

复旦大学财经学院丛书

财政信用 管理

方荷生 杨焰明 杨文超 主编

FINANCIAL CREDIT MANAGEMENT 复旦大学出版社

内 容 提 要

本书从实用的角度,系统地介绍了财政信用管理的基本内容。全书共10章,第一章财政信用概论,第二章国债管理,第三章财政周转金管理,第四章财政证券投资,第五章证券交易市场与实务,第六章世界银行贷款项目管理,第七章财政信用资金使用效益,第八章财政信用制度管理,第九章财政国库银行的信用业务,第十章外国财政信用。

本书可作为大专院校财经专业本科生教材,也可供从事财经工作人员参考使用。

0582.92

前 言

信用就是商品经济发展的产物。随着我国有计划商品经济的迅速发展,必然出现适应商品经济发展的各种形式的信用活动。财政信用是财政部门为适应和促进我国有计划商品经济发展而运用的重要理财形式。

财政信用,即国家信用,它是以财政部门为主体,按照信用的原则,筹集和运用财政资金的一种管理形式。观之世界各国,无一不把财政信用作为国家理财的重要形式。在我国发展财政信用具有重要的现实意义,是我国财政由供给型向经营管理型转变的重要标志。为了使广大财政工作者能进一步了解财政信用的意义和特点,搞好财政信用资金的管理工作,我们根据当前财政信用的实践和国内外有关资料,编写了《财政信用管理》这本书,希望通过对财政信用的应用和管理方面的知识介绍,能对从事和关心财政信用发展的读者有所帮助。

本书由方荷生、杨昭明、杨文超主编。参加本书编写的有:方荷生第一、六章;黄肖广第二章;杨昭明第三章;朱昌宏、瞿振雄第四章;孙惠新第五章;杨文超第七章;郭第第八章;朱伟第九章;孙文基第十章;陈小雍附录。全书由方荷生总纂定稿。

本书的编写得到了江苏省财政厅财政信用资金管理局的周振东和曹振文同志的支持和帮助,他们对书稿提出了很多宝贵意见,在此表示衷心的感谢!

由于作者水平有限,书中难免有不足之处,敬请读者不吝
赐教,以利于我们对本书作进一步的修改和完善。

作 者

1991年6月

目 录

第一章 财政信用概论	(1)
第一节 财政信用概述.....	(1)
第二节 财政信用的作用和形式.....	(6)
第三节 财政信用的组织管理.....	(11)
第二章 国债管理	(19)
第一节 国债的产生和种类.....	(19)
第二节 我国公债的发行和管理.....	(23)
第三节 我国外债的管理.....	(29)
第三章 财政周转金管理	(38)
第一节 财政周转金概述.....	(38)
第二节 财政周转金种类、来源和使用范围	(42)
第三节 财政周转金的发放和回收.....	(46)
第四节 财政周转金的管理.....	(49)
第五节 财政周转金的考核及计算方法.....	(53)
第四章 财政证券投资	(61)
第一节 证券投资的概念及其种类.....	(61)
第二节 财政投资公司的证券业务.....	(67)
第五章 证券交易市场与实务	(77)
第一节 证券交易市场.....	(77)
第二节 证券交易程序.....	(81)
第三节 证券委托种类和成交原则.....	(88)

第六章 世界银行贷款项目管理	(94)
第一节 世界银行贷款业务概述.....	(94)
第二节 世界银行贷款项目可行性研究.....	(100)
第三节 项目财务评估的内容和方法.....	(112)
第四节 项目经济评估的内容和方法.....	(125)
第七章 财政信用资金使用效益	(136)
第一节 财政信用资金使用效益概述.....	(136)
第二节 财政信用资金使用效益评价指标设计.....	(140)
第八章 财政信用制度管理	(145)
第一节 财政信用制度管理的必要性.....	(145)
第二节 财政信用制度建设.....	(148)
第九章 财政国库银行的信用业务	(160)
第一节 财政国库银行概述.....	(160)
第二节 财政国库银行的国家信用业务.....	(166)
第十章 外国财政信用	(174)
第一节 美国财政信用.....	(174)
第二节 日本财政信用.....	(180)
第三节 英国财政信用.....	(190)
第四节 法国财政信用.....	(192)
附录:	
复利、现值、年金的简便快速算法	
在涉外经济中的应用.....	(194)

