

关于财政与银行关系的历史回顾及反思

<http://www.criifs.org.cn> 2006年7月25日 申学锋

一、在计划经济确立初期，银行是财政的出纳，财政困难便向银行伸手，财政对银行存在“欠帐”

新中国成立后，国际上以美国为首的西方资本主义国家对中国实行封锁禁运，国内不法资本家和投机势力利用人民政府暂时困难之机，垄断物资，囤积居奇，以致各地物价飞涨，市场秩序陷入全面混乱，人民政府面临财经困难的严峻考验。当时国家既要维持庞大的军费开支和900万军政公教人员的生活，还要恢复百废待兴的国民经济，财政支出急剧膨胀。但由于新解放区的财政收入尚未整顿，全国财政没有统一，人民币也不能正常流通，财政收入的增长极其缓慢。财政无力，只得依靠银行发行钞票，这在一定程度上加剧了通货膨胀。

到了1952年，抗美援朝战争基本胜利，国民经济的恢复也卓有成效，财政收支实现平衡并略有结余。在这种大好形势下，人民政府满怀快速发展国民经济的急迫心态，结果由于财政管理的经验缺乏，在编制1953年预算时，把上年的财政结余列入国家预算，作为当年的基本建设投资安排支出。这种指导思想使预算的执行出现了问题。1953年国家预算内的基本建设拨款增长了50%，增长速度超过了生产资料和农副产品的增长速度，使得市场供求关系异常紧张，国家财力难以承受。到1953年7月份，财政赤字累计已达10.74亿元。为弥补赤字，便向银行提取存款，从而造成银行信贷资金紧张。银行为回笼资金，又向商业部门收回贷款，各地商业部门只得压缩库存物资（当时称为“泻肚子”），把挤出来的钱归还银行，进而造成某些产品市场脱销的局面。

至1956年，“一五”计划接近完成，为了争取早日实现目标，国家采取“三管齐下”的措施：基建方面，基建拨款比上年增长57.7%，占当年国家预算总支出的45.7%；新增职工方面，实际增加职工515万人，比原计划数额增长了5.1倍，当年因职工人数增加和升级调资，全民所有制职工多开工资达6~7亿元；农贷方面，1956年计划农业贷款增加11.2亿元，但执行结果增加了20.3亿元。三项措施并举，使得财政出现了高达18.31亿元的赤字。为弥补这个差额，国家再次动用历年财政结余10.11亿元，剩余的8.2亿元赤字依靠动用财政存款、向银行透支和动用地方预算周转金解决。

1953年和1956年，国家在编制财政预算时先后两次动用财政结余，结果引起短时期的失误。这是一个深刻的教训。那么，为什么财政结余不可随意动用呢？这与当时的财政金融状况是直接相关的。新中国成立初期，银行自有资金很少，居民储蓄几乎没有，信贷资金严重不足，其主要来源是财政存款和财政结余。换言之，财政结余并不是放在财政部门的闲置资金，而是作为财政性的存款放在银行，当作银行的信贷资金。因此动用财政结余就等于抽走了银行信贷资金，银行资金紧张，只得收回商业部门的贷款。商业部门为偿还贷款，便拼命抛售物资，这又会造成市场的波动。这是财政与银行特殊关系造成的连锁反映。

自建国初期直至改革开放之前，国家财政在社会资源配置中扮演了主角，社会再生产过程的各个环节都由财政统一计划加以控制，财政职能延伸到社会各类财务职能之中。此间财政支出机制的特点是而宽：不仅巨额的经济建设投资由财政直接拨款，国有企业的定额流动资金也由财政无偿拨付，此外财政还要承担国防、外交、行政、科技、教育、文化、卫生等各项支出，负担沉重可想而知。在一穷二白基础上建立起来的新中国，财政收入并不丰裕，面对庞大而急迫的支出需要，财政往往左支右绌，捉襟见肘。钱不够怎么办？只能从银行拿。因为在计划经济模式下，银行的钱就是国家的钱，或者干脆就是财政的钱，财政出现困难，自然而然就想到了向银行伸手。因此，这一时期财政对银行的欠帐是客观历史条件下的必然结果，我们不能片面地加以批评。

