

今年财税体制改革的重点在哪里？

核心观点：

今年财政预算草案首次将“谋划新一轮财税改革”写入预算报告，提及五个方面：一是税制改革、二是深化税收征管改革、三是推进财政资源统筹和预算管理、四是完善转移支付体系、五是央地事权划分和省以下财政体制改革。以上财政领域的改革在今年及未来一段时间或将有那些改革措施？我们结合近年来相关领域的学术研究热点，提出以下可能的改革方向。

一是改革消费税、完善增值税，补充地方税源、促进内需增长。税制改革的前提要确保宏观税负和基本税制的稳定，也就意味着今年税制改革重点不在于减税降费或是新增税种，而在于完善税收制度、优化税收结构，其中消费税和增值税是今年改革的重点。我们认为消费税方面近年来研究较多的便是探讨将其划为地方税种或央地间的共享税种，进而能够有效拓宽地方政府收入来源，弥补“营改增”之后地方政府的收入困境；增值税改革方面，由“生产地原则”向“消费地原则”或是未来平衡区域间税源分配、同时促进消费的改革路径选择。

二是持续推进税收垂管和立法，减少税收竞争、强化税收法定。税收征管改革方面，我们认为未来改革方向主要是结合国税地税合并和金税四期建设，加强税收垂直管理，以减少偷税漏税和区域间的税收竞争。其次，对于税收和各项费用的征缴需要完善立法，减少税收和费用征管的随意性，强化税收法定原则。

三是预算改革和融资统筹是打破支出固化、促进资源统筹的突破口。目前我国财政面临的主要问题或不在于总量层面是否还有债务或支出扩张的空间，而在于结构上央地之间、区域之间、部门之间存在一定失衡，又由于现行财政预算的编制方法“只增不减、只动增量不动存量”，导致支出固化，结构性失衡难以调节。因此，预算改革是解决支出固化问题的“钥匙”：一方面是完善政府预算治理体系，强化预算绩效评价以建立预算编制科学化的激励机制。另一方面，近年来诸多研究也提出创新预算编制，例如“零基预算”。所谓零基预算，是指全部预算支出在编制预算时归零开始，根据重点发展方向，剔除以前年度不必要的支出项目，重新安排预算收支。此外，政府融资的中央统筹方面，我们在今年的财政预算草案中也已经看到了相关安排：即持续提高中央杠杆率，稳步推进地方政府隐性化解工作。

三是转移支付改革的重点在于建立“财随人走”的匹配机制。当前我国转移支付体系存在一定程度的逆向选择，使得财政、基建及公共服务建设与人口流动不匹配，未来改革重点应是建立“财随人走”的高质量发展路径。专业人才和技术的聚集能够产生“正外部性”，有利于科技创新和经济发展，人口向发达地区集中也是全球经济发展的客观规律。但过去我国由于对转移支付的制度依赖，导致部分财力流动并未随实际人口流动而调整，以至于经济发达地区实际在城镇基础设施和公共服务供给方面承受较大压力，而人口流出地出现部分基建过剩和债务风险。

五是事权和支出责任改革方向在于“事权上移、财力下移”。目前央地间事权与支出责任划分中，中央事权与支出责任相对清晰，较为复杂的是省级政府以及省以下政府的支出责任划分。尤其是各省间的发展水平和产业结构存在一定差异，相应的各省内不同层级政府间事权与收入划分需要因地制宜。但总体来看，目前存在的共性问题越到基层政府，财政压力越大，未来的总体改革方向应是推进县和乡镇一级政府的事权上移、税收留成下移，适当扩大中央和省级政府的事权。

分析师

章俊

☎：010-8092 8096

✉：zhangjun_yj@chinastock.com.cn

分析师登记编码：S0130523070003

研究助理

聂天奇

风险提示

- 1.政策理解不到位的风险
- 2.财政政策不及预期的风险
- 3.经济超预期下行的风险

目 录

一、 改革消费税、完善增值税，补充地方税源、促进内需增长	3
二、 持续推进税收垂管和立法，减少税收竞争、强化税收法定	4
三、 预算改革和融资统筹是打破支出固化、促进资源统筹的突破口	5
四、 转移支付改革重在建立“财随人走”的匹配机制	5
五、 事权和支出责任改革方向在于“事权上移、财力下移”	6

2015 年以来历年预算报告均将财税改革作为当年财政重点工作，但每年具体改革内容有所不同，今年与往年最大的不同是将“谋划新一轮财税改革”写入预算报告，并提及五个方面：一是税制改革、二是深化税收征管改革、三是推进财政资源统筹和预算管理、四是完善转移支付体系、五是央地事权划分和省以下财政体制改革。以上财政领域的改革在今年及未来一段时间或将有那些改革措施？我们结合近期的学术研究热点，提出以下可能的改革方向。

一、改革消费税、完善增值税，补充地方税源、促进内需增长

《预算草案》改革中提及首要内容便是税制改革：“保持宏观税负和基本税制稳定的前提下，进一步完善税收制度、优化税制结构，研究健全地方税体系，推动消费税改革，完善增值税制度”。

关于税制改革是列为财税体制改革首位，是最重要的改革领域。改革的前提也明确为要确保宏观税负和基本税制的稳定，也就意味着今年税制改革重点不在于减税降费或是新增税种，而在于完善税收制度、优化税收结构，其中明确提出消费税改革和完善增值税制度。

我们认为消费税改革方面可能探讨将其划为地方税种或央地间的共享税种，进而能够有效拓宽地方政府收入来源，弥补“营改增”之后地方政府的收入困境。目前我国消费税为 100% 归属中央的中央税，2023 年全年收入 1.61 万亿元，占整体税收收入的 8.9%，是仅次于增值税和企业所得税的第三大税种。如果将其纳入地方税种，在有效补充地方税源的基础上，也能够提高地方政府扩大和促进消费增长的动力，促进经济高质量转型。但是，鉴于消费税税基是具有较强流动性的商品和服务，不适宜完全划分给地方政府。我们认为未来部分消费税种划分给地方、或改为中央和地方共享税种是可能的改革方向。

表 1：中央和地方税种划分及收入占比

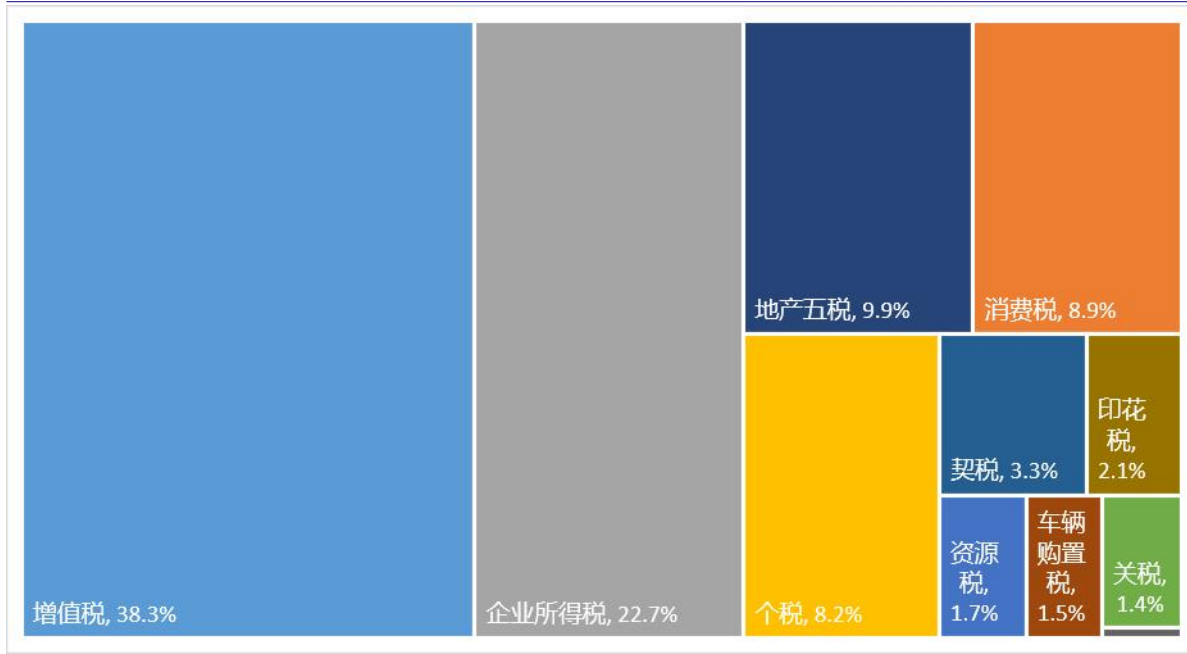
种类	特点	主要税种	税收占比	中央	地方
中央税	维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种	消费税 (含进口环节海关代征部分)	8.9%	100%	
		关税	1.4%	100%	
		车辆购置税	1.5%	100%	
		增值税	38.3%	50%	50%
		企业所得税	22.7%	100%	60%
中央与地方共享税	同经济发展直接相关的主要税种	资源税 (海洋石油企业归中央, 其余归地方)	1.7%	100%	100%
		个人所得税	8.2%	60%	40%
		城市维护建设税	3.1%	100%	100%
		印花稅	2.1%	100%	100%
		土地增值税	3.8%		100%
地方税	与地方经济发展紧密相关, 便于地方进行调控的税种	城镇土地使用税	1.3%		100%
		房产税	2.1%		100%
		车船税	0.79%		100%
		契税	3.3%		100%
		耕地占用税	0.8%		100%

资料来源：财政部、Wind、中国银河证券研究院

增值税改革方面，我们认为由“生产地原则”向“消费地原则”或是平衡区域间税源分配、同时促进消费的改革路径选择。我国增值税目前为中央和地方 5:5 分成的共享税，作为占税收收入比重 30% 左右的第一大税种，50% 的地方分享部分是其重要税收组成部分。但长期以来，我国地方增值税收入的区域间分配是按照“生产地原则”进行的，即产品生产地享有商品生产和销售过程中的大部分税收，而消费地仅能保证享有商品销售最后一环的增值部分的税收。这种税收激励机制导致过去地方政府偏好于鼓励投资建厂，而促进地方消费的动力较低。

其次，目前我国增值税立法已进入二审，从二审稿的调整变化中，未来可能得完善方向是进一步减并税档和扩大抵扣范围，例如现行增值税相关政策规定，购进贷款服务、餐饮服务、居民日常服务和娱乐服务，都不得抵扣进项。而二审稿中，不得抵扣进项税额项目中，删除了贷款服务，同时将购进餐饮服务、居民日常服务和娱乐服务不得抵扣情形，限定在了“直接用于消费”的情形。

图 1：2023 年各项税种占整体税收收入的比重



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

二、持续推进税收垂管和立法，减少税收竞争、强化税收法定

《预算草案》中关于财税体制改革的第二条提出：“深化税收征管改革，依法依规征税收费”。

税收征管改革方面，我们认为未来改革方向主要是结合国税地税合并和金税四期建设，加强税收垂直管理，以减少偷税漏税和区域间的税收竞争。其次，对于税收和各项费用的征缴需要完善立法，减少税收和费用征管的随意性，强化税收法定原则。

表 2：18 项税种立法时间及税收规模

税种	立法时间	生效时间	2022 年税收金额	税收占比
个人所得税	1980 年 9 月	1980 年 9 月	14,923.00	8.96%
企业所得税	2007 年 3 月 16 日	2008 年 1 月 1 日	43,690.00	26.22%
车船税	2011 年 2 月 25 日	2012 年 1 月 1 日	1071.96	0.64%
环境保护税	2016 年 12 月 25 日	2018 年 1 月 1 日	211.00	0.13%
船舶吨税	2017 年 12 月 27 日	2018 年 7 月 1 日	53.02	0.03%
烟叶税	2017 年 12 月 27 日	2018 年 7 月 1 日	133.13	0.08%
车辆购置税	2018 年 12 月 29 日	2019 年 9 月 1 日	2,398.00	1.44%
耕地占用税	2018 年 12 月 29 日	2019 年 9 月 1 日	1,257.00	0.75%
资源税	2019 年 8 月 26 日	2020 年 9 月 1 日	3,389.00	2.03%
契稅	2020 年 8 月 11 日	2021 年 9 月 1 日	5,794.00	3.48%
城建稅	2020 年 8 月 11 日	2021 年 9 月 1 日	5,075.00	3.05%
印花稅	2021 年 6 月 10 日	2022 年 7 月 1 日	4,390.00	2.63%
增值税	未立法	未生效	48,717.00	29.24%
消費稅	未立法	未生效	16,699.00	10.02%
關稅	未立法	未生效	2,860.00	1.72%
房產稅	未立法	未生效	3,590.00	2.15%
土地增值稅	未立法	未生效	6,349.00	3.81%
城镇土地使用稅	未立法	未生效	2,226.00	1.34%

请务必阅读正文最后的中国银河证券股份有限公司免责声明。

资料来源：财政部，wind，中国银河证券研究院

目前我国 18 项税种中已有 12 项完成立法，增值税、关税在审议阶段，消费税列入预备审议项目。自 2013 年十八届三中全会提出“落实税收法定原则”以来我国陆续推动了环保税、车辆购置税、资源税等 9 项税种的立法和实施，目前还有增值税、消费税、关税、房产税、土地增值税以及城镇土地使用税 6 项尚为完成立法（如表 2 所示）。如前文所示，我国增值税已进入全国人大“二审”阶段（2023 年 8 月 28 日），而关税进入“一审”（根据《中华人民共和国立法法》规定，列入全国人大常委会会议议程的法律案，消费税草案列入预备审议项目。房产税、土地增值税、城镇土地使用税尚未进入立法程序。

三、预算改革和融资统筹是打破支出固化、促进资源统筹的突破口

《预算草案》中关于财税体制改革的第三条提出：“推进财政资源统筹，提高预算管理完整性。优化财政资源配置机制，打破支出固化僵化格局，集中财力办大事；加强政府融资的中央统筹。”

目前我国财政体制面临的重要问题不在于总量层面是否还有债务或支出扩张的空间，而在于结构上中央之间、区域之间、部门之间存在一定失衡，又由于现行财政预算的编制方法“只增不减、只动增量不动存量”，导致支出固化、僵化，结构性失衡难以调节，政府财力难以流向真正有需求的区域和重大项目建设。

因此，预算改革是解决支出固化问题的“钥匙”，具体改革方向：一方面是完善政府预算治理体系，强化预算绩效评价以建立预算编制科学化的激励机制。另一方面，近年来较多研究也提出创新预算编制方式和管理理念，例如“零基预算”理念的推广。我国目前预算制定基本是在往年支出规模的基数上，按比例进行增减调整，一定程度上造成了支出固化。而所谓零基预算，是指全部预算支出在编制预算时归零开始，根据新的发展方向，剔除以前不必要的财政支出项目，重新安排预算收支，使财政支出的使用符合现实需要。

此外，在政府融资的中央统筹方面，我们在今年的财政预算草案中已经看到了相关安排，即持续提高中央杠杆率，推出了连续几年发行的超长期特别国债。与此同时，稳步推进地方政府隐性化解工作，促进城投平台的转型发展。

四、转移支付改革重在建立“财随人走”的匹配机制

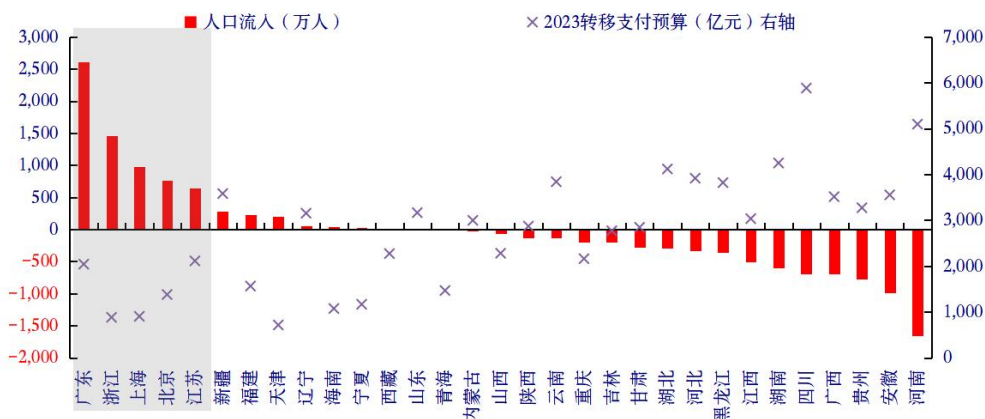
《预算草案》中关于财税体制改革的第四条提出：“完善财政转移支付体系，加强转移支付定期评估和退出管理，优化资金分配，研究建立完善促进高质量发展的转移支付激励约束机制。”

当前我国转移支付体系存在一定程度的逆向选择，使得财政、基建及公共服务建设与人口流动不匹配，未来改革重点应是建立“财随人走”的高质量发展路径。目前我国中央对地方的转移支付分为一般性转移支付、专项转移支付，其中占比较大的主要为一般性转移支付，2023 年中央对地方的一般性转移支付预算为 8.71 万亿元，专项转移支付预算 8499 亿元。我国转移支付机制是分税制改革时期建立起来的制度，彼时我国区域间的流动人口规模较少，为了支持各省的工业化建设，由中央统一进行财政资金调剂，鼓励区域间均衡的发展。其收益对象主要倾向欠发达地区，对于经济发展省份的转移支付规模较低。经过几十年的发展，我国各区域间的经济禀赋开始有所区别，出现了大量涌向发达地区的流动人口，发达地区公共建设需求日益增长，但转移支付仍然主要流向欠发达地区。

专业人才和技术的聚集能够产生“正外部性”，有利于科技创新和经济发展，人口向发达地区集中也是全球经济发展的客观规律。但与此同时，我国长久以来形成的转移支付制度由于过去的制度惯性，财力流动并未随人口流动，以至于经济发达地区实际在城镇基础设施和公共服务供给方面承受较大压力，继而被迫限制户籍人口的流入。而人口净流出地区又对中央的转移支付形成了依赖，导致部分人口稀少地区的基础设施建设出现过剩。

如图 2 所示，根据 2022 年各省常住人口和户籍人口数计算，各省非当地户籍的实际常住人口数量总规模在 7000-8000 万人，而仅北京、上海、广东、江苏、浙江五省市总人口流入就超过 6000 万人，占比超过 80%，这与其获得的转移支付比例显著失衡。2022 年中央向地方的转移支付预算总规模超 8 万亿元，上述五省市合计获得的转移支付资金占比仅为 8.5%。

图 2：31 个地区人口净流入规模与转移支付规模



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

五、事权和支出责任改革方向在于“事权上移、财力下移”

《预算草案》中关于财税体制改革的第五条提出：“落实落细已出台的中央与地方财政事权和支出责任划分改革相关方案，稳步推进省以下财政体制改革。”

十八届三中全会以来，尤其是 2016 年国务院发布了《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》之后，基本明确了改革方向：一是适度加强中央的财政事权；二是保障地方履行财政事权；三是减少并规范中央与地方共同财政事权；四是建立财政事权划分动态调整机制。此后，我国陆续出台了多个领域的央地间财政事权与支出责任改革政策（如图 3 所示），以及根据 9 项基本公共服务的保障要求、各省间的经济与财政能力，将各个地区的中央与地方支付比例按照“86531”的标准分类管理，即第一档由中央承担 80% 的支出责任，第二档中央承担 60% 的支出，以此类推，如图 4 所示。

图 3：中国央地财政事权与支出责任改革推进情况

事权与支出责任改革领域	政策发布时间	政策实施时间
基本公共服务领域	2018 年 1 月 27 日	2019 年 1 月 1 日
医疗卫生领域	2018 年 7 月 19 日	2019 年 1 月 1 日
科技领域	2019 年 5 月 22 日	2019 年 1 月 1 日
教育领域	2019 年 5 月 24 日	2019 年 1 月 1 日
交通运输领域	2019 年 6 月 26 日	2020 年 1 月 1 日
生态环境领域	2020 年 5 月 31 日	2020 年 1 月 1 日
公共文化领域	2020 年 6 月 4 日	2020 年 1 月 1 日
自然资源领域	2020 年 6 月 30 日	2020 年 1 月 1 日
应急救援领域	2020 年 7 月 4 日	2020 年 1 月 1 日

资料来源：Wind，中国银河证券研究院

图 4：九项基本服务保障及五档支出责任划分



资料来源：Wind，中国银河证券研究院

目前央地间事权与支出责任划分中，中央事权与支出责任相对清晰，较为复杂的是省级政府及省以下政府的支出责任划分，这便涉及到省以下的财政体制改革。尤其是各省间的经济发展水平和产业结构存在一定差异，相应的各级政府事权与收入划分需要因地制宜。但总体来看，目前存在的共性问题“越到基层政府，财政压力越大”，未来的总体改革方向应是推进县和乡镇一级政府的事权上移、税收分成相对下移，同时适当扩大中央和省级政府的事权。

相关参考文献:

- [1]黄夏岚,刘怡.增值税收入地区间转移的衡量——生产地原则与消费地原则的比较[J].财贸经济,2012(01):25-33.DOI:10.19795/j.cnki.cn11-1166/f.2012.01.005.
- [2]谢贞发,夏宁潞,吴惠萍.消费税向地方税转型的改革研究[J].税务研究,2020(06):56-63.DOI:10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2020.06.011.
- [3]冯俏彬.从整体改革视角定位消费税改革[J].税务研究,2017(01):38-41.DOI:10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2017.01.008.
- [4]谢贞发,范子英.中国式分税制、中央税收征管权集中与税收竞争[J].经济研究,2015,50(04):92-106.
- [5]《财政支出结构固化问题研究》课题组,赵福昌,于长革.财政支出结构固化问题研究[J].财政科学,2019(06):5-23.DOI:10.19477/j.cnki.10-1368/f.2019.06.001.
- [6]罗振.财政转移支付推进农业转移人口市民化策略研究[J].农业经济,2022(11):74-77.
- [7]楼继伟.深化事权与支出责任改革 推进国家治理体系和治理能力现代化[J].财政研究,2018(01):2-9.DOI:10.19477/j.cnki.11-1077/f.2018.01.001.
- [8]贾康,苏京春.现阶段我国中央与地方事权划分改革研究[J].财经问题研究,2016(10):71-77.

图表目录

图 1： 2023 年各项税种占整体税收收入的比重	4
图 2： 31 个地区人口净流入规模与转移支付规模	6
图 3： 中国央地财政事权与支出责任改革推进情况	6
图 4： 九项基本服务保障及五档支出责任划分	6

表格目录

表 1： 中央和地方税种划分及收入占比	3
表 2： 18 项税种立法时间及税收规模	4

分析师承诺及简介

本人承诺以勤勉的执业态度，独立、客观地出具本报告，本报告清晰准确地反映本人的研究观点。本人薪酬的任何部分过去不曾与、现在不与、未来也将不会与本报告的具体推荐或观点直接或间接相关。

章俊 中国银河证券首席经济学家。

免责声明

本报告由中国银河证券股份有限公司（以下简称银河证券）向其客户提供。银河证券无需因接收人收到本报告而视其为客户。若您并非银河证券客户中的专业投资者，为保证服务质量、控制投资风险、应首先联系银河证券机构销售部门或客户经理，完成投资者适当性匹配，并充分了解该项服务的性质、特点、使用的注意事项以及若不当使用可能带来的风险或损失。

本报告所载的全部内容只提供给客户做参考之用，并不构成对客户投资咨询建议，并非作为买卖、认购证券或其它金融工具的邀请或保证。客户不应单纯依靠本报告而取代自我独立判断。银河证券认为本报告资料来源是可靠的，所载内容及观点客观公正，但不担保其准确性或完整性。本报告所载内容反映的是银河证券在最初发表本报告日期当日的判断，银河证券可发出其它与本报告所载内容不一致或有不同结论的报告，但银河证券没有义务和责任去及时更新本报告涉及的内容并通知客户。银河证券不对因客户使用本报告而导致的损失负任何责任。

本报告可能附带其它网站的地址或超级链接，对于可能涉及的银河证券网站以外的地址或超级链接，银河证券不对其内容负责。链接网站的内容不构成本报告的任何部分，客户需自行承担浏览这些网站的费用或风险。

银河证券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。银河证券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。

银河证券已具备中国证监会批复的证券投资咨询业务资格。除非另有说明，所有本报告的版权属于银河证券。未经银河证券书面授权许可，任何机构或个人不得以任何形式转发、转载、翻版或传播本报告。特提醒公众投资者慎重使用未经授权刊载或者转发的本公司证券研究报告。

本报告版权归银河证券所有并保留最终解释权。

评级标准

评级标准	评级	说明
评级标准为报告发布日后的6到12个月行业指数（或公司股价）相对市场表现，其中：A股市场以沪深300指数为基准，新三板市场以三板成指（针对协议转让标的）或三板做市指数（针对做市转让标的）为基准，北交所市场以北证50指数为基准，香港市场以摩根士丹利中国指数为基准。	行业评级	推荐： 相对基准指数涨幅 10%以上 中性： 相对基准指数涨幅在-5%~10%之间 回避： 相对基准指数跌幅 5%以上
	公司评级	推荐： 相对基准指数涨幅 20%以上 谨慎推荐： 相对基准指数涨幅在 5%~20%之间 中性： 相对基准指数涨幅在-5%~5%之间 回避： 相对基准指数跌幅 5%以上

联系

中国银河证券股份有限公司 研究院

深圳市福田区金田路 3088 号中洲大厦 20 层

上海浦东新区富城路 99 号震旦大厦 31 层

北京市丰台区西营街 8 号院 1 号楼青海金融大厦

公司网址：www.chinastock.com.cn

机构请致电：

深广地区：程曦 0755-83471683 chengxi_yj@chinastock.com.cn
 苏一耘 0755-83479312 suyiyun_yj@chinastock.com.cn
 上海地区：陆韵如 021-60387901 luyunru_yj@chinastock.com.cn
 李洋洋 021-20252671 liyangyang_yj@chinastock.com.cn
 北京地区：田薇 010-80927721 tianwei@chinastock.com.cn
 唐嫚玲 010-80927722 tangmanling_bj@chinastock.com.cn