# 财政风险：防范的路径与方法

来源：网络 作者：情深意重 更新时间：2024-01-03

*\" 内容提要：公共风险是财政风险的源头。防范财政风险，应至少从4个方面入手：一是通过制度创新来控制公共风险，从而有效地减少财政风险；二是减少政府干预公共风险中的各种失误，防范由此而引发新的财政风险；三是建立风险管理机制，打破“风险大锅饭”。...*

\" 内容提要：公共风险是财政风险的源头。防范财政风险，应至少从4个方面入手：一是通过制度创新来控制公共风险，从而有效地减少财政风险；二是减少政府干预公共风险中的各种失误，防范由此而引发新的财政风险；三是建立风险管理机制，打破“风险大锅饭”。抑制道德风险，减少风险的积聚和集中；四是增强政府抗风险能力。

关键词：公共风险 财政风险 路径

如果不是从财政部门，而是从整个政府的角度来观察，防范财政风险应该从公共风险①的控制入手。财政风险是公共风险转化的结果。在这个意义上，公共风险是财政风险的源头，只有控制了公共风险，才能有效地减少财政风险。同时我们也知道，有些财政风险是由于政府干预公共风险失当而导致的。因此，如何减少政府干预公共风险的各种失误，也是防范财政风险的一个重要方面。但无论是控制公共风险，还是减少干预公共风险的失误，都离不开相应的观念与制度的创新。

一、控制公共风险

在一定的经济社会发展阶段，在既定的体制框架下，公共风险的形成是相对稳定的。公共风险与一定的体制框架有内在关联性。面对既定体制框架下的公共风险，化解的主要手段是政府财政，即通过转化为财政风险来减少公共风险。通俗地说，这就是通过增加政府财政的债务和支出责任来减少社会公众面临的风险。但在这里，我们不是局限于在既定的体制框架下来分析如何化解与该体制有内在关联的公共风险，而是要讨论如何突破既定的体制框架，也就是如何通过深化改革和相应的制度创新来控制公共风险，从而减少财政风险。

（一）建立新的制度安排

自1978年以来，朝着市场化方向进行的各项改革，实质上就是为了建立一种新的制度安排，以防范和减少公共风险。尽管目前从理论上还不能证明市场经济制度在防范公共风险上的作用最大，但至少从历史实践来观察，我们可以说明，市场经济制度比计划经济制度具有更强的防范公共风险的能力。一个突出的表现是，市场经济制度具有转移、分散和对冲风险的功能，而计划经济制度却没有；不仅如此，后者还往往导致各种风险积聚和集中，形成隐性危机。因此，从总体思路来看，公共风险的控制有赖于市场经济制度的不断完善。

我国是一个正向市场经济转轨的国家，整个改革就是为了建立社会主义市场经济体制。应当说，改革的方向和目标是清晰的，但这并不等于达到目标的路径也是清楚的。我们长期以来都是采取“摸着石头过河”的改革方式，带有十分明显的“试错”性特征。而“试错”是有风险的，这个过程产生的风险往往形成公共风险。在转轨时期，公共风险会扩大，这是改革必须要面对的。对于由此而产生的公共风险，寄希望于制度创新本身是不可能的，只能靠政府财政兜底来解决。这就是说，在改革转轨时期，必须有一个强大的政府财政，这是及时化解改革过程中公共风险的基本保障。在制度安排的意义上，壮大财政实力本身就是为整个市场化改革顺利进行而建立的一项制度安排。

可以这样说，在经济转轨时期，控制公共风险的首要一项制度安排就是建立一个强大的国家财政。对于这一点，多数情况下被视为部门观点而得不到认可，即使得到认可也往往不是从制度安排的角度来解读的，因而大大降低了这一要求的深刻含义。这项着手于强化财政的制度安排，其实是着眼于市场化的改革，也就是着眼于通过市场经济制度的不断完善来防范、化解和减少公共风险。

