

中国财政

风险研究

ZHONGGUO CAIZHENG
FENGXIAN YANJIU

侯荣华 葛建新 主编

2



中国计划出版社

中国财政风险研究

侯荣华 葛建新 主编

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国财政风险研究/侯荣华,葛建新主编. —北京:
中国计划出版社,2005.4
ISBN 7-80177-408-6

I. 中... II. ①侯... ②葛... III. 财政管理:风险
管理—研究—中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 029138 号

中国财政风险研究

侯荣华 葛建新 主编

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码:100038 电话:63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

787×1092 毫米 1/16 14 印张 207 千字

2005 年 4 月第一版 2005 年 4 月第一次印刷

☆

ISBN 7-80177-408-6/F·109

定价:24.00 元



目

录

Cotents

第一章 导 论

第一节 关于财政风险观点的评述	(1)
一、界定财政风险的两个口径	(1)
二、对财政风险标准的看法	(3)
第二节 我国财政风险类型的初步考察	(6)
一、我国财政的核心风险	(6)
二、我国财政的分配性风险	(7)
三、我国财政的摩擦性风险	(9)
第三节 本书的研究框架	(9)
一、建立研究财政风险的思路	(9)
二、本书的主要内容	(10)
三、本书的创新点及研究难点	(12)

第二章 中国财政风险总体分析

第一节 财政核心风险分析	(14)
一、财政资金的实际规模测算	(14)
二、国外部分国家和地区财政资金的比例分析	(15)
三、财政核心风险的量化分析	(16)
四、财政核心风险的主要成因	(18)
第二节 我国财政分配性风险分析	(21)
一、财政的纵向分配性风险分析	(21)
二、财政的横向分配性风险	(25)
三、财政分配性风险的主要成因	(27)

Qba97/04

第三节 财政摩擦性风险分析	(29)
一、财政资金征集中的摩擦性风险	(30)
二、财政资金使用中的摩擦性风险	(32)
三、财政摩擦性风险的主要成因	(34)

第三章 财政赤字与财政风险

第一节 财政赤字与财政风险的关系	(38)
一、财政赤字风险概述	(38)
二、财政赤字风险的衡量指标	(40)
三、财政赤字风险的测度	(42)
第二节 我国财政赤字的规模及其风险	(44)
一、我国财政赤字规模及其风险衡量	(44)
二、现有衡量财政赤字风险指标的缺陷	(46)
第三节 我国财政赤字结构风险分析	(49)
一、财政赤字风险矩阵(I)	(49)
二、财政赤字风险矩阵(II)	(52)
三、财政赤字风险矩阵(III)	(54)
四、财政赤字风险矩阵(IV)	(56)
第四节 我国财政赤字弥补方式风险分析	(59)
第五节 管理我国财政赤字风险的政策建议	(61)
一、财政赤字风险要素透明化	(62)
二、财政赤字风险责任明确化	(62)
三、财政赤字风险负担分散化	(62)
四、财政赤字风险控制事前化	(63)

第四章 金融体系与财政风险

第一节 金融风险与财政风险关系的理论分析	(64)
一、财政风险对金融风险的影响	(64)
二、金融风险对财政风险的影响	(67)
第二节 我国金融风险及其财政化的实证分析	(73)
一、我国当前面临的金融风险	(73)
二、我国金融风险形成的财政诱因	(76)
三、财政承担金融风险的必然性和合理性	(79)
四、我国金融风险向财政传导的路径分析	(81)

五、我国金融风险向财政风险转化的程度	(84)
第三节 金融体系改革中财政风险的防范	(85)
一、建立多元化的风险约束机制和风险分担机制	(86)
二、转变财政职能,加强财政抗御金融风险的能力	(87)
三、加强金融监管,降低金融体系的风险水平	(88)
四、加快国有金融机构改革,健全金融风险的内控机制	(89)
五、在不良资产处置中减少对财政风险的影响	(91)

