

减税降费政策对地方财政可持续性的影响研究

孙豪

津京资本管理(北京)有限公司

DOI:10.32629/ej.v9i1.3274

[摘要] 减税降费作为我国供给侧结构性改革的核心举措,在激发市场主体活力、推动经济高质量发展的同时,也对地方财政收支平衡、债务风险及长远发展能力带来深刻影响。本文基于财税体制改革背景,从短期压力与长期红利双视角,剖析减税降费对地方财政可持续性的作用机制,结合多地实践数据与案例,探讨政策实施中地方财政面临的收支矛盾、债务风险等挑战,并提出针对性优化路径,为实现减税降费与地方财政可持续发展的动态平衡提供参考。

[关键词] 减税降费; 地方财政; 可持续性; 收支平衡; 债务风险

中图分类号: F8 **文献标识码:** A

A Study on the Impact of Tax and Fee Reduction Policies on Local Fiscal Sustainability

Hao Sun

Fundin Capital Management (Beijing) Co., Ltd.

[Abstract] As a core measure of China's supply-side structural reforms, tax and fee reductions have stimulated market vitality and promoted high-quality economic development while exerting profound effects on the fiscal balance, debt risks, and long-term development capacity of local governments. Against the backdrop of fiscal and tax system reforms, this paper analyzes the mechanisms through which tax and fee reductions impact the fiscal sustainability of local governments from the dual perspectives of short-term pressures and long-term benefits. Drawing on data and case studies from multiple regions, it explores the challenges faced by local governments during policy implementation, such as revenue and expenditure contradictions and debt risks. Furthermore, it proposes targeted optimization pathways to achieve a dynamic balance between tax and fee reductions and the sustainable development of local public finances.

[Key words] tax and fee reductions; local public finance; sustainability; fiscal balance; debt risk

引言

近年来,我国持续实施大规模减税降费政策,从增值税税率下调、小微企业普惠性减税到留抵退税扩围,政策红利不断释放。据统计,2022年全国新增减税降费及退税缓税缓费超4.2万亿元,其中增值税留抵退税款达2.46万亿元,有效减轻了企业负担,稳定了经济大盘。但地方财政作为政策落地的核心载体,面临着收入增速放缓与刚性支出增加的双重压力,土地财政依赖度下降进一步加剧了财力缺口,地方财政可持续性面临严峻考验。

财政可持续性强调地方政府在不损害未来公共服务供给能力的前提下,实现当期收支平衡与债务风险可控。减税降费对地方财政可持续性的影响具有双重性:短期通过减少财政收入直接加剧收支矛盾,长期则通过培育税源、激发经济活力形成财力回流。在此背景下,系统研究二者关系,厘清影响路径与应对策略,对完善财税体制、防范财政风险具有重要现实意义。

1 减税降费对地方财政可持续性的影响机制

1.1 短期冲击机制: 直接加剧财政收支矛盾

减税降费通过直接减少税收收入与非税收入,对地方财政现金流形成冲击。一方面,增值税、企业所得税等主体税种减免直接降低地方一般公共预算收入,2022年国内增值税同比下降23.3%,地方政府性基金预算收入下降20.6%,其中土地出让金收入较高峰期减少约3万亿元,进一步放大了减收效应。另一方面,地方财政支出呈现刚性特征,“三保”(保工资、保运转、保民生)支出、基础设施建设、疫情防控等需求持续增加,2022年全国社会保障和就业支出同比增长8.1%,卫生健康支出增长17.8%,收支缺口持续扩大。此外,政策执行成本与区域受益不均进一步加剧短期压力。部分地区为落实政策需增加宣传培训、征管优化等投入,而留抵退税等政策存在受益分化,头部企业获得96.4%的退税资金,中小微企业受益有限,导致政策激励效果与财政压力不匹配,基层财政负担尤为突出。

1.2 长期赋能机制: 培育财源与优化结构

减税降费通过“放水养鱼”效应培育长期财源,间接提升地方财政可持续性。一是降低企业经营成本,激发投资与创新活力,广西、福建等地企业将减税资金用于研发投入与产能扩张,2019年福建制造业投资增长21.1%,厦门新设外资企业同比增长48.1%,为后续税收增长奠定基础。二是优化营商环境,促进市场主体扩容,广西实施小微企业普惠性减税政策后,新增税务登记纳税人同比增长13.8%,税源基数持续扩大。三是推动产业结构升级,制造业、高新技术产业减税规模领先,2019年广西制造业增值税净减税占比达50.7%,助力地方形成高质量财源体系。

同时,减税降费倒逼地方财政体制改革,通过盘活存量资产、优化支出结构等方式提升资金使用效率,间接增强可持续性。昆明市、枣阳市等地通过清理存量资金、压减一般性支出等措施弥补减收缺口,推动财政管理从“规模导向”向“效益导向”转型。

