watch | 上证观察家

政策性银行改革要避免走极端

□杨涛

政策性银行商业化转型是总体趋势,问题在于不要操之过急。根据目前我国的经济社会发展现实,总体上应处于不断强化政策性金融体系的时期。可采取以条件相对成熟的国开行作为商业化转型的试点,但同时在农业方面应保持甚至扩大非盈利的政策性金融支持。

政策性金融与商业性金融的分离,曾经是中国金融体系改革中的重大制度突破。随着金融问题逐渐成为决定中国经济增长和社会进步的重要环节,金融体系中各个层面的制度优化问题再次摆到了我们面前。其中,对于政策性金融在中国金融发展中的重新定位,也成为推进金融改革与提高金融效率的重要突破点。

从世界范围来看,政策性金融体系有三种基本发展模式。一类是美国模式,即由政府发起建立一些政策性金融机构,这些机构的运作是市场化运作,依靠专门法律来确定机构的业务经营;一类是日本模式,就是由政府发起设立、并长期保存政府控制的机构。如日本的"两行九库",以及这之外的三个开发性金融机构;一类是德国模式,实际上是取美国模式和日本模式的中间形式,即在政府目标与商业运行之间达到最大限度平衡,代表性的是德国复兴开发银行。

美国的政策性金融体系主要表现出三方面特点。一是政策性金融机构一般都是由政府出资设立,然后逐渐转为债权人完全所有的合作性机构。二是并未形成行政化主导的、庞大的组织构架,而是以增进市场机制的效率、弥补商业金融的不足为原则,形成了多层次的、结构合理的机构体系。三是与其他国家的金融体系相比,美国的政策性金融更加体现了对市场机制的依赖性,政策性金融与商业金融密切结合在一起,事实上,由于美国具有非常发达和完善的资本市场和商业金融体系,政策性金融业务往往更多地会通过市场来进行。

回顾我国在1994年建立三家政策性银行时,基本思路是模仿日本模式,即以政府补贴和非盈利为目标,该模式此后逐渐陷入困境。进入21世纪,改革政策性银行的呼声日渐高涨,而国开行也通过有效引入商业化运行模式,成为三家政策性银行中最成功的典范。经过长期争论,今年的全国金融工作会议正式确立了政策性银行改革的原则和思路。其中开发银行将全面推行商业化运作,主要从事中长期业务;进出口银行和农业发展银行按照分类指导、"一行一策"的原则,深化内部改革。对政策性金融业务,今后将通过实行公开透明的招标制而展开。虽然改革细则尚未可知,但政策性银行实行商业化运行的基本趋势已定。

在本次改革尚未全面铺开之时,我们有必要进一步反思政策性银行的历史地位和作用。其中最大的问题,就是要避免政策性金融改革思路走向极端,即从预期亏损、财政补贴为基本思路,一举转化为完全商业化运行、盈利最大化为目标的思路。对此,我们有三方面判断。

一则,政策性金融机构全面商业化的时机尚未成熟。根据国际经验来看,政策性银行的商业化、市场化转型,都是建立在一国金融不断深化、资本市场较为发达的基础上。这样政策性银行才可能在特定政策目标约束下,游刃有余地进行资金运用和风险控制。即使是开行自身已具有商业化条件,但由于资本市场普遍缺乏风险分散工具,同样会面临巨大的中长期风险。

二则,政策性金融业务全面商业化的时机尚未成熟。政策性金融业务涉及的往往是商业金融难以自发解决的领域,多是市场失灵领域。各国经验表明,采取招标等市场化手段来实行政策性金融目标,通常是基于两种原因,一是超出了政策性银行的业务容纳能力,二是完全市场化运行更有效率。而从国内情况来看,包括农业发展在内的很多领域还需要大量以非盈利、甚至亏损目标的金融资源投入,也缺乏依靠市场商业化运行的成功模式。在此情况下,脱离专门政策性金融机构,全面实行业务市场化是不现实的。

三则,某些领域虽需要、但尚未建立起政策性金融支持,在商业化转型的呼声中容易被忽视。如中小企业、住宅等方面从未建立起有效的政策性金融支持体系,而这是多数国家所不可或缺的。

笔者认为,政策性银行商业化转型是总体趋势,问题在于不要操之过急。根据目前我国的经济社会发展现实,总体上应处于不断强化政策性金融体系的时期。对此,我们认同以条件相对成熟的开行作为商业化转型的试点,但同时在其他领域则要更加慎重。例如在农业方面应保持甚至扩大非盈利的政策性金融支持,建立包括纯政策性、政策性与商业性结合、纯商业性的立体的金融支持体系。此外,发展支持和约束中小企业和住宅市场的政策性金融机构,也是当前历史阶段所需要的。(作者系中国社科院金融所货币理论与政策研究室副主任、副研究员)

voice | 上证名记者

林毅夫教授为何推崇"比较优势"说?

□倪小林

在最近一期的长安论坛公开讲座上,北大经济研究中心教授林毅夫向听众宣讲了他的研究报告,中国应当遵循比较优势发展经济。在开讲之前,他毫不掩饰地说这是他坚持了30年不变的主张。

为什么林毅夫教授会把30年前就论证过的话题,放在30年后的今天再度宣讲,而且还继续呼吁人们应当关注到中国经济要持续健康发展,要解决现阶段遇到的经济结构、收入分配、转轨时期出现的社会经济矛盾等等难题,不要轻易放弃我们的比较优势呢?林毅夫教授所言的比较优势,简而言之就是丰富的劳动力资源和相对低的劳动力价格。所以他提出了"我们在现阶段应该继续发展劳动密集型产业,或者资本密集型产业中劳动力相对密集区段的生产活动,这样可以创造更多的就业机会",这样可以在一次分配中解决公平和效率问题。这也是最近在中国经济学界不少专家都在思考的一个问题:这些年我们虽然没有完全放弃依靠比较优势发展经济,但这方面是有经验和教训可总结的,尤其教训是很深刻的。

此前见诸于报端政府公布的各种数据似乎也支持了林毅夫教授的观点。从近两年的国民经济公报提供的数据看,2005年我国第一、第二和第三产业增加值占国内生产总值的比重分别为12.4%、47.3%和40.3%。到2006年第一、第二和第三产业增加值占国内生产总值的比重分别为11.8%、48.7%和39.5%,第三产业所占比重呈下降趋势。国家统计局曾经公布经济普查结果也显示,在2005年以前,我国非公经济的发展从数量和从业人员都是大幅增长的。在市场里摸爬滚打发展起来的非公有制企业,近年来除了数量上出现萎缩,一些行业在准入上也遇到不少政策壁垒,发展并不理想。从而导致我国中小企业吸纳劳动力的能力没有被释放出来,在经济结构调整中就业难的问题有加剧的趋势,农村劳动力转移问题也有所加重。

而最近学界和高层官员谈到下一步经济发展的看法时,之所以忧虑目前的问题,之所以反复强调比较优势,那是他们都看到了按照目前的趋势继续下去,由经济问题带来的各类社会矛盾将很难化解。目前我们经济生活中由计划经济遗留下来的资源、资金价格扭曲,以及行业的行政垄断并没有完全消除,如果在这样的前提下一味强调各类要素资源的过度集中形成新的垄断,市场化会离我们越来越远,经济中的难题消除会更加困难。

在1999年林毅夫就撰文提出"经济发展的真实涵义不是少数几个资本密集型产业鹤立鸡群式的发展,而是,所有产业的资本密集程度的提高,而只有要素禀赋结构的提高,才可以达到这个目标。"也就是说那时的资本变为相对丰富而便宜,这必然有一个量的积累过程,我们可以采取集中优势实现最为紧缺的财富目标,但是决不可以完全违背客观规律。应该说林毅夫教授现在竭力推崇的比较优势战略,与我们目前经济需要改进的方向是一致的,只是三十年前他所看到的问题,迄今并没有完全受到重视,可以说是遗憾,也可以说是教训。

医改备选方案何不由民众选择

□珑铭

医改方案一直是公众关注的焦点。据媒体报道,目前有6家研究机构为医改提供备选方案,这六家机构分别是:国务院发展研究中心、北京大学、复旦大学、世界银行、世界卫生组织,以及知名的国际咨询机构麦肯锡。据悉,6个备选方案报告将于4月底汇总上交到医改协调小组手中,医改协调小组最终将会在综合比较这6个备选方案的基础上,推出具有最广泛共识和操作性的医改新方案。

2006年10月,十六届六中全会,明确了医改的方向:"建设覆盖城乡居民的基本卫生保健制度,健全医疗保障制度,建立国家基本药物制度和规范公立医院管理。"随即,以高强为首的卫生部开始着手设计新医改方案。

医改协调小组收集多达六种方案,显然是为了通过这种开放的工作方式来提高决策方案的科学性和民主性。但是,从报道来看,医改新方案主要由医改协调小组选定,问题是,医改协调小组如何确保推出的医改新方案"具有最广泛共识和操作性"呢?有关医改这样的涉及每一位公民的大问题,是否由民众选择更为合适?

今年3月7日,卫生部部长高强在政协医卫组联组会上也曾表示,在新医改方案制定中,会广泛征求政协委员和各方意见,待方案基本确定后,还要举行听证会,甚至通过网上公示的方式,广泛听取社会各界的意见。高强部长提到的同样是"待方案基本确定后"再举行听证会和网上公示。那么,如果卫生部"基本确定"的方案并非民众心目中的最佳方案,又该怎么办呢?

卫生部门作为医改方案的设计者,它同时也是与医改利益联系非常紧密的一个主体,它能否保持客观公正的态度非常重要,而外界对此一直存在疑虑。今年3月13日,南方某报刊发了对广东省卫生厅副厅长廖新波的访谈,廖新波表示:"医改是国家之大事,不是一个部门可以做的……是不是这6个方案拿出来'竞标'呢?是不是要讨论平衡各个部门的'利益'?但到现在我们都还没看到底稿,又如何来讨论?除非不需要我们去讨论"。

问题的症结正在于此。针对六种方案,一旦某一方案确定,接下来的工作无非是对其完善或修补,这些工作都不及初始方案的选择重要,因为初始选择代表着医改的基本原则,决定着医改的基本方向。倘若初始方案无法令公众满意,小的完善或修补都无济于事,不能从根本上解决问题。

因此,建议将六套医改方案全部公示出来,由公众确定哪一种方案最为合适,然后,再逐步加以完善,这样做才能够使医改方案更符合民众的利益,也更容易得到民众的支持,更容易推行。

减税应与减费和节约措施配套推行

□陈军华

消费、投资和出口被认为是推动经济高速发展的"三驾马车",但我国消费这驾马车一直没有能够跑起来。去年11月23日,中国人民银行副行长苏宁表示,我国最终消费占GDP的比重已从上世纪80年代超过62%下降到2005年的52.1%,居民消费率也从1991年的48.8%下降到2005年的38.2%,均达历史最低水平,而世界平均消费率都已达到80%左右。

在消费率下降的同时,我国固定资产投资和出口合计已经占到GDP总值的大约80%,并且仍在以每年25%到30%的速度增长。尽快激活消费,拉动内需,成为我国经济可持续发展进程中一个必须要迈过的门槛。要拉动内需,减税无疑是一项令人青睐的措施。事实上,我国正在沿着这个思路走下去。比如,取消农业税,对拉动农村消费起了积极的推动作用。比如,"两法合一",大约减少税收收入1000亿元,有利于企业技术更新和扩大再生产,提高竞争力,增加就业。同样,个人所得税薪金扣除标准提高,约减少300多亿元的个税。

减税有利于激活消费,但从目前情况来看,效果还不是太明显。其一,在减税过程中,税收收入高于GDP增速两倍的状况依然如故。其二,我国税收的征管工作正在进一步加强。国家税务总局的报告显示,1996年,我国增值税的征收率仅45%多一点,到2004年就已经提高到85%。我国过去实行的是"宽打窄收"即名义税负高和实际税负低的征税机制,现在实行的是"严征管",而在"严征管"之前过去的名义税收并未有相应的明显减少。其三,在税收之外还有各种费。《2005年中国经济普查年鉴》显示,2004年,我国有关部门年收费共计9723.67亿,并且,这一数据还在快速增长。

除了这些因素,还有严重的财政浪费现象。税收是公民享用公共产品的基础,税收使用效率的高低决定着公民享用公共产品的多寡优劣,财政浪费无疑将大大压缩公共产品的开支,导致公民个人不得不承担本应由财政承担的一部分公共产品职责,这也是制约内需拉动的一个重要因素。仅公车消费、公款出国和吃喝等几项浪费,就高达数千亿元,这种浪费现象减少了对公共产品的投入。今年两会上,温家宝总理在政府工作报告中指出:"当前一个重要任务,就是解决一些行政机关存在的严重铺张浪费问题。现在,不少地方、部门和单位讲排场、比阔气,花钱大手大脚,奢侈之风盛行,群众反映强烈。这种不良风气必须坚决制止。"

漫画 刘道伟

因此,在我国,减税应该是一个系统的工程。在减税的之前,必须尽快减少各种收费,严厉禁止和打击各种乱收费,同时,严厉约束政府的浪费行为,确保财政资金真正被用于公共产品的提供方面。

同时,还要继续推行减税政策,并逐步对税制进行改革,以适应时代发展的需要。比如,关于征收不动产税,现在很多人提到征收不动产税只提加税而不提减税,倘若依照这种思路开征不动产税,显然无助于减轻居民压力和遏制房市投机行为。

事实上,我国最初在研究不动产税的时候,所考虑的思路就是一个税收转移过程,即把过分集中在开发和交易环节的税收向保有环节转移,而现在只提保有环节税收过低而对开发环节与交易环节税负重的问题只字不提,倘若如此设计不动产税,将无助于问题的解决。征收保有税,应该是以减税为前提的,同时,也应该以整个税负的减轻为原则。

适当加大减税幅度,加之减费和节约措施的配套推行,将有利于藏富于民,激活消费,拉动内需。

燃油税越拖阻力越大

□王清平

燃油税问题一度出现开征迹象。财政部部长金人庆在《2007年财政工作的八大重点》一文中指出:2007年将"抓紧完善燃油税改革方案并择机实施。"国家发改委能源局石油天然气处副处长王晶也透露,国家发改委一直在推动继续完善成品油的价格形成机制,并和财政部一直在研究,准备择机开征燃油税。但是,随着2007年养路费的征收,2007年出台燃油税的希望成了泡影,人们只能寄希望于未来的某个时间。不过,从目前的情况来看,推出燃油税的阻力依然很大。

燃油税开征到底需要什么条件?有关专家曾表示,燃油税开征改革需要合适的四个时机:油价不是太高、中央财政收入不太紧张、税务管理准备充分、社会能够接受等。国家税务总局税收科研所副所长靳东升日前表示:前三个时机现在已经成熟。

但近日有媒体报道说,燃油税仍面临诸多阻力。国家发改委副主任张国宝提到了两点:其一,虽然中国的成品油价低于国际上的价格,但是燃油税一旦加上去的话,对消费者的售价一定是在现在的基础上提高。往往老百姓的情绪是愿意看到物价下降,而不愿意看到物价上涨。其二,全国养路费系统有工作人员30万人左右,燃油税一旦开征,现有收费系统内的工作人员如何安置是个难题。

笔者认为,如果燃油税问题继续拖延下去,阻力可能更大。现在国际油价下跌,是推出燃油税千载难逢的好机会,虽然"老百姓的情绪是愿意看到物价下降,而不愿意看到物价上涨",但如果拖到油价上涨的时候推出燃油税,物价不是显得更高吗?阻力不是更大吗?作为日益减少的资源,从大趋势来看,油价的上涨是难以避免的。这次油价的下跌恰为我们开征燃油税提供了一个机遇。一旦失去,不知道下次机会何时会回来。

而且,人员安置问题越拖延人员会越多,安置难度越来越大。2000年前后燃油税推出之所以功亏一篑,最大的阻力来自交通部门。除了养路费的收益外,人员安置是最大的问题。当初路桥收费人员不过十几万人,现在已经膨胀到了30多万人,依照这个速度下去,要不了几年,发展到40万人、50万人的可能性很大。

谁都知道公路收费是肥差。申苏浙皖高速公路有限公司在浙江省湖州市计划招聘147名收费员,结果1600多人报名,大学毕业生就有700多名。以至于人们惊呼:"一个收费员岗位竟引来近5名大学生竞争,报名热度快赶上了公务员报考。"收费岗位为什么这么热?江苏省一些公路收费部门普通收费员的月薪竟然达8000元,多的超过万元,这还不包括各种福利待遇。就连江苏省的一位交通厅副厅长都说:"我也想去高速路上做收费员呢!"路桥收费具有如此大的诱惑力,人员不膨胀几乎是不可能的。

人员安置问题不应该成为燃油税的障碍。其一,以目前30万收费员算,每个省、自治区或直辖市平均下来也不过才安排一万余人,消化并不难。其二,实施燃油税将节省下来大笔资金,这些资金拿出一部分安排这些人员足够。

应该认识到,目前世界上已经有130多个国家开征了燃油税,燃油税在资源日益紧缺时代对节约的促进作用是无可替代的,我们应该尽快推出燃油税而不能因阻力退却。正如财政部财政科学研究所所长贾康在接受媒体采访时所说:燃油税可以理顺车辆和道路收费收税的关系,而且其要点已经讨论多年,大方向没有问题,现在主要的瓶颈是操作问题,但不宜一味等待。如果等待下去,操作的难度只会越来越大。

