# 县乡财政风险的防范与化解

来源：网络 作者：平静如水 更新时间：2024-01-09

*\" [内容提要]近年来，县乡财政风险较重而且越来越重，已经成为妨碍经济社会可持续发展的重大隐患。为此，加强县乡财政风险的防范和化解工作，应该被尽快提到议事日程，切实给予高度重视。[关键词]县乡财政风险；化解；对策因此，要有效地防范和化解县乡...*

\" [内容提要]近年来，县乡财政风险较重而且越来越重，已经成为妨碍经济社会可持续发展的重大隐患。为此，加强县乡财政风险的防范和化解工作，应该被尽快提到议事日程，切实给予高度重视。

[关键词]县乡财政风险；化解；对策

因此，要有效地防范和化解县乡财政风险，需要注意以下八点：

一、采取有效措施，切实重视县乡财政风险的防范和化解工作

鉴于当前我国的县乡财政风险问题比较严重，还有越来越重之势；而在经济社会的稳定发展和政权巩固中，县乡又具有重要的基础地位；加强县乡财政风险的防范和化解工作，应该被尽快提到议事日程，切实给予高度重视。为此，我们建议：

1、加强对县乡负债的清理整顿和分类治理工作，在进行多方案试点比较的基础上，积极进行依法治债的探索工作按照“谁受益，谁负担”的原则，结合加强反腐倡廉和机关作风建设，清理取缔那些属于个人、机构搭车消费性质的县乡负债；对于官员具有垄断借款性质的县乡高息负债，如官员凭借其职业地位帮助其个人或亲属借款给政府，果断地做好降息工作。同时，对于县乡既有负债和今后新增的负债，在财政部门实行分帐管理，从严控制新增债务的增长。

2、在先行试点的基础上，建立健全县乡财政风险的统计和预警体系，逐步建立规范化的县乡财政风险披露制度，为加强对县乡财政风险的防范和控制提供依据结合财政体制的改革，明确财政部门作为县乡财政风险统一管理机构的权威地位。近期内可以借鉴Hana Polackova的财政风险矩阵分析法，探索对县乡财政风险进行分类管理和控制的途径，将对县乡财政风险的控制和管理逐步扩大到覆盖或有负债和部分隐性负债。目前，南非已采取类似做法，对财政风险实行预算管理；美国等也有建立地方财政风险预警机制的经验，[2]可供我国借鉴参考。在中短期内，县乡财政风险的披露制度应该包括三方面的内容，一是政府各部门向政府财政部门的披露，二是下级政府向上级政府的披露，三是政府财政部门向人大的定期披露。县乡财政风险的披露要与财政收入规模的比较结合起来，以便完整地反映县乡财政风险的程度。通过逐步健全县乡财政风险的统计信息披露体系，科学确立防范和控制县乡财政风险的重点，探索或有负债显性化、隐性负债直接化的转化规律。也可以以此为基础，逐步探索建立县乡财政风险预算的方式。

3、严格政府支出管理，根据不同类型政府负债的形成规律，积极探索规范政府行为的途径，并相应加强对政府行为的约束机制建设可以采取定期审计、离任审计、随机审计相结合的方式，加强对县乡债务和财政风险的审计监督工作。把政府负债特别是显性的直接负债和或有负债的相对严重程度，作为考核地方政府及其主要领导人政绩的重要考核指标。也可在开展试点、完善配套措施的基础上，根据政府显性的直接负债和或有负债的状况，建立对相关政府部门、政府领导人及相关责任人的责任追究制度，区分债务的风险责任、偿还责任和连带责任。

4、结合完善县乡财政风险的统计和预警体系，逐步建立防范县乡财政风险准备金制度财政风险准备金的规模和资金来源渠道，应该根据不同类型地区县乡财政风险的严重程度和抗风险能力，而有所差别。积极探索行之有效的方式，加强对政府负债项目的全程性风险评估和控制。

二、按照健全公共财政体制的方向，加快政府职能的转变

近年来，为了切实减轻政府的支出压力，精简政府机构和人员的工作，引起了有关方面的高度重视；但是，在政府职能未能有效转变的情况下，精简政府机构和人员的成效，往往是难遂人愿的。前文的数据已经清楚地显示了这一点。我们认为，按照完善社会主义市场经济体制的改革方向和建立公共财政体制的要求，完善政府职能，首先需要重新调整各级政府的职能定位和对下级政府及其主要领导人的考核方式，积极实现政府由经济建设型向公共服务型的转变，加快政府从竞争性、盈利性领域的退出步伐，将政府的主要精力转向提供公共物品或服务、调节收入分配、调控宏观经济运行、为市场主体特别是中介组织的发育提供良好的发展环境上来。结合推进政府职能的转变，加强政府的社会管理和公共服务职能，促进政府行为的规范化、决策的科学化和民主化建设，加强对政府行为的社会监督。

