

北京金融评论

BEIJING JINRONG PINGLUN

《北京金融评论》编辑部 编

2011年第2辑

北京金融评论

BEIJING JINRONG PINGLUN

《北京金融评论》编辑部 编

2011年第2辑

常州大学图书馆
藏书章

中国金融出版社

责任编辑：张翠华

责任校对：李俊英

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

北京金融评论 (Beijing Jinrong Pinglun). 2011 年第 2 辑/《北京金融评论》编辑部编. —北京：中国金融出版社，2011. 6

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5969 - 0

I. ①北… II. ①北… III. ①金融—文集 IV. ①F83 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 117878 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 185 毫米×260 毫米

印张 16.25

字数 306 千

版次 2011 年 6 月第 1 版

印次 2011 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—5000

定价 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5969 - 0/F. 5529

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

学术委员会及编委会名单

Academic committee and Editorial List

学术委员会

顾 问：赵海宽 周叔莲 王传纶 吴念鲁
委 员：张健华 李稻葵 贾 康 何德旭
谷克鉴 贺力平 吕 铁 王建新

编委会

主 编：杨国中

副 主 编：姜再勇

执行主编：盛朝晖

执行编委：余 剑 戴丽华

顾 问：楼文龙 王建平 丁小燕 单 强 蔡洪波 杨 立
赵 连 郝敬华 王珍军 易映森 张金良 田惠宇
严晓燕 孙德顺 乔 瑞 冯贤国 刘凤全 左 志
王 良 冀光恒 郭党怀 邱火发 符盛丰 陈进忠
王晓龙 江友青 陈锦光 杨 宾 李宝利 李洪林
刘 铮 秦旭辉 徐 明 吴少华 章 平 张佑君
杨梅英 刘永信 叶春明

编 委：肖 鹰 徐 彬 卢 勇 李新明 余国文 林 勇
靳 军 夏 英 高 军 袁德法 熊守文 来静思
徐远坤 丛海津 韩祝捷 周亚鹏 樊 隽 光文兰
李牧羊 李宏文 张 军 陈鸿知 柯明通 刘玉香
杨国防 万金雷 焉琼跃 韩 燕 蒋 虹 王玉杰
张国胜 严宝玉 付喜国 雷晓阳 刘 晔 李玉秀
林晓东 李海辉

前言

Preface

金虎辞旧岁，玉兔迎新春。“十二五”开局，在历经三十余年波澜壮阔激动人心的改革历程后，13亿炎黄子孙开创了世界经济发展史上令人炫目的“中国奇迹”，正昂首迈入新的历史时期。站在新的历史起点上，我国既面临难得的历史机遇，同时世情、国情的深刻变化又使得我们的发展面临诸多可以预见和难以预见的风险和挑战。站在新的发展高度上，我国综合国力及体制机制的活力显著增强，同时经济社会发展中的深层次矛盾明显增多，坚持改革、促进发展、维护稳定的任务依然十分繁重。

经济实践搭台，理论研究唱戏。越是困难复杂的经济形势，越是千变万化的风险挑战，就越能为理论研究和调查分析工作提供更广阔的空间。诚如20世纪30年代的经济大萧条成就凯恩斯的宏观经济理论革命，20世纪70年代的全球滞胀成就卢卡斯的理性预期革命一样，当前的这种复杂多变、波谲云诡的国际国内经济金融形势也许更能体现理论研究与调查研究的魅力，甚至成就新的经济学革命。

思想指导实践，评论传播思想。“十二五”时期，《北京金融评论》将进一步致力于汇集经济金融理论与实践研究精华，凝聚首都金融改革发展真知灼见，争当关注改革发展热点主题、探索理论研究难点问题，展示首都金融改革发展非凡成就的一面旗帜。我们期待与首都及全国各界人士共享智慧，围绕转变经济发展方式、构建逆周期的金融宏观审慎管理制度框架、推进利率市场化改革、完善地方政府金融管理体制、促进区域经济社会发展等多个视角，充分发挥改革创新精神，进一步解放思想，实事求是，破除旧有思维习惯的束缚，深入调查研究，挖掘鲜活材料，创作出一批思想深邃、生动反映时代特征的精品。

杨国中

目 录

Contents

经济学家特稿

- 政策性金融与民间资本、中小企业的对接 贾 康 (3)

金融高管论坛

- 我国商业银行信贷增长机制之研究 姜再勇 (15)
- 先谋而后动 深谋取先机
- 中信银行总行营业部战略回顾与战略转型的思考 郭党怀 (23)

学术探索

- 奥运会经济影响的实证研究
- 以北京为例 刘亭立 (33)
- 构建中国税式支出制度问题研究 李旭鸿 (42)
- 通货膨胀预期的内涵和度量 钟正生 (56)
- 中国的财政分权与通货膨胀：1953—2009 年 缪仕国 (67)

理论纵横

- 金融脱媒对我国商业银行盈利模式的影响与对策 杨德勇 刘奇山 (81)
- 市场化程度、盈余管理与银行贷款定价
- 吴育新 郑 微 李 珂 陈 含 (90)
- 科技进步、外部性与网络型产业并购绩效
- 基于信息技术业数据的实证描述 陈福中 (99)
- 农村金融需求的演进产物及其未来发展路径 李 征 陈 波 (110)

分析研究

- 城市投融资规划体系的构建及创新机制研究 陈咏梅 姬鸿恩 (121)
- 后金融危机时期货币战争的影响及政策选择 王军只 (132)
- 对债券发行规模法定限制的讨论 陈代娣 (138)
- 基于信用分析框架下对中小企业集合债券发展的探讨
..... 王 磊 郭承来 (143)
- 金融业要全方位力促水利实现跨越式发展 郑良芳 (150)
- 促进完善私人诉讼制度 拓展投资者保护渠道 刘文权 (157)

工作交流

- 经济转型与商业银行理财 张龙清 (163)
- 产能过剩背景下的行业分析方法、风险和授信对策 郑 伟 (171)
- 浅谈区域性商业银行理财业务创新 黄 捷 (178)
- 谈国内保理业务的风险点及防范措施 史馨宇 (183)
- 从齐鲁银行事件看中小银行的业务风险防范 王 玉 (188)

风险防范

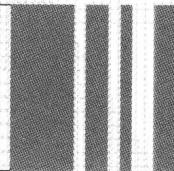
- 治理小金库工作应从解决体制机制问题入手 安 震 (197)
- 跨境贸易和投资中人民币运用问题研究 李天懋 (205)
- 支付清算组织洗钱风险研究 徐 芳 (211)
- 非金融机构支付中客户权益保障存在的主要问题及对策
..... 王 勇 郝 运 (217)

学习借鉴

- 国外合格评定程序对生产型出口企业的影响及应对措施
..... 徐 枫 张 磊 (225)
- 孟加拉“格莱珉小额信贷模式”和我国海南“琼中小额贷款
模式”比较研究 钟红涛 (236)
- 韩国 P-CBO 增信模式及其对我国的启示 邹 炜 (245)

北京金融评论

经济学家特稿



政策性金融与民间资本、中小企业的对接^①

贾 康^②



在认识民营经济、中小企业重要性和中小企业融资难题的基础上，需要发展政策性金融来破解难题，把相关的体制、机制建设摆在战略高度，从中央到地方推动“政策性资金、市场化运作、专业化管理、信贷式放大”创新机制的探索和开拓，抓住风险共担和支持对象合理遴选两大要领，发展中国现代化崛起中的PPP（公私合作伙伴关系）机制。

邓小平同志曾有一个相当简洁的表述：金融是现代经济的核心。怎样理解小平同志这句表述？当然，现在还没有标准答案，我对特别简洁的这句话展开一点理解，可认为金融的重要性在于它是现代经济运行

中以货币媒介与信用媒介构成的整个血液循环系统，就好像一个生命体，心血管系统是核心系统。我们现在经济的发展处在中国走向现代化的过程中，金融的作用首先要从金融的理念，其次要从体系的构建等方面，适应现实的需要，适应小平同志勾画的“三步走”后来居上的现代化赶超战略的需要。在这方面，我有一种个人的研究偏好，觉得这个事情用得上四个字来体现，就是在考虑金融和财政相关的事项上——比如财政政策与金融的配合上——这四个字是“守正出奇”。所谓“守正”，就是承认经济、金融以及财政与金融的配合，都有规律性，不能说自己要创新，而可以忽视对于规律性这种“人间正道”的认识和把握；但简单地按照教科书已有的认识、按照发达市场经济体总结的经验，是否就能够把握规律、解决中国现代化过

