



宏观研究

【粤开宏观】谋划新一轮财税体制改革的
可能方向

2023年12月17日

投资要点

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001

电话：010-83755580

邮箱：luozhiheng@y kzq.com

近期报告

《【粤开宏观】京沪房地产调控进一步放松
的经济背景：11月经济数据解读》

2023-12-15

《【粤开宏观】2024年美国经济发展：“软
着陆”与降息周期》2023-12-13《【粤开宏观】以人民和经济建设为中心—
中央经济工作会议学习体会》

2023-12-12

《【粤开宏观】政治局会议释放的七个新信
号》2023-12-08《【粤开宏观】双重“新三期叠加”：对2024
年中国经济的思考及建议》2023-12-05

谋划新一轮财税体制改革的可能方向

党中央、国务院始终坚持深化改革开放，不断激发新的经济增长动能、释放新的经济增长活力，将改革进行到底形成了各界的普遍共识。中央经济工作会议的基调积极，从对当前形势研判、明年工作目标、政策基调、工作方法论等层面都释放了积极的信号，有利于增强和夯实明年经济持续回升的动力。政策基调尤其强调政策效率效果，增强政策取向一致性评估；继续强调改革对促进经济动能的重要作用，强调谋划新一轮财政体制改革。分税制改革即将迎来三十周年，未来政府与市场关系、中央与地方关系将有新的进展，从根本上解决当前财政形势紧平衡和地方债务风险等问题。

1994年分税制改革实施以来，有力地推动了中国经济持续高速增长，是社会主义市场经济体制中至关重要的基础性制度。一是集中了中央财力，有力地提高了中央宏观调控能力；二是建立了税收返还和转移支付制度，有效地降低了区域财力差距，助力推动区域均衡发展和区域基本公共服务均等化；三是配套的税收制度改革等理顺了政府与市场关系，维护了统一大市场，避免了区域分割；四是初步理顺了中央和地方关系，稳定了中央和地方的预期，从形形色色的包干制进入到稳定的中央地方关系阶段。但是，当前仍然存在政府与市场关系和边界不清、中央和地方事权和支出责任划分不清、地方政府承担过多的事权和支出责任、财力不够协调、转移支付不规范、省以下财政体制有待进一步深化等问题，有必要在未来改革中进一步解决。

新一轮财税体制改革既要解决短期面临的宏观税负持续下行、财政紧平衡、地方债务风险上升和土地财政向何处去的问题，更要站在国家治理和国家战略的高度，围绕促进共同富裕、推动高质量发展、构建统一大市场、统筹发展与安全等战略任务，构建新的财政和税收制度。这需要立足经济数字化服务化、人口老龄化少子化、人口流动都市圈城市群化等内外部约束，充分调动中央和地方、企业、科学家各方面积极性，通过重塑激励约束制度，实现效率和公平的平衡，实现财政更可持续。

总体上看，财政体制改革的核心是政，是政府职能，是政府的规模，是政府与市场的边界，这是探索新一轮财税体制改革的前提条件。近年来财政形势的核心症结在于有限财力与无限支出责任的矛盾，这一定程度上源于政府与市场的边界越发不清晰，政府的兜底责任越发增加，具体体现为经济社会风险财政化，包括房地产风险财政化、金融风险财政化、社会风险财政化、超前承诺财政化等。从长远看，必须深化改革，理清政府与市场关系简政放权、精兵简政裁撤冗员、深化行政体制、社保制度改革。但是改革要触动利益，不论是削减支出还是裁撤冗员，均需要考虑既得利益群体的反对，财政改革的“财”好解决，“政”是最难的，需要政治勇气和魄力，也要讲究艺术，妥



善安置改革对象以赢得改革支持、减少改革阻力和阵痛。1998年国企改革导致的下岗，通过房改和加入WTO释放的红利吸收，未来的改革要同步匹配好寻找新的经济增长点。因此，财税体制改革不能单兵突进，要讲究协同联动，需要其他改革配合。

第一，厘清政府与市场关系，界定政府职责与规模。其一，深化行政事业单位改革，强化绩效管理。如果政府长期大包大揽，家长制的大政府必然收支庞大。只有简政放权，市场的归市场，政府的归政府，大量的事业单位要么回归非盈利机构，要么走向市场自负盈亏。其二，对人口流出地区的区县实施合并，减少财政供养人员，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，否则改革可能产生新的社会问题。

第二，深化中央与地方财政体制改革，逐步上收事权和支出责任至中央政府，减轻地方政府支出责任和财政压力，地方政府既无能力、也无动力办好外部性强的事权，逐步做实公共安全、食品药品监管、养老保险等事权的垂直管理和部门实体化。其一，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”；近年来，共同富裕、区域协调发展、构建统一大市场等越发重要，对于经济发展和公平都有至关重要的意义，而这些往往是外部性较强的领域，应该由更高层级政府来履行相应事权和支出责任。目前中央和地方事权和支出责任划分虽有重大推进，但是实际执行层面有差距。其二，真正实现中央上收事权和支出责任，就有必要实行垂直管理，把部门责任做实，否则仍要下移或者委托给地方政府来执行，增加地方政府负担，而且地方政府出于利益考虑天然会放松一些规制约束性的监管。

