



论我国国债规模和财政风险

<http://www.firstlight.cn> 2005-02-07

财政风险是指国家财政收支矛盾的积累影响到财政运行效率和安全，给整个社会经济稳定带来负面作用的可能性。财政风险中最主要的风险来源就是由债务引起的风险，也就是国债的财政风险。国债从实质上讲是将社会的远期消费转化为政府的即期消费，如果运用不当或规模失控，会使政府偿债出现困难，财政风险加剧甚至出现财政危机，最终将不得不扩大货币供应，引发通货膨胀，严重的还会导致社会的全面危机。

近年来，我国财政风险在加大，表现为国债余额增长较快，国债规模迅速扩大。确定适度的国债规模是优化国债结构、提高国债使用效益的基础和前提，是既可发挥国债对经济发展和宏观调控积极作用、又能防范财政风险的关键所在。下文将从原因和对策两个角度对国债规模与财政风险问题进行简明的分析。

一、造成国债规模扩大进而财政风险增加的原因

1. 体制改革带来的问题

在我国经济体制改革的过程中，改革每向前推进一步，都要以财政支持为代价，致使财政支出的增长始终快于财政收入的增长，导致财政赤字规模不断扩大，而财政上的赤字主要靠举借国债来弥补。

2. 国家税收流失严重

依法治税的社会环境尚未形成，偷税漏税造成的损失往往由归家财政承担，致使国家财政入不敷出，只能通过举债来解决。

3. 分配秩序混乱

政府分配主体多元化，预算外收入使用部门化的状况，严重干扰了正常的社会分配秩序，不仅侵蚀了税基，挤占了财政收入，也成了滋生腐败的温床。

4. 财政支出膨胀

目前我国传统的统收局面已经打破，但财政统支的状况仍然存在，致使中央财政负担不仅没有减轻，反而有所加重，形成了支出膨胀——赤字增加——国债发行规模越来越大的连锁反应。

5. 国债还本付息进入高峰期

由于财政困难的状况长期得不到解决，偿还旧债本息也主要靠举借新债来实现，致使国债规模像滚雪球般越滚越大。

此外，我国政府积累的各种潜在财政风险也不容忽视，包括各种准国债、国企投资造成的损失、国有金融机构的不良资产、社会保障长期欠债等都可能引起财政状况恶化。因此，有必要通过控制国债规模，降低财政风险。

二、控制国债规模，防范财政风险

为了发挥国债对国民经济的积极作用，而防止国债对国民经济的消极影响，国债发行规模必须受到国民经济应债能力——承受能力的制约。虽然目前我国国债规模暂处在适度区间内，没有大的风险，但是也必须看到国债规模扩张速度过快的现实和潜在的风险。因此，我们应该先行一步，严格控制国债规模的扩张速度，努力预防债务风险。

（一）实法上规定公债管理制度

公债管理包括对公债活动全过程进行的组织、决策、规划、指导、监督和调节等一系列环节。公债管理制度的主要内容包括对公债发行、发行权限和管理权限的规定，对债务收入的使用和管理制度，对公债券流通方面的规定，对公债偿付与调整和对公债持有者结构的规定等规章与制度。

公债管理制度是多方面的，这里就几个重要的谈一下笔者的观点：

1、公债的发行权问题

在公债管理制度中，规定公债管理权限的依据是一级政权一级财政，一级财政一级公债发行管理权。许多国家也是这样做的。如日本《地方财政法》即规定日本地方政府能发行公债，当然要有中央的审核和批准。给与地方一定的募债权，在防范财政风险方面是有很大作用的：将权力有限地下放，使募债主体多元化，中央政府在防范财政风险方面的机动性就会得以增强，整个国家的财政风险也会随着下降。（1）而我国目前不允许地方政府发行地方政府债券。这是需要改变的。

2、对债务的使用和管理

有些国家法律严格禁止将债务收入用于弥补财政赤字，如日本的财政法第四条规定，国家的财政支出，必须用公债和借入款以外的财源来解决。只有作为公共投资费和投资贷款的财源，才可以发行公债和介入资金，这种公债就是所谓的建设公债。（2）之所以将公债的用途限定在建设性项目上，主要是因为建设性项目具有直接偿还债务的能力，可以在很大程度上降低财政借款的风

