

政府在民间融资中

的角色定位

■ 贾丽平

民间融资是指没有得到金融监管部门许可的、个人与个人之间、个人与企业之间的金融活动。目前,在我国农村地区以及一些城乡接合部民间融资的规模和影响越来越大,尤其是随着农村经济的发展民间融资已经涉及到工、商、流通、消费等领域。

政府究竟应该如何对待民间融资?一种观点认为民间融资可以激活民营经济,符合我国目前经济结构调整的方向,政府应扶持;另一种观点认为它充当高利贷资金融资中介,扰乱了金融秩序,政府应取缔。究竟孰是孰非,到现在也没有一个定论,这就使得民间融资“矛盾地游走在黑与白的边缘”。一些地方政府按照现有的金融法规不断地打压和取缔民间融资,而在一些发达地区,政府则默许甚至以某种方式肯定它的价值,有的甚至已经“事实上合法化”,从表面看似有悖于现行金融法规,但社会效果却比较好。所以,政府不能把民间融资简单停留在“好与坏”的是非判断上,要具体分析民间融资已经暴露出的一些问题,在民间融资中找到一个合适的定位。

一、民间融资存在的负面影响

(一)民间融资形式繁杂,加大了监管难度。

近几年,民间融资形式随业务不同而各异。除了个人现金借贷、行业互助、集资外,还出现了形式繁杂的邀会、地下钱庄、私募基金等民间融资经营组织,而且不断改变其生存形态,有关部门很难对其辨别是非,进行有效的监控。

1、邀会,也叫摇会。一般由发起人

(称“会头”)邀请亲友若干人(称“会脚”)参加,约定每月、每季或半年举行一次会,每次各会脚交一定数量的款,轮流交由一会脚使用,借以互助。借款人从邀会所得的资金多用于初期的风险创业投资,对沿海一些地区个体私营经济创业资本的形成,发挥了重要作用。

2、地下钱庄。一些个体私营老板有了大量闲置资金,将原先用于内部互助的资金向中小企业主放贷,而且在更大的范围吸收社会存款,其资金交易规模也比较大。这样,具有类似银行功能的专门从事资金交易活动的非法金融组织——地下钱庄便诞生了。多数地下钱庄以食利为职业,采用的是现代企业管理制度——股份制。

3、私募基金。通过非公开方式面向个人投资者和少数机构投资者募集资金而设立的基金,它的销售和赎回都是基金管理人通过私下与投资者协商进行的。私募基金一般都有固定的长期客户,其融资方式有两种:一是机构对资金持有者以固定的年收益率(一般为7%)为基准吸引民间资金。这个基准收益率随着资金数目而变化;另一种是机构会将相应资金的股票过户到出资者账户,或将出资人资金购买的股票仍放在其账上,但必须被锁仓。

(二)使人民银行的货币政策大打折扣,直接威胁了正规金融机构的生存和发展。

民间融资即地下金融,属地下经济范畴,其经营规模、利率多少均无稽可查,这给人民银行货币政策的制定和实施设置了障碍。因为地下金融在资金上不依赖于人民银行的供应,必然会无视人民银行的存在,使人民银行自上而下

的货币政策大打折扣。

到2004年9月,我国银行存款的增长率已经大幅度降低。因为民间游资在民间融资渠道的利益引诱下,通过“体外循环”直接投向生产、流通和消费领域,减少了正规金融机构的储蓄存款。另外,由于民间融资资金在“个人利息收入所得税”和“银行利税”等环节逃避了国家税收,造成民间融资成本低,而其逃税的利润所得又成为地下金融经营者的非法收入的重要来源,对正规金融机构形成了不平等竞争,直接威胁了农信社等正规金融机构的生存和发展。

(三)民间融资引发的纠纷容易影响社会稳定。

一是民间融资高利贷现象比较普遍,而且民间融资的手续又不规范,极易引起债权、债务纠纷。二是民间金融组织良莠不齐。少数民间金融组织把民间融资变成毫无保障的高风险投资,或变成纯粹的欺诈活动,出现经营者卷钱潜逃的现象。在一些地方,民间金融机构还成了孕育“地下经济”的温床,成为非法外汇交易、洗黑钱和集资诈骗的主要载体。三是为了保护私人产权,规避因为得不到法律保护而产生的非市场风险,不少民间融资组织都雇有专门的追债队伍,一旦发生债务拖欠和纠纷,追债人员往往实行暴力追债,容易酿成社会的不稳定。四是乡村政权借款,长期不还,导致干群关系紧张、社会矛盾扩大。

(四)政府禁止民间融资成本高昂。政府禁止民间融资,使得民间融资这种交易具有非法性质,非法性质的一个重要结果是降低了供给。供给的降低有两

金融经纬

个途径：一是进入者减少；二是由于非法性质，非法交易得不到产权保护，其合约也难以通过法律途径履行，在这种环境里滋生出来的黑社会成为保护产权的私人供给形式。当然，供给降低的同时，交易费用却大幅上升。对于政府而言，禁止民间融资，政府必须制定严格的监督管理机制，同时也必须投入相当可观的人力、物力和财力来实施监管。而作为民间融资当事人的供求双方，必然会竭力逃避政府的监管想方设法保证其自身利益。因此，政府禁止民间融资会遇到来自民间融资双方的阻力，使政府监督的结果产生许多不确定的因素。

二、政府在民间融资中的角色定位

基于以上分析，我们看到民间融资存在的负面影响本质上多是由政府管制和体制性因素造成，这就需要政府转变角色定位。在市场经济体制下，政府是创造环境的主体，由政府来提供法律环境、投资环境，比私人提供会更有效率。而这又深深地影响着不同经济主体的预期和经济行为。因此，解决民间融资问题，政府必须定位于通过立法使民间融资走向法制化，建立疏导、监管和培育民间融资的机制。

(一)通过立法使民间融资走向法制化。

现有的金融法律法规多数是在维护金融垄断格局及垄断权益的前提下制定的，而金融垄断既不合社会潮流，更与加入WTO后金融开放的趋势相背离。在社

会转型和急剧变革的过程中，有的墨守法律的做法实践证明有悖社会发展潮流；有的冲破法律的改革实践证明恰恰符合社会发展潮流。另外，目前相关的法律条文，都是从民法的角度专为“打官司”而做的“判案的解释”，并不能从专业法规的角度来规范民间融资。政府为了有效地管理民间融资，做到有法可依，现在有必要制定《民间融资条例》，从法律上肯定民间融资是一种有益的经济活动。通过民间融资合法化，使不受管理、扰乱金融市场的民间融资纳入正规发展的道路，这个方法比用行政措施强制取缔地下金融的做法更富有弹性，且不易引起民间融资的混乱和社会不稳定。

(二)改善民间资金投资环境，健全疏导调控体制。

政府必须营造出宽松的环境，疏导、监管和培育民间金融，承担维护企业家生存环境的职责，给予市场力量充分发挥的空间，尊重民间融资市场，尊重民间融资主体的创造性。

“疏导”就是在加大对非法金融活动打击力度的同时，对已起到阻碍民营企业良性发展作用的、比较僵化的法律法规，政府需要适时更新或完善，为民间融资构筑一个合法的活动平台，为个人与个人、个人与企业、企业与企业之间提供必要的法律咨询和保护，加强对民间资金投资的引导，使民间融资置于政府有效监督之下，并自愿接受政府的信息导向。具体做法是：一是建立基础

设施建设基金，吸引民间资金投向基础设施领域；二是支持一批符合条件的股份制企业发行债券，直接向社会融资，提高企业直接融资比重；三是设立产业投资基金，吸纳民间资金，使之符合国家产业政策导向；四是在经济发达地区，设立民营中小企业投资公司，吸收民间资金。

“监管”就是把民间金融纳入整个宏观资源体系，整体监测金融市场比例，建立民间融资登记监督制度，使民间融资有章可依，有规可循。具体做法：一是设立民间融资登记机关，对民间融资行为登记备案并进行统计，凡是通过登记的融资行为为“合法”，不通过登记的融资行为为“非法”；二是规定民间融资利率是有管制的市场利率；三是规定民间融资应缴纳营业税，由民间融资登记机关向税务机关提供收税依据；四是提供融资双方签署的合同书，这是司法机关处理民间融资双方纠纷和对违反合同行为进行处罚的依据。

“培育”就是为了打破金融业的垄断格局，通过金融体制的改革和创新，积极稳妥地培育民间金融，增加农村金融供给，缓解资金供求矛盾。具体模式是：一是以现有商业银行和城乡信用社为基础，通过吸引民间资本实现民营化产权改造；二是发展一些从事专门放贷的人，再由专业融资发展为小银行，即由自然人或企业发起，通过定向募集民间资金新建民营银行。

(作者单位：山西财经大学)

