

财政金融学

第 1 讲连裆裤

April 29, 2025

- 1 “连裆裤”
 - “连裆裤”释义
 - 计划经济时期财政与银行关系的沿革
 - 计划经济时期的财政与银行关系
 - 计划经济时期财政银行关系的特点
 - 计划经济时期“连裆裤”关系形成的原因
 - “连裆裤”关系在特定历史时期的评价
 - 有计划商品经济时期财政银行“连裆裤”关系的沿革
 - 有计划商品经济时期财政与银行关系
 - 财政银行关系出现的问题
 - 当时财政银行“连裆裤”关系问题的根源
 - 市场经济条件下财政银行关系的沿革
 - 市场经济条件下的财政与银行关系
 - “连裆裤”体制运行中的问题
 - 新时期财政银行关系问题的成因
 - 处理好财政银行关系的理论探讨

- **摘要:** “连裆裤”是我国在计划经济时期对财政和银行关系的一种形象说法。财政与银行(信贷)的紧密联系是现代经济中的必然现象,“连裆裤”关系是客观存在的,只不过在不同历史时期体现不同的“接合”方式,体现不同的特点。理论和实践都表明,财政银行关系或财政与信贷的关系是政府运用经济手段进行宏观经济调控中必须处理好的一个问题,需要根据不同时期财政银行关系的特殊性及其连接点来使二者之间的相互支持、相互配合更加规范、协调。
- **关键词:** 连裆裤, 财政信贷综合平衡, 财政政策与货币政策

“连裆裤”的含义

- “连裆裤”是我国在计划经济时期对财政和银行关系的一种形象说法。
- 认为财政和银行是国家集中性资金分配的两条渠道，是国家对国民经济进行宏观控制的两大工具。
- 两者休戚与共，不可分割，是一条裤子两条腿的关系，即“连裆裤”关系（范文波，1994）。
- 因此，人们在分析财政与银行、财政收支与信贷收支关系时，通常形象地称为“连裆裤”关系。
- 甚至将这种财政银行关系密切的财政银行体制称之为“连裆裤”体制。
- 对于财政与银行的这种紧密关系，人们也形容“财政和银行为国家的两个底下通着气的钱口袋”（黄达，2008，p.525）。

我国财政与银行的密切关系-总结

- 在我国长期的计划经济时期，“财政和银行是国家的两个钱口袋”，而且“这两个钱口袋是相通的”。“财政收支与银行信贷收支之间有个犬牙交错的接合部，它标志着两者之间存在着紧密联系”。
- 财政与银行通过多种通道形成了犬牙交错的接合部，主要体现在以下几个方面：
 - 银行代理财政金库：银行保存财政收入、执行支付命令、办理款项上解下拨及委托事项。
 - 银行结益上缴：商业银行作为企业需纳税，作为国有企业需上缴利润。
 - 财政增拨信贷资金：为弥补信贷资金不足，财政需安排资金支持银行，否则会引发货币增发。
 - 财政向银行借款和透支：财政困难时，向银行借款、透支或由银行承购、代销公债。
 - 财政结余存入中央银行：财政结余构成央行信贷资金来源。
 - 国营企业亏损的弥补：财政无法及时弥补的国企亏损，由银行信贷资金承担。
 - 中央银行发行货币：财政向央行征收货币发行税，影响银行信贷资金量。
 - 国家外汇收支管理：银行管理外汇收支，汇率和储备变动影响财政。
- 日常联系：各级财政在银行开户，银行代收代缴、代发款项，为财政提供垫款等。
- 现代经济联系：财政收支差额需借信贷机制解决；金融体系也需财政支持（如政策性银行、金融救助）。
- “必然存在的接合部是实现财政信贷相互支持的必要通道”，是双向资金流动的通道。
- 财政与银行的紧密联系是现代经济必然现象，客观存在，只是不同时期体现不同“接合”方式和特点。

① 银行代理财政金库:

- 世界各国发行银行普遍的职能。
- 保存财政等收入款项，按财政支付命令付款。
- 办理各级财政金库款项上解下拨。
- 办理财政委托事项。
- 银行从占用财政款项中得好处，财政也从银行服务中得好处。

② 银行结益上缴:

- 商业银行作为企业需纳税。
- 国有企业有义务上缴一定比例利润。

③ 财政增拨信贷资金:

- 信贷资金供不应求需财政解决。
- 国家只有两个钱口袋，一个不足需另一个支持。
- 否则会造成追加货币投入流通。
- 不管财政收支是否宽裕，都须安排弥补信贷差额，除非容忍过多货币和市场失衡 (黄达, 2009, pp. 207-210)。

④ 财政向银行借款和透支:

- 一般规定财政不得向央行借款，但财政困难时常发生。
- 财政向银行推销公债，或由银行代销、包销。

- 银行也承购一部分公债，世界多数国家经常发生 (邓子基, 1990)。
- 财政增拨信贷资金与财政透支借款常此无彼。

5 财政结余存入中央银行:

- 构成央行信贷资金来源。
- 长期不动用，银行可适当使用，保证财政动用时能提供 (邓子基, 1990)。

6 国营企业亏损的弥补:

- 原则上由财政弥补。
- 若财政不能及时弥补，势必由银行信贷资金弥补。
- 类似问题：库存商品报损、变价处理，企业关停并转问题等 (黄达, 2009, p.211)。

7 中央银行发行货币:

- 发行权集中于国家，授权央行。
- 财政向央行征收货币发行税，影响银行信贷资金量。

8 国家外汇收支管理:

- 通常由银行直接管理经营。
- 外汇储备多少影响银行对外业务，反映财政对外支付能力。
- 汇率变动影响外汇以本币计算的价值量，进而影响财政收支 (邓子基, 1990)。

- 日常联系: 各级财政在银行开户, 银行代收税费罚款、代划拨款项, 财政先支后收时银行垫款等。
- 现代经济联系: 财政收支差额需借助于信贷货币机制解决; 金融体系也得到财政支持 (如政策性银行、金融救助等) (黄达, 2008, p.25)。
- “必然存在的接合部是实现财政信贷相互支持的必要通道”, 是双向资金流动的通道 (黄达, 2009, p. 221-222)。
- 财政与银行割不断的关系是经济发展的必然需要, 要求政府调控中处理好二者关系。
- 财政收支平衡、信贷收支平衡、财政信贷综合平衡问题均基于此密切联系。
- 财政与银行 (信贷) 的紧密联系是现代经济的必然现象, 超越体制区别 (黄达, 2008, pp. 536-538)。
- “连裆裤”关系客观存在, 但随经济发展, 体现不同“接合”方式和特点, 具有时代烙印。

- 1932 年，苏维埃临时中央政府建立金库，责成国家银行代理总金库，分支银行代理分支金库。
- 国库及分库直接受中央财政部指挥监督，各地税收按期解缴。
- 国库及分库对中央财政部负责，付款项须每 7 天列表报告 (湖南财政局, 1986, pp. 434-435)。
- 1932 年颁布《国库暂行条例》，规定国库业务由国家银行代理。
- 国家一切收入由人民委员部国库管理局管理。
- 总、支、分金库主任由国家银行行长兼任。
- 国家银行执行规定，设机构承担代理国库任务，行使部分财政职能 (赵梦涵, 2002, pp. 19-20)。
- 新中国成立前，银行与财政部门已开始紧密联系。

- 经济任务：恢复国民经济，进行社会主义改造。
- 1949 年 9 月，《中华人民共和国中央人民政府组织法》明确中国人民银行纳入政务院直属，确立国家银行地位。
- 1952 年国民经济恢复期结束时，人民银行建立全国垂直领导体系，对各类金融机构统一管理 (刘明康, 2009)。
- 改革开放前实行“大一统”银行体制。
- 银行与国家财政有不可分割联系，许多财政职能通过银行操作实现。
- 财政与银行是领导与被领导、决定与被决定的关系。

● 预算方面:

- 国家财政收入由代理国库的银行保管存储。
- 财政支出重点是保证军供、政权巩固和经济恢复。
- 中国人民银行是国家现金管理总机构，配合预算业务，划拨资金，发放贷款促进预算实现 (赵梦涵, 2002, pp. 64-68, 201-202)。

● 综合信贷方面:

- 计划经济下财政结余是银行信贷资金重要来源。
- 1953 年起建立集中统一的综合信贷计划管理体制。
- 全国信贷资金由人民银行总行统一掌握，“统存统贷”。
- 银行信贷计划纳入国家经济计划。
- 人民银行负责组织调节货币流通，统一经营信贷业务。

- 基本建设拨款方面:

- 1954 年成立隶属财政部的中国人民建设银行。
- 随基建规模扩大, 财政委托建行参与拨款分配, 并将财务决算审批权交建行。
- 建设银行身兼二任: 办理国家基建投资拨款, 检查投资使用, 负责基建投资计算业务。
- 具有财政和银行的双重职能 (赵梦涵, 2002, pp. 203-204)。

计划经济时期的财政与银行关系 (3) “大跃进”时期

- 1956 年转入全面社会主义建设阶段。
- 取消商品货币观念，银行制度原则遭破坏。
- 1958 年 12 月，国营企业流动资金由财政与银行“双口供应”改为人民银行统一管理，全转为银行信贷。
- 增加银行负担，矛盾转移到银行部门。
- 信贷制度实行“存贷下放，计划包干，差额管理，统一调度”，造成混乱，产生新矛盾 (赵梦涵, 2002, pp. 291-292)。
- “大跃进”使银行盲目放权，信贷失控，现金发行过多。
- 存款年均增长 25%，贷款年均增长 20%。
- 体制下放高潮中，多数银行机构被精简、合并、撤销 (如 1958 年撤销建设银行)。

