

中国财政问题研究系列

ZHONGGUO CAIZHENG WENTI YANJIU XILIE

中国财政 风险实证研究

王美涵 主编

财政经济出版社

· 中国财政问题研究系列 ·

中 国

财政风险实证研究

王美涵 主 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政风险实证研究/王美涵主编. —北京: 中国财政经济出版社, 1999

(中国财政问题研究系列)

ISBN 7-5005-4203-8

I. 中… II. 王… III. ①财政-风险分析-中国②财政-风险管理-中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 16161 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 12.125 印张 282 000 字

1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 200 定价: 23.00 元

ISBN 7-5005-4203-8/F·3813

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

言

近年“世界共解财政难题”的提出表明，财政是困扰世界各国政府的一大难题。但财政难题中的难中之难，在于财政的风险性问题。

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，设计财政体制，组织和安排财政收支结构，实施财政预算管理等各项活动的最重要理论依据之一。

本书通过对中国财政的反周期调节政策、分税制的财政体制、“费”收入、财政支出、政府债务、财政赤字、国企

财务、国有资产管理、财政投融资、社会保障制度等十大财政风险领域的研究，得出初步的、阶段性的结论是：

1. 我国财政，同世界各国政府的财政一样，也是一种公共财政，确切地说现阶段财政是社会主义初级阶段的公共财政。

2. 现阶段我国社会主义初级阶段财政，是计划财政向市场型公共财政转变中的财政。

3. 我国社会主义初级阶段财政，是一种财政风险程度较高的公共财政。

4. 以公共财政论为依据，得出结论应是：

(1) 财政风险，不仅是市场经济性风险，而且是一种政府性的经济风险，讲的是世界各国政府财政风险的一般性。

(2) 我国不仅存在世界各国政府的一般财政风险，而且存在中国特殊的财政风险。因此，我国社会主义初级阶段财政，是一种财政风险程度较高的公共财政，讲的是中国的国情和财情即其特殊性。造成这些财政风险之源，又是长期以来在计划财政体制下积累起来的，有些则是在从计划财政向公共财政转轨过程中相伴而生的风险。因而，防范和化解中国财政风险必须既发挥政府的作用，更应充分地依靠市场的力量。

理论上正确阐明我国社会主义初级阶段公共财政的高风险特性，理解和把握这个问题，不仅可以借鉴世界各国政府防范和处理财政风险的经验教训，有利于我国政府注意加强防范和分解财政风险，而且也是顺利实现向公共财政的转轨，以至振兴中国财政的有效途径。

本书对中国财政风险研究的理论思想和方法论，是以财政风险中的市场与政府关系为主线展开的。在立论上以邓小平理论为指导，既吸取了强调政府作用的凯恩斯干预经济学说，又始终突出了重视市场作用的弗里德曼等新自由主义经济理论，但更多的则是倾向于将凯恩斯的宏观调控经济和弗里德曼等的自由市场经济兼容于一身的新中庸结合理论中的合理和科学成分。

财政风险是个新问题，我们在这个领域的理论、材料均感不足。仓促成书，难免有不妥之处，希望得到批评指正。

王美涵

1998年12月于浙江财经学院

第一章

导 论

随着亚洲金融危机的爆发并对我国经济产生影响，经济风险及其理论问题，受到了国内理论界前所未有的关注和重视，越来越多的学者开始从经济哲学、运行机制及其具体表现等多方面展开了对经济风险的研究。但由于国内学术界长期以来对风险问题的回避或忽略，加之国外理论中也缺乏对风险，特别是宏观经济风险的专题性的成熟的研究成果，因而国内至今尚未形成较为全面系统的理论体系，更不要说对财政风险的系统研究了。随着中国改革开放的日益深入，经济运行和调节过程中不断涌现出一系列从未遇到的新问题，潜伏着越来越多的风险因素，越来越高的风险程度，加之周边国家已经遭受了经济风险的沉重打击，并且这种打击的严重程度和持续时间超出了绝大多数人的预料，使对经济风险的研究也变得越来越迫切。

同时，由于中国经济体制及经济运行的特殊性，财政在经济运行中发挥着特别重要的作用，并且这种重要的作用又处于一个十分关键的转型时期，其中隐含的风险成为中国经济高风险性的一个重要组成部分。因此，我们认为，研究中国的经济风险不仅仅只是对金融风险而不能不关注财政风险，并且这种风险比经济中的其他风险具有更深层次、更加全局性因而也更具危害性。本书将在对现有风险理论的简要评述和对风险机制的一般抽象的基础上，集中对财政风险展开系统研究，显然，这是一个全新的研究领域。在市场经济制度下，政府活动的核心是财政。财政风险的研究，对于我国市场经济的培育和发展过程中政府职能的成功转变，顺利实现计划财政向公共财政的过渡具有重大的理论和现实意义。因此，本书的研究不仅构成我国经济风险理论的重要组成部分，而且也是我国社会主义初级阶段财政学理论体系的重要内容。

一、风险与经济风险

风险是自然现象，也是一个社会和经济现象。从人类历史看，首先是自然现象。人类是在风险中诞生、繁衍、进步和发展的。人类从诞生的那一天起，就开始了与风险的搏斗。从公元前170 万年起，远古人类为了提高抵御自然、他类或同类动物伤害的风险的能力，采取了群居生活方式。对弱小的生命来说，最没有风险的地方是母亲的怀抱，于是出现了母系社会。随着抗御风险能力的增强，人们开始走出母亲的怀抱，借助于父系氏族公社力量，历经了160 万年的演进，人类活动的范围越来越大，抵御风险的力量也随之增大。于是社会组织体系由氏族扩大到奴隶主

庄园，以便集中更多人的力量抗击自然和社会风险。从奴隶社会到封建社会，来自自然界的风险对人类的威胁相对变小了，来自社会活动和经济生活中的风险却在增强。到了资本主义时期，人类经济活动社会化了，主宰社会经济运行的是市场机制，这时，经济风险就成为社会经济面临的最主要风险之一。因此，最早将风险范畴引入科学领域考察和分析的是经济学家，并且对经济风险的研究深度，也反映着人们对经济的认知程度和经济发展的客观要求以及经济学发展的进程。

早在公元前 355 年，古希腊学者色诺芬从研究家庭经济管理入手，著成《经济论》。书中有对理财的经验总结，也有对管理不当而遭受损失（面临风险）的教训告诫。重商主义者蒙克莱因于 1614 年提出“政治经济学”，探讨一个封建国家发财致富的门道，无意中在事实上把经济风险问题置于宏观经济领域。古典政治学创始人威廉·配第，运用探索自然界奥秘与风险的方法，研究社会经济问题，著成《赋税论》等著作，多处论及财政收支、货币、利息政策和措施的对与错（风险）的问题。资产阶级政治经济学的先驱者亚当·斯密于 1776 年出版的《国民财富的性质和原因的研究》中，李嘉图于 1817 年出版的《政治经济学及赋税原理》中，都明显地渗透着经济风险分析的思想和方法。20 世纪 30 年代爆发的资本主义大危机，是经济风险在资本主义社会中大显身手的高峰。这场危机引起人们对经济风险高度关注，并开始进行研究。凯恩斯《就业、利息和货币通论》曾一度被视为对付资本主义经济风险的灵丹妙药。在以后逐渐形成的宏观经济学和微观经济学体系中，经济风险问题越来越多地被经济学者以各自不同的方式和表达加以探讨。美国经济学家费雪曾对风险与利息的关系作过系统的探讨。芝加哥学派的代表人物之一 F·H·奈特甚至著有《风险、不确定性与利润》一书研究经济风险问

题，虽然他的研究比较具体、狭窄，但对经济风险的研究起了重要的推动作用。

马克思在研究社会经济问题的过程中，曾经注意到并明确地提出经济生活中的风险问题。他在《资本论》中对商品能否在市场出售，曾形象地说：商品价值从商品体跳跃到金体上，是商品的惊险跳跃。这个跳跃如果不成功，摔坏的不是商品，但一定是商品生产者。他之后的马克思主义学者和实践家，也都曾以各种方式注视并提出过经济风险问题。邓小平同志在改革开放之初就指出，开放政策给我们带来一些风险；在改革开放受到了主观的和客观的干扰与阻碍，风险重重的时候，他又发表了重要的南巡讲话，号召敢闯、敢冒，扩大开放，加快改革，敢冒风险，加快发展。

那么究竟什么是风险呢？对此，国内外学者的阐述不尽一致。1895年美国学者海斯首先从经济学意义上提出风险的定义，认为它是损失发生的可能性。1921年，奈特在其经典性名著中认为，风险是概率估计的可靠性以及因此将它作为一种可保险成本进行处理的可能性。他还把风险与不确定性作了区分，认为不确定性指经济行为人面临的直接或间接影响经济活动的无法充分准确地加以观察、分析和预见的外生和内生因素，它提供了获益的机会；而风险不会为经济行为人提供获益的机会。虽然风险性和不确定性在概念上不尽相同，但近年来的风险文献中一般并不加以严格区分。而是两个术语并用，这主要是从实用的角度出发的。因为两者在用途上是相同的，都是用以描述某种行为不肯定性的概念；并且两者一般是同时存在、同时发生、不可分离的。因此，对风险定义较普遍被学术界所接受的还是美国学者A·威廉斯的“结果变动说”，即：在某个特定状态下和特定时间内可能发生的结果的变动。这是通常人们所说的，只要某项活动的未

来结果有两种或两种以上，就是风险，即未来的结果的不确定性。如果结果只有一种就不存在风险。

因此，风险这一概念包含了以下几方面特定含义：（1）损失性。风险发生的结果是某种形式的损失，或有形的，如机器设备损坏和资本浪费、损失等；或无形的，如社会商誉、政治权威受损等。（2）量化性。风险比危险更具计量性，在有关风险研究的文献中，都力图量化、测算出风险的绝对量值或相对大小。（3）预期性。风险是一种心理预期感受或现象。可能较具理性，也可能较多出于直接感受，与当事人主体意识有关。（4）或然性。风险的存在及发生服从某种概率规律，并非漫无目标和范围，亦非确切、肯定，而是以一种或然规律存在与发生着。（5）关联性。风险不是孤立地存在，它是偏离某一目标结果的可能性，它与达到某一目标的可能性一起，构成了事物对立统一的两个方面。因此，研究风险问题必须同时分析两者的关系。风险与经济、政治、道德乃至自然等概念联系在一起，便形成了一系列特定的风险概念。我们关注的当然是经济风险。

经济风险仍然是一个含义广泛的概念，有必要对此进行进一步的分类和界定。首先，风险与经济中某一领域的结合或者根据研究风险的不同视角，可以引伸出许多种类，如财务风险、投资风险、金融风险、财政风险等等。根据上述依据所引伸出的各种类型在研究内容上可能是部分重叠的，只是研究视角的不同而已，如财务风险与投资风险。其次，根据本课题研究内容和研究目的的需要，又可作两种分类。第一种分类，根据风险承担的主体和可能波及的范围，又大致分为微观经济风险和宏观经济风险，前者指单个经济主体主要是个人家庭、企业所面临的风险，主要涉及个别经济主体，基本不涉及或很少涉及其他经济主体，如个人的失业风险、企业的破产风险。后者指全局性的经济风

险，它涉及大量的甚至是绝大多数的微观经济主体和政府，如制度风险、金融风险、财政风险等。显然它与前者有密切联系，但又不是前者的简单相加。两者各有自身特殊的风险机制，即造成各种风险和制约各种风险的内在机理和过程。

无论是微观经济风险还是宏观经济风险，又可以进一步分类，根据其产生的原因可分为客观经济风险和主观经济风险。客观经济风险，是指经济行为过程中由经济行为主体不可控制的因素导致的经济风险。它一方面是指各种自然因素引起的风险，如1998年我国发生的特大洪水所造成的重大经济损失；另一方面是指各类社会环境因素造成的风险。许多社会环境因素是不依主观愿望而存在并发生作用的，它们的不利变化都可造成经济损失。这类因素既有来自国内的，如多种形式的政治动荡、政策变化乃至战争等，也有来自国外的，如亚洲金融危机的爆发等。主观经济风险，是指经济行为主体在其经济行为过程中，由于自身管理经验、决策能力缺陷等种种因素导致其经济损失的可能性。这种风险与人及其利益关系密切相关，需要作进一步讨论。前述客观经济风险中的自然因素引起的风险会随着科学技术的进步和对各种自然因素的预见和防范能力的提高而减弱，由社会环境因素引起的风险则与主观经济风险有密切关系，或者说很大程度上取决于主观经济风险的防范和化解。因此，本文将着重讨论宏观经济风险中的主观经济风险。

目前国内外有关经济风险的研究成果中，较多地反映在微观经济风险理论上，特别是财务风险理论上。1990年和1997年诺贝尔奖得主是五位财务学家，其主要理论贡献就是王美涵的“财务风险理论”（1997），这说明微观经济风险理论在某些领域已经取得了非常突出的成就。但宏观经济风险的研究则相对薄弱，即使在东南亚国家面临如此严重的经济危机的时候，我们仍然缺乏

一种规范的方法和理论来给予合理的解释，并指导这些国家治理经济风险，指导其他国家科学地防范经济风险，使当前的讨论大多是对经济表象的缺乏逻辑一致性的分析，而无法提供一整套系统的建立在对经济运行深层机理进行分析基础上的理论。

本课题将在宏观经济风险理论方面作一些探索，着重以宏观经济风险中的财政风险为研究对象，试图提出研究宏观经济风险的一系列一般方法和理论。当然，这种研究首先需要对宏观经济风险在原因、运行机制上进行高度的抽象和概括，形成作为方法的一般原理，然后才可以对宏观经济风险的各种表现进行逻辑一致的分析。同时，这种具体的分析过程又可以借鉴微观经济风险理论中的诸多成果。因此，本课题将首先对宏观经济风险进行初步的一般抽象和概括，然后运用一般原理集中对财政风险进行较为系统的研究。借此提供一个分析宏观经济风险的范例。

二、从亚洲金融危机说起——风险机制研究

不可否认，本课题对财政风险的研究，是起于亚洲金融危机爆发后国内对经济风险的普遍关注这一大背景下，同时本课题的研究也揭示了当前对经济风险研究的明显局限性，因此，希望这一研究将有助于把我国经济风险研究进一步推向深入，特别是在把风险理论与中国特殊的国情相结合上作出自己的贡献。

由于此次亚洲经济风险的爆发，首先并主要表现在金融领域，特别是国际金融领域，使国内绝大多数有关这场危机的讨论仅仅局限于金融领域，似乎这场危机由金融引发因而也自然归因于金融，经济风险主要表现为金融风险。同样，在分析我国潜在的经济风险时，受此影响基本上也局限于金融风险的分析。尽管

这些讨论也不乏精彩而深刻之作，对我国金融体制改革富有启发，但事实上不仅这次危机已经演变成全局性的经济危机，而且它也决不仅仅是金融本身的问题；或者说，金融领域仅仅是这次危机的表象或经济风险的爆发点，其背后包含着诸如如何培育、发展和规范市场经济等更深层次，因而这场讨论对我国也更有启发价值。如果对亚洲危机的讨论、总结仅仅局限在金融领域，则会极大地影响这场讨论可能取得的成果，也不利于对中国经济风险因素及风险机制的特殊性的研究，不利于中国对经济风险的全面防范。因此，对亚洲经济危机的总结，首先应跳出金融领域来谈经济风险，力图从中得到更深层次的一般性的理论结论，只有在拥有了一般规律后，我们才可能把各国作为一个个特殊的案例，进行有针对性的分析，得出符合各国实际的结论。

首先，亚洲金融危机对我们的最大触动或启发，在于说明市场经济是一种风险经济。这一结论对于一个长期以来对经济建设和改革严重缺乏风险意识的国家来说，这决非一句空话，其意义十分重大。风险意识的空前提高必将对我国今后市场经济的培育和发展产生深远影响。在传统体制下，由于对自身制度的理想主义认识，即使经历了多次的经济调整，有的甚至是严重的经济波动，但人们始终不承认这是经济调节和决策的失误所造成的经济风险乃至经济危机，因而也未能很好地加以研究和防范，以致经济运行反复出现相似的问题。改革开放以来，在市场经济的培育和发展中，我们同样经历了多次调整，甚至丧失了某些良好的改革时机（如1988年由于抢购和挤兑而使某些改革停顿），这无疑与我国严重缺乏风险意识密切相关。也正因如此，我们对于在此之前世界其他国家和地区所发生的类似亚洲金融危机的事件，未能给予足够的重视。如：六年前发生在日本的事情（泡沫经济崩溃，坏账暴露），许多人没有在意，因为日本已经太发达了，我

们与他们的发展阶段相差太远：80年代初拉美国家的债务危机，三年前发生在墨西哥的事情（金融危机，对外经济关系失衡），许多人也没有在意，因为那是在遥远的南美，文化背景不同，国际环境不同。只有这次亚洲经济危机，发生在我们的邻国，而且它们与我国发展水平相近，文化背景相近，不仅与我们有着较为紧密的经济联系，而且也与我们面临一些同样或相似的问题，如银行坏账、房地产积压、固定汇率制度等；甚至我们还一度把日本、韩国的一些现在看来很有问题的做法当作经验来学习，于是引起了普遍的关注，人们开始正视经济风险并展开理论研究。经济改革和运行决策中，风险已成为不可忽视的重要变量和参数，这无疑是一大进步，也是我们从亚洲危机的最大收获。它使我们有可能深入分析中国经济中所隐含的各种风险因素（而不仅仅是金融风险），特别是揭示中国经济中特殊的风险因素和风险机制，并尽可能把经济风险和波动降到最低程度，顺利推进市场经济发展。

同时，现代市场经济已不再是那种自由放任的市场经济，已无一例外地成为政府作用和市场调节相互补充的混合经济，对发展中国家特别是东方国家而言，政府的作用可能更为突出。因此，在总结历次经济风险产生的原因时，我们认为，就最本质和一般意义上讲，如果说1929—1933年大危机及此前的历次危机，是由于政府缺乏对经济的有力影响也即市场本身的缺陷而导致的严重的经济风险的话，那么，此后各国普遍奉行了政府干预主义经济以后所出现的全局性或公开性的经济风险乃至经济危机，都可以归结为政府行为的失当，即政府对未来的不确定性缺乏估计和控制。这种失当表现在政府调节力度的失当和调节方式的失当两方面。前者既指调节力量过大，影响了市场的正常运转，即所谓政府失灵，也指调节力度过小，未能弥补市场的失灵；而后者

既指制度安排，游戏规则的不当，也指政策手段在时间、方式等方面的失当，由此造成宏观经济运行的种种损失。在发达国家，20世纪70年代开始的滞胀、巨额的财政赤字、不堪重负的社会福利支出等等，无不与政府的作用密切相关。在发展中国家，各国经济结构的调整中，无论是强烈的民族自尊心所引发的主观愿望，还是极为严峻的外部国际环境所造成的客观现实，都要求政府发挥积极而重要的影响。因此，发展中国家所取得的各种经济“奇迹”无不与政府的作用密不可分，同样政府在其中所引发的经济风险及危机中也难逃其责。即使原来由市场缺陷所引发的经济风险，在引入了政府作用后的混合经济中，也可以或应该解释为政府的不力。同样地，风险的防范和克服也需要由政府来完成。

上述一般结论的得出，显然有助于把经济风险的研究引向深入。既然现代宏观经济风险的原因在于政府，政府的作用又是多方面的，则由此隐含的经济风险也完全可能是多方面的。就一般意义上讲，现代市场经济中政府对经济的调节主要表现在两个层面上。首先表现在制度安排上，这是规避风险、控制不确定性的最根本手段。制度本身就是人们为了规避风险而相互协调的结果，同时也为人们确定了行为规范和行为边界。新制度经济学在说明制度的形成和变迁过程时，把不完全自信息及由此导致的不确定性作为其理论的重要前提。一种好的制度应该能以最小的交易成本实现经济顺利运转，促进资源的最佳配置。制度低效是最严重的浪费，造成的损失最大，因而也是最严重的经济风险。因此，随着经济的发展，人们要不断地对既有的制度进行调整，甚至较为彻底的改革，以适应新的形势和要求。制度变迁和改革的过程就是不断规避风险的过程，在这一过程中，政府往往起着组织者和实施者的作用。