

当代经济前沿文库

关于我国财政安全与 财政风险的研究

王连山 著

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 王连山 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

关于我国财政安全与财政风险的研究 / 王连山著. —大连 :
东北财经大学出版社, 2006. 2
(当代经济前沿文库)
ISBN 7 - 81084 - 795 - 3

I. 关... II. 王... 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 143364 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总 编 室 : (0411) 84710523

营 销 部 : (0411) 84710711

网 址 : <http://www.dufep.cn>

读者信箱 : dufep@dufe.edu.cn

大连海事大学印刷厂印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸 : 148mm × 210mm 字数 : 151 千字 印张 : 6 7/8

印数 : 1—2 000 册

2006 年 2 月第 1 版

2006 年 2 月第 1 次印刷

责任编辑 : 孙 平

责任校对 : 惠恩乐

封面设计 : 张智波

版式设计 : 孙 萍

定价 : 20.00 元

前 言

随着国际经济形势的变化，尤其是亚洲国家金融危机的爆发，现代人开始对无处不在、无时不有的经济风险和经济危机表现出前所未有的关注，防范经济风险的意识日益增强。而作为国家经济体系的重要组成部分，国家财政安全逐渐成为研究的焦点。古今中外，因财政危机导致经济瘫痪、社会动荡、政府垮台的案例令人警示。深刻剖析造成财政风险和财政危机的本质根源，结合各自国情，探讨国家财政安全战略和实施措施已成为世界范围的命题。

近些年来，随着国际政治和经济形势的急剧变化，一些国家银行风险频发、区域性金融危机不断，特别是 20 世纪 90 年代以来，发展中国家连续发生金融危机，从墨西哥金融危机到东南亚金融危机，以及随后发生的俄罗斯金融危机和巴西金融风暴等，使得当今全球金融的脆弱性和国家经济安全隐患暴露无遗。实践表明，金融风险加剧直至危机爆发往往与政府债务危机和财政支付危机有着直接或间接关系，国家财政实力直接决定着政府应对金融危机的能力和效果，金融危机造成的损失最终由国家财政承担。于是各国政府纷纷把防范金融风险、确保金融安全当作头等大事，积极探索防范和化解金融风险、维护财政安全的对策和

措施。

改革开放 20 多年来，我国财政改革取得了实质性进展，改善了计划经济体制下高度集权带来的政府间职责不清的状况，在划分事权与财权的基础上，使中央与地方政府的分配关系进一步明晰。但中国的改革带有典型的政府主导特征，方方面面的矛盾和问题都归集到政府身上，并且在很大程度上需要财政来兜底，政府往往承担最后出资人的角色。整个体制改革、经济发展和社会稳定，都是与政府相关联的，需要依靠财政支持才能得以维持。经济转轨在促进生产力加快发展的同时，也使财政背负了旧体制所遗留下来的种种包袱，包括下岗失业人员生活保障、剥离企业社会职能等，承受着各种改革派生的成本，同时还需要为新体制的孵化提供支持，重大的制度改革和宏观政策，如社会保障制度的建立、企业破产制度的实行、住房制度的改革、中西部开发、扩大内需和经济结构调整政策等等，都会对国家财政提出庞大的支出需求，国家财政能力与它所承担的历史使命不相适应，穷于应付，一旦突发重大事件需要紧急巨额支付，财力将难以为继，原本潜在的财政风险就将显现，继而引发财政危机。

当今的中国，正处于计划经济向市场经济的体制转轨过程中，适应计划经济需要的旧制度打破了，而适应市场经济规律要求的规范制度还在建设中，政府与市场的职责权限边界模糊，政府行为尚欠规范，构成中国财政风险的制度性原因。沉重的负担加上制度体系的缺失，使国家财政面临诸多隐患，严重威胁着国家财政安全。

