



当代浙江学术文库
DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU

浙学

张维平 著

建立和完善公共财政 安全监测预警机制研究

JIANLI HE WANSHAN
GONGGONG CAIZHENG
ANQUAN JIANCE YUJING JIZHI YANJIU
公共财政安全的本质就是防范各种可能引发财政危机的现实
或潜在的风险。保证政府履行其职能的财力需要。特别是保
证政府始终拥有应付各种突发事件和危机的能力。



浙江工商大学出版社



作者简介

张维平 1955年出生，湖北宜昌人，华中师范大学毕业。浙江财经大学财政与公共管理学院教授，硕士生导师。从1976年至今一直从事教学和科研工作。多年来致力于政府经济与政府治理方面的教学与研究。

“当代浙江学术文库”简介

DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU JIANJIE

“当代浙江学术文库”是浙江省社会科学界联合会集中推出学术精品、集中展示学术成果的一个窗口。浙江省社会科学界联合会采取“鼓励申报、专家评审、资助出版、社会馆藏”的形式，每年遴选反映浙江哲学社会科学领域优秀原创学术成果的书稿，以“当代浙江学术文库”的方式分期分批出版，及时向社会传播哲学社会科学研究前沿的新思想、新发现、新进展，努力实现哲学社会科学的大发展、大繁荣，推动浙江“文化强省”建设。

组织出版“当代浙江学术文库”是浙江省社会科学界联合会扶持学术精品，推进学术创新，打造当代浙江学术品牌的重要探索。“当代浙江学术文库”将坚持学术标准，倡导学术规范，展示浙江特色，不断推出浙江学术的最新成果。

出 品 人：鲍观明

策划编辑：任晓燕

责任编辑：穆静雯 蒋红群

封面设计：林朦朦

责任印制：包建辉

建立和完善公共财政安全监测预警机制研究

JIANLI HE WANSHAN
GONGGONG CAIZHENG
ANQUAN JIANCE YUJING JIZHI YANJIU

内 容 简 介

本书根据科学的公共财政安全理论和实践,设计统一的公共财政安全指标体系,测定安全等级标准,建立可靠的财政安全信息采集系统,定期对公共财政安全形势进行评估分析,对可能发生的公共财政安全问题提出监测预警报告,为公共财政安全的科学决策和管理提供准确、及时、全面、可靠的依据,以防范各种可能引发财政危机的现实或潜在的风险,保证政府履行其职能的财力需要,特别是保证政府始终拥有应付各种财政安全问题和危机的能力,从而确保国家政权稳定与社会和谐发展。



微阅读 微出版 微社交
浙江工商大学出版社官方微信

上架建议 金融·财政

ISBN 978-7-5178-1416-0



9 787517 814160 >

定价: 49.80元



当代浙江学术文库

DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU

浙江省社科联省级社会科学学术著作出版资金资助出版（编号：2015CBQ02）

建立和完善公共财政安全 监测预警机制研究

张维平 著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

建立和完善公共财政安全监测预警机制研究 / 张维平著. — 杭州: 浙江工商大学出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-5178-1416-0

I. ①建… II. ①张… III. ①公共财政—财政管理—监测系统—预警系统—研究—中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 283804 号

建立和完善公共财政安全监测预警机制研究 张维平 著

出品人 鲍观明
策划编辑 任晓燕
责任编辑 穆静雯 蒋红群
封面设计 林朦朦
责任校对 周晓竹 蓝安妮
责任印制 包建辉
出版发行 浙江工商大学出版社
(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)
(E-mail: zjgsupress@163.com)
(网址: <http://www.zjgsupress.com>)
电话: 0571-88904980, 88831806(传真)
排版 杭州朝曦图文设计有限公司
印刷 浙江云广印业股份有限公司
开本 710mm×1000mm 1/16
印张 24
字数 418 千
版印次 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷
书号 ISBN 978-7-5178-1416-0
定价 49.80 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970

前 言

公共财政安全即一国财政基本处于稳固平衡和稳健增长的状态,能以强大的财政实力确保政府应付各种突发事件和危机。因此,习近平指出,财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。^①公共财政安全的本质就是防范各种可能引发财政危机的现实或潜在的风险,保证政府履行其职能的财力需要,特别是保证政府始终拥有应付各种突发事件和危机的能力。

