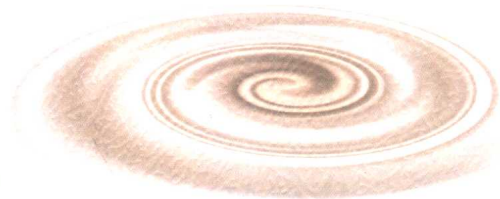


ZHONGGUOCAIZHENGFXIAN

中国财政

◆ 何开发 编著

风险



 中国时代经济出版社

ZHONGGUOCAIZHENGJINGNIAN

中国财政

◆ 何开发 编著

风险

图书在版编目(CIP)数据

中国财政风险/何开发编著. —北京:中国时代经济出版社, 2002. 10

ISBN 7-80169-159-8

I. 中… II. 何… III. 财政管理-研究-中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 075580 号

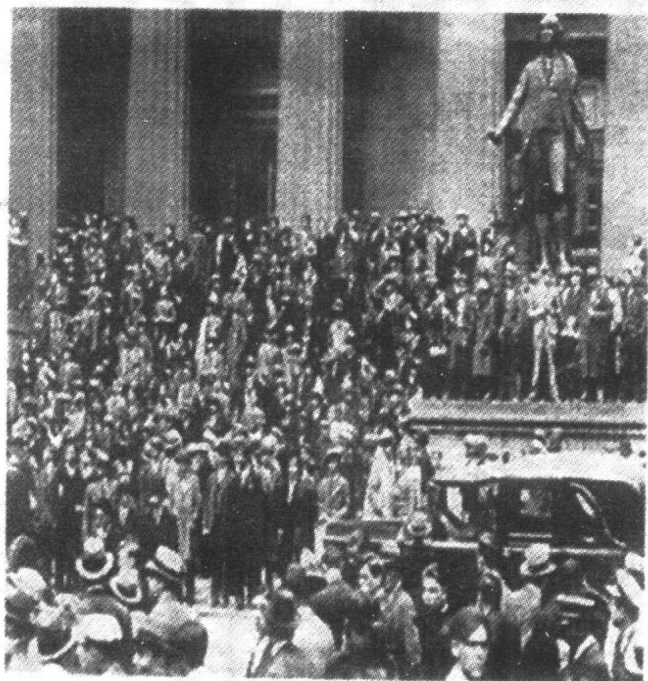
中国财政风险

何开发
编著

出 版 者	中国时代经济出版社 (原中国审计出版社)
地 址	北京东城区东四十条 24 号 青蓝大厦东办公区 11 层
邮政编码	100007
电 话	(010)88361317 64066019
传 真	(010)64066026
发行经销	各地新华书店经销
印 刷	北京密兴印刷厂
开 本	850 × 1168/32
版 次	2002 年 10 月第 1 版
印 次	2002 年 10 月第 1 次印刷
印 张	6.375
字 数	160 千字
印 数	1 ~ 5000 册
定 价	15.00 元
书 号	ISBN 7-80169-159-8/F·129

版权所有 侵权必究

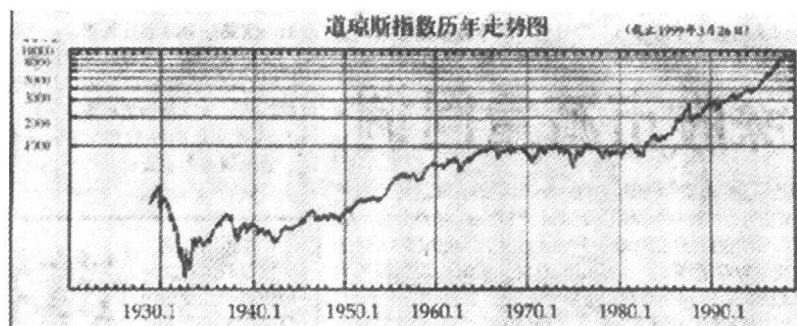
◀ 一九二九年 华尔街股市大崩溃，经济大衰退开始。（原载德国《明镜》周刊）



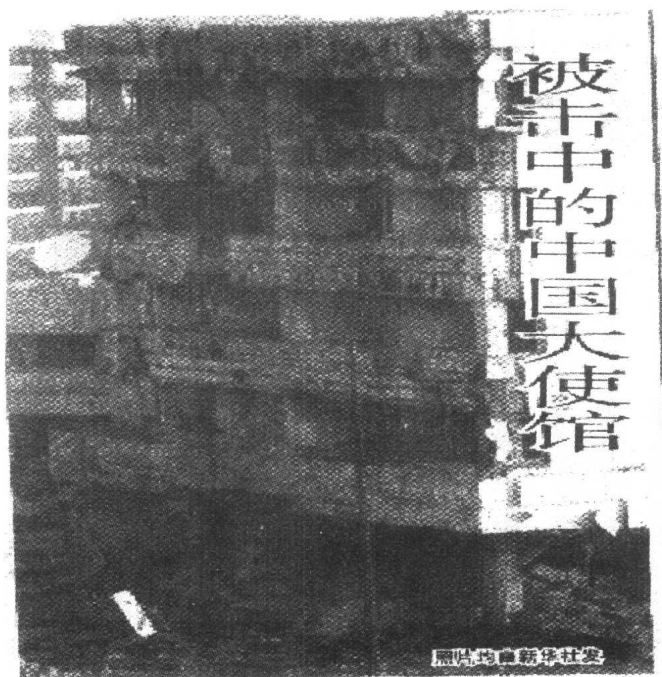
1929年10月24日华尔街股市大崩溃



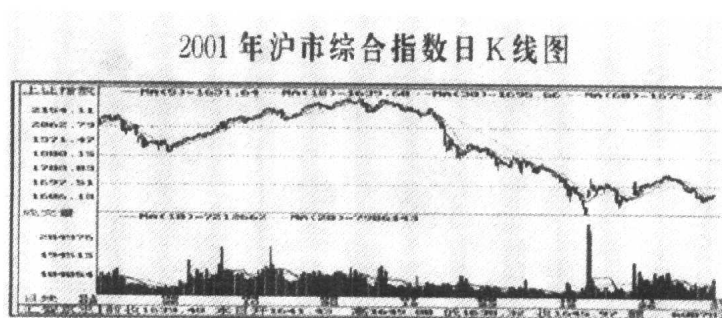
1999 年 4 月 10 日中美两国政府签署《中美农业合作协议》



1930 ~ 1990 年美国股票道琼斯指数走势图



1999 年 5 月 8 日美国炸毁中国驻南斯拉夫大使馆



2001 年上海股票综合指数日 K 线图



阿富汗钞票论捆数

反恐战争使阿富汗货币贬值



2001 年 11 月多哈会议上中国加入 WTO 签字仪式

序 言

加入世界贸易组织后,中国直接面临经济全球化的机遇和挑战。经济全球化浪潮在网络工具的支持下,以排山倒海之势冲击着世界各国经济生活和社会文明——每年将 10 多万亿美元的国际游资、最先进的生产技术和方式、日新月异的产品及服务、不断创新的经营理念、文字、语言和生活方式从美国硅谷、华尔街辐射到多瑙河流域、亚马逊河流域、尼罗河流域、恒河流域及黄河长江流域,推动各个国家、各个民族、各个地区的经济结构、产品结构、技术结构、消费结构发生巨变,在分工协作、优势互补、相互交融、相互依赖和相互竞争的作用下,促进全球经济不断发展、增长。但是,同时也将投机、风险、动荡、危机带到世界各地。从拉美国家、到东南亚和俄罗斯金融危机,无不烙印着经济全球化带来的伤痕。近几年来,由潜在的金融风险累积爆发的金融危机在世界各国频频发生,对受害国的经济造成不同程度的冲击,其危害性呈愈演愈烈之势。

80 年代初,阿根廷发生的金融危机几乎摧毁了它的整个经济体系,使其国民生产总值损失高达 5%;

1982 年,墨西哥金融风暴席卷全国,波及世界,使该国陷入严重债务危机,经济一度呈完全混乱状态;

1994 年 12 月,美国奥兰治在投资证券组合方面一下损失 16 亿美元,被媒体曝光后,宣布破产;1994 年底 1995 年初,墨西哥发生金融危机,飞燕式资本大量抽逃,整个拉美受到严重影响;1995 年初,在英国,尼克·利森在金融交易中越权操作,损失 7.9 亿多美元,使有着 230 余年历史的巴林银行一夜之间倒闭,被荷兰银行收

购,并在其分行所在国引起极大的恐慌;

1995年9月,日本大和银行由于其纽约分行负责人井口俊英进行未经授权的债券交易,遭致11亿美元的损失,美国监管当局宣布停止其在美国的业务;

1995年法国里昂信贷银行和那不勒斯银行因巨额亏损曝光引发信用危机;

1997年初,阿尔巴尼亚的金字塔集资事件导致国家全面危机;

1997年,亚洲金融危机爆发,东南亚诸国货币平均贬值30%~40%,其中泰铢贬值50%以上,印尼盾贬值100%,韩元最高贬值100%多,我国台湾地区货币也贬值20%以上。这场危机,给亚洲和其他地区的经济造成了巨大的冲击,韩国、泰国、马来西亚、印尼等国经济损失近6000亿美元,这些国家按美元计算的人均收入水平一下倒退10多年,泰国央行行长引咎辞职,日本多家金融机构宣布破产倒闭。

2001年,阿根廷发生金融危机,使其货币比索贬值48%,当年经济下降4.5%。

因此,防范国家财政风险,确保国家经济安全,成为经济全球化时代各国政府所共同特别关注的经济战略。美国为在经济全球化时代打赢这场持久的、无声无烟的世界经济大战,继续巩固、保持其经济安全战略优势,小布什总统特将经济安全战略提高到与国防同等重要水平,为使自己能够更加清楚地预见到潜在的造成局势动荡的金融危机,并对它们作出更有力的反应,布什总统特别在白宫设立一个新职位(安全助理),专门负责协调美国经济安全和外交政策目标。

中国目前处于经济转轨阶段,各项经济制度、政策、指标要在5~10年之内与国际贸易规则接轨(包括金融业、服务业和人民币自由汇兑),各项经济基础指标的稳定性相当脆弱(失业率上升、财

政赤字和债务规模压力日益增大、银行不良债权规模巨大、社会保障覆盖率低、经济复苏增长持续乏力等),国家经济安全系数逐渐偏低,同时扩大内需、促进经济增长的目标任务又还相当艰巨,如果我国经济在人民币实现自由汇兑前未能取得根本性好转,将会陷入日本式的通货紧缩困境。由此而来,各项经济风险指标将会进一步扩大。研究、探讨、建立健全国家经济安全预警机制,防范国家经济危机,确保国家经济安全、稳定增长,将是今后 10 年内我国和全世界各国政府财政货币政策的一个首要任务。由于国家经济危机的最后直接责任承担者是各级政府、主要是中央政府,政府财政收支状况的好坏,决定着政府应付危机的能力大小。金融危机,最后还是要转化为财政危机(财政承担银行不良资产消化的责任),而财政危机的恶化,将会促进社会政治、经济全面危机,甚至导致政权垮台。因此,研究国家经济安全预警机制,关键在于探索防范国家财政风险、确保财政安全的预警机制。

本书从财政风险概念、产生原因的一般理论分析(演绎分析)开始,将基础理论分析成果应用于国际和国内经济历史和实现(实证分析),通过理论分析与实证分析,探讨经济增长与财政风险之间的内在联系。通过对我国目前财政风险指标的定量分析和产生风险原因的定性分析,采用国际财政风险衡量指标,对我国财政风险状况进行考核、评估,提出了我国财政风险控制安全区间。在研究、分析过程中,将理论分析与实证分析、定性分析与定量分析相结合,历史与现实、国际与国内经济特征、成因相互对应、比较,甄别其普遍性和特殊性,根据国际经济一般风险规则,探索适合在经济全球化环境下控制我国财政风险、确保国家经济安全的实用风险控制指标和治理对策。

本书作者是多年从事财政管理工作和财政理论研究的同志,书中提出的财政风险控制指标和治理对策比较新颖、通俗、简要、实用,对建立、健全我国经济安全预警、防范机制具有一定参考价

值,值得广大从事经济管理工作和经济理论研究的同志一读。

财政部财政科学研究所副所长、博士生导师 王朝才

2002年5月

目 录

序 言	(1)
一 导论	(1)
(一) 财政风险主要特征	(1)
(二) 财政风险的分类	(3)
二 经济增长与财政风险	(10)
(一) 通货膨胀	(10)
(二) 贸易赤字	(11)
(三) 股票、房地产泡沫	(12)
(四) 不良贷款增加	(13)
三 经济衰退与财政风险	(15)
(一) 需求不足, 生产过剩	(15)
(二) 失业率升高	(16)
(三) 债务支付危机	(16)
(四) 财政赤字压力	(18)
(五) 资本外逃	(18)
四 财政风险国际实例	(20)
(一) 20 世纪七、八十年代巴西债务危机	(20)
(二) 1996 年阿尔巴尼亚金字塔集资计划	(23)
(三) 1997 年东南亚金融危机	(31)
五 财政风险成因分析	(34)
(一) 通货膨胀	(34)
(二) 通货紧缩	(35)
(三) 贸易赤字	(36)
(四) 债务危机	(37)

(五)国内储蓄支付危机	(38)
(六)股票市场	(39)
(七)房地产市场	(40)
(八)外汇市场	(40)
(九)资本外逃	(41)
(十)违规融资	(42)
(十一)政治制裁	(44)
(十二)自然灾害	(44)
(十三)战争	(45)
六 中国历史上的财政风险与政权危机	(46)
(一)中国历史上的财政风险与政权危机	(46)
(二)国民党政府严重失控的财政危机	(49)
七 中国当前财政风险成因分析	(53)
(一)市场疲软	(53)
(二)就业压力	(54)
(三)债务风险	(54)
(四)财政赤字	(55)
(五)金融不良资产	(55)
(六)企业赢利水平	(56)
(七)汇率变动	(56)
(八)个人收入不平等扩大	(56)
(九)股票市场	(58)
(十)国际游资冲击	(59)
(十一)台湾统一	(59)
(十二)自然灾害	(60)
八 中国财政收入占 GDP 比重偏小	(61)
(一)中国财政收入占 GDP 比重	(61)
(二)中央财政收入占 GDP 的比重目标值	(64)

九	中国财政赤字还可继续扩大吗？	(66)
	(一)赤字的功能与风险	(66)
	(二)财政赤字国际比较	(67)
	(三)控制财政赤字规模的对策	(67)
十	中国政府债务还有多大发行空间？	(70)
	(一)债务现状	(70)
	(二)建立债务监管机制	(73)
十一	中国金融风险防范的困境	(74)
	(一)金融体制改革	(74)
	(二)加强金融监管	(76)
	(三)完善金融企业财务会计核算制度	(78)
	(四)建立“金融稳定基金”	(78)
	(五)评价金融体系稳健性的新工具	(79)
十二	我国社会保障资金缺口有多大？	(87)
	(一)我国社会保障机制存在的一些问题	(88)
	(二)完善社会保障机制对策	(91)
十三	我国居民收入差距已突破警戒线	(94)
	(一)各国收入差距与经济增长状况	(94)
	(二)我国经济发展正呈现出库兹涅茨规律	(96)
十四	财政赤字过大可能引发通货膨胀	(99)
	(一)通货膨胀	(99)
	(二)我国的通货膨胀率	(100)
	(三)严重的通货膨胀对经济具有巨大破坏作用	(102)
	(四)引发通货膨胀的因素及其防范措施	(103)
十五	中国的真实失业率到底有多高？	(105)
	(一)中国的失业率	(105)
	(二)增大就业机会	(106)
十六	中国就业潜力主要集中在中小企业	(114)

