



罗志恒：财政十年 (2012-2022)，从账房先生 到国家治理



意见领袖 | 罗志恒

摘要

财政财政，以“政”领“财”，以“财”辅“政”，财是表象，政是根本。政府职能的发挥离不开财政的支持，这决定了财政在经济社会中牵一发而动全身的作用。财政事关改革、发展与稳定。改革影响的利益群体需要财政资金支持，方能保持社会稳定和改革顺利推进；中国还是发展中国家，财政从“吃饭财政”进入到“建设财政”与“民生财政”之间，财政通过基建投资扩大需求稳定短期经济，通过教育等人力资本投资有力地支持了中长期经济发展；财政亦通过外交、国防、军队支出维护外部秩序稳定，通过公共安全支出和稳就业等维护内部秩序稳定。一言以蔽之，财政是经济社会风险的最后防线，财政是中国经济矛盾的总根源。未来在中国式现代化实现过程中，经济社会发展面临的不确定性越来越大，结构性改革必要性突出，财政将发挥更大的作用。

党的十八大以来，中央赋予了财政“国家治理的基础和重要支柱”的角色，从理论和实践赋予了财政新的内涵，推动财政事业取得巨大成就。财政从传统账房先生的角色，一跃上升到国家治理和国家战略的高度，从经济调控工具扩展到政治经济文化社会生态“五位一体”的治理维度。其一，十年来，财政始终坚持“以人民为中心”的理念，以“政府过紧日子换老百姓和企业的好日子”，减税降费、发行特别国债，以自身风险的适度扩大来对冲经济社会风险，化解房地产风险、金融风险等。其二，十年

来，我国财政持续加大对中西部尤其是深度贫困地区的转移支付力度，积极助力三大攻坚战尤其是脱贫攻坚，在第一个百年奋斗目标全面建成小康社会过程中发挥了巨大作用。其三，十年来，国际局势风云变幻，加快构建新发展格局和安全发展成为应对百年未有之变局的重要战略举措，财政加大对科技创新、粮食安全、能源安全等的投入，有力地支持国家重大战略目标推进。其四，十年来，财政持续推动中央和地方、省以下财政体制改革，推进预算管理全面规范，深化税制改革，落实税收法定，有效处理好中央和地方、政府与市场、政府与社会的关系，形成各方主体各司其职、积极性得到有效发挥的局面，国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高。

近年来，财政在维护经济稳定（扩大总需求、畅通供应链、稳住微观主体）、保障和改善民生、防范化解风险等保民生保稳定目标方面发挥了至关重要的作用，但是也面临财政风险上升以及财政形势困难等亟待解决的问题。其一，持续的减税降费导致减税降费的边际效率下降，而且引发市场主体对减税降费的依赖；支出端民生刚性支出不减，财政空间缩小。其二，当前财政体制的发展完善仍落后于经济改革的步伐。房地产市场遇冷导致相关税收下降、土地财政可持续性减弱，而“双碳”经济、服务经济和数字经济所引发的一系列变革尚未充分体现到经济统计和财税制度。其三，在防风险、推动区域均衡发展和实施举债终身追责的背景下，过往消化和解决收支矛盾的隐性机制显性化、透明化和规范化，地方难以通过过往方式化解矛盾，财政形势愈发紧张。

财政紧平衡和收支矛盾加剧将是未来的常态，财政要兼顾多重目标：实现发展与安全的平衡、稳增长和防风险的平衡、减税降费和财政可持续性的平衡、短期经济社会稳定与长期内生增长动力的平衡、民生福利改善与科技强国的平衡。必须未雨绸缪地认识到财政所承载改革发展、推进国家治理水平提高和实现国家战略目标任务的艰巨性、形势的复杂性，要更加注重科学有效地减税降费，不能浪费政策的一颗子弹，必须站在促进经济高质量发展和构建新发展格局、人口老龄化和人口流动背景、解决收入不均等、提高两个积极性的高度加快财政体制改革。

具体而言，十年来，财政主要在以下八个方面取得了巨大成就（详见正文）。

一是财政实力大幅增强，极大提高了中央宏观调控的能力，有力地支持了中国经济社会平稳健康发展，中国经济稳居世界第二，占全球经济比重逐步上升。

二是从“结构性减税”到“普惠性减税与结构性减税并举”，从阶段性减税降费到制度性减税降费，在扩大需求、降低企业成本、稳定企业现金流、稳住微观主体、提高企业抗风险能力等方面发挥重要作用。

三是财政支出规模持续扩大，支出结构继续优化，民生支出占比上升，落实以人民为中心的发展理念。

四是政府间责权关系更加明晰，央地事权与支出责任进一步理顺，省

以下财政体制改革取得新进展。

四是转移支付更加完善，推动财力协调、区域均衡的中央与地方财政关系形成，基本公共服务均等化得到更有力保障。

五是税收制度不断完善，推动营改增消除重复征税，推进个人所得税、消费税、资源税等改革，保障基本民生、促进社会公平、推动绿色发展。

六是税收法定持续推进，税务征管水平不断提升，严肃财政纪律、促进税收公平。

七是预算编制更加规范，建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度。同时充分发挥社会主义制度优越性，加大预算收入统筹力度，提高财政运行效率，增强财政可持续性。

八是防范化解重大风险取得实效，“开前门，堵后门”，加强地方政府债务管理，建立规范的地方政府举债融资机制。

风险提示：经济恢复不及预期；财政体制改革进展不及预期

目录

一、财政实力显著增强，近年来持续减税降费放水养鱼

二、财政支出规模不断提升，结构从基建转向民生，引导经济高质量发展、构建新发展格局

三、央地财政关系更加明晰，国家治理能力稳步提升

四、转移支付更加完善，助力区域协调，基本公共服务均等化得到有力保障

五、税收制度不断完善，保障基本民生、促进社会公平、推动绿色发展

六、税收法定持续推进，税务征管水平不断提升，严肃财政纪律、促进税收公平

七、预算编制更加规范，建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度

八、“开前门，堵后门”，加强地方政府债务管理，建立规范的地方政府举债融资机制



正文

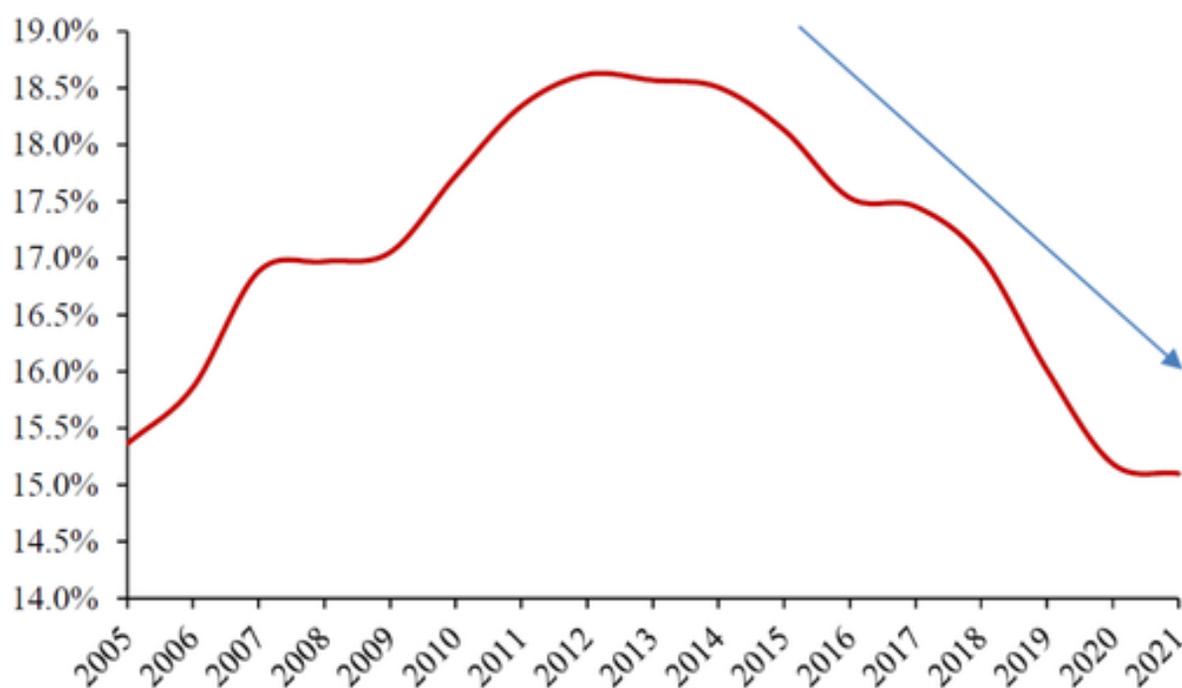
一、财政实力显著增强，近年来持续减税降费放水养鱼

党的十八大以来，我国财政实力不断增强，财政收入保持较快增速，财政“蛋糕”越做越大。财政收入规模从2012年的11.7万亿增长至2021年的20.3万亿，年均增速达到6.9%。财政“蛋糕”越做越大的同时，财政宏观调控不断完善，连续实施积极的财政政策，通过持续实施减税降费，有力支持了经济社会高质量发展。

十年来，我国持续推进减税降费、放水养鱼，减税降费规模持续提高，有效地降低了微观主体负担，成为供给侧结构性改革的重要组成部分，改善了营商环境，更有效地应对美国税改引发的国际资本流动和舆论压力。

从减税降费的总体规模来看，据税务总局披露，2013年至2021年我国办理新增减税降费累计达8.8万亿元。2022年实施大规模增值税留抵退税等新的组合式税费支持政策，截至8月底，全国累计新增减税降费及退税缓税缓费超3.3万亿元。以税收收入/GDP衡量的狭义宏观税负，2021年我国宏观税负为15.1%，较2012年的18.7%下降3.6个百分点。

图表1：2012年以来我国宏观税负持续下降



资料来源：wind、粤开证券研究院

粤开志恒宏观

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_47491

