

新常态下地方财政“风险新形态”问题研究

——以山东省为例

王 姣

(山东财经大学 经济学院,山东 济南 250014)

摘 要:伴随着我国经济步入中高速增长“经济新常态”,地方也进入以“财政紧运行”为特征的“财政新常态”。在此背景下,文章重点研究了新形势下的地方财政风险问题。研究显示:一方面,当前地方财政发生大面积财政风险的概率和危害的可能性都在可控范围内;另一方面,由于宏观经济环境的变化和新型风险因素的显现,地方财政面临着来自财政收入风险、支出风险、金融性财政风险、政策管理性财政风险等方面的一系列“风险新形态”的潜在威胁。新形势下,应跳出财政风险管控的“既定模式”思维和视野局限,在宏观视野下,运用前瞻式思维,重视风险预警工作,提升风险管控能力,制定有效的风险应对措施。

关键词:新常态;地方财政;风险新形态

中图分类号:F810

文献标识码:A

文章编号:2095-929X(2018)03-0032-08

一、引 言

当前,中国经济发展步入新常态。人口红利的减少,经济结构调整带来的经济整体增速放缓,引致以“增速下降、收支矛盾”等为特征的财政系统“紧运行”,财政风险也呈现以“致险因素增多,不确定性增强”为核心的“风险新常态”。这是由客观经济规律所引致的全国性现象,也将是未来一段时期地方财政“新常态”。

在此形势下,地方财政风险问题呈现出一系列新特征。一是,从整体来看,经济增长模式的转变、外部需求的放缓、长期积累的地方政府债务问题以及主动减税带来的短期阵痛将进一步发酵,地方经济、金融、财政等各个领域的整体风险增加。二是,伴随着各类改革的不断推进,潜在社会矛盾渐趋显现,其他领域风险向财政积聚效应增强,地方公共风险和财政风险面临“双升”态势,依靠财政政策化解社会矛盾的空间收窄。三是,当前社会存在的社会保障、教育、医疗、就业等民生层面,关系群众切身利益的问题较多,各项改革的风险以及协调难度、落地难度和阻力均在加大,多重风险因素叠加、扩散、积聚,化解形势严峻。如欠缺系统性思维,仍旧通过“花钱买稳定、花钱买平安”的方式,财政部门会陷入被动。四是,改革深入过程中,出现了政策执行的制度异化、扭曲现象,财政部门需处理的问题增加,新型致险因素的出现,考验着财政部门的执政能力。

新常态下,以“粗放式”高速增长为支撑的财政“既有模式”已难以为继,只有跳出“财政收支”的视野局限,在宏观视野下正确认识当前“财政新常态”,才能做出趋向理性的判断。因此,深刻认知“财政新常态”,不

修回日期:2017-09-28

基金项目:山东财政发展改革研究院 2016 年度招标课题“新常态下山东财政风险问题研究”(CGY201602)。

作者简介:王姣,女,山东莘县人,博士,山东财经大学经济学院讲师,研究方向。

局限于财政风险问题本身,应从全局、系统的角度全面识别财政风险及其一系列“风险新形态”,进而提出“前瞻性”的风险应对策略。

二、相关概念界定及研究综述

(一) 概念界定

财政风险是指政府未来拥有的公共资源不足以履行其未来应承担的支出责任和义务,以至于经济、社会的稳定与发展受到损害的一种可能性^[1-2]。据风险主体不同,财政风险分为中央财政风险和地方财政风险。

中央财政风险是指中央财政承担的职能不能正常履行的可能性。其主要表现有三种:一是,中央财政收支出现失衡,赤字累累;二是,中央财政为弥补赤字,进而大规模发行国债导致债务偿债率和国债依存度过高,存在无法偿还债务并引发通货膨胀的可能性;三是,中央财政通过大量减少财政支出和国家应承担的职责,来勉强维持国家预算表面的平衡。

