

# 财政

# 风险与控制

牛向东 于一贫 刘朝 著

CAIZHENG  
FENGXIAN YU KONGZHI



中国财政经济出版社

# 财政风险与控制

牛向东 于一贫 刘 朝 著

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

财政风险与控制/牛向东, 于一贫, 刘朝著. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2146 - 5

I. 财… II. ①牛…②于…③刘… 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(2010)第 059830 号

责任编辑: 胡 博 王 乐 张振中      责任校对: 徐艳丽  
封面设计: 孙俪铭      版式设计: 兰 波

**中国财政经济出版社出版**

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 10.5 印张 270 000 字

2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1500 定价: 32.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2146 - 5/F · 1695

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

# 目 录

|                              |         |
|------------------------------|---------|
| <b>第一章 财政风险基本判断与控制</b> ..... | ( 1 )   |
| 第一节 财政风险的基本理论概述 .....        | ( 1 )   |
| 第二节 中国财政风险的基本分析 .....        | ( 15 )  |
| 第三节 中国财政风险生成根源分析 .....       | ( 28 )  |
| 第四节 控制中国财政风险的体制思考 .....      | ( 36 )  |
| <b>第二章 财政收入风险与控制</b> .....   | ( 56 )  |
| 第一节 财政收入风险的理论认知 .....        | ( 56 )  |
| 第二节 地方财政收入风险集聚 .....         | ( 68 )  |
| 第三节 地方财政收入风险的成因 .....        | ( 81 )  |
| 第四节 控制财政收入风险的对策 .....        | ( 87 )  |
| <b>第三章 财政支出风险与控制</b> .....   | ( 99 )  |
| 第一节 财政支出风险概述 .....           | ( 99 )  |
| 第二节 中国财政支出风险判断与成因 .....      | ( 113 ) |
| 第三节 财政支出合理规模与合理结构的界定 .....   | ( 128 ) |
| 第四节 控制财政支出风险的对策 .....        | ( 137 ) |
| <b>第四章 财政债务风险与控制</b> .....   | ( 146 ) |
| 第一节 财政债务风险及其衡量指标分析 .....     | ( 146 ) |

|             |                          |       |
|-------------|--------------------------|-------|
| 第二节         | 中国财政债务风险的基本判断·····       | (158) |
| 第三节         | 中国地方财政债务风险的成因分析·····     | (165) |
| 第四节         | 控制中国财政债务风险的对策·····       | (173) |
| <b>第五章</b>  | <b>国债投资风险与控制</b> ·····   | (188) |
| 第一节         | 国债投资风险概述·····            | (188) |
| 第二节         | 中国国债投资风险的判断·····         | (199) |
| 第三节         | 国债投资合理规模与结构的界定·····      | (208) |
| 第四节         | 控制国债投资风险的对策·····         | (223) |
| <b>第六章</b>  | <b>财政社会保障风险与控制</b> ····· | (232) |
| 第一节         | 财政社会保障风险基本理论概述·····      | (232) |
| 第二节         | 中国财政社会保障风险的基本判断·····     | (240) |
| 第三节         | 财政社会保障风险的成因·····         | (251) |
| 第四节         | 财政社会保障风险的危害·····         | (257) |
| 第五节         | 财政社会保障风险的控制·····         | (263) |
| <b>第七章</b>  | <b>财政信息管理风险与控制</b> ····· | (282) |
| 第一节         | 财政信息管理风险概述·····          | (282) |
| 第二节         | 中国财政数据信息管理风险表现·····      | (291) |
| 第三节         | 地方财政数据信息管理风险的成因·····     | (298) |
| 第四节         | 控制财政信息管理风险的对策·····       | (305) |
| <b>参考文献</b> | ·····                    | (324) |
| <b>后 记</b>  | ·····                    | (331) |

## 财政风险基本判断与控制

财政是以国家（政府）为主体而进行的分配活动，是支撑国家政权正常运行和维护国家安全与社会稳定的重要基础。在现代经济发展中，财政又成为国家（政府）调控经济运行的主要手段。现代经济运行和社会发展的不确定性不断增大，加大了财政支出的不确定性和运行风险，财政风险一旦转化为财政危机，将不可避免地引发社会危机乃至政权危机。因此，探讨财政风险理论，分析我国财政风险的现状与成因，研究控制和防范我国财政风险的对策，对推进我国经济社会快速、健康可持续发展有十分重要的意义。

