# 财政赤字中的道德风险

来源：网络 作者：寂静之音 更新时间：2025-01-11

*\" 行体系中的道德风险被认为是导致金融危机的重要原因，在财政体系中，也存在道德风险（moral hazard）问题。在财政赤字形成和弥补过程中，财政赤字对政府官员的责任感、政府信誉以及社会信用都会有负面影响。也就是，以财政失衡换取经济稳定会...*

\" 行体系中的道德风险被认为是导致金融危机的重要原因，在财政体系中，也存在道德风险（moral hazard）问题。在财政赤字形成和弥补过程中，财政赤字对政府官员的责任感、政府信誉以及社会信用都会有负面影响。也就是，以财政失衡换取经济稳定会削弱地方政府、金融部门、企业和个人的自我防范风险的能力，诱使其经济伦理观念发生劣变，在一定程度上促使各经济主体为自身利益采取利己而有损公共利益的行为，出现道德失范，从而导致道德风险。

一、政府官员自利倾向导致的“经济人”行为是产生财政赤字的主要原因之一

财政赤字的产生有理性的原因和非理性的原因。前者包括政府调节经济周期波动、实现社会收入公平分配以及债务利息支出等，这些因素虽然在客观上导致了政府收入减少和支出扩大，但它们导致的财政赤字是政府履行财政职能必须付出的代价，且大多数对经济的发展有着积极的作用。而非理性的财政赤字主要由政府官员的某些不负责任的败德行为导致。由于进行市场干预的政府官员也是普通人，在缺乏有效约束机制下，他们往往也追求自身利益最大化，具有“经济人”的行为特点，加上信息不对称因素，他们在财政资源形成和分配过程中的利己倾向会加重财政赤字状况。需指出的是，政府官员的“经济人”假设并不是绝对地适用于每一个政府官员，文中只是对现在各国普遍存在的这种现象进行客观描述，对这些政府行为中的道德失范现象进行剖析。

1.对民意和政绩的争取导致财政支出膨胀。在政治市场上也存在着竞争，如同经济市场上生产者争夺消费者一样，为实现晋升，政府官员必须得到民众的支持以及做出政绩获取上级部门的注意，这种政治压力往往转化为政府公共支出的扩张，形象工程越来越多，甚至出现公共支出超过公共物品和服务的实际需求的现象。当公共物品和公共服务的供给不是由公众的需求引起的，或没有按照公众需要的重要性排序给予，以赤字为代价提供的公共物品是低效率的，有损资源的合理配置。

2.对自身效用最大化的追求导致预算规模和财政支出的扩大。通常情况下，预算规模的扩大可增加政府官员的财政资金支配权。正如尼斯卡宁（W.Niskanen，1973）指出：“有几个变量可能进入官僚的效用函数，它们是：薪水、公务津贴、公共声望、权力、庇护、机构的产出、变革的便利性以及管理机构的便利性。我认为，除最后两个变量外，所有变量都是机构总预算的正单调函数。”[1]由于以上大多数变量的增加都能提高政府官员的个人效用，而这些变量都仰仗预算的支出规模扩张。因此，政治家在做决策时，总是会有意偏向扩张预算支出。通过模型分析，尼斯卡宁得出了政府官员会产生把公共部门的产出扩大到社会最佳产出水平两倍的规模的结论。虽然这个分析结论的准确性还有待研究，但它揭示的应加强政府官员权力约束的道理是可取的。此外，由于政府官员的效用与公共资源使用部门的使用权力紧紧相连，租金收入、回扣和贿赂的欲望可以击破政治公德心的防线，从而出现缺乏财政职业道德的从业者进行权钱交易、权权交易等行为。这导致了公共支出总量扩张或财政资金投入到不该去的领域，最终造成财政资金的低效率，损害了公共利益。

3.财政资源分配的信息不对称弱化了政府官员财政资源使用的责任感。哈耶克认为，市场经济最重要的道德基础就是“责任感”，这种责任感源于每个人对自己行为的一切后果负责。政府行为也不例外，对财政资源的使用其实也需要责任感。但事实上，财政资源分配的信息不对称会弱化政府官员、公共资源使用单位的责任感。一方面，财政资源是由上级政府向基层单位层层下放，具体的投放量主要由资金使用者申报决定（编制预算），决定资金投放多少的上级单位往往不了解基层实际情况，资金使用上存在信息的不对称，下级单位对资金多多益善的追求甚至财政资金倒逼做法使得支出存在扩张态势。另一方面，财政资金管理者并不是资金的创造者，纳税人利益代表处于缺位状态，因而即使有议会或人民代表大会，资源具体使用的监督作用事实上是很弱的，当预算的外部监督者被监督者操纵时外部监督的效力更是乏力。因此，财政资源使用时不可避免地出现了道德风险。这是世界各国的国有企业大多亏损，都普遍存在公共工程低效益现象，都有或有债务的原因所在，也是财政支出容易超出合理使用规模的主要原因所在。

二、缺乏监督的金融机构在财政赤字弥补时有赤字货币化倾向

在各国，财政部门与金融管理机构作为政府主要公共机构，两者关系非常密切。当出现金融危机时，政府可以发行国债或对外贷款，以政府债务承担金融损失。而央行也可以通过货币发行，化解财政赤字。正是两者存在如此密切关系，越是金融机构缺乏监管机制的国家，财政赤字就越容易产生道德风险问题。

政府公共机构道德风险带来的代价是很大的。通胀带来政府公债实际值缩减和通胀初期失业率下降，同时也形成了政府信誉或信用度下降的长期成本。阿比迪安和比格斯（Iraj Abedian & Michael Biggs，1998）[4]认为，通过提高货币发行的增长速度或降低实际利率，政府能够将其公债融资货币化，从而产生较高的铸币税，但同时也会引起较高的通胀率。虽然政府会获得较高的通胀税，但由此引致对经济增长的稳定性产生的负效应会超过该项政策在政治上带来的收益。

三、财政赤字会削弱“官商”的贷款责任感

政府以财政赤字换取金融和私人部门经济稳定的做法，会由于政府干预经济或政府对这些经济部门的过度保护导致金融中介机构和私人部门的寄生性，从而使微观经济主体也产生道德风险。在政府过度干预的情况下，会形成克鲁格曼（Krugman）1998年指出的“官商”（elite）[5].“官商”是指一些特权阶层，包括一国的大型企业集团、金融中介等，它们是经济中能够进入外国资本市场的代理人，能以常数利率从国外借人资金，再把资金供给自己所有的国内企业。当这些“官商”出现偿债困难时，政府往往会对之进行财政援助，而不惜以增加财政赤字和政府债务为代价。正是这种政府与经济特殊阶层的高度相关关系和公私不分，往往导致这些企业不管是否会受到市场约束而盲目投资，经济行为变得不理性。此外，由于政府完全掌握了货币信贷政策而形成“官治金融”体制，也由于金融中介机构与政府形成了互惠的制度安排，造成信贷市场严重扭曲，银行缺乏自我约束。有了\" 政府保底，一大批金融机构得以继续生存和发展，也淡化了整个社会的金融风险意识。

在开放经济下，当存在政府与私人部门之间公私不分，即使财政赤字不一定很高的情况下，往往因为市场对政府财政增收能力的信任危机导致货币危机。Krugman（1998）[6]、Corsetti（1999）[7]等人分析指出，亚洲金融危机产生的主要原因是政府对金融部门大量的贷款进行担保。由于存在政府帮助企业还债的预期，国外债权人愿意为无利可图的工程和缺少现金的企业投资，这很容易造成企业过度借债。危机发生以后，由于政府不能提高税收或降低财政支出来减少财政赤字，因此市场预期政府采取适当的国内改革或通过铸币税来弥补一部分赤字，这就导致今后会产生高通胀率和对本币需求减少的预期。而且，由于国际投资者预期该国财政收入将不足以偿还相关债务，他们将拒绝为该国金融中介机构的短期亏损融资和为他们的债务延期，大量投机性资金外逃，引发流动性危机，贷款者集体行为（collective action）造成的国际金融市场内在的不稳定性导致了危机的发生。最终，高政治风险预期（财政赤字风险）导致了金融恐慌。

所以，当存在政府干预和财政赤字预期时，这些特权企业会权利膨胀，缺乏资金偿还和严格贷款审查的责任感，从而产生道德危机，动摇市场信心。

四、我国财政赤字中的道德风险及其影响

财政赤字形成过程中的道德风险问题在我国是存在的。首先，由于我国地方政府在财政资金的使用上有较大的权力，政府官员为追求政绩越权干预经济的现象不少。我国20世纪80年代普遍存在的重复建设和盲目投资就与政府官员的好大喜功和财政资源使用和分配的随意性较大直接相关。目前财政稳性债务（隐性赤字）中很大一部分是由地方政府越权担保造成的。其次，我国不少的政府官员也追求自身效用最大化。由于从事有损公众利益的活动而被查处的可能性小以及公共工程投资活动主要由政府部门垄断包办，国有项目负责人办事的公正性和提高国有资源使用效率的责任心大大降低，带来道德风险。这突出地表现在诸多“形象工程”是豆腐渣工程、政府采购长期缺乏公开性和透明性和制度外收入成为“第三财政”等现象上。此外，我国地方政府藏税于己的政策偏好也会加重中央财政赤字。由于地方政府与地区经济主体联系更紧密，对微观经济主体的纳税能力更了解，这样就难免出现财政博弈行为：地方政府和企业合谋，企业享受税收政策优惠减少中央税上缴；地方政府擅自采取税收先征后返政策，财政账面上的收入“虚增”增加了地方政府官员的政绩和实惠而减少了中央财政可支配收入；地方政府用以费代税等隐蔽形式获取预算外甚至制度外收入……地方政府的利己倾向最终加重中央财政困难。

对财政赤字的依赖事实上削弱了我国微观经济主体的道德约束。受到政府保护的国有企业是我国的特权阶层，他们对财政的依赖带来的道德风险实际上是非常大的。例如，1999年我国相继成立四家资产管理公司实施国有企业债转股以后，银行的逾期贷款就不正常上升。我国国有企业普遍有债务豁免预期，“赖账经济”在我国十分泛滥。这些现象都充分说明了财政赤字的大包大揽会使财政资源使用主体在使用过程中缺乏使用责任约束，成为败德者。

我国金融机构信贷自律的责任感不强，也与存在财政救险预期有关。从我国各大国有商业银行坏账率居高不下、财政部发行国债注入国有银行增加其资本金、广信事件发生后中央政府的态度以及各种基金非法筹资问题最终由政府财政解决等事件可以看出，我国银行债务最终向财政债务转化，银行负债实际上由政府负担。正是有这种依赖，金融机构没有真正做到加强自身管理，用财政赤字解决金融问题的做法实际上减小了金融机构的责任约束。

综上所述，我国目前财政赤字虽然规模不算太大，但财政赤字中的道德风险并不小。我国各类负债可以通过各种途径汇集为财政负债，而政府又可以通过货币发行解决赤字问题，最终损害的是债权人利益。从而，财政赤字的形成和弥补过程中的道德风险带来宏观经济主体和微观经济主体行为的不规范。更重要的是，由于收入分配的微妙变化，违背道德伦理的人往往获取风险收益并成为既得利益阶层，并通过收入再分配与广大人民拉开收入差距。财政赤字中的道德风险不仅降低了道德标准，还引起了收入分配的不公正，对经济的有效健康运行造成不可弥补的损害。中国已经加入WTO，市场的竞争更加激烈，政府的行为也更要与国际惯例接轨，国有企业、国有银行以及地方政府部门中的这些道德风险不赶紧控制和消除，不仅会吓跑国外投资者，也会带来货币危机、财政危机甚至政治危机。当前除了提倡“以法治国”和“以德治国”并举，加强国民的德育素质教育以外，制定规范的预算制度，提高败德者的预期成本，创造有利于道德伦理健康成长的体制环境等举措也十分必要。

「参考文献」

[1] 斯蒂格利茨。公共经济学[M].上海：上海三联书店，1997.393.

[2] Bernd Jan Sikken and Jakob de Hann.Budget deficits，mone-tization，and centralbank independence in developing countries[J].Oxford Economic Papers（1998），Oxford University.

[3] 袁东。公共债务与经济增长[M].北京：中国发展出版社，2000.205.

[4] Iraj Abedian，Michael Biggs.Economic Globalization and Fiscal Policy[M].Oxford University Press，1998.

[5] 胡乃红。政府保护下的道德风险影响机制分析[J].金融研究，2000，（3）。

[6] Krugman，Paul.What Happen to Asian？[EB/OL].http://web.mit.edu/krugman/www/desinter.html.

[7] Corsetti，Giancarlo，Paolo Pesenti and Nouriel Roubini，Paper Tigers？A Model of the East Asian Crises[J].European Eco-nomic Review，1999.43

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn