



NIFD

国家金融与发展实验室  
National Institution for Finance & Development

# NIFD季报

主编:李扬

---

## 地方区域财政

殷剑峰  
王蒋姜

2024年5月

《NIFD季报》是国家金融与发展实验室主要的集体研究成果之一，旨在定期、系统、全面跟踪全球金融市场、人民币汇率、国内宏观经济、中国宏观金融、国家资产负债表、财政运行、金融监管、债券市场、股票市场、房地产金融、保险业运行、机构投资者的资产管理等领域的动态，并对各领域的金融风险状况进行评估。《NIFD季报》由三个季度报告和一个年度报告构成。NIFD季度报告于各季度结束后的第二个月发布，并在实验室微信公众号和官方网站同时推出；NIFD年度报告于下一年度 2 月份发布。

# 中央稳基建，地方财政活力有待激励

## 摘要

中国财政长期以来处于“财权上收、事权下放”体制下，中央和地方政府财政收支的不平衡逐渐加剧，事权主要集中在地方政府。仅国防、外交为中央政府主要事权，其余领域均多为地方政府承担。

第一季度地方财政收入表现较弱，经济波动制约地方税收收入增长，文旅等需求增长较快的行业带动消费税表现较好，而需求持续较弱的房地产市场持续低迷，相关的契税、土地增值税、土地出让收入表现较差，第一季度政府性基金收支继续下滑。地方政府财政收入也表现出明显的经济区域性特征，第一季度资源型地区青海、山西、内蒙财政收入大幅下滑，部分财政收入增长较快的地区吉林、新疆主要为主体产业和新兴产业发展带动税收增长。

在经济下行和房地产持续低迷的背景下，地方收入结构呈现两个特征：一是转移支付收入逐渐替代政府性基金收入成为地方政府主要收入来源，二是地方政府可用自主财力空间收缩。受财政收入下滑制约，财政自有空间不断收紧，第一季度地方财政支出增速较低，对经济发展的支撑较弱，同时经济发展趋缓对财政的制约性不断增强，基建投资相关支出越来越依赖债务融资。第一季度地方政府财政支出呈现地方政府财政重在保民生、

本报告负责人：殷剑峰

本报告执笔人：

- 殷剑峰  
国家金融与发展实验室  
副主任
- 王蒋姜  
中国财政科学研究院博  
士研究生

### 【NIFD 季报】

全球金融市场  
人民币汇率  
国内宏观经济  
宏观杠杆率  
中国宏观金融  
中国金融监管  
中国财政运行  
**地方财政**  
房地产金融  
债券市场  
股票市场  
银行业运行  
保险业运行  
机构投资者的资产管理

基建支出由中央财政发力的特点，中央政府通过中央预算内投资、特别国债、共同事权和支出责任以及转移支付等方式对地方政府基础设施建设投资进行支持。

第二季度财政需要更加积极，加快支出进度。一方面运用专项债、特别国债等政策工具来助力经济的高质量发展；另一方面，需要对财政收支结构进行改革提升财政效率。第一，新一轮财税体制改革应以激发地方财政积极性为目标，优化地方政府的财政收入结构，加大新兴产业支持力度，培养地方政府新财源，提升财政支出效率。第二，财政内部央地之间的纵向结构不平衡是制约财政健康可持续发展的根源所在，因此新一轮财税体制改革应优化央地财政收支结构，提高中央政府的民生支出责任。

## 目 录

一、央地财政收支结构不平衡，地方支出压力加重 .....	1
二、地方财力受限，中央成为基建主力 .....	2
（一）地方政府收入下滑制约财政支出空间 .....	2
（二）地方财政重点保民生，中央财政稳基建 .....	6
三、财税改革势在必行，财政政策支撑有待加强 .....	9
（一）激发地方经济发展活力，培养新增长动能 .....	9
（二）优化央地财政收支结构，提高中央民生支出责任 .....	9

## 一、央地财政收支结构不平衡，地方支出压力加重

中国财政长期以来处于“财权上收、事权下放”体制下，中央和地方政府财政收支的不平衡逐渐加剧，事权主要集中在地方政府。自1994年分税制改革之后，我国中央政府和地方政府的收支比重发生了大幅变动，地方政府以50%左右的财政收入承担超过85%的事权和支出责任，2023年我国中央一般公共预算收入分配占比45.9%，中央一般公共预算支出比重仅占比13.9%（图1），央地事权和支出责任的分化趋势越来越严重，地方政府财政支出占比逐年提升，2024年第一季度地方政府一般财政支出比重增长至88.5%，较2023年末上升2.5个百分点，中央和地方收支的严重不平衡造成了中央政府收支盈余以及地方政府常年赤字累积。

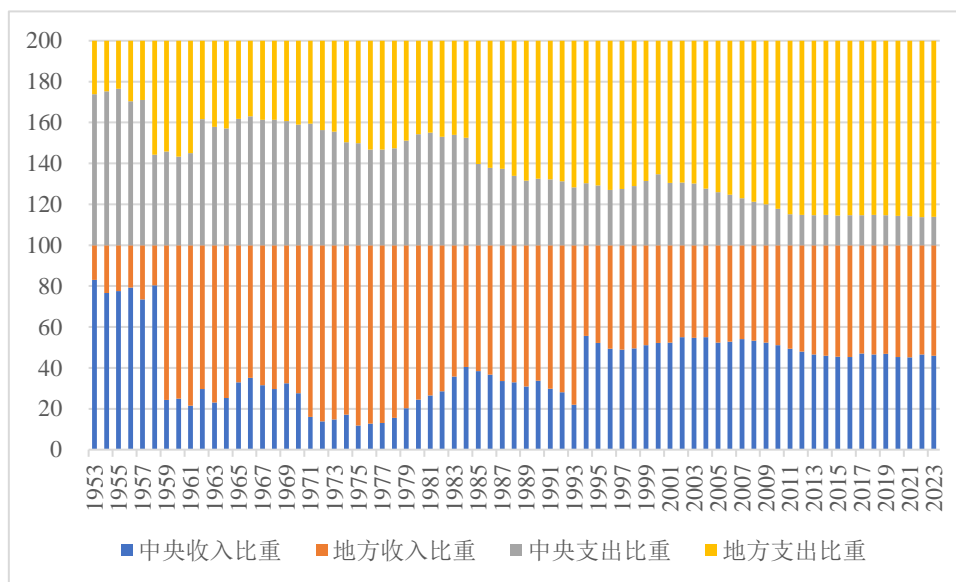


图1 中央和地方政府一般公共预算收入支出占比（%）

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

从财政支出的具体项目来看，仅国防、外交为中央政府主要事权，粮食物资管理中央承担62%的支出责任，科学技术、金融监管事务的中央支出份额也在逐年降低，2022年二者中央支出占比分别为32%和29%（图2），较2009年分别下降21.5和36.8个百分点，2023年地方政府在科学技术支出中的占比进一步加重，其余教育、文化传媒、社保就业、医疗卫生等民生支出及农林水事务、城乡社区建设、交通运输、节能环保等基建支出主要由地方政府承担，且在支出中的

比重逐年提升，2023 年城乡社区事务中地方政府支出比重达 99.8%，刚性支出只增不减，地方政府支出存在严重路径依赖和结构固化的问题。

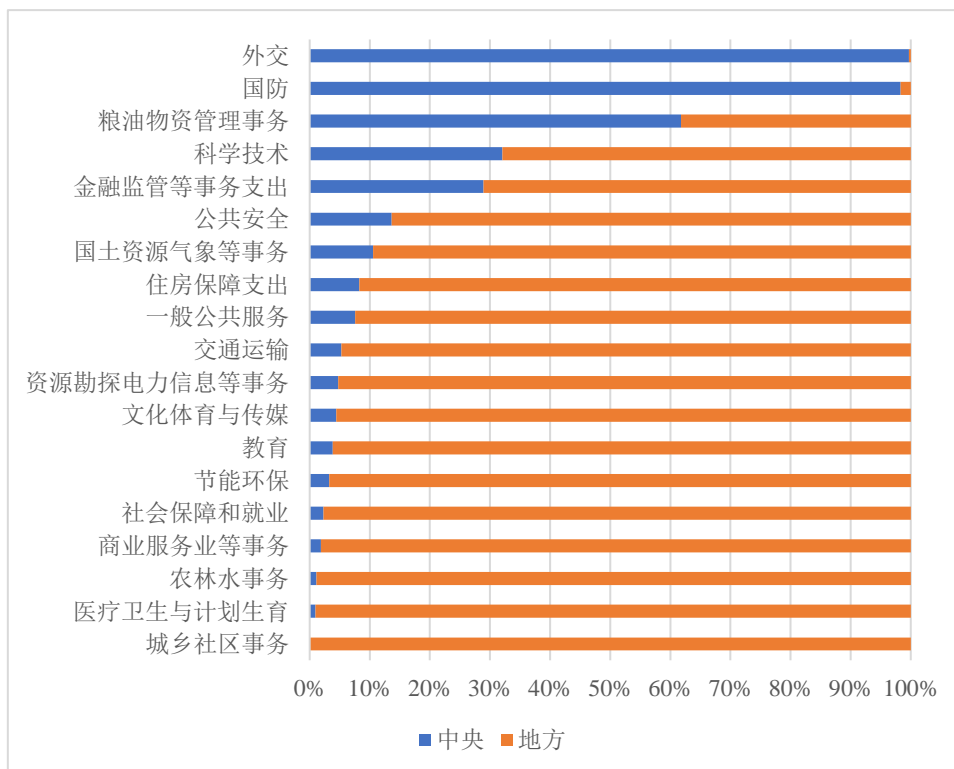


图 2 2022 年一般公共预算支出项目央地占比 (%)

数据来源：WIND，CEIC，国家金融与发展实验室。

## 二、地方财力受限，中央成为基建主力

### （一）地方政府收入下滑制约财政支出空间

2024 年第一季度地方财政整体表现较弱，地方总财政收入<sup>1</sup>累计下滑 0.48%，其中地方政府一般公共预算收入同比仅增长 1%，政府性基金预算收入同比下滑-5.6%。地方财政收入表现不佳主要受两个方面的因素驱动。

第一，受经济波动影响地方政府税收收入降幅明显。一方面，第一季度税收种类经济关联性明显，主要为文旅等需求增长较快的行业带动下消费税表现较好，需求持续较弱的行业如房地产市场拖累经济发展，财政收支表现较差。2024 年第一季度税收收入同比下降 4.9%，其中增值税、个人所得税、关税、资源税、印花税、城建税税收收入第一季度均出现大幅下滑，除房产保有环节征税和农业耕地扩张下的房产税和耕地占用税有所增长外，与土地房地产市场发展相关的土地

<sup>1</sup> 地方财政总收入为地方一般公共预算收入和政府性基金收入之和。

增值税和契税表现较弱。第一季度的亮点是消费税增长 10%，这反映了文旅市场的需求正在恢复，同时，由于居民消费相关的住宿和餐饮业以及相关服务业发展较快，带动相关消费税收入实现较快增长。另一方面，地方政府财政收入变动具有明显的经济区域性特性，受地区经济波动影响较大。第一季度，1/3 省市的财政收入同比大幅下滑，地区财政收入增速变动与区域经济结构密切相关（图 3）。一是资源型地区财政收入大幅下滑。第一季度青海、山西、内蒙财政收入同比下滑均超出 10 个百分点，其中青海省第一季度财政收入增速-26.6%，增值税、企业所得税、资源税均大幅下滑。可以看出，受煤炭矿产资源量价齐跌的影响，资源型省份第一季度财政收入波动较大。二是新增长动能正在带动部分地区财政收入增长。如财政增速较高的吉林省第一季度进入文旅消费热潮，带动交通运输和餐饮消费快速增长，进而带动财政收入的增长；新疆以新质生产力为核心快速发展新兴产业培养税源，带动税收收入的大幅增长，第一季度新疆税收收入增长 5.1%。三是非税收入成为支撑地方财政收入增长的支柱。在已公布的省份中，收入增速排名较前的重庆、辽宁、新疆、贵州、甘肃均表现为非税收入大幅增长。第一季度重庆市财政收入累计增速 19.6%，在目前已经公布的省市中增速排名第一，其中第一季度非税收入增长 53.6%，主要依赖于盘活存量资产，加强资源开发、清缴非税收入以及依法收缴罚没收入等。

