



# 罗志恒： 财政部长的烦恼 与坚守——为国理财，负 重前行



意见领袖 | 罗志恒

## 摘要

百年变局，又逢大疫三年，只道当时是寻常。2020 年以来，我们每年都惊呼见证了一个又一个时代，风云突变的局势常以意想不到的方式降临周遭，不确定性如影相随，风险意识、安全至上、现金为王等成为无数组织和个人的信条。宏大叙事与个人境遇如此紧密地结合在一起。我们见证了武汉保卫战和上海保卫战的胜利，我们也见证了九省通衢和十里洋场的空荡与静寂，但是唯一不变的是每个个体在历经磨难后仍坚强而勇敢地活着，始终保持对生的渴望、对黎明的希冀，也总有孤勇者致那黑夜中的呜咽与怒吼，逆行出征，守护着远方的你我。当前疫情仍在反复，世界局势仍不明朗，在如此复杂形势下我国经济和就业在恢复中遭遇波折，一系列稳定宏观经济大盘和稳就业稳物价的政策陆续推出。

财政作为国家治理的基础和重要支柱，在扩大总需求、畅通供应链、稳住微观主体、防范化解风险等保民生保稳定目标方面发挥了至关重要的作用。财政政策按照“积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续”的总基调持续靠前发力、精准发力，以退税减税降费、扩大基建和疫情支出、加快发行专项债、政府过紧日子等方式为经济社会风险兜底，护航经济社会发展。而这其中的对价，就是财政风险上升以及财政形势困难。

根据我们对东北某省某市、华北某省某市、华中某省某市、华南某省某市区 4 个城市的调研，2022 年以来的财政形势是屋漏偏逢连夜雨，税收

收入大幅下行的同时土地财政以更大幅度下行，债务到期高峰逼近，特别国债和赤字退潮，严控隐性债务高悬头顶。部分地区的付息、三保就已占据当期财政支出的较高比重，库款支付压力倍增，出现了罚没收入大增的情形。区县财政困境重现，吃饭财政回归。当然，我们也要看到公有制经济条件下政府有更多的解决办法闯过难关，部分地区穷则思变，积极盘活存量闲置资产、优化支出结构、提高支出绩效、倒逼形成节俭办事业的理念。

财政工作如刀尖起舞，“保、压、调”，每一个字都是千钧分量。“六保”要实现经济社会稳定，是前提；压减一般性开支腾挪财政空间需要勇气和气魄；调整支出结构更需统揽全局的格局和智慧。未来的不确定性越来越大，市场和社会对财政的依赖越来越大，财政的角色必须从账房先生升级为改革推动者和政策研究者。本文我们仅做简要归纳，更多的是将第一手的调研资料原汁原味呈现给读者，让读者去品读 2022 年财政不易与财政人的坚守。

财政服务于改革、发展与稳定，改革需要碰触既得利益，通过财政资金赎买被改革者的同意及安顿其生活，以减轻改革阻力和社会动荡；中国仍是发展中国家，新建基础设施需要财力支持；财政向国防、安全、外交等领域支出营造的是稳定的内部和外部秩序，疫情导致企业和居民收入下降，财政必须确保中低收入人群生活不至于流离失所，抗疫的人员工资、医药和设备等支出均离不开财政的支持。



我们的基本观点有：

- 1、财政整体形势：一般公共预算收入和土地出让收入均负增长，收支矛盾突出。
- 2、区域分化：西部资源型省份财政收入增速远高于东部地区。
- 3、税收收入占比下降，非税收入增速高于税收增速近 40 个百分点。
- 4、上半年政策重点在留抵退税，下半年在减税降费。
- 5、优化支出结构，基建和抗疫支出大幅上升，环保和文旅支出增速偏低。

