



宏观研究

【粤开宏观】“六省一市养全国”的表象与真相

2022年09月09日

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

近期报告

《【粤开宏观】大宗商品由盛而衰：原因、趋势及影响》2022-09-02

《【粤开宏观】人民币汇率再次贬值：原因、影响及展望》2022-09-02

《粤港澳大湾区金融业发展的现状、问题及对策》2022-09-03

《【粤开宏观】中国财政形势：2022年区县财政调研报告》2022-09-07

《【粤开宏观】以改革稳增长，以降低制度性成本稳预期》2022-09-08

摘要：

近日李克强总理指出要发挥东南沿海部分省市稳经济发挥、挑大梁作用，并提出“东南沿海5省市经济体量占全国1/3以上，财政收入占比近4成，在地方对中央财政净上缴中贡献近8成”。前期市场曾出现的“六省一市养全国”、“仅上海有财政盈余”观点再度冲上热搜，但这些讨论均忽略了我国财政体制尤其是转移支付因素，并以割裂的视角来看待中央和地方的财政经济运行机制。

本文采用各省份为中央创造的财政收入（中央本级来自分地区的财政收入金额）与中央返还地方的差额，来衡量不同省份对全国财力的净贡献，探讨财力净贡献背后的表象与真相。

一、谁对全国财力有净贡献？

1、从净贡献看，2020年广东、上海、北京、江苏、浙江、山东、天津、福建共五省三市对国家财政有净贡献，其余省市均需要中央财政给予净补助。对全国财力有净贡献的省份主要集中在东部沿海地区，经济相对发达。其中，广东、上海、北京为第一梯队，分别以8233、8005和7126亿元遥遥领先。

值得注意的是，与2019年相比，受新冠肺炎疫情影响，过往大部分“净”贡献地区2020年的财政贡献能力有不同程度下滑。其中广东、上海、北京对中央财政净贡献分别下降0.9%、2.4%和2.5%，辽宁省贡献额由正转为-944亿元。受益于互联网线上经济和出口贸易高增，浙江对中央财政净贡献不减反增至3394亿元，成为“五省三市”中财政净贡献唯一正增长的省份。

2、地方创造的财政收入中，东部发达地区对中央财政收入的贡献大。财政与经济是一体两面的关系，2020年广东（10120亿元）、上海（8914亿元）、北京（8192亿元）、江苏（5703亿元）等东部发达地区贡献的中央级税收收入及上解支出等领跑全国，青海（185亿元）、西藏（217亿元）、宁夏（263亿元）等西部地区贡献排名靠后。

3、中央对中西部地区转移支付规模大，是中西部省份弥补收支缺口的主要财政来源。同时，中央政府也为受突发事件冲击严重的地方财政稳健运行提供扶助，对湖北省的转移支付力度较往年明显增强。2020年中央对四川（5832亿元）、河南（5161亿元）、云南（4245亿元）、湖南（3694亿元）等中西部人口和农业大省的转移支付规模较大。对西藏、辽宁、宁夏、甘肃、黑龙江、新疆、青海等省份财力补充效果较为明显，中央转移性收入分别占地方一般公共预算收支缺口的99.3%、97.8%、93.5%、92.0%、90.8%、89.3%和88.5%。此外，湖北省受新冠疫情冲击严重，2020年中央对湖北的转移支付规模达到4912亿元，较2019年提高43.2%，增速位居31省份第一。

二、谁在养活中国？理解分税制、转移支付与区域均衡发展的五个真相

财政一半是“财”，一半是“政”。政府间财政关系，并非简单的财政收支划分和转移支付，而与经济社会发展、资源配置效率、公共民生服务等因素高度相关。



无论是“六省一市养全国”、“仅有上海有财政盈余”，还是我们测算的“五省三市”对全国财政有净贡献，均只触及到我国财政形势和体制机制的表面，更不能简单将部分省份接受的净补助理解为对其他省份的“抽血”。

要进一步探讨我国推动区域经济均衡发展的理念，才能理解分税制和转移支付制度的深刻含义以及财政资源分配的逻辑。

第一，当前的财政体制内含中央收入集权、事权和支出责任下移，通过转移支付实现区域均衡发展和基本公共服务均等化。无论是单一制还是联邦制体制，大国的中央政府必须集中较多财力，以强化中央宏观调控能力，但事权和支出责任比如经济建设、科教文卫等更多由地方政府履行，横向的区域财力失衡以及收支失衡通过纵向的转移支付来调节。所以就会有部分地区净贡献、部分地区净收入。第二，在小平同志的“两个大局”设想以及非均衡发展战略之下，“先富带后富”，我国在东部沿海地区率先实施了一系列地方性的改革政策、优惠政策推动我国经济快速腾飞，自然会导致少数省份对国家财力有净贡献、多数地区需要中央补助。

