

## 财税改革十年

作为宏观调控的重要抓手，财税政策近十年进行了一系列深化改革；厘清其逻辑与脉络或有助于市场理解当前政策、研判未来。本文系统梳理，可供参考。

### ■ 中央加强财政资源统筹是财税改革重点之一，对当前财税制度有深远影响

中央加强财政资源统筹是近十年财税深化改革的重要特征之一，在增值税等税种、财税征收、央地分成等方面均有推进。十年来，税收收入从 2013 年的 9.5 万亿元增加到 2021 年的 15.5 万亿元，年均增长 6.8%，为经济发展、政策发力提供了财力保障。财政资源统筹力度的加强，为结构性减税降费等国家重点政策奠定财力和制度基础；征管体制的优化也为政策推进、税收牵引等提供了保障。

财政资源统筹力度的加强，有助于减税降费、收支预算管理等政策推进。其中，“营改增”的税种改革降低了以增值税为主体的间接税税负，2021 年间接税占税收比例为 60.8%、相较 2012 年下降近 10 个百分点；“五五分成”等变化也稳定了央、地财力格局、为减税降费打下财力基础；而财税征管等改革从制度和技术上均加强了中央对财税资源的统筹，有助于收支预算管理的规范化、透明化。

### ■ 央、地财政权责划分逐步明确下，中央对地方财力支持力度增强、结构优化

财税收入统筹加强下，央、地财政支出权责划分的重要性凸显。财税改革围绕事权和支出责任相适应原则，推出基础公共领域划分清单等。从支出结构看，中央事权主要集中在外交、国防、粮油物资储备等领域，支出占比超六成；共同事权主要集中在交通运输、社保就业等，相关领域共同事权转移支付占比约 30%；转移支付支持下，地方承担较多事权，在民生、基建等领域支出占比在九成左右。

随着财政权责厘清，中央对地方财力支持力度增强，重点体现在转移支付改革方面。2012 年以来，转移支付持续加码及结构优化，增强了地方财政统筹和支配能力。2022 年，中央对地方转移支付预算规模近同比增长 18%，占地方一般财政收入比例为 46%、相较 2012 年提升约 3 个百分点；从结构来看，2021 年，一般性转移支付占总转移支付比重达 91%、较 2012 年提升超 40 个百分点。

### ■ 财权事权不匹配导致的地方债务问题加快化解，地方“举债”逐渐规范化

财税改革推动财权事权不匹配导致的地方债务问题加快化解，同时规范地方举债行为。2015-2018 年，地方发行近 12 万亿元置换债，将存量债务基本置换完毕；2021 年起，隐债化解也加速推进，部分地区开展全域无隐性债务试点。

“堵后门”但“开前门”，地方债成为稳增长的重要支撑；2015 年以来，地方债净融资占政府净融资占比均在 40%以上，2022 年前 10 月占比抬升至 83%。

存量债、隐债的“显性化”与地方举债加速，使得地方债务偿付和管理问题逐渐凸显。2015 年以来，地方债偿付压力持续抬升，付息支出占地方本级广义财政收入比由 0.4%抬升至 2022 年的 6.3%。为此，相关应对政策陆续出台，一方面中央通过优化限额分配、探索政府偿债备付金制度等防范债务风险；另一方面，地方亦通过强化资金与项目协调、加强支出回收管理等提升债务资金使用效率。

风险提示：政策效果不及预期，疫情反复。

赵伟 分析师 SAC 执业编号：S1130521120002  
zhaow@gjzq.com.cn

杨飞 分析师 SAC 执业编号：S1130521120001  
yang\_fei@gjzq.com.cn

侯倩楠 联系人  
houqiannan@gjzq.com.cn

## 内容目录

1. 财税改革十年 .....	4
1.1、中央加强财政资源统筹是财税改革重点之一，对财税制度影响深远 .....	4
1.2、央、地财政权责划分逐步明确下，中央对地方财力支持力度增强 .....	6
1.3、财权事权不匹配导致的债务问题加快化解，地方举债逐渐规范化 .....	9
2. 政策跟踪 .....	13
2.1、中央政策会议跟踪: .....	13
2.2、重要文章及新闻发布会: .....	13
2.3、各类文件和法规: .....	14
风险提示: .....	16