6、基层财政困境再现，区县不平衡程度远高于省际，库款紧张时有发生，考验省级政府协调能力。

7、坚持“尽力而为，量力而行”，提高社保水平不能脱离当前实际财力，财政负担的范围不能无限制扩大。

8、债务风险不可不察，部分中西部地区和部分区县偿债能力较差，加重地方国库支付风险和调度难度。

9、财政需要在当前与长远、政策与制度、减税降费与可持续性、民生与科技强国中实现平衡发展。

10、2020 年财政数据难看，但日子还可以过；2021 年财政数据好看，日子未必好过；2022 年面子里子都一样，四大风险加剧财政紧张。

11、治标之策在开源节流；治本之道在改革。前者在财政内；后者在财政外，是国家治理和制度改革问题。

风险提示：财政形势超预期变化

## 目录

一、当前及下阶段地方财政形势的 11 个判断：总体收支矛盾加剧，但呈现新的区域分化格局二、中部某省某市：国库款只能应付 3-4 天支出，土地出让收入大幅下降，部分时间精力用于在发达地区推销土地和引进外部资本处置资产三、华北某省某市：越往基层财政越困难，重回吃饭财政，

债务付息后“三保”有难度，工资推迟发放四、东北某省某市：政府偿债压力大，国库资金调度困难，区域性支付风险凸显五、华南某省某市某区：疫情防控支出需求是去年的3倍，预算稳定调节基金去年已使用完，紧平衡、紧约束

正文

01

当前及下阶段地方财政形势的11个判断：

总体收支矛盾加剧，但呈现新的区域分化格局

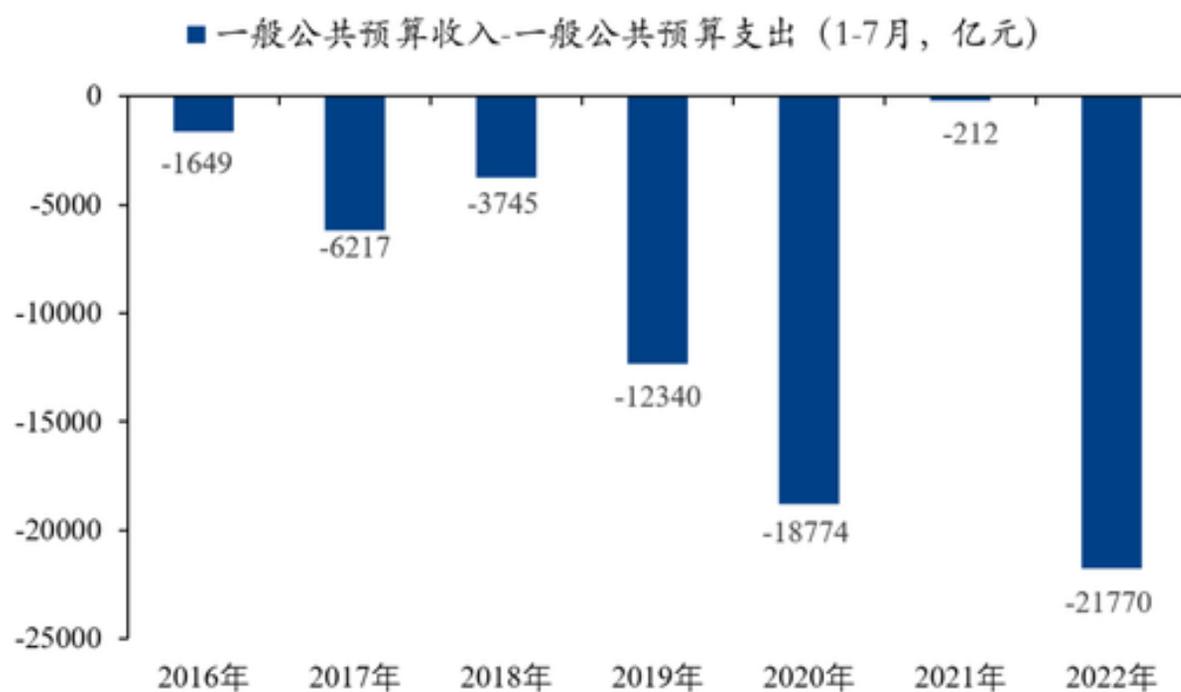
（一）财政整体形势：一般公共预算收入和土地出让收入均负增长

受疫情冲击和留抵退税影响，1-7月一般公共预算收入自然口径同比-9.2%；同时受房地产风险影响，土地出让收入同比为-31.7%。如果房地产风险未明显软着陆，按此计算，全年预计将较去年减少约2.6万亿土地出让收入，直接导致地方可支配财力下降；部分高度依赖土地出让收入的地区将受到较大影响，目前民营房企整体遇到现金流困难，部分城投摇身一变通过拿地的方式为地方政府输血，但是城投也面临债务问题，这可能会导致城投与财政风险进一步捆绑。

