

# 稳健财政政策下国债资金的投向重点研究

孙苹丽, 杨爽玲 (1. 江苏农林职业技术学院经济贸易系, 江苏句容 212400; 2. 西北农林科技大学经济管理学院, 陕西杨凌 712100)

**摘要** 稳健财政政策是我国在特定环境下采取的一种中性财政政策, 其主要特征是规模适度、规避风险和分配的公平性。因此, 要增强稳健财政政策的宏观调控功能, 必须遵循公共支出的基本原则, 合理安排国债资金的投向, 努力提高财政支出效率。

**关键词** 稳健财政政策; 公共支出; 国债

中图分类号 F124 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)06-01801-01

## Study on the Investment of National Debt under Steady Financial Policy

SUN Ping-li et al (Department of Economy and Trade, Jiangsu Agriculture and Forest Vocational College, Jurong, Jiangsu 212400)

**Abstract** Steady financial policy is one kind of neutral fiscal policy that is adopted under the special background. Its main characteristic is the moderate scale, risk avoidance and fair assignment. Therefore, to strengthen macroscopic regulation, we must follow the basic principle of public expenditure, arrange the national debt fund reasonably and enhance the efficiency of fiscal expenditure.

**Key words** Steady fiscal policy; Public expenditure; National debt

### 1 稳健财政政策的理论界定

**1.1 稳健财政政策的提出** 中国政府自1998年开始实行积极财政政策以来, 主要以增发长期建设国债和国债积极投资为基本内容。到2005年累计发行长期建设国债达9100亿元, 平均每年拉动经济增长1.52个百分点。但在2004年初, 中国经济出现了投资过快、局部过热和通货膨胀压力加大的情况, 财政赤字占GDP比重接近国际公认的警戒线3%。面对不断攀升的国债和财政赤字, 考虑到我国宏观经济形势的发展变化和巩固宏观调控成果的要求, 中共中央作出了实行稳健财政政策和货币政策的决定。这意味着积极财政政策退出历史舞台, 稳健财政政策全新登场, 标志着国家在经济政策调整上迈出了重要的一步。

#### 1.2 稳健财政政策的内涵

**1.2.1 规模的适度性。** 具体表现在财政政策实施力度的适中性和财政政策转型的渐进性2个方面。适中性是指在保证经济增长、消费与投资需求的前提下适当减少财政支出, 增加财政收入, 合理缩减财政赤字; 渐进性是指逐渐降低经济增长对财政赤字的依赖程度, 将经济增长引向健康、稳定的可持续发展道路上来。

**1.2.2 风险的规避性。** 稳健财政政策一方面通过减少财政支出避免通货膨胀风险的集中; 另一方面通过缩减国债规模避免中国经济陷入高财政赤字风险, 以保证经济增长的内生性和安全性。

**1.2.3 分配的公平性。** 从长期来看, 稳健财政政策是趋向于财政收支平衡的, 从而避免财富在代际间的不公平转移。因此, 目前在实行稳健财政政策时, 需要控制国债规模, 避免将过多的债务积压给下一代。

### 2 国债资金的财政支出原则

财政政策的有效实施直接影响到我国经济的正常发展。因此, 在实行稳健财政政策过程中, 必须遵循公共财政支出原则, 规范国债资金的投向, 努力提高国债资金的支出效益, 达到优化财政支出结构的目的。

#### 2.1 弥补市场失灵原则 公共财政是指为市场提供公共服

务的政府分配行为或经济行为, 它的逻辑起点是假设完全竞争的市场是资源配置的最有效方式。因此, 只要是市场机制能正常发挥作用的领域, 政府就不要介入。公共支出的活动领域应严格界定在市场失效的范围内, 即根据市场失效原则确定政府的事权范围。

**2.2 比较效率原则** 主要是针对准公共物品的提供方式而言的。具体来说, 对于介于纯公共物品和私人物品之间的准公共物品, 选择由私人提供还是由国家提供完全是一个效率问题, 哪种提供方式的效率高亦即成本低就选用哪种。

**2.3 制度约束原则** 公共支出的范围受国家政治经济制度的制约。因此, 在不同的国家, 公共支出的范围并不一样。在我国这样一个以公有制为主体、多种所有制经济共同发展, 并且正处在初级阶段的社会主义国家, 公共支出的范围与发达的市场经济国家不会完全一致, 应按照实际情况适时地、阶段性地予以调整。

**2.4 相对发展原则** 市场失灵与政府职能的具体内容是历史的而非绝对的。因此, 随着经济的发展, 公共支出的目标将逐步由提供社会基础设施转向大力发展农业、提供教育、卫生和社会保障等方面转变, 公共支出的范围要适应实际情况变化的要求, 切不可拘泥于固定的领域。

### 3 稳健财政政策下国债资金投向的重点

由于我国正处于经济体制改革的攻坚时期, 过小的财政支出总量必然限制公共财政职能的有效发挥。因此, 无论是体制还是实际需要上都要求增加公共财政支出的总量。在我国自有财力不足的现实情况下, 应进一步按照科学发展观和公共财政的要求, 合理安排国债资金投向, 努力提高国债资金的支出效益, 促进公共支出结构的优化。

