

地方政策性投融资 体制改革若干问题研究

王立军 施清宏

摘要: 本文对社会主义市场经济条件下, 建立和完善地方政策性投融资体系的必要性及其功能作用进行充分论证和阐述的基础上, 指出要建立与社会主义市场经济相适应的地方政策性投融资体系, 从长远来看, 必须建立地方政策性金融机构, 并提出了组建地方政策性金融机构的基本原则和初步设想。在目前条件尚不具备的情况下, 可以先对现有地方政策性投融的机构、运作方式、管理体制进行改造、规范和完善, 进一步拓宽政策性资金来源, 调整政策性投融资的领域范围, 加强对政策性投融资的监督管理, 运用新的投融资方式和手段, 进一步发挥地方政策性投融资在地方经济社会发展和地方政府调控经济中的重要作用。

关键词: 投融资 地方政策性金融 投融资体系

地方政策性投融资是由地方政府创立、参股或保证, 根据中央和地方事权划分, 主要为贯彻地方政府经济社会发展政策或意图, 在地区范围内和特定的业务领域内, 不以盈利为主要目的投融资活动。按照行为主体不同, 可以分为政策性和政策性融资两个方面, 作为一个整体, 这两个方面共同构成了地方政策性投融资体系。

一、地方政策性投融资体系的必要性及其功能作用

在社会主义市场经济条件下, 国家政策性投融资体系的必要性和重要性是显而易见的。1994 年我国进行投融资改革以来, 在建立国家政策性投融资体系方面已经取得了很大的进展, 以国家开发银行、农业发展银行、进出口银行为主的国家政策性投融资体系已基本确立, 并在现实经济生活中发挥了重要的作用。但是, 对于在社会主义市场经济条件下, 特别是在国家政策性投融资体系下面, 是否需要建立地方主要是省一级政策性投融资体系, 各方面认识还相当不一致。不少人认为, 建立政策性投融资体系应是中央政府的事, 地方政府没有必要, 也不能有自己的政策性投融资体系。反映在实际工作中, 允许地方发展商业性的金融机构, 如城市商业银行、城市信用社等, 但不允许地方建立地区政策性金融机构。我们认为, 随着社会主义市场经济的不断发展, 构建地方政策性投融资体系, 建立地方政策性金融机构有其客观的必然性。无论是从理论上来看, 还是从国外的实践以及现实政策性投融资亟待解决的一些问题来看, 构建地方政策性投融资体系都是十分重要的。

(一) 建立地方政策性投融资体系的必要性

1. 建立地方政策性投融资体系, 是完善宏观调控体系, 增强地方政府对经济调控能力的要求。改革开放以来, 为了调动地方发展经济的积极性, 中央把部分经济调控权逐步下放给了地方政府。与以往相比, 地方政府对本区域经济发展拥有了更大的调控权。但总的来说, 地方政府主要是省级政府还缺乏有效的、与社会主义市场经济体制要求相适应的经

济调控手段, 地方政府往往感到对本地区经济难以进行有效的调控管理, 一些经济发展意图不能得到很好的贯彻实施, 因而运用行政手段进行经济调控管理甚至直接干预经济活动仍然经常发生, 使地方政府职能转换相对滞后。而建立地方政策性投融资体系, 强化地方政策性投融资功能, 是完善宏观经济调控体系, 增强地方政府经济调控能力的重要途径。政策性投融资遵循非商业性原则, 能够通过各种业务手段, 纠正市场性、商业性的不足和偏差, 直接、迅速、集中地体现或贯彻地方政府的经济社会政策。一个有效的地方政策性投融资体系, 既能较好地配合地方政府经济社会政策目标, 实现经济效益与社会效益相统一和资源配置合理化, 又能够避免调控手段的行政化倾向, 较好地体现市场经济的原则, 发挥市场机制的优势, 弥补市场机制在某些方面存在的缺陷, 实现计划与市场的有机结合。因此, 地方政策性投融资体系的建立及其规范有效运作, 是社会主义市场经济条件下地方政府对地方经济实施有效调控管理的客观要求。

2. 建立地方政策性投融资体系, 是实施地区产业政策, 促进产业结构合理化、高级化的需要。经过改革开放 20 年来的快速增长, 各地区的经济总量都已达到相当的规模, 都面临着结构调整的艰巨任务。各地区在全国统一的产业政策指导下, 根据各地的实际, 制定和实施科学合理的产业政策, 调整优化不合理的产业结构, 克服经济发展的“瓶颈”制约, 不断提高产业的技术层次, 对支撑一个地区经济的持续发展具有重要的战略意义。在这一过程中, 地方政策性投融资体系由于其特定的优势和功能, 可以扮演更为重要的角色, 发挥更为重要的作用, 成为地方政府产业政策最重要的执行载体, 发挥其扶持重点产业, 促进产业结构优化的特殊作用。

