

# 地方融资困局需要治本

陈伟

近日,财政部等四部委联合下发通知,提出一系列措施制止地方政府违法违规融资行为,并要求地方政府对相关机构违法违规融资行为进行清理整改。我们认为,该规定作为2010年国务院第19号文的延续,是应对当前地方政府违法违规融资势头再起的必要举措。它对于规范地方政府债务,化解和控制地方债务及金融风险蔓延具有十分积极的作用,但由此产生的负面作用也会较快体现。如整顿引发的“影子银行”融资收缩、土地融资效率减少都会加剧部分地方政府债务风险的浮现,并继而影响到地方主导的基建投资推进进度,但对于促进经济高质量的持续增长,推动改革加快推进无疑是有益的。

## 地方政府违规债务再上“紧箍咒”

实际上,国务院2010年第19号文曾要求地方政府加强融资平台公司管理,也取得了一些成效。但随着经济形势变化,经济疲软导致地方财政收入减少,去年中央新一轮稳增长的要求增大了地方债务的压力等,一些地方违法违规融资的现象再次死灰复燃,而且很多为规避19号文而出现的新问题也浮现了。这些行为若不加以制止,在今年各地又希望借助新一届中央政府发展城镇化的“政策东风”而扩张投资的情况下,还会演绎得更为疯狂。为体现中央今年提出的“高度重视财政金融风险隐患,坚决守住不发生系统性区域性金融风险的底线”的政策精神,

■ 舆情时评 | First Response |

## 闯黄灯新规纠偏是民意的胜利

付建利

朝令夕改原本是一个贬义词,但当法律法规与民意相抵触而“朝令夕改”时,也许并非坏事。号称史上最严交规“闯黄灯记6分”的新规出台后,遭到滔滔民意的口诛笔伐,仅仅6天左右的时间,公安部就顺应民意,规定闯黄灯以教育为主,暂不处罚。此举引来网络上叫好声无数,法律法规在民意压力下的朝令夕改,尽管无益于法规的严肃性和权威性,但为顺应民意计,这样的朝令夕改再多一些又何妨!在法制传统根基并不深厚的中国,违背民意的现有法律法规,肯定还有不少,闯黄灯新规的纠偏是民意的胜利,更意味着我们朝公民社会又前进了一步。

“闯黄灯记6分”这一规定之所以遭致公众吐槽无数,并非因为这一规定被称为史上最严,再严格的交通法规,只要立法程序正义,符合公众的正当利益诉求,公众自然会买账。问题出就在这一交通规定在实际操作中确实面临不少争议,比如禁止闯黄灯,导致黄灯作用等同于红灯;闯黄灯与闯红灯同等处罚,缺乏足够公平性;在绿灯变黄灯缺乏提醒情况下,驾驶员刹不住车等等,导致“闯黄灯记6分”这一规定在现实面前显得缺乏科学性和可操作性。

# 创投业当回归长期价值投资本源

王飞宇

近十年,中国的创业投资发展迅速。1999年方兴未艾,2005年出现了井喷式增长,到了2009年随着创业板的上市,中国创投资本规模一跃成为全球第二,仅次于超级大国美国,出现了全民PE的盛况。

然而,随着投资规模的越来越大,创投业的经营模式却与其本源渐行渐远。创投,要求投资者独具慧眼,在企业发展早期大笔资金投入股权,并帮助经营,享受企业高速成长后带来的巨大收益。从早期到高科技,各种市场风险、技术门槛,创投都需要和企业共同承担,并积极应对。换言之,这是个慢工出细活的长期价值投资。但在中国,创投找到了另一种赚钱的捷径。A股市场特有的审批制,决定了公司一旦上市就是鲤鱼跳龙门,身价立刻爆棚。创投资本瞄准了处于pre-IPO阶段的成熟公司,

新的债务管理规定的出台十分必要。而从具体的各条规定来看,也比19号文更全面,更详尽。

第一,规定一指出要严禁直接或间接吸收公众资金违规集资,其中特别强调地方政府及相关机构不得组织职工购买理财、信托产品参与融资平台公司项目融资等。这无疑是指向近年来出现的曲线违规融资进行规范。江苏、山东、安徽、云南等等多地都出现县乡政府向行政事业单位职工“借资”事件,通过信托理财的方式向职工摊派集资,造成了恶劣的社会后果。

第二,规定二指出除法律和国务院另有规定外,地方各级政府及相关机构不得以委托单位建设并承担逐年回购(BT)责任等方式举借政府性债务,这是对2010年第19号文法规的完善。新规对于BT融资进行规范无疑有利于清理地方的隐性债务,减少政府债务风险。