（二）有效地与社会公众沟通

通过制度创新，弥补制度缺陷来控制公共风险，只是问题的一方面；而另一方面也是十分重要的，即如何做到有效地与社会公众沟通。这对控制公共风险具有不可替代的重大作用。

公共风险不具有完全的客观性，公共风险的大小与社会主流的价值观念、社会公众的认识以及社会心理等主观因素有一种内在的关联性。除了来自于自然界的公共风险不受人的主观活动影响以外，产生于社会、经济内部的各种公共风险都与人们的主观认识密不可分，有的甚至就是由人们不同的认识和价值观念所导致的。如对政府赤字和债务风险大小的判断，与其说有一个所谓客观的判断标准，倒不如说更多地与社会公众的看法有关。在相当长的一个时期，我们对债务有一种恐惧感，多数老百姓认为欠债是“不好的”。这种价值观直接影响到对政府的赤字和债务的判断。在这种看法的影响下，我国在改革开放以前是既无内债，又无外债，并以此作为社会主义制度的优越性来看待。当多数社会公众认为债务是“不好的”东西之时，政府出现赤字、债务就会面临很大的风险，哪怕政府赤字、债务规模并不大。因为社会公众基于自身的价值判断就会对政府财政状况丧失信心。而现在，这种观念发生了很大变化，社会公众已不认为债务是很可怕的东西，借钱消费也开始渐渐流行。随着这种价值观的变化，社会公众对政府赤字、债务的认可程度就大大提高了，即使是政府出现了较大的赤字和债务，社会公众依然会对政府财政状况保持信心，人心就会稳定。

市场经济，在另一种意义上讲，是“信心经济”，经济的正常运转是靠社会公众的信心来支撑着的。虽然社会公众的信心受环境、经济状况的影响，但有相当大的独立性，不能简单地套用“社会存在决定社会意识”的公式。信心并非都来自理性预期，很大程度上与非理性有关，而且，信息不对称的状况总是存在，信心会与所谓的“真实”状况有很大的距离。当社会公众的信心丧失时，经济、社会就会动摇，公共风险就会放大，即使是“真实”状况相当不错；相反，当社会公众的信心依然存在时，经济、社会就会保持稳定，公共风险就会缩小，哪怕是“真实”的状况并不怎么样。在某种意义上，公共风险的大小取决于人们的看法。在市场经济条件下，社会公众的看法是一个至关重要的影响因素，而且是一个有很大独立性的因素。但社会公众的看法是可以“调控”的，政府通过某种适当的方式，可以在短期或长期意义上引导、影响、甚至改变社会公众的看法，从而达到“化险为夷”的目的。在现代社会，有效地与社会公众进行多方面的沟通是控制公共风险的重要途径。从202\_年的“非典”危机中即可明显地看出这一点。当“非典”疫情在广东流行时，若是及时地与社会公众沟通，如发布疫情状况，公布“非典”的有关症状及其传染性强弱，告诉公众应注意的有关事项，让公众了解政府正在采取的相关措施，等等，提高透明度，加强与社会公众的沟通，也许就不会有后来的全国性大恐慌，由此导致的公共风险和公共危机就可以大大缩小。我们应该从中得到不少启发。

二、减少政府对公共风险的失当干预

政府干预公共风险过程中的各种失误，是财政风险的重要来源。如果减少了政府在干预公共风险过程中的各种失误，那么，也就意味着减少了财政风险。

政府对公共风险的干预，是一个广义的概念，不仅包括经济学意义上的政府干预，而且还包括社会学意义上的政府干预。这超出了我们平常所说的政府干预经济的界定。政府既是国民经济管理者，也是社会活动的管理者。因此，政府既干预经济，也于预社会；既化解经济领域的公共风险，也化解社会领域的公共风险。无论是干预经济，还是干预社会，政府都会出现各种各样的失误。而这些失误多数是体制性的原因而导致的，如前面提到的“风险大锅饭”制度。可见，要减少政府干预公共风险的失误，还是离不开深化改革和制度创新。不过与控制公共风险的制度安排相比，在这里主要是讨论公共部门内部的制度安排，并以此来减少政府干预公共风险过程中带来的财政风险。

