

减税政策对地方财政可持续性的影响效应研究

邓晓兰 李珂

(西安交通大学,陕西 710127)

内容提要:减税短期可能造成财政减收,长期来看具有“放水养鱼、反哺财政”的积极作用,对地方财政可持续性有何影响需要验证。本文选取 2008 年—2020 年全国 30 个省份的面板数据,通过财政反应函数量化测算地方财政可持续性,实证检验减税对地方财政可持续性的影响效应。实证结果显示:减税背景下我国地方政府确实存在“财政疲劳”现象,但总体上减税对地方财政可持续性有正向作用,这种促进效应主要通过扩大投资和消费需求,释放市场主体活力,推动地区经济增长来实现;减税造成短期财政减收也会导致地方财政自有收入能力降低,加剧其对中央转移支付的依赖程度,降低自身征税努力,进而影响地方财政可持续性。因此,应明确减税目标,理顺地方财政收入机制,加强预算约束和税收征管努力。

关键词:减税政策 地方财政 可持续性

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)11-0004-13

一、问题提出与文献综述

针对愈发复杂的国内外环境和市场对宏观调控政策的敏感度,国家提出积极的财政政策要加力提效,发挥应有的作用;要用好政策空间,找准发力方向,精准有力实施宏观调控。据国家税务总局统计,2023 年 1—11 月,新增减税降费及退税缓费 1.34 万亿元。自 2008 年我国实施积极财政政策以来,为了应对国内外经济形势的变化,根据不同时期经济目标侧重点,我国的减税政策进行多阶段的调整。从应

对金融危机的需求侧减税,到新常态时期的供给侧减税,也就是结构性减税政策,再到 2018 年引导经济高质量发展的普惠性减税政策至今,如此长时间、大规模的减税会造成财政减收。但是,地方政府所承担的施政功能需求并不会因财政减收而适时降低,如持续推进污染防治、生态系统保护修复、加大民生领域投入等都需要地方政府财力长期稳定的支持。另外,经济遭受外部冲击时,也会导致财政收入增速放缓,政府财力显著降低。“支出难降、收入不增”使

[收稿日期]2023-10-27

[作者简介]邓晓兰,经济与金融学院教授,博士生导师,研究方向为财税政策;李珂,经济学硕士,研究方向为财税政策。

[基金项目]国家社会科学基金项目“减税降费与财政可持续性研究”(19XJY020)。

得地方政府收支缺口加大,容易引发地方政府财政困难和信用危机,削弱财政可持续性。因此,长时间、大规模减税政策对地方财政可持续性是正向促进还是反向抑制的问题亟须深入研究。

相关的研究文献主要围绕短期财政减收和长期搞活经济两个方面展开。李万甫和刘同洲(2020)^[1]认为大规模、持续性与制度化的减税政策会作用于地方财政收入的总量和结构,从而对地方财政可持续性产生负面影响。减税政策可能威胁地方财政可持续性的根本原因是减税导致的地方财政收支不平衡(蔡昌和朱凯达,2019)^[2]。减税会对我国地方财政收支总量产生不利影响,说明“增支减收”使地方财政可持续性面临着更为严峻的挑战(于树一和杨远旭,2019)^[3]。减税政策除影响地方财政收支总量,也对财政收入结构产生影响,一方面降低间接税比重,提高直接税比重,实现税制结构的优化,另一方面又会引起地方政府的策略性反应,弱化财政收入的法治程度(郭庆旺,2019^[4];贾俊雪,2019^[5])。

虽然减税政策在短期内可能会对地方财政可持续性造成上述的负面影响,但其对经济的刺激作用也非常明显。减税在中长期内释放企业、居民等微观主体的经济活力,推动地区经济的转型升级和扩大规模,对国家经济发展也有提振效果(黄健等,2018^[6];范子英,2019^[7];邓力平等,2020^[8];Johnson,2006^[9];Pereira和Roca,2011^[10])。减税对扩大消费规模和促进社会投资有着积极作用,最终可以有效改善财政收入规模(白彦锋和陈珊珊,2017^[11];杨默茹和杨令仪,2022^[12];陈志勇等,2022^[13])。减税对地方

负债率的作用主要是通过其对地方经济增长速度和化解存量债务的能力来发挥(刘方,2020^[14];张学诞和李娜,2020^[15])。减税能够有效地降低市场主体的税费负担,推动其扩大投资和助力创新来拓宽税收基础,弥补税收损失,从而使地方经济和财政形成良性循环(邓晓兰等,2021)^[16]。

上述研究对本文具有重要借鉴意义,但是现有研究主要是基于个别税收优惠政策,部分学者虽然关注到减税的长期作用,但主要基于规范分析,未从实证角度去验证。本文通过理论分析与实证检验减税对地方财政可持续的作用方向和机制,为我国下一步减税政策的调整提供决策参考。本研究的边际贡献是:第一,采用固定效应模型分析长期减税政策对地方财政可持续性的影响效应。第二,厘清减税政策对地方财政可持续性影响的作用机制,并模拟中介效应检验程序,验证减税政策对地方财政可持续性的作用机制。

本文的余下部分安排如下:第二部分为理论分析和地方财政可持续性测度;第三部分为实证检验;第四部分为研究结论与政策建议。

二、理论分析和地方财政可持续性测度

(一)理论分析与待检验假说

从动态的视角看,减税对地方财政可持续性的影响机制有两方面:一方面,减税通过为市场主体减负以释放其活力,通过促进消费行为、扩大投资规模和提升创新实力等来刺激经济增长,实现“放水养鱼、反哺财政”,有利于财政可持续性。减税能够增加居民可支配收入和降低产品价格,从而刺激消费(范

子英,2019)。^[17]减税对投资意愿的推动作用主要来自于成本效应和融资约束,减税降低投资成本和缓解融资约束,增强市场主体的投资意愿(张伯超,2019)。^[17]减税对创新的激励作用主要来自融资约束和创新回报,减税增大市场主体的融资空间,提高净投资回报率,激励创新(叶显等,2019)。^[18]市场主体被激活、投资与消费增加,从而税基扩大,税源增加,据此,得到本文的第一个假说:

H1:减税政策可以通过刺激消费、促进投资、加强创新等路径正向影响财政可持续性。

减税导致地方政府减收,而刚性支出压力则使地方政府可能会产生一些策略性行为(冯俊诚,2022)^[19],最终抑制财政可持续性。减税带来的财政

压力使得地方政府瞄准“自由裁量”的非税收入来弥补刚性的财政支出,扭曲财政收入结构(谷成和潘小雨,2020)。^[20]同时,减税造成财政收支缺口的扩大使得中央政府加大“救援”力度,增加转移支付,地方政府将其视为一种无偿收入,降低地方政府征税努力(于井远,2021)。^[21]从这一角度看,能否带来地方政府对收入结构和征管努力的主动调整是减税对地方财政可持续性的作用机制能否实现的关键。据此,得到本文的第二个假说:

H2: 减税政策可以通过扭曲财政收入结构、降低征税努力等路径负向影响财政可持续性。

综上所述,减税对地方财政可持续性的影响机制应从促进效应和抑制效应两个方面分析(见图1)。

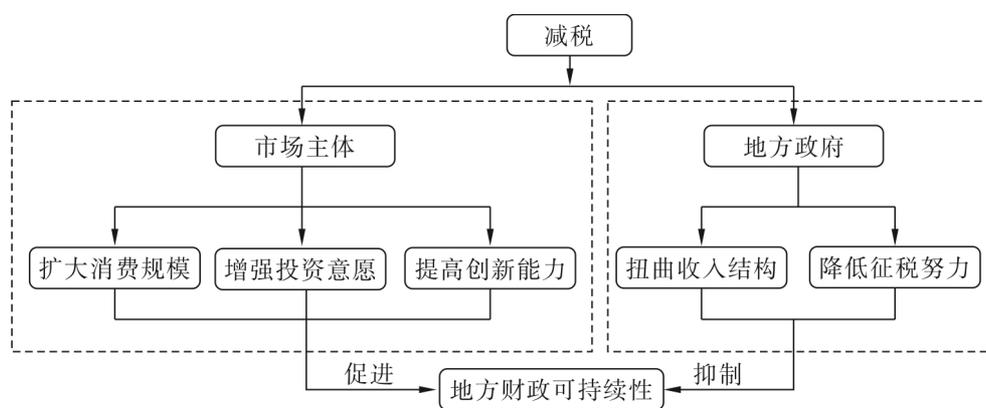


图1 减税对地方财政可持续性的作用机理

(二)地方财政可持续性的测度

财政可持续性量化是进行实证分析的重要前

提,参考借鉴 Gohsh 等(2013)^[22]的思路通过构建财政反应函数来求得地方政府负债率的理论上限值,进而度量地方政府财政可持续性。

1.财政反应函数的构建

本文利用跨期预算约束条件来推演、说明、检验和测度地方财政可持续性的模型:财政反应函数^①。

①财政反应指的是政府为应对债务风险而采取的调节盈余行为,财政反应函数则是刻画此项政府行为的工具。财政反应函数可依据其形式划分为线性和非线性两种,其中,线性财政反应函数暗示政府拥有充足的意愿和无限的能力去调整政府债务状况,而非线性财政反应函数则更为贴近现实,能够有效刻画政府的“财政疲劳”现象。非线性财政反应函数表明当政府负债率低于警戒值时,负债率上升,政府会积极调整财政基本盈余的状况来弥补负债,财政可持续;而当政府负债率高于警戒值时,债务付息压力超过政府财政调整能力,政府会放弃调整,陷入“财政疲劳”状态。

财政基本盈余公式如下：

$$BS_{it}=FR_{it}-FE_{it} \quad (1)$$

式中, BS_{it} 为第 t 期第 i 个省份的财政基本盈余(或赤字), FR_{it} 为财政收入, FE_{it} 为不含地方政府债务利息给付的财政支出。

