

中小企业融资约束 与政策性金融体系的构建

景玉琴

摘要:中小企业在我国经济社会发展中发挥着不可替代的“强位”作用,却处于融资弱势的不对称地位,融资约束已成为制约中小企业发展的瓶颈。解决中小企业融资难的问题,需要政府政策制定部门大胆借鉴外国经验,尽快完善并落实各项针对中小企业的融资支持措施,应尽早筹建中小企业发展银行,作为服务于中小企业的政策性金融支持体系的核心,完善信用担保制度及相关配套体系,使之与商业性金融协调配合,共同支持中小企业发展。

关键词:中小企业 融资约束 政策性金融

一、中小企业及其融资约束相关理论概略

(一)中小企业在经济生活中大量存在的理论依据

根据2003年1月1日开始实施的《中华人民共和国中小企业促进法》(以下简称《中小企业促进法》),中小企业是指在中华人民共和国境内依法设立的有利于满足社会需要、增加就业、符合国家产业政策、生产经营规模属于中小型的各种所有制和各种形式的企业。2003年3月7日,由国家经贸委、国家计委、国家财政部、国家统计局共同制定的《中小企业标准暂行规定》正式对外发布。《中小企业标准暂行规定》根据企业的职工人数、销售额、资产总额等指标,结合行业特点,分别对工业、建筑业、交通运输业、邮政业、批发和零售业、住宿和餐饮业等领域制定了划分标准。其中,工业领域中小型企业标准为:职工人数3000人以下,或销售额3亿元以下;零售业中小型企业必须符合职工人数500人以下或销售额1.5亿元以下的标准;批发业中小型企业必须符合职工人数200人以下,或销售额3亿元以下的标准。按《中小企业标准暂行规定》标准,目前我国中小企业约有1100多万家。

中小企业的广泛存在是一种客观经济现象。美国小企业数量从1970年的1118万家,增长到1980年的1620万家,1990年的2010万家,1998年的2300万家;占国民生产总值的比重从1970年代的43%上升到1990年代的50%。日本1994年中小企业6479532家,占企业总数的99.1%,从业人员42273745人,占从业人员总数的78.05%。亚太经合组织21个国家和地区的中小企业户数占各国或地区企业总数的97%~99.7%,就业占55%~78%,在国内生产总值(GDP)中所占比重占50%以上,出口总量占40%~60%。中小企业受到各国的高度重视,德国把中小企业称为国家的“重要经济支柱”,日本则认为“没有中小企业的发展就没有日本的繁荣”,美国政府更把中小企业称为“美国经济的脊梁”。尽管历经几次工业化浪潮,生产日益走向集中,垄断盛行,大企业逐渐张扬显赫,但中小企业并没有被吞噬,反而取得了更大的发展。这说明,中小企业的存在是受一定经济规律支配的,许多经济学家都孜孜不倦地探寻这背后的规律。1958年,施蒂格勒发表《规模经济》一文,提出企业最佳规模的概念,否定了企业越大越有效率的观点。施蒂格勒通过实证研究指出,如果一个产业中的所有企业使用完全相同的资

源,那么长期成本曲线只有唯一最低点,即只有一种产出规模是经济的。但实际上,企业拥有的资源不可能是同质的,资源利用效率亦不可能完全相同,那么最佳规模也不是唯一的。施蒂格勒提出,凡是在长期竞争中得以生存的企业规模都是最佳规模。这表明,中小规模的企业如果满足生存检验条件,完全用不着羡慕大企业。卡尔松(Carlsson, B.)、阿科斯(Acs, Z.J.)、萨瑞克(Thurik, R.)、格罗斯曼(Grossman)等经济学家分别从技术进步、企业家精神、消费者偏好和监督成本等方面论证了中小企业存在的合理性和必然性。

与此同时,大企业也不再轻视和漠视中小企业,双方由对峙逐渐走向互相扶持,二者在利益这一共同点上也产生了一些协调机制,这是产业分工不断细化的结果。企业内部分工的外部化,可以使大企业通过地区规模经济和零部件规模经济取代企业内部规模经济,节约交易费用。

近年来,我国中小企业由国民经济的“有益补充”地位和“拾遗补缺”作用,已提升到不可或缺的“组成部分”和重要力量的新高度,在吸纳就业、发展产业、增强城市服务功能和综合竞争力,以及完善社会主义市场经济体制、促进产业结构调整、推动经济和社会稳定发展方面,都发挥着十分重要的作用,甚至是不可替代的作用。

(二)中小企业在现实经济生活中的强位作用

1. 中小企业的存在和发展有助于建立和完善充满活力的市场经济体制

市场经济的根本属性是竞争,竞争是保持经济活力的关键。中小企业的广泛存在提供了众多的竞争主体,竞争者数目直接影响到竞争的激烈程度,影响到市场机制功能的发挥,大企业尤其是垄断行业的大企业则天然具有限制竞争的动机。由此可见,中小企业是市场机制真正的维护者。

对于中国这样的经济转轨国家,重视中小企业促进竞争的作用更有特殊意义。由于市场机制尚不完善,我国经济生活中仍然大量存在行政性垄断现象。行政性垄断背后往往有既得利益集团的支持,极难根除。破除行政性垄断,既需要深化政治体制改革,也需要培育竞争,扶持大批中小企业,对垄断企业形成“逼宫”阵势,迫使其进行市场化改革。

