

CAIZHENGXINYONG

财政信用 管理概论

GUANLIGAILUN

主编：黄晓清

0.2

改革出版社

98
F810.2
13
2

XA1C34/07

财政信用管理概论

主 编 黄晓清

副主编 宋清华 王德深

崔雁秋



3 0007 7132 3

改革出版社

·北京·

图书在版编目(CIP)数据

财政信用管理概论/黄晓清主编. —北京:改革出版社,

1997.11

ISBN 7-80143-050-6

I. 财… II. 黄… III. 财政-信用-财政管理 IV. F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 22864 号

财政信用管理概论

黄晓清 主编

改革出版社出版发行

社址:北京市东城区安德里北街 23 号

邮政编码:100011

涿水县印刷厂印刷

新华书店经销

1997 年 12 月 第 1 版 1997 年 12 月 第 1 次印刷

850×1168 1/32 7.75 印张 226 千字

印数:3000 册

ISBN7-80143-050-6/F·028

定价:19.00 元

前 言

财政信用是财政改革的产物，随着经济体制改革的不断深化和社会主义市场经济体制的逐步建立，财政信用在国民经济和社会发展中的作用显得越来越突出。它是财政服务经济建设、参与经济建设、支持经济建设的重要桥梁和手段，也是帮助财政培植后续财源、实现财政收支平衡的有力保证。

为了适应这一新的形势，中南财经大学、武汉大学和省财政厅等一批有较高理论基础和丰富实践经验的专家、学者，共同编著了《财政信用管理概论》一书，该书按照理论与实践相结合的原则，对财政信用的产生和发展，财政信用在国民经济发展过程中的地位和作用，以及如何规范财政信用行为等，作了较之详细的论述，体现了“规范、系统、通俗、实用”的特点，该书既适用于广大财政工作者学习培训，又可作为大中专财经院校财经专业学习辅导材料，对各部门、各单位经济管理人员和理论工作者亦有较高的参考价值。

本书由黄晓清同志任主编，宋清华、王德深、崔雁秋任副主编，黄晓清、宋清华、王德深、崔雁秋、管斌、徐志、管杰、陈桂平等同志共同编写。改革出版社的领导及编辑为本书的编辑出版做了大量的工作，在此一并表示感谢。

由于时间关系，加之在我们撰写本书以前，还没有系统论述财政信用管理的专门著作，可参考的资料较少，本书难免存在这样或那样的问题，恳请广大读者批评指正。

编 者

一九九七年秋

目 录

前 言

第一章 财政信用概述	(1)
第一节 财政信用的概念与特征	(1)
第二节 财政信用的必要性与作用	(11)
第三节 财政信用的管理目标	(19)
第二章 财政信用资金的来源与运用	(28)
第一节 财政信用资金概述	(28)
第二节 财政信用资金的来源	(34)
第三节 财政信用资金的运用	(40)
第三章 公债管理	(49)
第一节 公债概述	(49)
第二节 国家内债管理	(55)
第三节 国家外债管理	(63)
附录一 中华人民共和国国库券条例	
附录二 境内机构借用国际商业银行贷款管理办法	
第四章 财政周转金的投放与管理	(78)
第一节 财政周转金概述	(78)

第二节	财政周转金的来源与运用	(88)
第三节	财政周转金的管理	(95)
附录一	地方财政周转金管理暂行办法	
附录二	湖北省省级财政周转金管理暂行办法	
第五章	国家预算内基本建设投资管理	(116)
第一节	固定资产投资支出概述	(116)
第二节	国家预算内基本建设投资的历史回顾	(128)
第三节	“拨改贷”本息转为国家资本金	(133)
第四节	破产企业的预算内基本建设资金管理	(135)
附录一	关于将部分企业“拨改贷”资金本息余额转为国家资本金的意见	
附录二	关于将部分企业“拨改贷”资金本息余额转为国家资本金的实施办法	
附录三	关于将部分企业“拨改贷”资金本息余额转为国家资本金有关财务处理办法的通知	
第六章	财政信用的检查与监督	(151)
第一节	财政信用监督检查概述	(151)
第二节	基本建设投资贷款的监督检查	(160)
第三节	财政周转金的监督检查	(173)
第七章	财政信用与银行信用的协调与管理	(180)
第一节	财政资金与信贷资金的综合平衡与分别使用	(180)
第二节	财政信用与银行信用的共性与个性	(186)
第三节	财政信用与银行信用的分工与协作	(195)

第八章 外国财政信用概况·····	(200)
第一节 美国的财政信用·····	(200)
第二节 日本的财政信用·····	(210)
第三节 德国的财政信用·····	(218)
第四节 法国的财政信用·····	(221)
第五节 韩国的财政信用·····	(230)
第六节 澳大利亚的财政信用·····	(237)

第一章 财政信用概述

第一节 财政信用的概念与特征

一、财政信用的内涵与外延

众所周知，财政是国家为实现其职能对社会产品和国民收入进行分配与再分配的一种分配活动，财政分配一般具有强制性和无偿性的特点。而信用则不同，它是商品交易中的赊销、预付以及货币的借贷行为，是一种双方协议约定以偿还和付息为条件的价值运动的特殊形式。与一般商品和货币在相交换的价值运动不同，信用形式的价值运动是所有权不变的价值单方面的让渡或转移，是货币或商品所有权、使用权的相互分离，信用授受双方必须按照借贷协议还本付息，从而使货币的原有价值带来增值。

（一）财政信用的内涵

所谓财政信用，是指以国家或财政部门为信用主体，根据国家制订的经济和财政政策，按照信用原则来筹集、供应和融通资金，以促进国民经济和社会发展，提高资金使用效益的一种分配和调节财政资金的特殊形式，是社会信用体系的组成部分之一，是财政参与国民经济调控与管理的必要补充。其含义包括以下三个方面：

（1）财政信用既包括国家筹资信用（如举借国债），又包括国家投资信用（如发放财政周转金）。财政信用以国家为主体，国家既可以以债务人的身份出现，又能够以债权人的资格参与。

(2) 财政信用具有财政和信用两重属性。财政属性是指信用的国家主体性，即以国家为主体的分配。财政信用是财政分配体系的一个有机组成部分。财政信用实际上是借助于信用形式，对已经分配和再分配的财政资金进行的又一次分配。其资金的筹集和运用，无不体现出财政的本质特征。信用属性使财政信用成为社会信用体系的组成部分之一。财政信用活动是建立在银行信用、商业信用、民间信用和国际信用等相同前提之下的借与贷的基础上的，其信用活动的目的强烈地体现各级政府或财政的经济行为。财政信用是两种属性的总和，就是国家运用信用形式对社会总产品的分配和再分配。

(3) 财政信用是财政参与国民经济调控与管理的一种必不可少的补充手段。这是因为，财政信用借助于信用的分配职能，有计划地参与对国民经济的组织、指挥、协调和监督等项活动的管理，是国民经济管理的一个重要组成部分。当国民经济在其运行过程中出现偏差或不合理时，则可以运用财政信用手段来加以调节或修补。这时，财政信用就成了财政参与国民经济管理的必要补充，起到了“调节器”的作用。

(二) 财政信用的外延

财政信用的内涵决定财政信用的外延。财政信用的外延可以从不同地位和级次分别予以说明。

从国家在信用关系中的地位（债权、债务角度）来考察，财政信用可分为国家筹资信用和国家投资信用。国家筹资信用包括国家向国内外发行的公债、国内借款和国外借款；国家投资信用则包括财政投资信贷和各类财政周转金（见图 1-1）。

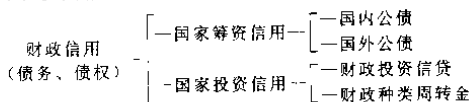


图 1-1

从信用级次来考察，可将财政信用划分为中央财政信用和地方财政信用。中央财政信用包括财政部信用和财政部委托信用，主要着力于国债的管理和国家财政资金用于基本建设的投资贷款的管理，而地方财政信用虽然也包括地方财政部门信用和委托信用，但其着眼点主要侧重于财政资金的有偿周转使用（见图 1-2）。

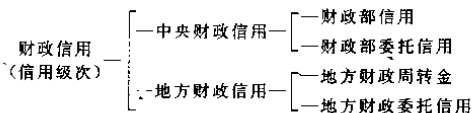


图 1-2

按资金来源划分，财政信用包括三部分，一是地方财政部门设立的专项周转金；二是在财政专户储存的预算外间歇资金；三是地方财政信托投资公司的本金。财政专项周转金和预算外资金信用发放的主体是财政部门，属不以盈利为目标的财政性分配范围，财政信托投资公司发放贷款却是非银行金融机构业务，属以盈利为目标的经济性分配范畴（见图 1-3）。

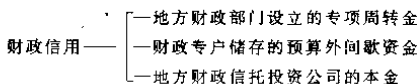


图 1-3

二、财政信用的基本特征

（一）财政信用的一般特征

财政信用是以国家为债务或债权主体，以还本付息为条件，通过让渡资金使用权与支配权，对一部分社会资金进行分配的一种信用形式。从财政信用运作方式来看，它是信用体系中的子系统，与其它信用方式具有某些共同的特点，如都是以偿还和付息为条件的价值单方面让渡，具有信用的一般特征。

