

●李杰刚

# 论当代中国财政投融资体系的 构建与完善

1994年我国经济体制改革的两大重点——投资体制改革和财政体制改革为我国财政投融资体系的建立与完善创造了必要的条件，尽早构建起具有中国特色的当代财政投融资体系，成为理论界的共识和实际工作的迫切要求，本文对此进行简略论述。

## 一、我国财政投融资现状分析

1. 对财政投融资的性质、作用的认识不统一，财政投融资工作进展缓慢。财政投融资到底应该属于何种性质，涉及到这种经济活动应该由谁主管的问题。首先，财政与银行、计划部门争执就很激烈。银行部门认为财政部门搞投融资超越了财政职责范围，是一种越位。既然是种投融资行为，就应当由具有天然功能的银行来搞。有的将财政投融资等同于财政信用，反对财政投融资参与证券市场。计划部门认为财政投融资既然是体现国家和政府的经济发展意图，理应由管理这种工作的计划部门将其统管起来，财政只管公共支出就行了。财政部门认为，财政投融资是主要体现财政职能的资金经营活动，它不同于一般信用，不以盈利为主要目的，其资金的筹集与投放只不过是借用金融形式而已，不应交由银行主管，否则财政投融资资金的政策性很难得到保证。至于计划部门可以参与财政投融资项目的选择审核，但因投融资本身具有资金经营性，故不适合计划部门主管。从国外经验做法来看，财政投融资也一般由财政部门统等管理，因此我国建立财政投融资体系应由财政部门主管。由于对财政投融资性质的认识不统一，在实际操作中，财政、银行、计划三家就很难相互协调配合，不能够主动积极地将此项工作迅速开展起来。

2. 财政投融资的资金来源不规范，渠道较窄，资金规模有待提高。当前财政投融资性质的资金来源主要是财政信用资金。一是财政预算内安排的各项周转金；二是预算时间差资金；三是财政代管的预算外专户储存的间歇资金；四是财政机动财力；五是中央财政的举债收入；六是财政和银行之间的拆借资金；七是城建项目的间歇资金；八是企业主管部门委托的贷款；九是财政投融资贷款收益提留部分；十是一切可以利用的资金。这些来源基本上依托财政，是财政信用化的表现，渠道单一，资金规模较小。随着市场经济的发展和财政投融资的发展，其资金来源渠道必将有所拓宽。

3. 财政投融资的投资结构不尽合理，投资效益低、浪费大。财政投融资资金的投向应充分体现财政政策，不唯经济效益为上，这是它区别于一般银行信用的根本所在。但在实践中因为缺乏必要的约束机制，财政投融资资金的投向并未完全体现这一根本要求，已经出现了过于信用化的苗头。尤其是地方领导，出于高速发展经济和显示政绩的愿望，千方百计上项

目、铺摊子，而且所上项目多是以经济收益高低为取舍条件，热衷于热门产业的投资，实际上使财政资金信用化了，致使投资结构严重偏离了财政投融资应有的政策性。而且由于投资面过宽，又多属盲目建设、重复建设，造成投资效益低下、浪费严重。

4. 财政投融资的管理严重滞后于经济形势的发展。近几年来，财政投融资的确有了长足的进步，投融资的范围和规模都有所扩大，但是财政投融资的管理却还没能及时跟上来。财政投融资的地位没能得到合法确立，全国也没有一个专门的机构来管理、指导、协调中央和地方的财政投融资工作，已存在的各级财政信用和信托投资机构均是分散、独立的单位，群龙无首，难以形成凝聚力。而且就财政投融资工作本身来说还缺乏严密的计划、严格的行为准则和周密科学的资金投入—跟踪管理—收回资金的一整套工作制度和办法，同时也缺乏必要的制约监督机制。

## 二、当前发展我国财政投融资的现实意义

1. 发展财政投融资是建立、完善社会主义市场经济的根本要求。我国目前市场发育还相当滞后于经济的发展，很多重要的市场要素刚刚形成或尚未萌芽，市场体系很不完善，与市场经济要求相差甚远。建立现代化的社会主义市场经济要求市场必须充分发育，大幅度提高国民经济货币化、信用化、外向化的程度。弥合这种差距主要依靠通过市场配置资源，特别是依靠资本市场。在目前资本市场尚未发育起来的情况下，国家已经不可以沿用计划经济的手段调拨资金，就必然迫切需要政府运用财政投融资手段来引导配置资源，促进市场体系的完善。即使是在市场体系发育较完善的情况下，政府依然需要发展财政投融资，这是因为市场配置资源有其失效和失灵的一面。市场经济本身不是尽善尽美的，仍存在着缺陷，需要政府运用经济手段来引导资源重新配置，弥补市场配置的不足。财政投融资是非常重要的手段之一。

2. 发展财政投融资是弥补财政预算安排的不足、增强国家和各级政府宏观调控力度、实现社会总供给与总需求平衡的需要。我国各级财政预算安排，因为财力不足，基本上呈一个吃饭型的财政格局，财政建设性职能和公共性职能非常弱化。因此必须借助于大力发展财政投融资筹集资金支持经济建设，填补财政建设性职能之不足。财政投融资作为一种规范化的投资体系，可以较好地体现政府意图，参与社会资金的再分配，融通社会闲散资金和当前的各部门基金，优先集中投向那些国民经济中的基础产业、基础设施。市场经济建设，也同样要求政府运用经济手段、法律手段和必要的行政手段来贯彻国家的宏观经济政策，调控经济运行。而财政投融资就融合这几种手段在内，通过特定的投融资资金的筹集与运用，对市场资源配置进行再分配，可以一定程度平抑社会总需求的膨胀，保持总供给与总需求的基本平衡。

3. 发展财政投融资可以加快我国产业结构调整的速度，促进国民经济持续、稳定、健康发展。产业结构失调是我国中央和地方多年来的积弊，各级政府为此作出了很大努力。在以市场配置资源为主的市场经济下，如果政府不采取政策措施加以干预，这种失调状况会进一步恶化。因此，大力开展财政投融资，充分发挥财政投融资资金使用的政策性作用，倾力投资于关系国计民生的农业、能源、交通等产业，支持国家重点工程项目、高新技术产业发展，对于调整生产力布局、改善产业结构具有极为重要的意义。

4. 发展财政投融资是深化财税改革、适应财政分税制体制的需要。社会主义市场经济要求摒弃纯粹的分配型财政，向效益型财政转变，树立经营财政思想，讲求财政资金的经营

管理，使财政分配发挥出更大的社会效益和经济效益。特别是建立分税制财政体制，中央与地方财政之间的资金调拨要实行科学规范化的转移支付制度。财政投融资将是这一制度体系中的重要组成部分。中央对地方财政的专项补助，要通过完善的财政投融资体系转移一部分支出，体现出政策性和全局规划。同时，实行分税制，中央需要统一管理内外债务，贯彻举债意图，保证举债的规定用途。另一方面，分税制造成地方财力相对不足，为解决财政困难和更好地行使财政建设性职能，也需要地方以财政投融资的形式发展地方投融资体系。

5. 发展财政投融资，建立统一的财政投融资体系，强化其资金管理，是发展我国财政信用的需要。作为当前我国财政投融资主体的财政信用，近几年来获得了较大的发展，特别是地方财政信用发展更快。但这也带来一个突出问题，就是财政信用的发展缺乏全国统一领导和统一规划，呈一盘散沙、各自为战状态，而且有些新的经营业务超出了原来的财政信用范围，急需国家用统一政策来加以规范，否则财政信用的发展将失去方向。就目前财政信用资金来源看，财政性资金被肢解的现象愈来愈严重，各类基金没能完全纳入财政信用的管理。据统计，目前我国经国务院和有关综合部门批准的基金就达50多项，征收金额达500亿元之巨。国家信用资金被化整为零，难以形成整体效益。而就财政信用资金管理来看，缺乏必要的制约监督机制和统一的规章制度，以致于形成前文所述的地方财政信用过于信用化的苗头。因此，无论从财政信用经营管理还是其发展来看，简单的财政信用与经济发展已有所不妥，不能充分弥补财政职能之不足。解决这个问题的重要途径就是借鉴西方经验，结合我国实情，尽快建立起包含财政信用职能在内的财政投融资体系。

