

分类号: F812

单位代码: 10363

密 级: 公开

学 号: 2221010110

题 目 减税降费对我国地方财政可持续性的影响研究

英文并列

题 目 Study on the Impact of Tax and Fee Reductions
on Local Fiscal Sustainability in China

学生姓名: 张明月

指导教师: 方永胜 教授

专 业: 金融

研究方向: 财政金融

论文答辩日期: 2025 年 5 月 14 日

安徽工程大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：我恪守学术道德，崇尚严谨学风。所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已明确注明和引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品及成果的内容。论文为本人亲自撰写，我对所写的内容负责，并完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

学位论文作者签名：张明月

日期：2025 年 5 月 14 日

安徽工程大学学位论文版权使用授权书

学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅或借阅。本人授权可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

保密 ☐，在 _____ 年解密后适用本版权书。

本学位论文属于

不保密 ☒。

学位论文作者签名：张明月

指导教师签名：刘胜

日期：2025 年 5 月 14 日

日期：2025 年 5 月 14 日

减税降费对我国地方财政可持续性的影响研究

摘 要

近年来，全球经济面临下行压力，各国纷纷采取积极财政政策以稳定经济增长。我国自 2018 年以来实施大规模减税降费政策，旨在降低企业经营成本、增强市场创新动能、推动经济高质量发展。减税降费作为积极财政政策的关键一环，短期内有效减轻了企业的成本压力，增强了市场信心，但在财政收入增速放缓的背景下，其对财政可持续性的影响引发了广泛关注。财政可持续性宏观经济稳定的重要基石，关系到政府债务风险、公共服务供给能力以及长期经济增长潜力。因此，深入研究减税降费对财政可持续性的影响，既能完善相关理论研究，也能为政策的调整和落实提供些许参考。

本文基于我国 2015-2022 年 31 个省、自治区、直辖市的样本数据，运用财政反应函数模型和 DEA-Malmquist 指数法测算出“有效财政空间”，以量化我国地方财政的可持续性。在此基础上，结合减税降费对地方财政可持续性的影响机制分析，提出研究假设，并采用固定效应模型实证研究减税降费对地方财政可持续性的短期和长期影响及其作用机制。

研究结果表明：（1）目前我国地方政府的财政总体上是可持续的，部分地区财政呈弱可持续性。（2）减税降费在短期内对地方财政可持续性产生抑制作用。（3）从影响机制来看，减税降费会显著

提高土地财政依赖程度和扩大地方债务规模，从而降低地方财政可持续性。（4）基于东中西部地区的异质性分析发现，在东部和中部地区，减税降费对地方财政可持续性的抑制效果较为突出，而在西部地区影响并不显著。基于不同财政自给率地区的异质性分析发现，在低财政自给率的地区，减税降费的影响效果不显著；而在高财政自给率地区，减税降费对财政可持续性有显著的抑制效果。（5）减税降费政策的实施对地方财政可持续性的促进作用具有时滞性。长期来看减税降费对财政可持续性有正向促进影响。因此，地方政府应坚持开源节流、因地制宜，提高政策实施的精准性和有效性，从而增强地方财政可持续性。

关键词：减税降费，有效财政空间，地方财政可持续性，土地财政，地方债

STUDY ON THE IMPACT OF TAX AND FEE REDUCTIONS ON LOCAL FISCAL SUSTAINABILITY IN CHINA

ABSTRACT

In recent years, the global economy has faced downward pressure, and countries have adopted proactive fiscal policies to stabilize economic growth. China has implemented a large-scale tax cut and fee reduction policy since 2018, aiming to reduce the operating costs of enterprises, enhance market innovation momentum, and promote high-quality economic development. As an important part of the positive fiscal policy, tax cuts and fee reductions have effectively alleviated the pressure on enterprise costs and enhanced market confidence in the short term, but their impact on fiscal sustainability has sparked widespread concern against the backdrop of a slowdown in the growth rate of fiscal revenues. Fiscal sustainability is an important cornerstone of macroeconomic stability, and is related to government debt risk, public service supply capacity, and long-term economic growth potential. Therefore, an in-depth study of the impact of tax cuts and fee reductions on fiscal sustainability can not only improve theoretical cognition, but also provide some reference for policy adjustment and implementation.

Based on the sample data of 31 provinces, autonomous regions and municipalities directly under the central government in China from 2015 to 2022, this paper uses the fiscal reaction function model and the DEA-Malmquist index method to measure the “effective fiscal space” in order to quantify the sustainability of China's local finances. On this basis, the research hypotheses are put forward in combination with the analysis of the impact mechanism of tax cuts and fee reductions on the sustainability of local finances, and the fixed-effect model is used to empirically study the short-term and long-term impacts of tax cuts and fee reductions on the sustainability of local finances and their mechanisms.

The results of the study show that: (1) At present, the local government finance in China is sustainable in general, and the finance in some areas is weakly sustainable. (2) Tax and fee reductions have a dampening effect on local fiscal sustainability in the short term. (3) From the perspective of the impact mechanism, tax and fee cuts will significantly increase the degree of dependence on land finance and expand the scale of local debt, thus reducing the sustainability of local finance. (4) Heterogeneity analysis based on the eastern, central and western regions finds that the inhibitory effect of tax and fee reduction on local fiscal sustainability is more prominent in the eastern and central regions, while the effect is not significant in the western region.

Heterogeneity analysis based on regions with different rates of fiscal self-sufficiency found that in regions with low fiscal self-sufficiency rates, the impact effect of tax and fee reductions is not significant, while in regions with high fiscal self-sufficiency rates, tax and fee reductions have a significant inhibitory effect on fiscal sustainability. (5) The implementation of tax and fee reduction policies has a time lag in promoting local fiscal sustainability. In the long run, tax and fee reductions have a positive impact on fiscal sustainability. Therefore, local governments should adhere to the principle of cutting costs and cutting expenses, and improve the precision and effectiveness of policy implementation according to local conditions, so as to enhance local fiscal sustainability.

Zhang Mingyue(Financial)

Supervised by Fang Yongsheng

KEY WORDS: tax and fee reductions, effective fiscal space, local fiscal sustainability, land finance, local debt

目录

摘 要	I
ABSTRACT	III
目录	VI
第一章 绪论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 文献综述	3
1.2.1 财政可持续性的相关研究	3
1.2.2 减税降费政策与财政可持续性的相关研究	6
1.2.3 文献评述	7
1.3 研究方法和研究内容	8
1.3.1 研究方法	8
1.3.2 研究内容	8
1.3.3 研究框架	9
1.4 创新之处	10
第二章 相关概念和理论分析	11
2.1 相关概念界定	11
2.1.1 减税降费	11
2.1.2 地方财政可持续性	11
2.2 理论基础	12
2.2.1 凯恩斯学派的减税理论	12
2.2.2 供给学派的减税理论	13
2.2.3 税收调控理论	14
2.2.4 政府跨期预算约束理论	14
2.3 理论分析与研究假设	15

2.3.1 减税降费对地方财政可持续性的短期影响	15
2.3.2 减税降费对地方财政可持续性的异质性影响	17
2.3.3 减税降费对地方财政可持续性的长期影响	18
第三章 减税降费政策背景下我国地方财政现状	20
3.1 减税降费政策演变历程	20
3.1.1 结构性减税政策（2008-2016 年）	20
3.1.2 全面“营改增”和定向减税阶段（2016-2017 年）	21
3.1.3 大规模全面减税政策（2018 年-至今）	21
3.2 减税降费政策的成效	22
3.2.1 基于地方税收变化视角	22
3.2.2 基于经济增长视角	24
3.2.3 基于企业创新视角	24
3.3 我国地方财政现状	25
3.3.1 基于我国地方财政收支角度	25
3.3.2 基于我国地方债务角度	28
第四章 地方财政可持续性的测度	30
4.1 研究设计	30
4.2 “财政空间”的测度	31
4.2.1 样本说明和变量选取	31
4.2.2 财政反应函数的估计	32
4.2.3 稳健性检验	33
4.3 财政支出效率的测度	33
4.4 地方财政可持续水平的测度	34
4.4.1 基于时间维度的分析	35
4.4.2 基于空间维度的分析	35
第五章 减税降费对财政可持续性影响的实证分析	37
5.1 模型设定与样本选择	37
5.1.1 实证模型设定	37
5.1.2 样本说明与变量选取	37

5.1.3 描述性统计分析	39
5.2. 基准回归分析	40
5.3 内生性检验	40
5.4 稳健性检验	41
5.4.1 替换被解释变量	41
5.4.2 剔除直辖市样本	43
5.5 机制检验	44
5.6 异质性分析	45
5.6.1 基于东中西部地区的异质性分析	45
5.6.2 基于不同财政自给率地区的异质性分析	46
5.7 长期影响检验	47
第六章 研究结论与展望	49
6.1 研究结论	49
6.2 对策与建议	50
6.3 不足与展望	51
参考文献	52
攻读学位期间取得的科研成果	57
致谢	58

第一章 绪论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

减税降费对于经济稳定发展具有至关重要的作用，该政策最早提出可追溯至 2000 年，但大规模的正式实施是在 2018 年。自 2018 年初，政府确定了规模达 1.1 万亿元的减税降费目标以来，减税降费政策在中国地方财政可持续发展中的作用日益凸显，已经成为一个重要的宏观经济调控途径。在全球经济增速放缓与税制改革并行的背景下，我国多次调整减税降费政策以尽早实现经济发展目标。早期政策主要通过减免部分税种和降低部分费用，鼓励社会创业，促进就业和国民收入增长。随着我国经济结构不断优化，单纯依靠普惠性的税收减免已难以满足发展需求。因此，政府逐步转向更加精准的政策设计，注重对特定行业和领域实施税收优惠，以更好地引导社会资本投向，促进产业升级和经济结构调整。近年来，政府开始全面实施更大规模的减税降费政策。这些政策不仅覆盖的税种更多、降费的力度更大，而且更加注重政策的精准性和有效性。例如，提高增值税起征点、精准支持中小微企业、个体工商户和科技创新型企业。这些措施旨在通过“放水养鱼”的方式，激发市场活力、培育市场发展新动能、促进经济高质量发展。党的二十届三中全会通过的《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，要深化财税体制改革。这也为减税降费政策的优化提供了重要指导。

财政可持续性 is 财政健康运行的重要标志，也是实现经济高质量发展、社会公平稳定和长期战略目标的关键保障。当前，宏观经济形势复杂多变，国际环境不确定性增加，国内经济面临下行压力，减税降费政策的实施对财政可持续性的影响也一直备受关注。一方面，减税降费政策通过激发市场活力、助力企业转型升级、优化收入分配格局，为经济社会高质量发展注入新动能，并在推动经济企稳回升、深化供给侧结构性改革中发挥了核心支撑作用。另一方面，近年来我国财政收入增速呈放缓态势，而生态环境治理、社会保障等民生领域的刚性支出需

求持续增长, 财政收支平衡压力进一步凸显。减税降费是降本的重要举措(孙亮, 2018)^[1], 但减税降费政策的推进对财政收支规模、收支结构平衡及赤字风险阈值形成多维冲击效应, 进而会使财政可持续性面临严峻的风险(张斌, 2019)^[2]; 并且财政可持续性的削弱, 反过来又会成为制约减税降费政策进一步推进的瓶颈。如何在保持政策连续性的同时, 优化财政支出结构、提升资金使用效率、培育可持续增长财源, 成为平衡减税降费红利释放与财政稳健运行的关键命题。

因此, 全面评估我国地方财政可持续性的现状, 并深入剖析减税降费对地方财政可持续性的影响机制, 不仅有助于政策制定者在减税目标与财政可持续性之间实现动态平衡, 还能为优化财政结构、提高财政支出效率提供有益参考。

1.1.2 研究意义

(1) 理论意义

地方财政可持续性 is 衡量财政状况的重要指标。目前, 对于地方财政可持续性的评估方法尚未达成广泛共识, 关于减税降费对地方财政可持续性影响的研究大多数基于理论分析层面, 缺乏系统且深入的实证分析作为支撑。因此, 本文利用面板数据建立非线性财政反应函数模型, 对我国各省份财政可持续水平进行测度, 并实证研究减税降费对地方财政可持续性的影响。此外, 以往的研究都是从国家层面的财政收支状况进行分析, 而本文聚焦地方财政层面, 深入探究减税降费与地方财政可持续性的关系, 不仅丰富了该领域的实证研究成果, 也拓宽了现有研究的视野。

(2) 现实意义

减税降费政策对我国财政影响深远。通过实证分析研究减税降费政策对财政可持续性的影响机制并进一步探究在不同地区的政策影响是否存在明显异质性, 一是有助于地方政府在减税降费政策背景下更好地平衡经济增长与财政稳定的关系, 优化财政收支结构, 提高财政资金使用效率; 二是有助于地方政府提前预判和应对减税降费政策实施可能带来的潜在财政风险, 增强地方财政的抗风险能力, 维护地方财政的可持续性; 三是为地方政府科学制定和实施差异化减税降费政策提供理论依据与实践指导, 避免“一刀切”带来的负面影响, 有助于提升减税降费政策实施的精准性和高效性, 确保减税降费政策能够更加有效地促进地方

经济健康发展。

1.2 文献综述

1.2.1 财政可持续性的相关研究

（1）财政可持续性的内涵

财政可持续性衡量财政风险的重要指标之一，20 世纪 20 年代在国外开始受到关注（Keynes，1923）^[3]。Buiter 等（1985）^[4]最早提出它的概念，他认为财政可持续性是指财政能继续维持的一种状态或者能力。以此为基础，学者们对财政可持续性的内涵有不同的理解和阐述，主要从以下两个角度。一是从债务角度考虑，以地方政府的偿债能力反映地方财政可持续性。Krejdl（2006）^[5]提出，当未来盈余的现值等同于当前的债务规模时（即满足跨期预算约束条件），财政政策便被认为是可持续的。在这一前提下，政府能够有效防止债务过度累积，顺利延期偿还债务，从而规避破产风险。夏颖（2010）^[6]从债务结构角度分析政府债务对财政可持续性的影响，认为地方政府债务问题实质是地方财政债务问题，两者息息相关。张学诞等（2019）^[7]也指出，财政可持续性核心在于债务的可持续性，要求政府具备足够财力来偿还到期公共债务及满足基本财政支出，从而确保财政稳定。二是从财政是否处于收支平衡判断，Bird（2003）^[8]提出只有当政府收入足以覆盖其公共支出时，其财政状况才可被视为稳定。王晓霞（2007）^[9]等学者指出，财政可持续性的研究核心在于政府财政收支的平衡状况，地方政府财政收支是否均衡合理是判断其财政可持续性的基本标尺。邓子基（2001）^[10]认为财政可持续是指一国财政收支平衡，并且政府债务规模不会继续累积。李建军等（2018）^[11]指出从本质上来看，地方财政可持续性核心问题在于地方财政收入能否持续覆盖财政支出。赵玉洁和武彬（2022）^[12]也提出在财政收入增长速度逐渐放缓时，财政支出始终保持刚性增长态势，这种收支之间的矛盾势必会对我国财政的可持续性造成冲击。

（2）财政可持续性的测度

既有文献对地方财政可持续性的评估主要有三种方式。

一是对财政收支情况进行协整检验。周茂荣等（2007）^[13]基于 1952-2006 年的时间序列数据进行协整检验，发现我国的财政可持续的显著性水平较高。李建

军等(2018)^[11]基于周茂荣的研究方法对 1994-2005 年的省级面板数据进行检验,得到财政呈弱可持续的结果。李燕等(2017)^[14]同样从实证出发利用协整检验的方法对财政运行的可持续性进行检验。这一方法简单直观但忽略了我国债务水平与财政收支之间日益密切的关系,对于我国的财政状况的研究不够严谨。

二是采用熵值法构建财政指标或综合评估体系测度地方财政可持续性。乔丹阳(2022)^[15]基于全国经济发展、财政收支、政府债务这三方面的财政数据,采用熵值法对衡量财政可持续性的各项指标进行赋权处理,从而构建指标体系。魏吉华和肖青(2023)^[16]从财政风险可控性、财政运行稳健性及财政体制科学性三个方面构建指标体系测度地方财政可持续性。

三是构建财政反应函数和预算约束方程,通过测度财政空间进行评估。国内外学者围绕地方政府债务和财政基础盈余的线性关系、非线性关系进行大量研究。Bohn(2007)^[17]基于跨期预算约束等式将债务可持续性与财政可持续性联系起来,提出当基本财政余额对政府负债做正向反应时认为财政是可持续的。Fincke 和 Greiner(2011)^[18]提出通过提升基础盈余应对负债率上升可实现债务可持续性。何代欣等(2023)^[19]则实证检验了不同财政盈余率口径下地方债对地方财政空间的影响及区域异质性特征,认为在地方债不断膨胀时,政府投资会对地方财政空间产生“负反馈”的调节作用,从而使财政空间被压缩,尤其是土地出让依存度较高且政府固定资产完成额较大的区域,地方债务对财政空间的约束效应更为显著。由于线性财政反应函数的传统分析框架未充分考虑地方政府财政调节能力的现实约束,因此还有部分学者持有不同观点。Ghosh 等(2013)^[20]考虑到政府财政调节能力有限,即“财政疲劳”现象,提出了财政反应函数为非线性的。陈宝东等(2018)^[21]提出地方债务对地方财政可持续性的影响与地方政府能否达成跨期约束条件紧密相关,二者之间存在非线性关系,并且存在一个最高临界值,当债务规模突破这个界限,便可能对财政可持续性产生负面影响。李丹等(2021)^[22]基于政府财政反应函数研究发现居民储蓄通过推高财政调整成本和提升负债均衡阈值,对债务可持续性形成双重约束,同时实证数据显示我国财政空间自 2019 年起显著收窄,凸显了优化财政空间利用效率的必要性。关于“财政空间”这一概念,由 Heller(2005)^[23]引入用以评估财政的持久性,即在不对政府财政状况造成影响的条件下,支持政府达成其财政目标的可用预算范围,为定量测度