第五章 社会保障与财政风险

第一节 社会保障产生的风险	(93)
一、社会保障的核心风险	(93)
二、社会保障的经营性风险	(96)
三、社会保障的摩擦性风险	(98)
第二节 社会保障的核心风险分析	(99)
一、社会保障核心风险的表现形式	(99)
二、社会保障核心风险的主要成因	(104)
三、防范社会保障核心风险的对策	(106)
第三节 社会保障的经营性风险分析	(109)
一、社会保障经营性风险的表现形式	(109)
二、社会保障经营性风险的主要原因及防范对策	(113)
第四节 社会保障的摩擦性风险分析	(115)
一、社会保障摩擦性风险的表现形式	(115)
二、社会保障摩擦性风险的主要成因	(117)
三、防范社会保障摩擦性风险的对策	(119)

第六章 外债与财政风险

第一节 外债引发财政风险的理论和案例	(122)
一、外债风险产生的主要原因	(122)
二、外债引发财政风险的途径	(123)
三、外债风险度量的主要指标	(124)
四、外债引发财政风险的实例	(126)
第二节 外债对财政风险的传导机制	(129)
一、对我国外债风险的基本判断	(129)
二、我国外债管理中存在的突出问题	(131)

三、主权外债与财政风险	(134)
四、非主权外债与财政风险	(135)
第三节 防范外债引发财政风险的对策建议	(137)
一、制定相应管理规章,加强法制化、制度化管理	(137)
二、合理控制外债规模,提高偿债能力	(138)
三、控制国际商业贷款和短期贷款比例,优化外债结构	(139)
四、调整外债使用结构,调动国内储蓄功效	(140)
五、设立外债偿债基金,维护政府国际债信	(141)
六、外债管理部门分工协作,加强外债全口径管理	(141)

第七章 国企改革与财政风险

第一节 国企改革中财政风险的传导机理	(146)
一、国企改革与国家财政的关系	(146)
二、国企改革中财政风险的传导机制	(149)
第二节 国企改革对财政风险的直接影响	(151)
一、国企改革对财政收支的直接影响	(151)
二、国企改革过程中的国有资产流失	(153)
第三节 国企改革对财政风险的间接影响	(154)
一、通过国有银行对财政风险造成的影响	(154)
二、通过社会保障对财政风险的影响	(158)
第四节 国企改革中财政风险的防范	(159)
一、塑造多元化的风险分担机制	(159)
二、加快国有经济布局的调整	(160)
三、做好企业改制工作	(161)
四、深化金融体系改革	(162)
五、改革财政预算制度,加强对企业的财税监管	(163)

第八章 地方政府的债务风险

第一节 地方政府职能与地方债务形成	(165)
一、经济体制转轨时期地方政府的经济职能	(165)
二、地方政府或有债务的成因	(168)
三、地方或有债务的演化机理	(172)
四、地方政府负债的经济效应	(173)
第二节 地方政府债务规模分析	(175)

一、政府债务风险矩阵	(175)
二、直接负债	(176)
三、或有负债	(179)
四、地方政府的债务风险	(181)
第三节 防范地方债务风险的政策建议	(183)
一、建立地方债务管理体制	(183)
二、建立高效率的行政体制	(186)
三、建立规范的地方公债制度	(187)
四、建立地方债务风险预警系统	(188)

第九章 外国财政风险及其治理

第一节 美国的财政风险管理	(190)
一、美国的财政赤字和国家债务历史情况考察	(190)
二、美国政府赤字财政政策的转变及其成效	(192)
三、应付突发事件的短期财政政策调整	(194)
四、防止地方财政风险的做法——费城个案的处理	(195)
第二节 日本的财政政策调整	(197)
一、十多年来日本经济衰退的主要表现	(197)
二、财政政策乏力, 财政风险集聚	(199)
三、财政政策加强调整, 致力经济全面复苏	(202)
第三节 法国的财政改革	(203)
一、法国财政的中长期计划	(203)
二、法国的财政监督	(205)
三、近年法国的财政状况和财政经济全面改革	(208)
第四节 俄罗斯的债务问题	(209)
一、债务规模巨大	(209)
二、债务的偿还问题	(210)
三、政府克服债务危机的主要财政措施	(211)

主要参考文献	(214)
--------------	-------

后记	(216)
----------	-------

第一章 导 论

财政风险是财政学的一个基本范畴。能否准确地认识财政风险,将直接决定能否科学地确定财政职能、正确地判断财政运行形势、有效地运用财政政策并科学地评价财政政策的效果。但是从总体上看,我国对此问题的研究应该是刚刚开始,许多同志从不同角度对财政风险进行界定,因此对财政风险的研究是一个迫切而又重大的课题。本章包括关于财政风险观点的评述、我国财政风险类型的初步考察以及本书的研究框架。

第一节 关于财政风险观点的评述

一、界定财政风险的两个口径

目前我国对财政风险的内涵,主要是从财政收支的角度进行界定的,核心问题在于财政的债务承受状况、承受能力以及债务变动对财政收支平衡的危害。结合财政债务变动和中央财政的调控能力,一些学者又把财政性资金在各个部门、各层环节之间的配置结构及其变动趋势,也作为衡量财政风险的一个重要内容。概括而论,现有的基本观点认为,财政风险是指财政收支之间的不平衡的关系以及财政不能提供足够的财力支持国家机器正常运转和国民经济正常运行的可能性。就其具体内容而言,大致可以按宽和窄两个口径划分财政风险。

(一)窄口径财政风险

这一口径是以财政赤字等指标直接负债衡量财政风险,主要指标是《马斯特里赫特条约》规定的“欧元区”成员单位的财政健全标准,即财政赤字不能超过 GDP 的 3%、财政赤字余额不能超过 GDP 的 60% (国内称之为赤字率和债务率)。由于其口径只限于财政的直接负债,

没有考虑或有负债和财政体制变动等的因素,故笔者称其为窄口径财政风险。在我国实际工作中,窄口径财政风险被广泛引用,并被誉为“国际公认的权威标准”。持这一观点的同志认为,2002年我国财政赤字占GDP的比例为3%,已经达到国际“警戒线”,财政风险已经较大,必须严格控制发债规模,但是财政赤字余额占GDP的比重还只有16%,由此可见,我国财政还有一定的举债空间。

(二)宽口径财政风险

这一口径对财政风险的分析不仅计算财政的直接负债,而且还要计算或有负债和财政体制变动等相关因素。由于其考虑的口径比较宽,故笔者称其为宽口径财政风险。除窄口径财政风险的内容外,宽口径财政风险大致还包括以下几个方面:

1. 或有债务。这一指标主要由以下部分构成:一是国有金融机构不良资产带来的风险;二是国有企业及国有资产经营带来的风险;三是财政投融资带来的风险;四是外债带来的风险;五是社会保障支出带来的风险。持这一财政风险观点的同志认为,我国大量的国有银行不良资产、巨额的国有企业经营亏损和国有资产流失、财政性担保的实施、大规模的外债和资金外逃、社会保障的巨大潜在压力,使我国实际的财政风险远大于财政的直接负债规模。

2. 财力的结构变动。这一指标主要包括:一是财政性资金的横向分布情况,其主要衡量指标是预算内外、体制内外资金的规模和比例关系,基本观点是预算外和体制外资金过大,意味着财力过于分散,而财力的过分分散又是产生“诸侯经济”的根本原因,财政的宏观调控能力也因此大大削弱,所以我国要加大财政资金的集中度,主要手段是“税费”改革、“减费增税”。二是财政性资金的纵向分布情况,主要衡量指标是中央财政和地方财政收入的规模和比例关系,一般以财政收入占GDP的比重和中央财政收入占财政总收入的比重(即“两个比重”)为标准,基本观点是,目前发达国家的“两个比重”一般是40%和70%,发展中国家的“两个比重”一般是25%和60%,参照国际标准,我国的“两个比重”还太低,要尽快将“两个比重”提高到20%和60%。

