



No. C1999013

1999-7

## 地方政府的职能和融资渠道

### —— 广信事件案例分析

北京大学中国经济研究中心发展战略研究组\*

1998年10月，中国广东省国际信托投资公司（简称广信）发生债务危机，最终导致公司破产清算。消息传出，立即引起轩然大波，朝野震动，中外瞩目。1997年爆发东亚金融危机，波及世界许多地方，至今没有结束。我国虽然外贸出口在这场危机中受到很大损害，但是我国并没有直接卷入，金融体系基本没有受到冲击。经过20年发展，我国已经成为综合经济实力强大，对世界经济较具影响力的国家，我国在这场金融危机中的一举一动都会对其它国家产生影响。因此，这次广信事件引起一些人的担忧也就不那么奇怪了。广信事件虽然不会象有些人担心的那样引发我国的金融危机，但是，其教训是极为深刻的。它是我国现行的政府投融资体制，特别是地方政府投融资体制缺陷的大暴露，是计划体制向市场体制转轨过程中改革措施不到位的表现，它告诉我们，我国需要进一步推进体制改革。

### 一、政府与中国信托业的发展

1979年10月，直接隶属于国务院的中国国际信托投资公司（简称中信）成立，标志着改革开放后我国信托业正式开始。受人之托，代人理财，这是信托的应有之义，也是信托业的基本业务。但是，我国信托业并不是主要为了这些真正的信托业务发展起来的，而是体制改革的产物，是作为旧体制的突破口发展起来的，一开始就被赋予了远比受托理财要多的功能。70年代末、80年代初，改革开放刚刚起步，居于统治地位的是计划体制，人们的思想意识尚未转变过来，加上改革开放没有先例可循，只好先在个别领域和个别地区进行试点。中国信托业正是在这个大背景下产生的。广东省当时处于改

---

\* 执笔：林毅夫、胡书东。李文胜、荣昭等参与了本文的讨论。

革开放的最前沿，是深圳、珠海和汕头经济特区的所在地。于是，在中信成立的次年，广信即宣告成立，并于 1983 年取得外汇经营权。改革开放初期，国家特别重视利用外资的安全性，对外引资是慎重的，间接利用外资除了政府直接出面获取政府双边贷款和国际金融机构贷款外，建立类似广信这样的“窗口公司”是主要渠道。改革开放极大地调动了地方政府和各部门的积极性，信托业发展很快，到 1982 年底信托机构已达 620 家，绝大部分是地方政府和专业银行开办的，少数几家是中央部委开办的（谢平，1998）。此后虽有几次整顿，但是发展信托业的热情不减。由于种种原因，受托理财只是我国信托企业业务中的很小一块，微不足道，信托企业逐渐发展成兼营银行业务、证券业务、投资经营业务的金融百货公司，实际上已经名不副实，不是传统意义上的信托企业。

我国信托业的形成实质上是渐进式改革在财政金融领域的反映。改革开放以前，我国长期实行重工业优先发展的赶超战略，为了推行这一战略，必须全面扭曲宏观经济环境，由此形成包括财政金融领域在内的计划经济体制，财政部门只是国家执行重工业优先发展战略的帐房，银行只是出纳，财政金融高度集中统一，市场机制被取消（林毅夫等，1994）。70 年代末开始的改革遵循了一条渐进式的路径，当初的目的是提高经济效率和活力，并不是要废除原有的经济体制。几十年形成的计划体制具有很强的惯性，国有企业已经存在，原有的利益格局业已形成，也决定了直接从体制内部进行改革难度很大。改革的核心是放权让利，调动地方、企业和个人的积极性。财政金融领域的改革与其它改革紧密相连，财政方面主要是松动统收统支的财政管理体制，逐渐过渡为“统一领导，分级管理”，很快实现了地方和中央财政“分灶吃饭”，地方政府财政权限扩大。金融方面主要是陆续设立四大专业银行和中国人民保险公司，恢复了大部分金融业务，中国人民银行逐渐专司中央银行职能。但是，长期实行重工业优先发展的赶超战略建立起来的大批资金密集型国有企业，由于和我国的要素禀赋所决定的比较优势不符，在市场经济条件下是不具备自生能力的<sup>1</sup>（Lin, et. al., 1999），国家希望通过改革

