# 借鉴国际经验防范和化解我国地方财政风险

来源：网络 作者：雨后彩虹 更新时间：2024-06-14

*\" [摘 要]在现行分税制财政体制下，地方财政担负着地方政府的公共支出，而财政收支规模相对薄弱，地方财政风险成为困扰各级地方政府和经济发展的一道难题。如果不及时研究解决，不但影响财政正常运转，更重要的是危及改革与发展。本文借鉴成熟市场经济国...*

\" [摘 要]在现行分税制财政体制下，地方财政担负着地方政府的公共支出，而财政收支规模相对薄弱，地方财政风险成为困扰各级地方政府和经济发展的一道难题。如果不及时研究解决，不但影响财政正常运转，更重要的是危及改革与发展。本文借鉴成熟市场经济国家在防范和化解地方政府财政风险方面积累的先进经验，给出了相应的政策建议。

[关键词]地方财政；地方财政风险；国际经验

地方财政风险的加剧是地方财政运行状况不佳的集中表现，在我国已初步构建了分级分税财政体制的条件下，以地方财政风险的角度从理论和实践上来研究地方财政问题，研究如何通过防范与化解地方财政风险确保地方财政的良性运行具有较大的理论价值与现实意义。为了更好地防范、控制地方财政风险，我们必须借鉴国际经验，结合地方财政自身的实际情况，防范和化解我国的地方财政风险。

一、国际上防范和化解地方财政风险的基本经验

在国外，无论是发达国家还是发展中国家，地方财政风险的问题都是客观存在的，而且在某些情况下还表现得较为突出。例如在巴西，近几十年来，也先后发生了3起较严重的地方政府债务危机。这些都曾一度使当地政府陷入了难以正常运转的困境，并给中央政府造成了较大的损失，有些还直接引发了全国性的经济动荡。如巴西米纳斯吉拉斯州在1999年1月6日宣布该州暂停90天偿还欠联邦政府的154亿美元债务，从而动摇了投资者的信心，结果使大量资本外逃，最终导致了全国金融危机。在国际上通常有五种控制和防范财政风险的措施，这些都值得我们借鉴。

（一）加强地方财政监控

加强监控是防范地方财政风险的前提。西方各国普遍通过议会立法来加强对政府的监督，通过法律体系实施对高风险地方政府行为进行监控。从各国来看，美国模式或者更确切地讲就是俄亥俄州模式相对是比较健全的。该州建立了一个名为“地方财政监控计划”的体系，由州审计局负责执行，并在《地方财政紧急状态法》中详尽规定了这个监控体系的操作程序。首先它对地方政府进行财政核查，以确定地方财政是否已接近紧急状况。如果州审计局发现该地方政府财政状况进一步恶化，则将其从“预警名单”中移至“危机名单”。同时，根据《地方财政紧急状态法》，只要有一个地方政府被宣布为财政危机，该州就应成立一个“财政计划与监督委员会”的机构来监督和控制该地方政府的财政管理。在委员会举行第一次会议后的120天内，地方政府的首席执行官（也是该委员会的成员）必须向委员会提交一份详细的财政改革计划，以及时采取可行的措施来应对和化解危机。

（二）是将政府债务管理纳入预算，制定滚动预算

各发达国家为了防范财政风险，普遍采取将政府债务纳入预算管理的做法。政府各部门的举债收入和偿债支出一般都要列入部门综合预算，并按照滚动预算的要求对未来的债务收支情况进行分析预测。对于政府担保的债务，各国通常在财政报告附注中单独进行说明，并分析政府承担担保责任的可能性，以便在预算中安排足够的准备金履行担保责任。世界上许多国家对通过预算管理的手段来更有效地控制财政风险都给予了较广泛的重视。尽管这一手段更多的是在各国中央政府被强调，但是其中所包含的防范财政风险的思路也同样适用于地方政府。为将财政风险纳入预算管理，首要的步骤就是将可能存在的各种类型的风险项目进行清查编目，以使其透明化。在这一方面，各国有不同的做法，如南非就使用Polackova矩阵来界定政府可能承担的风险项目，分为显性直接风险、显性潜在风险、隐性直接风险和隐性或有风险四类，其中显性直接风险包括贷款担保计划、主权借款、补救计划、国民养老金，显性潜在风险包括对私人投资进行担保、国家保险计划，隐性直接风险包括社会经济风险、公共投资的经常性支出风险（也适应于国有企业），隐性或有风险包括下级政府的违约风险、体制风险、私有化和商业化政策中的负债和风险、不可避免的风险（如救灾）、货币外汇风险。

