

高等院校财经类财税系列教材



公

GONG

债

ZHAI

学

XUE

GONGZHAIXUE

陈志勇 主编

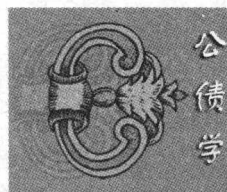


中国财政经济出版社

高等院校财经类财税系列教材

公 债 学

陈志勇 主编



中国财政经济出版社

高等财经类院校教材

图书在版编目 (CIP) 数据

公债学 / 陈志勇主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-5095-0131-3

(高等院校财经类财税系列教材)

I. 公… II. 陈… III. 公债 IV. F810.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 120326 号

主编 陈志勇

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 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

787×960 毫米 16 开 17.75 印张 289 000 字

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 26.00 元

ISBN 978-7-5095-0131-3/F·0113

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

总序

中国经济发展日新月异，经济学界的教材竞争也在日益加剧。在国外，不少大学教材是由经济学大家撰写的，如萨缪尔森的《经济学》，再版十余次，被翻译成各国文字，行销全球，堪称成功教材的典范。不过，国际知名的经济学教材往往是介绍经济学原理的，一旦涉及应用经济学领域，就需要结合各国国情编写，以便更紧密地贴近学生所处的时空。这就是我们推出这套财税系列教材的初衷。

中南财经政法大学的财政学科被确定为国家级重点学科。财税学院的几代学人推动了学院的发展，也形成了重视教学和教材建设的良好传统。多年来，学院的课程建设成绩斐然。2002年，财政学科成为国家级重点学科。2004年，该学科的专业基础课“财政学”被教育部列为国家级精品课程。同年，主讲财政学的刘京焕教授荣获“湖北名师”称号。庞凤喜教授主讲的“中国税制”、王金秀教授主讲的“国家预算管理”、刘孝诚教授主讲的“中国财政史”也陆续被评为省级精品课程。一批优秀教师和精品课程的涌现，为学院的教材建设搭建了一个高标准的平台。

本套丛书的编写者既有任教多年的资深教授，也有崭露头角的青年才俊；既有长期追踪国内财经问题的专家，也有海外留学归来的人

士。尽管经历各不相同，但他们同样热爱经济学的研究和教学，一直致力于将研究中的收获传播给更多的学生。长期以来，他们在三尺讲台上辛勤耕耘，培养出一批批优秀的学生。而这套教材，是他们多年教学成果的结晶，因此值得期待。

选择新版教科书的理由是：经济学和经济生活一样，在不断发展和演化。特别是在过去二十多年里，经济学理论越来越贴近现实，对现实的解释能力越来越强。而本套教材理论联系实际，时代性强，既有对财税领域热点问题的探讨，也有对政府新近出台规定的详细介绍，有利于学生把握财税理论和实践的最新变化，不少章节还补充了现实案例，以加深学生对知识的理解。全套教材与教学的整体规划相结合，在很大程度上充实、更新了教学内容，推动了教学的改革与发展。

本套教材主要适用于高等院校财经、管理类专业的本科教学。同时，也可以作为在职人员培训和大专教学用书。对经济学理论研究和实际工作者也有一定的参考价值。

当前，中国经济学方兴未艾，未来的经济学将会更加生机勃勃。中国的市场经济发展历程中，政府的管理能力也在不断提高，“看得见的手”运用得日益灵活自如。对政府财政收入、支出的研究，无疑是一个重要的研究领域。希望本套教材的出版，能有益于培养出更多理解经济学、运用经济学的人才。这样，我们编写这套教材的目的也就达到了。

杨灿明

2007年8月

前言



随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立与完善,公债作为国家宏观调控的重要手段之一、分级预算管理体制下各级政府的一种财政收入形式、最基础的金融工具、私人部门和个人投资的重要途径,其作用已被政府相关部门、学者和个人高度重视。可以说公债已成为我国社会生活中的一个重要组成部分。公债如此重要,致使一些高校不再把公债仅仅视为“财政学”、“金融学”和“国家预算管理”等课程中的一个章节供学生了解和学习,而是将其作为一门专门课程在财经、管理等专业开设,以满足社会对这方面的人才需求。专门的课程就必须要有专门的教材,而目前这方面的工作却显得有些滞后。基于此,我们组织相关教师编写了这本教材。

