

金融资金倾斜性配置机制研究

——基于融资利益公平共享的视角

肖顺武(博士)

(西南政法大学经济法学院 重庆 401120)

【摘要】 倾斜性的资金配给机制是公平分享融资利益的基础和前提。本文认为,倾斜性的资金配给机制在内涵上主要包括三个方面,即面向农村的金融倾斜机制、面向西部地区的金融倾斜机制及面向中小企业的金融倾斜机制。

【关键词】 金融倾斜机制 融资利益 银行

构建有利于弱势地区和弱势企业的金融倾斜机制是公平分享融资利益的突破点。事实上,公平分享融资利益的法律机制在应然状态上应当是一方面能够保障资金配给的充分性,也就是使具有融资需求的主体能够顺利融到资金,另一方面才是保障融资主体资金使用的效益性问题。因为社会是一个有机的整体,有的部门尽管经济效益不高,但其社会效益很高,因此,这些部门必须有必要的资金保障其发展。如果一种融资利益分享的法律机制不能保障这些资金弱势部门的发展,那么谈公平分享就是一句空话。需要指出的是,要构建保障融资利益公平分享的法律机制,对这些弱势地区和企业的支持应当成为一个操作上的突破点。具体而言,构建此种有利于弱势地区和企业倾斜性的资金配置机制包括如下几个主要方面:

一、构建面向农村的金融倾斜机制

构建有利于农村融资的金融倾斜机制其根本目的是为了帮助农村融到资金,从而使农村切实享受到融资带来的好处。我们认为,构建此种机制需要采取如下措施:

1. 实现“三个有机结合”:把政策性银行支农做大、把商业银行支农做强、把民间金融支农做活。笔者认为,要实现这三个有机结合,需要采取如下措施:

(1) 充分发挥政策性银行的支农作用,特别是要注重运用政策性融资弥补农村经济发展中需要资金但难以筹集到资金的产业的发展,使得政策性金融在支持农村发展的广度上取得突破。但我国目前政策性银行在支持农村产业做大方面还有很多路要走。以农业发展银行为例,其业务基本局限在粮、棉、油的收购贷款上,支农功能单一化格局十分明显。在粮食流通体制改革进一步市场化的背景下,由于粮、棉、油等主要农产品购销主体的多元化,农业发展银行的业务更是严重萎缩,贷款总额显著下降,其对农村产业发展的支持作用自然受到削弱。此外,国家开发银行等为农村地区提供的政策性资金规模和项目覆盖范围都还有很大的局限性,特别是在农业综合开发、农村基础设施建设、农业生态环境保护等增加农业生产力的开发性和基础性功能等方面还存在缺失。

(2) 把商业银行支农产业做强。我们认为,这一方面的核心含义就是要利用农村优势产业、特色产业具有较好发展前景的情况,吸引商业贷款进入这些领域。特别是农业产业化进程中的农村龙头企业,通过发挥其自身的优势,借助商业资金来大力发展自己。

(3) 充分发挥民间金融的灵活性以满足农村经济发展的需要。相对于政策性金融和商业银行的资金供给,民间金融具有很大的灵活性。一方面,民间金融作为非正规金融其抵押机制是十分灵活的。比如,一些正规金融机构不看好的权利产品,都可以成为民间金融的抵押标的:如劳动抵押、青苗抵押、林木抵押、果实抵押、活畜抵押等等;另一方面,民间金融对违约行为的监督和解决也具有相当大的灵活性。正如有学者所指出的,非正规金融对交易和约执行情况的监督主要是一个与日常生产和生活密切相关的问题,由于这无需专门的人员采用特有的技术进行监督和管理,因此不但监督费用很低,而且纠纷解决的费用也很低。这主要是因为一旦发生违约行为,常常采取双方协商或中介人和解的方式,而很少进入诉讼程序。由于民间金融的这种灵活性,正好契合了农村经济发展特别是产业发展进程中“小而全”等特征,因此它能够以多样的形式、灵活的资金融通方式,促进农村经济的发展。

2. 提高农村金融机构的覆盖率。与城市人口相对集中和生活水平相对较高的情况相反,农村可谓地广人稀且生活水平普遍不高,同时,农户的资金需求在层次上可以说是十分丰富的:既有几百元、几千元的融资需求,也有上万元甚至十几万元的融资需求,因此,如何让金融机构的资金支持惠及到这些不同层次的农民群体,是一个十分现实的问题。如果听任金融机构的自我选择,那么金融机构肯定只会扶植那些经济条件相对较好的农户,对那些住在偏远山区的、经济条件不好的农户,其融资的可能性则几乎为零。因此,我们要采取适当的扶持政策和激励措施,

培育适合我国农村经济发展需要的专业性金融公司、资金互助组织等金融主体,构建多元化、多层次的农村金融市场结构,以提高农村金融机构的覆盖率。

3. 构建农村融资风险的分担机制。由于信息不对称、道德风险、农户经济实力的限制等原因,农村金融机构在农村市场的运作被视为是一个高风险的领域,因此要引导资金顺利流向农村、农户,就必须在降低融资的风险上下功夫。一个办法就是构建农村融资风险的分担机制。以金融支持农业发展为例,农业是一个市场弱势产业,如果没有相应的风险保障机制,商业性的资金很难进入农业领域,在此种情况下,如果能够构建一种农业风险分担机制,就能在一定程度上缓解农业资金需求的压力,农业保险就是构建这种融资风险分担机制的具体体现。因为有了农业保险,农业的市场弱势地位就能够在一定程度上被消解,进而将降低商业资金进入农业领域的风险。值得关注的是,目前我国农业保险取得了一些突破性进展。

4. 构建农村扶弱金融的利益补偿机制。资本的流动是十分讲究效益性的,农村、农业、农民作为弱势地区、弱势产业和弱势群体,不光其资金吸纳能力有限,而且其吸纳的资金要保值和增值也十分的困难。但是农业又是国家基础性产业,农业不发展,社会稳定都是问题,更别说现代化的实现。在这种情势下,构建一种农村扶弱金融的利益补偿机制就显得十分必要。利益补偿机制的运作指导理念是:运用财政的支持,满足商业性金融机构对农村融资时的利润需求和安全性需求。在具体操作方面,利益补偿机制涉及税收优惠、贴息、延长期限等多种形式,政府可以根据需要进行适当的取舍。针对风险很高的扶弱贷款,应该实行浮动利率,由银行选择浮动的幅度,财政则根据基础利率的一定比例给予补贴,以确保承办银行和受扶对象均获得实惠。

二、构建面向西部地区的金融倾斜机制

西部开发对我国具有重大的战略意义:因为随着我国市场经济发展的不断深化,全国统一的大市场的形成,各地区经济联系的不断增强,如果西部经济发展停滞不前,其直接后果是影响我国经济的协调发展,间接后果是影响我国现代化的进程。西部要发展,资金须先行。因此,构建面向西部地区的金融倾斜机制就显得非常重要。具体而言,采取如下主要措施:

1. 建立专门针对西部的发展基金。该基金的目的主要就是为了满足开发西部的需要,同时发挥其资金的聚集效应。因为根据经济学理论,如果某一笔比较大资金投入到一个地区,会大大改善该地区的投资环境,形成对资金流动的导向性作用。这一基金的主要用途包括以下几个方面:①支持和服务于西部地区的各种社会经济活动;②利用该基金支持西部企业引进东部地区甚至是国外先进的技术和管理经验;③支持构建西部的资本市场,从而在一定程度上遏制西部资金外流的现象;④采用“贴息”办法来刺激对西部欠发达地区的投资;⑤使用少量的资金,吸引大量的社会民间资本;⑥建立专门支持西部大开发的金融机构,从而增强对西部地区的金融支持覆盖的“广度”;⑦进一步完善有关政策以拓展开发西部的资金渠道(包括直接融资和间接融资渠道),并鼓励各种金融机构采用灵活的方式对西部开发进行金融支持。

