



宏观研究

【粤开宏观】海南：“热带宝地”的财政体制、形势与债务全景

2022 年 12 月 30 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

分析师：贺晨

执业编号：S0300522110001
电话：13821622889

近期报告

《【粤开宏观】从财税视角看宁夏：“塞上江南”的财政之困》2022-12-18

《【粤开宏观】从财税视角看内蒙古：北部边疆的突围之路》2022-12-18

《【粤开宏观】2023 年财政如何“加力提效”》2022-12-19

《【粤开宏观】从财税视角看山西：资源型省份的财政转型与出路》2022-12-21

《【粤开宏观】从财税视角看湖北：中部崛起领头羊的财政与债务形势》2022-12-29

摘要

海南省位于我国最南端，北以琼州海峡与广东省划界，西隔北部湾与越南相对，东面和南面在南海中与菲律宾、文莱、印度尼西亚和马来西亚为邻。地处热带边缘，海南省陆地总面积 3.54 万平方公里，管辖海域总面积约 200 万平方公里，是全国最大的海洋省，也是我国最大的“热带宝地”。凭借丰富的旅游资源、矿产资源、动植物资源，海南大力发展旅游消费、现代服务和热带特色农业，经济呈现总量小、增速快、潜力大的特点。2021 年海南省 GDP 达到 6475 亿元，位居全国下游，但两年平均增速达到 7.3%，位居全国第一。海南实行“省直管市县”管理体制，市县经济和财政管理权限较大。同时，海南省正稳步推进自由贸易港建设，在税收、贸易、跨境资金流动便利等方面具有独特优势，为经济增长保驾护航。**经济形势反映在财政上，则集中体现为：需要中央财政净补助，一般公共预算收入纵向分布上省级占比高、市级占比小，房地产业创税高、石油煤炭等燃料加工业占制造业创税比重超 5 成，财政收入总量小、人均高，债务规模较低但显性负债率偏高等。**

在当前百年未有之变局、我国加快构建新发展格局和房地产下行压力加大的背景下，海南经济与财政面临一定挑战。一方面，逆全球化和全球贸易摩擦可能影响海南外向型经济发展。海南是著名的侨乡，侨胞众多。近年来海南持续推进自由贸易港建设，进一步吸引了外商资金涌入。2020 年，海南省外商投资企业（含港澳台）创造税收收入占比达到 22.7%，在全国 31 省份中排第 4 名，远高于全国平均水平的 16.1%。另一方面，房地产进入下行期可能冲击海南部分地市可支配财力。作为国内休闲度假首选地之一，海南过去吸引了大量居民赴琼度假和购置房产。2020 年海南房地产业贡献了海南省创造税收的 33.6%，高出全国平均 18.5 个百分点，位居全国第一。

十四五时期，海南需着力开发区域潜力、合理应对挑战，谱写海南发展新篇章。一方面，海南需逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系。财政可引导并加大 RCEP 成员招商引资和企业服务力度，推动海南与 RCEP 成员合作再上新台阶。另一方面，海南应立足自身优势，围绕全省“三区一中心”的总体定位，推动建设成为国际旅游胜地、现代服务业发展高地、高新技术产业集聚地，营造良好的营商环境，逐步摆脱对房地产业的过度依赖，促进海南省产业转型，夯实经济增长基础。

风险提示：疫情反复；经济恢复不及预期；受数据披露因素影响，省内地市分析不包括三沙市（数据缺乏）



目 录

一、海南省财政体制与税源结构概况	4
二、海南财政形势：财政收入总量小、人均较高	5
三、海南债务形势：债务余额总量小，显性负债率较高，广义负债率较低，偿债压力相对可控	6