第三，尽快稳定宏观税负，减税降费要从追求数量转向效果，选择对普通居民影响不大、但有利于推动绿色发展和缩小贫富差距的税种进行结构性加税，探索碳税、消费税扩围等，要有税制配合。有必要反思和评估大规模减税降费的效果，要从是否有利于新发展格局的构建、是否有利于科技创新，是否有利于市场的活跃和经济社会稳定来落实减税降费。同时，需要考虑是坚持彻底的分税制，还是以分税分成制为主的方向，也是必须要考虑的。在我国目前18个税种并非均衡分布的情况下，彻底的分税制将导致中央和地方财力占比失衡，分税分成制可能是未来的方向。

第四，继续规范转移支付，兼顾分配的效率和公平，既要调动地方政府积极性，又要考虑区域均衡发展，可考虑在转移支付中嵌入激励因子和公平因子。转移支付的规模持续上升，尤其是共同事权转移支付仍然较大。理清转移支付向人口流出地还是人口流入地、以当前人口分布还是未来人口分布为依据。

第五，深化省以下财政体制改革，上收部分事权和支出责任，避免市县财政压力；同时适度统一规范财政体制，避免不同省份城市与城市间的不公平竞争。目前我国有8个省份采取基数+增量分成的财政体制，23个省份采取规范的分税分成制，不同的财政体制导致城市间财政形势、风险不可比，导致城市间招商引资、发债等面临不公平形势。

第六，建立匹配多元目标治理体系下的政绩考核激励约束制度和财政评估制度，避免中央对地方多元目标考核导致地方支出责任持续扩张。

第七，建立政策出台前评估和实施效果的问责机制，避免各领域风险蔓延至财政，避免风险财政化透支财政空间。政策出台前后要同时考虑对财政收支



的影响。

第八，深化社保制度改革，避免社保长期过度依赖一般公共预算补贴。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、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、适时适当推迟法定退休年龄。

改革是艰难的历程，需要有坚强领导和坚定意志，需要各方凝聚共识和共同努力，需要时机配合与内外协同。但是改革所释放的红利将影响深远，如同1978年的改革开放、1994年的分税制、1998年的国企改革、2000年加入WTO以及十八届三中全会后推出的一系列改革。我相信，在党中央国务院的坚强领导下，在部门间协作和上下协同努力下，我们一定能再次创造新的奇迹。

风险提示

外部冲击超预期、政策不及预期



分析师简介

罗志恒，2020年11月加入粤开证券，现任首席经济学家兼研究院院长，证书编号：S0300520110001。

分析师声明

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，本报告清晰准确地反映了作者的研究观点，力求独立、客观和公正，结论不受任何第三方的授意或影响，特此声明。

与公司有关的信息披露

粤开证券具备证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号：10485001。

本公司在知晓范围内履行披露义务。

股票投资评级说明

投资评级分为股票投资评级和行业投资评级。

股票投资评级标准

报告发布日后的12个月内公司股价的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

买入：相对大盘涨幅大于10%；

增持：相对大盘涨幅在5%~10%之间；

持有：相对大盘涨幅在-5%~5%之间；

减持：相对大盘涨幅小于-5%。

行业投资评级标准

报告发布日后的12个月内行业股票指数的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

增持：我们预计未来报告期内，行业整体回报高于基准指数5%以上；

中性：我们预计未来报告期内，行业整体回报介于基准指数-5%与5%之间；

减持：我们预计未来报告期内，行业整体回报低于基准指数5%以下。



免责声明

本报告由粤开证券股份有限公司（以下简称“粤开证券”）提供，旨在派发给本公司客户使用。未经粤开证券事先书面同意，不得以任何方式复印、传送或出版作任何用途。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，我公司不承担任何法律责任。

本报告基于粤开证券认为可靠的公开信息和资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。粤开证券可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。本公司力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成所述证券的买卖出价或询价，投资者据此做出的任何投资决策与本公司和作者无关。在本公司及作者所知情的范围内，本机构、本人以及财产上的利害关系人与所评价或推荐的证券没有利害关系。

本公司利用信息隔离墙控制内部一个或多个领域、部门或关联机构之间的信息流动。因此，投资者应注意，在法律许可的情况下，本公司及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券或期权交易，也可能为这些公司提供或者争取提供投资银行、财务顾问或者金融产品等相关服务。在法律许可的情况下，本公司的员工可能担任本报告所提到的公司的董事。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，须在允许的范围内使用，并注明出处为“粤开证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖意愿的引用、删节和修改。

投资者应根据个人投资目标、财务状况和需求来判断是否使用资料所载之内容和信息，独立做出投资决策并自行承担相应风险。我公司及其雇员做出的任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。

联系我们

广州市黄埔区科学大道 60 号开发区控股中心 19、22、23 层

北京市西城区广安门外大街 377 号

网址：www.ykzq.com