

依靠民主法治精简行政审批项目

本报评论员

简政放权,是行政改革的重要内容,旨在管住政府闲不住的手,让市场在资源配置中发挥决定性作用。自1978年改革开放以来,简政放权的口号喊了很多年,并多次被写入执政纲领,然而其落实的过程,远比人们想象的艰难。这种观念上认同、实践中背离的矛盾现实,倒也变成了出热点新闻的“富矿”。这不,关于简政放权的新闻,眼下就冒出了两例,而且恰好都和国务院领导人有关。

一是,中国国际经济交流中心为了盖一座科研楼,前前后后需要盖200多个章。原国务院副总理、现任中国国际经济交流中心理事长曾培炎,对此感到奇怪。目前,中国国际经济交流中心正将该部门建楼盖章的故事,作为行政审批的案例仔仔细细研究,以便了解问题到底出在哪。

二是,现任国务院总理李克强昨日考察广东自贸区南沙片区时,指着一张长4米、耗时近800天的投资项

目审批流程图说:“这些多余的审批项目都该‘打叉’!把它送进历史。”在李克强看来,这个流程繁琐的“万里审批图”制约市场活力,容易滋生腐败。他勉励广东要继续先行先试,为“三规合一”等改革探路。

这两则新闻,主角分别是原任原国务院副总理和现任国务院总理,因机缘巧合,他们分别在不同的时空遭遇“行政审批”这个东西。耐人寻味的是,都是面对“行政审批”,两位新闻主角的态度却不相同:曾培炎是“感到奇怪”,并对盖两百多个章的原因进行研究(这也意味着中国国际经济交流中心盖科研楼要经过行政审批的煎熬);李克强则果断要求废除多余的审批项目。导致这两种不同态度的主要原因,恐怕是曾培炎是已经退休的国务院副总理,而李克强是握在握的现任国务院总理。

可以想见,李克强发话之后,广东的简政放权有望加速推进。这当然是好事。但仔细想想,其中还是有一些让人不太放心的地方。历史告诉我们,因

某个领导人发话而推行的惠政,具有较大的偶然性和不可持续性,一旦政府换届,该领导人职位变动甚至退休,根据其原先意图而推行的惠政,就有可能打折扣,或者改弦更张。这也是近些年来简政放权的行政改革常纠结、多折腾、易反复的重要原因之一。所以,靠领导人的讲话和指示去推行简政放权,实际上并不保险。

那么,精简行政审批项目靠什么?答案是,靠法治。首先,应针对精简行政审批项目立法定规,给出明确的清单、路线图和时间表;其次,应在相关立法精神与条款的督促下,依法开展精简行政审批项目的工作;最后,对于未依法完成精简行政审批项目的官员,必须问责追究。只有这样,简政放权才会从一个充满执行弹性的政绩工程,变成非实施不可的刚性的施政方略。

从某种意义上讲,依附在各种项目上的形形色色的行政审批,就是一根长长的利益链条,从中获益乃至揩油水,是掌握了审批权的无数官员

们,它人为提升了经济社会的运行成本,降低了资源配置的效率,也为权力腐败提供了便利,其代价却由公众来承担,其为恶之巨无论怎么估计都不过分。革除此弊,以立法为先导走法治之路,是必要的,也是值得的。

应该看到,本届政府在推行简政放权、精简行政审批项目方面的若干举措,比如抓紧修订《反不正当竞争法》、积极开展《反垄断法》执法检查、在上海自贸区负面清单制度等,已经一定程度上体现了以法治手段推进相关改革的路径取向。这一努力也取得了不错的成绩:原有的1700多项行政审批事项,目前一共取消下放708项。期待能将简政放权提升到更高的民主法治层面予以破解,因为剩下的900多项行政审批事项是更难的硬骨头,是更折磨人的“万里审批图”,要将其悉数“打叉”,彻底扫进历史的垃圾堆,非有超越一切利益集团的“雷霆万钧之力”不可;而这个力量,上帝给不了,领导人给不了,唯有凝聚民心的民主法治才能提供。

把定价权交给市场

尹振英

静水流深。相对于1980年代那场轰轰烈烈但最终夭折的价格闯关,此次发端于去年11月的价格改革攻坚战刚开始显得有些安静,但步伐却明显比以往更为稳健,离成功也更近。

早在2013年11月中旬,中共十八届三中全会通过的决定即指出,“凡是能由市场形成价格的都交给市场,政府不进行不当干预”,“政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节;要求推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革,放开竞争性环节价格。但直到一年之后,国务院才开始全面部署加快推进价格改革事宜,要求抓紧制定价格改革方案,成熟一项、推出一项,缩小政府定价范围,实行公开透明的市场化定价,改革能源、交通、环保等价格形成机制,稳步放开与人民生活没有直接关系的绝大部分专业服务价格。国家发改委即开始会同有关部门,先后印发了8个文件,放开24项商品和服务价格,下放1项定价权限。而这只是本轮价格改革推出的第一批,其后还会公布第二批、第三批,包括医药服务价格改革和能源价格改革。

从目前第一批发布的七项价格放开清单来看,与民众出行密切相关

的交通运输领域的价格放开占了三项,包括铁路运输价格、民航中的货运价格和部分客运价格、港口竞争性服务收费,其他与日常生活密切相关的还有放开住宅小区停车服务收费等。

显然,价格改革操刀者希望通过打破相关领域的垄断,加强竞争来进一步扩大有效供给,让民众在出行或消费相关产品服务时,可以在诸多选项中选择对自己更为便利、成本更低的一种。用经济学上的术语来说,这是在维护消费者主权,使贵的商品或服务比以前更便宜、更便利。

而对还需要进一步大力推进的能源等领域的价格改革,其主要目标是通过价格回归价值,让价格真实地反映商品的市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本,引导广大消费者合理消费,以切实推动环境治理和产业结构调整。这在某种程度上可以说是限制消费者滥权,让便宜的关系更贵。

此外,在与民众生活更为紧密的医药医疗领域,其价格改革的导向路径可能是涨跌互现,一方面让价格合理反映医疗服务的成本和价值,另一方面通过合理竞争和简政放权等措施降低药品价格,引导民众合理选择医院就医,以解决民众看病难看病的痼疾。

五险一金占工资额近半被指偏高



五险一金设计槽,百姓难免发牢骚。个人缴纳比重大,国家保障力度小。中小企业戴枷锁,工薪家庭叹腰包。提升养老替代率,改革先行有必要。

赵顺清/图
孙勇/诗

明确风险自担 夯实金融风险治理基础

项峥

随着我国宏观经济进入新常态,增长速度转换将致部分隐性金融风险显性化,2014年以来我国金融市场风险有加释放趋势,今年防范和化解金融风险的任务将更加艰巨。只有明确金融风险自担,逐步切断风险倒逼机制,才有可能奠定良好的金融风险治理基础,促进金融资源优化配置。

金融市场投资者风险自担意识薄弱与金融市场规模发展壮大明显不匹配。改革开放30多年来,除了上世纪90年代前后的“三角债”和金融秩序整顿外,我国金融市场还没有真正经历过局部金融危机的考验。即使是1998年亚洲金融危机和2008年的国际金融危机,由于金融风险隔离机制存在,还没有真正对我国金融体系形成较大的冲击。相对平稳有序的金融市场环境,使得投资者风险教育难以达到预期效果,相当多投资者风险自担意识薄弱,但客观上也为金融市场的繁荣壮大提供了一个可能性。以信托业为例,2002年全国信托业规模仅有710亿元,到2013年末规模超过了10万亿元,10年间规模增长了140多倍。商业银行理财规模也在短短五六年间从无到有实现规模超过10万亿元。最近一段时间,受股指明显上涨影

响,两市融资余额从年初的3000亿元在不到一个月时间里就超过万亿元,证券市场加杠杆风险凸显。这些依托于财富管理业务的金融业务规模迅速扩张,投资者金融风险自担意识薄弱,是促使信托理财及证券市场融资规模急剧飙升的重要原因所在。截至2014年11月末,我国广义货币供应量M2余额高达120.86万亿元,本外币贷款余额高达86.05亿元。

金融风险自担机制缺失致金融资源配置错位。过去一段时间,我国金融市场流动性充裕和实体经济融资难融资贵存在较大冲突。中央银行通过各种货币政策工具操作,保持金融市场流动性适度,定向支持特定行业融资,但实际效果未达预期,主要与金融资源配置结构错位存在莫大关系。在金融风险自担机制下,金融资源遵循风险与收益匹配原则流动,能在很大程度上满足实体经济融资需求。但缺乏风险自担机制后,金融资源配置往往向高收益流动,主要流向房地产领域、金融体系内循环,很少考虑到风险约束。这样的金融资源配置,使得实体经济部门难以获得正常融资,也抵消了流动性释放的结果。金融同业业务扩张、最近股市金融股大幅上涨、票据业务眼花缭乱的操作,使得相当部分资金的融资成本上升,进而抬升全社会

融资成本。

金融风险自担机制缺失将埋下区域性甚至系统性金融风险隐患。金融危机发生前总会存在资产价格的非理性繁荣。而这种非理性繁荣往往建立在投资者失去对金融风险应有的谨慎与顾虑。国外如此,我国没有原因能到例外。因此,防范资产价格的非理性繁荣将是控制金融风险的重要举措。在我国,信托公司兑付危机或非正规金融领域风险,以及地方政府或平台公司,总体仍在可控范围。就目前看,有可能引发我国金融体系动荡的还是房地产领域。过去十多年,我国房价呈现出非理性上涨态势,若出现泡沫破灭,恐怕会引发全面金融风险的集中释放。

金融风险自担机制缺失还引发资产非理性定价。金融资产定价是一个复杂的函数关系,因变量主要包括预期现金流及风险。在一个复杂的资产定价模型中,如果缺少金融风险传导,那么输出结果很可能明显抬升资产价格,与资产本身合理定价存在偏差。

金融风险自担机制缺失促非法集资活动盛行。由于相当部分投资者对流动性释放的结果,金融同业业务扩张、最近股市金融股大幅上涨、票据业务眼花缭乱的操作,使得相当部分资金的融资成本上升,进而抬升全社会

危机、第三方支付兑付风险、P2P跑路等金融风险事件,牵涉人数众多,波及到正规金融机构,成为地方金融维稳的主要任务。经过公安经侦部门立案审查的或多或少有非法集资活动的嫌疑,而投资者缺乏风险自担机制,不仅容易给犯罪嫌疑人可乘之机,而且出现风险事件后通过不理智行为在政府门前聚集,希望政府出面解决,甚至不理智希望政府能够最后理单。考虑到我国宏观经济周期及实体经济盈利能力下降等因素,未来我国私募基金领域风险有集中释放因素,有可能会给正规金融领域形成较大冲击,对地方政府维护社会稳定也是巨大挑战。P2P网贷平台出问题的概率增大,今年出问题的平台数是去年的好几倍,就整个行业发展前景看,面临一个洗牌和重新寻找商业新模式的过程。

2015年我国资产管理领域兑付风险将有可能集中释放,金融机构不良资产有可能会快速增加,非正规金融领域风险事件增多且向正规金融领域传导的可能性上升。为此,在加强金融宏观审慎管理同时,也要加强金融风险治理,明确投资者风险自担,确立金融维稳底线思维,切断金融风险倒逼机制,牢牢守住不发生系统性、区域性金融风险的底线。非正规金融领域风险处置,要加强案例现身说法,做好风险教育。地方政府不应也没能力为参与非法集资人群理单。

新预算法实施：地方投融资市场化的突破

安国俊

2015年1月1日,新《预算法》结束漫长的修订长跑开始实施,这意味着财税体制改革和预算管理制度改革正在提速。新《预算法》为地方政府市场化融资带来了哪些机遇和挑战,引起了各界的广泛关注。

在“新常态”经济下,面对“一带一路”、京津冀、长江经济带等区域经济合作的机遇与挑战,如何解决地方政府投资拉动经济的资金缺口问题,逐步推进市政债券的发行,建立地方政府市场化的投融资机制,发挥基础设施投资对经济增长的拉动作用,推动积极财政政策的实施,降低财政风险和金融风险,完善地方政府债务风险管理等相关制度,是值得深入探讨的话题。

新《预算法》为地方政府举债开明渠

与旧版相比,新版预算法在明确立法宗旨、细化全口径预算管理和预算公开制度、赋予地方政府有限发债权、以及完善预算审查、监督、强化预算责任等方面都作出了更加详细的规定。新预算法的一大亮点是完善顶层设计,加强地方政府债务管理,新预算法规定,经国务院批准的省、自治区、直辖市预算中必需的建设投资的部分资金,可以在国务院确定的限额内,通过发行地方政府债券以举借债务的方式筹措。继地方债试点“自发自还”后,新预算法的实施将为地方债务的阳光化再度指明方向。如何进一步推进新预算法的实施,建立借、用、还相统一的地方政府举债融资管理机制,对地方政府债务实行规模控制和预算管理,有效防范财政金融风险,完善相关配套制度,是一项需要多方协调配合的系统工程。

目前,地方政府债务的风险问题已经得到了政策部门、监管层面及学界的广泛关注。新修订的《预算法》的相关条款,无疑在给予地方政府负债合法化的同时,将原先隐藏的债务问题“阳光化”,从长期来看,允许地方政府发行更容易监管、更为规范化的地方政府债券,将隐性债务显性化,是化解财政风险和金融风险的必然选择。

目前,国务院遵循分类处置原则着手地方融资平台改革的方式,已然获得市场共识,对剥离融资平台公司政府融资职能后不同的项目融资保障作出规定,政府发行债券融资、PPP模式融资、完全市场化融资等。另外,可以考虑资产证券化的方式,将银行贷款或平台公司的部分资产进行证券化打包销售,以提高资产流动性、有效解决期限不匹配问题以及化解存量债务风险,有效降低社会融资成本。

未来市政债发行 推动市场化融资进程

在“新常态”经济环境下,推动“一带一路”、区域经济合作和基础设施城镇化建设,地方政府投融资与信用体系也成为发展战略中重要因素。一是全球财政分权化的趋势;二是全球化、资本流动,以及金融市场发展等因素;三是发展中国家经济发展和快速城镇化进程中大规模基础设施融资需要。在投资、消费、出口三驾马车中,在投资拉动促进经济增长的同时,应将投融资责任更多从中央政府转移至地方政府,地方政府必须强化预算管理和债务风险管理,引导民营资本投资公共服务部门和基础设施,促进地区经济的发展。而推动地方政府债券市

场的发展至关重要,相对于各种不同途径的地方政府隐性及或有负债而言,市政债应是地方政府融资机制市场化、阳光化的路径选择。

考虑到我国各地方政府财政状况和金融生态环境存在巨大的差异,未来地方政府独立发债必须遵循渐进的原则。今后应以地方政府债券市场的培育为基本出发点,以建立流动性的、有深度的市场为主要目标,在发行定价中充分考虑到信用风险溢价和流动性风险溢价以及未来利率走势的判断,在以较低成本发行和保障市场流动性之间寻求一个最佳平衡点,逐步完善地方政府债券市场的投融资机制及流动性管理功能,有效防范金融风险。

目前我国金融市场发展不完善,相关法律和监管框架缺乏,因此,在发展地方政府债券的起步阶段,一定要完善地方政府债券风险管理机制,从地方政府债券的发行、交易、偿还和监管各环节进行严格规定,一般包括举债权的控制与发债规模的确定、市场准入的限制、信用评级体系的构建、投资项目管理与评估、监管的协调以及法律框架的完善。

从金融市场发展的角度而言,完善与地方政府债券相配套的政策主要包括,建立推动地方政府债券的市场化发行制度,确定合适的发行与承销主体,完善发行与定价机制,丰富地方政府债券市场的机构投资者层次,完善债券收益率曲线,提高市场流动性以降低投资风险,完善评级及信息披露制度等,同时,提高相关市政项目的投资效益也是重要的方面。

欧洲主权债务危机、英国债务危机、爱尔兰债务危机、日本债务危机充分说明,后金融危机时代,合理的政府债务规模和风险管理策略对于政府积极面对经济和金融危机的冲击,促进金融市场及汇率的稳定乃至经济的快速复苏至关重要。而美国财政悬崖的根源也被认为是不断调高政府债务上限引起。应充分借鉴国外债务风险管理和危机处理的经验教训,建立多层次政府债务风险预警指标体系和危机化解机制,对地方政府债务风险转变为金融风险和财政风险的传递链条进行深入探讨与关注。

借鉴国际经验,应逐步建立以信用评级制度、信息披露制度和债券保险制度为内容的信用风险管理的“三驾马车”的基本框架,逐步完善以法律法规为基础,以信息披露为核心,以规模控制、信用评级、风险预警、偿债基金、危机化解等手段的风险监控框架体系,在政府层面为有效防范市政债券系统性风险提供源头性保障。

PPP模式：官民合作融资的主力军

除了推进地方政府债券发行之外,PPP方式也将成为推进城镇化和地方政府融资的重要路径。PPP模式是以各参与方的“双赢”或“多赢”作为合作理念,以促进政府与项目的投资者和经营者相互协调在项目建设中充分发挥作用。而引导民间资本参与城镇化进程,包括设立民营银行,推动经济发展,也是重要的创新路径。

应该说,未来建立健全地方政府投融资机制,推广运用政府与社会资本PPP合作模式,鼓励社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营将成为趋势。应该说,新《预算法》等一系列法律框架为切实有效化解地方政府债务风险提供了制度保障,而地方政府投融资机制的完善无疑会推进城镇化和区域经济协调发展的进程。

(作者系中国社会科学院金融研究所、中国人民大学重阳金融研究中心研究员)

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0755-83501640;发电子邮箱至 ppll18@126.com。