

大规模减税降费对河南省财政可持续性影响及改革问题研究

崔 锐

(郑州财税金融职业学院 会计学院, 河南 郑州 450000)

摘要: 为有效应对经济下行风险, 持续深化供给侧结构性改革, 国家出台并落实了一系列减税降费的政策, 扶持地方经济稳定发展。本文以河南省为例, 分析了减税降费政策对地方政府财政可持续性的影响, 并以此为基础, 提出相应的提升地方政府财政可持续性的政策建议。

关键词: 大规模减税降费; 地方政府; 财政可持续性

中图分类号: F812

文献标识码: A

DOI: 10.12230/j.issn.2095-6657.2022.32.055

为有效应对经济下行风险, 持续深化供给侧结构性改革, 中央出台并落实了一系列减税降费政策。根据国家统计年鉴和政府工作报告历年数据显示, 2017 年全年减少企业税赋近 3500 亿元; 2018 年为企业和个人减税 8000 多亿元; 2019 年减轻企业税收和社保缴费负担 2.36 万亿元; 2020 年为市场主体减负超过 2.6 万亿元。减税降费政策集中发力, 减轻了企业税赋, 增加了企业利润和个人可支配收入, 增强了经济社会的发展后劲, 助力供给侧结构性改革, 为营商环境的持续改善、社会的和谐稳定提供了有力支撑。

然而, 长期的大规模减税降费政策, 直接导致一般公共预算收入减少, 给各级财政民生保障支出带来了压力, 大幅增加了财政赤字规模。伴随中国经济驶离高速增长轨道而进入新常态, 减税降费发挥经济增长效应和后继财政增收效应的不确定性增加, 对财政收入和财政可持续性的负面影响已经显现。如何才能更好地用好减税降费政策工具, 推动地方经济高质量发展、促进增强地方财政的可持续性, 具有一定的现实意义。

1 文献综述

减税降费作为我国深入推进供给侧结构性改革的一项重大举措, 是积极财政政策的重要组成部分, 也是以“六稳”“六保”为导向推出系列改革措施中的重要一环^[1]。当前我国正面临新冠肺炎疫情、经济转型、收入两极化严重和逆全球化思潮的影响, 为了应对危机与挑战, 大规模减税降费能够扩大内需、优化产业结构。减税降费抑制了企业成本的快速上升, 一定程度上缓解了企业转型升级的困难, 促进了国内固定资产投资, 同时也能激发企业的创新能力, 从而实现企业的转型升级。另外, 大规模减税降费配合宏观调控政策, 使宏观经济平稳运行,

营商环境有所改善, 制度性交易成本压力有所缓解。总体上, 减税降费降低了实体企业的税收负担, 尤以微型企业税赋降幅最大^[2]。

不同行业之间对于减税降费政策的获得感存在异质性。同时, 大规模的减税降费虽然在短期内降低了企业的成本, 增强了企业的获得感, 但会给基层政府带来巨大的财政压力, 地方财政收入增速会持续放缓, 赤字规模可能会继续扩大, 税收法治化程度也会受到影响。

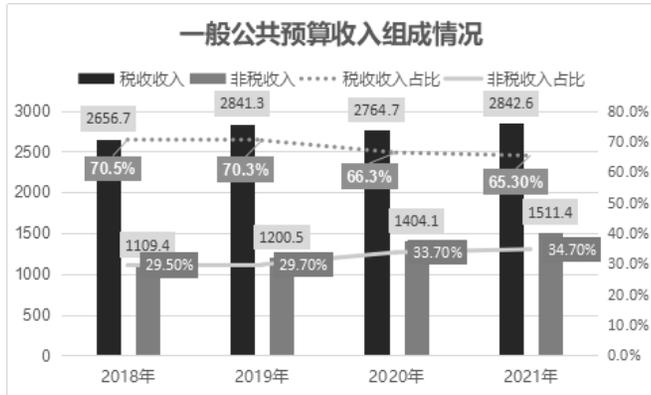
地方财政的可持续、高质量运行是国家治理的基础和重要支柱, 也是保证地区经济平稳发展和社会政治稳定的重要因素。大规模减税降费政策集中发力, 制约了我国地方财政的平稳运行, 也对经济和社会各项事业的持续发展构成了威胁, 地方财政的可持续性不容乐观。

尽管如此, 通过文献梳理发现, 现阶段国内学者们和我省学者们的研究主要集中在减税降费政策的必要性、成效、实施效果及对策等方面^[3]。关于减税降费对地方财政压力的关注相对较少, 对地方财政可持续性的研究更少, 对减税降费带来的财政风险认识不足。本文以河南省为研究对象, 研究了大规模减税降费对河南省地方财政的影响及对策, 在充分释放经济主体活力的同时, 保证这些措施对消费提振和长期经济增长的有效性, 并做出支出控制, 以防财政风险, 具有一定的现实意义。

