推动民间资本进入金融业

周学东

前沿探索

民间资本进入金融业，对于动员社会资金进入实体经济，促进金融机构股权结构多元化，激发金融机构市场活力具有重要意义。在这一过程中，应遵循金融业自身发展规律，法律制度的完善和金融监管的改进也应同步推进。

☞ 发展民营银行的意义

国务院办公厅近日发布的《关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》明确提出，尝试由民间资本发起设立自担风险的民营银行、金融租赁公司和消费金融公司等金融机构。在调查中，多数人对发展民营银行，有以下几种观点：

一是解决“中小微企业融资难”说。持这一观点的人认为，既然“大银行不愿给小企业贷款”，小企业融资难问题大银行解决不了，那就应该从组织体系寻求突破，发展小银行。民营银行作为小银行，其定位应当是为中小企业、小微企业（以下统称小企业）融资提供服务。这一观点有一定理论基础。但是，大银行对此并不认同。大银行认为他们也在为中小企业甚至微型企业提供融资服务，而且有数据为证。许多专家也不认同，并从理论上证明大银行为小企业提供融资，反而比小银行更有优势，因为大银行在网点数量、风险管理水平、整体实力上优于小银行。然而，不但小银行对上述观点不认同，小企业更是坚决反对。地方政府及相关部门也持有强烈的意见。看来，这是一个非常复杂的问题，决非大银行大企业、小银行小企业那么简单。

二是“打破银行业垄断”说。关于银行业是否存在垄断问题，近年来学术界、社会上争论得也异常激烈。金融部门特别是银行界对“垄断说”很不认同，认为无论是大银行数量，还是小银行数量，中国不比其他国家少，竞争不比其他国家差，在银行业从业压力非常大。有的还认为，过去10年，中国银行业改革的目标之一，就是致力于通过商业化、市场化取向的改革，提高中国银行业竞争程度。但是，反对者对此不认同，他们甚至提出，如果不是垄断之故，在其他行业普遍走势不好之际，为何唯独银行业“一枝独秀”？看来，这一问题也相当复杂，决非“垄断”二字那么简单。但无论如何，终归有一点是大家一致认同的，即在银行业实行严格的数量管制的监管政策下，那就是多一点小银行，对缓解小企业融资难是有益的，对提高我国银行业的竞争程度也是有益的。

三是“放宽民营资本进入金融领域”说。其实，民营资本进入金融领域，包括进入银行业，渠道已经完全多元化了，战略投资者、股权转让、上市银行股份持有等等，都是民营资本进入银行业的途径。因此，可以这样理解，发展民营银行，不等于取消对民营资本进入银行业的禁止性条款，现行监管政策并非禁止民营资本进入银行业，并不存在“玻璃门”，只是“门开得不够大”，“不解渴、不过瘾”。从这个意义上说，允许民营资本发起设立民营银行，意味着民营资本进入银行领域多了一条通道，而且这条通道是直接的，不是间接的。这与其他通道有着极大的区别。特别是对于民营企业家来说，这条通道的好处是不言而喻的，当然，其中还需要加强监管和防范。

总之，放宽对民营资本的准入，增加银行数量，符合中国金融业长远改革方向，对发展民营经济也是非常有益的。

☞ 把握民营银行的定位

其实，“民营银行”并不是具有特定涵义的法律术语，这仅仅算是一个简称。根据以往的一些研究，民营银行的定位可能有如下几个明显特征：一是依照《公司法》和《商业银行法》设立；二是民营资本处于整体控股地位；三是风险自担的商业银行；四是在限定区域内经营业务的社区银行；五是规模上的小型和数量上的众多性；六是主要为小企业提供资金支持，如小额贷款等；七是监管上适用现行法律法规。

这里需要讨论的是，民营银行是否是我国银行业一个新的分类？民营银行与现有的银行类型是什么关系？从以上几个主要特征看，民营银行可考虑明确以下几点：

首先，是“商业银行”，是以盈利为目标的银行；其次，是“股份制银行”，而不是合作制银行，不是翻版的“农信社”，股东数量应符合《公司法》的规定；第三，是“民营资本控股”，而非“国有”或“国有控股”；第四，是“区域性银行”，至少发展的初衷不是令其成为持有全国性牌照的银行；第五，是小银行，而不是大银行，服务对象也应当以小企业为主。关于服务对象，难以作出规定，只能通过信贷政策效果评估进行“窗口指导”。这一点，还可以从法律、监管、信贷政策等角度进行探讨。

