

关于国家债务监督的若干问题研究

龚仰树

一、我国国债状态

(1) 50年代我国国债状态。1950年,我国第一次发行内债,当时经过长期革命战争,接收的是国民党留下的烂摊子,经济十分困难,财政面临很大压力。于是,为了弥补财政收支缺口,发行了1.48亿“分”人民胜利折实公债。从1953年起,我国进入有计划的大规模经济建设时期,为了筹集更多的建设资金,在1954年到1958年期间,连续五年发行了国家经济建设公债,累计发行额达35.96亿元。50年代,我国除发行国内公债外,也向国外举债,当时的对外借款主要来自苏联等国家。50年代后期,我们不再向国内外举债,并在1968年的年底,还清了50年代举借的所有债务。

(2) 近期我国内债状态。党的十一届三中全会后,我国确定了改革、开放的方针政策,全国工作的重点开始转移到社会主义现代化建设方面来。从1979年起,由于我国在经济体制改革过程中,采取了一系列重大的政策措施,调整了国家、集体和个人之间的分配关系,扩大了地方和企业的自主权,增加了职工和农民的收入,而财政收入占国民收入的比重则有所下降,国家财政连年赤字。在这种情况下,1981年,国务院决定发行40—50亿元国库券。以后,财政收不抵支的缺口始终存在,国家为了筹措更多的财政资金,每年都发行几十亿元国库券。近两年,国家在发行国库券同时,还发行了国家重点建设债券、国家经济建设债券、财政债券和保值公债等等。

(3) 近期我国外债状态。我国在60年代至70年代的相当长的一段时期里,没有向外借债。十年动乱结束后,封闭自守为对外开放所代替,于是,向国外举借债务的手段便不断地被运用,据国家外汇管理局1989年10月6日公布的数字,从1985年到1988年,我国年度外债余额分别为158亿美元、215亿美元、302亿美元和400亿美元。从这些数据来看,我国在实行对外开放的政策下,近几年加快了向外举债步伐,外债总量增长较快。到90年代初期,我国将面临偿还外债本息的高峰期。

目前我国的外债管理政策是“集中领导,分工负责”,外债债务管理部门的设置和分工为:国家计委负责制定我国年度和中长期外债计划;中国人民银行负责国际货币基金、亚洲开发银行和非洲开发银行贷款和向境外商业银行借款,以及对外发行债券的审批工作;经贸部负责政府贷款;财政部负责世界银行贷款;国家外汇管理局承担管理、监测国家对外债务的有关职能。这种管理体制的目的,是要在集中的领导下,适应各部门的业务特点,强化各部门的职能。然而,在实际工作中,由于统一领导缺乏一个强有力的机构来操纵,造成各部门、各地区的各自为政,国家在外债管理方面的宏观控制没有能够有力实施。因此,外债管理体制的优化也是我国当前国债工作的一项重要任务。

(4) 国债监督状态。国家债务监督是保证国债经济活动正常运行的重要手段。实施有

效的国债监督，可以促使国债活动按照合理的轨道运行，可以充分发挥国债活动对国民经济的积极作用。但就我国目前的国家债务监督来看，还有一些薄弱环节。一是决策制约薄弱。债务决策是债务活动的一个中心内容，它决定了债务活动的范围、规模和方向。因此，债务决策的合理是十分重要的。为了保证债务决策的正确，避免债务决策的失误，一个有效的手段便是进行决策监督。而我国目前的国债决策监督还没有能够真正有效的实施。二是监督标准缺乏。实行监督需要有一定的标准。对于一个完善的监督系统来说，建立一套完善的监督标准是必不可少的。监督标准可以有多种形式，如经济标准、行政法规等等。在我国目前的国债活动中，监督标准的体系还没有建立起来。譬如，在确定内债的规模、结构等方面，我们还没有一套较理想的标准来判断什么是其最合理的状态。又如，在外债管理方面，我国迄今也仍未形成一套有效利用和管理外债的法律制度。因此，在这种“无章可循”的情况下，实施完善的债务监督也是较为困难的。

二、国债监督的原理

(1) 国债监督的客体。国债监督的客体，即国债监督的对象，是一个国家的国债经济活动。国债经济活动可以分为下面几个过程：决策过程、举债过程、债券流通过程、偿债过程以及债务资金使用过程。当然，并不是每一笔债务都经历所有这些过程。譬如，对于非流通债券来说，这些债券是禁止自由买卖的，不能进入债券市场，因此，这些债券也就没有流通过程。有些外债是来自国外的贷款，也没有债券流通过程。对于决策过程、举债过程、偿债过程和债务资金使用过程而言，国家举借的任何债务都是要经历的。

国债监督的客体，也就是上述国债经济活动的各个过程。决策过程是国债经济活动的第一阶段（决策阶段）。在这个过程中，决策者必须就举债形式、数量、利率、期限和偿债方式作出决定，对债务资金的使用也要作出安排。国债决策在整个国债经济活动中，具有十分重要的地位。在决策阶段之后，国债经济活动进入执行阶段。执行阶段的第一个过程是举债过程，举债过程的具体方式是多种多样的，例如，内债的募集，可以由财政直接发行，也可以委托银行代募等。努力提高债务资金使用效益是债务人的目标之一。

(2) 国债监督的主体。国债监督的主体，是指对国家债务活动实施监督的组织和机构。在整个国民经济监督体系中，监督主体分为直接主体和间接主体。在国家债务监督中，监督主体也作同样的划分。

内债监督的主体，主要应为以下的一些部门和机构。一是财政部门。首先，财政部是我国内债的直接决策者，必须对债务决策全过程进行自我监督，就决策的合理性作出判断，尽量减少决策的失误。其次，各级财政部门在国债执行阶段中，应对债券的发行、偿还等过程进行监督，检查其是否符合有关国债决策的规定。二是银行系统。我国证券交易的管理一般由当地银行负责，因此，各地银行对证券流通、对公债交易理应监督。且公债认购交款、偿还兑现都由银行经办，各地银行也应该对这些业务活动进行监督。三是全国人民代表大会。全国人大是我国最高的权力机构，负有审核、批准国家预算的职责。无论在国债决策阶段，还是在国债执行阶段，均可运用其最高监督权。四是审计部门。审计机关作为一个专职部门，对政府各职能部门的经济活动都负有监督的责任，对国家债务活动的各个过程当无例外。除了上述直接主体之外，各党派、各人民团体和政协等间接主体，也应该利用一定的监督方式，对国家债务活动进行监督。

外债监督主体。目前我国外债活动的格局与内债活动是不相同的。我国现行的外债管理办法是“集中领导、分工负责”。在这种体制下，各管理部门都应对本部门负责管理的那部分债务活动进行自身监督。具体地说，国家计委在制定国家各种外债计划时，应充分论证计划的合理性，并对制定计划的科学程序进行必要的监督。中国人民银行、经贸部、财政部一方面要对其本身向外借款的业务活动实施监督；另一方面，也要对它们各自所借之款的转贷或具体使用实施监督。国家外汇管理局是我国外汇管理的专职机构，负责我国外债的统计监测工作。我国各机构向外借款都必须在外汇管理局进行登记。因此，国家外汇管理局要加强这方面的监督工作，以便能更准确、及时地汇总全国的外债信息。上述机构因为其本身都直接参与我国的外债活动，所以都是监督体系中的执行主体。除此之外，全国人民代表大会和国务院作为授权主体，也有职责监督这些具体执行部门的工作。再有，各党派、各人民团体和政协等，作为间接主体，同样应该在监督系统中发挥应有的作用。

我国现行的外债管理办法虽然强调“集中领导、分工负责”，但是从实际执行情况看，“集中领导”未能很好体现，向外举债有时出现秩序混乱的情况。近年来，我国经济界有不少同志提出，为了真正建立一个统一管理和分工负责相结合的外债管理体制，我国应设立一个常设性的外债管理的最高权力机构，其工作职责是负责制订我国外债的统一规划和政策，确定全国利用外债的总体管理办法和制度，领导、协调和监督各归口管理部门的工作。