二、改革开放后的十余年，国家采取“放权让利”政策，财政职能逐渐弱化，银行作用日益凸显，出现“小财政、大银行”局面

改革开放后，国家采取放权让利政策，使国民收入分配格局发生了巨大的变化，国民收入分配开始向居民、地方、企业倾斜，国家财政特别是中央财政陷入困境，财政拨款支持企业的能力大大降低。与此同时，随着居民储蓄的增加，银行资金逐渐充实，贷款范围也突破了流动资金的界限，银行在企业生产建设资金的筹集中替代财政扮演了主角。这就是人们常说的“小财政、大银行”局面。

放权让利政策首先表现为中央与地方分配格局的调整，中央将部分财权下放地方，导致中央财力困难。改革开放前，国家一直实行高度集中的财政管理体制。1980年开始，我国实行多种形式的“分灶吃饭”预算管理体制。“分灶吃饭”打破了统收统支、吃大锅饭的局面，扩大了地方的财权，提高了各地生产建设的动力，使资金的使用效率有所提高。但在执行过程中，统支改革的进展相对缓慢，在中央财政收入逐年下降时，财政支出却减少有限，以致中央财政困难重重，无法保障国家重点建设资金，甚至还得向地方财政借款来弥补缺口。

在财政与企业关系上，国家采取减税让利措施，给予企业一定的利益，财政因此做出较大牺牲。此外，国家还通过“利改税”改革扩大了企业的财权。1984年10月开始，国家又决定在上年利改税的基础上进一步改革，将国营企业应当上交国家的财政收入按11个税种向国家缴税，从而由“税利并存”过渡到完全的以税代利，税后利润归企业自主安排使用。“利改税”的直接结果就是国家财政收入的减少，财政为改革做出了较大的牺牲。

在城乡居民收入方面，国家运用财政补贴方式，支持农副产品收购价格，调整城镇企业职工工资。从1979年起，国家提高了粮、棉、油、肉、蛋等18种主要农副产品的收购价格，平均提高24.8%。为保证这一政策得到顺利贯彻，国家对商业经营农副产品的购销差价实行财政补贴政策。1981—1990年，国家财政价格补贴占当年财政支出的比例都在10%以上，其中有三年达到14.0%。与此同时，国家还放松了对国有企业工资的管制，相继提高了部分职工工资级别和部分地区的工资类别，普遍实行奖金制度和副食品价格补贴制度。

实践证明，放权让利政策是完全正确的，其成效也相当明显，不仅促使城乡居民收入和居民储蓄稳定提高，也对国家经济产生了良好效应，形成一种良性循环。1980—1990年，国内生产总值平均增率达到9.5%。但必须看到，取得这样的成绩是以财政的巨大牺牲为代价的，伴随改革成就的是国家财政收入的减少和支配能力的下降。一方面，在各行其是的减税让利超过合理数量界限的情况下，财政收入占国内生产总值的比重由1979年的28.4%滑落到1993年的12.6%；另一方面，随着地

方分权，中央财政收入占全国财政收入的比重由1979年的46.8%下降为1993年的31.6%。这样，中央财政本级组织的收入不能满足支出的需要，必须依靠地方财政收入的上解来平衡收支。1983年开征的“能源交通重点建设基金”和1989年开征的“预算调节基金”，都是为了维持中央财政正常运转而采取的非常措施。这在很大程度上导致中央政府调控能力的弱化，宏观调控的意图难以真正贯彻。

既然中央财政配置社会资源的职能被弱化，在其捉襟见肘之时，有着充裕资金的国有银行正好垫补了中央财政在投融资和宏观调控方面留下的真空，并在相当长的一段时期内肩负着部分财政职能，获得了“第二财政”的称号。在1979年以前，国家基本建设投资均以国家财政无偿拨款方式办理。但此后逐渐壮大的国有银行取代财政成为固定资产投资的依赖主体。1978年，城乡居民储蓄存款余额仅有210.6亿元；到了1985年，这一数字增至1622.6亿元，增长了6.7倍。随着居民储蓄的增加，银行资金逐渐充实，贷款范围也突破了流动资金的界限，开始发放技术改造贷款和固定资产投资贷款（当时叫做中短期设备贷款），银行在企业生产建设资金的筹集过程中扮演了主角。“拨改贷”政策正是在这样的背景下出台的。1984年12月，国家计委、财政部、中国人民建设银行联合决定，从1985年起，凡是由国家预算安排的基本建设投资全部由财政拨款改为银行贷款，“拨改贷”在全国推行。从理论上讲，“拨改贷”政策可以促使贷款企业提高资金使用效率，避免重复建设和资金浪费。但是由于当时规定国营企业可以用所得税之前的利润来还贷（即“税前还贷”），从而产生了两个消极影响：一方面，国营企业不计后果地盲目开发和重复建设，甚至进行“棉花大战”、“桑蚕大战”、“羊毛大战”；另一方面，银行觉得贷款收回没有问题，因此随意放贷，信贷超出实际需求，而居民消费需求又迅速膨胀，全国出现抢购风潮，物价迅猛上涨。1988年居民消费物价指数上涨18.8%，涨幅高于经济增长率7.5个百分点，通货膨胀达到顶峰。从本质上看，这是财政与银行关系处理失当的必然结果。

### 三、1994年分税制改革后，财政逐渐壮大，银行也同步扩张，银行风险财政化趋势明显

作为一种过渡性的财政体制，20世纪80年代实行的分灶吃饭框架内的财政包干制有其必然性，它打开了改革的突破口，扩大了地方财权，调动了地方政府发展地区经济的积极性。在“多劳多得”的刺激下，广东、浙江等沿海地区的经济迅速崛起。但另一方面，包干制与“条块分割”地按照行政隶属关系控制企业的旧体制相结合所造成的弊端也日益显露：它在客观上助长了低水平重复建设和投资膨胀，削弱了中央政府的宏观调控能力，强化了地区封锁和地方保护倾向。事实表明，曾经发挥过积极作用的包干制财税体制已经落后于时代。

1993年12月15日，国务院发布《关于实行分税制财政管理体制的决定》，决定从1994年1月1日起在全国实行以分税制为基础的分级财政管理体制。此次财税改革的基本内容是：实行分税制体制，理顺中央与地方的分配关系；改革国有企业利润分配制度，为企业创造公平竞争的外部条件；全面改革税收制度，建立新型税制体系。同时财政彻底取消向银行的透支和借款，赤字全部以举借国债方式弥补。从1994年起，国家财政改变了债务收入不列赤字，对外公布的赤字又以向中央银行透支或借款弥补的传统做法，而以国际通行的口径计算赤字，以国际通行的做法弥补赤字，即债务收入不列正常财政收入。改革对于推动财政与银行关系的正常化起到巨大作用。

1994年实施的分税制改革成效无疑是明显的。改革前的1993年，国家财政收入仅为4348.95亿元；到了2003年，财政收入猛增至21715.25亿元，10年时间增加了4倍。此外，同1993年相比，2003年国家财政收入占GDP的比重由12.6%提高到18.6%，中央财政收入占全国财政收入的比重由39%提

高到54.6%。国家财政实力的增强和中央财政收入规模的壮大，有力地支持了财政职能的发挥，中央政府的宏观调控能力也随之加强。

在国家财政不断壮大的过程中，银行业也迅速扩张，其势头较之财政发展有过之而无不及。改革开放后的20多年，银行业掌握的社会资本急剧扩张。截至2004年底，我国银行业总资产达到31.49万亿元，比1978年的1600亿元增长了196.8倍。2004年的国家财政收入虽有明显增长，也不过26355亿元，比1978年的1132.26亿元增长仅22.3倍。由此可见，目前我国仍然处于“小财政、大银行”的局面。

当然，在银行业快速扩张的同时，也存在不容忽视的问题。国有商业银行在行使部分财政职能的同时，为巨额不良资产的产生埋下了伏笔。国有商业银行的不良资产主要是政策性贷款，它们是在长期的计划经济体制下以及向市场经济体制转型过程中逐渐积累形成的，同时也与各大银行盲目攀比放贷数额有直接关系。至于这些不良资产的确切数字，人们莫衷一是。多数研究者认为，国有商业银行不良贷款占其整个贷款余额比率大致为20~30%，这远远超过了《巴塞尔协议》对银行贷款相关比率的要求。此外，四大国有商业银行的资本充足率也很低，没有达到《巴塞尔协议》规定的不得低于8%的标准。这些问题使国有银行存在着很大的风险，1997年爆发的东南亚金融危机就对我国的银行业提出了挑战。国有银行能够度过危机，原因在于我国在金融市场实行了严格的准入制度和宏观外汇管理政策，而不是银行本身的各种机制足够完善，这一点大家有目共睹。

自东南亚金融危机以后，财政部以出资人身份承担了处置银行业不良资产的责任，银行风险“顺理成章”地向财政传导。1997年，财政部冲销了国有商业银行的呆账300亿元，1998年又冲销了400亿元。1998年，财政部通过发行2700亿元特别国债对四大国有银行进行注资，以提高其资本充足率。1999年，国务院按照建行、工行、中行、农行四大国有商业银行的归口，分别成立了信达、华融、东方、长城四家资产管理公司，专门处置各银行的不来贷款，当年四家公司剥离了四大行1.4万亿元的政策性不良资产。此后，国有银行一再呼吁希望国家财政能够二次注资来补充资本金，并且对部分不良贷款进行二次剥离，以便尽快达到不良贷款比率低于10%、资本充足率高于8%的国际监管要求。剥离不良贷款和补充资本金的核心问题都是财政出钱，这对财力有限的中央财政造成了不小的压力。2004年，中行和建行进入股份制改革阶段。根据改革方案，此次财务重组的基本思路是先将两家银行原有的所有者权益、准备金和2003年利润全部转为风险准备，专门用于核销资产损失。中、建两行的未核销部分1498亿元和1289亿元“可疑类贷款”按市场方式出售给资产管理公司。尽管此次剥离引进了一些市场机制，有别于上次的做法，但本质上仍是财政埋单。同时，通过国务院批准设立的中央汇金公司分别向中行和建行注资225亿美元，用于提高资本充足率，而汇金公司的终极所有人和出资人无疑就是财政部。可以想见，由于国有独资或国家控股银行的性质以及财政与银行之间纠缠不清的裙带关系，如果经过改革的国有银行再出现任何经营风险，财政兜底的责任肯定不能摆脱，银行风险财政化已经形成了一种惯性，这大概也是财政对银行长期“欠帐”的一种轮回。

由国家财政出面化解银行风险固然获得了一定的社会效应，但也带来了一系列负面影响，其中最主要的就是增加了财政的脆弱性。政府潜在债务平时处于潜伏状态不易觉察，一旦显性化，就变成政府的现时义务，冲击原有的预算平衡，给财政预算留下缺口，造成财政收支的严重失衡。我国正处于转轨时期，来自银行业的隐性和或有债务不可避免，银行风险向财政的转移在短期内难以遏止，这就必然会增加财政的脆弱性。

四、充分发挥财政的“大服务”功能和银行社会资本的分配作用，在国务院统一领导下，理顺财政与银行关系

社会主义的财政分配在社会再生产中居于极为重要的地位，现在人们一提公共财政，就把行政、教育、文化、医疗、国防等几个方面的分配看作国家财政的全部，以小财政代替了大财政。目前我国财政收入只集中了GDP的20%，在国家总财力尚属有限的前提下，财政要实现调控宏观经济的管理职能，就必须发挥调控社会资本的分配与使用方向的功能，通过适当手段引导社会资本，使其为社会主义市场经济的健康发展服务。这就是财政的“大服务”功能。

社会主义财政分配是为整个国民经济服务的，其本质与“公共财政”强调的政府为满足社会公共需要而提供公共产品的任务是相似的，但二者的根本区别在于对公共财政范围的界定上。社会主义财政发挥作用不应该只局限于提供公共产品这个狭小的范围，它应该提供一种“大服务”。财政的大服务功能，主要体现在方针、路线、政策、战略任务的制定与引导方面，体现在调整产业结构、产品结构、区域经济结构以及提高经济效益、维护社会稳定、保障人民基本生活等方面，这是宏观意义上的服务，而不是拘泥于一时一事之上的服务。

由于财政收入的“蛋糕”并不大，因此财政的“大服务”功能只是起到宏观调控和引导作用，这就要求我们充分利用社会资本，发挥资本纽带作用。目前银行业掌握的社会资本高达31万亿元，如果不能合理利用这些资本为经济建设服务，一味依赖财政，就重新陷入了传统计划经济时代的思维，不利于国民经济的快速发展。

十五大报告指出，要以资本为纽带，深化公有制经济改革，大力发展民营经济。在社会主义市场经济体制下，公有制不可能与社会化资本截然分开，为此就要探索灵活多样的实现形式。在改革开放的实践中，公有制的实现形式发生了巨大变化，开始向着多样化的方向发展，形成了股份制、股份合作制等形式。推行公有制的多种实现形式，使股份制成为公有制的主要实现形式，有利于所有权和经营权的分离，有利于提高企业和资本的运作效率，有利于银行社会资本和民间资本作用的发挥，具有十分明显的积极意义。

党的十六大把全面建设小康社会作为今后20年的奋斗目标和主要任务。要实现这一目标，就必须在科学发展观的统领下，坚持统筹城乡发展的方针，消除三大差别，实现全体人民的共同富裕。目前我国社会经济中小生产的比重仍然很大，农业领域小生产汪洋大海的问题仍然非常突出。这就要求我们以资本为纽带，着力发挥银行业掌握的社会资本的作用，以现有城镇为依托，变一家一户的小生产为规模化、现代化、集约化的大生产。在这个改造过程中，财政部门要制定科学合理的政策加以引导，通过优惠政策吸引社会资本。在市场机制的作用下，这些社会资本的功能不再是纯粹的输血，它将极大地带动农村经济造血机能的发展，从根本上解决三农问题。

要充分发挥财政的“大服务”功能和银行社会资本的纽带作用，就必须理顺财政与银行的关系，使二者在明确各自分工的基础上相互协作，共同推动国民经济的协调发展。我国财政、银行体制改革已经进行了20多年，但到目前为止，二者之间的关系并没有完全划分清楚。历史上，财政与银行是穿着连裆裤的亲兄弟，现在，亲兄弟分了家，各自为政，职能模糊，而总体态势是银行发展快于财政。银行部分权利的实现是以财政为后盾的，是财政权利的一种间接表达，但随着自身实力的扩张，银行有时在权利上排斥财政。2004年，国务院通过新成立的中央汇金公司，运用450亿美元的国家外汇储备对中行和建行注资。于是便有人指出，中国人民银行和国家外汇储备局是两家商业

