

国家教育部人文社会科学基金项目

财政风险

——成因 估测与防范

张志超 等著



中国财政经济出版社

国家教育部人文社会科学基金项目

财政风险

——成因 估测与防范

张志超 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政风险：成因 估测与防范/张志超等著. —北京：中国财政经济出版社，2004. 5

ISBN 7 - 5005 - 7301 - 4

I. 财... II. 张... III. 财政管理：风险管理—研究 IV. F810. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 046156 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drd.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 北京财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 21.5 印张 336 000 字

2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月北京第 1 次印刷

定价：38.00 元

ISBN 7 - 5005 - 7301 - 4/F · 6375

(图书出现印装问题，本社负责调换)

前 言

在绝大多数场合，政府旨在提供、提高、改善社会公共福利的财政活动安排，包括目标确定、政策制定、工具选择及路径选择等，一般都是在受风险（或不确定性^①）影响的环境中进行的。因此，对公众而言，政府财政活动的实际效果可能是不确定的，或是达不到预期效果的，或是取得它们意想不到的效果。总之，经常出现的结果就是对预设目标的明显偏离。公众面临的这些财政风险主要源于两个方面：一是财政过程，客观上存在着政府以现有的认知能力尚无法认识的，或者已经认识但尚无法有效控制的各种影响因素；二是财政活动过程中政府决策官员不愿意按照市场经济规律办事，其行为直接地、间接地扭曲了市场力量，并人为地造成社会福利的损失或其他严重的社会经济问题^②。

经济社会中导致形成财政风险的原因很多，既有客观因素造成的，也有主观因素造成的，而后者带来的风险情况更为复杂。在引发财政风险的各种主观因素中，有些是属于对客观经济规律认识不充分问题，有些是属于盲目行动忽视风险规避问题，还有些则属于政府官员及其所代表的利益集团之利益驱动问题。但是，无论何种原因，大部分财政风险给本质上代表公众利益的政府财政活动明显地构成了继续进行的约束条件或严重隐患，导致原本希望用来弥补“市场失灵”的财政活动不能达到预期目标，从而也使政府在不同程度上陷入“政府失灵”的状态。

多年来，有关政府财政活动的效果及其风险的研究一直是宏观经济学和现代财政学研究的重要课题。例如，为了避免财政风险导致政府财政活动陷入“政府失灵”状态，人们一直探讨免于引发风险的财政活动的保障条件是什么。有关理论研究与典型国家的实践经验表明：零风险、低风险

^① 一般经济学文献中，风险（risk）与不确定因素（uncertainty）经常是互换使用的。不过，在具体处理“风险”与“不确定因素”上，人们所采用的技术手段则有所不同。

^② 例如：2002年10月31日，国家统计局副局长邱晓华在重庆就当前经济形势所做的报告中指出，20世纪80年代中后期，国家实行部分生产、生活资料的贷款价格的“双轨制”，特殊社会群体因此而享受了价差带来的6000亿元财富。这成为当前我国出现的贫富差距问题之一主要原因之一。见当日的《重庆商报》。

的政府财政活动，在极大程度上取决于财政活动本身能否创造出一种和谐的财政经济环境。政府财政活动在本质上不仅仅是被动地适应市场经济环境的变化，而且还要在履行其职能过程中合理地改造市场经济环境，最终创造出一种和谐的财政经济环境。在这样一种环境下：（1）既定的国内经济资源被用于私人经济领域，还是被用于公共经济领域，并不出于强制性要求，而是根据市场经济发展的需要并通过公共决策过程决定的。（2）政府的财政活动不仅能够为市场经济之健康发展创造条件，而且能够为增加私人经济活动的积极性、创造性提供刺激。（3）同样，政府财政活动不仅要讲究效率，而且还要受到公众监督。（4）国民、企业、政府作为经济活动主体，三者间不具实质性的隶属关系，而在相当程度上表现为经济利益与经济权力上的相互利用和相互制约^①。

在上述财政经济环境下，政府财政活动才有可能按照以下原则进行：依据国民可能承担的能力，按照公平合理的标准汲取财政资源，通过科学的计算，以最小的成本方式提供公共物品与劳务以满足日益增长的公共需求。