---

<sup>1</sup>我们根据一个产业部门在完全竞争的开放市场经济中的预期获利能力来定义“自生能力”一词。如果一个产业部门中的企业在没有外部扶持的情况下，能够获得一个社会可接受的预期利润，则该产业部门就是有自生能力的。能够自发地存在于完全竞争的市场经济中的产业，应该就是有自生能力的，因为如果一个产业不具有自生能力，它将衰亡或根本就不会出现。一个产业部门不具有自生能力的原因是该产业部门的技术结构和该经济的要素禀赋结构不一致。例如，如果一个产业部门最节约成本的技术结构是十分资本密集型的，但是经济却是十分资本稀缺的，那么该产业部门面对国际竞争的时候，就会变得没有自生能力。如果随着经济的发展，要素禀赋结构升级，劳动力变得相对稀缺，资本变得相对过剩，一个劳动密集型的产业部门也会逐渐丧失自生能力。与我国的要素禀赋所决定的比较优势不符的企业和产业，在市场经济条件下是不具备自生能力的<sup>1</sup>。参见（Lin, et. al., 1999）。

使国有企业成为具有自生能力的商品生产经营者，而不是听任这些企业破产倒闭。因此，在国有企业改革成功之前，它们赖以生存的财政金融环境无法完全市场化，虽然经过“拨改贷”，但是各大专业银行仍然不能商业化，而是担负着向国有企业提供资金的政策性责任。正是在这种既要进行市场化改革，实现经济快速增长，又要维持国有企业生存的两难选择下，作为财政金融体制改革的变通，才发展出四不象的信托业。

实际上，信托业已经成为地方政府筹集资金，发展地方事业，直接从事经济活动的一个重要途径。中央单位开办的信托机构大多数也是为了筹集资金，赚取利润。流入信托业的资金不仅仅是以外债形式出现的外资，而是一半以上的资金来自国内，主要是为了追逐更高的投资回报。要调动地方政府发展经济的积极性，就必须在加强地方政府职责的同时，赋予地方政府相应的财权。由于没有相应转变政府职能，行政性分权强化了地方政府和企业主管部门在改革了的利益格局中的地位和作用。改革开放以来中央计划掌握和统配的物资不断减少，指令性计划范围不断缩小，地方政府投资项目的审批权限也逐渐扩大，中央下放给企业的自主权有相当一部分事实上被地方政府和企业主管部门截留。于是地方政府直接掌握和运用的地方预算内和预算外资金增长很快，地方政府间接掌握和运用的财力也因为改革而快速增长，而且这部分财力占地方财力的大部分，地方政府也乐于培植这部分财力，因为可以避免正式纳入地方财政管理而受到中央或上级的监管、干涉。为了在不改变国有企业生存的财政金融环境，不威胁国有企业生存的前提下，赋予地方政府一定的资金动员和支配能力，国家就通过允许地方政府成立信托企业的方式融通资金。为了加快地方经济发展，支配更多的资金，地方政府也需要类似信托企业的机构为其筹集和运用资金。

信托企业不仅从事对外借债活动，而且直接参与生产经营，从金融证券、工商实业经营到房地产，几乎涉及所有经济领域，成为影响中国经济生活的一枝重要力量。信托企业投资还包括相当一部分非生产性项目，只要是地方政府愿意做的，就是地方信托企业的业务领域和投资方向。地方政府利用自己的信托公司引进外资，筹集国内资金，发展地方经济，弥补了财政资金的不足。因为有政府的全方位支持和保护，信托企业在国内拓展业务十分方便；又因为有政府背景甚至信誉担保，也容易从国外举借到外债。信托业膨胀很快，不仅仅是数量增加，更重要的是信托企业资产和业务超常扩张。广信的发展是中国信托业的一个缩影。到九十年代广信已经发展成拥有数百亿元资产的大型企业集团。它投资参与了三千多个项目，涉及金融、证券、贸易、酒店旅游、投资顾问，以及交通、能源、通讯、原材料、化工、纺织、电子、医疗、高科技等数十个领域，在房地产业倾注巨资，成为广东省最大的“地主”。到广信事发时，它已经成为仅次于中信的第二大信托企业，是在国内外具有一定影响的中国企业。

