



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 8 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。

地方财政困局

——2024Q2 地方区域财政报告

摘要

2024 年上半年财政整体表现为总量收缩但结构分化。总量上，上半年财政整体表现较弱，一般公共收入仅非税收入增长较快，受收入下滑及债务发行较慢的影响，上半年财政支出进度较慢，其中政府性基金支出不及年初预算的三分之一。结构上，上半年央地财政收支表现分化。收入方面，中央收入主要受税收影响大幅下滑，地方收入主要受土地市场遇冷后政府性基金收入大幅下滑所拖累。支出方面，中央财政支出大幅增长而地方总支出下滑，但由于基建民生等支出增长项目均为地方事权和支出责任，地方财政压力持续加大。

地方政府财政运行受产业转型和房地产市场影响，多地进入长期财政紧平衡状态，地方政府尤其基层政府财政矛盾逐渐凸显，财政可持续性逐渐变差。具体表现为：一是地方政府财政收入自主能力较低，财政自给率大幅下滑；二是地方政府税收收入与经济波动密切相关，呈现完全的顺周期特征；三是非税收入增长较快，已成为支撑各地财政收入增长的主力；四是地方政府财政收入结构变动较大，税收占比不断下降，转移支付收入比重不断提升，不利于长期可持续发展；五是稳经济需求下基建支出不断增长，刚性支出只增不减，债务付息支出攀升较快，地方政府支出存在严重的路径依赖和结构固化问题。

面对地方政府财政收支矛盾突出以及运行中存在的问题，亟需推进新一轮财政体制改革，通过重新调整央地关系、债务管理、预算管理等方式，激发地方政府财政积极性，提升地方政府

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

地方区域财政

房地产金融

债券市场

股票市场

保险业运行

机构投资者的资产管理

财政活力。收入方面，通过推进现有税制消费税、增值税和所得税改革，扩大地方政府税收管理权，拓宽地方政府税源，规范非税管理，挖掘财政存量潜力，完善现有转移支付体系，优化地方政府收入结构，提升地区的经济发展积极性。支出方面，增加支出事权的集中度，推进央地之间的事权和支出责任改革，优化地方政府支出结构，加强财政管理，建立透明高效的预算管理体制，提升地方财政支出效率。

目 录

一、上半年全国财政形势：总量收缩，结构分化	1
（一）全国财政收支同步收窄	1
（二）中央地方财政表现分化	2
二、地方政府财政运行问题	4
三、推进财税体制改革，提升地方财政活力	9
（一）收入方面：优化地方政府收入结构	9
（二）支出方面：提升地方财政支出效率	10

一、上半年全国财政形势：总量收缩，结构分化

（一）全国财政收支同步收窄

2024 年上半年财政整体表现较弱，一般公共预算和政府性基金预算收支均表现为收支同降。一般公共预算主要以非税收入为主要支撑。二季度一般公共预算收入累计增速稳定在-2.8%，其中税收收入降幅不断扩大，6 月当月增速下滑至-8.5%，需求不振消费萎靡对于财政收入的影响较大。上半年仅非税收入保持增长，6 月当月上升至 16.4%，主要为国有资产有偿使用收入和部分地区罚没收入的大幅增长。政府性基金收入持续下滑，上半年累计增速进一步下滑至-15.3%，其中国有土地出让收入降幅扩大至-18.3%，可以看出房地产市场调整对政府财政尤其是地方政府影响较大，上半年全国政府性基金收入占财政总收入的比重为 14.7%，其中地方政府性基金收入在财政总收入中的占比持续稳定在 21%左右，为十年内最低值。