第三,规定四中进一步规范融资平台公司的融资行为则是对2010年19号文有关规定“后遗症”的处理。如19号文中曾提出主要依靠财政性资金还款的公益性在建项目可通过市场化方式引导社会资金解决建设资金问题,这就导致各地融资平台迫于银监会“降旧控新”的严格监管的压力,纷纷寻求开发、信托等方式融资等。这次规定禁止(除法律和国务院另有规定外)需要财政性资金偿还债务的公益类平台公司通过非金融机构、金融机构以及个人直接或间接融资。它有利于控制融资平台风险,避免地方财政引发的债务风险向金融风险转移。

长期以来,政府部门的公共决策和法律法规的制定,很多地方都遭到公众的抵制,最遭诟病的便是“笑起门来立法”。政府部门相关法律法规制定者也是人,不是神,不可能什么都懂,要命的是有些部门的有些人,总是习惯于关在家里想几个点子,大笔一挥成就一部法律,然后昭告天下,等到在实践中难以付诸实施招来反对声音时,相关部门和人士又总是执行政赋予的话语霸权,或置若罔闻,或顽固地“自圆其说”。总之一句话,政府部门制定的法律法规,即使没理,也是天经地义。这种行政霸权和行政非理性,在民意滔滔的公民社会,显然行不通了。

闯黄灯新规到了偏,并不意味着驾驶人闯黄灯就要免于处罚,治理闯黄灯没有任何问题,有问题的只是治理的方式和方法科学理性与否。但这一到偏行为昭示了公民社会政府部门公共决策的制定,必须顺应民意,让民意参与公共决策,公众的知情权、参与权,是天赋人权。公共决策唯有集纳各方民意,回应不同利益主体的诉求,才能让公共决策的路越走越宽,公共决策才能符合程序正义的最基本原则,不至于甫一出世便引来口水无数,从而被迫朝令夕改,更会让一批无辜的公众躺着也中枪,有失政府的公信力和法律法规的严肃性与权威性。

(作者系中国上市公司舆情中心观察员)

## 土地融资模式受到冲击

这次通知不仅完善了2010年19号文的相关规定,还对于规范地方融资平台提出了更严格的要求,这突出表现在对现行流行的土地融资规范方面。如规定三强调地方各级政府不得将储备土地作为资产注入融资平台公司,不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源;规定四指出各级政府必须严格按照有关规定规范土地储备机构管理和土地融资行为,不得授权融资平台公司承担土地储备职能和进行土地储备融资,不得将土地储备贷款用于城市建设以及其他与土地储备业务无关的项目。严厉的土地融资监管政策无疑会对当前地方融资平台的运作模式产生较大的冲击。

这次新规则从法律角度对融资平台土地融资的方式进行了规范,它规定地方政府将土地注入融资平台公司必须经过法定的出让或划拨程序,这无疑有利于从制度层面降低融资平台的债务风险和金融系统的风险,但负面影响也会随之产生,如地方政府融资平台利用土地融资的能力被削弱,土地融资以及基建投资推进的效率都会受到影响。

## 地方政府融资问题更需要治本

综合以上规定,虽然新规将对于规范地方融资起到十分积极的作用,但它实施所引起短期阵痛不可避免。但尽管如此,我们对它的作用仍不能高估,原因主要有:如某些政府部门受多种因素干扰,经济压力大的时候通常会放松监管,政策执行方面难以保持一致,这就使得政府违规融资的发生具有周期性;规定再完善,但是对于规范主体来说,它们仍会利用政策的漏洞或模糊地带去规避相关法规;规定虽然对于融资平台的土地融资管理严格,但却无法阻止地方政府利用其他

资产扩张融资平台以获得更多融资能力,或通过所控制的国有企业融资以回避地方政府债务监管。

因此,还应从基本制度着手解决地方政府融资问题,才能从根本上杜绝地方政府的违规融资。这些制度措施包括以下多个方面:

第一,明确政府之间的财权和事权,给予基层政府更多的财权。如当前的分税制导致财权层层向上集中,而事权由于没有明确的、正式的分工,导致支出责任层层下放,这就容易诱发基层政策非法融资。

第二,当前地方政府的考核仍以国内生产总值(GDP)为主,监督也主要由上级负责,这也容易导致任期短期化的地方官员有动力扩大当地债务,追求短期经济利益最大化。

第三,再规范的地方债务举债机制,如市政债融资等缺失情况下,地方政府也必然运用多种“创新”的融资手段解决融资难题。

我们认为,解决问题的措施将在当前形势的倒逼情况下逐渐出台,如今年考虑到2012年以来地方政府财源下降,融资存在一定约束,在财力和事权相匹配的原则下,2013年中央将增加中央投入比重和转移支付规模;今年基层政府财力窘迫的现状以及基层政府更多承担中小城镇化较快发展的重任也有望更快触动省直管县改革及省以下财政分税制的加快推行,以加强县级基本财力保障。

当然,考虑到这些制度举措推出的渐进有限性,地方融资的困局今年仍将难以根本解决,这就决定今年受严厉债务监管新规的影响,一些债务膨胀过快的地区仍会经历痛苦的去债务过程。

(作者单位:民族证券)

## 焦点评论



### 新华网申请IPO获受理

新华网IPO获受理,募资预计达十亿。文化产业要转型,资本市场可助力。眼下融资摆优点,日后回报需诚意。估值定价成炒作,保荐尽责是课题。

朱慧卿/漫画  
孙勇/诗

## “冲点揽存”病态亟待根治

王勇

刚刚过去的2012年又现商业银行年末冲点揽存乱象。为了多吸收存款,商业银行不惜采取向客户发送存款送礼的短信、在网点外的LED屏幕上滚动播放利率升至最高的消息、发行高收益的理财产品以及对大额度存款赠送黄金礼品等等措施,可谓奇招百出。在各种揽储的手段中,有的属于正常营销,有的则已涉嫌违法违规。在金融改革已步入一个崭新时期的环境下,银行依然不改年末冲点揽存狂热,这个问题须引起管理层高度重视。

### 冲点揽存是 中国银行业特有病态

商业银行如此注重冲点揽存,是我国商业银行现有经营管理模式的必然结果。比如,根深蒂固的“存款立行”传统理念。长期以来,存款一直被银行看成是其负债业务的主要渠道,如果放弃或减少存款,就意味着放弃或减少信贷业务的经营活动。加上去年以来资金面吃紧,存款波动较大,商业银行只能加大力度来吸存。尽管银监会近年来曾多次公开表态严禁高息揽存,但这个现象却仍或隐或现,时至今日更加严重。又比如,迫于管理层存贷比考核压力,银行在存贷比攀升和存款流失的双重夹击下,不得不层层加码下揽存任务。

根治冲点揽存乱象 需转变经营模式

要根治我国商业银行年末冲点揽存乱象,就必须倚重商业银行经营管理模式转型。首先,将银行经营战略由“蓝海”转向“红海”。商业银行应尽快转变“存款立行”传统理念,有效借鉴国际银行业先进经验,加快经营战略转型。对于企业集团客户,应主动调整营销策略,以信贷产品为基础,积极发展现金管理、企业年金、投资银行、财务顾问等特色产品;对于个人和小微企业,应加快向零售银行业务转型,大力开展多元化的非利息收入业务尤其是中间业务,真正实现从“副业”到“主业”转变,以不断拓展服务领域,提高企业和个人客户满意度。只有这样,才能将客户闲散资金主动吸引进银行,而不是被动强拉进银行。

其次,商业银行应强化经济资本管理。经济资本管理强调资本的有限性和高成本性,具有效益约束和风险约束的双重效应。商业银行在经营决策时要充分考虑将收益与风险和成本相统一。而资本约束意识的增强和经济资本管理的强化,将有力地扭转商业银行重规模轻管理的经营理念,促使其转变经营方式。

再次,随着商业银行经营管理转型的不断推进和金融业务持续创新,新的一年,管理层在监管理念和监管方式、方法上,也应不断创新。比如不断加大逆周期的宏观审慎管理,强化逆周期资本要求、流动性管理、杠杆率指标和前瞻性的拨备计提规则等,防范金融跨市场、跨领域发展可能潜藏的系统性风险等等。与此同时,建议可适度放松存款比考核管理规定,将同业存款纳入到存款统计的口径中。要考虑到在激烈的市场竞争条件下,商业银行生存发展的现实诉求和依法经营的自主权。在充分发挥和保护金融机构创新的主观能动性的基础上,建立起银行自律与金融监管结合的激励相容机制。

(作者系中国人民银行郑州培训学院教授,高级培训师)

### 联系我们

本版文章如无特别声明,纯属作者个人观点,不代表本报立场,也不代表作者供职机构的观点。如果您想发表评论,请打电话0755-83501640;发邮件至pp118@126.com。