

如何分析省级行政区的财力贡献？

中国社会科学院财经战略研究院研究员 汪德华

习近平总书记在十九大报告中提出,我国要建立“权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”。中央与地方的财政关系历来是大国治理的核心问题之一,新中国成立以来多次经历调整。从1994年开始,我国建立起分税制财政体制,改变了过去按企业隶属关系确立财政收入归属的方式,奠定了当前我国中央地方财政关系的基本制度框架。按照十八届三中全会和十九大的部署,可以预期,中央与地方财政关系的优化将是近期全面深化改革的重点关注内容。

近期有一些网络文章,从区域总财力和区域财政支出对比分析的角度,分析讨论省级行政区的财力状况。这实质上是在分析省级行政区与中央财政之间的关系。这些文章,在逻辑上存在不少似是而非的地方;其分析的大体结论,在财政界业内本来属于常识性内容,但在不熟悉这一领域的社会大众中造成了很大影响。这些分析内容,与近期地方GDP和财政收入注水、地方政府隐性债务等舆论热点问题交织在一起,还引发了一些不当的推论。

在分税制财政体制之下,区域总财力被明确地划分为中央税、地方税、中央地方共享税;归属于中央政府、地方政府的财力划分得比较清楚。从法理上看,中央政府有权力且有必要

从企业和居民收税用于履行中央职能;中央政府从某个省级行政区获取的财力,不应与该地地方财力混合在一起。但长期以来,一些地方政府也习惯于公布本地国地税总财力,展示其总体财力状况及对国家财政的贡献。各地居民对此问题也非常有兴趣。基于此,有必要遵循正确的逻辑框架,从省级行政区总财力视角分析当下中央地方财政之间的财力分配关系。

本文首先提出一个从地区总财力视角分析中央地方财政关系的分析框架,即以一般公共预算中的国地税收入、非税收入加总在一起的地区总财力为基准,与留在地方用于本地财政支出的可支配财力相比较,看各省份对国家财政的贡献或需要中央提供多少补助。其次按照这一框架给出31个省(自治区、直辖市)“十二五”以来(2011—2016年)的总排名。最后是简要分析如何看待排名结果。

从区域总财力视角看省级行政区财力贡献的分析框架

企业和居民缴纳的税收或非税收入构成区域总财力,区域总财力经过复杂的分配关系归结为中央可支配财力和地方可支配财力,经过各种调整后形成中央财政支出和地方财政支出,为企业和居民提供公共服务。这一关系概而言之较为简单。不过,在当前

中国较为复杂的财政口径和制度安排之下,要想从数据上分析这一过程,需要对财政制度安排的若干细节有深入了解。

首先是中央与地方政府的初次财力分配关系。按现行制度安排,企业和居民向国税和地税等机构缴纳税收和非税收入。这些财政收入进入国库之后,按照分税制的制度规定划分为初次分配后的中央财力和地方财力。

其次是中央与地方政府之间的二次财力分配关系。这包括税收返还、一般性转移支付和专项转移支付,以及作为扣减项的上解中央支出,由此形成中央对地方的实际补助。由于上解中央支出规模较小,因此实际上中央补助对所有省级行政区都是正的。地方政府初次分配后的财力,加上中央实际补助,构成地方可用于安排当年财政支出的可支配财力。

最后是新增地方政府债务收入和地方自己的调整项。在地方可支配财力的基础上,还要加上诸多的平衡调整项,才能形成地方当年财政支出。在当前,主要渠道包括:一是新增地方政府一般债务收入,二是上年结余资金体现的盘活存量资金,三是从一般公共预算之外的预算体系中调入资金,四是从预算稳定调节基金中调入。除新增地方政府一般债务收入额度受中央控制之外,这些平衡调整项都是

由地方自己预算执行状况决定的，与中央地方财力分配无关，但其金额较大，影响不可忽视。以广东省为例，其2015年的上年结余资金、调入资金、调入预算稳定调节基金的资金，占其一般公共预算收入的50%以上。

理解了上述过程，就可以提出从区域总财力视角看省级行政区财力贡献的分析框架。简而言之，一个地区对国家财政的贡献，可以用区域总财力，减去留在当地使用的财力，如果结果为正，代表该地区对中央财政有净上缴；如果结果为负，表明该地区需要中央财政提供补助才能维持本地财政运转。由此，我们可以将某省份对国家财政的贡献额定义为“地区总财力”减去“地方可支配财力”。地区总财力等于该地国税局征收的税收收入，加上地税局征收的税收收入，再加上一般公共预算中列出的非税收入。其经济含义是本地所有企业和居民缴纳的所有税收和非税收入。地方可支配财力等于一般公共预算收入加上中央补助收入，减去上解中央支出。一般公共预算收入，是在地区总财力大盘子中按照分税制规定结算给地方使用的部分，相当于一次分配；中央补助收入减去上解中央支出，是转移支付制度结算的结果，相当于二次分配。

三个概念对应的三个公式如下：

地区对国家财政贡献额 = 地区总

财力 - 地方可支配财力；

地区总财力 = 国税收入（不含海关代征）+ 地税收入 + 非税收入；

地方可支配财力 = 一般公共预算收入 + 中央补助收入 - 上解中央支出。

有关这一分析框架有几点说明如下：

首先是不应将地方一般公共预算支出视为留在当地使用的财力。如上文所总结的，地方可支配财力与地方财政支出之间存在诸多平衡调整项，这些平衡调整项除新增债务收入额度受中央控制之外，均是本地因素影响的结果，与中央地方财政分配关系无关。考虑到这些平衡调整项规模较大，因此不能将地方一般公共预算支出视作地方可支配财力，不宜将其纳入中央地方财力分配关系分析视野。

其次是不考虑海关代征收入。上述分析框架中，没有将海关代征的增值税、消费税以及关税计算在内。原因之一是，这些税收是严格意义上的中央税，且其在数额上与中央承担的税收收入减项——出口退税相差不大。也就是说，中央获取这些税收，背后是承担了出口退税的义务，最终净财力贡献并不多。原因之二是某地海关代征税收，不一定是本地企业和居民缴纳的税负。

第三是要注意统计年鉴上公布税收、财政收支数据对于计划单列市的

处理不同。如财政年鉴上公布的各项广东财政收支数据均包含了深圳市，而税务年鉴公布的广东国税、地税收入则没有包含深圳市。为此，分析各省级行政区对国家财政的贡献，需要更为细致地剥离加总计划单列市的数据。许多分析文章在这方面犯了错误。

“十二五”以来 31 个省份财力贡献排名

表1是按照各省级行政区（含计划单列市）“十二五”以来（2011—2016年）对国家财政财力贡献额度进行的排名。

31个省份中对国家财政有财力贡献的为9个省份，依额度从大往小排序为：北京、广东、上海、江苏、浙江、天津、山东、福建、辽宁。6年来，这9个省份为国家财政贡献了147674.63亿元。可以看到，这9个省份除江苏外，或者是直辖市，或者有计划单列市。其中，北京、广东、上海、江苏、浙江5地共贡献了90%，天津、山东、福建、辽宁4地贡献了10%。北京、上海主要是因为它是直辖市，总部经济异常发达，加上本身经济发展水平较高，因此贡献较多。广东、江苏和浙江，作为中国经济发展水平最高的3个省份，对国家财政的贡献也相对较强。

