

中国城市反贫困的金融方法思考

许雄奇 付涛

(重庆工学院经济学系,重庆,400050)

摘要 目前,我国的城市反贫困主要依赖财政方法。事实上,城市反贫困是一个复杂的系统工程,需要各种政策方法的良好搭配。强调财政方法在城市反贫困中主导作用的同时,我们绝不能忽视货币政策或金融方法在城市反贫困中的重要性。央行的货币金融政策应该惠及城市贫困人口,货币政策要有针对性地治理失业和反贫困。

关键词 城市;反贫困;金融

一、财政方法在城市反贫困中的局限性

1990年代以来,由于社会经济的巨幅变化和利益结构的巨幅调整,我国城市贫困人口增加,贫困状况恶化。据估计,目前全国城镇贫困人口约有3000万人,贫困面为7%左右。他们无法或只能较少地分享经济增长带来的好处。相对于声势浩大的农村反贫困而言,城市反贫困的工作是滞后的。如何让城市弱势群体走出贫困,成为一个亟待解决的经济与社会问题。

近年来,党和政府对城市反贫困工作越来越重视,许多部门和学者也从各个角度阐述了各种城市反贫困的治理方案,如建立城市居民最低生活保障,从道义性扶贫转向开发性扶贫,建立社会保障网络等。但是,人们通常认为帮助贫困者的最直接办法就是给予贫困者金钱方面的援助,城市反贫困措施仍停留在被动“救济”的阶段,忽视贫困人口的主动参与,扶贫的政治色彩较浓,政策扶贫只着眼于解决温饱问题,返贫现象突出。这种反贫困方法一般来说并不特别有效,而且也不能持久。与其“授

人以鱼”,不如“授人以渔”。把城市贫困人口的自力更生和国家、社会的扶贫帮助结合起来,增强自我积累、自我发展的能力,才是稳定解决温饱,实现脱贫致富的根本出路。

尽管城市贫困的存在有目共睹,但是制定有效的反贫困战略,需要对造成贫困的诸因素进行准确、公正的分析。1998年诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森认为,贫困的真正的含义是指贫困人口创造收入的能力和机会的贫困。森指出,造成贫困人口陷入贫困的根本原因是他们获取收入的能力受到剥夺以及机会的丧失。从终局意义上考察,贫困实质上是一种机会的贫困和权利的贫困。就我国目前的具体情况而言,城市人口致贫的最主要原因在于就业差——失业和下岗。贫困与失业是密切相关的,凯恩斯经济学探讨了失业和贫困问题。凯恩斯理论认为,政府应该通过干预经济,刺激“有效需求”,提高就业率和解决失业问题。政府刺激有效需求的主要方法应该是通过实行扩大政府开支的财政政策,并辅之以一定的货币金融政策。解决了失

收稿日期:2003年10月

作者简介:许雄奇,副教授,主要研究方向:经济理论与经济政策、劳动经济。

业问题,也就解决了贫困问题。

目前,我国的城市反贫困主要依赖财政方法。城市反贫困各项措施的实施都要求政府必须要加大财政投入,扩大财政支出,结果是导致财政赤字增加,形成财政压力,带来潜在的财政风险。在城市反贫困中,过于强调政府的责任,企业依赖政府、地方依赖中央,加剧了政府的责任和风险;过于注重政府的资源,对各种社会资源的广泛动员和综合利用不够。但是,就目前我国财政而言,大幅度提高反贫困资金的投入力度显然是不太可能的。这就要求探讨城市反贫困的新途径——货币金融方法。

二、金融方法介入城市反贫困的必要性

事实上,城市反贫困是一个复杂的系统工程,需要各种政策方法的良好搭配。强调财政方法在城市反贫困中的主导作用的同时,我们绝不能忽视货币政策或金融方法在城市反贫困中的重要性。在财政方法遇到压力和风险时,金融方法的应用和配合就显得十分重要,货币、金融方法在城市反贫困中具有非常广阔的应用领域。

从根本上来说,城市反贫困的核心问题在于发展经济。经济增长是解决失业和贫困问题的根本出路,是实现反贫困的最重要途径。但是,经济高速增长、资本高投入并不一定必然带来较高的就业增长,也不会自动转化为就业机会的扩大。我国的现实是,在发展战略上强调经济增长的速度和质量,没有充分利用劳动力资源这个比较优势,没有将经济增长和促进就业有机结合起来,经济增长对就业的拉动作用不明显,在经济保持快速增长的同时,就业增长率却逐步下降,失业和下岗人员逐渐增多,GDP就业弹性不断下降。在经济增长速度相对稳定的前提下,保持较高就业弹性对于就业和再就业增长更具现实意义。因此,在制定政策、发展经济时,不能单纯地以增长为目标,还要把充分就业考虑进去,让经济增长与就业和反贫困良性互动。经

