经济体制

地方政府债券置换有利于提振经济

□王志刚

近日，财政部、中国人民银行、银监会联合印发《关于2015年采用定向承销方式发行地方政府债券有关事宜的通知》，明确2015年省、自治区、直辖市（含经省政府批准自办债券发行的计划单列市）人民政府在财政部下达的置换债券限额内，采用定向承销方式发行一定额度地方债，用于置换一部分存量债务。



债务置换的背景

所谓债务置换，实际上是在财政部甄别存量债务的基础上将原来政府融资平台的理财产品、银行贷款等期限短、利率高的债务，置换成期限长、利率低的债券。存量债务中属于政府直接债务的部分，将从短期、高息中解脱出来，变成长期、低成本的政府直接债。应该说这是中国财政部门的一项创新举措。

地方政府在中国各项事务中具有重要地位。地方政府掌握了大量资源，同时也承担了大量的经济社会发展事务，事权众多但缺乏清晰的划分，中央与地方共担事务不少，后者往往承担较多，为了完成这些事务除了税收和上级转移支付外，债务融资不可缺少。分税体制下地方政府的财政收入来源中极为重要的是土地相关税费收入，这些收入和经济形势紧密相连，在经济形势好的时候，房地产业繁荣会带来大量的税收，同时土地资产价值增加会扩大抵押品的杠杆效应并带动信贷投放刺激经济；经济下行之时，房地产不景气会降低相关税收以及土地资产价值，进而导致银行缩减信贷量抑制经济，无形中放大了经济波动的程度。地方政府债务积累非一日所成，通过政府或事业单位贷款以及地方投融资平台，地方经济社会事业得到快速增长；但由于缺乏像发达市场经济国家市政债之类的常规融资工具，地方融资平台应运而生，在一定程度上规避了法律监管约束，加之以往官员行政考核偏重追求经济增长目标，使得地方政府预算软约束现象突出，“投资饥渴症”无法遏制，一些盲目投资、不规范管理也带来一些地区债务激增的不合理现象，使得某些地方经济风险、债务风险、金融系统性风险凸现。

为有效化解风险，对于地方政府债务除了严格约束不合理的债务融资行为外，还必须进行有效的疏导，保证合理的融资行为得以持续进行，以保持经济平稳增长，为此财政部门提出了债务置换的政策工具。2015年，财政部先期向地方下发1万亿元地方政府债券额度置换存量债务，置换范围是2013年政府性债务审计确定的、截至2013年6月30日地方政府负有偿还责任的存量债务中2015年到期需要偿还的部分。据审计，截至2013年6月30日，地方政府负有偿还责任的存量债务中，2015年到期需偿还的债务达到18578亿元。1万亿元的总债券额度占2015年到期政府负有偿还责任的债务的53.8%。同时鼓励社保基金、住房公积金、企业年金、职业年金、保险公司等机构投资者和个人投资者在符合法律法规等相关规定的前提下投资一般债券。

债务置换的效果

债券置换牵涉到多个市场主体，政府、商业银行、央行置身其中，需要多方共同协商，效果需要具体分析。

有利于稳定投资，利好宏观经济。当前经济下行压力大，要稳增长就需要稳投资，而大量地方基建投资的债务偿还压力导致一些在建项目难以继续开展，如果停掉将会对经济形成大的负面冲击。2015年5月11日，国务院办公厅转发财政部、人民银行、银监会《关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题意见的通知》明确了项目范围：“在建项目是指在国发〔2014〕43号文件成文日期（2014年9月21日）之前，经相关投资主管部门依照有关规定完成审批、核准或备案手续，并已开工建设的项目”。通知要求“地方各级政府和银行业金融机构要按照总量控制、区别对待的原则，支持融资平台公司在建项目的存量融资需求，确保在建项目有序推进。”通知提出在保证财政支出前提下，可加大盘活财政存量资金力度。为此可动用国库库款用于政府债券发行前在建项目的资金周转。当然，这种做法的限定条件是由相应的政府债券发行额度而且本地区国库库款余额超过一个半月库款支付保障水平。这实际上也反映出中央近期宏观经济调控的一种务实态度，必须要保证已有建设项目的资金链安全，同时这种手段符合财政反周期调控功能。

