

# 我国财政审计中财政风险管理预警指标体系的构建

孙玉栋,刘 喆,常 春

(中国人民大学 公共管理学院,北京 100872)

**[摘要]**从风险管理的视角,基于风险识别—风险评估—风险处理的思路,探讨在关注国家财政安全、揭示存在的风险、提出防范和化解风险的对策性建议的目标下财政审计更有利于控制财政风险的手段,这一手段就是通过构建财政风险预警指标体系来开展更为科学合理的风险识别和评估,将财政审计保持在可接受风险水平,避免财政危机的出现。鉴于财政审计机关作为经济运行的监督机构并未被赋予有力的风险处理手段,架构更为合理有效的财政审计组织模式就显得十分重要,它可以用来保障财政审计的独立性、权威性和透明度,以推动财政风险的及时揭露和有效处理。

**[关键词]**财政风险管理;财政审计风险;预警指标体系;公共财政管理;财政审计组织模式;国家审计管理体制;财税体制改革

**[中图分类号]**F812.2;F239.41 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2013)05-0016-11

## 一、问题的提出

从2003年开始,我国审计署刮起了一次又一次的“审计风暴”,在社会上引起广泛关注,2009年,刘家义审计长代表审计署又提出了财政审计大格局的主张,它是一种以“系统论”为指导,以高度整合资源、提高财政审计的效率和效果为目标,在审计计划、审计内容、审计程序、审计结果与报告等方面都进行科学规划、合理调度、系统整合的财政审计新思维,它强调财政审计在事务性工作之外应具备整体性和宏观性。而审计署在《“十二五”审计工作发展规划》中指出,审计的主要任务就是揭露经济运行中存在的风险,保障国家财政、国有资产、金融、民生、信息、资源与生态的安全,强调财政审计的宏观性、整体性、建设性和时效性<sup>[1]</sup>。从这些表述中,我们可以清晰地看到财政审计是始于财政风险,贯穿于体制改革,而终于财政安全的,更为重要的一点是,财政审计工作应更具备整体性和宏观性。而从财政风险角度来对待和指导财政审计工作对财政审计工作的整体性和宏观性具有重要的指导意义。

财政风险管理在理论和实务界都是一个历久弥新的话题,在近些年更是引起了人们的广泛关注。欧洲债务危机、我国地方债务问题及巨额养老金缺口、美国的“财政悬崖”等问题,说到底,都是财政风险问题。政府的社会主体和经济主体的双重身份使得社会经济运行的风险都具有向财政风险转移

**[收稿日期]**2013-04-08

**[基金项目]**国家社会科学基金重点项目(12AGL005)

**[作者简介]**孙玉栋(1965—),男,黑龙江嫩江人,中国人民大学公共管理学院教授,博士生导师,博士,主要研究方向为公共财政管理;刘喆(1989—),女,湖北省咸宁人,中国人民大学公共管理学院硕士生,主要研究方向为公共财政管理;常春(1982—),男,陕西榆林人,中国人民大学公共管理学院博士生,主要研究方向为公共财政管理。

的可能。在这种背景之下,如何进行财政风险管理以保障财政安全显得至关重要,它既是对政府执政能力的考验,也是对人民财产安全负责态度的表现。

从以上两点来看,从财政风险角度来研究财政审计是十分具有现实意义的,这对于提升我国财政审计的宏观性具有指导意义,对于丰富我国财政风险管理工作也具有借鉴意义,而且,关于财政审计组织模式的探讨对于我国审计模式研究也具有一定的理论价值。

在前人关于财政风险管理的研究中,国内学者注重理论研究,以刘尚希<sup>[2]</sup>为代表,而国外学者则更为关注对策性的讨论,即采取什么方式或方法能够更好地开展风险管理,以 Bixi<sup>[3-5]</sup>为代表。不论是国内还是国外的研究者,都强调应当引进一套风险识别和评估的工具。

关于财政审计的研究,国外较为少见,学者们主要是关注政府资金的使用效率和效用;国内这方面的研究分为理论和实务两个方面,理论方面主要是从公共受托责任分析财政审计或者从系统论角度分析财政审计体系,实务方面的研究较多,主要来自于审计署外派机构的第一线工作人员或者是研究课题组<sup>[6]</sup>,是针对审计工作中的具体问题提出对策的研究。

综观现有成果,将财政风险管理和财政审计二者结合的研究较为少见,仅有的研究也只是从定性的角度分析现在财政风险的特征和形成机制并提出相应的财政审计领域的建议和对策,缺乏定量研究和整体性分析。本文借鉴了企业风险管理的经验,从风险识别和评估、风险处理的步骤来分析如何发挥财政审计的作用。风险识别和评估主要考虑的是风险预警指标体系的构建,其中包括指标的选择和预警线的确定,并提出相应的借鉴意见;因为我国财政审计部门不具备采取风险措施的职能,所以在风险处理阶段,主要是通过探讨财政审计模式来提升财政审计的独立性、权威性和透明度,以最终提升相关部门和社会公众对风险事项的快速反应和处理能力。

## 二、财政审计中的风险识别和评估——风险预警指标体系的构建

我国财政风险的识别具有一定的复杂性和难度,因为我国正处在财税体制改革的关键时期,除了直接显性风险以外,或有风险和隐性风险之大也是不容忽视的。或有风险和隐性风险主要来自于三个方面:一是国有体制改革背景下国有企业和国有银行债务或亏损所带来的隐性风险;二是中央地方财政关系中财权事权不匹配及财政机会主义下地方政府债务问题所引起的或有风险和隐性风险;三是政治体制改革、政府职能转变背景下大大增加的支出责任所带来的或有风险和隐性风险,具体的支出责任如社会保障体系构建、“三农”问题和生态建设环保问题等。因此,在进行指标选取过程中,我们首先需要关注政府的隐性风险和或有风险,注意对以上问题的反映,然后对风险状况做全面的评估和衡量,最终得出应当予以重点关注的风险预警指标。

风险预警指标体系的构建包括两个部分的内容:一是指标的选取,二是指标预警线的确定。

### (一) 风险预警指标的选取

在风险识别上,本文将借鉴财政风险矩阵<sup>[6]</sup>,选取相应的风险预警指标,并根据我国实证数据情况应用格兰杰因果检验来分析最终适合作为我国财政风险预警指示项的指标。

财政风险矩阵是现今财政风险分类的主流观点,它表明政府面临着四类风险,分为显性/隐性、直接/或有这两个维度,这是从债务角度来衡量风险的。其中,显性债务是由法律和合约确认的政府债务,隐性债务反映的是基于公众和利益集团压力的政府道义责任;直接债务是政府在任何情况下都存在的债务,或有债务是只在特定事件发生时的负债。具体见下页表1。

#### 1. 预警指标的初选

本文在借鉴前人研究的基础上选取多个指标作为衡量财政风险的指示项,形成初选的财政风险预警指标体系,具体见下页表2。

在指标选取中,财政风险中的国有银行影响部分不考虑政策性银行。此外,由于地方债问题在近几年才显现,审计署在2011年才公布相关数据,数据获取上无法获得与其他指标同等的延续性,在实

证时我们没有将地方债务纳入数据分析,但考虑到地方债问题的严峻性和紧迫性,地方债务规模无疑仍应作为财政风险预警指标。

表1 财政风险矩阵

债务	直接债务	或有债务
显性债务	1. 国家债务(中央政府借款和发行的债务) 2. 预算涵盖的开支(非随意性开支) 3. 法律规定的长期性支出(公务员工资和养老金)	1. 国家对非主权借款、地方政府、公共部门和私人部门实体(如开发银行)的债务担保 2. 国家对各种贷款(抵押贷款、学生贷款、农业贷款和小企业贷款)的法律担保 3. 国家对贸易和汇率的承担担保 4. 国家对私人投资的担保 5. 国家保险体系(存款保险、私人养老金收入、农作物保险、洪灾保险、战争风险保险)
隐性负债	1. 未来公共养老金(与公务员养老金相对) 2. 社会保障计划 3. 未来医疗卫生融资 4. 公共投资项目的未来日常维护成本	1. 地方政府或公共实体、私营实体非担保债务(义务)的违约 2. 银行破产(超出政府保险以外的救助) 3. 实行私有化的实体债务的清偿 4. 非担保养老金、就业基金或社会保障基金(对小投资者的保护)的破产 5. 中央银行不能履行其职责(外汇合约、货币保护、国际收支差额) 6. 其他紧急财政援助(如在私人资本外逃的情况下) 7. 改善环境、灾害救济、军事拨款

表2 风险预警指标初选结果

指标	直接风险 <sup>①</sup>	或有风险
显性风险	赤字率 $X_1$ , 国债负担率 $X_2$ , 国债依存度 $X_3$ , 国债偿债率 $X_4$ , 国债借债率 $X_5$ , 外债偿债率 $X_6$ , 外债负债率 $X_7$ , 外债债务率 $X_8$ , 全国财政收入占 GDP 的比重 $X_9$ , 中央财政收入占全国财政收入的比重 $X_{10}$ , 税收收入占财政收入的比重 $X_{11}$	经济增长率 $X_{18}$ , 通货膨胀率 $X_{19}$ , 城镇登记失业率 $X_{20}$ , 国有商业银行资本充足率 $X_{21}$ , 国有商业银行不良贷款率 $X_{22}$ , 国有企业亏损面 $X_{23}$ , 国有企业亏损深度 $X_{24}$ , 环境污染治理投资占 GDP 比重 $X_{25}$
隐性风险	预算外收入占财政收入的比重 $X_{12}$ , 预算外支出占财政支出的比重 $X_{13}$ <sup>②</sup> , 财政支出对财政收入的弹性 $X_{14}$ , 社会保障支出占财政支出的比重 $X_{15}$ , 教科文卫支出占财政支出的比重 $X_{16}$ , 支农支出占财政支出的比重 $X_{17}$	股票流通市值占 GDP 比重 $X_{26}$ , $M_2$ 占 GDP 比重 $X_{27}$ , 基尼系数 $X_{28}$

## 2. 模型的构建

本文将财政审计查出的单位违规金额(即违规金额和被审计单位个数的比值)作为因变量,将其与上述 28 个风险指标两两进行格兰杰因果分析,选取具有因果关系的指标作为财政风险预警指标。

在数据的获取方面,本文选取 1985 年至 2009 年的相关数据,共 25 组,基本满足格兰杰因果检验对数据量的要求。其中,每个单位的审计违规金额来自于《中国审计年鉴》;银行相关数据来源于银监会网站和袁德磊<sup>[7]</sup>、韩莉<sup>[8]</sup>等人的研究;国债相关数据来源于财政部网站、中国债券信息网,并借鉴肖鹏等<sup>[9]</sup>的测算;基尼系数来源于国家统计局局长马建堂在国务院新闻发布会上的发言<sup>[10]</sup>和胡祖光关于基尼系数和收入分配的研究<sup>[11]</sup>;其他数据都来源于《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》、《中国金融年鉴》以及中经网统计数据库和中国经济社会发展统计数据库。

①此处的国债依存度和国债偿债率都采用的国家财政收入/支出的口径,而不是中央政府财政收入/支出口径。

②因我国 2011 年开始将预算外资金并入预算管理,故这两个指标在 2011 年之后已不存在,但考虑到其对数据主要样本年份的影响,此处仍纳入考虑范畴。

我国在 2005 年开始施行国债余额管理,国债相关指标的计算由于数据来源和口径的不同,结果会有较大的差别。肖鹏<sup>[9]</sup>和高培勇<sup>[12]</sup>等人采用的是中国债券信息网的数据测算,而史明霞<sup>[13]</sup>则是通过财政年鉴相关数据来进行测算。为了剔除物价变动的影响,本文将每单位审计违规金额除以 GDP 平减指数(以 1978 年为基期)转化为可比价金额,其他数据中涉及金额的为相对数据,分子分母都受物价变动影响,因此比重值不进行类似处理。

在数据的处理及结果方面,本文首先对数据进行取对数处理,然后按照“单位根检—协整检验—格兰杰因果检验”的步骤来进行分析。

(1) ADF 单位根检验

依次对 29 个变量进行 ADF 单位根检验。检验形式表示为(C,T,K),其中 C 表示漂移项(截距),T 表示趋势线,K 表示滞后阶数。检验结果整理如下,其中 D()表示一阶差分。结果见表 3。

表 3 单位根检验结果汇总表

变量	检验形式	t 值	重要性	临界值	p 值	平稳性
D(Y)	(N,N,0)	-5.505	1%	-2.669	0.000	一阶平稳
D(X <sub>1</sub> )	(N,N,0)	-4.012	1%	-2.692	0.0004	一阶平稳
D(X <sub>2</sub> )	(N,N,0)	-1.996	5%	-1.956	0.045	一阶平稳
D(X <sub>3</sub> )	(N,N,0)	-7.242	1%	-2.669	0.000	一阶平稳
D(X <sub>4</sub> )	(N,N,0)	-5.527	1%	-2.669	0.000	一阶平稳
D(X <sub>5</sub> )	(N,N,0)	-7.757	1%	-2.669	0.000	一阶平稳
D(X <sub>6</sub> )	(N,N,0)	-8.505	1%	-2.669	0.000	一阶平稳
D(X <sub>7</sub> )	(N,N,0)	-4.699	1%	-2.669	0.0001	一阶平稳
D(X <sub>8</sub> )	(N,N,0)	-4.948	1%	-2.669	0.000	一阶平稳
D(X <sub>9</sub> )	(N,N,0)	-2.014	5%	-1.956	0.044	一阶平稳
D(X <sub>10</sub> )	(N,N,0)	-6.247	1%	-2.669	0.000	一阶平稳
D(X <sub>11</sub> )	(N,N,0)	-4.645	1%	-2.669	0.0001	一阶平稳
D(X <sub>12</sub> )	(N,N,0)	-4.968	1%	-2.669	0.000	一阶平稳
D(X <sub>13</sub> )	(N,N,0)	-4.803	1%	-2.669	0.000	一阶平稳
X <sub>14</sub>	(N,N,0)	-4.795	1%	-2.664	0.000	平稳
D(X <sub>15</sub> )	(N,N,0)	-1.862	10%	-1.608	0.0607	一阶平稳
D(X <sub>16</sub> )	(N,N,0)	-4.010	1%	-2.669	1.0003	一阶平稳
D(X <sub>17</sub> )	(N,N,0)	-4.332	1%	-2.669	0.0001	一阶平稳
D(X <sub>18</sub> )	(N,N,0)	-4.364	1%	-2.669	0.0001	一阶平稳
D(X <sub>19</sub> )	(N,N,0)	-3.578	1%	-2.669	0.0010	一阶平稳
D(X <sub>20</sub> )	(N,N,0)	-4.002	1%	-2.669	0.0003	一阶平稳
D(X <sub>21</sub> )	(N,N,0)	-5.716	1%	-2.669	0.0000	一阶平稳
D(X <sub>22</sub> )	(N,N,0)	-2.603	5%	-1.956	0.0117	一阶平稳
D(X <sub>23</sub> )	(N,N,0)	-4.142	1%	-2.669	0.0002	一阶平稳
D(X <sub>24</sub> )	(N,N,0)	-5.535	1%	-2.669	0.0000	一阶平稳
D(X <sub>25</sub> )	(N,N,0)	-6.536	1%	-2.669	0.0000	一阶平稳
D(X <sub>26</sub> )	(N,N,0)	-4.029	1%	-2.669	0.0006	一阶平稳
D(X <sub>27</sub> )	(N,N,0)	-2.212	5%	-1.956	0.0288	一阶平稳
X <sub>28</sub>	(N,N,0)	-2.831	1%	-2.664	0.0067	平稳

从表 3 结果可知,除了 X<sub>14</sub> 和 X<sub>28</sub> 即财政支出对财政收入的弹性和基尼系数以外,其他的指标都和因变量每单位审计违规金额存在同阶平稳关系,可以进行协整检验。

(2) E-G 两步法协整检验

E-G 两步法是在同阶平稳的变量基础上将两个变量进行 LS 回归分析,提取其残差序列,并对其再进行平稳性检验。如果检验结果仍未平稳,则表明两个变量之间存在长期的稳定关系即协整关系。EViews 运行结果如下页表 4 所示,其中 dlogx 表示对变量对数化处理一阶差分,E 表示回归提取的残差。

由上面的残差序列 ADF 检验结果可知,除了 X<sub>16</sub> 和 X<sub>19</sub>,即文教科卫卫生占财政支出的比重和通货膨胀率外,其他的指标都通过了协整检验,说明这些指标都与因变量每单位违规金额之间存在长期的稳定关系即协整关系,适合进行格兰杰因果检验。

(3) 格兰杰因果检验

将剩余的 24 个指标与因变量进行格兰杰因果检验。因为本文关注的是哪些指标适合作为风险预警指标,所以只统计 X 到 Y 的单项格兰杰检验结果。滞后阶数 N 选取的不同对数据结果有一定的影响,滞后阶数 1—5 的结果如下页表 5 所示。

从表 5 的分析结果可以看出,除了赤字率、国债依存度、国债偿债率、国债借债率、税收收入占财政收入比重、国企亏损面和国企亏损深度外的指标都和因变量每单位审计违规额之间存在单向的格

兰杰因果关系。

另外,因为我国从2011年开始将预算外资金纳入预算管理,不再单设预算外资金科目,所以为了之后研究的可比性,本文在此将预算外收支占GDP比重指标剔除。因此,经过格兰杰因果检验分析之后,本文最终确定的适合作为我国财政风险预警指标的变量统计如下页表6所示。

通过确定的风险预警指标并实施监控跟踪,财政审计部门基本能实时了解财政风险的状况。但是,要确定风险险情的状况或级别,我们还需要确定指标预警线,并根据预警线设定不同的预警区间来对财政风险的不同级别进行分类。

(二) 风险指标预警线的确定

对于指标预警线数值的确定有两种方式:第一种是在将预警指标进行权重赋值的基础上对其数值进行指数化处理,然后对指数值进行区间划分来进行风险评级,这种主要是定量的分析;第二种是借鉴国际经验或前人的研究直接对指标值的范围进行划分,确定不同的警区,这种主要是定性的分析。

在指数化方法方面,丛树海等学者的研究<sup>[14]</sup>是非常有代表性的。他们选取宏观税负、赤字率、财政平衡率、国债负担率、国债偿债率、国家财政债务依存度、中央财政债务依存度等8个指标作为财政内部风险指标,并合成内部风险指数;选取GDP增长率、通胀率、经常项目赤字率、商业银行资本充足率、商业银行资产收益率、企业负债率、企业亏损面、外债偿债率、外债负担率、外债债务率、短期外债率等指标合成外部风险合成指数,并根据内部风险指数和外部风险合成指数来计算财政风险合成指数。

在通过对财政风险的定性分析和预警指标的定量分析之后,确定风险指标预警线(即预警指标值处在哪一等级的风险状况中)就显得尤为重要。

表4 回归残差序列单位根检验结果汇总

变量	p 值	协整关系	变量	p 值	协整关系
E(dlogx <sub>1</sub> )	0.0000	是	E(dlogx <sub>2</sub> )	0.0000	是
E(dlogx <sub>3</sub> )	0.0000	是	E(dlogx <sub>4</sub> )	0.0072	是
E(dlogx <sub>5</sub> )	0.0000	是	E(dlogx <sub>6</sub> )	0.0000	是
E(dlogx <sub>7</sub> )	0.0003	是	E(dlogx <sub>8</sub> )	0.0000	是
E(dlogx <sub>9</sub> )	0.0000	是	E(dlogx <sub>10</sub> )	0.0000	是
E(dlogx <sub>11</sub> )	0.0000	是	E(dlogx <sub>12</sub> )	0.0070	是
E(dlogx <sub>13</sub> )	0.0000	是	E(dlogx <sub>15</sub> )	0.0000	是
E(dlogx <sub>16</sub> )	0.0174	否	E(dlogx <sub>17</sub> )	0.0000	是
E(dlogx <sub>18</sub> )	0.0000	是	E(dlogx <sub>19</sub> )	0.0211	否
E(dlogx <sub>20</sub> )	0.0000	是	E(dlogx <sub>21</sub> )	0.0000	是
E(dlogx <sub>22</sub> )	0.0000	是	E(dlogx <sub>23</sub> )	0.0000	是
E(dlogx <sub>24</sub> )	0.0000	是	E(dlogx <sub>25</sub> )	0.0010	是
E(dlogx <sub>26</sub> )	0.0007	是	E(dlogx <sub>27</sub> )	0.0000	是

表5 格兰杰因果分析结果汇总

指标	X 到 Y 格兰杰检验 P 值					是否存在因果关系
	N = 1	N = 2	N = 3	N = 4	N = 5	
X <sub>1</sub>	0.8614	0.6504	0.8715	0.0956	0.4622	是
X <sub>2</sub>	0.0403	0.0901	0.4887	0.2860	0.0956	是
X <sub>3</sub>	0.1493	0.1403	0.7365	0.7794	0.6645	否
X <sub>4</sub>	0.7871	0.5642	0.1713	0.4228	0.2800	否
X <sub>5</sub>	0.2191	0.7477	0.6324	0.7176	0.8089	否
X <sub>6</sub>	0.0170	0.2710	0.2398	0.7507	0.3700	是
X <sub>7</sub>	0.4340	0.1095	0.2162	0.4438	0.5324	否
X <sub>8</sub>	0.0112	0.1798	0.2449	0.2820	0.2442	是
X <sub>9</sub>	0.8300	0.3614	0.2844	0.4846	0.0955	是
X <sub>10</sub>	0.4444	0.7370	0.5702	0.0421	0.0834	是
X <sub>11</sub>	0.8814	0.1099	0.1369	0.4420	0.6257	否
X <sub>12</sub>	0.0589	0.2544	0.5825	0.7126	0.0362	是
X <sub>13</sub>	0.0717	0.2835	0.6356	0.7448	0.0852	是
X <sub>15</sub>	0.0304	0.1800	0.4060	0.0624	0.1624	是
X <sub>17</sub>	0.7100	0.9898	0.7315	0.7089	0.8188	否
X <sub>18</sub>	0.3425	0.1134	0.0283	0.0322	0.0143	是
X <sub>20</sub>	0.0578	0.0301	0.0484	0.3337	0.1038	是
X <sub>21</sub>	0.9718	0.6727	0.6478	0.6356	0.7507	否
X <sub>22</sub>	0.8881	0.8801	0.2461	0.0411	0.1219	是
X <sub>23</sub>	0.7113	0.6925	0.4546	0.6361	0.6892	否
X <sub>24</sub>	0.4837	0.9871	0.7905	0.5825	0.4980	否
X <sub>25</sub>	0.0204	0.1846	0.3922	0.5179	0.7469	是
X <sub>26</sub>	0.0466	0.1810	0.1648	0.3745	0.3985	是
X <sub>27</sub>	0.2176	0.0750	0.5360	0.8577	0.6165	是

表 6 财政风险预警指标表

预警指标	直接风险	或有风险
显性风险	赤字率、国债负担率、外债偿债率、外债债务率、财政收入占 GDP 比重、中央财政收入占全国财政收入比重	经济增长率、城镇登记失业率、国有商业银行不良贷款率、环境污染治理投资额占 GDP 比重
隐性风险	社保支出占财政支出比重、支农支出占财政支出比重	股票流通市值占 GDP 比重、M <sub>2</sub> 占 GDP 比重

对于任何的监测预警系统而言,各警区的警限十分重要,而重中之重则是“无警警限”的确定,即没有风险的预警线的确定。无险预警线的确定具体包括三种判定标准:第一种是以其预警指标下限不低于某一数值为宜;第二种是以其预警指标上限不高于某一数值为宜;第三种则是前二者的结合,即预警指标为某一特定区间,由上下预警线共同确定,指标值在其中变化为宜。

本文借鉴国际的通行指标,同时在格兰杰因果检验得出预警指标的基础上,分析适合我国的相关风险指标。

1. 赤字率。《马斯特里赫特条约》把赤字率 3% 设为加入欧元体的成员国趋同的一个目标,但国际上并没有公认的赤字警戒线指标。国内的研究者将 2.2% 设为中国赤字率的警戒线,并将 2.2% ~ 3% 设定为较小风险区,3% ~ 5% 为较大风险区,5% 以上为濒临危机区<sup>[15-16]</sup>。我国在 2000 年至 2003 年以及 2009 年超过 2.2% 的警戒线处于较小风险区,其余年份皆在安全区域。

2. 国债负担率。根据各国的经验,发达国家的国债累计额最多不能超过当年 GDP 的 45%。由于发达国家财政收入占国民生产总值的比重较高,一般为 45% 左右,因此国债累积额大体上相当于当年的财政收入总额,这是公认的国债最高警戒线。而《马斯特里赫特条约》中则明确规定国债负担率以 60% 为限。我国财政收入占 GDP 比重在 20% 上下,按 45% 的指标推算,我国的国债累积额占 GDP 比重以不超过 20% 为宜。就目前的状况而言,我国还未超过 20%,处于低警状态。

3. 外债偿债率。它反映的是一国外债的偿还能力,比重高则表示偿还能力弱。这一指标国际警戒线为 20%。我国 1985 年至 2009 年最高值为 15.40%,未超过警戒线,风险较小。

4. 外债债务率。该指标的国际警戒线为 100%,而国内研究将其安全区设定为 80% 以下,并设定 80% ~ 100% 为较小风险区,100% ~ 120% 为较大风险区,120% 以上为濒临危机区。由于外债涉及外国债权主体,需要用外汇储备来偿还,而一国主要通过对外贸易和外资流入来获得外汇储备,途径狭窄,受制约的因素较多,因此比国内债务带来的风险更大,爆发危机的可能性也更大。不少发展中国家频繁陷入外债危机,而相应出现财政危机的较多。因此,外债风险指标具有其特殊性,政府应予以重视。我国外债负担率在 1988 年至 1992 年处于 80% ~ 100% 之间,位于较小风险区,其余年份在安全区。

5. 财政收入占 GDP 比重。发达国家这一比重多在 30% ~ 50% 之间,发展中国家在 18% ~ 30% 之间,我国从 2009 年起超过 20%。国内将 30% 定为预警线,大于 30% 为安全,30% ~ 24% 为较小风险,24% ~ 18% 为较大风险,18% 以下为危机区。由此看来,我国目前财政风险较大。

6. 中央财政收入占全国财政收入比重。国内研究中将警戒线设在 60%,60% 以上为安全区,50% ~ 60% 为较小风险区,40% ~ 50% 为较大风险区,小于 40% 则为濒临危机区。我国在 1994 年分税制改革之前中央财政收入占比在 20%—30% 之间,风险指标显示爆发危机可能性较大;分税制改革后在 50%—60% 之间,处在较小风险区。

7. 经济增长率。国内研究将其警戒线设定为 8%,这是在综合考虑我国经济状况的基础上提出的,认为 8% 以上较为安全,5% ~ 8% 之间存在风险,5% 以下则为危机区。国内的研究中安全区为 7% 以上,5.7% ~ 7% 为较小风险,5% ~ 5.7% 为较大风险,5% 以下为濒临危机区<sup>[15]</sup>。我国近些年轻

济增长率都在8%以上,处于安全区域。

8. 失业率。国内的研究是将预警线设在8%和15%,小于8%为安全区,8%~15%为风险区,15%为危机区。我国目前城镇登记失业率都在4%上下,风险较小。但是考虑到我国失业率登记工作的不全面性,实际数值应该高于4%,如果再考虑农村的隐性失业人口,数值将更为惊人。

9. 国有商业银行不良贷款率。对于不良贷款率的合理范围,国际上没有定论。我国从实行贷款五级分类以来,不断加强对银行不良贷款的管理和核销,并规定四大国有商业银行上市的主要条件之一是不不良贷款率必须低于10.6%。如果以此作为不良贷款率警戒线的话,那么2005年以后国有商业银行的不良贷款率下降到10.6%以下,并逐年下降,在2011年降至1%,风险状况较好。

需要注意的是,针对社会保障支出占财政支出比重和支农支出占财政支出比重的合理区间大小的研究和针对环境污染治理投资、股票流通市值、 $M_2$ (广义货币供应量)占GDP比重的适宜区间的研究目前基本没有。本文存而不论,希望在以后数据较为齐备的情况下开展后续研究。

由此可见,第二种方法主要是定性分析,其现实意义和指导意义较强,但是对于指标预警的系统性保持不够,部分指标界限难以确定;而第一种指数化的方法主要是定量研究,对数据的延展性、真实性要求较高,且采用历史数据来分析未来的风险,在影响财政运行的变量发生重大变化时,模型的准确性受到挑战。

通过对这一阶段风险评估的分析,财政审计部门能够根据第一阶段得到的指标值和指标预警线对照得出风险的具体级别,从而对风险状况有全面且可量化的把握。

综上所述,在风险识别和风险评估之中,财政风险预警系统可以基本建立起来。通过预警指标的确定、对预警指标的跟踪监控以及对预警指标的量化评级能够让财政审计部门得到关于财政风险的直观量化数据并最终界定风险的等级,并根据风险等级状况提出相应的处理意见和政策建议,这些在风险处理过程中值得借鉴,能够起到指导作用。

### (三) 财政风险预警指标体系对财政审计工作的启示

财政风险预警指标体系的构建是监控财政风险的不二选择,也是国内外学者致力的研究方向,它的构建对我国财政审计工作有一定的要求,也有一定的启示意义。

1. 我国应建立财政审计信息化平台。财政风险预警系统需要大量的数据作为支撑,数据的全面性、完整性和及时性对于风险指标的准确性有着重大影响,因此我国财政审计体系应加强系统性的信息化平台建设。具体而言,我国财政审计部门应加强与相关信息部门的合作,强化信息化系统的研发和推行。在我国地方审计部门受到同级政府和上级审计部门双重领导的审计体制下,审计署应加强审计系统中垂直型的信息化指导和培训,构建统一的后台支持平台和规范的前台操作系统,来实现信息的快速收集和集成共享。

2. 财政审计部门应关注或有风险的度量和评估。通过上文中预警风险指标的实证分析,经济增长率、城镇登记失业率、国有商业银行不良贷款率、环境污染治理投资额占GDP比重、股票流通市值占GDP比重、 $M_2$ 占GDP比重等或有风险指标应成为关注的重点,且现今对于其中部分指标的预警线的研究不完善导致衡量时缺乏指导意见,这更应当引起财政审计部门的关注。具体而言,中国经济结构性调整所带来的合理性经济减速现象、庞大的隐性失业人群、国有银行的不良资产、环保的巨额刚性支出等都有带来财政危机的可能,成为财政风险的诱因,财政审计部门应予以关注,而股票流通市值占GDP比重、 $M_2$ 占GDP比重所代表的股票市场和货币市场的波动也暗藏着财政风险。

3. 我国应进一步强化财政支出审计。1994年8月《中华人民共和国审计法》的颁布,标志着我国财政审计工作进入了一个新的发展阶段,即法定的预算执行审计阶段,而预算执行审计也从1996年至2002年的收支审计并重阶段走向了2003年后的以支出审计为主的阶段,这一变革与我国的预算体制改革和财税体制改革是相适应的。但是,我国现行的财政支出审计还存在着覆盖面不广、深入

不够、强度不足等一系列问题,因此我国财政审计应进一步强化财政支出审计,在财政审计大格局的背景下,开展全过程审计、全资金审计,加强审计的覆盖面和深度,并强调支出效益审计,提升财政资金支出效率和效益。由上文实证分析结果可见,我国财政审计应加强社保资金和支农资金的审计工作,强调支出的公平和效率。

4. 财政审计部门应加强与金融系统的互动合作。当今社会经济体系中,金融已成为其运行的“血液”,虚拟经济已不仅仅是实体经济的附属和补充,它真正正地对实体经济产生着不可磨灭的影响,这从上文实证研究中股市和货币市场的指标入选预警指标就可窥见一斑。作为财政风险的监控者之一,财政审计部门在构建风险预警指标体系的过程中应加强与金融部门的沟通和合作,实时掌握金融风险的状况,杜绝金融风险转变为财政风险。

通过以上四方面的工作,我国财政审计部门能够借助风险预警指标体系顺利开展风险导向的审计工作,在审计工作中实现对财政风险的识别和评估。但是,对于财政风险事项的处理,财政审计部门所能采取的措施不多,而且主要取决于其提供的风险处理建议及报告被相关部门接受的程度和社会公众的知晓程度,这在一定程度上与财政审计组织模式息息相关。

### 三、推动风险处理的制度安排——财政审计组织模式选择

在财政风险得到科学的度量之后,财政审计部门(或者财政审计部门协助相关部门)对当前财政风险的状况有了较为清晰的把握。鉴于财政审计部门作为监督部门并不具备最后处理的职权,它对于财政风险处理的作用就体现在将风险状况向什么部门汇报以及自身对该部门的影响之上,这在一定程度上取决于财政审计部门的独立性和权威性。它体现的组织关系就是财政审计组织模式,反映的是财政审计在整个国家机关中的地位 and 权责状况,具体情形如图 1 所示。

关于财政审计组织模式的探讨离不开国家审计管理体制,在不同的国家审计管理体制下,财政审计有着不同的组织模式,隶属关系也存在很大区别。可以这样说,财政审计组织模式在很大程度上取决于国家审计管理体制。

#### (一) 审计体制评价指标的选取

本文将在分析不同国家审计管理体制改革思路下财政审计组织模式的不同特征及其在独立性和权威性上的差异的基础上来分析其对风险处理的作用和效果。在特征因素的选取上,本文选择独立性、权威性和透明度三个维度来衡量不同审计管理体系下财政审计的状况,其与风险处理的关系阐述如下。

财政审计的独立性在一定程度上决定了财政审计部门对风险部门和风险事项进行审计的范围和重要性的把握。比如,在行政型审计管理体制下,如果财政审计部门独立性不强,也许迫于上级压力,就有可能对某些敏感风险事项不能进行审计或者将重要性水平设定较低,从而无法全面真实地反映风险状况。

财政审计的权威性则在一定程度上决定了风险处理相关部门对财政部门所提出的处理建议及意见的反应情况和处理力度。如在“一府三院制”下,审计院处于与最高检、最高法同等的政治地位,其提出的处理意见将具有很高的执行效力。

