财政上缴最模范省市：广东、江苏、浙江还是上海？

文 | 聂日明（上海金融与法律研究院研究员）

8 月 16 日，中共中央政治局常委、国务院总理李克强在深圳主持召开经济大省政府主要负责人座谈会，总理指出，全国 6 个经济大省里的 4 个沿海省对中央财政净上缴中贡献超过 6 成，要完成财政上缴任务。

经济强省对中央的净贡献除了用于中央事权（例如国防）以外，更大比例用于对中西部地区的转移支付，支持欠发达地区“保基本民生、保工资、保运转”。中国的中西部稳不稳，看的不是中西部本身，主要取决于东部京沪粤苏浙鲁等省对中央财政的净贡献是否可以稳定。

什么叫各省对中央财政的净贡献？这要从中国的分税制和转移支付制度谈起。中国分税制改革以后，中央和地方分税种按比例分享税收，经过 1994 年、2001 年和 2016 年三次大的改革，形成了今天的模式，例如增值税中央地方五五分成，消费税中央独享，所得税六四分成（个人和企业两个税种），这四个税种占到了全部税收近 8 成。因此，每一个省份征缴的税收，都有一部分是上缴给中央的，另一部分自己留存。

中央分享的税收，再依据不同的方式和不同的目的用于各省，例如有分税制之初形成的税收返还（及体制上解）制度，这是为了推行分税制对地方做的妥协，也有一般转移支付和专项转移支付，前者是平衡地区间的财力差异，又包括财力性转移支付和共同事权转移支付两种，专项转移支付是用于特殊目的，比如大气污染治理、振兴东北等。

那么中央从每个省区分享的税收有多少呢？为了剔除疫情的影响，我们用 2019 年的数据进行跨省对比，如下图所示，2019 年全国每人纳税 1.11 万元，其中 5445 块缴给本省市，5654 块缴给中央政府，2016-2020 年的 5 年内，中央分享的税收占人均总纳税的 50%。

欢迎关注陆家嘴评论

出品单位：

SIFL INSTITUTE 上海金融与法律研究院

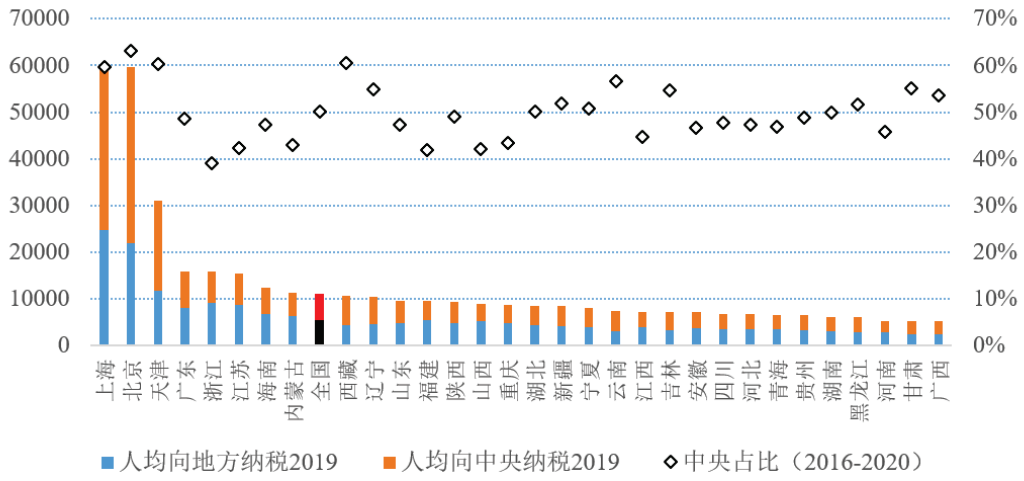


图 1 | 中国分省分级次人均税收收入

数据来源：中国税务年鉴。单位：元。中央级和全国税收为扣除了成品油和出口退税的净额。

分省来看，地区间的人均纳税额和中央分享比例有较大差异。北京上海两个城市人均纳税额为 6 万元，人均纳税额是全国平均的 6 倍，2019-2020 年每年将中央上缴 8000-9000 亿的税收；天津次之，人均纳税 3 万元；中央分享了这三个城市税收总额的 6 成。

直辖市的地位在这个时候突显出来，三个直辖市每创造 1 块钱的 GDP，政府会征 4 毛钱的税。需要指出的是，北京得央企总部的便宜，企业所得税占北京央地税收总额的 50%左右，因此北京的实际人均纳税能力要弱于上海。

