



宏观研究

【粤开宏观】分税制改革 30 年：评述、问题与未来改革方向

2024 年 03 月 27 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

研究助理：晁云霞

邮箱：chaoyunxia@y kzq.com

近期报告

《【粤开宏观】如何看待“基数效应”和“两年平均增速”》2024-03-25

《【粤开宏观】经济数据“开门红”的亮点与隐忧》2024-03-18

《【粤开宏观】工资收入的基本特征、影响因素及政策建议》2024-03-13

《【粤开宏观】政府工作报告释放的九大信号》2024-03-05

《【粤开宏观】促投资促消费新举措，从存量中挖掘增量》2024-02-29

导读

1994 年的分税制改革有效地解决了中央与地方收入划分的问题，提高了中央宏观调控能力，理顺了政府与市场、中央与地方关系，促进了中国经济持续增长，奠定了社会主义市场经济体制的重要基础。党的十八届三中全会以来，中央对财政的职能和定位从宏观调控的经济职能上升到国家治理的高度。当前我国正处于百年未有之变局，地方债务、房地产和金融风险凸显，内外部形势复杂严峻。2023 年底的中央经济工作会议提出要谋划新一轮财税体制改革，以深化改革开放、激发出经济新的活力和动力。在分税制改革实施 30 年之际，总结分税制改革的成效经验，准确理解分税制，在此基础上分析当前财政体制存在的问题并展望未来改革方向，是非常有必要的。

摘要

一、1994 分税制改革的评述：五大经验和四点认识

1994 年分税制改革是新中国成立以来一次重大的、系统性的、成功的制度变革，取得了积极的成效，也为未来改革留下了可供借鉴的宝贵经验，具体来说有五点。第一，坚持中央财政对全国财政的领导地位。第二，坚持财政管理体制的社会主义市场经济导向。第三，通过合理的制度设计推动地方政府转变思路并调动其积极性。第四，着眼改革大局和国家长远利益，抓住主要矛盾，实施渐进式改革。第五，从中国基本国情出发进行制度创新。

伴随“土地财政”、地方政府债务攀升、地方财政困难等问题显现，学界和社会上出现了将上述问题归咎于分税制改革的认知。准确理解分税制改革，需要把握四点认识。第一，1994 分税制改革的核心是政府间收入划分，但实际上是我国财政管理体制的全面改革。第二，1994 年分税制改革的本质是明晰政府间利益边界的同时，加强财政收入中央集权。第三，1994 年分税制改革表面上“牺牲”了部分省份的既得利益，但实际上是共同富裕和区域协调发展目标下的统筹安排，具有一定历史必然性。第四，1994 分税制改革受限于基本国情等客观条件，改革方案并不完美，但并不意味着我国近年来出现的各种经济发展问题都要归咎于分税制。

二、目前分税制财政体制存在的问题

随着分税制制度框架的建立、中央政府权威的加强和现代财税制度建设的深入，中央持续推动改革，不断完善分税制框架下的政府间收入划分、事权与支出责任划分、转移支付以及省以下财政管理体制等，但目前分税制仍然存在一些亟待解决的问题。

一是中央与地方事权和支出责任划分仍不清晰，地方政府承担过多的事权和支出责任，中央支出占比远低于国际平均水平。其一，2016 年以来中央与地方事权和支出责任改革的可操作性相对不够，方案更多是文本意义，部分领域事权和支出责任要进一步明确。其二，共同事权过多，而共同事权对应支



出责任的落实缺乏清晰的依据。其三，在“中央决策、地方执行”的制度体系下，经济社会风险财政化以及中央对地方的多元目标考核导致地方政府支出责任范围扩大、刚性程度上升。

二是中央与地方收入划分不合理，地方税体系构建需另寻出路，地方政府积极性有待进一步发挥，非税收入占比偏高。其一，所得税与增值税为中央与地方共享税，易引发恶性税收竞争，不利于构建全国统一大市场。其二，地方政府缺乏主体税种，地方税体系构建需另寻出路。其三，数字经济快速发展，导致税源与税收的背离更加严重，税收区域分布更加不均衡。其四，地方非税收入规模持续膨胀，税收收入占比不断下降，收入的脆弱性越来越高。

三是转移支付规模过大，结构有待完善，定位有待清晰。其一，我国中央对地方转移支付规模庞大，产生对地方政府的逆向激励和道德风险，不利于调动地方积极性。其二，转移支付制度与政府间事权与支出责任划分缺乏衔接，共同财政事权转移支付定位不清。其三，一般性转移支付结构有待优化。其四，转移支付资金使用的监督评价机制不健全。

三、未来改革方向

一是强化中央政府职责，合理划分政府间事权与支出责任。首先，厘清政府与市场关系，确定政府职能与规模是前提。如果政府长期大包大揽，家长制的大政府必然收支庞大。其次，逐渐提高中央政府在事关全局性利益的领域的直接支出责任，促进中央政府从规则制定者和命令者角色，逐渐向具体事务的参与者、执行者和监督者等转变。再次，加强与政府间事权与支出责任划相关的配套制度改革。

二是完善税收体系，进一步优化政府间收入划分。首先，尽快稳定宏观税负，更加务实地构建基于共享税为主体的地方税收体系而非地方税种体系。其次，改革税制，推动个人所得税、消费税改革，推动社保费改税，探索数字税、碳税及可能的财产税，落实税收法定。再次，规范非税收入，合理划分国有资产及其相关收入。

