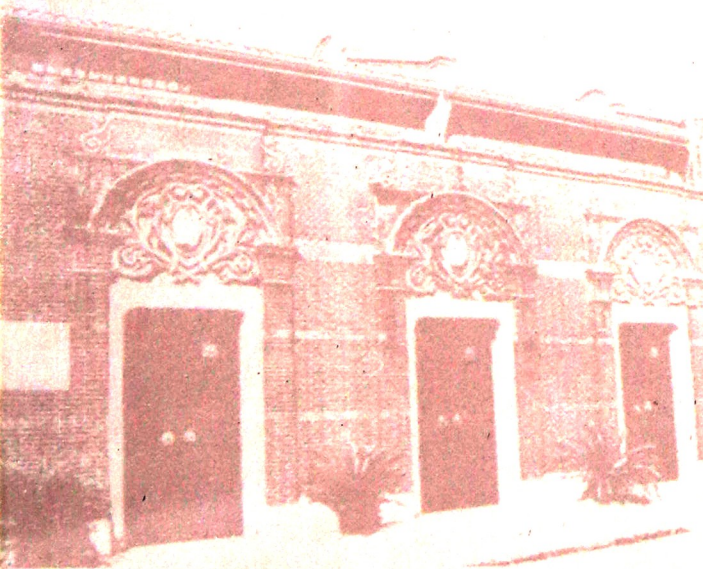


万立明 著

中国共产党公债政策 的历史考察及经验研究



万立明 著

中国共产党公债政策的 历史考察及经验研究

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党公债政策的历史考察及经验研究/万立明著.—上海:上海人民出版社,2015

ISBN 978-7-208-13056-2

I. ①中… II. ①万… III. ①国债政策-研究-中国-现代 IV. ①F812.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 128016 号

责任编辑 屠玮涓

特约编辑 刘益民

封面设计 甘晓培

中国共产党公债政策的历史考察及经验研究

万立明 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 30 插页 2 字数 344,000

2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13056-2/D·2699

定价 68.00 元

目录

导论	001
一、公债的基础理论概述	001
二、研究意义与研究对象、范围	007
三、国内外研究现状	008
四、研究思路与方法	014
 第一章 土地革命时期中国共产党公债政策 的萌生	 015
第一节 中国共产党公债政策的理论渊源 与产生的历史背景	 015
一、中国共产党公债政策的理论渊源	015
二、中国共产党公债政策产生的历史背景	 017
第二节 土地革命时期毛泽东、邓子恢等人 的公债思想	 024
一、土地革命时期毛泽东的公债思想	024
二、土地革命时期邓子恢的公债思想	027
三、土地革命时期吴亮平的公债思想	029
第三节 土地革命时期中国共产党公债政策 的萌芽与产生	 031
一、根据地初创时期临时借据的使用	031

二、正式公债的发行——中国共产党公债政策的萌芽	
.....	034
三、中国共产党公债政策的产生	037
四、土地革命时期中国共产党公债发行情况的统计	044
第四节 土地革命时期中国共产党公债政策的主要内容	
.....	046
一、公债的发行政策	046
二、公债的流通及公债收入的使用政策	070
三、公债的偿还政策	074
第五节 土地革命时期中国共产党公债政策的特点与评价	
.....	085
一、土地革命时期中国共产党公债政策的特点	085
二、土地革命时期中国共产党公债政策的评价	087
 第二章 抗日战争时期中国共产党的公债政策	093
第一节 抗日根据地的政治经济状况	093
一、抗日根据地的基本概况	093
二、抗日根据地的经济概况	098
第二节 抗日根据地民主政府发行公债概述	103
一、抗战时期中共领导干部对公债的认识	103
二、1937—1940 年底抗日根据地的公债发行	106
三、1941—1942 年底抗日根据地的公债发行	109
四、1943—1945 年抗日根据地的公债发行	114
第三节 抗战时期中国共产党公债政策的内容	122
一、公债的发行政策	122
二、公债流通及公债收入的运用政策	141
三、公债偿还政策	143