(3) 国债监督的目标。国债监督的总体目标为：通过各种监督主体利用各种监督方法，对国家债务活动各过程的监督，促进国家债务决策的正确制定，促进国家债务活动执行机构正确贯彻国债政策，从而保证国家债务活动能为我国的国民经济发挥最大的积极作用。由于国家债务活动分为决策阶段与执行阶段，它们从内容到形式等各方面都有所不同，所以，监督的具体目标也有差别。一是在国债决策阶段，工作的核心是决策者制定政策。所以，此时监督的具体目标是促进决策的正确性。决策阶段由决策程序和决策结果两个方面。为了实现最终决策结果的正确性目标，决策程序要求科学化、民主化。因为，一方面，收集可靠的科学依据，作出科学的测算模式，是作出有效监督的根本依据。另一方面，充分发扬民主，虚心听取各方面的意见，可以减少决策的失误。二是在国债执行阶段，举债过程、债券流通过程和偿债过程的主要工作是执行机构按照已定的决策来行事，所以，在这些过程中，国债监督的具体目标是促进执行的合法性。所谓合法性，也就是执行工作要符合决策规定。因此，要检查监督各执行机构是否正确贯彻国债决策。对于债务资金使用过程，中心工作是充分有效地使用债务资金，所以，这时国债监督的具体目标是促进资金使用的有效性。为了实现这一目标，就要求按照国债决策来合理分配债务资金，并在资金使用过程中，检查、督促各资金使用单位厉行节约，讲究经济效果。

(4) 国债监督的方法。所谓国债监督的方法，是指为了实现国债监督的目标而运用的监督手段。对于不同的监督主体而言，因其工作方式、任务的不同，监督方法可以不同；对于不同的监督客体而言，因其被监督的内容不同，监督方法也可以不同。第一在国债决策阶段，一般来说，国债决策程序应该包括分析经济情况、提出初步方案、征询多方意见、最终决策形成等几个阶段。决策机构自身监督包括对决策程序的监督，对决策合理化的监督等方面。如果决策程序没有按照既定的规则进行，决策机构成员可以提出意见，甚至向上级部门反映、申诉等。同时，决策机构成员也有充分权力对决策的合理性提出看法。人大是国家的最高权力机构，其对国债决策的监督方法有质询、审批等等。质询是人大对国债决策机构就

某项决策或某个有关问题进行发问,要求决策机构对此作出解释。审批是人大作为立法机关,对某项决策进行审查批准。这样,通过质询、审批等一系列的方式,可以减少决策失误。政协、各人民团体和各党派的监督方法主要是分析和建议。间接主体可以通过其有关人士列席全国人大或其他可能途径,得悉有关国债决策内容,从而组织力量进行研究,判断其合理性,分析其利弊。在这个基础上,进一步向有关方面(如决策机构、全国人大等)提出建议,或通过社会舆论提示有关方面注意。由于国债决策的很多内容有不同的保密要求,因此,各种监督方法都应在国家保密制度规定的范围内运用。第二,在国债执行阶段,实施监督的主要有:执行机构的监督,人大的监督和间接主体的监督等。执行机构既包括基层执行部门,也包括上级管理部门。因此,执行机构的监督可以分为两个层次。第一个层次是执行部门对本身执行工作的监督,第二个层次是上级管理部门对下级执行部门的监督。就第一个层次来说,执行部门的成员都可以对本部门的执行工作,以发表建议、提出意见或向上级反映等形式,进行一定程度的监督。同时,执行部门内部也可以设立专门的监督机构,对执行工作的合法性、有效性进行检查。就第二个层次来说,下级部门的工作是直接对上级部门负责的。上级部门可以通过检查、听取汇报、发出指示等形式来指导下级部门的工作,使之符合国债执行的具体要求。人大(包括全国和地方各级人民代表大会)在国债执行阶段的监督方法,可以采用质询、调查、检查等形式。人大可以对执行机构的执行工作提出质询,也可以组织专门机构或人员对国债执行工作进行调查或检查。间接主体对于国债执行的监督,同样可以采用建议、调查、舆论等手段。

(5) 国债监督的标准。国债监督的标准,是国债监督的依据和准绳。决策阶段的监督目标是促进决策的正确性。为了判断一项国债决策是否正确,需要从多方面来衡量。比如,该项决策是否符合当时党和国家在经济方面的总方针、总目标,该项决策所确立的具体内容是否合理。在执行阶段,国债监督的目标之一是促进执行工作的合法性。于是,监督的标准就是由国债决策所确定的规则,无论是举债、偿债过程的监督,还是债券流通过程的监督,都是监督执行过程是否有违反债务决策的情况。在债务资金使用过程,促进资金使用的有效性是国债监督的目标,资金使用效益可以用有关的经济指标来表示。下面试就债务规模标准进行初步探讨。