第三，社会主义的本质最终是实现共同富裕，中央对发展落后地区的“补助”是应有之义，不能忽略经济发展落后地区人民享受基本公共服务的权利。尤其是在当前共同富裕背景下，中央需进一步增强转移支付调控能力与力度，推动实现基本公共服务均等化。

第四，经济发展领先地区的发展成果不是其单打独斗的结果。改革开放后，我国中西部地区为东部地区经济发展贡献了大量的劳动人口，区域间人口流动推动了东部地区经济的快速崛起。

第五，不同地区功能及战略定位有差异，对国家发展的贡献不能仅用对财政的贡献度来衡量。中西部地区除了通过人力资源、能源资源等方面为东部地区发展做出直接经济贡献外，还通过守护国家边防安全、粮食安全、生态环境保护等方面，为其他省份经济发展腾挪空间、解除后顾之忧。

总体来看，在我国经济发展过程中，区域间经济既有分工，又有合作，这种分工合作推动了区域经济协调发展与共同富裕，保障了国家的长治久安与人民的安居乐业。分税制下的初次分配有利于发挥各地方政府的积极性，促进经济发展，重在效率；转移支付再分配有利于促进区域均衡发展和基本公共服务均等化，重在公平。

养活全国的不是所谓的“六省一市”，而是全国一盘棋大背景下的改革开放的宏观政策，和全体中国人民对美好生活的向往。敢为人先、吃苦耐劳、智慧勇敢的精神盘活了中国经济、养活了全国人民，并将持续推动我国稳步迈向共同富裕。

风险提示：数据测算与真实情况可能有差异



目 录

一、当前我国财力分配格局的基本情况.....	4
(一) 总体上我国财力的纵向分布呈现三大特征.....	4
(二) 分区域来看,“五省三市”对全国财力有净贡献.....	8
1、地方对中央的贡献及上解.....	10
2、中央对地方的转移支付及税收返还.....	12
3、地方对全国公共财政净贡献.....	16
二、谁在养活中国?“六省一市养全国”的五个真相.....	20

图表目录

图表 1: 2020 年中央、地方本级一般公共预算收入(亿元).....	4
图表 2: 中央、地方一般公共预算收入比重(初次分配).....	4
图表 3: 中央、地方一般公共预算实际可支配收入比重(转移支付后).....	5
图表 4: 2020 年全国一般公共预算内收支平衡.....	6
图表 5: 2020 年中央一般公共预算内收支平衡.....	6
图表 6: 2020 年地方一般公共预算内收支平衡.....	7
图表 7: 2020 年新增国债与地方一般债务占比.....	8
图表 8: 2021 年各省(市、自治区)一般公共预算收支差.....	9
图表 9: 分地区中央级税收收入(2020 年).....	10
图表 10: 分地区中央级税收收入(2019 年).....	10
图表 11: 分地区上解中央支出(2020 年).....	11
图表 12: 分地区上解中央支出(2019 年).....	11
图表 13: 2020 年地方对中央贡献税收收入及上解支出.....	11
图表 14: 2019 年地方对中央贡献税收收入及上解支出.....	12
图表 15: 2020 年中央对地方税收返还及转移支付情况.....	13
图表 16: 2019 年中央对地方税收返还及转移支付情况.....	13
图表 17: 2020 年中央对地方税收返还及转移支付占当地一般公共预算收入比重.....	15
图表 18: 2019 年中央对地方税收返还及转移支付占当地一般公共预算收入比重.....	15
图表 19: 2020 年五省三市对全国财力有净贡献.....	17
图表 20: 2019 年六省三市对全国财力有净贡献.....	17
图表 21: 2020 年全国 31 省份对全国财力的净贡献.....	18
图表 22: 2019 年全国 31 省份对全国财力的净贡献.....	19
图表 23: 中央对地方的转移支付在一定程度补偿了劳动人口贡献.....	21