广东、浙江、江苏人均纳税 1.5-1.6 万元，这三个省份人口规模大、经济总量高，对中央税收贡献自然大。其中在广东征的税收，中央分享 5 成左右，2019-2020 年，每年中央在广东分享 1 万亿的税收，江浙为 4 成左右，分别向中央贡献 5700 亿和 4300 亿左右的税收。对中央税收贡献的还有山东，每年 4000-5000 亿元，虽然人均略低于辽宁和全国平均水平，但因人口规模大，绝对量远超内蒙古和辽宁。

如果我们从劳动者本人的税负来看，京沪粤苏浙贡献了全国税收的 45%，但贡献了全国个税的 62%，京沪劳动者的收入虽然高，但税负和社保负担也更重。

中央收来的税，花在哪里了呢？从 2021 年的中央决算报告来看，中央财政收入为 9.1 万亿，主要来自税收，中央自己花了 3.5 万亿，如国防（1.4 万亿）、国债利息（0.6 万亿），对地方转移支付用了 8.3 万亿，收不抵支的规模高达 2.75 万亿，采用发行国债等办法弥补。

很显然，中央对地方的转移支付是中央支出的大头。那么这些钱分给了哪些省份，花在哪些项目上了呢？从绝对规模上看，四川（5120 亿）和河南（4490 亿）获得转移支付最多，中西部的云南、湖南、湖北、河南、安徽、黑龙江、新疆、贵州、广西等省拿到了 3000-4000 亿的转移支付。

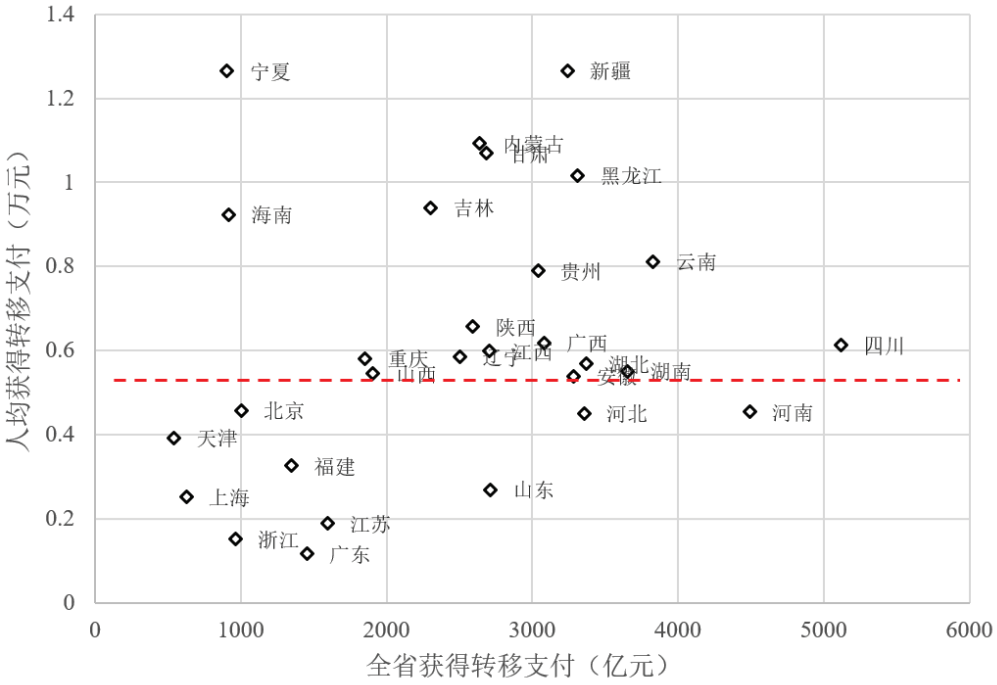


图 2 | 中国分省转移支付规模（2019）

数据来源：财政部官网全国财政决算报告，中国统计年鉴。为显示美观，删除了西藏（1977 亿，5.48 万）、青海（1360 亿，2.31 万）两个点。红线为全国平均 0.52 万。

从人均来看，西藏、青海、宁夏、新疆、内蒙古、甘肃、黑龙江、吉林等省份获得人均转移支付规模高，高于人均 1 万元，而全国平均水平仅为 0.52 万元。由此可见，转移支付非常明显的向中西部欠发达省区倾斜。其中西藏获得的人均转移支付高达 5.5 万元，青海高达 2.3 万元。四川和河南虽然总量高，但人均值并不高，在全国平均水平左右。

从转移支付的去向来看，宁夏、甘肃等地是因为穷，获得了较高的人均转移支付，而黑龙江、吉林、辽宁则是因为退休职工太多。

相比之下，京沪津粤苏浙闽鲁等 5 省 3 市，拿到的转移支付绝对规模小，人均规模也小。需要指出的是，虽然北京、上海人均获得转移支付高于浙江广东，这是因为其中包含了税收返还，即当初分税制改革安抚利益受损省市的措施，扣除了税收返还以后，经济越发达的省市，人均转移支付越少。

众所周期，2020 年新冠疫情以来，地方政府保运转的压力空前之大，为此中央对地方的转移支付从 2019 年的 7.4 万亿上升到 2020 年和 2021 年的 8.3 万亿左右，那么增量的转移支付投放到哪里了呢?

