

# 关于我国外债问题的若干思考

余 功 斌

自从党的十一届三中全会确定改革开放的大政方针以来，我国政府抛弃了“既无内债、又无外债”的传统观念，恢复举借外债至今已有十来年的历史。在这十年来特别是改革开放时期我们既有成绩，也有问题，对此我们必须本着“冷静地思考过去，冷静地思考未来”的指导思想，从理论的高度对十年改革开放时期外债的作用加以评价和总结，以便现在和将来正确地认识和利用外债在财政经济运行中的地位和作用。

## 一、从债务国的角度看外债作用的二重性

马克思主义辩证法告诉我们，任何事物都是矛盾的统一体。外债这一客观存在也不例外，它在财政经济运行过程中既可能产生积极作用，也可能产生消极作用，这就是外债这一矛盾统一体的二重性，准确地说是外债作用的二重性。

外债，<sup>①</sup>是债务国在国外举借的债务，它包括债务国境内的机关、团体、企业、事业单位以及金融机构或其他机构对债务国境外的国际金融组织、外国政府、金融机构、企业或其他机构用外国货币承担的，具有契约性偿还义务的全部债务。根据债务运行机制及其规律的客观要求，由于受到国内偿债能力、出口创汇能力、外债投资收益率等多种因素的制约，它有其客观的“度”，这就是：一是借外债的数量要适度，债务额要与国内经济发展水平主要是国民生产总值的增长相适应，与出口贸易、还债能力相适应；二是外债的币种、期限、利率、种类等方面的结构必须合理安排，以避免债务结构的不合理而影响国内经济发展，避免受制于某外国政府；三是外债资金使用必须保持适度的直接收益，以保证外债到期及时还本付息。在这个“度”以内，它就会对国内经济的发展产生巨大的积极作用；否则，一旦超过这个“度”，外债就会给债务国的经济发展带来灾难性的消极影响。

具体来说，外债在其自身“度”的范围内对财政经济产生的积极作用主要表现在：

(1) 外债资金的流入直接弥补了债务国国内经济建设资金的不足，促进债务国的经济发展。由于债务国多数是发展中国家，国内储蓄率低，难以满足其高速发展经济的投资资金需求，而对国际资本市场上游资的利用可以在一定程度上弥补国内储蓄的不足，弥补其投资供求缺口。

(2) 外债资金的借用有利于引进先进技术和先进设备，加快债务国国内老企业的技术改造，发展新型的尖端工业，进而提高全员劳动生产率和经济效益，增加国家、地方、企业以及居民的收入，进一步积累建设资金。

(3) 外债资金的有效使用，能够扩大出口，增加创汇能力，为债务国从内向型经济转为外向型经济创造条件。外债资金是以外国货币形式流入的，其偿还即流出也必须以外国货币形式出现，这就决定外债的借用、偿还都要受制于出口创汇能力。因而，从理论上来看，

<sup>①</sup>本文所言外债是根据我国《外债统计监测暂行规定》来确定的，它包括债务国的政府债务、企业债务、长期债务与短期债务等，是按国际统一口径进行的最全面的统计。

外债资金必须绝大部分用于扶持出口创汇产业，而出口创汇产业体系的建立和健全为创汇收汇能力的不断提高创造了良好的基础条件。

(4) 外债资金的借入直接增加了债务国财政的可支配资金，提高了财政收支实现平衡的能力。不论当年债务国国内财政收支是否平衡，外债资金的借入在偿还期以内直接增加财政总收入，同时也增加了总支出，因此，外债资金的借入和使用直接提高了财政收支总平衡的水平。不过，在债务国国内财政收支本来就出现赤字的情况下，外债资金的流入和使用起到了弥补财政赤字、促进财政收支平衡和经济增长的双重作用。

但是，若不考虑债务国国内财政承受能力、偿债能力、出口创汇能力以及诸如熟练工人之类的“非金融性生产要素”等方面的配套能力，盲目地扩大外债举借规模，甚至集中于某种单一的利率、币种、国别、期限、使用方向，必然导致外债的现实规模和结构及使用效益超出其自身的“度”，进而其积极作用将逐渐被消极作用取而代之。

