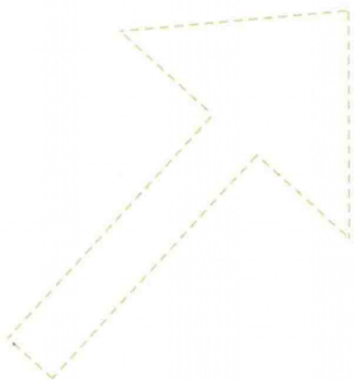


财政风险与防范

CAIZHENG FENGXIAN
YU FANGFAN

刘春胜 高然 余懿 ◆ 主编



延边大学出版社

财政风险与防范

刘春胜 高然 余懿 主编

王学军 副主编

延边大学出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

财政风险与防范 / 刘春胜, 高然, 余懿主编. -- 延
吉 : 延边大学出版社, 2018.9
ISBN 978-7-5688-5678-2

I. ①财… II. ①刘… ②高… ③余… III. ①财政管
理—风险管理—研究—中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 218931 号

财政风险与防范

主 编: 刘春胜 高然 余懿
责任编辑: 刘 奕
封面设计: 刊 易
出版发行: 延边大学出版社
社 址: 吉林省延吉市公园路 977 号 邮 编: 133002
网 址: <http://www.ydcbs.com> E-mail: ydcbs@ydcbs.com
电 话: 0433-2732435 传真: 0433-2732434
制 作: 山东延大兴业文化传媒有限责任公司
印 刷: 济南柯奥数码印刷有限公司
开 本: 170×240 毫米 1/16
印 张: 21.25
字 数: 310 千字
版 次: 2018 年 9 月第 1 版
印 次: 2018 年 9 月第 1 次
书 号: ISBN 978-7-5688-5678-2

定价: 45.00 元

前 言

财政风险是世界各国财政运行和管理过程中所面临的迫切问题。2008 年全球金融危机爆发后，为缓解经济增长下行压力，世界各国纷纷借助积极的财政政策和宽松的货币政策进行宏观调控。但是，随之而来的是财政赤字与债务水平的攀升，原本分散的经济风险积聚成政府头上的财政风险乌云。欧债危机与美国的“财政悬崖”，都是财政风险不断累积带来的恶果。2014 年，中国社会经济发展步入增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期政策消化期的“三期叠加”的新常态。经济告别高速增长的同时，中国财政也步入了新常态，由过去两位数的高速增长，驶入了中低速增长的轨道。面对经济增长动力不足，中国政府积极推行减收增支的扩张性财政政策，发挥它们在稳增长、调结构方面的作用，财政收支矛盾更加凸显。不断累积的财政风险极有可能引发财政危机甚至经济危机，这就迫使我们不得不建立起对财政风险的评估和预警机制，以便实现对财政政策运行过程和实施效果的实时监控，进而及时发现并规避所面临的财政风险。

改革开放给中国社会经济带来了长足的发展动力，保持了连续 30 年的两位数增长速度，中国最终超越日本，成为世界第二大经济体。对外，面对世界金融危机给全球经济带来的重创，中国政府及时出台了拉动内需和振兴产业等一揽子经济刺激政策，其效果有目共睹。对内，中国进入了经济转型、社会转轨、利益调整和矛盾凸显的关键时期，国内结构调整改革不断深化，政府支出责任陷入集中化、高压化局面。一方面，经济增速不断下滑，财政收入增长基数不足；另一方面，《关于 2016 年中央和地方预算执行情况与 2017 年中央和地方预算草案的报告》显示，2016 年，中国财政支出规模继续扩大，全国财政赤字规模高达 28289.06 亿元，赤字率达到 3.8%，已经超过《欧盟马斯特里赫特稳定公约》规定的 3% 的警戒线。截至 2016 年末，中国地方政府债务余额为 15.32 万亿元，虽然将年度地方政府债务限额有效控制在了 17.19 万亿元以内，但是债务偿还压力仍然突出，债务率面临突破国际警戒线 60% 的风险。中央政府和地方政府财政的不确定性压力和风险逐渐加大，防范系统性财政风险多次成为