2. 中小企业为增加就业、稳定社会做出了巨大贡献

我国的中小企业主要分布在劳动密集型产业中,其就业容量和就业弹性比较高。国有企业改革中释放出大量的富余人员,但我国并没有出现严重的社会问题,中小企业功不

可没。我国劳动部 2002 年底对全国 66 个城市劳动力就业现状调查显示,国有企业 65.2% 的下岗失业人员在中小企业实现了再就业。随着工业化的发展,大企业趋向于以资本代替劳动,中小企业则成为新增劳动力的主要吸纳者。目前全国工业部门就业人数为 1.5 亿左右,其中在中小企业就业的有 1.1 亿人左右,占 73%。1978-1996 年,从农业部门转移出来的 2.3 亿劳动力,绝大多数在中小企业就业。我国是一个拥有 12 亿人口、经济尚不发达的发展中国家,每年新增劳动力 1000 万人,给社会带来了巨大的就业压力。解决就业问题,是涉及能否为经济发展创造一个安定的社会环境的头等大事。在我国,中小企业在创造就业机会方面的作用越来越重要。

3. 中小企业是增加农民收入,缩小城乡收入差距的主渠道

农民收入增长缓慢一直是困扰农业和农村工作的一个突出问题。农民收入提高不上去,农村市场很难启动,整个国民经济的发展就受到严重制约。以中小企业为主体的乡镇企业是农民收入增加的主渠道。乡镇企业提供给农民的工资收入 1996 年为 4380 亿元,2002 年为 8200 亿元,年均增长 9%。农民从乡镇企业获得的工资收入占农民人均纯收入的比重由 1996 年的 29.86% 上升到 2002 年的 34.4%,其中 2002 年从乡镇企业增加的收入约占净增部分的 50%。乡镇企业的发展,为农村的城镇化建设提供了大量资金;乡镇企业职工的生活需求,又为农村的市场启动和第三产业的发展创造了条件,从而加快了农村城镇化的步伐,一定程度上缩小了城乡居民收入差距。

4. 中小企业是扩大出口,增加国家财政收入、拉动经济增长的重要力量

中小企业一方面通过向大企业提供优质廉价的零部件和劳务促进大企业出口,另一方面又独立生产具有本身特点的优势产品直接出口。1996 年乡镇企业出口额 6008 亿元,接近全国出口总额 12576 亿元的 50%。我国出口的劳动密集型大宗商品,如服装、玩具、工艺品等,以及一些高科技产品大多是由中小企业生产的。中小企业为中国企业参与国际竞争,提高核心竞争力做出了巨大贡献,同时也为国家财政收入提供了重要来源。1998 年全国独立核算工业企业共提供利税总额 5147 亿元,其中中小企业提供 2000 亿元,占近 40%;应缴增值税 1500 亿元,占全国独立核算工业企业应缴增值税 2477 亿元的 61%。中小企业的长足发展,成为国民经济持续、快速、稳定发展的重要推动力,1979-2002 年,我国国民经济保持了 9.5% 的增长速度,其中以中小企业为主体的非国有经济增长速度达 30% 以上。据有关部门测算,乡镇企业增长速度每变化 3.7 个百分点,就会带来国内生产总值 1 个百分点的增减变化。

当前,中小企业在我国经济社会发展中日益发挥着不可替代的“强位”功能,成为推动经济增长的生力军。大力发展中小企业成为全面建设小康社会的必由之路。全面建设小康社会,经济建设是中心,是关键。中小企业的繁荣对于扩大就业、启动民间投资、优化经济结构、加快生产力发展、解决三农问题、确保国民经济稳定和持续增长,具有十分重要的意义。林毅夫等人的研究结果表明,当前符合中国经济比较优势的企业应以中小企业为主,它们是启动投资的主要力量和经济增长的“亮点”;吴敬琏等人也指出,中小企业不仅是当代经济的主要创新力量,而且是当前我国经济实现有效增长的关键。但中小企业的大发展却面临诸多制约和阻碍因素,其中金融约束是突出矛盾。

(三) 中小企业面临的融资约束

一般而言,中小企业的融资方式有内源融资和外源融资两种。外源融资的渠道主要是银行贷款形式的间接融资、资本市场的直接融资以及各国政府的政策性优惠贷款。鉴于中小企业自身特点及国家宏观经济的现状,无论内源融资还是外源融资,中小企业均存在障碍。

1. 内源融资方面。内源融资主要来自三方面:一是企业和企业主自身的积累;二是某些暂时闲置的可用来周转的资金,包括折旧费及非付现费用、保留盈余等;三是企业内部集资。由于经营规模、信誉保证、还款能力等限制,与外源融资相比,内源融资相对容易,因此成为中小企业筹集发展资金的主要渠道和基本方式。但我国中小企业普遍自有资金少,自身积累不足,严重制约了内源融资的发展。

2. 外源融资方面。第一,银行贷款。银行贷款遵循安全性、流动性、赢利性的基本原则。安全性为首要原则。发放贷款一般要求企业有一定规模的资产作为担保,要求企业有可确定的赢利能力与潜力,以保证按期还本付息。中小企业资产少、规模小,银行自然惜贷。多种所有制经济发展到现在,企业领域已经出现了三个层次:第一层是像海尔这样的年销售额上百亿,品牌无形资产价值达数百亿的著名企业。这类企业是银行争贷的对象;第二层是经过多年发展已打下基础的集团公司,这类企业因已具备一定规模的生产能力、资产和信誉,与银行的关系也比较融洽;第三层就是中小企业。中小企业数量最多,普遍信誉较低,可抵押资金少,财务制度不健全,银行不敢轻易给其贷款。除了资金安全性的考虑之外,银行对中小企业惜贷还有所有制歧视方面的原因。实际工作中,相关执法部门对于银行对国有企业的贷款坏账追究责任时常网开一面,对私营企业贷款坏账的追究则严格得多,银行信贷人员出于自身风险的考虑,尽量不对民营中小企业贷款,目前 70% 以上银行信贷资金仍然投向国有大中小企业。第二,资本市场。我国沪深两地证券市场,为企业提供了低成本筹资机制,但股票发行、债券发行仍有较高要求,中小企业很难达到。多层次、多元化资本市场尚未建立,中小企业依靠资本市场融资难上加难。第三,政府优惠贷款。1999 年 6 月,国务院决定设立科技型中小企业技术创新基金,用于扶持和促进科技型中小企业的发展。该项基金首期额度为 10 亿元,^①这对科技型中小企业无疑是一大喜讯,但其资金数额毕竟有限,远远不能满足广大中小企业的资金需求。为解决中小企业融资难的问题,各地政府相继建立了中小企业信用担保体系,但实际运行中效果并不尽如人意。

总的来看,尽管目前社会资金相对充裕,但无论是间接融资体系还是资本市场,都不能给中小企业提供足够的资金支持。我国中小企业已经进入快速发展的轨道,一些企业在完成了原始积累之后正面临第二次创业,还有大量起点高、技术含量高的高科技企业正处于创业期,这些企业对资金的需求也进入了更加迫切的阶段。如果融资难的问题得不到很好解决,不仅会影响中小企业的发展,而且会进一步加剧正式金融体系之外的地下融资活动,构成我国金融体系健康运行的隐患。

二、中小企业融资约束的理论分析

(一) 中小企业融资约束的一般理论分析

融资约束是各国中小企业面临的最为普遍并关系其生存与发展的重大问题,正确认识并从理论上给予准确阐释是我们建立高效率的中小企业金融支持体系的前提。

1. 从供求角度对中小企业金融约束的解释

1931年,英国麦克米兰金融和工业委员会在其一份报告中首次提出了“融资缺口”概念,以后这个概念便被广泛使用。融资缺口指中小企业对外部资金的需求远远大于市场能够提供的数量。融资缺口可用图1来表示:

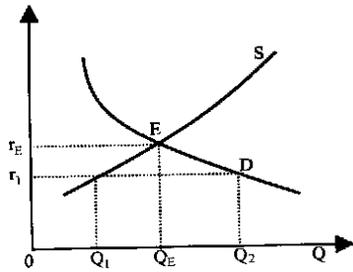


图1

图1中,S为外部资金供给线,D为中小企业对外部融资的需求线,E点为均衡点, r_E 为均衡利率。如果利率是受到严格控制的,可浮动的区间很窄,比如控制在 r_1 附近,则会出现较大的融资缺口(Q_1Q_2)。融资缺口 Q_1Q_2 既包括信贷资本缺口,也包括权益资本缺口。

由图1可见,如果一国资本市场相对发达,则可以大大减轻对信贷资本供给的压力。根据美国联邦中小企业管理局1993年统计数据,成立不满5年的中小企业各种筹资方式的利用率分别为:信用筹资额占26.6%,设备融资14.6%,担保融资7.9%,租赁融资12.9%,企业间融资58.9%,信用卡融资23%,股东融资39.1%。^⑩这说明,中小企业负债融资呈现多样化的特点,股权融资的比例也很高。中小企业更多地依靠资本市场筹资,缓解了对银行的压力。我国由于资本市场不发达,中小企业很难通过这些渠道融资,所以都把渴求资金的目光盯在了银行贷款上,以至于银行不堪重负。受金融抑制和信贷紧缩的影响,银行对中小企业贷款慎之又慎是理性行为。金融抑制指一国的金融体系不健全,政府为了防范金融风险,施加了过多的管制措施,管制抑制了金融业市场化发展,受到压制而发育缓慢的金融又会阻碍经济长期增长。人为控制利率是典型的金融抑制,低利率会扩大金融缺口。在低利率条件下,对贷款的潜在需求会进一步扩大。而供给却不能相应增加,而且随着银行一系列旨在加强风险控制措施的落实,供给反而会减少,供求矛盾更加突出,表现在 Q_1Q_2 间距离加大。信贷紧缩指经营贷款业务的金融机构提高贷款的标准,甚至在某些条件下宁愿保持存差也不愿发放贷款,导致信贷增长下降,社会再生产的资金需求得不到满足。^⑪信贷紧缩有多方面的原因,发展中国家由于金融市场不健全,间接调控手段因受市场机制发育程度不高的制约而难以使用,往往使用行政手段调控经济,容易造成经济大起大落,信贷扩张与信贷紧缩交替出现。发生信贷紧缩时,企业信贷难度加大,尤其是中小企业。

2. 信息经济学对中小企业融资约束的分析

传统经济学假定信息完全,这种假定与现实不符。信息与其他商品一样是稀缺的,获取信息要付出代价,信息是有成本的。信息问题产生于不确定性的广泛存在,为了减少不确定性,需要获取有关信息。信息在经济主体之间的分布是不均匀的,存在信息偏在现象,即信息不对称。信息不对称分为事前不对称和事后不对称。在信贷市场上,事前信息不对称包括:(1)银行对贷款要求者的经营能力、经营状况不能清楚了解;(2)银行不能了解贷款所投向的项目的真实情况。事后信息不对称包括:(1)银行了解经营者是否努力工作存在困难;(2)银行了解贷款资金使用的真实情况存在困难。

一般讲,事前信息不对称会导致逆向选择。中小企业经营涉及的产业领域相对广泛,行业特点各不相同,其在行业中的地位不容易评价;与大企业相比,中小企业拥有的固定资产比例低,抵押品不足;内部财务制度往往不健全,难以通过信用审核关。基于上述原因,银行对中小企业贷款风险预期普遍较高,如果以正常利率贷款,则预期收益更低,不贷为理想选择。如果贷款给中小企业,银行一般会收取一部分风险补偿金,即提高利率。提高利率本是作为筛选企业的手段而使用的,但其结果可能出现逆向选择,即高利率导致低风险、收益不高但稳定的借款企业被高风险企业挤出信贷市场。逆向选择的结果是银行贷款风险增加。因此,银行还是以不向中小企业贷款为理想选择。

事后信息不对称可导致道德风险。由于承担了较高的贷款利率,得到贷款的中小企业倾向于选择高风险高收益的项目,这与银行贷款所追求的安全性原则相悖,因为银行贷款不同于风险投资基金,二者的运作规则有很大区别,银行贷款较理想的服务对象应该是风险中性或风险规避型企业,这类企业一般收益较稳定,贷款出现坏账的概率较小;风险投资基金则服务于风险偏好型企业。由于信息不对称导致的逆向选择使银行信贷资金的配置发生扭曲,其后果往往是道德风险随之增加。

(二) 经济转轨国家中小企业融资约束的特殊成因

在经济转轨国家,导致中小企业融资困难的因素更为复杂。除了前述一般性原因之外,还有一些特殊成因。

1. 中小企业制度创新滞后,与市场环境转换不同步

我国中小企业主要有4种:改革开放以后一段时期形成的集体企业和个体工商户、私营企业;国有企业根据抓大放小的方针通过承包、租赁、售卖、重组等方式释放的一批国有中小企业改制或其他类型企业;《公司法》实施以来各类自然人、法人设立的有限责任公司、股份有限公司;国有控股中小企业。中小企业经过20世纪80、90年代的快速增长后,大多仍停留在传统的家族制治理模式上,企业制度创新滞后。大企业与中小企业内部治理结构的区别表现在:大企业是典型的层级结构。层级结构有两个特点:第一,企业所有权与经营权两权分离,决策权按管理能力进行专业化配置,从而在水平方向上产生不同的职能部门分工;第二,从最高管理层到基层,在职能分工的基础上细化为多个环节,从而在垂直方向上产生企业的层级组织。层级制度可以把复杂的管理程序合理地分解,由各专业化的职能部门负责。为了克服层级制带来的信息处理成本难题,大企业的信息披露结构必须规范化且易于传递。现实中,大企业通常具有完善的财务会计制度和规范的财务报表体系。中小企业的内部管理结构则呈现单一化特征。企业的最高管理者往往既是所有者又是经营者,经营者通常自己汇总分散的信息并集中决策,以保证信息利用的灵活度和对经营过程中突发事件的快速反应。中小企业的这种治理结构和信息传递结构在减少内部信息利用成本的同时,却增加了信息对外披露的模糊程度,加大了外部信息需求者获取企业信息的成本。中小企业融资的难易在很大程度上取决于外部投资人、贷款人对企业内部信息的信任程度。虽然大企业的财务报表也可能含有虚假成分,但从整体来看,缺乏规范信息披露制度的中小企业,其融资的边际信誉成本必然高于大企业。对于银行来说,贷款给中小企业势必加大风险。

我国正处于市场经济逐步规范阶段,中小企业发展的外部环境发生了重大变化。国家更加注重经济、社会、环境的可持续发展,注重资源、环境与发展的和谐统一,注重市场经

经济的规范运作,注重对经济发展中的风险,尤其是金融风险的防范。中小企业如不能在制度建设方面及时跟上时代,其资信状况不佳、外部评价不高的现状便难有改观,融资约束问题也难以解决。