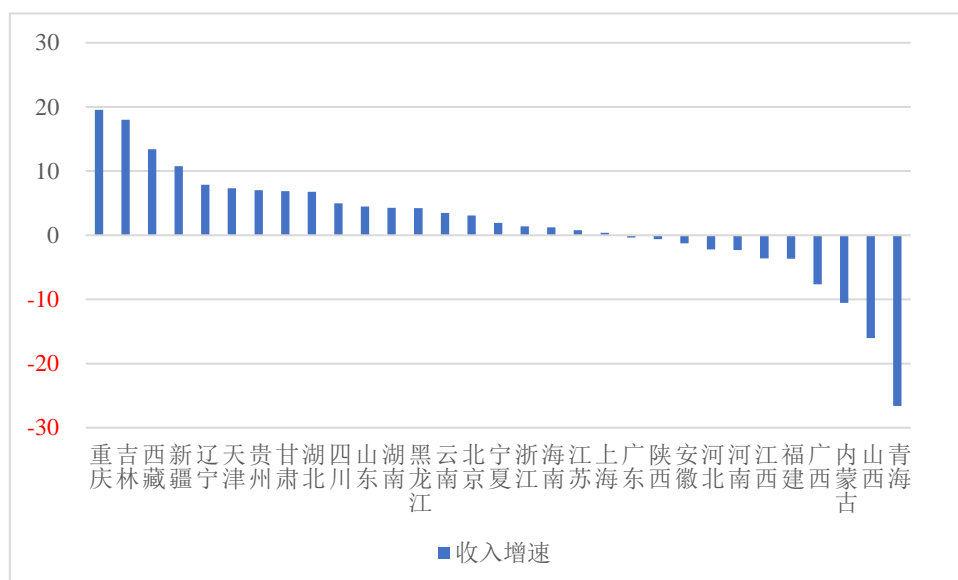


图 3 2024 年第一季度各省市一般公共收入累计同比增速 (%)

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。



第二，与当前房地产市场的持续低迷相对应，第一季度政府性基金收支继续下滑。2024年第一季度政府性基金收入同比下降4%，其中地方政府性基金收入同比下降5.6%，国有土地使用权出让收入同比下降6.7%。政府性基金收入变动与土地市场成交情况高度相关（图4），3月新建商品房销售面积同比增速-18.3%，商品房新开工面积同比下降25.4%，60城新房成交面积同比增速进一步下滑至-47%，1-3月全国成交土地占比面积同比下滑11.5%，成交土地总价同比下滑3.5%。房地产市场和土地市场持续低迷，已成为影响政府性基金收入的主要成因。第一季度政府性基金支出累计同比-16.2%，主要为第一季度专项债发行缓慢带动基建投资相关支出下滑，政府性基金收支的持续下滑对政府的财政空间形成很大的制约。

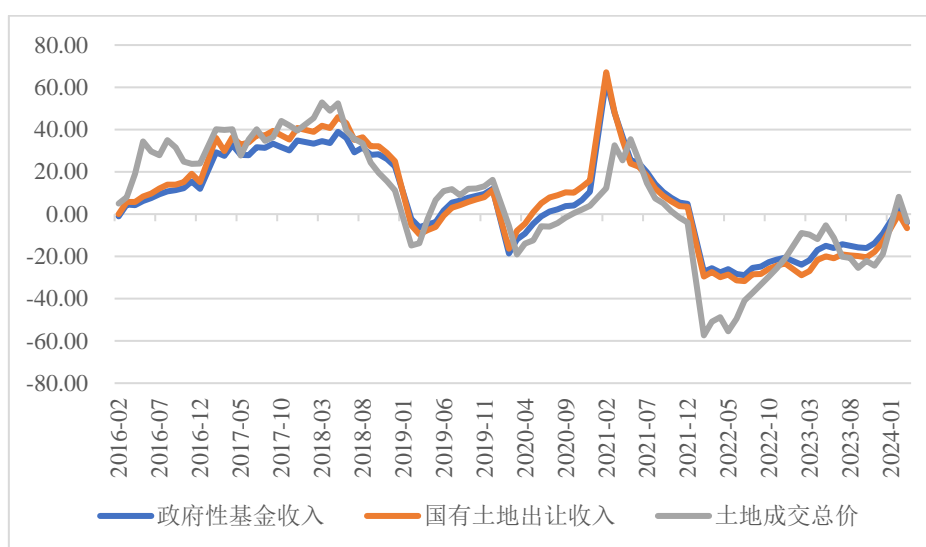


图4 全国政府性基金收入与土地成交总价累计同比增速 (%)

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

在经济下行和房地产持续低迷的背景下，地方收入结构呈现两个特征问题：一是转移支付收入逐渐替代政府性基金收入成为地方政府主要收入来源。从地方政府的收入结构<sup>2</sup>中来看，中央对地方政府的转移支付和政府性基金收入占比最高，其中转移支付和税收返还呈现不断上升的趋势，2022年超过政府性基金收入成为地方政府收入中最重要的部分（图5）。其中东北地区和西部地区对中央转移支付收入的依赖程度较大，转移支付占据地方政府总收入的一半以上，2022年仅浙江和上海的转移支付收入占比在10%以下（图6），可以看出地方政

<sup>2</sup> 地方政府收入主要包含共享税和地方专享税的税收收入、国有资产收益和罚没收入等非税收入、中央对地方政府的转移支付和税收返还、以国有土地出让收入为主的政府性基金收入。

府财政收入对于转移支付的依赖程度较高。二是地方政府可用自主财力空间收缩。地方政府共享税占比不断下滑，专享税收和非税收入二者占比相当，2022 年均 在 15%左右。专享税收和非税收入属于地方政府直接收取并自主使用的部分，但二者占比最小，2022 年各省市中仅广东省专享税收和非税收入占比最高 35%，近 半数省份二者占比 20%左右，而且地方政府专享税中土地和房地产相关税收占比 超六成，因此，在土地房地产市场冷却的环境下，地方政府可自主使用的财力空 间有限，非税收入成为地方政府可以自主拓展的唯一途径，疫情后地方政府的非 税收入尤其罚没收入呈现不断增长的趋势，这种状况显然是不可持续的。

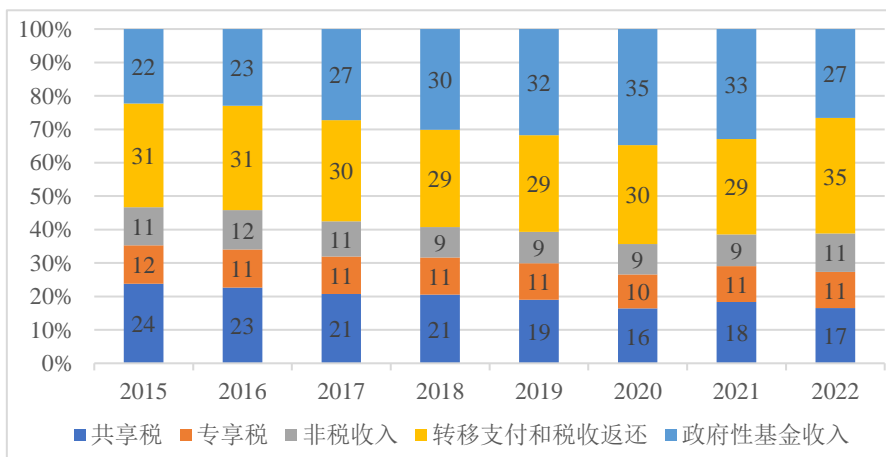


图 5 地方政府财政收入结构 (%)