计划经济时期的财政与银行关系 (4) “文化大革命”时期

- 国家与社会高度统一，资金运行控制在国家手中。
- 财政与金融在机构、职能上混在一起，无法正常开展业务，不能实现专业化分工。
- 银行制度被废除，作用削弱，机构大批撤并，人员大量精简。
- 1969 年秋，财政金融合并为一个部门。
- 1970 年 4 月，建设银行并入中国人民银行。
- 管理业务一度只有“财政业务组”和“银行业务组”，工作半停顿。
- 金融人员最少时不足百人，行长由财政部副部长兼任。
- 银行处于财政直接监督下，分支机构设置由各地决定，无统一体系。
- 银行作为财政二级单位，如同“小出纳”，职能削弱，依附财政。
- 1972 年后逐步恢复，但两部门仍合在一起。

计划经济时期财政银行关系的特点-总结

- “大财政、小银行”：国家财政在资源配置中扮演主角，银行被定位于会计和出纳，作用较小。
- “财政挤银行，银行发票子”：财政困难时常动用银行资金（如透支），导致银行被迫增发货币。
- 财政银行分工多次变动：在基本建设财务管理和国有企业流动资金供应体制方面，财政与银行的分工经历了多次调整。
- 财政信贷综合平衡理论形成并逐步受重视：实践中逐渐认识到财政收支、信贷、物资供需“三大平衡”的重要性，并将其作为指导经济建设的理论。
- 财政资金与信贷资金实行分口管理：实行无偿归财政、有偿归银行，长期归财政、短期归银行等原则，禁止资金混用。

计划经济时期财政银行关系的特点 (1) “大财政、小银行”

- 新中国成立初期至改革开放前，国家财政在资源配置中扮演主角，统一计划控制生产各环节。
- 财政是社会投资主体，包揽各项社会事业，职能延伸至各类财务。
- 财政支出机制大而宽：巨额经济建设投资由财政拨款，国企定额流动资金由财政无偿拨付，还承担国防、外交、行政、科教文卫等支出。
- 人民银行作为财政附属部门，“是国民经济各部门资金活动的中心和枢纽，是国家的总会计，总出纳”(杂志社论, 1965)。
- 银行被定位于会计和出纳，非营利性经济组织或金融宏观调控机构。
- (注：关于“大财政、小银行”问题，参见第8章)

计划经济时期财政银行关系的特点 (2) “财政挤银行，银行发票子”

- 按当时关系和平衡要求，财政收支平衡可增财政存款，利于信贷平衡。
- 国家有能力增拨信贷基金，利于平衡信贷收支。
- 但从建国到改革开放前，财政不仅承担行政、社会管理，还承担重要经济建设支出。
- 我国该时期财政能力较弱，收入常难满足支出，财政困难时（尤其基建规模大时）常动用历年结余、向银行透支解决。
- 由此产生“财政挤银行、银行发票子”的情况。

- 由于缺乏经验，对财政银行体制多次尝试，主要集中在：
- 基本建设财务管理体制：
 - 1954 年：成立隶属财政部的建行，专办基建拨款。
 - 1958 年：试行财政包干制，同年建行撤销。
 - 1962 年：恢复建设银行。
 - 1970 年 4 月：建设银行并入人民银行。
 - 1972 年 4 月：恢复建设银行建制。
- 国有企业流动资金供应体制：
 - 1951—1954 年：财政和银行分别供应。
 - 1955—1957 年：全部由财政供应。
 - 1958 年：恢复财政、银行分别供应。
 - 1959—1961 年下半年：全部由银行供应（“全额信贷”）。
 - 1962—1965 年：全部由财政供应。
 - 1966—1971 年：核定额度内，财政、银行分别供应。
 - 1972—1978 年：恢复由财政供应。

- 国民经济恢复和“一五”时期实践，认识到处理财政银行关系和财政信贷综合平衡的重要性。
- 经历 1953 年“小冒进”和 1956 年“大冒进”后（注：参见第 4 章），认识到综合平衡对稳定经济意义重大。
- 针对银行靠自身吸存难满足贷款需求，财政开始自觉有计划地支持银行信贷。
- 从 1954 年起，国家预算开始每年编列“增拨银行信贷资金”。
- 陈云在 1957 年《建设规模要和国力相适应》报告中，正式提出“三大平衡”：财政收支平衡、信贷平衡、物资供需平衡，作为指导经济建设理论。
- 陈云主张：建设资金不超国家掌握财力，财力与物力适应。
- 陈云：“财政收支和银行信贷都必须平衡，而且应该略有结余。只要财政收支和信贷是平衡的，社会购买力和物资供应之间，就全部来说也会是平衡的”（陈云, 2005）。
- 财政、信贷、物资综合平衡理论，在“大跃进”及后续调整、“文革”及后续调整中，对促进经济稳定发展发挥了有力指导作用（李成瑞, 1991, pp. 387-388）。

计划经济时期财政银行关系的特点 (5) 财政资金与信贷资金实行分口管理 I

- 财政资金与信贷资金的分口管理和综合平衡，是银行工作必须遵循的客观规律 (严林、金任, 1965)。
- 国家财政和银行信贷都是动员和分配资金的工具，保证国民经济发展不可少的部分。
- 因取得和分配资金形式作用不同，必须实行分口管理，并在分口管理基础上实行综合平衡 (王兰, 1965)。
- 原则:
 - 无偿的归财政管理，有偿的归银行管理。
 - 长期占用的归财政管理，短期周转的归银行管理。
 - 不准用信贷资金搞财政性开支。
 - 不准用流动资金搞基本建设。
- 该原则根据资金不同来源、周转、回收特点决定 (宁学平, 1982)。

计划经济时期“连裆裤”关系形成的原因 (1) 苏联经济模式的影响

- 我国向社会主义过渡中，受苏联模式影响很大。
- 理论上认为仿效苏联废除市场，建立高度集中的计划经济是天经地义。
- 苏联实行与计划经济相适应的高度集中的单一银行体制（主体是国家银行，包括建设银行、外贸银行、劳动储蓄局）。
- 苏联国家银行职能范围广：兼具中央银行和商业银行职能；负责货币政策、发行，也负责存贷业务。
- 专业银行仅起辅助作用，不能独立核算。
- 整个银行体系不健全，主要附属于财政，承担结算中心职能，资金分配作用小。
- 苏联金融机构是代表国家管理金融的行政单位，无盈利目标，利率不变，自主性和约束力不够，无良好信用基础（陈柳钦, 2007）。
- 苏联的财政银行关系对我国起到了示范作用。

计划经济时期“连裆裤”关系形成的原因 (2) 计划经济体制的根本原因

- 20 世纪 50 年代初，我国社会主义经济基础确立，公有制基础上的计划经济。
- 1949—1952 年：首先对金融、外贸实行计划管理，对少数重要产品实行统购统销。
- 1953—1956 年：计划管理基本涵盖产品市场。
- 1958 年：政府直接控制农村经济运行，计划经济完全形成 (项怀诚, 2006, p.89)。
- 社会主义计划经济时期，重要特征是计划支配一切 (生产、分配、流通、消费)。
- 财政作为国家筹集运用资金、实现计划、配置资源的主要工具，自然打上计划体制烙印。
- 财政被界定为社会分配主体。
- 财政负担囊括社会生产各方面：生产建设、社会公共消费、人民生活。
- 生产建设占据主导地位，形成社会主义财政的生产建设特色 (范林录, 1992)。
- 传统财政理论认为，社会主义财政是生产建设性财政，是社会再生产主要构成要素。企业无投资权、无力扩大再生产，国家财政代替企业成为社会投资主体。

计划经济时期“连裆裤”关系形成的原因 (3) 国家实施强有力宏观调控的要求 I

- 新中国成立初期到改革开放前，建立富强国家的愿望促使通过计划手段集中力量搞建设。
- 相应建立起物资统调统配、财政统收统支、银行统存统贷，力求财政信贷综合平衡的高度集中统一的宏观调控体系。
- 第一，国家从使用价值和价值两条线进行计划调控。
 - 控制物资产供销：国有商业/物资系统控制工业品，供销社掌握农产品购销与工业品返销，粮食部门控制粮食购销加工。
 - 利用价值手段分配：“物随钱走”，实现流通消费。
 - 基础：当时生产力不发达、物资匮乏、供不应求、卖方市场。
 - 新中国成立后长期，国家对物资供求实行计划调节，资金筹集分配主要由财政统收统支，是必要且可行的 (郑炎潮, 1986)。
- 第二，财政是国家计划得以实现的手段。
 - 计划制定后，靠财政执行。
 - 财政通过执行预算，参与国民收入价值分配，形成基金 (折旧、消费、积累)，形成购买力，实现使用价值与价值统一 (牛泽厚, 1995)。
- 第三，全面统筹安排资金，协调好财政与银行关系是关键。

计划经济时期“连裆裤”关系形成的原因 (3) 国家实施强有力宏观调控的要求 II

- 当时无“宏观调控”一词，但有其实，称为“综合平衡”。
- 财政和银行关系在综合平衡指导下协调 (王丙乾, 2009, pp. 737-738)。
- 财政、信贷是国家集中资金分配的两条渠道，形成的购买力是社会总需求重要组成。
- 财政收支平衡、信贷收支平衡是实现物资供求平衡的重要条件。

● (4) 高度集权的行政体制是政治基础。

- 中国长期是小农充斥的国家，“行政权力支配社会”形成牢固历史传统。
- 中国共产党在长期革命中形成的威望基础上，建立起全能主义政府 (项怀诚, 2006, p.87)。
- 在“全国一盘棋”思路下，几度对财政、信贷、企业管辖权统一，加强集中制。
- 银行业实行严格垂直领导，银行职能和服务对象集中管理。
- 银行实际上作为政府管理部门运作，是部门管理体系一环。

● (5) 财政银行几度合并是促进因素。

- 20 世纪 50、60、70 年代三次机构调整，都将财政部和人民银行合二为一。
- 随处可见“财政金融局”牌子，人民银行几乎无立足之地，处于可有可无、可归可并地位。
- 三度合并，使人们逐渐形成观念：财政和银行既然可以归并，说明两者性质、职能是共同的 (周建松, 1989)。

“连裆裤”关系在特定历史时期的评价（1）积极作用 I

- 新中国成立后走社会主义道路，实行计划经济，建立高度集中财政管理体制，是历史与现实选择。
- 1949-1978 年，虽经“大跃进”、“文革”等挫折，社会主义建设仍取得相当成就，“连裆裤”体制发挥了重要作用。
- 1、对于特定时期稳定金融物价起到重要作用。
 - 新中国初期，面对恶性通胀、物价飞涨、工业凋敝、战争开支巨大、财税政策不一等困难。
 - 财政银行体制运行使中央能果断采取统一财政经济方针，迅速稳定金融物价。
 - 到 1951 年，财政收支实现平衡并略有结余。
 - 为恢复经济、改善民生、打击投机、支援抗美援朝、巩固政权建立历史功绩（项怀诚，2006, p.98）。
- 2、推动建立了比较完整的国民经济体系。
 - 特殊的财政收支机制、高度集中管理，使国家能避免资金分散和消费性使用，最大限度集中财力物力。
 - 筹集巨额资金进行大规模建设，建立较完整国民经济体系，尤其优先发展重工业。
 - 改变了中国贫穷落后农业国面貌，成为初具规模、走上工业化道路的新兴社会主义国家（项怀诚，2006, p.99）。
- 3、发展了各项社会事业。

“连裆裤”关系在特定历史时期的评价（1）积极作用 II

- 通过高度集中财政运行机制，举办科教文卫等事业。
- 建立较完善的国有事业单位体系，几乎覆盖所有社会事业领域。
- 为新中国经济社会全面进步提供条件，发挥了相当积极作用。

“连裆裤”关系在特定历史时期的评价 (2) 弊端 - 总结

- 银行功能异化: 银行兼具央行和商行职能, 效率低下, 缺乏自主性和约束力。
- 缺乏激励机制: 权力过分集中, 政府职能膨胀, 企业和个人积极性、创造性受压抑。
- 基本建设财务管理体制存在缺陷: 财政无偿拨付投资, 缺乏投资约束, 易致规模失控。
- 流动资金挤占过多: 流动资金供应不足, 常被固定资产投资挤占, 破坏综合平衡。
- 缺乏规范化、法制化: 财政银行运行体制变动频繁, 缺乏法律依据, 随意性大。
- 结合过紧: 财政、信贷、货币发行捆绑过紧, 忽视各自规律, 削弱经济杠杆作用。
- 缺乏制约: 财政与银行间缺乏明确资金界限和责权利约束, 易导致信贷扩张和风险。

“连裆裤”关系在特定历史时期的评价 (2) 弊端 1、银行功能异化

- 随着经济发展、关系复杂、需求提高,“连裆裤”关系弊端日益暴露。
- 1、银行功能异化。
 - 一方面,人民银行兼有央行和商行双重职能,承担多种金融功能,不能集中精力制定执行有效货币政策。中央银行功能异化,不再起“银行的银行”作用。
 - 另一方面,银行效率低下。表面实行经济核算,但限于成本核算和收支平衡,不自负盈亏,无盈利目标。金融业务单一,自主性和约束力不足。
 - 银行运行采用国家机关管理模式,利率不是主要考核指标,对所贷资金盈利性不关心,信贷资金投资效率逐年下降。
 - 银行业失去应有特性、发展活力和内在推动力 (陈柳钦, 2007)。

“连裆裤”关系在特定历史时期的评价 (2) 弊端 2-3 缺乏激励机制与基建体制缺陷

● 2、缺乏激励机制。

- 体制特点是权力过分集中，政府职能过度膨胀。
- 财政取代企业微观决策职能。
- 人们处于自上而下金字塔形权力等级中，自主权利很小。
- 企业和个人能力难发挥，工作绩效难与收益挂钩。
- 压抑各地区、部门、单位积极性、创造性，不利于生产力长期持续发展 (武力, 2003)。

● 3、基本建设财务管理体制存在缺陷。

- 传统体制下，基建支出居财政支出首位 (占 30%-40%)。
- 财政成最重要社会投资主体，基建财务管理体制对经济运行和计划举足轻重。
- 但此时期体制未突破财政按计划无偿拨付基建投资模式。
- 建设银行几经沉浮，只是专办财政基建拨款部门，虽有监督功能，但与真正银行相去甚远。
- 导致基建投资权责利脱节，缺乏内在投资约束。
- 基建项目由计划部门审批立项，列入计划；财政按计划编预算拨款给建行；建行按审批计划提供资金并监督。
- 项目成功皆大欢喜，失败则计划、财政、建行难单独担责。
- 统收统支下建设单位更无风险之虑。
- 因而争项目、争投资、基建规模失控，成“连裆裤”体制顽症 (项怀诚, 2006, p. 93)。

“连裆裤”关系在特定历史时期的评价 (2) 弊端 4-5 流动资金挤占与缺乏规范化

● 4、流动资金挤占过多。

- 统收统支体制下，企业无留归自用生产资金，扩建改造靠财政拨款，流动资金由财政银行“双口”供应。
- 流动资金需求不受重视，似乎可极大压缩。
- 但一定期间流动资金需求是确定量，无论“双口”供应如何划分比例，最终需满足。
- 编制计划时，若财政增拨流动资金和银行可供贷款不足，应压缩其他支出保证流动资金。
- 实践中常留缺口。原因多方面，直接原因是固定资金需求部分靠压缩流动资金满足；流动资金还存在企业直接挤占现象。
- 财政常在各项支出安排后剩多少拨多少，缺口由银行补足，不论是否引起信贷过度投放。
- 若引起过度投放，则财政信贷综合平衡遭破坏。
- 或许可以说，统收统支下，综合平衡主要就是从这点被突破的（黄达, 2009, pp. 236-237）。

● 5、缺乏规范化、法制化。

- 30 年间财政运行体制变动频繁。
- 截止 1978 年，财政分配领域无一项国家正式法律。
- 银行职能一直缺乏法律依据，业务据经济发展阶段需要，靠行政法规调节，随意性大。
- 不利于形成清晰、稳定制度体系和提高经济效益。

“连裆裤”关系在特定历史时期的评价 (2) 弊端 6-7 结合过紧与缺乏制约

● 6、结合过紧。

- 旧体制按集权原则，强调计划、财政、银行三位一体。
- 把财政、信贷、货币发行强行捆绑，互吃“大锅饭”。
- 忽视两种手段各自独立性和资金运动特殊规律性 (周建松, 1989)。
- 许多方面背离发挥自身经济杠杆作用的渠道和范围。
- 一方面，许多该由银行信贷和利息调节的资金划给财政，削弱经济杠杆作用。
- 另一方面，财政拨款无偿性，企业普遍患“投资饥饿症”(无偿还、周转、利息、时间观念)，大大降低资金运用效益，给国家建设带来不利影响 (卓然, 1986)。

● 7、缺乏制约。

- 国家宏观调控机制生命力在于既能相互作用，又能相互制约。
- 旧体制在耦合过紧同时，缺乏必要制约力。
- 一方面，财政和银行缺乏明确资金上限，无论财政拨款给银行，还是银行上缴财政，都无明确数量界限，时多时少。(例：银行上缴利润，1958—1971 年交 50%，1972—1974 年交 20%)。
- 另一方面，无论财政用银行资金，还是银行用财政资金，都无资金使用责权利。财政增拨信贷资金弥补差额；银行占用财政存款，财政挤占银行资金，都不付费付息。
- 这种无偿使用，即吃“大锅饭”的资金体制，严重违背商品经济规律，导致国民经济陷入循环：财政赤字—银行借款—财政挤银行，信贷不平—财政追加—银行挤财政。
- 两种形式结果都会导致银行增发票子。
- 因此，国民经济中无论哪一环节失控，都会以增发货币、牺牲市场为代价来“解围”(周建松, 1989)。

● 银行方面:

- 经济和金融机构发展, 需加强金融业统一管理协调。
- 1977 年 12 月, 国务院全国银行工作会议, 决定恢复银行独立组织系统, 强调发挥银行作用。
- 1978 年 1 月, 正式恢复财政部和人民银行总行两个部门。
- 1979 年 1 月, 为加强农村经济扶持, 恢复中国农业银行。
- 1983 年 9 月 17 日, 国务院决定中国人民银行专门行使中央银行职能, 存贷款业务由专业银行 (工商银行) 承担。
- 1984 年 1 月 1 日起, 人民银行开始专门行使央行职能, 研究实施金融宏观决策, 控制信贷总量, 调节资金, 保持货币稳定。
- 同年 1 月, 中国工商银行正式成立, 承担原人民银行工商信贷和储蓄业务。
- 至此, 人民银行商业性业务基本剥离, 成央行; 工行成最大专业银行。
- 配套措施: 建设银行从财政部分离, 负责基建贷款; 农业银行负责农村服务贷款 (刘明康, 2009)。
- 1985 年, 国务院明确规定, 财政部和人民银行同属国务院系列, 行政同级, 均由国务院统一领导。人民银行与财政部初步实现平等。
- 我国金融体制开始向现代化市场金融体制转变。

● 财政方面:

- 改革开放后，国家采取多项措施促进经济发展。
- 推行放权让利政策，国民收入分配格局变化，收入向居民、地方、企业倾斜。
- 采取减税让利措施，给予企业一定利益。
- 通过“利改税”，扩大企业财权。

有计划商品经济时期财政与银行关系 (2) “拨改贷”的推行 I

- 1984 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。
- 由于财政管理体制改革，仅打破“统收”，未打破“统支”，中央财政包袱过重，形成巨大收支亏空。
- 同时，居民储蓄增加，银行资金渐充实，正好填补中央财政投融资和调控真空。
- 逐渐壮大的国有银行取代财政成为固定资产投资依赖主体。
- 1978 年，城乡居民储蓄存款余额仅 210.6 亿元；到 1985 年，增至 1622.6 亿元，增长 6.7 倍。
- 随储蓄增加，银行资金渐充实，贷款范围突破流动资金，开始发放技改贷款和固投贷款（当时称中短期设备贷款）。
- 银行在企业生产建设资金筹集中扮演主角。
- “拨改贷”政策在此背景下出台。
- 1984 年 12 月，国家计委、财政部、建行联合决定，从 1985 年起，凡国家预算安排的基建投资全部由财政拨款改为银行贷款，“拨改贷”在全国推行（申学锋，2006）。

有计划商品经济时期财政与银行关系 (3) 企业成为财政信贷平衡中新的环节 I

- 随统收统支体制突破，企业收支开始成为财政信贷综合平衡中具独立意义环节。
- 具体资金管理权限变化:
 - 企业具备独立自主支配一部分利润形成各种生产基金的权限。
 - 财政在更新改造和流动资金方面供应任务大减。
 - 银行与企业不只在流动资金周转，也在固定资金周转方面发生联系。
- 企业在财政信贷综合平衡中意义加大，体现:
 - 固定资产投资方面: 新出现集中性信贷资金与分散企业生产基金相互配合领域。从综合平衡角度，要实现固投计划管理，新情况较财政大一统无疑更难。
 - 更新改造方面: 当企业有可主要用于更新改造基金时，易出现挪用于扩建情况。但更新改造又势在必行，必然增大银行信贷压力。
 - 企业留利方面: 企业留利中尚无用于增补流动资金规定。流动资金仍是大家都想挤而谁也挤不了的硬需求。只要被挤占，终归迫使银行扩大信贷投放，使财政平衡风险加大。
- 因此，此期间财政信贷平衡除将重点放财政银行两环节，还须同时把握企业环节。若资金运用在企业环节失控，难实现资金供求全面控制，达不到综合平衡目标 (黄达, 2009, pp. 237-239)。

- 国有企业形成“赖账机制”
- 流动资金管理存在漏洞
- 财政银行资金相互挤占严重
- 财政银行分工调控重点界定不清
- “税前还贷”加剧财政银行矛盾
- 机构建制不合理

财政银行关系出现的问题 (1) 国有企业形成“赖账机制”

- 此期间，国有企业大部分固投和 90% 以上流动资金来自银行贷款。
- 生产靠贷款，还贷靠举债，在国企形成“赖账机制”。
- 一些企业吃“大锅饭”观念未变，为保增长，银行须不断输血。
- 企业缺资金则理直气壮向银行要，需求建立在对银行依赖上。
- 巨额银行资金支持未买回现代企业制度和高效盈利能力，大量贷款形成不良资产。
- 很多企业有意识赖账、欠账，即使能还也拖延。
- 个别地方，地方政府行政指令使银行不得不违背规律对“困难企业”放贷（姚云琦，2007）。

财政银行关系出现的问题 (2) 流动资金管理存在漏洞

- 国务院决定流动资金由银行管理，并规定地方、部门和企业用自筹资金新建、扩建固投，须具备 30% 自有流动资金，银行方予贷款。
- 但是，在国家预算内，安排固投如何受流动资金供应能力制约，尚无明确规定。
- 这是宏观资金分配上处理财政银行关系的重要问题。
- 由于流动资金上留有此漏洞，使财政、地方、企业依旧过多考虑固投，忽视流动资金配套。
- 甚至有单位把流动资金也用于基建。
- 这使得基建规模难以控制，成为形成经济“顽症”的重要原因之一（任峻垠, 1983）。

财政银行关系出现的问题 (3) 财政银行资金相互挤占严重 1、财政挤占银行资金 I

- 第一，财政透支、借款呈长期扩大化趋势。

- 财政赤字与周转性资金差额弥补，以向银行透支方式解决，给信贷平衡增压。
- 财政透支相当于长期无偿占用银行信贷资金，将收支差额转由银行负担。
- 在财政存款无息存入银行并保持稳定余额下，银行可有限度提供透支借款助财政克服暂时困难。
- 但不加控制或无条件透支借款，必严重影响银行信贷资金调度使用。
- 据统计，当时财政向银行借款年末余额逐年上升：1988 年 576 亿元，1989 年 684 亿元，1990 年 80 亿元，1991 年 1067 亿元。（数据来源：《中国统计年鉴》，1992）
- 国家银行是抑制社会总需求最后防线。财政透支后，为防总需求扩大，银行须相应压缩贷款。否则必增发货币，致通胀。
- 1989 年底，财政透支借款余额达 790 亿元，财政存款仅 460 亿元。这对银行信贷平衡构成压力，加重银行控制总需求难度（柴金，1990）。

- 第二，一部分信贷资金被用来直接购买财政债券。

- 债券到期采用转换债务（新债换旧债）方式偿还，这部分信贷资金实际被财政长期占用。

- 第三，银行贷款垫补了因财政欠补欠拨所形成的挂账。

财政银行关系出现的问题 (3) 财政银行资金相互挤占严重 2、银行挤占财政资金 I

- 第一，银行利率多次提高，加重企业还本付息负担。
 - 按当时财政管理规定，工商企业贷款利息（包括罚息）在生产经营成本中列支。
 - 利率调高只会增加企业成本，冲减财政收入，本属财政收入被银行通过利率形式转移。
- 第二，银行宏观紧缩政策在一定程度上影响经济和生产。
 - 经济过热通胀后，银行紧缩必要。但当时通胀除需求拉动，也有结构失调型。
 - 银行紧缩常采“一刀切”总量压缩，而非区分情况结构性压缩，对生产有副作用。
 - 反映到财政上，表现为增支减收（范文波, 1994）。
- 第三，银行借代办金库业务之机，常年无偿支配财政金库资金，使财政资金无偿化、银行信贷化。
 - 财政资金由此成银行信贷资金重要稳固来源。
 - 甚至银行地方分支机构利用财政库款炒房、炒股、炒期货、办产业、搞多种经营、银企集团。
 - 同时存在财税收入不能及时入库、非法占用占压税款、银行利润不按时上缴、预算资金不按需拨付等问题。
 - 1993 年上半年，全国银行占压税款问题严重，累计达数百亿元（梁宝柱, 1994）。

财政银行关系出现的问题 (4) 财政银行分工调控重点界定不清 1、银行向财政异化

- 以银行有偿性、盈利性为特征的信贷资金常被各种行政手段以无偿性、非盈利性运用。
- 固定资产贷款方面: 从总规模到项目, 从新增贷款到回收, 都由指令性计划管理, 不论效益和偿还能力, 须按计划贷款。实际是将这部分信贷资金视同财政资金安排。
- 政策性贷款方面: 种类多, 多带财政资金性质。对维护稳定有作用, 但相当部分与产业政策、效益原则、信贷原则相违背。长远看, 不利于经济发展和货币稳定。
- 农副产品收购贷款方面: 一直是贷款扶植倾斜重点。但因财政等渠道收购资金不到位和挪用挤占, 实际形成银行替代财政和其他部门统包收购资金的不正常局面 (范文波, 1994)。
- 补贴方面: 原本由地方财政承担补贴 (如对粮食、支柱企业、教育部门等), 因地方财政短缺, 只能靠银行贷款形式发放。
- 国有企业方面: 为解决国企困难职工安置, 银行不得不发放类似“安定团结”性质贷款, 实际只能成坏账, 最终形成不良资产 (姚云琦, 2007)。

财政银行关系出现的问题 (4) 财政银行分工调控重点界定不清 2、财政向银行异化

- 在建设资金供应实行“拨改贷”后，财政又大规模拓展财政信用。
- 从中央到地方成立许多财政信用公司，形成具有一定规模和实力的财政金融投资体系。
- 财政搞信用，办金融业务，设立金融机构，财政演变成“第二银行”。
- 这种做法表面上使财政担负起银行难承担或不愿担当的非盈利性存贷业务，促进投资体制改革，满足基础产业、设施和非盈利企业资金需要，实现社会经济结构调整。
- 但在财政信用实际运作中，许多仍以追逐资金收益回报，甚至最大化为目的。
- 由于财政信用具有权力和利益驱动性，财政资金信贷化趋势明显，一定程度扰乱正常金融秩序，妨碍金融健康有序发展 (范文波, 1994)。

● (5) “税前还贷”加剧财政银行矛盾。

- 按当时“税前还贷”办法，企业固投贷款到期还本付息，在缴纳所得税前利润中归还。
- 实际上是按所得税税率由国家财政和企业共同为企业归还贷款。
- 本质上是财政无偿拨款变形，是以银行贷款为中介的事后无偿拨款。
- 此法使企业借款风险和资金使用责任相当程度上转由财政负担。
- 一方面削弱利率杠杆作用，尤其“税前还贷”允许提取职工福利和奖励基金，更刺激投资欲望。
- 另一方面银行收回贷款利息有很大部分由财政收入转化而来，妨碍财政收入增长。
- 1979—1988 年，企业税前还贷共 1084.7 亿元，若按“五五开”计，挤占财政收入 542 亿元。
- 与 1979 年比，1988 年税前还贷由 15.42 亿元增至 293.24 亿元，占当年国民收入比重由 0.46% 升至 2.54% (柴金, 1990)。

● (6) 机构建制不合理。

- 主要体现在建设银行上。
- 计划经济体制下，建行是搞基建拨款和资金管理，承担财政职能，完全是财政部所属机构。
- 国务院决定把建行纳入银行体系，由人民银行领导，应说建行性质、职能、隶属关系很明确。
- 实际上关系未真正理顺，建行仍是双重领导、两栖性质。
- 信贷业务上受人民银行领导，资金来源和行政管理方面受财政部领导。

