作者：简尚波
邮箱：research@fecr.com.cn

低基数与经济复苏助推财力高增，“土地财政”地位稳固
——2021 年前 2 月财政收支运行分析

摘 要

2021 年前 2 月，一般公共预算收入 41805 亿元，同比增长 18.7%，较 2019 年同期增长 6.9%，与低基数因素以及经济恢复性增长有关。结构方面，税收收入同比增长 18.9%，在 2020 年二季度以来经济持续恢复的局面下，税收收入增速自 2020 年 5 月以来维持上行。后续税收收入变化将受经济恢复性增长、结构性减税、低基数效应交错影响。非税收入同比跳跃式增长至 16.8%，亦受低基数效应影响。

前 2 月，全国一般公共预算支出 35733 亿元，同比增长 10.5%，受低基数及财政收支平衡等影响。中央一般公共预算本级支出同比下降 10.2%，是进一步大幅压减中央本级非急需非刚性支出的体现，地方一般公共预算支出则同比增长 13.6%。从细项来看，静态方面，社保和就业、教育、卫生健康、城乡社区事务、农林水事务支出稳居前列，显示支出结构稳定；动态方面，由于经济持续恢复和疫情显著改善，卫生健康、教育、社保和就业、节能环保、文旅体育与传媒、农林水事务等多项支出即使剔除低基数因素也实现正增，明显相对 2020 年前 2 月支出增速结构更为均衡、协调。

前 2 月累计，全国政府性基金预算收入 12585 亿元，同比增长 63.7%，与低基数因素有关；其较 2019 年同期增长 33.17%，反映土地市场增势强劲。前 2 月，国有土地使用权出让收入占全国政府性基金收入达 89.28%，该比重自 2012 年 6 月以来呈现上行，显示“土地财政”局面趋于稳固，这对于稳住专项债信用质量有积极意义，未来还需强调可持续的“土地生财”长效机制，助推政府性基金预算和专项债市场的运行协调、平衡发展。前 2 月累计，全国政府性基金预算支出同比下降 14.8%，主力支出——国有土地使用权出让收入相关支出却同比增长 25.9%，反映其他支出显著下滑。

相关研究报告：

1.《2020 年度“国家账本”速读》，2021.02.05

2.《收入持续负增、支出增速返正，财政紧平衡压力延续——2020 年前 11 月财政数据点评》，2020.12.18

3.《一般预算收支齐负增，财政赤字创历史新高——2020 年上半年财政数据点评》，2020.7.22

4.《带你速读“国家账本”——近期一般公共预算收支运行探究》，2020.3.9

一、一般预算收入加速回升，主因低基数效应与经济恢复性增长

2021 年前 2 月（下称“前 2 月”或“考察期”）累计，一般公共预算收入 41805 亿元，同比增长 18.7%，这与上年低基数因素有关。2020 年前 2 月，受新冠肺炎疫情及其防控因素影响，一般公共预算收入同比下降 9.9%。**前 2 月一般预算收入相当于全年（不含调入资金及使用结转结余）一般公共预算收入 197650 亿元预算数的 21.15%、（含调入资金及使用结转结余）一般公共预算收入总计数 214420 亿元的 19.5%，比重均明显强于时间进度 16.67%。**

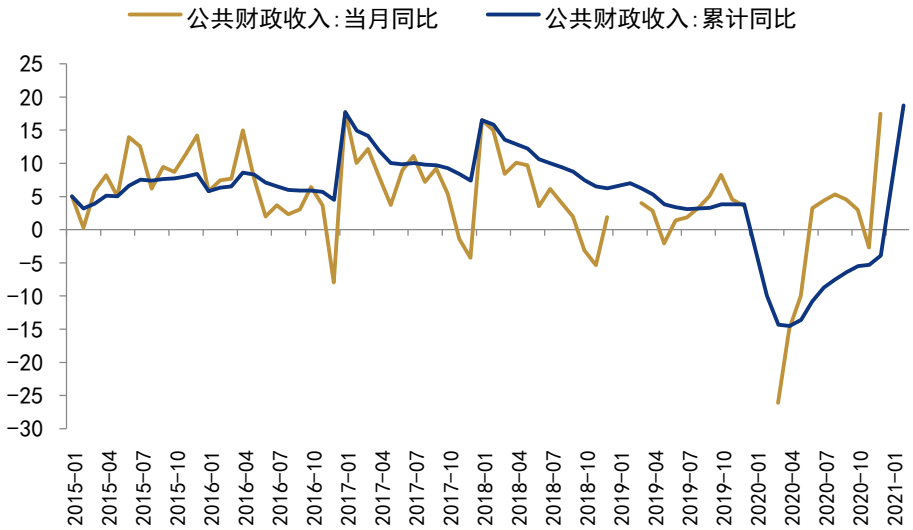

图 1：一般公共预算收入增长态势（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

剔除低基数因素来看，前 2 月一般公共预算收入较 2019 年同期（39104 亿元）增长 6.91%，两年平均增长 3.4%；各月一般预算收入累计同比增速自 2020 年 5 月以来保持上行，这是宏观经济自 2020 年二季度以来持续恢复发展增长的反映。图 2 显示，2020 年二季度以来，一般预算收入与 GDP 的增速均呈止跌反弹。国家统计局数据显示，前 2 月主要经济指标均呈现同比大幅回升，其中；全国规模以上工业增加值同比增长 35.1%，比 2019 年同期增长 16.9%，两年平均增长 8.1%；服务业生产指数同比增长 31.1%，比 2019 年同期增长 14.1%，两年平均增长 6.8%；社会消费品零售总额同比增长 33.8%，比 2019 年同期增长 6.4%，两年平均增长 3.2%；固定资产投资（不含农户）同比增长 35.0%，比 2019 年同期增长 3.5%，两年平均增长 1.7%。**前 2 月国民经济保持恢复性增长，系前 2 月一般预算收入增速剔除低基数因素仍然趋于回暖的重要支撑。**