公共财政安全作为市场经济风险的最后一道防线,有其无可替代的重要性。但是,在当前研究领域中,却对公共财政安全缺乏相应的研究。因此,课题组根据科学的公共财政安全理论和实践,设计统一的公共财政安全指标体系,测定安全等级标准,建立可靠的财政安全信息采集系统,定期对公共财政安全的形势进行评估分析,对可能发生的公共财政安全问题提出监测预警报告,为公共财政安全的科学决策和管理提供准确、及时、全面、可靠的依据,以确保国家政权稳定与社会和谐发展。这便是本著作研究的基本目标和指导思想。

一、学术价值以及运用价值

本著作的学术价值在于:公共财政是全社会风险的最终承担者;公共财政安全,本质上是防范各种可能引发财政危机的现存或潜在的风险,以保证政府的偿债能力和履行其职能的财力需要,使财政处于稳定增长和持续支持经济社会发展的状态;公共财政风险不仅包括来自经济波动、利率变动、债务扩张等经济方面的风险,还包括来自自然灾害、政治、社会不稳定等非经济方面的风险。公共财政风险从形成来源上又可分为两种类型:

^① 《习近平介绍深化财税体制改革》,人民网,2013年11月15日,<http://politics.people.com.cn/n-2013/1115/c1024-23559554.html>。

一为内生的风险,即由于财政本身发债、直接借款或担保而引起的;二为外生的风险,即来自财政外部,诸如国有企业、商业银行及其他金融机构方面转移给公共财政的风险。

中国当前的财政内生的风险,主要存在于债务管理体制和国家债务结构方面。债务管理体制上,主要表现为外债管理权限过于分散,借、用、还不统一;内债上,政府其他部门和机构发行的债务与财政国家债务相互冲突,加大了财政风险。除此外,中国的发债规模一般是少数人根据长官意志而确定,主观色彩比较浓厚,缺少全面的、深入的调查研究和论证。国家债务的结构方面,主要表现为国家债务的品种过少,利率、期限和持有者结构均不够合理。

中国当前的财政外生风险,主要来源于国有企业、国有商业银行和其他金融机构。这些企业、机构的损失和债务构成财政的或有债务。由于财政是全社会风险的最终承担者,以上企业和机构一旦出现严重的问题,公共财政均不可避免地负有连带责任。所以公共财政必须认真地面对这些或有债务。东南亚金融危机引起财政危机和社会混乱的前车之鉴,当警钟长鸣。

本著作的运用价值在于:按泰勒法则^①,中国名义利率本应接近两位数,如果央行真的大幅度加息,便意味着中国大多数地方政府将面临破产。课题组不便在本著作中分析中央财政的实际状况。但是,有一点必须说明,中央财政同样不容乐观。古今中外,一切的金融现象,根都在财政之中。一些人刻意用金融危机掩盖财政危机。中国的财政风险一直被小心翼翼地掩盖着。

政治,无非财政、民政、军政。其中,财政是基础。财政一旦出现问题,一切都将成为泡影。苏联解体的经济原因就在于财政失控。财政一旦出现问题,货币将很快陷入崩溃。戈尔巴乔夫最大的过失,就在于主动放弃了对各级财政的实际控制权。当一国财政失控,政府的民政能力和军政能力也会迅速瓦解,亡党亡国是必然的结果。美国人给戈尔巴乔夫送去的“休克疗法”,一言以蔽之,就是瓦解苏联财政能力的系统方案。为什么西方国家高度重视控制通货膨胀?这不仅仅是为了老百姓的生活,更重要的

^① 约翰·泰勒(Taylor)是美国斯坦福大学的经济学教授,曾任小布什政府的财政部次长,他于1993年根据美国的实际数据提出了针对通货膨胀率和产出增长率来调节利率的货币政策规则,被称为泰勒法则。根据该规则,可以比较准确地预测联邦基金名义利率的变动趋势,因此,这一法则不仅受到学术界和美联储的重视,还为广大投资者所瞩目。

是为了政府的生存。通货膨胀本质上是一种无差别消费税,政府不是收税主体,而是现实的被税主体。恶性通货膨胀会迅速瓦解政府的财政收支平衡。政府如果不通过滥发货币筹集资金,必然走向破产;而滥发货币,不过是政府增加负债的一种方式,资不抵债的结果仍然是破产。^①

