

地方财政风险及防范

<http://www.crifs.org.cn> 2005年12月7日 王蓓

地方财政在通常情况下负责对本行政区内居民提供公共物品和服务。所以，运行良好的地方政府有助于整个国家公共财政体系的稳定及效率的改善。相反，运行质量不高的地方财政则会给公共财政体系带来风险。就我国目前的情况看，地方政府尤其是县乡政府的负债，已经成为影响经济发展和基层财政运转的一个突出问题，引起了社会的普遍关注。在此，我在对地方财政风险分析的基础上，提出一些如何对其防范的理性思考。

一、地方财政风险的现状分析

地方财政风险表现形式是多种多样的，随着地区的不同而表现出一定的差异。我国目前主要表现为收入风险、支出风险、债务风险。

（一）地方财政的收入风险

1、自有财力不足。据统计，在1995—2002年间，我国地方财政支出平均占全国财政支出总额的69.9%，而同期地方财政收入平均占全国收入总额的48.6%，地方财政收入占全国收入总额在1996—2002年分别是50.6%、51.1%、50.5%、48.9%、47.8%、47.6%、45%，地方财政收入所占比例有不断下降的趋势，表明地方财政增收缓慢，可支配收入与公共需要的差距逐年增大，收支矛盾日益突出，减弱了政府抗风险的能力。

2、财政收入质量不高。一是我国地方财政“虚收”现象十分严重，导致地方财政出现“假平衡、真赤字”现象，这不仅增大了地方财政收入的水分，而且直接构成了地方财政风险。二是税收收入占财政总收入的比重偏低，非税收所占比重偏高，非税收收入的不断膨胀和税收收入的相对萎缩不仅无助于改善收入质量，而且加速了整个地方财政收入的结构失衡。

3、收入来源结构不合理。地方财政没有稳定的财源作为基础，且收入来源单一，结构简单。有的地方财政收入过分依赖几个大企业、大公司，一旦这些企业、公司出现生产困难，销售收入下滑，财政收入必然受到威胁，同时也给了这些经济实体向政府讨价还价的机会。

（二）地方财政的支出风险。地方财政的支出风险是指财政行使职能所需财力受到明显限制，各项开支与实际需要之间存在较大差异，主要是因为收入短缺造成的地方财政职能的部分丧失所形成的风险。

我国地方财政支出风险具体反映在支出规模偏低和结构失衡两个方面。其一，我国地方财政支出占GDP的比重从1978年的16.28%下降到2002年的14.28%。地方财政

支出总量偏低，直接导致地方政府行使职能和提供公共产品的力度。甚至一些困难地区出现了政府不能提供最低规模的公共开支的情况。其二，地方政府的行为还没有完全摆脱计划经济时期的影响，表现在支出的范围的不合理，“缺位”和“越位”的情况并存，有限的资金不能有效运用，浪费现象严重。例如：地方政府用于行政管理的费用比重较高，而城市基础设施投资、科教文卫、支援农业和社会保障支出却供给不足。

（三）地方财政的债务风险。《预算法》规定，地方各级政府预算应按照“量入为出、收支平衡”的原则编制，不能列赤字。然而，近几年由于体制、政策及其他因素的影响，地方财政收入增长缓慢，而财政支出又具有刚性，赤字就不可避免的要增加了。从理论上讲，赤字如果很好的控制在一定的规模程度上是有利的，可缓解支出压力，促进经济的增长，但是如果不加控制就会导致赤字规模的迅速膨胀，形成巨大的政府债务，给财政带来风险。

从财政的角度上讲，地方政府债务可分为直接债务和或有债务。直接债务后果比较稳定，可以准确的判断；而或有债务的判定很困难且有不确定性。就我国目前形势分析，地方财政的债务风险集中表现在：

1、债务总量过大，可能导致到期无法偿还的风险。近年来大多数地方政府的交通、能源等基础设施的改造是靠国有银行的贷款、中央政府的财政贷款和世界银行等金融组织的贷款进行的。这些投入的回收周期长，甚至没有经济回报，很难靠自身的能力偿还，一些县市政府甚至连债务的利息都无法解决。如果地方政府没有足够的认识，不能处理好债务的偿还问题和地方经济发展的矛盾，就会陷入长期的债务危机状态。

