

国家财政

GUOJIA CAIZHENG
ANQUAN LUN

安全论

傅志华 著

人民出版社

国家财政安全论

傅志华 著

人民出版社

责任编辑:王玉霞

装帧设计:肖 辉

责任校对:胡 催

图书在版编目(CIP)数据

国家财政安全论/傅志华著.

-北京:人民出版社,2002.1

ISBN 7-01-003457-5

I. 国… II. 傅… III. 中央财政-风险管理-研究-中国

IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 068858 号

国家财政安全论

GUOJIA CAIZHENG ANQUANLUN

傅志华 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:7.625

字数:178 千字 印数:1-3000 册

ISBN 7-01-003457-5/F·765 定价:16.00 元

序

何 盛 明

当前,理论研究和实际工作部门对风险和安全问题谈论较多,诸如金融风险与金融安全、国家经济安全与投资风险、市场风险等等。风险意识的提高,表明人们在市场经济的洗礼中变得日益成熟起来。但与此同时人们又存在着一种认识上的或观念上的误区,认为国家财政是没有风险的,譬如把国债誉为“金边债券”,其背后的意思就是说国家财政没有风险,不存在到时偿还不了的问题,因而不存在安全不安全的问题。对普通投资者而言,这种认识应该说是正确的;但对政府的决策者来说,仅仅满足于此是远远不够的。

其实,财政风险与安全问题早已有之,只不过由于它有较强的隐蔽性而不易为人们所认识和重视。

我们知道,财政是社会经济、政治的综合反映。所谓财政风险,是指政府财政不能提供足够的财力,致使国家机器的正常运转遭受严重损害的可能性。财政风险越大,也就是国家机器的正常运转遭受严重损害的可能性越大。从这里我们可以看出,财政风险并不仅仅是财政部门的风险,而是整个国家及政府的风险。与单位和个人相比较,财政风险具有一定的隐蔽性。因为财政是以国家政权为依托的,可以强制地扩大收入来源,如发行货币、扩征税收等等,而一般单位和个人却不具备这种能力。只有当这种“强制性”超出了整个国民经济的承受能力的情况下,财政风险才会显

现出来,并进而变为现实的财政危机。正是财政风险的这种隐蔽性特征,造成了人们对财政风险的麻木,缺乏敏感性,“年年难过年年过,年年过得还不错”,这句顺口溜就是一个很好的证明。

也许正是财政风险的隐蔽性,致使财政风险不是动态地化解,而往往是不断地累积。一旦达到某个临界点,财政风险就会像火山爆发一样,突发为财政危机,并由此演化为经济、政治的全面危机,引起社会动荡。在中外历史上,因财政问题而导致政权垮台的例子并不鲜见。甚至可以说,人类历史上一切社会经济变革都从不同程度上反映出政府财政压力的因素。我国历史上孙科政府的垮台,直接导火索就是政府债信的破产。再如前苏联的解体,一个重要因素就是其中央政府在财政上失去控制能力。近年来一些发展中国家和转轨国家(如巴西、俄罗斯)发生金融危机,并引发政治和社会动荡,也是因为财政丧失了支付能力所致。没有一个强有力的财政,就意味着没有一个强有力的政府。在财权分割、财力分散的情况下,财政承担风险的能力就会弱化,稍大的经济、社会风险都可能导致财政全面崩溃。而财政一旦出现危机,其后果是不言而喻的。

财政风险,正朝我们悄悄地走来;财政安全问题,绝不能掉以轻心!

江泽民总书记在关于《领导干部财政知识读本》一书批语中指出,“财政是国家职能的重要组成部分”。“雄厚的财政实力是一个国家强大、稳定、安全的重要体现和有力保证”。重视转轨过程中财政面临的压力和困境,积极防范财政风险,已经成为我国财政改革发展的一项重要目标;建立一个稳固、平衡、强大的财政,确保国家财政安全,已经列入我们的议事日程。

但是,对于财政风险和财政安全的诸多理论与实践问题,从研究的角度来讲,依然是不够的,一些问题甚至还少有涉及。傅志华

同志在其博士学位论文基础上写出的这本专著,正是在这方面开展探索的一种有益尝试。书中通过对国家财政安全问题进行必要的理论探讨,在全面考察我国财政制度和财政运行的内部与外部风险因素的基础上,提出了国家财政安全战略的初步设想及确保国家财政安全的对策建议。可以看出,作者力求站在一个较高的、全局的角度来研究财政问题。不仅仅把国家财政作为一个宏观经济调控的工具,更把它作为国家政权的基础来看待;从宏观的社会经济方面来研究财政问题,又透过财政问题来反映社会政治经济特征。尽管其中一些观点未必完全成熟,对财政安全、财政风险的量化分析等也显得不够,但这本书终究在这一研究领域迈出了一步。

