

地方财政如何突破疫情困境？

摘要

- **本轮疫情前：收支进度均加快，区域分化呈三大特征。**分省来看，今年一季度，完成预算收入进度最快的是内蒙古、山西等，进度偏慢的有吉林、甘肃等。收入质量上北京、青海等税收占比居前，而广西、河北等收入质量相对较差；支出方面一般公共预算支出进度较快的有北京、江西等，进度较慢的有天津、青海等，东中西部支出结构存在差异。西部及东北赤字率相对东部更高，中西部转移支付依赖度高，东部发债更多。
- **疫情冲击：两轮疫情不同程度冲击地方财政。**2020年新冠疫情爆发后，各省市财政收支受到不同程度的冲击，其中华中及北方地区财政收入受疫情冲击较大，华东和华南地区收入恢复相对更快。收入结构上，华南和西南地区非税占比上升明显，华中及东北转移支付依赖度提升，华东地区继续加重对土地财政的依赖。财政支出方面，华中地区财政支出受冲击较大，西北和东北支出恢复偏快，东北地区赤字率显著提高；2022年4月新一轮疫情冲击下，疫情中心省市及部分西南地区财政减收明显，西部地区非税占比继续提升。支出方面维持一定力度但增速有所放缓，5月份地方债券发行提速，东部省市专项债发行规模相对较大。
- **疫后加力：保市场主体、促消费及扩基建三箭齐发。**本轮疫情扰动下，积极财政继续支持保民生保市场主体。其中华东地区留抵退税规模相对较大。转移支付方面，江苏、广东、山东等获得的减税降费和重点民生中央转移支付较多；消费短期由发放消费券刺激，长期需要提高居民消费能力。财政实力相对较强的东部地区消费券发放较为积极，但江苏、山东、北京等目前来看发放规模偏小，而欠发达地区消费券发放规模相对较小；专项债发行对扩基建形成支撑，截至目前，华东、华南地区专项债发行规模更大，华北地区Q2专项债发行提速较明显。
- **以史为鉴，财政加力效果如何看？**我们将此轮三大财政加力举措分别与2009年、2019年及2020年三个时期的财政加码进行对比，数据显示：2009-2010年基建投资西部和中部占比提升，2010年GDP同比回升幅度中部>西部>东部。截至今年6月21日，东部专项债发行量较全国发行比重比去年有所提升，而中西部占比有所回落，预计东部基建投资或对全国经济形成较大的拉动；2019年税收同比增速下滑幅度西部>东部>中部，而东部GDP实现快速回升，西部回落明显，中部表现平稳，减税降费对于东部发达地区的经济刺激相对明显。预计2022年留抵退税政策将给东部企业提供更加及时的现金流支持，加快恢复企业经营活动；2009年东部地区社会消费品零售总额同比增速回升快于全国水平，2020年中部地区由于受疫情冲击较大，在年底仍未恢复至全国水平，但复苏速度较快。今年浙江、广东以及上海等东部地区已发放消费券及计划发放消费券额度居全国前列，或抵消部分疫情负面影响，再加上东部省市率先开启常态化核酸检测，控制疫情蔓延并减少经济活动受到的冲击，消费有望加快回暖。
- **风险提示：**疫情蔓延超预期，政策落地不及预期。

西南证券研究发展中心

分析师：叶凡
执业证号：S1250520060001
电话：010-57631106
邮箱：yefan@swsc.com.cn
联系人：刘彦宏
电话：010-55758502
邮箱：liuyanhong@swsc.com.cn

相关研究

1. 超级央行周海外风声鹤唳，风景这边独好 (2022-06-17)
2. 复苏现，政策加力仍可期——5月经济数据点评 (2022-06-15)
3. 黎明至，政策暖阳仍将发力——5月社融数据点评 (2022-06-11)
4. 平稳的背后，关注结构性变化——5月通胀数据点评 (2022-06-11)
5. 绿债或迎机会，欧洲紧缩将开启 (2022-06-10)
6. 疫情边际好转作用于外贸，后劲看什么？——5月贸易数据点评 (2022-06-10)
7. 国内复苏渐启航，海外症结在通胀 (2022-06-03)
8. 守云开，见月明——2022年下半年宏观经济与政策展望 (2022-06-02)
9. 黎明已至，期待政策累积效应释放——5月PMI数据点评 (2022-05-31)
10. 多部门合力稳经济大盘，海外不稳定因素增多 (2022-05-27)

目录

1 本轮疫情前：收支进度均加快，区域分化呈三大特征	1
2 疫情冲击：2020 与 2022 疫情对地方财政的影响对比	3
2.1 2020 年疫情冲击财政收支，收支结构前后有所变化.....	3
2.2 本轮疫情再次冲击地方财政，叠加留抵退税财政减收明显.....	6
3 疫后加力：保市场主体、促消费及扩基建三箭齐发	8
3.1 财政加大保市场主体力度，华东地区留抵退税规模较大.....	8
3.2 财政支持释放消费潜力，消费券发放力度与地方财力相关.....	10
3.3 扩基建以稳增长，华东华南地区财政发力更多.....	11
4 以史为鉴，财政加力效果如何看？	12

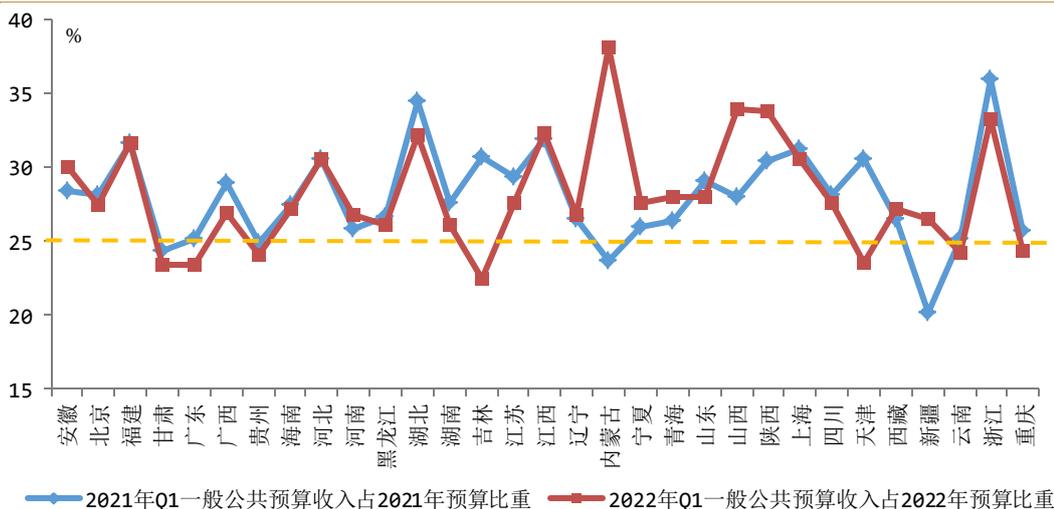
今年 3 月以来的疫情冲击再次加大了地方政府稳增长压力，我们分析了本轮疫情冲击前各地一季度的财政收支情况，其次对比了此轮疫情以及 2020 年首轮疫情对地方财政的影响，然后梳理了在这一轮疫情冲击下各地方政府出台的保市场主体、促消费、扩基建三大类稳增长政策，最后以史为鉴分析了这三类稳增长财政措施对于后续地方经济增长的刺激效果。可以看出尽管东部省市在此轮疫情中受到更大的冲击，但分析发现，东部省市的财政基础支撑其出台相对更大规模的“稳增长”措施，留抵退税、消费券发放以及专项债发行的规模均在全国前列，这些措施对东部省市的经济刺激作用预计将较为明显，该地区经济有望加快恢复性增长，而中西部省市由于受到财力上的限制，稳增长举措发力有所偏弱，经济恢复可能相对偏缓。

1 本轮疫情前：收支进度均加快，区域分化呈三大特征

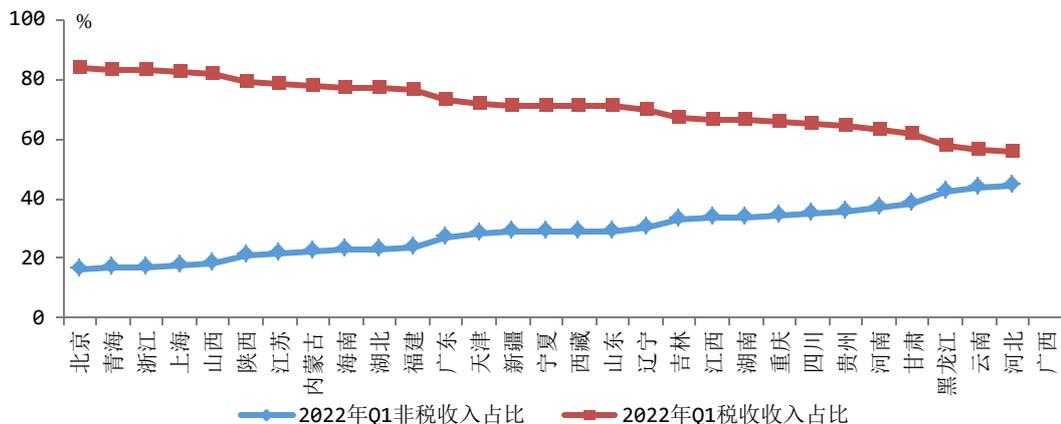
今年一季度，疫情相继在吉林、广东、上海等省市爆发，全国新增确诊病例激增约 4.9 万人。从全国情况来看，今年一季度全国经济运行总体稳定，一般公共预算收入同比增长 8.6%；全国一般公共预算支出同比增长 8.3%，支出进度较去年同期有所提速，但相对收入略缓。节奏上，随着 3 月疫情影响开始显现，财政收入增速有所放缓，支出增速提升。地方上看，地方财政整体与全国情况相似，但区域间分化较为明显，主要有以下三点特征：