本教材着重介绍公债的基本概念与类型,公债基本理论、作用与效应,公债管理与流通,公债发行与偿还的方法等。在本教材编写方面,我们力求能反映国内外公债研究的最新成果。同时也吸收了相关教材的一些好的编排形式,根据需要还在部分章节中安排了专栏,且每章后附有复习思考题。由于编写人员能力有限,其最终结果可能与我们初衷存在一定的差距。欢迎各位读者提出宝贵的意见,以利于我们不断改进、完善。

本教材主要适用于高等院校财经、管理类专业的本科生教学。同时,也可以作为在职人员培训和大专教学用书。对公债理论研究和实际工作者也有一定的参考价值。

本教材是在陈志勇教授指导下完成的。陈志勇教授和李祥云副教授组织了本书各章的撰写并负责全书的统稿工作。参加本书编写的有:陈志勇(第1章),李农(第2章、第10章),毛晖、邱旭东(第3章),金荣学(第4章),毛晖、柳文君(第5章),李祥云、袁伟(第6章),

李祥云、王建超（第8章），李波（第7章、第9章）。

本教材凝聚了全体编写者的辛劳和智慧。在编写过程中也得到了中南财经政法大学财税学院各位领导的关心和支持。同时，中国财政经济出版社对本书的出版也给予了大力支持。在此，我们表示诚挚的谢意。

编者

2007年3月



目 录



公
债
学

第1章 公债概述	(1)
1.1 公债的概念	(1)
1.1.1 政府收支	(1)
1.1.2 公债的含义	(2)
1.2 公债的产生与发展	(4)
1.2.1 公债的产生	(4)
1.2.2 公债的发展	(4)
1.2.3 发达国家公债发展的历程	(6)
1.2.4 我国公债发展的历程	(9)
1.3 公债的功能与作用	(13)
1.3.1 公债的功能	(13)
1.3.2 公债的作用	(14)
1.3.3 公债在我国特定时期的作用体现	(15)
1.4 公债的特点	(19)
1.4.1 公债与其他财政收入的比较	(19)
1.4.2 公债与私债的比较	(20)
1.5 公债与赤字的关系	(21)
1.5.1 赤字融资的手段	(21)
1.5.2 不同类型的赤字	(23)
1.5.3 公债与赤字的相互影响	(27)
第2章 公债的种类	(29)
2.1 公债的分类	(29)
2.1.1 发达国家政府债务常见的分类方法	(29)
2.1.2 可转让公债和不可转让公债的种类	(36)

2.2 世界银行对发展中国家和转型国家政府债务的分类	(46)
2.2.1 波拉科娃 (Hana Polackova) 的分类方法	(47)
2.2.2 各类政府债务的划分标准与构成	(47)
2.2.3 或有和隐性债务产生的原因	(49)
2.3 公债种类的设计原则	(51)
2.3.1 公债的种类设计应力求多元化	(51)
2.3.2 公债的种类结构应适应经济形势的需要	(52)
2.3.3 公债的种类安排应力争债息成本最小化	(52)
第3章 公债理论	(54)
3.1 公债有害论	(54)
3.1.1 早期的公债理论	(54)
3.1.2 斯密的公债理论	(55)
3.1.3 李嘉图的公债理论	(58)
3.1.4 萨伊的公债理论	(60)
3.1.5 穆勒的公债理论	(60)
3.1.6 对古典经济学家公债理论的述评	(61)
3.2 公债有益论	(63)
3.2.1 德国公债理论	(63)
3.2.2 英国公债理论	(66)
3.2.3 凯恩斯及其追随者的公债理论	(67)
3.3 现代的公债有害论	(71)
3.4 马克思、恩格斯的公债理论	(75)
3.5 李嘉图等价定理的争论	(77)
3.5.1 李嘉图等价定理的含义	(77)
3.5.2 巴罗对李嘉图等价定理的坚持和引申	(78)
3.5.3 李嘉图等价定理引发的争论	(79)
第4章 公债的经济效应分析	(83)
4.1 研究公债效应的两种方法	(83)
4.1.1 绝对的方法	(85)
4.1.2 差别的研究方法	(88)
4.2 公债对财政收支的影响	(90)
4.2.1 公债对财政收入的影响	(90)
4.2.2 公债对财政支出的影响	(93)
4.3 公债对货币供给的影响	(96)

