

全国财政干部培训教学参考资料

财政部全国财政干部培训教材编审委员会办公室组编

刘尚希 主编

财政风险及其防范研究文集



经济科学出版社

全国财政干部培训教学参考资料

财政部全国财政干部培训教材编审委员会办公室组编

财政风险及其防范 研究文集

经济科学出版社

责任编辑：张 清
责任校对：孙 昉
版式设计：周国强
技术编辑：战淑娟 李长建

财政风险及防范研究文集

刘尚希 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086

总编室电话：62541886 发行部电话：62568485

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@public2.east.net.cn

北京印刷一厂印刷

河北三佳集团装订厂装订

850×1168 毫米 32 开 11.75 印张 250000 字

2000 年 1 月第一版 2000 年 1 月第一次印刷

印数：0001—8000 册

ISBN 7-5058-1940-2/G·406 定价：20.60 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目(CIP)数据

财政风险及其防范研究文集/刘尚希主编. —北京:
经济科学出版社, 2000.1
全国财政干部培训教学参考资料
ISBN 7-5058-1940-2

I. 财… II. 刘… III. 财政-风险管理-研究-文集
IV. F81-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 50896 号

财政部全国财政干部培训教材编审委员会 成 员 名 单

主 任：项怀诚

副主任：金立群 高 强

委 员：（以姓氏笔划为序）

王 军 王保安 张玉泰 周秉建

秘书长：张玉泰（兼）

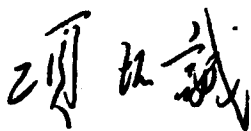
序 言

改革开放以来，我国财政改革取得了巨大的成绩，财政形势发生了可喜的变化。随着我国社会主义市场经济体制的逐步确立，建立公共财政已成为我国财政改革的目标和方向。为了更新财政工作者的理论知识，提高各级领导干部驾驭财政经济工作的本领和能力，遵照李岚清副总理的指示精神，财政部办公厅和全国财政干部培训中心组织编写了全国财政干部培训辅助教材《财政若干问题研究》一书及与之配套的教学参考资料“当前财政改革有关问题研究的系列论文集”。

《财政若干问题研究》一书共有九个专题，作者为我国财政界知名的专家、教授和博士生导师，内容涉及新的财政理论，当前财政改革焦点、热点、难点问题研究和具体业务探讨，是一本高层次的

财政培训教材。与之配套的有关问题研究系列论文集，是由各专题撰稿人收集的主要为 1993 年以后公开发表的反映主流观点的优秀文章，其中也收集了少量与主流观点不一致的文章，供大家参考借鉴，以便从各方面多角度思考问题，深入透彻地掌握新理论和新观念。

1998 年以来，党中央、国务院为应对亚洲金融危机，适时采取了积极的财政政策，保证了经济持续增长和社会稳定。在经济增长偏弱的情况下，财政政策显得更为重要。希望通过新理论、新观念的培训，使广大财政工作者能够更娴熟地掌握和运用社会主义市场经济条件下的财政理论和财政业务知识，更好地执行国家的财政政策，同时还能为今后积极探索行之有效的改革途径和措施提供理论支持和指导。这对于推进我国财政体制改革，充分发挥财政的职能作用，进一步促进国民经济和社会各项事业的健康发展，具有十分重要的意义。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '陈云' (Chen Yun), written in a cursive style.

1999 年 10 月 11 日

前 言

随着我国市场经济的发展，风险意识日渐深入人心。从个人到企业，再到政府，可以说都在关注和研究风险问题。特别是1997年东南亚金融风险的爆发，以及由此引发的世界性金融动荡，更是强化了这一点。市场经济，可以说是风险经济；而市场经济社会，自然就是一个风险社会。社会分工越是发达，经济的货币化程度越高，我们大家面临的不确定性就越多，从而风险也就越大。这也是一个自然规律。

财政风险是近三年才提出来的，这方面的研究还刚刚起步。至今对“财政风险”的内涵还没有一个统一的说法，其理解是五花八门，这从本书收录的文献中可以看出这一点。有的是从实际工作的角度来观察财政风险的，提出了诸如“财政收入风险”、“财政支出风险”的概念；而有的是从财政作为整个社会再生产正常运转的最基本条件来分析财政风险的，认为财政风险不是财政部门的风险，而是整个国家的风险，财政出了问题，就会对整个社会造成损害。尽管观察问题的角度不同，观点各异，但都有助于深化财政风险问题的研究。故在编选的

过程中，我们尽可能做到不带倾向性，把各种看法摆到一起，让大家来评判。

财政是国民经济的综合反映。要减少财政风险，仅从财政自身着眼是不可能找到出路的。“功夫在诗外”，研究财政风险不能仅仅是围绕收支转，必须立足于全局，从“公共性”的角度来研究。正是出于这样一种考虑，本书收录的文献并不只限于财政，适当收集了部分论述金融风险和国家经济安全的文章。我们认为，这对拓宽财政风险研究的视野是大有益处的。从某种意义说，金融风险就是财政风险，尤其在现代市场经济条件下，不论金融企业是何种所有制形式，只要金融体系出现问题，财政总是最后兜底的。1998年发行2700亿元的特种国债为国有商业银行补充资本金，就反映出财政与金融的这种连带关系。如果到了连财政也支撑不下去的地步，那么，金融风险也就转化为现实的财政危机。其实，其他方面的风险与财政的关系也是如此。财政是整个社会的“保险公司”，财政风险都是社会各种风险转化、综合而成的，因此，研究与财政相关的风险也是非常必要的。这也可算是本书编选的一种思路吧。

在编选的过程中，由于认识水平以及时间关系等方面的原因，总感到还存在许多不足之处，请读者多加指正。

刘尚希

1999年10月

目 录

前言	刘尚希 (1)
财政风险：我们的一些看法	
及建议	刘尚希 隆武华 赵全厚 (1)
或有政府负债	
——一个隐藏的财政风险	Hana Polackova (18)
基础设施私有化和公共风险	Mateen Thobani (27)
转轨时期的财政风险及其防范与控制	梁红梅 (36)
防范财政风险 建立稳固	
平衡财政	罗 刚 刘家庆 焦 岩 (43)
关注财政风险	杨小军 (55)
财政风险及其规避	王海荣 浩 义 (59)
浅析地方财政风险	周连友 陈少强 (68)
建立地方公债制度 防止政府债务	
危机	中国财政学会课题组 (71)
地方政府融资与债务问题研究	
..... 财政部《规范地方政府融资》课题组	(84)
中国目前的债务问题不容乐观 ... 1999 年《调研参考》	(104)

抗御财政信用风险	钱 津 (106)
论“国家综合负债”	
——兼论如何处理银行不良资产	樊 纲 (109)
我国政策性银行的债务风险	柯小星 (123)
强化财政监管 防范金融风险	方光鹏 (133)
关于我国经济风险的性状、成因和对策	吕福新 (144)
经济安全的范畴和内容	邹传锋 (171)
中国面临的经济安全问题	赵 英 (174)
金融风险：世界经济发展中的主要威胁	胡祖六 (188)
论金融机构风险的类型与构成因素 ...	李诗白 刘金章 (194)
论商业银行流动性管理与金融风险防范	赵震炜 (206)
对冲基金、金融风险与监管	
.....	易 纲 赵 晓 江慧琴 (213)
中国面临的资本流动风险	1999 年《调研参考》(231)
转轨时期我国的金融风险及其防范与控制	王元龙 (233)
论中国转轨时期的金融风险	江其务 (241)
我国金融风险的基本特点与防范对策 ...	蒋三庚 林后春 (253)
中国对外金融风险的形成及其管理	巴曙松 (264)
金融风险有关情况综述	魏加宁 (278)
当前全球货币金融体系面临着崩溃的	
巨大危险.....	林顿·拉鲁什 (295)
外国国家经济安全战略研析	
.....	周荣坤 陶 坚 陈凤英 (314)
美国怎样看待和处理国家经济安全问题	陶 坚 (337)
印度的国家经济安全战略	梁建武 (347)
后记.....	(361)

财政风险：我们的一些看法及建议

当前，报刊杂志对风险问题谈论较多，诸如金融风险、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。但与此伴随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。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。下面就此谈谈我们的一些看法。

一、国家财政是全社会风险的最终承担者

一个社会的风险是多种多样的：有自然风险，如地震、风暴、旱涝等，这类风险往往是人类现有的力量难以抗拒的；有

经济风险，包括投资风险、债务风险、价格风险等；有社会风险，如道德风险、法律风险等。对一单位或个人来说，上述诸如此类的风险都可以通过各种途径转移、分散出去，如各类保险公司、担保公司以及期货市场上的套期保值就是适应这种需要而产生的。但对整个社会，对国家来说，上述风险最终会综合成为财政风险，尤其当风险范围扩大到一定程度时，表现更为明显。这几年我国出现的洪涝灾害，没有一次不是与财政无关的，不同程度地都会引起财政减收增支。就拿经济风险来说，更是如此。国有企业亏损的弥补、银行呆账的核销，都离不开财政。这也就是说，投资风险、信贷风险等经济风险累计到一定的程度，就会变成财政的风险。

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，财政风险并不是财政部门的风险，而是整个国家及政府的风险。但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，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。历史上孙科政府的垮台，直接导火索就是由于政府债信的破产而导致的。再如前苏联的解体、东欧的巨变，最终都是因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，决不能掉以轻心！

二、财权分割、财力分散是当前 财政风险加剧的突出表现

财权分割肇始于改革之初的放权让利，形成于“诸侯经济”和“王爷经济”。历史地看，这并非改革之初的方向性错误，而是改革进程中整个分配机制的功能性缺陷所致。这表现在以下几个方面：

从收入方面来看，自 1980 年以来，国家财政收入一直呈下滑趋势。国家财政收入占 GDP 的比重从 1978 年的 32.1% 下降到 1995 年的 10.7%，平均每年下降 1 个多百分点，90 年代更呈加速下滑之势。到 1996 年，这种状况受到了一定程度的遏制，但下滑趋势还未得到根本扭转。地方收入快速增长，相比之下，中央财政实际可支配收入增长缓慢，债务依存度跳跃攀升，现在已经达到 55%。财政是政治的经济基础。国家

财政，特别是中央财政的极度困难将严重削弱政府的宏观调控能力，降低政府威信，影响国家机器的正常运转。更为严重的是，各部门、各地方在预算外收入的征收过程中，因缺乏有效的制度规范及严格的监督，名目繁多，使企业和居民不堪重负，而且滋生出各种腐败现象，严重损害了政府形象。例如1994年全国平均农业税负负担率为2.5%（正税、附税之和），但许多地方的农民负担却超过了5%的规定，有的甚至达到10%~15%。究其根源，是国家统一的财权被部门分割，以致“三乱”恶性膨胀。所谓“头税轻、二税重，三税是个无底洞”，即是财权被分割的一种形象描述。与此同时，在这种格局下，国有资产流失和税收流失极其严重。据有人估算，这些年每年流失的国有资产和税收达到1500亿元，相当于近几年每年财政收入的25%~30%。这不只是单纯收入的流失，更重要的是，在收入流失过程中造成了分配秩序的混乱和社会分配的严重不公。