目前，我国财政过程中存在着一些严重问题，这些问题导致产生政府和公众均无法回避的财政风险。如果说我国在推行市场经济体制过程里，政府财政活动也会遇到与发达国家政府以往财政过程中曾经出现过的各类风险，也要处理几乎相同的问题，那么，现在就有必要对我国的财政风险问题进行理论与实证研究。基于这种考虑，本书结合对近年来政府财政活动和所推行的财政政策所做的一般性考察，就政府财政的税收风险、支出风险、国债风险、地方财政风险、公共风险、系统风险等问题进行较为深入、全面的分析。

本书对我国政府财政活动方式及性质所做的分析研究表明：即使在财政过程中不可能零风险地推行以总需求管理为目标的审慎的财政政策，但只要严格遵循市场经济条件下公共财政过程所要求的预算管理规则，并精心组织其各项财政活动，政府不仅能够规避和化解财政风险，而且必然能够做到最大限度地提高财政资源的使用效率，以不断满足公众希望通过政

^① 中国古代的治国为政之基本目标就是使国家经济处于这种状态，在宋代政治家欧阳修的《原弊》一文中表述了这一基本目标：“古之为政者，上下相移用以济，下之用力者甚勤，上之用物者有节，民无遗力，国不过费，上爱其下，下给其上，使不相困……一夫之力，督之必尽其所任，一日之用，节之必量其所入，一岁之耕，供公与民食皆出其间，而常有余。”（参见《中华千年古书》之《欧阳修、曾巩、王安石合集》，故宫博物院紫禁城出版社，1998年版）

府财政持续改善社会福利的这一基本要求。我们认为，在合适的社会、经济、政治制度下，政府不仅能够降低其财政活动的风险性，而且还能够为防范、规避财政风险做出最大努力。对于公众和政府来说，明确各种财政风险之所在，并有效地防范、控制这些风险，无疑会给社会经济发展带来许多利益。

按照米塞斯的观点，人的活动就意味着未知的未来，在此意义上，活动本身就是一种带有风险性的行为。长期以来，人们对社会经济过程所进行的广泛研究，特别是在经济科学领域的大部分研究，其目的都是在认识人类社会过程、经济过程的变化与发展规律。人们之所以要求广泛认识和深入理解这些规律，就是为了在自己的活动过程中尽量减少风险，增加确定性，以便给自己有目的的活动选择更好的实现方式、路径，节约活动成本并最大限度地提高活动的价值。不过，应该看到，经济科学目前所取得的成就，远不足以使人们认识全部风险。正如米塞斯所云：“科学并不给我们绝对的、最终的确定性。它仅在我们心智能力所及范围内，在现行科学思维状态下给我们某种保证。科学体系无非是对知识进行的无穷尽地累进性搜索和获取。”^① 因此，经济学对风险问题的研究也只能是得出一般性结论，它只能对人们经济活动所采取的各种方法、所使用的各种手段进行有限的科学评价。

^① 米塞斯著《人类行为》（英文版），中国社会科学出版社1999年版，第7页。

目 录

第一章 风险现象与财政风险	(1)
第一节 风险与风险分析	(1)
第二节 财政风险	(4)
第三节 财政风险形成及社会福利影响	(10)
第四节 财政风险研究的哲学基础	(22)
第二章 财政风险的定性分析与定量分析	(25)
第一节 财政风险的定性分析	(25)
第二节 财政风险的定量分析	(29)
第三节 财政风险量化模型	(33)
第四节 多种风险分析方法的综合运用	(38)
第三章 税收风险	(43)
第一节 税收风险概述	(43)
第二节 税收风险成因	(48)
第三节 税收风险程度的测算	(64)
第四节 防范税收风险的主要对策	(82)
第四章 支出风险	(87)
第一节 财政支出与财政风险	(88)
第二节 支出风险成因	(92)
第三节 支出风险的指标评价体系	(106)
第四节 降低支出风险的主要措施与建议	(115)
第五章 国债风险	(133)
第一节 国债风险及其形成原因	(134)

