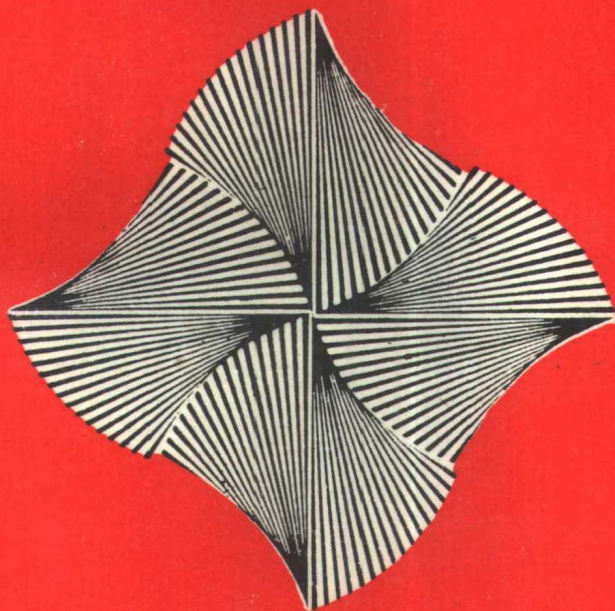


公债



管理

李俊生 主编



中国财政经济出版社

公 债 管 理

李 俊 生 主 编

中国财政经济出版社

公 债 管 理

李俊生 主编

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

通县西安印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开8125印张192000字

1994年4月第1版 1994年4月北京第1次印刷

印数: 1—3030 定价 7.5 元

ISBN 7-5005-2314-9/F·2192

(图书出现质量问题, 本社负责调换)

前 言

《公债管理》一书是为了适应我国国债管理干部岗位培训的需要和高等院校财经专业有关课程的教学需要而编写的。该书也可以供广大财政管理干部和对公债感兴趣的投资者与读者阅读、参考。

本书共设 10 章。其中，第 1 至 3 章主要介绍公债的基本涵义、分类方法和公债负担等公债与公债券方面的基本知识；第 4 章和第 5 章主要介绍公债发行、还本付息的方法等方面的内容；第 6 章和第 7 章主要介绍国内公债和国外公债的管理体制和制度以及主要管理技能；第 8 章和第 9 章介绍公债券市场和公债政策以及相关内容；第 10 章概括介绍国内外公债理论的研究及其进展情况。全书的编写分工如下（依章节为序）：

李俊生：第一章、第二章、第五章、第六章和第七章的第一节；

张树中：第三章；

邵 霖：第四章；

李新华：第七章的第二、三、四、五节；

孙良辰：第八章、第九章；

黄 桦：第十章。

本书由李俊生担任主编，负责全书的体系设计、总纂、修改和定稿。

中国财政经济出版社原副社长、财政学界老前辈沈云同志在

百忙之中审阅了本书的全部书稿，并提出了许多宝贵的意见，使本书作者受益匪浅；中国财政经济出版社副编审袁中良同志对本书的出版也给予了无私的帮助。在此一并致谢。

在研究和写作过程中，我们是本着如下原则进行的：（1）在全书结构安排上从基础到应用、从理论知识到政策知识循序渐进；（2）在内容上侧重介绍有关公债管理方面的实用性、操作性知识的同时，也适当介绍作者的有关研究成果。因此，本书既可以作为教材，又具有专著的一些特点，供有关人员参考。

近年来，尤其是中共十四大闭幕以来，我国经济与社会形势变化较快，社会主义市场经济发展日新月异，经济理论与管理方面的知识不断发展和更新。在这种情况下，加之作者理论水平有限，本书定有不少纰谬之处，欢迎读者批评、指正。

作 者

1993年2月于北京

目 录

第一章 公债及其与财政的关系·····	(1)
第一节 公债的概念·····	(1)
第二节 公债的产生和发展·····	(7)
第三节 公债与其它财政活动的关系·····	(23)
附 录 旧中国国内公债担保情况·····	(29)
第二章 公债的分类·····	(33)
第一节 按照发行地域对公债分类·····	(33)
第二节 按照公债本位对公债分类·····	(35)
第三节 按照公债偿还期限对公债分类·····	(39)
第四节 按照公债券是否上市对公债分类·····	(43)
第五节 按照公债的应募条件对公债分类·····	(45)
第六节 公债的其它分类方法·····	(48)
第三章 公债负担·····	(52)
第一节 公债负担的实质和种类·····	(52)
第二节 中央政府公债负担和地方政府公债负担·····	(65)
第三节 国外公债负担·····	(71)
第四章 公债发行·····	(76)
第一节 公债发行条件·····	(76)
第二节 公债发行方法·····	(83)
第三节 外国债券的发行 (以日本为例) ·····	(89)

第五章 公债的偿本付息·····	(99)
第一节 公债偿本付息制度与方法·····	(99)
第二节 公债偿本付息资金的来源·····	(107)
第三节 偿债基金·····	(110)
第四节 公债偿本付息额的计算方法·····	(114)
第六章 国内公债管理目标与制度·····	(119)
第一节 公债管理目标·····	(119)
第二节 国内公债管理制度·····	(122)
第三节 公债的调换与整理·····	(131)
第七章 国外公债管理与管理体制·····	(141)
第一节 国外公债与外债、外资之间的联系与区别··	(141)
第二节 国外公债的结构·····	(147)
第三节 国外公债与国际收支·····	(153)
第四节 适度外债规模的控制指标与管理·····	(161)
第五节 外债管理体制及其改革·····	(166)
第八章 公债与债券市场·····	(173)
第一节 债券市场的一般概念·····	(173)
第二节 政府债券发行市场·····	(180)
第三节 政府债券的流通市场·····	(183)
第四节 我国国库券的流通与转让·····	(198)
第九章 公债政策·····	(201)
第一节 公债政策的含义·····	(201)
第二节 赤字、公债与货币发行之间的关系·····	(207)
第三节 公债政策与财政政策、货币政策的协调与 配合·····	(216)
第十章 公债学说概述·····	(224)
第一节 关于公债产生的原因与条件·····	(224)

第二节	关于公债的性质与负担·····	(230)
第三节	关于公债的作用及后果·····	(235)
第四节	我国公债学说的发展·····	(244)

第一章 公债及其与财政的关系

第一节 公债的概念

公债就是政府以债务人的身份，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权利和义务关系。

特定的债权债务关系的形成与消失分别以举债和偿债完毕为标志。因此，广义的公债活动包括举债、用债和偿债这三个方面的内容，公债所具有的特定的债权债务关系体现在举债、用债和偿债活动过程中。

实践上，由于公债关系的复杂性和人们对公债关系认识上的差异性，导致了在理论上，公债概念体系上杂乱无章，缺乏科学理论体系所应有的定义上的规范性和逻辑上的统一性。因此，要正确理解公债的概念，首先必须正确理解和区分与公债有关的几个概念，诸如公债与国债、私债、准公债；国家信用、政府信用；公债券；等等。在此前提下，对公债概念体系进行条理化的分类。

一、公债、国债与私债

（一）公债与国债

公债与国债均为政府之债。一般说，一个国家，无论中央政府的债，还是各级地方政府的债，都属于公债。国债属于公债的

一个组成部分，一般专指中央政府（在实行联邦制的国家中指联邦政府）的债。在我国，人们往往习惯于将公债统称为“国债”¹，而在许多西方资本主义国家中，则只将中央（或联邦）政府的债称为国债，将各级地方政府的债称为地方公债。形成上述差别的主要原因之一是预算制度不同。在我国，遵循预算统一的原则，如按照我国国务院颁布的、1992年1月1日起开始施行的《国家预算管理条例》规定，“国家预算管理，实行统一领导、分级管理，权责结合的原则”（第三条），“国家预算由中央预算和地方预算组成”（第五条）。该条例还进一步规定了，在实行复式预算条件下，“中央建设性预算的部分资金，可以通过举借国内和国外债务的方式筹措……”，而对于地方预算，则没有作此规定，只要求“地方建设性预算按照收支平衡的原则编制”（第二十六条）。我们理解，在这个新颁布的《国家预算管理条例》中，仅仅赋予中央政府发行公债的权力，而没有赋予地方政府这个权力。新的预算管理条例体现了我国遵循统一预算原则的一贯性。由此决定了在我国公债活动中，国家政权（及中央政府）是作为唯一合法的整体债务人出现的，发行公债的收入，必须纳入统一的国家预算。在这个意义上，公债只能是国债，或者说，国债是公债的唯一形式。而在大多数西方发达资本主义国家中，有关法律规定，国家预算并不包括地方政府预算；地方政府有权依照国家和地方有关法律，独立发行公债，即地方公债，由此便产生了公债和国债在外延上的差别。

由此可见，对公债与国债的外延差别认识不同，根源在于我国国家预算制度与西方国家不同以及人们由此形成的观念不同。

¹ 参见安体富、周升业、朱毅峰编著：《财政金融概论》，中国财政经济出版社1991年版，第145—169页，以及其它《财政学》教材。

实际上，公债与国债均是商品经济发展到一定阶段的产物，是商品经济条件下存在的一种客观必然现象。伴随我国社会主义商品经济的不断发展，改革、开放，尤其是伴随我国财政体制改革的不断深入，人们对于公债的认识也将不断深化。改革以来，特别是近来我国公债事业的不断发展，证券市场的不断发展与日渐成熟，已经在向我们提出将公债与国债区分开来的客观要求。

（二）公债与私债

与公债相对应的是“私债”。就其一般意义而言，公债与私债同属于债。但公债与私债之间存在着根本性区别，即债务人的性质不同。公债的债务人通常是拥有政治权力的政府，它凌驾于社会 and 私人之上，由此决定了公债活动具有相当大程度的主动性，甚至带有某种程度的强制性；决定了公债的信用是建立在国家主权和国家领土范围内全部社会财富和资源基础之上的，极为可靠；而私债的债务人，即私人（含自然人和法人）在其私债活动中，主动性较差，债信基础也比较薄弱（这是由作为私债信用保证的私人财产的有限性所决定的）。此外，一般地，公债与私债的借债目的也不同。公债的债务收入通常被用于满足社会共同事务的资金需要，通常不以盈利为目的；而盈利通常是私人借债的唯一目的。

诚然，公债与私债之间的区别并不是绝对的。在公债和私债之间，还存在着一种债，通常被称为“准公债”。准公债既有一定的公债成分，又不是严格意义的公债，但决不当简单地视其为私债。例如，由政府担保的债。这种债因其直接债务人并不是政府机构的组成部分因而不能被列为公债。但是，一旦其直接债务人无力偿债，其债务负担便转移到政府财政身上，成为名符其实的公债。再如，国有企业的债。在我国社会主义市场经济条件下，国有企业作为相对独立的商品生产经营者，它所举借的债务

不属于公债。但是，一旦该企业无力还债，它的债务负担最终必然落到其生产资料所有者——政府（国家）的头上进而变成公债^①。因此，准公债具有不确定性的特征，不属于严格意义的公债，也不是严格意义的私债。

二、公债与国家信用、政府信用

从金融的角度看，信用通常是指不需要提供物资保证、可以按时、按预先规定条件偿付的借款或放款。有时也指这种借款或放款活动，是价值运动的特殊形式，包括政府信用和民间信用两大类。

通常所讲的国家信用实际上就是指政府信用。政府信用是不同于民间信用的一种信用或信用活动。政府信用是指政府的债务人的身份取得的信用或以债权人的身份提供信用及其信用活动。其中，中央政府的信用或信用活动即为国家信用或国家信用活动。诚然，在我国，人们通常将政府信用统统视为国家信用，其原因与上述的将公债视为国债的原因相同，在此我们不予赘述。

政府以债务人身份，通过发行公债券和其它借款方式取得信用的主要形式有：在国内发行国库券、公债券、建设债券等；中央财政向国家银行借款或透支；国家向外国政府、私人和国际金融组织的借款，等等。对上述各种借款进行相应的还款过程，就是政府作为债务人履行其义务的过程。

政府以债权人的身份提供信用，即政府作为债权人以发放贷款的方式供应财政资金或组织财政支出。如我国国家基本建设投资贷款、小型技术措施贷款；各类财政周转金；中央政府（国

