

# 西部国债政策研究<sup>\*</sup>

汤凤林

(重庆工商大学 财政金融学院, 重庆 400067)

**摘要:**西部大开发以来,国债政策较好地促进了西部经济增长和结构优化,但存在国债资金使用效益低下、债转股资金归还难、债务风险较大以及积极财政政策淡出带来的资金短缺等问题。近期内国债政策仍然是促进西部经济发展的主要手段。应严格国债资金管理,发挥国债资金导向作用;改革债转股制度,允许有条件的地方政府发行公债;并有效防范和控制地方政府债务风险。

**关键词:**稳健财政政策;国债政策;债转股;债务风险

**中图分类号:** F812.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-6439(2008)04-0039-05

## Research on national debt policy in western China

TANG Feng - lin

(School of Finance, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** The author in this article analyzes that economic quantity has been increased and economic structure has been optimized with the back of national debt policy since Grand Development to the West of China. But there are such problems as the ineffective use of N. D funds, the difficult returned N. D funds which is re-loaned, the possible risks brought by large scale of N. D, and the funds shortened for the fading out positive fiscal policy. Some conclusions are reached that N. D will be still the optimal choice sustaining GDWC in the near future after the fading out of positive policy; N. D re-loan system be reformed and local government debt be allowed in these regions where there are necessary conditions, and taking measures to prevent and control the debt risk.

**Key words:** stable fiscal policy; national debt policy; re-loaned N. D; debt risk

### 一、西方国债理论与政策演变

在供给能自动创造需求、市场经济能自动实现供求平衡的古典经济学时代,国债被认为是一种社会资源的浪费,它构成纳税人未来负担,是牺牲纳税人将来的生活以换取近期的富裕,因此国债政策是不可取的,应该实行预算平衡的政策。持此种观点的代表人物——英国经济学家李嘉图(1871)提出了著名的“李嘉图等价定理”。在某些条件下,政府无论用债券还是税收筹资,其效果都是相同的。由于政府发行任何的债券都意味着将来负有相应的偿还义务,因此会在将来偿还债券的时候向人们

征更高的税收。<sup>[1]</sup>如果人们意识到这一点,他们会把相当于未来额外税收的那部分财富积蓄起来,从而使得发行债券时人们用于消费和投资的财富数量与未来征税的情况一样。因此以增发国债为手段的扩张性财政政策就不会影响社会总需求,或者说国债政策无效。但“李嘉图等价定理”建立在以下假设基础上:每个人都具有完全信息和理性预期,都能准确预知自己未来收入和政府偿还公债的本息;所有父母都会遗留给后代一定规模的遗产;政府债务没有违约风险;等等。显然这些都极不现实。

\* 收稿日期:2008-05-11

作者简介:汤凤林(1974—),女,湖南益阳人,重庆工商大学财政金融学院,讲师,硕士,从事财税理论与实践研究。

当资本主义市场经济进入垄断时代,市场不均衡成为经济中的常态,传统预算平衡的财政政策遭到抛弃,以减轻经济波动、促进经济增长为主要目标的扩张性财政政策被广泛采用。由于发行货币弥补赤字有着通货膨胀的巨大风险,凯恩斯(1936)主张用发行公债来弥补财政赤字,国债政策成为政府解决失业问题的常用手段<sup>[2]</sup>。凯恩斯主义者(萨缪尔森,1955<sup>[3]</sup>;布兰查德,1985<sup>[4]</sup>)分析了国债对经济产生的三种影响:需求效应,即通过国债融资,政府增加购买性支出,借助于支出的乘数效用扩张社会总需求,或通过将储蓄转化为投资,借助于投资的乘数效用,推动经济增长;供给效应,即政府将国债资金投资于具有“外部效应”的“公共物品”领域,如基础设施、高科技产业和农业等,这不但增加了社会有效供给总量,而且能通过调整国债投资结构较好地实现产品供给结构优化;资产效应,即由于人们持有国债而可能减少储蓄、增加消费的影响。