图表目录

图表 1：近三十年来，海南经济总量及增速	7
图表 2：2021 年海南省 3 市经济成绩单	7
图表 3：海南省 2021 年各地市人均 GDP 情况	7
图表 4：2021 年海南省区县经济排行榜	8
图表 5：海南省 2021 年代表区县 GDP 及增速	8
图表 6：海南省 2021 年代表区县社零消费及增速	8
图表 7：海南省 2021 年各地市产业结构	9
图表 8：2021 年海南省代表区县三次产业占比	9
图表 9：2021 年海南省一般公共预算收支预算级次构成图	10
图表 10：2021 年海南省省本级一般公共预算支出结构	10
图表 11：2021 年海南省市本级一般公共预算支出结构	11
图表 12：海南省创造税收收入来源分产业（2020 年）	11
图表 13：2020 年海南省创造的税收收入来源分行业对比	12
图表 14：2020 年海南省创造税收收入分税种构成	13
图表 15：2021 年海南省 3 市一般公共预算收入状况	14
图表 16：2021 年海南省区县一般公共预算收入情况	14
图表 17：2021 年海南省代表区县一般公共预算收入及增速	15
图表 18：2021 年海南省 3 市一般公共预算收入质量	15
图表 19：2021 年海南省代表区县一般公共预算收入结构	16
图表 20：2021 年海南省代表区县税收收入及增速	16
图表 21：2021 年海南省 3 市一般公共预算收支和财政自给率（%）	17
图表 22：2021 年海南省区县财政自给率排行榜	17
图表 23：2021 年海南省代表区县财政自给率（%）	18
图表 24：2021 年 31 省份一般公共预算支出规模	18
图表 25：2021 年海南省 3 市一般公共预算支出情况	20
图表 26：2021 年海南省区县一般公共预算支出排行榜	20
图表 27：2021 年海南省代表区县一般公共预算支出及增速	20
图表 28：2021 年海南省一般公共预算支出执行情况结构	21
图表 29：2021 年海南省 3 市政府性基金收入与土地财政依赖度	21
图表 30：2021 年海南省区县政府性基金收入排行榜	22
图表 31：2021 年海南省代表区县政府性基金收入及增速	22



图表 32：2021 年海南省代表区县土地财政依赖度	23
图表 33：2021 年海南省代表区县政府性基金支出及增速	23
图表 34：2021 年全国地方政府债务余额与负债率	24
图表 35：2021 年海南省 3 市地方政府债务余额与负债率	24
图表 36：2021 年海南省各区县地方政府负债率	24
图表 37：2021 年海南省代表区县地方政府债务余额及增速	25
图表 38：2021 年海南省代表区县地方政府债务余额与限额	25
图表 39：2021 年海南省代表区县地方政府债务结构	26
图表 40：2021 年海南省代表区县地方政府负债率	26



一、海南省财政体制与税源结构概况

根据《中国税务年鉴 2021》《海南统计年鉴 2021》分析海南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，受到人口数量少、地域面积小等因素影响，尽管海南省对中央税收收入贡献较小，但获得的中央补助较少，净贡献水平居全国中上游。海南省的行政区域包括海南岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛的岛礁及其海域，是全国面积最大的省。尽管海南海域面积高达约 200 万平方公里，但全省陆地(主要包括海南岛和西沙、中沙、南沙群岛)总面积仅 3.54 万平方公里，常住人口 1020 万人，位居全国倒数第四。2020 年海南省对中央税收收入贡献为 506 亿元，排全国倒数第四名；收到中央税收返还及转移支付 1000 亿元，排名全国倒数第三。值得注意的是，尽管规模相对较小，但转移支付规模是全省一般公共预算收入的 1.23 倍，是弥补海南省一般公共预算收支缺口的重要来源。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，2020 年海南省对全国财政的净贡献为-484 亿元（即净补助省份），位居全国第 9，处于中上游。

第二，从省以下财政体制来看，海南按照“财力下沉、统一规范、有效调控、均衡发展”的原则，省内推行“省直管市县”管理体制，收入格局呈现省级占比大、市级占比小的特点。自 1988 年 4 月海南经济特区诞生，海南就实行省直管市县的行政管理体制。截至 2021 年，海南省下辖 4 个地级市、25 个区县。而在 25 个区县中，有 15 个为省直管市县，与省财政直接联系，省对直管市县的财政转移支付、专项支付、专项补贴都由省财政直接发放。因三沙市尚未公布数据，剔除三沙市后，2021 年省本级、市本级、区县及以下一般公共预算收入占比分别为 36.1%、24.7%、39.2%。从主体税种来看，海南省与市县共享税为 9 个，其中增值税、企业所得税、个人所得税按 30：70 分享，即增值税在中央、省本级、地市及以下分配的比例为 50%：15%：35%，企业所得税、个人所得税在中央、省本级、地市及以下分配的比例为 60%：12%：28%。土地增值税、契税省与地市按 65：35 分享；城镇土地使用税、城市维护建设税、环境保护税、房产税省与市县按 20:80 分享；耕地占用税、资源税、印花稅、车船稅、烟叶稅为市县独享。

从支出来看，海南省着重将财力更多下沉市县，充分发挥财政体制在“激动能、转方式、重均衡”方面的作用。从支出层级来看，2021 年海南省全省一般公共预算支出为 1971.4 亿元，排全国倒数第 3。其中省本级、市本级、区县及以下一般公共预算支出占比分别为 32.8%、19.5%、47.7%。从支出结构来看，2021 年海南省支出主要集中于社会保障和就业、卫生健康、教育等保障民生的项目。2021 年海南省省本级一般公共预算支出为 645.8 亿元，其中社会保障和就业、卫生健康及教育支出排在前列，分别占比 16.5%、13.3%和 11.8%。

第三，从产业结构来看，作为旅游大省，海南省整体向第三产业倾斜，其中房地产业创造税收贡献最多，也是全国房地产业创造税收占比最高的省份。海南省陆地面积较小，与内陆矿产资源丰富的省份不同，海南省重点部署旅游业、现代服务业，2020 年海南省第一、二、三产业对税收收入贡献比例分别为 0.7%、32.5%和 66.8%。分行业来看，海南作为国内休闲度假首选地之一，吸引了大量居民度假和购置房产。2020 年海南房地产业贡献了海南省创造税收的 33.6%，高出全国平均 18.5 个百分点，位居全国第一。紧随其后的为制造业，占比达到 22.3%，显著低于全国平均水平（30.9%）。其中，石油、煤炭及其他燃料加工业创造税收占比达到 12.5%，占制造业创税比重超 5 成。

第四，从税种来看，海南省创造的税收收入主要来源于增值税、企业所得税、土地增值税、消费税、个人所得税五大税种。增值税是海南省的第一大税种，2021 年增值税贡献了海南创造税收收入的 37.9%，企业所得税、土地增值税、消费税、个人所得税占



比分别为 20.8%、12.2%、9.5%和 5.8%。其中，消费税属于中央税，难以对海南地方财力形成有效补充。

第五，从微观主体贡献来看，海南是我国对外开放的重要窗口，外商投资企业创税占比位居全国第 4。海南是著名的侨乡，侨胞众多。近年来海南持续推进自由贸易港建设，进一步吸引了外商资金涌入。2020 年，海南省外商投资企业（含港澳台）创造税收收入占比达到 22.7%，在全国 31 省份中排第 4 名，远高于全国平均水平的 16.1%。

二、海南财政形势：财政收入总量小、人均较高

第一，海南省财政收入总量位居全国下游，但人均则位居全国中上游，省内地市财政收入差距较大，海口市财政收入一骑绝尘。2021 年海南省一般公共预算收入为 921.2 亿元，排全国倒数第四。但考虑人口因素，海南省人均一般公共预算收入达到 9027 元，排名跃升至全国第 8。分地市来看，由于三沙市数据尚未披露，下文不再展开讨论。海口市作为海南省省会，财政收入总量和增速都稳坐省内头把交椅，2021 年海口一般公共预算收入为 208.3 亿元，超过第二名三亚市近 100 亿元，是第三名儋州市的 11.3 倍。从区县来看，省直管的澄迈县以 63.1 亿元的一般公共预算收入总量排名第一。其余区县均低于 40 亿元，其中低于 10 亿元的有 11 个，三亚市崖州区的一般公共预算收入规模排名最后，仅为 0.9 亿元。