4.3.1	公债发行对货币供给的影响	(96)
4.3.2	公债流通对货币供给的影响	(99)
4.3.3	公债偿还对货币供给的影响	(103)
4.4	公债对总供给和总需求的影响	(105)
4.4.1	公债对社会总供给的影响	(107)
4.4.2	公债对社会总需求的影响	(108)
4.5	公债对收入分配的影响	(109)
4.5.1	公债发行对社会成员收入的影响	(110)
4.5.2	公债流通对社会成员收入的影响	(110)
4.5.3	公债偿还对社会成员收入的影响	(111)
第5章 公债的负担与风险		(113)
5.1	政府融资方式选择	(113)
5.1.1	受益原则	(113)
5.1.2	公平原则	(114)
5.1.3	效率原则	(114)
5.1.4	道德和政治因素	(115)
5.1.5	宏观经济因素	(116)
5.2	公债的负担	(116)
5.2.1	公债负担的内涵	(116)
5.2.2	公债负担的理论	(117)
5.3	公债风险的类型	(121)
5.3.1	信用风险	(122)
5.3.2	利率风险	(123)
5.3.3	通货膨胀风险	(124)
5.3.4	再投资风险	(125)
5.3.5	流动性风险	(125)
5.3.6	提前偿还风险	(126)
5.3.7	外汇汇率风险	(127)
5.4	公债风险指标体系	(127)
5.4.1	反映财政举债能力的指标	(127)
5.4.2	反映国民经济应债能力的指标	(129)
5.4.3	反映外债风险的指标	(134)
5.5	公债风险管理	(139)
5.5.1	控制公债发行规模	(139)



5.5.2	优化公债结构	(140)
5.5.3	加强公债资金使用管理	(143)
5.5.4	完善公债偿还制度	(144)
第6章 公债的发行与偿还		(146)
6.1	公债的发行	(146)
6.1.1	公债发行条件	(146)
6.1.2	公债发行方式	(152)
6.2	公债本金偿还与付息方式	(159)
6.2.1	公债本金偿还方式分类	(159)
6.2.2	公债本金偿还具体方法	(160)
6.2.3	公债付息方式	(162)
6.3	公债偿还资金来源	(163)
6.3.1	预算列支	(163)
6.3.2	预算盈余	(165)
6.3.3	项目收益	(166)
6.3.4	举借新债	(167)
6.3.5	偿债基金	(168)
第7章 公债流通市场		(171)
7.1	公债流动性的含义及其衡量指标	(171)
7.1.1	公债流动性的意义	(171)
7.1.2	公债流动性的衡量指标	(172)
7.1.3	我国公债流动性状况分析	(174)
7.2	公债投资收益与计算	(178)
7.2.1	公债投资收益的来源及形成因素	(178)
7.2.2	公债投资收益率的计算	(180)
7.3	公债的交易方式	(183)
7.3.1	公债交易方式	(183)
7.3.2	现货交易	(184)
7.3.3	回购市场	(185)
7.3.4	期货市场	(190)
7.3.5	期权市场	(195)
7.4	公债托管清算体系	(198)
7.4.1	托管清算概论	(198)
7.4.2	我国公债交易缺乏统一、高效的托管清算体系	(200)

