

DOI:10.16515/j.cnki.32-1745/c.2019.04.007

# 地方财政对实体经济的影响、约束与优化

范 玮

(江苏省社会科学院财贸研究所, 江苏 南京 210004)

**摘要:** 实体经济是国民经济的主体, 财政与实体经济发展相辅相成。目前地方财政服务实体经济仍存在三类约束, 根据这些约束, 提出健全地方财政服务实体经济的制度、提高地方财政服务实体经济的效能、加强地方财政对于实体经济的激励、防范地方财政服务实体经济的风险、促进地方财政协同金融、产业政策服务实体经济等建议。

**关键词:** 财政; 实体经济; 约束; 优化

中图分类号: F812.7

文献标识码: A

文章编号: 1673-131X(2019)04-0030-04

## The Influence, Restraint and Optimization of Local Fiscal on Real Economy

FAN Wei

(Jiangsu Academy of Social Sciences, Nanjing 210004, China)

**Abstract:** The real economy is the main body of the national economy, and the development of fiscal and the real economy complement each other. At present, there still exist three bottlenecks for local fiscal to serve the real economy. According to the bottleneck constraints, this article put forward some suggestions: perfecting the system construction of fiscal to serve real economy, improving the efficiency of local fiscal to serve the real economy, increasing the incentives of the local fiscal to serve real economy, guarding against the risk of local fiscal to serve real economy and promoting local fiscal in coordination with financial and industrial policies to serve for the real economy, and so on.

**Key words:** fiscal; real economy; constraint; optimization

实体经济是与虚拟经济相对应的经济形态, 是国民经济的主体。实体经济强能够夯实我国现代产业体系的基础, 增加政府财政收入。李克强总理提出, “三去一降一补”、简政减税减费、优化营商环境、激发市场主体活力、提升经济发展质量, 是我国进一步振兴实体经济的具体目标。随着我国经济转向高质量发展, 实体经济也随之转型升级, 而实体经济在发展壮大过程中所需要的财政资金支持和财政政策引导, 都对现有的财政环境提出了更高的要求。地方财政是对国家财政政策自上而下

的践行, 也是对国家财政政策自下而上的反馈。健康的地方财政才能在地方实体经济运行过程中释放出更多的活力, 促进实体经济发展, 创造更多的社会财富。因此, 探求在实体经济发展过程中地方财政对其的影响、约束尤为重要, 同时也可以为地方财政更好地服务实体经济指明方向。

### 一、地方财政对实体经济的影响

财政可以优化资源配置, 实现公平分配以及经

收稿日期: 2019-09-15

作者简介: 范玮(1982-), 女, 安徽芜湖人, 助理研究员, 博士, 主要从事财政制度与政策研究。

经济的发展稳定。财政的杠杆及宏观调控作用能够促进经济的繁荣,是发展经济的有力支撑。

### (一) 财政对经济影响的机理分析

经济学理论认为,以增收或减支为主要手段的紧缩性财政政策可以抑制经济过热,以增支或者减收为主要手段的扩张性财政政策可以减缓经济下行趋势。同时,税收也体现了政府各层级间的分配关系,税目、税率的变化,如消费税、房地产税等,都可以引导市场甚至地方政府的行为,从而对经济结构的调整产生影响。

学者们对财政政策与经济的关系已进行了充分研究。郭庆旺等利用 VAR 模型分析了我国财政总投资对总产出、全要素生产率等的动态影响,认为财政投资对经济增长具有显著的拉动效应<sup>[1]</sup>。王彬认为,财政政策对宏观经济的调控,与一国经济的发展程度和市场体制的发展程度密切相关<sup>[2]</sup>。罗英等认为,政府支出的增加和税收的降低在保持经济持续稳定增长方面发挥了显著作用,但是政府支出增加的经济增长效应大于税收降低的经济增长效应<sup>[3]</sup>。郭文等认为,经济波动和财政政策之间确实存在因果关系,但具有不对称性,尤其是财政支出政策对经济波动的反应并不敏感,因此,需要改变财政支出的刚性特征,同时调整财政收入结构,以增强财政政策平稳经济波动的作用<sup>[4]</sup>。以上是适用于整个宏观经济的财政与经济相互影响的机理分析。实体经济作为经济发展的一个方面,财政与经济的相互影响自然也存在于实体经济之中。