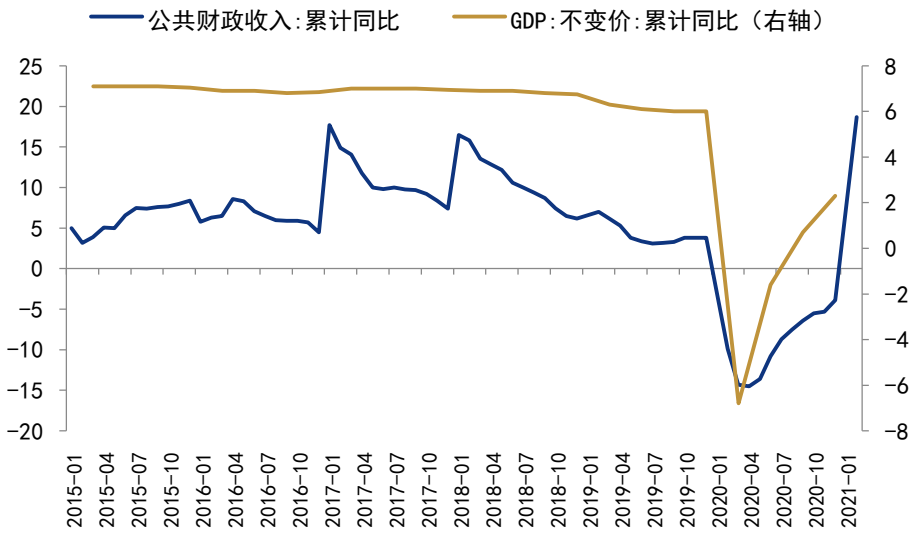

图 2：一般预算收入与 GDP 增长态势（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

从一般预算收入内部构成的增长来看，按照重要程度，本文依次从税收和非税收入展开分析。

前 2 月，全国税收收入 37064 亿元，同比增长 18.9%，在 2020 年二季度以来国民经济持续恢复的局面下，税收收入累计增速自 2020 年 5 月以来维持上行。税收收入增速较前值（2020 年增长-2.3%）大幅上行，实现自 2020 年 2 月以来首次返正，除国民经济复苏原因外，还与上年低基数因素（2020 年前 2 月税收收入增长-9.9%）有较明显关系。前 2 月税收收入较 2019 年同期增长 5.55%，两年平均增长 2.74%，表明剔除低基数因素来看，前 2 月税收收入在国民经济复苏环境下呈现平稳增长。**从后续来看，2021 年税收收入增长影响因素至少包括：一是宏观经济恢复性增长基础将不断巩固，努力实现经济社会持续健康发展，国务院预期 2021 年 GDP 增长 6%以上。二是财政政策因素**，2021 年将继续执行制度性减税政策，延长小规模纳税人增值税优惠等部分阶段性政策执行期限，实施新的结构性减税举措。这意味着 2020 年在疫情冲击下减税降费突破 2.5 万亿元之后，**2021 年减税降费重点将从规模性增长转向结构性减税降费，对税收收入影响力度将放缓。三是基数效应。2020 年各月税收收入增速呈现 V 型走势且均为负增长，尤其前 5 月加剧负增长，这将对今年上半年税收收入增长形成较明显的低基数效应。**

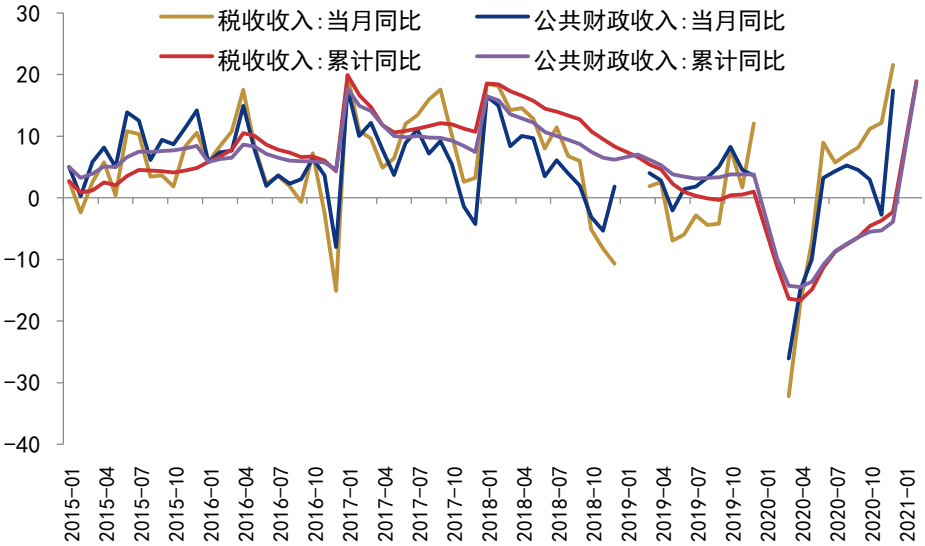

图 3：税收收入增速变化及其对一般预算收入变化的影响（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

进一步从税收内部来看，前 2 月各类税收收入以正增长为主，尤其印花税、车辆购置税、土地增值税分别增长 65.5%、52.9%、40.2%，增速较为显著；城镇土地使用税、房产税、环境保护税同比分别为-19.6%、-14%、-0.4%的负增长，但这 6 类均为小税种，前 2 月收入合占税收收入比重为 10.4%。其中，印花税主因前 2 月累计收入占比达 66.24%的证券印花税同比增长 90.5%，反映近期债券利率上涨等背景下的证券成交活跃；车辆购置税收入高增长，明显与低基数（2020 年前 2 月同比增长-32.8%）因素有关。

