

中国
财政金融政策研究中心
系列研究报告

新中国财政金融 制度变迁事件解读

主 编 陈雨露 郭庆旺
副主编 张 杰 汪昌云 瞿 强

 中国人民大学出版社

013028422

F812.9
24

中国
财政金融政策研究中心
系列研究报告

新中国财政金融 制度变迁事件解读

主 编 陈雨露 郭庆旺
副主编 张 杰 汪昌云 瞿 强



F812.9
24

中国人民大学出版社



北航

C1634936

图书在版编目(CIP)数据

新中国财政金融制度变迁事件解读/陈雨露, 郭庆旺主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 1

(中国财政金融政策研究中心系列研究报告)

ISBN 978-7-300-17028-2

I. ①新… II. ①陈…②郭… III. ①财政金融-经济体制改革-经济史-研究-中国
IV. ①F812. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 015807 号

中国财政金融政策研究中心系列研究报告

新中国财政金融制度变迁事件解读

主 编 陈雨露 郭庆旺

副主编 张 杰 汪昌云 瞿 强

Xinzhongguo Caizheng Jinrong Zhidu Bianqian Shijian Jiedu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

印 张 32.25 插页 1

字 数 653 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2013 年 3 月第 1 版

印 次 2013 年 3 月第 1 次印刷

定 价 78.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



总 序



中国人民大学中国财政金融政策研究中心成立于1999年，并于2000年经过评审成为教育部人文社会科学重点研究基地之一，也是全国高校中第一个财政金融领域的重点研究基地。四年来，在黄达、陈共、王传纶等老一辈财政金融学家的带领下，中心以其创新的科研体制，良好的研究环境吸引了一批优秀的中青年学者，他们以开阔的视野和前瞻性的眼光，紧抓时间脉搏，创造出一个又一个深具理论价值和实践意义的研究成果。

理论总是应时代发展的要求而产生，进而指导和推动实践的发展。在世界各国经济高度发展、科学技术飞速创新的时代里，财政金融理论的研究也出现了一些新的特点。

首先，全球化成为财政金融理论研究的基本视角。20世纪的后20年中，经济全球化成为不可逆转的趋势。世界各国的经济高度融合，你中有我，我中有你。全球化的环境中，经济运行出现了一些新的特征和新的问题，单纯的国内视角已经无法解释，更不用说为实践活动提供有效、科学的指导。因此，对任何问题的研究都要放在全球化的框架中进行。例如，过去学者们在探讨金融危机爆发的根源时，多是从脆弱的国内经济基本面和政府不负责任的政策着眼。但对于90年代以来频频爆发的金融危机，这些传统的理论显然已经无法得出令人信服的结论。甚至连财政政策这个一向被认为是“纯国内范畴”的问题，也面临着挑战。就税收工具而言，传统上，一国宏观税负的确立，主要依据是本国经济增长的现状和目标，在全球化的宏观背景下，决策过程就没有这么简单了，既要遵守国际市场的“游戏规则”，还要考虑其他国家经济形势的变化。随着我国加入WTO，财政理论的更新和政策机制的改进迫在眉睫。于是，以全球化为背景，解释和指导中国经济发展，就成为新世纪对理论工作者的必然要求。

其次，改进研究方法和注重学术规范成为理论研究的重要倾向。20世纪五六十年代，西方发达国家进入直接融资高速发展的时期，金融市场的空前繁荣和金融创新的层出不穷推动了微观金融理论的蓬勃发展。与传统的宏观金融理论相比，微观金融研究更加侧重于定量分析，现代信息技术和数学、物理学模型成为理论研究的重要工具。与此同时，财政理论领域也突破了原有研究方法的欠缺，政治经济学、信息经济学和制度经济学等相关学科的思想以及计量经济学的分析模型越来越多地融入到研究工作中。相比之下，我国经济学的研究方法还十分单调，基本上还停留在逻辑分析的阶段，数理统计等国际流行的分析工具在我国的经济学研究中还运用不多。“工欲善其事，必先利其器”，我国的理论工作者已经认识到这一问题，正在努力实现方法论的国际对接，以推动国内财政金融理论研究的突破。

第三，在实践的推动下，财政金融理论研究的对象迅速拓展。过去，囿于传统观念和我国经济发展程度所限，金融研究局限在货币政策等宏观层面，微观仅限于商业银行。财政研究也只集中在财政税收政策和国债等宏观领域，研究对象十分单一。改革开放20多年来，我国的市场规模从小到大，宏观管理水平由低到高，财政与金融学科也不断完善。在金融领域，资本市场、衍生金融产品、金融风险管理、风险投资等领域引起了越来越多的学者的兴趣，理论体系已经涵盖了从宏观金融运行到微观金融实践的各个方面。财政研究也更加务实，范畴扩展到社会保障、公共服务设施的管理和税收筹划等崭新的领域。财政和金融的交叉研究也日益兴起。例如货币同盟中的财政政策以及通货膨胀和税收的关系。学科体系的日臻完整和成熟，极大地促进了宏观管理层和微观主体决策水平的提高和经济的发展。

为了推动我国财政金融理论研究的长足发展，中国人民大学中国财政金融政策研究中心自成立以来，积极为国内学者开创国际学术交流的空间，从每年一度的“中国金融国际论坛”到现代经济学前沿专题研讨班，从罗伯特·蒙代尔、罗伯特·巴罗、本杰明·弗里德曼、让·雅克·拉丰、哈维·罗森、罗伯特·希勒等国际顶级经济学家的讲座到与芝加哥商品交易所主席列昂·梅拉梅德先生、德国财政部常务副部长考克·维瑟博士等业界和政界领导人的面对面，在中西方文化的一次次交汇中，中心专家敏锐地把握了理论发展的国际动态和最新趋向，结合全球化条件下我国经济发展的现状，取得了理论研究的硕果。

我们现在看到的研究报告系列正是集合了中心专家研究成果的精华，内容涵盖了财政货币政策、农村金融改革、风险投资、财政管理与经济发展、公共财政框架的设计、商业银行治理结构、资本市场开放等诸多重大现实问题，相信可以推动契合我国特点的现代财政金融理论发展，并促进国内学科体系的进

一步完善。

在中心 2003 年度研究报告系列问世之际，我们要感谢教育部和学校领导的关心，感谢各位专家的辛勤耕耘，他们的努力赋予中心以勃勃的生机。展望未来，我们坚信，处于新世纪全面经济复兴进程中的中国，财政金融理论研究必将随之而腾飞于世界。

中国人民大学中国财政金融政策研究中心


2003 年 6 月

中国财政金融政策研究中心系列研究报告

主 编：陈雨露 郭庆旺

学术顾问：黄达 陈共 周升业 安体富

学术委员：(按姓氏拼音)

- 陈雨露 (中国人民大学校长、教授)
丛树海 (上海财经大学党委书记、教授)
邓力平 (国家会计学院院长、教授)
龚六堂 (北京大学光华管理学院副院长、教授)
郭庆旺 (中国人民大学财政金融学院院长、教授)
贾 康 (财政部财政科学研究所所长、教授)
刘锡良 (西南财经大学校长助理、教授)
李俊生 (中央财经大学副校长、教授)
马国强 (东北财经大学副校长、教授)
乔宝云 (世界银行经济学家)
瞿 强 (中国人民大学中国财政金融政策研究中心副主任、教授)
宋逢明 (清华大学经济管理学院教授)
王广谦 (中央财经大学校长、教授)
吴晓求 (中国人民大学校长助理、研究生院常务副院长、教授)
汪昌云 (中国人民大学中国财政金融政策研究中心主任、教授)
张 杰 (中国人民大学财政金融学院副院长、教授)
张 馨 (厦门大学教授)
- 



前 言



若以 20 世纪 70 年代末期经济体制转型为标志，新中国成立 60 余年大致可以划分为“上下 30 年”。回顾和分析这两个 30 年中国财政金融制度的变迁及其绩效，其理论意义和现实意义自不待言。可以说，新中国成立以来的经济发展与体制转型过程给我们留下了极其丰富的财政金融体制变革“故事”和大量经典“事件”，亟须进行系统梳理和解读。这不仅是推动中国财政金融制度进一步改革的现实需要，也是中国财政金融理论创新的迫切要求。

本书的任务显然不在系统梳理新中国财政金融变迁的历史，而是尝试性地选取 60 余年来中国财政金融制度变迁过程具有重要影响的 28 个标志性事件（当然不只这些）进行刻画与解读。列入本书选择范围的“事件”必须体现为曾经在政策层和学术界广为流传、人们耳熟能详的“行话”，诸如“笼中虎”、“连裆裤”、“债转股”、“利改税”、“拨改贷”、“信贷包干”等。围绕上述“行话”的故事刻画和理论提炼皆可单独成文，拥有相对独立的故事逻辑和理论内涵，但“事件”之间则保持整体结构上的逻辑呼应，若将它们按照一定的历史逻辑串联起来，则俨然是一部生动的新中国财政金融制度变迁史。

本书对每一个财政金融制度变迁“事件”的解读力求追求理论逻辑与历史逻辑的统一，同时强调宏大背景与故事细节的结合。每个事件解读大致包括事件背景描述、事件故事原形刻画、事件制度含义以及理论发现等部分，力争得出具有中国本土特色的财政金融新观点和新假说，进而推动中国财政金融理论新框架的构建。需要指出的是，对新中国财政金融制度变迁过程进行系统细致的考察与研究，是摆在中国财政金融理论界面前的一项长期而艰巨的任务，本书只是一次初步的理论尝试，粗浅错漏之处一定难免，敬请各位专家和读者不吝赐教。

本书是中国人民大学“985 工程”和“211 工程”学科发展与学术提升项目的一项阶段性成果。在项目研究与本书成稿过程中，自始至终得到黄达教授、陈共教授、王传纶教授、周升业教授、安体富教授、袁振宇教授等学术前辈的教诲、指点

与鼓励。特别值得一提的是，他们均年事已高仍不辞辛劳，几乎参加了项目研究与本书撰写过程的每一次研讨，他们的悉心指导与耳提面命以及求真务实的学术精神让参与本书撰写的全体中青年学者受益匪浅。此外，在2010年11月下旬专为本书定稿召开的研讨会上，中国社会科学院副院长李扬教授、中国社会科学院财政与贸易研究所所长高培勇教授、财政部财政科学研究所所长贾康教授以及国家税务总局税收科学研究所所长刘佐教授等都提出了高屋建瓴、极富建设性的意见，在此一并表示衷心感谢。当然，本书可能存在的任何错漏理应由作者负责。



目 录



第 1 章 “连裆裤”	1
1.1 “连裆裤”释义	2
1.2 计划经济时期财政与银行关系的沿革	4
1.3 有计划商品经济时期财政银行“连裆裤”关系的沿革	13
1.4 市场经济条件下财政银行关系的沿革	19
1.5 处理好财政银行关系的理论探讨	26
第 2 章 税收专管	33
2.1 名词释义	34
2.2 历史背景	34
2.3 体制变迁	36
2.4 理论解释	40
2.5 经济影响	44
第 3 章 预算外资金	47
3.1 引言	48
3.2 预算外资金的历史变迁	50
3.3 预算外资金的历史评价	61
3.4 预算外资金的理论发现	64
3.5 总结	67
第 4 章 一女二嫁	69
4.1 “一女二嫁”释义	70
4.2 “一女二嫁”产生的背景	70
4.3 “一女二嫁”问题的影响及其理论总结	73
4.4 综合平衡理论的现实意义	77

第 5 章 综合平衡	82
5.1 综合平衡范畴的提出	83
5.2 综合平衡提出的经济背景	84
5.3 综合平衡的基本内容	86
5.4 计划经济时期综合平衡实现的制度基础	89
5.5 综合平衡思想的理论意义	91
第 6 章 信贷指标	96
6.1 信贷指标是什么?	97
6.2 信贷指标在中国: 历史视角	99
6.3 信贷指标可能产生的问题	105
6.4 信贷指标在我国为什么如此重要?	107
6.5 结论和展望	109
第 7 章 “八字方针”	111
7.1 引言	112
7.2 事件描述	112
7.3 两次“八字方针”的制度内涵	124
7.4 理论发现与深远影响	130
7.5 结语	135
第 8 章 “大财政、小银行”	138
8.1 “大财政、小银行”形成的历史背景	140
8.2 制度演变	141
8.3 总结	150
第 9 章 拨改贷	152
9.1 释义	153
9.2 “拨改贷”产生的背景	153
9.3 “拨改贷”的实施	156
9.4 “拨改贷”的意义	158
9.5 “拨改贷”的评价	161
第 10 章 信贷差额包干	164
10.1 何谓信贷差额包干	165
10.2 我国信贷资金管理体制演变的历史脉络	167
10.3 信贷差额包干产生的背景	172
10.4 有关信贷差额包干的讨论	174
10.5 结论	177
专题 基层行信贷差额包干典型经验介绍	177

第 11 章 全额信贷	179
11.1 全额信贷的历史背景	181
11.2 全额信贷的实施过程	183
11.3 实施全额信贷利弊的争议	186
11.4 实施全额信贷的历史含义与启示	188
11.5 总结	191
第 12 章 分灶吃饭	193
12.1 释义	194
12.2 事件描述	194
12.3 理论解释	199
12.4 经济影响	205
第 13 章 “一要吃饭，二要建设”	209
13.1 分析工具	211
13.2 制度演变	215
13.3 总结	229
第 14 章 “利改税”	232
14.1 释义	233
14.2 事件描述	234
14.3 事件解读	244
第 15 章 倒逼机制	247
15.1 倒逼机制发挥作用的历史背景	248
15.2 倒逼机制的作用机理	251
15.3 倒逼机制所体现的制度含义	253
15.4 倒逼机制与我国货币供给的内生性	257
第 16 章 三角债：1989—1993	261
16.1 “三角债”概述	262
16.2 “三角债”的成因	263
16.3 “三角债”的治理	268
16.4 “三角债”的理论分析：信贷扩展与结构性经济周期； 内生信用机制利弊	275
第 17 章 “笼中虎”	277
17.1 引言	278
17.2 “笼中虎”的形成与出笼	280
17.3 “笼中虎”的蜕变	291
17.4 “笼中虎”的制度困局	296
17.5 总结	299

第 18 章 点贷	303
18.1 “点贷”释义	304
18.2 点贷的出台及其变体	305
18.3 点贷的真相	311
18.4 “点贷”的功效及命运	315
18.5 总结	317
第 19 章 税费改革	321
19.1 内涵释义	322
19.2 改革背景	323
19.3 改革进程	325
19.4 总体评价	332
第 20 章 “软着陆”	336
20.1 释义	337
20.2 事件描述	338
20.3 事件解读	344
20.4 “软着陆”的理论含义	348
20.5 “软着陆”对当前经济发展的启示	351
20.6 总结	353
第 21 章 汇率并轨	355
21.1 引言	356
21.2 背景和影响分析	359
21.3 相关理论与政策探讨	367
21.4 对人民币汇率制度后续改革的简要评析	371
21.5 总结	373
第 22 章 分税制改革	376
22.1 内涵释义	377
22.2 改革背景	378
22.3 利益博弈中的体制创新	382
22.4 总体评价	390
第 23 章 “两个确保”	395
23.1 引言	396
23.2 “两个确保”提出的历史背景	396
23.3 确保国有企业下岗职工的基本生活	398
23.4 确保企业离退休人员的基本养老金按时足额发放	402
23.5 “两个确保”的历史意义和深远影响	405

第 24 章 积极财政政策	408
24.1 积极财政政策的内涵	409
24.2 积极财政政策的实施背景	413
24.3 积极财政政策的主要措施	419
24.4 积极财政政策的评价	422
第 25 章 三项制度改革	437
25.1 释义	438
25.2 事件描述	439
25.3 事件解读	452
第 26 章 “债转股”	457
26.1 债转股的历史背景	458
26.2 债转股的具体实施与国际比较	465
26.3 债转股政策实施后的讨论与评价	467
第 27 章 股权分置改革	473
27.1 释义	474
27.2 中国上市公司股权分置的成因与危害	474
27.3 股权分置改革过程	482
27.4 股权分置改革的理论内涵和启示	487
第 28 章 “两法合并”	489
28.1 引言	490
28.2 我国企业所得税制度发展的简要回顾	491
28.3 内、外资企业所得税法的主要差异	492
28.4 “两法合并”的社会经济背景及其深远意义	495



“连裆裤”^①

Pants with Close Crotch

【摘要】“连裆裤”，是我国在计划经济时期对财政和银行关系的一种形象说法。财政与银行（信贷）的紧密联系是现代经济中的必然现象，“连裆裤”关系是客观存在的，只不过在不同历史时期体现不同的“接合”方式，体现不同的特点。理论和实践都表明，财政银行关系或财政与信贷的关系是政府运用经济手段进行宏观经济调控中必须处理好的一个问题，需要根据不同时期财政银行关系的特殊性及其连接点来使二者之间的相互支持、相互配合更加规范、协调。

【关键词】连裆裤 财政信贷综合平衡 财政政策与货币政策

Abstract: “pants with close crotch” is a figurative way to describe the relationship between public finance and banking system during the period of plan economy. The close tie between public finance and bank (credit) is pervasive in modern economy. “Pants with close crotch” is an objective existence, but it shows different joint methods and traits according to different historical periods. Both theory and practice show us that, while the government use economic instruments to regulate macro-economy, the relationship between public finance and bank or between public finance and credit they must see to it that must be handled properly. The government should make the mutual support and the interactions between the above mentioned elements standardized and coordinate according to their uniqueness and respective joints.

Key words: pants with close crotch, the overall balance of finance and credit, fiscal and monetary policies

① 本章撰稿人：岳树民、王怡璞。

1.1 “连裆裤”释义

1.1.1 “连裆裤”的含义

“连裆裤”是我国在计划经济时期对财政和银行关系的一种形象说法，认为财政和银行是国家集中性资金分配的两条渠道，是国家对国民经济进行宏观控制的两大工具，两者休戚与共，不可分割，是一条裤子两条腿的关系，即“连裆裤”关系（范文波，1994）。因此，人们在分析财政与银行、财政收支与信贷收支关系时，通常形象地称为“连裆裤”关系，甚至将这种财政银行关系密切的财政银行体制称之为“连裆裤”体制。

对于财政与银行的这种紧密关系，人们也形容“财政和银行为国家的两个底下通着气的钱口袋”（黄达，2008，p. 525）。

1.1.2 我国财政与银行的密切关系

在我国长期的计划经济时期，“财政和银行是国家的两个钱口袋”，而且“这两个钱口袋是相通的”（黄达，2005，p. 1-166）。“财政收支与银行信贷收支之间有个犬牙交错的接合部，它标志着两者之间存在着紧密联系”（黄达，2009，p. 207）。财政与银行通过种种通道形成了犬牙交错的接合部，人们很难将这个接合部的边界划分清楚。在理论文献中，有对财政与银行的这种密切关系的全面而深入的阐述（黄达，2009，pp. 200-230；邓子基，1990）。

（1）银行代理财政金库。代理财政金库是世界各国发行银行普遍的职能。所谓代理财政金库是指保存财政等收入的款项并按财政的支付命令向有关单位付出款项；办理全国各级财政金库款项的上解和下拨；办理财政委托的各种事项等。在代理财政金库中，不仅银行能从占用财政款项中得到好处，而且银行对款项的存取、调拨和其他服务也使财政得到了好处。

（2）银行结益上缴。商业银行作为企业要按照法律规定向国家纳税，而作为国有企业又有义务将一定比例的利润上缴给国家。

以上两项，一是通过代理金库银行支配了一部分财政款项，二是通过课税或上缴利润把一部分银行的资金交由财政支配。这是任何情况下都必然存在的财政和银行相互之间资金转化的途径。

（3）财政增拨信贷资金。信贷资金供不应求的矛盾必须由财政来解决，并不等于说财政方面总会准备有充裕的资金来弥补信贷差额，很难说财政有宽裕的时候。但是国家只有两个钱口袋，如一个钱口袋不足，那自然要求助于另一个钱口袋。如果另一个钱口袋不予支持，则必然造成追加货币投入流通的局面。所以，不管财政

收支是否宽裕，都必须对弥补信贷差额作出安排，除非容忍过多的货币充斥流通和市场供求平衡遭到破坏（黄达，2009，pp. 207 - 210）。

（4）财政向银行借款和透支。虽然各国一般规定财政不得向中央银行借款或透支，但在国家财政发生困难出现财政赤字时，借款和透支也是时常发生的。财政向银行推销公债，或由银行向公众代销、包销公债券，在不能全部向公众推销公债时，银行也承购一部分，这在世界大部分国家是经常发生的（邓子基，1990）。

财政增拨信贷资金与财政向银行透支与借款，在一个国家的一定期间内，往往有此无彼。

（5）财政结余存入中央银行。财政结余存入中央银行构成了中央银行信贷资金的来源。如果长期不动用，银行是可以适当使用的，只要能够保证财政在动用时中央银行能够找到替换资金，保证财政能够使用这部分资金就行（邓子基，1990）。

（6）国营企业亏损的弥补。对于国营企业来说，由于种种原因，纵然亏损，也在一定程度上能够持续经营。从原则上说，国营企业的亏损是要由财政来弥补的，如果财政不能全部或不能及时弥补，势必要由银行的信贷资金来弥补。与亏损问题相类似的还有库存商品报损、变价处理的问题，在调整过程企业关停并转所引起的问题，等等（黄达，2009，p. 211）。

（7）中央银行发行货币。货币包括硬币和纸币，发行权集中于国家。国家授权中央银行发行货币，财政要向中央银行征收货币发行税，财政征多征少影响着银行信贷资金量。

（8）国家的外汇收支通常是由银行来直接管理经营的。一国外汇储备的多少影响银行的对外业务，也反映一国财政对外的支付能力。同时汇率的升值与贬值，通常影响国家外汇以本国货币计算的价值量。如果国家本币贬值，用本币表示的外汇汇率的升值，必然要影响一国的外汇储备价值量。外汇储备价值量的变动必然影响财政收支（邓子基，1990）。

因此，在日常的经济生活中我们会发现财政与银行的这种经常性的“平凡”的联系。各级财政均在银行开户，银行代收税、费和罚款，代为划拨各种上解下拨款项；财政碰到先支后收的矛盾，银行则为其垫款，等等。这是现代经济生活中避免不了的联系。除去这种日常联系，财政收支差额的解决，在现代经济生活中不能不借助于信贷的货币形成机制，同时，金融体系事实上也在不断得到国家财政的强大财力支持。如国家委托适当的金融机构办理信贷来干预经济，国家支持创办政策性银行，财政拨出巨额资金对金融系统进行救助，等等（黄达，2008，p. 25）。

“必然存在的接合部是实现财政信贷相互支持的必要通道”，“或是财政从银行取得一部分资金的通道，或是银行从财政取得一部分资金的通道”。“也正是这个复杂接合部的多条渠道使得我们有广泛的可能，或实现用信贷资金支持财政，或实现用财政资金支持信贷，以保证为经济发展所必要的财政支出和信贷支出得到必要的满足”（黄达，2009，p. 221 - 222）。财政与银行割不断的关系是经济发展的必然需