### (二) 地方财政对实体经济发展的影响

从改革开放 40 年的历程来看,财政与经济的关系也不仅仅局限于相互影响,财政已经上升到国家治理的高度,不仅担负着宏观调控之责,而且始终服从、服务于整体改革的需要,逐步匹配经济市场化和国家治理现代化<sup>[5]</sup>。但经济的发展日新月异,新的矛盾和新的问题层出不穷,不仅要反思财政政策的适应性,还要根据地方实体经济的发展现状研究其与地方财政的关系。

1. 财政转型对实体经济的影响。地方财政转型需要国家财政自上而下的顶层设计。当今世界各国对实体经济都非常重视,并且都积极鼓励实体经济通过各种创新来抢占制高点,努力消除经济发展中的泡沫。现阶段,我国实体经济的很多资源更多被金融领域所吸引,而且实体经济对市场的反应又不是那么迅速,这就造成制度设计和政策供给的

滞后,所以,必须进行财政转型。财政政策不仅仅是简单的减税降费,还要走向精细化,转型成有助于创新和竞争的政策。因此,财政转型必须是一个长期的制度设计。这样才能为实体经济发展提供动力,减少消费溢出,提高全要素生产率和投资收益率。

2. 地方债务对实体经济的影响。地方债务是财政调节经济的工具之一,其效果取决于地方债务的规模、资金的去向以及经济社会所处的发展阶段。理论上说,地方债务能够刺激消费和投资,影响实体经济总需求、利率和资金流动性,从而对实体经济产生影响。虽然地方债务对民间投资有挤占的嫌疑,但是地方债务的资金去向,如投资基础设施等,又能够为市场创造更好的发展环境,从而促进实体经济营商环境的改善。同时,对人才、科技、创新的投资也能创造更多的经济效益,增强企业的核心竞争力。目前,虽然地方债务的风险总体可控,但城镇化进程的加速会促使社会对公共基础设施以及公共服务的需求加大,使地方债务的持续增长极具可能性。地方债务融资会挤占金融市场,导致实体经济资金来源紧张,影响实体经济的投资活力和经济效益,压制实体经济的增长动能以及抑制实体经济的均衡发展<sup>[6]</sup>。

3. 土地财政对实体经济的影响。土地财政是城市化的催化剂,没有土地财政,很多经济问题不会出现,但也不会有如今城市的快速发展。土地财政为地方财政带来了源源不断的财力补充,在地方财政治理中占据重要一席。但是如上所述,地方债务可能会持续增长,那么地方债务靠什么来偿债?其主要来源就是土地财政。而过度依赖土地财政不仅会造成金融隐患,还可能威胁到地方财政稳定,最直接的影响就是房价高企。这明显与供给侧结构性改革中“降成本”的目标南辕北辙,不仅加重了实体经济的负担,也影响了地方财政的健康发展。

## 二、地方财政对实体经济的约束

### (一) 地方财政资金与政策导向的双重约束

虽说近年来我国财政收入持续稳步增长,但需要财政资金支持的领域也越来越多。产业培育需要财政资金的不断投入,新技术、新业态也需要财政资金扶持。而且,各个地方都为自己设定了经济社会发展宏伟目标,民生投入不断加大,加上国

家积极调控土地财政,调结构背景下地方很多实体经济的税收份额缩小,财源受到极大压缩。因此,为增加财政收入,振兴实体经济,很多省(市)出台了一系列具体举措。例如:上海制订了《关于创新驱动发展 巩固提升实体经济能级的若干意见》等共计50项措施;浙江出台了《关于实施促进实体经济更好更快发展若干财政政策的通知》,目的就在于继续运用财政的政策引导功能,调动全省发展实体的积极性,鼓励发展高新技术产业;江苏专门设立了工业和信息产业转型升级专项引导资金,出台了《关于加快发展先进制造业振兴实体经济若干政策措施的意见》等26条突破性政策。这些政策归其核心都是在财政方面对实体经济多予少取,而实体经济和民生投入齐头并进,地方财政能否支撑尚需要考量。

