

□ 李超 孙辉 等著

中国市场经济建设中 财政与金融关系



ZHONGGUO SHICHANG JINGJI JIANSHE ZHONG
CAIZHENG YU JINRONG GUANXI



中国金融出版社

中国市场经济建设中 财政与金融关系

李超 孙辉 等著

F812

L136



中国金融出版社

责任编辑：张 驰

责任校对：张志文

责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

中国市场经济建设中财政与金融关系 (Zhongguo Shichang Jingji Jianshe zhong Caizheng yu Jinrong Guanxi) / 李超等著. —北京: 中国金融出版社, 2009. 10

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5224 - 0

I. 中… II. 李… III. 财政金融—研究—中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 152146 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印务有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 13

字数 196 千

版次 2009 年 10 月第 1 版

印次 2009 年 10 月第 1 次印刷

定价 32.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5224 - 0/F. 4784

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

《中国市场经济建设中 财政与金融关系》课题组

课题主持人：李 超 孙 辉

课题组成员：苟文均 钟 平

周诚君 金鹏辉

吕 政 史国庆

汪增群

序 言

借鉴国际经验，加快完善与我国社会主义市场经济体制相适应的新型财政与金融关系

财政与金融关系的制度安排是经济运行和宏观调控的核心问题之一。在现代市场经济体系中，财政与金融的关系包含着十分丰富的内涵，不仅涉及财政部门与中央银行的关系、财政政策与货币政策的关系，而且还涵盖财政与商业性金融、政策性金融以及金融稳定的关系。这些关系的制度安排是否合理，对经济增长、价格稳定和资源配置效率具有非常重要的影响。

从国际比较看，财政与金融关系的制度安排与一国政府职能、经济发展阶段密切相关，各国之间既存在一定差异，又有诸多共性。这些共性主要是：第一，财政主要提供公共产品、化解公共风险和加强经济调节，金融则主要以利润最大化为目标，通过竞争机制发挥资源配置作用；第二，财政部门与中央银行在资金关系上保持独立，财政不得直接或变相向中央银行透支；第三，财政部门 and 中央银行加强财政政策与货币政策的协调配合，发挥在经济总量平衡和结构优化中的合力作用；第四，财政通过政策性金融机构支持经济社会发展薄弱环节，并为商业性金融可持续发展创造良好的税制环境；第五，财政在维护金融稳定中发挥重要作用，对陷入财务困境而必须救助的金融机构提供担保或注资、为金融重组顺利进行提供税收优惠、承担金融风

险的兜底责任。

我国在从计划经济向市场经济转轨的过程中，不少制度安排处于非计划、非市场的模糊或矛盾状态，常常出现财政与金融的“缺位”、“错位”和“越位”现象，使公共财政和金融体系不能发挥其应有的作用。例如，一些中央银行再贷款被用于财政或准财政用途，本应由财政支付的部分经济转轨成本由商业银行承担，地方政府干预金融企业自主经营，政策性金融业务与商业性金融业务混淆，等等。为理顺财政与金融关系，国家进行了一系列重大改革：第一，1994年成立了3家政策性银行，切断了政策性金融与商业性金融之间的联系，使商业性金融有条件步入商业化轨道；第二，1995年颁布的《中华人民共和国中国人民银行法》从法律上严禁财政向中央银行透支，并在2003年将历史上财政对中央银行的透支转化为标准的可交易的国债，理顺了财政与中央银行的资金关系；第三，清理金融机构资产负债表，发行特别国债补充国有商业银行资本金，成立资产管理公司剥离国有商业银行不良资产，在对国有商业银行财务重组的基础上实行股份制改造并上市；第四，按照“一行一策”的改革原则推进政策性银行改革，完善政策性金融业务运作机制；第五，不断深化利率和汇率形成机制改革，赋予商业银行更多的定价自主权，同时建立健全会计准则、信息披露、贷款分类、拨备及其税收规则。财政在这些改革中发挥了重要作用，为金融功能的区分和清晰化奠定了基础，使商业银行和政策性银行逐渐走上了良性发展的道路。

