



财政部“十五”规划教材
财政干部教育培训教材

政府债务管理

高培勇 主编



中国财政经济出版社

财政部“十五”规划教材

财政干部教育培训教材

政府债务管理

高培勇 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府债务管理/高培勇主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.9

ISBN 7-5005-6754-5

I. 政… II. 高… III. 公债-财务管理-研究 IV. F810.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 081773 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drd.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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 7.375 印张 184 000 字

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 060 定价: 13.50 元

ISBN 7-5005-6754-5/F·5891

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

第四届财政部教材编审委员会

主任委员：廖晓军

副主任委员：王建国

委 员：王 军 王保安 杨 敏 朱振民
张弘力 张 通 翟 钢 李林池
张少春 虞列贵 丁学东 路和平
贾 湛 徐放鸣 赵晓宇 刘玉廷
申书海 耿 虹 赵鸣骥 俞二牛
李 赤 詹静涛 贾 康

序 言

近年来，我国的财政改革和财政工作取得了显著成绩，特别是按照党中央、国务院的指示精神实施积极的财政政策，成功地抵御了亚洲金融危机的冲击以及世界经济增长减缓的不利影响，为我国经济保持良好的发展势头作出了重要的贡献。随着国内外经济形势的不断发展变化和经济体制改革的不断深入，财政工作面临着一些新的情况和问题。我国正式加入世界贸易组织将给财政改革与发展带来新的机遇，同时也对财政干部的理论素养、业务水平和领导能力提出了新的要求。在不断引进高素质人才的同时，通过加强对在职干部的教育培训工作，培养和造就一支政治过硬、业务熟练、作风优良的财政干部队伍，已成为当前乃至今后一个时期重要而紧迫的任务。

为了及时更新、丰富财政工作者的理论知识，不断提高各级领导干部驾驭财经工作的本领和能力，财政部干部教育中心组织国内知名专家、教授，编写了本套培训教材。这套教材紧密围绕财税体制改革和财政中心工作，立足于财政干部岗位培训和学习的需要，其内容既包含世界贸易组织相关知识和基本规则，又涵盖了财政工作的具体业务运作，努力做到理论与实践相结合。教材力求在总体

结构上体现完整性和系统性，在具体分册上体现独立性和专业性，比较适合广大财政干部特别是领导干部在实际工作中学习和应用，对财政教育工作者和理论工作者的教学与科研也有参考价值。

希望通过新理论、新观念、新知识的培训，使广大财政工作者能够更娴熟地掌握和运用社会主义市场经济条件下的财政理论和业务知识，更好地贯彻执行国家有关政策，积极探索新形势下财政改革的新思路。也希望这套教材能够发挥抛砖引玉的功用，带动财政工作者和科研人员进一步加强对当前财经重大理论和实践问题的研究和探索，树立公共财政观念，实现财政管理制度的创新。

項懷誠

2002年4月18日

目 录

第一章 什么是政府债务	(1)
第一节 由政府部门的一个恒等式说起.....	(1)
第二节 政府债务的形式特征.....	(5)
第三节 政府债务的功能.....	(8)
第四节 政府债务同私人债务的比较.....	(10)
第二章 公债的种类	(14)
第一节 公债的分类方法.....	(14)
第二节 可转让公债.....	(21)
第三节 不可转让公债.....	(31)
第四节 中国公债的种类.....	(36)
第三章 公债的应债来源	(42)
第一节 银行部门作为应债来源.....	(42)
第二节 非银行部门作为应债来源.....	(50)
第三节 公债应债来源的选择.....	(55)
第四章 公债的发行	(61)
第一节 公债规模管理.....	(61)
第二节 公债的招标发行方式.....	(65)
第三节 我国公债的发行方式.....	(68)
第五章 公债的流通转让	(81)
第一节 公债的交易方式.....	(81)
第二节 公债市场价格的形成.....	(90)

