



## 宏观研究

## 【粤开宏观】从财税视角看江苏“强富美高”新江苏财政状况

2022年11月14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】美联储紧缩拐点将至，但高点或超预期：11月美联储议息会议点评》

2022-11-03

《【粤开宏观】10月通胀数据解读及展望》

2022-11-09

《【粤开宏观】社融超预期回落，货币政策空间再度打开：10月金融数据点评》

2022-11-11

《【粤开宏观】美国2022年中期选举：结果分析及影响展望》

2022-11-13

《【粤开宏观】安徽：制造“新星”的赶超之路》

2022-11-14

## 摘要

江苏辖江临海、扼淮控湖，区位优势突出、经济基础厚实、文化底蕴深厚，自古以来就是我国经济富庶地区。作为我国综合发展水平最高的省份之一，江苏省地区生产总值稳居全国第二，人均GDP和地区发展与民生指数均常年居全国省域第一，是全国唯一一个所有地级行政区都跻身百强的省份，综合实力百强县（市）数量居全国第一。2021年江苏省GDP总量达到11.6万亿元，同比增长8.6%，两年平均增长6.1%，高出全国平均1个百分点；人均GDP达2.1万美元，跨越了发达经济体“门槛”，已步入发达经济体水平，与上海、浙江、安徽共同构成的长江三角洲城市群已成为六大世界级城市群之一。

江苏省经济社会发展呈现出“强富美高”的特征，即经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高，在财政领域江苏省主要呈现出以下七大特征：一是对全国财政的净贡献大，江苏省对中央财政的净贡献位居全国第四，人均净贡献位居省域第三。二是江苏省级财力在一次分配中占比较低，但通过市县上解的形式得到补充，再以均衡性转移支付的形式，向苏北等经济薄弱地区倾斜。三是凭借制造业积攒厚实家底，江苏省制造业规模约占全国的1/8，为全省贡献超四成税收。四是江苏省民营经济数量多、规模大、成色优，4家企业入围世界500强、90家企业入围全国民营企业500强，民营经济贡献了近六成地区生产总值、七成税收。五是各地市财政实力强、财政自给率高，地域分布上呈现出“南强北弱”的格局。六是在经济发展水平高、人口聚集能力强的背景下，江苏土地市场景气度维持高位，政府性基金收入规模位居全国第一，是地方财力的第一大来源，13地市对土地财政的依赖程度相对较高。七是江苏省显性债务偿债无忧，但融资平台有息债务规模位居全国第一，部分市县隐性债务化解压力较大。

十四五时期，是江苏谱写“强富美高”新篇新篇章的关键阶段，“谋发展”与“防风险”并重。一方面，发挥省级政府统筹协调职能，推动区域共同发展。由于地理区位分散、语言文化迥异、经济发展独立等因素，江苏“散装”现象突出，省级政府需发挥统筹功能，坚持整省推进，加快苏南经济对苏中的渗透和扩散，带动广大苏北经济腹地起飞，从总体上提高江苏的实力。另一方面，坚持“防”字在前，稳步推进“融资成本削峰计划”。当前房地产进入下行周期冲击地方可用财力，城投面临偿债和托地双重压力，城投与财政风险交织。江苏作为城投市场最活跃的区域，隐性债务化解压力较大，需督促各地落实化债主体责任，逐步压降城投平台融资成本。

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、江苏省财政体制与税源结构概况 .....	3
二、江苏财政形势：所有地市跻身全国百强，南强北弱，隐性债务化体量较大.....	4
三、江苏债务形势：显性债务偿债无忧，隐性债务化解压力较大.....	5



## 一、江苏省财政体制与税源结构概况

经济决定财政，经济发展是财政增收的前提和基础。根据《中国税务年鉴 2021》《江苏统计年鉴 2021》分析江苏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，江苏省对中央财政的净贡献位居全国第四，人均净贡献位居 27 个省份（不含直辖市）第三。**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 年江苏省对中央财政的净贡献位居全国第四，达到 4091 亿元。考虑人口因素后，江苏省对中央财政的人均净贡献为 41813 元，被浙江反超，在全国 27 个省份（不含直辖市）中位居第三。

**第二，从省以下财政体制来看，江苏省省级财力在一次分配中占比较低，但通过市县上解的形式得到补充，省级财政通过均衡性转移支付，向苏北等经济薄弱地区倾斜。**江苏虽是县域经济强省，但也存在区域间发展不平衡问题，南北差距较大，财政管理体制总体体现出“激励苏南，锦上添花；扶持苏北，雪中送炭”的指导思想。2017 年江苏省出台《省政府关于调整完善省以下财政管理体制的通知》，规定以 2016 年为基期，省对增值税增量的集中比例从 50% 调整为 20%、对企业所得税和个人所得税增量集中 20%，省对耕地占用税总量集中比例从 50% 下调为 20%。以上收入在执行时先列入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，故而在一次分配中省级财政占比较低。2020 年江苏省省本级、市本级、县级及以下一般公共预算收入占比分别 1.7%、12.2% 和 86.2%。最终通过市县上解，省级财力得到补充。2020 年江苏市县上解收入达 2041.3 亿元，是省本级一般公共预算收入的 13.6 倍，占省本级一般公共预算收入总来源的比重为 34.5%。

**从支出来看，省级财政在支出中的占比较收入大幅提高，结构偏向民生领域，教育支出占比最大。**从支出层级来看，2020 年江苏省省本级、市本级、县级一般公共预算支出占比分别为 9.2%、19.8% 和 71.1%。从支出结构来看，2020 年江苏省教育、城乡社区、社保、一般公共服务四项支出占比最大，分别为 17.6%、13.3%、13.0% 和 9.0%。

**第三，凭借制造业积攒厚实家底，江苏省制造业增加值占比位居全国第一位，为全省贡献了超四成税收。**江苏是全国制造业规模最大、产业门类齐全、产业链配套能力最强、产业国际化程度最高的地区之一。2021 年末，工信部下属研究院发布《先进制造业百强市（2021）》名单，江苏省是唯一一个全省所有地级市上榜的省份，上榜数量与山东省并列第一。2021 年江苏省制造业增加值占地区生产总值比重达 35.8%，位居全国第一。制造业构成了江苏实体经济中最重要、最基础的部分，制造业稳，实体经济就稳，税收收入才有保障。2020 年江苏省制造业创造税收占比达到 41.0%，高出全国平均 10.1 个百分点。

**第四，从税种来看，江苏省创造的税收收入主要来源于增值税、企业所得税、个人所得税、契税、消费税五大税种。**增值税是江苏的第一大税种，2020 年增值税贡献了江苏省创造税收收入的 47.1%。企业所得税、个人所得税、契税、消费税占比分别为 21.5%、6.5%、6.0% 和 5.1%。整体来看，东南五省作为中国经济最发达的区域，各省创造的税收收入结构分布基本相似，但江苏个人所得税占比最低，分别较上海和浙江低 4.2 和 3.4 个百分点。上海作为国际金融中心、杭州作为“互联网之都”，两地人才流入量巨大、高新群体不断壮大，带动个人所得税逐年走高。反观江苏产业结构偏传统制造业，整体薪酬水平在江浙沪中偏低，且内部南北差距较大，2020 年苏州个人所得税规模（269 亿元）超过江北八市总和（259.4 亿元）。

**第五，江苏省民营经济数量多、规模大、成色优，贡献了近六成地区生产总值、七成税收。**与浙江类似，江苏是国内著名的民营经济大省，也是国内民营经济发展的表率。



2021年，江苏私营企业和个体工商户占市场主体比重达96.3%，民间投资占全省社会投资比重达69.2%，民营经济增加值占全省GDP比重达57.3%。同时江苏优质民企数目众多，在2021年全国500强民营企业评选中，江苏上榜企业数量达92家，仅次于浙江。民营企业作为活跃经济发展的积极分子，为江苏稳增长、保就业做出了突出贡献，为全省财税增收打下坚实的基础。2021年，江苏民营企业上缴税收突破万亿，达到10953.1亿元，占税务部门直接征收总额的70.0%。

## 二、江苏财政形势：所有地市跻身全国百强，南强北弱，隐性债务化体量较大

**第一，江苏省整体财政实力强劲，所有地级市财政收入总量跻身全国百强，在分布上呈现出“南强北弱”的格局。**2021年江苏省一般公共预算收入总量迈上万亿台阶，达到10015.2亿元，成为继广东后第二个收入突破万亿的省份。分地区来看，苏南地区坐拥“最强地级市”苏州、省会南京、民营经济大市无锡等城市，是江苏经济最发达的区域，也是财政创收最集中的区域，2021年苏南5市一般公共预算收入占全省13地市总收入的比重达到66.2%。其中，苏州工业发达，拥有14个国家级开发区，园区制造业发展强劲。2021年苏州一般公共预算收入达到2510亿元，在全国城市中排名第四，仅次于直辖市上海、北京以及计划单列市深圳；省会南京一般公共预算收入1729.5亿元，排名全省第二、全国第九；无锡收入总量也在千亿级别，排名全省第三。除苏州、南京、无锡外，其余10市一般公共预算收入均在260-720亿元之间；苏北城市宿迁、连云港和淮安因尚未突破300亿元，在省内居倒数前三，但放在全国范围仍处较高水平。从区县来看，江苏95个区县中，一般公共预算收入超过100亿元的有23个，主要集中在苏锡常和南京两大经济圈。位于苏州的昆山市以467亿元的收入总量遥遥领先其他区县，是最后一名镇江润州区的31.8倍。