政府会议的重要内容。

无论是财政政策还是货币政策，都应该严格遵循宏观审慎的原则，因为政府的财政赤字和债务规模就像是一匹脱缰的野马，如果不加以控制就有可能将风险酿成实实在在的损失；而财政赤字与债务规模的下降犹如逆水行舟，美国出现的“财政悬崖”就是最好的例证。面对逐渐加大的经济下行压力，2017年中国政府财政预算报告强调，将继续推行积极稳健的财政政策。政策安排上，深化税收结构和行政审批改革，减轻企业的税收和缴费负担，并适度扩大支出规模。如果再考虑到2016年增收压力下出现的一些地方财政收入存在的“水分”，中国实际可支配的财力在未来一段时间里可能会更为紧张，财政风险也将远远超过预期。对此，我们应当正确认识当前中国面临的财政风险程度，加以积极预防与控制，避免财政风险恶化到难以挽回的局面。

本书共计9章，合计31万字，由临沂市高级财经学校刘春胜（第一至三章、第九章，约11万字）、易县卫生和计划生育局高然（第七至八章、第十章，约7万字）、浙江富浙股权投资基金管理有限公司余懿（第四章、第五章，约10万字）、山东省青岛市南区八大峡街道观音峡路社区卫生服务中心王学军（第六章，约3万字）共同撰写。虽然已经尽己所能，力求做到书中内容完整准确，使书籍阅读起来得心应手，但由于时间、精力和水平有限，方方面面的不足必然存在，诚挚地欢迎广大读者以及专家批评指正，敬请读者谅解。

目 录

第一章 财政风险概述.....	1
第一节 财政风险的基本理论.....	1
一、财政风险的含义.....	1
二、财政风险的类型.....	4
三、财政风险的特征.....	7
四、公共财政风险界定.....	11
第二节 财政风险的基本分析.....	16
一、中国财政风险基本分析.....	16
二、公共财政的宏观风险.....	25
三、公共财政的微观风险.....	28
四、公共财政的或有风险.....	32
第三节 财政风险生成根源分析.....	34
一、现行财政体制缺陷.....	34
二、地方行政运行非规范.....	36
三、经济体制改革和经济发展诸多矛盾积聚.....	37
四、环境造成不可抗力因素增多.....	38
五、现行财政制度的缺陷.....	38
第二章 国外财政控制对中国的启示与思考.....	40
第一节 国外财政管理内部控制制度实践.....	40
一、对政府（财政）债务风险的内控活动.....	40
二、对地方政府（财政）预算管理的内控活动.....	42
三、政府（财政）内外部环境的控制活动.....	44
第二节 对我国财政内部控制的启示.....	46
一、财政透明度是建立地方财政内控制度的基本要求.....	46
二、预算制度在地方财政内控制度中具有重要地位.....	46
三、良好的制度环境是健全地方财政内控制度的必要条件.....	48

第三节	控制我国财政风险的体制思考.....	49
一、	进一步完善公共财政体制.....	49
二、	深化财政管理体制改革的.....	53
三、	推进省以下财政体制改革的.....	55
四、	完善地方政府融资体制.....	57
五、	建立财政风险预警管理体制.....	58
六、	加强财政监督管理.....	60
第三章	公共财政风险分析.....	64
第一节	积极财政政策风险的机理分析.....	64
一、	积极财政政策风险的界定.....	64
二、	积极财政政策的功能.....	65
三、	积极财政政策的选择.....	67
四、	积极财政政策风险的产生机制分析.....	70
五、	积极财政政策风险的表现形式.....	71
第二节	积极财政政策通货膨胀风险分析.....	73
一、	引言.....	73
二、	财政赤字与通货膨胀的联系机制分析.....	74
三、	我国通货膨胀产生的一般性和特殊性分析.....	77
第三节	收入分配不公风险分析.....	80
一、	引言.....	80
二、	积极财政政策引发分配不公的机制分析.....	82
第四节	积极财政政策效率损失风险分析.....	85
一、	引言.....	85
二、	积极财政政策或可引发伪效率损失及机制分析.....	86
第四章	地方财政风险分析.....	90
第一节	地方财政风险理论分析.....	90
一、	地方政府财政风险相关概念.....	90
二、	地方政府财政风险制度的理论框架.....	93
第二节	地方财政风险机理分析.....	100
一、	地方财政风险的主要内容.....	100
二、	地方政府性债务风险形成机理分析.....	102
三、	地方间无序低效率竞争的机理分析.....	120

四、地方间发展不平衡的机理分析.....	140
第五章 财政风险的内部控制.....	156
第一节 内部控制的目标与原则.....	156
一、地方财政内部控制目标.....	156
二、地方财政内部控制原则.....	159
第二节 内部控制的假设与框架.....	162
一、地方财政内部控制假设.....	162
二、地方财政内控制度框架.....	163
第三节 内部控制的环境.....	166
一、地方财政内控环境及内容.....	166
二、地方财政内控环境的控制节点.....	168
第四节 财政管理模块的控制活动.....	171
一、预算管理模块的控制活动.....	172
二、资金管理模块的控制活动.....	178
三、资产管理模块的控制活动.....	180
四、财务会计管理模块的控制活动.....	183
五、采购管理模块的控制活动.....	186
六、基建项目管理模块的控制活动.....	189
七、财政制度管理模块的控制活动.....	192
八、财政部门行政管理模块的控制活动.....	193
第六章 财政收入风险控制.....	195
第一节 财政收入风险的理论认知.....	195
一、有财政收入不等于没有财政收入风险.....	195
二、衡量财政收入风险的主要指标.....	199
三、中国财政收入风险的特点.....	202
第二节 地方财政收入风险集聚.....	204
一、地方财政收入风险集聚表现.....	204
二、地方财政收入风险带来的危害.....	211
第三节 地方财政收入风险的成因.....	214
一、制度性因素放大风险.....	214
二、体制不完善加大风险.....	216
三、税收政策不完善凝聚风险.....	217

第四节	控制财政收入风险的对策.....	218
一、	构建科学税制.....	219
二、	推进税收征管创新.....	220
三、	有效控制税收成本.....	222
四、	完善税法执行刚性.....	224
五、	完善社会综合治税.....	225
第七章	财政支出风险控制.....	227
第一节	财政支出风险概述.....	227
一、	财政支出风险的内涵.....	227
二、	财政支出风险的特征.....	228
三、	财政支出风险的表现形式.....	229
四、	财政支出风险的传导机制.....	236
第二节	中国财政支出风险判断与成因.....	237
一、	财政支出风险主要在地方财政.....	237
二、	中国财政支出风险的基本成因.....	241
第三节	财政支出合理规模与合理结构的界定.....	244
一、	财政支出合理规模界定.....	244
二、	财政支出结构的合理配置.....	247
第四节	控制财政支出风险的对策.....	248
一、	推进财政体制建设.....	248
二、	有效推进政府改革.....	249
三、	科学推进事业单位改革.....	250
四、	严格控制财政支出.....	252
五、	做大财政收入“蛋糕”.....	252
六、	强化政府债务管理.....	253
第八章	财政信息管理风险控制.....	255
第一节	财政信息管理风险概述.....	255
一、	财政信息管理功能.....	255
二、	财政信息技术管理风险.....	258
三、	财政数据信息管理风险.....	260
第二节	中国财政数据信息管理风险表现.....	261
一、	地方财政收支数据非准确性呈强势.....	261

二、地方政府资产变化信息难以得到真实反映.....	263
三、大量的准财政活动缺乏有效的管理.....	265
第三节 地方财政数据信息管理风险的成因.....	267
一、债务提供者与债务使用者信息不对称.....	267
二、地方政治经济利益驱动.....	269
三、财政风险责任主体不明确.....	270
四、财政监督机制不健全.....	271
第四节 控制财政信息管理风险的对策.....	272
一、强化财政信息系统自身风险的防范.....	272
二、建立财政数据信息的分析系统.....	275
三、建立财政数据信息风险预警系统.....	276
四、建立财政内外部监督机制.....	279
五、加强对会计人员的日常管理和监督.....	280
六、建立财政信息信用制度.....	281
七、建立规范的财政信息披露制度.....	283
第九章 地方财政的风险识别与内部监督.....	287
第一节 地方财政风险识别.....	287
一、地方财政风险类型及诱因.....	287
二、地方财政风险识别的原则.....	288
三、地方财政风险识别的基本框架.....	289
四、地方财政风险识别的具体路径.....	291
第二节 地方财政的内部监督.....	292
一、内部监督的方式及路径.....	293
二、内控框架元素的内部监督要点.....	295
三、内部控制执行程度的评级.....	296
第十章 防范公共财政风险的预算体系.....	297
第一节 防范风险的政府性基金预算.....	297
一、政府性基金预算界定.....	297
二、政府性基金预算的现状分析.....	298
三、完善政府性基金预算的政策建议.....	300
第二节 防范风险的国有资本经营预算.....	301
一、国有资本经营预算的界定.....	302

二、国有资本经营预算的功能.....	303
三、国有资本市场化管理的探索.....	304
四、国有资本经营预算的现状分析.....	306
五、完善国有资本经营预算的政策建议.....	310
第三节 防范风险的社会保险基金预算.....	312
一、社会保险基金预算界定.....	312
二、社会保险基金预算的模式.....	313
三、社会保险基金预算演变.....	314
四、社会保险基金预算的构成.....	316
五、社会保险基金预算现状分析.....	320
六、完善社会保险基金预算对策建议.....	322
参考文献.....	326

第一章 财政风险概述

财政是以国家（政府）为主体面进行的分配活动，是支撑国家政权正常运行和维护国家安全与社会稳定的重要基础。在现代经济发展中，财政又成为国家（政府）调控经济运行的主要手段。现代经济运行和社会发展的不确定性不断增大，加大了财政支出的不确定性和运行风险，财政风险一旦转化为财政危机，将不可避免地引发社会危机乃至政权危机。因此，探讨财政风险理论，分析我国财政风险的现状与成因，研究控制和防范我国财政风险的对策，对推进我国经济社会快速、健康可持续发展有十分重要的意义。

第一节 财政风险的基本理论

我国对财政风险的关注，始于 20 世纪 90 年代中期。当时亚洲金融危机爆发，我国政府开始运用积极的财政政策以扩大内需，刺激国内经济发展。而此时我国国有企业改革正处于关键时期，改革成本和亏损都在不断增加，国有银行的不良资产剧增。由此引起国内越来越多的人对财政问题进行关注，开始提出防范财政风险的警戒性建议（刘尚希，2000）。进入 21 世纪以来，财政风险理论研究更加系统和深化。但由于多种原因，至今对什么是财政风险和风险的基本特征等基本问题尚未形成共识。鉴于此，在分析和判断我国财政风险的时候，有必要对财政风险的一般理论加以探讨和论证，这是分析我国财政风险的理论前提和出发点。

一、财政风险的含义

借鉴目前已有的理论成果，依我们的观点，应从以下三个方面把握财政风险的含义。

1. 财政风险潜藏着财政支付危机的可能性

财政风险是指国家（政府）在组织财政收入和安排财政支出的过程中，由于财政政策、制度、手段本身的缺陷和多种经济因素的不确定性，造成财政支出严重困难，潜藏着财政危机和国家（政府）难以正常履行职能的可能性。