财政可持续性奠定了理论基础。Nooruddin 和 Chhibber (2008)^[24]在测度财政空间时利用财政总收入与财政总支出之差来表示。Ostry 等 (2010)^[25]认为一个国家目前的债务水平与其预计的可持续债务水平之间的差额就是“财政空间”。王涛 (2018)^[26]、吕冰洋等 (2024)^[27]和李丹等 (2017)^[28]在前者的基础上采用非线性财政反应函数和负债上限决定机制,得出引发财政疲劳的债务临界点(即负债率上限值),用负债率上限值与实际负债率之差代表“财政空间”。杜彤伟等 (2019)^[29]在财政可持续性评估中纳入“有效支出效率”,构建出“有效财政空间”测度指标,使财政可持续性的测度更具科学性和精细化特征

(3) 财政可持续性的影响因素

一是经济因素。经济增长是财政可持续性的基础。经济增长速度和经济结构是影响财政可持续性的重要影响因素。邓晓兰、黄显林等 (2013)^[30]发现,经济的快速增长影响着政府公共收支状况和财政可持续性状况,财政可持续也会进一步支持经济增长。同时,推动经济结构向高附加值制造业与现代服务业转型升级,构建现代化产业体系,可提高产业附加值和税收贡献率,增加财政收入稳定性。杨彩虹等 (2024)^[31]基于 DID 模型(双重差分法模型)研究发现发展数字经济明显提升了地方财政可持续能力,并提出应持续推动大数据产业发展。

二是结构因素。合适的财政体制和财政结构有助于保持长期财政收支平衡,提高财政可持续性。金春雨和王伟强 (2018)^[32]认为分税制改革对地方财政收支关系产生了显著影响。贾俊雪等 (2020)^[33]从收入分权和支出分权两方面剖析发现财政分权对经济可持续有影响,尤其是 1994 年分税制改革后影响更为显著。杜彤伟等 (2020)^[34]认为,我国的官员晋升机制与财政分权体制,客观上成为驱动地方政府财政竞争行为强化的结构性诱因,并引发了财政预算管理中预算软约束的现象,对地方财政的可持续发展构成了挑战,而土地财政和债务融资就是预算软约束的表现形式。

土地财政作为缓解财政压力的重要手段,主要是依靠增量土地创造财政收入,其核心是通过出让土地使用权来获取出让金收入以平衡预算收支。罗会武 (2014)^[35]提出土地财政收入在经济发展过程中会影响经济持续增长。李丽珍和刘金林 (2019)^[36]通过实证研究发现随着财政对土地出让收入的依赖程度越高,财政结构可持续性越弱。刘红梅等 (2010)^[37]对我国土地财政收入问题的研究具有深刻

的洞察力和前瞻性，他们揭示了土地财政收入存在的结构性失衡与内在脆弱性，并警示过度倚重土地出让收益可能引致财政风险与金融风险双升，为地方财政可持续运行敲响风险预警。随着土地财政依赖程度的加深，地方政府在调整财政政策、优化财政收入结构等方面可能面临更大的难度。长期过度依赖土地财政导致地方财政风险不断累积，一旦土地市场出现波动或土地资源枯竭，将对地方财政造成巨大冲击。同时，过度依赖土地财政会导致地方财政收入结构失衡，降低其他财政收入来源的开发和利用程度，从而影响了地方财政的可持续性和稳定性。

债务融资也是满足财政支出需求的重要资金来源。我国已经形成了较为完备的“土地财政+政府融资平台+政府背景贷款”的地方政府融资组合模式（刘立峰，2014）^[38]。陈宝东和邓晓兰（2018）^[21]通过建立财政反应函数模型研究分析，提出地方政府债务规模的持续膨胀给地方财政可持续性带来了挑战。高珂和王涛（2020）^[39]基于对我国地方财政可持续状态及地方政府显性、隐性债务现状的深入分析，运用财政反应函数模型来估算地方政府债务的承受上限，并提出加强地方政府隐性债务治理是财政可持续性的必然条件。洪源和万里等（2024）^[40]通过准自然实验分析政府债务预算硬约束对财政的作用，认为提升财政可持续性需要加强地方政府债务管理。如果地方政府的负债水平一直大幅上升，当债务规模超过某一阈值时，地方政府将进入财政疲劳状态，地方政府的财政可持续性将会陷入持续降低的恶性循环中（张学诞，李娜，2020）^[41]。

三是人口因素等。人口因素对财政可持续性的影响是多方面且复杂的。龚锋（2015）^[42]通过 OLG 模型（戴蒙德模型）实证检验发现，老年人口占比与财政可持续能力之间呈现“U 型”动态关联特征。余艳红（2022）^[43]基于动态面板数据模型发现人口老龄化对财政可持续性有显著影响。

1.2.2 减税降费政策与财政可持续性的相关研究

目前我国正处于财政紧平衡的大环境，有学者探究减税降费政策对财政收支情况、企业经营、居民收入分配以及经济增长等多方面的经济效应（谷成，陈青，李鹏洋，2024）^[44]，其中对于财政可持续性的影响分析主要从短期、长期两种视角入手。现有文献大多认为减税降费政策在短期内会抑制财政可持续性，而从长期来看会产生积极效应。从短期来看，郭庆旺（2019）^[45]认为减税降费政策显著

纾解了市场主体经营压力，但它给各级财政带来的沉重压力也不可忽视，财政赤字规模预计会持续扩大，财政收入体系的法治化进程也可能受到一定程度的阻碍。莫龙炯和尹靖华（2022）^[46]认为新常态下的扩张性财政和税收政策可能会加剧各级政府财政收入与支出之间的矛盾，从而对财政可持续性带来一些挑战和影响。于树一和杨远旭（2019）^[47]认为财政在减税和增支的双重压力影响下其可持续性会减弱，从而影响经济发展。文峰（2019）^[48]指出减税降费政策若未有效改善企业长期预期，其引发的即期财政收入收缩将对财政可持续性形成显著制约。张学诞、李娜（2020）^[41]基于债务率指标构建的财政可持续性评估框架，发现减税政策显著抑制了地方政府举债能力，对长期财政平衡构成潜在压力。关于长期影响，庞凤熹等（2016）^[49]从企业负担角度考虑，发现减税降费政策通过减轻企业负担、带动企业发展，从而促进财政可持续性。刘建民等（2023）^[50]基于熵值法构建的涵盖财源结构、支出效益、治理目标及区域协调四维度的财政可持续性评估体系，实证检验了减税政策对地方财政可持续性的动态影响，研究结果表明，在减税降费政策实施初期，其对地方财政可持续性产生了显著抑制作用，但从长期来看其推动作用明显，并存在异质性。

1.2.3 文献评述

综上所述，学者们围绕财政可持续性的概念、测度、影响因素以及减税降费对财政可持续性的影响进行了广泛而深入的研究。在概念层面，财政可持续性被广泛认为是债务可持续以及财政收支在中长期内保持平衡的能力。在测度方法上，学者们主要通过协整检验、构建财政反应函数以及构建指标体系评估财政可持续性。关于财政可持续性的影响因素，学者们研究发现经济因素、体制因素、人口因素等均对其产生重要影响。关于减税降费对财政可持续性影响的研究，学者们从短期和长期两个视角、宏观和微观两个层面对其进行了较为全面的剖析，认为减税降费通过影响财政收支和结构等途径作用于财政可持续性。

当前文献虽然为研究减税降费与财政可持续性的关系提供了重要视角，但其研究大多集中在理论分析层面，实证研究相对较少，其影响机制分析也缺乏数据验证。此外，大部分文献都是从国家层面进行分析，而我国地域辽阔，地方的财政可持续性之间也存在较大差异，宏观层面的理论研究结果不利于提出适用于微

观地区精准有效的建议。因此，本文在现有基础上，运用理论分析与实证分析相结合的方法进行研究，以更全面地揭示两者之间的动态关系，为政策制定提供更具针对性的参考。

1.3 研究方法和研究内容

1.3.1 研究方法

（1）文献研究法

通过搜集、整理、归纳和总结国内外关于减税降费和地方财政可持续性的文献，了解该领域的研究现状，为本文开展分析研究提供理论支撑以及为实证模型的选择提供参考。

（2）定性与定量分析法

首先对减税降费、财政可持续性等概念进行定性分析，包括概念界定、理论分析、影响机制分析，然后在前者基础上搜集整理面板数据，采用数学方法和实证模型对选取的样本进行分析。

（3）实证分析法

本文采用的实证分析法包括回归分析和数据包络分析法。通过面板数据构建财政反应函数模型，并利用 DEA-Malmquist 指数法得到财政支出效率，从而测度出地方财政可持续水平；利用税费水平和测度到的地方财政可持续水平指标进行基准回归分析、机制检验和异质性分析，研究减税降费对地方财政可持续性的影响机制，结合实证结果得出研究结论并提出政策建议。

1.3.2 研究内容

第一章是绪论。首先指出本文研究背景及研究意义，其次在总结现有文献基础上进行文献评述，引出本文的研究方法和研究内容，最后阐明本文的创新点和不足。

第二章是相关概念和理论分析。本章首先对减税降费、财政可持续性进行概念界定，然后介绍相关理论基础，最后从理论层面出发对减税降费与地方财政可持续性之间的影响机制进行分析，为后续实证分析奠定理论基础，并提出本文的研究假设。

第三章是减税降费政策背景下我国地方财政现状。本章主要介绍我国不同阶

段的减税降费政策，并分析我国减税降费政策的成效以及地方财政现状。

第四章是地方财政可持续性的测度。本章基于财政反应函数模型以及政府跨期预算约束模型测度出地方债上限，并通过 DEA-Malmquist 指数法测度出财政支出效率，从而测算出“有效财政空间”，即财政可持续水平，最后对测度结果进行简要分析。

第五章是减税降费对财政可持续性影响的实证分析。本章首先介绍研究设计和相关变量并进行描述性统计分析，然后构建回归模型进行实证分析，最后进行稳健性检验、机制检验、异质性分析和长期影响检验，对相应的研究假设进行验证。

第六章是研究结论与展望。本章基于前一章节实证分析得出的研究结论，针对性地提出建议与对策，并进一步探讨本研究存在的局限性及未来拓展方向。

1.3.3 研究框架

本文的研究框架如图 1-1 所示。

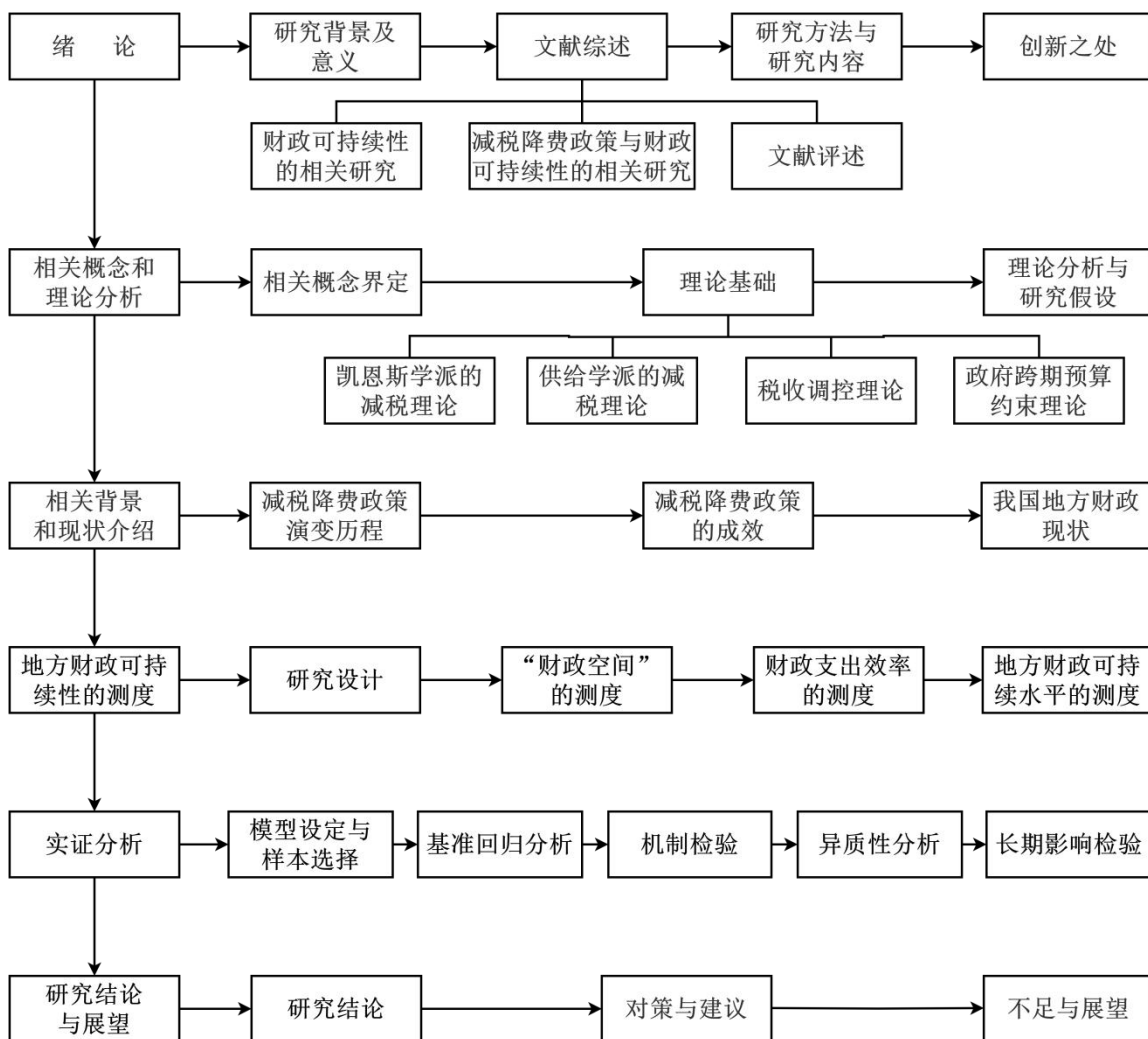


图 1-1 研究框架图

1.4 创新之处

研究方法的创新：虽然已有学者大多专注于研究减税降费政策对我国财政可持续性的影响，为该领域的研究提供了丰富的理论基础，但由于数据搜集和财政可持续性的测度较难等原因，基于数据展开实证分析的文献甚少。本文利用近几年的面板数据建立了非线性财政反应函数模型，在考虑财政支出效率的基础上对我国各省份“有效财政空间”进行测度，为地方财政可持续性的测度与量化提供了参考，并利用测度结果进一步进行实证分析，丰富了该领域的实证研究成果。

研究视角的创新：关于减税降费政策对财政可持续性影响的实证研究，大量学者仅从短期和长期视角进行分析，未进一步深入研究。本文从创新研究视角，在短期影响研究的基础上进一步验证减税降费通过土地财政和债务融资影响地方财政可持续性的机制，并分别探究在东中西部地区和财政自给率不同的地区减税降费政策的实施对地方财政可持续性的影响是否存在明显异质性，最后对减税降费的长期影响进行实证研究分析，为地方政府实施和调整减税降费政策提供多维度的科学依据与理论参考。

第二章 相关概念和理论分析

2.1 相关概念界定

2.1.1 减税降费

减税降费是指通过实施组合性税收优惠与行政费用削减措施,以达到系统性降低市场主体及个人的纳税成本与费用支出压力的目的。

减税包括降低企业所得税、增值税等主要税种的税率。例如,通过调减企业所得税税率来降低企业税负成本,企业可将其转化为再投资资本,配置到产能扩建、技术创新或员工薪酬优化等领域。此外,国家通常会给予特定行业、特定项目一定的税收优惠政策,如对高新技术企业进行税收减免,鼓励企业在技术创新方面的投入,增强企业的竞争力;对于从事节能环保产业的企业,在增值税、所得税等方面实施减免政策,以推动绿色产业的发展。

降费主要是指降低政府性基金、行政事业性收费等费用。政府性基金方面,如政府为了减轻企业负担,会降低城市基础设施配套费等政府性基金的收费标准。行政事业性收费方面,如降低企业办理某些证照的收费标准,或者取消一些不合理的行政事业性收费项目。本文的减税降费主要指增值税、消费税、企业所得税等税收减免和费用降低。

2.1.2 地方财政可持续性

目前关于财政可持续性的定义尚未统一,学者对财政可持续性的内涵的理解主要有两个角度。一是从债务角度考虑,以地方政府的偿债能力反映地方财政可持续性。这要求地方政府具备有效管理债务风险的能力,确保在满足地方财政必要支出的同时,能够顺利清偿地方债务,从而有效控制债务累积带来的财政风险。二是从财政收支平衡考虑。政府需确保财政收支规模适度且结构合理,以此增强对外部环境变化冲击的抵御能力,进而预防重大财政危机的发生,有效维护财政的可持续性。

