



宏观研究

【粤开宏观】财政十年(2012-2022):从账房先生到国家治理

2022年10月19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

研究助理：贺晨

电话：13821622889

近期报告

《【粤开宏观】美联储破釜沉舟：9月美联储议息会议点评》2022-09-22

《【粤开宏观】从财税视角看贵州：茅台的“酒”能否解债务的“愁”》2022-09-26

《【粤开宏观】当前及下阶段财政经济形势、风险与建议》2022-10-11

《【粤开宏观】总量显著好转，结构尚待改善：9月金融数据点评》2022-10-12

《【粤开宏观】二十大报告解读：新时代新征程新使命》2022-10-16

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发挥逆周期调节，同时通过教育等人力资本投资有力地支持了经济发展；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，以习近平总书记为核心的党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第一个百年奋斗目标，在脱贫攻坚、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 and 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、形势的严峻性，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。

二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。

三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	4
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	7
三、央地财政关系更加明晰，国家治理能力稳步提升	9
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	11
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	14
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	17
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	19
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	19

图表目录

图表 1：2012 年以来我国宏观税负持续下降	4
图表 2：2016-2022 年减税降费规模显著扩大	5
图表 3：2012 年以来减税降费主要措施	5
图表 4：2012-2021 财政支出规模稳步上升	7
图表 5：2013-2021 年全国民生相关支出规模持续扩大	8
图表 6：2013 年来中央本级支出占比趋势性下行	8
图表 7：2013 以来，中央逐步压减一般公共服务和“三公”支出	9
图表 8：2021 年各项目中央-地方支出占全国支出比	10
图表 9：中央与地方财政事权和支出责任划分改革分层次、多角度持续推进	10
图表 10：转移支付金额逐步走高	12
图表 11：十年来，一般性转移支付占比明显上升	12
图表 12：2021 年一般性转移支付结构	13
图表 13：2012 年一般性转移支付结构	13
图表 14：2012 年以来转移支付相关制度不断优化	14
图表 15：2012 年以来以所得税为代表的直接税占比不断提升	15
图表 16：“营改增”改革推进进程	15
图表 17：改革完成后，增值税相当于 GDP 的比重走低	16
图表 18：2012 年至 2021 年资源税总额变化	17
图表 19：2018 年至 2021 年环境保护税总额变化	17
图表 20：十年来我国税收法定工作进展	18
图表 21：2016 年以来，地方政府债务余额情况	20
图表 22：十八大以来，地方政府债务融资情况持续规范	20



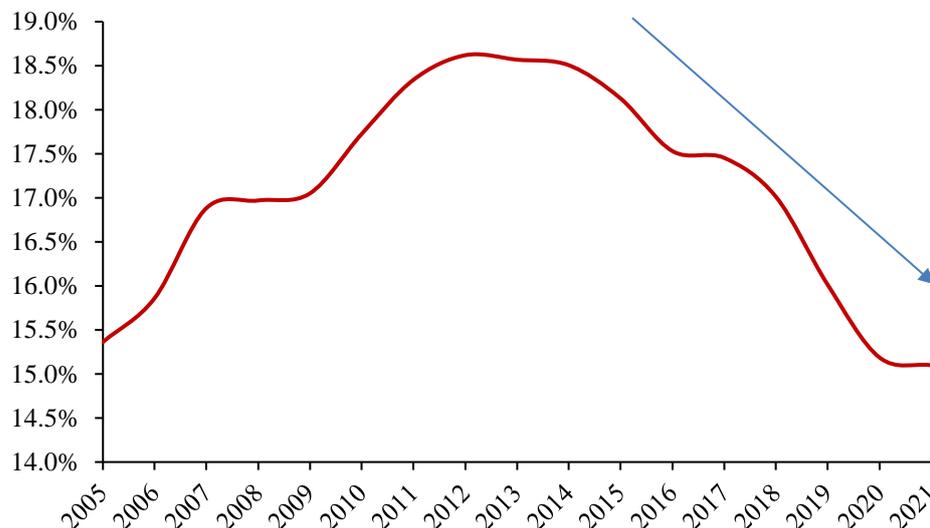
一、财政实力显著增强，近年来持续减税降费放水养鱼

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

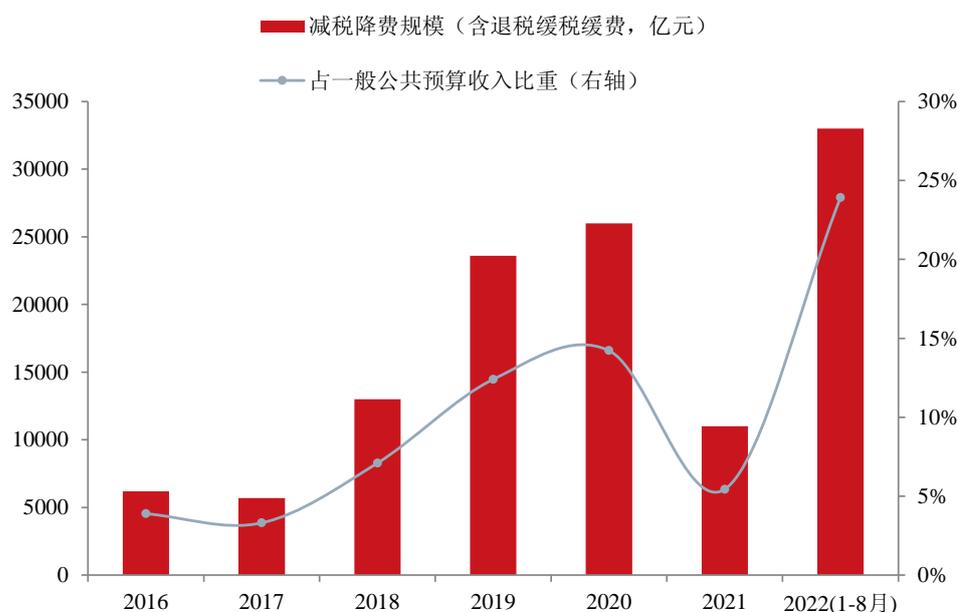
在减税降费的具体措施方面，从“结构性减税”到“普惠性减税与结构性减税并举”，从阶段性减税降费到制度性减税降费，我国减税降费政策步步扩围、层层递进，为微观“降成本”、为实业“促创新”。总体来看，2012年以来我国减税降费主要经历了两个阶段。一是2012年-2015年结构性减税为主，普遍性降费为辅。其中，为消除重复征税、减轻企业税负、推动产业结构升级，自2012年起我国推动营改增试点并在2016年全面实施营改增，期间累计减税1.6万亿元。同时，通过提高小微企业增值税起征点、扩大企业研发费用税前加计扣除范围、全面清理取消不合理不合法的收费项目等措施，财政为降低小微企业成本、促进实体企业创新、优化营商环境奠定坚实基础。二是2016年以来持续推动的普惠性降税降费，通过坚持阶段性措施和制度性安排相结合，在税制完善中不断释放红利。一方面，减税降费规模提升明显，2018年后年度减税降费规模高达万亿以上；另一方面，通过简并及降低增值税税率、修订个人所得税法建立综合与分类相结合的个人所得税制、提高个人所得税免征额及完善专项附加扣除标准、降低社会保险费率、推动养老保险全国统筹等增值税、个人所得税、社保等领域关键的制度性减税降费安排，持续巩固经济高质量发展基础。此外，为稳住全国经济大盘、落实“六稳六保”工作，



2020-2022 年针对中小微企业、个体工商户的阶段性政策安排频出，这些安排与前期制度性安排叠加，进一步稳定了全国经济大盘。

十八大以来，我国减税降费力度大、范围广、措施多，推动减税降费与税制改革相结合，持续推动企业创新和小微企业发展，充分发挥财政引导经济及产业转型的作用。当然也要看到，当前我国减税降费的效率在下降，财政空间在缩小，财政的可持续性必须尽快提上日程。