^① 本文为作者在浙江金融学会研讨年会上的发言节选，根据录音整理。

^② 作者简介：贾康，财政部财政科学研究所所长，研究生部博士生导师，中国财政学会副会长兼秘书长，国家特殊津贴专家。

程中金融发展的问题呢？似乎还不够，因为中国有非常明显的特点，浙江也有浙江的特点，在面对每一个具体需要考虑的金融支持对象时，还必须考虑，由于对象的个性，需要我们采取什么样有针对性的对策来“出奇”致胜。从国情、省情到具体融资支持对象的针对性的政策如处理得好，一定会有助于支持后来居上的赶超。现在实际上，从中国发达的沿海地区，到中部地区、西部地区，在指导方针上，无一不在谈超常规发展。中央要求沿海地区率先实现现代化，是要继续延续超常规发展的势头；西部要大开发，中部要崛起，每一个地区现在都在争取把自己的发展战略上升为国家战略，而且我们看到，最近一两年，十几个区域发展战略都已上升为国家战略，那么在这个过程中间，就需要我们在守正的基础上，设计出支持超常规跨越式发展的奇谋，这种能够对特定的后来居上发展过程给予有效支持的财政政策和金融的结合，是非常重要的。我把它理解为，在常规金融发展过程中，即在中国市场经济必须要发展的商业性金融的发展过程中，我们还必须正面地讨论政策性融资和政策性金融体系构建的重要性。这是我的一个思维方向，并且在政策性融资与政策性金融体系构建的研究方面，作了尝试和努力，试图搭成一个认识 and 理解的框架。今天，我主要在与浙江联系比较密切的浙江民营经济和中小企业发展方面，谈谈初步看法。

第一个层面，民营经济与中小企业的重要性。这其实不需要作特别展开的论述。这些年中国经济总体处于黄金发展期，其中，浙江是最耀眼的亮点之一，浙江民营企业的活跃程度在全国首屈一指，在世界上也是非常具有影响的。它对我们整个社会的贡献非常巨大。有这么一套指标大概能说明民营企业的重要性：中小企业在浙江接近99%，在全国来看也是这样，甚至我们可以这样说，达到99.9%以上，因为中央级在国资委管理之下的大企业就剩100多家，以后要收缩到几十家，各个地方的为数也不会太多。全国以千万来计量的市场主体，这里面最主要的都是中小企业。它们为我们整个国民经济提供50%~60%的税收、60%~70%的GDP、70%~80%的专利申请和80%~90%的就业。很显然，这些数据充分说明中小企业所具有的不可忽视的重要意义，特别是就业的问题——中国社会的发展稳定，其中首先要考虑的就是怎样提供就业机会，怎样有一定的增长同时保持稳定。保稳定，首先要有就业方面的保障，而中小企业在这里面的贡献是最大的。这些中小企业绝大多数是民营企业，支持中小企业的发展，不仅惠民生，也紧密联系着转机制、增活力、建设市场经济。我们现在实际上还需要进一步地使市场发育，促进市场全套机制的健全。在中小企业发展过程中，它们内生地需要创新机制和具备与市场经济的高融合度。它们一开始，就自然而然地在市场中定位，把自己义无反顾地与市场结合在一起，所以在创新机制方面，实际上我们需要承认，很多大企业的深化改革是相对滞后的，

而民营企业和中小企业在市场发育过程中，其贡献更要放在前面，在我们今后进一步转换机制过程中，不可忽视这种重要作用。

第二个层面，中小企业发展中存在着融资难的问题，这也是一个世界性的难题。中小企业融资难与市场经济中的“市场缺陷”有直接的关系。市场在常规发展中形成了商业性金融体系，作为商业性定位的银行和金融机构，选择贷款支持对象时，首先要考虑怎么做成本最低、风险最可控。支持大企业大项目和支持中小企业小项目，每一个具体支持项目办理时的固定成本可能差不多，但是大企业大项目融资的规模几亿元甚至十几亿元，小企业有几十万元、几百万元就很可观了。这样十几个、几十个小企业做成的业务量才能顶一个大企业的业务量，那么实际成本的付出就要高出十几倍甚至几十倍，同时这些中小企业融资构成的总体风险又明显高于大企业的融资风险，这是一个基本事实。商业性金融首先考虑支持大企业大项目，无可厚非，其运行结果也是一种资源配置在市场基础层面上的优化。但同时，中小企业的支持怎么样也能够得到配套，这个事情需要得到更多的重视。我国这些年发展中的这个问题十分突出，而从国际经验来看，其他的经济体，也无一不受到这个问题的困扰。

第三个层面，简单勾画一下上述这个难题的破解：我们需要发展政策性金融来发挥雪中送炭的作用。商业性金融锦上添花的机制让它进一步充分发展，但同时，我们还要发展一套带有雪中送炭功能特点的融资机制。对于中小企业的融资支持，需要有政策性融资这样的力量，而且我认为应该正面提出：在中国的总体发展中，完全应该提到战略高度来通盘协调考虑，是不是需要构建一个政策性金融体系。在中国改革开放的实践中，20世纪80年代末90年代初，已经明确提出了政策性金融与商业性金融各行其道、双轨运行的思路，在具体的机构设置上，组建了国家级的三家政策性银行；在信用担保方面，建立了国家级的中国经济技术投资担保公司，虽然没有明确的政策性信用担保的表述，但实际上包含此意。以后地方各级政府层面，先后出现了几千家有政府背景的信用担保机构，其他商业性的担保机构也像雨后春笋一样顺应经济社会发展出现了。但是双轨运行之后，怎么形成合力，碰到了挑战与困惑，现在还存在没有理清的不少模糊之处和困难问题。我国近年的探索中，在上一次国家金融工作会议后，具有带头大哥地位的国家开发银行被要求商业化，另外的两家，农业发展银行作用的范围已比较有限，面对“三农”的许多问题实际上已经无能为力；进出口银行有作用发挥，但它毕竟是一个只能在进出口环节上发挥作用的政策性银行。地方层面有政策性担保明确功能要求的机构，存在普遍的“两难”：虽然一开始决策层的态度很鲜明，财政的支持也能跟上，但是后来财政由于种种原因不肯跟进，政策性担保机构的运行明显处于两难境地——如果按照一开

始的政策初衷,继续支持中小企业的融资担保等,在代偿损失接连发生之后,用不了多长时间,随着资本金萎缩,它对各方都无法交代;如果想要维护账上资产保值增值,就不得已要追求短、平、快,追求一般商业化运作的业务,放弃政策性的初衷。这种两难状况已经普遍存在。多年来,政策性担保机构在各地做了很多积极的努力去化解两难局面,但是并没有很成型的经验。从国家级来看,政策性金融体系的战略框架仍然有些不清晰。在地方融资平台上,实际上是在现实生活的强烈需求之下,各地普遍以“潜规则”强制替代“明规则”,这些融资平台就是发挥地方不同层级上的政策性融资的功能。我们举一个例子,在金融危机冲击背景下,浙江长兴县路桥公司发行15亿元公司债的发债说明书,它看起来是一个法律框架下非常清晰的企业法人融资事项,但是实际上,一望而知这是地方政府按照自己的意图来操纵运行的地方融资平台,它所筹集的这些资金对于当地贯彻其发展战略显然具有非常重要的作用。但是这种地方融资平台运行得来的融资,也很少能够照顾中小企业的融资需要,首先是满足地方层面上整个发展战略中那些作为重点的增长点,一般也都是准公共产品的基础设施以及主打的地方大项目。国家开发银行虽然被要求商业化,是因为金融危机的压力使它不得不做,同时它也拥有内在的动机和愿望去做。国家开发银行在这两年不声不响做了很多具有非常鲜明的政策性融资色彩的事情。它的这套机制怎么理顺,我们觉得应该更加注重实事求是地在理性的、前瞻的视野下来作探讨。当时中央金融工作会议给它留了一条尾巴,叫做重点从事长期投资。长期投资怎么理解?开行定义为“开发”,以开发性对应长期投资,可以综合这里边的矛盾和困惑,但实际上它并不能把自己简单地等同一个商业性的金融机构。它的资金来源有没有可能像其他商业银行一样通过吸储?现在看不到这种前景,那么继续发行金融债?实际上金融债是一种准国债,是带有明显政策性色彩的资金筹集方式。诸如此类的问题也都需要进一步探讨。而在地方层面,从省级到下面的市县级,需要进一步正视现在民营企业、中小企业发展面临的融资难题,找到“守正出奇”的全套思路 and 要领。

