

财税体制改革力度加大有助于化解地方政府债务风险

——《2025 年国务院政府工作报告》简评（五）

研发部 武博夫

主要内容：

《2025 年国务院政府工作报告》强调深化财税体制改革，围绕目前一些地方基层财政困难等问题，明确部署了包括零基预算试点、消费税后移下划、规范税收优惠、积极探索建立激励机制、严控财政供养人员规模等多项具体改革措施，政策力度较上年明显加大。“稳妥化解地方政府债务风险”是 2025 年的重点工作任务之一。《报告》中对财税体制改革的工作部署将加强对地方财力的保障，与“在发展中化债，在化债中发展”的原则相契合，有利于推动地方政府债务风险的化解。

《2025 年国务院政府工作报告》（以下简称《报告》）对今年政府十项重点工作任务作出部署。在第四项重点工作“推动标志性改革举措加快落地，更好发挥经济体制改革牵引作用”中，《报告》对财税体制改革做出多项政策部署。2025 年《报告》在上年“谋划新一轮财税体制改革”的基础上提出多项具体政策措施，包括零基预算试点、消费税后移下划、规范税收优惠政策、积极探索建立激励机制以及严控财政供养人员规模等，改革力度明显加大，后续政策落地进度也将加快。

一、零基预算试点

针对零基预算，《报告》提出“开展中央部门零基预算改革试点，支持地方深化零基预算改革，在支出标准、绩效评价等关键制度上积极创新”。零基预算即指在预算编制时不考虑以往预算安排基数，而是结合实际需求和财力状况，对各项支出逐项审核后，按照轻重缓急安排支出的预算编制方法。

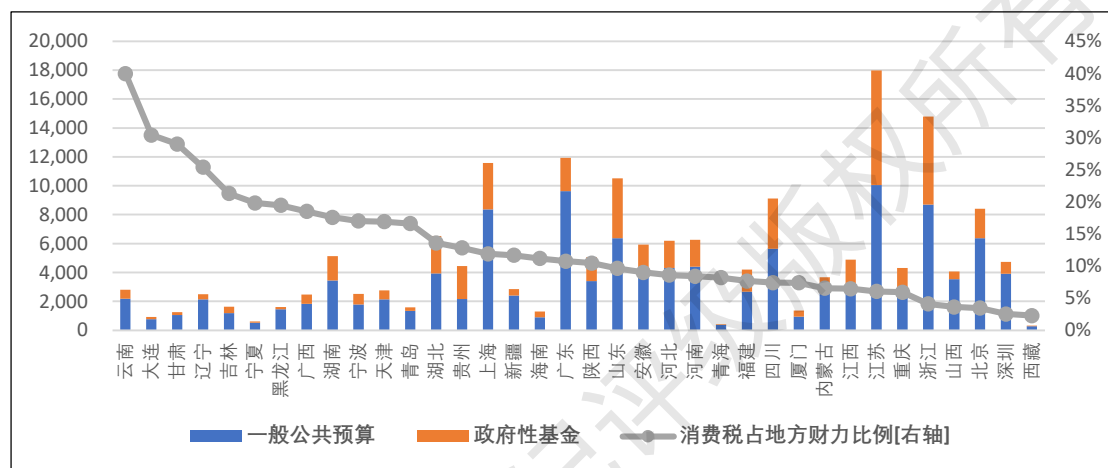
零基预算有助于打破传统的“基数+增长”模式，优化财政资源配置，提高财政资金使用效率。中央层面，财政部等 16 个中央部门在 2024 年率先开展零基预算改革试点。在地方层面，目前安徽省、甘肃省等数个省份已对零基预算进行试点，部分地区零基预算试点。预计未来零基预算试点范围将持续扩大。

二、消费税后移下划

针对消费税，《报告》提出“**加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方，增加地方自主财力**”。消费税是规模仅次于增值税和企业所得税的第三大税种，近年来在税收收入中的比重有所提升，2024 年征收规模达 1.65 万亿元，占中央一般公共预算收入的 16.46%，相当于全国地方一般公共预算本级收入的 13.86%，分别较 2019 年增加 2.39 和 1.43 个百分点。我国现行税制对包括烟、酒、成品油在内的 15 种商品征收消费税，征收环节涉及生产、批发、零售、委托加工及进口等环节，其中以生产环节为主。征收环节后移将有利于拓展消费税税源。

在分税制财政管理体制下，目前我国消费税为中央税种，征收后不与地方政府分成。消费税下划地方显著有利于增强地方政府自主财力。根据各省份消费税征收金额进行估算，如果消费税全部下移地方，那么共有 12 个省份（包括计划单列市，下同）的财力贡献可以达到约 15% 以上，主要集中于地方财政收入较为紧张、债务压力较大的地区，其中云南省最高可以达到约 40%，主要是由于烟草行业的带动，大连市、甘肃省、辽宁省（不含大连市）和吉林省可以达到约 20% 以上。另一方面，消费税后移下划也有助于引导地方政府增强对消费环境的关注度和改善力度，也起到了促进内需的作用。

图表 1. 2024 年各省份消费税估算规模与地方财力规模比较（亿元、%）



数据来源：中国税务年鉴、各省份 2024 年度预算执行报告、DMI，新世纪评级整理计算。

注：2024 年各省份消费税金额根据往年数据推算得出。辽宁、浙江、福建、山东和广东等省份数据不含省内计划单列市。

三、规范税收优惠

除税制方面的改革外，《报告》还提出要“**规范税收优惠政策**”。近年来我国税收优惠政策在提振消费、科技创新、民生保障、绿色转型与区域协调发展

等领域取得了显著成效。但另一方面目前各种隐形变相的税收优惠政策大量存在，影响了资源配置的效率、调控经济运行和调节收入分配的效果。2024年9月，《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度，优化税制结构”。未来进一步增强税收优惠政策的规范性、针对性和有效性将有利于提高财政资金的使用效率。

四、积极探索建立激励机制

针对地方财政“开源”，《报告》要求“积极探索建立激励机制，促进地方在高质量发展中培育财源”。目前部分地方财政对上级政府转移支付依赖程度较高，在一定程度上制约了经济发展的主动性。2024年底，财政部提出2025年将从继续用好现有激励资金、设立促进高质量发展激励资金、严格落实各项约束机制等三方面推动建立促进高质量发展转移支付激励约束机制。通过激励引导地方完善财政体制，强化对地方财政的绩效管理，最终在在高质量发展中培育财源。

五、多项措施为化解地方政府债务风险提供制度保障

2025年《报告》中财税体制改革方面的部署主要着眼于保障地方政府运行中的财力平衡，有助于化解地方债务风险。根据《报告》部署，今年要实施“更加积极的财政政策”，统筹安排收入、债券等各类财政资金，确保财政政策“持续用力、更加给力”。与此同时，在有效防范化解重点领域风险方面，当前地方政府债务风险仍处于化解攻坚阶段，2025年《报告》也明确提出要“稳妥化解地方政府债务风险”。地方财政面临支出压力和财政纪律方面的双重压力。在总结问题与挑战的章节中，《报告》也明确提到“一些地方基层财政困难”。

在确保地方政府“坚决遏制违规举债冲动”的同时，适当增加地方政府财源、改善财力有利于维护地方政府的正常运转和各项政策的落地执行。目前地方政府在房地产市场下行、土地出让收入下滑的情况下，债务压力较大，而中央政府杠杆率仍处于较低水平，政策空间相对较大。中央政府在进行财政扩张的过程中适当向地方政府让渡一部分财源，可以在不扩大宏观税负的前提下改善地方政府财力。预计《报告》中部署的各项财税体制改革措施后续落地进度将加快，对化解地方政府债务风险提供制度性保障。

六、总结

“建立现代财税金融体制”是“十四五”规划的重要内容之一。2024年12月中央经济工作会议提出“发挥经济体制改革牵引作用，推动标志性改革举措

落地见效”，其中在财税体制方面包括“统筹推进财税体制改革，增加地方自主财力”的内容。作为“十四五”规划的收官之年，2025 年《报告》继续将经济体制改革列入年内重点工作内容，其中在财税体制改革方面的政策力度较上年明显加大，部署了零基预算试点、消费税后移下划、规范税收优惠政策、积极探索建立激励机制与严控财政供养人员规模等多项政策措施。《报告》中对财税体制改革的工作部署与“在发展中化债，在化债中发展”的要求相契合，有利于推动地方政府债务风险的化解。

新世纪评级版权所有

免责声明：

本报告为新世纪评级基于公开及合法获取的信息进行分析所得的研究成果，版权归新世纪评级所有，新世纪评级保留一切与此相关的权利。未经许可，任何机构和个人不得以任何方式制作本报告任何形式的拷贝、复印件或复制品，或再次分发给任何其他人，或以任何侵犯本公司版权的其他方式使用本报告。经过授权的引用或转载，需注明出处为新世纪评级，且不得对内容进行有悖原意的引用、删节和修改。如未经新世纪评级授权进行私自转载或者转发，所引起的一切后果及法律责任由私自转载或转发者承担，新世纪评级将保留随时追究其法律责任的权利。

本报告的观点、结论和建议仅供参考，在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议，对任何因直接或间接使用本报告内容或者据此进行投资所造成的一切后果或损失新世纪评级不承担任何法律责任。