济增长和投资扩大能否扩大就业机会还取决于增长模式的战略取向。立足于人多、劳动力资源丰富的基本国情,我国应该选择就业优先的经济增长模式,解决长期以来片面追求经济增长速度,忽略就业率提高的问题。就业政策应该是最为优先的经济政策和社会政策,应实行“能够最大限度地促进创造就业机会的经济增长模式”。就业问题在经济和社会发展规划中所占的地位随时代发展发生了根本变化,创造就业机会和反贫困不应再被看作是经济政策的“副产品”,而需要用一种新的眼光来看待就业问题。

战后西方国家的经济理论和实践表明,货币政策与充分就业存在着密切的联系。货币政策是运用央行对货币供应量的控制以实现一般经济目标的一种手段,它的主要任务是通过调节总需求和货币收入水平影响投资和整个经济,以实现充分就业、价格稳定和经济增长。在西方经济学中,货币供应与就业之间存在着通过通货膨胀与就业所表现的所谓“菲利普斯曲线”关系,即货币供应量与就业之间存在反向的关系,如果国家要求较高的就业率,必须容忍较高的通货膨胀率。这种关系说明,货币政策与就业政策之间存在着一定程度的矛盾。如果货币政策与就业政策之间不能得到良好的配合,不论是货币政策,还是就业政策本身,都不会取得良好的效果。但是,政府可以采取适当措施,在通胀和失业交替中进行“相机抉择”、在物价上涨率与失业率之间寻求最佳的组合。尽管这一理论在资本主义经济“滞胀”中已宣告失败,但在一个国家中保持一定失业率的抉择还是值得考虑的。是侧重于治理通胀,还是侧重于治理失业,取决于社会成员对失业或对通胀有多大的承受力。从稳定货币与充分就业两个目标之间的关系来说,正确可行的抉择是失业率控制在社会可承受范围内的货币稳定。中央银行应加大货币政策宏观调控的力度,充分发挥货币政

策“逆经济风向调节”的作用,通过货币政策的超前调节,减少因周期性波动而产生的失业人数。

我国虽然没有将充分就业作为货币政策的目标,但不能说货币政策和就业没有联系。由于我国目前财政仍存在大量赤字,财政自求平衡已很困难,我们不能过高地期望财政政策在这一问题上有更大作为。因此,货币政策应该在这一问题上发挥较大的作用,货币政策要有针对性地治理失业。如果说过去未把就业纳入央行的货币政策目标范围尚可理解的话,那么,在失业问题十分严峻且市场经济体制框架已基本确立的今天,把充分就业作为货币政策的又一重要目标,应成为我国央行理智的、坚定不移的抉择,央行的货币金融政策应该惠及城市贫困人口。

三、城市反贫困中金融方法的运用

1. 充分发挥货币政策的宏观经济调节作用,从根本上解决城市贫困问题

货币政策除了具有通货膨胀效应之外,还具有产出效应,从而使得货币政策能够发挥宏观调控的巨大作用,有利于经济的高速增长和城市化的加速发展。既然社会有闲置资源,有劳动力剩余,又处于通货紧缩条件下,为什么不可以进一步刺激投资意愿,把发展速度搞得更快一点呢?扩张性财政政策的作用毕竟是有限的,我国的扩张性财政政策并没有配合以相应的扩张性货币政策,从而减少了政策的扩张能力。货币供应克服了通货膨胀因素之后,仍然具有创造经济增长的能力。适度增加货币供给,确保经济稳定增长,在现阶段是我国可供选择的重要政策工具。

2. 加大对城市贫困人口的教育助学贷款

按照人力资本投资理论的代表人物、美国经济学家舒尔茨的解释,解决贫困问题的关键在于提高对贫困者人力资本的投资。按照人力资本投资理论,各种群体和个人之间在收入上的差别很大程度

上是由其在人力资本投资上的差异造成的,而贫困的主要根源之一也在于他们在人力资本投资方面的不足。从整个社会的角度看,对穷人人力资本的公共投资不足是贫困问题长期难以解决的根源之一;从家庭的角度看,父母对子女教育等方面的投资不足是导致下一代继续陷入贫困的原因之一。在目前城市反贫困的实际操作中,表现为重视对物质资本的投入而轻视对人力资本的投入。在继续实施对低保户户主们进行救助的同时,将扶贫脱困的重心向其下一代转移,通过培养其子女成才来使家庭摆脱贫困,是低保户脱贫致富的真实希望所在,是防止贫困成为代代相传的痼疾的关键一环。低保户脱贫必须对其子女有足够的人力资本投资。提供教育救助,即通过对低保户子女实施学费减免、助学贷款等方法,便显得非常十分必要和迫切。要不断创新、完善国家助学贷款这一金融品种,探索多渠道、多形式、多机构参与助学贷款业务的体系;银行应积极推动国家助学贷款业务,提供简便、快捷、高效的教育助学贷款服务。

