

国债恢复发行以来管理改革的回顾及评价

汤林闽 汪德华

【摘要】国债管理体制是财政管理体制的重要组成部分，国债管理改革是财税体制改革的重要内容。国债自1981年恢复发行起至1994年分税制改革之前基本处于恢复阶段，改革的重心以制度重建和调整为主，主要包括发行管理和流通管理。1993年《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》正式颁布后，分税制改革开始实施，国债管理改革主要包括对中央财政赤字弥补方式和对国债使用、发行、结构、流通等环节的改革。中共十八届三中全会为财政确立了“国家治理的基础和重要支柱”的新定位，由此开启了财税体制改革的新进程。

【关键词】国债管理 分税制 财政赤字

【中图分类号】K27; F812.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1005-4952 (2015) 02-0038-09

1981年1月16日，国务院会议通过了《中华人民共和国国库券条例》，标志着中国恢复了一度中断的国债发行。此后，国债在支持改革开放、促进国民经济和社会发展等方面都发挥了十分重要的作用。与此同时，随着财税改革的不断进展，国债管理也经历了一个不断探索、逐步完善的过程。^[1]本文立足于中共十八届三中全会后的新的历史时期，对国债恢复发行以来管理改革的历史进程进行回顾和评价，考察改革所取得的成效和不足，总结历史经验和教训，为新一轮财税体制改革探寻可行途径。

一、分税制改革之前国债管理改革回顾

自1981年恢复发行起至1994年分税制改革之前，中国国债的发展基本处于恢复阶段，国债管理改革的重心以制度重建和调整为主，主要包括发行管理和流通管理。

(一) 国债发行管理

这一时期发行的国债以国库券为主，相应地国债发行管理的内容也以国库券为主，相关法律法规主要是国库券条例。继1981年的《中华人民共和国国库券条例》(以下简称“1981年条例”)之后，1982~1991年每年均制定当年的国库券条例，如《中华人民共和

【收稿日期】2015-01-21

【作者简介】汤林闽，财政部财政科学研究所博士后流动站工作人员，100036；助理研究员，中国社会科学院财经战略研究院，100028；汪德华，副研究员，中国社会科学院财经战略研究院，100028。

国 1983 年国库券条例》、《中华人民共和国 1987 年国库券条例》等，对当年国债发行的利率、期限、偿还方式等相关事宜进行规定。以条例形式对每年的国债发行具体事项进行针对性规定，是这一时期国债管理的一大特点，凸显了国债发行正处于恢复阶段，各种相关制度远未完善甚至处于空白状态的客观现实。直至 1992 年 3 月 18 日，国务院发布了《中华人民共和国国库券条例》（以下简称“1992 年条例”），规定“每期国库券的发行数额、利率、偿还期等，经国务院确定后，由财政部予以公告”，并将其他发行事宜固定下来，每年发布当年的国库券条例的做法才宣告结束。

这一时期国债发行管理的特点还体现在以下两个方面。

一是国债发行经历了一个由央行主管到由政府领导、财政部门 and 央行共同管理的过程，央行在国债发行中的地位趋于下降，财政部门的地位则逐渐上升。起初，发行事宜由中国人民银行及其所属机构办理。^[2]之后，国库券发行方面的规定多次发生变化。1987 年国库券发行改为由中国人民银行和工农中建四大行及所属机构办理；^{[2](p.532)}1988 年改为由中国人民银行组织这四大行及其所属机构办理；^{[2](p.540)}1989 年又改为由中国人民银行组织各专业银行及其他金融机构办理；^{[2](p.559)}1990 年和 1991 年则改为由各级人民政府统一领导，银行、财政、邮政部门多渠道办理；^{[2](pp.566, 572)}1992 年以后改为在各级人民政府统一领导下，由财政部门 and 中国人民银行组织有关部门多渠道办理。^[3]

二是国债发行方式比较单一，长期以行政分配为主，引入市场化后基本以承购包销为主。1981 年恢复发行国内债券时，国库券主要向国营企业、集体所有制企业、企业主管部门和地方政府分配发行；同时，机关、团体、部队、事业单位和农村富裕的社队可以适当认购，个人也可以自愿认购。^{[2](p.478)}这种以行政分配为主的发行方式直到 1990 年才开始有所改变，逐步引入市场因素。1990 年，财政部将 25 亿元国库券中的一部分进行柜台推销的试点，为建立国债发行市场创造了条件；1991 年则改革国库券发行方式，进行国库券承购包销试点。^[4]1992 年在总结 1991 年试行国库券承购包销发行方式经验的基础上进一步推行这一发行方式，全年 90% 以上的国库券发行任务都是通过这一方式完成；同时，还进行了国债无券发行试点，无券发行了 36.45 亿元国库券。^[5]

（二）国债流通管理

这一时期国债流通管理经历了一个从无到有、从不规范到逐步规范的发展过程。“1981 年条例”明确规定“国库券不得当作货币流通，不得自由买卖”。^[2]直至 1988 年，国库券转让才被允许，从而放开了国债流通市场。1988 年，《财政部关于转发〈开放国库券转让市场试点实施方案〉的通知》确定分别于 1988 年 4 月上旬和 5 月上旬在第一批和第二批试点城市开办国库券转让业务。该通知明确指出“国库券的发行和流通是一个整体，财政部门负责发行必然要管流通，只管发行不管流通，流通市场一旦出现问题就会波及发行市场，影响今后国库券的发行。因此，财政部门要积极参与流通市场的管理，并通过办理国库券中介业务引导市场”，并指出“财政部门同人民银行管理国库券流通市场的

着眼点不尽相同,财政部门具有国库券发行者和流通市场管理者双重身份,既要促进国库券的流通,又要使流通市场的交易活动有利于国库券的发行。因此,财政部门在制定国库券开盘价格时,应有充分的发言权”。在具体的管理措施方面,主要包括取缔国库券黑市交易活动、做好国库券交易中的防假和鉴别工作、实行保护价格、宣传等工作等。^[6]可见,在放开国债流通过后,这一时期的国债流通管理主要在于确保国债发行顺利完成,即管流通是为了保发行。经过先后两批在61个城市进行的开放国债转让市场的试点后,1991年,财政部、中国人民银行联合发出通知,决定“在全国地市级以上的城市和地区所在的县级市(西藏除外)全面开放国债转让市场”^{[2](p.203)}。同时,成立了中国国债协会,制定颁布了国营证券公司会计制度和试行财务管理办法,以维护国债流通市场秩序、加强管理。1993年,国债一级自营商制度建立,使国债市场向规范化方向更进一步。^[7]

二、分税制改革及其后国债管理改革回顾

(一) 中央财政赤字弥补方式改革

1993年12月15日,《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》正式颁布,开始实施分税制改革。该决定将国债改革定位为分税制改革的配套措施,主要内容有:“建立并规范国债市场。为了保证财税改革方案的顺利出台,1994年国债发行规模要适当增加。为此,中央银行要开展国债市场业务,允许国有商业银行进入国债市场,允许银行和非银行金融机构以国债向中央银行贴现融资。国债发行经常化,国债利率市场化,国债二级市场由有关部门协调管理”。^{[7](p.64)}

仅从1994年分税制改革的定位和内容来看,国债改革的重要性并不显著。但是,实际上当时的国债管理改革还包含了十分重要的内容,即国债成为弥补中央财政赤字的主要方式。从恢复发行国债起至分税制改革之前,中央财政赤字主要通过向中央银行透支或借款来弥补(见下表),这就造成了这一时期财政赤字与通货膨胀之间形成了一种如影随形般的关系,极大地损害了国民经济和国家财政的发展和稳定。

1994年分税制改革时期,国债管理改革的这一重要内容是在金融体制改革中明确的。1993年12月25日,《国务院关于金融体制改革的决定》要求,“完善国债市场,为人民银行开展公开市场业务创造条件。财政部停止向中国人民银行借款,财政预算先支后收的头寸短缺靠短期国债解决,财政赤字通过发行国债弥补。政策性银行可按照核定的数额,面向社会发行国家担保债券,用于经济结构的调整。邮政储蓄、社会保障基金节余和各金融机构的资金中,要保有一定比例的国债,全国性商业银行可以以此作为抵押向人民银行融通资金”。^[8]这就禁止了财政部向央行借款弥补财政赤字。1995年3月18日,第八届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国中国人民银行法》,其中明确规定:

“中国人民银行不得对政府财政透支，不得直接认购、包销国债和其他政府债券”；“中国人民银行不得向地方政府、各级政府部门提供贷款”。^[9]自此，政府财政赤字通过向央行透支或借款弥补的历史彻底终结，国债完全成为政府弥补财政赤字的主要方式。

1981 ~ 1993 年中央决算赤字及弥补方式

单位：亿元

年份	中央决算赤字	弥补方式	来源
1981	25.51	1981 年发行国库券所取得收入	《关于 1981 年国家决算的报告》
1982	29.34	向人民银行透支弥补	《关于 1982 年国家决算的报告》
1983	43.46	向人民银行透支弥补	《关于 1983 年国家决算和 1984 年国家预算草案的报告》
1984	50 (预计数)	向人民银行透支弥补	《关于 1984 年国家预算执行情况和 1985 年国家预算草案的报告》
1985	基本平衡		《关于 1985 年国家决算的报告》
1986	94.18	向人民银行透支弥补	《关于 1986 年国家决算的报告》
1987	96.78	财政部向各专业银行和社会发行债券解决	《关于 1987 年国家决算的报告》
1988	106.51	发行保值公债弥补	《关于 1988 年国家决算的报告》
1989	109.86	向人民银行透支弥补	《关于 1989 年国家决算的报告》
1990	107.97	向人民银行借款弥补	《关于 1990 年国家决算的报告》
1991	182.54	向人民银行借款弥补	《关于 1991 年国家决算的报告》
1992	206.59	向人民银行借款弥补	《关于 1992 年国家决算的报告》
1993	204.77	向人民银行借款弥补	《关于 1993 年国家决算的报告》

资料来源：《历届全国人民代表大会及其常务委员会审议通过的预算决算文件汇编》，中国财政经济出版社 2001 年版，第 356、359、382、393、409、442、469、498、524、554、606、637、667 页。

说明：1981 年发行的国库券除了用于弥补 1981 年财政赤字外，还用于弥补 1980 年财政赤字。1985 年的“基本平衡”是因当年计算财政赤字的口径不同，如按现在通用口径计算则依然存在财政赤字。

(二) 国债使用管理改革

在财政赤字弥补方式转为以发行国债为主后的数年间，国债只有两种用途：一是被动用于弥补财政赤字，二是用于偿还国债本息。国债管理在国债使用方面缺乏主动性的局面直至 1998 年才因亚洲金融危机而改变。1998 年，中国增发国债 1000 亿元，用于国民经济和社会发展急需的基础设施建设投入。^[10]1999 年，又分两次共增发国债 1100 亿元，用于基础设施建设、农林水利和环境保护等方面。^[11]2000 年，年初安排了 1000 亿元长期国债，重点用于增加基础设施投入，支持国有企业技术改造，加大西部开发和生态建设投入力度，发展科技教育等。下半年，中央财政又增发 500 亿元国债，用于加快在建的国债项目。^[12]2001 年，发行 1000 亿元国债支持基础设施建设，同时发行 500 亿元特种国债支持西部开发。^[13]1998 ~ 2002 年，累计发行长期建设国债 6600 亿元^[14]；至 2004 年，共发行长期建设国债 9100 亿元^[15]。这些国债筹集的资金为应对金融危机、促进国民经济稳定发挥了重要作用。

2008 年受国际金融危机影响，中央及时采取包括扩大公共支出在内的多项措施予以

应对。2008年中央财政预算赤字仅为1800亿元^[16]，2009年猛增至7500亿元^{[15](p.26)}，2010年进一步增加至8500亿元^[17]，有力地保证了新增公共投资目标的实现，为抵御金融危机发挥了重要作用。2009年和2010年均增加了国债发行规模，国债再次成为积极财政政策的重要工具。

（三）国债发行管理改革

分税制改革前，国债发行长期主要依靠行政分配的方式。分税制改革明确出国债发行经常化由有关部门协调管理，彰显了国债发行后续改革的市场化方向。改革开始主要是推行招标发行方式。1995年，财政部首次试行招标方式发行国债。^[18]1996年，财政部增加了国债发行的频率和速度，初步实现了滚动发行，全年大多数国债发行通过竞争招标方式进行。^[19]此后，改革的重心逐渐转向国债承销团制度建设。1999年，拓宽了市场参与者范围，保险公司、证券投资基金和部分证券公司陆续获准进入银行间债券市场参与国债承销和承购，^{[11](p.76)}为建立国债承销团创造了条件。2000年，银行间债券市场国债承销团制度得以建立。^{[12](p.114)}2001年，改进了国债招标发行技术，为实现国债投标市场化奠定了基础。^{[13](p.105)}2002年，实现了全年所有国债通过承销团发行，从根本上保障了国债承销队伍的稳定和承销行为的规范。^{[14](p.111)}2003~2004年，承销团制度进一步完善，不同承销团成员的义务得到区分。2005年，银行间和交易所市场国债承销团实现统一，从而逐步确立了以国债承销团制度为基础的统一规范的国债发行制度。^{[15](p.111)}

（四）国债结构管理改革

分税制改革前，国债发行以国库券为主，无论是利率结构还是期限结构都比较简单。分税制改革提到了国债利率市场化，客观上要求后续改革中逐步完善国债的利率和期限结构。改革之初，重点在于丰富原本单一的国债结构。1994年，首次发行储蓄性质的“凭证式国库券”以及半年和一年期国库券，^[20]增加了国债的期限品种。1996年，对短期国债首次实行贴现发行、第一次发行长期附息国债^{[19](p.186)}，进一步调整了国债的期限结构。1998~2004年发行的大量建设性国债一定程度上丰富了国债的利率和期限结构。其中，2001年探索性地发行了10年期以上的超长期国债，调整了国债期限结构；增加固定利率国债发行，改善了国债利率结构。^{[13](p.105)}

从2005年开始，国债结构管理改革开始注重国债收益率曲线，着力点在于关键期限国债发行品种，即对国债收益率曲线的形成和完善具有关键作用的记账式国债。2005年增加一年期关键期限国债发行品种，促进国债社会基准利率地位和国债收益率曲线的形成。^[21]2006年首次实现定期滚动发行短期记账式国债。^[22]2007年，尝试定期发行短期国债及把10年期国债作为关键期限国债^{[16](p.171)}。2008年，关键期限国债占记账式国债的发行比例超过50%，国债收益率在金融市场中的基准作用得到加强。^{[15](p.235)}2009年，引入273天记账式贴现国债，并提高贴现国债发行频率^{[17](p.195)}。2011年，适当提高关键期限国债发行次数及单次规模，促进了收益率曲线的不断完善。^[23]

（五）国债流通管理改革

分税制改革明确提出了建立并规范国债市场，后续改革也主要围绕规范国债流通管理来进行。改革初期，国债市场的投机气氛较浓，违规行为频发，特别是国债期货市场发生了“国债327”事件^①，更是凸显了规范和维护国债市场秩序的重要性和紧迫性。在此背景下，1996年财政部和央行批准在原中国证劵交易系统有限公司的基础上，改组设立了中央国债登记结算有限责任公司，并由央行清理证劵回购业务。^{[19](pp.187, 663)}紧接着，1997年4月10日，财政部颁布《中华人民共和国国债托管管理暂行办法》，并于6月9日批转了中央国债登记结算有限责任公司的《实物国债集中托管业务（暂行）规则》。^[24]这两者是规范国债市场的重要行政法规，规范了国债托管行为，进一步维护了国债市场秩序。

市场秩序得到维护后，国债流通管理改革开始转向两个主要方面。一是提高国债市场的流动性。2001年，从7月开始，在全国银行间债券市场首次推出了国债净价交易方式。同时，上海和深圳证劵交易所也做好了推出国债净价交易的各项准备工作。^{[13](p.105)}2003年，国债净价交易全面推行，提高了国债市场整体的流动性。^{[14](p.111)}2007年，实施短期国债净价交易，并在操作层面上解决了短期国债利息免税问题，进一步提高了短期国债市场流动性。^{[16](p.170)}二是建立统一的国债市场。2002年，跨银行间和交易所市场发行了一期记账式国债，这为国债市场未来的统一进行了一次有益的尝试。^{[14](p.111)}2003年，《跨市场国债转托管管理办法》发布并实施。^[25]2004年，财政部跨市场发行7年期基准国债，且都设计为可以进行柜台交易，继续为加速国债市场统一创造条件。^[26]2005年，记账式国债跨市场发行力度加大，实现记账式国债全部跨市场发行；通过进一步扩大记账式国债柜台交易试点，增加承销机构分销网络和零售渠道等。^{[21](p.157)}

三、国债管理改革评价

（一）成效

1. 国债成为弥补中央财政赤字的主要方式，促进了社会主义市场经济体制的顺利建立和稳定

国债成为政府弥补财政赤字的主要方式，是国债管理改革中一项十分重要的内容。这

^①“327”是“92国债06月交收”国债期货合约的代号，对应的现券是1992年发行1995年6月到期兑付的3年期国库券，发行总量为240亿元人民币。1995年2月23日，上海万国证劵公司违规交易327合约，在没有足够保证金的前提下，于当日期货交易的最后8分钟内砸出面值远超现券发行总量的卖单，致使多头全部爆仓。这一事件在国内外金融界造成了严重影响，之后短时间内国债期货市场又发生违规事件。5月17日，中国证劵监督管理委员会发出《关于暂停国债期货交易试点的紧急通知》，国债期货发展遭遇严重挫折。

不仅是规范财政同银行之间关系的明智之举,而且从规范社会主义市场经济体制下的财税运行机制的角度来讲,更具有特别重要的意义。^[27]这种意义的一个主要表现就是中央财政赤字弥补方式的转变,切断了长期以来财政赤字与通货膨胀之间的必然联系,从而为1993年年底开始正式建立的社会主义市场经济体制提供了更加稳定的经济环境,促进并巩固了社会主义市场经济体制。

2. 增强了国债的宏观调控功能,促进了国民经济的稳定和发展

两次金融危机中发行的国债既不是被动用于弥补财政赤字,也不是借新还旧,而是主动使用国债来扩大内需、应对金融危机的影响,从而突破了分税制改革之后国债资金的用途局限,给国债使用管理增加了新的内涵。1998年增发国债用于基础设施建设的意义相当重要,影响十分深远,意味着我国财政政策开启了一个新的阶段,从以往的追求年度预算收支平衡向追求经济总量平衡转变,国债的宏观调控功能开始得到显现。

与1998年相比,2008年使用国债来实施积极财政政策则更加成熟。典型表现之一是1998~2000年这三年,都是在年中向全国人大申请批准增发国债并相应调整预算,前瞻性略显不足;而2009年和2010年则是在预算中就考虑了国债的增发,且决算都没有超过预算确定的国债发行规模,显然具有了较准确的预见性及合理的计划。这表明中国对国债资金的使用管理上了一个新的台阶,国债的宏观调控功能更加成熟和有效。

3. 国债发行和结构管理改革取得明显效果,流通管理不断趋于成熟

分税制改革及后续改革在国债发行管理和结构管理方面均取得了较显著的成效。发行管理改革的成效主要体现为国债发行不断向市场化推进,不仅确立并完善了国债发行的一级市场,而且通过不断努力使得利率市场化的目标更加接近。结构管理改革的成效主要体现为国债的利率结构和期限结构不断丰富,收益率曲线也已逐步完善。

流通管理改革方面,无论是改革初期维护市场秩序,全国范围内推行国债净价交易,还是初步建立起国债统一市场,都对国债市场的培育和发展起到了重要的推动作用,并且,国债市场交易的规范程度得到了较大的提高,国债市场的基本制度框架也已经建立。可见通过改革,目前国债流通管理已逐渐趋于成熟。

(二) 不足

1. 国债法制建设滞后

分税制改革前,国债法律制度主要体现为前后两部国库券条例,即“1981年条例”和“1992年条例”,这与分税制改革前发行的国债主要为国库券的情形是基本相符的。分税制改革后,国债的种类、发行量、流通市场等都有了极大的发展和变化,国债法制建设却未能跟上。当前,“1992年条例”是现行立法层级最高的国债法规,但只能对国库券适用,且存在诸如规定内容过于简单、一些内容已经不适合当前实际等缺陷。财政部等有关部门也已认识到这一点,采取了一系列措施推进国债法制建设,并取得了一定进展,但《国债条例》至今仍未能正式出台,使得国债法律制度的进展较为滞后。

2. 国债市场流动性仍受到较大制约

国债市场流动性被认为是债券市场效率高低和完善与否的标志,也是政府进行国债管理和宏观调控的重要影响因素。分税制及后续改革虽然对国债流通市场进行了大量的改革,但目前国债市场的流动性依然较低。单从占据了大部分债券市场存量和交易量的银行间市场看,国债的换手率无论是同国内的短期融资券、央票和商业票据相比,还是同国外如美国的国债相比,都较低。^[28]

3. 国债管理的预算控制仍需改进

在国债管理的预算控制的改革方面也存在一些不足,主要表现为:

第一,国债发行目的及用途方面的现行规定许多表述不够具体详细。如“1992年条例”第一条规定:“为了筹集社会资金,进行社会主义现代化建设,制定本条例”,而第十条则规定:“发行国库券筹集的资金,由国务院统一安排使用”,均十分笼统,未明确发行国债的具体目的和用途。分税制及后续改革并未很好地解决此类问题。

第二,2005年12月16日,十届全国人大常委会第四十次委员长会议通过了全国人大常委会预算工作委员会关于实行国债余额管理的意见,意味着中国从2006年起开始实施国债余额管理制度。^[29]国债余额管理制度是国债管理改革的一项重要内容,但在预算方面还存在一定缺陷。如目前国债余额限额是一年一定,且与年度财政预算同时审批,年度预算赤字即为当年年度新增国债限额,国债余额与财政预算的同时确定在一定程度上削弱了国债余额决策的独立性。^[30]

第三,国债的统计口径还有待商榷。实行国债余额管理以后,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积额、向国际金融组织和外国政府借款统借统还部分(含统借自还转统借统还部分)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。^[31]可见目前国债的统计口径主要是财政部代表中央政府举借的直接债务,既不包括其他政府机构举借的债务,也不包括担保债务等或有负债。从政府债务理论和实践的发展来看,中国国债的统计口径还有拓展的空间。

纵观国债恢复发行30多年来的发展进程,应该说国债管理改革取得了十分显著的成效。国债作为国家宏观调控的重要工具,为经济社会建设提供了强大助力。在新的历史时期,随着财税体制改革的深化,国债管理也需要进一步改革完善。在国债法制建设方面,短期内应加紧出台《国债条例》,长期看则需提高立法层级,制定出台《国债法》。在市场流动性方面,应继续完善国债的期限结构,消除市场分割状态,加强做市商制度建设。在预算控制方面,应改进国债余额管制度,变年度管理为常态管理,并研究扩大国债的统计口径。

[参引文献]

- [1] 高培勇、杨志勇主编:《1994年的财税改革:20年进程评估与未来10年展望》,中国财政经济出版社2014年版,第197~198页。
- [2] 财政部国家债务管理司编:《国债工作手册》,中国财政经济出版社1992年版,第479页。
- [3] 国务院法制办公室编:《中华人民共和国金融法典(注释法典)》,中国法制出版社2014年版,第93页。
- [4] 《中国财政年鉴·1992》,中国财政杂志社1992年版,第238页。
- [5] 《中国财政年鉴·1993》,中国财政杂志社1993年版,第142、143页。
- [6] 财政部条法司编:《中华人民共和国财政法规汇编(1988年1月~1988年12月)》,中国财政经济出版社1989年版,第9~12页。
- [7] 《中国财政年鉴·1994》,中国财政杂志社1994年版,第144~145页。
- [8] 《十四大以来重要文献选编》上,中央文献出版社1996年版,第601~602页。
- [9] 《中华人民共和国经济法典:最新升级版》,中国法制出版社2013年版,第219页。
- [10] 《中国财政年鉴·1999》,中国财政杂志社1999年版,第77页。
- [11] 《中国财政年鉴·2000》,中国财政杂志社2000年版,第103~104页。
- [12] 《中国财政年鉴·2001》,中国财政杂志社2001年版,第78页。
- [13] 《中国财政年鉴·2002》,中国财政杂志社2002年版,第51页。
- [14] 《中国财政年鉴·2003》,中国财政杂志社2003年版,第41页。
- [15] 《中国财政年鉴·2009》,中国财政杂志社2009年版,第107页。
- [16] 《中国财政年鉴·2008》,中国财政杂志社2008年版,第28页。
- [17] 《中国财政年鉴·2010》,中国财政杂志社2010年版,第27页。
- [18] 《中国财政年鉴·1996》,中国财政杂志社1996年版,第125页。
- [19] 《中国财政年鉴·1997》,中国财政杂志社1997年版,第186页。
- [20] 《中国财政年鉴·1995》,中国财政杂志社1995年版,第121页。
- [21] 《中国财政年鉴·2006》,中国财政杂志社2006年版,第158页。
- [22] 《中国财政年鉴·2007》,中国财政杂志社2007年版,第153页。
- [23] 《中国财政年鉴·2012》,中国财政杂志社2012年版,第182页。
- [24] 《中华人民共和国经济法律法规全书》第2册,中国民主法制出版社2000年版,第774页。
- [25] 《中国财政年鉴·2004》,中国财政杂志社2004年版,第114页。
- [26] 《中国财政年鉴·2005》,中国财政杂志社2005年版,第122页。
- [27] 高培勇:《当前财政形势分析与对策》,《财政研究》1995年第4期。
- [28] 安国俊:《国债市场流动性问题研究》,《财政研究》2008年第3期。
- [29] 石国胜:《我国将实行国债余额管理制度》,《人民日报》2005年12月19日。
- [30] 郑春荣:《论建立比例上限的常态国债余额管理制度》,《上海财经大学学报》2007年第2期。
- [31] 《国债余额管理》,中国政府网, http://www.gov.cn/2007lh/content_544509.htm, 2007年3月7日。

[责任编辑:杨文利、叶张瑜]

positive effect on adjusting the relationship between the CPC and the members of every united front and become the exploratory attempt of the system of multi-party cooperation and political consultation led by the CPC. After 1962 "meeting of immortals" was eventually stopped and defiled, and restored reputation until after "the Cultural Revolution".

Keywords: "meeting of immortals", democratic parties, united front work

The Review and Evaluation of Government Bond Management Reform since Restoring

the Issue of Government Bond Tang Linmin & Wang Dehua (38)

Abstract: Government bond management system is an important part of financial management system and government bond management reform is the important content of financial and taxation systems reform. Since restoring the issue in 1981 and before the system of tax distribution in 1994, government bond was in its restoring phase and the focus of reform was given priority to system reconstruction and adjustment, which mainly included the issue management and circulation management. After the official promulgation of *The Resolution of the State Council on Implementing the tax distribution system and Financial Management System*, the system of tax distribution reform began to implement. The reform of government bond management mainly included compensatory mode of the central finance deficit and the reform of use, distribution, structure and circulation of government bond. The third plenary session of 18th Central Communist of the CPC established the new orientation of "the basis and important pillar of the national governance" and thus opened a new process of the financial and taxation system reform.

Keywords: government bond management, system of tax distribution, financial deficit

The Population Flow and Management between 1950s and 1960s Zhao Rukun (47)

Abstract: The population flow of China between 1950s and 1960s was roughly divided into two types: government-led social population flow and spontaneous flow of social population. The former was short and large-scale; the latter basically occurred in slack season and sometimes had a considerably large scale. Although the ultimate cause of population flow is of the economy, but population flow stimulated by economic construction was not a mainstream. Policy, famine, history habits and other political and social factors had greater influence on population flow. The household registration system included the content of population flow management, however, the measure of a severely restricted policy of population flow was gradually formed in the 1960s and household registration system was not the main cause of the formation of dual society.

Keywords: population flow, social management, dual society, household registration system

Local History

The Literacy Education in Shanghai from 1949 to 1952 Yang Liping (58)

Abstract: After the founding of New China, national construction put forward higher requirements for adult literacy, so the whole country launched the literacy education activities. As the city with high population density and social complexity, Shanghai's literacy education was typical to a certain degree. Shanghai literacy education adopted a "people-teaching-people" way of government-led, deep participation among the people and eventually formed the largest-scale mass literacy education activities of all time.

Keywords: from 1949 to 1952, literacy, education, government-led, mass