内债的规模。确定公债规模是债务决策中一个非常重要的内容。一般来说,在决策过程中,考虑公债规模有两个方面,首先是国家公债规模的最大限度,其次是在最大限度下的合理规模。公债发行数量的最大界限,应该受到两个方面的条件所限制。第一,社会应债能力的制约。从承购公债的货币资金供应方面看,社会应债能力有一定的限度,即在一定的时期内,社会能够购买公债的数量有一个极限值,它在宏观上受到国民经济发展水平的制约,在微观上受承购公债的企业、单位、个人收入水平的制约。第二,国家财政的偿债能力的制约。因为,前期的公债收入,就是后期的财政支出,所以,后期财政归还公债的能力,限制了前期公债发行的规模。因此,公债发行的数量界限,应该是承购一方与发行一方各种限制因素共同制约的结果。此外,在这个限度内,还要考虑公债发行的合理数量。我国理论界探讨公债的适度数量,曾有学者提出如下的指标:一是弹性量度指标,即看公债的增长与经济的增长是否同步,只要公债的增长慢于经济的增长,则公债的数量是合适的。二是相对量度指标,即公债数量在不超过财政收入5%的限度内是合适的。超过5%的比例就过大了。三是绝对量度指标,即公债发行数量,不得超过各地方、部门、企业、单位和城乡居民拥有的可进入

长期储蓄的收入额扣除银行可能发放的中长期贷款之后的余额。这些指标都是从某一侧面来衡量的,有一定的借鉴价值。

外债的规模。一个国家在举借外债方面的成功与否,与外债规模的合理也是有关系的。衡量外债规模是否过大,目前国际上有两种常用的控制指标:一是偿债率指标,指一个国家当年外债还本付息额占当年出口及劳务收汇额的比率,这个比率高,一国发生债务危机的可能性就大;反之,则小。国际上一般以20%为警戒线。二是负债率指标,指一个国家外债余额占国民生产总值的比重。这项指标说明一国经济对外资的依赖程度。一般来说,外债的增长速度不能长期超过国民生产总值的增长速度。目前国际上在衡量外债规模时,通常认为负债率不宜超过20%的水平。上述两个标准是外债规模的预警线。合理外债规模的确定,还要根据一国的具体情况,比如国家外汇储备力量、国家外贸创汇能力、国际收支状况、国内资金的配套能力、国内的技术消化能力、项目本身的偿债能力、国际金融市场的行情等等。

三、健全国债监督的若干建议

(1) 加强国债决策的监督,在我国国债活动中,决策监督还有薄弱的地方。从决策机构内部来说,决策程序的科学化、民主化过程还未真正健全,从决策机构外部来说,全国人大以及一些间接主体的监督也未能有力实施。因此,我们建议:首先,加强决策机构的科学化、民主化决策过程。决策机构在国债决策的制定阶段,应该组织专门工作小组进行必要的研究分析,对各种方案的优劣进行仔细的比较评价,充分听取有关方面的意见,从中选择最合理的方案。必须杜绝只凭个人意向的决策。其次,加强决策机构的外部监督。在外部监督中,全国人大可以发挥更积极的作用。其他间接主体(政协、各党派、各人民团体)也应该充分行使其对经济活动的监督权。

(2) 加强国债理论的研究。从健全国债监督系统的角度出发,加强国债理论研究是十分重要的。因为,国债决策中需要解决的一系列问题,如国债规模大小,利率水平高低,国债期限结构、种类结构等的选择,都需要在理论的基础上来确定。而且,国债理论研究的深化,同时又能为实行国债监督提供更多的帮助,尤其是有关定量的研究,可以为国债监督制定必要的数量指标。

(3) 健全债务法规。债务法规是保证债务活动按照正常秩序进行的一个重要因素。在国债经济活动中,许多内容都应该或可以受到法律的约束和确定。比如,举债主体的法律地位、资格及条件;国债管理机构的职责权限和工作范围;举债的审批程序;债券流通的程序要求;国债与预算的关系等等。债务法规的有关规定,就可以成为国债监督的法律标准。

(4) 建立有关工作人员的责任制。在国债经济活动中,无论是对决策机构的成员,还是对执行机构的成员,都应该相应地根据其工作任务建立必要的责任制,明确有关工作人员的职责,建立一定的奖惩考核制度。

(5) 加强有关的信息统计等基础工作。债务信息的及时收集、反馈,是债务监测的必要手段。建立一个可靠的国债信息系统,并及时输送、反馈,是国债监督实施的必要基础。