



经济天地

“地下金融”的成因及整治对策

○ 贾润军

“地下金融”是相对于公开金融而言的，一般来说，未向国家申报收入、未被国家统计、逃避国家控制和管理的所有金融活动，总称为地下金融。

金融被称为经济体系运行的“血脉”，各个国家和地区均对金融实行不同程度的管制，从而有效配置社会资源，避免风险。在我国由传统的计划经济向市场经济转轨的过程中，行业管制逐渐放松，但金融业仍然是政府直接管制最多的行业之一。过多的、与市场经济不相适应的金融管制，成为地下金融形成的基本原因。

一是利率管制。我国的利率管制从两个方面引起了地下金融的发展：一是管制的存款利率，产生了地下金融活动的资金供给。我国居民储蓄存款的实际利率很低，在较高的通货膨胀下，还经常是负数。很低的、负的及不确定的实际存款利率，抑制了对金融中介的实际债权（包括货币）的自愿需求和总需求。在很低的，特别是在负的实际存款利率下，储蓄者不愿被动地接受负的实际存款利率而转移银行存款，其中有相当一部分流向了收益率较高的地下金融领域，如企业的高息集资。二是贷款利率的管制导致金融“寻租”现象产生。同管制的存款利率相随，银行的贷款利率也是管制的。一方面，在低的、有时是负的实际贷款利率下，企业获得银行贷款，不仅可以得到生产发展所需的资金，还可以获得由银行转来的一部分负利率，可谓一举两得，因此，企业对银行贷款的需求有增无减；另一方面，管制的贷款利率使银行无法调整贷款利率至均衡利率以抑制过旺的贷款需求，银行贷款只能通过配给的方法解决，管制的贷款利率与均衡利率之间存在着巨大的租金，便成了我国地下金融发展的温床。

二是贷款额度的控制。在我国，中央银行对专业银行的贷款实行规模控制的限额管理。一刀切的银行贷款额度，虽可以暂时控制公开金融的信贷规模，却无法控制地下金融活动，尤其当银根抽紧时，一些资金超过

贷款规模的银行，为了本单位的利益，在拆借回扣的诱惑下，发放绕规模贷款，即通过拆借方式把资金转移给非银行金融机构，然后由后者把资金贷给企业。

三是民营金融机构设立上的管制。迄今为止，我国金融组织体系中只有民生银行一家民营金融机构。已成为经济增长支撑点的非公有制经济则缺乏为其服务的金融机构和融资渠道，其经济发展中的资金缺口，在公开金融中无法弥补时，各类地下金融活动便应运而生。

四是金融市场的管制。金融体制改革以来，我国逐步形成了金融市场体系，但总体上是资本市场（股票债券市场）发展优先，货币市场发展滞后，这样，企业无法通过发行商业票据融通短期资金。企业从公开金融中得不到经济发展所需的资金，不得不进入地下金融市场融通资金。

形形色色的地下活动，给我国的金融事业和经济发展带来许多负面影响，它严重干扰了正常的金融秩序和社会资源的合理配置，导致金融腐败现象滋生和社会贫富差距加大，增加了中央银行宏观调控的难度，影响了国家政策法律的严肃性，必须采取措施加以整治。

（一）改革现行的金融管理及监管制度。根据经济金融形势的发展，对金融机构的设立、金融价格及经营管理上不适应市场经济需要的方面予以调整，比如：1. 增加民营金融机构的数量，使其成为与非公有制经济相对应的金融机构和金融渠道，从而减少非国有企业对地下金融的资金依赖；2. 放松利率管制，逐步使利率市场化，消除均衡利率和管制利率之间巨大的租金；3. 逐步取消信贷规模控制，按《商业银行法》的规定，对专业银行实行资产负债比例管理；4. 加强分业管制，现有的各类信托投资公司、证券公司等都要与专业银行彻底脱钩，要坚决禁止专业银行通过这类附属非银行金融机构运用信贷基金从事炒股票、炒期货、炒房地产等

投机活动;5. 完善金融监管机制,为增强监管机构的独立性,可单独设立金融稽核监督机构,行政上自成体系,直属国务院或人民代表大会。监管机构要集中精力稽查从事地下金融活动的金融机构和金融从业人员,维护金融秩序。

