

# 初探 2022：地方财政预算有何指示？

## ——地方财政预算报告

### 核心观点

各省财政预算报告是全年财政政策的重要参考，根据已公布的 30 省报告，稳增长目标下，各地财政支出增速目标显著加速、部分省份接近两位数；收入端，一般公共预算保持平稳增长，土地出让收入预算规模有所调低，2021 年结转结余资金可以有效填补 2022 年土地出让收入预算调低产生的资金缺口。

#### □ 2021 年地方财政决算有何亮点？

- 1) 沿海地区财政收入积极增长。我们认为，主因源于沿海地区经济活动及企业盈利增长积极，增值税、所得税等贡献较多，税收征管政策加强也带动税收实缴增多，中西部地区受疫情、天气因素及防疫限制等影响，财政收入增速稍弱。
- 2) 地方财政支出较慢，重点投向社保就业、卫生健康等领域。2021 年地方财政支出也呈现出节支特征，对于社保就业、卫生健康等巩固抗疫成果相关的支出较为积极。预算内基建较为分化，交通运输较为积极，农林水较慢。
- 3) 地方财政超收节支较多，可填补预算稳定调节基金，并结转至 2022 年使用。2021 年综合财政一二本账，四川、山东、西藏、江苏等地超收节支资金较多，一方面可以用于填补预算稳定调节基金；另一方面则可以结转结余至 2022 年使用，预计 2021 年结转结余资金将成为 2022 年递补土地出让金的重要资金来源。
- 4) 土地出让收入维持韧性。2021 年房地产市场冲击背景下，已公布 20 个省份中，14 个省份国有土地使用权出让收入预算执行比例超 100%，其中四川、青海、新疆达 177.7%、161.8%、156.4%，侧面体现土地出让收入的韧性。

#### □ 2022 年地方财政预算怎么看？

- 1) 各省财政预算收入保持平稳增长。从已公布预算收入的 30 个省份来看，大部分省市 2022 年一般公共预算收入增速设为 4%至 6%，仅西藏预算增速为负。
- 2) 各地财政支出显著加速。2021 年一般公共预算及政府性基金预算均为完成预算目标，2022 年地方财政支出目标有显著提速，配合稳增长发力，已公布的 30 个省市自治区（除天津）一般公共预算支出总数达 211565.5 亿元，其中广东、江苏、山东是支出主力，辽宁、海南等表现为支出增速较高，超过两位数。
- 3) 支出投向较为均衡，重点领域均有保障。整体来看，教育、社会保障与就业、一般公共服务、农林水事务领域是主要支出方向。结构上，福建、山东在教育支出方面较为积极，北京、上海、广西、海南、四川、青海、新疆等地区对于预算内基建的资金支持安排较多，北京、上海、江苏、浙江等经济强省财政用于科学技术领域的支出较多，福建投向环保比例较大。
- 4) 2022 年多地调低土地出让收入预算。从已公布数据的 13 个省份来看，2022 年国有土地使用权出让收入预算合计为 43021.0 亿元，低于可比口径的 2021 年决算。我们认为，地方政府此举在于：1) 历史经验表明地方政府预算安排相对审慎，国有土地使用权出让收入科目的预算目标一般偏低，年底决算往往超收。2) 2021 年房地产市场受到冲击，2022 年房地产市场的低迷对土地市场有所扰动，适当调低目标是考虑前期冲击的正常举措。2021 年结转结余资金可以有效填补 2022 年土地出让收入预算调低产生的资金缺口。

#### □ 2022 年全国财政预算怎么看？

- 1) 一般公共预算：收入稳中有降，财政支出提速，赤字率正常化。预计 2022 年一般公共预算收入达到 20.6 万亿，增速安排为 1.6%，预计一般公共预算支出规模超过 25.6 万亿，支出增速 4.1%，预算赤字规模 35000 亿，维持赤字率 2.8% 的前期判断，这一读数与疫情前 2019 年的预算目标保持一致。
- 2) 政府性基金：土地收入负增，专项债持平，支出有提速。预计 2022 年全国政府性基金收入 9.5 万亿，增速-3%，新增专项债 3.65 万亿，投向结构更加多元，较 2021 年更重视防风险；预计全国政府性基金支出也将较为积极，增速或达到 20%左右。

