

分析师：肖雨

执业证书编号：S0740520110001

电话：

Email: xiaoyu@zts.com.cn

分析师：赖逸儒

执业证书编号：S0740523060004

电话：

邮箱：laiyr01@zts.com.cn

**相关报告****投资要点**

- 我国财政预算体制经历了**统收统支、分灶吃饭和分税制改革**三个阶段。新中国成立后，为使全国经济财政工作统一，我国实行统收统支。改革开放后为调动地方政府管理财政的积极性，我国进行了分灶吃饭的改革。1994年，我国开始进行分税制改革，建立了中央税收和地方税收体系。目前，我国主要围绕中央与地方、省与省以下市县财政事权和支出责任划分的问题进行进一步的财政体制改革。
- **地方一般公共预算收入通常被定义为税收收入和非税收入之和**。目前我国税收收入主要包括增值税、所得税、消费税等18项，其中增值税和企业所得税占比较大，土地增值税是地方税收收入的重要来源之一。
- **税收收入在中央与地方之间的分成比例确定，但在地方内部各级的分成比例会根据不同区域有所变化**，例如，重庆市各区对增值税、所得税等税种的地方分享部分采用不同的市区分成比例，市辖区财力独立性弱于主城区区县。地方内部各级税收分成比例的差异不仅存在于重庆市，也广泛存在于全国各省份，我们在本文中主要列举了增值税和所得税在不同省份的分成差异。
- **一般公共预算地方收入中的非税收入为狭义概念**，包括专项收入、国有资本经营收入和国有资源（资产）有偿使用收入等6项。狭义概念下的非税收入中的国有资本经营收入与第三本账中的国有资本经营收入同样包括国有企业上缴利润、红利、产权转让收入等，但二者收入主体不同，用途亦有所差异。
- 非税收入占一般公共预算收入的比重在各省市间差异较大。除税收收入和非税收入外，**一般公共预算收入科目还包括债务收入和转移性收入**。债务收入可通过外债转贷及发行一般债券筹措，转移性收入包括上级补助收入、下级上解收入和预算稳定调节基金等。少数情况下，上级补助收入可能为负。我们采用中央级税收收入（含海关代征）减去中央对省市政府补助的差额衡量各省市净上缴税收收入，从2022年数据来看各省市净上缴税收收入分化较为明显。
- **政府性基金收入的主要来源是土地出让收入，土地出让收入在计提完各项税金后，由市和区（县）两级政府分配**，主要有三种情形：1）市级政府统一征收并通过转移支付的方式分配给下辖区县；2）市级和区县按照一定原则分配土地收入；3）市区范围内土地出让收入归市级预算，其他区县土地出让收入归区县级预算。第一种分配情形，是部分市辖区政府性基金收入较少，转移性基金收入较高的主要原因。
- **地方一般公共预算收入和地方财政收入在不同语境下含义可能有所差异**，需要结合上下文以及相关报表进行概念辨析。**地方财政总收入与一般公共预算收入总计**的含义有所不同，前者通常是指地方一般预算收入与上划中央收入之和，后者应用于一般公共预算收支决算总表中。
- 从口径上看，我们通常认为**全省（市）>省（市）级>省（市）本级**，且省（市）级与省（市）本级之间的差额为转移性收支科目，但在实际中，**市级和市本级的核算数额差异可能是由核算区域范围的不同造成的**，且地市级层面还会涉及到“市直”的概念。
- **关于地方财力主要有两种计算方法**，第一种方法主要是通过预算收支表的合计项扣除特定项后进行求和，第二种方法由财政部给出，先分别计算一般公共预算财力和政府性基金预算财力，再求和得到地方政府财力。
- **我国地方债务指标体系的演变主要经历了三个阶段**。债务率是政府债务余额和当年综合财力的比值；负债率是政府债务余额和GDP的比值；利息支出率在实际应用中分为一般债务付息率和专项债务付息率，等于一般债务或专项债务与对应预算支出的比值。
- **对于园区我们主要关注公共财政收入结构，上级转移支付收入和土地财政情况**。对比广州开发区和遵义经济技术开发区，可知遵义经开区的补助依赖度和土地财政依赖度均较高，而广州开发区的财政自给率表现相对较好。
- **风险提示：1）预算管理制度体系发生调整；2）经济下行，地方财力波动加大。**

## 内容目录

<b>一、央地财税关系的变迁</b> .....	<b>- 5 -</b>
1、统收统支阶段 .....	- 5 -
2、分灶吃饭阶段 .....	- 5 -
3、分税制阶段 .....	- 6 -
<b>二、地方财政预算的“四本账”</b> .....	<b>- 7 -</b>
1、一般公共预算 .....	- 7 -
2、政府性基金预算 .....	- 20 -
3、国有资本经营预算 .....	- 23 -
4、社会保险基金预算 .....	- 24 -
<b>三、地方财力怎么看？</b> .....	<b>- 24 -</b>
1、几个相近的概念 .....	- 25 -
2、财政数据口径划分 .....	- 27 -
3、地方财力怎么算 .....	- 30 -
4、地方政府债务风险怎么看 .....	- 31 -
5、特殊的园区财政 .....	- 35 -
<b>四、总结</b> .....	<b>- 36 -</b>

## 图表目录

图表 1: 建国以来财政体制沿革.....	- 7 -
图表 2: 各税种收入归属与税额占比情况 (%、亿元) .....	- 8 -
图表 3: 各税种收入归属、计税方法等变更情况 .....	- 9 -
图表 4: 重庆市各区税收收入分成比例 (%) .....	- 10 -
图表 5: 部分省份增值税与地级市 (县) 分成一览表.....	- 10 -
图表 6: 部分地区所得税收入分成方式.....	- 11 -
图表 7: 非税收入分类及定义.....	- 11 -
图表 8: 2022 年中央与地方非税收入各分项占比.....	- 12 -
图表 9: 2022 年各省市非税收入占一般公共预算收入比重 (%) .....	- 13 -
图表 10: 2022 年广东省省级一般公共预算收入决算表 (亿元) .....	- 13 -
图表 11: 2022 年佛山市市级一般公共预算收入决算表 (亿元) .....	- 13 -
图表 12: 转移性收入分类.....	- 14 -
图表 13: 2022 年中央对地方转移支付 (亿元) .....	- 15 -
图表 14: 2018 年和 2019 年成都市青羊区上级补助收入 (亿元) .....	- 15 -
图表 15: 2021 年各省市对中央净上缴税收收入贡献情况 (亿元) .....	- 16 -
图表 16: 预算稳定调节基金来源.....	- 17 -
图表 17: 2022 年地方一般公共预算支出决算表 (亿元、%) .....	- 17 -
图表 18: 一般公共预算支出部分科目.....	- 18 -
图表 19: 2022 年各省市财政自给率 (%) .....	- 19 -
图表 20: 2022 年各省财政自给率最高地级市 (%) .....	- 19 -
图表 21: 2022 年广东省部分地级市及开发区财政自给率 (%) .....	- 19 -
图表 22: 2022 年江苏省省级一般公共预算收支决算平衡表 (亿元) .....	- 19 -
图表 23: 政府性基金预算收入科目 .....	- 20 -
图表 24: 政府性基金收入科目分类.....	- 21 -
图表 25: 重庆部分地区 2022 年政府性基金预算收入与政策安排 (亿元) .....	- 22 -
图表 26: 2022 年江苏省省级政府性基金预算收支平衡表 (亿元) .....	- 22 -
图表 27: 2022 年各省市四项收入占比.....	- 23 -
图表 28: 2022 年青海省国有资本经营预算收支决算平衡表 (亿元) .....	- 24 -
图表 29: 2022 年四川省地方一般公共预算收入决算表 (亿元) .....	- 25 -
图表 30: 2022 年地方一般公共预算收入决算表 (亿元) .....	- 25 -
图表 31: 2019 年合肥市财政收入情况 (亿元) .....	- 27 -
图表 32: 2022 年四川省一般公共预算收支决算平衡表 (亿元) .....	- 28 -
图表 33: 2022 年四川省省级一般公共预算收支决算平衡表 (亿元) .....	- 28 -

图表 34: 2023 年广东省省级一般公共预算总收入构成 (亿元) .....	- 29 -
图表 35: 2023 年广东省省级一般公共预算支出构成 (亿元) .....	- 29 -
图表 36: 各地级市市级、市本级、市直口径不完全汇总 .....	- 30 -
图表 37: 分预算收支表算法 .....	- 31 -
图表 38: 财政部官方算法 .....	- 31 -
图表 39: 2022 年黑龙江省地方财力 (亿元) .....	- 31 -
图表 40: 我国地方债务指标体系的阶段演变 .....	- 32 -
图表 41: 31 省市 2022 年末债务率对比 (%) .....	- 33 -
图表 42: 31 省市 2022 年末负债率对比 (%) .....	- 33 -
图表 43: 地方政府法定债务历年偿债率变动 (亿元、%) .....	- 34 -
图表 44: 历年地方政府债借新还旧情况 (亿元、%) .....	- 34 -
图表 45: 31 省市 2022 年末利息支出率对比 (%) .....	- 35 -
图表 46: 2022 年广州开发区、遵义经开区财政收入数据 (亿元、%) .....	- 36 -

在《财政分析手册（2023版）：预算篇》<sup>1</sup>中，我们介绍了财政“四本账”的主要构成和勾稽关系。本篇报告从地方财政的视角重点介绍前三本账，并对地方财力的不同层次和口径进行了详细分析，以供投资者参考。

## 一、央地财税关系的变迁

建国以来，我国财政预算体制结合各时期特点不断变革，先后经历了**统收统支、分灶吃饭和分税制改革**三个阶段。改革开放前，在计划经济背景下，我国实行统收统支，当地方收入不足以覆盖其支出，可由中央调剂补助。改革开放后为调动地方政府管理财政的积极性，我国实行“分灶吃饭”的办法，这一时期地方财力和财权有所扩大。1994年，为适应社会主义市场经济体制的建设，我国进行分税制改革，建立了中央税收和地方税收体系。

### 1、统收统支阶段

建国初至改革开放前期，为使全国经济财政工作统一，稳定市场物价，平衡财政收支，我国实行统收统支。政务院 1950 年颁布了《关于统一国家财政经济工作的决定》<sup>2</sup>和《关于统一管理 1950 年度财政收支的决定》<sup>3</sup>，建构了以集中统一为基础的财经理管理体制的雏形。这一阶段的主要特征包括：1) 中央统一领导、地方分级管理；2) 中央确定收入指标，地方多收多留；3) 分成比例实行“一年一定”或“一定几年”，超收部分另定分成比例；4) 各级政府支出按职责和行政隶属关系确定；5) 地方预算由中央核定，地方支出首先用地方收入抵补，不足则由中央调剂补助。因此，这种体制也被称为“一灶吃饭”体制或“大锅饭”体制。

### 2、分灶吃饭阶段

随着经济的发展，“统收统支”时期“统得过死”的弊端逐渐凸显，为调动地方政府管理财政的积极性，我国在 1980 年、1985 年和 1988 年进行了 3 次“分灶吃饭”的改革。1980 年 2 月，国务院发布《关于实行“划分收支，分级包干”财政管理体制暂行规定》<sup>4</sup>，决定从 1980 年起，实行“分灶吃饭”的办法。1985 年，我国开始全面实行“划分税种、核定收支、分级包干”管理体制。1988 年，国务院发布了《关于地方实行财政包干办法的决定》<sup>5</sup>，与同期国有企业实行承包经营责任制相结合，对预算管理体制进行改进。“分灶吃饭，财政包干”顺应了改革开放“放权让利”的政策主调，扩大了地方财力和财权，激发地方经济活力，推动地方经济发展。

<sup>1</sup> 参见研报《财政分析手册（2023版）：预算篇》（20231027）

<sup>2</sup> 资料来源：[http://www.chnmuseum.cn/zp/zpml/gzhww/202103/t20210331\\_249332.shtml](http://www.chnmuseum.cn/zp/zpml/gzhww/202103/t20210331_249332.shtml)

<sup>3</sup> 资料来源：[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200705/24/t20070524\\_11478781.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200705/24/t20070524_11478781.shtml)

<sup>4</sup> 资料来源：[https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1985/5/content/post\\_3354481.html](https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1985/5/content/post_3354481.html)

<sup>5</sup> 资料来源：[http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-10/10/content\\_1806.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-10/10/content_1806.htm)

### 3、分税制阶段

随着市场在资源配置中的作用不断扩大，财政包干体制已经不适应市场经济发展的要求，税收调节功能弱化、国家财力偏于分散、财政分配体制不规范等问题亟需解决，因此我国 1994 年开始进行分税制改革。1993 年 12 月 15 日，国务院发布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》<sup>6</sup>，确定各级政府支出范围并根据财权与事权相结合原则划分税种，建立了中央税收和地方税收体系，同时建立转移支付制度调节地区财力差距。其中财权是指一级政府为满足一定的支出需求而筹集财政收入的权力<sup>7</sup>，事权是指一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责<sup>8</sup>。

1994 年分税制改革以来，我国初步建立起了适应社会主义市场经济体制的财政体制，但在改革深入推进的过程中，存在中央与省、省市县财政权责划分不同程度存在不清晰、不合理、不规范等问题。为此，财政部于 2002 年发布《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》<sup>9</sup>并获得国务院批转。2016 年国务院发布《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》<sup>10</sup>，要求对中央与省，省与省以下市县财政权责进行合理划分。随后，吉林、陕西、安徽、浙江、山东、云南等省份陆续发布各省推进省以下财政事权和支出责任划分改革方案，但仍有不少省份未提出具体改革措施，省以下财政体制改革推进存在滞后性。2022 年中央全面深化改革委员会第二十五次会议审议通过了《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》<sup>11</sup>，进一步强调从界定财政事权和支出责任、理清省以下政府间收入关系、完善省以下转移支付制度，建立健全省以下财政体制调整机制、规范省以下财政管理五个方面推进省以下财政体制改革。河南、广东、广西、贵州各省份陆续发文响应政策。

