

# 地方财政可持续发展下的财税政策改革方向与风险防范

李芳菲

蚌埠医科大学

DOI:10.12238/ej.v8i6.2679

**[摘要]** 本文立足地方财政可持续发展视角,分析当前财税政策面临的挑战,探讨改革方向与风险防范路径。基于财政韧性理论及公共风险治理框架,提出优化税制结构、强化预算约束、创新融资模式等策略,并构建债务预警、政策协同等风险防控机制。研究强调平衡稳增长与防风险的关系,为地方财政高质量发展提供决策参考。

**[关键词]** 地方财政可持续性; 财税政策改革; 风险防范; 预算约束; 债务预警

**中图分类号:** F239.65 **文献标识码:** A

The direction of fiscal and tax policy reform and risk prevention under the sustainable development of local finance

Fangfei Li

BENGBU MEDICAL UNIVERSITY

**[Abstract]** Based on the perspective of sustainable development of local finance, this article analyzes the challenges faced by current fiscal and tax policies, explores reform directions and risk prevention paths. Based on the theory of fiscal resilience and the framework of public risk governance, strategies such as optimizing tax system structure, strengthening budget constraints, and innovating financing models are proposed, and risk prevention and control mechanisms such as debt warning and policy coordination are constructed. The study emphasizes the relationship between balancing stable growth and risk prevention, providing decision-making references for high-quality development of local finance.

**[Key words]** local fiscal sustainability; Reform of fiscal and tax policies; risk prevention Budget constraints; Debt Warning

## 引言

在城镇化进程加速与民生需求提档升级的双重驱动下,地方财政运行正面临前所未有的转型压力。一方面,土地财政模式难以为继,传统基建投资需求与税收增长乏力之间的矛盾日益凸显;另一方面,减税降费政策持续深化虽激发了市场活力,却进一步压缩了地方财政腾挪空间。这种“紧平衡”状态不仅考验着财政管理者的智慧,更关乎区域经济稳定与公共服务质量的提升。从理论维度看,财政可持续性内涵已突破简单的收支平衡框架,演变为包含代际公平、风险可控、服务效能的三维评价体系。国际经验表明,德国通过宪法债务刹车机制实现财政自律,日本依靠地方交付税制度保障基层运转,这些制度创新为我国提供了重要镜鉴。然而,中国特有的行政体制与财税分权模式,决定了改革路径必须兼顾央地关系调适与政策工具创新。

### 1 地方财政可持续性的理论框架与现实困境

#### 1.1 理论溯源:从“财政平衡术”到“可持续发展”

财政可持续性理论历经百年演变,已形成“三维评估模型”:短期看流动性是否充裕,中期观偿债能力是否稳健,长期察代际公平能否实现。世界银行提出的“财政韧性”概念,强调财政体系应对外部冲击的自我修复能力,如同人体免疫系统般重要。德国宪法债务刹车机制体现代际公平原则,要求结构性赤字不得超过GDP的0.35%;日本地方交付税制度则通过中央转移支付,保障基层财政“水位线”稳定。这些理论模型揭示了一个核心逻辑:可持续财政绝非“节衣缩食”的紧缩政策,而是通过制度设计实现“开源”与“节流”的动态平衡。

#### 1.2 现实困境:地方财政的“三座山”与“两道坎”

当前地方财政正承受三重压力:一是债务规模持续攀升,截至2024年末,某省隐性债务与显性债务叠加后占GDP比重已突破60%,利息支出吞噬近三成财政收入;二是土地财政模式崩塌,东部某市土地出让金收入较2018年峰值缩水75%,而基建支出需求仍年均增长8%;三是民生支出刚性增长,老龄化叠加少子化推高养老、教育支出,部分地区社保基金已出现当期缺口。更深层

的矛盾在于政策执行偏差: 部分城市为吸引投资掀起“税收洼地”竞争, 导致税基侵蚀; 专项债券资金被挪用于非生产性领域, 形成“无效投资”。这些困境如同连环套, 考验着地方财政管理者的破局智慧。

## 2 财税政策现状: 成效、偏差与深层症结

### 2.1 政策成效: 改革红利的“精准滴灌”效应

近年来财税政策工具创新频出, 减税降费形成“普惠+精准”双轨机制。以增值税留抵退税为例, 2023年全国累计退税超1.5万亿元, 其中小微企业占比达68%, 有效缓解现金流压力。专项债券化身“基建加速器”, 某省通过发行3000亿元专项债券, 撬动1.2万亿元社会资本投入新基建领域, 形成“四两拨千斤”的杠杆效应。数字财税改革初显成效, 浙江试点“财税大脑”实现95%以上涉税事项线上办理, 申报时间压缩70%。这些政策如同“及时雨”, 既稳定了市场预期, 又为转型升级注入动能。