党的十六届三中全会明确提出加快完善我国社会主义市场经济体制。完善我国社会主义市场经济体制，客观上要求加快推进公共财政体制和金融市场化改革，构建科学发展和和谐互动的财政与金融关系。为此，我们要加强对有关财政与金融关系问题的深入研究，提出切实可行的解决方案。例如，我国财政与金融关系的总体架构是什么？如何加快政府职能的转变、提高财政公共服务的保障水平？财政政策与货币政策如何更好地协调配合？财政如何更好地支持政策性金

融与商业性金融发展？如何完善国有金融资本管理体制？在改变我国融资结构不合理、直接融资不发达的问题上，如何发挥好财税政策的引导作用？如何通过深化金融改革促进金融业稳定发展、防止金融风险向财政风险转化？如何建立我国金融风险化解机制？等等。

《中国市场经济建设中财政与金融关系》一书从特定视角为我们构建社会主义财政与金融关系提供了一种参照和思路。对于这本专著的基本观点，我不作“对”与“错”的简单化评论。我要强调的是，在学术研究中没有禁区，也没有永恒的绝对真理。对于同一个问题，从不同的角度分析可能会得出不尽相同的结论，但这并不妨碍我们正确认识 and 解决这些问题，反而有助于拓宽我们的研究视野和认识深度，从而找到更优的改革和发展路径。建立与社会主义市场经济体制相适应的财政—金融关系，是一项涉及政府职能转变、财政体制改革和金融体制改革的系统性工作，我真诚地希望各方面的专家和学者来研究这些问题，展开平等、和谐的对话，共同推动我国财政与金融关系的不断完善。

是为序。

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of two main characters that appear to be 'Fan' and 'Zhi'.

2009 年 5 月

前 言

在我国从计划经济转向市场经济的道路上，总是充满着一个又一个的突出矛盾和深层次问题，需要我们去认真思考、研究和解决。财政与金融的关系问题就是这众多纷繁复杂的重大问题之一。财政与金融关系的制度安排是市场经济条件下最重要的制度安排之一。其重要性在于，它不仅决定着宏观经济目标能否实现，而且事关全社会资源配置效率。其复杂性在于，它不仅涉及财政体制和金融体制的改革，而且涉及政府职能的定位和转变。按照市场经济的要求，理顺财政与金融的关系，构建与社会主义市场经济体制相适应的财政与金融关系，是完善社会主义市场经济体制的重要内容，也是当前我国行政管理体制改革和经济金融体制改革的重要任务。

在申报 2008 年中国人民银行重点课题时，我们确定了“中国市场经济建设中财政与金融关系”作为研究课题。这涉及对许多重大问题的理论研究和实践探索。例如，在市场经济条件下，我国财政与金融关系的总体框架是什么？在我国经济发展中总量和结构问题都相当突出的情况下，财政政策和货币政策在解决总量和结构问题上如何有效发挥各自优势？如何正确处理国家控股金融企业、国有金融资本管理与公共财政的关系？财政资金在支持经济社会发展薄弱环节中如何更有效率地运作？如何建立一个既高效运行又防范道德风险的由财政部门、中央银行和金融监管部门各司其职、协同配合的金融风险化解框架？虽然国内外一些专家学者从不同角度对这些问题也

有一些研究，但系统化的研究还比较少见。我们试图在学习、借鉴国内外专家学者研究成果的基础上，对我国如何建立与社会主义市场经济体制相适应的财政与金融关系问题进行系统化的研究。

呈现在读者面前的这本《中国市场经济建设中财政与金融关系》，是在我们研究课题的基础上修改而成的。从基本思路看，我们把政府与市场的关系作为分析研究财政与金融关系的逻辑起点。首先，我们论证了构建和完善与我国社会主义市场经济体制相适应的新型财政—金融关系是当前中国市场化改革和国家行政管理体制改革的重要任务，分析了市场经济条件下财政与金融的职能定位及一般分析架构，同时在分析我国财政与金融关系演变的基础上，借鉴发达国家的成功经验，结合我国实际情况，提出了构建我国财政—金融关系的总体框架。其次，在财政与金融关系的总体框架下，我们分别对财政部门与中央银行的关系、财政政策与货币政策的协调配合、财政与商业性金融的关系、财政与政策性金融的关系、财政与金融稳定的关系、地方财政与地方金融的关系进行了研究，特别是对其中涉及一些重大命题的经济变量关系进行了建模和计量分析，并对重点领域和关键环节的改革提出了政策建议。

我要特别感谢中国人民银行副行长苏宁同志，他欣然同意在百忙之中为本书作序。苏宁副行长以一名学者的身份，在序言中高屋建瓴地指出了我们所研究问题的重要性，并希望大家积极参与对这些问题的讨论，这是对我们莫大的鞭策和鼓励。苏宁副行长还提出了我们研究中尚未涉及的一些重大问题，这又将激励我们继续深入研究下去。

作为课题的主持人，我非常感谢课题组的其他各位成员。他们是孙辉、苟文均、钟平、周诚君、金鹏辉、吕政、史国庆、汪增群。他们一直非常关心并执著于研究我国金融改革发展问题，忘却了紧张繁忙工作之后的疲惫，挤出时间查阅和研读了大量中外文献，对一些问题进行了广泛而深入的讨论，并将其思考和研究形成了流畅的文字。同时，我要感谢与本书研究内容相关的所有专家学者，他们的研究成

果给了我们深深的启发和思考。由于相关学术文献资料浩繁，我们没有在书中全部列出，敬请有关专家学者谅解。我还要感谢中国金融出版社编辑张驰同志，她精心地校正书中的每一个细节，为本书增添了不少光彩。

最后，我们要声明的是，本书提出的观点纯属个人看法，并不代表作者所在单位的观点。由于囿于知识、经验和思维的局限性，书中一些观点难免有不当之处，敬请读者不吝指教。

李 超

2009 年 5 月

目 录

第一章 中国市场化改革与财政—金融关系构建：问题的提出	1
第二章 财政与金融关系的一般分析框架	6
一、市场经济条件下财政职能定位	6
二、市场经济条件下金融功能定位	9
三、财政与金融关系的分析框架	12
四、构建符合中国市场经济要求的新型财政—金融关系	17
第三章 财政部门与中央银行的关系	27
一、财政部门与中央银行关系的理论依据	27
二、财政部门与中央银行关系的国际比较	35
三、我国财政部门与中央银行关系的历史演变	41
四、我国财政赤字、货币供给与通货膨胀关系：实证分析	45
五、完善财政部门与中央银行关系需要解决的几个问题	54
第四章 财政政策与货币政策的协调配合	61
一、财政政策与货币政策的协调配合：理论分析	61
二、我国财政政策与货币政策的协调配合：基于总量均衡视角	68
三、我国财政政策与货币政策的协调配合：基于结构优化视角	76
四、我国财政政策与货币政策协调配合的制度建设	82
第五章 财政与商业性金融的关系	90
一、财政与商业性金融的关系：理论与实践	90

二、我国国有商业银行改革：从资本结构到治理结构	97
三、我国国有金融资本管理：模式选择与财政定位	104
四、完善我国商业性金融机构发展的财税政策	109
第六章 财政与政策性金融的关系	115
一、财政与金融的结合：政策性金融	115
二、市场化深入推进与政策性金融变革	120
三、我国政策性金融的历史使命	124
四、我国政策性金融运作机制的变革与突破	129
第七章 财政与金融稳定的关系	133
一、财政与金融稳定：来自金融危机模型的解释	133
二、财政在维护金融稳定中的重要作用	136
三、减少危机救助的财政成本：责任边界与协调配合	145
四、我国化解金融风险的实践：财政缺位与中央银行“越位”	147
五、加快建立维护我国金融稳定的财政机制	151
第八章 地方财政与金融的关系	157
一、地方财政与地方金融的关系：基于政府职能的分析	157
二、我国地方财政与金融关系的历史变迁	163
三、地方财政与地方金融关系的实证分析	170
四、构建我国地方财政与地方金融的良性互动关系	179
参考文献	184

图 表

图 3-1	VaR 模型的稳定性检验	48
图 3-2	CPI 受 M_1 冲击的脉冲响应	49
图 3-3	CPI 受 M_2 冲击的脉冲响应	49
图 3-4	CPI 和 M_1 预测方差分解	49
图 3-5	CPI 和 M_2 预测方差分解	49
图 3-6	CPI 受财政赤字冲击脉冲响应	52
图 3-7	M_1 受财政赤字冲击脉冲响应	52
图 3-8	国债受赤字冲击脉冲响应	52
图 3-9	赤字受国债发行冲击脉冲响应	52
图 3-10	CPI 和赤字的预测方差分解	53
图 3-11	M_1 和国债的预测方差分解	53
图 4-1	斯旺图表和“蒙代尔政策指派法则”	68
图 4-2	1978 ~ 2007 年三次产业增加值比重变化情况	80
图 7-1	我国外债期限结构变动趋势 (1997 ~ 2008 年)	153
表 3-1	一些发达国家中央银行法的利润分配规定	37
表 3-2	中央银行预算管理	38
表 3-3	各指标平稳性检验结果	47
表 3-4	VaR 模型的最佳滞后阶数结果	47
表 3-5	各变量之间的因果关系检验	48
表 3-6	各指标平稳性检验结果	50
表 3-7	VaR 模型的最佳滞后阶数结果	51

2 中国市场经济建设中财政与金融关系

表 3-8	各变量之间的因果关系检验	51
表 3-9	部分国家外汇储备管理框架	57
表 4-1	财政政策与货币政策的不同组合形式	66
表 6-1	日本政策投资银行(原日本开发银行)业务范围和运作模式变化 ...	119
表 7-1	各国政府银行业援助计划的分解表	143
表 7-2	历次金融危机导致的财政成本一览表	144
表 8-1	中央财政与地方财政范围的国际比较	159
表 8-2	变量说明和相关研究	171
表 8-3	1987~2007 年固定效应模型的回归结果	174
表 8-4	1987~2007 年随机效应模型的回归结果	175
表 8-5	1987~2007 年随机效应模型的回归结果	176
表 8-6	分阶段模型回归结果	177

第一章

中国市场化改革与 财政—金融关系构建：问题的提出

在市场经济条件下，处理好政府与市场的关系对国家经济社会发展至关重要。18 世纪中期，亚当·斯密用“看不见的手”的原理把市场经济和充分竞争在资源配置效率中的作用概括得淋漓尽致。20 世纪 30 年代“大萧条”和罗斯福新政后，凯恩斯发现了政府这只“看得见的手”在稳定宏观经济、克服市场失灵中的巨大作用。第二次世界大战后，以路德维希·艾哈德为代表的德国弗莱堡学派提出“社会市场经济理论”，强调政府与市场的“协和”。政府与市场的有机结合，能够更好地优化配置社会资源，提高经济社会运转总体效率，最大限度地增进社会福利水平。从资本主义发展的历史进程看，政府调控与市场调节始终贯穿于市场经济发展的全过程，正如经济学家保罗·萨缪尔森所指出的那样，“划分市场和政府的合理界限是一个持久的问题。一个有效率并且人道的社会要求混合经济的两个方面——市场和政府同时存在。现代经济的运作，如果没有市场或政府，就都会孤掌难鸣。”

处理好政府与市场的关系，根本目标在于实现社会公平与经济效益。公平与效率既是经济增长和社会发展的主要推动力，也是衡量经济发展和社会进步的重要标尺。政府的作用主要在于通过经济调节引导资源优化配置，调节国民收入分配差距，实现经济稳定发展和社会公平；市场的作用在于提供价格和竞争机制，在优化资源配置中发挥基础性作用。在多数情形下，公平

与效率表现为一对矛盾，如何在实践中把握好二者的关系一直是一个难题。从强调市场机制重要性而把效率作为优先政策目标的“效率优先论”，到强调政府干预重要性而把公平作为优先政策目标的“公平优先论”，再到强调以最小不平等获取最大效率与以最小效率损失获得最大公平并重的“公平与效率最优交替论”，就是对如何处理好“政府”与“市场”、“公平”与“效率”关系的艰难求索。无论意识形态和经济制度有多么大的差异，市场经济发展客观上都要求：政府与市场缺一不可，公平与效率须统筹兼顾。

在现代市场经济中，社会资源配置的核心是社会资金配置，而社会资金配置主要是由财政部门和金融体系进行的。财政和金融在资金配置中发挥着不同且相互补充的作用。财政既注重公平也兼顾效率，主要通过税收、补贴、转移支付等方式调节社会分配，通过弥补“市场失灵”来提高公共领域的资源配置效率，并发挥财政资金在提高社会资金总体配置效率上的引导作用。金融是现代经济的核心，是市场经济体系的重要组成部分，以提高资金配置效率为目标。在现代金融体系中，既有以利润最大化为目标的众多金融企业，也有体现政府公共政策意图的政策性金融机构，还有行使国家宏观调控和金融管理职能的中央银行。由于财政与金融的功能和作用机制不同，如何定位财政的职能与金融的作用及财政与金融的相互关系，实现国家财政与金融关系的最优组合，对提高全社会资源配置效率具有关键意义。

从世界各国的实践来看，财政与金融的定位及关系安排并未形成完全统一的、国际公认的最佳模式。在信奉经济自由主义的国家，如美国，政府的作用相对有限，财政职能仅限于公共产品领域，金融在资源配置中起着主导作用。在社会市场经济国家，如德国，尽管金融市场在资源配置中起基础性作用，但政府的作用相对要大一些，财政还在一定程度上介入关键产业领域。在新兴市场经济体和转轨经济国家，政府不仅承担着公共财政职能，还负有经济发展的重任，因而财政的职能更广泛些，金融市场的运作也带有更多的政府色彩。财政与金融的定位及关系安排上的差异性，与一个国家的经济市场化程度和政府在社会发展中的作用紧密相关。随着市场经济的深入发展和日渐成熟，财政与金融的定位及关系安排又在不断向其最优的理论模式逼近，那就是：财政主要提供公共产品、化解公共风险和加强经济调节，金融则主要以利润最大化为目标，在资源配置中发挥核心作用；财政部

门要为金融可持续发展创造良好条件，金融业要保持稳健运行和创新金融服务，避免财政风险与金融风险的相互转化，共同促进社会福利水平的提高。

中国是世界上最大的发展中国家，同时正处于经济和社会双重转型过程中，即从计划经济向市场经济、从农业社会向工业社会转型。这种基本国情决定了政府的作用极其关键。相对于发达市场经济国家，中国政府既需要承担一般市场经济国家政府的基本职能，还要履行中国特殊国情条件下的特殊职能：促进市场发育，建立公平竞争的统一市场；注重公共投资，促进基础设施建设；制定和实施产业政策，加快技术自主创新，促进经济结构调整和产业升级，发挥比较优势；建立投资、消费和出口协调拉动的经济增长模式，实现经济发展方式转变，提高经济增长的质量和效益；解决地区发展不平衡问题，促进落后地区和少数民族地区发展；控制人口增长，开发人力资源，提高全民素质；管理国有资产和监督国有资产经营；实施反贫困行动计划；等等。这需要国家具备强大的财政能力，以应对渐进转轨过程中的各种挑战。

提高国家财政能力的关键在于增强微观经济的活力。1978年，中国揭开了改革开放的历史序幕，以“让利—放权—分权—非对称性分权”为行动逻辑的财政改革，彻底打破了以财力和财权集中为基础的高度集中的计划经济体制，不断为经济社会发展注入新的动力。从1978年开始实行以“让利放权”为主要特征的一系列财政改革，对农民实行家庭联产承包责任制，同时大幅提高农副产品价格；对企业实行利润留成、企业基金制度和两步“利改税”，推行企业经营承包制，扩大企业经营自主权；对地方实行“分灶吃饭”和各种形式的财政包干制。这些“让利放权”措施形成了以追求自身利益为基础的中国经济发展的新动力机制。但是，随着国民收入分配逐步向企业、居民和地方政府倾斜，财政收入在GDP中的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重大幅降低，削弱了国家提供公共产品、调节收入分配、扩大公共投资、维护社会稳定的能力。1994年，为建立与社会主义市场经济相适应的财政体制，增强国家宏观调控和提供公共产品的能力，国家开始实行以“分权”为主要特征的分税制财政体制，在提高中央财政收入集中能力的同时，也赋予了地方政府适当的税权。但是，分税制改革后，由于财权逐步集中和事权不断下放，政府间事实上形成了“非对称性分权”