同时，近年来中央与地方财政事权和支出责任划分改革稳步推进，2019 年国务院发布《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》<sup>12</sup>，主要措施包括保持增值税“五五分享”比例稳定、调整完善增值税留抵退税分担机制、后移消费税征收环节并稳步下划地方。党的二十大报告提出要谋划新一轮财税体制改革<sup>13</sup>，强调进一步完善分税体制，以消费税改革作为切入点，健全地方税和直接税体系，合理发挥税收的调节功能；划分中央与地方事权，中央上收部分事权和支出责任，减轻地方的支出责任和支出负担，增强地方财政活力；不断规范转移支付，进一步优化转移支付结构、规范一般性转移支付制度、加强专项转移支付管理、完善省以下转移支付制度。

<sup>6</sup> 资料来源：<https://www.nc.gov.cn/ncszf/sjjs/200812/753e8aeb11984717b560de38de668b7b.shtml>

<sup>7</sup> 资料来源：[https://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/xx17d/zjjd/200805/t20080519\\_27892.html](https://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/xx17d/zjjd/200805/t20080519_27892.html)

<sup>8</sup> 资料来源：[https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/24/content\\_5101963.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/24/content_5101963.htm)

<sup>9</sup> 资料来源：[https://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/cztzgg/tzgg/200806/t20080630\\_55303.htm](https://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/cztzgg/tzgg/200806/t20080630_55303.htm)

<sup>10</sup> 资料来源：[https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/24/content\\_5101963.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/24/content_5101963.htm)

<sup>11</sup> 资料来源：[https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/13/content\\_5695477.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/13/content_5695477.htm)

<sup>12</sup> 资料来源：[https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/09/content\\_5437544.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/09/content_5437544.htm)

<sup>13</sup> 资料来源：[https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/202312/t20231227\\_3924239.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/202312/t20231227_3924239.htm)

**图表 1：建国以来财政体制沿革**

阶段	阶段特征	
高度集中、统收统支 (1950)	1) 一切收支项目、收支办法、收支范围和收支标准由中央统一制订；2) 一切财政收支均纳入国家预算；3) 国家财权和财力集中在中央和大区两级，主要集中在中央。	
划分收支、分级管理 (1951-1957)	国家财政分为中央、大行政区和省（市）三级，大行政区以下财政为地方财政。	
以收定支，五年不变 (1958)	从 1958 年起，实行“以收定支，五年不变”的财政管理体制。	
统收统支阶段	总额分成，一年一变 (1959-1970)	从 1959 年起，实行“收支下放，计划包干，地区调剂，总额分成，一年一变”的财政管理体制，简称“总额分成，一年一变”。
	财政收支包干 (1971-1973)	从 1971 年起实行“定收定支，收支包干，保证上交（或差额补助），结余留用，一年一变”的财政体制，简称“财政收支包干”。
	收入按固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干 (1974-1975)	1) 地方负责组织的财政收入按固定比例留成；2) 地方财政收入超收部分另定留成比例，一般不超过 30%；3) 财政支出按中央核定的指标包干。
定收定支，收支挂钩，总额分成，一年一变 (1976-1979)	1) 扩大了地方财政收支范围及管理权限；2) 保留地方按固定比例留成的规定；3) 改变了超收部分仍按总额分成比例分成的办法，规定超收部分分成比例为 30% 或 70%。	
分灶吃饭阶段	划分收支，分级包干 (1980-1985)	按企事业单位隶属关系，划分中央与地方的收支范围并确定各地包干基数。地方多收多支，少收少支，自行安排预算，自求收支平衡。
	划分税种，核定收支，分级包干 (1985-1987)	财政收入分为中央财政固定收入、地方财政固定收入、中央和地方共享收入三类。
	财政包干 (1988-1993)	对各地区实行六种不同的包干形式。与同期国有企业实行承包经营责任制相结合，改进预算管理体制。
分税制阶段 (1994 年至今)	1) 按事权划分确定支出范围；2) 将税种划分为中央税、地方税和中央地方共享税，并建立中央税收和地方税收体系；3) 逐步实行比较规范的税收返还和转移支付制度；4) 建立和健全分级预算制度。	

来源：财政部，中泰证券研究所

## 二、地方财政预算的“四本账”

### 1、一般公共预算

#### ■ 收入

地方一般公共预算收入是由地方征收，按照现行体制缴入地方金库的一般公共预算收入。地方一般公共预算收入，加上由地方征收，但按照现行财政体制缴入中央金库的上划中央收入，构成一般公共预算总收入。

#### (1) 税收收入

目前，我国税收收入主要由 18 项税种收入构成，其中进口环节增值税和消费税、关税以及船舶吨税由海关代征。按照税务局口径，我国 2022 年中央税收收入中，税额占比前四的分别为增值税（40.68%）、企业所得税（26.23%）、消费税（16.69%）和个人所得税（8.43%）。地方税收收入中，税额占比前四的分别为增值税（31.92%）、企业所得税（26.23%）、土地增值税（8.28%）和个人所得税（7.79%）。土地增值税是地方税收收入的重要来源之一。

按征税对象标准，18 项税种可分为流转税类、所得税类、财产行为税类、资源税类和特定目的税类<sup>14</sup>。按收入归属标准，各税种可分为中央固定收入、地方固定收入和中央与地方共享收入。中央与地方共享收入中，国内增值税按中央与地方 50: 50 比例分成<sup>15</sup>，一般企业所得税、个人所得税由中央与地方按 60: 40 比例共享<sup>16</sup>。

<sup>14</sup> 资料来源：[https://www.spp.gov.cn/llyj/201604/t20160425\\_116751.shtml](https://www.spp.gov.cn/llyj/201604/t20160425_116751.shtml)

<sup>15</sup> 资料来源：[https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/09/content\\_5437544.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/09/content_5437544.htm)

<sup>16</sup> 资料来源：[http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content\\_61880.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61880.htm)

图表 2: 各税种收入归属与税额占比情况(%, 亿元)

类别	项目	子项目	具体情形	收入归属	分配比例		税额 (以 2022 年为例)				
					中央	地方	中央	地方	合计	税种占中央税收收入比重	税种占地方税收收入比重
流转税类	增值税	进口环节增值税	海关代征	中央	100		43220.60	24461.90	67682.50	40.68	31.92
		国内增值税		央地共享	50	50					
	消费税	进口环节消费税	海关代征	中央	100		17728.80	0.00	17728.80	16.69	0.00
		国内消费税	成品油消费税	中央	100						
	关税		海关代征	中央	100		2860.29	0.00	2860.29	2.69	0.00
所得税类	企业所得税	特殊企业所得税		中央	100		27867.61	15827.77	43695.38	26.23	20.65
		其他企业所得税		央地共享	60	40					
	个人所得税		央地共享	60	40	8953.78	5969.07	14922.85	8.43	7.79	
财产行为税类	契税			地方		100	0.00	5793.80	5793.80	0.00	7.56
	房产税			地方		100	0.00	3590.35	3590.35	0.00	4.68
	印花税	证券交易印花税		中央	100		2759.33	1630.82	4390.15	2.60	2.13
		其他印花税		地方		100					
	车船税			地方		100	0.00	1071.96	1071.96	0.00	1.40
资源税类	土地增值税			地方		100	0.00	6349.11	6349.11	0.00	8.28
	城镇土地使用税			地方		100	0.00	2225.62	2225.62	0.00	2.90
		资源税	海洋石油资源税		中央	100		108.48	3280.13	3388.61	0.10
		资源税		地方		100					
	环境保护税			地方		100	0.00	211.22	211.22	0.00	0.28
特定目的税类	城市维护建设税	特殊企业城建税		中央	100		259.41	4815.84	5075.25	0.24	6.28
		其他企业城建税		地方		100					
	车辆购置税			中央	100		2398.36	0.00	2398.36	2.26	0.00
	烟叶税			地方		100	0.00	133.13	133.13	0.00	0.17
	耕地占用税			地方		100	0.00	1256.84	1256.84	0.00	1.64
	船舶吨税		海关代征	中央	100		53.02	0.00	53.02	0.05	0.00
	其他税收						25.44	25.47	50.91	0.02	0.03
<b>总计</b>							<b>106235.12</b>	<b>76643.03</b>	<b>182878.15</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

来源: 财政部, 中泰证券研究所

注: 1) 所得税中特殊企业指铁路运输、国家邮政、中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行、国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行以及海洋石油天然气企业; 2) 城建税中特殊企业指铁道部门、各银行总行、各保险公司总公司。

目前的税种及其收入归属大部分保留 1994 年分税制改革时所确定的框架, 仅有部分税种发生了变更。涉及中央地方收入划分变更的包括所得税、证券交易印花税、增值税和资源税等。近年停征的税种有农业税、屠宰税和固定资产投资方向调节税等。新增税种包括 2018 年起征的环境保护税。

**图表 3: 各税种收入归属、计税方法等变更情况**

税种	时间	相关文件	变革前	变革后
所得税	2002/1/1	《所得税收入分享改革方案》(国发〔2001〕37号)	1) 所得税按企业性质确定收入归属: 中央企业所得税、地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税, 铁道部门、各银行总行、各保险总公司所得税为中央固定收入; 其他企业所得税为地方固定收入。 2) 个人所得税为地方固定收入。	1) 除少数特殊行业或企业所得税仍归属中央, 对其他企业所得税实行中央与地方按 60:40 比例分享。 2) 个人所得税实行中央与地方按 60:40 比例分享。
农业税、烟叶税	2004 年-2006 年	关于废止《中华人民共和国农业税条例》的议案的说明《中华人民共和国烟叶税暂行条例》	1) 农牧业税、农业特产税作为地方固定收入。 2) 烟叶特产农业税收入全部划归县乡财政。	1) 2004 年, 免征除烟叶外的农业特产税。2005 年, 全面取消牧业税。2006 年, 全国免征农业税(含烟叶特产农业税)。 2) 2006 年 4 月起征烟叶税, 纳税人、纳税环节、计税依据、税率等都保持原烟叶特产农业税的规定不变。
屠宰税	2006/2/17	国务院发布命令废止《屠宰税暂行条例》	屠宰税作为地方固定收入。	取消屠宰税。
成品油消费税	2009/1/1	《国务院关于实施成品油价格和税费改革的通知》(国发〔2008〕37号)	消费税下设立汽油、柴油税目。	将消费税下汽油、柴油两个税目取消, 增列成品油税目, 该税目下包括汽油、柴油、石脑油、溶剂油、润滑油、燃料油、航空煤油等七个子目。
固定资产投资方向调节税	2013/1/1	《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》	固定资产投资方向调节税作为地方固定收入。	取消固定资产投资方向调节税。
证券交易印花税	2016/1/1	《国务院关于调整证券交易印花税中央与地方分享比例的通知》(国发〔2015〕3号)	证券交易印花税按中央 97%、地方 3% 比例分享。	证券交易印花税全部作为中央收入。
增值税	2016/5/1	《财政部 国家税务总局关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》(财税〔2016〕36号)	1) 铁道部门、各银行总行、各保险总公司所缴营业税为中央固定收入, 其他企业所缴营业税为地方固定收入。 2) 增值税由中央与地方共享, 中央分成 75%。	1) 建筑业、房地产业、金融业、生活服务业等全部营业税纳税人由缴纳营业税改为缴纳增值税。 2) 增值税收入中央与地方划分比例由 75:25 变成 50:50。
资源税	2016/7/1	《财政部 国家税务总局关于全面推进资源税改革的通知》(财税〔2016〕53号)	1) 仅有煤炭等 6 种资源实行从价计征资源税, 还有 100 多种是从量计征。 2) 除海洋石油资源税外, 资源税为中央与地方共享收入。	1) 对适宜从价计征的品目全部改为从价计征, 这其中涉及铁矿、金矿等 21 个税目由“从量”改为“从价”; 扩大征税范围, 逐步对水、森林、草场、滩涂等自然资源开征资源税。 2) 纳入改革的矿产资源税收入全部为地方财政收入。水资源税仍按水资源费中央与地方 1:9 的分成比例不变。
环境保护税	2018/1/1	《国务院关于环境保护税收入归属问题的通知》(国发〔2017〕56号)	——	根据《中华人民共和国环境保护税法》起征环境保护税, 环境保护税全部作为地方收入。
消费税	2019/10/9	《国务院关于印发实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案的通知》(国发〔2019〕21号)	中央分享增值税的 50%、地方按税收缴纳地分享增值税的 50%。	1) 保持增值税“五五分享”比例稳定。 2) 调整完善增值税留抵退税分担机制 3) 后移消费税征收环节并稳步下划地方。

来源: 国务院、财政部、税务局, 中泰证券研究所

注: 所得税收入分享改革中, 少数特殊行业或企业指铁路运输、国家邮政、中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行、国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行以及海洋石油天然气企业。

**税收收入在中央与地方之间的分成比例确定, 但在地方内部各级的分成比例会根据不同区域有所变化。**例如重庆市各区对增值税、所得税等税种的地方分享部分采用不同的市区分成比例, 主城九区增值税留存比例仅为 17.5%, 渝西为 32.5%, 渝东南和渝东北则为 50%, 相当于地方留存的部分全部给了区县。从整体上看, 重庆市辖区财力独立性相对弱于主城区区县。

**图表 4: 重庆市各区税收收入分成比例 (%)**

类别	项目	主城九区			渝东南和渝东北			渝西地区	
		中央	市	区	中央	市	区县	中央	市
流转税类	增值税	50	32.5	17.5	50	50	50	17.5	32.5
	消费税	100			100		100		
	关税	100			100		100		
所得税类	企业所得税	60	24	16	60	40	60		40
	个人所得税	60	24	16	60	40	60	16	24
财产行为税类	契税			100		100			100
	房产税		60	40		100			100
	印花税			100		100			100
	车船使用税		100			100			100
	土地增值税			100		100			100
资源税类	城镇土地使用税			100		100			100
	资源税			100		100			100
	环境保护税		50	50		10	90	50	50
特定目的税类	城市维护建设税		60	40			100		100
	车辆购置税	100			100			100	
	烟叶税			100		100			100
	耕地占用税			100		100			100

来源: 重庆市财政局, 中泰证券研究所

地方内部各级税收分成比例的差异不仅存在于重庆市, 也广泛存在于全国各省份, 下文以增值税与所得税为例说明。

2016 年营改增试点全面推开<sup>17</sup>, 在 2-3 年的政策过渡期中, 原按企业类型划分收入归属的营业税变更为增值税, 成为中央地方共享税种之一; 增值税收入由中央与地方按 75: 25 比例分成变更为按照 50: 50 比例分享。目前部分省份在过渡期结束后对省市(县)增值税分成比例做出调整, 如下表所示各省份的地方增值税分成方式略有差异。