地方财政风险是经济社会发展过程中的矛盾在财政领域的集中表现,是指由于财政运行所面临的经济环境、社会环境、体制环境、政策环境和融资环境变动,而导致政府无力提供社会经济发展所需要的最基本公共产品和公共服务,以及对法律所规定的政府支付责任的大规模违约(如政府债务违约、拖欠公务人员工资及养老金、失业补贴等等)的可能性。由于地方政府收入弹性低、财政负担重、增支压力大、地区财力不平衡等多方面原因,许多地方财政不同程度的出现了“事实赤字”,隐藏着诸多财政风险因素。

(二) 研究综述

按照财政风险的发生区域,可分为中央财政风险和地方财政风险。与中央政府相比,我国地方政府面临的收支矛盾更大,抵御风险的能力更弱,而地方财政风险问题牵一发动全身,不容忽视,值得研究,如关于省级财政风险的管控问题,即有相关文献对甘肃、黑龙江、陕西、辽宁等省份进行了研究。综合当前文献,学界主要从地方财政风险的表现形式、引致因素、应对策略三个方面进行了探讨。

在地方财政风险的表现形式上,饶友玲^[3]认为有三种,即收入风险、支出风险、赤字与债务风险,这一观点得到了较多人的认同;殷士浩等^[4]改变了从负债考察财政风险问题的角度,从资产风险的方面研究了财政风险的表现形式及相关问题;刘谊^[5]则认为财政部门除了面临收支风险和债务风险外,地方政府还应承担包括地方自然灾害、地方流行病等自然性公共风险和地方国有企业风险、地方金融机构风险、地方社会保障缺口风险等在内的社会性公共风险。

在地方财政风险的引致因素上,学界对地方财政风险产生的原因进行了探讨,多数人认为地方财政风险具有客观的存在性,但现行的财税体制、行政体制、管理制度等体制机制造成了地方财政风险的加剧。从宏观上,Hana^[6]认为政府面对的风险首先来自其收入、资产、或有直接负债的结构,当政府的资产负债结构或收支结构严重失衡的时候,政府的净价值就会受到威胁。刘尚希^[7]认为,面对财政风险问题,在国企与政府、政府各个部门、各级政府之间、各届政府之间“风险大锅饭”式的制度结构是导致各级政府以及各个政府部门避险动机不强、避险能力较弱,转型期财政风险、公共风险集聚、叠加、扩散的主要原因。针对地方财政风险,刘乡思^[8]从财政、金融、行政等制度层面,从动态变化的视角,透析了地方财政风险的成因。邓子基^[9]则从“土地财政”方面,对财政风险问题进行了探讨。此外,秦海林^[10]、杨艳^[11]、黄爱华^[12]等从不同的角度,对金融风险 and 财政风险的联动机制进行了分析。

在地方财政风险的应对策略上。针对地方财政风险的表现形式与形成机理,学界也从财税体制、转移支付制度等不同的角度提出了相应的防范措施和应对策略。田志刚等^[13]针对地方财政风险问题,提出了基于等级全息建模的 HHM 框架,从内控环境、风险识别、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督六个元素进

行了地方财政风险内控制度的量化管理研究。刘尚希等^[14]认为财政是各种社会经济风险的最终承担者,由不确定性引致的政府性债务是财政风险的主要来源,确定性的思维模式不能有效应对财政风险尤其是公共债务的不确定性。因此,财政风险的管控需要依靠政府治理理念的转变、治理体系的优化。

从以往相关研究来看,2010年以来,由于客观经济环境的变化,学术界对于财政风险内涵的认知逐渐从政府债务风险而逐渐趋向多元化。这一方面体现出学界对于财政风险问题认识的深化,另一方面也反映出新常态的现实中,财政风险管控任务的复杂性和艰巨性,进一步说明了进行严格的财政风险管控势在必行。本文将根据新常态背景下所引致的一系列财政“风险新形态”问题进行全面分析,以期提出有效的政策建议。

二、新常态下地方财政“风险新形态”

(一) 财政收入面临“紧运行”,财政收入风险问题趋于严峻

新常态下,在各方压力的影响下,省、市、县、乡都不同程度存在着财政收入风险,其主要表现有:

1.财政收入增速放缓,或呈长期化趋势。经济发展是财政收入的基础。受工业增加值增长趋缓、工业生产者出厂价格(PPI)下降、企业效益下滑、房地产成交量下降、进出口贸易量减少以及实施结构性减税等的影响,地方财政近年收入增速放缓,并呈现低于GDP增速的态势^[3]。如2013—2015年山东省一般公共预算收入分别为4 600亿元、5 000亿元和5 500亿元,同比分别增长12.33%、10.24%和10.00%,呈逐年下降趋势;政府性基金收入方面,2015年同比下降了近13%。由此可见,财政增收形势不容乐观,增速放缓或呈长期化趋势。

2.财政收入质量有待优化,生产总值形成财力落后。一是,从财政收入质量来看,非税收入比重仍然较大,工业等产业税收增长乏力,税收收入增加的压力加大,地方财力普遍不高。从山东整体情况来看,2013—2015年税收占一般公共预算的比重分别为77.4%、78.9%、79.1%,其增速有所放缓。二是,地区生产总值形成财政收入的能力相对较差,与经济总量相比,山东省一般公共预算收入占地区生产总值的比重较低,2013—2015年分别为8.34%、8.46%和8.78%。

(二) 财政支出压力加大,财政支出风险凸显

1.民生政策提标扩面,财政刚性需求不断增加。全面深化改革以来,在让普通民众享受经济发展成果的目标导向下,地方财政对于民生政策实施方面的投入不断加大,支出数量占一般公共预算支出的比重逐年增加(自2013年以来,均达到了75%,高于全国平均水平),成绩斐然。但民生政策“提标、扩面”而带来的财政资金的刚性需求不断增加,给本来存在财政收支矛盾增加了压力^[15-17]。2015年,地方财政一般公共预算支出项目中的社会保障、就业支出、医疗卫生与计划生育支出、节能环保支出等,分别较上一年有大幅度增长。在进一步“稳增长、保民生”的政策导向下,未来地方财政将面临来自民生投入方面的较大压力。

2.改革性支出有增无减,县乡财政压力凸显。在全面实施深化改革各项措施过程中,财政政策的引领作用愈加凸显。从长远看各项改革将会获取可持续性的收益,但短期财政担负的改革成本总量却在增加。一是,去产能、去杠杆等供给侧结构性改革具有较大的政策红利,但地方财力的不足、财政收入的下降,使地方政府推动供给侧改革的动力明显不足。二是,各类改革的连带成本较高,如养老双轨制改革成本、农民市民化改革成本、户籍制度改革、社会保障和医疗制度改革等,使一些财政困难的县乡难以承受。

3.财政支出结构固化,支出效率有待提升。近年随着各项改革的进一步深化,在地方经济竞赛、官员考核激励机制的引导下,受政府机构人员数量膨胀和预算控制机制不完善以及财政分权体制、税种设置等方面的影响,以“支出结构固化、支出效率不高”为特征的顽疾仍然存在,财政支出结构与建设公共服务型政府需求的不适应等问题尚未得到根本扭转。其主要表现在:一般公共预算支出占一般公共预算支出的比重仍然较

大,且呈现缓慢增加的态势;压缩非财政开支比例成效较为缓慢,财政支出结构能增不能减的现象在大部分地区依旧较为严重。个别地区财政预算执行进度缓慢,年底突击花钱的现象严重;部分地区存在政府与市场边界不清,政府与市场的关系尚未理顺,政府财政支出的缺位、越位、错位的现象依旧突出。一般公共预算支出使用效率低下、执行效果不佳的现象依旧存在,有限的资金未能使用在刀刃上,政府预算绩效管理有待加强。

