

宏观点评

“省以下财政体制改革”提速，影响几何？

事件：2022年4月19日，中央全面深化改革委员会第二十五次会议审议通过了《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》（以下简称《意见》）。

核心结论：对本次改革时点、背景、方向、节奏、影响的5点理解。

1、时点上，从“研究完善”到“推进”，“省以下财政体制改革”有望加速推进。从时点看，2020年10月十九届五中全会、《2021年财政预算报告》均提及“健全省以下财政体制”；今年2月财政部部长署名文章、3月《2022年财政预算报告》、3月《政府工作报告》等指出“2021年已研究完善”、“2022年要推进”；随着本次会议审议通过了具体的推进《意见》，预示“省以下财政体制改革”将逐步推进落地。

2、背景上，我国中央和地方的财政关系已逐步理顺，但省与市、市与县仍问题多多，本轮疫情进一步凸显了省以下政府间的财政矛盾。2012年十八大以来，财政体制改革主要集中在中央和地方，本次会议也指出“权责清晰、财力协调、区域均衡的中央与地方财政关系逐步形成”。然而，近年来省与市、市与县的财政关系并未理顺，包括省与市县之间事权和支出责任分配不均，市县财政自主权不足，地方保护主义盛行，转移支付来源不稳定，债务管理能力薄弱、隐性债务高企等，再叠加2020年以来市县面临疫情防控、民生保障、基层运转等困难，省以下财政体制改革的迫切性提升。

3、方向上，“省以下财政体制改革”有4大聚焦：界定事权和支出责任，理顺收入关系，完善转移支付，规范财政管理（破除地方保护主义、隐性债务化解）。

>界定省以下财政事权和支出责任。主要还是延续中央和地方事权与支出责任相匹配的划分原则，规范省与市县分担方式，可能的方向包括：省、市不得将自身支出责任转嫁给县、乡；委托县、乡事务要足额拨款，不留缺口；共同事务划分要考虑各方受益程度及县、乡承受能力，减轻财政困难地区支出压力等。

>理顺省以下政府间收入关系。由于省本级集中了过多的收入，财权和事权划分不匹配，权责不一，导致越到基层，财政越困难，如2021年，宁夏、海南、贵州省本级收入占比高达40.8%、36.1%和31.5%，其支出占比分别为27.2%、32.6%和20.3%，对应缺口为13.7、3.5和11.2个百分点。因此，一方面，财权和事权相匹配，推动财力下沉，保障基层财力。另一方面，鉴于省内发展差异大，省本级需集中一定财力（后附各省省本级收支集中度），支持财力薄弱地区。此外，也需要强化激励，提高市县税收收入增量分成比例（或全部划归），进而激励市、县加快财源培育。

>完善省以下转移支付制度。由于省向下转移支付由省级政府掌握分配权，额度分配存在随意性，对各地困难程度可能考虑不够，实际下达过程中还存在省本级截留、挪用、拨付不及时等问题。2020年疫情以来新设“财政资金直达机制”，就是一个有效的制度突破，2021年起这一机制已经转为常态化实施。

>建立健全省以下财政体制调整机制，规范省以下财政管理，尤其是破除地方保护主义和地方债务化解。会议指出：“破除地方保护主义、消除市场壁垒，健全持续推进基本公共服务均等化的保障制度和标准体系”，这应是统一大市场的要求；“压实地方各级政府风险防控责任，完善防范化解隐性债务风险长效机制，坚决遏制隐性债务增量，从严查处违法违规举债融资行为”，指向的是各地隐性债务高企的乱象。

4、节奏上，《意见》应是纲领性文件，鉴于各省财政差异性较大，各省应还会制定细化方案，“十四五”期间有望取得阶段性进展。过往经验看，中央深改委审议通过的文件，最快1-3个月印发出台。考虑到各省差异性，省以下财政改革并非“中央-地方”财政体制的简单复制，《意见》很可能大多为原则性条款，自主权很大可能仍在各省。实际看，近年来山东（2019年）、广东（2019年）、云南（2021年）等已出台了相关改革实施意见，多省也将其作为今年重点财政工作（后附详表）。随着本次《意见》审定通过，指向“十四五”期间相关改革有望阶段性进展。

