

# 国债转贷

GUOZHAI ZHUANDAI

张宏安 编著

中国财政经济出版社

# 国债转贷

张宏安 编著

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

国债转贷/张宏安编著.—北京:中国财政经济出版社,2002.6

ISBN 7-5005-5873-2

I.国... II.张... III.公债-资金管理-中国  
IV.F812.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 044938 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfph@cec.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:88190406 财经书店电话:64033436

江苏南洋印务集团印刷

850×1168 毫米 32 开 印张:13.375

字数:316 千字 印数:1-3500 册

2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月第 1 次印刷

定价:28.00 元

ISBN 7-5005-5873-2/F·5160

(图书出现印装问题,本社负责调换)

# 前言

---

面对亚洲金融危机和国内市场有效需求不足等极其复杂的经济环境，我国从1998年开始实施了积极财政政策，财政这一重要的宏观调控手段被推上了历史舞台。作为积极财政政策的产物和重要组成部分，国债转贷应运而生，不仅伴随着积极财政政策实施的全过程，其后续工作势必将在积极财政政策之后延续相当长的时间。

国债转贷资金有着与其他财政资金、银行信贷资金不同的性质和作用，在资金的使用和管理方面有许多新的特殊要求。除了现行的各种规章制度以外，国务院有关部门还专门为之设计出台了一系列新的规章制度。经过多年来的不断补充、修订和完善，整个制度框架已日臻成熟，为加强国债转贷资金管理提供了比较系统的政策依据。笔者积全过程、全方位参与国债投资操作、参与国债转贷资金管理制度设计和执行的体会和思考，将各种政策规定加以条理，并对重

点、难点问题进行背景介绍和实证分析，对涉及的热点理论问题进行探讨，并吸收了有关领导和专家学者的观点和研究成果，遂编成《国债转贷》一书。目的在于为财政部门中的预算、经济建设、国库等单位，以及各级政府、项目主管部门和建设单位，全面、系统、准确地了解和掌握国债转贷资金管理的政策、法规、制度、程序和操作要求提供帮助和便利，为关心和研究积极财政政策及国债转贷工作的各界人士提供参考。

本书以国债转贷资金流程为主线，共分概论、法律基础、预算管理、转贷协议、资金拨付、还本付息、监督与检查、债务风险防范与控制八章，另有一个分类的政策法规附录。由于国债转贷资金管理内容繁多，在编写方法上力求做到内容完整、概念准确、资料翔实、通俗易懂，使之具有较强的实用性、操作性和一定的研究价值。

诗云：“嚶其鸣矣，求其友声。”由于水平有限，书中难免有不足或错误之外，敬请读者不吝批评指正。

编 者

2002年5月于北京

# 目 录

## 第一章 概论

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 第一节 财政政策一般 .....         | 1  |
| 第二节 我国财政政策的历史回顾 .....    | 7  |
| 第三节 积极财政政策的背景分析 .....    | 15 |
| 第四节 政策工具选择：国债投资担大任 ..... | 24 |
| 第五节 国债投资简介 .....         | 32 |

## 第二章 法律基础

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 第一节 政府债务的有关基本法律规范 ..... | 41 |
| 第二节 相关预算法案简介 .....      | 46 |
| 第三节 体制基础的有关规定 .....     | 63 |
| 第四节 转贷协议的法律性质 .....     | 66 |

## 第三章 预算管理

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第一节 国债管理简介 .....    | 68 |
| 第二节 投资计划与预算指标 ..... | 76 |
| 第三节 预算科目与资金管理 ..... | 77 |
| 第四节 总预算会计核算 .....   | 79 |
| 第五节 财政决算 .....      | 83 |

## 第四章 转贷协议

|                 |    |
|-----------------|----|
| 第一节 权利与义务 ..... | 86 |
| 第二节 地区政策 .....  | 88 |
| 第三节 期限 .....    | 95 |

---

|     |                        |     |
|-----|------------------------|-----|
| 第四节 | 本金与利率 .....            | 98  |
| 第五节 | 违约责任 .....             | 100 |
| 第六节 | 协议条款的变更 .....          | 104 |
| 第七节 | 转贷协议的签订 .....          | 105 |
| 第五章 | 资金拨付                   |     |
| 第一节 | 拨付原则 .....             | 109 |
| 第二节 | 资金流程 .....             | 114 |
| 第三节 | 转贷资金专户 .....           | 115 |
| 第四节 | 拨付计划 .....             | 116 |
| 第六章 | 还本付息                   |     |
| 第一节 | 均衡偿还本金 .....           | 119 |
| 第二节 | 利息计付 .....             | 121 |
| 第三节 | 提前还款 .....             | 125 |
| 第四节 | 转贷改补助的利息处理 .....       | 127 |
| 第五节 | 逾期资金的罚息 .....          | 129 |
| 第六节 | 决算扣款 .....             | 133 |
| 第七节 | 关于集中还本付息模式的探讨 .....    | 136 |
| 第七章 | 监督与检查                  |     |
| 第一节 | 财政监督的一般要求 .....        | 141 |
| 第二节 | 加大国债资金监督检查力度的必要性 ..... | 148 |
| 第三节 | 国债资金监督检查的主体及职责 .....   | 149 |
| 第四节 | 国债资金监督检查的重点 .....      | 151 |
| 第五节 | 违规违纪问题的处理 .....        | 154 |
| 第八章 | 债务风险控制与防范              |     |
| 第一节 | 投资风险与控制 .....          | 157 |
| 第二节 | 偿债风险与控制 .....          | 168 |
| 第三节 | 地方政府债务的综合研究 .....      | 174 |

## 附录：相关法规制度

### 一、预算法案类

#### (一) 1998年预算调整法案

|                                                         |     |
|---------------------------------------------------------|-----|
| 国务院关于提请审议财政部增发国债用于加快基础设施建设和1998年中央财政预算调整方案(草案)的议案 ..... | 181 |
|---------------------------------------------------------|-----|

|                                                     |     |
|-----------------------------------------------------|-----|
| 关于提请审议增发国债用于加快基础设施建设和1998年中央财政预算调整方案(草案)议案的说明 ..... | 184 |
|-----------------------------------------------------|-----|

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 全国人民代表大会财政经济委员会关于《国务院关于提请审议财政部增发国债用于加快基础设施建设和1998年中央财政预算调整方案(草案)的议案》的审查报告 ..... | 188 |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| 第九届全国人民代表大会常务委员会关于批准国务院增发1998年国债和调整中央财政预算方案的决议 ... | 191 |
|----------------------------------------------------|-----|

#### (二) 1999年预算法案

|                                            |     |
|--------------------------------------------|-----|
| 关于1998年中央和地方预算执行情况及1999年中央和地方预算草案的报告 ..... | 193 |
|--------------------------------------------|-----|

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| 第九届全国人民代表大会财政经济委员会关于1998年中央和地方预算执行情况及1999年中央和地方预算草案的审查报告 ..... | 206 |
|----------------------------------------------------------------|-----|

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| 第九届全国人民代表大会第二次会议关于1998年中央和地方预算执行情况及1999年中央和地方预算的决议 ..... | 210 |
|----------------------------------------------------------|-----|

#### (三) 1999年预算调整法案

|                                                     |     |
|-----------------------------------------------------|-----|
| 关于提请审议增发国债用于增加固定资产投资和1999年中央财政预算调整方案(草案)议案的说明 ..... | 212 |
|-----------------------------------------------------|-----|



|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 全国人大财政经济委员会关于《国务院关于提请审议财政部增发国债用于增加固定资产投资和1999年中央财政预算调整方案(草案)的议案》的审查报告<br>.....      | 218 |
| 第九届全国人民代表大会常务委员会关于批准增发国债和1999年中央财政预算调整方案的决议 .....                                   | 221 |
| (四) 2000年预算法案                                                                       |     |
| 关于1999年中央和地方预算执行情况及2000年中央和地方预算草案的报告 .....                                          | 222 |
| 第九届全国人民代表大会财政经济委员会关于1999年中央和地方预算执行情况及2000年中央和地方预算草案的审查报告 .....                      | 239 |
| 第九届全国人民代表大会第三次会议关于1999年中央和地方预算执行情况及2000年中央和地方预算的决议<br>.....                         | 244 |
| (五) 2000年预算调整法案                                                                     |     |
| 关于提请审议增发长期建设国债用于增加固定资产投资和2000年中央财政预算调整方案(草案)议案的说明 .....                             | 246 |
| 全国人民代表大会财政经济委员会关于《国务院关于提请审议财政部增发长期建设国债用于增加固定资产投资和2000年中央财政预算调整方案(草案)的议案》的审查报告 ..... | 251 |
| 全国人民代表大会常务委员会关于批准国务院增发长期建设国债和2000年中央财政预算调整方案的决议 ...                                 | 254 |
| (六) 2001年预算案                                                                        |     |
| 关于2000年中央和地方预算执行情况及2001年中央和地                                                        |     |

|                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| 方预算草案的报告 .....                                                         | 256 |
| 第九届全国人民代表大会财政经济委员会关于2000年中<br>央和地方预算执行情况及2001年中央和地方预算草<br>案的审查报告 ..... | 270 |
| 第九届全国人民代表大会第四次会议关于2000年中央和<br>地方预算执行情况及2001年中央和地方预算的决议<br>.....        | 274 |
| (七) 2002年预算案                                                           |     |
| 关于2001年中央和地方预算执行情况及2002年中央和地<br>方预算草案的报告 .....                         | 276 |
| 第九届全国人民代表大会财政经济委员会关于2001年中<br>央和地方预算执行情况及2002年中央和地方预算草<br>案的审查报告 ..... | 291 |
| 第九届全国人民代表大会第五次会议关于2001年中央和<br>地方预算执行情况及2002年中央和地方预算的决议<br>.....        | 295 |
| 二、国债发行类                                                                |     |
| 中华人民共和国财政部公告(1998年第8号) .....                                           | 296 |
| 财政部关于1998年10年期附息债发行事项的通知(财债<br>字[1998] 11号) .....                      | 297 |
| 三、预算管理类                                                                |     |
| 财政部关于制发《国债转贷地方政府管理办法》的通知<br>(财预字[1998] 267号) .....                     | 300 |
| 财政部关于增发国债预算管理问题的通知(财预字[1998]<br>283号) .....                            | 305 |
| 财政部关于国债转贷资金还本付息若干问题的通知(财<br>预字[1999] 479号) .....                       | 307 |

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| 财政部关于国债转贷资金还本付息有关问题的补充通知<br>(财预字 [1999] 624号) .....      | 309 |
| 财政部关于转贷地方国债资金改为拨款以前利息计收问<br>题的通知 (财预 [2001] 68号) .....   | 310 |
| 财政部关于征求《国债转贷协议》部分条款修订意见的<br>函 (财办预 [2001] 5号) .....      | 311 |
| 财政部关于修订《国债转贷协议》部分条款的通知 (财<br>预 [2001] 270号) .....        | 312 |
| 财政部关于国债转贷资金归还本金账务处理的通知 (财<br>库 [2002] 40号) .....         | 316 |
| 四、税收政策类                                                  |     |
| 财政部、国家税务总局关于国债转贷利息收入免征营业<br>税的通知 (财税字 [1999] 220号) ..... | 319 |
| 五、资金拨付类                                                  |     |
| 财政部关于加强国债专项资金拨款管理的通知 (财基字<br>[1999] 457号) .....          | 320 |
| 财政部对《关于加强国债专项资金拨款管理的通知》的<br>补充通知 (财基字 [1999] 506号) ..... | 324 |
| 财政部关于抓紧落实新增国债项目资金拨付工作的紧急<br>通知 (财预明传 [1999] 4号) .....    | 325 |
| 六、项目管理类                                                  |     |
| 国务院办公厅关于加强建设项目管理确保工程建设质量<br>的通知 (国办发明电 [1998] 15号) ..... | 327 |
| 国务院办公厅关于加强基础设施工程质量管理的通知<br>(国办发 [1999] 16号) .....        | 329 |
| 财政部关于印发《基本建设财务管理若干规定》的通知<br>(财基字 [1998] 4号) .....        | 336 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 关于贯彻落实《财政基本建设支出预算管理办法》等三       |     |
| 项制度的通知(财基字[1999] 32号) .....    | 347 |
| 财政部关于印发《财政基本建设支出预算管理办法》的       |     |
| 通知(财基字[1999] 30号) .....        | 350 |
| 财政部关于印发《财政性基本建设资金投资项目工程预、      |     |
| 决算审查操作规程》的通知(财基字[1999] 37号)    |     |
| .....                          | 356 |
| 关于印发《财政部门委托审价机构审查工程预(结)算、      |     |
| 竣工决算管理办法》的通知(财基字               |     |
| [1999] 1号) .....               | 360 |
| 财政部关于印发《财政性基本建设资金效益分析报告制       |     |
| 度》的通知(财基字[1999] 27号) .....     | 364 |
| 财政部、国家林业局关于印发《重点地区天然林资源保护      |     |
| 工程建设资金管理办法》(财基字[1999] 92号) ... | 370 |
| 财政部、水利部关于印发《水利基本建设资金管理办法》      |     |
| 的通知(财基字[1999] 139号) .....      | 375 |
| 国家经贸委、国家计委、财政部、中国人民银行关于印       |     |
| 发《国家重点技术改造项目管理办法》、《国家重         |     |
| 点技术改造项目国债专项资金管理办法》的通知          |     |
| (国经贸投资[1999] 886号) .....       | 385 |
| 七、监督检查类                        |     |
| 国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定(国发(1987)    |     |
| 58号) .....                     | 396 |
| 财政部关于加强国债专项资金财政财务管理与监督的通       |     |
| 知(财基字[1998] 619号) .....        | 402 |
| 财政部关于开展国债专项资金使用情况专项检查的通知       |     |
| (财基字[1998] 959号) .....         | 406 |