一是，收入进度及收入质量地域间分化。从收入看，2022 年一季度地方一般公共预算本级收入约为 33088 亿元，同比增长 9.5%，占全年地方一般公共预算本级预算收入 28.7% 左右，收入增长维持相对高位，且进度快于前三年同期水平。分省市看，预算收入进度最快为内蒙古、山西、陕西、浙江以及江西等，进度最慢的包括吉林、甘肃、广东、天津和贵州等；从税收和非税收入的结构上看，北京、青海、浙江、上海及山西的税收收入占比位居前列，收入具有可持续性，而非税收入占比较大的包括广西、河北、云南、黑龙江及甘肃，收入质量相对较差。

图 1：2022 年 Q1 各省市一般公共预算收入进度与 2021 年同期对比

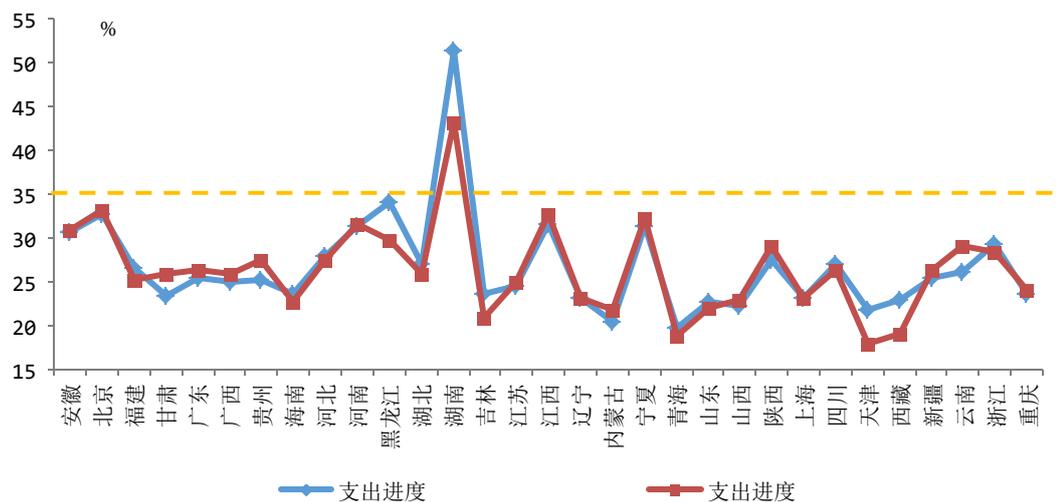


数据来源：wind，西南证券整理

图 2：2022 年 Q1 各省市财政收入质量对比


数据来源: wind, 西南证券整理

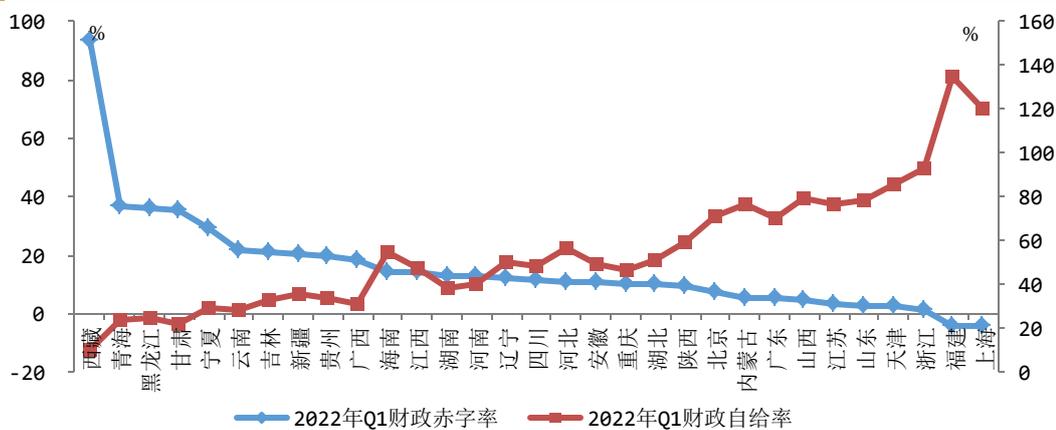
二是，各省市支出进度不一，东中西部支出结构存在差异。从支出看，地方一般公共预算支出 56783 亿元，同比增长 8.8%，占全年预算的 24.6%左右，该进度较 2021 年和 2020 年更快，但慢于 2019 年。分省市看，一般公共预算支出进度较快的有北京、江西、宁夏、河南及安徽等省市，进度较慢的包括天津、青海、西藏、吉林和内蒙古等；从结构上看，全国的教育、科学技术、文化旅游体育与传媒、社会保障和就业、卫生健康、节能环保、城乡社区、农林水及交通运输在今年一季度占比均较 2021 年同期有所提升。分省市看，据已披露数据，卫生健康在东部和西部省市支出占比较大，东部省市的教育、城乡社区、节能环保以及科学技术支出占比相对较高，中西部及东北地区的社会保障和就业以及农林水、交通运输等基建类的支出占比更高。

图 3：2022 年 Q1 各省市一般公共预算支出进度与 2021 年同期对比


数据来源: wind, 西南证券整理

三是，西部及东北赤字率相对东部更高，中西部对转移支付依赖度高，东部发债更多。从赤字看，地方一般公共预算收支差额高达 23695 亿元，较去年同期增长 8.6%。分省市看，一季度仅上海和福建一般公共预算是盈余的，其余省市均为赤字，西部和东北地区赤字率相对东部地区而言更高。对比财政自给能力，2022 年一季度福建、上海和浙江等省市财政自给能力较强，西藏、甘肃和青海等自给能力偏弱。各省市普遍出现赤字，主要由中央转移支付、地方政府发债、资金调入等途径进行补充。其中，中西部省市对中央转移性支付依赖较大，东部省市发债更多。今年中央大幅增加对地方的转移支出，截至 2022 年 4 月，第一批均衡性转移支付总额为 20779 亿元，四川、河南和湖南等中西部地区是目前已下达金额最多的省份。从地方债务看，截至 5 月 30 日，地方政府一般债今年共发行 4137.8 亿元，专项债共发行 20338.5 亿元，再融资债发行 8719.6 亿元。其中，一般债券发行量较多的为河北、广东、江西等，广东、山东、浙江等发行专项债券较多，再融资债发行较多的省市包括北京、江苏、四川等。

图 4：2022 年 Q1 各省市财政赤字率以及财政自给率



数据来源：wind，西南证券整理

2 疫情冲击：2020 与 2022 疫情对地方财政的影响对比

2.1 2020 年疫情冲击财政收支，收支结构前后有所变化

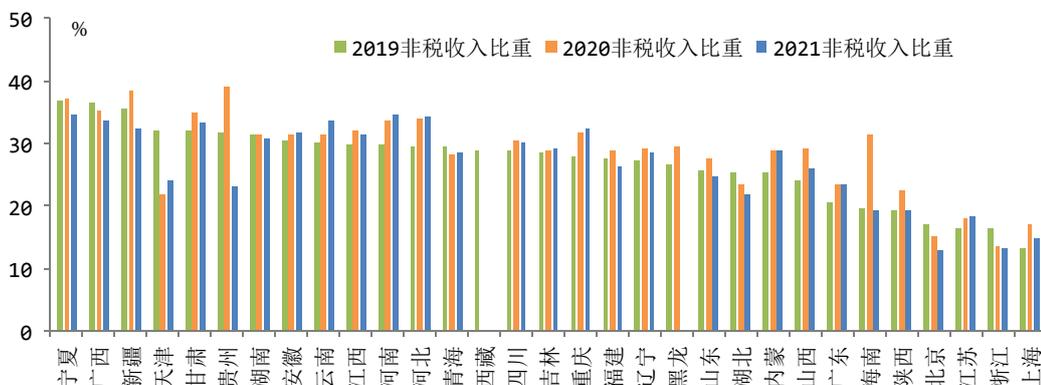
华中及北方地区财政收入受疫情冲击较大，华东和华南地区收入恢复相对更快。2020 年 2 月新冠疫情爆发后，各省市财政收支受到不同程度的冲击，2020 年 1-3 月，全国一般公共预算收入同比下降 14.3%。从地方上看，2020 年一季度新增新冠肺炎确诊人数最多的包括湖北、广东、河南、浙江及湖南等省份，湖北是受疫情影响最为严重的地区，武汉封城从 1 月 23 日持续到 4 月 8 日。除受疫情影响较大的湖北外，东北和西北地区在这一时期财政收入受到的冲击也较大，而华东及疫情影响相对小的西南地区受到冲击程度不大。从恢复情况来看，随着疫情在 4 月份得到有效控制，二季度当季财政收入同比降幅收窄，三季度实现了当季同比正增长。地方上，大部分省市的收入在 2020 年二季度仍是负增长，三季度除贵州、新疆、河北等大部分省市均实现了当季同比正增长，受疫情影响最为严重的湖北也同比上升，总体来看华东地区的恢复较好，其次是华南地区，而华北地区收入继续下降。

