

中国各地区财政发展指数 2018年报告

课题组成员：马光荣 吕冰洋

程小萌 种聪

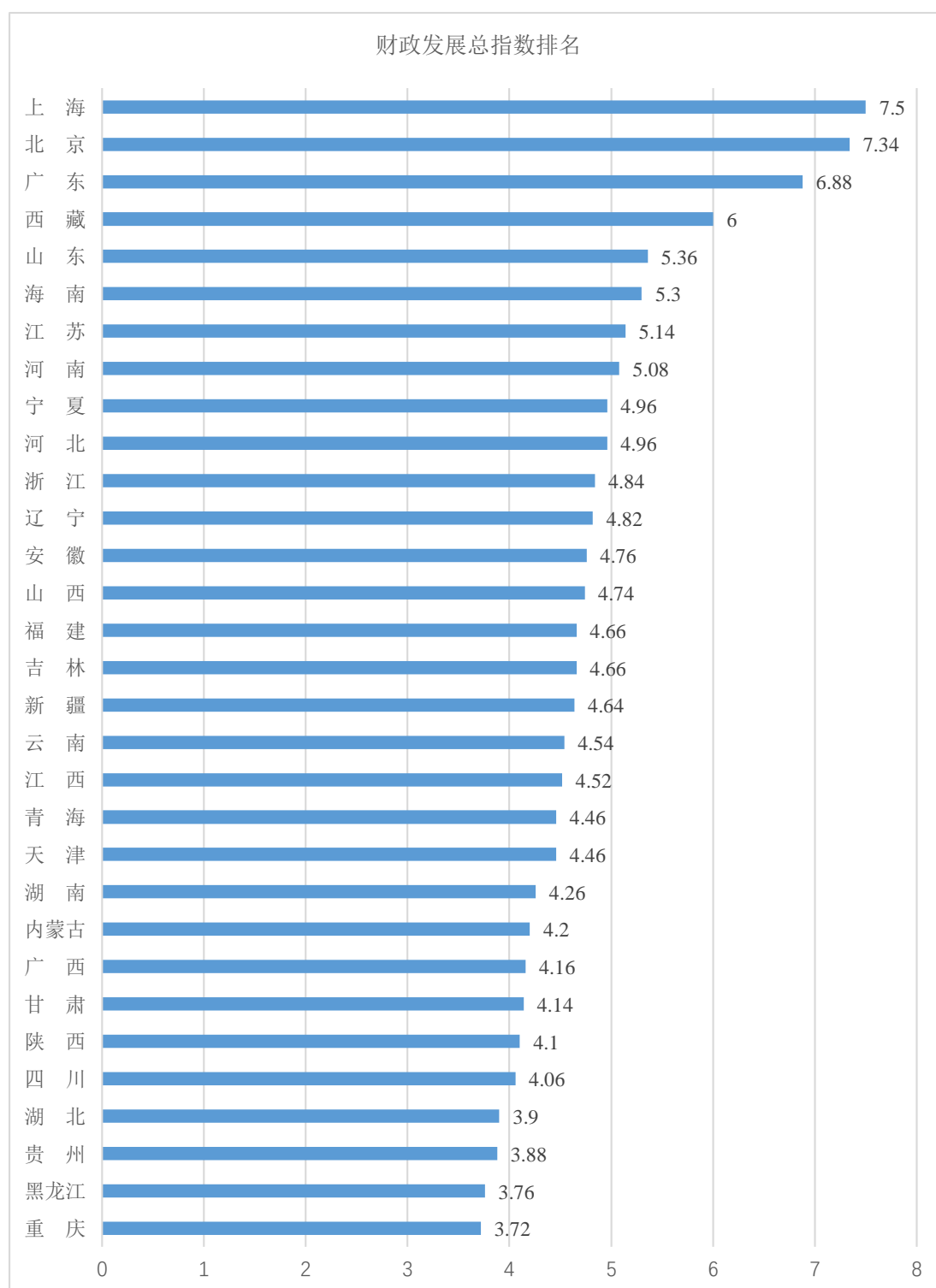
徐婕 薛畅

目录

核心观点.....	1
前言.....	4
一、财政收入稳健指数.....	12
1.1 财政收入稳健指数的平均趋势.....	12
1.1.1 总指数的平均趋势.....	12
1.1.2 分指标的平均趋势.....	13
1.2 财政收入稳健指数的省际比较.....	17
1.2.1 东中西地区的对比.....	17
1.2.2 分指标的省际对比.....	18
1.2.3 各省总指数的排名.....	29
1.3 小结与政策建议.....	31
二、财政支出结构指数.....	34
2.1 财政支出结构指数的平均趋势.....	35
2.1.1 总指数的平均趋势.....	35
2.1.2 分指标的平均趋势.....	35
2.2 财政支出结构指数的省际比较.....	39
2.2.1 东中西地区的对比.....	39
2.2.2 分指标的省际对比.....	39
2.2.3 各省总指数的排名.....	47
2.3 小结与政策建议.....	49
三、债务可持续指数.....	50
3.1 债务可持续指数的平均趋势.....	50
3.2 债务可持续指数的省际比较.....	53
3.2.1 东中西地区的对比.....	53
3.2.2 分指标的省际对比.....	54
3.2.3 各省总指数的排名.....	59
3.3 小结与政策建议.....	60
四、社会保险基金可持续指数.....	61
4.1 社保基金可持续指数的平均趋势.....	61
4.1.1 总指数的平均趋势.....	61
4.1.2 分指标的平均趋势.....	62
4.2 社保基金可持续指数的省际比较.....	64
4.2.1 东中西地区的对比.....	64
4.2.2 分指标的省际对比.....	65

4.2.3 各省总指数的排名	70
4.3 小结与政策建议	75
五、预算管理指数	78
5.1 预算管理指数的平均趋势	78
5.1.1 总指数的平均趋势	78
5.1.2 分指数的平均趋势	79
5.2 预算管理指数的省际比较	80
5.2.1 东中西地区的对比	80
5.2.2 分指数的省际对比	81
5.3 小结与政策建议	84

核心观点



2018 年度报告的主要结论包括：

(1) 各地区财政发展总指数与人均 GDP 呈现出高度正相关的关系。但与此同时，各省财政发展总指数的排序与人均 GDP 的排序并不完全一致。广东与内蒙古的人均 GDP 相当，但是前者的财政发展总指数远高于后者。重庆市人均 GDP 列第 10 位，但是由于债务率和社保缺口率较大，财政发展总指数位列最后一位。

(2) 财政收入方面：各地区人均财政收入的差距大于人均 GDP 的差距，而且近两年又有所扩大。尽管中央转移支付一定程度上缩小了地区间财力差距，但是地区间基本公共服务均等化和经济均衡发展仍然任重道远。

经济落后地区财政收入更加依赖于小税种和政府收费，财政收入质量较低。

土地出让金的跨年份波动大，与房地产市场波动高度关联，给地方财政运行带来风险。横向比较的话，西部和东北地区的房价和地价较低，因而这些地区对土地出让金依赖度较低。

(3) 财政支出方面：近年来地方财政支出中行政管理经费占比有明显下降，但民生性支出占比、环保支出占比并没有明显增加，财政生产性支出占比和政府总投资倾向还在上升。“吃饭财政”色彩下降，“民生财政”色彩未明显提升，“建设财政”色彩仍然浓重。

横向比较来看，西部地区的行政管理支出占比高于东部地区，经济越不发达，“吃饭财政”色彩越重。但值得注意的是，近年来西部地区的财政生产性支出占比和政府总投资倾向高于东部地区。

(4) 地方债务方面：在预算内赤字率 3% 的基础上，如将地方基建投资的预算外赤字计入，我国政府广义上的赤字率已经高达 10%。近年来地方政府的隐性债务规模仍然在不断上升。西部地区的财力较差、土地出让金也较低，与此同时政府总投资倾向高于东部地区，导致西部地区的政府债务率都明显高于东部地区。

(5) 在社保可持续性上，由于人口老龄化程度逐渐加深，整体的社保可持续性在下降。横向比较来看，各地区的社保基金收支苦乐不均，东北、中部等老工业基地集中的省份，社保基金收不抵支。东南沿海省份，社保基金有较大盈余。

(6) 在预算管理指数上，我国地方财政收支的预决算偏离度在缩小，显示预算管理有进步。

2018 年度报告的主要政策建议包括：

(1) 财政收入方面：转移支付应该要处理好公平与效率之间的关系，通过奖补结合调动地方政府发展经济的积极性，在“输血”的同时，从根本上增强经济欠发达地区的“造血”能力；应该加快构建地方税体系，降低地方政府对土地财政的依赖度，使地方政府拥有较为稳定、自主的收入来源；应进一步加大清理政府收费的力度，降低企业税负的同时降低费负，防止一些政府收费项目在运动式清理之后又死灰复燃；以国地税合并为契机，规范小税种的征收管理，避免征收过头税，更避免小税种成为财政收入造假的工具。

(2) 财政支出方面：对于经济欠发达地区，应该继续压缩以“三公经费”为代表的行政管理费用，将更多的财政资金用于改善和保障民生；基建投资项目在项目上马前，应进行严谨的成本收益测算，防止过度投资；未来应实现人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展，提升“民生财政”与“绿色财政”的比重。

(3) 地方债务方面：严格对地方隐性债务的管控，但在“堵后门”堵得更紧的同时，应该进一步提高“开前门”的力度。应逐步允许市级政府发行政府债券，同时上调各地区显性债务的限额额度。

(4) 社保基金方面：应该加快实现真正的养老保险全国统筹，公平地区间养老保险负担，统一各地区的实际缴费率和征管力度。

(5) 预算管理方面：在收入执行上，强化对收入征管的约束，支出执行上，应及时下拨资金尤其是上级政府的专项资金，合理安排财政支出进度，特别要加强对“超收”收入和“少支”资金的管理；强化人大在预算全过程尤其是对预算执行和决算审查过程的监督职能，完善人大的机构设置、逐步建立具备预算专业素养的人大委员队伍。

前言

财政是国家治理的重要支柱，财政发展对经济社会发展具有关键的作用，财政税收也是经济的晴雨表。因此，财政数据是记录中国经济社会发展的一张底图。

中国作为一个面积和人口双重意义上的大国，为了更有效地提供公共物品，中央将相当多公共物品的提供责任赋予了地方政府，地方财政支出占全国全口径财政支出的比重占 90%，在世界各国中居首位¹。同时，地方财政自有收入占全国全口径财政收入的比重达到 60%，也居于各国前列。因此，地方财政在我国国家治理和经济社会发展当中发挥了关键角色。而与此同时，由于我国各地区发展水平的差异，地方财政的运行呈现出了巨大的地区间差异，各地区在人均财力、财政收入结构、财政支出结构、地方债务率、社保负担、预算管理等诸多方面存在差异。这些差异既是各地区经济社会发展差异的晴雨表，也对各地区经济社会发展产生了关键性影响。为了全面地反映这些差异，本报告编制了中国各地区财政发展指数。

地方财政发展总指数由财政收入稳健指数、财政支出结构指数、债务风险指数、社会保障可持续性指数、预算管理指数五个方面指数构成，指数从 2008 年开始分省分年度进行测算²。每个方面指数又由若干分项指标构成，共计 21 个分项指标。各方面指数和分项指标具体如下：

¹ 如果将四本预算合计，地方财政支出占比将达到 91%。

² 从 2008 年开始主要有两个考虑：（1）2008 年我国才开始正式建立“四本账”的预算体系。（2）2007 年我国对财政收支分类进行了改革。

表 1. 财政发展指数构成一览表

指标名称	指数方向	指标类别	定义
1、财政收入稳健指数		方面指数	
1a 人均财力	正向	分项指标	一般公共预算财政收入/人口
1b 转移支付依赖度	负向	分项指标	转移支付/一般公共预算财政收入
1c 财政贡献度	正向	分项指标	该省税务部门组织的归中央政府的税收收入/中央转移支付
1d 税收收入占比	正向	分项指标	税收收入/一般公共预算收入
1e 大税占比	正向	分项指标	(增值税+企业所得税+个人所得税+营业税)/税收收入
1f 土地出让金依赖度	负向	分项指标	土地出让收入/一般公共预算财政收入
2、财政支出结构指数		方面指数	
2a 行政管理支出占比	负向	分项指标	一般公共服务支出/一般公共预算支出
2b 民生性支出占比	正向	分项指标	(教育+医疗+就业与社会保障支出)/一般公共预算支出
2c 财政投资性支出占比	负向	分项指标	固定资产投资资金来源中的“国家预算资金”/一般公共预算支出
2d 政府投资倾向	负向	分项指标	国有基础设施投资(固定资产投资当中的交通运输、仓储与邮政业&水利环境和公共设施管理业)/一般公共预算支出
2e 环保支出占比	正向	分项指标	节能环保支出/一般公共预算支出
3、债务可持续指数		方面指数	
3a 显性债务率	负向	分项指标	地方政府债券余额/GDP
3b 隐性债务率	负向	分项指标	地方城投公司的有息债务余额/GDP
3c 广义债务率	负向	分项指标	(地方政府债券余额+地方城投公司的有息债务余额)/GDP
3d 基建投资资金缺口率	负向	分项指标	(地方基建行业投资额-预算内资金投资额)/GDP
4、社会保障可持续指数		方面指数	
4a 社保基金盈余率	正向	分项指标	(社保基金当年收入-当年支出)/当年收入
4b 养老保险抚养比	负向	分项指标	城镇职工养老保险参保人当中的退休人数/在职职工人数
4c 养老保险基金盈余率	正向	分项指标	(城镇职工养老保险基金当年收入-当年支出)/当年收入
4d 医疗保险基金盈余率	正向	分项指标	(城镇职工医疗保险基金当年收入-当年支出)/当年收入
5、预算管理指数		方面指数	
5a 支出预决算偏离度	负向	分项指标	支出决算总数与预算总数相比的偏离比例
5b 收入预决算偏离度	负向	分项指标	收入决算总数与预算总数相比的偏离比例

注：其中一般公共预算收入、一般公共预算支出均为地方政府本级收支。

每个分项指标的原始数据来源于各类年鉴中的公开数据。我们对每个分项指标进行指数化，计算得出每个指数的得分。具体方法如下：参考樊纲等（2011）³构造市场化指数的方法， i 个指标得分的计算方法如下：

$$\text{第 } i \text{ 个指标得分} = \frac{V_i - V_{\min}}{V_{\max} - V_{\min}} \times 10$$

其中 V_i 是某个地区第 i 个指标的原始数据， V_{\max} 是与所有 31 个地区基年（2001 年）第 i 个指标相对应的原始数据中数值最大的一个， V_{\min} 则是最小的一个。

为了使各年份的指标跨年度可比，第 t 年第 i 个指标得分的计算方法如下：

$$\text{第 } i \text{ 个指标 } t \text{ 年得分} = \frac{V_{i(t)} - V_{\min(0)}}{V_{\max(0)} - V_{\min(0)}} \times 10$$

其中脚标（ t ）代表所计算的年份，脚标（ 0 ）代表基期年份。

对于基期以后年份负向指标的计算，采用如下公式：

$$\text{第 } i \text{ 个指标 } t \text{ 年得分} = \frac{V_{\max(0)} - V_{i(t)}}{V_{\max(0)} - V_{\min(0)}} \times 10$$

由于以上这两个公式的性质，单项指数在非基期年份的最高和最低得分允许大于 10 或小于 0。

图 1 是 2008-2016 年各省财政发展总指数的平均趋势，总指数得分大体在 5 上下。但是 2013 年以来略有下降，主要是受地方财政收入结构当中非税和小税种占比上升、地方债务规模上升过快、债务可持续下降以及部分省份人口老龄化速度快、社保可持续性下降的影响。

³樊纲，王小鲁，朱恒鹏. 中国市场化指数. 各省区市场化相对进程 2011 年度报告[M]. 经济科学出版社, 2011.

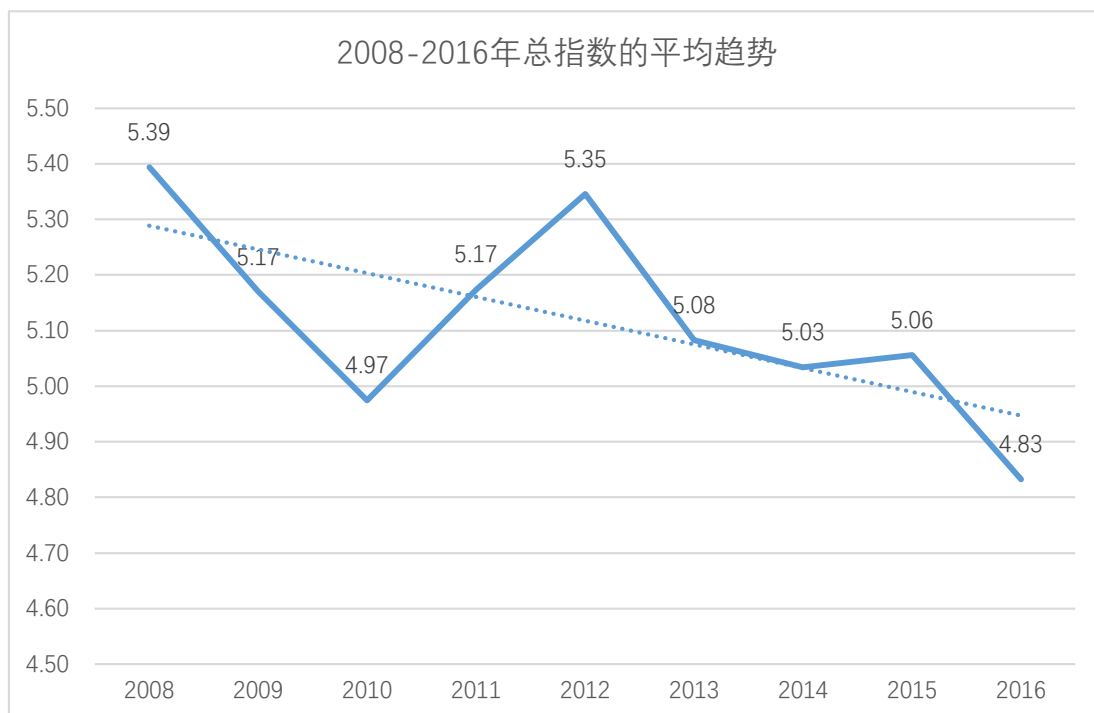


图 1 2008-2016 年地方财政发展总指数的平均趋势

财政发展指数在地区间存在较大差异。图 2 显示，东部的财政发展总指数明显高于中部和西部地区。其中上海、北京、广东居于前三位，图 3 显示财政发展指数与人均 GDP 呈现出高度正相关的关系。但与此同时，也可以看出，各省财政发展指数的排序与人均 GDP 的排序并不完全一致。

从表 2 的 2008 和 2016 年各省排序可以看出，部分省份名次下滑较为明显，例如山西从 2008 年第 3 位下降到 2016 年的第 14 位，贵州从第 6 位下降到第 29 位，广西从第 12 位下降到第 24 位。但另一些省份排名上升较快，例如西藏从第 31 位上升到第 4 位，海南从第 27 位上升到了第 7 位。广东与内蒙古的人均 GDP 相当，但是前者的财政发展指数远高于后者。北京、上海和天津的人均 GDP 相差无几，但是前两者的财政发展指数远高于后者。

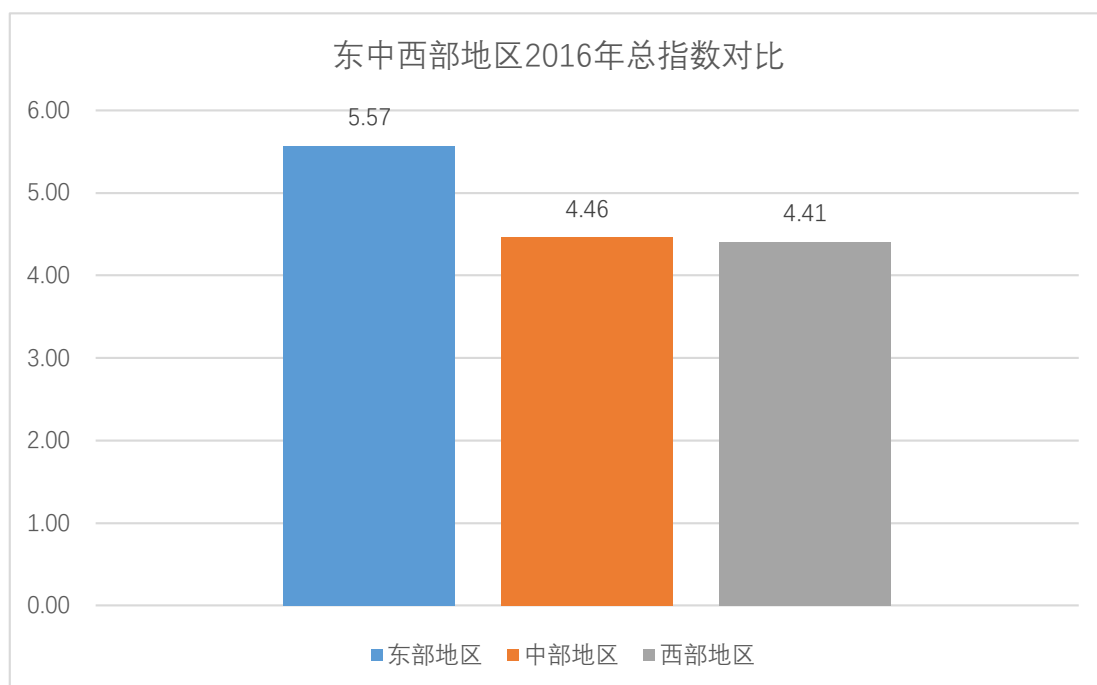


图 2 东中西部地区 2016 年财政发展总指数对比

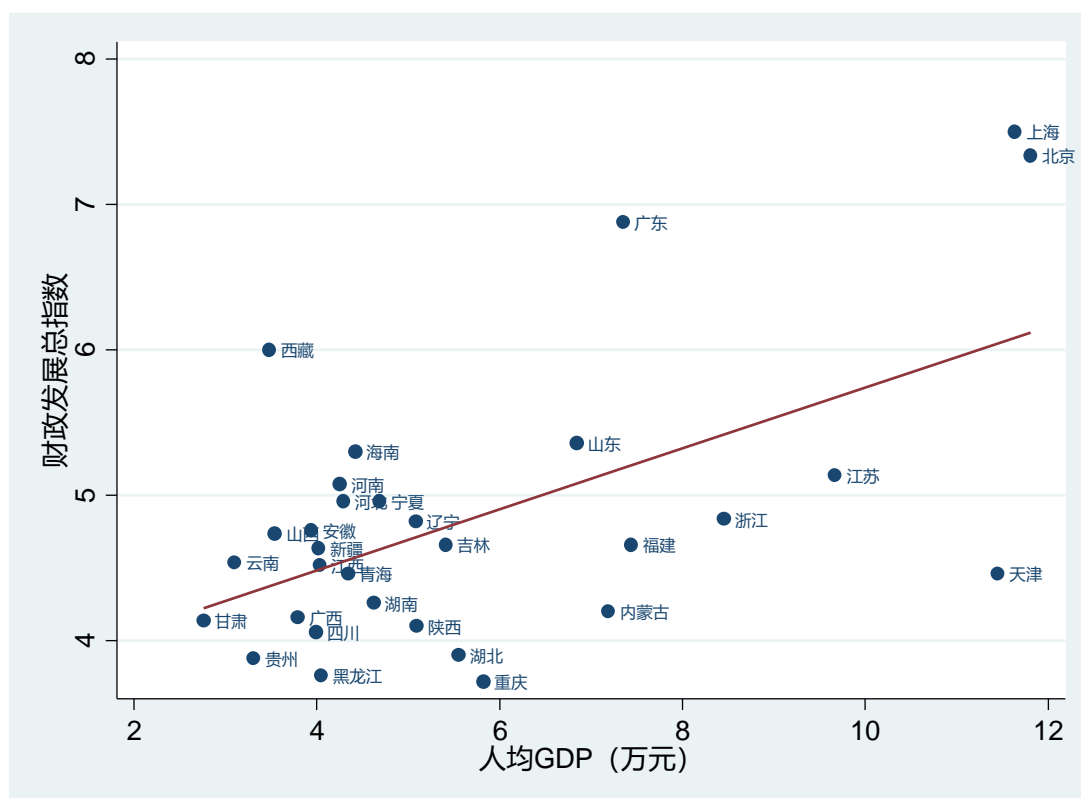


图 3 各省的财政发展指数与人均 GDP 的对比

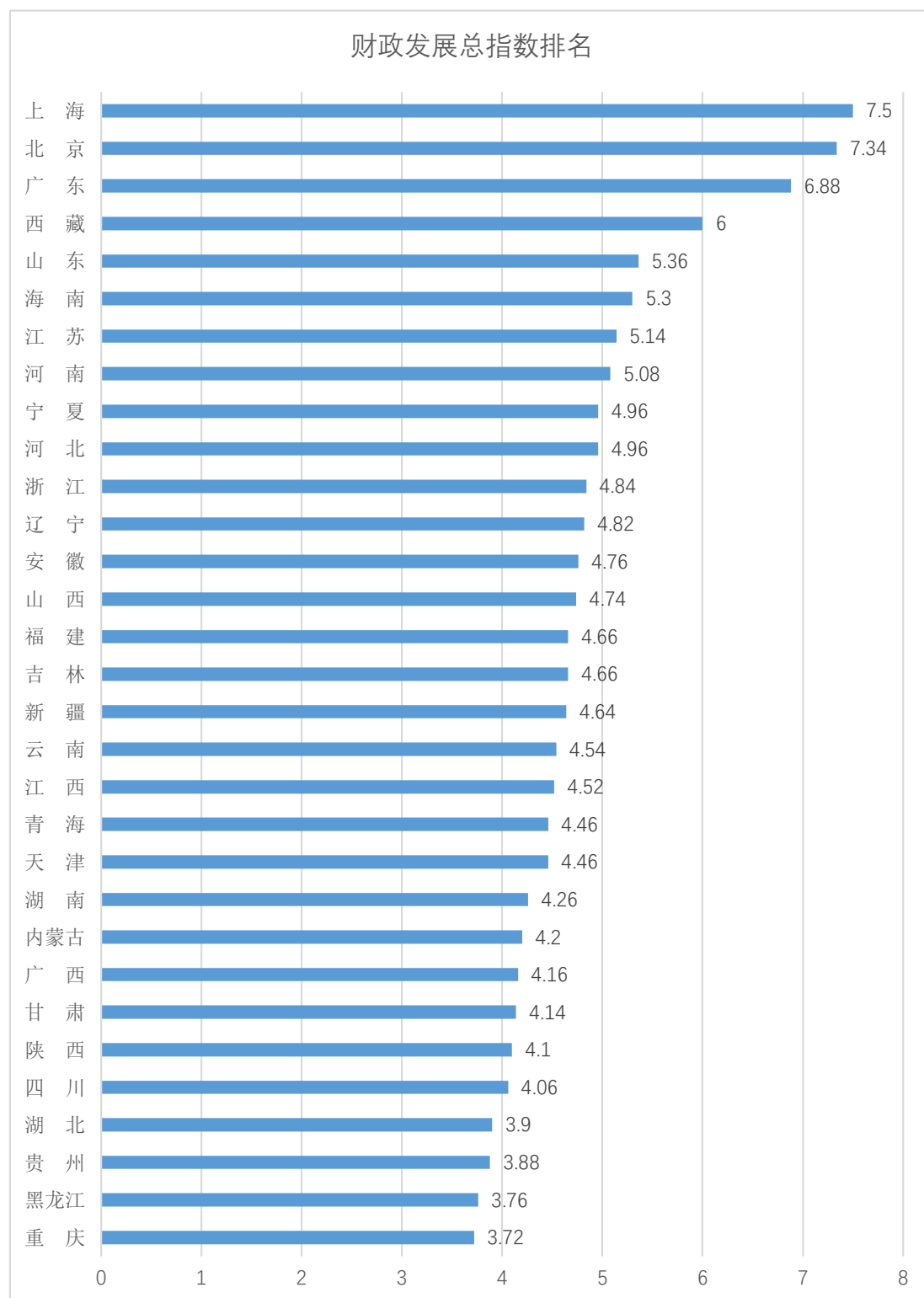


图 4 各省份财政发展总指数排名

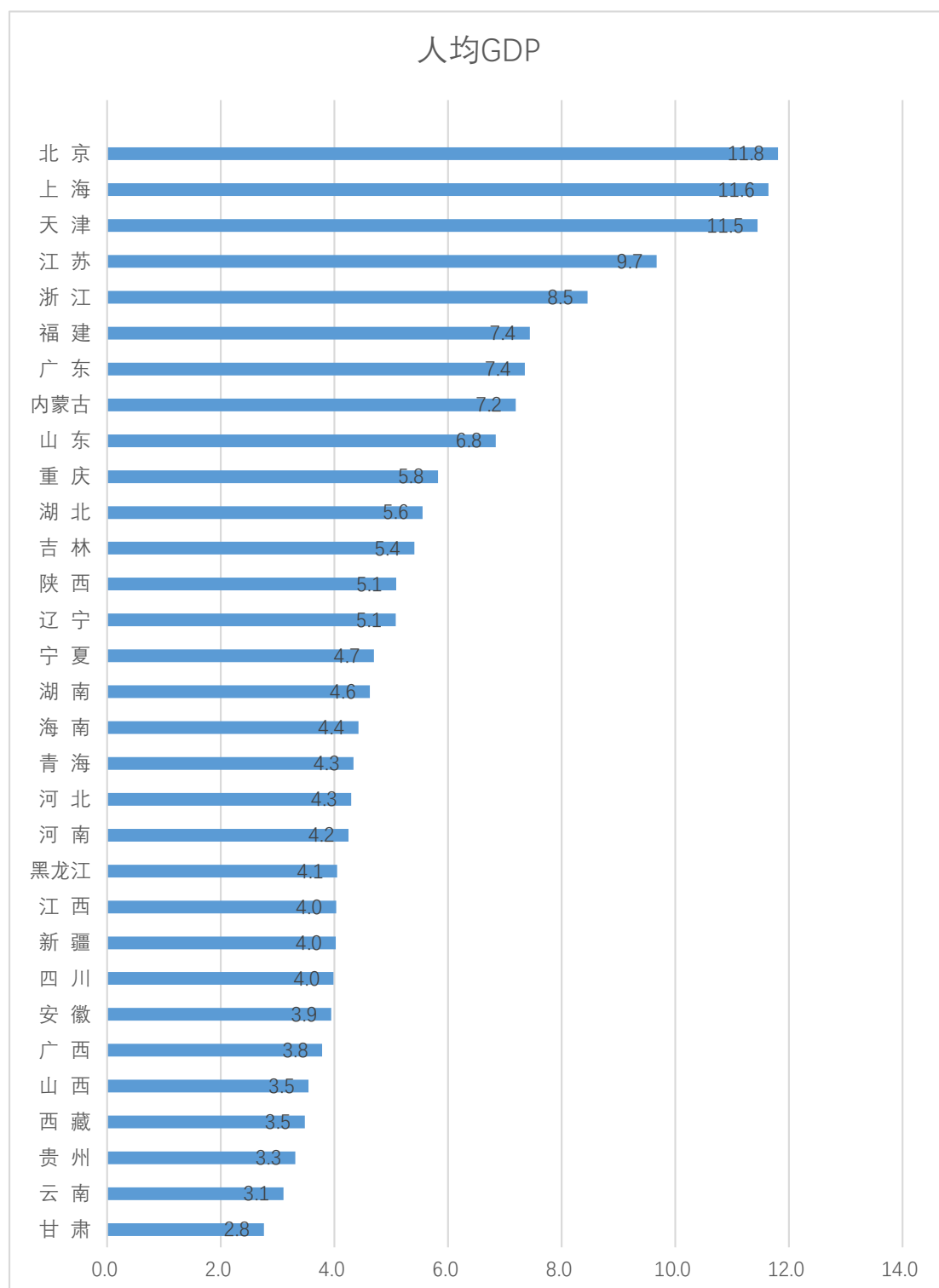


图 5 各省份 2016 年人均 GDP（单位：万元）

表 2 2008 年和 2016 年各省份总指数和排名

排名	年份	省份	指数	排名	年份	省份	指数
1	2008	北京	6.52	1	2016	上海	7.5
2	2008	广东	6.42	2	2016	北京	7.34
3	2008	山西	6.1	3	2016	广东	6.88
4	2008	江苏	6.04	4	2016	西藏	6
5	2008	河北	5.98	5	2016	山东	5.36
6	2008	贵州	5.98	6	2016	海南	5.3
7	2008	新疆	5.9	7	2016	江苏	5.14
8	2008	河南	5.88	8	2016	河南	5.08
9	2008	浙江	5.74	9	2016	河北	4.96
10	2008	上海	5.72	10	2016	宁夏	4.96
11	2008	山东	5.7	11	2016	浙江	4.84
12	2008	广西	5.56	12	2016	辽宁	4.82
13	2008	云南	5.52	13	2016	安徽	4.76
14	2008	吉林	5.42	14	2016	山西	4.74
15	2008	福建	5.34	15	2016	吉林	4.66
16	2008	宁夏	5.34	16	2016	福建	4.66
17	2008	内蒙古	5.2	17	2016	新疆	4.64
18	2008	安徽	5.2	18	2016	云南	4.54
19	2008	江西	5.2	19	2016	江西	4.52
20	2008	四川	5.18	20	2016	天津	4.46
21	2008	甘肃	5.18	21	2016	青海	4.46
22	2008	青海	5.16	22	2016	湖南	4.26
23	2008	辽宁	5.12	23	2016	内蒙古	4.2
24	2008	陕西	5.12	24	2016	广西	4.16
25	2008	湖南	5.1	25	2016	甘肃	4.14
26	2008	湖北	5.08	26	2016	陕西	4.1
27	2008	海南	4.94	27	2016	四川	4.06
28	2008	黑龙江	4.62	28	2016	湖北	3.9
29	2008	重庆	4.52	29	2016	贵州	3.88
30	2008	天津	4.32	30	2016	黑龙江	3.76
31	2008	西藏	4.1	31	2016	重庆	3.72

一、财政收入稳健指数

本部分介绍地方财政收入稳健指数，该指数由人均财力、转移支付依赖度、财政贡献度、税收收入占比、大税占比和土地出让金依赖度等六个分指标构成，具体如下：

表 1-1. 财政收入稳健指数分项指标构成一览表

指标名称	指数方向	指标类别	定义
1、财政收入稳健指数		方面指数	
1a 人均财力	正向	分项指标	一般公共预算财政收入/人口
1b 转移支付依赖度	负向	分项指标	转移支付/一般公共预算财政收入
1c 财政贡献度	正向	分项指标	该省份税务部门组织的归中央政府的税收收入/该省份获得的中央转移支付
1d 税收收入占比	正向	分项指标	税收收入/一般公共预算收入
1e 大税占比	正向	分项指标	(增值税+企业所得税+个人所得税+营业税)/税收收入
1f 土地出让金依赖度	负向	分项指标	土地出让收入/一般公共预算财政收入

原始数据来源是，各省份税务部门组织税收收入当中归中央政府的收入来自《中国税务年鉴》，各省份获得的中央转移支付⁴来自《地方财政统计资料》和财政部网站，土地出让收入来自《中国国土资源统计年鉴》，其余数据均来自《中国统计年鉴》。

1.1 财政收入稳健指数的平均趋势

本节对 2008-2016 年地方财政收入稳健指数的平均变动趋势进行分析。

1.1.1 总指数的平均趋势

从 2008-2016 年地方财政收入稳健指数的整体趋势来看，地方财政收入的稳健性受到经济波动的影响比较明显。图 1-1 显示，2008 年地方财政收入稳健指数最高，达到了 4.33。2008 年之后地方财政收入稳健指数开始下将，到 2010 年达

⁴ 此处，转移支付包含税收返还。

到最低值 3.87，此后有所恢复，到 2015 年增加为 4.28。下文将分析，财政收入稳健指数的波动主要原因是：政府减税但未降费导致税收收入占比、大税收入占比出现下降，同时房地产市场波动导致土地出让金依赖度也产生波动。

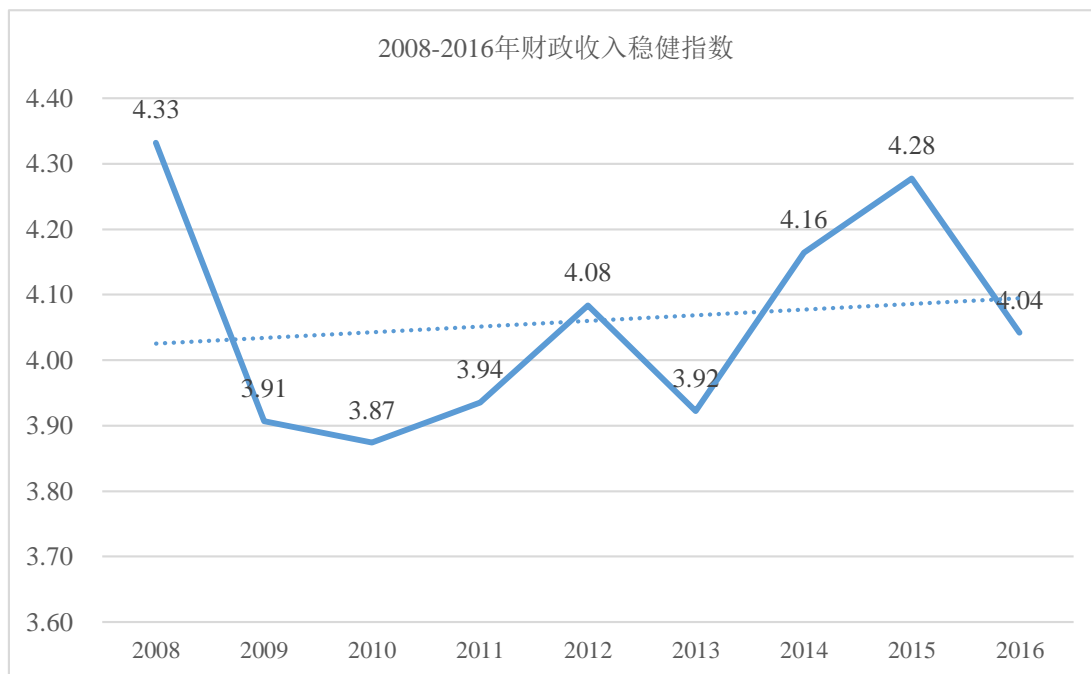


图 1-1 2008-2016 年我国财政收入稳健指数变化

1.1.2 分指标的平均趋势

我们分别描述人均财力、转移支付依赖度、财政贡献度、税收收入占比、大税占比、土地出让金依赖度等六个分指标在 2008-2016 年的变动情况。2016 年与 2008 年相比，各项指标均发生了变化。其中人均地方财政收入从 0.25 万元增长到 0.7 万元，这与我国经济基本面的经济增长相一致。转移支付依赖程度有所下降，转移支付与一般公共预算收入的比例从 1.55 下降到 1.29，显示近年来部分事权与支出责任上收中央，中央直接负责的支出比重增加，由中央转移支付委托地方执行的支出比重在下降。

与此同时，税收收入占比从 77% 下降到 71%，大税占比从 74% 下降到 64%，说明在推行增值税转型、营改增等减税政策时，政府收费并没有下降，其它小税种也没有明显减税。土地出让金依赖度略有上升，如果看逐年波动的话，土地出让金波动与房地产市场波动具有高度关联性，同时房地产市场波动也会影响土地

增值税、契税、房产税等税种的税收收入，从而影响大税收入占比，因此房地产市场波动对地方财政收入稳健程度有较大影响。

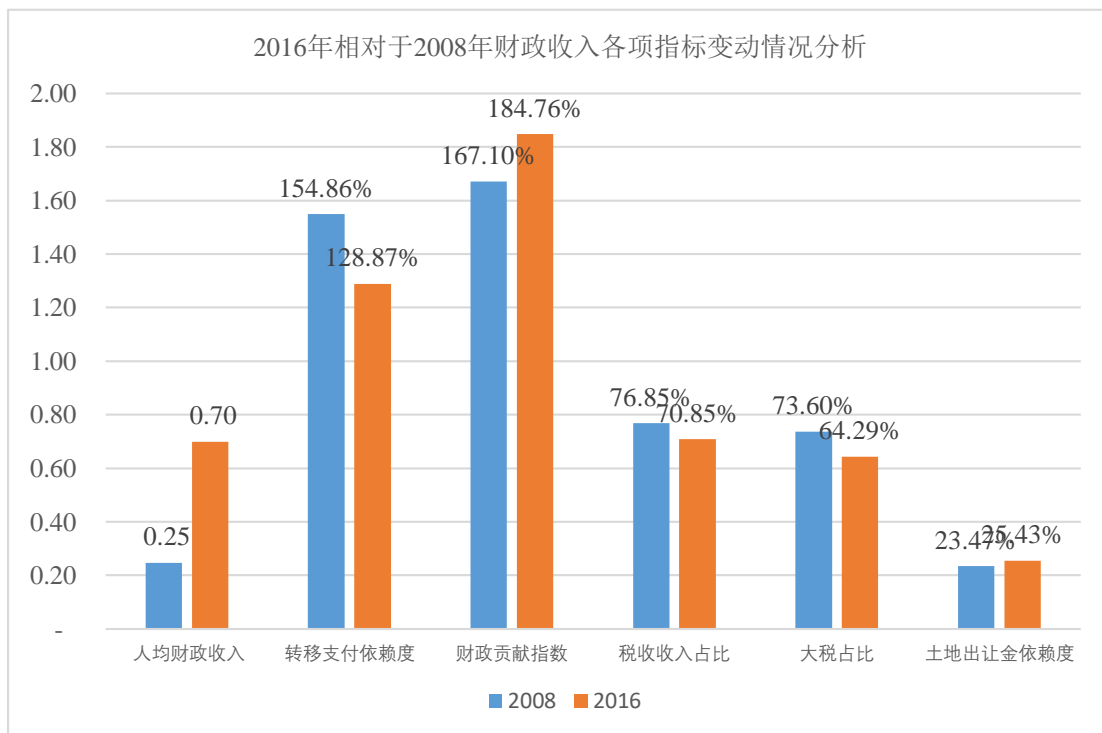


图 1-2 2008 和 2016 年各指标对比情况

注：人均财政收入单位为万元。

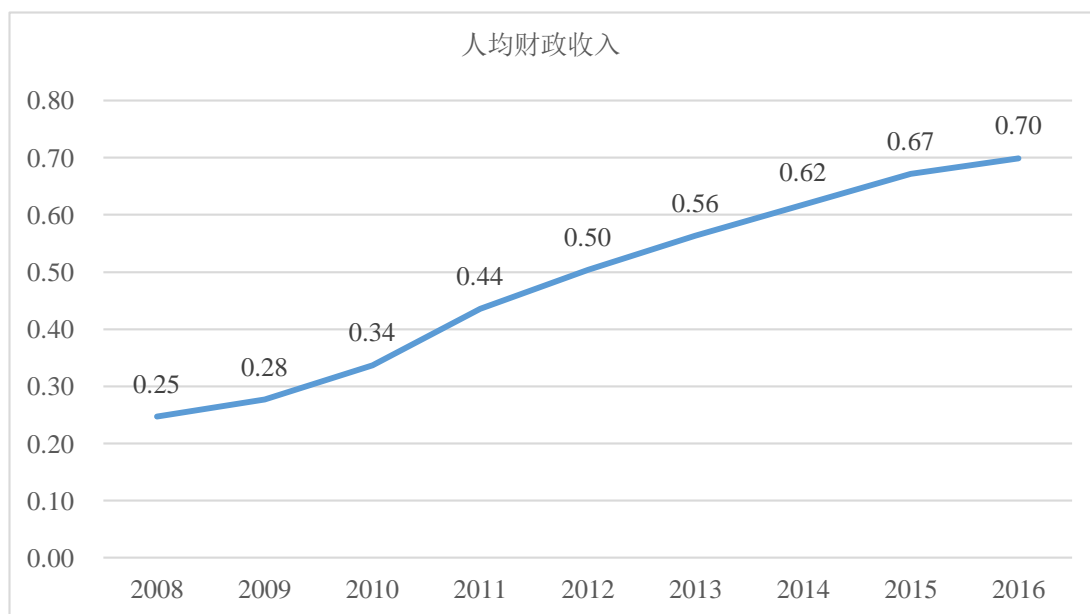


图 1-3 人均财政收入的趋势

注：人均财政收入是人均地方一般公共预算财政收入。人均财政收入单位是万元。

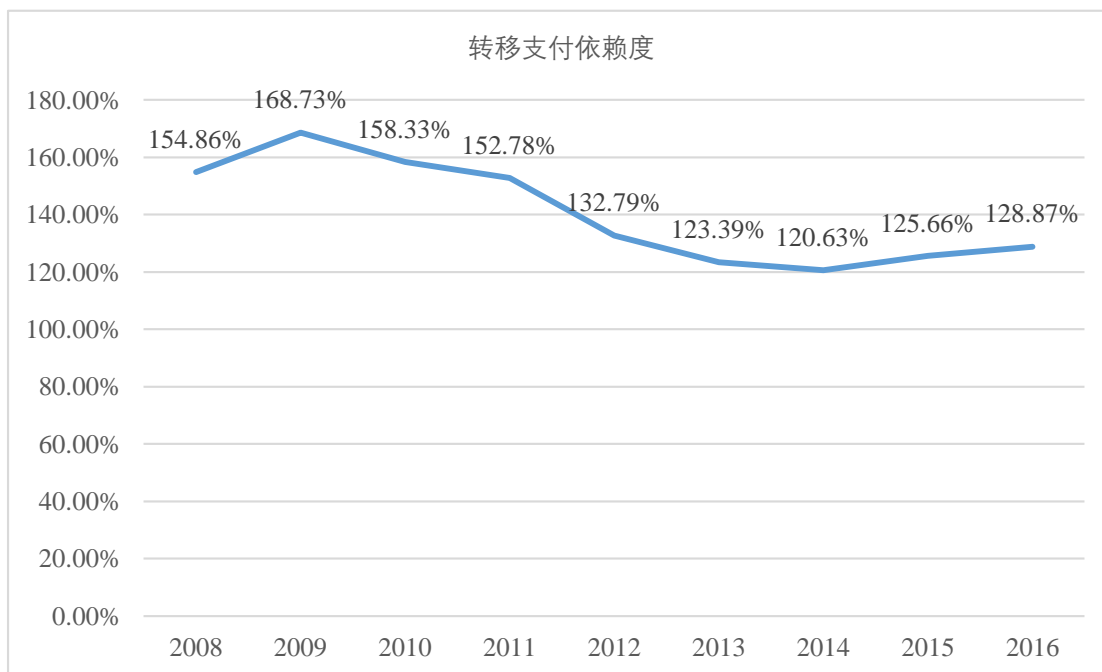


图 1-4 转移支付依赖度的趋势

注：转移支付依赖度是转移支付与一般公共预算财政收入之比。

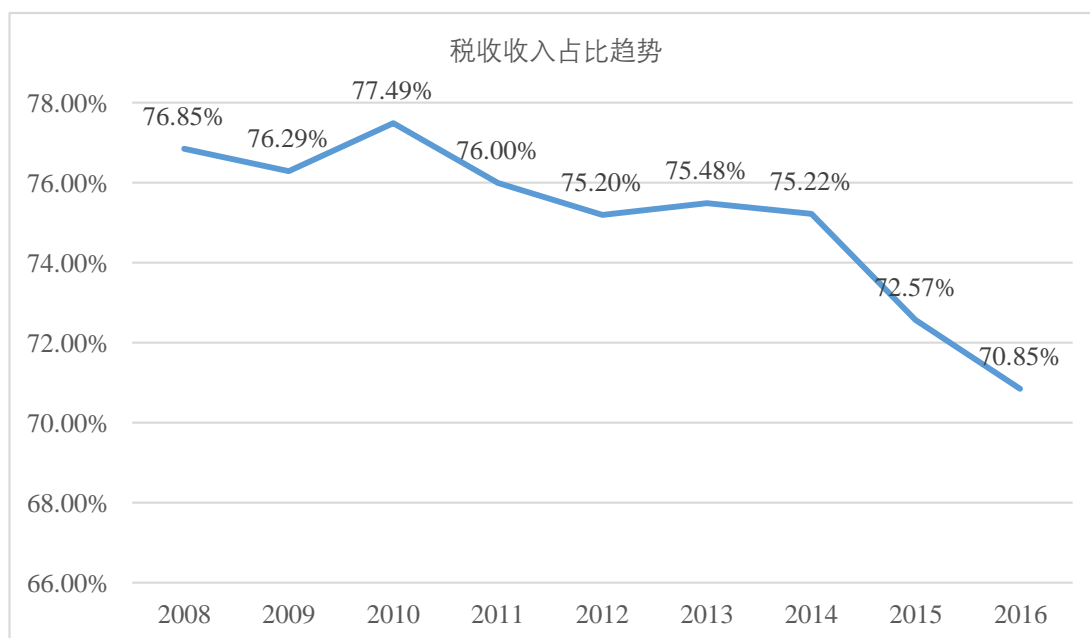


图 1-5 税收收入占比的趋势

注：税收收入占比是指税收收入占一般公共预算收入的比重。

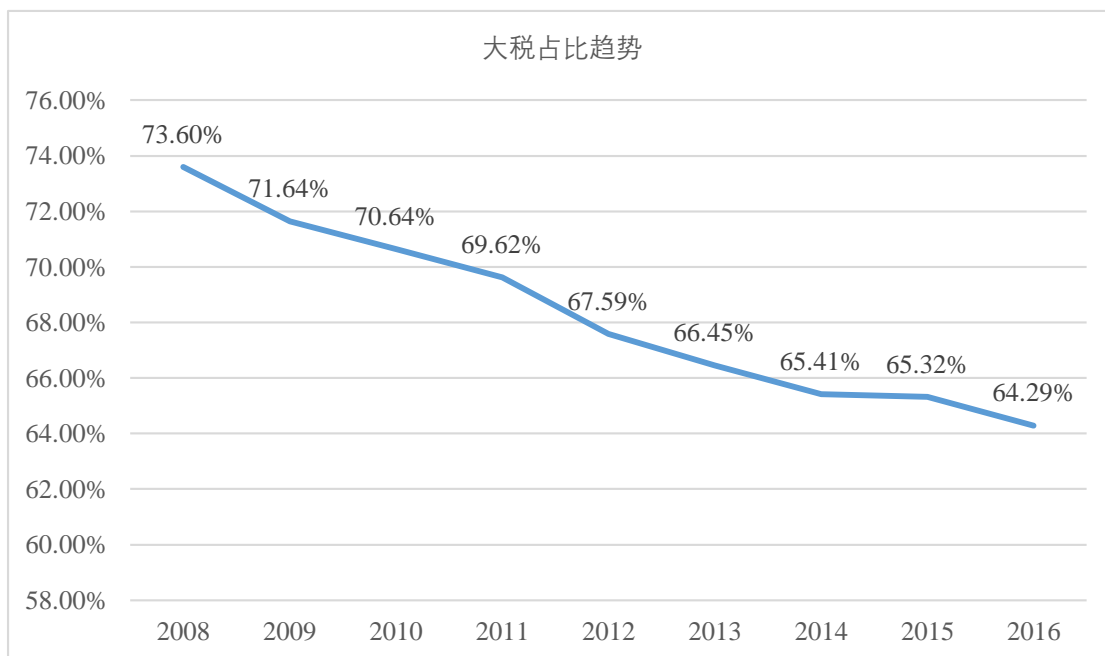


图 1-6 大税占比的趋势

注：大税占比就是增值税、企业所得税、个人所得税和营业税等四大税种占税收收入的比重。

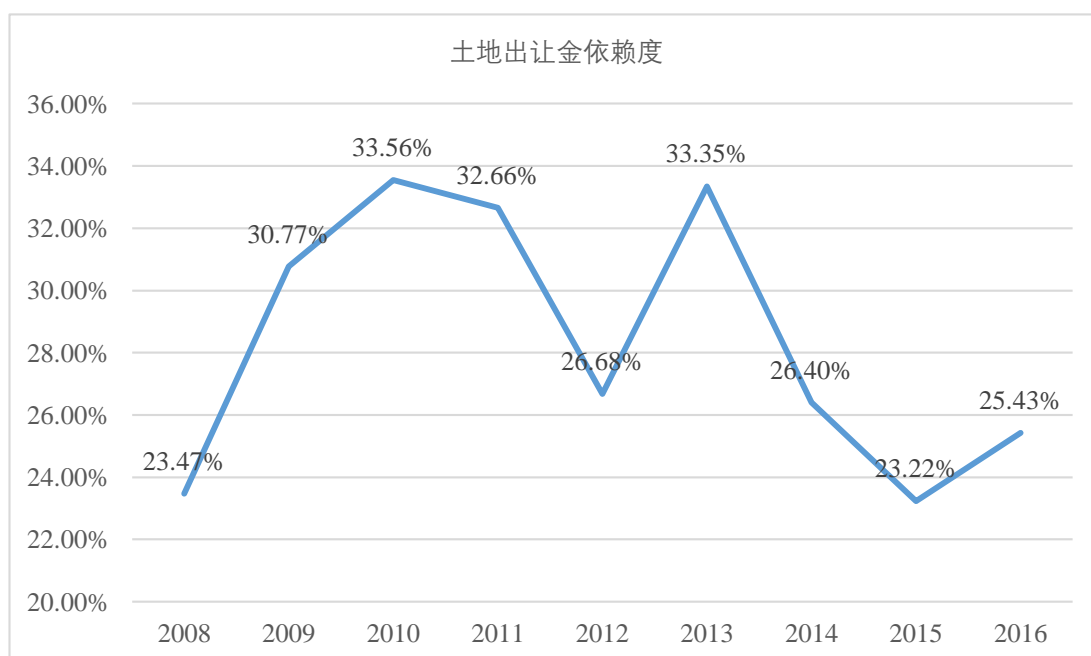


图 1-7 土地出让金依赖度

注：土地出让金依赖度是土地出让收入与一般公共预算收入之比。

1.2 财政收入稳健指数的省际比较

本部分分析 2016 年各省份的财政收入稳健指数截面数据，从人均财力、转移支付依赖度、财政贡献度、税收收入占比、大税占比、土地出让金依赖度等六个分指标出发，对比不同省份的情况。

1.2.1 东中西地区的对比

通过对比东、中、西部地区 2016 年财政收入稳健指数各项指标，整体上看东部要明显好于中部和西部，而中部和西部差距较小。图 1-8 可以看出，东部地区平均财政收入最高，为 1.13 万元；西部地区平均转移支付依赖度最高，依赖度为 224.89%；东部地区平均财政贡献度最高，贡献指数为 442%，中央从东部省份成本的税收总额是中央给予东部省份转移支付总额的 4 倍，相比之下，中、西部地区获得的转移支付远远高于其给国家的收入；东部地区税收收入占比和大税收入占比也明显高于中西部地区；中部地区平均土地出让金依赖度最高，地方财政更多的依靠出让土地获得收入对财政稳定产生负面影响。

图 1-8 给出了更直观的结果。总体上看，人均财政收入、财政贡献度、税收占比、大税占比与经济发展水平呈现高度正向关联，转移支付依赖度与经济发展水平呈高度负向关联。西部地区不仅人均财政收入较低，同时税收收入占比、大税收入占比均较低，显示这些省份较为依赖于政府收费和小税种，财政收入质量较低。

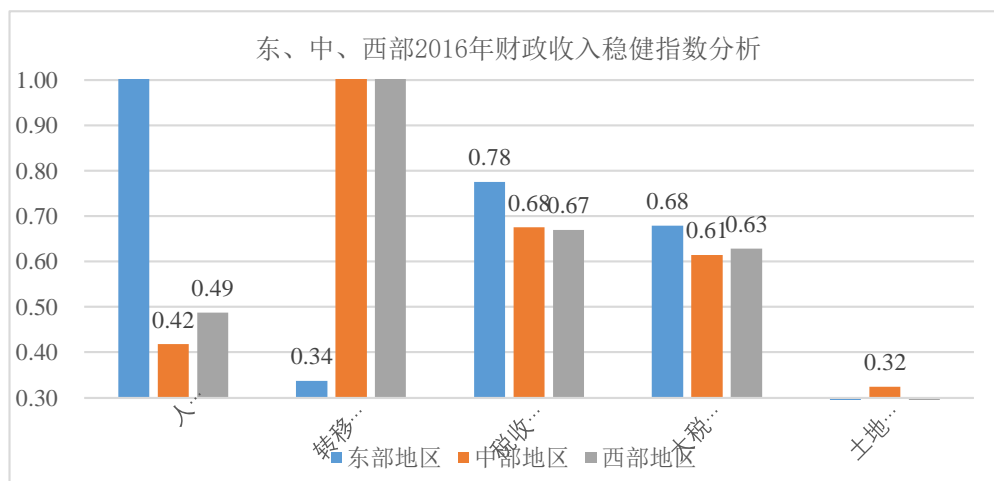


图 1-8 东、中、西的各项指标具体情况

1.2.2 分指标的省际对比

(1) 人均财政收入

人均财政收入是人均地方一般公共预算财政收入。如下图 1-9 所示，2016 年全国各省份人均财政收入最高的省份是上海，为 26500 元，排名前三的省份分别是上海、北京和天津，江苏紧随其后，人均财政收入最低的省份是黑龙江和甘肃，仅为 3000 元。各省份人均财政收入排序与人均 GDP 排序高度吻合。我国各省份人均财政收入的差异较大，但与此同时，各省份人均财政收入的差异比人均 GDP 的差异更大。上海的人均财政收入是甘肃的近 9 倍，上海市的人均 GDP 是甘肃的 X 倍。

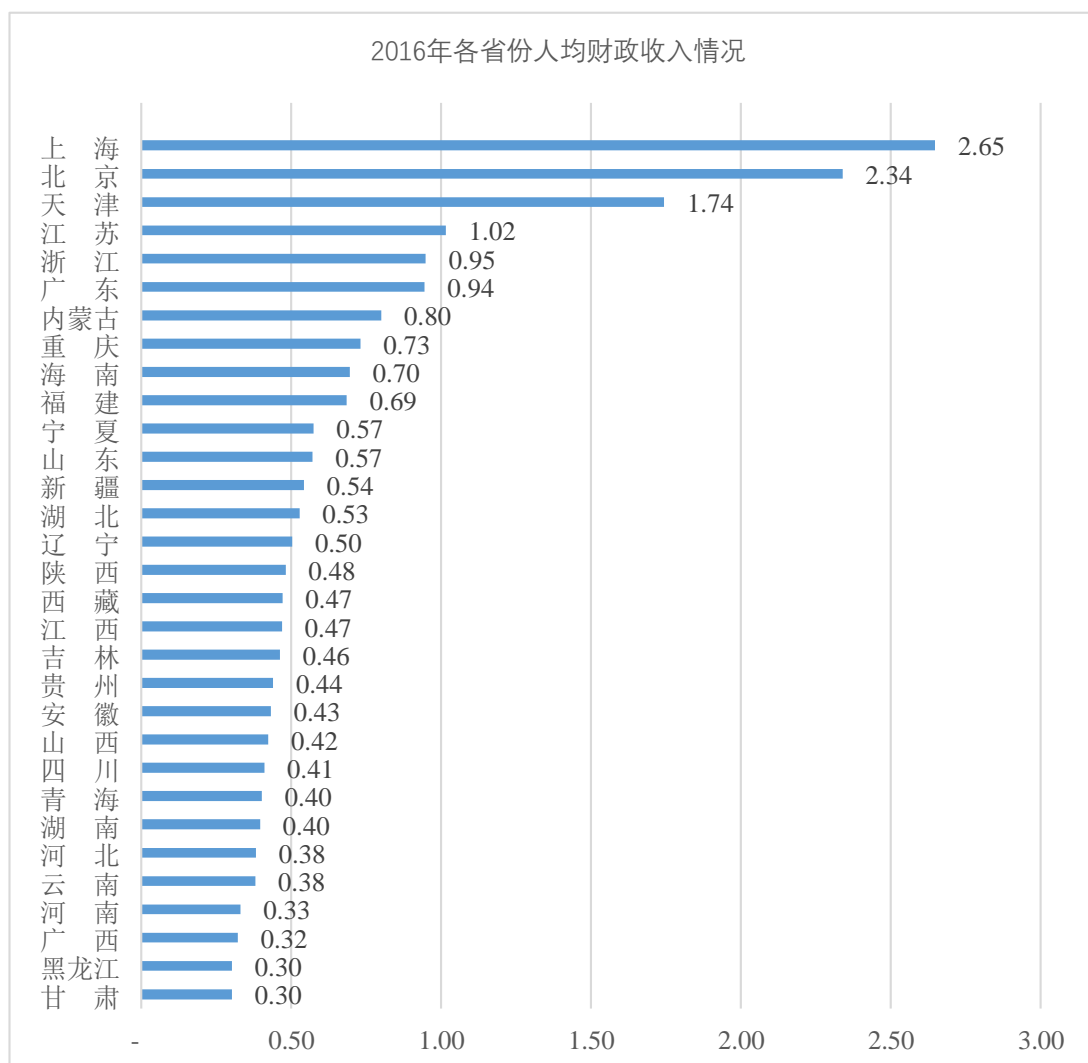


图 1-9 各省份人均财政收入

注：人均财政收入是人均地方一般公共预算财政收入。人均财政收入单位是万元。

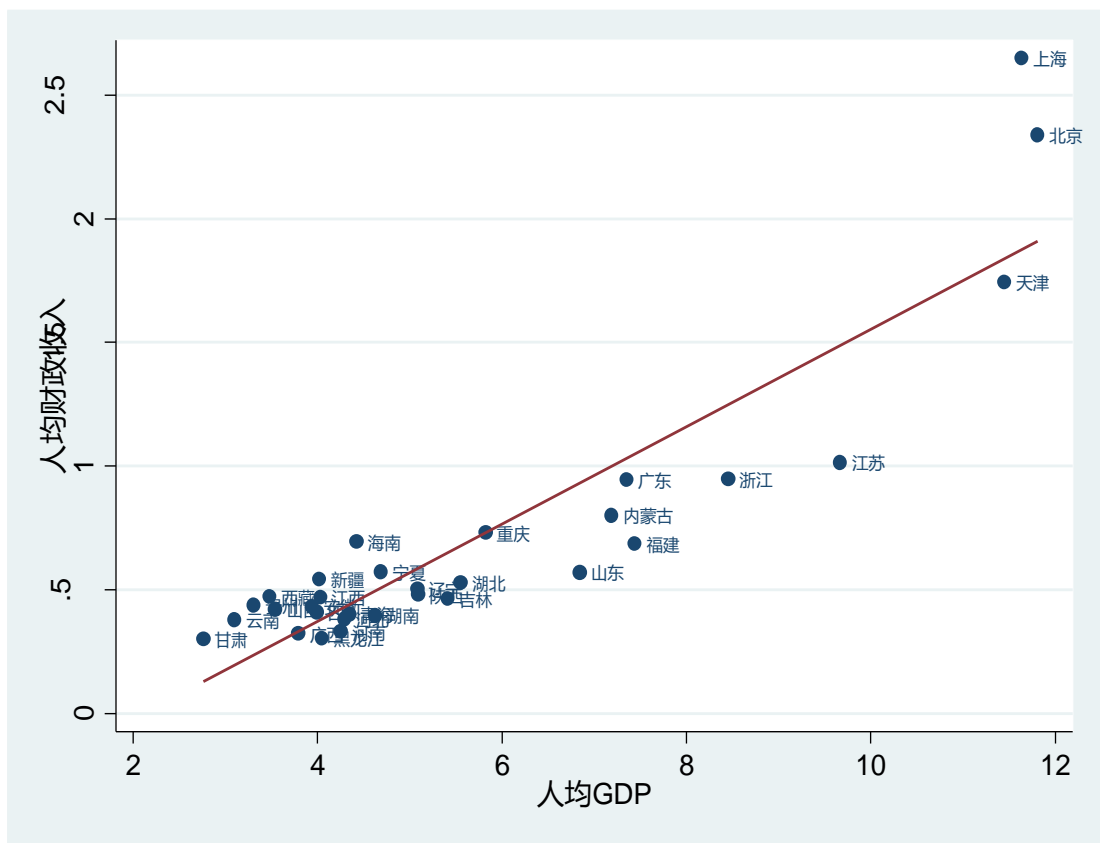


图 1-10 人均财政收入与人均 GDP 之间的关系

注：人均财政收入是人均地方一般公共预算财政收入。人均财政收入和人均 GDP 的单位是万元。

(2) 转移支付依赖度

转移支付依赖度是转移支付与一般公共预算财政收入之比。如下图 1-11 所示，2016 年全国各省份转移支付依赖度最高的省份是西藏，排名前三的省份分别是西藏、青海和黑龙江。转移支付依赖度最低的省份是上海。

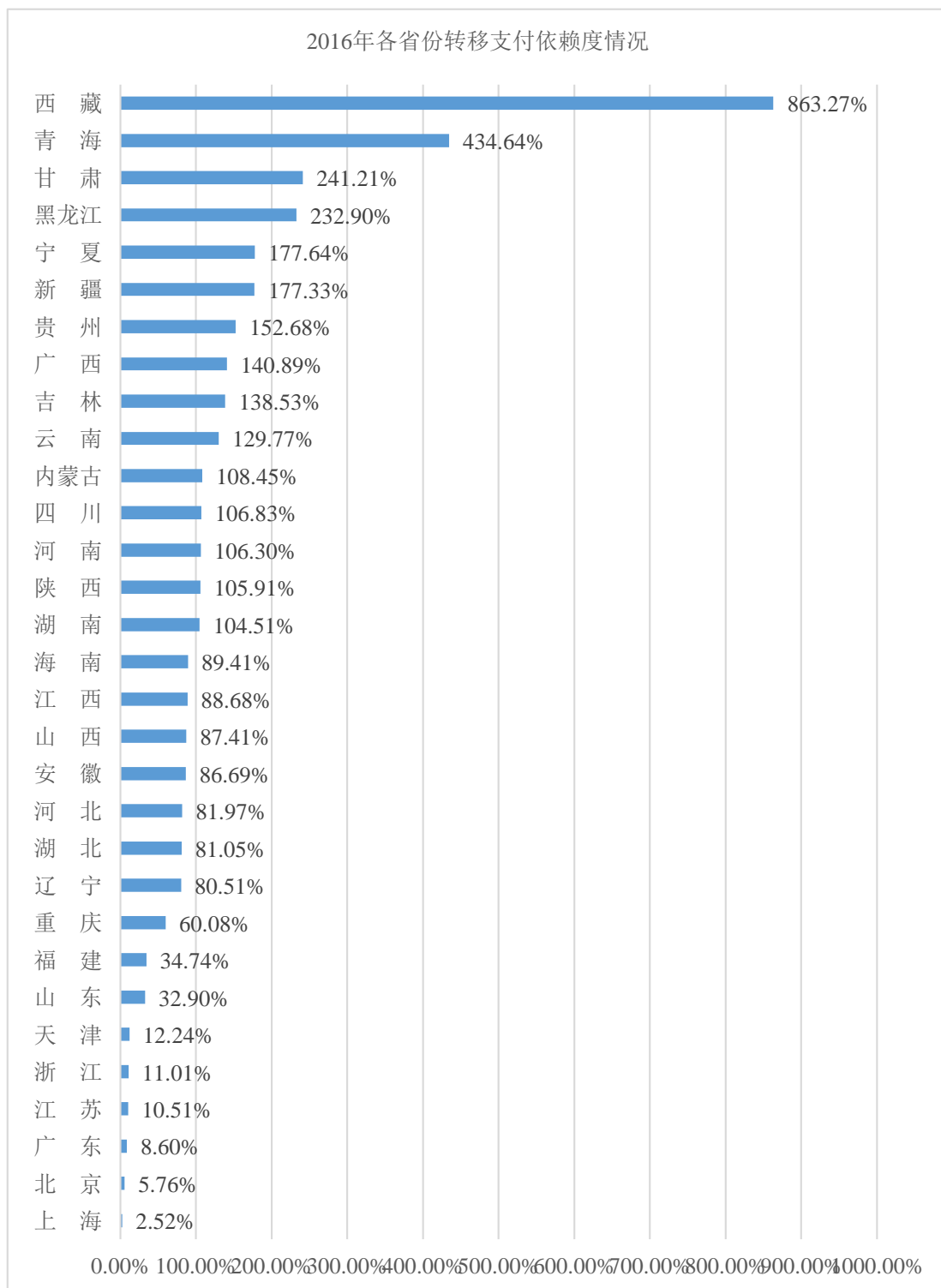


图 1-11 各省份财政转移支付依赖度情况

注：转移支付依赖度是转移支付与一般公共预算财政收入之比。人均 GDP 的单位是万元。

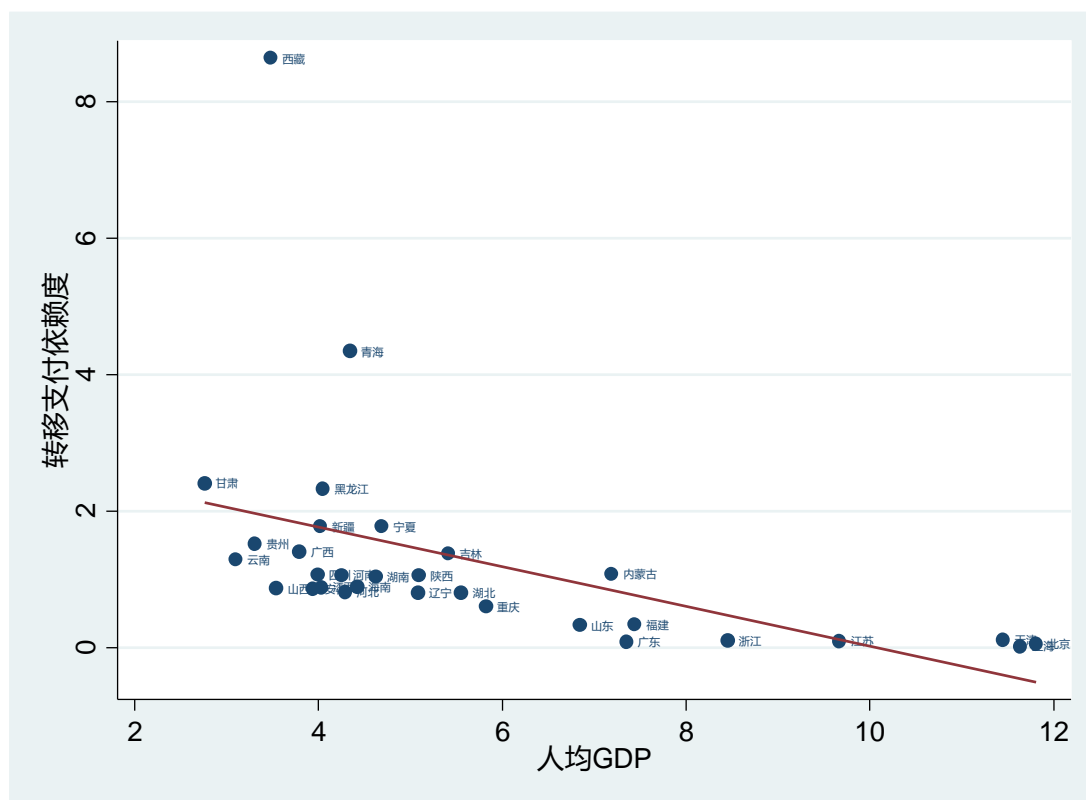


图 1-12 各省份财政转移支付依赖度与人均 GDP 的关系

注：转移支付依赖度是转移支付与一般公共预算财政收入之比。人均 GDP 的单位是万元。

(3) 财政贡献度

财政贡献度是税务部门组织税收收入归给中央的收入与中央给该省的转移支付和税收返还之比，财政贡献度大于 100%，说明该省给中央的财政收入大于中央给该省的收入，该指数越高，说明该省对我国的财政收入贡献度越高。如下图所示，2016 年全国各省份财政贡献度最高的省份是上海，排名前三的省份分别是上海、北京和广东，浙江紧随其后，财政收入最低的省份是西藏。图 1-13-2 进一步将各省的财政贡献分解为地方留成的税收、中央抽走的税收与中央给予的转移支付。以广东为例，广东 2016 年上交中央的税收收入是 8978 亿元（不含关税与进口环节增值税），但是中央给予广东的转移支付和税收返还仅有 893 亿元和 460 亿元，因此财政贡献比值达到 6.63。黑龙江 2016 年上交中央的税收收入是 720 亿元（不含关税与进口环节增值税），但是中央给予黑龙江的转移支付和税收返还仅有 2675 亿元和 100 亿元，因此财政贡献比值是 26%。由图 1-13-2 进一步可见，净做贡献的省份，即中央抽走税收大于中央给予转移支付的

