

刘洁

sduliujie@126.com

张明

zhangming@cass.org.cn

温州金融改革调研报告^①

2012年3月28日，国务院常务会议决定设立温州市金融综合改革试验区，该试验区将在地方金融组织体系、金融服务体系、民间资本市场体系、金融风险防范体系等方面进行试验。会议批准实施的《浙江省温州市金融综合改革试验区总体方案》包含了规范发展民间融资、加快发展新型金融组织、发展专业资产管理机构、研究开展个人境外直接投资试点、深化地方金融机构改革、创新发展面向小微企业和三农的金融产品与服务、培育发展地方资本市场、积极发展各类债券产品、拓宽保险服务领域、加强社会信用体系建设、完善地方金融管理体制、建立金融综合改革风险防范机制等十二条主要任务。

自国务院批准设立温州市金融综合改革试验区以来，已经过去了一年半左右时间。在这段时间内，温州金融改革进展如何，出现了哪些问题？这是我们在今年8月赴温州进行金融改革调研的主要目的。

^① 本文为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室在2013年8月赴温州调研的报告之一，参加调研的成员包括姚枝仲、张明、王永中、张金杰、李国学、韩冰、潘圆圆、王碧珺、王宇哲、刘洁、陈博，报告执笔人为刘洁与张明，作者文责自付。

一、现阶段温州金融改革取得的工作进展及成果

迄今为止，温州金融改革至少在以下三个方面取得了积极进展。

第一，采取各种措施破解企业融资难与投资难。

在加快推进民间金融规范化与阳光化建设方面，成立民间借贷服务中心 7 家，成交量高达 2000 多笔，贷款余额近 10 亿；温州市金融办每日发布由 7 类市场主体利率综合编制而成的温州指数，以及时反映民间借贷成本的变动趋势；成立民间资本管理公司，引导民间资本及时投入中小企业；构建民间融资服务平台，温州市现有 3 家股权营运中心已挂牌交易。

在深化地方金融组织与金融机构的体制机制改革方面，大力推进企业规范改制，目前已进行股改的企业累计达 14 家；大力发展小贷公司，目前全市小额贷款公司共 40 家，平均注册资金与贷款规模在全省名列前茅；推动农村金融体制改革，建立了 20 家农村资金互助社试点，完成 2 家农村合作金融机构的股份制改革，引进民资 16 亿元。

在鼓励金融创新、引导企业进行多元化融资方面，今年共有 4 家企业发行短期融资券与中期票据，通过银行间债券市场融资 25.5 亿元；推进了以延长贷款期限为主的信贷创新，通过信贷期限对商业银行进行引导；在全市推广循环贷款及年审制贷款；温州各地区也相继推出了特色金融服务平台，如苍南区金融超市、龙湾区金融服务中心等；成立了小微企业融资再担保中心、保理公司等，引导小微企业试点进行纳税挂钩贷款、应收账款贷款等新产品，拓宽其融资渠道。

在为民间资本进入各投资领域营造有利环境方面，修改完善了温州市个人境外直接投资试点实施方案及细则，加入开展个人境外证券投资外汇管理相关内容；通过大量调研对个人投资需求进行摸底，建立了个人境外直接投资项目库，现该项目库共包含 6 个项目；鼓励民资进入金融领域，主要手段为推进温州银行增资扩股、农合行股份制改造等；政府创建平台引导民资进入基础设施领域。

第二，建立健全金融安全网。

在加强社会信用体系建设方面，加强信用评级市场的培育与管理，启动包括小贷公司在内的五大类主体的信用评级工作。成立温州华誉信用评级公司并对 233 家小微企业进行信用评分；开展信用城市征信试点。今年上半年完成 12 家小额贷款公司接入征信体系，温州征信中心也已向上海总部提出申请且正在受理当中。

在建立信息机构、健全协调机制方面，建立了合作平台与金融法庭，保证了信息的对称与公开，加快了银行不良贷款的处置速度；制定了《温州市民间融资管理条例》，预计年底

可以通过。

在做好金融综合统计工作方面。温州人民银行在开展近 9 个月的调研的基础上，于今年 4 月份编制了《2013 年第 1 季度温州市金融统计报表》。

在强化金融服务方面，成立了地方金融管理局、金融法庭，制定“地方金融 1+6”文件，实现对民资的有效管理；建立第三方支付平台。今年 3 月 1 日，温州某民企取得央行颁发的第三方支付业务许可证；在处置不良资产方面做了大量工作，主要包括对担保链风险、行业风险、企业逃废债的处理；今年 6 月份同业市场利率激增对银行形成较大冲击，银监局及时引导银行运用自身存款及中间业务收入来弥补缺口，尽量不将该成本转嫁给客户；贯彻“盘活存量、用好增量”方针，通过提升风险权重来限制虚拟经济与房地产行业的过度发展，提高企业向这些行业投资的成本，强化向小微企业与三农服务的主导方向。

第三，加大保险体系建设力度。

首先，积极推进政策性农业保险、农村小额人寿保险等三农保险的发展，加强服务三农的网点建设。在各乡镇设立三农保险服务站，积极探索建立农村保险互助社，上半年已在全市范围内考察并做了政策宣传工作；其次，计划建立民营保险公司以扩大服务范围，目前已选定英大投资公司发起建立一家注册资本 10 亿元以上的专业性财产性保险公司。今年温州首家外资保险机构——美国利宝互助保险集团也在温州设立了分支机构；再次，推动保险公司来温州进行资金对接，目前已计划投资养老社区、肿瘤医院等。大力发展出口信用保险，上半年共给 500 多家企业提供 12 亿的风险保障，并与银行合作为出口企业提供 5000 多万美元的融资支持。积极推进小额贷款保障保险、试点新居民意外商业保险；最后，推进商业保险机构参加温州社保体系建设。目前温州已开展城乡居民代理保险、城市职工安全保险等业务。

二、温州地方金融存在的问题及原因分析

尽管迄今为止温州金融改革取得了上述进展，然而我们的调研活动表明，目前温州金融市场存在如下重要问题：

第一，互保联保危机仍在蔓延。

互保联保机制虽然在创建初期有助于帮助中小民营企业获得贷款、发挥了促进经济发展的作用，但当经济出现下行风险时，互保联保的危机逐渐显露出来。例如，A 企业替 B 企业担保 1000 多万，后来由于 B 企业无法偿还贷款致使 A 企业被银行起诉，A 企业替 B 企业

还掉 1000 多万贷款后，银行却因 A 企业出现信用问题收回对其的 1 亿元贷款，这导致 A 企业迅速陷入资金链断裂危机。

若参与互保联保的所有企业都面临危机，那么银行担心所有企业都会倒闭，因此不会较快地对担保企业催收贷款，那么所有企业将安然无恙；但是参与互保联保的企业中若有一家企业经营状况较好，反而银行会集中针对该企业催收贷款，那么该企业会因无限担保责任死得更快。例如，一家企业联保互保 4 家企业各 400 万。如果 4 家企业都面临危机，反而都没问题。如果只有一家好企业，银行会逼迫该家企业偿还所有贷款。

第二，银行“釜底抽薪”成为企业倒闭的罪魁祸首。

温州企业主要以中小民营企业为主，但中国银行体系以大中银行为主，这就致使温州的银行体系与企业的民营模式不匹配，温州的小微企业依靠大中型银行融资是不现实的。在近期宏观经济形势疲软与银行不良资产积压严重的双重作用下，企业融资难问题更加无法得到根本性解决。

银行与企业的关系已经降到“冰点”。企业害怕银行抽贷，银行害怕企业重新注册公司进而转移资产，从而形成恶性循环。在放贷前，银行设下圈套诱导企业进行贷款，而企业经不住诱惑接受了超出其能力的贷款并进行了过度投资。当企业出现不良资产时，银行为了控制潜在风险加紧催贷，但企业处置不良资产需要时间，而银行并不给予企业喘息的空间，最终导致企业因还贷而死在资金链断裂上。

在国家推出 4 万亿投资计划时期，各大银行都分配了贷款任务。银行为了完成任务而对小微企业进行超额贷款，经营状况不佳的小企业通过互保联保的方式也能轻松获得贷款，然后将这些资金投资于矿产业、房地产等其他领域，甚至出现了短期资金长期使用的危险状况。当宏观经济形势较好时，这些小微企业在银行抽贷时可以依靠小贷公司或地下金融临时周转资金用于偿还银行贷款。然而，目前宏观经济出现下行局面，银行加大了抽贷力度，与此同时国家也采取多种措施调控房地产市场，温州房价大跌，这些企业投资于房地产的资金无法收回，企业不得不跑路。贷款得不到偿还，银行自然要起诉这些企业，而那些为它互保联保的企业也一并受到起诉，于是形成了多米诺骨牌效应，最终导致整个社会担保链中断，社会融资链断裂。

第三，融资担保体系不健全，小微企业缺乏有效融资渠道。

融资担保体系不够健全直接决定了温州小微企业融资难与融资贵。温州担保行业于 2001 年开始兴起，担保公司曾经成为小微企业的主要融资平台，但其发展阻力较大。数据显示：在经信委注册的担保公司由 50 多家减少为 30 多家，并且在 2010 年注册的融资性担

保机构的注册资金也由 30 亿减少至 20 亿。

担保公司是全额担保，银行不用负担审查责任导致审查不严。此外，银行对审批人的处理要比对经营条线的人的处理更为严格。因此审批人不敢轻易批准放贷，于是造就了企业资金链紧绷局面。

政府与银行对再担保体系的支撑力度不够。由于温州地方法人银行较少，如果银行能够增加对担保公司的资金注入，就能减轻它们代偿后的资金压力。

担保行业缺乏严格的准入与妥善的退出机制。

第四，农信担保面临巨大挑战。

农户的固定资产较少，难以在银行进行抵押，因此农户贷款主要依靠农信担保。然而，当出现农户违约需要农信担保代偿时，农信担保作为一种政策性担保，其费率较低，这就导致很多农信担保面临倒闭风险。因此未来需要对农信担保进行创新，如何在扩大服务范围的同时有效控制风险和农户的融资成本是农信担保面临的一大挑战。

第五，政策支持与税收优惠力度不够。

金融改革与企业目标存在差异，企业融资问题尚未得到根本解决，数据显示 6 月份温州制造业贷款与中型企业贷款仍在下降。

民营银行对温州的意义重大，但国家是否会将民营银行指标分配给温州还无从知晓，而上海自贸区、深圳前海等试点抢尽风头，温州没有得到政策方面的应有重视。

目前民间借贷登记仍然无法可依，登记与不登记在法律意义上的结果相同。民间借贷由于具有市场性，放贷利率并不会太高，并且政府要求民间金融机构支持小微企业与三农经济，这也要求放贷利率要低，这与民间金融机构的盈利性目标相冲突。

第六，金融改革实施细则缺乏具体落实措施。中央政府统筹全局制定的金融改革细则并不能完全适合温州的具体经济情况。

第七，信息不对称问题严重。首先，民间借贷服务中心由于成立时间较短而存在经验不足的问题。借贷登记主要依靠场内中介的业务客户，而对场外交易则缺乏强制登记手段。其次，信息对称后问题更严重，因为银行若能看清“坏企业”的真实面貌，就会将其列为“关注类”贷款并加大抽贷力度，这将致使企业没有动力向借贷登记中心公开自身的真实信用状况。

三、政策建议

为解决温州金融体系存在的上述问题，进一步推进温州金融改革，我们在此提出如下政策建议：

第一，继续推进金融改革与创新，拓宽融资渠道。

今年温州的银行借贷规模明显低于杭州、绍兴、金华等地，民间借贷的影响力逐渐显露。今后应加大金融创新，更多地发行小贷定向债等创新型金融产品，拓宽企业特别是小微企业的融资渠道。

第二，完善金融改革路径，优化顶层设计。

其一，通过金融改革加大对温州的优惠力度与政策支持。民间借贷金融机构所有资本是自有资金，并且以盈利为目的，这就要求政府对其不良资产率的要求应有更大的弹性，税务部门也应适度降低税负；其二，在成立再担保公司的同时，应加大银行的审查责任并且增加其担保责任，减轻担保公司的全额担保负担；其三，应对民间金融机构建立合理的准入与退出机制；其四，建立与温州企业相匹配的民营银行，规范民间借贷登记服务中心，继续扩大民生型保险的扩面工作，提升农村金融合作平台，大力监管股权交易市场，加快推进农合行股改以及温州银行的定向增发募集工作；其五，政府的金改框架应适度放宽，充分发挥温州人民的创新精神，灵活改革。

第三，银行适度给企业“松绑”，化解互保联保危机，提高处理不良资产的灵活性。

首先，企业自己处置由经济不景气及互保联保危机带来的不良资产需要时间，银行应该适度提高具有发展潜力的企业的不良贷款容忍度，保护企业不因资金链断裂而倒闭，放缓化解互保联保危机的步伐；其次，银行与企业在处理不良资产时可以相互协商，可以效仿西方建立企业破产保护制度，在破产保护有效期内，银行不得抽贷；再次，制定措施实现大资本与大项目的有效对接，银行与小微企业的有效对接，各类资本与经济转型的有效对接。

第四，政府与相关执法部门相互配合，加快进行不良资产处置。

温州的不良贷款绝大部分来自制造业，其中中小企业贷款占比近 80%，这些都属于个人经营性贷款。资金风险主要源于对外投资过度，例如对矿产与房地产的投资。近些年矿产价格下跌、房地产成交量下跌，致使这部分投资资金冻结。此外，乐清市的企业集中投资于大幅衰退的船舶制造业，导致这部分资金全军覆没。处置不良资产工作时间紧任务重，因此需要相关执法部门的密切配合与努力。

第五，继续推进征信体系建设，缓解信息不对称问题。

首先，加快建立政府社会法庭征信体系与民间信用服务体系；其次，银行与相关执法部门的诚信数据可以与民间借贷登记服务中心相互交换，以更好地控制借贷风险。

IIS 简介：国际投资研究系列（International Investment Studies）是中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室的研究成果。该室的主要研究领域包括跨境直接投资、跨境间接投资、外汇储备投资、国家风险、国际收支平衡表与国际投资头寸表等。国际投资室的成员为张明、王永中、张金杰、李众敏、李国学、潘圆圆、韩冰与王碧珺，定期参加国际投资室学术讨论和报告写作的成员还包括姚枝仲、林念、王宇哲、高蓓、陈博、刘洁与徐以升。我们的主要产品包括：中国跨境资本流动季度报告、中国对外投资季度报告、国家风险报告、工作论文与财经评论等。

责任条款：本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际投资研究室所有。未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表研究人员的个人看法，并不代表作者所在单位的观点。