图 5：2019 年 Q3 以来各省市地方公共财政收入当季同比变化

省市	2019-09	2019-12	2020-03	2020-06	2020-09	2020-12	2021-03	2021-06	2021-09	2021-12	2022-03	2022-04
湖北	0.74	4.74	-47.58	-28.25	2.08	-19.51	93.56	42.53	-3.36	0.99	7.60	-5.70
海南	6.40	49.66	-31.83	-20.27	3.56	48.51	47.31	44.41	14.64	-25.25	19.25	0.90
新疆	9.99	7.67	-23.42	21.63	-17.16	-7.40	30.89	8.77	-4.86	8.28	45.88	
重庆			-23.23	1.03	5.03	13.71	23.58	8.98	0.78	4.39	1.14	-10.70
黑龙江	-11.48	6.64	-21.65	-18.93	0.89	7.01	13.48	40.06	24.87	-15.21	10.97	
内蒙	19.61	13.85	-20.58	3.69	-8.34	22.10	34.27	14.75	31.61	-9.16	64.29	
陕西	-0.85	-5.14	-18.03	-11.88	4.13	32.39	33.07	26.90	29.05	3.75	34.18	20.50
山西	-7.81	-12.11	-17.80	-7.13	-4.62	33.88	9.14	24.68	50.58	15.06	51.35	41.30
宁夏	-4.74	-14.05	-16.95	-16.25	22.60	13.73	11.18	35.07	11.28	-10.46	18.51	6.20
辽宁	-0.89	-0.99	-16.85	-1.33	12.05	10.74	17.93	8.03	-0.74	-7.91	5.12	-4.00
天津	-0.51	65.34	-16.26	-17.96	-11.00	-30.73	36.79	19.47	0.76	-10.20	-19.42	-27.10
河南	9.98	7.13	-16.04	15.96	7.48	5.96	20.01	10.55	-13.43	2.16	8.91	
甘肃	-4.08	-1.65	-16.02	-2.18	16.56	15.12	20.44	14.77	5.20	17.84	12.86	-6.10
四川	1.04	13.89	-12.72	1.45	19.71	15.30	25.45	18.86	-33.47	31.50	11.12	-3.23
吉林	-4.68	-12.37	-11.93	-5.41	11.85	-4.41	31.76	17.61	-11.29	-14.81	-22.81	-35.70
贵州	21.29	4.63	-11.36	13.05	-18.31	20.53	10.11	11.24	10.89	8.90	10.68	-6.10
上海	0.61	3.77	-11.35	-12.99	13.10	19.29	13.17	27.56	4.15	-9.78	10.92	
北京	7.79	1.30	-11.02	-10.88	-8.63	9.95	10.79	19.85	9.01	-6.47	6.62	-3.50
福建	-0.67	0.20	-10.33	-6.44	10.18	15.19	32.76	27.90	3.81	-26.07	17.30	0.03
山东	-2.38	0.45	-10.06	-1.91	8.13	9.90	23.42	21.05	2.68	-6.04	6.85	
青海	11.76	11.47	-9.15	21.30	5.33	6.45	22.40	9.02	13.35	1.25	20.05	-1.40
江苏	0.74	-3.67	-8.95	3.44	10.51	9.42	24.94	13.96	0.06	2.28	4.02	
广东	3.10	4.44	-8.45	-3.29	14.51	8.64	12.92	21.79	-1.51	2.81	1.42	-10.20
湖南	8.31	12.48	-5.64	-11.96	9.54	8.83	15.68	30.60	5.37	-11.67	4.01	-6.89
云南	1.40	6.13	-5.31	-7.44	19.74	3.32	11.14	14.75	-7.33	13.25	3.58	-26.00
浙江	4.20	-4.99	-5.06	0.10	13.26	9.20	27.46	22.33	2.76	-8.60	6.06	-5.10
河北	3.47	-7.03	-4.96	7.53	-11.67	24.28	18.84	9.89	11.95	-8.26	8.71	-4.20
江西	5.30	3.44	-4.58	-1.49	8.98	3.92	15.96	21.66	10.14	-5.10	13.74	5.10
广西	9.99	8.72	-2.82	5.18	0.49	-24.08	13.77	0.94	1.25	3.38	-2.03	-15.90
西藏	3.06	2.76	5.74	-15.46	8.66	1.62	7.32	-5.23	-4.68	-5.81	5.39	
安徽	2.82	1.29									17.32	4.50

