

开年财政表现： 支出前置注重投资于人，收入承压仍待政策发力

——2025 年 1-2 月财政数据点评



■ 核心观点

收入端来看，经济增长承压、房地产市场仍在调整的背景下，一般公共预算收入、政府性基金预算收入同比仍在下滑，分别下滑 1.6%、10.7%；整体来看，广义财政收入同比下降 2.9%、降幅去年同期加深，距离全年预算目标（0.2%）仍有一定差距，完成全年预算进度 17.79%，快于去年同期 0.2 个百分点。**支出端来看**，“实施更加积极的财政政策”要求下，财政支出有所发力，一般公共预算支出、政府性基金预算支出分别增长 3.4%、1.2%，广义财政支出同比增长 2.9%、但与全年预算目标（9.3%）相比仍有较大差距，需进一步加大支出强度、加快支出进度。

- 1) 经济修复基础尚不牢固，一般公共预算收入累计同比继续下降，**税收收入是重要拖累**，企业经营承压的背景下企业所得税大幅下滑，房地产相关税种也表现较弱；而增值税、个人所得税、消费税实现增长，特别是个人所得税实现高增、或与春节错位带来的奖金提前发放有关；受益于去年的低基数以及资本市场信心提振等，证券交易印花税同比大幅增长。**非税收入仍在高增、增速达 11.0%，占比 17.1%、为历史同期最高。**
- 2) 一般公共预算支出同比增长，中央财政发力明显，但完成预算进度仍处于低位，“投资于人”的导向下，社保民生支出较去年全年大幅抬升 6.4 个百分点至 43.08%，“AI 热潮”下科技支出增速维持高位，但同时债务付息支出大幅增长 19.7%、增速居主要支出类型首位，占比达 3.48%、为历史同期最高水平，付息压力凸显。
- 3) 土地市场回暖仍待时日，政府性基金预算收入仍在下降，降幅较去年全年收窄、较去年同期扩大，收入增长仍然承压；新增专项债发行进度快于去年同期，政府性基金预算支出同比增长，今年广义赤字大幅增长的背景下后续政府性基金预算支出有望加快。
- 4) 整体而言，经济增长面临一定压力、土地市场仍在调整的背景下，广义财政收入仍然承压，但“实施更加积极的财政政策”要求下支出发力迹象较为明显；后续看，广义赤字大幅扩张的背景下年内财政发力可期，需进一步加快支出进度、优化支出结构，提高财政资金使用效率，更好支撑稳增长。