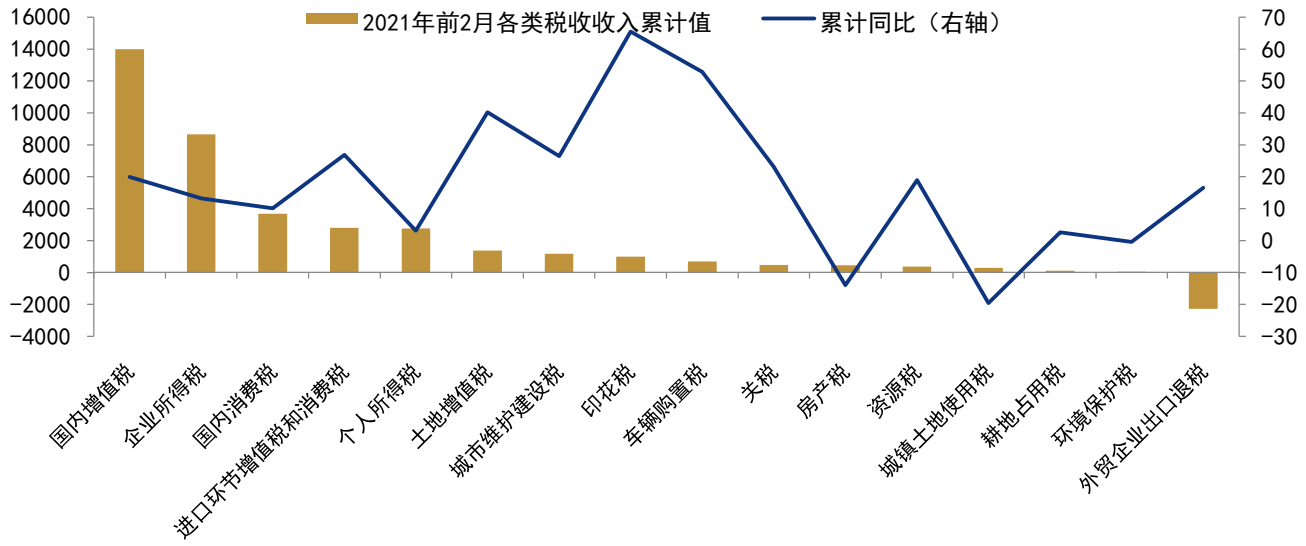

图 4：各类税收收入增长情况（单位：亿元；%）

注：图中所示税种占考察期税收收入达 96.11%，鉴于数据可得性，契税、其他税收不纳入统计。

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

主力税方面，国内增值税、企业所得税、国内消费税、进口环节税、个人所得税均实现正增长，受国民经济持续恢复和各类税收基数因素等影响。前四大税种收入明显受低基数因素（2020 年前 2 月同比增速-25.1%至-6.9%不等）影响，前 2 月累计增速 10.1%至 26.9%不等。个税收入同比增长 3.1%，在非低基数（上年同期增长 14.8%）基础上仍然正增长，体现了近期从新增就业指标反映的就业形势边际改善，前 2 月城镇新增就业人数同比增长 37.1%，增速系 2014 年以来最高；同时受自 2021 年 1 月起实施的《关于进一步简便优化部分纳税人个人所得税预扣预缴方法的公告》新政[1]影响。

