

公债：理论与实践

蔡妙友 余丽生 编著

2.5

学林出版社

公债：理论与实践

蔡妙友 余丽生 编著

学林出版社

(沪)新登字113号

责任编辑：李 华

封面设计：唐礼萍

公债：理论与实践 蔡妙友 余丽生 编著

学林出版社出版、发行 上海文庙路120号

萧山财税印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张 6.5 字数 139,000

1991年10月第1版 1991年10月第1次印刷 印数1—4000册

ISBN 7—80510—666—5/F·42 定价3.00元

引 言

—

自从党的十一届三中全会以来，党中央确立了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的方针，我国又进入大规模的经济建设时期。1979、1980两年，我国财政连续出现了较大的赤字，为了弥补赤字，国务院决定于1981年发行国库券。在经历了长达20多年空白之后的公债，重新进入经济生活。

1981年至1988年，我国连年发行国库券，发行规模逐步扩大，到1988年底止，我国国库券发行累计额已达450多亿元。公债的恢复发行，对弥补我国的财政赤字，加速国民经济发展，保证国家重点建设的顺利进行，以及促进国民经济结构的调整，都起了不可低估的作用。

在社会主义初级阶段，国家仍承担着经济建设的重任，尤其是能源、交通、原材料等基础工业的建设。国家的根本任务是发展生产力，在生产发展的基础上，逐步满足人民群众日益增长的物质文化生活需要，这就需要国家有大批资金作后盾。如何变间歇资金为建设资金，零散资金为集中资金，消费资金为积累资金，发行公债成了国家筹措建设资金的一条有效途径，发行公债将是我国的一项长期国策。但是，我国现行公债制度在某些方面还不完善，具体表现

在：

第一，在指导思想上，没有把公债作为调节经济的杠杆和促进商品经济发展的长期政策；

第二，在舆论宣传上，缺乏对公债的商品性和优势的宣传；

第三，在发行方式上，用行政办法发行和推销公债，影响了公债的信誉；

第四，在品种结构上，公债的种类、期限、利率结构单一，不能满足不同投资者的需求；

第五，在使用方向上，公债收入与支出没有专项列支，使用方向不明确，影响使用成本与效益的正确评估；

第六，在贴现业务上，公债的贴现率高，使投资者贴现时损失较大，影响了公债正常贴现的开展；

第七，在还本付息上，没有建立债务基金，缺乏瞻前顾后的安排；

第八，在发行工作中，财政和银行之间的责权利关系不清，协调不力；

第九，在数量规模上，对公债的数量界限，公债规模对经济的影响，缺乏考虑；

第十，在流通变现上，公债市场还处于起步阶段，在一定程度上影响了投资者认购的积极性。

近几年来，尽管我国理论界对社会主义公债理论作了许多研究，但是，在传统的社会主义财政学体系中，一直把税收的起源作为财政的起源，把税收的无偿性作为财政的无偿性，而公债是有偿的，是国家通过有借有还形式取得的收入，从而认为国家发行公债是暂时的，是权宜之计，或者围绕

公债的利弊进行争论，没有把公债作为商品社会的一种经济现象，作为推动商品经济发展的一种经济杠杆来研究。因此，至今为止，也没有一套系统的社会主义公债理论。其实，客观事物是发展变化的，在商品经济发达的社会里，简单地用“利大于弊”、“弊大于利”的分析方法来研究复杂的问题，是有悖于科学研究的，因为经济杠杆作用所产生的利弊在于人。

“没有革命的理论，就不会有革命的运动。”^①科学的实践需要科学的理论作指导，实践的发展呼唤着理论的发展。

二

马克思说：“发育的身体比身体的细胞容易研究些。”^②科学的发展是无穷的，理论的探讨是没有界限的。但是，任何科学的发展，都是建立在前人研究的基础上，吸收前人的研究成果，并不断发展和完善的，对公债理论的研究也一样。几年来，我国理论界对公债理论作了必要的研究，并已取得了一定的成果。本书吸收了理论界的一些研究成果，运用理论联系实际的分析方法，阐述了社会主义公债的基本理论，以及我国公债的改革方向。本书的理论主要来源有以下几个方面：

一、来源于马克思主义的公债理论。马克思主义的政治经济学是我国经济理论的基础。马克思主义认为，公债是商

^① 《列宁选集》，第1卷，第241页。

^② 《资本论》，第1卷，第8页。

品经济的产物，商品经济是公债存在的客观经济基础；而我国的社会主义经济仍属于商品经济，属于有计划的商品经济，因此，公债的存在和发展就有可能和必要。本书以马克思主义的公债理论为指导，以发展马克思主义公债理论为目的。

二、来源于西方的公债理论。科学是没有国界的。在人类社会发展过程中，经历了原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义社会、逐步向社会主义社会和共产主义社会发展，产生了自然经济、商品经济和产品经济三种经济形态。资本主义国家和社会主义国家分属于不同的社会形态，同属于商品经济的范畴。从1689年英国的君主立宪制确立以来，资本主义经历了200多年的发展历史，创造了辉煌的文明。

“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。”^①与此同时，在文化思想领域内，也取得了巨大的发展。而社会主义制度从1917年俄国的“十月革命”胜利开始，至今只经历了几十年发展时间。由于革命导师所设想的理论中的社会主义和现实中的社会主义的差距，完善的社会主义理论体系仍待在发展过程中确立。我国实行改革开放以来，介绍和引进了大量的西方文化思想，包括公债思想，针对资本主义社会所创造的文明，我们应“吸收其精华，剔除其糟粕”，来丰富社会主义的理论体系，更何况许多理论并非资本主义所特有的，而是商品经济所特有的，本书吸收了一些西方经济学中的公债理论，来完善社会主义的公债理论。

三、来源于社会主义初级阶段理论。在运用马克思主义

^① 《共产党宣言》，第28页。

理论指导经济建设中，我们应把马克思主义普遍原理同我国的具体实践结合起来。新中国成立后，我国走上了社会主义道路。由于我国人多地少，底子薄，人均收入低，地区发展不平衡，因此仍处于社会主义初级阶段。本书结合我国国情，旨在探讨初级阶段的社会主义公债理论。

三

建国以来，我国已发行过人民胜利折实公债、经济建设公债、国库券等多种公债，积累了丰富的实践经验，如何将公债的实践加以总结和完善，以指导实践，尤为重要。本书正适应了这一要求，按照“实践—理论—实践”的认识过程，将公债的理论和实践结合起来。

公债属于财政范畴，属于特殊的财政范畴。对它的研究，除了要搞清公债这一经济范畴产生、发展的历史过程之外，还要涉及到许多有关的理论和实际问题。比如，社会主义国家为什么要发行公债，这就必须研究公债存在的客观依据，以及公债对经济发展的作用；公债作为特殊的财政范畴，它特殊在什么地方，这就必须研究公债与其他财政范畴的关系；由于公债是要通过一定的机构、一定的方式发行的，要保证公债的顺利发行，就必须研究公债的制度；要克服国家还债困难，就必须研究公债的规模，及公债的使用等等。

本书取名《公债：理论与实践》，它的最大特点是：坚持理论联系实际，注重公债理论的运用，以指导公债的实践。它是我国理论界较早把公债理论与实践结合起来，对国家公

债作较系统研究的一部专著。

本书在编写过程中，运用了辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，把定性和定量分析研究结合起来，对国家公债进行了研究。本书的研究仅仅是个初步的尝试。

目 录

引 言	1
第一章 公债的产生和发展	1
第一节 公债的产生	1
第二节 公债的发展	4
第二章 我国公债的历史沿革	9
第一节 旧中国的公债	9
第二节 新中国的公债	17
第三章 社会主义公债发行的客观依据	28
第一节 社会主义公债发行的必要性	28
第二节 社会主义公债发行的可能性	38
第四章 公债的作用	46
第一节 弥补财政赤字	46
第二节 筹集建设资金	53
第三节 调节经济关系	59
第五章 公债与相关经济范畴的关系	64
第一节 公债与银行信用的关系	64
第二节 公债与税收的关系	68
第三节 公债与通货膨胀的关系	74
第六章 公债制度及在我国的改革(上)	80
第一节 公债的种类	80
第二节 公债的利率	89

第三节	公债的贴现·····	92
第七章	公债制度及在我国的改革(下) ·····	98
第一节	公债的发行·····	98
第二节	公债的偿还·····	103
第三节	公债制度的比较·····	108
第八章	公债的客观数量分析 ·····	119
第一节	分析公债数量的必要性·····	119
第二节	应债能力的分析·····	121
第三节	债务负担的分析·····	125
第四节	偿债能力的分析·····	136
第九章	全面开放我国的公债市场 ·····	138
第一节	开放公债市场的必要性·····	138
第二节	开放公债市场的具体实施·····	144
第十章	建立国家债务基金预算 ·····	152
第一节	单式预算的局限性·····	152
第二节	建立国家债务基金的必要性·····	157
第三节	怎样建立债务基金预算·····	160
第十一章	走向国际金融市场发行公债 ·····	164
第一节	国际金融市场的证券化发展·····	164
第二节	国际金融市场筹资的原则·····	170
附 录	公债条例 ·····	179
后 记	·····	200

第一章 公债的产生和发展

国家财政参与国民收入的分配与再分配，既有无偿的形式，也有有偿的形式。公债便是财政通过有偿的形式，参与国民收入分配与再分配的重要形式。公债是一个特定的财政范畴，是在国家财政产生之后产生的，并随着国家财政的发展而发展。

第一节 公债的产生

公债是国家依据有借有还的信用原则，从社会上吸收资金来满足财政需要的一种债务，是国家信用的主要形式。公债是商品经济的产物，它的产生必须具备两个条件：一是商品经济的发展而引起国家职能的扩大。国家职能的范围和方式，直接决定财政分配范围，而国家职能的范围又是由生产力发展水平决定的。在自给自足的自然经济条件下，各个生产者之间缺乏广泛的配合和协作，国家只能担负起御外安内的任务，而为社会再生产提供和平环境和良好秩序。随着商品经济的发展，国家直接介入到经济领域，组织和管理经济活动，国家职能的扩大而引起需要由国家支配的物质财富日益增多；同时，国家对内镇压和对外战争中的支出需要大量的财富。随着国家职能的不断扩大，支出将日益增多，仅靠税收已不能满足其支出的需要时，它在国家财政上表现为赤字，

国家就不得不通过借贷的方式来获得一部分收入以解决财政上的困难。马克思在谈到公债产生的原因时指出：“这种国家负债状态的原因何在呢？就在于国家支出经常超过收入，在于这种不相称的状态，而这种不相称的状态既是国家公债制度的原因又是它的结果。”^①二是社会上必须有可借入的闲置资本，这是公债产生必须具备的一个重要经济条件。仅因财政需要并不一定会出现公债这种财政形式。如果社会上没有比较充裕的闲置货币资本，那么国家虽欲借债也不可能。

以上是公债产生必须具备的两个条件，但公债到底起源何时，至今，史学界对公债的起源问题尚无一致的意见。概括起来，比较有代表性的观点有如下二类：

第一类观点认为，公债起源于奴隶社会。作为国家信用的最初形态是公债，在奴隶制时代，国家公债就已经产生了。公元前四世纪，希腊和罗马就出现了国家向商人、高利贷者和寺院借款的情况。当时的商人、高利贷者和寺院就是国家公债的债权人。不过，那个时候，社会生产力水平低下，商品货币经济不发展，剩余产品不多，国家借助于举债方式吸收资金，在满足国家财政需要和国王个人耗费方面的作用还不是十分重要的。

第二类观点认为，公债起源于中世纪。公债作为国家信用的原始形式和典型形式，大约产生于公元5世纪到7世纪。早在上古初期的5世纪到7世纪，意大利地中海沿岸城市热那亚、威尼斯等地，由于世界商路在那里汇合，成了货物集散中心。与商业的发展相适应，信用制度也迅速发展起

^① 《马克思恩格斯全集》，第7卷，第90页。

来。许多封建主、帝王和城市共和国每当财政遇到困难，特别是发生战争时，就发行公债，来弥补财政的不足。当时国家公债的债权人主要是新兴的封建地主、商人和高利贷者。由于封建时代商品经济还不发达，封建国家在社会经济生活中所发挥的作用远不如现代国家，相对来说，封建时期公债的规模是很小的。

关于公债的起源问题，需作具体分析。

首先，公债作为一种信用形式，所形成的是平等的债权债务关系，这是公债存在的前提。国家借债，成了债务人，就有还债的义务，这在奴隶社会是不可能接受的。在早期的奴隶制国家，国王就是最大的奴隶主，占有—切生产资料——土地、畜群、生产工具和奴隶。表现在财政上，国家财政和王室财政混为一体，国家财政实质为王室财政。在这种情况下，国王可以凭借其政治经济权力获取天下的资财，不具备存在公债的前提。到了封建社会，由于承认了土地私有制，国家财政和王室财政分开了，当税收不能满足国家财政需要时，国家要取得财政收入，就需要发行公债。

其次，公债是在国家职能扩大后，税收收入已不能满足国家财政需要时，才出现的。在奴隶社会和封建社会早期，国家的职能少，仅仅承担着防御侵略、巩固统治的任务，国家的职能还没有深入经济领域。只有到了封建社会末期，随着资本主义的兴起，海外贸易的发展，国家的职能才有了扩大。国家职能的扩大，造成财政支出的增加。当税收收入已不能满足国家财政需要时，国家就有通过信用的方式，筹集资金的必要。

第三，社会上存有闲置资金，是国家公债顺利发行的保

证。在奴隶社会和封建社会早期，由于生产力水平低，商品经济不发达，自给自足的自然经济占统治地位，在这种情况下，社会上的闲置资金不多，国家发行公债也就没有可能。只有到了封建社会末期，随着商品经济的发展，出现了资本主义的萌芽，开明的封建主、高利贷者、商人积聚了大量的财富，为国家借债提供了条件，国家发行公债才有了可能。

由此可见，在奴隶制国家，当国家财政出现“入不敷出”时而产生的借贷，只能算是公债的萌芽，即公债的雏形，而具有现代意义、遵循信用原则的公债则产生于封建社会末期。

第二节 公债的发展

公债产生于前资本主义社会，而公债的真正发展是在资本主义时期。在资本主义社会，由于公债具有普遍的意义：一方面由于争夺殖民地的战争，支持海外贸易，发展铁路等交通事业，使国家的开支急速增加，从而有发行国家公债的需要。另一方面，资本主义信用的发展聚起大量的社会资金，又使国家公债的大量发行成为可能。在这种情况下，资本主义国家的公债就迅速地发展起来。

马克思说：“公共信用制度，即国债制度，在中世纪的热那亚和威尼斯就已产生，到工场手工业时期流行于整个欧洲。殖民制度以及它的海外贸易和商业战争是公共信用制度的温室。所以它首先在荷兰确定起来。国债，即国家的让渡，不论是在专制国家，立宪国家，还是共和国家，总是给

资本主义时代打下自己的烙印。”^①马克思这段话深刻揭示了公债迅速发展的经济条件。随着公债的产生，也导致了国际信用制度的产生。例如，由于没落的威尼斯以巨额货币贷给荷兰，威尼斯的劫掠制度的卑鄙行径就成为荷兰资本财富积累的基础。荷兰和英国的关系也是这样。在18世纪初，荷兰的工场手工业已经远远落后了，荷兰已不再是一个占统治地位的工商业国家。因此，荷兰在1701—1776年时期的主要营业之一就是贷放巨额资本，特别是贷给它的强大竞争者英国。现在英国和美国之间也发行了类似的情形。^②

12世纪末期，在当时经济最为发达的意大利城市佛罗伦萨，政府曾向金融業者募集公债。以后，热那亚、威尼斯等城市共和国相继仿效。在14世纪和15世纪期间，意大利各城市几乎都发行了公债。到了15世纪末16世纪初，随着美洲新大陆的发现和欧洲通往东方的航道开辟，世界市场进一步扩大了。在殖民制度、海外贸易和商业竞争的作用下，荷兰迅速发展成为当时资本主义强国，成百成千的商船航行在海洋上，被称为“海上的马车”，荷兰人也就成了“海上马车夫”。17世纪末，荷兰国内资本充斥，资本家为了得到更多的利润，竞相向本国政府和国外贷放公债。荷兰政府为了适应进一步向海外扩张的需要，大量发行公债。其他国家为了进行战争，争夺市场，也相继在荷兰募集公债。18世纪末，英国掀起工业革命高潮，以后逐步波及欧洲各国。资本主义的发展要求进一步扩展商品市场，而争夺商品市场除了要有廉价的商品外，还必须有强大的军事力量作后盾，这就加大

① 《马克思恩格斯全集》，第23卷，第822—823页。

② 《马克思恩格斯全集》，第23卷，第824页。

了国家对公债的需求量。另一方面，资本主义迅速发展带来了巨大财富，又为公债提供了充裕的来源。因此，这一时期公债发展越来越快。1713年世界各国债务总额为15亿美元；1793年增为25亿美元，在将近一个世纪的时间内增长了67%；1848年世界各国债务总额为80亿美元；1901年增为318亿美元。这就是说19世纪后半期世界各国债务增长了300%。^①

迅速增长的公债是资本主义发展的结果，反过来，它对资本主义制度的形成和发展又起了重要的推动作用。

公债是资本原始积累的重要手段之一。资本主义国家通过发行公债，把社会上的货币汇集起来，再以直接投资或补贴等形式把它投入生产过程，不仅把普通货币转化为资本，还促进了资本的集中；或者国家把公债收入用于军费和战争，这有利于刺激本国经济的发展和扩大资本主义世界市场，为资本主义发展创造较为适宜的外在环境。对资本持有者来说，通过借款给国家，不承担投资风险，不仅可以毫不费力地获得高额利息，进一步扩大资本规模，而且还可以从国家手中得到很多特权，为进一步获取更丰厚的利润带来便利，所以，马克思说：“公债成了原始积累的最强有力的手段之一。它象挥动魔杖一样，使不生产的货币具有了生殖力，这样就使它转化为资本，而又用不着承担投资于工业，甚至投资于高利贷时所不可避免的劳苦和风险。”^②

公债还对股份公司、银行，以及证券市场的兴盛发展，起了促进作用。特别是公债经由银行推销，进一步促进了现

① 何公敢：《公债》，商务印书馆1924年版。

② 《马克思恩格斯全集》，第23卷，第823页。