

纳入单位预算后,作为微观管理主体的各事业单位可以根据国家有关方针政策和财政、财务法规合理地组织收入,统筹安排其支出,加强自我约束和管理;作为宏观管理主体的财政部门(主要是事业财务主管部门)可以根据宏观经济发展的客观需要合理确定各种收入项目及其标准、范围等,采取适当的政策措施引导和监督收入的使用方向。

对创造国家债务发展有利条件的思考

高 坚

实现国家债务的发展战略,需要有一定的条件。从我国目前的实际情况出发,需要为国家债务的发展创造如下条件:

一、全部国家债务都要纳入银行的信贷计划。第一,财政的预算赤字应纳入银行信贷基金的运用计划。但是这些年来,人民银行的信贷计划和财政的预算都是单独进行的。人民银行的信贷计划从来没有考虑财政出现赤字如何弥补的问题。第二,财政债券除减少个人手存现金以外,也要减少银行吸收的存款。这部分减少的银行信贷资金来源也要在信贷资金计划中居民存款一项中予以考虑。第三,企业购买债券,要相应减少企业在银行的存款,信贷计划中对于可能减少的企业存款也要加以考虑。

二、适应有计划商品经济的要求,国家债务不仅要有计划,还要合乎比例。比如债券的期限结构,要根据社会上存在的长短中三种期限的资金来源安排。如果不合比例关系,会出现一方面发行债券十分困难,另一方面大量资金闲置和浪费的现象。因此,我国国债的发行要和资金

的来源相结合。前几年我国国债发行难就与国债的期限结构和资金来源结构不成比例的情况有关,所发行的国债基本上是相同年限的。目前,我国社会上存在的闲散资金大部分是短期资金,特别是在通货膨胀的情况下人们手中经常持有大量的短期资金。事实上我国财政并不是不需要短期资金,当不是由于扩大建设规模出现差额而是由于财政资金周转和调度不灵而出现差额时,就需要短期资金来弥补。发行短期债券还对调整我国内债结构有很大意义。目前在存款增加的情况下,短期债券可以不断滚动,还款不会成为问题。

三、为国债的运行创造条件。首先要增加金融资产的种类,要协调好这些金融资产之间的关系。其次要培养机构投资者,比如,养老金、保险金机构及证券公司、银行等。增加金融资产种类的目的是提高信用的流动性、周转性,以适应生产力发展的需要。投资人有长期投资的需要,也有短期投资的需要,有向风险大的金融资产投资的需要,也有向风险小、安全性好的金融资产投资的需要。金融资产少,不能满足投资人的不同投资需要,阻塞了资金流动渠道。

四、适应财政分配结构。建立复式预算是财政分配结构改革的必由之路。复式预算要求将整个预算分为经常性收支预算和建设性收支预算。因而,国家债务也需要相应地分为财政债券和建设债券。这样的划分有利于提高国家债务的透明度,既有利于人民对预算实行有效的监督,又有利于发挥资金的使用效益。

五、发展养老金制度。我国企业职工养老保险制度是五十年代初建立起来的。近年来,各地区适应经济体制改革的需要,又进行了以退休费用社会统筹为主要内容的改革。1991年国发33号文件规定,养老金积累基金的一部分可用于购买国家债券。这一规定将进一步促进养老基金作为机构投资人的发展,从而促进国债事业的发展。养老基金购买国债,重要的一条是必须适应养老基金支付的特点,分期支付利息,不能象现在国库券支付利息的方式,到期一次支付。否则将影响养老基金的正常周转。

六、发展保险金制度。我国1979年恢复了停办20年的保险业务。保险业务的开展,有力地支持了工农业生产,同时也增加了国家的财政后备。但是目前保险投资的使用很不合理。现在保险投资的方式主要有五种:一是委托放款;二是存入银行收取利息;三是直接发放短期贷款;四是直接开办企业;五是投资于有价证券。据统计,保险金用于银行存款的占60%以上,用于投资的约占22%,而投资中又主要是对企业的放款,投资于有价证券的比重很少。这种情况既不利于保险业本身的发展,也不利于国债业的发展。从世界各国的情况来看,保险业的保费收入主要用来投资于证券业。因此,将来,随着我国保险事业不断发展和完善,保险收入更多投资于证券,特别是国债,不仅有利于保险业本身的发展和国债事业的发展,同时也有利于宏观经济平衡。

七、发展共同基金制度。共同基金起源于19世纪的英国。第二次世界大战后,在美国、日本获得迅速发展。目前,它已经成为发达国家基本投资形式之一。共同基金是通过组建基金的形式,发行受益凭证,筹集社会资金,并委托管理人向有价证券投资,获得收益后由投资人依收益凭证分享。共同基金分为公司型基金和契约型基金,开放式基金与封闭式基金。其主要特点是:1.基金由多数投资者的资金组成;2.基金分散投资于各种有价证券;3.基金由专业人员进行管理;4.基金投资的目的是获得利息、股利、资本收益和资本增殖。共同基金的主要优点是投资不受资金数量的限制,风险小,费用低等。发展共同基金一方面可以有效地筹集民间资金为地区经济和生产项目的开发服务,另一方面也为国债事业的发展提供稳定的资金来源。

八、发展邮政储蓄事业。邮政储蓄是通过邮政部门吸收民间存款的储蓄业务。邮政储蓄业务最早出现于欧洲,英国于1861年首创邮政储蓄。现在世界上有70多个国家的邮政部门办理储蓄业务。我国旧中华邮政从1919年曾经办理过邮政储蓄业务,全国解放后停办。以后很长时间内没有这项业务。为了适应改革开放的需要,

1986年2月1日中国人民邮政开始办理邮政储蓄业务。目前邮政储蓄有300多亿元,在国家吸收的全部存款中占有日益重要的地位。目前邮政储蓄交银行,邮政部门吃利差。这样既不利于监督管理,也不利于发挥邮政部门的积极性。将来引导邮政储蓄吸收的存款购买国债可以将关系理顺,有利于这项业务的发展,同时也为发展国债事业提供有利的条件。

九、适应有计划商品经济的条件,对国债市场进行有计划的市场调节。所谓市场调节,就是通过证券市场进行有计划交易。中国是一个社会主义国家,能不能搞金融市场,是一个在理论和实践上必须解决的问题。建立国债市场的目的并不是使其自由交易,在这里市场只是反映供需矛盾的场所和加速流通的场所。国债市场根据供需确定市场价格,可以使资金向更有效益的方向转移,有利于提高资金的使用效果。同时不同结构的资金来源满足不同结构的资金需要,有利于使计划更符合实际。市场反映的信息是制定国家债务计划的依据。

· 书讯 ·

《1979—1990年国家预算、 决算辑要》即将出版

由国务委员兼财政部长王丙乾同志题写书名,并以其一篇重要讲话代序言的《1979—1990年国家预算、决算辑要》一书即将由中国财政经济出版社出版发行。全书30多万字,按年度分为12编。汇集了1979—1990年历年的国家预算、决算报告、人代会审查批准的文件、财政部关于预决算的说明材料,这些材料包括各年度财政收支和国民经济的发展状况以及有关财政的方针、政策、体制、制度、办法、措施和背景材料,并附有某些重要收支项目的详细数据资料。对于财政经济战线的广大职工和理论工作者特别是从事财政预算工作的同志,具有重要的指导意义和参考价值。