（一）控制政府的预算外活动

这里不是指预算外资金和\" 预算外收费的问题，而是指脱离国家预算约束的政府活动和政府行为。从一般意义上说，政府所有的活动都应建立在预算的基础之上，即无论是政府哪一方面的活动和行为，都不应该脱离立法机关审议通过的预算。如果政府某些活动可以脱离预算约束而行事，则说明政府行为超出了立法机关的监督视野，在性质上属于不合法，在效果上可能导致财政风险。在我国现实生活中，政府的预算外活动十分广泛，其主要有两大类型：

1.基金型的预算外活动。政府的预算外活动是通过预算外的基金来实现。如政府的某一个部门为了加快其事业发展，运用预算外收费手段筹集资金，建立一个用于某一特定项目的基金，其收入和支出都是在预算外运行的，并不向立法机关报告。有些部门有大量的收费，但并不建立特定用途的基金，而是由部门自主决定支出范围。这实际上也是一种预算外基金，只是一种非专用型基金罢了。通过预算外基金来实现的政府活动，在一定时期发挥了某种程度的积极作用。如通过收取电话初装费，筹集了大量资金，促进了我国电信业的飞速发展，缓解了基础设施瓶颈给当时国民经济发展带来的严重制约。应当说，通过政府的干预行为减少了公共风险。但从总体看，普遍的预算外政府活动带来了大量预算外收支，加大了财政风险。这种基金型的政府预算外活动实际上是一种“拆东墙补西墙”的行为，部门利益从中得以实现，而整个政府财政风险却由此扩大。通过几年来的预算外改革，这类政府活动大大减少了，但另一类的政府预算外活动却增加了。

2.政策型预算外活动。即指“给政策，而不给钱”的那类政府活动。如为特定项目提供担保、通过金融机构提供支持、在土地转让等方面提供优惠、给予特许经营权，等等。表面看，这不需要花钱，在预算中无须列一笔开支，只要发个文件，给一个政策，政府干预的意图即可实现。在我国，这种政策型的政府预算外活动十分普遍，在地方尤其明显。如当国有企业陷人困境需要政府救助，而政府又拿不出钱之时，政府首先想到的就是通过银行来实现政府一些政策目标。从20世纪80年代延续到90年代中期的大量“安定团结贷款”和各种指定性贷款，就典型地反映出政府的这类预算外活动。尽管试图通过成立国家开发银行等政策性银行来限制和规范这类预算外活动，但并没达到预期的目标。在地方，这类活动仍是有增无减，在地方政府财力（包括预算内和预算外）较为紧张的情况下，政府更偏好使用各种预算外的支持方式。对于一些明确需要政府出面来救助的事项，如农村合作基金会呆账损失的承担，政府也往往是采用预算外方式解决，如转嫁给农村信用社。从短期来看，这既摆脱了财力不足的困境，又促进了经济增长，化解了公共风险，一举两得。但从长期来观察，这类预算外活动将会给政府带来大量负债，增大政府未来的支出压力，扩大财政风险。

上述两类政府预算外活动实质上都是一种财政机会主义，有的是出于干预公共风险的需要，如促进经济增长，保持社会稳定；有的则是出于政府政绩的考虑。无论动机如何，从防范财政风险的角度来分析，对政府预算外活动进行控制是非常必要的。在法制还不健全、预算约束软化的条件下，要一下子完全杜绝上述活动是不可能的，但我们至少要认识到，长此以往，这将会导致政府财政不可持续，而且由此产生的这种财政风险具有很大的隐蔽性，累积到一定程度会危及到政治稳定。

（二）对政府政策和改革措施进行风险评估

政府对经济、社会的干预都是以某种政策形式体现出来。1998年我国政府实施了积极的财政政策，以扩大内需，缓解通货紧缩。这项政策的实施应该说成效是明显的，但其中蕴含的风险也正一点点变成现实，如不少国债项目报废，成为不良资产；银行与之配套的贷款也随之变成不良资产；银行对大量非盈利项目的配套贷款实际上已成为政府的账外债务；中央对地方转贷资金的回收，其希望日渐渺茫；已建成的国债项目的维护成本随着完工项目的增加而不断扩大，等等。对实施该项政策可能出现的各种问题，一开始是考虑不多，更谈不上如何避免，往往是等到风险变为现实，问题已显性化之时，才采取一些措施，但为时已晚。在此，我们并不想对积极财政政策的功过是非进行全面的评价，而只是以此为例来说明对政府政策进行风险评估的必要性和重要性。