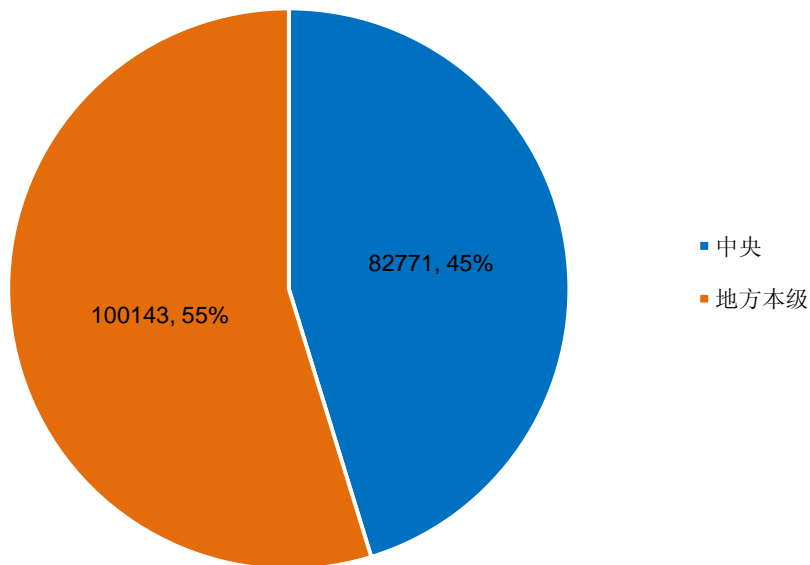


一、当前我国财力分配格局的基本情况

(一) 总体上我国财力的纵向分布呈现三大特征

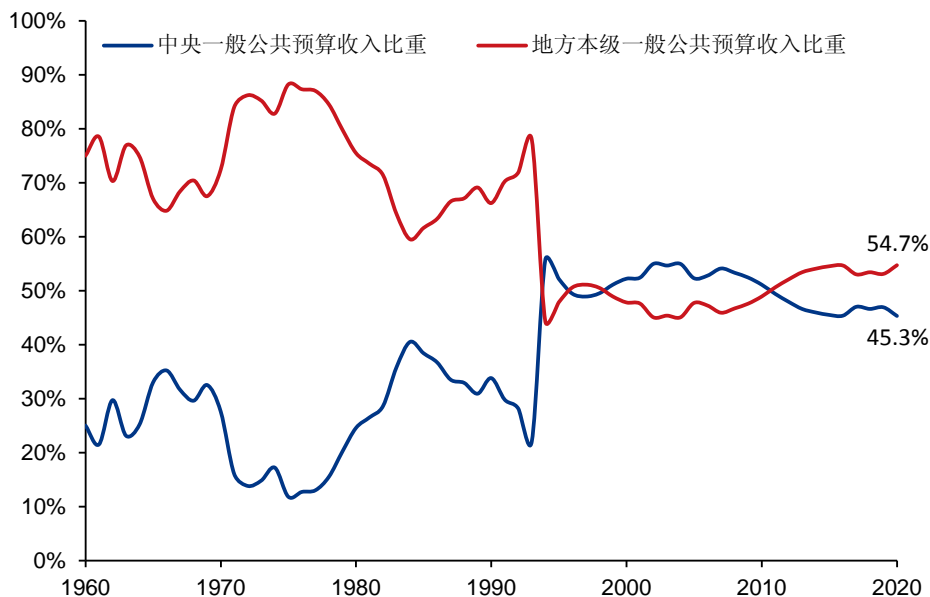
第一，转移支付前，中央集中约一半的财力，但若考虑对地方的税收返还，中央财力的实际比重将降至不足四成。2020 年全国一般公共预算收入达到 18.3 万亿元，其中中央、地方本级一般公共预算收入分别为 8.3 万亿元和 10 万亿元，占全国比重分别为 45.3%和 54.7%。但如果剔除按照体制规定对地方的税收返还，中央收入占比降为 39.1%。