图表2：2016-2022 年减税降费规模显著扩大



资料来源：历年政府预算执行报告、财政部、粤开证券研究院

图表3：2012 年以来减税降费主要措施

时间	减税降费政策基调	减税降费主要措施
2012 年	进一步完善结构性减税政策，减轻企业和居民负担	1、实施好提高增值税、营业税起征点等减轻小型微型企业税费负担的政策。 2、对小微企业实施所得税减半征收优惠政策。 3、开展营业税改征增值税试点，并稳步扩大试点范围，消除重复征税，减轻企业税负，促进服务业特别是现代服务业发展。
2013 年	结合税制改革完善结构性减税政策	1、继续扩大营改增试点范围，促进现代服务业发展和产业结构升级，进一步减轻企业负担。 2、清理取消不合理、不合法的收费项目，取消或免征了 34 项中央级行政事业性收费和 314 项地方行政事业性收费。 3、扩大企业研发费用税前加计扣除范围，新增研发人员“五险一金”等扣除项目。
2014 年	落实好定向减税政策的同时，实施普遍性降费为企业减轻负担	扩大“营改增”试点范围，简并增值税征收率，扩大小型微利企业所得税优惠政策实施范围，实施进一步支持小微企业发展的增值税和营业税优惠政策，实行普遍性降费，为企业特别是小微企业减负添力。
2015 年	实行结构性减税和普遍性降费，结合税制改革，在清理规范税收等优惠政策的同时，持续推进营改增任务，进一步消除重复征税	1、扩大小型微利企业所得税、固定资产加速折旧优惠政策范围。2、落实好普遍性降费措施，对小微企业免征 42 项行政事业性收费，取消或暂停征收 57 项中央级行政事业性收费。3、降低失业保险、工伤保险和生育保险费率，扩大失业保险基金支持企业稳岗政策的实施范围



时间	减税降费政策基调	减税降费主要措施
2016 年	实施规模更大、受益更广、措施更精准的减税降费措施	1、全面推开营改增试点，将试点范围扩大到建筑业、房地产业、金融业、生活服务业，并将所有企业新增不动产所含增值税纳入抵扣范围。2、进一步扩大企业研发费用加计扣除范围，加大对高新技术企业支持力度，出台股权激励和技术入股递延纳税政策，完善科技企业孵化器税收政策。3、取消、停征和归并一批政府性基金，扩大 18 项行政事业性收费免征范围，推动地方清理规范涉企行政事业性收费等。
2017 年	着力实施减税降费政策	1、加大小微企业所得税优惠力度、推出科技型中小企业研发费用加计扣除等激励措施。2、简并增值税税率，切实减轻企业和个人负担；3、享受减半征收企业所得税优惠的小型微利企业年应纳税所得额上限由 30 万元提高到 50 万元。4、科技型中小企业研发费用加计扣除比例由 50% 提高到 75%，启动创业投资和天使投资有关税收政策试点等。
2018 年	大力实施减税降费	1、降低制造业、交通运输、建筑、基础电信服务等行业及农产品等货物的增值税税率，统一增值税小规模纳税人标准至 500 万元，对装备制造等先进制造业、研发等现代服务业符合条件企业和电网企业的期末留抵税额予以一次性退还。2、实施个人所得税改革，提高基本减除费用标准，调整优化税率结构，在此基础上研究制定个人所得税专项附加扣除暂行办法，设立子女教育等 6 项专项附加扣除，进一步减轻广大纳税人负担。
2019 年	实施更大规模减税降费政策，重点聚焦减轻制造业和小微企业负担	1、实施小微企业普惠性减税、个人所得税专项附加扣除；2、深化增值税改革措施，推进增值税率三档变两档，制造业等行业增值税税率从 16% 降至 13%，交通运输业、建筑业等行业从 10% 降至 9%。3、降低社会保险费率。4、继续清理规范行政事业性收费和政府性基金。
2020 年	加大减税降费力度支持纾解企业经营困难。实施阶段性大规模减税降费，与制度性安排相结合。	在实施降低增值税税率、个人所得税专项附加扣除、降低企业养老保险费率等制度性政策的基础上，根据应对疫情的需要，新出台实施 7 批 28 项减税降费政策，及时推出免征中小微企业社保费、减免小规模纳税人和部分行业增值税等阶段性措施，延缓小微企业、个体工商户所得税缴纳，着力支持保市场主体，向中小微企业、个体工商户和困难行业企业倾斜。
2021 年	优化和落实减税政策，实施“减税降费+缓税缓费”	1、提高小规模纳税人增值税起征点、小微企业所得税优惠、扩大先进制造业增值税留抵退税政策适用范围等新的举措，其中小规模纳税人增值税起征点从月销售额 10 万元提高到 15 万元；制造业企业企业所得税研发费用加计扣除比例由 75% 提高至 100%。2、取消、免征或降低部分政府性基金和行政事业性收费。3、对制造业中小微企业、煤电和供热企业实施阶段性缓缴税费。
2022 年	减税降费力度只增不减，实施“大规模留抵退税+减税降费+缓税缓费”新的组合式税费支持政策	1、显著加大增值税留抵退税力度，大规模留抵退税存量留抵税额集中退还，截至 8 月 15 日累计超 2.1 万亿元退税款退到纳税人账户，精准支持增加制造业服务业和小微企业现金流。2、持续推动减税降费，并阶段性减征部分乘用车购置税 600 亿元。3、对特困行业和受疫情影响严重的中小微企业扩大实施社保费缓缴政策，巩固拓展减税降费政策成效。