3. 建立地方政策性投融资体系, 是地方政府抑制“马太效应”, 实现地区经济社会协调发展的重要手段。由于历史和现实的种种原因, 我国各地区经济和社会发展严重不平衡。即使是在一个省域内, 不同地区间经济发展的水平也存在着很大的差异。而且, 在市场经济体制条件下, 由于市场

机制的某些缺陷与不足,使得“富者更富,穷者更穷”的“马太效应”更加明显。如在金融领域中,商业性金融往往在市场利益机制作用下,以实现利润最大化为目标,在选择信贷投向时,哪里资金收益高,资金便往哪里流,使得资金不断流向效益高的地区,这在客观上促进资源相对全速合理配置的同时,也表现出它的局限性,即相对落后的地区会得不到或不易得到所需的资金,甚至还会出现资金逆向流动的现象。这是“马太效应”更趋明显的重要原因。建立地方政策性投融资体系,可以对市场机制引导下的资金流向起逆向调节作用,促进落后地区加快发展,尽可能缩小地区间发展水平的差距,逐步实现地区经济社会的协调发展。

4. 建立地方政策性投融资体系,是投融资体制改革后地方政府履行所承担投资职责的要求。随着投资体制改革的不断深化,政府在投资活动中的地位和作用发生了很大的变化,表现在政府直接投资范围大大缩小,逐步从大量的竞争性投资中退出,而主要承担基础性、公益性项目的投资责任。其中中央政府只承担全国性或跨地区、跨省市的重大基础设施项目,而地区性基础设施项目投资主要由地方政府来承担。因此,相比之下,尽管地方政府退出了部分竞争性项目的投资,但同时由于中央政府相对缩小了在地方的投资,再加上长期以来各地区在基础设施、基础产业等方面的欠债,以及区域经济社会加快发展对基础设施建设的更高要求,使地方政府在基础性项目投资方面的任务更重、压力更大。

另一方面,地方政府能够用于基础性投资项目的资金筹措渠道、资金来源却相对减少:一是中央主要是各部门、国家专业投资公司原来用于支持各地区进行基础设施建设,发展基础产业的投资由于强调了地方政府在这方面的责任而有所减少。一个地区能够列入国家级重大建设项目的数量很少,绝大部分是地区性的、为本地区发展服务为主的基础设施项目。这些项目在投资体制改革前还能从中央争取较多的投资资金,投资体制改革以后,这部分资金来源减少,有的来源渠道已被限消;二是国有各商业性银行地方分支行政策性业务逐步分离出去以后,原来用于支持各地区进行政策性投融资的资金来源随之减少甚至取消,这部分资金或集中由国家政策性金融机构掌握营运,或转向商业性经营;三是财税体制改革的基本出发点之一,是提高中央财政收入在整个财政收入中的比重,增强中央政府的财政调控能力,而地方对财政手段的运用能力则表现出相对不足,在很多情况下基本上是吃饭财政,能够用于投资建设的财力十分有限,根本难以满足地方政府对基础性、公益性项目的投资要求。总之,投资、金融、财税体制改革后,地方政府所承担的投资责任与地方政府所以能调控的用于基础性、公益性项目投资的财政资金和政策性资金不相适应,因此,建立地方政策性投融资体系是投资、金融、财税体制改革后,中央与地方投资责任、政策性与商业性投融资关系发生变化所提出的客观要求。

5. 建立地方政策性投融资体系,是进一步深化金融体制改革,完善全国政策性投融资体系的要求。通过这些年的改革,我国的金融体系从总体上已初步实现了政策性业务与商业性业务相分离,但国有商业银行仍承担着不少政策性金融业务,特别是地方政府仍然通过某些形式,要求国有商业银行继续承担一定的政策性投融资职能,商业银行的正常经营业务会受到地方政府政策不同程度的“影响”,从而也制约了国有商业银行真正向商业银行的转变。其中的重要原因是全国的政策性投融资体系尚不健全,作为一个完整的政策性投融

资体系或系统,还缺乏有效的地方政策性投融资体系这一部分。虽然国家农业发展银行在各地都设立了分支机构,国家开发银行最近也在各省市设立了分支机构,但其功能作用还远不能满足地方政策性投融资的需要。因此,建立地方政策性投融资体系不仅是弥补国家政策性投融资体系的不足,构建中央与地方各有分工、互相补充的完整的政策性投融资体系的需要,也是进一步深化金融体制改革,完善与社会主义市场经济相适应的金融体系,推动金融市场进一步发展的要求。

(二) 地方政策性投融资体系的功能特征与作用

地方政策性投融资体系是以银行经营活动原理与方式实现地方政府政策目标的特殊的投融资体系,其职能定位在于弥补商业性投融资空隙和市场机制缺陷,它同时具有财政与金融两种特性,兼备财政与金融两种功能。在一定意义上,它执行地方政府经济政策的过程就是其代表地方政府对经济进行干预调节的过程。具体说,地方政策性投融资体系的主要功能与作用有:

1. 政府引导功能。地方政策性投融资体系是地方政府对经济进行调控管理的一个重要工具。它通过特定的政策手段,能够以较少的资金带动和引导大量的社会资金按照政府的政策意图进行投资。地方政府可以利用政策性投融资体系的这一功能,引导社会资金投向一些期限较长、风险较大,从而商业银行或民间资金不愿进入的投资领域。

2. 补充地方财政功能。地方政策性投融资体系是以财政支持为背景,通过财政与金融有机结合的政策性投融资活动,既体现财政资金的无偿分配功能,又可以利用金融手段提高资金的有效性和效益性,实现单靠财政本身难以完成的社会经济目标,因而可以起到“第二财政”的作用。

3. 收益补偿功能。地方政策性投融资体系通过政府财政等手段支持,资金成本较低,可以以低于市场资金成本价格提供项目建设需资金,从而能够对一些投资回报较低,收益水平低于市场平均水平的项目投资给予收益补偿,使投资主体的投资收益能够达到一定的水平。

4. 降低风险功能。由于地方政策性投融资体系拥有比较雄厚的资金实力和较强的风险承受能力,因此,对于一些风险较大的项目,地方政策性投融资的参与,能够降低或分散项目本身以及项目其他投融资主体的投融资风险,从而引导更多的社会资金参与风险投资,促进技术风险、市场风险较高的开发项目取得成功。

5. 提高信用功能。地方政策性投融资体系以地方政府强有力的支持为后盾,在一定程度上代表了地方政府的信用,因此,对于一些新设立的或经济实力较弱,信用等级不高的投融资主体,地方政策性投融资的参与,可以弥补其在信用方面的不足,提高在市场上的信用程度,有利于吸引社会资金共同参与项目的投融资,避免因信用不足对其发展的束缚和制约。

6. 延伸期限功能。由于地方政策性投融资体系拥有长期的、稳定的资金来源,因而地方政策性投融资体系可以为一些建设周期和投资回收期较长的项目提供长期资金,而且,可以以此吸引部分社会短期资金使用长期化,起到延伸短期资金使用期限的作用,促使更多原来分散的、短期的资金集中投入到期限较长的项目中去。

二、建立地方政策性金融机构的基本原则与框架

要建立地方政策性投融资体系,从长远来看,必须建立

地方政策性金融机构,这是克服现行政策性投融资诸多不足与弊端,构建地方政策性投融资体系的不可或缺的重要方面,也是其核心与关键。可以说,如果没有一个地方政策性金融机构,地方政策性投融资就不可能形成一个完整、有效的体系。虽然从目前的政策条件来看,建立地方政策性金融机构难度很大,而且一些地方银行如海南发展银行由于种种原因而被关闭但并不能由此否定建立地方政策性金融机构的必要性和重要性。

(一) 建立地方政策性金融机构的基本原则

从政策性投融资体系的运行机理出发,建立地方政策性金融机构必须遵循若干基本原则:

1. 组建行为的政府性。从某种意义上讲,政策性投融资机构都是政府的投融资机构,由政府出资创设或控股。因此,组建地方政策性金融机构必须是政府行为,由地方政府出资,以地方政府作后盾,与地方政府机构具有密切的特殊联系。这种联系首先最集中具体地体现在地方政策性金融机构与地方财政的关系上,通过建立财政与金融有机结合的多种形式,形成无偿资金有偿使用的机制。其次,组建行为的政府性还体现在组建手段的行政性上。在组建过程中通过地方政府的行政手段协调各部门的利益关系,保证地方政策性金融机构按照政府的要求设立,并由地方政府确定政策性金融机构的负责人。

2. 经营目标的不盈利性。从政策性金融机构执行政府经济政策职能看,政策性金融机构与商业性金融机构以市场原则从事盈利性经营活动不同,它必须从政府的角度和社会公共利益出发,并按政府的经济政策意图从事政策性投融资活动,以贯彻实施地方政府区域经济发展与产业政策为主要职能和任务,通过优惠的利率、贷款期限和融资条件对政府支持发展的产业、项目提供资金支持。地方政策性金融机构作为地方政府实施其经济政策的工具,主要是通过政策性的投融资行为以贯彻地方政府对经济和社会中长期发展的方针政策或意图,从而在地区经济发展的整体和长远利益上发挥作用,并不以盈利为经营目标。当商业性金融机构在按市场原则进行资源配置不能解决问题或作用失效时,政策性金融机构就依据非商业性原则,以特定的投融资手段对社会资源进行逆向配置,以政府特殊职能机构的身份,既面向市场,又超越市场法则进行运作,通过非盈利的或者是低盈利的投融资活动,实现地方政府赋予政策性金融机构的任务和目标。

3. 服务对象的特定性。地方政策性金融机构的服务对象是根据地方政府经济政策目标和具体项目在经济社会发展中的作用、项目的性质、对项目投资收回及回报等的要求决定的。现行投资项目基本上划分为基础性项目、公益性项目和竞争性项目。对这三类项目,地方政策性金融机构都可以涉及,但侧重点是不同的。

基础性项目,主要是基础设施项目,是政策性金融机构服务的重点。这类项目由于投资规模大,建设周期长,项目建设以社会效益为重,虽然可以收回投资,但项目投资收益通常低于市场平均水平,投资回收期相当长,需要政府通过政策性投融资进行建设和发展。

公益性项目,有两种情况,一种情况是项目本身无直接投资收益,项目投资完全不能收回的纯社会公益性项目,如科学、文化、教育、体育设施等;另一种情况是有一定投资收益,但只能部分收回投资的公益性投资项目,如相对落后地

区的公路建设等,这种情况投资项目的投资资金一般多渠道筹措,除了无偿的财政性资金以外,还需要部分有偿的银行贷款等。这两种情况的公益性投资项目,严格地讲,基本上属于财政支出功能,不是政策性投融资范围。但随着一些社会事业向产业化方向发展,不少项目投资都要求逐步收回投资,甚至有一定的投资回报。因此,象这类公益性的项目也可以包括在政策性投融资范围以内。总的可以这样划分,即如果项目所用资金没有收回的要求,则属于政府拨款对象范围;如果项目资金需要回收的,则属于政策性投融资范围。

竞争性项目,一般通过市场机制完成投融资活动,不是政策性投融资的重点,但也不完全排除在外,如高风险、高回报的高新技术产业项目,重大技术改造项目等,通过市场机制筹措项目投资所需资金比较困难,需要政府通过政策性投融资予以支持。而一般能获得市场平均利润的竞争性项目,在市场机制作用下能够筹措投资所需资金,不列入政策性投融资范围。

在实际运作过程中,地方政策性金融机构服务对象的范围,可以根据不同的经济发展阶段、不同地区经济发展水平的差异,以及具体情况条件不同而有所不同。

(二) 地方政策性金融机构的组建

1. 地方政策性金融机构设立。我们设想,地方政策性金融机构只在省一级设立,而且只设综合性的一家,直属省政府,在一定的时候也可以在市地一级设分支机构或办事处,主要任务是按照国家有关政策,为地方经济社会发展提供长期、稳定、低息的资金来源。可以冠以发展银行或开发银行名称,设立的途径可以选择一家现有的省级政策性投融资机构如省财务开发公司作依托进行改造组建,也可以另起炉灶重新组建。内部机构按照地方政策性投融资的重点,如农业开发、基础设施、中小企业、高新技术产业、贫困山区和海岛开发等设立若干业务部门。

这种地方政策性金融机构与国家政策性金融机构以及在地方的分支机构在行政上互不隶属,共同接受中央银行的监管,在投融资运作上则可以相互补充、相互合作,共同参与对政策性项目的投融资,增强政府通过政策性投融资对经济发展的调控和调节能力。

2. 地方政策性金融机构的资金来源。资金来源是政策性金融机构建立和进行政策性融资的关键,这里包括两个部分的资金来源,一是建立政策性金融机构的资本金来源,二是政策性金融机构建立以后,除了资本金以外通过融资机制运作能够提供政策性投融资使用的政策性资金来源。我国的金融市场还不够发达,规模有限,作为地方政策性投融资机构,要从金融市场上筹措足够的资金难度较大,另一方面,地方财政基本上是吃饭财政,主要通过财政来筹措政策性投融资所需资金也不现实,因此,政策性投融资的资金来源应坚持多渠道、多方面筹措的方针。

(1) 地方政策性金融机构的资本金来源。一种方案是由地方财政一家出资。在组建初期根据财力可能一次性注入一部分,以后逐年充实。可以考虑将财政预算用于基本建设的资金、预算内有偿用的资金、一部分预算外资金包括逐步收回的财政周转金作为其重要资金来源。另一种方案是通过股份制的形式,由省财政、现有主要省级政策性投资机构以及市地财政共同认股出资组建,筹措资本金,包括现有一些政策性投资机构这些年来投放出去尚未收回、质量较好的存量资产。这种方案的优点一是可以扩大资本金规模,增强地方

政策性金融机构的实力,二是可以通过资本纽带密切地方政策性投资机构与金融机构的关系,有利于促进地方政策性投融资有机整体的形成。

(2) 地方政策性金融机构存款资金来源。除了资本金以外,地方政策性金融机构还要组织大量的、长期稳定的、低成本的存款作为政策性投融资的资金来源。这是地方政策性金融机构能否成功运作、作用发挥大小的关键。从现实情况看,如果通过政府一定的政策手段,将地方政府及其部门能够调配但目前分散于各商业金融机构的政策性资金统一集中存放于地方政策性金融机构,那么地方政策性金融机构的资金来源是相当可观的。包括各种财政间歇资金、临时性调度资金、政府建立的各种建设基金(农业发展基金、水利基金、电力发展基金等等)、社会保险基金、住房基金、地方政府部门通过出借等形式有偿转让使用的资金、国家有关部门下拨的各种政策性资金。这些由地方政府及其部门所有或使用管理的资金通过地方政策性金融机构融通使用,一方面可最大限度地发挥这些政策性资金的政策性作用,另一方面有利于统一管理,改变目前不少政策性资金商业化运作的状况。这两年,国家通过清理整顿,试图通过财政专户存储加强对这块政策性资金的管理,但由于财政的功能及机构人员的局限,从实际情况来看,要真正管好难度很大,更不要说如何真正用好它,充分发挥它的政策性调控作用,造成地方政府拥有的资金资源的闲置。

地方政策性金融机构资金来源的还有一个方面是社会资金。政策性金融机构一般不直接吸收储蓄存款和企业存款,但在政策性资金来源不足,而且地方财政可以对贷款进行贴息的情况下,直接吸收部分成本相对较高的社会资金用于政策性投融资是一条重要的渠道。在政策条件允许的情况下,地方政策性金融机构还可向地方商业金融机构如城市商业银行、合作银行、城乡信用社等发行金融债券,这也是引导社会资金投向,增强地方政策性金融机构调控实力的重要途径。

(三) 地方政策性金融机构的主要职能

地方政策性金融机构作为一种提供“准公共物品”的机构,主要职能应是在资金上支持政府的政策要求,具体表现在以下几个方面:

1. 支持收益低的项目。在经济发展的初期阶段,基础设施通常收益较低,即使经济发展进入一个相对发达的阶段,也会存在一些商业利益较低但外部经济明显,社会效益较高的项目,这类项目只能有政策性金融机构来支持。

2. 支持高风险科技投资。对于高风险科技项目,获得社会资金比较困难,或资金成本较高,通过政策性金融机构提供政策性贷款,可以克服风险科技项目产业化的障碍,促成更多科技成果向现实生产力转化,加快发展高新技术产业。

3. 支持企业家创业。一般地,创业者在开发新事业时期,中小企业在发展初期,都有信用度不高的问题,获得商业性金融机构贷款难度和成本都较大,需要政策性金融机构给予支持。

4. 支持贷款期限长的项目。对于投资建设期限和投资回收期较长,投资规模较大的项目,商业性金融机构通常会因各种原因,贷款积极性不高,或难以满足项目贷款规模的要求,需要政策性金融机构利用在贷款期限、规模等方面的优势,对期限长、规模大的投资项目提供资金支持。

5. 为项目建设提供的稳定的资金来源。商业性金融机

构的金融活动通常受到其资金来源松紧程度的左右,对于长期投资活动来说往往难以提供稳定的资金,政策性金融机构则可以提供必要的稳定资金。

(四) 地方政策性金融机构的资金运作

按现行有关法规,银行不能直接进行实业投资,因此,地方政策性金融机构的资金运作主要以提供政策性贷款为主。这种贷款的政策性主要体现在贷款的利率相对同期商业银行要低一些,这部分利差一是通过降低资金成本解决,二是通过地方财政补贴解决。根据地方政策性金融机构承担的主要任务,贷款应以中长期固定资产投资贷款为主,同时也可提供部分优惠短期流动资金贷款,以满足不同的政策调控目标需要。

地方政策性金融机构发放贷款对象主要有三类:一类是政策性投资机构,一类是建设项目法人,还有一类是企业,其中前两类是发放的重点。政策性投资机构除了运用自有资金进行政策性投资外,在资金不足的情况下还可以向地方政策性金融机构申请政策性贷款,贷款规模和用途可以根据政策性投资机构所投资项目来定,也可以由政策性投资机构统一运筹使用,不规定具体的投放项目,尤其是如果政策性投资机构是股份制的地方政策性金融机构的股东,就允许按出资额大小确定一定的政策性贷款规模,由政策性投资机构灵活掌握使用,不需进行严格的审查批准。建设项目法人贷款则根据项目建设的需要,除了项目自身的资本金外,可以向政策性金融机构申请政策性贷款,以弥补建设资金的不足。对企业的政策性贷款主要是一些需要政府支持的重点企业或困难企业的短期流动资金贷款,或是由于自然灾害对企业造成重大损失,通过发放政策性贷款,对企业恢复生产,减少损失进行支持。

