



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF中国宏观经济专题报告（第56期）

地方财政运行与财政体制改革

主办单位：

中国人民大学国家发展与战略研究院

中国人民大学经济学院

中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：

中国人民大学经济研究所

2022年11月



CMF宏观经济热点问题研讨会（第56期）

地方财政运行和地方财政体制改革

报告人：吕冰洋

2022年11月9日

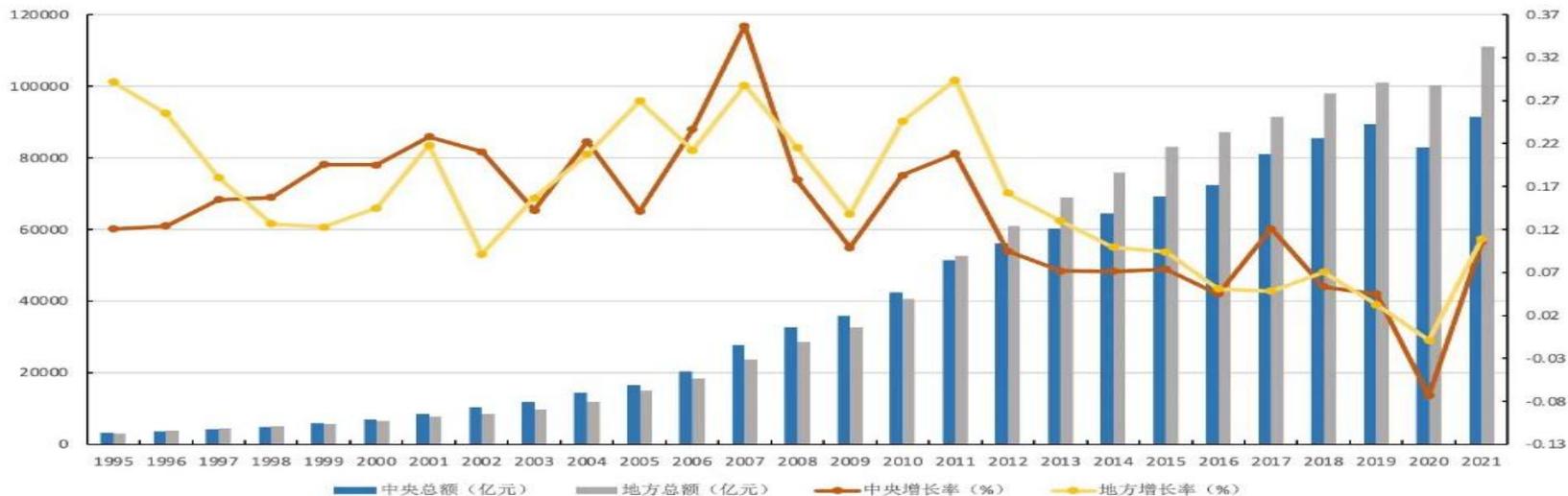
主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司
承办单位：中国人民大学经济研究所

财政状况概览

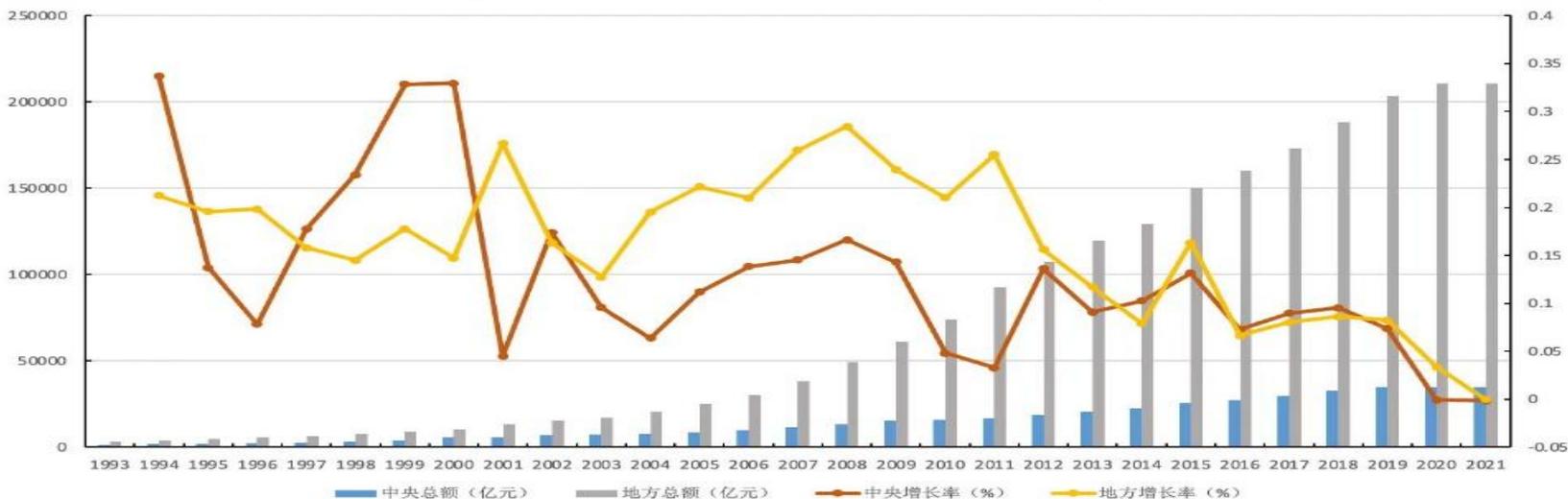
一般公共预算收入与支出累计同比增速图
(2016-01至2022-08)



中央和地方一般公共预算收入及增长率



中央和地方一般公共预算支出及增长率



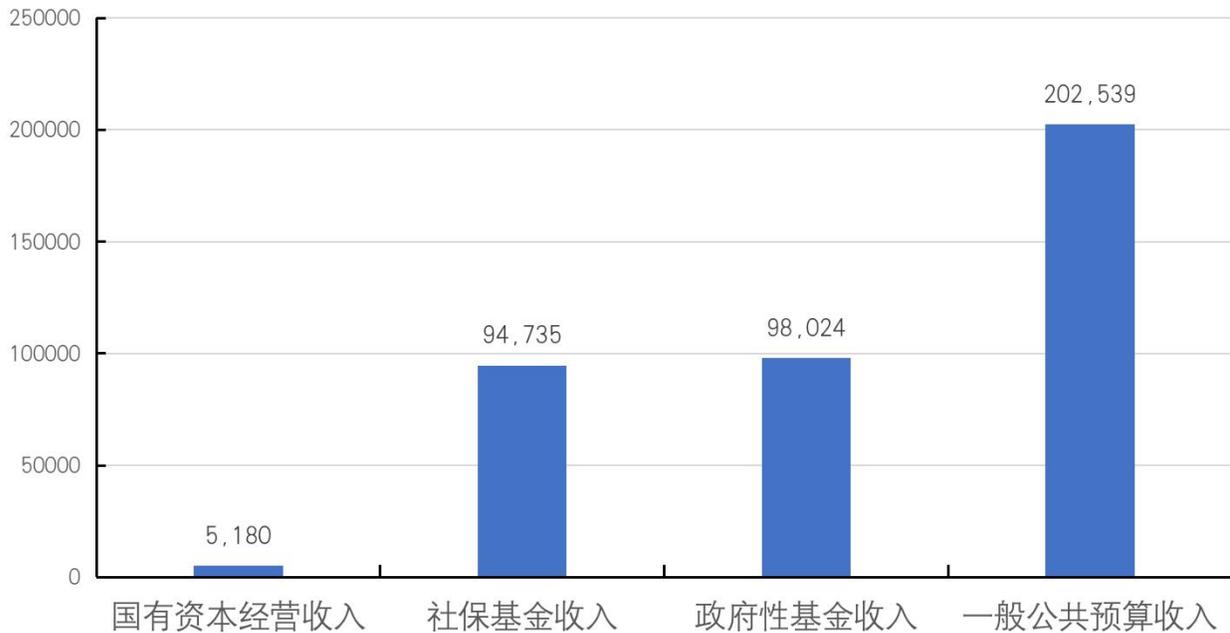
中央与地方财政
收支变化趋势
(1995—2021)

• 2010-2021年中国四本预算收入（亿元）

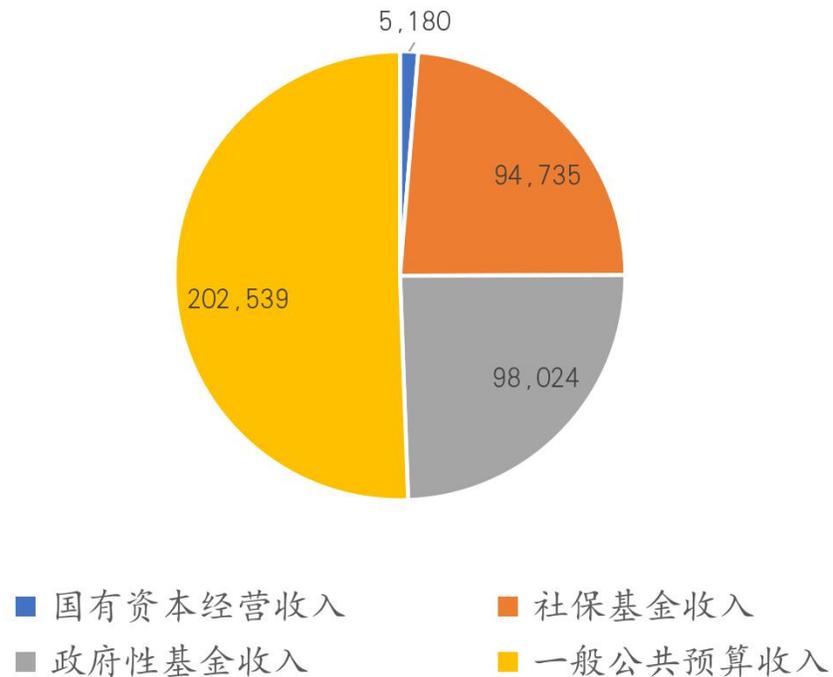
	一般公共预算收入			社保基金收入	政府性基金收入	国有资本经营收入	合计
		税收收入	非税收入				
2010	83101.51	73210.79	9890.72	17070.66	36785.02	995.96	137953.15
2011	103874.43	89738.39	14136.04	25757.67	41363.13	1363.74	172358.97
2012	117253.52	100614.28	16639.24	31411.00	37534.9	1572.84	187772.26
2013	129209.64	110530.7	18678.94	35993.58	52268.75	1651.36	219123.33
2014	140370.03	119175.31	21194.72	40438.81	54113.65	2023.44	236945.93
2015	152269.23	124922.2	27347.03	46354.08	42338.14	2560.16	243521.61
2016	159604.97	130360.73	29244.24	50112.47	46643.31	2601.84	258962.59
2017	172592.77	144369.87	28222.9	58437.57	61479.66	2578.69	295088.69
2018	183359.84	156402.86	26956.98	79002.58	75479.07	2899.95	340741.44
2019	190390.08	158000.46	32389.62	83152.13	84517.72	3971.82	362031.75
2020	182894.92	154310.06	28584.86	72115.65	93488.74	4777.82	353277.13
2021	202538.88	172730.47	29808.41	94734.74	98023.71	5179.55	400476.88

• 中国财政预算由四本预算组成：一般公共预算、社会保障基金预算、政府性基金预算、国有资本经营预算

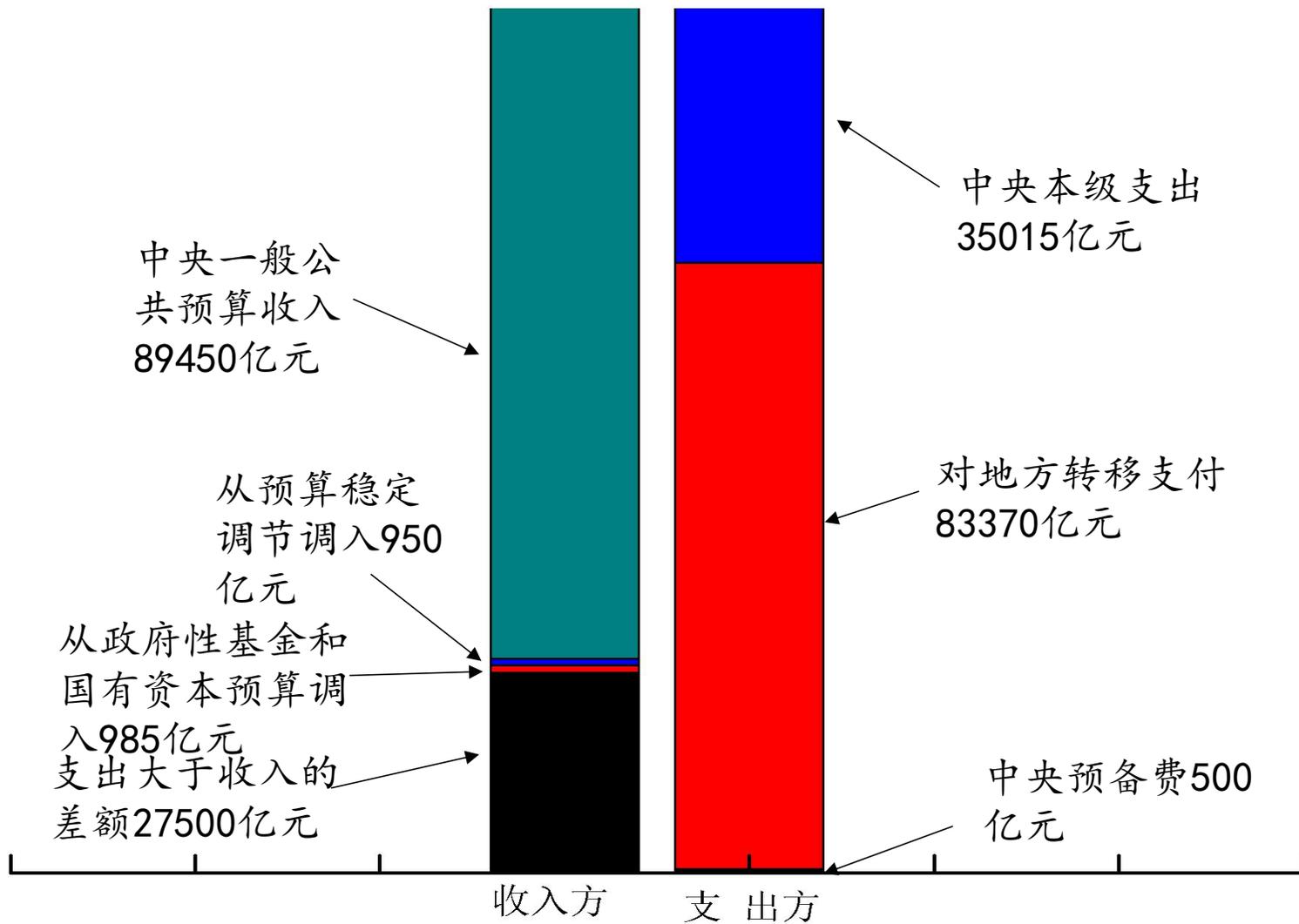
2021年全国四本预算收入（亿元）



2021年全国四本预算收入（亿元）



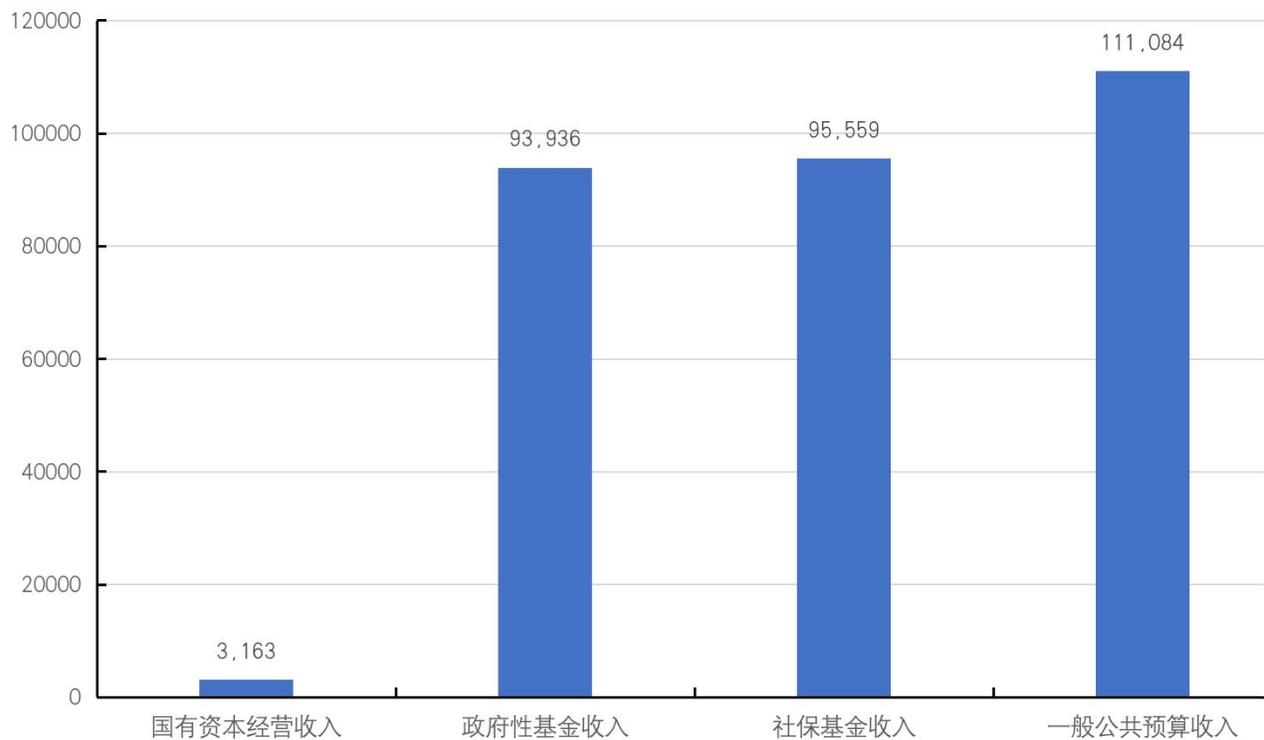
2021年中央一般公共预算收支平衡情况



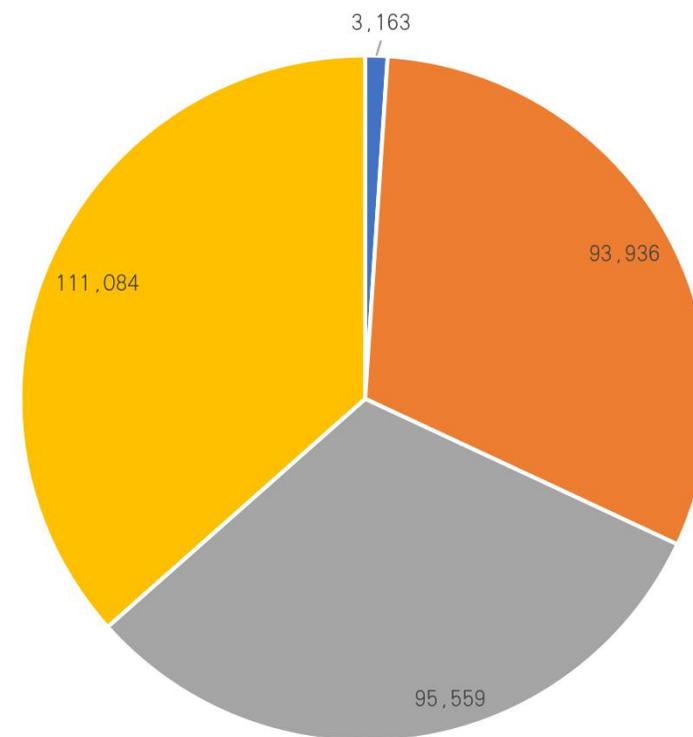
• 2010-2021年地方政府四本预算（本级）收入（亿元）

	一般公共预算收入			社保基金收入	政府性基金收入	国有资本经营收入	合计
		税收收入	非税收入				
2010	40613.04	32701.49	7911.55		33609.27		
2011	52547.11	41106.74	11440.37		38232.31		
2012	61078.29	47319.08	13759.21		34216.74	525.22	
2013	69011.16	53890.88	15120.28		48030.31	654.93	
2014	75876.58	59139.91	16736.67		50005.57	596.68	
2015	83002.04	62661.93	20340.11		38219.95	937.92	
2016	87239.35	64691.69	22547.66		42465.19	1178.78	
2017	91469.41	68672.72	22796.69		57654.89	1336.63	
2018	97903.38	75954.79	21948.59	78412.91	71444.26	1579.41	249339.96
2019	101080.61	76980.13	24100.48	82455.19	80477.94	2335.86	266349.6
2020	100143.16	74668.06	25475.1	75155.43	89929.64	2988.94	268217.17
2021	111084.23	83789.27	27294.96	95559.04	93936.48	3163.27	303743.02