(1) 外债规模的盲目扩大和结构的不合理，在一定程度上会拉动债务国国内投资和消费需求的膨胀，最终诱发通货膨胀。由于外债的借用，需要国内财政提供相应的配套资金以用于配套项目的建设和人员经费开支，外债借得越多，所需要的配套资金也越多，相应的固定资产投资和工资、资金等消费支出增长也越快。这样，一方面，配套资金供给增加的压力可能突破预算平衡和信贷平衡，促使超量发行货币；另一方面，在债务国物资短缺的条件下，外债的流入及其配套资金的增加，会导致其国内建设单位和生产单位对基建物资和投入生产的原材料的需求迅速增加，在一定时期内会加剧物资短缺矛盾，助长生产资料价格的涨势。

(2) 外债的规模过大，结构不合理，使用效益不佳，都会直接增加债务国的风险损失。由于国际资本市场上的利率、汇率受制于多种因素，如货币供应量、各国货币价格、国际收支、宏观经济政策以及利率和汇率预期等，处于经常的变化之中，因此，利率的提高，汇率(即债务国货币对所借外债的币种的汇率)的上升，都会增加债务负担；反之，则都会减轻债务负担。这就是说，外债的利率、汇率变化随时存在着给债务国带来风险损失的可能性。从债务国的角度来看，如果盲目地扩大外债流入量，造成外债规模过大，结构不合理，使用效益不佳，这种风险损失就会更大。例如，假如外债的币种结构过于单一，甚至集中于强势货币，在不及时进行利率、汇率掉期的情况下，就会直接增加债务国的偿债负担。

(3) 外债举借过度，结构不合理，使用效益不佳，会给外债的偿还带来一系列问题。主要包括：一是直接增加国家财政的偿债负担，甚至容易出现偿债高峰；二是在债负日益沉重的情况下，债务国将处于一种两难境地：要么是尽量满足国内的消费和投资需求，而将其还本付息义务的履行推迟，宣布暂停支付外债本息；要么是为履行偿债义务而采取严厉的紧缩性经济政策，通过压缩国内正常的消费和投资需求来保证外债本息的偿还。然而，无论是哪种选择，债务国的债信都将受到损害，无法保证外资的持续流入，而且后者还会直接影响国内经济的增长和人民生活水平的提高；三是在外债的新资金流入量小于当年还本付息额时，沉重的偿债负担还会造成债务国出现资金净流失的严峻局面；四是偿还巨额的外债本息还会直接推动债务国国内物价上涨和国际收支状况的恶化。

由此看来，外债对财政经济的影响具有一定的复杂性，我们在债务实践中必须慎重对待。

## 二、对我国十年改革期间外债作用的基本估计

在十年改革期间，我国利用各种有利条件举借了相当数量的外债资金，它对我国财政经

济发展的作用究竟如何？是积极作用大，还是消极作用大？对此，我们不能武断地作出结论，必须根据外债作用二重性原理先对十年改革期间外债的基本状况予以简要的分析。

先看外债规模和结构。自从实行对外开放以来，我国借用外资活动日益频繁，外债逐年增加。就其规模来看，1984年底外债余额仅72.34亿美元，1985年以后，由于国内经济超常而迅速发展的需要，外债余额急剧膨胀，从1985年底到1988年底，我国外债余额净增加327.69亿美元，后四年为前六年的5.53倍，年均增长36.29%，大大快于同一时期经济增长水平。就债务结构来看，主要包括以下几个方面：一是资金来源结构。1985年，优惠贷款（即向国际金融组织和外国政府借入的贷款）与非优惠贷款的比重分别为30.48%和69.55%，而1988年优惠贷款的比重下降到27.25%，非优惠贷款的比重则上升到72.25%，这意味着十年改革期间我国外债平均筹措成本有所上升。二是期限结构。1988年底债务余额中，短期债务占18.27%，不仅大大低于1985年底的40.51%，而且低于国际公认的25—30%的最高警戒线，基本上已达到合理化的程度。但另一个不可忽视的现实就是，在当今的世界各债务国中，短期债务平均水平实际上只达到15%，而我国1988年底的水平明显高于这一平均水平，对此仍须加以注意。三是利率结构。按国际通用标准划分，在1988年底400.3亿美元的外债余额中，低利率债务（利率为0—5%）占56.93%，中利率债务（利率为5—10%）占42.95%，高利率债务（利率为10%以上）只占0.12%。这表明当时我国外债绝大部分属于中低利率债务，筹资成本不很高。但同时需要指出的是，目前我国举借外债的利率水平有所上升。四是货币结构。在1988年底的外债余额中，美元和日元占77.27%，而法国法郎、德国马克、港元、特别提款权几种货币只占22.73%，这意味着我国当时的外债主要集中在美元、日元两种货币上，存在着极大的汇率风险。据有关部门测算，1986年日元大幅度升值给我国造成了30多亿美元的外汇损失。五是偿还类型结构。按偿还类型划分，1988年各类债务中，统借统还部分、统借自还部分、自借自还部分、其他部分分别占10.12%、25.31%、46.59%、17.99%，而1987年这一比重分别为13.13%、24.67%、43.82%、18.38%。这表明当时我国对外借债的条件越来越苛刻。