本文中财政审计的透明度不再着眼于审计过程的透明度,而是在审计结果的透明度上。审计结果如果能够及时、明白地传递给社会公众,让公众能够明确了解政府在现阶段面临的财政压力和风险,就能够发挥社会监督的作用来推动政府作为,还能够集思广益,利用社会力量来寻求更为合理的

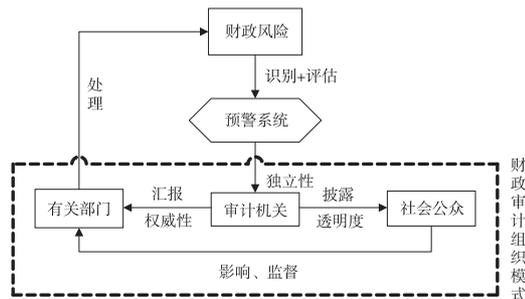


图 1 财政审计组织模式对风险处理的影响

解决方案。

## (二) 财政审计组织模式探讨

我们对目前研究中关于国家审计管理体制的观点进行了归纳和梳理,如表7所示。从表7中观点的梳理来看,各种观点都有其合理之处和值得商榷的地方,研究者的出发点也各不相同,有的是政治学视角,有的是法学视角,有的是审计学视角,本文则将着重探讨不同审计模式中财政审计组织模式的特征及其对财政风险处理的影响。

表7 现行国家审计管理体制及改革观点梳理

观点	主要特征	观点评价
现状	审计机关属于政府职能机构,实行“同级审”和“上审下”相结合的模式,审计机关存在双重领导	在政府领导支持工作情况下,审计效率较高、处理问题较快,反之则不然;审计工作重点不稳定,受到政府工作重心的影响;审计披露受到政府限制
立法论	主张将现行审计的职能、职责和工作体系完整地政府行政系统转移到人大	是目前主流的观点,反映了国家审计的本质和发展的历史趋势,可以使审计功能得到最大的发挥
一府三院论	主张设立与最高检、最高法同级别的审计院,将审计监督与行政分离,接受人大监督	这样的设置审计监督的独立性可以得到较好的保障,但是这必将对现行宪法、地方组织法和国家政权体制做重大的、过多的改动和调整;审计本是行政、司法和立法方面的派生权力,将其拔高至审计权则显得过高
升格论	主张将审计长提升到相当于国务院副总理或国务委员的级别	虽然能在一定程度上提高审计监督的独立性,但审计机关实际上仍然是政府的组成机构,仍然会受到政府直接影响
垂直论	主张变革现行的双重领导体制,实行上级审计机关对下级审计机关的统一垂直领导	这种体制从根本上说仍是行政型的,它强化了中央政府对审计的影响;另外,这种观点强化中央政府的集权领导,与当前的财政分税制和政府放权的改革方向不符
独立论	主张将审计机关独立于立法、司法和行政活动之外,独立行使职能	这是一种较为理想化的观点,在我国其实行的可能性很小。我国不存在独立的监督系统,法制建设离不开党的领导,而且党的主要工作是与政府和人大工作结合在一起的,完全不受人大或政府影响的审计是不存在的 <sup>[17]</sup>
双轨制论	主张在人大和政府分别建立履行不同审计职责的审计组织,人大所属的审计组织主要从事预算审计监督,政府所属的审计组织主要承担除预算审计外的政府经济监督所需要的各项审计监督任务	作为向“立法型”的过渡,这种设置能够在独立性和施行难度间取得一定平衡,但是,如果考虑建立新的隶属人大的审计组织所需要的费用和时间及两类审计组织之间职能职责交叉的情况,其改革成本会比直接实行立法制更大

资料来源:曾寿喜和刘国常所著《国家审计的改革与发展》<sup>[18]</sup>。

针对以上几种观点的基本结论,我们需要探讨的问题就是在这几种审计体制中财政审计的地位和作用,具体情况见表8。

表8 不同审计体制下财政审计特征分析

审计体制	财政审计隶属	独立性	权威性	透明度	可行性
现状	政府	低	低	低	—
立法论	人大	高	高	高	低
一府三院论	受人大监督	高	高	高	低
升格论	政府	中	低	中	中
垂直论	政府	中	低	中	中
独立论	独立	最高	高	高	低
双轨制论	人大	中	高	高	中

“立法论”、“一府三院论”和“独立论”在我国现阶段都存在着可行性不足的情况,其中“立法论”是西方国家使用的体制安排,而“一府三院论”和“独立论”则还存在着法理性不足的问题,即将审计

权拔得过高,没有理论支撑。而“升格论”和“垂直论”只是在现有行政型体制上的小修小补,希望加强现行审计机关的独立性,但仍无法摆脱行政型体制的权威性不足的困境。

综合来看,“双轨制论”将财政审计从政府审计中独立出来归入人大系统,较好地保障了财政审计的独立性、权威性和透明性,并且,与“立法论”相比,考虑到了我国目前的现状,不会给人大造成太大的压力,且在一定程度上还能够促进人大监督职能的完善,推动人大改革进程。此外,将最为核心的财政审计并入人大系统,不仅更有利于对政府的监督,也能够让政府将审计工作的重点放在经济责任审计和绩效审计上,提升政府工作的效率和效能。

通过上面的分析可以看到,在综合考虑可行性的基础上,对于现行体制改革来说选择“双轨制”更为合适。

就财政风险的处理来看,“双轨制”下财政审计机关隶属于人大,审计独立性大大增强,对财政风险事项的审计范围不会受到限制,财政审计机关能够更有效地开展风险导向审计;与财政风险的相关报告将直接报呈人大,不必经由政府通报后报告,提供的风险处理建议及意见也将得到人大及其常委会的重视,权威性能得以提升。从人大角度出发,财政风险的有关报告也会对社会公众公布,财政风险状况会得到及时揭露,这更有利于发挥社会舆论监督作用,利用社会力量推动对财政风险的处理和化解。

综上所述,在风险管理的最后阶段——风险处理中,作为监督机构的财政审计部门就独立性、权威性、透明性而言,“双轨制”国家审计管理体制更能够提升财政审计的效率和效能,推动财政风险管理进程,维护国家财政安全,对于完善我国财税体制改革、发挥审计的“免疫系统”功能,这是一个有现实意义的改革方案。

#### 四、结论

本文通过定性和定量相结合的分析,可以得到以下结论:

第一,通过对 28 个风险指标与各单位审计违规额的格兰杰因果分析得出适合作为财政风险预警指标的 14 个变量,分别是赤字率、国债负担率、外债偿债率、外债债务率、财政收入占 GDP 比重、中央财政收入占全国财政收入比重、经济增长率、城镇登记失业率、国有商业银行不良贷款率、环境污染治理投资额占 GDP 比重、社保支出占财政支出比重、支农支出占财政支出比重、股票流通市值占 GDP 比重和  $M_2$  占 GDP 比重。通过对由这些指标构成的财政风险预警指标体系的监控,财政审计部门能够对当前的风险状况有定量的把握。

第二,财政风险预警指标体系的构建对财政审计工作具有一定的启示意义,我国财政审计部门应加强信息化平台的构建,在此基础上加强对或有风险的度量和研究,并进一步强化财政支出审计,在此过程中还应加强与金融系统的沟通和合作。

第三,在财政审计部门对财政风险有了系统的定量的了解之后,其促成风险处理的关键在于财政审计部门的独立性、权威性和审计结果透明度。为了保障财政审计部门的以上特征,结合我国现阶段人大力量薄弱的现实,我国更为合适实行“双轨制”的审计体制改革。

需要说明的是,财政风险指标预警线的确定对于财政审计部门全面把握风险状况非常重要,本文的研究样本量还不够充分,同时采用指数化模型研究应该也是后续研究的方向。而且,由于风险在未来具有不确定性,并处于不断变化之中,这就要求风险指标除了具有时间上的延展性之外,还要在空间上具有一定的拓展性,以利于洞察新的风险。

另外,本文在格兰杰因果分析中,选取的自变量包括了显性和隐性风险指标、直接和或有指标,而在我国财政审计不够深入的现实之下,每个单位的财政审计违规金额反映的多为直接显性风险,这将会影响风险衡量的全面性。

## 参考文献:

- [1] 审计署. 审计署“十二五”审计工作发展规划(2011)[EB/OL]. [2013-03-17]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content\\_2076117.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2076117.htm).
- [2] 刘尚希. 财政风险及其防范问题研究[M]. 北京:经济科学出版社,2004.
- [3] Brixi H P. Contingent government liabilities;a hidden risk for fiscal stability[J]. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, 1999, 36:582.
- [4] Brixi H P. Avoiding fiscal crisis;accounting for contingent liabilities to manage fiscal risk[J]. World Economics, 2012, 13:27-72.
- [5] Brixi H P, Schick A, Wijnbergen V S. Government at risk;contingent liabilities and fiscal risk[R]. The World Bank, 2002.
- [6] 姜永英. 中国财政审计制度研究[M]. 北京:中国时代经济出版社,2011.
- [7] 袁德磊, 赵定涛. 国有商业银行脆弱性实证研究[J]. 金融论坛, 2007(3):38-44.
- [8] 韩莉. 谈国有商业银行的资本现状及改进策略[J]. 商业时代, 2009(23):76-78.
- [9] 肖鹏, 李新华. 公债管理[M]. 北京:北京大学出版社, 2010:112-122.
- [10] 新华网. 国家统计局公布基尼系数称收入差距逐年回落[EB/OL]. [2013-03-24]. <http://news.qq.com/a/20130118/001899.htm>.
- [11] 胡祖光. 基尼系数与收入分布研究[M]. 杭州:浙江工商大学出版社, 2010:74-84.
- [12] 高培勇, 宋永明. 公告债务管理[M]. 北京:经济科学出版社, 2004:96-99.
- [13] 史明霞. 国债风险控制体系研究[M]. 北京:经济科学出版社, 2007:84-88.
- [14] 丛树海, 李生祥. 我国财政风险指数预警方法的研究[J]. 财贸经济, 2004(6):29-35.
- [15] 王亚芬, 梁云芳. 我国财政风险预警系统的建立与应用研究[J]. 财政研究, 2004(11):25-27.
- [16] 马恩涛. 我国财政风险预警系统研究[J]. 山东经济, 2007(4):84-88.
- [17] 杨肃昌, 肖泽忠. 中国国家审计体制问题:实证调查和理论辨析[M]. 北京:中国财政经济出版社, 2008:200-242.
- [18] 曾寿喜, 刘国常. 国家审计的改革与发展[M]. 北京:中国时代经济出版社, 2007:44-54.

[责任编辑:黄 燕]

## On the Establishment of Warning Indicator System of Fiscal Risk in Chinese Fiscal Auditing

SUN Yu-dong, LIU Zhe, CHANG Chun

**Abstract:** From a risk management perspective, based on the idea of risk identification—risk assessment—risk management, this paper explores the more conducive measures to control fiscal risks at the objective of safeguarding security, revealing potential risks, and proposing risk prevention methods. Namely, by building financial risk warning indicator system to conduct a more scientific and reasonable risk identification and assessment, financial audits will remain at an acceptable level of risk to avoid financial crisis. Since the financial audit institutions, the economic operation monitor, have not been given a powerful risk management tools, it is important to construct a more reasonable and effective fiscal auditing to guarantee the independence, authority and transparency of the fiscal audit and promote the timely disclosure and settlement of risks.

**Key Words:** fiscal risk management; fiscal audit risk; warning indicator system; public finance management; organizational pattern of fiscal audit; the management system of state audit; the reform of financial and taxation system