



宏观研究

【粤开宏观】从财税视角看北京：财政再平衡，支持首都减量发展

2023 年 02 月 24 日

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001

电话：010-83755580

邮箱：luozhiheng@y kzq.com

研究助理：徐凯舟

电话：18810516109

邮箱：xukaizhou@y kzq.com

近期报告

《【粤开宏观】2022 年 31 省份地方债务全景》2023-02-15

《【粤开宏观】从财税视角看黑龙江：肥沃“黑土”为何堆不出“金山”》2023-02-17

《【粤开宏观】1949-2022 年中国各省份财政收入排名变迁》2023-02-19

《地方债务风险与应对》2023-02-19

《【粤开宏观】1998-2021 年中国各省份土地出让收入排名变迁》2023-02-22

摘要

北京是全国的政治、文化、国际交往、科技创新中心，也是世界著名古都和现代化国际大都市。新中国建立 70 余年来，北京经济财政见证了从一穷二白到国强民富的沧桑巨变，2021 年全市 GDP 突破 4 万亿元大关，人均 GDP 和全员劳动生产率保持全国第一，一般公共预算收入达到 5932.3 亿元，全市对中央一般公共预算的净贡献超过 7000 亿元。

一、北京财政是首都建设的坚实保障

建设和管理好首都，财政是重要支撑。近年来，首都北京开启了历史性的深刻转型，从聚集资源求增长转向了疏解功能、调整布局及优化治理，实现高质量发展。需要看到，北京财政加强财源建设、收入管理及绩效管理等方面工作，对于提升首都功能与有序疏解非首都功能具有重要意义。具体而言，北京财政主要呈现出“对中央贡献大、统筹能力强、收入质量高、土地财政实际规模低、债务风险低”五大特征，并在财源建设及财政改革两方面体现了地方特色。

第一，北京对中央财政形成了重要贡献。2020 年，北京对中央财政净贡献达到 7126 亿元，为全国第三，仅次于广东和上海，其中工农中建四大行的企业所得税超 2000 亿元，全部属于中央收入。从北京创造的全部税收看，中央级税收占比达 63.9%，比重为全国第一。北京财政还承担了保障国家重大活动等相关支出责任，人均公共安全、交通运输支出规模位居全国前列。

第二，北京财政的市本级统筹能力强。2021 年北京市本级一般公共预算收入占全市比重超五成，支出比重近四成。增值税、企业所得税、个人所得税三大主体税种合计占全市财政收入的比重达 65%。根据市区收入划分方案，市本级财政取得增值税和企业所得税地方分享部分的 50%、个人所得税地方分享部分的 80%（2019 年以前为 100%），有效充实市级财力，对全市重点项目、生态涵养区转移支付、基本公共服务均等化等提供资金保障。

第三，北京财政的收入质量和财政自给率全国领先。2021 年北京税收收入占一般公共预算收入的比重为 87.1%，为全国第一；财政自给率为 82.3%，为全国第二、仅次于上海。整体看，北京财政运行质量较好。

第四，北京土地财政的实际规模较低，房地产政策有弹性空间。北京政府性基金预算收入处于全国中游，但政府性基金支出也较高，收支相抵后能够用于补充一般公共预算缺口的资金有限，调出资金往往仅有 100 至 300 亿元，为一线城市中最低。这意味着，北京实际上对土地财政依赖较小，住宅开发、保障房等相关政策更为收放自如，有利于管控房地产相关风险，推进房地产市场良性发展及市民居住品质提升。

第五，政府债务规模不大，债务率处于较低水平。2021 年北京市地方政府债务余额为 8770.7 亿元，排在全国第 17 位。考虑转移支付后的地方财力，债



务率为 90.2%，排在全国倒数第 7。

另外，**财源方面**，首都经济和财源建设一定程度上存在“两张皮”情况，金融业对中央及北京地方财力贡献较大；工业领域中规模最大的电力热力生产供应业，创税能力并不突出；汽车、电子以及新兴的医药制造业创造税收则相对较多。**体制方面**，北京经开区大力创新财政体制，仅设部门预算、不设政府预算，支出规模相当于 16 个城区的中游水平，并侧重科学技术支出。

二、首都城市功能“重组”，财政面临四重挑战

在首都现代化建设新征程中，首都财政与“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”的时代课题密切相关。根据政治、文化、国际交往、科技创新“四个中心”城市战略定位，北京要实现“四个服务”（为中央党政军领导机关工作服务、为国家国际交往服务、为科技和教育发展服务、为改善人民群众生活服务），这对于北京财政意味着多方面的矛盾与压力。

第一，北京地域范围内中央地方事权财权划分还不够清晰合理。在北京提升首都功能的背景下，政务服务、国际交往等相关支出究竟由中央还是地方承担，并没有一个清晰的答案。同时，现有的部属高校附中附小、中央预算医疗机构承担了北京居民的部分教育、卫生等民生需求，却未在北京财政中体现。此外，北京凭借政治中心的地位，吸引一批央企、民企在京设置总部并形成税收收入，现行收入划分方式是否合理也是关键。上述问题有待进一步的深入思考。

第二，北京财源建设与减量发展的目标相左。北京城市功能“重组”，最关键的是产业和公共服务布局的重构，实现区域性的功能转换。一方面，北京需要疏解非首都功能、实现减量发展，尤其是经济繁荣的东城、西城两个核心区要降低人口、建筑、商业、旅游密度，客观上对财政收入形成一定压力，另一方面，北京需要进一步提升首都功能，但首都功能背后的产业属性往往不强，加大各类配套建设投入后，不容易带来经济效益和税收增量。

第三，北京构建“高精尖”经济结构势必疏解传统产业，加大收支矛盾。北京城市总体规划指出，首都创新发展在于科技、金融、文创等服务业以及集成电路、新能源等高新产业。这意味着，北京既有必要推动化工、冶金等传统产业外迁，也有必要出台政府投资基金、“科技创新券”等政策，支持科技型创新型企业创新发展。短期内，北京传统产业疏解与财源建设形成矛盾，处于“培育期”的新兴产业收入增量难以充分弥补缺口，财政或经历产业转型的“阵痛”。

第四，加大交通、住房、文教卫体、环保等民生投入将增加支出负担。首都 1.6 万平方公里的范围内居住了约 2200 万居民。在全市常住人口达峰趋降的背景下，平原新城的常住人口持续上升，中心城区则出现了户籍人口上升、常住人口下降的变化。目前，北京人口集聚区域的公共交通和住房资源严重供不应求，医疗教育资源则需要根据人口分布变化而调整布局，而空气治理、水资源、供暖等方面也需要财政提供资金保障。另外，北京已完成全域无隐性债务试点任务，未来实施相关项目时需足额安排资金，以防范隐性债务风险。

三、未来的北京财政何去何从？

展望未来，北京财政要坚持“稳收节支”做好财政预算管理，进一步健全现代财政体制，提升服务保障水平，为建设大国首都、国际一流和谐宜居之都



提供有力支撑。

一是大力抓好财源建设。利用好科技、人才、营商环境、服务业扩大开放试点优势，培育一批“高精尖”企业、现代服务企业，激发产业集群效应，壮大支柱财源，为首都建设提供财力保障。发扬“亦庄经验”，壮大首都经济财政引擎。落实各项减税降费政策，优化跨区迁移财税利益分享政策，营造良好营商环境。

二是多方弥补收入缺口。落实政府“过紧日子”要求，坚持尽力而为、量力而行，从严控制新增项目支出，大力压减非必要一般性支出。向中央争取首都功能综合财力补助等财政政策，以适应首都人口规模、建设规模双控以及疏解非首都功能的“减量发展”需要。

三是为重大项目提供资金保障。支持“四个中心”、“四个服务”、“两区”建设，创建政务环境优良、文化魅力彰显、人居环境一流的首善之区。加快构建京津冀协同创新共同体，重点支持雄安-中关村科技园等重点平台建设，完善多元化生态补偿机制，全力支持城市副中心、雄安新区规划建设。

四是服务民生保障和城市运转。针对与居民切身相关的卫生、养老、教育、环保等领域，持续保持财政投入力度。重点加快保障性住房、城市交通基础设施建设。

五是深入推进财政体制改革。提升预算执行效率、资金使用效益、预算绩效管理，进一步推进市以下财政体制改革。加强政府债务管理，防范政府债务和隐性债务风险。完善政府投资基金、国有金融资本管理，健全相关体制机制。

风险提示：区域经济转型不及预期；财政管理体制改革不及预期



目 录

一、北京市财政体制与税源结构概况.....	6
二、北京财政和债务形势：财力集中于市本级，收入质量和自给能力优.....	7
三、建议：坚持“稳收节支”做好预算管理.....	8
附录.....	10