绝大部分地方信托企业的原始资本金来自财政，即使中央单位举办的信托企业，其资本金来源实际上也主要是财政资金，这部分资金占信托企业全部资产的比重一般不超过 20%，甚至只有几个百分点（龙增来，1994）。由于有四大专业银行的竞争，加上中国人民银行不允许信托企业吸纳居民储蓄存款，地方信托企业并不依靠居民储蓄存款。信托企业的资金来源主要是中国人民银行的信贷资金和同业拆借，以及中国人民银行允许的信托和委托存款。中国人民银行的信贷资金成本低廉，而且是信托企业与中国人民银行关系的一个标志。信托企业是同业拆借市场中最活跃的主体，所借资金几乎全部来自专业银行。地方信托企业一方面向各大银行拆借资金，另一方面向各部委和各大银行办的信托企业拆借资金，但这些信托企业的拆借资金一般也是来自专业银行，尤其是专业银行总行，拆借资金一般要占信托企业负债总额的 40—60%（熊伟，1998）。信托和委托存款中的绝大部分是各部委系统所属的单位存款和地方政府管辖范围内的单位存款，存款的吸纳依靠的是政府的行政力量，许多部委和地方政府都要专门为自己开办的信托企业吸纳存款正式发文。

地方政府通过自己的信托企业向外地，特别是中央开办的信托企业、专业银行进行同业拆借，或者吸引这些信托企业和银行直接向本地投资、贷款，将中央、专业银行和外地资金吸引到本地，用于本地的经济发展，从而在一定程度上绕开了中国人民银行的信贷规模控制。信托企业吸纳的信托存款和委托存款利率一般高于银行存款，1986—1991 年间，货币市场允许同业拆借双方自由议定利率，后来中国人民银行又规定不得高出 20%（龙增来，1994），但实际上为了吸引资金，绝大部分存款利率都远突破了这一限制。地方信托企业并没有实现企业化经营，受到地方政府的严格控制，在很大程度上只是地方政府的行政附属物，其资金筹集和运用处于地方政府的直接监控之下，投资活动往往体现的是地方政府的意志，成为地方政府实现自己意图的方便工具。由于东部沿海地区经济发展条件优越，投资机会多，资金回报率高，因此可以吸引到较多的资金。因为资金流入信托企业可以得到较高的回报，而且这些回报可以自主支配（如用于职工福利），在一定程度上避开了中国人民银行的监管，许多企事业单位，甚至专业银行也愿意将一部分资金转入信托业。<sup>2</sup>这样，在国有企业改革成功之前，既没有摧毁大部分国有企业赖以生存的财政金融环境，又实现了中央调动地方发展经济的积极性，以及向东部地区倾斜的地区发展政策，也在一定程度上解决了非国有经济的资金来源问题，基本实现了发展信托业的初衷。

---

<sup>2</sup>各级银行和其他金融机构兴办的信托企业与地方政府兴办的信托企业运行机制类似，也不是主要从事受托理财业务，而是为了规避有关政策规定，将资金投入收益较高的证券业或其他不能直接进入的领域，有相当一部分资金通过信托企业以高于中央银行规定的利率贷放了出去，一些违规收入也可以通过纳入信托企业的财务体系而变得合法。

## 二、地方信托业存在的问题

正是因为从地方政府和主管部门的角度出发，信托业的发展在现行体制格局下有其合理性和必然性，所以虽经中国人民银行历次整顿，不但没有被取缔，相反却发展迅速。到 1998 年全国仍然有 244 家信托投资公司，资产达 6183 亿元（谢平，1998）。但是，中国信托业的这种快速扩张却不能算是健康的。官商性质的各信托企业因为自己的主办单位都是政府部门，在地方保护主义和部门利益驱动下，这些企业的经营活动很少受到外界有效的监督，主办单位只是一味追求其筹资功能，而且其运行机制与典型的国有企业一样。信托企业和其主办者的关系十分不规范。一方面，作为企业，信托公司必须取得中国人民银行的批准认定，独立经营，承担民事责任；另一方面，由于是各行政单位自己出面主办，而且一开始就是为主办单位服务的，其经营活动受制于主办单位。这样，企业自己的商业性目标和主办单位的政策性目标就存在冲突。信托企业的主要经营管理人员一般都来自主办单位，在原单位有一定地位，靠自己与原单位的关系维持企业与原单位的关系，委托代理关系十分不规范。信托业内部因为条块分割，不可能产生竞争。信托企业既有按地方政府或主办单位的政策性意图经营的额外负担，又从政府那里取得经营上的好处，如土地廉价批租、税收减免、进出口和外汇优惠等。信托企业筹资时滥用政府信誉，投资时官商倾向明显。于是企业经营活动政府无法监督，经营失败也可以将责任推给政府，而且地方政府往往包庇、掩盖企业经营中出现的问题，以致道德风险问题很容易孳生，企业内部经营管理难免十分混乱。既然如此，信托业出现混乱状况也就不足为奇了。这在广信事件中得到了充分的体现，广信清盘时，居然没有人确切知道广信的真实资产负债情况，甚至连广信有多少家分支机构都不清楚。另外，无论是政府还是信托企业，为了追求显赫的政绩，或是宥于赶超型发展战略的长期熏染和主观愿望，在资金投向上往往凭借自己轻易筹来的雄厚资金，热衷于从事在我国或当地并不具备比较优势缺乏自生能力的大型资金密集型项目，结果导致投资项目效益不佳，甚至造成重大损失，这也是许多信托企业财务状况恶化的重要原因。可以说，与政府的紧密关系既是推动信托业快速发展的主要力量，也是导致信托业目前陷入困境的根源，真是“成也萧何，败也萧何”！

由于广信盲目投资，乱铺摊子，在多个项目上投资失败，其不良资产逐渐累积。一个典型的例子是广信在汕头投资建立胶卷厂的失败。该项目仓促上马，虽然得到地方政府的大力支持，无奈却得不到外商的关键技术，因而从未生产出一卷合格的胶卷，一个项目即损失逾 5 亿美元！1992 年全国出现一股房地产热，广信利用广东省政府的支持和在政界的关系，大举进军房地产业，投入了大量资金。作为“泡沫经济”破裂的结果，房地产领域的投资自然也给广信造成巨大损失。九十年代以后，信托业面临的政策环境也在变化。国家的对外引资战略有所调整，开始更多地发行主权债；同时在政策上

放松对国有商业银行和政策性银行对外融资的限制。1995 年国家更明确规定，地方政府不可自行举借外债，政府也不能再为窗口公司提供担保，并决定对外债实行全口径管理。这样，广信这类窗口公司不再拥有原来的特殊地位。

不幸的是，从九十年代中期开始，广信逐渐进入还债的高峰期。由于资金周转不灵，广信不得不采用“借新还旧”、“借短还长”、“借高还低”的办法加以应付。然而，广信深圳分公司经理 1996 年下半年因经济罪嫌疑被捕，深圳分公司的巨额债务曝光，广信问题露出了冰山之一角，广信信誉受损严重，紧接着 1997 年东南亚金融危机爆发，广信在国际市场上融资变得越来越困难。国家为应付金融危机，确保中国的对外经济安全，开始加强对外汇市场的管理。由于广信存在违规嫌疑，中国人民银行调查小组在 1998 年 6 月份进驻广信，广信债务危机随即被揭露。