二、对财政风险标准的看法

以上关于财政风险口径的观点是从财政收支平衡的角度,对我国的财政风险问题进行探讨的。由于财政风险及我国财政状况自身的复杂性,导致了以上观点还存在一些缺陷。科学地衡量财政风险是正确制定财政政策乃至其他宏观经济政策的基石。何以科学地衡量我国的财政风险呢?我们先对现有的主流财政风险观点进行如下基本评价。

(一)欧盟标准是协调欧洲联盟国家之间利益的一项准则

《马斯特里赫特条约》是欧共体于 1991 年 12 月签署的,是《政治联盟条约》和《经济与货币联盟条约》的统称,目的在于实现欧盟成员国经济和政治的一体化。由于区内各成员国的经济发展很不平衡,为了减少利益矛盾、保证一体化进程的顺利推进,《马斯特里赫特条约》规定了财政和货币的五项“趋同标准”,因此,该标准作为协调联盟国家之间利益的标准,它与其说是一项经济指标,还不如说是一项政治指标。而我国的财政政策是完全统一的,国内不存在国与国之间的经济和政治矛盾,如果要生硬套用之,这就意味着我国各省、市、自治区都可以按 GDP 的 3% 和 60% 举债,这是违反我国《预算法》关于地方财政不能打赤字的规定。

(二)欧盟标准体现的并不是严格经济学意义上的财政风险

在经济理论中,风险主要是指 1921 年由奈特(knight)提出的不确定性问题。推而论之,财政风险则是指由于财政收支平衡的不确定性可能带来的各种危害。财政风险与经济实力反向相关,即使是同样的负债率,由于社会经济实力不同,其体现的财政风险也不同。因此,世界上并不存在完全统一的衡量财政风险的具体标准。在欧洲货币同盟(European Monetary Union, EMU)12 国中,从理论上分析应该有 12 个与各个国家相适应的最佳的财政风险标准,“统一”的标准意味着这一标准至少对其中的各国在经济意义上未必是最佳的。因此,这一标准即使是在 EMU 内部,也不具有严格的经济学意义。作为社会再分配的一个环节,我国财政的基本原则必须体现“效率优先、兼顾公平”的原则,以 EMU 国家的标准来衡量我国的财政风险,必然会影

响我国的财政效率和公平准则,这对推进我国的市场化改革和经济社会发展都有很大负面影响。

(三) 欧盟国家的财政赤字与我国财政赤字的使用方向完全不同

欧盟国家的财政赤字实际上基本上是用转移支付的,也就是说借的债是用于“吃饭”的,这种财政赤字的风险非常大,这是因为这些国家大都是发达的市场经济国家,工业化已经完成近百年左右,基础设施和基础产业已相当完善,财政资金用于建设的比例很小。此外,欧盟国家非常注重社会福利,北欧国家已经建成了“从摇篮到坟墓”的福利国家,财政赤字基本上不是用于“建设”,而是用于福利开支的。而我国则不一样,《预算法》规定我国经常性预算不能打赤字,赤字全部用于资本性预算,即“吃饭不借钱”,但“建设可以借钱”,这主要是由于我国处于工业化中期阶段,经济建设的资金需要非常大,财政在储蓄——投资转化中的作用要远大于西方国家。因此,衡量我国财政风险的大小,不能只看举债规模,还要看国债项目的效益。项目有效益,则多借一些钱也只会减少财政风险而不会增大财政风险;如果项目没有效益,赤字再小也会带来财政风险,而且其危害比“吃饭赤字”的危害大得多,因为这类项目造成的浪费可能还会带来更大的危害。可见,我国的财政风险远比 EMU 国家的财政风险更难衡量。如果按 EMU 国家那样按 3% 的赤字率借款“吃饭”,那我国每年的“吃饭”借款就可以达到 3000 亿元,用不了几年就会吃光家底,由此面产生的财政风险将不言自明。