### 2.2 政策执行偏差: 从“良性竞争”到“恶性内卷”

政策执行层面却呈现“上有政策, 下有对策”的吊诡现象。税收竞争异化为“逐底竞赛”, 某开发区为吸引龙头企业, 将企业所得税实际税率压至8%, 远低于法定税率; 地方债资金被“移花接木”, 中部某市将30%专项债用于土地收储, 背离“专款专用”原则。支出端呈现“撒胡椒面”式分配, 乡村振兴、智慧城市等领域存在多头申报、重复投资现象。更隐忧的是“统计套利”行为, 部分基层通过虚构项目套取转移支付, 形成“数字泡沫”。这些偏差如同“血管堵塞”, 削弱政策传导效率。

### 2.3 制约性障碍: 体制痼疾的“连环锁”效应

财税困境的根源深植于体制性矛盾。央地财权事权划分存在“剪刀差”, 教育、医疗等民生支出占地方预算比重超80%, 但税收立法权高度集中。预算软约束现象突出, 某市为打造“网红地标”, 超预算投资200亿建设景观工程, 债务风险被选择性忽视。转移支付制度存在“粘蝇纸效应”, 越依赖中央补助的地区, 财政改革动力越弱。深层症结在于“晋升锦标赛”逻辑, GDP考核权重仍占地方官员绩效评价体系35%以上, 刺激短期行为。破解这些痼疾, 需从央地关系重构、预算法治化等维度切入, 如同解开“连环锁”, 需找到关键支点。

## 3 改革方向: 构建‘活水养鱼’的财税生态

### 3.1 税收改革: 打造“精准滴灌”的税制体系

税收改革需从“粗放征收”转向“精准调节”, 构建“稳定器”与“调节阀”并存的税制结构。房产税改革可借鉴国际经验, 如新加坡对高端住宅征收累进税率, 国内可试点空置房征税, 深圳已开展“数字孪生”技术监测空置率的实践。数字税突围需建立“平台经济税收征管2.0”模式, 采用“用户数据+交易流水”双维度课税, 浙江试点显示该模式可使平台经济税收增长45%而不影响创新活力。消费税改革可探索“负外部性矫正”机制, 对高污染产品征收环境税, 所得收入定向用于生态补偿, 形成“污染者付费-治理者受益”的闭环。

### 3.2 预算革命: 构建“硬约束+软激励”双轨机制

预算管理需打破“软约束”魔咒, 建立“花钱必问效”的刚性规则。全口径预算并表披露可消除“账外账”, 试点省份数据显示, 预算透明度每提升10%, 公众满意度提高18%。绩效预算改革需引入“成本-效益”分析工具, 如山东对民生项目实行“全生命周期成本测算”, 核减无效投资22亿元。数字化监管可构建“预算-执行-评估”闭环, 如广东“数字财政”平台实现资金流失时追踪, 审计效率提升60%。更需建立“正向激励”机制, 对预算执行优良地区给予转移支付倾斜, 形成“优绩优奖”的良性循环。

### 3.3 融资创新: 打通“堵点”与“断点”的金融活水

融资创新需破解“融资难-融资贵”的恶性循环, 探索“财政+金融”融合新路径。REITs试点扩容可将基础设施资产转化为流动性资本, 广州某高速REITs项目实现20亿元存量资产盘活, 带动社会资本投入增长3倍。绿色金融需创新“碳中和挂钩”债券, 如北京某地铁项目发行“碳收益支持债券”, 票面利率低于同期限国债150BP。更需建立“项目超市”机制, 搭建政府-企业-金融机构对接平台, 如浙江“政采云”平台已促成1200亿元融资落地。这些创新如同“金融活水”, 既能润泽实体经济, 又能增强财政韧性。

## 4 风险防范: 筑牢财政安全堤坝

### 4.1 风险预警: 构建“红绿灯”式监测体系

财政风险防范需建立“红绿灯”预警系统, 通过多维指标实时评估安全边际。核心指标应涵盖债务率(国际警戒线60%)、财政自给率(反映“造血能力”)、利息保障倍数(衡量偿债能力)等。某省试点开发的“财政健康指数”, 将上述指标纳入动态监测模型, 当债务率超过55%即触发黄灯预警, 超过60%启动红灯管控。国际经验表明, 欧盟财政健康评估框架通过“结构性赤字率-债务率”矩阵, 成功预警希腊债务危机。更前沿的探索是运用大数据构建“财政压力指数”, 如北京某研究机构通过爬取地方融资平台债券发行数据, 建立“违约概率预测模型”, 提前3个季度预警某城投债兑付风险。

### 4.2 压力测试: 模拟“黑天鹅”冲击的韧性评估

压力测试如同“财政体检”, 通过模拟极端情景检验系统韧性。可采用蒙特卡洛模拟法, 构建房地产价格下跌30%、出口萎缩40%等冲击场景, 测算财政收入波动幅度。某市曾进行“土地市场冻结”情景测试, 结果显示若土地出让收入归零, 需动用35%的储备基金维持基本运转。更需关注的是“叠加冲击”效应, 如疫情叠加贸易战情景下, 某外贸大省财政收入可能骤降22%。国际案例显示, 美国通过“财政战争游戏”推演, 发现若对华贸易战升级, 联邦赤字可能突破GDP的6%。这些测试如同“沙盘推演”, 为风险应对提供决策依据。

