



宏观研究

【粤开宏观】澄清土地财政的五个认知：土地收入税务收，无实质性触动地方利益

2021 年 6 月 6 日

投资要点

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001

邮箱：luozhiheng@ykcsc.com

近期报告

《【粤开宏观】大宗商品牛市尚未结束，但短期有调整风险：原因、影响及其他大类资产表现》2021-05-13

《【粤开宏观】经济的主要矛盾正在发生变化：从恢复速度到供需矛盾》2021-05-17

《【粤开宏观】城投债风险研究》2021-05-25

《【粤开宏观】“碳中和”下的钢铁：利益再分配的杠杆》2021-06-01

《【粤开宏观】人口长期趋势对经济和产业结构的影响：三孩政策的影响分析》2021-06-01

事件

2021 年 6 月 4 日，财政部官网发布《关于将国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入划转税务部门征收有关问题的通知》。通知将由自然资源部门负责征收的国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入（以下简称四项政府非税收入），全部划转给税务部门负责征收。

风险提示：房地产市场波动



目 录

一、如何认识土地出让收入等四项非税收入由税务征收？	3
二、当前各地土地财政依赖度如何？	4
三、土地财政源于何处？	7
四、如何看待土地财政在历史上的表现？	9
五、未来土地财政该怎么办？	10

图表目录

图表 1：近年来土地出让收入快速上升	4
图表 2：近年来土地出让收入占 GDP 比重快速上升	5
图表 3：2019 年江苏、浙江、山东、广东等地土地出让收入金额较高	6
图表 4：浙江、江苏、山东、福建、重庆等对土地出让收入占可支配财力比重高	7
图表 5：初次分配后，中央财政收入占比高于支出占比，通过转移支付均衡各地财力	8
图表 6：转移支付前后各省份占全国财政收入比重	8
图表 7：土地财政各项支出用途占比	9



一、如何认识土地出让收入等四项非税收入由税务征收？

1、此次调整的是征收机构,而非土地出让收入的归属权,土地收入归属权仍在地方,并未实质性触动地方利益。

只是从自然资源部征收土地出让收入转由税务部门,与之前社保改由税务是一个逻辑,都是落实 2018 年中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》。即“(十一)改革国税地税征管体制。将省级和省级以下国税地税机构合并,具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责。国税地税机构合并后,实行以国家税务总局为主与省(区、市)人民政府双重领导管理体制。”

文件只提及征管事宜,并没有实质性触动地方利益,土地出让收入的归属权还是地方,土地财政仍然存在,并没有出现所谓的“别了,土地财政”。事实上,这是逐步实现统一征管、统筹财政资源的重要方式,在当前财政资源紧平衡下尤其重要。如果涉及收入归属权的变化,那则是中央和地方关系的重大重塑,此次并未涉及。

2、土地出让收入等非税收入由税务部门征收的意义

一是提高征管效率,税务部门的强制性比其他行政主管部门强。

二是规范性强,避免地方政府先征后返给企业等行为,因为国地税机构合并后,税务主要是垂直管理,不受同级政府辖制,实质上强化中央集权,更清楚地掌握地方财政实力地底数。

三是打通各部门的信息孤岛,统一由于税务、财政掌握,并经央行的国库体系经办,任何一笔收入和支出都通过国库进行。

四是总体上有利于提高财政资源的统筹能力。

3、对地方政府和财政收入的影响

1) 地方政府在土地出让的灵活性相对下降,原本可以根据自身需要调节土地出让金入库时间以平滑一般公共预算;

2) 地方政府以土地作为政策工具的不规范现象会减少。

从不规范到规范是有阵痛的,总有部分群体利益受损,但是从大局上和长远看,这有利于优化政府与市场的关系,推进国家治理体系和治理能力现代化。对于部分地区利益受损,要匹配相应的制度,比如社保改由税务来征,一部分以前不规范的小微企业负担加重,在社保征收面扩大的同时可以配套降低社保费率、划转国资。比如土地出让改由税务来征收后,中央和省级政府要通过转移支付、调库解决阶段性的财政收支节奏不匹配问题。