既有的税制结构导致现在实体经济的税负要高于虚拟经济,这也是税制滞后于市场的表现。在实体经济各行业部门中,税收政策没有长期一致性,且行业覆盖不全面,尚未形成一个全面的体系,而税收政策的工具基本是减免税,功能比较单一。财政政策对虚拟经济的纠偏也不够,比如金融方面的税收调整政策对银行等金融机构没有太大的调节作用,房地产方面的税收还未从根本上解决税费多、税负不均衡的问题以及达到调节房价的效果<sup>[7]</sup>。

### (二)土地财政与实体经济的矛盾约束

经济健康发展离不开实体经济这个根基,但是现实情况是有的地方只抓住了土地财政这根危险的救命稻草。从土地出让金占地方财政收入的比例来看,很多制造业大省的排名反而靠前。土地财政也是影响实体经济发展的主要原因,房价高企会导致大量资本脱实向虚,导致实体经济空心化。简言之,土地财政过度发展会提高实体经济发展的成本,恶化实体经济发展环境,但是要减轻土地财政带来的影响,又要通过振兴实体经济来缓解财政压力,财政在这里就显得尤为重要。因此,不仅要更好地推动实体经济自身的发展,改革、调整现有的财政制度也不可或缺。

对于地方财政而言,财政体制改革的痛点就是财权事权没有理顺,地方可用财力不够,从而导致地方政府对土地财政愈加依赖。虽然国家进行多次调控,但是“头痛医头,脚痛医脚”的短期疗法收效甚微。究其原因,主要是没有进行顶层设计理顺地方政府的财权和事权,让地方政府回归到提供公共服务、提供管理服务的途径上来。

### (三)财政引领资本合作模式尚在摸索

“财政兜底”是当前使用频率较高的一个词。表面上看,财政要维持收支平衡,量入为出就不会出现财政风险。但实际上,财政还要转移很多的公共风险,如经济领域、环境领域、社会领域都会涉及。如今部分基础设施以及公共事业建设发展也逐步向全社会开放,财政部明确提出要“推广运用PPP模式,支持建立多元可持续的城镇化建设资金保障机制”。2015年5月,财政部、发改委、人民银行联合发布《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》,明确要在13个公共服务领域广泛采用PPP模式。根据全国PPP综合信息平台统计,截至2019年9月底,全国累计有PPP项目9249个,投资额14.1万亿元,涵盖19个领域,其中,开工建设项目3559个,投资额5.3万亿元,充分发挥了PPP稳增长、补短板、惠民生的作用。但是由于PPP项目的合作期很长,执行通常需要10年甚至更长的时间,目前全国只有少量PPP项目进入执行阶段,而且每年还有不少项目被清退。因此,项目能否成功、能否提高资金使用效率、能否解围财政风险尚未可知。

## 三、地方财政促进实体经济发展的政策优化

### (一)健全地方财政服务实体经济的制度

1. 理顺地方财权事权。一是科学。对地方政府的事权进行合理划分,包括行政管理、社会事务管理等,根据事权来匹配财权,保障各级财政的利益,避免多级财政的交叉冗杂管理,保障各级政府事权和财权的一一对应。二是明确。对基本公共服务区域内的义务教育、公共卫生、医疗保障等和跨区域的抗旱排涝、卫生防疫、科技推广、农田水利建设、环境保护等的责任进行明确界定。

2. 完善转移支付制度。将一般性的转移支付所占的比例提高,化繁为简,增加一般性转移支付的规模;精简专项性的拨款项目,减少项目的特殊性,压缩专项资金规模,减少项目设立的随意性和盲目性,避免项目寻租,发挥县级财政的信息优势。

3. 优化财政支出结构。实体经济需要一个良好的营商环境,这个环境不仅是对企业本身直接的财政补贴或者税收优惠,也不仅是国家或者地方政府给予行业的各类优惠政策,还包括企业所处地区

的基础设施以及公共服务能力。不管现阶段要如何振兴实体经济,针对民生的财政支出必不可少。一方面要提高财政支持实体经济的质量,另一方面要挖掘更多的民间资本合作提供公共服务,保障财政支出的科学性、有效性。

#### (二) 提高地方财政服务实体经济的效能

1. 减少地方财政资源的浪费。发展实体经济,应该注重实体经济的质量,要结合供给侧结构性改革,去除实体经济中的产能过剩的僵尸企业。针对产业发展不平衡的现状,财政原先的扶持、补助要逐步从低端供给侧、产能过剩方退出,减少财政资源的浪费,更多地让市场起决定性作用。

2. 加大科创投入力度。科技创新是我国振兴实体经济的强有力抓手。国家要实现政府工作报告中提出的“实施创新驱动发展战略,优化创新生态,形成多主体协同、全方位推进的创新局面”的目标,地方要建设“具有全球影响力的产业科技创新中心”,就要集中财力发展有潜力的及创新型科技含量高的产业。

#### (三) 加强地方财政对于实体经济的激励

1. 完善直接的税收激励政策。要降低实体经济的税收负担,可以在企业政策层面改善营商环境,从而激发企业的创造性;积极落实“营改增”政策,大力降低制造业企业运营成本,在企业更新设备、投资改造方面给予优惠,提高全要素生产率;对新技术、新业态、新模式给予税收支持,借此激励企业加速改造和创新。激励性税收政策要有时效性,应适时退出,避免干扰市场的正常运行。

2. 完善间接的政府采购激励政策。政府采购对于企业来说,是一种肯定和鼓励,还能够保护地方企业,发挥科技导向的作用。对于某些项目,政府可以允许其以非招标方式购买,并在专利申请、国际合作等方面给予企业支持,还可以以订单为采购内容,锁定优秀的、市场前景好的“政府合同商”。

#### (四) 防范地方财政服务实体经济的风险

1. 完善地方债务风险机制。根据《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》的指导精神,积极完善地方自主发债制度,把债务纳入全口径预算中进行风险预估;健全体制,规范问责机制,严格发债程序,提高财政透明度;严格规定公共债务的使用方向,如公共支出、偿还旧债等;剥离地方融资平台的部分功能,利用金融贷款或者抵押方式融资;设置资金来源、使用、偿还三个方面的权重指标,不断完善债务风险预警。

2. 完善 PPP 模式,建立科学的风险管理机制。要积极完善 PPP 投融资法律法规,将审批程序标准化,合作双方要坚守契约精神,按照“风险—收益”对等原则划分风险等级;建立科学的风险管理与分担机制,完善监管和评估机制,避免国有资产流失。

3. 防范土地财政风险。要减轻地方对土地财政的过度依赖,减少土地开发收益,做好开征房产税的准备,制定合理的税率、起征点等,使地方能获得长期稳定的税收收入,跳出“经营城市”的怪圈。

#### (五) 促进地方财政协同金融、产业政策服务实体经济

财政政策、金融政策、产业政策都是我国振兴实体经济发展的有效手段和保障。政策体系要相互融合、相互协调,要根据产业发展出现的新业态、新行业加强财政税收研究。虽然政策不宜频繁更改,但是也要随着经济发展做阶段性的补充修正。

振兴实体经济也要纠偏虚拟经济。地方出台的财政政策应积极协同金融政策,纠偏虚拟经济的超高收益,让资金回流到实体经济中;积极推进金融业增值税改革,加强对金融创新以及金融衍生品的税收研究,以达到风险管控的目的。财政政策与货币政策协同发挥作用,首先要各自理顺体制关系,在制度上保障政策传导通畅;其次要优化财政政策与货币政策的组合方式,巧妙运用财政政策的治理之责与货币政策的市场化调控,实现振兴地方实体经济的目标。

#### 参考文献:

- [1] 郭庆旺,贾俊雪. 财政投资的经济增长效应:实证分析[J]. 公共经济评论,2004(2):40-47,96-97
- [2] 王彬. 财政政策、货币政策调控与宏观经济稳定——基于新凯恩斯主义垄断竞争模型的分析[J]. 数量经济技术经济研究,2010(11):3-18,36
- [3] 罗英,聂鹏. 后危机时代中国财政政策的动态效应分析——基于 DSGE 模型的数值模拟[J]. 经济学家,2011(4):53-62
- [4] 郭文,曹建海,程灵沛. 我国经济波动与财政政策关系的实证研究[J]. 现代管理研究,2018(3):12-14,54
- [5] 高培勇. 中国财税改革 40 年:基本轨迹、基本经验和基本规律[J]. 经济研究,2018(3):41-42
- [6] 庄晓季. 公共债务对实体经济的传导机制及政策启示[J]. 技术经济与管理研究,2015(6):65-69
- [7] 陈宝熙,许锦锋. 促进实体经济发展的税收政策思考[J]. 财政金融,2014(10):58-63

(责任编辑:李海霞)