广信的问题在信托业具有普遍性。目前已有广州国际信托投资公司和大连国际信托投资公司分别宣布出现债务危机，其它绝大多数信托企业也在不同程度上存在类似的问题。信托业目前面临的困境实质上是我国 20 年制度变迁深化的结果，信托业已经失去了当初赖以生存和发展的制度环境，出现了替代性的、更有效率的制度供给。改革 20 年来，虽然国有企业改革至今仍然没有取得成功，但是，现在的国有企业无论是企业制度还是运行环境，都已经与改革开放初期大相径庭，已经深深地融入市场经济之中，改革也到了最关键的时候。价格改革已经取得决定性的胜利，整个社会的资源配置机制基本上转变到以市场为主体的轨道上来。虽然历经波折，但是金融市场的发育始终在推进，对经济发展至关重要的要素投入资本的配置市场化进程已经全面展开，资本市场、外汇市场和货币市场初步建立，金融体制改革逐渐深化。90 年代初出现了证券市场，1994 年开始着手专业银行商业化改革，人民币经常项目实现自由兑换，外汇汇率并轨，一些全国性和地方性的商业银行纷纷在各地成立，业务发展迅猛。投资银行方面成立了若干家证券公司，服务网点遍布全国各地。随着金融市场化进程的加快，建立、健全金融监管制度，防范和化解金融风险也相应提上议事日程。这些都对信托业构成了激烈的竞争，信托业发展空间大大缩小。我国信托业建立和发展的基础就是在金融市场化之前，在旧体制之外进行制度创新，为经济发展提供类似于金融市场的功能。当然，用信托业提供金融市场的部分功能，一方面因为没有可资借鉴的经验，而且客观上不可能长期由一种金融机构提供所有的市场化金融服务，另一方面也因为各方面条件不具备，加上信托企业的地方政府和部门所有及地方和部门利益的存在，导致信托业十分混乱，违反金融法规、破坏正常市场秩序的现象屡见不鲜。中国信托业的这一致命缺陷引起中国人民银行越来越多的干涉，力图以正规的金融制度创新取代信托业，随着正规的、替代性的金融机构和制度的逐步建立，中央银行越来越不能容忍信托业的负面影响，这也加速了信托业危机的到来。

其实，在广信事件发生以前，中央政府就已经对信托业进行了五次大的治理整顿。1996年甚至采取关闭中国农村发展信托投资公司和中银信托投资公司这样的大举措。资金信托业务和资金委托业务分别于1988年、1990年被纳入规模管理，1993年清理乱拆借，信托业的银行资金来源被堵死，1997年底信托业又被要求与证券业分离，不能经营证券业务。总起来看，信托业与银行业、证券业分业经营已是大势所趋，除了受托理财的传统职能外，其它业务都受到了中国人民银行越来越严格的限制。然而，受托理财的业务由于种种原因并没有得到很好开发，而且也与地方政府和中央单位热情兴办信托企业的初衷相悖，如果真的只限于受托理财，也就不会出现这么多的信托企业。信托业原有的发展空间受到很大挤压。

但是，中国人民银行加强监管并不是信托业陷入困境的原因，中国人民银行加强监管是因为信托业存在经营混乱等致命缺陷，而且这些缺陷已经对我国金融安全和金融秩序构成越来越大的威胁。如前所述，信托企业的资金来源中自有资金和相对稳定的信托存款所占比重低，资金来源主要依靠同业拆借和非法高息揽储、挤占银行存款，致使其全部负债中一年期以下的负债占绝大部分，资金成本高，缺乏稳定性，而且很容易受到中国人民银行查处，因此抗风险能力很差。无论是广信还是其它被关闭的信托企业，它们的自有资金和信托存款在总负债中的比重都出奇地低，甚至低于大部分其它信托企业。根据巴塞尔银行协议，商业银行的自有资本金应占全部资产的八分之一以上，经营风险远高于银行的我国信托业却远未达到这个水平。然而，信托业的资金运用则以中长期为主，甚至以固定资产投资为主。信托企业受制于地方政府或中央单位，地方政府兴办信托企业的目的就是增加可支配资金用于投资，利用行政命令和影响将当地企事业单位的一部分资金存入信托企业，利用所属的信托企业的一小部分投资来吸引中央或其它单位的投资，利用信托企业的同业拆借使专业银行及外地信托企业资金投资到本地。由于利用财政资金和专业银行贷款进行固定资产投资规模受到中央的严格限制，地方政府就利用信托企业进行固定资产投资，所需流动资金则比较容易通过银行贷款解决。

如果这些投资项目具有较高的盈利能力，则信托企业的投资本金和利润收入还是比较有保障的，虽然负债以短期为主，但也不致发生太大的支付危机。但是，地方政府主导下的信托业投资项目往往并不是我国具备比较优势的大型资本密集型项目，如广信投资汕头建胶卷厂即是一例。地方政府往往仅仅从追求地方短期政绩出发安排投资，而大型资本密集、技术尖端的投资项目和大型基础设施项目更为煊赫，更能达到宣扬政绩的目的，所以更受偏爱。资本密集、技术尖端的大型投资项目耗资巨大，资金成本高昂，即使顺利建成投产，也因为资金密集型企业的最主要的成本是资金成本，而我国资金的真实成本比境外资金丰裕的经济高，在进口产品的竞争下没有盈利能力，因此投资回收困难。基础设施项目一般具有公共产品或准公共产品性质，不但投资周期长，投资