(一)中国中小企业发展空间巨大	(114)
(二)扶持中小企业发展	(115)
十七 中国确保国际贸易平衡的压力将会逐渐增大	(117)
(一)影响国家国际收支平衡的因素	(117)
(二)1982~2000年中国国际收支平衡变化原因分析 ..	(121)
(三)影响中国未来国际收支平衡的因素分析	(129)
(四)确保中国未来国际收支平衡的财政货币政策	(131)
十八 加强对国际资本监管是今后我国的一项长期任务 ..	(133)
(一)国际资本监管方式	(133)
(二)中国国际资本管制模式选择	(134)
十九 少数民族地区稳定的关键在于经济发展	(137)
(一)我国少数民族地区经济战略地位	(137)
(二)发展少数民族地区经济对策	(137)
二十 中国财政风险总量控制实证分析	(140)
(一)财政风险控制理论模型分析	(140)
(二)中国财政风险控制实证分析	(144)
(三)未来中国财政风险控制的主要目标	(148)
二十一 中国财政风险控制安全区间分析	(150)
(一)财政风险考核指标选择	(150)
(二)财政风险控制安全区间分析	(154)
附 表	(163)

一 导 论

风险，本来是管理学中一个与机会对称的经济学概念，机会是一种潜在的收益，而风险则是一种潜在的损失。简而言之，财政风险自然就是国家财政的潜在损失。西方国家学术界对财政风险的定义是：财政风险是指爆发财政危机的可能性。国际上关于财政危机的定义有两类：狭义的定义是指着政府无力偿付到期的直接债务；广义的定义是指政府破产、无力支付到期政府债务或无法履行其他公共义务（如工资、养老金的支付等）。财政风险，目前国内学术界还没有一个标准的定义。大体上分两种定义：一种是狭义上的财政风险，即仅从财政本身角度来理解，财政风险是指政府受内生或外生因素（自然灾害、政治军事和经济环境）影响，导致政府财政收支总量不平衡、产生支付危机或经济危机的一种趋势或可能性。广义的财政风险是指：由于政府拥有的公共资源不足以履行其应承担的法定责任，并且这种公共资源与公共责任的非对称性在未来某个时候、某种条件下将对政府、法人、私人带来重大经济损失、妨碍社会经济稳定发展的可能性（或趋势）。财政风险是一种开放性的系统风险、公共风险、经济风险。本书的财政风险就是指广义的财政风险。

（一）财政风险主要特征

1. 开放性（或传染性）。由于政府是社会各种利益的最终协调者，财政是政府调节社会利益和调控社会经济发展的主要经济

手段之一，财政政策的内生性因素和外生性因素共同影响着政府财政政策，同时，财政政策也在影响着这些内外因素。财政风险，本质上讲，它是一种公共风险。公共风险是一种典型的开放性风险系统——私人风险可以转化为公共风险，国际风险可以转化为国内风险，国内风险也可以转化为国际风险（如 1997 年泰国金融危机引发东南亚经济危机）；上级财政风险可以转化为下级财政风险，下级财政风险也可以转化为上级财政风险，地方财政风险可以转化为中央财政风险，中央财政风险也可以转化为地方财政风险。

2. 系统性。国家是一个巨大的利益聚集系统。财政是政府调节社会利益的最终分配工具。财政风险的产生本质上是各种利益竞争不对称、引起利益偏斜所带来潜在的经济损失。因此，分析财政风险产生原因、探索化解财政风险思路，都应从全面、系统的观点出发，兼顾国家各方利益，寻找科学、合理、可行、有效的治理对策，确保国家整体利益最大化。

3. 隐蔽性。财政风险的灵敏度不如金融风险高，金融风险（如货币贬值）即刻可传染到政府和私人头脑中。而财政风险只有一点点地积累到一定程度，发生财政危机、政府信任危机时，人们才能直接感觉它的危害性。由于财政风险与百姓的切身利益一般不发生直接联系，人们一般重视金融风险而忽视财政风险，同时，财政风险一般情况下可通过专业技术处理（如提前征税、预算赤字挂账等），将风险后移。因而，财政风险具有很强的隐蔽性。

4. 政治色彩浓。财政是国家利益分配和政府调控经济运行的重要工具。确保国家安全和政府正常运转是财政的最基本职能。政治体制最终决定着财政的分配体制。财政风险产生的原因、防范和化解财政风险的对策必然带有极强的政治色彩。

5. 普遍性。从财政风险存在的范围看，从国内到国外、从