

# 新一轮财税体制改革呼之欲出 防范债务风险仍是重要工作

本报记者 杜丽娟 北京报道

在以高质量发展全面推进中国式现代化的背景下,财税体制改革的方向进一步明确。伴随中央经济工作会议的结束,新一轮财税体制改革也备受关注。

财政是国家治理的基础和重要支柱,2020年中央明确提出要基本建立现代财政制度。此后围绕健全现代预算制度、优化税制结构、完善财政转移支付体系等内容,学界和业界进行过多次讨论。

对外经济贸易大学副校长洪俊杰表示,当前财政已经深度嵌入,正全面参与国家治理和各领域。“在政策实践方面,学者应多聚焦中国当前现实问题,解释重要财税现象、解决重大财税改革问题、评估重大财税政策效果,为推进中国式现代化进程中的财税改革贡献力量。”在首届中国财政学青年学者论坛上,洪俊杰指出。

在财税人士看来,聚焦分税制改革的大背景下,央地财权和事权关系、地方支出责任和事权匹配、共同事权转移支付等问题成为下一步改革的重点。

## 财权和事权失衡

“从改革长远规划看,当前迫切需要谋划新一轮财税体制改革,其中一个重点内容是解决地方政府在财权与事权上存在的不匹配问题。”

作为中国特色哲学社会科学的重要组成部分,财政学地位不可替代,其中以分税制改革为分水岭,我国财税体制改革也进入新时代。

自1994年我国实施分税制改革后,中央财政收入占全国财政收入比重持续下滑的局面得到扭转,中央财力的增大也为国家集中力量办大事创造了条件。然而,伴随财权和支出责任的不匹配,中央和地方在财权和事权上的平衡被打破。

相关数据显示,1994年,地方财政收入占全国财政收入的比重由上一年的78%骤降至44%,但地方财政支出占全国财

政支出的比重为70%,几乎与上年持平。2022年,地方财政收入占全国财政收入的53.4%,而支出占全国的86.4%。

对此,一位财税人士评价称,伴随中央和地方在财权、支出责任方面的不平衡,地方政府的积极性也受到一定的打击。“从改革长远规划看,当前迫切需要谋划新一轮财税体制改革,其中一个重点内容是解决地方政府在财权与事权上存在的不匹配问题。”该人士分析。

华金证券的研报则认为,进一步提升中央政府在财政收入中的分配比例,并把地方政府以财权定事权的传统模式转变

为以公共服务提供标准确定财政支出强度,然后由中央加大转移支付的全国统筹力度的新模式。

该研报认为,此举将在很大程度上加快包括土地在内的各类要素的全国统一大市场建设速度,同时也会提升劳动力、生产技术和资本、数据要素等流动性。

在中国社会科学院财政税收研究中心主任杨志勇看来,财税体制改革重点在于引导地方政府在推动高质量发展中发挥重要作用,分税制作为一项重要内容,它的进一步完善也要与高质量发展联系起来,这是新一轮改革的重要内容。



按照中央经济工作会议的要求,谋划新一轮财税体制改革首要任务是防风险、守底线。视觉中国/图

## 建立偿债长效机制

理论上估算,如果本轮特殊再融资债安排1.5万亿元的置换额度,可以压降债务的平均利率大概是3个百分点,能够节约的债务利息超过400亿元。

按照中央经济工作会议的要求,谋划新一轮财税体制改革首要任务是防风险、守底线。早在11月,证监会也曾明确提到,强化城投债券风险监测预警,并首次提出要把公开市场债券和非标债务“防爆雷”作为重中之重,全力维护债券市场平稳运行。

在首届中国财政学青年学者论坛上,中国人民大学财政金融学院副院长马光荣表示,自2015年以来地方债务治理改革,虽然中央提出要建立长效机制,但目前该机制尚未形成,未来有必要进一步

完善。“根据我们的调研,目前地方政府显性债务流动性较低,且发行利率与国债差异也较小,并存在利率趋同、利差管制等现象,这使得地方债券的利率难以反映各地区财力差异,因此,地方政府对此积极性并不高。”马光荣介绍。

更重要的是,最初地方政府债务限额分配主要采取正向激励原则,主要向财力强、风险低地区倾斜。然而,根据马光荣的观察,在实际分配中,该原则并未彻底落实,地方债务限额存在的均等化等

问题也有待进一步解决。

财政部数据显示,2022年,地方政府债务余额约35万亿元,地方债付息支出更是首次超过1万亿元。根据上海财经大学高等研究院“中国宏观经济形势分析与预测”课题组的测算,2021年至2026年,如果考虑城投债,每年存量债务到期额均在4.4万亿元以上。其中,2023年和2024年均约为5.6万亿元。

事实上,在政治局会议之后,央行公开表态对于某些债务风险比较高的区域可适度提供应急流动性贷款支持,比如增发国债、提

升赤字等。

对此,中诚信研究院副总监汪苑晖表示,理论上估算,如果本轮特殊再融资债安排1.5万亿元的置换额度,可以压降债务的平均利率大概是3个百分点,能够节约的债务利息超过400亿元。

从宏观债务的付息压力以及降低实体经济成本角度,汪苑晖认为,低利率非常必要,预计到今年底我国非金融部门的债务总量约为390万亿元,如果按照5%的利率估算付息规模,那么将占GDP的比重接近15%。

基于此,12月召开的中央经济工作会议提出,要实施新的减税降费政策,强化对中小微企业个体工商户、制造业、风险化解等的支持力度,适度超前开展基础设施投资。会议还强调,要坚决遏制新增地方政府隐性债务,要谋划新一轮财政体制改革。

上述财税人士表示,从中央经济工作会议内容看,当前建立防范化解地方债务风险长效机制非常必要,按照中央的要求,该机制也

# 中国家庭消费的复苏进程与未来前景

文叶丙南

2023年家庭消费增速因低基数和重启效应而明显回升,但复苏力度低于2021年。制约家庭消费复苏的因素包括就业和收入预期较弱、储蓄率居高、城镇化放缓、房地产下滑和通缩预期。2024年家庭消费可能温和改善,因服务业延续复苏、宏观政策适度加力、房地产降幅趋缓和消费价格小幅回升。建议优化财政支出方向,增加对家庭转移支付;提振民营企业信心,改善就业形势;完善公共服务体系,加快以人为本新型城镇化;筑牢社会保障网,降低家庭储蓄率;稳定房地产市场,提升资本市场回报率,提高家庭财产性收入。

## 疫后家庭消费复苏的国际比较

从全球前30大经济体横向比较来看,发达国家消费复苏好于发展中国家,经济越发达,疫后消费复苏越快。各经济体家庭消费和疫情前趋势线的差距与人均GDP显著负相关,即人均GDP越高,家庭消费与疫情前趋势线的差距越小。按照2022年人均GDP将30个样本经济体分为2万美元以下、2万-5万美元和5万美元以上三组,对应三组2023年前三季度家庭消费分别比疫情前趋势线低9%、5%和2%。

## 中国家庭消费复苏进程

2023年中国家庭消费增速因低基数和重启效应而明显回升,但复苏力度低于2021年。预计2023年社会零售额同比增长7.6%,两年平均增速3.6%,低于2020-2021年4%的平均增速,大幅低于2019年8%的增速。预计2023年城镇居民人均消费增长8.6%,两年平均增速4.6%,低于2020-2021年5.8%的平均增速,也低于2019年7.9%的增速。

假设无疫情条件下2020-2023年社会零售额增速分别为7.6%、7.2%、6.9%和6.5%,那么社会零售额相比无疫情条件下的复苏率从2020年的89.3%升至2021年的93.7%,2022年又降至87.5%,2023