5、影响上，短期看有助于保基层、保民生、提信心、调动基层积极性，中长期有助于推动建立县级财政长效保障机制，也是我国建立现代财政制度的大方向。鉴于今年疫情反复，地方疫情管控压力加大、经济也受到明显冲击，叠加房地产景气严重下滑、土地成交大幅缩水，基层“保基本民生、保工资、保运转”难度加大，由此也看到，这两年中央层面加大了转移支付力度，专项债规模也是直达县市。本次《意见》的审议通过，应有助于提高基层信心、调动基层工作积极性。

风险提示：疫情演化、政策力度、外部环境等变化超预期

作者

分析师 熊园

执业证书编号：S0680518050004

邮箱：xiongyuan@gszq.com

相关研究

- 1、《政策底再确认，哪些“绝招”可期》2022-03-30
- 2、《一文看懂金融稳定保障基金》2022-03-26
- 3、《今年财政有4大特征—兼评1-2月财政》2022-03-18
- 4、《务实的进取—2022年政府工作报告6大信号》2022-03-05

图表 1: 2022 年以来提及“省以下财政体制改革”的次數增多

时间	会议/文件	主要内容
2022/4/19	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,促进加快建设全国统一大市场、推进基本公共服务均等化、推动高质量发展;在中央和地方分税制的原则框架内,遵循健全政府间财政关系的基本原则,清晰界定省以下财政事权和支出责任,理顺省以下政府间收入关系,完善省以下转移支付制度,建立健全省以下财政体制调整机制,规范省以下财政管理。要通过完善财政制度,破除地方保护主义、消除市场壁垒,健全持续推进基本公共服务均等化的保障制度和标准体系。
2022/3/14	《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》	2021 年工作总结:研究完善省以下财政体制。2022 年工作计划:推进省以下财政体制改革,健全省以下转移支付制度。
2022/3/5	2022 年政府工作报告	推进财税金融体制改革。深化预算绩效管理改革,增强预算的约束力和透明度。推进省以下财政体制改革。
2022/2/28	刘昆部长人民日报发文《准确把握积极财政政策的内涵要求》	深化财税体制改革,继续推进后移消费税征收环节改革,推动实施省以下财政体制改革。
2021/3/14	《关于 2020 年中央和地方预算执行情况与 2021 年中央和地方预算草案的报告》	2021 年工作计划: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。
2020/10/30	十九届五中全会	要健全省以下财政体制,增强基层公共服务保障能力。
2020/10/29	《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。
2016/3/17	《十三五规划纲要》	建立事权和支出责任相适应的制度,适度加强中央事权和支出责任。结合税制改革,考虑税种属性,进一步理顺中央和地方收入划分,完善增值税划分办法。完善中央对地方转移支付制度,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。

资料来源: 中国政府网, 财政部, 国盛证券研究所

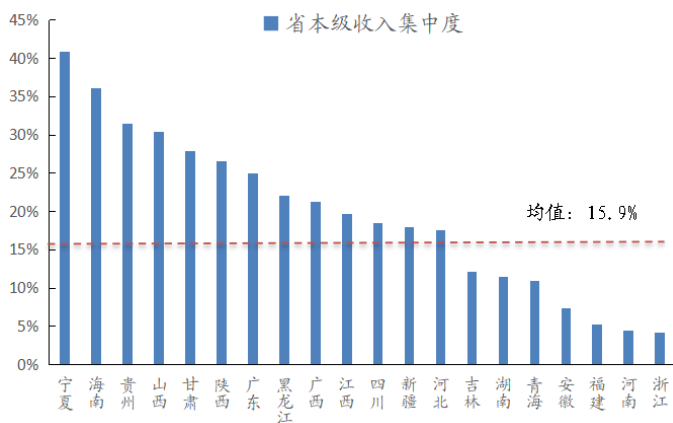
图表 2: 多省将“省以下财政体制改革”列为 2022 年重点工作

省份	主要内容
天津	进一步深化财税体制改革,加快建立现代财政制度。全面深化预算管理改革,加快推进市与区财政事权和支出责任划分改革,推进地方税体系建设,密切跟踪消费税环节后移改革。
河北	深入推进财税体制改革。完善省以下财政体制,继续推进省以下财政事权与支出责任划分改革,更好调动各级发展积极性,推进基本公共服务均等化。按照国家相关部署,深化税制改革,全面做好政策转换、衔接和宣传工作,确保平稳落地实施。
山西	研究出台我省进一步推进省以下财政体制改革工作的实施意见,全面规范省以下财政事权和支出责任划分、收入划分、转移支付等,推动形成权责清晰、财力协调、区域均衡的政府间财政关系。
吉林	完善财政体制机制。深入推进财政体制改革。出台国防、应急救援领域省与市县财政事权和支出责任划分改革方案;调整完善省以下财政体制,合理划分省与市县收入范围,适当增强省级统筹保障能力。
辽宁	继续深化财政体制改革,推进分领域财政事权和支出责任划分改革,逐步建立权责清晰、财力协调、区域均衡的省以下财政关系。
黑龙江	持续深化财税体制改革。推进省以下分领域财政事权和支出责任划分改革,进一步明确省以下政府事权和支出责任,完善省对市县转移支付制度,促进事权、支出责任与财力相匹配。健全省以下财政体制,强化基层公共服务保障能力。
江苏	坚持改革发力,加快建立现代财税体制。根据国家改革进程推进我省分领域财政事权和支出责任划分改革。优化转移支付管理,促进地区间财力合理均衡,推动基本公共服务均等化,加强重大民生政策统筹和协调。
浙江	创新完善省对市县财政体制,推进地区协调高质量发展。贯彻落实《财政部支持浙江省探索创新打造财政推动共同富裕省域范例的实施方案》,探索构建体系化、集成化的“钱随人走”制度体系,提高基本公共服务领域转移支付分配的合理性和精准度。坚持全省“一盘棋”,深化预算绩效管理,重点推进市县绩效管理提升。

安徽	持续深化财税体制改革。按照国家部署要求，推进省以下重点领域财政事权和支出责任划分改革，落实省以下增值税留抵退税分担机制。
福建	持续推进省与市县财政事权和支出责任划分，推动形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。全面实施零基预算，加强专项审核、指导监管，抓实抓好财政资金资源统筹、支出标准体系建设，切实打破基数概念和支出固化格局，真正把有限资金用在刀刃上。
江西	完善省以下财政体制。出台实施公共文化、生态环境、自然资源、应急救援、国防等领域省与市县财政事权和支出责任划分改革方案；进一步完善省直管县财政管理体制，赋予设区市更大预算管理权限；省以下法检两院财物实行设区市统管。精耕细作深化财税体制改革。加强财政法治建设，推动财税体制改革走深走实，为提升省域治理效能提供有力支撑。推进相关领域财政事权和支出责任划分改革，完善转移支付定期评估、动态调整、清理退出机制。
青海	进一步厘清省对下财力性转移支付功能定位，建立以均衡性转移支付为主、奖补资金为辅、阶段性财力补助为补充的转移支付体系，推动财力下沉，切实增强基层财政保障能力，提高地区间基本公共服务均等化水平。加快省以下财政体制改革。
甘肃	进一步理顺省与市县财政关系，优化省与市县财政事权和支出责任，完善转移支付，健全省以下财政体制。
云南	深入推进财税体制改革，提升财政治理效能。出台《关于完善省以下财政体制深化预算管理制度改革的意见》，全力推进预算管理改革。
贵州	深化重点领域改革，加快建立现代财税体制。完善省以下财政体制和转移支付制度。
四川	按照国家部署完善省以下财政体制，加快分领域省与市县财政事权和支出责任划分改革。
广西	持续推进现代财税体制改革，提升财政管理效能，激发发展活力，更好地发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。按照中央统一部署，合理划分自治区以下财政收支，持续完善保障与激励并重、更加注重激励的转移支付制度。
广东	健全省以下财政体制，推进省与市县财政事权和支出责任划分改革，完善与“一核一带一区”区域发展格局相适应的转移支付制度体系。

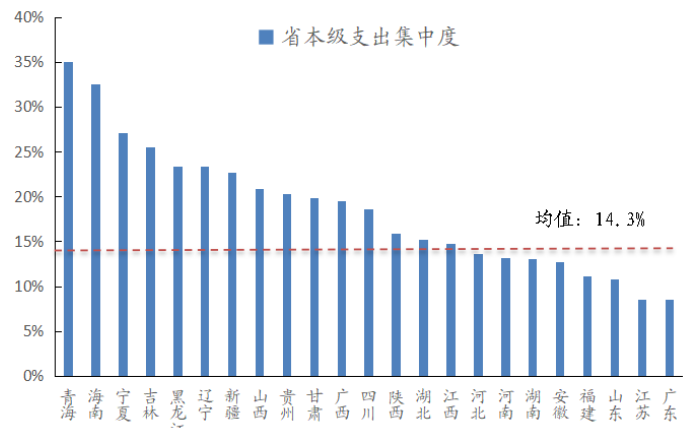
资料来源：中国政府网，各省财政厅，国盛证券研究所

图表 2: 2021 年各省省本级收入集中度



资料来源：Wind，国盛证券研究所

图表 3: 2021 年各省省本级支出集中度



资料来源：Wind，国盛证券研究所

免责声明

国盛证券有限责任公司（以下简称“本公司”）具有中国证监会许可的证券投资咨询业务资格。本报告仅供本公司的客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。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。

本报告的信息均来源于本公司认为可信的公开资料，但本公司及其研究人员对该等信息的准确性及完整性不作任何保证。本报告中的资料、意见及预测仅反映本公司于发布本报告当日的判断，可能会随时调整。在不同时期，本公司可发出与本报告所载资料、意见及推测不一致的报告。本公司不保证本报告所含信息及资料保持在最新状态，对本报告所含信息可在不发出通知的情形下做出修改，投资者应当自行关注相应的更新或修改。

本公司力求报告内容客观、公正，但本报告所载的资料、工具、意见、信息及推测只提供给客户作参考之用，不构成任何投资、法律、会计或税务的最终操作建议，本公司不就报告中的内容对最终操作建议做出任何担保。本报告中所指的投资及服务可能不适合个别客户，不构成客户私人咨询建议。投资者应当充分考虑自身特定状况，并完整理解和使用本报告内容，不应视本报告为做出投资决策的唯一因素。

投资者应注意，在法律许可的情况下，本公司及其本公司的关联机构可能会持有本报告中涉及的公司所发行的证券并进行交易，也可能为这些公司正在提供或争取提供投资银行、财务顾问和金融产品等各种金融服务。

本报告版权归“国盛证券有限责任公司”所有。未经事先本公司书面授权，任何机构或个人不得对本报告进行任何形式的发布、复制。任何机构或个人如引用、刊发本报告，需注明出处为“国盛证券研究所”，且不得对本报告进行有悖原意的删节或修改。

分析师声明

本报告署名分析师在此声明：我们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，本报告所表述的任何观点均精准地反映了我们对标的证券和发行人的个人看法，结论不受任何第三方的授意或影响。我们所得报酬的任何部分无论是在过去、现在及将来均不会与本报告中的具体投资建议或观点有直接或间接联系。

投资评级说明

投资建议的评级标准		评级	说明
评级标准为报告发布日后的6个月内公司股价（或行业指数）相对同期基准指数的相对市场表现。其中A股市场以沪深300指数为基准；新三板市场以三板成指（针对协议转让标的）或三板做市指数（针对做市转让标的）为基准；香港市场以摩根士丹利中国指数为基准，美股市场以标普500指数或纳斯达克综合指数为基准。	股票评级	买入	相对同期基准指数涨幅在15%以上
		增持	相对同期基准指数涨幅在5%~15%之间
		持有	相对同期基准指数涨幅在-5%~+5%之间
		减持	相对同期基准指数跌幅在5%以上
	行业评级	增持	相对同期基准指数涨幅在10%以上
		中性	相对同期基准指数涨幅在-10%~+10%之间
		减持	相对同期基准指数跌幅在10%以上

国盛证券研究所

北京

上海

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_40642

