



第一节 公债概述

【知识点】公债管理制度

（一）公债的发行管理权限

管理权限中心问题	是否授予地方政府公债发行权和管理权
公债分类	(1) 中央公债（国债） (2) 地方公债，如省公债、市公债、县公债等 (3) 准公债（政府担保债和国有企业债）
【提示】在我国，根据一级政权一级财政的原则，一般认为地方公债的发行管理权限应扩展到县一级比较合适	



第一节 公债概述

2014年，我国对《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）进行了修订，允许地方政府发行公债。2018年再次修订的《预算法》规定如下：

不列赤字	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
举借债务规模	（1）举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或全国人大常委会批准 （2）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，报本级人大常委会批准



第一节 公债概述

(续表)

公债用途	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
不得	(1) 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 (2) 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



第一节 公债概述

(二) 公债的收入使用

产生的目的	公债最早是为弥补国家的财政赤字而产生的
一些国家严格禁止将债务收入用于弥补财政赤字	如日本、德国、英国等国家都限制将债务收入用于弥补财政赤字
社会主义国家发展经济的目的决定了	公债资金应主要用于社会主义建设事业



第一节 公债概述

（三）公债的持有者

即政府的债权人或公债的发行对象。

持有者**包括**：中央银行、商业银行、非银行金融机构、政府机构、企业和个人。

中央银行 (某些国家禁止)	易引发较为严重的通货膨胀，各国公债管理制度和有关法律中一般禁止中央银行直接认购公债或直接承办发行公债，如日本、美国、法国等 但同时，各国的制度或法律又允许中央银行持有一定量的公债，这些公债是中央银行通过公开市场业务，在公开市场上购买取得的
商业银行	(1) 允许和鼓励商业银行参与公债市场是各市场经济国家的通行做法 (2) 我国商业银行持有公债曾经有过不良后果，因此目前商业银行不能持有公债



第一节 公债概述

(续表)

机构	机构持有公债的好处： (1) 减少公债销售的环节 (2) 降低公债的发行成本 (3) 目的是投资（个人是储蓄），长期持有有利于稳定公债市场
居民个人	居民个人收入是应债资金的主要来源



第一节 公债概述

【例题·单选题】（2021年）下列关于公债的说法，错误的是（ ）。

- A.机构持有公债，可以减少公债销售的环节
- B.个人持有公债，主要是为了储蓄
- C.中央银行不得持有公债
- D.商业银行持有公债，有助于公债一级市场的形成



第一节 公债概述

答案：C

解析：本题考查公债管理制度。各国的制度或法律允许中央银行持有一定量的公债，这些公债都是中央银行通过公开市场业务，在公开市场上购买取得的。通过公开市场业务，中央银行将对市场上的货币供应量、信用成本等产生重大影响。中央银行通过这一渠道获得并持有的公债，尽管实际上已经属于基础货币的一部分，但它并不会引起通货膨胀，这也是各国公债管理制度中允许中央银行持有一部分公债的主要原因。



第一节 公债概述

（四）公债流通

1. 广义的公债流通：

包括公债发行、转让和偿还的全过程。

2. 狭义的公债流通：

指公债在流通市场上的转让。

并非所有公债都能流通、转让。不能在金融市场上交易转让的公债称为不可转让公债。



第一节 公债概述

【注意】不可转让公债可分为短期不可转让公债和中长期不可转让公债。

短期	主要形式是预付税款券，以工商企业为发行对象，期限 ≤ 1 年，按票面额打折发行，预扣利息，到期按票面金额计算，到期日通常为企业各种重要税收的缴款日期
中长期	(1) 储蓄债券：专为居民个人投资者，特别是小额储蓄者设计的 (2) 专用债券：专门用于从特定金融机构筹集财政资金的债券，一般不向其他单位和个人推销



第一节 公债概述

（五）国债的基本管理办法

1.初期——实行逐年审批年度发行额的管理方式。

2.2006年开始，参照国际通行的做法，我国改行国债余额管理制度。

国债余额包括	（1）中央政府历年预算赤字和盈余相互冲抵后的赤字累计额 （2）向国际金融组织和外国政府借款统借统还部分 （3）经立法机关批准发行的特别国债累计额
--------	--



第一节 公债概述

【注意】国债余额是财政历年的预算差额，基本管理办法是：

(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。