4、对城投的影响

以前有些城投公司做一级土地开发从中获利,更规范透明后,确实会受到部分冲击,但这种冲击和阵痛是从不规范走向规范必经过程,有利于防范风险,比风险积累较大时再处理的宏观风险小。同时,我们也要认识到,土地集中出让以及出让收入改由税务部门征收,可能会出现一般公共预算收入、土地出让收入入库的时间节奏不协调的情况,



导致地方政府可能阶段性出现资源统筹能力下降的问题，间接影响城投的偿债和市场信用等。对于这种影响，要通过城投转型化解隐性债务的方式避免，通过展期、降低债务付息等方式解决。

5、对房地产市场的影响

影响更小，甚至可以忽略不计。主要是因为房地产市场运行主要取决于土地供应量、货币金融条件和市场需求三大要素，而土地出让收入改由税务征收并不会根本上改变土地供给数量，地方政府仍依赖土地出让收入，仍会根据当地土地资源和财力情况供应土地。

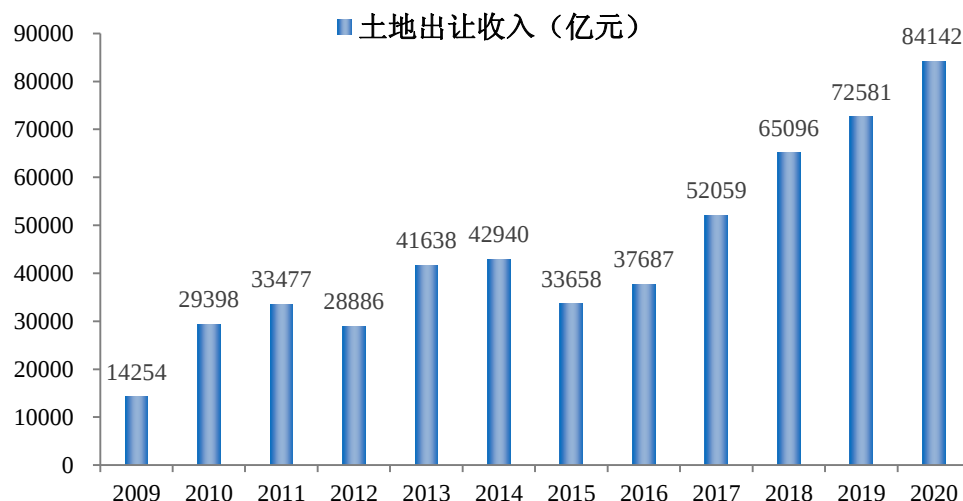
二、当前各地土地财政依赖度如何？

1、近年来土地出让收入持续上升，占 GDP 的比重快速上升

随着房地产市场快速发展，我国土地出让收入快速上升。2009 年土地出让收入规模为 1.4 万亿，相当于 GDP 的 4.1%，2020 年达到 8.4 万亿元，相当于 GDP 的 8.3%，占比较十年前提高 1 倍多。