2. 金融体制改革不深入,对中小企业的外部资金供给出现较大缺口

(1) 银行业垄断经营模式造成资金供给出现瓶颈

在金融体制改革方面,我国银行业经过多年的深化改革,基本上形成了国有银行为主,多种金融机构共同发展的局面。但是,现有银行体系的垄断经营模式仍未打破,民间资本进入银行业仍困难重重。由于缺少民间资本这一极具活力和高度追求经济效益的竞争者的参与,银行领域的竞争是不充分的,经营效率难以有较大提高。尽管银行也是高度信息偏在的领域,存在市场失灵,不适应放任竞争,但这不是垄断经营的充分理由,政府完全可以通过加强金融监管,以第三方身份介入这一领域,实现减少信息不对称和控制金融风险的目的。民营银行未必个个都是投机分子,未必家家都要坑蒙拐骗,关键在于有效的金融监管。鉴于国有银行无法满足中小企业强烈的资金需求,很多中小企业不得不从非正式金融市场寻求融资渠道。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。这种现象令人深思。既然银行满足不了中小企业的融资愿望,民间又有闲置资金,急待寻求投资场所,资金供求双方只能自己创造市场。这类融资活动基本上处于地下状态,缺少法律与制度的规范,高利贷等违法活动相当普遍。由于仅仅依靠血缘和地域纽带而非社会信用关系进行融资操作,这种市场也难以有更大发展。对于这种融资活动,政府应当及早对其规范,采取“导流”的方式,使其步入正轨,而不是简单取缔,“堵”是堵不住的。

(2) 信贷市场上激励与约束机制设计不利于中小企业融资

近年来,银行业普遍加强了风险管理,尤其是吸取了1998年东南亚金融危机的教训,强化了风险防范机制。为降低银行不良资产,商业银行改变了粗放型贷款管理方式,上收贷款权限,严格贷款发放程序和条件,重视对企业财务状况和信用关系的考察,要求提供贷款抵押和担保,同时,也加强了对贷款责任人的责任追究力度,一定程度上造成信贷人员宁愿承担“贷不出”的无过错责任而不愿承担“贷款错”的责任。这种机制设计在减少贷款发生呆、坏账风险方面的确起了很大作用,但由于没有同时推出有效的信贷营销激励机制,其负面影响就是银行“惜贷”,广泛的“存差”与中小企业融资困境并存。因为通常了解和收集中小企业的内部信息比了解大企业信息要付出更多的成本。且这类信息多为软信息,比不得大企业记录完备的财务报表那样的“硬”信息,难以作为有效的资信依据。加之缺乏有力度的激励,银行并不愿意贷款给中小企业。

(3) 现有的对中小企业金融支持体系没能发挥应有的作用

由于逐渐认识到中小企业在经济发展中的重要作用及其严重的融资约束问题,我国已经开始构建中小企业融资支持体系。但由于种种原因,与中小企业的巨大资金需求比起来,这些支持还远远不够。

第一,中小金融机构。为解决城市中小企业贷款难问题,我国20世纪80年代也曾组建了大量的城市信用社,由于信用社本身制度不完善和企业逃废债务现象很多,出现了大量的不良贷款。1995年开始将地市级信用社组建为城市商

业银行。之后,其贷款对象逐渐转向了大型国有企业,中小企业很难得到它们的贷款。在农村,虽然有不少的信用社网点,但受其规模实力、业务范围等因素制约,这些信用社本身的生存都成问题,在支持中小企业方面难有大的作为。

第二,各大商业银行的中小企业信贷部。尽管各大商业银行普遍设立了中小企业信贷部门,但由于中小企业贷款以短期流动贷款为主,具有时间紧、次数多、额度小、风险高的特点,贷款的周转期难以准确计算,逾期的可能性较高。面对这样一个经济成分多元化、遍布城乡、涉及各行业、情况复杂的中小企业信贷市场,商业银行不得不加强风险管理,“惜贷”与“慎贷”必然出现。

第三,其他支持措施。上海、北京等地已成立了专为中小企业服务的贷款担保基金;一些省市相继设立了科技风险投资基金和创新基金;某些地区的民间融资担保公司也崭露头角,等等。但由于尚处于初创阶段,这些中小企业融资支持机构的作用有待进一步发挥。

解决中小企业融资难的问题,既需要中小企业下大工夫提高自身素质,规范经营行为,健全财务制度,又需要政府政策制定部门大胆借鉴外国经验,尽快完善并落实各项针对中小企业的融资支持措施。

三、借鉴日本经验,建立我国中小企业政策性融资支持体系

在经济发达国家中,日本是中小企业数量最多的国家,也是政府发挥对中小企业扶持作用最成功的国家,其中小企业政策性金融支持政策尤为引人注目。日本多年来对中小企业实行的体系完备的政策性金融支持体系非常值得我国研究与借鉴。

(一) 日本中小企业金融支持体系的特点

1. 政府主办、先立法后组建的政策性融资模式值得借鉴

日本是一个市场经济国家,但在中小企业政策性金融支持体系建设方面,国家却是积极地“有所为”。中小企业风险高,贷款成本大,按市场竞争规律自发发展,其融资弱势地位将很难得到改善。由政府出资并按计划组建政策性金融机构是纠正市场失灵并加速市场经济发展进程的客观要求。为了预防政府在纠正市场失灵的同时出现严重的政府失灵,先立法后组建不失为一个好办法。日本的商工组中央金库依照《商工组中央金库法》而建;国民金融公库依照《国民金融公库法》而建;环境卫生金融公库依照《环境卫生金融公库法》而建,等等。均是先立法,再依法组建政策性金融机构。立法过程中,可以对各种利害关系进行权衡,对建立政策性金融机构的可行性进行充分讨论。选择先立法后组建的模式,说明了日本政府对经济建设工作的慎重态度,也说明其政府行为的规范之处。这种将政府的经济干预行为置于法律约束之下的做法是值得我国借鉴的。

2. 中小企业的金融支持起到了维护有效竞争的产业政策作用

企业越大,市场集中度越高,就越容易走向垄断,保持适当数量的中小企业是限制垄断、维护有效竞争的重要途径。中小企业与大企业相比,通常处于竞争劣势地位,如不加以扶持,在马太效应的作用下很容易萎缩,不可能对大企业形成制衡。对中小企业的扶持尤以资金为先,资金是企业正常运营的血液。目前,日本的中小企业融资支持体系中直接为中小企业提供融资服务的政策性金融机构有国民生活金融公库、中小企业金融公库和商工组中央金库,为中小企业融资提供信用担保、信用保险服务的机构是中小企业综合事业

团。日本对中小企业的金融支持极大地促进了中小企业的发展,中小企业的迅速发展维护了有效竞争的市场秩序,保持了日本经济的活力。

我国的市场经济要走向规范化,有效竞争是必要的一环。在目前体制转轨过程中,公平竞争机制尚未完全建立,垄断尤其是并非基于规模经济的行政性垄断仍大行其道,构成市场经济良性发展的极大障碍。破除垄断除了要继续深化改革外,更需要大力扶持中小企业。

3. 民间商业金融与政策性金融共同构筑了中小企业融资体系

在日本,金融业是受到政府严格监管的行业,但并不是禁止民间资本介入,日本的民间金融机构相当多,据统计有2000多家。^④这些民间金融机构在向中小企业贷款时,可以得到政策性金融机构的多方面支持,因此它们也乐于贷款给中小企业。这些民间金融机构一般规模不大,与大型金融组织相比,经营方式灵活,它们向当地中小企业融资具有一些天然优势。正是卓有成效的政策性金融与积极活跃的民间金融共同构筑起日本的中小企业融资网络,依靠这一覆盖全国的网络,日本扶持中小企业的政策意图得以有效贯彻实施。日本的做法值得借鉴。

4. 多种方式并举,多种手段并用,有效解决了中小企业融资难题

为了解决中小企业融资难题,日本政府做出了非常大的努力,不仅建立了体系完备的政策性金融机构,还大力挖掘民间商业金融的潜力;不仅直接对中小企业融资,还建立起信用担保、信用保险机构,帮助那些困难的中小企业使其得到贷款;不仅广开贷款融资门路,还开创租赁融资渠道,如由中小企业金融公库与地方政府共同出资创设的各种设备租赁公司,专为融资能力弱、不能充分利用优惠贷款和信用担保条件的中小企业提供帮助;不仅照顾全国,还惠及局部,如1956年设北海道开发公库,对扎根于北海道地区的特定产业经营者提供长期优惠贷款。1972年设立冲绳振兴开发金融公库,为冲绳开发者提供长期资本;不仅完善间接融资,还多方开辟直接融资渠道,如1963年组建中小企业投资育成股份公司,认购中小企业股份;设OTC市场,为有潜质的中小企业创造直接融资条件;不仅支持高成长的科技型中小企业,也关注传统产业中的弱势群体;不仅制定稳定成长期的中小企业金融政策,还谋划、制定风险应对机制。如1986年颁布了《特定地区中小企业临时对策措施法》和《特定中小企业者事业转换临时措施法》,帮助中小企业在经营环境突变情况下从容应对。

(二) 建立我国中小企业政策性金融支持体系的设想

1. 筹建中小企业发展银行

现有三大政策性银行各自定位都很明确,不可能分出更多精力和资金来专门支持中小企业。应当新建中小企业政策性银行。本文建议,尽早筹建中小企业发展银行,作为服务于中小企业的政策性金融支持体系的核心。中小企业发展银行与我国已经建立和正在建立的中小企业服务体系可以协调配合,组成一个富有效率 of 中小企业支持网络,有力扶持中小企业的发展。

建立中小企业发展银行,可以借鉴日本的做法,采取先立法后组建的模式。《中小企业基本法》和《中小企业发展银行法》是两部最急需的法律。中小企业在经济、社会和政治上的特殊作用,以及其本身相对弱小的地位,决定了为保障中小企业的发展,必须从法律高度来确定其地位,保障其权益。美国、日本这样的发达国家都有《中小企业基本法》,我