**图表 5: 部分省份增值税与地级市(县)分成一览表**

省份	发布时间	分成方式
广西	2016/8/9	由自治区本级与市县按照 32: 68 比例分享变更为按照 40: 60 比例分享
山东	2019/1/17	自 2019 年起, 除特殊企业外增值税收入比 2017 年增长的部分, 省与市、省财政直接管理县按照 20: 80 的比例分享
贵州	2020/1/13	营改增过渡期到期后, 增值税收入继续保持省、市、县 23: 19: 58 分享比例不变
四川	2020/2/13	与营改增过渡期保持一致, 省与市、扩权县(不含民族自治县和民族待遇县)除金融保险业增值税之外的其他增值税收入按照 35: 65 比例分享; 省暂不参与阿坝州、甘孜州、凉山州、民族自治县和民族待遇县其他增值税收入分享; 金融保险业增值税收入由省与市(州)、扩权县按 50: 50 的比例进行分享
广东	2020/2/20	与营改增过渡期保持一致, 省与市县增值税收入按照 50: 50 划分比例分享
河南	2020/3/31	以 2014 年为基期, 市县增值税收入增量部分省与市县按照 20: 80 的比例分享

<sup>17</sup> 资料来源: <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c2043931/content.html>

江西	2020/12/23	从2020年1月1日起, 增值税收入省与市县按照30:70的比例分享
河南	2023/3/23	以2019年为基期, 增值税地方部分省级与市县分成比例为20:80

来源: 各地区政府、财政厅, 中泰证券研究所

2002年实行所得税收入分享改革, 改革前企业所得税按企业类型划分归属, 个人所得税则归属地方; 改革后除了特殊企业, 其他企业所得税与个人所得税由中央与地方按60:40比例分享。各地区对地方分享部分的分成方式并不统一, 如吉林由省与市县按40:60比例划分, 而江西这一比例为30:70。

图表6: 部分地区所得税收入分成方式

地区	时间	分成方式
吉林	2017/11/9	企业所得税和个人所得税收入地方分享部分, 省与市县按40:60比例划分
山东	2019/1/1	自2019年起, 除特殊企业外, 企业所得税、个人所得税收入比2017年增长的部分, 省与市、省财政直接管理县按照20:80的比例分享。
北京密云区	2020/3/13	企业所得税分享比例: 中央60%、市级20%、区级6%、经济功能区14%; 个人所得税分享比例: 中央60%、市级32%、区级2.4%、经济功能区5.6%。
江西	2020/12/23	从2020年1月1日起, 企业所得税、个人所得税地方所得部分省与市县分享比例统一调整为3:7。
贵州	2024/1/10	企业所得税及个人所得税地方分享部分、煤炭资源税及其他资源税、城镇土地使用税、环境保护税, 省、市、县三级按“20:20:60”比例分享。

来源: 各地区政府、财政厅, 中泰证券研究所

## (2) 非税收入

广义上的非税收入是指除税收外, 由国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织利用国家权力、政府信誉、国有资源(资产)所有者权益等取得的收入<sup>18</sup>。而一般公共预算收入中的概念为狭义非税收入, 包括专项收入、国有资源(资产)有偿使用收入、行政事业性收费收入、罚没收入、国有资本经营收入和其他收入等<sup>19</sup>。

图表7: 非税收入分类及定义

项目	定义	具体项目
专项收入	根据特定需要设置、征集和纳入预算管理、有专门用途的收入	排污费收入、水资源费收入、教育费附加收入、矿产资源补偿费收入等
国有资源(资产)有偿使用收入	执收单位将国有资产通过处置、租赁等形式取得的收入, 或利用国有资源向社会提供服务以及出租、出让、转让国有资源使用权取得的收入。	资产处置收入, 海域、矿产资源、内河湖泊、地表水、地下水、地热使用权出租、出让、转让等有偿使用收入
行政事业性收费收入	执收单位在向公民、法人提供特定服务的过程中, 按照成本补偿和非盈利原则向特定服务对象收取的费用	包括行政管理类收费、资源补偿类收费、鉴定类收费、考试类收费、培训类收费、其他类收费等
罚没收入	执法机关依据法律、法规和规章, 对公民、法人或者其他组织实施处罚取得的罚款、没收款、没收非法财物的变价收入。	具体包括一般罚没收入、缉私罚没收入和缉毒罚没收入

<sup>18</sup> 资料来源: [http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content\\_5086359.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5086359.htm)

<sup>19</sup> 资料来源: <https://yss.mof.gov.cn/xiazaizhongxin/202211/P020221110378850098225.pdf>

国有资本经营收入	主要来源于部分金融机构和中央企业上缴利润，以及股利股息收入、产权转让收入、清算收入、其他国有资本经营收入	中国人民银行上缴收入、烟草企业上缴专项收入等
其他收入	除上述款项以外的其他收入	免税商品特许经营费收入、债务管理收入、差别电价收入、南水北调工程基金收入、主管部门集中收入等

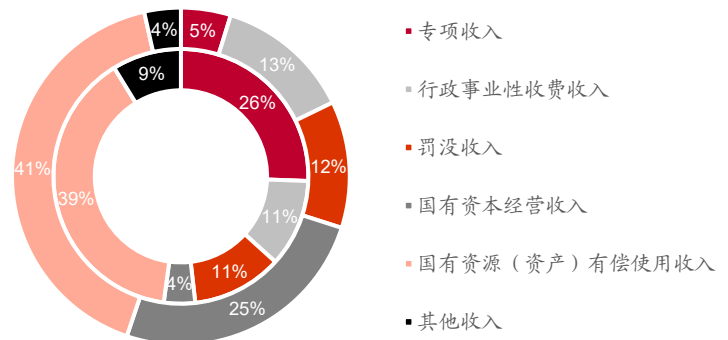
来源：财政部，中泰证券研究所

注：执收单位指各级国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织。

此处的国有资本经营收入与第三本账中的国有资本经营收入同样包括国有企业上缴利润、红利、产权转让收入等，但二者收入主体不同，此处国有资本经营收入主要由行政事业单位获得，而国有资本经营预算中的国有资本经营收入则由国家以国有资本所有者身份取得。且二者涵盖的国企范围不同，此处国企限于部分金融机构和中央企业，范围相对较小。另外从收入用途来看，此处国有资本经营收入用于满足公共需要，而第三本账中的国有资本经营收入必须用于国有资本的再投入、扩大投资，包括对新建项目的资本金投入、向不同所有制企业参股控股、对国家鼓励发展的建设项目进行贴息等。

2022年全国非税收入合计37029.19亿元<sup>20</sup>，其中中央非税收入4910.07亿元<sup>21</sup>，地方非税收入32119.12亿元<sup>22</sup>，非税收入大多留存在地方政府。从各分项来看，中央非税收入占比前二的为国有资源（资产）有偿使用收入（41%）和国有资本经营收入（25%），地方则为国有资源（资产）有偿使用收入（39%）和专项收入（26%）。

图表 8：2022 年中央与地方非税收入各分项占比



来源：财政部，中泰证券研究所

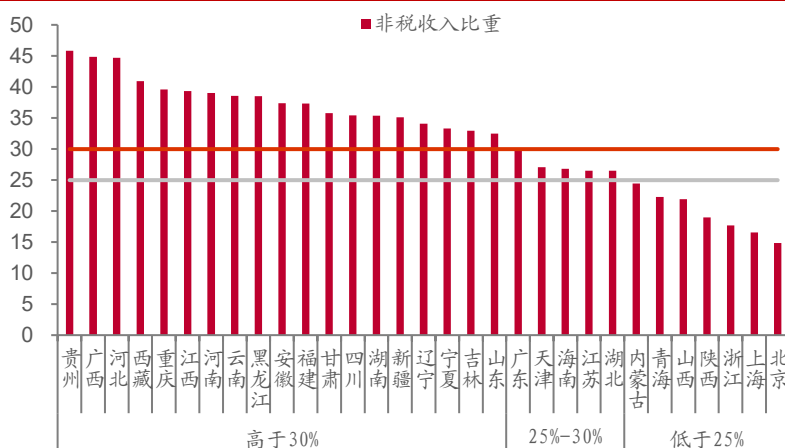
注：外环为中央非税收入各分项占比，内环为地方非税收入各分项占比。

非税收入占一般公共预算收入的比重在各地区间差异较大。2022年，我国31个省市中，19个省市非税收入比重超过30%，其中贵州已超过45%。广东、天津、海南、江苏、湖北5个省市非税收入分布在25%到30%之间。非税收入占比最低的7个省市中，陕西、浙江、上海、北京均低于20%。

<sup>20</sup> 资料来源：[https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825\\_3904172.htm](https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825_3904172.htm)

<sup>21</sup> 资料来源：[https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202307/t20230714\\_3896518.htm](https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202307/t20230714_3896518.htm)

<sup>22</sup> 资料来源：[https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825\\_3904171.htm](https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825_3904171.htm)

**图表 9：2022 年各省市非税收入占一般公共预算收入比重 (%)**


来源：各省市财政厅，中泰证券研究所

### (3) 债务收入

债务收入可通过外债转贷及发行一般债券筹措，一般债务的收入纳入一般公共预算管理。一般债券发行主体包括省、自治区、直辖市政府及单列市政府，没有独立发债权的市县级政府由可独立发债的上级政府统一发行债券并转贷<sup>23</sup>。因此一般只在省级财政一般公共预算平衡表中涉及债务收入，更低层级的财政只在转移性收入中列示债务转贷收入。

**图表 10：2022 年广东省省级一般公共预算收入决算表 (亿元)**

收入项目	预算数	决算数
税收收入	3053.57	3268.77
非税收入	590.52	696.98
转移性收入	1012.31	1950.02
发行地方政府债券收入	155.00	933.91
其中：新增一般债券收入	155.00	355.64
再融资一般债券收入		575.30
国债转贷资金上年结余		0.19
调入资金	39.02	56.77
动用预算稳定调节基金	715.78	815.78
上年结转收入		218.88
收入总计	6742.82	8917.40

来源：广东省财政厅，中泰证券研究所

**图表 11：2022 年佛山市市级一般公共预算收入决算表 (亿元)**

收入项目	决算数
本级一般公共预算收入	170.46
税收收入	126.28
非税收入	44.18
转移性收入	8.18
下级上解收入 (不含各区税收体制上解)	26.66
上年结转	22.52
调入预算稳定调节金	21.95
调入资金	63.28
债务转贷收入	2.50
总收入	330.70

来源：佛山市财政局，中泰证券研究所

### (4) 转移性收入

转移性收入是指在各级政府财政之间进行资金调拨以及在本级政府财政不同类型资金之间调剂所形成的收入，包括上级补助收入、下级上解收入和预算稳定调节基金等，其中主要是上级补助收入。

<sup>23</sup> 资料来源：[http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/02/content\\_5142008.htm#1](http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/02/content_5142008.htm#1)

**图表 12: 转移性收入分类**

项目	主要内容
上级补助收入	下级政府收到上级政府的返还性收入，包括各项税收返还及其他返还性收入
返还性收入	
一般性转移支付收入	包括体制补助收入、均衡性转移支付收入、贫困地区转移支付收入等
专项转移支付收入	包括一般公共服务、国防、卫生健康等专项补助收入
上解收入	上级政府收到下级政府的上解收入，包括体制上解收入、专项上解收入
上年结余收入	各类资金的上年结余
调入资金	不同预算资金之间的调入收入，包括从政府性基金预算等调入一般公共预算
债务转贷收入	下级政府收到上级政府转贷的债务收入，包括一般债券、外债转贷收入等
动用预算稳定调节基金	用于弥补收支缺口的预算稳定调节基金
区域间转移性收入	反映省及省以下政府间转移性收入

来源：财政部，中泰证券研究所

上级补助收入指上级政府财政按照财政体制规定或因专项需要补助给本级政府财政的款项，包括上级税收返还、一般性转移支付和专项转移支付。税收返还一般与地方政府上缴的税收收入正相关。2019年起财政部披露的预算表中将中央对地方税收返还与一般性转移支付中的固定数额补助合并，不再单独列示<sup>24</sup>，但在各级地方政府的预决算中披露方式并没有统一。同时，2019年中央财政将原来转移支付中属于共同财政事权的项目整合设立共同财政事权转移支付，暂列入一般性转移支付，集中反映中央承担的共同财政事权支出责任<sup>25</sup>，主要用于教育、医疗、养老、就业等基本民生领域。

此外，2020年财政部为确保新增财政资金直达市县基层、直接惠企利民，建立了特殊转移支付机制<sup>26</sup>。具体包括用于弥补地方减税降费财力缺口的正常转移支付资金、解决基层面临的疫情防控、基本民生保障等临时性特殊困难的特殊转移支付资金、纳入一般债务管理的地方新增财政赤字和涉及列入第二本账中政府性基金转移支付的抗疫特别国债资金。

中央对地方转移支付是地方财政收入的重要来源，例如2022年中央对地方转移支付为96941.82亿元，而当年地方本级收入为108762.15亿元<sup>27</sup>，占比接近90%。横向比较来看，31个省市接受中央转移支付情况差异较大。

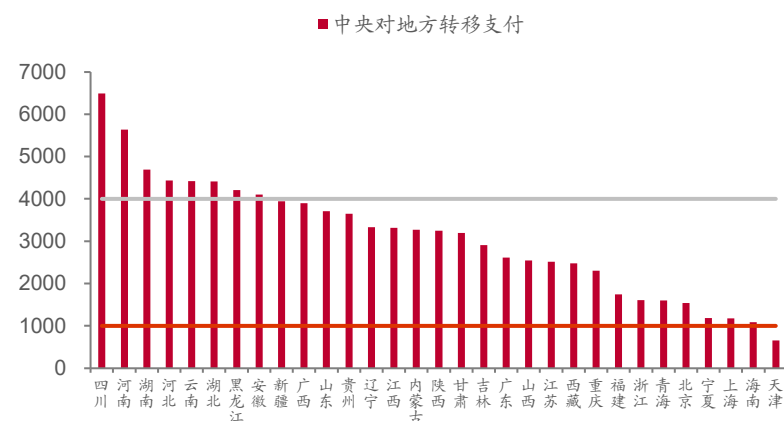
2022年接受中央转移支付超4000亿元的省市共8个，其中四川省（6488.44亿元）、河南省（5633.99亿元）和湖南省（4694.29亿元）位列前三，除天津市外（641.55亿元），其他省份中央转移支付均超1000亿元。