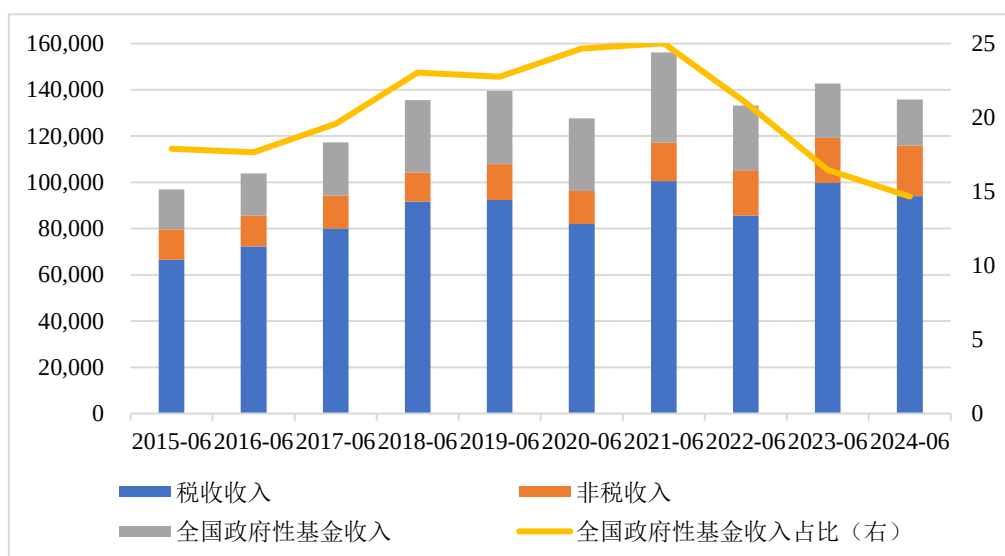


图 1 全国公共财政收入及政府性基金收入占比（亿元，%）

注：政府性基金收入占比=政府性基金收入/财政总收入¹

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

上半年财政支出进度较慢，主要受收入下滑及债务发行较慢的影响。上半年全国财政总支出累计同比增速为-2.8%，主要受政府性基金支出大幅下滑的影响。其中 2024 年上半年全国一般公共预算支出累计 13.66 万亿元，完成年初预算的

¹ 财政总收入=税收收入+非税收入+政府性基金收入。

47.8%，低于往年支出进度；政府性基金支出累计 3.56 万亿元，仅为预算的 29.6%（图 2），不到三分之一，可以看出土地市场已对财政运行形成较大的冲击。

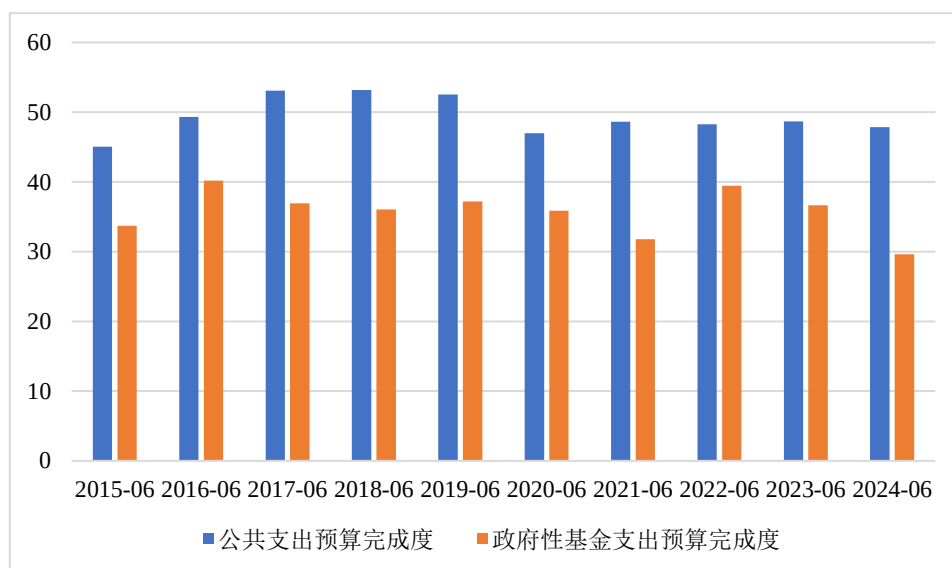


图 2 全国公共财政支出和政府性基金支出预算完成度 (%)

数据来源：财政部，WIND，国家金融与发展实验室。

（二）中央地方财政表现分化

2024 年上半年中央和地方政府财政总收入增速同步下滑，但是收入结构变动不同。中央财政收入下滑主要为经济波动下税收收入的大幅下滑，上半年中央财政总收入累计降幅不断扩大至-6.7%，主要为中央主体税种收入下滑，中央税和共享税中除消费税外均大幅下滑，尤其占比最高的增值税、企业所得税和个人所得税上半年累计增速分别下滑至-5.6%、-5.5%、-5.7%（图 3）。地方财政收入下滑主要为土地财政持续萎缩，上半年地方财政总收入累计增速进一步下滑至-3.7%，政府性基金预算收入二季度下跌速度加快，1-6 月累计同比增速持续下滑至-18.3%。地方政府非税收入支撑地方财政收入下滑速度低于中央。上半年地方一般公共收入累计同比增速为 0.9%，实现小幅正增长，主要在于上半年地方税种房产税、城镇土地使用税、耕地占用税、环境保护税及非税收入均实现增长，但是地方政府一般财政收入仅能覆盖基本“三保”支出，加上政府性基金收入后，仍难以覆盖一般公共支出，同时土地财政收入下滑进一步增加了地方政府的债务还本付息压力。

