



宏观研究

【粤开宏观】从财税视角看四川：“天府之国”的烦恼

2022 年 11 月 02 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

研究助理：牛琴

近期报告

《【粤开宏观】出口同比下行的四个变量：

9 月出口数据点评》2022-10-24

《【粤开宏观】积极财政助力经济稳步回

升：三季度财政数据点评》2022-10-25

《【粤开宏观】从财税视角看云南：彩云之

南的“美”与西南边陲的“愁”》2022-10-31

《【粤开宏观】关于基础设施基金入股城投

公司的几点思考》2022-10-31

《【粤开宏观】解读三季度中国和广东经济

产业形势》2022-11-02

摘要

四川地处我国西南部长江上游，西依青藏高原，东接湘鄂西山地，南临云贵高原，地貌复杂多变、自然资源丰富、历史文化悠久、少数民族聚集，素有“天府之国”的美誉。大山大江哺育下的四川依托资源禀赋优势、“三线建设”奠定的产业基础、新时代西部大开发战略机遇，经济发展呈现出较强的“拼劲”、“韧劲”。2021 年四川 GDP 逼近 5.4 万亿元，位居全国第六、西部第一，为全国经济大盘作出了重要贡献。但复杂的地貌也带来了艰险的交通条件和省内发展不平衡的特征：位于四川盆地的省会成都作为四川的金名片，是四川发展的主要增长极，以全省四分之一的人口贡献了省内近四成的经济总量。自然地理、产业政策等因素引导人力、物力、财力等资源向蓉城集中，导致四川省内发展失衡问题较为突出。也因此，四川省的财政具有鲜明的特点，集中表现为：省级财政相对集权、中央净补助规模大、制造业创造税收占比低、大部分地市财政自给率低、对土地财政依赖度高、部分地市债务风险较大等。

在当前东部地区产业链加快向中西部转移、碳达峰碳中和加快水电等清洁能源发展、人才回流的背景下，四川经济正焕发新的活力。一是四川迎来“一带一路”建设、新时代推进西部大开发形成新格局、成渝地区双城经济圈建设等深入实施的历史机遇，有望加快对外推动进出口贸易、对内承接东部地区产业转移。二是四川地势起伏落差大、水电资源丰富，同时锂辉石矿、稀土、天然气等资源富饶。碳达峰碳中和背景下，四川作为清洁能源大省的优势将进一步上升，并吸引清洁能源绿色化工、新能源汽车装备制造投资，为四川发展增添新的动力。三是经济产业带动、公共服务水平提升、生活成本相对较低使得人才回流，进一步巩固四川发展基础。

但机遇之下四川经济财政也存在隐忧：一是成都作为“一干多支”的主干，首位度过高、虹吸效应明显。四川缺乏副中心城市，难以形成多点带动经济推进共同富裕。二是近年以成都为代表的部分地市大力推进都市圈建设与交通基建，发展较为依赖城投平台融资、部分地市隐性债务化解压力较大。三是 2021 年巴中、南充等部分地市专项债务付息支出/政府性基金预算支出比重已达到 7.4% 和 6.4%。随着房地产进入下行周期、土地出让收入下滑，政府性基金收入对专项债务利息的覆盖能力进一步下降，或触发财政重整条件。事实上，早在 2018 年四川省资阳市下辖的雁江区、安岳县两地曾因债务风险突出启动财政重整，影响当地政府运转。

财政作为国家治理的基础与重要支柱，需突破制约经济活力因素，推动构建新发展格局与实现共同富裕。短期来看，面对部分地区财政重整风险上升的挑战，应在加强省级统筹的基础上，通过展期、债务重组、债务置换、盘活存量资金等方式，缓解债务付息压力，并通过节支进一步巩固成果。中长期来看，四川应充分发挥财政在推动经济高质量发展中的引导作用，发掘地方特色经济、大力改善营商环境、推动当地产业转型、持续吸引人口流入来优化税基进而提高财政的可持续性。



风险提示：疫情反复；经济恢复不及预期



目 录

一、四川省财政体制与税源结构概况	5
二、四川财政形势：“一干多支”格局明显，土地财政依赖度高	6
三、四川债务形势：债务规模大、广义负债率高，局部地区债务风险较大	7

图表目录

图表 1：2000 年以来四川省 GDP 变化趋势.....	7
图表 2：2021 年四川省 21 市经济成绩单	8
图表 3：四川省 21 市人均 GDP	9
图表 4：2021 年四川省区县经济排行榜（前 30 名与后 30 名）	9
图表 5：2021 年四川省区县 GDP 及增速	10
图表 6：2021 年四川省 21 市三次产业占比.....	10
图表 7：2021 年四川省代表区县三次产业占比.....	11
图表 8：2021 年四川省代表区县社零总额及增速	11
图表 9：2021 年四川省一般公共预算收支分预算级次构成图	12
图表 10：2021 年四川全省一般公共预算支出结构	12
图表 11：2021 年四川省级一般公共预算支出结构	13
图表 12：四川创造税收收入来源分产业（2020 年）	13
图表 13：四川创造税收收入来源分行业对比（2020 年）	14
图表 14：四川创造税收收入来源分税种（2020 年）	14
图表 15：2021 年四川省 21 市一般公共预算收入状况	15
图表 16：2021 年四川省 21 地市一般公共预算收入质量	15
图表 17：2021 年四川省区县一般公共预算收入情况（前 30 名）	16
图表 18：2021 年四川省区县财政自给率排行榜（前 30 名与后 30 名）	16
图表 19：2021 年四川省代表区县一般公共预算收入及增速	17
图表 20：2021 年四川省代表区县一般公共预算收入结构	17
图表 21：2021 年四川省代表区县税收收入及增速	18
图表 22：2021 年四川 20 市财政自给率（%）	18
图表 23：2021 年四川省代表区县财政自给率	19
图表 24：2021 年 31 省份一般公共预算支出规模	19
图表 25：2021 年四川省 21 市一般公共预算支出情况	20
图表 26：2021 年四川省区县一般公共预算支出排行榜（前 30 名与后 30 名）	20
图表 27：2021 年四川省代表区县一般公共预算支出及增速	21
图表 28：2021 年四川省 21 地市政府性基金收入与土地财政依赖度	21
图表 29：2021 年四川省区县政府性基金收入排行榜（前 30 名与后 30 名）	22
图表 30：2021 年四川省代表区县政府性基金收入与增速	23
图表 31：2021 年四川省代表区县土地财政依赖度	23



图表 32：2021 年四川省代表区县政府性基金支出与增速	24
图表 33：2021 年四川省国有资本经营预算收入位居全国中上游	24
图表 34：2021 年四川省国有资本经营预算收入结构	25
图表 35：2021 年四川省 21 地市国有资本经营预算收入情况	25
图表 36：2021 年四川省代表区县国有资本经营收入与增速	26
图表 37：2021 年四川省 21 地市社保基金收入	26
图表 38：2021 年 31 省份地方政府债务规模与负债率水平	27
图表 39：2021 年四川 21 市地方政府债务余额与负债率	27
图表 40：2021 年四川 21 市地方政府债务率	28
图表 41：2021 年四川各区县地方政府负债率（前 30 名与后 30 名）	28
图表 42：2021 年四川省代表区县地方政府债务余额及增速	29
图表 43：2021 年四川省代表区县地方政府债务余额与限额	29
图表 44：2021 年四川省代表区县地方政府债务结构	30
图表 45：2021 年四川省代表区县地方政府负债率	30



一、四川省财政体制与税源结构概况

根据《中国税务年鉴 2021》《四川统计年鉴 2021》分析四川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，四川省对中央创造的税收收入规模处于上游水平，但因人口、粮食、环境等因素，其接受的中央补助规模大，使得四川对中央财政人均净贡献位居全国倒数第二，需要中央净补助。作为人口大省、农业大省、水利大省和多民族大省，四川对于我国粮食安全、能源安全、环境安全、民族团结具有重要作用，中央对四川的转移支付规模常年位居全国 31 省份第一，2021 年中央对四川转移支付规模达到 5503 亿元。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，尽管 2020 年四川对中央财政贡献税收收入达到 2764 亿元、位居全国第七，但考虑到中央对四川的转移性收入后，四川对中央财政净贡献为-3012 亿元，接受净补助规模仅次于黑龙江（3015 亿元）。进一步考虑人口因素后，中央财政对四川省人均净补助为 3601 元，人均净补助并未明显偏高，处于全国中等水平。