2 河南省地方财政现状分析

2021 年对于河南省来说, 是极不平凡的一年。全年河南省财政总收入 6611.24 亿元, 增长 5.3%。一般公共预算收入 4347.38 亿元, 增长 4.3%, 其中税收收入 2842.52 亿元, 增长 2.8%, 占一般公共预算收入的 65.4%。从 2018 年开始, 税收收入在

一般公共预算收入中的占比不断下降，从2018年的70.5%降到2021年的65.3%（如图1所示）。也就是说，河南省政府的财政收入虽然整体呈现稳步提升趋势，但是由于减税降费等因素，税收收入占比持续下降，非税收入占比稳步提升。



图片来源：河南省统计年鉴

图1 一般公共预算收入组成情况

而且，自2020年以来，河南省面对新冠肺炎疫情的反复、2021年历史罕见的特大洪涝灾害，加上内外部环境的变化，公共预算支出逐年增长。2021年一般公共预算支出10419.86亿元，增长0.5%。在财政支出中，民生支出占比较大，达到76.2%，加上政府债券还本付息压力，财政收支平衡的压力日益增强。

正是由于多方面财政收支多因素的影响，2021年财政收支缺口达到3808.62亿元，财政赤字率达到3.6%以上。为了弥补这一缺口，河南省除积极争取中央转移支付5172亿元外，全年共发行政府债券3413.4亿元。不过，截至2021年年底，河南省全省各级地方政府债务余额合计为12396.2亿元，低于财政部规定的限额。这说明，地方财政收入的主要来源是个人、企业组织等上缴的税款，减税降费政策的实施使得河南省财政税源减少，短期内财政收入下降。但是，河南省财政并没有因为财政赤字过度依赖地方政府，而是收紧开支，同时不断开源，所以目前全省债务风险相对可控。

3 大规模减税降费对河南省财政可持续性的影响

3.1 减税降费对河南省财政收支的影响

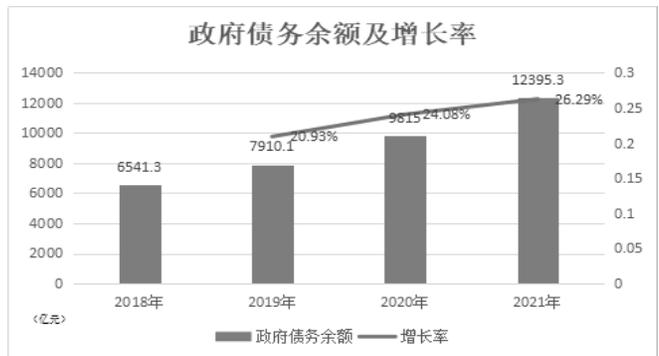
减税降费无论对于企业来说还是对于政府来说，都是一项有着深远影响的工程。自2021年年初以来，省政府持续推进做好财政“加减法”，一般公共预算收入完成为4347.4亿元，同比增长4.3%，没有完成既定目标，加上中央补助等收入，总计12130.4亿元。这主要是因为郑州汛情、疫情的影响，以及房地产市场发展不及预期，全年税收减收约63亿元。一般公共预算支出10419.86亿元，增长0.5%。收支相抵，年终结

余1061.2亿元，年终结余不断增加，这也说明河南省财政“过紧日子”的策略取得了一定的效果。为了有效应对减收问题，河南省不断盘活存量资产，培植新财政收入增长点，开展“万人助万企”，2021年前十一个月，规模以上工业企业利润总额同比增长7.4%，财政收入情况不断改善。

凡事都有两面性，减税降费虽然短期内造成了地方财政的压力，但是长期来看，减税降费能够真正为企业减负松绑，让企业有更多的精力投入扩大生产、科技创新。而且减税降费对于涵养优质税源、优化营商环境、推动国家治理体系和治理能力的现代化进程具有一定的促进作用。特别是自2019年大规模减税降费以来，让企业获得实实在在的红利，有效缓解了企业的资金压力，让企业更有“底气”和信心响应国家号召，持续创新，实现产业结构的优化升级。

3.2 减税降费对河南省地方政府债务的影响

2021年，由于疫情和汛情的双重大考，河南省政府债务余额达到12395.3亿元。从2019年大规模减税降费政策实施以来，政府债务余额增长规模从20.93%上升到26.29%（如图2所示），整体情况平稳，并没有很大幅度的增加。这也从侧面说明，减税降费政策虽然导致地方财政收入减少，但是对政府债务并没有形成较大程度的影响。