（三）建立风险预警指标体系

西方各国都建立了地方财政风险预警体系，其中指标如地方政府的财政赤字、债务水平、预期借款需求占政府收入的比例等指标都可纳入监测范围。建立财政风险预警机制的目标是对地方财政风险状况进行风险监控预警，反映本国地方财政风险程度及其变化发展趋势，实现财政风险规范化、系统化和科学化管理。在实际应用过程中，不但要对这些指标的真实水平进行考核，而且还要对这些指标在中长期的表现进行预测，以对财政风险进行分析，这样一来，如果指标体系显示地方财政出现了危机，地方政府就可以及时地注意和进行防范，把风险扼杀在摇篮之中。

（四）明确政府间的财权和事权关系，特别是要明确中央政府向地方政府提供紧急援助和贷款的标准和程序

虽然政府间的财政关系并不是单纯为了防范财政风险而做出的安排，但是科学严密、合理有序的关系界定却是地方财政风险的体制性“防火墙”。各国在处理政府间的财政关系时尽管存在着一定的差异，但也有许多共同或相似的地方。从美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、法国、挪威六国来看，这些发达市场经济国家以下四个方面的共同特征值得重视：

第一，政府级次较少。除法国四级外，其他都只有三级。这从财政方面来讲，至少有两个方面的可取之处：一是有利于更明确清晰地划分各级政府间的事权财权；二是有利于简化政府间转移支付制度的设计和减少转移支付的环节，增加财政政策的时效性。

第二，各国各级政府的事权和财权划分都由宪法或法律做出了明确的规定。如在澳大利亚、加拿大的宪法中就有此方面的规定。澳大利亚的宪法还对各级政府的征税权力做出了某些专门限制，如第114条规定联邦政府不能征收各州的财产税，各州也不能征收联邦政府的财产税等。

第三，各国地方政府至少控制了一个税种的税率。如新西兰地方税的税率是在征求选民意见的基础上，由地方政府决定。美国各州、地方都分别有各自独立的税收体系和主体税种，各州一般以销售税为主体税种，地方一般以财产税为主体税种。

（五）建立完善的地方政府融资体系

在日本、美国、德国、意大利等发达国家，都建立了比较健全的地方政府融资体系，这对化解地方财政风险也有很大的帮助作用，其中的突出特点有：

第一，财政在地方政府融资管理中居主体地位，建立起了政府公债相应的预、决算编制制度和有效的监督管理系统。中央对地方发债实行严格的审批制度，进行总量控制，结构调整。第二，实行法制化管理，从融资来源、资金管理、投放范围和债务偿还都有明确的法律规定。大多数国家均规定地方债主要用于城市基础设施建设，特别是市政设施建设。第三，根据一级政府一级财权的原则，允许各级地方政府都可以成为发债主体，但不同经济发展水平、筹资能力、发债信誉的地方，在发债时享有不同的待遇，如申请方式上的差别、发债规模上的差别、发行方式上的差别、债券种类上的差别等，对信誉好的地方可以公募发行，并允许在二级市场上流通，否则只能私募，并不得进入二级市场。在保证中央政府国债优先的情况下，给予地方债发行的优惠\" 政策。如允许地方债的利率略高于国债、地方债收益免征或减征所得税等。第四，对一定时期内债务还本付息的比例有明确的规定。如日本要求三年平均地方债还本付息额不得高于普通收入的20%，意大利要求三年平均地方债还本付息额不得高于一般收入的25%，巴西要求地方偿债成本不得超过经常性净收入的13%，否则，将对地方发债有更多更严格的限制条件。