凯恩斯主义的国债理论深深地影响了各国经济实践,但频繁地运用国债政策使各国陷入沉重的债务负担。20世纪70年代后发达国家出现持续滞胀,这迫使经济学家们对凯恩斯主义的国债理论进行了深刻反思,如以公共选择学派的创始人布坎南(1977)<sup>[5]</sup>等为代表的经济学家就对国债利弊作了深入的分析。他们认为,国债资金并不能实现资产的完全增值,因为真正能带来净收入增长和资产增值的资本性投资项目所占国债投资项目的比重并不大;部分项目所带来的收入还不足以补偿成本,需要政府用其他收入进行补贴;甚至有些国债资金并未用于公共投资,这就相当于把由借债获得的资金用于经常性公共消费。所有这些无疑会造成对资本价值的侵蚀。布坎南认为,国债资金即使是用于公共投资方面,也不能作为支持债务财政的依据,主张政府颁布一些规章制度将债务行为限制在一定范围内。

西方发达国家的国债理论和政策演变说明,不同时期的国债理论与当时经济形势相适应,且一定程度上反映了当时的主流经济理论;不同时期的国债政策主张服务于国家的不同经济发展阶段。怎样结合一国当时的政治经济形势以适时实施国债政策,这一点非常重要。20世纪90年代中后期我国中央政府曾运用国债手段有效地刺激内需,世纪

末又提出西部大开发战略,并增发大量国债以支持西部经济社会发展。而近年经济形势趋好,积极财政政策淡出,国债政策是否会继续担当西部大开发的重任及如何担此重任,是理论界和实务界面临的一个重要课题。本文从西部大开发后国债政策的实施情况和效果出发,对国债政策支持西部大开发的可持续性进行了探讨。

## 二、西部国债政策实施现状及存在的问题

### (一)西部国债政策实施现状

据国务院西部开发办资料统计,从实施西部大开发的2000年到2004年底,中央发行7000亿长期建设国债,其中1/3以上用于西部地区,到2004年底累计有2700多亿元的国债资金投向西部地区。而投入到西部的中央财政性建设资金累计达到4600亿元,中央财政转移支付和专项补助累计达到5000多亿元。西部国债资金的使用方式有拨款补助、国家资本金注入、转贷方式和贷款贴息等,启动了大量的社会资金参与西部大开发;在使用结构上除投资西部地区基础设施外,还用于产业升级和科教进步方面,这有助于西部经济迈入依靠科技进步的良性轨道<sup>[6]</sup>。

西部国债政策实施大大促进了西部经济增长和结构优化。2001年到2004年间西部地区投资率比全国平均水平年均约高8个百分点,固定资产投资边际产出率比全国平均水平年均约高0.08元,第一、二、三产业比重也由1999年的23.9 39.3 36.8调整为2004年的19.5 44.3 36.2,第一产业比重下降,第二产业和第三产业比重之和增加,结构优化速度提高<sup>[7]</sup>。

2005年,中央根据经济形势变化,由积极财政政策转向稳健财政政策,适当减少了长期建设国债发行规模,并着力调整了国债资金投向结构。在支援西部经济建设的国债资金中,除继续支持大量的在建国债项目外,加强了对西部的农业、教科文卫、社会保障、环境保护和生态建设等薄弱环节的投入,特别是对粮食增产和农民增收的长效机制建设的投入。2006年、2007年我国长期建设国债在规模上逐年缩减(分别为600亿元和500亿元),结构上则进一步调整和优化,西部的农业、教科文卫、就业和社会保障、资源节约、生态环境保护等仍是国债资金投向的重点(唐福勇,2007)<sup>[8]</sup>。

## (二)西部国债政策运用存在的问题

西部国债政策虽然取得较好的经济效益和社会效益,但随着经济形势的变化和国债政策的进一步实施,出现了以下四个方面的问题:

### 1. 积极财政政策淡出所带来的资金短缺问题

当前我国实行稳健的财政政策,中央国债发行增量逐年减少,对西部国债资金投入力度也随之逐年减弱。自2005年以来,国家发行的年度国债增幅大量缩减,长期建设国债发行量也迅速回落,西部能获得国债资金支持力度大为减弱,西部国债直接投入及其带动私人资本投入的城镇固定资产投资总量也在减少,城镇固定资产投资增长速度回落。据国家发改委统计,2005年西部城镇固定资产投资累计16 004亿元,增长速度30.6%<sup>[9]</sup>;2006年城镇固定资产投资累计20 021亿元,增长速度25.9%,较2005年增速大幅回落4.7个百分点,降幅居东、中、西三大地带之首(东部降幅为3.4%,中部是上升0.4%)<sup>[10]</sup>。这给西部经济发展带来了严重的资金短缺问题。

### 2. 国债资金使用效益低下问题

投向西部的国债资金尽管在一定程度上促进了西部经济增长和产业结构优化,但远未实现其应有的效益。首先,中央国债资金对西部的投入形式是以直接投资方式为主,投资结构单一,社会整体效益不高。贴息方式使用的国债资金比重不够大,且贴息对象重点也仅仅是国有大中型企业,没有考虑正逐步发展壮大的非国有经济成分。这与我国目前非国有经济部门巨大的投资需求严重不相适应,制约了经济的整体发展。其次,西部各省在不同程度上存在挤占挪用国债项目资金、违反项目建设管理程序、项目可行性论证不充分、配套资金到位率低、项目管理水平低下等问题,致使西部国债资金使用效益低下。

### 3. 国债转贷资金归还难问题

国债转贷实际上是中央政府将发行国债收入贷给西部地方政府,由地方政府自主投资于基础设施等方面,或将资金进一步转贷给下一级地方政府及项目企业进行经济建设。到2007年底,中央财政累计发行的13 840亿长期建设国债中,约有一分之一以债转贷方式间接注入投资领域,而这些债转贷资金的大部分被用于支援西部经济发展(张曙东,2007)<sup>[11]</sup>。这些债转贷资金大多被投向基础设施和

生态环保领域,由于这些项目偏重于社会效益,投入的国债转贷资金很少能按时收回,甚至只能是有去无回;偶有个别项目收入大于支出,西部地方政府巨大的投资缺口能轻而易举地将这些资金吸纳掉;加上一些地方政府和企业对国债转贷资金的信用特征缺乏正确认识,认为所有国债资金都是“免费午餐”,使许多债转贷资金根本无法得到偿还或全额偿还。无法偿还债务本息对西部各省区市来说也是一种极为普遍的现象。根据国债转贷的时间梯度估计,2008年起各地方政府和项目企业将进入向中央财政还本付息高峰期,一些国债项目效益问题突出的地方,国债转贷资金问题将会转化成为现实的社会信用问题和财政预算问题。

### 4. 西部地方政府债务的规模风险与结构风险问题

在西部,投入的政府借贷资金除了中央政府对西部的国债资金直接投入和债转贷资金外,还有多种以各级地方政府名义借入的资金、以政府信誉担保的贷款以及政策性企业挂账等,所有这些债务一起形成了西部各级地方政府的债务负担。目前西部各地方政府普遍存在债务,且债务规模巨大、分布不均;在西部,地方经济基础越薄弱、政府财力越拮据,该地政府或有债务的规模就越大;政府债务分布层次上,县乡两级政府债务规模最大(约占60%以上),省级政府债务规模较小,市级政府债务最小。这些债务给西部地方各级政府带来了巨大的风险,具体可将这些风险分为内在风险和外在风险两种,内在风险又主要表现在以下两个方面:(1)总量风险,即由于债务总量过大而导致无法完全偿还的风险。由于西部地方政府债务融资的机构分散,合法与不合法的债务并存,西部地方政府债务总量具体是多少还难以把握,但从对某些地区的典型调查来看,地方政府债务的规模已经很大,有的地方甚至已经超过地方财政的承受能力。(2)结构风险,即由于债务来源与形式复杂、债务在各级政府间分布不均等导致整个地方财政不稳固的风险。一方面,西部地方政府的债务不但存在法律允许、管理较为规范的债务,而且还存在某些变通性、非正规性的地方政府举债方式,如以地方政府某项收入作为担保形成的或有债务,甚至还存在着地方政府的非法举债或担保债务。另一方面,这些非正规性的、甚至非法的地方债务往往集中在县乡政府。

由于县乡财政是地方财政的基础,地方政府的大部分支出是通过这些基层政府财政,特别是县级财政来实现的,如果他们的债务负担过重,必然会影响整个地方财政的稳固平衡。外在风险则有:地方政府为偿还债务可能会增加税费,或向上级政府转嫁债务及西部地方政府大量债务的经济扩张性调节功能对中央宏观经济政策调控效果的影响等风险。<sup>[12]</sup>

### 三、稳健财政政策下的西部国债政策建议

1. 积极财政政策淡出后一定时期内,国债资金仍应充当促进西部经济发展的先头兵

随着稳健财政政策的实施,近年我国投入西部的国债资金总额呈逐年减少趋势,为解决西部经济发展的资金短缺问题,中央政府可有如下三种选择:一是适量增加预算内资金弥补国债减少。西部大开发以来我国税收收入年均增长四至五千亿元,但从当前情况来看,中央政府财政收入集中率仍然较低,预算内建设资金增加没有国债减少的数额大,中央每年掌握预算内建设资金总额不过 1 500 多亿元,因此不可能像过去那样有大量资金用于西部大开发。二是中央财政转移支付。国家每年对西部各地方增拨相应数额的款项,专门用于支持西部的基础设施、生态环境、社会发展等薄弱环节的建设,但中央财政转移支付增量同样也受中央税收增量的影响。三是增设各类专项基金,包括水利、电力和铁路等各项基金,这些用于西部地区的比例都比较高,但要解决西部发展持续的巨大资金需求问题,仍然相当不够。因此,中央政府投资资金短期可调的主要手段只能是国债,可以在国家国债发行总量逐年下降的前提下增加发行西部专项国债,如西部社会保障国债等;同时在中央国债投入结构上要改变以往主要投资重点建设项目的做法,逐步向公共服务领域转移;进而配合财政转移支付的形式,更多地将在国债政策资金用在缓解经济社会矛盾、保障社会公平和建立社会保障制度等方面,着力解决经济社会协调发展、城乡协调发展、区域经济协调发展的问题。应该说,在运用国债政策调控西部经济时,国债政策的持续时空、作用方式和取向取决于何时以及如何完成其承担的历史使命。当然,国债政策的运用必须强化风险意识与防范机制,稳妥把握赤字与举债的合理数量界限,并考虑国债资金的回收和投资效益。而就长期发展来看,

当我国经济迈入良性循环轨道,税收收入和其他形式的财政收入足以支持西部经济建设的时候,国债政策将只充当辅助角色。

#### 2. 提高国债资金使用效益

提高国债资金使用效益不仅有助于达到国债政策的预期目标,还是减轻债务风险的内生途径。本文认为,主要应做好以下两点:一是要管好用好国债资金,确保各项资金特别是地方配套资金及时到位。严格执行国债投资计划,严格资金拨付制度,严格落实地方配套资金,确保国债资金专款专用,确保其安全、及时、足额地拨付到项目,确保国债项目按计划实施。二是要注意发挥国债资金的导向性作用,完善现行财政贴息手段和财政补贴做法。市场经济条件下政府投资所要遵循的基本原则是投向市场失灵的领域,国债专项资金应投向西部地区乏人问津的基础设施、教育科技和生态环境等领域。但是,广大西部地区需要的这些资金注入何止千万,以西部大开发以来 8 年间所发行的长期建设国债资金 40% 的比例估算(实际远未达到此数),投向西部 12 个省市自治区,平均每个省也只能分得 460 亿左右,远远解决不了问题。而社会上却游离着大量闲置资金,因此,应注重发挥国债资金的导向性作用,以财政贴息和投资补贴等多种方式带领、拉动、引导民间的资金注入。具体来说,在财政贴息项目的选取上,既要体现国家的宏观经济政策导向,符合产业发展方向,又要能够实现政府的某种政策目的,使贴息资金真正起到引导社会投资资金流动、优化产业结构的融资杠杆作用,保证项目的政策性;加强贴息项目选项和可行性论证和科学决策,提高财政贴息的支出效益。在投资补贴的使用方向上,给予对西部地区基础设施建设和重点产业进行投资的企业投资补贴,对到西部投资于交通、电力、水利、农业、资源型产业及高新技术产业等的东部企业和外资企业给予一定的税收优惠和投资补贴,对解决西部城镇就业和农村剩余劳动力出路的劳动密集型产业和乡镇企业进行“就业补贴”。

3. 改革国债转贷管理制度,允许有条件的西部地方政府发行地方公债

国债资金转贷是中央财政在政府信用运作方面的一项创新,中央期望在国债资金运作中引入效益约束,借以强化政府信用的经济效益。但经过几年的运作,地方政府积累大量逾期债务、国债资金

