

# Discussion on getting out of financial difficulties in economically underdeveloped counties and cities in northeast China

Aiguo Lin

Changchun Shuangyang District Finance Bureau, Changchun, Jilin, 130600, China

## Abstract

The national strategy for the comprehensive revitalization of Northeast China is being systematically implemented. However, some economically underdeveloped counties and cities (hereinafter collectively referred to as “counties”) still face fiscal challenges. This paper identifies issues in county-level fiscal revenue-expenditure management, government debt, resource allocation, and fiscal reforms. It analyzes opportunities arising from national tax and fiscal system reforms and proposes recommendations for integrated fiscal revenue management, enhanced budget expenditure control, supervision of local state-owned enterprises, and improved fiscal governance capabilities. These suggestions aim to provide references for deepening county-level fiscal reforms, help mitigate operational risks in county finances, stimulate endogenous development momentum, and ensure solid fiscal support for the effective implementation of the Northeast revitalization strategy at the county level.

## Keywords

financial dilemma, fiscal and tax system, opportunity, reform suggestions

## 东北经济欠发达县市摆脱财政困境的探讨

林爱国

长春市双阳区财政局, 中国·吉林 长春 130600

## 摘要

国家东北全面振兴战略正有序实施,但是一些经济欠发达县市(下统称为县)仍处在财政困境之中,本文总结了县级财政收支、政府债务、财政资源和财政改革等方面存在的问题,分析国家财税体制改革带来的机遇,提出财政收入统筹管理、预算支出提级管控、地方国有企业监管及提升财政治理能力方面的建议,为县级财政深化改革提供参考,助力化解县域财政运行风险,激活地方发展内生动力,切实为东北全面振兴战略在县域层面落地见效提供坚实财政保障。

## 关键词

财政困境 财税体制 机遇 改革建议

## 1 引言

十四五以来,受新冠疫情与宏观经济下行影响,东北欠发达县财政收入锐减、支出刚性增长、债务风险高,经济基础弱、产业滞后、负担重。新时代下,县级政府需破解收支矛盾、降财政风险、走出困境,本文分析问题、总结财税改革影响,为财政脱困与高质量发展提建议。

## 2 县级财政存在问题

随着国家区域发展、产业升级和民生政策的推进,东北经济欠发达县级财政均面临着财政收入下降、刚性支出累增和债务风险集聚的考验,主要问题如下:

### 2.1 财政收入急剧下降

随着国家房地产调控政策的实行,土地出让收入大幅降低,县级财政非税收入锐减,又缺少大型骨干企业,加之减费降税,县级财政税收收入大幅下降;上级转移支付收入表面上是逐年增加,但是多数是专项转移收入,自主财力增长有限;政府债务限额已经迫于红线,新增债券收入有限;县级财政收入进入低收入期。

### 2.2 财政支出刚性上长

对县级财政压力较大支出主要有职工工资、教育“两个只增不减”、公共卫生提标配套、社会民生保障提升、乡村振兴持续投资、人居环境整治、高标准农田建设、乡村基层政权强化及各种专项建设支出等。上述支出都是刚性的,有的支出带硬性增长指标。目前,县级财政只能在“三保”的基础上,保证重点支出,有些财政专项资金被挤占,多数县已出现大量欠账,有的连“三保”支出都难以为继。

【作者简介】林爱国(1971-),男,中国吉林长春人,硕士,正高级会计师,从事财政与审计研究。

## 2.3 债务压力日趋增强

1. 地方政府债券融资已接近限额。新增发债指标空间很小，基本是举新还旧。由于以前债券项目立项论证不足，后期管理粗放，项目整体绩效较低，多数项目收益很难覆盖债券利息，还本付息还是财政兜底，专项债券偿债压力正逐步显现，有的县本级财政收入都不够还债券利息；

2. 历史欠账较多。由于县级政府承担大量公益项目资金配套责任，多数项目已存在拖欠，产生大量待付的应急支出；

3. 政府社会融资借款。县级政府融资借款主要有城投专项借款、土地收储专项贷款和以国有企业名誉融资贷款等，形成大量表外债务，构成巨大财政压力。

## 2.4 财政资源接近枯竭

近年来，县级财政收入大幅下降，各地通过盘活国有资源资产，增加财政收入，处置了大量国有资产资源，财政家底所剩无几。

## 2.5 财政综合改革难度较大

1. 收入政策自主性不高。税收、非税收入、转移支付和债券发行等政策有的是由中央决定，有的由省级决定，县级自主性较弱，税务机构实行垂直管理，国家禁止地方政府订立收入指标，县级政府对收入的影响和控制有限。

2. 财政改革权力在地方政府。财政改革不是简单的技术改革，是一项政府综合改革，涉及部门事权、人事安排、项目建设及发展规划等诸多方面，需要地方党委、政府综合决策，单靠财政部门力量很难达到预期效果。