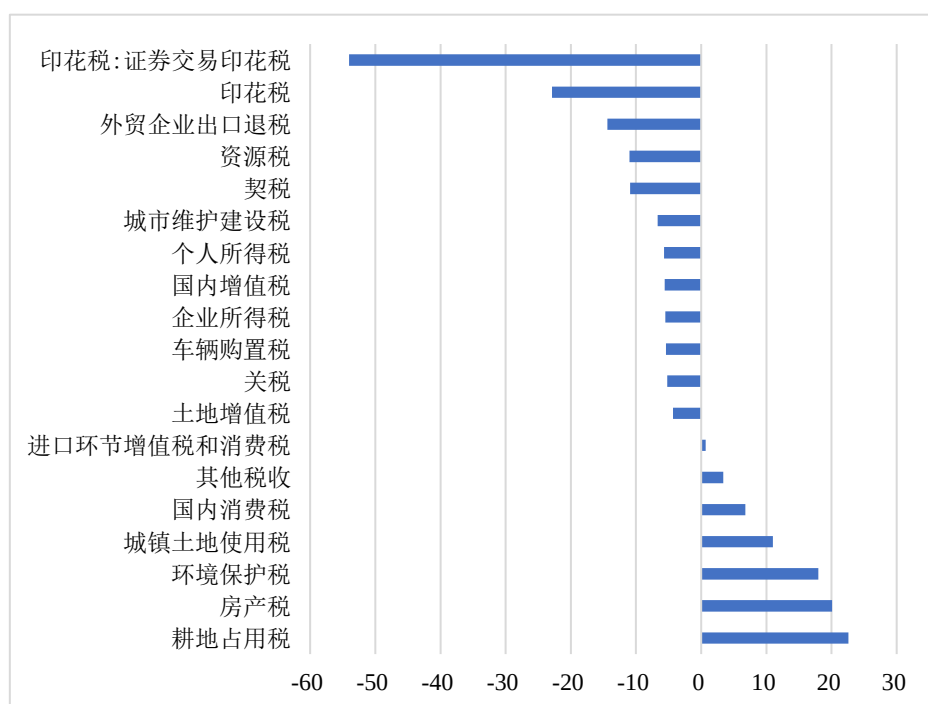


图3 2024年1-6月各项税收收入累计同比增速(%)

数据来源: WIND, 国家金融与发展实验室。

2024年上半年中央和地方政府财政总支出²表现分化,表现为中央财政总支出增长、地方财政总支出下滑,上半年中央财政总支出累计增速为9.9%,一般公共预算支出和政府性基金支出都大幅增长,而地方政府财政总支出累计增速不断下滑至-4.2%,主要为政府性基金支出大幅下滑所影响,上半年地方政府性基金支出增速下滑至-18.2%,仅完成年初预算的31.1%,为十年以来同期最低值,一方面原因是土地市场萎靡导致支出收缩,另一方面是由于上半年专项债发行较慢难以支撑基建投资支出增长。但是,地方一般公共财政支出压力还在持续加大。一方面,虽然受财政收入限制支出增速较慢,上半年地方一般公共支出累计同比增速仅0.9%,但上半年累计增速最高的支出项目城乡社区事务、农林水事务、债务付息及社保就业支出均为地方政府的事权和支出责任(图4)。另一方面,地方财政支出比重依旧较高,2024年上半年地方财政支出在全国的占比为86.6%,较去年同期下降了一个百分点,但在疫情期间高速增长的医疗卫生支出项目大幅下滑之后,地方政府支出占比依旧高于2020年之前的支出比重。可以看出,虽然2024年中央政府财政支出不断提速,但财政支出事权和支出责任依旧集中在地方政府。

