

科研要报

2021年第3期(总第131期)

辽宁省财政科学研究所
辽宁省财政学会

2021年10月25日

●范立夫 引导金融更好服务辽宁实体经济发展的财政政策建议

经济是肌体，金融是血脉，两者共生共荣。金融的本质是为实体经济服务，发展实体经济需要畅通金融供给渠道，但当下存在的民营、小微、“三农”企业融资难融资贵、金融生态环境欠佳等问题，仅靠市场机制难以得到根本解决。财政政策应当发挥弥补市场失灵的职能，引导金融资源合理配置。因此有必要完善政策支持体系，引导金融资源配置到辽宁省经济发展的重点领域和薄弱环节，解决现有金融领域的顽症痼疾，促进提升金融服务实体经济的效率和水平。本文基于辽宁实际情况和问题，建议建立服务企业全生命周期融资的政策支持体系，推进财政资金“直接补助”向“间接引导”的方式转变，完善各种支持方式，提出优化完善的具体措施，并从妥善化解重点领域金融风险、建立健全信用体系、搭建综合金融服务平台等3个方面，提出健全配套机制与保障措施的相关建议。

引导金融更好服务辽宁实体经济发展的财政政策建议*

东北财经大学 范立夫

金融是经济的血脉，承担着资金融通、资源配置、结构调整等重要功能，经济是金融的肌体，二者互惠共生。当下，金融脱实向虚、金融体系结构失衡、货币政策传导机制不畅、金融风险积聚等金融供给侧存在的问题影响了金融服务实体经济的效率。2019 年 2 月 22 日，习近平总书记在中央政治局第十三次集体学习时强调，要深化对国际国内金融形势的认识，正确把握金融本质，深化金融供给侧结构性改革，深化金融改革开放，增强金融服务实体经济能力，推动我国金融业健康发展。这是中央层面首次公开提及“金融供给侧结构性改革”，也为金融供给侧结构性改革指明了方向。

推进金融供给侧结构性改革不仅要达到金融业供求均衡，更应着眼于满足实体经济的金融服务需求。融资难融资贵问题一直是影响实体经济发展的重要因素，在民营、小微、“三农”企业中表现尤为突出。仅靠市场机制，商业银行难以兼顾控制风险和支持民营、小微、“三农”企业发展的目标。鉴于此，推动金融供给侧结构性改革，解决企业融资市场失灵问题等，必须有政府这只“看得见的手”的帮助，发挥财政政策弥补市场失灵的职能，引导金融资源合理配置，促进经济稳定与发展；维护安全稳定的区域金融运行环境，构建完善的融资服务基础设施等，也需要财政金融的协调配合。

*本文系 2020 年辽宁省财政科研基金立项课题：“更好发挥金融作用助力我省实体经济发展的财政政策研究”（项目编号：20C012）相关成果。

辽宁省金融与实体经济失衡表现较为明显，直接融资发展不足，金融机构发展不协调，中小微企业融资难融资贵问题亟待解决，银行不良贷款占比明显上升，债券市场违约事件频发，金融风险不断聚集。因此，为了更好地推进辽宁省金融供给侧结构性改革，推动金融回归服务实体经济本源、防范化解区域金融风险，辽宁应借鉴其他地区的先进经验，完善财政政策支持体系，发挥财政资金的引导、激励、杠杆撬动作用，引导金融服务实体经济。

近年来，辽宁省密集出台了相关财政支持政策，建立贷款风险补偿机制、健全政府性融资担保体系、鼓励金融机构发展、支持企业到资本市场融资、积极设立政府引导基金等，对引导金融服务实体经济发挥了重要作用。但辽宁省引导金融服务实体经济的财政政策体系仍然存在资金使用效率不高、财政资金分散、对社会资本的吸引力不足等问题，各项政策措施也有待进一步完善。为了更好地推进金融供给侧结构性改革，引导金融回归服务实体经济本源，辽宁应逐步完善政策支持体系，转变支持方式，优化完善各项政策措施，健全相关配套机制，进一步推动金融回归服务实体经济本源，助力辽宁振兴发展。