### 第一节 财政风险的基本理论概述

我国对财政风险的关注，始于 20 世纪 90 年代中期。当时亚洲金融危机爆发，我国政府开始运用积极的财政政策以扩大内需，刺激国内经济发展。而此时我国国有企业改革正处于关键时期，改革成本和亏损都在不断增加，国有银行的不良资产剧增。由此引起国内越来越多的人对财政问题进行关注，开始提出防范财政风险的警戒性建议（刘尚希，2000）。进入 21 世纪以来，财政风险理论研究更加系统和深化。但由于多种原因，至今对什么是财政风险和风险的基本特征等基本问题尚未形成共识。鉴于此，在分析和判断我国

财政风险的时候，有必要对财政风险的一般理论加以探讨和论证，这是分析我国财政风险的理论前提和出发点。

## 一、财政风险的含义

借鉴目前已有的理论成果，依我们的观点，应从以下三个方面把握财政风险的含义。

### 1. 财政风险潜藏着财政支付危机的可能性。

财政风险是指国家（政府）在组织财政收入和安排财政支出的过程中，由于财政政策、制度、手段本身的缺陷和多种经济因素的不确定性，造成财政支出严重困难，潜藏着财政危机和国家（政府）难以正常履行职能的可能性。

首先，这一定义揭示了财政风险的本质。因为财政风险内存着财政支付危机的可能，进而造成国家机器难以正常运转。这一本质决定了研究如何控制财政风险的必要和意义所在。关于此观点的把握，受到刘尚希博士财政风险研究的重要成果的启示。他的关于财政风险的研究成果其中有两个要点：一是从确立财政学的研究基础入手得出的公共风险应该是财政学的逻辑起点的结论，提出：财政学应该是跨学科的，不能简单地归属为经济学的分支学科，应该将政治学、社会学、法学整合到财政学之中。研究财政风险不能仅仅围绕收支转，必须立足于全局，从“公共性”的角度来研究（刘尚希，2000）。财政学不应该以公共利益为基础，而应该以公共风险为基础，而公共风险应该是财政学的逻辑起点。二是把财政风险与政府职能、政府目标密切联系起来，他提出“所谓财政风险是指财政不能提供足够的财力致使国家机器的正常运转遭受严重损害的可能性”（刘尚希，2000）。他的这两大观点，既揭示了财政学的核心，又揭示了财政风险的本质。

其次，这一定义揭示了“财政风险与财政危机”之间的内在联系。这一观点借鉴了国内外学者的观点。如新帕尔格雷夫经济学大

辞典中相关辞条解释：财政风险是指爆发财政危机的可能性。财政危机的一般表现是财政预算入不敷出，财政赤字巨大，国家债务剧增，全部或部分国家债券停止兑付等。国内许多学者也提出了相类似的观点。如：“所谓财政风险，是指存在爆发财政危机的隐患”（杨小军，1999）。“就财政风险而言，它是指财政所面临的减收、增值以及由此引起的财政危机的可能性”（施青军，2000）。“所谓财政风险，主要是由于财政收入增长的惰性和财政支出的刚性以及两者合力形成的财政困难，并可能引发的财政危机的一种状况。从这点出发，也可以说财政风险是指存在爆发财政危机的隐患”（孙国相，2001）。“通常来说，财政风险是指财政面临支付危机的可能性，集中表现为赤字和债务的膨胀，当这种膨胀超过一国经济和社会承受力时，将演变成财政危机，并由此引发一国经济、政治的全面危机和社会动荡”（丛明、何哲一，2001）。

“财政风险与财政危机”有内在联系性的正确之点在于揭示了财政风险的潜在危害直接作用于财政自身。因此，控制财政风险的直接意义在于推进财政的科学运行和科学发展。

最后，这一定义揭示财政风险是多因素催生的结果。关于多因素催生财政风险，得到了国内一批学者的认可。如有人提出：“财政风险，是指在组织收入和安排支出的过程中，由于财政自身的缺陷和多种经济因素的不确定性，而造成损失和困难的可能性”（王晶，2001）。还有人提出类似的观点：“财政风险是专指财政领域中因各种不确定因素的综合影响而导致财政资金遭受损失和财政运行遭到破坏的可能性”（高立志等，2001）。“财政风险是指与财政有关的经济危险，是指国家在组织收入和安排支出的过程中，由于财政制度和财政手段本身的缺陷以及多种经济因素的不确定性，造成财政损失、困难以及财政政策目标难以实现的可能性”（梁红梅，1999）。

