



# 论财政信用

宁学平

—

财政信用是一个古老的财政范畴。但是，我国地方财政信用活动的发展并不是一帆风顺的，从认识的角度来看，阻力来自于理论和实践经验两个方面。从理论方面看，有两种理论观点不利于财政信用的发展。一种是“大银行、小财政”的观点。持这种观点的同志；主张国家财政只搞非生产领域的资金供给，不搞生产建设性资金的投放，企图把财政挤出物质生产领域。另一种是对社会主义制度下信用作用的虚无主义观点。一些同志常常引证马克思在《资本论》中论述的一段话，这一段话是：“只要生产资料不再转化为资本（这里也包括土地私有制的废除），信用本身就不会再有什么意义。”（马克思：《资本论》第3卷，第687页）尽管持这种观点的同志并不一般地否定社会主义信用的作用，但却有意无意地对一些信用活动的合理性表示怀疑。

从实践经验方面看，也有两种思想不利于财政信用的发展。一种是受供给制财政的传统影响，认为财政历来是搞无偿分配的，搞有偿性的信用活动，似乎有点不务正业，担心混淆财政和银行的不同职能。另一种是从综合平衡的观点出发，认为由银行一家搞信用活动已经形成信用膨胀，如果财政部门再搞信用活动，很容易“火上浇油”，加剧信用膨胀，不利于国民经济的稳定。

特别值得注意的是，持这些观点的往往是财政金融理论界威信比较高的学者和财经领导部门具有多年丰富的实践经验的领导同志。这是很可虑的。从这几年的情况看，我国的财政信用活动，实际上是沿着两个相反的方向运动，一是有意无意地滑向“大银行、小财政”的轨道。先是退出流动资金供应领域，接着是把计划内基本建设投资的集资活动也推给银行。如果沿着这条道路发展下去，财政部门确有被挤出物质生产领域的危险；二是逐步扩张财政信用活动的领域，财政资金有偿使用的范围在逐步扩大，地方财政

的集资、贷款活动日益活跃。这两种不同方向的运动，实际上正是财政信用问题上的两种不同思想的体现。

二

解决这个问题，固然需要进行系统的理论探索，也有必要有针对性的进行不同观点的交流。

我认为，以下几个问题，需要进一步弄清。

（一）我们对马克思关于社会主义条件下信用制度的作用的论述，应该同他关于社会主义条件下商品命运的论述联系起来思考。目前国内多数经济学家认为，在马克思、恩格斯的心目中，随着资本主义制度的灭亡，商品经济也将结束他的历史，在社会主义阶段，不再存在商品经济。如果这种理解正确的话，那马克思关于社会主义条件下信用制度的作用的论述，也应该随同其商品经济消亡的论点一起被视为过时的观点。人类社会发展的历史证明，信用制度的发展是同商品经济的发展紧密相联的，商品经济越是发达，信用活动的范围越要扩大，这是不以人们的意志为转移的客观规律。我们既然承认在社会主义制度下必须大力发展商品经济，而同时对信用制度的作用又估计不足，这是同商品经济和信用制度发展的规律相违背的。

（二）搞财政信用，能否混淆财政和银行的职能？我们的回答是否定的。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，财政分配以无偿为主，银行分配是搞有偿的分配，这两种不同的资金分配形式，各有其存在的根据和条件，必须同时存在，既不能互相混淆，也不能互相取代。那么财政部门搞财政信用活动，是不是不务正业？当然也不是这样。财政信用是国家按照有借有还的信用原则筹措财政资金和以信用方式运用与管理财政资金的一种形式。这种形式在前资本主义时期就有了相当的发展。在资本主义各国，随着资本主义自由竞争向垄断阶段的过渡，国家信用在财政收入中占有越来越重要的地位。那种认为财政既然是搞无偿分配的，就不应该再搞有偿分配的观点，既不符合世界各国财政发展

的历史，也不符合我国当前的财政实践。

(三) 财政信用能否由银行信用代替呢？回答也是否定的。因为财政信用导源于财政的职能，在社会主义制度下，它是为完成国家的经济职能服务的。财政信用也具有多种不同形式。就拿对生产领域的投资、贷款活动来说，财政信用同银行信用之间，就是既有其共同点，又有其一些比较明显的区别。这种区别也是来源于财政与银行职能的不同及其所执行的原则的不同。财政根据执行国家经济职能的需要，在信用活动中，主要坚持政策原则；银行按照企业化经营的要求，它要执行商业原则。由于各自所执行的原则的不同，在实际工作中，必然体现出某种差别。这些差别中比较明显的大体上有以下几个方面：（1）银行信用侧重于考虑微观经济效益。对任何一个贷款项目，都首先考虑它的直接经济效益和按期偿还贷款本息的能力，一般不愿承担贷款的风险。财政信用，既考虑微观的直接经济效益，更考虑宏观的经济效益、社会效益和生态效益。某些贷款项目，即使微观的直接经济效益差一点，但从宏观上考虑有利于社会经济效益、社会效益和生态效益的提高，也要给予支持，以至于承担一定的投资风险。（2）银行信用侧重于考虑短期的经济效益，着眼于加速资金周转，即使是中长期设备贷款，一般也以三、五年为限。财政信用也考虑尽可能地加快资金的周转速度，但是对于那些建设周期较长又是确属必要的建设项目，也要给予积极支持；对某些重点项目还要千方百计地在资金供应上予以保证。（3）银行信用往往侧重于支持那些目前比较景气、发展前景比较好的地区、行业和企业，有利于促进一部分地区、行业和企业、个人先富起来。财政信用则要侧重于扶持那些落后的地区、行业和企业、个人，使他们尽快地摆脱经济困境走向共同富裕的道路。（4）银行信用固然也要执行差别利率，发挥调节国民经济的作用，但因受其盈利性原则的制约，利差不能过大，在一般情况下也不能搞无息贷款。财政信用则可以根据项目的不同情况，执行较大幅度的差别利率；对有的项目，还可以实行无息贷款；在贷款执行过程中，对有的项目还可酌情给予减息或免息的照顾。（5）银行信用必须坚持“有借有还”的原则，原则上不允许豁免贷款。财政信用则可以根据不同情况，把政策原则和经济原则正确地结合起来，适当地灵活掌握，对有些贷款项目，必要时可以免于归还本金，转为财政投资。如对支援不发达地区改变财政补贴面貌的一些项目，必要时就可以依停止财政补贴为条件，转为投资。从以上分析中可以看

出，财政信用的灵活性大于银行信用，这是它的优越性之所在，也是它不能由银行信用所完全代替的重要原因。

(四) 搞财政信用会不会加剧信用膨胀？这不取决于搞不搞财政信用，而是取决于怎样搞财政信用。信用制度是生产方式的要素之一，在资本主义制度下，它是形成无政府状态的一个要素，而在社会主义制度下，它应该成为有计划商品经济的一个要素。如果把信用活动纳入国家计划的轨道，无论是银行信用和财政信用，都不会引起信用膨胀。如果听任信用活动自由泛滥，即使不搞财政信用，也难以避免信用膨胀。如果把搞财政信用活动的资金来源和资金运用都纳入综合财政信贷计划，财政信用只支持那些在国家控制指标之内的基本建设和更新改造项目，不支持计划外项目，那怎么就会加剧信用膨胀呢？近些年来，我国的信用膨胀日积月累，愈演愈烈，其源盖出于计划控制无力。而财政信用的资金来源，既不是来自于货币发行，也不是来自于派生存款，不论是来自预算资金还是来自于社会集资，其资金来源基本上是真实的。

(五) 搞财政信用会不会导致财政和银行之间的竞争？竞争是商品经济的本性，要发展商品经济，又想避免竞争，这是根本办不到的。至于要不要限制竞争，如何限制，限制到什么程度，这需要因事因时因地制宜，具体问题，具体对待。从财政信用同银行信用来说，一定程度的竞争也是不可避免的，但也不是不可能解决的。从资金来源方面看，财政信用的资金，一部分来源于预算支出和财政部门的周转金，这一部分资金基本上不具有竞争性；另一部分来自于社会资金，具有一定程度的竞争性，表现为财政、银行互争资金来源，此多彼少。这部分具有竞争性的资金来源的范围和规模，取决于财政信用活动的开展程度。财政信用活动的社会资金来源，可以来自吸收存款、社会集资、动用预算外资金专户的一部分存款余额等等。现在有些地方，没有把财政信用的资金来源渠道全部打通，竞争的范围和规模都受到一定的限制。同时，许多地方的实践证明，社会资金的潜力是很大的，过去通过银行一个渠道只集中了社会资金的一部分，还有相当大的社会资金潜力没有充分挖掘出来。因此，开展财政信用活动以后，尽管在集资高潮的一个短时间内对银行的储蓄存款等有一些小的影响，总起来看，银行的年度吸收存款和增加储蓄的计划，都能够完成或超额完成，对银行工作不会有大的影响。从资金运用方面看，财政和银行之间不存在实

质性的矛盾，在投资、贷款、租赁活动中，财政信用部门完全可以不同银行竞争。也就是说凡是银行愿意搞又有力量搞的项目，可以先由银行选择，只有那些银行不愿意搞，或者没有力量搞，而从国民经济全局来看又非搞不可的项目，财政信用部门才把它承担起来。这样做，不仅对银行业务没有不良影响，而且在资金比较紧的条件下，在相当大的程度上，分担了投资需求所加给银行信用的压力。