联络人

作者：

中诚信国际 研究院

袁海霞 hxyuan@ccxi.com.cn

闫彦明 ymyan01@ccxi.com.cn

汪苑晖 yhwang@ccxi.com.cn



相关报告

2025 年地方债务与财政领域的走势与关注
——全国两会精神学习系列之二，2025-03-06

2025 年政府工作报告的八大关注点——全国两会精神学习系列之一，2025-03-05

当前财政运行情况、问题及 2025 年展望——兼评各省 2025 年财政预算目标，2025-02-11

筑底企稳、稳中求进的中国经济，2025-01-22

中央经济工作会议的六大看点，2024-12-12

如何看当前化债及明年财政政策思路？，2024-12-10

如需订阅研究报告，敬请联系

中诚信国际品牌与投资人服务部

赵 耿 010-66428731；

gzhaog@ccxi.com.cn

www.ccxi.com.cn

■ 一般公共预算收入同比下降，税收收入降幅收窄、非税收入继续高增

- 一般公共预算收入累计同比下降，完成预算进度仍偏慢、与年初预算目标差距较大。1-2 月，全国一般公共预算收入累计同比下降 1.6%，降幅较去年同期收窄 0.7 个百分点、较去年全年扩大 2.9 个百分点；财政部表示，收入下降主要受部分中央金融企业汇算清缴企业所得税入库较去年同期减少等一次性因素影响。分央地来看，中央收入同比下降 5.8%、地方收入同比上升 2.0%，中央收入下滑是重要拖累项。截至 2 月末，一般公共预算收入完成年初预算进度为 19.95%，仅高于去年同期 0.04 个百分点，远低于 2021-2023 年同期，完成进度仍偏慢，增速距离年初预算目标（0.1%）差距也较大。
- 经济增长仍面临一定压力，税收收入降幅收窄，企业所得税、房地产相关税种仍是重要拖累，资本市场信心提振下证券交易印花税大幅增长。1-2 月，全国税收收入累计同比下降 3.9%，较去年同期收窄 0.1 个百分点、较去年全年扩大 0.5 个百分点。
 - 1) 企业所得税同比下降 10.4%，为四大主要税种中唯一出现下滑的税种，是税收下滑的主要拖累项。企业经营承压的背景下，自去年 5 月以来企业所得税累计同比持续下滑，今年 1-2 月企业所得税降幅进一步扩大，一方面与去年同期部分中央金融企业汇算清缴抬高基数有关，另一方面也与 PPI 持续下滑、企业经营承压等有关。
 - 2) 低基数等作用下国内增值税、个人所得税和国内消费税表现良好，累计同比分别增长 1.1%、26.7%、0.3%。与企业所得税相比国内增值税表现较好，一方面收到去年低基数影响，另一方面也与开年以来工业生产维持韧性、制造业等上游产业景气良好有关；个人所得税扭转了 2023 年以来的下滑趋势，增速为 2022 年 4 月以来最高水平，其大幅增加与去年相关税收优惠政策实施形成的低基数有关，同时也或与今年春节错位带来的奖金提前发放有关；消费税同比增长或受益于春节假期延长、消费品以旧换新政策加力扩围等，但其增速较去年同期及全年均大幅放缓，1-2 月社零额较去年同期也有所下滑，消费恢复的基础仍不牢固，需积极落实《政府工作报告》“大力提振消费”部署，加快补上内需特别是消费短板。
 - 3) 此外，房地产相关税种仍然疲弱、同比下降 11.4%，房地产五税¹增速均较去年全年及去年同期回落，其中耕地占用税、土地增值税、契税同比分别下滑

¹ 指契税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税。

4%、22.1%、21.7%，房地产市场“止跌回稳”仍待政策呵护；受益于去年的低基数，以及资本市场信心提振、股票成交额同比大幅增加，**证券交易印花税表现亮眼**，同比大幅增长 58.9%。

- **非税收入仍在高增，占比 17.1%、为历史同期最高水平，是一般公共预算收入的重要贡献项。**1-2 月非税收入累计同比增长 11.0%、增速远高于税收收入，或与各级政府多渠道盘活国有资源资产有关；非税收入占一般公共预算收入比重达 17.1%，占比较去年全年回落 3.2 个百分点、较去年同期抬升 1.9 个百分点，为历史同期最高水平。需注意，非税收入多为一次性收入、可持续性较弱，同时，财政承压下部分地区罚没收入呈现异常大幅增长、部分领域也暴露出“远洋捕捞”式执法倾向，罚没相关非税收入大幅异常增加或对营商环境产生不利影响。《政府工作报告》强调“开展规范涉企执法专项行动，集中整治乱收费、乱罚款、乱检查、乱查封，坚决防止违规异地执法和趋利性执法”，需规范非税收入管理，提升财政收入质量，坚决防止和纠正乱收费、乱罚款、乱摊派等问题，减轻对营商环境、财政可持续性可能带来的不利影响。

■ **中央财政发力明显，“投资于人”导向下支出向社保民生领域倾斜，债务付息支出增速为三年来最高水平**

- **“实施更加积极的财政政策”的要求下一般公共预算支出累计同比增长，中央财政发力明显。**1-2 月，全国一般公共预算支出累计同比增长 3.4%，在收入下滑的背景下仍实现较高增长，是落实财政政策“更加积极”要求的体现，但与年初预算 4.4% 的增速目标相比仍有一定差距。**分央地看，中央财政支出增速达 8.6%、高出地方近 6 个百分点**，年初以来一般国债发行节奏明显快于往年、且快于地方债，这一方面与今年中央赤字规模大幅扩张有关，另一方面也体现出中央财政靠前发力支持稳增长、减轻地方压力的意图。整体来看，一般公共预算支出完成全年预算进度为 15.18%，慢于去年同期 0.1 个百分点但高于往年同期水平。
- **财政支出的“民生含量”大幅增加，科技支出实现较高增长，基建支出走弱，债务付息支出增速为三年来最高水平、付息压力凸显。**1) **“投资于人”导向下财政支出进一步向社保民生领域倾斜**，社保就业、教育、卫生健康同比分别增长 6.7%、7.7%、0.6%，相关支出合计占比达 43.08%、较去年全年大幅抬升 6.4 个百分点，是落实《政府工作报告》“强化宏观政策民生导向”“推动更多资金资源‘投资于人’、服务于民生”要求的重要体现。2) **基建相关支出走弱、占比明显下滑**，基数效应下城乡社区事务、农林水事务支出同比大幅下滑，节能环保、交

通运输支出小幅增长，相关支出合计占比 20.2%、较去年全年大幅回落 3.1 个百分点。3) “AI 热潮”下科学技术支出快速增长，1-2 月累计同比增长 10.6%、在主要支出中位居第二，增速较去年全年大幅抬升近 5 个百分点。4) 债务付息压力凸显，1-2 月债务付息支出累计同比增长 19.7%、较去年全年抬升超 10 个百分点，增速居各主要支出类型首位、为 2023 年以来最高水平，债务付息占一般公共预算收入比达 3.48%、为历史同期最高水平，根据中诚信国际研究院估算，2025 年地方政府债券付息规模或超 1.4 万亿元、同比增长超 7%，付息支出占地方本级广义财政收入的比重将进一步抬升至 8.1%，需持续关注债务付息压力上升对财政及债务可持续性的影响。

■ 政府性基金预算收支一降一升，收入完成进度较快，支出增速有所抬升

- 政府性基金预算收入仍在下降、但降幅收窄，完成预算进度相对较快。1-2 月全国政府性基金预算收入累计同比下降 10.7%，降幅较去年全年收窄 1.5 个百分点、较去年同期扩大 13.4 个百分点，政府性基金预算收入延续改善态势主要与土地市场有所回暖相关，1-2 月全国土地成交面积及价格同比均增长、溢价率也有所上升，商品房销售及施工指标均有所改善，特别是一线城市升温明显，政府性基金预算收入完成全年预算进度达 10.21%，处于近年来较高水平、仅慢于 2021 年。但需注意，销售向投资传导有时滞，地产新开工仍未出现改善的迹象，地产投资仍以消化存量项目为主，房企拿地开工的积极性仍然不高，地产长周期下行的趋势或未改变，土地市场整体仍然偏弱，政府性基金预算收入与预算正增长（0.7%）的目标仍相距较远，实现全年预算目标压力不小。
- 新增专项债发行进度快于去年同期，政府性基金预算支出同比增长。1-2 月，地方新增专项债累计发行 5967.58 亿元、同比大幅增长 48%，完成全年限额进度达 13.6%、快于去年同期 3.5 个百分点²，对政府性基金预算支出形成有力支撑，在收入端下滑的背景下政府性基金支出累计同比仍实现增长，且增速较去年同期、去年全年分别抬升 11.4 个、1 个百分点至 1.2%。支出同比增长也与今年广义赤字安排较高密切相关，今年新增专项债及特别国债安排额度较去年明显增加，政府性基金预算支出安排规模也大幅增长，受此影响，支出完成预算进度相对偏慢、仅 9.09%，处于近年来较低水平，但随着年内特别国债及地方新增专项债加快发行，支出增速有望进一步加快。