<sup>24</sup> 资料来源：[https://yss.mof.gov.cn/2019zycyzs/201904/t20190402\\_3210773.htm](https://yss.mof.gov.cn/2019zycyzs/201904/t20190402_3210773.htm)

<sup>25</sup> 资料来源：[https://yss.mof.gov.cn/2019zycyzs/201904/t20190402\\_3210773.htm](https://yss.mof.gov.cn/2019zycyzs/201904/t20190402_3210773.htm)

<sup>26</sup> 资料来源：[https://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/lbzc/zccswd/202011/t20201118\\_3624825.htm](https://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/lbzc/zccswd/202011/t20201118_3624825.htm)

<sup>27</sup> 资料来源：[http://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825\\_3904171.htm](http://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825_3904171.htm)

**图表 13: 2022 年中央对地方转移支付 (亿元)**


来源: 财政部, 中泰证券研究所

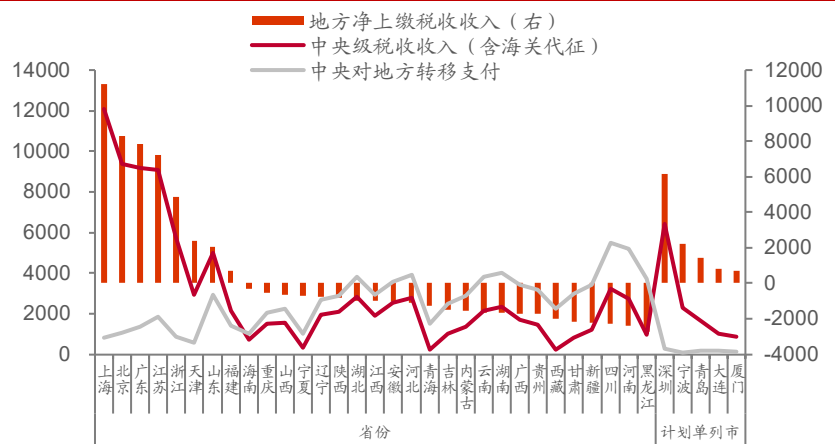
少数情况下, 上级补助收入可能为负, 如成都市青羊区的上级补助收入受下属科目其他返还性收入影响, 连续两年为负。上级补助收入为负的可能原因包括: 1) 上级补助收入发生额期末需结转, 若本期发生数大于实际收到的补助收入, 期末将出现负数; 2) 本年退回的前期末使用上级补助收入大于本年补助金额。

**图表 14: 2018 年和 2019 年成都市青羊区上级补助收入 (亿元)**

科目	2019 执行数	2018 执行数
一般公共预算收入	92.89	92.53
上级补助收入	-2.50	-2.84
返还性收入	-9.06	-9.06
其他税收返还收入	-12.92	-12.92
一般性转移支付收入	3.23	-1.15
专项转移支付收入	3.33	7.37

来源: 成都市政府, 中泰证券研究所

具体来说, 在中央与各省市的税收结算关系中, 不仅有中央对省市政府的转移支付, 还有省市政府对中央的上缴税收, 我们采用中央级税收收入 (含海关代征) 减去中央对省市政府补助的差额衡量各省市净上缴税收收入。下图反映 2021 年 31 个省和 5 个计划单列市 (广东、浙江、山东、辽宁、福建数据中不包含计划单列市) 对中央净上缴税收收入的贡献情况, 经济实力较强的 8 个省份和 5 个计划单列市对中央净上缴税收收入贡献为正, 且规模上亦有一定差异, 其他 24 个省份贡献为负, 大部分在负 1000 亿元与负 2500 亿元之间。

**图表 15: 2021 年各省市对中央净上缴税收收入贡献情况 (亿元)**


来源: 中国税务年鉴、财政厅, 中泰证券研究所

注: 地方净上缴税收收入=中央级税收收入-中央对地方转移支付。

下级上解收入指按照财政体制规定由下级政府财政上交本级政府财政的款项。主要包括按体制规定由国库在下级预算收入中直接划解给本级财政的款项、按体制结算后下级财政补缴给本级财政的款项和各种专项上解款项。

预算稳定调节基金指财政通过超收收入和支出预算结余安排的具有储备性质的基金, 视预算平衡情况, 在安排下年度年初预算时调入并安排使用, 或用于弥补短收年份预算执行的收支缺口。安排补充预算稳定调节基金时在支出方反映, 调入使用基金时在收入方反映<sup>28</sup>。

预算稳定调节基金<sup>29</sup>主要由三个资金来源组成: (1) 一般公共预算的超收收入; (2) 一般公共预算的结余资金和连续结转两年仍未用完的资金 (3) 政府性基金预算结转资金规模超过该项基金当年收入 30% 的部分和连续结转两年仍未用完的资金。

超收收入<sup>30</sup>指的是年度本级一般公共预算收入的实际完成数超过经本级人民代表大会或者其常务委员会批准的预算收入数的部分。

结余资金<sup>31</sup>指的是年度预算执行终了时, 预算收入实际完成数扣除预算支出实际完成数和结转资金后剩余的资金。其中, 地方一般公共预算支出中用于抢险救灾等难以预计开支的地方预备费<sup>32</sup>, 在当年决算数小于预算数的部分会作为一般公共预算的结余资金及转入地方预算调节稳定基金。

结转资金<sup>33</sup>是指预算安排项目的支出年度终了时尚未执行完毕, 或者因

<sup>28</sup> 资料来源: [http://czt.gd.gov.cn/ztjj/2019gd/cscz/content/post\\_2163112.html](http://czt.gd.gov.cn/ztjj/2019gd/cscz/content/post_2163112.html)

<sup>29</sup> 资料来源: [https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content\\_5317117.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5317117.htm)

<sup>30</sup> 资料来源: [http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/20/content\\_5536179.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/20/content_5536179.htm)

<sup>31</sup> 资料来源: [http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/20/content\\_5536179.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/20/content_5536179.htm)

<sup>32</sup> 资料来源: [http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/201905/t20190521\\_296660.html](http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/201905/t20190521_296660.html)

<sup>33</sup> 资料来源: [https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/20/content\\_5536179.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/20/content_5536179.htm)

故未执行但下一年度需要按原用途继续使用的资金。连续两年未用完的结转资金<sup>34</sup>是指预算安排项目的支出在下一年度终了时仍未用完的资金。

**图表 16: 预算稳定调节基金来源**

科目	资金来源	注释
预算稳定调节基金	一般公共预算的超收收入, 除用于冲减赤字外, 应当用于设置或补充预算稳定调节基金。	超收收入指的是年度本级一般公共预算收入的实际完成数超过经本级人民代表大会或者其常务委员会批准的预算收入数的部分。
	(1) 一般公共预算的结余资金应当用于设置或补充预算稳定调节基金。 (2) 一般公共预算按照权责发生制核算的资金, 不作为结余。 (3) 一般公共预算连续结转两年仍未用完的资金, 应当作为结余资金补充预算稳定调节基金。	(1) 结余资金是指年度预算执行终了时, 预算收入实际完成数扣除预算支出实际完成数和结转资金后剩余的资金。 (2) 连续两年未用完的结转资金是指预算安排项目的支出在下一年度终了时仍未用完的资金。
	(1) 政府性基金预算结转资金规模超过该项基金当年收入 30% 的部分, 应当补充预算稳定调节基金 (2) 政府性基金预算连续结转两年仍未用完的资金, 应当作为结余资金, 可以调入一般公共预算, 并应当用于补充预算稳定调节基金。	结转资金是指预算安排项目的支出年度终了时尚未执行完毕, 或者因故未执行但下一年度需要按原用途继续使用的资金。

来源: 国务院、财政部, 中泰证券研究所

预算稳定调节基金在四本账目之间发挥了跨期调节功能, 当一般公共预算不充足时, 可以“调出资金”用于补充一般公共预算, 但无法用于补充政府性基金预算和国有资本经营预算等其他账目。

### ■ 支出

中央一般公共预算支出和地方一般公共预算支出是指根据政府在经济和社会活动中的不同职责, 划分中央和地方政府的责权, 按照政府的责权划分确定的支出, 主要包括教育支出、社会保障和就业支出、城乡社区支出、农林水支出、一般公共服务支出、卫生健康支出、交通运输支出等 22 项<sup>35</sup>。2022 年地方一般公共预算支出中, 教育支出等 22 项占总支出比重接近 98%。

**图表 17: 2022 年地方一般公共预算支出决算表 (亿元、%)**

项目	决算数	比重	项目	决算数	比重
一般公共服务支出	19300.87	8.58	农林水支出	22250.21	9.89
外交支出	1.60	0.00	交通运输支出	11409.38	5.07
国防支出	225.54	0.10	资源勘探信息等支出	7058.40	3.14
公共安全支出	12455.56	5.54	商业服务业等支出	1797.76	0.80
教育支出	32961.06	14.65	金融支出	1039.82	0.46
科学技术支出	6816.50	3.03	援助其他地区支出	417.92	0.19
文化旅游体育与传媒支出	3740	1.66	自然资源海洋气象等支出	2193.80	0.98
社会保障和就业支出	35775.94	15.90	住房保障支出	6881.29	3.06
卫生健康支出	22316.16	9.92	粮油物资储备支出	722.94	0.32
节能环保支出	5235.84	2.33	灾害防治及应急管理支出	1821.76	0.81
城乡社区支出	19422.00	8.63	其他支出	1297.85	0.58
债务付息支出	4828.66	2.15	债务发行费用支出	21.11	0.01
<b>地方一般公共预算支出合计: 224981.29</b>					

来源: 财政部, 中泰证券研究所

<sup>34</sup> 资料来源: [https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/20/content\\_5536179.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/20/content_5536179.htm)

<sup>35</sup> 资料来源: [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zlbs/201912/t20191202\\_1713054.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zlbs/201912/t20191202_1713054.html)

除了教育支出等 22 项，一般公共预算支出还包括预备费、转移性支出、债务还本支出、债务付息支出和债务发行费用支出。其中转移性支出可分为返还性支出、一般性转移支付和专项转移支付等 10 项。

**图表 18：一般公共预算支出部分科目**

项目	定义
预备费	反映预算中安排的预备费
返还性支出	反映上级政府对下级政府的税收返还和其他返还性支出
一般性转移支付	反映政府间一般性转移支付
专项转移支付	反映政府间专项转移支付
上解支出	反映下级政府对上级政府的上解支出
调出资金	反映不同预算资金之间的调出支出
年终结余	反映政府收支总预算年终结余
债务转贷支出	反映向下级政府转贷的债务支出
援助其他地区支出	反映援助方政府安排的由受援方政府统筹使用的各类援助、捐赠等资金支出
安排预算稳定调节基金	反映设置和补充预算稳定调节基金的支出
补充预算周转金	反映设置和补充预算周转金的支出
债务还本支出	反映归还债务本金所发生的支出
债务付息支出	反映用于归还债务利息所发生的支出
债务发行费用支出	反映用于债务发行兑付费用的支出

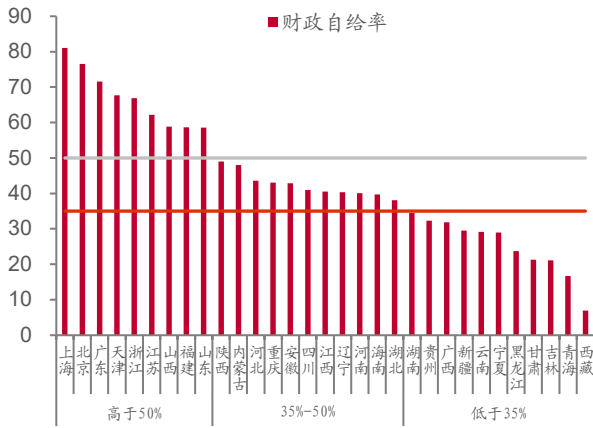
来源：财政部，中泰证券研究所

一般公共预算收入与一般公共预算支出的比值为财政自给率<sup>36</sup>，反映该地区财政的自我保障能力。从省级层面来看，2022 年 31 个省市财政自给率可划分为三个梯队，第一梯队 8 个省市财政自给率超过 50%，第二梯队省市自给率较为集中，第三梯队则有一定分化。从市级层面来看，首先多数省份财政自给率最高的地级市为省会城市，其次财政自给率的分化在市级层面更加明显，江浙地区杭州市，苏州市的财政自给率已接近 100%，同时有 5 个地级市财政自给率低于 50%。财政自给率高，一种情况是像杭州市，苏州市等地级市地方财政收入高，财政实力强；另一种情况是像克拉玛依市、海西州等地级市地方支出较少。财政自给率低能体现出地方财政实力较弱，也能表明中央对地方的支持力度较高。

<sup>36</sup> 资料来源：

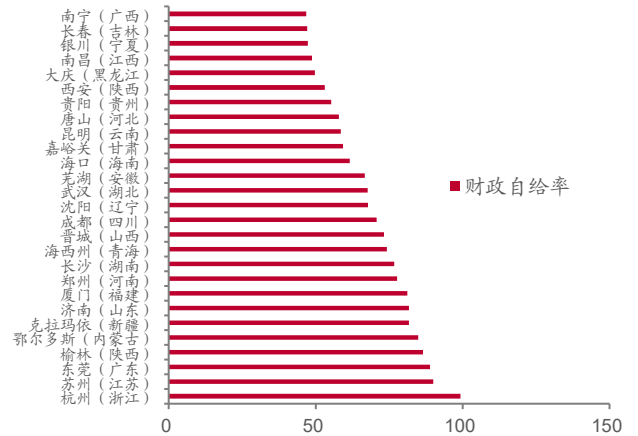
[http://www.qiannan.gov.cn/zwgkztym/zczj\\_5668781/zfxgk\\_5668788/fdzdgnr\\_5668791/ywgz\\_5668814/202007/t20200715\\_61626674.html](http://www.qiannan.gov.cn/zwgkztym/zczj_5668781/zfxgk_5668788/fdzdgnr_5668791/ywgz_5668814/202007/t20200715_61626674.html)

图表 19: 2022 年各省市财政自给率 (%)



