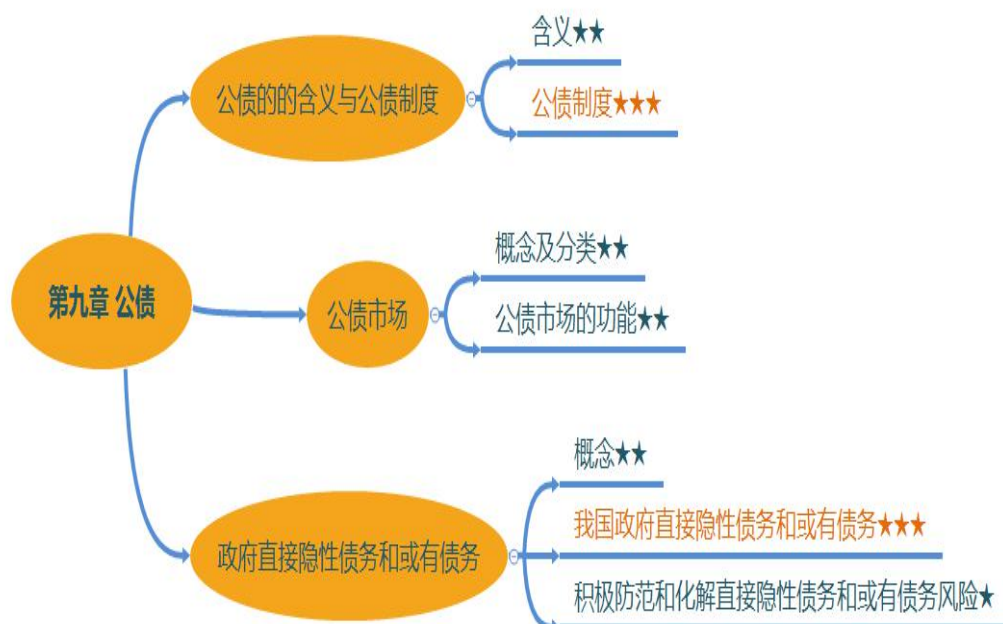


基础精讲班
中级财政税收专业知识与实务
经济专业技术资格考试

主讲老师：张华

第九章 公债

知识框架



大纲要求

1. 理解公债理论；
2. 分析公债制度中发行、偿还、发行管理权限、收入使用权限、持有者、流通等方面的规定；
3. 分析公债市场的原理与功能；
4. 理解政府直接隐性债务和或有债务的原理；

考情分析

单选	多选	合计
2 题 2 分	1 题 2 分	3 题 4 分

第一节 公债的含义与公债制度

知识点一 公债的含义★★

公债是政府及政府所属机构以债务人的身份，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债权债务关系。【2015 年单 41】

公债的产生要具备两个基本条件：一是财政支出需要，二是社会闲置资金的存在。

知识点二 公债制度★★★

一、公债的发行

公债的发行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，筹集到相应的财政收入，充分发挥公债的职能，并使公债成为调节经济运行的手段。

知识点二 公债制度★★★

1. 公债发行原则主要包括：【2017 年多 74】

(1) 景气发行原则	是指发行公债应根据社会经济状况而定，必须有利于社会经济的稳定和发展。
(2) 稳定市场秩序原则	是指发行公债不应导致证券市场的巨大波动，特别是要维持债券市场价格的稳定。
(3) 发行成本最小原则	发行成本最小原则，是指证券的利息支出及其发行费用支出应尽量节约，最大限度地降低其筹集资金的成本。
(4) 发行有度原则	公债发行量要适度，既要考虑到财政资金运用的需要，也要考虑到社会、居民的应债能力，即所能筹集到的资金。

例题

【单选】(2017 年) 根据社会经济状况且利于社会经济稳定和发展的公债发行原则是 ()。

- A. 景气发行原则
- B. 干预市场秩序原则
- C. 发行成本最小原则
- D. 发行有度原则

【答案】A

【解析】景气发行原则，是指发行公债应根据社会经济状况而定，必须有利于社会经济的稳定和发展。

知识点二 公债制度★★★

2. 世界各国通用的公债发行方式主要有四种：

(1) 直接发行方式	即发行主体直接向个人或机构投资者销售公债。
(2) 承购包销方式	这种方式中，发行主体与承销人共同协商发行条件，签订承销合同，明确双方权利义务关系，由承销人向投资者分销。
(3) 公募招标方式	这种方式是通过金融市场公开招标、投标确定发行条件。当今世界各国的主导发行方式。
(4) 连续发行方式	这种方式是发行主体不预先确定发行条件，而是委托发行网点和代理销售机构相机确定，且可随时调整发行条件，调节发行流量。

知识点二 公债制度★★★

二、公债的偿还

公债偿还是指政府按期偿还公债的本金和支付利息。

1. 公债偿还的资金来源

(1) 通过预算安排	即政府将每年的公债偿还数额作为财政支出的一个项目而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。
------------	---

(2) 设置偿债基金	即政府在财政预算中设置专项基金用以偿还公债，在公债还清之前，不减少预算拨款，以期逐年减少债务，故亦称减债基金。
(3) 举借新债	政府通过发行新债为到期债务的偿还筹措资金。

知识点二 公债制度★★★

2. 偿还本金的方式

(1) 市场购销偿还法	指政府按照市价从债券市场收回公债券。
(2) 抽签偿还法	指政府在发行公债时规定将定期抽签，分期分批予以偿还。
(3) 比例偿还法	即将公债总额分为若干份，逐年按既定份额偿还。
(4) 到期一次偿还法	指政府对发行的公债，实行在债券到期日按票面额一次全部偿清本金和利息的办法。
(5) 调换偿还法	即政府发行新债券以偿还即将到期的旧债券。

知识点二 公债制度★★★

3. 公债的付息

公债的付息方式大体分为两类，一是按期分次支付法。即将债券应付利息，在债券存在期限内分作几次（如每一年或半年）支付。二是到期一次支付法。即将债券应付利息同偿还本金结合起来，在债券到期时一次支付。

知识点二 公债制度★★★

三、公债的发行管理权限

1. 2014 年我国对预算法进行修订，允许地方政府发行公债；

2. 2014 年预算法的有关规定

(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；

知识点二 公债制度★★★

(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。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；【2016 年单 43】

知识点二 公债制度★★★

(3) 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；

(4) 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；

(5) 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。

知识点二 公债制度★★★

四、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。

五、公债的持有者【2017 年多 74】【2017 年多 74】

在市场经济比较发达的国家，公债的持有者通常包括中央银行、商业银行、非银行金融机构、政府机构、公司（企业）和个人。

知识点二 公债制度★★★

六、公债券流通

广义的公债券流通包括公债券发行、转让和偿还的全过程。

狭义的公债券流通仅指公债券在流通市场上的转让。

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

第二节 公债市场

知识点一 公债市场的概念及其分类★★

公债市场按构成可分为发行市场和流通市场。

发行市场	又称一级市场或初级市场，它是流通市场存在的前提条件。
流通市场	又称二级市场，包括公债承购机构与认购者之间的交易，以及公债持有者与政府或公债认购者之间的交易。分为证券交易所交易和场外交易。

知识点二 公债市场的功能★★

一、实现公债的顺利发行和偿还

二、合理有效地调节社会资金的运行

1. 公债市场是一国金融市场的重要组成部分
2. 公债市场拓宽了居民的投资渠道
3. 公债市场的发展有利于商业银行资本结构的完善，有利于降低不良资产率，使其抗风险能力大大增强
4. 公债市场是连接货币市场和资本市场的渠道
5. 公债是央行在公开市场上最重要的操作工具

第三节 政府直接隐性债务和或有债务

知识点一 直接隐性债务和或有债务的概念★★

政府承担的所有债务一般被分为两类：直接债务和或有债务。

直接债务是指在任何情况下都要承担的债务，不依附于任何事件，是可以根据某些特定的因素来预测和控制的负债，如政府的内外债和基于法律规定的养老金负债等。

或有债务是指由某一或有事项引发的债务，是否会成为现实，要看或有事项是否发生以及由此引发的债务是否最终要由政府来负担。或有债务不是政府能够完全控制的，同时也不是最终完全转化为财政负担的，而是取决于转化的面和转化的概率。

知识点一 直接隐性债务和或有债务的概念★★

直接债务和或有债务还可以从债务风险的角度进一步划分为两种类型：显性债务和隐性债务。

显性债务是被法律或者合同所认可的政府债务，隐性债务是反映公众和利益集团压力的政府道义上的债务，因而这里明确指出了四种类型的债务：直接显性债务、直接隐性债务、或有显性债务、或有隐性债务。

这种划分，实际指明了两类债务风险：一是直接债务风险（即直接显性债务），也即由财政直接承担的债务；

知识点一 直接隐性债务和或有债务的概念★★

二是间接债务风险，也即由财政间接承担的国家预算体系以外的债务，包括直接隐性债务、或有显性债务和或有隐性债务。相对于直接债务风险而言，后三种债务的出现与否，取决于特点事件的发生与否以及发生的概率，既外生于政府的政策，也内生于政府的政策和其他各种因素，虽说可能要由国家财政来承担，但究竟是否承担以及最终要承担多少是事先无法清楚知道的。

知识点二 我国政府直接隐性债务和或有债务★★★

直接显性债务	(1) 欠发职工工资而形成的债务。 (2) 粮食收购和流通中的亏损挂账。 (3) 乡镇财政债务。
直接隐性债务	(1) 社会保障资金缺口所形成的债务。 (2) 失业救济的负担。
或有显性债务	(1) 公共部门的债务。 (2) 公债投资项目的配套资金。
或有隐性债务	(1) 金融机构不良资产。 (2) 国有企业未弥补亏损。 (3) 对供销社系统及对农村合作基金会的援助。

例题

【多选】（2016 年）政府直接显性债务包括（ ）。

- A. 政府性金融债券
- B. 乡镇财政债务
- C. 欠发公办学校教师工资
- D. 金融机构不良资产
- E. 国有企业为弥补亏损

【答案】BC

【解析】直接显性债务包括：

- (1) 欠发职工工资而形成的债务。
- (2) 粮食收购和流通中的亏损挂账。
- (3) 乡镇财政债务。

知识点三 积极防范和化解直接隐性债务和或有债务风险★

一、提高对防范和化解直接隐性债务和或有债务风险的认识

二、采取措施，防范和化解直接隐性债务和或有债务风险

本章知识总结

1. 公债的发行

(1)公债的发行原则	①发行有度原则②发行成本最小原则③景气发行原则④稳定市场秩序原则
(2)公债发行的方式	①直接发行方式②承购包销方式③公募招标方式④连续发行方式

本章知识总结

2. 公债的偿还

(1)偿债的资金来源

①通过预算安排②设立偿债基金③举借新债

(2)偿还本金的方式

①市场购销偿还②抽签偿还法③ 比例偿还法④到期一次偿还法⑤调换偿还法

(3)公债的付息

①分次支付法②到期一次支付法

本章知识总结

3. 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

4. 公债的持有者： 中央银行、商业银行、非银行金融机构、政府机构、公司（企业）和个人

5. 公债券流通

广义的公债券流通包括公债券发行、转让和偿还的全过程。

狭义的公债券流通仅指公债券在流通市场上的转让。

本章知识总结

6. 公债市场的分类 发行市场和公债流通市场

7. 公债市场的功能

（1）实现公债的顺利发行和偿还

（2）合理有效地调节社会资金的运行

本章知识总结

8. 政府债务

(1) 直接显性债务	①政府公债：②欠发工资而形成的债务③粮食收购和流通中的亏损挂账。④乡镇财政债务。
(2) 直接隐性债务	①由社会保障资金缺口所形成的债务。②失业救济
(3) 或有显性债务	①公共部门的债务②公债投资项目的配套资金
(4) 或有隐性债务	①供销社系统及对农村合作基金会的援助②有企业未弥补亏损。③金融机构不良资产。