



# 西部大开发的政策取向

## 国债投资支持

罗仲伟 张悦峰

在今后继续实行积极财政政策的一段时期内，国家运用财政政策支持西部大开发的基本着力点，应该是主要通过发行国债来加大对西部地区的投资力度，以在西部地区突出生态环境建设和加快基础设施建设。这就需要回答下列问题，目前国债发行状况如何？扩大国债发行规模还有多大空间？国债资金的使用情况和投资的效应如何？国债投资如何向西部地区倾斜？本文针对这些问题进行分析，并提出政策选择建议。

### 一、国债发行状况及规模增长空间

自改革开放后我国开始恢复发行国债以来，国债增长速度日益加快，累积规模已经达到相当的水平。尤其是1994年以来，国债规模以年均30%以上的速度急剧扩张。1998年国债规模达3310.93亿元，比1980年的43.01亿元翻了70余倍。

国债作为财政分配范畴，与国民经济和财政收支状况密切相关。先从国民经济大局角度考察国债相对规模。这方面最重要的指标是国债负担率。

从这一指标看，我国债务水平是比较低的，远远低于45%的国际公认最高警戒线水平。这样，从静态的国民经济的承受能力看，我国发行国债的空间还很大，政府债务规模的扩张还有一定余地。但是由动态趋势分析，我国国债负担率的增长速度却比较快。从1984年的2.46%增长到1998年的8.2%，在不到15年的时间里，增长了近3.5倍，尤其是近年来国债余额的增长率大大高于GDP增长率。再考虑到我国财政收入占GDP的比重较低，以及恢复发行国债的时间还不长这一事实，不能简单比照发达国家的经验，因此，我国在中长期内，适当控制国债规模是必要的。

再从财政收支的角度分析国债相对规模。这方面的两个重要指标是国债依存度和国债偿债率。我国的中央财政债务依存度较高，从1993年就已超过国际公认控制线25%~30%的上限，1998年已经达到71.12%。尽管各国财政体制和预算编制方法不尽相同，国债依存度不具有简单的国际可比性，这一指标在我国倾向于被高估，但中央财政债务依存度偏高已是不争的事

实，潜在的债务风险是存在的，对此决不能掉以轻心。同时，债务收入的有偿性，决定了国债规模必须受到财政状况的制约，因此，国债规模应该与财政收入保持适当的水平，这由国债偿债率指标反映，国际上公认的安全线为8~10%，我国国债偿债率已从1994年的9.6%迅速攀升至1998年的22.4%。而且由于大举借债后的偿付期陆续到来，我国财政面临的债务支出压力将是很大的。

对目前情况的综合分析表明，我国国债规模正处于国民经济应债能力相对宽松和财政本身债务负担沉重的矛盾之中。这种矛盾本身揭示了我国GDP与财政之间的分配关系不合理，即国民收入分配格局的扭曲。事实上，我国财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重过低，且在短期内难以有较大改变。而从影响和制约国债发行规模的重要性看，财政债务指标通常置于国民经济应债指标之前。这样看来，国债发行规模已经受到客观条件的限制，要想在未来一段时期内加速扩大国债发行规模，连

续保持1994年以来的高速增长势头是不现实的,也是危险的。理智的做法是,维持现有的发债规模,把增长速度控制在10%以下,在财政收入尤其是中央财政收入占GDP的比重不能得到较大提高的情况下,逐步使国债规模增长速度与GDP增长速度同步。即使如此,也必须小心谨慎,通过细致设计国债期限和利率,逐步把偿债率控制到15%以下,防止国债规模过大对财政收支造成难以承受的压力,避免因债务问题陷入政府信用危机和财政危机。因此,支持西部大开发所能运用的国债投资,就只能在目前的国债规模并以年均增长速度为7~10%的范围内加以考虑。

## 二、国债资金投资运行情况及效应分析

自1994年起,政府的宏观经济政策目标逐步转向扩张总需求,为此采取了一系列积极的扩张性财政政策,其中最主要的政策措施之一就是增发国债。继1998年增发1080亿国债(其中580亿未列入当年预算)用于扩大需求后,1999年又继续发行国债3415亿元,其中还本付息1912亿元。

那么国债投资运行的情况及效应如何呢?截止到1998年底,共下达国债投资项目7007个,计划总投资12878亿元。从地区分布情况看,东部地区共下达国债项目2423个,占全部下达国债项目个数的34.6%,计划总投资5982亿元,占全部下达项目计划总投资的46.5%。中部、西部地区共下达国债项目4584个,占下达国债项目总数的65.4%,与中、西部地区全部在建项目占全国在建项目的比重相比,提高了8.3个百分点;中部、西部地区国债计划总投资6896亿元,占下达国债项目计划总投资的53.5%,与中、西部地区全部在建项目计划总投资占全国在建项目计划总投资的比重相比,提高了7个百分点。

从国债资金使用效应来分析,首

先,国债资金的注入,大大加快了基础设施建设进程,社会效益显著。1998年1000亿元财政专项资金配套1000亿元银行贷款资金的注入,加快了基础设施建设进程,对改善交通运输条件,解决城市基础设施落后面貌,修复水毁工程,增强沿江滨湖地区抗洪减灾能力,保障国家粮食安全,加强政权建设,尤其是提高人民生活质量等方面将产生深远影响。其次,国债资金的注入,成为拉动当年经济增长的主要因素。由于国债资金的注入,固定资产投资增长速度明显加快。1998年全年完成固定资产投资28457亿元,同比增长14.1%,比1997年增幅提高3.9个百分点。投资的快速增长成为拉动1998年国民经济增长的主要因素。据测算,1998年资本形成总额拉动GDP增长4.7个百分点,其中由于国债资金的注入,直接拉动GDP增长1.5个百分点。第三,国债资金的注入,有利于引发全社会资金的投入,为投资在今后几年内持续、稳定增长提供了可能性。1998年财政专项资金下达计划1105亿元,银行配套贷款1152亿元,两项合计共2257亿元。这批资金共涉及项目7007个,计划总投资12878亿元。财政专项资金和银行配套贷款与全部项目计划总投资的比率为1:5.7,说明1元财政专项资金与银行贷款的注入,需要相应4.7元社会资金来配合。由于基础设施项目一般建设周期都在2~3年,国债资金的这种带动效应,为投资在今后两三年内持续、稳定增长提供了可能。

## 三、国债投资向西部倾斜的政策取向

贯彻西部大开发的大政方针,国家财政可考虑在继续实施积极财政政策的过程中,加大国债资金投资于西部的比重,同时还要注重提高国债资金在西部地区的使用效率和管理水平,以增强还本付息能力。对此,可以考虑的政策取向和政策选择至少有以下方面。

第一,中央政府应高度重视国债资金在西部地区的使用效率,而不是简单地充当国债资金分配主体的角色。国债资金的有偿使用性,决定了国债资金投资不同于预算内财政直接投资。为拉动西部投资需求所运用的国债资金,要尽可能安排投资于具有经济效益的基础设施建设和产业项目,并采取有效的管理措施乃至法律手段,切实防止形成“胡子工程”、“钓鱼工程”和“豆腐渣工程”,工程项目建成后的营运,主要采取公司方式盈利运作,其形成的资产也能够具有有偿性。只要国债资金项目能良性运行,产生效益,国债的发行和偿还就有了保证,扩大国债规模就有了回旋余地。

第二,适当考虑从调整收入分配关系,扩大西部地区居民边际消费倾向入手,提高国债投资的有效性。为此,一是加大西部地区农村的基础设施建设,开发西部农村市场,提高农民的收入水平和消费倾向;二是加强对新兴产业的投资和培养新的消费热点,如通过技术产业和教育投资,努力提高网络、通讯、交通和教育的有效供给,促使供给结构与需求结构相适应;三是增强社会保障支持力度,不仅提高西部地区低收入居民的消费能力、缩小收入差距、降低市场风险预期,而且增强全体居民的安全感,从而提高消费倾向。

第三,在西部地区加大国债投资力度的同时,加快各项改革的步伐,及时出台各种有利于调动非政府部门投资积极性的政策措施。这既有助于提高国债投资的效率,又可以满足国债投资对配套社会资金的需求。这些政策措施包括降低投资者门槛(降低进入成本和放宽市场准入尺度等),鼓励个人投资创业,提供财政信用,继续进行税制改革,清理不合理收费,等等。

(作者单位:中国社会科学院)