二、对防范和化解我国地方财政风险的建议

（一）大力发展地方经济，优化地方财源结构

根据中央经济工作的精神强调注重产业结构的优化升级。一是调整产业结构，高新技术产业决定了经济发展方向，也决定了未来地方财政财源，目前我国高新技术产业增加值在工业增加值中所占比重只有12.7%，而美国、日本等国一般在30%以上。因此地方可以根据当地的实际情况发展相应的高新技术产业。二是就目前我国地方产业结构的具体情况看，维持和壮大财源，不可能仅仅主要依赖于高新技术的发展，必须下大力气搞好第二产业和第三产业。三是加快对传统产业的技术改造，提高技术水平。以节能、降耗、综合利用、提高环保效益的新工艺、新技术为重点，加快改造能源、原材料工业以及一般加工工业、农业等传统产业。四是继续鼓励和发展非国有经济，使非国有经济对财政的贡献与其对整个经济增长的贡献保持均衡，同时逐步取消那些对非国有经济仍带有“非国民待遇”性质的做法。

（二）进一步完善分税制财政体制，有效控制财政风险

我国1994年建立的分税制财政体制，初步理顺了中央与地方之间的分配关系，但该体制受到种种条件制约，带有强烈的过渡色彩，对地方财政风险的形成累积具有重要影响。进一步完善分税制分级财政管理体制，化解地方财政风险应从以下三方面着手。

1.是明确中央政府与地方政府事权的划分与界定。首先是划分政府与市场之间的关系。凡是市场能够有效提供的产品劳务划归市场；市场不能提供或无法有效提供的产品劳务则由政府承担。其次是中央政府与地方政府之间事权的处理。也就是确定哪些事权划归中央政府，哪些事权划归地方政府。对中央政府与地方政府之间发生事权交叉的领域，中央与地方政府应按照受益与付费相对称的原则，积极配合、主动协调以实现有效管理，如跨辖区的基础设施、江河治理等。最后是合理安排地方各级的事权关系。也就是正确处理地方各级政府间的关系，明确省、市、县、乡政府间的事权划分。长期以来，省级以下政府间事权划分不清是造成地方各级财政风险程度不同的重要原因。

2.是合理划分中央与地方间的税收分配，建立完善地方税收体系。目前我国地方税收收入税源零星、规模过小、改革滞后，加重了共享税分享比例和中央财政转移支付的压力，也使地方政府调节经济力度不足，为此有必要建立、完善地方税体系，赋予地方一定的税收立法权及管理权限，适当扩大地方税规模，使地方本级收入基本能够满足地方财政的开支，增强地方以自身相对独立的财力来防范财政风险的能力。

3.是健全完善政府间转移支付制度。就防范化解地方财政风险而言，我国当前转移支付制度应在两个方面亟待完善。第一，加大对经济不发达地区转移支付的力度，确保地方政府最低服务水准的实现。经济欠发达地区财政收支自给率低，财政收支矛盾更为突出，潜在的财政风险更为突显。因此，在建立规范的财政转移支付制度的同时，应当充分考虑这些地区的财政运行状况，实行转移支付倾斜政策，加大中央专项拨款力度。第二，省以下财政转移支付制度有待加强和完善。要加大省级转移支付的力度，促进地区间经济协调发展；转移支付资金要按规定使用，向贫困地区和粮食主产区倾斜，保证基层政权运转和农村教育。

（三）调整和优化地方财政支出结构，加强公共支出管理

按照市场经济和公共财政的要求，优化地方财政支出结构，地方公共财政支出体系是有效防范和化解地方财政风险的关键所在。第一，明确地方政府职能，合理界定地方财政支出的范围。按照社会主义市场经济财政职能的客观要求，地方财政应有“进”有“退”，有所为有所不为，地方财政资金要逐步退出一般性、竞争性经营领域，加大公共需要的保障力度。第二，优化地方财政支出结构。地方财政支出结构的优化主要是在保证国家机构正常运转的条件下，压缩一般性项目开支，增加农业、能源、交通等基础设施以及教育、科技、环境保护、社会保障等方面的支出。第三，改革地方财政支出预算体制。要严格按照地方政府职能范围确定预算支出范围，调整优化预算支出结构，延长预算编制时间，细化预算编制项目并加强预算论证；同时尝试开展部门预算，改变财政资金按性质归口管理的做法，将各类不同性质的财政性资金统一编制到资金使用部门。第四，推进政府采购制度改革，加快实施国库集中收付制度。逐步扩大采购范围，加强采购的规范化建设，提高政府资金使用效益，确保政府采购的规范运行；改革财政资金缴拨方式，所有财政性支出均通过国库单一账户集中支付。

（四）加强债务统一管理，适时推出地方公债制度

加强政府债务管理，应从规范政府举债行为，强化财政在地方政府融资管理中的地位入手。为此需要做好以下几方面工作：一是建立地方政府债务信息公开披露制度。提高债务信息的真实性，扩大公开披露覆盖面，同时提高地方政府债务信息的透明度。其内容不仅包括地方政府的直接债务，也包括间接债务。债务信息的充分披露是债务监控得以有效实施的重要保障。二是规范地方政府担保，缓解潜在的债务风险。随着我国地方政府债务融资渠道多样化，地方政府应当制定规范的担保原则，并逐步缩小担保债务规模，以财政贴息、补贴等方式来实现融资目的。三是加强政府债务归口管理，突出财政部门的主体地位。各级财政部门应对本级政府所属部门举借债务进行认真审核，监督债务资金的使用及偿还状况，承担起其所负有的监督管理责任。四是建立规范的地方财政偿债机制。地方各级财政部门应实行滚动预算，以年度预算安排、财政结余资金等形式建立财政偿债资金专项用于地方政府债务的偿还。五是建立地方公债制度，规范政府融资行为。按照市场经济体制与分税制的客观要求，逐步建立规范可行的地方政府公债制度，在中央严格审批和监管制度的条件下，允许地方财政发行统一的债券筹集地方公用事业发展资金，以规范政府融资行为及防范地方财政风险。

（五）增强各级财政风险意识，建立财政风险预机制

财政风险问题贯穿于财政活动全过程中，是当前地方财政亟待关注和解决的重要课题。提高各级财政风险意识，预先估计财政风险程度，做好防范规避风险准备是财政工作由被动变主动的基本前提，是建立稳固平衡和强大的地方财政的重要保证。为此，要加强财政风险意识、增强防范规避地方财政风险的紧迫感和责任感。

为了切实有效地防范地方财政风险，应当根据我国地方政府财政运行的现状，建立一套相对完备的监控指标体系，准确地反映地方财政风险程度和未来发展变化趋势，对地方财政风险状况做出了及时的预测。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。

[参考文献]

[2] 刘汉屏。地方政府财政能力问题研究[M].北京：中国财政经济出版社，202\_年。

[3] 河南省财政厅课题组。地方财政风险研究[J].财政研究，202\_，（6）。

\"

[4] 湖北地方财政风险课题组。地方财政风险问题研究[J].财政研究，202\_，（4）。

[5]PolackovaBrixi，Haua.ContingentGovernmentLiabilitiesAHiddenRiskforFiscalStability[R].WorldBankWorkingPaper，No.1989，1998.

[6]Tanzi，Vito&GeorgeTsibouris.FiscalReformOverTenYearsofTransition[R].IMFWorkingPaper，June2000.

[7]Pieter，Bottelier.ImplicationsofWTOMembershipfosStateOwnedBanksan dtheManagementofPublicFinances：IssuesandStrategies[R].Workingpaper，202\_.

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！