# 3 国家财税体制改革机遇分析

二十届三中全会以后，国家财税体制改革逐渐发力，对地方财政产生积极影响，对县级财政影响更为直接。

## 3.1 税收制度改革对县级影响参差不齐

1. 增值税改革对县级财力的影响不大。增值税央、地分成由“7.5:2.5”调整为“五五”分成，虽然直接增加了地方政府财力，但由于县级税基较小，财政收入增量不大。

2. 消费税征收环节后移对县级财力影响有限。国家实施的消费税征收环节后移至零售环节改革，制度设计上可以为地方政府提供更大的税源自主权，但是，经济发展落后县，很难产生直接影响。

3. 企业所得税和个人所得税改革对县级财力影响较小。企业所得税央地分成调整为“五五”、个人所得税央地分成调整为“六四”，由于县级规上企业总量和规模较小，收益水平较低，对财政收入影响不大。

4. 地方附加税改革对县级财力会产生一定增量。城市维护建设税、教育费附加和地方教育附加合并成地方附加税改革，地方政府可以自主税率，直接提高地方财力，对经济欠发达县级财力也会产生一定增量。

5. 增值税“留抵退”税改革对县级财政产生压力。2022年国家扩大了增值税留抵退税范围，虽然有上级财政兜底，因直接抵减各级国库税收收入，会挤占地方当时财力。

## 3.2 转移支付改革对县级财力影响巨大

随着教育、卫生、文化等领域中央和地方财政事权和支出责任政策落实，对县级支出责任分担比例大幅降低，中央又出台了县级基本财力保障机制，真正起到了兜底作用。

1. 基层“三保”保证水平明显提高。各省均出台了县级基本财力保障机制，确定省级财政对省直管县“三保”承担兜底责任，市级财政对所辖区、非省直管县、区“三保”承担兜底责任，基本保证了县、乡两级政府的有效运转。

2. 一般转移支付对县区支持力度明显增强。一般性转移支付用于均衡区域间基本财力配置，其中向欠发达地区，以及担负国家安全、生态保护、粮食和重要农产品生产等职责的重要功能区域倾斜等政策，对经济欠发达县市的财力支持和财力使用支持作用十分有力。

3. 中央财政事权不断扩展。中央与地方财政共同事权改革已把国防、外交、国家安全、出入境管理、国防公路、国界河湖治理、全国性重大传染病防治、全国性大通道、全国性战略性自然资源使用和保护等基本公共服务支出上划为中央的财政事权，财政压力全由中央承担。

4. 共同财政事权县区配套比例明显降低。中央将教育、科技、养老、医疗、卫生等央地共同财政事权中央承担比例提到50%以上，经济欠发达省承担比例更高，省、市财政承担了绝大部分，县区级配套比例极低，多数项目不到10%。

## 3.3 地方政府化债政策对县级财力影响较大

中央推出的一揽子隐性债务化解政策，省级财政积极响应，县级政府债务压力正逐步缓解。

1. 隐性债置换成法定债务。中央将符合条件的城投债、土地收储贷款、棚改贷款直接置换成专项国债或地方政府专项债，地方政府偿债支出大幅减下降。

2. 推动融资平台改革转型。融资平台承担的政府投资类项目融资再次被剥离，割断其债务传导路径，加快融资平台企业实体化进程，实实在在地为地方政府卸下一个大包袱。

3. 切实兑现企业政府欠款。地方政府正用上级化债专项资金兑付政府企业欠款，直接减少了地方偿债压力，县级财政逐步恢复活力。

## 3.4 财政综合改革对县级财政管理能力影响较强

财政部推进财政管理技术现代化，财政的综合管理能力不断提升。

1. 财政资金管控水平不断提升。县级财政推行财政预算一体化、零基预算和国库集中支付等预算改革，所有预算单位和乡镇都纳入了预算一体化平台管理，财政资金实现了闭环管理，资金管理能力和稳步提升；

2. 政府采购控制能力不断增强。随各项采购改革政策贯彻和实行，地方财政积极推进政府采购平台建设，政府采购备案、审批和执行结果已纳入预算一体化平台，政府采购进一步规范，政府采购成本不断下降。

3. 国有资产资产统筹能力不断加强。财政部门强化预

算统筹,把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理,县级财政已将本级国有企业债务纳入财政监管范围。

4. 财会监督效能不断显现。财政部门主责监督为主,主管部门、行业 and 单位内部相结合的管理机制积极作用,财经秩序进一步强化。县级财政承接了地方金融管理职责,地方银行风险化解和体制改革加速推进,地方金融风险整体下降。

