宏观研究

【粤开宏观】我国地方财政形势：紧平衡下的负重前行

2021 年 1 月 4 日

投资要点

分析师：罗志恒
执业编号：S0300520110001
邮箱：luozhiheng@ykzq.com

近期报告

《【粤开宏观】1211 政治局会议释放的六大信号》2020-12-11

《【粤开宏观】让复苏的子弹再飞会儿——11 月经济数据点评》2020-12-15

《【粤开宏观】2021 方向定了！——中央经济工作会议释放的信号》2020-12-18

《【粤开宏观】2021 警惕通胀而非通缩——对当前通胀形势的看法》2020-12-22

《【粤开宏观】大迁徙时代：中国人口大流动的新趋势》2020-12-27

摘要

2020 年在众人的期盼中悄然结束，“艰难”与“希望”是这年的两个关键词。无论是国家财政，还是居民收入和企业利润，一切都很艰难。但每个人都在热切而勇敢地活着，仍充满对未来的美好希望，这就是心存希望，负重前行。中国抗疫取得决定性胜利，成为全球主要经济体中唯一正增长的国家。这背后是无数决策、政策及各方协同战斗的结果。财政在对冲经济社会风险、落实“六稳”“六保”、助力脱贫攻坚和缓解基层困境中发挥了至关重要的作用。一言以蔽之，财政护航中国经济、守护生命安全和维护社会稳定秩序。“艰难方显勇毅，磨砺始得玉成”。

根据我们对东北某市、华北某市、华北某省某市、华南某省某市某区 4 个城市的调研，**2020 的财政形势是紧平衡，在赤字和债务的短期支援下负重前行，稳中求进，但未来的风险与压力与日俱增。**“保、压、调”，每一个字都是千钧分量。六保要实现经济社会稳定，是前提；压减一般性开支腾挪财政空间需要勇气和气魄；调整支出结构更需统揽全局的格局和智慧。本文我们仅做简要归纳，更多的是将第一手的调研资料原汁原味呈现给读者，让读者去品读 2020 年财政不易。

我们的基本观点有：

1、财政整体形势：负重前行，收入减少、支出增加、增发各项债券度日，取得较好效果。

2、区域继续分化：19 个省市财政收入负增长，仅上海市财政收支差盈余 36 亿元（地方本级财政，不含转移支付和债务）。

3、中央大力压减自身支出，竭力保地方和市场主体，以政府紧日子换市场和居民好日子。

4、支出结构优化，从基建到抗疫和民生。

5、2020 年降费为主，约占 2/3；减税为辅，约占 1/3。

6、基层财政困境再现，区县不平衡程度远高于省际，库款紧张时有发生，考验省级政府协调能力。“郡县治天下安”。

7、坚持“尽力而为，量力而行”，提高社保水平不能脱离当前实际财力，财政负担的范围不能无限制扩大。1962-1972 是中国人口出生的高峰期，意味着 2022 年起退休，迎来社保高峰支付期。

8、债务风险不可不察，部分中西部地区和部分区县偿债能力较差。一是今年政府杠杆率上升较快。二是国债、地方债即将密集到期。三是债务付息支出越来越高，绝对值超过科技支出。四是专项债成为事实上的一般债，需要靠一般公共预算偿还，项目收益难以偿还，应该更加实事求是地发行一般债让风险更加显性化。专项债发展至今，当年新增规模 3.75 万亿，已与 3.76 万亿赤字规

模基本相当，要引起高度重视，如此大规模却不计入赤字容易误导决策和自欺欺人。

9、财政需要在当前与长远、政策与制度、减税降费与可持续性、民生与科技强国中实现平衡发展。

10、2020 年财政数据难看，但日子还可以过；2021 年财政数据好看，但日子未必好过。主要原因是 2020 年有赤字扩大、特别国债发行和增加专项债的支持，2021 年随着经济形势向好，赤字率回归到 3%左右，刺激性政策退潮。