风险提示：政策落地不及预期，经济超预期下行，全球经济、金融危机爆发

分析师：李超

执业证书编号：S1230520030002

邮箱：lichao1@stocke.com.cn

分析师：张浩

执业证书编号：S1230521050001

邮箱：zhanghao1@stocke.com.cn

### 相关报告

报告撰写人：李超

## 正文目录

<b>1. 2021 年地方财政有何特点</b> .....	<b>3</b>
1.1. 地方财政收入“哪家强”? .....	3
1.2. 地方财政支出：提质增效、定向发力 .....	5
1.3. 超收节支哪家强? .....	6
1.4. 土地财政依赖性仍强，未出现断崖式下降 .....	7
<b>2. 2022 年地方财政怎么干</b> .....	<b>8</b>
2.1. 中央定调，以稳为主 .....	8
2.2. 地方财政预算：收入目标平稳，支出显著提速 .....	10
2.3. 2022 年各地土地出让预算适当调低，体现财政审慎特征 .....	11
<b>3. 两会前瞻：全国财政预算怎么看?</b> .....	<b>12</b>

## 图表目录

表 1：2021 年各省、市、自治区政府一般公共预算收入走势，四川、西藏超收较多（亿元） .....	3
表 2：2021 年各省、市、自治区税收收入及主要税种收入情况（亿元） .....	4
表 3：2021 年各省、市、自治区一般公共预算主要支出项目执行情况（亿元） .....	5
表 4：2021 年各省、市、自治区国有土地使用权出让收入及债务率（亿元） .....	8
表 5：2022 年各省、市、自治区财政重点任务 .....	9
表 6：多数省份一般公共预算支出增速在 4% 以上（亿元） .....	10
表 7：多数省份一般公共预算支出增速在 4% 以上（亿元） .....	11
表 8：2022 年多地国有土地使用权出让收入较 2021 年有所下降（亿元） .....	12
图 1：2021 年全国财政收入支出同比及实际赤字 .....	5
图 2：2021 年财政支出结构显示教育、社保就业支出较多 .....	5
图 3：一般公共预算：山东、四川、西藏等地区超收节支较多 .....	6
图 4：政府性基金超收节支资金较多，可用于 2022 年使用 .....	6
图 5：2021 年各省、市、自治区预算稳定调节基金（亿元） .....	7

一年一度的财政预算报告是观察财政政策全年走势的重要参考，会对2022年财政政策的目标、政策工具和收支匹配等进行细致安排，当下临近两会，结合已经落地的30个省地方财政预算，我们认为：2021年，税收高增和征管加强带动地方财政收入积极增长，财政支出重点关注保障民生、落实三保，土地出让收入保持韧性，超收节支资金较多，一方面积极补充预算稳定调节基金，另一方面有大量资金结转结余至2022年使用。

根据2022年30省财政预算报告，1) 地方财政收入预算目标保持平稳，多数位于4-6%；2) 预算支出多数省份显著高于2021年，部分省份达到两位数，侧面印证以稳为主的政策基调；3) 支出结构方面，在维持社保就业、卫生健康等近两年支出重点的基础上，预算内基建、科学技术、教育等领域支出也更为积极；4) 多数地方政府调低了土地出让收入预算规模，此举体现地方政府安排预算的审慎态度，也考虑了房地产市场低迷对土地市场的扰动。

## 1. 2021年地方财政有何特点

### 1.1. 地方财政收入“哪家强”？

2021年地方财政收入积极增长，表现出几个特征：1) 其沿海地区财政收入贡献较多。2) 受益于企业盈利高增、税收征管加强和基数效应，企业所得税和增值税积极增长。3) 沿海地区疫情防控和应对调节能力更强，疫情因素对财政收入影响较小。

**表1：2021年各省、市、自治区政府一般公共预算收入走势，四川、西藏超收较多（亿元）**

省份	2021年一般公共预算收入（预算）	2021年一般公共预算收入（决算）	预算执行数	占全国一般公共预算收入比重
北京	5648.4	5932.3	105.0%	2.93%
河北	4073.9	4167.6	102.3%	2.06%
内蒙古	2955.7	2349.9	79.5%	1.16%
上海	7258	7771.8	105.2%	3.84%
江苏	9465	10015.2	105.8%	4.94%
浙江	7680	8262.6	107.6%	4.08%
安徽	3368.5	3498.2	103.9%	1.73%
河南	4437	4347.4	98.0%	2.15%
湖北	3050.1	3283.3	107.6%	1.62%
湖南	3129	3250.7	103.9%	1.60%
广东	13562.2	14103.4	104.0%	6.96%
广西	1799.6	1800.1	100.0%	0.89%
海南	840.5	921.2	109.6%	0.45%
重庆	2199.2	2285	103.9%	1.13%
四川	4410	7585.8	172.0%	3.75%
贵州	1814	1969.5	108.6%	0.97%
云南	2180	2278.2	104.5%	1.12%
西藏	2101.3	2970	141.3%	1.47%
陕西	2370	2775.3	117.1%	1.37%
甘肃	906	1001.8	110.5%	0.49%
青海	2020.7	2529.8	125.2%	1.25%
宁夏	432.5	460	106.4%	0.23%
新疆	1565.4	1618.6	103.4%	0.80%
山西	2411.3	2834.6	117.6%	1.40%
吉林	1107.1	1144	103.3%	0.56%
黑龙江	1221.6	1300.5	106.5%	0.64%
辽宁	2762	2764.7	100.1%	1.37%
福建	5390.5	5743.8	106.6%	2.84%
江西	2634	2812.3	106.8%	1.39%
山东	6888	13322	193.4%	6.58%

注：截至2022年2月17日，天津暂未公布相关数据。

资料来源：地方政府财政报告，浙商证券研究所

财政收入“东强西弱”，沿海地区财政收入贡献较大，西部地区财政收入发力较弱。截至2月17日，从已公布数据的30个省份看（天津暂未公布，下同），2021年地方一般公共预算收入决算合计125099.6亿元，与2021年一般公共预算收入预算相比净增加

15418 亿元，预算执行比例为 114.1%。其中广东、山东、江苏 2021 年一般公共预算收入位列前三，均突破万亿大关，分别为 14103.4 亿元、13322 亿元、10015.2 亿元，占比为 11.3%、10.7%、8.0%，合计占比近 30%。甘肃、海南、宁夏财政发力较弱，合计占比不足 2%。从预算执行数来看，28 个省份一般公共预算收入决算超出预算数，其中山东、四川、西藏大幅超预期，预算执行比例高达 193.4%、172%、141.3%；仅河南、内蒙古未达预期，预算执行比例为 98%、79.5%，主要是受疫情、极端天气等因素影响。

**三大税种对地方财政收入贡献突出，增值税维持高位，企业所得税高增。**2021 年地方政府税收收入合计为 68701.2 亿元，增值税、企业所得税、个人所得税分别占比 37.9%、18.4%、7.6%，合计占比达到 63.9%，企业所得税增速较快，新疆、陕西、陕西企业所得税同比增速高达 46.5%、39%、34.1%。其中分地区看，税收收入贡献前三为广东、江苏、浙江，分别为 10784.3 亿元、8171.3 亿元、7171.9 亿元；甘肃、重庆、宁夏税收收入较低，分别为 667.4 亿元、535.4 亿元、300.7 亿元。

**2021 年全国财政收入总体向好，但各地差距较大，西部地区财政收入不及沿海地区。**我们认为，主因有以下三点：1) 2021 年财政税收增速表现积极，企业盈利实现大幅正增长带来了企业所得税的高增，经济活动的相对旺盛对增值税的提振也较为明显，同时金税四期系统上线加强税收征管力度，有效税基扩大增加税收收入。2) 各地区税收收入差距较大，主要与基本面修复情况密切相关，东部沿海地区财税收入增速较快，中西部地区表现较差，一方面是疫情零星点状、阶段式的爆发，以及自然灾害对河南、新疆、辽宁等地影响较大，另一方面是东部沿海地区疫情防控能力较强，特别是社交隔离政策更精细化，有助于保生产、稳经济。3) 部分受疫情、极端天气冲击地区，减税降费力度加大，一定程度上也放大了财税收入波动，使得地方政府事权更多从中央转移支付角度找资金，减轻受冲击地区财政压力。

**表 2：2021 年各省、市、自治区税收收入及主要税种收入情况（亿元）**

省份	增值税			企业所得税			个人所得税			税收收入	增速
	数额	增速	占比	数额	增速	占比	数额	增速	占比		
广东	4091.4	10.8%	37.9%	2110.4	8.5%	19.6%	1392.1	20.4%	12.9%	10784.3	9.1%
江苏	3319.6	12.7%	40.6%	1566	16.1%	19.2%	456.3	15.8%	5.6%	8171.3	10.2%
浙江	2688	16%	37.5%	1444	26.1%	20.1%	532.1	13.5%	7.4%	7171.9	14.5%
上海	2485.9	8.8%	37.6%	1694.4	21.5%	25.6%	860.8	28.4%	13%	6606.7	13.1%
山东	2030.3	11.9%	37.1%	867.4	26.3%	15.8%	243.4	33.7%	4.4%	5476	15.1%
四川	1200.7	8.8%	36%	596.5	14%	17.9%	162.9	19.9%	4.9%	3334.8	12.4%
北京	995.5	3.8%	34.2%	782.2	18.5%	26.9%	601.4	21.7%	20.7%	2911.3	11.9%
河北	980.3	7%	35.8%	405.5	14.1%	14.8%	79.4	17.3%	2.9%	2735.7	8.2%
湖北	943.1	25.3%	36.8%	435.9	24.6%	17%	111.4	23.8%	4.4%	2559.7	33.1%
安徽	1007.6	6.8%	42.2%	392.4	8.3%	16.4%	93.5	21.9%	3.9%	2389.9	8.7%
云南	563.8	0.1%	24.7%	229.3	5.4%	10.1%	57.2	14.5%	2.5%	2278.2	7.6%
湖南	784.4	11.9%	34.9%	271	5.9%	12.1%	91.8	4.4%	4.1%	2246	9.1%
陕西	825	21.7%	36.9%	339.5	39%	15.2%	105.1	24.8%	4.7%	2236.9	27.7%
山西	810.1	28.9%	38.7%	308.4	34.1%	14.7%	46.7	22.4%	2.2%	2094.7	28.8%
江西	941.1	22.8%	48.8%	244.4	5.1%	12.7%	77.2	22.8%	4%	1929.4	13.4%
广西	501.2	9.8%	42.1%	173.5	2%	14.6%	49.6	6.3%	4.2%	1191.1	7%
贵州	453.8	8.7%	38.5%	251.7	22%	21.4%	45.1	6.7%	3.8%	1177.1	8.4%
新疆	426.4	25.6%	39%	159.1	46.5%	14.6%	61.7	38%	5.6%	1093.2	20.1%
吉林	297.3	3.8%	36.7%	142.2	11.5%	17.6%	40.8	23.3%	5%	809.4	4.9%
甘肃	303.3	16.6%	45.4%	80.1	24.3%	12%	24	16.8%	3.6%	667.4	17.5%
重庆	279.5	11.7%	52.2%	118.4	19.7%	22.1%	37.7	20.8%	7%	535.4	13.6%
宁夏	121.5	9.6%	40.4%	33.6	17.9%	11.2%	19.4	82.6%	6.5%	300.7	14%

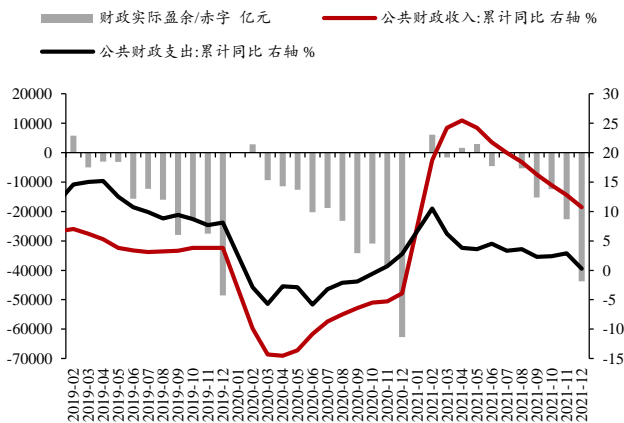
注：截至 2022 年 2 月 17 日，天津、内蒙古、河南、黑龙江、辽宁、福建、西藏、青海、海南暂未公布相关数据。

资料来源：地方政府财政报告，浙商证券研究所

## 1.2. 地方财政支出：提质增效、定向发力

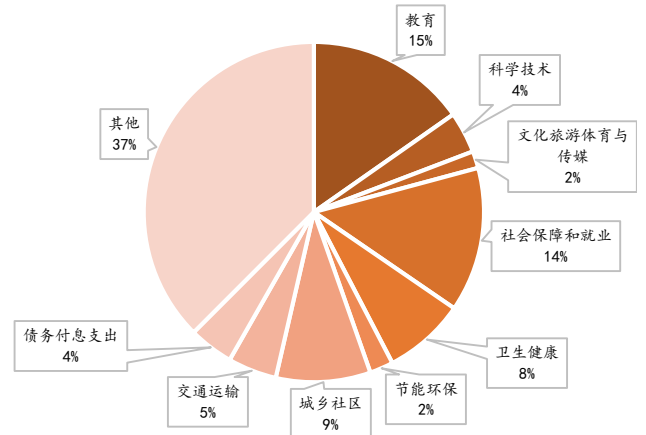
2021年财政支出重在提质增效，地方财政也多有表现。2021年全国一般公共预算支出24.63万亿元，低于2021年25万亿的预算支出目标。在“以收定支”的财政纪律限制下，虽然未达支出目标，但支出重点体现出提质增效和定向发力特征，其财政支出结构有显著表征：在社保就业、卫生健康等方面支出占比较高，教育、科学技术、社会保障和就业分别增长3.5%、7.2%、3.4%，均高于0.3%的总体支出幅度。我们认为，这种特征在地方财政运行过程中已有显著显现：1)各地支出重点略有差异，但落实三保、改善民生是重点方向。2)财政支出考虑跨周期调节因素，重在提质增效。3)预算内基建支出分化，农林水较慢，交通运输较为积极。

图1：2021年全国财政收入支出同比及实际赤字



资料来源：Wind，浙商证券研究所

图2：2021年财政支出结构显示教育、社保就业支出较多



资料来源：Wind，浙商证券研究所

表3：2021年各省、市、自治区一般公共预算主要支出项目执行情况（亿元）

省份	一般公共服务支出		教育支出		科学技术支出		社会保障和就业支出		卫生健康支出		公共安全支出		农林水支出		城乡社区支出		交通运输支出	
	数额	预算执行数	数额	预算执行数	数额	预算执行数	数额	预算执行数	数额	预算执行数	数额	预算执行数	数额	预算执行数	数额	预算执行数	数额	预算执行数
北京	104.4	101%	373.5	100%	347.1	100.1%	199.2	97.3%	227.2	99.7%	254.8	102.5%	159	99.5%	199.6	100.5%	332.2	111.4%
上海	382.4	101.5%	296.5	101.4%	225	95.9%	430	99.6%	283.5	106%	194.7	110.3%	91.3	120.4%	303.5	98.7%	298.3	141.5%
江苏	1304.4	96.4%	2562.1	95.8%	675.3	101.7%	1896	99.8%	1182.6	109%	908.4	95.8%	1106.8	108.4%	1759.1	109.8%	596.2	125.4%
浙江	1105.3	105.5%	2040.0	105.4%	578.6	108.3%	1286.1	114.5%	908.0	110.5%	729.5	103.5%	8.0	102%	1137.5	119.9%	514.3	125.8%
湖南	772	\	1389.9	\	221	\	1345.1	\	775.4	\	393.3	\	953.5	\	916.3	\	289.6	\
广西	499.6	110.3%	1087.5	95.9%	70.6	97.8%	9.19	115.0%	614.2	98.2%	288.8	98.9%	756.8	91%	333.4	92.5%	341.1	106.5%
重庆	73	95.0%	141	96.1%	25	93.0%	589	96.6%	184	95.3%	108	98.5%	756.8	91%	90	94.7%	166	94.2%
四川	977.5	104.7%	1728.6	110.3%	273.3	150.4%	2166.3	111.0%	1043.3	107.5%	531.9	107.4%	1336.2	111%	647.1	102.1%	718.3	108.9%
贵州	488.0	\	1128.4	\	\	\	692.67	\	540.1	\	\	\	\	\	258.7	\	336.7	\
云南	\	\	1143.3	\	61.8	\	997.4	\	726	\	\	\	919.8	\	348.1	\	601.4	\
陕西	552.2	163.8%	1025.1	107.5%	94.1	163.8%	960.3	111.7%	564	121.9%	289.3	128%	690.5	108.2%	465.4	107.6%	325.3	106.4%
甘肃	\	\	662.9	\	34.6	\	589.3	\	390.4	\	\	\	737.1	\	191.4	\	287	\
新疆	494.1	125.2%	929.8	124.8%	42.9	99.4%	679.1	112.8%	445.8	146.2%	430	105.9%	856	126.9%	360.1	136.9%	377	138.3%
河北	837.1	92.5%	1629.7	98.4%	101.3	93.3%	1407.3	98.4%	860.6	97.3%	424.1	98.6%	908.6	98.5%	889.2	96%	446.9	97.7%
安徽	523.5	85.3%	1316.4	113.5%	415.5	108.3%	1230.1	107.3%	727.4	105.2%	308.9	103.8%	943.1	109.2%	859.9	135%	304.1	96.6%
湖北	741.4	93%	1205.1	100.4%	314.4	105.5%	1519.8	93.6%	704.4	108.8%	432.8	97.5%	838.6	96.3%	750.3	129.4%	336.0	78.5%
广东	\	\	3798.4	102.9%	978.5	103.8%	2141.5	103.1%	1839.3	106.9%	\	\	1108.7	109.2%	1546.5	99.3%	713.3	108.7%
宁夏	90.5	95%	200.1	91.0%	29.0	93.0%	229.1	97%	110.7	96.0%	64.1	95.0%	243.3	89%	112.8	89.0%	84.3	97.0%
山西	\	\	775.9	\	83.6	\	886.1	\	416.8	\	\	\	514.1	\	435.5	\	\	\
吉林	318.8	90%	487	87.5%	38.4	84.2%	784.2	92.6%	279.7	84.7%	\	\	462.3	72.4%	297.5	81.4%	218.5	80.6%
江西	542.7	\	1249.3	\	209.9	\	891.7	\	641.9	\	292.9	\	762.8	\	669.8	\	290.5	\
山东	1136.6	95.3%	2410.3	100.4%	370.9	103.5%	1863.9	103.2%	1092.3	101.5%	635.2	101%	1026.8	101.5%	1089.6	97.4%	326.59	101.7%

