

之一。行政处分专门适用于行政机关国家公务员。

《处罚处分条例》对行政处分的对象、行政处分的情形和适用作出了具体的规定。第2条规定，“有财政违法行为的单位，其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，以及有财政违法行为的个人，属于国家公务员的，由监察机关及其派出机构或者任免机关依照人事管理权限，依法给予行政处分。”这里的“直接负责的主管人员”，是指担任一定的领导职务，直接作出或参与作出财政违法决策，或者疏于管理，对因财政违法行为造成的损失或危害负直接责任的行政机关各级领导人员。这里的“直接责任人员”，是指直接实施了财政违法行为，并造成了损失或者危害的国家行政机关公务员，也就是除直接负责的主管人员之外，其他对单位违法行为负有直接责任的人员。

《处罚处分条例》从第3条至第19条，均有行政处分的规定，规定的行政处分大致分为3个档次：一般情况下，给予警告、记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职的处分；情节严重的，给予开除处分。由于情节的轻重程度无法在各类财政违法行为中进行横向比较，因此，很难在《处罚处分条例》中对情节一般、情节较重、情节严重的含义给予确切的定义，需要结合具体的财政违法行为发生时的具体情况进行判断。

（作者单位：财政部条法司）

中小企业融资困境的剖析与对策

石莉萍

随着市场经济改革的不断深化，中小企业在我国国民经济中的地位越来越重要。我国目前在工商注册登记的中小企业已经超过1000万家，占全国注册企业总数的99%。中小企业在丰富和活跃市场、实现社会化专业协作、进行科技创新、增加社会就业、促进经济增长等方面发挥着日益突出的作用。据统计，2003年我国GDP的56%、社会销售额的59%、税收的46%、出口额的62%和就业的75%均是由中小企业创造或提供的。但中小企业的融资环境与其在国民经济中的地位极不相称，长期困扰我国中小企业的融资难问题仍未解决，成为制约中小企业发展的瓶颈。而且随着中小企业创业高潮风起云涌，经济规模不断壮大，融资难问题变得更加突出。因此，剖析中小企业融资现状和成因并寻求有针对性的对策具有十分积极的意义。

中小企业融资现状堪忧

一是贷款供给不足。以借贷方式的债权融资是我国中小企业融资的主要形式，中小企业作为一个整体，它在我国正规金融体系中所分享的贷款份额与其经济地位和贡献极不相称。从金融对就业人数的平均支持力度来看，我国大型企业人均占有金融资源是中小企业的3倍；从企业个体能获得金融资源的可能性来看，大型企业是中小企业的249倍；从金融对单个企业的支持强度来看，大型企业是中小企业的203倍。中小企业在对社会金融资源的拥有量方面明显处于劣势，其直接结果便是面临艰难的宏观金融环境。据统计，我国1000多万户中小企业获得银行信贷支持的仅占10%左右。

二是融资渠道单一。企业融资

无外乎直接融资和间接融资两种方式。在我国,中小企业获得信贷支持少,直接融资渠道更窄,据调查显示,中小企业外源融资中的98.7%来自银行贷款,即直接融资仅占1.3%。

三是自有资金缺乏。我国非公有制企业从无到有、从小到大、从弱到强,其发展主要依靠自身积累、内源融资,从而制约了企业的快速发展和做强做大。近年来,业主资本和内部留存收益一直约占中小企业资金来源的50%-60%。随着我国中小企业的不断发展、规模的不断扩大,资金的需求也将越来越大,如果外源融资渠道不畅,资金的缺口也将越来越大。

中小企业融资困境成因复杂

中小企业融资困难并不是现在才有的问题,也不是我国独有的问题。世界各国的实践表明,制约中小企业发展的首要瓶颈是融资难问题。所以,中小企业融资难有它的普遍性原因,而在我国又有着特殊的背景,使得问题更加复杂。

(一)中小企业融资难的一般成因。世界上,对于中小企业融资难问题普遍的解释是:中小企业融资的最大特点是“信息不对称”,由此带来信贷市场的“逆向选择”和“道德风险”,从而降低了商业银行在中小企业贷款方面的积极性。具体可以从两方面来分析:

一是中小企业自身的不足。第一,中小企业的倒闭率和歇业率比较高,使金融机构放贷面临较大风险。美国小企业管理局估计,23.7%的小企业在2年内消失,52.7%的小企业在4年内退出市场。从浙江的情况看,在20世纪80年代和90年代,70%左右的小企业在开业后的1-3年中变成“开关厂”。第二,中

小企业家族制的组织形式和不健全的内部管理制度,严重抑制了其自身的融资能力。许多中小企业无账无册,或有账无册,或有册无账,私人资金和企业资金混为一体,难以向银行提供真实可靠的企业经营状况,从而影响银行对中小企业的信贷投放。第三,中小企业经济实力较弱,资信程度较低,抵押担保难。抵押和担保是金融机构对信息不透明的中小企业提供贷款时保护自己利益的重要工具。中小企业自有资金少,可用以抵押的资产更少,难以提供有效的抵押或担保。据调查,我国中小企业因无法落实担保而遭拒贷的比例高达23.8%,因无法落实抵押而发生的拒贷比例高达32.3%,二者合计总拒贷率高达56.1%。

二是金融机构存有四大顾虑。第一是引致“逆向选择”的信息疑虑。所谓“逆向选择”,就是商业银行在向中小企业信贷投放中,拒绝给有困难但能成功的中小企业提供资金或经营失败的中小企业提供信贷资金。“逆向选择”产生的主要原因是信息不对称,即商业银行无法得到相关的信息,或得不到准确的信息。第二是“道德风险”顾虑。中小企业往往不按照与商业银行的协议或对商业银行的承诺使用资金,或者有能力和偿还银行信贷也不偿还银行债务。银行担心遭遇这种风险。第三是顾虑发放贷款成本高。中小企业每笔贷款数额一般不大,但每笔贷款的发放程序、经办环节,如调查、评估、监督等与大企业都大致相同,因此,中小企业贷款的经营成本较高。据测算,目前我国银行对中小企业贷款的管理成本约为大型企业的2-5倍。银行有自身的利益,向中小企业贷款往往不情愿。第四是风险与收益不对称的顾虑。金融机构向中小企业发

放贷款虽然规定贷款利率可适当向上浮动,但由于承担的风险比大企业要高,造成金融机构收益与风险不对称。例如2003年我国主要商业银行对中小企业贷款的平均不良率为32.11%,比商业银行贷款的平均不良率高出15.7个百分点。贷款质量较差、承担的风险较大都会影响银行贷款的积极性。因此,金融机构一般偏向大企业。

(二)中小企业融资困境的现实背景。我国融资体制正在改革之中,而制度的转换又具有一定的时滞性,不可避免地造成中小企业的发展与融资体制创新之间的不对称。正是这一“错位”加重了中小企业的融资困难。从我国融资体系的现状看,这种制度障碍突出表现为:

一是民间资本难以进入银行体系。我国现有银行体系仍然为国有银行和国有控股银行所控制,民间资本进入的壁垒较高,即使有少量民间资本得以进入银行业,也因受到行政控制而无法真正按照市场准则运行。由于缺少民间资本这一极具活力和高度追求效益的竞争者参与,银行领域难以开展充分竞争,服务效率和质量也很难得到提高。鉴于正规金融体系无法满足中小企业的融资需求,绝大多数中小企业在其发展过程中都不得不在正规金融市场之外寻找融资渠道。在浙江、广东、福建等沿海地区,民间借贷市场十分活跃,在相当程度上取代了银行的功能。可以说,民间融资活动盛行是现有金融市场规模小、缺少中小银行以及行政管制的必然结果。由于金融市场既不能满足投资者的投资需求,也不能满足融资者的资本需求,资金的供求双方只能自己创造市场。但是因为这类融资活动基本上处于地下或半地下状况,缺少法律和制度的规范,

高利贷等违法活动相当普遍。同时市场发育程度很低,仅仅依靠血缘和地域关系而非社会信用关系进行操作,难以发展成真正市场化的融资活动。

二是资本市场缺乏层次。资本市场作为经营资本的专门市场,面对差别很大的企业和对风险、收益持有不同心态的众多投资者,理应创新多个层次以求适应。成熟市场的发展经验表明,建立多层次的资本市场体系,发展专门服务于中小企业和创业型企业的资本市场结构,是解决中小企业融资难问题的有效途径和重要突破口。从我国情况来看,为了控制金融风险,政府近年来已将证券交易大多严格控制在证券交易所范围之内,其余的场外交易基本上均属于非法交易,以致形成了资本市场几乎只有交易所一个层次的独有景观。这种结构单一、层次很少的资本市场弊端多而明显,突出的是难以充分发挥资本市场机制的作用,致使股票现货几乎成为资本市场唯一的投资工具,使相对充裕的社会资金转向投的渠道严重受阻,大量需要资金的企业因此而无法寻求适合自己的方式筹集资金。