- 既有财政职能又有银行职能，这种“二位一体”运作方式是财政银行关系扭曲的明显表现 (范文波, 1994)。

当时财政银行“连裆裤”关系问题的根源 -总结

- 经济体制不完善
- 国有企业经营困难
- 国有企业产权不明确
- 宏观调控机制尚不健全
- 财政资金和银行资金长期严重紧缺，二者缺乏有效配合机制

当时财政银行“连裆裤”关系问题的根源 (1) 经济体制不完善

- 总的说来，经济转轨时期各项经济体制不完善是此阶段财政银行关系问题最主要原因。
- 我国经济体制改革是由传统计划经济体制向市场经济体制的渐进式改革。
- 因此，在相当长时期内，新旧两种体制并存。
- 同时，改革是一个利益重新调整与分配过程。
- 在我国渐进式改革中，为使改革在最大程度和范围内得到支持以减少阻力，必须很大程度上尊重和维持既得利益。
- 这在西方经济学中称为帕累托效率改进过程，因而必须在改革中给予补偿。
- 这样情况下，旧体制根深蒂固，不可能短期完全废除，仍要坚持其内在逻辑和规则，成为新体制建立阻力。
- 同时，新经济体制尚未建立，各项制度规则不完善、不成熟。
- 因此，整个社会经济呈现转轨经济特征。
- 这种经济形式中，产权制度未完全建立，各项制度改革也正深化。
- 同时又要照顾既得利益而保留旧体制部分规则，反过来又增加既得利益刚性和改革突破难度。
- 使我国经济体制改革处于更为复杂和困难的境地 (姚云琦, 2007)。

当时财政银行“连裆裤”关系问题的根源 (2)(3)(4) 国企困境与宏观调控机制 I

● (2) 国有企业经营困难。

- 一直以来，在计划经济体制影响下，财政、银行、国企是国家经济运行中三个环节。
- 一个环节出问题，中央政府不会坐视不理，会采取行政指令要求另两个环节帮助。
- 在由计划向市场转轨中，三者关系虽名义上明确划分，但实际资金往来上并未真正断绝计划经济时就存在的联系。
- 从 1979 年起，财政不再向国企注资，国企成为独立社会经济单位。
- 但因众多原因，国企效率低下和多数长期亏损是不争事实。
- 国企大面积亏损，一方面使财源萎缩，削弱财政收入增长后劲；另一方面使财政承受亏损补贴扩大，且因各种政策性贷款，企业亏损进一步转化给银行。
- 这些补贴名为“贷款”，实际是行使国家财政职能。
- (例：1994 年 4 万亿银行贷款，70% 贷给国企 (2.8 万亿)，以当年官方利率 12% 和市场利率 25% 30% 比较，利差 13% 18%。即按公平市场规则配置资源，国企将少获利 3640 亿 5040 亿元，而当年全国国企盈利仅 2600 亿元。)
- 此外，国企利用兼并、分立、收购优良资产、假破产等重组方式，达到逃、废或悬空债务目的，给银行造成大量不良资产 (姚云琦, 2007)。

● (3) 国有企业产权不明确。

- 国企因产权不明出现的非市场化行为，也对财政银行体制运行产生重要影响。

当时财政银行“连裆裤”关系问题的根源 (2)(3)(4) 国企困境与宏观调控机制 II

- 国家是国企所有者，承担最后风险，但缺乏具体人格代表。国家所有权职能被各级政府和主管部门分割，都可干预经营，但都不对资产保值增值负责，企业经营者对亏损不负责。
- 产权主体缺位，无健全合理制衡和有效激励约束机制，使企业管理混乱，效率低下。
- 产权界限不清，权责不明，助长企业资金需求盲目膨胀。
- 在各级政府部门不断干预下，企业无为投资融资承担风险责任意识，无还本付息内生压力约束力，仅靠外在对管理者无关痛痒奖惩，根本无法改变原有经营意识和道德缺位。
- 国企是国家的，基于财政收入考虑及已投入资金回收问题，国家对落后和无法起死回生企业，常通过各种形式给予优惠扶持。企业产权无法流动，谈不上兼并、拍卖、破产，即使有也多流于形式，非市场行为，只是政府部门一厢情愿资产调整。不可避免造成社会资源低效配置，致银行不良资产大量积累，危及银行生存发展 (姚云琦, 2007)。
- (4) 宏观调控机制尚不健全。
 - 我国从单一计划经济向计划与市场调节相互转化过程中，传统计划调控机制大大削弱。
 - 微观搞活同时，宏观上以财政银行为主新调控机制未及时建立完善。
 - 改革打破财政统收局面，形成多元经济主体，各主体掌握部分财力，国家财政集中财力相对减少，调控能力降低。
 - 同时，银行调控手段单一，利率杠杆因巨大资金需求而处无足轻重地位。
 - 作为间接调控中介的债券市场基本未形成。

当时财政银行“连裆裤”关系问题的根源 (2)(3)(4) 国企困境与宏观调控机制 III

- 信贷规模成央行调控唯一办法，货币政策灵活性特征不能体现，常处“一松就乱，一紧就死”状态。
- 因控制机制不健全，财政信贷平衡目标无法实现 (柴金, 1990)。

当时财政银行“连裆裤”关系问题的根源 (5) 财政资金和银行资金长期严重紧缺

- 改革开放后，对财政和银行各自职能进行相应划分。
- 但由于财政与银行间存在难以割断的密切联系，对于如何处理好财政银行关系以及在资金运用和宏观调控中二者如何协调配合缺乏有效机制。
- 因此，财政与银行均以各自平衡作为政策目标，很少考虑相互协调配合和全社会资金综合平衡。
- 在具体政策计划制订实施中，面对资金紧张，总倾向于相互转嫁困难以求出路。
- 由于资金需求远大于供给，财政、银行连年入不敷出，各自平衡难以维持。
- 二者关系上调节，必然引起资金再分配，影响双方经济利益。
- 若要求资金单向流动，肯定受流出方向抵制。
- 此情况使问题越积越多，资金回旋余地小，可调节资金少，财政银行关系不协调状况越来越严重 (柴金, 1990)。

市场经济条件下的财政与银行关系 (1) 财政与银行各自的发展 I

● 银行方面:

- 20 世纪 90 年代, 我国资金运行状况已发生深刻变化。
- 90 年代初, 企业投资资金来源中, 70% 来源于财政之外。即使国家投资“盘子”里, 银行贷款和企业“自筹”也是主要来源。
- 这与改革之初资金由财政统收统支完全不同, 使金融政策在宏观调控中占主导地位。
- 从 1993 年起, 按《国务院关于金融体制改革的决定》, 人民银行进一步强化金融调控、监管和服务职责, 划转政策性业务和商业银行业务。
- 1995 年 3 月 18 日, 《中华人民共和国中国人民银行法》颁布, 首次以国家立法形式确立人民银行央行地位, 标志央行体制走向法制化、规范化。
- 5 月 10 日, 八届全国人大常委会十三次会议通过《中华人民共和国商业银行法》, 开创商业银行新时代。
- 1997 年 11 月, 第一次全国金融工作会议, 确定一系列金融改革方针政策, 明确指出国有商业银行改革重要性, 提出加强信贷管理, 降低不良贷款比例, 明确将四大专业银行改造为四大商业银行。

● 财政方面:

- 1994 年实施的分税制改革成效明显。
- 改革前 1993 年, 国家财政收入仅 4348.95 亿元; 到 2003 年, 猛增至 21715.25 亿元, 10 年增长 4 倍。
- 财政收入占 GDP 比重由 1993 年 12.6% 提高到 2003 年 18.6%。

- 中央财政收入占全国财政收入比重由 39% 提高到 54.6%。
- 国家财政实力增强和中央财政收入规模壮大，有力支持财政职能发挥，中央政府宏观调控能力也随之加强。

市场经济条件下的财政与银行关系 (2) 财政银行“连裆裤”关系的变化 I

- 在我国相当长时期内，财政出现赤字会自动向央行借款或透支，财政出现结余则自动由央行占用。
- 1993 年，国务院下发通知，要求财政不得向央行透支。
- 同年 12 月 25 日，《国务院关于金融体制改革的决定》正式下发，要求“财政部停止向中国人民银行借款，财政预算先支后收的头寸短缺靠短期国债解决，财政赤字通过发行国债弥补”。
- 此后，《预算法》和《中国人民银行法》相继颁布实施，两部法律正式以立法形式切断财政和央行这种直接联系。
- 《中国人民银行法》第 29 条明确规定，“中国人民银行不得对政府财政透支，不得直接认购、包销国债和其他政府债券”。
- 从 1994 年起，国家财政改变了债务收入不列赤字、财政赤字通过向央行透支或借款弥补的传统做法。
- 改为以国际通行口径计算赤字，以国际通行做法弥补赤字（即债务收入不列正常财政收入）。
- 此项改革对推动财政与银行关系正常化起巨大作用。

- 2002 年 12 月，财政部与中国人民银行联合发布《国库存款计付利息管理暂行办法》，开始实行国库存款计息。
- 这是新中国成立以来财政资金首次按照货币市场化计价 (谢旭人, 2009, p.75)。

“连裆裤”体制运行中的问题 (1) 财政银行配合不协调 1、政策工具不协调 I

- 人民银行自 1984 年从财政部脱离，单独履行央行职能后，与财政部共同管理宏观经济。
- 目标特征点: 财政政策更侧重结构调整，货币政策更注重需求总量调整。
- 实际配合: 两者间缺乏调控机制与作用协调，致产业结构至今调整缓慢。
- 长期目标: 财政货币政策都承担促进增长职能，使两者目标缺乏明确界定。
- 阶段特征: 两者政策目标都带浓重相机抉择特性。财政政策试图降低与经济冷热相关性，而货币政策经济增长“发动机”功能也渐向“稳定器”功能转变。
- 各政策内部存在协调问题表现到外部政策目标上冲突愈发明显。
- 二者不协调体现: (姚云琦, 2007)
 - 1、财政政策工具与货币政策工具之间不协调。
 - 国债管理是财政政策和货币政策连接点。中央政府通过国债发行调整财政支出，执行扩张或紧缩政策；央行在公开市场买卖国债调整利率，影响投资产出。
 - 但由于央行手持政府债券难满足公开市场操作回笼基础货币需求，2002 年起通过发行央票进行公开市场操作。
 - 此后，央票发行量逐年攀升，成银行间债市头号交易品种，对同期限国债产生挤出效应。
 - 特别是 2005 年，央票中期化趋势明显，进一步影响中长期国债利率，使国债价格随之波动。