政策性金融机构如何与计划及行业主管部门的衔接与协调是政策性资金运作的重要方面。计划及行业主管部门作为地方政府管理经济的综合部门,承担着对地区经济社会发展中进行中长期规划、产业政策制定、区域发展布局与经济综合协调和调节的重要职能。因此,它的意见和建议很大程度上也代表了地方政府经济社会发展的意图和政策调控目标取向。地方政策性金融机构要真正成为地方政府调控经济的政策工具,必须与计划及行业主管部门建立一种职责分工明确、权力相互制衡、运作高效有序的分工协作关系。总的来看,计划及行业主管部门确定地方政策性金融机构的资金投向,主要以计划及行业主管部门提出的项目为主,但政策性金融机构并不是完全的被动服从,可以对计划及行业主管部门提出项目建议,有权对计划及行业主管部门提出的项目决定是否提供政策性贷款,但无权自主确定项目。当然,对一些规模较小、期限较短的政策性贷款,政策性金融机构应该有权自己决定。在研究具体操作方案时可以再作具体明确的规定。

地方政策性金融机构如何与财政部门建立起一种规范、稳定的支持关系,是地方政策性金融机构有效地进行政策性投融资运作的重要保证。财政部门是地方政府掌握地方财力、安排地方政府财政支出的重要职能部门。地方政策性金融机构以地方政府作后盾,主要也就是以地方政府的财政支持作后盾,离开了财政的支持,地方政策性金融机构的建立和运作都会有很大的困难。地方财政对地方政策性金融机构支持的作用主要有以下几方面:一是建立地方政策性金融机构的资本金主要由地方财政出资,并根据财力可能逐步增

加;二是为地方政策性金融机构筹措和提供政策性资金存款来源,包括财政部门自身的各种财政资金和由财政部门进行专户存储管理各种政府性基金;三是对地方政策性金融机构的资金运作直接提供财政支持,如对存贷利差进行财政补贴,对一些重要项目提供财政担保等。当然,地方政策性金融机构在得到财政部门支持的同时,也要接受财政部门的监督管理,一些重大投融资项目要按照一定的程序得到财政部门的认可和批准。

(五) 政策性金融机构的监督管理

政策性金融机构与商业性金融机构有很大的不同,商业性金融机构在市场机制作用下进行资产运作,以安全性、流动性、效益性为原则开展业务,主要通过担保、抵押等自我风险防范手段并接受中央银行的监管以提高资产的安全性。政策性金融机构虽然不以盈利为目的,但对资产的安全性要求和风险防范与商业性金融机构是一致的,这是政策性金融机构生存和发展的基本前提条件,如何做到既较好地履行政策性金融机构特殊的职能,贯彻地方政府经济社会发展政策和意图,注重社会效益,同时又要防止出现大量的死帐坏帐,保证资产的安全,并努力保值增值,这是地方政策性金融机构面临的最大困难。这就要求建立一套区别于商业性金融机构的特殊的有效的风险防范机制,即除了政策性金融机构自身对风险进行防范,接受中央银行必要的监管以外,还必须建立一个有效的监督管理体系。

对地方政策性金融机构监督管理应当由地方政府专门设立的管理委员会或小组承担,委员会或小组负责人可由地方政府领导担任,成员由地方政策性金融机构和计划、财政、审计等部门领导组成。该委员会或小组的主要职责:一是对地方政策性金融机构的资产质量进行及时的监控,检查地方政策性金融机构是否有违规运作的情况,政策性金融机构必须定期或不定期地向委员会或小组报告资产运作情况及风险程度;二是对一定规模以上的重大项目进行事前风险评估,并决定是否同意融资以及融资的规模、期限、方式等;三是对一些已经形成的呆帐或坏帐,研究提出财政支持或核销的办法、途径;四是考核评价地方政策性金融机构的经营业绩,研究提出未来一个时期政策性金融机构投融资的重点。在这过程中,不能把政策性金融机构承担政策性项目所必须付出的代价和损失与政策性金融机构资产的安全对立起来,既不能因为强调资产的安全而抛弃了政策性金融机构的本意,又不能因为政策性金融机构的特殊职能而忽视资产的风险。要在保证资产安全的条件下,最大限度地发挥政策性金融机构的特殊作用。

三、加强地方政策性投融资的对策与建议

建立以地方政策性金融机构为中心的完善的地方政策性投融资体系需要一个较长的过程,在目前条件还不具备的情况下,可以先对现行的地方政策性投融资体系进行改造、规范和完善。这一方面是为今后建立地方政策性金融机构创造条件,积累经验;另一方面可以尽可能克服一些现行政策性投融资存在的弊病,更好地发挥现行地方政策性投融资在地方经济社会发展和地方政府调控经济中的重要作用。

(一) 充分发挥国家三大政策性银行及其分支机构为地方经济服务作用

在目前情况下,国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行三大政策性银行是地方政策性投融资重要力量,尤其是政策性银行贷款的主要资金来源,虽然对这一块资

金,地方政府没有主动的调控权,但政策性调控的目标以及资金的投向是与地方政府调控意图一致的,地方政府应充分利用它为本地区经济社会发展服务。一是要争取尽可能多地在地方设立分支机构。目前,除了中国进出口银行以外,国家开发银行、中国农业发展银行在地方已设立分支机构,但国家开发银行还主要只是在省一级设立机构,这虽然与以前不在地方设立机构相比要有利得多,但还要争取增设新的分支机构,特别是在一些基础建设项目较多,经济比较发达的市地;农业发展银行也要进一步完善县市一级机构,理顺业务关系。二是要千方百计增加政策性贷款来源。除了国家政策明确的政策性贷款业务如粮食等重要农产品收购资金以外,其他可以争取的政策性贷款要积极争取,特别是国家开发银行的项目资金贷款,在项目立项、贷款规模、资金安排等方面要争取国家有关部门和国家开发银行的支持,争取更多的政策性贷款投向地方基础设施、基础产业项目,投向老少边穷地区和海岛的经济开发。

(二) 充分发挥现有地方政策性投资机构的作用

地方综合性和各类专业性投资公司是前几年地方政府政策性投资的主体,也是今后一个时期继续发挥作用的主体,但由于这些投资机构普遍存在比较多的问题,必须进行完善、规范、调整、改造,以适应新的条件下地方政府赋予的政策性投资职责的要求。

1. 健全地方政策性投资主体。对现有的政策性投资机构的设置,要根据地方政府在市场经济条件下政策性投资的需要进行调整,加强少数综合性政策性投资机构的职能,归并、撤销一些过于专业化、政策性投资业务不足的投资机构,根据需要在一些新的政策性投资的领域,设立若干新的地方政策性投资机构,如教育产业投资公司,把原来政府对教育特别是高等教育作为完全是一种公益事业进行财政无偿投资,转向把教育作为政府重点扶持的产业进行政策性投资,并引导社会资金投向教育产业。再如高新技术产业风险投资公司。虽然它不能替代市场化运作的风险投资机制,但政府通过政策性投资机构对一些发展潜力大的高新技术企业进行政策性投资,是地方政府扶持本地区高新技术产业发展的重要手段。

2. 改造现有政策性投资机构。首先,要进一步明确政策性投资机构的政策性投资职能,进而明确政策性投资机构的经营范围,即主要是贯彻执行政府的政策意图,不以盈利为目标,改变目前政策性投资机构兼业化,政策性目标不断趋于弱化,而过于追求盈利目标,并由此而带来的一系列弊病。其次,要改革政策性投资机构的企业制度,转变经营机制。目前一些政策性投资机构是全民所有自收自支的事业单位,这与市场经济条件下政策性投资主体的要求不相适应。要按照现代企业制度的要求,依照《公司法》把这些政策性投资机构改造成为国有独资公司,建立起既能较好履行政策性投资职责,又能有效防范投资风险的经营机制。

3. 增强政策性投资机构功能。一是要盘活政策性投资机构的资产存量,对一些不良资产该剥离的要剥离,能够转让变现的要尽可能变现,提高政策性投资机构的资产质量,增强投资实力;二是对前些年作为政府政策性投资重点的一些领域或项目,如基础原材料等,由于现在情况已经发生很大变化,应不再作为政策性投资的对象,原来的投资要通过适当的途径逐步收回;三是投资方式要更多地采取控股、参股的形式,以引导社会资金参与政策性投资。对原来以借款

等形式给一些政策性项目融资,现在又难以收回的,可以采取债权转股权的形式,一方面减轻项目企业的负担,另一方面有利于盘活资产收回投资;四是要更多地运用资本经营的方式,促进资产保值增值,增强投资机构进行政策性投资的功能和实力。

4. 加强对政策性投资机构的监督管理。由于政策性投资的主要目标是贯彻执行地方政府的政策意图,投资项目不能完全自主选择确定,而是很大程度上由政府有关部门提出,因此,首先,要明确政策性投资机构与政府有关部门各自应承担的责任,特别是对重大政策性投资项目,决策前政策性投资机构与政府有关部门要共同对项目可行性进行全面的评估。如果项目自身投资难以收回,但考虑社会效益政府部门认为项目是必要的,就应明确通过财政补贴或其他途径进行补偿;如果经过共同评估,按照不以盈利为目的,项目投资是可以收回的,但在投资过程中由于种种原因,使投资难以回收,或项目没有发挥应有的作用,政策性投资机构就应负相应的责任。其次,审计、财政等部门要加强对政策性投资机构资产质量、政策性项目投资的考核、审计、监督和检查,及时发现问题,及时研究处理办法,尽可能提高政策性资金的使用效益,提高政策性项目的成功率,提高政策性投资机构的资产质量。总之是不能因为项目的政策性资金、投资的性质和政策性项目决策过程的特殊性而使投资风险失去控制,出现大量的死账、坏账。

(三) 进一步拓宽政策性投融资的资金来源

要充分发挥现有地方政策性投融资的作用,很重要的一个方面是增加政策性资金来源,增强政策性投资主体的资金实力。除了运用好现有的资金以外,进一步拓展地方政策性投融资其他资金来源渠道:

1. 预算内财政资金要努力扩大投入政策性投融资的规模。随着计划、投资体制的改革,财政的直接投资范围已大为缩小,但财政的建设性和政策性功能仍发挥着不可替代的作用。财政资金是地方政策性投融资体系有效运作的基本保证。随着经济的发展,地方财力的增强,在保证经常性财政支出的条件下,应逐步增加地方财政资金用于地方政策性投融资,用于补充政策性投资机构的资本金,或用于一些新的重大政策性投融资项目。特别是“费改税”后,政府性基金收入转入预算内收入的这部分资金,主要仍应作为政策性投融资的资金来源。

2. 依托政策性投资主体,实现政府性专项基金的滚动增值。作为税收体制改革的深化,为进一步规范政府收入行为,强化以税收方式参与国民收入分配和再分配的力度,弱化规费收入的作用,国家将实行“费改税”的改革,除允许地方政府保留必要的规费收入外,将适时开征一些新的税收。同时,为减轻企业负担,各级政府都大力清理整顿各种收费。在这种情况下,增设新的政府性专项基金种类显然不太合适,通过新的基金扩大政策性投融资资金来源可能性不大。但通过有效运作和灵活经营,增强现有政府性专项基金的实力仍大有可为,通过投资开发、强化经营、加强管理以及利用间歇资金的周转,使基金得到滚动增值,从而增强政策性投融资的资金实力。

3. 努力拓展地方政策性投融资新的资金来源。千方百计地吸纳各种社会资金,将其纳入政策性投融资运作的轨道,是解决地方政策性投融资资金来源的重要途径之一。

现在可以考虑的,一是沉淀的社会保险基金。随着我国社会保险体系的初步建立与日臻完善,各类社会保险项目统筹基金如养老保险基金、企业职工失业保险基金等,资金规模已相当可观,由于这些基金结余较多,很大部分成为沉淀资金。对这部分具有中长期性质的资金,可以通过发行债券等形式将其吸纳进来,作为政策性资金来源。二是通过股权和债券形式筹集政策性资金。通过组建股份公司并向社会公开发行股票和上市交易,广泛吸收社会资金。

(四) 不断完善地方政策性投融资的方式和手段

在地方政策性金融机构没有建立以前,可以通过财政贴息和组建担保机构的方式引导社会资金,发挥政策性投融资的调控作用。

1. 强化财政贴息在地方政策性投融资中的作用。财政贴息是财政补贴的一种形式,它与银行贷款结合在一起,具有引导信贷资金投向、调整投资结构、扩大信贷投放的功能,并且不会与商业银行的企业化方向相悖。在财政投资总额难以有大幅度提高的情况下,把一部分原来直接进行投资的财政资金改为用于贴息,能够引导更多的资金按照政府的意图进行投资,真正发挥财政资金的“四两拨千斤”作用。特别是在目前社会资金包括商业银行资金相当充裕,而投资主体投资意愿不强,政府需要扩大投资启动需要拉动经济增长的情况下,增加财政贴息可以起到有效的作用。政府可以选择一批基础设施项目和更新改造项目,按银行贷款规模给予一定期限一定利率的补贴,以调动投资主体和银行双方的积极性,不仅可以扩大投资规模,增加投资需求,而且可以通过贴息项目的选择,促进产业结构的调整和产业层次的提高。因此,财政贴息应成为现阶段地方政策性投融资的重要手段,进一步强化在地方政策性投融资中的作用。当前,一是要扩大贴息规模,根据地方财力可能,尽可能增加财政贴息资金,加大贴息的力度;二是要完善贴息的办法,用好贴息资金,真正发挥贴息的作用。

2. 把组建担保机构提供贷款担保作为地方政策性投融资的重要手段。目前,经济发展中一个比较突出的问题,是政府特别是地方政府如何扶持中小企业尤其是科技型或发展潜力大、迫切要求上规模、上水平的中小企业的发展。而融资难是这类企业遇到的最大困难之一。由于中小企业实力较弱,很难有足够的抵押品,找担保更难,银行则认为给中小企业提供贷款风险太大。因此,地方政府通过组建为中小企业提供贷款担保服务的机构,解决他们的融资难问题,是支持和扶持中小企业发展的有效途径。地方政府可以通过财政出一点资金,引导中小企业以会员制的形式组建联合担保共同体,为中小企业提供融资担保,担保机构不以盈利为目的,但可以收取一定的手续费。这种担保机构以地方政府支持为后盾,一方面可以吸引中小企业积极参与,另一方面,地方政府又可以对参会企业及其提供的贷款担保进行选择,体现地方政府政策支持的意图。这样,地方政府通过少量的财政资金,就可以引导相当规模的社会资金,实现支持中小企业发展的政策意图。因此,组建担保机构提供贷款担保,是地方政府进行政策性投融资的重要方式和手段。

(作者单位:浙江省政府办公厅 杭州 310012)

(责任编辑:金萍)