地方政府债务公式如下：

$$DEBT_{it}=DEBT_{i,t-1}+r_{it}^*DEBT_{i,t-1}-BS_{it} \quad (2)$$

式中: $DEBT_{i,t-1}$ 为第 $t-1$ 期第 i 个省份的债务, r_{it} 为政府债务利率。公式(2)的含义是地方政府可以通过发行债务弥补财政赤字或者调节财政盈余来偿还前期债务本金和利息。根据泰勒公式可得公式(3), 地方政府的新增负债率主要由上期负债率、本期经济增长率、政府债务利率和基本盈余率决定。

$$debt_{it}-debt_{i,t-1}=(r_{it}-g_{it})*debt_{i,t-1}-bs_{it} \quad (3)$$

式中: $debt_{it}$ 为第 t 期第 i 个省份的负债率, bs_{it} 为基本盈余率, g_{it} 为经济增长率。

本文应用 Ostry 等(2010)^[23]的非线性财政反应函数,即公式(4)。当 $\lambda > 0$, 意味着地方政府的基本盈余可以对负债率做出正向反馈,当债务规模扩大时,地方政府可以通过增收减支等方式来弥补债务利息,地方财政可持续。反之,当 $\lambda < 0$ 时,地方政府则存在“财政疲劳”,存在某种刚性使地方政府无法再通过调整基本盈余来满足债务偿付,地方财政的调整能力存在着上限。

$$bs_{it}=\varphi+\lambda(debt_{i,t-1})^3+\theta(debt_{i,t-1})^2+\eta(debt_{i,t-1})+\rho X_{it}+\nu_{it}+\sigma_{it} \quad (4)$$

式中: X_{it} 为其他影响地方政府基本盈余率的因素, u_{it} 为个体效应; ε_{it} 为随机扰动项。

理论推演可知,当债务率达到上限时,本期盈余

和债务利息相等,即：

$$(r_{it}-g_{it})*debt_{i,t-1}^*=bs_{it} \quad (5)$$

联立公式(5)和回归估计结果,可得计算负债率理论上限值的一元三次方程,将样本期内变量的均值代入方程,求得最大实数根 $debt_{it}^*$ 。同时,本文应用压力测试方法,利用启动地方债务限额管理后控制变量的均值、城投债历年平均发行利率代入模型进行验证。地方财政可持续性 $fispace_{it}$ 为地方政府负债率的理论上限值 $debt_{it}^*$ 与实际值 $debt_{it}$ 的差,计算公式为：

$$fispace_{it}=debt_{it}^*-debt_{it} \quad (6)$$

2.地方财政可持续性的回归测度

(1)变量说明。参考陈宝东(2018)^[24]的做法认为地方政府的基本盈余率存在着惯性,即本期基本盈余率会受到上一期的影响,因此,在公式(4)中纳入上一期基本盈余 $bs_{i,t-1}$ 。

$$bs_{it}=\varphi+\varphi bs_{i,t-1}+f(debt_{i,t-1})+\rho cs_{it}+\tau fe_gap_{it}+\delta fdi_{it}+\kappa ins_{it}+\nu_{it}+\sigma_{it} \quad (7)$$

被解释变量为基本盈余率。解释变量为负债率,2015年前的地方政府债务余额是全国政府性债务审计结果中地方政府负有偿还责任的债务余额,2015年后则来自地方政府发行的公债余额,与前述口径基本一致。个别的缺失值由来源于中国债券信息网、各地财政厅和证券公司行研报告的数据。

控制变量 X_{it} 主要选取会影响基本盈余率的因素:居民储蓄率 cs_{it} , 财政支出缺口 fe_gap_{it} , 以及构建开放经济和国内环境所需的国际直接投资率 fdi_{it} 和国内产业结构 ins_{it} 。其中,居民储蓄率是人均可支配

收入和人均 GDP 比值；财政支出缺口是财政支出实际值偏离潜在值的程度，采用 HP 滤波方法计算所得；国际直接投资率是国际直接投资额和 GDP 的比

值；产业结构指数则是第三产业生产值和第二产业生产值的比值。变量的描述性统计见表 1。

表 1 描述性统计

名称	符号	均值	标准误	最小值	最大值
基本盈余率	<i>bs</i>	0.0616	0.0348	-0.0856	0.2169
负债率	<i>debt</i>	0.2564	0.1608	0.0288	1.3846
居民储蓄率	<i>cs</i>	0.4219	0.0693	0.2502	0.6703
财政支出缺口	<i>fe_gap</i>	0.0000	0.0775	-0.3740	0.3062
国外直接投资率	<i>fdi</i>	0.0219	0.0174	0.0001	0.0895
产业结构指数	<i>ins</i>	1.1409	0.6649	0.4996	5.2968

资料来源：根据《中国财政年鉴》《中国税务年鉴》、CEIC 数据库、WIND 数据库、中国债券信息网和审计署全国政府性债务审计结果计算而得。

(2) 财政反应函数回归估计。表 2 的系统 GMM 估计结果显示：模型(1)—(3)中被解释变量的滞后期均为正值且显著，说明地方基本盈余率受上一期的影响，存在着惯性，将其纳入财政反应函数模型是正确的。此外，还需检验系统 GMM 估计前提(σ_{it})非自相关，即扰动项的差分存在一阶自相关和二阶非自相关，AR(2)结果证实模型(1)—(3)均可满足上述前提条件。此外，系统 GMM 估计采用工具变量，需检验是否存在工具变量过度识别的问题，Sargan 检验结果在 5%的显著性水平上接受“所有工具变量均有效”的假设，说明估计结果可信。模型(3)中 $debt_{it-3}$ 的系数显著为负，我国的地方政府存在“财政疲劳”现象，即我国地方政府不存在基本财政对债务的正向反应机制，既有的财政行为不可持续，需对债务规模进行控制。

(3) 我国地方财政可持续性水平的测度。我国地方财政可持续性相对可控。以 2020 年为例（见表 3），排行榜位居前三位的是广东、江苏、上海，是我国地方经济实力较强的东部地区，陈志勇(2014)^[25]计算上述地区的财政预算调整成功率为 100%，从侧面印证了本文所得结论的合理性。青海、黑龙江和新疆财政可持续性表现较弱，其中，青海和新疆位于我国经济相对落后的西部地区，黑龙江则是我国首个启动财政重整计划的省份，其预算调整成功率分别是 36%、40%和 50%，说明一旦遭受外部冲击，极易陷入地方政府财政危机。同时，本文主要着眼于地方政府债务，若考虑隐性债务，地方政府的实际负债率应该更高，财政空间也势必大为缩水。因此，第 20 名以后的地区都应高度重视地方财政可持续性

表 2 地方政府的财政反应函数回归估计结果

解释变量	模型(1)	模型(2)	模型(3)
<i>L.bs</i>	0.4931*** (0.0154)	0.4420*** (0.0953)	0.4098** (0.1614)
<i>debt</i> ₋₁	-0.0478*** (0.0020)	-0.0649 (0.0435)	-0.2154*** (0.0750)
<i>debt</i> ² ₋₁	—	0.0200 (0.0500)	0.4205** (0.1714)
<i>debt</i> ³ ₋₁	—	—	-0.2217** (0.0882)
<i>cs</i>	0.1907*** (0.0700)	0.1925* (0.1132)	0.1715*** (0.0631)
<i>fe_gap</i>	-0.0545*** (0.0203)	-0.0530** (0.0225)	-0.0478*** (0.0144)
<i>fdi</i>	-0.3457 (0.2993)	-0.3067 (0.3056)	-0.5892 (0.6302)
<i>ins</i>	-0.0176 (0.0125)	-0.0145 (0.0158)	-0.0184 (0.0128)
常数项	-0.0097 (0.0172)	-0.0097 (0.0308)	0.0233 (0.0306)
<i>AR</i> (2)	0.3922	0.4702	0.4985
Sargan 检验	0.9231	0.9395	0.9705
估计方法	SYS-GMM	SYS-GMM	SYS-GMM

注：括号内为标准误，*、**、*** 表示在 10%、5%、1% 的显著性水平下显著。

三、减税政策对地方财政可持续性影响的实证检验与结果分析

(一) 研究设计

减税对地方财政可持续性的间接影响路径主要有两条：第一，释放市场主体的经济活力，表现为减税的积极效应传导到消费规模、投资意愿和创新能来促进地方生产扩张，经济发展，反哺财政，提高财政可持续性。第二，转变地方政府的行为方式，表现为减税后地方政府致力于增加非税收入规模和降低税收征管努力来抑制地方财政可持续性。为探究上述影响机制是否显著存在，本文构建如下计量模型(以投资为例)：

$$fispac_{it} = \alpha^1 + \beta tax_rate_{it} + \xi^1 X_{it} + \varepsilon_i^1 + v_{it}^1 \quad (8)$$

$$inv_{it} = \alpha^2 + \gamma tax_rate_{it} + \xi^2 X_{it} + \varepsilon_i^2 + v_{it}^2 \quad (9)$$

$$fispac_{it} = \alpha^3 + \delta inv_{it} + \beta' tax_rate_{it} + \xi^3 X_{it} + \varepsilon_i^3 + v_{it}^3 \quad (10)$$

式中：*inv*_{*it*} 为中介机制变量投资规模，第 *t* 期第 *i* 个省份的投资规模。本文采用温忠麟和叶宝娟(2014)^[26]检验中介效应的程序，该程序可以有效降低犯两类错误的概率。

(二) 变量说明

被解释变量 *fispac*_{*it*} 是地方财政可持续性的代理变量，即借助财政反应函数的估计结果进行测度的 2008 年—2020 年间 30 个省份负债率理论上限值与实际值之间差额。

表 3 地方政府负债率的理论上限值和地方财政可持续性水平

省份	负债率理论上限值	2020 年实际负债率	地方财政可持续性	排名
广东	1.1568	0.1366	1.0202	1
江苏	1.1513	0.1669	0.9844	2
上海	1.1326	0.1777	0.9549	3
浙江	1.18	0.2264	0.9536	4
安徽	1.1989	0.2456	0.9533	5
北京	1.118	0.1675	0.9505	6
福建	1.1272	0.1889	0.9383	7
重庆	1.1956	0.2689	0.9267	8
江西	1.2014	0.2768	0.9246	9
山西	1.1787	0.2586	0.9201	10
湖南	1.2011	0.2813	0.9198	11
四川	1.1768	0.2608	0.9161	12
河南	1.0583	0.1772	0.8811	13
广西	1.1999	0.3374	0.8625	14
山东	1.074	0.2262	0.8478	15
云南	1.2345	0.3881	0.8464	16
河北	1.1398	0.3003	0.8394	17
陕西	1.0765	0.2781	0.7984	18
湖北	0.9991	0.23	0.7691	19
甘肃	1.1821	0.4253	0.7568	20
吉林	1.1455	0.4175	0.728	21
宁夏	1.1829	0.4693	0.7136	22
辽宁	1.0523	0.3636	0.6887	23
天津	1.1314	0.4513	0.6801	24
内蒙古	1.107	0.4739	0.6331	25
海南	1.0893	0.4625	0.6268	26
贵州	1.2226	0.6124	0.6102	27
新疆	1.0208	0.4398	0.581	28
黑龙江	0.9823	0.4053	0.577	29
青海	1.098	0.8	0.298	30

资料来源：计算而得。

解释变量 tax_rate_i 为税收收入增长率。由于减税规模在省级层面的数据不可得，已有文献采用税收收入增长率来量化减税，也有部分检验具体政策效应的文章通过设置虚拟变量来说明减税。本文认

为税收收入增长率越小，说明减税力度越大。

控制变量 X_i 主要选取会影响地方财政可持续性的因素：经济增长率 GDP_rate 、贸易开放度 $open$ 、财政分权 fd 和财政支出刚性 fis_e 。其中，经济增长

率是作为经济发展的体现,会影响地方的财政收入情况。贸易开放度是进出口贸易总额占 GDP 的比重,也是构建地方经济环境模型中常用的指标。财政分权是人均地方财政收入与人均中央财政收入的比值,该值越高,财政分权程度越低,则意味着地方政府的财政自给能力越强,财政可持续性良好。财政支出刚性是地方财政支出占 GDP 的比重,财政支出刚性不利于地方政府维持财政收支平衡,恶化地方财政可持续性。

中介变量中,消费规模 *cnsmpn* 是地方的消费水平,采用社会消费品零售总额占 GDP 的比重来衡量。投资意愿 *inv* 是地方的投资规模,采用固定资产投资额占 GDP 的比重来衡量。其中,《中国统计年鉴》中固定资产投资额统计数据为 2008 年—2017 年,2018 年—2020 年根据各省公布的不含农户固定资产投资额和利用农户增速求得农户固定资产投资

额相加整理得到。创新能力 *innvtn* 是地方的创新水平,采用《中国科技统计年鉴》中专利申请受理数、技术输出地域合同金额、研究与试验发展经费内部支出和研究与试验发展人员全时当量进行主成分分析得到创新指数。收入结构 *nontax_fis* 是地方财政收入结构,采用《中国税务年鉴》地方政府的非税收入增速和财政收入增速的比值确定。征税努力 *levy_eff* 是地方政府的征税努力,采用《中国税务稽查年鉴》中在职稽查人员数量、稽查机构数量和地方税收收入合计数,《中国统计年鉴》中建设用地面积、其中将每公顷在职稽查人员数量、每公顷稽查机构数量以及每个机构在职稽查人员数量作为投入指标,将每个机构税收收入额和每位人员税收收入额作为产出指标,利用 DEA-malmquist 指数模型计算得出综合效率值衡量地方政府的征税努力。变量的描述性统计结果见表 4。

表 4 描述性统计

名称	符号	均值	标准误	最小值	最大值
地方财政可持续性	<i>fispace</i>	0.8775	0.1649	-0.2866	1.1528
税收增长率	<i>tax_rate</i>	0.1209	0.1203	-0.2918	0.5677
消费规模	<i>cnsmpn</i>	0.3725	0.0637	0.2220	0.5332
投资意愿	<i>inv</i>	0.7537	0.2470	0.2020	1.5113
创新能力	<i>innvtn</i>	0.7699	0.5149	0.0000	1.7579
收入结构	<i>nontax_fis</i>	2.4991	13.9496	-34.2216	251.9342
征税努力	<i>levy_eff</i>	0.4288	0.2832	0.0000	1.0000
经济增长率	<i>GDP_rate</i>	0.1082	0.0781	-0.2796	0.3227
贸易开放度	<i>open</i>	0.2829	0.3095	0.0076	1.5784
财政分权	<i>fd</i>	0.5626	0.1225	0.3238	0.8671
财政支出刚性	<i>fis_e</i>	0.2402	0.1016	0.0874	0.6430

资料来源:根据《中国统计年鉴》《中国税务年鉴》、CEIC 数据库、WIND 数据库、中国债券信息网和审计署全国政府性债务审计结果计算而得。

(三)实证估计

本文构建并行多重中介模型,选用2008年—2020年间的30个省份(不包括西藏)的面板数据检验中介变量来反映减税对地方财政可持续性的作用机制。税收增长率与财政空间在5%的显著性水平上呈负相关,表明减税对地方财政可持续性有正向效应,即 $\beta \neq 0$,验证作用机制的前提条件成立。

1.作用于市场主体的中介效应检验

估计结果如表5所示。列(1)和(2)解释变量税收收入增长率和消费规模的系数都为负值,说明减税会对消费规模和地方财政可持续性产生正向影响,与理论分析相同。列(3)减税和消费规模的系数都显著,说明部分中介效应存在,占比为13.14%,减税通过增加地方的消费规模来促进地方财政可持续性。自助法的间接效应系数在10%显著性水平上证明了上述结论,减税有效降低市场主体的税收负担,增加可支配收入,降低物价,扩大消费规模,刺激经济增长,实现“放水养鱼,反哺财政”。

列(5)中解释变量 *tax* 的系数在1%的水平上显著为负,说明在我国地方政府通过减税刺激投资是可行的。列(6)中税收增长率和投资规模的系数均显著且 $\gamma\delta$ 和 β 同号,则认为直接效应显著并且中介效应占比为16.41%,证实假说投资规模是减税促进地方财政可持续性的有效中介机制,这主要是因为减税有效地缓解融资约束和降低投资成本,增强了市场主体的投资意愿。同时,比较消费和投资的中介效应占比以及间接效应系数可知,投资规模对地方财政可持续性的贡献率大于消费水平,这可能

是因为政府为追求政绩更倾向于见效快,力度猛的投资方式来拉动地方经济发展。

列(8)在1%的显著性水平上证实减税对地区创新能力存在激励效应,因为减税提高创新的投资回报,同时放松创新的融资约束。但列(9)创新能力对地方财政可持续性的正向作用不再显著,因Sobel检验的前提条件为 $\gamma\delta$ 服从正态分布,存在不准确性,因此采用自助法检验,结果表明间接效应系数为负,但其并不显著,认为间接的中介效应不存在。上述实证结果说明,减税可以提高地区的创新能力,但创新能力和地方财政可持续性间的传导链条过长,渠道有阻,因此,减税对市场主体的创新活动发力来提高地方政府的财政可持续性可行性低。

综上,减税会扩大市场主体的投资和消费规模,释放地方经济活力,从而提升地方财政韧性。但创新不能作为减税对地方财政可持续性的作用机制,只能通过半段检验,创新对财政可持续性的传导机制不畅通。

2.作用于地方政府的中介效应检验

估计结果如表6所示。列(11)财政收入结构扭曲程度的系数显著为负,说明减税会导致地方政府扩大“自由裁量”的非税收入规模,与理论研究一致。但列(12)财政收入结构扭曲程度的系数不显著,意味着增加非税收入并不一定破坏地方财政可持续性,而是地方政府化解减税政策成本的一种暂时性过渡。同时,采用自助法检验,结果表明间接效应系数不显著,在统计学意义上认为中介效应不存在。

表 5 市场主体作用机制的中介效应检验结果

传导机制	消费规模			投资意愿			创新能力		
中介变量	cons			inv			innov		
被解释变量	(1) <i>fispace</i>	(2) <i>cons</i>	(3) <i>fispace</i>	(4) <i>fispace</i>	(5) <i>inv</i>	(6) <i>fispace</i>	(7) <i>fispace</i>	(8) <i>innov</i>	(9) <i>fispace</i>
<i>tax_rate</i>	-0.3052*** (0.0887)	-0.1657*** (0.0374)	-0.2651*** (0.0905)	-0.3052*** (0.0887)	-0.3026*** (0.1092)	-0.2551*** (0.0878)	-0.3052*** (0.0887)	-2.3275*** (0.2261)	-0.2767*** (0.1002)
<i>cnsmpn</i>	—	—	0.2421** (0.1206)	—	—	—	—	—	—
<i>inv</i>	—	—	—	—	—	0.1655*** (0.0406)	—	—	—
<i>Innvt</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	0.0123 (0.0200)
<i>GDPrate</i>	0.2305* (0.1352)	0.0616 (0.0570)	0.2156 (0.1349)	0.2305* (0.1352)	-0.1536 (0.1666)	0.2559* (0.1327)	0.2305* (0.1352)	-0.5298 (0.3448)	0.2370* (0.1357)
<i>open</i>	0.0329 (0.0348)	-0.0066 (0.0147)	0.0345 (0.0347)	0.0329 (0.0348)	-0.3745*** (0.0429)	0.0949** (0.0373)	0.0329 (0.0348)	-0.4299*** (0.0887)	0.0382 (0.0359)
<i>fd</i>	-0.0434 (0.0848)	0.0051 (0.0357)	-0.0446 (0.0844)	-0.0434 (0.0847)	-0.2008* (0.1044)	-0.0010 (0.0835)	-0.0434 (0.0848)	1.1896*** (0.2162)	-0.0580 (0.0881)
<i>fis_e</i>	-0.8197*** (0.0782)	-0.2028*** (0.0330)	-0.7706*** (0.0816)	-0.8197*** (0.0782)	0.6178*** (0.0964)	-0.9219*** (0.0807)	-0.8197*** (0.0782)	0.5969*** (0.1995)	-0.8270*** (0.0792)
常数项	1.1015*** (0.0509)	0.4336*** (0.0215)	0.9965*** (0.0728)	1.1015*** (0.0509)	0.8774*** (0.0627)	0.9563*** (0.0613)	1.1015*** (0.0509)	0.4176*** (0.1298)	1.0964*** (0.0516)
<i>Prob>F</i>	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
<i>Bootstrap</i> 间接效应 系数	-0.0401* (0.084)			-0.0501* (0.0276)			-0.0285 (0.0443)		
<i>Bootstrap</i> 直接效应 系数	-0.2651** (0.011)			-0.2551** (0.1029)			-0.2767*** (0.1074)		
中介效应	存在			存在			不存在		

