

地方稳增长投资主体宜“官”转“民”

项峰

据媒体报道,近期地方政府密集推出投资稳增长措施,总规模超1.5万亿元。虽然5月份以来我国宏观经济运行回稳迹象更趋明显,但结构性矛盾制约致使当前经济仍面临一定下行压力,需要将适当扩大投资作为稳定经济增长的关键。在地方政府财力受限以及政府债务继续扩大的现实压力下,地方稳增长投资主体需尽快向民间资本转移。

地方政府投资规模受到资金面制约

投资是资本形成过程,短期内需要资金投入支撑,中长期内面临经济回报约束。目前来看,我国地方政府主导投资在短期内面临资金面的硬性约束;而中长期内扩大投资的经济回报并不明显,投资效率较低,受短期资金面约束和中长期经济回报较低这双重因素影响,目前我国地方政府主导投资存在不可持续性。

资金面约束对地方政府主导投资的制约显著增强。应对2008年国际金融危机以来,地方政府稳定经济增长的任务显著加重。2010年1-11月,我

国地方完成固定资产投资(不含农户)同比增长26.4%,高出中央项目增速16.2个百分点。在地方投资快速增长支撑下,2010年三、四季度国内生产总值(GDP)分别同比增长9.6%和9.8%,全年GDP累计增长10.4%。地方投资的扩张伴随着地方政府债务规模迅速扩大。截至2013年6月末,我国地方政府负有偿还责任的债务为10.89万亿元,负有担保责任的债务2.67万亿元,可能承担一定救助责任的债务4.34万亿元。而在宏观经济下行压力增大背景下,地方财政收入增长明显放缓。2014年1-5月,地方财政收入(本级)3.23万亿元,同比增长11.2%,多数地区收入增幅回落。同时,随着全国楼市周期性调整持续,今年1-5月全国房地产开发企业土地购置面积同比下降5.7%,将会明显影响到地方政府土地出让收入规模。虽然国家积极探索地方政府自主发债,努力建设市政债券市场,但缺乏国家信用支持的地方政府债券还要受到市场购买意愿的制约,不可能无限扩大。前段时间,货币政策在保持货币政策“稳健”总基调前提下,对部分行业和领域实施了“微刺激”,相当部分资金流向棚户区改造,对地方政府主导的其他领域基础设施建设影响较小。综合来看,地方政府主导投资规模

将会受到资金面的强力制约。

地方政府投资中长期回报较低

不仅如此,当前地方政府投资中长期回报整体较低。如果将投资看作经济债务,那么中长期内实现良好的经济回报是经济债务能否到期偿还的基础。观察这些年我国地方政府扩大投资的经济回报看,应该说相当部分项目未实现预期目的。一些西部地区建设的公路项目,长年没有多少车辆经过,因而无法产生稳定可靠的现金流入。一些地方政府主导的产业投资项目,不仅引发了光伏、风电等战略性新兴产业产能急剧扩张,造成新的产能过剩问题,而且过剩产业低效重复建设问题也较为严重。河北曹妃甸发展狂热到萧条,也在侧面验证了地方投资的低效率与资源浪费问题。

更重要的是,地方政府投资乘数过低,一次投资所拉动的经济增长效应期过短。从近几年实践看,地方政府扩大投资的效应期大约为3个月。这主要是因为投资项目与地方经济结构的匹配度较低,难以实现协同效应。还有一些地方稳增长投资项目,打着文化产业、旅游产业的旗帜,但主要还是与房地产相关联,对宏观经济长期拉动效应差。最为明显的证据是地方政府年年依靠投资稳增长,没有其他更为有效政策举措,充分反映出地方投资效应短期性,难以在中长期内实现合理经济回报。

加大力度向民间资本开放

稳增长投资主体急需向民间资本转移。这些年民间投资未能有效启动,一方面是与宏观经济大势有关,经济下行压力增加、企业经营利润下滑、市场需求疲软等都会影响到民间投资的积极性;但另一方面,我们不能不承认,对民间资本进入的领域采取限制措施过多、审批程序过于烦琐也有密切关系。在一些过去原先由政府主导的基础设施项目,比如污水处理、公路建设等,民间资本进入积极性较高。一些小项目,涉及民生领域,比如城市早餐工程,只要进行合理规划,可以适度向民间开放,不仅可以方便居民日常生活,而且还能扩大社会就业。还有教育与医疗领域,完全可以向民间资本加大开放力度。当前我国教育与医疗资源过于集中于少数公立学校与医疗机构,导致这些机构资源使用容易产生“寻租”问题,同时其他机构的资源使用又存在闲置。比较可行方法是加大向民间资本开放力度。

截至2013年末,我国居民个人存款余额达46.65万亿元,加上近30年的财富积累,我国民间资本规模庞大。在扩大稳增长投资时,如何将投资主体由“官”转为“民”,除了要有好的投资项目外,更重要的是地方政府有改革创新意识,真正向“服务型”政府转变。

谨防购买公共服务成为腐败的温床

朱昌俊

据报道,在各地探索政府购买公共服务的进程中,由于财政预算管理上的弊端及监督管理机制不完善,资金管理问题突出,违规、垄断、暗箱操作、逆向选择等现象多发,一些公共服务项目回扣高达40%,政府购买公共服务恐将成寻租与腐败的新灾区。

较之于政府直接提供公共服务,向社会组织购买公共服务的一个重要优势就在于打破原本的垄断性供给局面,以提高公共服务质量,降低其中的暗箱操作与腐败。而媒体调查得出政府购买公共服务恐将成为寻租与腐败的新灾区,显然构成对这一目标的背离,个中原因值得探究。

如果仔细审视目前购买服务的现状,不规范、缺监管,容易滋生腐败。如未建立公开招标的方式来筛选服务方,甚至可以通过私下协商就可完成“交易”,再比如,购买服务并没有纳入相关的预算公开与审计之中。再加上政府购买公共服务所需要的配套制度安排未能落实,后果就更趋严重。从实施环节来看,根据国外的成功经验,早有研究者指出,“按照选定服务项目——社会公布——资质认定、招标采购——过程管理、监督——绩效考核——结算”都是最基本的流程。政府购买公共服务,“购买”只是其中的一个环节,具体购买什么,购买范围,向

谁购买,都应该有着严格的公开意见征询与监督相伴。这些流程不建立,权力的寻租风险自然成倍提升。

政府购买公共服务的一个重要立足点就在于,实现服务的最专业化供给。要实现此点,首先就离不开专业化的管理。致力于公共服务研究的纽约大学教授查尔斯·布雷布就曾指出,要做好政府购买公共服务,公共部门内部需要有懂得如何管理合同和设定绩效标准的管理者,同时,需要有忠于自己职责和使命的供应商。就前者而言,政府内部成立专门的部门,专门实施与执行公共服务购买,实为必要,一来可以避免以往政府采购模式的影响。二来有利于体现专业优势。其次,建立有效的绩效评价标准,对公共服务购买过程与执行过程进行全程式绩效评价,而非双方签合同了事,才能有效规避粗放管理带来的寻租漏洞;就后者而言,则有必要扶持更多的社会组织,确保形成“优胜劣汰”的供给方竞争氛围,减少垄断局面导致的利益输送。

政府购买公共服务要推进,制度建设也要跟上,监督也要跟上。政府购买公共服务必须实行公平、公正、公开的原则,必须保证政府购买公共服务行为在公开透明和法治程序的运行机制中。将政府采购从购买环节到绩效评价再到独立审计都纳入专门的法律框架,既有利于保障公共服务的质量,也将大大减少购买中的寻租与腐败空间。

今年全国78位高考状元 三成是“加分制造”



状元三成靠加分,高考制度有乾坤。金榜题名是好事,媒体曝光藏杂尘。加分项目须防腐,特招通道要瘦身。教育改革多路径,三公原则是灵魂。

赵顺清/漫画
孙勇/诗

多方合力发挥存贷比调整政策效用

莫开伟

日前银监会调整存贷比的实质是对定向“降准”政策进一步深化和扩展;通过调整可降低低存贷比2至3个百分点,释放超过2万亿元贷款规模空间,这对涉农涉小银行机构来说,是一次重大利好消息。

但我们不能盲目乐观,仅有存贷比调整还远远不够;目前用好这一政策,发挥货币政策定向调控作用,障碍不少,阻力依然较大。从现实看,至少需四个层面互动,才能把存贷比调整政策效用发挥出来:

其一,银行机构与“三农”和小微企业应有互动。银企双方及时搭建信息交流平台,将存贷比调整政策反馈给涉农贷款户和小微企业,听取他们对信贷资金、信贷产品和服务方式的意见和需求,打消他们心理顾虑,使他们主动向银行贷款,才能使中小银

行机构信贷资金形成有效现实信贷需求,也使调整后信贷规模有出路。而且,通过涉农企业和小微企业沟通,中小银行才能发现在支农支小信贷工作不足,消除因循守旧思想,切实转变经营理念,端正经营指导思想,把扶持“三农”和小微企业当着自身使命,千方百计创新金融产品和服务方式,降低贷款成本,提高放贷效率,使涉农贷款户和小微企业敢贷款、能贷到款,使存贷比调整出的规模能真正投放到“三农”和小微企业身上。

其二,央行与银监会应有互动。央行与银监会实质成了银行机构“两个婆婆”,两者之间落实政策上应沟通顺畅、和谐一致,保持货币政策与监管政策的协调性,消除政策错位现象。银监会调整了存贷比考核要求,央行应及时调高对银行机构的信贷投放规模;否则,即便存贷比考核要求再低,释放

贷款规模再多,银行机构信贷环境仍得不到根本改观。前两次央行“降准”就存在这个矛盾,流动性释放出来了,但信贷规模管控方式依然没有改变,造成了不少银行机构有资金不能放贷款的怪象。而银行机构谁得罪不起,如果银监会与央行政策有矛盾,银行机构在执行货币政策中就会陷入无所适从和无所作为状态。如果这样,存贷比调整政策的效用就等于零。

其三,央行、银监会与中小银行机构应有互动。因为一项货币政策实施并发挥作用,要涉及各方共同努力,这需组建三方联席会议组织,开展经常性针对货币政策制定与实施问题的交流活动,央行和监管部门认真听取基层银行机构意见,调整和完善的货币政策和监管政策,主要包括信贷规模考核、增量贷款考核要求和不良贷款容忍度等,使银行机构执行定向货币政策“上下管道”畅通,心气更顺,行动更便捷。而央行和监管部

门通过这种互动方式,发现问题,及时修订和弥补政策缺陷;同时,更了解实际,避免“少说官话”,使制定的货币政策和监管政策更接“地气”,更能使存贷比调整政策落到实处。

其四,各级政府与银行机构应有互动。金融活动是经济活动的特殊表现形式,但不是孤立的;与各级政府利益休戚相关。离开了各级政府强有力支持,将是寸步难行。各中小银行机构应主动向当地政府汇报存贷比调整政策信息,引起政府对支农支小工作重视,并为促进当地经济发展,出台支持银行加大“三农”和小微企业信贷投放的优惠财税政策,减轻银行负担,增强经营实力。同时,促进地方加快银行信贷风险补偿机制和保险体系建设,进一步增加中小银行机构支农支小信心,消除后顾之忧,使存贷比调整释放的信贷规模能投放到“三农”和小微企业上,真正改变“三农”和小微企业融资生态。

债务问题蔓延全球 新兴市场风险凸显

罗宁

2008年全球金融危机的爆发让世界人对发达市场的资金融通方式产生了质疑,主权债务危机此起彼伏更令人怀疑“以债养债”的债务经济模式是否还可以持续。近年来,在发达市场尚未摆脱高负债困境的同时,新兴市场债务规模也在加速扩张,债务问题俨然已经成为全球经济未来难以回避的挑战。

发达市场债务经济模式依旧

作为当前全球最大负债国家,美国去年末外债余额达16.5万亿美元,占国内生产总值(GDP)比重96.6%。为应对百年难遇的危机冲击,美国政府2008年以来推行了大规模经济刺激政策,导致财政赤字大幅增长,国会内共和、民主两党在债务上限方面反复纠缠,曾一度引发市场对美债违约的担忧。2011年国际信用评级机构标普公司史无前例地下调美国主权信用评级,更是加大市场恐慌情绪。但客观地讲,美国仍是世界上绝对实力最强、最具活力、创新力和竞争力的经济体,凭借美元在现行国际货币体系中的霸权地位及其被赋予的全球“信用本位”职责,美国国债在一定程度上也是全球本位信用的体现,在国际金融市场上的地位难以替代。除非未来世界经济格局出现重大变化,否则,美国仍将有足够的力量维持“举债过日”的财政状况。

欧债危机的爆发可以说是投资者对欧洲国家过度举债的集体抵制。欧元区货币与财政政策不统一的特征,使得其成员国制定宏观政策时存在“搭便车”激励,往往借助欧洲央行融资,同时其扩张性财政行为可能带来的通货膨胀、汇率波动等问题又可以在一定程度上得到整个欧元区的稀释。最终欧元区边缘国家超出自身能力的举债行为遭到市场“用脚投票”的惩罚,国债收益率大幅飙升。2012年初希腊与私人债权人达成债务减计协议,形成事实上的违约。但在欧元集团强力支持下,重债国家逐步走出危机泥潭重返市场。目前来看,欧债危机虽然促使欧洲国家大力整顿财政,但并未改变其高负债发展模式,2010年至2013年欧元区主权债务占GDP比重上升9.5个百分点至95.2%。其中,希腊负债率高达173.8%。

日本是发达市场负债率最高的国家之一,2013年末主权债务占GDP比重达243.2%,但日本国债收益率却一直维持在极低水平。不同于美国和欧洲,日本国债90%以上由国内投资者持有,不易受外部信心变化扰动。日本居民购买国债很大程度上受过去长期通缩环境影响,随着“安倍经济学”抬升通胀率,日本居民抛售国债、转而寻找新的抗通胀工具可能性加大。此外,目前日本政府债务支出总额中约一半金额用于支付利息,如若通胀走高推升名义利率,日本“以债养债”模式可能陷入债务规模螺旋上升的恶性循环。

新兴市场债务风险逐渐凸显

历史上新兴市场爆发过多起债务危机,但负债水平整体而言相对较低。2000年至2012年新兴市场主权债务占GDP比重平均为41.2%,2013年负债率降至34.5%。然而,近一段时期以来,新兴市场主权债务风险却引起愈来愈多的关注。一方面是新兴市场经济增速持续下滑,令市场对其未来增长前景及债务偿付能力忧虑加大;另一方面,去年下半年以来跨境资本大量外流使新兴市场对外债务的重要支撑外汇储备面临较大压力。截至今年4月末,阿根廷、菲律宾、俄罗斯外汇储备较

2013年初分别下降了33.7%、31.5%和10.9%,印尼和巴西降幅分别为2.3%和1.8%。

从外部资金的获取途径来看,新兴市场已开始呈现出由贸易盈余向借债转变的趋势。据IMF统计,2013年新兴市场外债余额占出口金额的比重均值上升至24.4%。虽然目前新兴市场债务规模仍然较小,但增速明显高于发达市场。2010年至2013年新兴市场外债余额年均复合增速9.4%,接近同期美国外债余额增速的两倍。

债务经济模式是否适用于新兴市场

首先,虽然新兴市场经济总量在全球占比超过50%,但发达经济体在国际资本市场及全球产业链中的主导地位仍未受到实质性动摇,新兴市场影响力相对有限。根据国际金融协会的报告,近年来流入新兴市场债务资金规模仍然较小且波动剧烈,若要发展债务经济模式,如何吸引国际投资者长期支持是新兴市场首先需要解决的问题。

其次,虽然新兴市场整体储蓄率较高,但各经济体差异较大,日本举债模式借鉴意义有限。据IMF统计,2013年新兴市场国民储蓄率达32.9%,不仅大幅高于美欧发达经济体,而且超出日本国民储蓄率11.2个百分点。但从新兴市场内看,除中国、印度等高储蓄国外,俄罗斯、菲律宾、阿根廷国民储蓄率略高于日本,巴西、南非国民储蓄率分别为14.6%和13.5%。新兴经济体国内市场对主权债务的支持能力较为有限。

再者,新兴市场本身是一个松散群体,与欧盟经济体形成的类似“邦联制度”存在明显差异,更不同于欧元区成员国受单一货币政策约束的关系,各新兴经济体之间缺乏稳固的联系纽带,难以形成相互支持的债务发展模式。

中国地方债务问题引关注

据IMF估测,2013年末中国主权债务占GDP比重为22.4%,未来5年将呈明显下降趋势,到2019年底中国负债率将缩减至14.4%。与此同时,中国经济发展前景良好,国民储蓄维持较高水平。据官方统计数据,2010年中国经济总量以约4050亿美元的优势超越日本成为全球第二大经济体,2013年末中国经济总量与美国的差距已从2007年的11万亿美元缩小至7.6万亿美元。目前中国国民储蓄率约49.9%,在全球主要经济体中名列前茅。

上述数据表明中国暂无主权债务问题之忧,但地方政府债务问题近年来却引起人们愈来愈多的关注,尤其是各级政府债务发行、偿还权责不清等方面的问题亟待解决。虽然国家审计署去年末公布数据显示全国五级政府债务规模总体可控、债务负担仍处于合理范围内,但其最新审计进展报告也指出,地方政府债务还存在着管理制度不健全、债务借新还旧数额较大以及个别地方债务举借和使用不规范等问题。值得注意的是,省本级债务中有8.21亿元逾期未还,这在一定意义上已构成违约。

为推动建立事权与支出责任相适应的财税体制,今年5月份财政部在上海等10个省市启动了地方政府债券自发还试点,此举被视为我国进一步规范地方政府举债、探索市场化发债的重要举措。为实现政府债务的长期可持续运转,未来还应加快债券市场建设,充分发挥市场发现风险、传递及反馈信息等方面作用,全力保障政府性债务风险真正可控。

(作者系经济学博士,供职于工行城市金融研究所)

联系我们

本版文章如无特别说明,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,请打电话给0755-83501640;发电子邮箱至ppl18@126.com。