

中国2017年度财政预算执行报告

执笔人：马光荣 李戎

目录

内容提要.....	1
第一部分 2017 年全国财政预算执行状况.....	2
1.1 全国一般公共预算执行情况.....	2
1.1.1 2017 年全国一般公共预算执行情况.....	2
1.1.2 2006-2017 年全国一般公共预算决算偏离率	4
1.1.3 2017 年全国一般公共预算月度执行情况.....	5
1.1.4 国债和地方政府债务.....	7
1.2 政府性基金预算执行情况.....	8
1.3 我国宏观税收负担简析.....	11
1.3.1 我国宏观税负衡量指标.....	11
1.3.2 我国宏观税负简析.....	15
1.4 政策建议.....	17
第 2 部分 2017 年地方财政预算执行情况.....	18
2.1 一般公共预算收支的增长情况.....	18
2.1.1 地方一般公共预算收入的增长情况.....	18
2.1.2 地方一般公共预算支出的增长情况.....	23
2.2 一般公共预算收支的预算与执行偏离情况.....	25
2.2.1 一般公共预算收入的偏离情况.....	25
2.2.2 一般公共预算支出的偏离程度.....	27
2.3 财政自给率和人均财力的省际对比.....	28
2.3.1 各省份财政自给率的比较.....	28
2.3.2 各省份人均财政收入的比较.....	30
2.3.3 各省份人均财政支出比较.....	31
2.4 地方政府性基金收支情况.....	32
2.4.1 地方政府性基金收入增长的总体情况.....	32

2.4.2 各省份政府性基金收入增长率的比较.....	32
2.4.3. 各省份对土地财政的依赖程度比较.....	34
2.5 社会保险基金收支情况.....	36
2.5.1. 各省份社保基金收入的增长情况.....	36
2.5.2 各省份社会基金收支余缺比较.....	38

内容提要

2017 年全国财政预算运行状况

1. 2017 年，我国一般公共预算和政府性基金收入与支出均呈现预决算偏离现象。
2. 近三年来，一般公共预算偏离呈逐年扩大趋势，并出现超支大于超收的新特点。
3. 土地财政持续：地方政府性基金收支预算偏离的主要来源为国有土地使用权出让相关收入与支出的预决算偏离。
4. 国债占 GDP 水平保持稳定，地方政府债务余额水平保持稳定。
5. 宏观税负水平近十年来稳中有降。
6. 税收收入占财政收入比重呈下降趋势。

2017 年各省财政预算运行状况

1. 各省份地方一般公共预算收入增长率呈两极分化，部分省份因“收入挤水分”出现负增长
2. 各省份地方一般公共预算收入的偏离程度也出现分化，“挤水分”力度大省份的偏离幅度较大
3. 各省份财政自给率、人均财政收入与经济发展水平高度正相关，人均财政支出与经济发展水平的关联度较低
4. 地方政府性基金收入增长率远快于地方一般公共预算收入增长率，主要由土地出让收入大幅度增长的拉动
5. 各省份的政府性基金收入增长率呈现较大分化，受各地供地计划和房地产调控政策的影响，部分省份地方政府的总财力高度依赖于土地财政
6. 各省份社会基金收支盈余缺口呈冰火两重天，与人口老龄化进度、跨省人口流动有关

第一部分 2017 年全国财政预算执行状况

1.1 全国一般公共预算执行情况

2017 年，一般公共预算收入与支出均呈现预决算偏离的情况。

预决算偏离是近十几年来一直存在的情况，但是在 2015 年前后的特点不同。2015 年以前，超收大于超支，可以用超收导致超支（高培勇，2008）进行解释。2015 年以后，超支大于超收，并呈逐年扩大的趋势，不再适用超收导致超支的解释。

从 2017 年月度数据来看，超收集集中在上半年，超支则体现在季度末。超收与超支不再互为因果，而是由独自的因素驱动。

1.1.1 2017 年全国一般公共预算执行情况

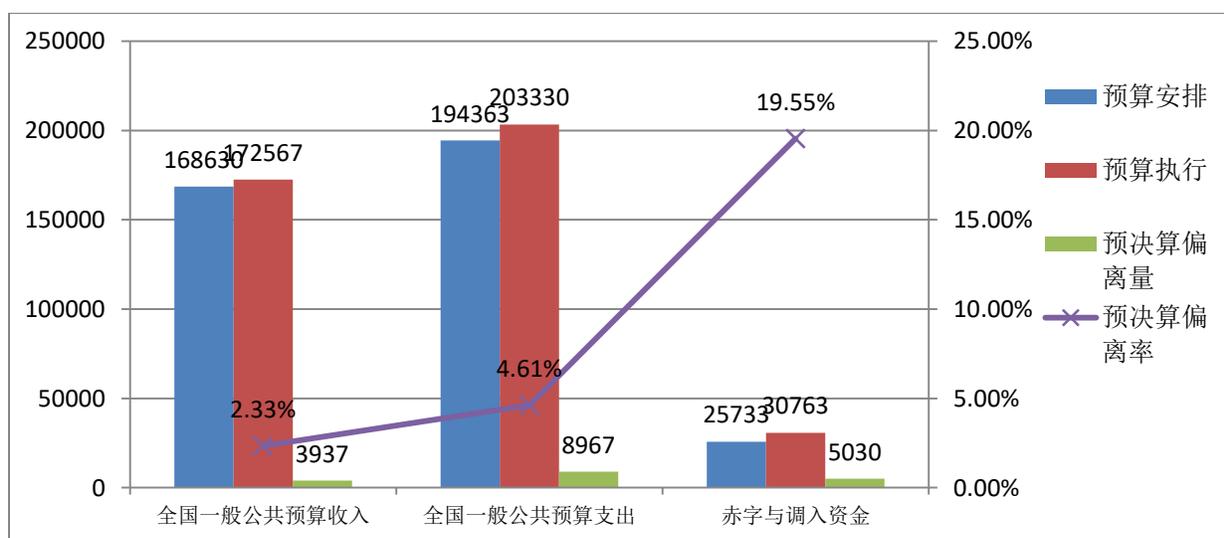


图 1.1 一般公共预算

全国一般公共预算收入与支出均超额执行。其中全国一般公共预算收入超额执行 3937 亿元，预决算偏离率为 2.33%；全国一般公共预算支出（不含中央预备费）超额执行 8967 亿元，预决算偏离率为 4.61%；赤字与调入资金共计超额执行 5030 亿元，预决算偏离率为 19.55%。从全国层面来看，一般公共预算支出较收入超额执行较多，超支达到了超收的 2.28 倍，在调入资金有限的情况下，会对财政赤字造成较大压力。

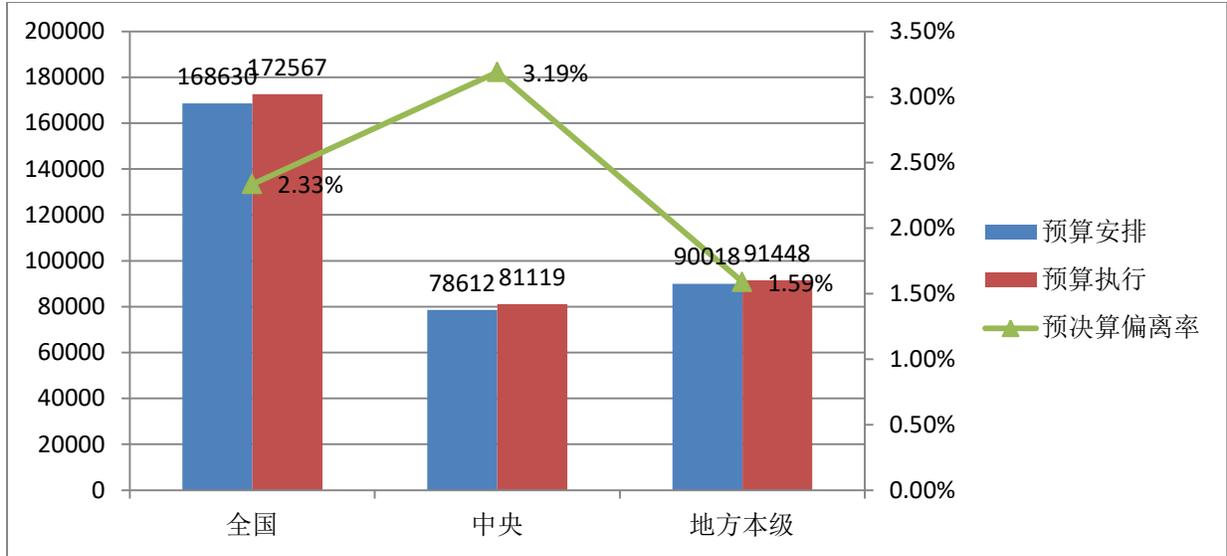


图 1.2 中央和地方一般公共预算收入

从一般公共预算收入来看，中央一般公共预算收入超额执行率较高，地方一般公共预算收入超额执行率较低。然而，从一般公共预算支出来看，中央本级支出超额执行率较低，地方一般公共预算超额执行率较高。从地方一般公共预算支出项目来看，同比增长超过 10% 的有五项，分别为科学技术、社保和就业、城乡社区、节能环保和债务付息。由此可见，地方政府的支出增长主要集中在可持续增长、民生和环境保护方面。但值得注意的是，地方政府债务付息支出大幅增长 21.9%，已占地方一般预算支出总额的 3.57%。

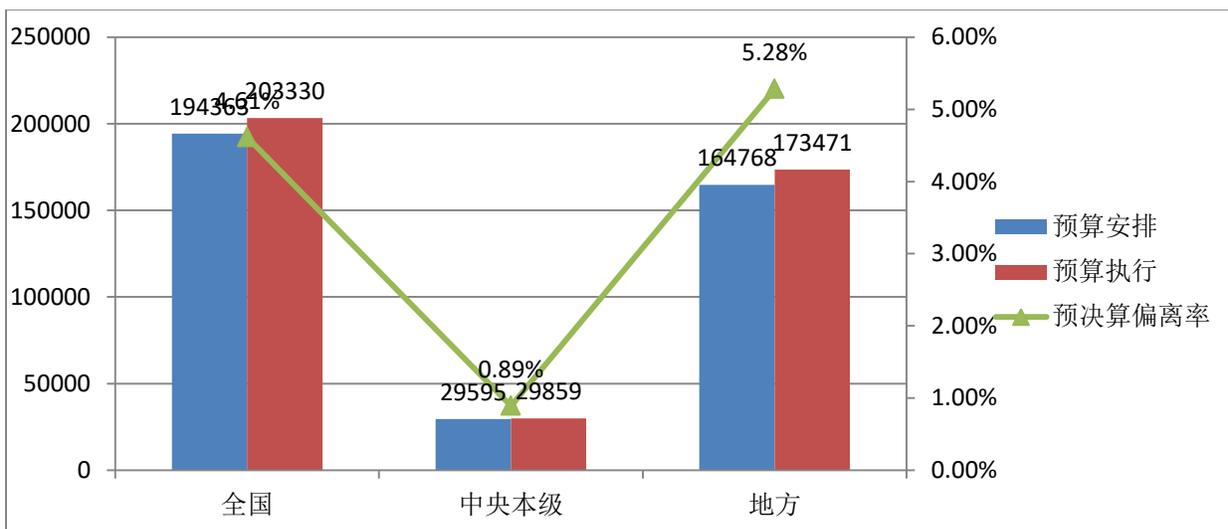


图 1.3 中央和地方一般公共预算支出

表 1.1 同比增长超过 10%的地方支出项目

支出项目	同比增长	占地方一般公共预算比例
科学技术	11%	4.2%
社会保障和就业	16%	14.3%
城乡社区	15.6%	12.25%
节能环保	19.8%	3.27%
债务付息	21.9%	3.57%

1.1.2 2006-2017 年全国一般公共预算偏离率

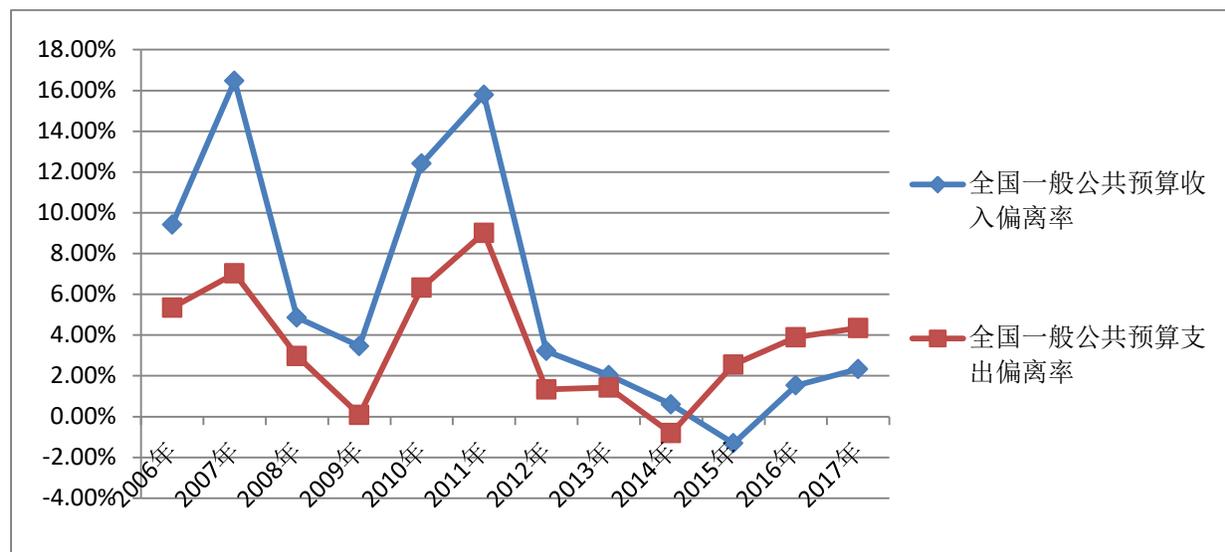


图 1.4 全国一般公共预算偏离率

近 12 年，我国一般公共预算收入与支出预决算均呈现不同程度的偏离。从 2006 年至 2014 年，我国预算超收率大于预算超支率。有研究认为正是预算超收导致了预算超支（高培勇，2008）。原因在于，政府，尤其是地方政府在编制收入预算时通常留有余地，并且超收部分资金受到较少的监管，因此地方政府有着为了超支而超收的动力。这一解释似乎也能够被地方一般公共预算偏离率的数据解释（见下图）。然而，预决算偏离率在经历了 2012 年至 2014 年短暂的下降后，最近三年我国预决算偏离度重新抬头，呈现上升趋势。这次上

升的一个新特点是，2015 年之后，全国和地方的预算超支率大于预算超收率。由于这一新特点的产生，由超收引起超支的解释似乎无法适用于最近三年的情况。为了进一步研究近几年的预决算偏离的特点，我们将目光转向月度数据。

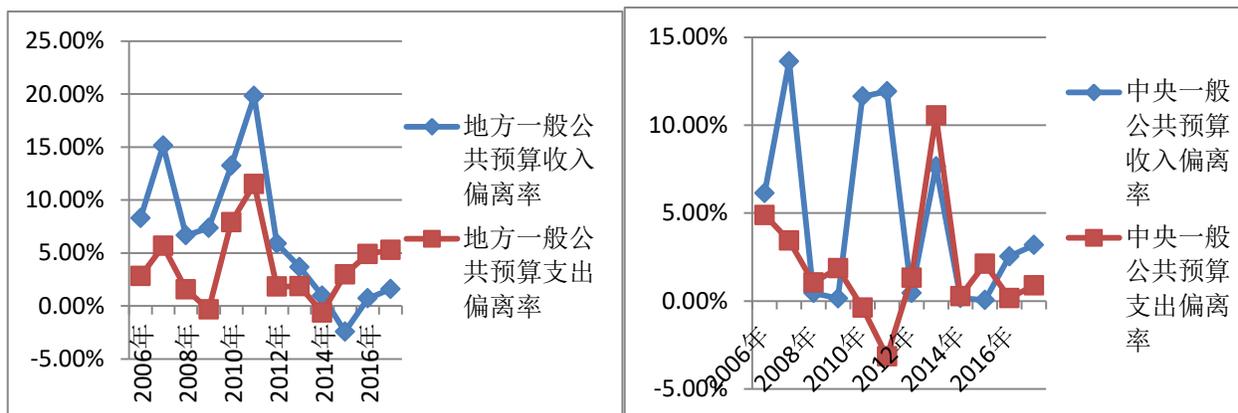


图 1.5 中央和地方一般公共预算决算偏离率

1.1.3 2017 年全国一般公共预算月度执行情况

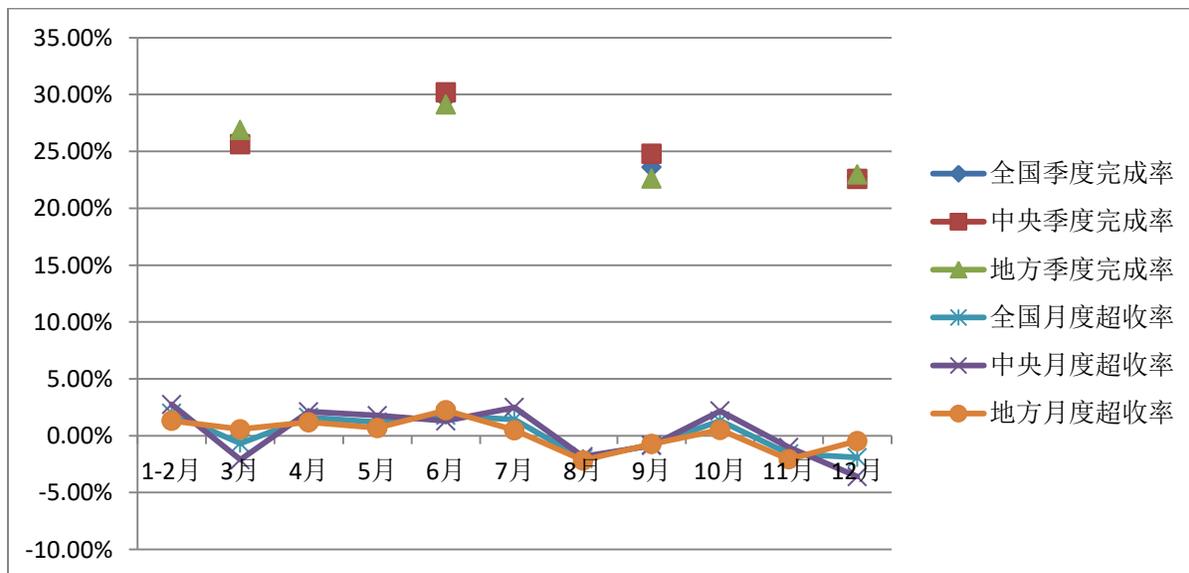


图 1.6 一般公共预算超收率

从季度和月度数据来看，上图反应了一般公共预算收入当季完成预算的百分比和当月收入超过 1/12 的比率。我们可以发现，一般公共预算超收并不是全年都发生的现象，而是

集中在上半年，下半年只在 7 月和 10 月出现了超收现象，并且第三和第四季度整体表现为收入不足。下面我们再结合一般公共预算超支情况进行分析。

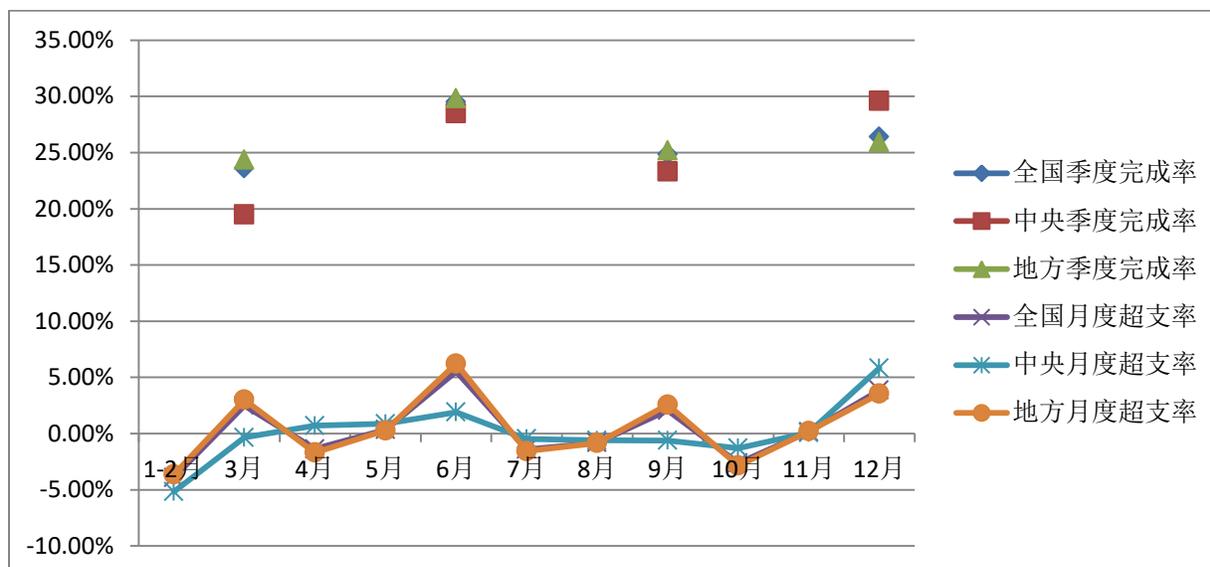


图 1.7 一般公共预算超支率

上图反应了一般公共预算支出当季完成预算的百分比和当月支出超过 1/12 的比率。季度数据反应的结果是超支发生在第二和第四季度，在第一和第三季度反而呈现支出不足的现象。月度数据则表明，超支发生在季度末，在每个季度的前两个月主要是支出少于预算的情况。那么，一般公共预算的超收和超支是否有内在关联呢？我们将可能的情况分成三大类，并逐一分析。

1. 超收导致超支：部分学者认为我国财政预决算偏离是由超收引起的超支（高培勇，2008）。原因在于，政府，尤其是地方政府在编制收入预算时通常留有余地，并且由于超收部分资金受到较少的监管，导致地方政府有着为了超支而超收的动力。然而，这一论断至少在 2017 年并不成立。第一是因为，超收主要集中于中央政府，而超支集中于地方政府。地方政府全年本级收入仅超额 1.59%，而支出超额 5.28%。第二，地方政府上半年超收 6.01%，超支 4.19%，下半年收入缺额 4.42%，超支 1.09%。在下半年收入不足的情况下，仍然超支。

2. 超支导致超收：这一论断同样无法解释 2017 年的预决算偏离。主要原因在于超支过大，超收较少。

3. 超收和超支各自受到独立的因素驱动：从上述分析可以判断，超收和超支互为因果的可能性较低。那么，两者可能各自受到独立的因素驱动。

1.1.4 国债和地方政府债务

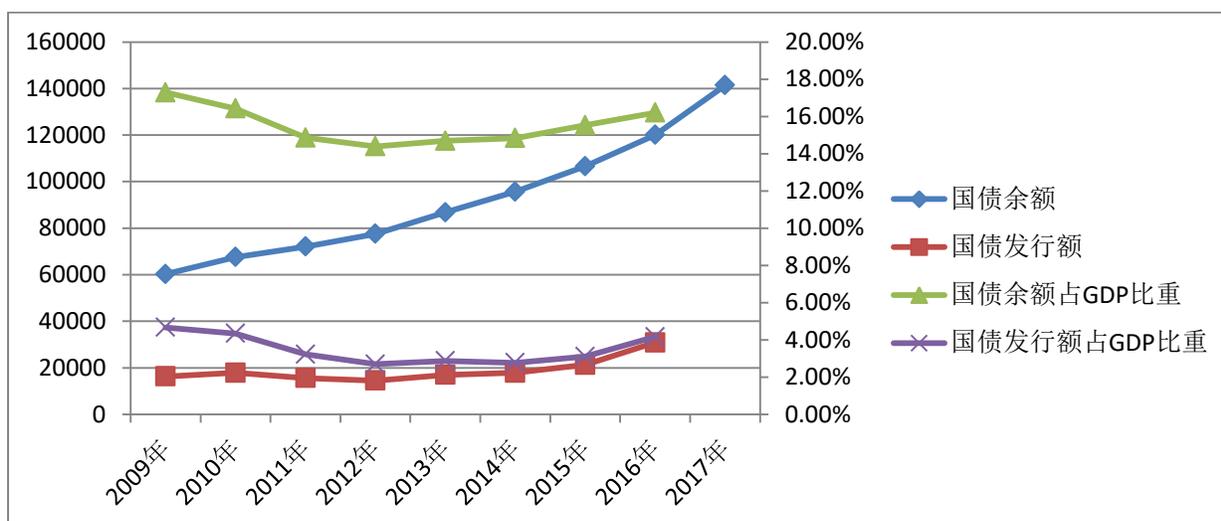


图 1.8 国债余额和发行额（2017 年为限额数据）

由上图来看，我国国债发行额和国债余额近年来虽然绝对数量呈上升趋势，但占 GDP 的比重大体上保持稳定，没有出现不可控制的局面。地方政府债务方面，近年来地方政府一般和专项债务余额数量保持稳定，在 2017 年略有上升。

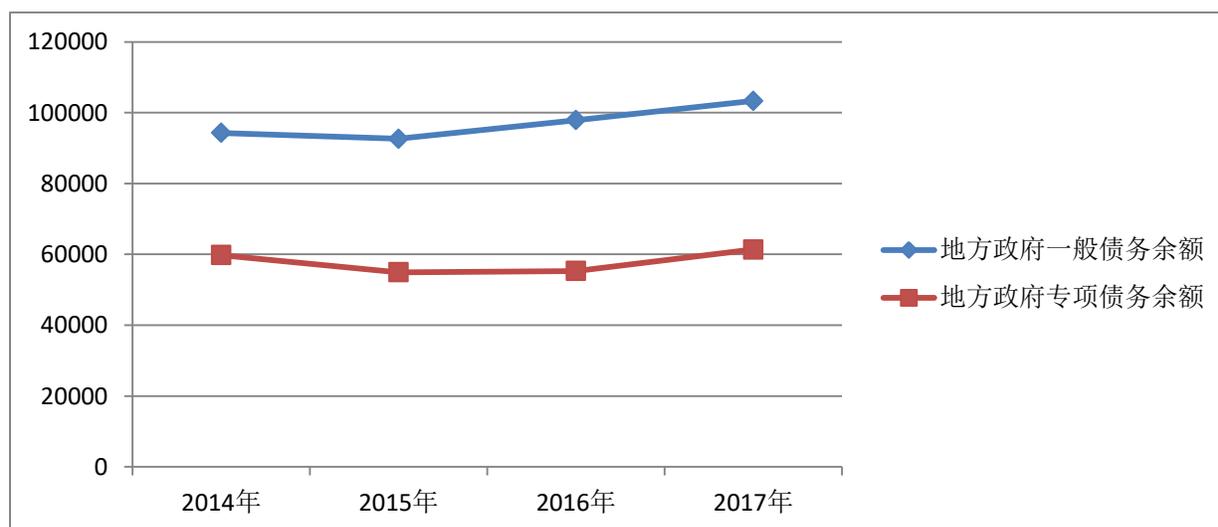


图 1.9 地方政府债务余额

1.2 政府性基金预算执行情况

政府性基金收入和支出均超额执行，年终盈余 762 亿元。

土地财政持续：地方政府性基金本级收入超额执行率较高，达 11.99%；其中，国有土地使用权转让收入超额执行 13490.38 亿元，占预算的 34.98%。

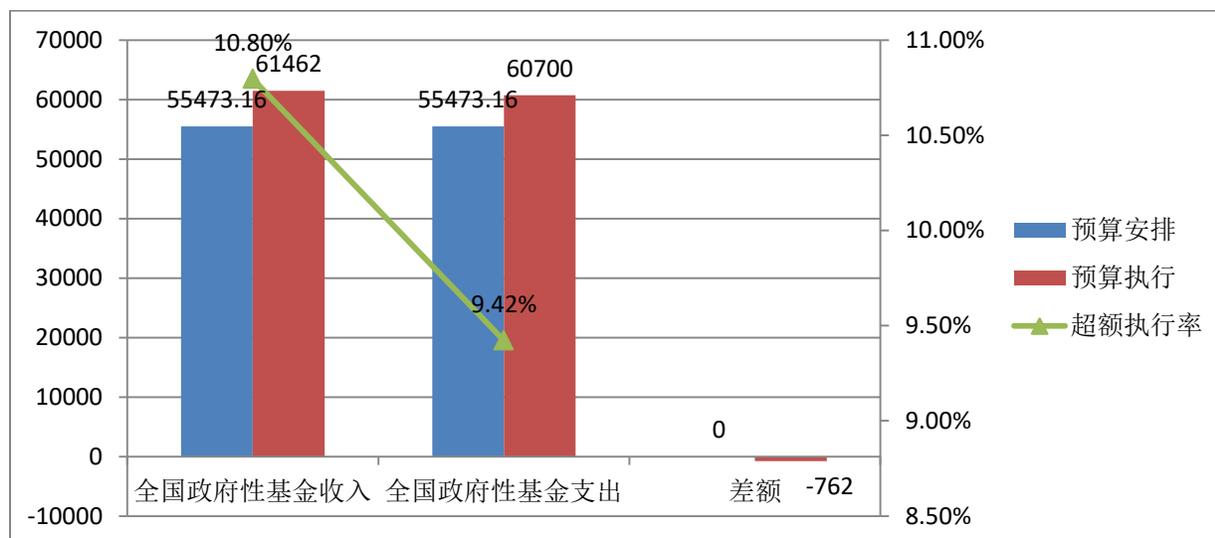


图 1.10 政府性基金收支情况

全国政府性基金收入超额执行 10.8%，全国政府性基金支出超额执行 9.42%，盈余 762 亿元。与一般公共预算不同的是，地方政府性基金收入超额执行率较高，达到 9.59%；中央政府性基金收入超额执行率较低，为 2.96%。在地方政府性基金收入中，国有土地使用权出让收入超额执行率较高，达到了 34.98%，其它政府性基金收入超额完成率为-60.22%。由此可见，土地使用权出让收入仍然是地方政府重要收入来源，土地财政仍然持续。在支出层面，中央本级政府性基金支出超额执行-6.84%，地方政府性基金支出超额执行 10.31%

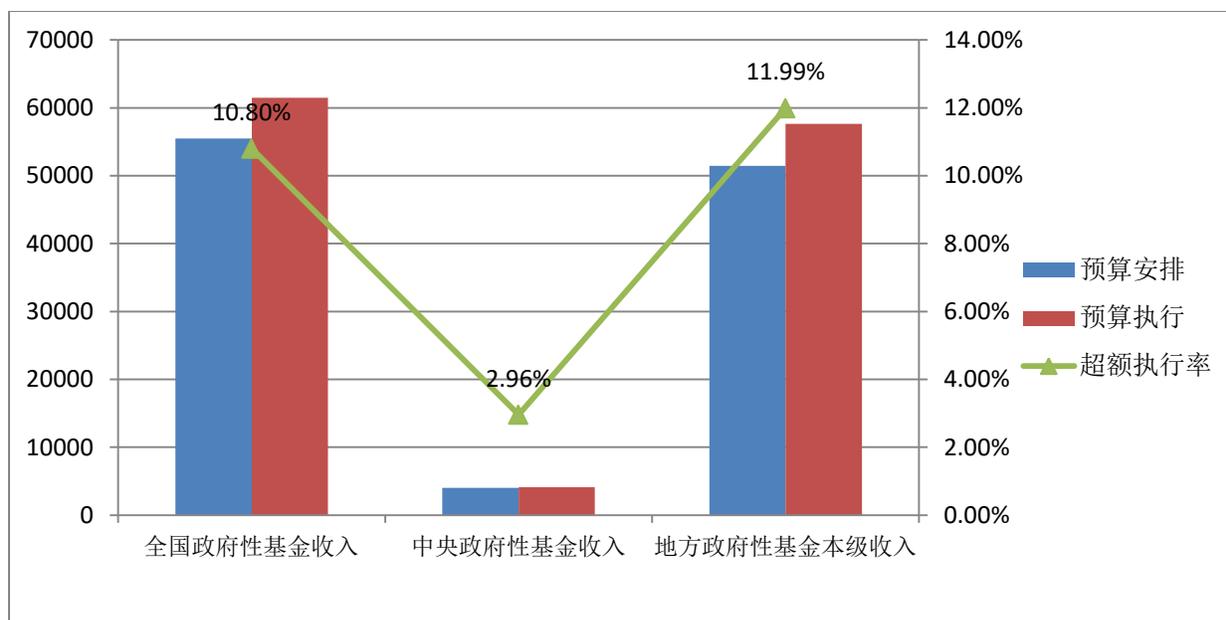


图 1.11 中央和地方政府性基金收入

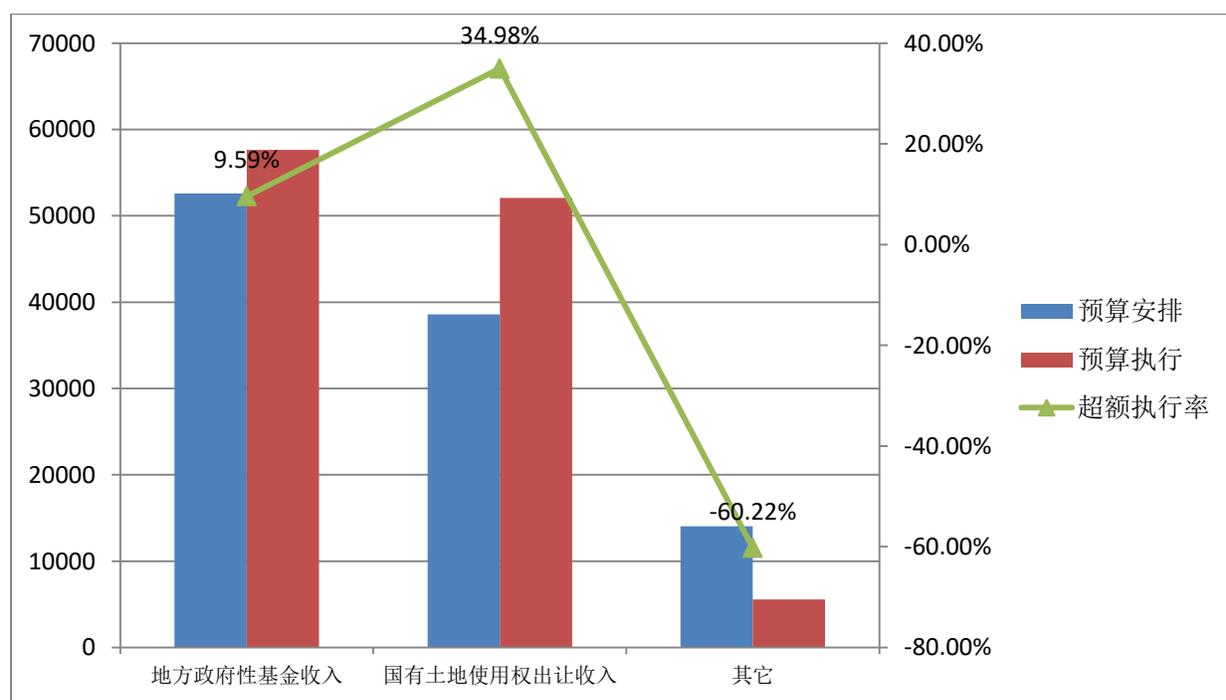


图 1.12 国有土地使用权出让收入

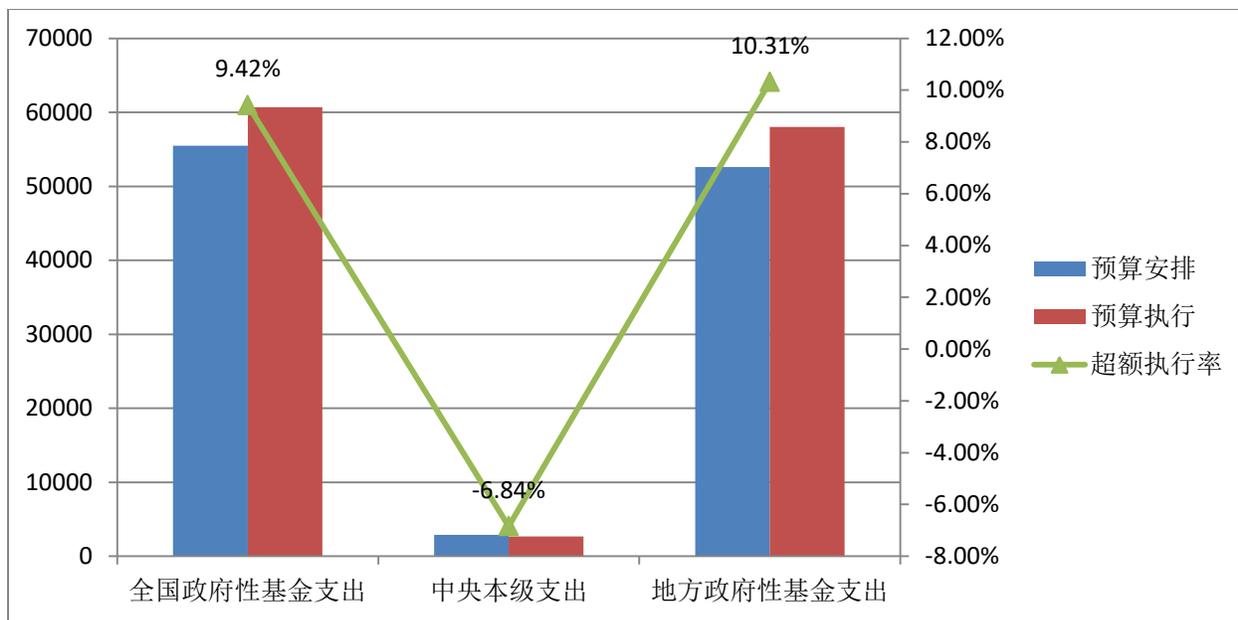


图 1.13 中央和地方政府性基金支出

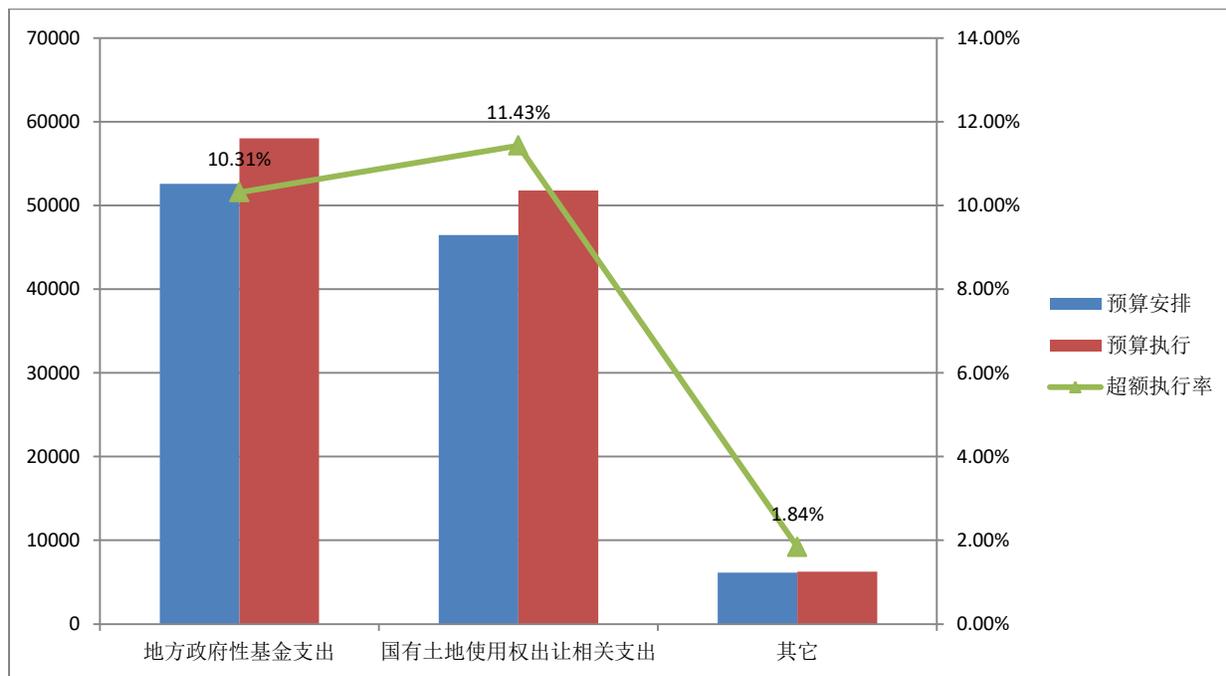


图 1.14 国有土地使用权出让相关支出

1.3 我国宏观税收负担简析

宏观税收负担，简称宏观税负，是指一个国家的总体税负水平，通常由一个国家一定时期政府所取得的收入总量与同期国内生产总值（以下简称 GDP）之间，以及税收收入与政府所取得的收入总量之间的比重来衡量，它反映了国内企业和居民的税收负担水平和政府的宏观调控能力。对于我国宏观税负水平的测算，历来是一个广受关注和充满争议的话题。在这一部分，我们利用宏观数据，按照不同口径对我国宏观税负水平进行测算。结果表明，我国宏观税负水平近年来稳中有降，但税收收入占财政收入比重呈下降趋势。

1.3.1 我国宏观税负衡量指标

具体来说，衡量宏观税负的指标可以包括两个方面，一是一定时期政府各项所得占 GDP 的比重，可以是税收收入和 GDP 的比重，即小口径税负，可以是财政收入和 GDP 的比重，即中口径税负，也可以是国际货币基金组织（以下简称 IMF）口径政府收入和 GDP 的比重，即 IMF 口径税负（也称为宽口径税负）；二是一定时期税收收入和财政收入的比重，即一定时期一般公共预算收入的税收收入依存度。

按照 IMF《政府财政统计手册 2001》的口径，政府财政收入包括税收、社会保障缴款、赠与和其他收入，其他收入主要指财产收入、出售商品和服务收入、罚金罚款和罚没收入以及其他杂项收入。按此国际可比口径，我国政府财政收入，除一般公共预算收入（税收收入和非税收入）之外，还包括政府性基金收入、国有资本经营收入、社会保险基金征缴收入。

同时，《政府财政统计手册 2001》将国有土地出让行为定义为一种非生产性资产的交易，结果只是政府土地资产的减少和货币资金的增加，并不带来政府净资产的变化，不增加政府的权益，因此在计入政府性基金收入时，要将国有土地出让收入全部扣除。我们认为，国有土地使用权出让金收入，本质上是资产升值后的租金所得，其中大部分要用于专项支出，比如征地和拆迁补偿等，少部分土地出让产生的收益用于安排其他非专项支出。对于专项支出，其相应的收入是政府不可支配的，具有成本性和偿还性，不属于新创造的价值；而对于收益安排的支出，其相应的收入则是政府可支配的，具有非成本性和非偿还性。2011 年—2015 年，作为政府不可自由支配的土地出让金专项支出在全部土地出让金支出中占比约为：66%、74%、79%、78%和 80%，其明细和分布情况如表 1.2 和图 1.15 所示。

因此，如果将国有土地使用权出让金收入全部纳入宏观税负，会过高估计税负；如果将全部支出扣除，又不能完全反映政府该项收入的真实情况。因此，我们测算体现宏观税负的政府性基金收入时，区分国有土地使用权出让金收入中的成本性支出和非成本性支出，将前者做了扣除，以此测算 IMF 口径政府收入和税负。

表 1.2 2007 年—2017 年全国国有土地使用权出让金收入和支出情况

单位：亿元

	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
国有土地使用权出让金收入	7285.00	9942.00	14253.80	29397.98	33477.00
国有土地使用权出让金支出	7285.00	9942.00	12327.10	26622.12	31052.26
其中：成本性支出	7285.00	9942.00	8831.20	13277.35	20590.53
其中：征地和拆迁补偿支出			5098.25	10206.96	14358.75
补助被征地农民支出			206.03	457.11	689.72
土地开发支出			1291.10	2479.57	5324.69
土地出让业务支出			84.22	133.71	217.37
破产或改制企业职工安置费支出（含灾后重建）			2151.60		
非成本性支出			4617.00	9119.54	6845.29
其中：城市建设支出			3355.42	7621.00	5564.88
农业农村支出（包括农村基础设施建设、农田水利建设、农业土地开发和基本农田建设与保护、教育支出等）			1071.90	1076.53	760.45
保障性安居工程支出（包括棚户区改造支出、廉租住房支出、公共租赁住房支出）			189.68	422.01	519.96
其他土地使用权出让金支出				4225.23	3616.44
土地出让收益（=全国土地出让收入-成本性支出）			5422.60	16120.63	12886.47
成本性支出占国有土地使用权出让金支出的比重			0.66	0.50	0.66

表 1.2 续 2007 年—2017 年全国国有土地使用权出让金收入和支出情况

单位：亿元

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
国有土地使用权出让金收入	28892.30	41250.00	42940.30	33657.73	37457.00	52059
国有土地使用权出让金支出	26663.87	38265.60	41210.98	33727.78	36722.08	51780
其中：成本性支出	19859.43	30359.44	33952.37	26844.59	36283.75	51780
其中：征地和拆迁补偿支出	13828.92	20917.69	21216.03	17935.82		
补助被征地农民支出	520.75	852.21	856.97			
土地开发支出	5116.04	8350.28	9206.38	6533.90		
土地出让业务支出	180.85	239.26	222.29			
破产或改制企业职工安置费支出（含灾后重建）	212.87			2374.87		
非成本性支出	4652.06	4683.45	7258.61	6883.19		
其中：城市建设支出	3049.20	3775.14	4063.02	3531.53		
农业农村支出（包括农村基础设施建设、农田水利建设、农业土地开发和基本农田建设与保护、教育支出等）	1008.66	516.50	2435.49	2528.17		
保障性安居工程支出（包括棚户区改造支出、廉租住房支出、公共租赁住房支出）	594.20	391.81	760.10	823.49		
其他土地使用权出让金支出	2152.38	3222.71	2450.7			
土地出让收益（=全国土地出让收入-成本性支出）	9032.87	10890.56	8987.93	6813.14		
成本性支出占国有土地使用权出让金支出的比重	0.74	0.79	0.78	0.80		

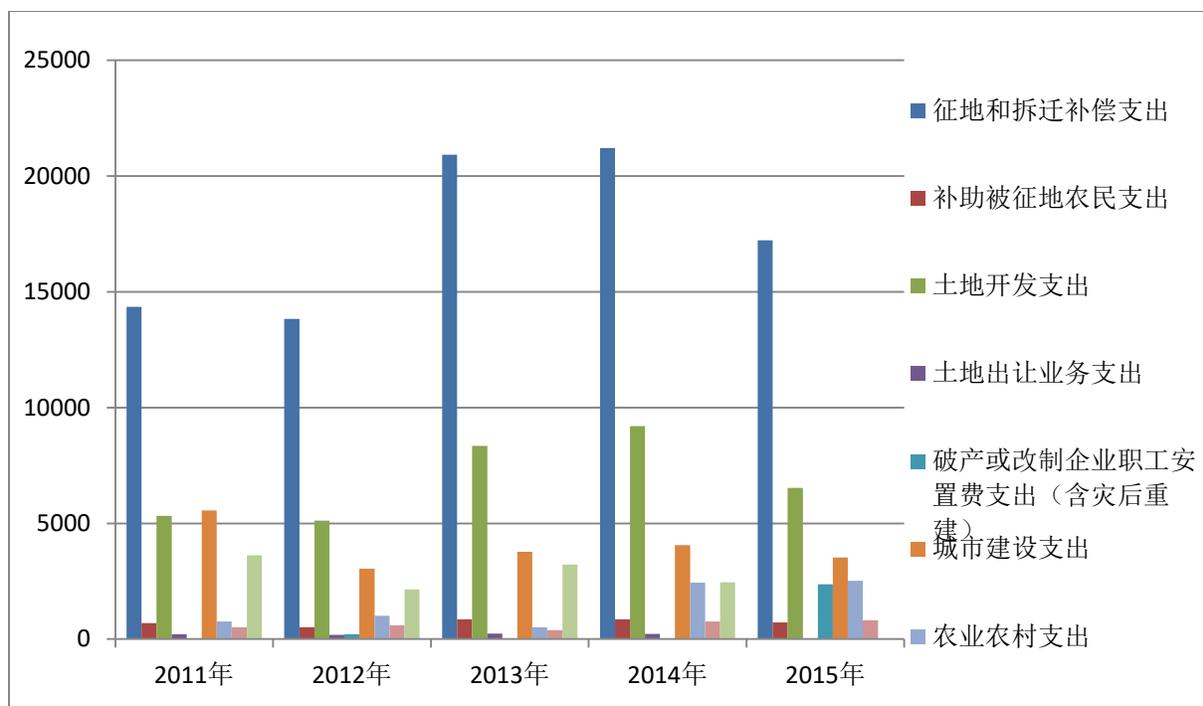


图 1.15 2011 年—2015 年全国国有土地使用权出让金支出分布情况

因此，IMF 口径政府收入包括了财政收入、扣除国有土地使用权出让金收入成本性支出的政府性基金收入、国有资本经营收入和社保基金收入，并以此测算 IMF 口径税负。其中，社会保险基金收入只包括各年度五项保险保费收入（征缴收入），不包括财政补贴收入、基金利息收入，也不含农村社会保险收入。根据上述指标和数据，我国宏观税负情况如表 1.3 所示。

表 1.3 2007 年—2017 年我国宏观税负情况

单位：亿元

年份	GDP	税收收入	财政收入	IMF 口径 的政府收入	小口径 税负	中口径 税负	IMF 口径 税负	税收占比
2007 年	265810.30	45621.97	51321.78	63259.02	17.16%	19.31%	23.80%	88.89%
2008 年	314045.40	54223.79	61330.35	76977.29	17.27%	19.53%	24.51%	88.41%
2009 年	340902.80	59521.59	68518.30	90402.49	17.46%	20.10%	26.52%	86.87%
2010 年	401512.80	73210.79	83101.51	121218.76	18.23%	20.70%	30.19%	88.10%
2011 年	473104.00	89738.39	103874.43	144203.33	18.97%	21.96%	30.48%	86.39%
2012 年	518942.10	100614.28	117253.52	160121.89	19.39%	22.59%	30.86%	85.81%
2013 年	568845.00	110530.70	129209.64	179854.30	19.43%	22.71%	31.62%	85.54%
2014 年	636463.00	119175.31	140370.03	192577.85	18.72%	22.05%	30.26%	84.90%
2015 年	689052.10	124922.20	152269.23	204128.40	18.13%	22.10%	29.62%	82.04%
2016 年	744127.20	130360.73	159604.97	209052.69	17.52%	21.45%	28.09%	81.68%
2017 年	827122.00	144360.00	172567.00	251228.00	17.45%	20.86%	30.37%	83.65%

1.3.2 我国宏观税负简析

根据上述数据，我国 2007 年—2017 年小口径税负、中口径税负、IMF 口径税负情况如图 1.13 所示。

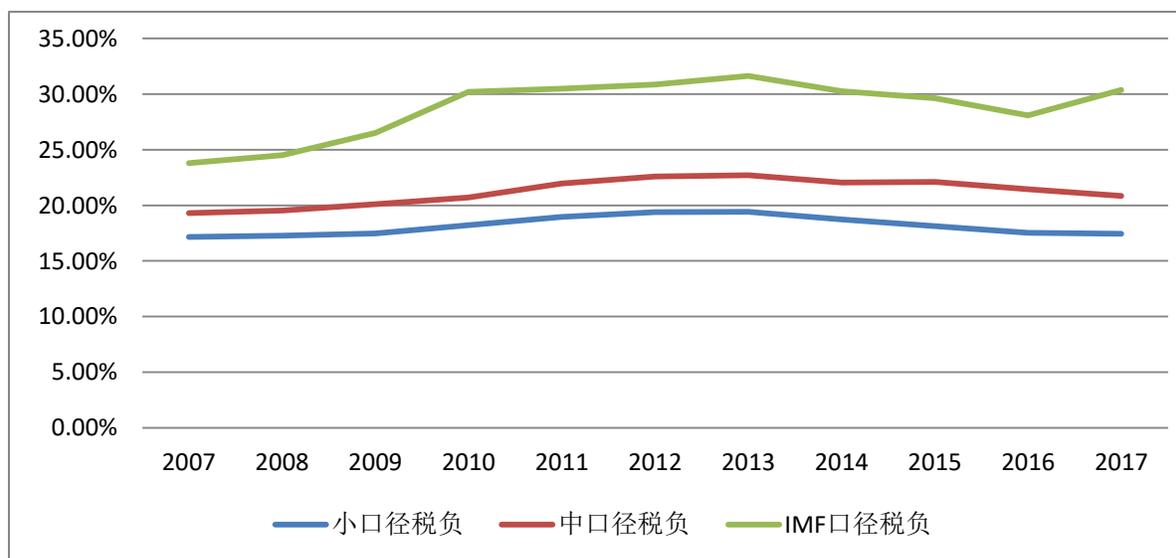


图 1.16 2007 年—2017 年我国不同口径宏观税负指标情况

从上图可以看到，2007 年—2017 年期间，我国小口径税负 2013 年最高，为 19.43%。同时，根据经合组织（OECD）2015 年的最新统计，OECD34 个成员国税收收入占 GDP 比重的平均水平为 34.4%，均高于我国。其中，美国的税收收入占 GDP 比重超过 32%，法国为 45.2%，丹麦则超过 50%。从中口径税负来看，2013 年最高，为 22.71%，同样大幅低于同期上述经合组织成员国的平均水平。从 IMF 口径税负来看，2007 年—2017 年期间该税负指标均低于 32%，2013 年最高，为 31.62%，同样低于经合组织成员国的平均水平，并远低于法国和丹麦等国家。因此，从总体来看，我国的小口径税负、中口径税负、IMF 口径税负水平都较发达国家的平均水平低。

另一方面，自 2013 年以来，我国小口径和中口径的宏观税负水平稳中有降，这主要得益于近年来的结构性改革和结构性减税等政策。保持宏观税负水平稳定，并结合经济结构转型进行结构性调整，将有助于经济的长期发展。

另外，根据上述数据，我国 2007 年—2017 年税收收入的财政收入占比情况如图 1.15 所示。

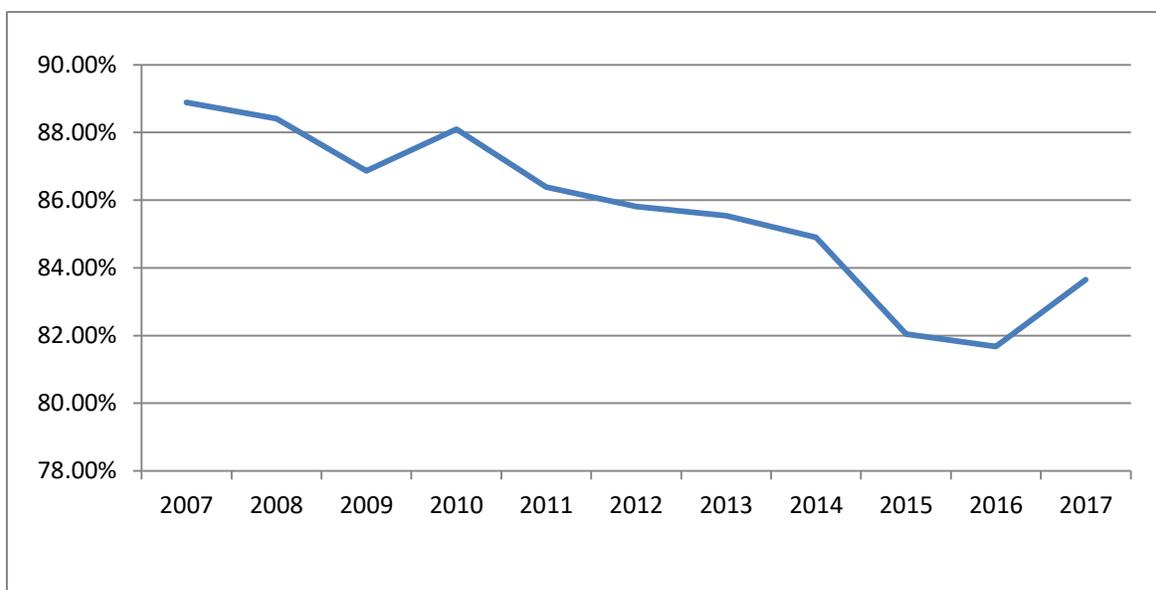


图 1.15 2007 年—2017 年我国税收收入的财政收入占比情况

从上图可以看出，2007 年—2017 年期间，我国税收收入的财政收入占比均没有超过 89%，而世界上许多国家都达到了 90% 以上。

同时可以看到，我国税收收入的财政收入占比，即我国的税收收入占一般公共预算收入的比重，在 2007 年—2016 年期间总体呈下降趋势，2007 年占比最高，为 88.89%，下降至 2016 年的 81.68%，2017 则回升至 83.65%。

1.4 政策建议

基于以上研究，我们的政策建议如下。第一，一般公共预算收支的预决算偏离度在近几年呈现逐渐扩大的趋势，任由预决算偏离扩大将不利于提供稳定的市场预期，带来不确定性，从而影响经济发展和结构性改革。因此，应该进一步加强预算管理，尤其在地方政府支出方面，加强预算的指导作用，对超额支出加大审核和监督力度。第二，土地财政持续的现象说明地方政府自有收入来源匮乏，应推进地方税种（例如消费税）的立法，并且在税率上给予地方一定自主权，在营改增之后找到持续的地方收入来源，同时应该降低中央税或共享税（例如增值税）税率，保持整体税收负担不变。第三，宏观税负虽然稳定，但税收收入占比较低，并且呈下降趋势，并不利于向市场传递稳定透明的信号，导致不确定性加大，不利于引导稳定的市场预期，可能伤害结构转型和长期经济发展。因此，在进一步改革的过程中应该规范政府收入来源，尤其要减少地方政府相机抉择式的收入，提高税收收入占比。

第二部分 2017 年地方财政预算执行情况

2.1 一般公共预算收支的增长情况

2.1.1 地方一般公共预算收入的增长情况

2017 年,全国一般公共预算收入同比增长 7.4%,地方一般公共预算收入同比增长 7.7%,中央一般公共预算收入同比增长 7.1%。

图 2.1 显示,在 31 个省份当中,地方财政收入增速呈现“冰火两重天”。山西省的一般公共预算收入增长率最高,达到 20%。西藏、河北、新疆三省份紧随其后,均超过了 10%。吉林、云南、天津、内蒙古四省份的一般公共预算收入负增长,其主要原因是这些省份做实财政收入,2017 年挤水分力度较大。

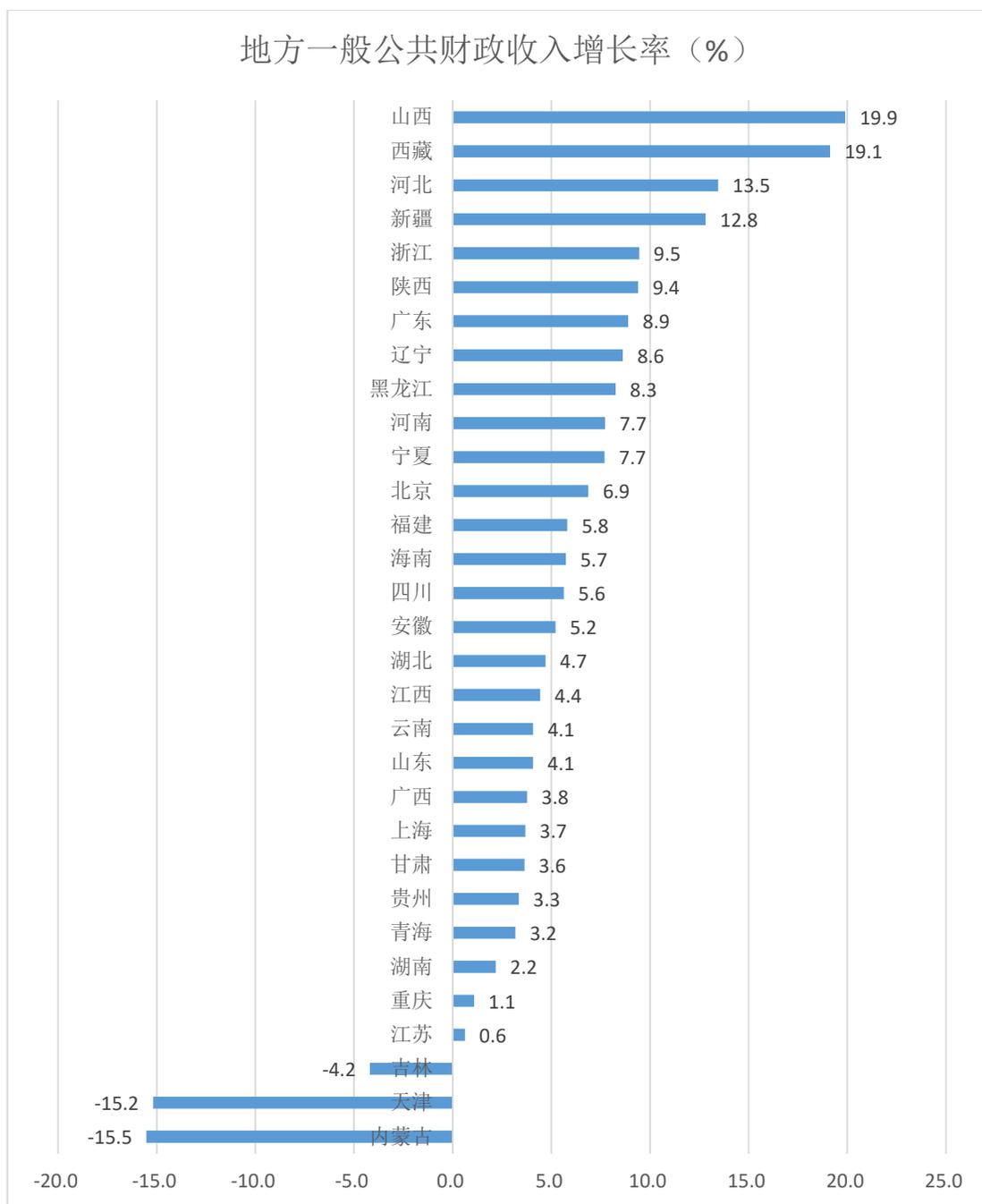


图 2.1 各省份地方财政收入增长率

内蒙古自治区政府明确将财政收入负增长归结于财政收入“挤水分”。内蒙古 2017 年一般公共财政收入比 2016 年公布数据下降 15.5%，但是“经财政审计部门反复核算后，调减 2016 年一般公共预算收入 530 亿元，剔除虚增空转因素后同比增长 14.6%”。天津市 2017 年财政收入比 2016 年下降 15.2%，市政府将财政收入负增长归因于“营改增试点减收翘尾”、“坚决落实国家减税降费政策，严格规范非税收入管理”、“努力做实做优财政收入”三类因素，天津市的非税收入同比 2016 年下降 32.7%，做实非税收入的力度较大。吉林省 2017 年财政收入比 2016 年下降 4.2%，省政府认为财政收入负增长是“经济增长动能不足、税费政策优惠力度较大、上年一次性收入数额较多，以及对收入质量进行核实等因素综合作用的结果”。

一般公共财政收入增长率是名义数值增长率，各省份位次与名义 GDP 增长率位次具有较强关联性（图 2.2）。一般公共财政收入增长率较高的省份，名义 GDP 增长率也较高。这说明财政收入是经济增长的晴雨表，挤水分的省份同时挤财政收入的水分和 GDP 的水分也是背后重要原因。一般公共财政收入增长率位次与实际 GDP 增长率的位次关联性较低（图 2.3），显示通胀水平在省份间有较大分化。

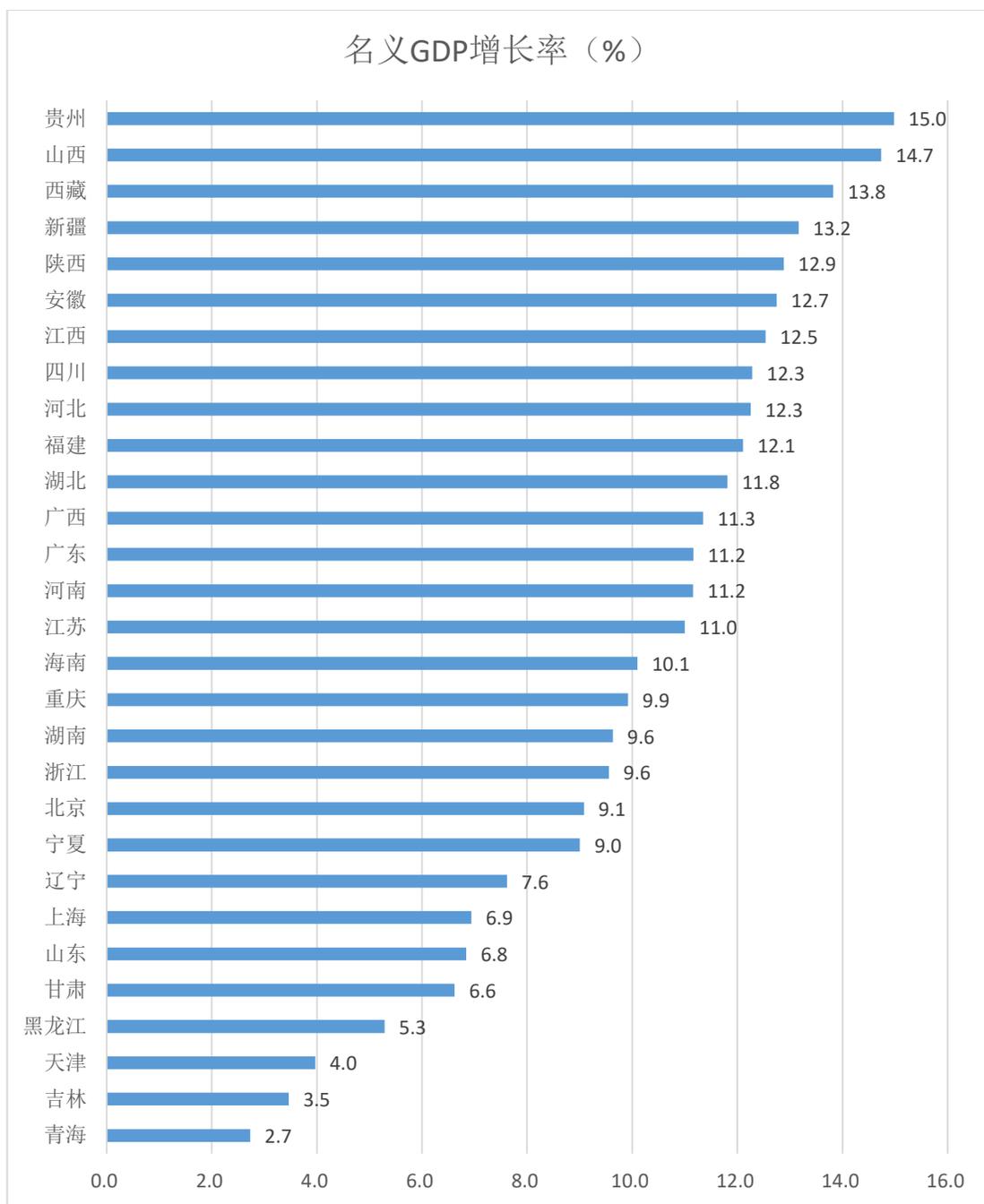


图 2.2 各省份名义 GDP 增长率

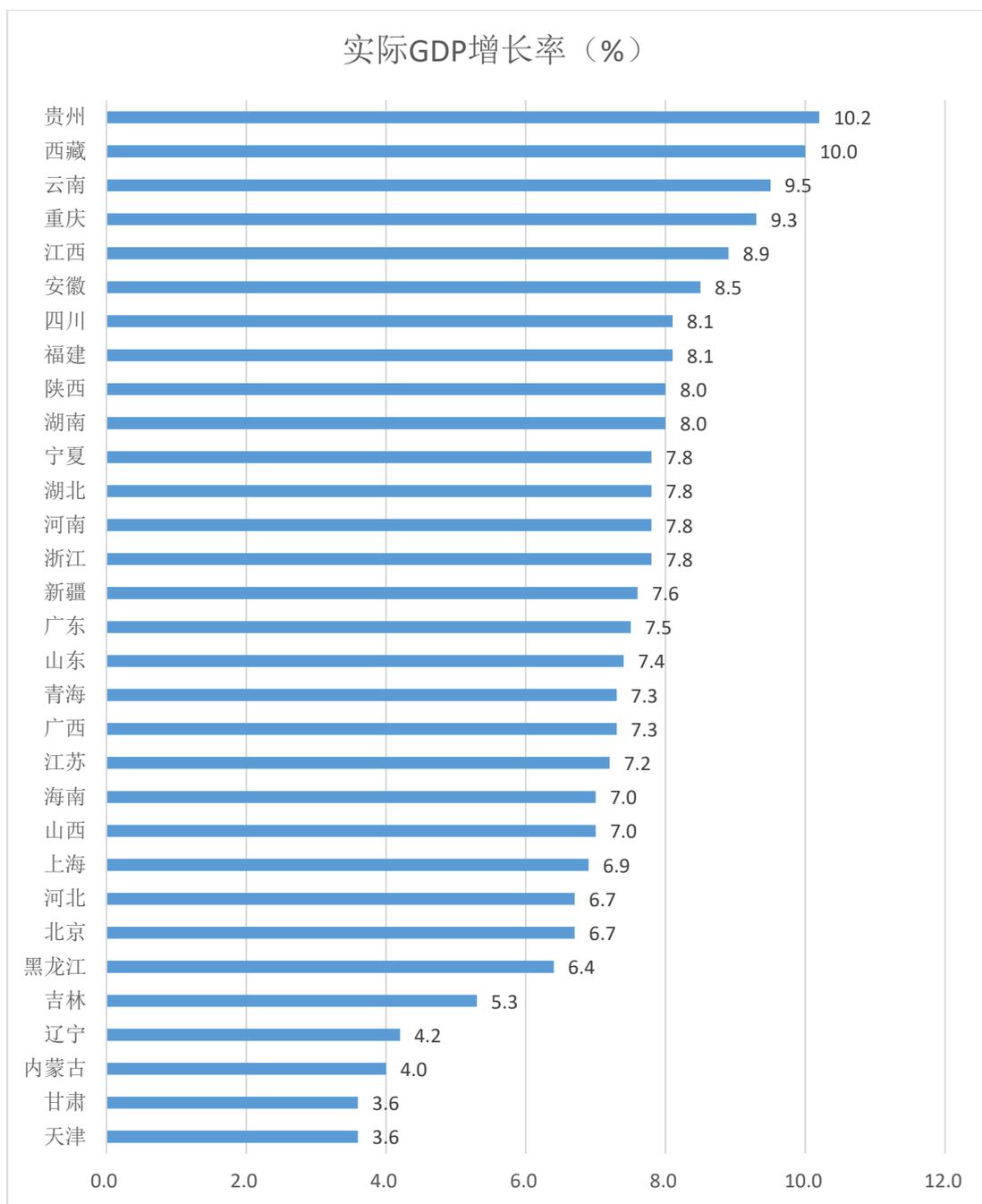


图 2.3 各省份实际 GDP 增长率

绝大多数省份财政收入增长率低于名义 GDP 增长率，在全国层面也显示全国财政收入增长率（7.4%）低于名义 GDP 增长率（11.2%）。由于宏观税负是财政收入与 GDP 之比，因此一般公共预算范围内的宏观税负出现下降。

2.1.2 地方一般公共财政支出的增长情况

2017 年，全国一般公共财政支出同比增长 7.7%，地方一般公共财政收入同比增长 7.7%，中央一般公共财政收入同比增长 7.5%。

图 2.4 显示，云南、安徽、新疆、广东、山东的一般公共财政支出增长率较高，均超过了 11%。但是海南、吉林、北京、青海、内蒙古、天津的一般公共财政支出增长率较低，均低于 5%，天津市负增长（-11.3%）。

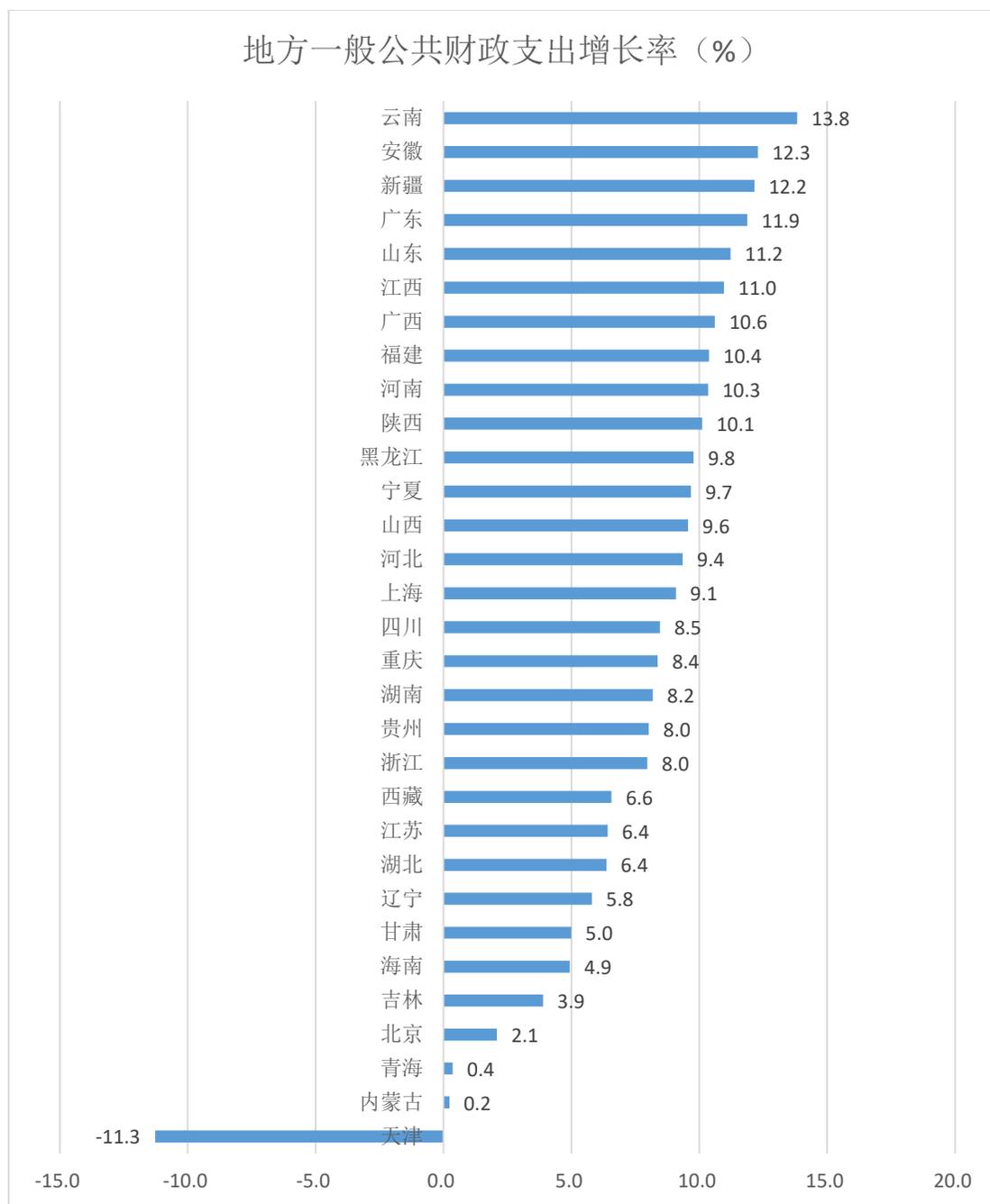


图 2.4 各省份地方财政支出增长率

财政支出和收入的增长率呈现出一定相关性。天津市的财政收入负增长，在中央转移支付较少的情况下，财政支出也负增长。但是总体来看，地方公共财政支出增长率的分化程度低于公共财政收入增长率分化程度，这主要是中央对地方转移支付进行了平滑作用。例如山西省的财政收入增长率为 20%，但是中央转移支付增长率不高，山西财政支出增长率为 9.9%。

2.2 一般公共财政收支的预算与执行偏离情况

2.2.1 一般公共财政收入的偏离情况

图 2.5 显示，从一般公共财政收入的预算和执行数字对比来看，执行数超出预算数幅度较大的有西藏、山西、浙江，超出幅度大于 10%。而决算数大幅度低于预算数的有吉林、天津、内蒙古等省份，短收幅度大于 10%。吉林、天津、内蒙古由于做实财政收入，财政收入出现负增长，因此大幅度低于年初预算数字。

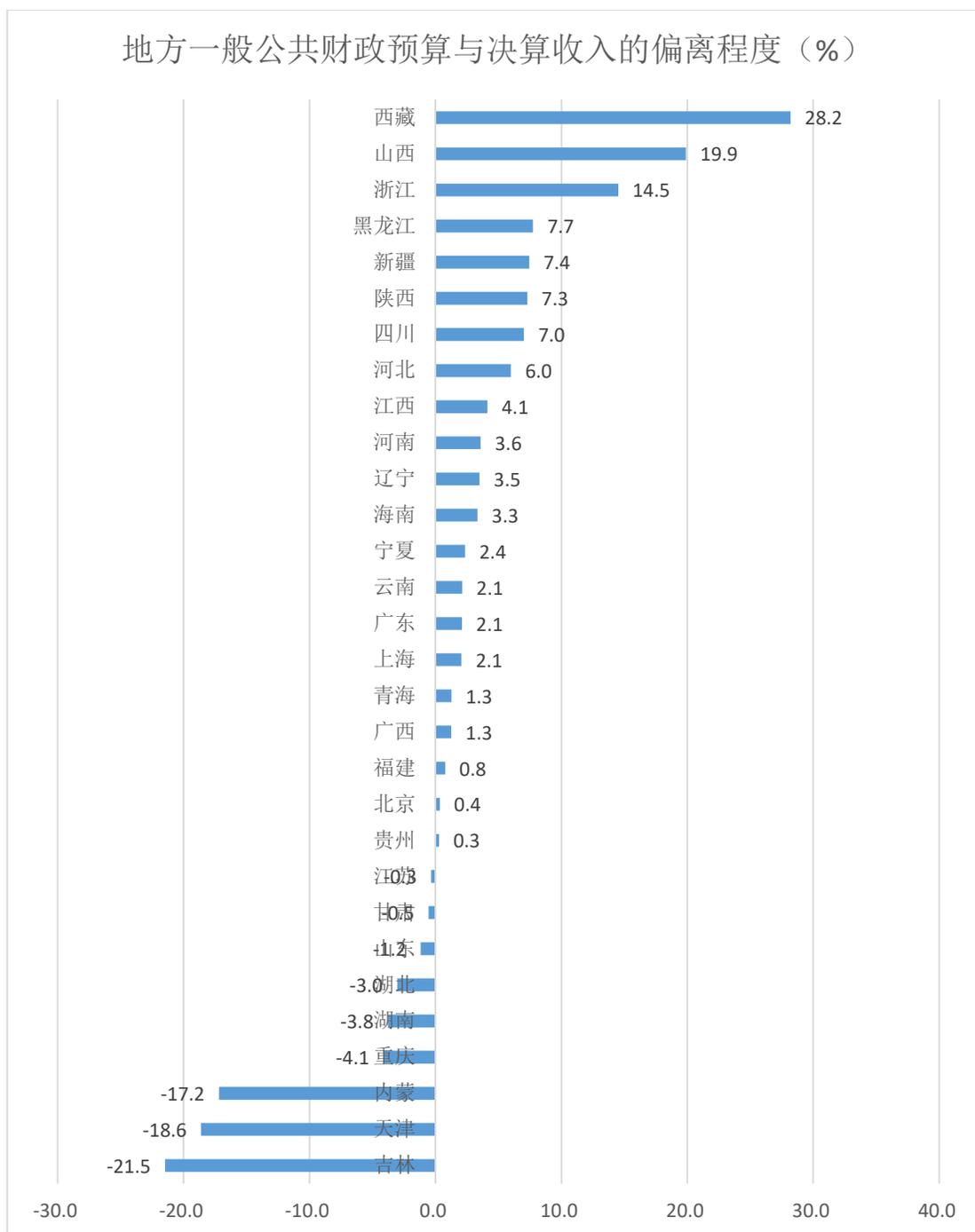


图 2.5 地方财政收入的预算与执行偏离

2.2.2 一般公共预算支出的偏离程度

图 2.6 显示，各省份一般公共预算支出的预算与执行偏离程度大于一般公共预算收入。由于各省份年初编制预算时，难以精准预计当年可以获得的中央转移支付，因此导致财政支出的偏离幅度较大。图 2.6 也显示，偏离度大的省份，大都属于高度依赖中央转移支付的省份。

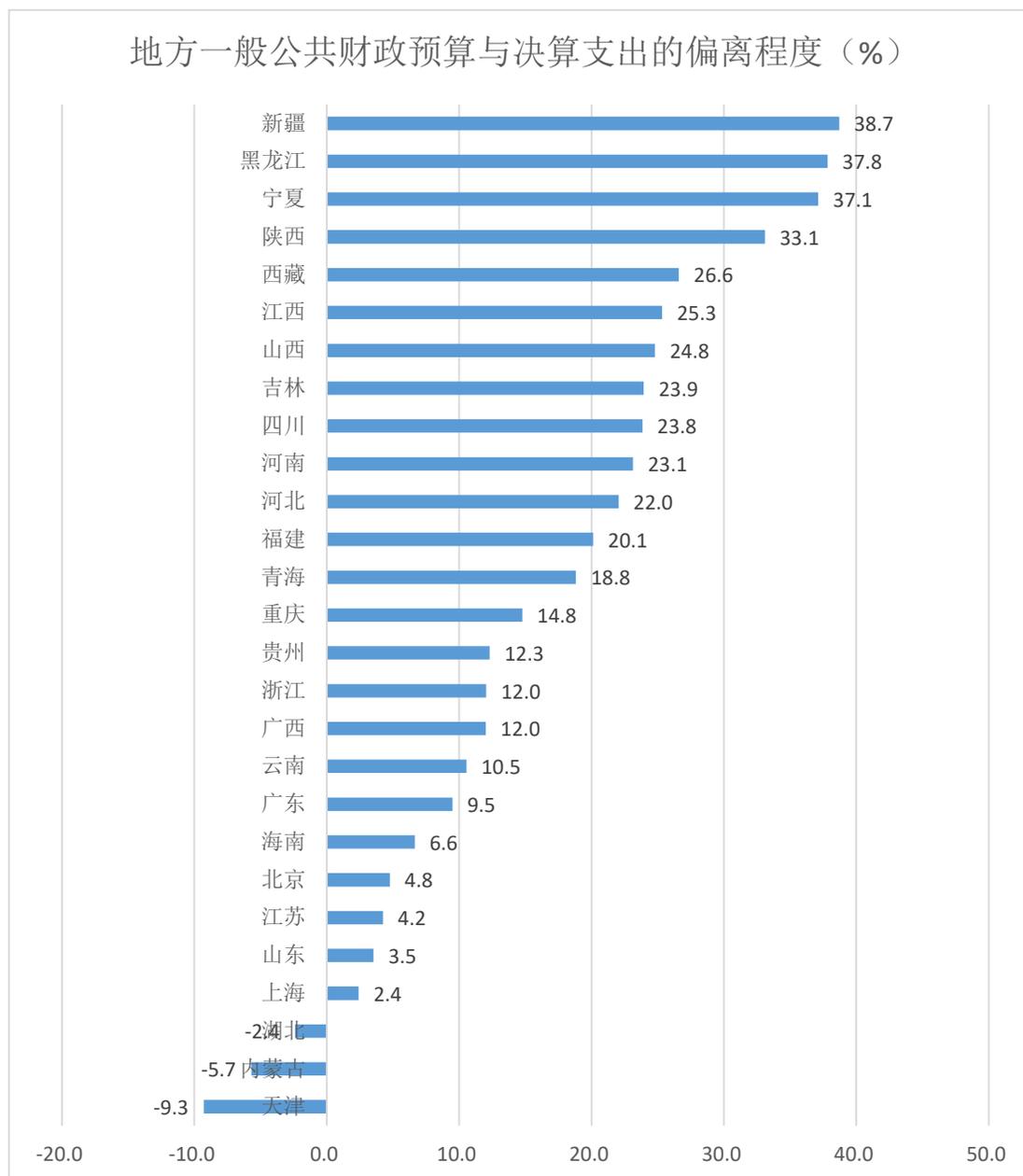


图 2.6 地方财政支出的预算与执行偏离

吉林、天津、内蒙古由于做实财政收入，财政支出与财政收入均出现较大的预算与执行偏离，财政支出执行数也大幅度小于预算数。

2.3 财政自给率和人均财力的省际对比

2.3.1 各省份财政自给率的比较

财政自给率是地方财政收入与地方财政支出之比。图 2.7 显示，东部发达省份的财政自给率较高，依次是上海、北京、浙江、江苏、广东、天津、山东，都超过了 60%，尤其是上海和北京超过了 80%。而西部省份的财政自给率较低，西藏、青海、甘肃的财政自给率低于 25%。东北地区的黑龙江财政自给率也仅有 26.8%。财政自给率与经济发展水平高度正相关，显示出中央转移支付起到了扶弱的作用，有助于促进公共服务的均等化。

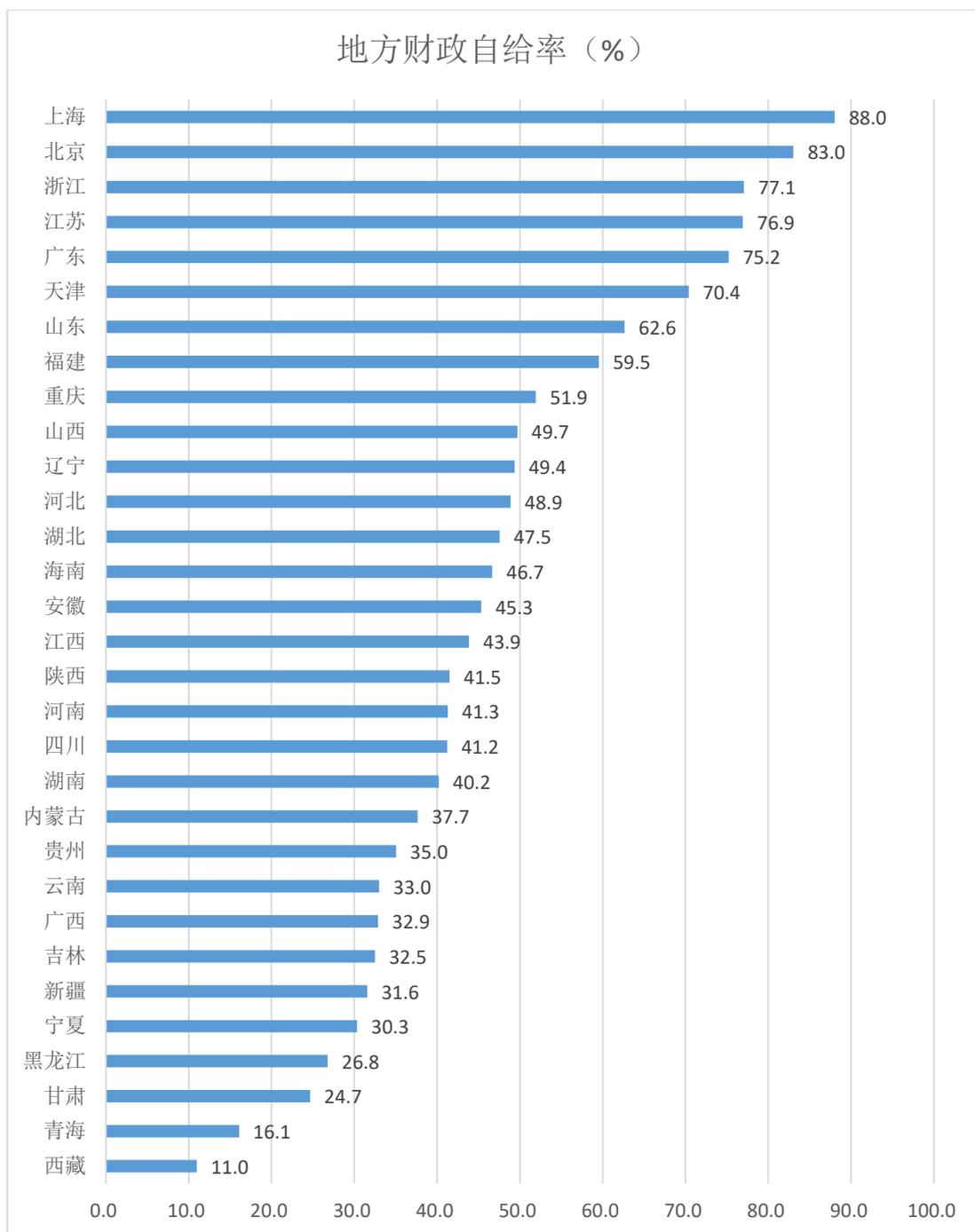


图 2.7 地方财政自给率

2.3.2 各省份人均财政收入的比较

图 2.8 显示，上海和北京的人均财政收入居于前两位，分别是 2.7 万元和 2.5 万元。而甘肃和黑龙江的人均财政收入仅有 3200 元。这显示，我国地区间横向财力差距仍然较大，地区间发展的不平衡仍然较为明显。

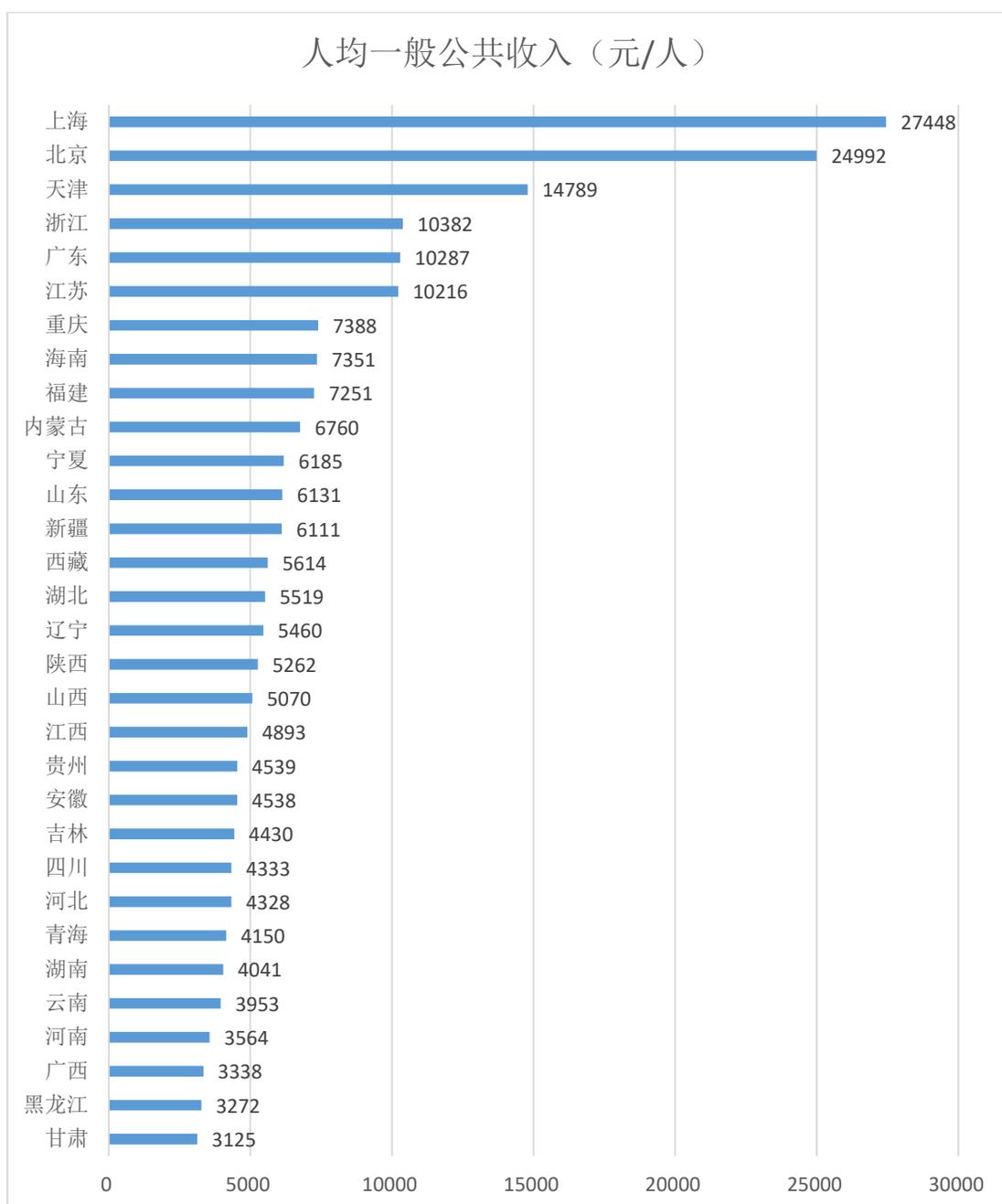


图 2.8 人均地方财政收入

2.3.3 各省份人均财政支出比较

图 2.9 显示，人均财政支出的位次与人均财政收入的位次呈现出较大差异，西藏的人均财政支出居首位，为 51124 元，但是其人均财政收入仅有 5614 元。上海、北京、青海的人均财政支出也居于前四位，均超过了 25000 元。山东、河北、河南的人均财政支出位列最后三位，不足 10000 元。

西部省份的人口密度较低，公共服务的成本较高，尽管西部财政收入不充裕，但是中央在转移支付上予以倾斜，西部一些省份的人均财政支出反而高于一些东部省份。

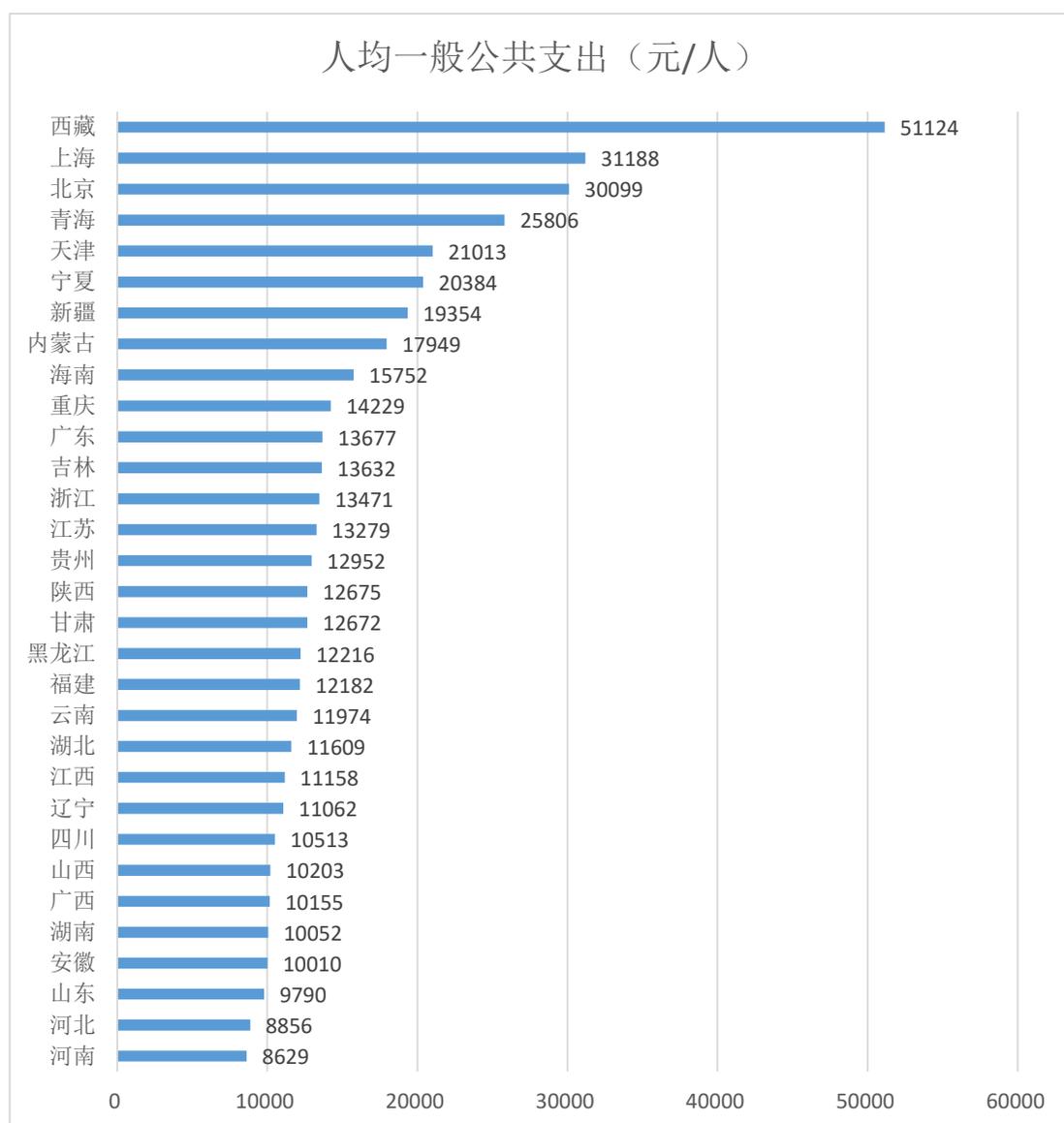


图 2.9 人均地方财政支出

2.4 地方政府性基金收支情况

2.4.1 地方政府性基金收入增长的总体情况

2017 年全国政府性基金收入 61462 亿元，地方政府性基金本级收入 57637 亿。全国政府性基金同比增长 34.8%，地方政府性基金同比增长 37.3%，远远快于地方一般公共预算收入的增速（7.7%），也快于全国名义 GDP 增速（11.2%）。因此如果计算全国全口径的宏观税负，仍然呈现出上升态势。