综合各位学者的观点,本文将地方财政可持续性界定为地方政府确保地方债

务规模与财政收支保持动态均衡状态的能力,这种能力使得地方政府能够持续满足正常财政开支需求,同时保障经济的平稳健康发展。即便短期内地方财政难以实现收支平衡,只要地方政府能够通过发行债务的方式迅速作出调整,并且具备足够的偿债能力以支付债务本金及利息,我们依然认为其财政是可持续的。

2.2 理论基础

2.2.1 凯恩斯学派的减税理论

凯恩斯学派诞生于 20 世纪 30 年代经济大萧条的背景下,该学派批判了古典经济学派机械遵循市场自发调节机制的教条主义立场,主张构建政府主导的系统性政策介入机制。其核心理论创新在于:建立了以社会总供需均衡为核心的宏观分析框架,将政府宏观政策调控的终极目标锚定于通过总需求管理实现产出与就业的最优均衡。减税理论强调通过减税来刺激私人投资和有效需求,进而推动经济增长。这一理论突破不仅重构了传统经济周期的解析维度,更为现代宏观经济治理体系奠定了重要的理论基石。

减税的理论依据主要包括有效需求理论和乘数理论。有效需求理论中,凯恩斯认为经济萧条的根本原因是有效需求不足。有效需求是指社会总需求或总购买力,是商品总供给价格和总需求价格达到均衡状态下的总需求。减税政策可以通过降低商品的价格提高消费者的可支配收入,从而扩大社会的消费需求。同时,税收优惠政策通过构建激励机制有效激发投资活力,所得税减免、投资抵免等工具可扩大资本要素投入规模,进而提升社会总需求水平。在乘数效应理论框架下,政府实施结构性减税形成初始需求冲击,通过消费与投资的乘数扩张效应,形成对有效需求的持续放大效应,最终推动经济持续增长。

减税降费政策不仅是一项短期内的财政调整手段,更是推动经济长期稳定增长、促进社会公平正义的综合性战略。减税降费政策首先直接作用于政府财政收支的收入端,尽管短期内可能会引发财政收入的缩减,但从长远视角看,其正面效应不容忽视。减税举措能够极大地激发企业的经营创造活力,推动企业勇于拓展生产规模,这一系列连锁反应最终将驱动财政收入的稳健增长。更为深远的是,减税降费政策还扮演着提升政府财政自给能力、加固财政可持续性的重要角色。减税降费政策通过精准地增加消费与投资需求,巧妙地促进了总供给与总需求之

间的动态平衡，为经济增长注入了强劲动力。具体而言，减税措施显著减轻了企业与个人的税收压力，提升了其可支配收入水平，进而为消费与投资活动的蓬勃开展铺设了道路。凯恩斯学派进一步从收入分配对市场需求的影 响层面深入剖析了减税降费政策的深远意义并指出，当市场因收入分配不均而面临总供给与总需求失衡的挑战时，政府应积极介入并通过减税等手段进行宏观调控，减税不仅能够优化收入分配格局，缓解贫富差距，还能全面提升社会的整体消费潜能，为经济的持续健康发展奠定坚实基础。

2.2.2 供给学派的减税理论

供给学派是在凯恩斯学派主张扩大有效需求不再适用的情况下产生的，它重申了“萨伊定律”，即供给创造需求。供给学派认为，经济增长的决定因素在于供给方而非需求方，因此主张通过减税等政策措施来刺激供给，进而推动经济增长。供给学派认为生产量是生产要素投入的结果，而减税政策可以降低企业和个人的税收负担，从而增加其可支配收入，进而鼓励更多的生产要素（如资本、劳动等）投入到生产过程中。减税政策特别是降低边际税率，可以提高个人所获得的资产报酬率和公司税后利润率，从而激发人们的投资热情，增加储蓄水平。这些资金进而会流入到生产领域推动经济增长。减税政策还可以鼓励企业进行技术创新和产业升级，从而提高生产效率。企业为了获得更多的利润，会积极寻求降低成本、提高产品质量的方法，这些都有助于提升整个经济的生产效率。虽然短期内减税可能会导致税收减少，但长期来看，随着经济增长和税基的扩大，税收收入反而会增加。这就是供给学派所强调的“拉弗曲线”效应。减税政策通过优化社会福利配置产生双重政策效应：其作用机制在于降低微观主体税负成本，直接增加企业留存收益与家庭可自由支配收入，形成对居民生活质量的正向拉动；在供给端，税收减免形成的资本让利空间可激励企业扩充产能、提升就业吸纳能力，通过市场传导机制形成对就业市场的稳定效应，这种供需两端的协同改善构成社会福利增进的核心路径。与凯恩斯学派相比，供给学派在减税理论方面有着显著的区别。凯恩斯学派更注重通过减税来刺激总需求、促进经济增长；而供给学派则更注重通过减税来刺激供给、提高生产效率。此外，供给学派还主张减少政府对企业的限制和干预，让企业自由经营、充分竞争。

2.2.3 税收调控理论

税收调控理论阐释了国家运用税收工具实施宏观经济管理的内在机理，其核心是通过构建税收法律体系与政策工具组合，对社会资源配置和市场运行进行引导调节，从而保障市场经济在动态平衡中实现高质量发展。

税收调控不仅关注宏观经济总量的平衡和增长，还注重微观经济主体的行为调整和激励机制。通过税收政策的调整，可以影响企业的投资决策、生产规模、技术创新等方面，进而促进经济的微观活力和整体竞争力。税收调控理论的主要功能有：一是调节经济总量。税收调控可以通过调整税收规模和税收结构，影响社会总需求和总供给的平衡。在经济增长过快时，可以通过增加税收来抑制需求；在经济衰退时，可以通过减税来刺激需求。二是优化资源配置。税收调控可以通过对特定行业或地区的税收优惠或限制，引导资源向优势产业或区域流动，促进资源的合理配置和经济的协调发展。三是调节收入分配。税收调控可以通过累进税制、税收减免等措施，缓解社会财富分配失衡，实现社会公平。税收调控理论的应用实践有“营改增”改革。“营改增”政策通过重构增值税抵扣链条，有效消除传统营业税体系下的重复征税痼疾，显著降低企业全流程税收成本，倒逼企业深化专业分工、完善精细化管理机制，从而增强市场博弈能力与全球产业链参与深度。该政策同时优化分税制结构下的央地财力配置，通过收入划分调整促进纵向财政均衡，彰显税收制度设计的宏观调控效能。进一步看，差异化税收优惠政策体系通过精准施策形成了结构性激励：对小微企业实施普惠性减税降低制度性成本，对高新技术产业给予靶向性税基减免强化创新驱动动力，由此激发市场主体扩大设备更新、工艺升级及人力资本投入，形成“政策红利-要素升级-效率提升”的传导链条，最终推动经济内生增长动能转换与产业结构梯度攀升。

2.2.4 政府跨期预算约束理论

跨期预算约束理论是经济学中用于分析消费者或政府在多个时期内的预算约束和消费决策的理论。该理论的核心思想是，个体或政府在不同时间点上的消费和收入决策需要满足一个整体的预算约束，即在考虑时间价值的情况下，未来消费和收入的现值总和应等于当前的预算资源，以确保在整个生命周期或财政周期内实现资源的合理配置和收支平衡。该理论强调，个体或政府的消费和支出不

仅受到当前收入和支出的影响，还受到未来收入和支出的预期影响。跨期预算约束理论建立在多个经济学原理之上，包括时间价值理论、预期理论以及宏观经济理论等。

政府的跨期预算约束理论用于分析政府在多个时期的财政收支是否可持续。具体来说，政府的财政政策必须满足跨期预算约束，即在考虑时间价值的情况下，未来财政支出的现值总和应等于未来财政收入的现值总和。根据跨期预算约束理论，当基础盈余可以覆盖债务规模时，财政是可持续的。而财政平衡存在动态演变规律，由于经济周期波动、政策刚性及政治决策约束等多重因素，政府调控财政盈余的能力存在客观边界。当公共债务率突破经济体承载力阈值时，财政盈余不仅无法随债务增长同步改善，反而会陷入持续恶化路径，最终导致财政系统由可持续状态转向不可持续状态。

跨期预算约束条件如式（2.1）所示：

$$D_{it} = (1 + r_{it})D_{it-1} - PS_{it} \quad (2.1)$$

其中， D_{it} 为政府债务余额， r_{it} 为利率， PS_{it} 为基础财政盈余， i 、 t 分别表示地区和时间。将式（2.1）两边分别除以生产总值 Y_{it} ，可得式（2.2）：

$$\frac{D_{it}}{Y_{it}} = \frac{1 + r_{it}}{1 + g_{it}} \frac{D_{it-1}}{Y_{it-1}} - \frac{PS_{it}}{Y_{it}} \quad (2.2)$$

其中， g_{it} 为实际 GDP 增长率，由于 $\frac{1 + r_{it}}{1 + g_{it}} \approx 1 + r_{it} - g_{it}$ ，对式（2.2）进一步整理

得到负债率的动态模型（2.3）：

$$debt_{it} - debt_{it-1} = (r_{it} - g_{it})debt_{it-1} - ps_{it} \quad (2.3)$$

其中， $debt_{it}$ 为政府负债率， ps_{it} 为基础财政盈余率。

2.3 理论分析与研究假设

2.3.1 减税降费对地方财政可持续性的短期影响

宏观层面上，减税降费政策的实施会直接影响地方政府的税收收入水平，导致其缩减。特别是增值税，作为地方政府财政收入的重要组成，其税率的下调将直接引发地方政府税收收入的明显减少（张牧扬，潘妍，范莹莹，2022）^[51]。在

财政收入减少的同时，民生保障、环境保护等支出仍是刚性和惯性增长的，且财政支出的增速一直保持较大幅度的增长，从而导致地方政府财政缺口扩大。地方政府需要调整财政支出结构，优先保障民生领域的投入，缩减由政府主导的工程项目财政支出，但这会对当地的经济增长、产业升级及基础设施建设会产生一定的制约作用，对区域经济的全面协调发展也会构成不利影响（马震，2019）^[52]。

为了应对这种严峻的财政收支紧张状况，地方政府越来越多地依赖土地财政收入和债务融资，土地财政收入的增加不仅可以提高财政收入和保证必要的财政支出，还可以作为债务担保和偿债来源（张莉，年永威，刘京军，2018）^[53]，促使举债规模扩大以弥补财政赤字。土地财政依赖程度高的地区，往往伴随着较高的金融风险，这是因为土地出让收入通常被用于地方政府的基础设施建设和投资，而这些投资往往需要大量的资金支持和债务融资（王艳玲，2017）^[54]。这种高度依赖的结构使得在面临土地出让收入下降时，难以通过其他渠道来弥补资金缺口，从而加剧了财政可持续性的压力。同时，这些债务可能会成为地方财政的沉重负担，甚至引发金融风险。债务规模的不断扩大，意味着地方政府需要承担的偿债压力也在不断增加。Christine 等（2020）^[55]基于美国 50 个州的实证研究指出，对地方政府实施税收限制政策（如税率管制与税收增长上限）会显著加剧其财政负担，迫使政府通过拓宽非传统收入渠道或扩大举债规模来应对收支缺口。Creedy 等（2017）^[56]通过理论分析发现，减税政策虽能短期刺激经济，但可能削弱地方财政稳定性，其引发的违约风险上升会进一步推高政府债务水平，形成“减税-风险溢价-债务扩张”的传导链条。国内学者认为税收减免政策的实施会通过缩减财政收入基数加剧地方财政收支平衡压力，进而推动地方财政赤字规模持续扩张，这种财政压力传导机制最终会对地方政府的债务结构、融资成本和偿债能力产生系统性影响。（叶青等，2019；郭敏等，2020；尹李峰等，2021）^[57-59]。为了解决债务问题，地方政府可能需要采取削减支出、债务重组等措施来降低债务风险，但这些措施都可能对经济增长和社会稳定产生负面影响。如果地方政府无法及时有效地化解债务风险，可能会引发系统性风险。这种系统性风险不仅会对地方政府的财政可持续性造成严重影响，还可能对整个经济体系造成冲击。

微观层面上，企业的决策行为也深刻影响着财政的可持续性。当企业预期减税降费是政府的短期反周期政策时，不会扩大社会总产出规模。因此，即便减税

降费政策初衷在于刺激经济活力，但若未能改变企业的长期预期，反而可能因减少当前财政收入而对财政可持续性造成不利影响。这种局面也凸显了在政策设计与执行中平衡短期刺激与长期效应的重要性。减税降费对地方财政可持续性的短期影响机制如图 2-1。

根据以上分析，本文提出假设 H1、H2a 和 H2b：

H1：短期来看，减税降费对地方财政可持续性有负向作用。

H2a：减税降费通过提高土地财政依赖程度负向影响地方财政可持续性。

H2b：减税降费通过扩大债务融资规模负向影响地方财政可持续性。

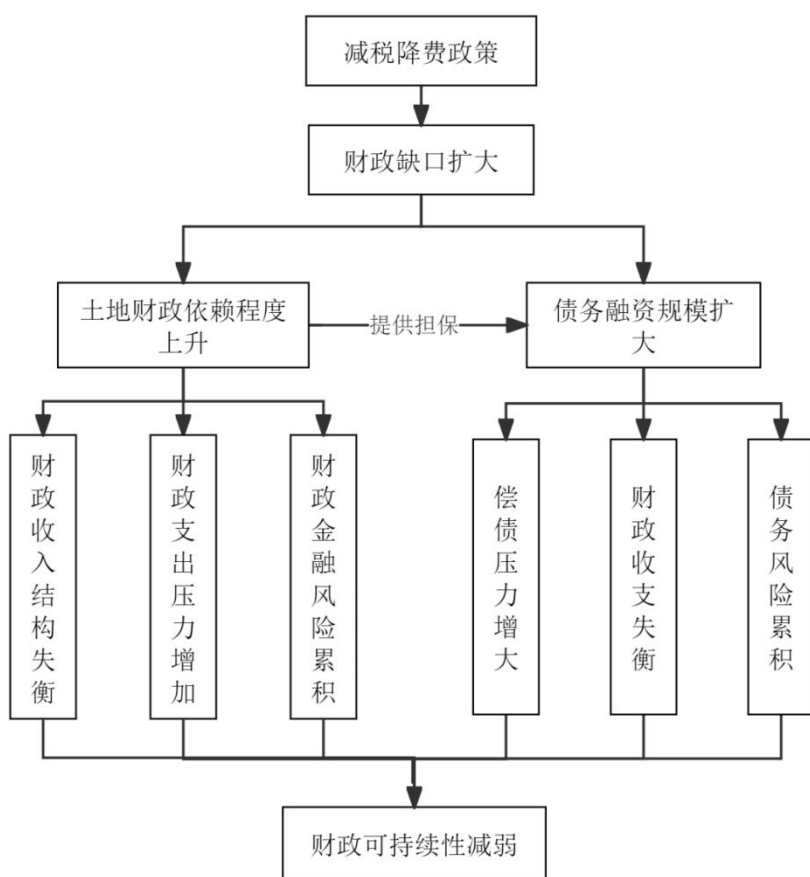


图 2-1 减税降费对财政可持续性短期影响机制

2.3.2 减税降费对地方财政可持续性的异质性影响

减税降费政策在短期内对地方财政可持续性带来了一定的挑战和压力，不同地区由于经济基础、产业结构和政策执行能力的差异，其财政可持续性受到的影响也存在显著的异质性。原因主要有以下几个方面：

一是财政压力增大。减税降费政策在短期内会导致地方财政收入的减少。经济水平较高的地区虽然经济基础雄厚，财政收入的绝对值较高，但通常承担更多的公共服务和基础设施建设任务，财政支出具有较强的刚性。减税降费带来的收入减少规模相对较大，这使得地方政府在短期内面临较大的财政压力，尤其是在刚性财政支出不减反增的情况下，财政收支缺口可能进一步扩大（刘明慧，张慧艳，侯雅楠，2021）^[60]。经济水平较低的地区由于税基较小，减税降费对财政收入的直接影响也较小。

二是财政收入结构变化。减税降费可能导致地方政府调整财政收入结构，增加非税收入的比重。经济水平较高的地区，地方政府可能更倾向于通过增加非税收入来弥补财政缺口。然而，这种调整可能扭曲财政收入结构，降低财政收入的稳定性和可持续性。经济水平较高的地区虽然财政自给率较高，但在减税降费的背景下，地方政府可能更加依赖中央转移支付来维持财政平衡。这种依赖性可能降低地方政府的征税努力，进一步削弱财政可持续性。经济水平较低的地区本身财政收入规模较小，对中央转移支付的依赖程度较高，因此减税降费带来的负面影响相对较小。

三是市场主体活力的传导机制不畅。虽然减税降费政策旨在通过释放市场主体活力来促进经济增长和财政可持续性，但在经济水平较高的地区，这种传导机制可能并不完全畅通。部分企业可能因市场竞争激烈或产业结构调整缓慢，未能充分利用减税降费带来的政策红利，导致政策的长期效果未能充分发挥。因此，减税降费对经济增长和财政可持续性的促进作用在这些地区并不明显。在经济水平较低的地区，市场主体活力相对不足，企业基础薄弱，产业结构单一，减税降费政策对其经济增长的直接刺激作用有限。

根据以上分析，本文提出假设 H3：

H3：减税降费对地方财政可持续性的影响具有区域异质性。

2.3.3 减税降费对地方财政可持续性的长期影响

宏观层面上，中央政府采取了诸如调整收入分配比例和限制地方政府发债规模等措施，以减轻地方财政所承受的压力。地方政府对财政收入与支出的监控“双管齐下”，一方面，政府强化了税收征管工作，确保税收应收尽收，并积极探索

