# 财政风险及其定性、定量分析

来源：网络 作者：夜幕降临 更新时间：2025-01-28

*\" 长期以来人们对经济生活中的风险问题进行了广泛研究，其目的是为了在自己的活动过程中尽量减少风险，增加确定性，以便节约活动成本并提高其价值。不过，应该看到，经济科学目前所取得的成就，远不足以使人们认识全部风险，它只能对人们在经济活动中所采取...*

\" 长期以来人们对经济生活中的风险问题进行了广泛研究，其目的是为了在自己的活动过程中尽量减少风险，增加确定性，以便节约活动成本并提高其价值。不过，应该看到，经济科学目前所取得的成就，远不足以使人们认识全部风险，它只能对人们在经济活动中所采取的各种方法、所使用的各种手段进行有限的科学评价。

一、经济生活中的财政风险

据此，人们通常可以把财政风险划分为两个大类：内生性财政风险和外生性财政风险。我认为，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。更重要的是，财政过程中人们最有可能有效防范、化解的财政风险也就是内生性风险。只要找到诱发内生性财政风险的比较具体的原因，然后采取有针对性的制度手段、技术手段，特定财政活动受内生性风险影响的程度完全可以降低到最低限度。

上述风险提法不一定准确，但内生性财政风险主要涉及这些方面。对于我国来说，急需规避的风险是前五项，相应的避险工作可以通过发展财政技术手段予以支持；而长期的体制改革则有助于规避后四项风险，这项任务必须依靠科学的制度建设才能完成。

二、财政风险的基本特点与性质

第一，任何财政风险，只要发生，国民都要承担程度不等的福利损失。这意味着国民在消费政府提供的公共产品和公共劳务并获得正效用的同时，也要消费可能伴随而来的副产品——财政风险——所带来的负效用。作为一种规则，要求消费的公共产品与劳务越多，可能承担的因财政风险带来的负效用越多。

第二，财政风险具有公共福利再分配效应。对政府官员来说，财政风险，即使发生也不会给他们带来真正的福利损失，至多不过对他们形成进一步活动的外部约束。更严重的情况是，在某些条件下，政府不适当的财政活动导致的财政风险，不仅把本应由大多数国民享有的公共福利转移给包括政府官员在内的少数利益集团，而且还把财政风险造成的福利损失转移给大多数国民承担。

第三，财政风险在经济生活中属于客观存在，但并非不可克服。与私人在其各自的经济活动中常常面临的各种风险一样，政府与国民面临的财政风险本质上也是客观存在，这主要源于经济生活里大量不确定因素的作用。不过，财政风险属于可能性范畴，这类风险不是必然要发生的；相反，理论上讲，如果事先采取了有效措施，所有风险都可以防范，或者予以规避。如果政府在财政活动过程中表现出较大的随意性且长期置风险于不顾，那么财政风险就会真地发生并给政府、国民和社会带来灾难。

三、财政风险的定性分析

最简单的对经济活动风险进行定性分析方法，就是所谓的专家制度。比较典型的专家制度较早地产生于商业银行对潜在借款人进行信用风险的评估活动。根据专家所做的风险评估，商业银行主管最后决定贷款对象、贷款规模以及贷款条件等。就商业银行活动来说，信贷风险与用款单位的管理水平（包括管理者的道德品位）、经济效率和基本避险手段（最低数量的担保品）呈负相关关系。据此，人们设计了能够体现上述基本关系的商业银行专家制度的评估指标。这种评估指标可以有多种类型，较常使用的有“5C”，即品性（Character）、资力（Capacity）、资本（Capital）、担保（Collateral）以及条件（Condition）。

这一评估指标虽然简单，但内涵丰富。它在诸多影响商业银行贷款潜在风险的因素中，挑选关键的代表性变量，再根据这些变量的性质，来大体反映每笔贷款的风险程度。上述评估指标还体现了专家制度对风险管理的一般原则：控制好关键因素（或敏感因素）是有效控制系统风险的基础，而在所有关键因素（或敏感因素）中，从事有关经济活动的直接当事人的人品与能力又是最重要的因素。

鉴于用于信贷风险评估的专家制度所具有的科学性、实用性，以及简单易行等特点，在财政风险分析、评估活动中引进这一方法是可行的，也是必要的，但是考虑到这种量度风险方法用于财政风险评估时可能产生的局限性，建立和运用专家制度还须注意以下问题。第一，进行财政风险分析、量度时，专家制度强调历史经验的意义是必要的，但过分强调以往经验则会误导风险评估者把一般性经验当作一般性经济关系、经济联系看待，使以后连续的财政活动可能产生的风险或被高估或被低估，而与实际风险程度发生更大的误差。

第二，虽然政府官员在其财政活动中，特别是在制定重大财政政策时注重历史的经验和教训，但是，作为一种政治哲学，在治国方面，“超越常识、打破常规”的决策有时可以获得意想不到的成功（尽管有些成功是暂时的）。由此导致评估者难以在政府财政活动与财政效果之间建立一种比较明确的联系。同样道理，评估者也难于在政府财政活动与财政风险之间建立比较稳定的关系。

第三，一般情况下，政府主持的财政活动或推行的财政政策能否取得预期效果，在很大程度上取决于国民对这些活动、政策的反应。鉴于特定财政活动、政政策不可能给不同社会阶层的国民带来相等的福利效应，各阶层国民对此可能做出的反应，以及随后对各自经济预期所做的调整，实际上有很大差异。因此，无论建立怎样的量度财政风险程度的指标体系，这个问题必须予以考虑并加以妥善处理。否则，财政风险程度评估结果的客观性就要大打折扣。

四、财政风险的定量分析

根据测定的赤字规模和国债规模，可以计算出财政赤字率、赤字依存度、国家债务负担率、国家债务依存度、外债偿还率、外债负担率，以及外债借人率等（5）具体指标。将这些具体指标值与理论上的安全值相比，就大体可以说明目前政府财政所面临的风险程度。

应该指出的是，在计算政府支持上述四种支出责任的政府财力时，是否应该考虑政府控制的国有资产的变现能力。特别是对于我国国情来说，如果考虑到这种特殊能力，我国政府财政活动的财政风险实际上是非常低的。不过，考虑到国有资产的变现能力而低估财政风险，不仅无助于约束、规范政府的财政行为以降低财政风险，而且不利于加强政府内部的，以及源于国民的属于\" 外部的风险控制活动。当然，利用上述方法量化财政风险，也可能会出现高估风险程度的情况，它可能会诱导政府转而急于采取比较保守的政策调整，进而给社会经济活动带来额外的波动。（7）总而言之，就指导政府活动而言，对未来财政活动的风险程度及其变化进行量度，普遍地怀疑其有效性是不对的，但对其科学性也不能估计过高。

五、对我国目前财政风险程度的估计及避险思路

最近几年里，我国财政风险程度，总的来讲，具有某种不断提高的趋势，应该引起有关各界的注意。我们曾在《财政政策风险分析》一文中，结合近年来政府财政活动的主要特点和所推行的积极财政政策的一般效果，对可能涉及到的主要政策风险进行了初步分析。

根据预算法，地方政府财政不允许出现赤字，但在实际预算中，种种原因导致地方财力不平衡，许多地方政府出现了不同程度的赤字，尤其是中西部地区。20世纪90年代末，一般年份里全国地方预算扣除中央补助后，赤字均保持在千亿元左右；更为严重的是，可能还有大量隐性的地方财政赤字难以统计。从赤字结构上看，赤字主要出现在基层，特别是县级财政。这与县级经济基础薄弱、资金调剂余地小有关。不言而喻，这类赤字构成中央政府财政的“直接隐性支出责任（债务）”目前，我国国有企业负债过重，结构调整缓慢等问题，在尚无良好对策情况下，这些问题的解决都需要大量资金投入。不过，早有学者计算过，如果仅把企业的负债率下降20个百分点，政府就需要给国有企业补充20000亿元资金。如果再考虑解决诸如妥善安排近4000万富余人员，把因企业办社会形成的各种附属设施完全从企业方面剥离下来并予以妥善安置，以及按照90年代发达国家的技术标准改造国有企业的技术装备等问题，政府还须拿出约40000亿元资金予以支持才行。除非在短期内就国企改造问题制定出切实可行的政策，否则这类支出实际上就是政府财政的“或有显性支出责任（债务）”。

人们曾经普遍认为，精心设计并谨慎推行的积极财政政策应该能够做到周期性地平衡政府预算——政策设计中必须考虑到的目标之一。但是，由于各种具体的主、客观因素的干扰（错误的开支计划、意外的经济波动、与其他经济政策的不协调、突发的外部冲击，如此等等），这个目标有时难于自动实现。因此，结合以上分析，有理由要求政府，在未来的几年里，应该为有效控制各类债务规模而逐步淡出积极财政政策。

就一般性的财政风险规避的基本思路而言，今后一段时期，我国政府应在财政经济领域努力处理好以下各项工作：第一，有效控制、规避财政风险的关键，在于政府下决心削减规模过大的财政赤字。对此，政府除了要慎重选择合适的赤字削减措施外，还必须事先对（在巨额赤字已经成为既定事实情况下）削减财政赤字可能会给社会带来的政治和经济难题予以充分考虑，并且制定妥善应对方案。

第二，理论上，在其他条件不变情况下，财政赤字是国民收入的函数，即按相反方向随国民收入变动而变动。这表明，在不改变现行财政政策情况下，任何刺激经济增长的办法都有助于削减财政赤字。

第四，通过税制改革增加政府财政收入进而减少赤字规模是必要的，但除非出于修改不甚公平且为低效率的现行税制之考虑外，税制改革的重点不应放在提高税率和增加新税种方面，而应放在降低税率并强化税务征管以减少税收收入的流失，以及降低税务征管工作成本方面。在我国适度降低税率，特别是降低企业所得税税率，在一定程度上会增加企业利润和降低产品价格，既有助于提高投资需求，也有助于提高消费需求，进而共同提高就业水平和经济增长水平。

第五，政府的货币政策，尤其是它的利率政策，会从不同方面影响政府赤字削减计划。低而稳定的利率将有效地刺激私人投资与消费，进而推动经济增长。这种低利率政策也有助于降低政府债券发行的成本，从而降低政府财政开支中的公债利息支付。虽然国内货币政策的相应调整有可能使国内利率稳定在较低的水平上，但国际金融市场的波动常常会破坏国内金融市场的稳定。因此，在削减财政赤字工作中，政府不能过度依赖它的货币政策，特别是利率政策的实施。

第六，在削减政府财政赤字方面，一些特殊措施也应予以必要的重视，如加速国有资产变现，适当重新评估国有资产账面价值，以及强化对（新增公债部分用于偿还历年到期债务后的）剩余债务收入，作为公共投资基金的管理与使用。这些方法通常也被认为是赤字削减手段之一。

注释：

（1）鉴于政府各类财政活动（或财政行为）均是在其相关政策指导下做出的，财政风险实质上是政府财政政策风险。

（3）当年财政赤字对GDP的百分比。

（4）当年财政赤字对财政支出的百分比。

（5）计算公式分别为：当年财政赤字规模/当年GDP，当年财政赤字规模/包括债务支出的财政总支出，年底政府债务累积余额/当年GDP，当年债务收入额/包括本息支出在内的当年财政支出额，年度本息偿还/年度出口外汇收入，外债余额/GNP，外债余额/年出口外汇收入。

（6）这是因为，无论如何总是存在一些本质上无法量化的风险，如制度风险，对此只好采取诸如专家制度进行评估，推算其对相应政府支出责任的大致影响。

（7）倪志良：《不要因为过高估计财政风险而过早淡出积极的财政政策》，《财政研究》2025年第3期。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找