总之，财政问题从根本上来讲是经济问题、政治问题。我国体制改革、结构调整和社会稳定等方面的关系远未理顺，有些矛盾还十分尖锐。而任何一个矛盾和问题，都将扭曲正常的财政活动，造成财政分配秩序的紊乱，长期累积，将会诱发财政危机。

也许中国在总体上不存在财政危机，但局部的、地区性的危机明显存在。

本书按照“财政风险的一般理论——风险主要表现——风险影响因素——化解风险的主要措施”脉络展开研究。除导论外，本书共分六部分进行研究。

本书以马克思列宁主义的基本原理为指导，运用规范分析与实证分析相结合的方法，从具体到抽象，从点及面，对我国财政风险产生的背景、表现特征、存在原因等进行全方位、多侧面地比较分析，以研究确定我国财政安全战略和防范财政风险的对策措施。

目 录

导 论	1
0.1 本书研究的背景	2
0.2 关于财政风险问题的研究现状	5
0.3 本书的研究内容、研究方法和创新观点	6
第1章 财政风险的一般理论分析	14
1.1 财政风险的含义及特征	14
1.2 财政风险的基本形式	18
1.3 财政安全与国家经济安全	23
1.4 财政安全与社会稳定	27
第2章 影响财政安全的因素分析（上）	
——收入、支出、债务和地方财政风险	36
2.1 财政收支风险对财政安全的影响	36
2.2 国债风险对财政安全的影响	53
2.3 地方财政风险对财政安全的影响	72
第3章 影响财政安全的因素分析（下）	
——社会保障、国有资产管理、金融风险	86
3.1 社会保障风险对财政安全的影响	86
3.2 国有资产流失对国家财政安全的影响	96

3.3 金融风险对财政安全的影响	112
第4章 国家财政安全的战略选择	125
4.1 财政安全战略与国家安全战略	126
4.2 国家财政安全战略的基本内涵	127
4.3 财政安全战略目标选择	132
第5章 防范化解财政风险的对策措施（上） ——收入、支出、债务和地方财政风险的防范	139
5.1 防范税收风险的对策	139
5.2 防范支出风险的对策	142
5.3 防范债务风险的对策	153
5.4 防范地方财政风险的对策	163
第6章 防范化解财政风险的对策措施（下） ——社会保障、国有资产管理、金融 风险的防范	169
6.1 防范社会保障风险的对策	169
6.2 防范国有资产管理风险的对策	175
6.3 防范金融风险的对策	181
附录：美国防治财政危机的实践与启示	188
参考文献	204
后记	208

导 论

随着国际经济形势的变化，尤其是亚洲国家金融危机的爆发，现代人开始对无处不在、无时不有的经济风险和经济危机表现出前所未有的关注，防范经济风险的意识日益增强。而作为国家经济体系的重要组成部分，国家财政安全逐渐成为研究的焦点。

长期以来，在人们的意识中，国家财政倚靠政府信用与国家实力，因而是最安全的，认为国家财政不会有什么风险，更不会面临危机。实际上，国家财政安全问题自古有之，只不过与现代社会频频发生的经营风险和金融危机相比，财政风险和财政危机更具隐蔽性，看不见，摸不着。正因为如此，财政风险和财政危机的后果更具整体性，这种危机往往是与经济危机和社会危机联系在一起，其后果或者是引发大的制度变革，或者是政府更迭。实际上，国家财政安全不只是“政府的事”，它既涉及整个国家的公共利益和公共安全，也与公民个人的切身利益相关。正如法国史学家托克维尔所言，由于“与政府有金钱关系、对政府借款颇感兴趣、靠政府薪金维生、在政府市场投机的人数惊人地增长”，国家财产和私人财产从未如此紧密混合，一旦国家财政出现危机，就不再是“公共劣迹”，而成了“千家万户的私人灾难”。古今中外，因财政危机导致经济瘫痪、社会动荡、政府垮