一、建立服务企业全生命周期融资的政策支持体系

企业不同发展阶段面临的信息约束、经营特征以及融资需求不同，因此其融资渠道和融资方式的选择存在显著差异。与之相适应，应建立服务企业全生命周期融资的财政等相关政策支持体系，通过财政手段弥补各方面、各环节的缺陷，充分调动各方面的积极性。

第一，对于初创期的企业，鼓励设立新兴产业引导基金、创业投资基金和股权信托等，地方政府可设立政府引导母基金，发挥引导和撬动社会资本的作用，不做直接投资，而是通过母基金吸引社会资本加入，推动更多社会资金成为股权投资基金；鼓励符合条件的私募基金管理人发起设立民营企业发展基金；鼓励符合条件的科技型初创企业在科创板上市，解决企业最初成长阶段的融资需求。

第二，对于成长期的企业，通过构建贷款风险补偿机制和政府性融资担保体系，发挥财政资金的分险与增信作用，激励银行发放贷款；引

导金融业优化大中小金融机构布局，增加中小金融机构业务比重，构建多层次、广覆盖、有差异的银行体系和信贷市场体系，为不同产业、不同领域的成长期企业提供差异化、特色化的金融服务；鼓励设立区域性专营金融机构，主要服务民营和中小微企业，鼓励中小微银行、互联网银行加大力度参与小微业务，加大对小微业务优质银行的政策支持力度；大力发展政策性金融，扩大对经济薄弱领域的金融供给，可组建由地方政府独资或控股的区域性政策性银行，允许吸收少量存款，专门针对成长期的中小微企业，提供不以盈利为主要目的、具有政策扶持性质的融资服务；引导优质的成长期企业有效利用主板、中小板、创业板、科创板、新三板、区域性股权交易市场等多层次资本市场进行融资。

第三，对于成熟期的企业，银行贷款是企业融资的便捷渠道，应强化针对资本市场融资的财政政策支持，帮助企业发债或上市融资。如，鼓励企业上市，减少企业上市成本，鼓励资产证券化的发展，鼓励中小企业担保基金的发展，允许中小企业以担保基金担保的方式在交易所市场或银行间市场面向机构投资者发行债券，或探索以多个企业打包方式进行债券发行，鼓励和支持上市公司通过并购重组做优做大做强，鼓励私募股权基金参与上市公司并购重组，加快区域股权市场建设等。

第四，对于衰退期的企业，尤其是僵尸企业，政府应积极引导，根据企业的自身情况自主协商选择适合的处理方式，各部门应联合成立专门的僵尸企业处理办公室，为僵尸企业的破产申报开辟绿色通道，缩减流程、简化手续，全面提升清算效率；鼓励利用产权交易所、租赁、资产证券化等多方式充分盘活“僵尸企业”有效资产，用于清偿债务。同时，建立完善社会保障配套体系，加强对下岗职工的职业技能培训，针对僵尸企业职工下岗安置这一堵点难点问题，推进僵尸企业出清，减少无效资金占用，解除金融锁定。

二、推进财政资金由“直接补助”向“间接引导”方式转变

财政的政策目标应更多帮助缓解或解决金融支持实体经济面临的症结，以间接支持为主，推进财政资金“直接补助”向“间接引导”的方式转变，完善财政引导金融、金融支持经济发展的政策传导机制，发

挥市场在金融资源配置中的决定性作用以及财政资金的引导作用。

第一，推进“拨改投”，为发挥财政资金的杠杆作用，通过设立、发展创业投资基金、新兴产业基金、中小企业发展基金、政府新旧动能转换产业引导基金等，运用阶段参股、跟进投资等方式推动投资基金业发展壮大。

第二，推进“拨改引”，为强化财政资金引导作用，通过分担商业银行、担保公司、保险公司等金融机构风险的方式，引导金融机构提高对民营、小微、“三农”企业以及科创企业的贷款支持力度。

第三，推进“拨改买”，应充分借助市场化、专业化的力量来提高财政资金使用效率，壮大社会资本力量，比如规范发展政府与社会资本合作项目(PPP)等。整合地方各类财政增信资金，建立“资金池”，在贷款风险补偿、应急转贷、财政贴息、增量奖励等方面集中管理，放大资金运用的协同效应。

三、优化完善财政政策措施

(一) 优化贷款风险补偿机制。

财政出资设立贷款风险补偿机制，分担银行的中小微企业贷款风险，切实解决银行“不敢贷、不愿贷、不能贷”的问题，充分发挥财政资金的激励和杠杆撬动作用，引导金融资源流入辽宁省经济发展的薄弱环节。

第一，完善有关贷款风险补偿机制的管理制度。加快细化贷款风险补偿机制的规章制度，使得各地区建立完善企业贷款风险补偿机制有章可循；在组织架构方面规定贷款风险补偿的日常管理机构，强化该机构对风险补偿各项工作的管理、引导和服务职能，为贷款风险补偿机制的建立及运行提供多样服务和有效监管。

第二，规范资金来源与补充机制。每年安排一定比例的预算资金用于充实贷款风险补偿资金，并根据实际情况进行动态调整；中小微企业的发展能够为地方政府增加税收并提供较多的就业岗位，在中央政策的引导以及中央财政资金的支持下，地方政府可将财政资金注入贷款风险补偿资金；同时，还可以调动社会性资金的注入，引导并吸引各类金融

机构以及民间资本成为资金的补充来源。

第三，健全监督机制与考核激励制度。加强对风险补偿专项基金的审核管理工作，强化对合作银行的监督管理和对风险补偿金使用效益的监督，督促合作机构做好风险防控及不良贷款处置等工作；细化风险补偿资金的年度考评制度，采取调整资金存放和示范名单退出等方式，激励约束合作银行，并对套取财政资金的合作银行采取惩戒措施。

(二) 完善政府性融资担保体系。

发展政府性融资担保是解决辽宁企业融资难题的有力渠道，因此有必要完善政府性融资担保体系，加大对中小微企业的融资增信力度。

第一，加快构建三级担保网络，完善融资担保机构法人治理结构。按照国家相关政策的指引，贯彻政府主导的理念，壮大地方融资担保再担保机构，通过财政资金向政府性融资担保再担保机构注资，加快建立国家、市、区三级担保体系。同时，完善融资担保机构的法人治理结构，对现有融资担保机构进行改革重组，减量增质，做精做强，优化政府性融资担保体系。

第二，加强顶层设计，优化监管考核机制。国家融资担保基金和省级担保、再担保基金(机构)要推行统一的业务标准和管理要求；优化监管考核机制，对相关担保机构实施差异化的国企考核方式，不以盈利性作为主要考核指标，更多从担保体系建设、业务规模、担保费率、风险防控等服务性指标进行考核，对已按规定妥善履行授信审批和担保审核职责的业务人员实行尽职免责，建立考核结果与资金补充、风险补偿、薪酬待遇等直接挂钩的激励约束机制，激发其开展支小支农担保业务的内生动力。

第三，明确融资担保体系的政策性定位，聚焦支农支小。政府性融资担保再担保机构应充分认识其准公共产品的属性，坚持保本微利原则，在不偏离主业基础上扩大担保规模，降低担保费率和再担保费率，同时实行差别费率，对于担保业务规模增长较快、代偿率较低的合作担保机构，适当返还再担保费，可对符合条件的担保机构开展中小微企业融资担保及再担保业务给予财政奖励。

第四，完善政府、银行、融资担保公司多方合作机制。借鉴其他省份经验建立利益共享、风险共担的机制，并结合各地实际情况，确定合理的风险分担比例；建立银行与融资担保机构之间的互信机制，充分利用政府信用，完善信用评级机制，提高担保公司本身的信用等级，增强合作稳定性；配套设立担保资产管理公司，专门承接处置担保不良资产和与之相关联的金融不良资产，提高政策支持效率和可持续性。

(三)完善资本市场融资支持政策。

抓住东北全面振兴和资本市场注册制改革机遇，把发展资本市场作为辽宁重要的战略规划和重点工作任务，多措并举创造良好发展环境。

第一，完善支持企业上市、并购重组及再融资等相关政策。首先，完善企业上市后备企业库建设。尽快推出上市后备企业资源库管理办法，结合最新上市审核要求与辽宁省产业优势，制定明晰的企业入库标准和规范的入库程序，制定后备企业库的运行管理、企业培育服务等相关管理办法；定期向金融机构推荐入库企业，加强商业银行、证券机构、基金等与库内企业对接。其次，继续强化政策支持。落实减轻企业负担的政策措施，降低企业用能用地、物流、融资、用工及制度性交易等成本；针对涉及企业挂牌上市、并购重组和再融资的土地、工商、税务、环保、立项手续办理等事项，建立“绿色通道”制度；对多层次资本市场挂牌上市企业给予财政资金奖励；鼓励各级产业引导基金吸引社会资本投资辽宁省上市后备企业。最后，推动上市公司进行并购重组，鼓励上市公司强化主业、整合产业链，提高竞争力，利用自身优势盘活落后产能行业亏损无前景企业的壳资产。

第二，完善债券融资相关政策。首先，大力支持企业债券融资。积极支持符合条件的企业发行直接融资产品进行融资；鼓励企业发行绿色债券、双创债券等创新品种；鼓励中小银行发行小微企业专项债，强化对中小微企业普惠性金融支持。其次，通过组织召开发债工作座谈会、主动上门服务企业等方式，帮助企业谋划符合发债条件的优质项目，协调推进企业通过增加资产、减少负债、资源整合等方式优化财务指标，提升企业发债能力。再次，构建有效的债券融资增信机制，防控企业债

券违约风险。联合多家省属国有背景及全国性的金融集团，成立省级的信用增信投资公司，创设和交易信用违约互换等信用增信产品，为经营良好、暂时出现流动性困难的国有企业发行债券提供增信服务，拓宽其信用债融资空间，降低企业债务成本。

第三，积极推动辽宁区域性股权市场平稳、健康及可持续发展。加大对区域性股权交易市场的政策支持力度，在项目支持及专项补贴上支持区域性股权交易市场的建设；大力支持辽宁股权交易中心和大连股权交易中心建设，引导两个区域股权交易中心立足辽宁、服务辽宁企业，发挥好股权融资、并购重组和股权托管等功能；加快建立企业挂牌上市培育基地，鼓励上市后备企业到辽宁区域性股权市场挂牌转让，加快挂牌上市融资进程；支持建立或引进公募基金，政府通过设立引导基金、天使基金等私募基金带动辽宁科技创新发展。

(四) 完善政府引导基金运作模式。

通过出台引导基金配套扶持政策、优化基金管理机构市场化运作机制、完善政府引导基金评价体系、强化风险管控等，多措并举，完善政府引导基金运作模式。

第一，形成政策有效供给。积极研究出台产业引导基金的相关政策，发挥财政资金的撬动作用，结合政策目标、地方财力、基金定位等优化出资结构，广泛吸引社会出资，提高各类基金的积极性；探索出台配套政策，在人才、工商、税收、会计等配套政策方面，针对引导基金业务特点予以研究完善，形成良好的政策环境。

第二，优化基金管理机构市场化运作机制。进一步发挥市场在引导基金发展中的决定性和主导性作用，依托专业性的投资机构负责引导基金的日常管理和投资运作，政府不直接参与或干预基金日常运行；以市场化方式对基金管理人进行充分激励，以市场化薪资待遇吸引人才，将基金管理人的利益与基金业绩挂钩，最大程度调动其积极性。

第三，完善政府引导基金评价体系。应基于引导基金的定位，制定相应的绩效考核评价体系，既要政策性目标间接性量化，又要防止片面追求经济利益最大化；注重考核基金投向，防止出现以引导基金为名，

以地方平台、国有企业等股权为标的，形成异化的“母基金”，防止基金脱实向虚；坚持差异化绩效考核导向，根据地区实际情况，对引导基金进行差异化定位和管理。

第四，深化金融监管，强化风险管控。通过深化金融监管，完善引导基金登记与信息统计系统，加强引导基金的统计监测、信息披露，健全引导基金功能监管制度，强化地方政府债务风险管控主体责任，使引导基金回归产业升级、结构优化、创新驱动的本源，重点防范引导基金的资产负债表风险、金融体系内在关联性风险，确保引导基金稳健运行。

(五) 规范推广 PPP 模式。

通过 PPP 项目，政府将更多的公共服务市场让予社会资本，在缓解政府财力负担的同时，增加社会资本参与公共产品与服务的程度，给社会资本的壮大提供更多的市场空间与发展通道。应从以下几个方面完善 PPP 运作模式，充分发挥 PPP 的作用。

第一，规范 PPP 项目流程管理。明确 PPP 整体的运作流程及相关部门职能，制定统一的政策细则，严格规范 PPP 启动、准备、执行、移交流程，细化合作项目的采购程序、绩效评估等环节，保障项目有序运营。

第二，建立合理的风险分担与利益共享机制。遵照风险与收益对等的原则，制定收益分配方案，均衡各方利益，以合理利润空间引导社会投资者；设计利润可调节机制，每隔一定周期，结合通货膨胀、财政负担等因素，开启公开调价程序，形成政府和社会资本双方权责明晰、行为规范、利益共享、风险共担的机制。

第三，创新 PPP 融资机制。大力推进与 PPP 发展相对应的金融服务能力建设，加强金融机构的金融产品与服务方式的创新，有效解决政府部门和社会资本合作时的资金来源问题；积极引进保险、社保等长期性资金以及政策性金融机构进入 PPP 领域，创新各种股权、债权以及增信工具；逐步在 PPP 领域拓展预期收益权质押融资、流动性支持等有限追索权项目融资等方式，灵活运用基金投资、资产证券化等各类金融工具，并创新中长期金融工具品种，推动建立期限匹配、成本适当、可持续的项目资金来源。

第四，保障社会资本权益，完善社会公众对政府信誉的监督机制。建立起相应的政府信用保障机制，完善 PPP 项目的风险管理、激励约束、合同履行监管、纠纷处理机制，健全 PPP 项目信息披露制度及项目价格监督等机制，实现对公共利益的保障，使社会资本真正有信心参与 PPP 模式。

四、健全配套机制和保障措施

(一) 妥善化解重点领域金融风险。

在引导金融服务实体经济的同时，财政部门与金融监管部门、金融机构等协调配合，采取措施防范化解妨碍金融市场稳健运行的重点领域金融风险。

第一，防控债券违约风险。构建有效的增信机制，发展信用风险缓释工具。加快信用衍生产品的推广，可借鉴山西与河南的先行经验，辽宁省的信用衍生产品的推出应由政府牵头，联合多家省属国有背景及全国性的金融集团，成立省级的信用增信投资公司，创设和交易信用风险缓释凭证等信用增信产品，为出现融资困难的民营企业发行债券提供增信服务，带动民营企业整体的融资恢复，防范民营企业的债券违约。可引导违约企业与在行业处于领先地位的国企与私企进行沟通，尽早拟定重整计划草案，协调投资企业尽快完成审计工作，以达成早日恢复正常运行目的；加大对企业兼并重组的金融支持，通过并购贷款等措施，支持符合条件的企业开展并购重组，允许符合条件的企业通过发行优先股、可转换债券等方式筹集兼并重组资金；鼓励各类投资者通过创业投资基金、产业投资基金等形式参与企业兼并重组。

第二，稳妥化解银行不良资产。采用多渠道化解银行不良贷款。鼓励各机构运用包括资产管理公司收购、资产证券化、信贷资产转让、债转股等在内的多种不良资产处置方式，快速降低不良率，净化资产负债表，防范区域性金融风险；加快成立地方资产管理公司，加大不良贷款处置力度，鼓励金融资产管理公司、地方资产管理公司参与处置不良资产。充分发挥地方政府的作用，参与商业银行不良资产处置。定期召开金融秩序专项治理会议，加大政府支持商业银行清收力度，协助银行收

回贷款；积极探索银行、政府、企业联动处置不良贷款模式，比如，地市政府、资产管理公司、商业银行可合作成立不良资产专项合作基金，用于购买资产管理公司收购的商业银行不良资产包收益权，资产管理公司委托商业银行对不良资产包进行处置，或委托商业银行和政府联合处置，处置收回的资金也进一步用于支付合作基金的投资及收益，从而保证不良资产专项合作基金的持续运行。

(二) 建立健全信用体系。

加速推进信用体系建设，增强信用信息的可用性，缓解小微企业信息不对称。

第一，加强信用信息共享平台建设。扩充企业信用信息数据来源和使用范围，积极推动整合政府各部门信息数据，广泛地向大中型企业、小微企业、公安、金融、税务、保险等机构征集信用资料，形成一个多维度，跨越企业信用、个人信用的多层次立体化社会信用体系；建立统一的企业信用信息数据平台，实现信息资源的共享；建立多级交换管理体系和信用信息资源目录体系，统一信息资源标准规范，解决“信息孤岛”现象；重视互联网技术的应用，提高数据收集的准确性与发布的及时性。

第二，着力推动企业守信激励和失信惩戒机制建设。构建企业信用监测预警服务平台，通过企业信用监测预警服务平台，全面整合社会信用监管信息和社会公众反映信息，并转化为可量化的指标体系，按照失信行为的严重程度划分不同预警级别，向企业自身、金融机构、其他政府部门会进行通报，更好地服务经济发展；完善失信处罚机制，加大对企业失信行为的惩戒力度，严厉打击逃废债行为，强化对投机企业或信用不佳企业的警示作用。

(三) 搭建综合金融服务平台。

结合辽宁中小微企业金融服务特点，建立完善全省综合金融服务平台，充分利用互联网、大数据技术，实现企业信用信息、融资需求信息、金融机构产品信息和政策信息的相互对接，促进中小微企业融资需求与金融机构资金供给的互联互通，推动破解企业融资难融资贵问题。

第一，加快整合平台数据。接入更多融资供需信息、政务数据信息、商业数据信息，使企业获得金融服务更加便利高效。整合金融资源，逐步引入银行、担保、保险、证券、基金、股权投资、融资租赁、小贷公司等多种金融业态；有效整合中小微企业融资扶持政策、企业信用信息，努力满足企业不同层次、不同形式的金融需求，提高中小微企业“一站式”金融服务效率。

第二，优化融资服务。创新中小微企业信贷产品，探索开发基于征信的金融产品，借鉴苏州企业征信公司的做法，充分利用征信公司数据资源，协同各家银行开发各类“征信+金融”产品，为企业提供纯信用贷款产品；积极开展线上线下融资服务对接、融资咨询等服务，促进提高融资撮合成功率。

第三，改善营商环境，提高政府服务效率。通过综合金融服务平台及时发布各类行业监管、企业扶持、融资补贴等政策信息，便于平台注册企业实时获取和运用，简化繁杂的办事流程。

【责任编辑：寇明风】

地 址：沈阳市皇姑区北陵大街 45-13 号 邮 编：110032
电 话：(024)22709936 电子邮箱：czkyyb@163.com