

财政信用学

• 主 编：郭京元

• 副主编：李树德

• CAIZHENG
XINYONGXUE



编 者 的 话

为了适应经济体制改革特别是财政金融体制改革的需要，促进社会主义财政信用和有计划商品经济的发展，我们在1987年6月参加湖南省财政信用理论讨论会以后，便设想从理论与实践的结合上编写一本《财政信用学》，并初步拟订了一个编写提纲，但直到1988年3月组成《财政信用学》编写组，召开编写工作座谈会，讨论修改编写纲目并进行分工以后才真正动手编写。由于编写人员忙于本职工作，本书书稿的撰写只能在业余进行，所以直到现在才汇编成书。

本书本着理论联系实际的原则，比较系统地论述了财政信用发展的客观必然性及其历史过程；财政信用的本质、特点和地位作用；财政信用的基本形式和基本原则；财政信用资金运动与诸多关系，以及管理监督、效益评估等。全书共分十一章，是一本财政信用应用科学的书籍，旨在为发展社会主义财政信用，完善财政金融体制改革，促进社会主义“四化”建设服务。

本书是众手合成的集体作品。由瞿宝元任主编，欧阳志高任副主编。第一章由欧阳志高编写；第二、三章由田均耕编写；第四章由潘长林编写；第五、七章由刘若阳编写；第六章由张立东编写；第八章由尹子玉编写；第九章由肖建军编写；第十、十一章由蒋富成、张介夫编写。各章齐稿后，由欧阳志

高进行修改总纂，最后由瞿宝元主持讨论并审查定稿。

在编写过程中，我们参考了有关财政、银行信用方面的刊物、书籍和湖南省财政信用理论讨论会、在安徽黄山举行的十七省（区）、市财政信用理论讨论会的部份文章，并在不少地方吸收了这些书籍和文章中的成果；湖南省财科所与信托投资公司从人力、财力上给了我们很大支持，并抽调熊建祥同志协助我们做了不少工作。对此，我们一并表示感谢。

由于我们水平有限，编写仓促，谬误之处，在所难免，尚祈广大读者批评指正。

编 者

一九八九年一月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 发展社会主义财政信用的客观必然性	(1)
第二节 社会主义财政信用的特殊性及其发展前景	(9)
第三节 财政信用科学的研究对象与方法	(12)
第二章 财政信用的本质、特征及其历史沿革	(15)
第一节 财政信用的本质	(15)
第二节 财政信用的特征	(18)
第三节 财政信用的历史沿革	(22)
第三章 财政信用的地位作用	(29)
第一节 财政信用在再生产中的地位作用	(29)
第二节 财政信用在财政分配中的地位作用	(34)
第三节 财政信用在资金融通中的地位作用	(39)
第四章 财政信用的基本形式	(42)
第一节 筹集财政信用资金的基本形式	(42)
第二节 运用财政信用资金的基本形式	(58)
第五章 财政信用的基本原则	(68)
第一节 有偿使用原则	(68)
第二节 生产、服务原则	(71)
第三节 效益原则	(78)
第四节 责任原则	(82)
第五节 调节平衡原则	(85)

第六章 财政信用资金运动	(88)
第一节 财政信用资金运动的特征	(89)
第二节 财政信用资金的周转循环	(93)
第三节 财政信用资金积累	(102)
第七章 财政信用的诸多关系	(104)
第一节 财政信用与财政的关系	(104)
第二节 财政信用与银行的关系	(109)
第三节 财政信用与发展生产的关系	(115)
第四节 财政信用与宏观决策的关系	(117)
第八章 财政信用管理与监督	(120)
第一节 财政信用管理的概念、原则和目标	(120)
第二节 财政信用管理的主要内容	(125)
第三节 财政信用监督	(132)
第九章 财政信用资金效益评估	(136)
第一节 财政信用资金效益的意义	(136)
第二节 财政信用资金效益指标体系	(139)
第三节 评价财政信用资金效益的主要方法	(146)
第十章 社会主义财政信用机构与负债业务	(151)
第一节 社会主义财政信用机构	(151)
第二节 负债业务	(157)
第十一章 社会主义财政信用的资产业务与 中间业务	(164)
第一节 资产业务	(164)
第二节 中间业务	(180)

第一章 绪 论

在党的十一届三中全会的思想路线和改革、开放、搞活方针的指引下，财政金融体制的改革和有计划商品经济的发展，为财政信用的广泛运用开辟了美好的前景。实践是认识的基础。以财政信用的实践为基础资料，总结升华出财政信用的理论，建立一门新兴的财政信用科学，用以指导财政信用进一步发展，更好地为社会主义四化建设服务，是我们财政经济工作者的光荣职责。财政信用实践与理论的发展，曾经经历过一条坎坷的道路。由于认识上的不一致，对这一新兴学科至今仍众说纷纭，莫衷一是，因而使之进展不快，发育不全。目前，我国正处于社会主义初级阶段，究竟发展财政信用有没有客观必然性，不符合社会主义财政经济规律要求和有计划商品经济的需要，其发展前景如何，以及怎样建立财政信用科学的研究对象和研究方法等等，都必须认真探讨和研究。

第一节 发展社会主义财政信用的客观必然性

一、信用和财政信用

在探讨什么是财政信用这一问题以前，首先必须弄清什么

是信用？一般说来，信用是从属于商品货币运动关系的一个经济范畴，只要存在商品生产和货币经济，信用的存在就是不可避免的。马克思说：“信用经济本身只是货币经济的一种形式，”

“在发达的资本主义生产中，货币经济只表现为信用经济的基础。”^①可见信用是商品经济发展的产物，是以按期还本付息为条件让渡货币或商品的一种借贷行为，是流通领域价值运动的一种特殊形式。其所以特殊，主要表现在借贷发生时，不象商品交换那样进行对等交换，而是价值单方面的转移，是货币或商品所有权与使用权的相互分离。这种分离，是为了完成流通过程，促进社会再生产而实现的一种特殊分配关系。列宁说：“信用是最发达的商品流通，最发达的国内流转所具有的一种制度。”^②因此，信用既属于流通范畴，又属于分配范畴，具有两重性。就流通形式讲，在不同社会形态下基本上没有什么区别，只是随着货币与商品经济的发展有所发展而已。就分配范畴讲，社会形态不同，性质亦异。例如，社会主义信用关系与资本主义信用关系的性质是根本不同的，前者借贷之间没有根本的利害冲突，后者则具有剥削性和矛盾的对抗性，两者所反映并为之服务的生产关系是两种根本不同的生产关系。

财政信用与一般信用不同，它是以国家（中央政府和地方政府）为主体的借贷行为，是国家作为债务人或债权人与多种债权人或债务人发生的信用关系。它不仅随着商品经济的发展而发展，而且随着社会形态的变化而变化。资本主义国家财政信用大量表现为国家举债，以债务人的身份出现，而较少地以债权人的身份出现。社会主义国家财政信用是社会主义国家运用信用手段筹集资金并以信用方式贷放资金的借贷行为。在不

① 马克思：《资本论》第2卷，第132页，人民出版社，1975年版。

② 《列宁全集》第2卷，第399页，人民出版社。

少场合国家是以债务人的身份出现；同样，在不少场合又以债权人身份出现。由于社会主义国家的性质、职能以及发展社会主义商品经济的需要，发展社会主义财政信用具有客观必然性。

二、发展社会主义财政信用的客观必然性

（一）发展社会主义财政信用是履行社会主义国家职能的需要。

社会主义国家是建立在生产资料公有制基础上的无产阶级专政的国家，既具有政治职能，担负着镇压和抵御国内外阶级敌人的破坏和入侵的任务；又具有经济职能，担负着领导、组织和发展社会主义经济文化建设事业的任务。我国宪法明确规定：“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。”特别是我国现阶段正处于社会主义初级阶段，其主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，因此必须发展社会生产力，实现工业化和生产商品化、社会化、现代化，保证人民日益增长的物质文化需要。社会主义国家这一性质与职能决定了我国社会主义财政既担负着筹集和供应国防、行政及科学教育文化卫生等支出的资金任务，又担负着筹集和供应国家重点经济建设资金的任务。这就决定社会主义财政并非象某些人所说的那样，是什么纯粹的公共消费性财政，而是属于生产建设型财政，因此必须发展财政信用。不仅需要通过财政渠道而且需要通过财政信用渠道筹集供应建设资金，以适应生产力发展要求，为生产建设服务，为实现社会主义生产目的服务。早在五十年代中期，我国便曾利用财政信用，发行过几十亿元的经济建设公债，克服了国家资金不足的困难；在“六五”期间，我国又发行了200多亿元的国库