近年来我国减税降费取得较大成绩，一般公共预算收入/GDP 快速下滑，但是土地出让收入快速上升使得广义宏观税负下滑速度较缓，一定程度上对冲了企业的获得感。

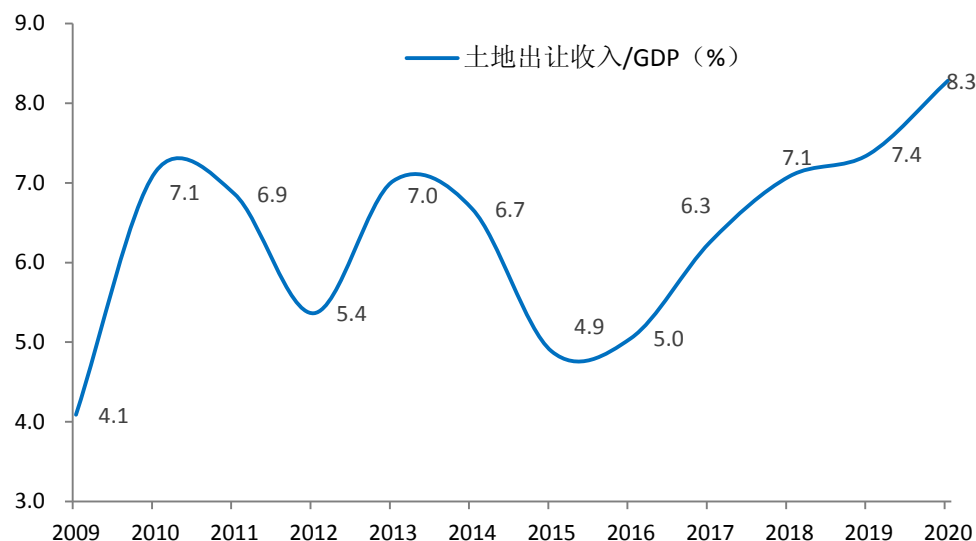
图表1：近年来土地出让收入快速上升



资料来源：粤开证券研究院



图表2：近年来土地出让收入占 GDP 比重快速上升



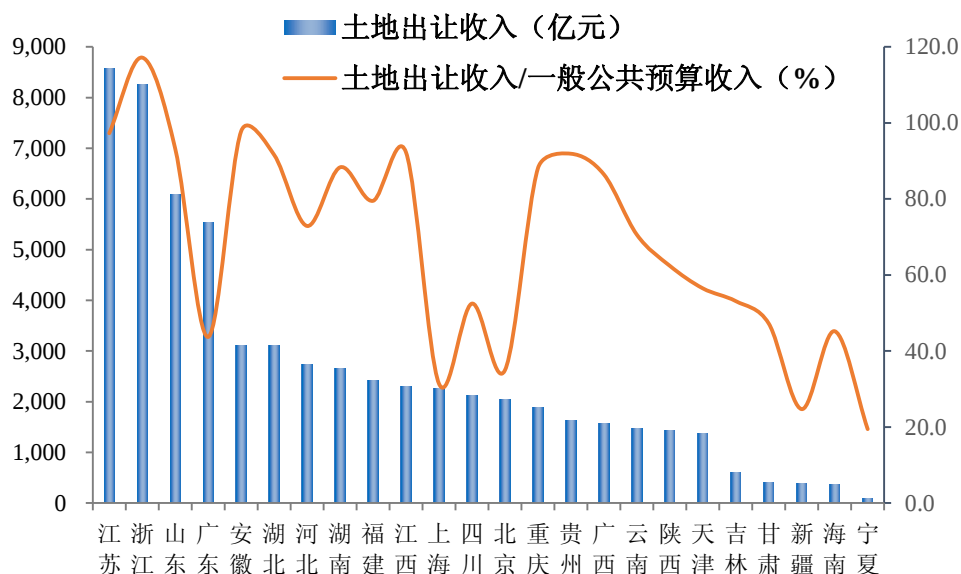
资料来源：粤开证券研究院

2、浙江、江苏和广东省的政府性基金收入位居全国前列，浙江、湖北和重庆等省市对土地出让金收入依赖度高。

2019 年地方政府性基金收入为 80476 亿元，其中土地出让金收入为 72517 亿元，占比 90.1%。从分省政府性基金收入看，浙江（10608 亿元）、江苏（9250 亿元）、山东（6743 亿元）、广东（6112 亿元）和四川（4181 亿元）政府性基金收入居于前列，排名前 5 的省份的政府性基金收入占比为 45.8%；青海（245 亿元）、宁夏（118 亿元）和西藏（75 亿元）政府性基金收入较少。从 2019 年土地出让数据看，江苏（8564 亿元）、浙江（8260 亿元）、山东（6086 亿元）和广东（5529 亿元）仍居前列。从对土地出让金收入的依赖度看，浙江、安徽、江苏、山东、江西等省份的财政高度依赖于土地出让金收入，其土地出让金收入与一般公共预算收入的比值分别为 1.17 倍、0.98 倍、0.97 倍、0.93 和 0.92 倍；广东、北京、上海等地对土地出让金收入依赖度相对偏低，其土地出让金收入与一般公共预算收入的比值分别为 0.44 倍、0.35 倍和 0.31 倍。