## 图表目录

图表 1: 近十年，财税体制深化改革逐步推进 .....	4
图表 2: 财税体制改革围绕税制改革、政府间财政关系、地方债务等方面进行 .....	4
图表 3: 近十年，税种、税收征管、税收分成等制度改革完善 .....	5
图表 4: 近十年，税收收入平稳增长 .....	5
图表 5: 央、地税收分成划分 .....	5
图表 6: “营改增”以来增值税税率不断调减 .....	6
图表 7: 近十年，间接税占税收比重逐渐降低 .....	6
图表 8: 十年间，税收征管深化改革由合作到合并，再到合成 .....	6
图表 9: 央、地财政支出权责划分逐渐明确 .....	7
图表 10: 2021 年央、地一般财政支出结构 .....	7
图表 11: 转移支付制度随着财政事权的明确进一步完善 .....	7
图表 12: 近年来，央、地转移支付力度增强 .....	7
图表 13: 一般性转移支付提升下地方财政统筹能力增强 .....	8
图表 14: 2021 年中央对地方转移支付结构图 .....	8
图表 15: 近年来，基层财政转移支付增速高于总体 .....	8
图表 16: 2022 年，省以下财政体制改革进一步推进 .....	8
图表 17: 2022 年，直达资金占比进一步提升 .....	9
图表 18: 中央直达资金主要投向保障基本民生支出等 .....	9
图表 19: 2014 年以来两轮地方债务化解相关制度 .....	9
图表 20: 2015 年-2019 年地方发行置换债化解债务 .....	10
图表 21: 财政部提出六大地方化债方式 .....	10
图表 22: 近十年地方隐性债务增速放缓 .....	10
图表 23: 地方通过发行特殊再融资券偿还政府债务 .....	10
图表 24: 去年底以来化债政策强调遏制增量、化解存量 .....	10

图表 25: 近十年, 地方政府性债务管理逐渐规范、完善.....	11
图表 26: 地方债是补充财政收入的重要方式.....	11
图表 27: 2018 年以来地方新增专项债明显扩张.....	11
图表 28: 2022 年地方债付息占地方财政收入明显抬升.....	12
图表 29: 2021 年审计报告显示专项债管理存在问题.....	12
图表 30: 近期地方债务相关政策侧重防范风险、提升资金使用效率等.....	12
图表 31: 近期政中央政策、会议.....	13
图表 32: 近期重要文章及新闻发布会.....	14
图表 33: 近期重要文件、法规等.....	15