三是完善转移支付制度，优化结构和明确定位。首先，尽快明确共同财政事权转移支付的定位和性质。其次，优化一般性转移支付的结构，适度降低税收返还的比重，提高均衡性转移支付和分类转移支付的比重。再次，健全转移支付资金使用的过程监督和效果评价机制。

风险提示：经济恢复不及预期、财税体制改革超预期



目 录

一、1994 分税制改革的评述：经验和四点认识.....	4
（一）分税制改革成功的经验.....	4
（二）准确理解分税制改革的四点认识.....	5
二、目前分税制财政体制存在的问题.....	6
（一）中央与地方事权和支出责任划分仍不清晰，地方政府承担过多的事权和支出责任，中央支出占比远低于国际平均水平.....	7
（二）中央与地方收入划分不合理，地方税体系构建需另寻出路，地方政府积极性有待进一步发挥，非税收入占比偏高.....	8
（三）转移支付规模过大，结构有待完善，定位有待清晰.....	10
三、未来改革方向.....	11
（一）强化中央政府职责，合理划分政府间事权与支出责任.....	11
（二）完善税收体系，进一步优化政府间收入划分.....	12
（三）完善转移支付制度，优化结构和明确定位.....	12

图表目录

图表 1： 主要发达国家和部分发展中国家中央政府财政收支占比情况	8
图表 2： 2022 年地方一般公共预算收入构成	9
图表 3： 2006-2022 年全国非税收入变化情况.....	9
图表 4： 2022 年中央对地方转移支付情况.....	11



一、1994 分税制改革的评述：经验和四点认识

分税制改革是渐进式改革，很多制度性铺垫实际上在 1993 年甚至更早就已开始进行。1993 年 7 月 1 日起执行了新的企业财务制度。1993 年 11 月十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出三项财政体制改革重点任务，其中之一就是“把现行地方财政包干制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制，建立中央税收和地方税收体系”，标志着分税制改革的开始。1993 年 12 月 15 日，国务院出台《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》（国发〔1993〕85 号），确定从 1994 年 1 月 1 日起在全国实行分税制财政管理体制。

（一）分税制改革成功的经验

1994 年分税制改革是新中国成立以来一次重大的、系统性的、成功的制度变革，取得了积极的成效，也为未来改革留下了可供借鉴的宝贵经验。

其一，坚持中央财政对全国财政的领导地位。分税制改革使得中央政府集中的财政收入大幅增加，不仅解决了改革之前中央政府的财政困境，而且使中央政府有能力、有财力在宏观经济调控、调节区域财力差异、协调地区发展等事关经济全局性的领域发挥更大作用。事实上，国际上无论是实行联邦制的国家（美国、德国、加拿大、俄罗斯、巴西等），还是单一制国家（英国、法国、日本等），中央财政收入集权是普遍现象。理论上，经济发展水平越高，越是需要中央政府发挥调节收入分配、宏观经济调控等职能，中央政府需要集中更多的财力，以财政收入集权为主要特征的分税制改革在本质上适应了当时经济发展的需要。分税制改革确立了中央财政对全国财政的领导地位，不仅树立了中央政府的权威，也为中央政府在之后应对多次宏观经济波动和突发自然灾害、协调区域经济发展、促进全国基本公共服务均等化、调节收入分配等领域发挥强有力的作用打下了坚实的制度基础，“集中力量办大事”的中国特色社会主义制度的优越性也得以更好地发挥。

其二，坚持财政管理体制的社会主义市场经济导向。1992 年党的十四大确定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。1994 年分税制改革是建立适应社会主义市场经济的财政管理体制的重大举措。改革理顺了国家与企业、政府与市场之间的收入分配关系，改变了按企业行政隶属关系组织财政收入的状态，使企业不分经济性质、规模大小、行政级别，一律平等依法纳税。这种转变使得政府更加注重市场导向，更好地服务于企业和消费者。市场经济条件下，政府的角色不是大包大揽的家长，而是作为社会公共管理者，制定合理的利益分配规则，维护市场公平竞争环境，突出市场在资源配置中的主导地位。分税制改革方案凸显了上述理念，其实施加快了政府职能转变，为后续社会主义市场经济快速发展奠定了良好的制度基础。

其三，通过合理的制度设计推动地方政府转变思路并调动其积极性。分税制改革之前的“财政包干制”下，按照企业行政隶属关系划分财源的做法，导致地方保护主义盛行，造成地区间市场分割，阻碍了全国统一市场的形成。分税制改革通过科学的制度设计，推动地方政府转变思路，充分发挥了地方政府的积极性。第一，通过划分税种，明确了中央与地方的利益边界，中央与地方各自拥有固定的税收收入范围，形成了较强的财政激励和稳定的收入预期，不仅调动了两个积极性，还促使地方政府更加关注地区长期税源建设和经济发展。第二，破除了过去按企业行政隶属关系划分各级政府财源的做法，并通过工商税制改革和国有企业利润分配改革，使各类企业对地方财力的贡献差异不再显著，促使地方政府调整经济发展策略，更加注重地区基础设施、公共服务等投资环境建设，推动地区经济快速发展。第三，通过融入奖惩机制，充分激励地方政府。分税制实施初期，税收返还增长率以全国两税（增值税和消费税）增长率为基础，对于 1994



年以后中央净上划收入达不到 1993 年基数的地区，则相应扣减税收返还数额，这对经济发展落后的地区形成较大压力，同时不利于充分调动经济发展较快地区的积极性。1994 年 8 月，中央及时对税收返还方案进行了调整和完善，仍以 1993 上划中央的税收收入作为基数，但返还递增率以本地实际两税增长率为基础（张德勇和孙琳，2020）。通过设置清晰的奖惩机制，既给予地方政府充分的财政激励，又保障了中央收入的稳定增长。