第二节	增发国债还是减税	(142)
第三节	国债风险指标及其可持续性分析	(148)
第四节	降低国债风险的措施与建议	(163)
第六章	地方财政风险	(172)
第一节	地方财政风险的特征与种类	(173)
第二节	地方财政风险的成因分析	(181)
第三节	地方财政风险评估	(188)
第四节	地方财政风险的防范对策	(196)
第七章	政府财政面临的公共风险	(205)
第一节	公共风险概述	(205)
第二节	典型公共风险分析	(212)
第三节	控制公共风险 舒缓财政压力	(226)
第八章	财政的系统风险	(239)
第一节	财政系统	(240)
第二节	财政系统的内生性与外生性风险	(249)
第三节	财政系统风险综合评价	(260)
第四节	应对财政系统风险的基本对策	(269)
第九章	寻租、腐败与财政风险	(277)
第一节	官员的“经济人”范式及寻租理论	(278)
第二节	寻租性腐败	(282)
第三节	寻租性腐败问题对财政经济的影响	(288)
第四节	制度创新治理腐败	(298)
第十章	加强法制建设 防范财政风险	(302)
第一节	法律与程序——财政活动有效性的制度保证	(303)
第二节	我国财政立法的现状	(308)
第三节	完善财政立法 控制财政风险	(319)
主要参考文献		(331)
后记		(335)

作为本书的第一章，这里仅就经济生活里的“风险现象”做一般性分析。在一般性分析基础上，结合经济科学的方法论认识，对财政风险研究所涉及的主要方面进行概述。

第一节 风险与风险分析

作为风险问题研究的起点，本节对风险的一般概念和风险分析的一般方法做简要解释。尽管本书在对各类财政风险进行分析时采取的具体方式方法可能有所不同，但这些具体方式方法并非是对一般分析方法的否定，它们本质上仍然体现了风险分析一般方法提出的基本思路。

一、经济生活中的风险

“风险现象，或者说不确定性或不完全信息现象，在经济生活中无处不在……奈特（Knight）于1921年提出风险与不确定性的关系问题。如果一个经济行为者所面临的随机性能用具体的数值概率来表述……那么，就可以说这种情况涉及风险；另一方面，要是该经济行为者对不同可能事件不能（或没有）指定具体的概率值，就说这种情况涉及不确定因素。”^①

比较一致的看法是：风险意味着在一系列不确定性因素影响下给人们

^① 《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，第四卷，经济科学出版社1996年版，第216～217页。

有目的的行动带来的、与预期目标相比较而言的利益损失的可能性^①。从该定义可以推导出以下几点认识：(1) 只有在未来过程中，影响特定事物发展的一切因素均为确定的情况下人们有目的的活动才能处于零风险状态。(2) 现实生活是一个充满不确定性或未知因素影响的随机环境^②，所以风险是客观存在，并不以人们的主观意志为转移的。(3) 尽管风险是客观存在的，但只要人们不采取行动，也不会受风险的任何影响；换言之，人们不恰当的活动本身也是诱发风险的因素之一。(4) 某种活动到底会产生什么样的结果，以及这种结果在未来会对有关方面产生何种影响，人们通常不易事前做出明确判断。因此，人们也会因风险影响而对事物发展中的因果联系不能做出明确判断。(5) 风险对人们经济福利造成的损失大小取决于多种因素：如作为行为主体的人所处活动环境的不确定性程度，行为主体对所处活动环境之不确定性的认知能力，行为主体对其活动制定的预期目标，行为主体活动的频率与规模，特定活动对不确定因素影响的敏感性，以及处理风险、不确定因素的技术性手段之完备程度，如此等等。

二、风险分析的一般方法

作为某种可能性，风险与不确定性在理论上有微妙的区别。对于前者，人们可以通过一定的方法对特定事件（或活动）不同结果发生的概率进行测算，进而做出有关风险程度的估计。但是，对于后者，人们找不到合适的方式方法对特定事件不同结果发生的概率进行测算，也就无从估计风险程度，这是不确定性的基本特征。这样，在存在风险的环境中，只要在按特定实施方案计算的预期收益中再扣除一项风险成本，也即在按特定实施方案计算的预期成本上再增加一项风险成本，修正后的预期收益^③就可以视为无风险状态下理应达到的目标收益。

具体地讲，概率分析就是将某一活动的成本和收益的不同结果，通过分布的概率形式，计算出该活动成本和收益的期望值和方差。期望值是对

^① 在国际贸易中，本币贬值可能对出口商产生有利的影响，或本币升值可能对进口商产生有利的影响。

^② 著名经济学家米塞斯讲道：我们应该假设所有事件和变化的结果惟一地是由那些永恒不变的规律决定的，正是这些规律在整个宇宙中支配着事物的存在与发展。参见《人类行为》（英文版），中国社会科学出版社1999年版。

^③ 在成本-收益分析中，人们通常是通过概率分析方法对具有或然性的结果计算出相应的确定性当量。这里提到的“修正后的预期收益”，就是理论上剔除了风险影响的预期收益的确定性当量。

有风险的各种可能结果的一个加权平均,反映预期的总体变动趋势。人们可以计算出不同行动收益的期望值,然后进行比较。如果计算出来的不同行动的期望值是相同的,或接近的,就要进一步计算不同行动的风险程度,以便对行动的取舍做出选择。“方差”和“标准差”是两个相关、但性质有别的、用以衡量不同风险程度的统计指标:方差是各种可能结果与期望值之差的平方的加权平均值,标准差是方差的平方根。较大的方差和标准差反映更高的风险和较大收益的离散程度。值得注意的是,通过计算可以了解不同事件(活动),或同一事件(活动)不同方案(结果)的风险程度,但是人们对每个有风险的结果进行怎样选择,往往还取决于他们对风险所持的不同态度。有些人是风险厌恶者,有些是风险爱好者,还有些是风险中性者。因此,在存在各种风险情况下,对于行动的决策者来说,具体行动的选择在很大程度上也取决于他们对风险所持的态度。例如:前面提到的通过风险成本计算来修正后预期收益,就是假定人们具有风险厌恶倾向。当然,如果假定人们具有风险中性或风险爱好倾向,人们对事件(活动)预期目标的确定,对实现此目标的方案选择以及实施该方案的方式方法都会有所改变。

概率分析方法的前提是大体了解收益和成本的随机分布状况。但在某些情况下,了解、确定事件(活动)不同结果发生的概率及其分布是非常困难的,甚至是不可能的。那么,为了估计这些不确定性对事件(活动)的成本、收益所产生的影响,人们一般采用敏感性分析方法来解决有关问题。敏感度分析,作为一种分析方法,是考察与事件(活动)有关的一个或多个外部因素发生变化时对该事件(活动)的预期成本、预期收益(以及其他社会、经济指标)变动所可能产生的影响程度。利用这种方法,人们可以在外部条件发生不利变化时,能够对拟订的事件(活动)的实施方案的承受能力做出一定的判断。简言之,敏感度分析就是确定影响事件(活动)结果的那些敏感性因素和不敏感性因素,并着重分析敏感性因素对事件(活动)的经济效益的影响程度。敏感度分析可以使人们了解不确定因素对事件(活动)的社会、经济指标的影响,从而提高决策的准确性^①。

^① 敏感度分析,本质上是确定某个事件(活动)的社会、经济指标对不确定因素变化所做出的反应的灵敏度。这些反应的强弱程度都可以通过敏感系数予以表示。敏感系数被定义为目标值变动的百分数与参数值变动的百分数之比。

第二节 财 政 风 险

财政风险是社会经济生活中始终存在的一种风险现象, 鉴于它对个人福利增长与公共福利增长均产生重要影响, 故比其他类型的经济风险更能引起人们的普遍关注。本节首先研究财政风险的定义, 并在此基础上界定本书的研究对象和研究范围。其次, 通过对财政风险的分类和对其表现形式的概述, 确定本书的基本研究框架。最后, 对财政风险的本质特征及风险问题研究的重要意义做简要说明。

一、财政风险定义

根据奈特的区分, 与其他经济活动一样, 财政活动所涉及的风险可以分为两种情形: 一种是在带有风险情况下, 人们了解特定财政活动的各种可能结果。尽管各种可能结果在未来时间上的分布是随机的, 但人们却能计算出不同结果分布的概率。这是典型意义上的风险。另一种是在带有风险情况下, 人们无法计算特定财政活动的各种可能的结果的概率分布, 即各种结果的概率分布具有相当的不确定性; 甚至会出现这样情况, 活动结果本身具有不确定性, 只能通过各种明确的假设条件予以推知, 进而了解假设条件改变时结果会有多大程度的改变。于是, 人们把这种概率难以确定的风险称之为“不确定性”。

目前, 理论界对财政风险有不同定义: 一种提法是, 一般而言, 所谓财政风险^① 是指政府不适当的财政活动或财政行为 (作为事件) 给政府本身, 给政府进一步的财政活动以及给社会经济带来的各种潜在危害的可能性; 另一种提法是, “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。”^② 比较这两种说法, 不难看出, 前一种提法是假定特定行为主体 (政府、公众等) 的特定行动 (财政活动) 引发了财政风险, 那么减少或规避风险的途径主

^① 鉴于政府各类财政活动 (或财政行为) 均是在其相关政策指导下做出的, 财政风险实质上就是政府的财政政策风险。

^② 高志立等: “财政风险及其构成内容的理论分析”, 《财政研究》, 2001年第2期。

要在于改变行为主体的活动范围、方式、方法；后一种提法是假定行为主体的活动是合理的，但该活动的最终结果要受各种客观存在的风险和不确定性因素的影响，而不受行为主体控制。那么，减少或规避风险的主要途径就是通过改善环境因素以减轻其对人们行为的不利影响。

鉴于上述两种对财政风险的表述，各有自己的依据。据此，人们通常把财政风险划分成两个大类：内生性财政风险和外生性财政风险。不过，按照我们在财政风险研究中所接受的哲学基础与采取的方法论，我们认为，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。更重要的是，财政过程中人们最有可能有效防范、化解的财政风险也就是内生性风险。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，特定财政活动受内生性风险影响的程度完全可以降低到最低限度。

本书以下内容主要研究内生性财政风险，个别问题则视研究工作的需要也会涉及到某些外生性财政风险。

二、财政风险分类

按照引发风险的本源划分，可以划分为内生性财政风险与外生性财政风险。内生性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：（1）政府职能界定不清导致政府与市场关系不协调；（2）财政立法滞后且有关法规制定不尽合理；（3）财政管理制度与专项管理制度不健全；（4）缺乏必要的公共决策过程；（5）事前、事后财政监督不力；（6）政府官员道德问题和职业技术问题。

外生性风险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。相比之下，内生性风险比较容易化解，而外生性风险更难于控制。

有关文献中，对财政风险分类还采取以下几种标准：按照具体风险形成原因划分，可以分为：政治风险、体制风险、制度风险、技术风险、经济风险、管理风险等。按照具体财政活动类型划分，可以分为：财政的收入风险、支出风险、赤字风险、债务风险、投资风险、政策风险等。按照风险识别难易程度划分，可以分为：显性财政风险和隐性财政风险，前者

(如债务风险、投资风险等)比较容易察觉,有早期发现的可能性,其影响范围也比较容易确定,甚至风险程度可以预先予以估计;而后者(如内生性风险中的道德风险,外生性风险中的政治风险等)则比较隐蔽,难以察觉,更难于早期发现,其影响程度更不确定。此外,还可以按照政府层次标准,划分为中央政府财政风险、地方政府财政风险;按照影响范围标准,划分为全局风险和局部风险;按照时间标准,划分为长期风险和短期风险,如此等等。本书所研究的财政风险是按照具体财政活动类型划分,就其形成本源看,大多数属于内生性风险。主要表现在:

1. 源于收入方面的财政风险,即税收风险。我国财政收入方面存在的主要问题是可调控财力不足、主要收入来源表现出较大的不稳定性,财政收入增长缓慢,财政收入占 GDP 的比重、中央财政收入占国家总财政收入的比重(国际比较)均偏低。此外预算外资金膨胀,增长过快、过猛的势头尚未得到有效控制^①。人们对这些本质上属于税基侵蚀的问题,如果任其长期存在下去,或者长期得不到有效解决,必然成为引发其他各类财政风险的重要根源。

2. 源于支出方面的财政风险,即支出风险。我国支出体制的惯性及经济运行中产生的新问题,使财政支出刚性增长。在民间投资尚未成功启动的情况下,财政投资也仍面临着继续扩张的压力,致使财政负担日益严重。另外,我国的财政支出结构也不甚合理,财政“越位”和“缺位”现象并存。例如,急需建立的社会保障基金在筹款上遇到极大困难,而与此同时各级政府的行政经费却急剧膨胀。行政管理费增长过快,根本原因是机构和人员编制膨胀^②。人员膨胀以及由此产生的行政经费膨胀,严重制约了政府财政基本职能的有效发挥,并越来越成为政府的沉重负担。