风险提示：外围环境超预期恶化

目 录

一、引言：为国理财殊为不易，艰难与希望 4
二、当前财政形势：我们的看法 4
三、华北某省市：“最危险的时候财政库款只够应付 3 天需要” 7
（一）如何看待当前财政形势？有何影响？ 7
（二）如何解决当前的财政问题？ 7
（三）如何看待财政是国家治理的基础和重要支柱？财政能否承担这种重任？ 8
四、东北某省某市：“市本级国库资金日益紧张，区域性支付风险较大” 8
（一）如何看待当前财政形势？产生了哪些影响？ 8
（二）当地采取了什么办法解决财政形势困境？ 8
（三）目前财政工作中遇到了什么困难？ 9
（四）如何看待财政作为国家治理的基础和重要支柱作用？财政在基层是否承担了这种重任？ 9
五、华南某省某市某区：“形势比前几年差了，但还是有土地可卖” 10
（一）如何看待当前财政形势？产生了哪些影响？ 10
（二）当地采取了什么办法解决财政形势困境？ 10
六、华北某市：“财政要成为改革的引领者，是改革推动者和政策研究者，而不是被动做账房先生” 11
（一）如何看待当前财政形势？产生了哪些影响？ 11
（二）当地采取了什么办法解决财政形势困境？ 11
（三）如何看待财政作为国家治理的基础和重要支柱作用？财政在基层是否承担了这种重任？ 11

图表目录

图表 1： GDP 与财政收支增速 4
图表 2： 2020 年 1-11 月各省市财政收入增速 5

一、引言：为国理财殊为不易，艰难与希望

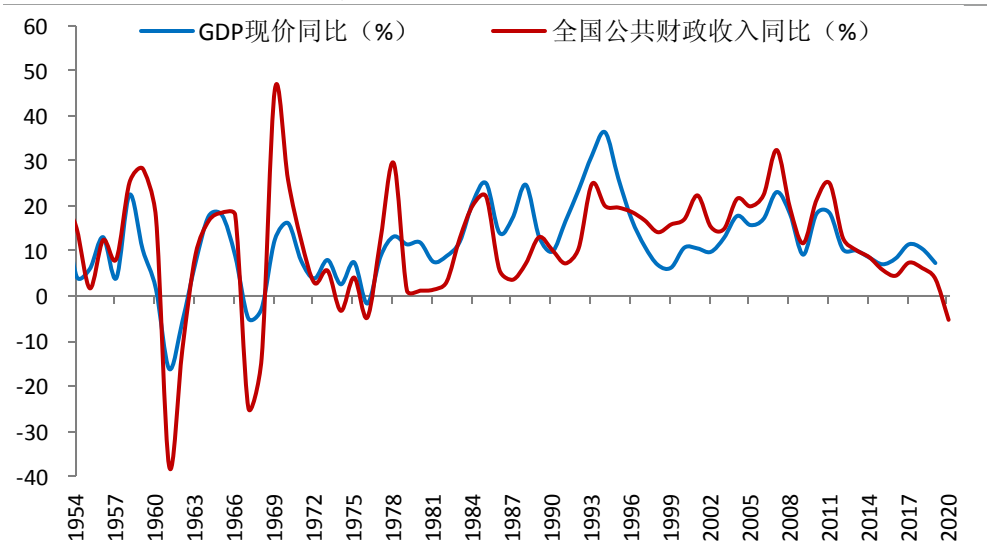
2020 年在众人的期盼中悄然结束，“艰难”与“希望”是这年的两个关键词。这一年发生了太多历史性事件，从宏大的国际国内形势到微观的个体生活都发生了太多的改变。无论是国家财政，还是居民收入和企业利润，一切都很艰难。但每个人都在热切而勇敢地活着，仍充满对未来的美好希望，这就是心存希望，负重前行。中国抗疫取得决定性胜利，成为全球主要经济体中唯一正增长的国家。这背后是无数决策、政策及各方协同战斗的结果。财政在对冲经济社会风险、落实“六稳”“六保”、助力脱贫攻坚和缓解基层困境、护航中国经济和守护生命安全发挥了至关重要的作用。“艰难方显勇毅，磨砺始得玉成”。

根据我们对东北某市、华北某市、华北某省某市、华南某省某市区 5 个城市的调研，2020 的财政形势是紧平衡，在赤字和债务的短期支援下负重前行，稳中求进，但更多的是无奈与未来的风险与压力。“保、压、调”，每一个字都是千钧分量。六保要实现经济社会稳定，是前提；压减一般性开支腾挪财政空间需要勇气和气魄；调整支出结构更需统揽全局的格局和智慧。本文我们仅做简要归纳，更多的是将第一手的调研资料原汁原味呈现给读者，让读者去品读 2020 年财政不易。