图表1：2020 年中央、地方本级一般公共预算收入（亿元）



资料来源：财政部、粤开证券研究院

图表2：中央、地方一般公共预算收入比重（初次分配）



资料来源：财政部、粤开证券研究院

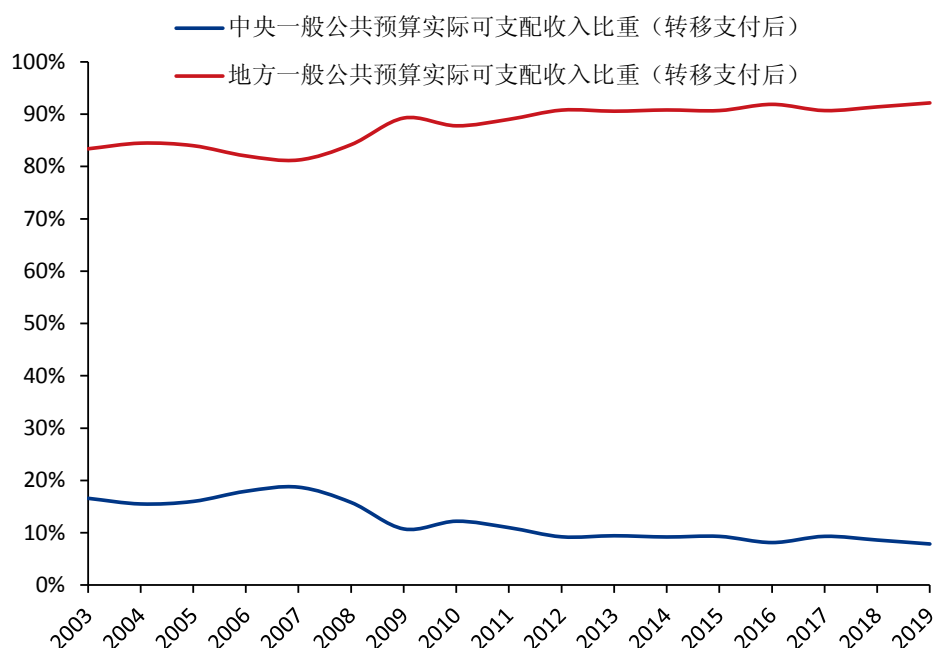
第二，中央政府财政支出的核心功能在于纾解地方财政困局、平衡地区经济发展、



促进地方基本公共服务均等化。相比于收入，中央的支出责任占比低，大部分收入均用于对地方的转移支付。地方财政更多承担当地经济建设及科教文卫等直接支出。2020年，中央一般公共预算支出规模达到11.8万亿，其中本级一般公共预算支出3.5万亿元，远低于对地方转移支付的8.3万亿。地方政府基建、民生支出分别达到5.4万亿元和8.5万亿元，分别占地方一般公共预算支出的25.6%和40.3%。

同时，以区域平衡发展为目的的转移支付占中央转移性支付比突出。中央政府对地方政府的转移性支付主要包含税收返还与转移支付（一般、专项）两个层面。税收返还是分税制改革的产物，可以视作是财政制度下地方政府“收入”的一部分。而转移支付则是中央政府用以平衡区域发展的重要工具。2020年中央政府对地方政府税收返还总额约为1.1万亿元，一般、专项及特殊转移支付约为7.2万亿，两者占比分别为13.5%及86.5%，具有“平衡区域发展”作用的转移支付占比突出。