多因素催生财政风险论的正确之点在于揭示了财政具有公共性

的本质，财政是社会经济、政治的综合反映。因此，关注财政风险，不仅要把握财政自身，还要关注政治、经济和社会的其他关键环节。

## 2. 财政风险是政府性的经济风险。

财政风险是政府性的经济风险，内含着三个基本要求：

第一，财政收支活动的载体是政府。在现代市场经济条件下，满足社会公共需要是政府收支活动的重心，社会公共需要（Social Public Wants），指的是社会作为一个整体或以整个社会为单位而提出的需要，具体通过那些具有非竞争性和非排斥性的公共产品或公共服务来满足。政府是这些产品的主要提供者。凡属于或可以纳入社会公共需要领域的事项，财政就必须涉足，凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项，财政就不去介入。如果财政活动偏离了这一重心，就会增大政府经济风险。

第二，财政政策是政府对宏观经济进行调控的基本工具。政府只有在宏观经济活动中始终把握好财政政策与国民经济运行状况的配合（在经济过热时，以增加税收和减少财政支出予以抑制；在经济萧条时，则以增加财政支出和减少税收予以扶助，以保持经济稳定增长），才能从根本上弱化财政风险，控制政府经济风险。

第三，解决市场机制调节失灵是政府调控活动的中心任务，但不等于说政府可以对市场运行随意干涉。市场失灵通常表现在市场机制配置资源的缺陷上，收入与财富分配不公、外部负效应、竞争失败和市场垄断的形成、失业增加、公共产品供给不足、公共资源过度使用等问题。凡是市场机制不能介入和不愿介入的领域，表现为市场机制失灵的领域，才是政府应该介入的范围和调节的领域。市场机制能够正常发挥作用的领域，政府应该放开，市场机制难以发挥作用的时候，政府要及时介入。只有政府的调控机制和市场调节机制之间形成一种合理的、相辅相成的、互补的关系，财政风险才能得到控制。

### 3. 财政风险是风险一般性与风险特殊性的结合体。

所谓财政风险的一般性,是指财政风险要素与其他风险要素具有共同性,都是由风险因素、风险事故和风险结果构成的。所谓财政风险的特殊性,是指财政风险不仅是一种与自然风险、政治风险和社会风险形成的经济风险,就是与经济风险中的金融风险、企业风险的具体因素内容也不同。在这里,财政风险因素是财政风险的必要条件,是财政风险产生和存在的前提。财政风险事故是财政风险存在的充分条件,在财政风险中居核心地位,它是指经济及财政环境变量发生始料未及的变动从而导致财政风险结果的事件。财政风险事故是连接财政风险因素与财政风险结果的桥梁,是财政风险有可能转化为现实的媒介。财政事故不仅在质上决定风险结果的性质,而且在量上决定财政风险的程度。同时,财政风险事故涉及面宽泛,不仅严重的经济事故可以加剧财政风险,社会事故甚至自然事故都能成为催生财政风险的因素。财政风险的结果是财政事故给财政行为主体(政府)带来非计划、非预期的直接经济损失。

把握财政风险是风险一般性与风险特殊性结合体的意义有两点:一是要控制和防范财政风险,不仅要强化对财政自身的风险管理,而且要加强对社会的风险管理,提高整个社会的风险意识,减少社会管理成本和财政风险;二是控制和防范财政风险对一个国家的经济社会的发展具有全局性意义。

## 二、财政风险的类型

根据财政风险形成的不同原因、存在的不同范围、显露的不同程度等不同角度,财政风险可分为以下几种类型。

### 1. 内生性财政风险和外生性财政风险。

这是按照财政风险产生的属性划分的。

内生性财政风险是指源于财政系统内部各种不利因素引发的风险,该风险导致财政资源浪费或效率下降。这些因素主要包括:源

于收入方面的财政风险；源于支出方面的财政风险；源于公共投资的财政风险；源于预算赤字的财政风险；源于国债管理的财政风险；源于政府财政的公共风险；源于政府财政的管理制度与专项管理制度的风险；源于官员道德问题和职业能力的风险；源于政府财政的系统风险。他们认为，只要找到诱发内生性财政风险的比较具体的原因，然后采取有针对性的制度手段、技术手段，可以把特定财政活动受内生性风险影响的程度降到最低。

