

后疫情时代公共科技金融诱导 功能实现机理和路径

王 硕 王 伟

(辽宁大学,沈阳 110036)

内容提要:诱导功能在实现科技创新与公共金融融合发展中起着方向引领性的核心作用,也是发挥公共科技金融防控疫情和稳定经济“国家队”引导作用的理论基石。后疫情时代,诱导功能通过公共科技金融的市场逆向选择和动态调整性补短板,实现以小博大的政策性撬动效应及传导效能。其理论基础是市场失灵和市场决定二元理论,也是推进国家治理现代化的现实要求。因此,公共科技金融需要基于诱导功能进行补短板和逆周期调节,并围绕功能实现的服务路径和治理路径,采取有针对性的举措支持疫情防控 and 经济社会发展。

关键词:公共科技金融 诱导功能 科技型中小企业 稳定经济

中图分类号:F832 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)12-0104-09

一、引言

最终战胜这次全球百年一遇的新冠肺炎重大疫情,促进经济社会稳定和复兴发展,已成为世界各国决策层和理论界的重大议题。科学技术在战胜疫情和稳定经济中发挥着举足轻重的决定性作用。因为人类同疾病较量最有力的武器就是科学技术,必须为打赢疫情防控阻击战提供强大科技支撑(习近平,2020),打造以金融科技引领的金融体系集成创新服务“双循环”新发展格局(陈雨露,2020)。同时,世界范围内的实践也表明,科技与金融两者共同构成了新经济发展的支柱(赵昌文等,

2009);在后疫情时代支持经济社会发展也离不开公共科技金融的“第一推动力”及其深度融合发展。

以科技型中小企业为主要服务对象的公共科技金融,体现了科技创新和公共金融创新的有机融合,是公共金融理论和科技金融理论共同的研究对象及内容,也是当前疫情防控和经济复兴战场的主力军和骨干力量。目前国内承担公共科技金融业务的主要有政府引导基金、国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行和中国出口信用保险公司等公共金融机构^①。在庚子年 COVID-19 疫情突如其来,中共中央政治局及时召开疫情防控和经

[收稿日期]2020-08-27

[作者简介]王硕,经济学院博士研究生,研究方向为科技金融;王伟(通讯作者),经济学院教授,博士生导师,研究方向为公共金融、科技金融。

[基金项目]辽宁省教育厅 2020 年度科学研究经费年度项目“乡村振兴战略下普惠金融服务农民增收效应研究”(LJC202012)。

①公共金融包含政策性金融但又是后者的理论深化和创新发展(王伟,2019)。

济社会发展工作会议并特别指出要“发挥好政策性金融作用”。国家有关部委和许多省市也相继出台文件,明确要求发挥政策性金融“国家队”、“突击队”的引导作用,加大对科技型中小企业等重点领域的融资支持。后疫情时代虽然经济稳步恢复及复工复产逐月好转,但鉴于受疫情影响的时间和程度的整体形势,财政部等五部门于2020年6月1日再次联合发文《关于进一步对中小微企业贷款实施阶段性延期还本付息的通知》,要求各政策性银行等银行业金融机构将包括科技型中小微企业在内的贷款延期还本付息政策再延长至明年3月底并免收罚息。9月8日,财政部等四部门发布《关于扩大战略性新兴产业投资 培育壮大新增长点增长极的指导意见》,鼓励建立中小微企业信贷风险补偿机制。在银保监会指导下,政策性银行还向网商银行提供低成本资金并借助其平台向科技型中小微企业等发放了百亿贷款“免息券”,降低其贷款成本。同时,要求政策性银行把3500亿的专项信贷额度落实到位,以优惠利率向民营企业尤其是科技型中小微企业发放。因此,后疫情时代公共科技金融“当先导、补短板、逆周期”的重要调节作用日益得到凸显和强化,从理论上对其特有的诱导功能作用机理机制和实现路径对策的研究也具有重要的现实针对性。

二、文献综述与诱导功能内涵

(一)文献述评

自从20世纪30年代英国人提出中小企业融资的“麦克米伦缺口”现象至今,许多国家将建立公共科技金融体系作为扶持科技型中小企业政策和缓解“麦克米伦缺口”的核心和重中之重。学界也对此进行了比较系统的理论研究与大量的实证检验及案例分析。例如,在对公共科技金融的作用认知上,科技金融理论的代表人物赵昌文等(2009)认为科技金融既有公司金融问题,也有公共金融问题。

白钦先(2001)比较分析了各国或地区中小企业政策性金融与技术创新支持政策的关系,认为国际上普遍选择政策性金融作为扶持科技型中小企业政策的核心。廖传惠(2015)认为引入引导公共科技金融向科技型小微企业提供融资服务是破解企业融资难的新渠道。在公共科技金融的业务边界及影响上,邹克、倪青山(2019)的实证研究表明,公共科技金融政策的有效性在不断上升,但是要适时调整其作用范围,恪守对科技创新的资源配置边界及适用性原则(李晓荣,2018)。苑泽明(2018)通过对科技型中小企业的问卷调查和多案例研究,构建了科技金融政策执行影响因素模型。虽然政府的干预政策为科技创业投资产生了引导和示范的社会效益,但是政府的公共政策金融应发挥激励的作用,而不是与私人风险投资竞争(George & Prabhu, 2003; Leleux & Surlemont, 2002)。在公共科技金融创新发展上,韩鹏(2019)认为政策性科技金融、市场性科技金融、企业创新禀赋三者耦合协调问题是研究高质量创新不能回避的问题。针对目前科技金融研究中存在的缺乏政府在科技金融融合发展过程中的推动和引导等问题,苏保祥等(2017)以中关村国家自主创新示范区等科技金融实践为例,提出通过政策性金融扩大信贷融资规模应当被放在对科技型中小企业支持的重要发展途径。通过建立完善有中国特色的公共科创金融体系,支持公共金融机构按科技创新生命周期规律,为中小型科技创新企业等提供全方位金融服务(陈雨露,2020)。

综上所述,国内外学者对公共科技金融及相关问题进行了较为丰富的研究,得到了一些有意义的结论。但是,现有研究与后疫情时代公共科技金融如何支持疫情防控和经济社会发展还联系得不够紧密或比较缺乏,对能够体现公共科技金融制度精髓的诱导功能的专门研究更为鲜见。其实,政策层面提倡的发挥公共科技金融的“国家队”引导作用,

其理论基石就是公共科技金融特有的诱导功能。20世纪90年代初以来基于功能观(functional perspective)分析金融体制,是现代金融学分析范式的一个重大转换及理论前沿,至今方兴未艾。为此,本文基于金融功能观的视角,在对公共科技金融诱导功能的内涵及其稳经济传导机理机制、特殊作用及理论依据进行科学诠释和分析的基础上,就如何围绕核心功能发挥好公共科技金融“国家队”的引导作用,提升其服务效能进而助力疫情防控和经济社会发展,提出相应的政策建议和具体的实施措施。

(二)诱导功能界定

公共科技金融体现了在科技金融领域市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用或者说有效市场和有为政府(林毅夫,2020)的有机统一体。诱导功能,亦即首倡诱导基础上的虹吸与扩张性功能,是公共科技金融理论体系中基本而重要的范畴之一,体现了公共科技金融制度安排的本质特征和制度精髓,也构成了公共科技金融理论研究的逻辑起点,在实现科技与公共金融深度融合发展中起着方向引领性的核心作用,因而是公共科技金融的核心功能(王硕、王伟,2019)。公共科技金融所特有的诱导功能,是指针对科技金融市场上高新技术企业尤其是科技型中小企业融资的“麦克米伦缺口”短板问题,在政府的支持下,以公共金融机构为主要载体,以国家信用为后盾,不以营利为目的,率先开创性主动介入科技金融市场失灵的领域,向科技领域的强位弱势群体^①提供部分的贷款、投资及有限的保险、担保、基金等金融服务,进而逐步诱导和虹吸商业性金融、民间资本更多的涉足其中,最终起到以小博大、四两拨千斤的政策导向性作用和

