# 试论地方财政的可持续发展

来源：网络 作者：诗酒琴音 更新时间：2024-07-02

*\" 内容提要: 地方财政的可持续发展是财政领域的一项战略性工作。本文在全面分析制约地方财政可持续发展因素的基础上，为实现地方财政的可持续性提出几点建议。关键词：地方财政；财政体制；可持续发展一、引言经济与财政的关系决定了在追求国民经济可持续...*

\" 内容提要: 地方财政的可持续发展是财政领域的一项战略性工作。本文在全面分析制约地方财政可持续发展因素的基础上，为实现地方财政的可持续性提出几点建议。

关键词：地方财政；财政体制；可持续发展

一、引言

经济与财政的关系决定了在追求国民经济可持续发展的同时必须实现财政的可持续发展，而地方财政的可持续发展尤为重要。所谓地方财政的可持续发展是指地方财政与地方经济相互促进、地方财政收支平衡协调、地方财政运行健康有序的发展状态。实现地方财政可持续发展是财政工作的一项战略性任务。实施分税制以来我国地方财政呈现了持续快速增长态势，财政运行相对平稳。

然而，最近几年受国民经济增长趋缓的影响，地方财政面临着许多困难和不利因素，这正在对地方经济的可持续发展构成强大压力。许多地方特别是中西部地区县乡级财政相当困难，工资欠发普遍化、赤字规模不断扩大、实际债务负担沉重，财政风险日益加大。并且对地方政治经济的稳定、社会各项事业的健康发展构成了威胁。从根本上实现地方财政的可持续发展已成当务之急。

二、制约地方财政可持续发展的因素 2.地方财源结构性矛盾比较突出。从三个产业的GDP值及其比重看，第三产业比重不断上升。作为基础财源产业——农业，离效益农业、现代农业的距离还很大，财政贡献能力也有限。第二产业作为主体财源，财源结构相对分散，高科技含量、高附加值产品相对较少；而且财源分布主要集中在传统产业中，高新技术产业、新兴产业成长不足，后续财源相对匮乏。第三产业作为地方财源的重要财源基础，尽管占GDP比重已接近第二产业，但从财政贡献状况来看，全国各地三产税收增长速度与相应的GDP增长速度相比呈现出不协调的状况。 我国地方财源主要以企业为依托，个人的贡献相对很小。现行的个人所得税对个人收入的调节作用有限，居民对财政的贡献度与其在国民收入中的比重极不相称。1999年，地方财政一般预算收入中个人所得税为413.48亿元，仅占地方财政总预算收入的9.13%；20四年则分别为引0.90亿元和9.81%.

现有财源的这种结构格局将会在较长的一段时间内对地方财政收入构成制约，并带来风险。

3.分税制财政体制对地方财政收入的影响日益明显。分税制财政体制实施已有近九年，进入了比较稳定的运行阶段。由分税制带来的非经济性财政增长因素已基本消化完毕，分税制体制产生的中央级财政收入与地方级财政收入之间的分配效应则越来越明显，财政收入逐步向中央财政倾斜。

从各级政府财政自给能力分析，1994年前，地方财政自给能力高于中央财政；1994年后，中央财政的自给能力高于地方财政的自给能力。 4.地方财政支出结构不合理。地方财政支出结构不合理的情况很多，但当前最突出的问题是仍未摆脱“吃饭财政”的状况，严重影响地方财政职能“到位”。同时许多支出又超过地方政府职能范围，出现“越位”现象。

一是财政供养人口过多，“吃饭财政”压力沉重，预算内八成左右财力必须用于非生产性开支，政府实际可用于经济调控的财力十分有限。二是各项改革对财政资金的需求压力巨大。三是政策性增支因素刚性增长。四是城市化建设、环境保护对地方财政支出压力越来越大。五是社会保障资金面临巨大缺口，个人帐户空帐问题日益突出。从目前实际情况看，许多地区即使动用个人帐户上全部资金，养老保险计划依然收不抵支，出现一部分资金缺口。如果不允许动用个人帐户的缴费，这些地区的日子就更难过了。