第二，从省以下财政体制来看，由于四川省内经济发展不平衡，需要省级财政加大统筹支持力度，故省级收入占比偏高，市县留存收入占比偏低。从主体税种来看，除金融保险业之外，四川省地方政府能留存的 50% 增值税部分，省与市、扩权县（不含民族自治县和民族待遇县）分享比例为 35：65，即四川省创造的增值税在中央、省本级、地市及以下分配的比例为 50%、17.5%、32.5%。金融保险业增值税在中央、省本级、地市及以下分配的比例为 50%、25%、25%。企业所得税方面，地方分享的 40% 部分，四川省与市、扩权试点县（市）同样按 35：65 的比例分享，即企业所得税在中央、省本级、地市及以下的分配比例为 60%、14%、26%。在全国来看，四川省财政体制属于集权型。2021 年四川省省级、市级、县级及以下一般公共预算收入占比分别 18.5%、17.8% 和 63.7%。值得注意的是，在二次分配时，省政府以转移支付的形式将财力下沉到市县级政府。同时，为保障部分地区财政工作开展的自主性，四川省本级暂不参与阿坝州、甘孜州、凉山州、民族自治县和民族待遇县非金融保险业增值税、企业所得税等税收收入分享。

从支出来看，四川省支出责任与财力基本匹配，下沉至县级政府，结构偏向民生领域，教育支出占比最大。从支出层级来看，与收入相对应，2021 年四川省省级、地市级、县级及以下的一般公共预算支出占比分别为 18.6%、17.4% 和 64%。从支出结构来看，2021 年四川省财政在社会保障和就业、教育、农林水支出占比居前，分别为 19.3%、15.4%、11.9%。除在各级政府占比均偏高的教育支出外，四川省本级在社会保障和就业上的支出占比最高，达到 52.4%。

第三，四川是制造业大省，但仍面临产业层次偏低、传统资源型和原材料工业以及重化工业占比较大等问题，制造业创造税收占比仅略超两成。“发展较快、规模壮大、配套完善、潜力较足”是四川制造业的典型特征。近年来，四川省着力加快传统产业转型升级，积极布局发展战略性新兴产业，重点培育电子信息、装备制造、食品饮料、先进材料、能源化工五大万亿级支柱产业，大力发展数字经济，构建具有四川特色优势的现代产业体系。但与广东、浙江等东部沿海地区相比，当前四川仍面临产业层次偏低、传统资源型和原材料工业以及重化工业占比较大等问题。反映到财政上，则是 2020 年制造业创造税收占比仅为 22.2%，不仅远低于东南地区经济大省，还低于贵州、云南、广西等西部省份。进一步细分来看，酒饮类制造业、烟草制品业、非金属矿物制品业等传统制造业是纳税主力，三个行业合计创造税收占制造业比重达到 42.7%。此外，作为水电资源大省，四川省电力、热力、燃气及水的生产和供应业创造税收占比位居全国前列，



达到 4.1%，仅次于内蒙古、青海和云南。

第四，从税种来看，四川省创造的税收收入主要来源于增值税、企业所得税、消费税、个人所得税、契税五大税种。增值税是四川的第一大税种，2020 年增值税贡献了四川创造的税收收入的 40.0%，企业所得税、消费税、个人所得税、契税占比分别为 22.2%、8.2%、5.9%、5.3%。值得注意的是，与全国平均水平相比，四川创造的增值税和个人所得税占比明显偏低，反映出四川当前产业附加值相对较低、居民收入偏低的特点。

二、四川财政形势：“一千多支”格局明显，土地财政依赖度高

第一，四川财政收入总量稳居全国前列，但人均财政收入靠后。其中，省会成都一枝独秀，财政收入占比超三成。2021 年四川省一般公共预算收入为 4773.2 亿元，位列全国第 7 名。但考虑人口因素后，人均一般公共预算收入为 5701.8 元，位列全国第 21 名。从地市看，省会成都作为“一千多支”发展战略的主干，凭借地理优势、人才优势、政策优势成为省内当之无愧的“领头羊”，2021 年成都一般公共预算收入达到 1697.9 亿元，该规模不仅是省内第二名宜宾市（251.2 亿元）的 6.8 倍，还约为省内第二至第十一名之和。除成都、宜宾外，其余 19 市一般公共预算收入均在 30-190 亿元之间，差距相对不大。

第二，四川整体财政收入质量有待进一步提高，全省税收占比不足七成。2021 年四川省税收收入占一般公共预算收入的比重为 69.9%，排名全国 17，低于全国平均水平 15.4 个百分点。分地市来看，四川省所有地市税收收入占比均在 75% 及以下，其中成都（75.0%）、阿坝藏族自治州（69.1%）、雅安（67.3%）、甘孜藏族自治州（65.3%）位列全省前四。

第三，四川财政自给率处于全国中下游水平，同时省内两极分化严重，仅成都财政自给率超过 75%，而阿坝州、甘孜州财政自给率均低于 15%，较为依赖转移支付。2021 年四川省财政自给率为 42.6%，排名全国第 18 名。其中，成都财政自给率达到 75.9%，远高于第二名攀枝花市的 52.4%，其余各地市财政自给率均低于 50%。位于川西北经济生态区的阿坝州、甘孜州海拔较高、地形险峻、经济发展基础较差，导致其财政自给率在省内排名倒数，分别为 10.2%、11.3%。从区县来看，2021 年已公布数据的 178 个区县中，5 个财政自给率高于 100% 的区县均位于成都市。27 个区县财政自给率低于 10%，除了通江县位于巴中市（8.7%）外，其余 26 个区县均位于阿坝州、甘孜州，其中甘孜州的炉霍县、石渠县、阿坝州的壤塘县排倒数前三，财政自给率分别低至 2.8%、2.6% 和 1.6%，对转移支付依赖度极高。

第四，四川政府性基金预算收入规模及对土地财政依赖度均位列全国前列，其中成都平原经济区作为省内高水平区域发展共同体，贡献了省内近七成的政府性基金预算收入，对土地财政的依赖程度较高。2021 年四川政府性基金预算收入达到 4951.5 亿元，位居全国第 5，并大幅领先于第六名的湖北（3912.9 亿元）。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 年四川对土地财政依赖度达到 50.9%，位居全国第 8 名。

分区域来看，成都平原经济区 2021 年政府性基金预算收入达到 3417.1 亿元，占全省收入比重达到 69%。其中，成都作为近年来人口流入的新一线城市，常住人口达到 2119 万人，规模仅次于重庆、上海、北京。省内相对发达的经济与持续流入的人口推动成都政府性基金收入快速增长，2021 年成都政府性基金预算收入达到 2183.4 亿元，占全省比重达到 44.1%。除成都外，其他地市政府性基金预算收入均分布在 9—350 亿元之间。土地财政依赖度方面，2021 年四川半数以上（11 个）地市土地财政依赖度超过 50%，其中，成都土地财政的依赖度（56.3%）处于省内中等水平，主要是其强劲的经济实力为



财政收入提供保障。眉山市、巴中市、资阳市对土地财政依赖程度最高，政府性基金收入占两项收入之和的比重分别达到 71.3%、68.3%、65.7%。阿坝州、甘孜州对土地财政依赖程度最低，仅为 23.1%、17.2%，原因是该地区多为高原山地，土地出让收入少，财政对土地财政的依赖度低，更多依靠转移支付补充地方财力。

三、四川债务形势：债务规模大、广义负债率高，局部地区债务风险较大

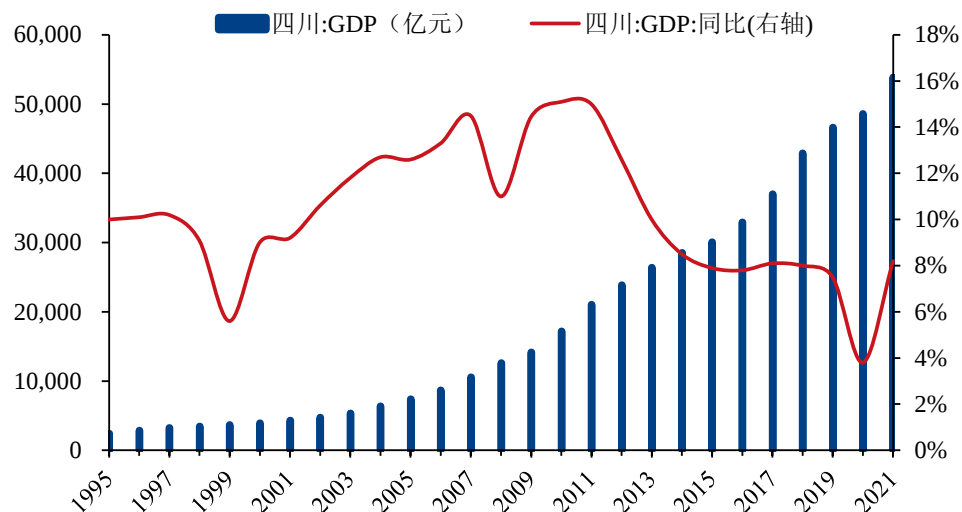
第一，四川省地方政府债务余额突破 1.5 万亿元，位居全国第五。考虑到四川省经济体量较大，其显性负债率在国内处于中游水平。但将融资平台有息债务纳入考量后，四川债务压力显著上升。截至 2021 年末，四川省地方政府债务余额为 15237.5 亿元，其中一般债余额为 6837.6 亿元，专项债余额为 8399.9 亿元。从总体偿债压力来看，2021 年四川省负债率仅为 28.3%，远低于国际警戒线 60%，在全国 31 个省份中排第 19 名。但若简单以（地方政府债务余额+融资平台有息债务）/GDP 衡量地方广义负债率，则 2021 年四川广义负债率提高至 92.0%，排名全国第 10，偿债压力显著上升。