(三) 债务总量、结构复杂化,地方政府债务风险形势不容乐观

当前,发生系统性财政风险的概率较小,但新常态下,财政收入增速的放缓、民生支出的大幅度增加,在推动地方经济发展重任依旧在肩的情况下,将给地方债务风险增加较大压力。从财政债务的余额总量、来源结构、举借主体结构、举债地区结构、财政级次结构等方面调研地方政府债务情况,发现主要呈现以下特征:

1. 债务余额总量大,扩张速度较快。根据山东省债务审计报告及其他资料统计整理,2012 年山东全省政府债务余额为 6 396.08 亿元,2013 年突破 8 000 亿,增长率为 28.2%,2014 年达 9 252.8 亿元,2015 年达 9 533.8 亿元(见表 1)。从债务余额的扩张速度来看,各类债务余额呈连年增加的趋势,尤其是 2012—2014 年间,每年新增的债务额增速不断扩大,2015 年债务余额增速与 2014 年相比虽大幅度放缓,但债务余额规模总量仍旧较大,是当年全省一般公共预算总收入的 105.4%,在全国居第二位。

表 1 山东省 2012—2014 年债务余额及增长率一览表

年份	债务余额(亿元)	债务余额增长率(%)	GDP 总额(亿元)	GDP 增长率(%)
2012	6396.08	—	50013.2	9.80
2013	8200.00	28.20	54684.3	9.60
2014	9252.80	12.80	59426.6	8.70
2015	9533.80	0.03	63002.3	6.00

从债务的地区分布来看,山东省内其他地区城投债偿付压力尚可,其中经济财政实力较强的青岛市、济南市和烟台市,城投债偿付压力相对较轻,但日照市、威海市、潍坊市和济宁市城投债偿付压力相对较大。从债务分布的层级结构来看,全省政府性债务集中于县乡两层,部分乡镇的负债率高达 100%,偿债压力较大。

2. 债务认定标准不统一,来源结构趋向复杂。新形势下,中央和省级部门加强了对地方政府债务的管理,规范地方政府举债行为的政策不断出台,但是,在经济增长和改革发展面前,在金融机制逐渐复杂化的趋势下,地方政府债务来源结构也趋向复杂,使得地方政府债务治理的不确定性增加。对地方政府债务的认定尚未形成统一共识,暂无法形成统一标准。如国务院于 2016 年印发的《地方政府性债务风险应急处理预案》中,对地方政府债务范围进行了界定:“地方政府性债务包括地方政府债券和非政府债券形式的存量政府债务,以及清理甄别认定的存量或有债务”^[18],但在对存量政府债务进行甄别的标准未做较为详细规定和说明;在进行国有独资或控股企业的政府性债务甄别时,对哪些是政府性借款、哪些是市场行为借款,没有统一标准;审计部门和财政部门对债务的甄别和认定的标准也存在一定程度的不统一,其中审计部门“一般按照会计和法律原则来进行,主要集中于举债是否有担保,会计上是否属实等问题,而财政部门是按照政府债务的财政正义原则来统计的”^[19]。

地方政府债务相关数据的披露存在不透明、不及时、统计不全面问题。如地方政府 BT 项目的债务规模和债务结构尚未全面揭示。在程序上,2011 年、2012 年前后密集上马的 BT 项目存在融资成本高、项目管理费收入不规范等问题,在实践中,一些地区的政府主官为了政绩形象而不顾财务状况的约束,建设大量基础设施、保障房的现象,目前,建设期限相继接近尾声,如不能正常回购,给地方政府债务带来的风险将不容忽视。