外生性财政风险则是指源于财政系统外部各种不利因素引发的风险，如经济运行因素、政治因素、自然因素、技术因素等导致的财政资源浪费或效率下降的风险（徐瑞娥，2003）。

内生性财政风险具有理论意义上的风险属性，而外生性财政风险实际上属于财政活动过程中的不确定性。相比之下，内生性风险比较容易化解，而外生性风险则难以控制。

## 2. 窄口径财政风险和宽口径财政风险。

这是按照财政风险产生的因素划分的。

所谓窄口径财政风险，即狭义的财政风险（是从财政自身角度考察的），是指国家（政府）资不抵债和无力偿付到期债务，不能维持机构正常运转的风险。它包括两个方面的内容：一是财政不能提供必要财力，使国家机器不能正常运转的可能性；二是财政资源分配不当引起的资源浪费和损失。主要指标是《马斯特里赫特条约》（简称《马约》）规定的“欧元区”成员单位的财政健全标准，即国债不能超过 GDP 的 60%，财政赤字不能超过 GDP 的 3%。由于这种界定只限于财政的直接负债，没有考虑或有负债和体制变动等因素，故称其为窄口径财政风险。在我国实际工作中，窄口径财政风险被广泛引用，并被誉为“国际公认的权威标准”。

所谓宽口径财政风险，即广义的财政风险，即对财政风险的分析不仅计算财政的直接负债，而且还要计算或有负债和财政体制变动等相关因素，由于内容更加宽泛，故可以称为宽口径财政风险。

宽口径财政风险除包括窄口径财政风险的内容外,还包括或有负债,主要是国有金融机构、国有企业、国有资产等经营不当,以及外债、社会保障支出等方面的潜在财政风险,财政性资金结构变动形成的风险(如预算外和体制外资金过大,财力过于分散形成的风险)等。可见,宽口径财政风险是把政府作为化解和规避公共风险而存在的,把财政视为社会经济风险的最终承担者,甚至将财政风险等同于国家经济安全问题。有的学者就提出:“从广义上理解的财政风险包括来自经济波动、利率变动、债务扩张等经济方面的风险和来自自然灾害、政治、社会不稳定等非经济方面的风险”(施青军,2000)。

### 3. 显性风险和隐性风险。

这是从财政风险显露的程度划分的。

所谓显性财政风险是指风险因素明显暴露,损失或损害能够测算的风险,如财政赤字、财政欠账、中央政府举借的外债等因素造成财政运行困难、财政职能难实现等。

所谓隐性财政风险是指财政各种风险因素处于隐蔽状态,不容易被察觉的部分,如财政账面空转造成的虚收虚支、非登记外债等(高立志等,2001),还包括由于社会保障制度转轨和社会保障资金不足而导致的未来或有支出、由地方政府债务而形成的隐性财政赤字、因金融风险财政化而导致的未来政府支出、重大工程项目和欠发达地区战略性开发的投资等。这些支出都可能成为隐性财政风险的来源。

### 4. 中央财政风险和地方财政风险。

这是按照财政风险的预算体制级次划分的。

根据《预算法》规定,国家预算的层次与行政机构的设置是一致的,即国家有一级政府机构就有一级预算。从上到下;我国的行政机构包括中央、省(自治区、直辖市)、市(自治州)、县(自治县、不设区的市、市辖区)、乡(民族乡)镇五级预算。五

级预算也就是五级财政。中央财政居于主导地位，集中和掌握了主要的财力并担负着最重要的具有全国意义的经济和文化建设支出，以及全部国防、外交支出等。地方预算在国家预算中处于基础地位，在进行地区经济、文化建设，支援农业和满足地方其他需要等方面，发挥着重要作用。在现代市场经济条件下，由于引发财政风险的因素不同，可以表现在全局上，也可以表现在地方上，因此，不同的财政层级都会产生不同的财政风险。

所谓中央财政风险是指在各种不确定因素的影响下，中央财政资金遭受损失或财政支出出现困难而危及中央政府正常运转及其职能正常行使的可能性。中央财政风险影响全国政治和经济的稳定，影响中央政府的宏观调控能力。中央财政一旦出现支付危机，将直接导致或加大地方财政风险。