投资和管理低效实际已成为经济生活中的现实问题。转贷政策下的借贷信用关系,实际上成了联结中央财政、地方政府和企业三者之间的纽带。中央能否如期收回债转贷本息,受各级地方政府和企业的项目投资效益影响。尽管中央已通过签订转贷承诺协议、采取财政补贴扣款甚至国债转贷资金扣除利息等方式暂时保证了债转贷资金的归还,但如果国债项目经济效益低下的状况得不到转变,当西部地方政府逾期债务积累到超过当年地方可用于建设的预算内和预算外资金时,甚至超过当年中央对地方的财政补贴数时,就会危及地方和中央的财政收支平衡。因此,要从制度上解决国债转贷资金运用的效益和效率问题,关键在于建立科学有效的国债资金投资管理制度,在一些不适宜搞转贷资金投入的纯公共产品领域(如生态治理等)就不以国债转贷方式安排国债资金;同时,改革财政体制,理清上下级政府及同级政府间的事权关系,减少西部地方政府贷款为中央办事(如西部地区债转贷进行农村电网改造项目)、此地方政府贷款为彼地方政府办事的现象(长江上游地区债转贷进行退耕还林、退耕还草等水土保持生态治理,而受益的是下游地区)。

债转贷实际上是解决地方政府确实存在资金缺口无法弥补可又无发债权难题的一种变通方法,但债转贷资金投资的低效以及西部地方政府无法偿还债务本息的风险是中央必须面对的现实。因此,不如准许有条件的地方政府发行地方公债。如重庆、成都、西安、兰州等大城市已具备了发行地方政府债券的基本条件,可以用地方政府信用作担保,进行市政设施债券发行试点(重庆就已发行过城市基础设施建设债券),成功后再在西部其他地区推广。

#### 4 防范和控制西部地方政府债务风险

要在对西部各地方政府债务总量进行科学客观评估的基础上,构建地方政府债务风险模型,通过风险评估与预警来防范和控制西部地方政府债务风险。首先,合理地测算各地实际债务负担余额。可以对西部地方政府各种类型债务所构成的实际债务负担进行权重设置,以加权债务余额作为

各地方财政的实际债务负担余额。其次,科学地建立各地债务风险预警系统。基于一系列的预警指标,如债务负担率、偿债率、债务依存度等,建立不同风险度值的预警系统;同时通过对不同风险度值的衡量,表明目前该地债务运行是处于安全、还是非安全的状态。最后,提出不同风险级别的债务应采取的防范措施。在债务是否安全的判断基础上,对债务的非安全状态还可根据风险度值进一步划分为两级以上的多个级别,如戒备状态和危机状态,戒备状态又可进一步划分为一级戒备、二级戒备等。若债务风险度值表明其处于非安全状态,就需要针对处于不同风险级别的债务采取相应的防范措施以防债务风险加大,避免债务危机发生。

#### 参考文献:

- [1] 大卫·李嘉图. 政治经济学及赋税原理 [M]. 北京:华夏出版社, 2005.
- [2] 约翰·梅纳德·凯恩斯. 就业、利息与货币通论 [M]. 北京:商务印书馆, 1999.
- [3] 保罗·萨缪尔森, 威廉·D·诺德豪斯. 经济学 [M]. 北京:华夏出版社, 1999.
- [4] 奥利维尔·琼·布兰查德, 斯坦利·费希尔. 高级宏观经济学 [M]. 北京:经济科学出版社, 1998.
- [5] 詹姆斯·布坎南, 理查德·瓦格纳. 赤字的民主 [M]. 北京:北京经济学院出版社, 1988.
- [6] 国务院西部开发办. 西部开发五周年专题资料: 不平凡的 5 年——西部大开发战略实施 5 年来进展情况 [R]. 2005.
- [7] 国家统计局. 中国统计年鉴 [DB]. 北京:中国统计出版社, 2002、2003、2004、2005.
- [8] 唐福勇. 稳健仍是当前财政政策的主旋律(上、下) [N]. 中国经济时报, 2007-05-31, 2007-06-01.
- [9] 国务院西部开发办. 西部地区形势分析: 2005 年西部地区经济发展情况 [R], 2006.
- [10] 国务院西部开发办. 西部地区形势分析: 2006 年西部地区经济发展情况 [R], 2007.
- [11] 张曙东. 特别国债“加盟”2007 年长期国债发行占比近四成 [R/OL]. 中国国债协会网站, 2007-12-06.
- [12] 丁静波. 改革开放以来我国国债风险的路径变迁 [J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2007(2): 41-46.

(责任编辑:夏 冬)