年预计小幅升至88.5%。

分行业来看,2023年饮料、烟酒、金银珠宝、体育娱乐用品、药品、文化办公用品、汽车和石油制品零售额相比无疫情条件下的复苏率超过100%,但餐饮、化妆品、家电和家具零售额的复苏率均低于90%。

## 制约中国家庭消费复苏的主要因素

一是家庭就业和收入预期较弱,因民营企业预期不振。民营企业解决80%以上的就业,民营企业预期较弱,不愿扩大资本支出,导致家庭就业、收入和信心恢复较慢。

二是家庭储蓄率居高。既有周期性因素,也有结构性因素。中国社会保障体系仍不完善,家庭面对就业和收入不确定性上升,增加预防性储蓄。中国家庭具有忧患意识、节俭为美和集体主义的文化传统,鼓励储蓄而非消费,存在较多代际转移性储蓄。

三是城镇化放缓。疫情严重打击城镇吸纳就业较多的服务业,2022年城镇就业和服务业就业分别下降1.8%和3.6%,城镇新增人口从2019年的2000万左右降至2022年的650万。一些流动人口从城镇回流乡村,从农业净消费者变成净生产者,带动消费降级,减少城镇消费和住房需求,加剧农产品、耐用品和房租通缩。

美国、新西兰、英国、新加坡、澳大利亚和加拿大。最后,经济越发达,社会保障网越牢固,消费者越独立自信,预防性储蓄和代际转移性储蓄越少,疫情对消费信心的冲击越小,疫后超额储蓄释放越快,对消费复苏支撑越强。据OECD(经合组织)统计,各经济体家庭储蓄率与财政对家庭转移支付/GDP比例显著负相关。

## 中国家庭消费未来复苏的前景

2024年中国家庭消费可能温和改善。预计社会零售额增长5.3%,高于2022-2023年的平均增速。四大因素支撑中国家庭消费可能温和改善。

一是服务业延续复苏,支撑就业、收入和消费信心改善。2023年以来大部分月份服务业PMI超过50%的荣枯线,显示服务业在持续扩张。服务业吸纳50%以上的中小企业和就业,服务业延续复苏将支撑就业、收入和消费信心。

二是宏观政策可能更加宽松。2024年除房地产外,大部分行业低基数效应减退,实现经济增长目标更具挑战性,预示宏观政策可能更加宽松。预计广义财政赤字可能有所上升,中央财政将增加对地方政府转移支付,着力化解地方政府隐性债务风险。货币政策将延续宽松,可能进一步降准降息,金融机构将加大对实体经济支持。政府和企业的融资条件和现金流将有所改善,推动资本支出、就业和家庭消费向好。

四是房地产下滑。2022年以来房地产市场延续下滑,通过财富效应、信心渠道、配套消费、供应链和信贷抵押物渠道打击家庭消费。

五是通缩预期。通缩预期推高实际利率和债务负担,降低消费者信贷需求和消费信心,降价预期推迟耐用消费品。

## 中国家庭消费未来复苏的政策建议

一是优化财政支出方向,增加对家庭转移支付。大规模转移支付可以较快提升家庭收入和消费信心,并通过提振资产价格修复家庭资产负债表。目前财政转移支付中对企业补贴占比较高,更多刺激生产和投资,可能加剧产能过剩与通缩预期。财政支出中基础设施建设和维护支出占比较高,随着人口老龄化、年轻人口向大都市聚集,基础设施超前建设和地方政府隐性债务风险上升,基础设施投资的社会效益可能已大幅下降,社会保障、医疗卫生等支出面临快速增长压力。建议调整财政转移支付流向,并减少公共财政对基础设施建设投入,增加对家庭部门转移支付。

二是提振民营企业信心,改善就业形势。进一步完善法治和营

商环境,提高政策的稳定性、透明度和可预测性;简化行政审批和减少市场准入壁垒,提高市场的开放性和竞争性;加快推进所有制中性改革,建立公平竞争的市场环境;加强知识产权保护,提高创新投资回报率;加快对外开放,改善国际关系,降低地缘不确定性。

三是完善公共服务体系,加快以人为本新型城镇化。加快户籍改革,加大财政对公共服务投入,完善保障房、社会保障、教育、医疗、职业培训等公共服务体系,吸引更多人口从乡村流向城镇,促进城镇流动人口市民化,助力年轻人在城镇安居乐业。

四是筑牢社会保障网,降低家庭储蓄率。大力发展民营经济和

服务业,持续扩大就业机会,降低家庭对就业不稳定预期;提供更加全面的养老金、医疗保险和失业保险等社会保障体系,降低预防性储蓄动机;鼓励消费供给侧创新发展,提升教育、医疗、文化娱乐等服务供给质量,激发家庭消费意愿。

五是稳定房地产市场,提升资本市场投资回报率,提高家庭财产性收入。短期内,应努力稳定房地产市场预期。中长期内,适应房地产市场供求关系和家庭资产配置结构变化,提升资本市场回报率,包括提高上市公司质量、加强投资者保护、鼓励上市公司分红、大力发展专业机构投资者、壮大保险和养老金等长期资金力量等。

作者系招银国际经济学家

# 客货运输整体向好 前11个月全国铁路投资同比增7.4%

本报记者 路炳阳 北京报道

2023年前11个月,全国铁路货运总发送量46.00亿吨,同比增长0.9%,其中11月发送货物4.28亿吨,同比增长2.6%。国家铁路局近日发布上述数据。

从国家铁路货运量看,前11个月国家铁路货运总发送量35.70亿吨,同比减少0.1%,其中11月发送货物3.32亿吨,同比增加3.1%。对于2023年铁路运输目标,

中国国家铁路集团有限公司(以下简称“国铁集团”)预计全年国家铁路货物发送量将达到39.7亿吨,同比增长1.8%,前11个月铁路货运量已经完成全年任务的89.9%。

前11个月中欧班列累计开行1.61万列,发送货物174.9万标准箱,同比分别增长7%、19%,综合重箱率100%,运量已超2022年总运量。截至目前,中欧班列通达欧洲25个国家217个城市。

客运方面,前11个月全国铁路累计发送旅客35.65亿人次,同比增长126.5%,其中11月发送旅客2.80亿人次,同比增长279.3%。前11个月全国铁路客发送量较2019年同期增长7.5%,继续创下历史最高纪录。国铁集团称,前11个月全国铁路日均开行旅客列车达到9638列,同比增长52%。

京沪高速铁路股份有限公司(601816.SH,以下简称“京沪高

铁”)年度运送旅客创历史新高。截至12月10日,京沪高铁年度旅客运送量超过2019年全年旅客运送量。2019年,京沪高铁全线运送旅客2.15亿人次,占全国铁路客发送量的6.0%;客运周转量完成956.1亿人公里,占全国铁路客周转量的6.58%。

在客货运输整体向好形势下,国铁集团总体经营情况大幅好转。2023年前三季度,国铁集团实现营业收入总收入9080.48亿元,

同比增长16.1%。前三季度国铁集团净利润一举扭亏为盈,实现盈利121.09亿元,而在上半年国铁集团还亏损110.86亿元。

前三季度,国铁集团运输总收入完成7317亿元,同比增加2002亿元,增长37.7%。

投资方面,前11个月全国铁路固定资产投资完成6407亿元,同比增长7.4%,其中11月完成681亿元,同比增长9.13%。国铁集团预计全年铁路固定资产投资7600

亿元以上,前11个月铁路投资已完成全年计划的84.30%。12月铁路投资要达到1193亿元才能完成全年任务。这意味着,无论是投资增幅,还是单月投资量,12月都将是全年极值。

截至2023年11月底,全国铁路营业里程超15.55万公里,其中高铁4.37万公里。国铁集团计划2023年年底全国铁路营业里程超15.8万公里,其中高铁4.45万公里。