第一章 财政信用概论

第一节 财政信用概述

一、信用是商品经济的产物

信用是价值运动的特殊形式，是商品经济的必然产物。信用的基本特征是以偿还和付息为条件的单方面的价值让渡。

信用最早出现于商品的交换过程中，商品交换产生了商业信用形式。以延期付款方式出售商品的一种短期信贷形式，是最先出现的信用形式。随着商品经济的发展，信用活动的范围越来越大，信用的形式多样化，信用活动的扩大又促进了商品经济的发展。在商品经济社会中，商品生产和商品交换的过程中，代表商品价值的货币，存在于各经济活动的主体之中，它在国民经济各部门、各工厂企业、行政事业单位和居民个人手中的分布是很不均衡的。一些部门、企业事业单位和个人存在着暂时闲置不用的货币，而另有一些部门、企业事业单位和个人则需要货币资金以补其不足，这就不可避免地会发生货币资金往来的借贷关系，即信用关系。也就产生了有借有还、调节社会货币资金余缺的信用形式的可能性、必要性。同时，在商品经济的条件下，信用是积累资金、发展商品生产的强有力手段。积累资金除了来源于剩余价值的转化和分配外，还来源于一部分因实物更新的时序差异所引起的沉淀的折旧基金，同时还来源于产品价值构成中的工资和其它

收入部分。马克思指出：“一切逐渐消费的收入，例如地租、高级工资、非生产阶级的收入等等，也是这样。它们都在一定时间内采取货币收入的形式，因此可以变为存款，并由此变为借贷资本。一切收入，不论是用于消费还是用于积累，只要它存在于某种货币形式中，它就是商品资本转化为货币的价值部分，从而现实积累的表现和结果。”^① 这些大量的工资收入，在未被消费之前，用什么办法来实现其向积累资金的转化呢？这只有靠信用手段，如公债、储蓄、股票等。这里，马克思特别强调公债的作用，他说：“公债成了原始积累的最强有力的手段之一。它像舞动魔杖一样，使不生产的货币具有了生殖力。”^② 随着商品经济的发展，信用的形式也多种多样，主要的信用形式有：商业信用、消费信用、银行信用、国家信用、国际信用等。

历史发展证明，商品经济是社会经济发展不可逾越的阶段，是实现经济现代化的必要条件。我国目前正处在社会主义初级阶段，商品的生产、流通、分配、消费仍然要借助于货币运动来实现，包括财政信用在内的多种形式的信用活动必然存在。应当大力发展各种信用，促进我国商品经济的发展。

二、我国财政信用的演变和发展

财政信用，即国家信用，是指国家财政部门按照信用原则，采取有偿方式，筹集资金、运用资金和调节资金。

财政信用是以财政部门为主体的信用活动。财政部门作为债权人或债务人，参与信用活动，在提供信用时，财政部门作为债权人，将一部分财政资金有偿贷放，支持某些经济部门

① 《资本论》第3卷，人民出版社1975年版第570页。

② 《资本论》第1卷，人民出版社1975年版第823页。

的发展；在接受信用时，财政部门又作为债务人与国内外债权人发生信用关系，如公债的发行与偿还。财政信用是商品经济的产物，在现代社会中，财政信用在世界各国得到广泛的利用和发展，成为经济活动中不可缺少的筹资和调控手段。

在我国，开展社会主义财政信用的历史虽不长，并且起初只有公债一种形式，但却显示了财政信用筹集资金、调节经济、促进经济发展的重大作用。1950年我国第一次发行了人民胜利折实公债2.6亿元，它对建国初期平抑物价、平衡财政收支、国民经济的恢复和发展起了重要作用。1954年到1958年，我国平均每年发行6亿元国家经济建设公债。此后，由于受既无内债，又无外债指导思想的影响而停止了发行公债。

党的十一届三中全会以来，在改革、开放方针的指引下，我国财政信用有了新的突变和发展。1980年，我国恢复了在世界国际货币基金会的席位，成为世界银行、亚洲开发银行等一些国际金融机构的成员国。财政部门采用向国外借款，在国外发行政府债券等信用形式，筹集国内建设所需资金，由于引进国外先进技术，极大地加快了我国现代化建设步伐。公债是国家财政信用的主要形式，1981年至1991年，国家财政连续在全国发行国库券、国家重点建设债券、财政债券、特种国债、保值公债等多种公债，国内债务总额已达1000亿元。为增加公债的流通性，从1988年4月开始，我国分批开放了国库券转让市场，首批试点选择了沈阳、上海、重庆、武汉、广州、哈尔滨、深圳七个城市，第二批扩大到54个大中城市开办国库券转让业务。随着公债流通性增强，加上公债利率高于同期银行利率1个百分点，并相对稳定，从而提高了公债的信誉，1991年公债发行由过去的行政摊派，转为完全自愿认购，各地出现了我国公债发行史上前所未有的争购现象。国内公

