

○ 郭永清

地方财政风险及其防范对策

财政风险是指在财政资金运行过程中财政收支结构和体系遭到破坏的可能性。财政风险涉及面广，后果危害大，它不仅可能影响财政职能的发挥，而且可能导致社会再生产不能正常运行，甚至危及社会稳定。因此，正确认识财政风险具有十分重要的现实意义。

财政面临的风险是多重的，主要可分为以下三个大类：

（一）财政赤字风险。当财政赤字达到一定程度后就会引起财政收支矛盾突出，政府调控力度减弱，导致经济失衡和比例失调，进而加大财政风险，使财政状况进一步恶化。

（二）债务债权风险。目前债权债务在政府和财政领域中普遍存在，且已发展到一定规模。一方面，由于投入的财政资金远远不能满足社会经济的客观需要，政府只能靠大量的举债，这样就导致财政负债增长过快；另一方面由于大量企业的倒闭、转制等因素使政府和财政承担了连带经济责任，加之市场行为的不可预见性，政府和财政中有很多债权已无法收回，形成呆账，造成财

政负担进一步加重，给财政发展带来巨大隐患。

（三）支出结构风险。主要表现在财政资金一方面不能满足正常事业发展的需要，另一方面铺张浪费、乱上项目和重复建设的现象普遍存在，使财政资金使用效益下降。一些地方连基本的正常开支也保证不了，而其消费性支出比例却很大，特别是人、车、会、话、客、医等失控，不能将钱用在刀刃上，造成财政资金的大量浪费，使其直接表现出财政风险的加大。

从实践操作上看，当前财政风险的表现症状可以概括为“六难”：

一是财政收入增长难。分税制后税收刚性作用日益增强，国有企业面临沉重的非税负担，欠税居高不下，农业基础财源没有形成高效创汇农业，给地方财政收入增长带来很大的制约，加之各级政府职能及事权划分不清，出现了体制磨擦现象，使得财权与事权不统一问题十分突出，导致收入增长乏力。

二是可用财力增加难。分税制后的税制结构是以流转税为单主体的结构，增值税比重过大，从而制约了地方财力

增长。从地方税体系来看，地方税收收入是大税种的小部分、小税种的大部分，税源零散，征收难度大，增长弹性小，征税成本高，难以成为地方财政收入的主要来源。同时由于非税收入增长过快，上级集中财力过多，地区间财力差距不断人为扩大，地方财政直接可用财力逐年减少。

三是后续财源培植难。分税制财政体制的一个重要特点就是各级政府各收各的税，地方着重培育地方税源，因而普遍存在地方税增长快于中央税的现象，这在一定程度上掩盖了部分地方的特殊困难。由于地方政府往往过多地考虑眼前利益，甚至不惜以牺牲环境和资源为代价换取地方经济增长，最终导致经济发展基础的破坏。在生产投入上，不注重市场变化，盲目追逐经济效益，使财源建设步入“小而全”、“小而偏”的误区，资金使用效益低下，浪费严重，最终导致后续财源枯竭。

四是资金拨付调度难。有的地方收支不能同步，拖欠工资或挪用专款发工资，特别是与财政收入总量直接挂钩的教育、支农、文化等支出项目难以兑现，

寅吃卯粮，收支缺口越拉越大，导致财政调控能力非常脆弱，财政政策不能落实到位。

五是财政收支平衡难。从纵向看，主要是现行分税制在基数上以维持地方既得利益为前提，核定了收入基数，但没有从根本上解决老体制遗留下来的苦乐不均问题，对支出基数仍实行原有的包干体制，支出改革滞后造成人均财力悬殊过大；从横向看，主要是地方财政由于历史包袱拖累和自身改革滞后，尤其是产业结构不符合当前社会主义市场经济发展要求，给经济增长带来巨大压力。

六是财政支出控制难。主要表现为财政供养人员有增无减，各类硬性支出名目繁多，年年大范围的刚性增支等。现阶段，财政包揽的支出面大、范围宽，许多应由市场提供的商品和由社会、个人负担的支出仍然背在财政身上，这种供给制分配方式严重滞后于经济形势变化，扭曲了分配关系，加重了财政负担。

财政风险成因比较复杂，既有财政方面的问题，又有非财政方面的问题，从某种意义上说，这些问题是国民经济深层次矛盾的综合反映。

首先，财政风险是地方经济发展不景气所致。经济决定财政，财政影响经济，经济发展是增加财政收入的前提和基础。受全国经济发展需求不足大环境的影响，地方经济发展遇到了前所未有的困难与挑战。企业由于受市场饱和与资金短缺的双重制约，又处在转轨建制的关键时期，生存和发展困难重重，直接导致了地方财政困难。从表面上看，欠发工资、职工下岗生活保障和再就业都是财政问题，财政成为地方各级政府关注的焦点，成为抵御金融风险 and 化解各种社会经济矛盾的一道防护大堤，而实质上这一种经济现象，是经济运行和经济发展结果在财政上的反映或表现。

其次，政府包袱过重导致地方财政步履维艰。企业是地方各级政府赖以存在的经济基础和财政支柱，而现实是很

多中小企业变成了政府的包袱。一方面大批企业经营者难以为继，无钱纳税，造成财政收入不能与时间进度和经济发展同步增长；另一方面企业由于经营不善，亏损增加，效益下滑，导致大批职工下岗失业，下岗职工的生活保障和再就业必须由地方政府拿出一定财力解决，使经济问题变成社会问题，企业的负担转嫁到财政。

第三，超前消费和超财政承受能力消费加剧了地方财政风险。一些领导干部讲排场、挥霍浪费，到处拆东墙、补西墙，窟窿越补越大，使地方财政不堪重负，造成大量财政赤字，以致财政无法统筹安排和正常调度资金，使财政平衡失去财力基础。

第四，机构人员膨胀造成地方财政岌岌可危。一个国家如果吃“皇粮”的人数相对过多，长期下去，这个国家的财政迟早会支撑不住的，具体到一个县（市），乡镇恐怕问题会更严重一些。有些地方财政收入的90%用于工资性支出，个别贫困县（市）、乡镇甚至全年收入保不住工资需要，根本没有财力支持重点建设和事业发展。

第五，税收流失和财力分散。一是非税收入日益膨胀。主要表现在有些地方和部门为了局部利益，千方百计截留国家税收，如对企业搞“包税”或变相“包税”，再通过其他途径转化为预算外资金，人为地使收费刚性大于税法刚性，以费挤税。二是任意减免和拖欠税收。特别是随着经济体制改革的不断深入，企业在产权和所有制改革中形成的呆滞欠税及在发生破产、解散等终止经营行为时形成的“死欠”在急剧上升，由此造成的税收流失日益严重。三是偷逃税收现象严重。抽样调查显示，私营企业、个体工商户偷漏税比例在80%以上，集体所有制企业在50%以上，国有企业也不下40%。四是大量的隐形收入、地下经济及走私造成的税收流失。近几年，由于地方经济发展困

难，税源不足，面对上级下达的层层考核高额征收任务，基层征收单位为保证收入任务，不得不虚增税收，税收收入虚增之后，每年又按一定的比例再增加征收任务，这样长期下去造成财政虚“胖”实亏，中看不中用，财政收入每年看似大幅增长，但地方财政却没有钱安排支出，财政陷入捉襟见肘、难以为继的困境。

虽然财政风险是伴随经济运行特别是财政分配始终的客观存在物，但风险可以预防和转化，通过努力，财政平衡稳定运行的目标是可以达到的。

——树立正确的财政风险意识。一是各级领导干部要深刻认识目前财政领域内客观存在的风险，要加大对防范财政风险的宣传，指定具体的制度和措施，降低风险程度。在决策和执行过程中，要把财政风险作为经济发展的一个重要变量来预测、论证，切实提高财政资金使用效益，增强财政调控力度。二是必须严格按照《预算法》办事，强化财政预算的分配和监督职能，通过增收减支、堵塞漏洞来避免财政赤字，对已存在的历年赤字，要采取一定的措施予以消化。三是要树立正确的债务债权观念，特别是要加强对负债的管理。要坚决制止不顾自身财政实力，一味地追求“政绩”、搞领导工程的盲目行为；要加强负债管理，建立规范的使用、审批制度，不断提高使用效益，要对本单位的债权进行清理分析，及时催讨，尽量减少呆账、坏账的发生。

——加大财政支出和预算外资金管理力度。预算内外资金的合理使用，实现效益最大化的现实意义就在于降低财政风险，增强抵御风险的能力。要实行“零基预算”，即在预算安排上，改“基数法”为“因素法”，打破原定包干基数，重新按人员编制和工作业务量及现行支出标准，核定经济指标，并按照分级预算、分类负担、分流人员、分灶吃饭、分块管理的原则，对预算安排进行完善，使预算安排趋于科学、合理。要

市场残缺 与财政调控

◎ 童锦治 刘瑞杰 张 堃

全面推行综合财政预算。预算外资金管理的总目标是实现收入税收化、支出预算化、专户国库化、督查经济化、财务分开化。必须改“人治”为“法治”，依法理财，对预算外资金进行改革、归并以至取消。要重新界定财政供给范围，进一步深化事业单位改革，按照政事分开、事企分开原则，对现有事业单位的现有职责、任务、机构性质进行认真分解、界定，通过界定事业单位职能和机构性质，对界定后的事业单位按照事业单位现状，根据事业单位不同服务功能和特性划分单位类型，分类施策。对从事必须由政府承担的社会公益性服务的事业单位，在定员、定岗、定编的基础上，保障其正常经费需要；对承担社会公益服务，又有经营服务收入的事业单位，根据情况实行定额或定项补助；对纯经营服务性事业单位，一律推向市场。

——推进社会保障制度改革。一是加大企业及主管部门的责任，征集和使用好养老保险基金和失业保险基金，动员社会方方面面的力量，多渠道实施再就业，鼓励好企业租赁或兼并困难企业，最大限度安排下岗职工。二是征集和使用好解困资金，建立职工最低工资和最低生活费制度，建立城镇居民最低生活保障制度。三是对下岗失业人员合理剥离，分类实施救助，减少鱼目混珠现象，使真正困难的职工得到救助。四是强化财政监督。按照“渠道不乱、用途不变、财政统管、分步实施”的原则，对社会保障资金由财政部门统一管理，实行专户储存，单独核算，专款专用，提高资金使用效益。

——建立财政风险基金。财政风险基金主要是针对地方财政自身发展不平衡和年度间可用财力大起大落现象而专门从可用财力多的年度中提取的，用于弥补地方财政以后年度经费不足的风险准备。

——寻找新的经济增长点。降低

一、发展中国家普遍存在市场 残缺问题

市场残缺，主要是针对发展中国家而言。发达国家经历了漫长的工业化发展过程，基础设施和基础产业的发展已有了相当的基础，政府财政调控主要在于矫正“市场失灵”，而发展中国家政府的财政调控除矫正一般“市场失灵”外，还要面对“市场残缺”以及体制转轨时期不可避免地出现的经济波动。因而，政府投资无论从范围上还是从力度上都要超过西方发达国家，对这些国家的政府来说，其面临的首要课题不是解决在发达国家

出现的“市场失灵”之类的问题，而是怎样更快、更有效地培育市场。

发展中国家普遍存在的市场残缺主要表现在：一是市场主体行为的扭曲。由于发展中国家独立后经济发展面临重重困难，如资金匮乏、熟练劳动力供给不足和基础设施落后，尤其是在工业部门，通常政府垄断力量高度集中，在欠发达市场条件下这种垄断往往造成了市场主体行为的扭曲，二是市场空间结构的二元性。发展中国家的市场空间结构不统一，较发达的商品经济与自给自足的自然经济并存，少数经济发达地区和大城市较成熟的市场体系与边远贫困地区的农村初级市场相对立，加

财政风险，增强抗风险能力，关键还在于发展经济，增强财政实力。要因时制宜的发展生产，走生财聚财之路；要把兴村富民、兴乡富市作为奋斗目标，积极引导企业向规模型、科技型、外向型转变，提高经济总量和

质量，努力寻找经济新的增长点，加快特色经济的发展，不断壮大财政实力。只有形成强大的自身实力，才是抵御一切风险的根本所在。

（作者单位：湖北省武穴市财政局）