

对当前我国国债问题的看法

○ 李海南

我国从1981年恢复发行国债，到1998年底，已累积发行国债近12600亿元，国债余额已达6495亿元。从我国国债各年发行数量轨迹看，呈现出阶段式、大幅度、跳跃式发展趋势，尤其是1998年和1999年，连创历史新高。笔者就如何看待我国国债的发展问题谈几点粗浅的看法。

一、科学合理的国债政策对我国经济发展具有积极作用

国债历来是国民经济运行中灵活有效的工具，无论对抑制经济过热，还是对启动经济增长，科学合理的国债政策均具有独特的作用，对正处于经济建设中的我国来说更是如此。

(一) 适度的国债发行是支持财政公共投资支出以扩大内需的必要基础。支撑我国经济增长的两大国内力量包括

政府财政公共支出和民间部门的投资与消费支出。在民间投资需求和居民最终消费需求增长不理想、力度不大的情况下，应尽快由政府财政公共支出予以弥补，确保经济增长目标所要求的社会总水平。比起货币政策调节如降低利息率等通过中间传导环节手段而直接刺激投资与消费需求来，财政支出对消费需求水平的提升是最直接、明显和有效的，因为它直接形成公共投资和公共消费性需求；同时，国债资金的合理投向，对改善当前经济结构不合理的状况也有积极的作用。由于经济增长速度的下滑直接减少税利形成的财政收入，通过增发国债支持一定规模的公共支出理应是立足国民经济整体利益的必然选择。近两年的经济实践也证明了这一点。

(二) 适度国债发行将有利于国民

储蓄剩余的充分利用，支撑一定的经济增长速度。当经济增长速度由过热转向平稳时，在投融资落后的环境中，增长速度的下降将产生国民储蓄剩余。一方面，我国储蓄余额在1994年后随同居民储蓄倾向的上升、社会投资需求的下滑而大幅度增长；另一方面，我国经济发展中的公共基础设施建设投入严重不足，公路、铁路、环保、农田、大江大河的治理仍需大量投入。根据西方发达国家的经济发展经验和经济学理论，我国也到了通过大力加强公共工程建设来带动经济增长的阶段。鉴于当前庞大的政府公共支出需要与日渐增大的民间储蓄剩余形成了明显反差，通过增加国债发行调动剩余储蓄，促进投资和充分就业目标的实现，是必要和积极的。

(三) 适度的国债发行有利于充分发挥财政、货币政策的协调作用。如何发挥财政、货币政策的合力作用, 对实现政府宏观经济调控目标是至关重要的。实践和研究表明, 货币政策的有效实施有赖于强有力的财政基础, 没有一定的财政筹资能力和稳定的财政力量, 就不可能有高效稳健的金融运行体制和抵御风险的金融市场基础, 货币政策的调控作用也会大打折扣。更为重要的是, 当利率连续数次下调到最低水平时, 仅仅是为萧条阶段启动经济增长奠定了必要的预备条件。能否最终对带动需求起到作用, 关键还要取决于社会对未来投资收益率预期水平的上升。这说明, 一方面, 中央银行在进行较大幅度货币政策调整的同时, 也应注重经常性的、更加灵活和市场性较强的微观措施。而这主要是指公开市场业务操作, 足够规模的国债资产则是这种手段运用的市场基础。另一方面, 如果财政主动加大对国债工具的运用, 扩大基础设施投入, 为市场调整和优化经济结构以至形成稳健的经济增长与发展基础提供必要条件, 就足够起到引导社会对未来投资收益率预期水平上升的作用, 从而也就能使扩张性货币政策效应得到发挥。

二、对我国当前债务规模的分析及对策

从我国目前讲, 债务政策是必要的和积极的, 关键是如何保持国债规模的适度性。考核债务规模的指标有债务依存度、债务负担率、债务偿还率、债务应债能力等等, 我们选择其中的债务依存度和债务负担率分析。

(一) 债务依存度是国债发行额与财政支出的比率, 表明财政对国债的依赖程度。国债依存度的计算, 一是国内债务收入占国家财政支出的比率, 反映国内债务规模的大小; 二是国内债务收入占中央财政支出的比重, 反映内债发行主体的债务负担情况。由于我国政府

不允许地方政府发债, 第二个指标更具有实际意义。

从国际经验看, 国家财政债务依存度的控制线是 15%—20%, 中央财政则为 25%—30%。但从我国的显示看, 80 年代以来财政的债务依存度表现出不断上升的趋势, 1981 年为 4.05%, 1990 年为 6.02%, 1996 年为 21.27%, 1998 年上升到 29.68%, 1999 年 30.56%, 尤其是中央财政的债务依存度上升幅度更快, 中央财政的债务性收入占支出比重由 1981 年的 7.07%, 上升到 1990 年的 16.51%, 进而猛增到 1994 年的 50.47%, 1998 年甚至达到了 71.12%, 1999 年也为 49%, 远远超过发达国家的水平, 并高于大部分发展中国家水平, 也就是说, 中央财政支出中有近 50% 是靠债务来维持, 这在我国已是绝无仅有的, 在世界也是少见的。这表明财政支出过分依赖债务收入, 财政处于脆弱状态, 并对财政的未来发展构成潜在的威胁。

(二) 国债负担率是一定期限国债余额占国民生产总值的比例, 是衡量一个国家国债规模的宏观指标, 不仅揭示一国国债负担情况, 也反映国债规模的增长与国民生产总值增长的相互关系。

国际经验表明, 发达国家国债余额占 GDP 的比重不超过 45%, 《马约》规定的比率为 60%。1981 年我国债务负担率为 1%, 1990 年上升到 4.8%, 1998 年也仅为 8.16%, 从中可以看出, 我国的债务负担率与国际上确定的经验指标相比并不高, 债务负担并不重, 还有继续发债的较大空间。但需要指出的是, 西方工业化国家经济实力雄厚, 国家财力集中程度高, 财政收入占 GDP 的比重一般为 30%—40%, 有的甚至超过 50%。即是说, 西方发达国家的高债务是建筑在雄厚的财政基础上的, 整个国家对债务的承受能力较强。而我国作为一个发展中国家, 不仅经济发展与国外比有相当大的差距, 而且国家财力集中程度也要低得多, 1999 年财政收入占 GDP 的比重仅为 13.5%, 即使加上政府部门的各

种预算外收入, 也仅为 20% 左右。因此, 从总体上讲, 我们国家对债务的承受能力要弱一些, 债务负担率不能简单地和国外进行对比。

从我国国债规模分析似乎可以看出: 我国债务依存度尤其是中央财政债务依存度过高, 已到了难以承受的程度; 而国债负担率相对较低, 似乎又有继续举债的余地。其实, 这是由我国当前财政收入占国民收入比重过低这种特殊的财政状况造成的。要维持适度的债务规模, 充分发挥其对经济的促进作用, 最根本的就是振兴财政, 提高财政收入占 GDP 的比重和中央财政占财政收入的比重。

基本思路是: 1、统一财权, 在规范政府分配行为方面迈出较大的改革步伐。当前我国分配领域最大问题是财权分散, 各种基金、收费过多过滥, 这既加重了企业和居民负担, 又导致国家财力分散, 而且也为一些腐败行为提供了方便。因此, 强调统一财权, 规范政府分配行为是治国安邦、振兴财政、理顺分配关系的重大举措。要下决心进一步清理整顿现行收费、基金项目, 不合理的坚决取消; 对体现政府职能的基金、收费项目要从预算外、体制外收入一律纳入国家财政预算管理; 加快“费改税”步伐, 对有些基金和收费, 如养路费、排污费、教育费附加、市政建设方面的各种收费、农村统筹提留费用等, 要尽快由收费改为征税, 这有利于从制度上理顺政府分配体制。2、进一步改革和完善税制。当前最紧迫的是清理、规范现行税收优惠政策, 变按地区、按所有制优惠为按国家产业政策优惠。此外, 要选择适当时机调整增值税、消费税征税范围, 完善地方税体系。3、加强税收征管, 堵塞漏洞。重点是“坚持依法征税, 依率计征”的原则, 不允许任何地区和部门开减免税的口子, 集中打击偷税、骗税等违法乱纪行为, 认真清理退税、欠税, 把税收流失减少到最低限度。

(作者单位: 财政部经贸司)