(1) 财政信用是以所有权和使用权分离形式出现。既然社会主义财政信用是以借贷形式存在，是价值的单方面让渡，借款只是取得其他法人资金的使用权和支配权，而不是占有权，国家必须遵循有借有还、还本付息的原则，那么此刻被让渡的资金使用权和所有权则必然分离。也正是在分离期间，它成为货币资金，获得了资金的本性，成为一种生产要素。

(2) 财政信用取得了商品的形式。在借贷过程中，货币资金的单方面让渡，可以认为是货币资金的所有者将它的货币资金的使用权作为商品出售，而作为商品的货币资金使用权的使用价值就是它用于社会再生产的收益，它的价值通过社会效益或经济效益表现出来，资金占用费或利息则成为这种商品的“价格”。

(3) 财政信用有特殊的运动形式。由于货币资金的所有者仅仅出卖了货币资金的使用权，所有权仍然属于货币资金所有者。但在货币资金借出之后、归还之前，它在使用者手中经过了价值增殖的运动过程。

(二) 财政信用质的规定性

财政信用除具有上述信用的一般特征外，从质的规定性来看，财政信用从它产生时起就属于特殊的财政性分配范畴，还具有其自身特有的性质和特征。

(1) 财政信用是以国家为主体并体现社会主义财政本质属性的分配行为。这是财政信用最基本、最明显的特征。它表现为：①政府从实现自身职能的需要、从政府的收支预算对比状况出发，决定是否发行公债以募集资金，其中包括决定公债券的发行条件，如数额、利率、对象、偿还期限等。政府还决定是否将财政资金以信用方式进行投资，其中包括决定投资的对象、数量、偿还要求和期限，等等。在这种信用活动中，其主导的一方都是政府，是各级财政代表各级政府作为债务人或债权人，与企业或个人发生的资金借贷行为，国家与其它主体或法人之间完全处于平等的地

位。这种活动无论是由公共财政还是由国有资产财政进行，其分配主体仍然都是政府；②财政信用实质上是政府对社会产品和国民收入的再分配，但这是一种特殊形式的再分配。这是因为，政府通过债券的募集和偿还，以及财政投资信用的形式，调节和改变着年度国民收入分配所形成的消费基金与积累基金的比例及其内部构成，从而形成了一定时间限度内的财力再分配。这与严格意义上的国民收入分配有一定区别，因而是一种特殊的国民收入再分配。不过，从国有资产财政来看，由于其每年都要举借和偿还一定数额的公债，都要贷出和回收一定规模的财政投资信用资金，这就形成一个永久性的并且是不断增长的公债和财政贷款累积余额，从而使财政信用从总体上看，又包含相当程度的永久性国民收入分配的内容在内。

(2) 财政信用是直接满足国家为实现其职能的财力需要服务的。在我国以生产资料公有制为基础、国有企业为主体的社会主义制度下，国家不仅具有社会管理者职能，而且具有国有资产管理职能。在这两大职能中，国家作为社会管理者，其职能的行使必须有一定财力来保证其作为政权主体的地位，即巩固无产阶级专政，保持对社会经济活动一定的经济 and 行政干预权力，并通过各种经济政策的制订和各种经济杠杆的运用，实现国家对国民经济运行的宏观调控；国家作为国有资产所有者，其职能的行使则必须保证其作为产权主体的地位和利益，即保证国有资产的保值和增值，以此来增强国家财力后劲，使国家对宏观经济的调控具有强有力的资金后盾。显然，财政信用是以国家的名义和财力作担保的，所以其信誉和稳定性是其它信用形式所无法比拟的。

(3) 财政信用具有讲求效益的综合性和全面性。财政信用活动除考虑微观经济效益外，更重要的是要考虑宏观的经济效益和社会效益。对于一些社会效益好，关系国计民生的项目，即使短期内经济效益不好，也要予以支持，如能源、交通、原材料工业

和基础设施等建设周期长、投资大的项目，以及文化、教育、科技、卫生建设等经济效益不高的项目，银行不愿贷款，财政信用则要重点扶持。

(4) 财政信用有很强的计划性。国家财政预算具有法律效用，是国家的经济政策和发展方向。财政信用一般通过国家预算来组织执行，因此，财政信用活动必须严格按照国家财政预算目标进行。财政发行的公债，纳入国家预算，公债的发行额必须按计划如期完成；各项财政性贷款安排也要纳入国家预算，按计划规定项目贷款使用，银行信用则多存多贷，计划的弹性比较大。