券，弥补了财政赤字，支持了国家重点建设。特别是在当前社会主义“四化”建设过程中，为了发展社会生产力，支持国家重点经济建设，不仅要充分发挥财政分配职能作用，而且要充分发挥财政信用分配职能作用，以拓宽理财领域，这是履行社会主义国家职能所不可缺少的。

（二）发展社会主义财政信用是发展社会主义有计划商品经济的需要

财政信用和其它信用形式一样，都是同商品经济的发展分不开的。商品经济越发达，信用活动的领域越宽广，这是不以人们意志为转移的客观经济规律。在我国社会主义初级阶段，必须发展以公有制为主体的多种经济成份、多种经营方式、多条流通渠道并存的有计划的商品经济。这就需要为发展有计划的商品经济创造一个良好的环境，特别是要创造一个包括资金融通环境在内的良好的流通环境。这就不但要打破过去那种划地为牢的商品流通体制，而且要打破过去那种出纳式的金融融通体制，建立“以中央银行领导，国家银行为主体，发展多种金融机构，运用多种方式和多种金融工具，聚集和融通资金”^①的社会主义资金融通体系，以适应商品经济发展的需要。财政信用理所当然地是这一融通体系中的重要组成部分。有人担心财政部门搞财政信用会混淆财政与银行的职能，会混淆国家双重主体（政权主体、产权主体）地位，会与银行信用“争地盘”。我们认为这种担心是没有根据的：第一，国家财政和银行信用是国家集中资金和分配使用资金的两种不同形式。财政与银行的职能不同：财政是搞国民收入分配的，以无偿分配为主，也搞一部份有偿分配；银行是搞资金融通的，在融通过程

^① 赵紫阳：《沿着有中国特色的社会主义道路前进》第30页，人民出版社1987年11月第1版。

中进行有借有还的分配。二者各有其活动领域与范围，各有侧重。为了适应发展社会主义商品经济的需要，在资金融通过程中，国家运用财政信用手段筹集一部份资金，这些资金有其独特的来源，在供应资金方面搞一部份有偿使用，也有其独特的去向，而且具有明显的质和量的规定性，这只能是银行信贷资金的必要补充，正象财政分配是国民收入分配的主要形式，银行信贷分配是财政分配的必要补充一样，这既不会混淆财政与银行的职能，也不会与银行信贷“争地盘”；第二，社会主义经济是建立在公有制基础上的，在打破统收统支管理体制，扩大企业自主权，特别是在国家对企业实行承包经营责任制以后，企业自我改造、自我发展的能力增强了。但由于资金使用单位在所需资金的数量、使用方向及其经济效益等方面存在很大差别，这就决定了对生产资金的筹集与供应应该是多渠道的，不能单一化、简单化。再由于财政部门可供生产建设使用的资金有限，全部靠无偿分配是困难的，利用财政的机动财力、间歇资金和部份预算外资金等实行有偿使用，按照信用方式，规定资金的使用方向，以支持新产品、新技术的开发是完全必要的。这样做，首先是基于发展社会主义商品经济的需要；其次是基于弥补各种公有制经济在自我改造和自我发展过程中资金不足的需要，这正是从资金方面对发展商品经济的支持。当前，在财政信用资金的运用上，一部分系由财政职能部门采取周转使用的办法贷放；一部份系建立财政信用资金管理机构或信托投资机构来执行财政信用职能，按照国家财政政策和信用原则两方面的要求办事，政权主体与产权主体比较清楚，决不会混淆国家财政两个主体的地位；第三，按照信用原则，把一部分适合有偿使用的财政资金实行有偿贷放，可以提高财政资金的使用效益。长期以来，财政资金的使用基本上是无偿的。这种无