政府的各项政策或改革措施，应是公共选择的一种结果，其中蕴含的利益和风险，也应由参与公共选择的人们来承当。但现实生活中，各项政策和改革措施的出台是由政治家们根据各方面的情况及自身的偏好来决定的。在流行的决策思维中，存在一种普遍的倾向：重视某项政策可能带来的好处，轻视甚至忽视该项政策实施引致的风险，尤其是财政风险。从我们的历史经验来看，这种决策思维倾向通常导致了财政成本的增加，加大了后一个时期的财政压力。当风险超出政府任期的情况下，在没有外部压力时，其政策或改革措施中的财政风险常常被掩盖。政府官员对其决定的一些政策和改革措施实施风险评估的意愿不强，缺乏避险动机，这时需要引入一种强制力来强化这种动机。如设定一种制度性程序，对各级政府的各项政策或改革措施，进行强制性财政风险评估。

或者说，在决策程序中加入财政风险评估环节，以显现各项政策或改革措施在各个不同时期的财政成本和财政压力，并对财政风险评估情况进行汇总，纳入政府的中长期预算之中。这既可防范因盲目性而带来的财政风险，也为各项政策或改革措施的持续实施提供一个清晰的预算保障，有利于政府政策或改革措施保持连续性，不至于因财政方面的原因而导致某一项政策或改革不可持续。

对政府政策或改革措施进行财政风险评估，其实质是以财政风险为约束条件，强化政府政策或改革措施的科学性、可行性和连续性，减少决策失误。这将有利于增强政府决策能力和社会公众对政府的信任。

（三）提高政府运作的透明度

提高政府运作的透明度，可以有效地防范财政风险。其作用来自两个方面：

1.促使政府更普遍地运用“谨慎原则”于各项决策及其实施过程。提高透明度能产生一种来自于社会公众的压力，这种压力是无形的，是一种无言的监督。“阳光下的操作”能使政策制定者和实施者小心谨慎，强化敬业精神，提高决策及其实施过程的科学化程度。在“众目睽睽”之下，政策制定者就会大大减少随意决策的可能性，全面考虑各项政策可能产生的后果；而且政策实施者也会减少各种“变通”的可能性，使政策的有效性提高。在这种无形的外部压力下，无论是政策制定者，还是政策实施者，都会提高避险动机。

2.扩大公众的参与程度。政策或制度是公共性的，与社会公众的利益有密切关系，在其决定和实施过程中，应当有公众的广泛参与。这一方面有利于各项政策和制度安排体现社会公众的意愿和要求，增大政府政策和制度改革的社会认可度；另一方面，有利于集思广益，提高科学决策的水平。而要做到这一点，必须以提高透明度为前提。实际上，在透明度很高的条件下，社会公众广泛参与政策制定及其实施的过程，同时也就是一个社会公众评估财政风险的过程。尽管这个社会化的评估过程不能替代专业性的财政风险评估过程，但公众的广泛参与，可以提高对财政风险的认识、理解和可接受程度。社会公众对财政风险的可接受程度提高了，也就意味着减少了财政风险。

政府透明度的高低与一定的政治体制及其行政管理体制相关，对我国来说，提高政府运作的透明度是一个渐进的过程。就目前而言，可结合wr0的要求，通过公共部门的各项改革，如行政体制改革、投融资体制改革、行政审批制度\" 改革、财政体制改革、预算管理体制改革等，来逐步提高政府运行的透明度。在财政领域，就政府收支状况、赤字状况和债务状况等方面可以更全面、更详细、更及时地向社会公众披露，减少信息不对称带来的误解和不信任。特别是不断提高政府各种救助承诺的透明度，能够减少道德风险，使各类潜在的被救助对象形成更明确的预期，淡化“等、靠、要”的依赖思想，从而避免风险累积和向政府转移。

