



宏观研究

【粤开宏观】财税中国系列山东篇：经济转型的“大象”，财政的特点与难点

2022年08月22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

邮箱：

近期报告

《【粤开宏观】ESG 投资理念的内涵、演进历程及发展建议》2022-08-11

《【粤开宏观】经济二次探底与信贷社融大起大落的原因：7 月经济金融数据解读》2022-08-15

《【粤开宏观】财税中国系列福建篇：经济“优等生”面临的机遇与挑战》2022-08-16

《【粤开宏观】下半年中国通胀形势的走势、影响与应对》2022-08-16

《【粤开宏观】这次不一样，非对称降息的政策信号与约束》2022-08-22

摘要

山东历史文化源远流长、辉煌灿烂，是孔子诞生、泰山崛起、黄河入海之地，其独具特色的齐鲁文化在中国传统文化中占据重要地位。改革开放以来，依托于优越的地理位置、领先全国的农业产值、完整齐全的工业门类、因地制宜的产业政策，山东成为我国北方最强省份，经济体量常年保持在全国前列。2021 年山东省 GDP 首次突破 8 万亿，经济总量连续 32 年位列全国第三，仅次于广东、江苏。总体而言，山东省综合实力强劲，区域发展协调，其财政特点集中表现为：对中央财政有净贡献、省级财政相对分权、制造业创造税收占比高、偿债压力相对不大等。

但在当前百年未有之大变局以及中国中长期发展逻辑变化的背景下，山东总量优、结构差的不利因素开始显现，未来经济与财政面临一定挑战：一是国有企业、集体企业占比偏高，一定程度上挤压了民营经济的发展空间。2021 年山东省上市公司中以潍柴动力、万华化学、兖矿能源为代表的国有企业营收占比达到 53.0%，高出东南沿海五省 7.3 个百分点；以海尔智家为代表的集体企业营收占比达到 11.3%，而东南沿海五省为 0.3%。二是山东整体产业结构偏重，在碳达峰碳中和背景下，石化、钢铁、轮胎等行业减碳、降耗、压产任务繁重，绿色转型任重道远。三是山东在家用电器、轻工制造、基础化工等传统制造业占优，但新一代信息技术、高端装备、新材料等高新技术高附加值制造业尚处于培育阶段，导致财政收入总量与经济地位不匹配，经济创造税收的能力有待进一步加强。四是山东作为全国唯一的常住人口、户籍人口“双过亿”的省份，2021 年人均一般公共预算支出规模位居全国倒数第二，共同富裕的发展要求和人口老龄化加剧将对山东公共服务提出考验。五是山东对土地出让收入的依赖度较高，房地产进入下行期将冲击山东部分地市可支配财力，加大省级政府调控压力与部分区县化债压力。

“十四五”时期，山东省在确保财政收入平稳运行、引导各地加快新旧动能转换、支持经济高质量发展的同时，需要发挥经济大省的担当、增加对中央财政的净贡献，为稳定全国经济大盘贡献力量。

一方面，要强化优势、补足短板，大力发展经济，做大做强税基。一是破除儒家文化中“官本位”、“重仕轻商”的传统思想，进一步降低对国有大企业的依赖程度，鼓励并支持民营经济发展，激发市场主体活力。二是推动产业链供应链向更强创新力、更高附加值、更安全可靠方向发展，夯实先进制造业强省根基，同时发挥农业大省的比较优势，巩固农产品深加工全产业链，提升农业创造税收的能力。三是加快推进“一群两心三圈”的区域发展格局。提升山东半岛城市群战略地位，发挥济南、青岛核心城市辐射带动能力，建设胶东、省会、鲁南三大经济圈。

另一方面，要发挥财税体制在资源配置、财力保障和宏观调控方面的基础作用。一是在保障各地既有财力的基础上，促进新增财力在级次之间、地区之



间合理配置，促进区域协调发展。二是精准支持高质量发展。健全“财政-银行-保险-担保”财金联动体系，通过政府引导基金、股权投资、PPP 等政策工具，引导资金要素向高质量发展集聚。三是深化省财政直管县体制改革。

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、山东财政体制与税源结构概况	4
二、2021 年山东财政形势：总量全国第五，区域发展相对均衡	5
三、建议	6



一、山东财政体制与税源结构概况

地方财政形势不仅依赖于当地宏观经济发展、中观产业结构、微观企业主体，而且还受到省以下财政体制的重要影响，充足、稳定的税源是财政收入可持续性的重要保障。根据《中国税务年鉴 2020》、《山东统计年鉴 2021》分析山东省财政体制和税源结构，可以得到以下基本结论。

第一，从对全国财政的净贡献来看，山东省对中央财政净贡献为正，位居全国第六。

采用地方创造的中央级税收收入及上解中央支出，扣减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 年山东对中央财政的净贡献为 2152 亿元，位居全国第六。考虑到过亿的常住人口后，山东人均财政净贡献仅有 2129.4 元，在具有正贡献的 9 个省市中排名第 7，仅高于福建、辽宁。

第二，从省内财政体制来看，省本级收入占全省比重较低、市县留存收入比重明显偏高，市县通过上解省级财政补充省级政府财力。为优化省以下财力分配格局，2019 年山东省出台《关于深化省以下财政管理体制改革的实施意见》，规定从 2019 年起，除省级保留跨区域经营特殊企业税收外，其他税收收入在执行时先列入市县一般公共预算收入，做大市县一般公共预算收入，年终由市县通过体制结算上解省财政，最终省与市对增值税、企业所得税、个人所得税等收入较 2017 年增长部分按照 20：80 的比例分成。其次，加大省级对青岛市财力集中力度，从 2019 年起，青岛市专项上解省财政资金增加到 30 亿元，并按青岛市财政收入增幅逐年递增上解，重点用于对财力薄弱地区进行转移支付，促进全省各区域间协调发展。在山东省加大财政力度支持市县发展的背景下，2020 年山东省省本级、市本级、区县级一般公共预算收入占比分别为 2.8%、14.5%和 82.7%。

从支出来看，山东省支出责任划分与收入划分基本匹配，下沉至县级政府，结构偏向民生领域，教育支出占比最大。从支出端来看，2020 年山东省省本级、市本级、区县级一般公共预算支出占比分别为 9.2%、26.0%和 64.8%。从支出结构来看，2020 年山东省教育、社保、一般公共服务、城乡社区支出占比靠前，分别为 18.7%、11.2%、10.4%和 10.1%。

第三，山东是名副其实的工业大省，产业体系完备、行业门类齐全。发达的工业基础使得制造业创收能力强劲，创造了山东省接近五成的税收收入。山东省工业和信息化厅信息显示，作为全国唯一一个拥有 41 个工业大类的省份，制造业是山东省最重要的税收来源，2019 年山东（含青岛计划单列市）制造业创造税收占比达到 46.6%，高出全国平均 14.7 个百分点，位居全国 31 省份第一。从上市公司来看，2021 年山东省家用电器（海尔智家、海信视像、九阳股份等）、轻工制造（晨鸣纸业等）、基础化工（万华化学、鲁西化工、华鲁恒升等）三大制造业上市公司主营业务收入占比山东全部上市公司营收总额分别达到 22.3%、19.0%和 18.3%。2021 年末，工信部下属研究院发布《先进制造业百强市（2021）》名单，山东省 16 地市中 13 市上榜，上榜数量与江苏并列第一，充分体现了山东作为制造大省的领先地位。

但同时也应注意到，山东作为经济大省之一，其税源结构与“天下财赋半东南”的东南五省相比具有鲜明的特征，具体表现为二产强、三产弱；工业强、金融弱；石化、黑色、化工、家电等传统制造业强，计算机、新一代信息技术等制造业弱。根据《中国税务年鉴 2020》，2019 年山东省第二产业创造的税收收入占比为 57.7%，高出东南五省 16.6 个百分点。分行业来看，山东金融业创造的税收收入占比仅有 6.3%，低于东南五省的 11.2%；石油、煤炭及其他燃料加工业，化学原料和化学制品制造业分别高出东南五省 5.6 和 0.9 个百分点，计算机、通信和其他电子设备制造业低 2.1 个百分点。



第四，从税种来看，山东创造的税收收入主要来源于增值税、企业所得税、消费税、契税和土地增值税五大税种；与全国平均水平相比，个人所得税占比较低。增值税是山东第一大税种，2019 年增值税贡献了山东省创造的税收收入的 51.0%，超过五成；其次分别为企业所得税、消费税、契税和土地增值税，占比分别为 15.4%、8.7%、4.2%和 3.7%。值得注意的是，山东个人所得税创造的税收占比明显偏低，仅为 3.4%，在全国 31 省市中排倒数第 4。与共同富裕“先行兵”浙江相比，山东的 GDP 总量是浙江的 1.1 倍、常住人口是浙江的 1.6 倍，但创造的个税收入却只有浙江的 35.7%，背后反映出山东省总体居民收入偏低的特点。2020 年山东省城镇居民人均可支配收入 43726.3 亿元，是浙江省的 69.7%。

二、2021 年山东财政形势：总量全国第五，区域发展相对均衡

第一，山东省财政收入总量稳居全国前列，省内 16 地市财力分布相对均衡。2021 年山东省一般公共预算收入为 7284 亿元，居全国第五。青岛、济南 2 市的一般公共预算收入均超过千亿元，分别以 1368.3 亿元和 1007.6 亿元位列前二，枣庄市以 158.9 亿元的一般公共预算收入规模居于末位。从人均一般公共预算收入来看，第一名青岛（1.3 万元/人）是最后一名菏泽（0.3 万元/人）的 4.1 倍，区域间财政资源分配相对均衡。从区县来看，一般公共预算收入超过 100 亿元的区县有 12 个，主要集中在青岛和济南 2 市。其中，青岛黄岛区以 260.9 亿元的规模排名第一，为最后一名枣庄山亭区 7.6 亿元的 34.5 倍。

第二，从财政收入质量来看，山东整体财政收入质量有待提高，各市税收收入占比在 70%-82%之间，均低于全国平均水平。2021 年山东省税收收入占一般公共预算收入的比重为 75.2%，低于全国平均水平 10.1 个百分点。各地市中，仅临沂、日照 2 市 2021 年税收收入占比超过 80%，东营以 70.6%位居倒数。

第三，山东省各地市的财政自给率差异明显，部分地市对省级转移支付依赖较高。2021 年山东全省财政自给率为 62.2%，各地市中，东营、烟台、青岛 3 市财政自给率超过 80%，分别为 86.9%、80.5%和 80.2%，德州、聊城、菏泽 3 市财政自给率均低于 50%，对转移支付依赖程度较高。从区县来看，2021 年山东有 27 个区县财政自给率超过 100%，主要集中在财政自给率较高的济南、青岛、烟台和东营 4 市，聊城莘县财政自给率垫底，仅有 23.4%。

第四，山东省政府性基金收入规模较高，居全国第四；整体而言，山东全省及各地市对土地财政依赖程度相对较高。2021 年山东省政府性基金收入为 7976.9 亿元，仅次于

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_45416