优化了商业银行资产结构。置换债券无论是采取公开发行还是定向承销发行，商业银行的资产得到了调整，减少的是高风险高收益的平台贷款，增加的是低风险低收益的地方债券，不利因素是收益率下滑。但文件指出“地方债纳入中央国库现金管理和试点地区地方国库现金管理的抵（质）押品范围，符合条件的地方政府债券，按中国人民银行规定，可纳入部分货币政策操作的抵（质）押品范围，纳入商业银行质押贷款的抵（质）押品范围，并可按规定开展回购交易”，这意味着商业银行可以据此地方债可以在银行间市场质押，流动性优势明显，而且贷款基准利率已到历史最低点，贷款的机会成本大幅下降；此外商业银行可以向央行进行再贷款以换取流动性。这些可以缓解银行购买置换债占用现金头寸挤出其他融资主体的现象，但要看到具体货币政策工具的决定权在央行。

增加了地方政府财政空间。定向承销丰富了地方债发行方式，有利于地方政府高效便捷地开展债务置换，置换债券针对债务存量，通过期限延长和利率降低减轻了债务利息负担，减轻了短期债务违约风险，扩大了地方政府财政调控空间，类似于欧洲的长期再融资操作，但是地方政府千万不要因为短期的债务置换而重回老路扩大债务。

拓展了央行灵活运用货币政策的空间。《中华人民共和国中国人民银行法》第29条规定：中国人民银行不得对政府财政透支，不得直接认购、包销国债和其他政府债券。债务置换使得商业银行现金头寸被占用，必然会影响商业银行对其他融资主体信用投放的能力，商业银行为承接此次定向地方债发行，可能会预留额度，对低收益利率债短期有挤出效应，对流动性的长期效果要看央行如何进行对冲操作。需要特别指出的是在当前经济形势下，保证实体经济的流动性比以往任何时候都更有价值。

强化制度建设

总体上看，这一次债务置换依法合规，对短期经济包括资本市场有利，可以提高流动性并避免债务违约风险，但必须要杜绝的是地方政府产生的错误幻觉而重新导致“预算软约束”，地方政府将会从依赖银行贷款逐步转向地方政府债券，同时不可避免地要接受资本市场的检验，如何提高政府信用将决定未来的地方债券规模和公共融资能力。从长期看要解决地方政府债务问题除了采取债务置换等手段逐步化解外，还需要完善财税体制提高地方财政事权和支出责任匹配度外，更关键的是要从一些根本制度建设入手。

以落实《新预算法》为突破来加强债务管理制度建设。《新预算法》允许地方政府出现赤字，明确了省级政府作为举债主体；同时限制债务用途，规定举借债务只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出；再就是限制规模，举借债务的规模，由国务院报全国人大或者全国人大常委会批准，省级政府在国务院下达的限额内举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人大常委会批准，这增强了债务的透明度。《新预算法》规定举借债务只能采取发行地方政府债券的方式，不得采取其他方式筹措，除法律另有规定外，不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保；最后是控制风险，举借债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。这一整套完备的法律制度，要贯彻落实好才能真正合理举债、用债和还债，在风险可控的前提下切实发挥债务融资的积极作用。

通过完善地方政府财务报告制度、预算公开制度、促进地方政府信用评级体系建设，以资本市场的市场约束规范地方政府债券。真正的地方政府债券必须要由市场来决定，从中长期看，要加快编制地方政府负债表在内的地方综合财务报告，通过预算公开给投资者提供完整有效的信息，便于第三方评级机构进行综合信用评级，根据不同地方的信用评级来确定发债额度，让资本市场约束发挥作用。

加快建立全口径预算基础上的中期预算制度。通过编制全口径预算全面掌握政府收支行为，在此基础上对中长期财政收支进行分析预测，结合政策和制度变革制定中期预算，使政府可以做长久打算，统筹考虑财政收支、债务收支等多种因素。

