

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《国际金融评论》
- 《国别/地区观察》

作者：叶银丹 中国银行研究院
刘晨 中国银行研究院
电话：010 - 6659 6874

签发人：陈卫东
审稿：周景彤 梁婧
联系人：刘佩忠
电话：010 - 6659 6623

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

2022 年财政形势变化的原因、 影响及未来发力空间*

2022 年以来，国内外形势错综复杂，地方财政缺口扩大，财政脆弱性问题突出，地方财政收入分化加剧。主要原因有二，一是疫情冲击超预期，财政收入端持续承压；二是土地市场低迷导致土地出让收入大幅下行。财政压力过大对实体经济造成较大影响，一是财政还本付息压力较大，违约风险上升；二是制约基建投资增长，削弱政府促进经济中长期发展的能力；三是公共部门和社会经济发展面临阻碍。未来，经济持续恢复仍离不开财政政策发力，一方面要通过不断优化调整各类政策，推动经济持续恢复，改善财政收入状况。另一方面要充分挖掘现有的财政空间。可考虑使用跨年度预算调节资金和专项债地方结存限额，扩容政策性开发性金融工具，通过 REITs、PPP 等方式助力盘活存量资产等，进一步拓展财政资金来源。但也要特别注意财政可持续性，平衡好短期稳增长和未来政策空间之间的关系。

2022 年财政形势变化的原因、影响及未来发力空间

2022 年以来，国内外形势错综复杂，地方财政缺口扩大，财政脆弱性问题突出，地方财政收入分化加剧。主要原因有二，一是疫情冲击超预期，财政收入端持续承压；二是土地市场低迷导致土地出让收入大幅下行。财政压力过大对实体经济造成较大影响，一是财政还本付息压力较大，违约风险上升；二是制约基建投资增长，削弱政府促进经济中长期发展的能力；三是公共部门和经济社会发展面临阻碍。未来，经济持续恢复仍离不开财政政策发力，一方面要通过不断优化调整各类政策，推动经济持续恢复，改善财政收入状况。另一方面要充分挖掘现有的财政空间。可考虑使用跨年度预算调节资金和专项债地方结存限额，扩容政策性开发性金融工具，通过 REITs、PPP 等方式助力盘活存量资产等，进一步拓展财政资金来源。但也要特别注意财政可持续性，平衡好短期稳增长和未来政策空间之间的关系。

一、2022 年地方财政形势变化情况和原因

2022 年以来，国内外形势错综复杂，疫情阴霾笼罩，房地产市场加速下行，叠加集中实施增值税留抵退税政策等影响，地方财政收支两端压力明显。1-8 月，地方一般公共预算收入、支出分别为 7.4 万亿元、14.4 万亿元，收入按自然口径和扣除留抵退税因素后同比增速分别为-6.5%、4.5%，支出同比增长 6.3%。1-8 月，地方政府性基金预算本级收入、支出分别为 3.7 万亿元、7 万亿元，同比增速分别为-26.8%、21.5%。

（一）2022 年以来地方财政问题持续加剧

一方面，地方财政缺口扩大，财政脆弱性问题突出。1-8 月，地方广义财政预算缺口达到 10.2 万亿元，远高于中央广义财政预算缺口的 6 万亿元，较上年同期扩大 65%。分区域来看（表 1），除山西、河南财政收支缺口分别缩窄 15.9%、0.3%，上海财政盈余较上年同期减少 79.2%外，其他各省（区、市）财政收支缺口均出现一定程度的扩大。其中，浙江、北京、广东三大经济强省（区、市）财政收支缺口扩大幅度最大，分别扩大 1619.2%、293.9%和 102.7%。