图表目录

图表 1：北京市 GDP 保持较快增长.....	10
图表 2：2021 年北京市 16 城区经济成绩单.....	11
图表 3：北京市 16 城区人均 GDP.....	11
图表 4：2021 年北京市 16 城区三次产业占比.....	12
图表 5：2021 年北京市 16 城区社零总额及增速.....	12
图表 6：2021 年北京市一般公共预算收支分预算级次构成图.....	13
图表 7：2020 年北京市本级一般公共预算支出结构.....	13
图表 8：2020 年北京市区以下一般公共预算支出结构.....	14
图表 9：2020 年北京创造税收收入来源分产业对比.....	14
图表 10：2020 年北京创造税收收入来源分行业对比.....	15
图表 11：2020 年北京创造的税收收入分税种对比.....	15
图表 12：2021 年北京市 16 城区一般公共预算收入状况.....	16
图表 13：2021 年北京市 16 城区一般公共预算收入质量.....	16
图表 14：2021 年北京市 16 城区财政自给率.....	17
图表 15：2020 年北京市区以下一般公共预算补助来源.....	17
图表 16：2020 年北京市 16 城区人均一般公共预算收入.....	18
图表 17：2020 年北京市 16 城区人均一般公共预算上级补助收入.....	18
图表 18：北京经济技术开发区 GDP 和一般公共预算收入.....	19
图表 19：北京一般公共预算支出处于全国中上游水平.....	20
图表 20：2021 年北京市 16 城区一般公共预算支出情况.....	21
图表 21：2021 年北京市 16 城区一般公共预算支出主要结构情况.....	21
图表 22：2020 年北京市 16 城区人均一般公共预算支出.....	22
图表 23：2021 年北京市 16 城区政府性基金收入与土地财政依赖度.....	22
图表 24：2021 年北京市 16 城区政府性基金支出及增速.....	23
图表 25：2020 年北京市区以下政府性基金预算补助来源.....	23
图表 26：2021 年北京市国有资本经营预算收入处于全国中游.....	24
图表 27：2021 年北京市 16 城区国有资本经营预算收入情况.....	25
图表 28：截至 2021 年末，北京市负债率在全国处于中游水平.....	25
图表 29：2021 年北京市 16 城区地方政府债务余额与负债率.....	26
图表 30：2021 年北京市 16 城区地方政府债务率.....	26



图表 31: 2021 年北京市 16 城区地方政府债务余额与限额	27
图表 32: 2021 年北京市 16 城区地方政府债务结构	27



一、北京市财政体制与税源结构概况

根据《中国税务年鉴 2021》《北京财政年鉴 2021》《北京统计年鉴 2022》《北京区域统计年鉴 2022》分析北京市财政体制和税源结构，可以得到以下结论：

第一，从对全国财政的净贡献来看，北京对中央财政净贡献规模位居全国第三，体现了四大行企业所得税的影响。2020 年，北京创造的全部税收中，扣除退税后的中央级税收达 8192 亿元，占 63.9%，比重全国第一；全市贡献中央财政收入（含中央税和上解支出，扣除退税）达到 8270 亿元，规模全国第三；中央对北京的转移支付和税收返还为 1144 亿元，排在全国倒数第五，仅高于上海、海南、宁夏、天津。采用地方创造的中央级税收收入及上解中央支出—地区接受的中央返还性收入来衡量地方对中央财政净贡献，2020 年北京对中央财政净贡献达到 7126 亿元，为全国第三，仅次于广东和上海。

北京对中央财政贡献的背后，工农中建四大行的所得税尤为关键。根据《所得税收入分享改革方案》，四大商业银行等企业所得税为中央收入，且不实行总分机构跨区域分纳税，实际上四大行的企业所得税均在北京缴纳。财务报表显示，四大行 2020 年缴纳的企业所得税达到 2104 亿元，占北京创造的中央级税收收入的四分之一，且相当于北京市银行业企业所得税的 60%、北京市全部企业所得税的 33%。此外，北京的进口环节税收规模不高，明显落后于主要沿海省市，对中央财政贡献相对小。2020 年，北京海关代征进口环节税收收入 502.9 亿元，仅为上海的六分之一。

第二，从财政体制看，北京市以下财政体制相对集权，市本级收入留存占到全市财政收入的一半以上，并承担了全市财政支出的约四成。资料显示，2020 年起北京市增值税的中央、市级、区以下分享比例为 50：25：25，企业所得税为 60：20：20，个人所得税为 60：32：8，房产税、土地增值税、城镇土地使用税为 0：10：90，城市维护建设税、印花税、耕地占用税、环境保护税为 0：30：70，车船税、资源税、契税为市级固定收入。整体来看，北京市财政体制属于集权型，2021 年北京市市级、区级以下一般公共预算收入占比分别为 55.7%、44.3%。

从支出看，北京市市本级支出占比在全国范围来看较高。2021 年北京市市本级、区级以下财政支出占比分别为 39.6%、60.4%。结构方面，2020 年北京市教育、社保就业、城乡社区支出占比较高，分别为 16%、14.8%、12.3%；市级支出中，科学技术、教育、交通运输支出占比靠前，分别占 11.9%、11.6%、10.9%，公共安全支出位列第四，占 8.8%；区级以下支出中社保就业、教育、城乡社区支出占比达到 18.8%、18.8%、15.2%。

第三，从财政管理看，北京市财政预算层级相对较少，经开区创新财政体制、不设政府预算。预算层级方面，北京市作为直辖市，行政上仅有市、区、乡镇三级。除东城、西城、石景山等城区无乡镇外，丰台等若干城区参照部门管理模式管理乡镇预算，减少了预算层级。不过，也有部分区域相对复杂，如房山区除了在乡镇设置政府预算以外，还在各街道办事处以及副区级的燕山地区设置了政府预算。

重点区域方面，北京经开区财政管理较具特色。从全国来看，行政管理级别较高的经开区往往会单独设置一级政府预算，而北京经济技术开发区仅设置部门预算，以专项资金的形式纳入市级预算。2019 年以来，北京市加快支持经开区发展，制订了经开区扩区财力共享机制，明确亦庄新城 225 平方公里范围内的税收和土地出让收益优先用于经开区，目前大兴区亦庄、瀛海、旧宫三镇全域和青云店、采育和长子营三镇工业区内企业以及通州区台马地区涉及经开区的 2 万余户企业已划归经开区征管。根据 2021 年北京经开区部门决算，经开区一般公共预算拨款形成的支出达到 252.3 亿元（类似于政府预决算中的一般公共预算支出），相当于北京市 16 个城区的中游水平，集中于科学技术支出，大量投入于医药健康产业创新发展、高级别自动驾驶示范区等项目。



第四，从行业和企业看，北京地方财政的财源主要体现了金融、地产、制造业三大行业的贡献。重点产业方面，2020年北京地方级一般公共预算收入中一、二、三产业占比分别为0.1%、14.3%和74.1%（总量还包含居民贡献的财政收入），其中金融业、房地产业、制造业三大产业合计占比达45.7%。北京是典型的服务业城市，2021年三次产业比重为0.3:18:81.7，其中金融业、房地产业、工业占GDP比重依次为18.9%、6.5%、14.1%。作为北京第一大产业的金融业，即使剔除四大行的企业所得税（属中央收入），对地方财力仍有较大贡献。不过从工业来看，北京的经济发展和财源建设或存在“两张皮”情况。四经普数据显示，电力热力生产供应是北京市工业的第一大行业，营收占工业的21.9%，城市供热总量、供热面积双双位列全国各城市之首，但创税能力并不突出，占工业创造税收的7.5%（2020年）。相比之下，汽车和电子创造税收占工业比重则分别为28.2%、9.7%；疫情以来医药制造业快速发展，创造税收占工业比重达到7.9%，对地方财力的支持作用日益提升。

重点企业方面，2020年北京市地方级财政贡献1亿元以上企业共计648户，相比上百万户的法人单位总数，可谓凤毛麟角；财政贡献占比达到48.8%，户均为4.1亿元。分布上，重点企业主要集中在西城、朝阳、海淀三区。2021年，西城、朝阳、海淀创造税收收入占全市的32.3%、16%、19.2%，合计超过全市的三分之二，西朝海三区一般公共预算收入占全市的区级以下收入比重也达到55.6%。

第五，从税种看，北京企业所得税、个人所得税占地方级税收比重高于全国平均，或反映了驻京央企较多和就业工资较高的影响。2020年北京创造税收的前5大税种是企业所得税、增值税、个人所得税、房产税、土地增值税，分别占全市创造税收收入的48.6%、28.2%、11.7%、2.3%、1.9%。若考虑地方级税收，前5大税种是增值税、企业所得税、个人所得税、房产税、土地增值税，占比分别为36.1%、24.5%、13.4%、6.7%、5.6%。与其他省份相比，北京企业所得税、个人所得税占地方级税收比重相对较高，分别比31省份平均值高7.5、7.1个百分点。一方面，除少数特定央企外，相当数量的驻京央企缴纳的税收收入由中央与北京市共享，北京地方财政则获益于此；另一方面，2020年北京城镇单位就业人员平均工资达到17.8万元，位列全国第一，北京人均缴纳个税7094元（按常住人口计算），亦为全国第一。