多元化的资金来源途径，保证了财政收入来源的稳定性；另一方面，政府加大财政支出管理力度，提高财政支出效率，优化支出结构，增强地方财政的可持续性。

微观层面上，当企业税费负担降低时，企业的可支配资金增加，从而激励企业增加研发投入（何邓娇等，2021；李传宪，2022）^[61-62]。例如，高新技术企业、科技型中小企业等创新主体在减税政策的支持下，增加了对研发费用的投入，提升了企业的创新力与市场竞争优势。市场主体的资金流动性与投资消费能力也随之增强，可以反哺财政促进经济发展的良性循环。此外，行业经济效益的显著提升吸引了更多新鲜血液的加入，行业内部竞争与合作机制得以优化，为整个经济体系的健康发展注入了新的活力与动能，增加了税收渠道。同时这也进一步缓解了企业的融资压力，有利于其继续加大创新和投入力度（高正斌，张开志，倪志良，2020）^[63]，使企业的全要素生产率得到提升，引导企业内部转型升级，从而推动该地区的行业优化和发展。因此，减税降费政策可以优化市场资源配置（张斌，2022）^[64]，激发市场活力，为地方经济的持续增长注入强劲动力。这一过程不仅增强了地方政府的财政可持续性，还为地方经济的长期发展奠定了坚实的基础。

根据以上分析，本文提出假设 H4：

H4：长期来看，减税降费对地方财政可持续性有正向作用。

第三章 减税降费政策背景下我国地方财政现状

3.1 减税降费政策演变历程

减税降费政策的演变历程是一个不断适应经济环境变化和国家发展需要的过程，为我国经济稳定增长和高质量发展提供了有力支持。我国减税降费政策演变历程一般分为三个阶段，包括结构性减税政策阶段（2008-2016 年）、全面“营改增”和定向减税阶段（2016-2017 年）和大规模全面减税政策阶段（2018 年-至今）。

3.1.1 结构性减税政策（2008-2016 年）

2008 年国际金融危机爆发，我国国民经济运行面临错综复杂的国际和国内环境，经济发展受到掣肘。为了抵御外部冲击，2008 年 8 月 1 日起，我国实施了提升部分商品出口退税率的举措。2008 年 11 月全面启动积极财政政策和适度宽松的货币政策，构建结构性减税政策体系并深化税费制度改革，通过针对特定市场主体及个人的组合式激励措施（包括税额减免、退税返还及税收抵免等），系统降低企业与居民的纳税负担。2009 年 1 月 1 日起，我国增值税全面实现由生产型增值税向消费型增值税转型。2010 年我国继续深化结构性减税，促进扩大内需和调整经济结构。具体措施包括：给予部分重点行业、产业、事业税收优惠，如增值税即征即退、减免企业所得税等，并调整和完善下岗失业人员再就业税收优惠政策。2011 年 7 月，国务院修改《中华人民共和国个人所得税法实施条例》，提高个税起征点，降低中低收入者税收负担，并同年提出自 2012 年 2 月 1 日起取消 253 项各省、自治区、直辖市设立的涉及企业的行政事业性收费。2012 年我国推行“营改增”改革，进一步深化财税体制改革并释放改革红利。

“营改增”改革作为最重要的税制改革，范围覆盖了交通运输业、邮政业、电信业和部分现代服务业，是我国目前推出的最大的一项减税计划。在供给侧结构性改革不断深化的大背景下，“营改增”发挥了关键作用，延续原有的营业税优惠政策，且所有行业的税负实现只减不增。此阶段的减税规模虽然在不断扩大，但

整体效果依旧不明显，这是由于减税是一种应对性策略和短期的政策操作，其作用主要在于恢复需求，带动经济规模扩张（马海涛，朱梦珂，2022）^[65]。

3.1.2 全面“营改增”和定向减税阶段（2016-2017 年）

随着我国经济的持续增长，原有的营业税与增值税并行税收制度逐渐难以适应经济发展需求。2016 年，“营改增”政策全面铺开，其试点不仅从北京、上海、广州等大城市扩展至全国，还逐步涵盖了更多行业领域。2017 年，增值税改革继续深化，13%税率档位取消，下调至 11%；对给予小微企业贷款的金融机构进行增值税优惠，解决小微企业融资难、融资贵的问题；科技型中小企业的研发加计扣除比例从 50%提高至 75%。同年，国务院废止《中华人民共和国营业税暂行条例》，修改了《中华人民共和国增值税暂行条例》，增值税正式取代营业税，完成“营改增”改革。

在这期间，减税方面我国政府扩大小微企业享受减半征收所得税优惠的范围，提高科技型中小企业研发费用税前加计扣除比例。在降费方面，政府加大了降费的力度，取消了多项行政事业性收费项目，全面清理规范政府性基金，减少“五险一金”缴费等比例；降低政府定价的经营性收费，动态调整涉企服务收费项目，完善市场调节类收费监管框架，重点规范金融与交通运输领域收费机制；通过机构改革与政策完善，降低企业的制度性交易成本，减少企业的能源成本、物流成本等。特别是在养老领域，为了鼓励社会力量积极参与养老服务业，政府针对养老和医疗机构实施行政事业性收费全额免征或减半征收的政策，旨在保障养老服务业的持续健康发展。同时，在社会保障领域，政府通过降低社保费率以及提升征收效率，确保社会各主体的总体负担不会因此增加。此外，在能源资源领域，政府还推动了从“费”到“税”的转变，利用税收这一经济杠杆来调节资源的使用行为，进而促进资源的节约和循环利用（马海涛，姚东旻，孙榕，2023）^[66]。

3.1.3 大规模全面减税政策（2018 年-至今）

为应对经济下行压力、顺应高质量发展要求，2018 年中央经济工作会议提出“积极的财政政策要加力提效，实施更大规模的减税降费”后，我国开始开展组合式减税降费。组合式减税降费政策是一种综合性的税收政策手段，具有多样

化的方式、丰富的税种覆盖、广泛的行业惠及以及制度性与阶段性政策相结合等特点和优势。

在增值税方面，我国政府深化增值税改革，降低增值税税率，简化税率结构，增值税两档税率由 17%、11% 降至 13%、9%；提高小规模纳税人增值税起征点；加大增值税留抵退税力度，缓解企业现金压力。企业所得税方面，政府实施固定资产加速折旧、增量和存量留抵退税、延缓纳税等税费优惠。在个人所得税方面，政府采取将纳税起征点由 3500 元提升至 5000 元等措施，以及扩大研发费用税前加计扣除政策的适用范围和力度，并实施小微企业税收优惠政策，如减免企业所得税、增值税等。降费方面政府继续巩固和加强降费，降低社会保险费，清理规范行政事业性收费和政府性基金等。2021 年我国制度性、结构性、阶段性减税降费政策组合发力，全年新增减税降费约 1.1 万亿元。

这一阶段减税降费规模大、力度强，具有普惠性、精准性、获得性等特点，着力理顺政府与市场的资源配置格局，推动政府掌握的资源更多流向市场主体，进一步强化市场在资源配置中的决定性作用，并通过实施减税措施，实质性地减轻企业或居民的税收负担，旨在构建一个与经济高质量发展相适应的税制框架，以减税降费为手段惠及民生、调整经济结构、促进稳定增长，实现多重积极效应。

3.2 减税降费政策的成效

3.2.1 基于地方税收变化视角

（1）地方税收情况

我国 2015-2022 年的地方税收情况如表 3-1 所示。在减税降费政策的影响下，我国地方财政税收收入整体呈缓慢上升趋势，2022 年有所下降为 76643.03 亿元。其中，地方财政国内增值税 2016 后增长放缓，2017 年达到 28212.16 亿元，2020 年有所下降后又回升，2022 年大幅下降至 24461.9 亿元。2015 年至 2021 年期间，地方财政企业所得税呈现出一种稳定的缓慢增长态势，到 2022 年达到了 15827.77 亿元的新高度。企业所得税的这一增长趋势，无疑反映了我国企业整体盈利能力的稳步提升。与此同时，地方财政个人所得税也始终保持持续增长的势头，到 2022 年时，其总额已经达到了 5969.07 亿元。个人所得税之所以能够持续增长，一方面是因为我国居民的收入水平在不断提高，另一方面也与我国个人

所得税制度的日益完善以及征管力度的不断加强密切相关。

表 3-1 地方税收情况

年份	地方财政税收收入（亿元）	地方财政国内增值税（亿元）	地方财政企业所得税（亿元）	地方财政个人所得税（亿元）
2015	62661.93	10112.52	9493.79	3446.75
2016	64691.69	18762.61	10135.58	4034.92
2017	68672.72	28212.16	11694.5	4785.64
2018	75954.79	30777.45	13081.6	5547.55
2019	76980.13	31186.9	13517.75	4154.34
2020	74668.06	28438.1	13168.28	4627.27
2021	83789.27	31766.55	15437.04	5596.69
2022	76643.03	24461.9	15827.77	5969.07

数据来源：国家统计局

（2）税负变化趋势

由图 3-1 可知，宏观税负从 2015 年的约 0.09 下降到 2022 年的约 0.06，整体呈现明显的下降趋势。这表明在这段时间内，政府实施的减税降费政策有效地降低了整体的税收负担，使得宏观税负占经济总量的比例减少。增值税税负在 2015 年到 2017 年之间由于“营改增”改革有小幅上升，在 2018 年达到高峰，之后开始下降。这与降低税率或扩大抵扣范围等增值税改革措施有关，这些措施有助于减轻企业的税负。企业税负在整个时间段内相对稳定，略有下降。这可能是因为企业税负受到企业盈利能力、税基变化等其他因素的影响。综合来看，减税降费政策在降低税负方面发挥了积极作用。

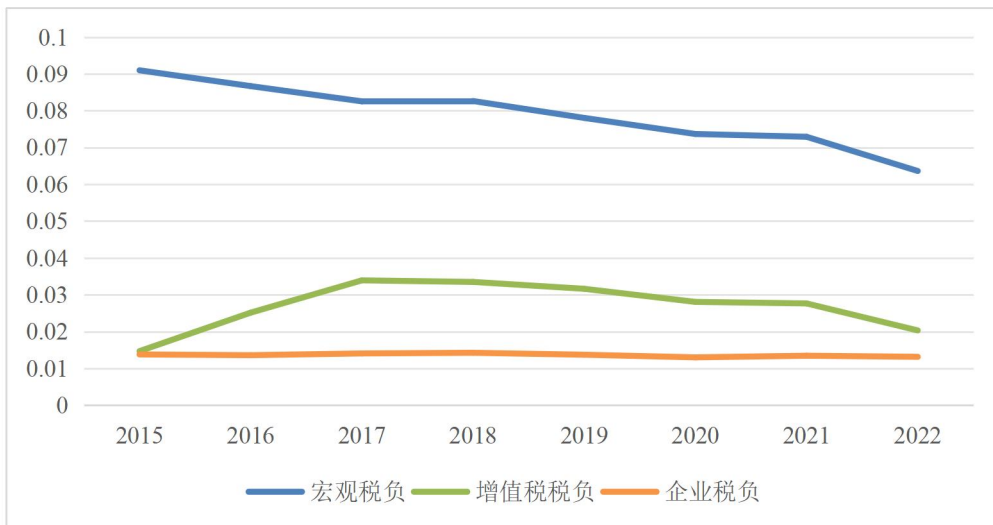


图 3-1 我国 2015-2022 年各项税负变化趋势

数据来源：国家统计局

3.2.2 基于经济增长视角

从图 3-2 可以看出,在减税降费政策的背景下,我国 GDP 保持稳定增长,年均增长率在 6%左右。2015 年 GDP 为 688858 亿元,2019 年增长至 986515 亿元,2020 年 GDP 增长放缓,仅增长 2.2%,达到 1013567 亿元,这主要是由于 2020 年全球疫情的冲击,经济活动受到较大影响。2021 年经济逐渐复苏,GDP 增长 8.4%,达到 1149237 亿元。2022 年 GDP 增长 3%,达到 1204724 亿元。总体上看,2015-2022 年我国 GDP 整体保持稳定增长,尽管 2020 年和 2022 年受到疫情等外部因素影响增速有所放缓,但经济整体仍在稳步复苏。

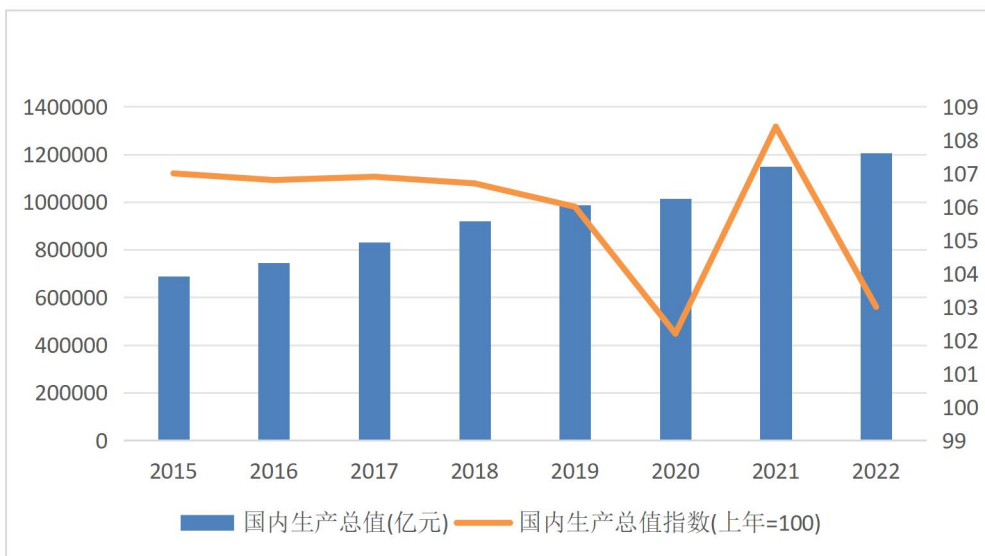


图 3-2 我国经济增长情况

数据来源：国家统计局

3.2.3 基于企业创新视角

从表 3-2 可以看出,减税降费政策对我国企业创新产生了积极的影响。研究与试验发展企业资金经费支出从 2015 年的 10588.58 亿元增长到 2022 年的 24323.9 亿元,表明税收减免使得企业有更多的资金用于研发活动,在研发方面的投入显著增加。科技成果登记数从 2015 年的 55284 项增加到 2022 年的 84324 项,发明专利申请授权数从 2015 年的 359316 项增长到 2022 年的 798347 项。这些显著增长表明减税降费政策通过降低企业成本,增强了企业的研发动力和创新能力。技术市场成交额从 2015 年的 9835.79 亿元增长到 2022 年的 47791.02 亿元,表明技术交易市场活跃度提升,企业创新成果的商业化和转化能力增强。综合来

说，减税降费政策通过降低企业税负促进了企业在研发、科技创新和知识产权保护方面的投入，增强了企业的创新活力和市场竞争能力。

表 3-2 企业创新情况

年份	研究与试验发展企业资金经费支出 (亿元)	科技成果登记数 (项)	发明专利申请授权数(项)	技术市场成交额 (亿元)
2015	10588.58	55284	359316	9835.79
2016	11923.54	58779	404208	11406.98
2017	13464.94	59792	420144	13424.22
2018	15079.3	65720	432147	17697.42
2019	16887.15	68562	452804	22398.39
2020	18895.03	76521	530127	28251.51
2021	21808.8	78655	695946	37294.3
2022	24323.9	84324	798347	47791.02

数据来源：国家统计局

3.3 我国地方财政现状

3.3.1 基于我国地方财政收支角度

(1) 地方财政收支规模

地方财政支出为中央政府以下的各级政府财政支出，包括省、地市、县及乡镇政府的财政支出。地方财政支出的范围包括一般公共服务支出、教育支出、科学技术支出、国防支出等。我国 2015-2022 年的地方财政收支情况如表 3-3 所示。

表 3-3 地方财政收支情况

年份	地方财政收入(亿元)	地方财政支出亿元)
2015	83002.04	150335.62
2016	87239.35	160351.36
2017	91469.41	173228.34
2018	97903.38	188196.32
2019	101080.61	203743.22
2020	100143.16	210583.46
2021	111084.23	210623.04
2022	108762.15	224981.29

数据来源：国家统计局

由图 3-3 可知,在此期间,我国地方财政收入和支出整体上呈增长趋势,但地方财政收入增长缓慢,且财政支出一直远高于财政收入,说明我国财政状况长期处于赤字状态。这是由于税收等收入不足而刚性支出不断增加导致的,并且持续的财政赤字会导致政府债务增加,可能对未来的财政状况构成压力。