“连裆裤”体制运行中的问题 (1) 财政银行配合不协调 2-3 配合步调与目标 时效 I

● 2、财政部门 and 银行部门配合的步调不一致。

- 新宏观形势下，财政部与央行政策手段缺乏配合。
- 例：1996 年后一段时期，人民银行连续 8 次降息。期间，财政部发国债与银行降息步调不一。
- 1998 年 2 月财政部发国债，未认购完时，人民银行于 3 月 25 日宣布降息，银行存贷款利率明显低于国债发行利率，给财政部造成很大压力。
- 财政部不得不临时决定暂停国债发行，将利率降至与存款利率大致相同程度再发行。
- 财政银行配合步调不一，使国家财政背上沉重包袱，国债成本大增，国债变成代价高昂收入。(1997 年国债发行 2500 亿元，发债成本约 450 亿元)。
- 例：1998 年，经济出现需求不足、通缩、增长乏力。为刺激需求、拉动增长，实施一系列积极财政政策 (如向商行增发 1000 亿国债，向独资银行发 2700 亿特别国债等)。
- 但银行部门很少有重大政策出台，基本实行紧缩政策，造成国家财政压力不断加重，不仅影响扩大内需效果潜力，更重要是加重国家财政风险。

● 3、财政政策与货币政策的政策目标和时效不配合。

- 货币政策和财政政策协调配合是两种长短不同政策时效搭配。
- 货币政策以微调为主，启动增长方面滞后，但抑制过热、控制通胀方面具长期成效。
- 财政政策以操作力度为特征，有迅速启动投资、拉动增长作用，但易引起过度赤字、过热和通胀。

“连裆裤”体制运行中的问题 (1) 财政银行配合不协调 2-3 配合步调与目标 时效 II

- 因而，财政政策发挥的是增长引擎作用，只能短期调整，不能长期大量使用。
- 我国目前两种政策工具使用上无具体长短期划分，财政政策用得更多，货币政策遇过热时手段不够、效果不佳。
- 且货币政策总量调节和财政政策结构调整未完全达到预期目标。

“连裆裤”体制运行中的问题 (2) 金融风险财政化

- 金融风险财政化是指用财政手段解决银行等金融机构存在的问题，使金融风险通过向财政传导或转移得以释放。
- 由于银行在现代市场经济中核心地位，其稳定与否关系整个经济安全与可持续性，并影响社会安定。
- 因而，一旦金融体系出问题，金融危机爆发可能性加大，政府必然介入，化解金融风险。
- 总结要点：
 - 财政为银行追加注资
 - 财政出资解决金融机构的退出问题
 - 消除银行等金融机构的历史包袱
 - 成立资产管理公司，收购国有商业银行的不良资产
 - 中央财政的明补和暗补

● 1、财政为银行追加注资。

- 转型经济国家银行业重组中，对国银注资普遍。
- 经验表明，快速市场化转型是多数发展中国家尤其转型国家长期愿望，但剧变式私有化和市场化难行通。
- 于是，通过政府注资与刻意推动使国内银行业（尤其政府银行）达巴塞尔标准，获国际认可（如更高评级），成这些国家政府和业界竞相追逐的改革时尚，很大程度左右决策者思维（张杰，2004）。
- 东南亚金融危机后，财政部便以出资人身份承担处置银行业不良资产责任，使银行风险向财政传导。
- 1998 年，财政部发行 2700 亿元特别国债专项补充四大国有银行资本金，提高资本充足率。
- 2004 年，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，提高资本充足率（汇金终极所有人和出资人无疑是财政部）（申学锋，2006）。
- 2005 年国家动用 150 亿美元外汇储备补充工行资本金（谢旭人，2009，p.130）。
- 1994 年以来，财政部通过税收返还、财政拨付等方式，分别向国开行、农发行、进出口行拨补 500 亿、200 亿、50 亿元注册资本金；2007 年末通过汇金向国开行补充 200 亿美元资本金（谢旭人，2009，p. 132）。

● 2、财政出资解决金融机构退出问题。

- 1995 年以来，中央财政与地方财政分别或共同出资解决了一些金融机构重组与退出问题。

- 如 2006 年，中央财政与广东省政府共同建立共管基金，用于弥补广东发展银行重组资金缺口 (谢旭人, 2009, p. 134)。

“连裆裤”体制运行中的问题 (2) 金融风险财政化实例 3-4 历史包袱与 AMC I

● 3、消除银行等金融机构的历史包袱。

- 1997 年财政部冲销了国有商业银行呆账 300 亿元，1998 年又冲销 400 亿元。
- 2003—2005 年在工行、中行、建行财务重组时，财政部核销了代表国家持有的三家银行所有者权益。
- 在工行改制时，财政与工行建立共管基金，分期购买工行损失类资产。
- 为助农信社消除历史包袱，2003 年中央财政对亏损农信社给予补贴，截至 2007 年末拨付 88.01 亿元补贴资金 (谢旭人, 2009, pp.130-135)。

● 4、成立资产管理公司，收购国有商业银行不良资产。

- 1998 年，国务院按建行、工行、中行、农行四大国有商业银行归口，分别成立信达、华融、东方、长城四家资产管理公司。
- 专门处置各银行不良贷款，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。
- 2004 年，中行和建行进入股份制改革。根据方案，财务重组思路是先将两行原有所有者权益、准备金和 2003 年利润全转为风险准备，专用于核销资产损失。
- 中、建两行未核销部分 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。
- 此次剥离虽引进市场机制，有别于上次，但本质仍是财政埋单 (阎坤、陈新平, 2004)。

● 5、中央财政的明补和暗补。

- 一些被关闭金融机构对外主权债务由中央财政负责偿还，这是中央政府明补。
- 在处理一些被关闭金融机构时，对接手其相关资产债务的国有商业银行，在一定期限内，可减免上交中央银行的再贷款利息，这等于中央财政提供了暗补 (阎坤、陈新平, 2004)。

- 1994 年以后，我国虽从法律上阻止财政向央行透支借款。
- 但是，一方面 1994 年以前借款未归还，仍是影响货币政策因素之一。直到 2003 年，中央财政向人民银行发行 1660 亿元可转换国债，才解决 1994 年以前历年财政向央行借款历史遗留问题 (谢旭人, 2009, p.78)。
- 另一方面，由于我国体制上历史原因，导致央行缺乏独立性，在货币发行上存在财政部“倒逼”现象。即财政部直接或间接向央行强行借钱，央行不得不投入基础货币，加大通胀压力。在面对更大通胀压力年份里，此行为无疑加大金融风险 (姚云琦, 2007)。
- 另外，政策性银行欠账导致基础货币扩张呈刚性。我国 1994 年成立 3 家政策性银行，初衷之一是割断政策性金融与基础货币联系，从财政中分离一部分资金对一些产业直接扶持。
- 结果却是，财政对政策性银行巨额欠款，包括：所欠拨款、所欠补贴、所欠对农副产品采购企业政策性亏损部分补贴。
- 从而导致中央银行对政策性银行发放的再贷款有增无减 (姚云琦, 2007)。

“连裆裤”体制运行中的问题 (3) 财政风险金融化 2、地方财政风险金融化 (一) I

- 我国地方各级政府存在不同程度财政紧张，于是地方政府开始向基层银行分支机构转移财政风险，地方财政风险金融化问题比较突出。
- 第一，地方政府不规范的改制行为。
 - 在企业制度改革中，地方政府不规范改制行为使金融资产蒙受巨大损失，实际上是银行为地方政府承担“改革”成本。
 - 过去相当长时期，企业（尤其国企）承担大量社会责任，形成大量“财政隐性赤字”。
 - 在企业改革中，许多隐性赤字、历史问题逐渐显现，需地方政府解决。
 - 地方政府在企业与银行利益平衡上常倾向本地企业，甚至用牺牲银行利益做法保护企业利益。
 - 地方政府总想通过改制助企业卸包袱、轻装上阵，有的地方甚至借改制之名，行逃废债务之实。
 - 银行信贷资金被地方视为“准财政资金”加以运用，地方政府盲目兴办项目，一味追求“速度”、“政绩”而致低水平重复建设，并为此付出的改革费用，大部分都在银行“报销”（人民银行泰州市中心支行课题组，2004）。
- 第二，地方政府长期热衷于自办金融。
 - 地方政府自办金融在全国普遍存在，如各种形式社会集资、股金会、基金会等。

“连裆裤”体制运行中的问题 (3) 财政风险金融化 2、地方财政风险金融化

(一) II

- 由此产生的地方财政风险绝大部分已经或正在以各种名义“合法”地转嫁给基层银行分支机构。
- 地方政府还存在以各种名目向人民银行融资情况。如 1997 年在清理整顿信托投资公司、城市信用社、农村基金会、城市“三乱”(乱批设金融机构、乱开展金融业务、乱集资) 过程中, 为解决被撤销金融机构支付个人合法债务和外债资金缺口, 26 个省、市、自治区以地方财政作担保, 总计向人民银行总行申请了 1411 亿元再贷款, 而地方财政还款能力明显不足。这样以央行再贷款解决问题, 无疑是将不良贷款“货币化”(人民银行泰州市中心支行课题组, 2004)。

