



正确认识控制国债规模问题

○东 轩

经过十几年的努力,在利用国债筹集建设资金、增强国家财政调控能力方面,我国走出了一条日趋成熟的道路。但国债规模逐年大幅度增加,也成为人们比较关注的财政问题。

人民币国债发行规模由开始恢复发债的 80 年代初的 40—50 亿元,到 80 年代中期的 100 亿元,80 年代末 90 年代初的 200—400 亿元,一跃增加到 1994 年的 1 020 亿元和 1995 年的 1 500 多亿元。1981—1995 年国债发行额年均增长 25.72%,大大高于同期财政收入年均 12.7% 和 GDP 年均 16.59% 的增长幅度。通过发行国债,为国家经济建设筹集了大量资金,到 1995 年底,已累计近 5 000 亿元,然而国债规模的快速膨胀也引起一些争论甚至某种担心。

1994 年以来,财政的债务依存度和负担增加较大。年度债务收入占国家财政收入与财政支出的比率,1994 年分别为 22.52% 和 20.29%,预计 1995 年分别为 27.08% 和 24.24%;年度债务收入与中央财政收入和支出的比率,1994 年分别为 40.40% 和 28.37%,预计 1995 年分别为 40.28% 和 34.30%;债务本息支出占中央财政支出的份额,由 1994 年的 12.05% 提高到 1995 年的 19.14% (预算数),1996 年的债务本息将逾千亿元。这一组数据足以说明,仅从财政收支结构看,债务规模应当加以控制。

国债规模的增加反映了体制改革中的必然因素与国债期限结构不合理等问题。首先,为了支持财政金融体制改革,从 1994 年起,财政赤字不得再向中央银行透支或借款来解决,而必须通过发行长短期国债来弥补。这一改革致使当年国债发行额比上年陡增近 2 倍,然而这一改革也终于使财政与银行的关系得以理顺,连美国华尔街乃至整个西方经济界也对此评价良好,认为中国政府找到了控制通胀的一个源头,外商的投资环境将趋于改善。其次,由于国债期限结构设计等债务管理方面的原因,造成本息偿付额的不均匀分布,“八五”后期和“九五”前期的偿债额连年增加,借新还旧也使国债发行规模增加不少。

相对于国民经济的应债能力,我国的国债规模实在说不上高,年度债务余额占 GDP 的比率,1994 年为

5.02%,1995 年为 5.97%,而美国、法国、英国、印度、泰国分别为 43.8%、23.7%、46.7%、56.5%、38.4%,世界各国大都在 20% 以上;另外,我国每年国债发行额相对于当年城乡居民个人银行储蓄余额也是非常小的。

财政本身债务重负与整个国民经济应债能力宽松的矛盾,一定程度上说明了经济体制改革中国民收入分配格局的不合理。由于各种因素的影响,十几年来肢解和冲击国家财政的现象比较普遍,许多行业、部门大搞行业、部门基金,但从财政支出的资金又不能少,加之偷、漏、逃、欠税问题严重,国家财政收入基础不强,集中的国民收入过少,中央财政集中的收入份额更少,造成财政对债务依存度扩大的同时,国民经济负担水平却仅及世界一般水平的四分之一。

因此,从短期内财政收支角度看,控制债务规模、优化财政收支结构的政策选择是正确的。但也应当看到,处于过渡阶段的中国经济,市场机制尚处于培育和发展之中,不可能企望发挥出成熟市场经济的所有作用,大量经济事业是由政府推动的,需要政府大量投入。这不同于已经有了相当发展的西方市场经济。国家财政作为中央政府直接配置资源、推动新型经济机制培育和发展的物质基础,将在相当长时期内肩负着重要的经济投资任务,不可能成为西方国家那种消费型的公共财政。这应当引起那些一提市场经济就主张财政退出经济建设领域的人们的注意。据此,国家财政就不可能拘泥于狭窄范围内,除了税收外,通过发行国债集中相当数量资金,也是必要的政策选择。再者,尽管我们主观上不希望出现财政赤字,但如果财政赤字还存在,通过发行国债弥补赤字总会强于向中央银行透支或借款。因此,不能片面理解控制国债规模,甚至走向淡化国债作用的极端,应在以提高全国财政占国民收入比重和中央财政占全国财政收入比重为目标的重建财政工作中,将债务规模控制到适当范围内,并根据财政收支的时间分布和社会资金流量情况,合理安排国债发行时间,科学设计国债期限等,减少因本息集中偿付对财政形成的压力。这才是正确的指导思想。