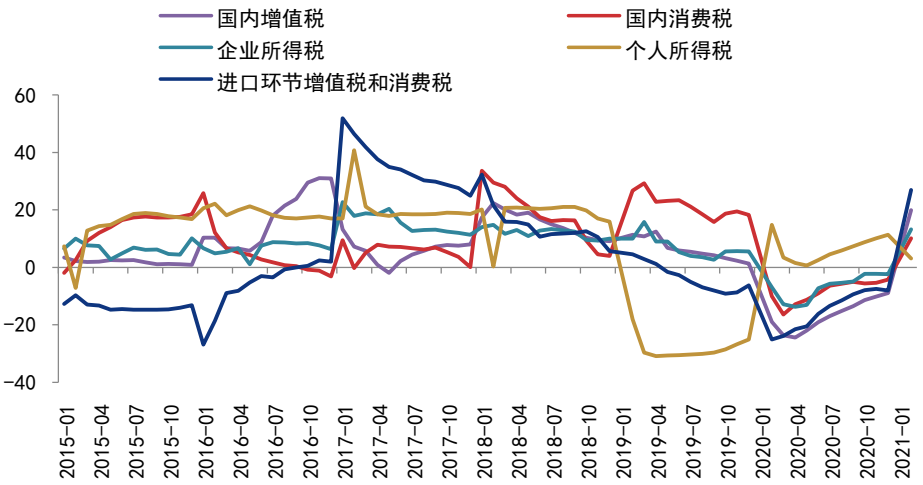

图 5：五大主力税种收入变化（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

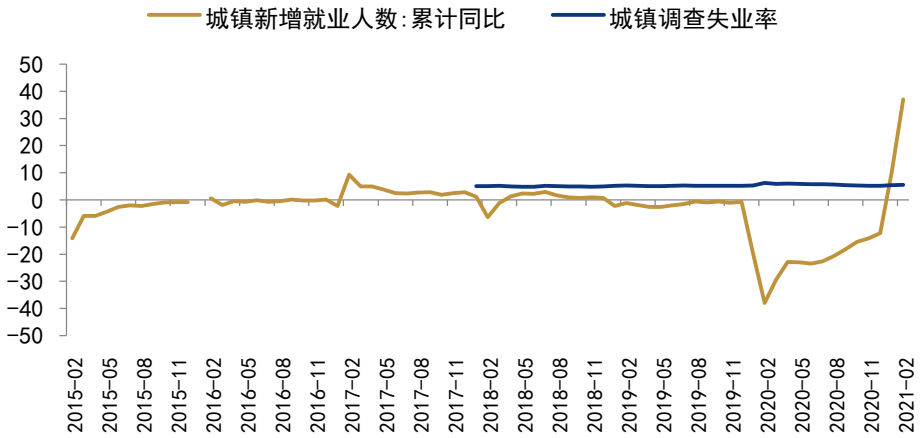

图 6：近期就业状况变化（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

[1]国税总局发布该《公告》明确：在纳税人累计收入不超过 6 万元的月份，暂不预扣预缴个人所得税；在其累计收入超过 6 万元的当月及年内后续月份，再预扣预缴个人所得税。

前 2 月，非税收入实现 4741 亿元，同比增长 16.8%，增速且较前值（2020 年累计同比增长-11.7%）跳升，实现自 2020 年 5 月以来首度返正，非税收入边际趋暖，同样受低基数因素影响，2020 年前 2 月非税收入同比增长 1.7%，自 2007 年以来该增速仅高于 2014、2018 年同期。

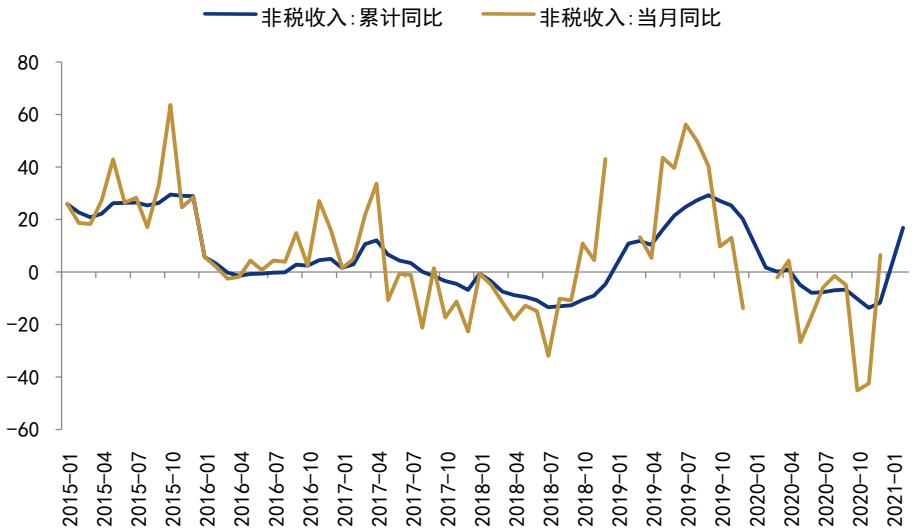

图 7：非税收入增速变化（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

二、央地一般预算支出走势分化，支出细项静态结构稳定、动态结构协调优化

前 2 月累计，全国一般公共预算支出 35733 亿元，同比增长 10.5%，受低基数（2020 年前 2 月下降 2.9%）以及财政收支平衡（收入增长推动支出增长）等因素影响，增速较前值（2020 年增长 2.8%）继续回暖。前 2 月一般预算支出相当于全年全国一般公共预算支出 250120 亿元预算数的 14.29%，略低于时间进度 16.67%。

其中：（1）**中央一般公共预算本级支出 3832 亿元，同比下降 10.2%，自 2020 年 5 月以来维持负增，这是财政预算政策落实的体现**，根据 2021 年全国财政预算，“中央本级支出继续安排负增长，进一步大幅压减非急需非刚性支出，重点项目和政策性补贴也按照从严从紧、能压则压的原则审核安排”；地方一般公共预算支出 31901 亿元，占一般预算支出达 89.28%，支出同比增长 13.6%，与中央本级财政支出增速走势恰好相反。

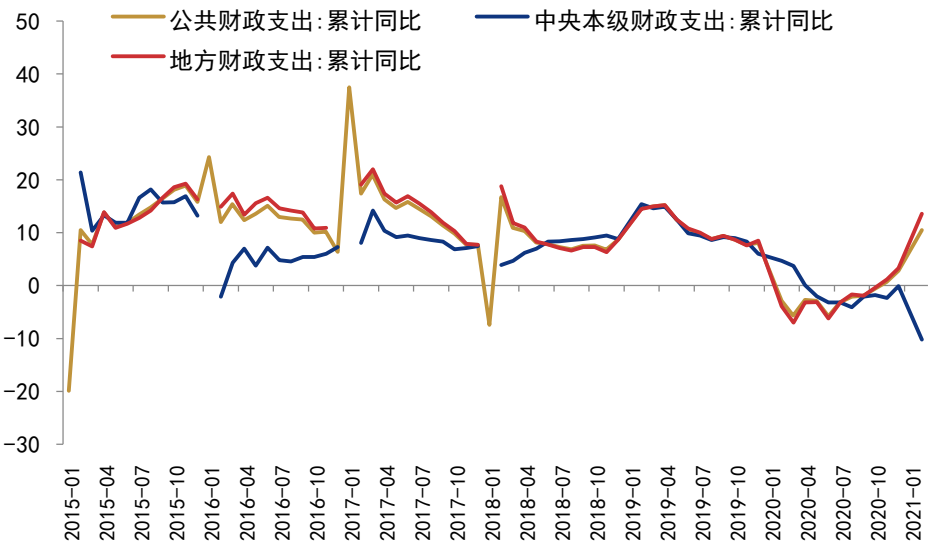

图 8：一般预算支出及其央地支出增速（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

一般预算支出的细项结构可以从静态与动态两方面进行分析。

静态方面，图 9 显示的有公开数据的一般预算支出细项中，社会保障和就业、教育、卫生健康、城乡社区事务、农林水事务支出稳居前列，自 2019 年 2 月以来，各类一般预算支出规模比重结构大致维持稳定。

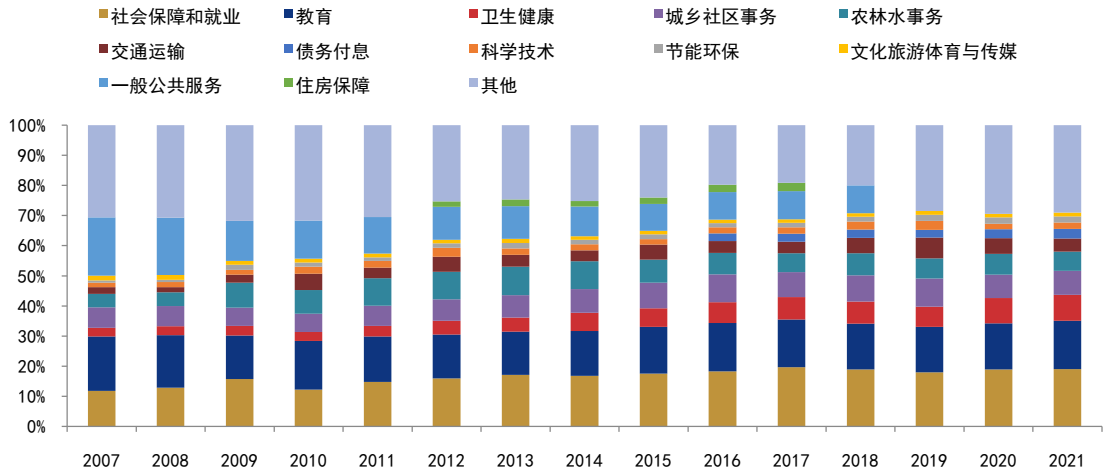

图 9：历年前 2 月一般预算支出细项结构

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

动态方面，受低基数因素与国民经济复苏影响，有数据统计的前 2 月一般预算各项支出中，交通运输支出同比下降 7.1%；图 10 所示的其余 9 项支出呈现 2.3%至 27.6%不等的正增长，尤其科技、文旅体育与传媒、债务付息、

教育支出同比增速较快，分别增长 27.6%、20.5%、17.7%、16.2%，科技、文旅体育与传媒支出增长受低基数影响相对更为明显。

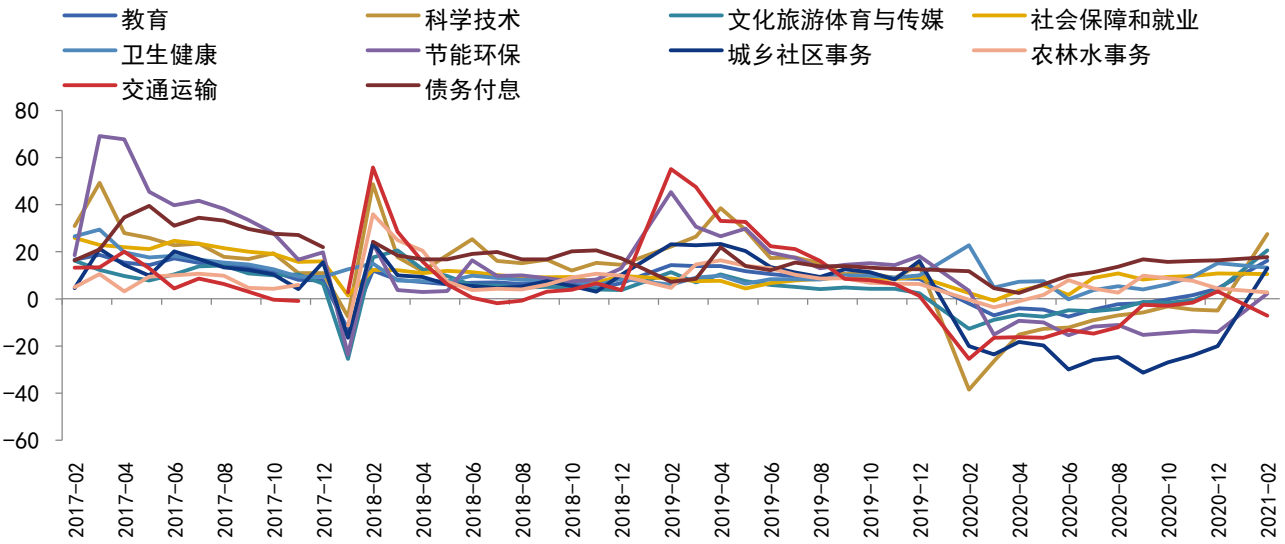

图 10：一般预算支出各细项各月累计增速变化（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

对比来看，2020 年前 2 月，受突发疫情及防控影响，一般预算收入、支出分别同比下降 9.9%、2.9%（前值 2020 年增长 3.8%、8.1%），在财政收支压力和地方债到期压力下，一般预算支出增速下行情况下“力保民生”、促地方债安全运行，卫生健康、债务付息、社会保障和就业分别增长 22.7%、11.7%、2.5%，其余包括教育、文旅体育与传媒、农林水事务等绝大部分支出同比负增长。**伴随经济持续恢复和疫情显著改善，**2021 年前 2 月**一般预算支出投向相对而言实现了“多点开花”，卫生健康、教育、社保和就业、节能环保、文旅体育与传媒、农林水事务等多项支出即使剔除低基数因素也都实现正增长，**如图 11 所示。