债再次兴起,对于解决财政困难,缓解当前财政收支矛盾,弥补财政赤字,促进国民经济发展起了重要作用。

在财政资金的使用上,为提高财政资金使用效益,对一部分预算内财政资金采取有偿使用的信用形式进行管理,建立了财政周转金制度,对支农资金、小型技术措施资金和一部分文教事业资金,由过去的无偿拨款,改为周转金,变无偿使用为有偿使用。1985年又对基本建设投资全部由拨款改为贷款,以信用形式管理基本建设资金。财政信用资金管理部门还对一些有社会效益而经济效益差的特定生产项目和服务项目的贷款进行减息、贴息和免息,以扶持这些项目的发展。财政部门还对企业、事业单位的一部分预算外资金采用信用形式进行统筹,专户储存,有偿使用,既加强了财政对预算外资金的管理,又拓宽了财政理财领域。

我国财政信用的演变和发展,进一步证明了在有计划商品经济条件下,发展财政信用,开辟新的理财领域,极大地增强了财政的聚财能力,提高了财政资金的使用效益,加速了我国四个现代化建设进程。

三、财政信用的特点

财政信用作为一种独立的信用方式,与其它信用有着明显的区别。我国实行有计划的商品经济,财政信用具有自己的特点。

第一,财政部门为财政信用的主体。财政部门代表国家,作为信用主体,采取有借有还的原则,筹集资金和使用资金,如财政部及地方各级财政部门代表国家向国内外借款,筹集建设资金,用于解决能源、交通、基础工业等有关国计民生的经济建设资金需要,并对一部分财政资金的使用采用有偿使

用的原则，利用信用的形式进行管理。我国一部分基本建设投资和支农资金就是采用信用的形式进行管理的。

第二，财政信用具有信誉高，稳定性强的特点。财政信用是以国家的名义和财力作担保的，其信誉和稳定性是其它信用形式所不可比的。国际间的信用活动，一般都以国家财政信用作担保，如我国引进外资的额度、公债的发行额和偿还期都由国家财政决定。国家财政部门作为债务人是处于主动地位的，不受债权人的控制。因此，财政信用的借贷关系在数量上和时间上都是相对稳定的。银行信用则不具备这种稳定性，银行的存款额度大小、偿还期限是受债权人即存款人左右的，因而流动性比较大。

第三，财政信用活动是严格按照国家财政计划目标进行的，具有很强的计划性。国家财政计划政策性强，集中反映了党和政府的经济政策和发展方向。财政信用通过基本财政计划——国家预算来组织执行。财政发行的公债，纳入国家预算，公债的发行额必须按计划按时完成，各项财政性贷款安排也纳入国家预算，按计划规定的项目贷放使用。银行信用则多存多贷，计划的弹性比较大。

第四，财政信用讲求效益的综合性、全面性。财政信用除考虑微观经济效益外，还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，即使目前经济效益不好，也要予以支持，例如能源、交通、基础原材料工业和基础设施等建设周期长、投资大的项目，新产品试制、扭亏措施等有风险的项目以及科学文教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。另外，财政信用还要重点扶持一些不发达地区，帮助它们脱贫致富。

第二节 财政信用的作用和形式

一、财政信用的作用

随着社会主义商品经济的发展和经济体制改革的逐步深入,财政面临的供需矛盾日益突出。为提高财政的承受能力,以支持经济的发展和经济体制的改革,财政工作应适应商品经济的发展,开辟新的理财领域。大力发展财政信用是财政开辟的新理财领域,也是财政工作向经营型财政转变的重要标志,这种转变,适应了发展商品经济的客观要求。财政信用是我国在商品经济条件下进行财政收支管理的一种新形式。开展财政信用活动作为国家宏观经济管理的重要政策,对促进我国商品经济的发展具有重要作用。

1. 财政信用是国家对经济进行宏观调控的重要手段。

财政信用是国家财政的重要组成部分,它既是一种筹集和运用资金的形式,又是调节经济的手段。财政信用对国民收入分配具有调节作用。对社会在一定时期内新创造的价值——国民收入,先在物质生产领域进行初次分配,然后再通过财政、价格等进行再分配,最终形成积累基金和消费基金。对经济建设的资金需求,仅靠财政和企业提供的积累基金,是不可能满足建设需要的,而只靠无偿征收的方式增加积累也是有一定限度的,因此,可以发挥财政信用的作用,利用发行各种公债,将企业和劳动者个人手中一部分未用于消费的货币,在自愿的基础上集中起来,实行有偿筹集、有偿使用,使消费基金转化为积累基金,达到调节国民收入分配比例的目的。财政信用可以调节投资结构,控制投资规模,促进产业结构合理化。我国投资规模膨胀,主要是对计划外的投资控制不住,如

果能通过财政信用将大部分计划外的投资集中起来，再以有偿的形式投向国家重点建设项目，这样可以将分散性投资变为集中性投资，将盲目性投资变为计划性投资，可以起到调节投资结构，减少盲目建设和重复建设的作用。

财政信用可以调节社会货币流通量，引导社会货币的流向。当社会货币流通量过多时，财政通过增加债券发行，将一部分货币回笼，同时提高债券的贴现率，以减少货币投放；当社会货币流通量不足时，财政减少债券的发行，同时降低债券贴现率，以增加货币投放。这样，将社会上部分有支付能力的购买力，转化为债券，使这部分购买力退出货币流通市场，进而控制整个社会的货币流量，使总供给与总需求平衡，促进市场稳定，抑制物价上涨。

2. 财政信用是平衡财政预算的重要手段。

国民经济宏观调节和控制的核心是搞好财政、信贷、物资和外汇的四大平衡，在这四大平衡中，财政收支平衡占主导地位。财政平衡包括预算内资金平衡和预算外资金平衡两个方面。在当前，国家财政出现困难，财政连年出现赤字，财政赤字过大，出现时间过长，必然要影响经济的稳定；另一方面，我国总需求大于总供给的状况将会长期存在，财政的支出只上不下，加上经济体制改革需要财政的支持，这些不确定的经济因素的出现，使财政预算经常处于不平衡状态，要求财政的承受力必须增强，保持财政的平衡。利用财政信用手段，发行公债，适当集中社会资金，进行灵活、自动地调节，能极大地提高财政自我平衡的能力。

3. 财政信用是提高财政资金使用效益的有效形式。

财政部门通过信用形式进行筹资和投资活动，按有偿的原则，供给生产建设和事业发展资金，并以效益为核心来安排

和使用资金。财政信用讲求经济效益和社会效益，是引导社会资金合理投向的基本要求，符合商品经济发展的需要。过去，我国财政资金主要采取无偿的方式进行分配，用款企业和单位不注重资金的使用效益，通过信用方式变无偿使用为有偿使用，这样可以增强用款企业和单位的效益观念、时间观念和资金周转观念，使有限的资金发挥更大的作用，也使这一部分财政资金保持完整和增殖。财政信用既考虑经济效益，同时也考虑社会效益。对一些直接经济效益不高、而社会效益比较好的项目，财政信用可以通过减息、免息、贴息等方式给予支持。发展财政信用是实现供给型财政向经营型财政过渡的重要标志。

4. 财政信用对完善我国信用体系，搞活金融市场具有促进作用。

在商品经济条件下，完整的信用体系应当由商业信用、银行信用、消费信用、财政信用、民间信用等信用组成。各种形式信用都具有各自不同的特点和作用，不可能相互替代。由于历史原因，造成我国商品经济不发达，使信用体系不完善，必须大力发展包括财政信用在内的多种形式的信用，以利于促进我国金融市场的形成和完善。

二、财政信用的资金来源

财政信用的资金主要来自三个方面：一是社会上暂时闲置的资金，二是财政预算内用于有偿使用的资金，三是国外借款。

1. 动员社会上一部分暂时闲置的资金，集中起来统筹有偿使用。这部分资金大都是部门、企业事业单位和个人所有而暂时未使用的资金，财政可通过信用形式(国库券、债券)将其

集中,使财政获得一定时间内的使用权和支配权,用于满足经济建设和各项事业发展的资金急需,加速整个社会经济事业的发展。

2. 对于财政预算内支出的一部分财政资金,可以用信用的形式进行管理,如税利分流后的上交利润的使用,可变无偿拨款为有偿使用,使一定量的资金由一次使用变为反复循环使用,这部分资金形成财政信用资金的固定来源。

3. 财政部门可向国外借款,统借统还。这部分借入的外资,形成财政信用资金。

财政信用资金以上三个来源渠道,概括了财政信用资金的来源和形成。随着经济改革的深入,商品经济的发展,市场机制的形成,财政信用资金的来源必将增多。

三、财政信用的内容和形式

财政信用的内容包括两个方面:一是筹集资金,二是使用资金。

财政信用资金筹集的主要内容:

1. 发行国内公债、国外债券;
2. 各种形式的国外借款;
3. 国家预算内安排的财政信用基金;
4. 国家预算内安排的各种有偿使用资金;
5. 财政间歇性资金;
6. 企业、事业单位在财政部门专户存储的预算外资金;
7. 财政投资贷款归还的本金;
8. 各种财政信用资金的利息(占用费);
9. 地方发行的专项建设债券;
10. 财政部门内部融通资金;

11. 国有资产经营的利润、股息、拍买、转让收入。

财政信用资金投放的主要内容：国家计划内基本建设投资项目；支持重点企业和出口创汇企业的技术改造；支持新产品开发；支持经济不发达地区的经济开发；支持农业扩大再生产；支持社会文教行政事业的发展；支持商业网点的改造；支持地方公用设施建设；支持风险性行业的发展；支持国家特定项目的建设。

财政信用的形式可依据其内容，采用以下几种：

1. 发行证券，如发行国库券、地方债券、经济建设集资券等，并相应地建立证券市场。

2. 财政投资贷款。财政投资贷款是以信用形式供应经济建设资金的方式，如基本建设贷款、长期农业投资贷款、工业企业技术改造贷款以及对于一些国民经济发展的特定项目，提供低息、贴息或免息的特别信贷等。

3. 建立各种财政周转金。对一部分财政预算内资金实行基金管理，各种基金实行有偿使用、周转使用，如支农周转金、扶贫周转金、工交企业“小贷”基金、社会文教行政事业周转金等。

4. 财政资金的融通。财政间歇资金及专户存储尚未使用的预算外资金，可以利用地方间财政信用关系，开展横向资金融通，有借有还，照付利息，以调剂地区间财政信用资金的余缺，扩大财政信用资金的流通范围，促进区域经济的发展。

5. 国外借款。以财政部和地方财政部门统借统还的办法向国外政府和金融机构借款。国外借款应当考虑国内的配套能力、消化能力和偿还能力。配套能力是指本国资金、物资及辅助项目的协作配套能力的大小及可能性；消化能力是指引进的技术、设备的掌握能力和管理能力；偿还能力是指借款

按期偿还本息的能力。国际上衡量一个国家或地区偿还债务能力的指标有三个：还债率、负债率和外汇储备水平。

第三节 财政信用的组织管理

一、财政信用资金的管理原则

财政信用是按照国家财政政策，依据有借有还的信用原则，筹集和使用财政资金。财政信用资金的使用必须遵循一定的原则：

1. 坚持按照国家财政经济政策办事的原则。

财政信用资金的使用，坚持贯彻国家的财政经济政策。提供财政信用资金，必须按照国民经济计划的宏观发展要求，调整产业结构和产品结构，支持工农业生产的发展，支持国家鼓励发展的特别项目和地方优势项目。

2. 坚持讲求项目效益的原则。

财政信用的投资项目是指能够生产产品，提供社会服务的项目，效益则是指项目所获得的结果。效益可能是有形的物质产品，也可能是无形的效果，如安全效果、景色的美感、道德教育、社会正义感等。一般说来，效益包括经济效益和社会效益（非经济效益）两方面。从效益范围上来看，有全局的宏观效益和局部的微观效益。财政信用必须讲求项目效益的全面性，一方面既要考虑项目的经济效益，又要考虑项目的社会效益；另一方面在考虑项目微观效益的基础上，要考虑项目的宏观效益。宏观效益是微观效益的前提，微观效益是宏观效益的基础。因此，财政信用资金的投放，必须严格按基本建设程序办事，认真搞好项目的评估，以项目的效益作为财政信用资金投放使用的依据。