**第二，江苏整体财政收入质量处于较高水平，宿迁、苏州、南京3市税收收入占比均超过85%。**2021年江苏省税收收入占一般公共预算收入的比重为81.6%，在全国31个省份中排名第四。分地市来看，被称为“江苏十三妹”的宿迁财力较弱，但财政质量位居全省第一，税收收入占比达到86.8%；苏州和南京两市税收收入占比均在85%以上，分别为86.3%和85.2%。除此之外，其他地市税收占比分布在75%-83%之间。盐城税收收入占比最低，但仍有75.2%。

**第三，江苏省财政自给能力总体较强，对转移支付的依赖程度较低；其中，苏州、南京、常州和无锡财政自给率超过88%，苏北的盐城财政自给率最低，但也超过40%。**2021年江苏财政自给率为68.7%，居全国第五位，位于上海、北京、广东和浙江之后。分地市来看，2021年苏州、南京、常州、无锡四个苏南城市财政自给率分别为97.1%、95.1%、89.1%和88.4%，遥遥领先其他城市，财政自给程度相对较高。盐城财政自给率偏低，为42.8%，较为依赖转移性收入和土地出让收入。其他地市财政自给率均位于45%-65%之间，分布较为集中。从区县来看，2021年江苏有26个区县财政自给率高于100%，主要集中在南京、苏州、无锡和常州等苏南城市，其中南京栖霞区、建邺区、玄武区凭借270.1%、246.9%和172.6%的财政自给率位居全省前三。盐城、淮安、连云港管辖的区县财政自给率较低，最后一名盐城滨海县财政自给率仅有26.6%。

**第四，在经济发展水平高、人口聚集能力强的背景下，江苏土地市场景气度维持高位，政府性基金收入规模位居第一，是地方财力的第一大来源，13地市对土地财政的依赖程度相对较高。**2021年江苏的政府性基金预算收入达到1.36万亿，位居全国31省份第一。得益于江苏“十三太保”个个经济实力强劲，省内各地市的政府性基金预算收入规模普遍不低，其中南京、苏州2021年政府性基金收入均超过两千亿元，遥遥领先其他地



市；常州、南通、无锡、徐州四城均超过千亿，其余城市收入规模在 250-800 亿元之间，其中连云港收入规模最小，2021 年政府性基金预算收入仅有 262.7 亿元，是唯一没有超过 300 亿元的城市。第一名南京是最后一名连云港的 9.5 倍。

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)来近似衡量江苏及各地市对土地财政的依赖程度，2021 年江苏省土地依赖度达到 57.6%，在 31 个省份中排名第二，仅次于浙江。分地市来看，除苏州、连云港外，其他地市对土地财政的依赖度均超过 50%，对土地财政的依赖度较高。其中，常州、南通、徐州和扬州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 68.1%、67.0%和 65.8%，苏州、连云港对土地财政依赖程度最低，但也接近 50%。

### 三、江苏债务形势：显性债务偿债无忧，隐性债务化解压力较大

**第一，江苏省地方政府债务余额逼近 1.9 万亿元，位居全国第三；考虑到江苏省经济体量较大，其负债率仅有 16.3%，债务偿付压力较小。**截至 2021 年末，江苏省地方政府债务余额为 18963.8 亿元，其中一般债余额为 7167.5 亿元，专项债余额为 11796.3 亿元。考虑经济体量后，2021 江苏省负债率仅为 16.3%，在全国 31 个省份中排倒数第 1 名，总体偿债压力较小。

**第二，江苏各地市债务规模普遍较高，13 城债务规模均超过 600 亿元，其中，南京债务规模最高，逼近三千亿元；镇江债务负担较重，负债率超过 40%，与省内其他地市拉开差距。**截至 2021 年末，南京地方政府债务余额规模达到 2890 亿元，占全省债务余额的比重达到 15.2%。镇江、南通债务规模均在 1500 亿元之上，其他地市债务规模分布在 650-1500 亿元之间。考虑各地经济发展水平后，镇江负债率高达 40.3%，是省内债务压力最高的城市。宿迁和盐城两个苏北城市负债率也超过 20%，分别为 23.6%和 22.3%，有一定的偿债压力。除此之外，江苏其他地市负债率均在 20%以下，偿债压力可控。从区县来看，负债率超过 30%的有 2 个，分别为宿迁( 33.4% )和泗阳县( 33.0% )；负债率低于 5%的区县共有 9 个，分别位于南京( 3 个)、徐州( 3 个)、苏州( 2 个)和无锡( 1 个)，其中苏州姑苏区负债率低至 0.6%。

**第三，江苏省融资平台有息债务规模位居全国第一，5 城广义负债率超过 100%。**由于江苏省尚未完成隐性债务“清零”，在核算江地方政府债务压力时，需考虑城投平台带息债务、政府引导基金、PPP 等形成的政府隐性债务。截至 2021 年末，江苏省融资平台有息债务规模高达 7.8 万亿元，在全国 31 个省份中排名第一，高出第二名浙江 2.7 万亿元。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

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\\_48816](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_48816)

