

辽宁省财政干部培训丛书

（辽财）教字（1995）第10号

政府财政投融资管理

王振宇 梁 峰 编著

辽宁大学出版社

辽宁省财政干部培训丛书

编 委 会

主 任	闫 伟				
副主任	姜永奇	王连义			
委 员	谷 义	范世权	刘世伟	王振宇	
	孙乃涛	贾 萌	冯振军		

总 主 编	闫 伟
副总主编	姜永奇

序

目前，我国已经进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化新的阶段。展望新世纪初的国际形势，和平与发展仍然是时代的主题，经济全球化的趋势进一步增强，新科技革命迅速发展，知识更新速度越来越快，以经济实力、科技实力、国防实力和民族凝聚力为主要内容的综合国力的竞争日趋激烈。这种竞争，归根结底是人才数量、质量的竞争，也是人才资源开发水平和人才选用机制的竞争。这种时代发展的大趋势和人才竞争的新格局，既为我们加快发展提供了机遇，也使我们面临着更加严峻的挑战，尤其对干部队伍的理論素养、知识水平、业务本领和领导能力提出了新的更高的要求。

江泽民总书记指出：在当代世界风云变幻的形势下，在当代中国改革开放和社会主义现代化建设的伟大变革中，新情况、新问题层出不穷，我们不熟悉、不了解、不懂得的东西很多。我们党要领导全国人民实现中华民族的伟大复兴，必须坚持学习。我们的口号应该始终是学习、学习、再学习。面对新世纪的新形势和新任务，切实抓好干部的学习比以往任何时候都显得更加重要，更为迫切。这里的关键，仍然在于能否进一步加大干部教育培训力度，建设一支高素质的干部队伍。

近年来，在省委、省政府的领导下，全省各级财政部门认真实践江总书记“三个代表”的重要思想，全面推进财政预算制度

改革，依法组织财政收入，进一步优化支出结构，确保了社会保障、农业、教育、科技支出稳定增长，较好地完成了各项财政预算收支任务，全省财政连续9年实现了当年收支平衡，为全省国民经济各项预期目标的实现做出了积极贡献。今后，我们要以实践“三个代表”重要思想为指导，以保证各级政府履行职责对财力的需求为目标，坚持制度创新，继续推进预算制度改革；坚持依法治税管费，规范预算内外收入管理；坚持公共财政原则，优化和调整支出结构，管严各项支出；保证标准工资足额安排、法定支出依法安排、社会保障支出优先安排；进一步加强财政财务会计管理和监督，建立财政资金使用追踪问效制度，以扎实的工作确保全面完成财政预算任务。

为此，必须不断提高全省财政系统干部队伍综合素质和财政管理工作水平。辽宁省财政厅为满足全省财政干部培训工作需要，组织编写了《财政改革与发展》、《财政统计评价》、《政府财政投融资管理》、《政府非税收入管理》、《新时期县区财政问题研究与探讨》等5种培训教材。这套培训教材紧密结合我省推进的各项财政管理改革，对相关的基本理论、政策和措施进行了系统的阐述和深入探讨，具有内容新、实用性强、理论联系实际、知识面宽等特点。对丰富和更新知识，优化知识结构，提高全省广大财政干部的理论素养和业务本领十分有益。

我希望全省财政系统广大干部职工要与时俱进，自觉地投入到学习和培训中来，坚持理论联系实际，提倡学以致用，切实改善自身的知识结构，拓展知识面，提高业务水平和工作能力，不断开创我省财政工作新局面。



2002年4月

前言

为了提高全省财政系统干部队伍素质和财政管理工作水平，满足“十五”时期全省财政系统干部培训工作需要，我们组织编写了《辽宁省财政干部培训丛书》。这套丛书由《财政改革与发展》、《政府非税收入管理》、《财政统计评价》、《政府财政投融资管理》、《新时期县区财政问题研究与探讨》等5种书所组成，主要供全省财政系统在职干部培训使用，也可作为各类经济管理人员自学参考用书。

投融资，在经济社会发展活动中一直扮演着非常重要的角色。有效的投融资活动对促进经济稳定增长，对实现社会总需求与总供给平衡，以及对促进各项社会事业的综合发展等方面都将起到积极作用。政府财政投融资作为以政府为主体筹集和运用资金活动形式，是现代市场经济条件下政府实现资源配置职能的重要途径。《政府财政投融资管理》一书，从政府财政投融资的运作和管理入手，较为系统地阐述了政府财政投融资的一般理论、投融资战略、投融资决策、投融资方式、投融资监控以及投融资的风险防范与管理，着重介绍了BOT投融资方式，广泛借鉴法国、德国、日本、韩国等国外政府投融资管理的基本经验。全书根据培训工作的特点，知识性、针对性较强，力求做到理论性、实用性和新颖性的统一。

《政府财政投融资管理》由王振宇、梁峰编著，闫伟定稿。在

编写过程中，曾得到有关领导和有关方面的热情支持，在此一并致以谢意。

由于水平和时间所限，书中难免有不足之处，敬祈指正。

编者

2002年4月

目 录

第一章 市场经济条件下政府财政投融资	1
第一节 政府在资源配置中的作用和实现途径	1
一、政府管理经济的职能及其理论依据	1
二、政府在资源配置中的作用	9
三、政府配置资源的重要实现途径——政府财政 投融资	14
第二节 政府财政投融资的理论界定	23
一、政府财政投融资的概念和特征	23
二、政府财政投融资对增长方式转变的促进功能	25
三、政府财政投融资对产业结构调整协调功能的	27
四、政府财政投融资对政府预算的有效补充功能	30
五、政府财政投融资的宏观调控功能	31
第三节 中国投融资体制的改革	35
一、国民收入分配格局变化的影响与投融资体制 改革取向	35
二、中国投融资体制改革的进展与问题	40
三、中国投融资体制改革的政策思路	45
第二章 政府财政投融资的运作与管理	52
第一节 政府财政投融资的资金筹措	52
一、股票市场融资	52
二、债券市场融资	55
三、其他融资方式	64
第二节 政府财政投融资的资金运用	76

一、政府财政投融资对农业的投资	76
二、政府财政投融资对基础设施和基础产业的投资	79
三、政府财政投融资对科技进步的投资	85
四、政府财政投融资的区域投资	91
第三节 政府财政投融资的运行机制	93
一、政府财政投融资的发展定位	93
二、强化政府财政投融资的运行机制	95
三、健全和规范政府财政投融资运作的组织机构	102
第三章 政府财政投资战略	106
第一节 政府财政投资的基本特征	106
第二节 制定政府财政投资战略的基本原则	108
一、政府财政投资战略的概念与特征	108
二、制定政府财政投资战略的基本原则	110
第三节 政府财政投资方向	113
一、选择投资方向的基本依据	113
二、我国中长期政府财政投资的方向和重点	115
三、中央财政和地方财政投资目标范围的 基本界定	126
第四节 政府财政投资结构	127
一、投资结构的意义	127
二、优化投资结构的原则	129
三、政府财政投资结构的内容	130
四、我国中长期政府财政投资的结构	133
第五节 政府财政投资规模	138
一、投资规模的含义	138
二、合理确定投资规模的意义	139

三、合理确定投资规模的原则·····	140
四、我国中长期政府财政投资的规模·····	141
第四章 政府财政投资决策·····	145
第一节 政府财政投资决策的特点、分类和过程·····	145
一、政府财政投资决策的特点·····	145
二、投资决策的分类·····	146
三、投资决策的一般过程·····	148
第二节 政府财政投资决策的一般原则·····	150
第三节 政府财政投资决策机制·····	154
一、投资规模的确定·····	154
二、投资方向的调整·····	155
三、投资的监控·····	155
第四节 政府财政投资决策选择·····	156
一、政府投资项目库·····	156
二、政府项目库运作·····	157
第五节 政府财政投资项目决策·····	159
一、投资项目决策的程序·····	159
二、投资项目决策的两个基本特点·····	163
三、常见的项目决策分析方法·····	164
第六节 政府财政投资效益·····	170
第五章 政府财政投资方式·····	173
第一节 政府财政投资方式的一般分析·····	173
一、政府财政投资方式的划分·····	173
二、影响政府财政投资方式的因素·····	174
第二节 我国政府财政投资方式的历史沿革·····	177
一、计划经济体制下的政府财政投资方式·····	177
二、改革开放以来政府财政投资方式的变化·····	180

第三节 我国政府财政投资方式存在的问题	185
一、政府投融资体系有待完善	185
二、政府引导外资投入的 BOT 方式面临困难	187
三、政府急需吸引国内民间资本大量投入基础产业	188
第四节 进一步完善我国政府投资方式	189
一、完善政府直接及参与投资的方式	189
二、多方开辟民营资本投资基础产业的通道	196
三、实现政府投融资调控要间接化	200
四、对于不同类型的基础产业采取不同的政府投融资方式	201
第六章 政府财政投资监控与服务体系	203
第一节 政府财政投资的招标投标制	203
一、政府财政投资招标投标制的实质	203
二、政府财政投资招标投标制的两种类型	204
三、政府财政投资领域应用招标制的配套条件	205
第二节 政府财政投资的信息反馈系统	206
一、统计指标	207
二、信息质量要求	207
三、信息收集	208
四、信息分析与反馈	209
第三节 政府财政投资体系中的中介组织	211
一、政府财政投资领域的中介组织的功能	211
二、政府财政投资领域的中介组织类型与服务内容	212
三、中介机构存在的问题与改进方向	213
第四节 政府财政投资的审计制	216

一、我国审计体制的改革.....	216
二、政府投资审计中存在的问题.....	218
三、构造我国政府投资审计体制的基本原则.....	219
四、我国政府投资审计体制的基本构想.....	220
五、政府投资的审计项目与内容.....	225
第五节 政府财政投资服务体系的管理.....	226
一、中介服务体系的行业管理模式.....	227
二、建立行业协会的原则.....	227
三、中介服务组织行业管理的内容.....	228
第七章 BOT 投融资方式	229
第一节 BOT 投融资方式概述	229
一、BOT 投融资方式的涵义	229
二、BOT 投融资方式的特点	230
三、BOT 投融资方式的利弊比较	231
第二节 BOT 的组织结构与运作	232
一、BOT 组织机构	232
二、BOT 项目运作程序	233
第三节 BOT 融资的宏观经济分析	235
一、对利用外资作宏观经济分析的意义.....	235
二、BOT 融资项目的宏观经济分析	237
三、对 BOT 项目招投标因素的权衡	239
第四节 BOT 融资方式的风险控制	240
一、BOT 融资风险控制的基本原则	241
二、项目的建设风险与控制.....	242
三、项目的营运风险与控制.....	243
四、项目的宏观环境风险与控制.....	244
五、不可抗力风险与控制.....	245

第五节 基础产业 BOT 融资的政策分析	245
第八章 政府财政投融资风险管理	251
第一节 风险是现代社会的投融资决策的核心因素	251
第二节 政府财政投融资运作风险的表现和成因	252
一、政府财政投融资运作风险的具体表现形式	252
二、政府财政投融资运作风险的现实表现	254
三、政府财政投融资风险形成的因素分析	256
第三节 政府财政投融资运行中的风险防范	257
一、重新构造政府财政投融资运行构架	258
二、政府财政投融资制度建设	260
三、建立和健全运作机构	262
四、构造政府财政投融资微观基础	265
五、财政政策手段相互促进和协调	266
第九章 国外政府投资管理借鉴	269
第一节 法国政府投资体制	269
一、法国的政府直接投资	269
二、法国对投资的计划调控	271
第二节 德国政府投资调控	272
一、战后德国投资与经济发展概况	272
二、德国政府投资的特点	273
三、德国政府投资调控	275
第三节 日本政府投资效用	276
一、政府主导资金积累	277
二、政府推进现代化的投资布局	278
三、政府以促进投资为经济政策的核心	279
第四节 韩国政府投资绩效	280
一、60 年代——经济起飞阶段	281

