

财政投融资的本质界定

刘海涛

一、概述

财政投融资是在特定条件下由政府发起并组织起来的一种投资、融资活动。在财政投融资活动过程中,它始终得到政府“公共融资”力量,如税收、政府信用和政府基金等的财力支援。政府组织这种投融资活动,是为了贯彻执行它所制定的有着特定意图的政策,如:在经济处于瘫痪状态时,为恢复经济发展的经济复兴政策;在产业结构不协调、不利于经济的持续增长时,为优化产业结构的产业政策;在区域发展不均衡态势加剧时,为促进欠发达地区的快速发展的区域倾斜政策;在经济高度发达而人们生活环境恶化、生活质量没有同步提高的情况下,为改善国民生产生活大环境、提高人们生活质量的国家福利政策等。这些政策均是政府在一定条件下为履行其职能而制定的。

一般在当代社会经济环境中,政府被赋予了社会组织职能和维护经济发展职能,具体包括提供国防、社会治安、司法等公共服务,以协调社会关系,稳定社会秩序,以及适当干预经济的市场化活动,以促进竞争、优化产业结构,并调控宏观经济,以促进经济的稳定发展。财政投融资及其体制正是政府为顺利履行其中的部分职能而在一定条件下发起并组织起来的。

由此可见,财政投融资与政府,与政府职能,与政府为履行这些职能并争取达到目标而制定的特定政策有着密不可分的联系,这一联系可表达为如下:财政投融资是实施政府特定政策的手段之一,财政投融资制度是专门为帮助政府通往其职能目标或政策目标而设立的一座桥梁。

既然财政投融资是专门为帮助政府通往其职能目标或政策目标而特设的一座桥梁,与政府有着密不可分的联系,那么,其“桥头”是如何与政府联系呢?“桥尾”又如何与政府职能目标或政府政策目标挂钩呢?还有,其“桥身”又是如何构造,也就是说,财政投融资是如何进行投资操作的呢?这三个问题其实就是要解决财政投融资的资金来源问题、财政投融资的投资范围和方向问题以及它的经营方式问题。

二、资金来源上的特征

从根本上说,财政投融资活动是一种投资活动,是一种政策性目的很明显的投资活动,它与政府、与政府政策密不可分的联系具体体现在它的资金来源与资金运用两个方面。下面我们先来看国际上的一般作法。

在资金来源上,首先是财政投融资机构的全部或大部分资本是由政府财政拨付的。如日本开发银行的大部分资本金是政府入股的,韩国开发银行由政府全额出资,马来西亚开发银行92.5%的资本金是政府提供的;其次,有财政预算内安排的预算资金,如财政贴息资金;再次,是政府将其按照有关法令为特定目的而设置的各种政府基金纳入财政投融资体系,由后者具体操作经营。比如,欧美国家通过征收社会保障税而建立起较完备的社会保障制度和社会保障基金,并规定对这一基金实行单独预算,而其闲置资金则被纳入财政投融资体系,作为其资金来源之一。韩国则是明文规定设置了各种政府基金,如国民住宅基金、国民投资基金等,目前已达36种,这些基金都被纳入财政投融资体系。日本是将资金运用部特别会计的资金(包括邮政储蓄、厚生年金、国民年金、回收金等)和简易生命保险收入纳入财政投融资体系,作为财政投融资的原始资本。在日本的财政投融资体系中,资金运用部特别会计的资金是其主要资金来源,其比重在1982年为82.2%,而资金运用部特别会计资金中,邮政储蓄资金又最多,占该资金的40.3%,也就是占整个财政投融资资金来源的32%左右。目前这一比例约在25%左右。最后一项资金来源是,直接或间接通过政府信用手段在国内外资本市场上发行各种债券的收入。对于一些国家来说,这是其财政投融资体系最主要的资金来源。如1993年,德国复兴金融公库通过发行由联邦政府担保的债券所筹资金占其资金来源总额的83%;同一年,韩国产业银行通过发行由政府担保的债券所筹资金收入占其资金来源总额的73.1%。德国复兴金融公库法和韩国产业银行法均规定,政府要对它们发行的债券提供担保,以保证它们有足够的资金来源。也正因为其债券由政府提供了担保,所以这些债券的信用都很高,一般都在A级以上。这是财政投融资机构间接通过政府信用来筹措资金,另外,它还得到直接的政府信用的支持,那就是政府凭自己无与伦比的信誉直接在国内外资本市场上发行政府债券,再将债券收入转贷给财政投融资机构。