第二，四川各地市债务规模分布格局与经济体量较为一致，“单极”趋势明显，成都债务规模超四千亿，占全省债务总规模的比重超四分之一。截至 2021 年末，成都地方政府债务余额规模达到 4043.3 亿元，占全省债务余额的比重达到 26.5%，为第二名南充市（886.3 亿元）的 4.6 倍，其余 19 市债务规模在 120-750 亿元水平。从区县来看，债务余额超过百亿的 19 个区县主要位于成都、巴中，其中成都的龙泉驿区以 256.4 亿规模位居第一，其余区县债务规模均在 200 亿元以下；债务余额最小为甘孜州的九龙县，仅有 0.24 亿元。

第三，2021 年四川省内半数以上地市的显性负债率超过 30%，部分地市债务负担较重。考虑隐性债务规模后，以成都为代表的部分地市广义债务率大幅攀升，化债压力显著增大。2021 年成都、绵阳、宜宾等经济靠前城市的偿债压力较轻，显性负债率均在 25% 以下，分别为 20.30%、21.4%、23.6%。但位于川北地区的地市及自治州债务压力明显较高，其中巴中市显性负债率达到 92%。从区县来看，已公布数据的 172 个区县中，负债率超过 60% 的有 7 个，分别位于巴中（4 个）、阿坝州（1 个）、凉山州（2 个）。考虑城投平台有息融资后，巴中、成都两城广义负债率超过 100%，其中成都偿债压力显著增大，主要与近年成都大力推动都市圈建设有关。

第四，四川偿债压力较大不仅体现在广义负债压力大，还体现在部分地市债务付息支出占财政收入比重较高，侵蚀地方政府提供公共服务的能力。2021 年四川一般债务付息支出占一般公共预算收入比重为 4.8%，处于全国中等水平，但巴中、广元、资阳等地市一般债务付息支出占一般公共预算收入比重超过 10%，达到 24.6%、13.5% 和 12.1%，线上财政收入覆盖债务利息支出压力较大，可持续性承压。此外，从财政重整压力来看，四川各地市一般债务付息/一般公共预算支出相对较低，大部分地市均在 1%-3%。但以专项债务付息支出/政府性基金预算支出衡量财政重整压力，巴中、南充专项债务付息支出/政府性基金预算支出比重已达到 7.4% 和 6.4%。随着房地产进入下行周期、土地出让收入下滑，政府性基金收入对专项债务利息的覆盖能力进一步下降，可能触发财政重整条件，影响地方政府正常运转。

图表1：2000 年以来四川省 GDP 变化趋势



资料来源：企业预警通、粤开证券研究院

图表2：2021年四川省21市经济成绩单

排名	城市（地区）	2021GDP(亿元)	增速(%)	增速(两年平均, %)
1	成都市	19917.0	8.6	6.3
2	绵阳市	3350.3	8.7	6.5
3	宜宾市	3148.1	8.9	6.7
4	德阳市	2656.6	8.7	5.6
5	南充市	2602.0	7.8	5.8
6	泸州市	2406.1	8.5	6.3
7	达州市	2351.7	8.3	6.2
8	乐山市	2205.2	8.2	6.1
9	凉山彝族自治州	1901.2	7.2	5.5
10	内江市	1605.5	8.5	6.2
11	自贡市	1601.3	8.3	6.1
12	眉山市	1547.9	8.4	6.3
13	遂宁市	1519.9	8.2	6.2
14	广安市	1417.8	8.1	5.8
15	攀枝花市	1134.0	8.3	6.1
16	广元市	1116.3	8.2	6.2
17	资阳市	890.5	8.1	6.0
18	雅安市	840.6	8.4	6.4
19	巴中市	742.5	3.3	2.9
20	阿坝藏族羌族自治州	449.6	7.5	5.4
21	甘孜藏族自治州	447.0	7	5.3

资料来源：企业预警通、粤开证券研究院

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_48053