图片来源：河南省统计年鉴

图2 2018—2021年政府债务余额及增长率情况

另外，随着地方政府存量债务的置换，其再融资的债券主要用于偿还政府债券到期本金，缓解了地方政府的债务压力。另外，河南省政府建立起债务风险监测预警，实行政府隐性债务常态化监控和风险等级评定制度，同时全省政府债务余额低于财政部核定的限额，政府债务风险总体可控。

4 促进河南省财政可持续性发展的建议

4.1 中央层面

(1) 加快推进财税体制改革

目前，我国仍然存在中央和地方事权、财权分配并不明晰的现象，减税降费所带来的财政可持续性的压力主要是在地方，

而主导这一切变革的主动权在中央手中。所以，应当从国家层面加快推进财税体制改革，彻底解决事权与财权不匹配的问题。在充分调动地方财政积极性的基础上，充分考虑到我国目前经济发展、产业结构升级优化的现状以及地方经济发展的差异性，构建新型财权与事权相匹配的财政制度，从根本上解决地方财政财力不足的问题。

（2）科学统筹合理使用转移支付制度

由于地理区位、资源禀赋、交通状况等原因，导致我国各地经济发展并不均衡，不同省份之间的财政实力差异较大。特别是中西部欠发达地区，地方政府对中央转移支付的依赖性较强。因此，科学统筹合理使用转移支付制度，均衡各地财源，对欠发达地区给予相应的财政补偿，可以控制地方政府的财政风险，推动地方政府财政可持续性发展提供有利支撑。

但是，地方政府对中央转移支付的高度依赖性，使得地方政府在利用中央转移支付时可能会产生使用效率不高和道德风险问题。因此，应当从中央层面构建科学合理的中央转移支付分配制度，并建立相应的资金分配监督机制，促进资金使用效率加强，同时有效缓解地方政府的财政压力。

4.2 地方层面

（1）逐步完善地方税制体系

近几年来，大规模减税降费针对的对象是中央和地方共享税，然而，除了共享税外，地方税也是地方政府税源的重要组成部分。因此，地方政府应当结合区域经济发展现状，积极开拓税源，培育地方税种，比如当前的房产税、资源税、遗产税等，可以以此为契机，加快推进相应的税制改革，培育其成为地方重要的财源。同时，还可以结合“费改税”，增强地方政府财政的可持续性。

（2）强化节流，优化财政支出结构

在本轮减税降费的政策体系下，地方收支缺口不断加大，这种情况下，地方政府不仅仅需要开源，也需要加强节流，严控支出规模。应进一步简政放权，在保障行政效率的同时，进行机构改革，有效降低三公支出经费规模。同时，地方政府应当建立完善的预算绩效管理制度，推进零基预算编制形式，根除低效、无效支出，减少一般性的支出。科学规划、合理规范使用经费，为经济社会的发展提供坚实的财力保障。

（3）进一步激发市场活力，培育优质税源

当前经济社会发展进入提质增效的关键时刻，地方政府应当充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，简政放权，让减税降费政策落地的同时，提升税源质量，为经济发展输送财力。同时，突出培植地方支柱产业，壮大特色财源，通过全方位扶持，从根源上缓解减税降费带来的地方财政压力。

（4）防范化解财政风险，合理举债

对于当前减税降费等政策发力所带来的地方财政收支不平衡，地方政府除了依靠中央转移支付外，发行地方债也是一种行之有效的解决方法。但是，财政赤字率、债务率又是随之而来的大麻烦。所以，地方政府应当充分发挥主动性，规范发债程序，严控债务规模，严格落实地方债务限额和预算管理的执行要求，合理配置地方债务。同时，还应当建立一套科学、先进的财政风险预警机制，加强债务管理，有效控制财政风险，提升地方财政的可持续性。

5 结语

总体来说，减税降费政策在短期内可能对地方政府财政造成不小的压力，但是长远来看，其对于涵养地方优质税源、进一步激发市场活力有着较好的促进作用。所以，对于地方政府来说，要加快推进完善税制体系，优化财政支出结构，合理应对短期内的财政债务压力，从而实现地方财政更好、更可持续的发展。

参考文献：

- [1] 唐晓旺. 减税降费与保持地方财政可持续性研究[J]. 黄河科技学院学报, 2020, 22, (03): 36-42.
- [2] 刘富华, 吴近平. 减税降费、财政分权与地方财政可持续性——基于西部A地区的实证研究[J]. 四川理工学院学报(社会科学版), 2020, 35(06): 54-71.
- [3] 邓力平, 陈丽. 论减税降费中的财政政策有效性和可持续性[J]. 税务研究, 2021, (07): 30-38.

作者简介：崔锐（1988-），女，河南郟县人，硕士研究生，讲师，主要从事公司财务与会计、区域经济研究、职业教育研究。