

东北财经大学财政学系列教材

PUBLIC DEBT
公共债务

(第三版)

张海星 编著

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



东北财经大学财政学系列教材

PUBLIC DEBT
公共债务

(第三版)

张海星 编著

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

大连

图书在版编目(CIP)数据

公共债务 / 张海星编著. —3 版. —大连: 东北财经大学出版社, 2016.6

(东北财经大学财政学系列教材)

ISBN 978-7-5654-2321-5

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 116078 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)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连永盛印业有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 567 千字 印张: 27.5 插页: 1

2016 年 6 月第 3 版

2016 年 6 月第 3 次印刷

责任编辑: 时 博

责任校对: 何 荔

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

定价: 49.50 元

版权所有 侵权必究 举报电话: (0411) 84710523

东北财经大学财政学系列教材 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 博士生导师

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

三 版 前 言

《公共债务》一书自2008年第一版出版以来,获得了广大读者的普遍好评。为了顺应时代发展和教学需要,我们进行了此次修订。

在本书的修订过程中,作者从适应教学需要出发,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。作者既努力反映这一领域最新的研究进展趋势,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。

全书共设三篇十四章:上篇,公共债务总论(第一章至第三章),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(第四章至第十二章),包括公债的种类,国债的发行、流通、偿还及规模,地方政府债务,国外公债,政府或有负债,公债评级;下篇,公共债务政策与管理(第十三章至第十四章),包括国债政策和公债管理。

本次修订在第二版的基础上,充实了公共债务领域近几年的最新改革内容和制度规定,全面反映了国债市场改革、国债期货交易恢复、地方政府独立发债、地方债评级、主权债务危机、新一轮积极财政政策与国债调控等公共债务热点问题。全书由张海星教授总纂,寇楠博士和张宇博士协助修订,并提供了全书的更新数据。

本书作为“东北财经大学财政学系列教材”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、证券投资工作的读者参考之用。本书参考和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,向这些成果的创作者表示衷心感谢。本书由财政学特色重点学科专项资金资助出版。

由于作者理论水平和实践经验有限,书中难免有疏漏或错误之处,恳请大家批评指正。

编著者

2016年5月

目 录

上篇 公共债务总论

第一章 公债及其基本特征	3
第一节 公共债务的界定	3
第二节 公债的基本特征	8
关键概念	11
复习思考题	11
第二章 公债的产生与发展	12
第一节 公债的产生	12
第二节 公债的历史发展	14
第三节 公债理论的演进	26
关键概念	39
复习思考题	39
第三章 公债的政策功能与经济效应	40
第一节 李嘉图等价定理	40
第二节 公债的政策功能	42
第三节 公债的经济效应	46
关键概念	49
复习思考题	50

中篇 公共债务制度

第四章 公债的种类	53
第一节 公债的分类	53
第二节 可上市公债	59
第三节 不可上市公债	67

第四节 中国国债种类	71
关键概念	78
复习思考题	78
第五章 国债的发行	80
第一节 国债发行的条件	80
第二节 国债发行的方式	90
第三节 国债发行的时间模式与固定发行表	105
第四节 国债发行市场	112
第五节 改革开放以来中国国债的发行	115
关键概念	128
复习思考题	128
第六章 国债的流通	129
第一节 国债流通市场概述	129
第二节 国债现货交易	135
第三节 国债期货交易	153
第四节 国债回购交易	171
第五节 国债期权交易	182
第六节 国债投资基金	188
第七节 国债的托管清算体系	191
第八节 中国国债流通市场	198
关键概念	203
复习思考题	204
第七章 国债的偿还	205
第一节 国债偿还方式	205
第二节 国债偿还的资金来源	209
第三节 国债的调换与整理	214
第四节 中国国债的偿还制度	218
关键概念	223
复习思考题	224
第八章 国债的规模	225
第一节 国债的负担与限度	225
第二节 国债限度的确定	228
第三节 衡量国债规模的指标体系	231
第四节 中国国债规模	238
关键概念	244
复习思考题	244

第九章 地方政府债务	245
第一节 地方政府负债的理论分析	245
第二节 发达国家的地方政府债务制度	250
第三节 中国地方政府债务	265
关键概念	279
复习思考题	279
第十章 国外公债	280
第一节 国外公债概述	280
第二节 国外公债的规模	286
第三节 国外公债的结构	290
第四节 中国的国外公债	300
关键概念	306
复习思考题	307
第十一章 政府或有负债	308
第一节 政府或有负债概述	308
第二节 政府或有负债的特征	315
第三节 政府或有负债的形成机制	318
第四节 中国政府或有负债	323
关键概念	336
复习思考题	337
第十二章 公债评级	338
第一节 公债评级概述	338
第二节 公债评级机构	341
第三节 公债评级制度	345
第四节 中国地方政府债券评级制度	352
关键概念	356
复习思考题	356

下篇 公共债务政策与管理

第十三章 国债政策	359
第一节 国债政策概述	359
第二节 国债政策的传导机制	363
第三节 国债政策与财政、货币政策的协调配合	367
第四节 中国国债政策实践	372
关键概念	379
复习思考题	379

第十四章 公债管理	380
第一节 公债管理概述	380
第二节 公债管理的内容	384
第三节 公债管理体制	391
第四节 中国的国债管理	394
关键概念	401
复习思考题	401
附 录 改革开放以来国债发行统计资料	403
主要参考文献	431

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

^① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典 [M]. 北京：商务印书馆，1983.

^② 夏锦良.公债经济学 [M]. 北京：中国财政经济出版社，1991.

(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,将其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,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,大体有下面几种:

(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,中国在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多限于中央政府的债务^④。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

① 许毅,沈经农.经济学大辞典:财政卷[M].上海:上海辞书出版社,1987.

② 辞海编辑委员会.辞海:经济分册[M].上海:上海辞书出版社,1980.

③ 辞海编辑委员会.辞海:经济分册[M].上海:上海辞书出版社,1980.

④ 2009—2014年,中央代发代还地方债并不是真正意义上的地方债,2011—2014年部分省市试点发行地方债,2015年我国省级政府才开始正式依法独立发行地方债。

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，如我国向世界银行、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，如我国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、凭证式国债、电子储蓄国债和记账式国债等。

要建立既反映我国特点，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，乃至影响政府信誉。因此，在实际生活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。

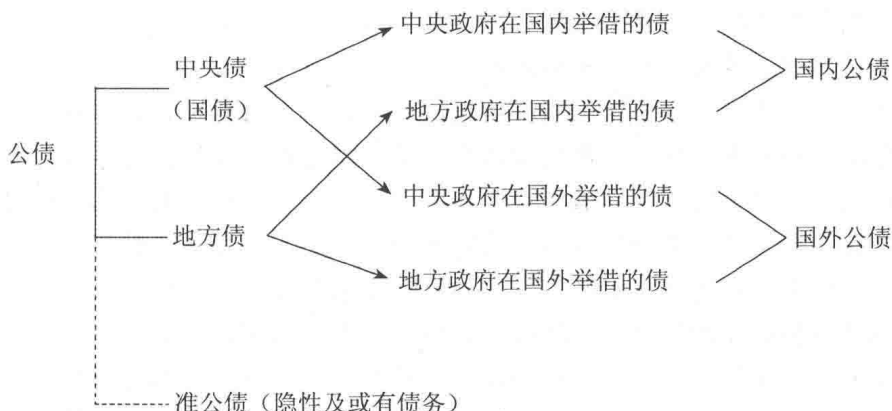


图 1-1 公债的划分

^① 本图在夏锦良主编的《公债经济学》的基础上进行了补充。

（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^①，具体表现在：

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况，但只要国家存在，债权人一般总是可以收回其应得收益的。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，也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做出相应调整。

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，私债的期限较短期，一般为几

^① 高培勇，宋永明.公共债务管理[M].北京：经济科学出版社，2004.

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作筹集资金的手段，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。

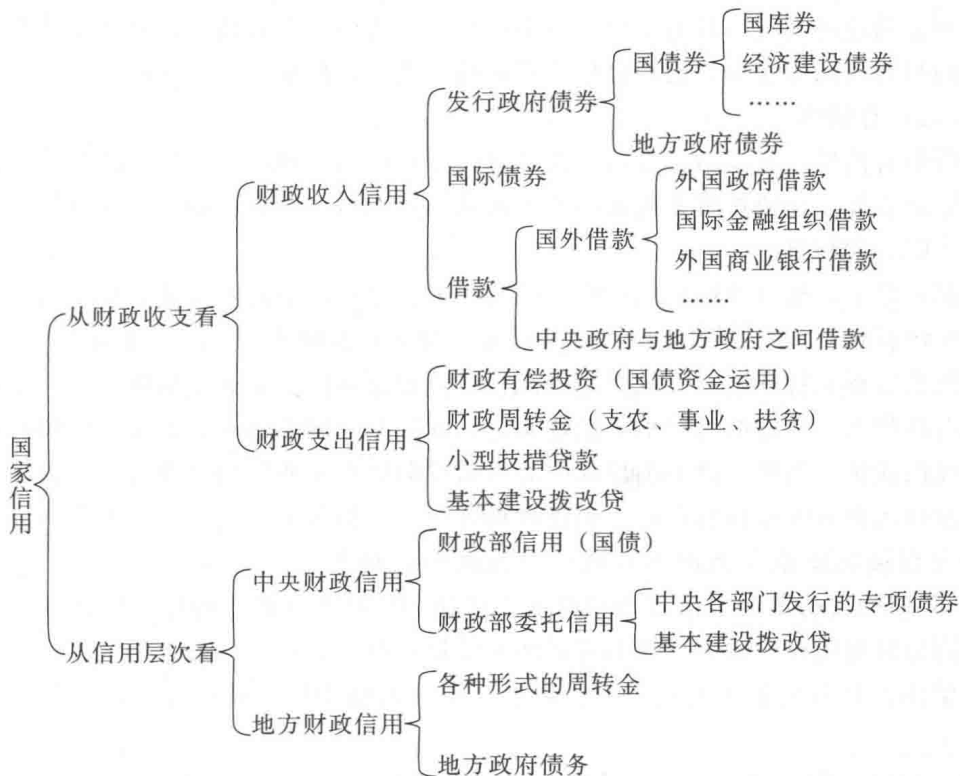


图 1-2 中国国家信用体系

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。

(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

^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。