

政银企三方联动水电移民安置模式研究

施国庆¹, 郑瑞强¹, 徐俊新¹, 陈颖²

(1. 河海大学中国移民研究中心, 江苏 南京 210098; 2. 南京市江宁区水利局, 江苏 南京 211100)

摘要: 为了促进移民企业发展, 更好地促进水电移民安置工作, 以项目治理理论为指导, 采用利益相关者分析方法, 结合西部水电站移民安置过程中的移民安置实践, 提出了政银企三方联动、多方共赢的移民安置模式, 分析了该模式的创新依据、利益相关群体及其风险和收益等内容, 设计了该模式的实施机制, 并对其实施效果的保障措施进行了归纳和阐述。

关键词: 政银企; 水电移民; 安置模式

中图分类号: D632.4

文献标识码: A

文章编号: 1003-9511(2009)02-0055-04

政银企三方联动水电移民安置模式是指在水电移民安置过程中, 由政府、银行、企业以及业主等多方相互合作, 业主促动, 政府信用担保, 银行和企业之间进行金融合作, 通过经济发展增加就业机会和经济收入的一种移民安置模式。该模式以实现和谐移民安置为目标, 彼此发挥自身的优势, 在促进移民和谐安置的同时, 达到政府、企业、银行以及移民、业主等多方共赢的目标。

1 创新依据

政银企三方联动水电移民安置模式是在水电移民安置活动与市场经济现实变化的交互影响和作用中提出的, 该模式的构建有其自身的理论基础和现实依据。

1.1 理论基础

政银企三方联动模式构建的理论基础是项目多中心治理理论。所谓项目治理就是指围绕项目的一系列结构、系统和过程, 确保项目有效的交付使用, 彻底达到充分效用和利益的实现。项目治理是一种方式, 通过这种方式获得秩序, 在潜在的冲突威胁取消或颠覆机会关系中认识到共同利益^[1]。项目治理目的就是通过治理机制获得良好的秩序, 治理结构是一种制度框架, 在这个框架下项目主要利益相关者通过责、权、利关系的制度安排来决定一个完整的交易, 或相关的交易。该理论的要义是通过多方的参与, 使得组织目标尽可能包括多利益相关主体的利益诉求, 保证组织目标最大限度地被参与主体所理解和支持, 以获取最大合力。争取目标的实现, 亦

即实现多方的利益。

1.2 现实依据

政银企三方联动模式的构建也是水电移民安置活动实际的需要。随着市场经济体制的不断完善, 政府将逐步从移民安置实施主体的角色中解脱出来, 更多地承担起指导、监督和服务的功能。移民安置行为的实施和结果也将越来越多的由市场经济主体来承担从而更好地发挥其资源优化配置的作用。同时, 由于生产技术的进步和国民经济增长方式的转变, 越来越多的水电移民的安置方向将倾向于在大农业安置为主的基础上, 逐步扩大二、三产业安置份额。在目前的移民安置活动中, 以就业为中心的移民发展是工作中的重中之重。根据有关材料分析^[2], 一个区域的社会经济发展水平和就业状况在很大程度上取决于区域的企业发展状况和水平。这里的企业, 既包括公益性企业, 也包括营利性企业。企业的发展对于区域社会经济的总体水平提高具有强大的拉动和示范作用, 企业顺利恢复与发展可以在很大程度上为区域的社会管理和服务水平提高、移民就业状况改善等提供有利条件。

但是, 较大规模的水电移民企业在安置实施期间, 很多企业的重建、恢复和发展面临着安置后承担工程量大、企业营销关系恢复需要时间、企业在新环境下的适应等问题, 这些问题的解决对于市场经济主体的企业而言, 最突出的表现就是资金的短缺。水电移民安置实践表明, 资金因素是企业安置后恢复与发展的瓶颈。另外, 在现实的条件下, 由于银行和企业都是市场经济的主体, 在经营过程中都面临

