

Zhongguo Xianxiang Caizheng Fengxian

Wenti Yanjiu

中国县乡财政风险

问题研究

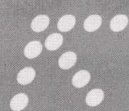
陈志楣◎著

人民出版社

■ Zhongguo Xianxiang Caizheng Fengxian

Wenti Yanjiu

中国县乡财政风险



问题研究

陈志楣◎著



人民出版社

责任编辑:刘 阳

装帧设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国县乡财政风险问题研究/陈志楣 著. —北京:人民出版社,2007.6
ISBN 978-7-01-006667-7

I. 中… II. 陈… III. ①县-地方财政-财务管理:风险管理-研究-中国②乡镇-地方财政-财务管理:风险管理-研究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 176579 号

中国县乡财政风险问题研究

ZHONGGUO XIANXIANG CAIZHENG FENGXIAN WENTI YANJIU

陈志楣 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:11.5

字数:270 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-006667-7 定价:23.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539



作者简介

陈志楣

男，1964年生，教授，华中科技大学经济学院在职博士；现任北京工商大学人事处处长，校学术委员会委员，北京市新世纪人才“百人工程”人选，1997年被授予“北京市优秀青年骨干教师”称号，1998年被评为北京市优秀青年教师；在《管理世界》、《财政研究》、《财贸经济》、《税务经济》、《中国特色社会主义研究》等核心期刊发表论文60余篇，出版著作8部，主持完成国家社会科学基金、国家自然科学基金、教育部人文社会科学基金、北京市社会科学基金和自然科学基金各一项，以及财政部、中国证监会课题各一项，北京市教委课题3项。代表性著作有《税收制度国际比较研究》、《中国期货市场专题研究》、《国债市场比较》、《财政或有负债与财政风险研究》、《跨世纪的命题：加快中国经济发展问题研究》、《产业结构与财政金融协调发展战略研究》等；主要研究领域：财政理论与政策、税制比较、产业成长理论以及财政与产业发展问题研究。

中国县乡财政风险问题研究

Zhongguo Xianxiang Caizheng Fengxian Wenti Yanjiu

策划编辑：刘 阳
责任编辑：刘 阳
封面设计：肖 辉

试读结束：需要全本请在线购买：www.ertongbook.com

本课题为北京市教育委员会人文社会科学研究计划项目

项目编号：sm200310011019

序

万丈高楼平地起。言指高耸云天的大厦，必奠基于稳固的平地。否则，离开平地，就只能空中楼阁了。

我们共和国的大厦，历经 58 年的风雨洗礼，正雄居世界的东方。其中前 29 年，年轻的共和国，熨平了战争的创伤，恢复了国民经济，在成功实行社会主义生产资料的社会主义改造之后，迎来了社会主义建设的高潮，其间虽有“左的”、“冒进的、乃至史无前例”的时期，但亦有清醒的、调整的、成功的时期。特别是毛泽东同志的《论十大关系》、《正确处理人民矛盾》为中国发展道路的探索和共和国大厦的建设奠定了坚实的基础。其中后 29 年，在共和国的大地上，以改革开放作为鲜明特点，以加速发展彰显辉煌成就，以与时俱进成其突出标志，促使文明的古国焕发出勃勃生机与活力，终于使站起来的中国人民迈上了全面建设小康社会的强国富民之路。

无论从国家机器组成还是行政体制的构成看，无论从国民经济的基础还是全面建设小康社会的重点来看，无论从社会主义初级阶段的基本国情还是从构建社会主义和谐社会的长期任务看，我国现阶段县乡两级的存在及其运行，是不可或缺，更是不可忽视的。而作为任何一种社会制度、体制、机制的支撑，其必要的

相适应的财力是带根本性的。诚如作者在其“导论”中所说的那样，“县乡财政是我国财政体系的基础，其运行状况直接关系到农村经济社会的发展、基层政权的巩固以及整个社会的稳定”，因此，县乡财政的运行状况是值得高度关注的。我国县乡财政状况究竟如何？总的说，随着新中国58年的建设，特别是改革开放29年以来的快速发展，其实力已有显著增强。但是，1994年分税制改革以来，它与中央财政、省（市、区）财政相比，主要是中西地区的县乡财政确实是困难的，有的甚至还比较严重。而这种状况的出现，却是在我国财政形势总体上明显好转甚至形势大好中发生的。因此，对我国县乡财政的困难要有深刻的认识和把握，是否存在县乡财政风险、以及对这种风险转化为财政危机的可能性、传导机制、作用机理进行深入剖析与研究，就显得尤为必要。本课题就是针对上述问题而展开的。

