



宏观研究

【粤开宏观】财税中国系列湖南篇：中部重要增长极的财政债务形势与出路

2022 年 08 月 09 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、牛琴

电话：13821622889

近期报告

《【粤开宏观】逐句解读 728 中央政治局会议》2022-07-28

《【粤开宏观】从美国政治经济形势看佩洛西“窜访”》2022-08-02

《【粤开宏观】中国台湾经济 2022：形势与问题》2022-08-04

《【粤开宏观】财税中国系列：江西“中等生”的突围》2022-08-06

《【粤开宏观】31 省份财政收支差全面转负：地方财政形势及展望》2022-08-06

摘要

“惟楚有材，于斯为盛”，湖南作为人文荟萃、英才辈出之地，改革开放以来持续以“心忧天下、敢为人先、经世致用、兼收并蓄”的拼搏精神推动其经济社会发展。与江西、安徽、山西等其他中部省份相比，近年来湖南省的存在感较强，这一方面受益于湖南省第三产业发展较快，广电、出版等优势产业在全国保持领先地位，广电湘军、出版湘军全国驰名，文化旅游餐饮服务业保持较高热度。另一方面，湖南作为中部地区崛起的重要增长极，经济发展动能持续向好，位居全国中上游水平。2021 年湖南省 GDP 突破 4.6 万亿元，经济总量位居全国第 9 名、中部地区第 3 名。

但也要注意，当前湖南省经济发展仍存在产业结构转型偏慢、区域发展不平衡、城乡居民收入差距较大等问题，反映在财政上则集中表现为五大特点：一是财政自给率处于全国中下游，中央对湖南转移支付规模较大。2019 年中央财政对湖南转移性支付规模达到 3694 亿元，位居全国第四，2021 年进一步提升至全国第三，仅次于四川、河南。二是省内财政两极分化严重。2021 年长沙一般公共预算收入占全省比重达到 36.6%，众星拱月格局明显。三是产业转型偏慢，创造税收的税源相对聚集在烟草、石化、非金属矿物制品等传统产业，这些行业创造消费税较多但归属中央，对湖南财力补充有限。四是土地财政依赖度高，2021 年湖南对土地财政依赖度达到 53.9%，位居全国第 5 名。五是地方债务余额规模高，部分地市偿债压力较大。2021 年湖南省地方政府债务余额突破 1.3 万亿元，位居全国第六，显性负债率在国内处于中游水平。但考虑融资平台有息债务后，以株洲、湘潭为代表的部分地市广义负债率超 70%，偿债压力较大受到市场广泛关注。

在当前土地财政持续性受限、地方债务规范管理的背景下，如何提高财政可持续性、妥善化解地方隐性债务风险，发挥财政的引导作用、推动湖南建设中部地区崛起的重要增长极是湖南“十四五”期间的重要课题。

短期来看，一方面要辩证看待发展和地方隐性债务的关系。财政要实现经济增长与债务扩张的平衡、发展与安全的平衡、减税降费和财政可持续性的平衡，这决定了化解地方债务风险是个相对漫长的过程，不能一蹴而就。要在发展中通过推动城投平台市场化转型降低风险，要提高债务和支出的效率，而不是直接粗暴式压降债务规模，更不能为了防范旧的风险而引发新的风险。另一方面，要提高财政资源的统筹能力，省级政府宜强化对部分偿债压力较大的地区的财政统筹。其一，盘活、调动可用资源资金补充财力化解债务，包括国企利润上缴、土地出让收入、预算稳定调节基金等；其二，加强对接金融机构进行债务平滑、债务置换；其三，推动省级统筹设立专项偿债基金；其四，推动城投平台转型，从“政府融资平台”转向“市场化经营”，从“政府代建”到“产业投资”，布局保障性住房、城市更新与战略性新兴产业。

中长期来看，要抢抓中部崛起新机遇，深入实施创新引领开放崛起战略，充



分发挥财政在产业转型中的引导作用，进一步推动湖南经济高质量发展，在发展中培育税源、增强税基，从根本上降低对土地财政和债务的依赖，提高财政可持续性，形成良性的正反馈循环。

风险提示：房地产市场超预期下滑冲击地方财力；外需回落影响出口



目 录

一、湖南省财政体制与税源结构概况	4
二、湖南财政形势：众星拱月格局明显，土地财政依赖度高	5
三、湖南债务形势：显性及广义债务率均较高，偿债压力较大	6



一、湖南省财政体制与税源结构概况

根据最新的《中国税务年鉴》《湖南财政年鉴》分析湖南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，湖南省是中央财政给予净补助的省份，净补助规模位居全国第十。作为中部地区人口和农业大省，中央对湖南的转移支付规模较大，2019 年中央财政对湖南转移性支付规模达到 3694 亿元，位居全国第四。进一步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，2019 年湖南对中央财政的净贡献为负，达到-1472 亿元，中央对其转移支付是湖南财政收支差的重要弥补来源。2021 年中央财政对湖南转移支付规模进一步提高至 4020 亿元，位居全国第三，仅次于四川和河南。

第二，从省以下财政体制来看，由于湖南内部区域发展不平衡，需要省级财政掌控一定财力用于统筹均衡，故财政收入划分到省本级的比重处于全国中上游水平。受到地理位置、交通区位、产业政策等因素的影响，省内长株潭地区、洞庭湖地区、湘南地区（衡阳、郴州）经济发展靠前，而湘西山区发展相对落后，省内发展不平衡，需要省级财政掌控一定财力用于统筹均衡。

从主体税种来看，除特定行业企业外，湖南省创造的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%，增值税在中央、省级、市县的分配比例为 50%、12.5%、37.5%。2019 年湖南省省本级、市本级、县级及以下一般公共预算收入占比分别为 17.3%、34.5%和 48.2%。经过二次分配后，省、市政府以转移支付的形式将财力下沉到县级政府。

从支出来看，县级政府承担主要支出责任，教育支出占比最大，但基建类支出占比同样不低，反映了近年来湖南加速发力基建推动经济发展。从支出层级来看，2019 年湖南省省本级、市本级、县级一般公共预算支出占比分别为 9.9%、23.5%和 66.6%。从支出结构来看，2019 年湖南省教育、社保、农林水、城乡社区支出占比居前，分别为 15.8%、14.4%、12.2%和 11.9%。

第三，从产业结构来看，湖南省产业转型压力较大，烟草制品业、石油煤炭及其他燃料加工业、非金属矿物制品业创造的税收收入占制造业比重超过 50%，偏低附加值的产业结构也使得经济创造税收的能力较差。2019 年制造业、房地产、批发零售和建筑业 4 个行业贡献了湖南省创造税收的七成左右。相对而言，湖南省 GDP 创造税收的能力不高，2019 年湖南省 GDP 位居全国第九，但创造的税收收入为全国第十三名，这其中重要原因之一在于湖南产业结构转型的速度较慢。

一方面，湖南作为农业大省，是全国重要的粮食生产基地，自古就有“鱼米之乡”和“湖广熟、天下足”之说。2019 年湖南第一产业 GDP 占比达到 9.1%，永州、邵阳、益阳等地市第一产业占比甚至超过 15%。但湖南农业大而不强，农产品企业经营多而不优，对税收的贡献较低。

另一方面，尽管近年来湖南大力发展工程机械、汽车及零部件、轨道交通等高端制造，但高新技术产业暂时难以完全替代传统重化工业。2019 年湖南制造业细项中创造税收位居前三的行业分别为烟草制品业、石油煤炭及其他燃料加工业、非金属矿物制品业，占全部税收比重分别达到 14.8%、2.6%和 2.1%，占制造业创造税收比重超过 50%。据湖南省财政厅数据，2021 年度湖南省企业税收贡献前五名分别是湖南中烟、省烟草公司、长岭石化、湖南钢铁集团、三一集团，反映了烟草、石化、黑色金属冶炼等传统工业仍在湖南省经济财政领域占据重要地位。



第四，从税种来看，湖南创造的税收收入主要来源于增值税、消费税、企业所得税、契税、土地增值税五大税种，其全国平均相比，个人所得税占比明显偏低。增值税是湖南的第一大税种，2019 年增值税贡献了湖南创造的税收收入的 39.6%，消费税、企业所得税、契税、土地增值税占比分别为 15.6%、14.6%、6.9%和 5.3%。值得注意的是，与全国平均水平相比，湖南创造的增值税、企业所得税和个人所得税占比明显偏低，背后反映的是湖南产业附加值相对较低、企业利润少、居民收入偏低的特点，这也导致税源整体规模较小，税收增长缺乏有力支撑。

二、湖南财政形势：众星拱月格局明显，土地财政依赖度高

第一，湖南省财政收入总量位居全国中游，长沙财政收入在省内遥遥领先，众星拱月格局明显。2021 年湖南省一般公共预算收入为 3251 亿元，位居全国第 13 名，处于中游水平。长沙作为湖南省会，是全省政治、经济、文化、交通、科技、金融、信息中心，虹吸效应明显，经济规模、财政收入及增速均稳居省内头把交椅。2021 年长沙一般公共预算收入为 1188 亿元，遥遥领先于第二名常德（203 亿元），占湖南一般公共预算收入比重达到 36.6%，两年平均增速达到 11.8%，引领湖南财政收入增长。第二梯队地市包括常德、衡阳、株洲、岳阳、郴州、永州、湘潭、邵阳、怀化，9 个地市一般公共预算收入相差不大，规模在 110-203 亿元浮动，第三梯队为娄底、益阳、湘西自治州和张家界，一般公共预算收入规模均在 100 亿元以下，其中张家界一般公共预算收入规模垫底，为 36.1 亿元，两年平均增速为-2.2%，主要是受到疫情冲击当地旅游及餐饮产业等因素的影响。区县方面，湖南 122 个区县中，一般公共预算收入超过 100 亿元的仅有 2 个，均位于长沙。2021 年长沙市长沙县以 132.6 亿元的一般公共预算收入排名第一，为最后一名邵阳市北塔区的 63.4 倍。

第二，近年来湖南整体财政收入质量有所提升，但仍低于全国平均水平，长沙、株洲、郴州财政质量省内领先。2021 年湖南省税收收入占一般公共预算收入的比重为 69.1%，较 2019 年提高 0.5 个百分点，但仍低于全国平均水平 16.2 个百分点。分地市来看，长沙、株洲、郴州税收收入占一般公共预算收入的比重超过 70%，财政质量省内领先。湘西自治州税收收入占比最低，为 56.8%，其他地市税收占比均在 60%-70%，相差不大。

第三，湖南省财政自给率处于全国中下水平，同时省内两极分化，长株潭包揽财政自给率前三名，其中长沙显著领先于其他地市。地处湘西地区的张家界、湘西自治州和湘中的邵阳、怀化等财政自给率低至 25%以下，较为依赖转移支付。2021 年湖南省财政自给率为 38.9%，排名全国第 20 名。其中，长沙市财政自给率达到 77%，远高于第二名湘潭的 43%和第三名株洲的 36.9%。从区县来看，2021 年湖南省财政自给率排前三的区县是长沙市天心区（101.9%）、岳麓区（91.8%）、开福区（88.8%）。邵阳、湘西自治州、怀化等地市管辖的区县财政自给率普遍较低，其中邵阳的绥宁县、常德的安乡县和邵阳的城步苗族自治县排倒数前三，对转移支付依赖度高，财政自给率分别为 6.5%、9.3%和 9.8%。

第四，湖南政府性基金预算收入规模、土地财政依赖度均处于全国较高水平。长沙作为湖南经济领头羊，GDP 创造税收的能力相对较强，虽然政府性基金预算收入规模在省内排名第一，但对土地财政的依赖度反而偏低。2021 年湖南的政府性基金预算收入达到 3806 亿元，位居全国第 7 名。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 年湖南对土地财政依赖度达到 53.9%，位居全国第 5 名。

由于部分地市尚未披露 2021 年政府性基金收支情况，采用 2020 年数据对省内数据



进行分析。2020 年湖南大部分地市土地财政依赖度均超过 50%，对土地财政的依赖度较高。同时与一般公共预算收入格局相似，2020 年长沙凭借 1093 亿元的政府性基金预算收入遥遥领先于其他地市，远高于第二、三名的衡阳（292 亿元）和株洲（284 亿元），其余大部分地市政府性基金预算收入规模普遍在 100-260 亿元之间。湘西地区山区较多土地供应较少、经济相对落后、人口流出，政府性基金预算收入规模靠后。

更深入来看，长沙房价相对其他中部和东部省会城市较低，固然有长沙市政府调控方法得当、推动城市多中心建设、大力发展实体经济的因素，但也受到长沙加大土地供应量筹集财政收入的影响。2021 年长沙市住宅建设用地成交面积达到 1148 万平方米，在 27 个省会城市中排名第一。以住宅建设用地成交面积/常住人口来衡量土地供给情况，2021 年长沙人均住宅建设用地成交面积达到 11211 平方米/万人，远超武汉、济南、南京、杭州、南昌等省会城市，排名持续名列全国前茅。

三、湖南债务形势：显性及广义债务率均较高，偿债压力较大

第一，湖南省地方政府债务余额突破 1.3 万亿元，位居全国第六，显性负债率在国内处于中游水平。但湖南经济创造税收的能力偏弱和融资平台有息债务较高，实际偿债压力较大。截至 2021 年末，湖南省地方政府债务余额为 13605.5 亿元，其中一般债余额为 6905 亿元，专项债余额为 6700.5 亿元。从总体偿债压力来看，2021 湖南省负债率为 29.5%，远低于国际警戒线 60%，在全国 31 个省份中排第 17 名。

值得注意的是，由于湖南省产业结构转型偏慢、GDP 创造税收的能力不高，以（地方政府债务余额+融资平台有息债务）/（一般公共预算收入+政府性基金预算收入）衡量的广义债务率明显较高。2021 年湖南债务率达到 192.8%，高于与其经济体量相近的湖北（165.5%）、福建（150%）、安徽（165%）；广义债务率达到 504.6%，位列中部省份第一，偿债压力较大。

第二，长株潭地区、湘南地区政府债务规模普遍较高，其中长沙债务规模占全省债务总规模比重达到 18.8%。截至 2021 年末，长沙地方政府债务余额规模达到 2554.5 亿元，衡阳、郴州、株洲紧随其后，债务规模分别达到 1020.7 亿元、937.7 亿元和 905.6 亿元。从区县来看，债务余额超过百亿元 6 个区县均位于长株潭地区，其中长沙市的长沙县、浏阳市和望城区分别以 428.4 亿元、188.5 亿元和 178 亿元包揽前三；债务余额最小为衡阳市石鼓区，仅有 6.2 亿元。

第三，考虑各地经济发展水平后，株洲、湘潭由于过去城投债务快速扩张、产业转型偏慢导致其广义负债率位居省内第 2、3 名；张家界、湘西自治州等地债务规模小，但

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_44933