偿供应方法，由于用钱单位缺乏责任观念、时间观念、效益观念，往往造成资金使用上的损失浪费。因此，对具有偿还能力的用钱单位将一部分财政资金改无偿拨付为有偿拨付贷款，这有利于管好用活资金，变死钱为活钱，使一个钱顶几个钱用，能够有效地提高资金使用效益，符合发展社会主义商品经济的要求。

（三）发展社会主义财政信用是深化经济体制改革，特别是深化财政金融体制改革的需要

随着我国经济体制改革特别是财政金融体制改革的深入发展，国民收入分配的格局发生了较大的变化：国家财政在国民收入分配中的比重逐步下降，部门、企业、个人的财力逐步扩大，银行信贷资金来源增多，地方财政信用有如雨后春笋般发展壮大。在财政信用的形式方面，不仅筹集资金的形式在发展，而且贷款资金的形式也在发展。在财政信用的机构方面，虽然名称不一，有行政性质的、事业性质的和企业性质的，但财政信用专业机构确实增加了。其所以如此，主要原因有三：第一，由于中央对地方在改进统收统支管理体制的基础上，实行了“划分收支、分级包干”的财政体制，大大调动了地方政府理财积极性。特别是在当前资金供需矛盾很大，财政资金和银行资金都较紧的情况下，通过有效方式找到一部分资金，为发展地方经济周转使用，是深为地方政府所欢迎的。各地财政信托投资公司就是在这种形势下得到地方政府的支持而产生的。例如，湖南省财政信托投资公司就是在省政府的大力支持下成立的。自1985年成立以来，现湖南省13个地市均已成立了分公司。截至1988年6月底止，全省拥有各种营运资金近10亿元，累计发放贷款和投资14亿元，收回5亿多元，贷款和投资余额近9亿元。这对支持地方建设事业的发展，起了积极的作用。今后的“财政体制要在企业实行承包经营责任制的基础上，逐

步转向税利分流，理顺国家与企业之间的分配关系。在统一领导、分级管理、划分事权的基础上，调整各级财政的收支范围，实行不同形式的财政包干制。”^①实行这一体制，无论是地方政府还是企业单位，事权与财权比现在都将有扩大。财政信用发展壮大正符合发展地方经济建设事业的需要，有利于促进社会主义商品经济的发展；第二，由于深化金融体制改革以后，可以发展多种金融机构，运用多种信用方式和多种金融工具来筹集融通资金，这就打破了过去那种金融市场由银行一统天下独家垄断信用的格局，有利于建立融资市场，从而为财政信用发展壮大提供了广泛的土壤与条件。同时，地方财政信用的发展壮大，又有利于促进金融市场的兴旺发达和国民经济的繁荣昌盛。因此，“一切信用应集中于银行”的观点必须打破；第三，发展社会主义财政信用有利于深化企业改革，完善企业经营机制，符合经济体制改革的需要，从而有利于促进社会生产力的发展。

（四）发展社会主义财政信用，是国家财政由供给型财政向经营管理型财政转变的需要

长期以来，财政部门在“左”的产品经济思想指导下，拘泥于预算内收收支支，跳不出单纯的收支圈子，随着经济体制改革的深入发展，迫切要求财政部门的工作实行转轨变型，即从单纯的收支型财政转变为经营管理型财政。实现这一转变，并不意味着只减税让利，或者无偿拨款，主要还在于通过财政部门的收支活动，帮助企业改善经营管理，提高资金使用效益。而运用财政信用形式实行财政资金的有偿使用，有利于打破在

^① 李鹏：1988年3月25日在第七届全国人民代表大会第一次会议上的《政府工作报告》。

财政资金使用上的“大锅饭”、平均主义，克服资金使用上不讲效益、盲目争投资要项目等弊病。运用财政信用这一经济杠杆，有利于对积累与消费的比例关系和社会总供给与总需求的平衡进行宏观调控；运用财政信用这一工具，还可对预算外资金和其他社会资金的流向和流量进行引导，为拓宽理财领域、开辟新的融资渠道创造条件，如1987年全国预算外资金为1930亿元，占预算收入85.6%。必须认识到，开展财政信用，本着还本付息的的原则，从预算外资金和社会闲散资金中有偿地集中一部分，能为地方财政找到解决资金困难的出路，增强地方财政筹集资金和供应资金的能力，是使财政工作实现转轨变型的重要途径之一。还有人担心，财政部门发展财政信用是把上层建筑（财政部门）企业化，是与政企职责分开的原则相背离的。这种担心也是不必要的：第一，国家运用信用手段筹集资金和以信用方式供应资金，在资本主义时期即已存在，随着商品经济的广泛深入发展，财政信用形式亦不断发展。由于财政信用受其质与量的规定性的制约，因此，过去没有把财政部门企业化，现在与将来也不会把财政部门企业化；第二，财政信用与银行信用、商业信用不同，它主要不是以营利为目的，而是为实现国家财政政策目标、更好地履行国家经济职能服务。国家运用财政信用，采取建立财政信用资金管理机构和信托投资机构的方式，在有借有还的原则下，讲求“生财、聚财、用财”之道，支持企业进行技术改造，收到投资少、见效快、效益好的效果，它有利于财政工作的转轨变型，由收支型财政转为经营管理型财政，促进社会主义商品经济的发展，这既不会使上层建筑企业化，更不会违背政企分开的原则。

第二节 社会主义财政信用的 特殊性及其发展前景

一、社会主义财政信用的特殊性

事物的发展前景如何，主要取决于这一事物内部矛盾的特殊性及其外部条件。社会主义财政信用发展前景也是这样，既取决于社会主义财政信用矛盾的特殊性，也取决于发展社会主义信用的外部条件。究竟社会主义财政信用具有哪些矛盾的特殊性呢？首先，让我们分析一下一般信用的矛盾的特殊性。如前所述，信用是一种借贷行为，是价值运动的一种特殊形式，它的特殊性表现在：一要偿还；二要付息。基于这一特性，它既具有流通职能，又具有分配职能，是在生产单位初次分配和财政再分配基础上的再分配。信用的种类很多，不仅有银行信用，而且有财政信用、商业信用、消费信用等，那种认为一切信用应集中于银行的观点是片面的。的确，银行是信贷的主渠道，但没有其他信用就谈不上银行信贷主渠道的作用。事实上，各种信用都有各自不同质的规定性，这是银行信用所不能代替的，古今中外都没有因发展银行信用而废除其他信用形式的。其次，从财政信用的质的规定性来看，财政信用是以国家（中央政府和地方政府）为主体的按照信用原则筹集财政资金和运用财政资金的一种形式。因此，财政信用历来称为国家信用。财政信用与银行信用和其他信用究竟有什么联系与区别呢？就其联系来说，不管是财政信用、银行信用或其他信用都是有借有还的借贷行为，所形成的债权债务关系，实际上就是资金或实物的所有权与使用权的分离。就其区别来说，则主要表现在资金分配

的主体不同、资金来源不同、经营目标与资金使用原则不同、资金使用重点不同，以及资金“价格”标准的灵活性不同。一句话，各有各的矛盾特殊性，各自具有不同质的规定性，这是财政信用之所以在实践中不断发展的客观依据。

二、社会主义财政信用的发展前景

由于财政信用具有上述特殊性，因此，财政信用不可能为银行信用和其他信用所取代。特别是社会主义有计划商品经济的发展和经济体制改革的不断深化，为财政信用的发展开辟了道路，财政信用将成为中央和地方政府筹集和供应资金的一种重要方式，成为社会主义金融通体系中的重要内容，将具有旺盛的生命力，在我国的经济建设中将发挥更大的作用。

