

分类号 \_\_\_\_\_  
U D C \_\_\_\_\_

密级 \_\_\_\_\_  
编号 10741



# 硕士学位论文

(专业学位)

论文题目 减税降费背景下黄河流域地区财政可持续  
测度研究

研究生姓名: 董鹏梅

指导教师姓名、职称: 李永海 副教授

学科、专业名称: 应用经济学 税务

研究方向: 税收理论与政策

提交日期: 2023年5月31日

## 独创性声明

本人声明所提交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名： 董鹏梅 签字日期： 2023.5.31

导师签名： 李永海 签字日期 2023.5.31

导师（校外）签名： 姜新录 签字日期： 2023.5.31

## 关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定， 同意（选择“同意”/“不同意”）以下事项：

1. 学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；

2. 学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分内容。

学位论文作者签名： 董鹏梅 签字日期： 2023.5.31

导师签名： 李永海 签字日期： 2023.5.31

导师（校外）签名： 姜新录 签字日期： 2023.5.31

**Study on fiscal sustainability Measurement  
in the Yellow River Basin under the  
background of cut taxes and fees**

**Candidate : Dong Pengmei**

**Supervisor: Li Yonghai**

## 摘要

减税降费是深入推进供给侧结构性改革的必然要求。2016 年政府工作报告提出要减轻企业税负压力,以适度财政赤字的方式实施减税降费。此后我国减税降费政策不断完善,减税降费规模也不断扩大。2022 年,政府工作报告提出实施新的组合式税费支持政策,不断加大减税降费力度。实施大规模减税降费是党中央、国务院作出的重大决策部署,是提高政府治理能力的重要手段。实施减税降费有助于完善税收体制改革、优化收入分配,从而提高政府治理能力。

地方财政可持续是地方政府运行的核心内容,财政保持可持续方能实现政府管理的可持续。减税降费是推动财政更加积极有为的重要举措,一方面有利于提振企业信心,促进经济发展,从而实现财政的可持续发展。另一方面减税降费政策的实施在短期内必然会使得财政收入减少,导致财政出现不可持续状态。与此同时,黄河流域经济实现高质量发展作为重大国家战略,需要不断推进实施。因此,研究减税降费背景下黄河流域地区财政可持续对促进黄河流域实现高质量发展具有重要意义。

本文以减税降费为背景对黄河流域地区财政可持续能力进行分析。首先梳理了不同学者对减税降费、财政可持续、减税降费与财政可持续之间关系以及对黄河流域财政可持续的研究,并对相关理论进行了总结概括。其次通过 2016-2021 年相关数据对黄河流域地区省份以及城市财政状况和减税降费规模进行了分析。再次通过使用熵值法,对 2016-2021 年黄河流域地区财政可持续能力进行了测算与分析,并得出:在省份中,陕西省财政可持续能力最强,甘肃省财政可持续能力最弱;在城市中,鄂尔多斯市财政可持续能力最强,白银财政可持续能力最弱;并且整体上看,黄河流域地区大部分省份和城市财政可持续能力较弱,且存在较大差距,地区间财政发展不平衡,减税降费与财政可持续能力正相关等结论。最后结合减税降费背景以及测算结论,从提高减税降费精准度,促进黄河流域经济高质量发展、完善地方税体系,提升黄河流域地区财政收入质量、优化财税资源配置,促进黄河流域区域协调发展、提高资金使用率,优化黄河流域地区财政支出结构、完善债务预算管理机制,进一步防范地方债务风险五个方面提出了相应的对策建议。

**关键词：** 减税降费 地方财政可持续 黄河流域

## Abstract

Cutting taxes and fees is an inexorable requirement for deepening the supply-side structural reform. The 2016 government work report pointed out that, we need ease the tax burden on enterprises and cut taxes and fees through appropriate fiscal deficit. Since then, the policy of cut taxes and fees has been optimized, and the scale of cut taxes and fees has also been expanded. In 2022, the government work report proposed to implement new combined tax and fee support policies and continuously increase cut taxes and fees. To cut taxes and fees on a large scale is a major decision made by the CPC Central Committee and the State Council, and an important means to improve government governance. The implementation of cut taxes and fees will help improve the reform of the tax system and optimize income distribution, thus improving the governance capacity of the government.

Sustainable local finance is the core content of local government operation. Only by maintaining sustainable finance can sustainable government management be realized. Cutting taxes and fees is a significant measure to promote a more proactive fiscal policy. On the one hand, it will help enhance corporate confidence and promote economic development, so as to achieve sustainable fiscal development. On the other hand, the implementation of cut taxes and fees policies will inevitably reduce fiscal revenue in a short term, leading to unsustainable

state of finance. Furthermore, as a major national strategy, the realization of high-quality economic development in the Yellow River Basin needs to be carried out continuously. Therefore, it is of great significance to study the financial sustainability of the Yellow River Basin under the background of cut taxes and fees to promote the high-quality development of the Yellow River Basin.

In this paper, the financial sustainability of the Yellow River Basin region is analyzed under the background of cut taxes and fees. First of all, this paper sorts out different scholars' research on cut taxes and fees, fiscal sustainability, the relationship between cut taxes and fees and fiscal sustainability, as well as the fiscal sustainability of the Yellow River Basin, and summarizes relevant theories. Secondly, it analyzed the financial situation of provinces and cities in the Yellow River Basin and the scale of cut taxes and fees through the relevant data from 2016 to 2021. Thirdly, the entropy method is used to calculate and analyze the financial sustainability of the Yellow River Basin during 2016-2021, and draw the following conclusion : among provinces, the financial sustainability of Shaanxi Province is the strongest, and that of Gansu Province is the weakest. Among the cities, Ordos has the strongest financial sustainability, while Baiyin has the weakest financial sustainability. On the whole, the financial sustainability of most provinces and cities in the Yellow River Basin is weak, and there is a large gap

between them. The fiscal development is unbalanced among regions, and cut taxes and fees is positively correlated with the financial sustainability. Finally, based on the background of cut taxes and fees and the calculation conclusions, the paper aims to improve the precision of cut taxes and fees, promote high-quality economic development in the Yellow River Basin, improve the local tax system, enhance the quality of fiscal revenue in the Yellow River Basin, optimize the allocation of fiscal and tax resources, promote the coordinated development of the Yellow River Basin and improve the utilization rate of funds. The corresponding countermeasures and suggestions are put forward in five aspects: optimizing the structure of fiscal expenditure in the Yellow River Basin region, perfecting the debt budget management mechanism, and further preventing local debt risks.

**Keywords:** Cut taxes and fees; Sustainable local finance; Yellow River Basin



# 目 录

<b>1 绪论</b> .....	<b>1</b>
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 关于减税降费的相关研究.....	3
1.2.2 关于财政可持续的相关研究.....	4
1.2.3 关于减税降费与财政可持续关系的研究.....	6
1.2.4 关于黄河流域地区财政可持续的研究.....	7
1.2.5 文献述评.....	7
1.3 研究方案.....	8
1.3.1 研究内容.....	8
1.3.2 技术路线图.....	9
1.3.3 研究方法.....	10
1.4 创新点和不足之处.....	10
1.4.1 创新点.....	10
1.4.2 存在的不足.....	10
<b>2 减税降费政策与财政可持续的理论分析</b> .....	<b>11</b>
2.1 减税降费理论.....	11
2.1.1 供给学派减税理论.....	11
2.1.2 供给侧结构性改革下减税降费理论.....	12
2.1.3 组合式减税降费理论.....	12
2.2 财政可持续理论.....	12
2.2.1 财政可持续发展理论.....	12
2.2.2 区域财政发展理论.....	13
<b>3 黄河流域地区财政发展与减税降费现状</b> .....	<b>14</b>
3.1 黄河流域地区省份财政运行发展现状.....	14

3.1.1 黄河流域地区省份经济发展现状 .....	14
3.1.2 黄河流域地区省份财政收入现状 .....	15
3.1.3 黄河流域地区省份财政支出现状 .....	16
3.1.4 黄河流域地区省份债务能力现状 .....	17
3.1.5 黄河流域地区省份财政发展现状 .....	18
3.2 黄河流域地区城市财政运行发展现状 .....	19
3.2.1 黄河流域地区城市经济发展现状 .....	19
3.2.2 黄河流域地区城市财政收入现状 .....	20
3.2.3 黄河流域地区城市财政支出现状 .....	21
3.2.4 黄河流域地区城市债务能力现状 .....	22
3.2.5 黄河流域地区城市财政发展现状 .....	24
3.3 黄河流域地区减税降费现状 .....	25
3.3.1 黄河流域地区减税降费政策 .....	25
3.3.2 黄河流域地区减税降费规模 .....	26
<b>4 黄河流域地区财政可持续指标体系构建 .....</b>	<b>28</b>
4.1 测度方法 .....	28
4.1.1 方法选择 .....	28
4.1.2 熵值法的原理及优点 .....	28
4.2 财政可持续指标体系构建 .....	29
4.2.1 指标选取所遵循的原则 .....	29
4.2.2 黄河流域地区财政可持续评价指标的选取 .....	29
4.2.3 黄河流域地区财政可持续评价指标体系 .....	31
<b>5 黄河流域地区财政可持续指标测度分析 .....</b>	<b>33</b>
5.1 测算过程及数据来源 .....	33
5.1.1 熵值法测算过程 .....	33
5.1.2 数据来源 .....	33
5.2 省份指标权重及得分分析 .....	34
5.2.1 省份指标权重分析 .....	34
5.2.2 省份得分 .....	36

5.3 城市指标权重及得分分析 .....	38
5.3.1 城市指标权重分析 .....	38
5.3.2 城市得分 .....	41
5.4 研究结论 .....	45
<b>6 减税降费背景下黄河流域地区财政可持续的对策建议 .....</b>	<b>47</b>
6.1 提高减税降费精准度，促进黄河流域经济高质量发展 .....	47
6.2 完善地方税体系，提升黄河流域地区财政收入质量 .....	47
6.3 优化财税资源配置，促进黄河流域区域协调发展 .....	48
6.4 提高资金使用率，优化黄河流域地区财政支出结构 .....	48
6.5 完善债务预算管理机制，进一步防范地方债务风险 .....	49
<b>参考文献 .....</b>	<b>50</b>
<b>致 谢 .....</b>	<b>55</b>

# 1 绪论

## 1.1 研究背景及意义

### 1.1.1 研究背景

随着我国经济的高速发展,经济总量不断突破新高度,在经济向高质量转型过程中,必须要注重区域之间的协调发展。从“长江经济带发展”、“粤港澳大湾区建设”等战略的提出可以发现,区域协调发展是当前具有优势的战略导向。黄河流域横跨我国东中西,在2019年召开的黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上,就提出黄河流域生态保护和高质量发展,同京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展一样,是重大国家战略。2021年政府工作报告提出,深入实施区域重大战略,扎实推动黄河流域生态保护和高质量发展。而财政发展是保障地方实现高质量发展的前提,因此,通过对黄河流域地区财政可持续进行综合研究,可以有效促进黄河流域高质量发展。

为适应新时代中国特色社会主义经济社会发展的需要,2016年政府工作报告提出“为减轻企业税负,用适度扩大的财政赤字来保障减税降费政策的实施。”2018年减税降费政策陆续出台,具体包括“税收减免”和“取消或停征行政事业性收费”两项内容。2019年习近平总书记对减税降费工作作出批示,强调“减税降费必须实打实、硬碰硬”。2020年政府工作报告提出加大“六稳”工作力度,通过实施减税降费发挥积极财政政策作用,使减税降费等政策直接惠企利民。2021年政府工作报告提出实施新的结构性减税举措,对冲部分政策调整带来的影响。2022年减税降费座谈会上提出加大减税降费力度来应对经济下行压力,稳住宏观经济大盘。通过回顾这些重大论断,发现我国为保证经济平稳运行,在不断深入实施和完善减税降费政策。“十三五”期间,全国累计新增减税降费超过8.6万亿,2021年新增减税降费约为1.1万亿,我国宏观税负从2012年的18.7%降至2021年的15.1%,2022年新增减税降费及退税缓税缓费超4.2万亿<sup>①</sup>。减税降费主要聚焦增值税、所得税,以中小企业为主要目标对象,致力于减轻中小企业经营压力,提高市场活力,营造良好的税收环境。在经济下行背景下,坚持实施减税降费政策,减轻市场主体税费负担,提高企业纳税遵从度,从而在一定程

<sup>①</sup> 数据来源:通过整理中国政府网公布数据得来

度上促进了财政可持续。然而，我国财政收支差额占 GDP 的比重从 2010 年的 1.64% 扩大到 2021 年的 3.8%，财政收支差额进一步拉大，反映出我国财政收支矛盾日渐凸显，研究减税降费背景下财政可持续发展成为当务之急<sup>①</sup>。尤其是对地方政府而言，没有足够的税收自主权，也没有丰富的税源，加之减税降费政策的实施，导致地方政府财政赤字率不断扩大，财政可持续面临重大挑战。

依据黄河流域地区财政发展情况可以看出，2021 年我国黄河流域省份中，四川省财政收支差额最大，高达 6442.3 亿元，其次是河南省，财政收支差额最小的宁夏也有 968.29 亿元。财政收支不平衡，财政面临困难局面。财政自给率最高的分别是山东省 62.21%、山西省 56.15% 和陕西省 45.73%。最低的分别是宁夏 32.21%、青海省 27.72% 和甘肃省 24.88%。同为黄河流经区域，财政自给率却有很大的差距，财政自给率最高的山东省是财政自给率最低的甘肃省的 2.5 倍。从财政赤字率来看，青海省财政赤字率最高，超过 40%，其次是甘肃省 29.52%，山东省财政赤字率最低，为 5.32%<sup>②</sup>。根据以上数据显示，黄河流域地区财政收支差额较大，财政自给率与财政赤字率存在较大差距，体现了当前黄河流域地区财政所面临的突出问题。因此，需要结合减税降费背景对黄河流域地区的财政可持续能力进行研究。

基于上述背景，研究在减税降费背景下黄河流域地区财政可持续问题显得尤为重要。总体来看，通过对黄河流域地区财政可持续进行测算与研究，有助于我们直面当前所处困境，进一步掌握黄河流域地区的财政可持续能力，提出合理应对措施，促进财政的进一步可持续，还能为破解在减税降费背景下黄河流域地区财政困难局面和促进高质量发展发挥积极作用。

### 1.1.2 研究意义

地方财政的可持续发展问题，一直是财政管理的核心内容，地方财政随着经济发展从“收支双高增长”进入到“收低支高增长”的阶段，财政收支不平衡问题凸显。因此，在这一现实情况下，研究减税降费背景下黄河流域地区财政的可持续发展问题，具有非常重要的理论和现实意义。

理论层面来看，财政是实现国家和地区治理现代化的重要支撑。财政又分为

<sup>①</sup> 数据来源：通过计算中国政府网公布数据得来

<sup>②</sup> 数据来源：通过计算整理各省份财政厅公布数据得来

中央财政和地方财政，本文主要研究的是地方财政的可持续问题。研究在减税降费大背景下黄河流域地区财政可持续，首先是符合国家政策方针指向的。我党十九大、十九届四中全会和“十四五”规划中都提到，要明确中央和地方政府事权与支出责任，健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制。其次，通过研究能揭示地方经济发展、地方财政收入、地方财政支出、地方政府债务以及财政发展与地方财政可持续之间的关系，为应对当前减税降费政策的实施给财政可持续带来的影响提供思路。因此研究减税降费背景下黄河流域地区财政可持续发展不仅对促进我国区域经济平稳健康发展具有重要作用，还是实现地区治理现代化的应有之义。本文关于减税降费背景下黄河流域地区财政可持续能力的研究，既符合当前的热点问题，又有较强的现实预见性。

从现实意义来看，一方面是破解当前我国地方财政困难局面以及区域发展不协调问题的必然要求。首先，在整个黄河流域内，均存在财政收支不协调的问题。其次，由于地理位置、产业结构等不同，黄河流域地区间的财政自给率和赤字率也存在较大差距，凸显了区域发展不协调的问题，反映了当前黄河流域地区财政困难以及地区间发展不协调的严峻现实。在这一背景下研究黄河流域地区财政的可持续发展问题，也是破解当前黄河流域地区财政困难局面的现实诉求，具有重要现实意义。另一方面是分析研判黄河流域地区财政未来发展趋势的需要。通过对黄河流域地区财政可持续能力进行研究，可有效分析影响财政可持续的多方因素，从而进行精准防控，促进财政可持续。

## 1.2 文献综述

### 1.2.1 关于减税降费的相关研究

近些年，减税降费作为积极财政发挥作用的重要手段持续发力。关于减税降费的研究也成为近些年的重点，本文主要是从减税降费政策的演变历程以及减税降费效应的研究两个方面进行梳理与总结。

#### (1) 减税降费政策的演变历程

2008年中央首次提出“结构性减税”，2012年营改增试点工作展开，到2016年全面营改增和普遍性减税降费政策推行，再到2022年组合式减税降费政策提出，我国减税降费政策经历了漫长的演变历程。陈小亮（2018）通过梳理得出减税降费主要有两个阶段特征，一个阶段是以结构性减税降费为主要特征，另一个

阶段是以全面减税降费为主要特征。詹新宇（2022）对我国减税降费模式演进进行研究，提出在 2008 年金融危机以来，我国减税降费主要经历三个阶段，分别是以调节需求为主、以调节供给为主以及调节需求与供给并重。国家税务总局税收科学研究所课题组等（2019）提出减税降费是当前税收工作的主题，实施大规模减税降费是激发市场活力，发挥税收杠杆作用的重要途径。段龙龙等（2021）提出近些年我国减税降费政策正经历着从“单一税种减税到普惠性减税”“减税负向改税制和降税负并举”“政策性减税降费向制度性减税降费”的三个转变。胡怡建（2022）认为在世界经济复苏动力不足的外部环境以及投资与消费恢复缓慢的内部环境背景下，我国将实施更大规模的组合式税费支持政策，助力经济运行保持在合理运行区间。

## （2）减税降费政策效应的研究

减税降费政策效应的显现根据不同时间段、不同角度有不同的特征，有长期效应和短期效应，也有直接效应和间接效应。陈小亮（2018）通过对减税降费政策的效果进行评估发现，2008-2015 年减税并没有使宏观税负下降，反而上升了；2016 年之后减税效果才有所显现，宏观税负下降。中国季度宏观经济模型课题组（2019）通过研究发现若是将减税降费对象从企业换到居民，其效应更为显著。包东红等（2020）在对甘肃省减税降费综合评估的基础上得出减税降费缓解了经济下行压力，财政收入结构进一步优化。Zhiming Zhang（2021）通过研究发现减税可以有效降低生产投入部门的成本与价格从而促进居民消费价格的降低，并且可以改善城市居民的整体消费差距。郭先红等（2021）发现减税降费虽然政策效果明显，但还是存在执法成本大，企业信息获取不全面导致没有及时享受到减税降费政策带来的红利等问题。孙慧玲等（2021）通过分析地方减税降费政策效应，得出减税降费政策从直接来看有降低税负、推动投资与消费等效应，间接来看有优化营商环境、培养地方税源、理顺地方与中央关系的效应。金观平（2022）认为减税降费政策近些年持续发力，助力企业纾困，政策红利得到充分发挥。

## 1.2.2 关于财政可持续的相关研究

关于财政可持续的研究在近些年无论是从国家层面还是地方层面都未间断。综合国内外研究文献，关于财政可持续的研究本文将从两个方面进行梳理和评价：一是关于财政可持续概念的界定；二是关于财政可持续评价的研究。

### （1）财政可持续概念的界定

关于财政可持续的定义一直没有明确的界定,不同的学者从各个角度出发提出了不同的说法。财政可持续的概念最早是由凯恩斯提出的,而国外学者 Buiter (1985) 最早对财政可持续进行了清晰地定位,他认为财政可持续性是指国家财政的能力与存续形态,财政具备可持续性需要国家净值占产出之比维持在现有水平。匡小平(2004)通过分析实际税率和可持续税率的差异变动来反映地方财政的可持续性。付春香(2010)提出可持续发展的财政是指财政在有能力维持自身平稳有序运行的基础上为经济社会的发展提供有力的支撑。

从偿债能力角度,夏颖(2010)提出地方政府债务问题实际上是地方财政债务问题,地方政府的偿债能力与地方财政可持续息息相关。丁鑫(2012)提出,财政可持续是指在财政收支平衡的前提下,政府可以偿还当前以及未来的债务。马海涛等(2012)认为财政可持续性是指在较长时期内政府可以实现以新债偿旧债,同时币值维持平稳。朱军等(2014)认为政府有能力对所欠债务进行偿还就说明财政是可持续的。

从财政收支角度,余永定(2000)通过建立财政稳定的理论框架,认为要实现财政稳定就需要实现财政收支的长期平衡。王晓霞(2007)通过进一步探讨发现,财政可持续研究的本质是政府财政收支的宏观经济影响。夏颖(2010)认为地方财政可持续是指地方财政收支平衡,自身体系完整且能为地方经济发展的可持续提供支撑。邓晓兰等(2013)认为财政可持续是合理的债务率与财政收支结构之间存在的一种较优的对应,在这个前提的约束下政府财政收支达到均衡合理的发展状态即为财政可持续。宁彤云(2019)认为,在地方财政支出刚性的制约下,研究地方财政可持续最首要的是对财政收支之间的平衡性进行分析。

### （2）财政可持续评价的研究

关于财政可持续评价的研究,国内外学者通过多种方法进行评估与研究。付春香(2010)通过构建指标体系得出,可持续的财政主要包括财政收入的合理性、财政支出的高效性以及科学发展观的指导。白积洋(2017)通过运用跨期预算约束条件对广东省地方财政可持续进行了测算分析,得出财政赤字在一定时间范围内是被允许的,但长期来说政府的预算要得到满足。Akram 和 Rath(2019)采用印度 1980-2018 年的州级数据来检验财政的可持续性,结果显示大多数州具有



较强的财政可持续性，北部、西部和南部各州的财政状况更为稳健。刘孝斌和钟坚（2019）采用 GMM 估计方法对经济增长与财政可持续性之间关系的异质性进行了研究。Selahattin İmrohoroğlu（2019）通过研究发现任何单一的政策都无法使日本的财政恢复平衡，实现财政可持续最有效的途径是更高的生产率增长、消费税率的提高以及女性就业的增加。刘尚希等（2021）通过专题调研，提出经济发展质量受科技创新、人力和物质资本的影响，而财政可持续受经济发展质量的影响。李秀（2021）通过对地方财政可持续性测算得出地方财政收入对财政可持续性的影响最大，地方财政可持续能力整体较弱。Sokolov（2021）认为维持长期财政稳定意味着既要优化非生产性支出部分，又要增加税收负担。

### 1.2.3 关于减税降费与财政可持续关系的研究

减税降费与财政可持续发展问题的研究一直是我国近些年的热点问题研究，根据国内学者研究，减税降费政策对财政可持续发展既有短期的影响，也有长期的影响。因此，研究如何在减税降费浪潮下促进我国财政的可持续发展十分重要。

#### （1）减税降费对财政可持续的短期影响

关于减税降费对财政可持续的短期影响研究结果基本一致，在短期内，减税降费政策的实施会减轻企业税负，但同样也会加大财政压力。于树一（2019）提出在短期内减收压力和增支压力叠加在一起，使得地方财政更加被动，财政统筹平衡能力受到挑战。陈星（2020）通过对江西省财政可持续发展分析，认为减税政策在短期内通过“减税负”导致的江西省财政收入减少无法弥补，财政运行面临“阵痛”。刘富华等（2020）提出减税降费作为积极财政政策的重要内容，在助推经济发展的过程中同时在短期内给地方财政带来压力。王益萌（2021）认为短期来看，减税降费政策在推进经济高质量发展的同时给地方财政带来了压力，影响地方财政可持续。杨柳（2021）通过分析云南省地方财政可持续得出，短时间内减税降费政策对地方财政收入产生的负面影响会冲击财政收支的平衡性。

#### （2）减税降费对财政可持续的长期影响

从长期来看，减税降费会进一步促进财政可持续发展，优化财政收支结构，唤起市场活力。唐晓旺（2019）通过分析河南省财政收支状况，认为从中长期来看，减税降费不仅可以促进企业转型升级，而且在涵养税源、提高政府效能方面也发挥着积极作用。申珍妮（2020）认为，从长远来看，减税降费将会扩大税收

收入的税基，从而为财政可持续提供有力支撑。张学诞等（2019）认为减税政策的效应是一个慢慢发酵的过程，一两年的减收并不意味着财政的不可持续，从长期来看，减税政策有利于促进经济增长从而对税收收入产生正向影响。段龙龙等（2021）分析了减税降费引致地方财政困境的现实逻辑，认为要强化地方政府财政综合保障能力，构建地方财政平稳运行长效机制。王益萌（2021）通过分析得出从长远来看，减税降费的内在经济效应的作用机理对我国地方财政可持续具有积极的影响作用。周佳丽（2021）通过对山西省财政收支进行分析，推出长期来看减税降费是用税费“减法”来换取经济的“加法”，在减少地方财政收入的同时也减少了企业的税负，促进企业技术创新，激发市场活力，推动了经济发展。

#### 1.2.4 关于黄河流域地区财政可持续的研究

对黄河流域财政可持续的研究主要是从财税政策的研究以及完善税种研究两方面展开的。李明等（2020）认为为促进区域协调发展以及形成新发展格局，完备的财税政策不可缺少。崔晨涛等（2021）提出黄河流域要实现高质量发展，必须要发挥财税政策的支持作用，加快重点税源建设，落实税收优惠。刘业飞（2021）强调山西省坚持将减税降费政策放在首位，精准推动减税降费政策落地生根，使政策服务绿色产业发展，促进黄河生态保护。张瑞清（2022）认为税收助力黄河流域高质量发展，绿色税制引领生态“风景线”，税收优惠描绘绿色“生态园”。蔡婧瑜（2022）提出各省需加快完善财税政策，发挥财税政策在黄河流域的基础性、支柱性和保障性作用。刘丹等（2022）从财税政策入手分析了青海、甘肃、宁夏三省高质量发展成效，并提出通过财政支持高质量发展战略。赵依梅（2022）通过测算税费政策对黄河流域环境影响的空间溢出效应，提出进一步优化税收制度，促进黄河流域高质量发展。

#### 1.2.5 文献述评

通过对国内外现有研究成果进行梳理，发现目前的相关研究既涉及到财政可持续性的概念界定和影响因素，也涉及到新一轮减税降费对地方财政可持续性的影响和实现地方财政可持续性的措施，以及黄河流域财税政策实现高质量发展等方面，这为本文的研究提供了思路、视角上的启发。首先在研究思路，通过梳理现有研究发现，关于减税降费的研究主要是在其影响层面，关于财政可持续的研究是从当前财政所面临的困难局面出发进行分析研究，较为全面的分析了当前

地方财政发展所面临的挑战以及困境，描述现状并提出问题，为整个研究提供了坚实的基础。其次，从研究视角来看，当前学术界对财政可持续发展的关注多集中在财政收支矛盾、政府债务等层面，这为本文的研究提供了一个新的切入点。

但是，我们也发现：一是无论是主动还是被动地减税降费政策，都会涉及到一些新的影响因素，因此需要对新的因素的影响作用进一步进行研究。二是目前关于财政可持续性发展的研究主要集中在全国层面的宏观分析和个别地区的省域分析，而针对区域财政可持续性发展问题的研究还较为少见，尤其是以黄河流域区域为主体进行研究的文献较少。因此，研究减税降费背景下黄河流域地区财政可持续具有现实意义。为此，本文将致力于研究减税降费背景下黄河流域地区财政的可持续发展相关问题。

## 1.3 研究方案

### 1.3.1 研究内容

本文以减税降费后黄河流域地区省份以及流经城市财政可持续发展作为研究对象，将遵循“理论基础——现状分析——指数构建——分析评价——对策建议”的逻辑思路进行安排，主要研究问题包括以下六个方面：

第一章：绪论。对选题的背景和意义进行阐述，利用文献回顾的方式，对减税降费的历程及效应进行梳理，并对本文研究的财政可持续概念进行定义、梳理国内外财政可持续测算方法；总结减税降费对财政可持续的短期以及长期影响，对黄河流域地区财政可持续研究进行梳理，确定研究方法以及提出本文的创新与不足。

第二章：相关理论基础分析。概述与减税降费有关的供给学派减税理论、国内的供给侧结构性改革下减税降费理论以及组合式减税降费理论，财政可持续有关的财政可持续发展理论和区域财政发展理论，为研究减税降费背景下黄河流域地区财政可持续奠定理论基础。

第三章：分析黄河流域地区财政可持续与减税降费现状。首先，分析2016-2021年黄河流域经济发展、财政收入、财政支出、债务发展以及财政发展现状，然后对黄河流域地区减税降费规模进行分析。

第四章：构建黄河流域地区财政可持续指标体系。首先介绍估算财政可持续的测算方法——熵值法；其次，构建黄河流域地区财政可持续测算指标体系，分

别从经济发展可持续、财政收入可持续、财政支出可持续、政府债务可持续以及财政发展可持续五个角度构建指标。

第五章：黄河流域地区财政可持续指标测度分析。基于黄河流域地区财政可持续评价指标体系进行测度分析，并基于分析结果得出相应结论。

第六章：结合影响黄河流域地区财政可持续的成因，提出相应的对策建议。

### 1.3.2 技术路线图

本文的技术路线图如图 1.1 所示：

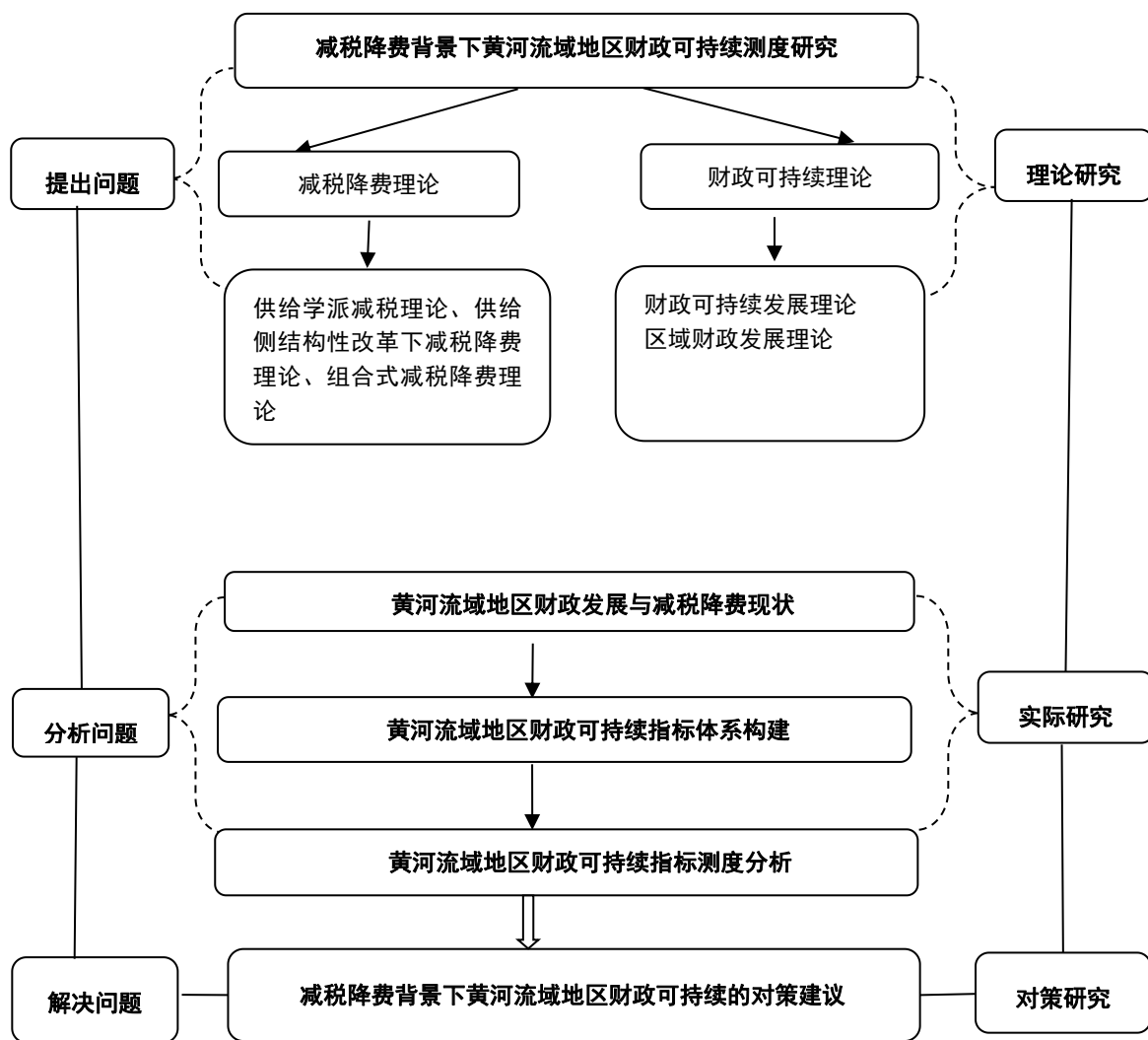


图 1.1 技术路线图

### 1.3.3 研究方法

计划采用的研究方法主要有：

一是文献研究法：通过大量阅读国内外文献，对当前财政可持续发展问题的研究有了较为全面的认识。同时，有计划的精确查找黄河流域地区历年经济社会发展的相关统计数据，以保证研究结果的可靠性。

二是数据分析法：通过数据搜集，对黄河流域地区财政状况进行分析，并对经济发展、财政收入、财政支出、政府债务、财政发展以及黄河流域地区减税降费规模进行分析。

三是实证分析法：本文以熵值法为主要分析方法。熵值法是一种客观赋权法，可以避免受到主观影响。通过运用熵值法对黄河流域地区省份以及城市财政可持续进行综合分析，得出指标权重以及测算结果，并对测算结果进行分析总结，可以较好的解释本文所研究的相关问题。

## 1.4 创新点和不足之处

### 1.4.1 创新点

一是从指标测算角度评价黄河流域地区财政的可持续发展能力。构建科学合理的财政可持续发展评价指数，从各个维度测算黄河流域地区历年的财政可持续发展能力，并得出相应结论，是本文研究的创新点。

二是从对策角度提出黄河流域地区财政实现可持续发展的建议。依据测算出的黄河流域地区财政可持续发展能力现状，在地方财政现实困难和国家大力推进减税降费的双重背景下，提出实现黄河流域地区财政可持续发展的对策建议，也是本文研究的创新点。

### 1.4.2 存在的不足

本文的主要不足之处主要表现在：第一，针对财政可持续问题，已有许多国内外学者从许多方面进行了研究，且由于受学术水平限制，本文在研究的广度与深度上还存在不足，导致提出的政策建议针对性不强。第二，测算结果与财政可持续规模存在差异。本文采取相对合理的测算方法，尽可能使测出的结果更贴近实际，但因数据存在一定的局限性，指标选取不同或选取不够全面，导致测算结果与财政可持续规模存在一定的差异。

## 2 减税降费政策与财政可持续的理论分析

### 2.1 减税降费理论

#### 2.1.1 供给学派减税理论

20 世纪 70 年代，美国经济面临“滞涨”局面，凯恩斯学派的减税理论不再适用新的经济形势，在西方各界学者的探索下，供给学派的理论崭露头角。供给学派理论的核心也是减税，认为税率的降低一方面可以增加劳动者的收入，使劳动者可以有更多的机会成本，增加劳动力的供给；另一方面税率的降低可以刺激消费和投资，从而促进社会的整体经济。且税率过高会抑制劳动者积极性，阻碍社会生产力的提高以及伤害社会投资、消费，对经济发展产生恶性影响。其中最具有代表性之一的就是阿瑟·拉弗提出的“拉弗”曲线，其核心观点是税率和税收呈现一种倒 U 关系，在某一临界点之前，税收和税率的变动方向是同向的，而在这一临界点之后，税收和税率的变动呈反向关系。如图 2.1 所示，当税率从 A 上升到 C 再到 E 点时，税收收入随税率的上升而增加；当税率上升到 E 点时，税收收入达到最大；但从 E 点开始，税率的提高反而会使税收收入减少。这是因为当税率较高时，生产者利润就会大幅减少，从而抑制生产积极性，导致经济发展缓慢。因此，供给学派认为税率的降低在某些时候不仅不会导致税收收入的减少，反而可能会增加税收收入。税率降低以后，可支配收入的增多会刺激消费和投资，从而产生更多的税收。我国近些年减税降费政策的不断深入实施，也可以很好的借鉴供给学派的减税理论，为实现最优税率寻找条件，从而促进财政收支平衡，实现财政可持续。

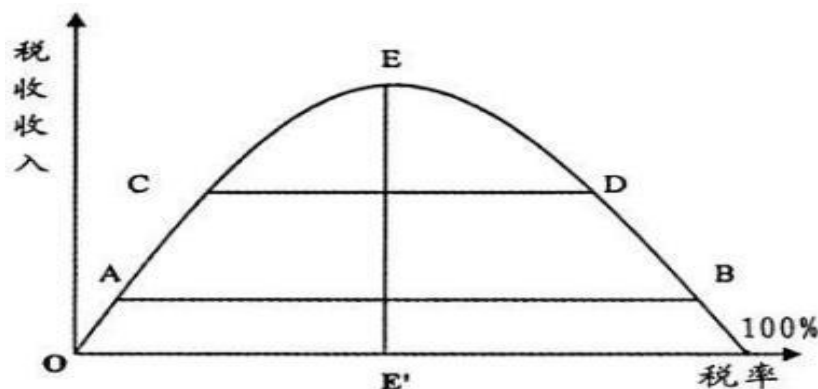


图 2.1 拉弗曲线

### 2.1.2 供给侧结构性改革下减税降费理论

供给侧结构性改革之前的减税主要侧重于需求侧，目标在于扩大总需求，通过减税使得企业和个人的可支配收入增加，从而刺激消费投资。但保持减税效应并不会与削减政府支出同步进行，因此导致财政收支不平衡，进一步加大了财政赤字。而供给侧结构性改革主要侧重于提高供给，通过减税使得企业和个人税负降低，减少企业的经营成本，从而扩大生产规模，保持企业活力。减税作为供给侧结构性改革的重要政策手段，其主要目的是通过降低企业的成本进而降低企业负担来引导企业按国家预定的目标发展。我国从 2012 年开始实行供给侧结构性减税降费，主要目标便是“降成本”，通过减税降费推动财政政策更加积极有效。在经济下行期，企业和个人面临较大的生产和生活压力，通过供给侧结构性减税降费所推行的这一系列举措，使得企业和个人税负压力有效缓解，企业经营效果大大改善，经济发展有序提高。

### 2.1.3 组合式减税降费理论

组合式减税降费政策使得减税降费规模不断扩大，减税降费的效率与效果不断提高，政策实施更加精准。组合式减税降费政策是指既包括阶段性的，也包括制度性的；既有普惠性的，也有特定领域、特定行业的；既有中央政府统一出台的，也有地方政府自主制定的；既有退税，也有减免税等多种方式。组合式减税降费政策加大了减税力度，也强化了政策执行的精准度，助力企业在面对疫情冲击后生产生活稳步复苏。组合式税费政策主要有四方面特点：一是减税规模达到历史新高。减税降费规模在近些年不断增加；二是强化精准性。政策主要聚焦制造业、小微企业和个体工商户，为企业发展注入活力，助力企业发展；三是突出组合式。各项政策工具协调配合，政策效果更加显现；四是政策发力适当靠前。尽快出台多项优惠政策让企业快速享受政策红利，帮扶困难企业纾困。组合式减税降费助力企业脱困，增强了企业的获得感，也促进经济在合理区间内发展。

## 2.2 财政可持续理论

### 2.2.1 财政可持续发展理论

可持续发展理论坚持公平、持续等原则，可持续是指满足当前发展需求同时

也不影响未来发展需要，其涵盖了多个方面，从生态可持续到经济、社会的可持续，各方面紧密相连，相互作用。社会可持续作为经济和生态可持续的最终目标，也对生态、经济的可持续起着促进作用，其追求的是共同的可持续。因此，财政可持续的研究也不能脱离可持续发展理论。财政可持续是指政府在长期发展过程中，财政收支实现平衡，政府收入可以满足政府的各项支出，并且在此基础上具备偿还债务的能力。财政可持续不仅要考虑自身体系的完整，而且还应该在长期内保持有序平稳运行。在保持经济健康发展的同时，目标长远，使财政收支不仅满足当前需求，而且也不损害未来发展的需要，同时促进社会、经济的发展。研究地方财政可持续，一方面要理顺中央与地方的财政关系，积极响应中央政策；另一方面，结合各地发展实际，提高财政支出效率，合理管控地方债务，促进经济高质量发展，从而为地方财政可持续保驾护航。

### 2.2.2 区域财政发展理论

随着经济全球化和一体化发展，区域治理已成为一种发展趋势，区域财政研究也至关重要。区域财政中的区域并不是行政区域，而是经济区域或者某一要素流动自然形成的区域，重点研究的是跨区域财政问题及体制。区域财政是区域政府活动的“钱袋子”，承担着承上启下的重要作用。我国财政体制改革主要经历了三个阶段，在1978年以前是“统收统支”，1978-1992年间是“包干制”，1992年至今一直是“分税制”。分税制的出现使得地方与中央收支权责关系划分逐渐与经济发展进程背离，因此区域财政体制改革也在一直进行着。区域协调发展成为近些年经济高质量发展主要方式，黄河流域作为重要经济发展区域，要实现区域间协调发展，区域财政发展理论发挥重要作用。



### 3 黄河流域地区财政发展与减税降费现状

黄河作为我国的“母亲河”，是我国第二大长河，也是一条重要的经济命脉。黄河起源于青藏高原，自西到东，流过青海省、四川省、甘肃省、宁夏回族自治区、内蒙古自治区、陕西省、山西省、河南省、山东省等 9 个省份。其中东部地区只有山东省，中部地区只有山西省和河南省，剩余六省都属西部地区。主要流经 33 个地级市，其中 11 个位于黄河上游（从河源出发到内蒙古自治区托克托县河口镇），12 个位于黄河中游（从河口镇出发到河南郑州市），10 个位于黄河下游（从黄河桃花峪出发一直到入海口）。具体如表 3.1 所示。

表 3.1 黄河流域流经省份及地级市

省份	地级市
青海省	—
四川省	—
甘肃省	兰州市、白银市
宁夏回族自治区	中卫市、吴忠市、银川市、石嘴山市
内蒙古自治区	乌海市、鄂尔多斯市、巴彦淖尔市、包头市、呼和浩特市
陕西省	榆林市、延安市、渭南市
山西省	忻州市、吕梁市、临汾市、运城市
河南省	三门峡市、洛阳市、济源市、焦作市、郑州市、开封市、新乡市、濮阳市
山东省	聊城市、泰安市、济南市、德州市、滨州市、淄博市、东营市

资料来源：百度百科

注：黄河流经 9 个省区，共流经 33 个地级市，分布在 7 个省区里，黄河最上游的青海和四川两个省份流经青藏高原之上，这里没有分布地级市。

#### 3.1 黄河流域地区省份财政运行发展现状

本节分析所采用的数据为 2016-2021 年黄河流域各省份的地区生产总值、财政收入、财政支出以及债务余额的数据，主要来源于各省份国民经济发展统计公报、各省份财政厅财政预决算数据。

##### 3.1.1 黄河流域地区省份经济发展现状

即使同处于黄河流域区域，但由于所处地理位置与产业结构、文化因素等不

同，其经济发展水平也相差较大。本文关于黄河流域省份经济发展现状通过2016-2021年地区生产总值平均数来展现，如图3.1所示，2021年黄河流域省份中，山东省经济发展能力最强，超过了70000亿元，与排在第二位的河南省相差23683.47亿元；排在第二梯队的分别是河南省和四川省，均超过40000亿元；排在第三梯队的分别是陕西省、内蒙古自治区和山西省，均超过10000亿元；排在最后梯队的是甘肃省、宁夏回族自治区和青海省，均在10000亿元以下。其中青海省经济发展能力最低，在3000亿元以下。财政收入最高的山东省是最低的青海省的25.49倍。

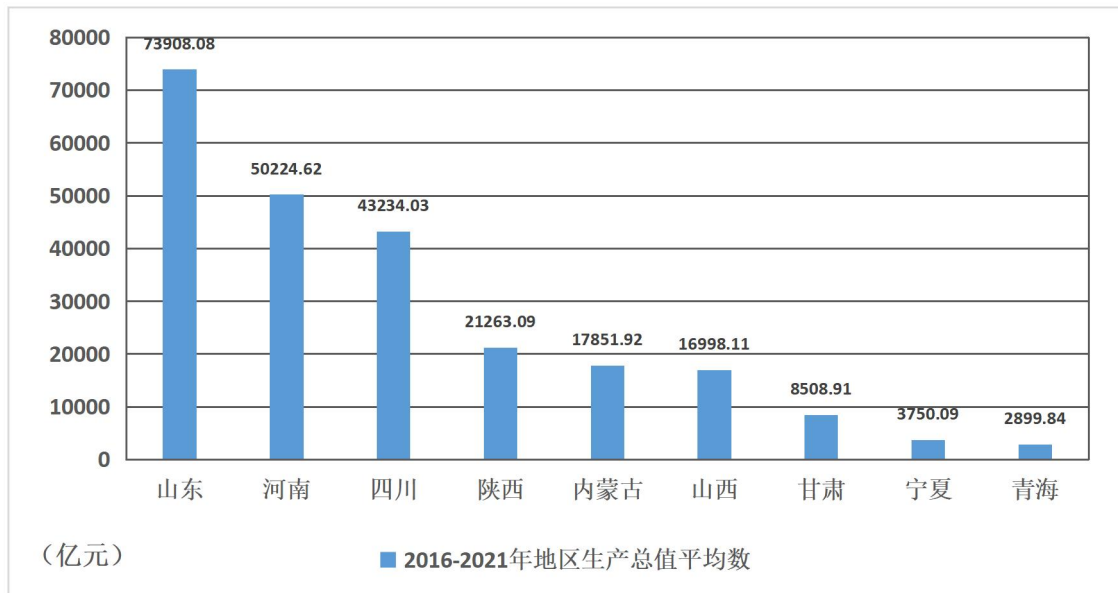


图 3.1 2016-2021 年黄河流域省份平均地区生产总值

数据来源：各省份国民经济发展统计公报公布数据计算得来

### 3.1.2 黄河流域地区省份财政收入现状

地方财政收入是扣除上缴中央之后剩下的部分。黄河流域省份财政收入现状可通过2016-2021年地方一般公共预算收入平均数来展现，如图3.2所示，山东省平均财政收入最高，超过了6000亿元，与排在第二位的四川省相差2471.78亿元；排在第二梯队的分别是四川省和河南省，均超过3000亿元；排在第三梯队的分别是陕西省、山西省和内蒙古自治区，均超过2000亿元；排在最后梯队的分别是甘肃省、宁夏回族自治区和青海省，均在2000亿元以下。其中青海省平

均财政收入最低，在 300 亿元以下。平均财政收入最高的山东省是最低的青海省的 23.29 倍。由此可见，即使同处于黄河流域，各省平均财政收入也相差较大。黄河上游五个省份中财政收入排在前四位的只有四川省，而黄河中下游中有三个省份排在前四位。

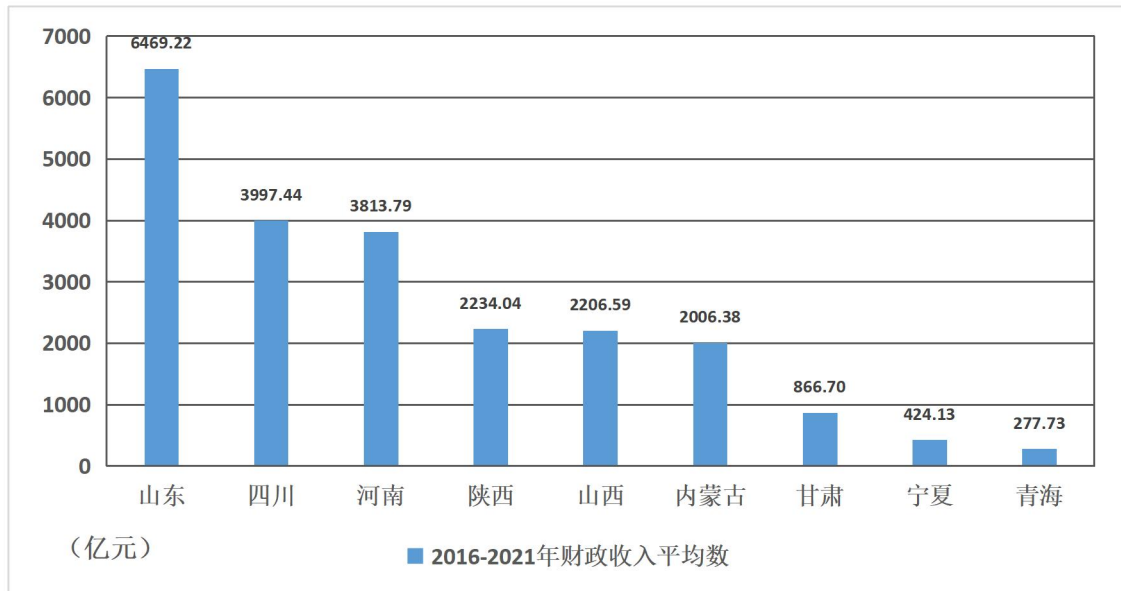


图 3.2 2016-2021 年黄河流域省份平均财政收入

数据来源：各省份财政厅网站公布数据计算得来

### 3.1.3 黄河流域地区省份财政支出现状

财政支出又可以称为政府支出，是指政府可以支配的货币额，黄河流域省份财政支出现状可通过 2016-2021 年地方一般公共预算支出平均数来展现。如图 3.3 所示，山东省平均财政支出最高，超过 10000 亿元，排在第一梯队；其次是四川省和河南省，均超过 9000 亿元，排在第二梯队；排在第三梯队的是陕西省、内蒙古自治区、山西省和甘肃省，财政支出均超过 3000 亿元；排在最后一梯队的是青海省和宁夏回族自治区，其财政支出在 1000-2000 范围内。平均财政支出最高的山东省是最低的宁夏回族自治区的 7.33 倍，由此可见即使同处于黄河流域，财政支出也存在较大差距。

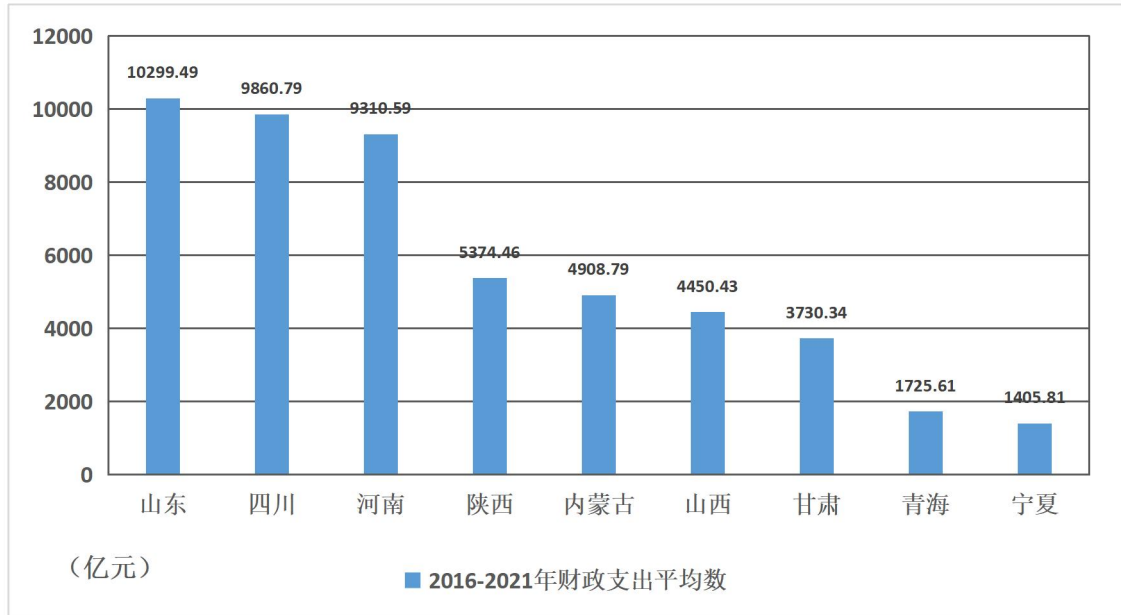


图 3.3 2016-2021 年黄河流域省份平均财政支出

数据来源：各省份财政厅网站公布数据计算得来

### 3.1.4 黄河流域地区省份债务能力现状

各地方政府债务余额包括一般债务余额和专项债余额，体现的是地方负债能力，与地方财政可持续息息相关。黄河流域省份债务能力现状可通过 2016-2021 年地方债务余额平均数来展现。如图 3.4 所示，山东省平均债务余额最高，其次是四川省，均超过 10000 亿元；排在第二梯队的是河南省、内蒙古自治区、陕西省，均超过 5000 亿元；排在第三梯队的是山西省和甘肃省，均超过 3000 亿元；排在最后一梯队的是青海省和宁夏回族自治区，平均债务余额在 1000-2000 亿元之间。山东省平均债务余额是宁夏回族自治区的 9.28 倍，可以看出流域内省份之间平均债务余额也存在较大差距。

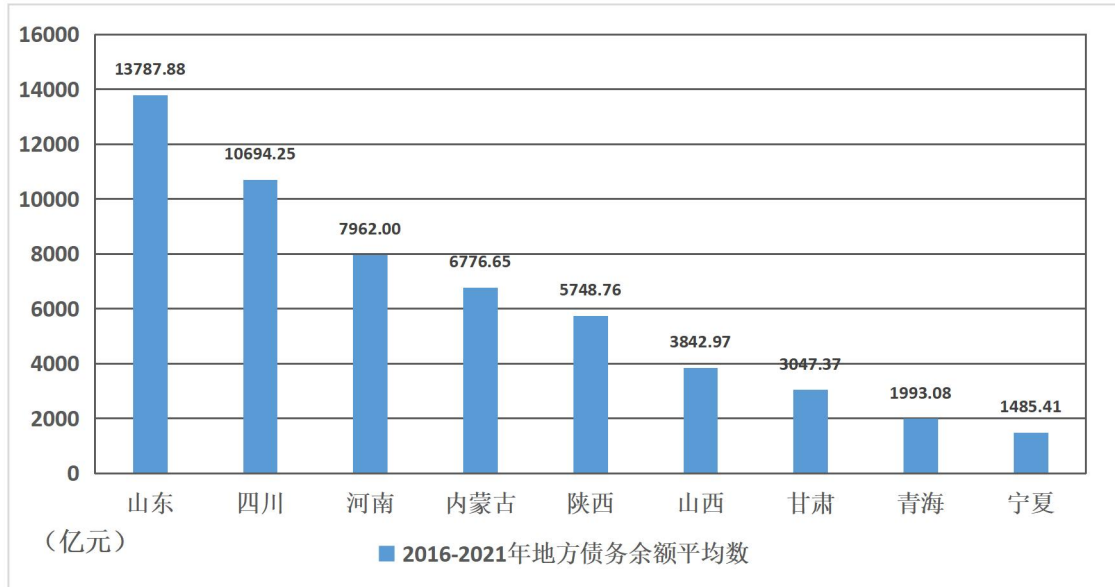


图 3.4 2016-2021 年黄河流域省份平均债务余额

数据来源：通过各省份财政厅公布的财政预决算数据计算得来

### 3.1.5 黄河流域地区省份财政发展现状

地方财政发展是地方财政可持续能力的重要体现，主要反映在地方政府财政资源的可持续层面。黄河流域省份财政发展现状可通过 2016-2021 年地方财政收入增长与经济增长协调性（地区 GDP 增长率/财政收入增长率）平均数来展现。地方财政收入增长与经济增长协调性的值小于 1，说明政府对经济的干预程度大，税负的升高会损害微观主体的利益；地方财政收入增长与经济增长协调性的值大于 1，意味着更大幅度地让企业留住利润，加快发展，从而实现财政的健康发展。如图 3.5 所示，山东省地区 GDP 增长率/财政收入增长率的值最高，达到 3.36，是唯一一个大于 1 的省份，其他省份都小于 1。排在第二梯队的是河南省、四川省、青海省，均超过 0.8；排在第三梯队的是陕西省，超过 0.6；排在第四梯队的是内蒙古自治区和宁夏回族自治区，均在 0.2-0.3 之间；排在最后一梯队的是山西省和甘肃省，其值在 0.2 以下。可以看出流域内省份之间财政发展也存在较大差距。

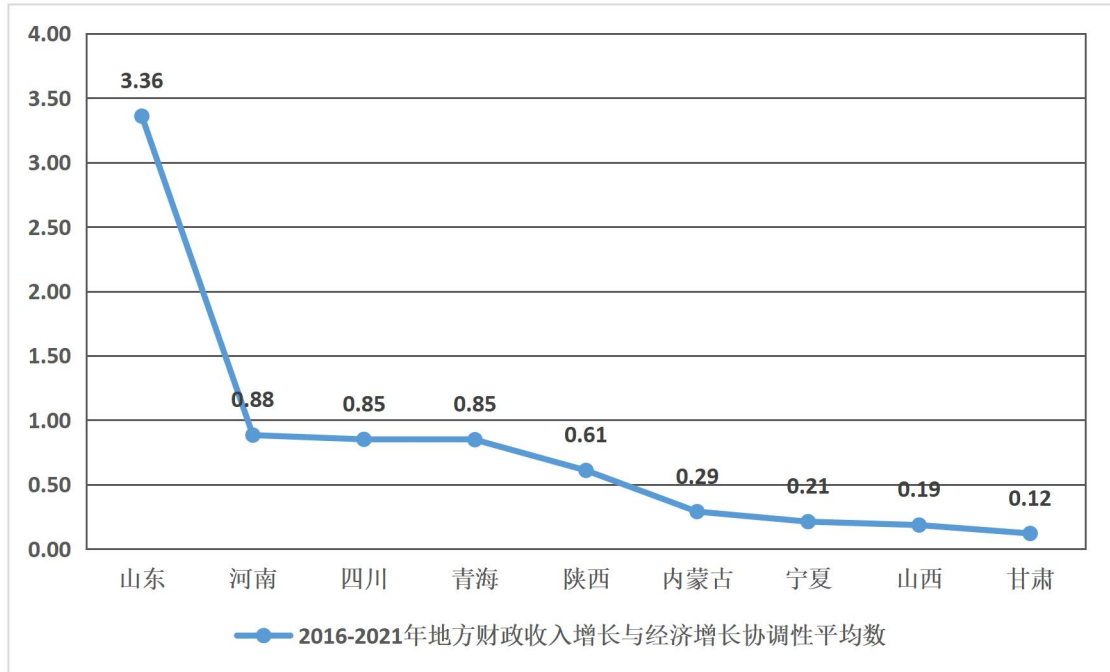


图 3.5 2016-2021 年黄河流域省份平均财政收入增长与经济增长协调性

数据来源：通过各省份财政厅公布的财政预决算数据计算得来

## 3.2 黄河流域地区城市财政运行发展现状

本节分析所采用的数据为2016-2021年黄河流域各省份流经地级市的地区生产总值、财政收入、财政支出以及债务余额的数据，主要来源于各地级市国民经济发展统计公报、各地级市财政局财政预决算数据。

### 3.2.1 黄河流域地区城市经济发展现状

黄河流域地区各市经济发展水平通过2016-2021年平均地区生产总值来表示，如下表3.2所示，在33个城市中，平均地区生产总值排在前五位的分别是郑州市、济南市、洛阳市、淄博市和鄂尔多斯市。其中有两个市属于河南省、两个市属于山东省，还有一个属于内蒙古自治区。排在后五位的分别是石嘴山市、吴忠市、乌海市、白银市和中卫市。其中有三个市属于宁夏回族自治区、其余甘肃省和内蒙古自治区各占一个。平均地区生产总值最高的郑州市是最低的中卫市的25.48倍。可以看出，黄河流域内各城市之间的经济发展差异也较大。在这33个城市中，平均地区生产总值超过10000亿元的仅有郑州市；5000-10000亿元之间的也仅有济南市；在4000-5000亿元之间的也只有2个城市；在3000-4000亿元的共计有4个城市；在2000-3000亿元的共计有9个城市；在1000-2000亿元的

共计有 8 个城市；在 1000 亿元以下的共计有 8 个城市。

表 3.2 2016-2021 年黄河流域地区城市平均地区生产总值及排名

地区	平均地区生产总值（亿元）	排名	地区	平均地区生产总值（亿元）	排名
郑州市	10611.87	1	银川市	1928.42	18
济南市	8768.52	2	渭南市	1782.48	19
洛阳市	4729.53	3	濮阳市	1620.30	20
淄博市	4296.37	4	运城市	1554.60	21
鄂尔多斯市	3935.88	5	延安市	1529.69	22
榆林市	3933.53	6	吕梁市	1474.57	23
东营市	3432.22	7	临汾市	1472.10	24
包头市	3061.22	8	三门峡市	1469.09	25
呼和浩特市	2948.95	9	忻州市	993.38	26
泰安市	2747.26	10	巴彦淖尔市	866.72	27
兰州市	2746.02	11	济源市	669.15	28
新乡市	2702.89	12	石嘴山市	576.88	29
德州市	2657.24	13	吴忠市	574.91	30
聊城市	2645.51	14	乌海市	551.83	31
滨州市	2593.49	15	白银市	493.05	32
焦作市	2303.10	16	中卫市	416.47	33
开封市	2163.02	17			

数据来源：各城市国民经济发展统计公报公布数据计算得来

### 3.2.2 黄河流域地区城市财政收入现状

黄河流域地区各市财政收入通过 2016-2021 年平均一般公共预算收入来表示，如下表 3.3 所示，在 33 个城市中，平均财政收入排在前五位的分别是郑州市、济南市、鄂尔多斯市、榆林市和淄博市。其中有两个市属于河南省、其余陕西省、内蒙古自治区和山东省各占一个。排在后五位的分别是济源市、白银市、吴忠市、石嘴山市和中卫市。其中有三个市属于宁夏回族自治区、其余甘肃省和河南省各占一个。平均财政收入最高的郑州市是最低的石嘴山市的 69.02 倍。可以看出，黄河流经的不同城市，财政收入也存在较大的差距。在这 33 个城市中，平均财

政收入超过 1000 亿元的仅有郑州市；500-1000 亿元之间的也仅有济南市；在 400-500 亿元之间的也仅有鄂尔多斯市；在 300-400 亿元之间的共计有 3 个城市；在 200-300 亿元之间的共计有 6 个城市；在 100-200 亿元之间的共计有 10 个城市；在 100 亿元以下的共计有 11 个城市。

表 3.3 2016-2021 年黄河流域地区城市平均财政收入及排名

地区	平均财政收入 (亿元)	排名	地区	平均财政收入 (亿元)	排名
郑州市	1154.22	1	延安市	148.19	18
济南市	809.85	2	焦作市	146.53	19
鄂尔多斯市	459.87	3	开封市	145.18	20
榆林市	389.08	4	临汾市	123.71	21
淄博市	358.56	5	三门峡市	122.94	22
洛阳市	353.80	6	濮阳市	93.59	23
滨州市	244.98	7	忻州市	87.88	24
兰州市	243.34	8	运城市	81.46	25
东营市	242.60	9	渭南市	81.27	26
呼和浩特市	220.85	10	巴彦淖尔市	59.09	27
泰安市	219.63	11	乌海市	54.00	28
德州市	206.24	12	济源市	50.27	29
聊城市	199.53	13	白银市	32.07	30
新乡市	178.23	14	吴忠市	28.89	31
吕梁市	169.15	15	石嘴山市	22.09	32
包头市	168.28	16	中卫市	16.72	33
银川市	152.80	17			

数据来源：各城市财政局网站公布数据计算得来

### 3.2.3 黄河流域地区城市财政支出现状

黄河流域地区各市财政支出通过 2016-2021 年平均一般公共预算支出来表示，如下表 3.4 所示，在 33 个城市中，平均财政支出排在前五位的分别是郑州市、济南市、榆林市、鄂尔多斯市和洛阳市，其中有两个市属于河南省、其余陕西省、内蒙古自治区和山东省各占一个。排在后五位的分别是吴忠市、中卫市、乌海市、



石嘴山市和济源市。其中有三个市属于宁夏回族自治区，内蒙古自治区和河南省各占一个。平均财政支出最高的郑州市是最低的济源市的 22.87 倍。在这 33 个城市中，平均财政支出超过 1000 亿元的也仅有郑州市和济南市；500-1000 亿元的共计有 3 个城市；在 400-500 亿元之间的有 7 个城市；在 300-400 亿元的共计有 10 个城市；在 200-300 亿元的共计有 5 个城市；在 100-200 亿元的共计有 4 个城市；在 100 亿元以下的共计有 2 个城市。可以看出，黄河流经的不同省份不同市，财政支出同财政收入一样也存在较大的差距。

表 3.4 2016-2021 年黄河流域地区城市平均财政支出及排名

地区	平均财政支出 (亿元)	排名	地区	平均财政支出 (亿元)	排名
郑州市	1642.70	1	临汾市	382.41	18
济南市	1061.70	2	包头市	365.24	19
榆林市	653.61	3	运城市	353.23	20
鄂尔多斯市	607.46	4	忻州市	336.88	21
洛阳市	607.01	5	银川市	313.28	22
淄博市	480.72	6	东营市	295.16	23
兰州市	457.78	7	濮阳市	292.83	24
渭南市	437.90	8	焦作市	275.00	25
聊城市	432.07	9	巴彦淖尔市	271.63	26
德州市	428.36	10	三门峡市	238.79	27
新乡市	423.75	11	白银市	180.16	28
呼和浩特市	409.12	12	吴忠市	166.13	29
延安市	399.85	13	中卫市	112.81	30
泰安市	390.86	14	乌海市	109.67	31
开封市	385.15	15	石嘴山市	95.41	32
吕梁市	383.26	16	济源市	71.84	33
滨州市	382.65	17			

数据来源：各城市财政局网站公布数据计算得来

### 3.2.4 黄河流域地区城市债务能力现状

各地方政府债务余额包括一般债务余额和专项债余额，体现的是地方负债能

力，与地方财政可持续息息相关。黄河流域城市债务能力现状可通过 2016-2021 年地方平均债务余额来展现。根据表 3.5 所示，平均债务余额排在前五位的分别是郑州市、鄂尔多斯市、济南市、呼和浩特市和包头市；排在最后五位的分别是三门峡市、中卫市、吴忠市、济源市和石嘴山市。最高的郑州市是最低的石嘴山市的 25.81 倍。在这 33 个城市中，平均债务余额超过 2000 亿元的仅有郑州市；1000-2000 亿元之间的也仅有鄂尔多斯市和济南市；500-1000 亿元的共计有 7 个城市；在 400-500 亿元之间的有 4 个城市；在 300-400 亿元的共计有 6 个城市；在 200-300 亿元的共计有 5 个城市；在 100-200 亿元的共计有 4 个城市；在 100 亿元以下的共计有 4 个城市。

表 3.5 2016-2021 年黄河流域地区城市平均债务能力及排名

地区	平均债务余额 (亿元)	排名	地区	平均债务余额 (亿元)	排名
郑州市	2003.21	1	新乡市	344.35	18
鄂尔多斯市	1525.73	2	开封市	324.94	19
济南市	1301.02	3	临汾市	319.28	20
呼和浩特市	850.19	4	渭南市	285.57	21
包头市	839.10	5	吕梁市	284.55	22
德州市	687.27	6	濮阳市	271.53	23
淄博市	656.09	7	忻州市	244.26	24
滨州市	603.40	8	焦作市	219.82	25
兰州市	561.11	9	乌海市	192.67	26
泰安市	532.15	10	运城市	179.22	27
延安市	482.60	11	白银市	157.98	28
聊城市	478.11	12	三门峡市	126.53	29
洛阳市	456.99	13	中卫市	93.85	30
银川市	423.69	14	吴忠市	89.76	31
东营市	384.39	15	济源市	78.94	32
榆林市	358.56	16	石嘴山市	77.62	33
巴彦淖尔市	346.60	17			

数据来源：通过各城市财政局公布的财政预决算数据计算得来

### 3.2.5 黄河流域地区城市财政发展现状

黄河流域城市财政发展现状可通过 2016-2021 年地方财政收入增长与经济增长协调性平均数来展现。根据表 3.6 所示,地区 GDP 增长率/财政收入增长率排在前五位的分别是东营市、榆林市、吴忠市、郑州市和巴彦淖尔市,说明这些城市为促进当地微观市场主体的发展,财政推动企业留存利润的幅度较大,进而有利于财政健康发展;排在最后五位的分别是呼和浩特市、吕梁市、白银市、聊城市和焦作市。在这 33 个城市中,地区 GDP 增长率/财政收入增长率的值超过 5 的有郑州市和榆林市; 3-5 之间的共计有 3 个城市; 值在 2-3 之间的只有 1 个城市; 在 1-2 之间的共计有 6 个城市; 在 0-1 之间的共计有 14 个城市; 负值的共计有 7 个城市。因为 2016-2020 年地方经济增长率均为正值,所以出现负值的原因主要在于地方财政收入增长率有负增长,一方面可能是因为煤炭市场不景气等因素影响,另一方面可能是地方财政收入为经济发展让步,涵养税源,促进产业转型升级。

表 3.6 2016-2021 年黄河流域地区地方财政收入增长与经济增长协调性平均数及排名

地区	地方财政收入增长与经济增长协调性平均数	排名	地区	地方财政收入增长与经济增长协调性平均数	排名
东营市	5.72	1	开封市	0.62	18
榆林市	5.66	2	包头市	0.51	19
吴忠市	3.78	3	忻州市	0.46	20
郑州市	3.35	4	淄博市	0.44	21
巴彦淖尔市	3.03	5	兰州市	0.35	22
泰安市	2.88	6	濮阳市	0.28	23
德州市	1.65	7	银川市	0.20	24
乌海市	1.32	8	渭南市	0.20	25
滨州市	1.31	9	中卫市	0.04	26
济源市	1.15	10	石嘴山市	-0.08	27
新乡市	1.08	11	临汾市	-0.27	28
洛阳市	1.01	12	呼和浩特市	-0.43	29
三门峡市	0.89	13	吕梁市	-0.51	30
济南市	0.85	14	白银市	-0.68	31

续表 3.6 2016-2021 年黄河流域地区地方财政收入增长与经济增长协调性平均数及排名

地区	地方财政收入增长与经济增长协调性平均数	排名	地区	地方财政收入增长与经济增长协调性平均数	排名
延安市	0.77	15	聊城市	-1.50	32
运城市	0.73	16	焦作市	-2.33	33
鄂尔多斯市	0.72	17			

数据来源：通过各城市财政局公布的财政预决算数据计算得来

### 3.3 黄河流域地区减税降费现状

#### 3.3.1 黄河流域地区减税降费政策

减税降费在减轻企业税负、激发市场活力、营造良好营商环境等方面发挥着有效作用，对促进税制改革具有重要意义。如表 3.7 所示，在黄河流域地区省份“十四五”规划中，分别都提到了减税降费相关内容。内容主要聚焦结构性减税、进一步推进减税降费政策的实施、减税降费政策为民营经济以及中小微企业纾困等，助力企业复工复产，缓解中小微企业生产经营所面临的众多问题。由此可以看出，减税降费政策在黄河流域各省规划中都占有一席之地，近些年一直发挥着重要调节作用。

表 3.7 黄河流域省份“十四五”规划减税降费内容

地区	文件	减税降费内容
青海省	《青海省国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	持续推进减税降费，为经济发展积蓄基本力量。
四川省	《四川省国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	全面落实减税降费政策。坚持阶段性政策与制度性安排相结合，多措并举推进降本减负行动。
甘肃省	《甘肃省国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	落实减税降费政策，鼓励城乡居民灵活经营。有效降低社会保险费率等劳动用工成本。坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，着力提高低收入群体收入，扩大中等收入群体，逐步实现共同富裕。

续表 3.7 黄河流域省份“十四五”规划减税降费内容

地区	文件	减税降费内容
宁夏回族自治区	《宁夏回族自治区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	推进结构性减税，减轻中低收入者税负。
内蒙古自治区	《内蒙古自治区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	完善企业稳岗支持政策，全面落实减税降费政策，清理规范涉企收费，切实减轻企业负担，稳定就业岗位。
山西省	《山西省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	落实地方税制改革和地方税收立法工作，完善落实减税降费政策措施。
陕西省	《陕西省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	1.落实和完善减税降费政策，清理规范各类涉企收费，畅通各项支持措施直达基层、直接惠及市场主体机制，降低全社会各类营商成本。 2.落实好减税降费等各项纾困惠企政策，创造平等使用生产要素环境，拓展民营企业融资途径，落实好保障中小企业款项支付条例。
河南省	《河南省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	落实减税降费政策，助力民营经济纾困解难。
山东省	《山东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	完善减税降费制度，多措并举缓解中小微企业融资难、融资贵问题。

资料来源：通过整理各省份“十四五”规划纲要得来

### 3.3.2 黄河流域地区减税降费规模

减税降费是一项既利当前又利长远的重大改革。各省积极落实减税降费政策，紧握减税降费机遇，打好减税降费组合拳，为企业减轻税负，使企业轻装上阵，2021年我国减税降费规模达到1.1万亿<sup>①</sup>。根据2021年各省份网站公布数据，表3.8所示，黄河流域省份减税降费规模总计达到2335.2亿元，平均减税降费规模

<sup>①</sup> 数据来源：中华人民共和国中央人民政府（www.gov.cn）

为 259.47 亿元。其中减税降费规模最大的是山东省，达到 713 亿元；其次是四川省达到 400 亿元；规模最小的是宁夏回族自治区和青海省，减税降费规模分别是 44.2 亿元和 40 亿元。减税降费规模最高的山东省比规模最小的青海省多 673 亿元，是青海省的 17.83 倍。从减税降费规模占财政收入的比重来看，黄河流域省份减税降费规模总计占财政收入总计的比重为 8.87%，其中，占比最高的是内蒙古自治区，占比达 12.68%；其次是陕西省和甘肃省，占比分别为 11.53% 和 10.98%，均超过 10%；其余省份占比均在 10% 以下，其中占比最低的是山西省，占比为 5.29%，减税降费规模占财政收入比重越高说明减税降费的力度越大。从减税降费规模占全国减税降费规模的比重来看，黄河流域省份减税降费规模总计占全国减税降费规模的比重为 21.23%，其中，占比最高的是山东省，占比达 6.48%，是黄河流域内唯一一个超过 5% 的省份；其次是四川省和陕西省，占比分别为 3.64% 和 2.91%；占比最低的是青海省，占比为 0.36%。由此可以看出，黄河流域地区减税降费力度存在较大差异，且整体力度较小。

表 3.8 2021 年黄河流域地区减税降费规模

黄河流域	减税降费规模 (亿元)	减税降费规模占财政收入的比重 (%)	减税降费规模占全国减税降费规模的比重 (%)
山东省	713	9.79	6.48
四川省	400	8.38	3.64
陕西省	320	11.53	2.91
内蒙古自治区	298	12.68	2.71
河南省	260	5.98	2.36
山西省	150	5.29	1.36
甘肃省	110	10.98	1.00
宁夏回族自治区	44.2	9.61	0.40
青海省	40	7.78	0.36
总计	2335.2	8.87	21.23

数据来源：各省份政府网站公布数据整理得来

## 4 黄河流域地区财政可持续指标体系构建

### 4.1 测度方法

#### 4.1.1 方法选择

常见的权重分析方法主要有主成分分析法、因子分析法、AHP 层次法、熵值法等八类。其因数据波动性不同、数据间相关关系不同以及数字大小信息不同等特点适用于不同的数据分析场合。因子分析法和主成分法利用方差解释率进行权重计算；AHP 层次法和优序图法利用数字的相对大小信息来进行权重计算；CRITIC、独立性权重和信息量权重利用的主要是数据的波动性或者数据间相关关系进行权重计算；熵值法是利用数据的熵信息来计算权重，它适用于数据之间出现波动，且会把波动的数据当作一种信息。通过对各种评价指标的分析，本文确定使用熵值法作为权重计算的方法。

#### 4.1.2 熵值法的原理及优点

“熵”这个概念最早提出是在 1865 年，主要应用于物理学领域。随后，1948 年“信息熵”被提出来，随之应用范围不断扩大，主要用于指标赋权方面。熵值法是一种客观赋权法，它的基本原理是以各个指标的熵值为依据，对指标的离散程度和信息承载量的大小进行判定，熵值越大，离散程度越小，所提供的有效信息越少，对综合评价的影响越小，即所占的权重也就越小，反之，所占权重则越大。熵值法的优点主要有几点：其一是熵值法能深刻反应指标的区分能力，确定较好的权重；其二是熵值法具有客观性，有理论依据；其三是其计算过程简单，实践性强，不需要其他软件分析。

财政可持续由多个因素共同影响作用，熵值法通过对所选指标客观赋值，多层次进行权重分析、综合评价，由于在减税降费这一背景下，不同地区、不同时间段财政可持续能力是有所差异的。且在新的经济环境背景下，财政可持续影响因素有很多，通过多维度进行指标选取，运用熵值法对黄河流域地区财政可持续进行测算，分析在减税降费背景下黄河流域地区财政可持续能力，进而为地方面临的财政可持续问题提出相应对策建议做参考，符合最新的研究动态。

## 4.2 财政可持续指标体系构建

### 4.2.1 指标选取所遵循的原则

财政可持续指标设置和选取遵循以下原则：

(1) 客观性原则。关于财政可持续指标的选取大多采用的是较为官方的统计指标，官方指标的指标定义、样本选择更为科学合理，能真实反映财政可持续的一个情况。

(2) 全面性原则。全面性原则是指在财政可持续指标构建的过程中，要考虑多方面因素，使构建的指标体系能够综合性、全面性评价黄河流域地方财政可持续性。并且在指标选取过程中要注重各指标之间的关联性，只有相互关联才能更有效进行评价。

(3) 重要性原则。重要性原则是指在指标体系构建过程中只关注全面性会导致选取的指标多而杂，加大测算的难度以及会导致结果的不准确性。而重要性原则则是对全面性原则的补充，选取那些信息面广，与财政可持续紧密相关的指标，去除那些信息量少，与财政可持续相关度较低的指标。

(4) 可得性原则。财政可持续指标的数据基础来源于各地区的统计官方，选取的指标是可以度量且能够实际获得的，数据主要取自官方统计指标。

### 4.2.2 黄河流域地区财政可持续评价指标的选取

财政可持续一直是国内外研究重点，不同的研究学者从各个角度对地区财政可持续做出了研究。在国内外对财政可持续进行研究的基础上，依据黄河流域地区发展实际情况，从经济发展可持续、财政收入可持续、财政支出可持续、政府债务可持续以及财政发展可持续五个角度进行了指标的选取。

#### (1) 经济发展可持续

经济发展是国家发展的重要基础。只有经济发展可持续才能产出更多的国民收入，创造更多的社会财富，增强国家实力，推动国家及地方财政可持续健康发展。因此经济发展的指标均为正向指标。本文通过结合实际，借鉴刘富华（2020）在经济发展层面的指标选取，在经济发展可持续这一一级指标下，划分了人均GDP、地区GDP增速及第二产业占GDP的比重三个二级指标。人均GDP反映的是经济发展水平，其数值越大，经济发展水平也就越高；地区GDP增速反映



的是地区经济发展趋势，数值越高说明未来经济发展趋势较好，财政发展趋势也较好；第二产业占 GDP 的比重表示的是地区产业结构，反映了地区产业结构的合理性，数值越高说明产业结构较为合理。

### （2）财政收入可持续

财政收入可持续是财政可持续的重要指标，本文通过结合实际，借鉴辛冲冲（2019）在财政汲取能力层面以及李永海（2022）在财政收入可持续层面的指标选取，在这一级指标下划分了六个二级指标。分别是人均一般公共预算收入、地方财政收入增长率、所得税占税收收入比重、人均地方财力、非税收入占比以及财政收入质量。人均一般公共预算收入用于衡量地区财力充裕水平，数值越高说明财力越充裕，为正向指标；地方财力通常是由“四本账”之和来表示，“四本账”分别是指一般公共预算收入、政府性基金预算收入、国有资本经营预算收入和社保基金预算收入。人均地方财力用来表示黄河流域地区财政汲取能力，其数值越高说明财政汲取能力越强，因此为正向指标；地方财政收入增长率和财政收入质量反映的是黄河流域地区财政收入来源的稳定性和规范性，因此为正向指标；所得税占税收收入的比重反映的是税制结构，所得税占比越高，代表直接税占比较高，直接税不能转嫁，有利于直接有效的缓解贫富差距，因此所得税占比越高说明该地税制结构较为完善，所以为正向指标；非税收入大部分来源于国有资源和资产处置，其具有不稳定性，其占比高说明地方财政收入不稳定，同时也反映了地方财力紧张情况，非税收入占比越高，说明地方财力越紧张，所以为负向指标。

### （3）财政支出可持续

在财政支出可持续这个一级指标下，本文通过结合实际，借鉴李秀（2021）在财政支出层面的指标选取，共选用人均一般公共预算支出、财政赤字率、教育支出占比、社会保障和就业支出占比、一般公共服务支出占比五个二级指标。人均一般公共预算支出反映的是地方政府的人均财政支出水平。财政支出越多，财政收支压力越大，导致财政应对风险的能力降低，为负向指标；财政赤字率表示的是财政收支差额占 GDP 的比重，是衡量财政风险的重要指标，赤字率越高代表财政风险越大，因此为负向指标。教育支出占比、社会保障和就业支出占比以及一般公共服务支出占比代表了在财政支出中民生支出的占比，反映了政府对基础性、普惠性民生保障建设的投入，民生支出占比越高，人民生活水平质量就越

高，人民的幸福感也就较高，有利于财政可持续发展。因此这三个二级指标均为正向指标。

#### （4）政府债务可持续

合理的政府债务可以助力政府运行更加高效，但超出合理范围，就会导致政府面临较大偿债压力，从而影响财政可持续能力。通过借鉴辛冲冲（2019）在财政可持续发展能力层面的指标选取，在政府债务可持续这一一级指标下，有负债率、债务率和人均债务余额三个二级指标，负债率是指地方政府债务余额占 GDP 的比例，衡量的是地方经济对地方政府债务的承受能力，负债率越高，说明承载能力越差，因此负债率为负向指标；债务率表示的是地方政府债务余额占财政收入的比重，衡量的是地方财政收入对政府债务的承载能力，债务率越高，说明承载能力越差，所以为负向指标；人均债务余额反映了政府拥有债务的情况，政府债务越多，表示财政未来面对还本付息的压力大，财政可持续能力就越差，因此人均债务余额为负向指标。

#### （5）财政发展可持续

财政发展可持续代表着财政收入与支出在一定时间内以较稳定的速度增长或减少，也代表着经济在一定时间内稳步发展。财政发展可持续对研究财政可持续能力具有重要意义。通过借鉴辛冲冲（2019）在财政可持续发展能力层面的指标选取，在财政发展可持续这一一级指标下，选取了财政收支增长协调性、财政收入增长与经济增长协调性、财政支出增长与经济增长协调性三个二级指标，财政收支增长协调性（财政收入增长率/财政支出增长率），反映收支错配的动态发展过程；财政收入增长与经济增长协调性（地区生产总值增长率/财政收入增长率）和财政支出增长与经济增长协调性（地区生产总值增长率/财政支出增长率），均反映了政府用财政资源对经济进行干预的程度。这三个二级指标代表着地方财政发展能力，因此均为正向指标。

### 4.2.3 黄河流域地区财政可持续评价指标体系

表 4.1 黄河流域地区财政可持续评价指标体系

目标层	一级指标	指标方向	二级指标
黄河流域地区 财政可持续发展	经济发展可持续	+	人均 GDP
		+	地区 GDP 增速 (%)
		+	第二产业占 GDP 比重 (%)
	财政收入可持续	+	人均一般公共预算收入
		+	地方财政收入增长率 (%)
		+	所得税占税收收入比重 (%)
		+	人均地方财力
		-	非税收入占比 (%)
		+	财政收入质量 (%)
	财政支出可持续	-	人均一般公共预算支出
		-	财政赤字率 (%)
		+	教育支出占比 (%)
		+	社会保障和就业支出占比 (%)
		+	一般公共服务占比 (%)
	政府债务可持续	-	负债率 (%)
		-	债务率 (%)
		-	人均债务余额
	财政发展可持续	+	财政收支增长协调性
+		财政收入增长与经济增长协调性	
+		财政支出增长与经济增长协调性	

资料来源：作者根据相关文献资料整理所得

## 5 黄河流域地区财政可持续指标测度分析

### 5.1 测算过程及数据来源

#### 5.1.1 熵值法测算过程

第一步：首先将数据进行无量纲化处理，使各个指标之间具有可比性。按照指标对于财政可持续的影响分为正向指标和负向指标。

对于正向指标采用如下公式：

$$X_{ij} = \frac{x_{ij} - \min(x_j)}{\max(x_j) - \min(x_j)} \quad (i = 1, 2, \dots, n, j = 1, 2, \dots, m) \quad (1)$$

对于负向指标采用如下公式：

$$X_{ij} = \frac{\max(x_j) - x_{ij}}{\max(x_j) - \min(x_j)} \quad (i = 1, 2, \dots, n, j = 1, 2, \dots, m) \quad (2)$$

第二步：计算第  $j$  项指标下第  $i$  个市占该指标的比重：

$$p_{ij} = \frac{X_{ij}}{\sum_{i=1}^n X_{ij}} \quad (j = 1, 2, \dots, m) \quad (3)$$

第三步：计算第  $j$  项指标的熵值：

$$e_j = -\frac{1}{\ln(n)} \sum_{i=1}^n p_{ij} \ln(p_{ij}) \quad (i = 1, 2, \dots, n) \quad (4)$$

第四步：计算信息熵冗余度（差异系数）：

$$d_j = 1 - e_j \quad (j = 1, 2, \dots, m) \quad (5)$$

第五步：计算各项指标的权重：

$$w_j = \frac{d_j}{\sum_{j=1}^m d_j} \quad (j = 1, 2, \dots, m) \quad (6)$$

第六步：计算黄河流域地区的财政可持续指标：

$$S_i = 100 \sum_{j=1}^m w_j X_{ij} \quad (i = 1, 2, \dots, n) \quad (7)$$

#### 5.1.2 数据来源

本文采用的数据主要是 2016~2021 年黄河流域地区 9 个省份和 33 个城市的经济增长、财政收支以及政府债务等数据，主要来源于各地方国民经济发展统计公报、各省份财政厅以及地级市财政局财政预决算数据。

## 5.2 省份指标权重及得分分析

### 5.2.1 省份指标权重分析

指标权重越高，说明其对所研究对象的影响越大。通过表 5.1 可以看出，财政收入可持续指标权重在 2016-2021 年间有五年所占权重最高，说明其对地方财政可持续影响最大；其次是财政发展可持续指标，其所占权重也整体靠前；所占权重最低的是政府债务可持续指标，其所占权重在 2016-2021 年间有五年是最低，2016 年也仅是高于经济发展可持续指标，因此政府债务可持续这一指标对财政可持续影响较小；财政支出可持续指标所占权重处于中间水平，上下波动。

表 5.1 2016-2021 年黄河流域省份财政可持续评价一级指标权重

指标/年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021
经济发展可持续	0.1176	0.2834	0.1238	0.0923	0.1170	0.1394
财政收入可持续	0.2959	0.2597	0.3650	0.4125	0.3746	0.3952
财政支出可持续	0.1988	0.1486	0.2051	0.1378	0.2064	0.2038
政府债务可持续	0.1195	0.0730	0.1007	0.0753	0.0880	0.0843
财政发展可持续	0.2682	0.2354	0.2054	0.2821	0.2141	0.1773

指标所占权重越高，说明对地方财政可持续影响越大，权重越低，对财政可持续影响越小。通过计算结果发现（表 5.2 所示），在 2016-2021 年间，财政支出增长与经济增长协调可持续有三年所占比重大于 0.1，所得税占税收收入比重有两年所占比重大于 0.1，说明财政支出增长与经济增长协调可持续和所得税占税收收入比重对财政可持续影响较强。而债务率有四年所占权重排在最后三位，负债率和人均一般预算支出分别有三年所占权重排在最后三位，说明对财政可持续影响较弱。2016 年黄河流域省份指标体系的权重中，仅有财政支出增长与经济增长协调可持续（0.2080）的权重大于 0.1，其余权重均小于 0.1，其中权重最小的三位分别是地区 GDP 增速（0.0250）、地方财政收入增长率（0.0247）、财政收入增长与经济增长协调性（0.0245）；2017 年黄河流域地区指标体系的权重中，第二产业占 GDP 的比重（0.2232）、财政支出增长与经济增长协调可持续（0.1970）、所得税占税收收入的比重（0.1368）的权重大于 0.1，其余权重均小

于 0.1，其中权重最小的三位分别是财政收支增长协调性（0.0174）、非税收入占比（0.0173）、财政收入质量（0.0173）；2018 年黄河流域地区指标体系的权重中，各指标权重均未超过 0.1，权重最大的是财政支出增长与经济增长协调可持续（0.0906），其中权重最小的三位分别是人均一般预算支出（0.0358）、负债率（0.0302）、债务率（0.0283）；2019 年黄河流域地区指标体系的权重中，所得税占税收收入的比重（0.2435）、财政支出增长与经济增长协调可持续（0.1552）的权重大于 0.1，其余权重均小于 0.1，其中权重最小的三位分别是社会保障和就业支出占比（0.0234）、人均一般预算支出（0.0230）、债务率（0.0211）；2020 年黄河流域地区指标体系的权重中，仅有财政收支增长协调性（0.1148）权重大于 0.1，其余权重均小于 0.1，其中权重最小的三位分别是人均债务余额（0.0310）、负债率（0.0289）、债务率（0.0280）；2021 年黄河流域地区指标体系的权重中，各指标权重均未超过 0.1，权重最大的是财政收入质量（0.0817），其中权重最小的三位分别是人均一般预算支出（0.0283）、负债率（0.0268）、债务率（0.0258）。

表 5.2 2016-2021 年黄河流域地区省份财政可持续评价二级指标权重

指标/年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021
人均 GDP	0.0556	0.0303	0.0430	0.0279	0.0556	0.0354
地区 GDP 增速	0.0250	0.0299	0.0397	0.0372	0.0250	0.0613
第二产业占 GDP 的比重	0.0371	0.2232	0.0411	0.0272	0.0371	0.0427
人均一般预算收入	0.0711	0.0464	0.0511	0.0347	0.0711	0.0570
地方财政收入增长率	0.0247	0.0185	0.0696	0.0344	0.0247	0.0445
所得税占税收收入的比重	0.0386	0.1368	0.0884	0.2435	0.0386	0.0816
人均地方财力	0.0338	0.0234	0.0419	0.0404	0.0338	0.0535
非税收入占比	0.0639	0.0173	0.0570	0.0298	0.0639	0.0770
财政收入质量	0.0639	0.0173	0.0570	0.0298	0.0639	0.0817
人均一般预算支出	0.0329	0.0247	0.0358	0.0230	0.0329	0.0283
财政赤字率	0.0317	0.0180	0.0362	0.0240	0.0317	0.0287
教育支出占比	0.0451	0.0312	0.0455	0.0300	0.0451	0.0315
社会保障和就业支出占比	0.0408	0.0430	0.0420	0.0234	0.0408	0.0362

续表 5.2 2016-2021 年黄河流域地区省份财政可持续评价二级指标权重

指标/年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021
一般公共服务支出占比	0.0482	0.0317	0.0456	0.0373	0.0482	0.0790
负债率	0.0323	0.0179	0.0302	0.0237	0.0323	0.0268
债务率	0.0269	0.0190	0.0283	0.0211	0.0269	0.0258
人均债务余额	0.0603	0.0360	0.0422	0.0305	0.0603	0.0317
财政收支增长协调性	0.0357	0.0174	0.0651	0.0907	0.0357	0.0502
财政收入增长与经济增长协调性	0.0245	0.0209	0.0497	0.0362	0.0245	0.0754
财政支出增长与经济增长协调性	0.2080	0.1970	0.0906	0.1552	0.2080	0.0518

### 5.2.2 省份得分

如表 5.3 所示, 2016 年得分高于 0.1 的有五个省份, 其中最高的是陕西省 (0.1747), 其次是青海省 (0.1451)、山西省 (0.1374)、山东省 (0.1236) 和内蒙古自治区 (0.1012), 得分最低的是甘肃省 (0.0600); 2017 年得分高于 0.1 的有三个省份, 其中最高的还是陕西省 (0.2521), 其次是青海省 (0.2260) 和内蒙古自治区 (0.1505), 得分最低的是甘肃省 (0.0417); 2018 年得分高于 0.1 的有八个省份, 其中最高的依然是陕西省 (0.1405), 其次是宁夏回族自治区 (0.1272) 和山东省 (0.1191), 得分最低的还是甘肃省 (0.0564); 2019 年得分高于 0.1 的有两个省份, 其中最高的是山东省 (0.2836), 其次是宁夏回族自治区 (0.2033), 得分最低的依然是甘肃省 (0.0442); 2020 年得分高于 0.1 的有五个省份, 其中最高的是四川省 (0.1420), 其次是山东省 (0.11341)、青海省 (0.1283)、河南省 (0.1155) 和陕西省 (0.1117), 得分最低的是宁夏回族自治区 (0.0824); 2021 年得分高于 0.1 的有六个省份, 其中最高的是山东省 (0.1406), 其次是陕西省 (0.1393)、四川省 (0.1261), 得分最低的是甘肃省 (0.0600)。得分高于 0.1 的则说明财政可持续能力较强, 而低于 0.1 的则说明财政可持续能力较弱。

表 5.3 2016-2021 年黄河流域地区省份得分情况

地区	2016	2017	2018	2019	2020	2021	平均指数
青海	0.1451	0.2260	0.1046	0.0518	0.1283	0.0832	0.1232
四川	0.0882	0.0629	0.1041	0.0908	0.1420	0.1261	0.1023
甘肃	0.0600	0.0417	0.0564	0.0442	0.0952	0.0600	0.0596
宁夏	0.0835	0.0712	0.1272	0.2033	0.0824	0.1086	0.1127
内蒙古	0.1012	0.1505	0.1182	0.0885	0.0997	0.1249	0.1138
山西	0.1374	0.0554	0.1145	0.0748	0.0909	0.1225	0.0992
陕西	0.1747	0.2521	0.1405	0.0812	0.1117	0.1393	0.1499
河南	0.0863	0.0599	0.1156	0.0818	0.1155	0.0948	0.0923
山东	0.1236	0.0801	0.1191	0.2836	0.1341	0.1406	0.1468

根据表 5.3 的得分进行排名得出表 5.4, 由表 5.4 可以看出, 2016-2018 年之间, 陕西省得分排名一直在第 1 位, 而在 2019 年开始, 陕西省的排名下降到中间位置, 2021 年又上升到了第 2 位, 财政可持续能力也经历了一个较大的波动过程, 由最强变为较弱再到较强。青海省的排名波动也较大, 2016 年、2017 年、2020 年均处于前三位, 其他年份却在较后位, 可持续能力也不太稳定。排名较为稳定且整体上升的当属山东省, 除 2020 年排位下降一位, 其余年份要么持平要么上升, 由此可见山东省财政可持续能力整体上在不断增强, 且在黄河流域地区也排在靠前位置。其中有一个省份也值得一提, 甘肃省排名也较为稳定, 但不同的是甘肃省排名一直处于最末尾, 除了 2020 年排位上升两位, 其余年份都在第 9 位, 可以得出甘肃省财政可持续能力在黄河流域地区省份中最弱。

表 5.4 2016-2021 年黄河流域地区省份得分排名

地区	2016	2017	2018	2019	2020	2021
青海	2	2	7	8	3	8
四川	6	6	8	3	1	3
甘肃	9	9	9	9	7	9
宁夏	8	5	2	2	9	6



续表 5.4 2016-2021 年黄河流域地区省份得分排名

地区	2016	2017	2018	2019	2020	2021
内蒙古	5	3	4	4	6	4
山西	3	8	6	7	8	5
陕西	1	1	1	6	5	2
河南	7	7	5	5	4	7
山东	4	4	3	1	2	1

如图 5.1 所示，在 2016-2021 年省份平均得分中，得分最高的是陕西省，其次是山东省和青海省，最低的分别是山西省、河南省和甘肃省，甘肃省财政可持续发展平均指数在整个黄河流域内最低。平均指数最高的代表着财政可持续能力最强，最低的代表最弱。根据平均指数可以看出陕西省财政可持续能力最强，甘肃省财政可持续能力最弱。

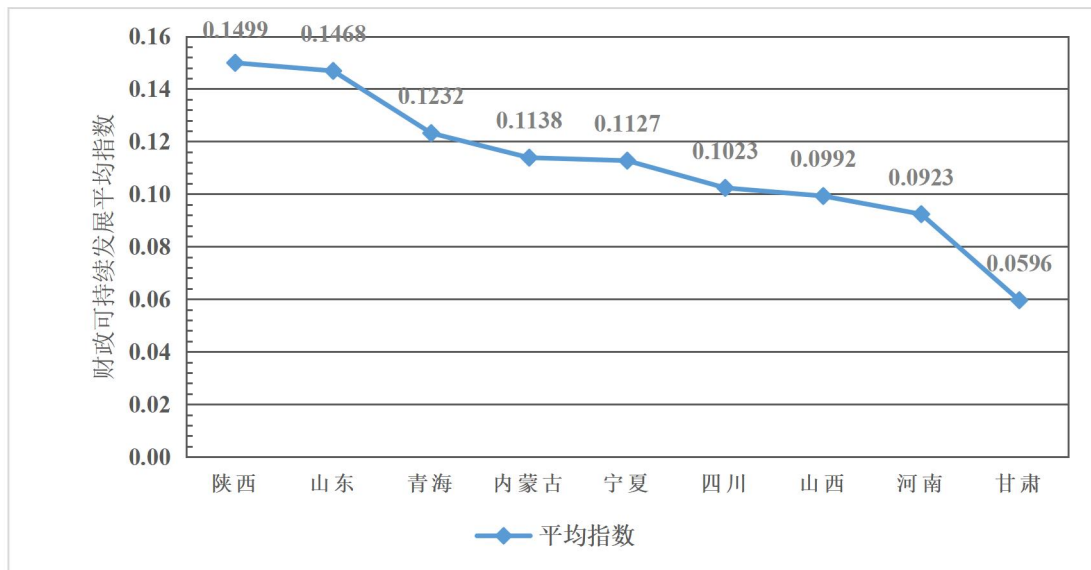


图 5.1 2016-2021 年黄河流域地区省份平均得分

### 5.3 城市指标权重及得分分析

#### 5.3.1 城市指标权重分析

指标权重越高，说明其对所研究对象的影响越大。通过表 5.5 可以看出，财

政收入可持续指标权重在 2016-2021 年间一直最高,说明其对地方财政可持续影响最大;经济发展可持续和财政支出可持续相对而言处于平稳趋势;政府债务可持续这一指标所占权重在 2016-2021 年间有四年是最低,2017、2019 年也仅是高于财政可持续发展指标,因此政府债务可持续这一指标对财政可持续影响较小;财政发展可持续指标波动也较大,大体呈现先下降后上升的趋势。经济发展可持续和财政支出可持续这两个指标所占权重处于中间水平,波动幅度不大。

表 5.5 2016-2021 年黄河流域城市财政可持续评价一级指标权重

指标/年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021
经济发展可持续	0.1562	0.2228	0.1947	0.1822	0.2388	0.1965
财政收入可持续	0.3412	0.3774	0.3889	0.4612	0.3350	0.3941
财政支出可持续	0.2213	0.2302	0.2293	0.1889	0.1974	0.1048
政府债务可持续	0.0510	0.0932	0.0800	0.0980	0.0981	0.0433
财政发展可持续	0.2303	0.0764	0.1071	0.0698	0.1307	0.2612

指标所占权重越高,说明对地方财政可持续影响较大,权重越低,对财政可持续影响越弱。通过计算结果发现(表 5.6 所示),在 2016-2021 年间,人均一般公共预算收入指标有五年所占比重大于 0.1;人均 GDP 指标有四年所占权重大于 0.1,说明人均一般公共预算收入和人均 GDP 对财政可持续影响较强。而人均债务余额指标、财政支出增长与经济增长协调可持续指标分别有三年所占权重排在最后三位,说明其对财政可持续影响较弱。2016 年黄河流域地区指标体系的权重中,财政支出增长与经济增长协调可持续(0.1950)、人均一般公共预算收入(0.1136)、人均 GDP(0.1132)的权重大于 0.1,其余权重均小于 0.1,其中权重最小的三位分别是地方财政收入增长率(0.0145)、财政收入增长与经济增长协调性(0.0114)、人均债务余额(0.0229);2017 年黄河流域地区指标体系的权重中,人均 GDP(0.1356)、人均一般公共预算收入(0.1179)、教育支出占比(0.1038)、人均地方财力(0.1007)的权重大于 0.1,其余权重均小于 0.1,其中权重最小的三位分别是地区 GDP 增速(0.0186)、财政收支增长协调性(0.0586)、人均债务余额(0.0144);2018 年黄河流域地区指标体系的权重中,教育支出占比(0.1217)、

人均地方财力（0.1150）、人均 GDP（0.1137）的权重大于 0.1，其余权重均小于 0.1，其中权重最小的三位分别是人均一般预算支出（0.0181）、财政收入增长与经济增长协调性（0.0130）、人均债务余额（0.0121）；2019 年黄河流域地区指标体系的权重中，人均一般预算收入（0.1321）、所得税占税收收入的比重（0.1214）的权重大于 0.1，其余权重均小于 0.1，其中权重最小的三位分别是人均债务余额（0.0145）、财政收支增长协调性（0.0125）、财政支出增长与经济增长协调可持续（0.0114）；2020 年黄河流域地区指标体系的权重中，人均 GDP（0.1324）、人均一般预算收入（0.1221）的权重大于 0.1，其余权重均小于 0.1，其中权重最小的三位分别是财政收入质量（0.0138）、非税收入占比（0.0138）、地区 GDP 增速（0.0127）；2021 年黄河流域地区指标体系的权重中，财政收入增长与经济增长协调性（0.2466）、第二产业占 GDP 的比重（0.1459）、人均一般预算收入（0.1432）的权重大于 0.1，其余权重均小于 0.1，其中权重最小的三位分别是人均一般预算支出（0.0079）、财政支出增长与经济增长协调可持续（0.0078）、财政收支增长协调性（0.0068）。

表 5.6 2016-2021 年黄河流域地区城市财政可持续评价二级指标权重

指标/年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021
人均 GDP	0.1132	0.1356	0.1137	0.0551	0.1324	0.0389
地区 GDP 增速	0.0168	0.0186	0.0279	0.0565	0.0127	0.0117
第二产业占 GDP 的比重	0.0263	0.0686	0.0531	0.0707	0.0937	0.1459
人均一般预算收入	0.1136	0.1179	0.0978	0.1321	0.1221	0.1432
地方财政收入增长率	0.0145	0.0300	0.0542	0.0398	0.0378	0.0512
所得税占税收收入的比重	0.0701	0.0800	0.0300	0.1214	0.0657	0.0322
人均地方财力	0.0956	0.1007	0.1150	0.0809	0.0818	0.0974
非税收入占比	0.0237	0.0244	0.0459	0.0435	0.0138	0.0333
财政收入质量	0.0237	0.0244	0.0459	0.0435	0.0138	0.0369
人均一般预算支出	0.0159	0.0260	0.0181	0.0205	0.0209	0.0079
财政赤字率	0.0348	0.0340	0.0272	0.0369	0.0343	0.0099
教育支出占比	0.0734	0.1038	0.1217	0.0803	0.0870	0.0333

续表 5.6 2016-2021 年黄河流域地区城市财政可持续评价二级指标权重

指标/年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021
社会保障和就业支出占比	0.0682	0.0396	0.0428	0.0191	0.0210	0.0290
一般公共服务支出占比	0.0289	0.0269	0.0196	0.0321	0.0341	0.0246
负债率	0.0182	0.0438	0.0403	0.0377	0.0449	0.0081
债务率	0.0229	0.0349	0.0276	0.0459	0.0369	0.0193
人均债务余额	0.0099	0.0144	0.0121	0.0145	0.0163	0.0159
财政收支增长协调性	0.0239	0.0185	0.0586	0.0125	0.0717	0.0068
财政收入增长与经济增长协调性	0.0114	0.0189	0.0130	0.0459	0.0233	0.2466
财政支出增长与经济增长协调性	0.1950	0.0390	0.0355	0.0114	0.0357	0.0078

### 5.3.2 城市得分

表 5.7 关于 2016-2021 年黄河流域城市的得分，可以看出，2016-2020 年间得分最高的均是鄂尔多斯市，得分最低的均是白银市。仅有 2021 年得分最高的是郑州市，得分最低的依然是白银市。由此可见鄂尔多斯市财政可持续能力最强，白银市财政可持续能力最弱。2016 年和 2020 年得分高于平均得分的有 15 个城市，约占总数的 45.45%；2017 年和 2019 年得分高于平均得分的有 14 个城市，约占总数的 42.42%；2018 年得分高于平均得分的有 12 个城市，约占总数的 36.36%。2021 年得分高于平均得分的有 9 个城市，约占总数的 27.27%。六年间均未超过 50%，由此可得整个黄河流域地区较少数城市财政可持续能力较好，较多数城市财政可持续能力较差。

表 5.7 2016-2021 年黄河流域地区城市得分情况

地区/年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
上游 城市	兰州市	0.0260	0.0320	0.0294	0.0253	0.0278	0.0198
	白银市	0.0106	0.0121	0.0106	0.0135	0.0136	0.0129
	中卫市	0.0216	0.0223	0.0267	0.0196	0.0239	0.0154
	吴忠市	0.0190	0.0219	0.0237	0.0188	0.0177	0.0169
	银川市	0.0304	0.0427	0.0372	0.0421	0.0261	0.0215

续表 5.7 2016-2021 年黄河流域地区城市得分情况

地区/年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
石嘴山市	0.0311	0.0314	0.0328	0.0312	0.0297	0.0157	
乌海市	0.0384	0.0436	0.0377	0.0412	0.0456	0.0335	
鄂尔多斯市	0.0647	0.0561	0.0602	0.0553	0.0590	0.0509	
巴彦淖尔市	0.0274	0.0225	0.0217	0.0262	0.0327	0.0180	
包头市	0.0385	0.0320	0.0324	0.0288	0.0311	0.0251	
呼和浩特市	0.0364	0.0339	0.0339	0.0319	0.0343	0.0264	
忻州市	0.0174	0.0203	0.0176	0.0243	0.0254	0.0212	
吕梁市	0.0556	0.0246	0.0282	0.0309	0.0302	0.0261	
临汾市	0.0134	0.0216	0.0245	0.0270	0.0242	0.0197	
运城市	0.0131	0.0171	0.0194	0.0220	0.0202	0.0166	
榆林市	0.0408	0.0378	0.0444	0.0378	0.0451	0.0424	
中游 城市	延安市	0.0189	0.0277	0.0271	0.0302	0.0340	0.0268
渭南市	0.0154	0.0161	0.0212	0.0165	0.0141	0.0152	
三门峡市	0.0240	0.0273	0.0275	0.0283	0.0307	0.0211	
洛阳市	0.0261	0.0297	0.0246	0.0302	0.0307	0.0209	
济源市	0.0287	0.0344	0.0410	0.0378	0.0383	0.0850	
焦作市	0.0279	0.0292	0.0269	0.0310	0.0312	0.0135	
郑州市	0.0421	0.0487	0.0474	0.0445	0.0414	0.1126	
开封市	0.0266	0.0220	0.0239	0.0262	0.0245	0.0158	
新乡市	0.0233	0.0235	0.0211	0.0348	0.0260	0.0189	
濮阳市	0.0397	0.0220	0.0205	0.0216	0.0207	0.0145	
聊城市	0.0277	0.0229	0.0220	0.0346	0.0205	0.0183	
下游 城市	泰安市	0.0398	0.0248	0.0228	0.0243	0.0245	0.0683
济南市	0.0381	0.0530	0.0459	0.0422	0.0429	0.0310	
德州市	0.0249	0.0275	0.0253	0.0261	0.0253	0.0672	
滨州市	0.0368	0.0324	0.0279	0.0288	0.0319	0.0255	
淄博市	0.0306	0.0361	0.0493	0.0282	0.0295	0.0261	

续表 5.7 2016-2021 年黄河流域地区城市得分情况

地区/年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021
东营市	0.0446	0.0507	0.0451	0.0389	0.0472	0.0371
平均得分	0.0303	0.0303	0.0303	0.0303	0.0303	0.0303

由表 5.8 可以看出,在城市得分排名中,2016 年得分排在前三位的分别是鄂尔多斯市、吕梁市和东营市;2017 年得分排在前三位的分别是鄂尔多斯市、济南市和东营市;2018 年得分排在前三位的分别是鄂尔多斯市、淄博市和郑州市;2019 年得分排在前三位的分别是鄂尔多斯市、郑州市和济南市;2020 年得分排在前三位的分别是鄂尔多斯市、东营市和乌海市;2021 年得分排在前三位的分别是郑州市、济源市和泰安市。在 2016-2021 年间,鄂尔多斯有五次进入前三位,郑州市和东营市有三次进入前三位,说明鄂尔多斯市、郑州市和东营市财政可持续能力最强。而白银市排位在六年间均是最后一位,财政可持续能力最弱。

表 5.8 2016-2021 年黄河流域地区城市得分排名

地区/年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
上游 城市	兰州市	22	13	13	25	19	20
	白银市	33	33	33	33	33	33
	中卫市	26	25	19	30	27	29
	吴忠市	27	28	24	31	31	25
	银川市	15	6	9	4	20	16
	石嘴山市	13	14	11	12	17	28
	乌海市	9	5	8	5	3	8
	鄂尔多斯市	1	1	1	1	1	5
	巴彦淖尔市	19	24	27	22	10	24
	包头市	8	12	12	18	13	15
呼和浩特市	12	10	10	11	8	11	
中游 城市	忻州市	29	30	32	26	22	17
	吕梁市	2	21	14	14	16	12

续表 5.8 2016-2021 年黄河流域地区城市得分排名

地区/年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
临汾市	31	29	22	21	26	21	
运城市	32	31	31	28	30	26	
榆林市	5	7	6	7	4	6	
延安市	28	17	17	16	9	10	
渭南市	30	32	28	32	32	30	
三门峡市	24	19	16	19	14	18	
洛阳市	21	15	21	15	15	19	
济源市	16	9	7	8	7	2	
焦作市	17	16	18	13	12	32	
郑州市	4	4	3	2	6	1	
开封市	20	27	23	23	24	27	
新乡市	25	22	29	9	21	22	
濮阳市	7	26	30	29	28	31	
聊城市	18	23	26	10	29	23	
下游 城市	泰安市	6	20	25	27	25	3
济南市	10	2	4	3	5	9	
德州市	23	18	20	24	23	4	
滨州市	11	11	15	17	11	14	
淄博市	14	8	2	20	18	13	
东营市	3	3	5	6	2	7	

如表 5.8 所示，黄河流域上游城市共包含 11 个，在得分排名中，最稳定的是内蒙古的鄂尔多斯市，除了 2021 年，其余年份一直排在第一位，足以看出鄂尔多斯市的财政可持续能力最强。其次是乌海市，六年间排位也均进入前十，财政可持续能力较强。值得注意的一点是，白银市排位一直处于全部流域最后，说明白银市财政可持续能力最弱，最强的城市和最弱的城市均在黄河上游地区。上游地区城市间得分差距较大，说明财政可持续能力相差较大。黄河流域中游城市

共包含 12 个,在得分排名中,郑州市和榆林市连续六年进入前十位,郑州市 2021 年最高超过鄂尔多斯市排在第一位,济源市也仅有 2016 年未进入前十,并且排名整体处于上升态势。由此可见,以上三市的财政可持续能力均较强。渭南市的排位在中游地区位于最后,在全流域也处于末尾,财政可持续能力较差。中游地区城市间得分差距相较于上游地区较小,说明财政可持续能力相差不大。黄河流域下游城市共包含 10 个,在得分排名中,东营市和济南市连续六年进入前十位,东营市 2020 年最高排在第二位,济南市 2017 年最高排在第二位。因此可以得出在黄河下游地区,东营市和济南市财政可持续能力均较强,而濮阳市除了 2016 年排位在前十,其余年份在下游地区都是最低,说明其财政可持续能力较差。下游地区城市间得分差距相较于上游地区也较小,说明财政可持续能力相差不大。

## 5.4 研究结论

黄河流域地区要实现经济高质量发展,实现财政可持续是关键一环。本章着重对上一章用熵值法测算的结果进行分析,并得出以下结论:

(1) 指标权重层面,根据 2016-2021 年黄河流域地区指标权重可以看出,在一级指标中,无论是省份还是城市,财政收入可持续指标所占权重均最高,对财政可持续影响最强,政府债务可持续指标所占权重均整体最低,对财政可持续影响最弱;在二级指标中,从省份层面来看,财政支出增长与经济增长协调可持续指标和所得税占税收收入比重指标所占权重较高,对财政可持续影响较强。而债务率指标、负债率指标和人均一般预算支出指标所占权重较低,说明对财政可持续影响较弱。从城市层面来看,人均一般预算收入指标和人均 GDP 指标所占权重较高,对财政可持续影响较强,人均债务余额指标、财政支出增长与经济增长协调可持续指标所占权重较低,对财政可持续影响较弱。因为减税降费最直接影响的就是财政收入,对政府债务的影响是间接的,所以财政收入可持续指标对黄河流域地区财政可持续影响最强,政府债务可持续指标对黄河流域地区财政可持续影响最弱。

(2) 得分情况层面,根据 2016-2021 年黄河流域地区得分情况,可以看出在省份中,陕西省平均得分最高,财政可持续最强,甘肃省平均得分最低,财政可持续能力最弱;在城市中,鄂尔多斯市得分最高,财政可持续能力最强,白银市得分最低,财政可持续能力最弱。通过分析也可以发现,虽然黄河流域地区个



别省份和城市测算得分较高,但从整体上来说,大部分省份和城市财政可持续能力较弱,因此在未来的发展中都具有较大的提升空间。

(3) 流域划分层面,根据 2016-2021 年黄河流域地区得分情况,从东中西省份角度来看,东部地区仅有山东省,且山东省得分排名一直在前四位,2019 年和 2021 年得分最高,财政可持续能力也较强;中部地区的山西省和河南省,排名整体靠后,财政可持续能力相对较弱;西部地区的六省份中,得分差较大,陕西省整体得分较高,而像甘肃省除了 2020 年,其他年份得分排名均在最后,财政可持续能力最弱。从黄河流域上中下游城市角度来看,上游地区鄂尔多斯市财政可持续能力在所有流域城市里最强,白银市财政可持续能力在所有流域城市里最弱;中游地区郑州市财政可持续能力整体最强,渭南市财政可持续能力较弱;下游地区东营市财政可持续能力整体较强,而濮阳市整体较弱。在黄河流域上中下游地区,财政可持续能力也有较大差距,这体现了空间的不协调性,地区间财政发展不平衡。

(4) 减税降费力度影响层面,根据 2021 年各省份公布的减税降费规模以及测算结果对比发现,2021 年黄河流域省份中,山东省减税降费规模最大,达到 713 亿元,而相应的得分排名也排在第一位;其次是四川省和陕西省,减税降费规模分别达到 400 亿元和 320 亿元,位列 2、3 位,其排名也处于前三的位置。由此可见减税降费政策的实施与财政可持续能力正相关。但也有例外,如甘肃省,2021 年减税降费规模达到 110 亿元,但其得分排名依然处于最后一名。

## 6 减税降费背景下黄河流域地区财政可持续的对策建议

结合理论与熵值法测算分析,针对黄河流域地区财政可持续发展现状,本文认为应在促进经济高质量发展、提高财政收入质量、优化财政支出结构、促进黄河流域区域协调发展以及防范地方债务风险等方面进行改善,具体提出以下建议。

### 6.1 提高减税降费精准度,促进黄河流域经济高质量发展

经济发展对财政收入质量起着重要的决定性作用,是财政之源,经济发展的可持续决定着财政发展的可持续。由此可以看出,要想实现财政可持续发展,前提是促进经济高质量发展,经济高质量发展是缓解财政收支不平衡的重要手段。但近几年疫情对经济的压制明显,经济下行形势严峻。面临经济下行态势,黄河流域地区地方政府应积极作为,采取有效的财政政策,营造良好的营商环境。一方面,实施大规模减税降费,提高政策精准度,推动减税降费政策直达快享机制,帮助企业快速准确享受税收优惠,减轻企业税收负担,引导企业将享受到的税收优惠投入到研发、再生产当中,进一步增强企业发展后劲。从而使市场活力不断被激发,为黄河流域地区创造良好营商环境,促进地区经济高质量发展。另一方面,黄河流域各地区应立足地方特色,发展优势产业,加强流域内合作交流,充分利用地势、政策等优势发展集聚产业,壮大产业规模,促进经济发展。例如黄河中上游地区石油、天然气、煤炭、金属等资源丰富,中上游地区可充分利用地方优势发展特色资源产业,延长产业链,扩大产业规模,完成产业的转型升级,从而增加地方收入,促进经济发展,间接推动地方财政可持续发展。

### 6.2 完善地方税体系,提升黄河流域地区财政收入质量

实现财政可持续最重要的便是保证财政收入,财政收入充足从而为财政可持续提供重要财源。而税收作为财政收入的主要部分,在促进财政可持续过程中担任着重要角色。当前我国税收主要有中央税、地方税以及中央和地方共享税,中央税主要通过中央政府来收集,地方政府无法发挥作用。因此,地方政府要保障财政收入,就要从地方税和共享税入口。“营改增”以后,地方政府失去主体税种的支撑,急需寻找合适的主体税种保证地方税源。针对黄河流域来说,应致力于完善地方税体系,满足区域生态保护以及高质量发展的要求。一是资源税,资源税本来就具有促进合理开采,节约资源的作用。黄河流域生态资源丰富,更需

要更加完备的资源税做引导。二是消费税，消费税具有引导绿色消费的作用，黄河流域地区可选择已符合开征条件但还未开征的规模型区域特色资源进行开征消费税，一方面完善了地方税体系，另一方面也有利于保护生态促进高质量发展。

### 6.3 优化财税资源配置，促进黄河流域区域协调发展

根据本文分析可知黄河流域地区间存在发展不平衡问题，需要进一步优化资源的配置，促进区域间协调发展。区域协调发展有利于提高地区间要素流通率，促进地方之间形成合作共享机制，发挥地方比较优势。推进黄河流域区域协调发展是实现黄河流域经济高质量发展的关键，其中财税政策在促进黄河流域区域协调发展中发挥着重要作用。目前黄河流域涉税事项在区域内联动方面还存在较多问题，难以发挥区域税收征管的效能，因此要建立健全区域协作机制，促进黄河流域高质量发展。一是建立健全黄河流域区域合作的财税分享机制，优化财税资源配置。财税分享机制可以有效缓解区域内发展不平衡问题，如可借鉴长三角地区建立的财税分享机制，按比例注入开发资金，统筹流域内建设，对形成的税收增量扣除上缴中央的剩余部分实行跨地区分享，分享比例根据现实状况进行调整。且推进区域内涉税信息交换、共享以及税务执法协同，更好服务于区域协调发展。二是重点落实结构性财政政策。根据区域内不同地区特点以及现阶段发展所存在的问题制定不同的财税支持政策，提高政策的适用度，以促进黄河流域区域协调发展。

### 6.4 提高资金使用率，优化黄河流域地区财政支出结构

首先从全域来看，黄河流域地区生态环境脆弱，地方为发展经济大力开发生态资源，忽略了环境保护以及生态的可持续性，导致黄河流域地区生态破坏严重。因此，地方政府应加大环境保护力度，合理安排财政支出以及转移支付用于生态保护、控制排放、污染治理、改善环境等；其次，应进一步优化财政支出结构，使其稳定在一个合理的水平。一方面确保黄河流域地区在财力总量一定的情况下民生、教育、科技等必要性支出。加大对必要性支出的投入，通过必要性支出来确保财政支出的稳定性，发挥联动效应，从而带来更多的经济效益，促进黄河流域高质量发展，也确保财政支出资金的合理使用。另一方面要增强对黄河流域地区财政支出的绩效管理与考核。地方政府要“开源节流”、过“紧日子”。应结合黄河流域区域财力情况，制定合理的预算安排，对非刚性支出和非必要支出加

强管控，对一般性支出合理规划，使得黄河流域地区财政支出结构不断优化。加强对黄河流域地区财政支出的绩效管理与考核，优化财政支出，使财政支出效益最大化，减少不必要支出。此外，针对流域内不同的财政支出效率模式，因地制宜推进财政支出效率的提高，对流域内财政可持续的差异制定差异化政策，加大对财政可持续能力较弱地区的倾斜支持力度，以合理安排财政支出，优化资金使用率。

## 6.5 完善债务预算管理机制，进一步防范地方债务风险

地方政府通过发行地方债的形式来保证地方财政稳定，地方债是地方政府筹集财政资金的重要手段。通过发行地方债，可以有效解决地方财政吃紧问题，灵活筹措资金，解决地方发展中存在的问题。但地方债的发行如果没有严格的约束机制，会导致地方政府无力偿还，出现破产风险，增加中央政府的压力，导致地方政府与中央政府关系紧张。因此，需着力防范黄河流域地区地方债务风险。一是构建专门的债务预算管理体制。中央政府为避免出现地方举债中央偿还的现象，应加强对地方政府的科学管理，在赋予一定举债权的同时，构建透明、规范的债务预算管理体制。二是设立债务风险警戒线，加强对地方政府的监督管理。通过历史数据以及对未来偿债能力的预测，全方位评估地方财政的安全性，全面监督地方债务情况。对风险警戒线以内的允许地方政府举债，超过风险警戒线，则禁止地方政府继续举债，等待地方政府调整政策恢复在警戒线之内再予以其相应的权力。三是要开好前门，规范政府举债机制，防范地方债务风险。四是要严堵后门，对新债的规模进行管控，加大监管力度，严禁违法举债行为。对黄河流域内地方债务进行常态化监管，合理规范债券资金投向，对债务风险预防为主，牢牢守住红线。

## 参考文献

- [1]Akram Vaseem,Rath Badri Narayan. Fiscal Sustainability in India: Evidence from Markov Switching and Threshold Regression Models[J]. Studies in Economics and Finance,2019,38(2):227-245.
- [2]Li Tuochen,Yang Liang. The Effects of Tax Reduction and Fee Reduction Policies on the Digital Economy[J]. Sustainability,2021,13(14):7611-7611.
- [3]Selahattin İmrohoroğlu,Sagiri Kitao,Tomoaki Yamada. Fiscal Sustainability in Japan: What to Tackle?[J]. The Journal of the Economics of Ageing,2019,14(C):100205-100205.
- [4]Sokolov I A,Belev S G,Suchkova O V. How to Ensure Fiscal Sustainability in Russia.[J]. Studies on Russian Economic Development,2021,32(4):383-390.
- [5]Zhiming Zhang, Zimeng Zhang, JiashengZhu. Research on the Consumption Promotion Effect of Tax Reduction and Fee Reduction under the New Development Pattern of Double Cycle--Based on Panel Quantile Model Analysis[J]. Scientific Journal of Economics and Management Research ,2021,3(4)125-131.
- [6]Varun Chotia. Investigating the Issue of Fiscal Sustainability in India: A State Level Analysis[J]. International Journal of Global Environmental Issues,2020,19(4):319-330.
- [7]Willem H.Buiter.A Guide to Public Sector Debt and Deficits[J].Economic Policy, 1985,1(1):14-79.
- [8]包东红,赵应堂,陈南旭,李昊,邓金钱,何蕾. 甘肃省减税降费综合效应研究 [J]. 财会研究, 2020(09):5-13.
- [9]白积洋. 地方财政可持续性实证分析与改进策略研究——以广东为例[J]. 公共财政研究, 2017(01):62-72+61.
- [10]毕敏. 地方财政可持续发展研究[D]. 延安大学, 2014.
- [11]崔晨涛,赵曼,王爱娟,崔玉亮,陈曙光. 支持黄河流域生态保护和高质量发展的财税政策研究——以黄河河南流域为例[J]. 财政监督, 2021(09):68-78.
- [12]陈小亮. 中国减税降费政策的效果评估与定位研判[J]. 财经问题研

- 究, 2018(09):90-98.
- [13] 陈星. 减税降费背景下江西财政可持续发展的思考[J]. 审计与理财, 2020(04):26-30.
- [14] 蔡婧瑜. 黄河流域高质量发展财税政策研究[J]. 合作经济与科技, 2022(20):166-168.
- [15] 陈建奇, 刘雪燕. 中国财政可持续性研究:理论与实证[J]. 经济研究参考, 2012(02):34-51.
- [16] 段龙龙, 叶子荣. “减税降费”与地方财政解困:基于国家治理效能视角分析[J]. 经济体制改革, 2021(01):122-128.
- [17] 丁鑫. 国外财政可持续性评价实践及对我国的启示[J]. 财会通讯, 2012(30):136-138.
- [18] 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.
- [19] 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.
- [20] 付春香. 可持续发展型财政及其评价指标体系的构建[J]. 统计与决策, 2010(05):73-75.
- [21] 冯俏彬. 以减税降费促进营商环境优化[J]. 审计观察, 2018(05):26-29.
- [22] 国家税务总局税收科学研究所课题组, 李万甫. 聚焦:2019年实施更大规模减税降费[J]. 中国税务, 2020(02):28-31.
- [23] 郭先红, 郭珊红. 减税降费政策执行成效、问题及高质量持续实施建议[J]. 新疆财经大学学报, 2021(04):33-40.
- [24] 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.
- [25] 胡怡建. 减税降费持续发力 聚焦重点精准施策[J]. 中国税务, 2022(04):31-33.
- [26] 何代欣. 当前组合式税费支持政策的关键环节与执行策略[J]. 财政科学, 2022(05):89-97.
- [27] 金观平. 减税降费需不断提升政策效能[N]. 经济日报, 2022-02-24(001).

- [28] 蒋斌. 我国县级财政可持续发展研究[D]. 重庆大学, 2008.
- [29] 匡小平. 论地方财政可持续性的分析方法[J]. 财经理论与实践, 2004(06):77-80.
- [30] 刘尚希. 辩证看待我国的财政风险[J]. 上海财税, 2003(05):45.
- [31] 刘孝斌, 钟坚. 预算赤字、经济增长与财政可持续性——门槛协整检验的实证分析[J]. 统计与决策, 2019, 35(19):125-128.
- [32] 刘尚希, 程瑜, 王志刚, 许文, 张琦, 朱小玉, 夏楸. 地方复苏的基础有待夯实地方财政可持续性分化——基于安徽、江苏、黑龙江、贵州的调研[J]. 财政科学, 2021(01):68-80.
- [33] 李秀. 地方财政可持续性发展测度研究[D]. 兰州财经大学, 2021.
- [34] 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]. 四川轻化工大学学报(社会科学版), 2020, 35(06):54-71.
- [35] 杨柳. 减税降费背景下云南省地方财政可持续性研究[J]. 西部财会, 2021(05):23-27.
- [36] 刘业飞, 李京益, 杨政坤, 张帆, 孟垂杰, 卢宁. 山西“绿色税收”助力黄河流域生态保护高质量发展[N]. 山西经济日报, 2021-11-23(005).
- [37] 刘丹, 王璐, 刘少华. 从财税视角看黄河上游生态保护与高质量发展战略推进成效及压力[J]. 甘肃金融, 2022(03):32-38.
- [38] 龙丽佳. “六稳”背景下减税降费理论分析[J]. 税收经济研究, 2020, 25(03):19-24.
- [39] 罗爽. 中国财政可持续性研究[D]. 重庆工商大学, 2018.
- [40] 李真, 李茂林. 中国式减税降费与经济高质量发展: 企业金融化视角的研究[J]. 财经研究, 2021, 47(06):4-18.
- [41] 刘艺. 减税降费政策下财政可持续性发展途径研究[J]. 中国集体经济, 2020(11):100-101.
- [42] 李明, 赵恢林. 财政政策支持黄河流域生态保护和高质量发展的理论基础、作用机理与路径探析[J]. 财会研究, 2020(07):5-9+14.
- [43] 李永海, 何嘉欣, 董鹏梅. 减税降费背景下甘肃省财政可持续发展测度研究[J]. 河南教育学院学报(哲学社会科学版), 2022, 41(03):71-76.

- [44] 马海涛, 王威. 应对危机的赤字财政政策可持续性: 一个分析框架[J]. 铜陵学院学报, 2012, 11 (03): 3-6.
- [45] 马彩霞. 我国区域减税效应的差异性研究[D]. 吉林大学, 2021.
- [46] 宁彤云. 中国地方财政可持续性研究[D]. 浙江大学, 2019.
- [47] 任保平, 巩羽浩. 数字经济助推黄河流域高质量发展的路径与政策[J]. 经济问题, 2023 (02): 15-22.
- [48] 孙慧玲, 章力丹. 地方经济发展的减税降费政策效应分析[J]. 经济研究导刊, 2021 (35): 133-135.
- [49] 申珍妮. 减税降费与地方财政可持续性发展研究[J]. 财政监督, 2020 (22): 68-75.
- [50]. “十四五” 减税降费还有多大空间[J]. 中国总会计师, 2020 (12): 174.
- [51] 唐晓旺. 减税降费对地方财政可持续性的影响探析[J]. 纳税, 2019, 13 (36): 9-10.
- [52] 王晓霞. 财政可持续性研究述评[J]. 中央财经大学学报, 2007 (11): 23-27.
- [53] 王益萌. 减税降费对地方财政可持续影响研究[D]. 兰州财经大学, 2021.
- [54] 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.
- [55] 吴波. 疫情冲击下地方财政可持续发展分析与对策[J]. 财政监督, 2020 (08): 18-24.
- [56] 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.
- [57] 辛冲冲. 中国地方政府财政能力研究[D]. 中南财经政法大学, 2019.
- [58] 余永定. 财政稳定问题研究的一个理论框架[J]. 世界经济, 2000 (06): 3-12.
- [59] 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.
- [60] 詹新宇. 我国减税降费的模式演进与改革方向[J]. 国家治理, 2022 (17): 49-54.
- [61] “中国季度宏观经济模型(CQMM)” 课题组. 大规模减税降费政策的宏观经济效应模拟——2019—2020年中国宏观经济再展望[J]. 厦门大学学报(哲学社



- 会科学版), 2019(06):98-106.
- [62]朱军, 聂群. 跨期预算约束条件下中国财政可持续性研究[J]. 中南财经政法大学学报, 2014(05):51-58+159.
- [63]张学诞, 刘昶. 减税降费与财政可持续性——从预算恒等式说起[J]. 财政科学, 2019(04):113-116.
- [64]周佳丽. 减税降费对山西省财政收入的影响及对策研究[J]. 国际商务财会, 2021(16):94-96.
- [65]张瑞清, 李想. 税映三晋绿汾河波澜清——税收助力黄河流域生态保护和高质量发展[J]. 中国税务, 2022(06):19-21.
- [66]赵依梅. 黄河流域环境治理的税费政策效应研究[J]. 西部财会, 2022(06):20-23.
- [67]周超. 减税降费对地方财政可持续影响的研究[D]. 江西财经大学, 2021.

## 致 谢

行文至此，落笔为终。直到此时此刻，我才突然意识到，我的三年研究生生活即将落下帷幕，我的七年青春也将画上句点，在与兰财相伴的这七年里，是我青春岁月里最美好的时间。我从懵懵懂懂的大一新生到即将毕业的研三老学姐，是兰财见证了我的成长，给予了我爱与被爱的勇气。感谢母校的培育，也感谢在母校的所有相遇。

一朝沐杏雨，一朝念师恩。在这三年求学路上，我最感谢的便是我的导师李永海老师，恩师求真求实、治学严谨的态度让我受益匪浅，亦师亦友的关系也让我的生活充实而精彩。在学术方面，从小论文的撰写到毕业论文的选题，再到最终成文，每一步都离不开老师的悉心栽培。在生活方面，老师不断给予各种帮助，及时解惑答疑，是我前进路上的指向灯。感谢老师的包容与关爱，让我在追逐理想的道路上充满勇气。

感谢我的家人给我提供了良好的物质条件，让我可以不必为此而担忧，可以在美好的青春年华里尽情的去追逐自己的梦想。感谢他们无条件的支持与厚爱，让我无时无刻知道，我只管往前走，他们一直在，也让我可以站在他们的肩膀上看更广阔的世界。

感谢 106 宿舍的姐妹们，天南海北的我们在此相遇，互相陪伴，便是幸运之事。感谢税海研语小团队里面每一个人对我的支持与帮助，进入这个大家庭是我感觉最幸运的事，未来，我们依然有无限可能。最后还要感谢张红亮小伙伴的长久陪伴，从一起备考研究生到一起入学，一起分享点点滴滴，让我时常欢喜，偶尔庆幸。

愿岁并谢，与友长兮。读书二十余载，感谢陪我走过每一段路的同学朋友，强大的朋友团让我无论身处何地都不曾觉得孤单。感谢李素素不需任何理由的支持，即使相处异地，但依旧在我需要安慰的时候给我无限关怀。感谢董梦林在我自卑心理发作的时候告诉我，我是她的一道光，让我重拾自信，继续向前。

追风赶月莫停留，平芜尽处是春山。最后我要感谢我自己，感谢那个一直在努力，一直没有放弃追求未来的自己。而且我终相信，未来的自己依旧勇敢且自信，保持自己的热爱，依然满怀感恩之心，奔赴未来。

时光易逝，终有离别。愿我们一直走在铺满鲜花的道路上。