首先，这一定义揭示了财政风险的本质。因为财政风险内存着财政支付危机的可能，进而造成国家机器难以正常运转。这一本质决定了研究如何控制财政风险的必要和意义所在。关于此观点的把握，受到刘尚希博士财政风险研究的重要成果的启示。他的关于财政风险的研究成果其中有两个要点：一是从确立财政学的研究基础入手得出的公共风险应该是财政学的逻辑起点的结论提出：财政学应该是跨学科的，不能简单地归属为经济学的分支学科，应该将政治学、社会学、法学整合到财政学之中。研究财政风险不能仅仅围绕收支转，必须立足于全局，从“公共性”的角度来研究（刘尚希，2000）。财政学不应该以公共利益为基础，而应该以公共风险为基础，而公共风险应该是财政学的逻辑起点。二是把财政风险与政府职能、政府目标密切联系起来，他提出“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”（刘尚希，2000）。他的这两大观点，既揭示了财政学的核心，又揭示了财政风险的本质。

其次，这一定义揭示了“财政风险与财政危机”之间的内在联系。这一观点借鉴了国内外学者的观点。如《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中相关解释：财政风险是指爆发财政危机的可能性。财政危机的一般表现是财政预算入不敷出，财政赤字巨大，国家债务剧增，全部或部分国家债券停止兑付等。国内许多学者也提出了相类似的观点。如：“所谓财政风险，是指存在爆发财政危机的隐患。”（杨小军，1999）“就财政风险而言，它是指财政所面临的减收、增值以及由此引起的财政危机的可能性。”（施青军，2000）“所谓财政风险，主要是由于财政收入增长的惰性和财政支出的刚性以及两者合力形成的财政困难，并可能引发的财政危机的一种状况。从这点出发，也可以说财政风险是指存在爆发财政危机的隐患。”（孙国相，2001）“通常来说，财政风险是指财政面临支付危机的可能性，集中表现为赤字和债务的膨胀，当这种膨胀超过一国经济和社会承受力时，将演变成财政危机，并由此引发一国经济、政治的全面危机和社会动荡。”（丛明、何哲一，2001）

“财政风险与财政危机”有内在联系性的正确之点在于揭示了财政风险的潜在危害直接作用于财政自身。因此，控制财政风险的直接意义在于推进财政的科学运行和科学发展。

最后，这一定义揭示财政风险是多因素催生的结果。关于多因素催生财政风险，得到了国内一批学者的认可。如有人提出：“财政风险，是指在组织收入和安排支出的过程中，由于财政自身的缺陷和多种经济因素的不确定性，而

造成损失和困难的可能性。”（王晶，2001）还有人提出类似的观点：“财政风险是专指财政领域中因各种不确定因素的综合影响而导致财政资金遭受损失和财政运行遭到破坏的可能性。”（高立志等，2001）“财政风险是指与财政有关的经济危险，是指国家在组织收入和安排支出的过程中，由于财政制度和财政手段本身的缺陷以及多种经济因素的不确定性，造成财政损失、困难以及财政政策目标难以实现的可能性。”（梁红梅，1999）

多因素催生财政风险论的正确之处在于揭示了财政具有公共性的本质，财政是社会经济、政治的综合反映。因此，关注财政风险，不仅要把握财政自身，还要关注政治、经济和社会的其他关键环节。

2. 财政风险是政府性的经济风险

财政风险是政府性的经济风险，内含着三个基本要求：

第一，财政收支活动的载体是政府。在现代市场经济条件下，满足社会公共需要是政府收支活动的重心，社会公共需要（Social Public Wants）指的是社会作为一个整体或以整个社会为单位而提出的需要，具体通过那些具有非竞争性和非排斥性的公共产品或公共服务来满足。政府是这些产品的主要提供者。凡属于或可以纳入社会公共需要领域的事项，财政就必须涉足；凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项，财政就不去介入。如果财政活动偏离了这一重心，就会增大政府经济风险。

第二，财政政策是政府对宏观经济进行调控的基本工具。政府只有在宏观经济活动中始终把握好财政政策与国民经济运行状况的配合（在经济过热时，以增加税收和减少财政支出予以抑制；在经济萧条时，则以增加财政支出和减少税收予以扶助，以保持经济稳定增长），才能从根本上弱化财政风险，控制政府经济风险。

第三，解决市场机制调节失灵是政府调控活动的中心任务，但不等于说政府可以对市场运行随意干涉。市场失灵通常表现在市场机制配置资源的缺陷上，如收入与财富分配不公、外部负效应、竞争失败和市场垄断的形成、失业增加、公共产品供给不足、公共资源过度使用等问题。凡是市场机制不能介入和不愿介入的领域，表现为市场机制失灵的领域，才是政府应该介入的范围和调节的领域。市场机制能够正常发挥作用的领域，政府应该放开；市场机制难以发挥作用的时候，政府要及时介入。只有政府的调控机制和市场调节机制之间形成一种合理的、相辅相成的、互补的关系，财政风险才能得到控制。

3. 财政风险是风险一般性与风险特殊性的结合体

所谓财政风险的一般性，是指财政风险要素与其他风险要素具有共同性，都是由风险因素、风险事故和风险结果构成的。所谓财政风险的特殊性，是指财政风险不仅是一种与自然风险、政治风险和社会风险形成的经济风险，就是与经济风险中的金融风险、企业风险的具体因素内容也不同。在这里，财政风险因素是财政风险的必要条件，是财政风险产生和存在的前提。财政风险事故是财政风险存在的充分条件，在财政风险中居核心地位，它是指经济及财政环境变量发生始料未及的变动从而导致财政风险结果的事件。财政风险事故是连接财政风险因素与财政风险结果的桥梁，是财政风险有可能转化为现实的媒介。财政事故不仅在质上决定风险结果的性质，而且在量上决定财政风险的程度。同时，财政风险事故涉及面宽泛，不仅严重的经济事故可以加剧财政风险，社会事故甚至自然事故都能成为催生财政风险的因素。财政风险的结果是财政事故给财政行为主体（政府）带来非计划、非预期的直接经济损失。

把握财政风险是风险一般性与风险特殊性结合体的意义有两点：一是要控制和防范财政风险，不仅要强化对财政自身的风险管理，而且还要加强对社会的风险管理，提高整个社会的风险意识，减少社会管理成本和财政风险；二是控制和防范财政风险对一个国家的经济社会的发展具有全局性意义。

二、财政风险的类型

根据财政风险形成的不同原因、存在的不同范围、显露的不同程度等不同角度，财政风险可分为以下几种类型。

1. 内生性财政风险和外生性财政风险

这是按照财政风险产生的属性划分的。

内生性财政风险是指源于财政系统内部各种不利因素引发的风险，该风险导致财政资源浪费或效率下降。这些因素主要包括：源于收入方面的财政风险；源于支出方面的财政风险；源于公共投资的财政风险；源于预算赤字的财政风险；源于国债管理的财政风险；源于政府财政的公共风险；源于政府财政的管理制度与专项管理制度的风险；源于官员道德问题和职业能力的风险；源于政府财政的系统风险。他们认为，只要找到诱发内生性财政风险的具体原因，然后采取有针对性的制度手段、技术手段，可以把特定财政活动受内生性风险影响的程度降到最低。

外生性财政风险则是指源于财政系统外部各种不利因素引发的风险，如经

济运行因素、政治因素、自然因素、技术因素等导致的财政资源浪费或效率下降的风险（徐瑞娥，2003）。

内生性财政风险具有理论意义上的风险属性，而外生性财政风险实际上属于财政活动过程中的不确定性。相比之下，内生性风险比较容易化解，而外生性风险则难以控制。

2. 窄口径财政风险和宽口径财政风险

这是按照财政风险产生的因素划分的。

所谓窄口径财政风险，即狭义的财政风险（是从财政自身角度考察的），是指国家（政府）资不抵债和无力偿付到期债务，不能维持机构正常运转的风险。它包括两个方面的内容：一是财政不能提供必要财力，使国家机器不能正常运转的可能性；二是财政资源分配不当引起的资源浪费和损失。主要指标是《马斯特里赫特条约》（简称《马约》）规定的“欧元区”成员单位的财政健全标准，即国债不能超过 GDP 的 60%，财政赤字不能超过 GDP 的 3%。由于这种界定只限于财政的直接负债，没有考虑或有负债和体制变动等因素，故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，并被誉称为“国际公认的权威标准”。