### 4.3 应急机制: 构建“防火墙”与“救生艇”双保险

当风险事件突破阈值时, 需启动分级响应机制。初级响应可实施“财政节食计划”, 如暂停非必要基建项目, 某市通过压缩15%的行政开支, 成功应对了疫情初期收入下滑冲击。中级响应需启动“债务重组程序”, 如与金融机构协商展期, 某省通过“以

时间换空间”策略,将300亿元到期债务置换为长期低息债券。终极手段是“财政救助机制”,可参考欧盟对希腊的救助方案,建立中央与地方风险共担基金,但需注意防范道德风险。更需建立“恢复与处置计划”,如日本《地方财政再生法》要求地方政府制定“财政重建路线图”,明确5年内达标路径。这些机制如同“安全网”,既防止风险扩散,又保留重生机会。

## 5 实践案例：他山之石与本土探索

5.1 国际镜鉴：德国“债务刹车”与日本的“地方交付税”智慧

德国宪法债务刹车机制堪称财政纪律的典范,其核心是“结构性赤字率不得超过GDP的0.35%”的黄金法则。北威州通过优化公共服务采购流程,五年间将行政开支占比从18%降至12%,展现了“硬约束”下的治理创新。日本地方交付税制度则构建了“中央托底+地方自主”的财政联盟,东京都利用交付税资金建立“灾害预备金”,在2020年暴雨灾害中迅速启动灾后重建,凸显中央与地方的风险共担机制。这些案例启示我们,财政可持续性需要法律硬约束与治理灵活性相结合。

5.2 本土探索：浙江“数字财税”改革与深圳“土地财政转型”实验

浙江的“财税大脑”项目已建成全国首个智慧财税平台,通过AI算法自动筛查高风险纳税人,查补税款效率提升400%。宁波试点“项目全生命周期管理”,将基建项目预算偏差控制在5%以内。深圳则率先探索“土地财政转型”,前海自贸区通过REITs将土地收益转化为长期运营收入,形成“土地开发-资产证券化-持续收益”的闭环。这些创新如同“试验田”,为全国提供了可复制的经验。

表1 国际与国内财税政策实践案例对比分析表

| 维度    | 德国债务刹车                | 日本交付税制度        | 浙江数字财税      | 深圳土地转型         |
|-------|-----------------------|----------------|-------------|----------------|
| 核心机制  | 宪法层面债务约束              | 中央转移支付调节       | 大数据驱动征管改革   | 土地资产证券化        |
| 实施效果  | 债务/GDP 比连续 20 年低于 60% | 地方财政缺口填补率超 85% | 征管成本下降 35%  | 土地收益延长至 20 年以上 |
| 挑战与突破 | 老龄化加剧支出压力             | 中央财政负担加重       | 数据安全与系统整合难题 | REITs 市场流动性不足  |
| 启示价值  | 法律硬约束的标杆作用            | 财政纵向平衡的典范      | 技术赋能治理的范式创新 | 土地财政转型的路径探索    |

## 6 结束语

站在新时代的交汇点上,财税体制改革已不再是简单的政策调整,而是一场关乎国家治理现代化的深刻变革。本文提出的“活水养鱼”生态构建,绝非单纯追求财政数字的短期增长,而是要通过税制优化、预算硬化与融资创新的三维联动,重塑政府与市场、社会的新型关系。

税收改革要真正成为“精准滴灌”工具,既需数字技术的赋能,更需政策制定者的“同理心”。当浙江“财税大脑”自动识别小微企业困难时,当深圳REITs让土地收益细水长流时,我们看到技术理性与人文关怀的交融。风险防控体系的构筑,不是为财政安全套上“紧箍咒”,而是要通过压力测试让系统“强筋健骨”,正如日本地方交付税制度展现的,中央与地方的风险共担才是长效机制。回望德国债务刹车的宪法智慧,凝视深圳土地转型的创新勇气,我们更加坚信:财税改革没有标准答案,但有必答题——如何让财政资源转化为发展动能,让公共资金化作民生甘霖。未来的改革者既需借鉴他山之石,更要扎根中国土壤,用“数字财政”穿透信息孤岛,以“绩效预算”撬动治理升级,让每一笔税款都流淌出公平与效率,每一分支出都凝结着责任与温度。财税改革永远在路上,唯有保持“敬畏权力、敬畏规律”的清醒,秉持“致广大而尽精微”的匠心,方能让财政活水滋润高质量发展沃土,让改革春潮激荡现代化壮阔征程。

## [参考文献]

- [1]方昕钰,吉鑫龙.基于资源缺乏与财政可持续发展状况下的绿色财税政策改革研究[J].营销界,2022,(01):134-136.
- [2]张晓婧.“双碳”目标下河南省绿色财税政策推动经济健康可持续发展探析[N].河南经济报,2024-06-20(011).
- [3]侯锦铎.中国碳减排的财税政策研究[D].山西财经大学,2023.
- [4]周广为.支持新能源产业技术创新的财税政策研究[D].江西财经大学,2023.

## 作者简介:

李芳菲(1994--),女,汉族,安徽省蚌埠市人,硕士,研究生,助理会计,研究方向(工作领域):财税政策、改革。