6. 发展财政投融资是加强经济交往、扩大对外开放的需要。建设社会主义市场经济需要进一步加强对外开放、对内搞活。从资金角度来讲，就是要积极在国内筹集建设资金，促进资金流动，同时，也要积极利用外资，弥补国内资金不足。外资的引入主要是利用外国政府的贷款、国际金融组织的贷款和向国外发行债券等，从外资的引入、管理、偿还角度讲，以国家财政信誉作担保，更容易为外方所信任。因此，建立与国外类似的财政投融资机构更便于与外资沟通协调。

### 三、构建我国财政投融资体系的可能条件

构建我国财政投融资不仅成为我们当前的紧迫任务，而且我国经济形势的发展和进一步对外开放也都为之创造了可能条件。

1. 改革开放以来，我国经济持续快速发展，国民收入不断增长，城乡居民收入大幅上升，为财政投融资的发展提供了大量的资金来源保证。改革开放十几年来，我国经济高速发展，为建国以来最好历史时期，也大大超过了世界经济年均增长速度。到1993年我国国内生产总值为31380亿元，财政收入绝对值达到5114.82亿元，而且预算外资金数额也超过了预算内，这都为发展财政投融资奠定了最根本的基础。此外，就社会闲散资金看，1993年我国城乡居民储蓄存款和手持现金及各种股票、债券高达27000亿元，这为财政投融资融通筹集社会闲散资金奠定了坚实的基础，只要政府采取适当措施，完全可以将这笔巨额资金的一部分融入财政投融资体系。

2. 国家宏观经济政策和财税体制及相关配套改革的推行，为财政投融资的发展提供了政策上的保证。我国政府明确认识到在建立和发展社会主义市场经济过程中离不开国家的宏观调控，并相应制订了一些措施来加强对经济的调控力度。这两年国家对经济的治理整顿初

见成效，稳定了金融秩序，消除了社会乱集资现象，控制了企业滥发债券，从严要求了企业股份制改造和股票上市，归拢规范了资金流动的正常渠道，这样加上国家优惠的让利于民的政策，为发行国库券打下了良好基础，为国家筹集建设资金提供了保证。1993年国家发行国债300亿元，1994年又发行了国债1000亿元，这种宏观经济干预、协调是财政投融资得以不断筹集资金的有力保障。同时，国家也认识到财政投融资是国家干预调控宏观经济的有力工具。因此，财政投融资的发展既符合国情需要，又能够得到国家政策上的支持。今年推行财税体制及其配套改革，也对财政投融资的发展提出了更高的要求，在一定意义上讲，财政投融资的发展将成为推动这些改革的重要因素之一。

3. 就我国财政投融资的基础——财政信用——而言，它既为财政投融资的发展积累了不少有益经验和成功做法，而且它本身也急需得到统一的规范化的管理，也就是要求建立起一个科学规范的财政投融资体系来涵盖财政信用职能。我国财政信用发展已有多年的历史，财政信用事业已初具规模，并拥有一支具有一定政治业务水平的干部队伍和以各级财政为依托的财政信用机构。中央财政信用在我国内外债的管理和国家预算的政策性资金计划、供应和管理方面，建立了比较科学合理的操作规范体系；地方财政信用也已有长足的发展，成为地方财政有机组成部分，现在各级地方财政大都相应建立了一级财政信用机构，并配备了具有一定政治水平和业务能力的人员，干部职工队伍素质较高。同时，我国财政信用经过多年发展壮大，已具有了较为强大的经济实力。已纳入财政信用管理运用的国债“七五”期间就达593.9亿元，占同期国内财政收入的4.6%，“六五”和“七五”10年间，通过财政统借统还的外债收入达到326亿元。地方财政信用资金投放余额与其财政收入之比达到1：0.5~1，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<sup>①</sup>，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。