3. 偿债资金来源吃紧,对土地出让收入依赖度高。从地方政府的偿债资金来源来看,受多方面因素影响,未来地方政府偿债收入来源将更加吃紧,对土地出让收入的依赖程度依旧较高。据 2014 年发布的《山东政府性债务审计报告》,截至 2012 年底,14 个市本级、81 个县本级政府承诺以土地出让收入偿还的债务余额

1 437.34亿元,占省、市、县三级政府偿还责任债务余额 3 798.58 亿元的 37.84%,而从土地出让收入的情况来看,2013 年国有土地使用权出让收入较上年下滑了近 29%,2015 年下滑了近 34.71%。土地出让金的下滑在很大程度上抑制了地方政府可支配收入的持续性增长,地方政府债务存在连锁性偿债风险,或将成为地方政府在进行经济政策选择的潜在掣肘因素。

(四) 制度供给与执行异化,政策及管理性财政风险频现

政策及管理性财政风险,是指在既定的制度下,由于政策效果偏差、管理机制不健全,使得最终的政策效果与预先设想的政策效果不一致而引发的财政风险。由于财政政策目标确定方面的偏差、信息不对称和未来不确定性因素的存在、财政政策决策者和执行者的水平和能力的不当、财政政策工具选择失当、执行过程中特定利益集团的阻挠或政策执行者对政策理解偏差等方面的问题,政策与管理性财政风险在部分区域出现。

在各项社会改革全面推进的过程中,财政体制乃至整个经济体制都处于转轨、变化之中,政策作用过程和作用机理尚不健全,具体的政策实施程序还存在一些问题和漏洞,导致一些财政政策的执行效果往往会偏离决策者的初衷,甚至于走向反面,增加了政府在政策实施过程中的风险。例如,地方举债受限情况下滋生的变相举债行为,使得地方财政风险的不确定性增加。国务院发布《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43 号)以来,地方政府举债的主体、程序、偿还等受到了严格限制,但建设和发展仍然是地方发展的主题,致使一些地方政府在收入紧绷、投资资金缺口增大面前,绕过《新预算法》和《关于加强地方政府性债务管理的意见》等相关法规文件,出现变相举债现象,如一些地方通过保底承诺、回购安排、明股实债等方式变相融资,将 PPP 模式异化走偏,滋生新的地方政府债务;再如,一些地方棚改专项基金和专项建设基金方面存在的风险和隐患也不容忽视,国家开发银行在发放棚改贷款的过程中要求地方政府出具由政府担保的红头文件,还款期限大约在 25 年左右,远超一届政府任期,因此事实上也形成了地方债务,但是多数地区并没有把此项资金纳入到 2016 年地方政府债务的预算中。从理论上讲,变相举债行为使地方政府为突破现有的预算限制而通过权力索取资源来完成政府政策目标的一种行为,在经济竞赛和地方主观政绩观念的驱使下,地方政府主动积累各种负债进而累积财政风险,因此,从这一角度上分析,地方政府官员所面临的制度环境、激励机制、约束机制是引致地方财政风险的重要原因之一。

尽管目前来看,省级层面发生系统性财政风险的可能性的较小,但是由于地区间经济互通性的增加,局部地区财政风险发生并向周边以及省级层面扩散、积聚的可能性增加,造成全局性影响。从各层级的财政风险治理的情况来看,部分地区还存在对财政风险的认识还不全面,普遍存在风险意识不强、治理责任不明确、应对能力不足、财政风险舆情发布不及时、应急处理机制不健全等多方面问题。

三、地方财政风险治理的政策建议

从上述分析可以看出,地方财政风险来源于经济、社会发展、变革的方方面面,地方财政风险的滋生将对区域经济的发展也会产生连锁反应,因此进行财政风险的治理,将不能局限于财政部门一家,应从全局的角度通盘部署,在公共政策的设计上,应运用复合型的政策工具,实现各级各部门的力量通力合作,构建覆盖社会经济生活各个方面的风险责任约束机制,使各级政府、各个政府部门以及社会机构间都有明确的风险责任,并最终形成具有法律效力的风险分担机制,以保证各类财政风险可在相应层次、相应环节得以化解。