## 1. 财税改革十年

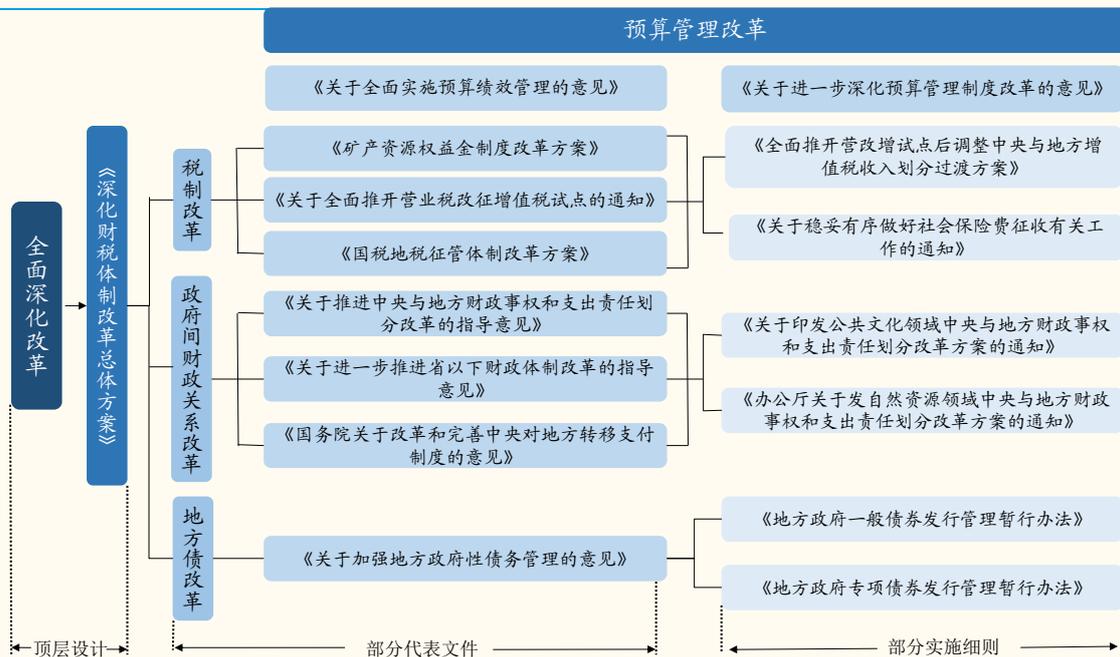
作为全面深化改革的重要一环，财税体制改革对其他领域改革起到先进性、示范性和引领性作用，是上承国家战略、下接民生、市场主体的关键一环<sup>1</sup>。十八大以来，财税体制改革在预算管理、税制、政府间财政关系、地方债务管理四大方面均有涉及。本文基于财政收入、支出及负债三方面，尝试梳理十年财税体制改革政策脉络，或有助于市场理解当前政策、研判未来。

图表 1：近十年，财税体制深化改革逐步推进



来源：政府网站、财政部国金证券研究所

图表 2：财税体制改革围绕税制改革、政府间财政关系、地方债务等方面进行



来源：政府网站、财政部、国金证券研究所

### 1.1、中央加强财政资源统筹是财税改革重点之一，对财税制度影响深远

中央加强财政资源统筹是近十年财税深化改革的重要特征之一，在增值税等税种、财税征收、央地分成等方面均有推进。十年来，税收收入平稳增长，从 2012 年的 11 万亿元增加到 2021 年的 17 万亿元，年均增长 6.2%，为经济发展、政策发力提供了财力保障。财政资源统筹力度加强、分成改革及税种制

<sup>1</sup> 马海涛等：2022，《党的十八大以来我国财税改革的重大成就、理论经验与未来展望》，《管理世界》2022 年第 10 期

度的完善，为结构性减税降费等国家重点政策奠定财力和制度基础；征管体制的优化也为相关政策推进、税收政策牵引作用的发挥提供了有力保障。

图表 3：近十年，税种、税收征管、税收分成等制度改革完善

改革方向	文件/会议	时间	主要内容
税种	《关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》	2016年3月	在全国范围内全面推开营业税改征增值税（以下称营改增）试点...由缴纳营业税改为缴纳增值税...
	《中华人民共和国个人所得税法实施条例》	2019年1月	新增子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金、赡养老人6项专项附加扣除。
	《中华人民共和国企业所得税法实施条例》	2022年11月	进一步细化了企业所得税适用范围、实施标准。
税收征管	《深化国税、地税征管体制改革方案》	2015年12月	中央税由国税部门征收，地方税由地税部门征收，共享税的征管职责根据税种属性和方便征管的原则确定。
	《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》	2018年2月	统筹优化地方机构设置和职能配置，构建从中央到地方运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系。
	《国税地税征管体制改革方案》	2018年7月	改革国税地税征管体制，合并省级和省级以下国税地税机构，划转社会保险费和非税收入征管职责。
财税分成	《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》	2016年4月	中央分享增值税的50%，地方按税收缴纳地分享增值税的50%；中央上划收入通过税收返还方式给地方，确保地方既有财力不变。
	《矿产资源权益金制度改革方案》	2017年4月	矿业权出让收益中央与地方分享比例确定为4:6，矿业权占用费中央与地方分享比例确定为2:8。
	《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》	2019年10月	保持中央与地方“五五”分担比例不变，调整完善增值税留抵退税分担机制，后移消费税征收环节并稳步下划地方。

来源：国家税务总局、国金证券研究所

图表 4：近十年，税收收入平稳增长



来源：Wind、国金证券研究所

图表 5：央、地税收分成划分

税收划分	具体税种
中央税	消费税、关税、海关代征增值税、船舶吨税等
地方税	城镇土地使用税、房产税、车船税、环境保护税、烟叶税、契税、耕地占用税
央地共享税	<b>增值税：海关代征增值税归中央政府，其余部分中央50%、地方50%。</b>
	企业所得税：中央企业所、地方银行和外资银行及非银行金融企业、铁道部门、各银行总行、各保险总公司等缴纳部分为中央所有，其余部分中央60%、地方40%；
	个人所得税：储蓄利息所得的个人所得税归中央政府，其余部分中央60%、地方40%；
	资源税：水资源10%归中央、90%归地方，海洋石油企业缴纳部分归中央所有，其余部分归地方
	城市维护建设税：中国国家铁路集团、各银行总行、各保险总公司集中缴纳部分归中央所有，其余归地方
	印花税：证券交易印花税归中央，其余归地方

来源：国家税务总局、国金证券研究所

税种改革中，“营改增”影响深远，不仅降低了以增值税为主体的间接税税负，同时进一步稳定了央、地财力格局。2017年以来，增值税税率“四档变三档”<sup>2</sup>，并且对部分行业试行留抵退税、统一小规模纳税人标准；2020年疫情冲击下，留抵退税政策扩大部分先进制造业全额退还增量留抵税额范围。增值税税负持续降低带动间接税占总税收比例持续下降，2021年相较2012年下降近10个百分点为60.8%。2022年稳增长加码下，增值税留抵退税力度创历史新高、前11月退税金额已达2.3万亿元<sup>3</sup>，为市场主体提供有力支撑。

<sup>2</sup> 2017年，增值税税率结构取消取消13%的增值税税率，将原来适用该税率的行业“下移”到11%税率这一档中，其他17%、11%、6%档次税率保持不变。

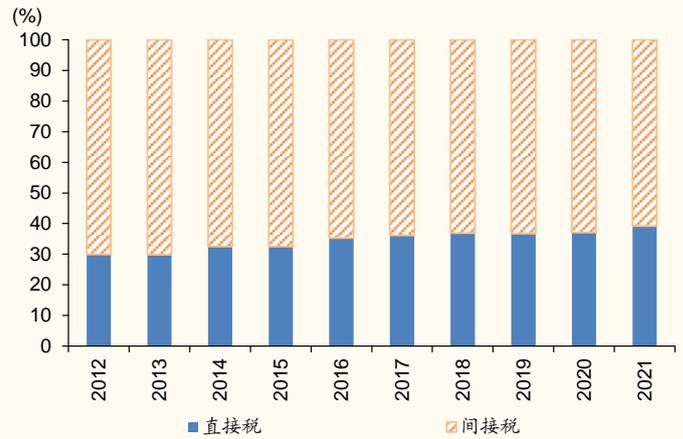
<sup>3</sup> <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810780/c5182874/content.html>

图表 6：“营改增”以来增值税税率不断调减



来源：国家税务总局、国金证券研究所

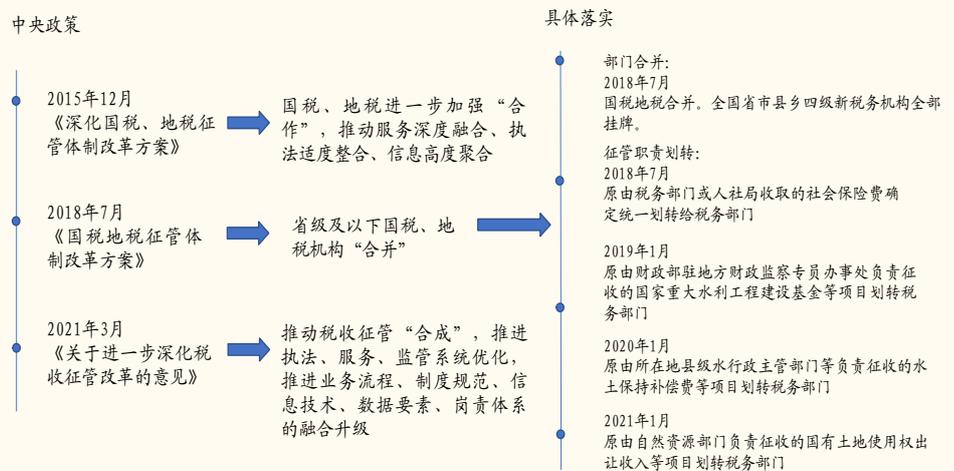
图表 7：近十年，间接税占税收比重逐渐降低



来源：Wind、国金证券研究所

税收征管深化改革下，国税、地税合并，部分非税收入征管职责划转等也在一定程度上加强中央对财政资源监管，为规范预算收支奠定基础。2015年以来，国税、地税由深度合作、到机构合并、到现在的系统化升级“合成”，税收征管改革从制度和技术上均加强了对财税资源的统筹力度；与此同时，社保费用、土地出让费用等非税收入转由税务部门征收，也有助于收支预算管理的规范化、透明化。

图表 8：十年间，税收征管深化改革由合作到合并，再到合成



来源：国家税务总局、国金证券研究所

### 1.2、央、地财政权责划分逐步明确下，中央对地方财力支持力度增强

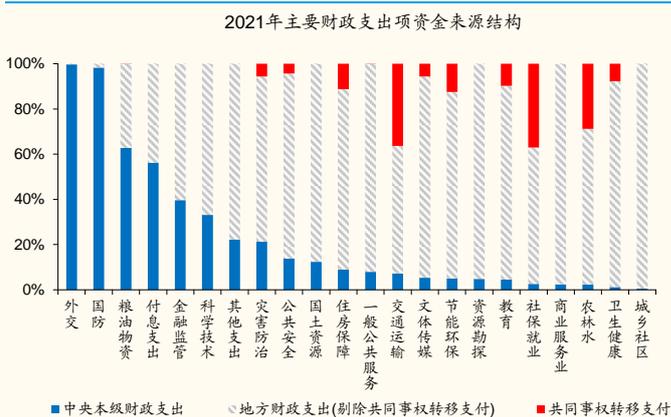
财税收入统筹加强下，央、地支出权责划分的重要性凸显。近年来，财税改革围绕建立事权和支出责任相适应的制度，先后推出医疗、教育等公共领域划分清单，共同事权权责划分逐渐明确。从支出结构看，中央事权主要集中在外交、国防粮油物资储备等，在相关领域支出占比超 60%；共同事权主要集中在交通运输、社保就业等，相关领域共同事权转移支付占比约 30%；转移支付支持下，地方承担较大较多事权，在民生、基建等领域支出占比在九成左右。

图表 9：央、地财政支出权责划分逐渐明确

改革方向	时间	政策
总方案	2014年7月	《深化财税体制改革总体方案》
	2016年8月	《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》
公共服务	2018年2月	《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》
教育	2019年5月	《关于印发教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》
文化	2020年6月	《关于印发公共文化领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》
环境	2020年6月	《关于印发生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》
自然资源	2020年7月	《办公厅关于印发自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》
应急救援	2020年7月	《关于印发应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》