国有土地使用权出让收入归属于地方政府，是地方政府性基金收入的大头，土地出让收入占地方政府性基金收入的 90%，其它政府性基金收费仅占 10%。2017 年国有土地使用权出让收入 52059 亿元，同比增长 40.7%，拉动了政府性基金收入的增长。

2.4.2 各省份政府性基金收入增长率的比较

图 2.10 显示，北京市的政府性基金收入增长率高达 138%，居全国首位，主要原因是北京市政府“加快落实 2017 年住宅用地供应计划，带动土地收入大幅增长”。2016 年北京土地供应量较少，因此 2016 年基数较低。除北京外，云南、浙江和山东的政府性基金收入增长也居前四位。

相比之下上海和宁夏的地方政府性基金收入负增长。上海市政府的预算执行报告显示，主要原因是“落实中央有关建立租购并举住房制度的要求，增加租赁住房用地的土地供应，相应土地出让收入年内集中入库”。

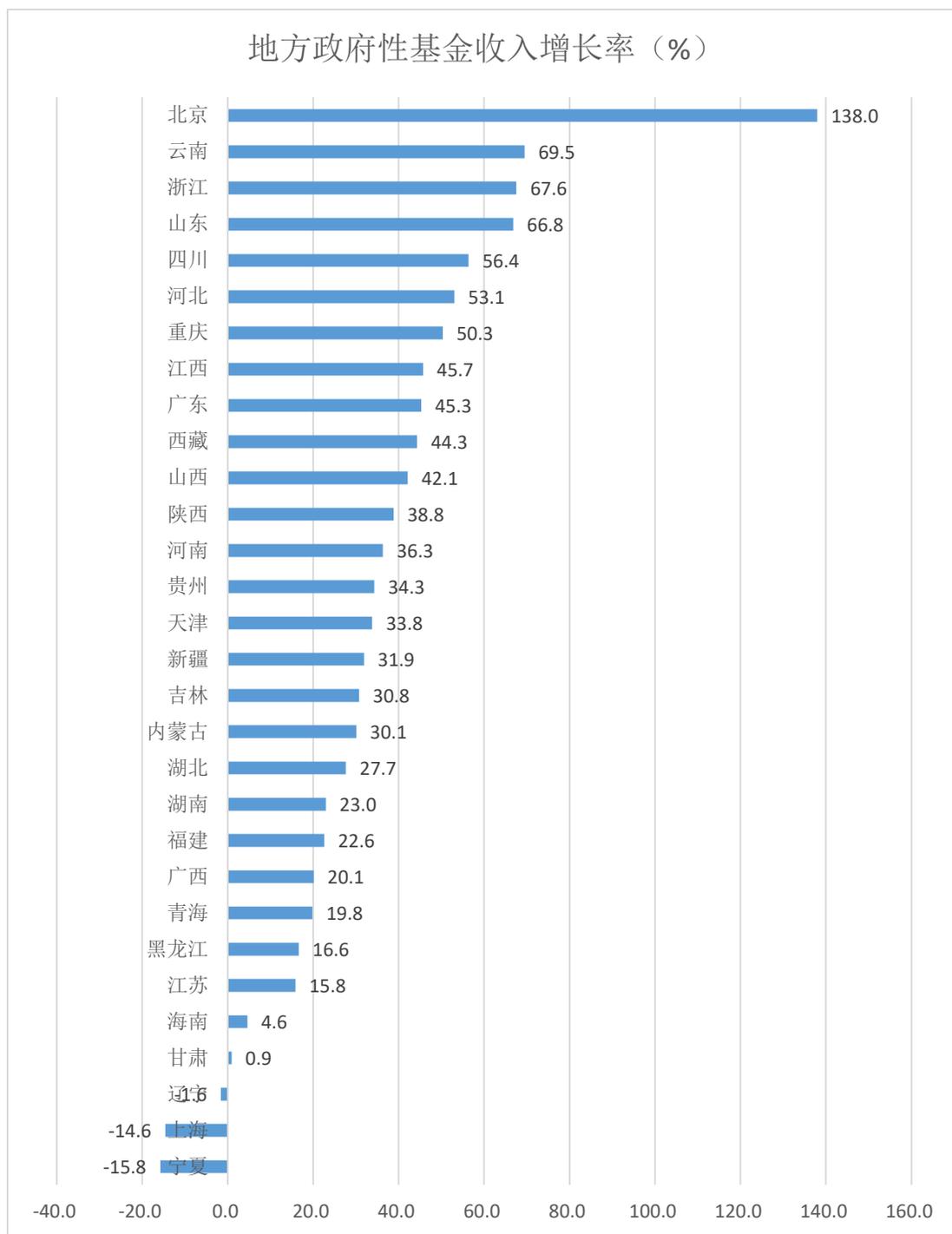


图 2.10 政府性 基金收入增长率

2.4.3. 各省份对土地财政的依赖程度比较

图 2.11 显示，浙江省、重庆市在全国 31 个省份中政府性基金收入大于一般公共财政收入，对土地财政的依赖度居于前两位。江苏、山东、江西也居于前五位，政府性基金收入与一般公共财政收入之比大于 80%。

上海、内蒙古、宁夏、辽宁四个省份的 2017 年土地财政依赖度较低，政府性基金与一般公共财政收入之比均小于 30%。当然，由于各省份的房地产调控政策和供地计划差异，后续年份是否仍然保持低土地财政依赖度，仍然有待观察。