来源: 各省市财政厅, 中泰证券研究所

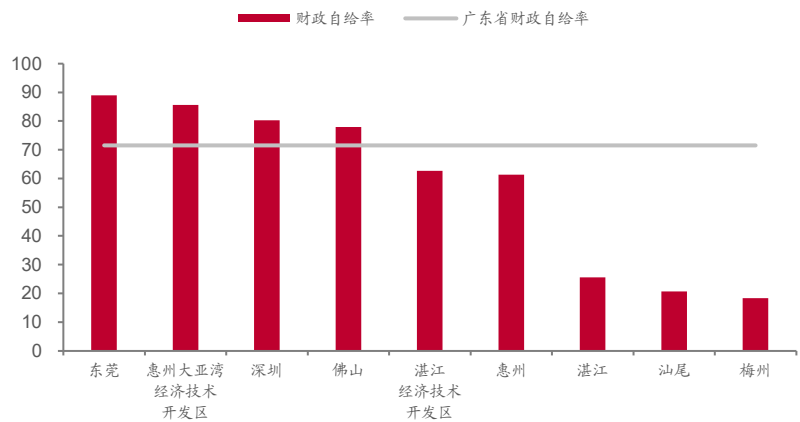
图表 20: 2022 年各省财政自给率最高地级市 (%)



来源: 各市财政厅, 中泰证券研究所

财政自给率在一省之内也会有不同的表现。2022 年广东全省财政自给率居全国第三, 财政自给率表现强劲。同时省内深圳、东莞、佛山的财政自给率表现均优于全省, 而湛江、汕尾、梅州的财政自给率则不足 30%, 省内呈现两极分化的特点。此外, 尽管惠州、湛江两地财政自给率较低, 其下辖的惠州大亚湾经济技术开发区和湛江经济技术开发区的财政自给率高于全省。

图表 21: 2022 年广东省部分地级市及开发区财政自给率 (%)



来源: 各市区财政厅, 中泰证券研究所

■ 收支平衡

将一般公共预算收入总计与一般公共预算支出总计汇总即得到一般公共预算收支平衡表, 一般公共预算收支间的差额则作为年终结转计入当年支出账户和下一年的收入账户。2022 年江苏省省级收入总计 6758.78 亿元, 省级支出 6632.44 亿元, 再加上上年终结转 126.34 亿元, 支出总计 6758.78 亿元, 实现收支平衡。

图表 22: 2022 年江苏省省级一般公共预算收支决算平衡表 (亿元)

收入	决算数	支出	决算数
一般公共预算收入	191.89	一般公共预算支出	1263.56
地方政府一般债务收入	1353.26	地方政府一般债务还本支出	32.07

转移性收入	5213.63	转移性支出	5463.14
收入		一般性转移支付	3056.27
一般性转移支付	2575.10	专项转移支付	645.70
专项转移支付收入	190.14	上级上解支出	279.42
下级上解收入	1963.76	调出资金	9324359.00
上年结余收入	130.83	安排预算稳定调节基金	30.15
调入资金	103.81	补充预算周转金	
动用预算稳定调节基金	250.00	地方政府一般债务转贷支出	1325.26
收入总计	6758.78	年终结转	126.34
		支出总计	6758.78

来源：江苏省财政厅，中泰证券研究所

## 2、政府性基金预算

政府性基金预算。是指对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。政府性基金预算根据基金项目收入情况和实际支出需要，按基金项目编制，做到以收定支<sup>37</sup>。

### ■ 收入

政府性基金预算收入科目包括非税收入、债务收入和转移性收入，其中非税收入包括政府性基金收入和专项债务对应项目专项收入，债务收入为地方政府债务收入，转移性收入包括政府性基金转移支付收入、上解收入、上年结余收入、调入资金和债务转贷收入。

图表 23：政府性基金预算收入科目

项目	定义	
非税收入	政府性基金收入	反映各级政府及其所属部门向公民、法人和其他组织征收的政府性基金，以及参照政府性基金管理或纳入基金预算、具有特定用途的财政资金。
	专项债务对应项目专项收入	反映地方政府专项债务对应项目形成、可用于偿付专项债务本息的经营收入。
债务收入	地方政府债务收入	反映地方政府取得的债务收入。
转移性收入	政府性基金转移支付收入	反映政府间政府性基金转移支付收入。
	上解收入	反映上级政府收到下级政府的上解收入。
	上年结余收入	反映各类资金的上年结余。
	调入资金	反映不同性质资金之间的调入收入。
	债务转贷收入	反映下级政府收到的上级政府转贷的债务收入。

来源：各省市税务局、财政厅，中泰证券研究所

按照收入归属划分，政府性基金收入科目可分为中央收入科目、中央与地方共用收入科目以及地方收入科目三类。

<sup>37</sup> 资料来源：<https://www.audit.gov.cn/n4/n18/c60218/content.html>

**图表 24：政府性基金收入科目分类**

类别	项目
中央收入科目	中央农网还贷资金收入、铁路建设基金收入、民航发展基金收入、旅游发展基金收入、大中型水库移民后期扶持基金收入、中央大中型水库库区基金收入、三峡水库库区基金收入、中央特别国债经营基金收入、中央特别国债经营基金财务收入、中央重大水利工程建设资金、核电站乏燃料处理处置基金收入、可再生能源电价附加收入、船舶油污损害赔偿基金收入、废弃电器电子产品处理基金收入、福利彩票发行机构的业务费用、体育彩票发行机构的业务费用
中央地方共用收入科目	港口建设费收入、国家电影事业发展专项资金收入、国有土地收益基金收入、农业土地开发资金收入、国有土地使用权出让收入、彩票公益金收入、城市基础设施配套费收入、污水处理费收入、彩票兑奖周转金、彩票发行销售风险基金
地方收入科目	地方农网还贷资金收入、海南省高等级公路车辆通行附加费收入、地方大中型水库库区基金收入、小型水库移民扶助基金收入、地方重大水利工程建设资金、车辆通行费、福利彩票销售机构的业务费用、体育彩票销售机构的业务费用、彩票市场调控资金收入

来源：《2023 年政府收支分类科目》，中泰证券研究所

注：自 2018 年起新疆生产建设兵团收支列入中央预算，中央决算表中的国有土地使用权出让金收入、国有土地收益基金收入、农业土地开发资金收入、城市基础设施配套费收入和污水处理费收入等科目主要反映新疆生产建设兵团政府性基金预算收入情况。

**政府性基金收入的主要来源是土地出让收入。**土地出让收入需要先按规定比例计提国有土地收益基金和农业土地开发资金（在政府性基金收支科目中单独列出）<sup>38</sup>，缴纳新增建设用地土地有偿使用费（2017 年 1 月 1 日起由政府性基金预算调整转列为一般公共预算），此外还要严格按照规定计提国有土地收益基金、教育资金、农田水利建设资金等专项资金<sup>39</sup>。2021 年 6 月，财政部发布通知，国有土地出让收入等四项非税收入由税务部门统一征收<sup>40</sup>，这一征管方式的变化有助于规范土地收支管理，理顺政府收入，为要素资源的市场化配置提供强有力的支持。

土地出让收入在计提完各项税金后，由市和区（县）两级政府分配，主要有三种情形：

**市级政府统一征收并通过转移支付的方式分配给下辖区县。**如郑州市 2021 年发文规定“四个开发区、市内五区”土地出让收入全部纳入市级政府性基金预算管理，在扣除 33% 的计提费用后，剩余 67% 的成本和净收益全部补助区级或拨付市级做地主体。不过，也给了郑州航空港区土地出让收支管理“封闭运行、单独核算”的特殊政策<sup>41</sup>。

**市级和区县按照一定原则分配土地收入。**如济南市 2015 年发文规定，“土地熟化主体为各区政府的，市级与区级按照市级国有土地出让收入的 3: 7 比例分成，土地熟化主体为市各投融资平台的，市级与各投融资平台按照 2: 8 比例分成”<sup>42</sup>；再如苏州市 2016 年发文“姑苏区范围内的，纳入市级政府性基金预算管理；其他各区范围内的市级储备地块形成的土地出让金收入，纳入市级政府性基金预算管理；其他各区范围内的区级地块形成的土地出让金收入，按照一定比例分别纳入市、区两级预算”<sup>43</sup>。

<sup>38</sup> 资料来源：[https://www.hunan.gov.cn/xxgk/wjk/zcfgk/202007/t20200730\\_f594226b-85af-4ba8-b1eb-9e87713b7bdf.html](https://www.hunan.gov.cn/xxgk/wjk/zcfgk/202007/t20200730_f594226b-85af-4ba8-b1eb-9e87713b7bdf.html)

<sup>39</sup> 资料来源：[http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/wg2015/201510wg/201602/t20160202\\_1662814.htm](http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/wg2015/201510wg/201602/t20160202_1662814.htm)

<sup>40</sup> 资料来源：[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-06/04/content\\_5615524.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-06/04/content_5615524.htm)

<sup>41</sup> 资料来源：<http://www.henan.gov.cn/2021/01-27/2086665.html>

<sup>42</sup> 资料来源：[http://www.jinan.gov.cn/art/2015/5/8/art\\_2614\\_2045599.html](http://www.jinan.gov.cn/art/2015/5/8/art_2614_2045599.html)

<sup>43</sup> 资料来源：<https://www.suzhou.gov.cn/szdoc/uploadfile/gzcy/myzj/mydc/lfzqyj/201511/P020151111479490302177.doc>

市区范围内土地出让收入归市级预算，其他区县土地出让收入归区县级预算。如天津市市内六区土地整理中心仅有土地整理职能，不具备土地出让职能，由天津市土地整理中心进行统一出让并返还成本至各区；与此类似，重庆市 9 个主城区范围内的土地出让收入全额纳入市级预算，市与区再按 55: 45 分成，主城区外各区县土地收入则直接纳入区县预算管理使用。

第一种分配方式是部分地区政府性基金收入较少，转移性基金收入较高的主要原因，其土地出让收入由市级财政统一管理，之后再以转移支付形式下拨区级财政。以重庆市部分区县为例，主城区土地出让收入归市级管理数额为 0，也因此获得较多转移性收入；其他区土地出让收入则归区县级预算。

**图表 25: 重庆部分地区 2022 年政府性基金预算收入与政策安排 (亿元)**

区县名称	所属区域	政府性基金本级收入	土地出让收入	转移性收入	政策	
主城区	江北区	重庆市	0.09	0.00	83.47	重庆市土地出让收入，主城区实行市级收支管理，其余区县由所在区县进行收支管理。具体做法：一是实行严格招拍挂出让制度，经营性用地和工业用地招拍挂率达 100%；二是不断完善土地利用管理政策体系，对土地出让金的征收、减免、使用等作了严格规定；三是土地出让收支严格实行“收支两条线”管理，加强资金监管，确保资金安全。
	渝中区	重庆市	0.00	0.00	13.22	
	巴南区	重庆市	0.25	0.00	126.13	
其他区	永川区	重庆市	58.61	53.07	23.52	
	长寿区	重庆市	37.14	35.53	32.83	
	江津区	重庆市	50.34	42.60	25.79	

来源：各区财政局，中泰证券研究所  
注：表内数据均为 2022 年预算执行数。

### ■ 支出

政府性基金支出采用“以收定支、专款专用”的原则。按照支出功能划分，政府性基金项目可以分为科学技术、文化旅游体育与传媒、社会保障和就业、节能环保等 10 项支出以及转移性支出、债务还本支出、债务付息支出和债务发行费支出。另外在疫情影响下，2021 年政府性基金支出增加了抗疫特别国债安排的支出。2020 年发行的 1 万亿抗疫特别国债与 2007 年的特别国债<sup>44</sup>一样纳入政府性基金预算而非一般公共预算，因此不会增加财政赤字<sup>45</sup>。

### ■ 收支平衡

与一般公共预算相似，将政府性基金预算收入总计与政府性基金预算支出汇总即得到政府性基金预算收支平衡表，政府性基金预算收支间的差额则作为年终结转计入当年支出账户和下一年的收入账户。2022 年江苏省省级政府性基金预算收入总计 2605.69 亿元，省级支出 2601.51 亿元，再加上上年结转 4.18 亿元，支出总计 2605.69 亿元，实现收支平衡。

**图表 26: 2022 年江苏省省级政府性基金预算收支平衡表 (亿元)**

收入		支出	
项目	决算数	项目	决算数
省级政府性基金预算收入	61.55	省级政府性基金预算支出	142.11

<sup>44</sup> 资料来源：[http://www.gov.cn/jrzq/2007-07/05/content\\_673232.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2007-07/05/content_673232.htm)

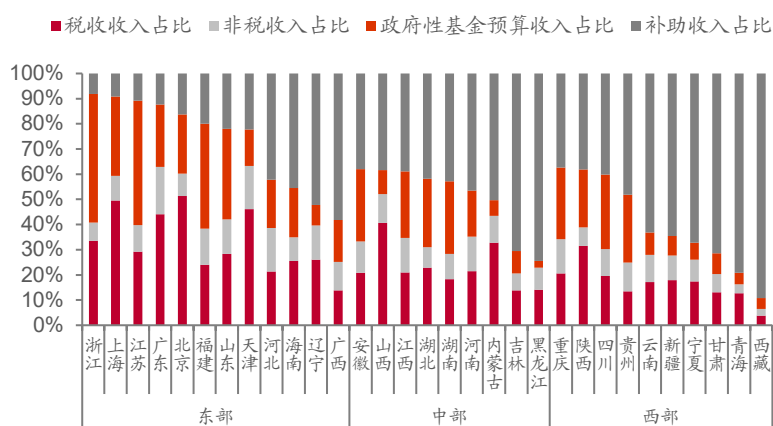
<sup>45</sup> 资料来源：[http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/22/content\\_5514005.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/22/content_5514005.htm)

地方政府专项债务收入	2460.37	地方政府专项债务还本支出	
转移性收入	83.77	转移性支出	2463.58
政府性基金转移收入	15.64	政府性基金转移支付	76.07
政府性基金上解收入	60.60	政府性基金上解支出	5606970.00
调入资金	0.46	调出资金	10.36
上年结转收入	7.06	地方政府专项债务转贷支出	2372.97
收入总计	2605.69	年终结转	4.18
		支出总计	2605.69

来源：江苏省财政厅，中泰证券研究所

我们通过税收收入、非税收入、政府性基金收入和补助收入观察各省市的收入结构。首先，税收收入比重前六省市存在一定分化，北京、上海税收占比在 50% 左右，天津、广东、山西在 40% 以上，浙江则接近 34%，其他大部分省市在 15% 到 30% 之间。其次，各省市政府性基金收入占比与补助收入占比差异较大。浙江的政府性基金收入占比超过 50%，成为其政府财政收入第一大来源，而西藏、黑龙江及青海等省份的这一比重均低于 10%。同时，西藏、青海及黑龙江亦是补助收入比重最高的三个省市。从东中西部来看，东部各省更依赖于税收收入与政府性基金预算收入，西部地区总体上补助收入占比较高。

图表 27：2022 年各省市四项收入占比



来源：各省财政厅，中泰证券研究所

### 3、国有资本经营预算

国有资本经营预算，是国家以所有者身份依法取得国有资本收益，并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算，是政府预算的重要组成部分<sup>46</sup>。2024 年国务院《关于进一步完善国有资本经营预算制度的意见》中指出：国有资本经营预算是企业国有资产管理的重要内容，是落实国家战略、增强政府宏观调控能力、推进国有经济布局优化和结构调整的重要力量<sup>47</sup>。国有资本经营预算应当按照收支平衡的原则编制，不列赤字，

<sup>46</sup> 资料来源：[http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/200803/t20080328\\_32760.html](http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/200803/t20080328_32760.html)

<sup>47</sup> 资料来源：[https://www.gov.cn/zhengce/content/202401/content\\_6924612.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/202401/content_6924612.htm)

并安排资金调入一般公共预算<sup>48</sup>。

#### ■ 收入

国有资本经营预算收入是指经营和使用国有财产取得的收入，主要包括国有企业上缴利润、国有股份红利、产权转让收入、企业清算收入和其他收入<sup>49</sup>。国有资本预算收入规模较小，大多返还给企业，地方政府可用规模较小。国务院在意见中提出扩大国有资本经营预算覆盖范围、健全优化各类收益的上交机制<sup>50</sup>。

#### ■ 支出

国有资本经营预算支出主要包括资本性支出、弥补国企改制成本等费用性支出和其他支出<sup>51</sup>。根据《中央国有资本经营预算支出管理暂行办法》，中央国有资本经营预算支出除调入一般公共预算和补充全国社会保障基金外，主要用于国有企业历史遗留问题的解决、国企改革的推进以及国有企业资本金注入，其中国企历史遗留问题是指国有企业办社会职能、国企现存体制性机制性问题，国有企业资本金注入是指将国有资本投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业与关键领域<sup>52</sup>。

**图表 28：2022 年青海省国有资本经营预算收支决算平衡表（亿元）**

收入		支出	
项目	决算数	项目	决算数
利润收入	1.5254	解决历史遗留问题及改革成本支出	0.5625
股利、股息收入	0.0939	国有资本资本金注入	0.1095
产权转让收入		国有企业政策性补贴	
清算收入		金融国有资本经营预算支出	
其他国有资本经营预算收入	0.0003	其他国有资本经营预算支出	0.0019
本年收入合计	1.6196	本年支出合计	0.6739
上级补助收入	0.2116	上解上级支出	
上年结余	0.7617		
省补助计划单列市收入		计划单列市上解省支出	
		调出资金	0.751
		年终结余	0.1168
收入总计	2.5929	支出总计	2.5929

来源：青海省财政厅，中泰证券研究所

#### 4、社会保险基金预算

社会保险基金收入是一种强制性的专款专用的财政收入形式，其收入要专项用于政府社会保险计划的开支，因此本文不做重点分析。

### 三、地方财力怎么看？

<sup>48</sup> 资料来源：[http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/28/content\\_1134018\\_3.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/28/content_1134018_3.htm)

<sup>49</sup> 资料来源：[http://www.gov.cn/2008ysbg/content\\_929146.htm](http://www.gov.cn/2008ysbg/content_929146.htm)

<sup>50</sup> 资料来源：[https://www.gov.cn/zhengce/content/202401/content\\_6924612.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/202401/content_6924612.htm)

<sup>51</sup> 资料来源：[http://www.gov.cn/2008ysbg/content\\_929146.htm](http://www.gov.cn/2008ysbg/content_929146.htm)

<sup>52</sup> 资料来源：[http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/30/content\\_5181926.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/30/content_5181926.htm)

## 1、几个相近的概念

### ■ 地方一般公共预算收入 vs 地方财政收入

#### (1) 地方一般公共预算收入

一般情况下，地方一般公共预算收入是税收收入与非税收入之和，其中非税收入为狭义概念。这一定义被应用于统计年鉴<sup>53</sup>与多数区域的地方一般公共预算收入预决算表。例如，2022年，四川省地方一般公共预算收入为4880.55亿元，其中包括税收收入3151.43亿元以及非税收入1729.12亿元。

**图表 29：2022 年四川省地方一般公共预算收入决算表（亿元）**

科目	决算数	科目	决算数
<b>税收收入小计</b>	<b>3151.43</b>	<b>非税收入小计</b>	<b>1729.12</b>
增值税	920.46	专项收入	259.70
企业所得税	604.38	行政事业性收费收入	190.83
企业所得税退税	0.00	罚没收入	226.04
个人所得税	173.37	国有资本经营收入	95.77
资源税	89.15	国有资源（资产）有偿使用收入	759.16
城市维护建设税	201.01	捐赠收入	21.38
房产税	152.78	政府住房基金收入	63.73
印花税	75.23	其他收入	112.51
城镇土地使用税	107.50		
土地增值税	348.55		
车船税	46.76		
耕地占用税	107.73		
契税	306.37		
烟叶税	9.74		
环境保护税	5.93		
其他税收收入	2.50		
<b>地方一般公共预算收入合计 4880.55 亿元</b>			

来源：四川省财政厅，中泰证券研究所

但在财政部披露的地方一般公共预算收入决算表中，地方一般公共预算收入为地方本级收入与中央对地方转移支付之和，其中地方本级收入由税收收入与狭义非税收入构成<sup>54</sup>。2022年，地方一般公共预算收入决算数为205703.97亿元，其中由税收收入与非税收入构成的地方本级收入共108762.00亿元，中央对地方转移支付为96941.82亿元。

**图表 30：2022 年地方一般公共预算收入决算表（亿元）**

项目	预算数	决算数
<b>地方本级收入</b>	<b>115260.00</b>	<b>108762.00</b>
税收收入	87010.00	76643.03
非税收入	28250.00	32119.12
<b>中央对地方转移支付</b>	<b>97975.00</b>	<b>96941.82</b>
<b>地方一般公共预算收入</b>	<b>213235.00</b>	<b>205703.97</b>

来源：财政部，中泰证券研究所

<sup>53</sup> 资料来源：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2022/indexch.htm>。

<sup>54</sup> 资料来源：[http://yss.mof.gov.cn/2019qgcjzs/202007/t20200731\\_3559702.htm](http://yss.mof.gov.cn/2019qgcjzs/202007/t20200731_3559702.htm)

## (2) 地方财政收入

不同区域对地方财政收入采用的口径存在差别，因此需要结合上下文或相应预决算表确定地方财政收入所含范围。第一种口径由财政部给出，即地方财政收入是指地方财政年度收入，包括地方本级收入、中央税收返还和转移支付<sup>55</sup>。其中，地方本级收入由税收收入 and 狭义非税收入构成。

第二种口径是将地方一般公共预算收入作为地方财政收入，其中地方一般公共预算收入采用税收收入加非税收入口径。以湖北省为例，2022年，湖北省地方财政收入3280.73亿元，其中税收收入2411.25亿元，非税收入870.00亿元<sup>56</sup>。

第三种口径应用于部分省份过往的预决算报告，将地方一般公共预算收入与政府性基金收入之和作为地方财政收入。以黑龙江省为例，2008年，黑龙江省地方财政收入767.1亿元，其中一般预算收入578.4亿元，基金预算收入188.7亿元<sup>57</sup>。

### ■ 地方财政总收入（一般公共预算总收入）vs 一般公共预算收入总计

#### (1) 地方财政总收入（一般公共预算总收入）

根据财政部要求，从2007年起，各省按照剔除基金收入后统计地方财政总收入<sup>58</sup>，即地方财政总收入为地方一般预算收入与上划中央收入之和，其中上划中央收入是指在当地缴纳、与地方分享的税种的中央级收入，包括上划中央增值税的50%、国内消费税100%和纳入中央库企业所得税的60%和个人所得税的60%四项<sup>59</sup>。

以江西省为例，2020年，江西省全省财政总收入完成4048.3亿元。其中，地方税收收入1702亿元、非税收入805.5亿元，上划中央的增值税、消费税、企业所得税、个人所得税分别为824.3亿元、273.5亿元、348.8亿元和94.3亿元<sup>60</sup>。

2019年及之前，安徽省采用财政总收入与一般公共预算收入两种口径，其中财政总收入口径包括一般公共预算收入和国有资本经营预算收入，而其一般公共预算收入是指中央级收入和地方收入（即通常意义上的地方一般公共预算收入）。2019年，合肥市将一般公共预算收入与国有资本经营预算收入的合计数1432.40亿元作为财政收入，而其表述中的“全市一般公共预算收入1428.7亿元”系中央级收入与地方收入之和<sup>61</sup>，其中的“地方收入746亿元”，方为通常意义上的地方一般公共预算收入。由于中央与其他省份均采用一般公共预算收入口径，为准确反映地

<sup>55</sup> 资料来源：[http://www.gov.cn/govweb/2008ysbg/content\\_929230.htm](http://www.gov.cn/govweb/2008ysbg/content_929230.htm)

<sup>56</sup> 资料来源：[https://tjj.hubei.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/qstjgb/202303/t20230316\\_4587528.shtml](https://tjj.hubei.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/qstjgb/202303/t20230316_4587528.shtml)

<sup>57</sup> 资料来源：

[http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/09niancaizhengyusuanbaogaojiedu/shengbaogaohuibian09/200903/t20090305\\_119465.htm](http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/09niancaizhengyusuanbaogaojiedu/shengbaogaohuibian09/200903/t20090305_119465.htm)

<sup>58</sup> 资料来源：<http://tjj.baotou.gov.cn/u/cms/btstjj/btstjjndsj/2020/html/zb08.pdf>

<sup>59</sup> 资料来源：[http://czt.jiangsu.gov.cn/art/2008/9/25/art\\_51149\\_6690410.html](http://czt.jiangsu.gov.cn/art/2008/9/25/art_51149_6690410.html)

<sup>60</sup> 资料来源：[http://jxf.jiangxi.gov.cn/art/2021/1/26/art\\_54523\\_3086418.html](http://jxf.jiangxi.gov.cn/art/2021/1/26/art_54523_3086418.html)

<sup>61</sup> 资料来源：<http://czj.hefei.gov.cn/public/4381/104981103.html>

方财力，安徽省从 2020 年起将财政收入口径调整为一般公共预算收入。2020 年，合肥市将一般公共预算收入 762.9 亿元作为财政收入<sup>62</sup>。

**图表 31: 2019 年合肥市财政收入情况 (亿元)**

项目	决算数	项目	决算数
一般公共预算收入	1428.70	国有资本经营预算收入	3.70
中央级收入	682.70		
地方收入	746.00		
<b>财政收入合计 1432.40 亿元</b>			

来源：合肥市财政局，中泰证券研究所

## (2) 一般公共预算收入总计

一般公共预算收入总计是从收支平衡的角度，反映地方实际可供安排的收入，应用于一般公共预算收支决算总表中，与一般公共预算总收入是两个不同的概念。

一般公共预算收入总计需要在一般公共预算总收入基础上，对上划中央收入、转移性收入等项目进行调整。具体而言，一般公共预算收入总计是将一般公共预算收入减去上划中央收入后，再加上转移性收入（上级补助收入、动用预算稳定调节基金等）和债务收入。以河南省为例，2022 年河南省全省一般公共预算收入 4250.4 亿元，加上中央补助、一般债券收入、动用预算稳定调节基金、调入资金等 8997.2 亿元，全省一般公共预算收入总计为 13247.6 亿元<sup>63</sup>。

## 2、财政数据口径划分

从口径上看，我们通常认为全省（市）>省（市）级>省（市）本级，且省（市）级与省（市）本级之间的差额为转移性收支科目，但在实际中，市级和市本级的核算数额差异可能是由核算区域范围的不同造成的，且地市级层面还会涉及到“市直”的概念。下面我们分别从省级层面和地市级层面进行口径辨析，省级层面主要对核算科目差异进行讲述，地市级层面进行分类讨论，主要对核算区域范围划分差异进行讲述。

### ■ 全省 vs 省级 vs 省本级

根据《中华人民共和国预算法》，地方各级总预算由本级预算和汇总的下一级总预算组成；下一级只有本级预算的，下一级总预算即指下一级的本级预算。没有下一级预算的，总预算即指本级预算<sup>64</sup>。

在口径上，全省的范围最大，在通常的表述中，省本级公共预算收入只包括省级预算单位的公共预算收入，而省级公共预算收入除省级预算单位收入外，还要包括下属市级地区税收分成收入、专项上解收入和其他来源于市级的收入。省本级公共预算支出只包括省级预算单位的公共预

<sup>62</sup> 资料来源：<http://czj.hefei.gov.cn/public/4381/106179717.html>

<sup>63</sup> 资料来源：<https://czt.henan.gov.cn/2023/08-18/2798888.html>

<sup>64</sup> 资料来源：[http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/201905/t20190521\\_296660.html](http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/201905/t20190521_296660.html)

算支出，而省级公共预算支出除省级预算单位支出外，还要包括对下属市级地区一般性转移支付支出、专项转移支付支出和其他对下级的补助等支出。

**全省 vs 省级。**以四川省一般公共预算收支决算平衡表为例，2022 年四川省一般公共预算收支决算平衡表可由四川省省级收支平衡表与下一级的各市政府收支平衡表加总获得。全省收支平衡表由于省级政府与下属市县之间收支抵消，仅反映与中央的财政勾稽关系（上级补助收入、上解支出）。而省级收支平衡表反映四川省政府与中央（上级补助收入、上解支出）和下级市县（上解收入、补助下级支出、债务转贷支出）的财政勾稽关系。

