



国家级重点学科财政学系列教材

公共债务

张海星 编著



 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



AGDS 星海楼 Q

国家级重点学科财政学系列教材

公共债务

张海星 编著

东北财经大学出版社

公共债务与公共财政理论

定价：35.00元 35.00元 170mm×240mm 1/32 11.5cm×8.5cm 11.5cm×8.5cm

东北财经大学出版社

公共债务与公共财政理论

定价：35.00元 35.00元 170mm×240mm 1/32 11.5cm×8.5cm 11.5cm×8.5cm

东北财经大学出版社

公共债务与公共财政理论

定价：35.00元 35.00元 170mm×240mm 1/32 11.5cm×8.5cm 11.5cm×8.5cm

东北财经大学出版社

公共债务与公共财政理论

定价：35.00元 35.00元 170mm×240mm 1/32 11.5cm×8.5cm 11.5cm×8.5cm

定价：35.00元 35.00元 170mm×240mm 1/32 11.5cm×8.5cm 11.5cm×8.5cm

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 张海星 2008

图书在版编目 (CIP) 数据

公共债务 / 张海星编著. —大连: 东北财经大学出版社, 2008. 11
(国家级重点学科财政学系列教材)
ISBN 978 - 7 - 81122 - 495 - 5

I. 公… II. 张… III. 公债 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV. F812.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 166079 号

东北财经大学出版社出版
(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)
总编室: (0411) 84710523
营销部: (0411) 84710711
网 址: <http://www.dufep.cn>
读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm 字数: 564 千字 印张: 23
2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑: 于印辉 王 斌 王 龙 责任校对: 贺 莉
封面设计: 张智波 版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 81122 - 495 - 5

定价: 32.00 元

国家级重点学科财政学系列教材

编审委员会

主 任

马国强 教授 博士 博士生导师

委 员

(以姓氏笔画为序)

孙 开	教授	博士	博士生导师
孙文学	教授	博士生导师	
吕 炜	教授	博士	博士生导师
刘明慧	教授	博士	硕士生导师
吴旭东	教授	博士	博士生导师
李松森	教授	博士	博士生导师
苑新丽	教授	博士	硕士生导师
寇铁军	教授	博士	博士生导师

序

2007年,东北财经大学的财政学(含税收学)学科被评为国家级重点学科。为反映已经取得的学科建设成果,构筑新的学科建设平台,启动新一轮学科建设工作,我们组织编写了这套“国家级重点学科财政学系列教材”。

一般而言,学科是学识的科目,是分门别类的知识体系。任何一个学科的建设,都包括创造知识和传承知识两个方面。创造知识属于科学研究问题。没有科学研究,形不成知识体系,就没有现在所说的学科。传承知识属于教学问题。没有教学,不能将知识一代一代地传承下去,已经形成的学科也会自然消亡。

教材建设是创造知识和传承知识的连接点,是科学研究和教学的结合部,因而是学科建设的重要内容。从知识创造或科学研究角度说,人们取得的研究成果通常有三个不同层次的表现形式:一是学术论文,主要用以表现作者本人的最新研究成果;二是专著,主要用于表现作者本人和由作者本人借鉴并经作者本人整理以与作者本人研究成果有机结合的其他作者的研究成果;三是教材,主要用于表现包括作者本人在内的国、内外学者的共同研究成果。从这个意义上说,教材是人类已有研究成果的最全面、最集中、最系统的表达方式,是科学研究水平高低的重要体现。

从教学角度说,教材是联系教师与学生的桥梁,是传承知识的主要载体,是教学活动的主要资源。没有教材,就无法组织教学活动。没有高水平的教材,就培养不出高水平的人才。

一部好的教材,至少应当具有以下三方面条件:

第一,正确处理教材与科学研究的关系。从内容方面说,教材要全面、准确地反映已有的研究成果。所称全面,是指不仅要反映本人的研究成果,而且要反映他人的研究成果;不仅要反映国内学者的研究成果,而且要反映国外学者的研究成果。所称准确,是指要对各种研究成果进行甄别、鉴定,实现去伪存真和去粗取精。从形式方面说,教材要对已有的研究成果进行加工整理,使之形成一个严密的逻辑体系。

第二,正确处理教材与教学的关系。教材的立项与编写,必须符合人才培养的目标与规格,符合传授知识、培养能力、提高素质的总要求。不同的学校,人才培养的目标与规格不同,传授知识、培养能力、提高素质的要求不同,编写的教材也应当不同。

第三,适应培养中国特色社会主义事业接班人和建设者的需要。

目前,国内高等学校的教材大致有以下几个来源:一是,引进外国的原版教材。这种做法的前提是:国外教材较好地处理了教材与科学研究及教材与教学的关系,适应培养中国特色社会主义事业建设者和接班人的需要。二是,教育行政部门统一组织的统编教材或规划教材。这种做法的前提是:所编写的统编教材或规划教材适应各高等学校人才培养的目标与规格。三是,高等学校的自编教材。这种做法的前提是:本校的科学研究水平和教学水平达到了国内一流水平。

我们这套教材是一套自编教材。之所以采取自编教材的形式,主要是因为:在财政学

（含税收学）领域，国外的原版教材并不适应我们的需要，教育行政部门组织的规划教材并不都符合我们的人才培养目标与规格。同时，在财政学（含税收学）领域，我们有一支较强的师资队伍，可以编写出国内一流的教材来。

为了保证教材质量，我们成立了教材编审委员会，建立了严格的审稿制度。教材的编写提纲，由编审委员会集体审定。教材的初稿，由指定专家审定。我们希望，这次出版的教材均能达到理想的标准。

马国强

2008年3月

前言

在市场经济中，公共债务是一个引人注目的经济问题。公债的运作和管理既与政府财政收支、社会收入分配密切相关，也在很大程度上决定着宏观经济的运行和稳定。《公共债务》作为财政学科的专业教材，有其编写的必要性：一方面，公债实践的发展，亟需建立一套完整的公债理论加以指导，以便更好地加强政府债务管理，提高债务资金使用效益，促进经济发展；另一方面，公债本身有其完整的理论体系，财政学已无法囊括其丰富的内涵，需要独立编写公债教材。同时，国内外对公债理论和实践的研究，也为编写公债教材提供了可能。

本书以社会主义市场经济为背景，融合国内外研究成果，立足于中国国债改革的现实基础，本着理论联系实际的原则，力求比较全面、系统地阐述公债的基本理论、基本知识及有关的制度和政策，并努力反映和概括中国公共债务改革的发展变化和实践经验。在本书写作中，作者既努力反映这一领域最新的研究进展，同时又尽量采用了学术界较为公认或一致的主流观点，力争做到在吸收以往教材优点的基础上与国际接轨，使本书具有一定的前沿性和启发性。

全书共设3篇14章：上篇，公共债务总论（3章），包括公债及其基本特征、公债的产生与发展、公债的政策功能与经济效应。中篇，公共债务制度（9章），包括公债的种类，国债的发行、流通、偿还及规模，地方公债，国外公债，政府或有债务，公债评级。下篇，公共债务政策与管理（2章），包括国债政策和公债管理。

全书由张海星教授负责总纂，并由教材编审委员会审定。

本书作为国家级重点学科财政学系列教材之一，适用于财经类大学本、专科学生，并可作为从事财政、金融、证券投资工作的同志的参考书。

在本书的编写过程中，参考并吸收了国内外有关财政、国债、金融、证券等方面的教材、专著及论文等资料，在此，向这些成果的创造者表示衷心感谢。

限于作者理论水平和实践经验，书中难免有疏漏或错误之处，恳请批评指正。

编者

2008年9月

目录

上篇 公共债务总论

第一章 公债及其基本特征	1
第一节 公共债务的界定	1
第二节 公债的基本特征	5
□ 本章小结	8
□ 复习思考题	8
第二章 公债的产生与发展	10
第一节 公债的产生	10
第二节 公债的历史发展	11
第三节 公债理论的演进	21
□ 本章小结	31
□ 复习思考题	32
第三章 公债的政策功能与经济效应	33
第一节 李嘉图等价定理	33
第二节 公债的政策功能	35
第三节 公债的经济效应	38
□ 本章小结	41
□ 复习思考题	41