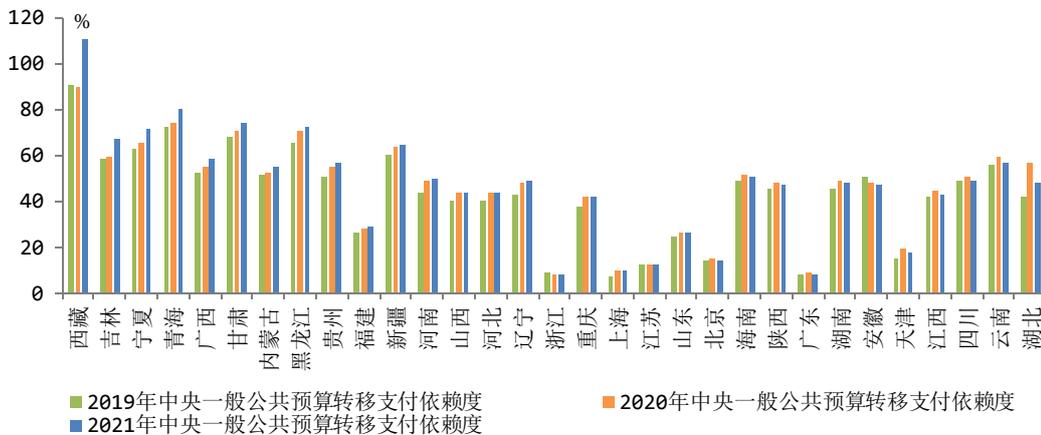
数据来源：wind、各省市财政厅，西南证券整理。注：四川、新疆 2021 年 Q3 采用 1-8 月数据；2022 年 4 月为累计值

华南和西南地区非税占比上升明显，华中及东北转移支付依赖度提升，华东地区继续加重对土地财政的依赖。2020 年绝大部分省市的非税收入占其地方公共财政收入的比重均有所提升，主要由于疫情使得地方政府税收源头受到冲击，大部分省市通过增加非税收入来弥补财力，尤其是华南以及西南地区非税占比增加较明显，海南、贵州、山西 2020 年非税收入比重的上升均在 5 个百分点以上；转移支付方面，2020 年对中央转移支付依赖度提升最高的为华中地区，其次是东北。其中，湖北的转移支付依赖度提升了 14.4 个百分点以上，辽宁、黑龙江也分别提升 5 个百分点以上，疫情进一步加大东北省份对于转移支付的依赖；土地财政方面，2020 年地方财政对于土地出让金的依赖度有明显提升，尤其是华东地区对于土地财政的依赖加重，吉林、福建、江西的依赖度提升均在 20 个百分点以上，而华北地区对于土地财政的依赖度有所减轻。

图 6：2019 年-2021 年各省市非税收入占比变化表现不一


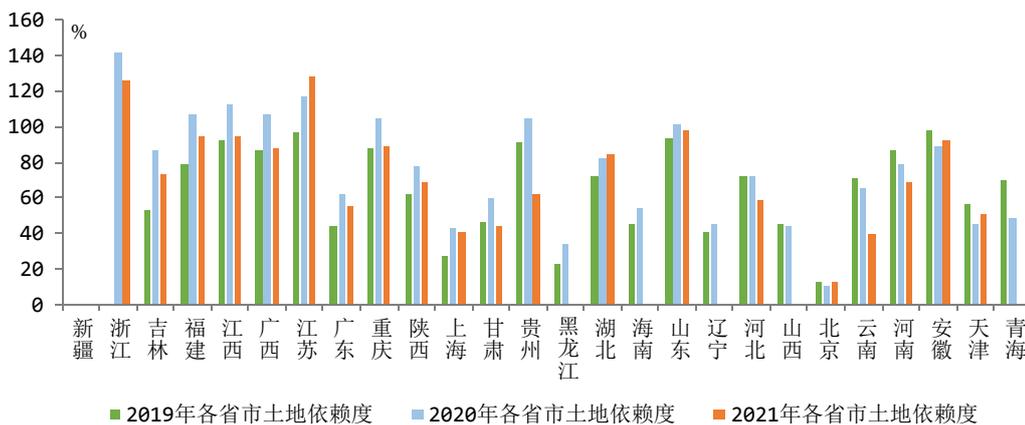
数据来源：wind、各省市财政厅，西南证券整理。注：非税收入比重=各省市非税收入/地方公共财政收入

图 7：大部分省市财政对中央转移支付依赖度于 2020 年开始上行



数据来源：wind、各省市财政厅，西南证券整理。注：中央一般公共预算转移支付依赖度=中央对地方一般公共预算转移支付执行数/地方公共财政支出

图 8：除江苏、北京等省市外，大部分省市对土地财政的依赖度于 2021 年有所下降



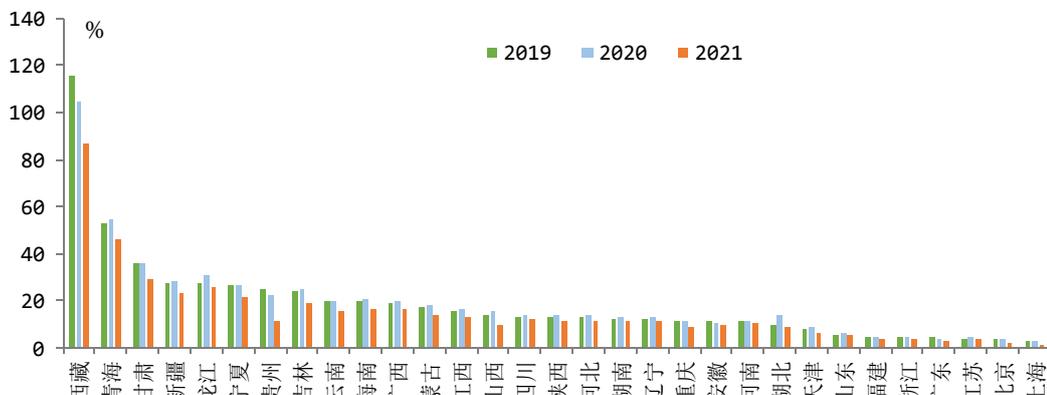
数据来源：wind、各省市财政厅，西南证券整理。注：各省市土地依赖度=各省市国有土地使用权出让金/地方公共财政收入；湖南、内蒙古、宁夏、西藏、新疆 2019-2021 年数据缺失，海南、青海、辽宁、山西、黑龙江 2021 年数据缺失

华中地区财政支出受冲击较大，西北和东北支出恢复偏快，东北地区赤字率显著提高。从支出情况来看，整体上疫情对地方公共财政支出的冲击较收入而言更小，2020 年 1-3 月，全国一般公共预算支出同比下降 5.7%，降幅相对较小是由于抗疫以及“三保”支出的冲抵。从地方情况来看，2020 年一季度，华中地区一般公共预算支出下降较为显著，其次是西南地区，其中，贵州、内蒙古和湖南支出同比减少幅度居前，然后是受疫情影响严重的湖北。在疫情蔓延逐步得到控制后，2020 年二季度部分省市的支出得到恢复，三、四季度大多数省市加快了支出的节奏。西北和东北地区在二季度率先恢复支出增长，第三季度华中地区支出节奏明显加快。从支出结构上看，2020 年民生类支出包括社会保障及卫生健康等支出占比提升较多，而城乡社区、节能环保及科学技术的支出受到一定挤占。其中，东北地区的社会保障和就业支出占比最高，较 2019 年的提升幅度也较大，疫情重灾区湖北的卫生健康支出占比最高，且较 2019 年提升幅度大。赤字率上看，西藏、青海、甘肃等西部地区的赤字率仍居全国前列，但东北地区的赤字率较疫情前提升较明显，其次是华中地区。

