# 论国债风险的法律控制

来源：网络 作者：夜色微凉 更新时间：2024-05-30

*论国债风险的法律控制 论国债风险的法律控制 论国债风险的法律控制 「摘要」无庸置疑，近年来国债的大规模发行对我国经济发展起到了巨大的推动作用。但同时，国债数量的攀升也导致了政府债务的增加，引发了国债风险。强化国债风险意识，健全国债风险防范...*

论国债风险的法律控制 论国债风险的法律控制 论国债风险的法律控制

「摘要」无庸置疑，近年来国债的大规模发行对我国经济发展起到了巨大的推动作用。但同时，国债数量的攀升也导致了政府债务的增加，引发了国债风险。强化国债风险意识，健全国债风险防范机制对促进经济的持续增长，保持社会环境的稳定具有突出的作用。

「关键词」国债风险 政府债务 法律控制「正文」

引言

1998年以来，为拉动国内需求，抵制亚洲金融危机的冲击，应付复杂的国内外经济环境，我国政府采取了以加大基础设施投入、扩大国内需求为主要内容的积极财政政策。在该政策指导下，我国国债发行数量不断攀升，在促进国民经济增长方面成效显著。近年来，随着西部大开发的升温和健全社会保障体系等需要，政府财政支出一时难以回缩，由于财政收入增长受到限制，从而形成赤字增加和国债大量发行的局面。明确我国当前面临的国债风险，探讨化解国债风险的方案对国民经济健康发展具有重要意义。

一 国债风险的基本含义

国债是国家公债的简称。在我国，国债是由财政部代表中央政府发行的以人民币支付的国家公债，包括具有实物券面的有纸国债和没有实物券面的记帐式国债。国债是国家为维持其存在和满足其履行公共只能需要，在有偿条件下筹集财政资金时候形成的政府债务 .[1]

准确认识国债风险，首先必须澄清一种误识，即认为由于政府拥有强制征税权和货币发行权，所以政府到期无法偿还债务的情况无论如何也不会发生从而否认国债风险的存在。这种看法完全将政府当作一个拥有独立利益的经济主体，而未认识到政府属于公共权力机构，承担着为公众谋福利的职责。对政府来说，风险是对社会公共福利造成损害的可能性，或者说是对整个社会经济发展造成损害的可能性。如果政府通过货币化融资和强制增加不合理税收来偿还债务，必定会损害各微观经济主体的利益，不利于社会经济的稳定发展。因此，在实行财政法治化、公共化的现代国家，国债风险的概念不可能不存在 .[2]

1994年《预算法》实施之后，我国财政只能通过举债而不能再通过货币化融资的方式来弥补财政赤字。因此，我们可以从动态和静态两个角度来定义国债风险 ：从动态来说，国债风险是指国家债务累积规模越来越大，占GDP的比重不断上升，给财政造成沉重的还本付息压力，从而对整个社会经济长期发展造成危害的可能性；从静态来说，国债风险是指某一年度内政府财政无法按既定规则筹得足够的资金来偿还到期的本息，丧失国家财政信用的可能性。静态的国债风险就是通常意义上的国债危机，但是，能够影响国民经济长期发展的动态意义上的国债风险显然也不能忽视。

二 国债风险法律控制的途径

在现代市场经济国家中，国债已成为各国政府不可缺少的宏观经济调控工具，如何控制国债风险也为各国所重视。控制国债风险的途径并非单一，其中，对国债风险的法律控制可谓最有效、最直接、也最符合建立在法治化基础上的现代财政理念的要求。

第一，制定《国债法》，建立起规范、完善、系统的国债发行、购买、流通体制。目前，我国国债发行、购买、流通并没有专门的法律制度加以规范，主要是遵循《预算法》的有关规定，而这对于整个国债法律体系的健全稍显不足。

首先，《预算法》在当今国债体系的地位要求我们必须严格遵守《预算法》，强化预算约束力。国债发行规模要严格按照有关法律进行测算和估计，真正体现出法治管理的视野和高度，沿着配合和服务于政府宏观经济政策的轨道进行，不能越轨。《预算法》实施以来，我国国债年初确定的发行额基本上是按“财政赤字＋本年本息支付”这个公式确定的。政府在预算年度中期多次增发国债是否严格贯彻了预算约束还颇值探讨。

其次，国债发行、购买、流通等诸多事宜，必须有专门的基本大法加以规范，对于现行《预算法》来说，要对国债进行全面而周密的调控，不光从理论上不可行，而且也是一种过重的负担，难以实现有效调控。完善的国债法体系的建立对于国债风险的控制将是一个根本性的保证。