以城市合作为突破口 促区域一体化

□刘文俭

我国区域一体化发展应以城市合作为突破口，尤其要关注中心城市为主体的合作。其成功的关键和重点在于，在坚持利益共享、优势互补的原则下，创新区域合作新机制，以在区域基础设施网络的规划和协调、区域内产业分工与协作、区域内经济发展的责权利竞争、跨区域管理机构的构建以及区域内经济资源的整合方面形成制度性规定或约束，促进区域协调共同发展。

建立区域一体化发展协调机制。党的十八届三中全会提出要建立和完善跨区域城市发展协调机制。落实这一要求，中央政府需要负责跨省域城市间合作发展的协调；省级政府负责省域内城市间合作发展的协调。具体组织形式，可以是政府领导任组长的领导小组；也可借鉴世界发达国家的经验和做法，如，美国的区域开发委员会，德国的区域联合体等。协调机构的主要任务是，逐步构建起区域规划、基础设施、环境保护、旅游资源、人口转移与社会保障等区域协同发展机制。建议在政府层面建立的“三级运作、统分结合、务实高效”的区域合作机制。其中，决策层即主要领导座谈会，主要是决定跨省市重点区域合作的方向、原则、目标与重点等重大问题；协调层即分管领导参加的地区合作与发展联席会议，基本任务是落实主要领导座谈会的部署，协调推进区域重大合作事宜；执行层包括设在相关省市发改委的专门机构，以及就重点合作项目组成专题组、就落实合作事宜而组成的城市经济合作组。在这种构架下，决策层、协调层和执行层统分结合运作，带动上下级政府、政府与企业、政府与行业协会等中介组织的统分结合。

编制区域合作发展规划并抓好落实。编制区域合作发展规划的目的，是弱化行政区划概念，强化城市群、经济圈、经济带的概念，统筹规划，加强区域资源整合力度和协调发展能力，解决各自为政、低层次重复建设、恶性竞争等问题。做好区域内公路、航道、港口等交通基础设施项目规划、建设的协调与衔接，推进区域大交通体系规划，做好城市间快速轨道交通网规划，促进都市圈的形成。研究提出区域电子政务信息资源和信息体系资源的共享规划，制订区域电子地图的建设方案，统一规划与协调通信网络基础设施的建设与维护工作，建立区域公共信息平台，实现信息资源共享。进一步规划和营造良好的旅游交通环境，共同推进中心城市旅游集散中心建设，联手共建大旅游圈，合作开发建设旅游基础设施、旅游度假区，共同探索跨地区旅游连锁经营。联手进行生态环境的保护与整治，规划建立区域生态建设与环境保护的合作框架，共同实施区域环境治理工程的建设，建立区域环境违法行为的联防机制等。

改革GDP为主的考核体制和属地原则的财税体制。中央政府应该通过有效的政策导向，鼓励城市向区域合作的方向努力，鼓励形成以中心城市为核心的区域经济体。这就需要将属地原则的财政税收制改为更为灵活的属地和异地并存的税制，将增值税为主的税收体制改为增值税与消费税并举的税制。这样有利于鼓励经济主体跨区域合作，鼓励中心城市的产业向异地发展，进而推动要素资源按市场需求实现跨区域整合。与此同时，中央政府需要拿出部分财政资金设立区域合作公共基金、一体化发展基金，用于跨域重大基础设施等项目投资，重点支持跨域合作或城市间联合的项目。