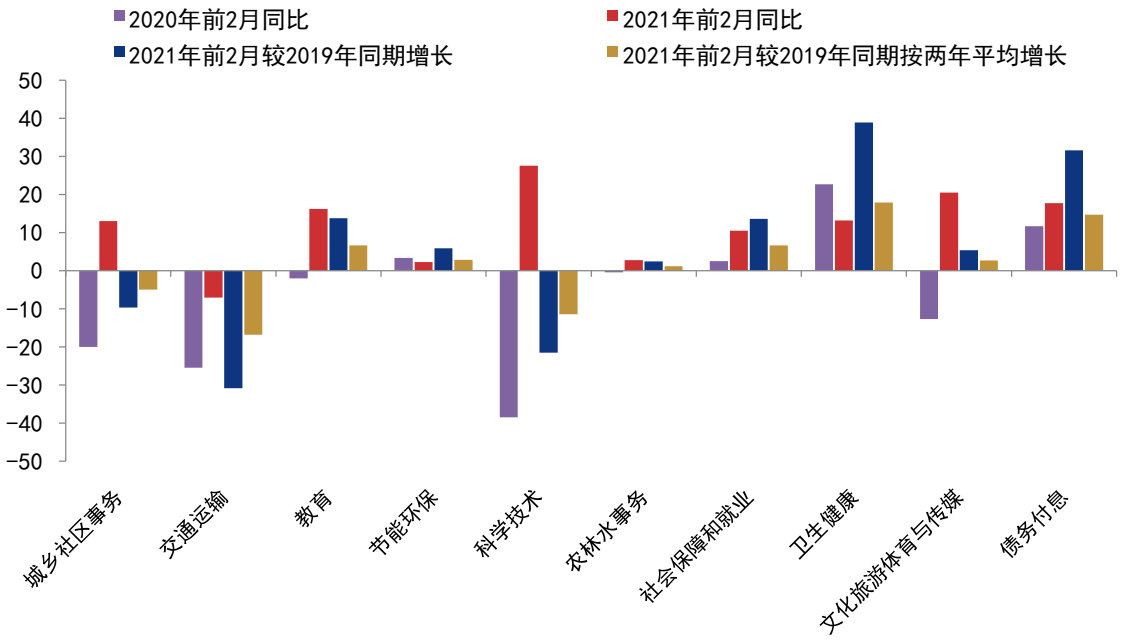

图 11：近期一般预算支出增速构成变化（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

根据全国财政预算，2021 年积极的财政政策要提质增效、更可持续。其中，财政支出强调节用为民，坚持过紧日子，确保基本民生支出只增不减，财政支出将从“推动创新发展和产业升级”“支持实施扩大内需战略”“支持推进区域协调发展和新型城镇化”“支持全面实施乡村振兴战略”“支持加强污染防治和生态建设”“加强基本民生保障”等多个方面展开，这将对今年后续月份的一般预算支出走向发挥引导作用。

三、低基数与“土地财政”助推政府性基金收入高增，非土地出让金支出锐减导致政府性基金支出负增

前 2 月累计，全国政府性基金预算收入 12585 亿元，同比增长 63.7%，明显与低基数（2020 年前 2 月下降 18.6%）因素有关，**剔除疫情下的低基数因素，前 2 月政府性基金预算收入较 2019 年同期增长 33.17%，则反映近期土地市场增长势头强劲**。前 2 月累计，国有土地使用权出让收入 11236 亿元，同比增长 67.1%，不考虑低基数因素（2020 年前 2 月下降 16.4%），其较 2019 年同期增长 39.63%，仍呈高速增长，与近期土地“拍卖热”有关，根据中原地产研究院统计，截至 2 月 24 日，50 个土地出让收入最高的城市“卖地”收入 4735 亿元，同比增长 42%；另据 Wind 资讯统计，前 2 月 100 大中城市成交总价 4630.72 亿元，同比增长 2.28%，走势止跌反弹。