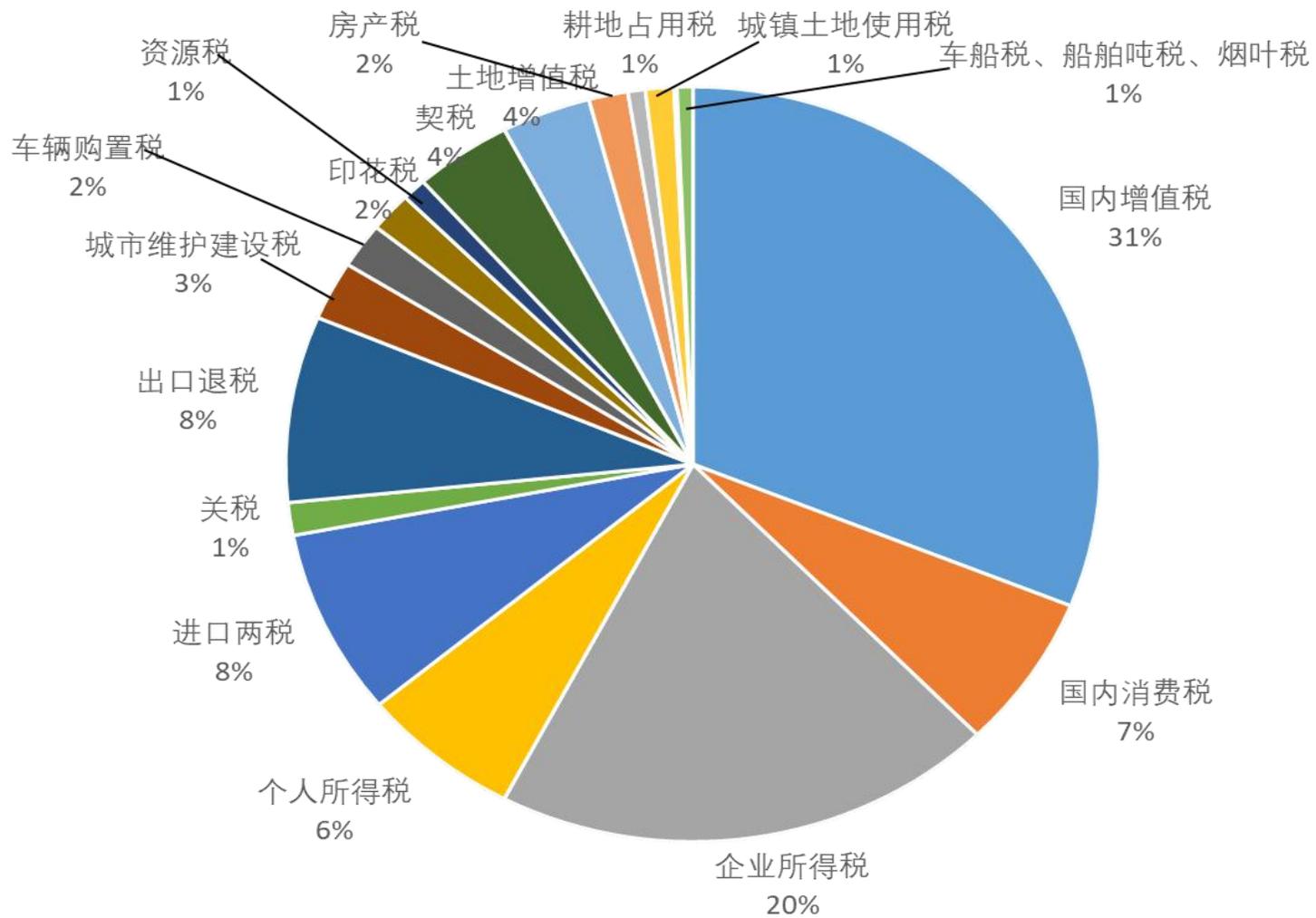
2021年地方政府四本預算收入（億元）



2021年地方政府四本預算收入（億元）

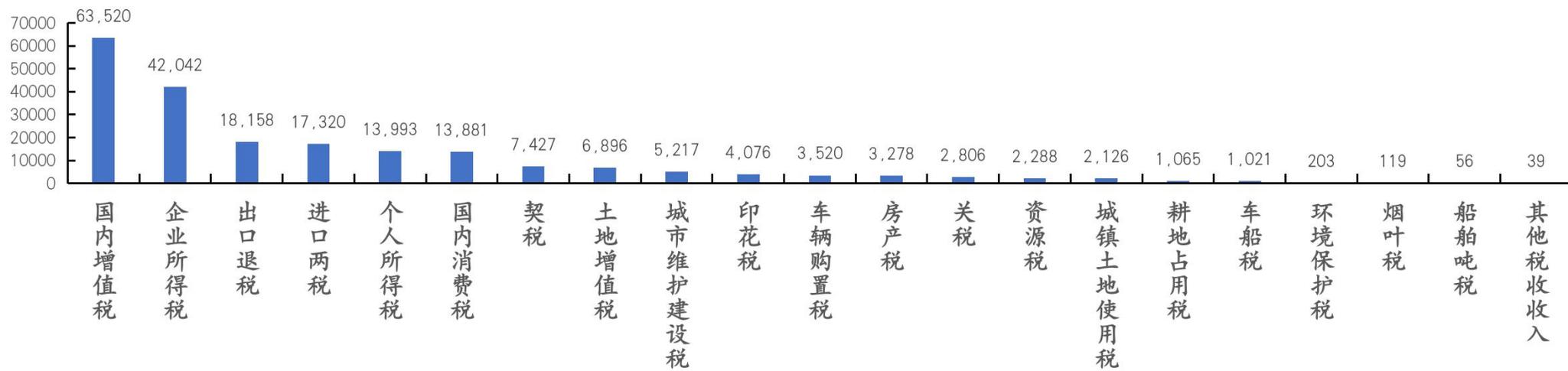


- 國有資本經營收入
- 政府性基金收入
- 社保基金收入
- 一般公共預算收入

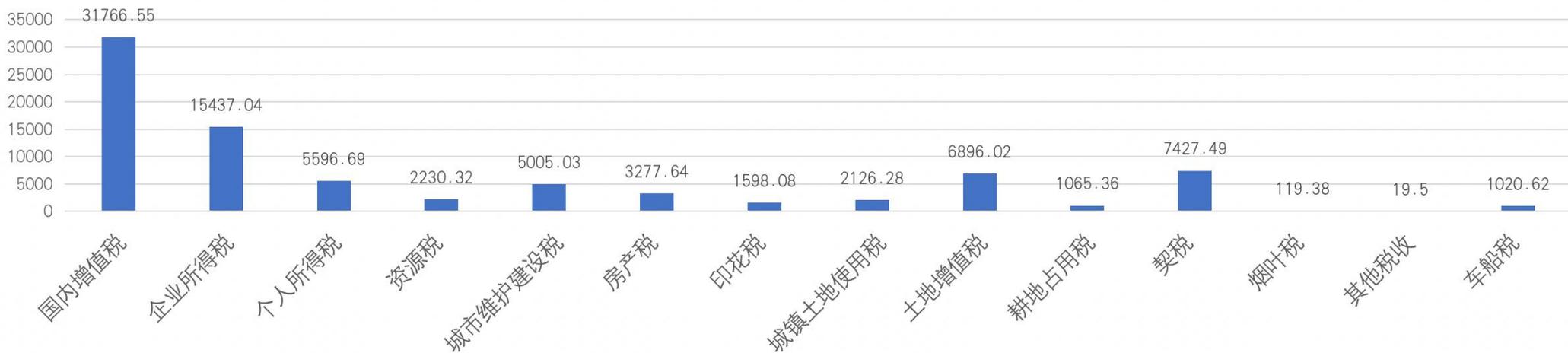


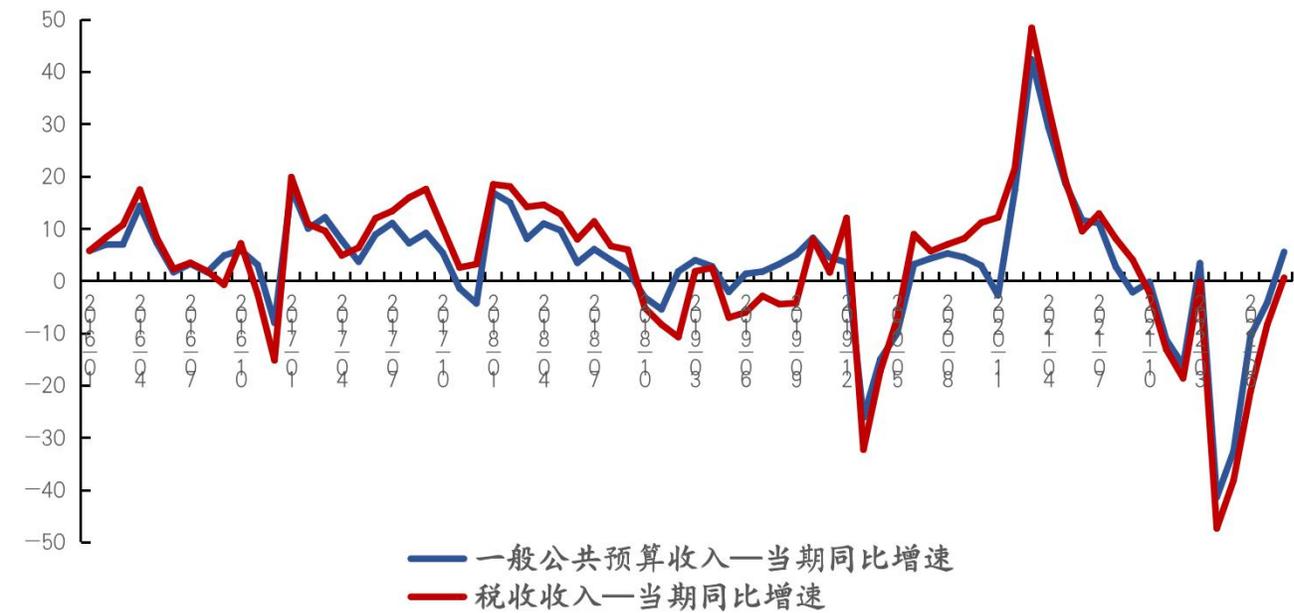
中国税制结构

2021年中国各税种税收收入（总收入172736亿元）

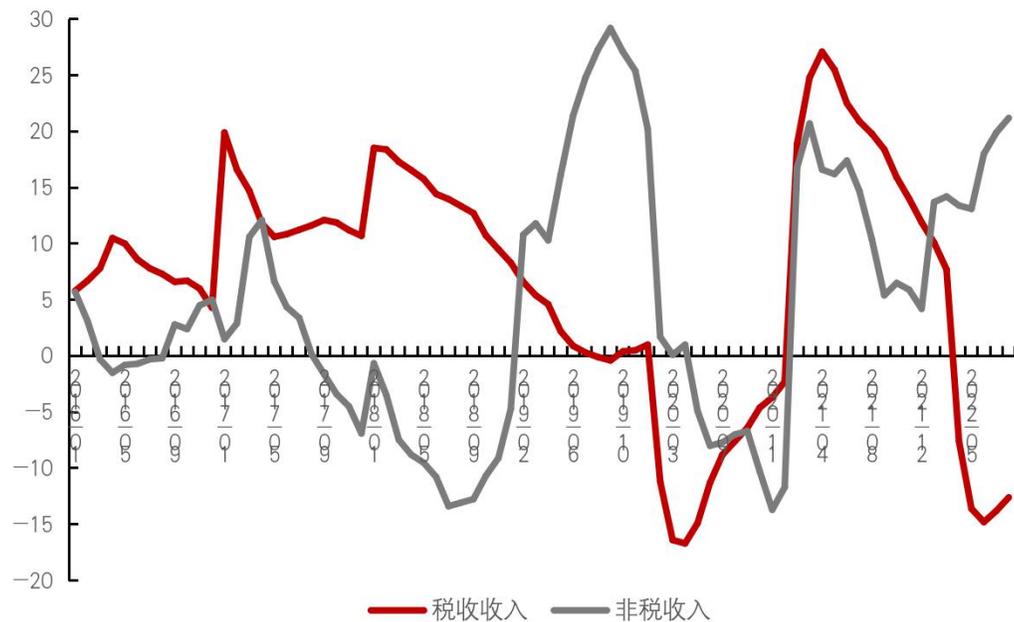


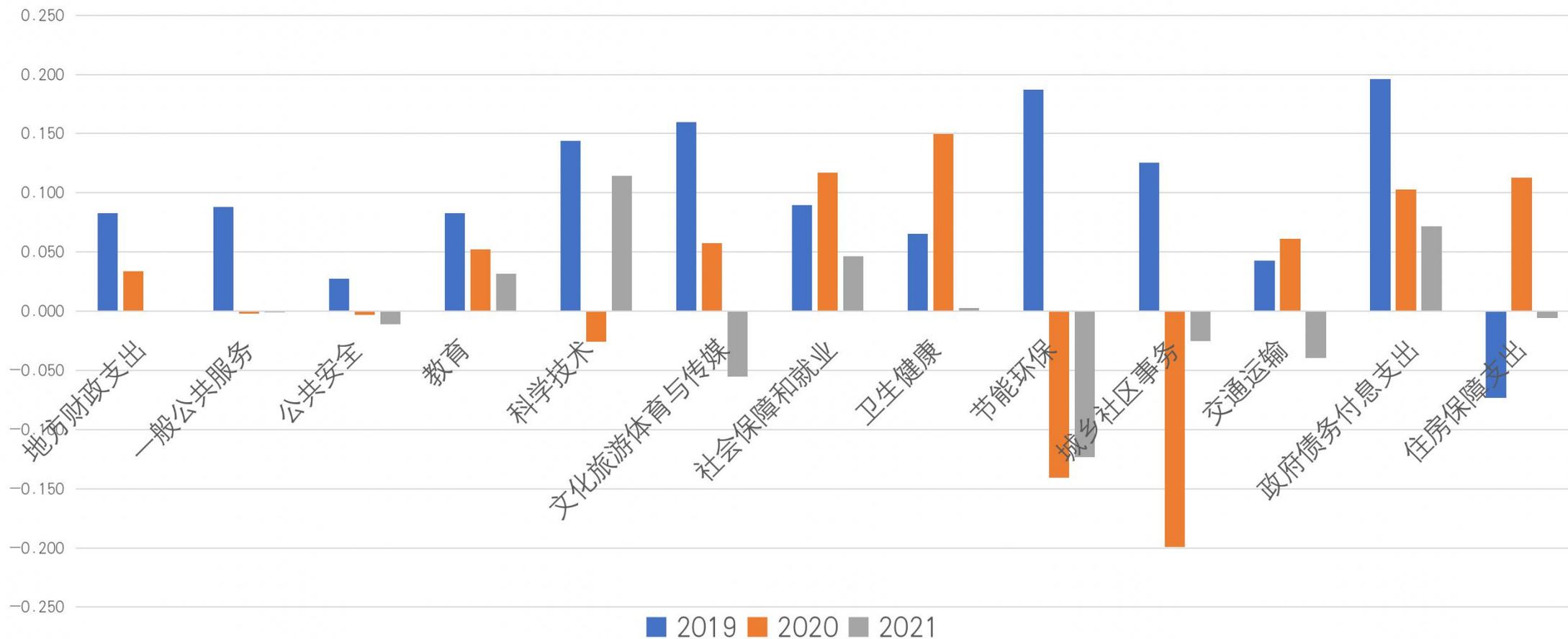
2021年地方税收收入





税收收入与非税收入累计同比增速图 (2016-01至2022-08)

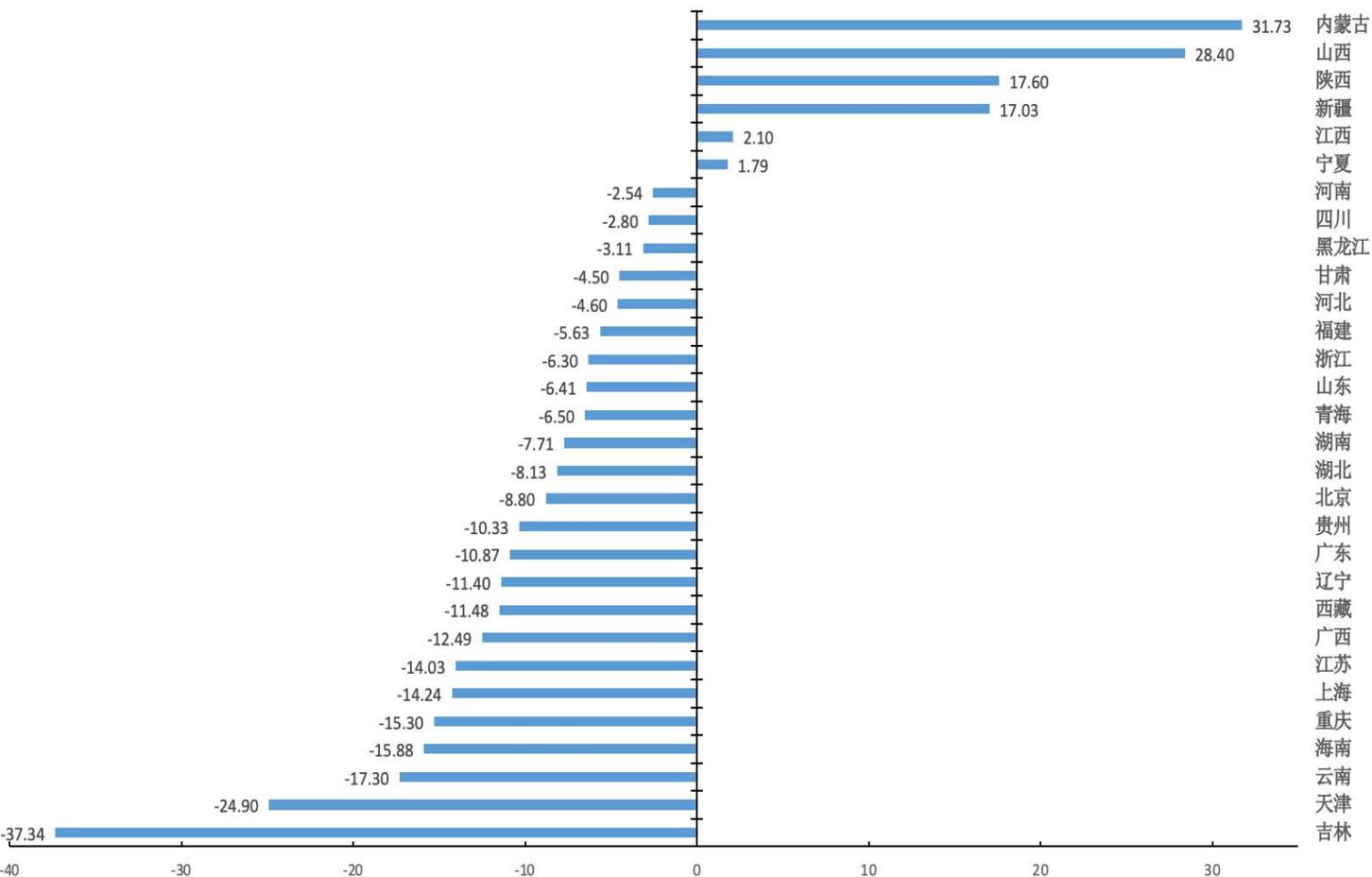




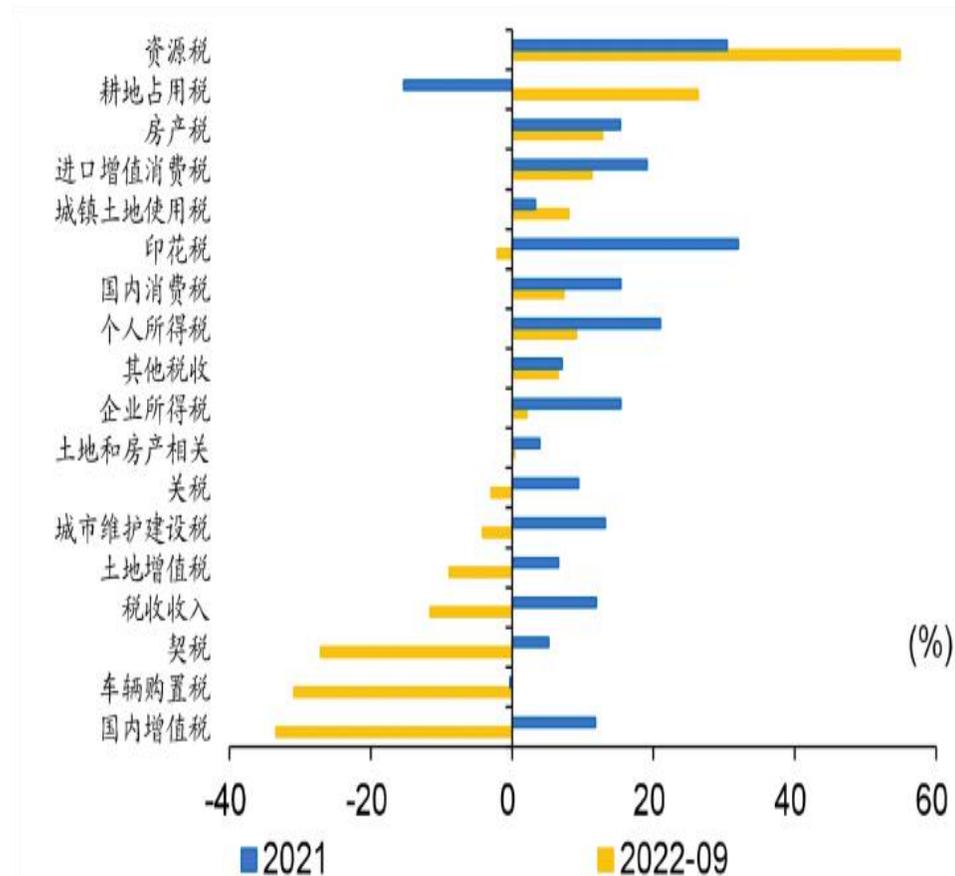
地方各项财政支出增长率

2022年一月至八月全国省份一般公共预算收入累计同比增速

一般公共预算收入_累计同比增速 (%) (2022-01—2022-08)