财政部财政科学研究所所长、教授、博士研究生导师

2001年4月

目 录

序	何盛明(1)
第一章 导论:国家财政“系安危于一身”	(1)
§ 1 从金融危机说起:国家财政安全与金融风险 防范	(4)
§ 2 财政安全与经济安全	(18)
§ 3 财政安全与政权巩固和社会稳定	(22)
§ 4 对国家财政安全的理性认识	(33)
第二章 财政风险与财政危机	(38)
§ 1 财政风险及其特征	(39)
§ 2 或有负债风险是财政风险的重要内容	(42)
§ 3 “准财政活动”带来隐性政府赤字是发展中 国家的普遍现象	(49)
§ 4 财政、银行和国有企业“三位一体”的国有经济 基本结构决定了中国公共部门负债大大高于 财政预算负债	(55)
§ 5 危机的理论和理论的危机	(59)
第三章 国家财政安全运行的内部压力	(63)
§ 1 国家财政收支矛盾激化,财政安全缺乏稳固 基础	(64)
§ 2 我国国债规模增长失常,隐含较大的国家债务	

危机	(75)
§ 3 国有资产流失对国家财政安全的影响	(89)
§ 4 财政分配制度安排滞后是我国财政安全各种 隐患的根本原因	(92)
第四章 影响国家财政安全的外部因素	(102)
§ 1 国有企业困难与国家财政安全	(102)
§ 2 银行金融风险 and 金融危机对国家财政安全的 影响	(105)
§ 3 政府部门“准国债”、政策性金融机构风险及地方 政府隐性负债对国家财政安全形成巨大威胁	(130)
§ 4 国家外债风险不容忽视	(135)
第五章 经济全球化条件下的国家财政安全	(144)
§ 1 经济全球化趋势及其特点	(144)
§ 2 经济全球化条件下的国家财政主权	(149)
§ 3 经济全球化下的国家财政政策能力	(161)
§ 4 全球化对税收制度的挑战及全球税收协调	(169)
§ 5 全球化对我国财政安全的具体影响	(174)
第六章 国家财政安全战略	(185)
§ 1 寓于国家安全的财政安全战略	(185)
§ 2 国家财政安全的战略认识	(187)
§ 3 国家财政安全战略目标及战略步骤	(194)
§ 4 防范地方财政危机是目前我国确保财政安全 的关键	(198)
第七章 确保国家财政安全的对策分析	(202)
§ 1 缓解财政风险、避免财政危机需要解决的几个 迫切问题	(202)
§ 2 确保国家财政安全的外部基础环境	(217)

§ 3 在开放经济条件下确保国家财政安全的措施·····	(219)
§ 4 国家财政安全的根本出路在于重建国家财政·····	(228)
主要参考文献	(231)
作者后记	(233)

第一章 导论：国家财政“系安危于一身”

引言

近年来,有关“国家经济安全”、“金融安全”等问题的讨论和研究文章常见诸报端。在这个充满商机和风险的社会里,人们对无处不在、无时不有的经济风险和危机表现出前所未有的关注。特别是亚洲国家爆发金融危机之后,政治家更加关注政局稳定、政权安全和国家经济安全,银行家们把防范金融风险、确保金融安全作为首要任务,企业家关注投资风险和经营风险,老百姓关心着市场稳定和社会安定……然而,对“国家财政安全”问题的讨论则不多见,对于国家财政面临的风险和危机,少有人关注。

在人们意识中,国家财政是最安全的,认为国家财政不会有什么风险,更何谈财政危机。其实,国家财政安全问题自古有之,并非什么新的课题。只不过,财政风险和财政危机比起现代社会频频发生的经营风险、金融危机更具隐蔽性而已;国家财政安全似乎不像国防军事安全那样让人“看得见、摸得着”,也不像企业经营风险、银行金融危机那样直接影响市场参与者的个人经济利益。但事实上,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,也与每一个人的切身利益相关。诚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险,就不再是“公共劣迹”,而成了“千家万户的私人灾难”。^① 古今中外,因国库空虚引发财政危机,最终导致或加速政府垮台、社会动荡的事例并非少见。事实上,财政危机一旦爆发,其危害性、破坏性更为严重,并且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。

在我国的现实生活中,国家财政安全问题也一直存在着,并且随着时日的推移,特别是随着社会经济转轨进入关键时期,这一问题愈益加剧。在我国特有的国情下,从某种意义上看,国家财政面临的安全隐患并不少。为此,应当高度重视我国的财政安全问题,有必要深入探讨如何防范财政风险和财政危机。

改革 20 年来,我国财政取得的成就是有目共睹的,但问题和困难也很多。时至今日,经过几轮改革,财政困难问题并没有根本好转。经济转轨是新旧体制模式的过渡和磨合过程,我国财政背负着旧体制所遗留下来的种种包袱,面临着各种改革所产生的新的难题,还必须为新体制的创新提供各种支持,国家财政能力与它所承担的历史使命是那么不相称,特别是在财政表面困难之下存在严重的制度安排失当,使得我国财政安全面临严峻的考验。

首先,我国政府预算形势十分严峻,这集中表现在我国政府预算赤字和债务的非正常的急剧膨胀上。1980 年我国政府预算赤字为 25.5 亿元,而 1999 年则达到 1 800 亿元。赤字的急剧增长,其直接后果就是政府债务的恶性膨胀。1981 年国债发行 48.66 亿元,而 1999 年计划发行国债数为 3 415 亿元,19 年增长达 70 倍!更有甚者,这些赤字和债务都集中在中央预算。此外,我国政府预算形势严峻问题还在于:一方面支出低效、浪费,乃至贪污腐败的

^① [法]托克维尔:《旧制度与大革命》,商务印书馆 1996 年中文版,第 212 页。

现象十分严重,支出急剧膨胀的势头难以控制和压缩;另一方面税收秩序又严重混乱,应有的合理收入无法正常足额地收上来。这就不能不使我国的政府预算日益陷于捉襟见肘的窘境,长此以往,终究会发生政府支付危机。

我国财政的“内忧”,还表现在整个财政分配秩序的紊乱,预算外、制度外财力的失控和急剧膨胀上。预算外和制度外财力的存在,尽管可以发挥某些特定的作用,可以弥补预算内财力的某些不足,但它们在一定程度上是以“挖”预算内为代价的。它们所形成的“乱收费”现象,不仅严重破坏了正常的财政分配秩序,而且极大地危害了经济发展和败坏了社会风气,因而是我国财政内部的“心腹之患”,是我国财政风险的一个重要“病灶”。

其次,相形之下,“外患”对我国财政安全的威胁可能更大。这主要表现在,由于我国特有的“企业—银行—财政”三位一体的国有经济基本结构,政府实际上承担着一切社会经济风险。包括银行巨额不良资产的威胁、大量国有企业经营亏损和投资风险、政府各部门以及各级地方政府的投资风险和债务风险,都无一例外地直接或间接落在国家(中央)财政身上。国家财政不仅是一切社会经济风险的直接承担者,也是改革过程中社会稳定的最终支撑者。

财政问题从根本上是经济问题,我国体制改革、经济发展和社会稳定等各个方面,关系远未理顺,甚至有些矛盾和问题还十分严重。而任何一个矛盾和问题,都将扭曲正常的财政活动,都将造成财政分配秩序的错乱,加大财政的困难。由于在短期内这些问题都还难以真正解决,反映到财政上将激化财政本身的矛盾甚至诱发财政危机。总之,在我国特有的国情下,财政是整个社会和经济的问题的凝聚点。从整个体制改革、经济发展和社会稳定来看,国家财政可谓“系安危于一身”。

§ 1 从金融危机说起:国家财政 安全与金融风险防范

近些年来,在国际国内经济生活中最令人关注的一个问题就是一些国家银行风险频发、区域性金融危机不断。特别是 90 年代以来发展中国家连续发生大的金融危机,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等。所有这一切使当今全球金融的脆弱性和国家经济安全隐患暴露无遗。我们说,金融危机不是孤立的表现,而是整个世界经济全球化条件下,各种社会经济矛盾的综合反映。金融风险剧增,金融危机频发,与整个政治经济有着密切联系,特别是与各国财政问题交织在一起。

一、90 年代以来发展中国家金融危机频发

1. 1994 年墨西哥金融危机

1994 年末,墨西哥爆发了一场震动美洲、波及亚洲和欧洲的金融危机,引起世界股市恐慌。这场金融危机来势凶猛,发展迅速,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。仅美国投资者就在这次危机中损失 100 多亿美元。尽管在国际社会的迅速、大力支持下,很快扼制住金融危机的蔓延,但是墨西哥由此又背上了多达 1 600 亿美元的外债。

墨西哥在 80 年代经济发展起伏较大,1982 年的债务危机和 1986 年石油价格暴跌使墨西哥经济走向衰退。90 年代初期,墨西哥经济似乎很健康:通货膨胀得以控制,外国直接投资猛增,中央

银行积累了几十亿美元的储备,美、加、墨达成的北美自由贸易同盟于1994年初生效。总体看来,墨西哥80年代的艰难时势似乎已成过眼烟云。然而,由于政府在经济发展战略上不顾国情,过分依赖外国资本,造成债务失控的局面。为了加入北美自由贸易区,墨西哥完全放开对外贸易,以为在同世界经济接轨后就能加速本国经济发展,而忽视了政府应有的自主权和控制力,结果贸易赤字年年上升,直至再次陷入贸易赤字和债务危机的泥潭。墨西哥推行新自由主义经济模式,并采用本国货币同美元挂钩的汇率制度,以此来控制通货膨胀。可是在货币高估导致贸易赤字加大和外汇储备下降的情况下,墨西哥不得不走向货币贬值,听任汇率自由浮动。国内经济结构的失调以及政局、社会不稳等原因,使得外资一遇风吹草动便迅速抽逃,整个经济陷入混乱。1994年12月,北美自由贸易同盟生效不到一年,墨西哥就遭受经济灾难。12月20日,墨西哥政府通过宣布冻结物价和比索贬值15%两项措施,意在扭转贸易逆差加大和外汇储备下降的局面。但由于国内政局不稳,经济又过分依赖外资,且大量短期外资投资于证券业,加上货币贬值时机选择不当,上述措施出台后引起汇率急剧下跌42%,股价下跌40%,国内资本外逃300亿美元。随之而来的是通货膨胀和金融危机全面爆发,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%。

2.1997年亚洲金融危机

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2日宣布放弃实行了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,从而引发了一场席卷东南亚的金融风暴。当天,泰铢兑美元的汇率下跌17%,外汇及其他金融市场一片混乱。菲律宾比索、印度尼西亚盾、马来西亚林吉特相继成为国际金融投机家炒作的对象,并造成这些国家股市、

汇市大跌,货币大幅贬值。一向坚挺的新加坡元也受到冲击。印尼虽然受“传染”的时间较晚,但却是受冲击最严重的国家。

金融风暴在几乎横扫东盟各国之后,于10月下旬掀起第二波。金融投机者移师国际金融中心香港,矛头直指香港联系汇率制。加上台湾当局突然弃守新台币汇率的影响,香港恒生指数大跌。香港汇市也受到国际炒家的猛烈攻击。为打击国际游资的投机,香港金管局将隔夜拆借利率由7%提升至300%。面对国际炒家的“狂轰滥炸”,香港特区政府积极干预,捍卫联系汇率制度,使市场信心恢复,基本稳定了恒生指数。

受东南亚金融风暴影响,再加上国内经济形势恶化,到11月中旬韩国也爆发了金融危机,形成亚洲金融危机第三波。韩国金融危机爆发在很大程度上与其大企业过度扩张有关。韩国排名前30位的大财团的自有资本比率仅为18.2%。银行大量借外债,支持企业过度扩张。在韩国1500亿美元外债中,银行占了2/3。韩宝等大企业的倒闭或陷入经营危机,使原本基础薄弱的金融企业贷出的大批资金成为呆账,为数甚多的信贷机构陷入困境。而信贷的减少又导致大财团经营困难,中小企业纷纷破产。在韩国股指连连大跌、韩元对美元的汇率急剧贬值的背景下,韩国经济形势进一步恶化,金融市场动荡加剧。韩元危机的深化使在韩国大量投资的日本经济深受冲击,坏账、呆账大量增加。在日本,京都协荣银行、三洋证券公司、北海道拓殖银行和山一证券公司等金融机构相继破产。至此,东南亚金融风暴演变为亚洲金融危机。