由此我们看到,财政投融资体系的资金来源脱离不了政府的参与,脱离不了政府各种公共融资手段,如税收、政府信用、政府基金等的财力支持,因而也就脱离不了政府财力总管——财政的支持。资金来源上的这个特征从一个方面反映了财政投融资与政府的密切联系。

三、资金运用上的特征

在资金运用上,财政投融资体系与政府、与政府政策的密切相关性更加明显,那就是财政投融资机构以政策性业务为本,不单纯追求财务盈利,投资方向受到国家有关法律或法规的严格限制。日本开发银行从其创立以来,贷款方向一直在基础工业、住宅和城郊的开发、稳定和高效的能源开发及高技术方面,如1992年财政年度里,原材料和能源开发方面的贷款占其贷款总额的39%,居第一位;城郊开发占34%,列第二;运输占13%,为第三;高技术贷款占10%。再看韩国产业银行,50年代它的重点投资方向是电力、煤炭、肥料等基础工业及道路、港口建设,60年代是电力、钢铁、造船等基础产业和纺织、造纸等出口产业,70年代是电子、机械、造船等出口主导产业,80年代是新兴产业和中小型企业,90年代是技术密集型产业及尖端科技产业。这些方向都是各个时期政府所要特别发展的产业或行业,所以,政府在有关法律或法规中都明确规定各财政投融资机构只能在这些投资方向上开展投资业务,而且也采取了相应措施以促使各财政投融资机构严格遵守这些规定,如要求编制《财政投融资计划》,连同财政预算一起,要经过国会或议会的审议,接受国家政府的监督。这些措施都有力地保证了财政投融资活动不超出其政策性投资范围,有力地促进了政府政策目标的实现。

四、经营方式上的特征

以上我们分析了财政投融资及其机构与政府、与政府政策的联系,阐明了其实施政府特定政策的目的性。这点,国内人士称之为财政的投融资的“政策性”。我们强调,财政投融资及其机构的“政策性”行为特征,仅意味着它的投资范围和投资方向受到国家有关法律或规定的严格限制(另外,这些法律也规定政府要凭其税收、政府信用、政府基金等公共融资力量,从资金量或从资本成本上对财政投融资机构给予财力支持,以保证其政策性投资业务的顺利开展。资金来源上的这个特点也暗示了财政投融资多少要按政府意图办事,就是说,它肯定要带有些“政策性”),而不能推导出财政投融资机构要成为政府行政机构。综观国外财政投融资实践,有关法律都赋予了从事财政投融资业务的专职机构在规定投资范围和投资方向之内的项目自主选择权;而且,为了使其政策性投资业务能够持续开展下去(这是政府和财政投融资机构都追求的),这些机构也都实行保本微利经营原则,并且不排除取得恰当的同于甚至高于市场水平的盈利的可能性。这就是说,它的贷款投资是有偿的,对方需要归还本金以及支付一定的利息。为此,财政投融资业务机构在决定投资前必然要进行项目评估,只有在它认为该项目有还本付息能力时,它才会放款。因此,尽管财政投融资活动只限于在国家规定的范围之内展开,但并不是所有在该范围和方向之内的项目都可获得它的贷款。财政投融资的业务活动不是纯政府行为,它遵循“有借有还”信贷原则,它的投资是有偿的。这点,可称之为财政投融资的“有偿性”特征。例如,日本开发银行的贷款投资年限为1~10年,利率分为标准利率和特殊利率,标准利率同于民间利率,特殊利率则低于民间利率。而德国复兴金融公库的贷款利率与商业银行的贷款利率几乎是一样的,复兴金融公库法也明确了它在业务活动中必须有所收入。

由此可见,财政投融资与财政拨款投资是不同的。尽管两者都属政府投资(即不以盈利为目的),但后者不要求接受投资资金的项目建设主体还本付息,而前者却存在还本付息的客观要求,因为它的资金来源主要是有偿资金(如政府基金或年金,债券收入资金);而且,如果因为不能收回本金而陷入债务危机,从而被迫要求财政无偿支援,那么,它与财政拨款投资也就没什么区别了,从而也就失去了存在的意义。

财政投融资业务的有偿性特征要求,财政投融资业务机构在严格遵守国家有关法律规定的的前提下,采取类似于商业银行的经营管理方式,遵从类似于商业银行的经营程序,即先对项目进行评估,评估之后才决定是贷还是不贷,贷多还是贷少,利率又应定在什么水平上,等等。这就是所谓的财政投融资机构的“银行化”经营方式。正因为财政投融资业务机构采取银行化的经营方式,所以,它也常常被称为政策性金融机构。显然,这一称谓较好地揭示了财政投融资业务机构在经营方式上的“银行化”特征,暗示了财政投融资也遵循“有借有还”这一信贷原则。政策性金融活动与商业性金融活动的区别在于,前者的活动范围受到国家有关法律或政策的严格限制,而後者的投资范围和投资方向一般是不受政府约束的。

综上所述,我们认为可将财政投融资体制及财政投融资业务机构的本质概括为:财政投融资体制是政府为实施特定政策而建立起来的一种政府投资体制,其业务机构在依法取得政府公共融资力量从资金量上或从资金成本上的支援并严格限定在国家有关法律或政策规定的范围之内开展投资活动的前提下,自主对在规定范围和方向之内的投资项目进行评估和选择,按照有偿使用原则,进行贷款或别的形式的投资,实行保本微利经营。

五、管理制度

我国在 1994 年正式开始了财政投融资实践,其标志是国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行三家政策性金融机构的成立。但是,目前我国财政投融资体系设计中,尤其是政策性银行的业务活动中,存在不少极不规范的做法,其中最突出的是:现行体系没有给出一个明朗的范围界定,使人们产生种种误解,形不成一致的看法;缺乏相应的法律法规来限定、约束和规范财政投融资体系的投资范围和投资方向;没有以法律形式保证财政投融资业务机构在不超出规定范围和方向的前提下为实现保本微利经营原则而应拥有的项目自主选择权;没有规定政府应多渠道、多方式地从财力上给予支持,造成目前政策性银行财源单一、财力不足的局面。这里,我们仅就目前国内对财政投融资体系与政策性银行的认识上的不统一状况作一分析,当作是对财政投融资的本质所作的进一步探索。

目前,国内对财政投融资体制与政策性金融活动的认识存在很大分歧。一种观点认为,政策性银行是执行财政投融资业务的主要机构,应纳入财政投融资体系,而且,财政投融资活动属财政行为,应成为财政管理的对象;另一种观点认为,政策性银行的活动不是财政性行为,而是金融行为,没必要也不应纳入财政管理范畴,由央行即人行对其实行监管和领导就可以了。

我们认为,这两种观点都是在部门利益的驱使下产生的。前一观点主要是财政部门人士提出的,而后一观点则主要是人行人士提出的,他们都只抓住了财政投融资的一方面特征,而没有全面、深刻地把握其本质;或者,虽然各部门都了解财政投融资的本质,但为了本部门利益而故意不去理会其本质要求。我们已指出,财政投融资行为具有很强的政策性,它的活动方向受到严格限制,所以,它不同于一般的银行信贷活动;同时,财政投融资又客观要求实行有偿使用原则,否则其业务将难以为继,或者将失去独立存在的意义,所以,它又不是传统的财政投资活动。尽管我国以往的政策性投资业务分别由专业银行和财政两家同时执行,但两家执行的情况产生了种种不利影响,如专业银行为了自身的盈利性业务而故意挤其所应承担的政策性贷款业务;而财政则由于“吃饭”预算的不断膨胀而难以满足政策性投融资的需要,更有甚者,财政可能也以政策性投融资为名而行商业性投资之实。另外,两家分治也极大地分散了财力,投资效益不佳。正由于存在这些弊端,国家才决定建立财政投融资体系,成立政策性银行,以期通过一个统一的体系和专门的业务机构来维护政策性投融资的本来面目,真正为政府政策服务。但如果金融部门和财政部门仍旧想获得掌握这一体系的职权,将有可能重蹈旧辙。所以,为了建立真正实施政府政策的投融资体系,我们应摒弃部门私利,以国家利益为唯一出发点,各部门做出各自应有贡献,共同维护和发展财政投融资业务。如何尽己责,才是财政、金融、计划等部门在看待财政投融资时所应考虑的问题。

至此,我们有以下结论:政策性金融活动应纳入财政投融资体系,政策性金融机构是财政投融资业务的主要执行机构;财政投融资体系应由中央政府或地方政府直接监管,财政投融资业务机构直接对本级政府负责,但政府对它的监管也不是采取行政命令手段,而是通过要求编制并审议《财政投融资计划》、组建有财政部门、计划部门、人行等有关部门参加的监督小组来进行,以避免具体部门对它产生过多的干预。而且,我们认为,政府在设计财政投融资管理制度时,应特别尊重财政投融资业务机构所提出的观点和建议,毕竟只有该专职机构所提出的观点才更贴近财政投融资实质,也只有它所提出的建议才更符合财政投融资的内在需要。