

落后地区发展中的金融支持

○ 韩凤芹



改革开放以来,我国经济发展的资金配置格局已逐渐从财政主导型转为金融主导型,金融体系已成为供应资金的主要渠道。随着政策性金融逐渐从传统的金融体系中分离出来,金融业的市场化改革不断深入,政府对金融的行政式干预也不断减少。但是我国目前仍存在金融抑制问题,表现在利率市场化改革尚未取得进展;国有商业银行的市场化改造还有很长的路要走;对民间商业金融机构的发展仍处在探索阶段,尚没有较为科学、有效的监管模式等,政府对其只是采取简单的行政管制。这些问题反映在经济发展上,突出表现为落后地区、中小企业和农村广大地区的正常融资需求难以满足,金融服务出现空白,甚至在现有体制框架下,我国的资金资源不仅不能流入金融资源贫乏的落后地区,而落后地区仅有的一些资金反而要流出,这是资金追逐利润这一市场规律作用的结果,属于市场失效范畴,这也就是政府要干预落后地区金融的原因。那么,政府如何通过有效的手段保证落后地区发展的资金需求?

总体来说,在落后地区发展中金融政策的选择是:以政策性金融为主导,同时鼓励多种商业性金融为落后地区发展提供资金支持。

充分发挥政策性金融对落后地区的长期资金支持

政策性金融是实现金融公共性的重要手段,也是政府干预金融体系的重要表现。为此,很多国家政府都组建了开发银行,使较为集中的信贷可以流向那些金融体系不愿意主动为之筹集资金的领域。随着各国经济与社会向更高层次发展的需要,政策性金融的种类、业务方式和运行范围虽然发生了一些变化,但是其政策性的基本机制与功能还持久存在并发挥着积极的作用。从政策性金融的运行范围看,落后地区属于金融体系不愿意主动提供资金的领域,而且市场化程度越深入,商业性金融对落后地区的支持越弱化,借助政策性金融来促进落后地区基础产业和基础设施的发展就成为一种必须。

从政策性金融的主要投资领域看,主要是符合政府产业政策或区域发展战略规划但商业性金融又不愿或无力投资的基础产业、农业、中小企业以及边远落后地区。但是受财力的限制,国家更倾向于向国民经济的基础性产业给予更多的财力支持。当前我国政策性金融体系以国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行为主要组成部

分,其投资侧重点既包括对落后地区基础设施的开发,也包括支持农业的发展。鉴于中西部落后地区开发是一项长期艰巨的任务,我们建议:一是成立专门的支持中西部落后地区发展的开发性银行或中长期信贷银行为中西部发展服务。为确保开发性银行的稳定资金来源,除财政提供基本的资金外,还可以考虑将邮政储蓄存款等作为开发性银行的资金来源。由于邮政储蓄业务享受了国家的政策性贴息,其资金运用也应体现政策性的特点。政策性金融机构不仅可以间接融资,也可以直接进入金融市场,通过发行债券和其它有价证券直接进行融资。此外,还可以利用世行、亚行贷款等多种形式广泛筹措国内外资金。二是以法律的形式建立较为统一的财政投融资管理体系。财政周转金虽已取消,但仍存在着一些以财政为依托的不同类型的财政投融资管理机构,如投资公司、财政信托投资公司,它们各自掌握一定的财政资金,或者是通过项目管理(财政投资形成的项目)而获得的股权分红等。为使有限的财政资金充分发挥作用,应对财政性投资统一管理,并对其经营业务领域、贷款投向、贷款项目评估、审批发放程序加以严格规定,如开发性银行在运

作过程中,要确定较为严格的投资方向和投资范围,投资方向限于落后地区的水、电、路、气、交通、通讯等基地产业和基础设施建设以及高新技术的直接投资等。

建立多元的商业性 金融机构组织体系

市场经济条件下,政策性金融功能被分离后,商业性银行的运作模式主要是以市场为取向来配置资源,而很少会为完成政府的政策性任务而经营。当前我国的商业金融体系主体单一,没有形成有效竞争的局面。为此,应在多方面鼓励各金融机构进行多种金融工具的创新,例如采取银团贷款、混合贷款、委托理财、融资租赁、股权信托等多种方式,在加大对西部地区金融支持的同时,建立多元的区域性商业银行。区域性商业银行的优势是其分支机构和总行都在同一个区域,吸收的资金基本在当地转化为投资,而不会被总行倒吸。此外,作为独立的商业银行,它可以取得中央银行再贷款的一定份额,而且还可以在资金市场上拆借资金,促进资金流动和资源的合理配置。品种多样的地方中小商业银行,不仅有利于打破国有金融的垄断局面,而且在执行国家相关的金融法规基础上,与本地的中小民营企业共同成长,它能较充分地利用地区性优势,低成本高效率地了解地方上中小企业真实的经营状况、项目前景和信用水平,从而克服“信息不对称”和因信息不完全而导致的交易成本较高、风险大的障碍。