**图表 32：2022 年四川省一般公共预算收支决算平衡表（亿元）**

收入	决算数	支出	决算数
地方一般公共预算收入	4880.55	一般公共预算支出	11914.66
转移性收入	8633.60	转移性支出	865.63
上级补助收入	6484.33	上解支出	84.93
一般性转移支付收入	6005.68	体制上解支出	6.95
专项转移支付收入	478.65	专项上解支出	77.98
上年结余收入	666.15	援助其他地区支出	0.10
调入资金	735.30	安排预算稳定调节基金	780.52
从政府性基金预算调入	534.79	补充预算周转金	780.52
从国有资本经营预算调入	73.14	拨付国债转贷资金数	0.09
从其他资金调入	127.36	国债转贷资金结余	
接受其他地区援助收入	33.20	<b>债务还本支出</b>	<b>850.84</b>
动用预算稳定调节基金	714.49	地方政府一般债务还本支出	850.84
国债转贷资金上年结余	0.09	地方政府一般债券还本支出	848.51
<b>债务收入</b>	<b>1189.09</b>	地方政府向外国政府借款还本支出	0.60
地方政府债务收入	1189.09	地方政府向国际组织借款还本支出	1.72
地方政府一般债券收入	1184.11		
地方政府向国际组织借款收入	4.98		
收入总计	14703.24	支出总计	13631.13
		年终结余	1072.11
		其中：结转下年支出	1072.11

来源：四川省财政厅，中泰证券研究所

**图表 33：2022 年四川省省级一般公共预算收支决算平衡表（亿元）**

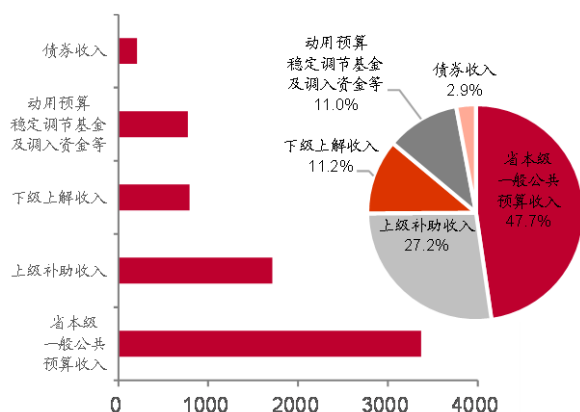
收入	决算数	支出	决算数
一般公共预算收入	886.58	一般公共预算支出	2257.38
转移性收入	7321.73	转移性支出	6835.51
上级补助收入	6484.33	补助下级支出	5563.70
一般性转移支付收入	6005.68	一般性转移支付	4822.03
专项转移支付收入	478.65	专项转移支付	741.67
上解收入	321.37	上解支出	84.93
体制上解收入	3.80	体制上解支出	6.95
专项上解收入	317.58	专项上解支出	77.98
上年结余收入	236.12	债务转贷支出	932.44
调入资金	33.96	地方政府一般债券转贷支出	927.92
从政府性基金预算调入	11.79	地方政府向国际组织借款转贷支出	4.51
从国有资本经营预算调入	12.90	援助其他地区支出	0.10
从其他资金调入	9.27	安排预算稳定调节基金	2543.55
接受其他地区援助收入	0.40	补充预算周转金	

动用预算稳定调节基金	245.50	拨付国债转贷资金数	
<b>债务收入</b>	<b>1189.09</b>	<b>债务还本支出</b>	<b>67.46</b>
地方政府债务收入	1189.09	地方政府一般债务还本支出	67.46
地方政府一般债券收入	1184.11	地方政府一般债券还本支出	67.43
地方政府向国际组织借款收入	4.98	地方政府向国际组织借款还本支出	0.03
<b>收入总计</b>	<b>9397.40</b>	<b>支出总计</b>	<b>9160.36</b>
		<b>年终结余</b>	<b>237.05</b>
		<b>其中：结转下年支出</b>	<b>237.05</b>

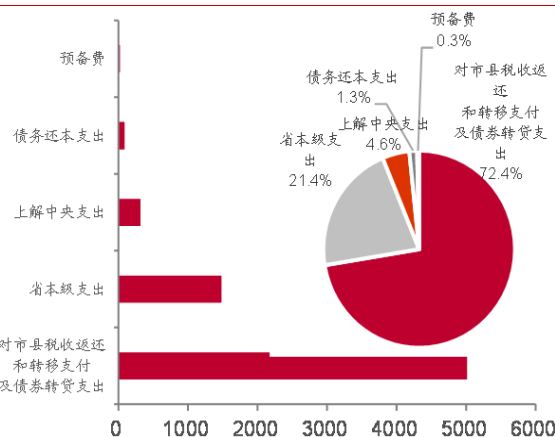
来源：四川省财政厅，中泰证券研究所

另外，多数省份的省级平衡表与全省平衡表中，上级补助收入均为中央对全省的补助，因此两张表中的上级补助收入对应相等，但在少数情况下省级平衡表仅记录中央对省本级补助，因而与全省平衡表的上级补助收入不一致。以青海省为例，2019年青海省全省和省本级决算表中的上级补助收入数额相等，但2020年全省决算表的上级补助收入为1446.83亿元，省本级决算表的上级补助收入为409.25亿元，两者之间的差额1037.58亿元是对省以下的补助。

**省级 vs 省本级。**以广东省预算为例。预计2023年省本级一般公共预算收入3371亿元，省本级一般公共预算收入加上中央税收返还和转移支付、中央提前下达新增一般债券收入、下级上解收入及调入资金等后，预计2023年省级一般公共预算总收入7066.64亿元（不含中央年中下达的转移支付补助和债券收入）<sup>65</sup>。2023年省级一般公共预算总支出安排7066.64亿元，其中，省本级支出1480.06亿元，占总支出的21.4%；对市县税收返还和转移支付及债券转贷支出5014.54亿元，占总支出的72.4%（包括一般性转移支付3495.72亿元，占转移支付比重达69.7%；专项转移支付804.47亿元）；上解中央支出316.44亿元，占总支出的4.6%<sup>66</sup>。

**图表 34：2023 年广东省省级一般公共预算总收入构成（亿元）**


来源：广东省财政厅，中泰证券研究所

**图表 35：2023 年广东省省级一般公共预算支出构成（亿元）**


来源：广东省财政厅，中泰证券研究所

根据行政区划标准，全市=市本级+各区县（县级市），而市级和市本级

<sup>65</sup> 资料来源：[http://czt.gd.gov.cn/zwgk/sjjd/content/post\\_4090748.html](http://czt.gd.gov.cn/zwgk/sjjd/content/post_4090748.html)

<sup>66</sup> 资料来源：[http://czt.gd.gov.cn/zwgk/sjjd/content/post\\_4090774.html](http://czt.gd.gov.cn/zwgk/sjjd/content/post_4090774.html)

的范围没有统一标准，各地区对市级、市本级的口径划分存在一定区别。

**第一种划分方式以区域为基准**，市级与市本级之间的差别在于是否包括功能区。有的地区市级=市本级，有的地方市本级=市级+各个功能区，有的地方市级=市本级+各个功能区。

**第二种划分方式以收支项目为基准**，市级与市本级之间的差别在于是否包括转移性收支等项目。市直则多指市级直属，指由市党委、市人大、市政府委任主要领导人的部、委、办、局等直属单位和直属部门。值得注意的是，地级市层面的口径不统一问题也同样存在于区县层面，各区县对于区县级、区县本级的划分也有所差别。

**图表 36：各地级市市级、市本级、市直口径不完全汇总**

划分基准	具体区别	地级市	市级	市本级	市直	
区域	市本级=市级+各个功能区	苏州市	不含工业园区	市本级=市级+工业园区	-	
		合肥市	市级=市本级+开发区	市本级=市直+单列项目	市直=所属各单位汇总	
	市级=市本级+各个功能区	金华市	市区=市直+金华开发区+婺城区+金义新区	市本级=市直+金华开发区	市直=市级各部门+金华山旅游经济区	
		南通市	市级=市本级+经济技术开发区+苏通科技产业园区+通州湾江海联动开发示范区	不含经开区、苏通园区和示范区	-	
		濮阳市	市级=市本级+开发区+工业园区+示范区	不含开发区、工业园区和示范区	-	
		上饶市	市级=市直+上饶经济技术开发区+三清山风景名胜区+上饶高铁经济试验区	市本级= 市直	-	
		潍坊市	市级=市本级+综合保税区+峡山开发区+滨海开发区+高新开发区	不含综合保税区、峡山开发区、滨海开发区以及高新开发区	市直=市本级	
		-	蚌埠市	仅用于政策文件或称谓市政府所辖部门，不用于统计口径	市本级=市直	即市本级
	收支项目	-	定西市	-	含定西经济开发区	-
		-	宣城市	市级=市本级+上下级转移支付	市本级=市直+市开发区	不含市开发区
-		宜昌市	市级=市本级+转移性收支(+债务还本)	不含转移性收支及债务还本	市直=行政参公单位+公益类事业单位	

来源：各市财政局，中泰证券研究所

### 3、地方财力怎么算

在与政府相关的投融资活动中，某一地区地方政府财力是判断其信用水平和偿债能力的基础和依据，反映出地方稳定的收入来源，关于其核算我们整理出两种计算方式供大家参考。

#### ■ 分预算收支表算法

首先计算一般公共预算财力、基金财力和国有资本财力，然后得到地方政府综合财力=一般公共预算财力+基金财力+国有资本财力。从核算的角度上讲，我们可以用等式和预算收支表来反映。

**图表 37: 分预算收支表计算法**

科目	公式	预算收支表反映
一般公共预算财力	地方一般公共预算收入+上级补助+调入资金+上年结转+下级上解=(税收收入+非税收入)+上级补助+调入资金+上年结转+(体制上解+专项上解)	一般公共预算收入报表中的收入合计扣除一般债务收入即为公共财政财力
基金财力	基金收入+上级补助收入+上年结转+下级上解	政府性基金收支预算报表中的收入合计扣除专项债务收入即为基金财力
国有资本财力	国有资本预算收入+中央补助收入+上年结余	国有资本经营收支预算表中的收入合计核算的是国有资本财力

来源: 财政部, 中泰证券研究所

### ■ 财政部官方计算法

2017年3月23日, 财政部发布了《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》<sup>67</sup>, 详细阐述了如何计算地方政府财力。地区政府财力包括一般公共预算财力和政府性基金预算财力, 按照政府收支分类科目分项测算, 部分收入项目结合每年政府收支分类科目变动作适当调整。具体公式如下表。

**图表 38: 财政部官方计算法**

科目	公式
某地区政府财力	某地区一般公共预算财力+某地区政府性基金预算财力
某地区一般公共预算财力	本级一般公共预算收入+中央(上级)一般公共预算补助收入-地方一般公共预算上解支出
某地区政府性基金预算财力	=本级政府性基金预算收入+中央(上级)政府性基金预算补助收入-地方政府性基金预算上解支出

来源: 财政部, 中泰证券研究所

两种核算方式虽然表述不同, 但总体上大致相同, 都围绕着地方财政预算报表进行。第一种方式能清楚地展示地方政府三种财力状况, 而且当地地区财政数据披露不完全时数据来源较为稳定, 计算方法简单实用。第二种方式则不考虑国有资本经营预算收支, 同时在公共预算财力和政府性基金预算财力中减去了上解支出, 能更准确地反映地区政府实际可支配财力, 但是对数据来源的完备性要求较高。

**图表 39: 2022 年黑龙江省地方财力 (亿元)**

分预算收支表计算法		财政部官方计算法	
<b>一般公共预算财力</b>		<b>一般公共预算财力</b>	
收入合计	7470.03	一般公共预算收入	1290.66
减: 一般债务收入	736.00	中央(上级)一般公共预算补助收入	4199.86
<b>基金财力</b>		减: 地方一般公共预算上解支出	35.62
收入合计	878.83	<b>政府性基金预算财力</b>	
减: 专项债务收入	536.89	政府性基金预算收入	152.92
<b>国有资本财力</b>		中央(上级)政府性基金预算补助收入	11.99
收入合计	35.23	减: 地方政府性基金预算上解支出	0.00
<b>地方财力</b>	<b>7111.20</b>	<b>地方财力</b>	<b>5619.81</b>

来源: 黑龙江省财政厅, 中泰证券研究所

## 4、地方政府债务风险怎么看

<sup>67</sup> 资料来源: [http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/01/content\\_5182868.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/01/content_5182868.htm)

中央对于地方政府债务风险的关注由来已久，地方债务指标体系的演变主要经历了三个阶段，最早可以追溯到 2010 年底中央经济工作会议提出的“加强地方政府性债务管理”。2014 年 43 号文出台后，政府债务风险评估步入新阶段。2020 年，《地方政府法定债务风险评估和预警办法》下发后，地方政府法定债务风险评估指标又有了新的调整。

**图表 40：我国地方债务指标体系的阶段演变**

阶段	地方债务指标	计算公式	警戒线	相关政策文件
2011 年起： 地方政府 性债务审 计	债务率	年末债务余额/当年综合可用财力	100%	《关于做好地方政府性债务审计工作的通知》(国办发[2011]6 号)
	偿债率	当年偿还债务本息/当年综合可用财力	20%	
	逾期债务率	年末逾期债务额/年末债务总余额	-	
	借新还旧偿债率	举借新债偿还债务本息额/当年债务还本付息总额	-	
43 号文后： 政府债务 风险评估 和预警体 系	债务率	[一般(专项)债务余额/债务年限]/一般(专项)公共预算可偿债财力	100%	《黄冈市市本级政府债务风险评估和预警办法》(黄政办发[2017]60 号)
	新增债务率	一般(专项)债务余额增长额/上年一般(专项)债务余额	-	
	偿债率	一般(专项)债务还本支出/[一般公共预算支出+一般(专项)债务还本支出]	-	
	逾期债务率	一般(专项)债务逾期余额/一般(专项)债务余额	-	
	综合债务率	一般债务率*35%+专项债务率*30%+一般债务新增债务率*2.5%+专项债务新增债务率*2.5%+一般债务偿债率*5%+专项债务偿债率*5%+一般债务逾期率*10%+专项债务逾期率*10%	100%	
2020 年提 出	债务率	(一般债务余额+专项债务余额)/(一般公共预算财力+政府性基金预算财力)	红( $\geq 300\%$ )、橙( $200\% \leq$ 债务率 $< 300\%$ )、黄( $120\% \leq$ 债务率 $< 200\%$ )、绿( $< 120\%$ )	《地方政府法定债务风险评估和预警办法》
	偿债资金保障倍数	一般公共预算(政府性基金)预算可偿债资金/[一般(专项)债务余额/一般(专项)债务剩余年限]		
	利息支出率	(一般债务付息支出+专项债务付息支出)/(一般公共预算支出+政府性基金预算支出)		