二、北京财政和债务形势：财力集中于市本级，收入质量和自给能力优

第一，北京财政收入处于全国前列，西朝海三区领跑全市。北京市一般公共预算收入表现良好，2021年规模达到5932.31亿元，同比增长8.1%，两年平均增长1%，收入规模连续多年保持在全国第6位。长期以来，北京形成了以东西朝丰石海6个中心城区为主的“单中心集聚”发展格局，当前北京积极推动中心城区疏解提质，重点建设通州以及亦庄、顺义、昌平、大兴、房山等平原新城。2021年，朝阳、海淀、西城的一般公共预算收入分别为543.4、490.2、428.1亿元，占全市的9.2%、8.3%、7.2%；东城、丰台、石景山三区以及平原新城所在的通州、顺义、昌平、大兴、房山（通州新城现为北京城市副中心）一般公共预算收入介于70至200亿元之间，生态涵养区门头沟、平谷、怀柔、密云、延庆5区一般公共预算收入低于50亿元，其中最低的延庆为23.45亿元。与2019年相比，房山、昌平、石景山、丰台、大兴5区的一般公共预算收入两年复合平均增速高于5%，西城和门头沟则为负增长。

第二，北京财政收入质量重回全国第一。2021年北京税收收入占一般公共预算收入的比重为87.1%，营改增以来首次恢复至全国第一。分城区来看，6个中心城区税收收入比重均高于88%，其中最高的西城区达到95.3%；房山区最低，为54.9%，主要与该区税



收收入体量较小且未列明的国有资源（资产）有偿使用收入较多有关；其余 9 个城区介于 68%至 79%之间。

第三，北京财政自给能力位列全国第二。2021 年北京市财政自给率为 82.3%，在 31 个省份中排名第 2 位，仅次于上海。分城区来看，西城区、朝阳区财政自给率达到 6 个中心城区财政自给率均高于 58%，其中最高的西城区达到 95.3%；房山区最低，为 54.9%，主要与该区税收收入体量较小、未列明的国有资源（资产）有偿使用收入较多有关；其余 9 个城区介于 68%至 79%之间。

第四，中心城区和远郊城区的人均财政收支普遍高于近郊城区。2020 年，东西朝海四区人均一般公共预算收入超 1.4 万元，体现中心城区财政收入组织能力较强，而近郊的平原新城各城区（除顺义外）由于常住人口基数大，人均一般公共预算收入反而落后。从上级补助看，延庆、怀柔、密云、平谷、门头沟等常住人口基数较小的城区，人均补助也较高。由于人均财力相对充足，中心城区和远郊城区的人均财政支出相对靠前，延庆、西城、东城、西城、怀柔、密云人均一般公共预算支出超 3 万元，近郊城区则相对靠后。

第五，北京政府性基金预算收入处于全国中游水平，土地财政依赖度不高。2021 年北京市政府性基金收入为 2705.7 亿元，位列全国第 14 位。分城区来看，海淀、朝阳政府性基金收入以 344.2、334.2 亿元遥遥领先，丰台、大兴、昌平、顺义、通州、石景山、怀柔 7 区介于 100 至 220 亿元之间，房山、门头沟、密云、东城、平谷、延庆、西城低于 50 亿元。以政府性基金收入/（政府性基金收入+一般公共预算收入）近似衡量北京市对土地财政的依赖程度，北京市依赖程度仅为 31.3%，全国排名第 23 位，对土地财政依赖程度相对较低。各城区中，西朝海等经济规模较大的区土地财政依赖程度普遍较低，但怀柔、石景山、大兴、丰台、通州、昌平 6 区土地财政依赖度超过 50%。除了土地财政依赖度指标以外，还需关注政府性基金预算调入一般公共预算的资金规模。北京国有土地使用权出让收入安排的土地开发、城市建设支出较高，实际用于调入一般公共预算的资金体量有限，2019 至 2021 年实际调出规模均不足 300 亿元（不计抗疫特别国债），远远小于一般公共预算收入规模。

第六，北京市地方政府债务率处于全国较低水平。2021 年北京市地方政府债务余额为 8770.7 亿元，排在全国第 17 位，其中一般债余额 2453.3 亿元，专项债余额 6317.4 亿元，以地方政府债务余额/（一般公共预算收入和上级补助+政府性基金预算收入和上级补助）测算地方债务率，北京债务率为 90.2%，为全国倒数第 7。从城区来看，昌平、房山、平谷债务率最高，分别达到 212.8%、200.2%、194.3%，海淀、东城、西城债务率最低，分别为 44.6%、39.6%、2.7%，其中西城地方债余额仅为 16 亿元。

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_52540

