

# 基层财政运行面临的困境及可持续发展问题研究

——以东北某县为例

於卓妍<sup>1</sup> 寇明风<sup>2</sup>

(1. 四川大学商学院, 成都 610064; 2. 辽宁省财政科学研究所, 沈阳 110031)

**内容提要:**近年来,受经济下行、减税降费以及突发事件频发影响,各级财政收支平衡特征日渐显著,财政收支矛盾不断加剧,地方财政可持续发展面临空前压力。本文运用定性与定量分析等方法,以东北某县为例,深入分析县级财政运行情况,找出地方财政可持续发展问题及根源,提出抓住政策窗口期,培育壮大县域经济;精打细算与加强保障并举,确保财政收支平衡;加强预算编制和执行管理,促进县域财政平稳运行;完善省以下财政体制,财力向基层倾斜和统筹发展与安全,强化财政风险防控等方面建议,以期优化财政资源配置,提高预算管理水平 and 政策实施效果,保障财政平稳可持续运行。

**关键词:**基层财政 运行困境 地方财政可持续性

**中图分类号:**F812.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)05-0086-10

郡县治,天下安。县级财政是我国县域治理的基础保障,县级财政的可持续发展对县域治理、公共服务、政府部门职能、经济发展等方面具有重要影响(陈共,2015)。2020年以来,在国内外经济下行的背景下,面临需求收缩、供给冲击和预期转弱“三重压力”,加之受减税降费等政策性减收因素影响,基层财力增长更加困难,而刚性支出规模有增无减,财政收支压力剧增,基层财政运行风险成为不可回避的现实问题。这些问题在东北地区表现较为明显。本文以东北某县为样本进行分析,该县是全国文明县城、国家科技进步先进县、全国新农村电气化县、全国老龄工作先进县、全国群众体育工作先进县、全国首批法治县(市、区)创建活动先

进县、全国绿化工作模范县,一般公共预算收入为东北地区平均水平,具有一定代表性。本文以县级财政运行情况为基础,试图细致剖析基层财政面临的现实困境,探析地方财政发展的可持续性问题,进而提出有针对性的建议与对策,以期对缓解当前地方财政运行存在的收支矛盾、促进财政可持续发展提供一些有益的参考。

## 一、基层财政运行状况

(一)县级一般公共预算收入稳定增长,占比呈波动上升趋势

在中央和地方财政共同努力下,全国县级一般公共预算收入稳定增长(见表1),2007年最高,为

[收稿日期]2024-02-27

[作者简介]於卓妍,研究方向为宏观经济政策;寇明风,研究方向为财税理论与政策。

33.2%。其中,“十五”期间的平均增长率为17.2%,低于全国、地方、省级和市级。“十一五”期间的平均增长率为26.7%,高于全国、地方、省级和市级。“十二五”期间的平均增长率为16.5%,也高于全国、地方、省级和市级。“十三五”期间的平均增长率为4.0%,高于全国、地方和省级,但是低于市级。2021年—2022年的平均增长率为5.1%,低于全国,但是高于地方、省级和市级。从县级占地方一般公共预算

算收入的比重看,2007年超过40%,2010年超过45%,2013年最高,为49.7%。从县级占全国一般公共预算收入的比重看,2009年超过20%,2012年超过25%,最高为2014年,为26.7%。2023年,县级一般公共预算收入基本保持原有发展态势。以东北某县为例,2023年一般公共预算收入同比增长25.4%,高于全省水平(9.1%)16.3个百分点。