7.4.3 建立我国统一托管清算体系的基本框架	(202)
第8章 地方公债	(204)
8.1 地方公债的概述	(204)
8.1.1 相关概念的界定	(204)
8.1.2 地方政府举债的理论依据	(207)
8.1.3 地方政府发行债券的类型	(208)
8.1.4 地方公债的特点	(210)
8.1.5 地方公债券的发行条件	(212)
8.2 地方举债国际经验：美国与日本地方债务融资	(214)
8.2.1 美国的债务融资制度	(214)
8.2.2 日本的债务融资制度	(217)
8.2.3 美、日地方公债制度对我国的启示	(220)
8.3 我国的地方债务	(222)
8.3.1 我国地方债务的现状及其特征	(222)
8.3.2 我国地方债务的成因	(225)
8.3.3 我国地方负债的治理	(227)
第9章 国外公债的管理	(231)
9.1 国外公债的内涵	(231)
9.1.1 国外公债的定义	(231)
9.1.2 国外公债与外债、外资的联系与区别	(232)
9.2 国外公债的种类	(234)
9.2.1 国外公债的期限结构	(235)
9.2.2 国外公债的利率结构	(235)
9.2.3 国外公债的债权结构	(236)
9.2.4 国外公债的币种结构	(238)
9.3 国外公债的规模	(238)
9.3.1 国外公债规模的基本概念	(239)
9.3.2 确定国外公债适度规模的准则	(239)
9.3.3 我国国外公债风险指标分析	(242)
9.4 我国国外公债的管理	(245)
9.4.1 我国国外公债管理制度的发展	(245)
9.4.2 我国政府外债管理的内容	(249)
第10章 公债管理政策	(251)
10.1 公债管理与管理政策	(251)



10.1.1	公债管理的含义与原则	(251)
10.1.2	公债管理政策	(253)
10.2	与财政政策和货币政策相配合的公债管理政策	(253)
10.2.1	宏观经济的政策目标	(253)
10.2.2	公债管理政策与财政政策的联系	(255)
10.2.3	公债管理政策与货币政策的联系	(257)
10.2.4	公债管理政策：财政政策与货币政策的结合点	(259)
10.3	相对独立的公债管理政策	(260)
10.3.1	公债管理政策与财政政策、货币政策的差异性	(260)
10.3.2	公债管理政策的流动性效应	(261)
10.3.3	公债管理政策的利息率效应	(263)
10.4	直接目标下的公债管理政策	(265)
10.4.1	拓宽公债的发行和分配范围	(265)
10.4.2	确保政府债券的顺利推销	(266)
10.4.3	维持政府债券市场的稳定	(267)
10.4.4	如约履行公债偿付义务	(268)
10.4.5	尽可能降低举债成本	(268)
	参考文献	(270)

第1章

公债概述

1.1 公债的概念

1.1.1 政府收支

(1) 政府收支的含义

政府作为国民经济的参与者和管理者，必然要在国家经济活动中扮演一个重要的角色。政府往往通过公共财政来实现对国民经济的参与和管理，而政府部门收支则是公共财政的主要活动之一。

政府收入来自工商企业、经营性事业单位、个体工商户、农民以及城镇居民等。他们按税法规定向国家缴纳税收；有盈利的国有企业和有收入的事业单位要按财政、财务制度的规定，向国家上缴利润或事业收入等等。

政府部门支出主要是提供公共产品，比如国家行政机关以及科学、教育、文化、卫生等事业单位所需经费，需要依靠财政拨款；邮电、通讯、交通等基础设施和能源、原材料等基础产业项目，许多由财政投资兴建；各级政府为加强农业的基础地位，每年拨出大量财政资金用于农业基础设施建设和支援农业生产等。

(2) 政府部门收支运作的基本原理

作为一个经济行为主体，同居民、企业等其他行为主体一样，政府部门也需要筹钱和花钱。但政府部门的收支规则，同居民和企业部门又



有所不同。以下便是关于政府部门收支运作的一个恒等式：

$$\begin{array}{l} \text{财政} \quad \text{财政} \quad \text{税收} \quad \text{收费} \quad \text{企业} \quad \text{债务} \quad \text{其他} \\ \text{支出} = \text{收入} \quad \text{收入} + \text{收入} + \text{收入} + \text{收入} + \text{收入} \end{array}$$

仔细揣摩一下这个恒等式，能得出如下几点富有启发意义的结论：

第一，当今经济社会，政府部门担负的职能极其广泛。从国防、外交、公安、司法到科教文卫事业，再到能源、交通、通讯，政府在国民经济各个部门和社会生活的各个领域发挥作用。

第二，政府部门要花钱，就需要有资金来源。为此，政府要开辟各种收入渠道，使用各种各样的收入形式。

第三，政府部门的财政支出规模具有相当的“刚性”，而且往往还是一个不断增长的量。

第四，就政府收支关系而言，财政支出往往是既定的，处于决定性地位。而财政收入往往被支出左右，处于从属地位。

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作用各不相同，往往是捆绑使用。

(3) 政府部门收支运作的形式

政府财政收入的主要形式有：税收、公共收费、国有资产收益、公债收入和其他收入等形式。其中，公债通常被视为一种非经常性的财政收入，用于弥补财政收支的缺口。但在现代社会中，公债规模日益扩大，对于政府部门的重要性也日益增强。公债在当今经济社会中的作用日益明显，如促进国家经济建设、保障社会稳定发展、加强政府宏观调控力度等等。公债已经成为政府调控经济不可缺少的手段。

政府财政支出的主要形式有：行政、国防、经济建设、科教文卫以及社会保障和债务支出。其中，债务支出，即公债的偿付，是政府依约偿还债务本金、支付利息的行为。发行公债，是以政府信用为基础，向国内外筹集资金。要维持政府债信，就必须保证国家依据发行时的规定，按期还本付息。

1.1.2 公债的含义

《辞海》中，“债”的定义是：“民事法律关系中与财产权相联系的债权和债务。”^①

^① 《辞海》（缩印本），上海辞书出版社1980年版，第250页。

公债，则是国家或政府以其信用为基础，在向国内外筹集资金的过程中所形成的债权债务关系。也就是说，国家或政府以债务人的身份，采取信用的方式，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。公债是国家财政收入的一种特殊形式。在现代社会里，它也是调节经济的一个重要手段。公债的具体含义为：

(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。信用的本质特征是偿还性和付息性。公债作为一种财政收入的形式，与税收的区别就在于：它是政府运用还本付息的信用方式而取得的财政收入，税收则是政府凭借公共权力而取得的收入。税收具有强制性、无偿性和确定性的特点，而公债的特征是自愿性（除少数强制性公债之外）、有偿性和流动性。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

根据债务人信用主体的不同，可划分为个人信用、商业信用、银行信用和国家信用。公债属于国家信用，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、扩大了财政支出，因此，原来的财政收支“缺口”并未消失，而只是从现在转移到了未来的某个时期。

国家信用是商品经济发展的产物。现代市场经济下，发达的国家信用又可分为财政筹资信用（如公债）和财政投资信用（如基本建设投资的“拨改贷”、财政投资）。公债是重要但不惟一的国家信用形式。

(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”。

公债的实质属于延期税收，一是因为公债最终仍要通过向公众征税才能清偿。二是由于公债使公众今后的税收负担替代了眼前的税收负担。作为延期税收的公债，与即期税收之间存在替代关系。可见，公债



虽然以信用形式出现,但其实质属于财政范畴,本质上是一种延期的税收。

1.2 公债的产生与发展

1.2.1 公债的产生

公债作为一个财政范畴,它的产生在历史时序上要晚于税收。在公元前4世纪,古希腊和古罗马就出现了国家向商人、高利贷者和寺院举借债务的情况。当时的公债只是一种偶然出现的经济现象,在数量上也比较小,而且常常以高利贷的方式出现。

到了封建社会,公债有了进一步的发展。各封建国家为克服因战争引起的财政支出困难,不得不举借公债,以弥补国用之不足。但限于当时的经济落后状况,社会闲散资金极其有限,公债制度发展缓慢。

公债的产生需要特定的环境和条件:

首先,政府以公债形式组织财政收入,是因为以税收为主的经常性财政收入不能保障政府必要的财政支出。随着政府活动的增多,财政支出规模日益扩大,仅靠税收已不能满足财政支出的需要。这时国家就不得不利用信用工具筹集资金,以弥补财政收支缺口,因而公债就有了存在的必要性。

其次,公债能不能产生,还取决于社会的应债能力,即社会上是否具有相当的闲置资金,为公债筹资提供可能。因此,经济发展水平是公债产生的客观基础。

从总体上看,早期历史阶段的公债具有规模小、非经常化的特点。其作用主要是为政府筹资,满足政府财政支出需要,解决财政入不敷出的矛盾。

1.2.2 公债的发展

具有现代意义的公债制度是在封建社会末期,随着资本主义生产关系的产生和发展而出现的。公债的真正发展是在商品经济和信用制度高度发达的资本主义社会。其发展的原因主要有: