



财政干部培训系列丛书

财政投融资 管理与实务

于国安 / 主编

CAIZHENG
TOURONGZI
GUANLI YU SHIWU



经济科学出版社

财政干部培训系列丛书

财政投融资管理与实务

寇尊宪 张延良 李世平 等编著
王俊籽 张忠宝

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政投融资管理与实务 / 于国安主编. —北京: 经济科学出版社, 2004. 4

(财政干部培训系列丛书)

ISBN 7 - 5058 - 4029 - 0

I. 财... II. 于... III. ①投资 - 财政管理 - 研究 - 中国②融资 - 财政管理 - 研究 - 中国 IV. F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 018535 号

责任编辑：吕 萍 于海汛

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

财政投融资管理与实务

寇尊宪 张延良 李世平 等编著
王俊籽 张忠宝

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

山东海扬印刷有限公司印装

690 × 990 16 开 21.625 印张 360000 字

2004 年 4 月第一版 2004 年 4 月第一次印刷

印数：0001—4500 册

ISBN 7 - 5058 - 4029 - 0/F · 3320 定价：36.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编委会成员名单

主任委员：于国安

副主任委员：	宋新生	郝书辰	聂培尧	樊丽明
委	员：王宁	王沛	王玉华	王慎民
	文新三	冯桂华	李齐云	李华忠
	李国健	任贤德	朱德云	张玉成
	张光月	张向阳	张魁珍	宋文旭
	邵泽武	庞敦之	胡乐亭	胡积健
	赵明亮	姜龙	姜凝	寇尊宪
	韩炜	韩成峰	韩丽华	窦玉明



为适应山东省财政干部教育培训工作的需要，按照“十五”财政干部教育培训规划提出的“实施主体岗位培训、专项培训和技能培训”的要求，山东省财政干部教育培训教材编审委员会于2002年组织编写了《西方财政学》、《经济法律教程》、《社会主义市场经济理论》、《实用英语初级教程》、《公共财政学》、《乡镇财政管理与农村税收》、《计算机应用新编》、《财政改革与发展教程》首套共八本基础理论系列培训教材，较好地满足了山东省财政干部教育培训的需求。为适应中央关于大规模开展干部培训的要求，今年山东省财政厅又组织编写了《政府公共支出管理与改革》等适应公共财政框架建立和各项改革需要的系列培训教材。这套教材由山东省财政厅各业务处室从事主要管理工作的业务骨干主笔编写。教材坚持理论与实践相结合，注重时效性和针对性，知识面广，内容紧跟财政金融体制改革步伐，具有较强的指导意义。

本套教材包括：《政府非税收入管理》、《国有资产运营与监管》、《政府公共支出管理与改革》、《财政投融资管理与实务》、《会计制度建设与会计改革》、《农业税收征管》、《财政监督概论》、《税制与税收制度改革》、《财政干部职业道德与廉洁从政》、《县级财政管

理》、《社会保障制度发展与创新》、《政府采购理论与制度建设》、《财政支持企业改革与发展的理论与实践》、《政府外债管理》、《财政投资评审教程》、《财政教科文管理与改革》、《财政教育培训管理与创新教程》、《“十五”财政教育培训战略与管理》和《理论与实践——财政经济建设管理》等。

为切实保证本套教材质量，山东省财政厅聘请由山东省知名专家、教授组成的专业审稿组，对教材的内容、结构和形式进行了认真修改审定。在此，谨向参与本套教材审稿的各位专家、教授表示衷心的感谢！我们相信，本套教材的出版，将为各级财政部门开展干部教育培训和干部自修学习提供一套较适用的教材。同时，也可为高等财经院校提供教学参考并可作为社会各界人士研究学习之用。

由于我们水平有限，教材中难免有疏漏之处，敬请广大读者批评斧正！

第二届山东省财政干部教育培训教材编审委员会

2004年2月

前 言

政府财政投融资是一种比一般商业性金融更为特殊的资金融通行为，它的产生是源于市场功能与机制的某些缺陷以及政府干预与社会经济协调稳定发展功能的深化，是市场性与公共性、财政与金融、有偿性与无偿性、宏观与微观、间接管理与直接管理等巧妙结合。一般说来，财政投融资是商品经济发展不充分、市场机制的负效应开始显现的产物，主要体现在农业与基础设施等领域。第二次世界大战以后，国家干预经济的职能日趋强化，财政配置资源的职能随之扩大，进出口、农业、住房、中小企业、银行不良资产的重组与优化管理等财政投融资业务普遍发展，而发展中国家配合其经济社会发展的需要，更形成以开发性财政投融资机构为主的广泛发展的财政投融资体制。

