宏观研究

【粤开宏观】解决地方财政紧平衡，如何长短施策？

2026 年 11 月 22 日

投资要点

分析师：罗志恒
执业编号：S0300520110001
电话：010-83755580
邮箱：luozhiheng@ykzq.com

近期报告

《【粤开宏观】中央经济工作会议前瞻》2026-11-18

《【粤开宏观】广州科技金融发展的优势、挑战与建议》2026-11-18

《【粤开宏观】“供强需弱”的四个层次：找到真问题，分类施策》2026-11-17

《【粤开宏观】10 月经济数据回落背后：短期扰动与内需增长机制变化》2026-11-16

《【粤开宏观】10 月出口延续高增：AI 拉动近四成增长，明年芯片涨价效应或减弱》2026-11-10

导读

近年来随着中国经济新旧动能加快转换以及房地产持续调整，宏观税负总体呈下行态势，同时地方财政收入尤其是综合财力受冲击明显，财政紧平衡已成为常态。在此背景下，如何稳定宏观税负、如何解决地方财政收支矛盾，事关地方政府积极性的发挥，事关积极财政政策更好落地，事关经济平稳运行，这已成为各方关注的焦点问题，亟待破局。三中全会和四中全会对此做了方向性、指导性的部署安排，要求“增加地方自主财力”“规范税收优惠”“研究探索同新业态相适应的税收制度”。

为贯彻落实 2024 年 7 月三中全会提出的“研究把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税”，2026 年 8 月 28 日，财政部和国家税务总局公布了《中华人民共和国地方附加税法（征求意见稿）》（下称“征求意见稿”）。这是落实重要部署的关键举措，不仅标志着我国税收法定和税收制度改革又取得新的进展，还是增强地方财政收入稳定性的重要改革措施。

总体上看，地方附加税短期对宏观税负和地方财力的影响相对有限，更主要是简化税费制度、优化税费结构、增加财力自主性、推进税收法定。

从根本上解决地方财政问题，除了推出地方附加税外，还要从规范税收优惠、改革税收制度（税制跟上数字经济服务经济和人工智能经济发展步伐）、盘活地方国有资产、上移事权和支出责任、优化转移支付制度等方面共同施策。

目 录

一、征求意见稿的三个特点及需要关注的两个问题 3
二、解决地方财政困难需要改革财税制度 3

一、征求意见稿的三个特点及需要关注的两个问题

此次改革的内容呈现出三个特点：

一是税收（收费）制度基本平移，整体税负维持稳定。地方附加税是将我国施行已久的“一税两费”——即城市维护建设税（1985 年开征）、教育费附加（1986 年开始征收）、地方教育附加（2010 年开始征收）——合并为一个税种，而非开征新的税种。这样做，不仅明显简化了税费征收，而且使之前“两费”正式转为具有基本税收法律征收依据的“税”的形式，增强了征收的法定性和稳定性。税率设置上充分考虑了税制简化、税负稳定、地方差异等因素，采用浮动比例税率，税费负担保持基本稳定。2025 年，城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加的规模分别为 5170 亿元、2382 亿元、1582 亿元，合计为9134亿元，相当于我国税收收入的5.2%，相当于一般公共预算收入的4.2%。

二是赋予地方一定的自主管理权限，增强地方财力自主性。《征求意见稿》之前，过去城市维护建设税的税率标准为：对纳税人所在地在市区的，适用税率为 7%；纳税人所在地在县城、镇的，适用税率为 5%；纳税人所在地在其他地区的，适用税率为 1%。教育费附加按照单位和个人实际缴纳的增值税、消费税税额的 3%征收，地方教育附加按照单位和个人实际缴纳的增值税、消费税税额的 2%征收。《征求意见稿》赋予了各省在综合统筹考虑本地区经济社会发展和促进全国统一大市场建设等情况的前提下，在 11%-13%幅度内自行确定省内适用税率的权利，是增强地方自主财力的重要举措。

三是注重与之前税费征收制度和相关法律的衔接。例如，规定了国务院可以根据国民经济和社会发展的需要，对于特殊产业和群体以及重大突发事件应对等情形，减征或者免征地方附加税，保留了税收优惠窗口；明确了征收的基本要素，与之前的征管制度有效衔接等。

总体上看，由于地方附加税主要是对原来一税两费的合并以及总体平移，更多是规范税收、简化征管并赋予地方更多管理权限，对宏观税负以及微观主体负担影响相对有限。当然，实施落地还需要进一步明确或评估两个问题：一是合理评估对相关纳税人税费负担的影响，尤其是对当前正在享受相关税收优惠政策的微观主体的影响；二是统筹考虑相关税费收入的使用，原“一税两费”理论上是专款专用，未来需要统筹考虑合并后对原来支出领域的影响等。

二、解决地方财政困难需要改革财税制度

对地方政府而言：从短期看要加大资产盘活力度，盘活资产靠的是一系列制度支持，例如资产清查、资产产权瑕疵修复、资产处置尽职免责、国资考核激励机制等，缺乏制度支持的资产盘活将沦为方式单一且不可持续的粗放资产处置。从长期看，地方政府要推动城投转型并重塑税基，切实因地制宜找到符合自身优势的特色产业，要打造良好的营商环境而非一味依赖补贴和税收优惠洼地来吸引产业。

对中央政府而言：从短期看有必要加大对地方的转移支付、增加均衡性转移支付的比重，增强地方政府获得的转移支付的规模以及可支配程度；持续增加转移支付不是长期之道，但短期是非常有必要的，有助于地方政府度过房地产持续调整、化债压力、新旧动能转型的关键阶段。从中长期看，有必要通过财税制度改革来稳定宏观税负、完善央地事权和支出责任划分、改革政府投融资体制机制，具体可通过以下改革实现。

一是逐步稳定宏观税负，扭转宏观税负持续下行的趋势。

其一，积极财政政策实施方式有必要从侧重收入端减税降费转向支出端扩大支出为主，对新增减税降费要慎之又慎，避免税收优惠泛化。

其二，规范税收优惠，清理地方政府违规出台的税收政策。前期优惠政策自然到期总体采取不再延续的办法，确有需要另行研究。税收优惠要考虑产业生命周期和经济周期，产业生命周期从幼稚期走向成熟期，税收优惠要逐步退坡，避免助长“内卷式竞争”；重大内外部冲击时期出台的阶段性优惠政策不能固化沉淀，待相关因素消失后要及时取消相关政策。

其三，优化调整对普通老百姓影响不大但有助于促进共同富裕、促进绿色发展的税种。例如，推动消费税扩围，推进消费税扩围至高污染、高耗能消费品以及高端服务业；对超高净值群体的海外收入和财富强化税收征管，研究遗产税赠与税；推进资源税和环保税税率适度提高，减少资源能源浪费，维护国家能源安全；推进油电同权同税负，对于新能源汽车对道路的损坏征收相应税收。

其四，研究数字经济、人工智能时代下的数字资产税和超额利润调节税等。AI 时代加剧“供强需弱”，财富与收入分配更加极化，有必要研究“超额利润调节税”。

二是推动财税体制改革，厘清政府与市场关系，科学界定政府职责与规模，约束地方政府规模持续扩张。

其一，厘清政府与市场关系，科学界定政府规模。要深化行政事业单位改革，强化绩效管理，收缩政府边界，精兵简政，切实减少财政供养人口。

其二，深化中央与地方财政体制改革，减少对地方政府尤其是基层政府的压力，尤其要帮助地方政府避免成为无限责任政府。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，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。

其三，推动公用事业价格改革，避免持续大规模的低效财政补贴对财政的压力，改暗补为明补。

三是探索建立债务与资本预算，加强地方政府债务管理，降低地方对债务的依赖。

其一，尽快摸清长期大量的专项债投资形成的资产类别、质量情况、现金流情况，尽快分门别类理顺理清分属在财政、国资、机关事务管理局等不同部门的资产。

其二，建立债务与资本预算，明确债务用到哪里去、形成哪些资产、如何偿还等，形成制度约束。债务预算是对政府债务规模、结构、还本付息计划等进行详细规划的预算，是现行债务限额管理的升级版。资本预算即针对政府固定资产投资等能够形成公共固定资产的财政支出活动编制的预算。尤其是专项债债务形成的资产具有一定收益或潜在收益，需要积极提高相关资产收益率，避免资产资源浪费。

其三，完善考核制度约束体系，严防新增隐性债务。完善政绩考核体系，降低 GDP（国内生产总值）增速考核权重，增加债务风险防控指标。

四是深化地方政府投融资体制改革，根据项目的收益特征和投资周期匹配相应的资金来源，形成国债、地方一般债、地方专项债、城投债各司其职的格局。

其一，对于纯公益性项目，使用财政资金予以保障，其中全国性、跨区域项目由国债保障，对于地方无收益的项目由地方一般债保障、对于地方有一定收益的项目由地方专项债保障（鉴于合格专项债项目越来越少，该部分从长期看宜控制新增规模）。

其二，城投企业原则上不再承担纯公益性项目建设，重点参与具有一定经营收益但社会资本参与意愿不足的经营性项目，采取市场化融资方式，从源头减少政府隐性债务形成。对于城投参与的有一定经营收入但收益偏低的准公益性项目，要完善参与机制，

包括明确政府出资比例与偿债责任、提供投资补助或运营补贴资金的方式等问题。

分析师简介

罗志恒，2020 年 11 月加入粤开证券，现任副总裁，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。

投资者应自主作出投资决策并自行承担投资风险，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