“连裆裤”体制运行中的问题 (3) 财政风险金融化 2、地方财政风险金融化 (二) I

● 第三，地方财政供给范围内的公共部门负债日趋加重。

- 随着地方财政供给范围内公共部门负债加重，受地方政府利益诱导的基层银行分支机构自觉不自觉地充当了“第二财政”角色。
- 长期以来，由于地方财力不足，各级政府对文教科卫、社保等社会性支出严重欠账。
- 于是各级政府纷纷把目光转向当地银行部门，希望通过调剂资金解决社会支出不足难题。
- 当地政府常采“银行贷款，财政贴息”办法解决燃眉之急。
- 一些财政拨款事业单位，如各类各级学校也通过向银行贷款办法发展教育事业，形成巨大债务包袱。
- 地方政府采用银行贷款填补缺口做法，无疑是“拆东补西”权宜之计，最终受害者将是银行机构 (人民银行泰州市中心支行课题组, 2004)。

● 第四，地方政府投资欲望与日俱增。

- 1998 年我国实施积极财政政策，在政策推动下，一度沉寂和压抑已久的地方政府投资热情被激发，各地掀起一股以地方政府直接投资为主的投资热潮。
- 但由于受地方财力严重匮乏限制，地方政府维系高投入主要靠举债。
- 在政府举债投资方式上，由于国家对地方政府直接举债行为进行严格限制，越来越多地方政府采用变通方式举债，如通过成立类似“窗口公司”的负债载体筹集资金。

“连裆裤”体制运行中的问题 (3) 财政风险金融化 2、地方财政风险金融化 (二) II

- 为达借贷主体合法化和筹资方便，地方各级政府部门（尤其地市级）近年来纷纷设立各类公司，如城建部门成立城市基建公司，财政部门成立国资经营公司，交通部门根据道路名称成立建设公司等。
- 这些企业又通过出资、参股裂变为多家独立法人企业，分别进行筹资，从事政府投资活动。
- 当前政府举债投资资金中，银行信贷资金逐年增加。
- 地方政府运用“变通”方式推动基层银行过多介入政府投资领域，形成大量信贷资金长期化、财政化趋势，发展到一定阶段，必将形成信贷资金“空壳化”，为此银行业要为地方政府或财政承担巨额资产损失，银行业风险状况可能进一步加剧。
- 此外，地方财政风险金融化还可通过很多间接途径实现。如地方政府向企业征收过头税或增加税外负担将导致银行信贷资金间接财政化；地方政府违背企业意愿或超出承受能力要求企业进行项目投资，在地方企业大部分营运资金依赖银行贷款现实下，将投资风险间接转嫁给金融机构等（人民银行泰州市中心支行课题组，2004）。

新时期财政银行关系问题的成因 (1) 财政金融风险相互转化的客观性

- 社会主义市场经济发展过程中，政府需要纠正市场失灵，维护社会经济稳定。
- 特别是在我国市场体系还不十分成熟的情况下，经济运行中出现金融问题、金融风险或危机时，我国财政不仅有道义上责任而且更有义务去承担一部分解决问题、危机的成本 (肖俊涛, 2009)。
- 改革开放以来，随着经济发展以及企业、居民收入水平提高，银行各项储蓄存款不断增加，提供资金能力不断增强。
- 在我国金融体系很大程度上受政府控制情况下，当财政承担职能与财政能力形成矛盾时，政府便会不可避免地直接或间接干预金融机构行为。
- 金融功能的“准财政化”就会部分替代财政功能，从而支持了我国宏观经济不至于失控。
- 因此，在转轨过程中，金融风险财政化与财政风险金融化有其一定必然性。

新时期财政银行关系问题的成因 (2) 财政政策和货币政策相互配合欠协调 I

- 一方面，货币政策不能有效地向财政政策传导。
 - 在我国目前情况下，货币政策在相当程度上服从于财政政策。
 - 一是货币政策制定被动服从于中央和地方经济发展目标和财政收支目标。我国目前经济增长方式正从粗放型向集约型转变，宏观调控仍带浓厚行政色彩，因此货币政策不能有效逆经济风向行事，只能被动适应增长和财政政策，甚至对经济周期波动起推波助澜作用。
 - 二是中央银行缺乏相对于财政部门的独立性。财政部门常通过间接方式迫使金融部门增加货币供应量，直接或间接增加央行货币投放量。同时，财政信用的发展分散了国家财力，削弱央行资金实力，直接导致央行宏观调控能力下降。(例：治理 2004 年经济过热中，央行虽采公开市场业务、调准备金率等收缩银根做法，但真正起作用的还是 2004 年 3—5 月国务院和发改委联合其他部委发布一系列文件，才把局部行业地区过热局面控制下来)。这说明目前情况下，货币政策和央行缺乏自主性和独立性，必然导致金融体系被动受财政政策影响。
 - 三是政府运用经济手段干预市场经济，很多情况下具体运用还停留在行政命令层次。如何科学运用财政货币政策还缺乏经验和科学论证。市场经济发展中既存在金融机构行为不规范造成金融风险，也存在由于政府不当干预金融行为造成风险。当风险出现时，不得不动用财政力量加以解决。
- 另一方面，财政政策和货币政策相互传导途径不当，抵消政策效应。

新时期财政银行关系问题的成因 (2) 财政政策和货币政策相互配合欠协调 II

- 当前财政货币政策传导是：财政发行国债，一方面扩大财政支出，另一方面国家又强调财政收入上升而加大税收力度。财政支出向财政收入转移，抵消了积极财政政策扩张效应。一些单位收到财政拨款后又以交税或补税方式上缴，对财政欠款就是这种效应反映。
- 同时，财政政策与货币政策在技术操作层面上界限模糊，财政政策以货币政策手段去操作，货币政策以财政政策手段去操作，没有起到二者分别应起的作用。
- 而且，财政政策与货币政策之间缺乏默契配合，也造成财政金融风险相互转化。

- 长期以来，地方财政困难问题未从根本上解决，地方财政可用于发展各项事业和经济建设的财力严重不足。
- 而且地方政府职能未从根本上转变，地方政府过多干预经济、干预企业行为以及政府不恰当直接投资依然存在。
- 再加上地方政府大力发展地方社会事业、发展地方经济的“政绩”思想。
- 在财政资金不足时，通过行政手段和其掌握的经济与社会管理职能迫使银行资金进入地方基础设施建设、市政建设、市场开发、招商引资以及社会事业领域。
- 使银行代替财政承担资金提供的“任务”(人民银行泰州市中心支行课题组, 2004)。
- (姚云琦, 2007)

财政银行关系是政府宏观调控中必须处理好的一个问题 I

- 财政与银行或财政与信贷之间有着密切的联系，在任何时期都不可能将其完全割断。
- 1998 年东南亚金融危机和 2008 年全球金融危机及其应对，再次说明财政与银行间“连裆裤”关系将长期存在。
- 问题是如何处理好这种关系，如何协调二者连接点，如何运用这种关系服务于政府宏观调控。
- 因此，财政银行关系或财政信贷关系是政府运用经济手段进行宏观调控中必须处理好的问题。
- 需要根据不同时期财政银行关系特殊性及其连接点来使二者相互支持、配合更加规范、协调。
- 学者观点回顾:
 - 沈水根 (1982): 1981 年最早提出应由银行统一管理全国建设资金，财政可退出初次分配和生产建设领域。
 - 宁学平 (1982): 反对意见，认为财政在分配剩余产品价值中作用无法替代，财政总账房地位不能动摇。
 - 任峻垠 (1985): 认为财政银行作为国家两个“钱袋”，必要时应统一调度、相互支持，划清界限不现实；针对当时“财政挤银行”，认为应采取措施综合平衡财政信贷。

财政银行关系是政府宏观调控中必须处理好的一个问题 II

- 郑炎潮 (1986): 主张创建资金宏观与微观管理协调一致的财政银行资金管理机制, 强调财政银行应分离且协调统一, 并重且一体化。
- 邓子基 (2007, p.108): 分析联系、区别、协作基础上, 提出两家应在密切协作前提下合理分工, 各据其位, 各司其职, 各尽其责。应自觉运用财政信贷两工具及其规律, 发挥各自职能。
- 周建松 (1986): 曾彻底否定“连裆裤”体制, 提出建立新模式, 认为财政银行资金应以借贷关系为主; 货币发行权属银行, 超额发行缴税; 财政银行一体化搞投资; 银行收益分配制度化等。
- 俞天一 (1992): 赞成“连裆裤”理论, 强调不能忽视否定财政银行客观内在联系与相互影响。从资金投向、投量、收入(回收)、效益分配、使用四方面分析内在联系。
- 王传纶 (1992): 认为财政银行关系含三层次: 财政部门与银行机制关系; 政府财政政策与货币金融政策关系; 包含在政策后面起作用的诸因素关系。否定央行独立于政府观点, 不赞成央行独立。认为央行与财政部门政策目标根本共同, 基本内容重合。
- 范林录 (1992): 认为财政掣肘银行源于新经济体制下旧财政职能, 明确银行是国家分配生产建设资金主渠道, 变对财政“暗补”为银行自主投资, 下放财政事权。
- 张恩华 (1985): 力主央行应保持相对独立地位, 发挥制约政府信用过度膨胀作用。
- 朱明熙 (1987): 认为造成国民收入超分配原因并非财政向银行透支借款, 财政银行协同配合、同舟共济是国家运用财政金融杠杆调节经济内在要求。