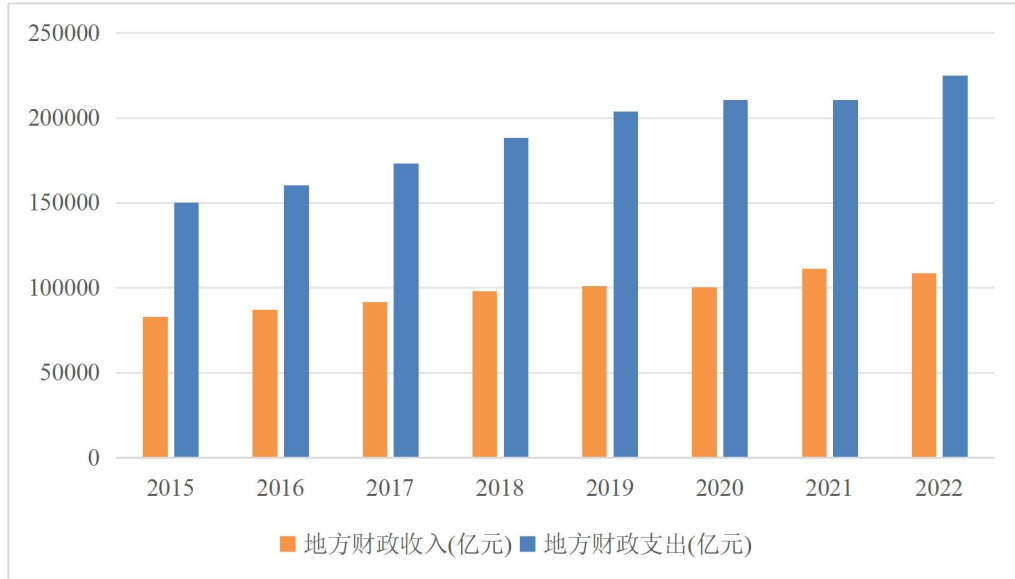


图 3-3 我国 2015-2022 年地方财政收支情况

数据来源: 国家统计局

(2) 地方财政收入结构

我国 2015-2022 年的地方财政税收收入和地方财政非税收入情况如表 3-4 所示。

表 3-4 地方财政收入结构

年份	地方财政税收收入 (亿元)	地方财政非税收入 (亿元)
2015	62661.93	20340.11
2016	64691.69	22547.66
2017	68672.72	22796.69
2018	75954.79	21948.59
2019	76980.13	24100.48
2020	74668.06	25475.1
2021	83789.27	27294.96
2022	76643.03	32119.12

数据来源: 国家统计局

由图 3-4 可知,我国地方财政税收收入占财政收入的比重一直在 70%至 80% 之间波动,说明税收收入是我国地方财政的重要来源。

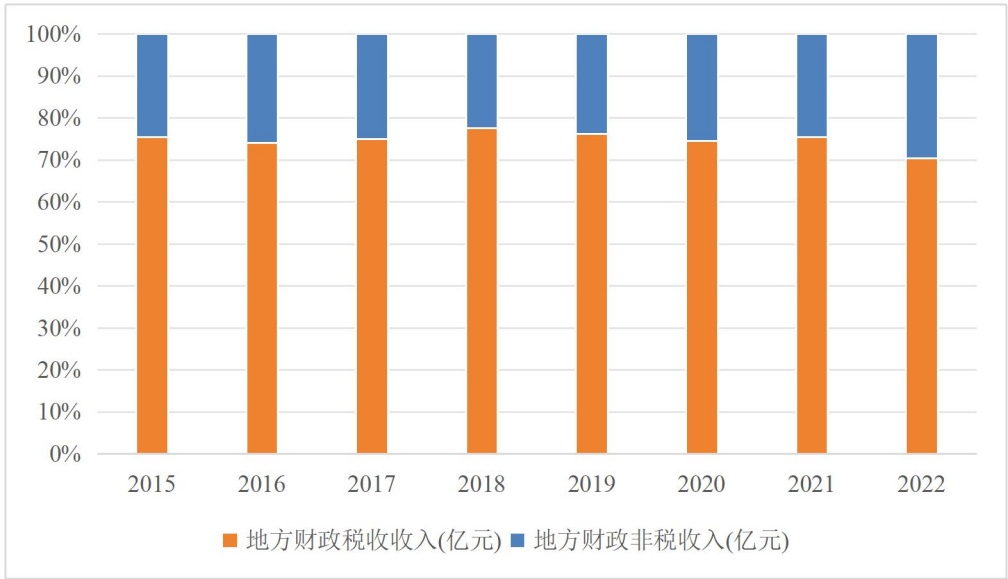


图 3-4 地方财政收入结构

数据来源：国家统计局

（3）地方财政支出结构

我国 2015-2022 年的地方财政教育支出、地方财政社会保障和就业支出及其在地方财政支出中的占比情况如表 3-5 所示。

表 3-5 地方财政支出结构

年份	地方财政教育支出（亿元）	地方财政社会保障和就业支出（亿元）	地方财政支出中教育支出占比	地方财政支出中社会保障和就业支出占比
2015	24914	18296	0.17	0.12
2016	26625	20701	0.17	0.13
2017	28605	23611	0.17	0.14
2018	30438	25828	0.16	0.14
2019	32961	28148	0.16	0.14
2020	34686	31449	0.16	0.15
2021	35779	32901	0.17	0.16
2022	37923	35776	0.17	0.16

数据来源：国家统计局

由图 3-5 可知，我国地方财政教育支出和地方财政社会保障和就业支出一直在稳步上升，说明我国教育、社保等刚性支出在不断增加。此外，教育支出占一般公共预算支出的比重在 0.15 至 0.17 之间，显示出教育支出在财政支出中的重要地位。地方财政支出中社会保障和就业支出的比重由 2015 年的 0.12 涨到 2022 年的 0.16，显示出政府对社会保障和就业的重视程度在不断提高。教育和社会保

障支出的增加,不仅促进了社会公平和稳定,还有助于提高居民的生活质量和消费能力,从而推动经济的可持续发展。

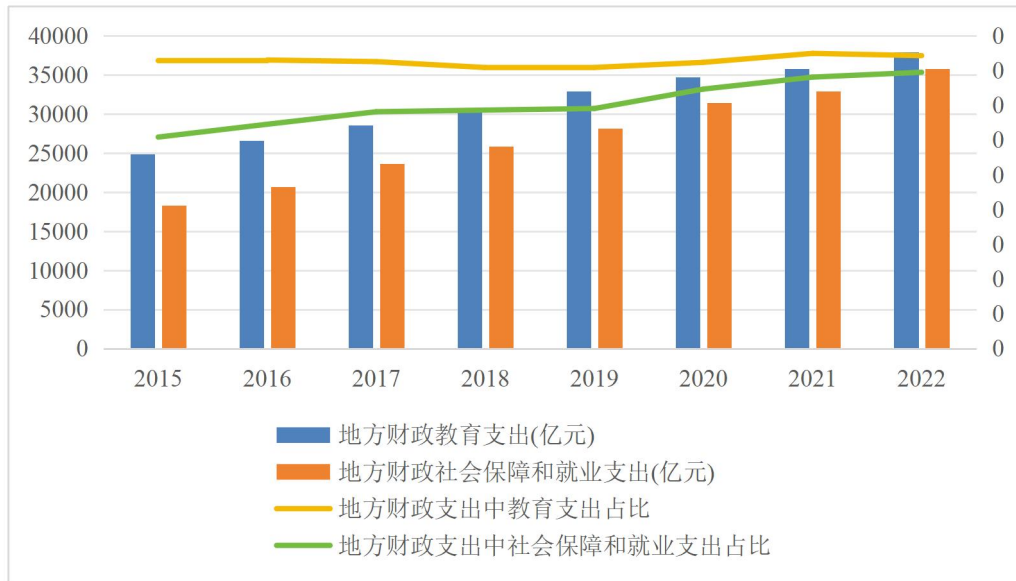


图 3-5 地方财政支出结构

数据来源: 国家统计局

3.3.2 基于我国地方债务角度

我国 2015-2022 年的地方债务情况如表 3-6 所示,可知我国一般债务余额和专项债务余额在逐年上涨。从 2020 年开始,专项债务余额超过一般债务余额。

表 3-6 地方债务情况

年份	一般债务余额 (亿元)	专项债务余额 (亿元)
2015	92619	54949
2016	98313	55245
2017	103632	61468
2018	110485	74134
2019	118671	94427
2020	127393	129217
2021	137707	166994
2022	143962	206691

数据来源: 中国地方政府债券信息公开平台

债务率是政府债务余额与一般公共预算收入的比值,负债率是政府债务余额与地区生产总值的比值。由图 3-6 可知,债务率在 2015-2017 年变化不大,自 2018-2022 年从 0.21 涨到 0.29。负债率在 2015-2017 年在 1.05 左右波动,自 2018 年开始大幅度增长,由 2018 年的 1.10 上升到 2022 年的 1.70。这是由于 2018 年

我国开始实施了大规模的、全面的减税政策，在应对经济下行压力时，需要通过增加债务发行来扩大投资，刺激经济增长。此外，地方政府通过发行债券筹集资金，用于基础设施建设、公共服务等领域，推动经济发展，例如，交通、水利、能源等项目的建设，这些项目在建成后可以产生持续性收益，为偿债提供资金来源。尽管债务余额逐年增加，但整体债务风险仍在可控范围内。



图 3-6 地方债务情况

数据来源：中国地方政府债券信息公开平台

第四章 地方财政可持续性的测度

4.1 研究设计

财政可持续性的测度方法目前没有统一，国内外学者采取的方法主要有以下三种。一是协整检验，该方法对于研究目前复杂的财政变化具有局限性。二是利用熵值法构建财政指标或综合评估体系，虽然这种方法简单易用，但对数据的要求较高，容易受到指标选取主观性、数据分布不均匀等因素影响。三是通过财政反应函数和预算约束方程测算财政空间来表示。地方政府对财政的调节能力是有限的，非线性财政反应函数模型考虑到了财政收支、债务水平等经济变量以及我国地方财政的实际情况，可以较好地拟合债务水平与基础盈余率的动态变化过程，直接定量地测度出地方财政可持续性，更适用于后续的研究需要。

因此，本文借鉴 Ghosh 等（2013）^[20]和杜彤伟等（2020）^[34]的研究，使用非线性动态面板模型探究基本财政盈余率和地方债水平的关系，将 $f(debt_{it-1})$ 设定为 $debt_{it-1}$ 的三次函数，引入基本财政盈余率滞后一期，采用系统 GMM 的估计方法减轻内生性问题，并结合跨期预算约束条件解出各地区的债务上限临界值 $debt_{it}^*$ ，将其减去地方政府债务余额 $debt_{it}$ 得到“财政空间”，再采用 DEA-Malmquist 指数法衡量各地区财政支出效率 fe_{it} ，利用公式（4.1）进一步估算出“有效财政空间”即财政可持续水平 fs_{it} 。

$$fs_{it} = \frac{debt_{it}^* - debt_{it}}{1/fe_{it}} \quad (4.1)$$

本文建立非线性财政反应函数模型（4.2）如下：

$$ps_{it} = \rho_0 + \lambda ps_{it-1} + \rho_1 debt_{it-1} + \rho_2 debt_{it-1}^2 + \rho_3 debt_{it-1}^3 + \rho_4 X_{it} + u_i + \eta_{it} \quad (4.2)$$

其中 ps_{it} 为基础财政盈余率， $debt_{it}$ 为地方政府负债率， $debt_{it}^2$ 为负债率的二次项， $debt_{it}^3$ 为负债率的三次项， λ 、 ρ 表示待估参数， X_{it} 为控制变量， u_i 为省份固定效应， η_{it} 为残差项。

根据理论基础中政府跨期预算约束条件的推导，可以得到负债率上限的动态方程（4.3）。

$$debt_{it}-debt_{it-1}=(r_{it}-g_{it})debt_{it-1}-ps_{it}=0 \quad (4.3)$$

从而得到式 (4.4) :

$$(r_{it-1}-g_{it-1})debt_{it-1}=ps_{it-1} \quad (4.4)$$

结合模型 (4.2) 和式 (4.4), 将样本中各省 2015-2022 年各变量的平均值代入计算, 方程最大解即为债务水平上限 $debt^*$ 。其中, r_{it} 表示各省年度利率水平, 采用 Wind 数据库 2015-2022 年城投债发行票面利率加权平均值代替, g_{it} 为 GDP 实际增长率。在计算方程根时, 利率、GDP 实际增长率等数据使用其平均值代替, 因此认为 $r_{it}-g_{it}=r_{it-1}-g_{it-1}$ 。

4.2 “财政空间”的测度

4.2.1 样本说明和变量选取

本文选取我国 31 个省、自治区、直辖市 2015-2022 年的面板数据作为测度的数据样本。变量的原始数据主要来源于《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》、中国地方政府债券信息公开平台、Wind 数据库以及财政部网站。

(1) 被解释变量：基础财政盈余率

借鉴白积洋等 (2022) [67] 和郑金字等 (2023) [68] 的研究成果并考虑到指标的可取性, 被解释变量基础财政盈余率 ps_{it} 的计算方式是基础财政盈余 (财政收入减去扣除债务付息支出的财政支出) 除以地区生产总值。

(2) 解释变量：地方政府负债率

地方政府负债率 $debt_{it}$ 用地方债务余额与地方生产总值的比值表示。

(3) 控制变量的选取和衡量

控制变量 X_{it} 主要有产出缺口 $gdpgap_{it}$ 、财政支出缺口 $fisgap_{it}$ 、消费水平 cpi_{it} 、固定资产投资率 $fixi_{it}$ 和贸易开放水平 $open_{it}$ 五个指标。产出缺口和财政支出缺口利用 (实际值-潜在值)/潜在值计算, 其中潜在值通过 HP 滤波分析得到。固定资产投资率使用全社会固定资产投资额/地区生产总值衡量, 2018 年及以后的固定资产投资根据固定资产投资额增长率计算, 计算公式为: t 年固定投资额 = (1 + 较上年增长率) * 上一年固定投资额。消费水平用居民消费价格指数衡量。贸易开放水平使用 (进出口总额 × 同期美元加权汇率) / 地区生产总值计算。

4.2.2 财政反应函数的估计

根据估计结果表 4-1 可知,模型不存在二阶自相关和过度识别工具变量问题。列(1)的回归估计结果显示负债率立方项系数在 1%的水平下显著为负,平方项系数在 1%的水平下显著为正,一次项系数在 5%的水平下显著为负,表明三次非线性函数能很好地反映地方政府债务与基础财政盈余率之间的关系,也说明地方政府存在“财政疲劳”现象。当地方政府债务的日益累积时,财政体系的稳定性也会减弱。若负债率过高,财政无法支付债务利息,以及无法增加财政盈余,债务总额就会继续增加,进一步影响财政盈余,就落入了“财政疲劳”区间,负债率将会与基础财政盈余率呈现出负相关。

表 4-1 动态面板数据回归结果

变量	(1) ps	(2) ps	(3) ps1
L.ps	0.961*** (17.27)	0.953*** (27.46)	
L.debt	-0.347** (-2.31)	-0.393** (-2.56)	-0.347** (-2.06)
L.debt_s	1.030*** (2.65)	0.983** (2.50)	0.946** (2.03)
L.debt_c	-0.852*** (-2.81)	-0.767** (-2.49)	-0.769** (-2.02)
cpi	0.072 (0.58)	0.193* (1.66)	0.232** (2.05)
fixi	0.019* (1.73)	-0.006 (-1.59)	-0.002 (-0.67)
open	0.009 (1.63)	-0.025*** (-2.92)	-0.013** (-1.97)
gdpgap	-0.566*** (-2.98)	-0.117 (-0.77)	-0.040 (-0.30)
fisgap	-0.609** (-2.34)	-1.348*** (-4.89)	-1.308*** (-4.63)
L.ps1			0.987*** (25.09)
Constant	-0.061 (-0.49)	-0.143 (-1.20)	-0.196* (-1.73)
N	217	217	217
AR (2)	0.417	0.112	0.207
hansen 检验	0.484	0.996	0.959

注: *、**和***分别表示通过显著水平为 10%、5%和 1%的统计检验,下同。

通过结合列（1）回归估计结果和模型（4.2），可以得到非线性财政反应函数（4.5）：

$$\begin{aligned} ps_{it} = & 0.961ps_{it-1} - 0.347debt_{it-1} + 1.030debt_{s_{it-1}} - 0.852debt_{c_{it-1}} \\ & + 0.072cpi_{it} + 0.019fixi_{it} + 0.009open_{it} - 0.566gdpgap_{it} \\ & - 0.609fisgap_{it} - 0.061 \end{aligned} \quad (4.5)$$

联立式（4.4）和函数（4.5），可得式（4.6）：

$$\begin{aligned} & [-0.347 - 0.039(r_{it} - g_{it})]debt_{it-1} + 1.030debt_{s_{it-1}} - 0.852debt_{c_{it-1}} \\ & + 0.072cpi_{it} + 0.019fixi_{it} + 0.009open_{it} - 0.566gdpgap_{it} \\ & - 0.609fisgap_{it} - 0.061 = 0 \end{aligned} \quad (4.6)$$

将各地区 2015-2022 年各变量的平均值代入，得出各地区的债务水平上限 $debt^*_{it}$ 。

4.2.3 稳健性检验

在表 4-1 中列（2）加入时间固定效应，列（3）更换被解释变量的口径（ $ps1$ ）， $ps1$ 为没有剔除债务付息支出的基础财政盈余率，解释变量系数符号仍不变且显著，表明回归估计结果具有稳健性。

4.3 财政支出效率的测度

为了使财政可持续性的测度结果更加准确，参考张学诞和李娜（2020）^[41]的研究方法，选用 DEA-Malmquist 指数方法来测度财政支出效率 fe_{it} 。与传统 DEA 模型只能反映静态效率不同，该方法能够较好地反映不同时期效率值的动态变化情况，从而提供更全面的效率评估。本文考虑数据的可得性和适用性选取以下指标，见表 4-2。

表 4-2 测度财政支出效率指标体系

	一级指标	二级指标
投入指标	人均财政支出	
	教育水平	每万人口高等学校平均在校生数 每万人拥有小学、初中老师数
产出指标	文化事业	人均拥有公共图书馆藏量 每万人艺术表演场馆观众人次
	基础设施	人均城市道路面积平方米 每万人拥有公共交通工具标台
	医疗水平	每万人医疗机构床位数张 每万人拥有执业助理医师数

4.4 地方财政可持续水平的测度

将前两节测算出的 $debt_{it}$ 、 $debt^*_i$ 和 fe_{it} 代入公式 (4.1)，计算得出 2015-2022 年的“有效财政空间”即财政可持续水平，见表 4-3。

表 4-3 2015-2022 年各省、自治区和直辖市的财政可持续水平

年份 地区	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
上海市	0.67	0.66	0.62	0.57	0.59	0.54	0.59	0.53
云南省	0.47	0.48	0.46	0.46	0.44	0.41	0.40	0.47
内蒙古	0.24	0.24	0.25	0.25	0.23	0.17	0.14	0.24
北京市	0.61	0.74	0.71	0.62	0.63	0.40	0.36	0.34
吉林省	-0.17	-0.15	-0.16	-0.19	-0.24	-0.27	-0.44	-0.48
四川省	0.63	0.62	0.63	0.61	0.59	0.54	0.50	0.49
天津市	0.50	0.39	0.44	0.42	0.34	0.23	0.17	0.22
宁夏	0.49	0.43	0.43	0.42	0.37	0.35	0.36	0.43
安徽省	0.71	0.71	0.68	0.67	0.55	0.51	0.48	0.49
山东省	0.71	0.69	0.67	0.62	0.60	0.56	0.51	0.54
山西省	0.54	0.49	0.50	0.43	0.39	0.29	0.31	0.31
广东省	0.80	0.80	0.76	0.77	0.74	0.74	0.69	0.72
广西	0.52	0.49	0.47	0.44	0.41	0.38	0.37	0.38
新疆	0.56	0.46	0.43	0.39	0.35	0.29	0.20	0.21
江苏省	0.71	0.72	0.69	0.64	0.62	0.55	0.55	0.57
江西省	0.75	0.73	0.68	0.64	0.60	0.53	0.62	0.60
河北省	0.62	0.62	0.61	0.52	0.48	0.43	0.39	0.42
河南省	0.68	0.66	0.65	0.61	0.58	0.52	0.51	0.51
浙江省	0.74	0.92	0.86	0.76	0.68	0.54	0.62	0.59
海南省	0.53	0.74	0.92	0.80	0.66	0.29	0.35	0.27
湖北省	0.73	0.70	0.69	0.66	0.63	0.57	0.62	0.77
湖南省	0.65	0.62	0.59	0.57	0.56	0.49	0.51	0.54
甘肃省	0.58	0.53	0.49	0.42	0.37	0.30	0.22	0.23
福建省	0.81	0.80	0.78	0.79	0.79	0.74	0.75	0.77
西藏	0.96	0.85	0.87	0.75	0.72	0.55	0.58	0.45
贵州省	0.05	0.14	0.24	0.28	0.26	0.24	0.21	0.27
辽宁省	-0.28	-0.28	-0.25	-0.23	-0.20	-0.19	-0.23	-0.20
重庆市	0.68	0.66	0.63	0.60	0.58	0.56	0.55	0.58
陕西省	0.59	0.60	0.57	0.53	0.52	0.48	0.42	0.44
青海省	0.18	0.21	0.19	0.16	0.07	-0.02	-0.04	-0.04
黑龙江	-0.18	-0.18	-0.19	-0.23	-0.25	-0.30	-0.39	-0.36

4.4.1 基于时间维度的分析

图 4-1 呈现了 2015-2022 年我国地方财政可持续水平平均值的变化趋势。可以发现，从 2015-2022 年，整体均值呈现出缓慢下降的趋势，由 2015 年的约 0.5 下降至 2022 年的 0.36。这表明在这一时期内，我国各地区地方财政可持续水平在整体上面临着一定的压力。一是因为我国经济步入新常态阶段，伴随而来的是经济增速的适度放缓，企业经营因此面临更大压力，进而使财政收入的增速趋于放缓；二是因为财政支出方面呈现出刚性增长的特点，特别是在教育、医疗、社会保障等关乎民生的关键领域，以及基础设施建设上支出需求持续攀升，给财政体系带来了较为沉重的支出负担；三是因为减税降费政策的实施，虽然这对减轻企业负担、激发市场主体活力有积极作用，但在短期内减少了财政收入，进一步影响了财政可持续性。因此，需要进一步关注和研究影响财政可持续性的因素，以制定针对性的政策措施来提升地方财政的可持续发展能力。

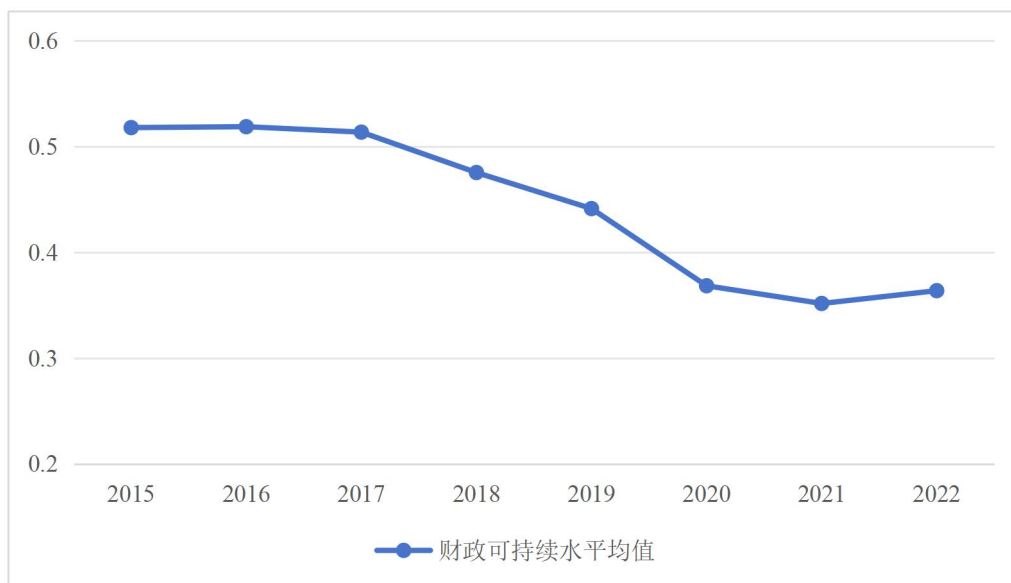


图 4-1 2015-2022 年我国地方财政可持续水平平均值的变化趋势

4.4.2 基于空间维度的分析

图 4-2 展示了 2015 和 2022 年我国各地区财政可持续水平的分布情况，从中可以看出我国各地区的财政可持续水平在空间上呈现出显著的区域差异。东部沿海地区，如上海、江苏、浙江、福建和广东，尽管财政可持续水平有所下降，但仍保持较高水平，显示出较强的经济基础和财政管理能力。中部地区，如湖北、湖南和河南，财政可持续水平相对稳定，部分省份甚至有所提升，表现出一定的

经济韧性。西部地区，尤其是西藏和四川，财政可持续水平普遍下降，可能是受到经济结构调整和外部环境变化的影响。东北地区，包括辽宁、吉林和黑龙江，财政可持续水平持续恶化，反映出其经济转型和结构调整的困难。北部和西北地区，如内蒙古、甘肃和青海，财政可持续水平较低且进一步下降。总体来看，东部沿海地区财政状况较好，而东北和西北地区面临较大的财政压力。这一差异的原因可能在于：一方面，经济结构差异较大，像上海等经济发达地区，产业结构多元化，新兴产业与高端服务业发展良好，税源丰富且稳定，财政收入有坚实支撑；而一些产业结构单一、依赖资源型或传统产业的地区，易受市场波动影响，财政收入稳定性欠佳。另一方面，政府债务管理能力不同，债务管理科学、风险防控体系完善的地区，能合理控制债务规模与结构，降低财政风险，提升可持续性；反之，债务负担过重、管理不善的地区，财政可持续性则面临挑战。

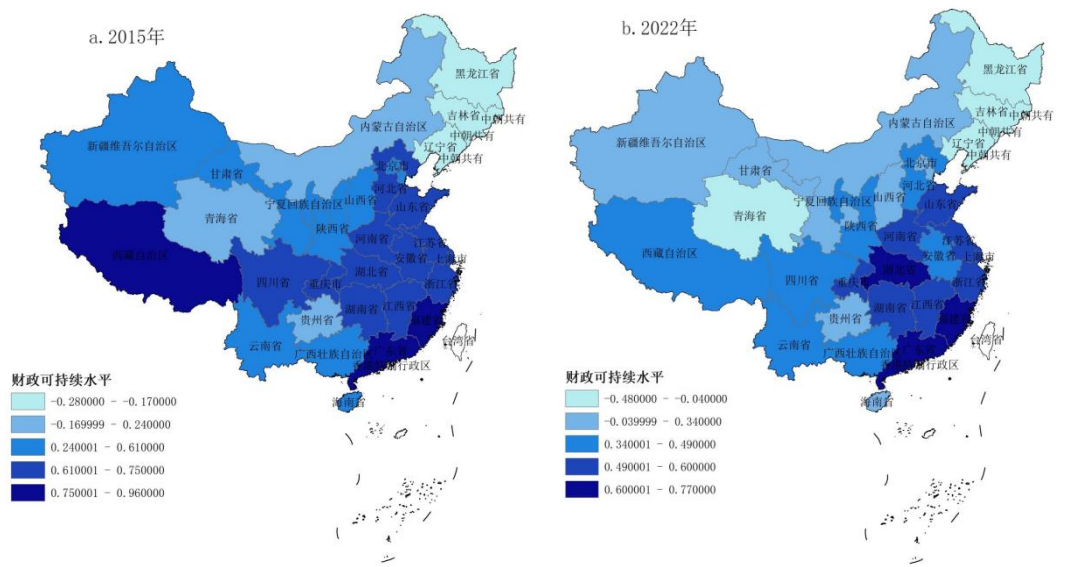


图 4-2 我国各地区财政可持续水平的分布情况

第五章 减税降费对财政可持续性影响的实证分析

5.1 模型设定与样本选择

5.1.1 实证模型设定

为研究减税降费与地方财政可持续性之间的关系，验证假设 H1，本文参考刘建民等（2023）^[50]的研究构建固定效应模型（5.1）如下：

$$fs_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 ln_tax_{it} + \alpha_i control_{it} + \mu_i + \nu_t + \varepsilon_{it} \quad (5.1)$$

为进一步探究减税降费对地方财政可持续性影响的机制，验证假设 H2a、H2b，本文分别建立模型（5.2）和模型（5.3）从土地财政依赖程度和债务规模两方面进行机制检验，模型如下：

$$land_{it} = \beta_0 + \beta_1 ln_tax_{it} + \beta_i control_{it} + \mu_i + \nu_t + \varepsilon_{it} \quad (5.2)$$

$$ln_sd_{it} = \chi_0 + \chi_1 ln_tax_{it} + \chi_i control_{it} + \mu_i + \nu_t + \varepsilon_{it} \quad (5.3)$$

为了研究减税降费对地方财政可持续性影响的区域异质性，验证假设 H3，本文建立模型（5.4）如下：

$$fs_{xt} = \phi_0 + \phi_1 ln_tax_{xt} + \phi_i control_{xt} + \mu_x + \nu_t + \varepsilon_{xt} \quad (5.4)$$

为了检验减税降费对地方财政可持续性的长期影响，验证假设 H4，本文参考邱雨婷（2023）^[69]的方法构建 GMM 模型（5.5）如下：

$$fs_{it} = \delta_0 + \sigma fs_{it-1} + \delta_1 ln_tax_{it-1} + \delta_i control_{it} + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (5.5)$$

其中， fs_{it} 表示财政可持续水平， $land_{it}$ 表示土地财政依赖程度， ln_sd_{it} 表示债务规模； ln_tax_{it} 表示税费水平； α_i 、 β_i 、 χ_i 、 δ_i 、 σ_i 表示待估参数； x 表示划分的不同地区； $control_{it}$ 表示控制变量； μ_i 、 ν_t 分别表示省份和时间固定效应； ε_{it} 表示残差项。

5.1.2 样本说明与变量选取

参考已有研究成果并鉴于数据可取性，本文以《中华人民共和国预算法》的

正式实施为时间节点，选取我国 31 个省、自治区、直辖市 2015-2022 年的面板数据作为研究分析的数据样本。变量的原始数据主要来源于《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》、中国地方政府债券信息公开平台、Wind 数据库以及财政部网站。

选取变量如下：

（1）被解释变量

被解释变量为财政可持续水平 fs_{it} 。该变量采用“有效财政空间”代替，具体测度过程见第四章。

（2）解释变量

核心解释变量为税费水平 ln_tax_{it} 。目前没有统一的有关减税降费的衡量标准，有学者采用税收收入增长率，认为税收收入增长率越小，减税力度越大；还有学者选取税收总收入或某种税种收入的自然对数以及占比来衡量，如刘建民等（2023）^[50]用增值税的实际税负来反映税收实际税负。因此，这里选取税收收入和 GDP 比值的对数来衡量税费水平， ln_tax_{it} 的实际下降幅度为减税降费水平， ln_tax_{it} 越小，说明减税降费水平越大。

（3）控制变量

鉴于研究的内容以及参考邓晓兰和李珂（2023）^[70]的研究模型，控制变量主要有产出缺口 $gdpgap_{it}$ 、财政支出缺口 $fisgap_{it}$ 、固定资产投资率 $fixi_{it}$ 、消费水平 cpi_{it} 、贸易开放水平 $open_{it}$ 和科技创新水平 $tech_{it}$ 六个指标。

产出缺口和财政支出缺口采用（实际值-潜在值）/潜在值计算，其中潜在值通过 HP 滤波分析得到。固定资产投资率使用全社会固定资产投资额/地区生产总值衡量，2018 年及以后的固定资产投资根据固定资产投资额增长率计算，计算公式为： t 年固定投资额 = （1+较上年增长率）* 上一年固定投资额。消费水平用居民消费价格指数衡量。贸易开放水平使用（进出口总额×同期美元加权汇率）/ 地区生产总值计算。科技创新水平通过科学技术支出占地方财政一般公共预算支出的比例来衡量。

（4）机制变量

文章选取的机制变量为土地财政依赖程度 $land_{it}$ 和债务规模 ln_sd_{it} 。土地财政依赖程度 $land_{it}$ 采用土地出让收入和地方一般公共预算收入的比值表示，债务规模 ln_sd_{it} 采用债务余额的对数表示。

具体内容如表 5-1 所示:

表 5-1 变量名称、符号及定义

变量性质	变量名称	变量符号	变量定义
被解释变量	财政可持续水平	fs _{it}	通过财政反应函数模型和 DEA-Malmquist 指数法测度, 过程见第四章
解释变量	税费水平	ln_tax _{it}	(税收收入/地区生产总值) 取对数, ln_tax _{it} 的实际下降幅度为减税降费水平
	产出缺口	gdpgap _{it}	(实际值-潜在值)/潜在值
	财政支出缺口	fisgap _{it}	(实际值-潜在值)/潜在值
控制变量	固定资产投资率	fixi _{it}	全社会固定资产投资额/地区生产总值
	消费水平	cpi _{it}	居民消费价格指数
	贸易开放水平	open _{it}	进出口贸易额/地区生产总值
机制变量	科技创新水平	tech _{it}	地方财政科学技术支出/地方一般公共预算支出
	土地财政依赖程度	land _{it}	土地出让收入/地方一般公共预算收入
	债务规模	ln_sd _{it}	债务余额取对数

5.1.3 描述性统计分析

样本变量的描述性统计分析结果如表 5-2 所示。其中, 财政可持续水平的均值为 0.444, 标准差为 0.293, 最小值和最大值分别为-0.484 和 0.961。这意味着我国各地区之间的财政状况差异较大。

表 5-2 变量描述性统计

变量	观测数量	均值	标准差	最小值	最大值
fs _{it}	248	0.444	0.293	-0.484	0.961
ln_tax _{it}	248	-2.563	0.308	-3.172	-1.725
gdpgap _{it}	248	0	0.004	-0.012	0.008
fisgap _{it}	248	0	0.005	-0.01	0.012
fixi _{it}	248	0.804	0.297	0.209	1.485
cpi _{it}	248	1.020	0.006	1.009	1.036
open _{it}	248	0.240	0.243	0.011	1.049
tech _{it}	248	0.022	0.016	0.003	0.065
land _{it}	248	0.545	0.309	0.074	1.417
ln_sd _{it}	248	9.369	1.721	2.833	12.778

5.2. 基准回归分析

方差膨胀因子（VIF）检验结果和固定效应模型回归结果见表 5-3。由最后一列可知，VIF 最大值为 3.83，平均值为 1.98，均小于 10，表明各变量间不存在多重共线。由列（1）至列（7）可以发现无论是在不加入控制变量的情况下，还是逐步加入控制变量的情况下，税费水平的系数始终在 1%的水平上显著为正，表明减税降费抑制了地方财政的可持续性，即税费水平越低，地方财政可持续性越弱。因此假设 H1 得证。

表 5-3 基准回归结果

变量	(1) fs	(2) fs	(3) fs	(4) fs	(5) fs	(6) fs	(7) fs	VIF
ln_tax	0.29*** (3.96)	0.33*** (4.20)	0.35*** (4.31)	0.31*** (3.83)	0.30*** (3.55)	0.30*** (3.50)	0.26*** (3.04)	1.71
gdpgap		5.93*** (4.58)	8.63*** (7.43)	7.92*** (6.33)	7.34*** (4.80)	7.15*** (5.13)	7.49*** (5.89)	1.46
fisgap			-4.34*** (-4.00)	-4.36*** (-3.92)	-3.25** (-2.15)	-2.79* (-1.91)	-3.63** (-2.65)	1.63
fixi				0.12* (1.78)	0.11 (1.58)	0.10 (1.53)	0.12* (2.00)	1.68
cpi					-1.97 (-1.06)	-2.28 (-1.49)	-0.80 (-0.48)	1.23
open						0.16 (1.06)	0.15 (1.27)	3.83
tech							-6.61*** (-2.99)	2.35
_cons	1.18*** (6.35)	1.28*** (6.43)	1.33*** (6.48)	1.14*** (5.07)	3.13 (1.67)	3.42** (2.18)	1.94 (1.13)	
id	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	
year	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	
N	248	248	248	248	248	248	248	
R ²	0.177	0.242	0.275	0.310	0.321	0.331	0.417	
F	15.72	12.67	21.22	15.38	16.26	17.42	22.52	

5.3 内生性检验

为了减弱内生性的影响，列（1）采用解释变量 ln_tax 的滞后一期作为工具变量进行回归分析，列（2）采用 GMM 模型代替固定效应模型进行回归分析，结果如表 5-4 所示，列（1）的回归系数在 10%的水平上显著为正，列（2）的回

归系数在 1%的水平上显著为正，表明上文的结论具有稳健性。

表 5-4 内生性检验结果

变量	(1) fs	(2) fs
L.ln_tax	0.23* (1.80)	
ln_tax		0.617*** (3.55)
gdpgap	2.94** (2.06)	18.652*** (3.52)
fisgap	-1.60 (-1.05)	-10.110*** (-2.91)
fixi	0.17** (2.32)	0.323* (1.84)
cpi	-0.19 (-0.13)	-0.137 (-0.06)
open	0.16 (1.39)	-0.334 (-1.17)
tech	-8.26*** (-2.79)	8.769** (2.15)
_cons	1.22 (0.77)	1.816 (0.69)
N	217	248
R ²	0.374	—
F	16.12	—
模型	FE	GMM

5.4 稳健性检验

5.4.1 替换被解释变量

(1) 被解释变量替换为 sf

本文通过替换被解释变量的方法检验减税降费与地方财政可持续性之间的关系。本文以财政自给率 sf_{it} 代替财政可持续水平 fs_{it} ，并采用逐步加入控制变量的方法进行回归。其中， sf_{it} 采用一般公共预算收入与一般公共预算支出的比值计算得到。回归结果如表 5-5 所示，解释变量的系数始终在 1%的水平上显著为正，因此可以得出减税降费对地方财政的可持续性有显著抑制作用的结论，且该结论具有稳健性。

表 5-5 稳健性检验：替换被解释变量-sf

变量	(1) sf	(2) sf	(3) sf	(4) sf	(5) sf	(6) sf	(7) sf
ln_tax	0.17*** (7.89)	0.17*** (7.10)	0.18*** (7.00)	0.19*** (8.36)	0.19*** (8.25)	0.19*** (8.22)	0.18*** (8.19)
gdpgap		-0.36 (-0.73)	1.41** (2.54)	1.59*** (3.23)	1.37*** (2.79)	1.40*** (2.81)	1.42*** (2.81)
fisgap			-2.85*** (-6.71)	-2.84*** (-6.75)	-2.42*** (-5.05)	-2.50*** (-4.96)	-2.55*** (-4.97)
fixi				-0.03** (-2.70)	-0.03** (-2.58)	-0.03** (-2.43)	-0.03** (-2.26)
cpi					-0.74* (-2.00)	-0.69* (-1.82)	-0.60 (-1.62)
open						-0.03 (-0.91)	-0.03 (-1.01)
tech							-0.41 (-0.77)
_cons	0.90*** (16.03)	0.90*** (14.51)	0.93*** (13.82)	0.98*** (17.33)	1.73*** (4.43)	1.68*** (4.23)	1.59*** (4.14)
id	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
year	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
N	248	248	248	248	248	248	248
R ²	0.484	0.486	0.594	0.610	0.621	0.623	0.626
F	62.25	74.18	51.46	59.42	43.20	37.44	33.20

(2) 被解释变量替换为 fs1

为进一步检验结论的稳健性,本文使用不同口径的财政可持续水平 fsI_{it} 来替换被解释变量 fs_{it} 。其中, fsI_{it} 是由 $debt^*_{it}$ 与 $debt_{it}$ 的差值计算所得,不考虑财政支出效率。回归结果如表 5-6 所示,可以发现在逐步加入控制变量的过程中,解释变量系数在 1%的水平上显著为正,结论与上文一致,具有稳健性。

表 5-6 稳健性检验：替换被解释变量-fs1

变量	(1) fs1	(2) fs1	(3) fs1	(4) fs1	(5) fs1	(6) fs1	(7) fs1
ln_tax	0.20*** (3.63)	0.25*** (4.14)	0.25*** (4.03)	0.24*** (3.61)	0.22*** (3.47)	0.22*** (3.52)	0.21*** (3.16)
gdpgap		7.13*** (10.12)	7.22*** (8.35)	6.95*** (7.03)	6.42*** (6.04)	6.53*** (6.13)	6.60*** (6.59)
fisgap			-0.15 (-0.24)	-0.16 (-0.24)	0.88 (1.05)	0.60 (0.71)	0.44 (0.57)
fixi				0.05 (1.09)	0.04 (0.88)	0.04 (1.08)	0.04 (1.17)

续表 5-6

变量	(1) fs1	(2) fs1	(3) fs1	(4) fs1	(5) fs1	(6) fs1	(7) fs1
cpi					-1.84*** (-3.51)	-1.65*** (-3.13)	-1.37** (-2.50)
open						-0.09 (-0.85)	-0.10 (-0.93)
tech							-1.25 (-1.18)
_cons	1.00*** (7.03)	1.12*** (7.30)	1.12*** (7.10)	1.05*** (5.84)	2.90*** (4.93)	2.73*** (4.64)	2.45*** (3.79)
id	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
year	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
N	248	248	248	248	248	248	248
R ²	0.196	0.407	0.407	0.418	0.439	0.447	0.453
F	13.14	51.77	35.06	25.93	24.15	20.36	26.89

5.4.2 剔除直辖市样本

我国四大直辖市作为直接由中央政府管理的省级行政单位,在经济发展水平、财政收支状况、政府债务风险以及财政赤字压力等方面均呈现出独特的特点与差异。本文将北京市、天津市、上海市和重庆市四个直辖市的样本剔除,回归结果如表 5-7 所示,回归系数显著为正,表明结论具有较强的稳健性。

表 5-7 稳健性检验:剔除直辖市样本

变量	(1) fs	(2) fs	(3) fs	(4) fs	(5) fs	(6) fs	(7) fs
ln_tax	0.26*** (3.22)	0.30*** (3.50)	0.32*** (3.60)	0.28*** (3.16)	0.26*** (2.89)	0.26*** (2.87)	0.22** (2.47)
gdpgap		5.55*** (4.54)	8.25*** (7.23)	7.26*** (6.34)	6.37*** (4.36)	5.99*** (5.45)	6.73*** (5.81)
fisgap			-4.50*** (-3.65)	-4.36*** (-3.55)	-2.69 (-1.61)	-1.87 (-1.19)	-3.38* (-2.01)
fixi				0.13* (1.88)	0.12 (1.66)	0.11 (1.60)	0.13** (2.16)
cpi					-2.61 (-1.29)	-3.03* (-1.88)	-1.17 (-0.59)
open						0.20 (1.34)	0.18* (1.75)
tech							-6.94*** (-2.80)
_cons	1.13***	1.23***	1.27***	1.05***	3.68*	4.08**	2.19

续表 5-7

变量	(1) fs	(2) fs	(3) fs	(4) fs	(5) fs	(6) fs	(7) fs
	(5.23)	(5.41)	(5.46)	(4.21)	(1.79)	(2.45)	(1.07)
id	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
year	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
N	216	216	216	216	216	216	216
R ²	0.147	0.208	0.240	0.287	0.306	0.322	0.414
F	10.40	11.41	18.72	15.65	18.85	20.20	23.53

5.5 机制检验

根据上述结论可知,我国税费水平的下降对地方财政可持续性产生了一定的冲击。减税降费带来的财政收入结构变化导致地方财政压力进一步加大,使得地方政府为了获取其他资金来源,加大了对土地财政和债务融资的依赖。接下来将基于前面的理论分析、模型(5.2)和模型(5.3)检验减税降费的两条影响路径。

表 5-8 机制检验

变量	(1) land	(2) ln_sd
ln_tax	-0.34*** (-2.98)	-1.42*** (-6.67)
gdpgap	-8.91** (-2.61)	-17.64*** (-3.82)
fisgap	11.58*** (3.51)	0.78 (0.19)
fixi	0.07 (1.21)	-0.49** (-2.24)
cpi	13.43*** (5.44)	12.10*** (3.62)
open	-0.08 (-0.71)	0.35 (1.08)
tech	8.38** (2.24)	20.22*** (4.22)
_cons	-14.25*** (-5.59)	-7.54** (-2.18)
id	yes	yes
year	yes	yes
N	248	248
R ²	0.403	0.625
F	19.05	38.04

回归结果如表 5-8 的列（1）和列（2）所示，税费水平分别与土地财政依赖程度和债务规模有显著的负相关性，系数分别为-0.34 和-1.42，显著水平都为 1%。由第一章中财政可持续性的影响因素分析可知，土地财政依赖程度和债务规模显著提高会导致地方财政的可持续性降低。因此，结合实证结果可以得出，在减税降费政策的作用下，税费水平的降低会让土地财政依赖程度和债务规模显著提高，从而抑制财政的可持续性，假设 H2a、H2b 得证。

5.6 异质性分析

5.6.1 基于东中西部地区的异质性分析

我国幅员辽阔，不同区域、不同省市之间发展基础、资源禀赋等差异较大。为了探究这一政策在不同地区对地方财政可持续性的影响是否存在明显异质性，按国家统计局的划分标准，将数据样本分为东部、中部、西部地区三组，对各组数据进行相应的回归分析。

回归结果表 5-9 表明减税降费政策在东部和中部地区抑制效果显著，显著性水平都为 5%，在西部地区效果不显著。因此，假设 H3 得证。造成差异化结果的可能原因：一是东部地区经济较为发达，承担着更多的公共服务和基础设施建设任务，产业结构相对高端，导致税收基数大且对减税降费政策的敏感度可能更高，使财政平衡难以维持。同时，东部企业相对更为成熟，投资回报率较高，减税可能更多地转化为企业利润而非立即的投资扩张，从而短期内未能有效带动税收增长以弥补减税带来的损失。二是中部地区正处于快速发展阶段，减税降费政策可能在一定程度上促进了企业扩张和就业增加，从而对经济增长有正面作用。但这种增长尚未充分转化为税收收入的提升，因此对财政可持续性表现出抑制效果。另外，减税降费政策的效应存在时滞性，中部地区可能正处于这一效应的显现初期，未来随着企业盈利能力的增强和税基的扩大，减税降费对财政可持续性的负面影响可能减弱。三是西部地区经济基础相对薄弱，产业结构单一，减税降费政策对其经济增长的直接刺激作用有限。同时，由于税基较小，减税对财政收入直接影响也较小。另外，西部地区享有较多的中央财政转移支付和政策扶持，一定程度上缓解了减税降费政策对财政可持续性的冲击。西部地区发展路径不同，可能更注重通过基础设施建设、生态环境保护和特色产业培育等路径推动经济发

展，税收并非其主要动力。

表 5-9 异质性分析

变量	东部 fs	中部 fs	西部 fs
ln_tax	0.46** (2.84)	0.30** (2.56)	0.10 (0.93)
gdpgap	15.11*** (4.15)	1.50 (0.77)	4.91*** (3.19)
fisgap	-5.45** (-2.90)	3.05 (0.89)	-4.05** (-2.62)
fixi	-0.01 (-0.08)	0.02 (0.33)	0.24*** (3.23)
cpi	3.89 (1.29)	-8.09*** (-5.19)	-0.84 (-0.67)
open	0.14* (2.13)	-0.15 (-0.44)	-0.49 (-0.64)
tech	-10.69*** (-3.29)	-0.83 (-0.54)	-0.09 (-0.02)
_cons	-2.06 (-0.67)	9.47*** (5.75)	1.35 (0.96)
id	yes	yes	yes
year	yes	yes	yes
N	88	64	96
R ²	0.606	0.670	0.423
F	15.82	361.94	22.50

5.6.2 基于不同财政自给率地区的异质性分析

减税降费政策在财政状况不同的地区实施效果也不同，为进一步检验其异质性，将样本以各省财政自给率的中位数为临界点分为高自给率地区 and 低自给率地区两组，并分别进行回归分析。

结果如表 5-10 所示，在低财政自给率的地区，减税降费的影响效果不显著，而在高财政自给率地区，减税降费政策的实施对财政可持续性有显著的抑制效果，显著性水平为 10%，系数为 0.23。因此，假设 H3 得证。财政自给率是衡量地区财政自力更生能力的指标，低财政自给率意味着这些地区的财政收入相对较少，对上级政府的财政依赖较高。因此，在减税降费政策实施时，这些地区可能更加注重平衡财政收支，避免对财政可持续性造成过大影响。而高财政自给率地区通常承担着更多的财政支出责任，如基础设施建设、公共服务提供等。财政收入是

支撑地方经济和社会发展的基础，减税降费政策会导致政府财政收入的大幅减少，而短期内政府未能寻找新的财政收入来源来维持财政平衡，从而导致财政可持续性下降。

表 5-10 异质性分析

	低财政自给率	高财政自给率
	地区	地区
变量	fs	fs
ln_tax	0.25 (1.71)	0.23* (1.86)
gdpgap	8.99*** (3.09)	5.56*** (4.62)
fisgap	-2.92 (-1.32)	-2.69 (-1.37)
fixi	0.12 (1.69)	0.13 (1.63)
cpi	0.62 (0.27)	-2.52 (-1.58)
open	0.12 (1.22)	-0.53 (-0.81)
tech	-8.40** (-2.69)	-0.40 (-0.12)
_cons	0.65 (0.28)	3.48* (1.84)
id	yes	yes
year	yes	yes
N	124	124
R ²	0.457	0.381
F	11.02	19.65

5.7 长期影响检验

财政政策传导与经济反馈具有显著的时滞性，如企业通过留存资金扩大再生产、增加研发投入或升级技术设备后，其产能提升和利润增长通常需经历一至两年的周期才能转化为稳定的税源。同时，地方财政为应对收支缺口而优化支出结构、提高资金效率的改革措施也需要时间逐步显效。因此为了研究长期视角下减税降费对财政可持续性的影响，本文采用系统 GMM 估计法，既能有效解决内生性问题，又能提高估计效率。考虑到财政可持续性受上一年影响较大，模型中引入财政可持续性滞后一期，并将解释变量依次滞后。

表 5-11 长期效应检验

变量	滞后一期 fs	滞后两期 fs
L.fs	0.925*** (17.90)	0.879*** (7.90)
L.ln_tax	-0.073 (-1.54)	
L2.ln_tax		-0.087** (-2.03)
gdpgap	1.016 (0.54)	3.821*** (3.32)
fisgap	-2.766 (-1.38)	-4.793*** (-3.04)
fixi	0.001 (0.06)	0.108 (0.73)
cpi	-1.438** (-2.00)	0.414 (0.26)
open	0.115** (2.09)	0.281** (2.10)
tech	-0.136 (-0.16)	-1.047 (-1.19)
Constant	1.271 (1.62)	-0.739 (-0.44)
N	217	186
AR (2)	0.113	0.160
hansen 检验	0.141	0.245

结果如表 5-11 所示，财政可持续性滞后一期对当期有显著的正向作用。当税费水平滞后一期时，其系数不显著；当税费水平滞后两期时，该系数在 5% 的显著性水平上为负。这表明随着时间的推移，减税降费政策对地方财政可持续性的积极影响逐渐显现出来。虽然短期内减税降费可能导致地方财政收入减少，但长期来看，随着经济增长和产业结构的优化，税源将更加丰富和稳定，地方政府也更加注重财政支出的效率和效益，这将有助于改善地方财政的财源结构，提高财政收入的质量和可持续性。未来，随着减税降费政策的不断完善和深化，其对地方财政可持续性的促进作用将更加显著。因此，假设 H4 得证。

第六章 研究结论与展望

6.1 研究结论

减税降费不仅切实减轻企业税负，激发市场活力和社会创造力，促进经济稳定增长；还有助于优化产业结构，推动经济高质量发展，提升国家整体竞争力，为经济的持续健康发展提供有力支撑。本文基于我国 2015-2022 年 31 个省、直辖市、自治区的年度数据，在理论研究的基础上，实证分析减税降费对地方财政可持续性的影响，得到结论如下：

（1）目前我国地方政府财政总体上是可持续的，部分地区财政呈弱可持续性。三次非线性函数能较好地拟合地方政府债务与基础财政盈余率之间的关系，说明地方政府存在“财政疲劳”现象。当地方政府债务规模不断膨胀超过临界值时，基础财政盈余率会随着债务规模扩大而下降。

（2）减税降费在短期内对地方财政可持续性产生抑制作用，并且结论通过了内生性检验和稳健性检验。减税降费政策的实施对地方政府的财政收入造成了直接的冲击，而其对财政的积极效应具有滞后性，因此短期来看其会抑制财政可持续性。

（3）从影响机制来看，减税降费会显著提高土地财政依赖程度和扩大地方债务规模，从而降低财政的可持续性。当减税降费政策实施时，财政缺口扩大，导致地方政府对土地财政和债务融资的依赖程度更高，而高度依赖意味着高风险，财政结构失衡将导致财政可持续性也随之减弱。该影响机制通过实证模型得到了验证。

（4）通过基于不同地区的异质性分析发现，在东部和中部地区减税降费对地方财政可持续性的抑制效果较为显著，对西部地区的地方财政可持续性影响不显著。基于不同财政自给率地区的异质性分析发现，在低财政自给率的地区，减税降费的影响效果不显著，而在高财政自给率地区，减税降费对财政可持续性有显著的抑制效果。这是因为经济发展水平高、财政自给率高的地方，如东部地区，产业结构相对高端，税收基数大，因此对减税降费政策更敏感。而经济发展水平低、财政自给率低的地区，如西部地区，更多地依赖上级财政支持，税基较小，

减税降费政策对其影响有限。

(5) 减税降费对地方财政可持续性的促进作用具有时滞性。长期来看，减税降费政策有助于提高企业创新研发水平，激发市场活力以及培育税源，同时地方政府也会及时调整财政政策，加强财政管理和资源配置，从而共同助力财政长期可持续发展。

6.2 对策与建议

第一，减税降费是稳经济、促发展的重要手段。政府要根据地区、行业、企业规模等因素实施差异化的减税降费政策，确保政策能够精准地刺激经济增长点，同时加强减税政策实施的精准性，确保政策效果与财政可持续性目标相协调。如：根据不同地区的经济发展水平、产业结构特点以及企业的实际需求与发展阶段，制定差异化的减税降费政策，促进区域经济协调发展；针对新兴产业、高科技产业等给予更多的税收优惠，鼓励这些行业快速发展，推动产业结构优化升级；给予小微企业更多的减税支持，激发市场活力，增加就业率。此外，减税政策应适当向中西部地区倾斜。通过向中西部地区提供更多的税收优惠政策，吸引更多的投资和产业转移，促进这些地区的经济发展，避免地区间差距进一步扩大，保证政策的横向公平。

第二，财政收入渠道多元化是增强财政可持续性的基础。地方政府可以通过合理的税收减免、返还、抵免等手段，降低企业创新研发的成本和风险，从而鼓励其加大在新技术、新工艺、新产品等方面的投入，提升企业的核心竞争力和市场占有率，为地方经济注入源源不断的创新动力，推动产业升级和经济结构优化。同时，地方政府应紧密结合自身的资源禀赋和市场需求，因地制宜地发展特色产业。通过深入挖掘地方资源潜力，培育具有地域特色的优势产业，形成独特的产业品牌和产业集群效应，吸引更多的资本、技术和人才流入，进一步推动地方经济的发展。在此过程中，政府应加强对特色产业的政策支持和引导，如提供土地、资金、人才等方面的扶持，优化产业发展环境，促进产业集聚和协同发展，并通过引进先进技术和管理经验，推动传统产业的技术改造和转型升级，提高产品的质量和档次，增强企业的盈利能力和市场竞争力，从而提高产业附加值。此外，应鼓励和支持新兴产业和高新技术产业的发展，培育新的经济增长点，为地方经

济注入新的活力，涵养多元化税源。

第三，政府部门要坚持过紧日子，加强财政资源统筹。优先保障教育、医疗等民生领域的支出，压缩非必要支出，提高财政支出效率。同时，加强财政风险管理，合理控制政府债务规模，定期对地方财政可持续性进行评估，及时发现并预警潜在的财政风险。此外，政府要加强税收征管，防止税收流失，通过优化税收结构，合理调整税种和税率，确保税收收入能够稳定增长，从财政收入端提高财政可持续性，为财政可持续性提供有力保障。

6.3 不足与展望

本文在研究减税降费对财政可持续性的影响时，考虑到影响效应存在滞后性，进行了长期效应检验。但由于数据样本量不足和时间问题，本文仅采用解释变量滞后的 GMM 模型进行检验，未采用多种方法进行深入研究，可能只为以后的相关研究提供一些思路 and 方向。

随着大数据技术的广泛应用及数据统计平台的不断优化，未来学术研究者在开展实证研究时将更便捷地获取数据。在实证模型构建方面，未来研究可以进一步优化和细化模型，通过引入更多变量和更复杂的模型结构，选择更适合研究减税降费政策长期影响的模型，提高模型的解释力度和预测能力。

参考文献

- [1] 孙亮. 财政可持续性与减税政策选择研究[J]. 中国物价, 2018(2): 18-21.
- [2] 张斌. 减税降费的理论维度、政策框架与现实选择[J]. 财政研究, 2019(5): 7-16, 76.
- [3] Keynes J M. A tract on monetary reform[M]. Cosimo Classics, 1923.
- [4] Buiter W H, Minford P. A guide to public sector debt and deficits[J]. Economic Policy, 1985, 1(4): 3-6.
- [5] Krejdl A. Fiscal sustainability: definition, indicators and assessment of czech public finance sustainability[M]. Na Příkopě: Czech National Bank, Economic Research Department, 2006.
- [6] 夏颖. 地方政府债务风险与地方财政可持续性研究[J]. 东岳论丛, 2010, 31(08): 102-104.
- [7] 张学诞, 李娜. 减税降费与财政可持续性: 一个分析矩阵[J]. 财政科学, 2019, (10): 61-68.
- [8] Bird R M. Fiscal flows, fiscal balance, and fiscal sustainability[J]. Documento de trabajo, 2003 (302): 1-25.
- [9] 王晓霞. 财政可持续性研究述评[J]. 中央财经大学学报, 2007, No.243(11): 23-27.
- [10] 邓子基. 财政平衡观与积极财政政策的可持续性[J]. 当代财经, 2001, (11): 22-25, 80.
- [11] 李建军, 王鑫. 地方财政可持续性评估——兼论税收分权能否提升地方财政可持续性[J]. 当代财经, 2018, (12): 37-47.
- [12] 赵玉洁, 武彬. 减税降费背景下地方债务与财政可持续性问题探究[J]. 当代经济, 2022, 39(02):46-51.
- [13] 周茂荣, 骆传朋. 我国财政可持续性的实证研究——基于 1952-2006 年数据的时间序列分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2007, (11): 47-55.
- [14] 李燕, 陈金皇. 地方债务视角下西南地区四省市财政可持续性研究——基于面板数据的协整检验[J]. 南京审计大学学报, 2017, 14(06): 35-43.
- [15] 乔丹阳. 基于熵值法的地方财政可持续性指标体系构建[J]. 华北金融, 2022, (11): 86-94.
- [16] 魏吉华, 肖青. 数字经济发展对地方财政可持续性的影响研究——基于省际面板数据的实证检验[J]. 财政监督, 2023, (21): 75-87.
- [17] Bohn H. Are stationarity and cointegration restrictions really necessary for the intertemporal

- budget constraint?[J]. *Journal of Monetary Economics*, 2007, 54(7): 1837-1847.
- [18] Fincke B, Greiner A. Do large industrialized economies pursue sustainable debt policies? A comparative study for Japan, Germany and the United States[J]. *Japan and the World Economy*, 2011, 23(3): 202-213.
- [19] 何代欣, 刘诗阳, 滕可心. 地方债、政府投资与地方财政空间[J]. *产业经济评论*, 2023, (05): 142-156.
- [20] Ghosh R A ,Kim I J ,Mendoza G E , et al. Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies[J]. *The Economic Journal*, 2013, 123(566): F4-F30.
- [21] 陈宝东, 邓晓兰. 中国地方债务扩张对地方财政可持续性的影响分析[J]. *经济学家*, 2018, (10): 47-55.
- [22] 李丹, 方红生. 中国居民储蓄、财政空间与政府债务可持续性[J]. *世界经济*, 2021, 44(06): 27-49.
- [23] Heller M P S. Understanding fiscal space[M]. *International Monetary Fund*, 2005.
- [24] Nooruddin I, Chhibber P. Unstable politics: Fiscal space and electoral volatility in the Indian states[J]. *Comparative Political Studies*, 2008, 41(8): 1069-1091.
- [25] Ostry J D, Ghosh A R, Kim J I, et al. Fiscal space[M]. Washington: *International Monetary Fund, Research Department*, 2010.
- [26] 王涛. 基于财政可持续视角的我国地方债务风险研究[D]. 中央财经大学, 2018.
- [27] 吕冰洋, 曾傅雯, 涂海洋, 等. 中国财政可持续性分析: 研究框架与综合判断[J]. *管理世界*, 2024, 40(01): 1-20..
- [28] 李丹, 庞晓波, 方红生. 财政空间与中国政府债务可持续性[J]. *金融研究*, 2017, (10): 1-17.
- [29] 杜彤伟, 张屹山, 杨成荣. 财政纵向失衡、转移支付与地方财政可持续性[J]. *财贸经济*, 2019, 40(11): 5-19.
- [30] 邓晓兰, 黄显林, 张旭涛. 公共债务、财政可持续性与经济增长[J]. *财贸研究*, 2013, 24(04): 83-90.
- [31] 杨彩虹, 梁宏志. 数字经济与地方财政可持续性——基于国家级大数据综合试验区的准自然实验[J]. *财经论丛*, 2024, (05): 39-48.
- [32] 金春雨, 王伟强. 我国地方政府财政政策的可持续性研究[J]. *当代经济研究*, 2018, (07): 76-83.

- [33] 贾俊雪, 晁云霞, 李紫霄. 财政分权与经济增长可持续性——基于情势转换与聚类视角的分析[J]. 金融研究, 2020, (10): 55-73.
- [34] 杜彤伟, 张屹山, 李天宇. 财政竞争、预算软约束与地方财政可持续性[J]. 财经研究, 2020, 46(11): 93-107.
- [35] 罗会武. 土地财政与经济可持续增长[J]. 现代经济探讨, 2014, (02): 10-14.
- [36] 李丽珍, 刘金林. 地方政府隐性债务的形成机理及治理机制——基于财政分权与土地财政视角[J]. 社会科学, 2019, (05): 59-71.
- [37] 刘红梅, 肖平华, 王克强. 中国县级土地财政收入问题研究[J]. 中国土地科学, 2010, 24(11): 35-40.
- [38] 刘立峰. 地方政府的土地财政及其可持续性研究[J]. 宏观经济研究, 2014, (01): 3-9, 24.
- [39] 高珂, 王涛. 我国地方政府隐性债务治理问题研究[J]. 经济问题探索, 2020, (01): 23-37.
- [40] 洪源, 万里, 秦玉奇, 等. 政府债务预算硬约束与地方财政可持续性提升[J]. 中国软科学, 2024, (01): 201-213.
- [41] 张学诞, 李娜. 减税、经济增长与财政可持续性——来自地方债务水平的证据[J]. 财贸研究, 2020, 31(10): 41-51.
- [42] 龚锋, 余锦亮. 人口老龄化、税收负担与财政可持续性[J]. 经济研究, 2015, 50(08): 16-30.
- [43] 余红艳. 人口老龄化对地方财政可持续性的影响研究[J]. 财经问题研究, 2022, (11): 100-109.
- [44] 谷成, 陈青, 李鹏洋. 我国减税降费政策研究: 综述与展望[J]. 财政科学, 2024, (03): 132-143.
- [45] 郭庆旺. 减税降费的潜在财政影响与风险防范[J]. 管理世界, 2019, 35(06): 1-10, 194.
- [46] 莫龙炯, 尹靖华. 我国减税政策会影响地方财政支出效率吗[J]. 当代财经, 2022, (12): 40-51.
- [47] 于树一, 杨远旭. 论减税降费背景下的地方财政可持续发展[J]. 财政监督, 2019, (17): 5-9.
- [48] 文峰. 减税降费背景下财政可持续性问题研究[J]. 财政监督, 2019, (18): 5-11.
- [49] 庞凤喜, 刘畅, 米冰. 减税与减负: 企业负担的类型与成因[J]. 税务研究, 2016, (12): 65-70.
- [50] 刘建民, 凌惠馨, 吴金光. 持久性减税对地方财政可持续性的动态效应研究[J]. 财经理

- 论与实践, 2023, 44(04): 89-97.
- [51] 张牧扬, 潘妍, 范莹莹. 减税政策与地方政府债务——来自增值税税率下调的证据[J]. 经济研究, 2022, 57(03): 118-135.
- [52] 马震. 减税、地方政府激励与企业融资约束[J]. 广东社会科学, 2019, (06): 36-46
- [53] 张莉, 年永威, 刘京军. 土地市场波动与地方债——以城投债为例[J]. 经济学(季刊), 2018, 17(03): 1103-1126.
- [54] 王艳玲. 中国地方政府债务宏观经济效应、风险及其管理研究[D]. 中央财经大学, 2017.
- [55] Christine W ,Yuanshuo X ,Yunji K , et al.Starving counties, squeezing cities: tax and expenditure limits in the US[J]. Journal of Economic Policy Reform, 2020, 23(2): 101-119..
- [56] Creedy J ,Scobie G .Debt projections and fiscal sustainability with feedback effects[J]. New Zealand Economic Papers, 2017, 51(3): 237-261.
- [57] 叶青, 陈铭. 论减税降费背景下的地方财政对策[J]. 税务研究, 2019, (07): 8-11.
- [58] 郭敏, 宋寒凝. 地方政府债务构成规模及风险测算研究[J]. 经济与管理评论, 2020, 36(01): 73-86.
- [59] 尹李峰, 李淼, 缪小林. 减税降费是否带来地方债风险?——基于高质量税源的中介效应分析[J]. 财政研究, 2021, (03): 56-69.
- [60] 刘明慧, 张慧艳, 侯雅楠. 财政分权治理、减税降费与地方财政压力[J]. 财经问题研究, 2021, (08): 83-91.
- [61] 何邓娇, 孙亚平, 吕静宜. 减税降费对企业技术创新的激励效应研究[J]. 财政科学, 2021, (12): 117-131.
- [62] 李传宪, 李琪航. 减税降费对上市公司创新影响研究[J]. 经济问题探索, 2022, (03): 56-67.
- [63] 高正斌, 张开志, 倪志良. 减税能促进企业创新吗?——基于所得税分享改革的准自然实验[J]. 财政研究, 2020(8): 86-100.
- [64] 张斌. 减税降费、资源统筹与增强财政可持续性[J]. 国际税收, 2022(6): 3-9.
- [65] 马海涛, 朱梦珂. 助力我国经济高质量发展的减税降费政策: 演变路径、成因特点与未来走向[J]. 国际税收, 2022, (05): 3-11.
- [66] 马海涛, 姚东旻, 孙榕. 我国减税降费的理论内涵、演进逻辑及基本特征[J]. 财经问题研究, 2023, (02): 14-24.

- [67] 白积洋, 刘成奎. 中国地方政府债务可持续、财政空间与经济增长[J]. 经济理论与经济管理, 2022, 42(08): 61-72.
- [68] 郑金宇, 李晶石. 中国地方政府债务可持续性的测度与分析[J]. 财政科学, 2023, (05): 112-121.
- [69] 邱雨婷. 减税政策对地方财政可持续性的影响研究[D]. 中国财政科学研究院, 2023.
- [70] 邓晓兰, 李珂. 减税政策对地方财政可持续性的影响效应研究[J]. 地方财政研究, 2023, (11): 4-16.

攻读学位期间取得的科研成果

- [1] 张明月, 方永胜. 减税降费对地方财政可持续性的影响研究[J]. 铜陵学院学报.

致谢

随着这篇论文的完成，我深感时光荏苒，三年的研究生生涯转瞬即逝。在此，我怀着无比感激的心情，向所有在我学习和研究过程中给予我帮助和支持的人们致以最诚挚的谢意。

首先，我要衷心感谢我的导师方永胜教授。正是他渊博的学识、严谨的治学态度和无私的奉献精神，使我在学术道路上不断前行。他不仅在学术上给予我悉心指导，还在生活上给予我关心和帮助，使我能够顺利完成学业。在此，我向导师表示最崇高的敬意和最衷心的感谢！

其次，我要感谢我的同学们和实验室的伙伴们。在研究生学习期间，我们共同学习、共同进步，彼此间建立了深厚的友谊。在论文的撰写过程中，他们给予了我许多宝贵的建议和无私的帮助，使我受益匪浅。他们的存在为我的研究生生活增添了无尽的色彩和欢乐。

此外，我还要感谢我的家人。他们一直是我坚实的后盾和最大的支持者。在我遇到困难和挫折时，他们总是给予我鼓励和支持，让我有勇气面对一切挑战。他们的爱和关怀是我不断前进的动力源泉。

最后，我要感谢安徽工程大学。这里优美的校园环境、浓厚的学术氛围和丰富的教育资源为我提供了良好的学习和研究条件。在这里，我不仅学到了专业知识，还学会了如何做人、如何做事。这段宝贵的经历将成为我人生中最美好的回忆之一。

再次向所有在我硕士研究生生涯中给予我帮助和支持的人们表示最衷心的感谢！在未来的日子里，我将继续努力，不负众望，用实际行动回报大家的关爱和支持！

2025 年 5 月 14 日