



金融如何回归服务实体经济

□ 徐鹏程

党的十九大进一步强调要深化金融体制改革、增强金融服务实体经济能力，但从目前实际情况看，金融业服务实体经济成效仍不乐观，需要采取切实有效的措施予以加强。

金融业服务实体经济的力度仍待加强

金融业支持实体经济存在资金分布不合理问题。在经济结构转型中一部分制造业企业面临着经营上的困难，贷款质量有所下降，造成金融机构信贷投放意愿的降低，很多商业银行愿意将资金投向有国有背景的项目或房地产业，对制造业等实体经济反而造成了挤出效应。同时，鼓励和引导金融业向实体经济倾斜的政策已颁布多时，政策措施呈现边际效用递减的趋势，也影响着金融机构支持实体经济积极性。

相关支持政策没有具体考核机制，落实情况缺乏监督。鼓励和引导金融业支持实体经济需要诸多配套措施加以落实，措施制定是否合理、成效究竟如何，需要加以跟踪、考评和监督。一些地方和金融机构只是泛泛地以信贷规模增长作为评价指标，忽视了支持实体经济的内涵；一些地方只注重政策的短期化功效，急于出成绩、出政绩，未能建立起金融业服务实体经济的长效机制，这些都影响到政策实施效果。

实体经济仍高度依赖间接融资渠道，资金来源仍然单一。目前我国多层次资本市场发展总体上仍不成熟，内在的脆弱性和复杂性较为突出。在企业融资结构中股票等直接融资比例一直较低，2011—2012年非金融企业股权融资在社会融资规模中的占比一直低于2%，到2016年底时该比例才达到7%，远低于发达国家水平和市场期待。即使在有限的直接融资里，许多也并未用于实体经济，2016—2017年全国IPO募集资金共4286亿元，但同期有830家上市公司购买了金融理财产品，金额高达5442亿元，是IPO资金总额的127%，从股市直接融资支持实体经济的目的并没有完全达到。

中小微企业融资难的问题仍然突出。目前全国中小微企业共有2800多万家，创造了全国80%以上的就业、60%以上的GDP、50%以上的税收和75%以上的发明专利，但对于它们、尤其是其中的中小微企业企业来说，融资难、融资贵问题仍然突出。据中

国财政科学研究院2017年8月发布的《降成本：2017年的调查与分析》显示，民营企业中有61.4%的样本企业存在融资困难问题，民营企业对金融支持获得感普遍较低。

实体经济自身仍面临“空心化”风险。实体经济是国民经济发展的根基，但不同行业的利润率不一样，2016年中国500强企业制造业有245家，净利润只占19.5%，500强企业中33家金融机构净利润占比却高达56.8%。基于趋利的本性，金融资金更愿意流向股市、债市、房市、期货市场，通过炒作获取高利，通过理财等金融衍生工具在金融系统内循环。2017年，全国银行新增贷款1265万亿，但房地产贷款就占到44.8%，将近一半。并且，实体经济中的民间投资也不活跃，市场开发、企业进入等方面阻力影响了民间投资积极性。

金融业回归服务实体经济的政策建议

加快金融改革步伐，完善金融体制，优化金融产品结构。金融业应牢固树立和贯彻新发展理念，坚持以推进金融供给侧结构性改革为主线，创新和完善金融宏观调控，加快推动金融改革发展，创新金融产品，不断降低金融成本，助力解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，促进实体经济平稳健康发展。

完善金融机构绩效考核体系，从机制上引导金融机构向实体经济倾斜。鼓励大型银行将资金投往实体经济，鼓励它们开展中小金融机构转贷业务，提高服务实体经济和中小企业的能​​力。加强对金融机构落实服务实体经济政策情况的监督，利用非现场监管、现场检查等形式，研究制定金融机构服务实体经济的相关统计和考核体系，对绩效情况进行量化评价。在考评体系设置上既重总量又要看结构、质量，将制造业、新经济、中小微企业、涉农等分类统计，加大考核权重。

完善金融生态，加快民营银行、中小银行的发展，促进金融普惠化、便利化。在深化金融改革过程中，重点发展面向实体经济、面向中小微企业的中小型金融机构，利用科技手段，加快评估、征信、担保、信用体系建设，努力降低资源匹配和交易的成本。在政策支持层面，对致力于服务实体经济和中小微企业的金融机构，可以通过减税、定向降准等手段鼓励其发展，同时鼓励大型银行设立

普惠金融事业部。

发挥政策性金融对实体经济的支持作用，对实体经济中的重点领域和薄弱环节进行重点支持。应利用政策制定、考核监督等手段加以鼓励和引导，对服务于三农、中小微等普惠金融、绿色金融和科技金融，要通过政策性金融手段加以扶持，利用产业基金等将支持和引导的效用不断放大，在政府主导或引导下重新配置金融资源，撬动更多社会资本投入实体经济，提高资源配置效率。

全面推动资本市场改革，完善多层次直接融资通道。努力建设直接融资和间接融资相协调的现代金融体系。通过建立再融资制度、发展新三板市场、开放区域性股权市场、发展公司债市场、扩大期货市场以及加强衍生品市场国际化等措施深化资本市场改革，使实体经济在资本市场的融资更为便捷。

加快企业治理结构改革，多策并举有效化解企业债务风险。根据国际清算银行最新数据，截至2017年一季度末我国总体杠杆率为257.8%，同比增幅较上季度末下降47个百分点，连续4个季度保持下降趋势，其中非金融企业杠杆率为165.3%，连续3个季度环比下降或持平。企业杠杆率水平虽然保持下降态势，但从绝对值来看仍然较高，企业债务负担依然较重，部分行业企业债务风险仍然很高。应加快国有企业混合所有制改革，逐步降低国有企业杠杆率。积极探索“僵尸企业”债务处置方式，提高资源使用效率。在市场化、法治化的前提下对有发展前景的高负债企业实施债转股，促进企业实现股权多元化。发挥资产管理公司等机构的作用，设立债务处置基金和不良资产处置平台，统筹做好企业不良债务处置工作。

加强房地产市场管理，严控房地产金融风险。采取措施消除房地产的金融品属性，加大房地产调控行政问责机制，使房地产市场实现“软着陆”。去库存方面要坚持分类调控、因地施策，综合运用金融、土地、财税、投资、立法等手段解决房地产库存过多的问题，对可能出现的房地产泡沫提前加以抑制和消除。



党的十九大报告提出要“坚持农业农村优先发展，实施乡村振兴战略”。新发展理念作为我国经济社会发展的总引领，自然是推进农业农村优先发展的基本遵循。

农业农村优先发展需 要新发展理念引领

优先发展要以创新为动力。当前有效应对农业农村重要挑战、抵御重要风险、克服重要阻力、解决重要矛盾，必须依靠创新，根本出路也在于创新。农业农村优先发展的创新动力，主要是科技创新和体制机制革新。要将创新置于乡村振兴的优先地位，贯穿于农业发展和农村建设的方方面面，依靠科技创新延伸农业产业链，提升农业价值链，拓展农业多重功能，培育农村新产业新业态新模式，推动农村产业兴旺；依靠深化农业供给侧结构性改革，创新体制机制，推进生产要素在城乡之间自由流动和优化配置，提高农业供给体系质量和效益，培育农村发展内生动能。

优先发展要以协调为标尺。习近平总书记指出，“协调既是发展手段又是发展目标，同时还是评价发展的标准和尺度”。农业农村优先发展的协调标尺，就是正确处理好了发展中的一些重大关系。要坚持补齐短板与拓展空间并举，处理好农业农村发展与新型城镇化建设的关系，促进二者相互支撑、相得益彰；处理好推进农业现代化与发展农村二三产业的关系，实现农村一二三产业融合发展；处理好维护家庭经营基础性地位和发展集体经济关系，充分释放统分结合的制度潜力；处理好农村产业兴旺与社会有效治理之间的关系，不断增强发展的整体性和协调性。

优先发展要以绿色为底色。绿色是农业永续发展的必要条件，是农村生态宜居的内在要求。农业农村优先发展，不能以牺牲环境、透支资源为代价。要顺应人民群众对清新空气、干净饮水、安全食品、优美环境的强烈要求，将山水林田湖作为一个生命共同体统筹谋划，加强生态环境保护，搞好人居环境整治，守住“看得见山、望得见水”的自然生态；加快转变农业生产方式，构建健康文明的生活方式，提供更多生态产品，推进人与自然和谐共生的农业农村现代化，让广大农民群众在良好生态环境中生产生活，让绿色消费、绿色生活成为农民新时尚。

优先发展要以开放为手段。农业是开放系统，农村是开放空间。农业农村优先发展，不能唯农业论农业、就农村谈农村，必须在开放中注入发展活力，拓展发展空间。要顺应国家开放发展的大趋势，在维护国内农业产业安全、确保粮食等重要农产品供给安全的前提下，进一步扩大农业对外开放，统筹利用好国际国内两个市场两种资源，着力塑造农业对外开放新优势，以高水平开放促进农业转型

升级；要积极引入和充分利用城市人才、技术、资金等要素，提高资源要素配置效率，增强发展后劲。

优先发展要以共享为宗旨。中国要富，农民必须富。我们追求的农业优先发展，必然是惠及广大农民的发展，是让亿万农民过上更加富裕体面有尊严生活的发展。要顺应广大农民群众对美好生活的新期待，千方百计增加农民收入，推进城乡基础设施互联互通、共建共享，促进城乡基本公共服务制度并轨、标准逐步统一，加快补齐农村基础设施短板，提高公共服务水平，全面提升农民生活质量，全方位缩小城乡差距，让广大农民在共建共享发展中有更多获得感，过上幸福美满的好日子。

发挥政府和市场合力 保障农业农村优先发展

发展规划优先编制。我国目前大约有260万个自然村，相比城镇而言，相当一部分乡村无规划或规划不实用，造成乡村无序建设和资源浪费。随着以城市为中心的建设向城乡融合发展转变，推进乡村振兴，需要充分发挥规划的战略导向作用，优先规划好、建设好广大农村。要将乡村规划纳入县（市）域规划体系，加快县域乡村建设规划编制或修编工作，统筹乡村空间、资源、设施和建设。乡村规划编制既要兼顾弥补现有短板，更要着眼未来发展，立足城乡人口流动前瞻性地统筹安排重要基础设施和公共服务设施项目；要遵循问题导向，着眼农村人居环境的薄弱环节，发挥村民的主体作用，引导村民积极参与村庄规划编制，明确建设重点和时序，提高规划的实用性。

财政支出优先保障。支持保护制度是现代化国家农业农村政策的核心，也是我国推进农业农村现代化的必然要求。近年来我国农业持续增产、农民稳步增收、农村条件不断改善，财政强有力支持功不可没。目前我国农业基础还不稳固，农村发展的短板还很突出，要把农业农村继续作为财政支出的优先保障领域，形成投入稳定增长机制，确保农业和农村投入力度不减弱、总量有增加。要着眼弥补农业农村发展短腿短板，进一步完善财政支农投入供给体制机制，优化财政支农支出结构，转换资金投入方式，提高财政支农效能。充分发挥财政资金的杠杆作用，采用政府购买服务、政府和社会资本合作等多种方式，引导更多的金融和社会资本投向“三农”领域。

改革收益优先分配。长期存在的城乡二元体制，造成城乡之间、工农之间要素不平等交换，农业农村利益被侵蚀。增强农业农村发展的内生动力，需要在深化改革过程中，建立起更加平等的要素交换关系，让利益更多地留在农村、留给农民。要深化农村土地制度改革，建立兼顾国家、集体和个人的土地收益分配机制，合理



引以 领新 发 展 理 念 农 村 优 先 发 展

□ 涂圣伟

提高农民分配比例，让农民更多分享土地增值收益。完善粮食收储制度和农产品价格形成机制，注重发挥市场形成价格作用，保持农产品价格合理水平，让农民从事农业生产能够获得合理收益。创新农村产业融合利益联结机制，支持农民与其他新型经营主体构建更加紧密的利益关系，让农民更多分享产业链增值收益。

公共产品优先供给。公共产品和服务供给不足，是制约农业农村现代化的突出短板。我国农村基础设施建设历史欠账较多，公共服务水平不高，与农村居民对美好生活的需求不相匹配。坚持农业农村优先发展，需要把国家基础设施建设和公益事业发展的重点放在农村，着力提高农村基础设施和公共服务供给水平。加强农村基础设施建设，重点在创新农村基础设施投融资体制机制，推动城镇基础设施加快向农村延伸，打通农村基础设施“最后一公里”，提升互联互通、共建共享水平；增加农村公共服务供给，重点要推动城镇公共服务向农村深度覆盖，实现从制度并轨向标准统一转变，提高农村公共服务水平，逐步实现城乡基本公共服务均等化。

脱贫攻坚已进入决胜关键期，作为脱贫主要方式的产业扶贫，只有在风险可控前提下稳健推进，才能真正实现带动农村贫困人口脱贫致富的目标。因此，在今后一段时期，必须高度重视产业扶贫中的风险问题，努力做好风险识别、防范与化解方面的工作。

重点警惕产业扶贫中的七大类风险

项目选择风险。项目选择是否科学合理，对产业扶贫成败有决定性影响。如果项目选择失误，可能导致南辕北辙、事与愿违。有的地方政府在确定重点扶贫产业时，前期调研不充分，仓促做出决策；一些贫困农户在选择经营项目时，盲目跟风随大流，加剧了同质化竞争。少数农户改种经济作物后，完全放弃了粮食种植，使生计风险骤升。

自然因素风险。农业易受各种自然因素的影响，干旱、洪水、暴雨、台风、地震、病虫害等灾害，均会使农业遭受不同程度的损失。如果扶贫产业项目事先未做好防灾准备工作，抗灾减灾基础设施修建不到位，就很可能因灾损失惨重。

市场波动风险。农业生产周期普遍较长，而市场需求情况变化较快。不少扶贫产业项目刚开始经营

积极防范与化解产业扶贫风险

□ 潘文轩

时，市场行情还很好，但等到农产品收获时，形势可能已经有了明显变化。因市场饱和、产品滞销、价格下跌导致出现扶贫产业项目亏损的现象。

生产技术风险。一些扶贫产业项目对生产技术的要求较高，贫困户对特定的种养技术不了解、不熟悉，又缺少有针对性的培训，导致生产成本过高或产出的农产品质量不佳，使项目的经济效益大打折扣。

生态环境风险。部分地区在产业扶贫中片面地注重短期经济利益，置生态环境于不顾。有的引进了污染较严重的“垃圾”项目，有的过度种植引起土地肥力下降，有的对不可再生资源进行掠夺性开采，有的未对农业污染物进行合理处置。从眼前看是增加了收益或降低了成本，但却损害了产业项目的长期可持续发展能力。

合作经营风险。各地在实施产业扶贫中，广泛采取了“公司+贫困户”“合作社+贫困户”等生产经营模式，这有利于小农户更好地对接

大市场。但是，在合作经营中，也出现了一些企业在享受到政策优惠后却不履行责任的现象，未能充分发挥带动贫困农户增收脱贫的作用。还有少数企业钻合同条款不严谨的空子甚至中途毁约，损害合作农户的利益。

资金接续风险。一些参与扶贫产业项目的农民反映，一些项目在刚开始启动时资金较充足，但到了后续经营阶段，时不时会遇到资金短缺甚至断裂的问题。产生这种现象的主要原因包括：财政扶持资金未及时拨付到位，贷款周期与生产周期不匹配，企业或合作社拖欠农户货款等。

防范与化解产业扶贫风险的对策措施

产业扶贫中，对于各类风险特别是项目选择、合作经营、生态环境等环节上的潜在风险，要尽力防患于未然，从源头上消除风险隐患；对于较难完全避免的自然因

素、市场波动等风险，要以优先保护贫困农户利益为立足点，积极构建风险分担机制，将风险引发的负面影响降到最低程度。

在防范产业扶贫风险方面，建议重点做好以下四方面工作。

一是提高扶贫产业项目选择的科学化水平，决策前要加强风险论证。对于拟整县、整乡、整村推进的大规模产业扶贫项目，应由上一级市或县政府统一组织专业力量进行全面的风险评估，将评估结果作为项目选择的重要依据。要对贫困农户实施精准帮扶，引导他们从各自经济条件、技能水平、健康状况出发，科学选择合适的经营项目，减少盲从行为；在帮扶过程中，既要讲清项目的收益与前景，也要提醒潜在的风险。

二是完善对扶贫企业的筛选和监督机制。政府有关部门要进一步健全对扶贫企业的筛选标准与程序，将真正有较强社会责任感与抗风险能力的企业挑选出来，引导这些企业充分发挥带动贫困农户增收

脱贫的作用。要加强对参与产业扶贫企业的监管，对农业订单合同条款的合法性与合理性进行审查，制止有损合作农户利益的“霸王条款”。对损害农户合法权益的企业，一律纳入失信企业名单并向社会公示。

三是处理好开发与保护的关系，严守生态底线。增强产业扶贫参与主体的绿色发展理念，引导各方积极探索脱贫攻坚与生态文明双赢的产业扶贫模式。将生态影响作为扶贫产业项目选择与绩效评价的重要标准之一，对任何不符合环境标准的项目坚决实行一票否决，对兼具经济 and 生态效益的项目给予重点扶持。

四是构建完善的产业扶贫信息服务体系，提升信息服务水平。由政府牵头，农业龙头企业、农民合作社、贫困农户、专业技术公司共同参与，搭建专业化、综合性的产业扶贫信息服务平台。充分利用互联网和大数据等技术手段，提供气候变

化趋势、农业生产技术、产业扶贫政策等方面的信息。

在化解产业扶贫风险方面，重点是建立健全多主体、多渠道的风险分担机制。一是充分发挥农业保险的风险化解功能。要扩大政策性农业保险的覆盖面，各地应尽可能将本地主要扶贫产业纳入政策性保险范围。二是设立产业扶贫风险补偿基金。基金主要由市、县两级财政按一定比例出资，重点用于补偿因不可控风险导致的经济损失。对未参加农业保险或保险赔付不足的受损贫困农户，可由基金给予一定补助。三是对贫困农户实行最低价格政策。对扶贫产业涉及的主要农产品，各地可以保本为基准制定年度最低价格，当市场价跌破最低价时，由财政向贫困农户提供价格补贴。也可通过适当的政策引导或优惠，让扶贫企业将最低价格写入与农户的订单合同中，由企业执行最低收购价。四是扎实落实好农村最低生活保障制度。切实将农村低保的“兜底”保障作用落实到位，防止贫困农户因经营失败而陷入生活困境。

