

积极财政政策条件下 财政风险问题研究

○ 黄玉荣 赵宇 谭思红

我国积极财政政策实施三年多来,对于扩大内需,拉动国民经济增长取得了明显效果。但是在实施积极财政政策的同时,必须以积极的态度并采取有效措施,注重防范和化解财政风险,以保证财政经济健康运行。

一、积极财政政策条件下财政风险的表现及成因

(一) 积极财政政策条件下财政赤字进一步扩大会给财政运行带来风险。财政赤字是财政收支矛盾的集中表现,财政赤字和财政风险之间存在着内在的、必然的联系。以扩大财政支出为主要特征的积极财政政策,使我国本已居高不下的财政赤字进一步扩大。首先,从财政赤字的绝对数额来分析,实施积极财政政策三年来,财政赤字数额越来越大,增长速度较快。2000年的财政赤字额度比1997年增加了1916.93亿元,增长幅度为329%。其次,从衡量财政赤字规模大小的相对指标来分析,我国目前财政赤字占当年财政总支出的比重已经超过了15%的国际警戒线。虽然财政赤字占GDP的比重目前仍低于国际警戒线,但是我们应该注意以下三点:一是这一指标越来越接近3%;二是2000年以前的预算编制方法,没有把国债利息支出体现在当年的财政赤字中;三是我国目前存在大量的隐性赤字,如社会保障资金缺口、国有商业银行呆账、国有企业的潜亏、粮食企业的挂账、各级政府欠发的工资等。

(二) 积极财政政策条件下,大量增发国债,使国债规模扩大、增速过猛可能会引发财政风险。我国实施积极财政政策的主要内容之一就是增发国债,这无疑会扩大我国的国债规模。实施积极财政政策第一年即1998年的国债发行总额比1997年增加1414.17亿元,增幅为57.1%;1999年和2000年的国债发行总额仍居高不下,而且均比上年又有不同程度的增加。从衡量一国国债规

模是否合理的相对指标债务依存度来看,我国财政的债务依存度已高达30%左右,中央财政的债务依存度高达45%左右,都是相当偏高的了。过高的债务依存度表明财政支出过分依赖于债务收入,财政处于脆弱状态。此外,我国国债偿债率也是居高不下。国债偿债率反映财政收入对当年国债还本付息的保证程度,表明国债所引起的财政负担。1998年,我国国债偿债率为23.86%,1999年和2000年这一比例虽有所下降,但仍高于10%的警戒线。

(三) 国债资金支出结构不尽合理且使用中存在违规挪用等不良现象,会给财政运行带来风险。积极财政政策能否达到预期效果,关键在于用好国债资金;积极财政政策是否会带来

财政债务危机,引发财政风险,关键也在于用好国债资金。从我国国债资金使用情况来看,首先,国债使用的消费化倾向日益突出。具体表现在其债务收入中用于偿还债务本息的比例过高,真正用于经济建设投资的比例偏低。这种债务支出结构虽然有中央财政困难始终未得到扭转而不得已的客观原因,但是这种“发新债还旧债”的格局不仅会严重影响国债投资功能的发挥,降低了政府未来的偿债能力,而且国债将会像滚雪球一样越滚越大,加重财政债务负担,增加财政债务风险。其次,国债专项资金的使用和管理尽管总体上是好的,但是,也存在一些不容忽视的问题,如有些国债专项资金和地方转贷资金的使用存在虚报项目,骗取、挪用国债资金,项目管理不严格、工程质量不高,以及国债资金损失浪费等问题,这些问题如不能及时解决和纠正,必将严重影响国债资金的使用效益,不仅会造成资金的损失和浪费,而且还会给财政背上沉重的包袱,甚至会引发债务危机和财政风险。

二、防范和化解财政风险的对策

(一) 增强风险意识和忧患意识,防患于未然。考虑到我国目前财政基础还比较薄弱,财政收入占 GDP 的比重大大低于国际一般标准,加之实施积极财政政策之后,赤字(包括隐形赤字)和债务规模已经较大,因此,我们主张:从短期来看,我国财政政策既要体现积极原则,又要考虑财政的承受能力;从中长期来看,必须实行适度从紧的财政政策,合理控制债务规模,逐步压缩财政赤字,直至实现财政收支的基本平衡。

当前,我们一方面应该认真落实积极财政政策,充分发挥其宏观调控作用;另一方面,应增强风险意识和忧患意识,对实施积极财政政策可能带来的财政风险及其危害性保持清醒的认识,并采取措施加以防范。首先,确定科学合理的监控指标体系,采用科学的分析方法,建立财政形势预警系统,对财政经济运行过程进行全方位、全过程的监控,以便在日常财政工作中及时发现和解决出现的新问题、新情况,防止问题和矛盾的积累。其次,在预算编制上也要体现防范和化解财政风险的要求。可考虑在每年安排财政预算时,在进行财政风险因素分析的基础上,拿出适当的财力用于化解已出现的风险因素;对预算年度内可能出现的风险因素,也应充分估计危害,留有一定的后备财力加以防范。1999 年和 2000 年,中央决算中 12.9 亿元和 8.31 亿元偿债基金的安排就是一个很好的尝试。此外,为了建立稳固的财政基础,除以总预备费等形式建立财政后备外,还应考虑专门设立一项财政风险基金,共同构筑一道防范和化解财政风险,保障财政安全的有力屏障。

(二) 逐步压缩财政赤字,控制债务规模,为建立稳固、平衡、强大的财政奠定基础。财政赤字和政府债务就其实质而言,是将社会的远期消费转为政府的即期消费,从长期来看,这种做法不符合国民经济稳定发展的要求。我国连续三年积极财政政策的实施

无疑已经增加了财政运行和经济发展的风险系数,今后一个时期,逐步压缩财政赤字、控制国债规模应当成为我国财政政策的重要选择。这不仅有利于防范和化解当前的财政风险和宏观经济运行的风险,而且也与国家确定的中长期适度从紧的财政、货币政策取向一致。

我国目前压缩财政赤字,控制国债规模,应该从完善财政支出政策入手,调整财政支出范围,优化支出结构,硬化预算约束,加强支出管理。首先应根据市场经济条件下政府职能的转变,调整财政支出的范围。凡是能够通过市场提供的产品就尽可能通过市场加以解决,财政供应的范围应主要限于公共产品和效益外溢性项目,以改变财政支出“越位”、“缺位”和“不到位”的状况,实现真正的“到位”。其次,优化财政支出结构。当前,财政应积极支持科教兴国战略的实施,加大对科技、教育、环境保护等方面支持的力度;财政投资应坚持退出竞争性项目,实行根据财政投资的规模和受益范围由各级财政分别供应的办法,以减少中央财政压力;进一步完善社会保障制度,解决社会保障资金不足、覆盖范围不广等问题,为经济稳定发展创造良好的外部条件。再次,还应硬化预算约束,通过实行政府采购制度、定员定额管理、成本效益分析法等行之有效的管理方法,合理有效地分配和使用财政资金,提高财政支出效益,缓解财政压力,降低财政风险。最后,加强财政执法检查力度,对违反财政法规、浪费国家资财的当事人从严惩处。

在加强支出管理的同时,还必须采取有效措施,提高财政收入比重。应进一步规范各级政府分配行为,特别是要下决心进一步清理整顿现行收费和基金项目;应在进一步改革和完善税制的前提下,清理、规范现行税收优惠政策,并加强税收征管以堵塞税收漏洞;应结合国有企业的资产重组,有效利用存量资产变现增收。

(三) 加强国债管理,提高国债资金使用效益。债务膨胀是财政风险的集中

体现,加强国债管理,提高国债资金使用效益无疑是积极财政政策条件下降低财政风险的关键所在。

1、进一步优化国债结构。合理的国债结构对于控制国债规模、提高国债资金效益、增强偿债能力十分重要。目前我国国债发行的期限结构不甚合理,中短期国债比重较大,长期国债较少。这既制约了国债资金投资功能的发挥,也增加了政府的筹资成本和借新还旧的压力。可考虑借鉴国外成功经验,适当增加 10 年期以上长期国债的比重,尤其是在目前银行利率水平很低的情况下,发行长期国债可以降低国债筹资总成本,分散还本付息的压力。

2、尽可能降低国债的举债成本。目前,我国国债举债成本主要包括两项:一是利息支出;二是推销和兑付的手续费支出。应该看到,随着国债信誉和流动性的提高,老百姓已形成购买国债的习惯,甚至出现抢购现象,加之国债利息免征个人所得税,而银行储蓄利息要缴纳个人所得税,我们有理由建议降低国债发行利率,甚至可以略低于同期银行存款的利率。至于国债推销和兑付的手续费,也可通过和承销商们讨价还价相应降低。

3、强化国债资金使用的管理和监督。首先,国债资金的使用要尽可能地用于生产建设性项目,以弥补国家建设资金的不足,为国债的回收和偿还奠定基础。其次,加强对国债专项资金的管理和监督。各级财政部门、财务管理部门和建设单位都要严格执行国债专项资金管理的各项规章制度和法规,切实保证专款专用,防止挪用或变相挪用,并严格控制开支标准,防止铺张浪费。最后,凡使用中央财政转贷国债专项资金的部门和地方,要严格按照转贷协议所确定的转贷期限、数额和利率,认真测算各项还款资金来源,定出切合实际的还款计划,确保按期如数归还转贷资金本息,以减轻中央财政的还债压力,降低债务风险。

(作者单位:山东经济学院 中国机械进出口总公司财务部)