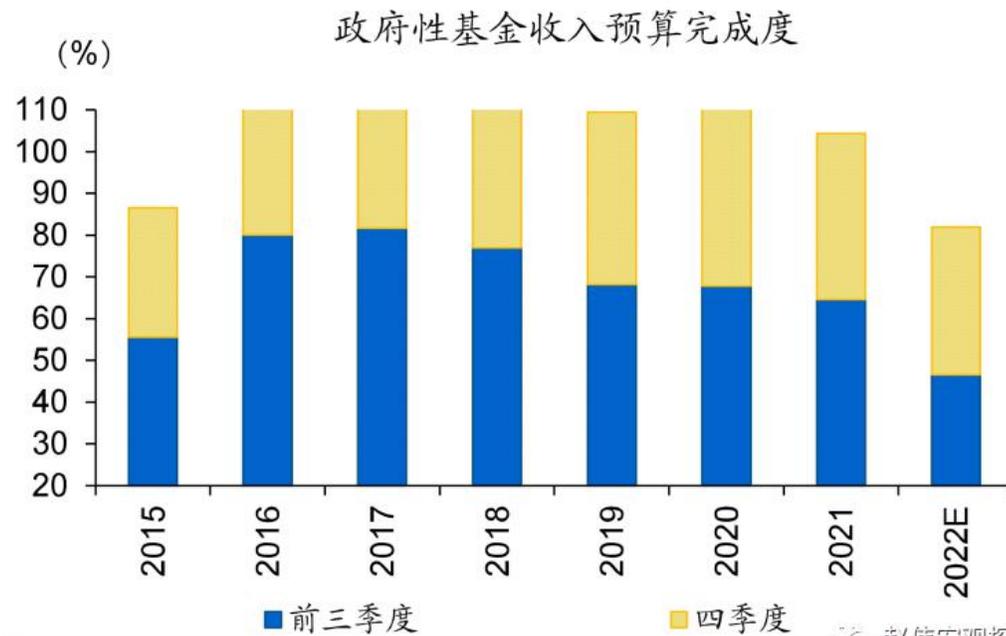
各税种增长同比增长





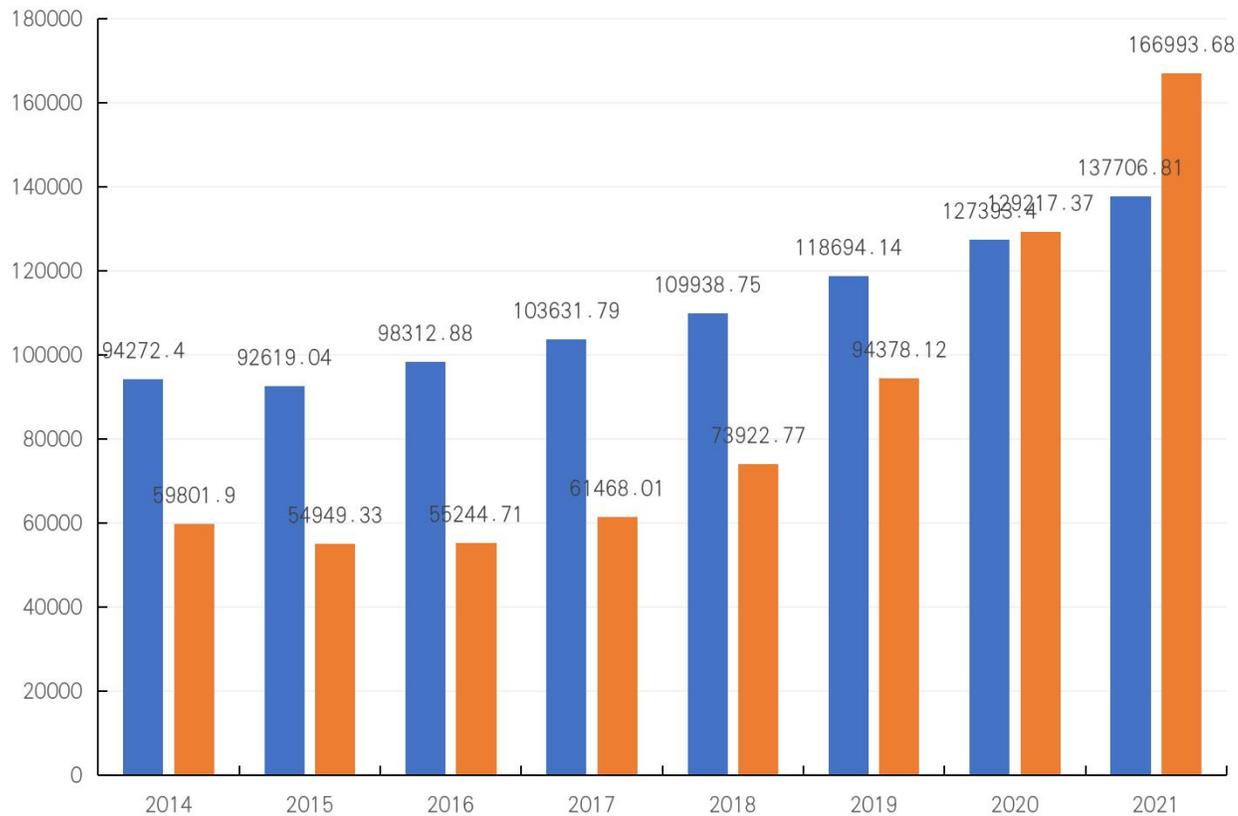


图表 6: 2022 年政府性基金预算完成度或在八成左右

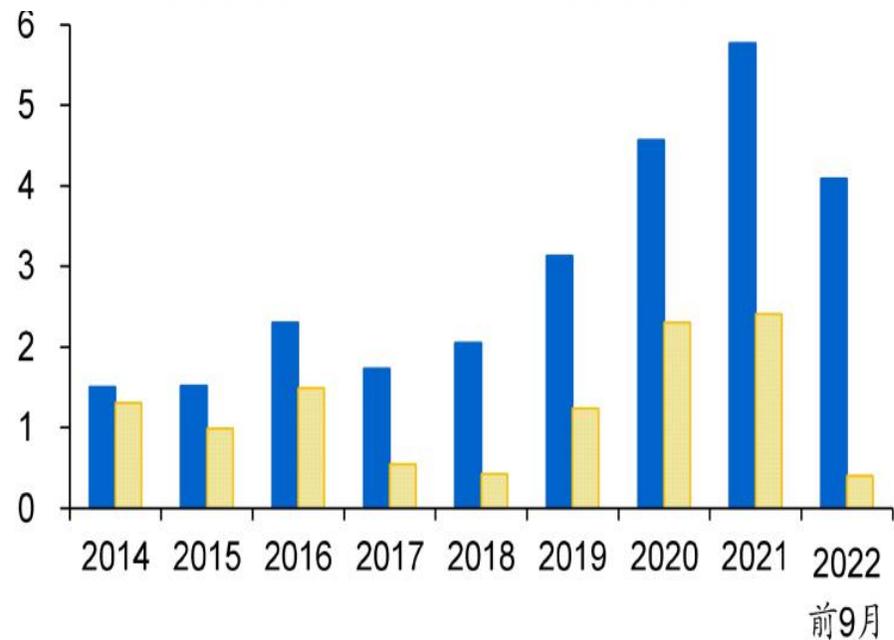


来源: Wind、财政部、国金证券研究所

地方债规模

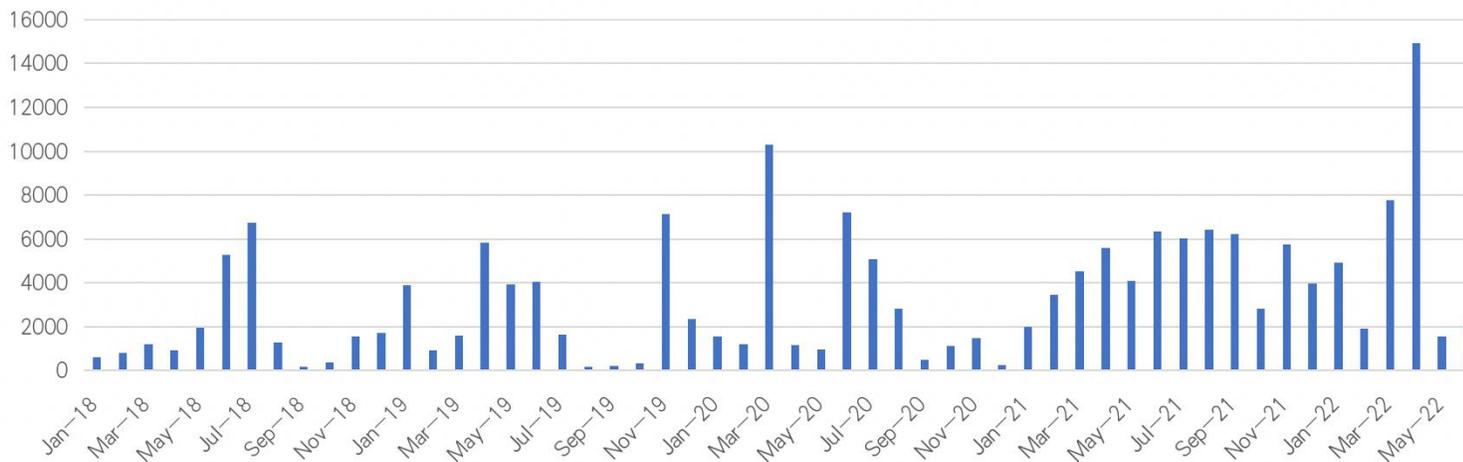


■ 地方债一般债务余额 ■ 地方债专项债余额

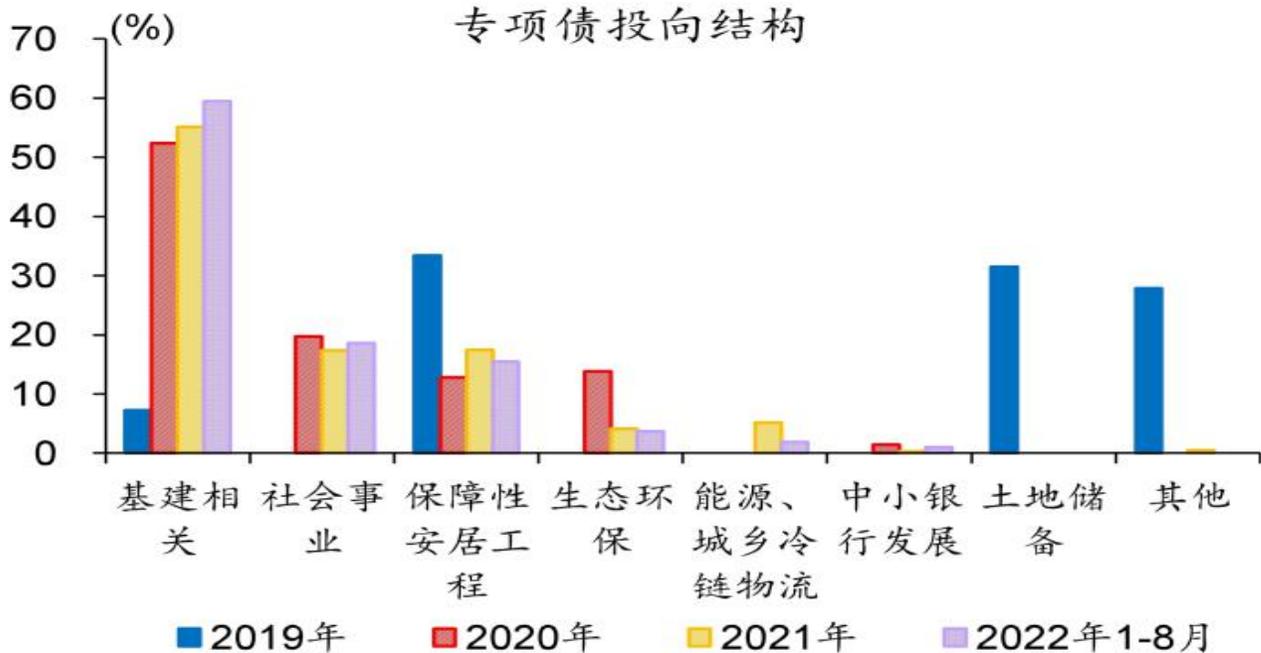


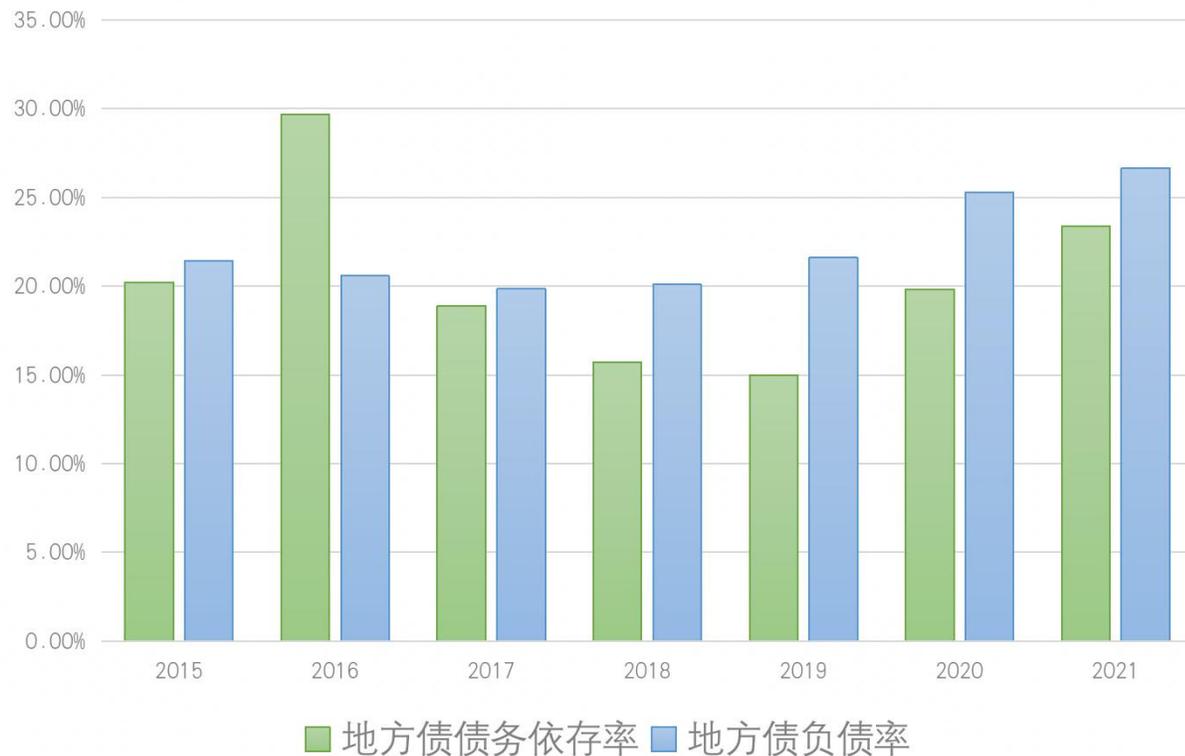
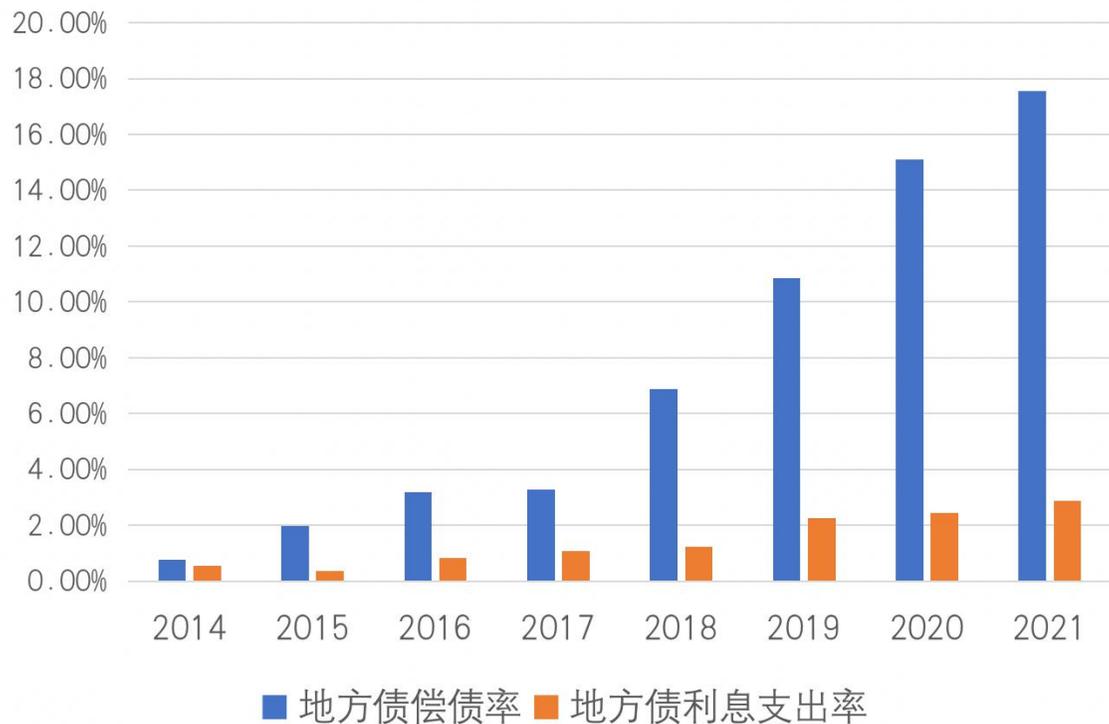
城投债发行和净融资（万亿）

专项债发行额



专项债投向结构





- 地方政府债务偿债率： $(\text{地方一般债务还本付息额} + \text{地方专项债务还本付息额}) / (\text{地方一般公共预算收入} + \text{地方政府性基金收入})$
- 地方政府债务利息支出率： $(\text{地方一般债务利息支出额} + \text{地方专项债务利息支出额}) / (\text{地方一般公共预算支出} + \text{地方政府性基金支出})$
- 地方政府债务负债率： $(\text{地方一般债务余额} + \text{地方专项债务余额}) / (\text{地方一般公共预算收入} + \text{地方政府性基金收入})$
- 地方政府债务债务依存度： $(\text{地方一般债务发行额} + \text{地方专项债务发行额}) / (\text{地方一般公共预算支出} + \text{地方政府性基金支出})$

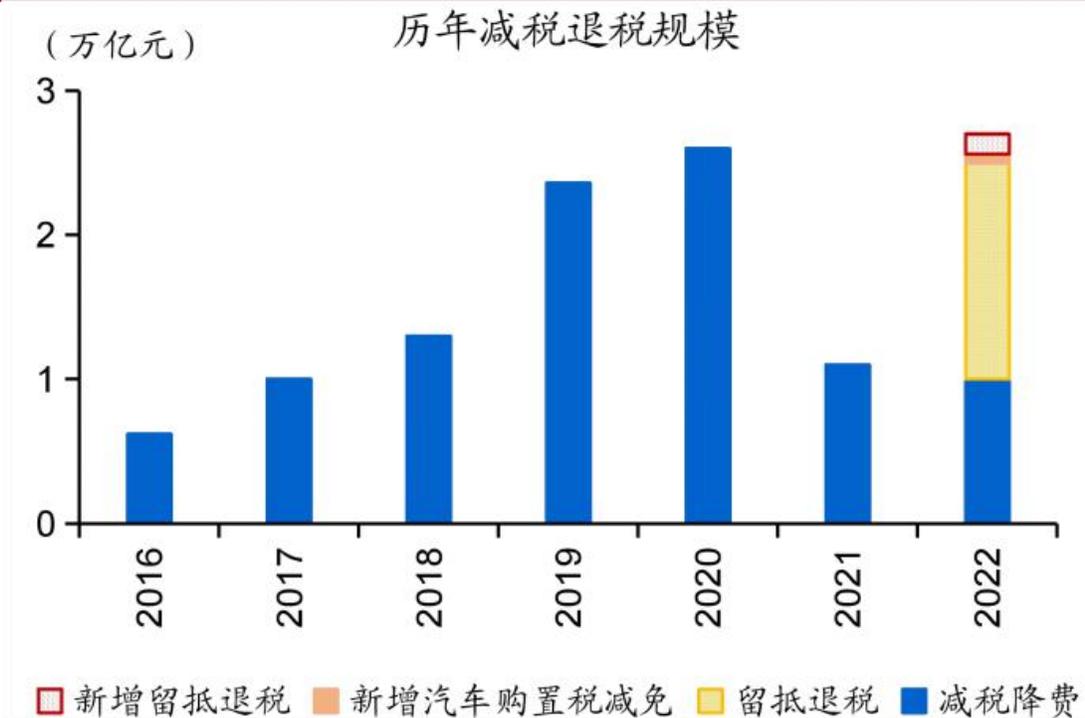
2022年新增減稅降費政策：

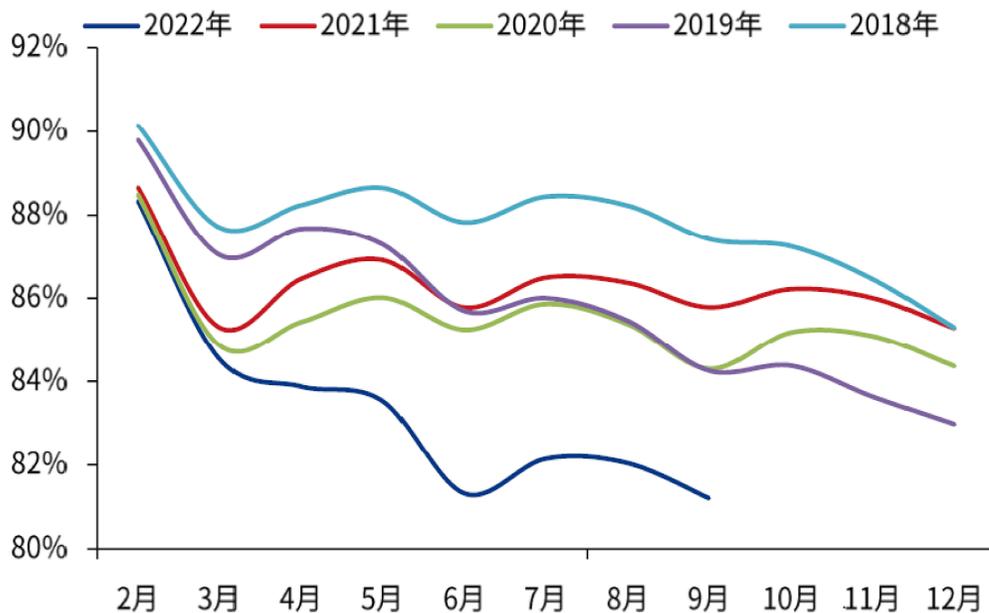
- 2022年增值稅期末留抵退稅政策；
- 中小微企業設備器具所得稅稅前扣除政策；
- 航空和鐵路運輸企業分支機構暫停預繳增值稅政策；
- 公共交通运输服務收入免徵增值稅政策；
- 科技型中小企業研發費用加計扣除政策；
- 製造業中小微企業延緩繳納部分稅費政策；
- 階段性緩繳職工基本醫療保險費政策；
- 小微企業“六稅兩費”減免政策等等；
- 具體可見“國家稅務總局—2022年新的組合式稅費支持政策指引”

(http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/c102173/common_list_2022nxdzhs.html)

减税降费旋律

- 2013—2017年累计减税降费3万亿元，年均达6 000多亿元。
- 2018年减税降费突破1.3万亿元
- 2019年减税降费2.36万亿元。
- 2020年减税降费2.6万亿。其中社保费减税1.7万亿。
- 2021年新增减税降费约1.1万亿元。
- 2022年全年预计新增退税减税降费2.64万亿元，其中退税规模预计达到1.64万亿元。
- 减税降费规律：1. 从间接税扩大到直接税；2. 从主体税种扩大到小税种；3. 从普惠性减税到针对中小企业减税；4. 从减税到降费。





累计税收收入占一般公共预算收入比重

非税收入占比上升因素：税收收入减少（留抵退税），地方盘活闲置国有资产、与矿产资源、景区经营权等有关收入。



11月1日，《关于盘活行政事业单位国有资产的指导意见》（财资〔2022〕124号）

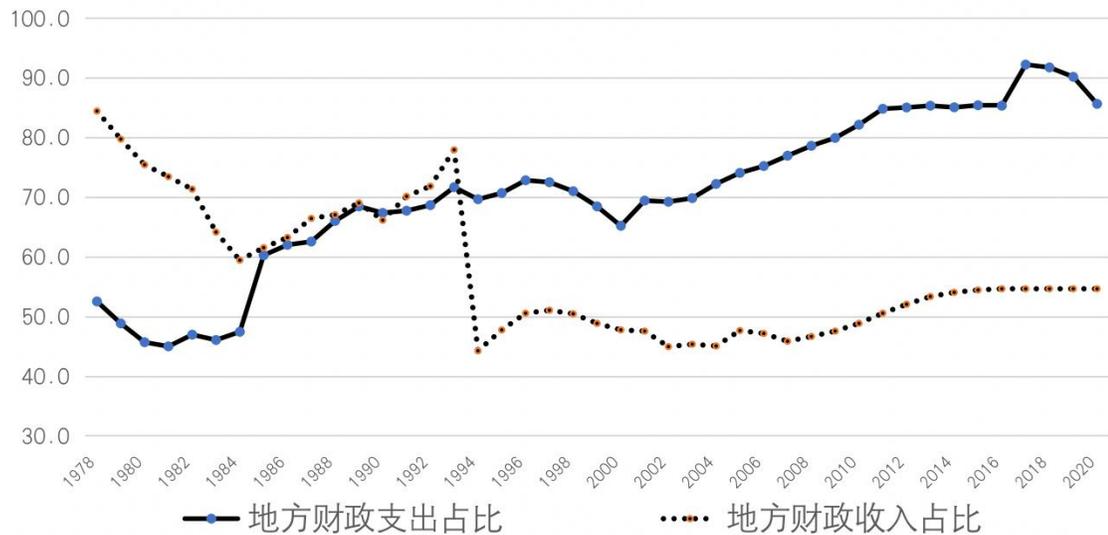
指导思想：通过自用、共享、调剂、出租、处置等多种方式，提升资产盘活利用效率。

全面覆盖。将行政事业单位低效运转、闲置的房屋、土地、车辆、办公设备家具、大型仪器、软件等资产纳入盘活范围，充分发挥资产效能。

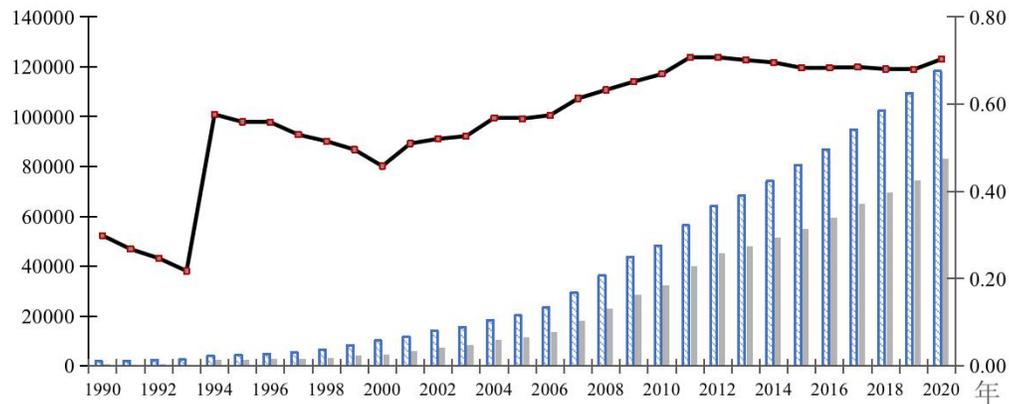
严禁借盘活资产名义，对无需处置的行政事业单位国有资产进行处置或者虚假交易，以变相虚增财政收入。



八、防止虚增财政收入与严控一般性支出一体推进。地方各级财政部门在坚持严控一般性支出，厉行节约、勤俭办一切事情同时，要依法依规组织财政收入，持续整治违规收费行为，**坚决防止收过头税，杜绝乱收费、乱罚款、乱摊派，不增加市场主体负担。**坚决落实党中央、国务院确定的各项减税退税降费政策，确保应减尽减、应退尽退，依法打击各种偷税、漏税、骗补等行为。严禁通过举债储备土地，**不得通过国企购地等方式虚增土地出让收入，不得巧立名目虚增财政收入，弥补财政收入缺口。**进一步规范地方事业单位债务管控，建立严格的举债审批制度，禁止新增各类隐性债务，切实防范事业单位债务风险。

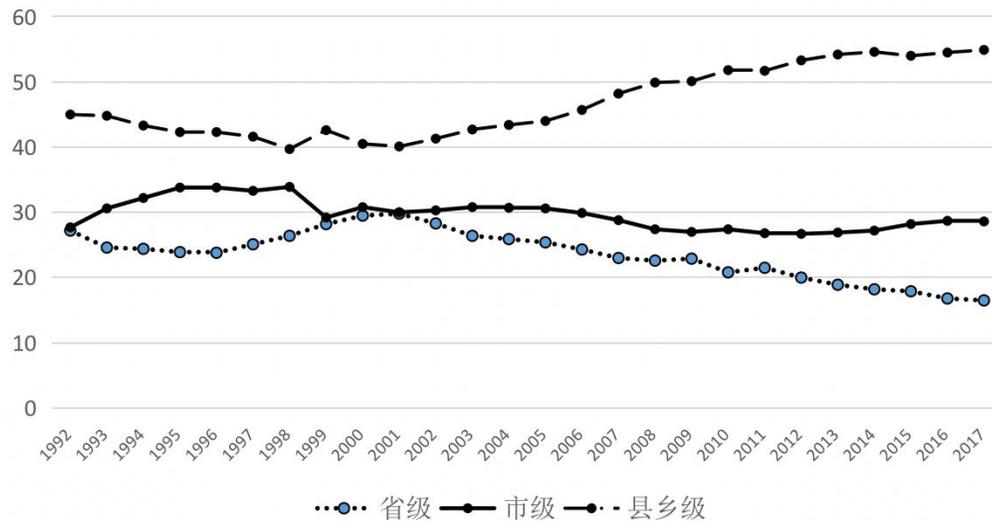
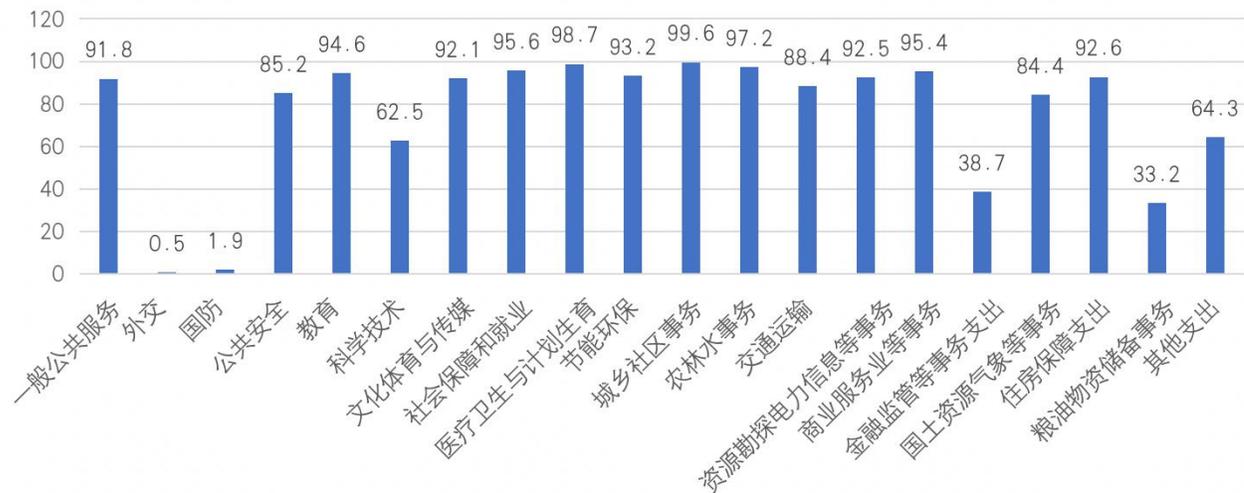


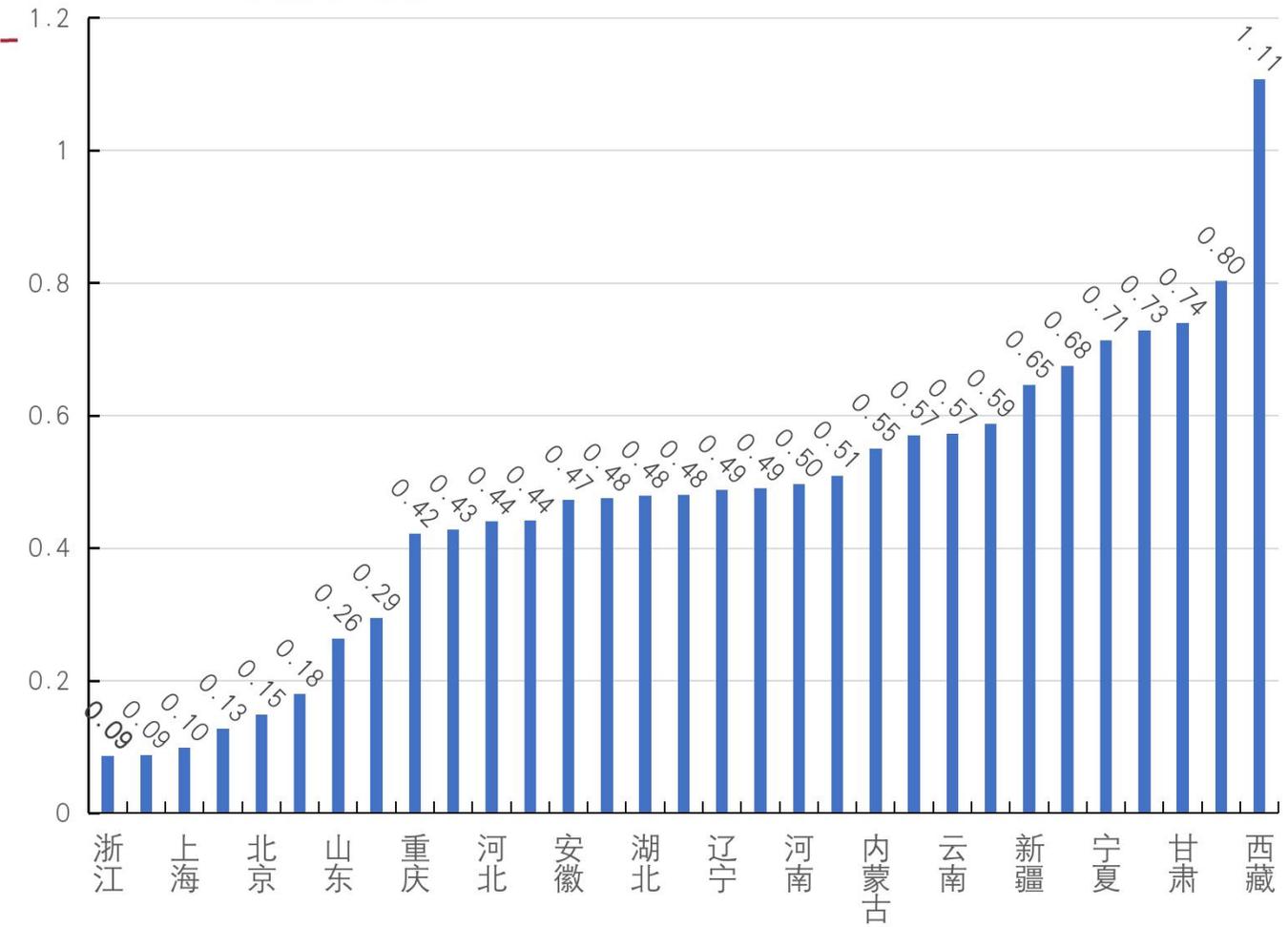
亿元



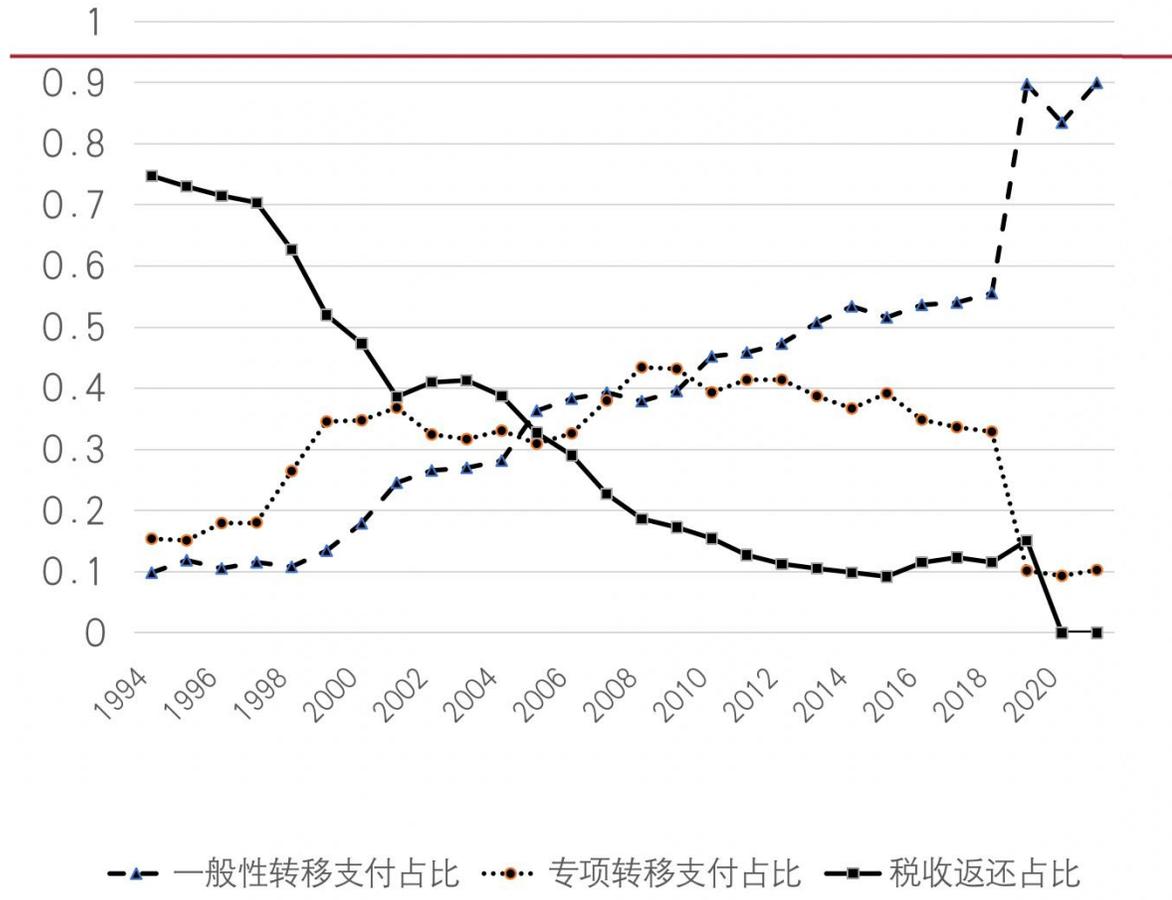
中央支出 转移支付 转移支付占中央支出比重

地方各类财政支出占比 (单位: %)





地方财政支出中转移支付占比



转移支付结构

改革开放以来财政体制演变

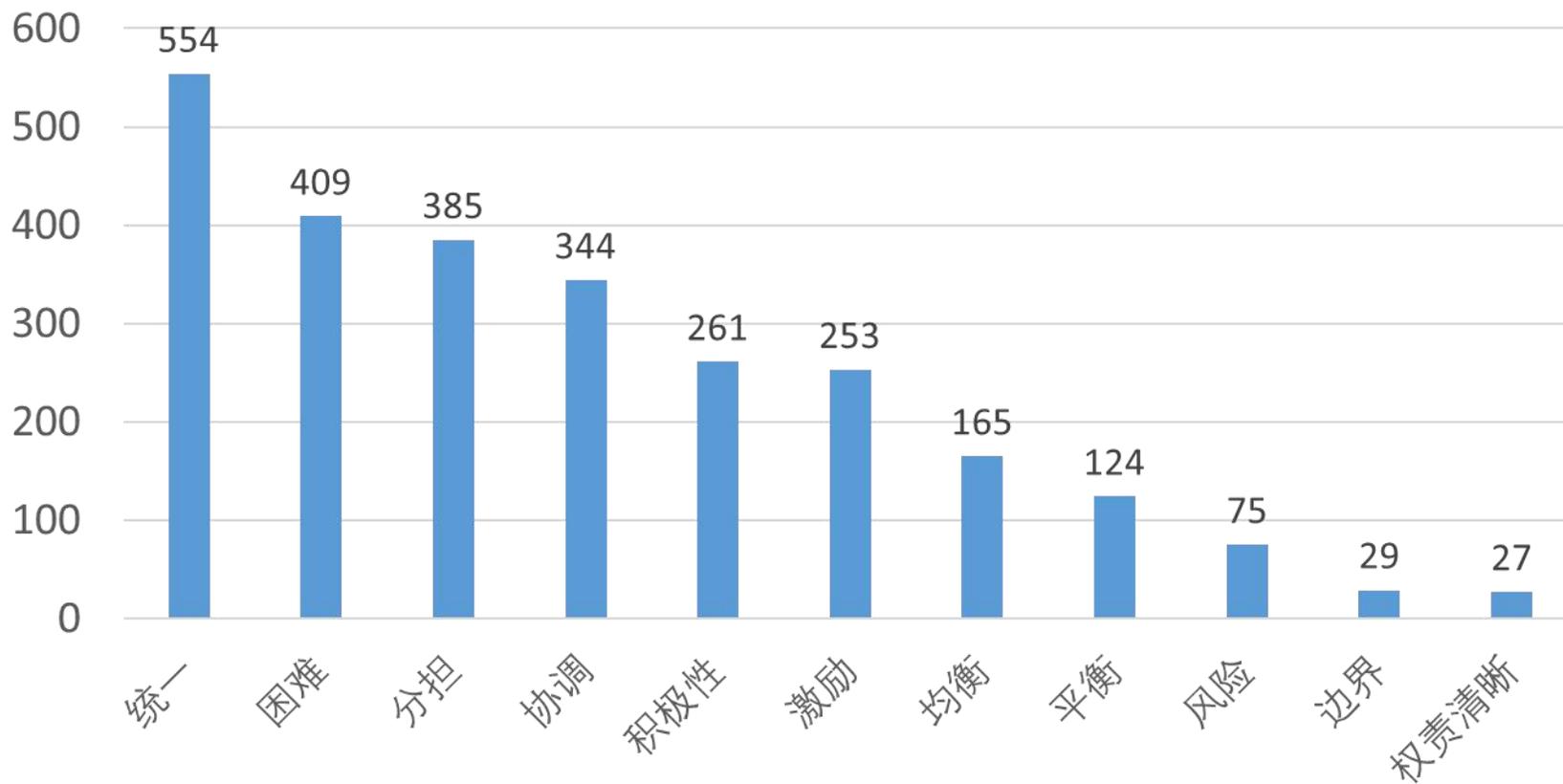
分灶吃饭	1980-1985	划分收支、分级包干
	1985-1988	划分税种、核定收支、分级包干
	1988-1993	多种形式财政包干
分税制	1994	分税制改革，按税种划分政府收入
	1997	营业税和印花税分享改革；外资企业所得税变为中央税
	2002	所得税分享改革
	2004	省直管县财政体制改革
	2014	转移支付制度改革
	2016	增值税分享改革；事权与支出责任改革
	2018年之后	基本公共服务领域、教育、科技、交通等共同事权与支出责任改革 (侧重支出责任)

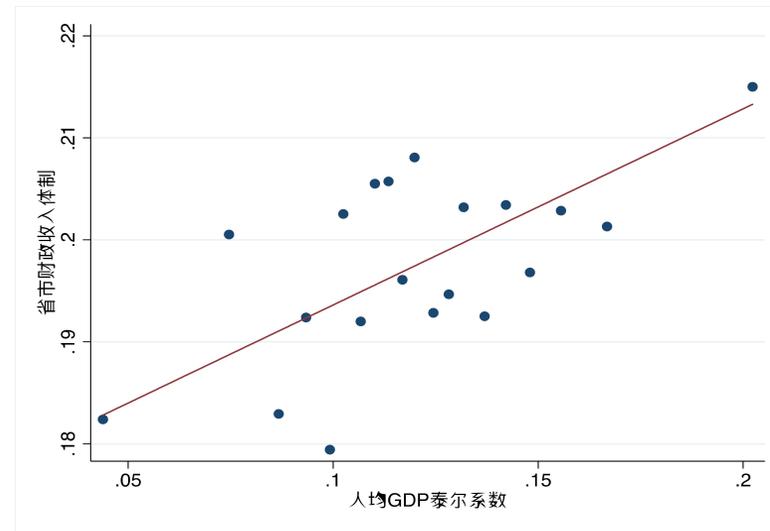
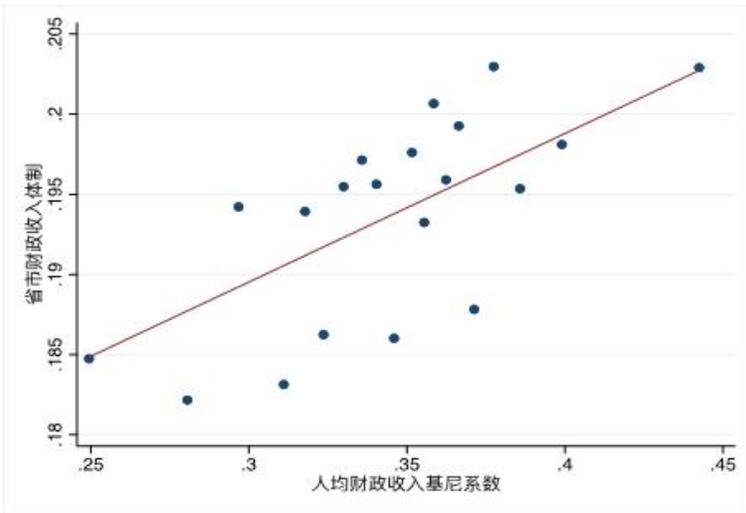
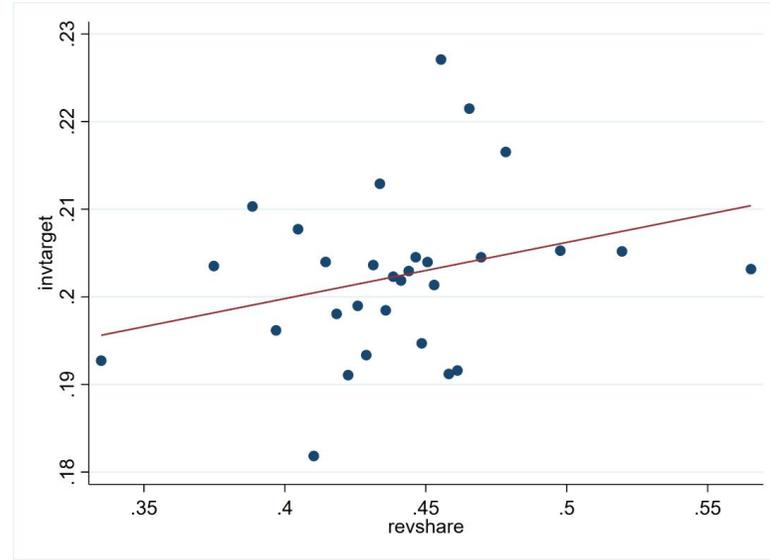
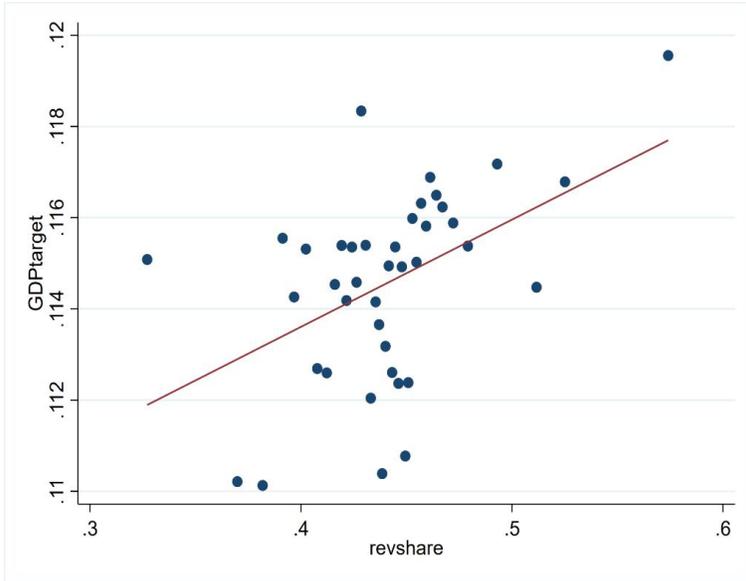
近年来出台的各领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案

年份	领域	文件	文件要点
2018	基本公共服务	《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》（国办发〔2018〕6号）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明确基本公共服务领域中央与地方共同财政事权范围。 2. 制定基本公共服务保障国家基础标准。 3. 规范基本公共服务领域中央与地方共同财政事权的支出责任分担方式。 4. 调整完善转移支付制度。 5. 推进省以下支出责任划分改革。
	医疗卫生	《医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2018〕67号）	分别划分了公共卫生、医疗保障、计划生育、能力建设四个方面的财政事权和支出责任。
2019	科技	《科技领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2019〕26号）	将科技领域财政事权和支出责任划分为科技研发、科技创新基地建设发展、科技人才队伍建设、科技成果转化、区域创新体系建设、科学技术普及、科研机构改革和发展建设等方面。
	教育	《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2019〕27号）	将教育领域财政事权和支出责任划分为义务教育、学生资助、其他教育（含学前教育、普通高中教育、职业教育、高等教育等）三个方面。
	交通运输	《交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2019〕33号）	划分公路、水路、铁路、民航、邮政、综合交通六个方面的中央与地方财政事权和支出责任。
2020	生态环境	《生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2020〕13号）	划分生态环境规划制度制定、生态环境监测执法、生态环境管理事务与能力建设、环境污染防治、生态环境领域其他事项五个方面的中央与地方财政事权和支出责任。
	公共文化	《公共文化领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2020〕14号）	划分基本公共文化服务、文化艺术创作扶持、文化遗产保护传承、文化交流、能力建设五个方面的中央与地方财政事权和支出责任。
	自然资源	《自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2020〕19号）	划分自然资源调查监测、自然资源产权管理、国土空间规划和用途管制、生态保护修复、自然资源安全、自然资源领域灾害防治、自然资源领域其他事项七个方面的中央与地方财政事权和支出责任。
	应急救援	《应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2020〕22号）	划分预防与应急准备、灾害事故风险隐患调查及监测预警、应急处置与救援救灾三个方面的中央与地方财政事权和支出责任。

- **《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》国办发〔2022〕20号**
- 措施：
 - 清晰界定省以下财政事权和支出责任
 - 理顺省以下政府间收入关系
 - 完善省以下转移支付制度
 - 建立健全省以下财政体制调整机制
 - 规范省以下财政管理
- **国务院批转财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题的通知》（国发〔2002〕26号）**
- 措施：
 - 合理界定省以下各级政府的事权范围和财政支出责任；
 - 合理划分省以下各级政府财政收入
 - 进一步规范省以下转移支付制度
 - 根据乡经济状况合理确定乡财政管理体制
 - 强化财政预算管理，提高财政资金使用效率

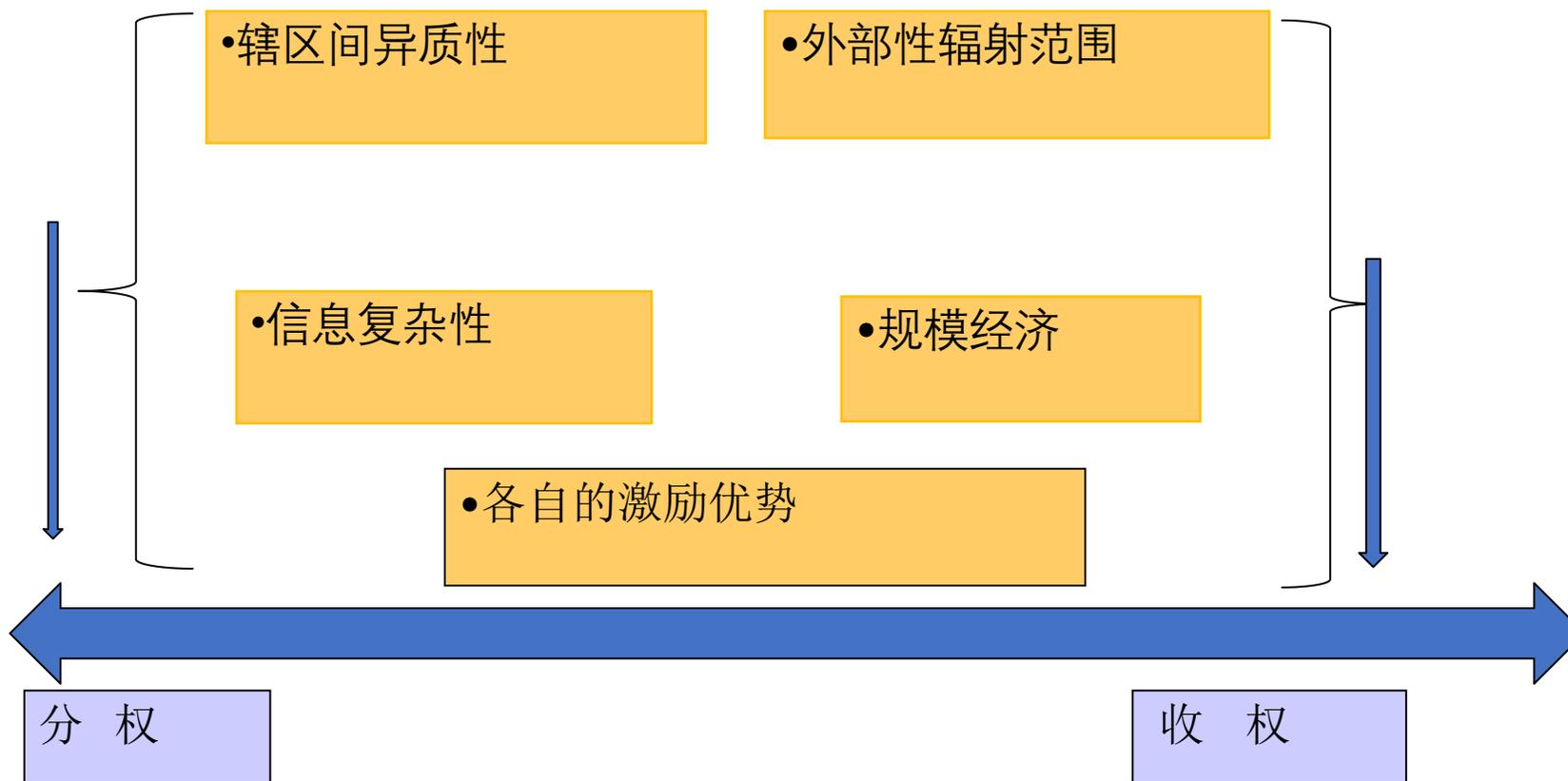
省以下财政体制改革文件中的关键词（1994-）





- 激励与平衡：财政体制关注的核心问题

• 事权分配的决定因素



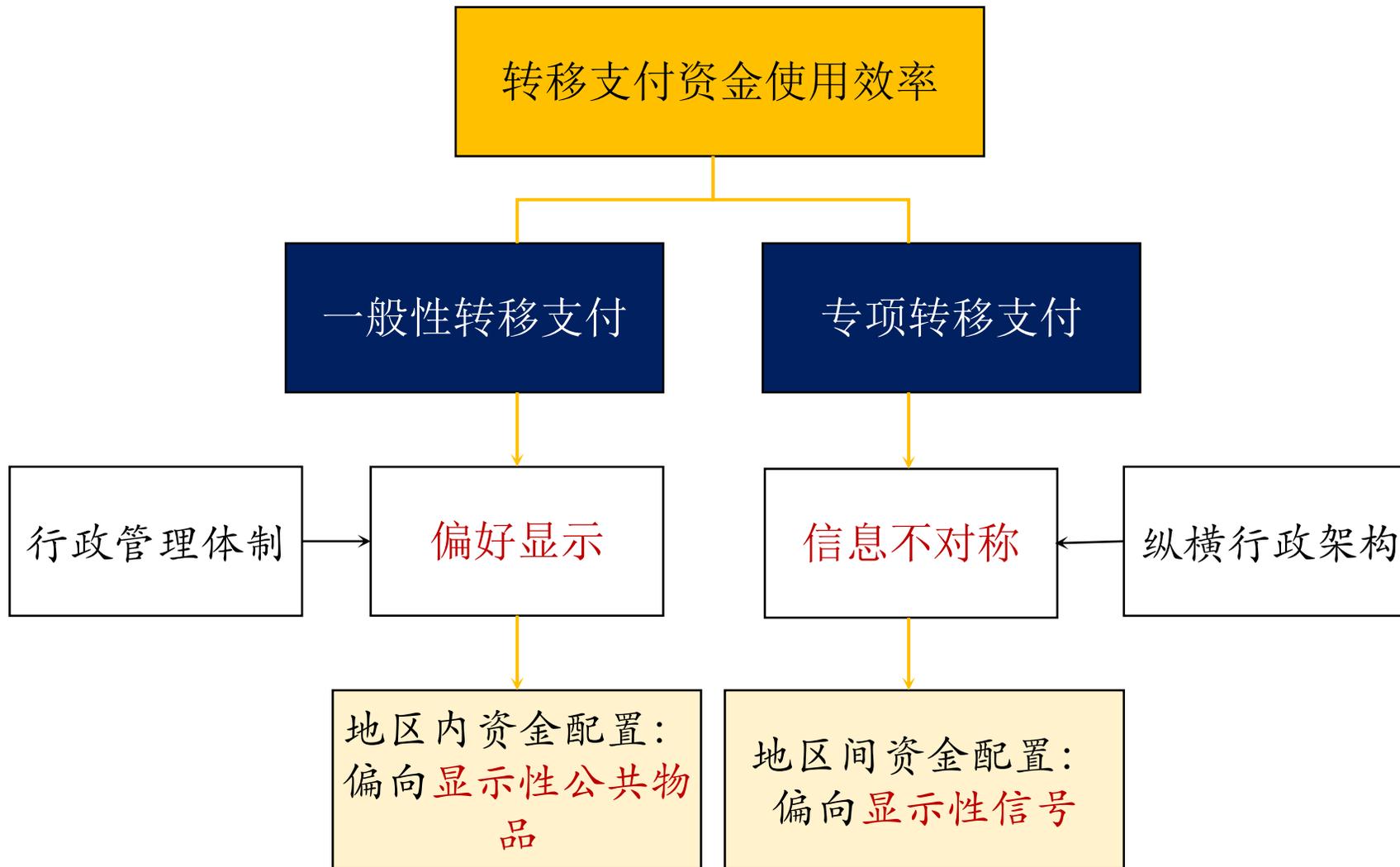
• 事权分配的决定因素

财政事权与支出责任改革

- 国务院《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号）中，列举现行的中央与地方财政事权分配存在的问题，包括政府职能定位不清、财政事权和支出责任划分不合理、职责交叉重叠、省以下不规范、法治化程度不高等。
- （一）转变政府职能，理顺政府与市场、政府与社会的关系。
 - 混合公共物品的提供、社会参与
- （二）合理划分各级政府职能，根据政府职能定位确定财政事权与支出责任划分
 - 事权包括决策权、执行权和监督权，合理分割和分配
- （三）推动财政事权和支出责任划分规范化和法律化
 - 要从法律上规范中央事权、地方事权、共同事权和委托事权的分配
- （四）完善中央与地方支出责任划分，保障各级政府财力需要
 - 一般性转移支付弥补地方收支缺口

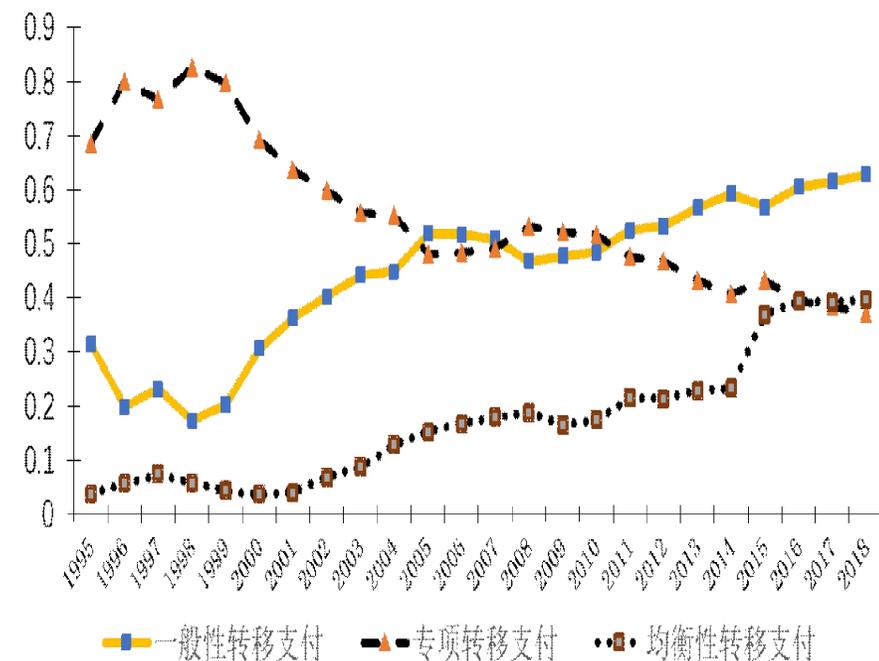
2018年转移支付分类			2019年转移支付分类		
项目	规模	占比 (%)	项目	规模	占比 (%)
1. 一般性转移支付	38722.06	55.6	1. 一般性转移支付	66798.16	89.8
(1) 均衡性转移支付	24442.28	35.1	(1) 均衡性转移支付	15632	21.0
其中：均衡性转移支付（小口径）	14095	20.2	(2) 重点生态功能区转移支付	811	1.1
(2) 老少边穷地区转移支付	2132.83	3.1	(3) 县级基本财力保障机制奖补资金	2709	3.6
(3) 成品油税费改革转移支付	693.04	1.0	(4) 资源枯竭城市转移支付	212.9	0.3
(4) 体制结算补助	1593.95	2.3	(5) 老少边穷地区转移支付	2488.4	3.3
(5) 基层公检法司转移支付	470.86	0.7	(6) 产粮大县奖励资金	447.86	0.6
(6) 基本养老金转移支付	6664.41	9.6	生猪（牛羊）调出大县奖励资金	36.9	0.0
(7) 城乡居民医疗保险转移支付	2724.69	3.9	(7) 共同财政事权转移支付（共56项）	31902.99	42.9
2. 专项转移支付	22927.09	32.9	其中：税收返还及固定补助	11251.78	15.1
3. 中央对地方税收返还	8031.51	11.5	2. 专项转移支付（共23项）	7561.7	10.2

中国转移支付制度改革



转移支付制度改革

分类	性质	功能	分配方法	特点	优点	缺点
一般性转移支付	无条件转移支付	调整地方政府财力水平	因素法	不指定用途，地方政府资金使用自由权大	迅速缩小地区财力差距，弥补地方财力缺口	逆向激励；偏好错位
专项转移支付	有条件转移支付	解决公共产品提供外部性	项目法为主	指定用途，地方政府资金使用自由权小	有利于完成中央具体意图	信息不对称导致资金错配
分类转移支付	有条件转移支付	兼具以上两个功能	因素法与项目法结合	指定较宽用途，地方政府资金使用自由权介于前两者之间。	锁定公共物品提供的大致方向	



- 转移支付的改革方向：以均衡性和分类转移支付为主，专项转移支付为辅。

地方政府合理税基的选择

	增值税	企业所得税	选择性消费税	一般性消费税	个人所得税	房地产税
受益对象	企业	企业	企业为主	消费者	个人	当地居民
征税环节	生产	再分配	生产为主	消费	再分配	积累
税基	商品	所得	商品	商品	所得	财产
税源地区分布	不均匀	不均匀	极度不均匀	均匀	不均匀	相对均匀
对地方政府积极性发挥	推动企业产出	推动企业产出	推动企业产出	推动公共服务	推动公共服务	推动公共服务
征管成本	低	较高	低	低	较高	很高

目前我国地方税系特点：

- ◇第一，地方税系的税基主要是流动性税基。
- ◇第二，地方税的纳税人主要是企业纳税人。

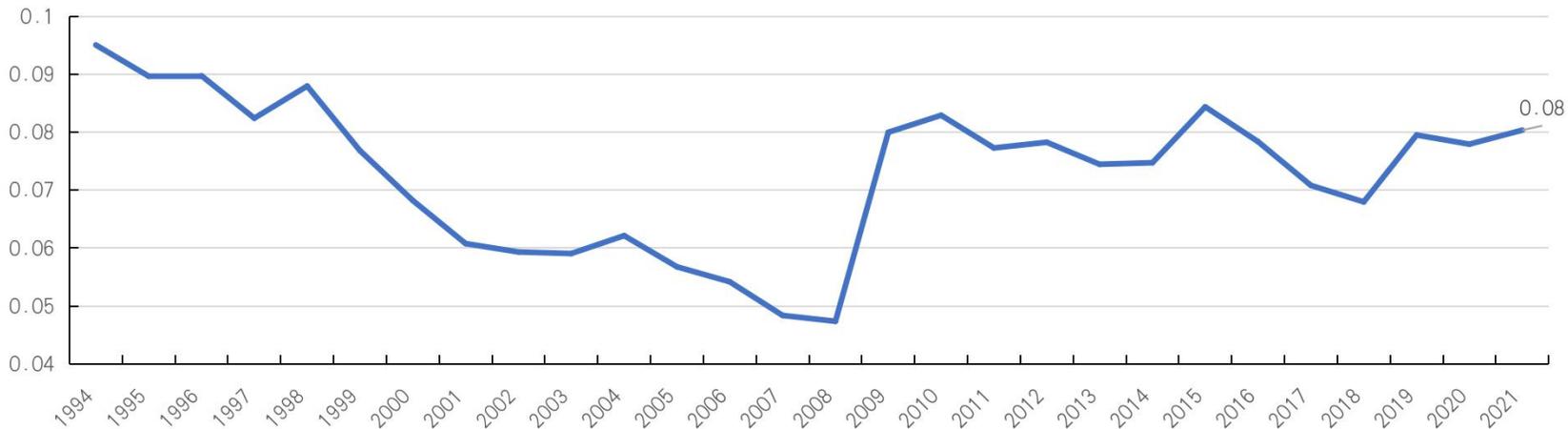
负面影响：激发地方政府间“逐底竞争”

- ◇1. 不利于经济增长方式转变
- ◇2. 不利于地方政府职能转变

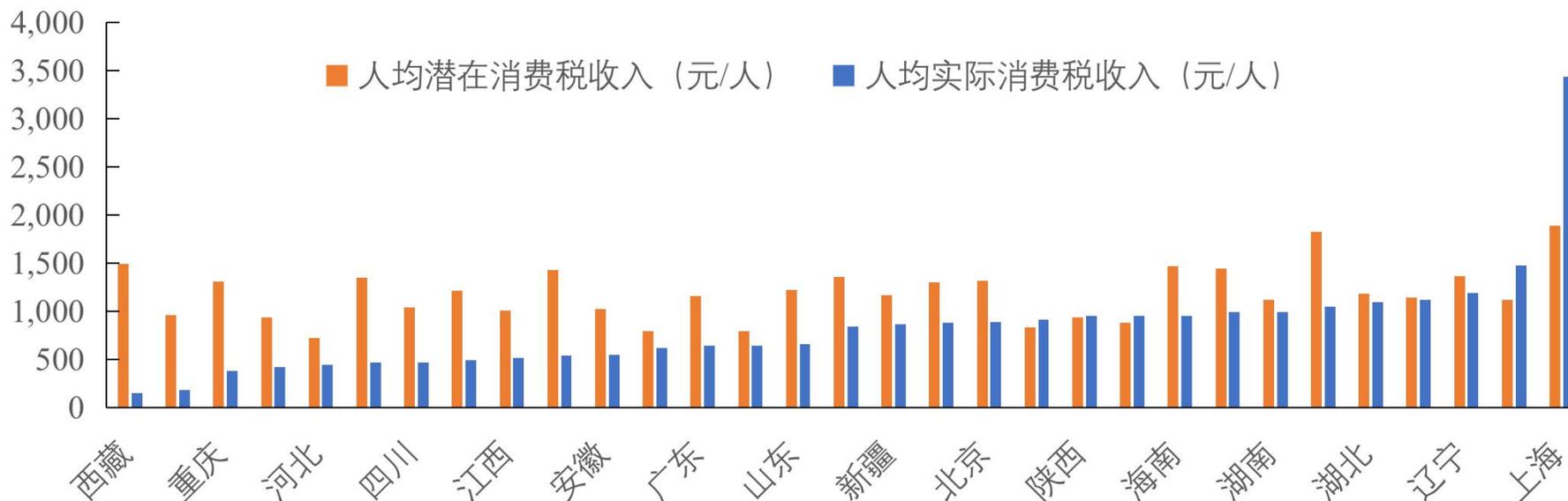
- 改变主体税种的税收分享原则：消费、人口、发票（依发票信息将商品销售分为辖区内和辖区外部分，按两者比值分割增值税）。（VIVAT、CVAT、DVAT）
- 方案一：以消费为依据进行增值税分成
- 核心做法是：调整中央政府与地方政府增值税分享比例；地方政府获得增值税的依据是各地区社会消费品总额（或人口额）占全国社会消费品总额的比例。
- 方案二：增值税按税率分享并按照消费地原则进行清算调整（补偿性增值税CVAT）
- 主要内容是：增值税税率仍保持为13%，按税率分割中央与地方部分；
- 增值税仍按生产地原则由税务系统统一征收管理，统一缴入增值税专户；
- 根据税收征管软件中的信息，对增值税收入中地方分享的部分，按照域外消费原则通过集中清算在各省之间分配。
- 大型平台企业主体税种归为中央税。

消费税改革

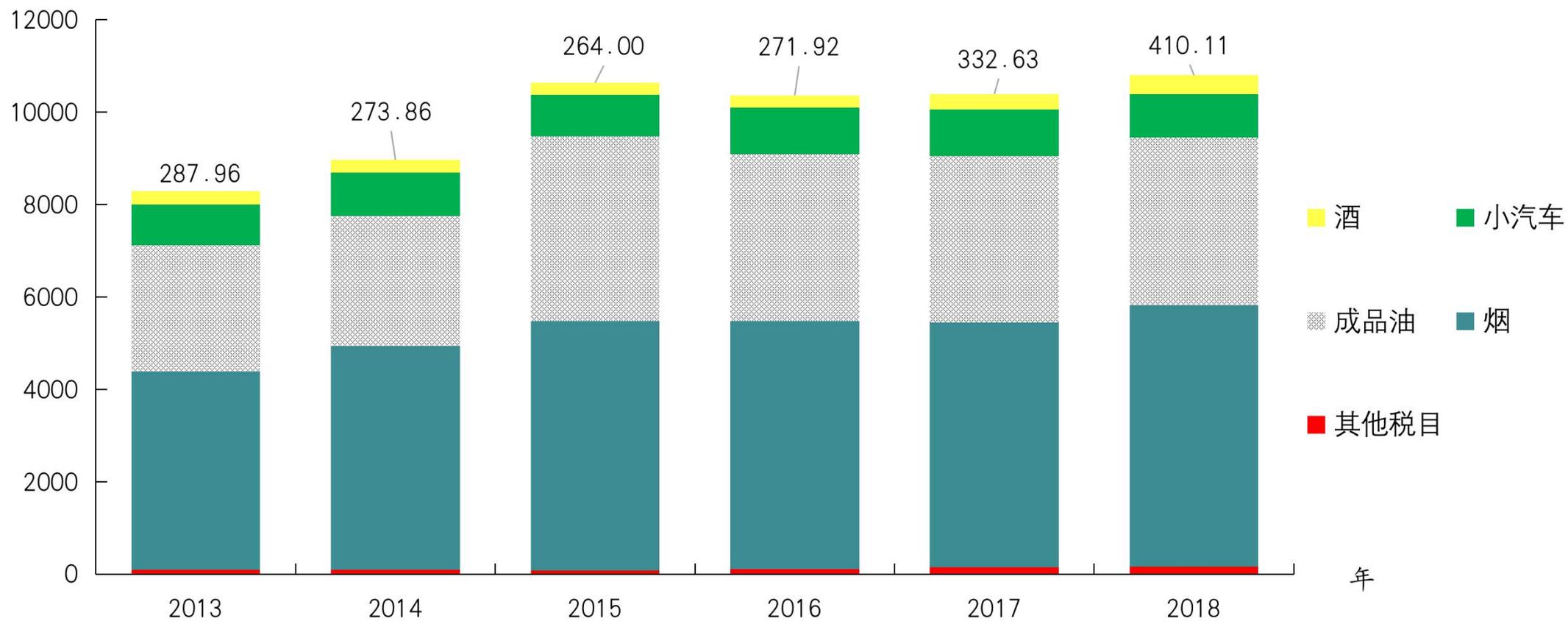
- 2013年《三中全会决定》：调整消费税征收范围、**环节**、税率，把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围。
- 2019年10月，《关于印发实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》（国发〔2019〕21号）：**消费税征税环节要后移，并将收入稳步下划至地方政府，探索将消费税部分税目从生产环节逐步后移至批发或零售环节**，并采用“定基数、调增量”的方式划分央地间消费税收入。
- 2019年12月，《消费税法征求意见稿》出台，意见稿第二十条提出，国务院可以推行消费税改革试点，对消费税的征收范围、税率及**征收环节**进行调整，相关方案报全国人大常委会备案。



• 1994-2021 年我国国内消费税占全国税收收入比重



• 消费税征税环节下移后潜在税收测算



• 2013-2018年国内消费税主要税目收入情况

- 以国家层面财政杠杆替代地方层面财政杠杆

- (一) 1978~2001年中央制定区域性税收优惠政策
- (二) 2001~2013年地方性税收优惠政策在各地区全面开花
- (三) 2014~2016地方性税收优惠政策数量有所控制、方式不断创新

2014年,《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》(国发〔2014〕62号)要求全面规范税收优惠政策,维护公平的市场竞争环境。

国发〔2015〕25号规定税收优惠政策的专项清理工作待今后另行部署后再进行。

- (四) 2017至今地方性税收优惠政策反弹,呈现结构性特点



CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇



聚焦“地方财政运行与财政体制改革”，CMF 中国宏观经济专题报告发布

11月9日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司联合主办的CMF宏观经济热点问题研讨会（第56期）于线上举行。本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席杨瑞龙主持，聚焦“地方财政运行与财政体制改革”，来自政界、学界、企业界的知名经济学家及行业专家刘元春、毛振华、郑涌、樊勇、吕冰洋、罗志恒联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学财政金融学院教授、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员吕冰洋代表论坛发布CMF中国宏观经济专题报告。

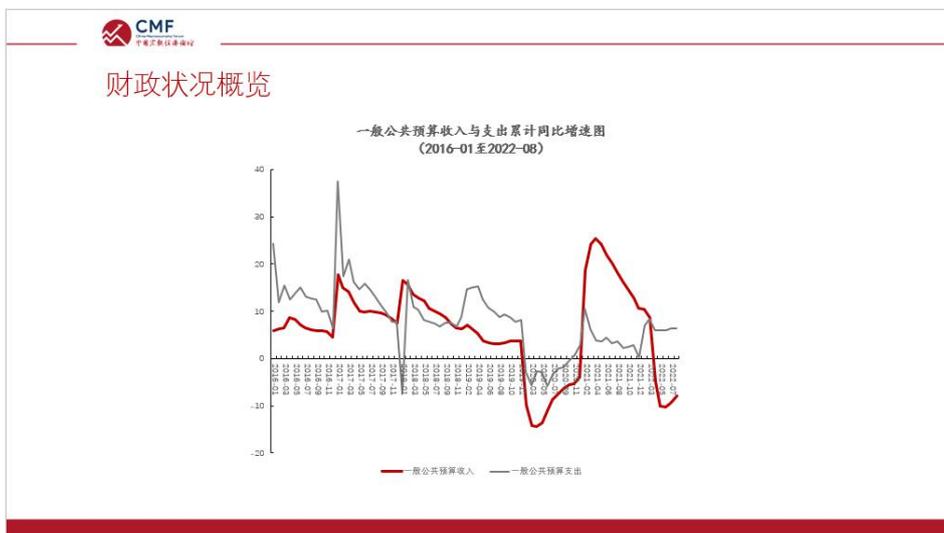
报告围绕以下两个方面展开：

- 一、 地方财政运行状况及其结构
- 二、 如何调整财政体制来解决地方财政困难

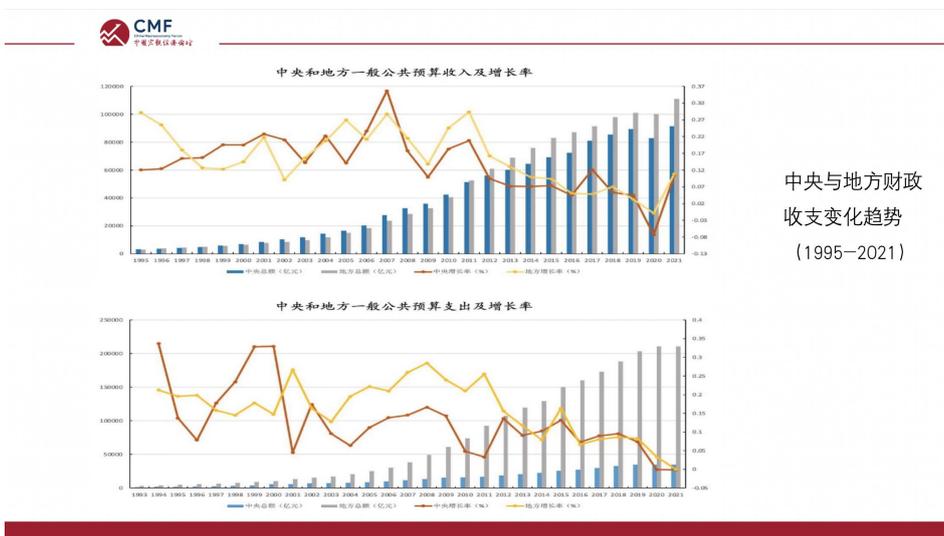
一、地方财政运行状况及其结构

今年地方财政运行有较大压力，在媒体上经常会看到地方财政紧张，地方财政压力大，地方财政困难等相关问题。地方财政运行状况与地方财政收入、支出、转移支付等密切相关，财政体制是影响地方财政收支和转移支付的关键因素，因此，地方财政运行与财政体制密切相关。今年5月，国务院办公厅出台了《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》，在党的二十大报告中，关于财政问题提出三个关键词“健全现代预算制度、优化税制结构、完善转移支付体系”，均关系到地方财政体制和地方财政运行问题。

1、地方财政状况概览



2016年以来，全国财政收入状况整体出现下滑趋势。2021年有较高增长，主要是因为2020年受疫情影响下滑，基数比较低导致增长高，当然总量也有增长。今年收入增长下降较大，但支出保持着正向增长。1-9月累计，全国一般公共预算收入153151亿元，扣除留抵退税因素后增长4.1%，按自然口径计算下降6.6%。



分中央和地方看，中央和地方财政收入2021年有所增长，但近年以来总体呈现下滑趋势，支出增长率整体也处于下降的趋势。

• 2010-2021年中国四本预算收入（亿元）

	一般公共预算收入			社保基金收入	政府性基金收入	国有资本经营收入	合计
		税收收入	非税收入				
2010	83101.51	73210.79	9890.72	17070.66	36785.02	995.96	137953.15
2011	103874.43	89738.39	14136.04	25757.67	41363.13	1363.74	172358.97
2012	117253.52	100614.28	16639.24	31411.00	37534.9	1572.84	187772.26
2013	129209.64	110530.7	18678.94	35993.58	52268.75	1651.36	219123.33
2014	140370.03	119175.31	21194.72	40438.81	54113.65	2023.44	236945.93
2015	152269.23	124922.2	27347.03	46354.08	42338.14	2560.16	243521.61
2016	159604.97	130360.73	29244.24	50112.47	46643.31	2601.84	258962.59
2017	172592.77	144369.87	28222.9	58437.57	61479.66	2578.69	295088.69
2018	183359.84	156402.86	26956.98	79002.58	75479.07	2899.95	340741.44
2019	190390.08	158000.46	32389.62	83152.13	84517.72	3971.82	362031.75
2020	182894.92	154310.06	28584.86	72115.65	93488.74	4777.82	353277.13
2021	202538.88	172730.47	29808.41	94734.74	98023.71	5179.55	400476.88

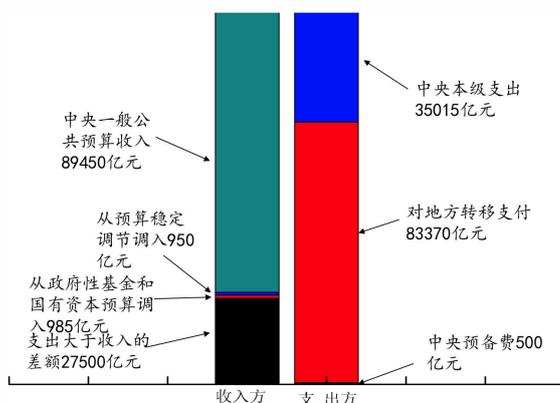
• 中国财政预算由四本预算组成：一般公共预算、社会保障基金预算、政府性基金预算、国有资本经营预算

中国财政预算由一般公共预算收入、社保基金收入、政府性基金收入和国有资本经营收入组成。在一般公共预算收入中有税收收入和非税收入。媒体有时候会把四本预算加起来算为宏观税负，这是不合适的。因为在政府性基金收入主要构成是土地出让收入，而土地出让收入中约有四分之三左右是成本补偿性支出，比如对拆迁农民的补偿。这些不能完全看成是政府自有财力。





2021年中央一般公共预算收支平衡情况

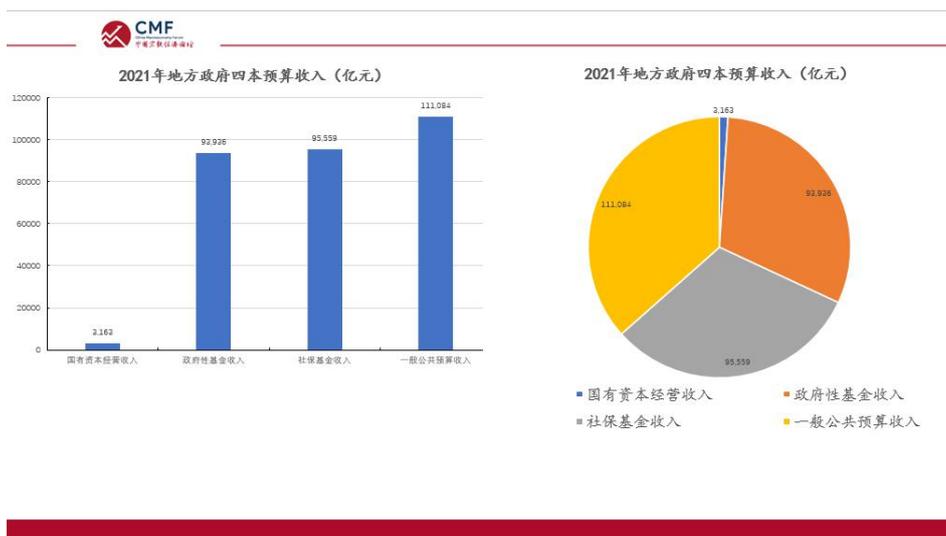


中央和地方关系中，中央取得的很大一部分收入是用于对地方的转移支付，2021年中央本级支出是 3.5 万亿，对地方转移支付是 8.3 万亿。

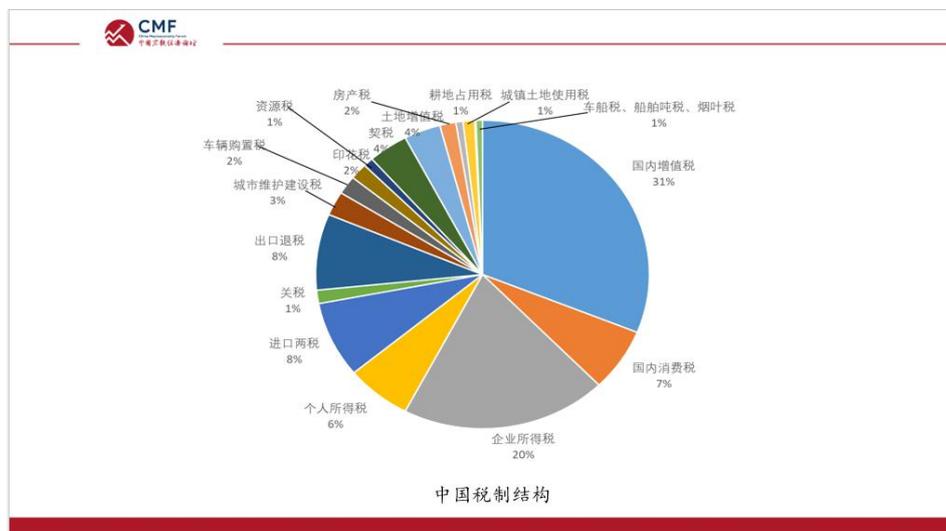


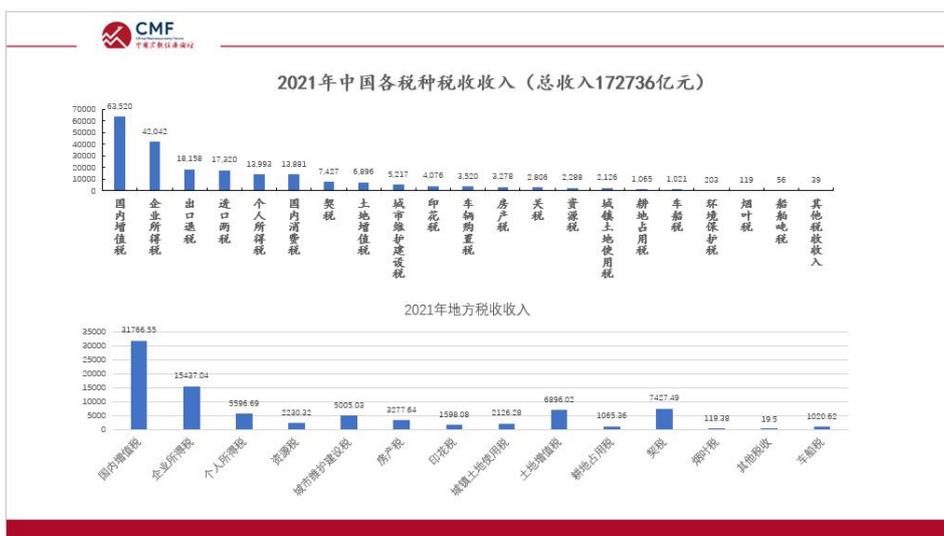
• 2010-2021年地方政府四本预算（本级）收入（亿元）

	一般公共预算收入			社保基金收入	政府性基金收入	国有资本经营收入	合计
	税收收入	非税收入					
2010	40613.04	32701.49	7911.55		33609.27		
2011	52547.11	41106.74	11440.37		38232.31		
2012	61078.29	47319.08	13759.21		34216.74	525.22	
2013	69011.16	53890.88	15120.28		48030.31	654.93	
2014	75876.58	59139.91	16736.67		50005.57	596.68	
2015	83002.04	62661.93	20340.11		38219.95	937.92	
2016	87239.35	64691.69	22547.66		42465.19	1178.78	
2017	91469.41	68672.72	22796.69		57654.89	1336.63	
2018	97903.38	75954.79	21948.59	78412.91	71444.26	1579.41	249339.96
2019	101080.61	76980.13	24100.48	82455.19	80477.94	2335.86	266349.6
2020	100143.16	74668.06	25475.1	75155.43	89929.64	2988.94	268217.17
2021	111084.23	83789.27	27294.96	95559.04	93936.48	3163.27	303743.02

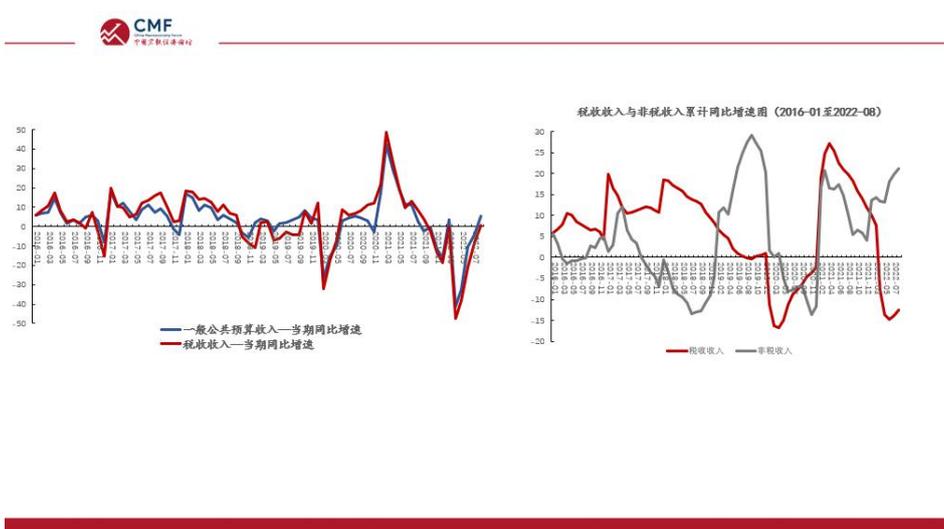


地方主要财政收入来源是一般公共预算收入和政府性基金收入。社保基金收入要封闭运行，只能用于社保基金支出，不能用于其他财政科目调剂。所以，一般看地方财政状况时，主要看一般公共预算和政府性基金状况。

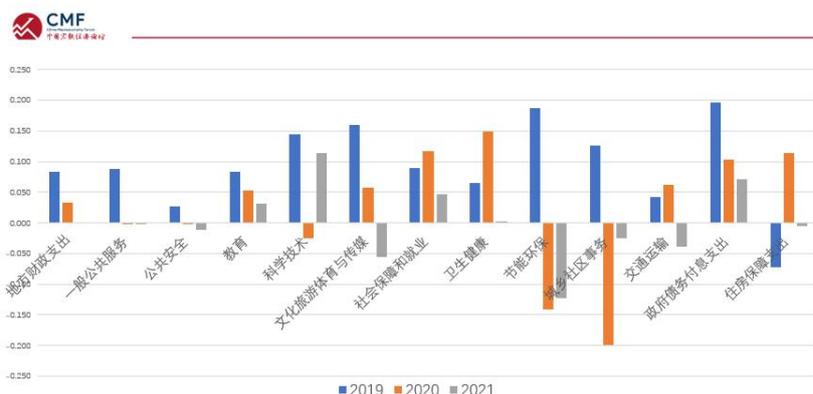




财政主体是一般公共预算收入，其中主要是税收。税收主要来自于增值税、企业所得税、消费税、个人所得税这四大税种。中央和地方很多税种要进行分享。地方的主要税收来自于增值税、企业所得税、个人所得税、契税、土地增值税、城市维护建设税等税种。如果这些税收的税源出现较大下降，地方财政收入就会下滑。

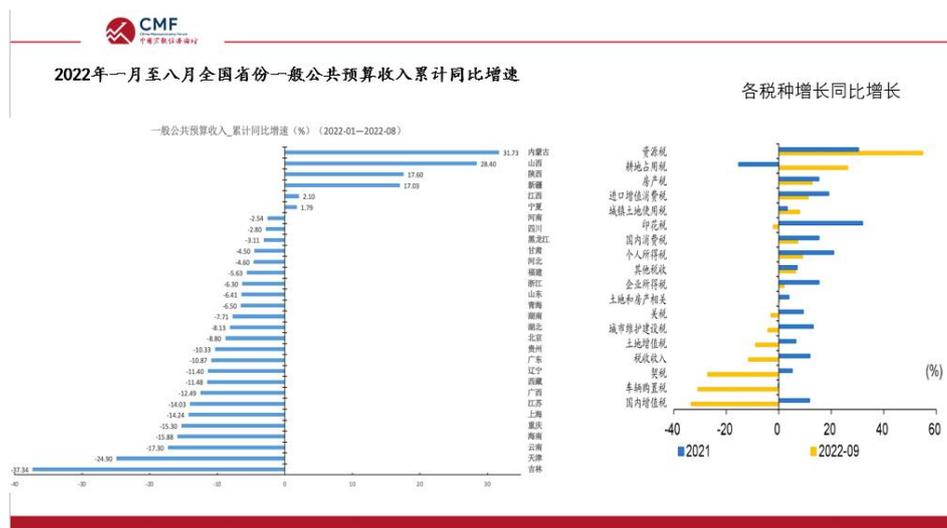


从税收与一般公共预算增长的状况看，2021年下半年以来，一般公共预算收入与税收收入都处在负增长状况。一般公共预算收入由税收和非税收入组成。今年税收收入出现较大下降，非税收入处于上扬趋势，形成较大反差。一般公共预算收入增长率高于税收收入，很重要的原因是非税收入增长速度超过税收收入。



地方各项财政支出增长率

2019年地方财政支出增长率高于2020年，2021年整体上没有怎么增长。当中，大量的支出都是处在负增长的状态。处于正增长的主要是教育、社会保障、科学技术和债务利息支出。从长期趋势来看，地方民生性支出增长率在上升，这是与我们大力发展民生有密切关系的。在民生性支出增长的同时，行政管理支出占比大幅下降，这与这几年大幅压缩“三公经费”为代表的行政管理支出有密切关系。



从各省份一般公共预算收入增长率来看，今年1-8月，大多数省份的一般公共预算收入是负增长的，正增长的有内蒙、山西、新疆等地区。一般公共预算收入主要由税收组成，税源变动情况与财政收入增长状况密切相关。黄线为今年各税种增长的情况，可以看到增值税和契税等税收收入处在负增长，正增长幅度比较大的是资源税和耕地占用

税等。内蒙、山西、新疆、陕西保持正增长是有原因的，因为它们都是资源大省。



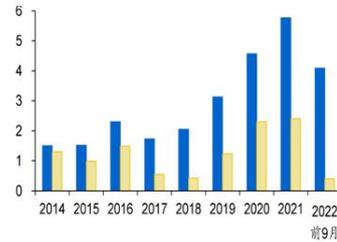
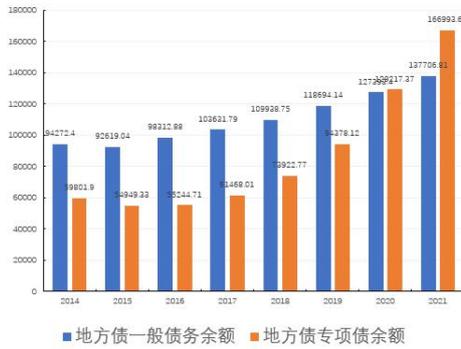
政府性基金收入自去年以来处于下滑趋势。这是由于政府性基金主要来自于土地出让收入，土地出让收入下滑使得整体政府性基金收入增长下滑。



土地出让收入下滑主要是受到土地招拍挂的影响。今年土地交易量下降明显，这就使得今年前三季度政府性基金收入完成度没有达到 75%。



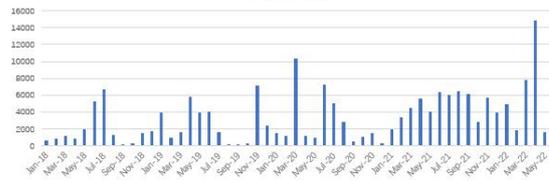
地方债规模



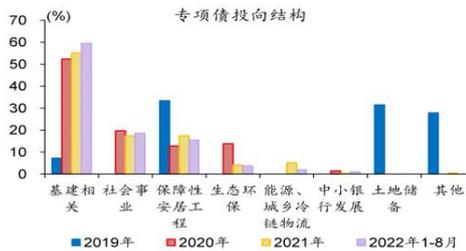
城投债发行和净融资 (万亿)



专项债发行额



专项债投向结构



一般债与专项债这几年都处于增长趋势，特别是专项债。专项债对扩大投资，保持经济平稳运行起到重要作用，其使用也比较透明规范。城投债今年的发行和净融资相比去年都不容乐观。最近几年确实增加了对维持经济平稳运行起重要作用的专项债的发行额，主要投入在基建相关、保障性安居工程等项目上。



对债务可持续状况的分析主要包括以下几个指标：偿债率、利息支出率、债务依存度，地方债务率。偿债率=还本付息额/（地方一般公共预算收入+政府性基金收入），地方偿债率在上升，利息支出率也在上升。债务依存度和债务率能够反映地方的还债能力，这两个指标虽然有所上升，但是幅度不是太大。

地区间有很大的差别。无论是显性债务率（即一般债），隐性债务率，还是广义债务率（广义债包括显性和隐性债），西部地区都是高于东部和中部的。分省份看，有些西部地区省份的广义债务率是高于东部地区省份的。

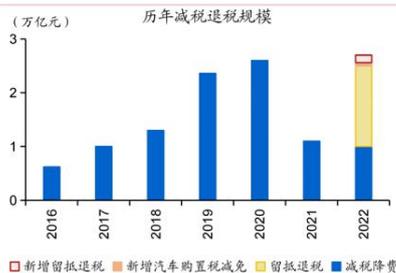
2、地方财政产生压力的原因

今年地方财政整体上有很大压力。财政压力的产生主要与四方面相关：一是财政收入状况，它主要由税源、土地交易变化引起；二是财政支出状况，它主要受政府职能履行状况影响，如疫情反复冲击会使得政府相应支出增加；三是积极财政政策的影响，大规模减税降费会影响财政收入和经济运行；四是本报告所说的财政体制因素。今年继续施行组合式税费支持政策，这对地方财力带有较大的冲击。

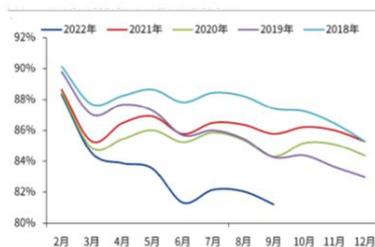


减税降费的旋律

- 2013—2017年累计减税降费3万亿元，年均达6 000多亿元。
- 2018年减税降费突破1.3万亿元
- 2019年减税降费2.36万亿元。
- 2020年减税降费2.6万亿。其中社保费减税1.7万亿。
- 2021年新增减税降费约1.1万亿元。
- 2022年全年预计新增退税减税降费2.64万亿元，其中退税规模预计达到1.64万亿元。
- 减税降费规律：1.从间接税扩大到直接税；2.从主体税种扩大到小税种；3.从普惠性减税到针对中小企业减税；4.从减税到降费。



2013年以来，我们采用了一系列减税降费政策。从2013年到2017年累计降税3万亿，2018年以来连续几年减税降费规模均很大。在中国财政体制中，主要税种是共享的，减税降费势必影响到地方财政收入。今年新增退税减税降费2.64万亿，大规模的减税降费对地方财政收入会产生重要影响。



累计税收收入占一般公共预算收入比重

非税收入占比上升因素：税收收入减少（留抵退税）、地方盘活闲置国有资产、与矿产资源、景区经营权等有关收入。



11月1日，《关于盘活行政事业单位国有资产的指导意见》(财资〔2022〕124号)

指导思想：通过自用、共享、调剂、出租、处置等多种方式，提升资产盘活利用效率。

全面覆盖。将行政事业单位低效运转、闲置的房屋、土地、车辆、办公设备家具、大型仪器、软件等资产纳入盘活范围，充分发挥资产效能。

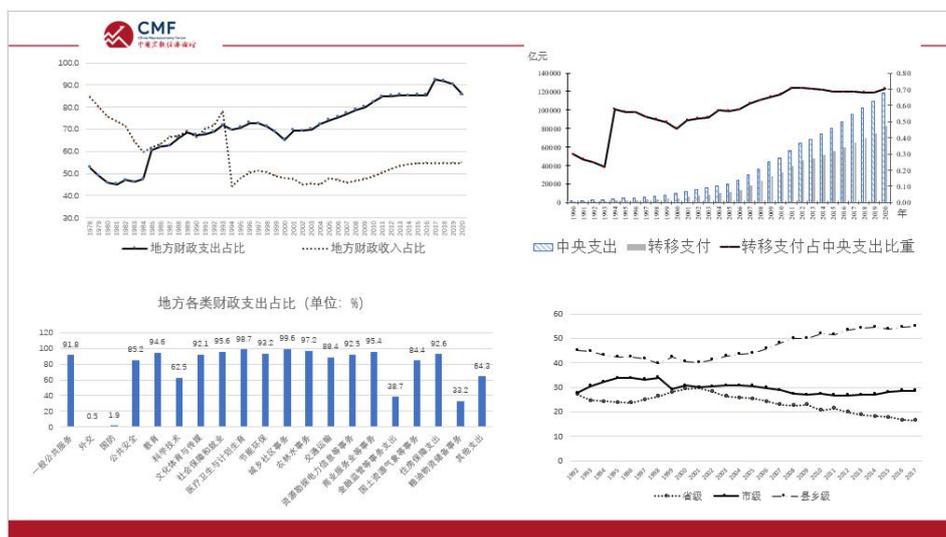
严禁借盘活资产名义，对无需处置的行政事业单位国有资产进行处置或者虚假交易，以变相虚增财政收入。

财政收入下滑使得地方财政运行出现困难，地方一定会采取措施解决这个问题。上图为累计税收收入占一般公共预算收入的比重，2022年税收占比下滑，意味着非税收入上升。地方采取的办法是盘活闲置国有资产、与矿产资源、景区经营权等有关收入。财政部这两个月连续两次发文指出，“严禁借盘活资产名义，对无需处置的行政事业单位国有资产进行处置或虚假交易，以变相虚增财政收入”，也就是说部分地区财政收入

中有来自于变相虚增的财政收入。10月14日，财政部下发关于加强“三公”经费管理严控一般性支出的通知，明确指出“坚决防止收过头税，杜绝乱收费、乱罚款、乱摊派，不增加市场主体负担”，“不得通过国企购地等方式虚增土地出让收入，不得巧立名目虚增财政收入，以弥补财政收入缺口”，也就是说这种现象在地方层面一定程度上是存在的。在地方财政困难的大形势下，要更加关注这些问题。

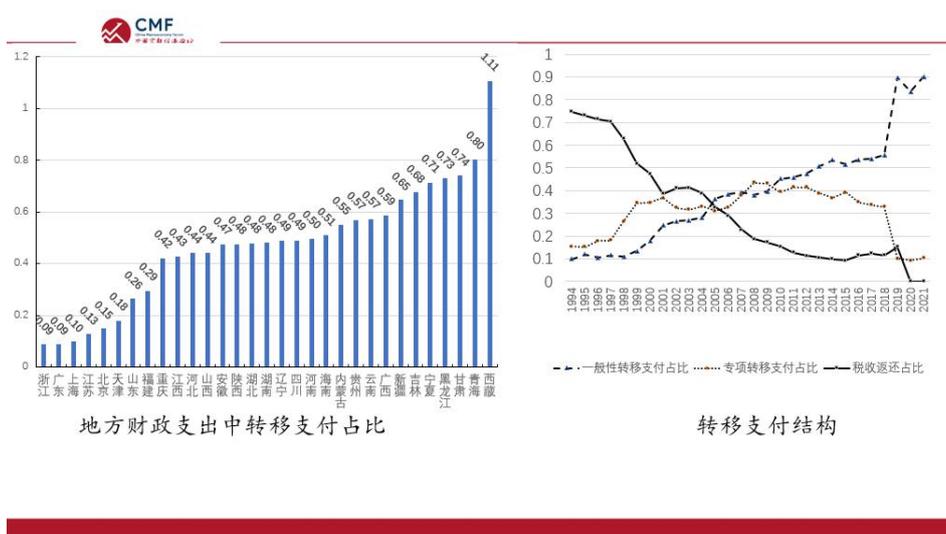
二、如何调整财政体制来解决地方财政困难

1、财政压力主要体现在县乡级



1994年分税制改革是一个重要的历史节点。分税制改革后，地方支出整体呈现上升趋势。现在90%左右的支出由地方完成，而地方财政收入占比基本上处于50%-60%之间，其中有一个很大的收支缺口，依靠转移支付来解决。所以，转移支付占中央财政支出的比重很高，达到70%左右。在各类财政支出中，地方普遍承担大量的财政支出，很多时候承担了90%以上。中国是由五级政府组成，各级政府承担责任不一样。省级政府财政支出占比下降，县乡级上升，市级持平。财政的压力主要体现在县乡级，市级压力也不小。

2、西部地区高度依赖转移支付



各地区财政状况不同，西藏等地区是高度依赖于转移支付的，而沿海地区对转移支付依赖度比较低。从结构上看，转移支付主要是靠一般性转移支付。专项转移支付曾经占很高比重，2019年改革后占比大幅下降。一般性转移支付主要是按照因素法分配的，地方有较大的自主权，特别是一般性转移支付中的均衡性转移支付；专项转移支付主要是项目法分配的，地方自主权相对较小。2019年改革后，大幅度减少专项转移支付，增加一般性转移支付，其中主要增加的是共同财政事权转移支付，它是配合各个领域财政事权和支出责任改革而产生的。当然，转移支付体系改革还在路上，二十大报告也专门指出要完善转移支付体系。

3、改革开放以来财政体制演变

改革开放以来财政体制演变

分灶吃饭	1980-1985	划分收支、分级包干
	1985-1988	划分税种、核定收支、分级包干
	1988-1993	多种形式财政包干
分税制	1994	分税制改革，按税种划分政府收入
	1997	营业税和印花税分享改革；外资企业所得税变为中央税
	2002	所得税分享改革
	2004	省直管县财政体制改革
	2014	转移支付制度改革
	2016	增值税分享改革；事权与支出责任改革
	2018年之后	基本公共服务领域、教育、科技、交通等共同事权与支出责任改革 (侧重支出责任)

改革开放以来，财政体制从“分灶吃饭”体制转向分税制。从1994年确立分税制后也在不断进行改革。过去分税制重点在税收分享的改革，即政府间关于财政收入分配关系的改革。2018年以来，主要推进在财政事权和支出责任的改革，在各个领域都做了相应的部署。中央出台文件后，地方也进行了相应的改革，各省出台各个领域的财政事权支出责任改革。

4、财政体制改革的关键词

今年下发了《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》，主要涉及以下问题：清晰界定省以下财政事权和支出责任，理顺省以下政府间收入关系，完善省以下转移支付制度，建立健全省以下财政体制调整机制，规范省以下财政管理。

地方财政运行要有收入，因为要支出。支出与地方承担的事权相关，但有些事权中有些事情不是地方的，而是中央的事，比如长江流域治理。长江贯穿很多省市，长江治理属于中央事权，但它的治理要落到地方层面执行，相应的支出责任可能落在地方层面。地方承担过多支出责任后就会出现收支缺口，就需要转移支付解决问题。这里涉及到财政体制安排问题。



自1994年分税制改革以来，省以下财政体制的改革动作频频，各省一直不断地出台文件。通过分析1994年以来各省的财政体制改革文件，可以看到财政体制关心的核

心问题包括如下关键词：

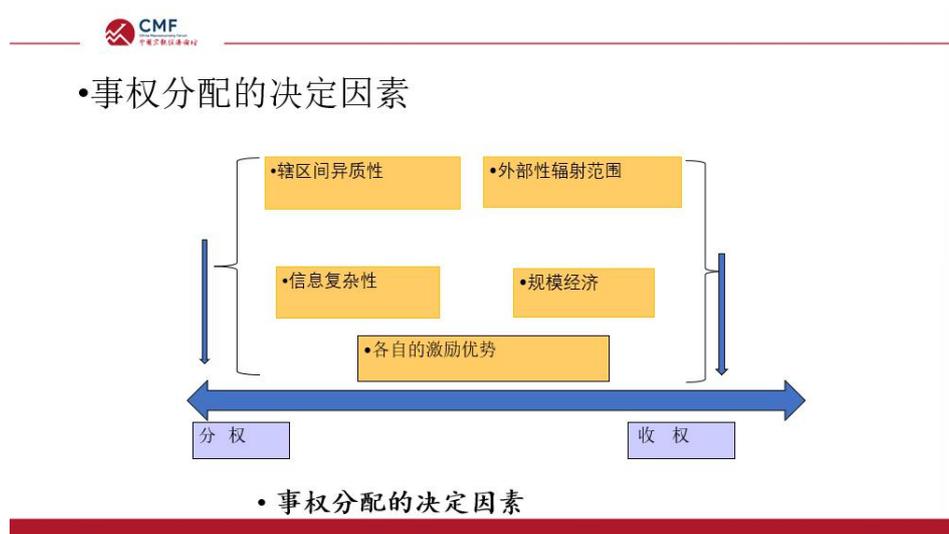
统一领导。从中央到省，财政体制改革必须坚持统一领导，否则改革推动不下去。

困难。财政体制改革很大一部分要解决地方财政困难的问题。

分担。建立各级政府分担机制，这是因为政府间存在很多交叉事权的问题。

积极性和激励。财政体制要注意调动地方积极性，特别是发展经济积极性。这是自改革开放以来我国财政体制改革坚持的原则。

均衡和平衡。财政体制要考虑缩小地区差距问题，我们研究发现，地方财政收入差距比较大时，财政收入分享更加向上级政府集中。



政府间财政关系的调整是很大的一个问题，它是央地关系的重要组成部分。财政体制的调整，主要涉及到财政事权、财权、转移支付。财政事权是事权的重要组成部分，**事权分配要依据外部性原则**。外部性越强，比如长江流域治理、青藏铁路修建等，这些事权要集中在上级政府，要收权；异质性越明显的，比如民族地区事权等，这就要分权到下级政府；信息复杂性越强，上级政府不掌握信息的应该分权给下级政府；有较大规模经济的，比如服务区域均衡发展战略，修建大型基础设施等，就要收权在上级政府。同时，还要考虑在调动各级政府的积极性的同时，让整体利益达到最大化，即满足激励

相容原则。

1994年分税制改革，对当时中央和地方事权进行了划分。但事权划分难度很大，涉及到法律对各级政府职能确定的问题。事权的本质就是各级政府的职责，各级政府职责划分很多时候是属于行政管理体制改革问题，需要顶层设计和整体推动。财政体制改革无法影响整体事权改革，只能就财政事权和支出责任进行调整，财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责。2016年后，国务院发布《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，列举出了一些关于中央与地方财政事权分配存在的问题，包括政府职能定位不清、财政事权和支出责任划分不合理、职责交叉重叠、省以下不规范、法治化程度不高等。

5、推进财政体制改革要从几个方面入手：转变政府职能，理顺政府与市场、政府与社会的关系

1) 一些公共物品的供给可以交给市场的，政府就不要插手过多

有些混合公共物品，带有竞争性或者非金融性、排他性的，理论上可以由社会提供，至少是政府与社会合作提供的。这时候如果政府包揽过多，相应的财政支出肯定就会多，财政压力增加就是不可避免的。所以，第一步要转变政府职能，理顺政府与市场、政府与社会的关系，在有些领域像教育、医疗等等都可以扩大社会投资的渠道，以此激发社会活力，同时也减轻政府支出的压力。

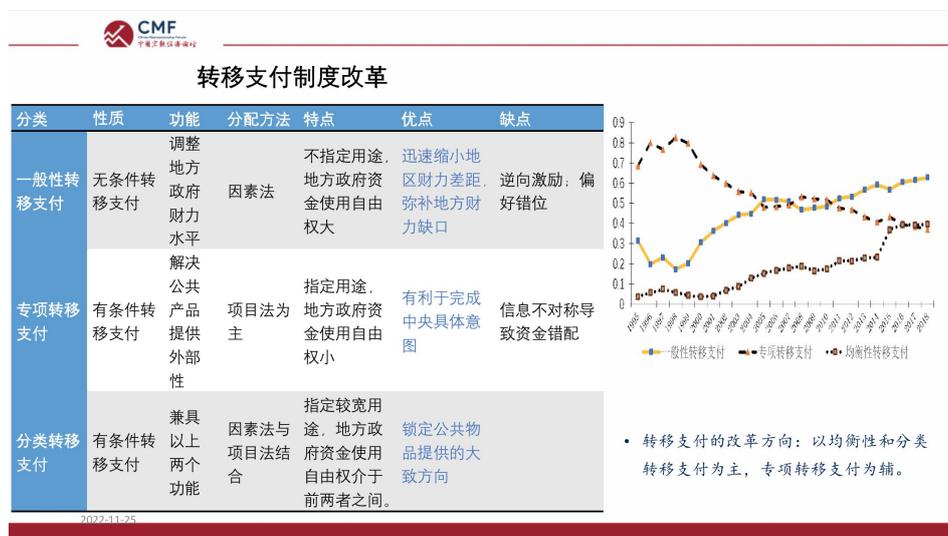
2) 政府要合理划分各级政府职能，根据政府职能定位确定政府事权与支出责任划分

这里涉及到权力细致分配的问题，分配到事权包括决策权、执行权、监督权。有的权力，比如事权中的决策权，像教育标准的确定、老师工资的标准、学生支出的标准是可以放到上级政府。花钱这一方要根据外部性、信息不对称等情况，来确认该落在哪一级政府。这时候可以进行合理的分割分配，确定相应政府的职能。

现实中，自中央到省各级政府相关的体制改革文件非常多，打补丁的文件也很多，这就导致一些政府及事权支出责任划分的不规范、法治化程度不高的问题。县乡级财

政压力很大，很重要的原因是承担了上级政府交办的很多任务。这些任务的事权属于上级政府，但落脚在下级政府，下级政府承担了支出责任。这就需要让财政事权支出责任划分更加规范，通过一般性转移支付弥补地方收支缺口，地方资本性支出要确立好融资渠道。

转移支付要研究的问题很多。2019 年进行的大改革，增加了共同财政事权转移支付，这一改革还在进行中。行政管理体制的改革与纵向行政架构的设立有密切关系。



6、改革的方向应该是增加均衡性转移支付与分类转移支付

均衡性转移支付按照公式算出地方的收支缺口，钱给地方以后，地方有较大的自主权，这有利于调动地方的积极性。但是也可能存在逆向激励，即地方发展得越好，得到的均衡性转移支付就越少。并且地方提供相关的公共物品，不见得与当地的民生需求吻合。为了既调动地方积极性，又使地方公共物品的提供与上级期待的目标保持一致，应该设立并扩大分类转移支付，它是因素法与项目法结合。通过因素法计算出这个地区缺教育资金，就给它增加教育转移支付，但这笔钱不允许用在医疗、基本建设支出上，只允许用在教育上。而在教育中的具体用途是什么，上级政府不管。举个例子，告诉你这笔钱要用于教育上，你是用在校舍改造、营养午餐计划，以及更具体的营养午餐计划买什么样的食品，上级政府不要干预。分类转移支付介于一般性转移支付和专项转移支付之间，现在的财政体制中还没有这样一个科目，可以在财政收支科目改革中增加这样

一类，并在实际中得到广泛应用。



地方政府合理税基的选择

	增值税	企业所得 税	选择性消费税	一般性 消费税	个人所得 税	房地产税
受益对象	企业	企业	企业为主	消费者	个人	当地居民
征税环节	生产	再分配	生产为主	消费	再分配	积累
税基	商品	所得	商品	商品	所得	财产
税源地区 分布	不均匀	不均匀	极度不均匀	均匀	不均匀	相对均匀
对地方政 府积极性 发挥	推动企业 产出	推动企业 产出	推动企业产出	推动公 共服务	推动公 共服务	推动公 共服务
征管成本	低	较高	低	低	较高	很高

大家很重视地方合理税基的选择问题。地方税的设置要考虑几个问题：调动地方积极性，保持地方财政收入稳定，以及促进地方政府职能转变。主要可选税种有增值税、企业所得税、选择性消费税、一般性消费税、个人所得税、房地产税。房地产税和一般性消费税都没有开征。

怎样设置合理的税制、税收分享体系是非常考验政治智慧的。现在地方税的特点主要是流动性税基，纳税人主要为企业纳税人。流动性税基的好处是可以调动地方发展经济的积极性，但负向影响是激发地方政府间的“逐底竞争”，因为税率越低越有利于招商引资并发展经济，这就不利于经济高质量发展，不利于建设统一大市场，不利于地方政府职能转变。

改革大致有几个方案。

1) 当前比较可行的是分享改革，分享主要税种——增值税

有两个可行方案，以消费或人口额分享。地方分享的增值税主要取决于当地的消费和人口状况，这使得地方财政收入与当地居民的受益状况密切相关，有利于地方政府职能转变，也能够根据预算状况来调整地方财力，解决地方财力困难的问题。

2) 按照消费地原则进行清算调整

当前研究提的比较少，我们认为这是比较创新的方案，相对容易操作。根据发票里面的信息，地方分享按照域外消费原则集中清算，例如，北京企业开出的增值税发票分为两部分，一部分是开给北京市内的，另一部分是开给外省的，开给外省的发票做为北京市税收分享的依据。这既会调动地方积极性，也使得北京市无法干预外地的需求，有利于推动统一大市场的建设。



为消费税占税收收入比重只有 8%，解决不了多大问题。并且消费税主要来自于烟、油，它们有很好的纵向管控渠道，中央统一征税并归中央就很好，如果作为地方税的话，容易引发较严重的税收竞争。

当前非常值得关注的问题是非规范税收返还。地方政府为了招商引资，会答应将部分税收以各种或明或暗的形式返还给企业。税收返还使得地方财力进一步下降。例如，地方政府征税 10 亿，返还给企业 1 亿，地方真正财政收入是 9 亿，并不是帐面上的 10 亿。税收返还破坏了统一、规范、竞争有序的市场环境。**税收返还降低企业实际税负，进而导致企业之间的税负不平等，违反了税收中性原则，也就意味着政府对市场的干预力度在加大。**这不利于高质量发展、不利于建设统一大市场，不利于保持地方财政平衡，并且不利于财政管理规范。这是当前面临的一个问题，需要通过财政体制改革来解决。如果增值税不是按照生产地原则进行分配，而是按照消费地、按照人口或者发票清算机制调整，这个问题会缓解很多。

总体来说，财政体制改革是一个大问题，涉及到财政事权、支出责任、转移支付体系、政府间收入划分等问题，是一个系统性工程。同时，它是保证地方财政运转的基础性制度安排。

论坛第二单元，结合CMF中国宏观经济专题报告，各位专家围绕“地方财政困难出现的原因、财税体制改革的方向”等问题展开讨论。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席，中诚信国际首席经济学家**毛振华**认为，当前我国地方财政问题涉及到经济结构周期性的调整，重点是房地产行业出现趋势性下滑。从财政体系内部看，**预算体系和非预算体系这两大体系未来的改革值得期待，需要建立科学的地方税收体系和改善地方税收结构。**

地方政府的权利是中央政府权利的延伸。要彻底解决历史遗留问题，可以考虑把地方政府债务用国债来置换，在财政循环内部建立地方政府和中央政府的某种契约关系。还要采取统一的新老划段政策，建立更加完善清晰的体系，明确树立税法的严肃性。

总体来说，当前面临的压力很大，财政部门的功能和作用都在不断上升，要加大财政支出的力度，保民生、保经济，扶持经济发展，也要防止头痛医头，脚痛医脚的倾向出现。

上海财经大学校长，中国人民大学原副校长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人刘元春认为，目前的财政问题是趋势性，也是特殊时期周期性的产物。要寻找到一些突破口，在一些特殊事件下进行改革。

目前地方财政面临着以下问题：1）收支不平衡；2）地方财政、地方投融资平台、地方国有企业、地方中小金融机构的四角关系恶化；3）省以下财税体系的落后，直接导致基层政府出现崩塌，尤其是“三保”上出现了前所未有的压力。

刘元春认为解决地方财政问题需要更加系统的思考。目前地方财政无论从总量，还是从结构、内部循环关系来讲，已经不适应高质量的发展。中央和地方的关系需要全面梳理，同时税制结构必须要进行优化，转移支付的领域、方式也需要进行全面重构。

粤开证券首席经济学家罗志恒认为，当前地方财政的运行极端表现为：收支矛盾加剧，财政压力下部分区县流动性和支付风险的上升，以及区县的财政重整风险明显上升。财政困难表面上是收支矛盾的情况，实际上是一种财政能力和财政责任的不匹配和矛盾的问题。

在整个宏观经济社会发生重大风险导致经济下行时，财政作为国家的基础和重要支柱，不仅有逆周期总量调节的效果，还有结构性改革的效果，所以这些年对财政政策的依赖度越来越高。财政改革是必要的，但改革又带来一些新的问题，需要新的措施去应对解决。

针对目前面临的财政困难，短期来看应增加收入来源，税收方面主要是消费税、资源税和环保税有增收空间。中长期应进行相应的体制改革，包括：1）界定政府规模，简政放权；2）深化财政体制和税收制度改革；3）深化社保制度改革；4）建立多元目标下的地方政府激励约束机制；5）优化债务结构，提高国债占比；6）加强政策、金融、

产业政策间协调。

厦门国家会计学院纪委书记、副院长**郑涌**指出，当前财政面临的困难确实存在，既有经济结构调整的经济下行的基础影响，同时还有政策因素的影响。未来五年是全面建设社会主义现代化国家的关键时期，所以**基本公共服务均等化水平要明显提升，这就需要转移支付调节力度进一步加大。**

郑涌对于下一步深化财税体制改革的建议有：1) 财政体制改革需加强财政资源统筹，包括政府性资源、资金和资产、预算与债务、预算的年度间统筹；2) 财政事权和支出责任划分需继续推进，要适度强化中央事权和省级事权比重，同时要确定好共同事权；3) 结合税制改革进一步完善收入划分；4) 进一步优化转移支付制度，推动基本公共服务均等化；5) 重视省以下财税体制改革，进一步加强“三保”资金的保障，建立现金长效保障机制；6) 各层级全面实施绩效管理，实现**花钱必问效，无效必问责**的绩效管理机制。

中央财经大学财政税务学院党委书记**樊勇**认为，**地方财政压力产生的原因首先是分税制的体制问题，即财权与事权不匹配。此外，制度性的保障不健全也是导致财政困难的原因。**在收入事权划分不清晰时，转移支付就是在困难的时候会发挥关键性作用的兜底性的制度。建议适当强化中央事权和中央转移支付的能力，并且推行资金直达。

樊勇指出，探讨地方税收体系的构建比较适合我国的税收机构和我国政府目前的税制结构。在地方税体系税源建设中，也强调要改革税种。对于生产地向消费地转移改革增值税制度，需要慎重考虑。

毛振华：财政体制改革要统筹考虑财政收支、政府部门债务

毛振华 中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛(CMF)

联席主席，中诚信国际首席经济学家

以下观点整理自毛振华在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第56期）上的发言

CMF 中国宏观经济专题报告对地方财政运行与财政体制改革进行了深入论述，令我颇受启发。在地方财政领域，我主要研究地方政府债务，我所在的机构中诚信国际信用评级有限责任公司每年也会出版《地方政府债券蓝皮书》，欢迎感兴趣的听众阅读。

从我国地方财政体制来看，分税制改革以来，我国已经初步构建了中央与地方财权事权体系框架，财权事权分离，财权更多集中于中央财政，事权则主要在地方财政，双方合力共同支持经济发展，取得了良好成效，但财政体制机制问题仍存。今年以来，在三重压力及疫情、俄乌冲突等非预期因素冲击下，经济下行压力较大，社会各界对财政政策发挥稳民生、稳经济作用给予了更大期待，地方财政收支压力有所加大。如何在既妥善应对当前面临的突出困难的同时，继续推动财政体制机制改革，为经济社会持续发展注入活力，是一个需要各方认真考量的问题。在此，结合我个人的研究，谈谈我的几点思考。

一、处理央地财政关系要妥善平衡公平与效率

我国作为中央集权国家，中央与地方角色分配清晰，中央财政起到兜底和平衡的作用。分税制下，中央政府通过对地方政府的转移支付来实现财力再分配。在此过程中，需要平衡好、处理好公平与效率的关系。要充分考量包括不同区域对社会经济的贡献程度在内的多方因素，进一步规范转移支付分类设置，厘清转移支付的边界和功能定位，完善财政转移支付体系，实现资源的合理配置。财政政策是促进社会公平的主要手段之一，但如果寄希望于仅依赖财政体系来实现社会公平则会降低效率，社会资源难以被充

分利用。要正确认识和看待区域财政能力的差异性和非均衡性，建立并完善合理的财政资源配置机制。

二、与时俱进改善地方税种结构，科学完善税收征管体系

土地财政逐渐弱化下，可将房地产税作为未来地方主要稳定税源之一，但推出时机仍需慎重。在长期供需矛盾、人口出生率下滑、居民收入增速放缓以及预期持续走弱多重因素影响下，当前房地产已经进入单边的、不可逆转的下行通道。受此影响，土地财政持续承压，地方财政收支压力加大。在此背景下，尤其需改善地方税收结构，保持地方税源稳定，房地产税可做为未来地方主要稳定税源之一。此前，对于房地产税征收与否及其相应影响，社会各界已经展开了多番讨论，目前对于能否征收房地产税已经形成了较为统一的意见。参照西方国家经验，对于拥有房产的人征收房地产税也十分普遍。以部分西方国家所谓的“学区房”为例，学区房价格较高也是因为学区要缴纳更多的税收负担当地的教育，这是未来改革的方向和趋势。但当前房地产市场持续低位运行，地产行业信用风险加速释放，对于房地产税的征收时机应谨慎选取。对于弥补当前的财政缺口，仍需寻找其他的解决之法。

维护税法权威、完善税收征管体系过程中，需处理好历史遗留问题。过去，征税环节执行上并不是十分严格，存在漏洞，积累了较多的历史遗留问题。例如，许多二手房交易通过签订阴阳合同，逃避增值税、契税。从一定意义上来说，这部分进行过二手房交易的人都是税法的违反者。如果对历史遗留问题进行追究将会产生新的问题，例如购房后交易者缺乏资金难以支付税款，对房产的拥有权存在争议，等等。因此，在对历史遗留问题的处理上建议采用新老划断的政策，建立更加完善清晰的税收征管体系。

三、关注地方政府债务尤其是隐性债务压力

关注经济下行背景下的地方政府尤其是隐性债务风险。随着经济社会的发展，地方政府在推进地方经济建设的同时，也累积了大量的债务，尤其是包含隐性债务的政府债务规模巨大。在良好的政府公信力以及土地财政支撑下，地方政府偿债风险整体处于可控区间。但在当前财政发力稳增长以及土地财政承压下，地方财政收支缺口扩大，多数

政府缺乏还款来源，偿债压力倍增，在此背景下，若不扩大债务基数，原有的债务循环可能被打破并出现信用违约，政府债务风险加大。相关部门应对当前政府债务风险问题予以高度关注。

建议将地方政府债务置换为国债，缓释地方政府债务风险。中央集权制度下，一定程度上可以说地方政府的权利是中央政府的延伸。从这个角度来看，缓释地方政府债务风险可以考虑将地方政府债务置换为国债。一方面，仅考虑中央政府的政府部门债务水平相对较低；另一方面，相较于地方债而言，国债的利率水平较低，可以降低债务成本；此外，通过置换债务缓释风险也有利于维护中央和地方政府信用。

合理、妥善确定发行专项债限额，警惕应急性措施常态化加剧债务风险。地方债尤其是专项债作为积极财政的重要抓手，今年发行节奏前置发行规模创历史新高，对促进经济修复起到了重要作用。但是在此过程中，要避免因财政纪律缺乏刚性约束而将应急性措施作为长期的制度安排，做好短期应急与常态化政策的区分，避免专项债高位发行成为常态，进而加剧债务风险。

四、进一步畅通财政对中小企业的支持渠道

财政救助中小企业尤其是民营企业仍有施力空间。在当前经济下行压力加大背景下，企业生产经营压力加大，仍需加大财政支出力度，保民生、稳增长。除了中央层面统一制定的救助政策外，地方政府也用政府性基金或者补贴返税的方式支持企业。但救助范围主要集中于部分需要支持的重点行业，对于中小企业的救助力度仍有欠缺。参考西方国家经验，欧美等经济体在疫情期间对公民、中小企业特别是劳动密集型企业采取了较大的补贴力度，给中小企业生存、经营带来助力。我国可根据实际情况适当加大相关补助力度。虽然目前部分地区地方财政也捉襟见肘，但在当前的特殊时期，中小企业面临经营困难、利润水平较低的客观事实，难以主动贷款并支付利息，如果财政不加大力度，仅依靠货币政策和信贷政策给中小企业支持，或难以为继。当前财政对国有企业的救助通道较为畅通，对于民营企业尤其是中小民营企业则不然，后续仍需进一步畅通财政对中小企业的支持渠道。

总体来看，当前地方财政运行面临的困难和问题仍较多，解决困难需兼顾长期改革的持续推进以及当前问题的及时化解。长期来看，更加公平、有效的财政体制的建立与完善应与国家长期经济发展目标相结合，统筹考虑财政收支、政府债务等多方面因素，防止头痛医头、脚痛医脚。

郑涌：统筹考虑财政体制改革问题

郑涌 厦门国家会计学院纪委书记、副院长

以下观点整理自郑涌在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第56期）上的发言

一、党中央财税体制改革回顾

党的十八大、十八届三中全会、十九大报告、二十大报告都对财政体制改革提出了明确要求。2012年以来我国在财政体制改革方面取得了非常积极的成效。

首先，中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分框架基本确立。政府间事权和支出责任划分是政府间财政关系和财政体制改革的基础。2016年国务院印发《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，**财政事权和支出责任划分取得明显进展**，教育、医疗、卫生等11个领域先后推出了财政事权和支出责任划分的改革方案。我国作为多民族的人口大国，建立**中央与地方共同财政事权和支出责任划分的框架，对落实国家总体战略目标，结合地方实际推动国家治理体系现代化非常重要**。通过“十三五”“十四五”规划持续推动，我国基本公共服务保障标准体系基本建立，特别是出台了义务教育公用经费保障、城乡居民基本养老保险补助、基本公共卫生服务等9项统一的国家基础标准，并结合经济社会发展、物价变化等情况实施动态调整。

其次，在中央与地方财力格局保持总体稳定的情况下，进一步理顺了政府间收入划分。2019年“营改增”后增值税按照“五五”比例分成，证券交易印花税全部上收到中央，环保税留给地方，调动地方生态环保积极性。出口退税改为全部由中央财政负担，同时将增值税和消费税的1:0.3增量返还改为定额返还。

分税制以来，“两个比重”发生了重大变化。与1994年相比，2021年全国财政收入增长38倍，财政收入占GDP的比重从10.7%提高到17.7%；1993年我国中央财政收

入占全国财政收入的比重是 22%，分税制改革之后到了 55.7%，2002 年所得税收入分享改革后，进一步加大对中西部地区的转移支付力度，2021 年中央收入所占比重为 45%，总体来看这一比例关系是合理的。

第三，中央财政集中度提高后，对地方特别是对中西部、东北地区转移支付的力度逐步加大。我国经济发展的不平衡不仅体现在东中西之间的差距，目前南北间的差距也比较大。比如上海人均一般公共预算收入是最低的甘肃的 8 倍左右。下左图是转移支付调节前的人均财政收入，右图是通过中央转移支付再分配后的人均支出情况，可见中央转移支付制度在推进地方间基本公共服务均等化方面发挥了重要的作用。

2021年中部、西部、东北地区人均财政收支与东部对比图



二、当前地方财政困难的主要成因

当前财政面临的困难确实存在，既有经济结构调整、经济下行因素的影响，也有减税降费政策因素的影响，这几年我国减税降费政策力度比较大，财政收入、税收收入占 GDP 的比重相应下降。从 1994 年分税制改革以来，我国财税体制改革大多建立于“保存量、调增量”的改革基础上。如果经济增幅不高，财政收入增幅有限，下一步财税体制改革的难度就会加大，因为财政体制改革中比较忌讳动既得利益。

同时，还有债务因素影响。这几年债务规模增加比较快，对推动地方基础设施建设发挥了积极作用，但同时加重了地方财政债务负担。

此外，也有管理因素影响。地方财政运行普遍面临财政资源配置效率和使用效益需要进一步提高的问题。修改后的预算法把讲求绩效作为预算编制执行的基本原则，党的十九大报告提出全面实施绩效管理，但是我国地方预算绩效管理方面存在着一些薄弱环节。比如，部分地方和人员绩效理念和意识薄弱，对重大基础设施、地方政府债项目、PPP项目、政府投资基金、政府购买服务、政府采购等一系列领域，绩效管理的手段和措施还没有有效应用到位。

三、下一步深化财税体制改革的建议

“十四五”规划对财税体制改革提出了明确要求，包括明确中央和地方政府事权与支出责任，健全省以下财政体制，增强基层公共服务保障能力，健全政府债务管理制度。党的二十大报告把基本公共服务均等化的目标做了进一步分解，未来五年是全面建设社会主义现代化国家的关键时期，基本公共服务均等化水平要明显提升，这就需要转移支付调节力度进一步加大；到2035年要基本实现基本公共服务均等化，这是非常具有挑战性的。在财政体制方面，二十大报告也提到“加大税收、社会保障、转移支付等调节力度，完善个人所得税制度，规范收入分配秩序，规范财富积累机制”，这些表述都和财税体制改革密切相关，也为下一步深化财政体制改革指明方向。

1、财政体制改革需加强财政资源统筹

下一步深化财税体制的改革，要从“大财政”、“大体制”角度出发，跳出财政看财政，加强统筹和系统性研究。

第一，加强财政资源统筹。加强“四本预算”统筹，特别是公共预算统筹，主要包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算，不能仅是对一般公共预算进行收入、支出责任划分和转移支付制度设计，其他三本预算也要统筹考虑。

第二，加强资金和资产统筹。以前年度的财政基础设施投入和转移支付资金已经形成资产，要加强资金和资产、增量和存量的统筹。

第三，加强预算与债务统筹。当前部分地方政府债务负担比较重，债务风险要引起高度关注，包括地方政府债务的年度余额、分年度偿还的本金、利息，PPP项目的按效付费、可行性补贴，这些方面需要在财税体制改革中一揽子予以考虑。

第四，加强预算的年度间统筹。财政体制改革不仅要算年度账，还要考虑中期财政规划，包括债务付息年度变化情况，为财税体制改革提供数据支撑。

2、财政事权和支出责任划分需继续推进

最近几年中央财政将部分事权适当上划，下一步不仅要事权适当上划中央和省级，而且相应的职能和机构也要上划，**实现事权和机构人员支出责任的相应匹配和统一。**同时，要始终遵循事权划分的基本原则，比如事权的属性、受益范围、管理效率等因素，**确定好共同事权范围。**目前中央与地方共同财政事权和支出责任范围比较大，转移支付额度也比较大，如何设置公平的分担比例、健全支出标准、建立根据财政困难程度等差异化分担的机制，以及转移支付的补助比例都非常重要。

3、结合税制改革进一步完善收入划分

一般公共预算中要考虑现有的税收分享比例合理的问题。2021年增值税、个人所得税、企业所得税占我国一般公共预算收入的比重达到69%。这三个税种如何在中央和地方之间划分非常重要。健全财产税和消费税（如成品油消费税、车购税、以及网络购物购买方的销售税等）为主的地方税体系，增强地方收入稳定性，保障地方政府正常运转、提供基本的公共服务至关重要。同时，对于**地方间不合理的税收竞争**，一定要采取更加有力的措施予以消除，否则会造成国家整体财政损失。

4、进一步优化转移支付制度，推动基本公共服务均等化

第一，锚定2035年基本公共服务均等化的目标。进一步完善转移支付制度，细化

基本公共服务均等化的阶段性目标，建立区域均衡制度的评估制度和指标体系并实施动态监测。

第二，推动保持县区财政平稳运行。基层政府“三保”是底线，不可突破，各级政府要共同采取措施，确保“三保”支出，在这方面要采取有力的监测预警机制，早发现早处置。

第三，健全转移支付与常住人口挂钩机制，逐步加大常住人口权重。目前中央对地方转移支付考虑户籍人口比较多，但现在常住人口变化对公共服务提供造成了很大影响，应实事求是地调整常住人口权重。目前中央财政已经单独建立农业转移人口市民化转移支付。

第四，探索引入基本公共服务存量因素，提高财力均衡的精准度。转移支付要统筹考虑基本公共服务存量因素，地区间转移支付分配格局会发生变化，但转移支付的均衡度更加精准。

5、重视省以下财政体制改革

省以下财政体制有很多工作要做，包括财政收入全留、开发区增量返还、对上市企业税收返还等一系列政策。长期以来，一些地方盲目的招商引资，竞相出台与税费收入挂钩的优惠政策，造成了政策洼地，甚至拉税引税，这些造成国家税收流失与秩序紊乱的问题确实应当采取更有力的措施予以解决。下一步，要积极推动省以下政府间支出责任划分、收入划分调整，缩小省域内财力差距，目前县域之间的差距确实比省域间的差距更大。

6、全面实施绩效管理

2018年《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》印发，明确提出了“三全”的要求，**从项目和政策、部门和单位、以及地方政府都要全面实施预算绩效管理，建立“花钱必问效，无效必问责”的绩效管理机制。**全过程预算绩效管理主要包

括事前绩效评估、预算编制有目标、执行中有监控、事后有评价。事前绩效评估要作为申请预算的必要要件，主要包括立项的必要性、投入的经济性、绩效目标的合理性、实施方案的可行性、筹资的合规性。



目前中央与地方已经基本建立了预算绩效一体化的闭环管理体系，特别是政策和项目已经实施全过程预算绩效管理。一般公共预算、政府性基金预算、国有企业资本经营预算已经全面实施绩效管理。政府投资基金、PPP项目、政府采购、政府购买服务、地方政府债务项目绩效管理还有很大提升空间，需要持续推动，这是保证经济高质量发展的重要基础。

下一步，深化财政体制改革不仅要在体制“三要素”（事权、财权、转移支付）上采取更加有力的措施，继续为我国经济体制改革做好排头兵和表率，而且需要在管理方面继续深挖，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，使有限的资金发挥出更大的效益。

樊勇：推进省以下财政体制改革，提高地方财政自理能力

樊勇 中央财经大学财政税务学院党委书记

以下观点整理自樊勇在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第56期）上的发言

一、地方财政压力产生的原因

地方财政压力产生的原因是多方面的。首先是体制因素。1994年分税制改革确定了中国财政运行的基本体制，此后至今，我国财税体制改革基本是在这一体制下的不断完善和改革，但较长一段时间内，分税制改革在取得了积极的成效的同时，如缓解了“两个比重”过低的问题，在运行中也存在一些问题，比较突出的是学术界经常讨论的，即财权与事权不匹配在不同层级政府间一定程度存在，尤其在地方财政运行层面，各级地方政府不同程度存在压力较大的问题。相对于财权和事权不匹配，现在新的共识或观点在政府相关文件已有概括，中央与地方财政事权和支出责任划分还不同程度存在不清晰、不合理、不规范等问题，主要表现在：政府职能定位不清，一些本可由市场调节或社会提供的事务，财政包揽过多，同时一些本应由政府承担的基本公共服务，财政承担不够；中央与地方财政事权和支出责任划分不尽合理，一些本应由中央直接负责的事务交给地方承担，一些宜由地方负责的事务，中央承担过多，地方没有担负起相应的支出责任；不少中央和地方提供基本公共服务的职责交叉重叠，共同承担的事项较多；省以下财政事权和支出责任划分不尽规范；有的财政事权和支出责任划分缺乏法律依据，法治化、规范化程度不高。因此说，各级政府间的财政事权划分不能形成清晰、易行的制度及机制，财权和支出责任相适应的制度不能有效建立起来是地方财政压力产生的制度性原因。此外，近年来，为适应经济社会发展需要，我国政府持续推进积极财政政策，尤其是减税，甚至大规模减税政策，对地方政府的税收收入稳定和增长也是一个挑战。

事实上，根据党的十八大和十八届三中、四中、五中全会提出的建立事权和支出责

任相适应的制度、适度加强中央事权和支出责任、推进各级政府事权规范化法律化的要求，我国新一轮财政体制改革从2016年开始启动，涉及推进中央与地方，以及省以下各级地方间中央和地方的财政事权划分改革，相关改革内容 CMF 中国宏观经济专题报告中已经做了很好的梳理，最新的改革是国办印发的国务院办公厅印发《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》（以下简称《指导意见》），提出在五方面对省以下财政体制进行改革，这个文件信息量特别大，包括五方面改革措施：清晰界定省以下财政事权和支出责任；理顺省以下政府间收入关系；完善省以下转移支付制度；建立健全省以下财政体制调整机制；规范省以下财政管理。相信上述改革可从体制机制上缓解地方政府运行压力长期较大的状况，但清晰界定各级政府的财政事权尤其在操作上具有较大难度的，也是各国面临的共同挑战，需要不断探索。

二、转移支付的解决建议

即使在中央与地方以及地方各级政府间财政事权和支出责任划分合理的前提下，由于区域间包括省际间、省内各区域发展不协调、不均衡，为促进区域间公共服务均等化，政府间财政转移支付就成为关键性、也是**兜底性**制度设计。

党的十八大以来，中央和地方间财政转移支付制度不断完善，权责清晰、财力协调、区域均衡的中央与地方财政关系逐步形成。但省以下转移支付不够规范、部分地区基层财力保障较为薄弱、基本公共服务均等化程度有待提升等，亟须通过进一步深化改革来推动解决。这方面《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》提出了较清晰的思路：如：根据财政事权属性，加大对财力薄弱地区的支持力度，健全转移支付定期评估机制；一般性转移支付用于均衡区域间基本财力配置，向革命老区、民族地区、边疆地区、欠发达地区，以及担负国家安全、生态保护、粮食和重要农产品生产等职责的重要功能区域倾斜，不指定具体支出用途，由下级政府统筹安排使用；共同财政事权转移支付与财政事权和支出责任划分改革相衔接，用于履行本级政府应承担的共同财政事权支出责任，下级政府要确保上级拨付的共同财政事权转移支付资金全部安排用于履行相应财政事权；专项转移支付用于办理特定事项、引导下级干事创业等，下级政府要按照上级政府规定的用途安排使用；科学分配各类转移支付资金，贯彻政府过紧日子的

要求，坚持勤俭节约的原则；按照规范的管理办法，围绕政策目标主要采用因素法或项目法分配各类转移支付资金等。

三、地方税的合理设计问题

关于地方税的合理设计问题，可以从两个层面去理解，一是地方税种体系的合理设计问题；二是地方税收收入体系的设计问题。

地方税种概念是按照分税制理论构建的，即在分税制体制下，将税种属性分为中央（联邦）税种、地方税种和共享税种等。所谓地方税种一般是指地方政府具有立法权、征税权和征管权的税种，是指地方政府自主性比较大的税种。这个是一般是根据税种的属性来划分，如根据受益原则将一些税基固定，不易流动的税种划归为地方税种，如不动产等财产性税种。

地方税收收入是指地方政府的税收收入，它不仅包括地方税种形成的收入，还包括从共享税种中取得的收入。按我国现行税制结构，货物劳务税和所得税是最大的收入主体，收入占全部税收的比重超过70%多，除消费税外，其它的都是共享税，因此，目前或今后一段时间地方税收收入体系中，共享税的分享收入应是最大来源，否则仅依靠现有或新设地方税种收入难以支撑地方的一般预算收入支出。因此，加强和完善共享税种的建设，也是地方税建设的重要内容。

理论意义上的地方税种的合理设计应该去探讨，但其更多体现是提高地方社会治理能力目标，而不是作为根本解决地方政府财力不足的方案。比如房产税就是维持一些区域性的社区治理能力、提高地方财政自治能力的一个税种，是符合受益性原则的理解地方税种，但在我国如何设计，尤其在现有的税制设计框架内，学界和社会都有很多讨论，但有没有形成较多的共识呢？针对这一问题，既要有技术性的考虑，但考量更多的可能是我们的智慧。

在地方税建设方面，目前学界讨论比较多的是对流转税的改革，尤其强调把增值税从生产地征收改成消费地征收的观点比较多。这个观点值得推敲，增值税本身是一般性

商品税，在设计上是“道道”课征，不区分是生产环节还是销售环节，否则就不是增值税。所谓增值税生产地和消费地（或目的地）征税原则，在两个国家或税境之间容易实现，但在一国内部不容易或无法实现，征管上很难做到。与此相对应，美国课征零售税也属于一般性商品税，是它仅在最终消费环节征收，增值税和零售税在理论上两者的税基是一致的，如果增值税与零售税一并考虑征收，会产生重复征税，这种模式在实践中也极少，如果考虑用零售税取代增值税这种改革要考虑极高的财政收入风险与税制改革成本，在短期内也无法实现，也与在各国普遍采用增值税模式的现实不契合。考虑到增值税在当前乃至中长期作为我国第一大税种的现实，完善增值税作为中央与地方共享税种的共享方式或比例可能是更务实的地方税收收入体系改革方向。还有就是《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》对理顺省以下政府间收入关系也提出了原则和方向性，需要各省结合实际情况进一步细化和不断推进省以下各级政府的收入关系。

罗志恒：当前地方财政风险及改革方向

罗志恒 粤开证券首席经济学家

以下观点整理自罗志恒在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 56 期）上的发言

一、五大财政风险：收支矛盾加剧，区县风险上升

当前地方财政运行特征集中表现在两个方面。一是总体上收支矛盾加剧。一般公共收入下行的同时，土地出让收入出现更大幅度的下行，同时又叠加了债务到期的高峰。二是纵向结构上，财政压力主要体现在部分区县层面。部分区县流动性和支付风险上升，部分区县的库款支付能力降低到了 3-4 天。部分区县的财政重整风险上升。目前部分区县的利息支出占比接近或突破 10%，按照国办 2016 年的文件，这涉及到财政重整。未来还可能面临房地产风险财政化、金融风险财政化、通胀风险和突发的地缘政治等引发的五大财政风险。

财政困难是个老问题，从 1949 年新中国成立、1978 年改革开放、1994 年分税制改革以来，一直都存在财政困难的问题。在包干制时代，中央财政困难，面临两个比重下降的困境；1994 年分税制改革以来，90 年代末 21 世纪初农业税费改革前后，地方财政出现了困难；到现在宏观经济形势下，积极的财政政策推出的大力度减税降费退税举措，财政收入的进一步下滑引发了新一轮地方财政困难。财政困难表面上是收支矛盾的情况，实际背后是财政能力和财政责任的不匹配和矛盾的问题。在多目标考核的多元治理体系下，除了考量经济增长，还要进行风险防范和污染防治等多元目标考核，目标越多意味着支出责任范围越大，且都上升到政治的高度，因此支出的刚性程度相比以前有明显的上升。

针对这个财政困难的现状，短期来看财政要运转下去，要提供公共服务、保障百姓生活、防控疫情，这需要开源节流，盘活资源资产、压缩不必要开支；从中长期的角度看，还是要着眼长远进行体制改革。

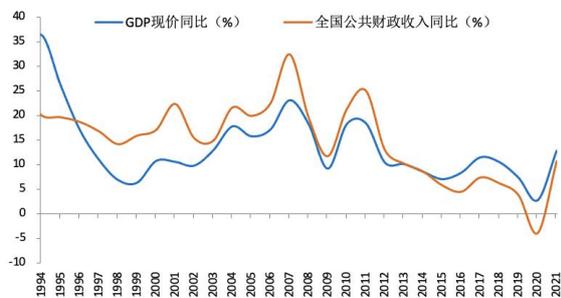
总体看，财政作为国家的基础和重要支柱，在宏观经济社会发生重大风险导致经济下行时，财政不仅有逆周期总量调节的效果，还有结构性改革的效果，所以这些年对财政政策的依赖度越来越高，但是作为化解经济社会风险的代价，财政风险有所上升。

具体看最近几年的财政形势：2020年是数据难看，日子尚可以过；2021年是数据好看，日子难过；2022年总体难于过往。2020年因为受到了疫情冲击，经济和税基下降，加上一些减税的行为，所以数据不好看，但因为当时有特殊的抗疫特别国债，加上大规模的赤字做支撑，整体财政运行还相对顺畅。2021年因为低基数效应，财政数据是好看的，但赤字和债务退潮使得2021年的财政运行已显现出压力。而今年不论是数据上还是实际感受到的财政压力上，都难于往年。因为今年进行了大规模的留抵退税，根据8月15日国家税务总局公布的数据，目前已经完成了2.1万亿的留抵退税，相比我国一年20万亿左右的财政收入，直接拉低了收入增速10个百分点。当然，这种难反映出“政府过苦日子，让老百姓过好日子”；地方政府仍在负重前行，主动作为，为“疫情要防住，经济要稳住，发展要安全”做了巨大努力。

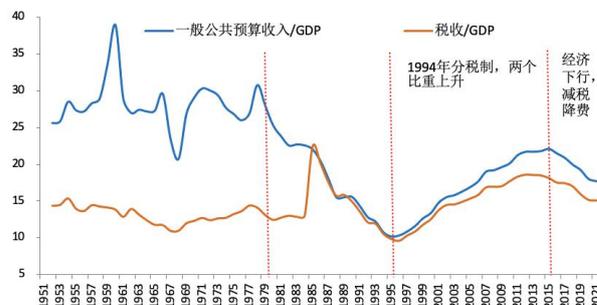
今年的一般公共预算收入和土地出让收入负增长，宏观税负持续下行。这里需要特别关注宏观税负这个指标，某种意义上这反映了政府的财政能力。图中的两条曲线，一是公共财政收入增速曲线，二是名义GDP增速。在1994年分税制以来的大部分年份，财政收入增速是高于经济增速的。但是到了2015年、2016年之后两个曲线发生了交织并且逆转，公共财政收入增速开始低于经济增长。这种逆转与经济增速下行和财政自动稳定器作用的影响以及主动推出的大规模减税降费有很大的关系。左图对应到右图，就直接反映了狭义宏观税负（一般公共预算收入/GDP）的情况。2021年一般公共预算收入/GDP指标是17.7%，比2015年的高点降低4.4%。今年在2.1万亿留抵退税已经实现的情况下，预计2.64万亿的减税降费退税规模会带动宏观税负大幅下降2个百分点。

如果以后政府的财政汲取能力还停留在这样的水平，那么收支矛盾会持续凸显。刘昆部长在二十大辅导读本中讲到，“当前和今后一个时期，要保持宏观税负基本稳定，财政相应处于紧平衡状态，必须加强资源统筹，集中财力办大事。”但是支出方面，面临支出刚性的问题，明年的经济形势对财政政策的期待更高。疫情以来中国靠着高出

口、高基建增速支撑经济，但明年出口增速伴随全球经济下行可能相应下行，基建对冲经济下行将成为主要抓手；同时保障民生、抗击疫情使得刚性支出增加。另一方面债务付息支出越来越高，如果把地方政府债和城投债加总，未来几年都是支出高峰。



资料来源：wind、粤开证券研究院

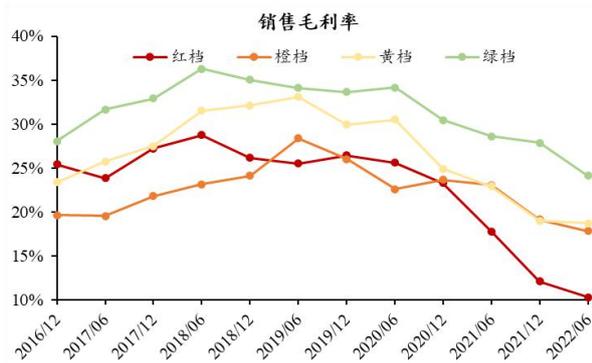
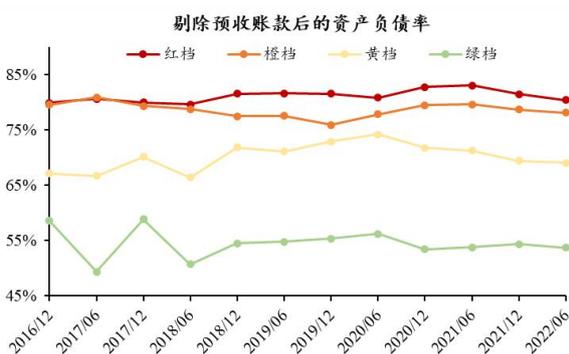


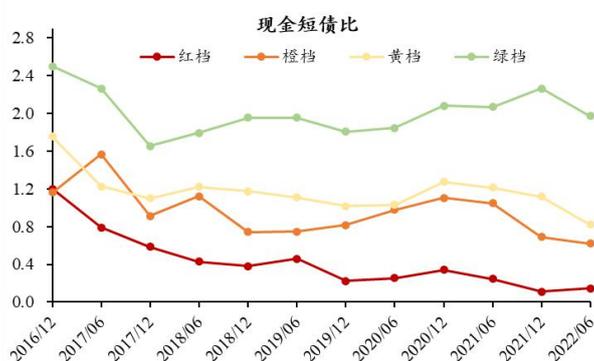
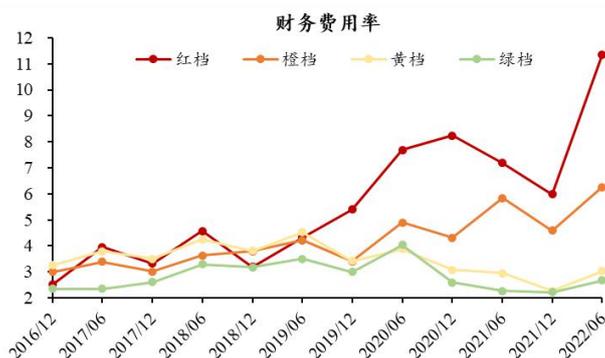
资料来源：wind、粤开证券研究院

纵向政府之间，区县政府的财政支出问题相对更突出。部分地区的“三保”困难，区县不平衡的程度远高于省际的不平衡，库款紧张时有发生，考验省级政府的协调能力。未来我们还面临五个财政风险。

1、房地产风险引发的财政冲击

一方面是房地产风险引发相关税收和土地收入下降，另一方面为了“保交楼”防范化解重大风险，都需要财政兜底，从收入和支出两端共同产生了财政风险。





这是从微观角度统计的指标，从A股和港股的上市房企财务数据可以看到：第一，资产负债率仍较高；第二，为了降价促销，销售毛利率大幅下行；第三，财务费用率大幅上升，随着一些房企出现风险事件，融资成本大幅上升。红档和橙档房企经营状况仍在恶化，风险较高。第四，毛利率下降，财务费用升高，这导致的结果是净利率为负或者大幅度下行。第五，出现问题的红档房企现金短债比偏低，一旦债务到期，极有可能发生房地产的破产和倒闭等现象。第六，明年1月份、4月份还会出现几个房地产债务到期的高峰。

2、金融风险财政化

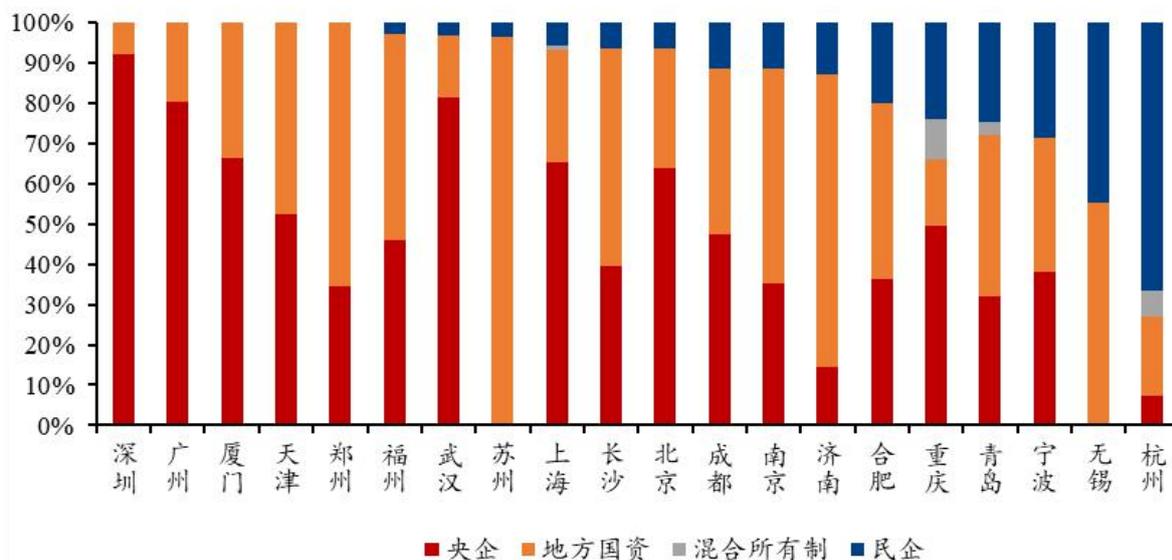
不仅是村镇银行，大部分的城商行和农商行的第一大股东是地方财政。一些指标如资产利润率、不良贷款率、拨备覆盖率和资本充足率均低于银行业整体和其他国有大行。这种风险产生后，需要财政去兜底。

指标（2022Q2）	银行业总体	大型商业银行	股份制银行	城商行	农商行
不良贷款率	1.67%	1.34%	1.35%	1.89%	3.30%
资产利润率	0.82%	0.88%	0.84%	0.67%	0.70%
拨备覆盖率	203.78%	245.26%	212.68%	191.19%	137.57%
资本充足率	14.87%	17.26%	13.28%	12.73%	12.25%

3、城投风险与财政风险交织

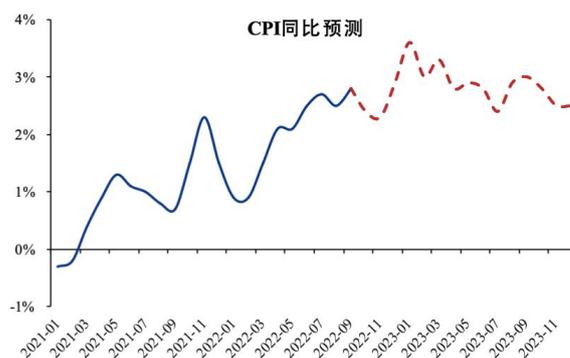
今年地方政府土地出让收入受到房地产市场影响而下行，部分地区通过国企和城投拿地帮助地方政府解决土地出让的问题，但是这种拿地不是基于商业行为来做的，这在某种意义上加大了城投企业的风险，降低其经营效率。下图总结了今年第二批次拿地企业的性质，部分城市拿地企业中民企较少，这些企业没有能力拿地，因为房地产销售下行，房地产企业的现金流不够。拿地的这些地方性国资，很有可能是城投平台。财政部近日发文对此虚增土地出让收入的行为做了规定和禁止。

2022年第二批次各地拿地企业性质情况



4、通胀风险引发的财政冲击

明年工业生产价格指数（PPI）同比整体偏低，消费者物价指数（CPI）同比偏高，这对财政是不利的组合。PPI 同比偏低意味着价格对财政的贡献偏低，CPI 同比偏高是所谓的结构性通胀，这使得财政要采取临时救助和补助措施，有关部门也发布了相应的救助低收入人群的文件，这就是应对通胀风险引发的财政冲击，减收增支。



5、突发疫情、地缘政治因素等引发的财政冲击

当前经济运行有某种倾向，那就是一切风险集中于财政，出现问题后大多是财政买单。去年碳达峰、碳中和的冲锋行动，引发煤炭供给不足，煤炭价格上行影响了企业

的经营，因此呼唤财政方面的减税降费。再比如前些年环保过度扩大化引发猪肉价格大涨，也需要通过补贴的方式来解决。其他领域出现问题都需要财政兜底，未来疫情、地缘政治等的不确定性引发的一系列冲击，意味着财政要面临和处理的问题非常多。

二、历次财政困难及脱困之道：财政困难的根源？

历史上一直都存在财政困难的状况，包干制时期中央财政困难，出现了两个比重下降，中央政府向地方借钱的问题。在分税制时期，中央上收财权，下移事权和支出责任，针对地方财政困难，通过土地财政和大规模的举债，以及在支出端弱化对部分特定群体的公共服务来解决相应的问题。近年来，基于宏观经济形势推出了大规模的减税降费和留抵退税，以及进入到多元目标治理的政策。宏观经济的需要和支出的刚性使得财政较为困难，目前采取了如处置国有资产、盘活资产等等一系列具体的方式。



资料来源：Wind、粤开证券研究院。

于是我们可以看到，引发财政困难的具体原因有：财政体制（财权和事权支出责任不匹配）、宏观形势与财政政策（主动作为减税降费引发收入下行）、政绩考核激励机制（多元目标治理），这归根到底就是财政能力和财政责任间的矛盾。财政能力方面，一方面财政制度滞后于经济结构的转型，虚拟交易、服务经济等还没有完全体现到

财政收入中来；另一方面是过去解决财政支出矛盾问题的隐性机制，现在越来越透明化和显性化，隐性举债和弱化对特定群体公共服务的提供等都很难成为当下解决问题的方式，所以出现了整个能力和支出责任之间不平衡的问题。

三、解决财政困难的方式：短期开源节流，中长期体制改革

针对目前面临的这些问题，短期应开源节流，中长期应进行相应的体制改革。

短期来看应增加收入来源，税收方面主要是消费税、资源税和环保税有增收空间，盘活处置存量资产、压缩非必要支出、强化绩效管理。消费税、资源税和环保税这些税种对老百姓生活没有太大影响，但是可能会增加财政收入，另外房地产税目前没有一个最佳时机，应结合风险化解情况择机推进。

中长期应进行相应的改革。

第一，简政放权，厘清政府与市场关系，深化行政事业单位改革，改革合并人口持续流出区县的机构设置和行政区划。通过政府采购解决长期大量的由政府提供的公共服务。但是裁减冗员精兵简政，必须配合市场化的改革，比如放开市场准入、改善营商环境，提高就业的吸纳能力。

第二，深化财政体制和税收制度改革，处理好政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系。真正解决好中央和地方事权和支出责任的划分，“办多少事，花多少钱”；强化预算绩效管理；优化支出结构，从发展财政转向民生财政，转向教育、医疗、养老以及新型基建，增加对“人”的投资与消费，促进人口数量走向素质红利。

第三，深化社保制度改革，避免社保长期过度依赖公共财政补贴。问题的解决不在于提高社保缴费率加重企业负担，而在于提高国有资产划转社保的比例和资产质量、提高社保统筹层次增强中央调剂力度、发挥养老保障体系中第二（企业年金和职业年金）和第三支柱（商业保险）的重要作用实现多层次积累、提高养老保险基金的投资收益、

尽快全面放开计划生育、适时适当推迟法定退休年龄。

第四，建立多元目标下的地方政府激励约束机制。以经济结构改善和民生改善（就业等）为新的考核机制。

第五，优化债务结构。1) 提高国债占比、降低地方债比重；2) 提高一般债比重、降低专项债比重，适当支持城投合法合规发债；3) 适度放宽都市圈城市群地区的举债额度，负债与资产匹配、成本与收益匹配，在有优质现金流的资产项目上加杠杆，稳定杠杆率而非稳定杠杆绝对数。

第六，加强财政、金融、产业政策间协调，避免财政政策成为其他政策的买单者，避免一切寄希望于减税降费、避免财政万能论。



把脉中国经济 传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forecasting Economic Future

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学崇德楼西楼9层
Add: 9th Floor, West Wing of Chongde Building,
Renmin University of China, 59 Zhongguancun Street,
Haidian District, Beijing, P.R.China

网站：<http://ier.ruc.edu.cn/>

微信公众号：