金融机构综合经营创新需要注意三个问题

□叶帆

随着我国金融业进一步对外开放,探索开展多层面、多形式的综合经营已成为许多金融机构发展需求,也是监管部门和金融机构不可回避的研究课题。近年来国内金融机构已经在综合经营方面取得了一些进展,一些金融机构正利用天津滨海和浦东综合配套改革的机遇,积极争取更广泛的综合经营试点。根据国际上金融综合经营的演变,以及国内金融机构近年探索综合经营创新经验,目前我国金融机构综合经营创新应注意三个方面问题。

应认真评估自身的风险管理状况,是否具有适合开展综合经营所必备的良好风险管理文化。目前我国金融机构风险管理基础还比较薄弱,近年来金融机构创新速度在加快,但风险管理能力却没有相应跟上。目前大部分创新还限制在分业经营范围,大多是传统业务和产品的延伸,但由于风险管理基础的薄弱,创新中也蕴藏不少风险。如果这种状况没能有效改变,再仓促开展跨行业和市场的创新,风险就更大。综合经营一般涉及主业以外的业务领域,金融机构相应的风险管理制度不可能一步到位,也缺乏相应的市场开拓和风险管理经验。这时就需要金融机构具备良好的全面风险管理基础来弥补这些新业务领域风险,以良好的风险管理文化来加快提升新业务的风险管理能力。

金融机构应对照监管部门已经出台的有关风险管理指引,借鉴国际先进经验和管理理念,按照全面风险管理的理念进行整体框架设计,充分体现垂直化、专业化管理以及联动制衡、权责利匹配的原则和要求,加强自身的内部风险管理水平。目前,尤其要重视和加强合规机制和合规文化建设,以此推动整个风险管理体系的健全,形成良好的风险管理文化,提升自身的风险管理能力,为开展综合经营业务创新创造良好的内部环境。

对综合经营要有审慎的认识,对将要涉及的综合经营业务要有中长期的战略性定位。目前金融机构加快创新,积极探索综合经营新领域,以求改变传统的赢利模式,这些愿望都是值得鼓励和支持的。但跨行业设立子公司,跨行业经营管理,需要有跨行业的专门技术和技能,必须要有丰富的经验、专门的技术和知识,否则就会蕴藏较大风险。要始终保持清醒的头脑进行审慎的经营和监管,强调信息披露和透明度建设,建立科学的、健康的"防火墙"制度。同时还要看到,国际上在出现综合经营趋势的同时,专业化的趋势仍在加速。"金融超市"并不是推崇的必然模式,国际上也只有少数大型金融机构机构能达到"金融超市"的功效。所以对综合经营的盈利性、风险性以及市场需求等各方面要有审慎清醒的认识,根据自身的基础和特点加以综合考虑创新之路。切忌一哄而起。

综合性经营的战略定位需要参考三个因素:一是要结合自身主业市场的发展状况。要扬长避短,这是考虑综合经营方式需要参考的重要因素。二是将综合经营作为实现差异化发展的重要手段,确定综合经营的方式和途径。根据我国目前的监管体制,有两种比较确切的综合经营方式,一种是法人分业的综合经营,是金融机构通过投资设立跨行业的金融子公司,由独立的法人开展有关的业务,也就是通常所称的法人分业;另一种是金融机构自身开展跨市场交叉性的综合业务。从国际经验看,通过设立跨市场的子公司开展综合经验具有较好风险管理条件,具有较强的"防火墙"隔离效能,应是国内金融机构综合经营鼓励的试点模式。三是要确定综合经营业务创新在机构核心竞争力的地位和作用。在分业经营体制下,综合经营业务创新一般应是对原先主营业务竞争力的补充和辅助作用,在创造新的利润增长点同时,抵御主营业务金融市场景气波动和风险的影响。

要与监管部门加强沟通,进行深入的可行性研究。近年来,配合金融改革开放,各监管部门加强了对金融创新的支持力度,包括给予一些地区先行先试的政策支持。金融机构的创新积极性也很高,总体看创新对提升综合竞争力,提高金融服务水平起到积极作用。但也应看到,有些业务创新效果并不理想,主要是前期研究不够深入,仓促推出,所以没有达到预期的效果。为使综合经营业务创新积极稳妥开展,对于现有法律没有明确的综合经营试点单位,应着重加强前期研究。要加强与监管部门的沟通,了解监管部门风险监管的原则和要求,把握有关创新的合规性。(作者系国家外汇管理局上海分局副研究员、博士。)