表 1：2022 年 1-7 月各省（区、市）财政收支缺口变化情况（亿元）

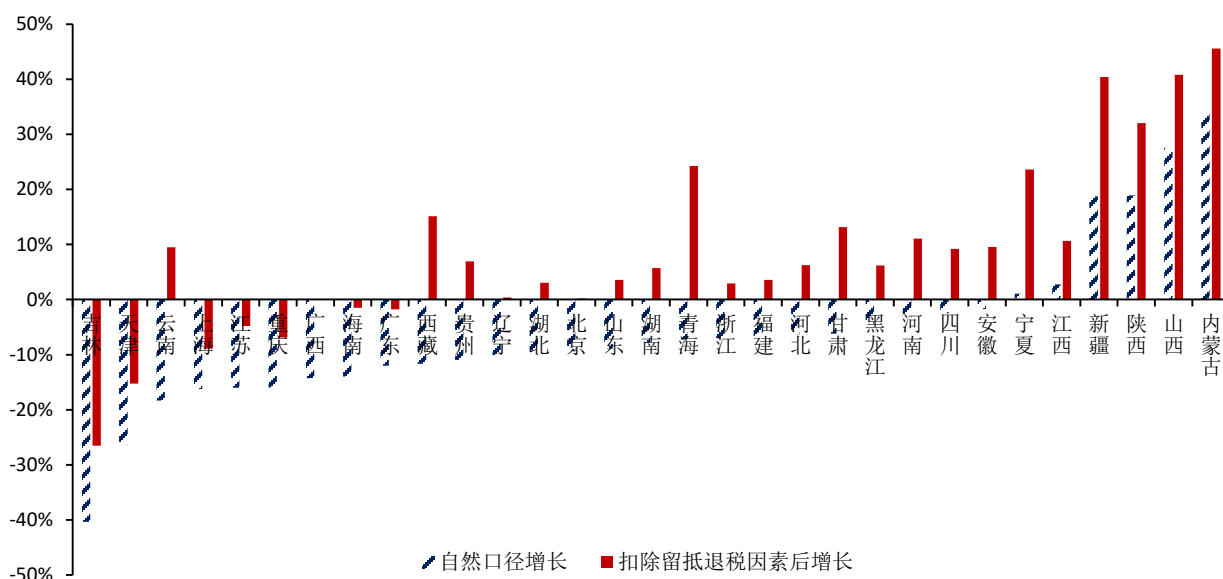
	2022 年 1-7 月一般公共预算收入	2022 年 1-7 月一般公共预算支出	2022 年 1-7 月地方财政缺口	2021 年 1-7 月一般公共预算收入	2021 年 1-7 月一般公共预算支出	2021 年 1-7 月地方财政缺口	财政缺口同比变动情况
浙江	6548.6	7086.7	-538.1	6126.4	6157.7	-31.3	1619.17%
北京	3521.0	4385.5	-864.5	3886.4	4105.9	-219.5	293.85%
广东	7822.2	10778.9	-2956.7	8890.8	10349.8	-1459.0	102.65%
天津	1062.7	1464.0	-401.3	1441.9	1666.7	-224.8	78.51%
江苏	5588.1	8174.0	-2585.9	6652.0	8196.0	-1544.0	67.48%
山东	4594.9	7117.9	-2522.9	5042.0	6628.0	-1586.0	59.08%
福建	2214.0	3146.1	-932.1	2370.3	2964.9	-594.6	56.76%
辽宁	1559.5	3405.2	-1845.7	1734.8	3089.6	-1354.8	36.23%
海南	499.5	1186.8	-687.3	580.7	1106.4	-525.7	30.74%
贵州	1032.2	3276.6	-2244.4	1158.9	2895.4	-1736.5	29.25%
重庆	1192.3	2641.2	-1448.9	1418.2	2543.6	-1125.4	28.75%
吉林	457.7	2125.7	-1668.0	767.4	2082.2	-1314.8	26.86%
湖北	2097.0	4906.0	-2809.0	2332.0	4556.0	-2224.0	26.30%
安徽	2292.8	5116.2	-2823.4	2332.9	4574.3	-2241.4	25.97%
湖南	1805.9	5080.1	-3274.2	1959.5	4591.3	-2631.8	24.41%
河北	2533.4	5394.4	-2861.0	2810.8	5163.1	-2352.3	21.63%
宁夏	285.4	975.9	-690.5	282.4	866.1	-583.7	18.30%
四川	2851.5	6746.3	-3894.8	2925.9	6237.4	-3311.5	17.61%
西藏	106.0	1203.3	-1097.4	120.0	1078.4	-958.4	14.50%
甘肃	521.2	2512.7	-1991.5	555.7	2300.4	-1744.7	14.15%
黑龙江	754.1	3044.9	-2290.8	788.1	2829.6	-2041.5	12.21%
青海	189.9	1075.9	-886.0	204.7	1002.1	-797.4	11.11%
广西	1013.9	3690.4	-2676.5	1182.3	3596.9	-2414.6	10.85%
陕西	2087.5	4024.8	-1937.3	1755.7	3523.5	-1767.8	9.59%
云南	1058.5	4034.1	-2975.6	1295.8	4020.3	-2724.5	9.22%
内蒙古	1861.5	3314.5	-1453.0	1389.3	2816.4	-1427.1	1.81%
江西	1991.7	4267.9	-2276.2	1938.3	4176.9	-2238.6	1.68%
新疆	1101.5	3365.0	-2263.4	925.6	3168.9	-2243.2	0.90%
河南	2739.0	6537.5	-3798.5	2832.3	6641.3	-3809.0	-0.28%
山西	2163.5	3116.8	-953.3	1695.9	2829.6	-1133.7	-15.91%
上海	4743.2	4448.9	294.3	5661.0	4243.4	1417.6	-79.24%

资料来源：Wind，各省（区、市）统计局、财政厅网站，中国银行研究院

另一方面，地方财政收入分化加剧。地缘政治变化叠加供给冲击推动大宗商品价格上行，支撑了能源集中的西部地区财政收入增长。扣除留抵退税因素后（图 1），内蒙古、山西、陕西、新疆等以煤炭、石油为主的资源型地区财政收入增速位居全国

前列，而宁夏、青海、甘肃等省（区、市）财政收入增速也保持较高水平。但广东、海南、重庆、江苏、上海、天津、吉林等省（区、市）在扣除留抵退税后的财政收入增速为负。其中，广东、上海、江苏受疫情冲击影响财政收入下滑严重，在扣除留抵退税之后财政收入增速分别下降8.9%、1.8%和4.8%；而天津和吉林财政收入增速的下滑除疫情影响外也受限于自身产业发展，自2017年后财政收入下滑并多为负增长，主要由于产业转型中的经济下行导致企业所得税和个人所得税增速大幅下滑。

图1：2022年1-7月全国31个省（区、市）一般公共预算收入累计自然增速和扣除留抵退税因素后增速情况



资料来源：各省（区、市）统计局、财政厅网站，中国银行研究院

（二）地方财政收支矛盾突出的主要原因

一是疫情冲击超预期，财政收入端持续承压。2022年3月以来，全国散点疫情相继爆发，上海、吉林、北京、广东、福建等地受疫情影响严重，本轮疫情无论是持续时间还是影响范围均超过2020年第一波疫情，经济供需两端均受到较大影响，下行压力明显增大，一般公共预算收入增速大幅放缓。综合两次疫情来看，疫情暴发后各地财政收入累计增速出现明显下滑。2020年1月疫情开始出现，当年一季度除西藏外各省一般公共预算收入累计增速均为负值。2022年3月疫情再次暴发，除广西、陕西、

甘肃外各省（区、市）一般公共预算收入均较一季度出现明显下行，其中北京、上海、广东等21个省（区、市）一般公共预算收入累计增速由正转负。且1-7月仍有12个省（区、市）处于下行趋势，显示财政收入复苏动能不足（表2）。