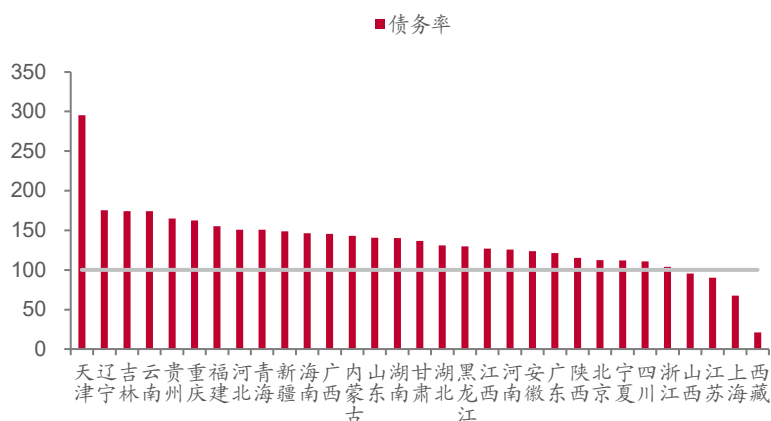
来源：国务院、财政部、黄冈市政府、吉林省政府等，中泰证券研究所

债务率是政府债务余额和当年综合财力的比值，反映地方政府的偿债能力。根据财政部官方计算方法<sup>68</sup>，某地区政府综合财力=某地区一般公共预算财力+某地区政府性基金预算财力。国际上，风险警戒线在 80%-120%，财政部 2015 年 8 月提交给全国人大的债务限额议案中提出<sup>69</sup>，“参照国际通行做法，结合具体国情，拟将债务率不超过 100% 的水平作为我国地方政府债务的整体风险警戒线”。2022 年末我国地方政府债务率约为 126.2%，整体债务风险需要引起重视。分区域看，部分地区债务风险较高，2022 年末有 27 个省市债务率超过 100%。

<sup>68</sup> 资料来源：[http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/01/content\\_5182868.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/01/content_5182868.htm)

<sup>69</sup> 资料来源：[http://www.npc.gov.cn/npc/c1773/c1849/c21115/c29174/c29175/201905/t20190521\\_205831.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c1773/c1849/c21115/c29174/c29175/201905/t20190521_205831.html)

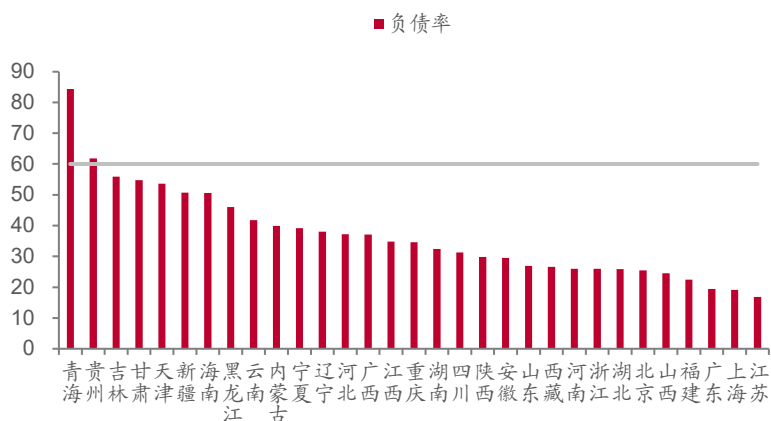
**图表 41: 31 省市 2022 年末债务率对比 (%)**



来源: 各省市财政厅, 中泰证券研究所

负债率是政府债务余额和 GDP 的比值, 衡量经济规模对债务的承担能力, 一般用于国家主体间横向比较。参考欧盟《马斯特里赫特条约》规定, 警戒线为 60%。2022 年底我国地方政府债务余额 350652.91 亿元, 加上中央政府债务余额 258692.76 亿元, 全国政府债务余额 609615.67 亿元, 由此计算的负债率为 50.37%, 整体上风险仍然可控。具体到地区层面, 2022 年末两个省负债率超过 60%, 分别是青海 (84.33%)、贵州 (61.86%)。

**图表 42: 31 省市 2022 年末负债率对比 (%)**

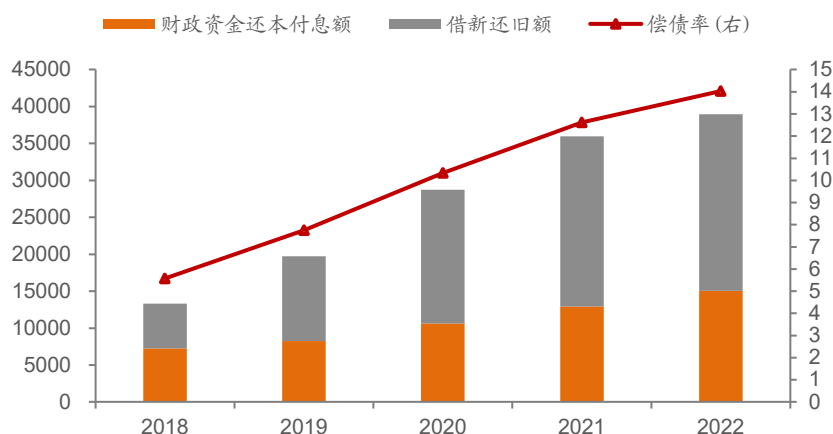


来源: 各省市财政厅, 中泰证券研究所

偿债率是偿还债务本息额和当年综合财力的比值, 警戒线一般是 20%<sup>70</sup>, 指标越高表明地方政府偿债压力越大。如果仅考虑法定债务, 2020 年地方政府偿债率略高于 10%, 整体风险不高但上升较快。需要强调的是, 由于地方债允许借新还旧, 最近两年到期接续比均在 90%左右, 以 2020 年为例, 当年地方债到期本金超过 2 万亿, 其中仅 2649 亿由财政资金偿还, 剩余 1.8 万亿通过发行再融资债券滚续。

<sup>70</sup> 资料来源: 《国务院办公厅关于做好地方政府性债务审计工作的通知》(国办发[2011]6 号)

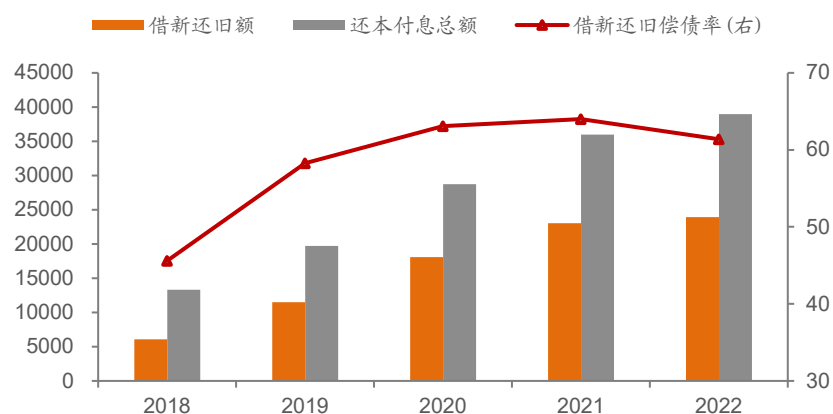
**图表 43: 地方政府法定债务历年偿债率变动 (亿元、%)**



来源: 财政部、企业预警通, 中泰证券研究所

借新还旧偿债率即举借新债偿还债务本息额占当年债务还本付息总额的比重, 2021 年前我国地方政府该指标连年攀升至 64%, 随后在 2022 年下降至 61%, 政府对举借新债偿还债务的依赖程度有所缓和, 但仍面临较高的偿债风险。

**图表 44: 历年地方政府债借新还旧情况 (亿元、%)**



来源: 财政部、企业预警通, 中泰证券研究所

注: 我国地方政府债券全面自发自还制度始于 2015 年, 借新还旧债券发行始于 2018 年 4 月。

利息支出率反映预算资金对于债务付息的保障能力, 在实际应用中分为一般债务付息率和专项债务付息率, 等于一般债务或专项债务与对应预算支出的比值。从各省市来看, 六个省市专项债务付息率均超过 10%, 专项债务付息相对压力较大。地级市方面, 2022 年有 47 个城市专项债务付息率超过 10%, 其中营口市和盘锦市的一般债务付息率也同时超过了 10%。



2) 遵义经开区更为依赖上级财政补贴，广州开发区本级财政实力较强。2022 年遵义经开区补助依赖度为 92.39%，而广州开发区这一比例为 52.17%，表明广州开发区财政独立性较高，而遵义经开区在财政上较为依赖上级的转移支付。

3) 遵义经开区土地财政依赖度更高，广州开发区土地收入的占比较低。2022 年遵义经开区土地财政依赖度为 126.11%，处于较高水平，国有土地出让金对开发区财政有着较大影响。广州开发区的土地财政性质相对较弱，2022 年土地财政依赖度为 82.21%。

**图表 46：2022 年广州开发区、遵义经开区财政收入数据（亿元，%）**

项目	一般公共预算收入	一般公共预算支出	税收收入	上级补助收入	政府性基金收入	国有土地使用权出让收入	财政自给率	税收占比	补助依赖度	土地财政依赖度
广州开发区	182.10	335.80	138.50	95.00	161.80	149.70	54.23	80.20	52.17	82.21
遵义经济技术开发区	22.61	44.46	13.66	20.89	31.26	28.96	50.86	60.42	92.39	128.11

来源：广州开发区管委会、遵义经济技术开发区管委会，中泰证券研究所

注：财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出；税收占比=税收收入/一般公共预算收入；补助依赖度=上级补助收入/一般公共预算收入；土地财政依赖度=国有土地使用权出让收入/一般公共预算收入。

## 四、总结

本文从地方财政的视角重点介绍前三本账，并对地方财力的不同层次和口径进行了详细分析。

一般公共预算与政府性基金预算按收入、支出以及收支平衡的逻辑推进。一般公共预算收入中，重点介绍了税收收入的各级政府分成方式以及增值税、所得税的变革，并对我国非税收入的结构以及各省市非税占比进行分析。一般公共预算收入中的上级补助收入是重要的财政收入来源，将中央对省市政府的补助与省市政府对中央的上缴税收结合分析，可得各省市对中央净上缴税收收入的贡献。一般公共预算收入与一般公共预算支出之比为财政自给率，反映地区财政的自我保障能力，我们将目前各省市财政自给率划分为三个梯队，并发现财政自给率的分化在地级市层面更加明显。

政府性基金预算收入中重点分析了土地出让收入各项税金的计提，以及市区政府之间的分成方式。部分地区政府性基金收入较少而转移性基金收入较高，主要原因是其土地出让收入由市级财政统一管理，之后再以转移支付形式下拨区级财政。

由于国有资本预算收入规模较小，大多返还给企业，地方政府可用规模较小，而社会保险基金收入专款专用，本文未进行深入分析。

本文对于地方财力四个指标，即地方一般公共预算收入、地方财政总收入、地方财政收入以及一般公共预算收入总计进行概念辨析，并从口径上区分了全省（市）、省（市）级和省（市）本级三个概念。我们列举了地方财力的两种计算方法，前者通过预算收支表得到，地区财政数据披露不完全时数据来源较为稳定，计算方法简单实用，后者能更准确地反

映地方政府实际可支配财力，但是对数据来源的完备性要求较高。此外，我们对地方债务指标体系的演变和各类债务指标的计算方法进行了介绍。

对于园区我们主要关注财政自给率、税收占比、补助依赖度和土地财政依赖度四个指标。

**风险提示：1) 预算管理制度体系发生调整；2) 经济下行，地方财力波动加大。**

**投资评级说明:**

	评级	说明
股票评级	买入	预期未来 6~12 个月内相对同期基准指数涨幅在 15%以上
	增持	预期未来 6~12 个月内相对同期基准指数涨幅在 5%~15%之间
	持有	预期未来 6~12 个月内相对同期基准指数涨幅在-10%~+5%之间
	减持	预期未来 6~12 个月内相对同期基准指数跌幅在 10%以上
行业评级	增持	预期未来 6~12 个月内对同期基准指数涨幅在 10%以上
	中性	预期未来 6~12 个月内对同期基准指数涨幅在-10%~+10%之间
	减持	预期未来 6~12 个月内对同期基准指数跌幅在 10%以上

备注: 评级标准为报告发布日后的 6~12 个月内公司股价 (或行业指数) 相对同期基准指数的相对市场表现。其中 A 股市场以沪深 300 指数为基准; 新三板市场以三板成指 (针对协议转让标的) 或三板做市指数 (针对做市转让标的) 为基准; 香港市场以摩根士丹利中国指数为基准, 美股市场以标普 500 指数或纳斯达克综合指数为基准 (另有说明的除外)。

**重要声明:**

中泰证券股份有限公司 (以下简称“本公司”) 具有中国证券监督管理委员会许可的证券投资咨询业务资格。本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。

本报告基于本公司及其研究人员认为可信的公开资料或实地调研资料, 反映了作者的研究观点, 力求独立、客观和公正, 结论不受任何第三方的授意或影响。本公司力求但不保证这些信息的准确性和完整性, 且本报告中的资料、意见、预测均反映报告初次公开发布时的判断, 可能会随时调整。本公司对本报告所含信息可在不发出通知的情形下做出修改, 投资者应当自行关注相应的更新或修改。本报告所载的资料、工具、意见、信息及推测只提供给客户作参考之用, 不构成任何投资、法律、会计或税务的最终操作建议, 本公司不就报告中的内容对最终操作建议做出任何担保。本报告中所指的投资及服务可能不适合个别客户, 不构成客户私人咨询建议。

市场有风险, 投资需谨慎。在任何情况下, 本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。

投资者应注意, 在法律允许的情况下, 本公司及其本公司的关联机构可能会持有报告中涉及的公司所发行的证券并进行交易, 并可能为这些公司正在提供或争取提供投资银行、财务顾问和金融产品等各种金融服务。本公司及其本公司的关联机构或个人可能在本报告公开发布之前已经使用或了解其中的信息。

本报告版权归“中泰证券股份有限公司”所有。事先未经本公司书面授权, 任何机构和个人, 不得对本报告进行任何形式的翻版、发布、复制、转载、刊登、篡改, 且不得对本报告进行有悖原意的删节或修改。