三、科学划分各级政府的事权，按照财权与事权相对称的原则，适当调整中央和地方政府及省以下各级政府之间的财力分配关系

科学划分和明晰界定各级政府的事权，是推进财政体制改革的基础工作，也是完善分税制改革的重要基础。长期以来，我国政府间财政关系的改革，主要将目标定位于如何在各级政府间划分收入。但是，世界上许多国家正在试图逐步从关注收入分配转向关注政府支出事权的分配。美国财政学会主席罗依？伯尔（202\_）认为，采取这一方法，能够更好地将地方支出的事权划分与财政收入的划分进行匹配，做到事权支出与财权分配相对应。鉴于在现行财政体制下，县乡政府集中了过多的事权，与其掌握的财权严重不对称，要重新调整或进一步明晰各级政府的事权，将已经不适当地下放了的事权适当上收；或在事权不上收的前提下，明确中央或省市政府的投入责任，通过加大转移支付来填充由此形成的县乡财政缺口。

如前所述，由于现行分税制改革的不彻底，省级以下层层向上集中财权的做法，加剧了县乡财政入不敷出的困境。为了解决这个问题，除加强自上而下的转移支付外，适度重新调整中央与地方、省与市县、县与乡镇之间的财政分配关系，也是一个重要途径。比如，对于欠发达地区，可以适度增加增值税地方留成的比例，稳定或在近期内适度提高县级财政对于所得税、营业税增量的分享比例。同时，坚决取消自上而下的包税制、收税提成和奖励政策。在适度降低对发达地区的税收返还比例的同时，适度提高对欠发达地区的税收返还比例等。

四、强化中央和省级政府在财政支农\" 方面的投入责任

在多数地区特别是欠发达地区，由于财政困难较大，县乡政府在总体上已经无力支持农业，这种状况不是短期内可以根本改变的。因此，在切实保障政府财政支农总投入稳定增长的前提下，近中期内，要采取务实的态度，明确财政支农以中央和省级政府为主、（地）市县乡政府为辅的格局。具体地说，就是要在清晰界定各级政府的财政支农事权的基础上，明确要求中央和省级政府的财政支农投入，成为欠发达地区政府财政支农总投入的主体。明确这种格局，可以从两个方面切实促进国家财政支农能力的稳定增长。一方面，有利于防止各级政府相互推委财政支农的责任，导致财政支农行为难以真正地付诸实施；另一方面，避免因县乡政府财政支农能力的虚假增长，而影响宏观决策的科学性。当前，“三农”问题已成为影响我国经济社会发展全局的突出问题，通过财政支农缓解“三农”问题，在总体上是一项外部性很强的活动。明确财政支农以中央和省级政府为主体，既是对现实的客观认同，又是“三农”问题的强外部性特点所要求的。当然，近中期内，明确财政支农以中央和省级政府为主、（地）市县乡政府为辅，并不意味着可以对县乡财政支农能力的薄弱状况听之任之。从中长期的角度看，根据发挥比较优势的原则，积极培育县级政府的财政支农能力、强化各级政府之间在财政支农方面的责任分工，仍是非常必要的。[4]

五、加快完善适应分税制要求的转移支付制度，加大对欠发达地区的财政支持

在当前县乡严重负债、财政风险不断蓄积的背景下，完善转移支付制度需要重点做好以下工作：——除少数发达地区外，鉴于我国县乡财政风险问题的普遍化和不断发展态势，建议在完善转移支付制度的过程中，适当增加按因素法确定的一般性转移支付资金的数量和比重，借此加大对欠发达地区的财政支持，以适度弥补以欠发达地区为主体的县乡财政的收支缺口，缓解县乡财政风险问题。

——审慎评估各项新政策对县乡财政风险的影响，配套实施部分转移支付措施。结合取消农业特产税、减免农业税等新政策的出台，实施配套性的部分或全额转移支付措施，避免因此导致的财政支出增加超出县乡政府的承受能力。

