# 我国地方财政困境辨析

来源：网络 作者：紫云飞舞 更新时间：2024-05-27

*\" 摘 要：地方政府是一国政府体系中极为重要的组成部分，地方政府职能作用的合理化和地方财政的有效运行是衡量一国整体财政运行质量的重要指标。随着中国经济体制改革和现代化建设的推进，地方财政尤其是县乡财政的困境问题日益凸现，成为中国市场经济条件...*

\" 摘 要：地方政府是一国政府体系中极为重要的组成部分，地方政府职能作用的合理化和地方财政的有效运行是衡量一国整体财政运行质量的重要指标。随着中国经济体制改革和现代化建设的推进，地方财政尤其是县乡财政的困境问题日益凸现，成为中国市场经济条件下建立健全公共财政框架的一个桎梏。通过从中国地方财政困境的现状入手，着重分析了这种困境形成的多方面原因，并进而提出化解困境的几点对策建议。

关键词：地方财政；公共品；地方公债

按照政府权力的层次划分来看，我国政府可以分为中央、省、市、县、乡五个级次，与之相对应，财政级次也可以分为中央、省、市、县、乡五级，除了中央财政之外的其他四个级次的财政都可以称为地方财政。其中，由于当前乡级财政的具体职责多由县级财政决定，尤其是占乡级财政支出主要部分的教师工资由县级财政统一发放后，乡级财政作为一级财政的意义已经弱化；而市级财政尽管是具有完全意义上的一级财政，但是由于其位于省级财政和县级财政之间，在财政职能的行使等方面并不具有典型性。可见，省县两级财政更能集中反映我国地方财政的运行状况，因此，本文的探讨更侧重于对省级财政和县级财政的分析。

一、我国地方财政困境的现状

1.我国地方财政困境概况 问题的另一个方面则是改革以来地方政府越来越多地承担起促进地方经济发展、扩大城市基础设施建设和补贴国有企业亏损等各方面的责任，加之庞大的具有刚性特征的办公和人头经费支出，地方财政支付负担沉重，其中一个重要的标志就是地方财政自给率自1994年以来不断下降。地方财政自给率是衡量地方财政运行状况的重要标志，1993年以前，我国地方财政自给率已经显示出逐步回升的态势，到1993年已经达到1.02%，地方财政不仅可以保证自己支出的需要，而且略有剩余。1994年地方财政自给率开始严重下滑，一下跌至0.57%，尽管之后又略有回升，但是回升一直乏力，到202\_年也仅为0.559%（贾康）。按照我国某省市1999年地方财政累计赤字（挂账赤字）占地方国内生产总值的比重约0.81%推算，202\_年全国地方政府财政赤字规模大约777亿元，可见，地方财政收支存在巨大缺口，财政赤字压力日益上升，地方财政运转面临着巨大的困境。

2.我国地方财政困境的典型特征

尽管地方财政运行普遍面临着困境，然而我国地方财政困境还是表现出了从上至下逐渐加重的典型特征，即由于分税制财政体制改革以及其他一些原因，造成我国政府财政收入向上级政府集中的格局，省级财政困境相对较轻，越到下级财政，困境表现得越明显。造成这种情况的主要原因在于：一方面省级财政在收入上既可以争取到中央政府的补助收入，用于“吃饭”财政，争取到国债转贷资金用于建设财政，又可以向下级政府集中大量的财政收入；另一方面，省级财政在支出上既可以尽量下放事权，将许多支出责任压给下级财政，又可以将许多本应由自己支出的项目减少支付或者进行挂账处理。在这两方面因素的共同作用下，省级财政的困境看起来并不明显。但是应该清醒地认识到，这并不是省级财政运行的真实状况，只是省级财政将自身收支矛盾转嫁的结果，是地方财政困境的下移（当然也部分地上移给了中央财政）。可以说，由于处在特殊的行政级次，省级财政的困境得以掩盖，使得我国地方财政的困境越发集中到了县级财政的运行上。

二、造成我国地方财政困境的原因

1.收入方面的原因———财源日渐匮乏

（1）地方整体经济结构不合理，经济增长乏力。从我国地方经济的总体运行情况来看，产业结构普遍存在着“

二、

三、一”的产业排序。这种以劳动密集型产业为主的地方产业结构不能适应市场经济发展的趋势，造成企业的科技含量不高，竞争力不强，难以在日趋激烈的市场竞争中取胜的命运，这些都直接影响了地方经济的可持续发展，使得地方经济的蛋糕难以做大，财政收入增长乏力。此外，阻碍县级经济发展的特殊原因还在于我国农业生产单位过小，而且十分分散，不利于先进技术、设备的使用和研究开发；没有转变结构的基本能力；经济作物的下陷成本偏高，难以适应市场及时转变经营品种；农民的小农意识严重，劳动致富和发展创收的动力不足，即使在那些有搞活经济基础的县乡，许多农民也不愿意进行创新，加上一些县乡干部缺乏长期发展本地经济的眼光，使得一些地方扶贫支援的种兔、种羊被宰杀，医疗设备被变卖的现象屡见不鲜，从根本上妨碍了县级经济的长远发展。

