



宏观研究

【粤开宏观】省以下财政体制的四个总体特征、问题与建议

2024年01月09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】全球经济新格局：区域价值链的重构与三大中心的挑战》2024-01-04

《【粤开宏观】财税体制改革将向何处去：新形势与新方向》2023-12-26

《【粤开宏观】负重前行：2023年财政债务形势总结与2024年展望》2023-12-20

《【粤开宏观】谋划新一轮财税体制改革的可能方向》2023-12-17

《【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

一、省以下财政体制的总体特征和近年来的发展趋势

第一，从省以下财政体制划分的角度看，目前划分为规范的分税分成制、基数+增量分成制两个大类，带来了三大问题。第一类是规范的分税分成制度，目前有23个省份；第二类是基数+增量分成制度（包括总额分成），目前有8个省份。虽然规范的分税分成制占主导地位，但采取“基数+增量分成”方式的省份有增加的态势，河南、青海近年来也陆续实施该种体制。多种体制以及两大类体制并立导致了三个问题：一是城市间财政收入不可比，难以根据一般公共预算收入来评估城市的真实财力和评估风险，广州与杭州的一般公共预算收入不可比，因为广东是第一类体制，浙江是第二类体制；二是城市间的不公平竞争，基数+增量分成的财政体制是收入先入市县国库、后通过上解集中一部分到省级政府，导致市县财政收入虚胖，这有利于市县财政收入在全国排名更靠前，有利于招商引资和发债；三是不利于发挥财政调控产业结构的作用，基数+增量分成的体制是统一的分成比例，而规范的分税分成体制可以对不同税种设置不同的分税比例。比如海南为了调控房地产，对房地产相关税种设置了较高的省本级分享比例，比如某些省份为了促进服务业发展，当年对营业税设置了较低的省本级分享比例。

第二，根据各省的集权分权程度，可划分为四个类型。以省本级收入占全省比重、省本级支出占全省比重衡量收入分权和支出分权程度，于是可以划分为：1) 收入集权、支出集权的集权型财政体制，如山西、陕西、黑龙江等；2) 收入分权、支出分权的分权型财政体制，如浙江、江苏等；3) 收入集权、支出分权的均衡型，集中收入是为了促进区域经济均衡发展，如广东；4) 收入分权、支出集权的保障型，如边疆的新疆、云南、西藏，收入分权是因为整体财政收入较弱，支出集权在于省本级将收入留给市县后、截留了转移支付在省本级使用，由于边疆省份辽阔，市县不具备能力支持大规模基建，所以在省本级形成支出。

第三，省财政体制是集权还是分权的决定因素是区域差异与经济发展水平（地方对中央对地方转移支付的依赖程度）。区域差异越大，该省份越容易选择集权体制，比如广东，一次次改革不断集中省本级收入占比，以实现粤东、粤西、粤北和珠三角的均衡发展。

第四，从省本级收入和支出占比的趋势看，省级政府利用其在地方财政体制中的主导地位，上收财力、下移支出责任。从地方政府纵向看，1994-2019年，省本级收入占比从17.1%上升至20.9%，上升了3.8个百分点；省本级支出占比从24.4%下降至16.1%，下降了8.4个百分点。这意味着省级政府控制财力占比上升并通过转移支付给市县政府，同时反映出省以下政府的支出责任压力加大。分区域看，省本级收入占比上升的省份主要集中在中西部地区以及广东省，呈现出西部集权度提高而东部放权的趋势。从不同支出类别的省本级支出占比看，交通运输最高，城乡社区最低，与其外部性程度有关。

由上可知，省级政府利用其在地方财政体制中的主导地位，上收财力、下移



支出责任；县乡财力上升幅度低于支出责任上升幅度，压力较大，即地方财政的压力主要在县乡层面。

二、存在的问题

1、制度不统一带来城市间的不公平竞争、城市间财政数据缺乏可比性；税收分成比例的设定和调整主要是基于省本级财力的需要，而非从税收属性出发，增值税、企业所得税、个人所得税等在各省份政府级次间的分享比例跨度大，但又缺乏合理的理论依据。从我国各省份的实践看，目前省与市县的共享税主要包括增值税、企业所得税、个人所得税、土地增值税、资源税和环境保护税等，以将省市县利益充分绑定到一起，降低监督成本。剔除四大直辖市、西藏和新疆自治区以及 8 个实施基数+增量分成类型的省份，17 个剩余省份中均选择增值税、企业所得税和个人所得税作为共享税，选择将土地增值税作为共享税的有 5 个，占比 29%；选择将资源税作为共享税的有 11 个，占比 64.7%。

从分税比例看，省本级分享的增值税比例大多集中在 30%-40%，有 11 个省份，此外贵州为 23%、湖南为 25%、广东、安徽和吉林为 50%。企业所得税省本级占比分布在 12.5%-60%，区间跨度较大，大多集中在 30%-50%，有 12 个省份；此外，黑龙江是 12.5%、贵州为 20%、内蒙和广西为 25%、云南为 60%。个税与企业所得税比例总体一致，但是广西、河北的企业所得税和个人所得税分享比例不一致，广西的企业所得税和个人所得税省本级分享比例分别为 25%和 37.5%，河北的企业所得税和个人所得税省本级分享比例分别为 50%和 25%。将资源税作为省与市县分享的省份主要集中在增值税和所得税相对较少的经济相对欠发达而资源丰富的资源型省份。这是顺应其资源禀赋的财政制度安排，其中宁夏的省本级分享比例为 100%，黑龙江油气田资源税为 100%（其他资源税为 5%）、内蒙古为 65%、甘肃为 50%、江西为 40%、四川为 35%、陕西、山西和河北为 30%、贵州为 20%、湖南为 25%。将土地增值税作为省与市县共享税的省份有广东、江西、宁夏、海南和黑龙江，对应的省本级分享比例分别为 50%、40%、30%、65%和 5%。环境保护税在改革后，被大多数省份纳入共享税，还有部分省份将耕地占用税作为共享税。

2、由于省级政府上收财力、下移支出责任，导致区县风险越来越高，区县政府近乎无限责任，越到基层，活力越下降；2022 年底地方政府显性债务中 50% 在区县、隐性债务中有 1/3 在区县。

3、事权和支出责任划分滞后，几乎没有推进，与收入划分五花八门截然相反，文本同质化、原则性表述上。

4、转移支付主观性强、不规范，不利于促进基本公共服务均等化和缩小区域差距；省对市县转移支付的情况，与中央对地方转移支付比较，简单、粗糙。标准收入的测算简单以当地过去三年一般公共预算收入/GDP 的平均值来计算，并未分税种根据税基来测算；标准支出简化为实际支出，并未根据功能分类对应的经济社会指标来分析；转移支付分配对公共服务需求响应程度低。

三、改进建议

第一，短期内统一财政收入数据口径，不论是何种财政体制，但要公布实际



可支配财力，实现城市间财政收入数据的可比。

第二，规范省以下财政收入划分，明确两类财政体制的适用条件以及收入划分原则，逐步过渡到分税分成制度。建议省以下收入划分逐步从目前侧重省本级财力控制的角度，转到根据税收属性划分税种以及不同税种的分成比例。省级政府根据省内区域差异情况设置合理的省与市县财力比重，区域差异大的省份由省级政府适当提高省本级占比，控制更多财力用于转移支付。省以下政府间的税收收入主要在省级与市县间分配，采取共享税为主导的省与市县收入划分方式。省级政府适度提高增值税、资源税等税种比重，其他税种可留给市县或者赋予市县较大分成比例。

第三，事权和支出责任，强化省级政府职能，减少市县财政负担和支出责任。区域均衡、共同富裕、环境保护等职能交给省级政府。更加清晰地划分省与市县的事权和支出责任，确立事权与支出责任对应的原则。在省以下事权和支出责任划分方面，有必要将外部性较强以及风险较大的事权由省级政府承担，比如养老、医疗、教育等相关事权逐步上移；将市县的“三保”纳入到省与市县支出责任划分的范畴，避免收入上移、支出下移引发的市县财政困境和基本公共服务均等化弱化；避免“决策权、监督权”上移、支出权（责任）下移。

第四，省对市县转移支付的分配有必要更加细化，更多地采用因素法，更加规范，标准收入、标准支出，充分考虑基本公共服务需求等因素，嵌入激励和惩罚机制，推进基本公共服务均等化。

建议取消税收返还、体制补助和上解等，并入一般性转移支付并重新分配。在此基础上，转移支付中要嵌入更多的激励和惩罚机制，避免财政转移支付损害地方政府发展经济、组织税收的积极性，避免转移支付对经济增长当期的负贡献和发散效应。更多地嵌入区县内区域差异因素，以激励市县担负起均衡本辖区发展的责任，当年区域差距越小、当年较上年区域差距下降程度越高，则设置更高的转移支付系数。

第五，财政管理上的省与市县关系，采取分类分档处理，过去强调县域经济发展，未来是都市圈城市群，发达城市采取城市管区县以做大做强中心城市，欠发达地区采取省管县以更大支持，避免反反复复调整（广西）以及市县关系的矛盾（一刀切容易导致市将项目给区而非县，而非导致市缺乏一盘棋考虑，产业结构同质化竞争）。未来，我国城镇化进程还将继续，并且都市圈城市群的发展势头将更加猛烈，人口流动的区域分化将更加明显。一部分高能级中心城市的人口将迎来持续流入，而低能级城市的人口将面临收缩。因此，都市圈城市群时代的竞争是城市间的竞争，过于强调推动省直管县，将抑制中心城市发展，抑制其对区域内均衡发展的调节作用。

风险提示：外部冲击超预期



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

本报告署名分析师在此声明：本人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，在执业过程中恪守独立诚信、勤勉尽职、谨慎客观、公平公正的原则，独立、客观地出具本报告，结论不受任何第三方的授意或影响。本报告反映了本人的研究观点，不曾因，不因，也将不会因本报告中的具体推荐意见或观点而直接或间接接收到任何形式的报酬。

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“本公司”）向专业投资者客户及风险承受能力为稳健型、积极型、激进型的普通投资者客户（以下统称客户）提供。若您并非上述类型的投资者，请取消阅读，请勿收藏、接收或使用本研究报告中的任何信息。公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。

本报告基于本公司认为可靠的公开信息和资料，但本公司不保证信息的准确性和完整性，亦不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。本公司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，在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议。在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。投资者据此做出的任何投资决策与本公司、本公司员工或者关联机构无关。

本公司在法律允许的情况下可参与、投资或持有本报告涉及的证券或进行证券交易，或向本报告涉及的公司提供或争取提供包括投资银行业务在内的服务或业务支持。本公司可能与本报告涉及的公司之间存在业务关系，并无需事先或在获得业务关系后通知客户。

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。如因侵权行为给本公司造成任何直接或间接的损失，本公司保留追究一切法律责任的权利。本公司并不对其他网站和各类媒体转载、摘编的本公司报告负责。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，本公司不承担任何法律责任。

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