银行的出资人，财政与之无关，因此财政无权监管两家银行。这种观点模糊了外汇储备的性质和国家财政的出资人身份，也提醒我们必须科学分析和正确处理财政与银行的关系。

外汇储备是国家通过中央银行发行人民币，从创汇企业和居民手中收购而来的资金，是人民币资产的重要转换形式。建国以来，国家财政通过价格补贴等形式支持人民币的币值稳定，通过外贸补贴、出口退税、创汇补贴等方式支持外汇储备资产的稳定增长，还通过对中央银行全额注资和对国有商业银行部分注资来支持金融体系的稳定发展。在国家财政困难不能直接注资银行业的情况下，利用国家外汇储备资产注资，表面看来与具体年度的财政预算无关，但实际上仍是财政对国有资产的一种安排，本质上仍是国家负债，国家财政对此负有最终责任。财政部门是银行业国有资产权益的总代表和管理者，财政部门对银行业实施的财务监管是金融监管体系的重要一环。因此，在运用国家外汇储备注资国有商业银行时，财政部门必须作为出资人和最终责任人对国有商业银行进行财务监管。那种认为财政部门不是银行出资人，因此不能直接对之行使监管手段的观点是根本错误的。

当然，在强调财政对银行监管的同时，也应该明确银行的权利与分工，发挥其在分配领域的职能。有种观点认为，银行只是扮演出纳的角色，不能执行分配资金的职能，而只能通过财政来分配资金。我们不同意这种看法。众所周知，现代银行是随着资本主义的产生与发展而发展起来的，资本主义再生产需要大量的货币资本，而信用制度则是集聚和分配货币资本最灵活、最有效的方式。信用方式不仅能集中资本家的闲置资本，而且能把社会上闲散的小额货币汇成巨额资本，进而根据各个部门的生产需要，把货币资本分配出去。在社会主义市场经济条件下，由于再生产过程中仍然存在着货币资金的循环与周转运动，因此仍需要信用和银行，分配职能仍是银行的基本职能之一。银行信贷计划同财政收支计划一样，是国民经济计划的组成部分，银行与财政部门一样，是国家用来动员和分配资金的职能部门，只是二者动员与分配资金的性质和方式不同。

还有一种观点认为，银行是代人保管资金，不能对不属于自己的资金进行分配。这也是一种错误观念。银行的特殊作用恰恰在于它能够把私人资本变成社会公共资本加以分配，银行能够分配的资本绝大部分不是自有资本，而是社会资本。正由于银行信用具有动员社会闲置货币资本和各阶层收入的职能，可以大规模地、灵活地向职能资本家提供货币资本，才促进了资本的集中和资本主义生产的发展。社会主义银行同样具有集聚社会资金的职能，具有支配社会资金的权力，银行集聚的社会资金完全可以运用到国民经济各部门中去。银行动员的社会资金是已经被分配过了的资金与货币(经过国民收入的分配与再分配)，有一部分是在财政对企业资金进行分配的基础上形成的，这正说明了银行动员资金的重要性。那些被分配过了的、尚未使用的闲置资金与货币收入是不能靠财政再来动员的，只有依靠银行才能动员与集中。把消费基金变成积累基金，是信用制度和银行制度独特的功能。社会主义银行具有分配社会资金的职能是无可否认的。

总之，我国正处于经济体制变革的重要时期，财政金融体制的改革是整个国民经济调整改革的重要一环。如何理顺财政与银行的关系，又成为改革成功与否的关键。只有在国务院统一领导下，克服各自为政的弊端，使财政和银行分工协作，共同承担集中与分配生产资金的职能，发挥财政的“大服务”功能和银行在分配领域的重要作用，才能使国民经济沿着协调健康的道路前进。

参考文献：

[1]项怀诚主编：《中国财政50年》，中国财政经济出版社1999年版。

[2]马国强等著：《中国农民收入问题研究》，贵州人民出版社1994年版。

[3]许毅、柳文：《坚持马列主义基本原理，以史为鉴，一脉相承地建设和发展中国特色的社会主义》，财政部科研所研究报告，2004年第32期。

[4]宋新中主编：《当代中国财政史》，中国财政经济出版社1997年版。

[5]杨照南：《外汇储备注资与财政监管职能》，财政部科研所研究报告，2005年增刊。

[6]孙雷：《十年回首“分税制”》，《21世纪经济报道》2004年11月12日。

[7]国家统计局编：《中国统计年鉴—2004》，中国统计出版社2004年版。

文章来源：《中国财经信息资料》2006年第7期 （责任编辑： zfy）