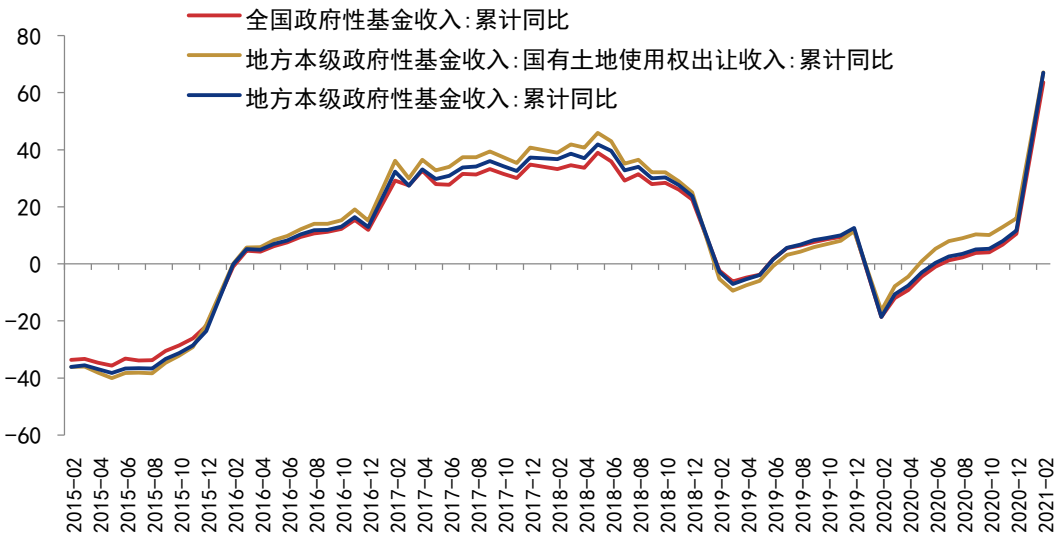

图 12：政府性基金收入增长态势（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

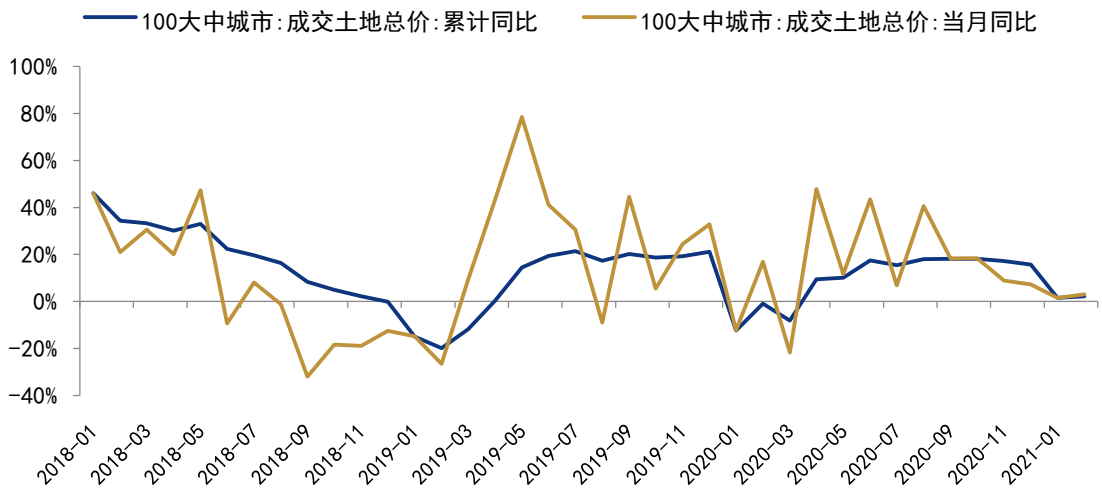

图 13：近期土地市场变化

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

前 2 月，国有土地使用权出让收入累计值占全国政府性基金收入累计值比重达 89.28%，该比重指标自 2012 年 6 月以来明显呈现上行态势，显示“土地财政”局面从长期来看趋于稳固。未来专项债资金到期压力将呈现梯级提升，由于专项债由政府性基金收入和专项收入偿还，而政府性基金收入主要依赖于土地出让金收入，因此稳定的“土地财政”收入对于稳住专项债信用质量具有积极意义。土地是宝贵的国有资源，在提质增效的积极财政政策引导下，未来还需积极发展和完善可持续的“土地生财”长效机制，助推政府性基金预算和专项债市场的运行协调、平衡发展。

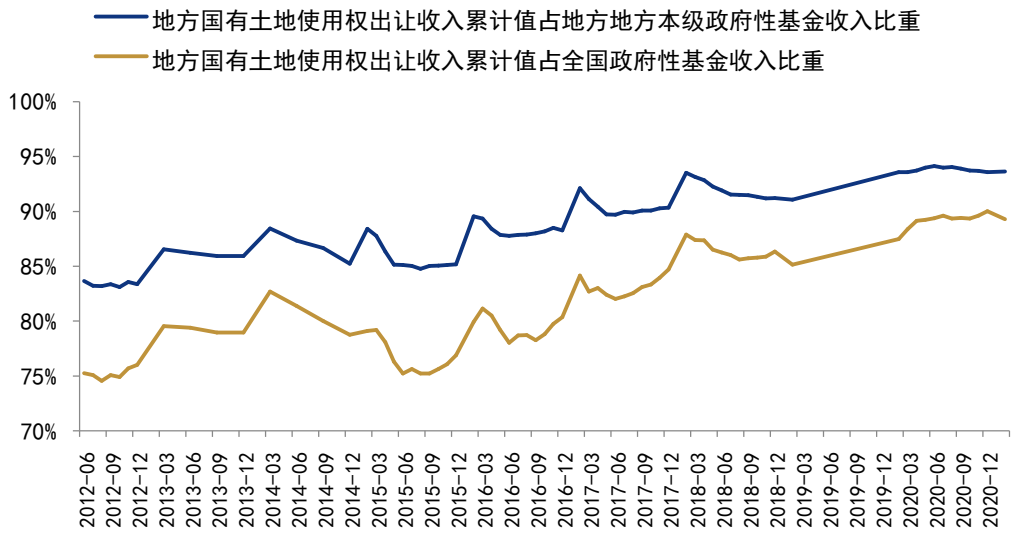

图 14：我国“土地财政”现象判断

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

前 2 月累计，全国政府性基金预算支出 10977 亿元，同比下降 14.8%。其中，国有土地使用权出让收入相关支出 10139 亿元，占比达 92.37%，但该支出同比增长 25.9%，**支出主力与全国政府性基金预算支出增速反向，反映了其他支出增幅显著下滑，经推算，前 2 月全国政府性基金其余支出为 838 亿元，同比下降 82.64%，系 2017 年 2 月以来首次负增长。**

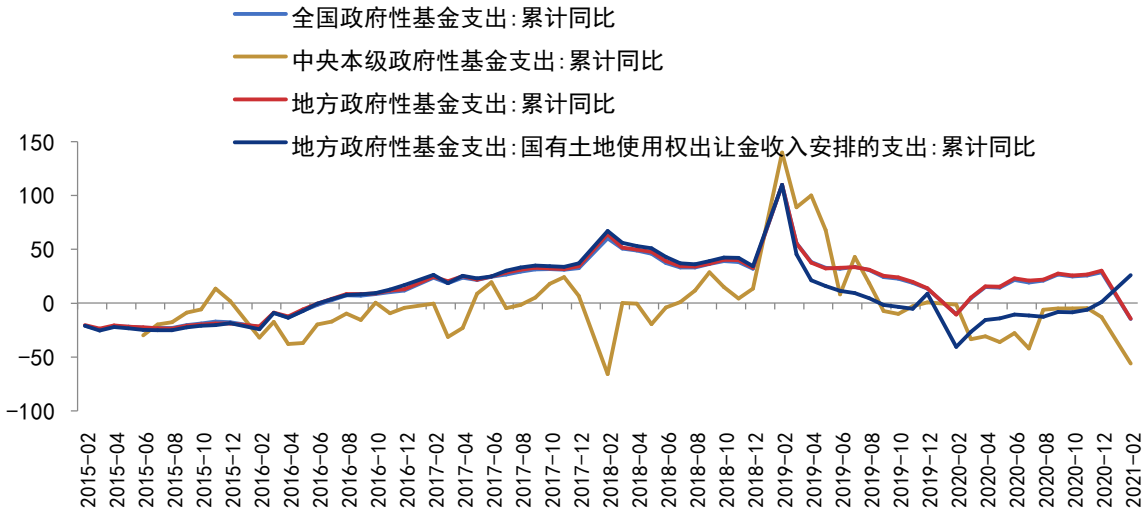

图 15：政府性基金支出增速结构（单位：%）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

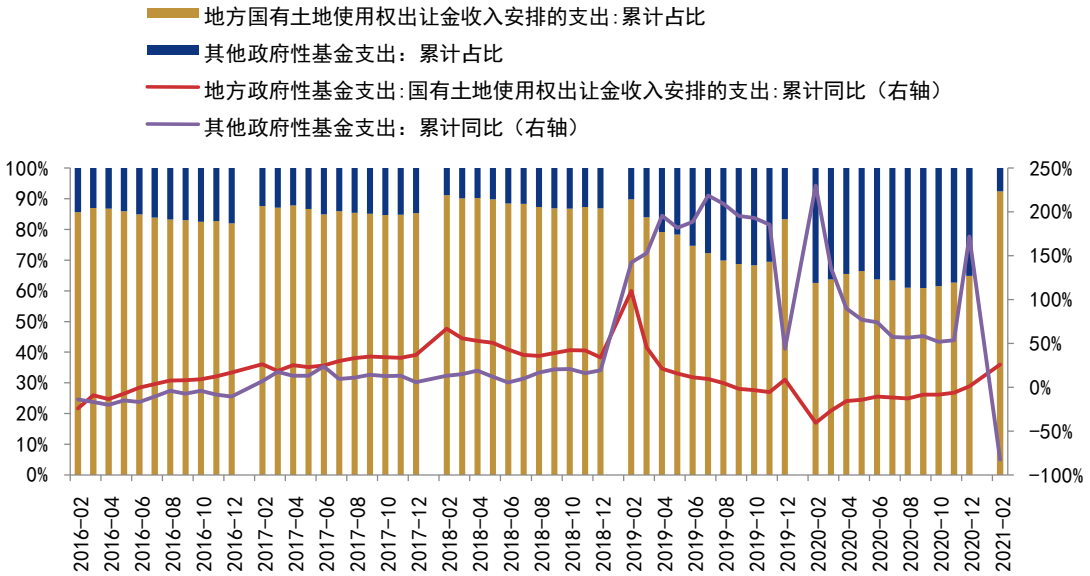

图 16：近期全国政府性基金支出结构变化

注：2019 年 3 月至 2 月其他政府性基金支出及其增速，系根据全国政府性基金各月累计收入及其增速、地方国有土地出让金安排的支出累计增速推算所得。

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

【作者简介】

简尚波，上海财经大学政治经济学专业硕士，研究部高级研究员。

【关于远东】

远东资信评估有限公司（简称“远东资信”）成立于 1988 年 2 月 15 日，是中国第一家社会化专业资信评估公司。作为中国评级行业的开创者和拓荒人，曾多次参与中国人民银行、证监会和发改委等部门的监管文件起草工作，开辟了信用评级领域多个第一和多项创新业务。

站在新的历史起点上，远东资信充分发挥深耕行业 30 余年的丰富经验，以准确揭示信用风险、发挥评级对金融市场的预警功能为己任，秉承“独立、客观、公正”的评级原则和“创新、专业、责任”的核心价值观，着力打造国内一流、国际知名的信用服务平台。



远东资信评估有限公司 网址：www.sfecr.com

北京总部
地址：北京市东城区东直门南大街 11 号中汇广场 B 座 11 层
电话：010-57277666

上海总部
地址：上海市杨浦区大连路 990 号海上海新城 9 层
电话：021-61428088 021-61428115

【免责声明】

本报告由远东资信提供。报告引用的相关资料均为已公开信息，远东资信进行了合理审慎的核查，但不应视为远东资信对引用资料的真实性及完整性提供了保证。

远东资信对报告内容保持客观中立态度。报告中的任何表述，均应严格从经济学意义上去理解，并不含有任何道德偏见、政治偏见或其他偏见，远东资信对任何基于这些偏见角度理解所可能引起的后果不承担任何责任。报告内容仅供读者参考，但并不构成投资建议。

本报告版权归远东资信所有，未经许可，任何机构或个人不得以任何形式进行修改、复制、销售和发表。如需转载或引用，需注明出处，且不得篡改或歪曲。

我司对于本声明条款具有修改和最终解释权。