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| 财政部关于加强基础设施建设资金管理与监督的通知<br>(财基字 [1999] 50号) .....  | 409 |
| 财政部关于对国债专项资金违规问题处理意见的通知<br>(财监字 [1999] 132号) ..... | 413 |

# 第一章 概 论

国债转贷，是指中央财政通过发行国债筹集资金，并转借给中央预算单位或地方政府用于特定项目的支出。国债转贷始于1998年下半年，它既是我国实施积极财政政策的产物，又是我国积极财政政策的重要组成部分。因此，国债转贷的相关理论和实际操作问题，需要从财政政策的一般理论以及我国财政政策的历史演变过程，特别是从积极财政政策的整体上来认识和了解国债转贷的相关理论和实际操作问题。

由于转贷中央预算单位的国债资金在整个国债转贷资金中所占份额很小，本书所称“国债转贷”，特指中央转贷地方政府使用的国债资金。

## 第一节 财政政策一般

### 一、财政政策的含义

财政政策是指国家为了达到一定目标而制定的指导财政分配活动、处理财政分配关系的基本准则和措施的总和。财政政策属于上层建筑，它是根据人们对财政经济规律的认识，在一定理论指导下制定的。

财政政策与财政制度、理财原则、财政法律法规等概念既有

区别，又有联系。财政原则是政府制定财政政策时必须遵循的基本指导思想，是评价财政政策效应的基本标准。而财政制度、财政法律法规是从程序上将财政政策的内容加以规范，并作为贯彻落实的依据，是财政政策的载体。

### 二、财政政策的构成要素

财政政策一般由财政政策目标、财政政策主体、财政政策工具三个要素构成。

财政政策目标，就是通过财政政策的实施所要达到的目的，也即财政政策要实现的期望值。财政政策目标根据财政政策作用时间的不同，可分为长期性财政政策、一般性财政政策（或称中短期财政政策）；根据财政政策作用空间的不同，可分为微观财政政策、中观财政政策与宏观财政政策。财政政策目标是多元的，随着经济发展和社会政治状况的改变而不断进行选择 and 确定。目前，根据我国社会经济的发展需要以及财政的基本特点，我国财政政策目标主要有以下四个：一是物价相对稳定；二是收入的合理分配；三是经济适度增长；四是社会生活质量逐步提高。

财政政策主体，是指财政政策的制定者和执行者。财政政策主体的行为是否规范、正确，对财政政策的制定和执行具有决定性作用，并直接影响财政政策效应的好坏。

财政政策工具，就是财政政策主体所选择的用以达到政策目标的手段和方法。财政政策工具主要包括税收、公债、政府投资、财政补贴等。

### 三、财政政策的类型

根据财政政策在调控经济活动上所起的作用，对财政政策可

以从不同的角度进行划分。

(一) 根据调节经济周期的作用, 财政政策可分为自动稳定和相机抉择的财政政策

自动稳定的财政政策是指当经济波动时, 能自动调节社会供求总量, 稳定经济增长的政策。它无需借助外力就可直接产生调控效果。其特点是可以随着社会经济的发展, 自动发挥调节作用, 不需要政府采取任何干预行动。财政政策的自动稳定性主要表现在两个方面: 一是税收的自动稳定性。主要是通过累进制所得税起到自动稳定器的作用, 即在经济繁荣时期, 经济效益提高, 劳动就业充分, 企业和劳动者个人收入都会大幅度增长, 相应地边际税率递增, 使政府所得税收入比总收入有更高的增长, 从而有效抑制社会总需求的膨胀; 而在经济衰退时期, 总收入下降, 边际税率亦随之下降, 政府所得税收入比总收入有更大的下降, 从而有助于缓解衰退, 促进经济复苏。二是转移支付的自动稳定性。当总收入发生变动时, 转移支付能够稳定可支配收入和消费支出, 从而有利于减轻总需求的波动。失业救济金就是如此: 在经济繁荣时期, 失业率降低, 政府工薪方面的税收增加, 而支付的失业救济金减少, 产生盈余, 从而减轻经济膨胀压力; 在经济衰退时期, 失业率提高, 工薪方面税收减少, 而支付的失业救济金大量增加, 从而社会需求增加, 促进经济复苏。

相机抉择的财政政策意味着某些财政政策本身没有自动稳定的作用, 需要借助外力才能对经济产生调节作用。通常这种政策是政府依据特定的经济形势, 采用不同的财政措施, 以消除通货膨胀缺口或通货紧缩缺口, 是政府利用国家财力有意识干预经济运行的行为。

(二) 根据在调节国民经济总量方面的不同功能, 财政政策可分为扩张性财政政策、紧缩性财政政策和均衡性财政政策



扩张性财政政策，是指在财政分配活动中，通过增加政府支出规模和减税来增加和刺激社会总需求。一般来说，增加政府支出，主要包括增加公共工程的开支，增加政府对物品或劳务的购买，增加政府对个人的转移性支出等，这样，一方面可使社会总需求中的政府开支部分提高，从而直接增加总需求。另一方面也可刺激私人消费和投资，间接增加总需求。不仅如此，在政府支出乘数的作用下，增加政府支出还可引起国民收入和就业量的倍数增长。减少税收，其结果也可以扩大总需求。这是因为，减少个人所得税，可以使个人拥有更多的可支配收入，从而增加消费；减少公司所得税，可以使厂商拥有更多的税后利润，从而刺激投资；减少对商品和劳务课征的间接税，也可导致商品和劳务价格下降，增加可支配收入的实际价值，从而刺激消费和投资。而且，在税收乘数的作用下，减少税收还可引起国民收入循环增长。在增加支出与减税并举的情况下，扩张性财政政策一般会导致财政赤字，从这个意义上说，扩张性财政政策等同于赤字财政政策。因而在实践中，为了防止盲目扩张，称扩张性财政政策为积极财政政策。

紧缩性财政政策，是指在财政分配活动中，通过增加税收或减少支出来控制社会总需求。与上述扩张性财政政策的使用时机相反，通常在经济过热时采用。减少政府支出，包括减少公共工程的开支，减少政府对物品或劳务的购买，减少政府对个人的转移性支出等。这样，一方面可使社会总需求中的政府开支部分降低，从而减少总需求，另一方面也可抑制私人消费和投资，间接减少总需求。不仅如此，在政府支出乘数的作用下，减少政府支出还可引起国民收入和就业量的倍数减少。同样道理，增加税收，其结果也可以减少和抑制总需求。如果在一定经济状态下，增税与减支并举，就可能出现财政盈余，所以，从这个意义上