所谓宽口径财政风险，即广义的财政风险，是指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，由于内容更加宽泛，故可以称为宽口径财政风险。

宽口径财政风险除包括窄口径财政风险的内容外，还包括或有负债，主要是国有金融机构、国有企业、国有资产等经营不当，以及外债、社会保障支出等方面的潜在财政风险，财政性资金结构变动形成的风险（如预算外和体制外资金过大，财力过于分散形成的风险）等。可见，宽口径财政风险是把政府作为化解和规避公共风险而存在的，把财政视为社会经济风险的最终承担者，甚至将财政风险等同于国家经济安全问题。有的学者就提出：“从广义上理解的财政风险包括来自经济波动、利率变动、债务扩张等经济方面的风险和来自自然灾害、政治、社会不稳定等非经济方面的风险。”（施青军，2000）

3. 显性风险和隐性风险

这是按照财政风险显露的程度划分的。

所谓显性财政风险是指风险因素明显暴露，损失或损害能够测算的风险，如财政赤字、财政欠账、中央政府举借的外债等因素造成财政运行困难、财政职能难以实现等。

所谓隐性财政风险是指财政各种风险因素处于隐蔽状态，不容易被察觉的部分，如财政账面空转造成的虚收虚支、非登记外债等（高立志等，2001），还包括由于社会保障制度转轨和社会保障资金不足而导致的未来或有支出、由地方政府债务而形成的隐性财政赤字、因金融风险财政化而导致的未来政府支出、重大工程项目和欠发达地区战略性开发的投资等。这些支出都可能成为隐性财政风险的来源。

4.中央财政风险和地方财政风险

这是按照财政风险的预算体制级次划分的。

根据《预算法》规定，国家预算的层次与行政机构的设置是相一致的，即国家有一级政府机构就有一级预算。从上到下，我国的行政机构包括中央、省（自治区、直辖市）、市（自治州）、县（自治县、不设区的市、市辖区）、乡（民族乡）镇五级预算。五级预算也就是五级财政。中央财政居于主导地位，集中和掌握了主要的财力并担负着最重要的具有全国意义的经济和文化建设支出，以及全部国防、外交支出等。地方预算在国家预算中处于基础地位，在进行地区经济、文化建设，支援农业和满足地方其他需要等方面发挥着重要作用。在现代市场经济条件下，由于引发财政风险的因素不同，可以表现在全局上，也可以表现在地方上，因此，不同的财政层级都会产生不同的财政风险。

所谓中央财政风险是指在各种不确定因素的影响下，中央财政资金遭受损失或财政支出出现困难而危及中央政府正常运转及其职能正常行使的可能性。中央财政风险影响全国政治和经济的稳定，影响中央政府的宏观调控能力。中央财政一旦出现支付危机，将直接导致或加大地方财政风险。

所谓地方财政风险是指在各种不确定的因素影响下，地方财政资金遭受损失或财政支出出现困难而危及地方政权正常运转及其职能正常行使的可能性。地方财政风险是指地方财政在运行过程中，由于各种主、客观因素，特别是一些不确定性因素的影响，财政的正常支出发生困难而导致政府机器难以正常运转、地方经济停滞不前甚至下降、社会稳定受到破坏的可能性。

就我国现阶段，中央财政风险和地方财政风险的表现各有其特殊性，中央财政风险突出表现为债务风险，其中以国债为主；地方财政风险突出表现为县乡财政运行中的风险。

5.财政收入风险、财政支出风险、财政赤字风险和财政债务风险

这是按照财政运行各环节划分的财政风险类型。

所谓财政收入风险，是指财政收入要素之间不协调和不可测因素使财政收