险。而我国目前未区分公共预算中的公共投资项目和国有资产经营预算中的盈利性投资项目，是不妥当的。

（二）引入法律经济分析方法，进行成本—收益分析

公债是一个涉及比较多的经济学工具和技术的制度，因此要完善公债制度，需要借鉴经济学的研究成果，进行计量分析，才能更好地降低财政风险。国债的风险管理包括：国债发行的规模、国债发行的结构、国债发行的方式、国债流通的规模风险、国债的偿还规模和结构风险等等。对于这些问题，不是立法者可以拍拍脑袋就可以制定的；并且制定后标准会随着社会的变化而有所变化，因此需要法律经济的分析方法，从技术上降低国债的风险。

（三）程序法上应着重强调对国债的审查监督

审查方面，应同时坚持财政民主主义，国债的发行规模、种类、期限等问题都需要经过人大的批准。在监督方面，应该建立完备的债务监测、统计和预警公告体制，按照一定的指标及时向人民披露各种公债信息。提高审查和监督的公开透明度。

（四）实务中控制国债风险的可行性思路

1.进一步完善税制，加强税收征管

在既定的财政支出规模约束下，税收收入和举债收入是一种此消彼长的相互替代关系。因此，努力增加税收，是减少财政赤字、控制国债规模的关键。

2.清理整顿各种收费，规范收入分配机制

对于合理的收费项目，凡具有税的性质且能够纳入税收轨道的，应尽快纳入税收轨道；不宜纳入税收轨道的，应按市场经济运行机制严格加以界定，分别纳入“规费”和“使用费”，并实行规范化管理。

3.中长期实行适度从紧的财政政策，严格支出管理

按照市场经济的要求，精简政府机构，转换政府职能，调整财政支出范围，严格控制一般性支出。

4.深化国债管理体制，努力实现国债良性循环

尽快健全相关法律法规，为实现国债资金良性循环提供保障；努力降低国债发行成本；提高国债资金的利用效率，根据有偿原则完善投资主体的约束机制，减轻政府财政的债务压力；借鉴国外经验，建立科学规范的国债偿还机制，除了在规定时间内偿本付息外，还可根据不同时期的财政状况和经济形势，随时调整国债的规模和结构。调整国债期限结构，优化短、中、长期国债的搭配组合，适当增加短期和长期国债的比重，以调整偿债期限结构，降低举债成本，避免和缓解偿债高峰的压力。相关的国债体制改革的具体实施还有很多种做法，最终需要正确的价值判断和法律推动。

结论：虽然目前我国国债规模暂处在适度区间内，没有大的风险，但是也必须看到国债规模扩张速度过快的现实和潜在的风险。因此，我们应该先行一步，严格控制国债规模的扩张速度，努力预防债务风险。

由于未来几年内国债的还本付息额较高，而国家财政的振兴又非短期内能够达到，所以国债的发行仍将会有持续几年的较大规模发行。但只要经济仍然保持快速增长，财政收入有较大幅度提高，国债发行额虽高，国债发行所引起的财政风险还是能够控制在中央财政和全国财政能够承受的范围之内。

【参考资料】

1. 刘剑文：《财税法学》，高等教育出版社2004年版。
2. 梁红梅：“转轨时期的财政风险及其防范与控制”，载于《财政研究》1999年第3期第37-38页。
3. 杨绍基：“我国国债政策和财政风险的实证研究”，载于《华南理工大学学报》2001年第3卷第3期。
4. 叶汉生、林楨：“防范潜在财政风险、适度控制国债规模”，载于《中南财经政法大学学报》2004年第1期。
5. 周成跃、周子康：《当代国债风险问题研究概况述评》，中国财政经济出版社2004年版。
6. 杨大楷等：《国债风险管理》，上海财经大学出版社2001年版。
7. 高培勇：《政府债务管理》，中国财政经济出版社2003年版。
8. 类承耀：《国债的理论分析》，中国人民大学出版社2002年版。
9. 李俊生：《公债管理》，中国财政经济出版社1993年版。

[存档文本](#)