三、建立风险管理机制

防范政府财政风险的根本途径在于加快改革的步伐，这既包括经济体制的改革，也有行政体制的改革。通过制度创新来弥补现行体制的内在缺陷。在进一步完善激励机制的同时，要建立覆盖社会经济生活各个方面的风险责任约束机制，打破“风险大锅饭”，使社会每一个成员、每一个机构、每一级政府、每一个部门和单位都有明晰的风险责任，形成一种具有法律效力的风险分担机制。这样，社会经济生活中的各种风险就可以在相应的层次和相应的环节化解，抑制道德风险，减少风险的积聚和集中，从而达到控制财政风险的目的。

——清晰界定各级政府之间的风险责任，防止下级政府随意地向上级政府转移自身应当承担的财政风险。对于最低限度的不可避免的救助，应建立一种制度安排，让下级政府清楚地了解在什么样的情况下上级政府才会救助，强化各级政府规避风险的动机，提高其防范风险的努力程度。

——在优化政府各部门职责配置的基础上，重新审视政府部门之间的财政关系，明确各个部门的风险责任。对于融资、担保等财政经济行为应在统一的框架下实施，建立统一的规则，防止各个部门各行其是，偏离整体的目标。

——对于国有企业和非盈利组织，既要有明确的授权，也要有清晰的可操作的风险责任，使其在经营权的层次上形成利益与风险的对称机制。建立内控制度，防止所有者权益被“内部人”控制，同时，形成风险约束，强化经营者的避险动机，让经营者自我控制盲目的融资和投资行为，防止拿着国有资产去冒无谓的风险。在此，明晰所有者和经营者各自的风险责任，并使这种风险责任建立在法律的基础之上是至关重要的，这比理想化的“政企分开”更具有可行性和可操作性。

——针对金融机构的特殊性，政府的目标不应放在事后的救助上，而是改革和完善整个金融业的经营体制，形成一种良好的制度安排，把金融风险控制在萌芽状态。一是分业还是混业经营，应尽快明确其方向；二是对于小额贷款形成明确的制度框架；三是强化金融机构内部的资产、负债管理，引导其采用先进的管理方法和管理技术，如内部评级、风险敞口评价、风险定量模型等，动态地控制金融风险的产生。

——建立新的政府评价机制，从时间上明确各届政府之间的风险责任，防止政府隐藏任期内的风险，或向未来转移风险。

——提高政府债务的透明度。借鉴IMF和欧盟披露财政风险的规则，建立我国的财政风险披露机制，尤其对政府的或有债务，应尽可能全面披露。

——建立政府财政风险预算。对于可量化的政府债务，应进入政府的预算安排。这要求改变现行的仅仅编制年度预算的做法，编制中长期预算，同时改变政府会计基础，逐步采用权责发生制，编制政府的资产负债表。

——建立针对政府政策措施的未来财政成本的评估分析制度，测量各项政策可能引发的财政风险。

——动态评估政府财政风险敞口，尽可能让已经发生的风险通过一定的技术手段显现出来，防止在操作层面上（非制度层面）隐藏财政风险，以帮助政府决策。

——控制赤字和债务的增长速度，并使之尽可能低于经济增长率，以防止财政风险的扩散。在已有债务存量难以清理和缩减的情况下，只要债务增量控制住了，财政风险的扩散速度就会下降，随着时间的延长，财政风险在理论上可趋向于收敛。这进一步说明，财政风险不是来自过去和现在，而是来自于未来。因此，防范财政风险的重点，不是削减现有的公共债务规模，而是如何对未来各种不确定性做出一个合理和科学的制度安排，以减少财政风险，并提高对财政风险的可控性。