三、财政信用与其他相关概念的联系与区别

(一) 财政信用与国家信用的联系与区别

国家信用是政府作为债务人的信用。国家信用是由于政府财政收入不敷支出，出现财政赤字时发生的。这就是说，国家信用是政府弥补财政赤字的一种手段。

国家信用的基本形式有：(1) 发行国家公债。这是一种长期负债，一般在1年以上、10年或10年以上。政府发行公债，一般进行国家大型重点项目投资或较大规模的建设。在发行公债时，并不在公债上注明具体用途和投资项目。(2) 发行国库券。这是一种短期负债。1年以下居多，一般是3个月、6个月、1年，也有3年、5年的，国外还有3个月以内的国库券。(3) 专项债券。这是一种指明用途的债券，如我国发行的重点企业债券等。(4) 银行透支或借款。在财政发行了公债、国库券、专项债券后仍不能弥补财政赤字时，余下的赤字即向中央银行透支或借款。透支一般是临时性的，有的在年度内偿还。借款一般期限较长，一般隔年财政收入（包括发行公债收入）大于支出时才能偿还。

一般认为，财政发行公债、债券形式弥补财政赤字，是现有流通中货币购买力的转移，即企业居民等购买力转移给财政使用，

没有增加社会购买力，不影响社会总需求和总供给之间的平衡关系。财政向银行透支和借款，是银行在对社会贷款及其他支付以外增加的一笔支付，因而增大了银行的货币投放，影响社会总供给和总需求的平衡。只有在财政透支、借款增加的同时银行压缩其他贷款及其他支付或增加吸收存款等资金来源而不扩大贷款时，才不会出现信用超分配和信用膨胀。

公债、国库券及其他国家债券统称为国家信用工具。国家信用工具发行和流通的市场为国债市场。国家信用工具的初次发行，称“发行市场”，亦称“一级市场”。国家信用工具发行后至到期前可以在市场买卖，称“二级市场”。国家发行信用工具，形成了国家的负债；投资者购买国家信用工具，形成投资者的资产。中央银行为了实现一定的货币政策目标而在公开市场上买卖国家信用工具的行为称为公开市场业务。

财政信用与国家信用一样，都是以国家为主体，都采取信用的方式。但它们的区别也是很明显的。国家信用只是财政信用收入的重要形式，它一般不包括国家以信用方式运用资金的内容。财政信用则是财政信用收入和财政信用支出的统一体，它的外延比国家信用要广得多，而且，我们通常所讲的财政信用更侧重于支出面，更多的是指财政周转金等财政有偿运用资金的活动。过去，我们通常只把国家信用作为一种单独的信用形式与商业信用、银行信用、消费信用等信用形式相提并论，而很少把财政信用也视作一种单独的信用形式。在财政信用越来越重要的今天，我们应当承认，财政信用也是一种重要的信用形式。

（二）财政信用与财政投融资的联系与区别

财政投融资是20世纪40年代后期产生的一个新概念，是一个同财政、金融有着密切联系的独特经济范畴，并以其独特作用受到世界各国政府的重视。我国经济理论界近几年从日语中引进了“财政投融资”这一概念。日本将财政投融资译为“Treasury In-

vestment and Loan”，一般定义是：以政府信用为基础筹集资金，以实施政府政策且形成固定资产为目的，采取投资（出资、入股等）或融资方式将资金投入企业、单位和个人的政府金融活动，是政府财政活动的重要组成部分。如果按日本当代著名财政学家井手文雄的解释，财政投融资就是“以特定的财政资金，对指定的特别会计、政府关系机关和各种特殊法人进行投资和借贷，以促进社会资本的形成”。财政投融资资金主要用于基础产业、基础设施建设，一般采取贷款、股权或证券投资和担保三种方式。

财政投融资的特征是：（1）财政投融资是政府的投资、融资活动，以实施政府政策为主要目标。（2）财政投融资资金以政府信用为基础筹集，既不象税收那样以国家权力为基础，也不像企业或个人那样以企业或个人的信用为基础。当然，这也不排除国家利用税收收入对财政投融资活动的支持。（3）财政投融资资金运用采取有偿方式，要求收回本金和收取一定使用费。（4）财政投融资资金属于投资性资金，主要用于形成固定资产。

财政投融资与财政信用一样，都是一种采取金融形式的财政活动，它们在内涵和外延也基本上吻合，是两个非常相似或相近的概念。作为政府金融活动，财政投融资与财政信用基本上是一致的。当然，严格来讲，财政投融资与财政信用也是有区别的。首先，财政投融资原“产”于日本，90年代初被引入我国，目前也只是理论界使用得比较多一点的。而我国财政较早就采取有偿方式使用资金，但一直叫周转金，没有叫财政信用。80年代初开始，我国开始发行公债和国库券，于是有了国家信用。80年代中期开始，我国各级财政逐步设立了财政信用基金，将原来的各种周转金纳入财政信用的范畴，并不断扩大财政信用的融资范围，使财政信用领域越来越宽，财政信用这个概念也越来越被更多的人所采纳，不仅理论界如此，实际部门也如此。其次，财政投融资的资金来源以财政资金为主，也包括政策性金融机构通过发行金融债券、政府担保债

券等方式筹集的资金，而财政信用资金全部是财政资金。在我国，财政信用不包括政策性信用。第三，财政投融资不包括不形成固定资产的财政信用，换句话说，财政信用资金运用不仅可以形成固定资产，还可以形成流动资产甚至用于弥补财政赤字。

(三) 财政信用与政府投资的联系与区别

在市场经济条件下，投资主体呈现出多元化的格局。一般来讲，投资主体包括政府、企业和个人。其中政府投资又分为中央政府投资和地方政府投资。我国政府既安排交通运输、能源等基础性项目和文化、教育、卫生、环保等公益性项目的投资，还承担了许多竞争性项目的投资。根据我国国情，政府特别是中央政府投资的领域应包括：(1)“市场失灵”的投资领域，包括具有技术和自然垄断性质并且有明显外部收益的社会基础设施和公用设施建设，以及需要巨额投资且有巨大风险的产业和项目。(2)适于大规模区域开发，少数需要巨额投资且建设周期长、收益低的基础产业项目。(3)加快落后地区经济发展，提高那里人民的生活水平而对落后地区建设进行的扶持和支援。

财政投资是与政府投资非常接近的一个概念。目前，我国一些同志从“公共财政”的观点出发，主张取消财政的生产建设职能，一概否定财政投资。还有提出要对财政投资的职能进行肢解，认为财政投资应该退出竞争性产业。事实上，当代一些西方国家的实践表明，财政投资也不都局限于非竞争性行业。财政投资支出可以区分为公共投资和产业开发投资两大类。但严格来讲，政府投资比财政投资的外延要广。

财政信用与政府投资或财政投资一样，都是以政府为主体进行的资金分配活动。但政府投资（或财政投资）都只是从资金运用的角度而言的，财政信用则是资金来源与资金运用的统一体。政府投资（或财政投资）既可以采取有偿的方式，也可以采取拨款等无偿的方式，而财政信用不管是资金来源还是资金运用，都

必须采取有偿方式。

（四）财政信用与其他财政收支的联系与区别

财政信用包括了财政信用收入和财政信用支出。财政收支包括财政信用收支和其他财政收支。通常财政信用收入用于财政信用支出，其他无偿的财政收入则用于财政拨款，但也不排除财政信用收支与其他财政收支的串换，即部分财政信用收支被用作无偿的财政支出，部分无偿的财政收入被用作财政信用支出。财政信用是从财政收支中创新出来的，但财政信用一经产生就有了区别其他财政收支的新特征。一般来说，财政其他收支形式是凭借国家政治权力和生产资料所有者的身份参与对社会产品的分配，无偿取得资金又无偿运用出去。而财政信用除一部分以直接财政资金作为其资金来源以外，主要的还是按照自愿的原则，依据有借有还的信用关系来筹集资金，资金的运用是有偿的，一般具有周转性和增殖性。财政信用具有财政、金融的二元属性，而其他财政收支只具有单一的财政属性。

与其他财政收支相比，财政信用具有以下特点：（1）财政信用的借贷性。人们一般把它概括为财政信用的有偿性。其实，借贷性与有偿性不是一回事，借贷是一种有偿分配，但有偿分配反映的不一定是借贷关系，它还可以反映投资分红关系、服务收费关系等。借贷性不仅把财政信用与无偿的财政范畴如税收、拨款等区别开来，也把它与虽然有偿、但不反映借贷关系的财政范畴如上缴利润（反映分红关系）、规费（反映服务收费关系）等区别开来。借贷性要求在财政信用活动中必须坚持有偿原则，同时要明确借贷双方的权利和义务。（2）财政信用收入的暂借性。通过财政信用筹集的资金构成国家财政收入的一个组成部分，但同时构成了国家的债务。它不同于经常性的财政收入，只能称作暂借性收入。在安排这种收入的用途时，就要同时考虑它将来的偿还问题。因此，财政信用收入不能同经常性财政收入混用，而应该