☞ 投资者关注的焦点

关于民营银行的持牌制度，是投资者比较关注的一个问题。多数人理解，目前讨论的民营银行，应是全牌照的银行，允许全面办理中央银行和《商业银行法》规定的各项银行业务，既可以吸收存款，也可以发放贷款；既可以吸收企业存款，也可以吸收居民储蓄存款。但也有观点认为，考虑到目前我国的存款保险制度尚未建立，在设立民营银行时，可借鉴英国等国家的银行多级持牌制度，尝试探索一种新的、有限持牌的商业银行运营模式，即对民营银行的负债业务引入合格存款人制度，对存款人做出一定限制，比如不得吸收居民储蓄存款，或只能吸收一定数额以上的存款，体现对低收入阶层的保护，并防范民营银行出现倒闭风险时对社会低收入阶层的冲击，维护金融和社会稳定。这是值得探讨的。

从政策导向角度出发，为鼓励出资人将民营银行定位为社区银行，并主要服务于中小企业，可考虑借鉴美国发展社区银行的经验，对在一定区域内中小企业贷款达到一定规模的民营银行，给予税收方面的优惠，中央银行和监管部门可降低民营银行存款准备金率、增加再贷款和再贴现，增强贷款投放能力。地方政府也可以根据财力状况，建立区域性的社区银行政策性业务补偿基金，向社区银行在社区承担的部分政策性业务提供支持，确保社区银行的正当经营利益。同时，为了鼓励此类有限制牌照银行改进管理、改善经营，可以视其经营状况、市场声誉和一定的经营年限逐级向上申领高等级牌照，以形成正向激励。

☞ 建立有效的保障监督

从2008年国际金融危机的教训看，缺乏有效的制度保障与支撑，是目前放宽银行准入条件的最大问题。如果制度建设滞后，大幅度降低准入条件、大量增加民营资本控制的商业银行，很可能会带来巨大的道德风险和系统性金融风险。目前可考虑推进以下几方面的工作：

一是建立健全存款保险制度。世界金融百年来的实践证明，存款保险制度对商业银行可能出现的道德风险具有有效的、硬性的市场约束。二是推进利率市场化。如果存款利率未完全市场化，民营银行设立后，其资金来源可能受到一定的约束，因之其信用规模的扩张也容易受到限制，这可能会影响民营银行的长远发展。三是完善信用评级体系。有效的企业与个人信用评级制度和评估体系，以及良好的金融生态环境等，对民营银行的发展也很重要。这里需要关注的是，民营银行出资人特别是控股股东的资信状况，应当引起重视，必要的情况下，监管部门可考虑采取措施对之进行适当监管。

另一方面，在民营银行发展中，加强监督和管理也尤为重要。从某种意义上说，对民营银行监督管理的重点是防止可能出现的内部人控制。为达此目标，首先可考虑完善资本金约束并对关联交易进行严格规制。其次，在民营银行的风险防范上，建立一个事前的、完备的民营银行救助、退出、清算程序尤为重要。可考虑对新设民营银行实行资本充足率下降至一定水平即触发接管程序等规定。此外，对应于民营银行潜在的经营风险和道德风险，可考虑实行更为严格的信息披露制度。其中，关于民营银行股东特别是大股东的关联交易是最为关键的内部信息，建议采取严格的措施及时对外公开披露，保证对大股东的行为进行有效约束。

总之，在肯定民营银行准入的制度意义、理论意义和实践意义的同时，也应看到，民营银行的产生、发展，应该是市场选择的结果，其准入路径应遵循银行业自身发展规律，民营银行的发展也必须与法律制度的完善和金融监管的改进同步推进。唯其如此，“尝试由民间资本发起设立自担风险的民营银行”才具有可操作性和可持续性。（作者单位：武汉大学经济与管理学院）

学术经纬

新型城镇化要注重生态文明建设

国务院发展研究中心 龙海波

> 当前和今后一个时期，要将推进新型城镇化与生态文明建设结合起来，通过生态文明建设调整产业结构、转变消费方式，促进城镇化健康发展；通过推进城镇化把生态文明理念和原则融入全过程，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路

党的十八大报告把生态文明建设纳入社会主义现代化建设总体布局，进一步强调了生态文明建设的地位和作用，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。这给生态文明建设提供了重要机遇，也赋予城镇化新的内涵。要将推进新型城镇化与生态文明建设结合起来。通过生态文明建设，优化空间格局、调整产业结构、转变消费方式，促进城镇化健康发展；通过推进城镇化，把生态文明理念和原则融入全过程，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。

这些年来，许多地方主动谋求在国家战略布局中的优先试点，通过城市规划进行产业布局和资源配置，在节能减排、生态保护、循环经济等方面取得了积极进展。但也必须看到，在经济总量迅速增长的同时，一些城市生态系统受到不同程度的破坏，基础设施、公共服务等民生问题较为突出。比如，城市基础建设相对滞后。一些地方政府的民生投入重点更多关注“看得见、成效快、收益高”的形象工程，像修马路、建高楼等，而相对忽视立体交通体系、污水收集管网、城市垃圾处理等市政基础设施。城市内涝、废水排放、河流污染等问题也逐渐暴露城市生态的脆弱性。此外，生态产品供给能力薄弱。传统的经济发展方式导致部分城市主要污染物排放量严重超标，空气、水、土壤等与人民群众生活相关的生态环境承载力过大；与此同时，一些地方生态保护屡屡让步工业发展，自主发展的供给动力不足。清洁空气、洁净饮水、良好气候、优美环境等优质生态产品供给匮乏，直接影响着人民群众的健康生活和美丽中国建设。

上述问题的出现，既是城市粗放发展形成的原因，也是粗放发展导致的结果。当前和今后一个时期，在推进新型城镇化过程中，我们必须根据不同城市发展的阶段性和区域性，充分考虑自然生态、资源禀赋、经济实力、人口密度等因素，在生态经济、生态安全和生态环境等关键环节有所突破，切实处理好当前生态文明城市建设面临的突出问题。

一是树立科学发展的城市生态观。必须改变传统注重经济总量扩张的规划思路，要以改善人居生态环境为目标，坚持土地集约统筹发展，充分考虑新城开发与旧城改造、生态保护与资源利用的有机结合，从长远看，生态文明建设的主战场在城市，区域重点则在旧城区，各地区要在城市规划上坚持全面、协调、可持续发展的绿色生态理念。

二是提升经济增长的生态质量。必须强化空气、河流等资源的环境约束，坚持生态环境治理与产业转型升级并举，既要改造提升传统制造业、大力发展服务业，还要培育与生态文明城市建设相关的战略性新兴产业。从长远看，加大城市市政设施建设的投入和新型生态产品的供给将是未来新的经济增长点，但不能一味将生态文明城市建设当作新一轮经济增长的加速器。

三是加强制度建设与教育引导。继续完善各类生态法规，深化环评制度改革，建议把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展和干部政绩考核评价体系。深入开展对城市居民的生态教育，在校园、社区、家庭营造良好氛围，通过举办各种活动逐步树立生态文明意识，使其成为生态文明城市建设的自觉行动者。

四是寻求角色适位的多方合作。不仅要突出政府在主体功能区布局、公共产品分配、城市品牌塑造、生态文明制度建设方面的主导作用，还要进一步拓宽合作渠道，并建立相应的激励机制，确保各类社会项目合作落到实处，努力形成政府主导、企业融入、社会组织协调、市民参与的生态文明角色定位，增强生态产品提供和生态治理能力。

热点思考

以整风精神开展批评与自我批评

河南省中国特色社会主义理论体系研究中心

批评和自我批评是发扬党内民主、增进党的团结的法宝，是从严治党、保持党的先进性和纯洁性的必然要求。当前，围绕保持党的先进性和纯洁性，以为民、务实、清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动，正在全党陆续展开。在这一过程中，特别需要各级党组织特别是领导干部带头发扬民主，进行积极健康的思想斗争，以整风精神开展批评和自我批评，对形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风来一次切实有效的大扫除。

一是消除思想顾虑。近年在党内政治生活中，出现了一种将批评与自我批评庸俗化的不良倾向，无论是在日常工作中还是在民主生活会上，很难听到严肃认真的自我批评尤其是批评他人的声音，党内民主生活会大多流于形式。一些党员干部在批评与自我批评问题上顾虑重重：自我批评怕暴露问题，怕丢面子；批评他人更是三缄其口，批评上级怕“穿小鞋”，批评同级怕影响关系，批评下级怕丢选票，故而不敢或不愿进行批评和自我批评，或者即使进行批评，也是蜻蜓点水，避实就虚；有的党员干部则奉行“只栽花，不栽刺”的好人主义。党内政治生活中的这种庸俗化倾向是极其有害的，它背离了实事求是的原则，实质是不负责任。批评与自我批评，是医治疾患的苦口良药，是纠正缺点错误的利器。严于解剖自己，是自我觉悟的表现，是进步的象征。善意地实事求是地指出他人的缺点错误，实乃关心帮助他人的负责任之举，得到的将是理解和感激。所以，真正的共产党人从来不怕批评与自我批评。在党的群众路线教育实践活动中，每个党员干部都应放下思想包袱，以对党对同志对人民负责任的态度，勇敢地拿起批评与自我批评这一有力武器，按照“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求，重点针对“四风”问题，严肃认真地查摆问题并搞好整改。