建立多元的区域性商业银行的具体形式,可考虑借当前四大国有商业银行改制的同时,利用现有资源,在四大国有商业银行众多分支

机构的基础上,有选择地引入民营或外资成份,充实资本金,优化产权结构,将其改造成总行控股或参股的具有独立法人资格的股份制商业银行。近年来,在东北、天津等地都设立了区域性商业银行,有关部门也应考虑在西部设立商业银行的可行性,允许在西部地区发展区域性的发展银行、城市合作银行等地方性商业银行和一些农村合作银行等地方性合作金融组织。与此相配套,在多元化金融体系建设过程中,政府必须同时致力于信用体系和金融监管体系建设,只有在完善、科学的金融环境背景下,商业金融机构特别是民营中小金融机构的发展才能更具有生命力。

发展西部区域 性的金融市场

(1) 加强区域性的金融市场建设。西部区域性金融市场的发展除了货币市场和中长期借贷市场外,还包括证券市场、产权交易市场、债券市场等。西部证券市场的发展可以考虑在西部地区选择一个经济基础较好、金融市场发育较为成熟的城市开设一家新的证券交易所。另外,在目前政府尚未放开展场外交易市场之前,允许西部优先发展2~3家地方证券交易中心。因为未来证券市场的发展不仅包括证券交易所市场,而且还包括场外交易市场的发展,它是对证券交易所市场的有益补充。除了证券产权交易市场外,西部还要大力发展非证券化的产权交易市场,这种交易市场对公司要求的层次更低一些,但更有利于生产要素的全面流动,而且还能成为提供市场信息、企业信息的场所。

(2) 塑造资本市场主体,鼓励资本市场的金融工具创新。资本市场

是资本运营的市场载体和资本形成的中介,而企业才是资本市场的运行主体,如果缺乏真正能在市场经济中有效运转的多种形式的股份制企业,西部的金融市场发展也只能是一个空壳。在鼓励西部发展区域性金融市场体系建设的同时,一方面必须加快国有企业建立现代企业制度的步伐,积极推进企业的债务重组和产权交易,支持西部国有企业引入内资、外资等多种经济成份,建立符合市场经济要求的现代企业;另一方面,西部地方政府要打破国有企业的垄断地位,给民营经济的发展创造稳定、优惠的政策空间;要打破地域封锁,用全国统一市场的观念武装自己,鼓励企业跨地区、跨行业、跨所有制,选择适合自己的模式去发展。

(3) 发展西部的产业投资基金,这是一种直接投资于实业项目而非证券化的金融投资工具。由于西部拥有丰富的农牧业、能源、矿业等自然垄断性资源,在这些资源性产业中尝试发展西部的产业投资基金,在西部建立起一些全国性的棉花和畜产品的生产基地和原材料供应基地、石油化工基地、有色金属基地等,既可以促进这些自身的发展,还能带动相关产业的发展。为此,当前应加快修改、完善并适时出台产业投资基金管理暂行办法,并考虑优先在西部地区组织试点,支持西部地区以股权投资方式吸引内外资。除此之外,还可以充分利用西安、成都、重庆等一些大城市所拥有的科技力量,进行创业投资基金、风险投资基金的试点,增强西部区域资本市场的创新能力。

继续扩大小额信 贷的适用地区

小额信贷扶贫是为贫困者阶层(含城乡个人、家庭及企业和社会团体)提供小规模信贷服务的正规、半正规或非正规金融机构的信贷活动,是一种新型的扶贫到户方式,其主要目的是向最贫困农村的绝对贫困人口提供小额、低息的信贷援助,向他们提供经济机会以启动其自主发展生产的能力。

我国从20世纪90年代开始在云南、陕西和河南三省进行小额信贷扶贫试点并进一步推广,实践证明这种“造血式”的扶贫方式很受农户的欢迎,并取得了很好的效果。与国外相比,我国的小额信贷运作模式在运转中,政府介入的范围更大,主要包括政治动员、舆论宣传、组织服务和诸如督促还款等具体的运行机制方面,在市场意识比较落后的地区,政府的积极作用是显而易见的。随着小额信贷的逐渐成熟和运用范围的不断扩大,应逐步扩大市场的力量,逐渐削减政府的力量。在实施小额信贷扶贫过程中,政府的主要作用一是对扶贫经济合作社发放扶贫贷款的金融行为加以规范,解决其承贷转贷的金融合规合法性问题;二是继续积极探索有效的小额信贷扶贫形式,逐步扩大试点范围。单纯指望一种信贷扶贫方式“包打天下”是不现实的,要在积极防范和化解金融风险的前提下,紧紧抓住小额信贷到户不是单纯的资金到户,而是资金、技术、效益效果到户这一根本,总结完善小额信贷管理办法,努力探索各种小额信贷扶贫到户的有效形式,并适时扩大其适用地区。

(作者单位:财政部财政科学研究所)



2005:

五大消费热点

能否持续?

○ 本刊记者

近几年来,汽车、商品房、信息产品、文化教育、餐饮等五大消费热点一直支撑消费市场的活跃与稳定增长,在很大程度上成为经济增长的主要拉动力。新的一年,五大消费热点能否持续?持续的时间长短和强弱程度如何?这些均关系到消费需求对经济的贡献率大小,关系到消费能否成为经济的第一推动力。为此,本刊记者对有关部门和专家进行了采访。

五大消费热点将会有所变化

(一) 餐饮消费——热点持续。据统计,2004年我国餐饮业零售额继续保持了旺盛增长势头,全年增幅将达到22%,比社会消费品零售总额的增长幅度高9个百分点左右,占社会消费品零售总额的比重达到14%左右,约比上年