3. 源于预算赤字和国债管理方面的财政风险,即国债风险。我国的财政赤字存在着长期化、数额大、增长快的问题。尽管从数据上看,我国赤

^① 由于目前预算外资金管理体制不健全,使其筹集和使用呈现混乱状态,如收费不合理、资金不储存、支出无计划、违纪难追究等。从宏观调控角度看,虽然预算外资金规模较大,但由于它在一定程度上是以预算内资金为代价的,所以难以发挥同预算内资金同样的作用,对提高政府调控能力并无明显补益。实际上,预算外资金形成的“乱收费”现象,不仅严重破坏了正常的财政分配秩序,而且败坏了社会风气,同时对预算外资金控制不好必然导致有限的财政资源浪费、总体财政政策效果下降。

^② 1980年全国的行政管理经费仅为66.8亿元,约占财政支出的6.14%;到1996年达到1041亿元,增加了14.5倍,而同期财政总支出仅增长了5.5倍;1993—1997年财政收入年增量1000亿元中,有60%用于新增人员经费。据统计,全国吃“皇粮”的人数由改革初期的1000多万人增加到目前的3700多万(包括党政干部、军队干部、事业单位干部、教师和企业干部)。如果再加上以工代干和机关招聘的干部,财政供给人数达到4000多万左右,占全国总人口的1/30。

字率（当年财政赤字占 GDP 的百分比），与国际安全警戒线标准（3% ~ 4%）相比，仍存在一定的扩大空间，但赤字依存度（当年财政赤字对财政支出的百分比）较高则相应增加了政府财政的脆弱性，如果货币政策配合不好，也极易引发通货膨胀。另外，虽然从债务负担率指标看，我国远低于发达国家的水平，但这并不意味着我国债务量偏小，债务发行余地大。由于我国明显存在着国债资金使用缺乏经济效益、税收结构不能适应经济结构和所有制结构的变化等问题，导致大部分国债几乎都要通过发新债还旧债的方式运作。这样，在财政困难未能扭转的情况下，国债规模会像滚雪球一样越滚越大。

4. 地方政府财政风险。我国地方政府财政管理体制由省、市（地）、县、乡四级政府财政构成，其中除省级政府的财政风险相对较小外，越往下一级政府，其所面临的财政风险就越高。这其中有一个关键的原因是，省级财政的困难可以通过实施调节权，以中央补助和市、县财政上缴的方式得以缓和；而越是基层政府，财政回旋余地越小，一旦发生财政风险便难以外化释放。就当前情况看，我国县、乡两级政府的财政风险最大：全国财政赤字县的比例已经达到 50% 左右，赤字乡的比例则更高，在某些省区甚至超过 90%，相当一部分县、乡、镇政府实际上已经处于借债度日的境地。导致地方政府财政风险不断加强的一个重要原因是制度改革滞后，比较突出地表现在：（1）财政体制建设不稳定，各级政府财政职能不明确；（2）各级政府财政预算约束软化；（3）各级政府，尤其是省以下各级政府，普遍存在财政决策不科学，失误问题经常发生的现象；（4）财政法规建设滞后，依法理财、依法行政尚停留在口号宣传阶段。

5. 政府财政的公共风险。在市场机制比较完善的国家，政府财政承担的公共风险仅限于市场不能达到的领域，而在我国经济转轨的现阶段，由改革的政府主导性质决定了改革中方方面面的矛盾和问题都直接间接地反映到财政上来，都对财政提出了财力上的要求，因而我国财政所承担的风险是全方位的，且呈扩大趋势。公共风险主要源于两个方面：一是以国有企业和国有银行为主要组成部分的国有经济占国家经济活动的比重过大，为此导致我国财政支出中有相当部分用于生产性投资或资本性投资，这些投资活动本身带来的风险与私人投资风险相比具有大体相同的性质；二是政府干预社会经济生活的深度和广度均达到不适当的程度，政府活动和私

人活动就难以充分发挥各自的比较优势，轻则妨碍市场机制自发地对私人经济活动发生广泛的约束作用，重则导致政府与国民之间的利害冲突加剧。于是，社会经济活动无论在私人层面上，抑或在公共层面上，均难以产生经济学意义上的效率。在市场机制和私人经济行为被极大扭曲的情况下，大量市场风险（私人风险）转化为公共风险。

6. 财政的系统风险。如果将财政视为社会经济大系统中的一个子系统，社会经济大系统本身和其他子系统的变化会给财政活动带来有利的或不利的影响，从而会提高各类财政风险。另外，财政的系统风险更普遍地形成于政府系统内部，即各政府部门官员的道德水准与职业能力直接决定着财政资源的使用效率。由于各级政府的权力实际上是通过官员行使的，这在客观上要求政府官员不仅要有正确使用权力的知识，而且要有抗拒被权力腐蚀的能力。否则，国民赋予政府的权力就会从治理国家的工具改变为官员们谋取私利或集团利益的工具。不过，即使人们相信政府官员的职业道德是可靠的，也不能保证实际上是按照官员个人性格、作风制定的“政府决策”总是正确的。

7. 财政的制度风险。按照制度经济学的观点，现行经济、政治制度的性质不仅决定着公众的社会行为，而且也决定着各类政府部门（政府官员）的行为。这是因为制度及其变化导致的各类政府部门（政府官员）的预期变化，相应地做出“理性”或“非理性”行为调整。这些对制度变化做出的反应既可能给政府财政活动带来有利的影响，也可能带来不利的影响，财政的制度风险由此形成。本书的研究成果表明，各类财政风险的形成或多或少都有制度因素的影响。特别是在转轨时期，国家各项经济制度的调整不能及时到位，某些制度、法规建设明显滞后的情况下，不仅难于给各类政府部门（政府官员）设立某些规范的行为标准，而且难于纠正那些明显不规范、甚至违规的行为。可以说，在当前的财政经济中，制度风险最为严重，也最难防范与规避。

上述对财政风险的分类不一定准确，但财政风险主要涉及这些方面。对于我国来说，短期内急需规避的风险是前四项，规避方法主要是加强风险管理、减少财政决策的失误，以及依靠技术手段持续改善财政资源的使用效率；而从长远看，则目标明确的制度建设和体制改革有助于防范与规避所有的财政风险。

三、财政风险的表现形式

各国政府在其财政活动中往往忽视财政风险带来的可能影响，这倒不是政府有意识这样做，而是财政风险的一种重要表现形式造成的，即财政风险的隐蔽性。隐蔽性造成大多数财政风险难以被及时察觉、及时发现，往往只能依靠理论和经验进行事前分析，藉以选择有关风险防范手段。不过，如果理论分析表明发生财政风险的可能性极小，而过去的经验又无法借鉴，国民与政府官员就常会忽视财政风险问题。

财政风险的另一个重要表现形式特点是它的长期性。所谓长期性包括两层含义：一是指各种财政风险从形成到发展，直至发生都有一个长期过程，因此，对政府官员短期行为不会造成实质性约束；二是指财政风险给经济生活带来的负面影响也是长期的，难以短期克服。

间接性也是财政风险的一个重要表现形式特点，即有关财政风险不断加大的征兆并不直接表现在政府财政领域，而是通过各种方式反映在其他经济领域。间接性财政风险最典型的例子是国有银行呆账问题。长期以来不合理的银行信贷政策、有失科学的银行管理体制以及国有企业严重亏损等原因给国有银行造成呆账规模不断扩大，目前据保守估计也高达数万亿元。这些巨额呆账，直接反映为银行风险，但间接反映为财政风险。如果允许国有银行冲销呆账，无非是相应增加财政赤字，最终把银行风险转化为财政风险。

财政风险在表现形式上还有一个混合性特点，即财政风险往往与其他各种经济风险交织在一起，不仅辨认难，而且防范、治理也难。例如，一些国家政府推行最低工资制度，虽然它有助于维护劳动者的经济利益，但是如果法定工资大大超过劳动市场竞争性工资标准，就可能带来更多的劳动失业。这本来是国家制定的收入政策导致的经济风险。不过，面对失业，政府就要采取财政措施，或是增加政府的转移支付，或是增加公共投资，或是增加社会治安开支。然而，这些财政活动也都有各自的风险。于是，这种首先表现为收入政策的风险就与后来衍生的财政风险交织在一起，增加了政府解决经济问题的难度。事实上，政府越是把其财政活动作为抵御各类经济风险的最后屏障，财政风险的混合性特点就越明显，规避、化解这种风险的难度也就越大。