第29卷第6期
1999年12月

浙江大学学报(人文社会科学版)
Journal of Zhejiang University(Humanities and Social Sciences)

Vol.29, No.6
Dec. 1999

关于"财政投融资"范畴的认识

朱柏铭
(浙江大学 经济学院, 浙江 杭州 310028)

【摘 要】"融资"仅仅是一个资金来源的范畴,不是资金运用的方式,故确切地说应称"财政投融资";"投资"是无偿还是有偿,取决于政府预算与财政投融资的关系及财政投融资资助项目的性质;财政投融资应以实现特定政策目标为目的,不一定形成实物资本;以"财政投融资"取代"财政信用",应当以此为契机,使政府的金融活动在运作和管理上走向规范化;"公共信用"的提法比"财政投融资"能更好地反映出政府金融活动的本质特征。

【关键词】财政投融资;公共信用
【中图分类号】 F810 【文献标识码】 A 【文章编号】 1008-942X(1999)06-0035-05

Viewpoints on the Concept of Fiscal Investment and Loan Program

ZHU Baiming
(*School of Economics, Zhejiang University, Hangzhou* 310028, *China*)

Abstract: Understanding on the concept of Fiscal Investment and Loan Program is not so identical in the current theoretical circles. The author of this thesis holds the idea that Loaning should be regarded as the source of fund; whether the Investment is paid or not is mainly decided by the nature of the program; the Fiscal Investment and Loan Program should be aimed at the realization of policy goal, and the formation of physical capital is not absolutely necessary; and compared with the Fiscal Investment and Program, the Public Credit is a better term.

Key words: the Fiscal Investment and Loan Program; public credit

"财政投融资"是近年来频频见诸报刊的一个术语,甚至在党的纲领性文件①中也出现这样的提法。然而,理论界对财政投融资范畴的认识并不完全一致,这种状况在一定程度上影响着财政投融资的发展,因而有必要作些探讨。

一

从笔者手头拥有的资料看,以下四种观点是近年来对"财政投融资"的认识比较有代表性的:

——王朝才先生在介绍日本财政投融资制度时作了一个解释:"日本财政投融资指以实物资本形成为目的的政府金融活动,具体讲,就是以政府信用为基础筹集资金,以出资(入股)或融资方式将资金投入政府企业、地方政府、民间企业以及居民家庭的金融活动";"理解日本财政投融资的含义,应全面把握以下三点:以政府信用为基础筹集资金,以实物资本形成为目的的财政支出,采取出资或融资方式使用资金"[1]。王先生还认为,财政投融资与财政信用基本上是一致的,但它不包括财政信用中以填补财政赤字为目的而发行的赤字公债;与财政投资相比,目的是一样的,即形成实

①指《中共中央关于建设社会主义市场经济体制若干问题的决定》。

[收稿日期]1999-07-19

[作者简介]朱柏铭(1964-),男,浙江上虞人,浙江大学经济学院教授,主要从事财政理论和制度研究。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

物资本,但它不包括财政投资中的无偿拨款投资。

——齐海鹏、付伯颖两位先生认为:"财政投融资是政府为实现一定的产业政策和财政政策目标,通过国家信用方式把各种闲散资金特别是民间的闲散资金集中起来,统一由财政部门掌握管理,根据经济和社会发展计划,采用直接或间接贷款方式,支持企业或事业单位发展生产和事业的一种资金活动"。[2]齐、付两位先生还建议我国财政投融资在运用上应采取两种方式:一是直接投资,即对纳入财政投融资体系的财政预算资金,采用无偿投资的办法;二是融资方式,具体包括贷款和认购有价证券,其中贷款又分为直接贷款和间接贷款,前者为直接向国有企业提供贷款,后者通过政府金融机构向社会急需的领域贷款。

——李杰刚先生曾专门探讨过财政投融资的概念:"财政投融资概念可从以下几方面定义:一是从事财政投融资的主体为何,二是这是一种什么样的经济活动;三是这种经济活动有何突出特点。……财政投融资应该是财政参与的筹集、融通资金并按照一定的标准投向特定用途的经济活动。此经济活动的主体是政府(中央和地方);活动的内容是'投融资',即资金的投放与筹集;活动的特性表现为这种资金的流通体现着一定财政性质,即是带有财政性质的金融信用活动。由此完整的财政投融资概念可以归纳为:它是以财政手段筹集使用资金,主要体现政府意图的财政性金融信用活动"。[3]

——汪德孝、刘俊先生对财政投融资体系的基本特征及构造机理作了较为具体的描述:"财政投融资,简单地说,就是政府的金融活动,即由财政部门管理的政策性金融资金。"财政投融资具有以下几个基本特征:第一、投融资的主体是政府;第二、以政府信用为基础筹资;第三、资金运用采取有偿方式;第四、最终形成使用单位的固定资产。"财政投融资的资金来源系统包括投融资资本金、资本金增值和融资三部分。资本金是指投融资制度建立之初财政拨付的资金以及后来年份财政预算安排的资金;资本金增值是运用财政投融资资金的收益和使用单位交纳的使用费;财政融资主要是筹集融通的各种保险基金、邮政储蓄存款、政府担保债务和发行的各种政府债券等。财政投融资的资金运用系统分为投资和融资两大类,其中融资是最主要的方式,……其方式是以贷款和认购有价证券为主,投资是政府直接将资金提供给有关部门和使用单位"。[4]

上述几种观点,总体看来还是比较接近的,但是也不难看出存在一定的分歧,至少有这样几个问题需要加以澄清:"融资"二字该如何理解?"投资"是无偿的还是有偿的?财政投融资的运用是否最终一定要形成实物资本(固定资产)?"财政投融资"的提法取代"财政信用"意义何在?

二

从前面罗列的几种观点看,对"融资"的理解有两种:一种看法,"融资"仅仅是一个资金运用的范畴,与"投资"共同构成资金运用的两种方式,融资的内容主要是发放贷款和认购有价证券;[5]另一种看法,融资既是筹集社会性资金的方式,同时也是资金运用的最主要方式。[6]笔者认为,汉语对于概念的用词是十分讲究的,强调选用恰当的语词以准确地表达概念。按照我国人们习惯的理解,"融资"与"投资"是有区别的,以资金增值为目的运用资金为"投资",以还本付息为承诺吸收资金为"融资"。常用的融资手段为向银行贷款和发行有价证券,其中前者为间接融资,后者为直接融资。这样看来,发放贷款(无论是直接贷款还是间接贷款)和认购有价证券,对于财政投融资机构而言,不能算作是"融资",恰恰相反,是一种"投资"(财政投融资机构发放贷款和认购有价证券虽然不一定是为了增值,但只要能获取较高的社会效益,也是一种投资)。当然,对于它下属的政府金融机构或企事业单位而言,从财政投融资机构获得款项,又是一种融资,但政府金融机构将款项转贷给企

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

事业单位，又不能称作为“融资”。

财政投融资中的“投资”是无偿的还是有偿的？前面提及的王文认为无偿拨款投资是财政投资的内容之一，不能成为财政投融资的内容；而齐文认为无偿拨款投资应成为财政投融资的内容之一。笔者认为，“投资”是无偿还是有偿，关键取决于两点：第一，政府预算与财政投融资计划之间的关系如何？第二，划拨给财政投融资的预算资金，能否以有偿的方式运用？先看第一点，现代各国的复式预算通常由经常预算与资本预算构成。实行财政投融资制度比较成功的国家一般也需要编制一个预算（计划），如果资本预算支出全部转入财政投融资预算，那么财政投融资中的一部分投资可能是无偿的，因为纳入资本预算支出范围的项目往往没有直接经济效益但有可观的社会效益，更何况资本预算的收入，有一部分也来自于税收、特别课征或者经常预算的结余转入。如果资本预算与财政投融资预算联系很少，且后者的资金来源主要靠“融资”取得，那么“投资”应当是有偿的。再看第二点，如果政府预算定期或定额划拨给财政投融资以一定的资金，虽然这种资金是无偿取得的，但仍可有偿使用。这是因为财政投融资的运行领域为基础性项目，与政府预算和银行信贷的运行区域即公益性项目、竞争性项目有本质的区别。用现代财政学原理解释，公益性项目、竞争性项目分别为纯公共物品与纯私人物品，基础性项目则属于混合物品，以低息形式有偿使用资金，符合资源配置的效率要求。实际上，预算拨款在财政投融资制度创建时比较可观，但到后来会逐渐减少显得微不足道。比如日本，与财政投融资拨款有关的产业投资特别会计资金，在1953年财政投融资建立初期，占资金来源总额的14%，到1980年下降为0.1%；与此相对应，资金运用中无偿投资所占比重越来越小，1970年为6.3%，1984年下降到1%。

财政投融资的运用是否以形成实物资本为最终目的？王文和汪文都持肯定态度。笔者认为未必如此。建立财政投融资制度的目的在于实现一定的财政政策和产业政策目标，这一点理论界人士已成共识，至于这种政策目标是什么，那要根据不同历史时期的不同经济状况作出回答。纵观日本财政投融资资金使用重点的变化过程，一个明显的特点就是以形成生产性基础设施为中心逐渐转化为增进国民福利为中心，在1955～1970年的经济高速增长时期，财政投融资重点投向基础设施（即所谓的“社会先行资本”），如交通运输、通讯设施、环境及水土治理；进入70年代以后，财政投融资贷款重点转到住宅和社会性基础设施方面，如下表所示。

日本财政投融资资金使用结构　　单位：%

	住宅	生活环境整治	厚生福利	文教	中小企业	农林渔业	整治国土消除灾害	道路	运输通讯	地域开发	产业技术	贸易经济协作
1955	13.8	7.7	2.1	4.5	8.1	8.9	7.7	3.7	12.2	8.5	15.8	7.0
1965	13.9	12.4	3.6	3.1	12.6	7.2	3.1	7.9	13.8	7.0	7.8	7.5
1975	21.4	16.7	3.4	2.9	15.6	4.1	1.2	8.0	12.7	3.3	3.0	7.7
1985	25.4	15.7	2.8	3.6	18.0	4.3	2.3	8.8	8.4	2.4	2.9	5.4
1997	35.3	18.5	4.2	2.0	13.0	2.6	1.4	9.7	4.2	2.7	2.4	3.9

资料来源：日本大藏省理财局《财政投融资计划1997》。

很显然，把生活环境的改善、文教卫生福利事业的发展看成是一种实物资本，那是十分牵强的。也许，把实物资本的形成看作资金运用的最终目标，是基于财政投融资主要运作于基础性领域这一界定所得出的结论。从理论上看，基础性项目的投入一般都能形成实物资本，然而在实际生活中，公共物品、混合物品与私人物品三者之间的界限并不一定很清楚。依笔者之见，要说财政投融资的目的是什么，那就是实现特定的政策目标。虽然这样概括略显笼统，却能反映出建立财政投融资制度的初衷，也能适应资金使用重点的变化。

记得在80年代中期到90年代初期，我国一般把政府金融活动称之为“财政信用”，近几年不再

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

提"财政信用"了,而改称为"财政投融资"。提法的改变有什么意义呢?"财政信用"的提法,的确不够科学和妥贴,它很容易使人误解为"财政"加"信用"。在我国,传统的"国家分配论"曾长期占据主导地位,"财政分配无偿,银行信贷有偿"的观念根深蒂固,如今财政也搞"信贷",岂不是越俎代庖!虽说目前人们已经接受发行公债、发放财政周转金等形式,但是对"财政信用"的提法不免仍心存疑虑。加上在实际生活中,一些地方财政信用部门受利益驱动,将资金用于"短平快"的竞争性领域,以致金融界大声疾呼:对于"财政信用",必须在理论上完全否定,在实践上彻底取缔!事实上,政府金融活动在我国不是没有存在的必要。活动不够规范是无法否认的,但要彻底取缔是与经济改革和发展的要求相背离的。既然"财政信用"不可或缺,而这个提法又容易使人误解,怎么办?只好改一个名称。由于日本财政投融资比较成功,于是就引入"财政投融资"这一术语。① 笔者认为,以"财政投融资"取代"财政信用",更重要的意义不在于避免给人造成误解,而在于以此为契机,使政府金融活动从运作到管理都在原来的基础上上一个台阶,即走向规范化。在这一点上,笔者十分赞成李杰刚先生在另外一篇文章中的观点:"据估算全国财政信用的规模在千亿元以上,它已成为我国整个信用队伍中的主力军之一,理所当然地成为构建财政投融资体系的最重要的组成部分。另一方面,由于财政信用本身具有一些缺陷和不足,它已渐渐不能适应经济形势的发展,需要提高上升层次。财政投融资能够涵盖目前财政信用的职能作用,它是财政信用发展的归宿"。[7]