2015年是建党94周年,历史的经验教训值得记取。国民党当年最大的失误是没有建立起现代意义的公共财政,由于没有现代公共财政系统作为支撑,国民党始终没有办法建立起现代化的民政与军政。海外很多学者对边区共产党的公共财政能力感到震惊,建立在土地革命基础上的边区财政,已经具有现代化公共财政的基本特征,并为边区共产党提供了强大的民政与军政基础。历史地看,所有强大政权,必然具备强大的公共财政能力。公共财政能力,是执政党组织动员能力的集中体现。任何动摇公共财政能力的行为,都属于严重的叛党卖国行为。

办好中国的事,关键在党。习近平指出:“如果管党不力、治党不严,人民群众反映强烈的党内突出问题得不到解决,那我们党迟早会失去执政资格,不可避免被历史淘汰。这决不是危言耸听。”财政威胁是对执政党最严重的威胁,财政危机是国家最严重的危机!因此,我们必须高度警惕财政危机。要把重视公共财政安全提高到关乎执政党生死存亡的认识高度,要将治理财政危机的工作当成各级政府的首要工作。建立和完善公共财政安全监测预警机制,将是今后相当长的历史时期内,中国各级领导干部首要的政治任务。只要保存强大的财政能力,国家就无惧任何风浪。

二、国内外研究的基本现状

财政部于1996年发布的《国家财政困难与风险问题及振兴财政的对策研究》首次提出了“财政风险”的概念,给出了一个定义:“财政风险,是指在财政发展过程中由于经济和社会因素影响,给财政运行造成波动和混乱的可能性,集中表现为巨额财政赤字和债务危机。”这个定义相当完整地概括了导致财政风险的两个基本因素,即经济因素和社会因素,并把财政风险的现实形态表述为“财政赤字和债务危机”。这个报告认为财政风险主

^① 研究过程中,课题组参考了大量学者在这一领域中的各种原始文献,在课题正文中说明了所引用的各种观念的提出者,并且在最后的“参考文献”中标明了这些观念的原始出处;在脚注中,对文中某一特定内容需要进一步解释或补充说明的,都做了详细的注释,旨在方便读者查阅研究这些原始文献。

要来自以下几个方面:一是财政收入增长弹性不大;二是国家财政捉襟见肘,满足不了各项事业的发展需要;三是财政收支差额可能继续扩大,入不敷出的矛盾将更加尖锐;四是债务规模继续增大,风险问题越来越突出。

这方面较早的论著有王美涵教授主编的《中国财政风险实证研究》,当涉及如何理解财政风险时,书中提出的观点是:“财政风险是一种政府性的经济风险,是随着市场经济不断发育而逐步显现的一种风险,因而是市场经济性风险。”财政活动可以理解为政府的经济活动,说财政风险是政府性的经济风险未尝不可,但也不尽然,因为财政不仅仅是一个经济学的概念,还是一个政治学、社会学的概念。“财政风险是财政运行难以有效履行自身职能的状态。”(武彦民,2003)其核心是将财政风险与财政职能的实现程度联系起来,只要有碍财政职能的履行,都是财政风险的形成因素。财政职能很难说是客观的、固有的,在不同的历史阶段,社会对政府财政的要求是不同的。

(一)国外经典的财政安全监测预警模型

国外的证券市场发展比较完善,财政安全监测预警研究成果较多。其中最具代表性的是 Fitzpatrick(1932)的单变量破产预测研究,它将 19 家政府作为样本,并运用单个财政比率,将样本划分为破产和非破产两组,得出净利润/股东权益和股东权益/负债两个比率的判别能力最强的结论。Beaver(1966)最早运用统计方法研究了政府财政安全监测预警问题,提出了单变量判定模型。该模型对 79 家政府组成的样本进行统计分析,发现最好的判别变量是营运资本/负债和净利润/总资产。Altman(1968)对美国破产和非破产生产政府进行观察,采用了 22 个财政指标,经过数理统计,筛选建立了著名的五变量 Z-score 模型。模型选取了 5 种财政指标,并根据按顺序排列的判别函数,为每一种指标确定了其对破产的影响程度。Altman 等人还在 1977 年引入现金流量信息,提出了 ZETA 模型。Ohlson(1980)为代表的一些研究者采用了条件概率模型,主要有对数成败比率模型(LOGIT)和概率单位模型(PROBIT)两种统计方法。Ohlson(1980)利用 Logistic 分析建立了政府财政安全监测预警预测模型,结果发现政府规模、资本结构、资金报酬率、变现能力有显著的预测能力。Odom&Sharda(1990)最早使用 BP 神经网络预测财政安全,结果显示神经网络要优于当时的判别分析模型。此外,国外学者还有利用累计总和模型(Cumulative Sum Model,简称 CUSUM)、混沌理论(Chaos Theory)、粗集理论(Rough Sets Theory,简称 RST)、生存分析(Survival Analysis)等建立财政安全监

测预警模型。

(二)国内早期的财政安全监测预警研究

随着我国证券市场的不断发展,财政安全监测预警也成为国内研究的热点问题之一。国内早期的财政安全监测预警研究最具代表性的文献是周首华等(1996)在 Z 分数模式的基础上加入现金流量预测变量、考虑财政状况的发展及其标准和样本数据量的扩充,提出了 F 分数模型。陈静(2000)使用了 Beaver 和 Altman 的模型进行了单变量分析和多元判定预测。虽然早期的财政安全监测预警研究文献数量较少,研究方法主要是统计方法,但是国内学者已经开始关注财政安全监测预警问题的研究,并且认识到了财政安全监测预警对决策影响的重要性。

(三)近十年国内财政安全监测预警研究回顾

近十年财政安全监测预警研究方法和模型非常之多,模型和方法有阿特曼(奥特曼)Z-score 模型及其修改模型、Logistic 回归、神经网络(Artificial Neural Networks,简称 ANN)、遗传算法(Genetic Algorithms,简称 GA)、支持向量机(Support Vector Machine,简称 SVM)等机器学习法,数据挖掘如决策树(CHAD)和 K 最近邻法、主成分分析法、因子分析法、层次分析法(Analytic Hierarchy Process,简称 AHP)、功效系数法、模糊综合评价法、粗糙集模型、经济附加值(Economic Value Added,简称 EVA)模型、违约距离(KMV)模型、希金斯可持续增长模型、盈余管理模型、Fisher 判别法、熵值法、平衡计分法、雷达图分析法(Radar Chart)、可拓方法、EX-CEL 法、计算智能方法等。除了在模型和方法上有所创新之外,有些文献将某种经典的方法进行了改进或修正,有些文献将财政安全监测预警和指标选择的方法进行结合研究,还有些文献将两种方法进行了财政安全监测预警效果的比较。

近十年财政安全监测预警研究中最具代表性的是吴世农等(2001)以我国政府为研究对象,选取了 70 个处于财政困境的地方政府和 70 个财政正常的地方政府为样本,通过应用剖面分析和单变量判定分析,选定 6 个预测指标,应用 Fisher 线性判定分析、多元线性回归分析和 Logistic 回归分析三种方法分别建立了三种预测财政困境的模型。杨淑娥等(2003)先采用了统计方法中的主成分分析法,建立了政府财政安全监测预警模型 Y 分数模型,初步确定了政府财政状况评价区域。杨淑娥等(2007)又在前期研究的基础上,引入面板数据作为研究样本,构建了 BP 神经网络模型,对

政府的财政状况进行预测,研究精度均有较大的提高。马若微(2006)将基于期权定价理论的KMV模型首次运用到财政困境财政安全监测预警中,引入功率曲线进行对照分析,得出KMV模型运用到中国政府财政安全监测预警中的可行性及其优势。

三、本著作的基本研究思路

公共财政安全监测预警研究的思路是:首先确定研究样本,其次选取财政安全监测预警模型,再次是选择财政指标和重要信息变量,最后是实证研究。关于实证数据来源,在我国,政府比较有代表性,且资料容易获得,大部分数据可以通过政府公开发布的年报、证监会指定的信息发布网站和对外提供各类经济统计类数据的信息服务获得。因此,公共财政安全监测预警的相关实证分析多以政府作为研究对象。相比国外完善的破产制度,我国政府被摘牌或清算的退出机制尚不健全,破产制度尚不完善,因此国内学者一般将政府的特别处理即ST(Special Treatment)作为财政安全监测预警的标志。

