

地方财政风险的制度性成因

<http://www.criifs.org.cn> 2009年8月3日 孙 翔

摘 要：地方财政风险即指由于地方财政运行过程中各种因素引发的财政收支矛盾激化,进而使地方财政平衡运行遭到破坏的可能性,是社会经济风险在财政领域的集中表现。作为风险的一个特定领域,地方财政风险具有客观性和普遍性。随着经济体制改革的深化,地方财政风险逐步显现,探究其原因,增强防范意识,对保障地方财政平稳运行有着重要的现实意义。本文主要就其制度方面的成因进行分析。

关键词：地方财政风险;制度性成因;分税制

一、地方财政风险的类型

正确认识地方财政风险,应首先了解风险的种类,辨别不同类型财政风险对地方社会带来隐患的大小,从而便于采取相应措施进行防范和化解。地方财政风险主要包括收入风险、支出风险、制度风险、债务风险等。

(一) 财政收入风险

衡量财政收入风险大小的一个重要指标是财政收入占国内生产总值的比重,目前我国这一指标很不乐观。

1. 在相当一部分地区,财政收入已无力维持机关的正常运转,长此以往,势必对社会的长期稳定带来隐患。
2. 由于国家财力有限,履行公共性支出责任力不从心,有的甚至连最低限度的资金需求也不能保证,这对我国社会经济的长期可持续发展是极其不利的。
3. 随着国家财力集中度的下降,财政投资日益弱化。

(二) 财政支出风险

从地方财政支出的规模看,地方财政风险表现为地方财政支出总量偏低。据统计,地方财政支出占GDP的比重从1978年的16.28%下降到2004年的15.08%,财政困难地方政府部门的人员工资、办公经费以及教育、卫生、农业等法定支出不能按时足额到位。

(三) 财政制度性风险

财政制度性风险表现在两方面,一方面,不规范的收费越来越多,预算外资金占财政收入的比重也越来越高。政府部门通过收费形成了越来越多的预算外收入,以此解决财政及经费困难,造成了分配秩序的混乱,形成了一定的社会稳定风险;另一方面,财政收入的水分越来越大。

(四) 债务风险

债务风险是地方财政风险的主要形成原因。地方财政债务风险产生于政府债务。目前,全国各地、各级地方政府大多负有各种各样的债务。地方政府债务风险的来源很多方面的,既有直接型债务风险,又有或有型债务风险;既有外债风险,又有国债风险;既有粮食流通资金运行风险,又有社会保障资金运行风险。

二、地方财政风险体制方面成因

(一) 政府级次和财政级次方面层级过多,管理范围偏大

我国现有省、市、县、乡四级地方政府,政府行政层级决定财政级次。行政层次较多,不仅加剧了机构臃肿和行政效率低下,政府职责与权限难以划清,也使政府间财政关系由于过多的政府层级而表现出复杂性,造成沉重的财政负担。

(二) 地方税体系不健全,转移支付制度建设滞后

我国实行分税制财政体制改革十多年来,已初步建立起财政与经济、中央财政与地方财政良性循环机制,但仍存在一些缺陷,造成地方财政收入不稳定等财政运行中的风险。

(三) 地方政府盲目投融资,短期化行为更提升了财政风险

虽然债务资金在促进地方经济增长过程中发挥着推动作用,但同时也使地方政府背上沉重的债务包袱。地方政府举债不慎、贷款无力偿还极可能产生财政风险。

三、解决地方财政风险的几点建议

(一) 改革现行分税制度

针对我国分税情况,应在政府间重新调整各类税收归属。目前我国已将企业所得税改为按比例共享,也已将个人所得税调整为中央和地方共享税。接下来应逐渐建立以营业税、地方企业所得税、城乡维护建设税为主体税种的地方税种体系,最后应将财产税也纳入进来。

(二) 转变政府职能

社会主义市场经济是一种市场与政府干预有效结合的、统一的运行模式,改革的目标是让市场在资源配置过程中发挥主导作用,政府的职能是规范、组织和完善市场,在市场失灵的领域发挥作用,为社会经济发展提供必要的公共产品和公共服务。因此,在计划经济向市场经济转轨的历史时期,要强化政府对经济的监管,而不是直接参与,要重新界定政府在社会经济发展过程中的作用,规范政府干预经济的内容和方式,这包括干预范围的适当缩小,从“无所不管”转向“有限领域”,从“过度干预(越位)”转向“适度干预(定位)”,从公共服务和公共产品领域的“缺少干预(缺位)”转向“加

强干预(到位)”;同时实现干预手段从直接干预为主转向间接控制为主,干预由基于“人治”转向“法治”,提高干预的透明度和有效性,减少干预过程中的“寻租”现象,消除或减少地方政府债务的形成机制。

(三) 改革国有企业

国有企业改革中出现的一些棘手的问题,如企业转制过程中的债务问题、大规模下岗失业问题等,都需要政府加以解决,成为地方或有负债产生的重要来源。因此,要加大大国有企业改革力度,通过有效的产权交易实现国有企业产权主体多元化,解决国有企业产权主体“虚位”的问题,形成新的、高效率的资源配置格局,解决国有企业缺乏有效的约束激励机制和委托代理成本过高的问题。

(四) 改革现行转移支付制度

只有各级政府税收归属问题基本解决后,建立规范的财政转移支付制度才有可能,具体完善措施包括:

1. 科学界定各级政府财权和事权。中央政府应主要负责宏观调控,地方政府负责大部分公共事务的管理。并按各自事权合理划分支出范围,做到中央、地方政府事权由各自负担,中央与地方共同事权则通过制度化方式确定。

2. 逐步建立按客观因素测定标准收入和标准支出的转移支付制度。这些因素包括:人口、面积等一般因素,运输、资源等基础设施因素,科教文卫服务水平、行政事业单位规模等社会发展因素,人均GDP等经济发展因素,西部地区、民族地区等特殊因素。根据因素影响程度不同确定转移支付的数额。

3. 简化转移支付形式。将维护既得利益的多种调节方法简化为“税收返还”单一方法,然后逐步减少富裕地区、增加贫困地区的税收返还增量。

4. 清理现行专项拨款,改进拨款方法。完整的转移支付制度不单指均衡拨款,还包括专项转移支付。应将专项拨款合理划分为中央负担事务专项拨款、中央委托事务专项拨款、鼓励性专项补助、区域开发或特殊政策目标的专项补助及其他特殊专项补助等。

(五) 完善政府预算活动,建立科学合理的财政预算制度

1. 采取标准周期预算管理制度;2. 改革预算科目设置体系;3. 改革预算审议制度;4. 改革预算执行监督制度。要降低财政风险必须对预算执行各个环节给予富有实效的监督,形成内部监督和外部监督相结合的监督机制,即强化财政监察、审计检查、行政法制监督的作用。

(六) 规范政府担保行为,使担保合约最小化

严格执行《担保法》,规范政府担保行为,严格控制担保的范围,控制担保事项的决策权,明确政府担保的原则、条件、范围、责任以及有效的政府担保的执行机制、控制机制和责任处理机制。对于现阶段的地方政府担保而言,地方政府要对被担保地方的自有资金比例做出要求,对其融资额度进行限制,要求其实行偿债准备金制度,以及建立政府追索权制度等,减小地方政府担保所带来的风险。

(七) 完善社会保障体制

要按照保障水平与经济发展水平相适应的原则, 尊重地区差异的原则, 兼顾公平与效率的原则, 国家、企业、个人共同分担的原则, 普遍覆盖的原则, 社会保障与商业保险相结合的原则, 政府行政管理与社会保障基金运营相分开的原则逐步建立适应社会主义市场经济的社会保障体系, 实现劳动力市场化, 推动国有企业改革与发展。

(八) 改革财政管理体制

财政是政府理财的部门, 财政风险的最终承担者, 财政管理的水平直接关系到财政风险的防范和化解能力, 要按照公共财政的基本原则改革现行的财政管理体制, 努力提高财政收入占GDP 的比重。

(九) 改革现行的财政收入征管机制

1. 要根据经济和税源的分布状况合理布局 and 健全税收征管机构, 形成完整的税收征管网络。同时, 在各级税务部门普遍建立和不断完善目标管理责任制。

2. 要建立税收控制和信息系统, 准确、全面、及时掌握税源分布和增减变动情况, 加强对税收源头控制和严密监督, 做到及时足额把应纳税金收缴入库, 杜绝纳税过程中的“跑、冒、滴、漏”现象。

3. 要强化税收监督检查力度, 加大对税收征管过程中违法行为的查处力度。

(十) 改革支出管理体制

1. 硬化预算约束, 增强预算的严肃性。按照《预算法》的规定, 财政预算一经人代会批准, 非经法定程序不得随意增加和调整, 要严格按照预算进行支出, 防止随意增加减收增支的口子; 同时大力压缩预算暂付, 增强预算执行的稳定性。

2. 重新界定和规范财政支出范围。坚持优化支出结构, 保证重点需要, 压缩一般性支出需求。杜绝赤字预算, 坚持“一要吃饭, 二要建设”的方针, 不为搞建设而给个人部分留下缺口, 不允许乱上项目。各级财政要将超收财力优先用于弥补赤字, 积极消化存量, 同时严格控制增量。三是积极推行国库集中支付制度和政府采购制度改革。

参考文献:

[1] 黄运. 浅谈我国地方财政风险特点及其防范[J] . 《中央财经大学学报》, 2002 , (2) .

[2] 田淑英. 中国财政风险问题的理性思考[J] . 《经济研究参考》, 2002 , (2) .

[3] 王美涵. 中国财政风险实证研究[M] . 中国财政经济出版社, 1999 , P1282235.

[4] 郑建翔、杨全社. 地方财政学[M] . 南开大学出版社, 2004 , P2432298.

[5] 钟晓敏. 地方财政学[M] . 中国人民大学出版社, 2001 , P38267.

- [6] 孙开. 地方财政学[M] . 经济科学出版社, 2002 ,P1242169.
- [7] 黄佩华. 中国财政问题研究[M] . 中国检察出版社, 1999 ,P2142256.
- [8] 陈锡文. 中国县乡财政与农民增收问题研究[M] . 山西经济出版社, 2003 ,P1982234.
- [9] 张志超等. 财政风险[M] . 中国财政经济出版社, 2004 ,P39264.
- [10] 陈共. 财政学[M] . 北京:中国人民大学出版社, 2007 ,P1382195.

文章来源：现代经济信息 （责任编辑： x1）