(六) 地方财政信用机构同建设银行是什么关系？本来建设银行应该成为一个很好的财政信用机构，可是从目前建设银行的管理体制来看，除了总行由财政部代管外，地方各级建设银行都与同级财政机关是平行机构，尽管双方在基本建设投资领域和在建筑施工安装企业的财务管理方面有着千丝万缕的联系，但从组织系统和职能作用来看，毕竟是两家而不是一家，所以在地方财政部门看来，建设银行无法发挥地方财政信用机构的作用。在这种情况下，地方“另起炉灶”建立自己的财政信用机构，就不值得奇怪了。

(七) 地方财政信用机构同正在酝酿成立的地方银行是什么关系？这要看地方银行向什么方向发展。如果地方银行能够发挥地方财政信用机构的职能作用，地方银行和地方财政信用机构可以合二为一；如果地方银行同现有的专业银行的业务活动没有大的区别，只是在银行系统增加了一个金融机构，地方财政信用机构还仍然应该独立存在。

### 三

随着财政信用活动的开展，财政工作发生了一系列的变化，这些变化主要有以下几个方面。

(一) 有利于扭转财政部门在投资活动方面的被动局面。长期以来，财政工作基本上限于收、支、平衡的狭小天地，预算内的基本建设投资和地方财政自筹基本建设投资，基本上是块给计划部门统筹安排，财政部门在基本建设投资安排上，基本上没有发言权，实际上是只有拿钱的义务，没有过问的权力。开展财政信用活动之后，财政部门可以不再说无力支持这一类的话了，而主要是看项目是否必需，是否可行，确属必需的计划内项目，财政部门负责筹集资金予以支持。这就从根本上扭转了被动局面。

(二) 有利于把财政工作渗透到经济活动中去。财政工作要充分发挥其分配资金、调节经济和管理监督的职能，必须渗透到经济活动中去。如何实现这种渗透，这是过去长期以来没有解决或者说没有很好地解决的一个难题。近几年，财政部门，通过财政信用

活动，积极参与各个行业，各个企业的更新、改造、扩建规划的制定和技术经济论证，帮助企业统筹安排扩大再生产资金的来源和运用，把企业的生产发展基金、国家投资、银行贷款，进行统筹安排，从而把对企业生产的支、帮、促活动同财政部门培养后续财源的活动以及运用财政税收杠杆调节经济的活动，正确地结合起来；对一些经济不发达的财政补贴县，他们把支援财政补贴县及早改变面貌列为财政信用的主要内容，派出由工程师、经济师和会计师组成的考察队伍，深入这些贫困县，同当地干部一起，共同调查研究其资源、技术经济条件，研究发展生产、提高经济效益的规划，帮助搞好资金安排，选定好投资项目，不仅使支援不发达地区的资金能够真正落实，发挥作用，而且鼓舞了当地干部，增强了他们改变面貌的决心、信心和积极性。可以说，不论是支持重点企业、重点项目，培养后续财源，还是扶持贫困地区及早改变面貌，还是支持一般企业的出口创汇项目、新产品开发项目和更新改造项目，财政信用都大有用武之地，从而为财政工作向扩大再生产领域的渗透，开辟了一条正确的道路。

(三) 有利于实现从供给性财政向经营性财政的转变。在新的历史时期，我国财政面临着一个重大的转变。这个转变的实质，就是由长期建立在自然经济、产品经济基础上的供给性财政，转变为建立在社会主义商品经济基础上的经营性财政。对这一转变的特征，可用四个型的发展进行概括表述，也就是由供给型财政发展为生产建设型财政；由管理型财政发展为经营型财政；由封闭型财政发展为开放型财政；由稳定型财政发展为开拓型财政。这四个型发展的共同的基本的线索，就是发展财政信用。因为要搞生产建设型的财政，财政就要积极介入物质生产领域的投资活动，这就不仅要依靠合理地运用预算内资金，更要借助于财政信用；要搞经营型财政，就要对整个国民经济的发展进行全面运筹，着眼于提高全社会的经济效益、社会效益和生态效益，也离不开财政信用；要搞开放型财政，就要冲破预算内收支的狭小天地，面向社会集资，实行全方位的开放，当然更要搞财政信用；要搞开拓型财政，就不能满足于通常的预算收支平衡，而是要根据“四化”建设的需要，开拓前进，积极筹集资金，有计划地支持各项事业在协调、均衡、稳定的基础上加速发展，更要充分运用财政信用。所以说，拓宽财政信用渠道，实际上是开辟财政工作的第二战场。这是财政工作走上新路子还是固守老路子的一个重要标志。