台的案例给人以警示。深刻剖析造成财政风险和财政危机的本质根源，结合各自国情，探讨国家财政安全战略和采取措施已成为世界范围的命题。

0.1

本书研究的背景

0.1.1 世界范围内的金融危机引发对国家财政安全问题的关注

近些年来，随着国际政治和经济形势的急剧变化，一些国家银行风险频发、区域性金融危机不断，特别是 20 世纪 90 年代以来，发展中国家连续发生金融危机，从墨西哥金融危机到东南亚金融危机，以及随后发生的俄罗斯金融危机和巴西金融风暴等，使得当今全球金融的脆弱性和国家经济安全隐患暴露无遗。

1994 年末，墨西哥爆发了一场波及美洲、亚洲和欧洲的金融危机，不仅造成墨西哥金融市场严重混乱，国家财政濒临崩溃，全国经济陷入危机，而且冲击了巴西、阿根廷、智利和委内瑞拉等拉美国家的金融市场，造成这些国家股市大跌。据不完全统计，仅美国投资者就在这次危机中损失 100 多亿美元。尽管国际社会紧急救援，很快扼制了金融危机的蔓延，但墨西哥政府却为此背上了高达 1 600 亿美元的外债，随之而来的通货膨胀使整个经济进入严重衰退期。1995 年，墨西哥国内生产总值比上年下降 6.2%。

1997 年开始的亚洲金融危机是一个不断深化的过程。泰国作为这次金融危机的爆发点，1997 年 7 月宣布放弃实行了 14 年之久的与西方主要货币挂钩的汇率制度，实行浮动汇率制，引发

了一场席卷东南亚的金融风暴。菲律宾、印度尼西亚、马来西亚、新加坡、中国香港、韩国、日本相继成为国际金融投机家进攻的对象，并造成这些国家股市、汇市大跌，货币大幅贬值，并迅速波及到俄罗斯，引发该国金融危机的爆发，亚洲金融危机已超出区域性范围，具有全球性影响。

1997 年 10 月，受亚洲金融危机影响，巴西股市大跌，外汇储备急剧下降，金融市场产生动荡，大量资本外逃，最终引发全国经济危机。

亚洲金融危机的爆发，使金融风险和国家财政安全问题受到普遍关注。实践表明，金融风险加剧直至危机爆发往往与政府债务危机和财政支付危机有着直接或间接关系，国家财政实力直接决定着政府应对金融危机的能力和效果，金融危机造成的损失最终由国家财政承担。于是各国政府纷纷把防范金融风险、确保金融安全当作头等大事，积极探索防范和化解金融风险、维护财政安全的对策和措施。

0.1.2 转轨时期的中国财政安全问题日趋明显

不同经济体制条件，国家财政面临的风险程度也不相同。计划经济条件下，国家财政集中掌握着社会一切资源，参与所有经济利益的分配，国家财政本身一般不会面临财政危机的冲击；市场经济条件下则要作具体分析，发达国家几百年来处理政府与市场关系的实践证明，凡是建立了稳固的财政制度，国家拥有强大的财政实力，财政安全问题便有保障，否则就会面临财政风险。

当今的中国，正处于计划经济向市场经济的体制转轨过程中，适应计划经济需要的旧制度打破了，而适应市场经济规律要求的规范制度还在建设中，政府与市场的职责权限边界模糊，政府行为尚欠规范，这些是构成中国财政风险的制度性原因。

改革开放 20 多年来，我国财政改革取得了实质性进展，改善了计划经济体制下高度集权带来的政府间职责不清的状况，在划分事权与财权的基础上，使中央与地方政府的分配关系进一步明晰。但中国的改革带有典型的政府主导特征，方方面面的矛盾和问题都归集到政府身上，并且在很大程度上需要财政来兜底，政府往往承担最后出资人的角色。整个体制改革、经济发展和社会稳定，都是与政府相关联的，需要依靠财政支持才能得以维持。经济转轨在促进生产力加快发展的同时，也使财政背负了旧体制所遗留下来的种种包袱，包括下岗失业人员生活保障、剥离企业社会职能等，承受着各种改革派生的成本，同时还需要为新体制的孵化提供支持，重大的制度改革和宏观政策，如社会保障制度的建立、企业破产制度的实行、住房制度的改革、中西部开发、扩大内需和经济结构调整政策等，都会对国家财政提出庞大的支出需求，国家财政能力与它所承担的历史使命不相适应，穷于应付，一旦突发重大事件需要紧急巨额支付，财力将难以为继，原本潜在的财政风险就将显现，继而引发财政危机。

沉重的负担加上制度体系的缺失，使国家财政面临诸多隐患，突出表现在：财政支出的压力逐年加大，政府预算赤字和债务规模膨胀。不仅财政直接的债务负担状况不断恶化，而且政府的或有负债变得越来越严重；政府预算支出使用效率低，财政分配秩序紊乱，预算外、制度外财力快速扩张；地方财政尤其是乡镇财政面临严重危机；财政承担的外部负担日趋沉重，严重威胁着国家财政安全。

总之，财政问题从根本上来讲是经济问题、政治问题。我国体制改革、结构调整和社会稳定等方面的关系远未理顺，有些矛盾还十分尖锐。而任何一个矛盾和问题，都将扭曲正常的财政活动，造成财政分配秩序的紊乱，长期累积，将会诱发财政危机。

也许中国在总体上不存在财政危机，但局部的、地区性的危机明显存在。

0.2

关于财政风险问题的研究现状

财政风险现象具有世界范围的普遍性，世界上许多国家目前正在经历着比较严重的财政风险，有的国家已经进入财政危机阶段。我国财政风险因素已积累到相当程度，但理论界对财政风险问题的研究还不太深入，许多最基本的财政风险范畴尚不规范。

关于我国目前是否进入财政风险阶段仍存在两种不同观点：一种观点是财政无风险论。持这种观点的主要依据：一是我国目前财政总体运行状况良好，财政收入增长迅速，国债发行未突破国际公认的警戒线；二是社会经济健康成长，国有企业经济效益稳步提高，结构调整力度不断加强，产业结构日益向好的方向发展，社会秩序稳定，财政固有的各项职能能够正常履行。

另一种观点是财政有风险论。部分经济学家认为，我国财政风险不仅已经形成，而且处于接近财政危机边缘，财政风险已经由潜在性变为现实性，主要依据有：财政运行总体形势不容乐观，财政规模相对偏低的局面尚未彻底扭转，财政赤字率持续上升，财政支出债务依存度较高，财政对国债的偿债能力严重不足，有可能爆发偿债危机，政府隐性负债、或有负债非常严重。

我国财政学界对财政风险问题的研究始于 1998 年。当时为了应对亚洲金融危机、内需不足引起的经济萧条，我国启动了以发行长期建设国债、增加财政投资性支出为主要内容的积极财政政策，由此引发国债发行规模和累积余额迅速上升，对财政稳定运行形成威胁，众多专家对财政风险问题进行了广泛的理论分

析，但仍有很多问题需进一步深入研究：基本理论层面上有关财政风险的概念、特征、构成、预警体系等在财政学界远未达成共识，对现实财政运行状态的判断也是大相径庭，“有风险论”和“无风险论”形成对峙，甚至对同样的财政现象和状态指标却得出相反的结论，而且目前关于财政风险的研究大多限于特定环境下的对策性研究，鲜有对财政风险进行全面系统的理论分析，以至降低了研究工作的理论价值。

国际上对我国财政风险问题的研究也可分为两种情况：一种观点认为我国尚未发生明显的财政风险，或者虽有一定程度的财政风险，但这种风险的危机趋势性和风险可控性同时存在。另一种观点则是极力渲染我国经济发展和财政运行的困难，甚至得出我国经济和财政运行即将崩溃的结论，甚至质疑中国经济增长率的真实性。

0.3

本书的研究内容、研究方法和创新观点

本书除导论外，共分6章，按照“财政风险的一般理论——风险主要表现——风险影响因素——化解风险的主要措施”脉络展开研究。

导论部分阐述了本书研究的背景以及财政风险问题的研究现状，分析了理论界关于财政风险问题的争论性观点，导出本书研究的必要性。

第1章系统分析了财政风险的一般理论，旨在从理论上廓清对财政风险与财政危机的认识。本章共分4节：

第1节明确了财政风险含义及特征。财政风险是指由于财政运行环境发生变动，而导致政府无力提供基本公共产品和公共服

务，以及发生法律支付违约的可能性。财政风险具有隐蔽性、转移性和较大危害性的特点。第2节借助世界银行专家的财政风险矩阵表阐明了显性直接负债、隐性直接负债、显性或有负债和隐性或有负债四种财政风险类型。第3节分析了财政安全与国家经济安全的内在联系。国家经济状况决定着国家财政状况，国家经济不安全必然导致财政不安全。第4节分析了财政安全与社会稳定的关系。财政安全在一定程度上决定着国家政局的稳定。通过第3节、第4节的分析，可以看到转轨时期的中国财政面临更多的风险因素和社会稳定压力。

第2章系统分析了与政府经济行为直接相关的主要财政风险因素，涉及收入、支出、债务和地方财政风险。一国财政是否安全，首先取决于该国的财政结构是否合理、财政机制是否协调，本章按照风险的表现、风险成因分析逻辑顺序展开分析。本章共分3节：

第1节从税收、支出两方面分析财政收支风险对财政安全的影响。税收风险主要指税收收入汲取能力风险，是财政风险的重要方面，税收流失是产生政府税收风险的直接原因；支出风险是指政府财政支出活动中存在的不利于政府财政职能发挥的可能性。无论是财政支出总量还是财政支出结构，其确定和形成过程都蕴藏着风险不确定因素。转轨时期政府职能的转变对财政支出规模的影响，以及财政支出结构有失合理是财政支出风险的主要诱因。本节对赤字依存度和赤字比率两个支出风险指标进行了实证分析。

第2节从国债风险的一般理论、国债规模实证分析、外债风险等方面着重分析了国债风险对财政安全的影响。本节是全章的重点内容，采取定量分析和定性分析相结合的方法，分国债规模扩张速度、国债偿债率、国债依存度三个方面，列举大量实证数

据进行论证说明。我国国债发行具有明显的借新债还旧债特征，这种“以新还旧”的还债机制直接带来了1994年以后国债发行量的剧增，构成了直接的财政风险，究其原因没有建立正常的财政信用资金使用返还制度，而且，财政信用资金使用的低效益固化了财政的高风险。

第3节阐述了地方财政风险对财政安全的影响。与国家财政风险相比，地方财政风险具有诱发空间广、传导性快、隐蔽性强、危害性大等特点。地方财政风险程度如何，一方面取决于致险因素及危害程度，另一方面取决于当地财政实力。本节借鉴财政部科研所对内蒙古自治区、黑龙江省、福建省、江西省、重庆市、上海市的调查数据，分析说明了地方财政显性直接债务、隐性直接债务、显性或有债务和隐性或有债务的表现和特点。

第3章在前一章内容基础上，分析了源自经济运行过程中其他因素，如国有企业困难、银行机构不良债务、社会保障事业欠账等对国家财政安全运行的影响。从我国未来经济环境来看，经济运行变化引致的财政风险不是在缩小，而是呈不断扩大的趋势。本章共分3节：

第1节论述了社会保障风险对财政安全的影响。计划经济体制下社会保障制度空白，个人缴费机制的缺失，庞大的待保人群，企业经济效益的低迷，使我国社会保障资金运作存在巨额资金缺口，成为财政安全不可低估的风险来源。本节描述了养老保险缺口、失业保险缺口、医疗保险缺口、最低生活保障缺口等社会保障的或有负债规模，并剖析了社会保障支付缺口存在的深层原因。

第2节论述了国有资产流失对国家财政安全的影响。国有资产是建立社会主义市场经济的重要物质基础，国有资产流失会直接威胁国家财政的安全运行，使得国家财政源头枯竭，特别是这

种流失中蕴藏着社会分配不公，对国家财政制度形成巨大的冲击。本节侧重分析五个方面的国有资产流失表现形式，在此基础上剖析了国有企业资产流失的根源，包括国有企业所有者缺位、国有企业人事制度与市场经济制度不相适应、国有企业监督机构不健全、企业经营者的诚信度下降等。

第3节阐述了金融风险对财政安全的影响。在现代社会，作为公共经济的财政与作为经济核心的金融之间的内在联系，决定了银行金融风险和危机对国家财政安全的影响是直接的、巨大的。金融风险具有阶段性、趋势性、可控性的典型特征。本节列举分析了金融风险的三种表现形式，包括不良资产比率较高、资本充足率较低、经营业绩差等，在此基础上剖析了金融风险的产生原因。金融风险是社会经济各个领域风险状态的综合体现，其主要原因有：体制问题、国有企业问题、银行本身经营问题、社会道德风险问题、银行内部监控体系问题及金融风险的缓释机制问题。本节最后对金融风险与财政风险的关联度进行了综合分析。财政和金融是国民经济宏观调控的两大手段，它们主导着全社会资金的流动和资源的配置，决定着社会经济结构和产业结构的发展走向。由于财政和金融的共同性功能是实现社会资金分配，因此，财政和金融的各自体制环境、政策选择和制度安排相互作用和影响，具有复杂的资金渗透性和高度的政策关联性。

第4章明确了国家财政安全的战略选择。前3章的论证表明，虽然目前我国财政从总体讲还不至发生大的危机，但潜在的财政风险显而易见，对国家财政安全构成威胁。面对严峻的现实，中国政府应当从战略上对国家财政风险防范和财政安全的保障予以高度重视，正确选择国家财政安全战略，并尽快组织实施。本章共分3节：

第1节辨析了财政安全战略与国家安全战略关系问题，前者

寓于后者之中，成为其重要组成部分。

第2节界定了国家财政安全战略的基本内涵，包括形成与政权范围相适应的财政支撑能力，稳固、安全的国家财政是迅速提高综合国力的关键。

第3节提出了财政安全战略目标选择，包括：统一的国家财权，规范、合理的国家财政制度；稳固、平衡的国家预算；良好的财政政策环境和有效的财政政策运行机制；健全的经济体制，合理的风险分散机制；国家拥有防范社会公共风险和应付各种危机的财政能力。无论是发生对外军事对抗和战争，还是遭遇严重的外来经济冲击；无论是出现经济动荡还是大的自然灾害，国家都应当随时以足够的后备财力应对。在此基础上提出实施国家财政安全战略五项原则，必须分清主次和先后，治标与治本、短期目标与长期目标、内部因素与外部因素同时着手。同时分析了国际经济学界建议中国财政风险管理的七项原则。

从第5章开始，分两章具体阐述防范化解财政风险的对策措施。本章涉及收入、支出、债务和地方财政风险的防范。本章共分4节：

第1节防范税收风险应从两个方面入手：一是要按照最优税制理论加快税制改革；二是通过市场经济体制改革，推行法制建设，创造符合社会公平、兼顾经济效率的税收经济环境。关于税制改革应从优化宏观税负水平、优化税制结构、优化流转税和所得税等方面入手；关于优化税收征管体系，强调建立纳税服务机制、税收监控机制和税收处罚机制三大机制。

第2节防范支出风险的对策主要包括控制开支总量，优化支出结构，更重要的是加强支出管理。现行的财政支出按功能划分为资本性支出和经常性支出，其中经常性支出又可以分为社会文教支出、国防支出、行政事业支出和其他支出等几大类，其中国