国是一个发展中国家,更需要这样的法律,以确立中小企业在我国经济建设中的相对特殊地位,并以基本法为核心构建国家扶持中小企业的法律及政策制度。目前的《中小企业促进法》只是“二级法”,主要内容是关于中小企业外部扶持措施方面的规定,并不涉及中小企业设立、变更、终止、管理等基础性内容。缺乏基本法的规范,各具体法规难免零散甚至冲突,不能形成合力。《中小企业发展银行法》对中小企业政策性银行的设立、运行、管理等各方面做出规定,这对将要组建的中小企业发展银行提高其资产质量、保障经营安全性和规范运行都有极重要的意义。先立法后组建可以将政府行为置于法律约束之下,受法律约束的政府权力有限,不能随意干预银行的筹建和运营,这能有效地减少权力寻租机会,减少各种摩擦成本。我国对“先立法后组建”应用不多,多数情况下是“摸着石头过河”。应该说,“摸着石头过河”是在特定历史背景下的不得已选择,在国内国外已经积累了丰富经验和有前车之鉴的情况下,全面策划、充分酝酿、先行立法是更好的方式。

中小企业发展银行的网点布局,应该是有选择、有针对性的。“全国一盘棋,各省均布点”当然最好,不过考虑到中央财政的资金紧张状况,如果按照行政隶属关系在各省普遍建立分支机构,必然是僧多粥少,该重点扶持的扶不上去,不甚需要的地区又造成人、财、物的浪费,加大银行经营成本。而有选择的布局,则可以做到重点突出,对特别需要扶持的地区给予特殊照顾。我国已经确立了全面建设小康社会的目标,而悬殊的贫富差距与地区差距则是实现这一目标的最大障碍。中小企业发展银行就是要重点支持那些落后地区的弱势群体,让处于竞争劣势的中小企业发展起来,让贫困地区富裕起来。越是经济落后的地区,其中小企业越是需要政策性金融的支持,因为那里的商业性金融更不发达,政策性金融可以缓解燃眉之急。当前最需要建立中小企业发展银行的,一个是西部地区,一个是东北老工业基地。西部地区与全国,尤其是东南沿海相比,是地地道道的弱势群体,无论是经济发展的初始条件,还是人力资源储备及资金供给数量,都无法与先进地区相比;东北老工业基地曾经辉煌过,如今却背负着沉重的历史包袱,经济发展步履维艰。中小企业不发达、民间经济活力不足是这些贫困地区的共同特征。中小企业进入门槛低,易于兴办,是解决就业问题、增加收入的重要途径。如果落后地区的中小企业兴旺发达了,民间的经济潜力也就激活了。大力帮扶这些地区的中小企业可以促进其尽快摆脱贫困,有利于全国的协调发展。因此,中小企业发展银行还是要采取倾斜布局的原则,根据需要进行配置。

中小企业发展银行的资金来源,可参照日本中小企业政策性金融支持体系的做法,考虑到我国的国情,建议应该有所创新。一般而言,政策性银行的资本金应由财政拨款。日本的中小企业政策性银行,成立之初资本金都是由财政全额拨款,世界其他国家的做法也大同小异。对我国而言,中小企业发展银行的资本金也应当由财政拨付,并且要在《中小企业发展银行法》中明确规定,财政每年向其拨入一定规模的追加投资,以保证中小企业发展银行的正常运营。除了财政拨款的资本金外,中小企业发展银行还必须多方筹措资金,例如可以发行债券筹款,可以向国际金融组织贷款,可以吸收中小企业存款,也可以吸收邮政储蓄、社会保障基金等各种形式基金的存款,甚至可以上市融资。政策性银行通过资本市场筹措资金在国际上看早已不是创新之举,由于发达国家资本供应较充足,资本市场运作较规范,许多国家的中

小企业政策性银行已经更多地依靠资本市场筹资,减轻了中央财政的压力。我国尽管资本市场尚不完善,对上市主体的挑选条件很严,但中小企业发展银行的上市应该重点支持,这也是执行国家产业政策的需要。

中小企业发展银行的运作应坚持规范原则,强化内控制度,加强风险防范,引入危机管理,建立和健全激励与约束相对称的管理机制。由于政策性银行比商业性银行担负着更大的风险,所以许多国家都建立了完备的政策性银行组织结构体系和流程管理体系,并运用科学的、以数据分析为基础的决策系统和风险评价系统。我国应当及时引入这些成型的、富有成效的做法。同时,对目前银行所执行的一些效果不佳的管理手段要避免再使用。例如重约束、轻激励的贷款第一责任人制度,虽然对降低贷款风险有一定作用,但却打击了信贷部门的积极性,信贷人员权衡利弊后的理想选择就是多贷不如少贷,少贷不如不贷;再如,集中统一授信制度,使绝大多数县市支行只有贷款推荐权,没有办理业务的自主权,既不能调动县市支行的积极性,又不能及时满足中小企业贷款需要。中小企业发展银行的内部管理制度设计确实是一项艰难的工作,建议广泛征求专家意见及实践部门的反馈,吸取教训,审慎行事。