通过以上分析,财政投融资可定义为:财政投融资即政府金融活动,是指政府为实现特定的政策目标,遵循信用原则将各种资金集中起来,由财政部门进行规范化管理,直接或间接贷放给企事业单位的活动。这个定义包含3个基本要素:(1)财政投融资的主体是政府,具体由财政部门负责管理财政投融资机构及其下属政策性金融机构的金融活动;(2)财政投融资以实现特定的政策目标为目的,不以盈利为首要目标,主要运作于基础性领域;(3)财政投融资遵循信用原则进行筹资和用资,筹资对象主要为成本低廉、稳定可靠的社会性资金,用资方式主要为直接或间接的优惠贷款。

三

自古以来,我国就有涵盖"融资"和"投资"之意的语词,即"信用"。我们没有理由认为不可以从国外引进一些经济名词和术语,只是觉得放弃"信用"这样能为国人普遍接受和理解的语词,而从国外引进什么"投融资"的提法,②未必算是高明。起名一定要把事物的本质特征反映出来,政府金融活动与银行金融活动的本质区别就在于它是集政策性与有偿性于一身的,然而,这一本质特征却难以从"财政投融资"的提法中直观地反映出来。另外,1994年组建的中国农业发展银行、中国进出口银行与国家开发银行,至今仍归属于中国人民银行,虽然它们的业务特点也是融政策性与有偿性于一体,但是在现行体制下,"财政投融资"的提法不能涵盖它们的金融活动。

有没有比"财政投融资"更妥当的提法呢?笔者认为"公共信用"一词比"财政投融资"要好。② 第一,这个提法反映出信用活动的主体是政府。市场经济条件下,从事经济活动的部门有两类:一类是由企业和家庭组成的私人部门,一类是由政府机关、事业单位及公营企业组成的公共部门。凡以"公共"命名的经济活动,一般都是以政府为主体的,如公共财政、公共物品、公共支出、公共债务、

① 据说是从日本引入的,但是英文表达为"The Fiscal Investment and Loan Programme.",直译应为"财政投资和贷款计划",为何称为"财政投融资",令人蹊跷。

② 马克思在分析现代公债制度产生时,曾使用过"公共信用制度"一词,只是他认为公共信用制度就是国债制度。参见《马克思恩格斯全集》第23卷,第822页。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

公共选择等。一种信用活动不论是以财政部门为依托还是以银行部门为依托，只要代表政府这一主体，那就属于公共信用。所以，“公共”二字反映了政府金融活动的政策性特征。第二，这个提法反映出政府金融活动的运作机理。如前所述，“信用”一词比较为国人所理解和接受，它不仅反映出资金运作包括筹资（信用）和用资（信用）两个环节，更重要的是它反映出这种筹资用资活动是以还本付息为条件的，即是有偿的。至此，我们可以把全社会的信用体系看作是公共信用与私人信用两部分共同构成的，其中公共信用集政策性与有偿性于一身，私人信用（银行信用、民间信用等）则融盈利性与有偿性于一体。

【参　考　文　献】

[1]王朝才．日本财政投融资制度的意义、特点及其借鉴思考[J]．财政研究，1993，(9)．
[2][5]齐海鹏，付伯颖．建立我国财政投融资体系的思考[J]．财经问题研究，1993，(9)．
[3]李杰刚．财政投融资初探[J]．财经研究，1994，(9)．
[4][6]汪德孝，刘俊．进一步完善我国财政投融资体系的思考[J]．财经理论与实践，1996，(4)．
[7]论当代中国财政投融资体系的构建与完善[J]．财经研究，1994，(11)．

[责任编辑　陈　双]

·书　讯·

中国著名高校丛书（第二辑）即将出版

浙江大学出版社继1999年推出《中国著名高校丛书（第一辑）》，得到读者的热烈欢迎之后，经教育部发展规划司审稿，即将隆重推出该丛书的第二辑15种（北京大学、北京航空航天大学、北京医科大学、中国农业大学、南开大学、天津大学、吉林大学、武汉大学、华中理工大学、大连理工大学、同济大学、华东师范大学、东南大学、厦门大学、中山大学）。

这套丛书由教育部副部长周远清任顾问并作序，发展规划司司长纪宝成任编委会主任。每册介绍一所高校，由各高校校长办公室撰稿，详细介绍学校的系科设置、学术特点等情况，真实详尽地反映了我国著名高校的办学特色，对大学生了解各高校的优势、中学毕业生选报大学及专业方向等都极具参考价值。

（舒　询）

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net