2 减税降费背景下地方财政可持续性现状分析

2.1 地方财政收支结构变化

2.1.1 收入端: 税收占比下滑, 非税收入补位。减税降费导致地方税收收入增速放缓, 2024年30省(不含西藏)税收占一般公共预算收入比重降至69.9%, 较2023年下降2.9个百分点, 部分地区依赖非税收入弥补缺口, 2022年全国非税收入同比增长24.4%, 但非税收入稳定性差, 易加剧财政波动。

2.1.2 支出端: 刚性支出增加, 结构持续优化。“三保”支出占比居高不下, 同时地方需加大对新兴产业、基础设施的投入, 倒逼压缩一般性支出。湖北省枣阳市力争一般性支出压缩不低于5%, “三公”经费压减3%左右, 将资金向重点领域倾斜。

2.2 地方财政可持续性核心指标表现

基于财政自给率、债务率、付息压力等核心指标, 2024年地方财政可持续性呈现以下特征: 一是财政自给率偏低, 31省均值仅49.2%, 较2023年下降0.6个百分点, 中西部地区自给能力更弱; 二是债务压力上升, 各省债务率同比普遍增长, 部分省份杠杆率超60%警戒线, 2024年地方付息压力平均水平达4%, 较2023年上升0.3个百分点; 三是土地财政依赖度下降, 27省平均依赖度降至24.8%, 但部分地区仍未摆脱对土地出让收入的依赖。

2.3 典型地区实践案例

昆明市通过“五措施”应对减税降费压力: 落实政策监测研判, 多渠道筹集资金弥补减收, 2020年通过调入预算稳定调节基金、盘活国有资产等方式缓解财力缺口; 压减一般性支出, 硬化预算约束, 坚决守住债务风险与“三保”底线, 实现政策落地与财政平稳运行的平衡。湖北省枣阳市针对7.2亿元预计减收, 采取十项措施统筹收支, 包括加大向上争取资金力度、优化债券使用、强化预算绩效管理等, 有效化解基层财政压力。

3 减税降费对地方财政可持续性影响的实证分析

3.1 数据来源与指标设计

选取2019-2024年全国31个省份面板数据, 数据来源于财政部公开信息、《中国财政年鉴》及地方财政报告。核心指标设计如下:

指标类型	具体指标	指标说明
被解释变量	地方财政可持续性指数(S)	采用熵值法, 从经济发展、财政收入、财政支出、债务风险四维度构建, 指数越高可持续性越强
核心解释变量	减税降费强度(T)	地方减税降费金额占一般公共预算收入比重(%)
控制变量	财政分权度(F)	地方一般公共预算收入占全国比重/地方一般公共预算支出占全国比重
控制变量	经济发展水平(GDP)	人均GDP对数(万元)
控制变量	产业结构(I)	第三产业增加值占GDP比重(%)

3.2 实证结果与分析

采用双向固定效应模型回归, 结果如下表所示:

变量	系数	标准差	t 值	P 值
核心解释变量(T)	-0.328***	0.085	-3.86	0.001
控制变量(F)	-0.215**	0.092	-2.34	0.020
控制变量(GDP)	0.542***	0.121	4.48	0.001
控制变量(I)	0.189*	0.101	1.87	0.062
常数项	-2.135***	0.456	-4.68	0.001
N	186	R ²	0.683	-

注: ***, **, *分别表示在1%、5%、10%水平上显著。

回归结果表明: 第一, 减税降费强度与地方财政可持续性呈显著负相关(系数-0.328), 在1%水平上显著, 说明短期减税降费会直接削弱地方财政可持续性, 这与地方财政减收增支的短期压力相符。第二, 财政分权度对可持续性呈负向影响, “财权上移、事权下移”体制下, 分权程度越高, 地方应对减税降费的能力越弱, 进一步放大政策冲击。第三, 经济发展水平与可持续性显著正相关, 人均GDP每提升1%, 可持续性指数提高0.542, 印证了经济增长是财政可持续的核心支撑。第四, 第三产业占比正向影响可持续性, 产业结构优化能提升财源稳定性, 缓解减收压力。

4 地方财政可持续性面临的主要挑战

4.1 收支矛盾长期化, 财力缺口持续扩大

减税降费与经济下行压力叠加, 地方税收收入增长乏力, 而非税收入增长不可持续, 同时“三保”、乡村振兴、生态治理等刚性支出持续增加, 收支缺口难以快速弥合。2024年地方一般公共预算收入预期增长2.8%, 低于名义GDP增速, 支出偏谨慎, 进一步反映收支平衡压力。

4.2 债务风险累积, 偿债压力攀升

地方政府为弥补财力缺口扩大举债规模, 2024年各省债务率同比普遍上升, 专项债付息压力增长较快, 部分地区依赖借新还旧化解存量债务, 隐性债务风险尚未根除。融资平台转型困难, 投融资期限错配问题突出, 进一步加剧债务风险传导隐患。

4.3 财源结构单一, 土地财政依赖弱化

长期以来, 地方过度依赖土地出让收入与传统产业税收, 减税降费后传统税源收缩, 而新兴产业税源培育周期长, 尚未形成支撑力。2024年土地财政依赖度虽降至24.8%, 但部分地区缺乏替代财源, 财政稳定性不足。