² 财政总支出=一般公共预算支出+政府性基金支出。

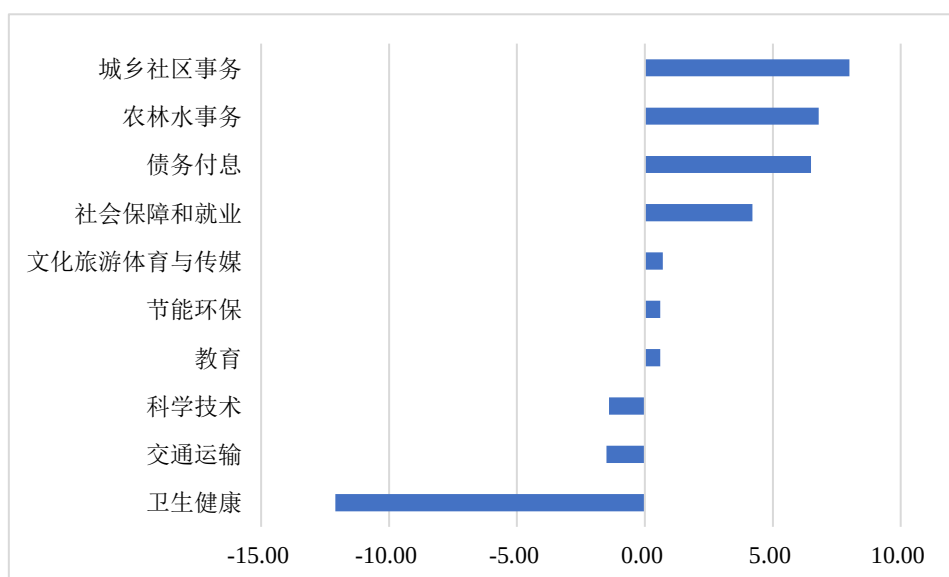


图4 2024年1-6月各项财政支出累计同比增速（%）

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

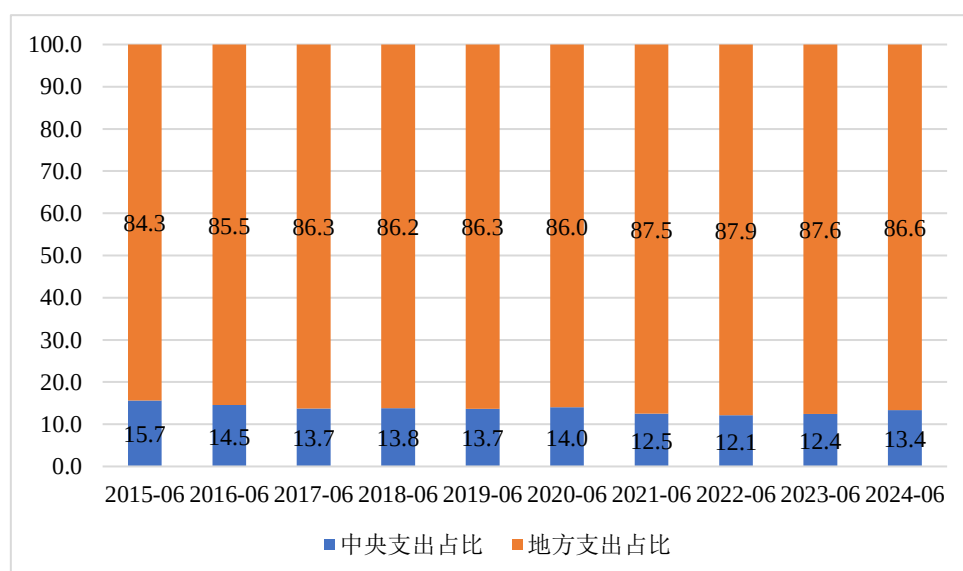


图5 一般公共财政支出中中央和地方政府占比变动（%）

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

二、地方政府财政运行问题

在经济改革转型过程中，地方政府财政运行受产业转型和房地产市场影响较大，多地进入长期财政紧平衡状态，地方政府尤其基层政府财政矛盾逐渐凸显，财政运行过程中逐渐出现很多问题，财政可持续性逐渐变差。

第一，地方政府财政收入自主能力较差，财政自给率大幅下滑。31个省市地区财政自给率都较2015年出现一定程度的下降，近一半地区财政自给率降幅

超 10%（图 6）。其中，有一半地区财政自给率低于疫情前水平，有约三分之一地区财政自给率低于去年。可以看出财政支出增速持续高于财政收入增速，地方财政收入可支撑的支出范围越来越小，2024 年上半年仅上海市实现收支盈余，有 17 个地区的财政自给率不足 50%，主要以东北和中西部地区为主。

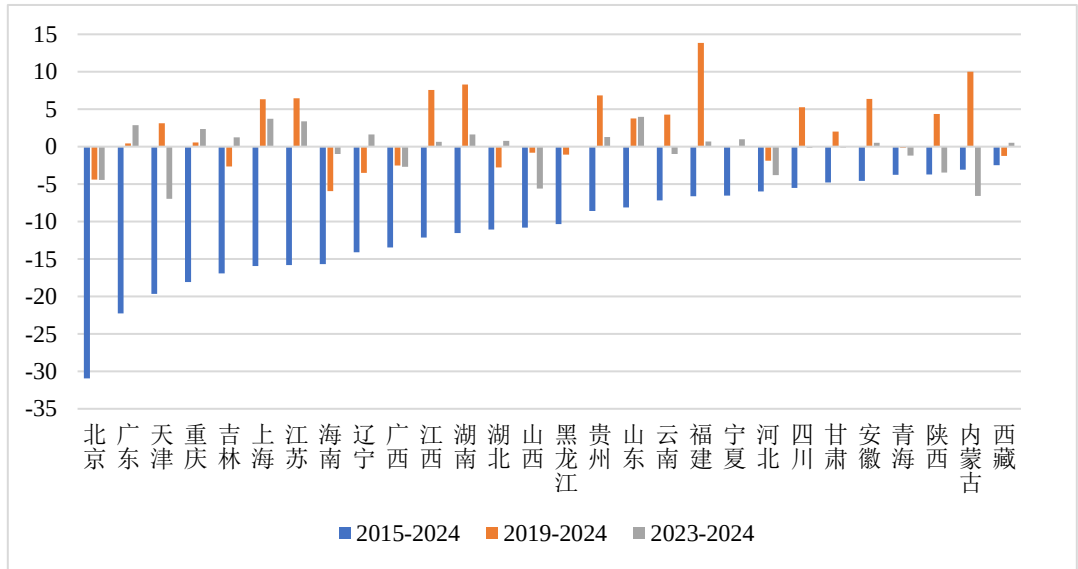


图 6 2024 年上半年各省市财政自给率 1 年、5 年、10 年变动情况 (%)