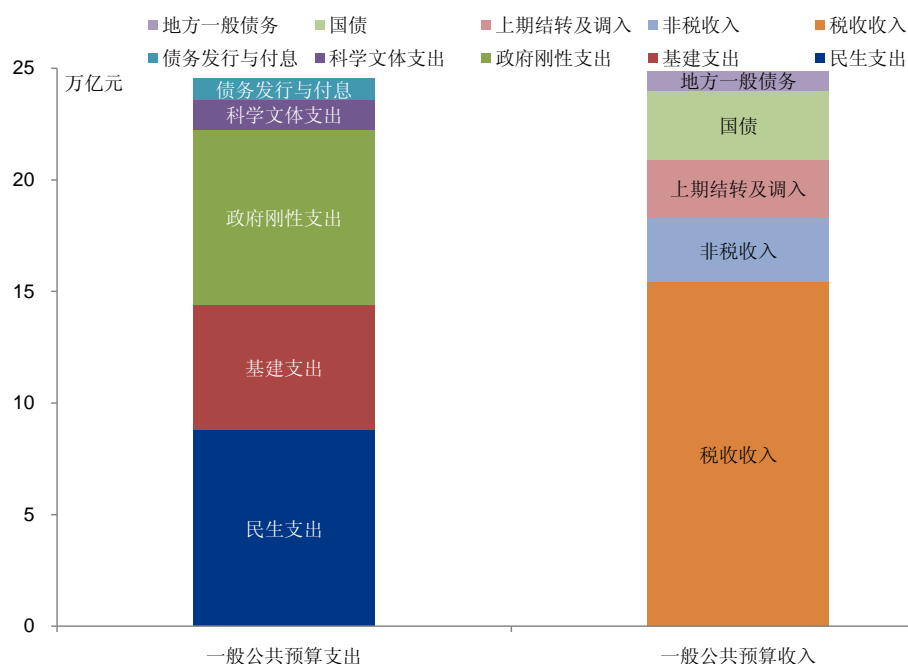
图表3：中央、地方一般公共预算实际可支配收入比重（转移支付后）



资料来源：财政部、粤开证券研究院

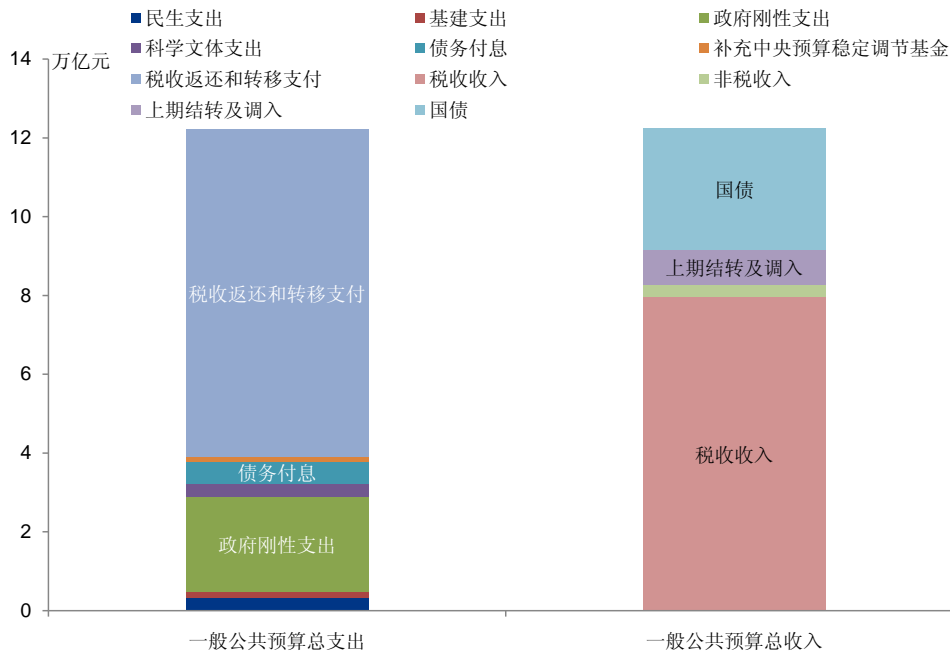


图表4：2020年全国一般公共预算内收支平衡



资料来源：财政部、粤开证券研究院

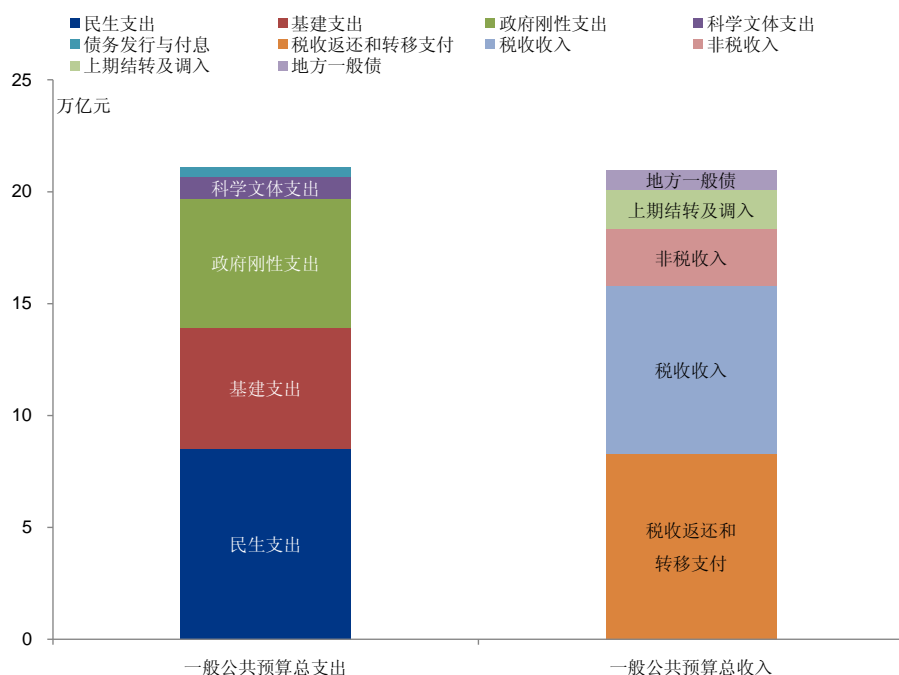
图表5：2020年中央一般公共预算内收支平衡



资料来源：财政部、粤开证券研究院



图表6：2020年地方一般公共预算内收支平衡



资料来源：财政部、粤开证券研究院

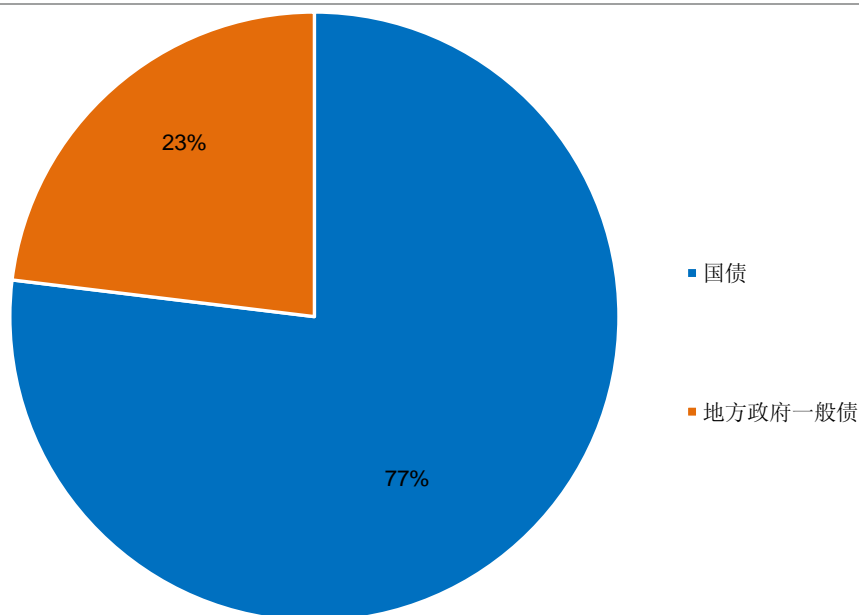
第三，中央及地方均存在赤字，其中中央赤字弥补依赖国债、上期结转及调入，地方政府收支缺口弥补主要依赖中央转移支付及地方政府一般债务。2020年全国一般公共预算收入18.3万亿，支出24.6万亿，一般公共预算支出大于收入差额为6.3万亿。两类资金补足了该差额，其一是上期财政使用结转结余及各类调入资金，补充2.6万亿；其二是新增国债和地方政府一般债务，弥补中央及地方赤字3.76万亿。

中央政府国债是弥补全国一般公共预算收支缺口的主要力量。剔除1万亿抗疫特别国债后，2020年国债与地方政府一般债券新增规模分别为3.1万亿和0.9万亿元，国债发行净额远大于地方政府一般债券。

此外，过去GDP单一考核制下，地方政府投资“饥渴”与资金不足矛盾凸显，导致地方隐性债务快速上升，同时专项债正逐渐成为事实上的一般债。截至2021年10月地方政府专项债余额已达15.9万亿，超过一般债余额的13.8万亿，且因为专项债的项目收益持续下降，最终仍需要靠财政资金偿还，正在成为事实上的一般债。



