



宏观研究

【粤开宏观】中国式现代化的财税改革逻辑

2024年08月28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】注册制改革的评估与建议》

2024-08-26

《【粤开宏观】当前经济运行的明线与暗线》

2024-08-15

《【粤开研究】信贷需求偏弱，政策仍需加力——7月金融数据点评》

2024-08-14

《【粤开宏观】日股大幅波动，亚太股市剧烈震荡：虚惊一场，还是趋势反转？》

2024-08-06

《【粤开宏观】政治局会议的新提法和新信号》

2024-07-30

摘要

2023年年底的中央经济工作会议提出要深入谋划新一轮财税体制改革。2024年上半年三中全会召开前夕，大家对于财税体制改革也寄予厚望，这一次三中全会对财税体制改革和中国式现代化做了很多部署。仔细来看，三中全会关于深化财税体制改革的部分是放在健全宏观经济治理体系的章节之下，而十八届三中全会是把深化财税体制改革作为单独的一部分，这并不意味着财税体制改革不重要了，反而更体现出财税体制改革要服务于经济发展，服务高质量发展，服务国家重大战略目标。

关于中国式现代化的财税改革逻辑，主要涉及三个问题：

第一，要深化财税体制改革，那就有必要问为什么要深化财税体制改革？改革的原因是什么？

本文从宏观税负水平变化、地方财政支出与全国财政收入、中央转移支付与中央本级收入三组数据来理解这个问题。

第二，三中全会关于财税体制改革有很多篇幅，如何理解，关于财税体制的部署和写法背后有哪些考虑呢？

二十届三中全会的改革文件虽然大体仍然按照预算、税制和中央与地方的关系编写，但中央和地方关系占据了财税体制改革的一半篇幅，且在讲中央和地方关系时也涉及税制和预算的内容，为什么会有这样的写法？我们认为体现出了这一次三中全会，尤其是关于财税体制改革，主要是解决当下的问题，也就意味着改革是奔着问题去、奔着目标去。十八届三中全会谈到了很多制度层面的东西，二十届三中全会既有制度层面，更加侧重解决当下问题，这与两个文件的立足点有很大关系。十八届三中全会的文件目标任务是到2020年，也就是以十年为计的，严格来说是2013-2020年，以七年为计；而二十届三中全会中的任务目标期限是到2029年中华人民共和国成立80周年，是以五年为计的，所以更加侧重解决当下的问题和目标。

我们认为财税体制的部署和写法反映了三条主线，三条主线实际上分属于三个基本层次：一是财政运行层次。当前财政运行所出现了一些矛盾和问题，集中体现在地方财政尤其是基层财政出现了阶段性困难，所以需要调整财力、事权和支出责任做一定的调整，这是财政自身这个层次。二是财政要更好支持和服务国家重大战略目标层面。也就是说财政要发挥出十八届三中全会所提出来的，“财政是国家的基础和重要支柱，科学有效的财政体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平和维护国家长治久安的制度保障”。财政制度怎么样服务于全国统一大市场？这涉及规范税收优惠以及增值税等在中央地方的收入划分问题，如何实现社会公平？这涉及到个人所得税制度和房产税。三是制度和治理现代化层面。改革总目标是推进国家治理体系和治理



能力现代化，自然要求财税也要构建起现代的财税制度。

第三，中央做了诸多的详细部署和高瞻远瞩的安排，怎样落实落细？

这需要一系列配套举措。比如关于消费税，资本市场和社会在三中全会前夕对消费税改革的讨论非常热烈，但实际上消费税改革在2019年中央的文件《国务院关于印发实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案的通知》就部署了消费税改革，提出了三个层次三个方向：其一是消费税扩围；其二是消费税征收环节后移；其三是消费税下划给地方。但是这一次可以看到，2019年所署的三个方向，在《决定》里面只提到了两个，消费税扩围没有提，因为考虑当下的宏观经济形势，需要巩固宏观经济向好的趋势，不能给企业和居民增加负担。

消费税的征收环节后移，为什么这四五年都没有实施？因为过去针对茅台、烟草公司征收消费税是在生产环节，而要后移到零售环节，对应的征税和纳税主体数量大幅增加，征管能力能否跟上是需要考虑的问题。关于消费税稳步下划给地方，也要考虑到，我国消费税总额是1.6万亿，如果直接下放给地方，中央收入占全国收入比重将从目前的45%左右会变成38.5%，也就是中央收入占比不到四成，这在全球主要大国中是没有的现象。美国联邦政府以及英国、德国这些主要的经济体，中央政府收入占比都在50%。所以也要思考当消费税完全下放给地方之后，中央政府的收入不到四成，这时候是不是还要做其他相应的举动？

另外，消费税下放给地方，很多人期待地方政府能从过去招商引资、重视生产、重视企业，慢慢转向促进消费、重视消费者，我们觉得这也是需要去做进一步思考的。因为我们国家的消费税主要是针对烟、酒、油、汽车这四个主要税目来征收的，有可能地方政府会更加积极去促动消费者消费更多的烟、酒、汽车和油。当年为什么消费税设为中央税？就是为了避免地方政府推动烟酒这些并不鼓励的产业发展，当然汽车尤其是新能源汽车现在还是需要鼓励的。中央对消费税这个问题的部署非常高瞻远瞩又实事求是，作为研究者，在具体研究落实的时候也要做进一步思考和完善。

风险提示：外部冲击超预期、政策超预期



目 录

一、从三组数据看财税体制改革的必要性及改革方向.....	4
（一）第一组数据：宏观税负下行.....	4
（二）第二组数据：2023 年地方财政支出超过全国财政收入.....	5
（三）第三组数据：2023 年中央对地方转移支付 10.3 万亿.....	6
二、三中全会财税体制改革的三条主线与逻辑.....	7
三、对于进一步落实落细中央部署的配套改革思考.....	7

图表目录

图表 1： 我国宏观税负的两个比重走势.....	4
图表 2： 2023 年我国广义宏观税负水平为 30.2%.....	4
图表 3： 国际主要大国的中央财政收支比重关系.....	6



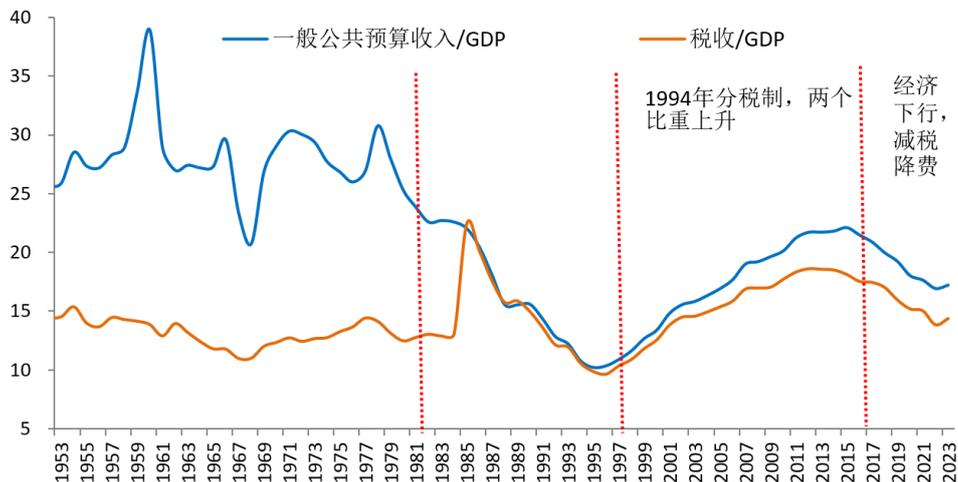
一、从三组数据看财税体制改革的必要性及改革方向

(一) 第一组数据：宏观税负下行

近年来，我国经历了大规模的减税降费，尤其是 2016 年以来实施了供给侧结构性改革，其重要内容之一即降成本，对应到财税领域体现为减税降费。彼时外部有特朗普改，内部亟需激发企业活力，立足当时的环境，这项措施是非常有必要的。

客观上，经济下行期叠加大规模减税降费，近年来我国宏观税负水平持续向下。关于宏观税负问题讨论诸多，也有不同的指标口径。分别来看，2023 年税收与 GDP 的比值是 14.4%，一般公共预算收入与 GDP 的比值是 17.2%，四本政府预算加总之和再剔除重复计算的（一般公共预算调入全国社会保险基金预算）规模为 2.5 万亿，以此计算的广义宏观税负是 30.2%。此外，关于土地收入是否属于宏观税负的问题有不同看法，这里我们不展开讨论理论和差异。而需要看到的是，房地产仍处于调整转型期，地方财税收入对房地产依赖度仍较高，房地产形势对地方财力产生了冲击。2021 年土地出让收入最高达到了 8.7 万亿，2023 年降到了 5.7 万亿，2024 年可能降到 4.7 万亿。

图表1：我国宏观税负的两个比重走势



资料来源：wind、粤开证券研究院

图表2：2023 年我国广义宏观税负水平为 30.2%



资料来源：wind、粤开证券研究院



可以看到，不管是狭义的宏观税负还是广义的宏观税负，都处在新时代以来的低点。当宏观税负往下走，对一个国家而言意味着什么？或者我们可以采取哪些方式应对。第一是可以削减支出，但是削减支出将导致我们逆周期调节能力、导致民生福利下降，所以这条路不能走。我们只有走第二条路，那就是增加赤字和债务。

但这些年，财政理念是控赤字和扩专项债，财政实践是控赤字、扩专项债和隐性债务增加，于是宏观税负下行带来了债务攀升，尤其是地方债务攀升。这样的数据提醒我们，财税体制改革某种意义上需要考虑基本稳定宏观税负水平。换言之，从中长期看，宏观税负要逐步稳定下来，不能持续下降。但考虑到当前经济仍存下行压力的实际，宏观税负还可以阶段性略微下行，但是不能再大幅往下走了，以及下行的宏观税负应该由国债为主而非地方债来弥补。

二十届三中全会提出“加强财政资源和预算统筹，把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理”“研究同新业态相适应的税收制度”，这既是完善制度的必要，也是稳定宏观税负的必要。

怎么去理解同新业态相适应的税收制度？中国的服务业经济已经占比 50% 以上，数字经济占比 40%，数字经济又包括数字产业化和产业数字化。平台经济的发展对税收带来了新的挑战，税基、税源需要重新界定，直播带货、远程医疗、远程教育等等，有一些新的经济活动没有纳入到既有的税收征管体系，是否可以做出新的调整。此外，当平台经济发展的时候，税源和税收出现了很大的背离。税收主要集中在北京、杭州、广州这样的大城市，但税源来自全国各个地方的消费，这也要求税制做出变化。

总结来看，宏观税负往下走，我们要稳定宏观税负，三中全会提出政府所有收入纳入预算，要研究同新业态相适应的税收制度。

（二）第二组数据：2023 年地方财政支出超过全国财政收入

2023 年全国一般公共预算收入为 21.7 万亿，中央 9.96 万亿，大数 10 万亿，全国财政支出是 27.5 万亿，中央约 3.8 万亿，地方是 23.6 万亿。可以发现，全国财政收入 21.7 万亿，全部给到地方还不够，因为地方支出 23.6 万亿，还缺 2 万亿。矛盾的症结就在于地方政府支出规模如此庞大，财税体制改革就要改支出责任的规模和分配结构。

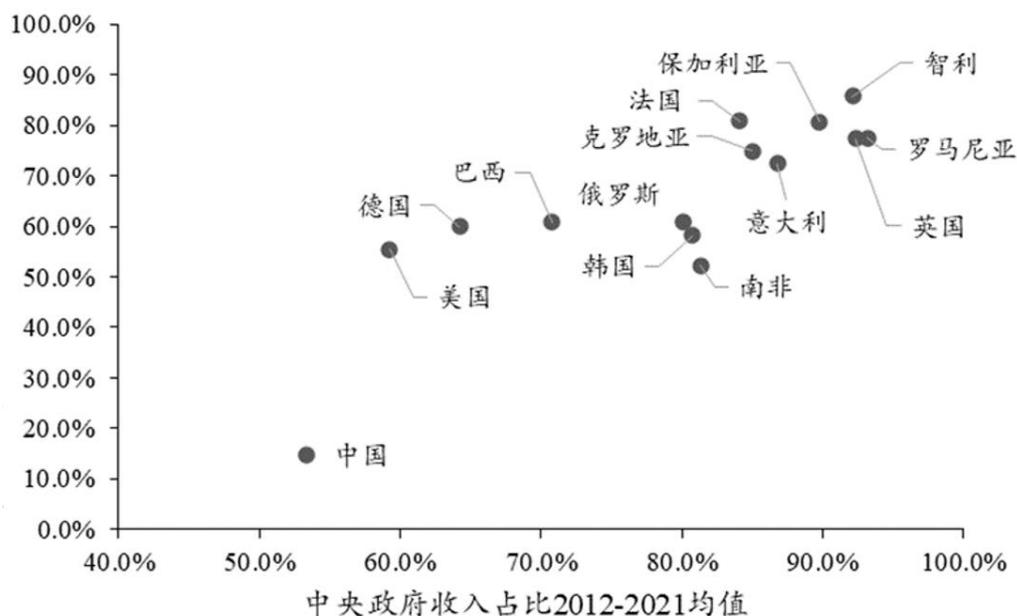
地方政府支出规模庞大的原因在于两个问题：一是政府和市场的边界没有清晰理清。到了基层政府，有些基层政府就成为了近乎无限责任政府，意味着支出责任的规模将比较庞大。二是因为中央和地方的事权和责任在划分后，86% 的支出由地方政府实施。因此中央和地方的支出责任需要重新划分和分配，要理清政府和市场的边界，要上收中央事权，减轻地方政府的支出责任。三中全会提出“适度上收中央事权，提高中央财政支出比重”，可以由这组数据体现。

国际对比来看，中国的中央财政收入和支出占比也都偏低。图 3 中显示中国在左下角，意味着中央收入和支出占比都偏低。发达经济体，中央政府收入占比比较高，尤其支出占比也比较高。中国如果自己和自己比，随着经济发展水平的提高，收入分配、区域均衡发展、环境保护这些事权的重要性将持续凸显，而这些事权靠任何一个地方政府都难以实施，必须靠中央政府实施，也就是随着经济发展水平的提高，中央政府支出占比也有必要进一步提高。

总结来看，第二组数据体现了财税体制要改的两个方向、两个问题。



图表3：国际主要大国的中央财政收入支出比重关系



资料来源：wind、粤开证券研究院

（三）第三组数据：2023 年中央对地方转移支付 10.3 万亿

因为地方政府有压力，所以中央加大对地方政府的转移支付。但 2023 年中央对地方转移支付规模达 10.3 万亿，超过中央政府本级收入 10 万亿的规模，即使不算中央政府支出也还有 3000 亿的缺口。

转移支付规模过大有三个后果：一是不可持续。这些年来对中央财政净贡献省份的数量总体下降，2000 年有 12 个省份，2010 年是 10 个省份，2022 年只有 8 个省份。转移支付的规模过大，难以持续。二是过大的转移支付分配过程中存在效率损失。只有地方政府自己本身知道，我这个地方需要提供怎么样的公共服务，需要多大的财力，更何况现在转移支付里面有大量的共同事权转移支付和专项转移支付，均衡性转移支付相对而言占比偏低。三是转移支付规模过大会产生逆向激励，就是鞭打快牛。也就是说这些经济大省组织收入和发展经济的积极性可能会受影响。三中全会针对这个问题提出了“完善转移支付，要建立高质量发展的转移支付激励约束制度”。

历史上看，过去转移支付存在的意义是为了区域均衡发展和基本公共服务均等化。1994 年为了顺利推进分税制度改革建立了税收返还，1995 年有了过渡期转移支付，2002 年所得税分享改革之后建立起了规范的转移支付，这些都主要是为了实现区域均衡发展和促进基本公共服务均等化，实现财力的纵向与横向的均衡，讲究公平。当前看，公平仍然重要，但是在财税领域更要讲究激励作用，激励经济大省发展经济和组织收入。

上述从三组数据可以得到基本的结论：第一组数据显示财税体制改革要稳定宏观税负，建立同新业态相适应的税收制度，要完善预算。第二组数据显示要理清政府和市场的边界，要上收中央事权，提高中央财政支出比重。第三组数据显示要完善转移支付制度，这是当下所面临的问题以及改革方向。



二、三中全会财税体制改革的三条主线与逻辑

为什么这一次三中全会的财税改革方面没有像传统意义上的财政学经典所谈的，预算、税制和中央地方关系这么三段论的写法，而是大量的笔墨写中央和地方关系？以及在中央地方关系里面，又把部分税制和预算的内容加在里面。我们认为主要还是解决当下最急迫的重要问题，也就意味着财政体制改革这一次的安排是奔着问题去、奔着目标去的。其背后有三条主线。

第一条主线，侧重解决地方政府尤其是基层政府所面临的财政困难，怎么解决？一上一下。一下，就是下沉财力，“增加地方自主财力，拓展地方税源，授权地方政府一定的税收管理权限”。于是可以看到消费税要稳步下划给地方政府，还有一句话叫优化共享税的分享比例。把当前所存在的地方教育费附加等等合并成为地方附加税，当然这些税种过去都是存在的，规模差不多是 1 万亿的情况，至于会不会增加税源？这就取决于地方政府在一定区间内的税率会不会根据当期情况做调整。一上，就是上收事权和支出责任，“适度加强中央事权，提高中央财政支出比例”。

第二条主线就是财政为国家重大战略落地提供重要的制度支持和财力保证。关于财税体制改革的很多篇幅都提到了这个问题，比如预算部分，谈到“强化对预算和宏观财政政策的指导”，预算编制、财政政策是为了国家经济和发展服务的。税制部分，不是简单讲健全税制，有个定语，是“健全有利于高质量发展、社会公平和市场统一的税收制度”，社会公平、社会收入分配就涉及到个人所得税改革，为什么这一次把经营所得也纳入到综合征收？就是要避免不同类型的所得适用不同的征收方法和税率。展望更长远的未来，劳动所得和资本所得，未来也应当实行综合征收，不管是什么样的收入，劳动还是资本的，一视同仁进行征收。《决定》除了在健全宏观经济治理体系下面专门谈财税体制改革，还在深化科技体制改革、深化外贸体制改革、完善收入分配制度、健全社会保障体系和健全绿色低碳发展机制等方面都谈到了财税问题，其实强调的就是财税体制改革要为国家重大战略落地服务。

第三条主线就是财税体制改革要朝着构建现代财税制度的方向迈进。现代财税制度必须是全面完整、规范、公开透明的制度，预算制度要完善，预算收入管理和分配要统一。《决定》提出“将政府所有收入纳入预算管理”，有什么好处？其一是强化财政资源的统筹；其二是更加公平。现在有些地方存在某些资源，就形成了“地方占有等于地方所有”的格局，但事实上这是全民所有的资源，应当是全民所有的，是全社会的，但是因为这个资源恰恰在那个地方就由部分地区或者部门享有，这不公平，将所有收入纳入预算管理有利于公平。统一预算分配权，有利于强化预算的统筹，有利于发挥规模效应。未来支持科技、支持农业、支持方方面面，就能够更加集中地使用资金，有规模效应，避免了撒胡椒面的浪费；统一预算分配权还可以减少有些部门的寻租行为。

这就是财政体制改革的三条主线，财税本身、财税服务国家重大战略目标、财税制度现代化。

三、对于进一步落实落细中央部署的配套改革思考

中央部署的落地需要一系列配套制度的支持。

第一，要理清政府和市场的边界。如果边界不理清，很多事情都需要政府做，那政府支出责任将不断膨胀，会持续出现财政困难。比如说面对房地产风险、金融风险，有地方政府成立了房地产纾困基金，金融出风险，有些地方政府也要垫付一部分资金。金



融风险、社会风险、经济风险的财政化，是各部门内部先解决还是通过市场出清的方式解决？这都是需要考虑的。比如说人口流出的区县，是不是可以实现合并以减少财政供养人员？

第二，“上收事权和支出责任，提高中央财政支出的比重”，实际上也有很多工作要做，比如推动履行中央事权的部门实施机构改革和职能调整。很多年就提出要提高中央政府支出比重，但中央财政支出的比重依然只有 14%，核心原因就在于“上级决策下级执行，下级点菜下级买单，上面千条线下面一根针”的体制。要匹配政府职能和机构改革，强化中央事权的履行，推动部门的实体化和垂直管理。中央事权的履行不仅是给钱，而且还要管人、管事，还要做到管理，这才是中央事权的履行。此外，还需要匹配考核机制，地方政府目前不仅承担经济发展、环境保护、防范化解重大风险等任务。多元目标的考核之下，地方政府面临的责任一定是更大的。

第三，宏观税负在未来可能还是比较重要的目标，推动减税降费从数量规模型转向效率效果型。

第四，平衡好解决地方财政困难和保证中央宏观调控能力。当前中央地方的收入分配格局是 45%:55%，如果消费税如果全部下放给地方，中央的收入就只占 38.5%，里面还提到一句话叫“优化共享税的分享比例”，到底怎么理解？何为共享税？增值税、企业所得税和个人所得税。如果按照增强地方自主财力的角度，那共享税的比例应该下沉，就是增值税、所得税要下沉到地方。但是这可能产生新的问题，增值税是涉及到全国统一大市场的构建，涉及到生产要素的流动，如果增值税过多下沉，现在增值税是五五分成的比例，中央、地方 50%，如果下沉就会不利于全国统一大市场的构建，有可能会出现新的诸侯经济和地方保护主义。所以我们也考虑怎样去优化共享税分享比例，是不是增值税就不动了？对于企业所得税和个人所得税，给地方适当做一些倾斜？应该从系统和全局的角度考虑问题，不能说解决了旧问题又涌现出新问题，不能解决了地方财政困难，又导致中央宏观调控能力下降、地方保护主义问题，这都是要全局考虑的。

第五，要完善转移支付制度，前面讲到了办事，花钱怎么分，办事花钱不匹配的时候就需要转移支付。前面谈到要完善转移支付制度，最核心的就是要嵌入激励因子，除了公平之外还要侧重激励。可以对广东、江苏这些经济大省设定一个目标值，超过平均值或者目标值，那么多出的一部分可以返给经济大省，这样的话他的积极性会进一步增强。

前述为长期改革，但长期改革要建立在短期稳定的基础之上，没有短期的稳定就没有长期的将来，短期需要做几件事：一是做好追加预算的准备，来应对、弥补今年收入不及预期所导致的支出不及预期的情况。二是加快专项债的发行进度。三是优化化债政策，推动地方政府从应急状态回归到常态谋发展。这里如何推动地方从应急状态回归常态？建议有三个方式：第一是增发国债转贷给地方政府，缓解地方的流动性风险；第二个是政策性金融机构承接一部分隐性债务；第三个是继续发行特殊再融资债券。通过这三个方式把地方政府从化债和三保的压力中释放出来，把地方政府从应急的状态回归到常态，这样它能够着眼长远发展经济，紧接着为改革提供很好的稳定社会发展基础。



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