(一) 强化财政风险管控意识,清晰界定各方风险责任

1. 强化全社会、全部门风险意识。在进行财政风险管控、实现财政可持续发展的过程中,增强全社会、全部门的忧患意识和风险意识是开展各项工作的前提和基础。观念和意识的养成不是一朝一夕,也不是一人一事,是涉及全员、全过程的系统性问题,必须作为长期计划常抓不懈。进行财政风险的治理,是涉及政府各部

门渗透性、系统性、全局性的重大工程,不是一个部门、一个事件的独立行动^[20]。因此,财政风险意识的加强,意味着财政管理模式的重大转变,也就是说,财政管理应以防范和化解各类财政风险、公共风险为核心目的。

2.清晰界定各级政府间风险责任。以合理划分省以下政府间事权和支出责任为抓手,清晰界定各级政府之间的风险责任,防止下级政府随意向上级政府转移自身应承担的财政风险。对于最低限度的不可避免的财政救助,应规范相应的制度安排。

3.明确政府各部门的风险任务。在优化政府各部门间职责配置的基础上,可从风险应对的视角,重置政府部门间的财政关系,进一步明确各个部门的风险责任,避免风险出现后的互相推诿现象。其重点是,对政府各部门的所提供的各项担保、各种政策承诺进行事前风险评估,并在风险评估过程中,合理界定各方责任,明确风险处理任务,规避出现因政府财力不足而导致的政府公信力下降的现象。

4.建立合理的政府、社会间风险分担机制。对于政府与社会资本合作的项目、领域,要规避由于政府部门的承诺、担保而引致的财政风险,建立合理、合规、有效的政府、社会间风险分担机制。该机制要兼顾政府的财政状况和社会资本的盈利情况,在构建过程中要遵循以下原则:由对风险最有控制力(或控制成本最低,下同)的一方承担相应的风险;承担的风险程度与所得的回报大小相匹配;私营部门承担的风险要有上限,超过上限,启动重新谈判或调节/调价机制。

(二)健全风险管理运行机制,提升财政风险管控能力

1.组建财政风险管控机构,强化组织保障。为加强财政风险管控的能力,组建以本级政府为主导,由财政部门负责日常事务,同时吸纳发展改革、审计、国资、地方金融监管部门、单位以及人民银行分支机构、当地银监等相关政府部门参与的管控机构,强化财政风险管控的组织保障。

2.运用科学风险管理技术,加强风险约束。要利用当前先进、科学的风险管理手段,借鉴其他行业、其他国家的治理经验,建立面向全过程、全主体的风险管理流程,全面加强财政风险管控工具对风险的约束能力,确保未来发展的行稳致远。

3.借力先进信息技术,搭建风险管理信息平台。借力于先进信息技术,搭建财政风险管控的信息平台,是全面提升财政风险管控水平的重中之重。运用计算机、网络等先进技术和现代化工具,将各地区、各部门的相关信息通过平台进行联系,可以大大加强对于财政风险的监控和约束能力,使相关部门可以及时掌控地方政府的收支情况、债务信息、融资情况、银行贷款、政府性资产等与财政风险相关的信息,对风险情况进行动态、有效的分析和掌控,最大程度上降低由于信息不对称而引致的财政风险,有效缓解财政风险损失。

(三)发挥积极财政效应,平衡收支压力

1.稳定财政收入,提高财政收入质量。在财政收与支之间的对抗性的矛盾面前,只有稳定政府财政收入,多方面扩充政府财源,提高地方政府财政收入质量,做大收入盘子,增强政府财力,才能与潜在财政风险进行对抗,才能应对不时之需。

2.优化财政支出结构,加强绩效评价。积极财政政策效应下,未来财政支出的重点应主要是优化结构,发挥财政资金在“保增长、促发展”过程中的积极作用,追求国民经济健康运行与结构生计的态势。一是,继续压缩“三公”经费等一般性支出,根据实际情况,对财政支出项目进行动态调整,建立机制,真正解决支出项目能增不能减、能上不能下的问题;二是,民生支出方面,要以“既要守住底线”、又要“突出重点”的原则,在实践过程中,“雪中送炭”而非“锦上添花”,加强构建民生支出项目的绩效评估机制,建立可流动的灵活机制,根据需要进行调整。

3.树立中长期预算意识,加强财政预算监督。在改革的问题和难度面前,在不确定性风险面前,倒逼政府要树立中长期的预算意识,加强中长期财政预算的规划,严格执行新《预算法》的法理要求,将政府的所有收支收入“笼子”,全面纳入预算管理,加强财政预算工具的监督监控职能。

(四) 进一步推进财税体制改革,建立现代财政制度

1.推进透明财政建设,健全风险约束机制。地方政府风险的防范和化解是一个系统工程,只有坚持将地方政府的财政收支决策放置在公共意志的管控之下,才可实现对地方政府债务的约束机制的加强^[21-22]。因此,应使政府的收支状况和债务情况透明化和公开化,主动接受各界监督;建立政府财政风险损失的追责、问责机制,从而推动政府各部门财政行为趋于合理化;强化政府债务预算,规范政府债务融资行为。

进一步健全政府债务约束机制,对于存量债务,及时全面的掌控债务信息,实行债务结构优化措施,降低利息负担,合理利用债权置换。对于未发生债务,要加强管理,建立地方政府举债、使用、偿付的规范性程序;严格规范通过 BT 项目、伪“PPP”项目等形式展开的变相违规融资行为。对于已发送债务风险的地区,在实施“财政重整计划”时,应进行严格审查,严格管控政府国有资产,严防国有资产的流失。

2.建立政府资产动态摸底制度,编写政府性资产负债表。在建立常规性财政风险预警、管控的基础上,利用地方政府债务统计数据、审计数据可对地方财政风险进行全面把控,但是想要全面了解风险状况,还需要对政府性资产^①进行全面、动态的摸底工作,否则,就会对地方财政抵御风险的能力处于模糊状态。因此,借鉴企业的行为,建立政府性资产的动态摸底制度,进一步编写政府性资产负债表。

地方政府性资产负债表的编写,不仅可以弥补政府财务流量指标的不足,更可进一步完善地方政府信用评级制度,反映地方政府的具体资产、负债情况和偿债能力,可在一定程度上提高地方政府债券的市场认可度。

3.深化县乡财税体制改革,增强基层可支配财力。从调研、分析的结果来看,由于多方面的原因,省内财政风险主要集中于县乡层级,部分基层的可支配财力的弱化大大降低了这些地区抵御、规避财政风险的能力,因此,以进一步深化县乡财税为抓手,提升基层的可支配财力势在必行。县乡财税体制的改革,应从合理划分财政支出责任、细化完善分税制体制、全面推行省直管县政策、深化“乡财县管”制度、完善税收征管体制、做大做强县域经济、推进乡镇机构改革、健全财政监察机制等多方面入手,从而达到“增强基层可支配财力、提升基层人民福祉”这一发展目标。

4.警惕地方金融风险,阻断风险间互导路径。财政、金融风险因素间的相互传导,是加重财政风险发生概率和损伤程度的原因之一,因此,在全面深化财税体制改革的过程中,还应特别警惕地方金融风险的发生,坚决阻断风险间互导路径,在推进金融服务业发展的过程中,要加强对金融业相关业态的监管,及时规避由金融市场的不合规、不合理行为危机地方财政。

参考文献:

