

# 财政信用研究

谭本源 王国清 著



西南财经大学出版社

## 前 言

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，无论是建立市场、培育市场和统一市场的过程之内，还是市场经济的运行之中，作为政府所掌握的重要工具之一的财政信用，有着广阔的用武之地。随着国家经济职能从直接控制管理为主向间接控制管理为主的转轨和经济体制改革的逐步深入，迫切需要在理论上和实践中对其进行探索。实践呼唤着财政信用理论，着力研究社会主义财政信用问题，是我国经济论著中尚需进一步开拓的领域。

从八十年代中期，我们即着手较系统地研究财政信用问题，先后在《财经科学》、《贵州财经学院学报》、《经济纵横》等刊物发表论文18篇。在成书的过程中，我们力图在立论的依据上、在学术的探讨上、在分析的论证上、在体系的构建上做到有所创新，在对策的研究方面也着力探索可行的思路，希冀对财政信用的诸多理论和实际问题能提出一些新的见解。这里择其要者简述如次：

第一，社会主义财政的性质特征问题。理论界过去的研究，每每偏在于某一方面，有的同志从社会性质出发，界定社会主义财政的整体有偿性，而大多数同志则着眼于财政的共性特征，论定社会主义财政的无偿性。这样的概括，既不能适时反映实践的发展，又不能全面指导财政工作的实际运行。我们立足于丰富而复杂的财政实践，针对理论界有关无偿性是否社会主义财政特征的讨论，分析了：无偿性是“财

政一般”的特征；税收分配的特征和财政分配的特征有别；财政分配区别于其他经济分配的标准是国家主体性等诸特征；财政资金有偿使用不只是管理方式的改变，而且涉及财政分配的性质与特征；生产性投资包括直接生产性投资和间接生产性投资，即或在企业成为投资主体之后，财政资金的有偿使用依然存在；财政资金有偿使用是现代商品经济和体制改革之必然，包括创建阶段、发展阶段和完善阶段，等等。在此基础上，我们提出社会主义财政具有无偿性为主、有偿性为辅的特征。这种在立论依据上的新探索，有助于对我国财政信用理论与实践的研究。

第二，对财政信用起源问题的认识。国内外学术界对此仍有歧义，有的学者认为政府借债始于中世纪，较著名的有产生于意大利的佛罗伦萨之说；有的学者则认为公债是资本主义国家的产物；也有的学者认为我国公债始自清末。我们依据中外文献的大量资料，分析了信用关系早在原始公社制度瓦解以后就已存在；只要国家一旦财政匮乏，便不免向臣民举债。从而明确指出以公债为基本形式的财政信用，在奴隶制国家已开始萌生，到封建制国家则已相当发达，把它认为仅是资本主义国家的产物或仅始自清末，都是不很恰当的。我们把财政信用的萌生时期上溯到奴隶社会，有助于对它们的产生发展史作进一步深入的探讨。

第三，对我国财政分配模式的研究。理论界按照不同的标准，对供给型财政、经营管理型财政模式作了不同侧面的研究。我们则依据相对应的财政收支的性质特征，把财政分配概括为四种模式：第一种模式是无偿的财政收入用于无偿的财政支出模式，它属于传统的财政分配模式；第二种模式

---

是有偿的财政收入用于无偿的财政支出模式，它虽带有开放、开拓的因素，但仍未跳出供给型财政的窠臼；第三种模式是无偿的财政收入用于有偿的财政支出模式，为财政从供给型迈向经营管理型提供了经验和指出了方向；第四种模式是有偿的财政收入用于有偿的财政支出模式，反映了开放、开拓的因素和供给型财政过渡到经营管理型财政的一个特色。在这四种模式中，第一种模式是其他模式的基础；第二种模式是第一种模式的补充；第三种模式是第一种模式的演化 and 活用；第四种模式既是第一种模式的补充，又是第二种模式的深化和发展。第二、三种模式可称为不完全的财政信用，第四种模式则可称为完全的财政信用。这种另辟蹊径的概括、分析和论证，不仅有助于在一定政治、经济诸条件下对四种模式的搭配选择，而且有助于建立和完善财政信用体制。

第四，财政信用学科体系的构建。理论界近年来推出了《公债经济学》、《国债经济学》等教材、论著，出版了财政信用论文集：《财政信用理论与实践》，发表了为数众多的单篇论文，我们在缺乏现成经验借鉴的前提下，基于公债是财政信用的一种基本形式，财政信用是一个包括收、支的综合性范畴，因此，在谋篇布局方面，我们按照财政信用的基础理论探讨；财政信用的历史考察；财政信用的债务分析和财政信用的发展研究这样的顺序作了总体的安排。不仅如此，我们对古今中外财政信用的理论与实践，都作了较系统较着力的论述，有的部分迄今尚无著作涉及，或虽涉及，也是语焉不详的。同时我们还将建国以来有关我国举债的各个重要文件和重要数据搜集在一起，作为附录，供读者阅读研究时参考。这种在体系构建方面作出的新尝试，意在投石

问题，有助于在社会主义商品生产和对外开放情况下进行新的财政信用学的建设。

第五，建立复式预算制度问题。关于预算组织形式的改革，理论界的认识不尽统一，有的同志认为复式预算不符合我国国情，有的同志则认为应加快复式预算的推行。我们在辨析了单一预算和复式预算的优缺点之后，主张在经常预算和建设预算基础上再编一个总预算，提出推行复式预算制度尚需坚持在相互联系前提下的独立性、建设预算应以赢利性原则为主、尽可能实行基金式的管理方法、以及建立有关部门的协调机制和做好宣传解释工作，等等。它不仅阐明在我国实行复式预算的必要性和可能性，而且对推行复式预算值得注意的若干问题也提出了思考与建议，这就为我国建立和推行复式预算制度奉献了一个有益的思路。

以上只是简略地列举了本书的几点探索，至于其他观点则有待读者来分析评判。我们撰写本书除正确地提供有关财政信用的一般知识外，还提出一些新的问题，新的见解，力图探索新的路子，其中不少观点和建议带有一定的前瞻性，可能是值得商榷的。同时我们也尽可能使本书在相当程度上成为研究性、知识性和资料性的结合体，读者只要手此一书，便可掌握有关财政信用的许多知识，有助于他们由此进入深层次的研究，但本书绝非完善无缺，无论是体系、内容，还是观点、建议，既需要实践的检验，也需要作进一步的研究。即或如此，如果本书提出的一些观点、建议或思路，能够有助于进一步探索财政信用的理论与实践，那么，这也就是我们希望之所在了。

作者 1991年8月于西南财经大学

# 目 录

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 第一章 社会主义财政分配范围与性质特征.....           | ( 1 ) |
| 第一节 财政信用的含义与财政分配范围.....            | ( 1 ) |
| 第二节 社会主义财政无偿性为主、有偿性为辅的特征.....      | ( 9 ) |
| 第二章 财政信用的特点、发展原则及其与诸有关经济范畴的关系..... | (20)  |
| 第一节 财政信用的特点与发展原则.....              | (20)  |
| 第二节 财政信用与传统财政银行信用的比较.....          | (25)  |
| 第三节 财政信用与货币发行的关系.....              | (31)  |
| 第三章 社会主义财政信用的本质、职能和作用.....         | (39)  |
| 第一节 社会主义财政信用的本质.....               | (33)  |
| 第二节 社会主义财政信用的职能和作用.....            | (45)  |
| 第三节 社会主义财政信用的调节机制.....             | (53)  |
| 第四章 中外学者对财政信用的不同认识.....            | (61)  |
| 第一节 外国学者对财政信用的不同认识.....            | (61)  |
| 第二节 中国学者对财政信用的不同认识.....            | (76)  |
| 第五章 财政信用的产生和发展.....                | (94)  |
| 第一节 对财政信用产生时期的认识.....              | (94)  |

|     |                     |       |
|-----|---------------------|-------|
| 第二节 | 前资本主义国家的财政信用        | (104) |
| 第三节 | 资本主义和半殖民地半封建国家的财政信用 | (112) |
| 第四节 | 社会主义国家的财政信用         | (127) |