进入1998年,印尼的金融风暴再起,人们将其称为亚洲金融危机的第四波。当印尼在1997年发生金融危机时,国际货币基金组织(IMF)曾答应提供巨额援助。印尼政府为此推出为期三年的一揽子经济重建计划。但是,这些自由化措施收效甚微,股市、汇市继续狂泻,通货膨胀更加严重,失业率不断上升,印尼陷入了有

史以来最严重的经济衰退。印尼政府不得不在 1998 年初公布的预算方案中部分放松银根,以挽救印尼经济;后来又宣布建立“货币委员会”,并通过将印尼盾与美元保持固定汇率的联系汇率制来稳定印尼盾。这遭到 IMF 以及美国、西欧国家的一致反对和谴责,IMF 扬言将撤回对印尼的援助。印尼陷入政治经济社会全面危机。受其影响,东南亚汇市再起波澜,新元、马币、泰铢、菲比索纷纷继续大幅贬值。

受东南亚金融风暴影响,日本金融市场一直危机四伏。日本经济自泡沫经济破裂以来,长期处于停滞状态。1997 年中爆发的东南亚金融危机,使与东南亚关系密切的日本经济更加陷入困境。尤其是新出现的大量呆账、坏账将不少日本银行推至破产的边缘。日元汇率也随之从 1997 年 6 月底的 115 日元兑 1 美元跌至 1998 年 4 月初的 133 日元兑 1 美元,标志着亚洲金融危机进入第五波。随着日元大幅贬值,国际金融形势更加捉摸不定,亚洲金融危机继续深化,其经济恢复更为艰难。

亚洲金融危机的第六波起始于 1998 年 8 月初,在美国股市震荡、日元汇率持续下跌的背景下,国际炒家对香港发动了新一轮大规模狙击,恒生指数一路跌到 6 600 多点。于是,港府一反过去的被动做法,突然出手,予以回击。金管局动用外汇基金进入股市、期市,同时提高银行隔夜拆息率,夹攻国际炒家。经过近一个月的苦斗,使炒家们损失惨重,打破了他们把香港作为“超级提款机”的美梦。

如果说在这以前亚洲金融危机还是区域性的,对世界经济的影响有限,那么,俄罗斯金融危机的爆发,则说明亚洲金融危机已超出区域性范围,而具有了全球性的影响。

3. 俄罗斯金融危机

自 90 年代初俄罗斯全面改革开始,其经济经历了持续七年的

衰退,到1997年出现稳定迹象,当年GDP增长在改革以来首次出现正数(0.4%)。正当国内外期待1998年俄罗斯“经济回升年”到来的时候,俄国内政治经济形势出现反复,风波又起。3月23日,叶利钦总统不顾国家杜马反对,坚持把以稳重著称的切尔诺梅尔金总理革职,起用年仅35岁的基里延科组织政府。叶利钦本想以新生力量促使久衰不振的经济起死回生,然而新政府立足未稳,一场严重的金融危机一浪高过一浪袭来。

受亚洲金融危机和俄罗斯国内政治经济形势变化影响,一直就很脆弱的俄罗斯金融市场从5月13日开始急剧动荡,股市大跌,且呈愈演愈烈之势。在恐慌心理影响下,人们纷纷抛售卢布,争购美元。年初刚改值的新卢布(1/1000旧卢布)汇率下跌,迅速突破规定的“汇率走廊”。与此同时,大量外资抽逃,约两周时间内外国投资者从俄罗斯证券市场撤走资金140亿美元。为了遏制危机进一步恶化,俄中央银行于27日宣布将贴现率从50%提高到150%,抵押贷款利率随之大幅度上升。同时,政府采取了一些增收节支措施,并出台反危机纲领。然而,这一切努力未能产生预期效果,整个财政金融形势一步步恶化,最后只得再次向国际金融组织伸手告贷。7月13日,国际货币基金组织等国际金融机构答应向俄罗斯提供总计226亿美元贷款。俄罗斯人深知接受西方社会的援助是要付出代价的,况且这类承诺何时能真正到位仍是未知数,所以,这一消息对俄罗斯金融市场起到的稳定作用只是暂时的。不出一周时间,金融市场形势再度恶化,股市和债市急剧下跌使得卢布贬值压力加大,银行系统濒临崩溃。8月11日,“俄罗斯交易系统”和“莫斯科证券交易所”双双启动跌停板制度。8月13日是俄金融市场上又一个“黑色星期四”,股市几乎崩盘;债市继续大跌,一个月内到期的短期国债收益率升至140%~175%,其他短期国债收益率则高达150%~190%;从股市和债市撤退的资金进