表1 2001年—2022年一般公共预算收入分级次情况

单位:亿元、%

年份	全国		地方		省级		市级		县级			
	金额	增长率	金额	增长率	金额	增长率	金额	增长率	金额	增长率	占地方比重	占全国比重
2001	16386.0	22.3	7803.3	21.8	1827.8	27.4	2863.1	22.6	3112.4	18.1	39.9	19.0
2002	18903.6	15.4	8515.0	9.1	2213.3	21.1	3076.8	7.5	3224.96	3.6	37.9	17.1
2003	21715.3	14.9	9850.0	15.7	2482.8	12.2	3572.7	16.1	3794.46	17.7	38.5	17.5
2004	26396.7	21.6	11893.4	20.7	2914.4	17.4	4320.6	20.9	4458.37	17.5	37.5	16.9
2005	31649.3	19.9	15100.8	27.0	3664.9	25.8	5466.9	26.5	5752.47	29.0	38.1	18.2
2006	38760.2	22.5	18303.6	21.2	4674.0	27.5	6391.8	16.9	7237.77	25.8	39.5	18.7
2007	51321.8	32.4	23572.6	28.8	6000.7	28.4	7932.4	24.1	9639.62	33.2	40.9	18.8
2008	61330.4	19.5	28649.8	21.5	7168.4	19.5	9477.1	19.5	12004.3	24.5	41.9	19.6
2009	68518.3	11.7	32602.6	13.8	7651.3	6.7	10657.2	12.5	14294.1	19.1	43.8	20.9
2010	83101.5	21.3	40613.0	24.6	8794.8	14.9	13103.5	23.0	18714.8	30.9	46.1	22.5
2011	103874.4	25.0	52547.1	29.4	11613.3	32.0	16633.4	26.9	24300.4	29.8	46.2	23.4
2012	117253.5	12.9	61078.3	16.2	12843.0	10.6	17940.6	7.9	29294.7	20.6	48.0	25.0
2013	129209.6	10.2	69011.2	13.0	13840.7	7.8	20877.7	16.4	34292.8	17.1	49.7	26.5
2014	140370.0	8.6	75876.6	9.9	15123.7	9.3	23272.5	11.5	37480.4	9.3	49.4	26.7
2015	152269.2	8.5	83002.0	9.4	17158.3	13.5	26143.8	12.3	39700.0	5.9	47.8	26.1
2016	159605.0	4.8	87239.4	5.1	17887.9	4.3	27876.8	6.6	41474.7	4.5	47.5	26.0
2017	172592.8	8.1	91469.4	4.8	19361.6	8.2	28898.2	3.7	43209.7	4.2	47.2	25.0
2018	183359.8	6.2	97903.4	7.0	20481.5	5.8	31658.7	9.6	45763.2	5.9	46.7	25.0
2019	190390.1	3.8	101080.6	3.2	21103.7	3.0	32561.8	2.9	47415.1	3.6	46.9	24.9
2020	182913.9	-3.9	100143.2	-0.9	19535.1	-7.4	32257.1	-0.9	48351.0	2.0	48.3	26.4
2021	202554.6	10.7	111084.2	10.9	21956.9	12.4	35552.7	10.2	53574.6	10.8	48.2	26.4
2022	203703.5	0.6	108818.5	-2.0	20597.1	-6.2	34921.9	-1.8	53299.6	-0.5	49.0	26.2

(二)县级一般公共预算支出由高速增长转向低速增长,占比呈稳定上升趋势

2001年—2022年,全国县级一般公共预算支出平均增长率为16.9%,高于同期全国、地方、省级和市级的增长率(13.8%、15.3%、12.8%和14.7%),也高于同期全国县级一般公共预算收入增长率(15.1%)。分时段来看,2011年之前为高速增长时期,增长率平均为24.8%,且高于全国、地方、省级和市级。2012年增长率降到20%以下,2015年开始,增长率降到10%以下,最低值出现在2021年,为-3.2%。2023年,县级一般公共预算支出基本保

持原有发展态势。

从占比来看,2001年—2022年,县级占地方一般公共预算支出的比重平均为50.4%,高于同期一般公共预算收入的占比(44.5%)。县级占全国一般公共预算支出的比重平均为40.9%,远远高于同期一般公共预算收入的占比(22.6%)。分时段来看,2010年之前,县级占地方、全国的比重均呈现上升趋势。2010年之后,县级占地方、全国的比重在小幅波动中上升。2022年县级占地方、全国的比重分别为54.1%和46.7%,与2001年相比,分别上升14个百分点和19个百分点,上升的幅度较大。见表2。

表2 2001年—2022年一般公共预算支出分级次情况

单位:亿元/%

年份	全国		地方		省级		市级		县级			
	金额	增长率	金额	增长率	金额	增长率	金额	增长率	金额	增长率	占地方比重	占全国比重
2001	18902.6	19.0	13134.6	26.7	3915.1	27.9	3942.5	23.4	5277.0	25.7	40.2	27.9
2002	22053.2	16.7	15281.5	16.3	4330.9	10.6	4637.3	17.6	6313.3	19.6	41.3	28.6
2003	24650.0	11.8	17229.9	12.8	4553.9	5.1	5314.3	14.6	7361.6	16.6	42.7	29.9
2004	28486.9	15.6	20592.8	19.5	5340.8	17.3	6322.8	19.0	8929.3	21.3	43.4	31.3
2005	33930.3	19.1	25154.3	22.2	6407.4	20.0	7691.1	21.6	11055.7	23.8	44.0	32.6
2006	40422.7	19.1	30431.3	21.0	7409.0	15.6	9112.3	18.5	13910.0	25.8	45.7	34.4
2007	49781.4	23.2	38339.3	26.0	8821.1	19.1	11051.9	21.3	18466.3	32.8	48.2	37.1
2008	62592.7	25.7	49248.5	28.5	11154.0	26.4	13515.1	22.3	24579.4	33.1	49.9	39.3
2009	76299.9	21.9	61044.1	24.0	13947.9	25.0	16506.5	22.1	30589.7	24.5	50.1	40.1
2010	89874.2	17.8	73884.4	21.0	15387.7	10.3	20212.2	22.4	38284.6	25.2	51.8	42.6
2011	109247.8	21.6	92733.7	25.5	19970.6	29.8	24895.0	23.2	47868.1	25.0	51.6	43.8
2012	125953.0	15.3	107188.3	15.6	21429.0	7.3	28614.0	14.9	57145.4	19.4	53.3	45.4
2013	140212.1	11.3	119740.3	11.7	22632.4	5.6	32179.7	12.5	64928.2	13.6	54.2	46.3
2014	151785.6	8.3	129215.5	7.9	23514.9	3.9	35102.5	9.1	70598.2	8.7	54.6	46.5
2015	175877.8	15.9	150335.6	16.3	26819.1	14.1	42429.0	20.9	81087.5	14.9	53.9	46.1
2016	187755.2	6.8	160351.4	6.7	26995.6	0.7	45989.3	8.4	87366.5	7.7	54.5	46.5
2017	203085.5	8.2	173228.3	8.0	28622.8	6.0	49459.6	7.5	95146.0	8.9	54.9	46.9
2018	220904.1	8.8	188196.3	8.6	30828.8	7.7	54232.4	9.6	103135.2	8.4	54.8	46.7
2019	238858.4	8.1	203743.2	8.3	32721.2	6.1	58635.0	8.1	112387.0	9.0	55.2	47.1
2020	245679.0	2.9	210583.5	3.4	34224.1	4.6	58847.4	0.4	117512.1	4.6	55.8	47.8
2021	245673.0	0.0	210623.0	0.0	37481.2	9.5	59345.0	0.8	113796.9	-3.2	54.0	46.3
2022	260609.2	6.1	225039.3	6.8	40473.7	8.0	62750.3	5.7	121815.3	7.0	54.1	46.7

### (三)“三保”及其他刚性支出得到基本保障

县级人均支出水平不高,在国家和省政策支持下,财政能够量入为出,保障民生支出需要,运行形势总体平稳。从中央层面看,中央财政不断强化政策和资金支持,持续压减本级支出,腾出财力增加对基层的一般性转移支付,并向欠发达地区倾斜。同时,要求县区兜牢兜实“三保”底线,聚焦解决重点问题,推动补足民生短板弱项,尽最大努力稳固基层。从地方层面看,省、市财政采取积极措施开源节流,动态监控基层“三保”情况,精准调度资金,防范支付风险,加大对困难地区的转移支付支持,提升困难县区财政保障能力,基层“三保”支出得到有效保障。以东北某县为例,2023年该县“三保”及其他刚性支出约17.1亿元,是该县一般公共预算收入的1.96倍。其中:保工资支出7.7亿元,保运转支出1亿元,保基本民生支出4.5亿元。“三保”外其他刚性支出3.9亿元,主要为偿还债务本息支出,编外人员工资、遗属费、丧葬费、抚恤金、绩效奖金等支出,垂管部门经费,污水垃圾处理及其他刚性支出。参照财政部“三保”支出标准和该省“三保”外刚性支出水平,上述支出基本能够得到保障,其中,工资性支出能够按照国家标准保障,重点民生领域支出基本达到国家标准。但支出保障范围、保障水平不高,其中,人均定额公用经费标准很低,年人均0.4万元。

### (四)政府债务风险总体可控

虽然局部地区风险等级较高,但是全国来看,政府债务风险可控,2023年未发生系统性风险。以东北某县为例,该县尽管面临一定的风险隐患,但通过完善地方政府债务管理体系,强化政府债务全生命周期管理,将系统内债务纳入预算归口管理,统筹安排财政资金逐步偿还,督促项目单位积极筹措资金,如期或提前偿还债务,减轻政府偿债压力。

同时,对新增政府债券类债务通过系统实行动态台账式管理,实时监控并根据债务变动情况及时做出调整。通过多措并举,守住了不发生系统性风险的底线。

## 二、基层财政运行困境分析

当前,由于我国经济正处在爬坡过坎阶段,财政收支矛盾突出,按照财政平衡、库款保障水平、政府债务风险等3项指标,财政部对全国所有县区的财政运行状况进行了研判,发现不少县区存在“两高一低”现象(债务风险高、“三保”等刚性支出占比高、库款保障水平低),县区财政收支压力较大,财政运行中的局部风险隐患问题不容忽视。东北某县在这方面具有一定的代表性,主要表现在:

### (一)财政收入增长空间有限,财政自给率偏低

受资源禀赋和发展空间等诸多因素制约,尽管近年来县域经济发展较快,但相较于全国平均水平而言,基层财政收入增速较低且波动较大。以东北某县为例,2021年—2023年一般公共预算收入增速分别为30.4%、-20.6%和25.4%,波动剧烈,收入不确定性大。同时,主体税种(增值税、企业所得税、个人所得税、房产税)贡献率较低,2021年—2023年该县主体税种收入占一般公共预算收入比重为44.1%、28.3%和38.3%;重点行业、企业支撑能力弱,规模以上企业仅有62家,重点税源企业主要集中在资源型和传统型行业,产品附加值和税收贡献率普遍较低。此外,土地出让收入持续下滑,除2022年爆发性、恢复性增长外,土地出让收入总体呈下滑态势,2021年—2023年增速分别为-29.98%、157.14%、7.4%。

综合分析财政收支情况,全国县级财政自给率偏低(见表3),2011年—2022年平均为49.1%,低于同期全国、地方、省级和市级的财政自给率(88.8%、

55.5%、59.6%和64.2%)。分时段来看,2004年、2008年—2010年和2015年—2022年,县级财政自

给率低于50%。特别是2015年之后,县级财政自给率下降明显。

表3 2001年—2022年财政自给率分级次情况

单位:%

年份	全国	地方	省级	市级	县级
2001	86.7	59.4	46.7	72.6	59.0
2002	85.7	55.7	51.1	66.3	51.1
2003	88.1	57.2	54.5	67.2	51.5
2004	92.7	57.8	54.6	68.3	49.9
2005	93.3	60.0	57.2	71.1	52.0
2006	95.9	60.1	63.1	70.1	52.0
2007	103.1	61.5	68.0	71.8	52.2
2008	98.0	58.2	64.3	70.1	48.8
2009	89.8	53.4	54.9	64.6	46.7
2010	92.5	55.0	57.2	64.8	48.9
2011	95.1	56.7	58.2	66.8	50.8
2012	93.1	57.0	59.9	62.7	51.3
2013	92.2	57.6	61.2	64.9	52.8
2014	92.5	58.7	64.3	66.3	53.1
2015	86.6	55.2	64.0	61.6	49.0
2016	85.0	54.4	66.3	60.6	47.5
2017	85.0	52.8	67.6	58.4	45.4
2018	83.0	52.0	66.4	58.4	44.4
2019	79.7	49.6	64.5	55.5	42.2
2020	74.5	47.6	57.1	54.8	41.1
2021	82.4	52.7	58.6	59.9	47.1
2022	78.2	48.4	50.9	55.7	43.8
平均值	88.8	55.5	59.6	64.2	49.1

从东北某县情况来看,2023年,该县财政自给率仅为23.4%,与全省41个县的平均水平(62.4%)相差39个百分点,主要依赖上级转移支付过日子,财政转移支付收入总额远高于

地方一般公共预算收入(见图1)。2021年—2023年转移支付相当于地方一般公共预算收入的2.2倍、3倍和2.3倍;转移支付收入分别占财力总来源的48.8%、57.1%和8.6%。这种

现象表明当地财政收入保障能力不足,只能借助上级补助维系财政运行,也反映了当地经济基

础相对薄弱,自身造血能力不足,财税收入难以支撑全部财政支出需要。

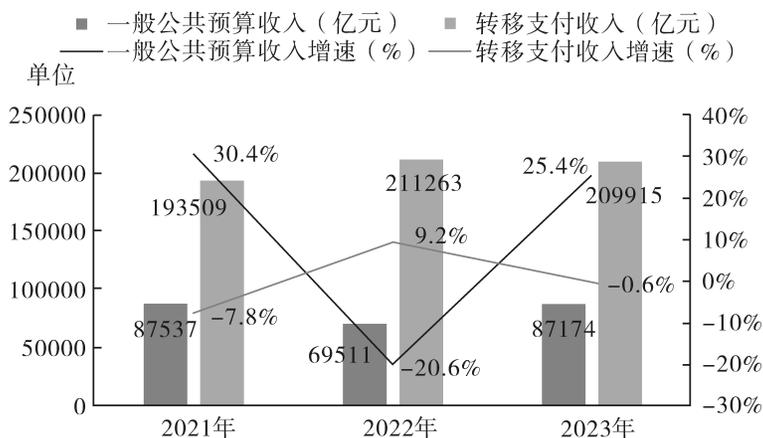


图1 2021年—2023年东北某县一般公共预算收入与转移支付收入变化趋势

(二) 财政收支平衡压力较大,保障能力偏弱

自1994年中央与地方实行“分税制”财政体制以来,国家虽然也采取了增值税改革、营改增等完善措施,但一直未对财政体制做大的调整。分税制财政管理体制总体上规范了中央和省级政府的财政关系,对省以下财政管理体制则规定得十分笼统,县级政府财权事权不匹配的问题较为突出、压力沉重。以东北某县为例,2023年税收收入10.8亿元中,上解中央50%增值税、60%所得税、100%消费税后,增值税、所得税、房产税余下部分还要上解省级37.2%。此外,专项上解政策对地方可用财力影响较大,企业养老保险金上解、教育费附加上解、税务经费上解、政法经费上解等2023年累计上解2.75亿元,占一般公共预算收入的31.5%。

在收入规模较小、可支配财力有限的情况下,“三保”及其他必保刚性支出有增无减,财政收支矛盾较为突出。例如,2023年,东北某县“三保”支出占一般公共预算支出的34.9%,占可用财力的41%;政府债务利息占一般公共预算支出的1.7%,占可用财力的9.7%。此外,暂付款规模居高不下(截至2023年底,东北某县财政暂付款余额16.59亿元),

大量占用国库现金,导致财政库款紧张。2023年底东北某县财政库款余额仅0.49亿元,库款保障系数为0.1,远低于国家要求的最低保障标准(0.3),保障刚性支出压力较大。

(三) 财政政策空间有限,支持发展资金匮乏

上面千条线,底下一根针,在政策齐头并进、指标刚性考核的“既要、又要、还要”目标下,基层政府面临的是“多难”复杂局面,财政支出不得不增加,基层财政部门始终在直面公共支出中关于“生存”和“发展”的双重考验。“生存”即地方落实“三保”任务;“发展”即招商引资、项目落地和基础设施配套等。基层财政往往难以对两者同时兼顾,在财力薄弱的地方,财政部门只能“看菜吃饭”,在完成工资发放和债务履约之后若有结余才能用于经济建设,且政策空间有限。

以东北某县为例,根据郭艳娇等(2023)提出的县区财政可持续性评估方法进行度量,该县财政可持续性的总体评价是较弱(见表4)。基层必保5项支出占收入比重、占财力比重均高于100%，“吃饭财政”特征明显,财政可持续发展能力不足的问题比较突出。从月均情况看,该县每月工资、债务本

表4 东北某县财政可持续性测量结果

指标		单项得分	经权重调整后得分	可持续水平
三保	占支出	34.9	180	较弱
	占收入	148.8		
	占财力	41		
利息	占支出	1.7	21	较强
	占收入	7.4		
	占财力	2		
隐性债务	占支出	1.9	250	较弱
	占收入	8.1		
	占财力	2		
补充社保	占支出	4.6	10	强
	占收入	19.7		
	占财力	5.4		
编外人员	占支出	2.1	4	强
	占收入	9.1		
	占财力	2.5		
汇总			465	较弱

息、基本运转、政策配套等必保支出1.6亿元,每月可支配收入0.6亿元,资金调度缺口1亿元左右,仅能保证工资按月及时发放,其他支出拨付进度缓慢,严重影响经济社会发展。

(四)债务等风险隐患显现,财政风险呈加大趋势

近年来,全国基层财政总体承压运行,大多数基层财政不仅与基层政权承担的职责、任务和工作内容难以匹配,部分县区处于负债累累、吃饭难保、运转难撑、平衡无着、缺口继增的境地。以东北某县为例,为弥补财力缺口及筹集发展资金,近年来累积了大量政府债务。2023年全县债务总额82.27亿元,总体债务率为183.1%,风险等级为黄色。由于自身财力有限,仅靠自身能力消化以前年度历史欠账十分困难,债务负担较为沉重,严重影响财力的统筹使用。与此同时,部分专项债项目收益低,需要靠财力偿还,占据大量财政资金,加重国库支付风险。例如,棚户区改造项目债券资金用于支付棚改地块被征收户补偿款和购买开发企业安置房

屋购楼款使用,无法形成固定资产,应偿还的债券本息将由财政负担;开发园区基础设施建设、医疗领域建设等项目建设期较长,进入运营期之前债券本息将由财政负担。

三、对策建议

针对基层财政运行面临的困境以及可持续发展能力不足的问题,应标本兼治、多措并举,重点从以下几方面着手:

(一)抓住政策窗口期,培育壮大县域经济

1. 宽视野谋划落实项目。县区要抓住国家调整优化产业结构、促进区域协调发展等重大政策机遇,紧盯政策资金走向,力争谋划落实一批重大项目,聚集升级一批产业,高效率建设项目,确保按时按量、保质保量进行开工建设,将政策红利转化为当地发展实效。要统筹利用预算内投资、债券资金、社会资本、金融资本,提高专项债占资本金的比例,有效解决项目建设融资需求问题。要做好招商引资工作,加大小

微企业扶持力度,实现县域企业在规模数量和运营收入的扩增,促进当地经济持续发展。

2.打好财政金融“组合拳”。坚持远近结合,坚持系统观念,强化财政金融政策协同联动,建立财政部门、金融监管等相关部门与金融机构之间的工作协调机制,聚焦中小微企业等市场主体融资需求,深化金融供给侧结构性改革,创新金融产品和金融服务,探索供应链金融、科技金融等方式,提升金融服务实体经济的能力水平。

3.培育壮大县域财源。落实组合式减税降费、增值税留抵退税、市场保供稳价等一揽子助企纾困政策,支持培育县域市场主体、扩大税基、壮大财源。做好留抵退税政策持续跟踪评估,分行业、分类型分析对企业纾困解难的政策效果和巩固税源促进增收的积极作用。

## (二)坚持精打细算,确保财政收支平衡

1.加强财政收入征管。密切关注预算收入的执行,以科学的眼光研判财政经济形势,强化对重点行业、重点税源企业和重点费源的动态监控,做好税源、税种分析,重点关注税种大幅度增减变化情况,主动服务税源企业,支持已有税源稳定增长,推动形成新的税收增长点。加大非税收入征缴力度,加强对重点执收单位的动态跟踪,严防跑冒滴漏;严格区分非税收入资金性质,规范非税收入收缴管理,坚决杜绝各类虚增非税收入的行为,逐步提高县级财政收入质量。

2.强化财政资源统筹。对各类结余、沉淀资金以及当年难以支出的预算资金要应收尽收,统筹调整用于县域财政其他急需资金支出的事项,建立健全财政存量资金与预算安排统筹结合机制。进一步提高政府性基金预算结转资金调入一般公共预算统筹使用比例。将低效运转、闲置的房屋、土地、

车辆、办公设备家具、大型仪器等资产纳入盘活范围,逐项研究并有针对性地制定盘活方案,通过强化激励约束推动资产盘活,跟踪闲置资产盘活工作进展,监督指导有关单位推动资产盘活。积极争取上级财政资金,加强项目储备和前期准备,做到“项目等资金”。

3.厉行节约办一切事业。为了未来的好日子,必须有过苦日子的准备、过紧日子的行动、过难日子的心理预期。要精打细算,大力压减非刚性、非重点支出,严控一般性支出,确保“三公”经费只减不增,严禁超预算、无预算安排支出或开展政府采购,非急需、非刚性支出一律不予安排。要严控会议费预算规模,严格会议费开支范围、标准,严禁违规使用会议费购置办公设备。要严控培训费支出范围和标准,严格控制差旅费支出规模。要从严审批临时用工,严控新增编外人员。要严格执行公务用车配备范围、编制和标准。不得违规建设楼堂馆所、搞政绩工程形象工程,腾出更多资金用于保障“三保”等刚性支出。

4.全力保障“三保”等重点支出。要执行好机关事业单位工作人员工资政策,严禁超标准、超范围发放工资、津补贴及奖励,未经上级批准一律不准以任何借口、任何名义、任何方式出台工资、津补贴及奖励政策。要提前安排资金,确保退休人员养老金待遇如期兑现,全力保障乡镇工作补贴等国家统一的津贴补贴,以及各项基本民生支出按时足额到位。

## (三)加强预算编制和执行管理,促进县级财政平稳运行

1.增强预算编制的科学性。要量入为出、量力而行,建立财政承受能力评估制度,严格重大支出政策清单管理。要按县级实际财政水平保障基本性支出,对项目支出按照保刚性、保重点的原则安

排。要清单化管理一般性支出,认真梳理预算项目,按照“应纳尽纳”原则,建立“一般性支出项目清单”,对非急需、非刚性项目实施清单化管理,同时在预算编制过程中大幅压减。

2.提高预算执行质量。坚持忠于预算、严格执行、平衡发展的原则,在做好“三保”工作的同时,秉持可持续发展的原则规划预算执行进度,使财政资金使用效率达到最高,集中财力办大事,对于一般性支出应压尽压。建立清理回收机制,全面清查结余或结转2年以上的财政资金,由本级财政按规定统一收回。对于已经收回的存量资金,要统筹用于经济社会发展亟须领域。

3.强化预算执行约束。严格执行人大批准的预算,严禁超预算、无预算安排支出。严禁出台溯及以前年度的增支政策,新的增支政策原则上通过以后年度预算安排。出台涉及增支的重大政策或实施重大政府投资项目前,要按规定进行财政承受能力评估,未通过评估的不得安排预算。

4.强化财政绩效考核。以建立科学规范、责任清晰、权责对等的绩效评价体系为目标,优化财政资金配置。各级政府之间逐步建立预算绩效管理项目库,打通各部门之间的信息壁垒,从项目库系统中对预算绩效管理项目实施动态管理,及时梳理疑难杂症,保证预算绩效管理项目有序规划实施。加强财政绩效考核结果的应用,要结合财政绩效评价结果,对被评价单位项目的绩效情况、完成情况和存在的问题和建议加以综合分析,逐步完善激励方案与约束机制,发挥绩效评价工作的应有作用。

#### (四)完善省以下财政体制,财力向基层倾斜

1.推进完善各领域省与市、市与县财政事权划分,使省、市、县之间权责配置更加合理。完善共同财政事权省对市、市对县分区域分档的分担比例,适度

提高省、市两级的分担比例,切实减轻县级负担。

2.合理确定省与市、市与县共享税种存量和增量分享比例,优化地方税分享方式,突出向基层倾斜,引导市县加快经济结构调整步伐,调动基层财政增收的积极性。逐步取消各类财政收入全留和增量返还政策,清理与税费收入挂钩的补贴政策,遏制各类优惠政策的无序攀比竞争,防止侵蚀本该用于县区基本公共服务的财政资源。

3.健全省以下转移支付制度,财力尽量下沉基层。在继续发挥转移支付保基本、促均衡功能的同时,逐步提高一般性转移支付规模,均衡区域间财力配置,强化正向激励导向,调动县区政府积极性。有序扩大直达资金范围,加大上级转移支付直接测算到县、国库资金直接调度到县、项目申报直接布置到县的实施力度。

#### (五)统筹发展与安全,有效防控各类风险

1.全力防范债务风险。做好隐性债务化存控增。密切关注债务风险情况,强化跨部门联合监管,保持高压监管态势,坚决遏制新增隐性债务。对化债不实、新增隐性债务的,严肃追问责,加强对问责落实落地情况的跟踪,建立隐性债务问责闭环管理机制。严格实施地方政府专项债券资金投向领域负面清单管理。积极争取化解债务风险政策。