(二)完善金融市场,扩大金融规模。许多地下金融活动都是由于金融市场的欠缺引致的。十多年的金融体制改革,使我国初步形成了包括货币市场、资本市场、期货市场、外汇市场在内的金融市场体系。但这些金融市场的自由度还很低,正常的融资功能和渠道也不够,应进一步完善。同时要放开其他一些金融市场,如作为金融市场重要组成部分的黄金市场至今仍是空缺。在市场经济的发展过程中,政府应逐步放松对黄金生产、销售的一系列管制,适时开放黄金市场,理顺黄金价格,与国际黄金市场接轨。中央银行根据市场行情,及时抛出或买进黄金,对黄金进行间接管理,在开放黄金市场的同时,扩大市场规模。

(三)健全税制,减少地下金融的生存空间。地下金融的发展,很大程度上因为其易于逃避纳税而具有相当大的吸引力,如果政府能够对从事地下金融活动的机构和个人的所得予以课税,就有助于降低金融机构和个人对地下金融活动的热情,因此,完善税制是断绝地下金融资金来源的一个重要手段。

(四)完善法律制度,形成消除地下金融的屏障。市场经济是法制经济,没有与市场经济相适应的法律制度,市场经济下的地下金融活动就会大大增加。我国现有的法律制度,基本上是在计划经济的基础上产生、适应计划经济的需要而发展起来的,它显然落后于我国向市场经济转轨的形势。就金融法律而言,我国虽然已经颁布了《中国人民银行法》、《商业银行法》、《票据法》等法律法规,但完善的金融法律体系还未形成,因此,在市场经济深入发展的过程中,我们要尽快建立起完善的法律体系,尤其是金融法律体系,才能形成消除地下金融的一道道屏障。

(五)发展一批协助金融监管的社会性监督机构。社会主义市场经济中对金融活动的管制,不仅要依靠行政、法律、经济等手段来解决和处理,而且还应发挥会计师事务所、审计师事务所、律师事务所以及金融行业协会等社会组织的作用,使这些组织也成为监管金融活动的重要组成部分,约束金融主体在市场中的行为,维护金融信誉和社会形象,抑制地下金融的滋生和发展。

(责任编辑 张沁)

(上接 38 页)收计划”显示了科技兴农的巨大威力,为丰富城乡人民的“米袋子”、“菜篮子”立下了汗马功劳。

为保证“丰收计划”的落实,财政部门相应确定了“丰收计划”专项资金的分配原则,即“相对集中,重点使用,项目管理”。为了加强这笔专项资金的使用管理,财政部门严把“三关”。一是把好立项前的指导关。在每年上半年,根据国家宏观经济政策和我国农业发展总体目标,与农业部就“丰收计划”拟推广的项目、适合推广的地区范围及项目技术要求等方面充分协商,制定“丰收计划”立项指南,并正式行文,下发指导各地的项目准备工作,避免立项的盲目性,减少人、财、物的浪费。二是把好项目的审批关。地方财政部门参与项目的选定,同时对各地上报的项目进行审定,凡是符合立项指南、具有推广价值、见效快的项目,均纳入“丰收计划”,坚决杜绝人情项目、关系项目,严格按立项指南办事。三是把好项目的验收关。为了加强这项资金的使用管理,确保项目建设落实到位,财政部每年组织有关人员对项目进行验收,检查资金落实到位情况和项目建设成就,并进行评奖,给予一定的奖励。同时,为了完善和加强“丰收计划”的管理工作,逐步达到制度化、规范化,财政部还与农业部联合制定下发了《全国农牧渔业丰收计划实施管理办法》。上述这些作法,对于强化“丰收计划”的管理,起到了积极的作用。

“丰收计划”实施以来,虽然取得了很大成就,但还存在不少有待改进的地方。目前“丰收计划”专项资金每年只有 5 000 万元,数量不大,囿于财力,中央财政近期也难以大幅度增加投入,在这样情况下,必须做好现有存量这篇文章。为了充分发挥专项资金的效益,根据以前实施的具体情况,今后要注意做好以下四方面的工作。第一,项目不能过于分散。项目太多必然分散有限的资金;要克服平均主义的思想,不撒胡椒面,既要注意重点,又要因地制宜。第二,农业的比较效益低,对农业的投入不能全部实行有偿,对于一些经济效益比较好的又有偿还能力的项目,可适当给予有偿扶持,但有偿比例不能过高。第三,设立“丰收计划”专项资金,其初衷是促进先进适用的农业科学技术的推广,因此,对于那些科研项目和已经形成规模的具体生产项目等,就不应列入这项资金扶持的范围。第四,资金的分配要向种植业倾斜。“丰收计划”涉及农牧渔各业,但由于粮棉油是关系到国计民生的大问题,加之“丰收计划”专项资金非常有限,因此,应当重点选择扶持保障粮棉油特别是粮食生产的项目。

(责任编辑 王尚明)