

武小惠 □ 编著

Cai Zheng
Feng Xian Wen Ti
财政风险问题

2

中国社会科学出版社

中国财政经济出版社

Cai Zheng
Feng Xian Wen Ti
财政风险问题

中国财政经济出版社

财政风险问题

武小惠 编著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政风险问题 / 武小惠编著. —北京: 中国社会出版社, 2005. 9

ISBN 7 - 5087 - 0826 - 1

I. 财... II. 武... III. 财政管理: 风险管理—研究—中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 113389 号

书 名: 财政风险问题

编 著: 武小惠

责任编辑: 孙晓青

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698 邮购电话: 66060275

电传: 66051713

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市宇海印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 12

字 数: 280 千字

版 次: 2005 年 9 月第 1 版

印 次: 2005 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7 - 5087 - 0826 - 1/F · 139

定 价: 28.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

序

武小惠同志编著的《财政风险问题》一书，近期由中国社会出版社付梓，诚邀我作序，作为她的老师，我十分高兴。小惠同志是我的学生，我看着她长大，她天资聪颖，综合素质好，尤擅吟诵。大学毕业后，在财政金融领域作研究工作 20 余年，她对所学所研专业的热爱，使她执著地耕耘在这片沃土上，孜孜以求，一丝不苟，持之以恒，她的勤奋、好学、谦逊、执着，给我留下深刻的印象。她先后发表论文 80 余篇，合作著述多部，这是她的第一部专著。

财政乃一国理财之政，对国家发展起着重要作用，可谓“国之大事”，“不可不察”。

近年，财政问题成为困扰世界各国政府的一大难题，学界与实务部门的一些人提出了“世界共解财政难题”的命题。但“财政难题”中的难中之难，在于财政风险问题。财政风险，应该说，它是现代财政学领域的一个至关重要的范畴，也是研究和开拓现代财政学的重要理论前沿。规避财政风险问题，贯穿于世界各国政府财政活动的始终，成为各国政府制定财政政策、实施财政预算管理等各项活动的最重要理论依据之一。

中国长期蔓延的国有企业亏损、国有银行的不良资产、社会保障的欠账、对内对外的负债，等等，会不会使中国财政陷入危机？中国能够避免一场恶性的财政危机吗？积极的财政政策是否将成为中国财政危机的催化剂？对此，几乎所有的人都

感觉中国财政的问题不少，却少有人能说明白其中究竟；几乎所有的人都担心中国会爆发财政危机，却少有人知道它究竟会不会真的来临。

上世纪末，面对亚洲金融危机、全球经济增长放缓和国内经济出现的通货紧缩局面，作为“相机抉择”出台的积极财政政策一经实施，就是6年多。尽管这项“不得已而为之”的政策对拉动经济增长功不可没，但随着实施时间的推移和延长，经济理论界对这个“踩油门”的动作争论渐多，褒贬难断。议论多集中于四个方面：国债余额和赤字增加所隐含的财政风险、政府投资对民间投资的“挤出效应”、财政投资项目的效益和投资的边际效益递减，其焦点则无外乎一个“赤字财政”。虽然中国政府具有强大的偿债能力，财政运行仍在安全区间内，但赤字财政隐含的风险不能不令人警醒。因此，完善防范和化解财政风险的措施，实现财政可持续发展是深化财政改革的重点之一。

武小惠同志出于对祖国的热爱与专业研究的责任，大胆地介入世界财政难题的研究，用几年的时间完成了她的《财政风险问题》一书，勇敢地对财政风险原因、积极财政政策、赤字财政及其可持续性、内债、外债、社会保障、国有企业债务、县乡财政等进行了全面分析，并且提出了相应的政策性建议，同时使用了一定的数理方法提供了财政风险的预警预报系统，是财政理论界的一项可喜可贺的研究成果。

武小惠同志的这本书，有几个鲜明的特点引起了我的兴趣：第一，选题具有学术前沿性。目前国内研究财政问题的著述颇丰，但对财政风险进行专门研究的著作还不是很多，本书从引发财政风险的成因入手，具体分析了财政风险的内涵、特征及财政风险的渊源，评析了积极财政政策，提出积极财政政策的实质是“赤字财政”，但赤字财政不能长期使用，如果继

续推行积极财政政策，风险巨大，并运用赤字率、国债依存度等一些基本衡量指标和财政风险矩阵方程，借鉴目前已有成果，对我国的赤字财政风险深入剖析，提出我国目前财政风险处于中度状态，应该引起理论界和实际部门足够重视。选题具有前沿性和现实意义，视角独特，是近年来财政领域中不多见的。第二，宏观政策分析具有很强的理论性。2004年的乐章还未近尾声时，多思的人们已经开始回味其跌宕起伏的段落，就在此时，我国财政政策出现重大调整，积极财政政策逐渐淡出，转为稳健的财政政策。这种转向，既是我国宏观经济形势变化的客观要求，也是新一届政府科学发展观执政理念的体现。就其实质而言，是“总量取向”财政政策向“结构取向”财政政策的转变，从单纯注重经济指标转为兼顾经济、社会的全面发展。这一政策的调整，将对我国未来实现统筹协调发展产生积极而深远的影响。实施财政货币双稳健政策，逐步降低赤字率，有利于财政能够保持中长期均衡发展。双稳健政策也为财政金融体制改革留下更大的回旋余地。不仅资料翔实、论证严谨，而且内容丰满，宏观调控理论突出，富有新意。第三，防范财政风险的政策性建议具有可操作性。本书对财政风险的成因、积极财政政策评析、赤字财政可持续性的实证分析、国债政策可持续性、财政风险度量、外债风险、县乡财政风险、国有企业债务风险等方面的论述，运用大量案例来印证，有理论，有实践，涉猎范围广泛。如研究县乡财政风险，从县乡财政出现困难的主要成因、具体表现、体制性诱因等进行剖析，明确提出发生在中国的县乡财政困难，是社会结构转型中制度转型有效支持不足所积累的矛盾在基层政府理财上的反映，与政府体制、省以下财政体制现存问题和农村生产要素市场化制度建设滞后有密切关系，提出解决县乡财政困难的对策与防范机制，需要配套改革、调整政府体制和省以下财政体

制：(1) 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；(2) 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；(3) 强化中央及省级政府在农村义务教育方面的投入责任；(4) 因地制宜，加快预算管理制度和财政收支制度的改革创新；(5) 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；(6) 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。作者在分析国有企业债务、社会保障与财政风险时，提出如果金融体系出现问题，银行不良资产将会大量增加；如果国有企业亏损严重，债务负担严重，需要进行资产重组；如果人口老龄化带来养老金赤字迅速上升，中央政府都会出面援助。在这种情况下，如果缺乏必要的市场机制予以化解，上述隐性及或有债务就可能导致国债的较大增加。因此，各类隐性及或有债务的存在，尽管不会对国债政策产生直接、显性的影响，但其风险转嫁作用也将使国债政策受到约束，政府也将面临更大的财政风险。因此要预防财政风险，必须建立预警机制，借鉴国外经验，积极防范财政风险。这一些操作性的分析与建议，使人读后不感到空乏，而是一种对实际工作的责任与思考。

总之，《财政风险问题》融理论性、操作性、可读性于一体，是一本好书。祝愿武小惠同志能源源不断地为社会推出营养丰富的精神食粮。

孔祥毅

2005年9月5日于太原东后小河

目 录

绪论	(1)
第一章 财政风险成因	(33)
第一节 财政风险内涵	(34)
一、内生性财政风险与外生性财政风险	(35)
二、内生性风险与政府（债务）之间的关系	(38)
三、目前财政风险观点	(40)
四、观点的主要缺陷分析	(41)
五、分析财政风险缺陷的启示	(43)
六、研究财政风险注意问题	(44)
第二节 财政风险基本特点与性质	(48)
一、国民要承担福利损失	(48)
二、公共福利再分配效应	(49)
三、经济生活中的客观存在	(49)
第三节 财政风险特征	(51)
一、转轨性	(51)
二、传导性	(52)
第四节 财政风险成因	(53)
一、财政风险成因	(53)

二、地方财政风险成因	(55)
三、直面中国财政危机	(55)
四、财政风险深层次成因	(56)
五、税权划分加大了财政风险因素	(57)
六、产生财政风险的深刻因素	(57)
第五节 财政风险渊源	(58)
一、源于财政支出的风险	(59)
二、财政风险呈上升趋势	(60)
第六节 研究财政风险的启示	(62)
一、必须要有综合观念	(62)
二、必须要有大局观念	(62)
三、对当前财政风险的基本评价	(63)
第七节 财政风险定性分析	(68)
一、定性分析的基本理由	(69)
二、财政风险量度需注意的问题	(71)
 第二章 积极财政政策评析	(72)
第一节 问题的提出及研究意义	(72)
一、历史背景	(72)
二、主要内容	(73)
第二节 文献综述	(76)
一、财政赤字成为中国经济的隐忧	(77)
二、赤字规模开始有所控制	(78)
三、积极财政政策的双刃剑效应	(79)
第三节 积极财政政策的实质是“赤字政策”	(82)
一、赤字政策不能长期使用	(82)
二、怎样看待赤字连年攀升	(85)
三、赤字规模仍在可控范围	(85)

四、在发展中控制风险	(87)
五、积极财政政策功不可没	(88)
六、积极财政政策的“淡出”	(89)
七、“淡出”的原因	(91)
第四节 财政政策的传导机制	(95)
一、阻碍因素	(95)
二、无效表现	(96)
三、影响机制	(97)
第五节 继续推行积极财政政策风险巨大	(97)
一、短期政府行为长期化	(97)
二、政府在公共产品提供等领域发挥作用	(99)
三、对积极财政政策的不同意见	(100)
第六节 积极财政政策的可持续性	(103)
一、赤字财政政策可持续性的涵义	(103)
二、基本衡量指标	(104)
第七节 稳健的财政政策	(108)
一、内涵	(109)
二、政策转向恰逢其时	(110)
三、政策转向的实质	(111)
 第三章 赤字财政可持续性实证分析	(113)
第一节 赤字财政出台背景	(113)
一、财政赤字的可持续性	(115)
二、财政赤字与债务问题	(116)
三、财政赤字与信贷紧缩	(117)
第二节 赤字财政风险的可持续性	(119)
一、实际效益和预期效益的偏差	(120)
二、直接风险小于间接风险	(121)

三、财政风险矩阵方程·····	(123)
四、通缩与通胀下的财政赤字风险·····	(125)
第三节 如何规避财政风险 ·····	(126)
一、财政赤字风险要素透明化·····	(126)
二、财政赤字风险责任明确化·····	(126)
三、财政赤字风险负担分散化·····	(127)
四、财政赤字风险控制前瞻化·····	(127)
 第四章 国债政策可持性及财政风险度量 ·····	(129)
第一节 国债的主要问题 ·····	(129)
一、国债政策的定位与目标·····	(129)
二、国债的发债空间·····	(131)
三、国债的作用与规模·····	(132)
四、国债种类的多样化和期限的合理搭配·····	(133)
五、国债持有主体的合理选择·····	(133)
六、正确确定国债利率·····	(133)
七、正确确定国债规模·····	(133)
第二节 国债政策可持续性 & 财政风险·····	(135)
一、内部因素引起·····	(136)
二、国债政策可持续性·····	(139)
三、外部因素引起·····	(142)
第三节 国债规模扩张 ·····	(146)
一、未来扩张的三种模式·····	(146)
二、国债规模的单因素预测·····	(147)
三、国债规模及财政风险标准·····	(151)

第五章 外债风险	(154)
第一节 我国外债规模现状	(155)
一、外债结构	(155)
二、外债来源	(157)
第二节 外债风险	(157)
一、外债规模理论	(157)
二、外债的现实风险	(158)
第三节 外债风险控制和管理	(161)
一、外债额度理论界定	(161)
二、衡量外债规模指标	(161)
第四节 外债潜在风险	(162)
一、国际商业贷款比重偏大	(163)
二、外债使用效益欠佳	(164)
三、外债管理约束软化	(164)
四、国际金融市场的波动	(165)
五、防范债务风险	(165)
 第六章 县乡财政风险	 (167)
第一节 地方财政风险表现与成因	(168)
一、内生的财政风险	(169)
二、外在的财政风险	(170)
三、潜在的财政风险	(170)
第二节 县级财政状况	(171)
一、地方财政风险的债务之忧	(171)
二、虚假数字唱衰中国经济	(172)
三、中国仍须警惕	(173)
四、质疑“3 万亿亏空”	(174)

第三节 县乡财政经济运行困难	(175)
一、欠发工资问题	(175)
二、提供公共产品与服务能力有限	(176)
三、负债导致基层财政风险	(176)
四、财政赤字县乡数量进一步上升	(177)
五、地区间县乡财政发展差距拉大	(177)
第四节 县乡财政困难的主要成因	(178)
一、经济增长缓慢	(179)
二、吃皇粮人口持续增长	(180)
三、财力上收过多	(182)
四、收支缺口公开暴露	(183)
五、重城轻乡的分配偏向	(184)
第五节 县乡财政收支总量分析	(185)
一、结构分析	(187)
二、自给能力系数偏低	(188)
第六节 县乡财政困难的财政体制性诱因	(190)
一、财权与“事权”(职责)划分模式不对称	(191)
二、政府层级过多降低收入划分的可行性	(192)
三、财政支出标准决策权集中与紊乱并存	(193)
四、实证分析	(194)
五、省以下财政体制的基本构想——减少 政府层级和财政层级	(197)
六、安徽省实行省以下财政体制改革	(199)
七、合理形成推进地方财政体制改革的大思路	(202)
八、为县乡财政困难把脉	(203)
第七节 县乡地方财政风险的化解与防范	(204)
一、切实重视县乡财政风险	(205)
二、健全改革财政体制	(209)

三、科学划分各级政府的事权	(209)
四、加快完善转移支付制度	(210)
五、强化各级政府对农村义务教育的投入	(212)
六、加快预算管理等制度的改革创新	(215)
七、加快行政体制的改革和政府级次的调整	(216)
八、加强对县域经济的财政金融支持	(218)

第七章 社会保障财政风险

(219)

第一节 国外社会保障的财政风险

(220)

一、发达国家面临财政风险的特点

(220)

二、发展中国家面临财政风险的特点

(222)

第二节 国外社会保障基金筹资发展趋势

(225)

一、筹资模式从现收现付制向完全积累制发展

(225)

二、管理方式从社会统筹制向个人账户制发展

(226)

三、筹资形式从缴费制向缴税制发展

(227)

第三节 社会保障体系中养老金隐性债务

(227)

一、养老生活保障的财政风险

(228)

二、失业保险的财政风险

(229)

三、“低保”的财政风险

(229)

四、体制原因形成的财政风险

(229)

五、案例支撑：太原市社会保障制度

(230)

第四节 职工养老金改革

(236)

一、中国的养老金改革

(236)

二、养老金隐性债务和体制转轨

(239)

第五节 社会保障基金筹集的现状和问题

(242)

一、方法上政出多门

(242)

二、管理上缺乏强有力的监督制约机制

(243)

三、使用上不能专款专用

(243)

第六节 完善社会保障基金筹资体制的思考 (244)

一、根据保障项目实行相应的筹资模式 (244)

二、养老保险筹资模式实施部分积累制模式 (245)

三、逐步开征社会保障税 (246)

第八章 国有企业债务与财政风险 (247)

第一节 国有企业债务 (248)

一、债务规模过大 (248)

二、国家对产业发展的支持 (249)

三、对其他企业的非正常担保 (249)

四、债务重组中的财政支持过大 (250)

五、亏损企业的财政挂账 (250)

六、企业直接融资的风险 (250)

七、主体税种设计缺陷造成的后果 (251)

第二节 国有企业债务对财政风险的影响 (251)

一、债务支出结构不利于政府目标的实现 (252)

二、国有企业改革的复杂性加重了

财政风险的发生 (252)

三、“风险大锅饭”的制度性存在 (252)

四、国有银行不良资产与政府债务 (256)

五、引发财政赤字 (261)

六、国有企业债务拖累财政 (262)

七、财政介入国有企业债务陷入更深困境 (262)

第三节 财政风险产生原因 (262)

一、政府替国有企业承担风险 (264)

二、公共预算对政府行为的软约束 (266)

三、政企关系不顺 (270)

四、中央与地方的财政关系模糊 (271)

五、经济贫困的结果·····	(273)
第四节 化解和防范财政风险的对策·····	(273)
一、强化企业投资融资的风险约束机制·····	(273)
二、重构政企关系·····	(274)
三、财政预算的硬约束与财政支出政策的合理化·····	(274)
四、转变政府管理行为·····	(275)

第九章 案例研究：山西高速公路建设

债务实证分析·····	(276)
第一节 地方政府债务·····	(276)
一、地方债务风险·····	(277)
二、地方债务风险的成因·····	(280)
第二节 高速公路资金来源的单一化形成债务·····	(284)
一、弥补财政赤字的资金来源因素·····	(286)
二、债务风险控制管理和债务负担率·····	(289)
三、具体指标与高速公路债务关系理论分析·····	(290)

第十章 建立预警机制防范财政风险····· (296)

第一节 财政风险的危害·····	(298)
一、财政风险的危害·····	(298)
二、财政风险的防范·····	(299)
第二节 编制财政风险预算·····	(303)
一、财政风险预算·····	(303)
二、编制预算的必要性·····	(304)
三、编制预算的可行性·····	(305)
第三节 构建财政风险预警系统的基本思路·····	(306)
一、可行性分析·····	(306)