 9：2021 年上半年地级区划及以上城市人均一般公共预算收入地图	1
图表 10：2021 年上半年城市人均一般公共预算收入排行榜（前 50 强）	1
图表 11：2021 年上半年地级区划及以上城市一般公共预算支出地图	1
图表 12：2021 年上半年城市一般公共预算支出排行榜（前 50 强）	1
图表 13：2021 年上半年地级区划及以上城市一般公共预算支出分布情况	1
图表 14：2021 年上半年地级区划及以上城市人均一般公共预算支出地图	1
图表 15：2021 年上半年城市人均一般公共预算支出排行榜（前 50 强）	2
图表 16：2021 年上半年地级区划及以上城市财政自给率地图	2
图表 17：2021 年上半年地级区划及以上城市财政自给率分布情况	2
图表 18：2021 年上半年财政自给率不足 30% 城市分布情况	2
图表 19：2021 年上半年城市财政自给率排行榜（前 50 名与后 50 名）	2
图表 20：2021 年上半年各地市一般公共预算收入与财政自给率分布情况	2



一、城市财力所用指标及数据说明

我国自 2010 年开始构建包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算及全国社会保险基金预算的四本预算，其中一般公共预算收入是我国政府财政收入的主要来源，是我国政府保障与改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全的重要支撑。根据 2020 年预算执行情况报告，我国一般公共预算收入占全部四本预算收入的 51.8%，远高于政府性基金预算收入（26.5%）、国有资本经营预算收入（1.4%）和社会保险基金预算收入（20.4%）。对地方政府而言，一般公共预算收入仍是地方财政收入的重要来源，能够在一定程度上反映各地财政实力。

地方一般公共预算收入主要受到当地经济发展水平、行政级别、财税体制等因素的影响。当前我国地级区划及以上城市主要包括直辖市、副省级城市（含计划单列市）和普通地级市三类，行政级别高的地市在地方财政上缴和转移支付等财税分配方面有一定优势。北京、天津、上海、重庆四大直辖市，行政地位与省、自治区相同，由中央直辖，财政收入只与中央分税。当前我国有 15 个副省级城市，行政级别高于普通地级市但低于省，其中深圳、大连、青岛、宁波、厦门 5 个非省会城市为计划单列市并在中央单列户头，其地方财政收支直接与中央挂钩，理论上无须上缴省级财政。但在实际执行中，计划单列市仍在以不同形式和比例向所在省区上缴一定的财政收入，即“单列不脱钩”，但上缴收入及比例普遍较低。普通地市级则根据各省财税体制各有不同，普通地级市要与中央、省共享税收。

本文通过 2021 年上半年各地市一般公共预算收入、人均一般公共预算收入、一般公共预算支出、人均一般公共预算支出、财政自给率五大指标，探讨我国当前城市财政情况。其中，本文收集的数据样本有 4 点值得注意：

第一，在全国 333 个地级及以上行政区划中，我们共收集到 286 条（267 个地级市/州、15 个副省级城市、4 个直辖市）地方一般公共预算收入数据，其中西藏、新疆、黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古等省份的地级市数据缺失较多。

第二，受限于上半年各省披露数据情况，许多地级市在地方经济运行指标中仅公布“收”，未公布“支”，本文共收集到 224 条（205 个地级市/州、15 个副省级城市、4 个直辖市）地方一般公共预算支出数据。

第三，由于新疆吐鲁番没有公布上半年一般公共预算收入，但公布了一般公共预算支出，因此样本城市财政自给率为 223 个。

第四，由于上半年各地市一般公共预算收支执行进度不同，导致部分城市排名与全年排名相比或有所波动，但对整体形势判断的影响较小。

图表 1：统计指标说明

指标	解释说明
一般公共预算收入	本文所使用的一般公共预算收入是通过自身税收收入和非税收收入实现的收入，不包括上级补助收入、调入资金、动用预算稳定调节基金及债务转贷收入，衡量一座城市自主产生的、地方可自由支配的财力。
一般公共预算支出	统计地方政府在基础设施、教育、科学技术、卫生健康等方面的支出，衡量地方政府的提供公共服务的总量规模。
人均一般公共预算收入	一般公共预算收入/常住人口，体现出财政体制的初次收入状况，可近似看做当地人均财政收入
人均一般公共预算支出	一般公共预算支出/常住人口，体现出转移支付及税收返还后的二次分配效应，更能反映当地政府提供基本公共服务的能力与水平。
财政自给率	一般公共预算收入/一般公共预算支出，即一个地区的财政支出中有多少比



指标	解释说明
	例是靠自身创造出来的，该数值越小，表明该地区对转移支付、政府性基金收入、债务性收入等的依赖性越高。

资料来源：粤开证券研究院

图表2：2019年底全国行政区划（单位：个）

省级区划名称	地级		县级					乡镇级			
	区划数	#地级市	区划数	#市辖区	#县级市	#县	#自治县	区划数	#镇	#乡	#街道
全国	333	293	2846	965	387	1323	117	38755	21013	9221	8519
北京市			16	16				333	143	38	152
天津市			16	16				248	126	3	119
河北省	11	11	168	47	21	94	6	2255	1155	789	310
山西省	11	11	117	26	11	80		1396	577	612	207
内蒙古自治区	12	9	103	23	11	17	8	1024	508	270	246
辽宁省	14	14	100	59	16	17	3	1355	640	201	514
吉林省	9	8	60	21	20	16	1	937	426	182	329
黑龙江省	13	12	121	54	21	45		1240	557	345	338
上海市			16	16				215	106	2	107
江苏省	13	13	96	55	22	19		1261	718	40	503
浙江省	11	11	90	37	20	32	1	1360	619	259	482
安徽省	16	16	105	44	9	52		1498	968	271	259
福建省	9	9	85	29	12	44		1107	653	270	184
江西省	11	11	100	27	11	62		1563	828	570	165
山东省	16	16	137	57	27	53		1824	1087	68	669
河南省	17	17	158	53	22	83		2451	1173	618	660
河北省	13	12	103	39	25	36	2	1249	760	162	327
湖南省	14	13	122	36	18	61	7	1937	1134	392	411
广东省	21	21	122	65	20	34	3	1606	1114	11	481
广西壮族自治区	14	14	111	41	9	49	12	1250	806	312	132
海南省	4	4	23	8	5	4	6	218	175	21	22
重庆市			38	26		8	4	1029	629	172	228
四川省	21	18	183	54	18	107	4	3440	1926	1065	449
贵州省	9	6	88	15	9	52	11	1440	837	315	288
云南省	16	8	129	17	17	66	29	1407	679	540	188
西藏自治区	7	6	74	8		66		697	142	534	21
陕西省	10	10	107	30	6	71		1312	975	21	316
甘肃省	14	12	86	17	5	57	7	1357	892	337	128
青海省	8	2	44	7	4	26	7	403	144	222	37
宁夏回族自治区	5	5	22	9	2	11		240	103	90	47
新疆维吾尔自治区	14	4	106	13	26	61	6	1103	413	489	200

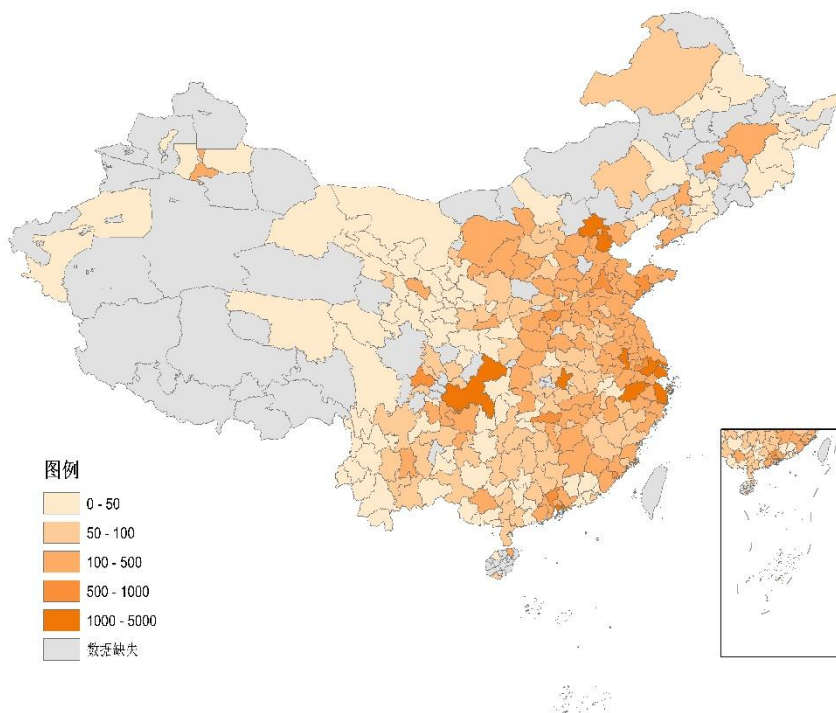
资料来源：国家统计局、粤开证券研究院

二、一般公共预算收入榜单：收入分化呈现“东高西低”“南强北弱”格局，上海领跑全国，广州无缘前十

总体来看，2021年上半年地方一般公共预算收入整体呈现出“东高西低”、“南强北弱”的格局，财政发展不均衡的现象突出、部分地方财政形势严峻。跨过100亿门槛城市达110个，多为东部经济发达省份的城市或中西部省会城市；低于100亿元的有176个，占样本比重为61.5%，多为中西部非省会城市。经济与财政是一体两面的关系，东南部地区经济发达，创造的经济效益高，推动财政收入规模提高。而东北资源枯竭、西北区位优势较差，导致东北、西北经济发展较弱，财政收入相对较低。2021年上半年一般公共预算收入超过100亿的城市当中，东部、中部、西部各有65、31、14个，其中，一般公共预算收入超100亿的中西部城市以武汉、成都、郑州、长沙等14个省会城市和重庆直辖市为主。从南北来看，一般公共预算超过100亿的南方、北方城市分别有88和22个。

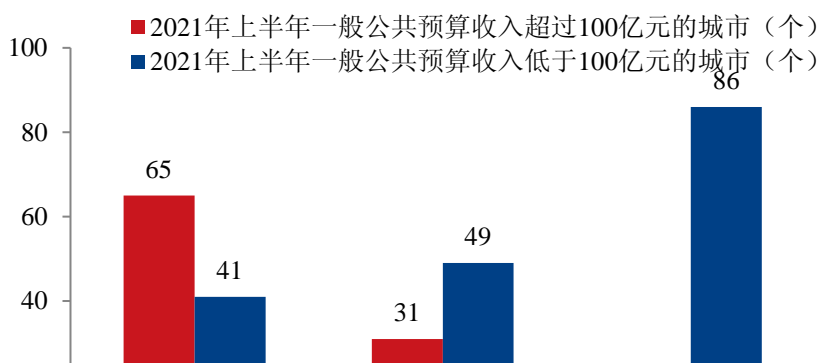


图表3：2021年上半年地级区划及以上城市一般公共预算收入分布情况



资料来源：各市（州）人民政府、各市（州）财政局、粤开证券研究院

图表4：2021年上半年地级区划及以上城市一般公共预算收入分布情况



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_27206



云报告
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告
<https://www.yunbaogao.cn>