所谓地方财政风险是指在各种不确定的因素影响下，地方财政资金遭受损失或财政支出出现困难而危及地方政权正常运转及其职能正常行使的可能性。地方财政风险是指地方财政在运行过程中，由于各种主、客观因素，特别是一些不确定性因素的影响，财政的正常支出发生困难而导致政府机器难以正常运转、地方经济停滞不前甚至下降、社会稳定受到破坏的可能性。

就我国现阶段，中央财政风险和地方财政风险的表现各有其特殊性，中央财政风险突出表现为债务风险，其中以国债为主；地方财政风险突出表现为县乡财政运行中的风险。

5. 财政收入风险、财政支出风险、财政赤字风险和财政债务风险。

这是按照财政运行各环节划分的财政风险类型。

所谓财政收入风险，是指财政收入要素之间不协调和不可测因素使财政收入达不到预期目标的可能性。具体表现在规模风险和结构风险两个方面。财政收入规模风险主要表现在税收增长能否稳定，即是否形成了经济稳定增长机制上。财政收入结构风险主要表

现在财政收入结构不适应变化了的的经济结构、国民收入分配结构,主要是指税收收入与非税收入、预算内收入与预算外收入的比例不合理,以及税制结构的不协调(丛树海,2005)。

所谓财政支出风险,是指财政资金不能满足政府需求或达不到预期目标的可能性。具体表现为财政支出规模风险和财政支出结构风险两个方面。财政支出规模风险,主要指保证国家机器正常运转和政府履行必要的职能需要的资金规模能否得到足够财力支持。财政支出结构风险,主要指财政应承担的支出项目能否得到财力保证。

所谓财政赤字风险,是指财政经常性的、长期的、规模不断扩大的财政赤字带来的不良后果超过财政自身承受能力的可能性。它是财政风险的一种最主要的外在表现。(丛树海,2005)

所谓财政债务风险,是指公债发行受阻或政府不能支付到期债务的可能性。在政府不得不从央行透支的情况下,债务风险是财政风险的集中体现。政府债务并不局限于国债一种形式。Hana Polackva (1998) 提出政府债务可分为直接债务与或有债务、隐性债务与显性债务四种类型。

### 三、财政风险的特征

财政地位的特殊性,决定了财政风险与其他自然经济社会风险的相互渗透、相互影响、相互交织,并最终由财政来解决和平衡各种风险带来的社会性问题,由此决定了财政风险具有五大特征。

#### 1. 综合性。

财政是一种政府行为,它不同于某个特定的行业。现代财政职能有多种,但最本质、最具有核心意义的是政府参与国民收入的分配。在参与国民收入初次分配中,主要是凭借所有者身份取得国有经济单位上缴的国有资产收益,以及各种间接税收入。在参与国民收入再分配中,财政主要是通过征收各种直接税如所得税、财产税

等，对生产经营单位及个人的各类所得等要素收入或财富价值进行再分配；或通过财政支出，运用补贴、救济等手段增加某些社会集团及其成员支配国民收入的数量和份额。在现代市场经济条件下，财政在维持社会公平和公正的同时，还具有对宏观经济进行调控的职能，要不断矫正市场分配所引起的矛盾隐患，有效地向社会提供公共产品和服务。政府通过理财系统提供公共产品和服务与市场配置资源之间形成一种合理的、相辅相成的、互补的关系，从而达到推动生产力的解放和社会总福利、社会总效益的最大化。财政是社会经济各种矛盾的最终承担者，社会自然灾害损失、银行呆账核销、社会稳定、社会各种体制改革成本，以及对外经济形成的各种风险都会通过各种方式转嫁给财政，因此，财政总是负责“兜底”的，财政风险的形成是各种政治、经济、社会矛盾的综合反映（杜威，2006）。

## 2. 隐蔽性。

财政风险的隐蔽性是由财政地位特殊性和收与支的非同期性与手段的非一致性决定的。

首先，财政风险的隐蔽性是由财政与国家的特殊关系决定的。财政分配是以国家的存在为前提的，是国家组织的全社会范围进行的集中性分配，是国家凭借其政治强制力进行的分配，因此，国家在财政分配中始终居于主导地位。财政分配的目的是为了国家（或政府）实现职能的财力需要。财政分配的直接目的是实现国家职能，间接目的是满足社会公共需要。可见，国家与财政是相互依存的关系，没有国家就没有财政，没有财政提供财力，国家的职能就难以实现，社会公共需要就难以满足，国家自身也难以存活。因此，当国家财力难以满足国家（或政府）的需要时，国家可以动用自身的权力以各种名义要求财政部门提高税率或增加税种，以此来维持财政的支出之需。而税率的变动对社会公众具有强制执行力，当新的税收收入进来之后，就有可能把财政已经出现的严重的收不

抵支的状态掩盖起来，从而使财政风险被掩避。

其次，财政风险的隐蔽性是由财政收与支的非同期性与手段的非一致性决定的。财政收入是政府为满足支出的需要，依据一定的权力，通过国家财政集中一定数量的货币收入。它体现了以国家为一方同其他缴纳各方之间的分配关系。国家取得财政收入的具体方式：一为税收，这是国家凭借政治权力，按法定的标准和程序，强制地、无偿地、固定地取得的财政收入。二为国家投资的企业缴纳的利润，这是国家凭借生产资料所有权取得的财政收入，体现所有者权益，是国有资产产权参与分配的具体体现。三为事业单位上缴的收入，它是事业单位（如勘察设计、科研、农林水利、文教卫生等事业单位）从事经营活动取得的一部分收入，这部分收入是国家凭借资产所有权取得的。四为各类政府收费，也叫非税性收入。主要有五种：（1）专项收入，包括征收排污费收入、征地城市水资源费收入、教育附加费收入等；（2）某些利用财政资金建造的公共设施使用费收入；（3）公产收入，即国有山林等公产的收入、政府房管部门主管的公房和其他公产的租赁收入以及变卖公产的收入等；（4）规费收入，也就是政府行政机关向居民或单位提供某种特殊服务时所收取的手续费和工本费，如领取工商营业执照费、注册商标费、办理户口证、结婚证、商品检验费、护照等费用；（5）罚没收入。这些收入基本成为政府预算外收入的来源。五为其他收入。包括国际组织援助捐款收入、基本建设“拨改贷”归还的本息收入、对外贷款归还收入等。财政收入表现为当年的年度收入，而财政预算中的支出是满足次年财政管理范围的各种花销。而这种满足需要与具体的支付之间有一个时间差，也就是说，财政的预算支付是分行业分批支付的，直到当年年底以前支付完毕。这种分批制的支付方式，可以使财政预算中的赤字对整个社会经济运行的障碍程度被大大掩盖。也就是说，财政运用各种各样的财政支付方式，在缓解财政资金供给与需求之间的矛盾的同时，也使财政的风险程度被掩

盖了起来。

### 3. 传递性。

财政风险是其他领域风险的最终承受者，是最深层次的宏观风险。同时，财政风险也会通过其他风险被传导出去。财政风险最初可能通过金融风险的形式表现出来。

财政与金融是国家经济调控最核心的两个部门，两个部门联系最密切。财政自身出现问题首先需要借助于信用形式来解决，如财政赤字，政府可采取两种办法：一种是向银行透支，另一种办法就是举借国债。这两种方式都离不开金融支持。如果过度向银行透支，就会造成银行大量增发货币，极易引发物价上涨和通货膨胀，使财政风险传导到金融风险上。同时，金融自身的问题又会向财政传递，如银行的大量坏账直接影响了社会稳定和经济发展，财政就会进行政策性救助。财政救助的过程本身就是财政风险传递的过程。

财政风险的传递可以有多种方式，通常表现为国有企业、地方财政形成的大量直接债务与或有债务，汇集到中央财政，中央财政无论通过什么形式帮助企业 and 地方化解债务，都是中央财政风险的进一步加大和传递。只要这种风险不超出中央财政的偿债能力和债信度，不影响中央财政保障国家机器的正常运转，这种财政风险就是一种可控的风险。

财政风险还可以通过外债、外汇风险来传递。举借外债是市场经济条件下解决本国资金紧张而加快本国经济发展的一条重要出路，但如果举借外债规模过大，使用效率又不高，币种单一，汇率风险加大，将会加剧财政负担。同时，财政风险又会通过进一步借债传递到国际市场，形成国际金融风险与本国财政风险的互动。

我国财政体系尽管分为相对独立的五级，一级财政代表一级政府，但它更本质的层面是一个不可分割的整体。同时，由于我国的