数据来源：CEIC，WIND，国家金融与发展实验室。

第二，地方政府税收收入与经济波动密切相关，呈现完全的顺周期特征。地方政府共享税中的增值税、所得税都与经济表现密切相关，专享税中多数都与房地产和土地市场密切相关，可以看出地方财政运行对房地产市场的依赖程度较大。同时，各省市财政收入也表现出明显的顺周期特征。2024 年上半年资源型地区的主要产业税收贡献度显著降低，山西、内蒙古、青海、陕西财政收入持续下滑，收入增速为所有地区最低水平，其中山西省上半年财政收入增速为-10.9%，主要是受煤炭矿产资源量价齐跌的影响，税收收入大幅下滑。在公布税收数据的 22 个省份中，16 个省市的税收收入出现下滑，多表现为增值税及企业利润下降导致企业所得税下降。

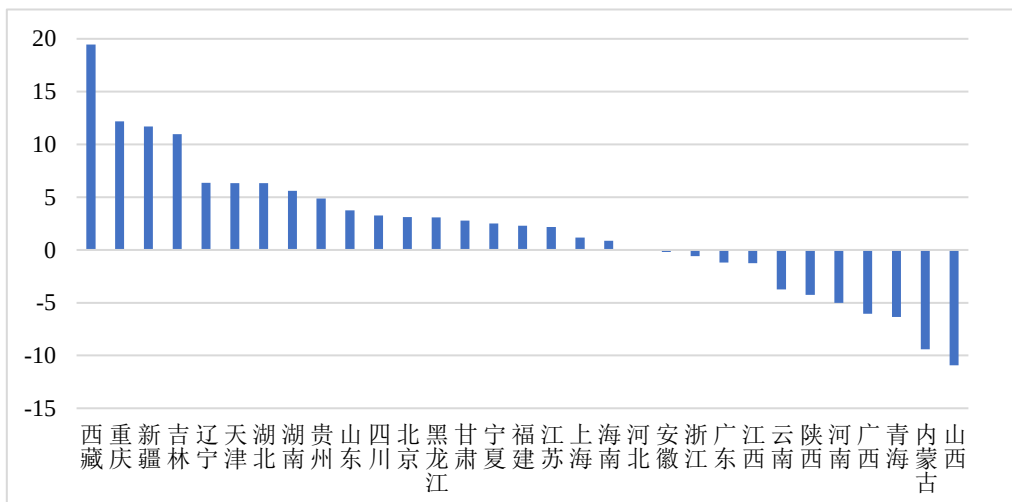


图7 2024年1-6月各省市一般公共预算收支累计同比增速（%）

数据来源：CEIC，WIND，国家金融与发展实验室。

第三，非税收入增长较快，已成为支撑各地财政收入增长的主力。在税收收入和土地财政下滑且债务发行放缓的背景下，非税收入成为地方政府可以自主拓展的唯一途径，与转移支付收入共同弥补财政收支缺口。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，2023年近80%的地区非税收入在财政收入中的占比较疫情前有所上升。2024年上半年非税收入同比增长11.7%。在已公布相关数据的22个省份中，除广西、云南、陕西外，其余19个省市的非税收入上半年都实现正增长，且增速均远高于税收收入（图8）。非税收入的增长主要源于各地加大资源资产处置力度、公安大案要案及纪检监察等罚没收入等，但非税收入的持续增长会损害当地营商环境，而且资产存量空间有限，这显然是不可持续的。

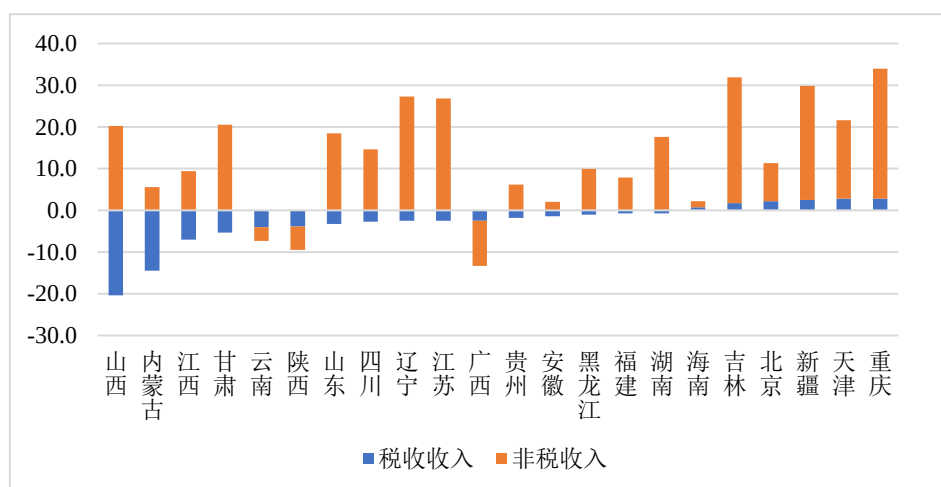


图8 2024年1-6月各省市税收收入和非税收入累计同比增速（%）

数据来源：各省市财政厅（局）官网。

第四，地方政府财政收入结构变动较大，不利于长期发展。一方面，地方政府可支配财力较小。2023 年除北京、天津、山西、上海、广东之外，其余地区的税收收入和非税收入在综合财力³中的占比均不到 50%（图 9），可以看出，大部分地区对于转移支付和土地财政的依赖度较高，更易受到房地产市场调整的影响。随着房地产市场进入调整阶段，各省市土地财政收入大幅萎缩对于地方政府财政空间的冲击较大，同时经济转型阶段税收收入大幅下滑，地方政府可自主使用的财政空间大幅收窄，而地方政府财政支出刚性增长，逆周期调节作用更需财政的大力支撑，因此，地方政府可用财力愈加捉襟见肘。