撬动效应。

对于公共科技金融的这种诱导性核心功能,也可以依据政策性金融诱导乘数原理(白钦先、王伟,2013),设计出能基本反映公共科技金融对市场科技金融诱导能力大小的诱导乘数计算公式,即 $R=M/Q$ 。其中, R 为诱导乘数, Q 为公共科技金融机构提供的一定数量的先行融资, M 为所引领和带动的商业性金融融资数量。根据公共科技金融功能诱导乘数公式的计算,目前国外公共银行一般每贷出1美元,就可带动社会其他融资方及借款人联合投入10美元,一个项目的公共性贷款一般只占该项目融资总额的20%~30%。疫情防控期间,山东省各级政府引导基金对科创企业投资95亿元,牵引带动了其他金融和社会资本317亿元,聚力支持了新一代信息技术产业的加快发展(代玲玲,2020)。因此,公共科技金融的诱导功能在充当科技金融市场“勘探”先锋和补充完善科技金融市场不足中,具有很大的主动性推动作用。

三、后疫情时代公共科技金融诱导功能作用机理及理论依据

(一)作用机理和传导机制

按照诱导功能观点,后疫情时代公共科技金融支持疫情防控和经济社会发展作用机理建立的理论前提是公共科技金融基于商业性科技金融按照市场原则进行正向性选择的一种逆向选择,而且这种逆向选择是按照补充而非替代、辅助而非包揽的原则,实现公共科技金融业务活动及业务范围不断变化和动态调整的补短板过程。具体的传导过程及运作机制如下:

(1)在科技金融市场上,一方面,对于市场急需的重要医用物资及医疗器械产品,科技型中小企业由于内源融资和外源融资有限而无法扩大再生产和满足市场需求;另一方面,处于种子期和初创期的疫苗、药物和快速检测技术研发和大规模投产,

^①强位弱势群体,是指在经济社会发展中具有战略性重要地位(强位),但由于自身、自然和经济社会环境因素而处于一种融资相对困难或劣势(弱势)的特殊群体。这里的“群体”则是一种具有特定内涵及外延的社会学范畴,既指人群集合体,也包括企业、产业、地区、领域、项目等正式组织群体和次级社会群体或次属群体(白钦先、王伟,2010)。

都急需大量的融资支持和保障。(2)商业性金融囿于科技型中小企业的轻资产和风险高的实际情况,基于资产和负债的结构性匹配、成本和收益的对称性原则考量,既无力也不愿主动先期向企业提供贷款。(3)公共科技金融利用其特别和特殊拥有的政府信用、优惠政策、信息优势和业务专长等有利条件,在与政府相关部门的业务合作与指导下,率先开创性发掘和引领重要医疗器械产品生产、防疫药品研发和技术攻关中新的投资机会、项目及科技型中小企业目标群体。(4)公共科技金融先期以少量的公共性资金进行倡导性投资或融资担保、再担保,直

接或间接地诱使和虹吸其他非公共性金融组织、团体或个人尤其是商业性金融机构,向所政策倾斜、扶持的科技型中小企业融资,起到“免费搭车”的协同效应及四两拨千斤的扩张效应。(5)一旦商业性科技金融和社会资本对公共科技金融所推选倡导的科技型中小企业防疫产品研发和生产的项目投资热情高涨起来,企业也由初创成长期转入成熟发展期,公共科技金融再选择适当时机退出和转移投资方向,并开始新的新一轮虹吸、诱导和扩张循环。如图1所示。

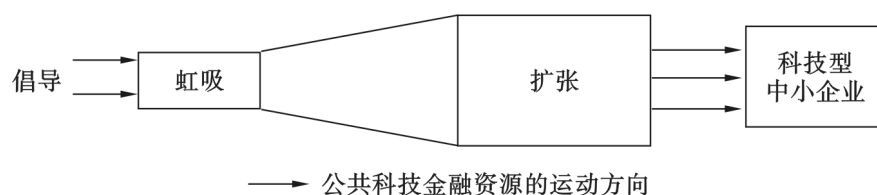


图1 公共科技金融诱导功能传导机制

(二)理论依据和实践意义

1.按照市场失灵理论,需要公共科技金融通过其诱导功能的实现来弥补后疫情时代科技金融市场的不足。市场失灵理论是基于市场天生固有的逐利本性,以及市场机制受制于信息不对称、外部性、公共物品等因素影响而不能最优配置资源,需要政府宏观调控的一种市场经济理论。“看不见的手”的市场盲目性需要“看得见的手”的政府规制。从各种金融业态服务疫情防控的实际情况来看,科技金融市场也同样存在一定程度的短板问题和市场失灵及市场残缺现象。商业性金融机构基于其资产管理的安全性、盈利性和流动性“三性”原则的有机统一,对于那些关乎国计民生且资金需求量大、贷款周期长、风险比较高即成本和收益不对称的科技型中小企业等强位弱势群体,往往不能主动涉足其中提供贷款,进而引致医疗融资和科技型中小企业融

资难、融资贵难题进一步加剧。在这种情况下,需要体现政府意图的公共科技金融通过充分发挥其诱导性功能,主动介入科技金融市场失灵的领域和群体,既补短板又以小博大吸引更多的社会资本投入到科技金融领域,重点缓解科技型中小企业融资的“瓶颈”和“麦克米伦缺口”。因而,科技金融市场失灵的存在是需要发挥并实现公共科技金融诱导性核心功能机制的根本目的及出发点。

2.市场决定理论是后疫情时代公共科技金融有效发挥其诱导功能的原则性要求。市场决定理论是科学有效处理政府和市场关系的一种创新性宏观调控理论,其核心是“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”。公共科技金融的诱导性核心功能不仅在金融功能体系中最能有效体现市场决定理论,而且也是公共科技金融开展业务活动的基本准则。自从现代经济学的鼻祖亚当·斯密提出“看不见的手”^①以来,围绕着政府与市场关系的争论一直方兴未艾。市场决定理论体现在

^①虽然斯密在被人们广为传诵的《国富论》中论述了自由市场作用,但在他写的《道德情操论》一书中也论述了人类行为应遵循的一般道德准则,意识到市场也不是万能的。

科技金融领域,则是公共科技金融依据其诱导功能要求,只做商业性科技金融做不到的公共性业务,而不做商业性金融能做到的一般金融业务,尤其是不能主动参与市场竞争性盈利活动。市场决定理论既体现并要求充分发挥市场科技金融在金融资源配置中的决定性作用,也体现了公共科技金融在微观而具体的业务活动中对市场化运作手段的一般要求。对公共科技金融而言,经营活动至少是保本微利,以保障自身财务稳定和商业可持续发展。

3.充分发挥公共科技金融诱导功能,也是进一步提升国家治理效能和治理现代化水平的必然要求。党的十九届四中全会提出要推进国家治理体系和治理能力现代化。习近平总书记强调指出:“这次疫情是对我国治理体系和能力的一次大考,我们一定要总结经验、吸取教训。”从理论上说,发挥公共科技金融诱导功能,是在金融领域加快提升国家治理体系和治理能力现代化水平的有效着力点之一。公共科技金融机构是由政府出资或参股、保证而组建的公法人,业务活动必须贯彻落实国家经济社会发展政策和体现政府意志,作为国家经济治理体系的重要组成部分,也需要不断提升治理效能和推进治理能力的现代化。在支持疫情防控和经济社会发展中,公共科技金融机构要扎实履行当先导、补短板、逆周期的使命担当,有效发挥其低利率融资、先期融资的“头雁”作用,不负国家重托、不辱机构使命。

四、后疫情时代公共科技金融功能实现的路径及对策

后疫情时代,实现公共科技金融诱导功能的基本路径,可以从重点支持公共卫生体系建设、科技型中小企业及出口企业和“新基建”融资等方面的金融服务路径,数字化转型、风险防控、补短板和中立运作等方面的内部治理路径,以及完善机构体系、专门立法、独立监管等方面的外部治理路径等

方面来考虑和设计,并按照上述路径思路有针对性地采取相应的举措。

(一) 引导金融资源参与补齐科技领域公共卫生服务供给的短板

本次新冠肺炎疫情从科技领域公共卫生服务的硬件和软件上,都暴露出我国还存在不少短板和不足,也都需要公共科技金融的强力支持。一方面,我国的公共卫生投资长期不足,与中等收入国家和发达国家相比都有较大的差距,导致疫苗、药物研发和防疫基础设施、应急管理体系建设滞后,相关医疗物资、装备及产能储备也不充足;另一方面,商业银行基于风险收益和成本收益不对称的盈利性考量,对公共卫生领域设置了较高的授信门槛,如按照名单制只对二甲以上的公立卫生机构提供信贷,使得公共卫生领域存在着巨大的融资缺口。在这种情况下,需要有公共科技金融通过充分发挥其诱导功能,主动介入科技金融市场失灵的公共卫生供给第一线,既补短板又以小博大吸引更多的社会资本投入到其中。一是建立疫情防控融资机制。承担疫苗、药物和快速检测技术研发及生产的科技型企业目前还处于初创期的企业生命周期阶段,按照科技金融的一般原理,这时特别需要公共科技金融的主动诱导性融资。所以要通过其发行抗疫战疫专题债券和设立优惠利率贷款、专项再贷款、贴息等融资扶持政策,开辟应急贷款绿色通道,优化内部授信审批机制,优先满足科技抗疫重点医疗机构和相关科技型企业的融资需求。二是通过公共科技金融机构牵头的转贷款、银团贷款、“融资+担保+贴息”等多种合作方式方法,建立公共科技金融与市场科技金融分工合作机制,引导商业银行信贷资源进入公共卫生领域,降低疫情防控医疗机构和科技型中小企业的经营成本。三是建立公共科技金融服务公共卫生的长效机制。在公共卫生领域,可采用PPP模式、公共设施资产证券化模式等,开展防疫基础设施和CDC应急服务项目的建设运营;利用公共

风险投资基金等政府科技引导基金,支持科创企业的产品研发和生产,加大公共卫生体系建设的公共科技金融支持力度。

(二)创新公共科技金融产品及业务,聚力满足科技型中小企业的融资需求

推进科技型中小微企业等关键领域重要企业的复兴和发展,攸关经济民生大局,也是公共科技金融促进“六稳”、服务“六保”的根本要求。为此,公共科技金融机构要对接中国人民银行名单内的重点科技型企业,通过增加信贷投放总量和发放优惠利率贷款,用好用足央行的专项再贷款优惠政策,发挥在逆周期调节和补短板方面的积极引导作用。这是其一。其二,针对当前企业面临的全产业链不联动、上下游企业不同步这一大问题,公共科技金融应根据行业特点,通过提速扩面、以点带面、以中游带上游的方式开展供应链融资,支持科技型企业保障产业链供应链的稳定。对资信良好和处于新能源建设、5G 等新兴行业的上下游中小微企业,创新产业链综合授信、订单融资、保理融资、应收账款质押贷款等方式,推进产业链上下游、产供销的整体复兴。其三,通过为科技型中小企业设计和安排包括债权融资、担保债券和股权投资等一系列金融服务项目,并对参与担保项目的商业性金融机构进行分类授权管理,创新构建公共性和商业性科技金融之间风险共担、股权投资和银行信贷之间有机融合的投贷联动融资新模式。其四,对缺乏传统抵押担保物的科技型创新创业中小企业,在谨慎考量风险的前提下,创新对抵押物的界定,允许以知识产权质押获得长期资本供给,并加快推进资产证券化改革和科技型中小企业信用信息平台建设,不断完善公共性融资担保体系。其五,以融资租赁为突破口,解决科技型中小企业长期囿于抵质押担保不足、信用信息不对称、抗风险能力弱等引致的融资难、融资贵难题。除了组建专门的科技型中小企业融资租赁公司外,还要创新设计和重点发展不同于传统租

赁方式的集群租赁、风险租赁、并购租赁、项目租赁等融资租赁工具和特色产品,通过市场细分解决科技型中小企业多样化、个性化的融资需求。其六,按照日前中央全面深化改革委员会审议通过的《创业板改革并试点注册制总体实施方案》,以上交所推出的科创板及试点注册制为契机,充分运用大数据、云计算、人工智能、区块链等现代信息技术,创新开发适应公共性科技资本市场的金融工具及业务产品,为科技型企业进入“新三板”、科创板上市融资提供从孵化、育成到蜕变的全流程金融服务,进一步推进科技抗疫创新和内含公共金融成分的多层次资本市场改革与制度建设。通过不断推进公共科技金融抗疫类系列金融产品、金融工具和金融业务的创新发展,尽快遏制目前科技型中小企业融资产品供给进一步萎缩的趋势。

(三)支持“新基建”和推进公共科技金融数字化转型“两手抓”

疫情催化了各种金融业务全流程的数字化探索,网上银行、线上支付等优势凸显。据全国工商联等日前联合发布的《2019-2020 小微企业融资状况报告》,疫情期间有 40.5%的微型企业使用互联网银行作为其融资渠道。数字经济发展扩张了对 5G、人工智能、工业互联网、物联网和大数据中心等“新基建”的融资需求,也成为基建投资增长的新亮点。由于“新基建”资金需求量巨大,需要通过公共科技金融的诱导性融资加大对“新基建”创新主体的信贷资金供给和支持力度,消除“数字鸿沟”。针对“新基建”设施缺乏传统意义上的金融抵押品,还需要公共科技金融从全产业链视角创新融资方式和金融产品,如通过预售使用权融资、使用权订单质押融资以及政府购买服务权益质押融资等方式提供公共科技贷款。同时,疫情期间公共科技金融机构的线上金融服务也是避免感染风险和高效发放贷款支持企业的有效举措,数字经济也将成为拉动经济

增长的重要引擎和关乎金融机构未来成败的关键,公共科技金融机构需要把握机遇加快数字化转型的进程。在制定机构金融科技发展战略规划的基础上,加大科技投入和推动创新研发,建设大数据、云计算、人工智能平台,为机构的数字化转型奠定硬件基础。运用区块链技术创新金融产品,借助大数据征信和风控、人工智能授信、远程认证、线上触达渠道等科技手段,探索采用网上银行、手机银行、微银行、小程序、非现场核保核查等非接触式线上金融服务模式,积极引导客户使用金融电子渠道办理业务,将数字金融服务下沉到科技型中小企业,不断推动金融科技在业务领域的广泛应用和线上金融服务效率的进一步提高。

(四) 用足用好进出口公共金融逆周期稳外贸的科技政策工具

受全球新冠肺炎疫情多国爆发冲击全球性产业链、供应链的负面影响,境外多国由于经济下滑而引致对中国进口需求的下滑。中国出口信用保险公司(简称“中国信保”)和中国进出口银行(简称“进出口银行”)是我国服务外向型科技企业的两大进出口公共金融机构,在抗疫情稳外贸中则要义不容辞地承担逆周期调节的引导作用。一是加强进出口银行和中国信保的战“疫”战略合作,形成公共科技金融合力。在上层构筑全方位紧密的银保合作机制,在地方探索开展“地方政府+银行+保险”合作模式。合作各方加强沟通对接,充分共享资源,共同筛选优质出口客户,切实改善金融服务质效,为科技型出口企业提供全方位、多层次的公共金融支持。二是进出口银行要用足用好疫情防控专项再贷款、外贸产业及制造业企业专项纾困资金和稳外贸稳外资及科技型中小企业的专项信贷资金和“贸赢贷”业务,通过降低贷款利息、延期还本付息等政策举措的牵引带动,进一步强化对外贸及相关配套产业领域的客户和疫情防控重点客户的贷款扶持。三是中国信保要进一步扩大出口信用保险的覆盖面,

通过设计新型的政策性科技保险产品及险种、增加线上理赔、开辟理赔绿色通道、提高投保承保效率等措施,重点支持和保障受疫情影响较大的科技型出口企业,帮助其应对新市场开发、订单取消、出运拒收等风险,做到应保尽保、应赔尽赔和能赔快赔,使科技型出口企业保住订单、保住市场和减少损失并进一步拓展国际市场。四是创新服务科技型企业的进出口公共融资方式。探索保理及福费廷项下的银行保单专项融资、出口前附加险种支持的出口订单融资、特险项下的保单融资,积极开展和推动中长期险、海外投资险与短期险“白名单”专项融资的融合发展,解决好因疫情导致海外项目推进的困难,不断推进科技型企业“走出去”战略。

(五) 建立健全应对重大疫情的公共科技信用风险防控机制

由于公共科技金融服务对象的特殊性和经营原则的政策性要求,使得公共科技金融机构面临的信用违约风险比商业性金融机构更大,世界各国也普遍立法规定公共科技银行有比商业银行更高的资本充足率并建立资本金的定期增补机制。这次疫情也充分说明了这一点,当前银企面临的最大困难就是信用风险问题。疫情带来的巨大不确定性及对实体经济的巨大冲击,公共科技金融体系也将面临突发的贷款违约和不良贷款率的恶化趋势。为此,一方面,公共科技金融机构对有发展前景但暂时受困的重点科技型企业尤其是中小企业,不要盲目地抽贷、拒贷、断贷和压贷。在深入了解企业订单情况的基础上,为其量身定制扶持方案,并采取贷款展期、下浮贷款利率、延长还款期限和减免逾期利息等灵活的措施,保障银企双方都尽可能的化险为夷。同时,充分运用区块链、大数据、云计算等金融科技手段,从定性定量两方面提高信用风险的监测识别能力,把风险杜绝于萌芽状态和降低到最低程度。另一方面,通过政府救助缓解公共科技金融体

系风险与压力,防范化解重大风险。如央行通过低成本再贷款、再贴现和贷款市场报价利率(LPR)等宏观金融调控手段,降低科技型中小企业融资成本;财政各级政府性融资担保、再担保机构要进一步增加担保业务种类和放大担保倍数,降低担保门槛和担保费率并给予一定的保费补贴及贴息,尤其要落实公共科技银行的财政拨补资本金制度和风险补偿机制,审计部门进行全程监督,共同帮助科技型中小企业渡过疫情难关。

(六)基于功能实现的载体要求,建立健全公共科技金融机构体系

作为概念性“安全基石(anchor)”和关键性基础要素而加以关注的金融功能,需要建立和运作与功能相应的金融机构和金融体系(博迪等,2010)。针对我国目前在重大疫情防控中暴露出来的科技金融功能不足的问题,一方面,需要强化现有公共金融机构的抗疫金融支持力度,尽可能多的涵盖疫情防控的公共科技金融业务职能及业务范围。另一方面,还要抓紧组建专门独立、专业性强的公共科技银行和非银行公共科技金融机构,以集中力量有效配置有限的公共金融资源,专心致志地做好单一的公共科技金融业务,更好地服务于高新技术企业尤其是科技型中小企业。从机构的内部治理来看,上述两类机构无论是专营还是兼营公共科技金融业务,都需要围绕诱导功能,率先垂范和主动介入公共科技金融业务领域,进而诱导和虹吸更多的商业性科技金融机构和社会资本涉足公共科技金融服务。同时,在机构运作中还应该秉持补短板和中立原则。补短板原则是指针对科技金融市场的短板问题,公共科技金融机构则义不容辞地要主动予以弥补和提供倾向性服务;中立原则是鉴于公共科技金融享受着政府的种种显性或隐性优惠政策和特殊待遇,在市场上应该保持中立,不从事营利性的一般金融业务活动,不主动和商业性金融机构争利。

(七)以重大战“疫”为契机,加快公共科技金融立法步伐

有效实现公共科技金融诱导功能进而助力科技战“疫”,必须有相关的立法保障与制约。这不仅是顺应世界各国注重构筑完善的公共金融立法体系及其公共科技金融机构普遍是一个机构有一部法律的国际惯例和普遍做法,也是适应公共科技金融自身专业性和特殊性的功能性需要。中国原银监会在2017年分别通过实施了针对三大政策性银行的《监督管理办法》,从而迈出了我国公共金融立法的第一步。但是,这些监管办法对重要的公共科技金融业务没有明确而具体的说明和特别要求,对开发性业务和政策性业务的内涵与外延(业务范围)也没有明确的界定,而且相较于专门的公共金融机构法而言,其立法层次、权威性和严肃性都比较低和弱。自2006年我国《中长期科学技术发展规划纲要》实施以来,在国家和各省市两个层面出台的配套政策细则中,涉及科技金融范畴的分别有20多项和近三分之一项(徐义国,2011)。但这些都属于一般性的行政规范性文件。因此,当务之急是要按照《中央全面依法治国委员会关于依法防控新型冠状病毒感染肺炎疫情、切实保障人民群众生命健康安全的意见》要求并以此为契机,在前期公共金融实践及相关行政法规的基础上,总结经验并借鉴国外有益的做法,抓紧制订和出台统一的《公共科技金融法》,涵盖公共科技银行和非银行公共科技金融机构及所有从事公共科技金融活动的制度载体,规范其运作机制和保障其合法权益。并以此为突破口,推进我国公共科技金融体制机制改革创新和高质量可持续发展,为战“疫”的最终全面胜利保驾护航,实现依法治国、依法抗疫和经济复兴的总目标和总要求。

(八)在抗疫情稳经济中提升公共科技金融治理的现代化水平

一方面,秉持善治理念,全心全意为科技型中

小企业等科技创新领域的强位弱势群体服务。以人民利益为中心的“善治”是国家治理的理想状态,体现在公共科技金融领域,则要求以科创企业为中心,通过充分发挥诱导功能作用来先期主动为企业提供公共融资服务,最大程度地缓解其融资难、融资贵的瓶颈制约,补充科技金融市场不足。公共科技金融始终要不忘初心、牢记使命,并随着不同时期、不同阶段国家科技发展战略及科创企业政策的调整 and 变化,相应动态性地调整自身的公共性业务范围。另一方面,还要基于诱导功能不断提升公共科技金融内外治理效能。目前,我国直接或间接从事公共科技金融业务的机构或组织多种多样,且分别受不同部门的监管,是一种多头管理体制;而公共科技金融业务比较特殊且专业性强,需要有符合国际惯例的专门而统一的监管部门。所以当务之急是首先需要从外部治理上,尽快建立有别于商业性金融监管、由财政部主导的公共金融监督管理委员会,并内设专门监管公共科技金融的职能部门。既保障公共科技金融机构的合法权益,如定期的资本金补充、贴息和政策性亏损的核补等,又约束其业务活动及行为,使其既不缺位又不越位,专心致力于公共科技业务经营。

参考文献:

- [1] 白钦先,王伟.科学认识政策性金融制度[J].财贸经济,2010(8):3-12.
- [2] 白钦先,王伟.政策性金融概论[M].北京:中国金融出版社,2013:32.
- [3] 陈雨露.“双循环”新发展格局与金融改革发展[J].中国金融,2020(19-20):19-21.
- [4] 代玲玲.95 亿带动 317 亿! 山东新旧动能转换基金这样聚力支持新一代信息技术产业[N].大众日报,2020-05-08(1).
- [5] 白钦先,薛誉华.各国中小企业政策性金融体系比较[M].北京:中国金融出版社,2001:前言 1.
- [6] 韩鹏.科技金融、企业创新投入与产出耦合协调度及不协调来源[J].科技进步与对策,2019(12):55-62.
- [7] 李晓荣.公共科技金融对科技创新的作用:适用性与边界[J].上海立信会计金融学院学报,2018(3):23-30
- [8] 林毅夫.有为政府参与的中国市场发育之路[J].广东社会科学,2020(1):5-7.
- [9] 廖传惠,杨渝南,陈永华.互联网金融、公共科技金融与科技型小微企业融资[J].科学管理研究,2015(2):97-100.
- [10] 苏保祥,易晓等.科技金融实践与创新[M].北京:中国金融出版社,2017:157.
- [11] 王伟.国外公共金融理论研究新进展[J].金融理论与实践,2019(11):1-6.
- [12] 王硕,王伟.完善科技政策性金融功能研究[J].科学管理研究,2019(6):144-149.
- [13] 习近平.为打赢疫情防控阻击战提供强大科技支撑[J].求是,2020(6):1-2.
- [14] 徐义国.从政策性金融的战略高度构建科技金融体系[J].银行家,2011(11):77-80.
- [15] 苑泽明,李田,贾玉辉.科技金融政策执行研究:影响因素及理论模型——基于企业问卷调查与多案例研究[J].经济与管理研究,2018(4):55-66.
- [16] 赵昌文,陈春发,唐英凯.科技金融[M].北京:科学出版社,2009:前言 5,28.
- [17] 中国金融编辑部.抗击疫情金融业在行动[J].中国金融,2020(4):19-23.
- [18] 邹克,倪青山.公共科技金融存在替代效应吗?——来自 283 个地市的证据[J].中国软科学,2019(3):164-173.
- [19] 兹维·博迪,罗伯特·C·莫顿,戴维·L·克利顿.金融学[M].曹辉译,北京:中国人民大学出版社,2010:28.
- [20] George G.,Prabhu G.Developmental Financial Institutions as Technology Policy Instruments:Implications for Innovation and Entrepreneurship in Emerging Economics[J].Research Policy,2003,32(1):89-108.
- [21] Leleux B.,Surlmont B.Public Versus Private Venture Capital:Seeding or Crowding Out? A Pan-European Analysis[J].Journal of Business Venturing,2002,18(1):81-104.

【责任编辑 陆成林】