

所支持的各项建设、公益事业和改革的发展,后者会使国家财政陷于债务的恶性循环,二者都会在一定程度上打乱国家财政收支和国民经济运行的正常秩序。

外债偿债高峰对国民经济的影响将更为剧烈。高峰年度有可能形成国家外汇的净流出,减少对国民经济十分重要的进口,从而影响生产建设的速度。过量出口,会造成国内市场商品供给的萎缩,影响人民生活以至引起物价上涨。就偿还巨额外债对国家财政的影响而言,有直接影响和间接影响两个方面。我国的外债可分为统借统还、统借自还和自借自还三大类,统借统还外债的偿还责任由国家财政直接承担,这一部分债务在我国外债总额中的比重已经不大,因而更需要注意的是后两类债务对国家财政的间接影响。国家财政虽不直接承担这两类债务的偿还责任,但是在我国现行体制下,一旦部门和地方无力偿还外债,最终便可能不得不由中央财政来收拾局面;另一方面,部门和地方的偿债负担过重会减少它们向财政上缴的收入。

三、安全渡过债务高峰的对策

要渡过债务高峰,最好的办法是把治标和治本结合起来,使我国债务管理的内部和外部环境得以改善,使债务管理逐步走上规范化和良性循环的轨道。

(一)控制债务规模,优化债务结构。债务收入与经常性收入不同,它是有偿借入并且是需要偿还的,因而举借债务并非多多益善,而应有一个合理的限度。超过这个限度,举债就会变得得不偿失。国内公债和外债的规模都应控制在一个适度的界限以内,即控制在国家经济实力和财政所能承受的范围以内。在总量确定的前提下,还应重视优化债务结构。结构合理,债务风险就小,反之则大。比如我国目前的外债,用偿债率来衡量,几年来一直低于国际公认的警戒线,但由于债务结构不合理,仍然形成未来的债务高峰。可见,债务管理不仅要有总量控制,还要有意识地进行结构调整。

(二)健全债务机构,提高管理水平。要对债

务规模和结构做到有效的监督和控制,需要有权威性的债务管理机构和健全的管理体制。从内债方面来说,在目前国内竞相发放各种债券的情况下,国债的发行规模、利率等发行条件的确定、流通和兑付工作的安排以及与其他债券的协调,都并非财政部一家所能完全决定,需要其他有关部门协调配合。从外债方面来说,更加迫切地需要一个权威机构集中统一管理,对外债进行规模控制,结构调整,安排适当的还款措施。

(三)深化体制改革,理顺资金渠道。应当建立和不断完善国内金融市场,使社会资金的融通渠道比较畅通。它的作用,一是改善国内公债管理的外部环境,使国家能够比较灵活、方便地发行和管理公债,对债务规模和结构的控制和调整也比较易于进行;二是只有建立完善的资金市场才能够最大限度地动员和利用国内资源,在同等条件下减少利用外资的规模,避免举借外债所付出的代价。

做好农村国债工作的探索

沈振宇

近几年来,安徽省灵璧县财政部门在农村国债工作中,积极探索并推行了一套“三统”、“三代”的国债发行、兑付办法,收到了良好效果,被省政府、地区行署评为国债推销先进县。

一、统一认购,以册为据。灵璧县95万人口,90万农民,农民是国库券发行的主要对象。由于农民居住分散、认购数额一般较小而券面偏大不易发放给农村国库券发行工作带来很大困难。为便于国库券推销,灵璧县实施以乡(镇)为单位,统一认购的办法。由村民委员会本着自愿的原则,将任务分解到农户;再以村为单

试论我国内债发展战略

焦玉良

位,根据分解到农户的国库券认购数额,由乡(镇)财政所填制一式四联国库券到户清单。清单注明乡(镇)、村、组、农户姓名、认购数额,经办人和负责人签章。一联由区财政所汇总、装册存档,以册为据,其余三联分别交给乡(镇)财政所、村、组各一份存查备考。

二、统一保管,发给存折。鉴于农村交通不便,调运债券难度大,以及信息不灵,群众手中的国库券容易被走村串户的债券贩子以低价购取,利益受到损害等情况,为维护国债信誉,保护群众切身利益,灵璧县采取了统一保管,发给存折的办法。国库券由县国债服务部金库统一代保管,根据农户购券清册,乡(镇)财政所分户按额填制国债存折,直接发送到农户手中。国库券存折注明乡(镇)、村、组、户主姓名、编号,分列购券额、兑券额、余存额。存折填制复核后,由区、乡(镇)财政所负责人签章生效,做为户主购券凭据。国库券“存折”签章生效后,可以在当地范围内挂失、转让。这样既克服了调运债券的困难,又制约了债券贩子投机行为,同时安全保险系数大,效果好,深受群众欢迎。

三、统一兑付,以存代购。为解决农村国库券兑付难的问题,灵璧县一是采取统一兑付,按到户清册计算本息,以村、组为单位,一次性公开还本付息到户,透明度强,社会效益好。二是在国债发行时,本着自愿的原则,将统一保管的债券,集中上市转让,农民不再需要交付购券款,而以转让本金统一用来购买新券,余存息金付给群众,并在到户清册上打上付核标记,国债存折上注明付出本息数额。这样,减少了国债发行过程中的一些中间环节,省时、省事、快速、准确。



我国从1981年开始恢复发行国内公债,到1990年十年间共发行各种国债累计1000多亿元。这对于平衡财政预算、加强重点建设、调整产业结构,都起到了重要作用。但是,由于种种原因,在国债工作中仍然存在许多问题,其中最主要的一点就是没有明确的内债发展战略,这表现在以下几个方面:

一、内债工作中存在着较为明显的短期行为。综观十年内债,在借用还以及流通方面都缺乏总体把握。如1981年是在财政前两年出现巨额赤字的情况下被迫举债的,以后在“六五”和“七五”期间,发行规模不断扩大,发行条件逐渐优越(利率提高,期限缩短),致使“八五”期间财政面临着巨大的还债压力。近两年,为缓解偿债困难,减轻财政压力,不得已采取了推迟还

还单位到期债务的做法,财政的还债压力虽然轻了,却因此降低了国债的债信;在指导思想上,仍然存在着把举债内债当成权宜之计的倾向,并没有树立举债是长远大计的观念,客观上存在着认识上的短期行为。

二、国债资金用途界限不清,透明度不高。国债工作开展已经十年了,仍未建立起正常的使用机制,到目前为止,还没有任何一项政策措施能够在制度上保证提高国债资金使用的透明度,做到国债专款专用和有偿使用。

三、没有明确财政有偿收入与无偿收入质上的界限。表现在国债工作中就是只顾借,而对用和还缺乏足够的重视;表现在国家预算的编制上,就是仍然实行单式预算的体制,把财政的有偿收入与无偿收入统列于一个预算之中,混合使用。没有突出作为有偿收入的债务资金使用的特性,不利于国家加强对债务资金使用的管理,也不利于分析债务资金的使用效益。

改变以往国债工作上无战略的现状,建立适合我国国情的内债发展战略,是内债发展的长期性和方向