辽宁省普惠金融发展现状及财政对策

张振家(副教授)，王小军(教授)

【摘要】促进普惠金融发展是经济新常态下辽宁省老工业基地产业结构升级调整的重要路径选择。金融机构的逐利性以及农户、低收入人群和中小微企业抵御信用风险能力的脆弱性使得普惠金融的发展离不开财政资金和政策的支持、介入与协调。为此,本文解读了辽宁省普惠金融业已取得的进展以及存在的不足之处,并据此提出了基于财政政策视角的促进辽宁省普惠金融发展的对策建议。

【关键词】普惠金融；财政政策；金融机构；农户；中小微企业

【中图分类号】F832.7　　【文献标识码】A　　【文章编号】1004-0994(2016)17-0070-4

普惠金融概念的提出是对我国包括辽宁省老工业基地在内的现有金融体系的反思与扬弃,同时也为进一步完善辽宁省的财政政策以及金融政策协调机制提供了历史契机。促进以为居民提供平等融资权利为服务宗旨的普惠金融的发展亦将成为辽宁省在经济下行背景下寻求新的经济增长动力以及构建社会公平保障体系的重要环节。本文选择从财政政策视角探寻促进普惠金融发展的路径有着深刻的原因:首先,虽然已取得长足的进步,但相对于金融业发达省份,辽宁省金融市场的完善程度仍显不足;其次,普惠金融服务对象承担信用风险的能力与金融机构追求利润最大化及商业化经营的可持续性之间存在着某种错配或矛盾;最后,金融资本价格的决定机制在我国还没有完全实现市场化。上述三方面因素的共同作用使得普惠金融的发展离不开政府财政部门的扶持。

一、辽宁省普惠金融发展现状分析

(一)辽宁省普惠金融业已取得的进展

1. 作为对以银行为主体的传统金融体系的有效补充,小额贷款机构的数量不断增长。根据《辽宁省国民经济和社会发展统计公报》的数据显示,2011年辽宁省挂牌营业的小额贷款机构为382家,2012年增至548家,2013年更是达到了587家。同时,为了激励小额贷款公司更好地为农户与城市中小微企业服务、促进其依法守规经营,《辽宁省小额贷款公司评级办法(2015试行)》已经出台,并由省政府金融办负责组织实施。

2. 农村金融产品创新与机构改革取得了一定进展。对三农的金融服务是普惠金融的根本所在。面对农村广阔的潜在金融市场,辽宁省农村金融产品与服务创新也已经取得了一些经验,包括较为成熟的“五户联保”模式、沈阳市法库县的土地抵押贷款模式、丹东市和本溪市林权抵押贷款模式、铁岭市农民合作组织贷款融资模式、抚顺市顺城区的社区零售贷款模式以及大连庄河市的进口信用证业务模式等等(赵治山,2011)。

此外,近年来,辽宁省原有农村合作金融机构改革工作稳健推进,不少已成功改制为农村合作银行或农村商业银行。截至2015年6月末,辽宁省农村信用社系统累计清收319.7亿元,完成组建18家农村商业银行,累计实现利润137亿元,为全面、彻底完成全省农村信用社县(区)联社改革,建立现代银行管理体制奠定了基础。

3. 新型农村合作医疗参合农民人数与涉农保险的普及率总体呈上升态势。农村新农合医疗参合农民人数从2010年的1953万人稳步攀升至2014年的1973万人。自2013年实行新农合大病保险以来,辽宁省农村大病患者家庭补偿比例平均提高了14%,合规医疗费用在10万元以上的大病患者家庭平均的补偿比例提高了18%,共补偿新农合大病保险患者17.43万人次,累计补偿支出9.27亿元。此外,在涉农生产领域,农业险的普及范围与规模也在稳步提升。截至2014年6月末,辽宁省保监局辖区农业保险种植业保费达4.64亿元,承保面积达到5300万亩(史沃,2014)。

【基金项目】辽宁省财政科研基金项目“辽宁普惠金融发展现状及财政对策研究”(项目编号:14C021)；辽宁省社会科学规划基金项目“新常态下互联网金融促进辽宁农村金融发展路径研究”(项目编号:L15BJY019)；辽宁省社会科学规划基金项目“参与东北亚区域经济合作推进辽宁沿海经济带开发开放战略研究”(项目编号:L14BJL023)

（二）辽宁省普惠金融发展的不足之处

1. 农户对涉农金融服务的需求量与需求欲望都有待提高。随着普惠金融理念的不断传播与农村金融机构改革的不断深入，农户对生活、生产性金融产品或服务的需求开始稳步增长，但增长速度仍然缓慢。苏艳丽和韩君（2012）对辽宁省部分地市的县镇农户进行了金融需求问卷调查与实地考察，结果显示仅有6.9%的农户向新型农村金融机构申请过贷款，并且仅有32.3%的农户认为新型农村金融机构对缓解农村融资难的作用很大。这说明，作为农村金融服务的需求方，多数农户对新型农村金融机构的认知度不高，自身风险规避程度较高，这也直接导致了涉农金融服务的需求量增长缓慢。

2. 银行系统经营业绩下滑引致涉农金融供给不足。虽然农户对涉农金融产品与服务的理解不够充分，但辽宁省的涉农金融的供应仍无法完全满足现有涉农金融产品需求。丛正、岳玉珠和许佳萍（2013）使用ARMA模型对辽宁省涉农金融量供求缺口的研究证实了这一点。涉农金融供给不足的重要原因在于银行业经营状况下滑引致普惠金融发展动力不足。根据中国人民银行沈阳分行发布的数据，2015年第3季度辽宁省银行业营业收入指数为58.07%，比上季度和同期分别下降6.22和19.26个百分点；银行净利息收入指数为55.9%，比上季度和同期分别下降4.35和21.64个百分点；银行机构盈利能力指数为57.45%，比上季度和同期分别下降4.97和21.43个百分点。由于银行系统仍是目前辽宁省普惠金融服务的主要提供者，因此，银行系统下行的经营状况无疑为普惠金融的发展蒙上了一层阴影。

3. 城市中小微企业与集体所有制企业获得金融服务的难度依然较大。普惠金融的服务对象不仅包括农户、农业和农村地区，在辽宁省的经济发展过程中，城市也有一定比例的低收入阶层，他们往往供职于中小微企业与集体所有制企业，同样亟须普惠金融产品与服务。

从企业规模角度看，小微企业发展所需的资金多是流动性的，金额小、期限短、能够且愿意接受较高利率，小额信贷非常适合它们，但这些企业大多被排除在小额信贷的服务范围之外（马洪范、商瑾，2010）。其根本原因在于小微企业普遍具有收入水平较低、项目收益性较差以及信用意识薄弱等特征，因此对小额贷款公司或其他金融机构来说是风险较高而回报较低的服务对象。从传统的自由竞争市场角度来看，上述两者不能成为金融业的重点服务对象（王曙光，2013）。此外，从企业所有制性质来看，集体所有制企业获得融资的难度同样较大，这不能简单地用“规模歧视”或“所有制歧视”这样的标签来做定性阐述，因为集体所有制企业不断下滑的经济增长水平使其更加难以成为金融企业市场开发的“宠儿”，例如，辽宁省集体企业增加值增幅从2010年的16.7%降至2014年的−1.1%，增长乏力，甚至负增长。这种增长势头应引起普惠金融发展的顶层设计者和基层实践者的充分重视，当然这也成为完善辽宁省普惠金融体系这项系统工程在未来需要解决的重要问题之一。

二、辽宁省促进普惠金融发展的财政对策

（一）厘清普惠金融发展的财政政策职能边界

鉴于普惠金融服务对象的还款能力，经营绩效以及现有金融机构对债、权、利的衡量，公共财政预算支出无疑成为普惠金融发展的重要资金来源。但财政支出必须要有极强的针对性，其服务功能的边界要非常分明，这就需要厘清如下两个关系：

1. 厘清财政职能与政策性金融功能之间的分界线。政策性金融服务的提供者以农业发展银行为主，其服务功能发挥作用的路径在于为贫困地区、弱势群体、金融机构避开的低利润行业（如农业）提供低息贷款、农产品回购等服务。而财政的职能在于利用税收优惠或减免、扩大转移性支付以及政府投资等工具实现对贫困农户、贫困地区、农业发展、城市小微企业以及为上述对象服务的政策性金融机构、商业性金融机构的资金或政策扶持。换言之，政策性银行或金融服务机构可以看作是普惠金融受众的“最后贷款人”（王小亚，2014），而公共财政则可以看作是政策性金融供给方的强大的“政策性扶持资金的提供者”。

2. 厘清财政政策扶持与金融机构可持续发展之间的关系。提供普惠金融服务的小额贷款公司、村镇银行以及实力强大的商业银行能够持续为普惠金融对象提供金融服务的根本动力在于其所提供的普惠金融产品能够创造利润，即产品价格（或利率水平）在市场运营中能够弥补或高于其运营成本。但财政职能在于为社会生活中需要小额贷款、简便的支付结算、保险等金融产品或服务的人群提供公共性产品，即公共性资金支出。只有提供普惠金融服务的商业性银行能够实现可持续性发展，财政扶持才能收到实效，这种“财政扶持+商业银行”的模式才能够良性运转下去。因此，还要加大对商业银行在税收等方面的政策激励，推动其更好地履行普惠金融服务功能，构建较为宽松的适宜普惠金融发展的金融生态环境。

（二）进一步完善“财政+商业银行”协同机制，刺激小额贷款投放

银行系统作为当前普惠金融体系最大的服务和产品供给方，省内各级财政部门应加强与其的沟通与协调，在普惠金融体系构建过程中明确各方权利、落实各方责任、优化审核流程，共享数据和信息，最终实现财政拨付资金透明且高效的利用，并调动其积极性，促进小额贷款投放不断增加。在这方面，辽宁省沈阳市和朝阳市都进行了积极的实践，其经验值得在全省范围内推广。2014年上半年，沈阳市银行系统发放个人小额贷款仅20万元人民币，而2015年同期的贷款额度则大幅上涨至6861万元人民币，直接扶持了1403人创

业及就业。小额贷款的发放在短短一年内有如此巨大的增幅，财政对银行系统的支持功不可没。沈阳市财政局积极落实小额担保贷款政策，积极协调贷款经办银行及早落实贷款合作协议。截至2015年6月末，沈阳财政共拨付贴息资金646万元，比去年同期增加176万元，涉及担保贷款金额18779万元。

此外，中国人民银行沈阳分行2014年9月23日发布信息称，为更好地落实财政部《财政县域金融机构涉农贷款增量奖励资金管理办法》（财金[2010]116号），切实支持"三农"经济发展，朝阳市各县级财政主管部门与中国人民银行沈阳分行朝阳中支从当地实际出发，联合发布了《关于印发朝阳市县域金融机构涉农贷款增量奖励资金申报程序的补充通知》，明确规定为了促进信息沟通，市、县两级财政部门向上级财政部门报送资金申请，以及将资金拨付至有关部门和金融机构的同时，抄送同级人民银行，而人民银行涉农贷款统计口径发生变化时，也要将有关涉农贷款数据抄送同级财政部门。财政金融部门的通力合作与高效沟通完善了城市小额贷款与县域金融机构涉农小额贷款发放的"财政+商业银行"的协同机制，促进小额贷款投放量的明显增加。

（三）在经济下行的背景下财政政策应继续向农、林、牧、渔业倾斜

2014年，辽宁省公共财政预算收入3190.7亿元，比上年下降4.6%；全年公共财政预算支出5075.2亿元，比上年下降2.4%。在辽宁省老工业基地经济下行的大背景下，财政收支双降以及收支逆差一方面反映了经济主体增长动力不足，经济预期并不乐观，另一方面也反映出财政主管部门积极落实对涉农行业税收减免与预算支出的力度和决心还是比较大的。虽然普惠金融的对象极其广泛，但普惠金融发展的突破口仍在农村。因此，在辽宁省年度财政总收入与总支出呈下滑趋势的情况下，还应该积极筹措资金，在合理的范围内优先保障农、林、牧、渔业的增长，从而夯实普惠金融服务的受众基础。并且，2010～2014年辽宁省农、林、牧、渔业增加值由1631.1亿元上升至2403.2亿元人民币，这也证明了涉农行业经济增长的基本面是平稳的，增长预期是正面的，进一步的资金扶持所产生的收益回报预期也是良好的，因此，进一步的财政结构性减税政策也是可行的。此外，还应坚持并强化对金融机构所提供的农业贷款所承担风险的政策补偿，以降低金融机构贷款、结算和资金周转的风险，力争金融机构商业回报的正增长。

（四）强化政府扶持城市中小微企业融资功能，完善多层次信用担保体系

首先，应有效落实《辽宁省人民政府关于大力推进中小微企业创业基地建设的指导意见》（辽政发[2015]44号）的精神，积极打造适合中小微企业发展的财政政策环境。在具体实施过程中，可以适当减免城市中小微企业的所得税及其他相关税费，以提高其还贷能力。其次，考虑增设财政专项资金，把风险补偿基金及贴息列为各级财政的固定支出科目，从现有财政资金划出一部分作为小额贷款的贴息资金、担保资金，撬动商业银行对普惠金融的信用介入（白鹤祥，2014）。最后，应强化政府服务职能，完善辽宁省资本市场体系，不断加强针对中小企业的金融产品与模式创新，建立和完善多层次的信用担保体系（张振家，2015）。如果将城市中小微企业成功列入商业银行的信用评价体系中，将增加其获得普惠金融产品与服务的机会，同时也会促进其提高信用等级，打造良好的普惠金融信用环境，从而最大限度地保障财政公共资金能够向中小微企业流动，提高财政拨款和财政补贴的使用效率，真正形成一套由政府主导的多层次信用担保制度和运行模式。当然，信用担保体系的建立和完善还需要相关法律法规的建立和完善，从而促使信用担保制度真正发挥效力。

（五）支持互联网金融的发展，增加农户对农村金融产品与服务的需求

经济新常态下农村经济发展的思路主要在于信息化、城镇化和农业现代化的同步发展，而互联网金融服务与传统商业银行或政策性银行所提供的金融服务相比最为根本的不同在于，其更多的是从农户自身需求的角度出发探讨农村金融发展问题。并且，互联网金融最为突出的优势在于移动互联网的普及能够极大地拓宽农户获得金融服务的渠道，使得农户可以足不出户地和城市居民享受同样的信息化金融服务，方便快捷地满足其对金融资源及服务信息与资源的需求，从而最大限度地提高金融服务的效率。

实际上，辽宁省互联网金融的开展还是具有比较扎实的基础的。作为辽宁省着力打造的东北金融中心，沈阳市首先在2014年10月31日举办了"2014首届中国东北金融交易博览会"，互联网金融资本对接与互联网金融发展成为博览会力促的主要项目及与会专家学者探讨的主要议题。随后，互联网金融领域的非营利性民间组织"辽宁互联网金融发展理事会"于2015年1月11日在沈阳市成立，旨在积极配合政府相关部门开展互联网金融的市场调研工作，并致力于互联网金融产品与服务的创新。

为了更好地发挥互联网金融的作用，作为财政资金与政策扶持的主要提供者，各级财政主管部门应积极探索建立互联网金融行业政府创业投资引导基金、并购基金，或采取股权投资等手段直接注资新型的互联网金融企业，培育小微互联网金融企业发展壮大（罗明雄、唐颖、刘勇，2013）。此外，还要针对互联网金融企业制定专门的税收和补贴政策，帮助互联网金融企业与民间合作组织进行金融产品与服务创新，形成产业聚集的良好态势，因为初创的互联网金融企业本身既是金融产品或服务的提供者，同时也是普惠金融政策的扶持对象。

（六）持续推动小额保险的发展

普惠金融体系涵盖的内容不仅包含了小额贷款，针对农户、城市贫困人口、小微企业的小额保险也是该体系的重要组成部分。小额保险为普惠对象的生产与生活提供了安全保障。但小额保险与小额贷款面临着非常类似的尴尬局面，即商业保险公司与商业银行一样，在市场规则与利润的驱动下，普惠金融的服务对象往往不能成为其主要的客户群体。这就需要财政部门在普惠金融体系创立之初，对面向普惠对象的保险公司提供一定的税收优惠、贴息与补偿政策及资金扶持，并鼓励其不断创新适合辽宁省实际情况的小额保险产品。此外，2014年，省财政厅与省农委已经联合出台《关于进一步规范全省农业保险的意见》，并下发《辽宁省种植业保险协办机构协办费管理办法》，全面规范农业保险工作经费的管理。新出台的意见与管理办法旨在最大化保障涉保财政补贴与经费支出的高效利用，避免财政政策被误读。涉农保险财政政策的出台为进一步制定和完善省内各城市、各地区针对低收入人群与中小微企业生产与创业领域的涉保财政工作提供了政策导向。

（七）积极参与构建跨部门的金融监管与政策协调

虽然财政拨款、转移支付以及政府投资是构建普惠金融体系的重要资金保障，但由于财政部门的决策者、项目拨付的审批者与资金获得者（包括农户、中小微企业以及金融机构）之间的利益目标并不完全一致，换句换说，资金的发放者与获得者之间的信息不对称与责任不对称，可能会导致资金流向与使用的低效（滑冬玲，2014）。因此，普惠金融体系的构建离不开其内部与外部监管和法律保障体系的齐头并进，以及财政政策与货币政策之间的政策协调。

1. 财政部门要积极与工商、银行、小额贷款金融机构、证券以及保险行业的监管部门、立法与法律执行部门以及行业企业进行充分沟通与信息传递，完善不同部门之间的金融风险联合检测、预警和处置机制，确保相关资金的高效利用、资金流动的安全与透明、农户与中小微企业市场准入与交易成本和风险的不断下降，以及违法违规行为的及时预防与有效惩治。在此过程中，要坚决落实《辽宁省人民政府关于印发辽宁省财政资金统筹使用实施方案的通知》（辽政发[2015]49号）中的各项决议与规定，避免资金使用的“零散化”，积极优化转移支付结构并持续提高资金违法违规使用的成本。

2. 为了确保经济秩序与金融市场安全，防止金融脆弱性的不断累积，财政部门在制定政策与年度收支预算时还要在财政政策与货币政策之间寻求政策互补与政策组合效力的最大化。普惠金融政策实施以来，货币政策成为国家针对普惠金融发展首先考虑的政策工具体系。但为了保障经济秩序与金融市场的稳定，在使用货币政策工具的同时还需要财政政策工具的配合使用。为了进一步满足中小微企业、农户等对资金的需求，包括银行在内的金融机构会降低上述人群获取金融产品与服务的门槛，扩大对其提供贷款与金融服务的规模。与此同时，财政部门还需要适时、适度地配合使用相对紧缩的财政政策，以避免资本市场与流通领域的货币超发，以及由此引发的通货膨胀与利率过高的风险。综上所述，财政主管部门应在合理制定年度财政预算的基础上，详细斟酌财政拨款的数额、方向、使用效率预期、通胀预期水平以及跨部门监管的力度与效率等多重因素，既要统筹，又要强调个案的合理性与可行性，以期将资金拨付控制在合理且可控的规模，提高资金使用效率并确保金融市场的稳定。

三、结论

寻求产业结构升级与新的经济增长路径是当前辽宁省老工业基地经济下行背景下经济常态化增长的必然选择。经济发展，金融先行。虽然省内金融机构对促进普惠金融发展做出了巨大的贡献，但鉴于普惠金融服务对象的还款能力，经营绩效以及现有金融机构对债、权、利的衡量与风险规避，公共财政预算支出与政策扶持无疑成为普惠金融发展的重要保障。结合辽宁省经济与普惠金融发展的实际情况，进一步完善“财政+商业银行”协同机制，保障对农、林、牧、渔业的资金与政策支持，加大对城市中小微企业融资及构建多层次信用担保体系的扶持力度，支持互联网金融的发展，推动小额保险的发展，积极参与构建跨部门的普惠金融监管政策协调将成为促进辽宁省普惠金融发展的可行财政对策。

主要参考文献：

白鹤祥. 普惠金融助力城乡一体化[J]. 中国金融，2014(2).

丛正，岳玉珠，许佳萍. 基于ARMA模型的辽宁省农村金融缺口测算研究[J]. 山东农业大学学报（社会科学版），2013(1).

滑冬玲. 制度质量、金融发展与金融脆弱性的关系研究[M]. 北京：中国社会出版社，2014.

罗明雄，唐颖，刘勇. 互联网金融[M]. 北京：中国财政经济出版社，2013.

马洪范，商瑾. 构建普惠金融体系的财政思考[J]. 中国金融，2010(10).

苏艳丽，韩君. 完善辽宁农村金融服务的对策建议——针对辽宁部分县镇农户金融问卷调查分析[J]. 辽宁经济，2012(8).

张振家. 辽宁经济增长与收入分配协调发展研究——基于赶超经济理论视角[J]. 辽宁教育行政学院学报，2015(5).

赵治山. 辽宁农村金融体系建设的问题及对策[J]. 沈阳农业大学学报（社会科学版），2011(1).

王曙光. 普惠金融——中国农村金融重建中的制度创新与法律框架[M]. 北京：北京大学出版社，2013.

作者单位：沈阳大学工商管理学院，沈阳 110041