4. 国外发展财政投融资的有益经验也为我国财政投融资事业的发展提供了有益的借鉴。日本财政投融资体系最为完备，规模很大，被称作“第二财政预算”。它经历了100多年的演变发展，已相当成熟，积累了一整套关于财政投融资筹资、使用、监管的规章制度和操作细则，并以法律的形式加以固定下来。它们这些经验做法对我国建立完整意义的财政投融资具有十分重要的参考借鉴意义。研究分析国外财政投融资制度，汲取其有益的东西，结合我国具体国情，可以少走弯路，高起点地、快速地将我国的财政投融资体系构建起来。

#### 四、构建具有中国特色的财政投融资体系

##### （一）构建财政投融资体系的基本原则

财政投融资是政府行为，是对财政预算的补充，它对实施政府宏观经济发展战略和支持非盈利性基础产业和基础设施提供资金保障。同时，财政投融资又是一种投融资行为，是对商业性资本和金融资本、产业资本的有益补充。因此，财政投融资具有双重资本性质，即政策性和有偿性，是二者的有机统一。我国财政投融资的构建必须遵循这一根本原则。但从目前实践看，我国政策性资金因其投资具有风险大、收益低、资金回收困难等特点，使资金回收和有偿使用难于实现，因此必须构建特殊的财政投融资管理体系来确保资金筹集的低成本、使用时的政策性和低收费，达到政策性与有偿性相统一。具体应依据以下几个原则：

1. 规模适度原则。发展财政投融资并不是无限的，它应有一定规模限度，不应不顾客观实际，盲目发展。决定财政投融资规模的因素有：①财政投融资资金需求与资金来源间的矛盾；②财政投融资受资方的应债能力，受资规模取决于应债能力的大小；③就地区而言，财政投融资规模大小取决于该地区的容纳和吸收能力及相关因素的配套；④财政投融资依托于财政，因此财政投融资资金运用要与本级财力相适应；⑤财政投融资作为整个投资体系一部分，它的资金运用要与整个国民经济的发展相适应，纳入总信贷规模，不能冲击宏观经济发展计划，引起投资规模的失控。

2. 价值原则。即财政投融资资金必须体现出资金周转性增值。财政投融资具有财政金融的双重性，它的商品金融信用性决定了投融资资金不仅要参与社会再生产运行，而且还要在资金周转过程中增值，受资方不仅到期还本，还要付息，这是它区别于一般财政拨款的根本所在。因此，财政投融资资金必须保证有偿性，决不能将财政投融资资金纯粹财政化。

3. 规范化、制度化管理原则。规范化、制度化管理是保证财政投融资活动严肃性和有效性的重要保证。世界上任何国家的财政投融资都具有一整套规定严密、制度详细、行为规范的管理体制，正是靠着这套管理体制的约束，才保证着资金筹集与运用符合国家政策规定、投融资活动的平稳与有效。基于我国目前财政信用管理不力的状况，应从快从严地建立起一套适合我国国情的财政投融资管理制度，对投融资的性质、用途、使用、计划编制、项目选择、资金投放、跟踪调查、监督管理、信息反馈、最后收回等方面做出具体规定，使投融资活动有章可循、有法可依，坚决杜绝“人情面子”、“长官意志”对财政投融资活动的干预。

## （二）我国财政投融资体系构成。

我国财政投融资体系从层次上讲，具有中央和地方两个层次。从体系内容看，主要包括三部分：

1. 资金来源。我国目前财政投融资资金来源，如前文所述，主要有10种。从经济形势发展和财政投融资发展考察，经济形势的变化必然会引起社会财力分配格局的变化，那么财政投融资将会适应这种变化而应有所调整与完善。就其资金来源渠道讲，将在变化调整的前提下得到规范。可以预料，市场经济逐渐建立与完善后，财政投融资的资金来源将改变政府资金为主的局面，而主要依托资金市场，这是其发展的必然。如日本属于财政拨款的产业特别会计资金，在建立财政投融资制度初期，曾是主要来源之一，1953年它占财政投融资计划资金来源的14%，但到1980年下降为0.1%，作为资金来源已微不足道。在日本大藏省资金运用部资金占绝对位置，80年代以后占80%以上，其资金来源是邮政储蓄存款和厚生年金、国民年金的闲置部分。今后我国财政投融资从资金市场上取得的资金主要包括：①内外债收入；②邮政储蓄存款的部分收入；③社会保险资金的结余部分；④从财政部门借入的周转金和间歇资金；⑤财政部门代管的预算外资金专户中的沉淀部分；⑥财政预算内建设资金划转的一部分。

2. 资金运用。财政投融资资金的运用，依照政策性与有偿性相统一的原则，主要体现政府意图的特性，不同时期不同阶段具有不同的投向重点。在保证偿还内外债的基础上，当前应该主要投向于制约国民经济发展的基础产业和基础设施中的“瓶颈”。如交通运输，包括铁路、公路、码头、机场的建设，这些项目的资金来源单靠财政拨款是远远不够的，而且因为工期长、数量大、成本不能一次摊销，需要利用财政投融资管理，按照成本—受益原则逐

半予以推销。再有能源工业，这是制约经济发展的关键，也需要引进财政投融资管理，保证建设资金的及时足额供应和有效使用。农业、高新技术产业也属财政投融资重点支持对象。在充分改善现有基础设施和大力发展基础产业之后，财政投融资重点可以倾斜到生活环境改善、卫生福利、住宅建设等方面。

3. 组织管理。财政投融资体系中组织管理是一项相当重要的内容，它是保证财政投融资目标实现的有力保障。包括两方面内容：

#### （1）组织机构的设置。

在我国财政投融资体系创立之初，其组织机构设置很不统一。大体有以下几种：一是依托财政部门的管理。财政部门中的综合计划部门利用财政预算外专户储存的沉淀资金，统筹安排财政性贷款；二是经各级政府批准成立的财政投融资管理机构，如投资管理处、财政信托投资公司等，这些部门主要依托财政部门，作为财政部门的事业单位实行单独核算、自负盈亏，具体负责财政投融资决策研究、融通资金、发放贷款、制定有关管理制度和办法，对财政投融资进行全程管理。

这些机构都是根据当时环境而设置的，它们各自掌握着一部分财政性资金，表现出其非规范性和不稳定性，不利于形成有序的、高效的财政投融资运行机制。因此，在经济形势不断发展、财政投融资规模不断扩大的情况下，必须结束这种群龙无首的状态，尽快建立、健全统一规范的财政投融资管理体系。

根据财政投融资主要体现宏观经济政策特点和我国财政投融资管理机构设置的现状，有学者提出了我国财政投融资的几种方案可供选择：一是以原由财政部门领导的建设银行为依托，组建财政投融资机构，但要重新恢复财政部门对建设银行的领导地位；二是以现有的财政投融资机构为依托，对其加以规范化，并统一其活动范围，形成相对统一的财政投融资管理机构；三是创建财政自己的长期投资与发展银行，专门管理与经营长期投融资业务，它可以作为地方财政部门的二级机构，同时收回原来财政委托建设银行办理政策性投资业务，交由新成立的银行办理。这三种模式各有利弊。第一种模式，将建设银行更名为财政部门领导的长期投资与发展银行，可以借助于建行已有的完整机构，避免机构重叠带来的损失，也能更好地理顺财政与银行信贷之间的关系。但是这种模式在实践中却难以成立，除了建行与财政分家已久造成的自然阻力外，单就建行发展本身来看，它已经商业气息较浓，经营的业务范围早已超出了原来纯财政投资的内容，改作长期投资与发展银行，限制、缩减了其经营的范围与规模。再看第三种模式，财政部门自己组建长期投资与发展银行。这种银行性质单一、管理方便，但是如果撇开现有的财政投融资基础——财政信用机构和信托投资机构，另起炉灶，再建新的银行，实行起来难度较大，且这与现行财政信用与信托投资机构的内容必然重叠，也不能解决资金分散的旧弊。因此，比较现实可行的办法是第二种与第三种模式的融合，即建立一种以财政部门为依托，包含财政信用与信托投资在内的财政投融资体系。这样，建行归还原来财政委托的建设资金投放业务，而改革成为纯粹的商业性银行，已有的财政信用机构和信托投资机构统一起来，至于名称，可以称作财政投融资管理局，也可以称作国家长期投资与发展银行，这并不是最重要的。形成一个完整体系后，可以按照统一领导、分级管理、相互协调、资金互融的原则，在中央与地方各级财政投融资机构进行资金的筹集与运用，确保国家和各级政府的经济意图得到有效的贯彻与执行。

#### （2）内部管理制度。

我国财政投融资要遵循国际通行做法，实行程序化、规范化、制度化的管理。

从程序化角度讲，财政投融资资金的筹集与运用一般要经过这样几个阶段：第一，在充分掌握信息、调查研究基础上编制财政投融资计划。财政投融资机构根据国家和政府的经济发展战略和资金需要情况，会同计委、银行、项目主管单位和具体项目单位研究确定财政投融资资金来源渠道和资金运用方向，将之编制详细公开的计划，并报经人大和政府批准。第二，对财政投融资要搞好跟踪检查、监督、协调，解决出现的问题。财政投融资资金投放出去后，必须对投放项目的进展情况进行跟踪检查，发现问题及时解决。第三，按期及时收回贷款，保证资金的完整与增值。财政投融资资金要按照有偿使用原则，严格按期收回投放的资金，并针对受资方还款情况进行必要的奖惩，促进财政投融资资金的收回。第四，对投资项目结束后及时总结经验，建立档案。财政投融资管理机构对投融资建成的项目，必须组织现场验收，考察项目产生的经济效益，总结管理经验，以不断提高财政投融资管理的水平。

从规范化、制度化角度讲，财政投融资的管理要求每一笔资金的投放都经过严格审查，认真履行有关手续的填报。一般列入财政投融资计划的受资方先要提交申请贷款的报告或填报“申请表”，签订合同证书，明确借贷双方的权利责任。同时，还要求出具相关的计委项目立项批准书、项目工程概算、施工协议、物资采购、商品调运订货合同、土建工程城建规划布局施工、自有资金或配套资金证明、有关部门或经济实体的经济担保书等配套的信誉证明，方能取得财政投融资资金，决不允许越权审批投放资金。

### （三）新形势下如何构建我国财政投融资体系。

当前构建我国财政投融资体系的着眼点除了统一思想认识、统一机构设置外，还要着力做好以下工作：一是有效筹集财政投融资资金；二是保证财政投融资资金的有效投放；三是加强法制建设，保证财政投融资活动的健康运行。

#### 1. 有效筹集资金的策略。

所谓有效筹集财政投融资资金是指其资金来源必须具有数量大而稳定，同时筹集成本又必须是低廉的。可以采取的措施有：

##### （1）继续巩固、完善原有财政投融资资金渠道。

对原来财政预算外资金纳入专户储存的，要认真清理，同时对其沉淀资金大胆启用；对各种财政周转金的财政间歇资金可以交由当地财政部门统一管理使用，发挥资金“合力”优势，加快资金周转速度，保证资金的完整与增值。

##### （2）积极参与金融市场运作，开辟资金来源渠道。

从金融市场取得资金，这是未来财政投融资资金的主要来源。金融市场上能够利用的有：①培养完善现行国债和地方债的公债体系与公债市场化，进一步扩大发行国债和政府担保债的规模，并在中央统一领导下发行部分地方政府债券，壮大财政投融资的规模。②借鉴国外做法，下决心破除部门阻力，将邮政储蓄存款和社会保险结余以信用方式纳入财政投融资体系。③靠拢国际通行做法，建立社会保障税或由财政部门统一建立几种大众化的、具有社会福利性质的保险制度，将社会保险税或保险制度基金的部分闲置资金纳入财政投融资体系。④可以借助政府干预或行政命令的方式，就特定基础产业建设发行特定的债券或就主要几个基础行业建设设立特别基金，纳入财政投融资体系，为这些产业的发展提供稳定长期的资金支持。⑤在国有企业经营机制转换取得实质性进展、政府与企业关系理顺之后，可将国有企业上交利润纳入财政投融资体系。因为国有企业对财政的贡献主要是纳税，它所交的利

润是国有资产收入，与税收实质不同，且具有不稳定性和风险性，纳入经常性预算并不可取。⑥吸纳财政投融资经营性项目中受资方的贷款保证金。目前徐州市财政投融资管理中创造了“存一贷三”的投融资办法，即获得财政投融资贷款的企业，应存入财政投融资管理机构 $1/3$ 的贷款保证金，然后可在总贷款额度计划内，申请获得三倍于保证金的财政投融资贷款。这种灵活创新的办法，在实践中取得了良好的效果，深受有关企业的欢迎，强化了财政对重点企业的支持，调剂了企业之间的资金余缺，同时也开拓了一条投融资资金来源的渠道。

上述几种融资渠道，其来源一般较稳定，筹集成本也较低，特别是将来占主要地位的各类保险基金的结余和邮政储蓄存款资金，因属于政府强制性规定和邮局储蓄款的低成本，因而其取得的成本相当低廉。即使发行债券，吸纳企业保证金的成本较高（但也低于银行成本），总的来看，整个财政投融资融资成本还是相当低廉的。

## 2. 有效投放资金的策略。

财政投融资资金的投放要求：①投放资金必须能够获得较好的社会经济效益，这是由其政策性原则决定的；②投放的资金要尽量多地取得直接效益，以保证资金的完整与增值，这是由其有偿性决定的。达到这两点要求，即为资金的有效投放。具体措施：

第一，资金投放要本着体现政府政策性要求，同时还要兼顾资金利用必须取得直接经济效益，可以根据资金规模和发展等情况确定一定时期的投放重点。

## 第二，坚持资金全程管理监督，建立科学的奖惩制度和占用费制度。

资金投放到位后，财政投融资管理机构要根据借贷合同，对资金使用进行全程管理监督，并因地制宜地搞好服务工作。同时，还要建立健全科学的奖惩制度，形成奖优罚劣的激励机制，提高资金使用效率。此外，实施较为科学合理的占用费政策，根据政府的重点设计，对基础产业、技改、支农、流动资金投向采取差别占用费率，从利益机制上保证财政投融资资金的政策性投向和对不同产业的区别对待政策。

## 3. 加强财政投融资的法制建设，保证投融资活动的健康运行。

加强财政投融资法制化管理是保证财政投融资活动充分体现国家政策性职能要求、发挥其调节经济波动、实施政府产业政策和其它经济政策的重要保证。

首先，要着手建立财政投融资的有关法律，使财政投融资活动有法可依，受到法律的制约和保护。具体管理上，将财政投融资作为“第二财政”，纳入预算管理体系，每年根据经济形势需要和各项政策目标的需要，以及有关法律的许可，编制财政投融资计划，并使之制度化、法制化。

其次，对财政投融资机构进行法制化管理。制定法律，规定财政投融资机构是受政府领导、不以盈利为主要目的的特殊法人，以法律形式规定此类机构的业务范围、经营方式、贷款的利率及年限等。每年经营状况要编入预算草案，提交人大监督审查。对于挪用资金或转移资金用途的，要严加处置。

---

①参见本刊1994年第9期《财政投融资初探》一文。