

“温州方案” 堪比 1982 年“一号文件” ——六十四评发展实体经济

■ 李锦任东晓

“其为政也，善因祸为福，转败为功。”此句出自《史记·管晏列传》，旨在形容因遭遇灾祸后而得到好运气。如今看来，因爆发民间借贷危机而备受诟病的温州金融，是实实在在地因祸得福了。

3月28日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，决定设立温州市金融综合改革试验区，批准实施《浙江省温州市金融综合改革试验区总体方案》(以下简称《方案》)。**《方案》**涵盖了规范发展民间融资、加快发展新型金融组织、深化地方金融机构改革等**12**项主要任务。要求通过体制机制创新，构建与经济社会发展相匹配的多元化金融体系，为全国金融改革提供经验。

温州是中国个体私营经济最早的萌芽地，这里的民间资本规模超过**6000**亿元并以每年**14%**的速度增加。民间借贷以隐蔽的形式长期为温州的民营经济提供信贷支持，由于缺少规范，滋生出高利贷等诸多弊端，去年温州发生多起民间借贷债务危机。毫无疑问，这次金融综合改革实验区的获批将为这些挣扎的民营企业带来生存的契机。

引导民间融资规范发展、提升金融服务实体经济的能力，有利于温州经济健康发展，也是全国金融改革和经济发展的一次重要探索。在当前市场情绪较为低迷、企业投资方向出现迷失和困惑之际，政府做出了一个务实有效的决定，设立温州市金融综合改革试验区。可以说这是一个民众等待已久的消息，标志着政府在金融改革进程中的一大突破，具有里程碑式的意义。

虽然，这个决定来得迟一点，不少温州企业与温州人已经倒在资金断裂的路上，有的则付出生命的代价。然而，这个《方案》毕竟来了，仍



然值得为之庆贺。

温州市金融综合改革试验区，提出了**12**项金融改革试验的任务，可以概括为，一要探索建立多元化的金融体系，二要提供多层次的金融服务。在此次的《方案》中，鼓励和支持民间资金参与地方金融机构改革，加快发展新型金融组织，使得民间资本与实体经济得到对接，中小企业的融资困境得到改善，合理引导了民间金融从“地下”走向“地上”，从“野蛮成长”走向“理性发展”。另外，个人境外市场直接投资试点的开展也预示着未来民间资本可以加大对海外资产的投资并购，

人民币跨境流通或更加频繁，将有利于推动汇率和利率制度的改革，同时向国际社会表明中国金融开放和改革的立场与态度，为温州乃至中国的未来创造了一个很好的平台和机遇。

当然世上没有十全十美的东西，“**12**条”出来，还是框架，没有细则，之前呼声很高的“利率市场化”等条例未在其中，但我们相信，事情总得一步步来，迈开了这一步，何愁下一步。历史毕竟翻开了新的一页。

从眼前实效看，温州改革有利于快速形成一个无缝隙的金融供给结

构：大银行为大企业服务，小额贷款公司为小企业服务，而其他一些金融机构为中型企业服务。从长远看，中国金融业目前最主要的问题仍是供给不足，唯有放开金融业的垄断，才能在抑制银行业暴利的同时，构建更合理的中小企业融资的途径。温州计划在三到五年内，由民间资本主发起设立**50**家村镇银行，显然这是温州金融改革的重大突破，有利于打破银行垄断，重构竞争有序的金融生态。

应该说，温州市金融综合改革试验区是被“逼”出来的。近年来，温州从中国民营经济示范基地转向“问题”之都。去年欧债危机负面影响波及全球，温州是中国内地受影响最严重的区域。温州企业难以生存，“地下钱庄”融资实是“逼上梁山”之举，亦有当年小岗村冒范条文搞包产到户之勇。

细思之，温州金融变革的一幕与**30**年前的安徽凤阳的农村变革何其相似！而**2012**年春天的国务院常务会议决定实可与**1982**年春天那个著名的一号文件相比拟。**1982**年的中央一号文件，是第一次把农业问题列为一号文件。这个文件的意义在于第一次承认包产到户的社会主义性质。经过安徽凤阳农民在黑暗中探索四年，终于由地下转到地上，按万里同志的说法，这是为包产到户上了“户口”，孩子生下来，一直是黑户口，现在上了户口。

可以这样一比，民间金融改革犹如农村包产到户，**30**年前发生变革的地点是凤阳，现在发生的地点是温州；那次推动者是万里，这次推动者是温家宝；推动的标志那次是**1982**年中央一号文件，这次是批准《方案》实施的决定。尽管实施力度相殊，然性质相近。