² 地方政府债券发行情况详见中诚信国际 2025 年 3 月 12 日发布的报告《图说 2 月地方政府债券：5.2 万亿新增限额下达，2 万亿置换发行额度近半》。

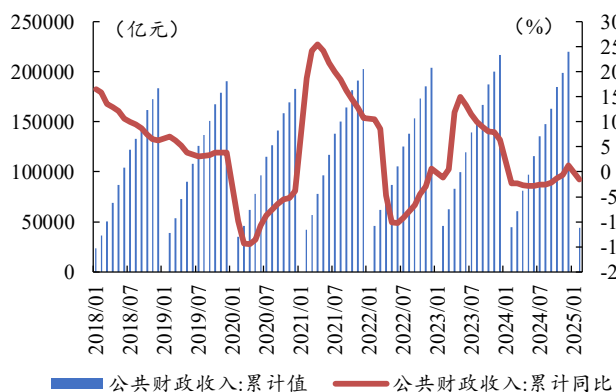
■ 整体而言，本月广义财政³收入仍然承压、支出发力较为明显，政策需进一步加力

- 广义财政收入同比继续下滑，收入增长仍然承压。1-2 月广义财政收入规模为 43856 亿元，同比下降 2.9%，降幅较去年同期加深 1.2 个百分点，距离全年预算目标（0.2%）仍有较大差距；完成全年预算进度 17.79%、快于去年同期 0.2 个百分点。尽管收入端有所下滑，广义财政支出仍实现较快增长，积极财政有所发力。1-2 月广义财政支出规模为 56454 亿元，同比增长 2.9%、增速高于去年同期及去年全年水平，积极财政有所发力。但值得注意的是，支出完成全年预算进度仅 13.38%、慢于去年同期 0.1 个百分点，处于近三年较低水平，广义财政支出增速与全年目标（9.3%）相比仍有较大距离，仍需加大支出力度、加快支出进度，及时有力支撑稳增长。

³ 广义财政指一般公共预算与政府性基金预算两本账之和。

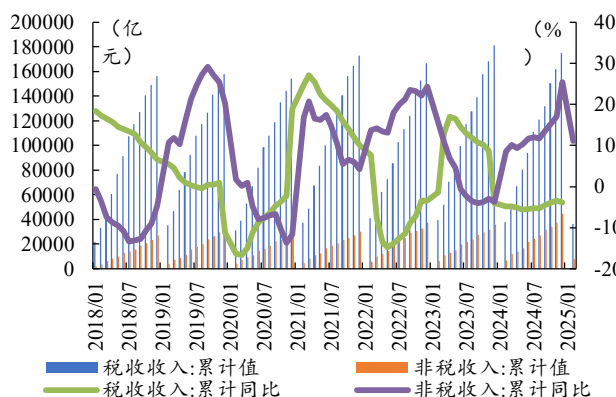
附表/图：

图 1：全国一般公共预算收入同比仍在下滑



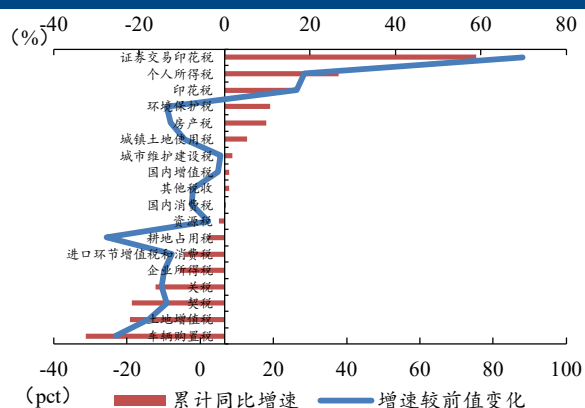
数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库