从支出方面来看，国家财政，特别是中央财政的有限财力只够“吃饭”，严重拖曳经济发展。一是妨碍了生产力再生产的顺利进行。教育、科技、文化、卫生、环境等都是实现生产力再生产的基本条件，同时也是构成社会生产力的基本因素。由于财政投入的严重不足，影响了这些社会事业的发展，如国民素质的提高、科学技术的进步就受到了很大的限制，从长远来看，将大大削弱了经济发展的后劲。二是影响经济的稳定。财力不足使中央的宏观调控、结构调整缺乏力度，国民经济快速、稳定、健康发展失去保障，国债规模的迅猛扩张又增大了这种不稳定性。此外，日益膨胀的预算外资金乱支滥用的情况非常严重。1994年，社会集团消费额达到5164亿元，占到全

社会消费总额的 21.25%，其中至少有 1/5 是用于公款吃喝玩乐的。1995 年全国查处的挪用滥支的预算外资金达到 102 亿元。就投资而言，源于财权分割而致使各部门、各地方的预算外资金投资往往从本部门利益出发，分散且规模不经济，而且造成了新的重复建设，不但不能集中有限的财力来加强国民经济中的薄弱环节，反而使不合理的经济结构雪上加霜。

古人云：“利出一空（孔）者，其国无敌；利出二空者，国半利；利出十空者，其国不宁。”财权分割破坏了国家预算的完整性、统一性，使得财政风险加剧，甚至进而威胁到社会稳定。财政总是和“政”联系在一起的，财政出了问题，并不是个简单的经济问题，往往是政治、社会状况的一种综合反映。

三、“准国债”筹资无统一规划，规模失控，使财政风险大大增加

所谓“准国债”是指各政府部门、政府机构所发行的由政府来担保的债券，如行业主管部门、政策性银行发行的债券等。从我国的情况来看，行业性的经济组织，如铁道、煤炭、石油、石化等，它们发行的债券，实际上也属于“准国债”的范畴，因为这些行业不论发生什么情况都不可能破产，一旦偿债出现困难，政府不可避免地负有连带责任，以政府投入的资本只承担有限责任实际上是不可能的。

在国家集中性的资金非常有限，而社会资金比较充裕的情况下，为了加快社会基础设施建设，强化基础工业，由政府部

门或政府机构独自适当发行一些债券来筹集资金是可行的，这样也减轻了财政集中性筹资的压力，同时在某种意义上也分散了社会的注意力，减少了政府发行债券的社会压力。但有一个重要前提，即在观念上要意识到政府非财政部门发行的债务也是政府的债务，必须统筹规划、严格控制。如果表面地认为这是企业的事情，与政府无关，那就大错特错了。然而，现实的情况恰恰就走进了这个“误区”。近几年来，一些行业主管部门和国有单位不断地纷纷发行债券，诸如铁道债券、电力债券、三峡债券、银行债券等等，并且发行利率都高于同期发行的国债。这实际上是政府自我竞争，大大增加了政府筹资的总成本。更重要的是，这容易使人们对政府的债务规模产生错觉，淡化了社会各界对政府债务的风险意识。据粗略估算，目前“准国债”总余额达到 5000 多亿元。其中政策性银行金融债券余额 2000 多亿元，行业主管部门发行的企业债券余额 3000 亿元。若按这个口径来计算，1996 年政府债务余额占 GDP 的比重将超过 10%，政府年度债务发行额占 GDP 的比重就不再是我们平时说的 2.9% 的概念，实际超过了公认的国际警戒线。这是相当危险的。

之所以导致这种状况，究其主要原因是政府缺少统筹规划，或者没有规划，但流于形式，更谈不上约束力。从投资者的角度来看，“准国债”是国家担保的，和“金边证券”没有什么两样，而且收益率更高，因而争相购买。这无形中助长了“准国债”的盲目发行，扭曲了利率结构，扰乱了金融市场秩序。一种流行的说法是通过对各举债主体的信用等级的评定来规范债券市场的举债行为。但这对“准国债”实际上是无用的，因为不可能由此割断“准国债”对国家财政的风险依存