注：截至2022年2月17日，天津、内蒙古、河南、海南、西藏、青海、黑龙江、辽宁、福建暂未公布相关数据。

资料来源：地方政府财政报告，浙商证券研究所

2021年后疫情时代叠加大国博弈环境，我国财政政策注重跨周期调节，政府工作报告、政治局会议、中央经济工作会议等多次强调保持宏观政策的连续性，“稳增长”的背景之下，财政政策重视提质增效及更可持续。我们认为，2021年地方财政支出也秉持着跨周期调节的特征，更加注重提质增效和定向发力：

1) 从地方财政支出数据来看，沿海地区支出总量较大，广东、江苏、山东、浙江、四川等一般公共预算支出总额及分项支出额位居全国前列，分别达到18221亿元、14586亿元、12586.2亿元、11215亿元及11016亿元，与经济发展程度相匹配；

2) 增速方面，新疆、浙江、四川、陕西四省增速表现显著，其中新疆一般公共预算支出各细分领域决算除科学技术支出单项外均不同程度超预期，尤其在卫生健康、城乡社区、交通运输支出领域预算执行数近150%；浙江在社会保障和就业、卫生健康及交通运输领域支出较快；四川在科学技术领域开支突出；陕西则在一般公共服务及科学技术领域表现出支出发力的特征。

3) 从预算执行数上来看，各省在社保就业和卫生健康领域的支出力度较强，基本满足预算并有所超出，新疆、陕西、浙江、江苏执行率达到106%以上。

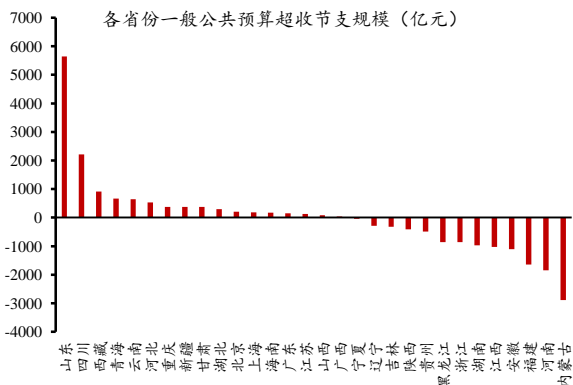
### 1.3. 超收节支哪家强？

财政“超收节支”储备政策子弹，哪里储备较多？我们此前在多篇报告中表示财政超收节支储备政策子弹，进而可以腾挪出财政空间，结合地方财政2021年来看，部分省份超收节支较多，特别是政府性基金领域。

1) 一般公共预算：山东、四川、西藏等地区超收节支资金较多。根据已公布的近30个省财政决算报告来看，绝大多数省份实现了一般公共预算超收，山东、四川超收水平远高于其他省份，分别达到6434和3175.8亿元，西藏、浙江、江苏、上海、广东及青海等省份超收500亿以上。支出方面相对分化，内蒙古、河南及辽宁等地超支达1500亿以上，浙江、安徽、湖南、福建及江西超支数过千亿。总体来看，山东、四川、西藏、青海、河北等省份超收节支资金规模较大。

2) 政府性基金：江苏、山东等地区超收节支较多。除一般公共预算外，政府性基金也出现了较多的超收节支，特别是表现为地方政府性基金支出低于2021年预算目标，其中山东、江苏、四川、上海等省市较为突出，超收节支资金分别达到了2036、1701、855和794亿元。

图 3：一般公共预算：山东、四川、西藏等地区超收节支较多



资料来源：地方政府财政预算报告，浙商证券研究所

图 4：政府性基金超收节支资金较多，可用于 2022 年使用

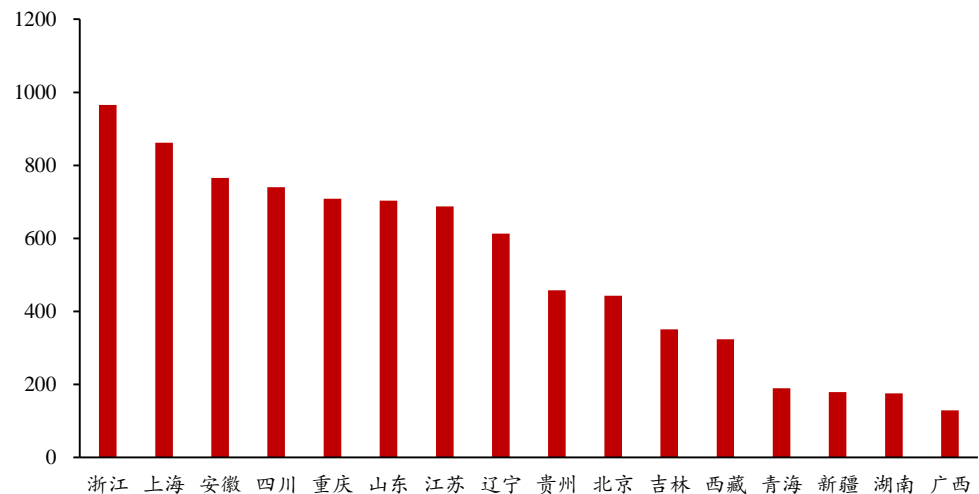


资料来源：地方政府财政预算报告，浙商证券研究所

**超收节支资金有何用途？**一方面，可以用来储备政策子弹，充实财政资金。一般公共预算超收节支资金可以用于补充预算稳定调节基金，并结转结余至2022年度使用。政府性基金的超收节支资金主要用于两个方面，可以结转结余至2022年使用，也可调入2022年一般公共预算补充财政收入。根据已披露的地方财政预算，2021年地方财政补充预算稳定调节基金超过8000亿元，浙江、上海、安徽、四川、重庆和山东名列前茅，分别达到了965.3亿元、862.1亿元、765.2亿元、740.3亿元、708亿元和703.4亿元。

另一方面，可以用于化解存量债务风险。2021年10月25日上海推行全域无隐性债务试点工作后，在年末公布了《关于提请审议〈上海市2021年市级预算调整方案（草案）〉的议案的说明》，明确表示利用超收资金中的130亿元用于偿还部分轨道交通建设项目银行贷款，加快化解地方政府隐性债务。预计在防范隐性债务风险的中长期目标下，未来超收资金偿还隐性债务仍将是重要方向。

图5：2021年各省、市、自治区预算稳定调节基金（亿元）



注：截至2022年2月17日，天津、河北、山西、内蒙古、河南、湖北、广东、海南、云南、陕西、甘肃、宁夏、黑龙江、福建及江西等省份暂未公布相关数据。  
资料来源：地方政府财政报告，浙商证券研究所

#### 1.4. 土地财政依赖性仍强，未出现断崖式下降

**2021年土地收入保持韧性，未出现断崖式下降。**2021年下半年，在房地产周期性转向和一系列监管政策影响下，房地产行业出现了显著滑坡，土地成交、新房及二手房成交、建工数据及投资数据等均出现恶化，市场较为关注土地成交恶化对财政的潜在冲击。结合2021年已公布的20个省份土地出让数据来看，土地出让收入保持了较强韧性。首先，从预算执行比例上看，已公布20个省份中，14个省份国有土地使用权出让收入预算执行比例超100%，其中四川、青海、新疆达177.7%、161.8%、156.4%，广东、吉林、福建、宁夏、河北、云南六省份国有土地使用权出让收入预算执行比例不足100%。其次，从土地收入增速来看，广西、宁夏、陕西2021年国有土地使用权出让收入发力较强，分别为50.4%、16.7%、6.4%。其三，从规模上看，江苏、浙江、广东国有土地使用权出让收入预算执行数位列前三，分别为12789亿元、10372.3亿元、7861.3亿元。

整体来看，2021年全国各地土地收入保持韧性，但不同省份仍有一定差距。原因在于：1) 江苏、浙江、广东等经济发达地区吸引人才大量涌入，即使在房住不炒、落实长效机制的基本政策基调下，房地产市场需求仍高居不下，导致土地收入仍然较高；2)

青海、宁夏等欠发达地区土地收入低迷。一方面人口流失导致房地产市场需求疲弱，另一方面受地产政策监管加强，房地产投资意愿减弱，房企拿地积极性下降，导致地方政府土地收入低迷，冲击地方政府偿债能力，其中青海、宁夏地方政府债务率较高，进而引发市场对该地政府偿债能力的担忧。

表 4：2021 年各省、市、自治区国有土地使用权出让收入及债务率（亿元）

省份	2021年政府性基金收入（决算）	2021年政府债务余额	2021年一般公共预算收入（决算）	债务率
北京	2705.7	8770.8	5932.3	101.5%
河北	2807	13226.5	4167.6	189.6%
上海	3769	7356.8	7771.8	63.7%
江苏	13633	18963.8	10015.2	80.2%
浙江	11647.3	17427.1	8262.6	87.5%
安徽	3516	4090.9	3498.2	58.3%
河南	3374.6	12396.2	4347.4	160.5%
湖北	3926	11932.2	3283.3	165.5%
湖南	3805.7	13605.4	3250.7	192.8%
广东	8490.9	20414.8	14103.4	90.4%
广西	1729.2	8560.7	1800.1	242.6%
海南	394.1	3007.9	921.2	228.7%
重庆	2358	8610	2285	185.4%
四川	4950.5	15237.5	7585.8	121.5%
贵州	2380.7	11873.9	1969.5	273.0%
西藏	122.5	495.7	2970	16.0%
陕西	2385.4	4374.9	2775.3	84.8%
甘肃	589.4	4896.1	1001.8	307.7%
青海	199.3	2153.9	2529.8	78.9%
宁夏	17.2	1922	460	402.8%
山西	980.5	5413.7	2834.6	141.9%
吉林	938.4	6259.3	1144	300.6%
黑龙江	370.3	6534.5	1300.5	391.1%
辽宁	1184.6	6883.8	2764.7	174.3%
福建	3342.7	10091.5	5743.8	111.1%
江西	2971.8	9013.3	2812.3	155.8%
山东	7976.9	19992.3	13322	93.9%

注：截至 2022 年 2 月 17 日，天津、内蒙古、云南、新疆暂未公布相关数据。  
资料来源：地方政府财政报告，浙商证券研究所

## 2. 2022 年地方财政怎么干

### 2.1. 中央定调，以稳为主

中央定调，以稳为主。2021 年 12 月中央经济工作会强调“明年经济工作要稳字当

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\\_38545](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_38545)