二、当前财政形势：我们的看法

1、财政整体形势：负重前行，收入减少、支出增加、增发各项债券度日，取得较好效果。2020 年 1-11 月全国财政收入同比增速-5.3%，与年度预算一致，增速为 1969 年以来新低（1968 年增速-13.9%，1974 年为-3.3%，1976 年为-4.8%），创半个多世纪新低。在财政及其他政策的支持下，经济实现 V 型反弹，社会总体稳定，风险逐步化解。

图表1：GDP 与财政收支增速

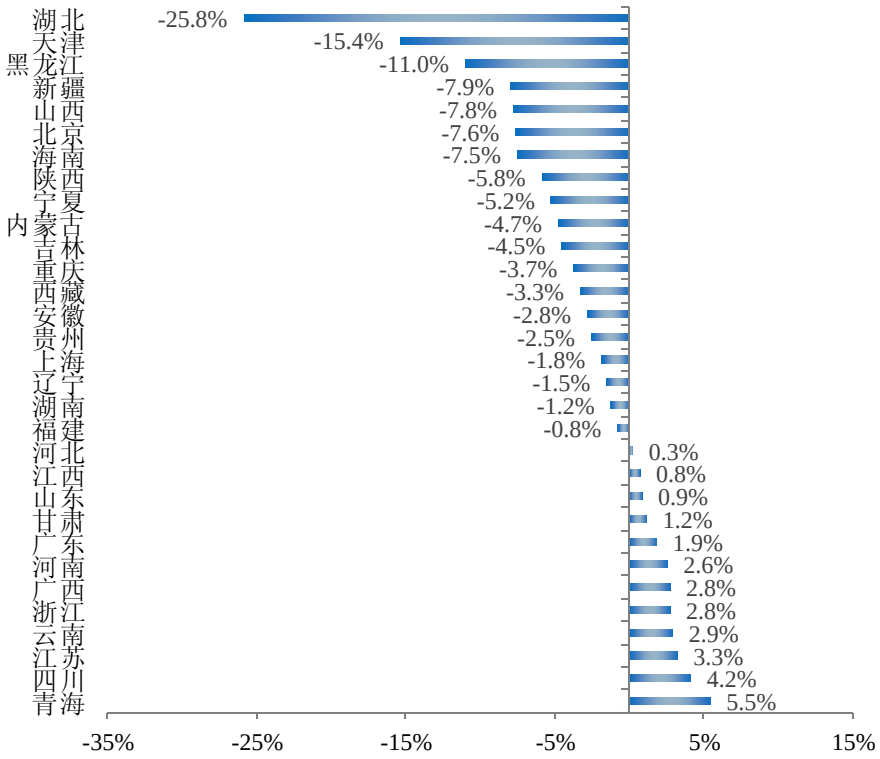


资料来源：粤开证券研究院

2、区域继续分化：19 个省市财政收入负增长。湖北、天津、黑龙江增速为倒数前

三，增速分别为-25.8%、-15.4%和-11%，青海、四川和江苏增速列前三，增速分别为5.5%、4.2%和 3.3%。

图表2：2020 年 1-11 月各省市财政收入增速



资料来源：各省（区市）财政厅（局）、粤开证券研究院，不含港澳台

3、中央大力压减自身支出，竭力保地方和市场主体，以政府紧日子换市场和居民好日子。1-11 月全国支出增速 0.7%，其中中央本级支出-2.3%，地方支出 1.2%，地方支出增速高于中央 3.5 个百分点。

4、支出结构优化，从基建到抗疫和民生。危机当头，稳定压倒一切，抗疫确保生产生活秩序恢复，减缓收税费和补贴确保企业少倒闭保就业，兜底低收入人群和失业人群的基本民生确保社会不动荡。社会保障和就业支出 2.9 万亿元，同比增长 9.8%，高于整体 9.1 个百分点；卫生健康支出 1.65 万亿元，同比增长 9.4%，高于整体 8.7 个百分点。

5、降费为主，减税为辅。1-10 月全国新增减税降费 22302 亿元，其中减税 7461 亿元，约占 1/3；降费 14840 亿元，约占 2/3，主要是社保费降费 14336 亿元，占降费的 97%。

6、基层财政困境再现，区县不平衡程度远高于省际，库款紧张时有发生，考验省级政府协调能力。“郡县治天下安”。今年创设的转移支付直达基层机制有力地缓解了地方财力紧张，但是经济和财政不平衡的现象依然存在，且东北、华北等处于转型阶段的部分省市的区县级财政收支矛盾还较为严重。地方财政局长辞职、库款支付风险较大、市政建设款难以拨付的情况屡见不鲜。部分地区为应对财政形势严峻，采取财源建设、全成本绩效管理、培养节约意识，但部分财力相对宽裕省份的区县仍未形成花钱问绩效和

节约的意识，仍处于项目先行、财政筹钱的状态。财源建设不是提高税收征管和努力程度的技术问题，而是产业结构转型和促进经济高质量发展的经济发展问题，这不是一朝一夕的事情。

7、坚持“尽力而为，量力而行”，提高社保水平不能脱离当前实际财力，财政负担的范围不能无限制扩大。人口老龄化即将加快上升，1962 年-1972 年的人口生育高峰（这十年每年出生人口均在 2500 万人以上，1963 年更是高达 3000 万人）意味着 2022 年开始将迎来退休人口高峰，领取养老金的人数激增；如果在此种情景下依然持续快速提高退休金增速，财政压力不堪重负。**居民对美好生活需要确实要满足，但要根据当前财力行事，尤其是要通过改革开放释放市场活力。**

8、债务风险不可不察，部分中西部地区和部分区县偿债能力较差。一是今年政府杠杆率上升较快。财政为了对冲经济风险、落实六稳六保，落实加力提效，提高赤字、专项债规模，增发特别国债，截至三季度末政府债务杠杆率上升为 44.7%，较去年底上升 6.4 个百分点。但是从全球看仍是相当克制的，美国、日本在上半年分别上升 17.1 和 14.8 个百分点，至 116.9%和 216.4%。**二是国债、地方债即将密集到期。三是债务付息支出越来越高，绝对值超过科技支出。**1-11 月债务付息支出高达 9038 亿元，同比增长 16.1%，而同期科学技术支出 6998 亿元，同比下降 4.5%。**四是专项债成为事实上的一般债，需要靠一般公共预算偿还，项目收益难以偿还，应该更加实事求是地发行一般债让风险更加显性化。地方政府在申报专项债时不得已存在包装的情况，且由于专项债项目收益持续下降，可能存在项目收益难以偿还专项债的情况。专项债发展至今，当年新增规模 3.75 万亿，已与 3.76 万亿赤字规模基本相当，要引起高度重视，如此大规模却不计入赤字容易误导决策和自欺欺人。**

9、财政需要在当前与长远、政策与制度、减税降费与可持续性、民生与科技强国中实现平衡发展。

一是要平衡当前和长远。李嘉图等价定理告诉我们，当前的债务就是未来的税收，当前怎样的决策意味着留下怎样的摊子给子孙后代，绝不能过早地透支财政。2035 和 2049 的中国需要更多的财政空间。要秉持历史的责任感做好财政工作。

二是要平衡好政策和制度，平衡好减税降费与财政可持续性。政策解决短期问题，制度才能管更长远。不能简单地依靠减税降费的政策去解决一切问题，垄断造成的资源能源高成本和隐性行政成本都可能对冲减税降费的效果，企业希望公平的竞争环境以及确定和可预期的制度环境。未来的减税降费以及解决收支矛盾更应当依靠制度改革，尤其是实现从总量减税降费到结构的调整。比如，通过房地产税、消费税改革以及社保制度改革构建地方税体系，完善转移支付解决基层财政困境，通过个税改革和房地产税调节收入和财富分配不均等进而提振消费促进内循环，通过加强对科技的支出等方式提升产业链水平。

三是要平衡好民生与科技。目前一般性支出持续压降，但是民生支出范围持续扩大，这是好事，但在资金有限的情况下要兼顾更长远的有利于生产力发展的科技水平的提高。

总之，未来要立足于财政和税制改革促进新发展格局构建以及科技强国建设。1994 年的分税制改革与社会主义市场经济体制的改革目标配套，收入集权、支出分权、划分机构，中央与地方激励相容，市场统一，形成了制度化可预期的分税制财政体制和公共财政。当前又到了新的历史关口。民生水平要提高，但科技强国同样需要资金，如何权衡考验当局。

10、2020 年财政数据难看，但日子还可以过；2021 年财政数据好看，但日子未必

好过。主要因为财政要更可持续性，大规模的刺激性政策要根据经济恢复而逐步退出。2021 年中国实际 GDP 增速可能高达 9-9.5%，名义 GDP 增速高达 10%，财政收入预计达到 10%左右。因此，从数据显示好看，但赤字率可能回归到 3%左右，特别国债大概率不再发行，专项债规模将往回收，但刚性支出存在，缺乏大规模债务支撑的日子未必好过。过紧日子是常态。