图 2：税收下降、非税收入继续大幅增长



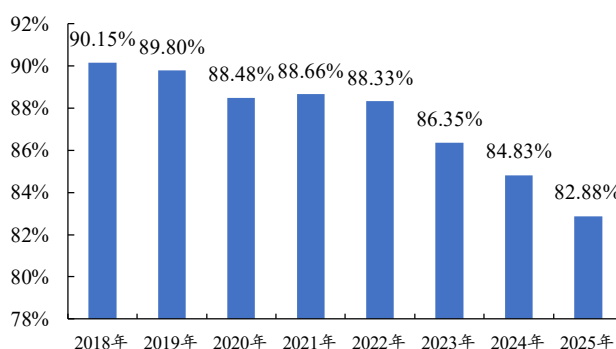
数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库

图 3：1-2 月全国税收收入各组成分布及增速



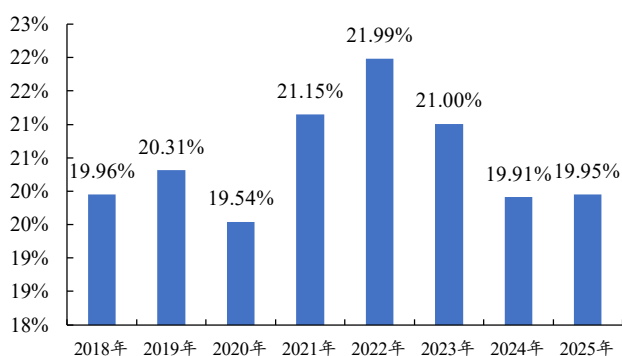
数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库

图 4：税收收入占比为历史同期最低水平



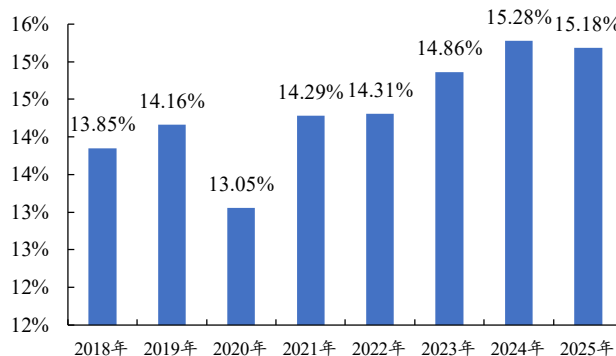
数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库