2.着力防范金融风险。坚持底线思维,按照“稳定大局、统筹协调、分类施策、精准拆弹”基本原则,强化金融监管,充分利用监察部门和银行大数据信息,依法继续动态高风险排查与监控。对于金融风险防患于未然,坚决禁止恶意操纵经营、违规关联交易等问题发生,严格按照专项债“借、用、管、还”全流程管理,促进中小银行和企业合法合规经营、促进当地金融稳健发展。

3.推进投融资平台改革。加快县域投融资平

台实体化运作,继续引进金融机构,出台完善金融机构支持实体经济考核办法,加大政银企对接合作力度,同时引导企业进入资本市场,撬动更多资金流向实体经济。

4.严肃财经纪律。认真贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步加强财会监督工作的意见》,推动形成财政部门主责监督、有关部门依责监督、各单位内部监督、相关中介机构执业监督、行业协会自律监督的财会监督体系,完善各监督主体横向协同、省市县(区)纵向联动的工作机制,巩固拓展严肃财经纪律成果,健全长效机制,提升管理效能,对违法违规行为按照有关规定予以严肃问责,让财经纪律成为不可触碰的“高压线”。

#### 参考文献:

- [1] 陈共. 财政学(第八版)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2015.
- [2] 樊祥瑞. 地方政府财政收支矛盾困境探析[D]. 山东大

学,2021.

- [3] 刘娟. 完善财政管理内部控制建设工作的思考[J]. 中国国际财经(中英文),2017(20):114-115.
- [4] 储德银,费冒盛. 财政纵向失衡、转移支付与地方政府治理[J]. 财贸经济,2021,42(2):51-66.
- [5] 於莉,王秋石. 中国地方预算执行管理改革及其效果评估[J]. 财政研究,2021(3):28-40.
- [6] 王振宇,司亚伟,成丹. 基层财政“三保”压力:历史演进、现实症结与长效机制构建[J]. 财政研究,2020(08).
- [7] 刘家昊,周铭浩,马春惠,等. 新冠疫情影响下我国财政政策 and 货币政策的选择及传导效果分析[J]. 经济师,2021-11-24.
- [8] 苏娜. 基于善治的财政管理内部控制优化研究[D]. 北京:中央财经大学,2019.
- [9] 郭艳娇,曲世寄,成丹. 县区财政可持续与政策空间的度量和实证分析——基于X省县区的调研数据[J]. 中央财经大学学报,2023(11):30-40.

【责任编辑 陆成林】

(上接第20页)

- 系:内在逻辑与实现路径[J]. 当代经济管理,2024,46(06):12-19.
- [9] 鲁品越. 智能时代与马克思生产力理论[J]. 思想理论教育,2017(11):10-16.
- [10] 刘行,赵健宇. 税收激励与企业创新——基于增值税转型改革的“准自然实验”[J]. 会计研究,2019(09):43-49.
- [11] 刘欢. 公共教育支出对人力资本积累的影响[J]. 经济评论,2023(04):81-94.
- [12] 陈宪. 战略性新兴产业发展态势探究[J]. 人民论坛,2023(21):22-25.
- [13] 周燕,潘遥. 财政补贴与税收减免——交易费用视角下的新能源汽车产业政策分析[J]. 管理世界,2019,35(10):133-149.
- [14] 邢丽,陈龙. 积极财政政策:中国实践的新逻辑[J]. 中国社会科学,2023(02):57-77+205-206.

- [15] 邓子基. 马克思恩格斯财政思想研究[M]. 北京:中国经济出版社,1988.
- [16] 高培勇. 当前中国经济形势与财政政策分析[J]. 中国流通经济,2013,27(08):4-12.
- [17] 郑新业,张力. 财政“不可能三角”之可能[J]. 探索与争鸣,2017(09):108-116.
- [18] 马光荣,黄叙涵. 减税对经济增长的提振效应及其作用机制——基于增值税转型的研究[J]. 中国工业经济,2023(11):5-23.
- [19] 杨志勇. “超额储蓄”的成因、影响及释放途径[J]. 人民论坛,2023(08):60-63.
- [20] 李成,李一帆,张炜. 财政政策与货币政策的动态搭配和组合模式[J]. 改革,2020(01):100-110.

【责任编辑 刘起翰】