第二，建立具有高流动性和安全性的国债市场，并加大中央银行公开市场操作的力度。

一般而言，国债市场问题比发行问题更为重要。一个具有较高安全性和流动性的国债市场，不仅便于确定新发国债的发行条件，而且能为其他筹资人发行债券建立成本标准。同时，它还有利于金融机构的资产负债管理，便于中央银行利用国债市场开展公开市场业务，强化财政支出管理，提高所筹资金的使用效益。这是从市场体制层面对国债风险进行防控的有效措施。

目前，中央银行虽已实行了公开市场操作，但力度仍小，尚难以对整个宏观经济产生很大的影响 .[6]今后，要加大公开市场操作的力度，须在以下两个难点有质的突破：一是以何种方式使中央银行持有大量的国债，同时又不会造成通货膨胀；二是调整和完善中央银行对商业银行的利率体系，使公开市场操作成为商业银行可从中央银行获取资金的最主要来源。中央银行在国债发行体系中的重要作用对于防范国债风险具有重要意义。

第三，在流通市场上，应当适度增加向金融机构发行国债的份额。我国的国债主要面向个人发行，其利率水平是参照银行存款利率确定的。这就决定了国债发行利率必须高于银行存款利率，而且其期限不能太长。在目前我国居民的投资渠道较少、居民储蓄倾向较高和城乡储蓄存款稳步增长的情况下，面向个人发债不失为一种稳健的做法。但是，由于面向个人发行债券发行期过长、发行成本过高、债券期限较短等问题，以及存在国债规模越来越大的实际情况，必须考虑向银行等金融机构多发行国债。这样不仅可以使国债期限品种多样化，而且能够降低国债发行成本和风险。

第五，规范国债用途，国债只能用于具有公共性的建设项目。首先，国债乃是取之于民的财政收入，在偿还时又是一笔巨大的财政支出。取之于民自然要用之于民，国债必须用于公共性项目上。其次，建设性项目具有直接的偿还债务的能力，可以在很大程度上降低财政借款的风险。在我国，建设性项目既包括公共预算中的公共投资项目，也包括国有资产经营预算中的赢利性投资项目。由于后者完全建立在市场竞争机制的基础上，风险太大，因此，为了实现国债用途的稳健，降低国债风险，必须规范国债用途，并进行程序上的审查监督手续。

第六，建立健全国债发行效益的考核体系，并积极探索宏观监测、预警指标体系。对财政风险进行测算，是对财政风险进行控制的有效方案；对国债发行建立效益考察，有利于提高国债发行的效率和业绩和提高财政支出的经济效益和社会效益。从中国现代化过程中经济转轨、宏观调控的客观需要和各国实践通例来看，建立一套监测、预警指标体系确有必要。但由于相关影响因素的多样性与差异性所造成的国债问题的复杂性，在迄今为止所得到的国际经验中，尚无一种相对成熟的关于国债风险的宏观监测、预警指标体系可供完全借鉴。大量资料显示，我国国债风险有被严重低估，至少是不准确、测算公布的可能性。因此，在法律上搭建一个指标体系框架对国债风险进行监控刻不容缓。

三 结 论

在我国财政赤字和国债规模扩大的同时，必须强化风险意识与防范机制，全面把握现实情况，精心和稳妥地把握赤字与举债的合理数量界限，正如中国企业高峰会议上所指出的，要十分重视国债和赤字规模问题，注重加强财政偿债能力和财政风险防范的研究，在国债规模总量扩张的同时，注意对国债结构进行适当的调整，以及短期举债与中长期可持续发展和深化改革的衔接，争取克服体制、结构等方面深层矛盾，争取财政经济良性循环的综合环境，这样才可能迎来国民经济的新一轮高速增长。

国债风险控制的核心和灵魂是：在国家能够掌握和控制风险的范围内，尽可能充分发挥国债手段的积极作用，促进经济的持续、稳定增长 .[7]从一个较长的历史时期考察，宏观经济保持稳定增长是一个国家提高偿债能力、控制和化解风险的重要物质基础。经济不发展，提高偿债能力便会成为无源之水。从较短时期看，为拉动经济增长，国债发行规模的扩张又势必会相应增大政府的偿债风险。因此，对国债风险的控制要正确把握和平衡潜在风险与经济增长之间的微妙关系，并从中积极寻找既能抑制风险又能促进经济发展的方法。

「注释」

2 这意味着各国只有国债风险程度大小之分，而非国债风险有无之分。后一种提法容易产生误导和混淆的弊端。

3 傅志华：《国家财政安全论》，人民出版社，2002年版，第173页。

5 魏陆：《开放经济下的财政政策风险研究》，上海财经大学出版社，2003年版，第253页。

6 何开发：《中国财政风险》，中国时代经济出版社，2002年版，第72页。

7 刘尚希：《财政风险及其防范问题研究》，经济科学出版社，2004年版，第125页。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn