

财政自给能力视角下欠发达地区基层财政可持续性研究 ——以四川省B市为例

黄敏

西南交通大学公共管理学院，四川成都，610031；

摘要：本研究从财政自给能力视角出发，以四川省B市为案例，探讨欠发达地区基层财政可持续性问题。研究发现，当地财政面临内生动力不足、收支失衡和过度依赖外部转移等困境，严重制约了可持续性。文章提出应从培育特色财源、优化支出结构、完善转移支付机制和防控债务风险等方面协同发力，为同类地区改善财政健康状况提供参考。

关键词：基层财政；财政可持续性；转移支付

DOI：10.69979/3029-2700.26.03.022

引言

基层财政可持续性直接影响地方公共服务供给与社会稳定。当前，欠发达地区基层政府普遍面临财政收入增长乏力与支出刚性增长的双重压力，财政自给能力薄弱，高度依赖转移支付，财政运行可持续性受到严峻挑战^[1]。本文基于财政自给能力视角，以四川省B市为例，剖析欠发达地区基层财政面临的现实困境。B市地处秦巴山区，其财政状况在西部欠发达地区具有代表性。研究遵循“现状-问题-对策”逻辑，通过梳理其财政收支结构、分析制约可持续性的关键因素，最终提出提升基层财政健康度的路径。

1 四川省B市基层财政现状分析

1.1 财政收入规模有限

B市一般公共预算收入总量很低，2020年只有10.72亿元，到2025年增加到19.65亿元，年均增长率为12.9%，但是绝对增量很小，六年累计增长不到90亿元。从总体趋势看，收入增长主要依靠非税收入的短期拉动，财源基础没有得到根本性夯实。从区县层面看，各区县收入规模都比较小，区域间虽有差异但总体格局不变。“小而散”的收入结构，体现的是区域自身造血功能严重不足，产业基础薄弱，没有稳定的、可持续的主体税源。各区县具体规模如下表所示

表 1-1 B 市各区县一般公共预算收入（单位：万元）

区县	2020年	2023年	2025年	2020-2025 增长额
B市	107,241	146,736	196,458	89,217
C县	82,628	92,432	123,526	40,898
D区	70,090	66,326	85,361	15,271

E县	78,562	86,219	115,856	37,294
F区	46,434	55,928	81,113	34,679
G区	20,112	18,359	25,031	4,919
H区	78,978	92,666	125,606	46,628

数据来源：内部统计数据，已进行脱密处理

1.2 财政收入结构失衡

B市财政收入质量不高，税收占比持续下降且整体偏低。全市税收收入占一般公共预算收入的比重从2020年的49.1%降至2025年的39.2%，财政收入可持续性面临挑战。区县层面结构性问题更为突出，2025年数据显示D区税收占比仅为23.5%，C县为33.8%，H区为36.2%，均远低于健康发展水平。非税收入占比过高表明财政收入过度依赖行政性收费、罚没收入等临时性、不确定性来源，而来自实体经济和产业发展的税收贡献不足。这种失衡结构削弱了财政收入的稳定性和可预见性，增加了预算管理的难度，也反映出当地经济发展质量不高、市场活力不足的深层次问题。

表 1-2 2025 年 B 市部分区县税收收入占比

区县	一般公共预算 收入（万元）	税收收入 （万元）	税收占比 （%）
B市	196,458	77,070	39.2
C县	123,526	41,732	33.8
D区	85,361	20,077	23.5
E县	115,856	42,782	36.9
F区	81,113	32,415	40
H区	125,606	45,396	36.2

数据来源：内部统计数据，已进行脱密处理

1.3 财政收支矛盾日益尖锐

B市财政收支缺口持续扩大，支出规模远超收入水平。2020年一般公共预算支出为51.49亿元，收支缺口40.77亿元；到2025年支出增至85.68亿元，缺口扩大至66.04亿元，财政自给能力面临严峻挑战。支出刚性增长主要源于三重压力：法定性的“三保”支出、基本公共服务均等化增量需求、以及政府债务本息偿还安排。各区县普遍存在支出数倍于收入的情况，巨大收支缺口表明，基层自有财力已远不足以支撑政府基本运转和公共服务成本，对上级转移支付的依赖日益加深，财政独立性受到严重削弱。

表 1-3 B市一般公共预算收支缺口（单位：万元）

年份	一般公共预算收入	一般公共预算支出	收支缺口
2020年	107,241	514,933	-407,692
2022年	132,189	678,706	-546,517
2024年	169,100	1,097,510	-928,410
2025年	196,458	856,844	-660,386

数据来源：内部统计数据，已进行脱密处理

1.4 财政可持续性基础脆弱

财政自给率作为衡量财政自主性的关键指标，在B市长期处于低位且波动明显。全市财政自给率从2020年的20.8%下降至2024年的15.4%低位，2025年虽回升至22.9%，但自给能力依然严重不足。区县层面情况更不容乐观，2025年自给率最高的G区为57.4%，但因其经济体量微小而对全市格局影响有限；F区自给率仅为12.1%，D区、C县等也仅在20%左右徘徊。普遍低下的自给率表明，基层财政难以依靠自身收入维持基本运转和公共服务需求，财政可持续性基础极为脆弱。

表 1-4 B市及部分区县财政自给率变化（单位：%）

区县	2020年	2022年	2024年	2025年
B市	20.8	19.5	15.4	22.9
C县	13.2	14.6	17.4	19.4
D区	18.1	13.4	16.7	20.9
E县	16.9	17.8	17.8	20.5
F区	8.5	8.5	10.3	12.1
H区	16.6	17	19.3	22.6

数据来源：内部统计数据，已进行脱密处理

2 影响B市基层财政可持续性的关键因素分析——基于财政自给能力的视角

2.1 财源基础薄弱增长动力不足

B市基层财政自给能力低下的根本原因在于财源基础薄弱，缺乏稳定而强劲的内生增长动力。作为传统

农业地区和生态保护区，该市工业基础薄弱，既缺乏能够提供大量稳定税收的支柱产业，也缺乏带动性强的龙头企业，导致税收增长空间受限。从具体数据看，2020-2025年间，全市税收收入占一般公共预算收入的比重从49.1%显著下滑至39.2%。财政收入的增长过度依赖行政事业性收费、罚没收入等非税来源，这些收入具有临时性和不确定性，难以形成稳定可靠的财力保障。

2.2 支出责任与财力不匹配

事权与支出责任不断下沉与自有财力严重不足之间的长期结构性错配，是制约B市基层财政可持续性的核心矛盾。随着国家基本公共服务均等化要求的提高和各项民生政策的密集出台，基层政府承担的“三保”支出、教育、医疗、社保及乡村振兴等支出责任持续扩大，且具有明显的刚性特征。数据显示，B市一般公共预算支出从2020年的51.49亿元增至2025年的85.68亿元，增速远超同期收入。这种收支失衡形成了“收入不足—依赖转移支付—无力培育财源—收入持续不足”的恶性循环。

2.3 转移支付依赖度过高

高度依赖转移支付弥补收支缺口，在维系B市财政运转的同时，也对其财政自主性、可预见性与稳定性构成了严峻挑战。B市财政自给率长期低于25%，意味着超过四分之三的财政支出需要依靠上级补助。这种深度依赖产生了多重风险：转移支付的结构问题突出，尤其是专项转移支付占比过高，限制了地方财政的可支配自由度；转移支付的总量与拨付时间具有不确定性，给基层预算的编制和执行带来了困难。长期“输血式”的依赖，不仅在机制上削弱了基层政府培育本地财源、提升治理效能的内生动力，还可能固化“等、靠、要”的思维与路径依赖。

2.4 债务偿还与潜在风险形成隐性约束

政府债务的还本付息压力以及潜在的财政风险，构成了制约B市基层财政可持续性的重要隐性约束。政府性基金预算收入作为地方财力的重要补充，特别是依赖土地出让收入的部分，具有显著的波动性。在房地产市场下行周期，这部分收入可能急剧收缩，从而直接加剧地方政府的偿债压力。同时，债务的利息支出乃至本金偿还，挤占了本已十分紧张的公共财政资源，形成了新的刚性支出。债务风险与低下的财政自给能力相互交织，使得地方财政的脆弱性增加，一旦外部宏观经济环境发生不利变化或监管政策收紧，极易引发流动性危机。

3 提升欠发达地区基层财政可持续性的路径与对策建议

3.1 培植特色财源，夯实内生基础

提升基层财政可持续性的根本路径在于增强其内生发展能力。针对B市生态资源丰富但产业基础薄弱的特点，应摒弃传统工业化路径，集中力量发展特色绿色产业。一是依托秦巴山区生态资源优势，大力发展生态农业与农产品精深加工，打造区域公共品牌，将农业优势转化为稳定税源^[2]。二是发展生态旅游、康养度假等绿色服务业，吸引消费并带动相关产业链税收增长。三是通过发展“飞地经济”，承接符合环保要求的特色产业，培育新的工业增长点。

3.2 优化支出结构，强化绩效约束

在刚性支出压力无法根本缓解的背景下，必须通过优化支出结构和强化绩效管理来提高财政资金使用效率。首先要建立以绩效为导向的预算分配机制，全面推进零基预算改革，打破支出固化格局。对“三公”经费等一般性支出实行严格的定额控制，将节约资金优先用于“三保”和重点民生领域^[3]。其次要构建全过程预算绩效管理体系，将绩效评价结果与预算安排、政策调整直接挂钩，实行“花钱必问效、无效必问责”。针对B市实际情况，需要重点加强对各类项目资金的必要性审核和产出效果评估，对重复设置或效果不彰的专项支出进行整合或取消^[4]。

3.3 完善体制设计，优化转移支付

从制度层面改善财政环境，需要进一步深化财政体制改革。重点是要合理划分各级政府的财政事权和支出责任，对于教育、医疗、社保等具有较强外溢性的重大民生项目，应适当上移支出责任或提高上级分担比例，缓解基层刚性支出压力^[5]。在转移支付机制方面，应逐步提高一般性转移支付比重，赋予基层政府更大的财力自主支配权，使其能够根据当地实际统筹安排支出^[6]。同时，要改进专项转移支付管理，清理整合目标接近、投向类同的专项，探索建立“大专项+任务清单”管理模式，在确保完成规定任务的前提下，允许基层在一定范围内统筹调剂使用。

3.4 加强风险管控，防范债务风险

确保财政运行安全需要建立健全风险防控体系。首要任务是全面摸清政府性债务底数，实行全口径、穿透式监管。在此基础上制定中长期债务化解规划，通过预算安排、盘活存量资产、债务重组等方式稳妥化解存量

债务，重点要优先化解高成本隐性债务^[7]。其次要硬化预算约束，严格规范政府投资项目管理，严禁以任何形式违规新增隐性债务。加强对地方融资平台的转型监管，推动其市场化运营，剥离政府融资职能。同时要建立财政风险预警机制，对债务率、偿债率、财政自给率等关键指标进行动态监测和评估，设定风险警戒线^[8]。当相关指标触及预警阈值时，应立即启动应对程序，确保财政风险始终处于可控范围，为财政可持续性筑牢安全底线。

4 结论

本文研究表明，B市基层财政的可持续性困境源于内生财源薄弱、事权财力不匹配和外部依赖过度等因素。提升欠发达地区基层财政可持续性需要标本兼治：一方面要着力培植特色财源，增强造血能力；另一方面需完善转移支付机制，优化支出结构，并加强债务风险防控。只有通过内外协同的系统性改革，才能实现基层财政从输血依赖向造血自强的根本转变。

参考文献

- [1]高楠. 财政可持续发展的实现路径研究[J]. 财会研究, 2025, (08): 15-23.
- [2]陈晓, 冯倩, 李滕, 等. 数字金融发展对地方财政可持续性的影响研究[J]. 金融发展研究, 2025, (06): 61-69.
- [3]赖行健. 城中村改造对集体经济可持续发展的积极影响[J]. 中国集体经济, 2025, (20): 9-12.
- [4]郑荣熟. 新形势下县级财政运行困境与对策建议——以J县为例[J]. 投资与创业, 2024, 35(23): 19-21.
- [5]杨宇. 财政预算绩效管理实务应用困境及改善探析[J]. 财经界, 2024, (27): 12-14.
- [6]张婷. 地方财政运行中的困境及对策建议——以山西为例[J]. 生产力研究, 2024, (06): 31-36+161.
- [7]於卓妍, 寇明风. 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[J]. 地方财政研究, 2024, (05): 86-95.
- [8]刘植靖. 乡镇财政社会保障的场域逻辑与困境应对[J]. 农业经济, 2024, (01): 115-117.

作者简介：黄敏（2001.07-），女，民族汉族，籍贯四川内江人，职称，职务，学历硕士，研究方向：基层财政。