第二，以税收收入占一般公共预算收入的比重衡量财政收入质量，海南省财政质量处于上游，排名全国第 5。2021 年海南省税收收入占一般公共预算收入的比重为 80.7%，仅次于北京（87.1%）、浙江（86.8%）、上海（85%）和江苏（81.6%）。从地市来看，海口市以 86.1% 的财政收入质量领跑全省，三亚市、儋州市则低于全省水平，分别为 71.3%、59.6%。分区县来看，已公布数据的 22 个区县中，税收收入占比超 90% 的区县主要集中于海口市和三亚市，其中三亚市天涯区、三亚市海棠区、三亚市吉阳区均达到 100%，海口市龙华区、海口市秀英区、海口市美兰区紧随其后，比重均超过 95%。税收占比低于 50% 的区县有 6 个，其中屯昌县、昌江黎族自治县、定安县为倒数前三，分别为 32.1%、37.2%、38.2%。

第三，海南财政自给率处于全国中游水平，省内则分化较为明显，以海口市为代表的经济相对发达地市财政自给率较高，以儋州市为代表的经济欠发达地市财政自给率低，较依赖上级政府转移支付。2021 年海南省财政自给率为 46.7%，在全国排名第 13 位。从地市看，海口市财政自给率达到 76.0%，与三亚市的 57.9%、儋州市的 26.2% 拉开差距。从区县来看，2021 年财政自给率高于 70% 的区县有 6 个，且均位于海口市和三亚市。其中海口市龙华区位列第一，财政自给率达到 109.3%，也是唯一超过 100% 的区县。有 8 个区县的财政自给率均处于 20% 以下，其中省属直管的五指山市、琼中黎族苗族自治县和白沙黎族自治县财政自给率均低于 10% 且位居省内倒数三位，分别为 8.8%、6.8% 和 5.7%。

第四，受到土地面积狭小的限制，海南省政府性基金收入规模、土地财政依赖度均排名全国下游，但政府性基金预算收入仍是海南财力的重要来源。受疫情冲击和房地产下行趋势影响，2021 年海南政府性基金预算收入出现明显下降，对海南可用财力带来冲击。2021 年海南省政府性基金预算收入为 394.1 亿元，排全国第 27 名，较 2020 年下降 24.6%。地市方面，2021 年各地市政府性基金预算收入为近三年来最低位，仅有海口市政府性基金预算收入超过百亿元，为 119.7 亿元。省内经济相对发达的三亚市，政府性基金收入为 97.1 亿元，经济欠发达的儋州市收入仅为 9.1 亿元，甚至低于部分省直管市县。从区县来看，已公布数据的 19 个区县差异较大，政府性基金预算收入超过 10 亿元的有 6 个，其中万宁市、琼海市和文昌市位列前三，分别为 19.4 亿元、19.3 亿元和



17.0 亿元。不足 1 亿元的有 5 个且主要位于海口市，其中海口市龙华区和秀英区、三亚市海棠区位列倒数三名，分别为 0.2 亿元、0.1 亿元和 0.1 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 年海南省土地财政依赖度达到 30.0%，较 2019 年下降 5.9 个百分点，位居全国第 25 名。在地市方面，海口市、三亚市和儋州市土地财政依赖度均超过 30.0%，分别为 36.5%、45.3%和 33.2%。

三、海南债务形势：债务余额总量小，显性负债率较高，广义负债率较低，偿债压力相对可控

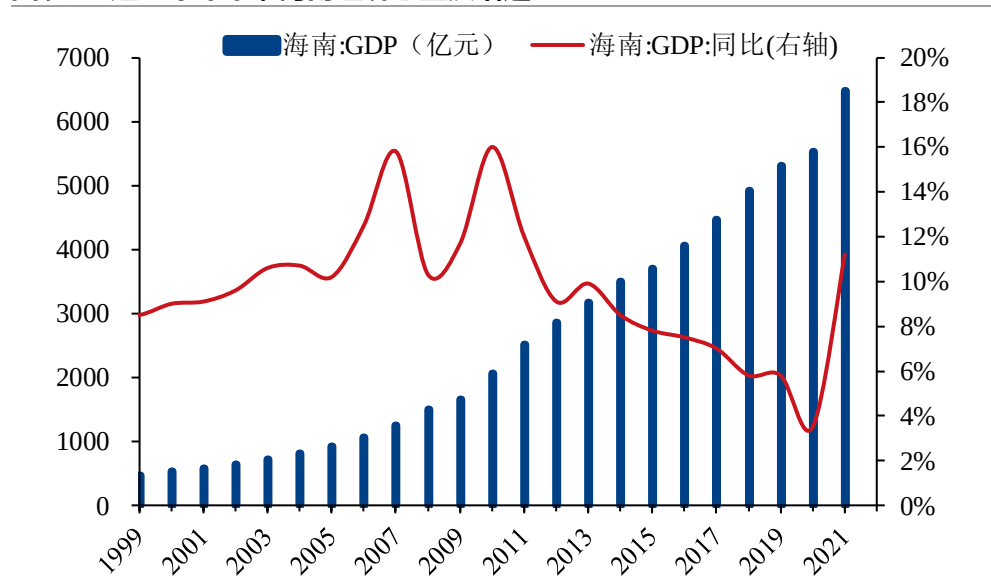
第一，2021 年海南省地方政府债务余额突破 3000 亿元，位居全国第 28 位，债务规模相对较小。但考虑经济体量后，2021 年海南省显性负债率排在全国第 6 位，进一步考虑地方融资平台有息债务后，广义负债率排名降低至 26 位，偿债压力相对可控。2021 年海南省地方政府债务余额为 3007.9 亿元，其中一般债余额为 1599.4 亿元，专项债余额为 1408.5 亿元。从负债率看，2021 年海南省负债率为 46.5%，处于全国上游水平。将地方融资平台有息债务纳入考虑后，以（地方政府债务余额+融资平台有息债务）/GDP 测算地方广义负债率，海南省的广义负债率为 48.4%，在全国排名下降至第 26 位。相较于其他省份，海南省的融资平台有息债务规模较小，且基本集中在省级平台，隐性债务风险化解压力相对适中。

第二，分地市看，债务规模与经济财政格局相似，经济发展领跑全省的海口市地方政府债务余额同样一骑绝尘，紧随其后的则是三亚市，儋州市排在最后。海口市作为海南省主要经济增长极，其债务余额远超三亚和儋州两市之和。2021 年海口市的地方政府债务余额为 859.1 亿元，其中一般债余额为 417.3 亿元，专项债余额为 441.8 亿元。三亚市以 431.0 亿元的债务余额排名第二，是第三名儋州市（166.1 亿元）的 2.6 倍。负债率方面，2021 年三亚以 51.6%的负债率位居第一，而债务余额规模最大的海口市以 41.8%的负债率排在最后，略低于儋州市（42.0%）。

第三，从区县来看，海南区县整体债务规模不大，负债率不高，偿债压力相对较小。已公布数据的 20 个区县中，政府债务余额超过百亿的仅有文昌市，为 106.3 亿元，介于 100~10 亿元之间的区县有 13 个，低于 10 亿元的有 6 个区县且主要集中于三亚市。负债率方面，超过海南省平均负债率的仅有琼中黎族苗族自治县，为 58.4%，其余区县负债率均低于 43%。其中负债率低于 7%的有 6 个区县且主要集中于三亚市，海口市琼山市（0.04%）、三亚市吉阳区（0.38%）和三亚市海棠区（0.78%）负债率分别位列省内倒数三名。