中篇 公共债务制度

第四章 公债的种类	42
第一节 公债的分类	42
第二节 可上市公债	47
第三节 不可上市公债	55
第四节 中国国债种类	59
□ 本章小结	65
□ 复习思考题	66
第五章 国债的发行	67
第一节 国债发行的条件	67
第二节 国债发行的方式	76
第三节 国债发行的时间模式与固定发行表	88
第四节 国债发行市场	92

第五节 改革开放以来中国国债的发行	94
□ 本章小结	104
□ 复习思考题	105
第六章 国债的流通	107
第一节 国债流通市场概述	107
第二节 国债现货交易	112
第三节 国债期货交易	128
第四节 国债回购交易	142
第五节 国债期权交易	152
第六节 国债投资基金	158
第七节 国债的托管清算体系	162
第八节 中国国债流通市场	166
□ 本章小结	170
□ 复习思考题	172
第七章 国债的偿还	174
第一节 国债偿还方式	174
第二节 国债偿还的资金来源	177
第三节 国债的调换与整理	182
第四节 中国国债的偿还制度	186
□ 本章小结	191
□ 复习思考题	192
第八章 国债规模	193
第一节 国债的负担与限度	193
第二节 国债限度的确定	196
第三节 衡量国债规模的指标体系	198
第四节 中国国债规模	203
□ 本章小结	208
□ 复习思考题	208
第九章 地方公债	210
第一节 地方政府负债的理论分析	210
第二节 西方发达国家的地方公债制度	214
第三节 中国地方公债	224
□ 本章小结	229
□ 复习思考题	230
第十章 国外公债	231
第一节 国外公债概述	231
第二节 国外公债的规模	236
第三节 国外公债的结构	240
第四节 中国的国外公债	251
□ 本章小结	256

□ 复习思考题	257
第十一章 政府或有债务	259
第一节 政府或有债务概述	259
第二节 政府或有债务的特征	265
第三节 政府或有债务的形成机制	267
第四节 中国政府或有债务	272
□ 本章小结	285
□ 复习思考题	286
第十二章 公债评级	287
第一节 公债评级概述	287
第二节 公债评级机构	290
第三节 公债评级制度	293
□ 本章小结	300
□ 复习思考题	300
下篇 公共债务政策与管理	
第十三章 国债政策	302
第一节 国债政策概述	302
第二节 国债政策的传导机制	305
第三节 国债政策与财政、货币政策的协调配合	309
第四节 中国国债政策实践	314
□ 本章小结	320
□ 复习思考题	320
第十四章 公债管理	322
第一节 公债管理概述	322
第二节 公债管理的内容	326
第三节 公债管理体制	333
第四节 中国的国债管理	336
□ 本章小结	343
□ 复习思考题	343
附录 新中国成立以来中国国债统计资料	344
主要参考文献	354

上篇 公共债务总论

第一章

公债及其基本特征

第一节 公共债务的界定

一、由债的含义说起

债是人类社会生活中一种常见的经济现象。从个人、企业到政府，从农村到城市，从生产到消费，处处都有债的踪迹。那么，什么是债呢？所谓债，简单来说，就是一方欠另一方的钱或物。^①从经济学和法学的角度讲，债是按照合同的约定或法律的规定，在当事人之间所形成的特定的权利和义务关系^②。一般来说，“债”这一经济范畴，是由债的主体、内容和客体三个要素所构成的。债的主体是指发生债权、债务关系的当事人，即债权人和债务人。享有权利的人，称为债权人；负有义务的人，称为债务人。债的主体可以是自然人，也可以是法人。债的内容是指债的主体所享有的权利和所承担的义务，即债权和债务。其中，债权人所享有的要求债务人履行义务的权力，就是债权；债务人按照合同的约定或法律的规定应该满足该项要求的义务，就是债务。债的客体则是指债权和债务共同指向的对象，也就是债的发生根据，如借款合同、契约、债券等。

二、国内外学者对公债的释义

（一）国外学者的公债概念

公债，在国外用英文表示为“public debt”，意指公共债务，即一国政府的债务（government debt）。国外学者根据他们对公债概念的理解和各国政权级次，区分为各级政府的公债。例如，美国公债被区分为联邦政府公债、州政府公债和地方政府公债。并且，

^① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室：《现代汉语词典》，1436页，北京，商务印书馆，1983。

^② 夏锦良：《公债经济学》，1页，北京，中国财政经济出版社，1991。

他们把中央政府的债务称为国债，把地方政府的债务称为地方债；同时，把政府对外欠债称为外债（external debt），把政府对内欠债称为内债（internal debt）。根据他们的理解，公债（public debt）与国债（national debt）是两个范围不同的概念，公债包括中央政府的债务和地方政府的债务，而国债专指中央政府的债务。

（二）中国辞书和国内学者对公债的界定

根据中国经济类有关辞书解释，“公债”是指国家举借的债，包括内债和外债。内债，亦称“国内公债”，是指国家在国内发行的公债。外债，是指国家向国外举借的债，包括在国外发行或推销的公债和借自外国政府、经济组织或私人的债^①。按债务主体，公债又区分为国家公债和地方公债。国家公债，简称“国债”，即“公债”。有时为区别于地方政府所发行的公债，只称中央政府发行的公债为“国家公债”^②。地方公债，是指地方政府发行的公债^③。

目前可以从各类经济文献查到的有关公债的定义，大体有这样几种：

- （1）公债是国家举借的债，包括内债和外债。
- （2）公债是政府依据国家信用，向人民或其他国家取得的一种债务。
- （3）公债就是政府借债的收入，也是政府的信用收入。
- （4）公债是政府部门筹集、取得财政收入的一种有偿形式。
- （5）公债就是国家举借的债。国家以信用方式吸收社会资金，以满足财政用款的需要。公债的债务人是国家的中央政府。
- （6）公债是弥补财政赤字的重要手段。

总体看来，上述各种定义都是从某一角度或某一侧面来归结公债的特点。由于中国长期实行统一的预算管理体制，国家预算包括中央预算和地方预算，公债收支全部纳入国家预算。而且，新中国成立以来只在20世纪50年代和60年代初发行过地方公债，从80年代开始举借的公债又限于中央政府的债务。所以，很容易将公债、国家公债、国债三个概念等同起来。另外，辞书将“国内公债”与“内债”视同一致。有些学术著作和教科书，还将公债局限于国内公债的范围。从严格意义上说，这些都是不够准确的。

三、公债的概念与说明

（一）给公债下一个定义

公债，亦称公共债务，是一国政府举借的债。具体讲，它是政府为了满足实现其职能对资金的需要，按照合同的约定或法律的规定，从国内外筹集资金所形成的特定的权利和义务关系。

在这里，作为债务人的本国政府，负有按期如数偿还债务的义务，而作为债权人的外国政府，国际金融组织，国内外企业、银行及非银行金融机构等，享有要求本国政府如期偿债的权利，两者共同构成债的内容。公债的客体主要有借款合同和公债券两种，前者是按照一定的程序，由借贷双方共同签订的契约性借款协议，如中国向世界银行、国际金融组织、外国政府的借款协议等；后者是由债务人（政府）发行的载明各种发行条件的有价证券，如中国20世纪50年代发行的人民胜利折实公债、国家经济建设公债，1980年以来发行的国库券、保值公债、财政债券等。

① 许毅、沈经农：《经济学大辞典·财政卷》，233～234页，上海，上海辞书出版社，1987。

② 辞海编辑委员会：《辞海·经济分册》，432页，上海，上海辞书出版社，1980。

③ 辞海编辑委员会：《辞海·经济分册》，432页，上海，上海辞书出版社，1980。

要建立既反映中国特点,又适应国际一般性的公债概念体系,必须明确下列几点:

第一,公债仅限于各级政府的债务,非政府债务不属于公债。

第二,从发行主体看,公债包括中央政府的债务(中央债)和地方政府的债务(地方债),其中,前者又称为国债。

第三,从发行地域看,公债包括国内公债和国外公债,但不能简单地将国内公债等同于内债,将国外公债等同于外债。因为内债既包括各级政府在国内举借的国内公债,还包括金融债(如银行吸收存款和发行的金融债券)和企业债等,内债范围大于国内公债,国内公债只是内债的一部分。同理,外债除了政府对外举借的国外公债之外,尚有非政府性对外负债(如企业对外负债)。

第四,政府准公债(隐性及或有债务)不是严格意义上的公债,但在一定条件下,它会转化为真正的公债,进而影响到政府的财政收支,乃至影响到政府信誉。因此,在实践中通常将准公债纳入政府公债管理的范围,在理论上也应将准公债视为公债体系的一个附属概念加以研究。

根据以上所述,从概念上对公债作如下划分,如图1—1所示。^①

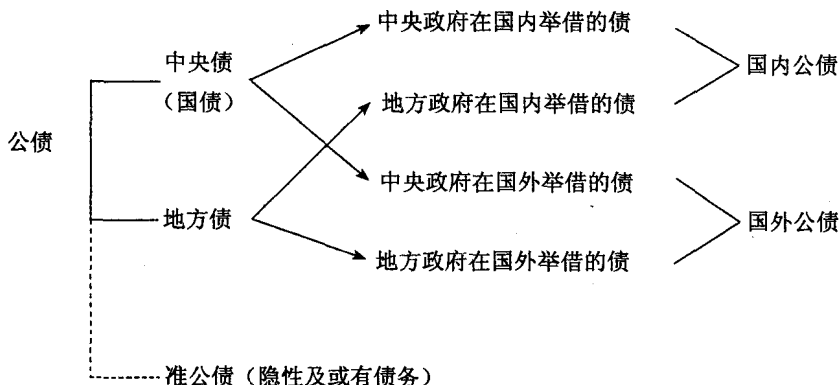


图1—1 公债的划分

(二) 进一步的阐释

1. 公债与私债

在现实的经济社会生活中,除了政府部门要通过举债的办法筹集、取得一部分收入外,企业和居民也是可以举债的。企业和居民举借的债务,通常称之为私人债务,简称私债(private debt)。不过,一般而言,通过比较规范的办法举借私债的,主要是具有特定组织形式的企业部门,它们发行的债券也被称为企业债券。为了更充分地认识和把握政府债务,有必要将其同私人债务(特别是企业债务)进行一下比较。公债与私债虽然都遵循信用的基本原则,但却存在着明显的差异^②:

一是债务成立的基础不同。公债债务关系的成立,既有经济因素,也有政治因素。从前一方面来说,公债的发行要建立在物质利益诱导、保证认购者获得一定经济收益的基础上;从后一方面来说,认购者爱国热情和政治觉悟也往往是促成其认购公债的重要因素。而且,在某些特定条件下(如战争时期),后一方面因素往往对公债的发行

^① 本图在夏锦良主编的《公债经济学》(第一版,8页,北京,中国财政经济出版社,1991)的基础上进行了补充。

^② 高培勇、宋永明:《公共债务管理》,11页,北京,经济科学出版社,2004。

起到相当大的支撑作用。私债债务关系的成立，一般只能依赖于经济因素，只能以认购者的投资愿望和牟利心理作为认购私债的动力。如若依赖经济之外的其他因素，私债债务关系很难成立。

二是债务主体不同。公债的债务人为政府，政府所具有的特殊地位决定了公债具有一定的特殊性。公债的利率高低、期限种类、偿还办法等发行条件，一般可由政府加以决定（不排除市场行情因素的影响）。甚至，公债能否按期偿还，也要听凭政府的信用而定。私债的债务人为企业和居民。企业债券也好，居民债据也罢，其利率的高低、期限的种类以及偿还的办法等，完全听凭市场供求决定。如果债务人在偿还时违反原定的契约，将会受到法律制裁。

三是债务的流动性不同。公债的债务人是政府，政府的情况又为认购者广为周知，所以公债债券可在金融市场上顺利地买卖成交，认购者一般无须审查债务人的信用状况，流动性程度较高。私债的债务主体则是企业和居民，即便是信誉卓著的大企业，其信用状况相对鲜为人知，所以私债债券的买卖成交，认购者必须审查债务人的资信状况，流动性程度相对较低。