(四) 欧盟标准体现的经济关系与我国实际不相符

在 EMU 国家的背景下,该标准在局部领域比较好地体现了政府债务和偿债能力之间的关系,但这与我国实际根本不同。EMU 国家的财政赤字主要用于转移支付,因此,从根本上讲,其今后的财政赤字的偿还依赖于税收的增加,由于通过提高税率来增加税收是不现实的,也是逆国际上目前减税潮流而动的,因而税收的增加将主要取决于 GDP 的增长;由于 EMU 国家都是人均 GDP 在 1 万美元以上的发达国家,GDP 很难继续保持高速增长,一般能够达到 3% 就是非常高的增长速度了,因此税收一般也难以超过 3% 的增长速度,故赤字率超过 3% 就存在一定的危险(当然,由于各国实际不一样,3% 的赤字

率实际上也是很粗的估计,在衡量财政风险中并不具有真正的科学意义)。我国情况则不一样,人均 GDP 刚刚达到 1000 美元,由于基数比较小,GDP 和税收的增长速度在今后 20 多年将可能连续保持 7%左右的增长率,甚至 GDP 和税收在今后 20 年内还可能做到每 10 年翻一番,因此,仅就财政赤字的中长期承受能力而言,我国与 EMU 国家根本不同。

(五) 欧盟标准的货币政策背景与我国现实不一样

《马斯特里赫特条约》的直接目标在于其货币一体化,即实现统一货币、统一中央银行和统一货币政策。为了实现这一目标,成员国必须就与货币直接相关的内容达成高度一致。这主要表现在另外三项“趋同标准”上,即“通货膨胀率不得高于通货膨胀率最低三个国家平均数的 1.5 个百分点”、“长期利率不得高于币值最稳定的三个成员国平均利率的 2 个百分点”、“外汇汇率波动幅度不超过正负 15%”,因为不实现这三点,欧元与成员国之间的货币换算将比较困难,统一货币也就会比较困难。但是,财政政策与货币政策是密切相关的,如果一国的财政赤字太大,就必然给本国货币带来通货膨胀压力、利率变动和汇率波动,因此,规定成员国 3% 的赤字率和 60% 的债务率,实际上是保证实现这三项“趋同标准”的配套政策,其目的还是在于实现货币一体化,这在《经济与货币联盟条约》的名称中就直接体现了出来,而这一背景又是我国所没有的。新中国成立后,我国的货币、中央银行和货币政策始终是完全统一的,这与 EMU 国家有根本的不同。

(六) 国外对于该标准并没有简单地给予“权威”评价

一是该标准本身是有弹性的。尽管是用于协调国家之间的利益,而国际利益是最难以协调的。因而该标准也不是不可越雷池一步的,即在成员国超过该标准时亦可加入 EMU,只要求“该国预算赤字和债务总额已明显下降并接近规定的标准”即可,如 2002 年法国的赤字率就达到了 3.4%,可见,该标准具有很大的参考性质而不是指令性质。二是对这一标准的反应不一。在欧盟内部,许多国家并不一致赞同该标准。1992 年 9 月法国对《经济与货币联盟条约》投票时,仅以微弱优势通过;1992 年 6 月,丹麦全民投票的结果是否定的;而英国则至今没有通过该条约。美国、日本等发达国家则没有参照这一“权威”标

准,各自根据国情和经济运行的需要决定是否发行国债和发行多少国债。

可见,我国的实际与 EMU 国家有很大的不同,在很多重大的因素方面甚至是截然相反的。简单地把 EMU 在特定阶段为了特定目的而制定的特定财政赤字标准作为衡量我国财政风险的“国际权威标准”,是不大合适的。我们要做的工作,应该是付出更大的努力去建立适合我国自己的财政风险标准,而要制定我国自己的权威的财政风险标准,实在不是一件很轻松的事。

(七)以财政“两个比重”下降为风险标准与我国的经济政策亦无法配套

例如,认为“两个比重”下降是我国财政风险的重要体现,这与中国财政体制改革的理论不相符。实际上,我国财政“两个比重”的大幅下降是我国实施了放权让利等一系列改革开放政策的必然结果,也是财政体制改革的初衷;正是由于放权让利,才调动了国民经济各个部门、各个地方的积极性,这为我国财政收支实现平衡打下了坚实的基础;那种认为财政“两个比重”的大幅度下降是财政风险的观点,必然导致实施集权而不是放权的财政体制,这是不符合改革方向的,必然导致财政体制的不断反复。

第二节 我国财政风险类型的初步考察

要对我国财政风险有一个比较全面、客观、准确的认识,必须从资源配置、社会产品分配、财政资金的具体管理三个层次进行分析,分别研究财政的核心风险、分配性风险和摩擦性风险,并以此测算我国财政风险的总规模。

一、我国财政的核心风险

财政是社会资源配置的一个基本渠道,如果财政不能充分发挥配置资源的作用,则必将带来效率损失,这就是最根本的财政风险,即财政的核心风险,其效率损失的具体数量就是财政的核心风险的量化指标。

根据现代公共财政理论,财政的核心风险及其量化在理论上是可以推导出来的。假定社会上只有“政府”和“家庭”两部门,“税费”的收取者政府将影响“税费”缴纳者的实际效用获得能力,“税费”缴纳者家庭将因此产生负效用;“税费”缴纳者家庭在消费政府提供的公共产品的时候,将会获得效用;当“税费”缴纳者的边际“税费”负效用等于其消费公共产品的边际效用时,社会的资源在财政和家庭之间的配置达到最优化,此时的财政收入规模为最佳规模。财政资金的规模过大或过小带来的效率损失,就是财政的核心风险。可以认为,如果财政的核心风险非常小时,财政总体上就不会有风险;而财政的核心风险比较大的时候,财政的平衡实际上是不可能的。假定社会只有政府 A 和家庭 B 两者,公共产品 X 和私人产品 Y 两个产品,则资源的最佳配置可用埃奇沃斯框图予以说明(见图 1-1)。

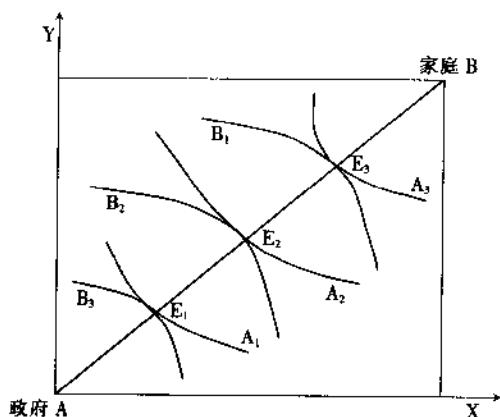


图 1-1 最佳财政规模的埃奇沃斯框图

图中 A 代表政府, B 代表家庭, X 代表公共产品, Y 代表私人产品, A_1 、 A_2 、 A_3 代表政府收取不同规模税效用的无差异曲线, B_1 、 B_2 、 B_3 代表家庭缴纳不同规模税效用的无差异曲线。图中, A_1 和 B_3 , A_2 和 B_2 , A_3 和 B_1 的切点能实现帕累托最优。这种最优状态可用下式表示:

$$MRTS_{XY}^A = MRTS_{XY}^B$$

二、我国财政的分配性风险

在政府部门(财政部门)和家庭部门实现资源合理配置的基础上,

政府部门(财政部门)和家庭部门内部也将进行财富的合理配置。财政部门内部横向和纵向的资源分配造成的效率损失形成财政的体制性风险;家庭部门的收入分配格局如果不合理,将加大财政转移支付的压力,从而形成源于家庭部门内部的分配性财政风险。