本著作的基本研究思路可以这样概括:公共财政安全监测预警机制与评价体系的学术界定与预设—中国公共财政安全监测预警管理存在的问题和原因的反思—公共财政安全监测预警机制的构建基础(国际国内预警指标体系构建评价)—国外公共财政安全监测预警机制成功经验的选择与借鉴—中国公共财政安全监测预警系统的构建设计—公共财政安全监测预警管理体系的运作流程和基本运行(案例分析与试点新模式)—有关政策建议。

四、本著作的基本研究内容

本著作的基本研究内容主要包括:公共财政安全有关理论问题;面临挑战的中国公共财政安全;公共财政安全与监测预警现状;财政风险在诸方面的表现;财政收入分配安全隐患与对策;财政支出安全隐患与对策分析;金融风险导致的财政风险;国外财政安全预警管理及启示;财政安全指标体系与预警机制;公共财政安全预警机制的构建和公共财政安全监测指标体系的构建;等等。

(一) 建立和完善财政安全监测预警机制的学术界定与预设

出于各种原因和不可控因素,公共财政资金损失和财政状况恶化,政府无力提供社会经济发展所需要的最基本的公共品和服务,以及对法律所规定的政府支付责任的大规模违约(如政府债务违约,拖欠公务人员工资、养老金、失业补贴等等)的可能性。公共财政安全的综合性、复杂性和动态性决定了公共财政安全的决策和管理绝不能仅仅依靠传统经验,也不能仅仅靠个别部门的意见和个别人的智慧,而必须建立在科学的公共财政安全理论和实践的基础之上。

近几年来,地方财政不断形成对中央财政的倒逼机制,客观上又使中央财政的收支矛盾进一步加大。另外,中国经济运行中的公共风险,如国企的社会压力、金融业的脆弱性、失业引起的贫困人口的增加、基础教育的大量欠缺和生态环境的不断恶化等,都可能引发财政的突发性支出。特别是在市场化过程中,中国经济金融化程度不断提高。届时,政府将较难控制全球性的短期资本流动,公共危机的国际传导机制将会发挥作用。如果考虑到中国银行现有的不良资产率,金融风险转化为金融危机的可能性就更大了。当金融风险超出金融体系自身承受力时,财政的介入和救助不可避免。再如战争,不知名的传染病,气候反常引发的大涝、大旱,社会骚乱,国际恐怖主义,等等此类公共风险和危机,在快速转型的现代中国不断增加。同时,公共风险和危机所产生的影响在时空上有扩大的趋势。无论出现何种危机,都会影响到中国社会的各个方面,甚至触发长期形成的社会隐疾,形成危机叠加效应,导致更大的公共危机,引发巨额的突发性财政支出。

本著作首先对公共财政安全监测预警机制进行了明确的界定,对公共财政安全监测预警机制的重要性和建立公共财政安全监测预警机制的目的和作用进行了明确的阐述。这涉及国家层面的公共财政安全监测预警管理问题部署的基本情况;国内公共财政安全监测预警机制理论研究的进展;国外公共财政安全监测预警管理理论与实践的基本现状、重要发展、主要特点和模式;国外公共财政安全监测预警机制对中国的启示;等等。

(二) 中国财政安全监测预警管理存在的问题和原因

相比之下,中国现有的公共财政监测预警管理方式还不适应新时期防范财政危机的需要。

1. 财政预备费的功能弱小

从现行情况看,预备费的设置偏简陋,仅仅是一笔机动财力,缺少单独

的管理机制。由于预备费与年度预算绑在一起,没有实行单独管理,即使当年没有发生突发性支出,当年安排的预备费也只能当年花掉,不能单独结转到下一年度,这就使预备费只能是小打小闹,而难以成为财政的“稳定器”。一旦真正发生了数额较大的突发性支出,当年安排的预备费也就只能是杯水车薪,最后还得靠调整预算来解决问题。这势必大大削弱财政的稳定性和可持续性。

2. 财政预警能力的基础薄弱

一是制度基础薄弱。在政府财政方面缺乏一个风险成本分担的法律框架,例如中央与地方之间、政府的各个部门之间、政府与社会公众之间等,在公共危机状态下,无法分担各自的风险成本。现在的状况是“风险大锅饭”,谁也不知道在危机状态下自己应该承担多大的风险成本。如此一来,不仅防范危机的效率大大降低,甚至会延长危机状态,而且将会使中央财政在危机中陷入被动。二是管理基础薄弱。这突出表现在公共财政管理中“风险管理”的缺位。公共危机是公共风险的产物或现实结果。要减少公共危机造成的突发性支出,关键在于防范和化解公共风险。这好比建筑物的防震性能,若在设计中被忽略了,则只要发生地震,建筑物必将坍塌,这时,无论防震的应急反应能力多强,也无济于事。这就是说,如果公共支出的安排不能以防范公共风险为导向,那么,公共财政的应急反应能力将会丧失牢固的基础,一旦出现公共危机,将难以应对。其实,诸如公共安全、公共秩序、生态环境、基础教育、基本生活保障等领域的公共风险早已萌生,公共财政监测预警管理就是如何使这些公共风险最小化。

3. 财政的法律依据不足

当前中国亟须解决在应急状态下法律依据不足的问题。中国《预算法》在第七章只是对“预算调整”做出了一些规定,而没有对危机状态下的公共财政应急反应予以明确说明。这样一来,在危机状态下可能出现这样的结果:政府主管部门的权力膨胀,财政部门被动拨款,有关部门即使乘机“狮子大开口”也难以约束,使预算的编制、执行和监督在危机下趋于一种无序状态。然而,中国公共财政安全监测预警管理存在的问题和原因远不止这些,本著作研究将随着调查的深入进一步反思。

(三) 公共财政安全监测预警机制的构建基础

公共财政安全监测预警机制的构建基础主要包括关于公共财政安全监测预警机制构建的指导思想;影响公共财政安全监测预警机制构建的因

素;公共财政安全监测预警机制构建的基本原则;公共财政安全监测预警指标体系分析(国际国内公共财政安全监测预警指标体系构建综述;国际国内公共财政安全监测预警指标体系构建评价;公共财政安全监测预警指标N个维度体系构建设计),公共财政安全监测预警指标与权重分析(可能引发公共财政安全监测预警因素的结构体系分析;可能引发公共财政安全问题因素权重赋值的确定;可能引发公共财政安全问题阈值的设定)作为一套层次高、结构复杂、相关性强的网络化运行体系,公共财政安全监测预警管理体系主要包括预警收集、分析、决策和执行系统。

(四)公共财政安全监测预警系统的构建设计

公共财政安全监测预警系统是指政府为了能在公共财政安全问题来临时尽早地发现,所建立的一套能感应公共财政安全问题来临的信号,判断这些信号与公共财政安全问题之间的关系,通过对其风险源和征兆进行不断监测,从而在各种信号显示其来临时及时地向政府有关部门发出警报,提醒政府有关部门采取行动的系統。公共财政安全监测预警系统可分为若干要素,诸如:

1. 公共财政安全监测预警汇报制度

公共财政安全监测预警汇报制度要求明确公共财政安全问题信息的界定和分类;各层级汇报各类公共财政安全监测预警信息的时间期限;公共财政安全监测预警的特殊汇报方式;向国务院直接汇报的要求说明;责任追究细则。

2. 公共财政安全监测预警公告标准

公共财政安全监测预警公告标准由低到高的不同公共财政安全监测预警级别,分为绿色、蓝色、黄色、橙色和红色。

3. 公共财政安全监测预警评估系统

公共财政安全监测预警评估系统包括,公共财政安全监测预警评估指标体系的建构,选定可以作为公共财政安全监测预警防范工作的评估指标,形成科学、实际可行的指标体系;制定定期考核的机制,维持一定程度的待命状况和有效的绩效管理,针对评估的结果,能够有效地推广先进、鞭策后进。

同时,要完善中国公共财政安全监测预警管理法律体系,加强政府管理部门与公众的沟通,建立公共财政安全监测预警中枢指挥和情报系统,提高地方财政系统的自我保护意识和应对技能。

(五) 财政安全监测预警管理体系的运作流程和基本运行

财政安全监测预警管理体系主要包括公共财政安全监测预警体系的运作流程;公共财政安全监测预警预测、准则和演练等方法;公共财政安全监测警源、警兆、警情和警度分析;公共财政安全监测预警管理体系与功能。公共财政安全监测预警管理基本方法:在制度和组织层面开展财政一体化审计,其方式转向采用预警与控制形式;通过财政审计组织方式、目标、理念、方法的转变,使有限的审计资源发挥最大效用,及时发现、防范、化解和控制财政风险。

通过公共财政安全监测预警自身新置功能的介入和对原管理系统某些职能的归并,公共财政安全监测预警领域本身就在相关职能部门组织结构中构成一个相对独立的不可缺少的部分,并同相关职能部门组织中的战略管理系统、执行管理系统构建三位一体的组织功能体系。

监测、识别、诊断、评价 4 个环节的公共财政安全监测预警活动,具有顺次的因果关系。监测活动是公共财政安全监测预警领域活动开展的前提,为后三项活动的正常工作提供了可靠的保证,若没有明确而精准的监测信息,以后的活动就没有意义了;识别是重要的环节,它能使政府相关职能部门在复杂的公共财政安全监测预警管理活动中确定公共财政安全监测预警的重点,使诊断和评价活动有目标;诊断活动和评价活动是技术性的分析研究过程,它为政府相关职能部门采取公共财政安全监测预警对策与公共财政安全监测预警管理提供判别依据。整个公共财政安全监测预警活动过程是一个有序、连续的过程,监测活动中的监测信息系统是预警管理系统共享的,识别、诊断、评价这三个活动结果将以信息方式存入监测系统之中,它们使用的评价指标具有共享性和统一性。

公共财政安全监测预警主要信息的管理建议,主要包括建立公共财政安全监测预警信息快速传送渠道;建立健全公共财政安全监测预警管理电子政务分析;建立公共财政安全监测预警报告和信息保证机制;建立公共财政安全监测预警知识体系,逐步走向高科技管理;等等。

本著作的研究拟突破的重点是公共财政安全监测预警管理体系的运作流程和基本运行;难点是设计统一的公共财政安全指标体系,测定安全等级标准,建立可靠的公共财政安全信息采集系统。

五、本著作的基本研究方法

目前国内财政安全监测预警模型算法呈现多样化的趋势,早期研究多以统计类财政安全监测预警模型为主,如单变量分析、多元判别分析、条件概率模型,如 Logit 回归模型和 Probit 回归模型等;最近的研究多以人工智能方法的财政安全监测预警模型为主,如神经网络、机器学习模型等。其中,Z 计分多元判别、Logistic 回归、BP 神经网络、SVM 支持向量机等方法用得较多。在研究过程中,要进行立面或剖面分析,选取财政安全危机预警和非财政安全危机预警两组样本数据进行配对分析。政府陷入危机、困境、失败、破产是一个渐进的过程,一般情况下政府的财政指标都会有所反映。因此,在指标变量选取上,传统的公共财政安全监测预警研究的思路就是选择财政指标作为建模的变量。由于财政指标的异常状况不能只看某一方面,需要综合考虑,加上财政指标数量非常之多,且有些指标相关性程度高、信息含量不同,公共财政安全监测预警的指标选择成为影响危机预警模型准确率的重要因素。随着政府治理、股权结构、信用风险、市场价值、审计意见、利益相关者行为等非财政指标信息对财政状况恶化带来影响,研究者开始引入除财政指标以外的变量。

近些年来,国内财政安全监测预警模型和方法呈多样化趋势。

在研究对象方面,从不分行业的政府研究到房地产、制造业、金融业、高校等分行业的研究,新的财政安全监测预警模型和方法不断涌现。流程中的人为因素,保证会计系统按业务实际情况真实完整地进行记录、核算和反映。

本著作的基本研究方法主要是:运用财政学以及社会学、政治学、行政学、法学、经济学、公共政策与公共管理理论、系统论、控制论、信息论与经济安全技术及工程等学科,重点对本课题研究的问题进行实证分析和学术探讨;通过国际比较,提出本课题研究的整体战略设计及公共财政安全监测预警机制与评价体系。同时,本著作在实证分析和学术探讨中采取了定性与定量、文献研究与案例分析相结合的方法,对研究的问题和应对模式进行了学术探讨与实证分析,并提出了能反映规律性的参考对策。课题组研究中采取了如下具体方法:

(1)以内部讨论的方式开展研究。课题组在校内外利用寒暑假和节假日的时间,就面临挑战的中国公共财政安全问题、公共财政安全与监测预警管理问题、财政风险在诸方面的表现问题、财政收入分配安全隐患与对