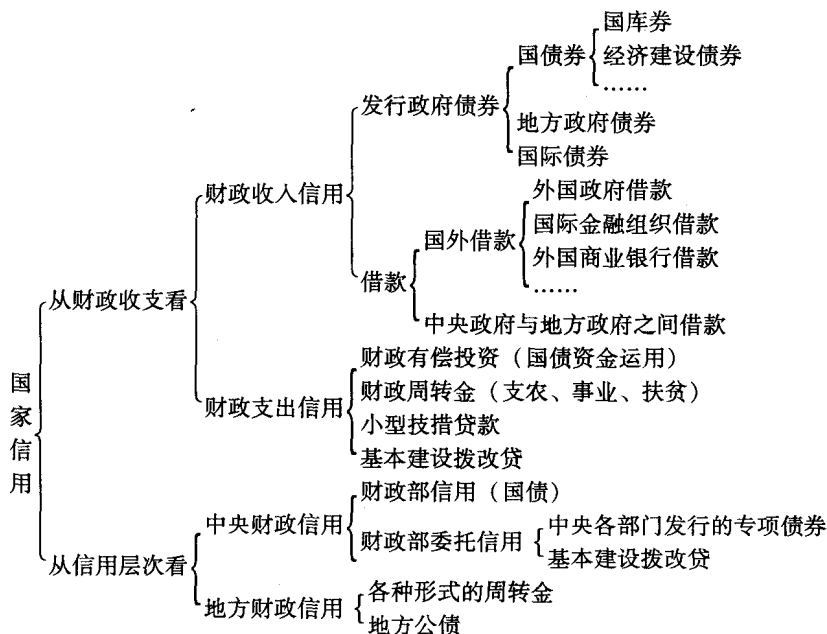
四是借债担保不同。公债信用所依托的是国家的主权和资源，政府可在不提供任何担保品的条件下举债。即使公债也有不能按期还本付息的情形，但只要国家存在，债权人一般总是可以收回其应得收益。私债信用所依托的是私人的财产或收入，企业和居民举债，必须以其财产或收入为担保品；而且，其财产价值或收入状况的变动，亦会对其债务产生影响。所以，在私债存在期间，债权人常常须关注债务人担保品价值的变动情况，以随时对其投资行为作出相应调整。

五是债务存续期限不同。私债的债务人或是法人，或是自然人。且不说自然人的寿命相对有限，即便是法人，其存在的期间亦决定于其生产经营的状况。市场中的风险使任何企业都存在着破产的可能性。因而，私债的期限较短，一般为几年、十几年。国家的生命则远较自然人或法人长久，即便发生政权更迭，通常也会保证债券按期偿付，因而公债的期限相对较长，可长达几十年，甚至还有永不偿还本金的“永久公债”。

2. 公债与国家信用

国家信用，也称财政信用，是以政府（中央和地方）为主体，按照信用原则筹集和运用财政资金的一种再分配形式。它包括两方面的内容：一是国家运用信用的手段筹集资金，如发行国库券、地方政府债券、财政统借统还外债等；二是国家运用信用手段使用资金，如以有偿的方式安排的某些财政支出。在这里，国家起主导作用：举债时，国家作为债务人与国内外债权人发生信用关系；提供信用时，国家又作为债权人贷放资金，支持经济建设事业的发展。

随着中国商品经济的发展和财政改革的不断深入，国家信用的范围也在不断扩大。一方面在不同时期或不同的经济环境下出现了不同类型的公债，而且公债的形式在一步步变革和发展；另一方面公债以外的国家信用也在逐步增加，呈现出日益多样化的趋势。目前，中国国家信用已从以公债为主的收入信用，发展到有偿投资的支出信用；从国家发行债券筹集资金，发展到地方政府开办投资公司。因此，国家信用的观念也有个更新和发展问题。我们不能把公债等同于国家信用，也不能把国家信用仅仅看做筹集资金的手段，而应当把它看成是财政的特殊分配范畴。据此，中国现阶段国家信用的形式和分配渠道如图1—2所示。



第二节 公债的基本特征

一、公债与财政的比较特征

（一）自愿性

所谓自愿性，是指公债的发行或认购建立在认购者自愿承受的基础上。认购者买与不买或购买多少，完全听凭认购者的意愿而定。

这一形式特征使债务收入与其他财政收入形式明显区别开来。例如，税收的课征是以政府的政治权力为依托，政府课税就要以国家法律、法令的形式加以规定，并依法强制课征。任何居民和企业都必须依法纳税，否则就要受到法律的制裁。因而税收的形式特征之一，就是它的强制性。国有资产收益是以政府的资产所有权为依托，作为国有资产所有者的代表，自然可以从国有企业那里获得投资利润、租金、股息（红利）、资金占用费。任何国有企业都有义务依照有关规定按时、足额地上缴国有资产收益。因而国有资产收益的形式特征之一，也可说是“半强制性”的。公债的发行则是以政府的信用为依托，政府发行公债就要以借贷双方自愿互利为基础，按一定条件与公债认购者结成债权债务关系。任何居民和企业由于都具有各自独立的经济利益，政府不可能也不应该强制他们认购公债，而只能由其自主决定认购与否或认购多少。因而公债的形式特征之一，便是它的自愿性^①。

^① 这里并不排除政府在某些特殊条件下也曾实行过对公债加以派购的做法。但是，那只是解决暂时财政困难的一种权宜之计。并且，具有派购性质的公债亦不是完全意义上的公债。人们对派购性质的公债，往往是视同税收的。

（二）有偿性

所谓有偿性，是指通过发行公债筹集的财政收入，政府必须作为债务而按期偿还。除此之外，还要按事先规定的条件向认购者支付一定数额的暂时让渡资金使用权的报酬，即利息。

相比之下，通过课征税收取得的财政收入，政府既不需要偿还，也不需要向纳税人付出任何代价。所谓赋税，就是国家不付任何报酬而向居民和企业取得东西。因而税收的形式特征之一，就是它的无偿性。通过向国有企业收取国有资产收益取得的财政收入，政府亦无须承担偿还义务，而完全归国家所有，更无须向国有企业支付任何代价。当然，这并不排除政府可通过向国有企业拨付投资的形式而将一部分财政收入再分配给国有企业，但这种再分配（或称部分返还）与其上缴的利润之间并无直接的联系。因而国有资产收益的形式特征之一，亦可归结为“半无偿性”。公债的发行既是政府作为债务人以偿还和付息为条件，而向公债认购者借取资金的暂时使用权，政府与认购者之间必然具有直接的返还关系。举债之后当然要到期偿还，并且要依事先约定加付利息。因而公债的形式特征之一，便是它的有偿性。

（三）灵活性

所谓灵活性，是指公债发行与否以及发行多少，一般完全由政府根据财政收支的余缺状况灵活加以确定，而非通过法律形式预先规定。

这种灵活性，是公债所具有的一个突出特征。税收是按照国家法律（主要指税法）规定的标准课征的。即在课税之前，就要通过法律形式预先规定课征对象与课征数额之间的数量比例。这个数量比例一旦确定，不经立法机关批准便不能随意改变。只要纳税人取得了应纳税的收入或发生了应纳税的行为，就必须按照法律规定的固定数量比例纳税，而不管当时的政府财政状况怎样。因而税收的形式特征之一，就是它的固定性。国有资产收益虽然要随国有企业的盈亏状况而会在数额上有所变动，但一般说来，国有企业上缴国有资产收益，总要依据一个大体稳定的比例进行。即使其绝对额在不同时期可能不一样，但其相对额（上缴比例）在一定时期内常常是稳定的，因而在某种程度上也可说具有比较固定的特征。公债的发行则完全不同，其发行与否或发行多少，并没有一个较为固定的国家法律规定，而基本上由政府根据财政收支的余缺状况灵活加以确定。也就是说，它既不具有发行时间上的连续性，也不具有发行数额上的相对固定性，而是何时需要，何时发行；需要多少，发行多少^①。因而公债的形式特征之一，便是它的灵活性。进一步说，也正是这一重要的形式特征，使得它能与其他财政收入形式互相配合，互相补充，从而成为政府不可或缺的财政收入形式。