着市场风险,因此,企业不可能在这种条件下轻易取得银行资金支持。但是,如果区域政府依靠水电开发的收益以及地方部门有关税收作为信用担保,就可以为区域企业的发展争取较多的资金,从而促进企业的迅速恢复和发展,为移民安置提供较多的就业岗位,同时也可以相应提高区域社会经济发展总体水平。

2 政银企三方联动安置模式参与群体分析

一般情况下,依据新条例的有关规定,水电移民安置的参与群体主要是政府、业主和移民。它们之间的权责关系可以表述如下:业主与地方政府签订投资包干协议,提供移民安置所需的资金,承担出资人与参与者的责任,发挥监督、协调的职责。政府负责运用资金对于移民生产生活进行安置、专项设施的迁改建等,移民获取移民安置资金并在政府的统一指挥下进行移民安置与环境适应。同样,企业作为移民群体的一个部分,主要是接受政府对于企业遭受淹没损失和迁建安置的补偿,以及享受一些有关安置移民的优惠政策。但对于企业恢复和发展过程中所遇到的资金短缺这个发展瓶颈问题一直没有得到很好地解决,这在一定程度上影响了安置区的移民环境容量、地方政府的财政税收、区域社会的整体发展。

政银企三方联动移民安置模式的构建,可以在一定程度上改善上述状况。在这种模式下,银行将作为一个新的利益相关主体参与到移民安置过程中来,由此,移民安置的主体将演变为业主、地方政府、移民、银行等。这里的银行多数为水电开发工程业主的债权人。这样,在业主的促动下,在政府信用担保的情况下,加强银行和企业的金融合作,加强银行与安置区企业之间的合作,推动和支持水电移民安置和地方经济发展,达到互惠互利、多方共赢的目的。在此过程中,业主主要是发挥牵头、联系沟通、建议协调作用,为做好移民工作提供便利条件。同时,还需明确的是,此处的企业不仅仅指搬迁企业,也包括安置区非移民符合水电移民安置扶持条件与标准的企业。

3 政银企三方联动水电移民安置模式运行机理分析

3.1 利益相关者之间的关系分析

在政银企三方联动水电移民安置模式中,利益相关者大致可以分为:水电开发业主、移民安置所涉及的地方政府、银行、企业、移民等。

a. 银政关系。所谓银政关系,即指库区淹没影响区域政府和银行的关系,指银行根据国家的宏观

经济政策、产业政策和区域发展政策,利用自身的资金、网络、信息、人才、技术等优势,本着协商自愿、互惠互利的原则,在政府财政担保基础上为地方政府辖区内的企业提供长期、稳定、优质的金融服务和发挥信贷支持,并从中受益的业务拓展方式^[3]。银政合作是银行拓展业务的一种方式,是银行为扩大利润增长空间,不断挖掘地方金融资源,通过与地方政府签署银政合作协议的形式,加大银政合作力度,从而达到地方发展和银行效益双赢的目的。

b. 银企关系。所谓银企关系,即指银行和水电开发涉及区域内企业之间的一种利益关系,是为了共同的利益而形成的均利合作关系。国家开发银行为企业发展提供资金和金融服务,企业在发展壮大后与银行共享发展利润^[4]。

c. 政企关系。在政银企三方联动的关系中,政企关系在实质上就是一种良好的合作关系:地方政府利用企业发展来带动整个地方经济的发展,实现了其经济职能^[5];企业在这种政银企合作中不但和政府建立了良好的关系,而且可以从地方政府那里获取一定的优惠政策,通过政府的帮助从银行获取资金支持,极大地促进了自身的发展。

d. 移民与企业的关系。一方面,企业的恢复和发展,可以提高其产品和服务的供给能力,可以为移民提供较多的就业岗位,提供丰富的市场信息,达到在企业发展的同时还可以带动移民个体的生产生活水平的提高;另一方面,移民在生产生活水平提高后,又可以通过提高消费需求和自身素质为企业的发展提供市场需求和人力资源等发展条件。