三、华北某省市："最危险的时候财政库款只够应付 3 天需要"

（一）如何看待当前财政形势？有何影响？

1）当前财政形势最显性、最突出的应该是基层财政运转困难。很多县级财政重新回归吃饭财政。除了保运转再没有干事的钱，甚至有的连保运转也出现困难，需要上级调度款支持。**最危险的时候部分区县财政库款只够应付 3 天需要，只能靠上级调度款解决。**

最大的影响是，实际财力下降，但支出控制和结构调整并非易事，各部门花钱的惯性依然很大；民生政策提标、债务还本付息、补贴养老保险等刚性支出不断增加，财政运转十分严峻。

2）今年难，明年更难，各区县的差异只在于是日子非常难过还是比较难过。明年中央的一些政策就退出或退坡了，支持力度小了，日子更不好过。债务付息压力大。

3）社保压力和政府为民办实事的范围快速扩张，财政可持续性受到严峻考验。社保提高就提高吧，总归是好事儿，有利于促消费，打通国内大循环。但是现在地方上，还有一种倾向，每年政府工作报告都要出台民生实事，好多是锦上添花的项目，有的甚至不属于公共财政保障的事儿。退休职工养老金，每年提标，并且幅度很大，社保基金面临严重可持续性风险；主要是老龄化明显，老龄人口在十四五期间大幅增加；机关和企业都是。

社保在趋势上，越来越不利于三四线城市。我们是人口净流出，尤其是学生，年轻优质人才流出严重，老龄人口增加快，社保基金收不抵支，在吃历史结余，并且很快就吃完了，所以社保应该尽快全国统筹。虽然理论上可以通过国资划转补足缺口，但是划转规模以及变现能力有多大存疑。

营商环境要真正改善很难，不是表面文章，还有整个文化理念的问题。**在高度不确定的时代和世界局势下，企业和个人都追求风险最小化。学生求职，越来越倾向于公务员、事业单位和国企，这反映出一种倾向。如果 1992 年是"下海潮"的元年，那 2020 年可能是"上岸潮"的元年。规避风险成为主要的意识和行为动机后，不利于创新和科技发展。**

4）财政局长现在最难的，在于既要又要还要；财政再困难，领导都是想干事儿，这个压力似乎主要在财政系统内部循环，关键是怕党政一把手不理解不支持。如果是这样，财政工作就没法干了。在减税降费、经济下行大背景下，收入要保持合理增幅，又要保障不断增长的支出需求，还要化解债务，更要保发展，兑现招商引资各种政策，筹资搞建设。

（二）如何解决当前的财政问题？

今年，很大程度上依赖上级转移支付，尤其是抗疫特别国债、特殊转移支付，暂时缓解了基层财政困难。特殊困难形势下，很多地方开始搞大数据综合治税，堵漏增收。

再就是盘活资产了，说白了就是变卖政府资产，以渡过当下难关。另外，到了地方，党委政府都还要发展、想干事，财政除了债券、PPP 别无他法。

（三）如何看待财政是国家治理的基础和重要支柱？财政能否承担这种重任？

1）财政是国家治理的基础和重要支柱，这需要匹配相应的财政治理机制。目前看，无论中央还是地方，都没有被赋予这种权力。地方更苦，除了落实中央、省的刚性任务，还要满足党委和政府的发展需求，这种形势下，多么苦就不用说了。

2）当前很多问题是体制问题，既有中央与地方目标不一致、激励不相容的问题，也有党政长官与财政部门的认识冲突问题，这不是技术问题能够解决的。政绩考核体系以及短期任期制导致地方党政长官具有做大政绩的冲动和焦虑，做大政绩尤其是发展经济需要资金，党政一把手天然把财政当做钱袋子和账房先生，财政局长筹不来钱就是无能。中央希望经济和财政更可持续，但地方在政绩和任期制下，希望多投资多出政绩，考虑可持续性是次要目标。财政干部任期相对更长，更稳健，希望可持续性发展，毕竟欠债还钱，但党政首长想着升迁。尤其是当前举债终身追责更多处罚财政官员，而非地方党政长官。

四、东北某省某市：“市本级国库资金日益紧张，区域性支付风险较大”