政府债务的上述三个特征是密切联系着的。公债的自愿性，决定了公债的有偿性。因为如果是无偿的话，就谈不到自愿认购。公债的自愿性和有偿性，又决定和要求发行上的灵活性。否则，如果政府可以按照固定的数额，每年连续不断地发行公债，而不管客观经济条件及财政收支状况如何，那么，其结果或是一部分公债推销不掉而须派购，或是通过举债筹集的资金处于闲置，不能发挥应有的效益，政府也可能因此无力偿付本息，甚至可能出现公债发行额远不能满足财政需要量的窘迫情况。所以，公债是自愿性、有偿性和灵活性的统一，缺一不可。只有同时具备这三个特征才能构成公债。否则，便不能算是真正

* ① 其可能的限制条件是：政府不能超越客观经济条件而随意确定公债发行数额。立法机关也往往会根据政府的负担能力而规定一个“负债”的最高限额。

意义上的公债。

二、公债与信用的比较特征

信用是以偿还和付息为基本特征的借贷行为。具体来说,就是商品和货币的所有者把商品和货币让渡给需要者(即借者),并约定一定时间由借者还本付息的行为。随着商品经济的发展,信用也在发展,其种类不断增多,作用范围不断扩大。由于提供信用和接受信用(即债权和债务)的承担者不同,提供信用的方式不同,形成了不同的信用形式。其主要包括:(1)商业信用。它是企业之间进行商品交易时,以延期支付或预付形式提供的信用。商业信用的具体方式很多,如赊销商品、委托代销、分期付款、预付定金、预付货款及补偿贸易等,归纳起来主要是赊销和预付两大类。(2)银行信用。它是银行及其他金融机构以货币形式,通过存款、贷款等业务活动提供的信用。银行信用是商业信用发展到一定水平时产生的,它的产生标志着一个国家信用制度的发展和完善。(3)国家信用。(4)消费信用。它是指企业、银行和其他金融机构向消费者个人提供的,用于生活消费目的的信用。消费信用有两种基本方式:分期付款和消费信贷。消费信用与商业信用、银行信用并无本质区别,只是授信对象和授信目的有所不同。从授信对象来看,消费信用的债务人是消费者,即使用生活资料的个人与家庭。从信用目的来看,都是为了满足和扩大消费者对消费资料的需求。除了上述四种信用形式之外,随着商品经济的发展,保险信用、租赁信用、民间信用等也日益发挥其作用。其中,国家信用作为信用体系的一种重要形式和财政分配的一个重要方面在世界各国的政治经济生活中扮演着越来越重要的角色。

如前所述,公债是国家信用的一个重要方面。在信用体系中,最重要的是商业信用和银行信用,下面我们就比较一下公债与这两种信用形式的异同点。从相同的方面看,一是它们同属于信用范畴,都具备信用的基本特征,即以偿还为条件的价值单方面的让渡;二是不同的信用形式有时可以互相交叉。比如,财政向银行举借债务,实际上也等于银行向财政贷款。在这种情况下,这一借贷关系既可以视作国家信用的运用,也可以认为是银行信用的操作。在这里,国家信用与银行信用直接联结起来。从公债与银行信用、商业信用的区别来看,公债具有以下特点:

(一) 国家主体性

国家信用是以政府为债务人发生的信用关系,公债的发行权和资金支配权都掌握在政府手里,政府处于信用关系的主导方面,债权人(公债认购者)只是这种信用关系的承受者。银行信用则是以银行为信用的中介人发生的信用关系,银行是以存款人的资金发放贷款(这并不排除银行本身需要有一定的自有资金),把存→贷之间的信用关系变为存→银行,银行→贷两种信用形式,加之银行储蓄存取自由,存多存少,取多取少,完全由存款人决定,因而银行作为信用中介人仅起桥梁或中介作用。

(二) 政策性

国家信用以实现国家的宏观经济目标为主要目标,而不以营利为主要目的,表现出鲜明的政策性:一是贯彻国家产业政策,着重考虑投资的宏观效益和长期效益,为加强基础产业、“瓶颈”行业和社会基础设施不惜承担低利、无利以至风险投资;二是贯彻国家收入分配政策,侧重扶持“老、少、边、穷”地区以及困难的企业和个人,使它们尽快脱贫致富。银行是以营利为主要目的的企业,其信用活动具有鲜明的商业性,它着重考虑投资项目的微观效益、近期效益,贷款重点投向经济发达地区以及效益好、还款能力强的企