

# 如何防范

# 和

# 控制地方财政风险

○ 李洪波

地方财政风险是指地方政府在组织收入和安排支出的过程中，由于财政制度和财政手段本身的缺陷和多种经济因素的不确定性而导致财政资金损失和给付困难的可能性。认真分析研究和重视财政风险问题，积极采取措施加以防范和控制，有利于财政经济的可持续发展。

## 地方财政风险的表现形式

根据财政活动的不同类型可将地方财政风险的表现形式分为债务风险、收入风险、支出风险和制度风险四个方面。

——地方政府债务风险，是指地方政府无法清偿到期债务的偿债风险以及偿债风险引发的其他风险。如近几年，在农村基金会、城市信用社等地方金融机构的清理过程中形成的债务使地方政府不堪重负，严重影响了地方财政的正常运行和社会稳定。由于这些被清理单位已无还款能力，担保贷款必将转化为政府的直接财政负担，形成地方债务风险。

——地方财政收入风险，表现在总量、质量和结构三个方面。总量风险主要是指财政收入占GDP的比

重过低，从而增加了财政运作的风险；质量风险是指在财政收入总量中实际可支配部分的比重不断下降而产生的风险，尤其是预算内非税收入占财政收入的比例过大，增长过快是引发地方财政运行风险的重要原因之一；结构风险是指财源结构过分单一而形成的风险。

——地方财政支出风险。一是财政收入不能满足支出的需要所潜在的风险。当前，政府公共服务需要期望值与财力之间存在较大差异，严重制约了教育、科技、农业等各项公共事业的健康发展。二是地方财政支出结构风险。近几年财政支出用于经济建设的支出比重不断降低，用于行政管理和各类事业费支出的比重大幅度增加，主要是由于地方财政的供给范围过宽、包揽过多。这种财政支出“缺位”和“越位”并存的情况不仅影响了市场机制的正常运行，也影响了资源的有效配置，加速了财政支出风险的形成。

——地方财政制度风险，主要是指由于财政、税收制度缺陷或运行机制紊乱而造成的风险。如现行的分税制本身存在着一些过渡性的缺陷，事权划分尚未明晰，有些应由上级政府承担的事权转移或部分转移到地方政府承担，影响了地方财

政预算的正常运行，加重了地方财政的负担。

## 地方财政风险的成因分析

造成地方财政风险的原因既有市场经济的因素，也有我国经济发展自身的特点，主要表现在经济体制、财税体制和债务管理等方面。

——经济体制方面。随着以放权让利为特征的渐进式改革，地方政府一方面拥有了自己独立的经济利益，另一方面，中央政府逐步下放的计划、财政、投资、金融、进出口等方面的权限，使地方政府获得了前所未有的发展区域经济和谋取地区利益的权利和能力。在强烈的利益动机的驱使下，地方政府必然要追求本地区经济的高速增长。因此，地方政府将大量财政资金投资于可能会带来较高收益的竞争性项目，导致地方政府的职能范围过宽。表现在财政上，就是不仅原有的财政支出负担无法减轻，而且又有了新的财政支出重点，地方政府被迫通过各种融资渠道筹集资金，导致地方政府的债务负担不断加重。

——财税体制方面。首先，财权与事权不一致。1994年实行分税制财政体制后，在地方财权范围已相

对缩小的情况下，地方财政支出包括人员经费、办公经费、本地区经济发展和维护社会稳定等方面支出却不断增加。其次，财权财力分散、税收流失严重，从而大大削弱了地方财政实力。某些地方部门为局部利益而设的收费项目繁多，费挤税现象严重，预算外资金规模日益膨胀，分散了地方政府财力。过多的税收优惠政策，随意减免税收，大量隐性收入以及偷逃骗税等不法行为所导致的税收流失，更使地方财政难以为继。第三，在地方预算自求平衡的约束下，寅吃卯粮给地方财政收入带来了未来风险。第四，地方财政支出结构不合理，“越位”与“缺位”并存。近年来，地方行政事业机构和人员经费支出急剧增长，使财政背负了沉重的负担，严重影响了财政职能的充分发挥，有相当部分地方财政已经成为“吃饭财政”。同时，一些本应该由地方财政负责支出的项目却无法得到充足的资金，如义务教育，基础科研、社会保障等。