共计 8 个，依次是上海、北京、广东、浙江、江苏、天津、福建和山东，八省共计净贡献 30681 亿元，其中上海、北京、广东、浙江、江苏五省贡献 28538 亿元。这些资金以转移支付的形式给予了其余 24 个省份是净受援助省份。从这幅图也可以看出，我国地区间政府财力差距仍然较大，人均财政收入不均衡的程度甚至大于人均 GDP 的不均衡程度。

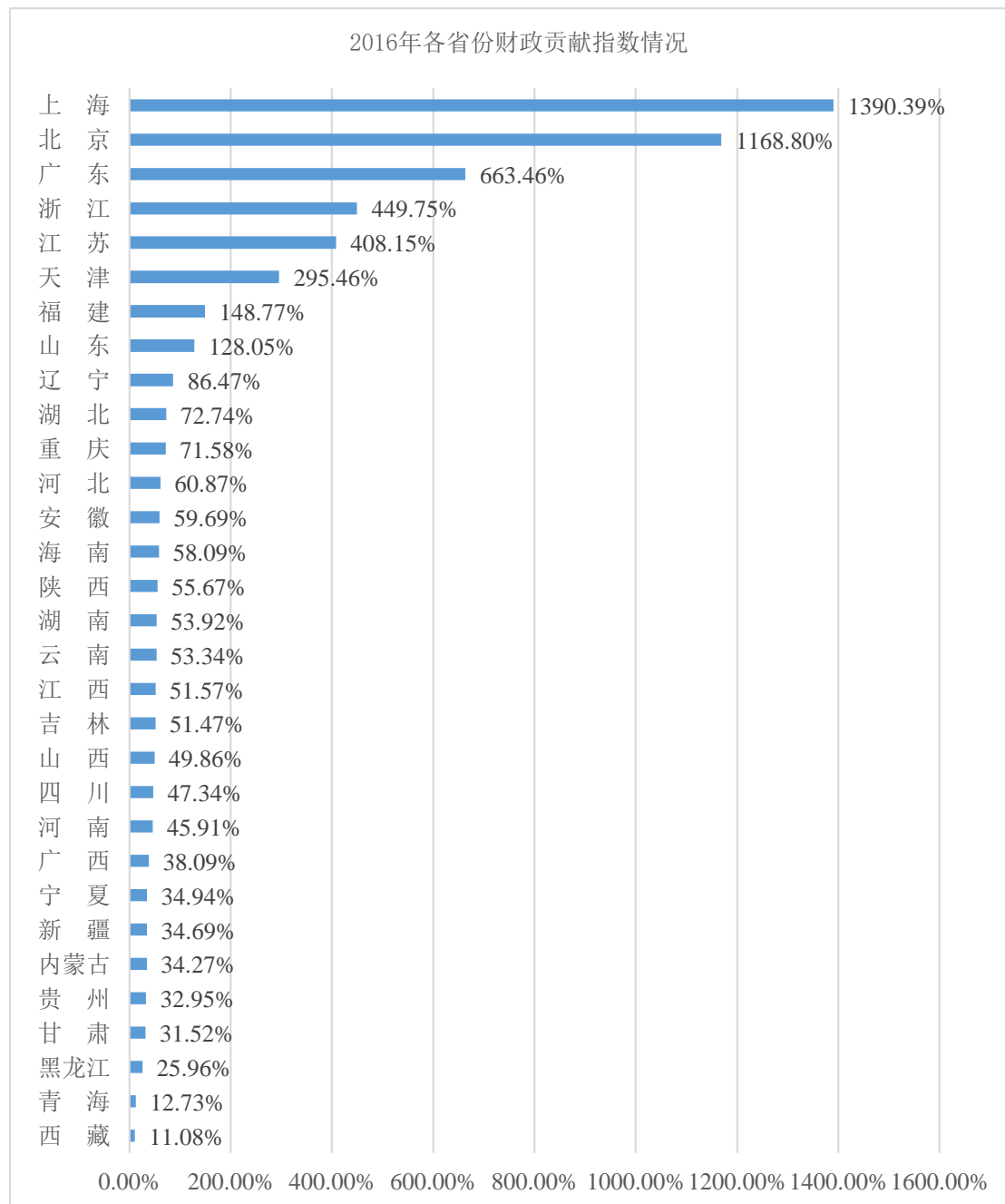


图 1-13 各省份财政贡献度情况

注：财政贡献度是税务部门组织税收收入归给中央的收入与中央给该省的转移支付之比。

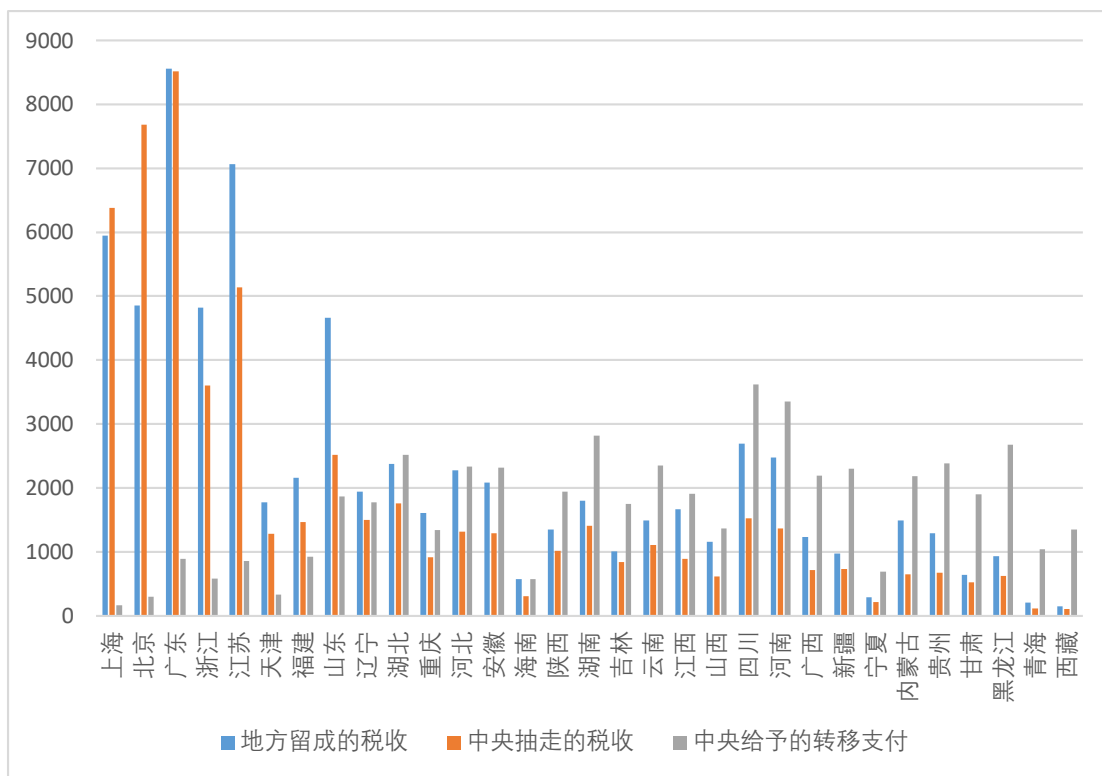


图 1-13-2 各省份财政贡献详细分解

注：中央抽走的税收是税务部门组织税收收入归给中央的收入，不含海关代征的关税与进口环节增值税。中央给该省的转移支付不含税收返还。纵轴单位为亿元。

(4) 税收收入占比

税收收入占比是指税收收入占一般公共预算收入的比重。如下图 1-14 所示，2016 年全国各省份税收收入占比最高的省份是上海，排名前三的省份分别是上海、北京和浙江，江苏紧随其后，税收收入占比最低的省份是湖南。各省份差异比较大，上海的税收收入占比高达 88%，而湖南仅有 58%。各省份税收收入占比排名与经济发展水平排名具有正相关性，但亦有例外。湖南、天津、重庆等省份的经济发展水平不算低，但是税收收入占比明显较低。图 1-15 进一步显示，税收收入占比总体上与经济发展呈现负相关。

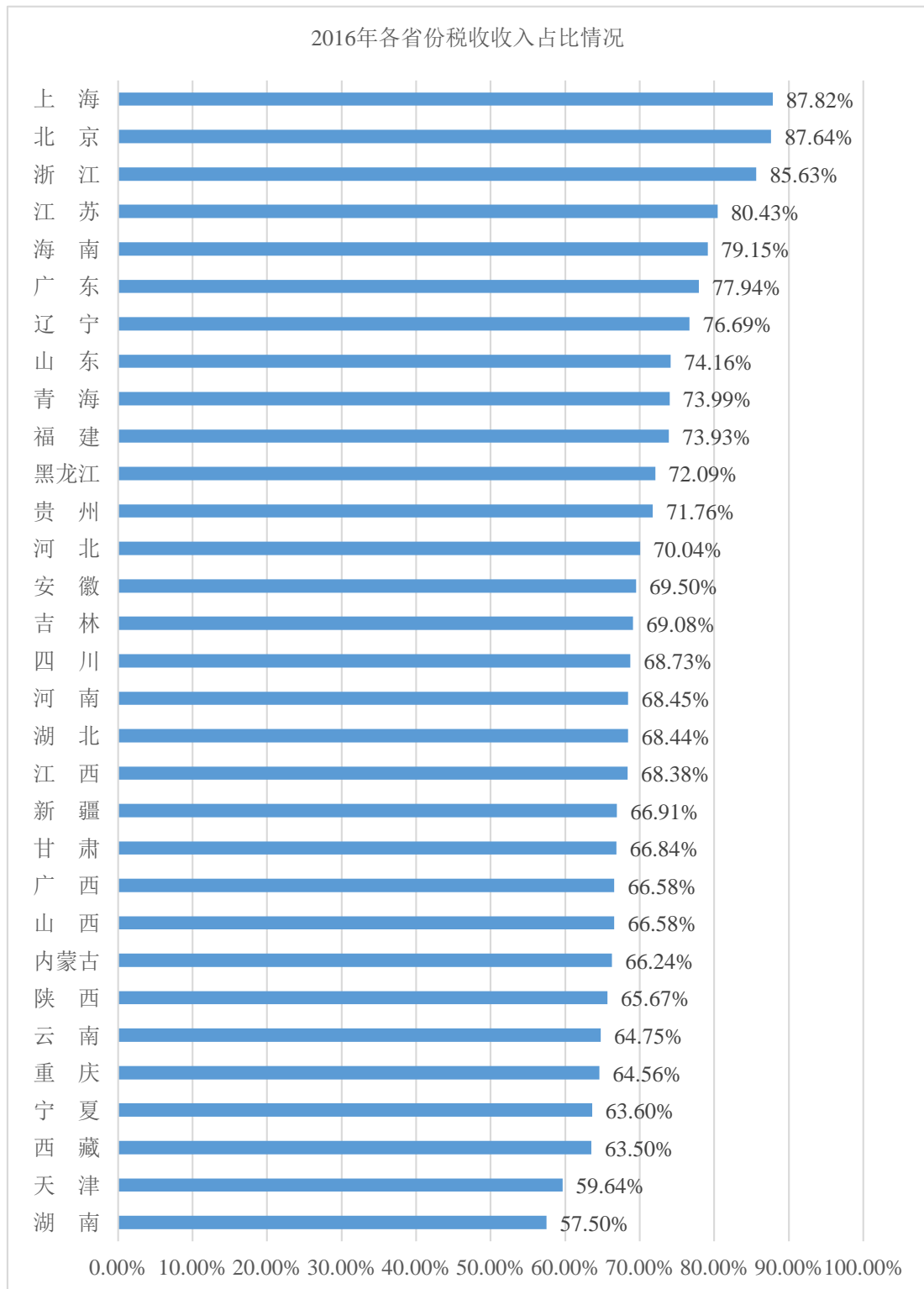


图 1-14 各省份税收收入占比情况

注：税收收入占比是指税收收入占一般公共预算收入的比重。

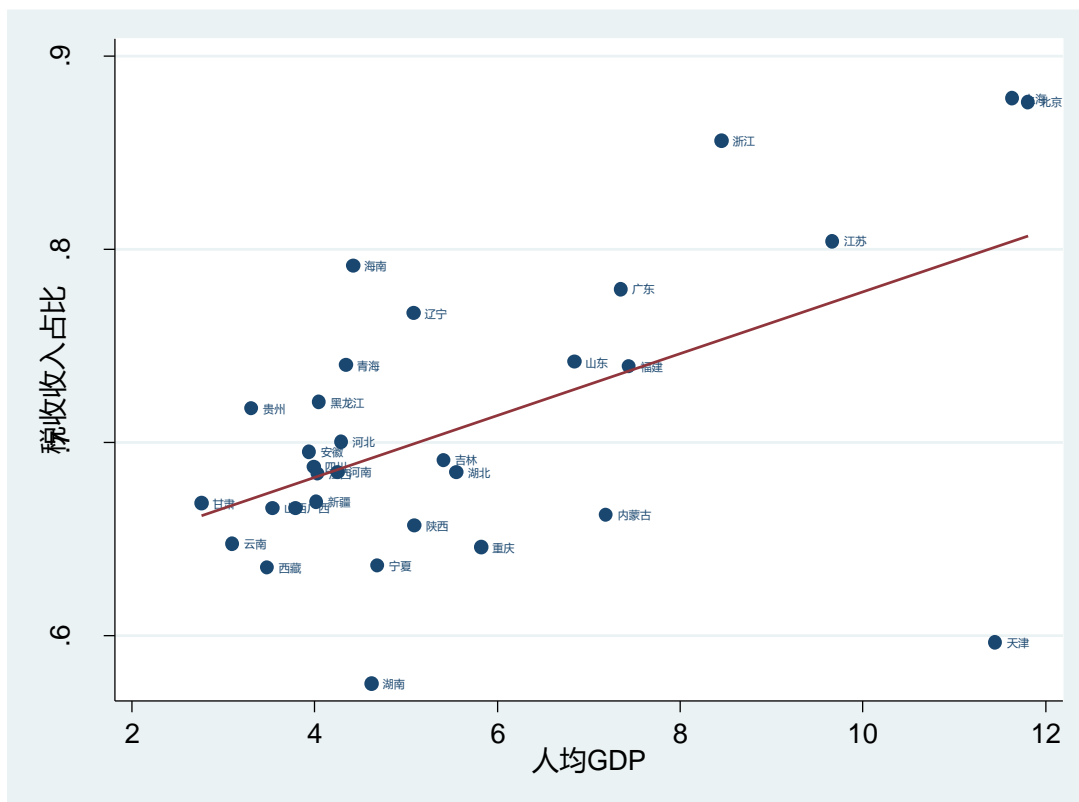


图 1-15 各省份税收收入占比与人均 GDP 情况

注：税收收入占比是指税收收入占一般公共预算收入的比重。人均 GDP 的单位是万元。

(5) 大税占比

大税占比就是增值税、企业所得税、个人所得税和营业税等四大税种占税收收入的比重，大税占比越高，财政收入质量越高，财政收入越稳健。如下图 1-16 所示，2016 年全国各省份大税占比最高的省份是西藏，排名前三的省份分别是西藏、上海和北京，都在 75% 以上。大税占比最低的省份是内蒙古，仅有 45%。

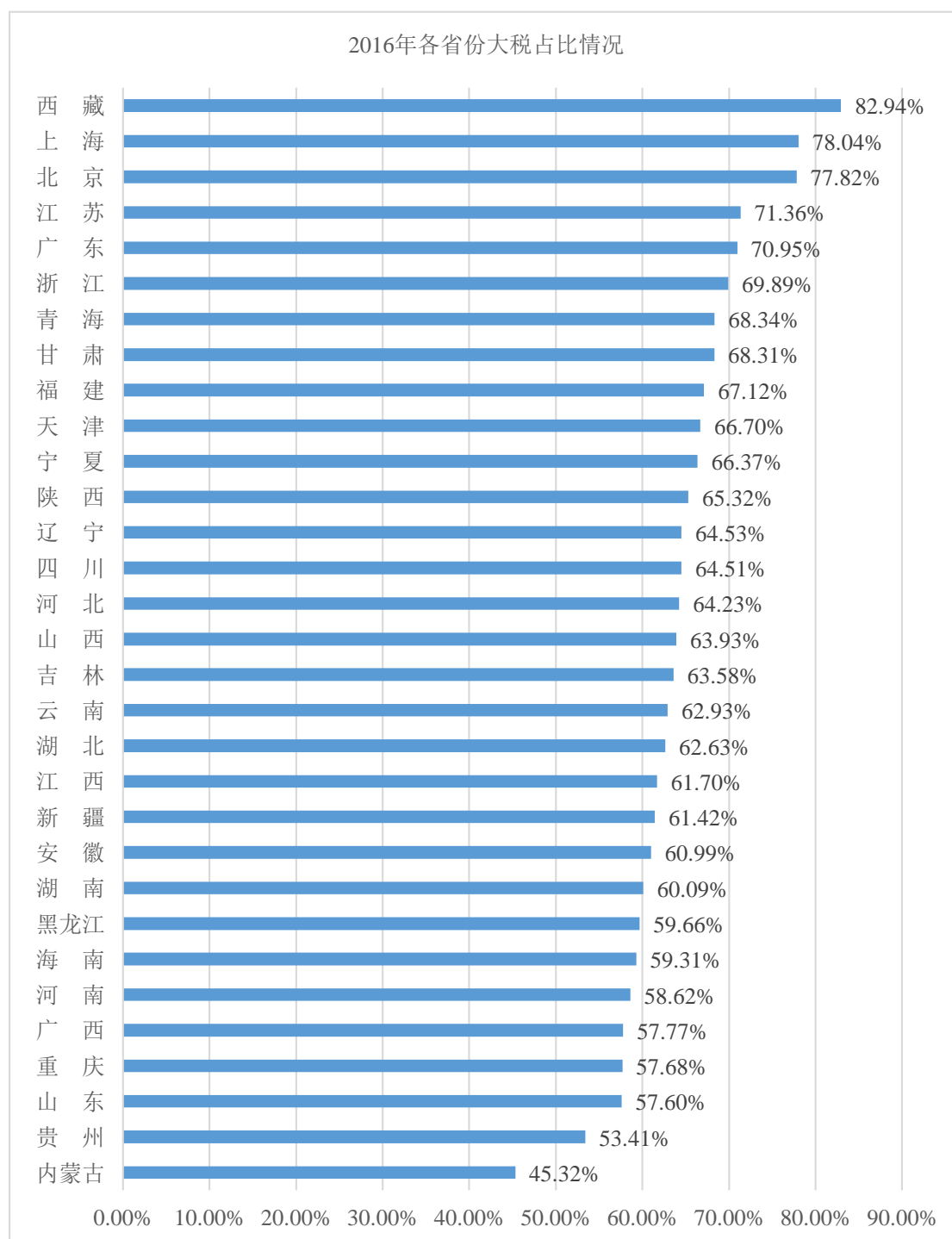


图 1-16 各省份大税占比情况

注：大税占比就是增值税、企业所得税、个人所得税和营业税等四大税种占税收收入的比重。



图 1-17 各省份大税收入占比与人均 GDP 情况

注：大税占比就是增值税、企业所得税、个人所得税和营业税等四大税种占税收收入的比重。人均 GDP 的单位是万元。

(6) 土地出让金依赖度

土地出让金依赖度是土地出让收入与一般公共预算收入之比。如下图 1-9 所示，2016 年全国各省份土地出让金依赖度最高的省份是安徽，排名前三的省份分别是安徽、江苏和浙江，土地出让金依赖度最低的省份是内蒙古。整体来看，江苏、浙江和天津等地区土地出让金依赖度仍然高于全国平均水平，说明这些发达省份的财政收入增加很大程度上仍然依赖土地出让收入。土地出让依赖度较低的省份主要是西部省份，如新疆、甘肃、宁夏等。这些地区本地区人口密度较低，人口流入较少，房价和土地价格也较低，因此土地出让收入相对较少。

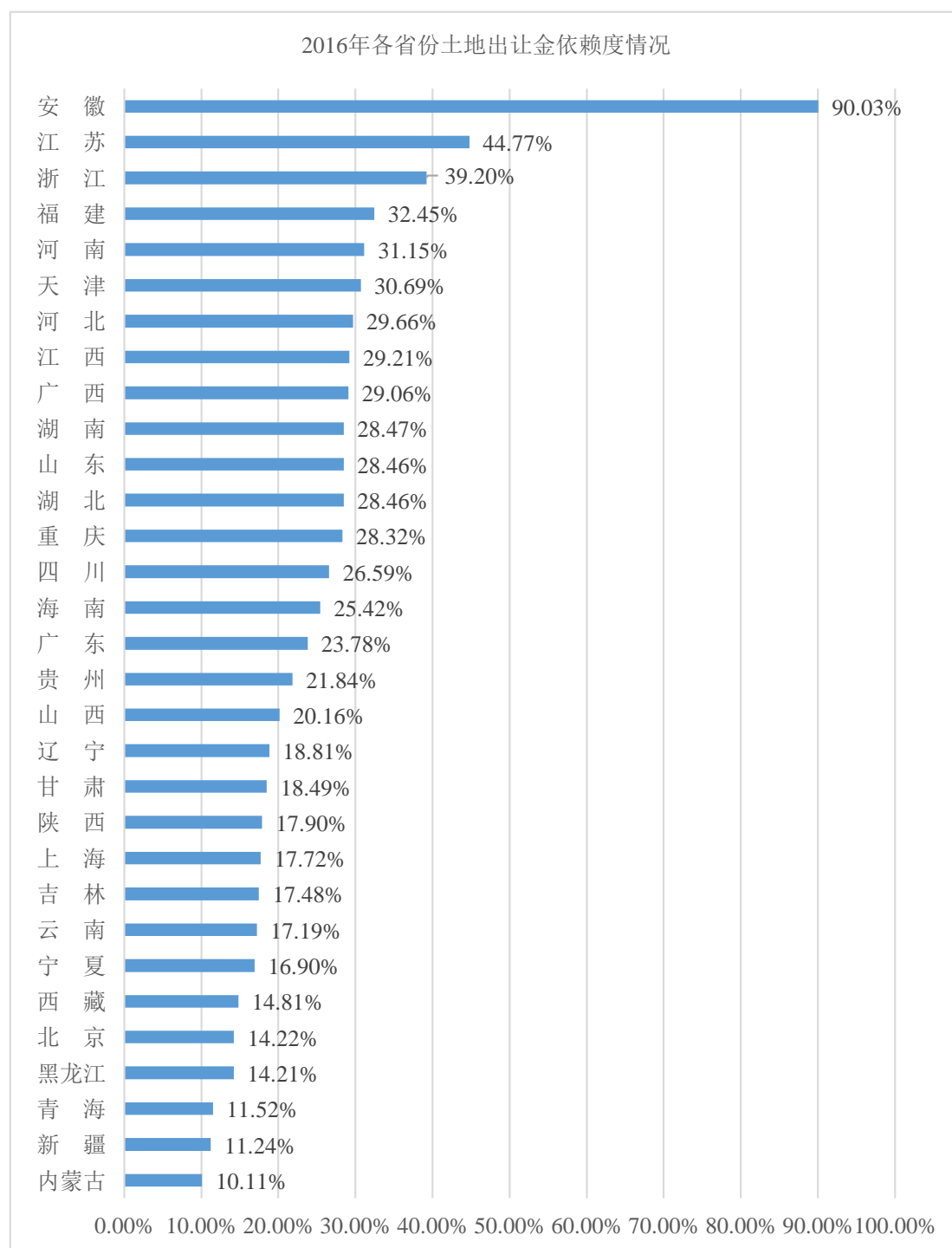


图 1-18 各省份土地出让金依赖度情况

注：土地出让金依赖度是土地出让收入与一般公共预算收入之比。

1.2.3 各省总指数的排名

根据各省的基础数据，使用指数化的方法得到了各省 2016 年财政收入稳健指数情况，得分越高，代表财政收入越稳健。从下图 1-19 中可以看出，财政总指数排在第一名的是上海，其次是北京和广东，这几个地区也是经济发达的东部地区，财政收入稳健性越高也在预期之中。排在最后三名的是安徽、湖南和广西，这些省份财政收入质量有待提升，应提高税收收入占比、大税种收入的占比。

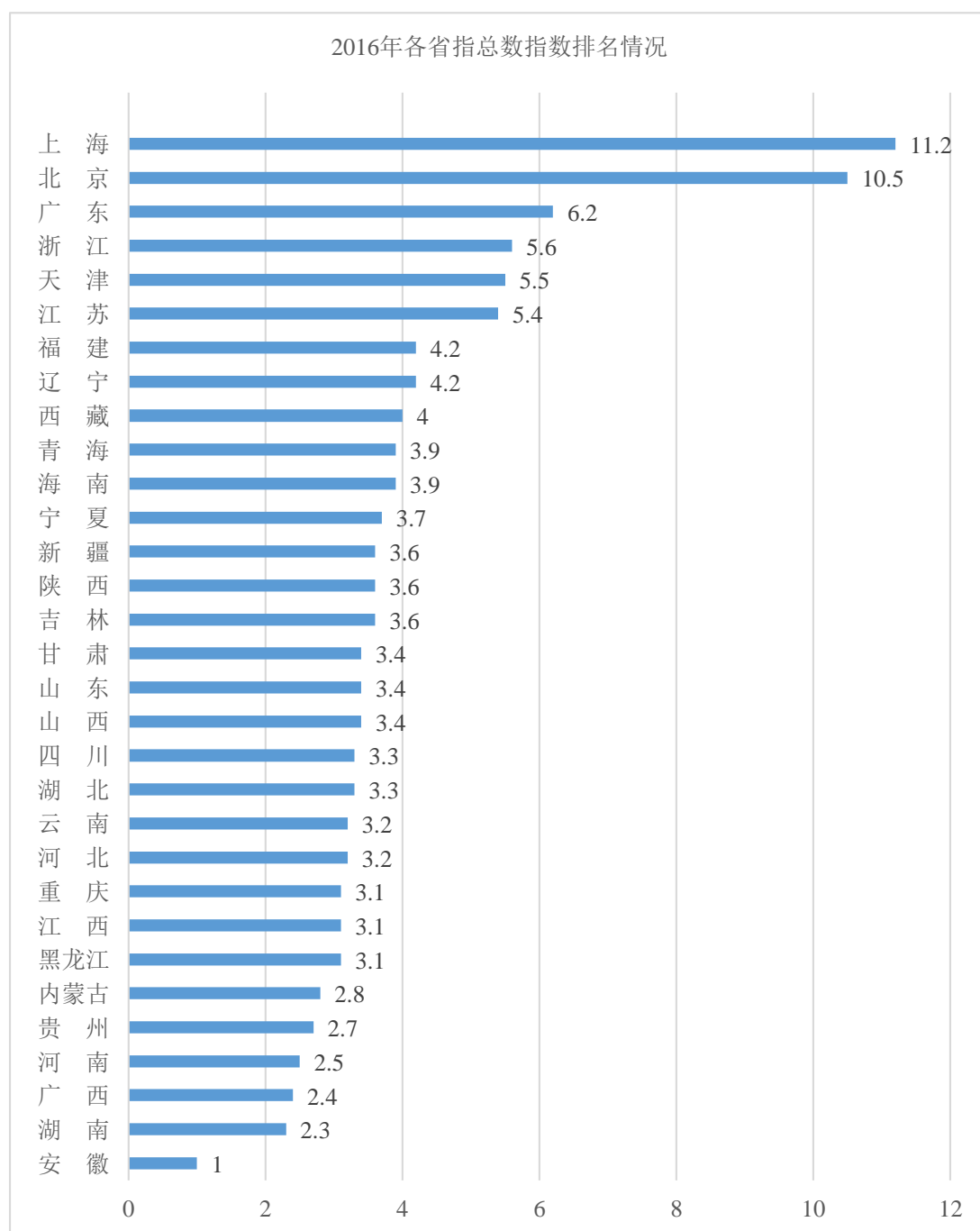


图 1-19 2016 年各省总指数排名情况

各地区 2016 年与 2008 年的稳健性指数整体变化来看,北京、上海等城市的财政收入稳健性增加很多,而其他地区的财政收入稳健指数在下降,2016 年各地区的财政收入稳健性的差距在拉大。与 2016 年相比,2008 年各地区财政收入的稳健性差距要小很多。具体来看,排名前两位的分别是北京和上海,虽然位置发生变化,但北京和上海已经比其他地区高出很多。上海目前的财政收入指数稳健性排名第 1。广东、浙江、天津等地区的排名没有发生变化。中西部地区财政稳健性变动较小。具体见表 1-2。

表 1-2 2008 年和 2016 年各地区财政收入稳健指数和排名

排名	年份	省份	指数	排名	年份	省份	指数
1	2008	北京	8.7	1	2016	上海	11.2
2	2008	上海	8.5	2	2016	北京	10.5
3	2008	广东	6.3	3	2016	广东	6.2
4	2008	浙江	5.7	4	2016	浙江	5.6
5	2008	天津	5.2	5	2016	天津	5.5
6	2008	山西	5	6	2016	江苏	5.4
7	2008	福建	5	7	2016	辽宁	4.2
8	2008	江苏	4.9	8	2016	福建	4.2
9	2008	新疆	4.7	9	2016	西藏	4
10	2008	青海	4.6	10	2016	海南	3.9
11	2008	河北	4.4	11	2016	青海	3.9
12	2008	宁夏	4.4	12	2016	宁夏	3.7
13	2008	陕西	4.2	13	2016	吉林	3.6
14	2008	内蒙古	4	14	2016	陕西	3.6
15	2008	黑龙江	4	15	2016	新疆	3.6
16	2008	贵州	3.9	16	2016	山西	3.4
17	2008	山东	3.8	17	2016	山东	3.4
18	2008	吉林	3.7	18	2016	甘肃	3.4
19	2008	云南	3.7	19	2016	湖北	3.3
20	2008	辽宁	3.6	20	2016	四川	3.3
21	2008	湖北	3.6	21	2016	河北	3.2
22	2008	江西	3.5	22	2016	云南	3.2
23	2008	河南	3.5	23	2016	黑龙江	3.1
24	2008	广西	3.4	24	2016	江西	3.1
25	2008	湖南	3.3	25	2016	重庆	3.1
26	2008	重庆	3.3	26	2016	内蒙古	2.8
27	2008	四川	3.3	27	2016	贵州	2.7
28	2008	甘肃	3.3	28	2016	河南	2.5
29	2008	海南	3.2	29	2016	广西	2.4
30	2008	安徽	3	30	2016	湖南	2.3
31	2008	西藏	2.6	31	2016	安徽	1

数据来源:本报告测算结果

1.3 小结与政策建议

我国地区间横向财力不均衡程度仍然较大，各地区人均地方财政收入的差距高于人均 GDP 的差距。中央转移支付制度缩小了地区间横向财力差距，有助于缩小各地区公共服务的差距，但是地区间的公共服务仍然高度不均衡，“不平衡、不充分的发展”仍然存在。但是转移支付制度面临的两难境地是，大规模转移支付不利于调动地方政府的积极性。西部省份地方财力对中央转移支付的依赖度平均高达 60%，县一级政府对转移支付的依赖度平均高达 80%。一般性转移支付近年来，大幅度增加，但是一般性转移支付的均等化程度高，导致“鞭打快牛”，对基层地方政府发展经济产生了负向激励，助长了部分地方政府“等靠要”的思想。中央维持大规模的转移支付，需要向东部省份集中更多的财力，这对于东部省份的积极性也会形成挫伤。因此，本报告认为，要不仅仅“输血”，还要通过“造血”根本上提升落后地区的经济发展水平，转移支付制度需要更好地处理公平与效率之间的矛盾。在财政体制上，建议采取激励相容、奖补结合的方式调动西部地区地方政府的积极性和主动性。防止一般性转移支付比重增长过快、均等化程度过高，以致基层地方政府发展经济的积极性下降。在现有基础上，进一步加强奖补结合机制。省级对市县的转移支付，对市县超额完成的税收收入，可以实施一定比例的奖励性返还。

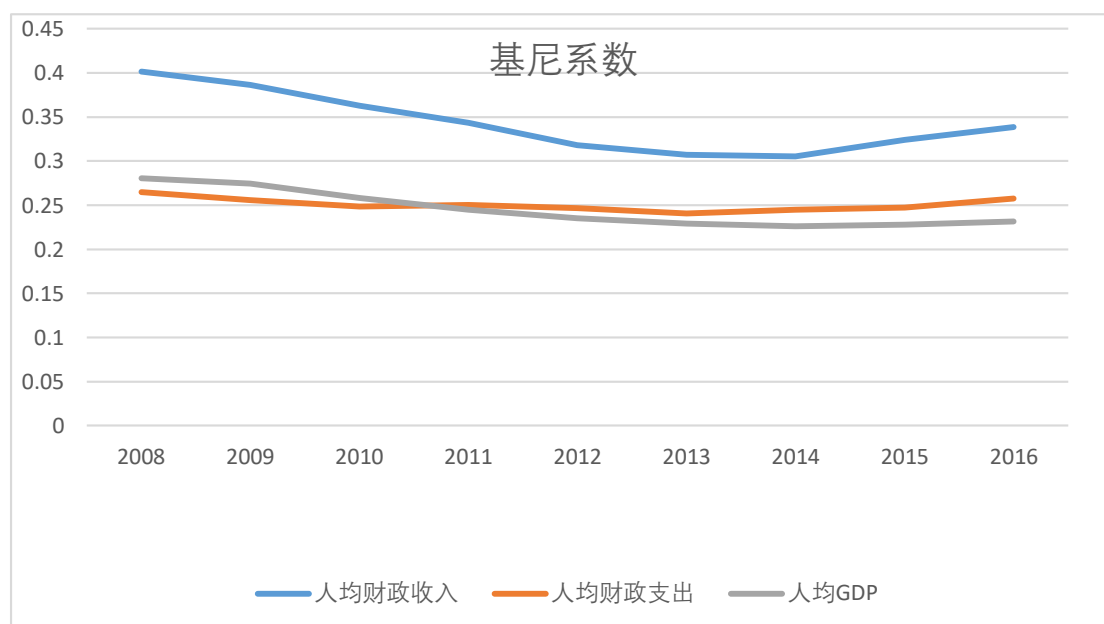


图 1-20 人均财政收入、支出与 GDP 基尼系数

从时间趋势上看，财政收入稳健指数当中的税收收入占比、大税收入占比近年来逐渐下降，说明推行增值税转型、营改增等减税政策时，政府收费并没有下降，其它小税种也没有明显减税。从横向比较来看，经济越不发达的地区，不仅人均财政收入越低，同时税收收入占比、大税收入占比均较低，显示这些省份较为依赖于政府收费和小税种，财政收入质量较低。部分省份近年来暴露出来的“财政收入数字造假”现象，实际上正是以政府收费和小税种的造假为主。表 1-3 和图 1-20 显示，以辽宁省 2015 年的“财政收入挤水分”为例，水分主要就体现为小税种和非税收入的收入，而由国税征收、征管更为严格的增值税，水分则较少。本报告认为，应进一步加大清理政府收费的力度，降低企业税负的同时降低费负，防止一些政府收费项目在运动式清理之后又死灰复燃。对于小税种，则应依法征收，避免征收过头税，更避免成为地方政府财政收入造假的工具。

表 1-3 2013-2015 年辽宁省一般公共财政收入情况

项目	2013 年	2014 年	2015 年	2015 与 2013 年相比增长率
一般公共财政收入	3344	3193	2127	-36%
一、各项税收小计	2522	2331	1650	-35%
增值税	248	291	286	15%
营业税	657	562	471	-28%
企业所得税	251	252	235	-6%
个人所得税	64	70	72	13%
资源税	142	102	38	-74%
城市维护建设税	119	118	118	-1%
房产税	72	82	82	14%
印花税	30	31	26	-14%
城镇土地使用税	246	248	125	-49%
土地增值税	190	178	46	-76%
车船税	24	26	29	22%
耕地占用税	240	204	15	-94%
契税	236	164	105	-55%
二、非税收入小计	822	862	477	-42%
专项收入	107	106	161	50%
行政事业性收费收入	198	182	113	-43%
罚没收入	79	70	77	-3%
国有资本经营收入	181	200	23	-87%
国有资源有偿使用收入	226	257	87	-61%

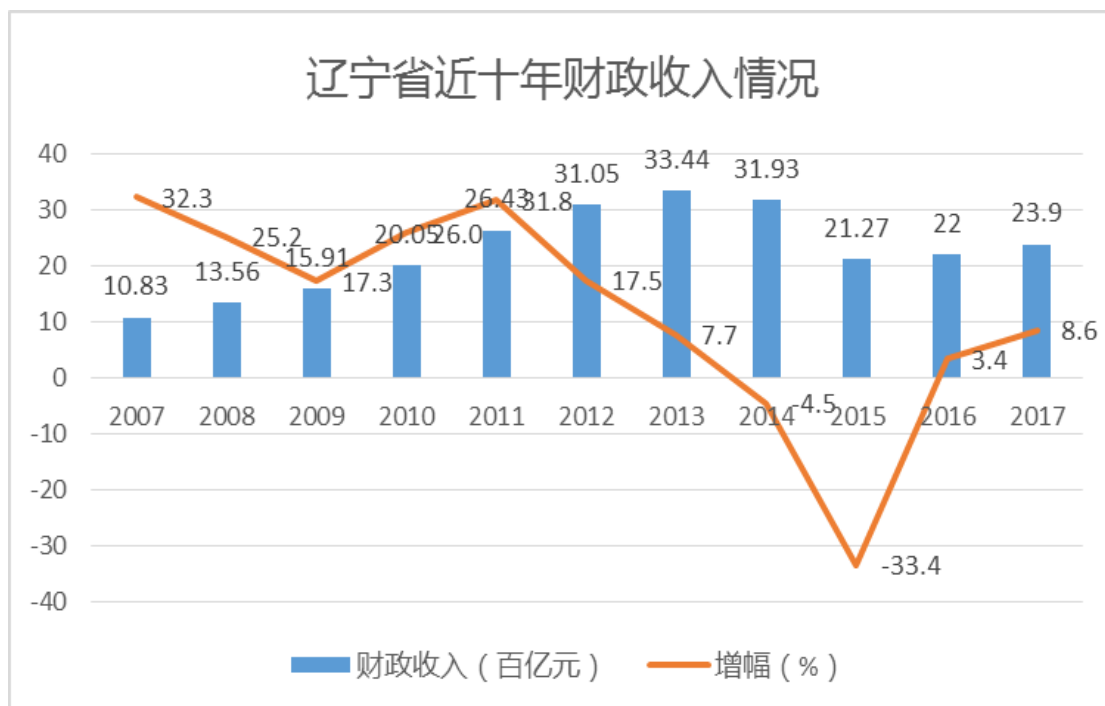


图 1-20 辽宁省近十年财政收入情况

从时间趋势上看，各地区平均的土地出让金依赖度逐年波动率较大，土地出让金波动与房地产市场波动具有高度关联性。横向比较的话，由于西部、东北地区人口流入较少，房价与地价较低，西部省份的土地出让金依赖度较低。本报告认为，房地产市场受货币信贷政策、房地产调控等政策，存在明显的周期性，房地产市场的波动导致土地出让金出现较大程度的波动，使地方财政运行产生较大的风险，也客观上加重了地方债务问题。应该加快构建地方税体系，降低地方政府对土地财政的依赖度，使地方政府拥有较为稳定的自主税收来源。未来十年，我国城镇化率达到 70% 后，城镇化进程将逐渐放缓，城市建成区的外延性扩张也将放缓，住房交易将逐渐进入“存量房”的时代，政府土地出让金收入的增长也将放缓，需要适时开征房地产税。

二、财政支出结构指数

本部分介绍地方财政支出结构指数，该指数由行政管理支出占比、民生性支出占比、财政投资性支出占比、基建投资倾向和环保支出占比等五个分指标构成，具体如下：

表 2-1. 财政支出结构指数分项指标构成一览表

指标名称	指数方向	指标类别	定义
2、财政支出结构指数		方面指数	
2a 行政管理支出占比	负向	分项指标	一般公共服务支出/一般公共预算支出
2b 民生性支出占比	正向	分项指标	(教育+医疗+就业与社会保障支出)/一般公共预算支出
2c 投资性支出占比	负向	分项指标	固定资产投资资金来源中的“国家预算资金”/一般公共预算支出
2d 政府投资倾向	负向	分项指标	国有基础设施投资(固定资产投资当中的交通运输、仓储与邮政业&水利环境和公共
2e 环保支出占比	正向	分项指标	节能环保支出/一般公共预算支出

原始数据来源均来自历年《中国统计年鉴》。一般公共预算收支均为地方本级数据。按照统计年鉴当中的说明，固定资产投资资金来源当中包括国家预算资金、贷款、自筹资金等。其中国家预算包括一般预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社保基金预算。各类预算中用于固定资产投资的资金全部作为国家预算资金填报。各级政府债券也应归入国家预算资金。由于地方政府的基础设施投资，一方面来自预算内财政资金(包括预算内的显性债务)，但也有相当大的比例来自地方融资平台的借款与自筹资金。指标 2c 衡量的是财政投资支出的比重，理论上讲，由于分子包含了政府性基金预算、国有资本经营预算当中的投资，所以分母不应使用一般公共预算支出，应该使用全口径的地方财政支出。但是全口径的地方财政支出数据不可得。而且，一般公共预算支出这一分母的跨时间稳定性更高，分母选用一般公共预算支出能够更好反应出财政资金的投资倾向。

指标 2d 政府投资倾向衡量的是国有基础设施投资总额与一般预算支出的比例，其中基础设施行业包括交通运输、仓储与邮政业&水利环境和公共设施管理业，《中国统计年鉴》提供了分行业、分所有制类型、分隶属关系的投资数额，由于我们关心的是地方基础设施投资，因此此处我们定义的国有投资，剔除了隶属关系为中央的投资。

2.1 财政支出结构指数的平均趋势

2.1.1 总指数的平均趋势

2008-2016 年，财政支出结构指数总体呈上升趋势，从 2008 年 5.69 快速上升至 2012 年 6.41，随后回落到 6.14，在 2015 年达到 6.48，在 2016 年有所下降，为 6.04。财政支出结构指数上升，说明我国各省平均在民生、环保方面的投入占比增长。

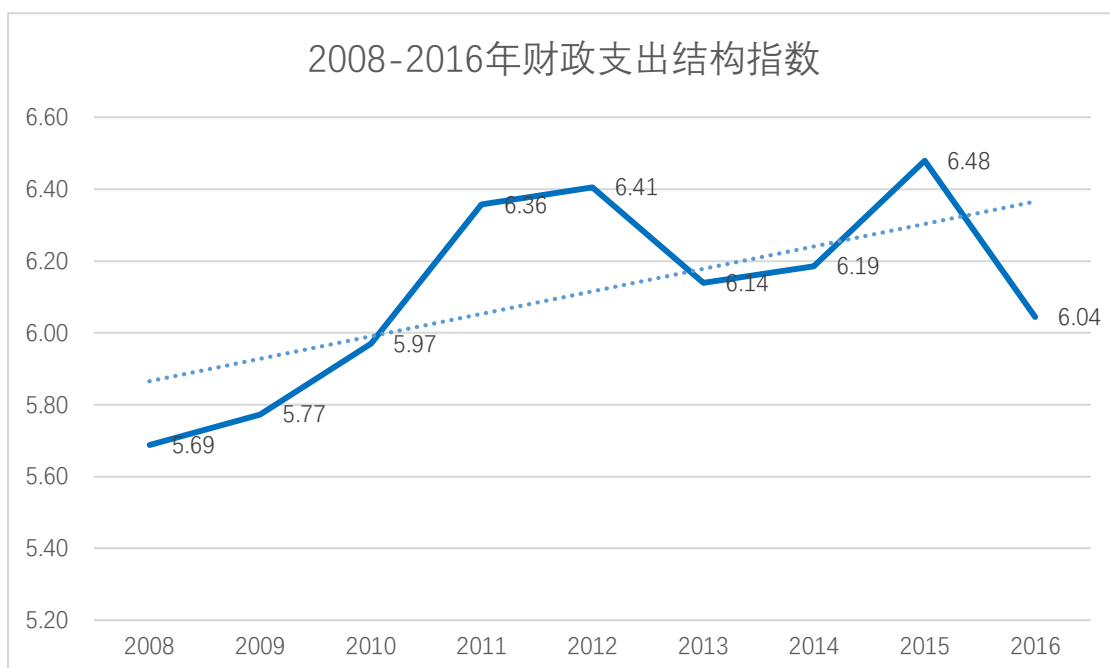


图 2-1 2008-2016 财政支出结构指数

2.1.2 分指标的平均趋势

图 2-2 为全国 31 个省、自治区和直辖市当年五大类支出项目占政府一般公共预算支出的比重。其中，行政管理支出比重平均值呈下降趋势，由 2008 年的 15.25% 下降至 2016 年的 8.47%，降幅为 44%，反映近年来各级政府严格控制三

公经费具有较大的成效。民生性支出在近十年来基本稳定。预算内的投资性支出和基建投资总额都呈现明显上升趋势，反映地方政府的支出结构仍然较为偏向生产型。各省的环境支出占比平均值较小，近年来基本稳定在 3%。因此，总体上来看，2008 年以来，地方政府的财政支出结构演变上，行政管理开支比重下降，投资性支出占比上升，民生和环保支出的占比基本保持不变，由“吃饭财政”向“建设财政”的转向更加明显。

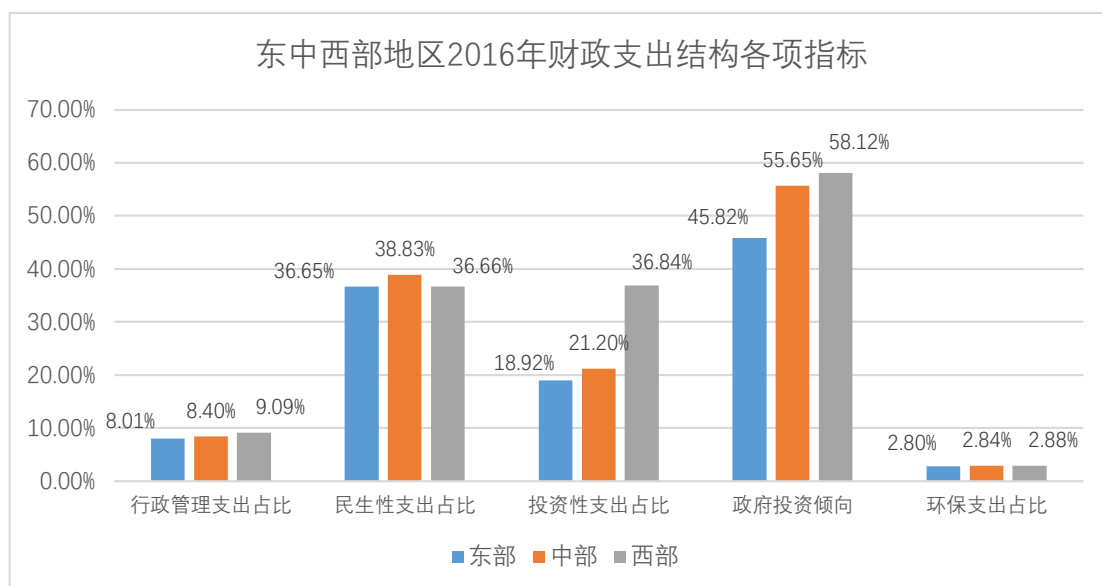


图 2-2 2008 与 2016 年财政支出结构各项指标变动情况分析

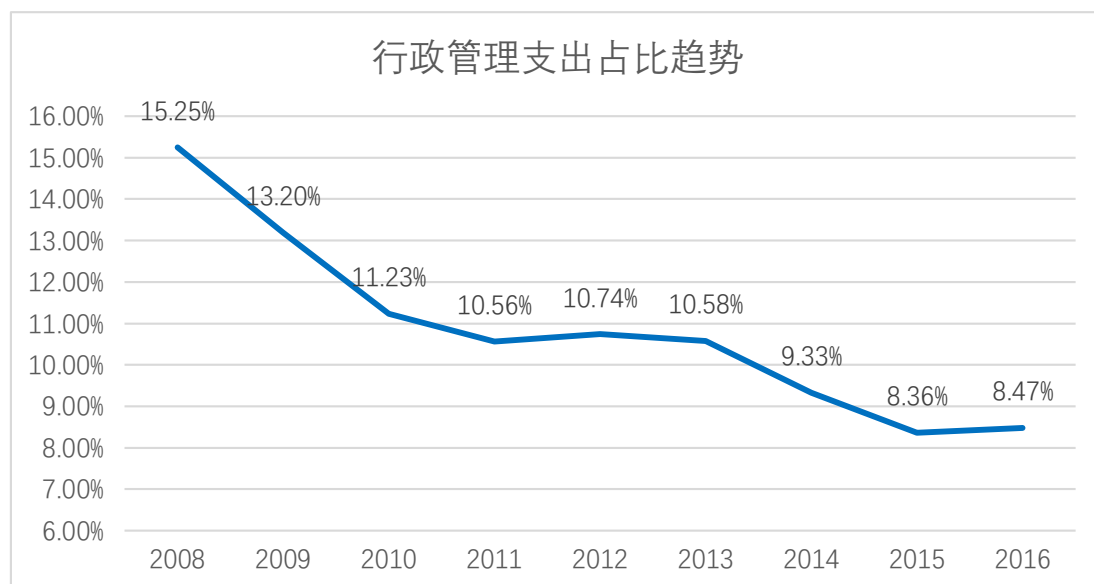


图 2-3 2008 与 2016 年各省平均的行政管理支出占比

注：行政管理支出占比=一般公共服务支出/一般公共预算支出。

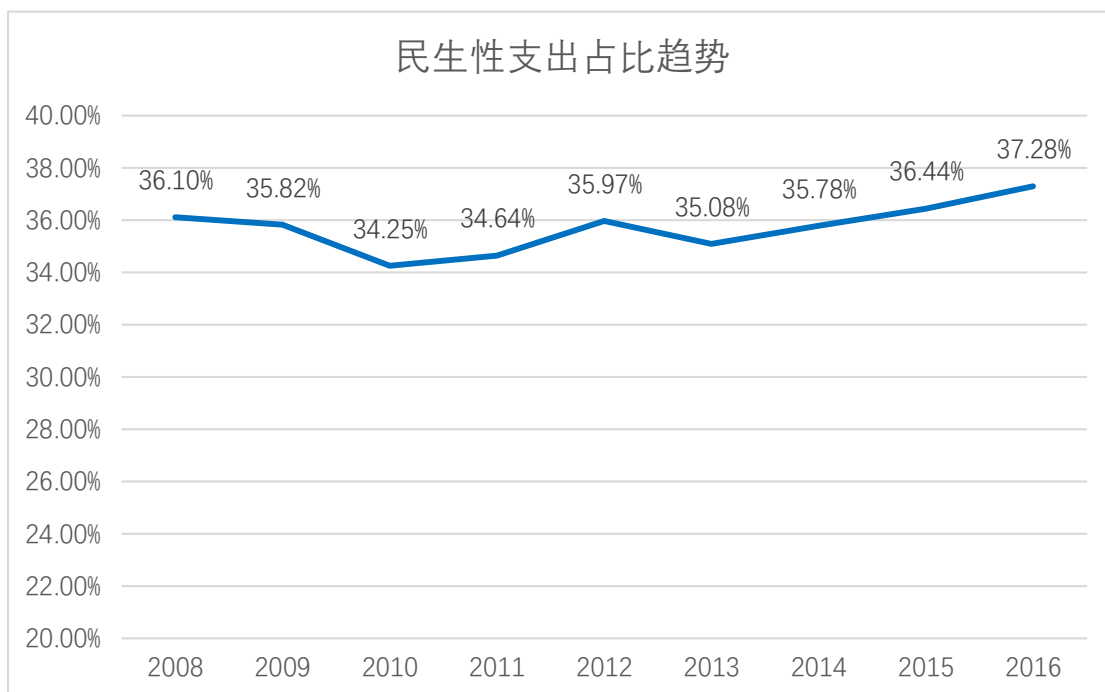


图 2-4 2008 与 2016 年各省平均的民生性支出占比

注：民生性支出占比=（教育+医疗+社会保障与就业）/一般公共预算支出。

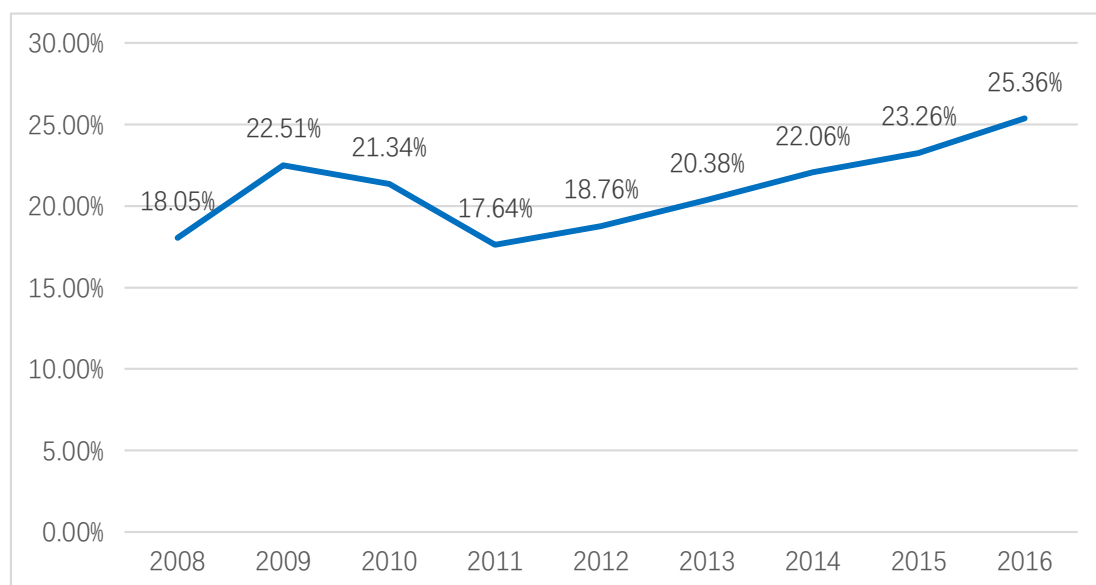


图 2-5 2008 与 2016 年各省平均的财政投资性支出占比

注：财政投资性支出占比=固定资产投资实际到位资金中的国家预算资金数额/一般公共预算支出。

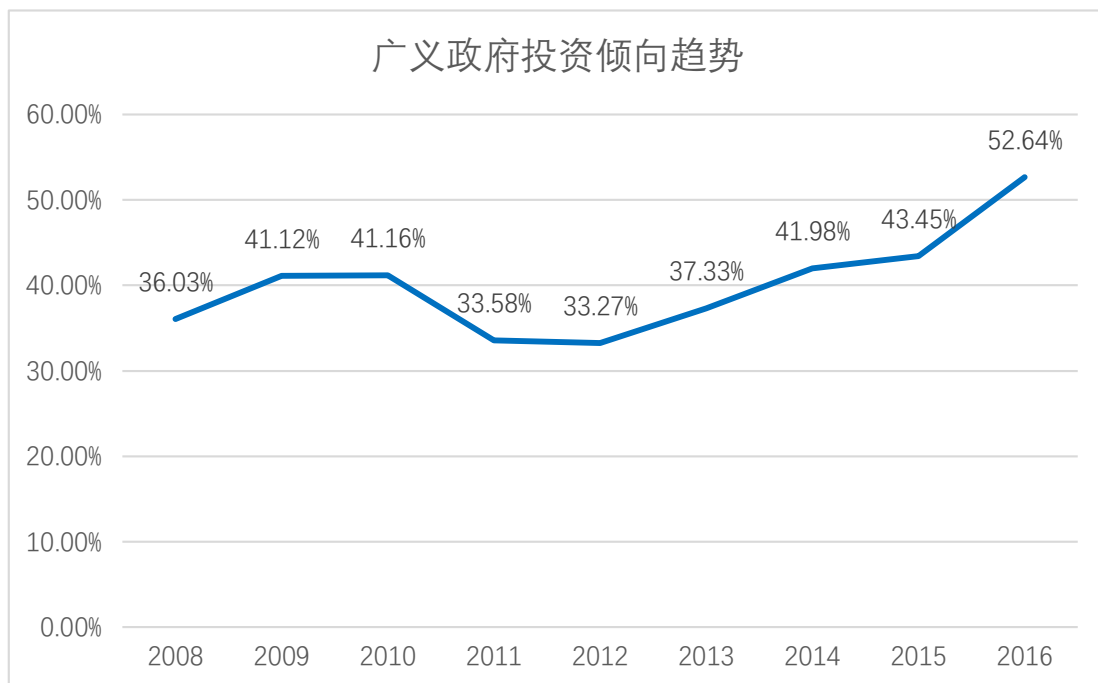


图 2-6 2008 与 2016 年各省平均的政府投资倾向

注：政府投资倾向是城镇交通运输、仓储与邮政业投资和水利环境、公共设施管理业投资两类支出中，地方国有投资数额所占一般公共预算支出的比重。

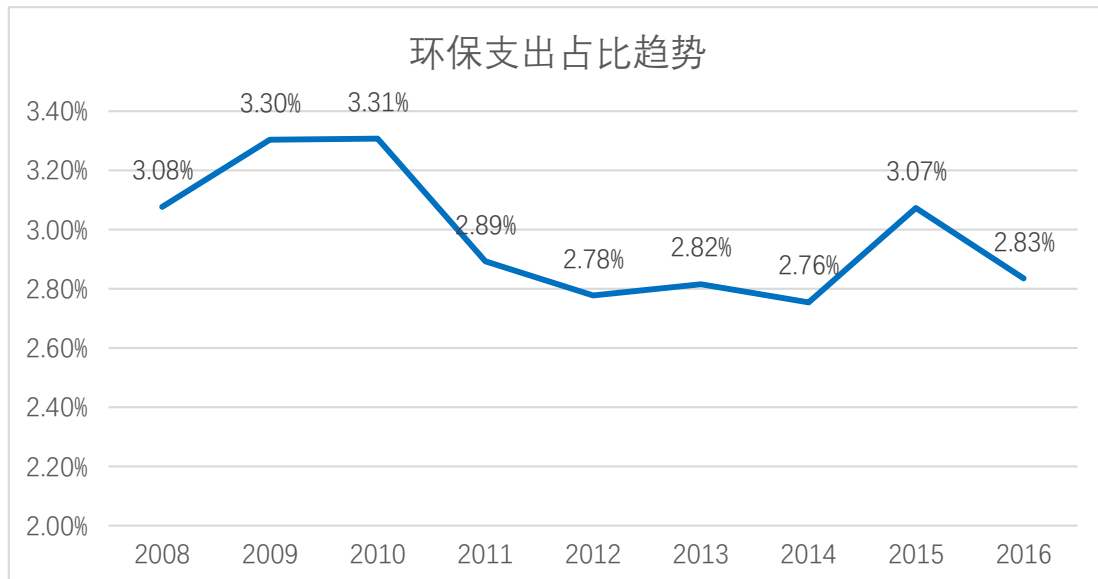


图 2-7 2008 与 2016 年各省平均的环保支出占比

注：环境保护支出占比节能环保支出占一般公共预算支出的比重。

2.2 财政支出结构指数的省际比较

2.2.1 东中西地区的对比

根据 2016 年财政支出结构指数各分项指标，整体上看，东、中、西部地区的支出结构存在较大差异。东部地区行政管理支出占比最小，为 8.01%；中部地区在民生方面支出较大，为 38.83%，东部和西部占比相当；西部地区的两项投资性支出均占比最高，财政投资性支出占比为 36.84%，高于东部地区 17.92 个百分点，政府投资倾向高于东部地区 12.30 个百分点。西部地区基础设施仍然较为薄弱，投资性支出占比高具有一定的合理性；东、中、西部的环境支出占比基本相同，相差不大。

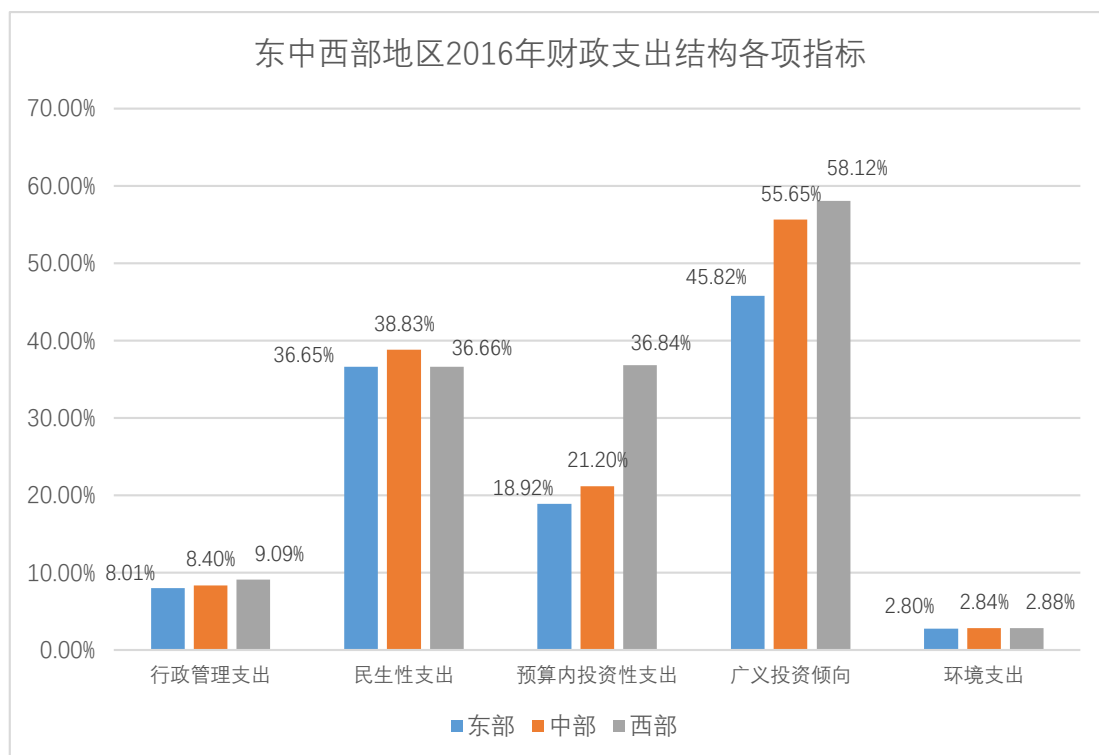


图 2-8 东中西部地区 2008-2016 年财政支出结构各项指标

2.2.2 分指标的省际对比

(1) 行政管理支出占比

就地方财政行政管理支出占一般公共预算支出的比例来看，全国各省存在较大差异。以 2016 年为例，上海市的行政管理支出占一般公共预算支出的比例最

小，为 4.37%，随后是天津、北京，西藏该项支出占比达 14.36%，远超过其他省份。经济发展水平越低的地方，“吃饭财政”的属性更加明显。

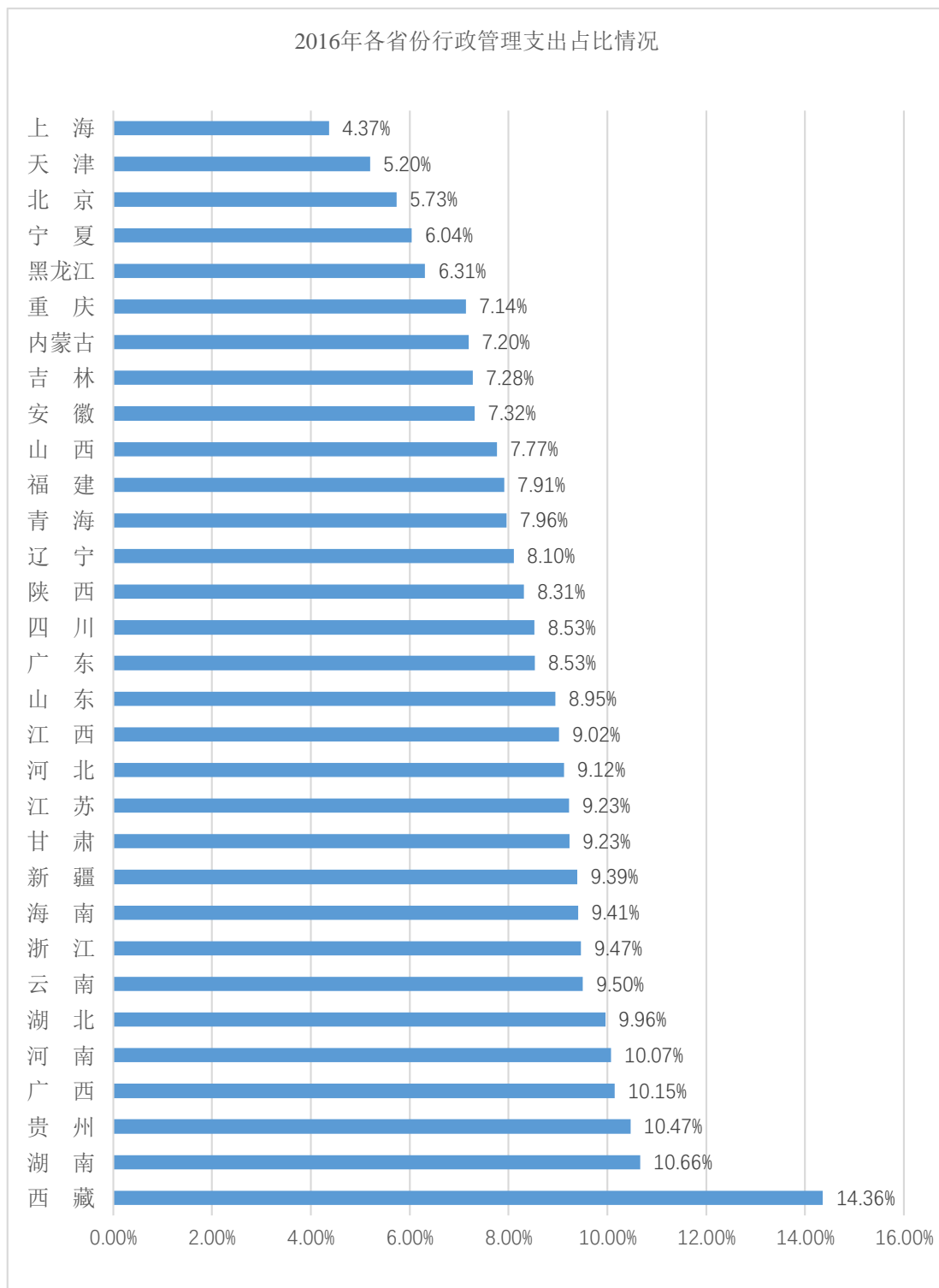


图 2-9 2016 年各省份行政管理支出占比情况

注：行政管理支出占比=一般公共服务支出/一般公共预算支出。

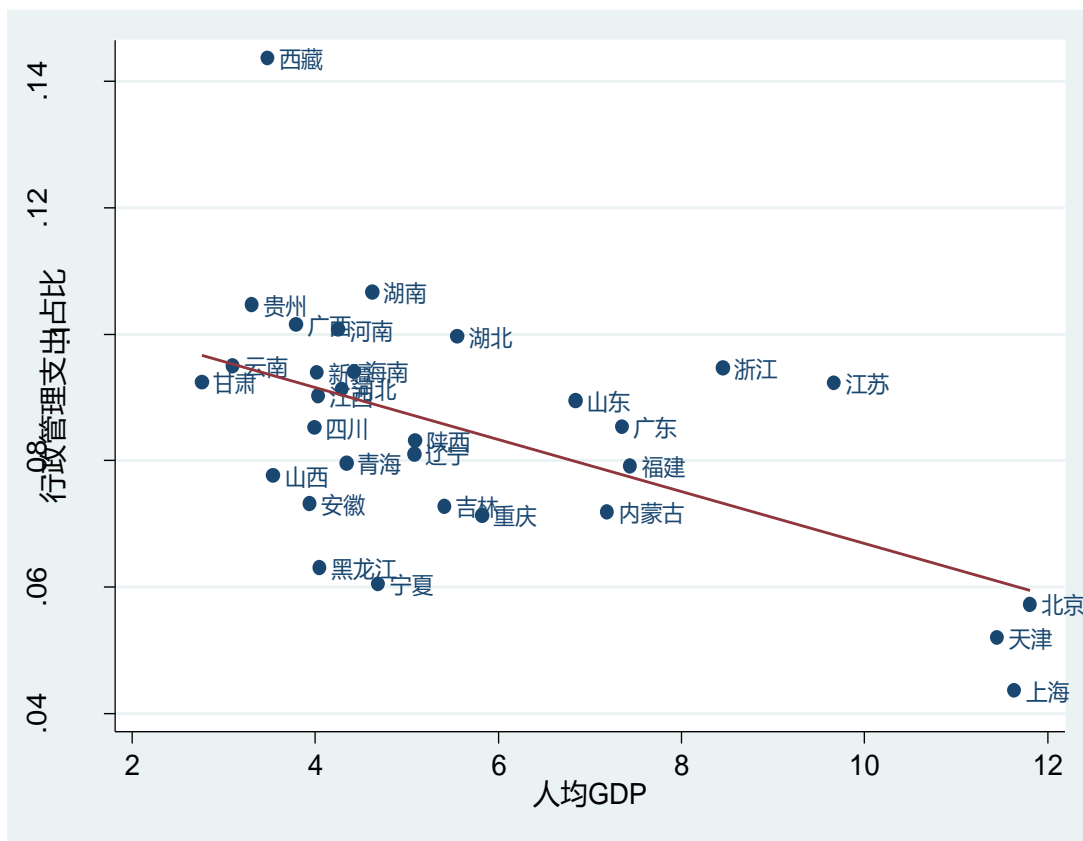


图 2-10 2016 年各省份行政管理支出占比与人均 GDP 情况

(2) 民生性支出占比

民生性支出主要指教育支出、社会保障和就业支出、医疗卫生支出。民生性支出占一般公共预算支出的比例，西藏占比最小，为 28.22%，其次为天津 29.29%，该项支出占比最高的是辽宁省，高达 45.59%。

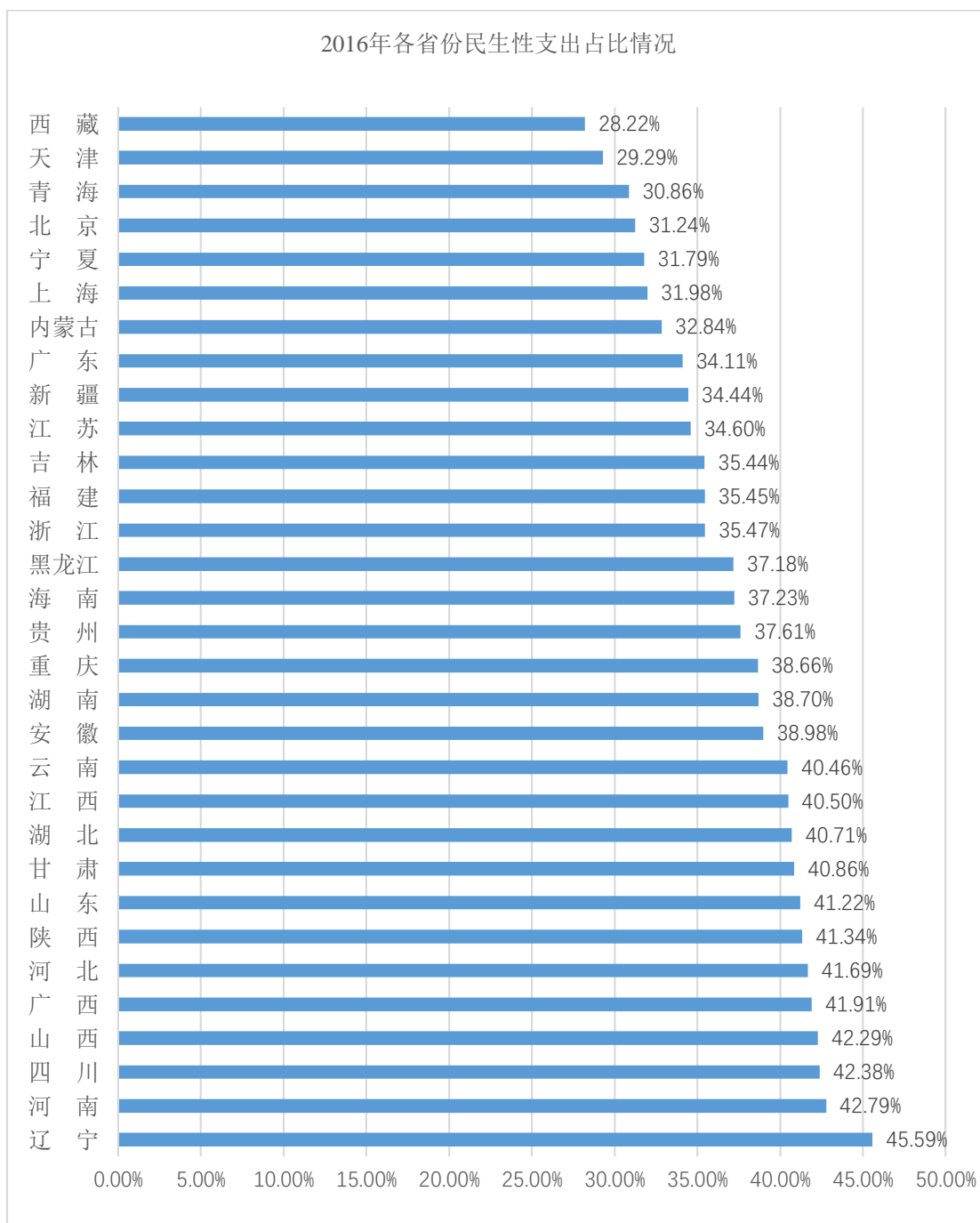


图 2-11 2016 年各省份民生性支出占比情况

注：民生性支出占比=（教育+医疗+社会保障与就业）/一般公共预算支出。

（3）财政投资性支出占比

财政投资性支出占比反映了固定资产投资实际到位资金中的国家预算资金数额占一般公共预算支出的比重，也就是国家预算资金对固定资产投资的支持程度。西藏该项占比最高，为 72.66%，高于辽宁省 66.62 个百分点。支出占比最小

的前三名分别是辽宁、天津和上海，占比最大前三名分别是西藏、青海和福建。

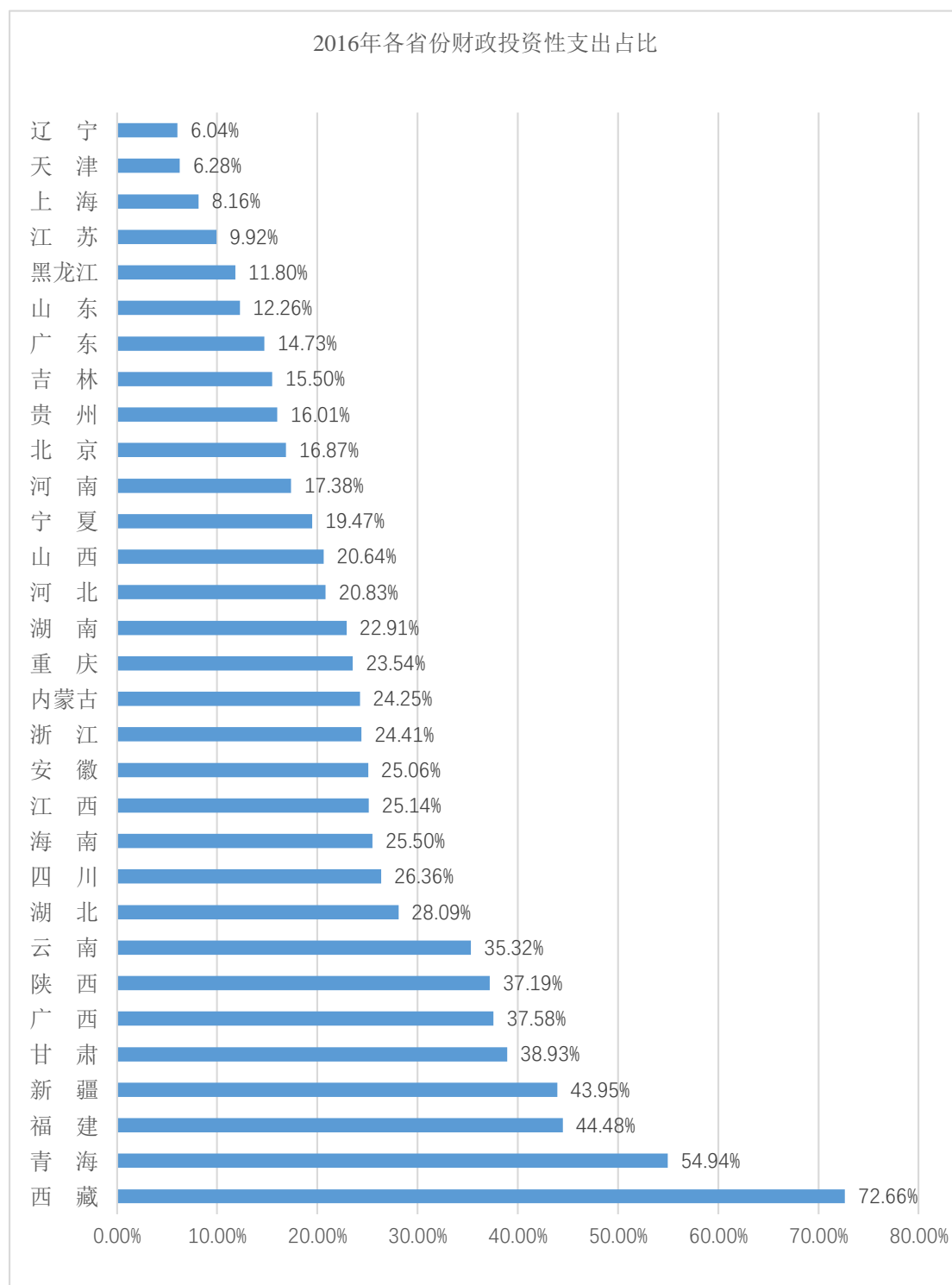


图 2-12 2016 年各省份财政投资性支出占比

注：财政投资性支出占比=固定资产投资实际到位资金中的国家预算资金数额/一般公共预算支出。

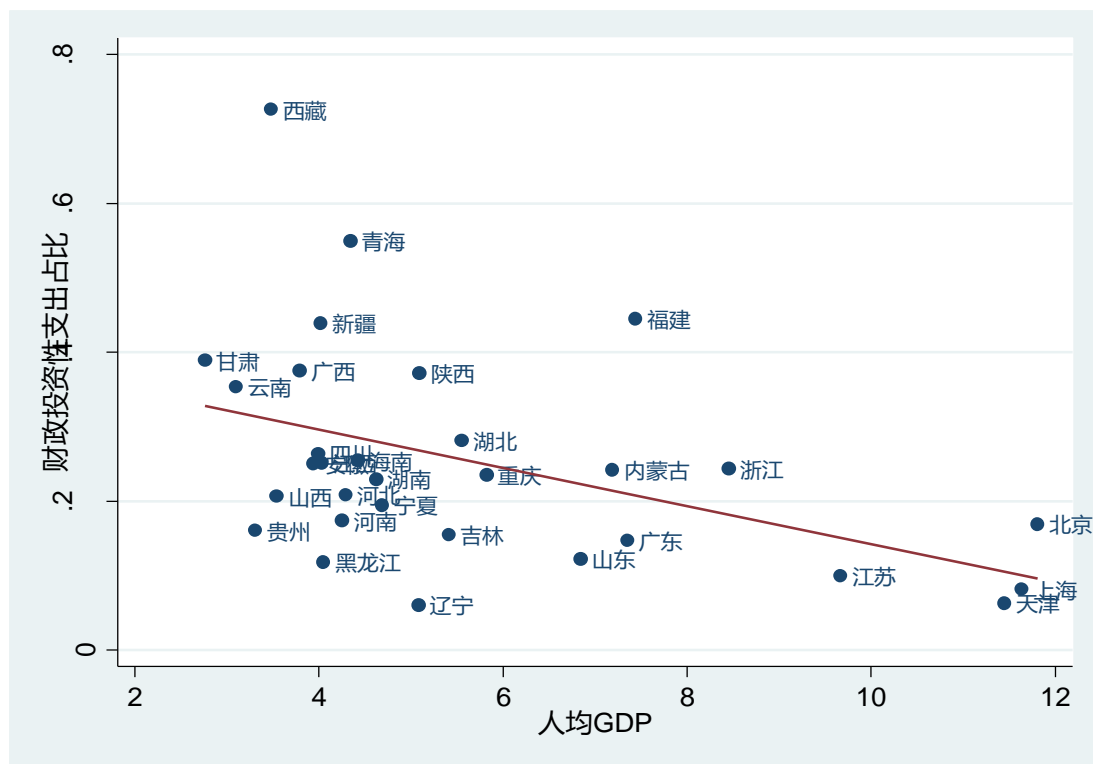


图 2-13 2016 年各省份财政投资性支出占比与人均 GDP

注：财政投资性支出占比=固定资产投资实际到位资金中的国家预算资金数额/一般公共预算支出。人均 GDP 单位是万元。

(4) 政府投资倾向

政府投资倾向指标衡量了城镇交通运输、仓储与邮政业投资和水利环境、公共设施管理业投资两类支出中，地方国有投资数额所占一般公共预算支出的比重，也就是说，国有资金对基础设施投资情况。福建的投资性支出指数 2 为负数（-6.2），表示福建省 2016 年投资比（100.89%）已经超过基年（2008 年）该比重的最大值（67.31%），也就是福建城镇交通运输、仓储与邮政业投资和水利环境、公共设施管理业投资两类支出中，国有和中央投资数额增速已经超过一般公共预算支出的增速，甚至在总额上也大于一般公共预算支出。上海市在该项投资中支出占比最小为 13.77%。

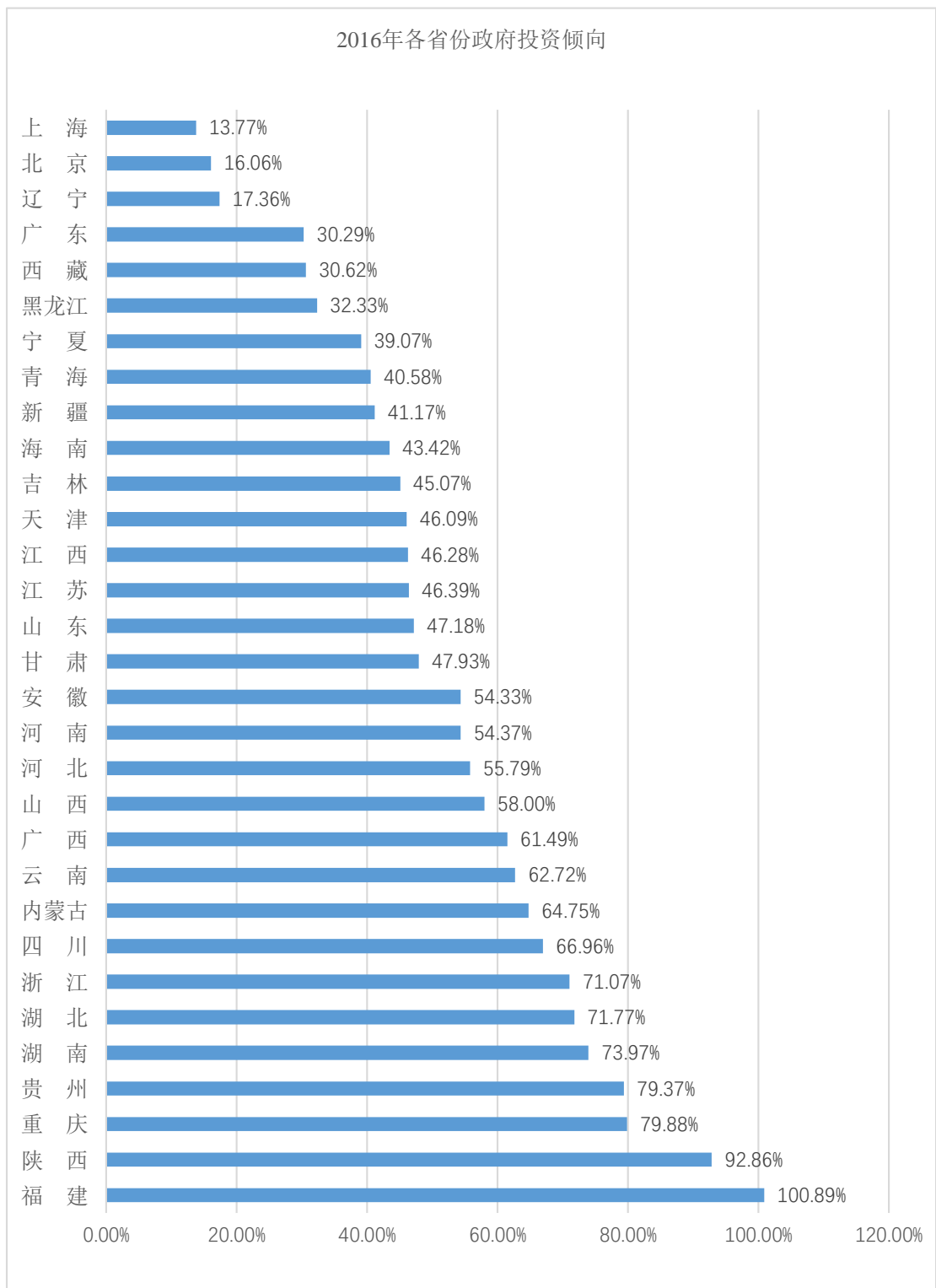


图 2-14 2016 年各省份政府投资倾向

注：政府投资倾向是城镇交通运输、仓储与邮政业投资和水利环境、公共设施管理业投资两类支出中，地方国有投资数额所占一般公共预算支出的比重。

（5）环境支出占比

2016 年，北京市环境支出指数为 10.4，远高于其他各省，北京市用于环境方面的支出比重大，达到 5.67%，高于各省平均水平 2.84 个百分点，比新疆维吾尔自治区高 4.10 个百分点。支出占比排名前三的省份依次是北京、青海、河北。北京和河北的环境保护支出占比较高，反应了这两个省份在解决华北地区环保上增加了努力。但与此同时，我们看到，天津市的环保支出占比排到了全国倒数第二位。

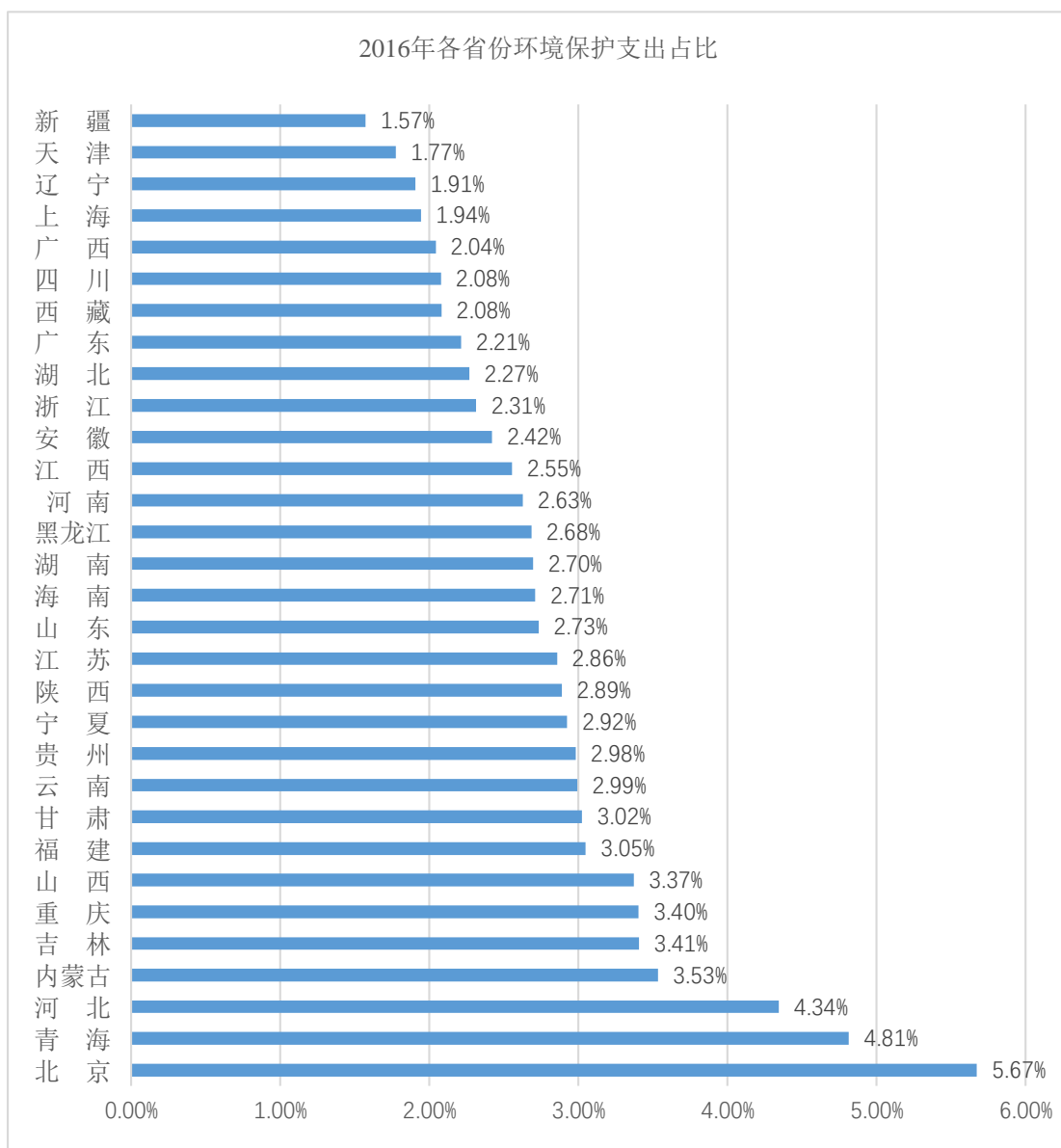


图 2-15 2016 年各省份环境保护支出占比

注：环境保护支出占比节能环保支出占一般公共预算支出的比重。

2.2.3 各省总指数的排名

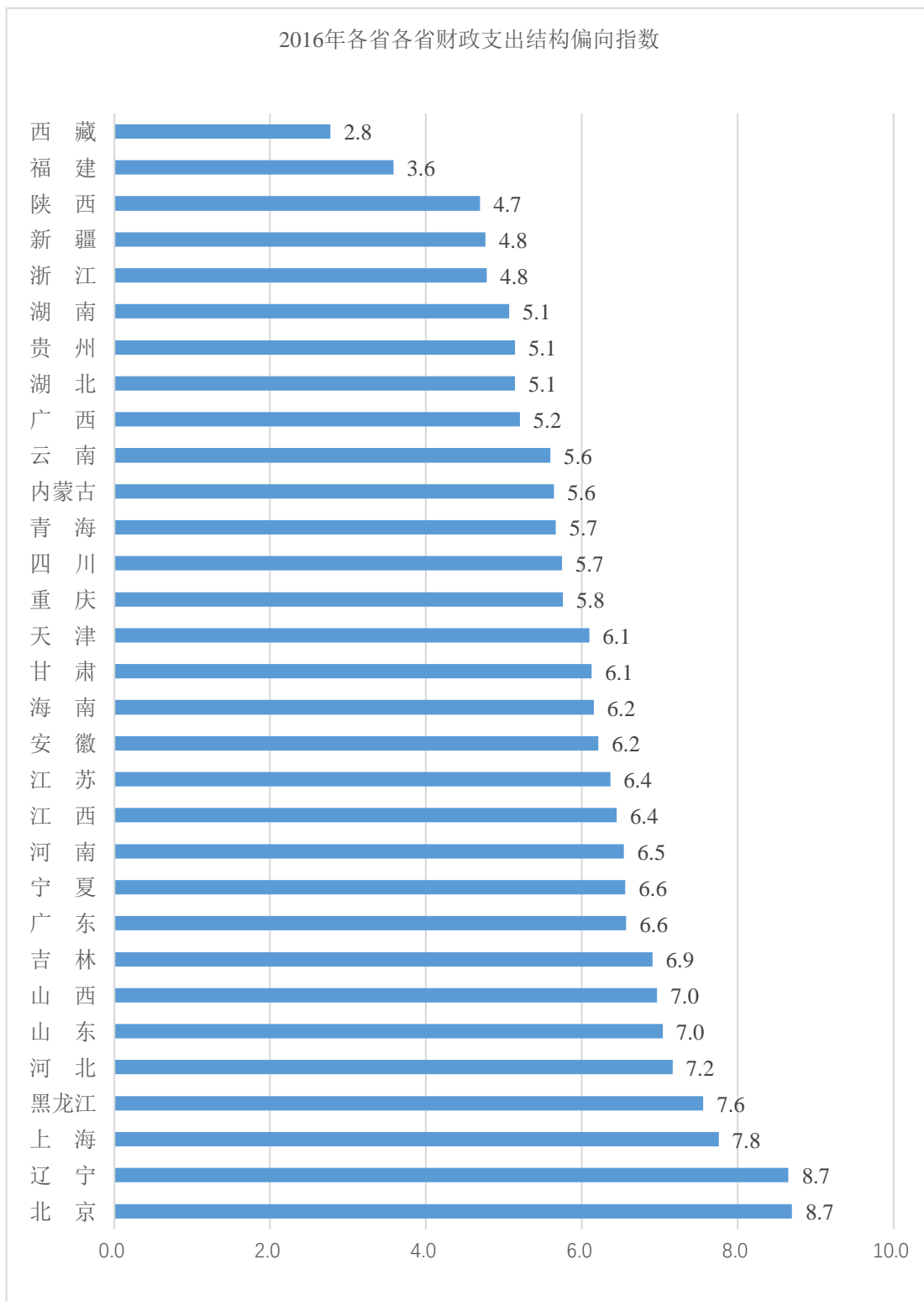


图 2-16 2008 年各省财政支出结构指数

2008 年财政支出结构指数各省均值为 5.69，指数排名最大前三名分别为甘肃、宁夏和陕西，指数最小的三位分别是西藏、福建和浙江，其余各省财政结构指数相差不大。其中，甘肃为 8.2，较全国均值高 2.51，较西藏高 5.6。

从全国各省份 2008 和 2016 年的财政支出结构指数来看，北京、辽宁、上海等地的财政支出结构指数有了很大程度的增加，由于各个省份的发展情况不同，财政支出的侧重点必然存在差异，西部地区更加侧重基础设施建设，由于转移支付等资金扶持，西部地区的投资性支出占比较大，东部地区经济基础好，财政支出结构也随着经济总量增长而不断调整。财政支出结构指数一是反映了政府支出结构与政府职能定位等问题，二是从侧面反映了一个地区经济和社会的发展状况。

表 2-2 2008 年和 2016 年各省财政支出结构指数和排名

排名	年份	省份	指数	排名	年份	省份	指数
1	2008	甘 肃	8.2	1	2016	北 京	8.7
2	2008	宁 夏	7.3	2	2016	辽 宁	8.7
3	2008	山 西	6.9	3	2016	上 海	7.8
4	2008	青 海	6.7	4	2016	黑 龙 江	7.6
5	2008	河 北	6.6	5	2016	河 北	7.2
6	2008	北 京	6.6	6	2016	山 东	7.0
7	2008	贵 州	6.5	7	2016	山 西	7.0
8	2008	云 南	6.5	8	2016	吉 林	6.9
9	2008	河 南	6.4	9	2016	广 东	6.6
10	2008	吉 林	6.3	10	2016	宁 夏	6.6
11	2008	黑 龙 江	6.1	11	2016	河 南	6.5
12	2008	重 庆	6.0	12	2016	江 西	6.4
13	2008	陕 西	6.0	13	2016	江 苏	6.4
14	2008	四 川	6.0	14	2016	安 徽	6.2
15	2008	安 徽	5.9	15	2016	海 南	6.2
16	2008	上 海	5.9	16	2016	甘 肃	6.1
17	2008	内 蒙 古	5.8	17	2016	天 津	6.1
18	2008	辽 宁	5.5	18	2016	重 庆	5.8
19	2008	江 西	5.4	19	2016	四 川	5.7
20	2008	湖 南	5.4	20	2016	青 海	5.7
21	2008	江 苏	5.4	21	2016	内 蒙 古	5.6
22	2008	新 疆	5.2	22	2016	云 南	5.6
23	2008	山 东	5.1	23	2016	广 西	5.2
24	2008	湖 北	5.1	24	2016	湖 北	5.1
25	2008	广 东	5.0	25	2016	贵 州	5.1
26	2008	海 南	4.9	26	2016	湖 南	5.1

27	2008	广 西	4.8	27	2016	浙 江	4.8
28	2008	天 津	4.5	28	2016	新 疆	4.8
29	2008	浙 江	4.4	29	2016	陕 西	4.7
30	2008	福 建	3.4	30	2016	福 建	3.6
31	2008	西 藏	2.6	31	2016	西 藏	2.8

数据来源：本报告测算结果

2.3 小结与政策建议

从财政支出结构的时间趋势上看，近年来我国地方财政支出中行政管理经费占比有明显下降，但民生性支出占比、环保支出占比并没有明显增加，财政生产性支出占比和政府总投资倾向还出现明显上升。“吃饭财政”色彩下降，“民生财政”、“绿色财政”色彩未明显提升，“建设财政”色彩仍然浓重。

横向比较来看，西部地区的行政管理经费占比高于东中部地区，显示西部地区的“吃饭财政”色彩依然很重。但同时，近年来西部地区的财政生产性支出占比和政府总投资倾向也高于东中部地区，不仅挤压了西部地区的“民生财政”，也导致西部地区的政府债务率高企。

本报告建议，对于西部欠发达地区，应该继续压缩以“三公经费”为代表的行政管理经费，将更多的财政资金用于改善和保障民生。同时，基建投资项目在上马前，应进行严格的成本收益测算，防止过度投资，也防止债务率的过快增长。

对于财政支出结构的预算审查和监督，是各级人大的重要职责。过去人大预算审查监督的重点主要是赤字规模和预算收支平衡状况，对支出预算和政策关注不够，未来应实现人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展，避免一些支出项目与 GDP 或财政收支总数增长率简单挂钩，更多体现零基预算思想，将每一分钱用在刀刃上。

三、债务可持续指数

本部分介绍地方债务可持续指数，该指数由显性债务率、隐性债务率、广义债务率和基建投资的资金缺口率等四个分指标构成，具体如下：

表 3-1. 债务可持续指数分项指标构成一览表

指标名称	指数方向	指标类别	定义
3、债务可持续指数		方面指数	
3a 显性债务率	负向	分项指标	地方政府债券余额/GDP
3b 隐性债务率	负向	分项指标	地方城投公司的有息债务余额/GDP
3c 广义债务率	负向	分项指标	(地方政府债券余额+地方城投公司的有息债务余额)/GDP
3d 基建投资资金缺口率	负向	分项指标	(地方基建行业投资额-预算内资金投资额)/GDP

四个分指标均为负向指标。基建投资的资金缺口率反应当年地方政府投资的赤字缺口，是流量概念，而前三个指标均为存量概念。2015 年后，中央开始允许地方政府自行债券，这部分称为“地方政府债务”，实际是狭义的、显性的地方政府债务。该指标在 2015 年之前空缺。

原始数据来源是，地方城投公司的有息债务余额来自 wind 数据库，地方政府债券余额来自财政部网站，其余数据均来自《中国统计年鉴》。

3.1 债务可持续指数的平均趋势

由于在 2015 年及以前年份，显性和广义债务率均缺失，因此本部分的分析主要是对隐性债务率（城投公司债务率）和基建投资的资金缺口率这两个指标的变化趋势进行分析。

从图 3-1 可以看出，2016 年和 2008 年相比，隐性债务率和基建投资的资金缺口率都明显增加，其中隐性债务率从 11.66%，增长到 36.44%，增长了 212.5%；基建投资的资金缺口率从 3.87%增长到 8.96%，增长了 131.5%。

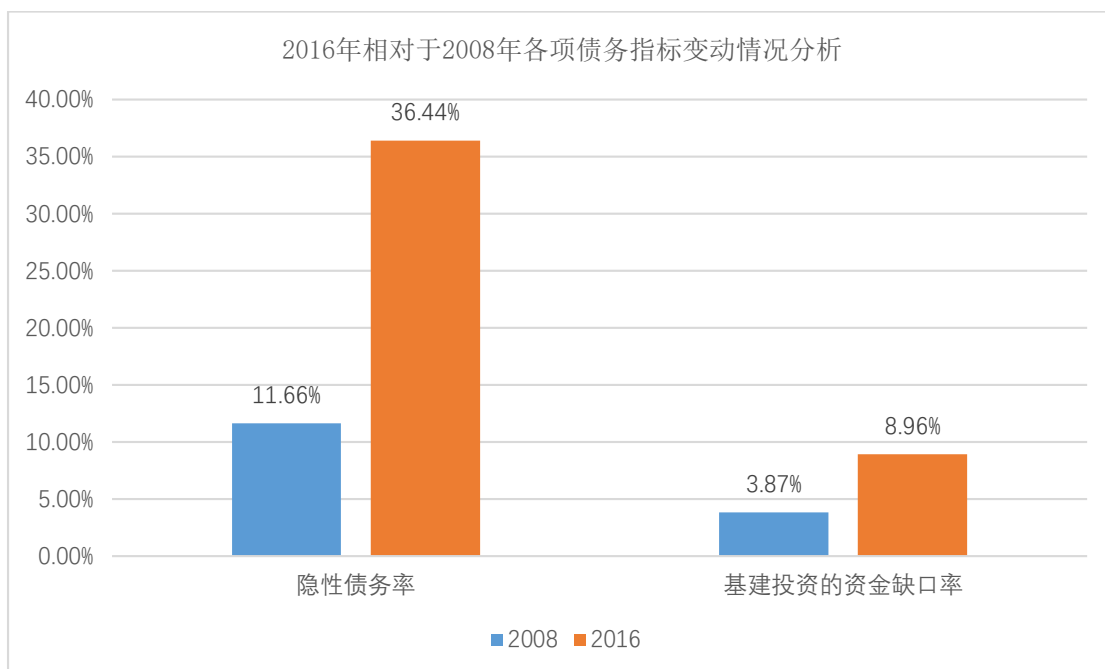


图 3-1 2008 和 2016 年各指标对比情况

从图 3-2 可以看出，2008-2016 年间隐性债务率的平均值除 2011 年有所下降外，其他年份都有所上升，整体呈现出明显的上升趋势。隐性债务率在 2009 年上升最为明显，自 2011 年以后，显示出稳步上升的趋势，隐性债务率每年增加 3% 左右。而从图 3-3 可以看出，2008-2016 年间基建投资资金缺口率的平均值，也是除 2011 年有所下降外，其他年份都有所上升，整体呈现出上升的趋势，在 2016 年上升幅度最大，达到 2.66 个百分点。所以，不论是用存量的隐性债务，还是流量的投资缺口，都显示 2011 年地方债务存量和增量明显上升，地方债务可持续性日益严峻。

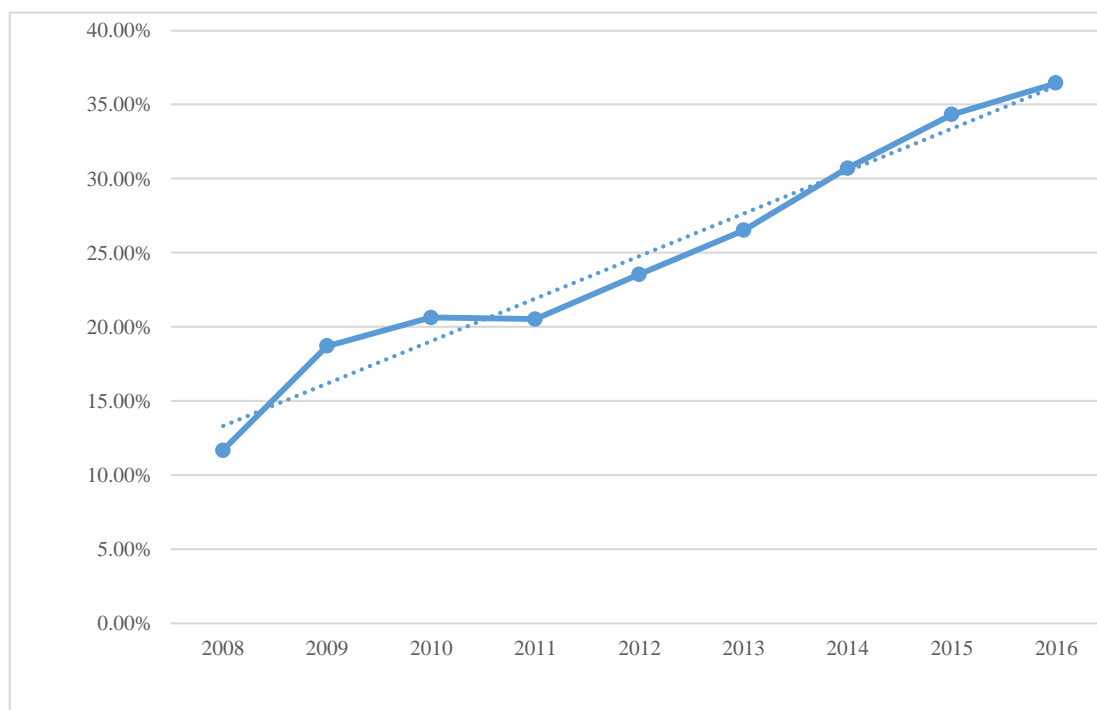


图 3-2 2008-2016 年隐性债务率平均值

注：隐性债务率=地方城投公司的有息债务余额/GDP /GDP。

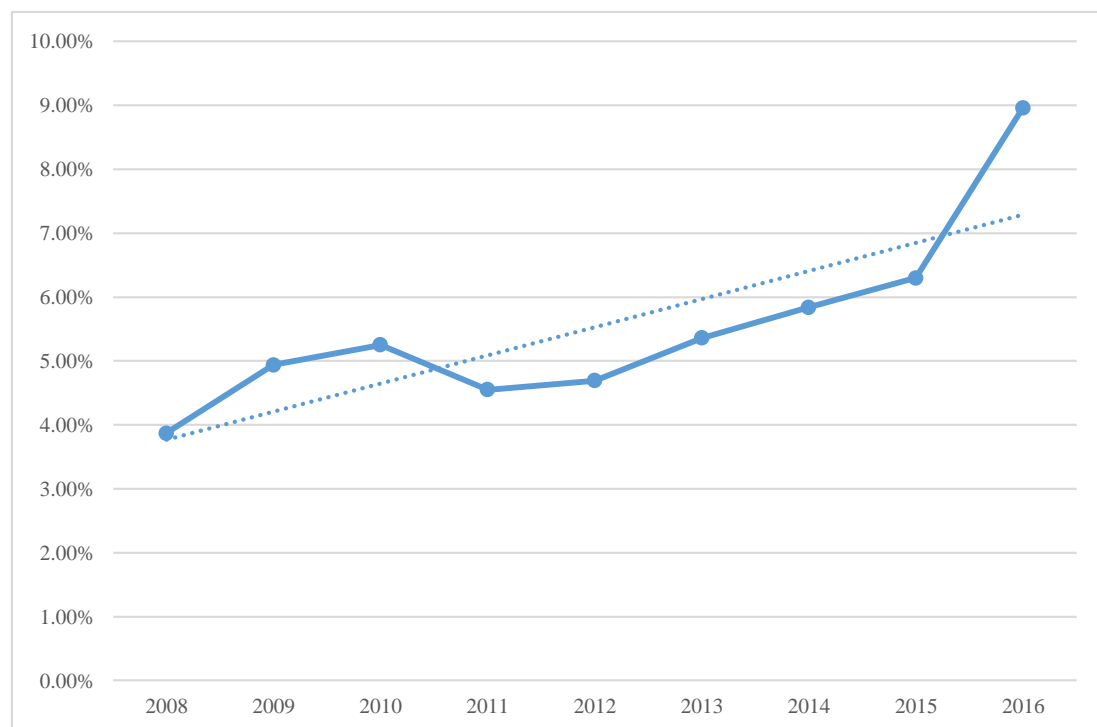


图 3-3 2008-2016 年基建投资资金缺口率平均值

注：基建投资资金缺口率=（地方基建行业投资额-预算内资金投资额）/GDP

3.2 债务可持续指数的省际比较

本部分主要分析我国 2016 年各省份的截面数据，从显性债务率、隐性债务率、广义债务率和基建投资的资金缺口率四个分指标出发，分析不同省份的债务可持续情况。根据设定，各指标越高代表地方债务可持续性越差。