图表3：2019年江苏、浙江、山东、广东等地土地出让收入金额较高



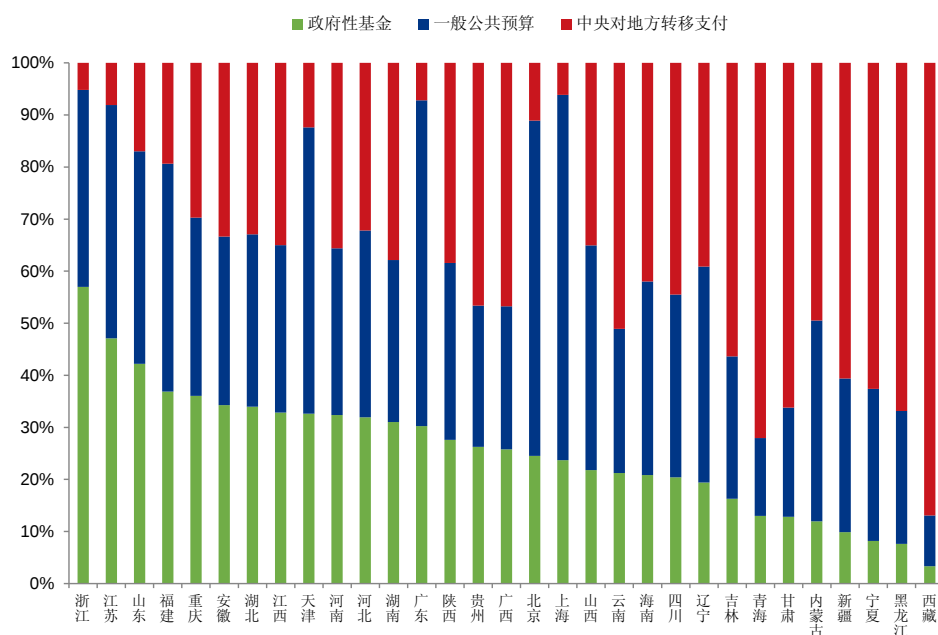
资料来源：粤开证券研究院

3、地方政府对中央转移支付和土地出让收入依赖度高，其中东部一般公共预算收入和土地出让收入占比高，西部依赖中央对地方转移支付及税收返还。

地方政府的可用财力除地方一般公共预算收入外，中央对地方的转移支付及税收返还、政府性基金收入（以土地出让收入为主）是另外两大主要来源。由于2020年中央对各省份的转移支付具体数据发布时间较晚，以2019年决算数据为例。在地方综合财力的三大部分构成中，东部经济发达、土地市场活跃，一般公共预算收入、土地出让金收入占比较高；西部和东北地区一般公共预算收入占比偏低，自身财政能力较弱，依赖中央转移支付及税收返还。其中，西藏、青海、甘肃、黑龙江一般公共预算收入占比分别为9.8%、14.9%、21%和25.5%，中央转移支付占比分别为86.9%、72.1%、66.2%、66.9%；此外，宁夏、新疆、吉林、云南的中央转移支付占比均超过50%，分别为62.6%、60.6%、56.4%和51.1%。东部地区对中央转移支付依赖较少，除一般公共预算收入占比相对较高外，政府性基金收入（土地出让收入）占比较高，如浙江57%、江苏47.1%、山东42.2%、福建36.9%、重庆36.1%。



