

□ 刘海涛

财政投融资体系建设中的两个问题

党在十四届三中全会上的《关于建设社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出：“地方政府负责地区性基础设施建设，国家重大建设项目按统一规划，由国家开发银行等政策性银行，通过财政投融资和金融债券等渠道筹资，采取控股、参股和政策性优惠贷款等多种形式进行。”这在我国第一次正式提出了“财政投融资”。我们国内对“财政投融资”的定义一般概括为：以政府财政为依托筹集资金，以实现政府意图和国家有关政策目标为目的，实行有偿投入的财政性金融信用活动。我们知道，由于财政困难持久未见好转，加上为了适应经济体制转轨的要求，目前理论界和实务部门都提出重建财政，建立经营型财政的要求。那么，财政投融资与重建财政有什么联系呢？另外，该决定将财政投融资与政策性银行紧密结合在一块，而目前人们对它们之间的关系却存在多种不同的观点：有的认为应将前者纳入后者，有的认为应将后者纳入前者，也有的认为这两者是同一回事。到底哪个观点是合理的呢？这两个问题对财政投融资体系的建设，对财政，对政策性银行这一机构都有非常重要的意义，因此，本文拟对此做一分析。

一、财政投融资与重建财政

重建财政的提出缘于以下几个方面：一是财政困难。近年来国民收入向私人部门倾斜，财政收入所占比重下降，加上“吃饭”财政日益膨胀，“建设”财政日益萎缩，难以完成财政任务和财政职责。二是转向市场经济过程中政府职能的转变。在市场经济条件下，市场机制成为资源配置的基础性力量，政府则起着不可或缺的宏观调控作用，同时要求政府的宏观调控不干扰正常的市场运行。前一方面要求改“吃饭”型财政为“经营”型、“效益”型财政，这进而要求转变财政分配机制；后一方面要求重新界定财政职能范围。这两个方面分别代表了目前关于重建财政的关键何在的两种观点，即一种观点认为关键在于理顺分配关系，转变财政分配机制，另一种观点认为关键在于转变政府和财政的职能。

我们则认为，重建财政的关键在于将转变财政职能、重新界定财政职能范围与转变财政的分配机制、转变财政资金的运行方式有机结合起来。唯有这样，才能彻底地建立新型的、有效的财政体制。财政投融资作为一种财政性金融信用活动，其最大的特征就是聚政策性和有偿性于一身。所谓“政策性”，是指财政投融资主要服务于特定的国家政策，如产业政策等，而这些政策是依照市场经济条件下政府的职能而确定的；所谓“有偿性”，是指将有偿或无偿筹集的财政资金，实行有偿投入使用，这彻底打破了以往财政资金无偿筹集无偿使用这种单一的模式。所以说，财政投融资是将转变财政职能与转变财政分配方式有机结合起来的一个产物，建立财政投融资体系是重建财政的一个方面、一项内容。

在市场经济条件下，市场机制成为资源配置的基础性力量，但市场缺陷要求政府在某些领域发挥其特有优势。一般地说，在市场经济条件下，财政的职能范围可界定为：(1)配置资源以

提供公共品；(2)支持具有外部正效应的产业或行业，抑制具有外部负效应的产业或行业；(3)干预成本递减行业，即干预自然垄断性行业，或者接管，或者实行补贴；(4)调节收入分配以求社会公平；(5)稳定与发展经济，协调物价稳定、充分就业与经济发展这三者之间的关系。按此界定范围，财政投资的建设项目应是公益性和基础性项目，而应退出竞争性盈利项目。这里，有必要补充一点，这只是理论上的界定，在实际生活中，由于我国建国以来在竞争盈利性领域中已形成了庞大的国有资产，而且我们坚持公有制基础，所以，作为国家(政府)财力总管的财政也就不可能对所有竞争盈利性产业或行业置之不理，尤其在国民经济的发展需要国家产业政策的协调指导的时候，主导产业和高新技术产业等国家重大建设项目仍需政府扶一把。因此，国家重大建设项目也需要财政投资的参与。在界定财政投资的范围之后，财政如何有效地完成其投资任务、实现其投资目的呢？对此，我们首先可以问一下：是不是所有公益性和基础性项目都是不盈利的？实践表明不是这样。有些公益性和基础性建设项目是可以盈利的，也许盈利不高，但至少可以保本，如铁路、公路、桥梁等项目，通过制定一定的收费水平是在一定时期内收回投入资本的，甚至是有些盈利的。因此，在界定的财政投资范围内，将财政投资项目按盈利率分成几类，对不同类的投资项目采用不同的资金配置方式。财政投融资就是对有盈利，不论是高盈利还是低盈利，但至少可以保本的公益性和基础性项目，或者国家重大建设项目，采取有偿或无偿地筹集资金并有偿投入使用的一种财政投资方式。

正因为对我国来讲，财政投融资只不过是一种新型的财政投资方式和资金配置方式，所以我们坚持财政投融资体系建设是重建财政的一个方面、一项内容这样一个观点。从中我们也得出结论，财政投融资是财政的一个组成部分，也许这个组成部分具有一定的独立性，但决不是象有些人认为的“财政投融资体系是融合财政的一些特征和金融信用的一些特征之后完全独立于财政的另一个事物”那样。

二、财政投融资与政策性银行，或说财政投融资与政策性金融

我国于1994年成立了3家政策性银行，即国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行。为了分析财政投融资与这些政策性银行的联系，先了解一下政策性银行的特征。根据设立政策性银行的初衷和国外政策性银行的发展经验，其基本特征可归纳为以下几点：

1. 投资方向的政策性。体现于投资、贷款的对象为符合产业政策等国家政策要求的企业和组织，如国家开发银行的贷款及贴息业务主要针对政策性国家重点建设项目；中国农业发展银行主要承担国家粮、棉、油储备和农副产品合同收购、农业开发等业务中的政策性贷款；中国进出口银行主要对大型机电成套设备进出口提供买方信贷和卖方信贷。

2. 不以盈利为目标。体现于投资、贷款对象所从事的项目一般是建设期长，风险较大，盈利不明确但一般为低盈利的，而且所发放贷款利率综合水平低于市场利率。

3. 融资原则的特殊性。政策性银行的融资一般要求资金来源稳定、长期、成本低而优惠，因而它具有系列特殊的资金来源：国家财政划拨的资金和其他财政性资金；向社会发行由财政担保的建设债券和经批准在国外发行的债券；向金融机构发行的由财政贴息的债券；目前尚未实行但国外已公认应纳入政策性金融的邮政储蓄、社会保险基金、医疗基金等基金的闲置部分；世界银行和其他国际金融组织及外国政府提供的无偿或低息贷款。

4. 保本微利性经营。国家反复强调政策性银行首先是“银行”，尽管它的投资、贷款是限于政策要求范围之内的，但它也应有一定的项目选择权，不可能对所有符合国家政策的项目都提

供优惠贷款。

从这四个特征中可知道,政策性银行实质上是在以信用方式执行政府的部分投资职能。它的这四个特征,也就是它的运营原则,都脱离不了政府财力的总管——财政的支持,最明显的就是它的资金来源需要财政直接(拨款)或间接(担保、贴息)支持。从政策性银行业务发展所需要的条件来看,它的债务资金来源将占主要地位,据有关人士统计,1994年国家开发银行的实际投资规模达到820亿元,融资规模为775亿元(不含财政部当年核拨到位的注册资本金及从国家六大专业投资公司并转过来的资金,所以也就是债务融资规模),据此可估算出目前政策性银行的资金来源中金融债券成份约占85%左右,在投贷利率综合水平偏低的情况下,为保证其保本原则,它的举债将主要依托于政府财政的信誉从而获得成本低且优惠的资金。

综上所述,政策性银行的投融资活动是政府经济活动的一种方式,它是在以信用方式履行部分政府投资的职能,这与财政投融资的本质是一样的,即都是代表政府所从事的一种特别的投资信用活动。正因为它们都以政府信誉为基础,以政府意图为目标,以财政为后盾,都遵从“有偿使用”原则,执行的都是政府投资职能,故它们只不过是同一事物的两个不同名称而已。

也许,“财政投融资”这一称谓的提出是出于重建财政这一目的,而“政策性银行”则是出于将专业银行转变为商业银行但其原有政策性业务又得有人接管这一要求而提出的。我们认为,尽管这两者是分别从不同的领域、出于不同的原因而提出的,但是,一旦它们被提出来之后,它们就存在汇为一体的趋势。这是因为:专业银行原有的政策性业务本是财政的业务,虽然以前由它们代理,那是因为当时财政信用这一财政资金配置方式还没有发展到一定高度,“财政投融资”这种财政分配方式尚未提到议事日程,在今天,这些政策性业务就可通过财政投融资由财政自己完成;而且,政策性银行脱离不了财政的支持,而财政投融资也正是借助于金融信用这一方式来达到重建财政的目的,如果硬将两者分开的话,将无意中分散了政府可集中的财力,从而难于确保其政策意图的实现。因此,如果承认国家是单一的,政府是单一的,财政是单一的,那么政策性银行的投融资与财政投融资就是同一的。

以上我们讨论了财政投融资与重建财政的联系,从中我们得知财政投融资是财政的一种特殊的资金配置方式(包括筹集与使用这两个方面);另外,还讨论了财政投融资与政策性银行的投融资的关系。从这些讨论及其结论中,我们受到启发,即对这种特殊的财政资金配置方式应实行特殊的管理原则,以真正发挥其积极作用。这样,就衍生出了一个新问题,即财政投融资的管理原则的特殊性问题。

财政投融资以信用方式履行财政的部分投资职能,它遵循“有偿使用”这一原则,这就决定了它对投资项目应有所选择,而不是对所有申请贷款的政策性范围内的投资项目“一视同仁”地给予贷款。而且,它可以随项目的盈利率及资金来源的特点灵活地作出政策允许范围内的投资决策:或不贷,或贷;或以较低成本的资金按较低而优惠的利率贷出,或以较高成本的资金按较高利率甚至按市场利率贷出。这就是财政投融资的一定程度上的自主性管理原则。这与硬性要求财政提供无偿拨款的管理原则是不一样的。

由于财政投融资对政策性投资项目有所选择,加上为了保证其投资的政策性(包括投资方向与贷款利率),我们认为应将它纳入国家预算,以便反映出它已选择的投资项目,使财政能对剩下的一些国家政策性建设项目采取另外的行动,如无偿投入。同时,将财政投融资纳入预算管理,也为准确编制国家投资计划,控制社会投资信贷规模提供了一份资料,奠定了一个基础。这就是财政投融资的计划性管理原则。