二、70 年代——发展重化工业奠定自立经济基础	282
三、80 年代——经济转型，稳定发展	284
四、韩国的经验和教训	285
主要参考文献	287

第一章 市场经济条件下政府财政投融资

第一节 政府在资源配置中的作用和实现途径

一、政府管理经济的职能及其理论依据

政府管理经济的职能是指政府管理经济的部门领导、组织和管理社会经济的职责。这是行政管理最重要的一项基本职能，它鲜明地体现着上层建筑决定于并服务于经济基础的特性。

在市场经济条件下，政府管理经济的职能主要是通过政府与市场的相互作用来实现的。时至今日，人们普遍认为，竞争性的市场是人们迄今为止发现的有效生产和分配物品与劳务的最佳方式，竞争形成刺激力量，促进技术进步和创新。然而市场则不能在真空中运转——它们离不开只有政府才能提供的法律与规章制度体系。而且，市场许多时候可能或不能完全解决运转失灵的问题，这就需要政府有所作为。因此，市场与政府各自都有巨大的不可替代的作用。政府宏观经济调控体系的有效运作，是市场经济有序运行的前提条件，是实现经济持续、稳定、协调发展的根本保证。目前，世界上发达的市场经济国家和新兴工业化国家在政府宏观经济管理即政府干预经济的程度和方式上，比较典型的有两种模式：一种模式是以美国为代表的有调节的市场经济，其特点是充分发挥市场机制的作用，政府对市场进行有限的事后补

救性的干预；另一种模式是以日本为代表的计划市场经济，其特点是在运用市场机制的同时，强调国家对经济的强有力的指导和全面干预。

美国政府管理经济的职能主要体现在对统一市场的监督和补救上。政府的职责在于创造统一市场条件和制定市场竞争规则，维持市场秩序，防止行业与地方的垄断。政府既不制定全国统一的经济发展计划，也不制定产业政策。企业的发展根据市场的导向，产业结构直接反映市场的需求结构。政府对客观经济的干预是在充分发挥市场机制作用基础上的有限干预，主要通过预算手段，通过货币和财政政策进行。政府对微观经济的控制是通过一些独立管理机构来进行的，其主要职能是监督企业，规范企业行为，不干涉企业的经营管理活动。美国政府中没有直接干预企业经营管理权的部门，没有统一的工业管理机构。这种体制的形成，与美国资本主义发展历史较长，市场发育程度比较高，拥有一批具有国际市场开拓能力和融资能力的大型跨国企业集团等因素有关。

日本政府运用指导性经济计划对经济采取强有力的干预，形成了以市场竞争为主，政府根据计划实行干预为辅的经济体制。政府的经济计划是指导性的。经济计划规定的主要指标，不要求企业和有关部门完全照办。这种经济计划主要靠大藏省运用财政金融投资并吸引民间资金加以实现。日本的通产省则负责制定和贯彻产业政策。企业的发展和产业结构的变动不仅由市场导向，也受到政府的主导作用的影响。政府通过对支持的行业 and 建设项目作诱导性投资，扶持一些战略性产业的发展。日本在战后经济恢复时期和重工业时期采取的这种经济调控体系，适应了日本贯彻产业政策，有选择地加速发展战略性优势产业，克服自然短缺的困难，实现赶超美欧国家战略的需要。

我国在建立市场经济体制的过程中，需要转变政府管理经济

的职能，建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系，以保证国民经济的健康运行。实行政企职责分开，各级政府部门原则上不再直接经营管理企业，但这决不意味着企业的事情国家统统不管了，并不是取消或削弱政府管理经济的职能，而是改变政府管理经济的方式，使之符合社会化大生产的要求，更好地发挥政府管理经济的职能。特别是在我国市场发育程度很低的条件下，政府更应当对经济进行强有力的干预。

政府要不要管经济？政府应当如何管经济？对此，西方学者众说纷纭，在不同时期形成了多种流派。从发展过程来看，主要有以下几种代表性理论。

（一）经济自由主义理论

17至19世纪，正是资本主义自由竞争的市场经济体制确立时期，以亚当·斯密和让·萨伊为代表的古典经济学家极力倡导经济自由主义思想，他们分别以“看不见的手原理”和“萨伊定律”，构建了自由市场体系的基本框架。亚当·斯密在《国民财富的性质和原因研究》中有一段相当著名的论述：“每人都在力图应用他的资本，来使其生产品能得到最大的价值。一般地说，他并不企图增进公共福利，也不知道他所增进的公共福利为多少。他所追求的仅仅是他个人的安乐，仅仅是他个人的利益。在这样做时，有一只看不见的手引导他去促进一种目标，而这种目标决不是他所追求的东西。由于追求他自己的利益，他经常促进了社会利益，其效果要比他真正想促进社会利益时所得的效果为大。”斯密还详细探讨了市场经济的本质特征，“一切特惠的或限制的制度，一经完全废除，最明白、最单纯的必然自由制度就会建立起来。每一个人在他不违反正义的法律时，都应听其完全自由，让他采用自己的方法，追求自己的利益，以其劳动和任何其他人士或其他阶级相竞争。这样，君主们就被完全解除了监督私人产业、指

导私人产业，使之适合于社会利益的义务。要履行这种义务，君主们极易陷于错误；要行之得当，恐尚非人间智慧或知识所能达到。”认为经济自由是天赋的自由权，政府对经济生活的干预有碍于自由权利制度的确立，即使政府干预的初衷是有利于社会，但事与愿违，这实在为人力所不及。在斯密看来，通过市场经济这只“看不见的手”的自发调节，可以保证社会资源的最优配置。政府活动并不会生产出任何物品，仅仅是对资源的浪费，因而他认为，没有政府的干预，市场经济完全可以自行均衡发展，干预最少的政府是最好的政府。斯密还对市场经济体制下政府的主要职能作了概括：保护国家，使其不受其他国家侵犯；维持公正与秩序；建设并维持一定的公共土木事业及一定的公共设施。也就是说，政府基本上是个“守夜人”的角色。

法国经济学家让·萨伊在“看不见的手”的基础上，提出了著名的“萨伊定律”，主要内容包括：第一，供给自动创造需求，一种产品一经生产出来，就会立即为其他产品提供一个和它自身价值完全相等的市场，有一个供给量，就会有一个需求量；第二，由于市场经济自我调节的作用，总供给量和总需求量之间存在恒等的关系，不可能产生遍及国民经济所有部门的生产过程危机，只可能在国民经济的个别部门出现供求失调的现象；第三，货币仅仅是流通的媒介，商品的买卖不会脱节。萨伊定律确认市场经济机制能够保证经济资源配置的有效与优化，不会发生普遍的生产过剩危机，从而否定了政府对经济生活干预的任何意义。

总的来说，古典学派倾向于政府对经济活动的“不干预主义”，认为政府的功能主要是政治性的，即保护国家的安全、维护社会的稳定、镇压国内的暴乱、建立并维护某些公共设施等。古典学派倡导的经济自由主义在资本主义市场经济发展早期确有其历史的价值，对推动资本主义经济的飞速发展起了极大的作用，使