31个省份中，需要中央财政予以净补助的为22个省份，依补助额度从

表 1：“十二五”以来（2011—2016 年）31 个省份财力贡献排名（单位：亿元）

排名	地区	国税收入	地税收入	非税收入	地区总财力	一般公共预算收入	中央补助收入	上解中央支出
1	北京	42642.72	18571.38	1742.53	62956.63	23814.60	3154.76	399.50
2	广东	43490.03	32894.09	9271.03	85655.16	46647.68	8908.54	1302.49
3	上海	34564.28	20514.27	2694.42	57772.97	27794.20	3590.68	1127.82
4	江苏	33428.98	28306.24	7486.34	69221.57	40961.04	8247.98	1181.25
5	浙江	24410.49	19138.82	2335.18	45884.49	24622.89	5814.45	892.55
6	天津	9633.54	6626.02	4965.29	21224.84	13075.15	2670.40	296.18
7	山东	20358.21	18253.83	6923.35	45535.39	28491.64	12296.18	418.64
8	福建	10222.70	8989.92	2745.32	21957.94	12958.41	5926.54	268.98
9	辽宁	12120.74	11010.85	4130.88	27262.46	16613.01	10576.21	480.14
10	海南	1969.92	2361.48	397.53	4728.92	3051.06	2989.43	12.03
11	山西	6820.29	5412.85	3168.79	15401.93	9451.42	7860.13	121.40
12	宁夏	1559.18	1087.83	518.41	3165.43	1893.24	3607.75	9.59
13	重庆	5631.25	6311.34	4054.80	15997.39	11189.82	7751.20	134.18
14	陕西	8822.27	5916.57	3481.52	18220.36	10633.50	11071.41	60.31
15	吉林	6239.19	4071.87	1879.17	12190.23	6744.85	9493.59	27.29
16	河北	10550.42	8975.34	3632.90	23158.66	14063.29	13414.44	297.80
17	湖北	10829.94	8755.52	4136.72	23722.18	14215.62	14054.05	241.14
18	青海	1002.88	904.17	296.14	2203.19	1319.41	5472.66	6.42
19	云南	9329.84	5841.72	2600.31	17771.86	9379.11	13645.44	31.81
20	西藏	1004.62	0.00	182.48	1187.10	653.39	6139.48	1.77
21	江西	5748.35	6577.70	2942.55	15268.60	10245.62	10731.68	68.90
22	安徽	8677.02	8097.09	3393.33	20167.44	12676.89	13410.28	141.14
23	内蒙古	5984.84	6516.82	3226.54	15728.21	10470.15	11457.44	39.67
24	新疆	5279.14	4294.83	1973.74	11547.71	6637.11	11853.31	35.28
25	甘肃	3549.61	2296.05	1185.70	7031.35	3781.30	10265.00	23.41
26	广西	5202.57	4769.41	2596.14	12568.12	7925.06	11782.05	39.22
27	湖南	9363.54	6833.28	4963.60	21160.42	12806.23	15636.65	173.47
28	黑龙江	6606.72	4632.56	1875.66	13114.94	7053.72	13603.20	113.21
29	贵州	4620.32	4970.42	2112.29	11703.03	7424.93	12093.52	25.77
30	河南	9912.03	9427.39	4377.87	23717.28	15086.33	18712.91	172.44
31	四川	10482.58	11428.37	4592.35	26503.30	17055.46	20225.91	67.27

小往大排序为：海南、山西、宁夏、重庆、陕西、吉林、河北、湖北、青海、云南、西藏、江西、安徽、内蒙古、新疆、甘肃、广西、湖南、黑龙江、贵州、河南、四川。6 年内，这 22 个省份共获得中央补助收入 120927.86 亿元。这些地区均为经济发展相对落后地区，即使将本地产生的所有国税收入、地税收入、非税收入留归本地使用，也

不能满足其安排财政支出的需要，还需要中央提供额外补助。各省份所获补助额度大小有差异，主要受人口规模、经济发展水平等因素影响。例如，四川省和河南省，因其人口规模庞大，加上经济发展水平相对较弱，所获中央补助额度最多。

财力贡献省份贡献的财力，与中央对补助省份提供的财力补助相减，

可以计算出中央财政 6 年中从各省份共获取 26746.77 亿元，用于安排中央本级支出。分年来看，2011—2016 年间中央财政分别获取净财力为 4034.28 亿元、3033.16 亿元、4665.65 亿元、5412.39 亿元、5339.20 亿元、4262.09 亿元。各年之间有波动，一是受经济发展状况波动的影响，二是受中央决定的积极财政政策力度的影响。中央

本地可支配财力	净上缴+ (补助-)
26569.86	36386.76
54253.73	31401.43
30257.06	27515.91
48027.77	21193.80
29544.79	16339.70
15449.37	5775.47
40369.19	5166.20
18615.98	3341.97
26709.08	553.38
6028.46	-1299.54
17190.15	-1788.22
5491.40	-2325.97
18806.84	-2809.45
21644.60	-3424.24
16211.15	-4020.92
27179.93	-4021.27
28028.53	-4306.35
6785.65	-4582.46
22992.75	-5220.89
6791.10	-5604.00
20908.40	-5639.80
25946.03	-5778.59
21887.92	-6159.72
18455.14	-6907.43
14022.89	-6991.54
19667.89	-7099.77
28269.41	-7108.99
20543.70	-7428.77
19492.68	-7789.65
33626.79	-9909.51
37214.10	-10710.80

数据来源：
财政部、国家税务总局 编辑制表：汪德华、张庆明
编者注：
(1) 地区总财力 = 国税收入 + 地税收入 + 非税收入；
本地可支配财力 = 一般公共预算收入 + 中央补贴收入 - 上解中央收入；
净上缴 + (补助 -) = 地区总财力 - 本地可支配财力；
(2) 表格排名按照“净上缴 + (补助 -)”数据降序排列；
(3) 5个计划单列市的国税收入、地税收入数据已添加到对应省份里面；
(4) 部分省份缺2016年上解中央支出数据，均按上年值记录。因该项数据金额较小且变化不大，因此对排名结果没有影响。

安排财政支出的财力来源，除各省份提供的财力净贡献之外，还有海关代征税提供的净收入、国债收入。

如何正确理解财力贡献

以上排名是全国财政收入在复杂的财政体制安排下经过两次分配后形成的客观结果，从另一个维度体现了中央与各省份之间的财力分配关系，

受各地经济发展状况、人口规模、特殊因素等影响。客观理解这一排名结果，需要注意以下几点：

首先是少数省份对国家财力有净贡献，多数地区需要中央补助才能维持公共部门运转，这在中国历史上是常态，在区域发展差异较大的国家也是常态；财力贡献的排名不等于各地区对国家的贡献排名。让生产要素在

不同区间自由流动，通过提高经济效率做大蛋糕，再通过财政体制合理调节区间税收利益，促进基本公共服务均等化的实现，这是国家治理模式的较理想局面。从以上排名中可以看到，“十二五”以来，仅有9个省份对国家财力有净贡献，其他22个省份都需要中央提供补助。这一结果并不奇怪，是中国地区之间长期发展不平

衡在财政上的反映。事实上，至少自改革开放之初开始，我国基本上都维持着 10 个左右省份对国家财力有净贡献，其他 20 个省份均需要中央提供补助的局面。各地区对国家的财力贡献，也不能等同于该地区对国家的贡献。一些欠发达地区，虽然需要中央补助财力，但其在人力资源、能源资源等方面为发达地区的发展做出了巨大贡献；一些地区还具有重要的战略位置，为维护国家领土安全做出重要贡献。

其次是对国家财政的财力贡献或需要中央补助的金额，与地方财力紧

张或债务压力是两个问题，不应相互混淆。以上排名结果体现的是各地总财力经历一次分配、二次分配之后，形成的中央与各省级行政区的财政分配关系，这不能理解为地方财力缺口或债务压力。即使是排名靠后需要中央提供补助的省份，现行财政体制有明确的制度约束为其提供财力保障，按照党的十九大报告提出的改革方向，还有可能基于基本公共服务均等化的目标进一步加大对其补助的力度。因此，排名靠后并非意味着当地存在巨大财力缺口，并非意味着当地财政运

转出现问题。按照当前制度安排，地方政府的债务应当透明化，中央对其按一定规则实施额度管理，在预决算编排上属于“线下列收列支”，不属于中央地方财力分配关系的范畴，本文也未将其核算在内。至于社会公众所关心的地方政府隐性债务问题，因其隐性甚至没有公开数据可以体现出来。也就是说，并不能认为排名靠后且需要中央大额补助的省份，其债务压力就大，或者隐性债务比重就高。

七大地区财力贡献盘点

《中国经济周刊》记者 王红茹 | 北京报道

以华东、华北、华南、西南、西北、华中、东北七大地区的视角来看，共有华东、华北、华南 3 个地区“十二五”以来对国家财政有财力贡献，其他 4 个地区整体上需要中央财政予以净补助。

华东地区 财力贡献最大

华东地区(山东、江苏、安徽、浙江、福建、上海)在七大地区中对国家财政的财力贡献最大，“十二五”以来净上缴额达到 67778.99 亿元，净上缴占地区总财力的比重约为 26.01%。除安徽外，上海、江苏、浙江、山东、福建均为对国家财政有财力贡献的省份。

上海的财力贡献排名全国第三，这个汇聚了全国优秀人才和外省大量基础劳动力的国际大都市，的确给国家财力做出了不小的贡献。“十二五”以来，净上缴累计达 27515.91 亿

元，净上缴占地区总财力的比重为 47.63%。

江苏紧随其后，排名第四。“十二五”以来，江苏累计净上缴额达 21193.80 亿元，而且自 2011 年以来净上缴金额逐年加大，2011 年为 2998.51 亿元，到 2016 年增加到 4166.65 亿元，增幅达 39%。

这个时期，江苏的综合经济实力显著提升，经济总量连跨 3 个万亿元台阶，超过 7 万亿元，年均增长 9.6%，高于全国 1.8 个百分点。一般公共预算

收入连跨 4 个千亿元台阶，突破 8000 亿元，年均增长 14.5%。

浙江的财力表现可圈可点。“十二五”以来，浙江累计净上缴 16339.7 亿元，全国排名第五，净上缴额占地区总财力的比重为 35.61%，这个比重甚至超过了江苏，而且自 2011 年以来，净上缴额也逐年增加。

国家发改委国土地区研究所原所长肖金成接受《中国经济周刊》记者采访时分析说，江苏的上市公司比较多，企业规模都比较大，市场竞争力