图 9：2019 年 Q3 以来各省市地方公共财政支出当季同比变化

指标名称	2019-09	2019-12	2020-03	2020-06	2020-09	2020-12	2021-03	2021-06	2021-09	2021-12	2022-03	2022-04
贵州	12.06	15.65	-26.92	-33.51	19.03	46.39	10.46	9.96	-22.44	-1.82	16.65	16.65
内蒙	-3.77	6.45	-17.48	10.38	19.21	1.06	15.80	0.05	-7.03	-4.86	12.83	12.83
湖南	-5.13	4.13	-16.66	-13.31	38.13	30.77	9.22	-4.06	20.01	-8.90	11.03	11.03
湖北	13.94	19.86	-14.05	-11.29	21.19	27.81	39.51	-4.30	-22.74	-19.86	2.20	2.20
安徽	8.77	19.27	-13.93	-0.88	1.85	24.16	6.42	1.08	4.77	-5.34	14.50	14.50
吉林	-9.93	9.97	-13.84	2.40	14.44	14.86	-5.85	3.38	1.45	-29.91	2.48	2.48
陕西	11.74	6.17	-13.13	-0.73	9.60	22.35	14.72	-0.04	-5.42	2.06	13.37	13.37
云南	9.63	-8.34	-10.90	0.61	13.60	14.56	5.69	-4.34	-3.84	-19.44	5.78	5.78
四川	3.94	-1.63	-10.82	-17.64	31.72	40.72	13.58	16.50	-53.65	27.34	9.93	9.93
天津	3.45	31.22	-10.28	-18.96	11.47	-16.89	-1.02	9.88	0.53	-6.62	-12.80	-12.80
广东	6.31	7.48	-7.68	-9.21	19.99	3.66	16.21	8.05	-11.50	6.28	8.69	8.69
甘肃	-1.94	-7.78	-7.29	-6.98	8.42	29.49	4.56	2.63	-4.12	-13.20	11.86	11.86
宁夏	-15.69	-4.20	-7.11	3.47	9.95	10.09	0.37	4.67	-10.58	-9.33	8.33	8.33
重庆	8.44	7.18	-7.11	-13.77	-0.40	24.06	12.66	0.02	-5.42	-7.74	9.67	9.67
辽宁	11.71	7.22	-6.49	2.29	18.12	3.71	8.08	-1.23	4.19	-12.50	17.04	17.04
上海	-14.70	-0.46	-6.45	-17.65	5.86	14.40	-7.28	9.30	13.18	4.01	11.43	11.43
山东	3.43	14.92	-6.41	-8.79	7.15	28.14	10.49	12.39	4.97	-7.30	1.12	1.12
河南	5.46	8.13	-6.25	-2.21	7.37	15.96	6.33	-2.95	2.76	-4.72	6.61	6.61
海南	2.10	21.57	-5.47	1.58	24.86	4.56	19.15	7.71	3.27	-18.99	9.73	9.73
福建	1.03	-0.45	-5.21	-17.82	5.15	31.11	3.38	13.84	-1.69	-11.63	5.15	5.15
江西	19.39	3.13	-5.05	-4.89	8.43	25.40	4.76	14.17	-15.09	2.50	13.15	13.15
新疆	8.73	-3.37	-4.96	22.76	-18.56	14.39	-0.22	3.48	-25.42	7.95	11.03	11.03
青海	-4.13	34.76	-4.38	8.14	4.98	4.66	8.96	8.64	-25.98	-1.59	0.56	0.56
浙江	12.68	20.86	-3.57	-1.51	8.49	-1.00	14.33	7.92	1.63	12.61	11.93	11.93
北京	-11.30	-24.56	-0.87	-12.61	0.04	-1.65	-0.61	2.37	-6.76	35.10	7.27	7.27
江苏	17.73	2.37	-0.43	3.04	8.70	24.07	9.09	6.02	5.70	5.81	8.09	8.09
黑龙江	11.23	-3.03	1.14	-0.27	-9.56	53.33	-2.18	4.13	6.42	-27.10	1.27	1.27
西藏	-0.33	13.66	4.31	-13.51	12.66	1.26	5.01	-1.24	-4.63	-22.63	12.60	12.60
河北	4.71	-3.82	4.49	13.02	12.39	4.19	13.62	-5.68	-2.07	-10.77	5.14	5.14
广西	4.62	9.72	5.10	2.98	3.90	9.27	11.00	2.03	-4.96	-28.21	8.66	8.66
山西	6.92	-2.27	10.57	3.25	8.07	11.23	-18.81	34.14	-8.09	-7.03	23.65	23.65

数据来源：wind、各省市财政厅，西南证券整理。注：四川、新疆 2021 年 Q3 采用 1-8 月数据；为统一口径，湖南 Q3 均采用 1-8 月数据；2022 年 4 月数据为累计值

图 10：2020 年地方省市狭义赤字率提升


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_43198



云报告
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告
<https://www.yunbaogao.cn>