（3）

5.地方财政管理监督机制滞后的矛盾逐步显现。目前的地方财政管理总体上仍然是计划经济因袭下来的管理模式，管理比较粗放，财政监督比较薄弱，重收入轻支出、重分配轻监督现象突出，财政资金管理使用效率有待进一步提高。从预算管理角度看，预算编制较粗，总体框架上尚未跳出“基数加增长”模式。预算执行缺少全过程的有效监督机制，预算结果缺乏系统的绩效考核机制。预算外资金管理方面这几年实行收支两条线管理取得了一定成效，但部门利益格局尚未彻底打破，距离实行预算内外综合财政管理的要求尚有很大的差距。

6.乡镇财政隐性赤字风险和债务风险十分突出，财政收支矛盾非常严峻。收入方面，乡镇财政财源基础普遍薄弱，收入来源分散，很不稳定。随着市以下分税制改革的彻底实施和农村税费改革的深入，一些重要的地方税种将进一步上划，预算外收入也将进一步缩减，乡镇财源将更加趋于狭窄，收入困难的矛盾有可能进一步加剧。1999年，乡级财政本级收入仅占地方财政本级收入的17.33%.支出方面，刚性支出增长压力有增无减，财政运行捉襟见肘、步履艰难。

7.地方财政信用风险逐步增加。利用财政信用这一财政特殊职能形式，筹集建设资金、增强政府调控能力、支持地方经济与社会事业发展，是实施积极财政政策的一个重要手段。但信用活动本身就是一种风险行为，财政信用也概莫能外。有些地方历年累积下来的财政信用规模超过数亿元，接近于当地地方财政收入的一半，但这些信用资金目前营运质量普遍不高，相当一部分都是逾期贷款，而且近三分之一的投向企业基本上处于停产或半停产状态，坏帐风险突出。

三、实现地方财政可持续发展的若干对策

2.加强税收征管，健全财政收入机制，努力提高地方财政收入占地方GDP的比重。一要加强税源调查，完善税源监控机制，使财源建设成果及时体现到税收增长上，努力实现税收与经济的协调增长。二要加强清欠堵漏工作，杜绝税收管理漏洞。特别是要强化工商税收登记与税务登记的双向管理，大力清理漏征漏管户，努力扩大税收征管覆盖范围，确保应收尽收。三要高度重视地方税的征管工作，进一步健全征管体系，完善征管手段，加大征管力度，降低征管成本，努力挖掘地方税的增收潜力。四要加强对非公有制经济的税收征管。目前非公有制经济已构成为地方经济的主力和增长点，但其税收贡献却与之不相称，存在很大的征管潜力。五要加大税收稽查处罚力度，严厉打击偷漏税行为。六要在“正税清费”的同时，大力加强各项专项基金、费的征收工作，特别是社会保障基金要扩大征缴范围，强化征收刚性，确保社会保障基金收入及时、足额人户。

3.按照公共财政的要求，大力优化调整财政支出结构，缓解财政支出矛盾。财政支出的安排要进一步突出公共财政职能，保证政权建设需要，保证教育、科技、农业、文化、卫生等公共事业发展的需要，保证行政事业单位职工工资发放和补充社会保障资金不足，保证事关改革、发展、稳定大局的重点支出需要，同时也要积极为政府加强基础设施建设、保护生态环境、实施经济调控提供财力支持。目前财政支出“越位”、“缺位”并存，事权过多与财力不足矛盾十分突出，必须彻底转变理财观念，进一步规范财政资金供给范围，逐步解决财政供养人口过多、对一些经营性事业单位包揽过多以及不合理补贴、投资过多等问题，特别是要严格控制行政经费过快增长的势头。要结合机构改革，做好定岗定编工作，清理超编人员，严格控制人员经费。对于一般竞争性领域、企业经营性发展项目以及可利用社会资金发展的事业，财政资金要逐步退出，集中财力投入满足公共需要的领域。

4.加强财政管理，强化财政监督职能，建立高效有序的财政支出运行机制。一要加快预算管理改革，积极推行部门预算。在预算方法上要彻底打破“基数加增长”的分配格局，积极推行零基预算，制定科学合理的定员定额标准，不断细化预算编制。进一步扩大预算管理范围，有步骤地将体现政府职能的预算外收支活动纳入统一的预算管理，实行综合财政预算，切实提高财政的综合调控能力。二要改革财政资金缴拨方式，实施国库集中收付制度。要大力清理银行帐户，取消收入过渡帐户，所有政府性资金都要全部集中到国库帐户，所有财政支出都要经过预算安排，由国库直接支付。三要强化对财政资金分配、使用及效益情况的全过程监督和跟踪检查，加快建立政府会计核算中心，建立健全财政支出绩效评价和效益考核奖惩制度。同时要加强财政专项基金基础上的监督管理、建立事前、事中、事后的监督机制，充分利用社会审计力量对支出项目的效益审计。四要进一步完善政府采购制度，扩大政府采购范围，规范政府采购行为，建立政府采购预算制度，确保政府采购公开、规范、公正、透明。

5.加强乡镇财政建设，着力化解乡镇财政风险。进一步完善乡镇财政体制，按照分税制财政体制的要求，科学界定合理划分省以下各级财政的分配关系；进一步突出乡镇财政的主体地位，调动乡镇政府发展经济、培植财源、增收创收的积极性；进一步完善乡镇财政考核制度和办法，建立有效的压债消赤奖惩激励机制，大力压缩乡镇财政债务规模，逐年消化乡镇财政隐性赤字。同时要充分发挥乡镇财政、审计机构对乡镇各部门的负债及担保行为，坚决杜绝超越财力搞建设现象，确保乡镇财政平衡协调发展。

6.切实加强财政信用管理，积极防范财政债务风险。必须牢牢坚持稳固平稳的理财观念，增强财政风险意识和忧患意识，正确认识财政信用、财政债务的功能。面对当前城市建设和经济社会各项事业发展提出的强烈资金需求，政府性、财政性举债行为要考虑地方财政的实际承载能力，坚持量力而行，充分考虑偿债能力和债务风险因素，合理控制负债规模。与此同时，要继续认真做好周转金贷款累积下来的财政信用管理工作，加大不良贷款的清理回收力度，严格破产、倒闭企业债务的核销程序，采用债务重组、债权出售、债转资、债转股等办法，最大限度地实现资产回收，努力减少资金损失。

7.标本兼治，实现地方财政体制创新。要按照财权与事权相统一的原则，确保各级政府都能有比较稳定可靠的收入基础，从而实现地方政府纵向的稳固平衡。但目前还须在治本上加大改革力度。一是借鉴中国历史与发达国家的政治体制，改四级地方政权结构为二级，即取消市、乡二级政权与扩大省级、县级区域相结合的思路。二是重新设计税种，真正实现适合地方财政分解的地方税收体系。三是允许地方政府发行地方公债，改变现行地方政府隐性债务风险为显性。四是按照公共财政框架体系分解地方二级财政支出。五是完善、规范中央、省、县三级转移支付制度，特别是地方二级财政的转移支付制度。

参考文献： [2]钟晓敏。地方财政学[M].北京：中国财政经济出版社，2001.

On Discussion about Sustainable Developmet of Local Finance

Abstract： It is a strategic work to keep sustainable development of local finance in fiscal field. In the paper， the author madea comprehensive analysis of the factors restricting sustaiable development of local finance， and gave some suggestions to accompishthe sustainablility of local finance.

Key words： local finance； financial system； sustainable development

（1）国家计委课题组：《调整优化结构积极扩大财源》，《地方财政》1999年第8期。

（2）财政自给能力系数：财政本级收入/财政本级支出

（3）朱青：《关于我国“统帐结合”式养老社会保险筹资模式问题研究》，《地方财政》2000年第2期。

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