注：括号内为标准误，*、**、*** 表示在 10%、5%、1% 的显著性水平下。

列(14)税收增长率与征税努力呈正相关,也就是说减税会使得地方政府降低征税努力,这是因为地方政府在财权事权不匹配的情况下贯彻实施减税政策,不可避免地会加剧其财政资金紧张程度,中央政府则会加大转移支付来改善地方窘境。转移支付对地方来说是一种成本为零的收入,此时,地方政府会更倾向于中央救济。列(15)征税努力在 1%水平

上显著为正,符合理论预期,提高征税努力可以增加地方财政收入,促进财政可持续性。列(15)中税收增长率显著为负且 $\gamma\delta$ 和 β 异号,认为存在 15.72% 的遮掩效应,也就是说减税对征税努力的作用抑制了地方财政可持续性。

综上,减税会转变地方政府的行为方式,如提高非税收入,降低征税努力。但提高非税收入与抑制地

表 6 地方政府作用机制的中介效应检验结果

传导机制	收入结构			征税努力		
中介变量	<i>nontax_fis</i>			<i>levy_eff</i>		
被解释变量	(10) <i>fispace</i>	(11) <i>nontax_fis</i>	(12) <i>fispace</i>	(13) <i>fispace</i>	(14) <i>levy_eff</i>	(15) <i>fispace</i>
<i>tax_rate</i>	-0.3052** (0.0887)	-26.7013** (8.7297)	-0.3239** (0.0896)	-0.3052** (0.0887)	0.7924** (0.1710)	-0.3653** (0.0913)
<i>nontax_fis</i>	—	—	-0.0007 (0.0005)	—	—	—
<i>levy_eff</i>	—	—	—	—	—	0.0725** (0.0270)
<i>GDPrate</i>	0.2305* (0.1352)	19.5557 (13.3119)	0.2442* (0.1354)	0.2305* (0.1352)	-0.4557* (0.2610)	0.2523* (0.1361)
<i>open</i>	0.0329 (0.0348)	0.0664 (3.4256)	0.0329 (0.0348)	0.0329 (0.0348)	0.0892 (0.0781)	0.0578 (0.0406)
<i>fd</i>	-0.0434 (0.0847)	5.0247 (8.3447)	-0.0399 (0.0847)	-0.0434 (0.0847)	0.5599** (0.1646)	-0.1145 (0.0868)
<i>fis_e</i>	-0.8197** (0.0782)	6.8378 (7.6998)	-0.8149** (0.0782)	-0.8197** (0.0782)	0.3756* (0.1559)	-0.8260** (0.0816)
<i>cons</i>	1.1015** (0.0509)	-0.8755 (5.0089)	1.1009** (0.0508)	1.1015** (0.0509)	-0.0406 (0.0999)	1.1105** (0.0519)
<i>Prob>F</i>	0.0000	0.0184	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
<i>Bootstrap</i> 直接效应 系数	0.0187 (0.0207)			0.0575** (0.0231)		
<i>Bootstrap</i> 间接效应 系数	-0.3239 (0.1073)			-0.3653*** (0.1068)		
遮掩效应	不存在			存在		

注：括号内为标准误，*、**、*** 表示在 10%、5%、1% 的显著性水平下显著。

方财政可持续性不存在显著的必然联系，非税收入是地方政府缓解减收的一种过渡性机制，对地方财政可持续性不具备必然的抑制作用。征税努力是减税降低地方财政可持续性的作用机制，但其对减税与地方财政可持续性的正向效应是有限的。

四、研究结论与政策建议

本文以减税政策对地方财政可持续性的影响效应作为研究对象，利用财政反应函数求得负债率理

论上限值与实际值的差额来量化地方财政可持续性，实证分析减税对地方财政可持续性的影响效应，借助中介效应来验证减税对地方财政可持续性影响的作用机制。通过本文的研究得到以下结论：

第一，减税背景下，我国地方政府确实存在着“财政疲劳”现象，即地方政府改善财政状况的能力不足，通过基本盈余弥补债务的能力有限，财政可持续问题需加以关注。

第二,创新对财政可持续性的传导机制不畅通,但地方政府可以通过减税来为居民消费和企业投资输送活力,刺激经济发展,培植财源和拓宽税基,从而有效地提高财政可持续性。提高非税收入影响财政可持续性的路径不显著,征税努力的中介效应显著,但是其作用有限。因此,总效应是减税政策促进地方财政可持续性。

根据上述研究结论提出如下政策建议:

第一,明确减税目标以理顺地方财政收入机制。研究结论可知,减税促成的良好经济运行可以弥补减税的政策成本。经济基础是维持地方财政可持续性、解决地方政府财政压力的第一要义,因此,减税的目标应该聚焦于推动经济发展,拓宽地方政府的税收基础,发挥减税对财政的反哺作用。一方面,加大对投资的税收优惠支持力度,增强微观企业的投资意愿,重视国家对“稳增长”的关切;另一方面,减免与消费相关的税目,扩大国内消费需求,充分发挥消费对经济的助推作用。

第二,完善财政体制,清晰界定各级财政事权和支出责任,使地方政府的事权和财权匹配。当前地方政府存在“财政疲劳”现象的根本原因是分税制改革后地方政府的自有收入远不足以弥补其承担责任所需的资金需求。深化财政体制改革,合理划分中央政府和地方政府的财权和事权对维持地方财政可持续性起着决定性作用。首先,应重视地方税体系的完善,为地方政府开辟稳定持续的税源;其次,改

善地方财政支出结构,转移部分直接支出责任,提高资金利用效率,确保用到实处,用出成效;最后,规范和完善转移支付制度,增加地方政府的可支配资金,维持地方政府财政可持续性。

第三,建立综合考评机制以加强政府预算约束和税收征管努力。研究结论显示地方政府因中央政府的补助收入极易出现“道德风险”问题,因此,中央政府首先应建立拨付审核机制,考核资金使用绩效,从而提高补助收入的获得成本,降低地方政府对转移支付的依赖程度;其次,加强预算绩效考核,坚持预算法定原则,控制地方政府的赤字规模和非理性的借债行为,降低财政风险。最后,地方政府应改变工作态度,简化工作流程,提高征税努力,积极主动地为地区内的纳税人科普税收优惠政策,降低企业运营成本,增强企业的获得感,打造良好政企关系。

参考文献:

- [1] 李万甫,刘同洲.2019年减税降费政策研究观点评述[J].税务研究,2020,(04):138-145.
- [2] 蔡昌,朱凯达.我国减税降费的财政风险及实施路径研究[J].财政监督,2019,(17):15-19.
- [3] 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.
- [4] 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,(06):1-10.
- [5] 贾俊雪,秦聪,孙传辉,等.中央地方利益协调下减税政策的增收效应[J].中国工业经济.2019,(06):79-97.

- [6] 黄健,刘蓉,祖进元.供给学派减税理论与政策评析[J].
经济动态,2018,(02):125-134.
- [7] 范子英.减税降费促进消费需求进一步释放[N].成都日
报,2019,(06):6.
- [8] 邓力平,何巧,王智烜.减税降费背景下企业税负对创新
的影响研究[J].经济与管理评论,2020,36(06):101-111.
- [9] Johnson D S, Parker J A, Souleles N S. Household
Expenditure and the Income Tax Rebates of 2001[J].
American Economy Review, 2006,(05):1589-1610.
- [10] Pereira A M, Roca-Sagales O. Long-term Effects of
Fiscal Policies in Portugal [J]. Journal of Economic
Studies, 2011,38(01):114-127.
- [11] 白彦锋,陈珊珊.“营改增”的减税效应——基于 DSGE
模型的分析[J].南京审计大学学报,2017,14(05):1-9.
- [12] 杨默如,杨令仪.高技术企业税费负担与全要素生产
率——基于减税降费政策的研究 [J]. 税务研究,2022,
(02):24-32.
- [13] 陈志勇,张春雨,陈思霞.减税如何影响企业高质量创
新? ——基于中国上市公司的实证研究[J].宏观质量研
究,2022,10(02):31-46.
- [14] 刘方.财政反应系数、税率调整与中国政府可持续债务
[J].宏观经济研究,2020,(06):14-25.
- [15] 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.
- [16] 邓晓兰,许晏君,刘若鸿.结构性减税与地方财政可持续
性——基于“营改增”的实证研究[J].中央财经大学学
报,2021,(10):15-29.
- [17] 张伯超.减税降费与企业投资结构优化[J].上海经济研
究,2022,(03):114-128.
- [18] 叶显,吴非,刘诗源.企业减税的创新驱动效应研究——
异质性特征、机制路径与政府激励结构破解[J].现代财
经(天津财经大学学报),2019,39(04):33-50.
- [19] 冯俊诚.减税与减负——来自所得税优惠政策的经验证
据[J].经济学(季刊),2022,22(01):67-86.
- [20] 谷成,潘小雨.减税与财政收入结构——基于非税收入
变动趋势的考察[J].财政研究,2020,(06):19-34.
- [21] 于井远.区域性优惠政策会降低地方税收努力吗——来
自西部大开发的证据[J].广东财经大学学报,2021,(01):
25-36.
- [22] Ghosh A R, Kim J I, Mendoza G, et al. Fiscal Fatigue,
Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced
Economies[J]. The Economic Journal, 2013,123(566):4-
30.
- [23] Ostry J D, Ghosh A R, Kim J I, et al. Fiscal Space
[R]. IMF Staff Position Note,2010.
- [24] 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.
- [25] 陈志勇,陈思霞.制度环境、地方政府投资冲动与财政预
算软约束[J].经济研究,2014,49(03):76-87.
- [26] 温忠麟,叶宝娟.中介效应分析:方法和模型发展[J].心理
科学进展,2014,22(05):731-745.

【责任编辑 郭艳娇】