在这方面,可简单地说一说国际经验。老牌的资本主义国家——英国和美国,他们在政府体系中都有专门的中小企业局或者中小企业署,这种政府机构得到预算里透明规范安排的资金,支持中小企业融资。美国似乎从来不宣传这个事情,但美国始终在坚持可控、可以预期地对中小企业作出融资支持。在世界金融危机冲击之下,美国还特别使中小企业署发挥作用的乘数增大,就是提高政府方面承担风险的比重。支持的方式,我们听到上海的美国领事馆总领事介绍的经验,主要有两条,第一,贴息的方式;第二,信用担保的方式。他认为这两套方式的机理是相同的,就是财政拿了一块资金以后愿意去承担风险,而降低整个融资环境(是不是可以称

为金融生态)中融资门槛的高度,把这个门槛高度降低以后,更多的中小企业可以得到融资支持。这里面发生的风险,在贴息方面就是项目失败,在信用担保方面就是发生代偿。只要控制在相对低的比重上,财政部门把它源源不断地承担起来,把这个风险以一个足够高的比重消化掉,原来形成不了的中小企业融资局面就可形成、可以持续了。同时,也要求财政之外其他的主体如企业、商业银行和其他可能参与的商业性的信用担保机构等是一个风险共担的关系。在原来规定的不同档次上,比如对最低规模的小企业,政府方面承担的风险份额可以达到85%,到了世界金融危机冲击到来的时候,为了支持中小企业,把政府承担的份额提高到90%,特殊情况下甚至提高到95%。这种支持框架相对而言是清晰的。英国也是如此。

战后迅速崛起、被称为创造经济奇迹的日本,一个重要的发展经验就是有一个更放得开的财政投融资体系,实际上就是政策性投融资体系。这个体系中,由国家组建的一系列政策性银行、机构一起配合,提供不同行业、不同方向上的优惠贷款。日本所实施的这些投融资政策性支持,对于其战后产业结构的升级换代、主打的经济增长点产生了非常重要的作用。简单地说,日本人总结的经验:战后首先支持钢铁、煤炭这些重化工业增长点的恢复。到了20世纪50年代初,将重点转移到造船业,那时候世界上的造船业市场出现一个重组机遇,日本抓住了,使其造船业得到迅速的提升。50年代后期,支持发展自动化机械,随后日本人自豪地声称机器人保有量世界第一,明显超过了美国。到了60年代,其支持的重点转为半导体,一直延续下来的是现在的信息技术。但再往后,80年代其重点转移到支持住宅建设等方面的政策性融资。日本的发展轨迹对我们有明显的借鉴意义,当然也有其教训。到了90年代泡沫破灭以后,其金融系统里面,也包括投融资体系,暴露了比较明显和严重的问题。但从国际经验这个角度说,我们不应该“把小孩子和洗澡水一起泼掉”。日本的经验,投融资比较放得开,其利弊也比较明显。其实严格来讲,美国这次发生次贷危机和“两房”的政策性融资也是有直接关系的。政策性融资是把“双刃剑”,一方面可以支持某些产业超常规发展,另一方面也可能积累一些矛盾。在这方面中国人应该通盘考虑,我们是志在后来居上、实现赶超的一个发展中经济体,我们应该对政策性金融的利和弊作客观的把握,应该力争抑弊扬利。

第四个层面,在上述简要考察之后,提出下面几点认识与基本主张。

第一,应该在战略的高度上充分重视政策性金融体系建设和从中央到地方各个层级的政策性融资的机制建设。这是和中国基本的“三步走”发展战略配套的现代经济核心部分的组成因素。这样的货币媒介、信用媒介构成了整个经济的血液循环系统,进而配合形成一个无缝连接的资金支持体系,这个体系要从商业性金融到中间地带色彩很明显的各种各样政策性融资事项,一直到最后褪掉融资色彩完全以政

府财政资金支出去支持那些最需要雪中送炭的事项。其中,比如从低保开始,一直发展到由政策支持的各种各样经营性的事项所有的经济活动领域。这样的筹资和投入支持,从简单的财政支出到带有融资色彩的政策性融资,再到商业性融资,来覆盖我们整个经济生活。从这个角度来说,政策性金融需要通过克服“市场缺陷”、助推超常规发展,将其纳入到战略高度支持现代化赶超的通盘考虑。

第二,中央和地方政府应积极推动“政策性资金、市场化运作、专业化管理、信贷式放大”的创新机制的探索开拓。这里所谓政策性资金,是指现在已经在政策性银行和金融机构(包括担保机构)定位的这些经济实体,应该得到可持续的财政资金的介入和支持。财政资金应跨越直接的成本—效益分析概念下的直接效益追求,上升为追求综合效益、长远效益、社会效益、发展后劲、雪中送炭这些政策目标和社会目标,同时又要使这些资金的运用形成一个尽可能好的机制。所以“政策性资金”后面跟着的是政策性融资中的“市场化运作”。至少在形式上这是与市场对接的、一种有偿的资金周转运用形式。再后面就是“专业化管理”,相关机构中运用这些资金的人员,既要通晓金融方面的各种管理知识、专业知识,又要能够较好地把握政策性的要领,通过操作管理系统把专业化的管理覆盖到商业性金融和政策性资金后有机融合。政策性资金、市场化运作、专业化管理,追求的是一种信贷式放大的效应,就是要体现经常所说的“乘数”。以财政资金拉动信贷资金的这个乘数效应出来以后,显然可以应对和化解现实生活中的矛盾。比如财政资金总是感觉非常紧张,那么就希望财政资金可以发挥乘数效应,能够“四两拨千斤”。浙江同志曾有总结:2000年之前的几年间,财政方面放出了3亿多元的资金作贴息。这些贴息不认企业的经济性质,不管是国有企业还是民营企业,只要该企业所做的项目是符合国家产业政策和技术经济政策的,是在财政政策角度上认为应该支持的,通过一套程序以后,就可以用贴息方式支持。贴息拉动的是商业性的贷款。这3亿多元的财政资金引致了一百亿元以上的社会资金进入政府想给予支持的项目,那么算下来其放大倍数在30倍左右。从1998年应对亚洲金融危机,到这次应对全球金融危机,贴息的做法在中央层面也都有明确的安排,即运用中央财政资金以贴息的方式支持企业技术改造和升级换代。放大倍数在中央这个层面总结起来是10倍以上。显然这是少花钱多办事的运作机制。我们可以总结出:财政出钱贴息的那个比例的倒数,就是资金放大的倍数。假定一个项目有产生投资收益和回报的现金流,但是不能承受商业性银行贷款的较高利率(比如10%),自己计算只能承受5%。剩下的由财政以公共资金用贴息的方式进行补充。如此一来,原先转不动的融资资金就转起来了,100%规模的资金转起来,进入需要得到支持的项目。这等于财政用相当于总规模5%的资金发力(5%的倒数是20),即引致了20倍的社会资金进入了想给予

支持的领域，起到了明显的“四两拨千斤”的作用。信用担保是在总体上由各种各样的项目合在一起以后，实际上也只是承担这么一块比较低的百分比的代偿损失，公共资金的这种运用完全可以理直气壮地、以透明的方式对公众说清楚，这就是政府追求社会目标、追求政策效应，在公众资金里可以作出政策融资支持，并且要透明地在预算里安排。这样，财政资金支出的可持续机制在运作方面就完全可以与公共财政对接。

第三，还有比较复杂的事情，我认为要形成这样一个机制，其中关键有两条：一是前面已经提到的、国际经验里的风险共担机制。我们观察，现在地方层面上很多的信用担保机构，它运作起来碰到的问题是一旦表明自己是政府背景，那么相关的主体都认为是有财政后盾的，而有财政后盾就应该把风险都担起来。我在某个地方参加研讨论坛的时候，曾听到有的同志非常理直气壮地说：财政部门该做这个事，把风险承担以后，这事情就做顺了。但对不起，现在公共财政的一个基本概念叫做讲求绩效，这部分资金可以贴息，可以去做代偿损失，但是我要以后对公众说清楚，它的绩效如何，这个绩效的提升与保证需要机制的配合，如果只是百分之百由财政承担风险，那就带出了一个新的风险，即经济学上所说的“道德风险”——其他的主体对防范风险都觉得无所谓，财政像面对一个无底洞。财政部门感觉这种运行的机制不好，绩效无法交代，它一定会离开，可持续性就没有了。很多地方我前面说到的“两难”就是这样造成的：既然你们认为这个事情就是财政要百分之百承担风险，那么财政部门认为这个事情自己做算了，我用支出直接去支持，干嘛还要经过这么复杂的程序？但是，从机制上来说，风险共担是保证大家都产生一个在管理上精益求精的动力，这是一个激励—约束对称的必要的机制。国际经验如美国非常强调危机压力之下可以把政府在小企业项目上承担的风险一直提高到百分之九十五，但绝对不做百分之百的承诺，一定要让企业在这里面承担一部分风险，然后企业的行为就会特别注意防范风险，因为这里面有企业自己的利益，企业会千方百计在管理方面做得好一些。这是在中国我觉得需要进一步探讨解决的问题。财政、银行、政策性金融机构，商业性信用担保机构、企业等，各种相关主体，怎样能够可持续地按照风险共担的机制往前走，实现对中小企业的可持续融资支持。二是支持对象怎么选？全国至少是几百万家中小企业，按照最新的数据，可能是已超过千万家中小企业，那么这些企业不可能都得到支持，必须在里面挑选一部分，而且是占比不可能很高的一部分。这部分到底怎么挑选出来？过去财政部门很多是要面对年度考核的，要看这一年里资金有多少用来支持了中小企业发展，那么财政资金是怎么用出去的？往往规范性就很低了。说到具体怎么确定项目，中国是个“人情社会”，很多的关系在里面起作用了。谁能争取到贴息支持，谁能争取到财政特定的信用担

保,往往缺乏透明度、规范性。总体来说,这是过去较普遍的情况。但现在中小企业发展毕竟是要支持的事项,支持对象的遴选机制必须能够经得住社会方方面面的审视,要有道理,要能够形成公信力。这个问题也很值得进一步继续讨论。我理解,金融“双轨运行”的情况下,就必然产生一种设租、寻租的可能,我们必须采取种种方式,抑制这种设租、寻租行为的扩张,要尽可能减少设租、寻租的空间。日本人过去特别强调两条经验,一条叫做项目决策上的专家集体决策制度——在中国可能还不叫专家集体决策,但至少专家要有比较充分的可行性论证,然后再进入决策程序。另外一条叫做内部外部的多重审计监督,包括常规的和随机的多种形式。财政部门自己有说法,就是财政预算的编制、执行和监督在部门内部要相对独立,既各行其道,又要形成制衡;外部则审计、人大、政协,公众的质询等,在中国也要发展这套机制。

具体怎么样形成有效的风险共担机制与合理的遴选机制,还可举一个我观察到的浙江的例子——杭州西湖区有一个已经在运行的小企业发展基金的案例:西湖区财政部门有一个迫切愿望,就是过去财政资金年年都要支持小企业、支持民营企业,但是这个钱是“撒胡椒面”,撒出去以后无从问责,它的绩效如何是说不清楚的,实际上绩效评价起来是很低的。能不能找到一个把财政“消耗型”的资金投入转为“循环型”的新机制来追求绩效水平的提高?后来它们实际搞了一个支持科技型小企业发展的产业基金。西湖区财政说自己拿出2 000万元,以股权形式投入,但是同时说清楚,可以同股不同权,财政不要求分红。其后当地一个很有自信心的、专业水平较高、很多高管是海归的商业性信用担保机构,也拿出自己的资金作股本,投入在里面。它又凭借自己的关系拉到硅谷银行——这算是国际资本背景的,也进来入股。还有其他的民营企业,也在这个基金里面入股。大家合成这个基金以后,以风险共担的方式来进一步运作对小企业、重点是科技型小企业的融资支持。具体运作中推出了一些金融产品,代号叫“宝石流霞”、“平湖秋月”等,很多在技术上他们已有比较细致的考虑。这个运行案例,它有一个风险共担的框架,包括财政介入也是一种风险共担,所以有利于可持续和寻求共赢。其中,财政的“赢”是解决了原来的消耗型资金投入转为循环型的问题,这是很清晰的:2 000万元可以循环使用。其他的主体本来在这方面没有财政介入时,是不会加入来共同组成这样一个产业基金的。而财政介入后情况变化了,他们认为财政资金进入使基金投资回报的风险降低,前景变得更乐观,他们愿意进来了。我不认为这些民营资本在这里面的投入是要“学雷锋”,只要强调社会责任就跟进了,那样不可能持续,他们还是要追求投资回报。他们认为出现了商业模式下能够认可的投资机会,所以跟进了。而且他们认为这可以提供一个平台,充分发挥他们的专业知识,这是一个很好的走向共