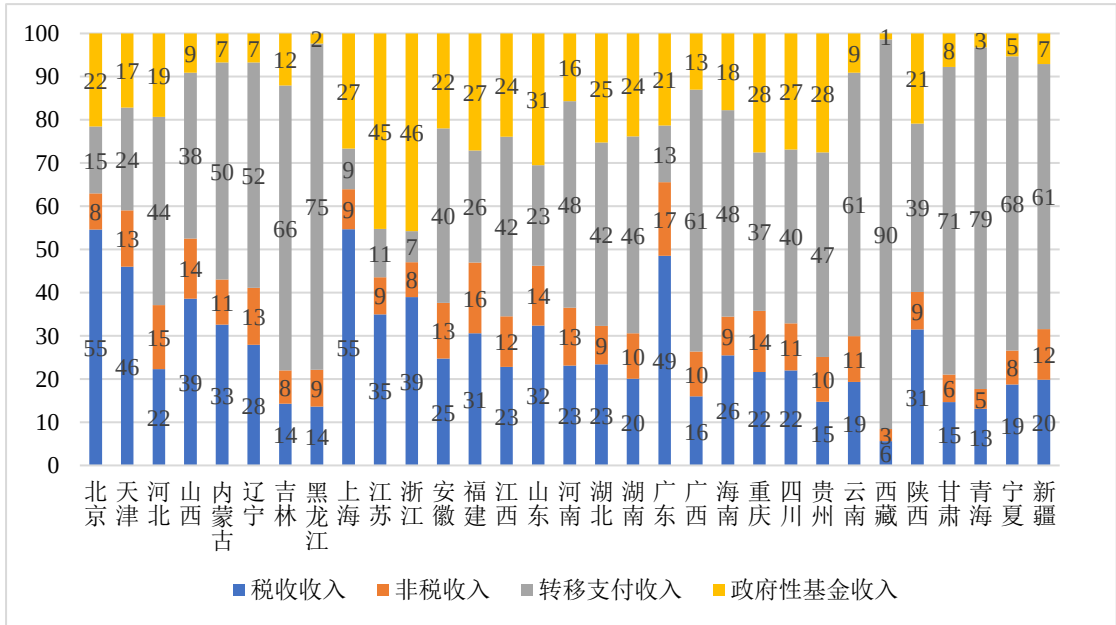


图 9 2023 年各省市财政收入结构特征（%）

数据来源：各省市财政厅（局），WIND，国家金融与发展实验室。

另一方面，经济下行阶段，税收收入占比逐渐降低，转移支付占比不断提升，税收替代性逐渐加大。与 2019 年相比，2023 年近 8 成省市税收收入在综合财力中的占比均出现不同程度的下降，除上海、贵州外，其余所有地区政府性基金收入占比均大幅下滑。与之相对，所有地区转移支付收入占比均在上升，东北地区和西部地区对中央转移支付收入的依赖程度上升较快，其中广西上升速度最快，较 2019 年增长了 13.9 个百分点。中央对地方政府的转移支付收入中超一半以上

³ 综合财力=税收收入+非税收入+转移支付收入+政府性基金收入。

为共同事权转移支付，地方政府需要配合中央的宏观调控政策来使用转移支付资金，地方自主可支配的财力较低。

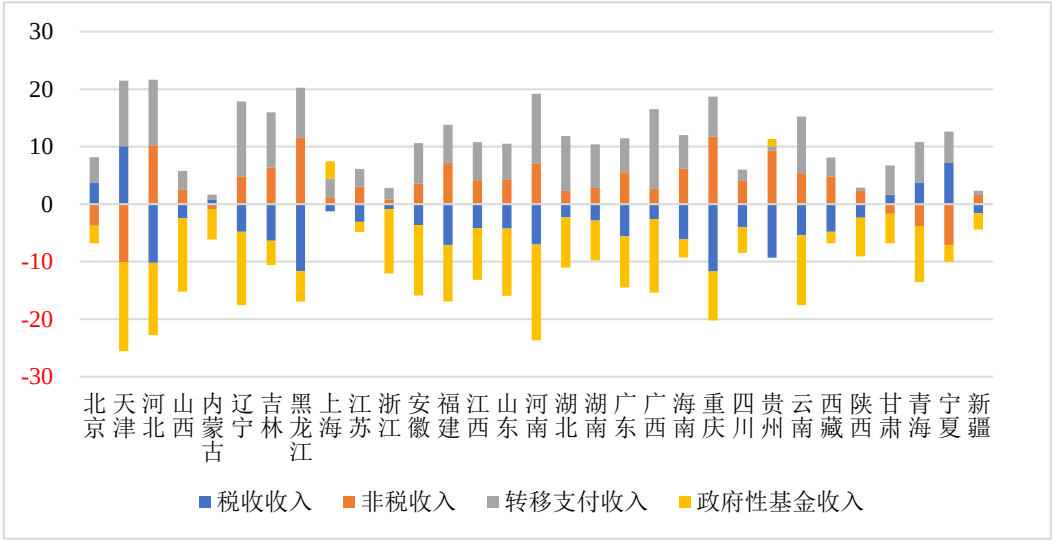


图 10 2023 年与 2019 年地方各项财政收入比重变动值 (%)

数据来源：各省市财政厅（局），WIND，国家金融与发展实验室。

第五，刚性支出只增不减，地方政府支出存在严重的路径依赖和结构固化问题。财政支出长期依赖基数法，支出项目没有下降空间，只能被动刚性增长。一是稳经济的需求下基建支出不断增长。2024 年上半年基建支出累计增速为 5.0%，而民生支出增速为-0.8%，但传统基建支出的边际投资效益不断下滑，对于经济的提振效果可能并不明显。二是民生支出占比逐年提升。2024 年上半年民生支出占比 40.4%，较 2023 年同期有小幅下降，但仍是地方政府财政支出的主要部分。虽然 2024 年上半年基建支出在财政支出中的比重小幅提升至 22.1%，但这是过去 15 年以来除 2023 年外的最低值，可以看出财政支出方向不断转向民生领域是未来适应经济社会发展的必然趋势。三是债务付息支出攀升较快，债务付息支出占比由 2017 年上半年的 3.0%不断增长至 2024 年上半年的 4.6%（图 11），可以看出政府的债务压力不断攀升，挤压财政用于经济建设和民生支出的部分，进而削弱了财政支出的经济效应。

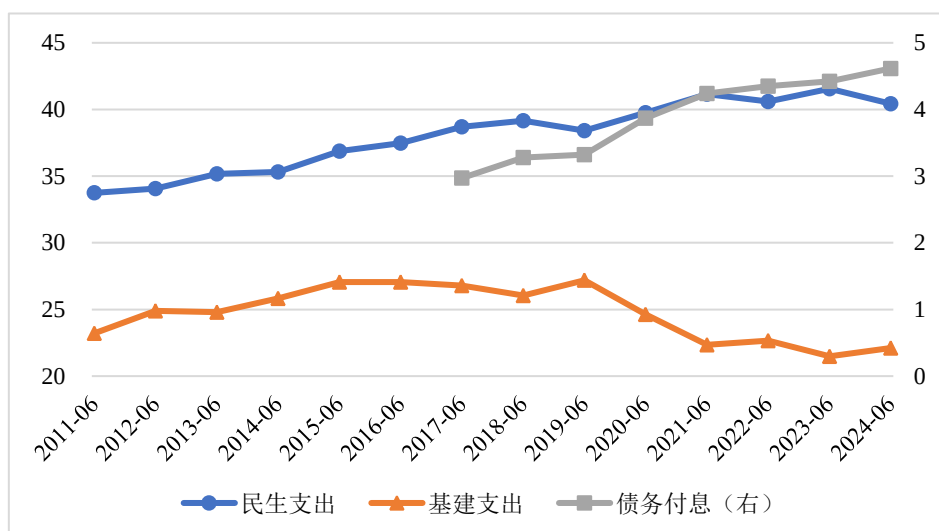


图 11 民生支出、基建支出、债务付息支出占比变化 (%)

数据来源：WIND，国家金融与发展实验室。

三、推进财税体制改革，提升地方财政活力

当前经济转型阶段税收收入增速放缓，房地产市场调整阶段政府性基金收入持续下滑，政府财政空间收缩，收支矛盾突出，地方政府尤其基层政府财政运行困难。二十届三中全会中提出“推进实施新一轮财税体制改革”，改革重点在于通过重新调整央地关系、债务管理、预算管理等方式，优化地方政府收支结构，培养地方政府新财源，提升财政支出效率，激发地方政府财政积极性，提升地方政府财政活力，切实解决地方政府财政运行困难的问题。

（一）收入方面：优化地方政府收入结构

第一，推进现有税制改革，增加地方政府税收收入。一是推进消费税改革，征税环节后移并逐步下划给地方政府，根据不同消费品的特点分类分批选择适当环节进行改革，对烟、酒、油、车等主要消费品征税环节适当后移并将增量部分逐步下放给地方政府，同时也要兼顾公平，对消费税改革尽可能减少跨地区消费的影响，利用数字平台企业的信息优势，建立省际税收清算体系，合理分配税收归属，促进地区均衡发展。二是优化共享税分享比例，如二十届三中全会中提出“完善增值税留抵退税政策和抵扣链条”，结合地区的产业情况及人口变动情况，合理确定分享比例的依据，调整增值税和所得税在央地之间的分成比例。

第二，扩大地方政府税权，增加地方政府财政积极性。给予地方政府适度的税收管理权限，鼓励地方政府在一定范围内，根据当地的消费情况季节性的调整

税率，增加地方政府刺激当地消费需求的活力，以促进地方政府刺激当地消费的积极性。同时二十届三中全会《决定》中已提出“把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税，授权地方在一定幅度内确定具体适用税率”。

第三，拓宽地方政府税源，提升地方政府税收自主权。一方面，探索数据要素税收征管。我国数字经济发展迅速，数字经济尤其平台直播带货、远程医疗、远程教育等发展对税收带来了新的挑战，可以参考国外数字征税案例，研究探索我国开征数字税收的可能性，发展同新业态相适应的税收制度。另一方面，合理运用数据发展带来的信息无障碍交换，充分利用大数据平台的数据优势，增强财政透明度，提升税收征管效率。

第四，规范非税管理，挖掘财政存量潜力，提升财政资金使用效率。一方面，规范非税收入管理，全方位盘活地方行政事业等国有资产，推进地方政府基础设施的资产证券化改革，促进交通、产业园区、通信设施等存量资产有序变现。另一方面，下沉财力，增强基层政府财政资金实力，随着中央财政资金直达常态化机制逐渐完善，中央资金直接下沉基层政府，最大限度提升财政资金的使用效率，减轻地方政府的财政压力。

第五，完善转移支付体系，提升地区的经济发展积极性。兼顾效率和公平，减轻转移支付资金对地方政府的财力绑架压力，同时提升地方政府财政积极性。一方面，进一步清理规范专项转移支付，增加一般性转移支付，提升市县财力同事权相匹配程度，支持地方政府基层更好实现政策目标。另一方面，建立促进高质量发展转移支付激励约束机制，优化现行转移支付管理制度。综合地区产业发展、人口流动、地理区域、资源要素及经济发展等多方面因素，重新调整中央对地方转移支付的相关因素和因子比重，从整体上调整政府间转移支付的重要参数和项目设计，对经济发展较好税收贡献度较高的地区予以一定的激励措施。

（二）支出方面：提升地方财政支出效率

第一，增加支出事权的集中度，推进央地之间的事权和支出责任改革。一是适当加强中央事权，提高中央财政支出比例。地方政府更加聚焦与当地居民公共服务密切相关的领域，将支持经济结构调整的跨区域和与国家重大战略相关的财政支出责任更多集中于中央政府，增强中央的财政支出职能。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。二是合理划分中央和地方的共同事权和支出责任。中央财政事权原则上通过中央本级安排支出，减少委托地方代行的中央财政事权，对于确需委托地方进行实施的项目，要根据共同事权中的具体支出责任，由中央安排专项资金地方政府进行实施，科学合理划分中央政府和地方政府的职责，中央不得违规要求地方安排配套资金。三是推进省以下财政体制改革，以权责相配为原则，合理划分地方及基层政府之间的事权和支出责任，分类分档确定不同区域的市县级财政支出责任，减轻基层政府的财政压力，尤其是隐性的制度性支出压力，如四川省已开始逐步推进同一税费收入在省与市县之间归属和分享比例保持统一。

第二，优化地方政府支出结构，提升支出绩效。地方政府应当根据自身经济发展情况和资源、人口、数据等要素流动，梳理当前的财政支出细分项目，对于无效过时的财政支出进行适当缩减或取消，加大对新兴产业相关的资金支持，打通财政、产业、经济、税收之间的通道。2024年上半年，超长期国债重点支持大规模设备更新和消费品以旧换新的“两新”领域，同时多地地方政府也围绕“两新”“两重”等重点领域进行财政支撑。如北京市上半年科技支出增长7.0%；江苏省上半年下达资金8.4亿元支持创新平台建设及前沿科研任务；山东省运用财政补贴、贷款贴息、税收优惠等政策手段，支持新一代信息技术等新兴产业发展，加快建设现代化产业体系。

第三，加强财政管理，建立透明高效的预算管理体制。以提质增效为重点，健全现代预算制度，推进零基预算改革，打破支出固化格局，建立财政支出绩效评价体系。一是按照全覆盖原则，把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理，加强财政资源和预算统筹，建立健全国有企业名录，实现国有资本经营预算企业全覆盖，加大国有资本经营预算资金调入一般公共预算力度，强化国有资本经营预算功能作用。二是深化零基预算改革，根据经济发展阶段和地区实际产业变动，调整每年的支出预算，增强财政支出对重大战略任务和基本民生财力的保障能力，提高财政资金的运作效率，实现资源的优化配置，提升财政效能。三是建立合理完善的支出绩效评价体系，开展事前绩效评估，合理设置绩效指标和目标，加强绩效目标审核，提高绩效指标设置质量，加强绩效运行监控，完善财政绩效指标体系。

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。