

# 公共金融是中国金融未来的发展方向

林景斌 王世尚 郭浩然

周口师范学院, 中国·河南 周口 466001

**【摘要】**公共金融是指各类金融机构在政府的支持下,为实现公共利益,遵循保本经营原则而进行的资金融通行为。公益性和保本性的结合是公共金融的本质特征,它与具有公益性与无偿性的公共财政,以及具有盈利性与有偿性的商业金融,有本质区别。公共金融体系由开发型公共金融、扶持型公共金融、促进型公共金融和福利型公共金融四个部分组,本文针对公共金融的内涵与外延、理论基础及本质特征进行了探讨,仅供参考。

**【关键词】**公共金融; 政策性金融; 内涵与外延

近年来,理论界开始出现“公共金融”的说法,用语并不完全相同,除了“公共金融”之外,还有“新公共金融”“公共金融活动”“新型准公共金融供给制度”等提法。公共金融概念的出现,是随着时代的快速发展而衍生的,因为人们对金融问题的认知逐渐深化。此外,也是因为人们对政策性金融和开发性金融的关系一直争论不休。

## 1 公共金融的理论基础

国内公共产品的提供和外部性的矫正靠公共财政,全球公共产品的提供和跨国界外部效应的矫正靠公共金融。事实并不完全如此。对于全球性公共产品的提供,联合国等国际组织扮演着供给者甚至生产者的角色,但其费用的开支,部分是通过收取会费的方式解决的;部分由各国自愿捐献,比如联合国维持和平部队在亚丁湾值勤,使过往的商船免受海盗的掠夺。跨国界外部性,主要是通过国与国之间的外交手段矫正的。当然,像世界银行、国际货币基金组织等机构的一些业务,涉及“为全球化的各种需求融资”,属于公共金融活动。另外,国际领域存在公共金融,国内是否也存在公共金融?如果存在,那么,把公共金融定位于“为全球化的各种需求融资”似乎在逻辑上不够严密。当然,该文所言的是“新公共金融”,然而全文始终没有解释为什么称为“新”,它所对应的旧公共金融又为何物。

最初,财政是公共金融活动的性质,税收是一种公共金融活动,是政府为了提供公共产品和公共服务所进行的融资活动。这是对财政和税收本质的误解。财政一词的英文表述为Public Finance,直观来看,好像就是“公共金融”。但是,财政的本义却不能与金融混同。财政包含税收和支出,涉及资源利用、收入分配和就业水平。至于税收,它是政府提供公共产品的成本补偿机制,这个观点已经越来越多地为人们所接受。但是,由于税收具有两大特征,即依托政治权力体现的强制性和以法律法规形式体现的固定性,而融资具有借贷双方自愿约定的特征,而且必须还本付息,所以,税收与融资是不能等同的,税收也不可能包含在融资范畴中。

## 2 公共金融的范围

将科技财政投入、贷款贴息、政府采购等作为公共金融的工具,那怎么区分公共金融与公共财政?众所周知,资金融通以信用为基础、以还本付息为条件,而财政支出不具备这样的性质和特征。科技财政投入是政府安排财政资金维持科技管理部门正常运转或者鼓励创新活动;贷款贴息是政府给企业贷款利息的全

部或部分给予补贴,以降低利息成本,推动经济增长;政府采购是通过招投标或协议方式,集中定向采购商品、劳务或工程,在节省财政资金的同时,选择性地支持企业或行业的发展。显然,科技财政投入和政府采购基本上与金融不沾边,贷款贴息与金融有关,但是属于间接关联,从属性上看,贷款贴息是财政补贴的一种。