2. 完善信用担保制度及相关配套体系

如果说在贫困落后地区要重点建设中小企业发展银行,那么,在经济较为发达、中小企业较为密集的地区则可以大力发展中小企业信用担保体系,使之与商业性金融协调发展,共同支持中小企业发展。商业银行是以盈利为目的的法人实体,是否对中小企业贷款首先要从业务是否具有利润空间来考虑,其次考虑能否将风险控制在可承受的范围内,最后考虑成本问题。成本控制主要是银行内部管理问题,可以通过简化手续、整合业务流程、完善信用记录等措施降低成本。收益和风险则主要由银行外部因素确定;银行不能完全控制。完善的信用担保制度则可以大大降低商业银行的风险,提高预期收益水平。中小企业信用担保机构作为第三方,承担一定的风险和责任,以规范的运作来为中小企业与商业银行牵线搭桥,从而引致社会资本向中小企业流动。

要使信用担保体系有效运作,首先要注意中小企业信用担保基金的规范操作,不规范的操作和随意性极大的收费,会引起各参与方的强烈不满,会引发中小企业的逆向选择和道德风险。一定要从构筑我国中小企业服务体系、推动我国信用建设的高度来认识中小企业信用担保的意义,规范有序

地操作。其次,完善信用担保有效运行的相关配套体系。缺乏规范披露制度的中小企业模糊信息通常被称为“软信息”,与大企业规范财务报表体系披露、易于量化和传递的“硬信息”相区别。中小企业特定的信息机构决定了其融资的边际信誉成本低于大企业,这时,价格不再仅仅反映资源的稀缺程度,而且具有了新古典经济学模型所未曾考虑到的筛选与激励作用。为了实现社会总体福利的最大化,就不能仅仅依靠价格机制(信贷市场上表现为利率机制)来配置资源,而有必要引入第三方来弥补市场缺陷。专业化的社会征信机构就是这样的组织。社会征信系统的有效运行,可以在更高的程度上使信息收益内部化,降低金融系统的风险水平,促进融资交易的发生。

从根本上解决中小企业融资问题,不仅需要发展政策性融资支持体系,更需要综合对策,多管齐下。要建立起间接融资与直接融资相互协调的机制,拓宽直接融资渠道,大力发展多层次的资本市场,使货币市场、资本市场和保险市场有机配合,共同构筑中小企业融资体系。

注释:

- ①周天勇:《中国究竟有多少中小企业》,载《民营科技企业》,2003(11)。
- ②唐菊裳:《国外小企业——融资、管理、创新、模式》,337页,北京,中国计划出版社,1999。
- ③刘东、杜占元:《中小企业与技术创新》,8页,北京,社会科学文献出版社,1998。
- ④锁箭:《中小企业发展的国际比较》,45页,北京,中国社会科学出版社,2001。
- ⑤韩平:《我国中小企业融资问题思考》,载《金融时报》,2003-12-22。
- ⑥丁坤:《中小企业作用与发展研究》,载《中国集体经济》,2003(10)。
- ⑦《中国统计年鉴》(1996),北京,中国统计出版社,1997。
- ⑧暴振法等:《中小企业的作用、问题与建议》,载《山东理工大学学报》(社会科学版),2002(4)。
- ⑨周立:《中小企业扶持体系的国际比较》,载《经济体制改革》,1999(4)。
- ⑩王海之:《我国中小企业直接融资问题研究》,载《上海经济研究》,2001(9)。
- ⑪钱小安:《信贷紧缩、银行重组与金融发展》,上海,上海人民出版社,上海三联书店,2002。
- ⑫孙平:《我国中小企业融资体系的完善》,载《理论研讨》,2003(7)。

(作者单位:长春税务学院 长春 130021)
(责任编辑: N)

(上接第106页)步到位尚有两个政策障碍,一是人民币尚没有实现自由兑换,二是A股市场没有对外开放,而解决上述问题都需要国内经济的持续发展和市场的不断壮大。目前,我国可以先行推出中外合资投资基金,为A、B股市场合并奠定基础,然后视市场承受能力,分期分批逐步解决A、B股市场并轨问题,使我国证券市场走上规范化发展的道路。

参考文献:

1. 潘英丽:《中国证券市场规范发展问题研究》,上海,上海财经大学出版社,2000。
2. 苏武康:《中国上市公司股权结构与公司绩效》,北京,经济科学出版社,2003。
3. 胡炳志、王兵:《中国资本市场的效率分析》,载《管理世界》,2002(9)。
4. 胡炳志、王兵:《市场结构有效性理论述评》,载《经济评论》,2002(4)。

5. 周芬棉:《应当尽快建立上市公司信用制度》,载《法制日报》,2001-08-21。
6. 李宏贵:《完善股票发行审核制度提高上市公司质量》,载《证券时报》,2003-03-10。
7. 中国证券监督管理委员会:《证券发行上市保荐制度暂行办法》,2003-12-28。
8. 上海证券研究发展中心:《2003年中国证券市场年度报告》,载《上海证券报》,2004-01-14。
9. Ash, Demirguc-Kunt and Levin, Rose, 1996. "Stock Market Development and Financial Intermediaries: Stylized Facts." The World Bank Economic Review.
10. Hazen, Thomas Lee, 1990. "The Law of Securities Regulation." Second Edition, West Publishing Company.
11. Karmel, Roberta, 1982. "Regulation by Prosecution: Securities and Exchange Commission vs. Corporate America." Simon & Schuster, New York.

(作者单位:武汉大学商学院博士生 武汉 430072)
(责任编辑: Q)