



# 国际上 财政风险管理的基本做法

◎ 蔡信楚

## 一、财政风险的种类

财政风险可分为直接显性负债、直接隐性负债、或有显性负债和或有隐性负债等四种。直接显性负债是由特定法律或合同确定的政府债务，如主权借款、预算法规定的支出、具有法律约束力的长期预算支出。如公务员工资和养老金等；直接隐性负债不是来自于法律和合同，而是由中期公共支出政策中预先确定的责任所致，如公共投资项目的未来经常性费用，法律未规定的未来公共养老金、医疗金等；或有显性负债是指如果某一特定事项发生，政府需要承担一定法律责任而支付资金，如中央政府为地方政府、公共部门和私人机构提供的债务担保；或有隐性负债是指政府在市场失灵或社会经济体系不能正常运转时，迫于公众和利益集团的压力而接受的负债，如不享有中央政府担保的地方政府债务无法偿付，不享有担保的社会保障基金投资失败，商业银行

破产，中央银行不能履行其稳定币值、平衡国际收支等责任，都会转化为财政风险。

当年世界各国都面临财政风险问题，而且其威胁还在不断加大。特别是经济转轨国家和新兴市场经济国家，由于市场缺乏透明度和市场体制不健全，财政风险更大。导致财政风险加大的主要原因：一是金融市场的一体化、私人资本的大规模流动以及流动的不确定性；二是政府转变职能，将原来承担的公共服务转由企业提供，并为企业提供有关担保；三是政府由于预算约束，更倾向于采取预算外手段向社会提供公共服务，容易形成社会对政府的过多依赖，进而产生道德风险。

## 二、财政风险管理的一般要求

首先，财政报告中应包含公开、透明的财政风险信息。财政报告包括公共账户和预算文件，以有效反映会计信息和预算框架。同时，财政报告应包

含政府债务、或有债务、承诺三个会计指标，其中政府债务应反映在资产负债表中，或有债务、承诺则显示在财务报表的脚注中。另外，财政报告应采用权责发生制，同收付实现制相比，权责发生制更有利于政府全面掌握未来的财政支出情况，监测潜在的财政风险。

其次，政府应建立强有力的中央预算管理机构，全面负责财政风险管理。同时，各支出部门也应对其负债和财政风险承担责任。

第三，政府应建立一个3-5年的支出预算框架，使所有对财政收入、支出及风险的评价具有前瞻性。

第四，政府应加强对预算外账户的管理，并应加强对资本预算和经常性预算的协调。

第五，政府应制定明确的国有企业经营框架。国有企业是财政风险的主要来源之一，政府应加以特别重视，对其担保程度，对企业的财务目标和财务报表的要求，以及对企业的



借款能力等都要制定明确的规定。

第六，在年度预算中，政府应留有财政风险准备金。预算部门和审计部门审查其使用情况，并提供审查报告。

第七，政府应明确担保的范围和标准，对担保额进行预算处理，对担保风险进行评价并实行监测。

### 三、财政风险管理的具体措施

在市场环境下，要避免所有的财政风险是不可能的，但政府可以控制和减少财政风险。具体措施有：

第一，通过财政报告，向社会公开财政信息和风险情况，提高财政工作透明度，加强公众对财政风险的监督。新西兰政府经国库部核实，每月公布一次财务报告，反映各部门隐性负债及变动情况；澳大利亚政府的预算报告中明确指出财政风险情况，包括详细的负债情况；奥地利和捷克也定期公布其财政风险情况。

第二，将财政风险与财政分析结合起来。政府通过编制中期报告，反映未来或有负债，并列入预算报告，建立预算储备金。新西兰政府编制财政和经济前景报告；匈牙利和南非编制中期财政前景报告，由财政部负责为每年的风险安排准备金；美国将政府提供担保的财政成本的现值列入预算中；加拿大和荷兰将各部门的担保预期成本现值列入中央预算储备金中。

第三，政府制定严格的风险承担标准和承担限额，并对担保批准统一管理。瑞典和哥伦比亚明确规定了政府不应承担风险；加拿大和荷兰还对政府各部门承担的担保设定预算限额。另外，为分担风险，政府可限制自身的风险承担比例，也可向担保受益者收取费用。瑞典政府向担保受益者收费以建立储备金；哥伦比亚则要求担保受益者建立储备金以降低政府的财政风险。

第四，财政部作为风险管理机

构，发挥核心作用。财政部负责汇总和监测财政风险的总体情况，安排财政风险准备金，决定是否提供担保。政府债务管理办公室负责向财政部提供建议，分析风险状况，提出政府的资产负债管理办法。

第五，政府可以借鉴私人部门衡量和管理财务风险的一些做法。政府可以通过敏感性分析来衡量各种因素对政府财政风险的影响，也可使用临险价值分析法来衡量其面临的风险水平。企业通常使用远期合同、期权合同、调期合同或购买保险等方法来分散市场风险，政府也可以参考借鉴这些做法，在资产负债管理上，运用调期、购买再保险以及提供风险准备金等方法，减少由于利率、汇率和商品价格波动而带来的不利影响，将部分风险转移给私人部门分担。

### 四、几个专项财政风险因素管理

#### (一)对地方财政风险管理

在很多国家，大部分公共服务都由地方政府提供。但地方政府由于缺少监督约束，地方经济有时无法正常运行，中央政府实际上不得不对地方政府提供隐性担保。因此，中央政府应加强对地方政府的财政风险监管。

国际上对此主要有四种做法。一是建立一个风险预警指标体系，如地方政府的赤字、债务水平、预期借款需求占政府收入的比例，以及对这些指标的中期预测，以衡量地方政府的债务风险和其它方面的风险。二是健全地方财政报告制度，提高财政报告真实性，扩大报告覆盖面，同时提高财政信息透明度。三是通过法律体系，实施对高风险地方政府的干预。美国俄亥俄州的《地方财政紧急状态法》对地方财政危机给予了明确定义，包括债务违约时间、工资拖欠时间、要求额外转移支付情况、赤字规模和现金短缺等方面的规定，根据不

同情况州政府采取不同的介入方式。巴西政府通过立法，严格限制地方政府借款。哥伦比亚政府对地方政府借款规定了明确的限制性指标，如果利息支出与经常性盈余之比大于40%，债务总额与经常性收入之比大于80%，则必须经财政部同意才能借款。四是应明确政府间财权和事权关系，特别是应明确向地方政府提供紧急援助和贷款的标准和程序。

#### (二)对金融部门或有风险的管理

金融风险较大，势必给政府带来沉重的财政负担，并最终会转化为财政风险。加强金融部门管理，降低财政风险的主要措施：一是对有问题银行及时采取措施，选择合适的银行进行救助，可以进行再资本化，或运用资产管理公司处理，或清理破产；二是政府应同储户以及其他股东分担风险，防止道德风险；三是将有关的风险成本列入预算报告，使成本核算准确、透明。

#### (三)对隐性养老金债务风险的管理

人口老龄化给各国的养老金体系造成了很大冲击，隐性养老金债务和资金缺口在不断增加。为此，许多国家都在进行养老金制度改革，逐步建立复合型养老制度，有以税收形式强制征收的、由政府管理的现收现付制，有建立个人账户、强制个人缴纳的基金制，也有居民为提高养老水平而参与的商业性养老保险或个人储蓄。

管理隐性养老金债务风险的主要措施：一是通过各种方式减少隐性养老金债务。如通过减少养老金和提高退休年龄来缩小旧体系规模；发放退休时可兑现债券；部分地转换到新的以收定支体系；在新的体系中保留现收现付方法。二是开辟专门收入渠道，包括使用社会保障盈余，使用国有企业资产变现资金，提高社会保障费征缴率，扩征增值税、个人所得税和举借国债。

(作者单位：财政部办公厅)