e. 业主与银行的关系。一般情况下,政银企三方联动模式下的银行与水电业主在此前就有着金融业务的往来,银行多为业主的债权人,因为在这种情况下,银行对于工程业主的资产与收益情况具有比较清晰的了解,银行的金融行为可以建立在风险最低的限度层面上。另外,业主通过牵线于银行和企业的合作,可以很好地促进移民安置工作的实施,较快地实现企业和移民的恢复与发展,维护区域的社会稳定和经济社会的良性发展。

f. 政银企三方联动、多方共赢。所谓在水电移民中的政银企三方联动关系是指政府、银行、企业三方以“政府搭台、银企唱戏”的方式联合起来,以资本和信息为纽带,各自发挥自身的优势,互惠互利,共同朝着实现“政府和移民满意、业主增效、企业发展、银行收益、多方共赢”的目标迈进的一种竞合关系。这种关系源于水电开发业主的水电开发行为,基于地方政府的支持,成于企业和国家开发银行的合作,终于业主、政府、企业、银行、移民和区域社会经济发展等多方受益。

3.2 利益相关者风险和收益分析

对于银行来说,与政府、企业采用政银企联动模式开展移民安置工作是银行促进、加强与地方政府合作的营销手段,也是宣传银行、提升银行形象的有效途径。同时,银行把握机遇,积极实践及推进银政、银企战略合作模式,加强与银政、银企的合作,建立业务长效发展机制,努力使银政、银企关系由“非合作博弈”向“合作博弈”发展^[6],在支持地方经济发展的同时,自身业务也会不断发展壮大。

对银行而言,其收益主要表现在:①银行可以在政府信用担保的情况下,通过向企业提供资金,分享利润;②对政银合作中银行投资的重点项目,地方政府出于地方利益的考虑,也会采取相应的管理和监督措施,从而防范和降低这些贷款项目的信贷风险,同时也节约了银行的管理成本;③银行还可以通过银政合作获取政府的优惠政策,从而扩大银行的业务,提高银行的效益;④通过政府的“搭桥”,银政合作可以给银企双方相互了解,建立信任的机会,从而推动良好银企关系的建立和发展,为银企合作奠定良好的基础。

对于政府来说:①银政合作促进了政府领导干部思维的转变,能够用经济的而非行政的手段来推动经济的发展。同时,地方政府利用自身的资源和项目优势,向银行和企业提供政策优惠,并且促使银行对地方企业提供资金支持,这个过程也体现了管制型政府向服务型政府的转变。②银行和企业合作,企业的发展壮大,一方面可以提供更多的就业机会,有利于妥善安置移民,减免社会问题,维护社会秩序稳定;另一方面又可以为区域缴纳更多的税收,增加财政收入,也就相应地提高了区域的社会经济整体实力。因此,地方政府很愿意与银行合作,为本区域企业的发展争取更多的信贷资金。

对于业主来说,开发水电的行为对工程建设影响区的自然及社会环境产生影响,也带来了大量的移民搬迁安置问题,如果这些问题不能很好解决,将会由此引发一系列的社会、生态问题,对区域的经济发展和社会稳定带来不利影响,也影响和谐社会的建设和科学发展观的落实。而要解决好这些问题,必须要依靠政府,政府应作为负责移民安置和迁建工作的主体。移民安置和迁建,尤其是县城的整体迁建,区域公共基础设施的建设和完善,生态环境的维护等,做好这些工作的关键就是解决好资金问题。除公司对政府进行的资金补偿外,银行和地方政府、企业的合作无疑对于解决移民搬迁安置问题发挥了重要的帮助作用。这样,通过政银企的三方合作,达到了“建好一座电站,改善一片环境,带动一方经济,造福一批移民”目标,使水电开发工程成为一个富民