诚如作者所说，“对于国内的财政学者而言，研究如何防范与化解我国县乡财政风险问题是一个既富有理论价值与实践意义又极具挑战性的课题。”从该课题的研究成果看，这一课题的完成达到了预期的目标：理论阐述的深刻性，现状分析的透彻性和解决思路的合理性等，均有可圈可点之处。虽然，现时我国县乡财政的状况已有较大改善，但该研究成果的价值必然随着时间的推移而愈显珍贵。愿其为我国财政的改革与发展，发挥应有的作用。

是为序。

郭心博

2007年5月2日

目 录

序	郭代模
第一章 导论	1
第一节 国内外关于财政风险问题研究综述	3
一、国外有关财政风险的研究成果综述	5
二、国内有关财政风险的研究成果综述	16
第二节 本书的研究对象、研究框架与方法	41
一、县乡财政风险内涵	41
二、本书的研究对象、研究框架及方法	44
第二章 我国县乡财政现状与风险状况分析	48
第一节 我国的财政管理体制	49
一、行政区划与财政管理体制	49
二、分税制改革以前的财政体制沿革	51
三、分税制改革以来的财政管理体制	57
第二节 我国县乡财政的基本状况	65
一、县乡财政收入总体变化	65
二、县乡可支配财力现状	80
三、县乡财政支出状况总体变化	82

第三节	县乡财政赤字分析	93
一、	县乡财政自给程度分析	93
二、	县乡财政赤字状况分析	96
第四节	我国县乡财政风险的构成及分布特点	97
一、	县乡财政风险的类型	97
二、	县乡财政风险的构成	99
三、	我国县乡财政风险分布特点	111
第三章	我国县乡财政风险的成因分析	122
第一节	内源性县乡财政风险成因分析	122
一、	经济发展水平落后，制约财政收入规模以及 财政收入的可持续增长能力	123
二、	经济发展水平落后，使县乡政府未来面临着 巨大的支出压力	128
第二节	外源性县乡财政风险成因分析	130
一、	投资、决策失误引发县乡财政风险	130
二、	利益扭曲带来的县乡财政风险	131
第三节	制度性县乡财政风险成因分析	144
一、	市场与政府边界不清	144
二、	各级政府责任不明，使得财力有限的县乡政府 承担了本不应承担的事权	149
三、	财政制度不完善	151
第四节	政策性县乡财政风险成因分析	161
一、	法定性财政支出带来的县乡财政风险	162
二、	积极财政政策带来的县乡财政风险	164

第四章 县乡财政风险的评价	168
第一节 我国财政风险评价的传统体系及其特点	168
一、财政收入风险评价	168
二、财政支出风险评价	170
三、债务风险评价	172
四、财政制度性风险评价	175
五、传统的财政风险评价体系的 特点与不足	176
第二节 县乡财政风险评价的基本框架	182
一、总体层面财政风险的评价	183
二、部门层面上和项目层面上的考察	192
第三节 关于我国县乡财政风险的评价	200
一、财政透明度分析	201
二、医疗保障分析	202
三、农村金融服务分析	213
四、农村义务教育分析	221
第五章 国外地方财政风险管理的经验借鉴	229
第一节 发达国家的地方财政风险管理实践	229
一、美国的地方财政风险管理	229
二、澳大利亚的地方财政风险管理	234
三、日本的地方财政风险管理	235
第二节 发展中国家地方财政风险管理实践	236
一、巴西的地方财政风险管理	237
二、哥伦比亚的地方财政风险管理	238
三、委内瑞拉的地方财政风险管理	250

第三节 其他国家和地区的地方财政风险管理实践	259
一、保加利亚的地方财政风险管理	259
二、韩国的地方财政风险管理	261
三、中国台湾的地方财政风险管理	262
第四节 或有负债财政风险管理实践	262
一、新西兰的或有负债财政风险管理	263
二、捷克共和国的或有负债财政风险管理	264
三、南非的或有负债财政风险管理	266
第五节 地方财政风险监管的国际经验	268
一、对财政风险指标的选择	268
二、地方财政活动的预算、审计和报告	269
三、建立中央政府对高风险政府的干预机制	270
第六章 防范、化解我国县乡财政风险的基本思路	272
第一节 防范县乡财政风险的原则	272
一、财政风险管理的一般原则	272
二、防范我国县乡财政风险的原则	273
第二节 防范、化解我国县乡财政风险的基本思路	277
一、财政体制的重建	277
二、政府资产负债表的编制	306
三、基于财政资金运动周期的政府预算与 会计制度改革	313
四、转移支付制度的科学化	336
主要参考文献	351
后 记	359

第一章 导 论

20 世纪 90 年代以后，相继发生的墨西哥金融危机和亚洲金融危机使人们开始关注经济领域中存在的风险，尤其是财政金融风险。前几年来提出的“世界共解财政难题”表明财政风险已经成为现代财政学领域的一个至关重要的范畴，如何防范与化解财政风险也已成为各国政府所面临的重大难题。我国关于财政风险的研究也正是在这样的国际背景下进行的。

自我国 1994 年进行分税制财政体制改革以来，对中央和地方财政收支都进行了调整和界定，分税制改革 23 年来，我国财政形势总体上明显好转^①，财政对经济的促进作用也在很大程度上得到了发挥。然而在我国财政经济状况整体向好的大背景下，这些年来县乡财政却大面积地出现了入不敷出、收支矛盾尖锐的现象^②。县乡财政是我国财政体系的基础，其运转状况直接关系

① 《统计年鉴 2006》数据：1978 年全国财政收入为 5218.10 亿元，财政支出为 5792.62 亿元，财政收入占 GDP 的比重为 10.8%；2005 年全国财政收入为 31649.29 亿元，财政支出为 33930.28 亿元，财政收入占 GDP 的比重上升至 17.3%。

② 全国约有 1100 多个县不能正常足额发放工资，乡村两级净负债 3259 亿元，平均每个乡负债 298 万元、每个村负债 20 万元（农业部，1999）。

到农村经济社会的发展、基层政权的巩固以及整个社会的稳定。县乡财政陷入困境使城乡二元结构进一步扭曲，在一定程度上影响了我国城乡协调发展和社会主义新农村的建设，是一个事关我国长期、稳定、可持续发展的重大问题。有鉴于此，近几年来，县乡财政问题已经引起了中央及地方各级政府部门的极大关注，也逐步成为财政学者们关注与研究的对象。为什么在中国会出现这种“财政悖论”^①？为什么地方财政能力会如此脆弱？其内在动力和外在作用力源自何方？如何防范“财政悖论”所引发的地方财政风险与危机？如何解决县乡财政面临的困难？如何避免县乡财政危机的爆发？这些都是时代赋予我们并亟待解决的问题。

正如谚语“日出而晕”所讲，任何事情在其发生之前，都必有先兆。我们在讨论如何解决县乡财政困难的同时，更应当关注一下如何事先防范县乡财政风险，惟有如此，才能“防患于未然”，才能最终从根本上解决我国县乡财政面临的问题。因此对我国县乡财政风险状况，县乡财政风险转化为财政危机的可能性、传导机制、作用机理予以剖析与研究就显得尤为必要。对于国内的财政学者而言，研究如何防范与化解我国县乡财政风险问题是一个既富有理论价值与实践意义又极具挑战性的课题。

县乡财政风险作为地方财政风险的一种形式，既有与地方财政风险相同的性质和特点，也有着与之不同的个性部分。但对县乡财政风险的研究不可避免并且必然要在地方财政风险的研究框架基础上予以深化，因此，正确理解地方财政风险的内涵、特征以及充分利用已有的理论与实践成果，也就成为研究县乡财政风险的基础。

^① 指我国财政形势整体向好的背景下，县乡财政却大面积陷入“收不抵支”的局面。”

第一节 国内外关于财政风险 问题研究综述

经济理论界有关风险问题的研究早已有之，早在公元前 355 年，古希腊学者色诺芬（Xenophon）在其名著《经济论》（又译为《家庭管理》）一书中就呈现出有关于风险防范的思想火花^①。古典经济学的杰出代表之一威廉·配第在其代表作《赋税论》中多处论及正确与错误的财政收支、货币、信息政策措施所带来的好处与风险，并提出了规避和减轻损失与风险的措施。古典经济学的集大成者，财政学公认的创建者亚当·斯密在其《国富论》中，也有经济风险分析的思想和方法。形成于 20 世纪 30 年代的凯恩斯理论由于其主要针对 20 世纪 30 年代世界性的经济“大萧条”而来，所以该理论被称为政府管理社会经济风险的“危机经济学”——凯恩斯理论，该理论的结晶就是诞生于 1936 年的《就业、利息和货币通论》，它问世后，在相当长的一段时期内被各国经济与政治界倚重，并被当做克服经济危机的一剂良方，目前有相当一部分成熟市场经济国家把凯恩斯理论作为化解客观经济危险与政策制定的主要理论基础。

F. H. 奈特在其著作《风险、不确定性与利润》一书中对风险问题的研究达到了新的理论高度，奈特的贡献也成为学界之经典，其贡献就在于通过对风险与不确定性的区分来理解人的行为对风险本身的影响。奈特认为，只有当变化及结果是不可预测的时候，才可能带来特殊形式的收入，即利润。只有敢于创新及有创新精神的企业家，才可能创造出出乎人们意料收入，才能带来利润。这种不可预测的变化及结果，就是不确定性，而风险则

^① 色诺芬：《经济论》，商务印书馆 1980 年版。

是可以被计量的。奈特认为，对于不确定的风险之回报与对于其价值本身不可确定的风险的回报，二者间有着根本性差异，在奈特看来，不确定性具有比风险更深一层的含义，不确定性实际上规定着风险。

奈特之后，学术界很大程度上只是接受了他对于风险与不确定性的界定，而对于不确定性丰富内涵的讨论却无实质性进展。围绕风险概念所进行的理论探讨也只侧重于理论层面，基本不关注风险在政治、社会层面上的意义，而学者们已不再对“风险”与“不确定性”概念上的区分感兴趣。在实际的理论研究中，风险和不确定性这两个概念很大程度上是被混用的。国外有的学者甚至断言，风险与不确定性指的是同一概念，认为奈特对风险与不确定性的划分是不会有结果的^①。正是由于学术界认为奈特关于不确定性的讨论缺乏可展开性和可操作性，且客观上企业家与不确定性之间的关系完全是一种主观与想像的关系，无法找到可进一步研究的概念基础，同时奈特也没有就管理风险和不确定性在财政金融领域具体展开自己的讨论，他实际上因其时代的风险实践的局限性，没有找到讨论不确定性的具体领域，故而奈特及其他学者们对于不确定性的丰富内涵的讨论没有得到应有的沿袭。

而在奈特之后，被学术界普遍接受的关于“风险”的定义，是美国学者 A. 威廉斯的“结果变动说”，即在某种特定状态下和特定时间内可能发生的结果变动。这就是说，只要某项活动的未来结果有两种或两种以上，就是风险，也即未来结果的不确定性。简而言之，风险是指遭受损失的一种可能性。显然，A. 威廉斯对风险的定义没有区分“风险”和“不确定性”。

^① 赫什莱佛和赖利：《不确定性与信息分析》，中国社会科学出版社 2000 年版，第 10 页。

风险根据其发生领域及其属性划分，一般可区分为私人风险和公共风险。前者是指产生“私人”损失的可能性，一般是由私人主体（个人、家庭）和企业承担。后者则是指产生社会或公共危机，私人主体或市场无法化解，只能由政府预防与化解。

当然，将财政风险及财政风险管理作为一个专门的学术研究方向则是近几十年的事。20世纪70年代以来，拉丁美洲债务危机爆发后，“财政风险”才被作为理论与实务界普遍接受的概念。1998年东南亚金融危机爆发，我国关于财政风险问题的研究才开始受到政府和理论界的重视，不可否认，国内外有关财政风险的理论与研究方法仍处在探索与发展阶段，其中有关地方财政风险研究的文献更是屈指可数。

一、国外有关财政风险的研究成果综述

国外理论界认为财政风险是指爆发财政危机的可能性。何谓财政危机？较为经典的解释是1985年美国政府间关系咨询委员会使用的一种定义，即认为财政风险通常是下列类型中的一种：（1）破产：只适用于那些按照联邦破产法第9章的规定，要求宣告破产的正式申请情况。要想申请破产，政府必须宣布自己没有偿付能力。（2）政府债券、票据、支票的不兑付：无力支付到期的利息和本金。（3）无法履行其他义务，例如工资、养老金的支付等。关于财政风险问题的研究成果，大致有以下几个方面：一是财政风险的类别及其产生原因；二是财政风险管理的理论与方法；三是防范与控制财政风险的对策措施；四是专项风险管理研究。而对于地方财政风险的研究，理论界一般只是在财政风险分析框架下进行专题研究，鲜有专门独立研究地方财政风险的理论文献。在实践上，各国政府对地方财政风险则偏重于监控与防范，并制定预警机制，实施实时监管。总之，经过理论界与政府监管部门的共同努力，财政风险理论研究成果及政府部门实