（一）如何看待当前财政形势？产生了哪些影响？

在当前宏观经济形势持续偏紧、增速放缓的情况下，我市财政面临诸多困难和问题，财政运行质量问题凸显。尤其是今年以来，受新冠肺炎疫情冲击，全市各级财政运行面临许多新的困难和挑战。一是过往依赖的资源逐步枯竭，面临经济转型任务，地方经济规模小，经济实力弱，同时受新冠肺炎疫情冲击和国家税收政策影响表现更为严重，税源严重不足，财政收支面临的压力突出。二是社会保障性支出压力较大，全市经济困难群体规模较大，地方政府在保障这部分群体生活方面面临较大的支出压力。三是资金调度困难。虽然在省财政支持下，保证了基本的运转需要，但各县区发展并不平衡，一些县区资金挤占问题还非常突出。

（二）当地采取了什么办法解决财政形势困境？

事实上，受法律法规的约束，地方财政在筹资方面是缺乏手段的。筹资仅限于从以下方面解决短期问题：

一是加大收入组织力度。全市财政部门协调配合相关部门、督促各县（区），继续加大组织收入力度，主要是推进项目建设进而促进税收及早入库、加强税收征管。

二是积极争取上级转移支付等支持。重点关注中央政策及项目的资金分配情况，争取更多支持，为打赢防范风险、脱贫攻坚、污染防治三大攻坚战等提供坚实保障。要积极向省财政厅沟通汇报，反映我市财政面临的困难，争取对我市城区“三保”补助、乡镇增量返还补助、经济转型专项转移支付补助等一系列政策得以延续，资金额度有所增加。

三是继续优化财政支出结构，优先安排三保支出。一是要督促县区将压减的资金全

部统筹用于疫情防控、“三保”等急需支出。二是要厉行勤俭节约，对于可开可不开的会坚决不开、可办可不办的培训坚决不办；受疫情影响暂不具备实施条件的项目暂缓实施；重新评估、调整资金分配计划，可统筹、整合的预算资金，及时调整支出用途，保障“三保”、支持疫情防控和复工复产支出需要。

四是积极稳妥化解地方政府债务风险。要继续加强债务风险监控，确保不发生区域性、系统性风险；积极偿还到期应还的各项政府债务，督促和指导县区，完成化解地方政府债务工作。

其它筹资方式受区域社会经济文化等各方面因素的影响，除国家批准的地债项目外，如 PPP 成功的项目并不多，这与地区的经济发达程度有关，经济欠发达地区筹资难度是非常大的。

（三）目前财政工作中遇到了什么困难？

一是一般公共预算收入增长乏力，主要是受疫情冲击以及减税降费的影响。

二是刚性支出增加，资金调度困难，区域支付风险加大。第一，全市“三保”刚性支出存在硬缺口。主要是机关事业单位养老保险财政补助缺口以及各区社区工作者工资和保险等；疫情导致全市新增部分支出。**第二，截至目前，全市累计占用国库资金较多，主要在县区级，已严重影响国库资金正常调度，大量专项资金不能及时拨付，区域性支付风险较大。**第三，**从当前县区财政运转形势来看，国库资金调度困难的问题短期内难以缓解，市级国库资金日亦紧张。**

三是企业养老保险省级统筹后遗留问题。企业养老保险实现省级统筹，市财政不再承担企业养老金发放缺口，但偿还以前年度养老金借款、贷款压力较大。2020 年需偿还某国有银行贷款本金，但受省级统筹政策影响，市级再无偿还贷款本金的资金来源。

四是政府偿债、化债压力大。近几年，我市进入偿债高峰，目前仍有部分债务暂无资金来源。同时，各区已出现政府债务兑付风险，部分县区政府面临启动财政重整计划。今年完成隐性债务化解任务压力大。

五是城市基础设施建设及维护、养护资金短缺。近几年土地出让金收入规模不断减少，城市基础设施建设资金缺口逐年增加。市政道路、园林绿化、环卫设施等城建养护类刚性支出存在缺口。

（四）如何看待财政作为国家治理的基础和重要支柱作用？财政在基层是否承担了这种重任？

财政作为国家治理的基础和重要支柱作用从国家宏观调控角度作用是重要的。但受各级政府财权与事权不同，发挥作用的角度不同，同时也与各地区在全国或地区中社会的重要程度相关。从我市情况看，由于我市经济规模小，属于贫困地区，支柱作用不强，处于保工资保运转保民生这一基本职能状态，财政在基层受财政收入以及财力的限制作用是有限的，尤其是贫困地区。目前还不能起到重要支柱作用，也承担不了这种重任。

五、华南某省某市某区：“形势比前几年差了，但还是有土地可卖”