第三节	公债的收益与收益率	(100)
第四节	公债交易的场所	(115)
第六章	公债的偿付	(124)
第一节	公债偿付的资金来源	(124)
第二节	公债偿付的方式	(126)
第三节	公债偿付的渠道	(129)
第四节	公债偿付的风险管理	(136)
第七章	政府主权外债	(141)
第一节	主权外币债券	(141)
第二节	外国政府贷款	(145)
第三节	世界银行贷款	(159)
第四节	亚洲开发银行贷款	(180)
第八章	公债政策	(199)
第一节	公债管理与公债政策	(199)
第二节	与其他宏观经济政策相配合的公债政策	(201)
第三节	相对独立的公债政策	(209)
第四节	直接目标下的公债政策	(214)
第五节	多层次公债政策的实施原则	(218)
主要参考文献		(222)
后 记		(226)

第一章 什么是政府债务

重点提示：

- 政府部门收支运作的特点
- 如何给政府债务定义
- 政府债务的形式特征
- 政府债务的基本功能

第一节 由政府部门的一个恒等式说起

一、政府部门的收支运作

政府部门作为一个行为主体，同其他的行为主体——居民、企业一样，同样需要花钱、需要筹钱，同样有它的收入和支出。然而，政府部门的花钱、筹钱行为以及收支规则同居民和企业部门又有所不同。下式是关于政府部门收支运作的一个恒等式：

$$\begin{aligned} \text{财政支出} = & \text{税收收入} + \text{收费收入} + \text{企业收入} \\ & + \text{债务收入} + \cdots \end{aligned} \quad 1.1$$

从这个恒等式中，我们可以看出：

第一，在当今的经济社会生活中，政府部门担负的职能极其广泛。从国防、外交、公安、司法，到科技、教育、文化、卫生、能

源、交通、通讯等等，再加上收入分配调节、宏观经济调控，政府的作用几乎遍及国民经济的各个领域和社会生活的所有环节。政府部门要履行与发挥这些职能和作用就要花钱。为此而花费的钱就构成政府的财政支出。

第二，政府部门要花钱，就要有钱的来源。为此，政府要开辟各种各样的收入渠道，使用各种各样的收入形式。它可以以社会管理者的身份向居民和企业征税，取得税收收入；它可以以特定服务或公共设施提供者的身份向办理户口登记、结婚登记以及出国护照的居民收取规费、向公共设施的使用者收取使用费，取得收费收入；它也可以以资产所有者的身份从国有企业那里获得投资利润、租金、股息（红利）、资金占用费等取得企业收入；它还可以以债务人的身份在国内外发行政府债券（或向外国借款），取得债务收入，等等。政府部门通过上述形式以及其他渠道取得的收入，构成政府的财政收入。

第三，政府的财政支出规模具有相当的“刚性”，且往往是一个不断增长的量。这不仅是因为，财政支出本来就是作为政府部门履行职能的成本而存在的，随政府职能不断扩张所带来的财政支出的不断增长是经济社会发展的一般规律；而且历史和现实的经验一再表明，在一个特定的年份，对财政支出规模的调整，通常只能涉及增量，很难触动其存量。即便对增量的调整，有所作为的，亦常常限于增长的幅度。一般不会出现零增长，更不会有负增长。

第四，就政府的财政收支之间——恒等式两边的关系而言，财政支出往往是既定的，处于决定性的地位。财政收入只是财政支出的约束条件，往往为支出所左右、追随支出而确定，处于从属性的地位。所以，两者之间的关系通常表现为“以支定收”——按照财政支出的规模去筹集、取得相应的财政收入。

第五，各种财政收入，包括债务收入在内，在政府收支运作中的表现虽各有特点，但实际上是捆在一起使用的。因而财政收入与

财政支出作为一个整体是相对应的。在现实的生活中，除了少数的例外，任何一种收入形式都难以同特定的支出项目直接挂钩。所以，在财政支出规模一定的条件下，各种财政收入之间往往呈现出一种此增彼减或者相互替代的关系。

二、给政府债务下一个定义

上述恒等式所揭示的关于政府部门收支运作的基本原理，为定义政府债务打下了一个很好的基础。我们可以看出：

政府债务，说到底是政府为履行其职能而取得收入的一种形式。它指的是，政府以债务人身份，通过在国内外发行债券（或向外国借款）的方法而筹集、取得的那一部分财政收入。

作为一种政府财政收入形式，政府债务亦可称作公共债务，通常简称为公债。公债同税收、规费、使用费和国有资产收益等一道共同构成政府的财政收入体系。

在各种财政收入形式中，如果以是否需要偿还为分界线，公债便是有偿的形式，其他的如税收、规费和使用费等则是无偿的形式。

由此，可以得到关于政府债务的一个比较全面而确切的简短定义：^①

政府债务，即公债，系政府部门举借的债务，是政府部门筹

① 目前可以从各类经济文献查到的有关政府债务的定义，大体有这样几种：

第一，政府债务是国家举借的债，包括内债和外债。第二，政府债务是政府依据国家信用向人民或其他国家取得的一种债务。第三，政府债务就是政府借债的收入，也是政府的信用收入。第四，政府债务亦称公债，是国家为筹集财政资金，按照规定的方式和程序，向个人、团体或国外所借的债务。第五，政府债务就是国家举借的债。国家以信用方式吸收社会资金，以满足财政用款的需要。政府债务的债务人是国家的中央政府。第六，政府债务是弥补财政赤字的重要手段。但是，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政府债务的特点，因而都不是完整而准确地表述政府债务这一经济范畴的内涵及与其他相关经济范畴的区别。

集、取得政府收入的一种有偿形式。

三、进一步的阐释

明确了政府债务或公债是政府部门筹集、取得政府收入的一种有偿形式，在此基础上，还需要进一步说清几个问题：

其一，政府债务的债务人主体既包括中央政府，也包括地方政府。一般来说，在一国之内，无论中央政府和地方政府，都可以通过举借债务的形式筹集、取得一部分政府收入。凡属由中央政府发行的公债，称为国家公债，简称“公债”。它是作为中央政府筹集、取得财政收入的形式而发行的。其收入列入中央政府预算，由中央政府安排调度。凡属由地方政府发行的公债称为地方公债，简称“地方债”。它是作为地方政府筹集、取得财政收入的一种形式而发行的，其收入列入地方政府预算，由地方政府安排调度。

其二，政府债务不局限于内债。一国的公债，既可在本国境内发行，也可到境外发行（举借）。在国内发行的公债叫国内公债，简称“内债”。国内公债的债权人多为本国居民，也包括本国的银行、企业、行政事业单位、各种经济团体和非经济团体以及居民个人。其还本付息均以本国货币支付。政府按照规定的日期、程序和方式在国内办理公债的发行和还本付息事项。国内公债是一国公债的主要部分。在国外发行的公债叫国外公债，简称“外债”。国外公债的债权人多为外国政府，也有一部分外国银行、企业、各种团体和组织以及居民个人。它既可经双方约定成立，也可在国外市场上直接（或委托）发行。但一般均以外国的通货（债权国通货或第三国通货）计算发行并还本付息。国外公债是一国公债总额中的一个组成部分，但其所占比重通常低于国内公债。所以，公债有广义和狭义之分。狭义的公债仅指国内公债，即内债。广义的公债，除此之外，还包括国外公债，即外债。

其三，通过政府债务筹集、取得的财政收入同其他形式的财政

收入一样，而非一般的经营资金、投资资金或其他资金。当然这并不排除通过政府债务筹集的资金大部分要用于经济建设，但它需首先作为财政资金，然后再经分配为经济建设资金。这就使得它同货币信用的相关范畴区别开来。

第二节 政府债务的形式特征

说到这里，人们自然要提出这样一个问题：作为一种财政收入形式，债务收入同其他财政收入在形式特征上的基本区别是什么？

正如我们通常所说的，税收具有不同于其他财政收入的形式特征一样，公债亦有其固有的形式特征。这些形式特征是：

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，也不需对纳税人付出任何代价。所谓赋税，就是国家不支付任何报酬而向居民和企业取得收入。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，政府亦不需承担偿还义务，而完全归国家所有，更不需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）与其上交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”。公债的发行即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。举债之后当然要作为债务到期偿还，并且要依事先约定的加付利息。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。

^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。

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。国有资产收益固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，国有企业上交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（上交比例）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。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需派购，或是通过举债筹集的资金处于闲置，不能发挥应有效益，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

^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。

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”意义上的公债。

第三节 政府债务的功能

一、政府债务的基本功能是弥补财政赤字

公债作为一种财政收入形式出现，在历史时序上比税收晚得多。它是在政府职能不断扩大，支出日益增加，仅靠税收已不能满足财政支出需要的情况下产生的。也就是说，公债本身就是与财政赤字相联系的财政收入形式，是作为弥补财政收支差额的来源而产生的。弥补财政赤字是政府债务最基本的功能。

如所熟知，财政赤字一般就是指财政收入小于财政支出即收不抵支的差额。问题在于，弥补财政赤字的方式有多种，如增加税收、增发通货，并非只有发行公债一种方式。为什么说政府债务最基本的功能是弥补财政赤字呢？

这里的道理并不难说清。增加税收可使政府财政收入增加到与财政支出相当的水平，因而是弥补财政赤字的一种方式。但税收的增加客观上受经济发展状况的制约，如果因强行提高税率或增设税种而影响了经济的正常发展，使财源枯竭，结果将是得不偿失；同时，改变税制也要受立法程序的制约，不仅不能保证短期内迅速地筹集起所需的资金，而且会在政治和经济上遭到纳税人的强烈反抗。

通过中央银行增发通货也是增加财政收入，从而弥补财政赤字的一种方式。但通货虚增的结果是社会上流通的货币供给量的凭空扩大，很可能引致无度的通货膨胀。况且，在我国现行的财政金融

体制下，财政上发生的赤字是不容许向中央银行透支、通过中央银行增发货币的办法来弥补的。

相比之下，以发行公债的方式弥补财政赤字，通常只是社会资金使用权的暂时转移，既不会招致纳税人的不满，又不会无端增加货币供给量，还可迅速地取得所需资金。此外，公债的发行或认购通常建立在资金持有者自愿承受的基础上。通过发行公债筹集的社会资金，基本上是资金持有者暂时闲置不用的资金，将这部分资金暂时集中起来归政府使用，在正常情况下不会对社会经济发展造成不利的影响。

二、政府债务与政府的建设性支出

当然，将弥补财政赤字视为公债的基本功能，并不意味着公债不能有其他特定方面的用途。事实上，在许多国家，如日本，政府的建设性支出就是以发行公债作为一个重要财源的。日本政府发行的公债，明确分为两种，即建设公债和赤字公债。建设公债用于公共设施的建设，形成有益于当前和长远的社会资本；赤字公债用于弥补经常性财政支出的不足，只是在支出年度受益。又如，美国州和地方政府发行的债券，其收入一般只能用于铁路、公路、桥梁等基本建设（被称之为所谓“资本工程”）。

从经济学的原理看，用发行公债的方式为建设性支出开辟财源，也是有其经济合理性的。这主要是基于公平和受益原则的考虑。我们可以用一个具体事例来说明。

例如，公共设施的建设，如学校，一旦建成后便会长时期发挥效益。如果以税收的形式为学校的建设筹集资金，则因建设费用庞大，会使税率急剧提高。这样，不仅纳税人不会容忍，让这个特定年份（指学校建设期间）的纳税人承受学校建设的全部负担，而让以后的若干年代人无偿享用学校所提供的效益，也有违公平和受益的原则。特别是如果这一时期又发生了居民迁移的情况，不公平的