# 县级财政摆脱困境的思考

来源：网络 作者：星月相依 更新时间：2024-06-20

*\"摘 要： 目前广大县域财政形式不容乐观，究其原因主要体制尚未理顺、缺乏优势税种、财 政支出负担重、资金使用效益低、监督制度不完善等。摆脱县级财政困境，必须理顺体制， 合理调整利益关系：发展县域经济，拓展税源；优化支出结构，提高支出效益；深...*

\"

摘 要： 目前广大县域财政形式不容乐观，究其原因主要体制尚未理顺、缺乏优势税种、财 政支出负担重、资金使用效益低、监督制度不完善等。摆脱县级财政困境，必须理顺体制， 合理调整利益关系：发展县域经济，拓展税源；优化支出结构，提高支出效益；深化财政管 理改革，规范财政运行机制；加强财政监督，确保财政资金合理使用。

关键词：县级财政 理顺体制 财政运行机制

一、县级财政的困难表现

由于县级政府没有税收立法权，较低的财政收入和财政支出的刚性增长导致许多县市专项收 入和收费罚款名目繁多，预算外的非税收入比重不断增加，相当部分县市非税收入都超过了 40%，带来了一系列的社会经济问题：预算外收入的过度膨胀成为影响税收增长的严重障碍 ，分散政府的财力，腐蚀税基；由于非税收入缺乏监督，资金使用效率不高，更容易滋生腐 败现象；尤其是地方政府在农村乱集资、乱收费、乱摊派，“三乱膨胀”，农民非税收负担 急剧增长，已成为影响农村政治和社会不稳定的重要因素。

2.财政赤字严重，公共服务职能弱化。县乡财政虽然收入不多，但是支出项目却十分繁多，财政赤字比较严重，我国县级财政赤字 面一度曾高达40%以上。财政支出按其用途大致可分为三个部分：行政支出、公共支出和发 展支出。我国大部分县（尤其是中西部地区）的财政支出中行政支出占了绝大部分，有80% ～ 90%是用于保证工资发放和维持事业进行，公共支出和发展支出不足。由于财政困难，在保 证工资发放和运转后，县乡政府还要全力确保农村义务教育的投入，因而已无财力干其他事 情 。目前政府用于农业的投入只能主要依赖争取中央的专项资金，县乡本级财政对农业几乎没 有多少投入。同时县乡财政对农村社会保障基本没有投入，农民自身的各种保障主要依靠传 统的家庭。 县级政府的债务大都是向银行举债的，银行的钱除了自身的资金外，主要是企业、居民的存 款。如此下去，不仅县级政府的财政不堪重负，十分危险，而且有可能形成银行的呆账、坏 账，对这种潜在金融风险必须特别予以高度的重视。

4.虚增财政收入，影响经济健康发展。县级财政收入不真实，普遍存在虚增财政收入的问题已是公开的秘密。在我国，下级财政收 入的增长在客观上不仅能够增强上级政府的财政调控能力，也能够体现出下级政府的正绩。 由此导致一些县级政府在财政处理上虚列收支，填补收支缺口，制造虚假平衡。一方面，通 过在预算科目上做文章，将预算外收入通过“调入资金”强行调入预算内，或将已实现的支 出转入“暂付款”或“其他应款”等隐匿不报虚减支出，经过人为技术处理后达到账面收支 相抵，甚至还“略有节余”；另一方面，通过税收征管虚增财政收入。财政“空壳”现象造 成的后果更为恶劣也更危险，不仅使财政工作运行成本提高，掩盖了县级财政的真实状况， 更使政府在宏观决策中得不到准确信息，为经济健康发展和基层政权建设增加了安全隐患。

二、县级财政困难的原因分析

1994年分税制改革只是对中央到省级的转移支付框架做了安排，对省以下转移支付没有一个 规范的模式，财政转移支付资金分配随意性较大，透明度不够，那些跑得勤、有策略的县就 能获得更多的拨款，更多的县得到的转移支付很少，远远不能满足本级财政需要。 \"

2.缺乏优势税种。分税制体制下划归地方的税种，大多是税基薄弱窄小，税源零星分散，征 收难度大，成本高 ，增长弹性小的税种，很难形成地方财力增长的“支撑点”。加之县级政府缺乏必要的税收 立法自主权，只能执行开征和停征的决定，难以根据当地实际的客观情况有效的组织收入， 造成可用财力减少。

除了体制原因造成财政税源萎缩外，县级经济发展速度慢，发展不均衡是县级财政陷入困境 的最根本的原因。目前县级国有工业企业基本不存在，以民营经济为主的县域二三产业还远 未形成规模，县级财政不得不以农业为主。农业税取消，县乡财政增长将更加乏力。

由于税收收入对县级财政收入的拉动作用十分有限，行政性收费、罚没收入和其他非税收入 成为拉动财政收入增长的主体。非税收入的快速增长，使得纳税人的实际税负较重，这又使 得税源流失，投资者有向大中城市集中的趋势，对县级财政形成恶性循环。 4.资金使用效益低。一方面，财政支出范围不合理，财政资金供给“越位”、“错位”和“缺位”并存，仍然包 办或管理了一些应当由企业、私人和市场从事的活动，财政资金供给范围过大、包揽过多。 财政对经济发展的支持仍以直接投资为主，忽视了财政资金和税收的引导推动作用。为了追 求政债，大搞形象工程。与此同时，一些本应由财政供给资金的项目却得不到充足的资金保 证，如义务教育、卫生保键、社会保障、基础设施建设等方面支出满足不了日益增长 的 需要，欠发工资的现象还比较严重等。另一方面，对于财政资金重支轻管，使用混乱。长期 以来，财政资金管理没有一个明确的制度，加上财政本身又缺乏强有力的制约手段和相应的 监督措施，造成财政资金使用效益不高，损失浪费严重。滥发补贴、公款吃喝、公费旅游、 超标准购车、高标准修建办公楼，造成了大量的财政资金损失。

5.监督制度不完善。现行的财政监督制度很不完善。一是人大及其常委会对县政府财政的监 督只具有程序性而不 具有刚性。在实际工作中不按人民代表大会通过的预算执行，预算调整无手续，人民代表大 会批准的预算流于形式；二是审计监督不到位。根据《审计法》，审计部门每年对县级政府 的财政审计只是审计上一年度财政预算执行情况，对县政府的负债也只是账面的审计，而对 于实际债务，特别是账外的债务是审计不到的，因而其审计作用和效果受到限制；三是金融 监管不规范。县级政府的债务资金主要来源于金融机构的信贷资金，虽然县级各家银行都是 实行垂直领导，但是银行为着在当地的生存和发展，受制于地方政府，对县级政府贷款的审 查不够严格；四是中央政府和省级政府不对县级政府进行直接管理。

县级政府负责的事情多而且范围广，由于财政监督制度不完善，有些县级政府作决策时个人 影响很大，事权大而监督小，很容易导致腐败行为的产生和财政资金的浪费。

三、县级财政摆脱困境的对策思考

2.发展县域经济，拓展税源。我国的县级地方财政收入很不平衡，东部发达地区的各县市财 政充实，而中西部地区的地方 财政收入却难见起色。原因就在于东部县市经济以能提供大量、稳定财政收入的各种非农经 济特别是第三产业和民营经济为主，而中西部地区仍然以传统的农业经济为主。因此中西部 县市实现财政收入的稳定增长，必须根据各地的具体情况和资源分布的特点，重点发展能提 供优质税收收入的非农经济和民营经济。

3.优化支出结构，提高支出效益。在县级财力有限和需求不断增长的条件下，必须要按照公 共财政支出理论的要求，以“社会 共同需求”为原则，将现有财政支出进行分类排队，根据财力水平，分清轻重缓急，予以安 排，提高支出效益。第一，退出一般竞争性领域。对私人产品和市场能提供的产品，财政应 退出供给领域。第二，减少行政支出。首先要继续深化机构改革，建议在县级归并职能相近 部门，调整缩减部门内设机构。其次推进事业单位改革。第三，扩大公共支出。要加强社会 保障 、教育和科学事业发展、环境保护等公共项目的支出，尤其是要加大农村地区的基础设施、 教育、卫生、文化等方面的投入。第四，合理调整发展支出。要将资金集中投向可持续发展 、能产生效益的项目。 5.加强财政监督，确保财政资金合法使用。加强县级财政监督，要从完善监督制度入手，从制度上预防财政运行中可能产生的各种低效 行为、寻租活动和腐败行为，确保财政资金使用的合法性。第一，强化人代会及其常委会对 财政的监督。县政府所确定的重大项目及其资金安排必须向人代会及其常委会报告通过，经 入代会通过的财政预算报告，县级政府不得擅自作重大调整。第二，加强审计部门的监督作 用。审计部门对县级政府财政的审计应完整、到位，必须弄清县级财政支出的实际情况，掌 握政府的真实负债，对政府实际总负债应出审计报告。第三，完善金融部门对政府举债的监 督。金融部门对县级政府重大举债项目，不仅要认真履行本行业的审查制度，而且对其项目 的合法性（人代会及其常委会是否通过）进行审查，不合法的项目不予以放贷，从源头上遏 制和杜绝政府债务的发生。第四，地方政府要加强对财政资金使用的管理和监督。加强省级 政府对县级财政资金使用的管理和监督就尤为必要。特别要明确转移支付资金的使用方向， 切实将该部分资金用于有利于落后地区的综合发展能力提高的项目上。

参考文献： 2.陈工，谢贞发.改革县级财政体制.化解县级财政困难［J］.开放潮，2003

（5）

3.陈琳.对新形势下县级财政摆脱困境的探讨［J］.吉林财税高等专科学校学报，2004

（2）

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn