IMI No. 1804
Working Paper

公共金融：概念界定与框架勾勒

朱柏铭 俞洁芳

【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。它与具有公益性和无偿性的公共财政和具有盈利性与有偿性的商业金融相区别。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成。

【关 键 词】公共金融；概念界定；框架体系
【文章编号】IMI Working Paper No. 1804

微博·Weibo　微信·WeChat
更多精彩内容请登陆 国際貨币网
http://www.imi.org.cn/

公共金融：概念界定与框架勾勒

朱柏铭[1] 俞洁芳[2]

【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。它与具有公益性和无偿性的公共财政和具有盈利性与有偿性的商业金融相区别。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成。

【关键词】公共金融　概念界定　框架体系

近年来，理论界开始出现“公共金融”的名词，但是，用语并不完全相同，除“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。这种动向的出现，可能因为随着时代的发展，人们对金融问题的认识在深化；也可能因为人们对于政策性金融和开发性金融的关系一直争论不休。本文拟就“公共金融”概念的内涵与外延作一点粗浅的探究。

一、理论界已有的观点及其评价

1.代表性观点

吴美华、张彦伟（2006）是国内较早提出“新公共金融”概念的学者。他们认为，新公共金融是指为全球化的各种需求融资，它拓宽了公共财政主要以单一的国家为中心的局面，涵盖了为迎接全球化挑战的国际和国内需求的几乎所有方面，它把公私合作关系引向全球化公共政策领域。由于它主要是为迎接全球化挑战融资，因而称其为公共金融更合适。而且认为，新公共金融的理论基础是全球公共产品和跨国界外部效应，新公共金融理论的逻辑起点是公共财政。

张玉喜、段金龙（2015、2016）认为，“公共金融的本质，是政府为弥补国内资源与国内资本对公共经济支持力度的不足，通过制定合理的金融政策，运用合理的金融手段或工具

[1] 朱柏铭，浙江大学经济学院教授、博士生导师，从事财政理论与制度研究；

[2] 俞洁芳，浙江大学经济学院副教授、硕士生导师，从事国际金融、新金融等研究。

对公共经济施加影响，由此发挥的功能与作用体现了金融的公共经济特性，因而称为公共金融。”在另一篇关于金融支持科技创新的论文中，他们揭示了公共金融的外延。公共金融通过直接或间接的介入方式支持科技创新，前者包括科技财政投入、贷款贴息、政策性金融贷款、政府采购；后者包括科技贷款、风险投资、科技保险与担保、科技资本市场融资。

杨士（2016）对“公共金融活动”的范围大体作了界定。一段时间以来，人们更多地从经济视角分析财政问题，而忽略了最初意义上的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。公债融资和市场上的金融活动除了举债主体是一般意义上具有更高信用等级的政府之外，有更多的相似之处。这种公共金融活动的直接债务人是政府，所带来的财政风险也是直接的，通常容易引起关注。政策性金融机构以及国有金融机构、国有企业等的融资活动，虽然有一定的风险防火墙，但金融风险的转嫁给财政的通道依然存在。特别是，部分金融活动是为政府实现特定目标而进行的，这样的金融风险就不能不加以关注。此类金融活动因为政府介入而带有典型意义上的公共金融活动的特征，已经不能简单地以金融市场行为来解释。

刘克崮（2017）主张建立“新型准公共金融供给制度”，认为解决贫困地区融资难，主要方式是增加金融供给，增加农村金融供给的根本办法是建立新型准公共金融供给制度。主要由以下四类机构组成：第一类：国开行、农发行等开发性政策性金融机构。主要覆盖贫困片区和县乡村基础设施、扶贫搬迁，可在经济欠发达地区设立地市级分支机构，并与邮储一起向小微型准公共金融机构批发性供应资金和技术。第二类：将农行的县级机构、邮储银行和农发行机构的资源统筹考虑，建立国家级农业农民专业银行，作为专门为农户和农业产业化服务的县域金融新型主力军。第三类：强化农信社（农商、农合）、邮储银行的县域低收入群体金融的主力军地位。第四类：试行新型乡村农民银行和乡村农民小贷公司。

2.评析与疑问

上述几篇文献都有值得肯定之处。如在“公共金融”概念的内涵上，张玉喜、段金龙（2015、2016）认为公共金融的本质是政府为弥补国内资源与国内资本对公共经济支持力度的不足，通过制定合理的金融政策，运用合理的金融手段或工具对公共经济施加影响的活动；吴美华、张彦伟（2006）认为“新公共金融”是为全球化的各种需求融资的活动。再如在“公共金融”概念的外延上，杨士（2016）认为公债融资和政策性金融机构的融资活动属于公共金融；刘克崮（2017）认为新型准公共金融供给制度主要由开发性政策性金融机构等四类机构组成。

然而，至少以下两个问题需要进一步探讨。

（1）公共金融的理论基础是什么

吴美华、张彦伟（2006）认为，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。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，但是，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，如联合国维持和平部队在亚丁湾值勤，使得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一些业务，涉及到为“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，那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。

杨士（2016）认为“最初意义上的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。”这个观点是对财政和税收本质的误解和曲解。“财政”一词的英文表述为“Public Finance”，直观地看，好像就是“公共金融”。但是，财政的本义却不能与金融混同。在我国历史上，财政称为国计、国用、度支等，而“财政”一词见诸于清光绪年间，是借用日本人的译法。日本在明治维新时，从西方引进“Public Finance”的词意，同时借用中国古代“财”和“政”两个字，立“财政”一词。当时的解释：财者，钱财也；政者，政治也；财政者，乃管理公共钱财或财货之事也。早期的西方学者认为，财政是政府收入和支出的管理，有时也解释为政府资金的征收、使用和管理。20 世纪 50 年代以后，财政逐渐拓展为公共经济。正如马斯格雷夫（R.A.Musgrave）在《财政理论与实践》1973 年初版序言中说，“财政这一名词，传统地应用于包含税收和支出措施的那套政策问题。这不是一个好名词，因为根本问题不是资金方面的，而是涉及资源利用、收入分配和就业水平的。”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）公共金融的范围有多大？

张玉喜、段金龙（2015、2016）把科技财政投入、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，以矫正正外部性；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。

杨士（2016）把政策性金融机构以及国有金融机构、国有企业等的融资活动看作公共金融活动，理由是政府介入了，而且是为了实现特定的目标。把政策性金融机构的融资活动纳入到公共金融的范围，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？这里涉及到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，他们的投融资活动（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。刘克崮（2017）所说的“准公共金融供给体系”由四类机构组成，作这样的界定，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由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

二、公共金融的定义及本质特征

1.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，用资方式主要为直接或间接的优惠贷款。公共金融承办者虽不追求利润最大化，但必须追求项目的有效性、贷款的可偿还性及发展的可持续性。

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。非盈利性的项目，往

[3] 按照《现代汉语词典》（2016 年第 7 版）的解释，“营利”是指谋求利润，作动词用。“营”有“谋取、寻求”的意思。至于“盈利”，“也可以写成‘赢利’”，“赢利”的意思是扣除成本后获得的利润。可见，“营利”并不要求一定获得实际利润，而“盈利”（或“赢利”）必须有净利润。

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，以有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。举例来说，财政预算每年都安排金融保险业监管等事务支出，包括金融部门监管、金融发展、金融调控、农村金融发展等方面支出，显然不能认为这些是公共金融。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，体现了社会公共利益，但是，没有体现信用原则，那也不是公共金融。

大体说来，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（如农业）、弱势产业（如小微企业）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的耦合，撬动社会资本，起到“四两拨千斤”的作用；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。如表 1 所示。

表 1：公共金融的外延

类别	业务描述
开发型公共金融	交通、通讯、供电、供排水、供气、供热、仓贮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	农业、林业和农村融资及农业保险

公共金融	机电产品、成套设备和高新技术产品出口和对外承包工程、境外投资贷款
	资源耗竭地区和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，小微企业对于提供税收、促进就业等有贡献，因而需要公共金融予以支持。

2.公共金融的本质特征

公共金融的本质特征是公益性和保本性的结合。与此相对应，公共财政是公益性与无偿性的结合，商业金融是盈利性与有偿性的结合。

（1）公益性

公益性是指体现一定范围内不特定多数人的共同利益。公益性的理论基础是弥补市场缺陷。商业金融以获取高额利润为目的，天然地以“嫌贫爱富”、“锦上添花”等为金融活动的取舍原则，于是，市场缺陷就显现出来了。例如，商业金融机构不愿发放受气候影响较大从而收益不确定的农业贷款，不愿发放贫穷家庭孩子的助学贷款，不愿发放失败概率较大的风险贷款，等等。

照理，从资源配置效率原则出发，市场缺陷的弥补应由政府部门承担。但是，政府部门是一种国家政权机关，完全依靠财政拨款维持其正常运转，这一质的规定性使它只能向社会公众免费提供公共服务，不能像私人企业那样，通过市场直接从事经营性活动，通俗地说，就是“从政者不能经营”。公共金融的承办者能以经营主体的身份与社会公众开展投融资活

动，只不过，这样的经营主体不以获利为目的。

当然，不能把弥补市场缺陷的任务都落在公共金融承办者身上，政府部门自身依然是弥补市场缺陷最主要的主体。一种经济活动适宜于通过财政拨款的方式去承办还是适宜于通过公共金融的方式去承办，界定的标准是承办者能否从这种经济活动中获得收益。若不能获得收益，则只能由政府部门去承办，其供给成本通过征税得到补偿；若能获得收益，表明这种经济活动适宜于通过公共金融以信用方式去运作并回收成本。从财政学的角度看，前者是公共产品，在技术上无法排除“免费搭车者”，从而使收费不可能，这样，不仅难以获得利润，往往连成本都无法收回；后者是准公共产品，有条件把“免费搭车者”排除在外，承办者可以按照有偿经营原则开展活动。