化解中小企业融资困境的对策

对于政府管理部门来说,当前最重要的是转变观念,从国民经济和社会发展的全局出发,加快金融改革,调整和完善融资制度,为中小企业提供一个良好的融资环境。

(一)完善间接融资体系,大力发展地方性民营中小商业银行。由于地方中小金融机构往往带有社区性质,熟悉当地情况,容易了解地方企业的经营状况、项目前景和信用水平,因而得以克服信息不对称

和因信息不完全而导致的交易成本较高的障碍,降低服务价格,满足资金供求双方的需求。另一方面,鉴于国有银行体制所暴露出来的问题,地方性中小银行不宜继续采用国有或国有控股的所有制模式,而应以民间资本构建的股份制为主。从制度建设的角度来看,发展地方性民营中小银行应本着“明确标准、放松管制、细化监管、鼓励竞争”的原则,尽快建立和完善中小商业银行的市场准入和退出标准、风险管理制度、竞争规则以及监管办法,只要符合标准就准予设立,只要出现违法违规行为就及时依法惩处,保证中小银行在良好市场环境中公平竞争。从我国的现实出发,为了稳妥地发展地方性民营中小银行,可以采取分步走的方法。例如先选择一些符合条件的城市信用社,将之改造为地区性股份制商业银行,在总结经验教训之后再逐步推开。需要注意的是,民营中小商业银行尽管具有很强的产权约束,但是由于银行业所具有的杠杆特点(以少量资本金运作大量资金),民营银行仍然存在着经营风险,需要有关部门加强监管。

(二)建立多层次的、专门为中小企业服务的中小资本市场体系。中小资本市场体系应主要包括两个层面:二板市场和区域性小额资本市场,就其分工来看,二板市场主要解决处于创业中后期阶段的中小企业融资问题;区域性小额资本市场则主要为达不到进入二板市场资格标准的中小企业提供融资服务,包括为处于创业初期的中小企业提供私人权益性资本。在一定意义上,我国更需要后一层面的资本市场。因为二板市场仍位于证券交易所的框架之内,很难摆脱现有交易所内存在的各种问题和限制。同时由于容量有限,上市成本也相当高

昂,众多中小企业难以进入该市场进行融资。区域性小额资本市场可以由原证交所、现有各地的产权交易市场以及技术产权交易市场改造而成。鉴于过去区域性证券市场的教训,建设这一市场时要注意规范和强化监管。规范和监管的重点包括股票上市交易和信息披露的标准和规则;股票托管清算系统;市场中介机构的准入、退出规则;等等。

(三)积极发展企业债券市场和长期票据市场,丰富资本市场的交易品种。从国外情况来看,发达国家企业通过证券市场融通的资金中,债权融资比重一般要高于股权融资比重的数倍。与之相对照的是,多数发展中国家的资本市场均存在着股票热、企业债券冷的特点。根据我国的实际情况,制约企业债券市场和长期票据发展的主要因素一是利率尚未市场化,二是企业信用水平不高。我国正在逐步推行利率体制改革,利率市场化已有了一个初步的日程表,因此可以说,发展企业债券市场和长期票据市场的外部条件正趋向成熟。对于企业信用问题,则需要通过全社会的共同努力,构筑有效的信用征集、评价、发布系统并建立起严格的失信惩罚制度,藉以解决企业债券和票据在发行上市过程中的信用识别问题。国家尤其应推进中小企业的信用制度建设,开展信用信息征集与评价工作,以实现中小企业信用信息查询、交流和共享的社会化。

对于中小企业来说,还需要加快自身发展,不断提高企业的管理水平和经济效益,不断变强变大,加快提高自身的诚信度,这样就从自身长远发展上消除了融资的障碍。

(作者单位:中南大学商学院)