图 5：近年 1-2 月一般公共预算收入完成进度



数据来源：财政部，中诚信国际区域风险数据库

图 6：近年 1-2 月一般公共预算支出完成进度



数据来源：财政部，中诚信国际区域风险数据库

图 7：全国一般公共预算支出同比增长

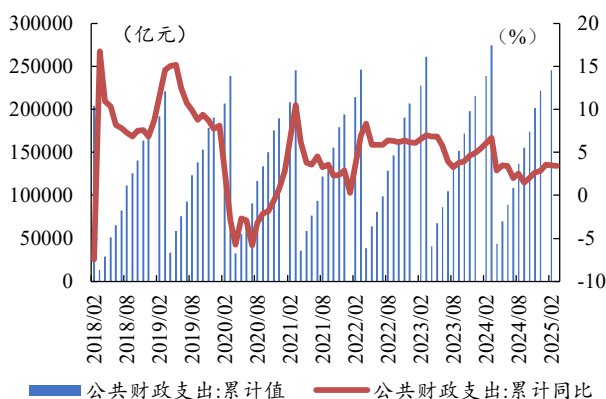


图 8：1-2 月全国预算支出组成分布及增速

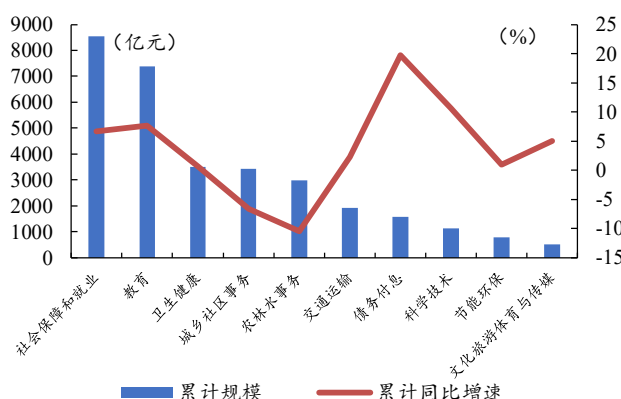


图 9：全国政府性基金预算收入同比下降

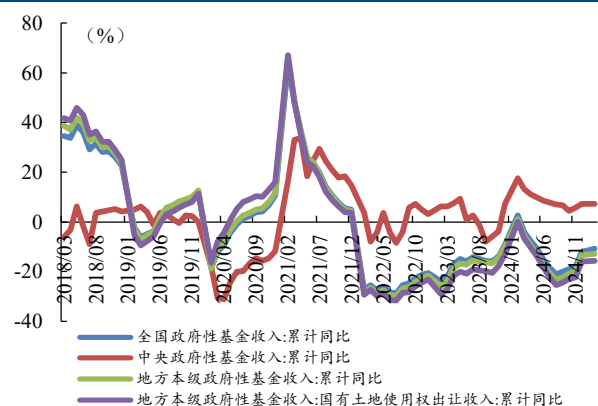


图 10：全国政府性基金预算支出同比增长

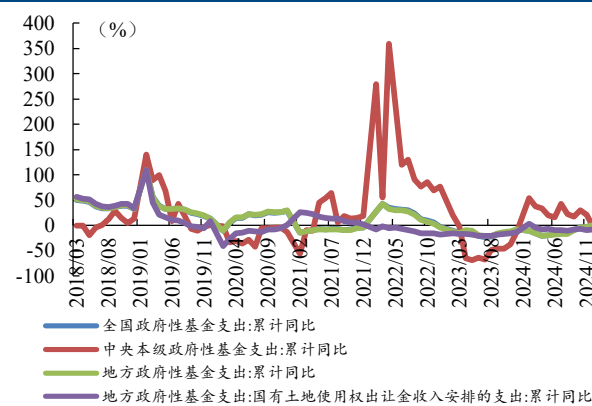


图 11：近年 1-2 月政府性基金预算收入完成进度

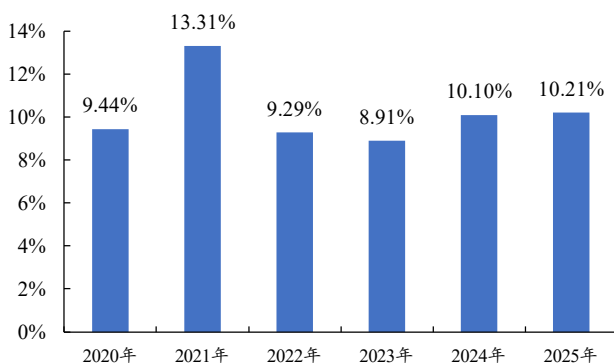


图 12：近年 1-2 月政府性基金预算支出完成进度

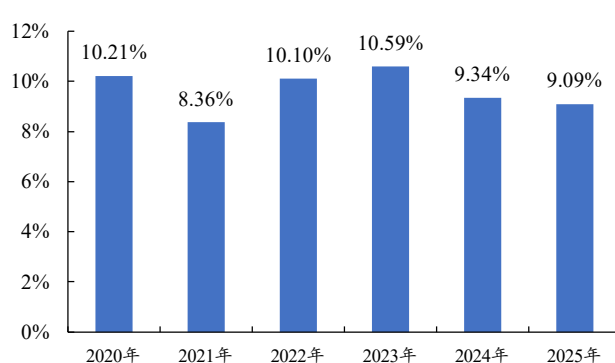
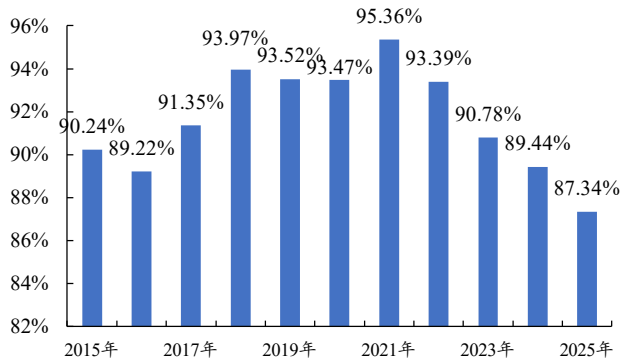
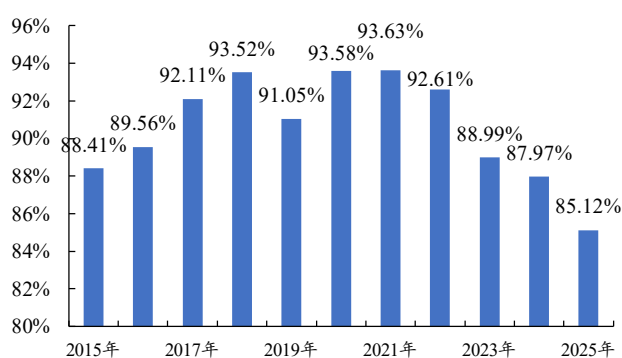


图 13：近年 1-2 月地方政府性基金预算收入占比



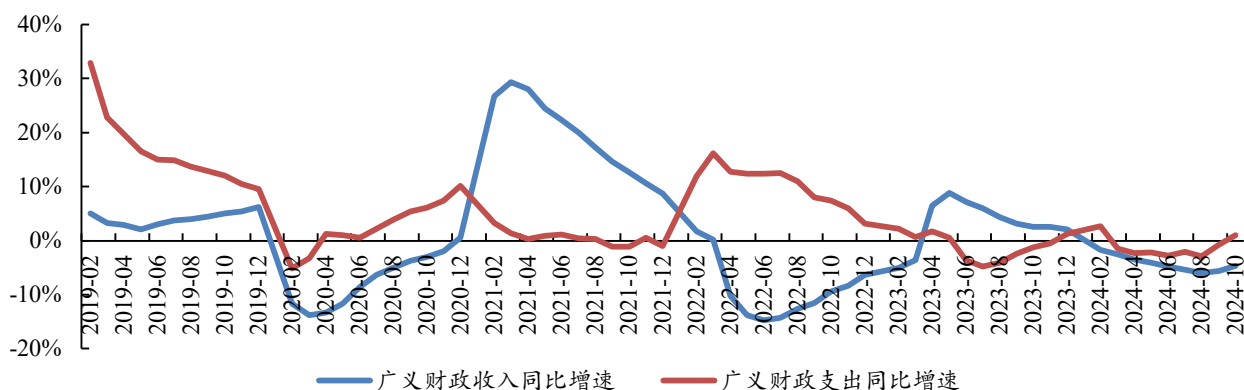
数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库

图 14：近年 1-2 月土地收入占地方基金收入比重



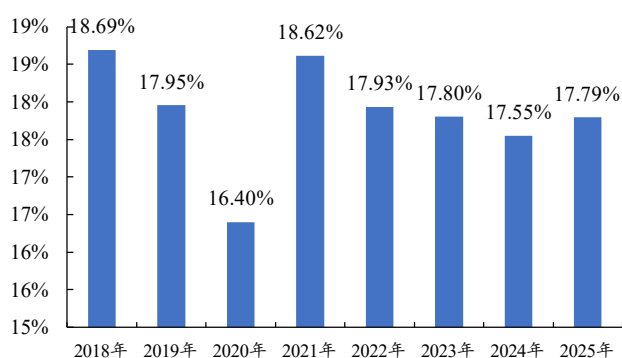
数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库