数据来源：财政部，WIND，国家金融与发展实验室。

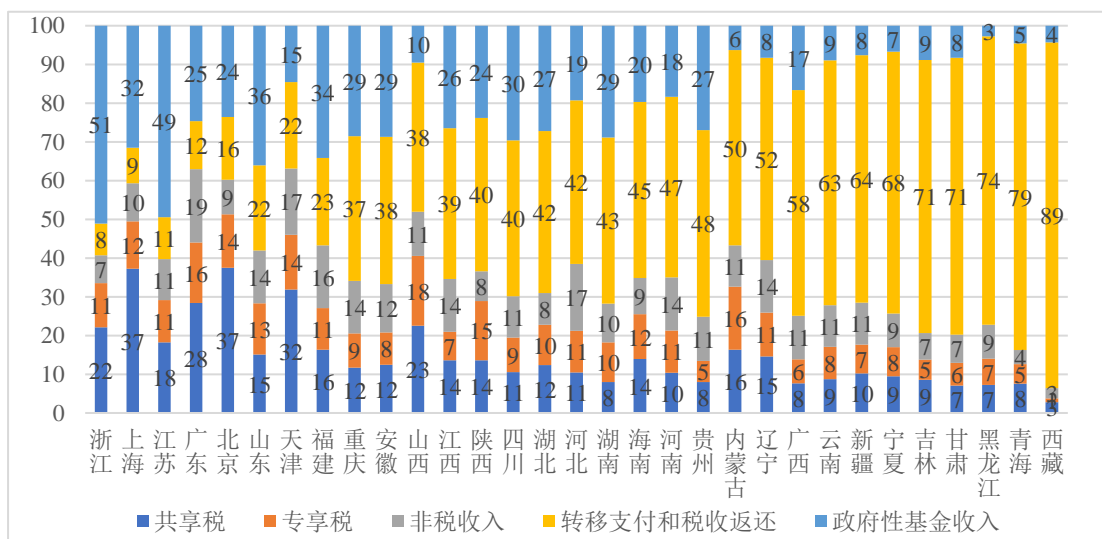


图 6 地方各省市 2022 年政府财政收入结构 (%)<sup>3</sup>

数据来源：财政部，WIND，CEIC，国家金融与发展实验室。

<sup>3</sup> 注：图中共享税仅包含增值税、企业所得税和个人所得税，专享税包含房产税、土地增值税、城市维护建设税、城镇土地使用税、耕地占用税、印花税、契税、资源税、环保税、车船税、烟叶税。

## （二）地方财政重点保民生，中央财政稳基建

受财政收入下滑制约，财政自有空间不断收紧，第一季度地方财政支出增速较低，对经济发展的支撑较弱。第一季度地方总财政支出同比下滑 2.68%，其中一般公共预算支出累计同比增速仅 2.9%，为除疫情 2020 年外的同期最低增速，政府性基金支出累计下滑 16.2%。整体来看，第一季度基建支出占比提升，民生支出有所下降，主要为去年年底特殊国债支撑。财政自有收入在支撑三保支出和基本的民生支出之后，基建投资的支出空间微乎其微。政府性基金收入连续三年持续负增长，在财政收入中的占比也越来越小，2024 年第一季度政府性基金收入占财政收入比重已下降至 14.6%，为 10 年以来最低水平。可以看出财政自身对于经济的支撑空间逐渐缩减，经济发展趋缓对财政支出的制约性不断增强。财政对于经济的支撑尤其基建投资相关支出越来越依赖债务融资。1-2 月在去年年底特殊国债的支持下，基建支出增长较快，第一季度新增专项债发行缓慢，1-3 月累计发行地方政府债券 1.6 万亿元，其中 46.5% 为再融资债券，新增地方政府债券中专项债累计发行 6341 亿元，较去年同期下滑 53.3%，极大限制了地方政府的支出增速。3 月基建支出增速大幅下降，3 月当月基建支出同比下降 5.5%。2020 年以来，一般公共预算支出中的基建支出和政府性基金支出的增速变动与新增专项债发行增速变动基本一致，可以看出疫情后基建投资主要以地方政府债务为主要支撑（图 7）。

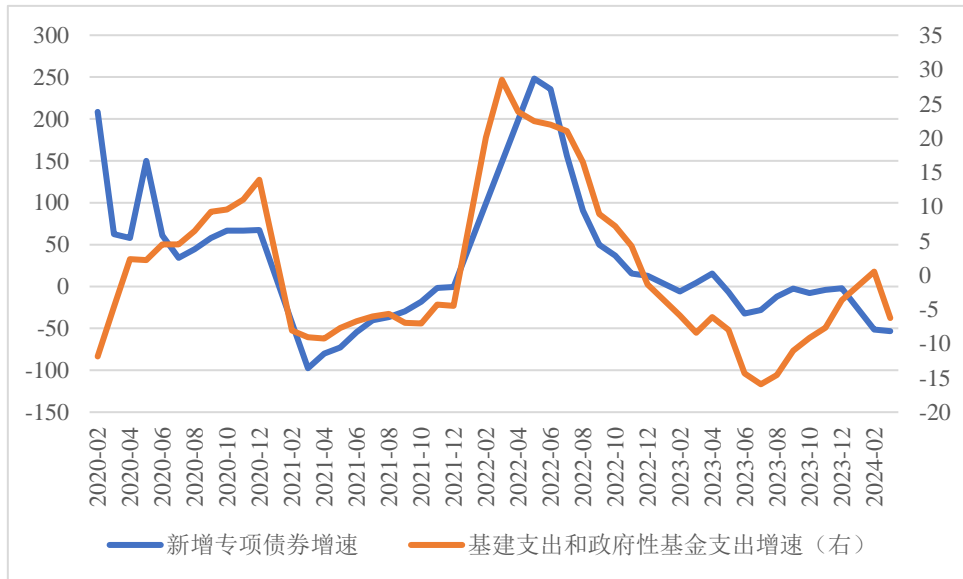


图 7 新增专项债券与基建支出累计同比增速 (%)

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

2024 年第一季度地方政府财政支出呈现民生支出刚性增长，基建支出依赖中央财政发力的特点。地方政府财政重在保民生。根据已公布的省市数据来看，地方政府的教育支出和社会保障就业支出均大幅增长，成为地方政府的支出重点方向。财政支出增速最快的天津市，第一季度财政支出同比上升 25.7%，主要为教育支出和卫生医疗健康增长较快，第一季度累计同比上升 6.1%和 33.3%，重庆市第一季度社保就业支出增长 9.1%，可以看出，地方政府一般财政支出重在维持“三保”支出的增长。

中央政府财政重在稳基建。中央政府通过中央预算内投资、共同事权和支出责任以及转移支付等方式对地方政府基础设施建设投资进行支持。受去年化债限制，重点高风险化债地区基建投资受限。2023 年底出台的国办发〔2023〕47 号文中要求“12 个重点化债地区在债务风险降低至中低水平之前，原则上不得在基础设施、公用事业、棚户区改造等领域（除供水、供暖、供电等基本民生工程外）新建政府投资项目，同时严格清理、规范在建政府投资项目。由此，基建投资支出开始逐渐从地方政府主导转变为中央政府统筹协调。一是中央预算内支出加快。自 2023 年后半年起，中央财政支出持续增长，第一季度中央总财政支出<sup>4</sup>增速 11.5%，高出地方财政支出增速（-2.7%）14.2 个百分点。其中，中央政府一般公共预算支出增速和政府性基金支出增速均高于地方（图 8）。二是基建项目融资主要以特别国债和超长期国债为支撑。2023 年第四季度增发的 1 万亿元特别国债已在今年 2 月份全部提前下达地方，1-2 月分三批向地方调度库款 5000 亿元，并指导地方及时落实到具体单位和项目，支撑了地方政府 1-2 月的基建支出，重点在于城乡社区支出和农林水事务支出。第一季度国债共发行 2.45 万亿元，同比增长 13.8%，整体发行较快，为财政支出形成强有力的支撑。相对来说，第一季度地方政府债券发行较慢，远低于往年同期，直接限制了 3 月份基建支出的增长。三是中央对地方的转移支付持续增加。2023 年起中央对地方的转移支付力度在持续加强，2024 年中央对地方转移支付预算数为 10.2 万亿元，截至 4 月上旬中央对地方转移支付已达 8.7 万亿元，占年初预算的 85.1%。转移支付中一般性转移支付和共同财政事权转移支付占比不断提升，根据 2024 年中央财政预算，一般性转移支付和共同事权转移支付占比上升至 87.4%（表 1），其

---

<sup>4</sup> 总财政支出为一般公共预算支出和政府性基金支出总和。

中 2024 年一般转移支付占比达到半数以上，可以看出中央转移支付在补充地方财力中的重要性不断提升。自 2020 年起中央对地方增加特殊转移支付，主要包含支持基层落实减税降费和重点民生以及灾后恢复重建和提升防灾减灾救灾能力等用途，用以弥补地方收支缺口，支持地方政府基层更好实现政策目标。

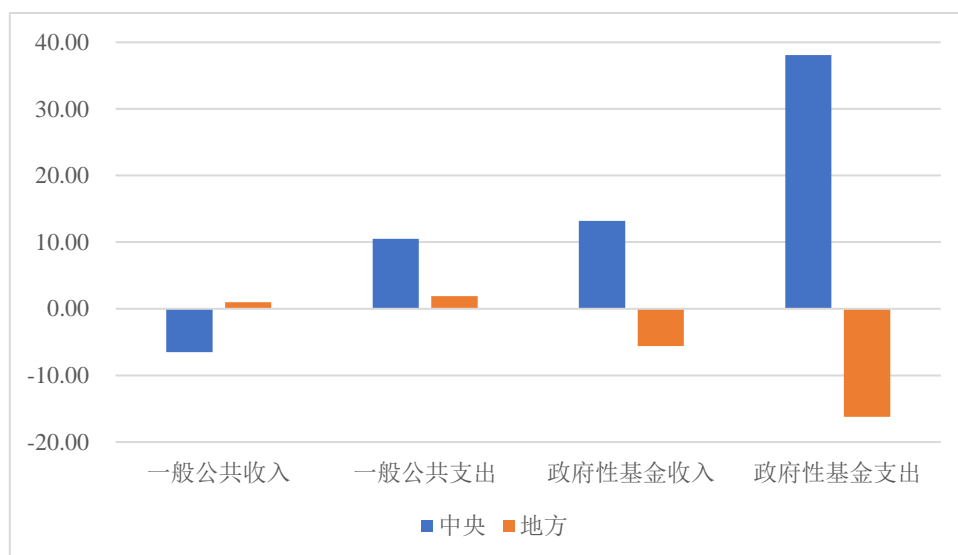


图 8 2024 年第一季度中央和地方财政收支累计同比增速对比 (%)