（2）保本性

保本性是指公共金融不以获取利润为目的，只追求成本的补偿。假如某个项目具有较高的利润率，商业金融机构肯定乐意介入；如果连成本都不能补偿，那就须由财政安排经费；如果能回收成本，但没有利润或者不该有利润，那就通过公共金融方式运作。

需要澄清的两个概念是盈利性与非盈利性。盈利性是指承办者的经营收益即盈利可作为投资者的经济回报；非盈利性是指承办者为社会公众利益服务，其收益用于弥补经营成本。二者的主要区别在于，投资者有没有盈利可以分配。非盈利性只能将收益用于成本补偿，注重的是社会效益，而非个人利益。盈利性则是投资者可以分配和占有盈利，其目的在于利润最大化。

从经济学角度看，保本性意味着产品定价以平均成本为基础，这个时候公共金融承办者没有利润，但是能做到收支相等（或盈亏互抵）。在收支相等的条件下，虽然没有利润，但是经营者为自己的机构提供组织和管理活动所应该获得的报酬（又称正常利润）是存在的，而且与地租、工资等其他要素成本一起，包含在成本之中，4因此，公共金融承办者愿意继续经营。

在实际中，如果社会资本兴办公共金融，就面临着趋利性与公益性的冲突，即社会资本的逐利性本能与公共金融的非谋利性之间的排斥，表现在社会资本以“非盈利”之名行“盈利”之实的行为，一方面提高贷款利率和收费标准，另一方面还骗取财政补贴。因此，保本点成为政府对公共金融承办者进行规制的关节点。

保本点（Breakeven point）是指总收益与总成本相等的点，这个时候没有利润，但也不亏损，所以又称“损益平衡点”或者“盈亏临界点”。如果以π代表利润，Q 代表产量，P

[4]本文作者曾对此作专门的探究，参见朱柏铭.简评两种利润理论[N].社会科学报，2008-2-21.

代表价格，TR 代表总收益，TC 代表总成本，CF 代表固定成本，CV 代表单位可变成本，T 代表税收，t 代表综合税率，假设总收益与总成本均是产量的线性函数，则有：

π=TR-TC-T　　也即　　π=P×Q-（CF+CV×Q）-P×Q×t

保本意味着利润π=0。将上式整理后得

产量保本点= CF÷{[P×（1-t）]-CV}

价格保本点=（CF+Q×CV）÷[Q×（1-t）]

假如公共金融承办者的经营业绩超过了保本点，就有机会赚取利润，但是，背离了公益性原则；反之，如果经营业绩低于保本点，就会加重财政补贴的负担。

另外，现行政策性和开发性金融机构的部分业务遵循保本微利的经营原则。本文只坚持保本而不主张微利，主要是因为保本的背后往往以政府财力支持作后盾，公共金融的可持续性是能够保证的。由于微利与高利之间没有也无法有明确的划分，假如允许微利，财政补贴的负担能减轻一些，但是，一旦承办者以微利的名义赚取高利，由此造成的福利损失，就会远远大于所节省的财政补贴。

参考文献：

[1]吴美华，张彦伟.基于全球框架的新公共金融理论[J].金融研究，2006（12）.

[2]张玉喜，段金龙.科技创新的公共金融支持评价体系研究——以黑龙江省为例的分析[J].理论探讨，2015（6）.

[3]张玉喜，段金龙.科技创新的公共金融支持机理研究[J].求是学刊，2016（9）.

[4]杨士.防范财政风险需要高度关注各种公共金融风险[N].21 世纪经济报道，2016-09-20.

[5]刘克崮.建立新型准公共金融供给制度[N].人民政协报，2017-09-05.

[6]王伟.政策性金融与开发性金融之辨析及其转型定位研究[J].广东金融学院学报，2006（5）.

[7]史际春.国企公益性与营利性并不矛盾[N].中国社会科学报，2014-04-09.

Public Financing: Concept Analysis and Framework Outline

Abstract: Public financing refers to the break-even financing behavior of various financial institutions under the support of the government for the public interest. Characterized by non-profit and break-even, it is different from the traditional public financial services provided by the government, and commercial financial services provided by financial institutions. There are four types of public financing, development public financing , supportive public financing, promotive public financing and welfare public financing.

Key Words: Public Financing; Concept Analysis; Framework Outline

中国人民大学国际货币研究所
INTERNATIONAL MONETARY INSTITUTE OF RUC

地址：北京市海淀区中关村大街 59 号文化大厦 605 室，100872　电话：010-62516755　邮箱：imi@ruc.edu.cn