财政投融资在弥补市场机制不足、优化资源配置、调整产业结构以及社会稳定发展等方面表现出了一系列特有的功能：即对基础设施领域投资的直接扶持与强力推进功能、逆市场性选择功能、对新兴产业高风险产业投资的倡导与诱导性功能、对商业性金融投资“以小博大”的虹吸与扩张性功能、对商业性金融的补充与辅助性功能，以及提供一系列专业性服务与协调功能等。财政投融资一方面配合经济与社会发展不同历史时期、不同阶段经济与社会发展政策目标的不同需要和侧重点，通过其特有的金融活动充当经济调节或管理手段的角色，弥补市场经济机制中的某些缺陷与不足，进而健全、完善与优化宏观经济资源配置调节体系与功能；另一方面，又补充商业性金融机制与作用中的某些缺陷或不足，纠正商业性金融选择中的某些偏差，通过直接或间接的业务活动，优化金融资源配置调节体系与功能，进而实现一国资源配置的经济有效性和社会合理性目标的均衡与两种配置机制的均衡，最终实现经济与社会的长期协调、均衡、稳定发展与进步，即实现经济可持续发展和金融可持续发展。财政投融资对经济发展稳定、国家战略、宏观调控以及国家安全、资源安全、政治与外

交战略意图的贯彻等方面，都有不可替代的巨大作用，比商业性金融更为直接、有力而有效。

《财政投融资管理与实务》具体研究了财政投融资的运行规律、管理内容与方法等。财政投融资管理在我国尚属新兴学科，在体系结构、内容选择、理论与实践的结合等方面尚处于初创时期。本书的编写可以说既是探索过程，也是在借鉴现代市场经济国家的科学理论与管理方法、总结中国财政投融资实践经验基础上的创新过程。

本书作为山东省财政干部培训系列教材，接受山东省财政厅干部教育中心的委托，由寇尊宪、张延良、李世平、王俊籽、张忠宝等同志共同编著，胡乐亭教授对全书进行了修改和总纂。具体分工：第一章由寇尊宪、张延良编写；第二、三章由李世平、王文编写；第四、五章由王俊籽、沈杰编写；第六章由张延良、袁中立编写；第七章由张忠宝、梁凯、张晓亮编写；第八、九章由张忠宝编写。

本书能够紧密结合财政改革和财政工作的实践，及时反映财政管理的新理论、新知识与新方法，并结合美国、英国、法国、日本、韩国、印度等国家财政投融资的理论与实践，力求深刻、全面、及时地反映出当今财政投融资的发展趋势与最新研究成果。由于我们知识水平的欠缺，对书中的不足之处，恳请读者批评指正。

本书在编写过程中，参考了大量的相关文献资料，特向有关作者表示感谢。



第一章 财政投融资理论	1
第一节 财政投融资的产生与发展	2
第二节 财政投融资的含义与特征	4
第三节 财政投融资的理论依据	15
第四节 财政投融资的功能	23
第二章 财政投融资的资金筹措	27
第一节 股票市场融资方式	27
第二节 债券市场融资方式	33
第三节 BOT 投融资方式	53
第四节 其他融资方式	61
第三章 财政投融资的资金运用	72
第一节 农业投资	72
第二节 基础设施与基础产业投资	77
第三节 科技进步投资	83
第四节 区域经济开发投资	89
第四章 开发性财政投融资业务	93
第一节 开发性财政投融资机构的产生与发展	93
第二节 开发性财政投融资机构的资金运营	99
第三节 开发性财政投融资的业务活动	112
第四节 开发性财政投融资机构的运作	135

第五章 农业财政投融资业务	141
第一节 我国农业财政投融资的产生与发展	141
第二节 农业财政投融资的业务内容	154
第三节 农业财政投融资的运作	168
第六章 进出口财政投融资业务	174
第一节 进出口财政投融资业务的产生与发展	174
第二节 进出口财政投融资业务的内容	184
第七章 中小企业财政投融资业务	197
第一节 中小企业的地位与作用	197
第二节 国外政府对中小企业的财政支持	205
第三节 中小企业发展中的财政投融资	219
第四节 建立中小企业信用担保的财政支持	230
第五节 我国中小企业的发展与财政支持	236
第八章 中国财政投融资体制	249
第一节 中国财政投融资管理体系	249
第二节 中国政策性金融机构的改革与发展	258
第三节 加入 WTO 对中国财政投融资体制的影响	273
第九章 外国财政投融资体制简介	281
第一节 美国财政投融资体制	281
第二节 法国财政投融资体制	297
第三节 日本财政投融资体制	306
第四节 韩国财政投融资体制	323
参考文献	332

第一章 财政投融资理论

本章主要阐述财政投融资理论的基本概念及其相关的理论问题，包括财政投融资的产生与发展、财政投融资的含义与特征、财政投融资的理论依据及其经济金融功能等。一般地讲，财政投融资是国家政府的一种经济行为。它是指以国家政府为主体，以国家信用为基础，采取有偿的方式在较为有限的范围内筹集资金，严格按照国家法规限定的业务范围、经营对象进行资金投放，以优惠性存贷款利率或条件，直接或间接为贯彻国家特定经济和社会发展政策而进行的一系列资金筹集和资金运用的活动。财政投融资既不同于政府财政一般意义上的活动，也不同于一般意义上的以盈利最大化为最终经营目标的商业性金融，其基本特征为政策性、优惠性和有偿性。财政投融资机制强调以市场调节为主、以政府的某种形式的适当干预为辅，来实现社会资源的有效合理配置。财政投融资具有财政“无偿拨付”和金融“有偿借贷”的双重性机制，是二者的有机结合，是财政与金融、行政性与市场性、宏观与微观、直接管理与间接管理、看得见的手与看不见的手、有偿与无偿的巧妙结合体。财政投融资作为政府资源配置手段或工具之一，以贯彻政府政策或意图为主而不是以盈利为目标，在主要实现社会合理性的同时，实现某种程度的经济有效性，从而实现经济金融运行的协调稳定与均衡。财政投融资作为政府支持下的一种特殊性融资行为，其经济金融功能包括一般的经济金融功能和特有的经济金融功能。特有的经济金融功能包括直接扶植与强力推进功能、逆向性选择功能、倡导与诱导性功能、虹吸与扩张性功能、补充与辅助性功能、专业性服务与协调功能等。

第一节 财政投融资的产生与发展

一、财政投融资的产生

财政投融资作为一种客观现象与事实，早在一百多年前产生于欧洲。19 世纪后期的法国是一个农业占重要地位的国家，然而法国当时比较落后的农业严重阻碍了其资本主义经济的发展。为了促进农业进而推动资本主义的发展，法国政府于 1894 年通过法令建立了一批专门为农业经营者提供优惠流动资金的金融机构——农业信贷互助地方金库。这可以说是世界上最早出现的财政投融资机构，其活动也就成为世界上最早的财政投融资实践探索。1899 年法国政府在原有实践的基础上，建立了农业信贷互助地方金库的联合组织——农业信贷地区金库，以此更好地协调地方金库的财政投融资业务活动。1920 年又成立了专门管理地方金库和地区金库的国家级财政投融资机构——国家农业信贷管理局，并于 1926 年更名为国家农业信贷银行。

20 世纪 30 年代是财政投融资机构普遍建立的时期，财政投融资的实践活动因此而获得了极大的进展。这一时期美国的表现尤为突出，1933 年建立了具有政策性的商业信贷公司与合作银行、1934 年建立了进出口银行、1935 年成立了农民家计局和农村电气化管理局，连同 1916 年建立的联邦土地银行、1923 年建立的联邦中期信贷银行，形成了一个比较完善的财政投融资机构体系。

作为相对于商业性金融机构的财政投融资机构，其真正被重视并得到蓬勃发展则是在第二次世界大战结束之后。第二次世界大战之后，许多遭受战争巨大创伤的国家，百废待举、百业待兴，需要借助某种有效的金融工具加速本国的中长期投资，创造足够的就业机会，实现经济的复苏和快速增长。当时的商业性银行及其活动占主导地位，由于大多数国家的剩余资本并不充裕，资本市场也不够发达，因此商业性银行出于自身利益等的考虑，不愿意也不可能将有限的资金投资于期限长、数额大、收益率较低的基础设施建设等国家加速经济发展而需要优先发展的领域。人们显然已经较为普遍地意识到这样一个事实：市场机制具有自身无法克服的缺陷，

重要表现之一就是仅仅依靠市场机制并不能充分实现社会资源的有效配置,进而促进经济与社会的快速稳定发展,需要市场之外的力量(包括政府的力量)对资源配置及经济发展进行必要的调节与控制。依靠政府并以国家信用为基础、以满足国家优先发展领域资金需要的财政投融资的发展成为许多国家推进本国经济发展的一种共识。20世纪40~50年代,财政投融资活动在世界范围内得以蓬勃兴起。一个典型的例子是,日本的财政投融资实践活动在此时期得到了广泛开展。第二次世界大战结束后,日本作为一个战败国面临着如何尽快恢复国内经济的难题。为了实现其推动经济发展与振兴的政策目标,积极组建财政投融资机构、开展财政投融资活动,成为日本实现其政策目标的一个重要途径。在此期间,日本相继建立了农林渔业金融公库(1945年)、国民金融公库(1949年)、北海道东北开发金融公库(1950年)、住宅金融公库(1950年)、日本进出口银行(1950年)、日本开发银行(1951年)、中小企业金融公库(1953年)、公营企业金融公库(1957年)、中小企业信用保险公库(1958年)等财政投融资机构,之后还建立了医疗金融公库(1960年)、环境卫生金融公库(1967年)和冲绳振兴开发金融公库(1972年),从而形成了日本“二行十库”的财政投融资机构体系。其中,医疗金融公库和中小企业信用保险公库分别于80年代中期和90年代初停止其业务。因此,目前日本的财政投融资机构为“二行八库”。除了日本之外,其他发达国家和一些发展中国家也建立了财政投融资机构。加拿大于1945年建立了工业开发银行(1975年更名为商业开发银行)、抵押贷款和建房公司,1955年又成立了农业贷款公司等;法国于1947年建立了法国对外贸易银行;德国于1948年组建了德国复兴开发银行;巴西在1952年建立了国家经济开发银行;泰国于1953年成立了政府住房银行;韩国则于1954年组建了韩国开发银行等等。应该说,这是财政投融资活动在全球范围内开展得比较活跃的时期。

二、财政投融资的发展

20世纪60年代以后特别是70、80年代以来,经济金融环境发生了巨大的变化,形成了经济金融全球化、一体化的发展态势,金融领域的竞争日益激烈、金融动荡也日趋频繁,这种趋势与现象在20世纪末表现得更为明显与突出。面对这种形势,许多国家,不论是发达国家还是发展中

国家,纷纷实行金融改革、重组金融机构、调整业务领域,以适应经济金融发展新形势之需要。其中,财政投融资同样受到了全球化、一体化浪潮的冲击,接受了变革的洗礼,出现了新的更为深刻的变化。具体而言,财政投融资机构及其实践的发展呈现出两种新的发展趋势。在西方发达国家,财政投融资之前呈现的迅猛发展的态势开始收敛,财政投融资活动的范围及其作用的力度随着其市场经济的发展与成熟而有所缩小,财政投融资的业务机构、活动领域以及经营意识等进行了相应的调整。总体发展趋势是:业务机构精简、活动范围变小、竞争性经营意识有所加强。与此形成鲜明对比的是,自第二次世界大战特别是20世纪60年代以来,广大落后的或者说发展中国家纷纷组建其财政投融资机构,积极开展财政投融资实践活动。如印度分别于1964年、1970年和1982年建立了印度工业开发银行、地区农村银行以及印度进出口银行;泰国分别于1964年、1966年和1981年组建了小企业金融局、农业合作银行、泰国工业金融公司;韩国于1961年和1976年建立了中小工业银行、韩国进出口银行;尼日利亚则在1964年和1973年分别建立了尼日利亚工业开发银行和尼日利亚农业银行;在中国,财政投融资的实践活动自1949年新中国建立之后逐步开展起来,并因受20世纪80年代末兴起的财政投融资理论研究等因素的积极推动而获得迅速发展,1994年国家正式组建了国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行等专门的财政投融资机构,从而使中国的财政投融资实践进入了一个比较规范与稳定发展的阶段。然而,近年来中国政策性银行发展过程中遇到的诸多问题与困难,从一个侧面表明了财政投融资的实践活动尚需要探索和深化、有待进一步发展与完善。

第二节 财政投融资的含义与特征

一、财政投融资的含义

对于财政投融资具体含义的解释,通过不同的角度来描述,可以得到具有不同内容的定义。由于政府财政投融资在日本战后经济复苏和经济高速增长过程中的运用比较成功,日本经济学界对财政投融资的认识较为深刻和广泛,所以在此有必要先借鉴日本经济学界对财政投融资含义的界

定,以帮助我们切实理解和把握财政投融资的含义。另外,对财政投融资的内涵和外延,需要从动态发展的角度出发,从运作主体、活动范围、特征和运作方式等诸方面去加以理解。

日本经济学界对财政投融资涵义有代表性的描述大致有以下几种:

若用文字来描述财政投融资,可谓由国家来进行投资和融资的活动,一般从财政支出形成实物营运资本的机能,即可定义为财政投融资。它是以实物资本的形成为目的进行的财政资金投资。在日本国家预算中以公共事业为中心的资本支出等直接投资和财政投融资计划称为财政投融资([日]海老尺道雄,1965)。

简言之,财政投融资是依附于财政构造中所产生的资金与政府政策影响下,按照一定的计划进行融资和投资的活动([日]远藤湘吉,1966)。

所谓财政投融资是指以国家为投融资主体的财政活动,其特征不在于出资和贷款形式对实物资本的形成提供必要的财政资金,同时增大国家金融的投资活动。换言之,相对银行来说,就意味着扩大政府金融活动的作用([日]小尺辰男,1979)。

财政投融资是指资金运用部资金、简易保险资金等政府资金的投资以及相关融资活动,按照财政投融资计划进行实施,财政投融资与国家预算一起,在国家财政活动中占据重要地位。其基本性质为:①属于金融活动;②是需要成本的资金;③具有公共或半公共性质([日]水野正,1980)。

财政投融资主体是公权力体及其附属机构,其资金形成与一般金融市场具有相异的特征,但同时也具有一般金融活动共有的现象([日]铃木武雄,1981)。

财政投融资,是广义上的财政投资或公共投资的同义词,是由财政支出形成的实物资本。但一般而言,是一种政府金融活动,即以公共信用为背景筹集金融性资金,以此向国营企业、地方自治体、民间企业、还有家计出资和融资的活动。在日本表现为每年度以“财政投融资资金计划”涵盖的财政活动([日]高桥诚,1982)。

所谓财政投融资,即国家以财政资金,对特定的特别会计、政府系金融机构和各种特殊法人进行投资或借贷。它有助于社会资本的形成,同时也是依据“财政投融资资金计划”而实施的。

总之,财政投融资就是用邮政储蓄及其他方法吸收国民储蓄,或者从国民手中借款(称为活用民间资金),将这些资金提供给国家认为需要的

方面,可以说是有计划的资本形成([日]井手文雄,1982)。

现今,政府除通过邮政储蓄向民间直接筹集资金以外,还有以社会保险形式实行的养老金、保险业务的自身积累基金,以及各种特别会计的结余金和积累金,并将这些资金有效的使用。于是,政府以这些公资金为资金来源,按照政策目的所进行的出资或融资,这一系列的活动就被称为财政投融资([日]石弘光,1984)。

上述有关财政投融资的含义是日本经济学界基于财政投融资在日本经济发展中所起的极为独特的作用而做出的具体解释,尚不具有概念的普遍性。中国在20世纪90年代中期以前,商业性金融与财政投融资无论是在机构上还是在业务上,一直未能够实现两者的分离与分立,由此也限制了对财政投融资的准确涵义、具体功能、业务运作等问题的看法。随着中国市场经济体制的确立,特别是在中国已经加入世界贸易组织的宏观大背景之下,在新的经济运行机制下,财政投融资的功能和活动范围应如何转换和界定?财政投融资是否要发展?财政投融资的运作内容是什么?诸如此类的问题已成为中国经济学界紧迫研究的课题。为此,国内一些经济研究人员对财政投融资提出了各自的看法:

财政投融资,是指在一般财政资金无偿分配之外的、由财政部门直接管理和调控的、以信用方式为中介的有偿吸收和使用资金的活动(李代信、陈秋华,1993)。

日本的财政投融资是指日本政府以邮政储蓄、各种保险和年金等形式吸收社会资金,然后根据政府制定的经济发展计划,通过与政府有关的公共金融机构,以投资、贷款和认购债券等方式所进行的资金活动(凌涛,1993)。

财政投融资以金融和财政相互联系交叉的边缘地带作为研究对象,是介于金融和财政之间的一门边缘学科。财政投融资就是具有财政性质的金融投资体系,它既具有财政投资的某些性质,也具有金融投资的某些性质,是“中介”于财政投资和金融投资之间的一种新型的宏观调控国民经济的国家投资方式(晓华,1994)。

财政投融资应该是财政参与的筹集、融通资金并按照一定的标准投向特定用途的经济活动。此经济活动的主体是政府(中央和地方);活动的内容是“投融资”,即资金的投放与筹集;活动的特性表现为这种资金的流通体现着一定的财政性质,即带有财政性质的金融信用活动。由此,完整的财政投融资的概念可归纳为:它是以财政手段筹集使用资金,主要体