(一)财政部门内部的分配性财政风险由纵向和横向两个方面构成

横向风险可以表示为财政行政管理单位和其他各类财政性资金管理单位之间的资金配置关系。财政资金的横向合理配置,意味着这些财政资金的使用是有效率的,其效率的增加就是财政支出压力的减少量;反之,就是财政支出压力的增加量。财政资金的横向合理配置规模取决于各个横向财政资金使用单位职能的合理确定,而且合理的标准是这些单位提供的公共产品边际效用相等,从而这些单位提供的社会总公共产品的效用实现最大化,相应的财政风险就为零。同样的道理,其纵向风险表示的是中央和地方财政之间的财力划分关系,如果财力得不到合理划分,则会产生资金使用效率损失,这些效率损失必将反映在财政收支的压力上。中央和地方的财力划分必须以中央和地方的职能为基础,由于中央和地方财政资金提供的均为公共产品,而公共产品具有层次性,这又为其职能划分提供了一个科学标准。凡因为没有符合公共产品层次性配置纵向财力造成的效率损失,就是纵向风险。这样就可以计算出财政部门内部分配性财政总风险的实际规模了。

(二)源于家庭部门的分配性财政风险相对比较容易界定

根据 N·卡尔多和 M·卡莱茨基的分配理论,市场分配必然具有不利于社会公平的特点,为了保证社会稳定,这就必然要求财政提供转移支付。由此而带来的新增财政支出数则为导源于家庭部门的分配性财政风险。其具体确定可以通过三个步骤来实现。第一步是根据洛伦茨曲线和基尼系数确定一定时期社会的实际公平状况;第二步是通过收入约束下的社会总效用最优化理论,假设社会只有高收入者 A、中等收入者 B 和低收入者 C 三人,在满足 $MU_A = MU_B = MU_C$ (三者的边际效用最大化条件)时,就可以得到社会合理收入结构;第三步是根据前两者计算出社会最大的财政转移支付规模。值得注意的是,

这里的理论分析只是为国民收入在源于家庭部门的分配性财政风险的推导提供思路,具体的情况远不会如此简单,究竟转移支付规模如何,要根据实际确定标准。

三、我国财政的摩擦性风险

由于这一层次的财政风险是在资源配置格局和财政性资金管理体制确定后产生的,因此其产生机理类似机器运行的摩擦损耗,故称之为摩擦性财政风险。按产生原因区分,摩擦性财政风险总体上可以分为技术性和社会性两大类。

所谓技术性摩擦风险是指财政性资金由于管理制度不健全、实际执行者出现差错等原因,导致财政资金管理低效率而使原有的资金规模难以满足实际支出需要而增加的财政支出。这主要体现在税收征管的低效率、财政资金拨付的低效率、财务制度不健全等方面。现实生活中那些出纳和会计人员勾结套用财政资金的案件,我们认为均属于技术性摩擦风险。这一指标可以通过统计分析得出,年度如有变化,结合实际调整也比较方便。

所谓社会性摩擦风险是指由于“设租、寻租”等腐败方面的原因带来的财政性资金损耗,这些现象在很大程度上表现为社会风气不正,如请客送礼、吃喝玩乐、拿回扣、行贿受贿等,因此,称之为社会性摩擦风险。和技术性摩擦风险一样,这一指标可以通过统计分析得出,年度如有变化,结合实际调整也比较方便。

第三节 本书的研究框架

一、建立研究财政风险的思路

从财政收支的角度研究财政风险,虽然有一定的合理性和必然性,但这一对财政风险的表层研究远远不能满足实践的需要。因此,有必要廓清财政风险这一基本财政范畴,建立研究财政风险的新思路。

(一)从经济效率的角度研究财政风险的本质

如果财政风险的本质不确定,则其他问题都无法取得实质的进