表2：两轮疫情下地方一般公共预算收入累计增速变化（%）¹

	2020年				2022年		
	2020-03	2020-06	2020-09	2020-12	2022-03	2022-06	2022-07
北京	-11.0	-11.0	-10.3	-5.7	6.6	-8.1	-9.4
天津	-16.3	-17.1	-15.3	-10.2	-19.4	-29.3	-26.3
河北	-5.0	1.3	-2.4	2.3	8.7	-6.7	-9.9
山西	-17.8	-12.9	-10.7	-2.2	51.4	44.0	27.6
内蒙古	-20.6	-8.7	-8.6	-0.4	64.3	36.6	34.0
辽宁	-16.9	-9.4	-2.9	0.1	5.1	-9.2	-10.1
吉林	-11.9	-8.7	-2.3	-2.9	-22.8	-42.8	-40.4
黑龙江	-21.7	-20.4	-14.3	-8.7	11.0	-1.4	-0.4
上海	-11.3	-12.2	-5.9	-1.7	10.9	-19.8	-16.2
江苏	-9.0	-2.8	1.0	2.9	4.0	-17.9	-16.0
浙江	-5.1	-2.6	1.7	2.8	6.0	-6.2	3.0
安徽	-	-	-	1.0	17.3	-1.2	9.6
福建	-10.3	-8.4	-3.1	0.9	17.3	-4.1	-6.6
江西	-4.6	-3.1	0.1	0.8	13.7	2.6	2.8
山东	-10.1	-5.8	-2.1	0.5	6.9	-8.2	-8.9
河南	-16.0	-0.7	1.9	2.8	8.9	-3.5	-3.3
湖北	-47.6	-38.4	-27.5	-25.9	7.6	-10.6	-1.0
湖南	-5.6	-8.7	-3.5	0.1	4.0	-7.2	-7.8
广东	-8.4	-5.8	0.1	2.1	1.4	-11.4	-12.0
广西	-2.8	1.3	1.1	-5.2	-2.0	-0.6	0.1
海南	-31.8	-26.2	-15.2	0.2	19.3	3.8	-1.5
重庆	-23.2	-11.2	-6.8	-1.9	1.1	-16.2	-15.9
四川	-12.7	-5.7	1.0	-	11.1	-3.8	-2.5
贵州	-11.4	0.7	-5.2	1.1	10.7	-13.0	-10.9
云南	-5.3	-6.4	1.6	2.1	3.6	-22.5	-18.3
西藏	5.7	-5.9	-1.4	-0.5	5.4	-24.2	-11.7
陕西	-18.0	-15.0	-9.4	-1.3	34.2	34.7	18.9
甘肃	-16.0	-9.0	-1.6	2.8	12.9	15.9	13.2
青海	-9.1	5.4	5.3	5.6	20.1	-20.9	-7.2

¹表中一季度累计增速为负则标阴影，表明财政收入年初出现下行；若二、三、四季度累计增速继续下行则标阴影，表明财政收入情况持续恶化。

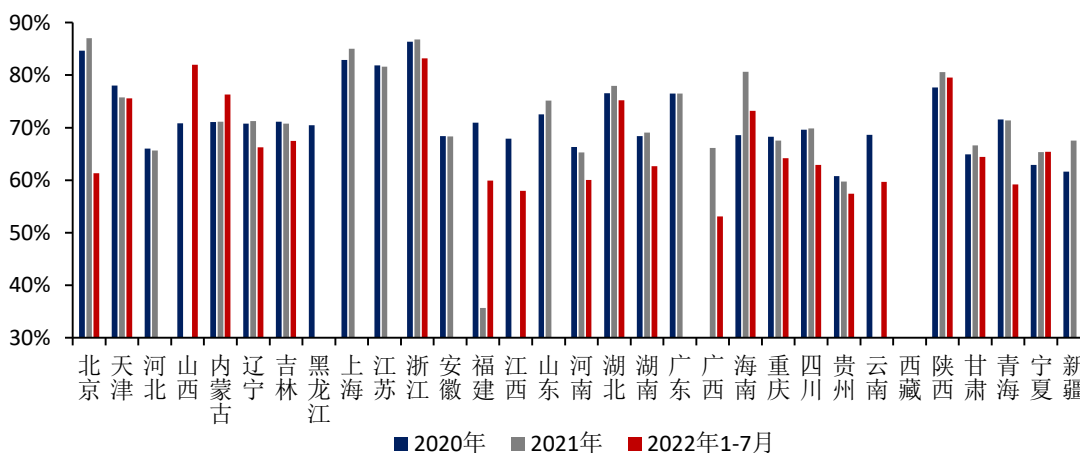
宁夏	-16.9	-16.6	-6.3	-1.0	18.5	-0.8	23.6
新疆	-23.4	0.2	-5.7	-6.4	45.9	17.8	19.0