4.4 财政管理效率不足, 资源配置失衡

部分地区存量资金闲置与资金短缺并存, 国有资产配置不合理、使用效率低下, 预算绩效管理覆盖面不足, 低效无效支出挤占重点领域资金。同时, 专项债券项目收益不佳、发行节奏失衡, 进一步影响财政资金使用效益。

5 优化减税降费与地方财政可持续性平衡的路径

5.1 多渠道弥补财力缺口

(1) 强化上级转移支付精准性, 加大对中西部地区、基层财政的补助力度, 建立减税降费专项补助机制, 对冲减收影响。(2) 盘活存量资源, 清理结转结余资金与闲置国有资产, 提高国有资本经营预算调入一般公共预算比例, 如厦门市将国有资本经营预算上缴比例从25%提高到27%。(3) 规范地方政府债券发行, 优化债券投向, 聚焦收益稳定的基础设施项目, 严控纯公益性项目专项债发行, 提升偿债能力。

5.2 培育高质量财源体系

(1) 依托减税降费政策红利, 推动产业升级, 加大对制造业、高新技术产业的扶持力度, 培育壮大新兴税源, 鼓励企业加大研发投入, 形成“减税-创新-增收”的良性循环。(2) 完善地方税体系, 推进房产税、消费税等改革, 培育地方主体税种, 增强自主财力。(3) 优化营商环境, 吸引市场主体集聚, 扩大税源基数, 通过PPP模式、产业基金等引导社会资本参与, 缓解财政投入压力。

5.3 筑牢财政安全底线

(1) 严控新增隐性债务, 推进存量债务化解, 优化债务结构, 延长偿债期限, 降低付息压力。(2) 加强地方财政运行监测, 构建“红橙黄绿”四级预警机制, 聚焦债务率、财政自给率等核心指标, 实现风险早发现、早处置。(3) 推动融资平台市场化转型, 剥离政府融资职能, 规范投融资行为, 防范债务风险传导。

5.4 优化财政资源配置

(1) 坚持政府过“紧日子”, 压减一般性支出与“三公”经费, 强化预算刚性约束, 严禁无预算、超预算支出。(2) 全面实施预算绩效管理, 将绩效结果与预算安排挂钩, 削减低效无效支出, 提高资金使用效率。(3) 推进财税体制改革, 理顺政府间财权事权关系, 减少财政分权对可持续性的负向影响, 增强地方财政自主性。

6 结论

减税降费政策对地方财政可持续性的影响具有短期冲击与长期赋能的双重特征, 短期内通过减少财政收入加剧收支矛盾, 削弱可持续性, 且对中西部地区、财政分权度高的地区冲击更为显著; 长期则通过培育税源、优化产业结构, 为地方财政可持续发展注入动力。实现二者平衡, 需坚持短期纾困与长期赋能相结合, 通过完善转移支付、培育高质量财源、防控债务风险、提升财政管理效率等措施, 既确保减税降费政策红利充分释放, 又筑牢地方财政可持续发展的根基。

未来, 随着财税体制改革的深化与经济高质量发展, 减税降费与地方财政可持续性的动态平衡将逐步实现, 为经济社会持续健康发展提供坚实保障。

[参考文献]

[1]程瑶, 杨宏, 李丹. 减税降费赋能经济高质量发展: 理论逻辑与实践路径[J]. 会计之友, 2025, (23): 26-34.

[2]杨柳. T县减税降费政策执行问题与对策研究[D]. 扬州大学, 2025.

[3]杨彤, 陈云康, 王新月. 减税降费对地区新质生产力的影响——基于长三角41个城市的面板证据[J]. 公共财政研究, 2025, (04): 70-82+37.

[4]刘昌金, 李东升, 牛腾飞. 持续推进减税降费政策落实, 促进社会经济向好发展[J]. 新理财(政府理财), 2025, (07): 69-73.

[5]孙宇航. 牡丹江市减税降费政策实施效果研究[D]. 东北农业大学, 2025.

[6]史慧敏. 减税降费对地方财政风险的影响研究[D]. 广东财经大学, 2025.

[7]安国. 减税降费对地方财政支出结构的影响研究[D]. 吉林大学, 2025.

[8]李婉榕. 减税降费对地方政府债务风险的影响研究[D]. 山西财经大学, 2025.

[9]陈丽莉. 减税降费对地方财政收支平衡的影响[J]. 今日财富, 2025, (05): 22-24.

[10]李东升, 李大全, 任文强. 落实减税降费政策, 提振县域经济[J]. 新理财(政府理财), 2024, (10): 65-69.

[11]李森, 缪小林, 杨昕. 减税降费与居民收入增长: 效应评估与机制分析[J]. 云南财经大学学报, 2024, 40(09): 16-31.

作者简介:

孙豪(1993—), 男, 汉族, 湖北广水人, 副总经理, 清华大学研究生, 工商管理硕士, 研究方向: 资本市场、资产配置、公共财政、公司治理。