① 诚然，在实施《破产法》条件下，情况会有所不同。在这种条件下，国有企业债务只有由国家在法律上担保时，才有可能成为准公债。

家)向国外发放的贷款,等等。

三、公债与公债券

公债券是公债的“伴生物”。公债作为一种信用,政府在举债之时需要对应募者(也是政府的债权人)提供某种凭证。公债券便是这样一种凭证,是政府对债权人的债务关系得以成立的正式依据,构成了公债内涵的一个重要组成部分。

公债和公债券之间的区别还表现在两者各自的经济含义有所不同。公债,从债务的角度看,是政府的负债;从筹资角度看,是政府以债务人的身份取得的货币收入或实物收入,是现实的收入。而公债券则是由政府付给公债购买者的债权凭证,为债权人持有,它只证明债权人(持券人)有权按期取得规定的利息,到期取回本金,而实际的货币资金或实物在债权人取回本金以前,已经转归政府支配了。因此,公债券作为债权人(或债券持有人)的一种资产,是“虚拟的”,而不是现实的。

正确理解和区分公债和公债券的主要意义在于:(1)明确公债券既是政府债务的体现,又是公债债权的凭证,政府加诸于公债券的一切条件不仅影响到政府债务行为,而且还会影响到债权人(或债券持有人)的权益。(2)在现代商品经济条件下,公债和公债券对社会经济、对财政、金融的影响不尽相同。其中,公债券的财政金融效应在一定条件下甚至会超过公债本身的影响。在当前我国政府公债规模不断扩大,金融市场、尤其是证券市场不断发展、日益成熟的条件下,正确理解公债与公债券,更具有极为重要的现实意义。

四、公债概念体系

根据我们对上述有关公债几个概念的区分与理解,结合我国

的实际情况，并借鉴外国公债理论，我们认为，要建立科学的公债概念体系，应当明确以下几点：

1. 是否以政府为债务主体是界定公债的基本标准。这里，政府既包括中央政府又包括地方各级政府，相应地，公债既包括中央公债又包括地方公债。

2. 根据权、责、利相对应的经济原则，无论是对国内，还是对国外，都应当将国债视为中央政府公债。只有中央政府才能作为国债的债务人，负有相应的义务、享有相应的利益。

3. 准公债不是严格意义的公债，但是，在一定条件下，准公债会转化为真正的公债，进而影响到公债的规模、结构，影响到政府财政收支，乃至影响到政府的债信。因此，在实践中，必须将准公债纳入政府公债管理的范围内，由政府对准公债的规模、结构、管理进行调节、监督和控制。

我们所设想的公债概念体系如下（见图 1-1）：

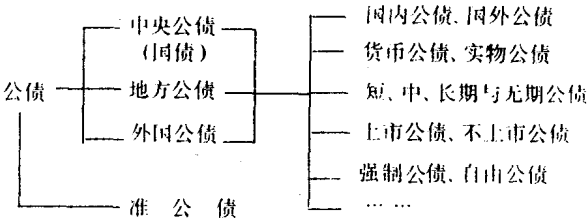


图 1-1 公债概念体系

上述设想的基本原则是：（1）债务主体的类型是对公债分类的基本依据。依据债务主体的类型不同，可以将公债分为中央政府公债（也称国债）、地方政府公债（含各级地方政府公债）以及外国政府在本国发行的公债。至于按照发行的地域等标准对公债所进行的分类而抽象出来的概念，则是与上述各该概念（中央

公债、地方公债和外国公债)相对应的“种概念”,它的外延较小。例如,对于中央公债和国内公债来说,国内公债的外延较小,是种概念;而中央公债的外延比较大,包括国内公债和国外公债,因而是“属概念”^①。(2)准公债不是严格意义的公债,因此它并不属于公债概念体系的有机组成部分。但是,在实践中,通常将准公债纳入政府公债管理范围内;公债理论也不能不研究准公债。因此,我们将准公债视为与公债密切相关的一个经济范畴,将准公债视为公债概念体系的一个附属概念。(3)外国公债是指外国政府在本国资金市场上发行的公债。允许一定规模的外国公债在本国资金市场上发行,必然会对本国国内公债市场产生影响。因此,外国公债应当属于公债概念体系的一个重要组成部分。外国公债与国外公债是两个不同的公债范畴。

第二节 公债的产生和发展

公债产生的直接原因是政府财政收不抵支。随着政府职能范围的不断扩大,财政支出规模也相应扩大,仅靠税收已经不足以满足政府财政支出的需要,政府不得不靠借债来筹集一部分财政资金,解决财政困难。然而,并非在任何条件下,政府财政收不抵支都必然以债务收入抵补的。公债产生的基本条件是社会商品经济的一定程度的发展。公债,特别是现代公债发展历程充分证明了这一点。

^① “种概念”亦称“下位概念”。是“属概念”(也称“上位概念”)的对称。在种概念和属概念之间,种概念的外延范围比属概念小。例如,轻工业和工业,轻工业是种概念,工业则是轻工业的属概念。

本节通过对公债产生和发展历史的概述，进一步阐明公债产生和发展的原因和条件。

一、对公债历史发展过程的简单评述

(一) 公债的早期历史发展阶段

公债最早产生于公元前4世纪。据记载，在公元前4世纪左右，古希腊和古罗马就出现了国家向商人、向高利贷者和寺院借债的情况。不过，在古代社会，公债的出现只是少量的、偶然的，而且常常以高利贷的方式出现。

高利贷是以贷放货币或实物以获取高利的一种信用（剥削）活动。高利贷与现代信用之间的区别不仅仅在于量的区别，即利率水平上的区别，^①而且更主要的是它与生产方式之间的社会关系不同于现代信用。马克思认为，“高利贷……是剥削已有的生产方式，而不是创造这种生产方式，它是以外部和这种方式发生关系。高利贷力图直接维持这种生产方式，是为了不断重新对它进行剥削；高利贷是保守的，只会使这种方式处于日益悲惨的境地。”^②在古代社会，高利贷是一种普遍的信用形式，不仅商人、高利贷者和寺院发放高利贷，而且政府也参与高利贷的发放以谋利，并且“与私人收回债款时所使用的办法比起来，政府用来收回公家债款的方法甚至更为严厉。国家被视为最高权力，根据这种理论，亏空公款者被当作罪犯来处理”，^③既然政府在平

① 比利时学者亨利·皮朗认为，“信用在各个时期中的差别只是量的，不是质的”。（参见亨利·皮朗著《中世纪欧洲经济社会史》，乐文译，上海人民出版社1964年版，第107页。）

② 马克思《资本论》第三卷下册，第689页。

③ 参见〔美〕M·罗斯托夫采夫：《罗马帝国社会经济史》（下册），商务印书馆1985年版，第539页。

常也参与发放高利贷，那么，当政府财政发生困难入不敷出时，也不得不举借高利贷。

到了封建社会，公债现象比古罗马，古希腊时代增加了。中古社会是以无数的大大小的封建主政权和城市共和国政权形式而存在。当时政权辖区往往范围狭小，领地内经济资源有限，经济水平低下，而战争和天灾人祸又接连不断。在这种情况下，封建主和城市国家的财政收入极为有限，财政支出较高，因而经常出现困难，尤其是发生战争时，政府入不敷出，不得不举借公债。所以这个时期政府举债相对频繁。

从总体上看，在公债的早期发展阶段，公债现象具有规模小、不经常化等特点。其主要原因有：

1. “国家”本身的规模小，政府在封建社会经济生活中所发挥的作用极小，作用范围极为有限。这就决定了财政规模小，政府债务需求量小。

2. 商品经济不发达。在公债产生和发展的早期阶段，公债是依附于高利贷而存在和发展的，而高利贷则是商品经济不发达时期的一种特殊信用形式。正如马克思所说的，“流通在社会生产中所起的作用越是不重要，高利贷就越是兴盛。”^①

不言而喻，在这个时期，公债的唯一作用就是为政府筹资，以满足政府财政支出需要，解决财政入不敷出的矛盾。

（二）现代公债及其发展

公债是一般信用制度的伴生物。如果说，古代公债是依附于高利贷制度的一种公共信用形式的话，那么，现代公债则是在现代信用制度基础上存在和发展起来的一种公共信用形式。

现代信用的发展，肇始于资本主义信用。与高利贷信用不

^① 马克思：《资本论》第3卷下册，第689页。