资料来源：财政部、国家税务总局、粤开证券研究院

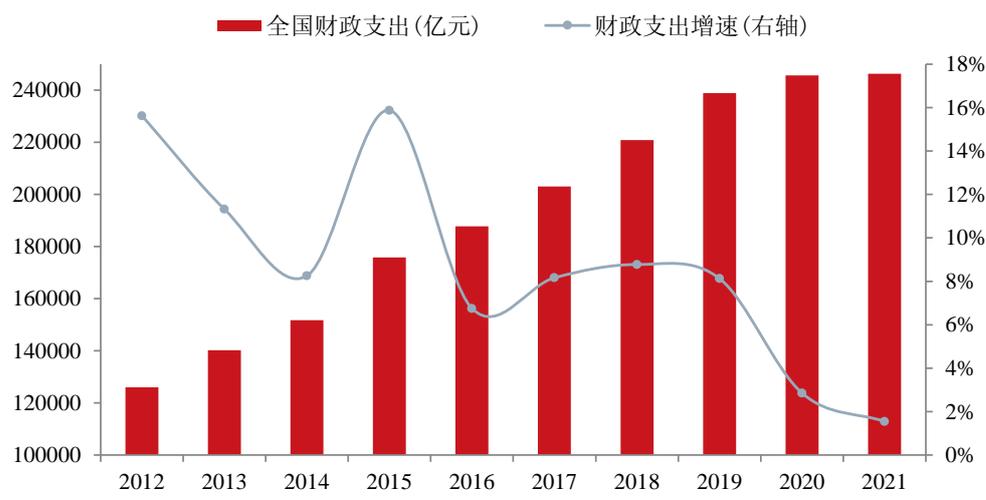


二、财政支出规模不断提升，结构从基建转向民生，引导经济高质量发展、构建新发展格局

近年来，财政在国家社会经济转型中持续发力，财政支出规模持续扩大，在全面促进国家高质量发展能力提升的同时，发挥其在国家治理中的基础性作用和支撑性作用。

一是财政支出规模稳步上升，保持了较高的支出强度，为稳定经济社会发展做出了积极贡献。2012-2021年全国一般公共预算支出从12.6万亿元增长到24.6万亿元，十年累计193.64万亿元，年均增长8.5%。

图表4：2012-2021 财政支出规模稳步上升



资料来源：财政部，粤开证券研究院整理

注：2021年增速数据为2019-2021两年几何平均增速

二是支出结构继续优化，落实以人民为中心的发展理念，从基建转向民生，妥善应对城乡差距、老龄化等挑战，扎实推进共同富裕。与教育、卫生、社保相关的民生支出事关人民生活保障，属于财政支出中的“刚性”部分，也是推动缓解人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间矛盾的重要推手。十八大以来一般公共预算支出中社保、卫生健康和教育等民生相关支出保持增长，2021年民生领域支出占一般公共预算支出比重为36.8%，较2012年提高4.3个百分点。农林水、城乡社区、交通运输以及节能环保等基建相关支出合计占一般公共预算支出23.8%，较2012年下降1.7个百分点。

三是项目投资支出突出重点，与供给侧改革结合推动产业结构升级，助力构建新发展格局。近年来财政支出以质换量，更加强调“扩大有效投资”，立足紧扣国家发展战略，加快实施一批重点项目。同时，扩大投资支出要与“补短板”对接，对应的重点领域包括5G基站建设、城际高速铁路和城市轨道交通、新能源汽车充电桩、冷链物流、新一代信息基础设施等，确保资金投放目标精准到位。此外，更加关注社会资本的参与性，深化政府与社会资本合作，切实体现政府投资的整体带动作用。

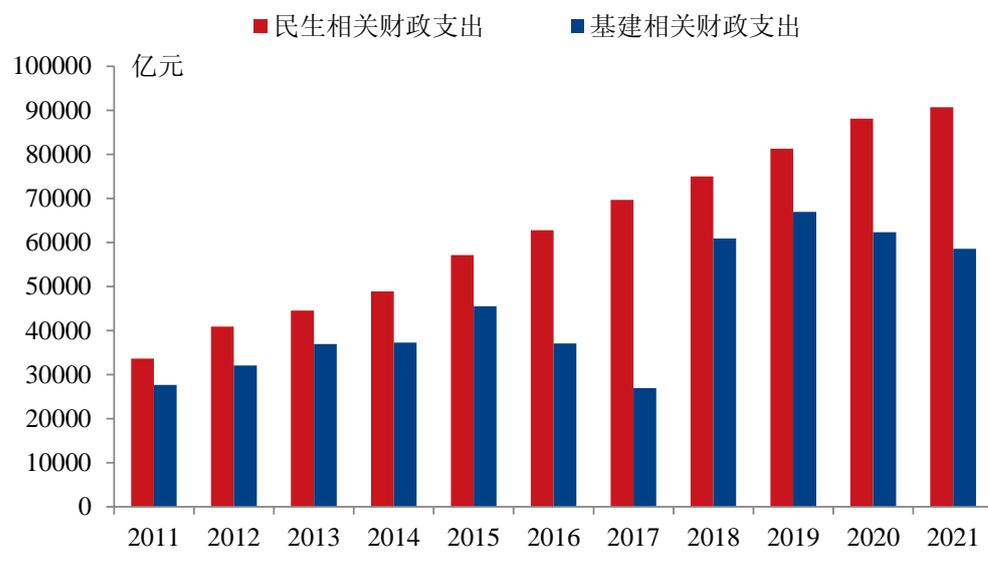
四是中央财政加大对地方政府的转移支付，下沉财力，兜牢“三保”底线。同时压缩政府非必要开支，为减税降费政策腾出空间。党的十八大以来我国大力压减财政一般性支出、严格把控“三公”支出，“政府机关过紧日子”的号召体现了积极财政政策的“节用裕民”：用政府过紧日子省下的“子弹”来为减税降费、“六稳六保”提供财政支持。2020-2021年中央本级支出连续两年负增长，2021年中央本级一般公共预算支出占全国财政支出比重为14.2%，较2012年降低0.7个百分点。



五是提高财政支出效率，实施常态化的财政资金直达机制，为地方落实“六稳”“六保”工作提供保障。财政持续完善直达资金管理制度，建立常态化财政资金直达机制，扩大直达资金范围，2021年将27项转移支付整体纳入直达范围，资金总量达到2.8万亿元，较2020年增加1.1万亿元。健全直达资金监控体系，有助于盯紧盯牢直达资金的分配、拨付和使用，提高财政支出效率。

伴随中国中长期发展逻辑发生从先富转向共富、从效率转向公平的转变，财政作为国家治理的基础，其支出范围和结构也将持续发生深刻变化，需持续推进公共服务均等化、助力构建统一大市场。但财政在履行政府职能的同时也需要注意理清政府与市场关系简政放权，在为各类市场主体创造公平的发展环境的同时，谨防金融风险财政化、房地产风险财政化，促进市场资源配置，提高财政的可持续性。

图表5：2013-2021年全国民生相关支出规模持续扩大



资料来源：wind、粤开证券研究院

注：本图民生相关支出指一般公共预算支出中教育、卫生健康（医疗卫生）、社会保障三项支出之和。基建相关支出为一般公共预算支出中农林水、交通运输、节能环保、城乡社区事务四项支出之和。

图表6：2013年来中央本级支出占比趋势性下行

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_47488



云报告
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告
<https://www.yunbaogao.cn>