3. 城市反贫困的金融创新

(1) 发展以城市贫困户为贷款对象的小额信贷业务,支持其走自主就业、自主创业之路。一些弱势就业群体可能由于缺乏上岗竞争力而被迫走上创业之路,而下岗失业人员作为相对的弱势群体很难通过正规途径得到银行的融资服务。小额金融信贷是通过向低收入客户和个体经营者提供金融服务,发展经济,为贫困者服务的金融活动。大量迹象和研究表明,小额信贷对其所服务的社区居民生活改善具有非常重大的影响。实践经验表明,小额信贷已经被公认为一种行之有效的反贫困方式,不仅在中国得到了普遍应用,而且得到了一些发达国家的认同,甚至引起了全球的关注。小额信贷本质上是一种金融服务,不应该被当作行政机构的行政任务或道义行为,小额信贷的运作应遵循成本收

益原则进行。由于政策上和银行经营管理等方面的一些原因,使得小额金融信贷的全面推行还存在障碍。小额金融信贷的利率往往要高于一般商业性贷款利率。商业银行为了规避风险、降低呆坏账损失,把低收入群体排除在目标人群之外,这意味着贫困人群在获得常规金融服务时有着难以克服的障碍。小额金融信贷的目标人群是低收入群体,体现的是政府政策的目标,因此,政府适度的介入和资金上的支持是必要的。为了提高正规金融机构参与小额金融信贷的积极性,可以考虑成立“担保基金”,为获得正规金融机构贷款的目标群体提供担保,或者减免商业银行和其他金融机构经营小额金融信贷业务的税收。

(2)迎合贫困户的投资需求,开发适合他们的风险小、收益不低且较稳定的金融产品。将金融产品的定价权交给商业银行和其他金融机构,存货利率由商业银行和其他金融机构自己决定,使商业银行和其他金融机构积极参与小额金融信贷,为低收入群体提供金融服务。

(3)鼓励发展中小金融机构,为中小企业拓宽融资渠道,金融部门应该放弃对中小企业的歧视政策,积极为中小企业融资创造一个公平的环境。

4. 为城市反贫困提供完善的金融服务

(1)完善信用制度。加强社会信用制度建设,构建完善的社会信用服务体系。组建全国性的企业和个人征信系统,积极支持信用中介机构的发展,加强信用观念教育,在全社会营造良好的社会信用环境,改变借款人的信用观念,提高借款人的偿债意愿,促进借款人提高履约水平。

(2)构建中小企业融资担保体系。可以考虑建立中小企业分级担保机构:一是由政府出资建立专门为中小企业提供担保的担保基金;二是有以优势的核心企业为主体,吸收其他具有一定资金实力的中小企业参加的中小企业担保公司,在此基础上建立再担保机构。

5. 加速发展资本市场,为社保基金的保值增值提供更多的投资渠道和更多的创新性产品

有人形象地把社保基金称为老百姓的“保命钱”。目前我国金融市场发育尚不成熟,投资品种少,风险大,给社保基金的投向带来诸多限制,加快培育和完善金融市场就显得非常重要。政府对社保基金的一贯谨慎管理对于社保基金的安全是必要的,但并不能使这些基金产生最大的效率,社保基金收支不平衡的矛盾日渐突出。社会保障基金要保值增值,最有效的办法就是拓宽投资渠道,搞多元化投资。发达的金融市场,将会创造越来越多的成熟金融工具供社保基金选择投资,极大地拓宽其投资渠道。

6. 争取世界银行、亚洲开发银行、国际货币基金组织等国际金融组织对城市反贫困的资金支持。

参 考 文 献

- 1 黄志刚,施祖美.城市反贫困的财政金融方法研究.经济动态,2002,(11):19-21
- 2 孙胜利.我国就业问题对财政的影响与压力.经济动态,2003,(1):22-25
- 3 栢林.宏观调控的有效性与货币政策作用.财经研究,2002,(6):3-10
- 4 钱凯.我国城市贫困问题及反贫困对策研究综述.经济研究参考,2002,(71):40-45
- 5 李军.中国城市反贫困的政策选择.管理世界,2000,(3):202-203
- 6 赵曦.城市反贫困问题研究.财经问题研究,2001,(5):29-35
- 7 张世春.发展小额金融信贷,扶助低收入群体.中央财经大学学报,2002,(8):28-30
- 8 李素梅.我国货币政策与就业政策有效联结之途径.现代财经,2001,(3):25-28
- 9 胡鞍钢,常志霄.城镇贫困与综合性反贫困政策框架.经济学家,2000,(6):97-103
- 10 曾康霖.就业与通胀:宏观经济学研究的主题.经济学家,2000,(6):79-83