从构建现代国家治理体系看PPP模式

李宇嘉

近期,政府与社会资本合作供给公共产品和服务(PPP)模式,受到了管理层前所未有的重视,发改委牵头的PPP立法(特许经营法)工作正在推进、国家PPP的管理机构——财政部PPP中心已经成立,而各地正在如火如荼地梳理即将推进的PPP项目。对此,业内很多人士认为,我国地方政府去杠杆化进程正式开启,地方政府的公共财政支出数额和范围在未来将受到严格限制,在债台高筑、存量债务进入偿债高峰、预算吃紧、而未来城镇化融资压力巨大的情况下,PPP的推进目的在于解决地方政府融资问题。

PPP是西方的新公共管理创新

地方政府具有供给公共产品和服务的职能,政府财政资金联合社会资本来供给,毫无疑问,解决公共产品和服务的融资问题是题中之义。但是,推进PPP不能只站在融资这一狭义的角度来看待。首先要从PPP的本源入手来分析。PPP的本质是一种包括基础设施在内的公共产品或服务的供给方式,通过引入市场竞争和激励约束机制,提高公共产品或服务的质量和供给效率。

实际上,PPP是西方实践中伴随新公共管理做出的创新。上世纪八九十年代以来,由于政府财政支出压力巨大,英国撒切尔夫人执政以后,积极推行公共事业的私有化,PPP从而得到快速发展。这里涉及公共服务和产品的供给模式,尽管政府具有供给公共产品和服务的义务,但政府不掌握千姿百态、千变万化的民间需求,政府供给的效率较低,这在世界各国、古往今来概莫能外。另外,政府也是经济人,由一个个官员和利益团体构成,即便以"守夜人"的角色供给公共产品,也可能会存在"以权谋私",特别是环节多、不透明、专业性强的大型公共工程项目,更是如此。因此,只要符合经济效益原则,即PPP项目应比政府自行投资建设交付同样服务,使用更低的成本或获得更大的价值,就应该采取PPP的供应模式。

我国采取PPP模式是债务倒逼的结果

具体到我国来说,公共品供给采取PPP的模式,既是倒逼的结果,也是寻求建立现代市场体系和现代财政制度(也就是现代国家治理能力)的一条可行的路径。事实上,我国地方政府举债也大多用在了公共产品的供给上,但由于国内生产总值(GDP)导向的政绩考核体制,再加上历次大规模公共工程建设,往往发生在应对各种经济危机(如90年代亚洲金融危机、2003年SARS和2008年金融危机等),被"工具化"特征很明显,公共工程上马前的可行性论证、相关规划根据实际需求调整往往被忽视,造成公共产品和服务供给的效率不高,突出的就是2008年"4万亿"期间的公共项目建设。

而且,公共产品传统供给模式造成地方政府债务失控。截至2013年6月份,地方政府负有偿还责任的债务20.7万亿,比2008年前增长50%,负有担保和救助责任的债务也有政府的背书,若出现无法兑付的问题,必然也要由政府来买单。未来,政府债务不仅进入偿债高峰,而且外来人口城镇化、老龄化、公共服务欠账弥补(如地下管网、社保空账、国土整备、环境治理等)等对政府支出形成倒逼。在预算制度改革、地方政府债务去杠杆和紧缩的背景下,亟待降低政府债务,也亟待寻求新的公共产品投资资金。

当前,老百姓之所以对"幸福感"有抱怨,如上学难、看病难、交通拥挤、背负高房价压力、空气质量恶化、环境污染,之所以在收入普遍增长的情况下出现社会焦虑等等,事实上是对公共服务供给不到位的反应。也就是说,政府花了钱但事情办得不好,而且还惹来了一屁股难以偿还的债务,以及贪腐、社会矛盾等负面问题。因此,即便我们为地方政府找到了新的财源如房产税、资源税等,但也无法克服公共服务供给缺陷的问题。

宏观管理的体制机制变革

更值得重视的是,未来我国发展的特征与过去30年完全不同。目前,我国人均GDP已经达到5000美元,在国际上看是中等发达国家,在国内看是"进入小康社会"。从这一阶段向更高收入迈进的过程中,老百姓对于充足的、高质量的、多样化的公共服务和产品的需求与日俱增,就如年年黄金周拥挤,但年年火爆不断。因此,未来将进入"人本"为主的公共产品和服务供给模式,延续"物本"(强调政府投资和建设)为主的公共产品供给模式已经难以为继。

因此,构建国家治理体系,实现治理能力的现代化,就需要顺应"老百姓已经被激活的对美好生活向往"这一无法扭转的趋势。用习近平主席上任之初的讲话来说,就是"人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标"。如果能够满足普通老百姓超常规增长的,甚至成倍增长的公共服务需求,不仅能够化解地方政府的债务,而且能够解决目前民间存在的社会矛盾,从而顺利地跨越中等收入陷阱。

采取PPP的模式,社会资本与国有资本以平等的主体进入公共品供给过程,双方权利义务关系白纸黑字。可行性论证通不过,社会资本就不会进入,项目上马不会盲目;遵循《合同法》的契约关系很透明,地方政府此前借助项目"浑水摸鱼"捞油水难以存在;公共品供应遵循VFM原则,地方政府财政可承受,支出无法控制的局面可改变,地方政府债务问题的解决水到渠成。在现代市场经济国家,都存在国有资本,国有资本和社会资本在"依法治国"的大框架内平等相处、和谐共赢,这是现代国家治理的产权基石。因此,国家高度重视PPP已经超出了PPP本身的内涵。用楼继伟的话来讲,推广使用PPP模式,不仅是一次微观层面的操作方式升级,更是一次宏观层面的体制机制变革。

(作者单位:深圳市房地产研究中心)

焦点评论

美低利率时日无多 新兴市场应早作准备

罗宁

美联储主席耶伦在今年3月份决定放弃失业率指标作为升息门槛时,就已经向市场表露了维持低利率的决心。在随后的多次联邦公开市场委员会(FOMC)公开的会议纪要中,美联储也不断向市场展示维持宽松货币政策的意图。但随着第三轮量化宽松货币政策(QE)的正式结束,投资者不得不开始担忧当前的低利率还能维持多久。作为国际货币体系中的主导货币,美元利率水平的变化不仅将影响美国经济运行与金融市场的走向,而且将给全球经济金融带来明显的冲击。

加息或有利于美国经济复苏

在美国次贷危机进一步演化成全球金融危机之际,为避免经济持续衰退、激活市场,2008年12月16日美联储宣布将联邦基金目标利率下调至0-0.25%历史最低水平。今年10月份,美联储议息会议宣布将正式结束QE3,这意味着"印刷钞票"的廉价美元时代行将结束,加息也将再次进入美联储议事日程。

从目前来看,美国经济已连续4年实现稳步增长,复合年均增速为2.15%,据国际货币基金组织(IMF)最新预测,2014年美国经济将继续维持这一增长水平。与此同时,美国20个大中城市标准普尔/CS房价指数连续27个月同比增长,目前已接近次贷危机前水平。美国股市持续上涨,主要股指创历史新高。截至11月7日,美国道琼斯工业平均指数、标准普尔500指数、纳斯达克指数分别较3年前上涨了45.6%、61.1%、71.9%.此前作为加息门槛的失业率指标,在今年10月份降至5.8%,较危机期间的峰值下降了4.2个百分点。从通胀指标来看,今年5、6两月美国消费者物价指数(CPI)同比增幅已冲过2%目标水平,虽然近两个月有所回落,但总体趋势仍是上行。持续宽松的货币环境对于美国经济的正面促进作用正在逐步减弱,负面影响开始积累。因此,改变接近于零的利率水平有利于美国经济维持适度扩张趋势,避免资产泡沫过快膨胀。

欧日货币政策将受明显冲击

对于欧洲、日本等其他发达经济体而言,美联储收紧货币政策形成的冲击可能较为明显。作为全球第一大经济体集团的欧元区,正处于危机复苏的"调整期",虽然实际GDP同比增速在去年下半年由负转正,但经济复苏并不稳固,通缩风险持续上行。虽然欧洲央行连续下调基准利率,存款工具利率甚至达到-0.2%,并启动了包括直接购买中小企业资产抵押证券和资产担保债券的"欧版QE"计划,但具体的政策效果尚未显现。一旦美联储开启加息步伐,欧洲市场美元将进一步收紧,由此带来的冲击不可忽视。10月中旬至今,伦敦银行间同业拆借利率(Libor)三个月期美元利率上涨了0.45个基点至0.2326%。虽然美元收紧背景下,欧元对美元汇率贬值有利于刺激欧元区出口贸易增长,但对于欧洲市场而言,美元收紧将在一定程度上弱化欧洲央行的量化宽松货币政策实施效果,导致欧洲央行可能被迫扩大量化宽松规模。而过于依赖流动性注入的刺激方式,将可能加大欧元区"流动性陷阱"的风险。

近年来,在所谓"安倍经济学"推动下,日本经济加快了走出通缩困境的步伐。今年4月至今,日本CPI同比增幅维持在3%以上较高水平,全年通胀水平达到甚至超过2%的目标水平已无大碍。但日本经济复苏的进程却极不稳定,今年一季度实际GDP季环比折年率由去年末的-0.5%跳升至6%,实现了较为明显的增长,但二季度日本经济却以更大的幅度下挫,季环比折年率为-7.1%。鉴于"安倍经济学"的结构性改革难以取得有效进展,日本央行只得再次祭出QE利箭,于10月31日宣布再次扩大量化宽松货币政策,将年度资产购买规模从目前的60万亿至70万亿日元增至80万亿日元。日本央行与美联储"背道而驰"导致日元汇率持续下跌,截至11月7日,日元对美元汇率收于114.6日元/美元,较年初贬值了8.9%。值得注意的是,随着美联储开始收紧货币政策,此前一度盛行的日元套息交易将再次出现,投资者将大量借入日元以换取美元,导致资金流出日本,进一步弱化日本央行扩大量化宽松货币政策的实施效果。可以预见,QE政策在日本将难以成为推动经济增长的有效动力,美联储加息背景下的日本经济将面临更为严峻的考验。

新兴市场资金外流风险上行

虽然在本轮全球金融危机爆发后,新兴市场以较高的经济增速率先实现复苏,成为全球经济增长引擎,但在国际资本市场及全球产业链以发达市场为主导的格局未有改变之前,新兴市场经济金融的脆弱性仍然较强。这也是近两年来新兴市场的动荡呈愈演愈烈之势的重要原因之一。去年5月美国宣布将逐步退出量化宽松措施(QE)后,跨境资金大量流出新兴市场,多数当地货币迅速贬值,金融市场遭到严重冲击。今年1月美联储正式开始缩减购债规模,使新兴市场再次面临新一轮的冲击。虽然4月份起资金流入新兴市场加速,市场上关于新兴市场资金外流是否已经结束的讨论日渐激烈,但笔者以为,短暂的喘息时机并不足以扭转新兴市场面临的困境。随着美联储正式结束QE,开启收紧货币政策的步伐,新兴市场将又一次面临资金外流的风险。部分新兴市场外汇储备减少,使其应对资金外流的能力甚至不如之前。截至10月末,泰国、马来西亚、菲律宾外汇储备与2012年末相比分别下降了10.8%、8.9%、5.4%。

从目前美联储发布的FOMC会议纪要以及主席耶伦的多次重要讲话来看,美联储加息的时点预计将在2015年中期。留给新兴市场防范风险冲击的时间日渐紧迫,各经济体一方面需要做好充分的准备,采取适当的措施,以应对可能出现的资金大进大出;另一方面需要加强区域合作,以新兴市场整体的力量对抗发达经济体货币政策调整带来的冲击。今年7月份在上海宣布成立的"金砖银行",是新兴市场在合作机制方面实现的重大突破,有利于为新兴市场缓解在国际资本市场以及资金流动中面临的困境创造新的契机。未来新兴市场还需要在更多方面进行合作,在激烈的国际竞争中掌握主动,改变与发达市场不对等的国际经济金融地位。

(作者系经济学博士,供职于工行城市金融研究所)

马云的减税论值得一听

王石川

11月11日,马云在央视《对话》现场表示,"我觉得减税是今天中国最需要做的事情。中国加税,对中国的经济只会带来更多的坏处,减税会让中国的财政收入、中国的经济越来越好,加税只会让中国更多的企业垮下来。"

马云是商人,在商言商,所谓"屁股决定脑袋",从这个角度而言,马云希望减税显然符合常人的逻辑。但是,他呼吁减税又绝非为了自己,绝非危言耸听。

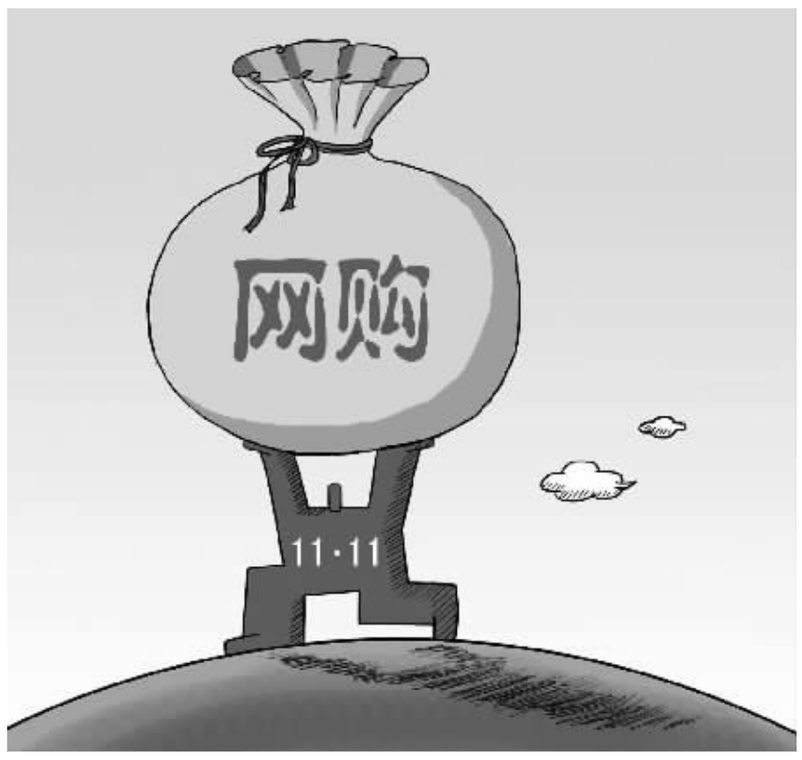
媒体曾报道了一个案例:在中关村地区拥有两个较小的文具门店的一对夫妇透露,"老实说,我们是找了会计专门避税的,不然开公司就没有任何意义了。我们公司很小,一般每个月能销售10万元左右吧。就这样,平均到每天也需要3000元的营业额,如果只是光卖笔的话,得卖1000支。"为了生存不得不偷税漏税,亦说明对小微企业减税的必要性。

清人严复说过,"贫民无富国,弱民无强国,乱民无治国,民智、民力、民德三者是自强之本,不为其本,则虽治其标,而不久亦将自废。"事实上,政府已经意识到了这一点。去年7月24日召开的国务院常务会议,决定进一步公平税负,暂免征收部分小微企业增值税和营业税,这将使符合条件的小微企业享受与个体工商户同样的税收政策,为超过600万户小微企业带来实惠。

具体如何减税?从2013年8月1日起,对小微企业中月销售额不超过2万元的增值税小规模纳税人和营业税纳税人,暂免征收增值税和营业税,并抓紧研究相关长效机制。据悉,这一善政直接关系几千万人的就业和收入,受到了普遍赞誉。但是力度仍可大一些,比如上文中的那对夫妇由于月销售额达10万元左右,就无法真切享受到善政。

在今年9月的夏季达沃斯论坛上,李克强总理透露,中国政府在11项改革中已经减税了2500亿人民币,"我们现在的财政收入增幅在放缓,在这种情况下掏出这笔钱来实属不易,但是为了创新值得。"中国现行税制结构中,增值税和营业税是最为重要的两个流转税税种,几乎涉及中国所有企业和行业。再联系到政府正在推动营改增的改革,可以预料减税措施仍会推出。统计显示,我国有中小企业1000多万家,占企业总数95%以上,创造了全国50%的税收和80%的城镇就业。经济发展既需要"顶天立地"的具有支柱作用的大企业,也需要"铺天盖地"的富有增长活力的中小企业。为企业减税,不是名正言顺吗?否则,不仅国家的税收不乐观,城镇就业也不乐观。

"双11"阿里网购38分钟交易额破百亿



阿里巴巴先发力,电商大战双十一。
营销噱头年年出,有人不屑有人喜。
网购曾经宠电脑,如今推崇用手机。
商业模式创新快,携手科技让人迷。

赵顺清/图
孙勇/诗

拓宽养老金投资渠道刻不容缓

莫开伟

3年前,国内曾掀起一场关于养老金投资体制改革"全民讨论";3年后,投资方案仍未出台。据测算,基本养老保险在过去20年来的损失量化后分别为:以通胀率作为基准,贬值将近千亿元;以企业年金基金投资收益率为参考基准,损失将高达3277亿元;以全国社会保障基金投资收益为参考基准,潜在损失将近5500亿元;以社会平均工资增长率作为参照,福利损失将高达1.3万亿元。

截至2014年上半年,我国躺在银行养老金账户上的资金高达2.7万亿元。养老金躺在账上"睡大觉"带来了严重尴尬社会局面:一边是养老金领取人数日益庞大而让养老金支付压力变得越来越大;一边却又让有限的养老金缺乏有效保值增值投资渠道,出现严重缩水,更加剧了养老金短缺压力。

我国政府在养老金改革和管理方面也进行了大量有效尝试和探索,如将养老保险中的企业年金和全国社保基金委托了专业投资管理部门进行营运,自2007年以来,全国社会保障基金和企业年金平均投资收益率分别达8.47%和8.32%。同时,也允许养老保险个人账户投资范围扩大至基金、金融债等产品,提高了养老保险个人账户投资运营能力。针对养老保险金闲置资金增多,不少专家学者提出了养老保险金入市战略设想,随着我国资本市场管理不断规范,为养老金入市创造了条件。但是,由于养老基金规模越来越大,投资运营渠道依然狭窄,除绝大多数按规定存银行或购买少量国债,在扣除通货膨胀后,基金实际仍在贬值缩水。以2011年统计数据为例,当年养老基金总额为2.04万亿元,国债投资298亿元,仅占总资产的1.5%;委托全国社保基金理事会进行市场化投资的资产444亿元,仅占2.2%。其余均为银行存款。

我国养老保险金缩水状况仍处令人震惊地步,拓宽投资渠道、确保养老金保值增值不仅是各级政府义不容辞的责任,也是一项不能再拖的政治任务,它直接关乎未来中国社会稳定和民生福祉的大事,已成了当前中国社会亟待破解的艰难命题。笔者认为在选择有效投资模式、不断提高运行透明度、建立切实有效监管体系、政府给予适当政策支持的情况下,应发挥"多条腿"走路方式来扭转养老保险金缩水贬值现状。一方面,继续发挥好原有养老基金投资管理渠道作用,既在原有经验基础上,继续充分发挥全国社会基金理事会作用,将一些稳妥投资营运项目如国债、各类基金等投资规模扩大,并力争有所创新。另一方面,在总结好广东等省市养老金入市试点经验基础上,完善养老金入市相关配套制度建设,稳妥推进养老金入市,让养老金有效参与资本市场运作,既规避相关风险,又带来保值增值"红利"。另一方面,大胆进行养老金投资,将剩余的资金有计划地对有发展潜力、效益好的新兴产业如健康服务业、养老等相关产业进行委托贷款,既防范信贷风险,又带来可观利息收入。或者在扣除年基本支付之后,逐年将多余资金作为国有股份增加国有大型企业总资本,参与国有企业分红,让养老金分享国有企业改革和发展的巨大"红利"。

联系我们

本版文章如无特别申明,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;发电邮至ppll18@126.com。