- [1]刘尚希.财政风险:一个分析框架[J].经济研究,2003(5):23-31.
- [2]刘尚希.不确定性:财政改革面临的挑战[J].财政研究,2015(12):2-11.
- [3]饶友玲.地方政府财政风险:表现形式、成因与防范[J].中央财经大学学报,2004(4):1-5.
- [4]殷士浩,刘小兵.政府资产风险:地方财政风险分析的一个新视角[J].财贸研究,2004(4):76-82.
- [5]刘谊.公共风险的经济学意义及防范[J].财经科学,2003(6):48-51.
- [6]HANA P.Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability [J].Policy Research Working Paper Series,1998 (11):1-53.
- [7]刘尚希.中国财政风险的制度特征:“风险大锅饭”[J].管理世界,2004(5):39-44,49.
- [8]刘乡思.基于制度层面透析地方财政风险的成因[J].地方财政研究,2007(8):24-28.

^①政府性资产,是比全部政府性资金涵盖范围更广又有别于国有资产的一种提法,是指依法属于国家或集体所有,用以支持政府运行和提供公共服务、政府有权使用和依法处置,可以用货币计量的各种有形和无形资产。

[9] 邓子基.“土地财政”与我国地方财政收入的平稳转型[J].福建论坛(人文社会科学版),2012(4):4-9.

[10] 秦海林.金融风险财政化、财政风险金融化与经济增长[J].上海金融,2010(3):17-22.

[11] 杨艳,刘慧婷.从地方政府融资平台看财政风险向金融风险的转化[J].经济学家,2013(4):82-87.

[12] 黄爱华.金融风险与财政风险的联动机制分析[J].时代金融,2014(1):65,71.

[13] 田志刚,毛翠英.地方财政风险内控制度的量化管理研究——基于等级全息建模 HHM 框架[J].国家行政学院学报,2015(6):103-106.

[14] 刘尚希,石英华,武靖州.制度主义公共债务管理模式的失灵——基于公共风险视角的反思[J].管理世界,2017(1):5-16.

[15] 李扬,张晓晶.“新常态”:经济发展的逻辑与前景[J].经济研究,2015(5):4-19.

[16] 刁伟涛.债务风险防范与公共财政收支取向:观察阶段性特征[J].改革,2015(6):53-63.

[17] 龚旻.财政风险的再界定及其成因分析:基于理性方法的视角[J].湖北经济学院学报,2014(4):81-88.

[18] 财政可持续发展研究课题组.新常态下地方财政可持续发展研究[J].公共财政研究,2017(1):49-61.

[19] 成涛林.新常态背景下地方财政风险及防范——以苏州为例[J].地方财政研究,2015(1):52-57.

[20] 缪小林,史倩茹.经济竞争下的地方财政风险:透过债务规模看财政效率[J].经济研究,2016(10):30-35,57.

[21] 李永刚.地方政府债务规模影响因素及化解对策[J].中南财经政法大学学报,2011(6):3-6,142.

[22] 黄春元,毛捷.财政状况与地方债务规模——基于转移支付视角的新发现[J].财贸经济,2015(6):18-31.

The Study on New Forms of the Local Financial Risks under the New Normal of the Economy ——Taking Shandong Province as an Example

Wang Jiao

(School of Economics, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China)

Abstract: With China’s economy entering the new normal growth, the local government has entered into a "fiscal new normal" characterized by "fiscal tightening". In this context, the paper focuses on the local financial risk in the new situation. The research shows that on the one hand, the probability and hazard of fiscal risks in local finance are controllable. On the other hand, due to the changes of macroeconomic environment and the appearance of new risk factors, local finance are faced with from fiscal revenue and expenditure risk, financial risk, financial risk policy administration fiscal risk of the series of "new form" risk potential threats. Under the new situation, the local government should jump out of the fixed thought and limited vision, under the macroscopic field of vision, using the proactive thinking, attention to risk early warning work, improve risk control ability, make effective risk response.

Key words: the new normal; local fiscal; new forms of the local financial risks

(责任编辑 时明芝)