## 4 摆脱财政困境的改革建议

建立现代财政制度是党中央确定财政体制改革目标,县级财政想要摆脱当前财政困境,就必须扎实推进财政体制机制改革。

### 4.1 推进财政收入统筹管理机制改革

财政收入统筹管理是财政改革的重点内容,要建立财政收入统筹机制。

1. 建立政府综合治税机制。税收和非税收入是地方财政收入的主要来源,要建立财政、税务、发改、住建、自然资源、公安司法等部门综合治税管理机制,加大税收征管力度,确保应收尽收;拓展低空经济、数字经济、网络经济等新经济业态,培育财政收入增长点;结合区域发展,设立产业发资金,加大优势产业升级和技术创新投入,重点支持适合县域发展特色产业,巩固支柱产业,增强税源根基。

2. 建立转移支付争取机制。转移支付资金已构成县级财政收入的大部分,县级政府要统筹各部门职责、资源和力量,形成合力,科学制定各项发展规划,精准分析中央和省专项支持政策,找准切入点,谋划项目,积极对接,全力争取上级转移支付资金,为地方公益事业和经济发展争取更多的财力。

3. 建立地方债管理新机制。县级财政要加大专项债券项目管理,加快建设进度,减少工程烂尾,优化活化项目资产,提升收益水平,如期偿付本息,降低债务违约风险;做好政府隐性债务清理、止增、转换和化解工作,降低地方政府隐性债务风险;科学精准开展新项目规划,保证重点项目债券融资需求;实行地方政府债务及相关项目运行双公开,提高地方债透明度。

4. 建立国有资源资产统筹机制。做好国有资源资产清查、确权、登记,定长期规划、创新利用盘活,支持地方经济;将事业单位事业收入、国企净收益纳入预算,统筹盈余财力。

### 4.2 推进预算支出提级管控机制改革

新预算法强化预算刚性管理,加大转移支付和地方政府债务管理,预算提级管控是行之有效的措施。

1. 推行预算支出财政部门集中管控。财政部门要以政府机构改革为基础,以零基预算为导向,打破部门藩篱,打破预算定额,做实预算基数,做详、做细各类支出标准,压减不必要支出;

2. 推行重大预算提级集中管控:县级党委政府建预算

管理委员会,重大项目立项、大额举债需民意调查、专家论证及集体决策;财政部门借预算一体化平台监管,专项资金专户封闭管理。

3. 推行重大项目全周期绩效评价控制。财政部门要建立项目立项、项目实施、项目验收、项目运营全过程绩效管理,真正做到“花钱必问效,无效必问责”。

### 4.3 推进地方国有企业监管机制改革

地方政府要深化地方国企改革,推动融资平台与国企市场化运营,降低财政风险。

1. 建立国企出资人管理机制:县级国企需统一财政管理,提升自主经营与盈利能力,减少财政依存度;

2. 建立政企债务隔离机制:加快资产债务剥离,减少债务向政府传导风险;

3. 建立国企债务监督机制:纳入监管平台、设国资预算,对经营差国企及时止损。

### 4.4 推进财政综合治理能力提升建设

提升财政综合治理能力是地方财政改革主要目标之一,如何提升、在哪方面提升也是财政改革的关键课题。

1. 坚持党的领导。财税改革是艰巨政治任务,需加强党的领导。东北欠发达县是国家“五大安全”前沿,其财政综合治理能力提升是东北振兴动力,县级财政要在党委领导下统筹资源与力量,强实力、降风险、促发展。

2. 坚持法治理念。法治政府建设是重点,国家出台多项财政法规政策,县级财政需严格执行、宣传贯彻,加大监督、严肃纪律,营造良好财经环境。

3. 坚持创新思维。财政改革需创新,未来要向系统化、智能化发展。县级财政要以预算一体化为核心,协调管理平台,推全过程监督,落实财务报告制度。

4. 坚持人才为本。人才是关键,需复合型财会人才。县级财政要培育现有团队、储备专业人才,建财务顾问机制,提升团队能力。

## 5 总结

综上总结了县级财政存在的主要问题,分析了国家财税体制改革带来的机遇,提出了县级财政脱困建议,为县级深化财政体制机制改革提供参考。这些分析与建议紧扣东北欠发达县财政实际,既聚焦收支矛盾、债务风险等当下难题,也着眼财政治理能力提升、人才队伍建设等长远发展,期望能为县级政府破解财政困境、激活内生动力提供可行路径,助力东北全面振兴战略在县域层面落地见效。

### 参考文献

- [1] 陈伟.零基预算在基层财政单位的实践困境与优化策略[J].会计师.2025(10)33-35
- [2] 郝智超.财税体制改革背景下绿色税制优化思考[J].今日财富.2025(18)31-33.
- [3] 雷秋红.新形势下财政税收体制改革的创新[J].上海商业.2025(03)150-152