二是坚持理论联系实际。开展批评和自我批评，就是打扫和洗涤思想与工作中的灰尘的过程。广大党员干部应克服心理障碍，以党章和党内法规为镜，以为民务实清廉的要求为镜，以社会主义核心价值体系为镜，以先进典型为镜，既紧密联系各自的思想实际和工作实际，又紧密联系自己在党性修养和作风方面的实际；既认真查找本单位存在的突出问题，又认真查找党员干部尤其是领导干部自身存在的工作作风方面的突出问题。要真正做到自我批评抛开面子，敞开思想，不怕揭短亮丑，从世界观、价值观、人生观上深入剖析造成工作作风方面问题的原因；批评他人要敢于动真碰硬，触及思想实质，触及灵魂痛处，敢于向一切损害党的事业和人民利益的思想和行为“亮剑”，不绕弯子兜圈子。只有从实际出发，对症下药，才能达到出汗排毒、匡正作风的目的。

三是正确把握出发点和落脚点。首先，要以增进团结为出发点和落脚点。坚持达到“团结—批评—团结”的方针，从团结的愿望出发，将批评与自我批评作为增进团结的重要手段，在提高认识、统一思想的基础上，达到新的团结和共同进步的目的。倡导同志之间真诚平等地进行交流帮助，推心置腹地分析引起问题的思想根源。其次，要以改进工作作风、密切联系群众为出发点和落脚点。各级党组织要通过召开高质量的民主生活会，进行积极健康的思想交锋，通过群众提、上级点、自己找、互相帮等方式，深挖形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风的深层次根源。要遵循“惩前毖后，治病救人”的原则，对存在的“四风”方面的问题不遮遮掩掩，不文过饰非，既要深挖思想根源，又要着眼于“毖后”，从普遍存在的问题入手，认识和把握“防病治病”的规律，在治本上下功夫，做到防微杜渐。再次，要以增强党的先进性和纯洁性为出发点和落脚点。党员干部只有以为民务实清廉为价值取向，永葆作为一个共产党员应有的先进性和纯洁性，才能保持与人民群众的血肉联系。为此，就必须经常性地加强党性锻炼，尤其是要把批评和自我批评作为加强党性锻炼的有效手段，以坚强的党性营造抵御“四风”的防风林和密切联系群众的纽带。

四是营造浓厚的民主氛围。浓厚的民主氛围是开展好批评与自我批评的前提条件，开展批评与自我批评，必须充分发扬民主。在党的群众路线教育实践活动中，党员干部尤其是领导干部要以诚恳的态度广泛征求群众、下级单位、服务对象的意见和建议，并雷厉风行负责任地解决群众反映强烈、应该解决、有条件解决的问题，让广大群众实实在在感受到党员干部接受批评、解决问题的诚意。要充分发挥民主生活会的党性锻炼功能，在民主生活会上，主要领导干部要切实发挥表率示范作用，不但要勇于严于解剖自己，而且要诚恳欢迎和接受他人对自己的批评和监督，同时也要对领导班子其他成员存在的问题提出善意而又尖锐的批评。要落实党员权利保障条例，建立健全党内情况反映制度，疏通拓展下情上达的渠道，营造宽松的党内不同意见平等讨论交流的环境，鼓励党员讲真话实话心里话。

五是创新方式方法。开展批评与自我批评，也有个方式方法问题，方式方法得当，可收到事半功倍之效，反之则可能收效甚微。要在继承和发扬我们党长期形成的如今依然行之有效的批评与自我批评的原则和方法的基础上，与时俱进，创新批评与自我批评的方式方法，把原则性和灵活性、艺术性有机地结合起来，增强批评与自我批评的科学性和有效性。比如，既可面对面征求或提出意见，也可采取意见箱、网络问政参政等方式征求或反映意见建议；把公开的批评与个别谈心交流结合起来；将会上的自我批评与会下的自我反省结合起来，等等。通过创新方式方法，从而真正用好批评与自我批评这个武器。

（执笔：向长艳）

本版编辑 欧阳优