图表4：浙江、江苏、山东、福建、重庆等对土地出让收入占可支配财力比重高



资料来源：wind、粤开证券研究院

三、土地财政源于何处？

目前众多研究认为土地财政源于分税制，认为分税制改革导致地方收入占比低、支出占比高，认为这种缺口迫使地方政府不得不通过土地出让、城投平台等方式融资。我们认为，土地财政的根源在于以 GDP 为核心的政绩考核机制，而非分税制，分税制只是逻辑链条的一个环节。对分税制引发土地财政的认知容易否定分税制的重大历史功绩。1994 年的分税制的意义重大：一是解决了当时“两个比重下降”的问题，提高了财政收入占 GDP 比重、中央财政占财政收入比重，维护了中央权威，提高了中央宏观调控能力；二是统一了税制，企业不再按行政隶属关系纳税，按照不同税种性质纳税，有利于公平竞争，统一了市场，瓦解了诸侯经济；三是实施财政联邦主义，明确了地方的利益主体地位，划分中央和地方税收，调动了地方政府发展经济的积极性。

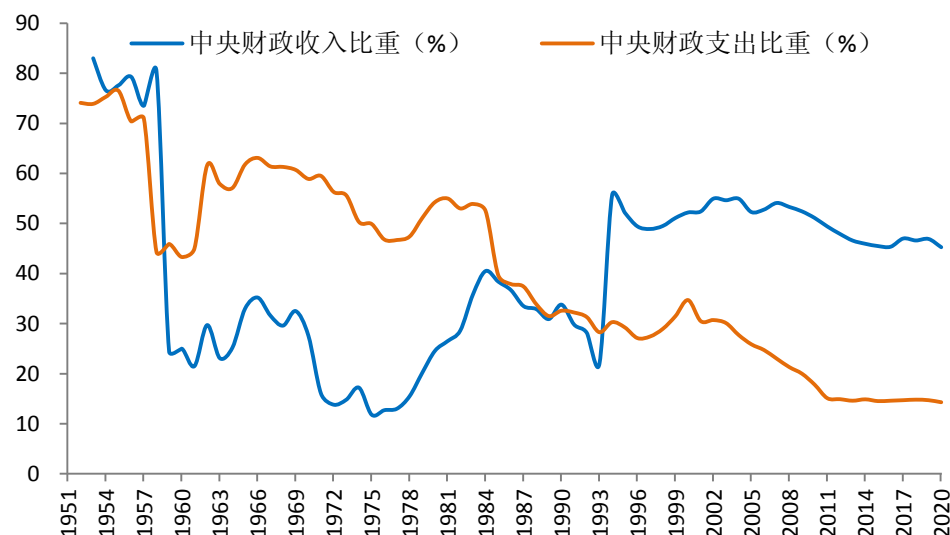
1、分税制确实导致财政收入初次分配中地方占比低、支出占比高，但是经过转移支付的二次分配后地方占比大幅上升，而中央通过掌控一定财政资源加强宏观调控实现区域均衡是必要的。

2019 年全国财政收入 190390 亿元，中央财政收入 89309 亿元，占全国比重 46.9%，地方财政收入 101081 亿元，占比 53.1%；但是全国支出 238858 亿元，中央支出 35115 亿元，占比 14.7%，地方支出 203743 亿元，占比 85.3%。为保证中央的宏观调控能力以及各地基本公共服务均等化，中央掌握较多的财力并向各地转移支付。转移支付及税收返还为 74360 亿元，占全国收入的比重为 39.1%，相当于地方收入的 73.6%，即转移支付后，中央、地方实际可支配收入分别为 14950 和 175440 亿元，占全国比重分别为 7.9%和 92.1%。



在经过这个分配过程后,中央政府的实际可支配收入与支出比为 42.6%,仍有 57.4% 的支出需要发行国债、调入资金和使用历年结转结余弥补。但即使有中央的转移支付,地方可支配收入仍难以满足地方支出需要,两者之比为 86.1%,仍有 13.9%需要发行地方政府一般债券等弥补。由此可见,中央的缺口占比高于地方缺口比重。

图表5：初次分配后，中央财政收入占比高于支出占比，通过转移支付均衡各地财力



资料来源：粤开证券研究院

从 2019 年决算数看,获得转移支付和税收返还较多的省份有四川(5118 亿)、河南(4491)、云南(3828)、湖南(3656)、湖北(3368)、河北(3354)、黑龙江(3311)、安徽(3284)、新疆(3240)等。

图表6：转移支付前后各省份占全国财政收入比重



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_19965

