

## 甘肃省地方财政风险特点及其对策研究

<http://www.criifs.org.cn> 2009年7月1日 张春芳 许红

**摘要：**地方财政担负着为本行政区域提供公共物品与服务的责任，一旦运行不好，极易导致政府收入减少、费用或损失上升，使地方政府面临财政风险，引发经济和社会危机。目前，在我国一些地方，尤其是西部欠发达地区，财政风险日渐显著，如何有效地对其进行防范和化解就成了一个值得关注的问题。本文拟通过对甘肃省地方财政风险的特点和形成原因的简要分析，试图提供一些防范和化解风险的对策。

**关键词：**地方财政；债务；风险；化解对策

地方财政风险是指地方财政在其运行过程中，由于不确定性因素的影响，发生财政资金的损失或正常支出困难，导致政府机器难以正常运转、政府基本功能严重失调的可能性，即政府无力提供社会经济发展所需要的最基本公共产品，以及对法律所规定的政府支付责任的大规模违约的可能性。近来，我国地方政府债务总体呈现隐蔽性强、可控性弱和规模不断加速上升的特点，地方政府债务已经成为经济学界关注的一个焦点。甘肃省地处西部内陆，经济基础非常薄弱，财政入不敷出，地方政府不得不采取直接或间接融资的方式以维持正常运转，由此导致政府债务负担沉重，财政风险凸现，必须采取有效措施进行化解。

### 一、甘肃省地方财政风险的特点

#### 1. 财政收支不平衡，债务总规模大

地方财政风险与区域经济发展水平是息息相关的，从全国范围来看，中西部地区由于受历史和现实等多种因素影响，地区经济基础薄弱，经济发展制约因素多，经济发展长期处于相对滞后的状态，财政收入与东部发达地区相差甚远。数据表明：2006年，全国财政收入达到39373.2亿元，其中广东省财政收入突破5000亿元大关，达到5100亿元。考虑出口退税因素，财政收入入库总量达到6040亿元，约占全国财政收入1/7。甘肃省财政收入294.68亿元，仅占全国财政收入0.748%，相当于广东省财政收入的5.78%！而全省财政支出却突破500亿元大关，累计实现支出522.71亿元，财政支出水平与财政收入水平相比增长过快。财政收不抵支，赤字突出是中西部地区尤其是西部贫困地区财政运行的显著特点，这也是导致中西部地区地方财政风险明显高于东部发达地区的主要原因。

#### 2. 财政风险逐级增加，纵向层次性明显

甘肃省地方财政风险不同程度存在于省、市、县、乡四级政府之中，其中省一级的财政风险相对较小，越往下一级财政风险越高，县乡两级财政赤字最严重，有些地方甚至出现了财政危机。这

其中一个关键因素是省级财政困难可以实施调节权，通过中央补助和市、县财政上缴的方式加以缓解，而越往下一级其财政回旋的余地就越小，风险难以得到外化释放。甘肃省这几年虽然财政收入呈持续增长趋势，但远远慢于财政支出增长速度，财政赤字额逐年大幅增加，2006年财政收支赤字额已达228.03亿元，赤字比例高达77.4%，为历年来最高水平。

市级财政以兰州市为例，2006年财政收入331417万元，财政支出631321万元，财政赤字额299904万元，赤字比例高达90.5%。县级财政以榆中县为例，2006年财政收入9936万元，财政支出43757万元，财政赤字额33821万元，赤字比例高达340.4%。乡级财政以高崖镇为例，2006年财政收入190.6万元，财政支出501.6万，财政赤字额311万，赤字比例高达163.2%。

## 二、甘肃省地方财政风险的成因及分析

财政风险来源的广泛性，决定了其成因的复杂性。既有财政系统内的内生性因素，又有系统外的外生性因素；既有历史与时代的客观必然性，又有政策、体制与管理等人为因素。

### 1. 地方经济的实力强弱与否是引发地方财政风险的关键因素

地方财政风险程度如何，一方面，取决于致险因素及危害程度；另一方面，取决于当地财政的实力，即抵御风险的能力。甘肃省由于经济发展滞后导致财力基础差，增长也缓慢，往往难以满足机构的基本运转和事业正常发展的需要，拖欠工资、政府欠债及其他各种拖欠极为普遍，财政风险日益积聚，县乡财政尤为突出，有些县乡财政处于仅能维持“吃饭”，甚至“饭也吃不饱”的窘迫状态。

### 2. 体制与政策的缺陷加剧了地方财政收支矛盾

①现行财政体制导致地方财力稳定与增长性差。现行分税制虽然在提高中央财政收入比重和加强中央财政的调控能力方面有着积极作用，但仍然存在过渡性的缺陷，财权过度集中中央，地方所得比例偏少。特别是当前地方税体系尚未完善，严重影响了地方财政收入的稳定增长。尤其是欠发达地区的县乡财政，农牧业基础财源本身缺乏稳定性，原工业性主导财源趋于萎缩，区域经济落后造成税源狭窄，属于地方的零散税源很难挖掘。甘肃省产业结构中，第二产业比重最大且以国有企业为主。现行税收共享的财政制度，必然使甘肃省只有较低的税收收入来源，财政不平衡状况不可能得到有效缓和，政府赤字和债务问题也变得越来越严重。

②地方政府债务偿还机制约束性差。地方政府缺少债务风险预警和控制机制。由于缺少明确的债务风险预警和控制机制，甘肃省各级政府往往过度借债来实现其政府行为的短期化，但债务偿还常常由上一级政府承担。由于债务种类多，各类债务比重不一，政府债务统计困难，使地方债务得不到有效监控，债务管理处于无政府状态，债务程度无法准确把握，风险难以预测。

总之，随着财政分权改革的进行，甘肃省政府债务有明显扩大趋势，财政风险也随之增加，必须实施行之有效的财政风险管理体制，科学合理的化解。

## 三、化解地方财政风险的对策

加强地方政府财政债务管理的目标并不是完全消灭负债，而是以科学的发展观指导，有效地控

制政府负债的规模，建立起结构优化、功能合理、规模适度、良性运行的政府债务体系和控制约束机制，防范和化解过度负债带来的各种风险，把政府负债风险控制在可承受的范围之内，确保地方政府债务良性运行，避免出现财政危机。

### 1. 加快发展地方经济，充实财源

甘肃省自然条件严酷，基础设施落后，财政运行状况捉襟见肘、举步维艰。要有效控制地方政府财政赤字，关键要发展经济，培植财源，为化解政府财政风险提供财力保障。

①落实积极财政政策，启动地方经济。积极财政政策能为地方经济发展创造良好的环境和便捷的条件，以全面培植新的财政收入增长点。当前地方财政应成为启动地方经济的主角，认真做好国债转贷项目的管理工作。要选好项目，落实好配套资金，加强财政监管，防止和杜绝建设资金被截留、挪用、挤占，必须实行严格的招投标制，项目法人责任制，工程监理制和合同管理制，确保提高投资效益。做到既启动地方经济，又为地方经济发展增添后劲。

②搞好地方国企改革，盘活国有资本。国企改革的关键在于制度转变。应按照建立现代企业制度的目标，大力支持国有企业的股份制改造，优化国有企业的资本结构，以少量的国有资本引导和调控更多的社会资本。可通过市场组建跨地区跨行业、跨所有制的大型企业集团，实现国有资本低成本扩张，壮大经济规模，增强经济实力，形成地方经济发展的坚强后盾和财政增收的骨干财源。

### 2. 完整财税体制，稳定地方财政收入来源

完善分税制财税体制。针对当前财权与事权不统一的情况，要在合理划分地方政府事权的前提下，给予各级政府相应的财权，使地方政府财权与事权相统一。据此，一方面，要重新划分税种，将具有再分配和稳定经济职能的税种，如所得税、社会保障税、遗产税等税种作为共享税；将营业税、城建税、财产税、印花税等作为地方税，保证地方财政的稳固税源；另一方面，要完善市对县（市）区、县（市）区对乡镇的财政管理体制，彻底推行分税制，理顺各级政府之间的财政分配关系。尽快改变中央税收返还层层集中的做法，减少集中数量，让基层财政从“两税”中得到实惠。

### 3. 规范政府债务管理，建立健全风险预警体系

①给予地方适当的举债权，使地方性债务做到公开化、透明化，并实行集中管理在我国，不允许地方政府举债的规定是不符合市场经济要求的，导致地方政府正当融资功能受限，并引发各种变相融资举债，增大了潜在的财政风险。为此必须，一方面，开辟地方政府正常举债的渠道，使地方债务做到公开化、透明化；另一方面，应规定条件，限制范围，严格管理。

#### ②建立地方财政风险预警指标体系。

a. 要建立信息充分披露制度，加大财政风险的透明度。b. 要设计一套符合地方实际的财政风险预警指标体系，在必要时，由政府及时介入干预。地方财政风险预警指标系统可以包括地方财政自给率、债务依存度、偿债率、内外债比率、地方财政可用财力比例等，相应设定风险指标控制范围，划分地方财政风险信号类别。c. 要结合各地的实际情况，确定风险程度参考值，以利于地方政府随时了解本地的财政风险程度，并及时采取必要的措施化解风险。

③建立财政风险准备金和偿债基金。从长远看，为了保证经济稳定发展与安全运行，甘肃省地方政府应建立一项稳定可靠的可逐年延续不断增加的财政风险准备金，专款专用。基金来源包括政府预算专项拨款、部分国债发行收入、国债投资回收资金和其他资金来源。偿债基金专项用于偿还内外债务，以保证到期国债能还本付息。通过建立财政风险准备金和偿债基金，以提高地方财政控制和化解财政风险的能力。

参考文献：

- [1]王能应. 论地方财政风险的特点、成因与防范[J]. 湖北社会科学, 2005, (04).
- [2]王靖. 地方财政风险特点及对策[J]. 哈尔滨商业大学学报, 2003, (02).
- [3]张志超等. 财政风险[M]. 北京：中国财政经济出版社, 2004.
- [4]王丹宇, 吴永住. 甘肃省地方政府债务风险及防范[J]. 开发与研究, 2006, (06).
- [5]刘尚希. 财政风险：一个分析框架 [J] . 经济研究, 2003, (05).
- [6]高志立, 陈志国等. 财政风险及其构成内容的理论分析[J]. 财政研究, 2001, (02).

文章来源：特区经济                      （责任编辑： XL）