（一）如何看待当前财政形势？产生了哪些影响？

从财税形势看，财政收入增速下降，支出增加，总体上形势比前几年更差，但比中西部和东北地区要要好很多。2020 年外部环境更复杂、内部疫情冲击，不确定性、不稳定性更大，风险挑战更多，保持经济持续健康发展难度加大。**2020 年财政预算继续保持紧约束、紧平衡特征，财政收支平衡压力更大，未来几年形势会更为严峻。**

一是受贸易摩擦和疫情的影响，经济增速下行，叠加减税降费政策，财政收入增速明显放缓，加上财政存量资金已基本消耗完毕，财政收入增长面临压力。从实际可用财力看，收入受制于财政体制的安排，上级转移支付相对稳定，难以向上伸手，收入方面很难有大的突破。需要指出的是，近年来我们提前谋划产业转型和高质量发展，推动传统产业向生物医药、新一代信息技术等方向转型，单位土地面积创造的产值和财税收入在上升，一定程度上对冲了疫情和贸易摩擦的影响，负面影响在全部税收收入的 5%左右。部分生物医药企业今年生产和利润较好，逆势上升。我们的财政收入质量比较高，即税收收入占比高，非税收入占比很小，所以非税收入的波动比我们整体财政收入影响不大。当然这并不代表其他区县也是这种情况。我们仍有土地可以盘活出让，但也受到了疫情和房地产调控政策的影响，负面影响大概在 10%左右。

二是补齐民生短板、推动科技创新和产业转型升级等都需要进一步加大财政投入，重点领域和刚性支出需求快速增长。今年的疫情防控和补贴企业直接增加财政支出 3%。我们的支出规模在近年来大幅增长，四年时间增长了 5 倍，主要是 2015 年以来清理存量资金，导致大规模建设支出。很多支出范围扩大之后难以压缩，支出标准提高之后下不来，导致财政收支压力日益严峻。

三是具体支出部门的意识和理念还有待改进。各部门仍没有花钱绩效的意识和概念，花钱大手大脚惯了，仍是部门推动项目、财政去筹钱的思路。支出部门不愿意用专项债，专项债的发行、使用进度受到监管和约束，而更愿意使用无约束的一般公共预算资金。

（二）当地采取了什么办法解决财政形势困境？

一是收税。通过设立政府专项资金、引导基金，积极引进培育成长快、附加值高的优质税源企业，在引进企业的时候不仅关注产值、还关注税收，从而做大税收蛋糕。

二是发债。充分把握好地方债政策的窗口期，提前谋划部署，推动业务主管部门加强项目储备，积极向市财政申请增加债券额度。

三是卖地。我们区的发展阶段决定了税源严重不足，不得不通过土地财政来补充，通过出让土地迅速转换成当期财力以及未来生产力。

四是其他。主要是上级转移支付、非税收入等。

五是落实政府真正过“紧日子”的要求，严格控制支出膨胀，进一步压缩“三公”经费和一般性支出，加大财政资金统筹力度，强化财政绩效管理，加快推进财政支出，提升资金使用效益。收回受疫情影响、各单位无法按照原定计划支出的资金用于疫情常态化防控、新基建支出等领域。

六、华北某市：“财政要成为改革的引领者，是改革推动者和政策研究者，而不是被动做账房先生”

（一）如何看待当前财政形势？产生了哪些影响？

1）我们的财政形势是紧平衡，日子难过。减税降费以及疏解人口和产业对收入造成较大负面影响，第二次疫情对经济又造成较大影响，进而影响财政收入。支出方面要落实六稳六保的刚性支出，疫情防控增加支出，完成中央交办的各项任务也需要支出。中央与地方的事权和支出责任还要进一步划分。财政工作尤其要讲政治。

2）区县发展不平衡，如何完善转移支付制度以实现激励约束，避免鞭打快牛是需要解决的重大问题。因为不同功能定位，部分区县属于生态涵养区，本级财政收入较低，但是获得的上级转移支付较多，日子过得较好。但是该部分区县高度依赖转移支付后，导致经济发展动力弱，如果一旦面临上级转移支付不及时或者时间差异，可能出现库款支付风险。经济发达的区县，成为转移支付的主要财力来源地，如何激发它们的积极性，避免出现欠发达地区的道德风险以及发达地区的负向激励，即扶贫与促优结合，这是个很难的课题。我们推动过分税制在省级层面的落地，比如以前所得税市级层面与区县级分成，现在全部给区县级，以调动其积极性。不均衡发展是常态，转移支付主要目的是实现区域经济均衡发展、基本公共服务均等化，就要填平补齐。如果采取以奖代补的方案激励欠发达地区发展经济、促进增收，但是会产生新的问题，即经济越差的地方拿到的奖励越少，经济越好的地方拿到的奖励越多，还是没办法实现均衡，是逆均衡的，这本质是个效率和公平的问题。主要是很难评估和区分欠发达地区的财政收入不足是财政税收努力不够还是本身的资源禀赋导致的。