第四节 抗战时期中国共产党公债政策的特点、作用及 存在问题	152
一、抗战时期中国共产党公债政策的特点	152
二、抗战时期中国共产党公债政策的主要作用	154
三、抗战时期中国共产党公债政策存在的问题	156
第三章 解放战争时期中国共产党的公债政策	163
第一节 解放战争时期解放区的政治经济概况	164
一、解放战争时期解放区的区域概况	164
二、解放战争时期解放区的经济概况	165
第二节 解放战争时期中国共产党的公债思想及公债 发行概况	171
一、解放战争时期中共领导干部的公债思想	171
二、晋察冀边区、陕甘宁边区和华东解放区的公债发行	175
三、东北解放区的公债发行	179
四、华南解放区的公债发行	184
第三节 解放战争时期中国共产党公债政策的内容	190
一、公债发行政策	190
二、公债的流通政策	202
三、公债收入的使用政策	204
四、公债的偿还政策	220
第四节 解放战争时期中国共产党公债政策的特点及评价	228
一、解放战争时期中国共产党公债政策的特点	228
二、解放战争时期中国共产党公债政策的评价	230

第四章 新中国成立至 1950 年中国共产党的公债政策	233
第一节 新中国成立后的社会经济概况	233
一、各级人民政权的建立	233
二、没收官僚资本,建立社会主义国营经济	235
三、新中国成立后国民经济的恢复	237
第二节 1950 年中国共产党的公债政策	240
一、新中国成立前后毛泽东、陈云等人对公债利用的探索	240
二、1950 年人民胜利折实公债政策的制定与实施	244
三、人民胜利折实公债在全国各省的推销概况	255
四、人民胜利折实公债推销的个案分析:北京	265
五、人民胜利折实公债推销的个案分析:上海	269
六、人民胜利折实公债的偿还	276
七、对人民胜利折实公债的评价	280
第三节 1950 年地方公债政策的制定与实施	285
一、东北生产建设折实公债	285
二、琼崖临时人民政府解放公债	290
第五章 1954 年至 70 年代中国共产党的公债政策	294
第一节 50 年代初至 70 年代的社会经济概况	294
一、开展“三反”、“五反”运动	294
二、党在过渡时期的总路线的提出	295
三、“一五”计划的制定	296
四、高度集中的计划经济体制的建立	296
五、1958—1978 年间国民经济的曲折发展	297
第二节 1954—1958 年中国共产党的公债政策	299
一、国家经济建设公债政策的决策、出台及其主要内容	299

二、国家经济建设公债政策在全国推行概况	311
三、国家经济建设公债政策推行的个案分析:上海	341
四、国家经济建设公债的偿还政策	348
五、对国家经济建设公债的评价	357
第三节 20 世纪 50 年代末至 70 年代中国共产党的公债 政策	362
一、经济建设公债由国家改为由地方发行	362
二、各省发行地方经济建设公债的概况	365
三、既无内债又无外债——公债发行的中断	374
第六章 改革开放以来中国共产党的公债政策	377
第一节 改革开放的起步及对社会主义市场经济体制的 探索	377
一、中共领导人对国内外形势的新判断	377
二、改革开放的起步	382
三、对社会主义市场经济体制的探索	384
第二节 国库券政策的制定与实施	387
一、1981 年开始重新恢复公债发行的原因	387
二、1981 年国库券政策的制定与实施	391
三、1982—1987 年的国库券政策及推销概况	402
四、1981—1987 年国库券政策的评价	416
第三节 1988 年开始对建立有中国特色国债市场的逐步 探索	420
一、建立有中国特色国债市场的主要原因	420
二、建立国债流通市场(二级市场)的探索	423
三、国债发行市场(一级市场)的逐步建立	430
四、1987 年后国债发行种类的多样化	433

第七章 中国共产党公债政策演变的主要特点与基本经验

.....	439
第一节 中国共产党公债政策演变的主要特点	439
一、公债政策始终围绕每个阶段的中心任务来制定和 实施	439
二、中国共产党对公债认识的多变性和曲折性	441
三、公债政策的实施都充分发动和依靠群众	443
四、公债政策的灵活性和多样性	444
五、始终重视和维持公债的信用	445
第二节 中国共产党公债政策演变的基本经验	447
一、解放思想,以科学的态度看待公债	447
二、把握和结合中国具体实际,才能合理利用公债	447
三、针对特殊情况要采用特殊办法,才能创造性地利用 公债	448
四、只有市场化运作,才能充分发挥公债的功能	449
五、在实践中不断积累经验,才能逐步改进和完善党的 公债政策	451
六、政治动员是公债政策实施的有效手段,但要杜绝 行政强制或官僚主义	452
七、与时俱进、开拓创新,才能推进马克思主义公债 思想的中国化	454
参引文献	456
后记	471