30年河东，**30**年河西。历史常常出现惊人的相似，今日之温州多么酷似**30**年前的凤阳！

改革更可能因此无限期地推迟下去。成立金融国资委应法律先行，制度先行，组织先行，体制先行，在这些根本问题上要有明确的目的和目标。当然，还有一些不太容易解决但必须解决的问题。包括怎么处理好作为国家出资人和监管者之间的关系；与中投公司的关系如何界定；怎么处理好和现有国资委的关系等等。

需要国家的决策智慧

是否需要组建一个独立的“金融国资委”，建设一个什么样的金融国资委确实值得商榷。

现在，影响金融国资委成立主要有两个方面的因素：一个是大的国内国际形势，这个我们都已经清楚了。美国金融危机之后，大家都在反思政府在金融监管方面是不是过松了，现在推动成立金融国资委确实有这种背景，加大对国有金融资产的监管力度，防范金融风险。但也要认识到，我们国家正处在一个从计划经济向市场经济转变的过程中，行政力量的调控不宜搞过头。现在似乎金融安全需求高于改革与发展需求，稍有不慎势必影响甚至拖延国家的社会主义市场经济进程。这些都需要国家的决策智慧。金融改革毕竟是经济与社会的发展方向，方向问题不可小视。

依笔者看，旨在加强国有资产监管的国务院国资委早在**2003**年就已成立。而从国资委成立**9**年来的实际情况看，在加强国有资产监管、提高国有资产运营效益、推进国有企业改革、实现国有资产保值增值方面，不仅发挥了重要作用，也已积累了一定经验，有能力对包括金融国有资产在内的所有国有资产进行监管。按照《企业国有资产法》的相关规定，金融企业完全应该纳入到国资委系统一监管，在国资委增设金融司，完善和提高其功能，何必再组建一个“金融国资委”？

当然，把金融国资委的事情弄明白了，下一步再成立土地资源国资委及文化国资委就都好了。为我国国有资产管理形成“九龙治水”的局面探索经验，也不失为一件好事。

（作者系中国企业研究院首席研究员，文章仅代表个人观点）

读者声音



中国企业报编辑您好：

谢谢你们**60**评！

发展实体经济**60**评好，有气势、有力度、有深度。一是报道了企业难，难是多方面的，特别是中小企业融资更是难上加难。二是报道了金融行业利用国家信誉和老百姓的钱牟取暴利的行为。三是报道了金融行业改革的艰难性——冲破利益集团的阻力。四是报道了金融行业必须服务于发展实体经济，特别是对稳定就业的中小企业要制定并执行特殊的优惠政策。五是报道喊出了百姓的心声、企业的心声、发展实体经济的心声，分析论述凝练了“**16**字中国企业精神”是企业的福祉，国情的体现。希望继续跟踪报道，在舆论上对金融业问责，对金融业视其所以、观其所由、察其所安，明确社会主义市场经济条件下金融行业追求的目标是什么？并可设专版邀请银行家、企业家、金融专家、市民百姓和政府管理部门发表各自的意见，呼唤金融改革尽快冲破利益集团及制度障碍。

企业报读者(梁<liangjr@yahoo.cn>)

推进利率市场化的 路径选择

——六十五评发展实体经济

■ 任东晓

博鳌亚洲论坛期间举行的“民间金融与银行业的开放”等各分论坛上，来自中小企业界、银行界人士等都对利率市场化发表了看法。

短短一个月之内，以人民银行行长周小川为代表的金融管理界就推进利率市场化问题罕见地连续发声。

显然，利率市场化的大幕即将拉开。选择合适的时机、合适的路径来保证最终平稳地实现利率市场化目标，是当前急需回答的问题。

一是利率市场化改革的方式、方法必须科学选择。回顾利率国际化的国际经验，快速推进的利率市场化改革对经济与金融发展要求往往较高，对经济的冲击也很大，例如智利、阿根廷等国家。而从日本和韩国利率市场化改革的经验教训看，选择渐进方式改革的成功几率大。因为利率改革涉及方方面面，关系极其复杂，采取渐进方式逐步推进，按照先长期、大额，后短期、小额的思路推进存贷款利率市场化，有利于保证改革的稳中求进。

二是利率市场化改革的突破口和步骤至关重要。一般说，这种突破口应具有联结自由市场利率和管制利率的功能，比如日本找到的突破口是国债的发行利率和交易利率。同时在维护金融体系稳健运行的前提下，对各种金融工具采取不同的利率放开步骤。例如，先放开银行同业拆借利率和国债利率，然后再过渡到贷款利率，最后才放开存款利率。

三是抓住当前有利时机果断加快逼近利率市场化核心问题，可以说经过近**10**多年的努力，复杂的利率市场化进程已经逐渐推进到银行利率特别是存款利率的市场化问题，进一步扩大贷款利率浮动范围并实现贷款的自主定价，逐步推动存款利率市场化并实现自由浮动是下一阶段利率市场化的主要内容。用三年左右时间基本放开存贷款利率，实现利率市场化。首要一步是，稳定存款利率，扩大贷款利率的下浮限度，由目前的**10%**扩大到**30%—50%**，培育银行的存贷风险定价能力和市场价格能力。

四是利率市场化的推进必须与资本项目开放配合进行。资本项目开放有利于资本积累、促进经济增长，但同时也会导致国内资金供给过剩，产生泡沫，必然导致金融市场动荡，这就需要对资本项目严加管理。泰国在金融危机中遭受国际游资肆虐冲击，就是因为其在推进利率市场化进程中，同时放开了资本项目。

五是利率市场化的推进和金融创新结合。借鉴发达国家利率市场化的成功经验，存款利率的市场化核心还是在于市场化的金融创新，创出新的不受传统利率管制约束的金融产品，对现有的存款和贷款形成替代和挤压，实现从市场利率和管制利率的双轨向市场利率单轨的平稳过渡。过去一年，市场资金紧张，存款利率低廉，商业银行发行的理财产品数量呈井喷之势增长。这些理财产品可以理解是存款利率“市场化”的产物，也是一种创新。

设立金融国资委与市场化 是跑的“两股道”

（上接第五版）

逼退利率市场化

这次财政部金融司的运作成功了。不仅是重回老路，而且把走出去的部门都拉回自己麾下。

金融国资委一旦成立，必然影响利率市场化的推进。因为金融国资委代表国有银行的利益，假如它作为一个利益代表者，不同意或者是口头支持而实质抵制金融改革开放，就难办了。所以说，成立金融国资委机构跟利率市场化关系很大。

在我国，长期的金融国有资产垄断造成了金融市场效率的降低和消费者福利的损失。如汇金公司，持有四大行较大比例的股份，而他们又在银行服务业中占据了非常高的比重，非常容易采取协调一致的行为。一旦金融国资委成立，扩张权力的天性会使行政垄断与市场垄断结合，金融市场的垄断会空前严重。因为银行是企业，属于竞争性行业。如果一旦上升到国家安全、国计民生高度，垄断便很容易沦为部门或者局部利益的政治借口。

目前我国之所以会存在金融垄断的格局，主要是由于政府将金融业作为一个特殊的战略性行业，在市场准入和经营方面建立了高度的行政管制。垄断的形成主要是产业进入限制和经营管制(如对利率的管制)的结果。前一阶段我们痛批的“银行暴利论”，实是政府之手造成的结果。

如果成立“金融国资委”，可能会造成国有银行改革以来一直试图尝试建立的市场化职能与行政职能的进一步模糊化，换言之，是一种大踏步的退化。如果造成中国金融市场化程度的倒退，与当下的反垄断改革、市场化改革和放开金融市场的改革将背道而驰，使得即将开始的市场利率化大幕还没拉开就可能偃旗息鼓。

（作者系中国企业研究院首席研究员）

金融业监管不宜照搬国资委模式

（上接第一版）

金融企业经营的产品都是金融产品，只是类别不同而已，产业都是金融业，而国有实体经济生产的产品，不仅种类不同，而且所属产业各异。国资委下属央企横跨石油、煤炭、电力、电信、化工、钢铁、矿业、航空、航运、军工、汽车、建材、建筑、房地产、农业等近**50**个行业，在出资人代表方面，如果不进行统筹归一，势必会造成央企的盲目多元、治理松散。

如果金融国资委成立，即使其金融资产总量巨大，但其行业亦大体就银行、证券和保险三大门类而已，根本不能与国资委所需统筹的近**50**个行业相提并论。此外，国有金融企业的出资人代表虽然多达**8**家，但中投（含汇金）名下的银行资产已占国有资产总量**60%**左右，其他出资人代表的国有金融资产总和仅占**40%**左右，其内部亦不复杂。更何况各金融企业尤其是大型的金融企业都有自己的系统，其分支机构遍布全国，有的直至每一个乡村。而当时国有实体经济则无这样庞大的系统，统管无法形成系统性的管理。

似乎实业国资委的成立出于“雪中送炭”之需，有不得已成立之感，而金融国资委的组建则有“锦上添花”之求，有成立不成立都行的感觉。

其二，国资委成立的初衷，与金融国资委并不相同。

就国资委成立的初衷而言，“央企重组”和“保值增值”是其两大目的。在国资委成立后，央企总数从**2003**年的**196**家减至当下的**117**家。而通过强化治理、内部激励等手段，国资委成立**8**年来已实现了资产总量、利润总额大幅倍增的佳绩。

但是，与**2003**年成立国资委的初衷相比，当下金融国资“央企重组”和“保值增值”问题并不突出。以占有金融资产大头的银行业为例，经过上世纪**90**年末启动的坏账冲销、**2000**年后的股份制改造、**2005**年后的陆续上市，我国银行业的治理已逐渐走向规范化轨道。此外，银行业保值增值能力已经够强大的了，似也无需操这个心。

其三，国资委成立的治理难度，与金融国资委并不相同。

当下国有金融资产的治理基础与当初成立国资委时的央企治理基

础亦不可同日而语。

国资委成立之初，情况相当复杂，任务相当繁重，可谓是受命危难之时。而银行业在证监会、保监会和银监会分别于**1992**年、**1998**年和**2003**年相继成立后，“一行三会”的分业监管架构亦已基本清晰。只须将汇金独立出中投之外，将财政部代表的部分国有商业银行资产和邮政总局代表的邮储银行资产转移至汇金，将国有综合金融控股公司进行按类分拆，将国有金融资产从无关金融安全的券商、期商、保险、信托资产中逐步退出。从而形成中投代表主权财富基金对外投资、汇金代表国有商业银行资产对内经营、财政部代表政策性银行（农发行、国开行和进出口银行）行使政策功能的主体管理架构。

其四，国资委成立背景，与金融国资委不相同。

当年国有实体经济缺少一个监管机构，国资委是适时而生。而目前，中国的金融企业有严格的监管体系。在已经有银监会、证监会和保监会的情况下，实际上不需要新的机构，三会的其中一个职能就是保证国家金融资产的安全，但现在又牵涉到汇金公司和财政部的金融司，设一个凌驾于之上的一个机构，难点在于怎么判断那次开放或者交易带来了金融资产的流失，我们的管理大多还停留在事前管理，真的到了事后流失的时候，任何管理已经没有意义了。

如此种种，因此不能把国有资产管理委员会的模式照搬到金融业来。

组建金融国资委 先弄明白三大问题

即将成立金融国资委，应当超越**9**年前成立的实业国资委，不能是简单的重复。

银行作为块头更大、地位更高、势力更强的企业，对其监管将面临着几个重大问题。先把这几个问题理清了，再成立也不迟。

第一个问题是制定监管的游戏规则，这是法律层面的事。

国资委对监管企业形成有效监管，有一个过不去的关，就是没有真正规范、有效、具有可操作性的游戏规则作保障。迄今为止，没有一部像样的《国有资产法》。前些年出台的

《企业国有资产法》，也只不过是一部涵盖部分国有企业的“残法”，资产规模更大的金融资产、土地资产、矿产等，均未纳入到《企业国有资产法》管理范畴。也就是说，金融国资委组建，必先出台一部《金融国有资产法》，否则缺乏一个行为准则，就难免做不好挨骂，做好了也挨骂的命运。

从国家安全的角度考虑，适当分散一下国有资产的管理权限，无可非议。前提是，游戏规则必须统一，必须在相同的规则下对国有资产加强监管。如果连一部《金融国有资产法》都出台不了，不能形成共识，又如何在管理上不出现问题呢？如果没有规范的游戏规则，金融国资委就很有可能沦为银行这个利益集团的代言人。那么，与民争利的现象会在银行身上表现得更加明显、更加强烈、更加有恃无恐。

第二个问题是解决银行行长长监管的问题，这是组织层面上的事。

在履行资产管理职责过程中，有些块头大的中央金融企业并不会心甘情愿地接受国资委的管理，特别表现在对外投资上，更多情况下是“先斩后奏”。原因在于，国资委在另两项职能上，基本没有话语权，特别是管人的职能，要么掌握在企业手中，要么掌握在有关部门和决策层手中，国资委所能动用的，就是履行一下相关手续。特别是与国资委“行政级别”对等的大型企业，有时国资委甚至连履行一下手续的权力也没有。如此，企业还如何把国资委放在眼里呢？金融国资委要在这个问题上弄明白，与上面达成共识，否则急匆匆的成立，该做的事没做好，将来就很难办了。

第三个问题是与市场的边界如何把握问题，这是体制层面的事。

如果成立金融国资委，其作为全部国有金融资产的总枢纽，必然会有很大的经营绩效压力。而金融国资委作为更高层面的组织架构，其对相关金融政策的监管能力亦必然加大。那么，对于本已过于垄断、且持续暴利的我国金融业而言，不要说民间金融的成长、就是未来实体经济的发展，亦可能遭到更大的挤压。

银行业垄断已是不争的事实。如果成立金融国资委，其极有可能造成新的垄断，国有金融资产占主导的银行业暴利将使实体经济难以承受，而利率市场化和汇率市场化的实际性