四、增强政府抗风险能力

防范财政风险，除了控制和减少各种财政风险来源以外，一个重要方面就是要不断提高政府抗击风险的能力。这种能力的提高，依赖于三大资源（经济资源、政治资源和社会资源）的规模大小及其整合能力。政府拥有的公共资源严重不足，如发放公务员工资都很困难，在这种情况下，政府抗击风险的能力无疑是弱小的。但另一方面，即使政府拥有大量的公共资源，如果没有实现有效的整合，则政府的抗击风险能力仍是弱小的。因此，政府的抗击风险能力取决于两个因素：一是公共资源的规模，二是政府的整合能力。在某种意义上，政府对公共资源的整合能力高低比公共资源的数量更重要。从我国的现实来看，政府缺少的不是公共资源，而是整合能力。如何提高政府的资源整合能力是增强政府抗击风险能力的关键。可以说，就当前情况而言，政府对公共资源的控制力是很弱的。各种资源分散在政府的各个部门，就经济资源来说，无论是存量资源（如土地资源、自然资源、实物资产、金融资产等），还是流量资源（各种税、费、资产收益等），都缺乏完整的信息统计，更谈不上对这些资源进行有效的整合和利用。如何提高政府对公共资源的整合能力，应是当务之急。

经济资源的整合，可通过编制政府的资产负债表来实现。尽管这是一个十分复杂的问题，但已有一些国际经验可资借鉴，在此无需赘述。事实上，通过一些改革，我们的整合能力已经有所提高。

通过税费改革，对流量资源的控制力已大大增强，只要持之以恒地不断深化这方面的改革，实现流量资源的整合应该说是为期不远。通过部门预算改革，对政府各个部门的财产状况做了初步的摸底调查，这不只为部门预算的编制打下了一个基础，也为整合政府的存量资源提供了许多经验。随着部门预算改革的逐步到位，政府各个部门的财产整合也能逐渐实现。但其他资源如何整合，现在还缺少有效的载体，特别是国有土地资源和国有资产，目前还处于分割状态，没有统一的记录、分析和报告。例如国有资产的管理，国资委仅仅管理196家大型国有企业资产，其他中央企业的国有资产如何管理，还不明确。对国有金融企业的国有资产如何进行管理，由谁来管理，现在仍处于缺位的状况。不难看出，我国经济资源的割裂状况仍相当严重。

不止如此，政治资源和社会资源同样处于割裂的状态。这两种资源虽是无形的，但与经济资源具有互补性，而且可以在一定程度上替代经济资源来抵御财政风险。我国历史上的一个案例，可以充分说明这两种资源在抵御风险和危机的巨大作用。1958年“大跃进”之后，由于多方面的原因，我国经济、财政实质上都已经处于崩溃的状态，可以说发生了严重的经济危机和财政危机，全国很多地方出现了饿死人的现象。即使如此，全国依然秩序井然，社会稳定、政治稳定。为什么？这全依赖于当时政府拥有丰厚的政治资源和社会资源，社会公众的信心和信任依然不减，政府与社会的关系没有因为出现危机而陷入紧张状态。正是以丰厚的政治资源和社会资源作后盾，进入60年代的大调整才很快收到了成效，度过了共产党执政以来最为困难的时期。设想一下，如果没有政治资源和社会资源作后盾，经济、财政危机将会转变为政治危机，后果不言自明。

在一定条件下，政治资源和社会资源都可以转化经济资源，其互补性很强，但需要政府来整合。

也可以这样说，我们关注了经济资源，却忽视了十分重要的政治资源和社会资源，更不用说三者之间的有效整合。我们面临的现实是，不但需要整合经济资源，而且要把经济资源、政治资源和社会资源全部整合起来，这样才能形成强大的风险防御能力，从而减少财政风险。

主要参考文献：

2.刘尚希：《财政风险：一个分析框架》，《经济研究）202\_年第5期。

3.王美涵：《中国财政风险实证研究》，中国财政经济出版社1999年版。

4.刘尚希：《中国财政风险的制度特征：“风险大锅饭”》，《管理世界》202\_年第5期。

①关于“公共风险”的论述，请参看拙文《论公共风险》，发表于《财政研究》1999年第9期。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！