## 第六章 我国建国前后的财政信用及其分

### 配模式的演变 (132)

|     |               |       |
|-----|---------------|-------|
| 第一节 | 我国革命根据地的财政信用  | (132) |
| 第二节 | 我国建国后的财政信用    | (142) |
| 第三节 | 我国财政信用分配模式的演变 | (157) |

## 第七章 财政信用的根据、发展条件与形

### 式 (164)

|     |              |       |
|-----|--------------|-------|
| 第一节 | 财政信用的根据与发展条件 | (164) |
| 第二节 | 财政信用的形式      | (167) |
| 第三节 | 公私债务的异同      | (182) |

## 第八章 公债的发行、调换、取消和偿还

### (186)

|     |          |       |
|-----|----------|-------|
| 第一节 | 公债的发行    | (186) |
| 第二节 | 公债的调换    | (196) |
| 第三节 | 公债的取消和偿还 | (210) |

## 第九章 财政信用债务的负担及其归属 (212)

|     |             |       |
|-----|-------------|-------|
| 第一节 | 财政信用债务负担的分类 | (212) |
| 第二节 | 财政信用债务的货币负担 | (214) |
| 第三节 | 财政信用债务的真实负担 | (217) |
| 第四节 | 内债负担与外债负担   | (222) |
| 第五节 | 债务负担与后代人的关系 | (230) |

## 第十章 财政信用债务的适当规模及其管

理的改革方向…………… (237)

第一节 财政信用债务规模的制约因素…………… (237)

第二节 内债的适当规模及其管理的改革方向…………… (250)

第三节 外债的适当规模及其管理的改革方向…………… (264)

第十一章 我国地方财政信用的发展与分

析…………… (285)

第一节 发展地方财政信用的若干理论思考…………… (285)

第二节 地方财政信用与中央财政信用的关系…………… (300)

第三节 地方财政信用的现状与发展…………… (305)

第十二章 完善财政信用体制的条件与措

施…………… (317)

第一节 完善财政信用立法与调整管理机构…………… (317)

第二节 防止出现偿债高峰的对策…………… (320)

第三节 完善国债市场和期限结构配置…………… (332)

第四节 建立复式预算制度…………… (346)

第五节 统一平衡财政信用与银行信用…………… (355)

第六节 围绕市场经济发展财政信用…………… (358)

附录：中华人民共和国有关举债的重要资

料…………… (362)

后 记…………… (446)

# 第一章 社会主义财政分配范围与性质特征

如何理解和概括社会主义财政分配范围，有必要对传统财政理论中的一些观点重新认识和评估，也有必要对财政信用的实践作出适当的理论概括。

## 第一节 财政信用的涵义与财政分配范围

原来，人们普遍认为：国家信用就是公债，或者国家信用就是财政信用收入。这种观点面临着现实的严峻挑战。随着我国社会主义市场经济的发展，国家经济职能从直接控制管理为主向间接控制管理为主转变。特别是随着经济体制改革的逐步深入，国家信用注入了新的内容，无论在广度和深度方面，均有了新的发展。与此相对照，原有的国家信用概念，既不能适时反映实践的发展，又不能全面指导财政工作的实际运行，迫切需要在实践中加以完善甚至更新。

那么，什么是国家信用？对财政信用又应作何理解？二者的关系如何？对此，财政理论界及实务界的意见不尽统一，尚有不同的理解。有的同志认为，国家信用和财政信用

不是同一的概念，财政信用仅指财政资金的有偿使用，国家信用的内容要宽泛得多，除此之外，还包括公债、国库券等各种财政信用收入；有的同志则认为，国家信用仅限于公债、国库券，至多还应包括外债在内各种财政信用收入，而财政信用除包括财政信用收入之外，尚包括财政资金有偿使用的各种形式，即财政信用支出；还有的同志认为，国家信用和财政信用是同义语，实质一样，只是称谓略有不同。我们认为，确定国家信用和财政信用的涵义，明确二者的关系，对于进一步探索财政信用的理论，是有所裨益的。

国家信用就是政府信用，或称作公共信用。从字义上来理解，既然国家信用是以国家为主体提供、组织的信用，那么，无论是从理论上还是从实践上来看，国家信用都可以有广义和狭义之分。在不同的国度或不同的客观条件下还可以有不同的特点。

广义的国家信用主要包括国家财政信用和国家银行信用。在前苏联，国家信用就属于广义的范畴。国家一方面发行主要在居民中配售的公债，以动员他们在储蓄银行和苏联国家银行的存款，必要时还向外国借债；另一方面又将国家银行和国家其它金融机构吸收的存款，和上述收入一道，分别用来进行发展社会主义经济和提高人民福利的财政拨款和银行贷款。无论是内债或外债，无论是存款或贷款，都是国民收入再分配的重要形式，在国民收入再分配中占着极大的比重。前苏联国家，在集中领导和统一规划下，通过财政银行两大部门掌握并处理好这两类再分配，是曾起到促进经济有效运行和财政信用和银行信用健康发展的作用的。

广义国家信用的涵义，可概括为以下三点：

(1) 国家是信用的主体，不论是借债或组织存款，不论是用作拨款或贷款，都是以国家为主体；当国家单独为债务人时，一般只着眼于资金来源，兼作债权人时，同时着眼于资金运用。

(2) 资金来源不论是居民储蓄、单位存款（包括国家预算资金）或向国外借款，都属于社会的暂时闲置资金。

(3) 资金运用不外是财政拨款和贷款，使用目的都在于发展社会主义经济和提高人民福利。

狭义的国家信用，则专指国家财政信用。在我国，一般所说的国家信用，都是排除了国家银行信用，从特定的角度来概括和理解的。那么，为何既称作国家信用，又称作财政信用呢？如何理解其涵义呢？

如果着眼于国家这一角度来界定，国家信用就是以国家（包括中央政府与地方政府）为主体，依据借贷原则筹集和运用财政资金的分配形式。如果着眼于国家理财的代表——财政部门来界定，国家信用就是国家财政信用，即是以国家理财的代表——财政部门（包括中央财政与地方财政）为主体，依据借贷原则筹集和运用资金的分配形式。上述两种概念的表述，虽略有不同，但实质一样，都属于狭义的国家信用范畴的归纳。从第一种表述来看，主体是国家，有偿筹集和运用的是财政属性的资金，这就表明这种分配方式不是国家银行信用。从第二种表述来看，财政部门的背后依然是国家，既然代表国家的是财政部门而不是银行部门，其有偿筹集和运用的资金，也就区别于以银行部门为代表所有偿筹集和运用的资金，从而也就把财政信用和银行信用区别开来。所以，狭义的国家信用，是专指国家财政信用。至于国家其它

部门和国有企业等的国内外借债，只要不是由财政部统借统还而属于自借自还的，则不包括在财政信用之内，当然也不包括在银行信用之内。

对国家财政信用涵义的理解，可概括为下面五点：

（1）国家财政信用的主体是国家，具体包括各级政府及其财政部门。

（2）国家财政信用主要依据借贷原则，与依据国家政治权力和财产权力参与一部分国民收入分配的财政形式，例如税收、上缴利润和经常性支出等，有着严格的区别。它是一种特殊的财政分配形式。

（3）国家财政信用是有偿分配，不仅包括资金的有偿筹集，而且包括资金的有偿使用，届时需还（收）本付（取）息，公债只是国家财政信用的一种基本形式。

（4）从有偿筹集资金而言，国家及其代表者是债务人，从有偿使用资金来看，国家及其代表者则是债权人；

（5）国家财政信用有偿筹集和运用的是财政属性的资金，区别于国家银行筹集和运用的信贷资金。尽管依据借贷原则是各种信用形式的共性，但国家财政信用具有财政分配最基本的属性，必须贯彻国家财政方针、政策，以实现财政职能为目的。

综上所述，国家信用有广义和狭义之分。广义的国家信用主要包括国家财政信用和国家银行信用，狭义的国家信用就是国家财政信用。财政既然是以国家为主体的分配，离开国家是谈不上什么财政的，因而，国家财政信用亦简称财政信用。

现在，再回过头来考察财政分配范围。伴随着财政信用

理论的拓展和实践的推进，需要我们全方位地再认识财政分配范围。过去，在诸多的财政学教材、专著和论文中，涉及到财政分配的范围问题，基本上可以分为两大类：一是财政分配的范围是指财政分配的环节，即财政的体系，也就是社会主义财政体系包括国家预算、预算外资金和国营企业财务三个环节。二是财政分配的范围是指财政分配的对象，目前财政理论界对此有三种观点：（1）财政分配的对象主要是剩余产品即 $M$ ；（2）财政分配的对象是国民收入即 $(V+M)$ ；（3）财政分配的对象是社会产品即 $(C+V+M)$ 。虽然理论界关于对象的具体内容尚有歧义，但对象就是范围这一点却是相同的。应当肯定，研究这两种财政分配范围，无疑是重要的，而且是很有必要的。除此之外，还有一些划分的标准，我们认为以财政分配有无代价作为划分的标准，是符合财政经济的发展趋势的。

总之，事物是复杂的，需要我们从不同的角度并按照不同的标准，从各个视角来认识和把握，仅仅停留于从一个角度来认识财政分配范围，难免有片面性，既不利于作出适当的理论概括，又不利于指导实践。如果仅仅把财政分配范围理解为财政分配的对象范围，则难于充分说明和解决问题。在当前关于财政的作用，尤其是财政的调节作用强化问题上，不少同志都涉及到财政分配范围缩小或扩大这一问题。如果说，财政分配（对象）范围的扩大，会强化财政的作用。那么，财政分配（对象）范围的缩小，而作用也在扩大这一提法则明显存在着逻辑矛盾。所以，我们应拓展视野，扎根于丰富和复杂的财政实践，密切联系对财政分配范围的全面理解，对财政分配范围的变化，作具体的分析。

毋庸讳言，财政分配范围也不是固定不变的，它也是随着历史时期和客观诸条件的变化而变化的。但从财政分配范围本身来看，“横看成岭侧成峰”，现按照不同的标准，择其要者，就财政分配范围的多种划分，述之于后：

第一，以财政分配的环节为标准，财政分配范围就是指财政分配体系，即是指为实现国家职能筹集和供应资金的各环节及其统一体。这种财政分配范围，随着社会主义市场经济的发展和体制改革的进行，如果仍局限于国家预算、预算外资金和国有企业财务，进而把国家财政信用体系排除在外是不完全的、有失偏颇的。首先，就预算外资金来说，如果说在改革的初期，其规模和数量不大，因而是社会主义财政体系的补充力量。那么，随着自主权的扩大，预算外资金的规模和数量，已与国家预算内资金并驾齐驱，在整个国家财政资金中所占比重越来越大。既然预算外资金是按照国家财政制度的统一规定，由各地区、各部门、各单位自收自支、以收抵支的财政性资金，根据变化了的情况，与其说预算外资金在财政体系中居补充环节，勿宁说它居于分享环节更为确切。其次，在所有制结构单一、产品经济运行模式下，国有企业财务在财政体系中居于基础环节尚有说服力。但是，随着社会主义市场经济的发展和体制改革的深入，我国的所有制结构发展为以社会主义公有制为主体的多种所有制结构并存和合理配置的状况，社会主义财政体系的基础环节概括为以公有制为主体的企业财务更符合实际。再次，随着财政作为国民收入分配的总枢纽地位的强化，随着缓解经济发展中资金短缺矛盾，发挥财政的宏观调控作用，参与、调节和引导社会资金的有效分配，提高资金的使用效果，财

政信用的收支体系日趋复杂和丰富，具有相对的独立性，已成为财政体系的一个辅助环节。固然，财政信用和国家预算、预算外资金、以公有制为主体的企业财务有着内在的联系和交叉，但其具有的相对独立性是显见的。而不论预算的组织形式如何，即或在单式预算中也有着强烈的、内在的独立冲动，而在复式预算中则表现得更为直接和明确。所以，我国的财政分配体系这一财政分配范围，是以国家预算为主导、预算外资金为分享、公有制为主体的企业财务为基础、国家财政信用为辅助的各环节及其有机总和。