图表7：2020年新增国债与地方一般债务占比



资料来源：财政部、粤开证券研究院

（二）分区域来看，“五省三市”对全国财力有净贡献

前期部分自媒体提出“六省一市养全国”的观点，认为我国区域间财政分配是财政“盈余地区”对财政“赤字地区”的净补贴。2017年有自媒体采用国地税收入与一般公共预算支出之差，得出2017年上半年仅有福建、江苏、浙江、广东、北京、上海和深圳（计划单列市）有财政盈余的结论。

近年来，市场上同样有“仅上海有财政盈余”的讨论，并据此解读国内财政形势。根据各省一般公共预算收支差简单计算，2021年前三季度31个省份中仅上海市盈余958.7亿元，其余30个省市均存在收不抵支问题。2021年全年31省份一般公共预算收支均为负数。

但上述讨论均忽略了我国财政体制尤其是转移支付因素，仅采用地方本级的一般公共预算收支盈余指标解读各地财政形势及区域间财政分配格局有失偏颇。一般公共预算收支盈余只反映政府间关系的初次分配，在分税制体系下，中央在初次分配中获得全国约一半收入，再通过对地方的转移支付，推动区域均衡发展和基本公共均等化。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，地方事实上的可用财力和缺口

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_45901



云报告
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告
<https://www.yunbaogao.cn>