我们用 2020 年和 2021 年的平均值与 2019 年进行对比。总量上看，湖北获得的转移支付规模最大，人均值也是最高的两个之一，这主要是因为湖北是新冠疫情爆发点,2020 年中央对湖北转移支付增加了 1400 亿元。河南、四川、湖南等省份的绝对量增长最高，但人均值增长并不高，在全国平均水平左右。河北获得的转移支付增量无论是总量，还是人均值，都比以前有所上升。

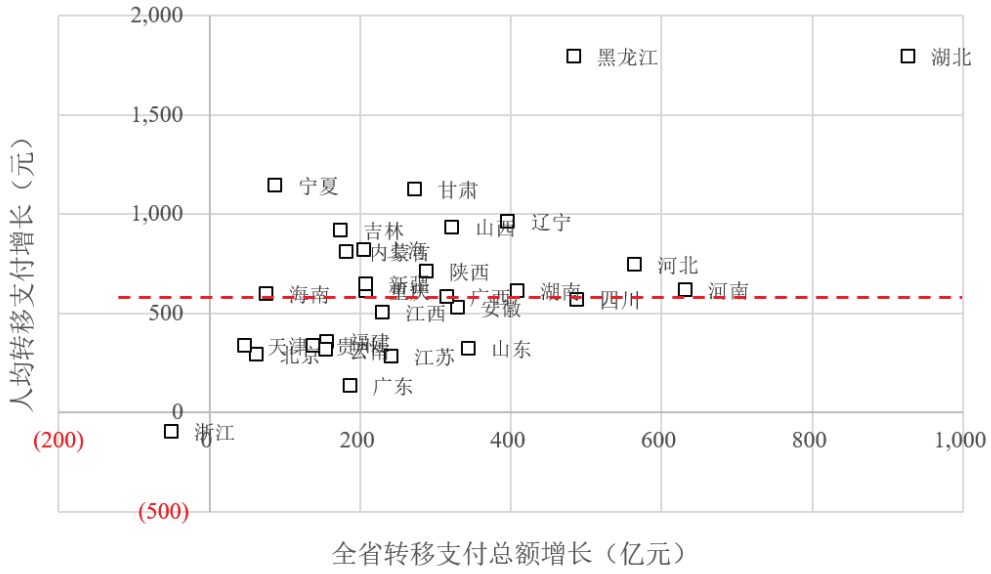


图 3 | 中国分省转移支付规模变动（2020 和 2021 的平均值 Vs. 2019）

数据来源：财政部官网全国财政决算报告，中国统计年鉴。为显示美观，删除了西藏、青海两个点。红线为全国平均 581 元。

黑龙江、吉林和辽宁的人均值增长高于全国，黑龙江更是全国平均水平的三倍，这主要是因为东北老龄化严重，城镇职工养老金的亏空越来越大，使得中央不得不扩大对其的转移支付。即使这样，仍然无法弥补，中央还设立了中央调剂金制度，将广东等省的养老金转移给黑龙江、辽宁使用。

东部发达的京沪津粤苏闽等省市，人均和绝对量增长有限，浙江获得的转移支付还出现了缩减。这些地区的转移支付没有同步增长，而上缴力度保持不变，意味着他们对中央的净贡献和重要性在增加。

我们讨论了地方向中央上缴的税收，也回顾了中央拨给地方的转移支付。那么两者相抵，谁占便宜谁吃亏呢？如下图所示，我们可以看到

广东、上海对全国的净贡献高达 8400 亿元，尤其是上海，经济总量仅有广东的三分之一，人口不足广东的四分之一，但财政对全国的净贡献规模和广东全省相当，更何况广东省内还有广州深圳两个一线城市（深圳对全国的贡献在 3000 亿左右），同样是一线城市，成色也是有差异的。北京对全国的贡献次于粤沪，为 7200 亿，再考虑北京的央企总部贡献的所得税计在北京名下，因此北京对中央财政的净贡献与粤沪有一定的距离。

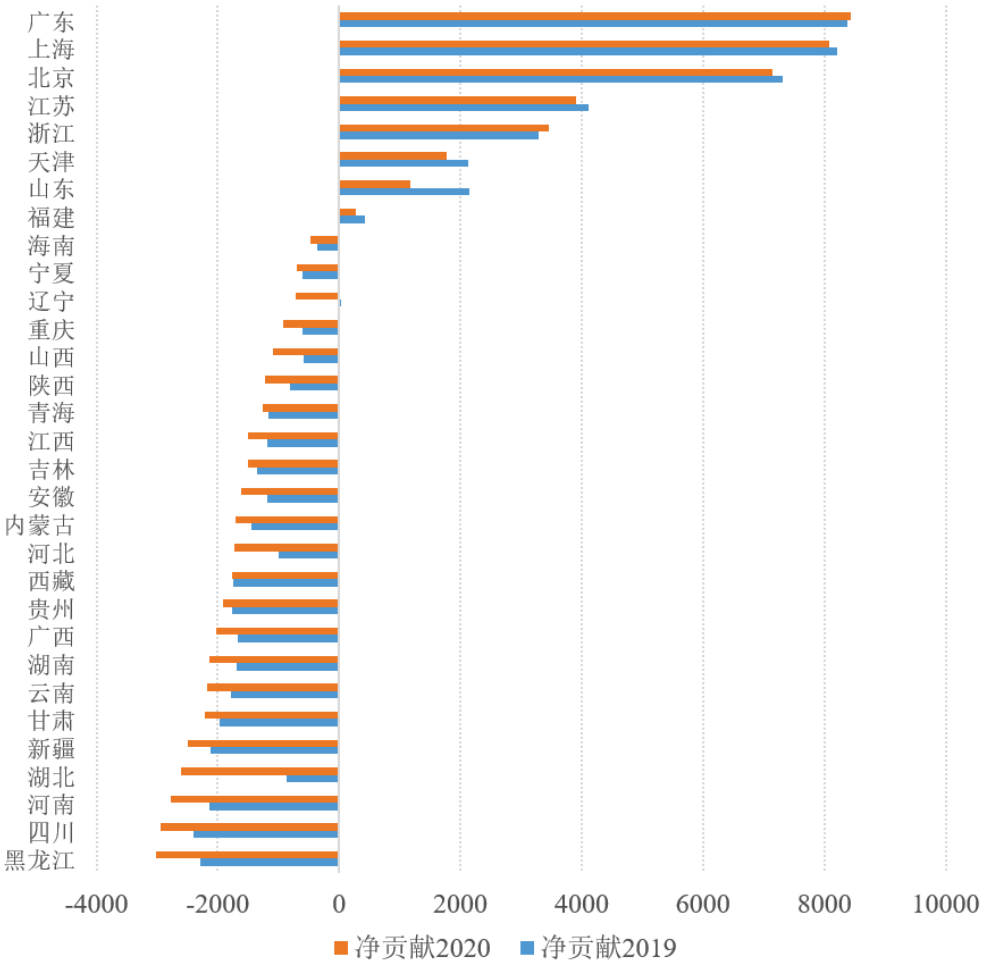


图 4 | 中国分省对中央财政净贡献（2019-2020）

数据来源：财政部官网全国财政决算报告，中国税务年鉴。单位：亿元。

江苏和浙江对中央财政的净贡献为 4000 亿和 3400 亿左右，为粤沪的一半左右。要指出的是，虽然浙江的绝对值小，但浙江人口规模也小于江苏，人均值是浙江更高一些。

天津和山东再次之，2019 年对中央财政的净贡献为 2100 亿左右，是江浙的一半左右。但这两个省区的财政收入不如粤沪京苏浙稳定，在 2020 年新冠疫情的冲击下，津鲁对中央财政的净贡献下降到 1800 亿

和 1200 亿。此外，福建对中央财政也有三四百亿的净贡献。

2019 年时，辽宁全省对中央财政有 33 亿的净贡献，但大连市对中央财政的净贡献有 700 亿，扣除大连，辽宁省的净贡献是负的 670 亿。在 2020 年，扣除大连的辽宁省对中央财政的净贡献更是恶化到-1200 亿左右。

2020 年，黑龙江、四川、河南、湖北、新疆、甘肃、云南、湖南、广西等省从中央财政中净获益 2000 亿元以上，其中黑龙江的人口规模不如四川河南，但获益高达 3000 亿，由此可见其社保体系的收支缺口有多大。