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

表 1 中央对地方政府的转移支付规模 (单位：亿元)

	转移支付合计	一般性转移支付	共同事权转移支付	专项转移支付	特殊转移支付
2015 年	50078.7	28455.0		21623.6	
2016 年	52803.9	31977.4		20826.6	
2017 年	57029.0	35145.6		21883.4	
2018 年	61649.2	38722.1		22927.1	
2019 年	74359.9	34895.2	31903.0	7561.7	
2020 年	83217.9	37279.1	32180.7	7765.9	5992.2
2021 年	82152.3	40540.5	34258.8	7353.1	
2022 年	96941.8	44457.2	36354.1	7597.0	8533.5
2023 年	102945.2	48347.3	36728.5	8110.7	9758.7
2024 年	102037.0	51164.1	38082.3	7790.6	5000.0

数据来源：财政部，国家金融与发展实验室。

注：2024 年为中央对地方转移支付预算数；2019 年之后一般性转移支付和总转移支付数据中包含税收返还。

### 三、财税改革势在必行，财政政策支撑有待加强

当前经济高质量发展依旧需要面对很多问题和挑战，消费量价不对等、投资效率较低、进出口持续萎靡都在制约经济的稳定增长，经济增长最大的问题在于结构性的供需不平衡，需求不足是经济难以提振的根源所在。2024 年财政政策适度加力，提质增效，第二季度需要财政更加积极，加快支出进度，一方面运用专项债、特别国债等政策工具来助力经济的高质量发展，另一方面，需要对财政收支结构进行改革提升财政效率。

#### （一）激发地方经济发展活力，培养新增长动能

新一轮财税体制改革应以激发地方财政积极性为目标，优化地方政府的财政收入结构，加大新兴产业支持力度，培养地方政府新财源，提升财政支出效率。财政发展的根本在于发展经济，需要提升财政支出效率，更好的打通财政、产业、经济、税收之间的通道。我国目前处在新旧动能转换的关键时期，尤其在人口红利消退、传统基建效率难以提升的背景下，抓对经济增长点、培养经济发展新动能是经济增长的核心，因此，财政政策需要更加积极精准发力，重点支撑新型产业和智能产业发展，推动新的经济发展动能形成。新兴产业正处于飞速成长期，更需要财政政策和资金的大力支持，目前财政部已在科技、智能、创新方面出台了很多支持措施，针对推进关键技术和关键产业的制造业领域实施新一轮的“专精特新”中小企业提供 30 亿元专项资金以及相关的财政优惠政策支持首批 20 个左右城市进行“智改数转网联”试点改革，促进制造业高端化、智能化、绿色化发展，同时进行数字基础设施建设和培育工业互联网平台，促进数字经济发展，培育壮大战略性新兴产业的发展，加强财政对科技创新等新质生产力的支撑。新兴产业的快速发展可以为地方政府提供新的税源税基，形成“财政支出—经济发展—税收增长—支出增长”的良性循环。

#### （二）优化央地财政收支结构，提高中央民生支出责任

财政内部央地之间的纵向结构不平衡是制约财政健康可持续发展的根源所在，因此新一轮财税体制改革应对中央和地方的收支结构尤其是事权和支出责任进行进一步的改革。财政全国统一大市场、基本公共服务均等化、共同富裕等建设发展离不开中央财政的统筹和支持。支持经济结构调整的财政支出责任更多集中于中央政府，中央更加注重跨区域和与国家重大战略相关的领域，地方政府

更加注重与当地居民公共服务密切相关的领域，随着人口老龄化和人口流动性加剧，中央政府应当在教育养老医疗等基本公共服务领域承担起更多的财政支出责任，以更好地提供公共服务。

版权公告：**【NIFD 季报】**为国家金融与发展实验室版权所有，未经版权所有人许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，版权所有人保留法律追责权利。报告仅反映原文作者的观点，不代表版权所有人或所属机构的观点。

制作单位：国家金融与发展实验室。