资料来源：Wind，各省（区、市）统计局、财政厅网站，中国银行研究院

收入端，留抵退税政策下财政明显减收。作为2022年组合式税费支持政策的重要内容，留抵退税为企业提供现金流支持、有效应对市场冲击。1-7月，全国累计办理退税2.06万亿元，相当于2021年全国增值税收入（执行数）的32%。但是，留抵退税客观上减少地方财政收入（图1）。自然口径下，25个省（区、市）1-7月财政收入为负增长，其中吉林、天津、云南、上海收入增速下滑最为显著，分别为-40.36%、-26.30%、-18.31%和-16.21%。扣除留抵退税因素影响口径下，有24个省（区、市）1-7月财政收入实现正增长，其中内蒙古、山西、新疆、陕西增速最快，分别为45.56%、40.77%、40.41%和32%，这些省（区、市）在自然口径下财政收入依然保持全国领先增速，主要受煤炭、石油等能源价格上升带动，同时受疫情影响较小。扣除留抵退税因素影响口径下同比降幅最大的省（区、市）分别为吉林、天津、上海，三个省市均为本轮疫情大规模暴发的地区。

从收入结构来看（图2），大规模减税降费下大部分省（区、市）税收收入占比2022年以来持续下降，其中北京2022年1-7月税收收入占比61.31%，较前两年下降逾20%，而山西、内蒙古税收收入占比有所抬升。

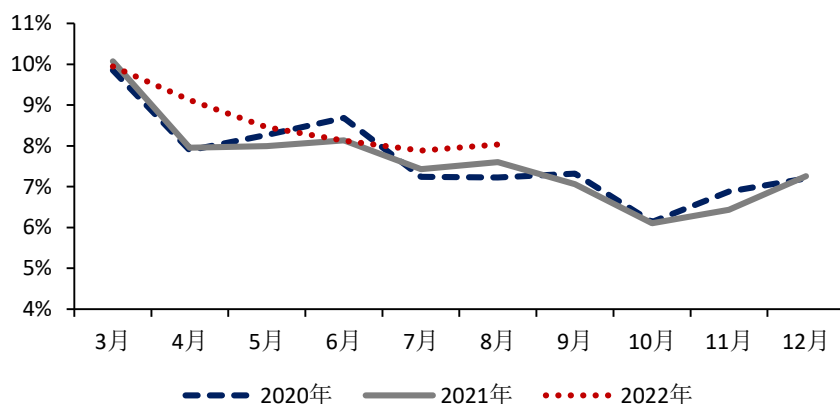
图2：2022年以来税收收入占比持续下降



资料来源：Wind，各省（区、市）统计局、财政厅网站，中国银行研究院

支出端，防疫相关支出压力有所上升。2022年以来吉林、上海、广东等多地相继出现疫情，核酸检测、方舱建设等抗疫支出压力明显加大。2022年1-8月，卫生健康支出占全国公共财政支出的比重保持在8%左右，高于历史同期（图3）。据相关测算（表3），若常态化核酸检测覆盖9亿城镇人口（其中抗原覆盖率为50%），则全年常态化核酸检测将带来0.7万亿左右财政支出。