再看外债使用的经济效益。外债使用的经济效益直接影响着借债的规模和结构，直接影响着偿债能力的提高，而且还是债务国应债能力的重要考核因素，因此它是债务顺利运行、扬长避短的根本保证。然而，在十年改革期间，有些地方、部门和企业对外债使用的经济效益重视不够。据有关资料反映，我国借入外债，尤其是地方、部门自借自还外债有不少没有创汇效益，不能靠自身创汇来偿还债务。一些地方、部门和企业已经尝到无力还债的苦果，同时也损害了我国对外债信。在1988年底债务余额中，逾期未还本金为1.04亿美元，比1987年的0.54亿美元增加了近一倍，而这些逾期不能偿债的都属于自借自还和统借自还两部分。

最后，看外债的偿还负担。自1979年恢复举债以来，在很长一段时期内我国基本上属于债务的净流入，并且外债的借入状况基本正常，因此偿债状况也就处于次要地位。但是自1986年以后，特别是1989年我国外债史上第一次出现偿债的最高峰，加之经济各方面出现了一些新情况和问题，导致我国外债偿还面临严峻的局面，具体来说：一是我国已经在十年改革后期提前进入偿债高峰。我国从1980年开始偿还外债，到1989年十年间累计偿还外债本息额达476.6亿美元，平均每年偿还约47.6亿美元，其中1980—1985年六年累计偿债额为140.1亿美元，而1986—1989年四年累计达335.5亿美元，后四年偿债额相当于前六年的2.5倍。特别是1989年偿债额首次突破百亿大关，达到171.1亿美元，相当于十年平均偿债额47.6亿美

元的3.6倍,比在此之前的最高水平(1988年)增加1.4倍,而且第一次出现了当年还本付息额相当于当年新借入的外债额(当年新借外债174.3亿美元)。这足以表明我国提前进入了偿还外债的高峰,而且大大超过有关方面曾经预测的关于1992年我国进入偿债高峰、届时偿债额为100亿美元的目标;二是偿债率首次突破国际警戒线。偿债率是指一年间还本付息与商品和劳务出口收汇额之间的百分比,它表示一国一定时期外债还本付息的能力高低。虽然1980—1989年间平均偿债率为16.6%,低于20%的国际警戒线,但是进一步分析,1986—1988年的平均偿债率为19.3%,接近国际警戒线,而1989年一跃上升到53.6%,更令人吃惊,远远超过国际警戒线,并大大超过各债务国25%的平均水平。三是债务率也大幅度地超过国际警戒线。债务率也称负债率,是指年末一国的债务余额与当年的商品和劳务出口收汇额之间的百分比,它表明一国的外债规模与其收汇能力之间的制约关系。十年改革期间,我国的债务率一直处于上升状态,其中,1985年为61%,1986年为77.4%,1987年为94.4%,从1988年底则开始超过100%的国际警戒线,该年达到109.1%,1989年进一步上升到124.1%。这意味着当时我国的外债规模已达到其外汇承受能力的极限。

从以上基本状况的分析可以看出,十年改革期间的外债在规模和结构、使用效益、偿还负担等方面都或多或少地存在一些问题,甚至在某种程度上超过了其自身的“度”,尤其是随着时间的推移,它推动国内经济发展的积极作用已逐渐为其制约经济发展的消极作用所取代和抵销,这主要表现在:

(1)虽然外债的借入和使用增加了我国生产资料 and 消费资料的供给,但是另一方面其偿还却迫使政府改变财政支出结构,压缩生产建设资金的支出。外债资金的流入增加了我国可供支配的生产建设资金总额,这是毫无疑问的,但是由于使用效益不佳,这一积极作用不能不大打折扣,而另一方面到期外债的按期偿还却给本来已很困难的财政带来了巨大的压力。1980—1987年,我国财政收入年均增长11.6%,同期偿债额年均增长13.1%,尤其是1984年以后,偿债额年均增长率高达58.7%,远远高出同期财政收入年均增长13.4%的水平。在这种背景下,为了保证及时偿还到期外债,财政压缩诸如行政开支之类的非生产性支出又难以见效,只能压缩生产性支出。1981年出现第一次偿债高峰时,积累率迅速从前两年的32.6%和31.5%下跌到28.3%,生产性积累增长率也迅速下跌到18.4%。随着偿债额的减少,生产性积累增长率迅速回升。当偿债额达到1984年的低谷时,积累率在1985年迅速回升到34%的历史高水平,生产性积累增长率也保持了微弱的增长势头。而当1986年再次出现偿债高峰时,尽管政府着力压缩消费性支出,但积累率仍然连年下降,特别1988年,当我国偿还外债达到前所未有的高峰时,国民经济积累更是急剧下降。当年全社会固定资产投资完成额比上年实际下降20%以上。由此看来,偿债高峰的出现对经济稳定发展存在着消极影响。

(2)外债规模增长过急过快,结构不尽合理,使用效益的不佳,都直接增加了我国外债的风险损失和偿还负担,损害债信。

(3)外债的借入和偿还都在一定程度上推动了我国的物价上涨,加剧了通货膨胀。促成我国1980年以来特别是1985年以后高通货膨胀率的因素是很多的,其中外债便是一个不可忽视的因素。一方面,1985年以后,外债的借入规模迅速扩大,拉动了国内配套资金的需求,加剧了改革后期的投资与消费的“双膨胀”;另一方面,在及时偿还到期外债的压力下,财政虽然通过压缩一些积累和消费挤出一定的资金用于偿债,但是积累和消费的压缩是有限度的,因而剩余的部分只好听凭财政赤字的增加,而财政赤字的增加必然加剧物价上

涨。在十年改革期间，偿债的低谷期为1983—1985年，而国家财政收支在这一期末，即1985年实现了唯一的一次年度盈余（为21.6亿元）；而1986年以后，随着偿债额的迅速增加，政府财政赤字有了大幅度的提高，其结果是加剧了社会供求的不平衡，推动了国内的通货膨胀。

（4）外债的借入和偿还在一定程度上加剧了我国国际收支不平衡的状况。在十年改革期间，我国出现了七年贸易逆差，一年贸易持平，两年小额贸易顺差。而为了弥补巨大的贸易逆差，并维持必要的外汇储备，国家不得不扩大国外借贷，这就为后来的还贷造成了更大的困难。1987年我国开始出现借新债偿还旧债的情况，虽然当时总额只有6.4亿美元，但这无疑是一个危险的信号。到1989年，我国当年的外债收支，几乎完全是以新债还旧债，而且数额相当大。这不仅加剧了国际收支的恶化，而且对国内经济发展带来全局性的消极影响。

总之，通过以上分析可以归纳出，在十年改革期间，我国外债可以说是前好后坏，前喜后忧，在1985年以前积极作用占主导地位，而在1985年以后消极作用则占主导地位。对此我们必须予以清醒的认识，从中吸取有益的教训，以便更好地发挥外债在促进国民经济发展方面的积极作用，避免其消极作用。

### 三、几点结论

前面阐述了外债作用的二重性，并分析了这一二重性在我国十年改革期间的具体表现情况，从中我们可以归纳出几点有益的结论：

（1）举债是国家有计划筹集社会主义建设资金的必要的补充手段，是国家调节财政经济运行的重要经济杠杆。对于这一根本性的前提，在债务实践中，我们必须正确把握，既要反对主要靠借债搞建设、过份夸大债务作用的作法，也要反对过去那种“既无内债，又无外债”的陈腐观念。而十年改革期间我们便在一定程度上过份夸大了债务的积极作用，结果酿成前面所述的严峻局面。

（2）遵循债务运行机制及其规律的内在要求，把握外债的“度”，谨慎地举债、用债、还债，以保证外债规模的适度性、结构的均衡性、使用方向的生产性和偿债责任的明确性。债务运行机制及其规律要求人们全面地分析和预测债务的成本、风险、效益的变化状况及其对借、用、还的制约关系，并在此基础上合理地安排债务规模、结构、投向以及偿债负担。

（3）适应国情的需要，建立起集中型外债管理体制。从当今世界各国债务实践来看，外债管理体制无非有三种形式：集中型管理体制、分级分层次管理体制、分散型管理体制。在这三种体制中，无论是从外债的性质还是从实践效果来看，对于承受能力弱且管理水平较差的发展中国家来说，选择集中型管理体制比较合适，我国自然也不能例外。这种集中型管理体制有利于保障国家对外债及时的、有力的、准确的宏观控制和管理，以促使外债正常运行，扬长避短。但是，十年改革期间，我国的外债体制是一种多头、分散式的管理体制。这种多头借债、多头管理的外债体制造成各管理主体各管一块，各自为战，各借债主体相互竞争，极不利于对外债实施有效的控制和管理，自然就难以避免对经济发展带来消极影响的严峻局面。

（4）坚持外债资金“有偿筹集、有偿使用”的原则，对外债资金实行统一的、严格的有偿转贷使用政策。这是提高外债资金使用效益，保证外债按时偿还乃至正常运行的重要措施。无论是内债，还是外债，都要坚持有偿使用，而且平均投资贷款利率必（下转第50页）

(3) 重视“进口替代”策略的推行，为今后的出口奠定基础。

应该清醒地看到，近几年来，我国大量引进的各种生产线一旦达产后，都不同程度地碰到备件国产化的问题，而机电企业从现有的能力和水平来看，经过一定的努力，在引进消化备件国产化方面是大有可为的，事实上这也是一种外向型，因为它能为国家节约大量的外汇。

(4) 银行应设立专项基金，支持机械制造业外向型经济的发展。

资金不足，特别是金融体制的配套改革没有同步，企业没有银行、财税作为强大后盾，外向型的发展是会受到很大的影响和制约的。以机电行业为例，目前我国的机电行业已初步配套成龙，机械加工能力较强，有较大的出口潜力，但在微电脑控制和液压技术方面与国际先进水平相比还存在较大的差距，如果能在这两个方面受到银行、财税的支持，进行有系统的技术改造和技术引进，取长补短，机电产品出口一定能有大幅度的增长。

(5) 成立机械工业技术经济信息中心，为发展外向型经济提供信息服务、外贸服务和技术指导。

这个中心可以由国家建立，也可由民间机构（如行业协会）筹办，但必须实行企业化经营，提供有偿服务，另外，中心亦可承担培养外向型专业人才的职能。

信息和技术是机械制造业朝外向型发展的强大两翼。从现有体制结构看，机械制造企业对国际市场的动态发展、用户需求、销售渠道等信息了解不多，造成与外商洽谈被动性大，报价缺乏依据，有一定的盲目性。由此可见，信息就是金钱、就是价值，成立经济信息中心为外向型企业提供服务 and 指导已迫在眉睫。

随着经济体制改革的进一步深化，机械制造企业如何朝外向型转化也日益显示其重要性。上述几点思考仅作为一种探索，为加快和形成机械制造企业的外向型格局而努力。

~~~~~  
(上接第13页) 须尽量高于或等于债务平均利息率，才能保证债务的及时偿还。在十年改革期间，我国外债虽然实行了有偿转贷使用政策，但是很不统一。这种极不统一的债务资金转贷政策，不利于正确评价使用债务资金的经济效益，不能正确体现国家对不同产业的鼓励 and 限制的政策。因此，我们必须以国家产业政策和投资政策为主要依据，实行严格的统一的有偿转贷使用政策。

(5) 国内各借债主体都必须在加强对国际金融市场的统计监测工作的基础上，学会运用规避风险损失的各种具体操作技术和手段，特别是掉期业务和期权交易业务。

(6) 努力增加出口创汇是外债正常运行的基本前提。很显然，出口创汇的稳定增长能够逐步提高我国的债务承受能力，并可以为我国扩大外债规模提供雄厚的外汇支持。

~~~~~  
(上接第40页) 钢产量也只有11万吨、煤产量仅3243万吨。但法国无产阶级在资本主义基本矛盾不断激化的条件下，已进行了人类历史上第一次无产阶级革命，还建立了巴黎公社。我国在1952年，钢产量已达135万吨，煤6649万吨、发电量73亿度。更何况新中国成立后经过40多年巨大发展的今天，我们已建立了比较完整的国民经济体系和工业体系，工农业生产总值，国民生产总值和国民收入从总量上看都已达到世界前列。

综上分析可见，社会主义制度建立所必须具备的物质条件同社会主义制度完善、巩固所应具备的物质基础，其含义是不同的；对我国生产力还比较落后的问题应作具体的历史的分析。绝不能藉口生产力水平比较低，否定我国走社会主义道路的必然性和社会主义制度的优越性。

①《马克思、恩格斯选集》第一卷，第81页。