图 15：1-2 月广义财政收入同比下滑、支出同比增长



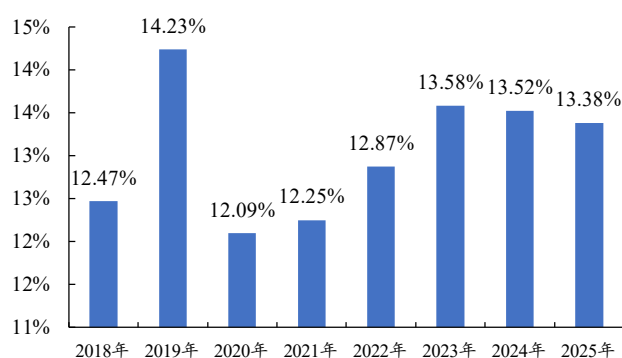
数据来源：Wind，中诚信国际区域风险数据库

图 16：近年 1-2 月广义财政收入完成进度



数据来源：财政部，中诚信国际区域风险数据库

图 17：近年 1-2 月广义财政支出完成进度



数据来源：财政部，中诚信国际区域风险数据库

中诚信国际信用评级有限责任公司（以下简称“中诚信国际”）对本文件享有完全的著作权。本文件包含的所有信息受法律保护。未经中诚信国际事先书面许可，任何人不得对本文件的任何内容进行复制、拷贝、重构、删改、截取、或转售，或为上述目的存储本文件包含的信息。如确实需要使用本文件上的任何信息，应事先获得中诚信国际书面许可，并在使用时注明来源，确切表达原始信息的真实含义。中诚信国际对于任何侵犯本文件著作权的行为，都有权追究法律责任。

本文件上的任何标识、任何用来识别中诚信国际及其业务的图形，都是中诚信国际商标，受到中国商标法的保护。未经中诚信国际事先书面允许，任何人不得对本文件上的任何商标进行修改、复制或者以其他方式使用。中诚信国际对于任何侵犯中诚信国际商标权的行为，都有权追究法律责任。

本文件中包含的信息由中诚信国际从其认为可靠、准确的渠道获得。因为可能存在信息时效性及其他因素影响，上述信息以提供时状态为准。中诚信国际对于该等信息的准确性、及时性、完整性、针对任何商业目的的可行性及合适性不作任何明示或暗示的陈述或担保。在任何情况下，a) 中诚信国际不对任何人或任何实体就中诚信国际或其董事、高级管理人员、雇员、代理人获取、收集、编辑、分析、翻译、交流、发表、提交上述信息过程中造成的任何损失或损害承担任何责任，或 b) 即使中诚信国际事先被通知前述行为可能会造成该等损失，对于任何由使用或不能使用上述信息引起的直接或间接损失，中诚信国际也不承担任何责任。

本文件所包含信息组成部分中的信用级别、财务报告分析观察，并不能解释为中诚信国际实质性建议任何人据此信用级别及报告采取投资、借贷等交易行为，也不能作为任何人购买、出售或持有相关金融产品的依据。投资者购买、持有、出售任何金融产品时应该对每一金融产品、每一个发行人、保证人、信用支持人的信用状况作出自己的研究和评估。中诚信国际不对任何人使用本文件的信用级别、报告等进行交易而出现的任何损失承担法律责任。

中诚信国际信用评级有限责任公司

地址：北京市东城区朝阳门内大街

南竹竿胡同 2 号银河 SOHO5 号楼

邮编：100020

电话：（86010）66428877

传真：（86010）66426100

网址：<http://www.ccxi.com.cn>

CHINA CHENGXININTERNATIONAL CREDIT
RATINGCO.,LTD

ADD: Building 5, Galaxy SOHO,

No.2Nanzhuganhutong , Chaoyangmennei Avenue,
Dongchengdistrict, Beijing, 100020

TEL:（86010）66428877

FAX:（86010）66426100

SITE: <http://www.ccxi.com.cn>