（3）现有地方税体系存在严重缺陷，阻碍了地方财政收入的增长。1994年我国在进行税制财政体制改革时初步规范了中央和地方的分配关系，建立了地方税体系的基础，尽管10年来地方税体系对于促进地方经济发展发挥了一定的作用，但是随着宏观经济态势的变化和我国市场经济体制的建立完善，我国现有地方税体系中所存在的一系列问题日益凸现出来。具体说来，我国地方税体系存在的问题首先在于地方税种划分不清晰，税种界定的依据不足。从世界上其他国家分税制的经验来看，地方政府对属于本级的税种一般都是专享的，很少存在于中央共享的情况，这样可以有效避免因国税、地税职责划分不清而产生的各种矛盾和低效。而目前我国的分税制实际上是在中央和地方之间分收入，而不是真正的“分税”。很多重要的地方税都是共享税，同一税种的共享，不仅使税种的划分缺乏统一的标准，更为严重的是影响了地方税收入规模的合理增长，弱化了地方政府组织税收收入的能力。此外，我国地方税体系存在的问题还表现在：税权划分不科学，地方税权相对过小；地方税制结构不完善，内生增长和调控机制不健全；地方税法律效力不高以及地方税配套措施不健全等方面，这些缺陷都严重阻碍了地方财政收入的增长，成为地方财政困境的主要原因之一。

（4）中央财政对地方财政的支持力度不够，没有建立完善的转移支付体系。科学的转移支付制度是支持地方财政运行必不可少的制度保障，分税制财政体制既然规定了中央和地方的事权划分，对于地方财政收支总量和支出责任不相匹配的缺口部分，中央财政应该责无旁贷地以规范的转移支付制度加以保证。但是从目前我国中央政府对地方政府的转移支付情况来看，表现出以下特点：中央对省级政府的转移支付基本能够满足省级政府的支出需求，但是省级政府对市县级政府的转移支付不足，严重影响了县级政府的财政运行；无论是中央对省级财政的转移支付还是省级财政对下级政府的转移支付都缺乏合理、规范和科学的标准；中央的转移支付基本目的在于弥补地方财政收支的缺口，缺乏了本应具有的激励地方政府增加财政收入、促进地方经济发展的作用；转移支付制度缺乏法律的保障，法律的约束、监督机制不健全等。中央对于地方财政转移支付制度的不完善，使得地方财政收支缺口无法得到制度上的弥补，地方财政，尤其是县级财政困境重重，举步维艰。

2.支出方面的原因———财政支出的压力不断上升

（1）社会发展要求地方财政承担越来越多的支出职责。随着社会的发展，居民对于公共品的需求日益多样化，而这种多样化的一个重要体现就是在社会基本满足居民对全国性公共品（如国防）的需求之后，居民对于地方性公共品的需求会日益增加，最终远远超过对于全国性公共品的需求。由于地方政府比中央政府更加接近于公共品的使用者，所以，在地方性公共品的提供上，地方政府将更具有效率和优势，因此，地方政府必然承担越来越多的公共品的生产和提供的职责，这一点已经为西方发达的市场经济国家的经验所证实，我国1994年分税制财政体制改革也体现出这一趋势。这就造成了现有体制下地方财政支出压力日益增加，财政运行越发困难。

（2）我国公共财政支出范围界定不清，法定支出比例保证之间存在矛盾。尽管随着社会的发展和市场经济体制的完善，地方财政理应承担更多的支出职责，但是我国现有的公共财政建设还很不完善，公共财政支出范围的界定十分模糊，无论是对中央和地方的支出范围，还是对政府和市场的支出范围，都没有科学规范的划分标准，造成了地方财政承担了许多不应承担的支出职责。此外，由于各部门法和《预算法》相互冲突，法律之间缺乏有效的衔接，科技、教育、农业、社保等法定支出比例保证之间存在矛盾，地方财政收入的增长很难满足这些法定支出的需求，而地方财政若要不折不扣地满足各部门的需求，就难以保证财政收支平衡，又会同《预算法》相冲突，因此，地方财政，尤其是省以下各级财政成为了矛盾的焦点，财政支出的压力可想而知。

（4）地方财政支出管理混乱，财政支出监督乏力。当前我国地方政府财政支出管理十分混乱，这种混乱不仅表现在重点项目建设中的工程概算不实，多计工程价款；偷工减料，工程质量低下；层层发包，贪污建设资金；挪用专项建设资金，满足本位利益等方面，更体现在财政预算资金编制和管理方面的部门预算编制不完整；预算约束软化，中间调整过多；专用基金结余较大以及主管部门滞留资金等。这种混乱的财政支出管理使得原本就已经十分紧张的地方财政支出变得更加拮据，增加了财政支出的压力。此外，在财政监督方面，地方财政也普遍存在着忽视财政监督管理，导致财政监管思想松懈；相关法律法规不完善，监督途径受阻；机构设置缺损和人员素质不高等多方面的问题，导致财政支出管理混乱的状况进一步恶化。

三、化解地方财政困境的对策措施

从上面的分析可以看出，造成我国地方财政困境的原因是多方面的，因此，想要有效化解地方财政的困境也必须有针对性地从多个角度入手，对症下药，方能收到成效。

1.调整地方经济结构，提高地方经济效益，确保地方经济的持续发展

地方经济\" 结构不合理的问题从根本上妨碍了地方财政收入的持续稳定增长，因此，地方政府应该尽量将工作重点放到优化经济结构，提高经济效益，尽量“做大蛋糕”上来，减少对企业经济的直接干预，增强服务意识，为地方经济的发展提供良好的外部环境，通过直接或者间接的方式支持企业技术改造，支持重点项目建设，加大对于一些有发展前景的中小企业的政策扶持力度；扶持高产、优质、高效农业的发展，推进农业科技的应用和农业产业化发展，为地方经济的可持续发展提供保障，确保地方财政收入的后劲。

2.完善分税制财政体制，合理划分中央与地方的财权事权

从上面的分析可以看出，我国1994年分税制财政体制改革虽然对中央和地方的利益边界做出了一定的划分，但是由于当时的一些特殊原因，分税制改革是不彻底的，存在很多缺陷，诸如对中央和地方事权的划分不明确，缺乏在中央和地方之间，尤其是各级地方政府之间划分收入的税制基础以及缺乏科学的政府间转移支付制度等。这些缺陷或者从收入方面减少了地方财源，或者从支出方面增加了地方的支付压力，最终导致地方财政困境的恶化，因此，必须完善分税制财政管理体制，从制度层面为地方财政摆脱困境提供保障。目前完善分税制财政体制的重点是：第一，进一步明晰中央政府与地方政府以及各级地方政府之间的事权范围和支出职责，为规范地方政府行为创造条件。第二，完善地方税收体系，不断提高地方税收收入在地方财政收入中的比重，改善地方财政收入的来源结构，减轻地方政府因无足额、稳定的财政收入来源而导致的财政压力。第三，不断减少非规范的税收返还等转移支付的力度，相应增大均等化转移支付力度，以有助于减轻贫困地区和基层财政的赤字。第四，按照分税制的要求赋予地方政府包括举债权在内的各类财权，有利于中央对各级政府债务的全面监管，有效避免地方财政风险。

3.严格控制行政管理费用的规模，加强对地方财政支出的管理和监督 4.适当赋予地方政府一定的发债权

地方公债，又称市政债券，是地方政府在经常性财政资金不足的情况下，为了满足地方经济和社会公共事业的发展需要，按照有关法律规定，利用信用原则，从社会上吸收资金来满足地方公共支出需要的一种形式，是政府公债体系的重要组成部分。随着社会经济的发展，许多与地方居民直接相关的公益、公用事业不断发展，地方政府支出规模不断扩大，还面临一些临时性的巨额支出，这些支出规模可能超过该年度正常的财政收入规模。在这种情况下，举债就成为地方政府筹措建设资金以缓解财政资金供需矛盾的有效方式。在国外，尤其是一些经济发达国家，市政债券市场十分发达，已经成为债券市场的一个重要组成部分。这些国家的实践证明：市政债券是一种非常有吸引力的融资工具，它通过信用形式为地方政府筹集资金，不仅发挥了财政政策和金融政策的协同优势，而且增强了地方政府的配置职能，丰富了资本市场的交易品种。

20世纪50年代，我国中央政府在发行国家经济建设公债的时候，有些省份曾经发行过少量的地方债，又称地方折实公债。但在以后很长的一段时间，国债和地方债都取消了。20世纪80年代初期，我国重新发行国债，但地方债一直没有恢复。但是，从客观的发展趋势来看，发行地方公债是地方政府制度变迁的必然结果，也是消除地方政府非理性投融资行为的必要手段，更是地方政府行使其财政职能，提供地方性公共产品的内在要求所在，因此，在我国允许地方政府发行公债，以化解地方财政的困境，已经成为理论界的共识。现阶段，可以先从省级政府和若干经济发展良好的大中城市试点，待时机成熟后再在全国范围内推行。

当然，正如前面所说，造成地方财政困境的原因是多方面的，解决困境的办法也应该是多元化的，除以上的对策外，各地政府还可以根据本地区的实际情况，因地制宜地采取有效对策化解地方财政困境。诸如在地方经济状况较好的地方可以引入PPP管理模式（Public-PrivatePartnerships），即公私伙伴关系管理模式，通过地方政府的有效引导和推动，借助私人投资的力量提高诸如地方基础设施建设等准公共产品或服务的质量和数量，以弥补地方政府单一投资力量的不足，并减轻地方财政支出的压力等。

参考文献： [2] 浙江省财税科研所调查组。关于如何缓解地方财政困难的调研报告[J].财政研究，202\_，

（9）。

[3] 《地方公债与地方经济的发展》课题组。发行省级地方政府公债若干问题的思考[J].财政研究，1999，

（11）。

[4] 湖北省地方税务局课题组。改革和完善我国地方税体系的国际借鉴研究[J].理论月刊，202\_，

（5）。

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！