2、或有债务项目繁多，规模不断扩大。目前地方政府的或有债务有十几项，有的是由政府的直接经济行为引起的，如政府贷款担保形成的或有债务，有的是其他的经济主体转化来的，如对地方金融机构的救助以及对地方公益性国有企业的扶植，而且这些或有债务的总量十分巨大。以四川为例：截止2000年底，该省可统计的地方政府或有债务的规模约为<\$\$ 亿元，尚不包括政府违规担保、以政府名义向民间集资以及其他无法统计的原因造成的或有债务。或有债务的增加可能导致直接债务的增加，并最终由政府来负担，引发地方财政风险。

二、积极防范地方财政风险的几点思考

（一）发展经济，积极组织财政收入。首先，解决地方财政困难的最根本出路还是应该着眼于经济的发展，只有经济发展了，财力壮大了，财政风险才能从根本上解决。所以，地方政府应把发展经济作为第一要务，进一步加快地方经济发展，扩大经济总量，调整经济结构，提高经济运行的质量，建立梯级财源，多发展一些高技术、高附加值、高回报率的产业，建立完善的市场经济体系，规范经济秩序，为企业营造一个公平宽松的竞争环境。其次，要加强税收的征管力度，完善财政收入征管机制，努力扩大财政收入的规模，为防范和化解地方财政风险提供强大的物质基础。

（二）控制财政支出，优化支出结构，盘活财政资金。地方政府财政的管理要坚持两手抓，既要管好小财政，又要盘活大财政。小财政管理不牢，必然影响吃饭问题，挤占大财政建设资金；大财政盘不活，必然影响建设，增加债务总量。管牢小财政，必须在行政事业单位中大力提倡艰苦奋斗、厉行节俭的传统，树立过“紧日子”的思想，严肃财经纪律，努力做到不必要的开支不支，不浪费纳税人的一分钱。盘活大财政就是要把政府的财力集中起来，用在刀刃上，并根据公共财政政

策的要求调整支出结构，财政资金应逐渐从一般竞争性、经营性领域中退出，转向主要为本地区居民提供高质量的公共产品上来。努力做到统筹规划，合理安排，集中财力办大事，形成合力办大事，减少决策失误带来的债务风险。

（三）规范和健全地方政府债务管理体制

1、科学合理制定政府的举债计划，严格界定资金投向，落实领导责任。地方政府举债的规模一定要与地方经济发展的实际情况相适应，防止将来大规模还贷对财政造成冲击。对参与市场竞争的单位的贷款财政不予担保；对技术性和公益性项目，如需担保，可视财力情况而定，同时对用款单位要建立必要的财产抵押和还款保证金制度，落实好配套资金和还贷资金来源。地方政府在使用、管理贷款的同时要建立严格的项目责任制，以规范的形式明确有关负责人的责任，确保资金使用有效率。

2、建立偿债机制。各地方政府要切实摸清现有的负债情况、融资渠道，并区分责任，制定相应的还款计划。并要建立偿债专项基金，细化基金提取标准，条件成熟时还可以将地方财政债务纳入本级财政预算管理，单独编制财政债务预算，并结合财力情况，通过年度预算安排、财政结余调剂等途径，建立财政偿债专用基金用于政府债务的清偿。

3、完善地方政府融资管理相关法律。依法理财是适应市场经济发展的需要，也是避免和化解地方政府财政风险的需要。通过法律的形式把政府行为的范围、程序等标准确定下来能起到约束的作用，防范政府行为的不规范性。

要不断完善现有的法律法规，适时制定地方政府融资投资决策方法的条例、偿还条例和决策失误责任条例等一系列法律法规，对地方政府融资实行法制化、规范化管理，特别是要制定对违反法律法规的行为处罚的细则。

另外，还要考虑建立与地方债务管理相适应的风险防范机制。这样，引入指标体系作为判断标准，能够更加客观和科学的评价政府行为的合理性和准确性，同时也能给政府采取下一步的改进措施以指导。

文章来源：合作经济与科技 （责任编辑： x1）