导 论

一、公债的基础理论概述

1. 公债的含义、特征与分类

公债是债的一种,是政府及政府所属机构以债务人的身份,按照国家法律的规定或合同的约定,同有关各方发生的特定的债权债务关系。也就是说,公债是国家或政府以债务人的身份,采取信用的形式,通过借款或发行债券等手段取得资金的行为,它是政府部门举借的债务,是政府部门筹集资金、取得收入的一种有偿形式。^[1]我们还可以进一步把公债理解为:(1)公债是一种信用性质的财政收入,体现着有借有还的信用特征。公债作为一种财政收入的形式,是政府运用还本付息的信用方式而取得的财政收入,完全不同于政府凭借公共权力而取得的税收收入。因此,公债是一种特殊的财政收入形式。(2)公债是以国家或政府为主体的一种信用形式,是政府为了弥补财政收支不平衡而向国内外举借的债务。由于发行公债意味着未来的、扩大了的财政支出,因此,原

[1] 见肖鹏主编:《公债管理》,北京大学出版社2010年版,第3页。

来的财政收支“缺口”并未消失,而只是从现在转移到了未来的某个时期。(3)公债是一个重要的经济杠杆。在当今世界各国,公债的作用已不仅仅局限于筹集财政资金、弥补财政赤字,它还是政府调节经济、实施宏观调控、促进经济稳定发展的一个重要的经济杠杆。(4)公债体现一定的分配关系,是一种“延期的税收”。公债的发行,是政府运用信用方式将一部分已作分配,并已有归宿的国民收入集中起来。公债资金的运用,是政府将集中起来的资金,通过财政支出的形式进行再分配。而公债的还本付息,则主要是由国家的经常收入——税收来承担。因此,从一定意义上讲,公债是对国民收入的再分配,是一种“延期的税收”。^[1]

相对于税收的强制性、无偿性、固定性而言,公债的特征主要体现在自愿性、有偿性和灵活性三个方面。

(1) 自愿性。公债的发行或认购应建立在认购者自愿承受的基础上,是否认购或者认购多少应完全由认购者视其个人或单位的情况自主决定。税收的征收是以国家的政治权力为依托,任何单位和个人都必须依法纳税,否则就要受到法律的制裁。因此,公债的自愿性与税收的强制性是两者明显的区别。

(2) 有偿性。通过发行公债筹集的财政资金,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。然而通过征收税收取得的财政收入,国家既不需要偿还,也不需要向纳税人付出任何代价。这也是公债区别于税收的重要特征。

(3) 灵活性。公债发行与否以及发行多少,一般由中央政府根据具体情况灵活加以确定,而非通过法律形式预先规定。这种

[1] 陈志勇:《公债学》,中国财政经济出版社2007年版,第3页。

灵活性,是公债所具有的一个突出特征。税收则是按照国家法律(主要指税法)规定的标准征收的。这个标准一旦确定,不能随意改变。只要纳税人取得应税收入或发生应税行为,就必须按照法律规定的固定数量比例纳税,而不管当时政府的财政状况怎样。〔1〕

对于公债而言,依据不同的标准,可以采取不同的方法进行分类。

(1) 按公债的发行地域,可将公债分为国内公债和国外公债。国内公债(即内债)是指政府向本国境内的自然人和法人发行的公债。国外公债(即外债)是指一国政府向外国政府、国际金融机构和境外的自然人或法人发行的公债。国内公债收入主要来自国内资金,表现为资金总量在政府部门与非政府部门之间的一种再分配;而国外公债的资金来源于国外,所形成的债务收入将增加一定时期内本国可支配的资金总量。

(2) 根据公债的本位,可将公债分为货币公债和实物公债。货币公债是以货币为债务本位发行的公债,债权债务关系以货币计值来表示。现代各国发行的公债基本上都是货币公债。其中,内债一般以本国货币计值,而外债则一般以外国货币计值。实物公债是以实物作为债务本位发行的公债。其中,直接借实物、还实物的公债称为直接实物本位公债,以一定的实物购买量作为依据进行货币折算的公债称为折实公债。实物公债可以避免货币贬值给债权人带来的损失,一般在通货膨胀率较高的情况下采用。

(3) 按照债务期限,可以将公债分为短期公债、中期公债与长期公债。短期公债是指一年期以内的政府债务。短期公债包括政府向中央银行的直接短期借款、透支及短期债券等。中期公债是

〔1〕 见肖鹏主编:《公债管理》,北京大学出版社2010年版,第4—5页。

指一年以上十年以内的政府借款。长期公债是指十年期以上的政府借款。

(4) 根据公债的流通性,可将公债分为可流通公债和不可流通公债。可流通公债,又称上市公债,是指可在证券市场上自由流通和转让的公债;不可流通公债,又称不可上市公债,是指不能在证券市场上自由流通和转让的公债。通常,长期公债大多属于不可流通公债。

(5) 根据公债的特定目标和用途,可将公债分为特种公债和一般公债。特种公债是指具有特定的认购对象、发行方式及专门用途的公债。一般公债是指对认购对象、发行方式及用途没有特别规定的公债。〔1〕

(6) 按公债的发行主体,公债可以分为国家公债与地方公债。国家公债,简称“国债”,一般指中央政府举借的债务。地方公债,由地方政府为弥补地方财政亏空,或兴办地方公共设施而举借的债务。〔2〕

2. 公债的发行与还本付息

公债的发行规模一旦确定,不管其种类如何,都必须有一个发行过程。而公债发行面临的主要问题,就是发行方式、发行价格和利率的选择和确定。

(1) 公债的发行方式主要有:①固定收益出售方式,即在金融市场上按预先确定的发行条件发行公债的方式。②公募拍卖方式,也称为公募投标方式。这是一种在金融市场上通过公开招标

〔1〕 见王国清、马骁、程谦主编:《财政学》,高等教育出版社2010年版,第246—247页。

〔2〕 见项怀诚、黄可华主编:《当代中国经济大辞库》(财政卷),中国经济出版社1993年版,第76页。

发行公债的方式。③连续经销方式,也称为出卖发行法。这是一种发行机构(包括经纪人)受托在金融市场上设专门柜台经销公债的发行方式。④直接推销方式,也称为承受发行法。它是一种由财政部门直接与认购者谈判出售公债的发行方式。

(2) 公债的发行价格,就是政府债券的出售价格或购买价格,可以分为平价发行、折价发行和溢价发行三种。平价发行就是指政府债券按票面值出售,到期也按票面值还本。折价发行就是指政府公债以低于票面值的价格出售,到期仍按票面值还本。溢价发行就是指政府债券以超过票面值的价格出售,到期则按票面值还本。

公债到期之后,就要依发行时的规定,按期如数还本。政府可以选择使用的公债还本方式主要有以下几种:(1)分期逐步偿还法。是对一种债券规定几个还本期,每期还本一定比例,直至债券到期时,本金全部偿清。(2)抽签轮次偿还法。是在公债偿还期内,通过定期按公债号码抽签对号以确定偿还一定比例的债券,直至偿还期结束,全部公债皆中签偿清为止。(3)到期一次偿还法。是对发行的公债实行在债券到期日按票面额一次全部偿清。(4)市场购销偿还法。是在债券期限内通过定期或不定期地从证券市场上赎回(或称买回)一定比例的债券,赎回后不再卖出,直到期满,政府持有全部或绝大部分债券。(5)以新替旧偿还法。是政府通过发行新债券来兑换到期的旧债券,以达到偿还公债的目的。

另外,公债发行之后,在其存在的期间内必须付息。公债的付息方式大体可以分为两类:一是按期分次支付法,即将债券应付利息,在债券存在期限内分作几次(如每一年或半年)支付,一般附有息票,债券持有者可以按期剪下息票,兑付息款;二是到期一次支付法,即将债券应付利息同偿还本金结合起来,在债券到期时一次

支付,而不是分作几次支付。〔1〕

3. 公债政策的含义及内容

对于公债政策的含义与内容,被誉为“财政学泰斗”的邓子基教授在其《公债经济学——公债历史、现状与理论分析》一书中进行了详尽的论述。该书认为,公债政策是政府在公债运行过程中所制定的活动规范和管理的手段,也就是公债应按什么样的规则运行,它与其他经济活动如何协调。在既定的规模中,公债总量应是多少,公债应以什么样的结构为宜,公债如何发行、流通、偿还、使用等等。这些都要有个切实有效的公债政策加以界定和协调。

