

加快推进国债立法进程

□ 课题组

我国自1981年恢复发行国债以来,累计发行国债约15万亿元,国债市场日臻完善。随着国债管理改革不断深化和国债市场不断发展,国债的职能作用和管理方式等方面较从前都发生了很大变化,制定一部新的法律法规迫在眉睫。

一、我国国债立法发展情况

(一) 我国国债立法发展历程和现状。1981—1991年间,我国基本每年出台一部年度国库券条例,对当年国库券发行工作进行规范。1992年3月,国务院颁布的《中华人民共和国国库券条例》对国库券发行的普适性内容做了较为统一的规范,1992年的《国库券条例》一直沿用至今。1994年,《预算法》颁布,赋予了政府依法举债的权利。1995年,《中国人民银行法》颁布,要求人民银行不得对政府财政透支,从此财政预算出现赤字时,只能依靠发行国债进行弥补。1998年,《证券法》颁布,成为现行最高位阶规范国债上市交易行为的法律文件。2005年,全国人大常委会批准,自2006年起采取国债余额管理的方式管理国债发行活动,国债管理制度实现了从年度发行额管理到余额管理的重大转变。

我国国债立法现状体现在三个层面。一是法律层面。目前,我国国债管理领域尚缺乏系统的专项法律,现有的《预算法》、《中国人民银行法》、《证券法》等法律都是从各自角度出发,仅对所涉及国债市场管理的某些领域和环节进行规范。二是行政法规层面。

1992年颁布的《国库券条例》成为现行专项规范国债管理的最高层级法律文件。但由于出台时间较早,受当时客观环境所限,其法律效力已不能适应当前国债管理的需要。三是部门规章层面。财政部、人民银行、证监会等部委依据各自职能和管理范围发布了大量的部门规章、联合规章及规范性文件,内容涉及国债发行、交易、兑付、登记托管结算等国债管理各环节。可具体分为两类:一类是专项规范国债管理的有关规定;另一类是规范债券管理的有关规定,也适用于国债。

(二) 当前我国国债立法存在的主要问题。一是整体立法位阶较低。目前我国国债管理领域缺乏专项法律,由于仅有的行政法规,即1992年《国库券条例》已不能适应当前国债市场管理的需要,当前国债市场管理的主要法律依据是法律层级较低的部门规章、联合规章及规范性文件。二是立法缺乏统一性和协调性。目前,我国国债市场处于政府多头管理的局面。但主管部门制定的相关管理规定主要是针对其所辖市场或所辖机构,导致国债立法缺乏统一性和协调性,往往同一问题会涉及多部法律规定,而在不同市场上又面临着法律适用冲突,甚至无法可依的情况。三是某些法律法规已明显滞后。与国债市场的快速发展相比,国债立法工作相对滞后,现行部分法律规定已明显滞后于市场发展。

二、国债立法的国际经验

(一) 发达国家国债立法的主要经

验。一是依法赋予政府举债权。发达国家往往是以宪法或财政法明确政府举债的权利和程序。二是依法实施债务额度管理。发达国家往往通过立法明确“余额管理制度”或“年度发行额管理制度”的相关实施权限和程序。三是依法保证国债市场监管。国际经验表明,构建政府监管和行业自律管理并重的多层次监管体系,有利于国债市场稳定健康发展。四是依法保障国债的偿还。发达国家往往通过依法建立偿债基金制度,用于保障国债的偿还。五是立法随国债市场发展不断完善和创新。发达国家不仅注意及时修订已滞后于市场发展的相关法律规定,而且注意为市场的创新发展提供良好的法律环境。

(二) 发达国家国债立法的性质和特征。一是公私兼顾,是具有公法性质的私法。二是兼具实体法与程序法特性。三是属于行为法范畴。四是具有强制性。

(三) 国际金融危机和欧洲主权债务危机对国债管理的启示。国际金融危机和欧洲主权债务危机对世界各国的债务管理和国债市场产生了巨大冲击。为应对危机,各国纷纷采取调整国债发行的期限和品种、调整和创新国债发行技术、加强国债二级市场管理等国债管理新措施。危机也给我们很多启示,一是完善国债风险管理机制。二是提高债务组合的风险抵御能力。三是建立适度规模的“流动性缓冲器”。四是整合管理主权资产和债务。五是构建多元化的投资者基

础。六是加强政府各部门间的合作。

三、《国债条例》立法建议

(一)《国债条例》立法的指导思想(基本原则)。国债立法一是突出国债在宏观经济调控和管理中的作用。二是建立健全内容完善的国债管理制度。三是总结吸收既往国债管理制度的经验。四是坚持公开透明原则,平等保护各利益相关者的合法权益。五是建立部门协调配合机制,逐步完善国债管理体制。六是注重制度的前瞻性和开放性。

(二)对《国债条例》具体内容的建议。

1. 总则。阐明制定条例的目的、条例的适用范围、国债与国债市场的定义及分类、国债市场的参与者、国债管理目标、国债市场的政府管理、国债市场的行业自律管理、国债市场的对外开放等主要内容。其中应注意的问题:一是明确国债管理目标。应根据我国国情和国债市场的长期发展任务设立明确的国债管理基本目标,统筹兼顾国债筹资成本和国债市场可持续发展等问题。二是构建政府管理和行业自律管理并重的国债市场管理体系。明确国债市场的牵头管理部门和总协调机构,提高国债市场的政府管理水平和效率。明确国债协会在国债市场中的职能定位,使其能够在行业自律管理方面发挥更加重要的作用。三是稳步推进国债市场对外开放。渐次、有序的推进国债市场对外开放,不断加强和完善信息披露和市场监管等制度措施。

2. 国债发行。阐明国债发行的目的、国债发行的定义、国债发行方式、国债承销团制度、国债发行信息披露、国债发行监管等主要内容。其中应注意的问题包括:一是明确国

债发行目的。主要是为了筹集财政资金,支持国民经济和社会事业发展,弥补年度财政赤字和偿还年度到期国债本金。二是不断完善和创新国债发行方式。明确现有招标发行方式和承销发行方式,并为未来发行方式的创新发展预留空间,如发达国家普遍采用的预发行、续发行、随买发行和财政部直销等方式。

3. 国债流通。阐明国债流通的定义、国债交易场所和交易方式、国债自营业务和代理业务、国债做市商制度、国债交易信息披露、国债交易税务处理、国债交易监管等主要内容。其中应注意的问题包括:一是不断完善和创新国债交易方式。对目前银行间国债市场、交易所国债市场和商业银行国债柜台交易市场国债现券的不同交易方式作出规范,并为未来交易方式的创新发展预留空间。二是进一步完善国债做市商制度。通过改进和完善制度安排,增强做市商做市的动力,促进国债二级市场流动性的提高。

4. 国债登记、托管与结算。阐明国债登记、托管与结算的定义,国债登记、托管与结算机构,国债登记、托管与结算方式,国债结算风险控制,国债转托管,国债非交易业务,国债登记、托管与结算信息披露,国债登记、托管与结算监管等主要内容。其中应注意的问题包括:一是明确国债无纸化登记的法律效力,使国债电子化登记成为法律意义上的权属确认行为。二是坚持和推进国债集中统一托管。可考虑采用“一个账户同时支持银行间债券市场和交易所债券市场”的制度安排,降低投资者的成本负担,实现市场联通效率的最大化。此外,需要适时将凭证式国债纳入到集中托管体系中来。三是不断发展和完善国债结算制度。为控制结算风险,可采

用券款兑付结算方式,实行结算担保品制度,明确结算的最终性原则。

5. 国债偿还。阐明国债偿还资金的来源、国债兑付方式、国债兑付信息披露、国债兑付代理机构、国债利息税务处理、国债兑付监管等主要内容。其中应注意的问题包括:一是明确国债偿还资金的来源。在目前的国债余额管理制度下,年度应付国债本金部分由国务院授权财政部通过“借新还旧”的操作方式筹集;年度应付国债利息部分则在年度预算中列支。二是不断完善国债兑付方式。明确现有国债本金偿还和利息支付方式,并为未来兑付方式的创新发展预留空间。三是规范对国债兑付代理机构的管理。对不同国债兑付代理机构和不同国债品种作出统一规范,确保国债兑付资金安全。四是明确国债利息的税务处理。应进一步明确、统一和细化国债利息税务处理的有关问题,保护国债投资者的利益。

6. 国债风险管理。阐明国债余额管理制度、国债风险监测制度等主要内容。国债余额管理制度的实施规范了政府的发债行为,有利于防范政府债务风险和财政风险。为不断提高国债余额管理的科学化、精细化水平,应研究建立与之相配套的国债风险监测制度,即通过建立一整套风险预警指标体系,实现对国债风险的动态化监测和管理。

7. 法律责任。阐明国债发行、流通、登记、托管、结算、兑付等环节的违法违规行为、罚则以及免责条款等内容。

(课题主持人:张秉国,课题组成员:周成跃 杨政 韦士歌 李小虹 顾天舒 李平 孔燕 赵全厚 吴方伟 袁伟荣 唐凌云 卢京华 张德栋 胡航宇 刘路 张红力 朱岩)

责任编辑 王静君