- 俞天一 (1992): 认为财政银行应按各自特有功能发挥作用, 努力保持各自平衡, 互相尊重对方平衡要求和经营管理自主权。但不能因此忽视否定两者客观内在联系及一定条件下不可避免相互影响。只有正视此联系影响, 才能在改革和计划财政信贷收支时, 未雨绸缪, 协调配合, 实现真正平衡, 从而对经济发挥最大杠杆作用和有效调节。反之, 忽视则必事与愿违, 使主观希望保持的内部平衡遭破坏, 预期最大功效难发挥。正如“连裆裤”, 虽可按意愿剪开缝成两条裤腿, 但它们服务身体仍是两腿相连不可分割。无一条腿平稳站住并使出力量, 另一条腿不可能前迈; 一条腿滑倒, 另一条腿若不被同时滑倒, 最好结果也只能吃力甚至扭伤情况下独自支撑, 以免整体跌倒。“裤子”虽表面变成各自独立“裤腿”, 但实际上仍互相联系。必须互相支持、配合才能发挥作用, 不以人意志为转移。
- **核心问题:** 如何着眼现实及特定时期不同机制, 从实际出发, 研究怎样使财政货币政策顺应市场要求, 更好发挥间接调控作用; 怎样使财政部门与银行分工协作、紧密配合, 更好实现政府宏观调控目标, 促进经济协调发展。

协调财政银行关系的理论总结 (1) 加强财政政策与货币政策有效配合 I

- 协调好财政和银行两大部门关系体现在经济政策上便表现为财政政策和货币政策的有效配合。
- 财政政策与货币政策是国家宏观调控两个重要手段。
- 财政政策主要以公债、公共支出、税收、政府投资、财政补贴等手段为主刺激总需求。
- 货币政策更多运用利率、公开市场操作、再贴现率、存款准备金率等间接手段调节总需求。
- 财政与银行信贷是国家从宏观上集中分配资金的两条不同渠道，都对社会总供求进行调节，共同作用于经济运行。
- 但财政政策与货币政策在作用机制、作用方向以及在扩张和紧缩需求方面作用不同，在宏观调控中需要在二者之间灵活调度，协同贯彻政策调控意图，保证经济稳定较快增长 (陈共, 2007a, pp. 420-439)。
- 除此之外，还要通过国民经济和社会发展中长期规划对财政政策和货币政策进行统筹安排和政策协调。

协调财政银行关系的理论总结 (1) 加强财政政策与货币政策有效配合 II

- 包括：两大政策目标协调、财政赤字和金融不良资产定期跟踪测算、财政金融稳定性预安排、财政金融政策和操作工具进行互动效率评估和化解金融不良债务安排等。
- 财政政策要在促进经济增长、优化经济结构和调节收入分配方面发挥重要功能。
- 货币政策要在保持币值稳定和经济总量平衡方面发挥作用，健全货币政策传导机制。
- 要完善统计体制，健全经济运行监测体系，加强各宏观经济调控部门功能互补和信息共享，提高宏观调控水平 (姚云琦, 2007)。

协调财政银行关系的理论总结 (2) 继续保持财政与信贷的综合平衡 I

- 财政和银行是国民经济中两个重要综合部门，财政和信贷是调控宏观经济两个重要杠杆。
- 在实行计划经济时期，经济建设投资规模大小主要取决于国家财政投资多少，而国家财政投资能力大小则由生产决定。
- 改革开放后，我国经济体制发生巨大变化，实现投资主体多元化。但是，在国民经济总投资中，国家财政投资依然占很高比重，且财政政策作用始终制约着各种投资数量和结构。
- 这种情况下，陈云同志关于财政信贷综合平衡理论精髓仍然适用（俞天一，1992）。
- 财政收支和信贷收支是反映和控制货币流通的关键环节（黄达，2009，p.59）。
- 信贷收支平衡从根本上说是货币流通问题，财政收支平衡其目标也是稳定货币流通与协调市场供求。
- 因而财政信贷综合平衡问题归根到底是为保证货币流通稳定及市场供给和需求基本协调，这是再生产过程得以顺畅进行和国民经济基本比例关系得以顺畅实现的关键性条件（黄达，2009，p.192）。

- 从实践中看，财政信贷综合平衡应做到

- ① 国家根据当前经济发展情况，对未来经济走势进行科学预测，制定财政收支和信贷收支计划，对这两种收支进行统筹安排。
- ② 国家明确财政收支与信贷收支的法律规范，使这两种资金运行有法可依。
- ③ 国家成立专门监督机构，对财政资金与信贷资金运行情况加以审查。

协调财政银行关系的理论总结 (3) 进一步提高中央银行的独立性 I

- 20 世纪 90 年代以来, 我国中央银行独立性得到提高。
- 为使央行分行摆脱地方政府控制, 增强独立性, 改变了人民银行按行政区划设置分支机构状况, 在全国成立九个跨省 (自治区、直辖市) 分行。
- 虽然中间显出一些弊端, 但这对加强金融企业自身建设无疑有积极作用。
- 但从总体看, 货币政策制定权在很大程度上未完全落实到央行, 更不用说当央行和政府对于重大经济决策发生严重分歧时, 央行可拒绝听从政府指令, 按自己方案行动。
- 我国央行缺乏独立性, 这是导致银行承担财政支出、财政风险向金融体系转嫁重要原因 (姚云琦, 2007)。
- 加强中央银行独立性:
 - 一方面要在法律上进一步确定央行对货币政策制定权, 提高央行法律地位。
 - 另一方面要彻底阻断财政向央行变相透支, 切断财政和央行融资关系。
- 具体来说:
 - 政府应加强央行金融宏观调控, 改进完善调控手段, 完善以间接调控为主宏观调控体系。
 - 减少乃至完全杜绝政府对国内金融机构干预。
 - 以法律、税收、产业政策等财政政策手段实现对国内金融机构管理。
 - 使商业银行能按现代企业制度运营。

协调财政银行关系的理论总结 (4) 处理好财政、银行与国有企业的关系 I

- 长期以来，国有企业长期大量亏损是影响我国财政银行关系重要因素之一。
- 所以要规范财政银行关系，完善财政银行体制，深化国企改革，规范国企与财政、银行关系至关重要。
- 一方面，通过理顺企业、银行、政府三者关系，真正建立起企业借款必须还款的约束机制。
 - 问题关键是要突出产权改革这个核心。
 - 原产权制度下，国家是全社会经济资源产权所有者，也是国企和国银唯一所有者。这意味着国企国银都不是独立产权主体，实际同属国家这一产权主体。
 - 因此，国企国银间借贷并非不同所有者为各自利益进行，而是从所有者一个口袋放进另一个口袋，这种债务不存在真正所有权约束。
 - 企业对银行债务约束缺乏问题，就是通过股份制改造等形式缩小国企规模，从所有制上割断企业对银行依赖关系。
- 同时，打破政府与企业间依附与被依附关系，实现政企之间、出资者所有权与法人财产权之间分离。
 - 使产权主体明晰化、具体化，减少行政干预产生信用无序状态。
 - 使国有银行成为真正意义上商业银行，使国有企业成为真正意义上为盈利而生存的企业。
 - 使它们都成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束法人实体。
 - 提高资源配置效率，避免行政权力对资源无效配置。

- 另一方面，进一步建立和完善现代企业制度，建立起使国有企业具有活力和竞争力的企业运行机制和体制 (姚云琦, 2007)。

协调财政银行关系的理论总结 (5) 推进财政投融资体制的改革和国债运作管理 I

- 在投融资体制改革中，要明确财政投融资与商业银行投融资界限。
- 既提高财政投融资的投资效益，又保障货币政策免受政策性金融业务冲击。
- 要规范、强化、整合债券市场，切断隐性地方财政赤字融资渠道，切断企业和银行用信贷资金盲目投资渠道。
- 把有效投资纳入到“开前门、堵后门”正常轨道上来。
- 完善国债余额管理制度，财政部视市场情况灵活掌握国债发行规模和期限品种。
- 同时，协调和完善央行公开市场业务，协调好财政政策与货币政策之间配合 (姚云琦, 2007)。

- 完善金融市场是财政与银行进行制度协调的另一重点。
- 包括货币市场、债券市场等在内的整体金融市场的完善，可以为财政和货币政策配合提供一个更加有利的外部环境。
- 为此，除了市场统一和完善、有效机制建设等问题，需要注意两点：
 - 一是金融市场主体建设: 即通过促进金融主体内部治理结构优化，使得财政和金融政策能够在现实经济和货币经济两个层面进行协调，因为政策配合效果往往就是从这些金融主体行为体现出来。
 - 二是对金融创新的财政支持: 在一国金融深化过程中，财政与银行政策配合是全方位的。就金融创新看，无论是金融产品开发还是交易过程创新，通常都需要有相应财政支持才能实现。

协调财政银行关系的理论总结 (7) 加强银行部门的财政监管 I

- 现代市场经济条件下，银行部分权利实现是以财政为后盾的，是财政权利一种间接表达。
- 但随着自身实力扩张，银行有时在权利上排斥财政。
- 财政部门是银行业国有产权权益总代表和管理者，财政部门对银行业实施财务监管是金融监管体系重要一环。
- 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。
 - ① 加强对中国人民银行的财政监管。主要包括：深化体制改革，进一步理顺人民银行职能体制；研究制定部门预算编制操作规程，建立基本支出定员定额标准体系，制定适应人民银行特点经费定额标准；改进财务预算管理制度，适应部门预算管理要求；加强对央行财政监管，确保预算资金安全性、规范性和有效性 (郭慧芳, 2009)。
 - ② 加强对商业银行的财政监督。监督内容主要包括：健全商业银行财务事项登记备案制度和检查制度；做好商业银行有关财务事项审核监管工作；建立健全财政监管组织机构，发挥财政监察专员办作用；建立商业银行风险状况与信用等级公告制度，对商业银行开展绩效评价，防范金融风险；建立对商业银行违规经营处罚制度；各金融监管部门间应建立协调机制，做好分工协作 (何志浩, 2009)。
 - ③ 加强对政策性银行的财政监督。对政策性银行财政监督主要包括：清理历史包袱；明确业务领域；科学设定政策性银行融资方式 (周鹏, 2008)。