**3.1 保持和适度提高基础设施建设的投入** 从世界各国财政发展的趋势和我国目前的实际情况看, 在财政中保持相当比重的经济建设支出是十分必要的。随着生产力的发展和政府干预经济程度的加深, 许多发达国家出现了财政对经济投资比重日益扩大的趋势, 这既反映了市场经济发展规律的基本要求, 也是各国财政发展的大趋势。在我国资本市场发育水平不高, 市场化筹资能力有限的情况下, 能源、交通和农业等基础设施建设投资的不足, 必然导致“瓶颈”制约和结构

(上接第1801页)

失调的加剧。因此,现阶段财政支出应该继续加大基础设施投入,在保证已有项目资金需要的基础上,加大对重点项目的投资和适度增加新项目。

**3.2 加大财政对“三农”的支持力度** 农业对社会具有产品、要素、市场和外汇4大贡献。但由于农业生产具有生产的季节性、风险的不确定性和经营的外部不经济性等特征,需要政府财政对其给予支持和保护。实行稳健财政政策,加强财政对“三农”的投入,增加农民收入,加快农业和农村经济社会的发展,是全面建设小康社会,保持国民经济持续快速健康发展,确保国家长治久安的必然要求。世界各国的经验表明,对农业、农村经济和农民实行特殊的、优惠的政府财政扶持政策,是一个国家经济发展的客观过程与规律。因此,基于我国农村基础设施薄弱,农村和农业经济结构不合理,科技含量不高等现实情况,中央财政应进一步加大对农业和农村的投入,有效增加农民的可支配收入,增加农产品的技术含量,提高其在国际市场上的竞争力。

**3.3 提高教育与科学研究的支出比重** 目前我国教育经费仍以政府投入为主,尽管国家财政性教育经费占全部教育经费的55%以上,但与发达国家和其他发展中国家相比差距仍然较大。同时,教育经费在各级教育之间、地区之间和城乡之间的分布不合理,造成教育资源利用率和效益低下。对于科研支出,尽管国家财政用于科研支出不论是总量还是其占财政中支出和GDP比重基本上呈逐年上升趋势,但与发达国家2%~3%的水平仍存在较大差距,其中突出的问题是科研人员流失严重,创新教育不足。因此,从科教事业的长远发展来看,政府应在投入总量和比重继续增加的同时,注意按照公共财政理论的要求调整其内部结构。从横向来讲,对于基础教育、基础科研等具有明显公共性的服务,应进一步加大投入;而对于高等教育、职业教育等具有准公共性的服务,则应适时减少投入。

**3.4 改善公共卫生特别是农村的卫生条件** 按照公共产品理论,公共卫生是一种纯公共产品,具有极强的外部效

应。其主要目的是有利于提高全民的健康水平,并在消费上具有非竞争性和非排他性的特点。公共卫生属于公共产品的性质为政府介入公共卫生事业提供了理论依据。从总量上看,我国卫生费用总规模以及公共卫生政府投入规模都是偏低的。而从结构上看也不尽合理:一方面中央财政支出逐年下降,地方财政支出逐年上升;另一方面公共卫生支出比重明显偏低且呈下降趋势;同时也存在着居民个人卫生费用激增和地区间公共支出不均衡。因此,政府应加大财政公共卫生支出占财政总支出的比重,完善公共卫生支出的资金保障机制,进一步改善财政公共卫生支出的使用结构,提高资金的使用效率;并充分重视农村公共卫生体系的建设,协调城乡横向公平。

**3.5 加大社会保障支出的力度,促进社会的共同发展** 目前我国财政所承担的社会保障支出很少,而且基本上还是实行“只保城镇,不保农村”的“不完全”社会保障制度,这使得占人口总数近70%的农民不能享受完善的社会保障;而另一方面,农村社会经济条件的变化使得社会保障特别是养老保障和医疗保障急需发展。实践证明,我国目前这种分散的保障模式已经不适应市场经济发展的要求,必须由政府承担起社会保障的供给责任,建立集中、统一的社会保障体制。根据公共财政改革的要求,考虑到全体社会成员的共同利益和长远利益,我国政府的社会保障支出应逐步提高,并尽快设立社会保障预算,统一支配社会保障资金,逐步减少贫富差距,保证全体社会成员的基本生活需要,从根本上刺激居民的消费需求,有效解决国内需求不足的矛盾。

#### 参考文献

- [1] 陈共. 财政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [2] 上海财经大学公共政策研究中心. 2004 中国财政发展报告[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2004.
- [3] 刘溶沧, 赵志耘. 中国财政理论前沿 [M]. 北京: 科学文献出版社, 2003.
- [4] 戴天柱. 中国财政投融资研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2001.
- [5] 孙志亮, 杨焕玲. 构建适合中国国情的公共财政支出框架[J]. 科技创业月刊, 2005(9): 54-55.