3.2.1 东中西地区的对比

对比 2016 年我国东、中、西部地区债务可持续指数各项指标，可以看到中部地区的债务可持续性最好，东部地区和中部地区差距不大，西部地区的可持续性最差。从下图可以看到，中部地区的显性债务率、隐性债务率和广义债务率都是最低的，分别为 18.94%、25.39%、和 44.33%；东部地区的基建投资资金缺口率是最低的，为 6.21%；而西部地区的四个指标都是最高的。

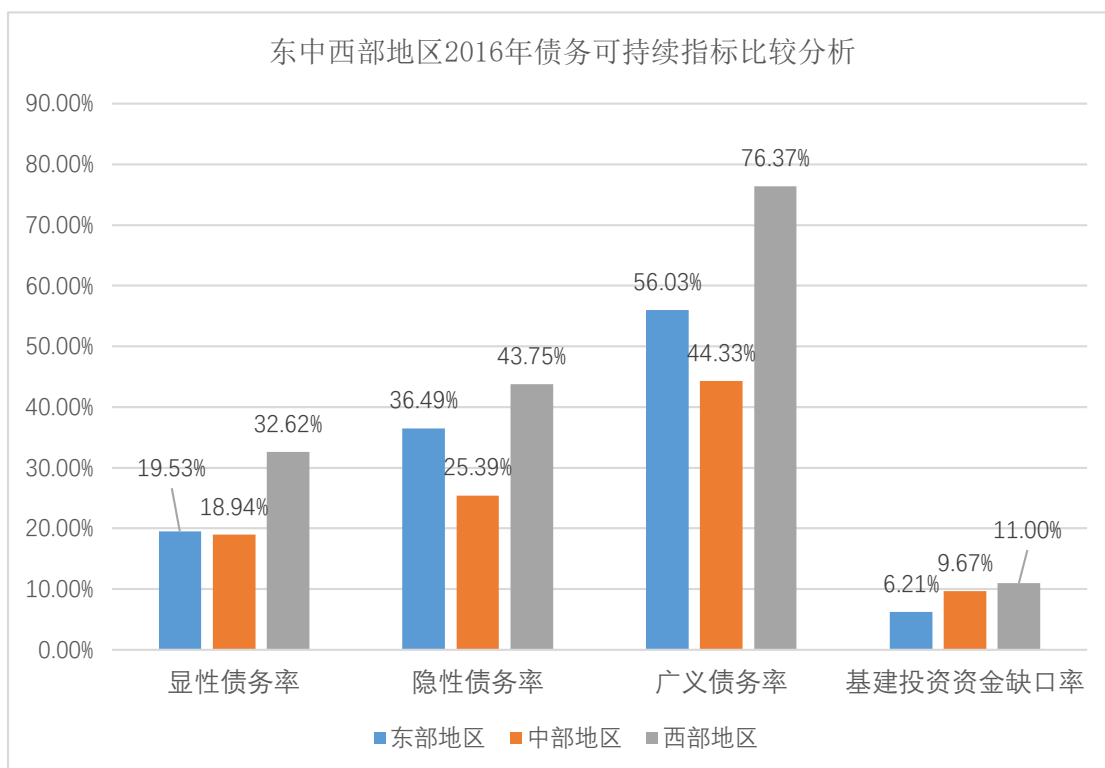


图 3-4 东、中、西的各项指标具体情况

3.2.2 分指标的省际对比

(1) 显性债务率

显性债务率等于地方政府债券余额与该省 GDP 之比。如图 3-5 所示，2016 年各省的平均显性债务率为 24.45%，其中贵州、青海、云南、海南和辽宁排名位居前五，主要以西部地区为主，显性债务率分别为 73.96%、52.05%、42.96%、38.49%和 38.33%；而显性负债率较低的省份有西藏自治区、广东、河南、山东和江苏，均不超过 15%。各省份差异很大，贵州的显性债务率为西藏的 14.7 倍。

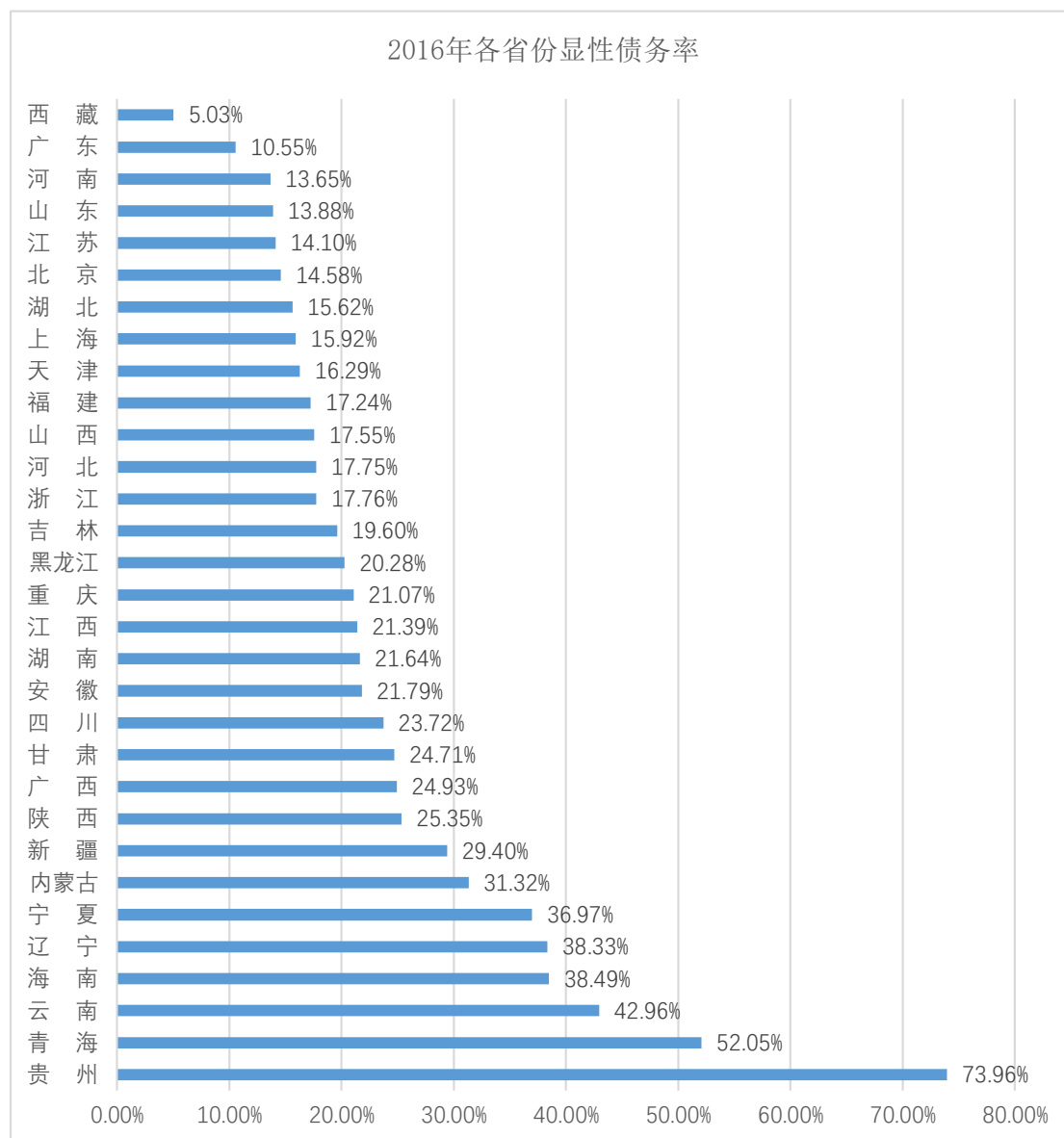


图 3-5 2016 年各省份显性债务率

注：显性债务率等于地方政府债券余额与该省 GDP 之比。

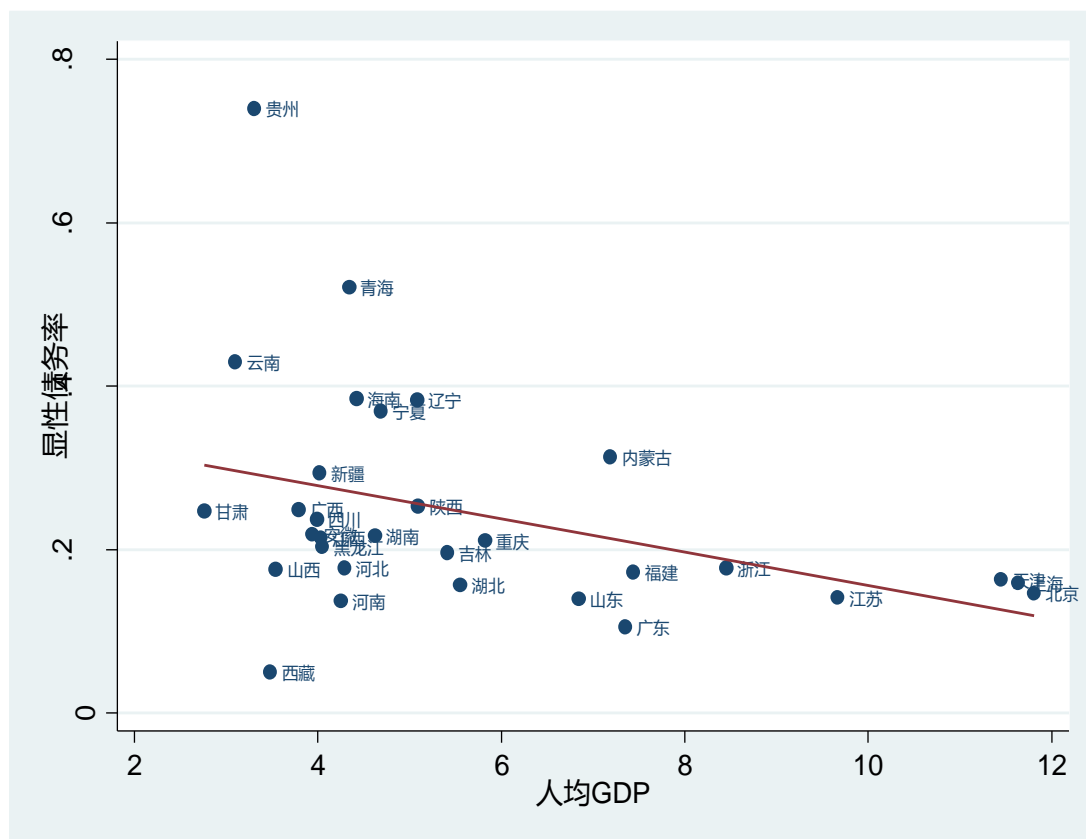


图 3-6 2016 年各省份显性债务率与人均 GDP

注：显性债务率等于地方政府债券余额与该省 GDP 之比。人均 GDP 单位是万元。

(2) 隐性债务率

隐性债务率等于地方城投公司的有息债务与该省 GDP 之比。如图 3-7 所示，2016 年各省份的差距十分明显，债务率较低的是海南、山东、内蒙古、黑龙江和宁夏，均在 15% 以下，而天津、北京、贵州、重庆和甘肃的债务率较高，均在 60% 以上，最高可达 103.99%。

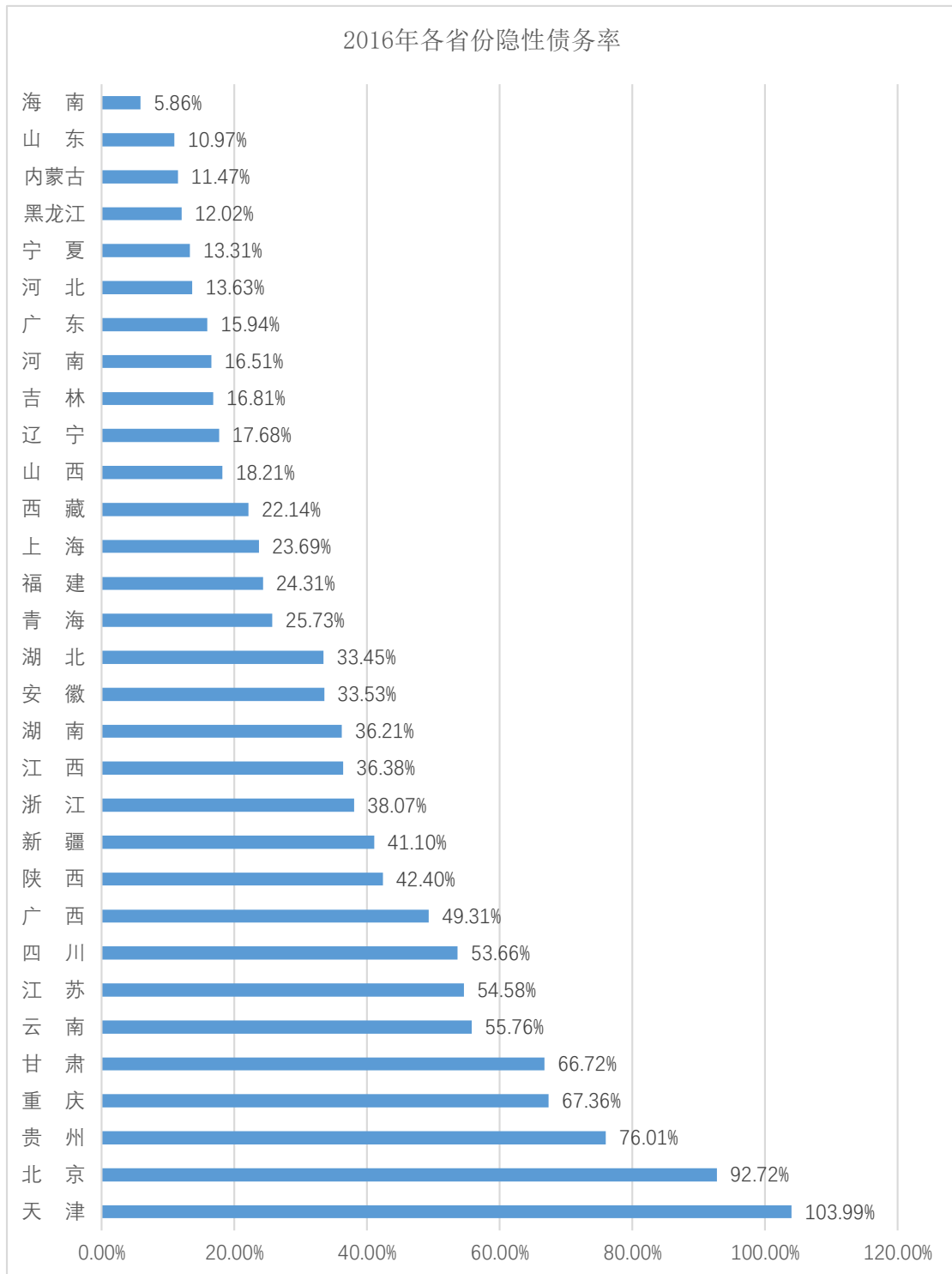


图 3-7 2016 年各省份隐性债务率

注：隐性债务率等于地方城投公司的有息债务与该省 GDP 之比。

(3) 广义债务率

广义债务率等于地方政府债务余额和地方城投公司的有息债务余额之和与该省 GDP 之比，其中城投公司的有息债务由各发债城投公司年报中的带息债务加总得出。如图 3-8 所示，2016 年各省的平均广义债务率为 60.88%，其中贵州、天津、北京、云南和甘肃的排名位居前五，广义债务率分别为 149.97%、120.27%、107.30%、98.72%和 91.43%，均高于 90%；而广义负债率比较低的省份为山东、广东、西藏自治区、河南和河北，其中山东省的广义负债率最低，为 24.85%。

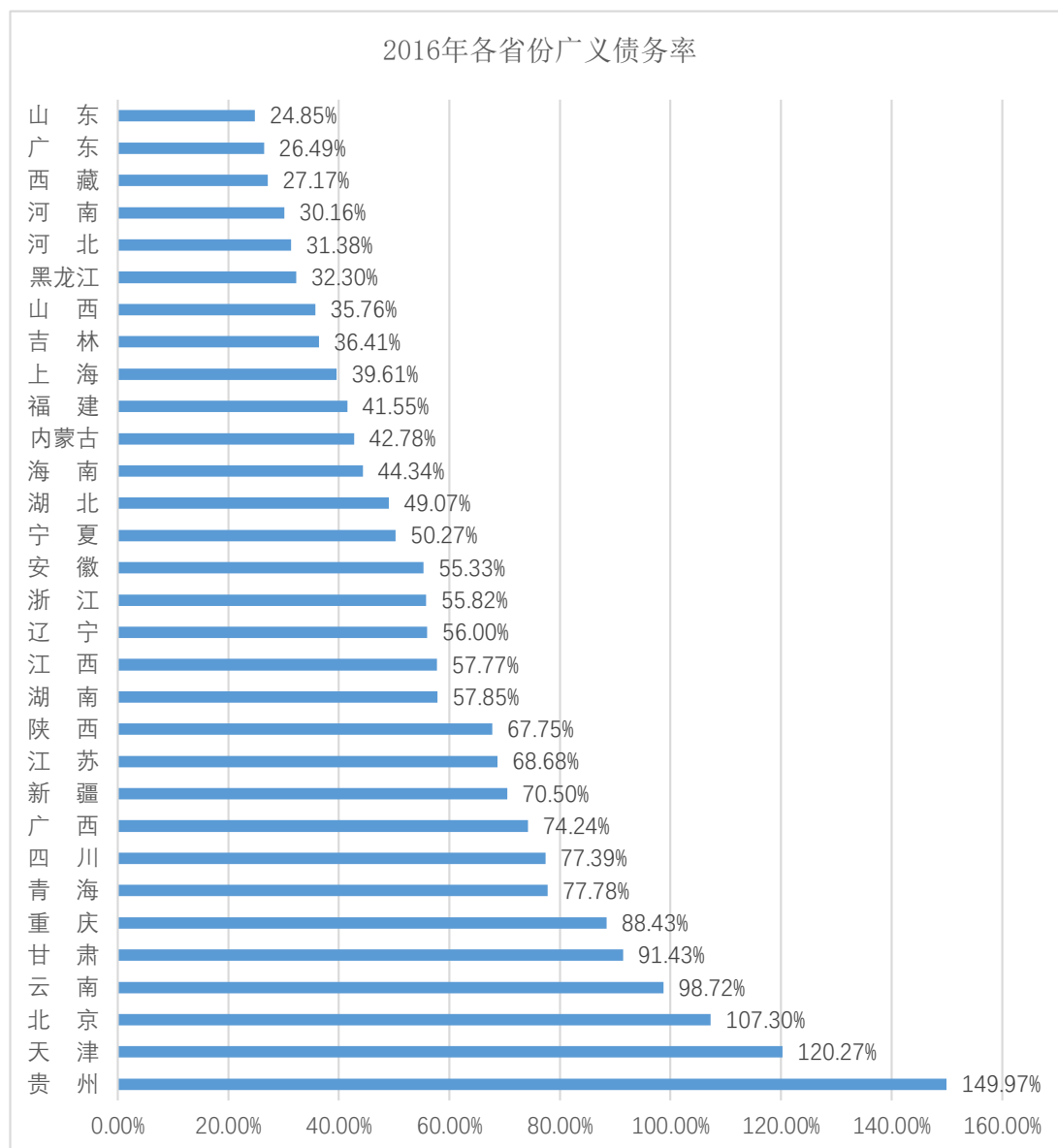


图 3-8 2016 年各省份广义债务率

注：广义债务率等于地方政府债务余额和地方城投公司的有息债务余额之和与该省 GDP 之比。

（4）基建投资的资金缺口率

基建投资的资金缺口率等于地方国有基建行业投资额和预算内资金投资额之差与该省 GDP 之比，相当于用流量计算的投资赤字，这一缺口当然会反应到债务增量上去。如图 3-9 所示，2016 年除西藏自治区外，其他省份都存在不同程度的资金缺口，其中贵州、陕西、重庆和云南基建投资资金缺口率较高，分别占到该省 GDP 的 25.58%、16.43%、15.13%和 14.77%，资金缺口率较低的省份是北京、上海和辽宁。

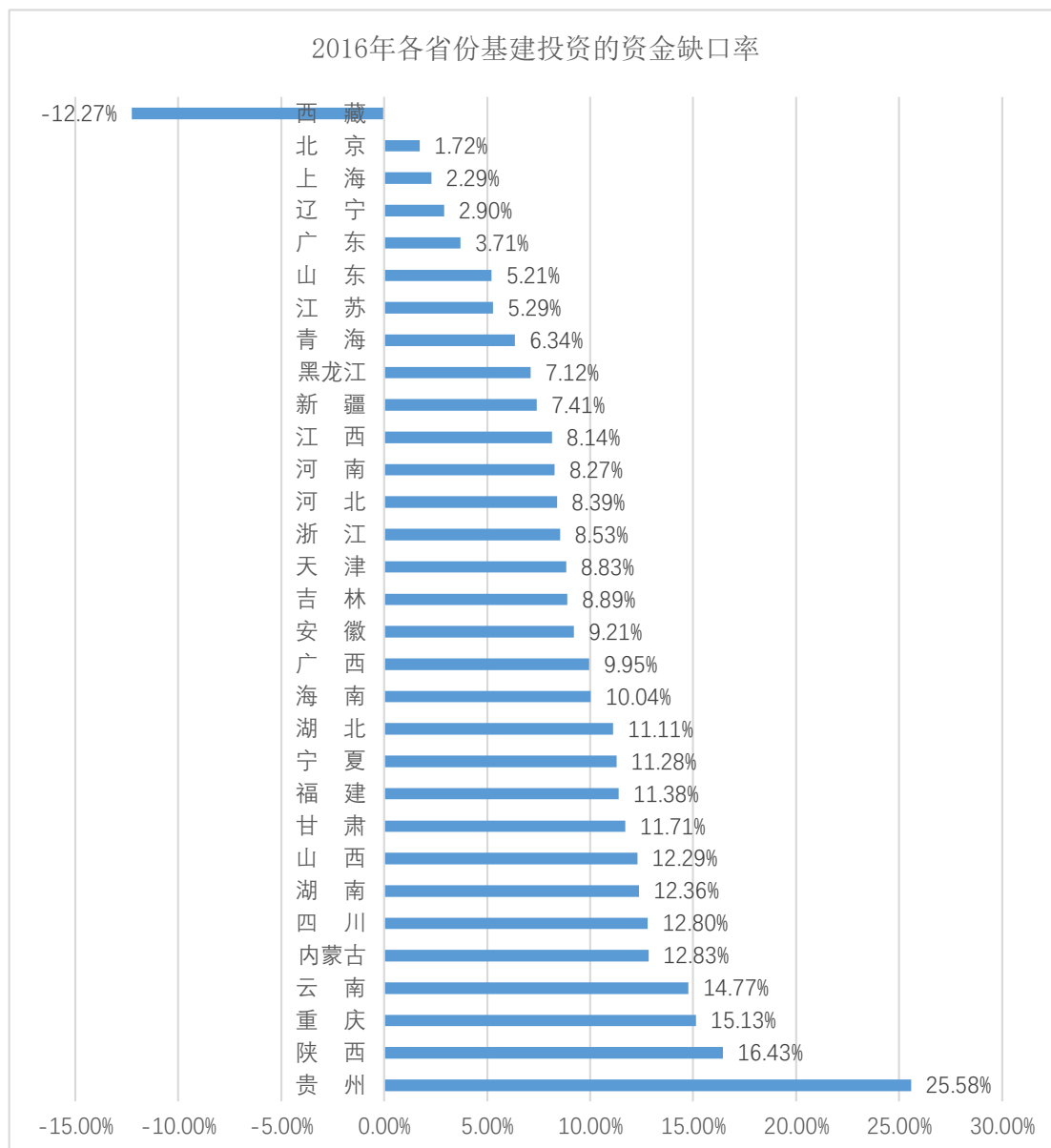


图 3-9 2016 年各省份基建投资的资金缺口率

注：基建投资的资金缺口率等于地方国有基建行业投资额和预算内资金投资额之差与该省 GDP 之比。

3.2.3 各省总指数的排名

综合考虑上述 4 个指标，2016 年债务可持续指数呈现出较大的地区差异，得分最高的省份是西藏，指数为 9.0，其次为广东、山东和上海，得分都在 7.0 以上，可持续指数较低的省份有贵州、天津、云南、重庆和甘肃等，得分都在 4.0 以下，其中贵州的债务可持续指数为负。具体的得分见图 3-10。

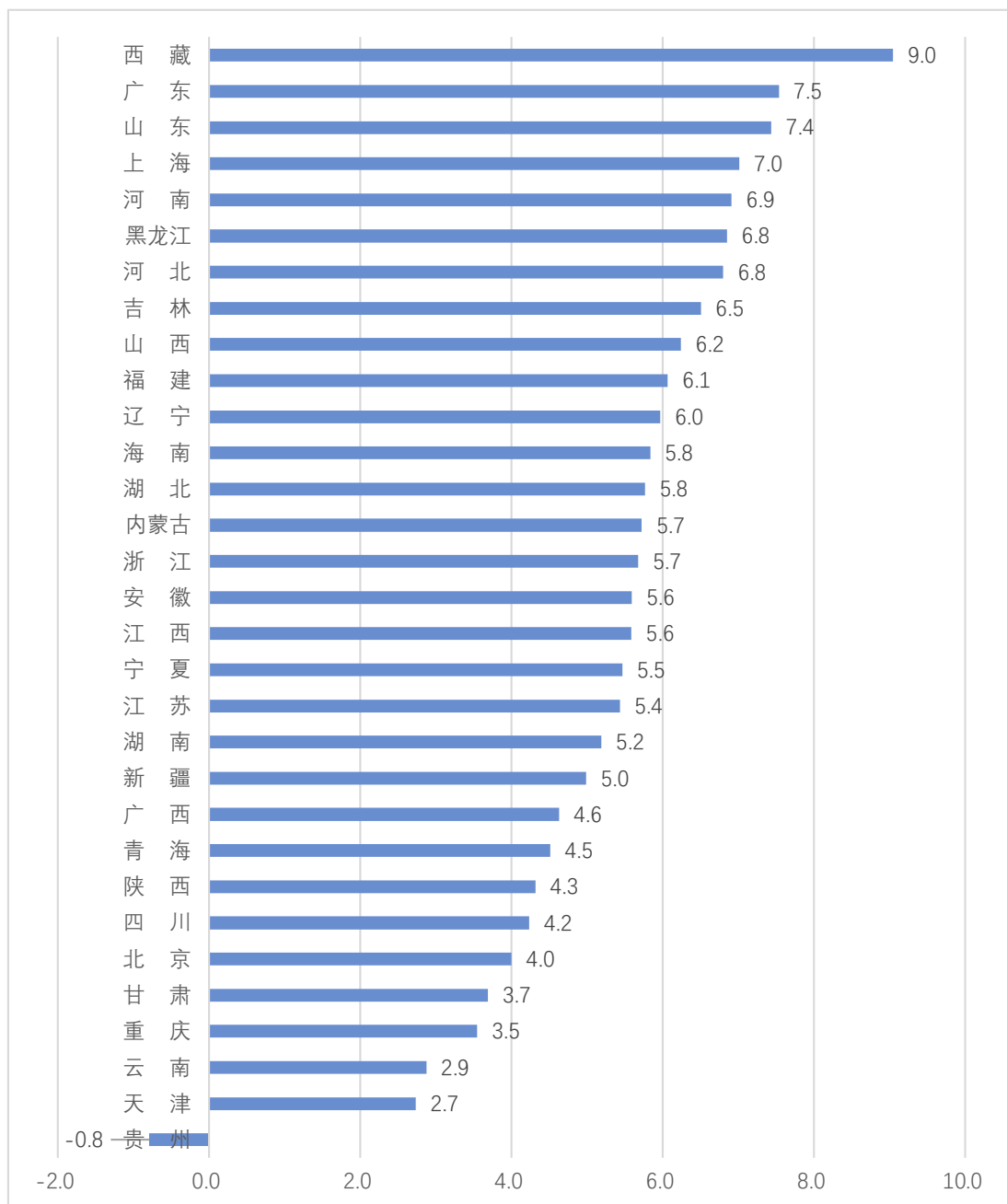


图 3-10 2016 年各省份债务可持续指数

数据来源：本报告测算结果。

3.3 小结与政策建议

近年来地方政府的隐性债务率仍在不断上升，2014 年新预算法修改后，尽管中央对地方政府债务“开前门、堵后门”，但是地方隐性债务并没有明显下降，使宏观经济和金融运行都蕴藏着巨大风险。横向比较来看，西部地区的财力较差、土地出让金也较低，但是西部地区的财政生产性支出占比和政府总投资倾向反而较高，从而导致西部地区的显性债务率和隐性债务率都明显高于东部地区。

本报告认为，应该继续严格对地方隐性债务的管控，但是，在“堵后门”堵得更紧的同时，应该进一步提高“开前门”的力度。目前，仅有省级政府具有发行政府债券的资格，而城市建设的主体是市级政府，尽管省级政府发行政府债券后，会将部分资金分配给下属的各个城市，但是各城市的借债自由度很低。因此本报告建议，应该逐步允许市级政府发行政府债券，同时上调各地区显性债务的限额额度。

四、社会保险基金可持续指数

社会保障可持续指数主要衡量各省社保基金的可持续能力，分析在人口老龄化背景下，各省社保基金供给能否维持社会保障需求。社保可持续指数由社保基金盈余率、养老保险抚养比、养老保险基金盈余率和医疗保险基金盈余率四个分指标构成，具体如下：

表 4-1. 社会保险基金指数分项指标构成一览表

指标名称	指数方向	指标类别	定义
4、社会保障可持续指数		方面指数	
4a 社保基金盈余率	正向	分项指标	(社保基金当年收入-当年支出)/当年收入
4b 养老保险抚养比	负向	分项指标	城镇职工养老保险参保人当中的退休人数/在职职工人数
4c 养老保险基金盈余率	正向	分项指标	(城镇职工养老保险基金当年收入-当年支出)/当年收入
4d 医疗保险基金盈余率	正向	分项指标	(城镇职工医疗保险基金当年收入-当年支出)/当年收入

原始数据均来自《中国统计年鉴》。值得注意的是，各省的养老保险基金收入，除了来自于缴费收入和利息收入外，还来自于公共财政的补助。因此，我们计算的基金盈余率，是已经将公共财政补助资金计入了。如果将公共财政补助资金去掉的话，对于公共财政补助率较高的省份而言，盈余率将更低。但是，由于公共财政补助率仅能获得有限省份、有限年份的数据，我们的基准指标里面，基金收入包括了公共财政补助的资金。

4.1 社保基金可持续指数的平均趋势

本节包括两个部分，首先是对我国 2008-2016 年社会保障可持续指数的整体变动趋势进行分析，其次是各地区 2016 年社会保障可持续指数与 2008 年的对比，分析近几年各省、市的变化。

4.1.1 总指数的平均趋势

从我国 2008-2016 年社会保障可持续指数的整体趋势来看，社会保障可持续指数呈现明显的下降趋势，这与我国人口老龄化程度的变化密切相关。图 4-1 显示，2008 年我国的社会保障可持续指数达到 5.22，2008-2010 年持续下降，到

2011 年社会保障可持续指数有小幅回升，回升到 4.22，而之后，又开始呈现逐年下降的趋势，到 2016 年，下降到 2.39，这表明我国社会保障的可持续能力在下降，人口老龄化的压力在持续增加。

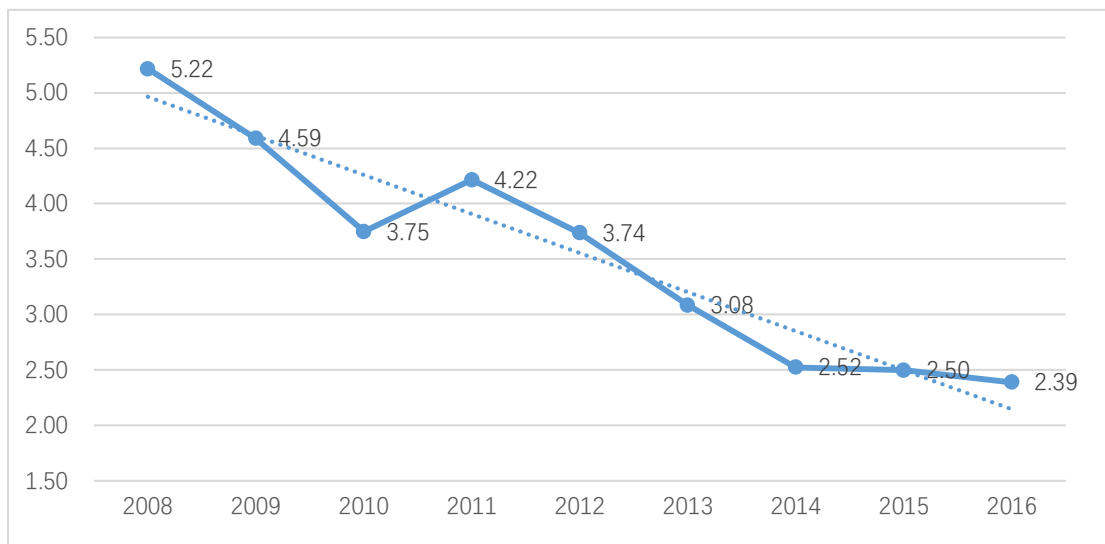


图 4-1 2008-2016 年我国社会保障可持续指数变化

4.1.2 分指标的平均趋势

下图给出了社保基金盈余率、养老保险抚养比、养老保险基金盈余率和医疗保险基金盈余率四个子指标的原始数据 2008-2016 年的变动情况。2016 年与 2008 年相比，各项指标均发生了较为显著的变化。从基金盈余率相关指标来看，无论从社保基金总盈余率还是分保险险种来看都呈现下降趋势。具体说来，与医疗保险基金盈余率相比，养老保险基金盈余率下降的幅度更大。从养老保险抚养比来看，2016 年我国养老抚养比较 2008 年上升了 6.3 个百分点。这表明，社保基金的主要压力来自人口老龄化的压力。

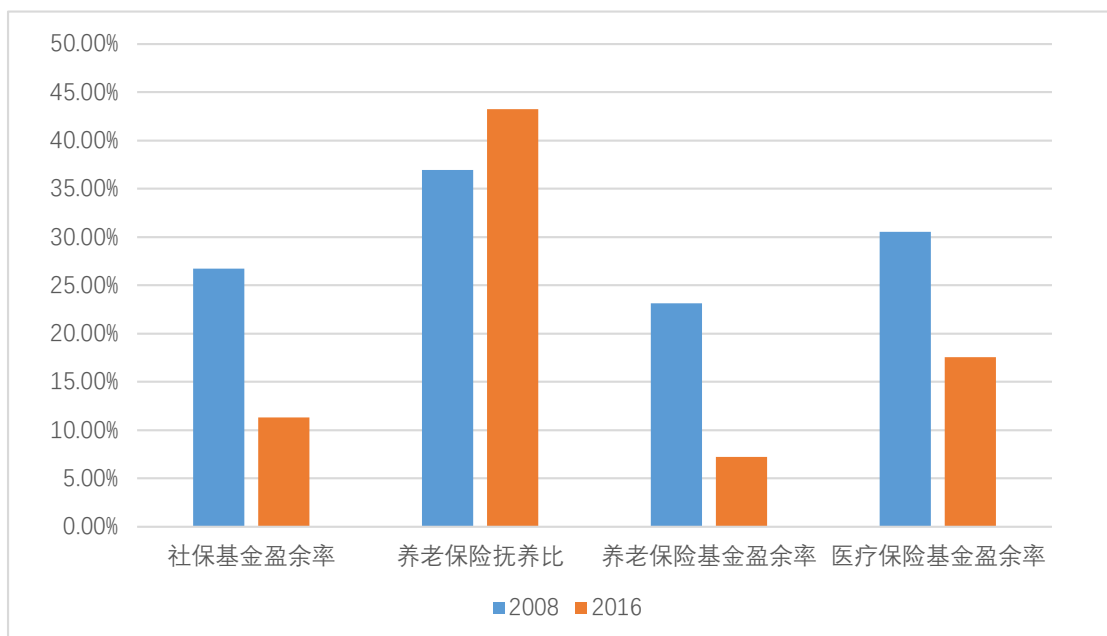


图 4-2 2008 和 2016 年各指标对比情况

注：基金盈余率=（基金当年收入-当年支出）/当年收入。

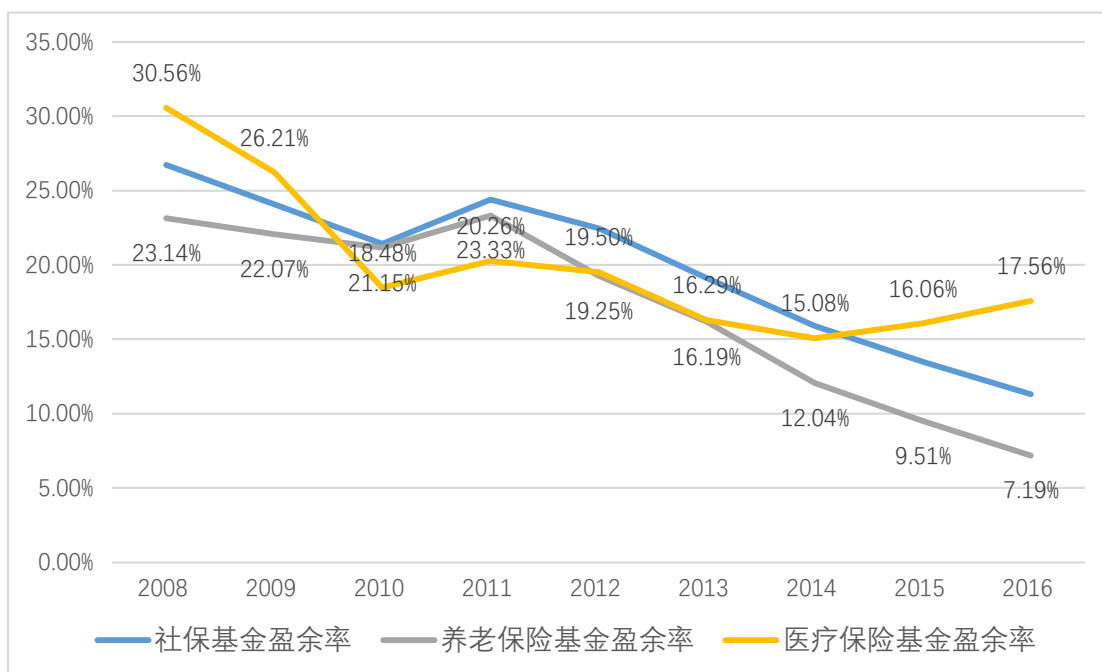


图 4-3 2008-2016 年社保基金、养老保险基金和医疗保险基金盈余率变动情况

注：基金盈余率=（基金当年收入-当年支出）/当年收入。

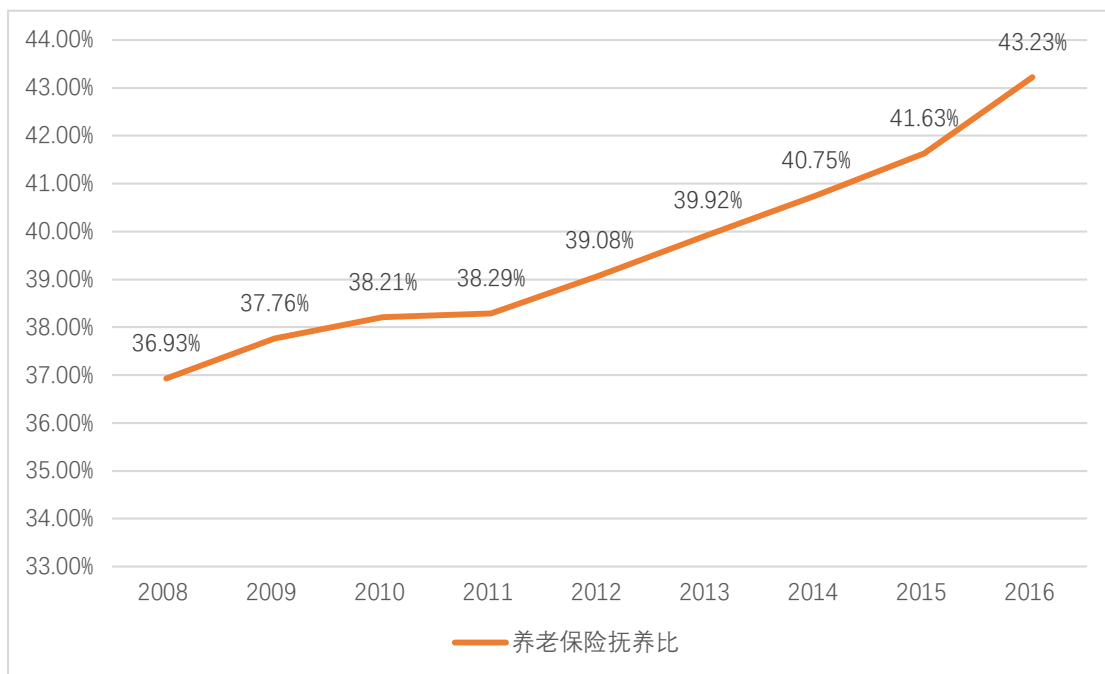


图 4-4 2008-2016 年养老保险抚养比

注：城镇职工养老保险参保人当中的退休人数/在职职工人数。

4.2 社保基金可持续指数的省际比较

本部分主要是我国 2016 年各省份的截面数据分析，从社保基金盈余率、养老保险抚养比、养老保险基金盈余率和医疗保险基金盈余率四个子指标出发，分析不同省份的情况。

4.2.1 东中西地区的对比

通过对比东、中、西部地区 2016 年社会保障可持续指数各项指标，整体上看东部要明显好于中部和西部，西部地区可持续能力次之，中部地区社保基金可持续能力最差。由图 4-5 可知，东部地区的社保基金盈余率最高，养老保险抚养比最低，养老保险基金盈余率最高；中部地区社保基金盈余率最低，养老抚养比最高，养老保险基金盈余率最低，但医疗保险基金盈余率最高，这表明，影响中部地区社会保障可持续能力的主要因素是养老保险抚养比较高，养老保险基金盈余率出现负数的情形。西部地区的各项指标均处于东部和中部之间的水平。图 3 给出了更直观的描述。

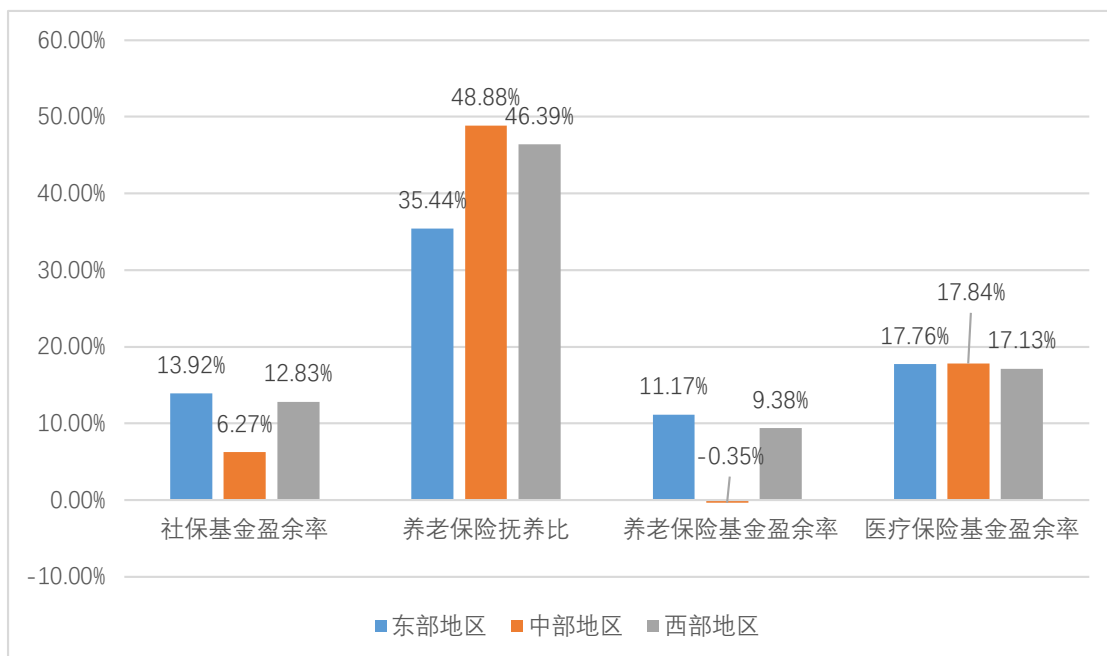


图 4-5 分东、中、西部社会保障可持续指数对比

4.2.2 分指标的省际对比

(1) 社保基金盈余率

图 4-6 显示，各省社保基金盈余率差距较大，其中盈余率最高的省份是西藏，随后是广东、北京、云南、上海等省份，有 2 个省份当年社保基金收入大于支出，分别是黑龙江和辽宁。其中，黑龙江的赤字率最高，达到 21.2%。

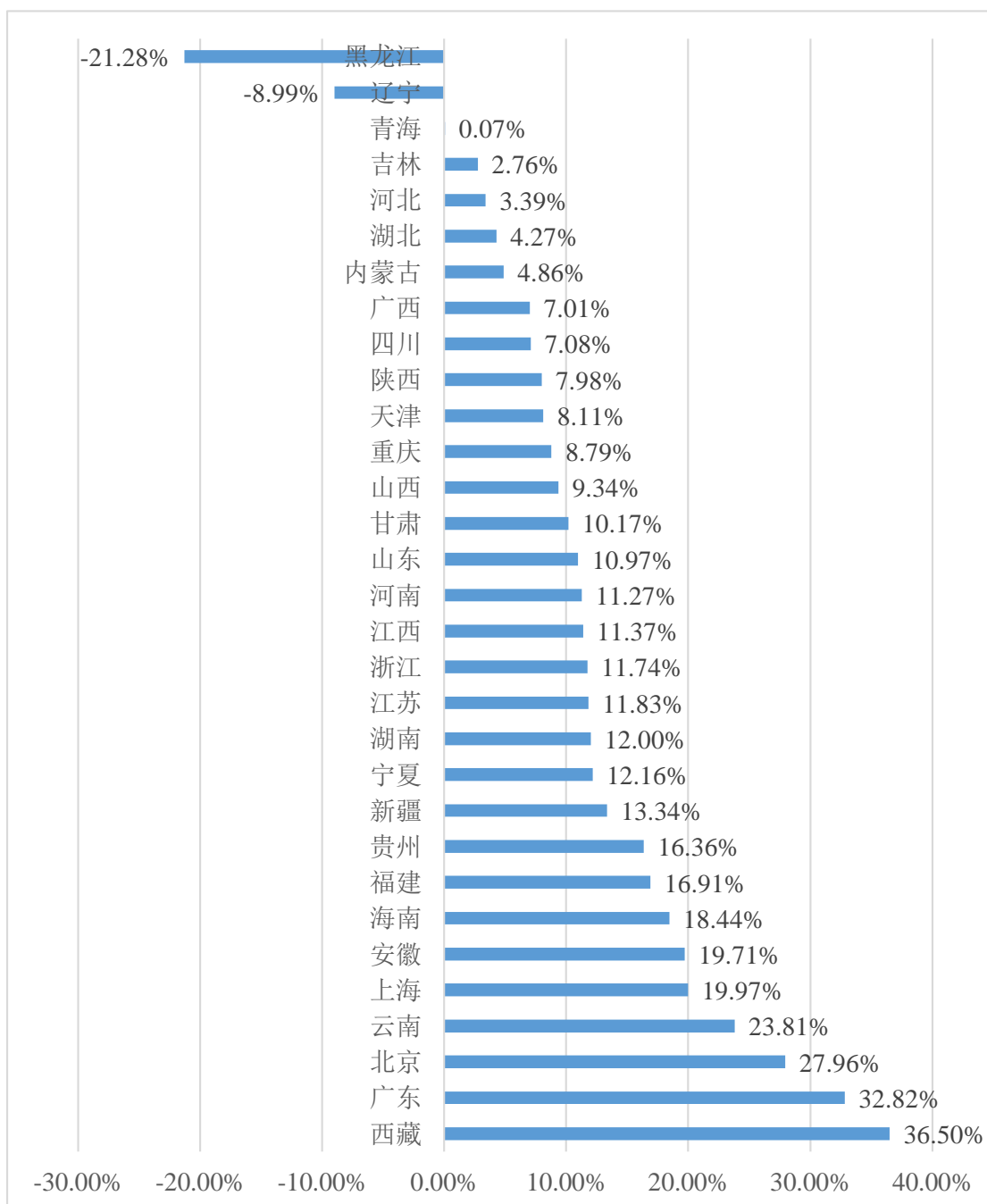


图 4-6 2016 年各省份社保基金盈余率情况

注：基金盈余率=（基金当年收入-当年支出）/当年收入。

（2）养老保险抚养比

图 4-7 给出了养老保险抚养比的省际对比情况，即养老保险参保人数中退休人员与在职职工数之比。由图可知，广东省的养老保险抚养比最低，这也是广东省养老保险基金盈余率最高的一个重要原因。黑龙江省养老保险抚养比最高，为

74.5%，意味着每十个在职职工就需要供养七个退休人员，养老保险的供养压力较大。

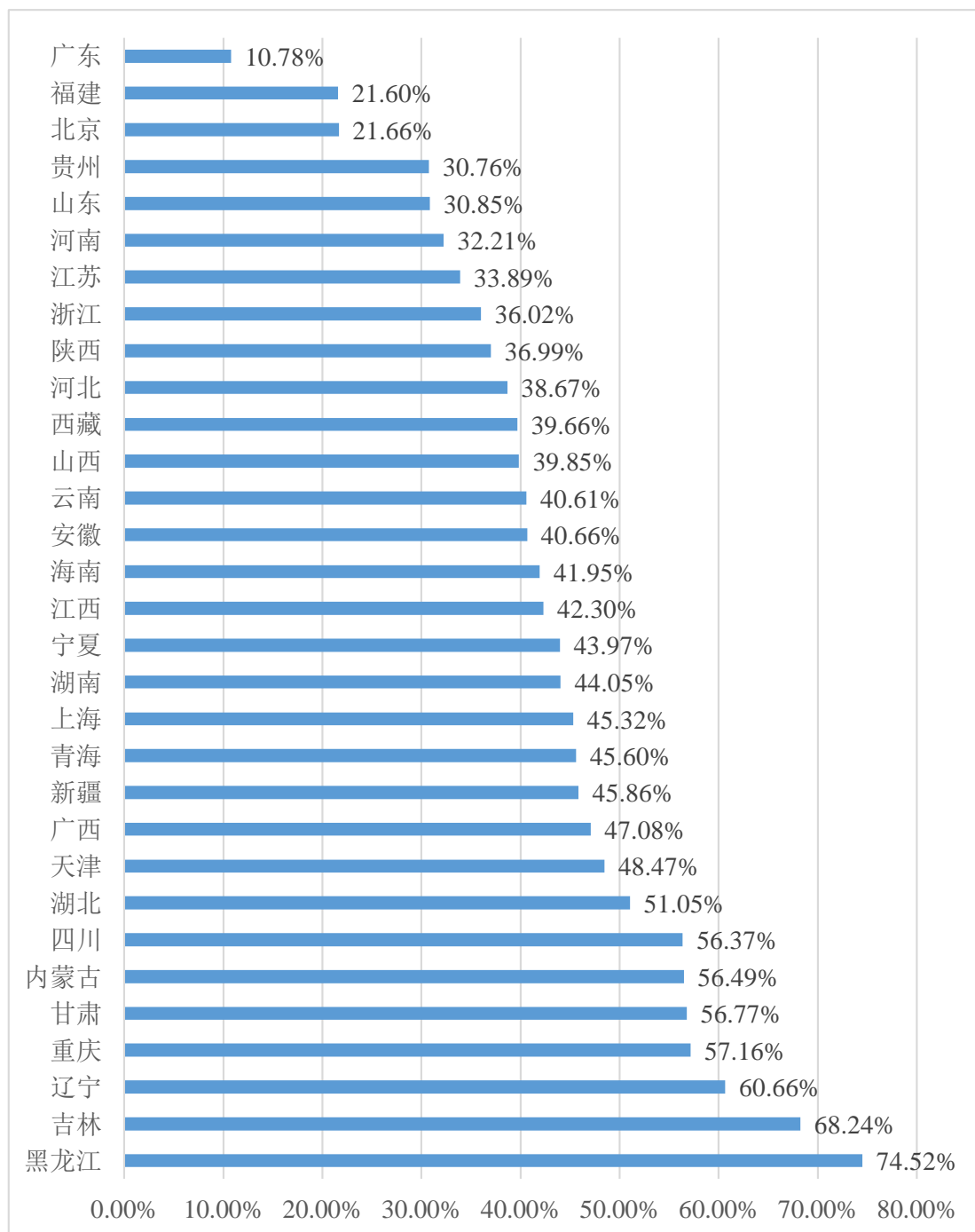


图 4-7 2016 年各省份养老保险抚养比情况

注：城镇职工养老保险参保人当中的退休人数/在职职工人数。

(3) 养老保险基金盈余率

基本养老保险基金盈余率的统计数据显示,有七个省份的养老保险基金盈余率为负值,即当年养老保险收入小于支出,分别是黑龙江、辽宁、青海、吉林、河北、内蒙古和湖北,其中,黑龙江的养老保险赤字率最高,为 32.5%,养老保险的基金收入为 1397 亿元,基金支出为 1694 亿元,缺口为 297 亿元。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。

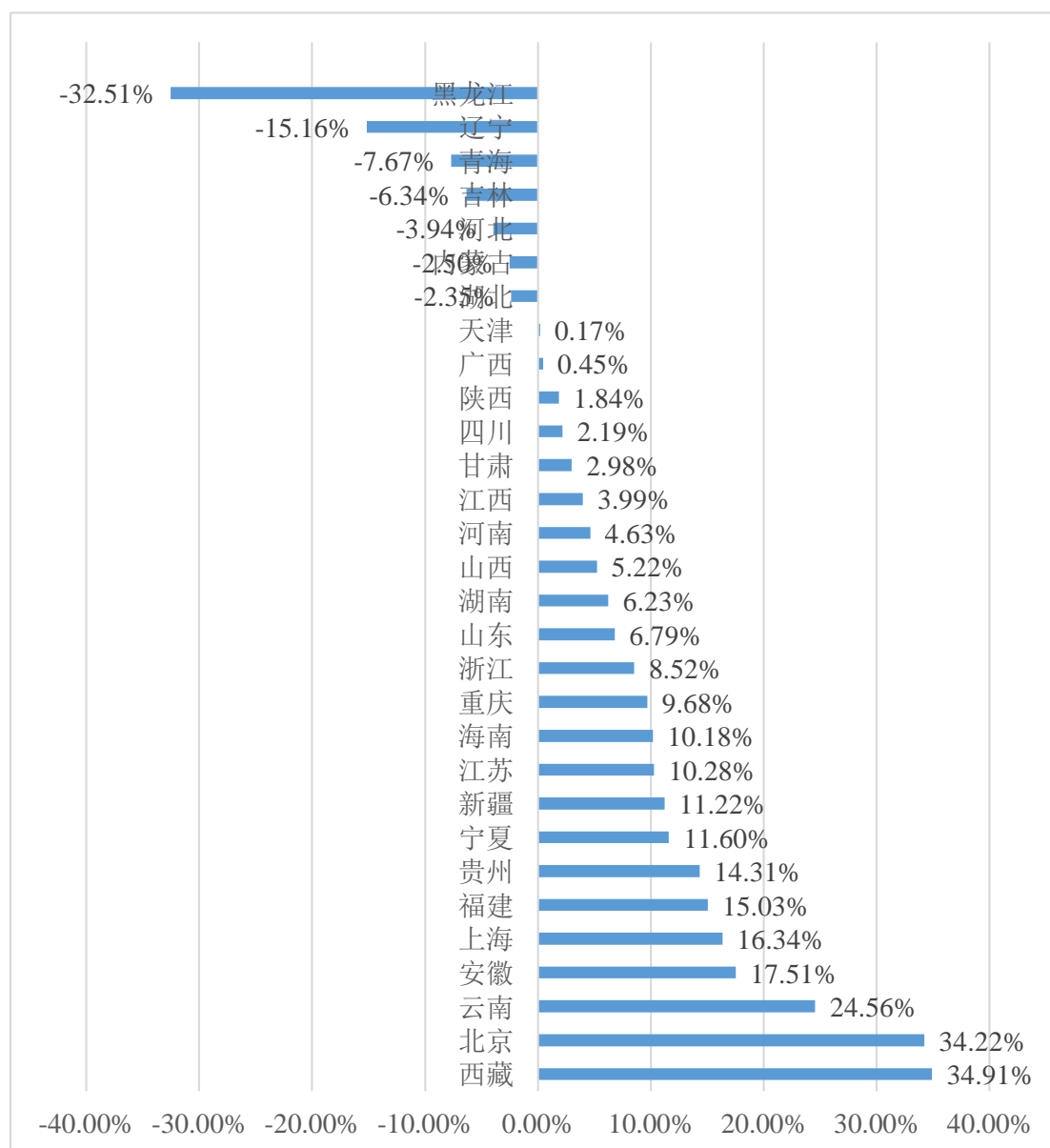


图 4-8 2016 年各省份养老保险基金盈余率情况

注: 基金盈余率=(基金当年收入-当年支出)/当年收入。

(4) 医疗保险基金盈余率

医疗保险基金盈余率统计数据显示, 各省医疗保险基金盈余率均为正。其中, 盈余率排在前三位的是西藏、上海和广西, 排在最后三位的是辽宁、重庆和黑龙江。医疗保险也与养老保险抚养比有关, 老龄人口加重了医疗负担, 使基金盈余率下降。

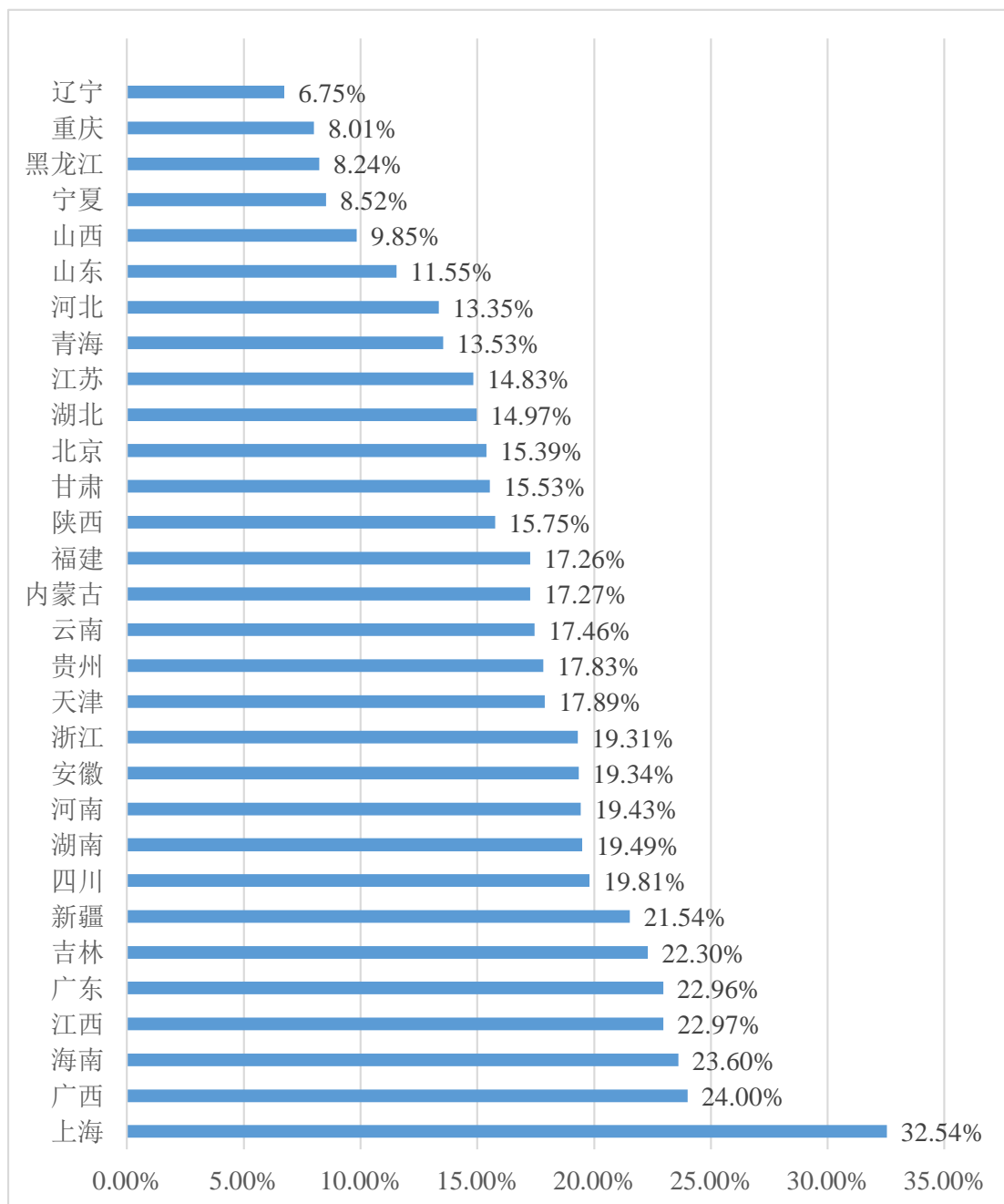


图 4-9 2016 年各省份医疗保险基金盈余率情况

注: 基金盈余率=(基金当年收入-当年支出)/当年收入。

4.2.3 各省总指数的排名

图 4-10 给出了 2016 年各省份社会保障可持续总指数的排序情况，各省份之间差异较大，排在前三位的是广东省、西藏自治区和北京市，排在最后三位的是湖北省、内蒙古自治区和重庆市。排在第一位的广东省的社保基金总指数为 7.63，而排在最后的湖北省的社会保障可持续总指数仅 0.03，前者是后者的约 254 倍，可见差异之大。这可能是各地区的经济发展水平、老龄化程度和医疗卫生条件的差异造成的。

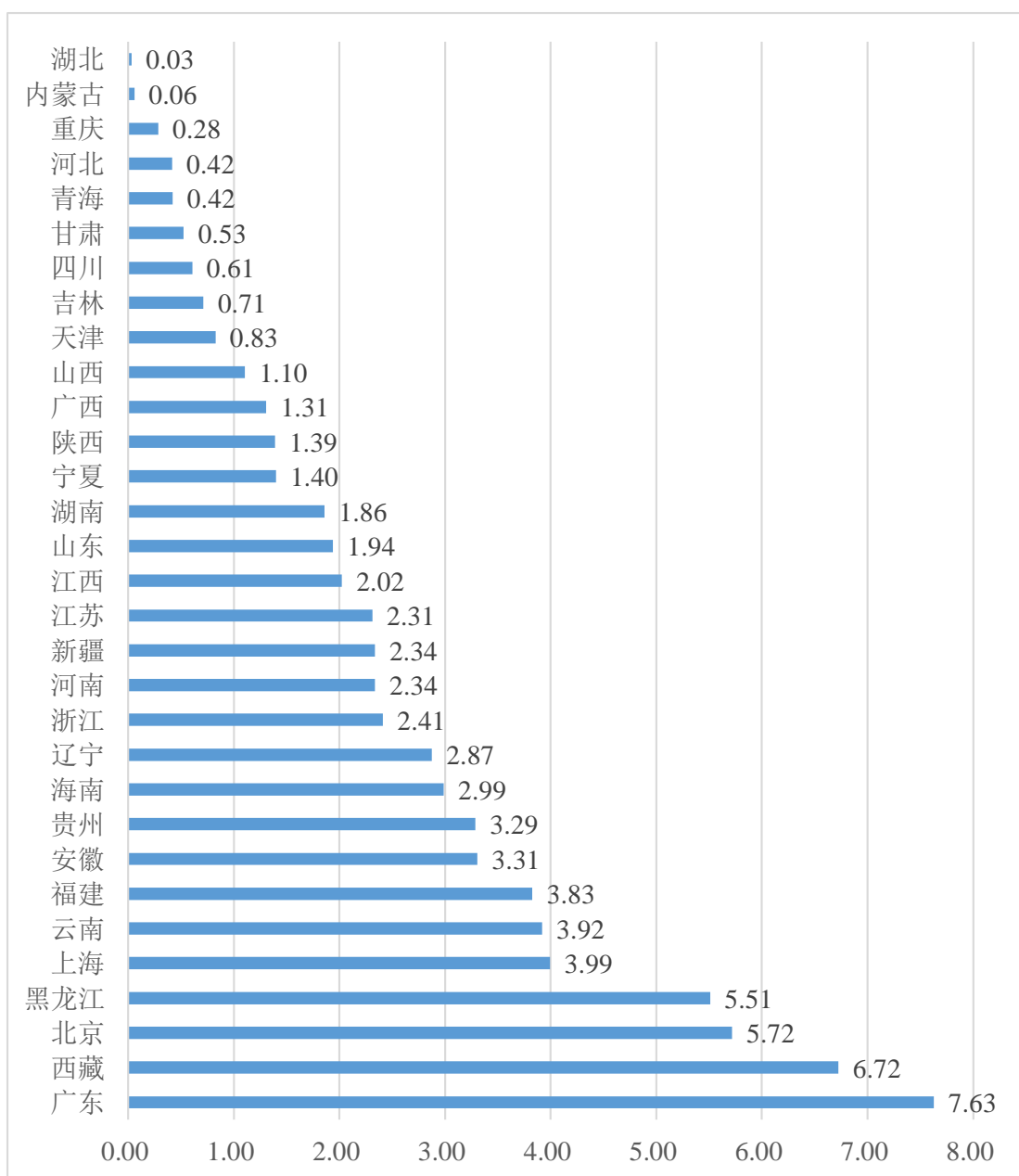


图 4-10 2016 年各省份总指数排名情况

从排序情况来看，2008 年和 2016 年，广东省均排在第一位，是社会保障可持续能力最强的省份。两年对比可以看出，上升最多的是西藏自治区，从第 29 位上升到第 2 位，除此外有 12 个省份排名上升，贵州省排名不变，17 省份排名下降。

表 4-2 2008 年和 2016 年各地区社会保障可持续指数和排名

排序	地区	2008	排序	地区	2016
1	广东	9.6	1	广东	7.6
2	浙江	8.3	2	西藏	6.7
3	广西	8.0	3	北京	5.7
4	山西	6.9	4	黑龙江	5.5
5	江苏	6.6	5	上海	4.0
6	福建	6.5	6	云南	3.9
7	江西	6.2	7	福建	3.8
8	宁夏	6.1	8	安徽	3.3
9	贵州	5.9	9	贵州	3.3
10	安徽	5.7	10	海南	3.0
11	四川	5.6	11	辽宁	2.9
12	山东	5.6	12	浙江	2.4
13	重庆	5.5	13	河南	2.3
14	吉林	5.5	14	新疆	2.3
15	内蒙古	5.4	15	江苏	2.3
16	北京	5.2	16	江西	2.0
17	新疆	5.1	17	山东	1.9
18	甘肃	4.8	18	湖南	1.9
19	河南	4.6	19	宁夏	1.4
20	湖南	4.6	20	陕西	1.4
21	青海	4.6	21	广西	1.3
22	海南	4.5	22	山西	1.1
23	湖北	4.4	23	天津	0.8
24	黑龙江	4.4	24	吉林	0.7
25	云南	4.3	25	四川	0.6
26	河北	4.3	26	甘肃	0.5
27	辽宁	4.2	27	青海	0.4
28	陕西	3.8	28	河北	0.4
29	西藏	2.9	29	重庆	0.3
30	天津	2.5	30	内蒙古	0.1
31	上海	0.0	31	湖北	0.0

数据来源：本报告测算结果

以广东为代表的东部沿海省份的养老保险抚养比低来源于这些省份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 4-11 显示，各省份的养老保险基金盈余率与老年人口抚养比之间呈现明显的负向关联。东部沿海省份人口老龄化程度低，主要源于以下两个因素：第一，外来人口比率较高。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。北京、上海、广东居于前三位。改革开放以来，东部沿海省份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。图 4-12 显示，各省份的养老保险基金盈余率与流动人口比率之间呈现明显的正向关联。第二，从就业结构上，广东、福建、浙江等东部省份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，浙江、福建和广东是全国最低的三个省份。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 4-13 显示，各省份的养老保险基金盈余率与国有单位就业比重之间呈现明显的正向关联。

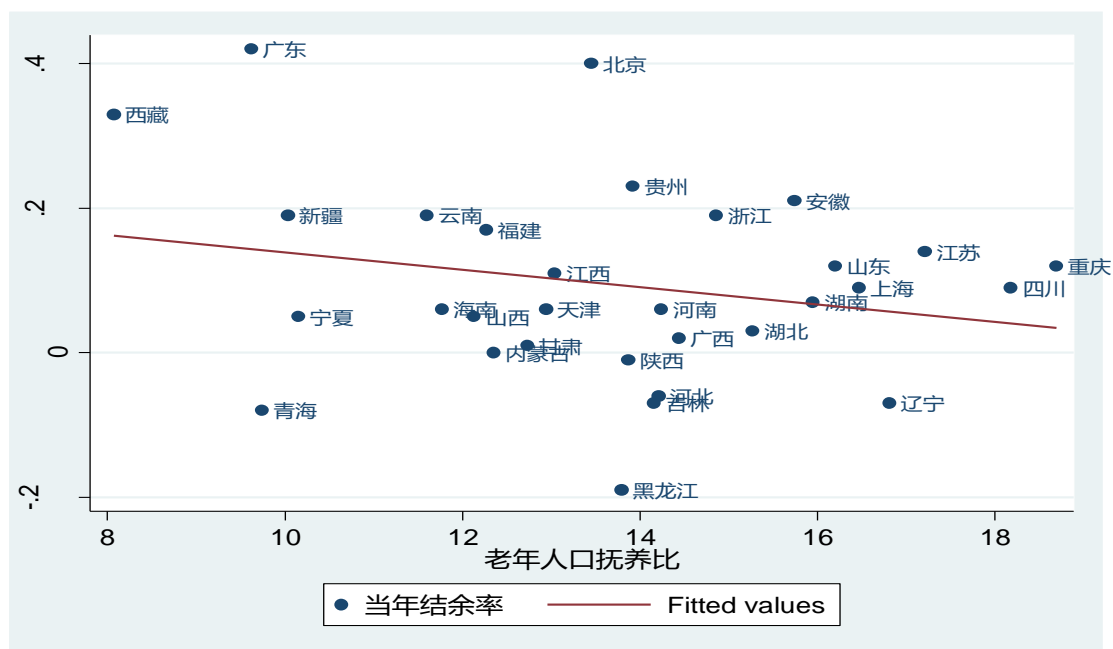


图 4-11 各省份的老年人口抚养比与养老保险基金盈余率

数据来源：《中国统计年鉴》。老年人口抚养比=60 岁以上人口数/16 至 59 岁人口数

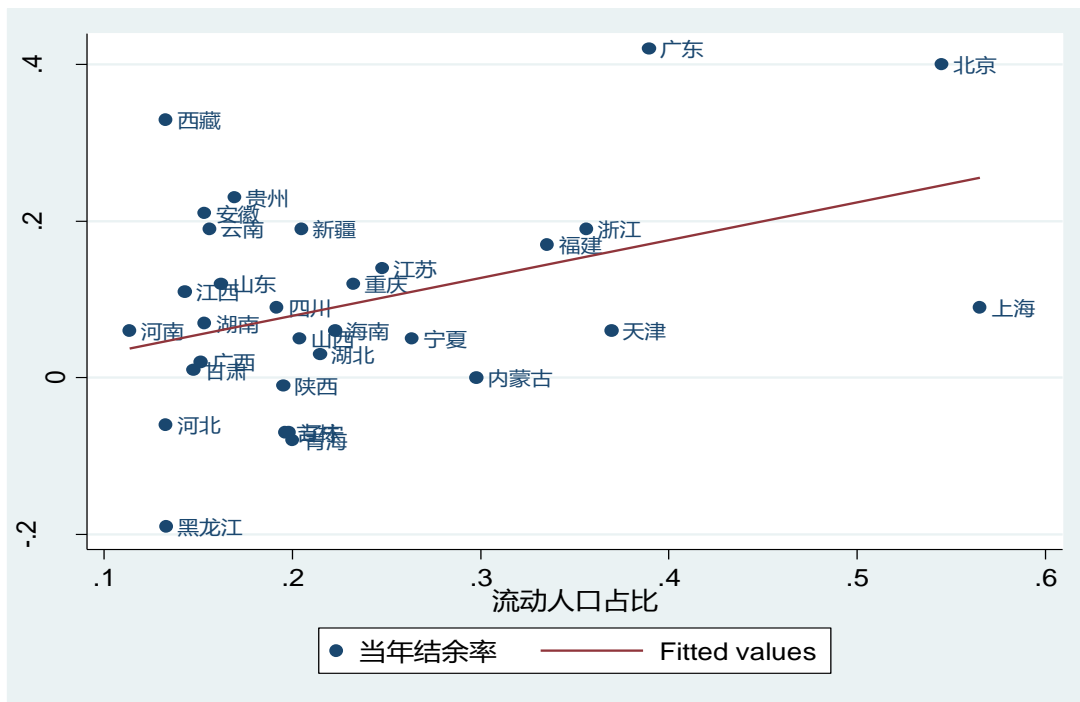


图 4-12 各省份的流动人口比率与养老保险盈余率

数据来源：《中国统计年鉴》。流动人口比率=（常住人口-户籍人口）/常住人口。

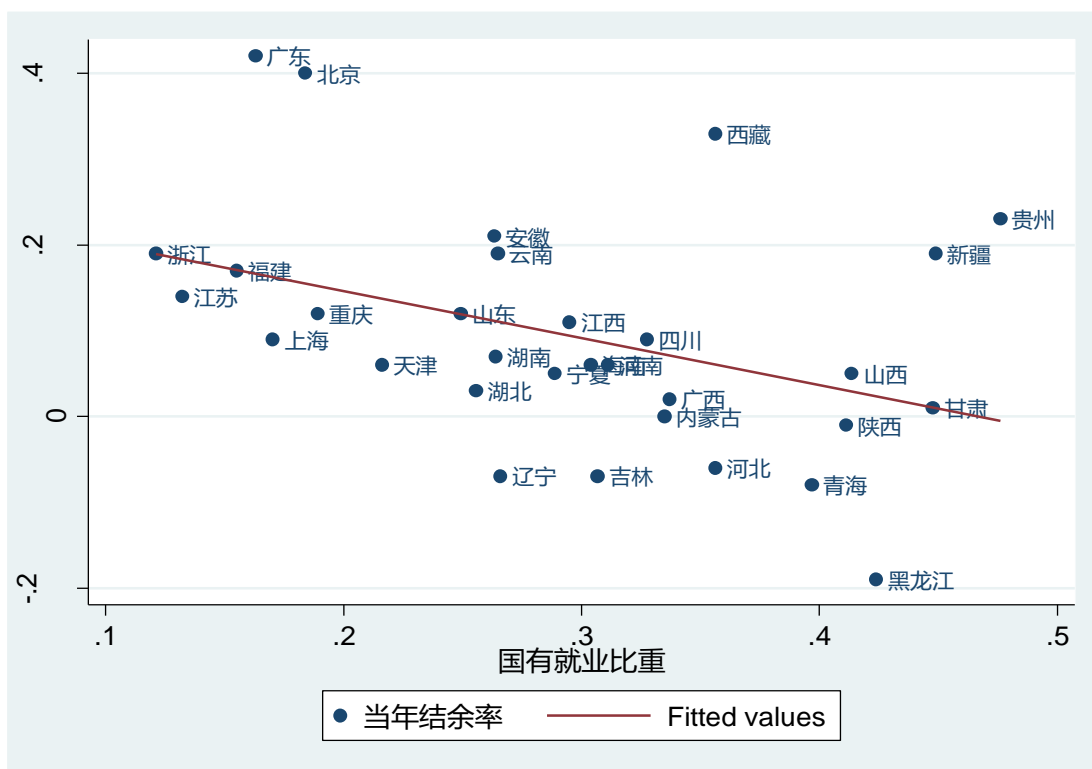


图 4-13 各省份的国有就业比重与养老保险基金盈余率

数据来源：《中国统计年鉴》。

最后，各地区社保基金盈余的巨大差异，东北等社保缺口省份需要公共财政的大幅度补贴，因此也进一步加大了公共服务提供的压力，不利于各地区公共服务的均等化。各省的养老保险基金收入，除了来自于缴费收入和利息收入外，还来自于公共财政的补助。除了地方政府自掏腰包外，财政部也建立了“中央财政企业职工基本养老保险补助资金”（财社〔2015〕222号），补助资金按照因素法分配，主要根据各地区养老保险基金的缺口和赡养率来确定。补助资金纳入中央财政对地方财政的一般性转移支付。

按照财政部披露的全国财政决算报告，2016年公共财政对企业职工养老保险的补助全国合计4703亿元，占养老保险基金收入的比重13.7%。由此可见，公共财政补助在养老保险基金收入当中占有较大的比重。我们从各省份的财政决算报告当中收集了各省份财政对职工养老保险基金的补助金额。由于2016年各个省份全面开始实施机关事业单位养老保险与城镇职工养老保险的并轨。2016年的财政补助金额，混合了财政对机关事业单位养老保险的补助。为此，我们使用2015年数据去测算各省份养老保险基金收入当中财政补助的比例⁵。

图4-14显示，对于不同省份而言，公共财政补助的强度存在差异。东北等老工业基地较为集中的省份，养老保险基金收入当中依赖于公共财政补助的比例非常高。东北三省的公共财政补助占基金收入的比例都超过了30%。黑龙江省的养老保险基金收入1030亿元，其中公共财政补助327亿元。黑龙江省的养老保险基金支出达到1223亿元，基金收支缺口193亿元。但如果从基金收入中刨除公共财政补助的话，基金收支缺口则高达520亿元。相比之下，广东、福建、北京和上海等省份的公共财政补助几乎为0。

⁵个别省份的财政决算报告当中没有披露财政对养老保险基金的补助，我们使用全国平均补助比例来替代。

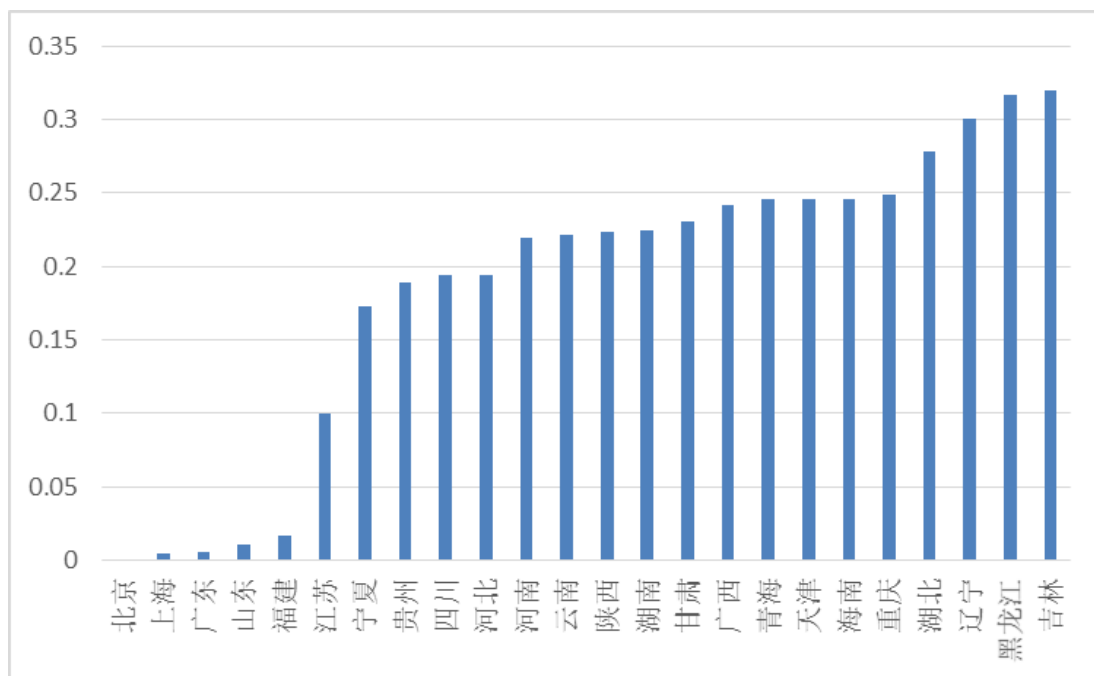


图 4-14 公共财政补助占各省养老保险基金收入的比重

4.3 小结与政策建议

我国社会保险制度自从建立之初，一直选择由地方统筹的模式，绝大多数省份是在市级、县级层面统筹。这一模式下，大政方针由中央确定，各地区“分灶吃饭”，保险经办、保费征缴、养老金发放和结余资金管理均由地方政府负责。分灶吃饭的模式，解决了我国地区间经济发展水平差异大、信息难以获取的问题，有助于各地区因地制宜调节社保政策。而且，地方政府同时负责养老金发放和保费征缴，权责一体有效地调动了地方政府征缴保费的积极性。可以说，这一模式结合了集中统一领导和调动地方积极性两方面的优点，在一定时期内推动了我国社会保险事业的快速发展。

但随着时间推移，分权化社会保险体制逐渐暴露出高度“碎片化”所带来的诸多缺点，既不利于公平，也带来了一定的效率损失。首先，各地区的实际缴费率存在巨大差异，造成地区间不公平。尽管中央制定的标准法定标准费率是 28%，但是实际中严格按照法定费率和缴费基数参保的并不多。很多企业不是按照员工实际工资来缴费，而是按照较低的基数缴费。一些地方政府还会给企业费率上的优惠。广东和浙江两省，单位和个人合计缴费率只有 22%，远低于全国标准缴费

率 28%。我们利用公开数据测算了社保的实际缴费率。图 4-15 是各省的养老保险实际缴费率，全国平均实际缴费率为 17.4%，远远低于法定 28%的水平。广东省实际缴费率仅有 9%，在 31 个省份中位列最低。除广东外，海南、福建、北京、重庆等省份也较低。新疆、内蒙古、甘肃和黑龙江的缴费率较高，达到 25%左右。广东省的实际缴费率低，主要原因是广东的法定缴费率低，背后原因是广东养老负担轻，较低的费率也能维持养老保险基金的收支结余。新疆、内蒙古、甘肃和黑龙江等省份的实际缴费率高，跟这些省份的养老保险抚养比高有很大的关联，当然黑龙江的高实际缴费率仍然难以维持养老保险收支平衡。经济发展速度较快的地区因人口流入，而产生了巨大的人口红利和社保盈余，这些地区在较低的实际缴费率下仍然能实现较大的社保收支盈余；反过来，经济发展较慢地区人口净流出，社保收支缺口大，甚至不得不提高实际缴费率。缴费率较高进一步不利于企业和劳动力的流入，从而产生了明显的“马太效应”，加大了地区间经济发展的差距。

第二，各地区间社保实际缴费率的不统一，导致市场赛地“坑坑洼洼”，扭曲了要素在地区间的配置效率，不利于发挥市场在资源配置中的决定性作用。养老保险跨地区转接仍然存在诸多障碍，也阻碍了全国统一劳动力市场的形成，对劳动力要素的配置效率产生了负面影响。

2018 年 7 月起，国务院开始建立养老保险基金中央调剂制度。在现行企业职工基本养老保险省级统筹基础上，建立中央调剂基金，对各省份养老保险基金进行适度调剂。中央调剂制度建立后，内陆省份公共财政对养老保险的补助压力减小，间接上有利于促进地区间公共服务均等化，最终促进地区间经济的均衡发展。

中央在 18 号文中定调会逐步提高上解的比例，最终实现养老保险全国统筹，因此地方政府可能预期到，如果结余量巨大，即使当前可以留存本省使用，但是未来上解中央的比例还会上调。尤其是，实现全国统筹之后，结余资金最终将全部上交中央，届时地方政府不再负担养老保险责任。因此，一些省份可能产生“量出为入、藏富于民”的思想，在制定费率和征管社保费时仅做到略有盈余，刚刚够发放养老金，不愿意进一步扩面征缴。当然，2019 年开始，社保费交由税务部门统一征收，地方干预的余地大大减小，有助于减少这一现象。但是我们认为，

中央调剂制度作为一个过渡手段，过渡期不应该太长，应该加快实现真正全国统筹的步伐。

五、预算管理指数

本报告通过各省的财政预决算偏离幅度来反映预算管理情况，预决算偏离幅度越大，代表预算管理较差。预决算偏离 = $[(\text{决算}-\text{预算})/\text{预算}] * 100\%$ 。该指数由收入偏离度和支出偏离度两个分指标构成，具体如下：

表 5-1. 预算管理指数分项指标构成一览表

指标名称	指数方向	指标类别	定义
5、预算管理指数		方面指数	
5a 支出预决算偏离度	负向	分项指标	支出决算总数与预算总数相比的偏离比例
5b 收入预决算偏离度	负向	分项指标	收入决算总数与预算总数相比的偏离比例

两个指标均为负向指标。原始数据均来自《中国财政年鉴》。

5.1 预算管理指数的平均趋势

5.1.1 总指数的平均趋势

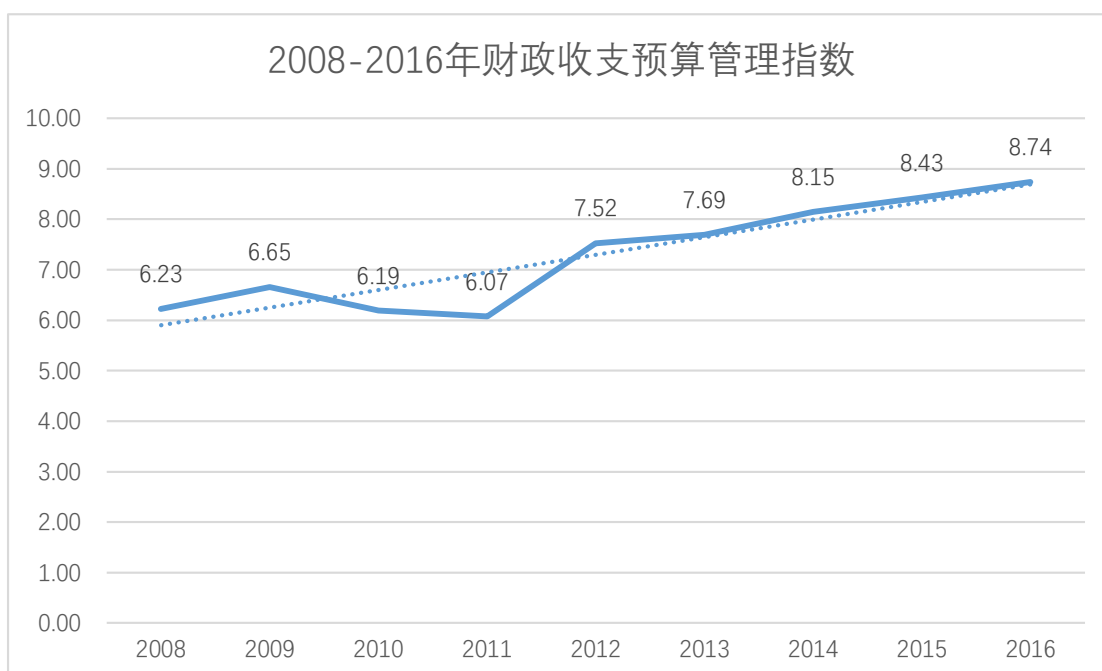


图 5-1 2008-2016 年财政收支预算管理指数

从 2008-2016 年财政收支预算管理指数来看，全国各省的预算管理指数呈上升趋势，偏离程度逐年减小。

5.1.2 分指标的平均趋势

其中，支出预决算偏离程度的绝对值稳步减小，从 12.37% 下降至 5.38%，这表明平均而言地方政府预算管理工作有明显改善，预算与决算数字的吻合度越来越高；2011 年之前，财政收入与执行数存在较大差异，2011 年为 12.19%，在 2012 年之后偏离幅度大幅度缩小，偏离程度基本维持在 3% 左右。

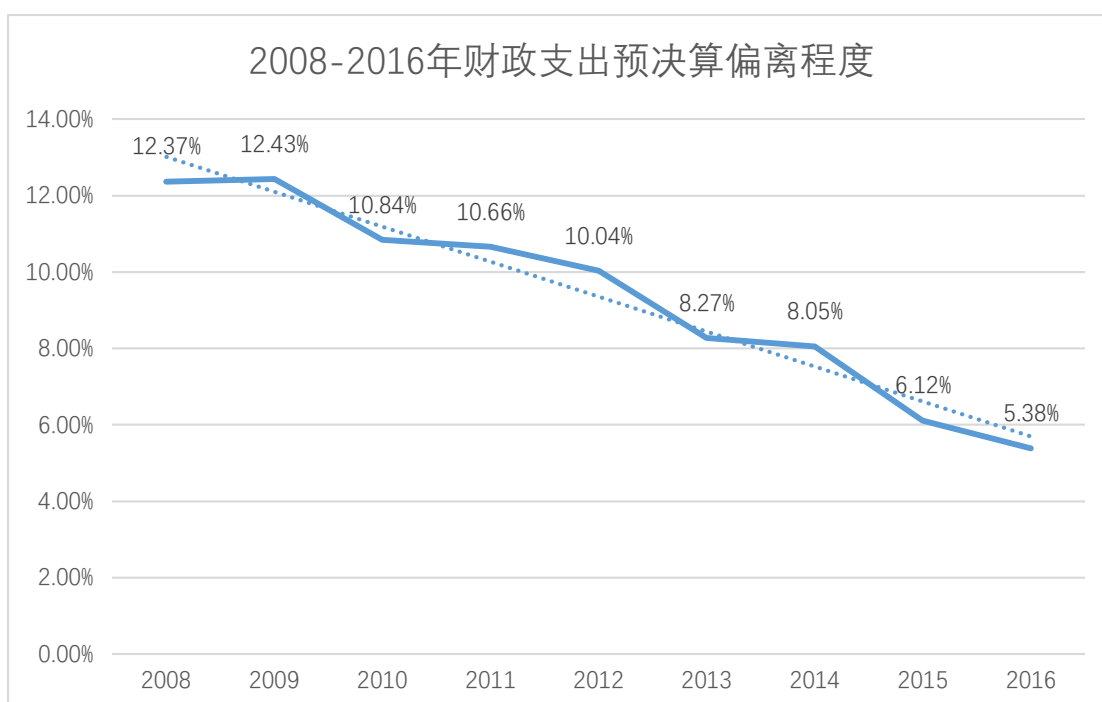


图 5-2 2008-2016 年财政支出预决算偏离程度

注：预决算偏离程度=决算总数与预算总数相比的偏离比例。

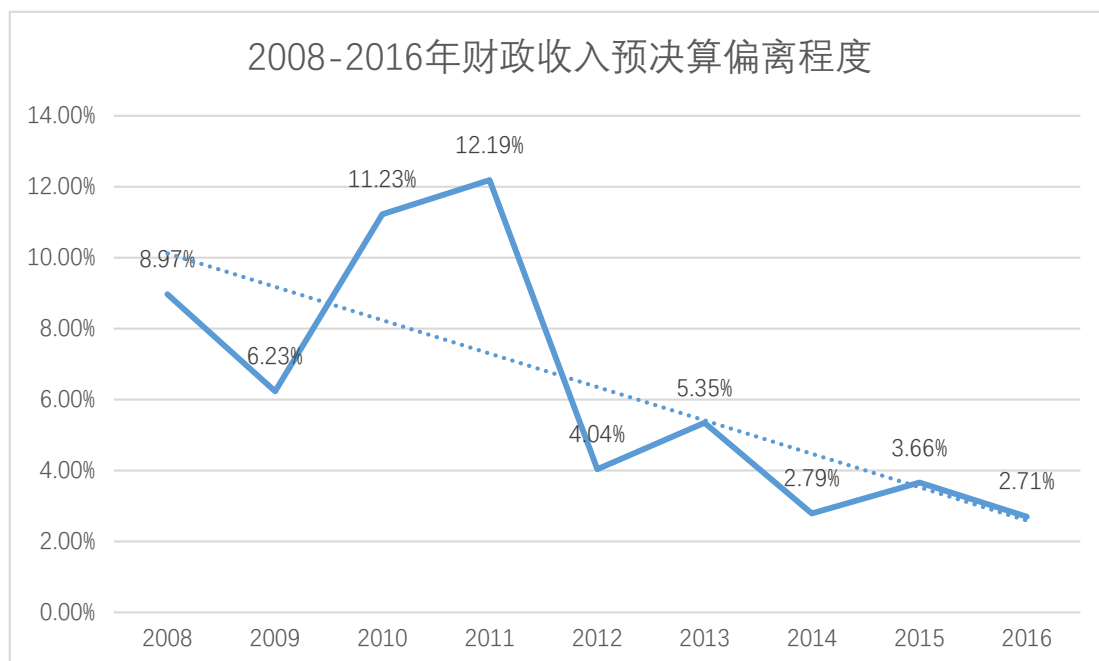


图 5-3 2008-2016 年财政收入预决算偏离程度

注：预决算偏离程度=决算总数与预算总数相比的偏离比例。

5.2 预算管理指数的省际比较

5.2.1 东中西地区的对比

根据东、中、西部地区 2016 年财政收支预算收支偏离情况，支出偏离程度总体要大于收入偏离程度。中部地区支出偏离程度最高，高达 6.47%，东部地区次之，西部地区实际支出与预算相差小，偏离程度为 4.34%，比中部低 2.13 个百分点；西部地区的收入偏离程度高于东部和中部，为 3.72%，中部略高于东部地区。这说明，在经济发展水平更低的省份，收入预算数与决算数的偏差越大。

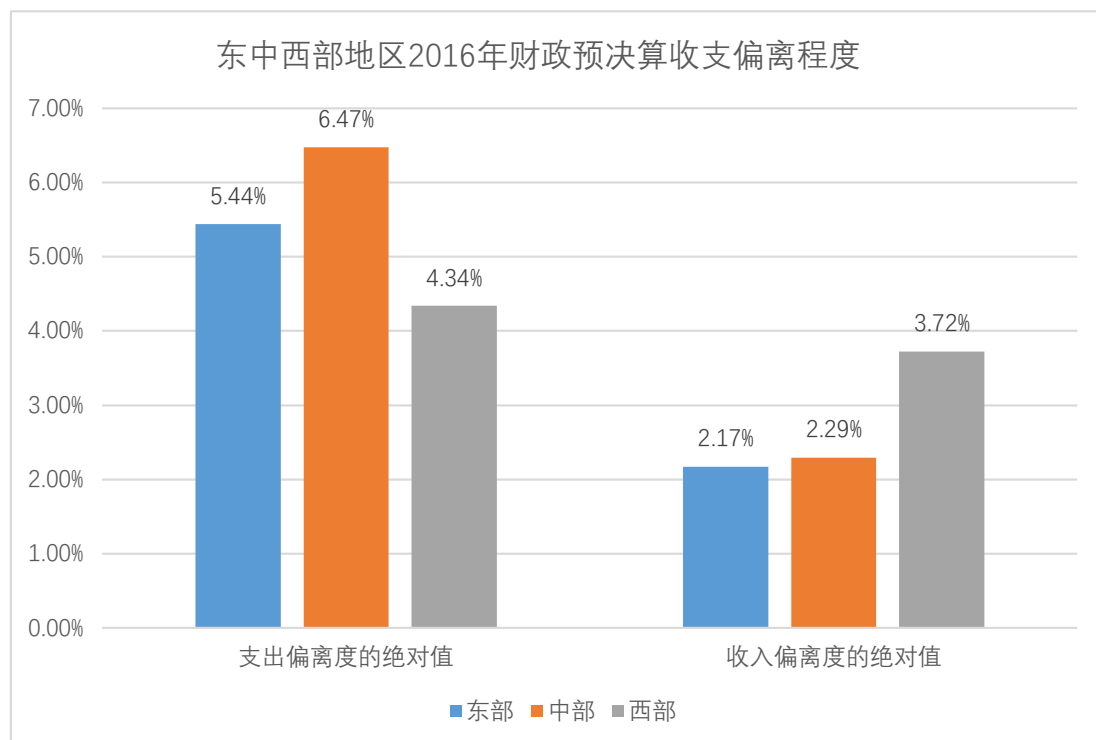


图 5-4 东中西部地区 2016 年财政预决算收支偏离程度

5.2.2 分指标的省际对比

以 2016 年为例，各省的收入和支出的偏离程度均有显著差异。支出偏离程度全部为负值，决算数小于预算数，即“少支”，江西省和内蒙古自治区支出偏离程度较大，支出决算数明显小于支出预算数，偏离程度在 10% 左右；收入偏离多为正值，仅有 10 个省为负值，其余 21 个省、自治区和直辖市一般公共预算财政收入决算数均大于预算数，发生了“超收”现象，西藏自治区的收入偏离高达 9.51%，远高于其他各省。

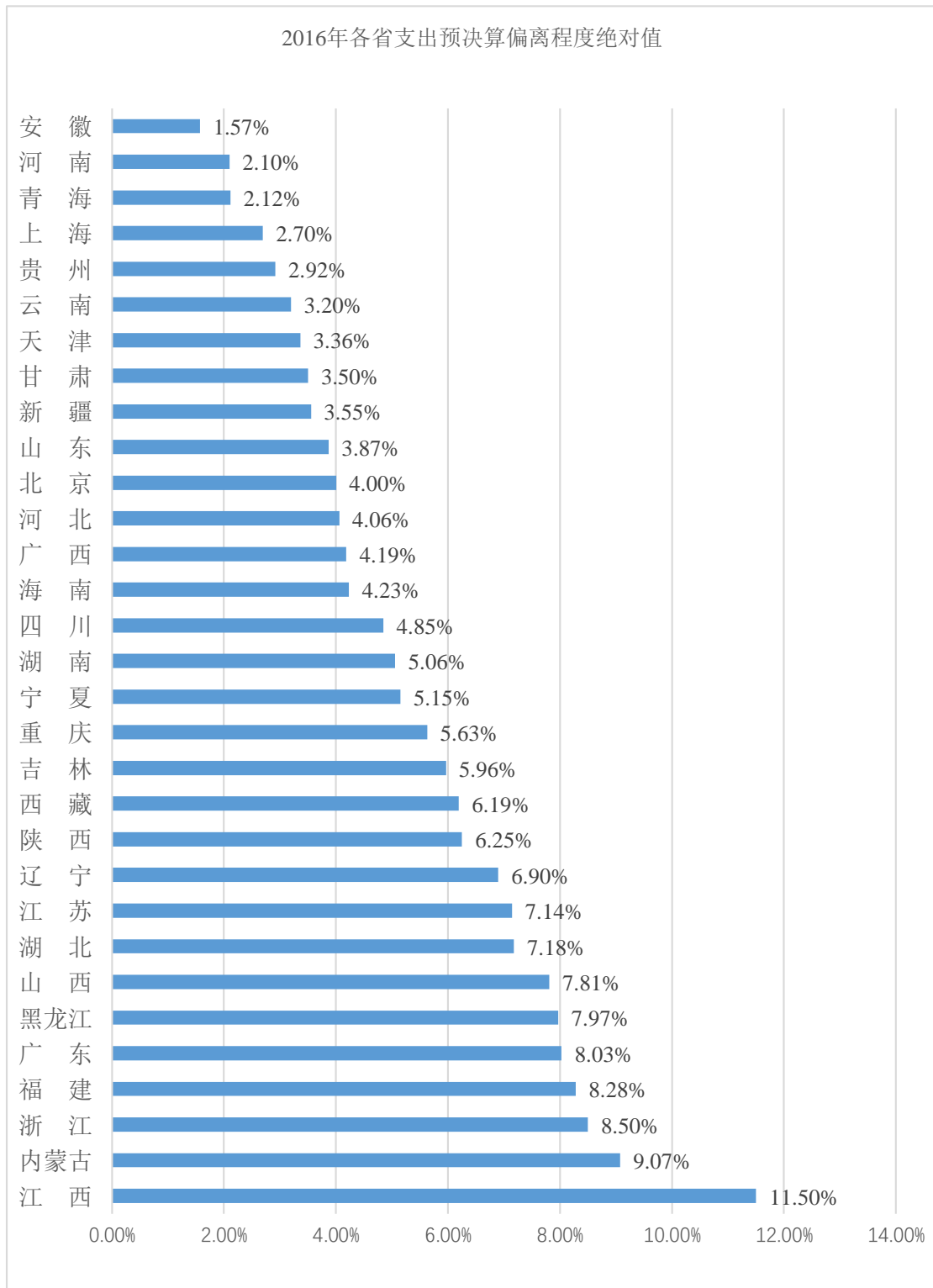


图 5-5 2016 年各省支出预决算偏离程度绝对值

注：预决算偏离程度=决算总数与预算总数相比的偏离比例。

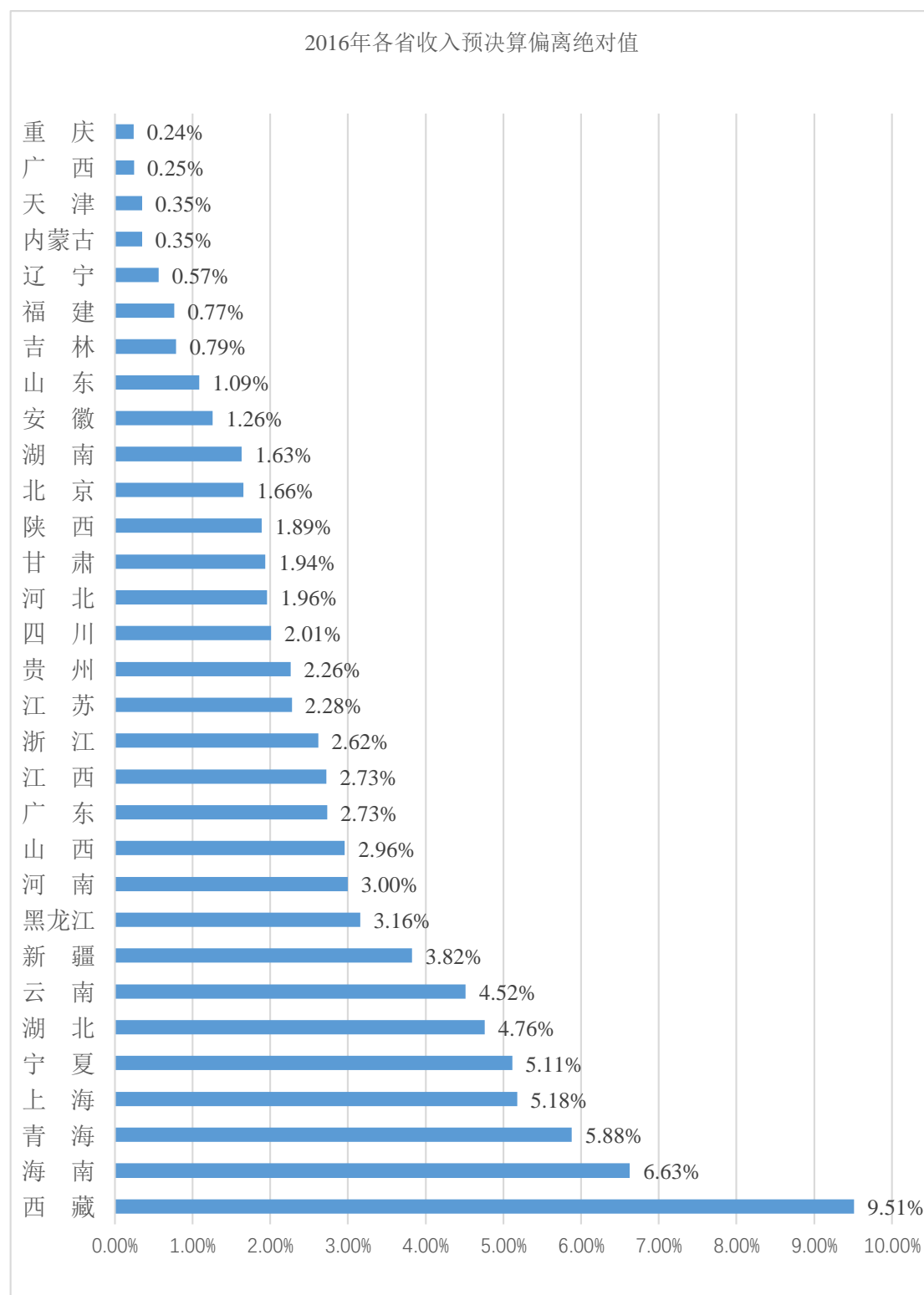


图 5-6 2016 年各省收入预决算偏离绝对值

注：预决算偏离程度=决算总数与预算总数相比的偏离比例。

5.3 小结与政策建议

从时间趋势上看，近年来，我国地方财政收支的预决算偏离幅度有所下降，显示预算管理水平的提高。本报告建议，在收入执行上，强化对收入征管的约束，支出执行上，应及时下拨资金尤其是上级政府的专项资金，合理安排财政支出进度，特别要加强对“超收”收入和“少支”资金的管理。强化人大在预算全过程尤其是对预算执行和决算审查过程的监督职能，完善人大的机构设置、逐步建立具备预算专业素养的人大委员队伍。