图3：2020-2022年卫生健康支出占全国公共财政支出的比重



资料来源：Wind，中国银行研究院

表3：常态化防疫直接支出测算结果（3天/轮）

项目	费用	覆盖人数	人均单价	全国月度支出 (亿元)	全国年度支出 (亿元)
采样点建设费用	• 4万元/个	• 覆盖3000人	13元/人/年	20	120
采样人员补贴	• 800元/天 (每次采样需要2名采样人员和1名信息录入人员： 采样人员：300/天*2， 信息录入人员：200/天)	• 720人/天 (一小时可采集120人样本， 按一天工作6小时计算， 一天可检测720人)	1.11元/人/次	100	1,201
核酸检测	• 3.4元/次 (含耗材与检测费用)	• 1人次 (目前混检最低价)	3.40元/人/次	307	3,680
抗原试剂	• 3.95元/支	• 1人次 (目前最低采购价)	3.95元/支	178	2,138
备用方舱	• 新建床位：9.3万元/个 • 改建床位：3.7万元/个 • 平均：6.5万元/个	• 单位病床对应3597人 (除上海、吉林外的人均床位覆盖人数)	18元/人/年	42	254
合计	—	—	—	647	7,394

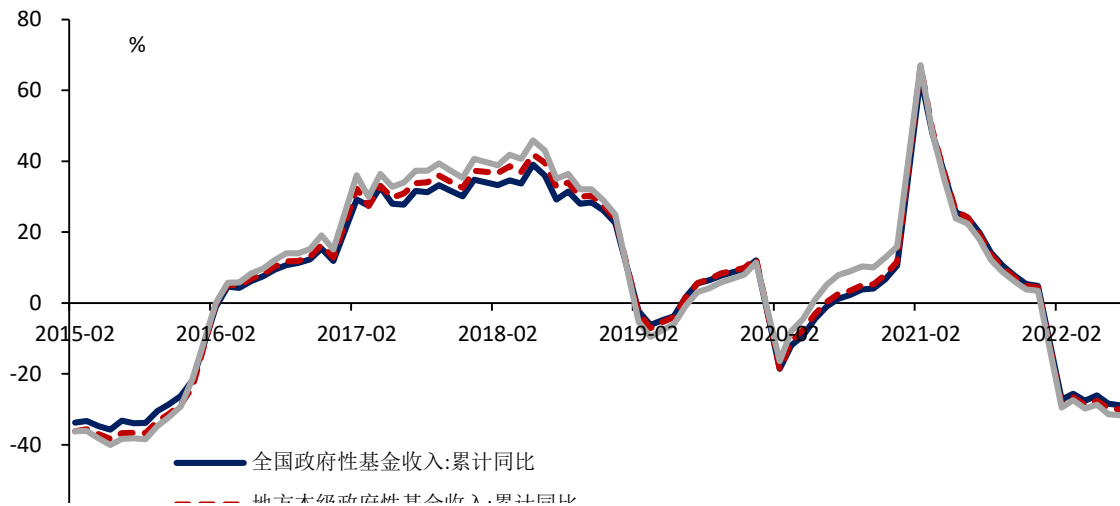
注：方舱、采样亭月度支出摊销时间为6个月。

资料来源：民生证券，中国银行研究院

二是土地市场低迷导致土地出让收入大幅下行。政府性基金收入是地方政府财政收入的重要来源，2021年土地出让收入占政府性基金收入的九成，政府通过土地出让获取收入，在列支土地整备等成本后，再将部分剩余资金调入一般公共预算统筹使用。但是在经济下行压力加大、房地产市场持续走弱的背景下，地产销售持续走弱，开发商现金流不足，2022年以来地方政府土地出让收入大幅下降，地方政府性基金收入1-8月累计下降26.8%（图4）。

分地区来看，1-7月所有省（区、市）的政府性基金收入同比下降，其中吉林、青海、辽宁和天津降幅超过55%（图5）。从各省（区、市）土地依赖度来看，浙江、江苏、贵州、湖南、山东等省（区、市）财政更加依赖政府性基金收入，而内蒙古、黑龙江、山西等省（区、市）土地依赖度较小（图6）。

图4：土地市场低迷导致政府性基金收入显著下滑



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/云报告?reportId=1_46641

