# 我国县乡财政运行风险及其化解对策

来源：网络 作者：九曲桥畔 更新时间：2024-03-21

*\" 摘 要：在分税制体制及其相关因素的作用下，我国处于基层的县乡两级财政的运行质量每况愈下，已经积聚并隐含了巨大的风险。风险防范与化解的治本之策在于加快发展地方经济，改善经济运行环境；明确划分政府事权，重新界定各级财政职责；完善县乡财政体制...*

\" 摘 要：在分税制体制及其相关因素的作用下，我国处于基层的县乡两级财政的运行质量每况愈下，已经积聚并隐含了巨大的风险。风险防范与化解的治本之策在于加快发展地方经济，改善经济运行环境；明确划分政府事权，重新界定各级财政职责；完善县乡财政体制；建立财政风险基金与风险预警制度。

关键词：县乡财政；运行风险；财政职责

分税制财政体制改革以来，地方财政收入总体上迅速增长。但处于基层的县乡两级财政的运行质量却每况愈下，财政风险日渐显化。这一状况在某种程度上已经影响了部分地方的社会稳定和基层政权的正常运行。为此，改进县乡财政运行质量，化解财政风险，维护社会稳定，成为财政理论与实践的重要课题。

一、我国县乡财政运行风险的基本态势

（一）财政支出超常增长，收支矛盾突出，公用经费难以为继，事业发展能力低下

县乡两级政府作为我国基层政权组织形式，负有县、乡区域内的公共产品与服务的提供职责。但近年来，我国一些省、市所属的县、乡财政甚至难以维持“吃饭”水平，用来提供公共产品与服务的能力已非常有限。

（二）财政赤字规模巨大，债务负担沉重，基层财政风险不断累积

（三）财政收入质量低劣，财政支出刚性增强

依托于税法征收的税收是财政收入的基本形式，税款及时、足额入库确保了财政收入质量。但近年来，地方政府的非税收入增加不仅快于税收，而且一定程度上抑制了税收的正常增长。而行政性收费、罚没收入、政府基金等非税收入形式具有“列收列支”的性质，具有专项用途，难以形成地方政府正常支配的财力。另外，我国现行地方税收体系中，不仅多为与经济发展相关性较弱的零星小额税种，而且在地方预算自求平衡的约束下，收过头税、不规范举债、寅吃卯粮、“空转”收入等现象大量存在，财政收入“虚增”严重。

低劣的财政收入质量，伴随着刚性的财政支出，使基层财政背负了沉重的负担。在国家实施积极财政政策的进程中，陆续推出一系列“政策性增资”项目，需要地方提供配套资金。如由地方自筹配套的粮食风险基金，按《农业法》、《教育法》要求高于收入增长比例的支出安排等，这些硬性规定强化了地方财政支出的压力。另外，虽然财政每年增收达1000亿元之多，但同期财政供养人员也是大量增加，加之工资制度改革，一些地区新增财力的80%用于人员经费的增加，县、乡等基层的比例更高。

（四）地区间财政能力差距日益扩大，区域间的不平衡态势加剧

分税制体制实施以后，虽然转移支付制度在不断完善，但与区域经济发展水平相对应，地区间财政能力差距却日益扩大。如中西部地区经济基础薄弱，经济发展长期处于相对滞后的状态。中西部地区的财政能力明显低于东部地区，而西部地区又低于中部地区。资料显示，全国县级财政收支占地方财政收支的比重呈“反向”变动的趋势。与全国情况不同的是，西部地区县级财政收支占地方财政收支的比重则是“同向”下降，呈现县级财政萎缩趋向。

总之，我国县乡等基层财政运行质量堪忧，已经积聚并隐含了巨大的财政风险。

二、县乡财政运行风险的诱导因素分析

（一）经济运行质量低下，县乡财政运行缺乏强有力的经济支撑

经济决定财政，财政运行质量取决于总体经济运行质量。近年来，由于社会有效需求不足的影响，地方经济发展遇到前所未有的矛盾和问题：经济结构失调、下岗职工增多、再就业压力增大、农民增收速度减缓、企业亏损增加、财政增收难度加大等。而这一时期，正值我国经济体制改革的攻坚阶段，每项改革最终都要财政兜底。各级财政不得不承受政治、经济和社会稳定的多重压力。所以，拖欠工资、赤字增多、债务累积形式上是财政问题，实质却是地方经济发展滞后在财政上的综合反映，是经济未能充分发展导致的。譬如，我国除沿海地区和地处大中城市市郊的县乡外，大部分县乡经济以传统农业为主，财源结构单一。而农产品价格持续低迷，增产不增收，农民因缺乏务农积极性而弃田抛荒，农业税税源萎缩，难以形成新的经济增长点。县乡财政运行失去了强有力的经济支撑。

（二）地方政府短期行为，人为加重财政负担

中国现行政治制度一般依据政府官员的短期“政绩”对其予以考核、晋职提升。浓厚的功利思想和政绩意识，常常导致地方政府官员为追求短期政绩而牺牲经济发展战略目标。比如一些县乡政府为了谋求主导产业结构调整、推动城镇化、开发市场、招商引资等“政绩”，推出了一系列形象工程、献礼工程、达标升级工程，因缺乏调查研究，这些工程常常不得不中途进行调整，浪费了有限的人力、物力资源，使捉襟见肘的基层财政雪上加霜。地方政府的短期行为造成了地方财政的人为负担。地方政府官员对政绩的追求还体现在同级政府间、上下级政府间的竞争、攀比行为中。竞争一方面促进了地方经济的发展与社会的进步，另一方面则由于缺乏统一规划与引导及竞争中的急功近利行为，出现了大量简单粗放的盲目投资行为，进一步加剧了资源的浪费与基层财政的困难。

（三）政府间职责划分粗糙，地方政府职责与财力矛盾突出

（四）政府间转移支付形式庞杂，地区均衡效果不理想

规范化的政府间转移支付制度，一般由以基本公共服务的地区均等化为目标的均衡拨款及旨在实现特定目标的专项拨款组成，并以前者为主体。但我国现行政府间转移支付形式过于庞杂，体现为体制补助、税收返还、专项补助、结算补助等多种形式，并且均衡拨款的转移支付力度过小，而专项拨款的转移支付不仅规模庞大，且采用非规范的“基数法”安排转移支付量。其结果不但未能缩小地区收人水平差距，反而直接推动了这种差距的进一步扩大。1995年推出“过渡期转移支付”办法尽管在规范性、科学性、合理性等方面有了明显进展，但相对于规模庞大的、“基数法”色彩明显的其他形式而言，过度期转移支付的作用力度显得极其微弱。而县乡基层财政间转移支付甚至未能形成制度，区域间财政能力失衡是必然的。

三、县乡财政风险的化解与防范对策

对策之一：加快地方经济发展，改善县乡经济运行环境

我国县乡财政的经济基础是农业和农村经济。化解地方财政风险、改善县乡财政运行质量的根本出路在于加快经济发展，增强财政实力，走出“三农”困境。因此，从全局着眼，国家必须调整经济发展思路与政策，调整农业结构，减轻农民负担，加大对农业的补贴力度，强化国家对农业、农民的投入支持，改革农村管理体制。譬如，通过有条件地减免及至逐步取消农业税，涵养农业财源；通过增加农业基本建设投资，扩大农业公共品（如乡村道路、电网改造等农村小型基础设施）供给范围的投入，进一步改善农业生产条件；通过增加对农业科研、教学、新产品培育的财力支持，以无偿方式推广农业先进适用技术，对高科技农业及农业深加工项目实行税收优惠政策等措施提升农产品质量及国际竞争力。

对策之二：重新界定县乡两级政府职能，明确划分两级政府事权及财政职责

目前，尽管法律未对县、乡政府的职责作统一、具体的规定，但从县级财政支出结构看，其主要职能是承担行政管理、法律与秩序维护费用支出，文教卫生等事业支出以及农村的道路、救灾、扶贫、社会保障等支出；而缺乏自主权、区域差异大的乡镇政府也要负责辖区内的社会服务、基础教育、医疗、灾害救济、法律与秩序的维护等事务等。这种模糊的事权范围和财政责任必须重新界定。根据农村税费改革、县乡机构改革以及财政改革的要求，事权的重新界定应侧重于县乡在教育、卫生、社保、公务员队伍建设等事业发展方面的责任，以充分发挥县乡各自优势。兼顾公平与效率原则，主要将原乡镇的教育、卫生、公务员、离退休人员经费和优抚对象优抚金等社会保障事业职责划归区县级管理，城乡基础设施建设等事权，原则上按受益范围确定管理对象，其中跨乡镇项目事权主要划归县市管理，乡镇范围内项目事权主要划归乡镇管理。从而明确区县本级政治经济文化中心的地位，强化区县经济发展、财源建设责任，减轻乡镇建设支出和财源培植等方面压力。乡镇政府的主要职责是乡村政权正常运转，以及除教育卫生外的乡镇事业发展及辖区内的公共公益事业发展等。事权划清之后，计划生育、义务教育、卫生、科学文化、民政等事业费，其人头经费原则上由县级财政管理，非人头经费则由县级财政与乡镇财政按比例分摊支付。

对策之三，完善县乡财政体制，理顺县级财政对乡镇财政的管理与被管理关系

县乡财政体制的完善与确定，应以财权和事权相对称、有利于县乡两级财源建设并强化财政管理为原则，因地制宜地建立起激励与约束并重，公平与效率兼顾的“分灶吃饭”机制。首先，在划分税种、核定基数、确定分成比例或结算比例上，应县乡统筹兼顾，既有利于县级适度集中财力、增强调控能力，又要考虑乡镇行使事权的财力需要，调动乡镇政府增收节支的积极性；其次，建立合理的激励约束机制。县对乡镇的转移支付等补助形式应与其共享收入基数完成情况挂钩，乡镇公用经费节余部分留用，保证财政体制良性运转；第三，理顺乡镇财税机构体制，增强财税合力、降低税收成本、提高工作效率；第四，推进行政机构改革。在合理界定县乡政府职能的基础上，通过合并方式，适度扩大乡镇规模，获得资源规模和集聚效益；最后，强化宏观管理，理顺县级财政对乡镇财政的管理与被管理关系。如在分灶吃饭条件下，乡镇财政的一些重大的财政决策如大项支出、举债、担保、投资等原则上必须与县级财政部门协商，取得一致意见后才能付诸行动。

对策之四，建立财政偿债基金与风险预警制度，化解与防范财政风险

首先，根据债务形成机制以及各级政府承担的支付责任，消化现有债务；其次，建立财政偿债基金，完善债务偿还机制。地方各级财政部门应以年度财政预算安排，财政结余资金等形式建立财政偿债基金，并将政府融资项目投资额及项目投资收益的一定比例划转入偿债基金，专项用于地方政府债务的偿还；最后，建立有效的地方财政风险预警系统。根据地方债务特点建立一套既符合地方财政债务状况，又能反映地方财政风险程度及其变化发展趋势的风险预警系统，监测和预防债务风险。

参考文献：

[2]吴德纯。谈地方财政风险的防范和化解[J].中国农业银行武汉培训学院学报，2002，（1）。

[3]李生祥。建立地方财政预警系统的思考[J].四川财经，2002，（11）。

[4]刘向东，等。农村税费改革后县乡财政困难的调查与思考[J].财税与会计，2003，（4）。

[5]何成军。县、乡财政困难：现状、成因、出路[J].中国农村经济，2003，（2）。

[6]马晓河。解决“三农”问题的战略思路与政策措施[J].农业经济问题，2003，（2）。

[7]国务院发展研究中心宏观部课题组。关于中国的地方债务问题及其对策思考[EB/OL].中国新闻网，2004-02.

[8]李波。论地方政府层级问题[J].河北财税，2002，（5）。

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