其四，着眼改革大局和国家长远利益，抓住主要矛盾，实施渐进式改革。为了争取地方的广泛支持，也为了维护国家和社会的稳定，分税制采取的是渐进式改革方式，“通过渐进式改革先把分税制的基本框架建立起来，在实施中逐步完善”。实际上，任何试图一次性解决所有问题的改革都是徒劳和不切实际的。分税制改革抓住了当时中央与地方关系这对主要矛盾，对于中央与地方事权和支出责任划分、所得税分享、省以下财政管理体制问题等留至后续解决。此外，中央尽最大可能保护了地方的既得利益，对地方提出的意见做了阶段性妥协和局部的让步，推动改革顺利实施，维护了改革大局和国家长远利益。

其五，从中国基本国情出发进行制度创新。“国发〔1993〕85 号”文件强调，“分税制改革既要借鉴国外经验，又要从我国的实际出发”。分税制改革不可避免地借鉴了国际经验，但更多地结合了中国国情，进行了开创性的、前瞻性的制度创新。我国是单一制国家，地方政府本质上是中央政府的派出机构，意味着税收立法权应高度集中，才可以维护全国统一市场和企业平等竞争，因此，不能像美国实行彻底的财政联邦制。我国又是行政级次偏多的人口大国，中央政府对地方居民的需求和偏好不了解，在公共物品的提供上没有比较优势，必须实现财政分级管理，才能兼顾公平与效率。世界上实行分税制的国家，普遍采取三级行政、三级财政的形式，但是基于我国行政管理体制的国情，在五级政府之间划分财政收入不太现实，短期内也难以将五级政府改制为三级政府。分税制改革采取的实际上是在税收立法权高度集中于中央的前提下，主要规定了中央与地方政府间的财政关系，但是对于省以下的财政管理体制并未提出明确要求，只是规定“各省、自治区、直辖市以及计划单列市人民政府要根据本决定制定对所属市、县的财政管理体制”。这是抓住主要矛盾、进行渐进式改革的做法，也是基于中国基本国情创新性地推动分税制基本框架在中国生根发芽的智慧做法。

（二）准确理解分税制改革的四点认识

1994 年以来，分税制在不断改革和完善中已平稳运行三十年，充分证明 1994 年分税制改革的成功。但是，伴随“土地财政”、地方政府债务攀升、地方财政困难等问题显现，学界和社会上出现了将上述问题归咎于分税制改革的认知。事实上，这只看到了分税制集中财力的一面，未看到分税制的全貌。

第一，1994 分税制改革的核心是政府间收入划分，但实际上是我国财政管理体制的全面改革。从内容上看，分税制改革的核心是从过度分权、不稳定、不规范的“财政包干制”，到相对集权的分级财政。改革由一系列设计缜密、相互配合、体系化的改革措施构成，不仅涉及到政府间财政关系调整，还涉及到国家与企业利益关系调整、预算制度调整、税收制度调整等诸多方面，是“牵一发而动全身”的全局性改革。

第二，1994 年分税制改革的本质是明晰政府间利益边界的同时，加强财政收入中央集权。1994 年分税制改革后，中央政府财政支出占比没有明显的变化，但中央政府财政收入占比大幅上升，具有明显的收入集权色彩。这里需要澄清两点。第一，分税制不同于财政分权（fiscal decentralization）。分税制是一类财政收入在各级政府间划分的分级财政管理体制的总称，而财政分权是一个综合性的、状态性的概念，反映一国（地区）财政权力的分散程度，包括财政收入分权和财政支出分权，与之对应的概念是财政收入



集权和财政支出集权。1994 年分税制改革由于没有从根本上触及政府间事权和支出责任划分，财政支出分权程度并没有明显的变化，但财政收入权力的分散程度大大降低，是具有财政收入集权色彩的改革。第二，我国的分税制也不是财政联邦制（fiscal federalism，又称财政联邦主义）。财政联邦制是以美国为代表的部分国家采取的一种分级财政管理体制，它的主要特点是各级政府在财政收入和财政支出上均有高度的自主权，各级政府互不隶属，各级政府官员由居民选举产生，选举制度迫使政府对居民负责。这些特点与我国分税制有根本性的不同，因此，我国的分税制也不是财政联邦制。

第三，1994 年分税制改革表面上“牺牲”了部分省份的既得利益，但实际上是共同富裕和区域协调发展目标下的统筹安排，具有一定历史必然性。得益于改革开放和 20 世纪 80 年代邓小平同志提出“鼓励一部分地区、一部分人先富裕起来”的发展理念，东部一些省份率先获益，经济发展较快，地方财源充实，地方政府财力不断增强，这增强了这些地方政府在“财政包干制”下与中央政府讨价还价的筹码，最终导致部分省份在与中央划分财政收入时处于相对强势地位，且相较于其他省份财政上解负担明显较轻。社会主义市场经济发展的最终目标是实现共同富裕，先富带动后富是必然趋势。先富省份受益于改革开放、区位优势 and 旧财政管理制度的缺陷而积累的财政实力，必然要通过某种形式进行再分配，以帮助和带动落后地区的经济发展，否则与我国社会主义市场经济发展的根本原则相背离。分税制改革通过中央先集中财力然后进行转移支付的形式，将先富省份的改革开放红利惠及其他地区，有助于缓解地区间财力不平衡和发展不协调问题，也符合共同富裕的根本原则和历史趋势。

第四，1994 分税制改革受限于基本国情等客观条件，改革方案并不完美，但并不意味着我国近年来出现的各种经济发展问题都要归咎于分税制。无论是从国际上实行分税制的国家的发展情况看，还是我国分税制持续运行三十年的情况看，分税制都是一种较为合理的财政管理制度安排。但随着时间的推移、经济发展水平的提高和财政管理体制改革的不断深入，渐进式分税制改革所遗留的一些问题日益凸显出来，对经济发展和国家治理产生了一定程度的不利影响。但这并不意味着我国经济近年来出现的各种问题是分税制造成的。一些学者认为分税制下地方政府收入与支出责任不匹配，导致了土地财政、地方政府债务等问题。本文认为，这些财政或经济现象的出现是经济、政治和文化等各种因素长期叠加的综合结果，简单归咎于分税制是“打板子打错了地方”，有较大的误导性。本文认为，虽然分税制下中央集中了较多收入，地方承担了大部分支出责任，但改革初期一直到 2008 年国际金融危机之前，中央对地方的转移支付和税收返还实际上能够覆盖地方政府支出；其后日益规范的转移支付制度很大程度上弥补了地方财政收支缺口，分税制并不是上述问题的主要原因。土地财政产生的根源是中央对地方的 GDP 考核机制和土地管理制度。《土地管理法》规定我国土地归国家和集体所有；1990 年颁布的《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定市、县级政府有出让国有土地的权利。当出让国有土地可以获取财政收入、推动房地产及其上下游行业快速发展、推动城市扩张、带动本地经济增长，而又缺乏对地方政府出让国有土地使用权的约束机制时，土地财政难以避免。地方政府债务问题在 2008 年应对金融危机的“四万亿”公共投资计划实施后凸显出来，当时的情况是经济下行背景下地方政府没有足够财力提供公共投资配套资金，而旧《预算法》不允许地方政府出现财政赤字，所以，滋生了大批城投公司和地方政府隐性债务（Bai 等，2016；吴海军等，2023）。由此可见，将现阶段一些问题简单归咎于分税制是不合理的，应该客观、全面、公正地去看待和分析目前经济发展出现的各类问题与矛盾，不能全盘否定分税制。

二、目前分税制财政体制存在的问题

随着分税制制度框架的建立、中央政府权威的加强和现代财税制度建设的深入，中



央持续推动改革，不断完善分税制框架下的政府间收入划分、事权与支出责任划分、转移支付以及省以下财政管理体制等，但目前分税制仍然存在一些亟待解决的问题。

（一）中央与地方事权和支出责任划分仍不清晰，地方政府承担过多的事权和支出责任，中央支出占比远低于国际平均水平

其一，2016年以来中央与地方事权和支出责任改革的可操作性相对不够，方案更多是文本意义，部分领域事权和支出责任要进一步明确。基于事权与支出责任划分改革的文本研究表明，改革文件的横纵向相似度都很高，省以下改革有“以文件落实文件”的风险（胡凯，2021；王振宇等，2022）。关于事权划分，在财政分权理论已有共识的领域，相对比较容易。但是支出责任是对事权的具体实践落实，如果仅停留在改革文件上，支出责任与事权相适应可能沦为空谈。其中，国防安全、大江大河治理、收入分配等领域还部分地存在事权和支出责任下移的情况。国防、外交理论上属于中央事权，但是边疆省份仍承担着部分事权的履行责任。部分省份如北京地域范围内政务服务、国际交往等事权和支出责任划分还不够清晰合理，诸多中央事权和支出责任事实上由北京市承担。

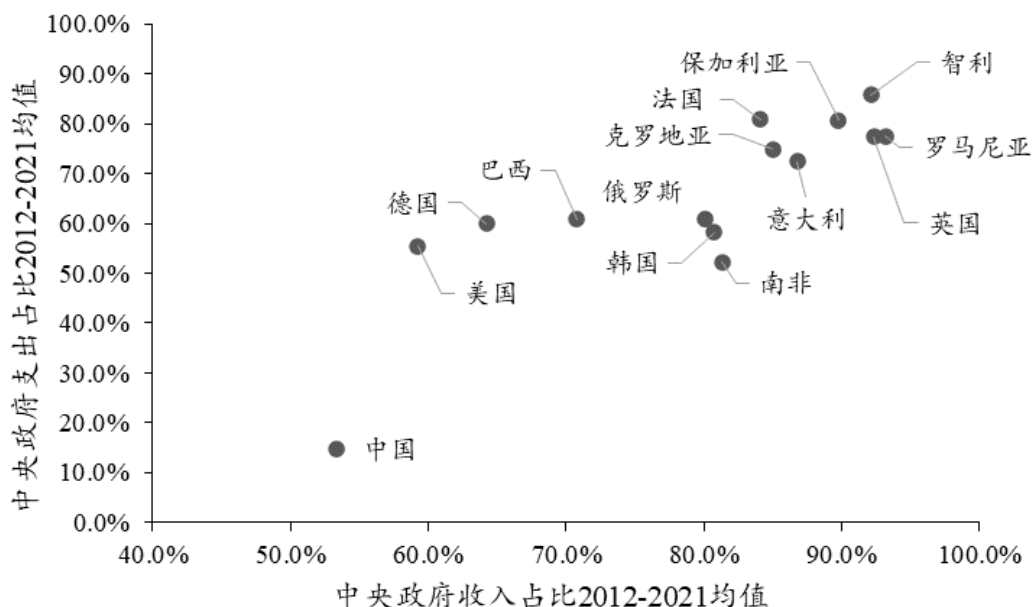
其二，共同事权过多，而共同事权对应支出责任的落实缺乏清晰的依据。《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》（国发〔2014〕71号）指出，“属于中央地方共同事权的，由中央和地方共同分担支出责任，中央分担部分通过专项转移支付委托地方实施”。理论上，地方政府具有提供本地公共服务的比较优势（信息优势和机构人员优势），即使是共同事权也可以采用转移支付的方式委托地方政府实施。中央委托地方政府实施的共同事权所对应的财政支出，资金源自中央、执行在地方，相关支出责任属于中央还是地方缺乏依据。如果属于中央，但执行在地方；如果属于地方，不符合“谁的财政事权谁承担支出责任”原则。事权与支出责任相适应，不仅仅是资金从国库支出的简单动作，还有具体事务的执行、过程监督、人员配备、机制保障等一系列落实支出责任所需要的硬件和软件条件。转移支付仅解决了资金问题，而把其他与执行相关的事务留给了地方政府，难以从根本上缓解地方政府实际支出责任过多、事务繁重、支出效果不及预期等问题。

其三，在“中央决策、地方执行”的制度体系下，经济社会风险财政化以及中央对地方的多元目标考核导致地方政府支出责任范围扩大、刚性程度上升。我国长期实施的是“中央决策、地方执行”的政府运行模式，这天然导致事权和支出责任下移到地方政府。党的十八大以来，中央对地方的考核机制实现了从单一GDP到多元目标的变化，顺应了新时代高质量发展的需要；但是，实际执行层面一定程度上出现了地方政府要同时兼顾经济发展、乡村振兴、环境保护、化解风险等任务，否则面临被问责的风险，因此，地方政府实际的支出责任范围扩大、刚性程度上升。2022年，地方政府一般公共预算支出占比为86.3%。在教育、社会保障和就业、卫生健康、住房保障等基本公共服务领域中地方政府支出占比均超过90%。近年来，内外部经济社会风险频发，为维护经济社会运行稳定，财政的兜底责任逐步扩张，增加了政府潜在支出责任，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。经济社会风险财政化也导致地方政府支出责任的增加。

理论上，经济越发达，越是需要中央政府发挥调节收入分配、宏观经济调控、区域协调等职能，中央政府需要集中更多的财力，同时，中央政府的支出责任也应相应增加。与其他国家相比，我国中央政府财政支出占比远远低于中央政府收入占比（见图表1）。我国公共服务领域的支出责任过度下放，地方政府承担的支出比例过大，明显与国际通行做法不符，导致公共服务资金和供给不足，不利于地区间公共服务均等化（Shen, Zou, 2015）。



图表1：主要发达国家和部分发展中国家中央政府财政收支占比情况



资料来源：《中国统计年鉴（2023）》、国际货币基金组织（IMF）、粤开证券研究院。

注：图中发展中国家选取的是与我国经济发展水平接近的国家，根据世界银行世界发展指标（WDI）中的2021年人均GDP确定。

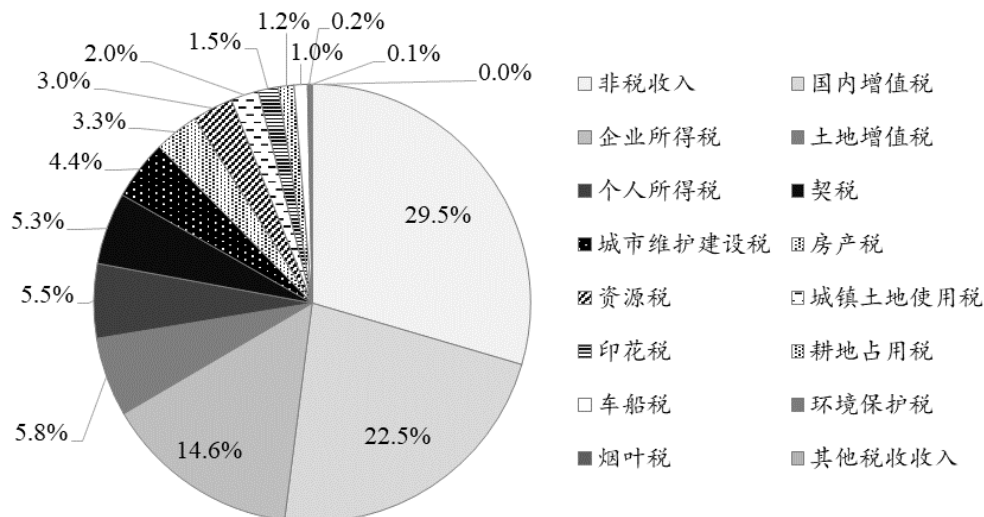
（二）中央与地方收入划分不合理，地方税体系构建需另寻出路，地方政府积极性有待进一步发挥，非税收入占比偏高

其一，所得税与增值税为中央与地方共享税，易引发恶性税收竞争，不利于构建全国统一大市场。所得税本质上对资本和劳动征税，增值税对商品和服务征税，二者都是流动性税基。财政分权理论表明，对于流动性税基课征的税宜作为中央税，否则地方政府为了吸引更多税源，会采取“逐底竞争”的税收竞争策略，通过各种各样的税收减免、税收优惠、税收返还等政策来吸引资本和厂商，引起资源配置扭曲，造成国家税收流失，破坏市场公平，阻碍统一市场形成。个人所得税的收入分配调节功能较强，而调节收入分配有利于社会稳定，具有较强的正外部性，应该更多地由中央政府来完成，对应的收入应划分为中央收入。世界上实行分税制或财政联邦制的国家多将个人所得税作为中央税，也很少有将增值税作为中央地方共享税的情况。但是，我国18个税种在税收规模上并非均匀分布，增值税、所得税是主要税种，如果全部划归为中央政府收入，则地方政府收入占比将严重偏低，而且地方政府缺乏发展经济的积极性。这是我国的税收现实与理论背离，但又不得不面对的情况。

其二，地方政府缺乏主体税种，地方税体系构建需另寻出路。全面“营改增”后，地方政府税收收入主要来自增值税和所得税构成的共享税，其他税种的贡献较小（见图表2）。从其他经济体看，房产税适宜作为地方主体税种，但是从我国的现实情况看，房地产形势低迷，房产税立法并出台的时机已经不再，地方税体系构建要另寻出路。



图表2：2022 年地方一般公共预算收入构成

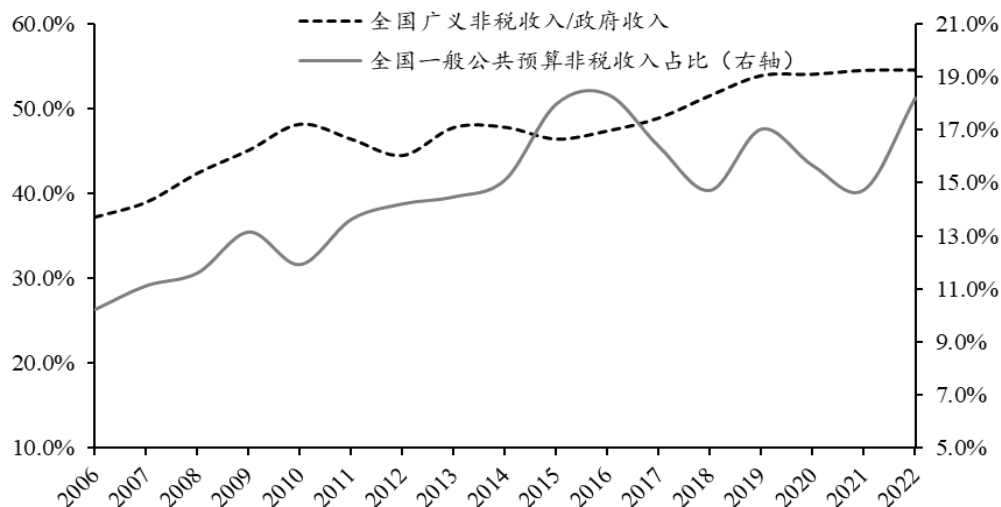


资料来源：《中国统计年鉴（2023）》、粤开证券研究院。

其三，数字经济快速发展，导致税源与税收的背离更加严重，税收区域分布更加不均衡。依托庞大的市场优势，我国数字经济规模及占比逐步提高。以平台经济为主要形式的数字经济，进一步促进了生产地和消费地的分离，在我国目前生产地原则税制的背景下，税收被聚集在个别东部沿海省份和城市。

其四，地方非税收入规模持续膨胀，税收收入占比不断下降，收入的脆弱性越来越高。非税收入作为政府收入来源，其规范性、稳定性、可预期性、透明性等均不及税收收入，非税收入占比增加会导致政府收入质量和稳定性的下降，一定程度上削弱财政的宏观调控能力，不利于财政长期可持续性。同时，不规范的非税收入增加了企业和居民的负担，扰乱了市场经济秩序。2022 年地方一般公共预算收入中，29.5%的收入来自非税收入（见图表 2）。全国广义政府非税收入（含土地出让收入）在全部政府收入中的占比自 2011 年以来呈趋势性上升态势，到 2022 年已达 54.6%（见图表 3）。

图表3：2006-2022 年全国非税收入变化情况



数据来源：IMF、财政部、国家统计局。

注：政府收入指四本预算收入之和（剔除重复计算部分），广义非税收入指扣除税收收入之外的政府收入。



（三）转移支付规模过大，结构有待完善，定位有待清晰

虽然自 1995 年转移支付制度建立以来，中央对地方政府转移支付规模逐年增加、结构日益优化，在调节地区间财力差距、促进区域协调发展、促进公共服务均等化等方面发挥了积极的作用，但我国目前转移支付仍存在明显的问题。

其一，我国中央对地方转移支付规模庞大，产生对地方政府的逆向激励和道德风险，不利于调动地方积极性。我国逐步建立起了相对规范的转移支付制度来弥补地方财政收支缺口和均衡区域财力，解决财政纵向和横向失衡问题。2022 年中央对地方转移支付规模达到 9.7 万亿元，超过中央本级收入的 9.5 万亿元，占地方一般公共预算支出的 43.1%。地方政府支出高度依赖中央转移支付存在以下 3 个问题：一是我国政府层级较多，中央政府对居民偏好了解有限，导致转移支付资金使用效率损失；二是地方高度依赖转移支付来履行地方政府职责易引发公共池效应，即本辖区提供公共服务的部分成本外溢到其他辖区，弱化财政分权对地方政府行为的约束，导致财政支出效率低下；三是财政形势越严峻的地区能获得更多的转移支付，产生了逆向激励，不利于调动地方积极性。

其二，转移支付制度与政府间事权与支出责任划分缺乏衔接，共同财政事权转移支付定位不清。“国发〔2014〕71 号”文件指出，要根据中央和地方事权与支出责任的划分，逐步推进转移支付制度改革。从目前的转移支付结果看，转移支付制度改革落后于事权与支出责任改革。“国发〔2014〕71 号”文件要求，对于中央与地方共同事权，中央分担部分通过专项转移支付委托地方实施；对于地方事权，由地方承担支出责任，中央主要通过一般性转移支付给予支持，少量的引导类、救济类、应急类事务通过专项转移支付予以支持，以实现特定政策目标。2019 年一般公共预算中增加了“共同财政事权转移支付”，下设 50 余个类别，2022 年共同事权转移支付规模已达一般性转移支付的 45.0%，这与“国发〔2014〕71 号”文件的要求的共同事权要通过专项转移支付委托地方执行的要求不符。同时，“共同财政事权转移支付”项下的项目非常具体，资金使用范围较窄，与一般性转移支付的定位不符，定位不清。共同财政事权转移支付定位不清的根源是转移支付制度改革落后，没有与政府间事权与支出责任划分改革相衔接，一味强调降低专项转移支付比例、提高一般性转移支付比重，共同事项转移支付就成了既要调控地区差距，又要显示中央在共同事权上的作为，还要降低专项转移支付比重等多重目标下的矛盾体。

其三，一般性转移支付结构有待优化。2022 年一般性转移支付占全部转移支付的比重达 83.4%（见图表 4）。其中，均衡性转移支付占全部转移支付的 21.8%，占一般性转移支付 26.2%，占比较低。均衡性转移支付的目的是调节政府间横向财政失衡，不指定用途，地方政府可自由支配，对于调节地区间财力差距有关键作用。税收返还及固定补助占全部转移支付的 12.2%，占一般性转移支付的 14.6%，占比仍然偏高。税收返还是为照顾历次改革中地方政府既得利益而产生的，对地区间财力差距起到的是逆向调节，即其比重越高，越不利于地区间财力均等化和区域均衡发展。其他一般性转移支付属于分类转移支付，即指定了用途，但用途较宽泛，分配资金的方式仍然是因素法，此类转移支付占比 9.1%，比重较低。分类转移支付兼顾了均衡性转移支付和专项转移支付的优点，既可以达成特定的调控目标，又能发挥地方政府的积极性和优势，是应该大力提倡的一种转移支付形式。

其四，转移支付资金使用的监督评价机制不健全。目前转移支付资金拨付后，地方政府执行的过程和效果缺乏系统的监督和评价机制。特别是按照项目法分配资金的专项转移支付，由于全国项目较多，上报过程本身缺乏透明性，没有有力的监督和评价机制，难以保证项目执行效果达到政策目标。对于共同财政事权转移支付，如何保证中央资金下达后，地方也能根据中央要求的比例分担相应的支出责任，目前还缺乏有力的制度保



障。

图表4：2022 年中央对地方转移支付情况

项目	金额	占比
一、一般性转移支付	80811.3	83.4%
均衡性转移支付	21179	21.8%
重点生态功能区转移支付	992.04	1.0%
县级基本财力保障机制奖补资金	3779	3.9%
资源枯竭城市转移支付	232.9	0.2%
老少边穷地区转移支付	3288.2	3.4%
产粮大县奖励资金	506.14	0.5%
生猪（牛羊）调出大县奖励资金	37	0.0%
共同财政事权转移支付	36354.12	37.5%
税收返还及固定补助	11836.9	12.2%
体制结算补助	2606	2.7%
二、专项转移支付	7597.03	7.8%
三、支持基层落实减税降费和重点民生等专项转移支付	8533.49	8.8%
中央对地方转移支付总额	96941.82	100.0%

资料来源：《2022 年中央对地方转移支付决算表》、粤开证券研究院。

三、未来改革方向

未来有必要在坚持分税制基本框架的基础上，逐步完善我国财政体制，使其更好地推动中国式现代化和高质量发展，推动国家治理体系和治理能力现代化。

（一）强化中央政府职责，合理划分政府间事权与支出责任

首先，厘清政府与市场关系，确定政府职能与规模是前提。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，才能真正解决政府支出规模庞大的问题。深化行政事业单位改革，强化绩效管理；对人口流出地区的区县实施合并，减少财政供养人员。裁减冗员精兵简政，必须配合市场化的改革，例如放开市场准入、改善营商环境，提高就业的吸纳能力。

其次，逐渐提高中央政府在事关全局性利益的领域的直接支出责任，促进中央政府从规则制定者和命令者角色，逐渐向具体事务的参与者、执行者和监督者等转变。我国中央政府实际支出占比过低，大量的支出责任通过转移支付委托地方政府完成，造成地方政府实际支出责任过重。随着经济发展水平的提高，促进共同富裕、协调区域发展、促进公共服务均等化、保护环境、建立全国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。在上述领域地方政府由于更加关注本地局部利益而缺乏足够的动力有所作为。同时，逐步加强中央政府机构和人员建设，逐步提高中央在事关全局性利益的支出领域的直接支出责任，强化垂直管理和部门实体化，减轻地方政府实际支出压力。

再次，加强与政府间事权与支出责任划相关的配套制度改革。如尽快优化转移支付制度，明确共同财政事权转移支付的定位，加强转移支付执行过程监督和效果评价机制



等。

（二）完善税收体系，进一步优化政府间收入划分

目前我国政府间收入划分还存在诸多不合理之处，其根源在于我国税收体系不完善。目前我国税制结构仍以间接税为主，地方政府缺乏主体税种，应当在保持宏观税负总体稳定的前提下，持续完善我国税收体系，进一步优化政府收入划分。

首先，尽快稳定宏观税负，更加务实地构建基于共享税为主体的地方税收体系而非地方税种体系。尽快稳定宏观税负，减税降费要从追求数量转向效果，避免宏观税负持续下行；尽快清理不必要的税收优惠及临时性政策；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等出发落实减税降费。更加务实地构建基于共享税为主体的地方税收体系而非地方税种体系。我国 18 个税种对应 5 级政府，难以实现彻底的分税制；在中央与地方间，18 个税种的非均质性意味着分税的结果只能是中央或地方收入的畸高或畸低。营改增后，由于调整了增值税收入分享比例，地方政府一般公共预算收入占比总体平稳，约 54% 左右。与其陷入构建地方税种体系的泥潭难以自拔，不如更加务实地构建地方税收体系，即以共享税为主，以实现中央地方收益共享、风险共担。

其次，改革税制，推动个人所得税、消费税改革，推动社保费改税，探索数字税、碳税及可能的房产税，落实税收法定。推动个人所得税改革从分类与综合相结合的征收模式走向彻底的综合征收，减轻工薪阶层负担的同时强化征管，确保个税规模做大并发挥应有的收入分配调节功能。其中，非劳动所得（财产转让、偶然所得等）逐步纳入综合所得；避免免征额大幅提高，以确保一定规模的纳税人群，否则纳税人群大幅减少的结果必然是直接税体系和纳税人意识难以真正建立；强化对直播等新经济活动和娱乐明星等畸高收入群体的征管力度；降低最高边际税率 45% 的税率，提高税收遵从度，宽税基、低税率、严征管。改革消费税，将消费税征税范围从烟、酒、汽车为主拓展到高污染高耗能消费和高端服务业（例如高端会所和酒店），征税环节从生产环节后移至消费环节，并逐步下划给地方，充实地方财力。提高资源税、环境保护税税率，体现绿色发展理念和高质量发展导向。推动社会保险费改税，强化征管的同时降低费（税）率。稳妥探索研究数字资产税、数字服务税、碳税等新的税种。

再次，规范非税收入，合理划分国有资产及其相关收入。我国非税收入在地方政府收入中占比较高，是企业税费负担感受偏重的原因之一。政府收费等非税收入稳定性、可预期性、透明性较差，不宜过度依赖非税收入。深化非税收入管理体制改革。及时甄别和清除不合理的非税收入，进一步提升非税收入征收与管理效率，优化地方政府收入结构；同时规范非税收入的用途，提升地方政府非税收入的支出效率，形成非税收入与地区经济发展的良性循环。同时，应合理划分国有资产及其相关收入。目前国有资产及其相关收入仍按照行政隶属关系划分，大部分国有资产的经营管理权限在地方政府，而土地出让相关管理审批权限集中在地方政府手中，不利于促进构建全国统一大市场，也不利于资源性收入的全国共享和共同富裕。应积极探索国有资产及其相关收入在中央与地方政府之间的划分机制，在清晰界定各类国有资产的所有权的基础上，通过合理划分产权和设置奖惩机制，抑制地方保护主义和土地市场畸形发展。

（三）完善转移支付制度，优化结构和明确定位

地方政府过度依赖转移支付会导致一系列的问题和效率损失，但对于中国这样一个人口众多、行政管理级次较多的国家，中央通过对地方转移支付弥补地方收支缺口，一方面对地方政府形成有效控制，另一方面可以达到特定的调节目标，仍然具有比较积极



的作用。但目前转移支付制度的调整落后于财政管理领域的其他改革，需要尽快进行调整和完善。

首先，尽快明确共同财政事权转移支付的定位和性质。共同财政事权转移支付的直接目的是解决中央与地方共同事权中中央分担的支出责任问题，最终目的是实现基本公共服务均等化。共同财政事权转移支付已存在 5 年时间，规模日益增长，应及时对其进行规范，界定其性质和功能定位、明确资金分配方法、健全共同事权资金筹措机制。应该创新共同财政事权转移支付的资金分配方式，提高地方政府在相关公共服务领域投入的积极性。

其次，优化一般性转移支付的结构。持续优化一般性转移支付的结构，适度降低税收返还的比重，提高均衡性转移支付的比重。在未来的税制改革和税收收入分享改革中，更加谨慎地使用税收返还的形式照顾既得利益。同时，分类转移支付由于兼有均衡性转移支付和专项转移支付的优点，既可以加强转移支付的财力均等化功能，又可以达到特定的调节目标，可以适当提高此类转移支付的比重。

再次，健全转移支付资金使用的过程监督和效果评价机制。转移支付制度能够有效发挥作用需要两个重要前提：一是转移支付资金的使用可以反映居民的偏好；二是上级对下级资金使用进行了有效监督。中央政府需要借助地方政府在了解居民偏好方面的信息优势，合理分配转移支付资金，使其能够基本回应居民的需求和偏好。更为重要的是，要建立健全转移支付资金使用的过程监督和效果评价机制，确保转移支付在具体执行过程中不被挪用、不变味、不打折扣。尤其是对于共同财政事权转移支付，中央资金下达后，地方是否可以及时落实到具体项目，又是否会根据约定好的比例承担属于地方的支出责任，这需要对共同事权转移支付进行清晰界定、对资金分配方式进行巧妙设计，也需要对执行过程进行有效的监督，否则共同财政事权可能沦为实质上全部由中央拨款的“中央事权”。目前专项转移支付由于按项目法分配资金，可通过实施项目绩效管理进行有效监督；对于大量其他类型的转移支付是否达到了中央政策目标，目前尚缺乏有效的评价机制。



分析师简介

罗志恒，2020年11月加入粤开证券，现任总裁助理，兼首席经济学家、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