六、强化中央及省级政府在农村义务教育方面的投入责任

农村义务教育具有提高人口和劳动力素质的作用。义务教育的普及及其水平的提高，不仅可以向社会提供更多高素质的劳动力，还可以改善人们的交往方式和生活习惯，提高社会的文明水平。因此，农村义务教育是惠及全社会的事业，具有提供公共产品的作用。今后，农村劳动力流动和就业空间的扩大，将会使农村义务教育的受益边界进一步拓展，从流出地拓展到流入地、从以农业为主拓展到以工商业为主。如果继续沿用传统的以县乡为主的农村义务教育投入体制，不仅会使县乡政府不堪重负，还会加剧农村义务教育在不同地区、不同产业之间成本——收益的不对称性。因为，在县乡财政以农业税费为重要来源的背景下，以户籍地县乡为主的农村义务教育投入体制，实际上形成了农村义务教育的成本主要由农业、由流出地（户籍地）承担的格局。但是，随着农村劳动力流动和就业空间的扩大，工商业和流入地将越来越成为农村义务教育的主要受益者。鉴于农村劳动力流动在总体上存在着从农村向城市、从不发达地区向发达地区流动的趋势，前述不同地区之间成本——收益的不对称性，实际上也会转化为欠发达地区相对于发达地区、农村相对于城市在成本——收益上的不对称性，欠发达地区和农村主要承担农村义务教育的成本，发达地区和城市则主要分享农村义务教育的收益。显然，这种成本？？收益的不对称格局是不合理的。

当前，在多数地方，特别是欠发达地区，鉴于县乡财政的严重困境，农村义务教育如果继续实行“以县为主”或“县乡为主”的投入体制，不仅不利于缓解日趋严重的县乡财政困难和财政风险问题，还会增加农村义务教育的不可持续性。道理很简单：巧妇难为无米之炊，县乡政府不可能在自身都难以正常运转的情况下，长期依靠负债来维持对农村义务教育的投入。县乡政府在政府人员工资都难以保证的情况下，要长期保证教师工资的优先发放，实在是勉为其难。目前，保证农村义务教育工资发放的责任由乡镇上移到县，实际上增加了形成县级负债和财政风险的可能性。有些县（市）把教师工资的管理权收归县级后，用于发放教师工资的财政支出，主要来自各乡镇向县财政的上解收入。这种做法实际上并没有减小出现乡镇财政风险的可能性，反而因要求乡镇月月上解，而缩小了乡镇实现财政平衡的回旋余地。我们认为，我国幅员辽阔，各地经济社会发展和文化教育的基础条件也有较大差异。在此情况下，农村义务教育采取“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的管理体制，有利于调动各级政府支持农村义务教育的积极性，也有利于农村义务教育的发展更好地做到因地制宜，提高投资效益。但是，这种“以县为主”的管理体制，应该主要表现在事权承担上——以县为主代替中央和省市政府承担这部分事权；不应简单地理解为农村义务教育的投入责任也应“以县为主”。

如前所述，在农村劳动力流动和就业空间不断扩大的背景下，鉴于农村义务教育日益显著的公共品属性，应该明确并不断强化中央和省级政府在农村义务教育方面的投入责任，不断加大中央和省级财政在农村义务教育方面的专项转移支付。这样也有利于解决农村义务教育在产业、地区之间成本——收益的不对称性。建议在加强调研的基础上，参考不同类型地区的物价和所在区域工资的平均先进水平等，分类（如初中或小学）分地区合理核定农村义务教育的生均最低公用经费标准（可从义务教育的固定成本和可变成本两方面考虑）。调研可采取省地县联合调查、中央抽查或督查的方式进行。根据义务教育生均最低公用经费标准和相应年度相应层次的农村中小学学生数，确定该年度该地区农村义务教育所需的最低公用经费总投入水平。对于不同地区农村义务教育的总投入，中央和省、市、县应该承担不同的比例。发达地区可实行完全由省及其以下承担的方式；欠发达地区以中央和省级承担为主，地、县承担为辅。当然，要在近期内达到这一目标，一方面可能失之仓促，因为许多基础数据有待通过调研来确定；另一方面，在短期内可能显著加大中央和省级政府的负担，甚至可能给中央和省级财政带来较大的风险。因此，可用3～5年时间逐步达到这一目标。目前，中央已经明确提出，要将新增教育经费主要用于农村。这为增加中央和省级政府的义务教育投入，提供了良好的开端。我们认为，可在提高财政透明度的基础上，综合考虑所在县的人均可用财力、农民人均纯收入、人均农村义务教育最低公用经费标准等因素，按因素法确定对不同县市农村义务教育的转移支付总量。