2. 建立面向西部企业的融资租赁公司。融资租赁在解决一个国家和地区的设备投资中能够发挥独特的作用。这种方

式可以增加一国的社会投资总额,从而促进本国经济增长。除了是一种优良的融资方式外,还能够同时引进先进技术与设备,将融资与融物有机结合起来,这是它特有的优势。此外,融资租赁是对传统融资方式的革新和补充,能够适应市场经济条件下筹资方式多样化的需要。为什么要在西部地区建立融资租赁公司,其主要的理由在于虽然西部的企业可以利用东部的融资租赁公司租赁设备,而且东部地区的融资租赁公司可能实力更为强大——这似乎与成立西部的融资租赁公司是相背离的,但我们认为,在西部地区成立融资租赁公司一个最大的好处就是既能让西部企业顺利得到自己所需的设备,并节约相应的谈判成本(这主要是由于空间上的接近),也能保障西部本来就有限的资金不再流向东部地区。因为我们可以设想:如果西部的企业依赖东部的融资租赁公司,其势必给这些公司缴纳租金,这笔资金显然就是西部地区资金的纯流出。而在西部成立融资租赁公司,就可以很好地解决这个问题。

3. 构建有利于西部融资的东西部金融合作机制。要让西部地区公平分享到融资利益,必须在国家的政策层面、金融体制层面和金融人才培养的层面对西部地区进行倾斜,以确保资金流动有利于西部的配给。

一是在国家政策层面而言,东部沿海地区不光要帮助西部地区争取政策(特别是在具体的操作层面),而且要帮助西部地区解读中央的政策,而不能老是在改革过程中亦步亦趋。同时,在政策形成后,西部地区要学习东部地区制定配套政策的经验,合理、高效地引导资金进入西部地区。

二是西部地区要学习东部地区先进的金融体制改革经验。现代金融是一个复杂的系统,如何对其进行有效的监督和管理,是一个非常复杂的问题,既涉及到一些宏观性的问题,也涉及到一些微观性的问题。例如,国家为什么选择在上海、深圳成立证券交易所,为什么要把上海建设成为全国乃至世界性的金融中心,一个主要的理由就是这些地区的金融体制管理和改革走在全国的前列。因此,西部地区如何学习东部地区在金融体制管理和改革等方面的经验,使西部地区形成相对较好的融资制度环境,是一个非常现实的问题。

三是西部地区要在具体的操作层面上学习东部地区,特别是如何吸引和培养优秀的金融人才方面,西部地区更是要花大力气来研究。在知识经济时代,所有的竞争归根结底都可以认为是人才的竞争,谁拥有最优秀的人才,也就意味着谁控制了竞争的制高点。要做到这一点,一方面需要东部地区对西部金融人才进行倾斜性培养;另一方面也需要西部地区重视金融人才的培养,要主动、多批次地往东部地区派出人员进行培训,而不能有机械的“等、靠、要”思想。

4. 加强推广小额信贷。小额信贷是指专向低收入阶层提供小额度的持续的信贷服务活动,它以贫困或者中低收入群体为特定目标客户,并提供适合特定目标阶层客户的金融产品与服务。从目前的实践来看,小额信贷最大困难表现在以下两个方面:①政策环节上还没有一个相对市场化且有利于小额信贷发展、同时又有利于严格管理的法律法规;②非政府组织在做小额信贷的过程中,缺乏足够高素质的机构去做长期、专

注的工作。在这种前提下,容易出现行政推广,但根据中国多年的改革经验,行政推广的模式往往并不尽如人意。尽管有这些困难,而且目前小额信贷的发展也远非一帆风顺,但我们认为,小额信贷是一种打破现有的融资体制,使得西部地区分享到融资利益的重要方式。当前我们要着力解决的问题是要从政策、法律和相应的机构安排上保障小额信贷的推广和成功。

三、构建面向中小企业的金融倾斜机制

中小企业融资问题的解决可以说是融资利益公平分享的一个标志。如何构建一种面向中小企业的金融倾斜机制,使中小企业融资困难得到有效的克服,笔者认为可从以下几个方面入手:

1. 依法组建金融公司是解决中小企业融资难的关键。考虑到国有商业银行的体制偏好,有学者提出建立中小银行以解决中小企业贷款难的问题。例如德国,通过成立中小型金融机构,为中小企业提供了适当而稳定的贷款。但是,由于我国规范中小银行的制度环境不健全,仅仅出于竞争的需要或者解决中小企业融资的需要就贸然去建立中小银行,恐怕不太现实。基于此,一个切实可行的路子就是现有的商业银行拿出一部分资金设立金融公司。这种金融公司由于其浓厚的“本地色彩”而获得对所在地经济的深层了解,从而具有一定的信息优势。目前一些投资公司、风险投资公司及中小企业投资公司,就在一定程度上类似于这种金融公司。对这些金融机构依法进行规范以促进其发展,是解决我国中小企业融资难的一个重要的突破口。

2. 设立为中小企业提供融资服务的专门政府机构。首先,这一机构应在中小企业融资过程中起到协调政府、银行、中小企业这三方主体的作用;其次,这一机构应鼓励社会成立中小企业融资担保中心,对中小企业的贷款进行担保服务;最后,这一机构应依法引导保险公司开辟新的险种——对中小企业的还款进行保险。这一制度安排应该说是非常具体和切中要害的,对中小企业融资也是十分有利的。

3. 成立面向中小企业的信贷机构。在商业银行中设立专门面向中小企业融资的机构是解决中小企业融资难的切入点。事实上,在很长一段时间内,由国有商业银行主导的融资体系不会发生重大的变化,商业银行的改革虽然十分迫切,但操作起来还是困难重重。而成立金融公司也非朝夕之功,因此,相较之下,依托现行的银行体系,在其中设立专门面向中小企业融资的机构,就比较容易操作。应该说,在商业银行中成立专门面向中小企业的贷款机构是将国家对中小企业的扶持真正落到了实处。要根据当地的经济水平及中小企业

的发展状况,具体厘定对中小企业的贷款规模,并将之作为对商业银行的一项考核指标确定下来。

4. 合理确定中小企业上市的门槛。我们认为以下几个方面是值得关注的:首先,要根据我国中小企业的特点,降低公司股本总额的要求;其次,要依法大力发展资本市场;最后,要以降低企业债发行的门槛为突破点,改变目前主要由国有独资企业、国家信誉担保的企业债的发行格局,同时,中国证监会应尽快针对中小企业发行债券制定一个具体的标准,并主要从企业规模、资金投向、企业信用等方面审视中小企业是否有资格发行企业债券。

四、结论与思考

金融是国民经济发展的助推器,因此,要公平分享改革成果,有效消除社会贫富差距,构建一套公平、合理的融资机制是十分重要的。好的融资机制应当是既能保障融资主体能够融到资金,也能够督促已经融到资金的主体尽可能地让资金保值和增值。就此而言,建立促进融资利益公平分享的资金倾斜配给机制亦很重要。

温家宝总理认为,现在已经到了财富的分配比财富的生产更重要。因此,笔者认为,倾斜性的金融机制并不是一个常态社会的制度需求,它针对的是一个贫富差距已经大到临界程度的社会。要构建此种倾斜的金融配给机制,结合我国的基本国情,其途径有三:一是要构建面向农村的金融倾斜机制;二是要构建面向中西部地区的金融倾斜机制;三是要构建面向中小企业的金融倾斜机制。需要指出的是,金融倾斜性配置机制在某种程度上是反资金逐利性的,甚至可以说是反哈耶克所讲的“自生自发秩序”的,因此,这种应对措施一是只能作为一种应急措施;二是我们必须看到这一机制很可能是一个治标而不治本的措施。但我们也必须认识到,在我国现阶段,治标和治本都具有同等的价值和意义,因为治标的问题不解决,治本的难度也会大大提高。

【注】本文系国家社会科学基金重大项目“改革发展成果分享法律机制研究”(编号:05&ZD029)的阶段性研究成果,并得到重庆市高校首届创新团队“新农村建设中的经济法制研究”建设计划资助。

主要参考文献

1. 王群琳. 中国农村金融制度——缺陷与创新. 北京: 经济管理出版社, 2006
2. 严清华, 吴广灼. 金融: 新农村建设的重要支撑. 求是, 2007; 27
3. 邓晶. 农村扶弱金融的外部效应与市场化运作的制度选择. 农业经济问题, 2007; 12