量大，而且建成后收益率不高，资金回收缓慢。信托业还有相当一部分资金投入非生产性项目，这些项目往往是地方政府或中央单位的福利性设施，如楼堂馆所，更不要指望能有很好投资回报了。90年代初出现了房地产热和证券热，在高利的诱导下，信托企业纷纷投资于房地产业和证券市场，但是这些都是高风险的投资领域，利用短期负债经营高风险项目，显然会加剧信托业自身的风险。在这种十分不合理的资产负债状况下，为了维持信托业的生存和扩张，必然会产生一系列非法的活动，因而导致信托业的混乱。在我国金融体制改革已经获得较大进展，与市场经济相适应的正规金融体系开始形成，包括金融业的对外开放又逐渐深入，防范和化解金融风险已经越来越重要的新形势下，信托业的混乱状况显然十分不协调，引起中国人民银行的强大监管是必然的。

### 三、地方政府职能转变和地方信托业的整顿

广信事件并不是中国信托业发生危机的第一个信号，在此之前信托业的弊端已经充分显露了，但是没有受到足够重视，出台的一些治理措施也多是治标不治本的，没有抓住问题的根源，最后不了了之。只是因为广信规模巨大，又恰逢东亚金融危机爆发，中国感受到了巨大的压力，信托业的问题这次才引起高度重视。解决信托业的问题关键在治本。广信倒闭后，国家对信托业肯定会做大的改革，现在要求信托业、银行业、证券业分业经营的呼声很高。这就涉及到我国信托业的前途问题，整个金融体制和政府投融资体制也面临大的改革。地方政府利用信托业等非税途径筹集资金，产生了很多弊端。如果国家能以广信事件为契机进行一次彻底的改革，这对中国经济来说应该是一件好事。以往对信托业的历次治理整顿都由于地方政府的保护主义和部门利益作祟，中央的监管受到很大限制，清理整顿工作不可能彻底，而且清理整顿过后问题并无多大改观。信托企业和地方政府或上级部门结成的特殊相互依赖关系是信托业问题产生和难以解决的根源。中国信托业问题的解决，既要治标，更要治本，必须从根本上斩断地方政府和信托企业之间的这种依赖关系，转变政府职能，改革政府投融资体制。

地方政府追求信托业等非税资金的原因在于改革开放以后地方政府承担的事项和支出大幅度增加，加上各地为了刺激当地经济，吸引外来投资而竞相实行减免税，以致正常的税收收入无法满足日益增加的需要。而地方政府支出增长过快的根源则在于市场化改革不彻底，政府承担了一些不该承担的事项，进行了一些不该从事的活动，对经济运行干预过多，由此导致政府机构膨胀，行政经费开支增长过快，投资支出比重过



大。我国改革遵循的是放权让利式的渐进道路，一方面地方政府自主权增加，另一方面，中央对企业的直接干预越来越少，但是，本该下放给企业的权力有相当大一部分被地方政府截留了，政企不分演化为主要是地方政府对企业的行政干预。目前地方政府不但直接掌握一部分投资经营权，而且实际控制、影响着相当一部分非政府投资，投资体制并没有真正市场化。在追求经济发展和政绩动机的驱使下，地方政府往往倾向于过度干预经济生活，以为只有将整个经济置于自己直接控制之下，地方经济和社会事业才能得到更好地发展，十分不信任市场的力量，或者急于求成，以致拔苗助长，置经济规律于不顾。然而，行政干预经济是要付出代价的，如果因为干预导致经营失败，其后果最终要由地方政府承担，政府直接参与经济活动，也需要相应的资金保证，在税收增长缓慢的情况下，只好求助于非税渠道。信托企业虽然是独立的法人，其财务活动并不纳入地方政府的财政预算，但是因为受到地方政府的行政控制，地方政府可以通过信托企业实现自己的目标。因此，治本之策只能是转变政府职能，建立起与市场经济相适应的财政收支体制。如果说改革之初缺乏市场主体，地方政府直接参与经济活动尚有一定的合理性，那么在市场经济体制框架已经大体建立起来的今天，则完全失去了必要，只能是弊端百出。

在市场经济中，政府应该放弃对经济生活不适当的行政干预，地方政府与经济运行的关系仅限于提供司法保障和公共产品。地方政府应该放弃对经济的行政干预，将投资权真正交给企业和社会，尊重市场规则。在此基础上，大力精简政府机构和人员，压缩行政经费支出，提高行政效率。这样，地方政府所需支出可以大大降低，财政支出即可向发展文化教育事业和提供公共产品倾斜。实现政府职能转变以后，就可以建立起与市场经济相适应的、规范化的财政收支体系，地方政府收入来源税收化，全部纳入政府预算。即使随着经济发展和社会进步，地方政府提供的公共产品在数量和质量上都需要有大的提高，需要的政府支出逐渐增加，也完全可以在财政预算的体系内部加以解决，因为那时政府的正常财政收入一般也会随之水涨船高。政府收入税收化以后，现在盛行的一些不正当做法和弊端自然就会消失，其它改革和各项事业也都能够很顺利地得到推行。总结 20 年改革历程，无非是重新构建政府和各类经济主体之间的关系，其它配套改革基本上都是由此引申出来的。因而改革的主动权掌握在政府手里，只要政府部门顺应市场经济新形势，适时调整自己的职能，放弃已有的权利，将经营自主权归还给市场主体，改革就会比较顺利。一些政府机构之所以不愿意放弃手中的权利，客观上起到了阻碍改革的消极作用，一个重要原因即在于没有相应的财政制度安排去补偿其损失。

与市场经济相适应的地方政府的收入来源主要包括四大块：一是地税收入；二是公产收入；三是地方政府公债收入；四是上级政府财政转移支付。现在这四个方面都还没有建立起合适的制度规则，分税制十分不完善，地方政府公债收入和公产收入基本

上尚未着手开发，财政转移支付制度也十分不规范，弊端很多。这四个方面互相连结，关系密切。

1994 年我国实行分税制改革，但是，由于财政体制和政府体制改革不配套等原因，分税制的实行至今仍然存在一些不尽如人意的地方。地方政府征收地税的积极性比国税高，地方政府任意减免税，特别是减免国税的现象较为严重，一些政策与税法相抵触。另外，在现行的分税制下，地方和中央共享税太多，比重过大，以致分税制大打折扣。

我国公债制度中断了二十余年，1981 年开始恢复，但是发行公债的权力仅限于中央政府，地方政府至今无权发行公债，地方公债在我国目前仍然是个空白。今后需要重点考虑将这一制度建立起来，用地方政府公债收入取代信托业筹资渠道，地方公债收入专门用于地方市政建设和发展地方公益事业。因为地方公债的发行数量、发行条件和用途是透明的，既要受到地方立法机关的监督，又要受到中国人民银行或财政部的监督，因此，资金筹措和使用效率均比较有保证。

公产收入是另一项潜力非常大的地方政府收入项，目前也基本属于空白<sup>3</sup>。改革开放以来，由于缺乏一套科学合理的公产经营制度，公产收入流失很大。大部分矿藏资源属于中央政府，地方政府所有的公产很大一块是地产，但是地方政府获得的土地租金收入除个别地方外，都十分微小，相当一部分流失了。土地批租时不是随行就市，而往往是私下廉价转让。大部分企事业单位占用的土地实际上成为各单位所有的土地，它们可以比较自由地进行开发经营，收益归己。如现在一些地方企事业单位搞的土地置换经营，将工厂等从闹市区往城市边缘或郊区迁移，利用闹市区地皮进行其它经营活动，甚至直接出售地皮。现在这种做法却被当作国有企业脱困的重要手段，政府收入不知不觉就流失了。许多地方政府尚未建立起公产收入的意识。