第二，以财政分配的对象为标准，财政分配的范围就是指财政分配的对象范围。问题在于，什么是对象？如何理解对象？如果把分配的对象定义为价值对象，至多只是说明了财政收入的分配范围，反映了财政收入来源的价值构成，因而不能据此概括财政支出的对象范围。如果把分配的对象理解为分配涉及的对象范围即领域。那么，财政分配的对象范围就进一步划分为财政收入分配范围和财政支出分配范围。需要说明的是，社会主义财政从总体上是“取之于民，用之于民”的，但在具体的分配范围方面，财政收入分配范围和财政支出分配范围并非是简单对等和一一对应的，因而有必要在二者联系的基础上分别把握。据此，尽管收入的经济性质可以不同，财政收入分配的对象范围不仅包括公有制企业，还包括非公有制企业；不仅包括企业收入，而且包括事业单位和个人的收入；不仅包括无偿性收入，也包括有偿性收入，等等。财政支出分配范围，不仅包括国家管理领域，如行政管理、国防、社会抚恤和救济、科教文卫等领域，而且包括公共基础设施和涉及经济结构、产业结构和产品结构

的重点建设，还包括财政信用的有偿分配所投向的盈利性企事业单位，等等。

第三，以财政分配的有无代价为标准，财政分配的范围就是指财政分配的无偿性范围和有偿性范围。其中，无偿性范围是财政分配范围的主体，有偿性范围是财政分配范围的辅助，随着社会主义商品经济的发展，随着财政信用的发展和运用。财政分配的有偿性范围将有所拓展，这无论是从财政信用收入的来源和数额，还是从财政信用支出的数额和领域来考察，都是如此。至于有偿性范围或其扩大是否是新旧体制转轨时期的过渡性手段，抑或有其长期发展之必然，我们是持后一种意见的，在后面的论述中将再予论及。

此外，按照财政分配涉及的经济成份为标准。财政分配范围就是指财政分配涉及的所有制范围；按照财政分配的方式为标准，财政分配的范围就是指财政分配的直接范围和间接范围，等等。

总之，应随着客观变化了的情况，对财政分配范围给予全方位、多视角的考察，只有这样，才能有效地运用财政分配的各种形式，合理地、正确地参与一部分社会产品或国民收入的分配，既不人为地限制和削弱财政的功能，也不人为地超越财政固有的功能，从而有效地发挥财政在维护国家机器存在和社会经济发展，促进和调控经济运行中应有的地位和作用。

## 第二节 社会主义财政无偿性为主、有偿性为辅的特征

如果不能正确理解社会主义财政的特征，则无法回答现实的挑战。面对财政有偿分配的长足进展，如何理解财政分配的无偿性特征，在实践中如何对待和运用财政分配的无偿性和有偿性，不仅是重要的理论问题，而且是重要的实践问题。

### 一、无偿性是“财政一般”的特征

目前理论界关于无偿性是否社会主义财政的基本特征的讨论中，不少同志的论证都存在一个普遍的问题。即以“财政一般”的特征来替代社会主义财政的特征。<sup>①</sup>我们认为，无偿性是从各个社会形态下的财政中所抽象出来的共性，但在把握具体的财政分配的特征时要具体分析，因为一般来源于特殊，特殊孕育着一般，但一般不等于特殊，一般不能代替特殊。以社会形态为标准，财政自产生以来，其发展经历了奴隶制社会、封建制社会、资本主义社会到社会主义社会，考察财政在每一社会形态下分配的形式、范围、内容，能够抽象出来的共同特征之一，就是财政分配具有无偿性特征，而不可能抽象出共同特征具有有偿性。所以，无偿性是“财

<sup>①</sup>张守凯：《也谈社会主义财政的无偿性》，《财政研究》1987年第5期；郭庆旺、孙开：《无偿性仍是社会主义财政分配的基本特征》，《财经问题研究》1988年第1期。