图表1：近三十年来，海南经济总量及增速



资料来源：企业预警通、粤开证券研究院

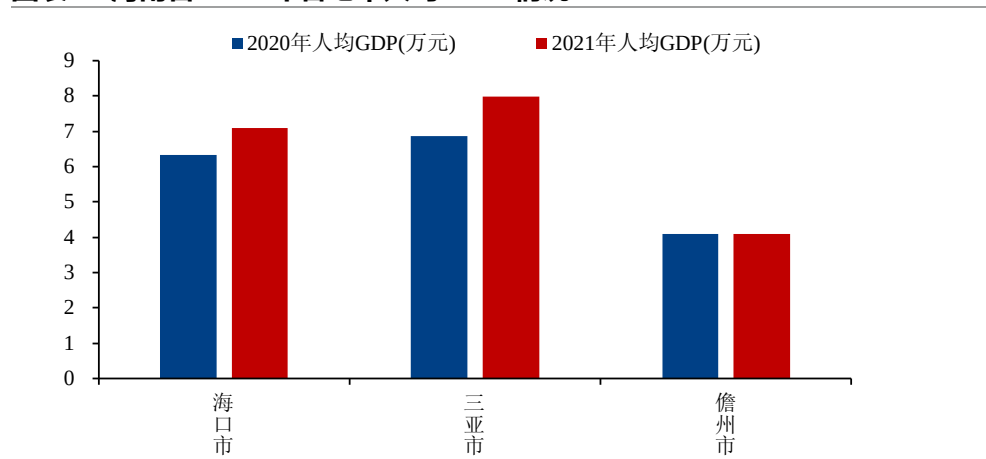
图表2：2021年海南省3市经济成绩单

排名	变化	城市	2021GDP (亿元)	增速 (%)	增速(两年平均, %)
1	→	海口市	2057.1	11.3	8.3
2	→	三亚市	835.4	12.1	7.5
3	→	儋州市	395.3	8.3	4.1

资料来源：企业预警通、粤开证券研究院

注：三沙市数据尚未披露，因此未在图表中展示

图表3：海南省2021年各地市人均GDP情况



资料来源：企业预警通、粤开证券研究院



注：三沙市数据尚未披露，因此在图表中展示

图表4：2021 年海南省区县经济排行榜

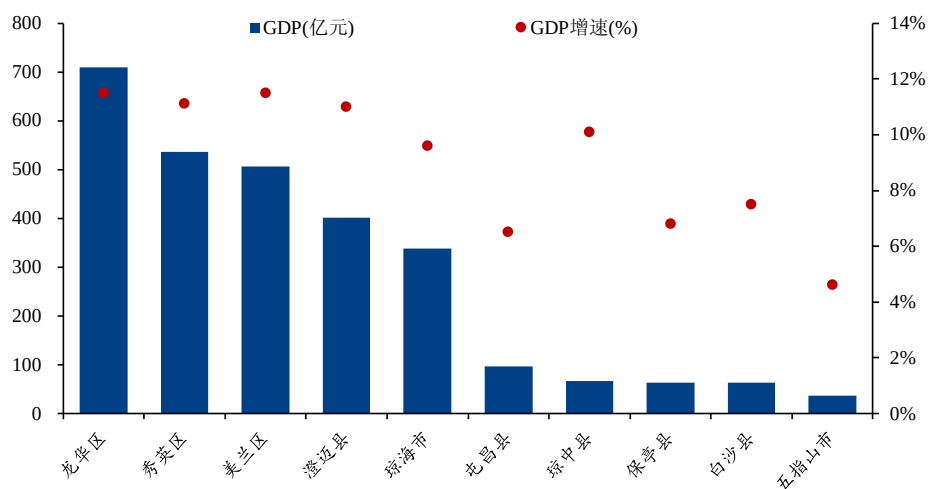
排名	区县	城市	GDP(亿元)	排名	区县	城市	GDP(亿元)
1	龙华区	海口市	710.2	13	东方市		215.0
2	秀英区	海口市	537.1	14	乐东黎族自治县		174.3
3	美兰区	海口市	505.6	15	海棠区	三亚市	150.8
4	澄迈县		400.8	16	昌江黎族自治县		143.7
5	琼海市		337.9	17	定安县		117.6
6	文昌市		308.7	18	崖州区	三亚市	112.0
7	吉阳区	三亚市	304.7	19	屯昌县		96.8
8	琼山区	海口市	304.1	20	琼中黎族苗族自治县		66.3
9	万宁市		276.0	21	保亭黎族苗族自治县		63.2
10	天涯区	三亚市	250.3	22	白沙黎族自治县		62.6
11	陵水黎族自治县		223.4	23	五指山市		36.8
12	临高县		222.9				

资料来源：海南省各区县人民政府、企业预警通、粤开证券研究院

注1：未标明所属城市的区县为海南省直管市县；

注2：三沙市区数据尚未披露，因此在图表中展示

图表5：海南省 2021 年代表区县 GDP 及增速



资料来源：海南省各区县人民政府、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_50789

