

我国举债问题的政策取向

○ 胡劲松 胡迎春

我国正处在经济体制转轨时期,通过债务弥补财政赤字是改革进程中的必然现象。科学合理地举债,可以促进经济增长和社会安定,顺利地渡过债务时期的困境。要坚持积极、合理、有效地发行国债和借用国外贷款的方针,充分利用国内外两种资源、两个市场,为社会主义市场经济建设服务。

第一,债务发行以内债为主。我国居民收入的快速增长为国债发行提供了有利的基础。国债发行的实质是将居民收入中用于储蓄的一部分转化为国家财政收入。我国财政所处的债务时期的大背景是经济高速增长与居民收入高速增长,居民收入中的边际储蓄率不断提高,债务发行额只是居民储蓄的一部分。国民生产总值通过居民消费、银行贷款与政府支出合理配合,可以更好地优化资

源配置,促进经济增长与社会安定。按我国现有的经济条件,居民储蓄在政府债券与银行贷款之间合理搭配,可以保证8—9%的经济增长速度。

正确处理财政与银行之间的关系是科学发债的重要环节,通过发行国债,将一部分居民储蓄转化为财政收入,需要财政与银行之间密切配合。首先,各商业银行应将居民储蓄额按固定比例购买国债;其次,中央银行应按国债发行调整货币供应量,使供需总量大体平稳;第三,中央银行要调整存款利息,使银行存款利息率有利于国债顺利发行;第四,中央银行要严格控制外汇汇率,防止汇率急剧变动对国债信誉的影响。对外债发行量与发行条件应严格控制,避免沉重的外债负担制约我国经济的增长。

第二,合理确定国外贷款的规模和

投向。按照与我国经济发展需要、经济增长速度、国内配套吸收能力及外汇平衡能力相适应的原则,“九五”期间我国借用国外贷款规模预计高于“八五”时期。国外贷款占同期全社会固定资产投资规模约为6%,与国内资金比例基本保持协调。在下个世纪前十年,考虑到我国的投资需求以及外商投资数量将相对稳定等因素,我国借用国外贷款的规模拟比“九五”有所扩大,争取仍占我国全社会固定资产投资规模的6%、利用外资总量的40%左右。根据国外贷款规划,到2000年我国外债余额将控制在1400亿美元,相当于同期国民生产总值的14%,届时偿债率为8.5%,两项指标均低于国际安全线并留有一定余地,与我国外债的偿还能力是基本相适应的。根据国际经验和我国实践,在今后十五年内应严格将我国的负债率、债务率、偿债率分别控制在30%、120%和15%以内。为有效控制外债规模,应坚持国家对于中长期贷款实行全口径管理和总额控制计划管理,以及借新还旧等纳入国家中长期和年度借用国外贷款指导性计划,以使外债规模与我国的国力相适应,与外汇平衡的能力相适应。

在控制外债总量的前提下,继续保持合理的外债结构。对短期外债继续实行余额管理,将其比重控制在在外债总额的15%以下;保持合理的币种结构,特别是美元、日元的比重,采用掉期、期权等金融工具,减少硬货币的汇率风险;保证国外贷款来源的多元化;保持浮动利

年完成。这是相对增加优质资产,结构升级、产品换代等产业政策的体现,也是解决目前买方市场对经济羁绊的举措。

(五)扩大内需不忘开拓农村市场

我国有75%的人口住在农村,这是个现实的大市场。然而,在1995至1997年连续三年农民收入增幅超过城镇的情况下,农村市场份额却在缩小,开发农村市场极具潜力。目前十几种新兴耐用品

的综合普及率城镇为60%,农村仅为10%,一般家电的普及率也是10%;有些产品城镇已进入消费成熟期,农村却处于极具潜力的导入期。据测算,目前农村消费水平和城镇相比差15年!农民收入水平低,城乡收入差距大是限制农村消费的主要原因。要通过加大农业和乡镇企业的政策扶持,提高农业产业化水平,各级政府要增加对农村基础设施

的公共投资,并避免将建设任务转为农民负担,要在农副产品收购价格上保护农民积极性,在规范收费标准和纳税行为上保护农民利益,增加农民收入。在发展小城镇过程中同时规划现代化商业设施,开拓农村市场不是老产品的倾销,要瞄准农村消费特点,改进产品设计,生产出适合农村使用的新产品。

(作者单位:辽宁财政高等专科学校)

率贷款与固定利率贷款的合理比例。在各类国外贷款的使用上,首先应抓住机遇,在还有资格使用国外优惠贷款的情况下,充分利用已有的资金渠道,尽可能使用优惠贷款。发挥借用国外贷款在资源配置和资金调控方面的重要作用,使国外贷款继续向农业、水利、能源、交通等行业倾斜,并积极支持其他基础产业和支柱产业的发展。国际金融组织贷款和外国政府贷款要进一步向中西部地区倾斜,优惠性贷款的60%以上将用来支持中西部地区的经济建设,用于安排中西部的能源、交通通讯、农业水利、环保等建设项目,国际农业开发基金贷款将全部用于中西部地区。用于中西部的国外贷款总额占贷款总额的四分之一以上,特别是世行贷款今后主要用于“八七”扶贫计划,以开发性扶贫、贫困地区的教育和卫生等项目为主,支持中西部地区脱贫致富。此外,一部分优惠性贷款可安排用于公路、港口、环保、供水等项目的建设。

第三,重视债务资金的运用与收回。债务收入的使用方向和结构对财政偿还能力的影响是非常明显的。如果债务收入被用于非生产性开支,由于这种支出短期内难以直接带来新收入,最终必须由财政新增加的经常性收入(如税收)来偿还。如果债务收入被用于生产建设投资,则可以靠这些项目投产后的盈利来偿还,或者投向国民经济的“瓶颈”产业,即使暂不盈利,也可以产生结构的优化来提高整个社会资源的宏观配置效益,从而间接地提高相关产业的盈利。显然,提高全部债务收入中用于生产性的比重,会大大增强财政的偿债能力。既要借债,又要解决债务负担问题,形成债务经济的良性循环,从根本上说,只有使国债资金得到有效的使用,成为能够增值的“资本”,才能创造出稳定、可靠的偿债来源。

在市场经济条件下,资源配置主要是靠市场机制来完成的,但是,仅就基础产业投资看,也具有不同于一般商业投资的特点。一是具有公共性,社会效

益高,经济效益并不一定很明显,甚至不少项目的投资利润率低于其他行业。二是基础产业一般都具有自然垄断性,不像众多的商业性项目那样适宜于进行市场竞争。三是一次性投资规模大,投资回收期较长。这些特点决定了基础产业建设不可能实行完全的市场化筹资,相当一部分需要靠国家财政来支持。基础产业中还有一部分是纯粹为社会提供服务的,基本上没有收益可用来补偿建设投资,这部分基础产业建设应由财政预算无偿拨款。但在社会主义市场经济条件下,有相当大部分的基础产业已具有经营性,有程度不同的经济收益,这类基础产业的建设,不宜全靠财政预算的无偿性投资,可以通过政策性投融资方式,有偿、低成本使用一部分社会性资金。要尽快建立财政指导下的政策投融资体系,拓宽资金渠道,以满足基础设施日益增长的资金需求。

另一方面,为使国债工作逐步适应复式预算改革的要求,第一,要按照复式预算的规定,进一步明晰不同种类国债的性质,根据不同的用途发行不同种类的国债,如赤字债券、建设债券、新增财源债券、借换债券、短期国库券,使债务资金用途明朗化,有利于对资金使用效益进行监督检查。第二,建设性预算的差额应全部通过发行建设债券来弥补,债券收入专款专用,主要用于生产建设项目,弥补国家建设资金的不足,并且用这些项目的投资所得偿还贷款,自行创造还债来源,实现债务资金借、用、还均衡发展 and 良性循环。

第四,建立债务风险检测、预警机制。债务筹借风险包括:规模难以控制,国家、企业或项目的筹资信誉受到严重损害,信用评级降低,资本市场汇率、利率大幅度变化,国际金融界对我国经济前景怀疑造成的筹资成本上升等。债务使用风险包括:投向难以控制或不能主要用于生产性建设,项目效益不好,贷款转贷出现困难,贷款规模严重超过国内配套能力等。债务偿还风

险包括:国家外汇储备严重不足,国家、地方财政出现支付困难,对外贷款机构出现金融危机或外汇支付出现严重困难,贷款单位的人民币支付能力不足等。为应付举借债务可能面临的一系列风险,国家应逐步建立国家债务风险监测和预警机制,确定科学的债务风险分析指标体系,合理确定外债风险预警区间,及时反馈外债风险状况,为国家外债管理和决策提供科学依据。各转贷机构应建立信贷资金质量监督机制,对于出现偿还问题的国内外贷款项目,区别情况,及时采取相应措施予以解决。各地方、部门应加强对贷款项目的监督、检查和管理,切实履行债务偿还或担保责任。

第五,完善偿债基金管理制度。资料显示,我国的借贷资本一直处于流入大于流出的状况,“八五”时期,国外贷款的流入也大于同期的还本付息,对国际收支平衡产生较大的压力。这表明,我国在融资、举债方面还不够成熟。为了使国家债务步入良性循环的轨道,必须建立偿债基金制度,这是世界各国实施债务调整和解决债务困难的重要手段。偿债基金的建立有效地发挥了担保偿付和调节债务市场等重要作用。我国从1992年开始,实行复式预算,建设性预算的差额通过发行债券来弥补。债务工作作为一项长期性的工作,迫切需要建立较稳定的偿债基金制度。结合国际上的经验,从实际情况看,建立我国偿债基金有下列方面来源:(1)国家预算安排的资金;(2)国债收入的一定比率;(3)国家发行超收部分的适度缴纳;(4)财政结余的一部分;(5)国家信用收益的适度缴纳(包括偿债基金运用收益的全额缴纳和其他信用收益的适度缴纳)。坚持基金有效运用原则,在预算上单独列出,闲置基金自动生息,运用基金必须是有偿使用,使基金不断增值。

(作者单位:湖南省澧县人民政府
中国注册会计师协会)