公债政策的内容就是对公债运行过程中所出现的诸种关系加以界定、规范和协调。公债政策的内容可以从不同角度加以分类。从公债运行的不同阶段来看,有公债的发行政策、公债的流通政策、公债的使用政策、公债的偿还政策。

第一,公债的发行政策是公债政策首先要解决的问题。因为只有公债发行出去了,才成为实际性的公债,如果公债券始终保留在发行者手中,那么实际上还不叫公债。公债如何发行,用什么方式,通过什么渠道发行,这就是公债发行政策问题。不同的发行方式,会产生不同的经济和社会效果。

第二,公债的流通政策主要指公债发行后公债的再转让。售卖问题,也就是通常所说的债券的二级市场问题。公债只有发行的一级市场,而没有转让、再出卖的二级市场,这就使得公债失去了流动性,购买者一旦购买了公债,公债就变了死钱。因此公债的

〔1〕 见高培勇、崔军编著:《公共部门经济学》,中国人民大学出版社2011年版,第299—302页。

流通政策应该注重采取以下措施,有利于流通市场的形成。一是应开放初级的二级流通市场,即贴现市场;二是成立证券交易所,由购买债券的不同主体之间可以互相交换,调剂资金余缺。

第三,公债的使用政策就是公债收入的使用方向和结构,即根据市场利率的变化如何将公债投资出去而获得利润,牵涉到公债发行、偿还、经济增长等许多问题。

第四,公债的偿还政策就是公债的不同偿还法的相互结合。在不同情况下采取不同的偿还方式,对于实现公债政策目标的作用是不同的。

此外,从对公债的调节与控制角度看,有公债的总量政策、公债的结构政策等。^[1]

二、研究意义与研究对象、范围

1. 研究意义

中国共产党自成立以来公债政策(包括公债思想)的发展演变,是中共党史研究其中的一个重要问题。从现有研究来看,尽管已经取得一些成果,但从总体上讲,目前的研究显然远远不够,有待于深入、系统的研究。因此,本选题无疑具有重要的学术价值,有利于中共党史研究的深化。

从现实的层面讲,20世纪80年代以来,中国把公债政策的运用作为加快社会主义现代化建设的重要步骤,国债规模不断扩大。特别是从1998年开始,连续四年保持着较高的借债速度。但公债是把双刃剑,往往利弊相伴,在对经济增长起明显促进作用的同时

[1] 见邓子基等:《公债经济学——公债历史、现状与理论分析》,中国财政经济出版社1990年版,第525—528页。

时,也遇到了一些比较突出的矛盾。因此,如果能将中国共产党自成立以来的公债政策(包括公债思想)发展演变的基本规律阐述清楚,辨别其中的利弊得失,就可以对今天我国国债政策的制定起到借鉴作用。

2. 研究对象、范围

中国共产党的公债政策是指自中国共产党成立以来党和人民政府根据马克思主义的有关论述,根据当时经济和社会发展的需要所制定的有关公债发行、流通、使用和偿还等方面的方针与政策。

因此,本书的研究对象和范围界定为:(1)在没有特殊说明的情况下,公债专指内债。(2)中国共产党的重要人物对公债的认识及其有关思想的演变。(3)中国共产党在不同历史时期制定的公债发行、流通、使用和偿还等方面的政策及其绩效分析。(4)对中国共产党在不同历史时期发行过的公债作一个数量统计,包括发行笔数、公债名称、发行时间、数额等。(5)偏重于对公债政策的宏观性分析,不会过多分析一些具体内容。同时总结出其中的一些经验教训和历史启示等。(6)偏重于对中国共产党自成立以来公债政策的历史发展的研究,而不是从公债学或财政学角度来进行探讨。(7)研究时段的下限为1999年前后,即公债市场化运作的产生前后。

三、国内外研究现状

迄今为止,国内外未曾有一本与本选题类似的专著问世,只有一本由财政部财政科学研究所和财政部国债金融司合编、冯田夫具体编写的《中国革命根据地债券文物集》,专门收录了新民主主义革命时期根据地发行的各种债券文物及有关史料,并对根据地