# 建设中国式财政政策性投融资体系的研究

来源：网络 作者：心上花开 更新时间：2023-12-27

*\" 发展社会主义市场经济，特别是在我国正处于经济转型时期，市场经济运行机制尚未完全成熟，财政面临的宏观调控任务十分繁重，仅靠常规的调控手段，诸如税收、国家预算、公债等等，很难完成如此重任，急需寻找新的手段。二次世界大战后，一些后起的市场经济...*

\" 发展社会主义市场经济，特别是在我国正处于经济转型时期，市场经济运行机制尚未完全成熟，财政面临的宏观调控任务十分繁重，仅靠常规的调控手段，诸如税收、国家预算、公债等等，很难完成如此重任，急需寻找新的手段。二次世界大战后，一些后起的市场经济国家，运用财政政策性投融资实施产业政策、优化资源配置的成功经验，可供我们借鉴。这里仅就如何建立中国式的财政政策性投融资（下简称财政投融资）体系问题做些探索。

一、建立财政政策性投融资体系的必要性

（一）财政政策性投融资的概念及其特点

所谓财政政策性投融资是财政为了强化宏观调控功能，以信用为手段，以实现特定政策目的，直接或间接有偿筹集资金和使用资金的活动。其本质是以政府为主体按照信用原则参与一部分社会产品分配所形成的特定的财政关系。作为以财政信用方式取得资金，与常规的财政借贷没有什么区别，但又与常规的财政信用活动不同，它是一种特殊的财政金融活动。第一，常规财政信用，是为弥补国家预算赤字而实施的，为国家预算筹集资金，并同国家预算资金一道被无偿用掉，过后要靠增加税收来归还，而政策性投融资与预算是否有赤字无关，它是出于实施财政政策需要而进行的信用活动，所筹集的资金是以有偿形式来运用的，无须用未来时期税收归还。因此，财政筹集起来的这笔信用资金，并不是常规的国家预算资金，而是国家财政资金的特殊补充。第二，它一手以有偿方式借来资金，一手又以有偿方式使用这些资金，与社会一般融资活动相同，但它的运用目的并不是为了盈利，因此，它与一般社会金融活动又有根本性区别，它的使用具有鲜明的公共性。第三，它融金融性与财政性为一体，从而在宏观调控中，有着货币政策与财政政策双重功能，又比财政政策与货币政策实施安全得多，加大投融资力度，扩张信用，可以起到与扩张性货币政策相同作用，但又与一般信用扩张不同，不会带来在拉动经济同时，有引发通货膨胀之虞，也不会有引起财政债务依存度过高，带来财政风险问题。它是一种安全性大的特种信用活动。

（二）建立财政政策性投融资体系的必要

正因为财政投融资，有以上所说那么多的特点和优点，在二次世界大战后，倍受一些后起的市场经济国家的重视，并在宏观经济调控中发挥了其它手段不可替代的积极作用，其最为成功者，当首推日本。我国当前财政收支矛盾十分尖锐，宏观调控能力很弱，而所面临的宏观调控任务又非常繁重，在这种情况下，建立财政政策性投融资体系，将是十分有意义的。

2.诱导社会投资沿政府意图方向发展之必要。用日本人的话说，财政政策性投融资，可以对企业和银行起到带头羊作用，财政政策性投融资体现着政府意志，反映政府扶持重点产业的意图，凡能得到政府投融资支持的产业，表明这些产业很有发展前途，因此，财政投融资重点投入的产业，就会引起商业银行和私人资本关注，跟随其后进行投资，从而拉动社会资本投向与政府资源配置意图相一致，起到宏观调控作用。我国正处于经济发展即将起飞阶段，加快财政政策性投融资体系建设，以诱导社会财力投向，保持社会资源配置沿着优化方向发展，就更是必要的。

3.加大财政政策与货币政策协调力度之必要。财政政策主要运用税收、补贴和预算支出等手段进行调节，它偏重于调整资金结构；货币政策主要运用存款准备金、贴现与再贴现、公开市场操作等手段进行调节，它偏重于控制货币供应总量，财政投融资却既有调节社会总需求的能力，又有调节结构的能力，在宏观调控中，只有财政政策与货币政策，两者协调配合，方能发挥其最大作用。财政政策性投融资具有财政政策与货币政策双重功能，因此，在财政政策与货币政策之间插入一个政策投融资体系，就可以更好地使两大政策协调配合，当需要加大结构调整力度，更需财政政策多出力时，通过财政投融资体系，可以更多地把社会储蓄吸引到结构调整方面来，从而将货币政策转化为结构调整手段，配合财政政策调节；当需要加大总量调节、扩大需求或供给时，更需要加大货币政策的总量调节作用时，通过财政投融资体系加大投融资规模，又可以有效的配合货币政策，提高拉动经济力度。

总之，无论从增强财政调控的物质基础来说，还是从更有效地发挥财政政策和货币政策的调控能力及更好协调两者作用来看，在我国尽快建立完善的财政投融资体系，是十分必要的。

二、日本财政投融资的资金来源与运用

1.资金来源。日本财政投融资体系中资金来源，比起民间金融机构更有相对稳定的来源，主要由大藏省资金运用部资金和简易保险金、产业投资特别会计、政府保证债、政府担保借款等构成。其中资金运用部资金居主体地位，保证了财政投融资资金来源的稳定性和运用上的政府权威性。（1）资金运用部资金。 日本的资金运用部是日本大藏省的一个直属机构，专门承担管理和运用民间及政府资金的一个机构。在《资金运用部资金法》中明文规定，邮政储蓄及政府特别会计的闲置资金必须存入该部。因此，资金运用部实际上受邮政存款、各种特别会计公积金的委托，把这部分资金融通给政府金融机构和公团等特殊法人、地方公共团体等，处于财政投融资的核心地位，其运用的资金约占财政投融资的80％。 资金运用部的前身是具有悠久历史的大藏省存款部。 后根据1941年制定的资金运用部法，改成现在的资金运用部，同时在其资本运用方法等方面，也做了大幅度的修改，形成了现行制度的基础。

2.资金运用。日本政府的财政投融资金运用，是依据每年制定的财政投融资计划综合运营的。财政投融资计划由“财政投融资资金计划”、“财政投融资原资推算”和“财政投融资用途别分类”三部分构成。其中，“财政投融资资金计划”是按投资对象机构来确定如何运用资金；而“财政投融资原资推算”和“财政投融资用途别分类”既是财政投融资计划的附表，也是财政投融资计划主要资金来源、以及资金用途分类的明细表。另外，在资金运用部资金和简易保险资金中，期限未满五年的短期运用，不列入财政投融资计划。

归纳起来，依财政投融资计划的资金运用方向，大体包括：住宅建设、改善生活环境、社会保健福利事业、文化教育事业、发展农林渔业、国土保全、道路修建、运输通讯、区域开发、救灾重建、促进外贸与经济合作、及推进产业与技术发展等方向。其贷款对象是十分广泛的，只要符合法律规定用途范围内的用款者，都可得到贷款，其中很多是经过公共金融机构贷出的，直接供款的主要是，国家各种公共事业特别会计贷款；对公营的企业事业团体贷款，公共金融机构供款。以及认购地方政府债券等等，其中对公共金融机构是基本贷款对象。

财政投融资活动是通过政府的金融机构实施的，日本公共金融机构，是由资金运用部为核心的，吸收存款的邮政局和发放贷款的政策性银行和政策性公库构成的，主要由两行十库构成，两行是“日本输出入银行”和“日本开发银行”，十库是国民金融公库、中小企业金融公库、中小企业信用保险公库、医疗金融公库、环境卫生金融公库、农林渔业金融公库、住宅金融公库、北海道东北开发公库、公营企业金融公库和冲绳振兴开发金融公库。这些金融机构在行政上归大藏省监督和管理，业务上一般由大藏省及有关主管省厅共同领导。商业银行、专业金融机构及保险公司、证券公司的民间金融机构以盈利为目的，其经营活动不受政府的直接干预，但必须服从于法律的制约。而政府金融机构是为贯彻国家政策而在不同领域内设立的机构，故又称为“政策金融机构”。它们在贷款中优先考虑政策目的，只对民间金融机构因资金不足、害怕风险和收益不大而不愿提供贷款的领域进行贷款，而且利率较低，期限较长。它们一般不办理存款业务。

三、改革中国财政政策性投融资体系设想

（一）我国财政政策性投融资的现状和问题

所谓财政政策投融资，它不是泛指财政一般性的投资和融资，而是专指政府为实现宏观经济调节政策目标，而采用的有偿的投资融资手段。我国的政策性投融资，从建国初期就已经存在，并在后来得到不断发展，例如财政在50年代对国营企业实行的小型技术改造贷款，60年代建立的支农周转金，80年代末推行的基本建设资金“拨改贷”以及不少地方搞起来的“财政信用”等等。90年代政策性银行的成立，标志着我国政策性投融资又有了新的发展。在国民经济发展的各个时期，政策性投融资都为解决国家的财政困难、促进国民经济发展发挥了重要作用。但是，从严格意义上讲，我国的真正意义上的财政政策性投融资体系并没有形成，现有的政策性投融资不仅分散，而且规模过小，还常常是同财政一般性投融资混在一起实施。给政策性投融资体系发展带来一系列问题。

1.资金来源渠道单一，投融资链条不完整。我国政策性投融资的资金来源，主要靠财政注入，缺少借社会财力的手段。加之财政收支矛盾尖锐，财政不得不优先保证基本职能的需要，导致财政预算无法拿出更多的资金列入政策性投融资资金来源，政策性投融资机构资本金不足，同时，国有大中型企业效益低下，亏损问题严重，不仅上缴财政收入减少，而且一部分还要靠财政周转金和借款度日，财政对企业的投入不能产生效益，投资难以收回，导致政策性投融资链条断裂，难以为继。

2.形成不了统一的投融资体系，主要表现为缺乏总体管理机构，操作主体各自为战，且不说地方的财政信用管理上的五花八门，就是1994年后建立起来的国家开发银行、进出口信贷银行和农业发展银行等专司公共政策职能的银行，也是各自独立作战，缺少一个类似日本“资金运用部”这样一个统筹资金、协调行动的管理机构。当然，政策性银行要受中央银行监督管理，但中央银行的性质，决定它不能替代投融资体系的协调管理工作。在当前，正是因为政策性投融资没有形成体系，才使各政策性银行陷入资金短缺，影响其宏观调控作用的发挥。

3.资金使用缺少严格法律规范，各类政策性资金的运用都没有同各项政策规划对接起来，致使资金运作中随意性较大，特别是有的地方财政信用和财政周转金的使用效率不高，要么是“蜻蜓点水式”的投放，发挥不了应有的政策效应，再不就是缺少可行性研究，盲目上马，造成资金投入有去无回，更有甚者，个别地方将财政信用投放于盈利性项目，搞一些税高利大“短、平、快”项目，形成和商业银行争利的局面。

4.体制定位不合理，至今依然把政策投融资，与国家预算拴在一起，看成是国家财政预算一种支出形式，所有的政策性投融资的形成，都主要依靠财政预算资金转化。这种体制\" 定位，使各个政策资金运用机构，对国家财政依赖性过强，不仅造成财政不应有的过分负担，更造成政策投融资难以为继的困难局面。因为，第一，财政的性质决定，财政资金的使用只能是无偿性的，搞有偿使用只能是有条件的，那就是在经济收支有结余的情况下，才是可行的。所以，规模庞大的政策性投融资的需要，主要靠财政供给是不可行的，这样做势必会由于财政收支矛盾的制约，使投融资资金供给严重不足，使政策性投融资陷入困境。当前各个政策性银行资本金难以到位，以及融资渠道不畅所带来的种种困难，就是明显例证。第二，把政策性投融资的资金来源，局限在财政预算资金转化上，就阻断了政策性投融资与社会资金之间的渠道。各国实践经验表明，政府实行宏观政策，仅靠财政资金不仅调控力度有限，而且使用过度，还会带来严重负面效应。如果借助社会财力，不仅大有可为，而且常常还会发生事半功倍的效果。

总之，现行的财政投融资，不仅还很不完善，而且在很大程度上，没有跳出计划经济下财政投融资的基本思路。为了适应市场经济体制建设的要求，在我国建设起强有力的宏观调控体系，很有必要重塑我国的财政政策性投融资制度。

（二）投融资体系改革总思路的选择

当前可有两种思路供选择，一是着眼于现行的政策性投融资体系的完善，在维持财政筹集和供给资金原有方式基础上，将现有的投融资渠道，集中统一由财政管理；二是着眼于投融资体系的重塑，以日本财政投融资制度为例，建立我国的资金委托、资金管理、资金运用三分离，全有偿式的投融资体系。两种思路比较起来，应当推后种思路为先。因为如前分析，我国现行的投融资体系的问题，并不单纯是由于管理分散的结果，更有其运行机制问题。不重塑投融资体系，机制就不能转换，现存的投融资体系运作中的问题，也就无从解决，政策性投融资在发展市场经济中的积极作用，就难以充分发挥。后一种改革思路，不仅可以有效地克服现行投融资管理权分散所带来的诸多毛病，而且可以转换机制，更好的协调政策性投融资各方面的权责利关系，克服在融资来源上的、单纯依赖国家预算资金转换所造成的各种困难。

1.在投融资资金来源上，实行法定的委托制，可以使融资体系有一个比依靠国家预算资金转换，更为稳定和低成本的资金来源。拥有稳定的和低成本的资金来源，乃是政策性投融资发挥作用的前提条件，政策性投融资的投向投量，要以各个时期政府宏观政策目标为转移，而不能依资金来源多少而定，只能靠拥有充分资金来源，依各项政策目标所需的调控力度，投入与之相匹配的资金量，才能达到应有的目的。政策性投融资的资金运用，它不能以盈利为目的，要以实现宏观政策为目标，因此，向资金使用者收费不能高，但政策性投融资又不能亏本经营，必须保本，这就要求政策性投融资所取得的资金成本低廉。所以，建立政策性投融资体系，就必须给投融资体系，设定一个稳定而又成本低的资金来源。仅靠财政预算拨款，虽然成本不高，但要遭受财政收支矛盾的制约。如果靠财政在金融市场上，依市场利率发行国债筹集资金，虽然资金来源充足，但又适应不了低成本的要求。而实行投融资的资金来源法定委托制，却可以克服这些矛盾，因为，实行法定委托制，将一些社会财力以法律形式，划定为投融资体系托管资金，诸如将社会保障体系积存资金、邮政储蓄、以及公共团体的某些基金存款等等，划为委托投融资体系资金，就可以使投融资体系的资金来源，有一个稳定而又规模可观的渠道。

2.建立资金委托、资金管理、资金运用三分离而又全有偿的投融资体系，财政作为资金管理者，则处于资金委托者与资金运用者之间的中介地位，只是投融资组织者，而不是资金实际供应者，一手受托、一手贷出，一手收回贷款、一手偿付委托者本息，这样既可以减轻负担，而又全面监督资金运作，保障资金安全和有效。

3.建立三分离政策性投融资体系，可以使资金运用机构不必担心资金来源的有无，能够全神贯注的、按照国家宏观政策意图，用好交给他的资金。从而解决现行体制下，各个政策性银行自筹资金所带来的诸多烦恼。同时，也解决了商业银行，按法定利率认购政策性银行债券的负担，为商业银行企业化改革创造条件。

4.投融资的三分离体制，也使资金供、管、用之间丽权利界限分明。任何一环都不能无偿动用资金，这就形成一个相互制约关系，从而强化了监督机制，有利于克服现行投融资体制中，责任不清、约束无力所带来的诸多弊端。

（三）新投融资体系建设需要解决的问题

中国的国土辽阔，地区间经济社会差异极大，在这种情况下，为了工作方便，更便于日常管理和协调工作，在省一级，不按行政区划，而按地区设立分支办事机构，从事对资金运用情况监督及协调工作，也是十分必要的。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！