来源：政府网站、财政部、国金证券研究所

图表 10：2021 年央、地一般财政支出结构



来源：财政部、国金证券研究所

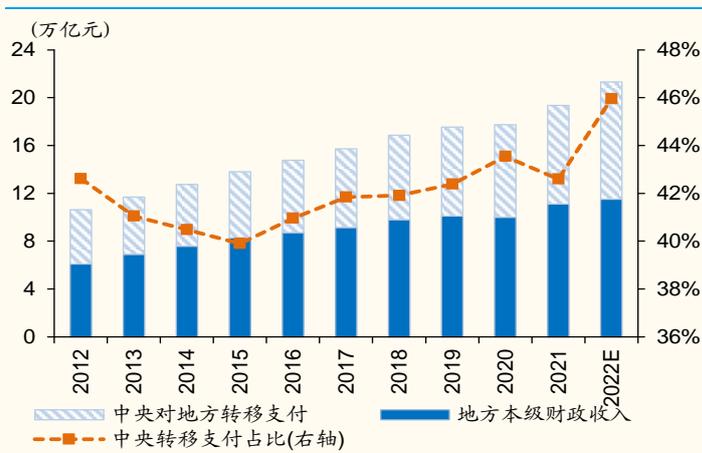
随着财政权责厘清，中央对地方财力支持力度增强，重点体现在转移支付改革方面。2016 年“营改增”全面推行对地方财力产生一定影响，但转移支付规模及占地方财政收入比例抬升，对地方财力形成了有效补充。2022 年中央对地方转移支付预算规模近 9.8 万亿元、同比增长 18%，占地方一般财政收入比例增至 46%、较 2012 年提升约 3 个百分点。同时，转移支付结构优化，2021 年一般性转移支付占比较 2012 年提升近 40 个百分点至 91%，有助于增强地方财政统筹和支配能力。

图表 11：转移支付制度随着财政事权的明确进一步完善

时间	政策	内容
2014年10月	《关于深化预算管理制度改革的决定》	完善一般性转移支付增长机制，增加一般性转移支付规模和比例，逐步将一般性转移支付占比提高到60%以上；明显增加对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的转移支付；中央出台增支政策形成的地方财力缺口，原则上通过一般性转移支付调节。
2015年2月	《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》	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。属于地方事权的，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。
2016年12月	《国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告》	促进转移支付与财政事权和支出责任划分相适应，加大转移支付资金统筹力度，进一步清理整合专项转移支付，逐步取消竞争性领域专项，建立健全专项转移支付设立、定期评估和退出机制，不断强化转移支付管理，推动地方完善财政转移支付制度。
2021年3月	《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》	在保持现行财政体制、资金管理权限和保障主体责任基本稳定的前提下，稳步扩大直达资金范围。完善直达资金分配审核流程，加强对地方分配直达资金情况的监督，确保资金安排符合相关制度规定、体现政策导向。

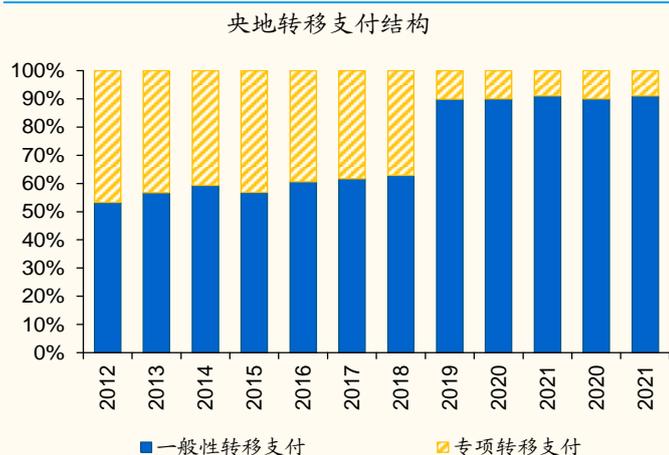
来源：财政部、国金证券研究所

图表 12：近年来，央、地转移支付力度增强



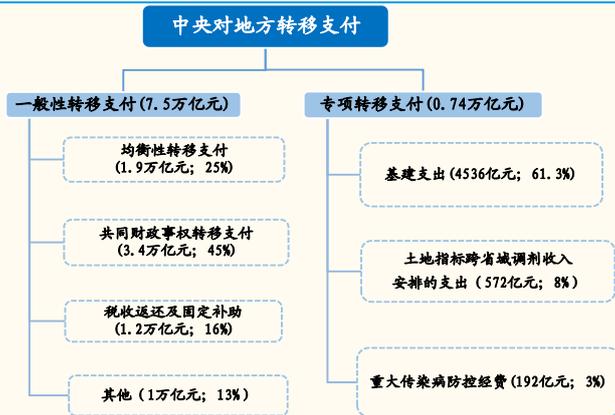
来源：财政部、国金证券研究所

图表 13: 一般性转移支付提升下地方财政统筹能力增强



来源: 财政部、国金证券研究所

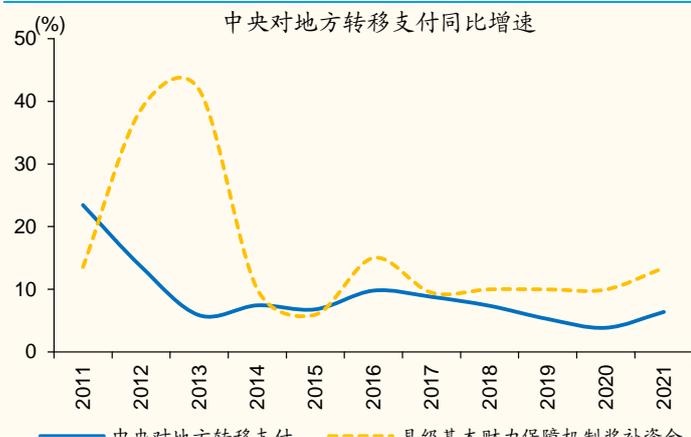
图表 14: 2021 年中央对地方转移支付结构图



来源: 财政部、国金证券研究所

相较于央、地财政关系逐渐厘清, 当前部分地区省以下财政体制改革较为滞后。省以下财政权责的模糊, 使得疫后部分地区基层财政压力加速凸显。为此, 中央加速推动省以下财政改革, 加大对基层的支持力度。2016 年以来县级基本财力保障转移支付增速均高于整体增速<sup>4</sup>; 2021 年中央对县级转移支付增速达 13.4%, 高出整体增速近 7 个百分点。2020 年, 中央建立转移支付资金直达机制, 此后直达资金规模与占比持续增长, 2022 年已有 4 万亿元、占比超 40% 的转移支付资金直达基层, 对基层政府民生、基建类支出形成有力支撑。

图表 15: 近年来, 基层财政转移支付增速高于总体



图表 16: 2022 年, 省以下财政体制改革进一步推进

时间	会议/文件	主要内容
2014年1月	《关于调整和完善县级基本财力保障机制意见的通知》	省级政府要逐步完善省以下财政体制, 加大财力调节力度, 推进省直接管理县财政改革, 建立长效保障机制...
2016年3月	《十三五规划纲要》	转移支付制度, 规范一般性转移支付制度, 完善资金分配办法, 提高财政转移支付透明度, 健全省以下财力分配机制。
2020年10月	《十四五规划和二〇三五年远景目标的建议》	健全省以下财政体制, 增强基层公共服务保障能力。完善财政转移支付制度, 优化转移支付结构, 规范转移支付项目。
2021年3月	《关于2021年中央和地方预算执行情况与2022年中央和地方预算草案的报告》	督促省级财政切实履行主体责任, 健全省以下财政体制, 优化财力分配格局, 加大财力下沉力度, 加强县级“三保”运行监控, 精准高效安排使用资金。
2022年4月	中央全面深化改革委员会第二十五次会议	要理顺省以下政府间财政关系, 使权责配置更为合理, 收入划分更加规范, 财力分布相对均衡, 基层保障更加有力...
2022年6月	《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》	按照政府间财政事权划分, 合理确定省以下各级财政承担的支出责任。省级财政事权由省级政府承担支出责任, 市县级财政支出责任根据其履行的财政事权确定。共同财政事权要逐步明确划分省、市、县各级支出责任, 按照减轻基层负担、体现区域差别的原则, 根据经济发展水平、财力状况、支出成本等, 差别化确定不同区域的市县级财政支出责任。

预览已结束, 完整报告链接和二维码如下:

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_49105](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_49105)

