

第九章 公债

【大纲要求】

理解公债理论，
熟悉公债制度中发行、偿还、发行管理权限、收入使用、持有者、流通等方面的规定，
了解公债市场的原理与功能，
熟悉政府直接隐性债务和或有债务的原理，
了解我国地方政府的债务。

【考情分析】

从历年考题看，题型主要以单选题为主，较少涉及多选题，无案例分析题，分值4分左右。
本章结构清晰，知识内容相对比较简单，考点突出，重点要理解政府直接隐性债务和或有债务的原理。

单选	多选	合计
2 题 2 分	1 题 2 分	3 题 4 分

第一节 公债概述

【知识点】公债的含义

公债为国家或政府举借的债，是指国家或政府以**债务人**的身份，采取信用的方式，向国内外取得的债务。
公债产生要具备的两个基本条件：

1. 财政支出的需要；
2. 社会闲置资金的需要。

【知识点】公债的发行和偿还

一、公债的发行

公债的发行是指公债售出和被个人或企业认购的过程，其目的是使公债得以顺利发行，筹集到相应的财政资金，充分发挥公债职能，并使公债成为调节经济运行的手段。

(1) 公债发行原则主要包括：

原则	解释
稳定市场秩序原则	是指发行公债不应影响债券市场价格的稳定，也不应导致证券市场的巨大波动。
景气发行原则	是指应根据社会经济状况来决定是否发行公债，而公债的发行必须要有利于社会经济的稳定和发展。
发行有度原则	发行公债时从供需两个方面来考虑，要保持适度发行量，也就是说既要考虑到居民的应债能力，又要考虑到财政支出的需要。
发行成本最小原则	是指发行公债时要最大限度的降低发行费用和债券的利息支出。

(2) 世界各国通用的公债发行方式主要有四种：

发行方式	解释
公募招标	各国主要采用的发行方式。指政府向社会公众公开募集，不指定具体公债发行对象的公债发行方法。

直接发行	直接向机构投资者或个人销售公债。
连续发行	发行主体委托发行网点和代理销售机构相机确定，根据需要可随时调整发行条件、发行量，不需要预先确定发行条件。
承购包销	大宗机构投资者组成承购包销团，按一定条件向财政部承购包销公债，并由其负责在市场上转售，任何未能售出的余额均由承购者包购。

二、公债的偿还

是指公债到期后，政府按期偿还本金和利息。

1.公债偿还的资金来源

公债偿还的资金来源有三个，具体如表。

资金来源	解释
举借新债	政府通过发行新债偿还旧债。
通过预算安排	政府将其列入当年的支出预算，由经常性的财政收入来保证公债的偿还。
设置偿债基金	即政府为保证公债的偿还在财政预算中设置专项基金。

2.偿还本金的方式

方式	解释
到期一次偿还法	指债券到期日政府一次性偿清本金和利息的办法。
抽签偿还法	指通过定期抽签的方法确定偿还对象，从而分期分批的予以偿还。
比例偿还法	把公债总额分为若干份，确定每年偿还的份额，逐年偿还。
市场购销偿还法	从债券市场上，政府按照市场价格购回公债券。
调换偿还法	即政府发行新债券所筹集的资金来偿还即将到期的旧债券。

3.公债的付息

公债的付息方式大体分为两类：

- (1) 到期一次支付法；
- (2) 按期分次支付法。

【例-多选题】下列选项中，属于公债偿还来源的有（ ）

- A.通过预算安排
- B.设置偿债基金
- C.举借新债
- D.政府资金
- E.行政收费

答案：ABC

解析：公债偿还的资金来源有三个：通过预算安排、设置偿债基金、举借新债。

【知识点】公债管理制度

一、公债的发行管理权限

- 1.公债可分为中央公债（国债）、地方公债和准公债（国有企业债和政府担保债）。
- 2.是否授予地方政府公债发行权和相应的管理权是公债发行管理权限的中心问题。
- 3.在公债管理制度中，规定公债管理权限的主要依据是按照财政管理体制中设置财政机构的原则，有一级政权就应设置一级财政。

4.2018 年我国对预算法进行修订，允许地方政府发行公债；根据《中华人民共和国预算法》第三十五条的规定如下：

- （1）地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，除另有规定外，不列赤字；
- （2）经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中**必需的建设投资的部分资金**，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。
- （3）举借债务的**规模**，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。举借的债务**应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源**，只能用于**公益性资本支出，不得用于经常性支出**；
- （4）除上述规定外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务；
- （5）除法律另有规定外地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式**提供担保**；
- （6）国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。国务院财政部门对地方政府债务实施**监督**。

二、公债的持有者

公债的持有者一般包括商业银行、非银行金融机构、中央银行、政府机构、公司（企业）和个人。

三、公债的收入使用

国家公债资金应主要用于**社会主义建设事业**。

四、公债流通

- 1.广义的公债流通包括公债券**发行、转让和偿还**的全过程。
- 2.狭义的公债流通仅指公债券在流通市场上的转让。
- 3.公债流通制度包括对公债流通范围、办法、渠道以及价格决定方式等的一系列规定。

五、国债的基本管理办法

- 1.从 2006 年开始，我国从逐年**审批年度发行额**的管理方式改为**国债余额管理制度**。
- 2.国债余额管理制度，指立法机关不具体限定中央政府当年国债发行额，而是通过限定**一个年末不得突破的国债余额上限**来限制国债规模的国债管理方式。
- 3.国债余额**包括**中央政府历年预算**赤字和盈余**相互冲抵后的**赤字累计额**、向国际金融组织和外国政府借款**统借统还**部分以及经立法机关批准发行的**特别国债累计额**，是中央政府以后年度必须偿还的国债价值总额，能够客观反映国债负担情况。

4.基本管理办法：

- ①每年向全国人大作预算报告时，报告当年年度预算赤字和年末国债余额限额，全国人大予以审批；一般情况下，**年度预算赤字即为当年年度新增国债限额**。
- ②在年度预算执行中，如出现特殊情况需要增加年度预算赤字或发行特别国债，由**国务院提请全国人大常委会审议批准**，相应追加年末国债余额限额。
- ③当年期末国债余额不得突破年末余额限额。
- ④国债借新还旧部分由国务院授权财政部自行运作。
- ⑤每年第一季度，在中央预算批准前，由财政部在该季度到期国债还本数额以内合理安排国债发行额。

5. 国债余额管理制度发挥的重要作用

- ①因为国债余额即为中央财政赤字的累计额，所以余额管理可以更为**全面地反映国债余额及其变化情况**。
- ②因为发行年内到期的短期国债将不增加期末余额，会增强财政部门发行短期国债的动力，**有利于改善国债期限结构**，也有利于防止长期国债的膨胀。
- ③增强了财政部门对国债发行的主动性和灵活性，有助于实现**短期国债发行规模的突破**，开展国债的有序滚动发行，从而提高财政的资金运用能力，增强财政政策的**灵活性**。
- ④短期国债规模的增大提高了国债市场的**流动性**，为强化央行的公开市场操作创造了条件，而且可以发挥央行票据的替代作用，避免央行票据规模膨胀和成本过高的弊端。
- ⑤**国债期限结构的优化**还可以为建立具有市场代表性和参考价值的**收益率曲线**提供前提条件。

【例-单选题】目前，我国的国债基本管理方法是（ ）。

- A. 逐年审批年度发行额
- B. 国债余额管理制度
- C. 国债计划管理制度
- D. 国债计划执行制度

答案：B

解析：目前，我国的国债基本管理方法是国债余额管理制度。