——债务管理方面。债务负担日益沉重是财政风险不断累积的直接原因。一是债务管理体制分散，难以进行有效的债务风险量化管理。长期以来，由于对政府债务缺乏统一规范的管理，各级政府部门各行其道，多头举债，以地方政府“多元化融资”等各种名义举借了大量债务。二是债务资金的筹集与使用缺乏科学性和规范性，加大了债务风险的强度。债务融资的多部门分散管理使地方政府债务在总体上缺乏科学合理的规划，特别是仍有相当多的政府债务融资项目是竞争性领域的低水平重复建设项目。三是债务融资的偿债责任不明确，约束软化。四是直接融资渠道缺位，客观上增加了债务风险的隐蔽性。由于目前我国中央政府不允许地方政府以直接融资方式获取资金，地方政府就以分散在各部门或机构的各种借

款和为其他单位或项目提供担保的方式筹集资金，增加了地方政府债务风险的隐蔽性，不利于对债务风险进行控制和防范。

## 防范和化解地方政府风险的措施建议

(一)进一步完善分税制财政体制，有效控制财政风险。一是明确中央政府与地方政府事权的划分与界定。首先要确定哪些事权划归中央政府，哪些事权划归地方政府，合理安排地方各级政府的事权关系，也就是正确处理地方各级政府间的关系，明确省、市、县、乡政府间的事权划分。二是合理划分中央与地方间的税收分配，建立并完善地方税收体系。三是健全和完善政府间转移支付制度。要加大对不发达地区转移支付的力度，在建立规范的财政转移支付制度的同时，应当充分考虑这些地区的财政运行状况，实行转移支付倾斜政策，加大中央专项拨款力度。还要加大省级转移支付的力度，促进地区间经济协调发展。转移支付资金要按规定使用，向贫困地区和粮食主产区倾斜，保证基层政权运转和农村义务教育发展。

(二)调整和优化地方财政支出结构。一是明确地方政府职能，合理界定地方财政支出的范围。二是优化地方财政支出结构，主要是在保证国家机构正常运转的条件下，压缩一般性项目开支，增加农业、能源、交通等基础设施以及教育、科技、环境保护、社会保障等方面的支出。三是改革地方财政支出预算体制，要严格按照地方政府职能范围确定预算支出范围，调整优化预算支出结构，延长预算编制时间，细化预算编制项目并加强论证。四是继续推进政府采购制度改革，加快实施国库集中收付制度。

(三)加强债务统一管理，适时推出地方公债制度。一是建立地方政府债务信息公开披露制度。二是规范地方政府担保行为，缓解潜在的债务风险。随着地方政府债务融资渠道多样化，地方政府应当制定规范的担保原则，并逐步缩小担保债务规模，以财政贴息、补贴等方式来实现融资目的。三是加强政府债务归口管理，突出财政部门的主体地位。四是建立规范的地方财政偿债机制。地方各级财政部门应以年度预算安排、财政结余资金等形式建立财政偿债资金，专项用于地方政府债务的偿还。五是建立地方公债制度，规范政府融资行为。允许地方财政发行统一的债券，筹集地方公用事业发展资金，以规范政府融资行为，防范地方财政风险。

(四)积极进行配套改革，减小财政风险压力。在进行财税体制改革的同时，应积极进行金融体制、社保体制、投融资体制等领域的改革，通过各种体制改革和制度创新，共同构筑防范财政风险发生的“防火墙”，减少各种风险转化为财政风险的可能性。

(作者单位：山东省蓬莱市大柳行镇财政所)