只要实现政府职能转换，建立起与市场经济相适应的财政体系，即可废止信托业为地方政府和主办部门筹集资金的功能，对信托业进行市场化改造。实际上，改革开放 20 年，我国经济实力已经大大增强，经济体制改革也取得了很大进展，基本具备了规范地方政府和企业行为的条件，信托业已经完成了它的历史使命，它的制度供给职能已经被正规的银行体系和证券市场取代。从现状出发，绝大部分信托企业要么关闭，要么调整业务，原有的金融百货公司性质必须放弃。一部分具备生存能力，有发展前途的信托企业，应该与原主办单位脱离隶属关系，成为独立的市场经营主体，业务范围、经营体制都要作出相应调整。证券业务做得成功的，应该改造成证券公司，或其它证券公司合并，专营证券业务。存贷款等银行业务做得成功的，应该改造为商业银行，或者与其它商业银行合并，从而增加主要面向中小企业的中小商业银行的数量，运转良好、主

---

<sup>3</sup> 公产收入不等于地方政府现在的创收收入，仅指地方政府所有的公产产生的所有权收入。

要为中小企业服务的商业银行正是我国目前所急需的。各大银行主办的信托企业，除了有条件被改造为独立的证券公司和商业银行的之外，都应该清理整顿，能够生存下来的应该重新与主办银行合并，成为各银行的信托部，专门经营传统的受托理财业务。其实在国外，信托业务一般也主要由银行兼营，且不是银行主要业务。随着经济市场化程度的加深，传统的受托理财业务量会有大幅度增加，如养老保险、医疗保险和失业保险制度的建立会产生数额庞大的社会保障基金，另外，还会出现一些投资基金，居民和企业财产也在增加，都可以成为受托理财的潜在业务对象。对于没有生存能力，或者问题严重的信托企业，应该坚决清理整顿，或者关掉，或者与其它企业合并。从而根本解决信托业存在的问题，杜绝过一段时间旧病复发。

当然，信托业的清理整顿涉及许多地方政府和中央部委的既得利益，关键还要有财政收支体制、政府管理体制的较大改革，因此阻力和困难肯定是有的。但是，只要严格坚持市场经济方向，既坚决断绝地方政府和中央单位利用信托业作为筹资渠道，同时又真正给地方政府和中央单位卸包袱，转变政府职能，精简政府机构，节省政府支出，确保正常的财政收入渠道，保证正常的财政资金供应，包括地方政府在内的信托企业主办者是会在一定程度上加以理解、服从的，对信托业的清理整顿工作因而可以成功。不如此，信托业存在的问题就不可能彻底解决，迟早还会酿成更多、更大的祸患。

## 四、结束语

非受托理财性质的信托业是改革开放的产物，是在与商品经济相适应的商业银行系统、投资银行系统还没有建立起来，货币市场、资本市场尚未发育的情况下，作为替代性的制度供给出现的。这是由我国改革的渐进性质决定的。改革开放前推行的重工业优先发展战略全面扭曲了财政金融环境，改革必需在不危及尚未市场化的国有企业生存的前提下进行。信托业这种制度创新满足了这一要求，与地方政府和行业主管部门扩大发展经济的自主权相适应，成为它们筹集和运用资金的重要手段。但是，随着改革的深入，货币银行服务体系逐渐建立起来，国有企业改革也取得了一定的进展，这种制度创新渐渐失去了优势和存在的价值，加上信托业自身存在致命的缺陷，以致现在成为扰乱经济秩序的不安定因素。广信由盛而衰的历史恰恰是中国信托业这种制度变迁历程的缩影。中国信托业已经到了彻底清理整顿的时候了，整顿的关键是地方政府转变职能，精简机构，放弃对经济生活的直接干预，改革财政收支体制，政府收入税收化，从而不再需要依靠信托业这一资金筹集和运用渠道。信托业分化瓦解的结果是恢复其本来面貌，留在信托业内的企业将只经营真正的受托理财业务。

## 参考文献

林毅夫、蔡方、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海三联书店和上海人民出版社 1994 年版。

熊伟：《我国金融制度变迁过程中的信托投资公司》，《经济研究》1998 年第 8 期。

中国企业改革与发展研究会、中国经济开发信托投资公司：《中国信托投资公司的困境及其出路》，《改革》1999 年第一期。

龙增来：《金融信托：极大的诱惑》，中国发展出版社 1995 年版。

谢平：《中国非银行金融机构研究》，中国经济改革研究基金会、北京国民经济研究所工作论文 No. 98-008。

Lin, Justin, Yifu and Tan, Guofu, Policy Burdens, Accountability and Soft Budget Constraint, The American Economic Review, May 1999.