（一）从筹集资金方面看，具有广阔的发展前景

在社会主义“四化”建设执行有计划按比例发展的过程中，对于有关国计民生和带全局性的经济建设项目，国家必须投资。但国家财政资金增长有限，特别是通过财政经济体制改革，调整了国家、企业和个人之间的分配关系以后，由于国家减税让利，这一方面使国家财政收入在国民收入中所占的比重有所下降，国家财力比较紧张；另一方面企业和主管部门自有资金增多，预算外资金发展很快。在这一情况下，国家和地方政府运用信用手段发行公债和债券以保证建设资金需要是完全应该的。而且运用公债和债券形式筹集资金对于扩大国家积累，积聚社会闲散资金，促进经济发展和调节市场货币流通量等都具有重大作用。因此，公债和地方债券不仅是一种较好的筹集资金方式，而且是一种有效的经济调节手段。它不仅在资本主义国家大量使用，而且在社会主义国家也在不断采用，并有发展的趋势。只要我们进一步改进发行方式，完善管理办法，建立

一定的流通市场,这种社会主义财政信用方式将大有发展前途。

(二) 从供应资金方面看,实行有偿供应的面将增加

财政资金的有偿使用是地方财政部门采取信用方式,通过转移资金使用权来因地制宜地发展地方经济的有效手段,是广大财政干部在加强财政管理中摸索出来的一条新路子,也是实现财政工作转轨变型、提高财政资金使用效益的重要途径。实践证明,实行财政资金有偿使用能较大地提高财政资金的使用效益,因地制宜地解决一部分企、事业单位因财政预算和银行信贷一时难以解决的资金需要,深受地方各级政府和企、事业单位的欢迎。在发展社会主义商品经济过程中,财政资金无偿使用部分的比重虽然很大,但其有偿使用部分亦将有所增加。诸如基本建设投资拨款改贷款,部分机动财力转为信托投资基金,支农资金由无偿拨付改为有偿周转,一些事业单位也逐步转向企业化管理,原由财政无偿拨付的款项改为建立事业发展周转金等,所有这些都客观要求财政资金实行有偿使用。此外,还可以采用信用方式,较广泛地运用与财政有密切联系的其他闲置资金实行有偿使用。

(三) 从财政信用机构发展来看,形式将多样化

由于财政信用资金大部分来自财政,因此,在发放财政信用资金时,既可由财政职能部门(属行政性质)结合财政工作实行有偿发放,也可建立财政信用资金管理部门(属事业性质)进行发放,还可建立财政信托投资机构(属企业性质)进行发放。这些机构各具特点,应从实际出发,因地制宜地灵活采用,不必强求一致。从发展前景看,建立财政信托投资机构来管理财政信用业务比建立其他性质的机构更为有利,这是由于财政信托投资机构是独立核算、自负盈亏的经济实体,比之其他性质的财政信用机构更能讲求投资效益,加上其所拥有的资金

基本上是在无偿让渡的形式下占有或使用，其经营资金的成本较低，因此在竞争中处于有利地位；二是在资金的来源与运用方面更加灵活一些、广泛一些，符合有计划商品经济发展的需要。但须看到，无论财政信用机构的设置，还是财政信用业务的开展，都须适应整个经济形势发展的需要，并受其制约。目前，我国正在治理经济环境，整顿经济秩序，实行财政、银行“双紧”政策。在这样的情况下，财政信用必须紧密配合，严格掌握质的规定性与量的科学性，使之符合国家计划要求，促进社会总供应与总需求的平衡和国民经济有计划按比例地发展。

第三节 财政信用科学的研究 对象与方法

一、财政信用科学的研究对象

财政信用科学的研究对象是财政信用的本质、职能及其运动规律。因此，财政信用科学是研究以国家（中央政府和地方政府）为主体按照信用原则运用信用手段筹集与供应资金的一种借贷行为规律的科学。财政信用科学是一门新型的科学，它首先是信用科学的一个分支，因而有关信用科学的规律都将适用于财政信用科学，诸如商品货币运动规律、价值规律、资金效益原则、还本付息的的周转原则，以及区别对待的利率原则等都必须共同坚持；其次，它与财政科学紧密相连，都是以国家为主体对财政资金进行分配的科学，只不过它是按照信用原则在对国民收入进行经济分配和财政分配的基础上所进行的再分配，是一种借贷式的再分配，因而有关财政科学的规律也可适