把政策性金融机构的融资活动纳入公共金融的范围,似乎没有多大的异议。但是,国有金融机构和国有企业的融资活动,是否也属于公共金融的范围?这里涉及公共金融的主体问题。如果认为公共部门的金融活动都是公共金融活动,那么这个范围可能非常广。因为,公共部门是国家政权机关及其所属企业、事业单位的总和。从归属看,国有金融机构和国有企业都属于公共部门,但是,它们的投融资活动(至少是部分投融资活动)以获取利润为目的,因而很难归属于公共金融。“新型准公共金融供给体系”由四类机构组成,做这样的界定,可能是考虑到贫困地区和农村地区的实际情况。至于能否实现,取决于这些机构是否有政府的支撑和财政的支持。因为这四类机构,有些是有盈利的。

## 3 公共金融的内涵与外延

从内涵上看,公共金融是指各类金融机构在政府的支持下,为实现公共利益,遵循保本经营原则而进行的资金融通行为。这个定义包含三个基本要素:第一,公共金融以实现公共利益为目标,不以获得利润为目标。表面看来,这是与公共财政重合的。其实不然,公共财政追求公共利益,且不盈利,但是无论是组织收入还是安排支出,都不体现还本付息的有偿性原则,税收、政府性基金、经常性支出、资本性支出等都是无偿的。只有国债、地方债等是与公共金融重合的。第二,公共金融遵循保本原则进行投融资,筹资对象主要为成本低廉、稳定可靠的社会性资金,出资方式主要为直接或间接的优惠贷款。第三,公共金融的形式主体是金融机构,但是受政府的财力支持。非营利性的项目,往往服从于特定的政策目标,贷款利率或者收费标准难以提高,结果导致有些项目不可能实现收支相抵,即连成本都无法补偿。没有政府财政的支持,公共金融活动恐怕难以为继。

从外延上看,公共金融范围边界的确定必须注意以下两点:第一,判断一种金融活动是不是公共金融,以活动或项目的性质为标准,不取决于机构的性质。商业金融机构总体上是追求利润的,但是,如果它愿意为特定政策目标的项目融资,且基本上没有盈利的空间,那就属于公共金融活动;反

之,即便是国有的金融机构,只要其投融资活动以盈利为目的,那就不属于公共金融活动。第二,判断一种金融活动是不是公共金融,以是否遵循信用原则为标准。如果一项活动获得了政府的财力支持,但是没有按照还本付息的信用原则开展活动,就不属于公共金融(大多属于公共财政)。绝不能把公共财政归结为公共金融,甚至不能把与金融有关的财政活动归属到公共金融中。当然,各级政府部门利用临时性调度资金、间歇资金、沉淀资金、应付未付款等资金进行违规有偿使用,也不属于公共金融。另外,公共金融承办者甚至商业金融机构对社会的捐赠,虽体现了社会公共利益,但是没有体现信用原则,也不是公共金融。

总的来说,公共金融包括开发型公共金融、扶持型公共金融、促进型公共金融和福利型公共金融四个组成部分。开发型公共金融侧重于通过资金融通开拓、发现、利用新的资源或新的领域,以激发某些产业或地区的发展;扶持型公共金融侧重于对弱质产业、弱势产业和资源耗竭地区的支持,目前,中国农业发展银行和中国进出口银行的大部分贷款业务属于这一类;促进型公共金融是为了促进政府资金与社会资本耦合,撬动社会资本;福利型公共金融侧重于对特殊群体福利的改善,而这种改善又不宜或者无法纳入公共财政体系和社会保障体系(如下表1)。

表1 公共金融的外延

类别	业务描述
开发型公共金融	交通、通信、供电、供排水、供气、供热等基础设施建设贷款
	幼稚阶段新兴产业贷款及保险
	国内落后地区发展贷款
	国际性开发金融机构和区域性开发金融机构贷款
扶持型公共金融	农业、林业和农村融资及农业保险
	机电产业、成套设备和高新技术产品出口及对外承包工程、境外投资贷款
	资源耗竭地区赫尔老工业基地发放的贷款
	小、微企业贷款及融资担保
	国有事业单位的融资活动(如公立高校建新校区贷款)
促进型公共金融	中央政府国债
	地方政府债券、存量政府债务
	政府负有担保责任的债务及可能承担一定救助责任的债务
	财政部门作为实际控制人的项目收益债券
	政府产业基金贷款
	PPP项目贷款
	社会保险基金沉淀资金的投资
住房公积金沉淀资金的投资	
福利型公共金融	廉租住房建设贷款
	个人购置保障性住房按揭贷款
	棚户区、危旧房、城中村改造贷款
	高校、中等职业学校学生贷学金

注:小、微企业总体上起点低、实力弱、管理欠规范,往往得不到商业金融机构的贷款,但是,小、微企业对提供税收、促进就业等有贡献,因而需要公共金融予以支持。

#### 4 公共金融的未来发展趋势

金融行业无论何时都是国家的基础行业,是命脉,处于核

心地位,金融稳定,国家才能稳定,人民的生活才能得到保障与提高,社会才会稳定发展,世界各国才能够和睦相处。

金融行业还有非常大的发展空间,尤其是金融对国外机构准入放开后,国内金融机构更是朝着健康快速的飞速发展。在历史与现实中,存在种种社会问题,如贫困、人权等,我们依旧面临着经济萧条与金融危机风险,形势依旧严峻。未来,金融机构会出现整顿和兼并,中国作为世界第二经济体,与美国(世界第一经济体)之间的摩擦近年来越来越频繁,越来越激烈,贸易摩擦带来的负面影响覆盖全球。世界经济形势围绕“中美G2”展开,贸易战已严重影响到中国制造业和高科技产业的发展。防范化解金融风险的“治本之策”,是深化金融改革,是根据国际经济金融发展形势变化和我国发展战略的需要。

未来金融发展需朝着六个方向:1.深化准入制度、交易监管等改革,加强监管协调,坚持宏观审慎管理和微观行为监管两手抓、两手都硬、两手协调配合。2.统筹金融管理资源,加强基层金融监管力量,强化地方监管责任,做到抓小抓早、防微杜渐。3.建立监管问责制,严肃追责由于监督不力、隐瞒不报、决策失误等造成的重大风险。4.解决金融领域尤其是资本市场违法违规、成本过低问题。5.提高金融业全球竞争力,扩大金融高水平双向开放,提高经济金融管理能力和防控风险能力,提高参与国际金融治理能力。6.培养、选拔、打造政治过硬、作风优良、精通金融的干部队伍。

#### 5 结语

综上,随着时代的发展,人们对金融问题的认识在深化,作为政府支持下的实现公共利益的资金融通,公共金融必然会成为中国金融未来的发展方向。根据“一带一路”政策,贸易、投资和金融交易三管齐下,进一步推动国际化进程。

#### 参考文献:

- [1] 张玉喜. 科技创新的公共金融支持. 中国社会科学文摘, 2017(2): 153-153.
- [2] 张建伟. 公共金融法、经济发展与国家品格. 经济法研究, 2016(1): 82-88.
- [3] 朱柏铭, 俞洁芳. 公共金融: 概念界定与框架勾勒. 中国金融, 2018(2): 58-66.
- [4] 秦伟新. 公共金融是中国金融未来的发展方向. 南方金融, 2018(11): 25-30.

#### 作者简介:

林景斌(1998.10-), 汉族, 福建省莆田市人, 周口师范学院经济与管理学院, 市场营销专业, 2017级本科, 现任河南凌鹿网络科技有限公司总经理。

王世尚(1999.11-), 汉族, 河南省洛阳市人, 周口师范学院经济与管理学院, 财务管理专业, 2017级本科, 现任河南凌鹿网络科技有限公司监事。

郭浩然(2000.07-), 汉族, 河南省开封市人, 周口师范学院经济与管理学院, 财务管理专业, 2018级本科, 现任河南凌鹿网络科技有限公司财务总监。