工程和绿色工程^[7],这对水电事业的可持续发展也具有重要的意义。

对于受到资助的企业来说,企业可以通过银企合作,从银行方面获取建设和运营的资金以及相关的经济信息服务,这无疑能帮助企业解决建设资金短缺的问题,同时,在政府搭台基础上的银企合作,可以降低它们之间的博弈成本,增加双方的信用基础,为银企未来的合作打下良好的认知基础。再者,由于这些企业的贷款由政府担保,很大程度上降低了金融风险,也为营造良好的社会金融环境作出了贡献。值得注意的是,这种模式对企业发展提供的资金扶持只是企业总资金的组成部分,并不是提供给企业发展所需的全部资金^[8]。

对于移民来说,政银企的三方合作,为移民自身的生产生活安置提供了资金保障,同时,由于国家开发银行为地方企业及时提供了建设和开发资金,保证了移民安置区的社会服务和公共基础设施的供给与良好生态环境的保持,同时企业的发展也为移民提供了诸多就业岗位和发展机会,为移民的生存与发展提供了较好的社会环境和自然环境,为移民达到“搬得出、稳得住、逐步能致富”的目标提供了条件支撑。

对于区域发展大局来讲,和谐的移民安置,顺利的安置区规划建设与发展恢复,带来了良好的发展环境,也给非移民带来了诸多好处,这些都将大大激发区域发展活力,加快区域整体发展速度,提高区域发展水平。

根据以上分析,利用系统动力学分析图描述政银企三方联动模式下的利益相关群体收益和风险,如图1所示。

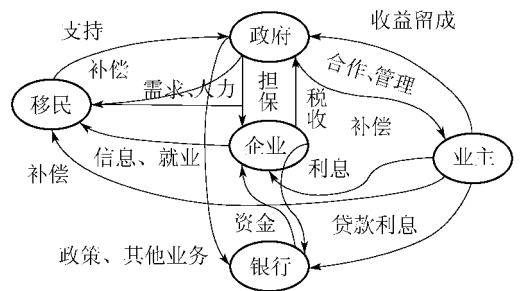


图1 政银企三方联动安置模式系统分析

4 政银企三方联动水电移民安置模式的实施机制设计

按照目前的金融主体运作程序规定,政银企三方联动水电移民安置模式实施机制可以表述如下。

a. 水电移民安置有关主体根据水电开发工程淹没情况和安置区环境容量,制定切实可行的移民安置规划。根据移民安置工作的需要,由地方政府推荐扶持企业的名单。

b. 业主、政府、企业三方根据移民安置规划以及企业的淹没损失补偿和在安置恢复发展目标,结合区域发展规划和业主的补偿资金数额,预算企业发展资金缺口。

c. 由业主牵头银行,政府组建专门的机构负责管理和资金担保事项的运作,为银行和企业的金融合作提供周到的服务,切实避免以行政行为代替经济行为。

d. 银行和企业之间的金融合作完全是根据市场经济的运作方式和国家有关经济运行法规和制度的规定,签署合作协议(合同),明确协议双方的权利和义务并严格贯彻执行。

e. 注重实施效果评价,建立利益相关者参与的模式实施评价机制。

5 政银企三方联动水电移民安置模式的保障措施

a. 严格把握地方政府推荐企业的标准。对于政银企三方联动模式下的企业,由于其发展所能享受的银行帮扶待遇的取得基础是地方政府的信用担保,所以,这些企业的推荐必须经由一定的标准限制。原则上,地方政府推荐的企业必须符合以下标准:①要结合移民安置规划和移民多渠道安置政策,上报项目要着重集中于对库区经济发展拉动作用强的基础设施、基础产业和支柱产业,项目选择的首要标准是要有利于移民安置和移民就业;②要符合国家产业政策和区域发展规划;③要符合国家和地方有关环境保护的政策和要求。

同时,项目的选择还要结合水电工程建设进度,确保水电开发各阶段移民安置任务的顺利完成。

b. 明确还款来源,建立风险防范机制。为了促进政银企之间的良好合作,也为了能够给社会树立良好的信用典范加强社会信用环境建设,基于企业市场经济行为风险性的合理存在,政府本着扶持企业发展,提高移民安置工作和区域社会经济发展水平的目的,应该明确银行的还款来源,以夯实政银企之间的合作关系。对于水电移民安置来讲,银行的还款来源主要包括:发电税收留成,库区基金征收,水资源费和水电站开发权费,库区搬迁企业的自身发展利润,通过移民迁建和库区经济发展不断增加的地方财政收入等。同时,银行、政府还要制定一系列的办法,采取措施对业主和受助企业的生产经营情况进行定期和不定期的检查、监督,建立健全企业生产经营信息通报和资产负债机构分析等制度,必要时可以选派代表入驻企业、设立风险基金,以尽可能的防范风险^[9]。运用成本-效益分析方法对政银企三方联动移民安置模式的各参与者进行经济社会

分析^[10],依据风险共担、权责一致的原则构建风险责任机制。

c. 加强机构能力建设,提高管理效能。由于政银企安置模式涉及多种关系,多个利益群体需要协调,一个权威、高效的协调机构是必不可少的。笔者建议该机构由政府、银行、企业代表、业主等多方人员组成,要做到时有人管、事有人干。要注重管理人员的培训和能力的提高,尽可能提前捕捉新模式运行过程中将出现的问题并将其解决于萌芽状态之中,减少不必要的损失和不利影响,切实通过机构的组建提高政银企三方联动安置模式的运作效果。

d. 多样化安置模式配套。通过上述关于政银企三方联动模式的运行机理分析,可以清楚地知道这种模式实质上是偏向于二、三产业移民安置的一种安置模式,这种安置方式的实行,可以使环境容量在现状的基础上提高一个层次,为移民安置提供更多的选择。对于一般数量巨大的水电移民安置来讲,该模式只能作为多样化安置方式中的一种,决不能以偏概全,认为该模式能够完全解决水电开发中的移民问题,比如在一些地域偏僻、企业发展程度不高的地区,该模式的正常运行可能就会受到环境条件的制约。水电移民的妥善安置,还需要农业安置、保险安置、长效补偿、养老保障、自行安置等多样化安置模式的配套实行^[11]。

参考文献:

- [1] 丁煌. 西方公共行政管理理论概要[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 93-101.
- [2] 盛洪. 经济学精神[M]. 广州: 广东经济出版社, 1999: 146.
- [3] 姚红波. 关于银政合作的思考[J]. 金融观察, 2004(4): 23-24.
- [4] 蔡如海. 从制度经济学视角看银企关系的重要性[J]. 河南金融管理干部学院学报, 2005(2): 33-36.
- [5] 李武锡. 构建新型的政银企关系[J]. 经济纵横, 2002(8): 32.
- [6] DESTLER I M. American trade politics[M]. Washington D C: Institute for International Economics, 1992: 46.
- [7] 李永安. “四个一”理念 科学发展观在水电开发领域的体现[J]. 求是, 2007(1): 56-57.
- [8] 徐俊新, 施国庆, 郑瑞强. 水库移民补偿中的几个问题探讨[J]. 水利经济, 2008, 26(5): 72-74.
- [9] MILLER K D. A framework for integrated risk management in international business[J]. Journal of International Business Studies, 1992, 23(2): 2-8.
- [10] 徐俊新, 郑瑞强. 水库移民安置工程的哲学思考[J]. 河海大学学报(社会科学版), 2008, 10(2): 39-42.
- [11] 施国庆. 水库移民系统规划理论与应用[M]. 南京: 河海大学出版社, 1996: 37.

(收稿日期: 2008-10-25 编辑: 张志琴)