3）压、调和保的工作非常难做。压减一般性支出，调整支出结构，确保六保和六稳的支出。

（二）当地采取了什么办法解决财政形势困境？

1）财源建设。财源建设涉及到各部门的协同合作，主要涉及维护税源及加强征管。当然这只是技术问题，更重要的是要积极推动产业结构的转型升级，腾笼换鸟，提前谋划和布局。

2）全成本绩效管理。目前在持续压减一般性支出，虽然总量不大，但是促进各部门形成了节约和成本绩效的意识，这种改变是非常重要的。大手大脚的日子过习惯了，扭转意识成功的话则是非常有意义的事情。全成本绩效管理涵盖所有支出项目，花钱必问效。

（三）如何看待财政作为国家治理的基础和重要支柱作用？财政在基层是否承担了这种重任？

有为才能有位。财政要成为改革的引领者，是政策研究和改革推动，而不是被动做账房先生。这取决于一把手对财政的认知以及是否理解财政工作的艰难。如果不理解，就会认为掣肘政府工作；如果理解并支持，就会认为我们的工作很重要，需要我们的支持，赢得一把手的支持比具体的技术工作更重要。

分析师简介

罗志恒，2020 年 11 月加入粤开证券，现任研究院副院长、首席宏观分析师，证书编号：S0300520110001。

分析师声明

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，本报告清晰准确地反映了作者的研究观点，力求独立、客观和公正，结论不受任何第三方的授意或影响，特此声明。

与公司有关的信息披露

粤开证券具备证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号：10485001。

本公司在知晓范围内履行披露义务。

股票投资评级说明

投资评级分为股票投资评级和行业投资评级。

股票投资评级标准

报告发布日后的 12 个月内公司股价的涨跌幅度相对同期沪深 300 指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

买入：相对大盘涨幅大于 10%；

增持：相对大盘涨幅在 5%~10%之间；

持有：相对大盘涨幅在-5%~5%之间；

减持：相对大盘涨幅小于-5%。

行业投资评级标准

报告发布日后的 12 个月内行业股票指数的涨跌幅度相对同期沪深 300 指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

增持：我们预计未来报告期内，行业整体回报高于基准指数 5%以上；

中性：我们预计未来报告期内，行业整体回报介于基准指数-5%与 5%之间；

减持：我们预计未来报告期内，行业整体回报低于基准指数 5%以下。

免责声明

本报告由粤开证券股份有限公司（以下简称“粤开证券”）提供，旨为派发给本公司客户使用。未经粤开证券事先书面同意，不得以任何方式复印、传送或出版作任何用途。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，我公司不承担任何法律责任。

本报告基于粤开证券认为可靠的公开信息和资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。粤开证券可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。本公司力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成所述证券的买卖出价或询价，投资者据此做出的任何投资决策与本公司和作者无关。在本公司及作者所知情的范围内，本机构、本人以及财产上的利害关系人与所评价或推荐的证券没有利害关系。

本公司利用信息隔离墙控制内部一个或多个领域、部门或关联机构之间的信息流动。因此，投资者应注意，在法律许可的情况下，本公司及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券或期权交易，也可能为这些公司提供或者争取提供投资银行、财务顾问或者金融产品等相关服务。在法律许可的情况下，本公司的员工可能担任本报告所提到的公司的董事。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，须在允许的范围内使用，并注明出处为“粤开证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖意愿的引用、删节和修改。

投资者应根据个人投资目标、财务状况和需求来判断是否使用资料所载之内容和信息，独立做出投资决策并自行承担相应风险。我公司及其雇员做出的任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。

联系我们

广州市黄埔区科学大道 60 号开发区金控中心 21-23 层

北京市朝阳区红军营南路绿色家园媒体村天畅园 6 号楼 2 层

上海市浦东新区源深路 1088 号平安财富大厦 20 层

深圳市福田区深南大道和彩田路交汇处中广核大厦 10 层

网址：www.ykzq.com