地方“三保”压力依然较大，财政自给率下降，一半以上省份财政自给率不足50%，上半年31省份收支差全部转负，意味着对转移支付和债务的依赖度提高。1-7月，已公布数据的24个省份中，15个省份财政自

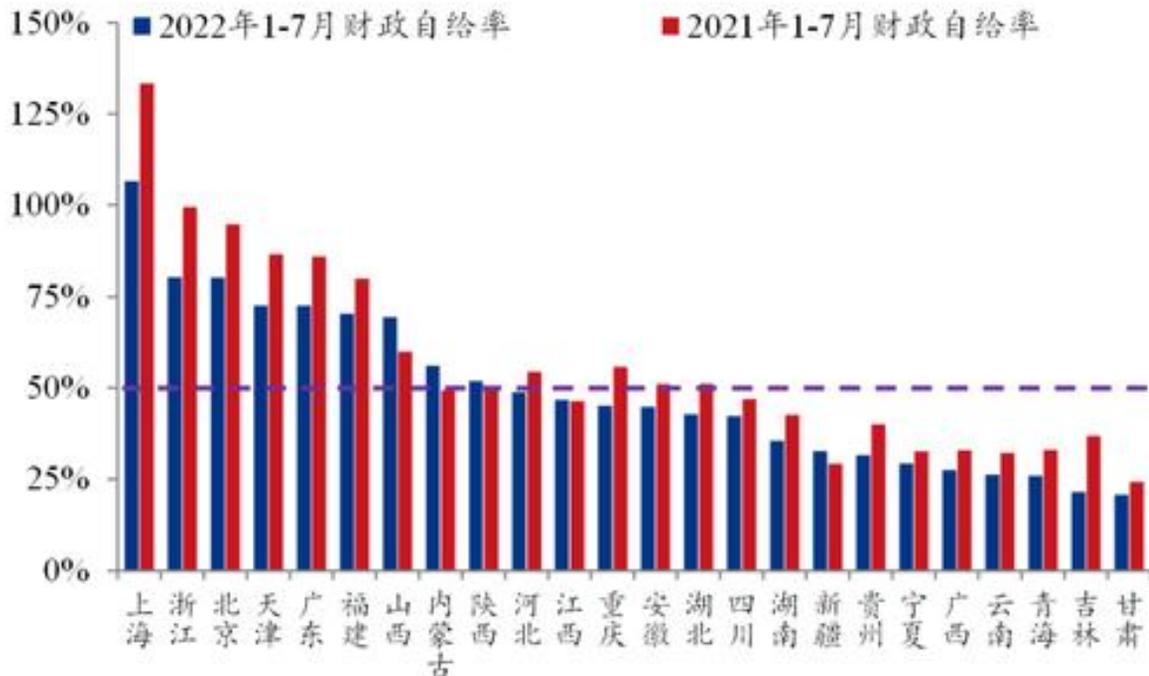
给率低于 50%，9 个省份高于 50%；19 个省份较去年同期下降。1-7 月，一般公共预算收支差为-21770 亿元，收支差绝对值高于历史同期，靠前发力的同时部分透支了下半年财政空间。

图表1：历年前 7 个月全国一般公共预算收支差额



资料来源：wind、粤开证券研究院

图表2：1-7月主要省份财政自给率低于上年同期水平



资料来源：各地财政厅（局）、粤开证券研究院；注：24个省份已披露数据，辽宁、黑龙江、江苏、山东、河南、海南、西藏数据暂缺；已披露数据省份中，9个省份1-7月财政自给率高于50%，15个省份低于50%；19个省份较去年同期下降，5个省份较去年同期上升

## （二）区域分化：西部资源型省份财政收入增速远高于东部地区

当前处于百年未有之变局下，发展的安全性更加凸显，能源安全极为重要。同时我国推进双碳目标更加务实，先立后破，由西部地区维护国家

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\\_45847](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_45847)