创新利益共享与利益补偿机制。利益共享是区域合作的起点和动力目标。合理的利益分配机制是深化区域合作的根本支撑。这就需要强化跨地区投资、产业转移等重大事项利益分享的政策安排和制度设计，推动形成依据充分、指标健全、权重得当的成果分享机制。探索合作园区利益分配模式，努力实现地区间产值、税收利润、节能减排等科学合理分割。探索建立产业跨行政区转移的利益共享机制，研究制定GDP指标分解和跨区域合作政府的绩效考核办法，研究承接产业转移项目的收益如何由合作各方分享，项目投产后产生的增值税、所得税地方留成部分，如何在合作一致的基础上按一定比例分成的具体实施办法。这些制度安排，将有利于激励输出地在承接地设立区中区、园中园，采取委托管理、投资合作等多种方式参与合作区建设，积极探索加强产业合作和共建共享基础设施的新模式。

以同城化带动区域一体化发展。同城化是城市化理论新的组成部分，是城市化和大城市带发展过程中的一种特殊形态。所谓同城化，是指一个城市与一个或几个城市因地域相邻，在经济和社会发展等方面客观上存在着能够融为一体的发展条件。因城市间的相互融合，城市化发展成果得以共同分享，居民对自己的属地观念逐步淡化，故把这种发展状态称之为同城化。同城化不是行政区域的“合二为一”，而是一种经济、文化和社会等方面的有机结合和相互依托，是经济社会发展到一定阶段的自然趋势。同城化也要坚持规划先从，从交通等基础设施建设起步，城市规划编制以“区域同城、产业融合、交通一体、设施共享、环境齐治”为目标，遵循“先近期后远期”“先交界后纵深”的原则，明确同城规划的行动计划，以重大基础设施的衔接规划为基础，做好城市重点交界区域的整合规划。加快建设交通等基础设施，尤其是城际铁路、市域铁路等大能力运输方式，推进综合交通网络建设，引导和支撑城市群优化布局，适当分散特大城市中心城区的功能。

经济时评

60亿撬动 2000多亿的启示

□黄琳斌

从年初开始，天津筹集60亿元财政资金，建立中小微企业贷款风险补偿机制，在“对坏账损失补偿50%”等鼓励政策作用下，一季度就推动银行新投放中小微企业贷款2240多亿元，新增民营企业近1.3万家，起到四两拨千斤的功效。

按市场经济的一般规律，由市场这只“看不见的手”来配置资源是最有效率、最有效益的。推进经济体制改革，发展市场经济，需要使市场在资源配置中起决定性作用。银行给哪家企业贷款，贷多少，应当由银行根据自身情况和企业的信用等级、经营效益等自行决定，政府不应当过多插手。如果政府对市场介入过多，对微观经济的直接干预过多，管了很多不宜管、管不好的事，就会导致扭曲市场信号、阻碍市场发展、加剧产能过剩等一系列问题。

但另一方面，“看不见的手”又是有缺陷的，单靠它难以解决维护公平竞争、公共产品供应不足、滥用公共资源等问题。例如，我国小微企业对社会发展和改善民生贡献巨大，但部分银行或是“嫌贫爱富”，担心风险；或是热衷于来快钱，玩虚拟经济，巨额资金在金融体系内空转，不愿给中小企业放贷，导致不少小微企业步履维艰，以至于影响经济发展、就业增加和社会稳定。这时候，就需要政府“看得见的手”更好地发挥作用，积极作为，通过降低银行放贷风险、监督银行释放的资金流向、加强考核等政策，调动银行向实体经济特别是中小企业放贷的积极性。

还值得注意的是，天津引导银行扶持小微企业的重点，主要是企业的首笔贷款、技术改造贷款，鲜明体现了政府支持百姓创业创新、支持以科技创新推动新一轮发展的导向。万事开头难。百姓要创业，第一笔资金从哪里来？在这关键时刻，银行扶一把很重要，扶一把也许可以帮他掘到人生的第一桶金，不扶可能就此打碎一个梦想。李克强总理在《政府工作报告》中提出，要将大众创业、万众创新打造为推动我国经济发展的“双引擎”之一，以后他多次在国务院常务会议上就这个工作做出部署，近日他到中国科学院和北京中关村考察时再次强调，让创业创新成为时代潮流。