目前，农村中小学教育的支出，在县乡财政支出中占有重要地位。在教师工作主要由乡镇发放时，农村中小学的教师工资往往要占乡镇工资总额的50%以上，多的高达70%、甚至超过80%.近年来，教师工资改为由县发放后，教师工资开始成为县级财政的重要负担。以黑龙江省海伦市（县）为例，在202\_年末的财政决算支出中，教育事业费支出[5]达到11378万元，占年末决算支出总额的44.8%.如果能够将农村义务教育支出的主要责任上移到中央和省级政府，即使其他情况保持不变，在大多数地方，[6]县乡政府的支出压力将大为减轻，县乡负债增长的势头也可望得到有效抑制。

七、因地制宜，加快预算管理制度和财政收支制度的改革创新

按照建立公共财政体制的要求，财政收入的方式和数量、财政支出的去向\" 和规模，都必须以法制为基础；政府预算应该保持透明度和公开化，不允许有不受监督、游离于预算之外的政府收支；财政税务部门应该总揽政府收支（高培勇，202\_，第62～63页）。《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》已经明确了预算管理制度和财政收支制度的改革方向。近年来，各地在规范政府收支行为、清理和规范行政事业性收费、实行综合预算或全口径预算管理、国库集中收付、强化预算全程的制衡机制建设等方面，也进行了积极的改革探索。对此要采取鼓励和支持的态度，在各地探索的基础上，逐步探索完善的方向和可能性。

八、加快行政体制的改革和政府级次的调整，取消地市级政府，因地制宜地探索乡镇级政府的改革方向

《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》已经明确了加快形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制的改革方向。行政体制的改革应该结合政府职能的转变，合理划分各级政府之间的管理责权，逐步建立上下合作的行政体制。在此过程中，要注意调整对县乡干部的政绩考核标准和考核方式，加强对县乡政府及其主要领导人的民主和法律监督。我们认为，从现有各级政府的运转状况及其对经济社会发展和县乡财政风险的影响来看，行政体制的改革还应注意科学调整政府级次，为完善财政体制、转变政府职能，甚至精简政府机构人员创造条件。

2、除少数发达地区和发达乡镇可继续保留乡镇财政体制外，在多数地区特别是欠发达地区，逐步取消乡镇级财政体制主要理由是：从中长期趋势看，由于以下两方面的原因，这些地区的乡镇财政难以逃避萎缩或停滞的趋势，因而会逐步丧失其作为一级财政存在的意义。随着乡镇企业或农村中小企业发展阶段的转变，在大多数地区，特别是欠发达地区，依靠乡镇企业支撑乡镇财政收入迅速增长的局面已难以为继；况且，中央已经明确了取消农业特产税和逐步取消农业税的改革方向。因此，至少从近中期的趋势看，由农业税和农业特产税支撑的乡镇财政收入的增长，将呈萎缩态势。取消乡镇财政的工作，还可同乡镇行政机构的改革结合起来进行。具体思路可以是，在大多数欠发达地区，将乡镇改造为县（市）级政府的派出机构，其人权、财权和事权统一收归县（市）级政府管理；乡镇根据县（市）级政府的授权行使有关事权，其支出在县级财政的收付中心报帐。也可结合政府职能的转变，将乡镇政府逐步改造为专门负责辖区农村社会事务的机构。

九、调整区域经济发展战略，加强对县域经济的财政金融支持，培育县乡财源

发展县域经济，借此培育县乡财源，做大县乡经济和财政收入这块“蛋糕”，是县乡财政走出困境的根本出路。因此，坚持全面、协调和可持续的发展观，结合政府职能转变和区域发展战略的调整，为区域主导产业的振兴、民营经济的崛起及其竞争优势的形成，提供良好的环境条件，是防范和化解县乡财政风险的治本之道。县域经济问题与“三农”问题是高度重叠的，县域经济的可持续发展，也有利于“三农”问题的缓解。因此，中央和省级财政及金融部门，也应从解决“三农”问题、促进全面小康建设的高度，加强对县域经济的财政、金融支持，促进其可持续发展。

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！