2019-2020 年，从中央获益规模增长最快的省份为湖北（1747 亿）、辽宁（757 亿）、河北（729 亿）、黑龙江（721 亿）、河南（638 亿）、四川（537 亿）、山西（500），都超过了 500 亿，湖北是疫情冲击，辽宁、黑龙江是养老金的问题，河南四川是人口规模大，河北相对特殊一些，可能是因为环境治理等因素导致中央投入增加。

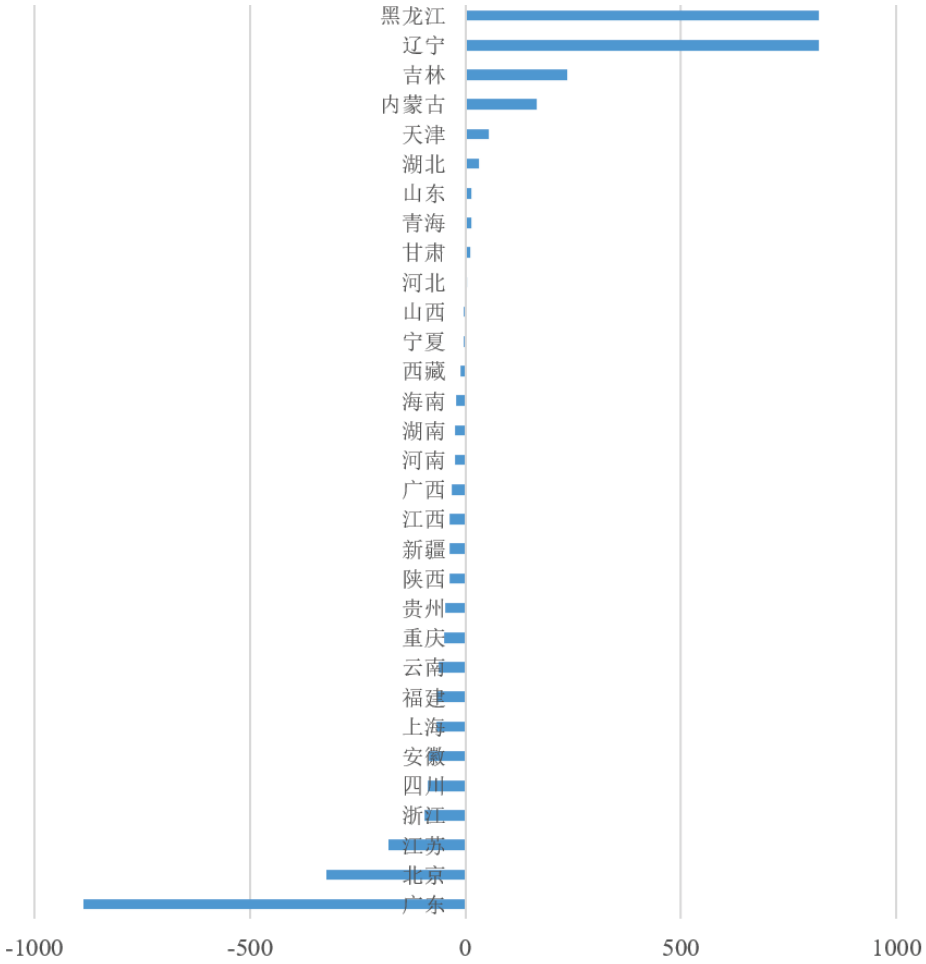


图 5 | 企业职工养老金全国统筹调剂资金净收益预算表（2022）

数据来源：财政部官网 2022 年中央财政预算。单位：亿元。

辽宁和黑龙江净获得调剂金的规模高达 800 亿元，吉林和内蒙古也有 240 亿和 170 亿元。东三省为重工业基地，历史遗留的职工多、欠缴的养老金多，而青壮人口流失的也利害，这加剧了其养老金危机。近年来，这些地区的养老金收支困难也没能阻止他们养老金上涨的趋势，使得中央的转移支付及调剂金净下拨的规模越来越大。

而调剂金的净贡献方为广东、北京、江苏、浙江、四川、安徽，其中广东一省净贡献高达近 900 亿元，算上财政的净上缴，广东对中央的净贡献达 9000 多亿元，堪称中国最模范的省份。而黑龙江虽然不是中国最穷困、欠发达的省份，但获得的转移支付和养老金调剂金的规模都居全国前列，虽然有其历史原因，但当一些省份的居民看到黑龙江籍的老人拿着其它省份转移给他们的养老金在北京定居、在三亚游戏的时候，心里难免不是滋味，这或许是未来转移支付和养老金制度需要适当注意的内容。