总之，对政府来说，平时不应乱伸手，放手让市场自行调节能调节好的生产活动，让企业和个人有更多活力、更大空间发展经济、创造财富，但该出手时也应依法、及时、有力地出手，避免政府职能错位、越位和缺位。只有“两只手”密切配合，相互补充，相互协调，相互促进，才能更好地促进经济社会发展和群众生活改善。

营商环境亟待进一步改善

□侯旭鲲

5月12日，李克强总理在全国推进简政放权、放管结合、转变职能工作电视电话会议上指出，政府施政的要义在“以敬民之心行简政之道”，简政放权要从政府部门“端菜”变为人民群众“点菜”，并提出今年五个“再砍掉一批”。

一个国家的经济增长，除了取决于其市场主体的生产率、科技创新能力等硬件外，还取决于政府公共服务的效率。近两年来，政府大力推进简政放权、放管结合和转变职能等一系列改革举措，有力地解放和发展了生产力，激发了市场活力和社会创造力。2014年新增市场主体达1293万户，其中新注册企业增长45.9%，呈现“井喷式”增长；在经济增速放缓的情况下，城镇新增就业仍达1322万人。今年1—4月份，新注册企业继续保持每天1万户，城镇新增就业445万人。世界银行发布的《2015年营商环境报告》（简称《报告》）显示，我国商业便利程度已经由中等偏下水平提升到中位数以上，进步速度快于大多数经济体。

《报告》对世界189个国家和地区的企业家在当地开办和经营一家中小型企业的便利程度进行研究和排名，重点考察了中小企业经营周期涉及的创办企业、施工许可事宜处理、用电、不动产登记、信贷获得、中小投资者保护、缴税、跨境贸易、合同履行、破产处置、劳动力市场管理等11个方面的政府法规是否方便企业经商。该《报告》显示，我国商业便利程度在世界上位居中等偏上位置。但也要看到，我国在跨境贸易、缴税、创办企业、中小投资者保护等分项目上排名不及平均值，在施工许可事宜处理上排名靠后。

需要指出的是，世界银行发布的此项排名，涉及的国家多，样本复杂，加上国际经济竞争的因素，其科学性和严谨性不无值得商榷之处。但本着“有则改之、无则加勉”的态度，面对国内市场主体对提升公共服务质量和效率的热切期盼，我们的政府部门再不能让市场主体和人民群众把时间浪费在“证明你妈是你妈”等令人啼笑皆非、荒唐至极的无效劳动上了。为此，笔者建议：一是按照由市场主体和人民群众“点菜”的方式，有关部门要尽快设计并端上让人民群众看得懂、对口味的“菜”。政府部门为企业提供的每一项公共服务，应分门别类，统一编号，对其办理流程各个环节的受理条件、办理时限等设定统一标准，予以规范化、标准化、透明化。在“菜单”设计上，对那些审批程序冗长、受理条件苛刻、耗时长的“菜”要动真格。对没有法律依据，或虽有依据但随着时代变迁已不能适应当前发展形势的，要大幅简化审批手续。通过开设电子政务、增设周末办公时间等方式，方便人民群众，提高公共服务效率。二是各地要适时公布其“菜单”，不断提升“菜”的质量，开展全国范围的改善营商环境的公共服务效率竞赛。鼓励政府部门或社会组织通过手机、互联网等信息平台，请公众对地方各项公共服务的质量和效率进行评估和打分。三是对于不能按承诺标准和时限提供公共服务的案例，要开辟专门的公共电视频道或网站，对有关投诉及后续进展予以追踪报道。对于因一线公共服务人员少、工作量大的，要提高一线公共服务人员的薪酬待遇，鼓励公务员向服务一线下沉。对那些故意刁难人民群众，“不给好处不办事”的公共服务人员，采取具体有效的惩戒措施。通过上述措施，力争在三到五年之内，切实扭转政府在提供公共服务上存在的“吃拿卡要”“不给好处不办事”等不良风气，建立起体现国内市场主体要求、符合国际惯例、与现代市场经济国家相比具有一定竞争力的现代营商制度，从而推动国家经济竞争力不断提升。