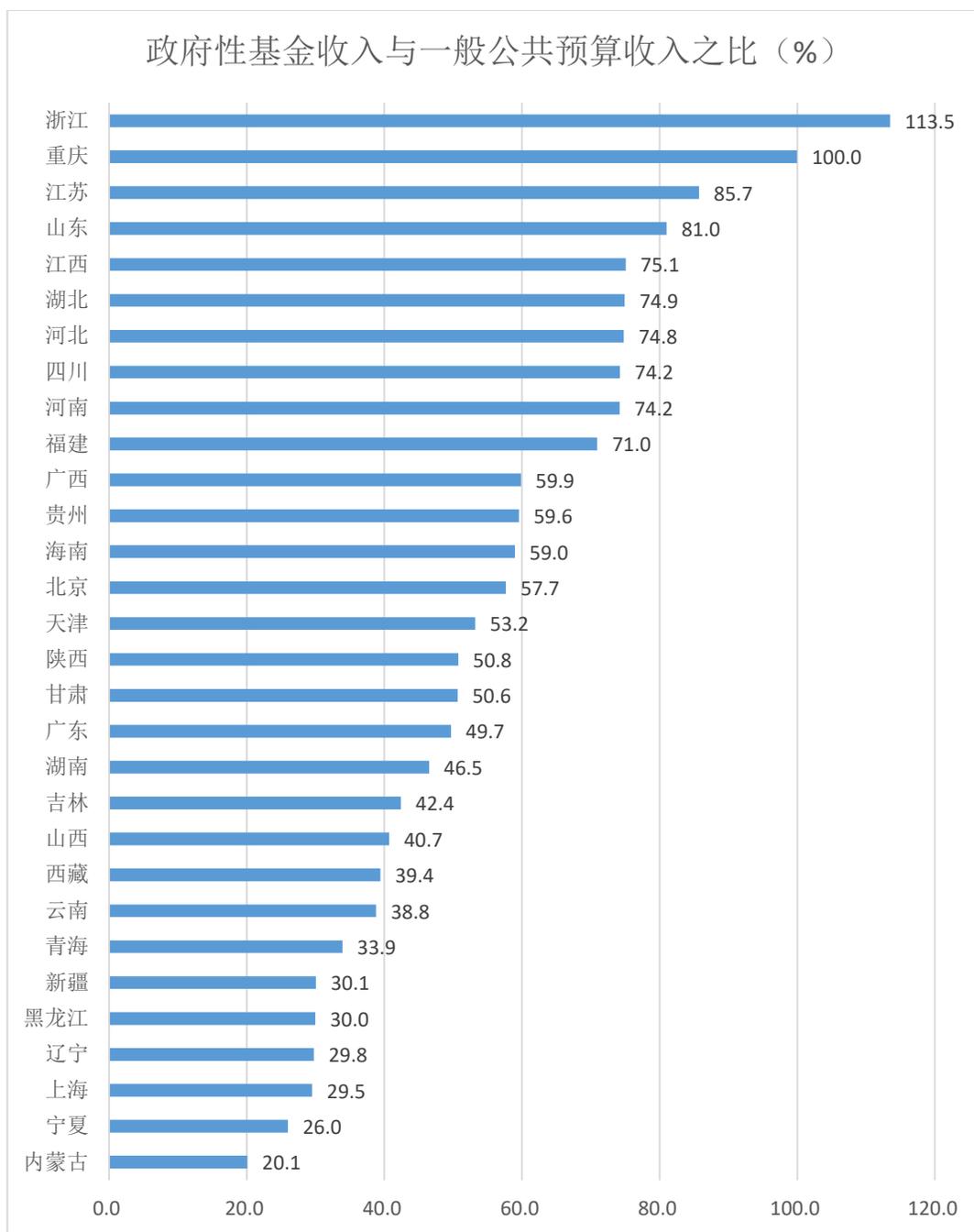


图 2.10 政府性基金收入与一般公共预算收入之比

2.5 社会保险基金收支情况

2.5.1. 各省份社保基金收入的增长情况

图 2.13 显示，有 8 个省份的社会保险基金收入增速超过了 40%，主要不是因为这些省份加强了社保费的征缴力度，而是由于正式启动了机关事业单位养老保险改革。

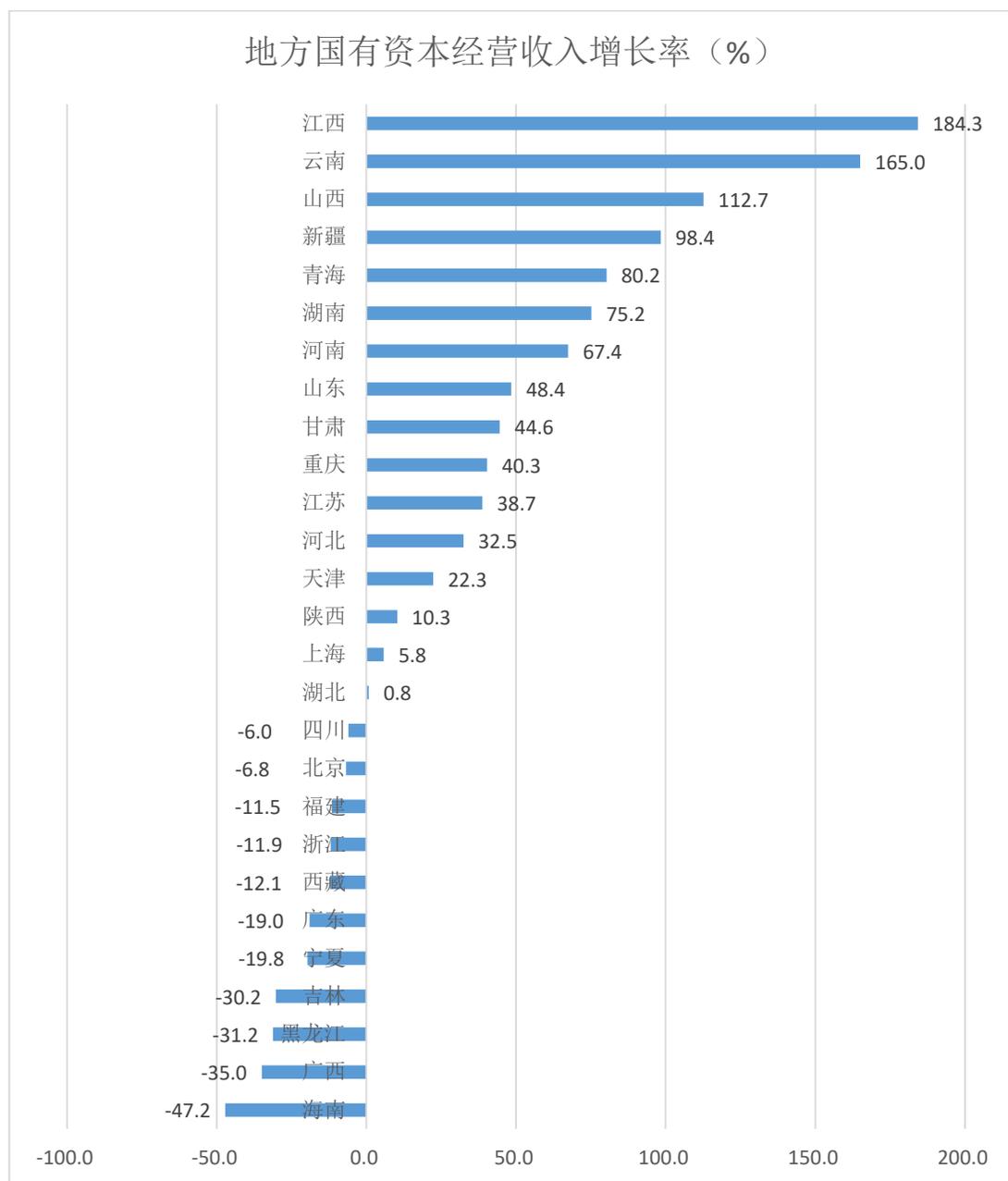


图 2.12 国有资本经营预算收入增长

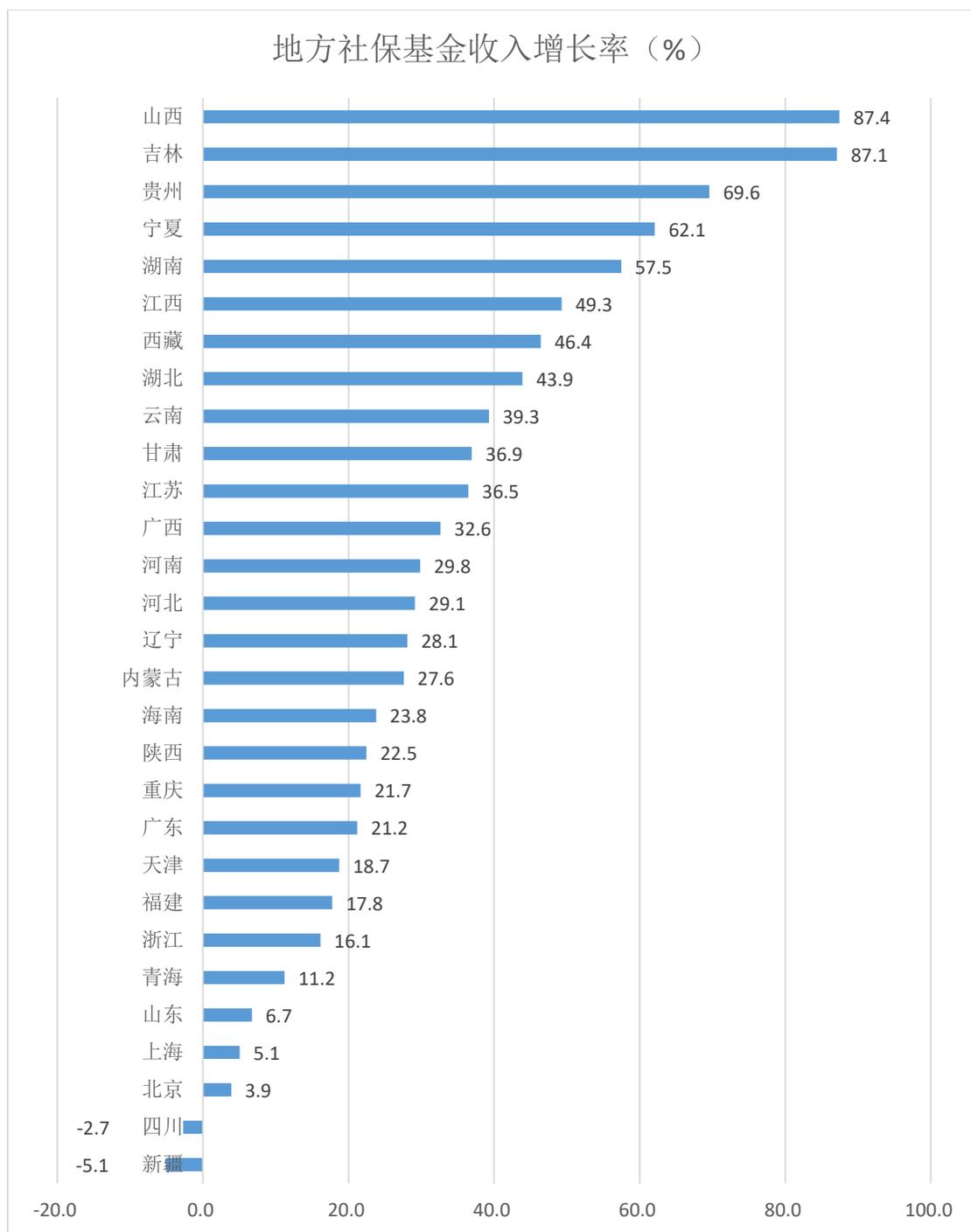


图 2.13 地方社会保险基金收入增长

2.5.2 各省份社会基金收支余缺比较

社保基金收支盈余率=（基金收入-基金支出）/ 基金收入。图 2.14 显示，西藏、广东、北京的社保基金收支盈余率最高。以广东省为例，2017 年社保基金收入比支出高出 33.5%。相比之下，辽宁、吉林、宁夏等省份的社保基金收不抵支。辽宁省 2017 年的社保基金收入比支出低 13.1%。

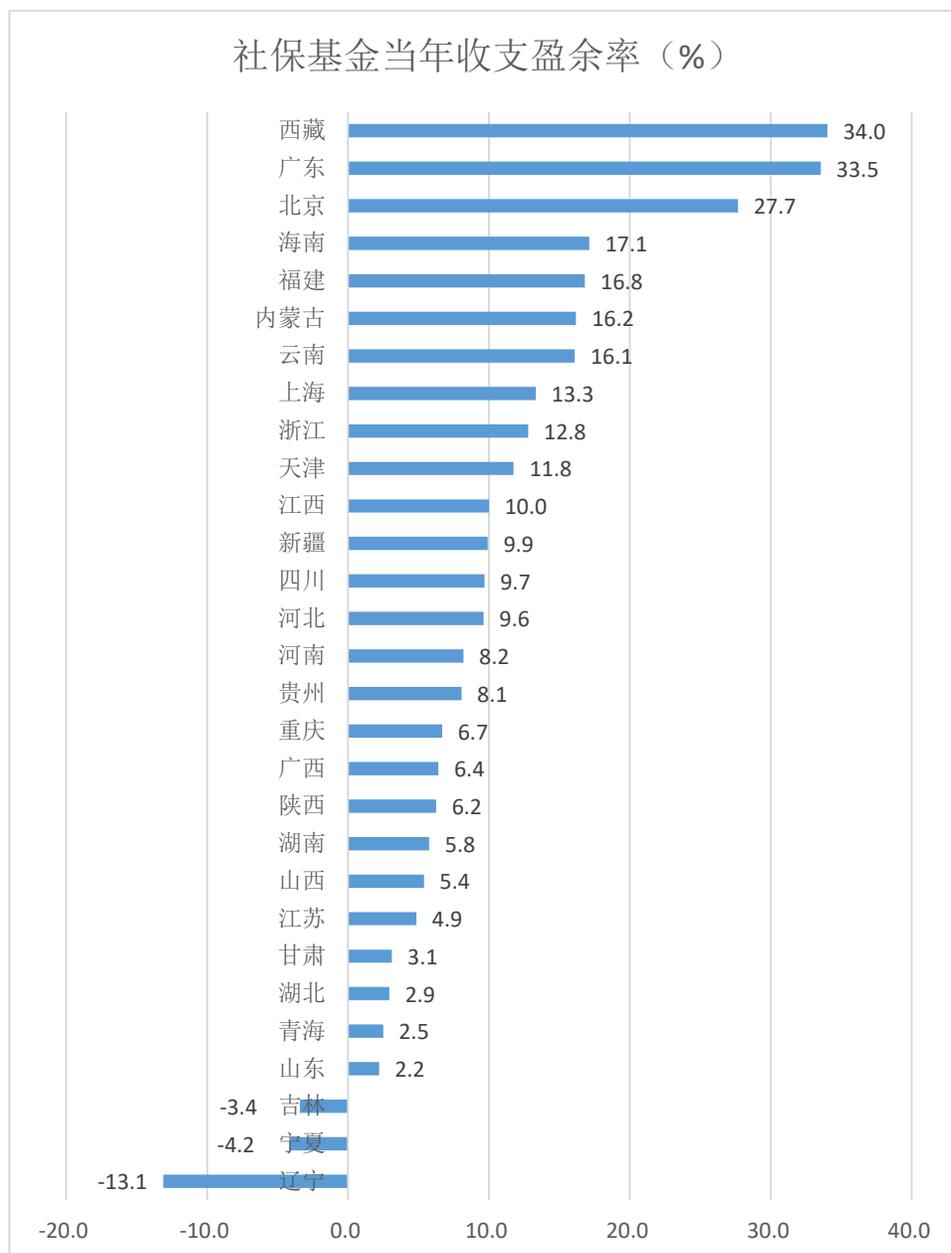


图 2.14 社保基金当年收支盈余率

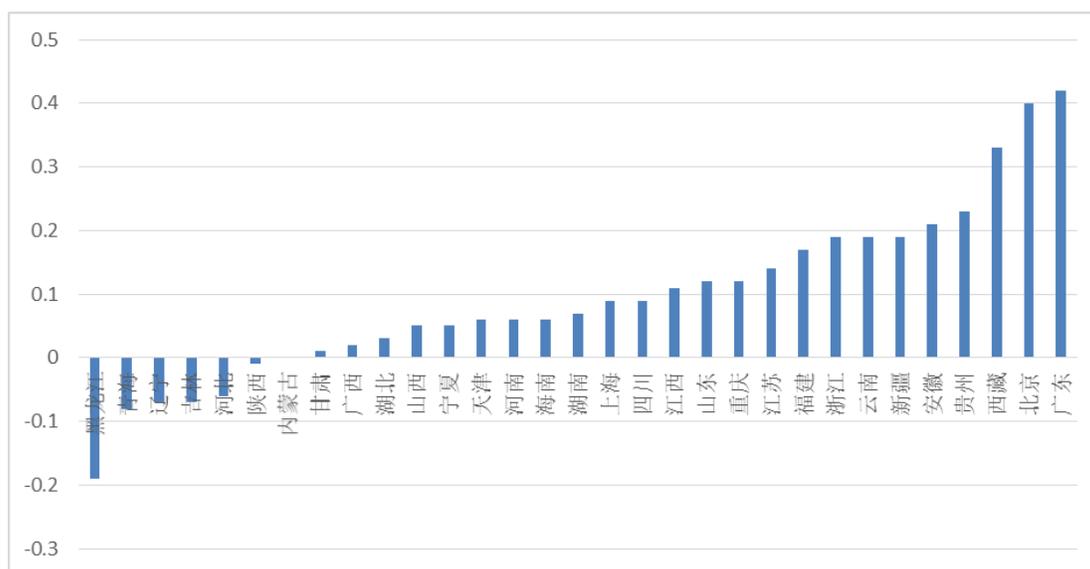


图 2.15 各省份城镇职工养老保险基金的当年收支结余率

图 2.15 显示，如果单独看城镇职工基本养老保险的话，各省份间收支盈余状况差距更大。广东省 2015 年养老保险基金的当年收支结余率为 42%，居于全国首位，远远超过全国合计 12% 的水平。紧随其后的是北京、西藏、贵州、安徽、浙江等省份。有 7 个省份的养老保险基金当年支出大于收入，分别是内蒙古、陕西、河北、辽宁、吉林、青海和黑龙江。其中黑龙江的收支赤字率高达 19%，基金支出为 1223.2 亿元，而基金收入为仅有 1030.7 亿元，缺口达到 192.5 亿元。这些省份需要动用储备金和往年结余等资金来发放养老金。正因为如此，2001 年开始辽宁等省份的“做实个人账户”改革难以为继，因为将个人账户资金用于发放养老金也难以弥补收支缺口，个人账户早已空账运行。由于基金收入已经包含了公共财政对养老保险基金的补助，因此如果在基金收入中扣除这部分补助，这些省份的养老保险基金当年收支缺口更大。以黑龙江省为例，该省 2015 年公共财政对城镇职工养老保险的补助为 326.6 亿元，如果在基金收入中扣除这一部分，基金收入仅为 704.1 亿元，收支赤字率将进一步上升到 42.4%。

广东省的养老保险基金当年收支结余率在各省中居于最高，核心原因是由于广东省的养老保险抚养比最低。图 2.16 当中，我们计算了各省的养老保险抚养比，即养老保险参保人员中退休人员数与在职职工数之比。全国合计的抚养比为 35%，广东省在 31 个省份中最

低，仅有 10%，意味着广东十个在职职工仅需要养一个退休老年人。黑龙江省在各省份中最高，为 73%，意味着黑龙江十个在职职工仅需要养七个退休老年人。图 2.17 显示，各省份养老保险抚养比与基金当年收支结余率呈现出明显的负向关系。

广东的养老保险抚养比低来源于广东省在全国各省份中突出的“人口红利”。根据《中国统计年鉴》的数据，广东省常住人口中老年人口抚养比（即 60 岁以上人口与 16-59 岁人口之比）在各省份中最低。图 2.10 显示，各省份的养老保险基金当年收支结余率与老年人口抚养比之间呈现明显的负向关联。广东人口老龄化程度低，主要源于以下两个因素：第一，广东流动人口比率较高。我们测算了各省份的流动人口比率，即流动人口占常住人口的比重，其中流动人口=常住人口-户籍人口。在全国 31 个省份中，广东省的流动人口比率居第三位，仅次于北京和上海。改革开放以来，广东经济增长速度在全国处于领先地位，尤其是劳动密集型的制造业吸纳了来自内陆省份的很多外来务工人员。外来务工人员平均年龄较低，大多处于在职职工参保的阶段，尚未到领取养老金的年龄。第二，从就业结构上，广东省的国有就业比重较低，国有企业退休职工人数相对较少。在全国 31 个省份中，广东省的国有就业比重仅高于浙江和福建两省。相比之下，东北等国有就业比重高的省份，国有企业的退休职工数量较多，因此领取退休金的老年人较多。

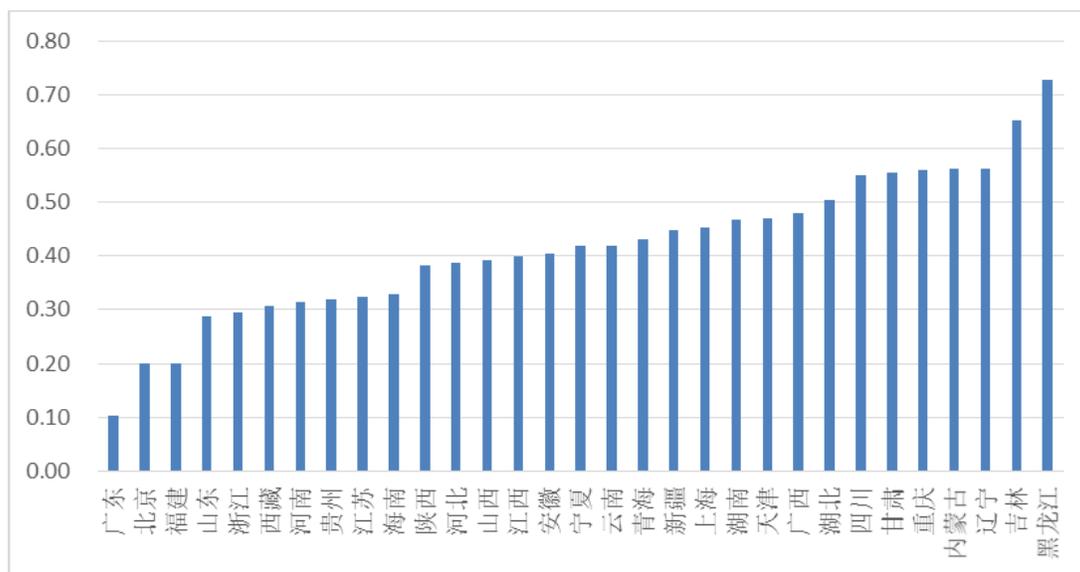


图 2.16 各省份的养老保险抚养比

数据来源：《中国统计年鉴》。养老保险抚养比=参保退休人员数/参保在职职工数。

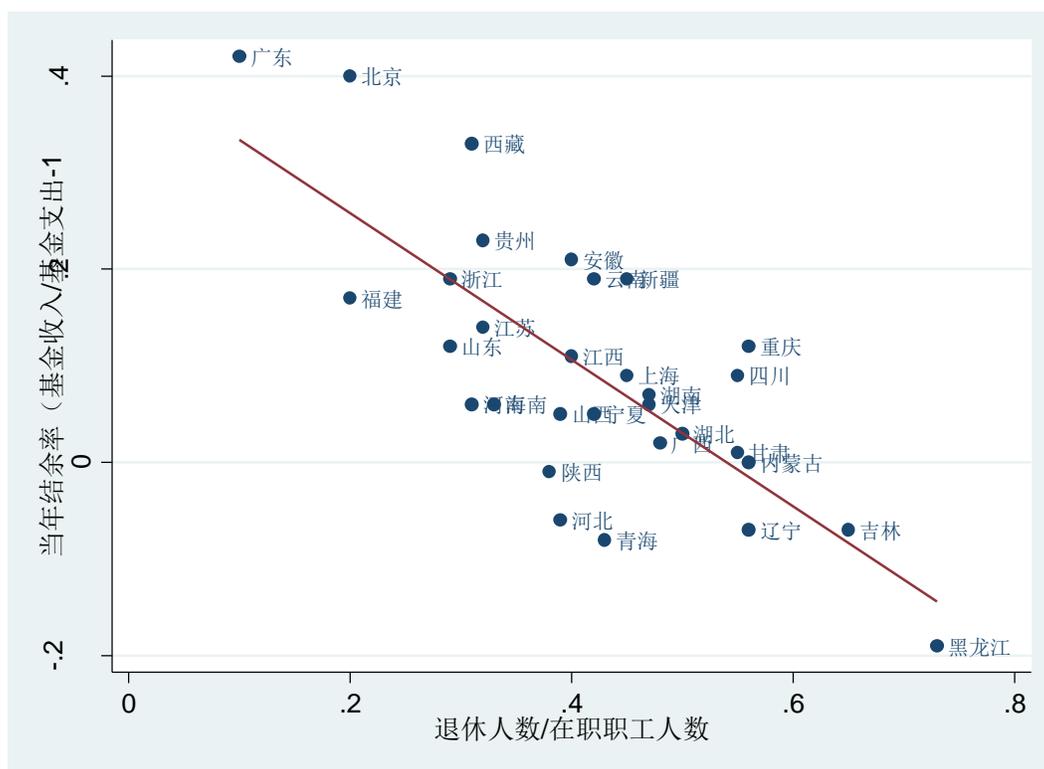


图 2.17 各省份的养老保险抚养比与基金当年收支结余率

数据来源：《中国统计年鉴》