



加快发展多层次资本市场

中国社会科学院中国特色社会主义理论体系研究中心

加快发展多层次资本市场是党中央、国务院根据新时期的需要而做出的重要战略部署。党的十八大报告提出,深化金融体制改革,健全促进宏观经济稳定、支持实体经济发展的现代金融体系,加快发展多层次资本市场。这对资本市场支持实体经济发展提出了更高的要求。

我国经济结构战略调整和产业升级迫

与发达国家成熟市场层次多样、板块有效互通互动的情况相比,我国资本市场呈现“倒三角形”的不合理结构。截至2012年底,境内A股上市公司共计2000多家。其中主板约1400多家,中小板约700多家,创业板约300多家;而场外市场尚处于初创阶段,存在挂牌企业少、融资量少和交易冷淡等问题。

与场内交易所市场、新三板市场相比,区域股权市场在市场定位、市场范

第一,合理规划场内场外市场布局,形成统一监管框架下的多元化管理模式。

场内、场外市场的畸形发展直接影响资本市场服务于实体经济的能力,无法满足广大中小企业的融资需求。随着《非上市公司公众公司监督管理办法》的正式实施,新三板的制度建设工作加快,并已扩至全国范围。但区域股权市场的监管模式、功能地位、交易机制和市场范围仍存在诸多不确定因素。

借鉴发达国家境外市场的成功经验,结合我国的经济社会现状,我国境外市场可以形成在统一监管框架下实行地方管理的模式。区域股权市场准入标准远低于主板市场,为保障投资者权益,在监管制度上应更

湖北省仙桃市是武汉城市圈“两型”社会综合配套改革试验区的重要成员。近年来,仙桃市牢固树立节约优先战略意识,坚持走内涵挖潜之路,在节约集约用地上作了一些探索。

(一)高位统筹,合理规划,积极优化土地空间布局。围绕“四化”同步发展战略,按照仙桃发展的科学定位,充分发挥土地利用总体规划调控作用,引领各类建设集中、集约。一是建设向城镇集中。新一轮土地利用总体规划修编过程中,仙桃市注重通过城镇建设,促进全市土地集约利用。二是功能向区域集成。综合考虑自然地貌、人文特色、环境容量、发展现状等因素,对全市土地进行功能区划区,科学定位,并因地制宜地进行配套设施,完善功能。目前,仙桃市已初步形成以机械、电子、新材料和新能源等先进制造业为主的南城经济开发区,以合成类化工项目为主的西流河化工园区,以无纺布建材项目为主的彭场无纺布工业园区,以重大食品药品生产及包装物流项目为主的干河食品药品园区等多个专业园区。三是产业向园区集聚。坚持园区功能集中配套,产业项目集中建设,做到产业链条在园区延伸,项目建设在园区集中,配套资源在园区共享,一个园区就是一个产业集群,切实遏制重复建设、浪费土地。近年来,仙桃市招引的项目基本上均按产业分类集中到了专业园区。

(二)完善标准,联控联管,努力提升土地利用效率。仙桃市坚持采取有效措施,全

面要求培养和扶植一大批高科技、高成长和创新性强的企业。由于中小企业具有成长快、高不确定性、轻资产等特点,决定了其难以获得银行的信贷支持,而资本市场能够为投融资双方提供风险共担、利益共享的机制,成为推动中小企业特别是科技创新型企业成长的重要平台。发展多层次资本市场体系的意义在于,它能够为不

我国多层次资本市场发展的现状与问题

同发展阶段的企业提供多元化的融资渠道,并最大限度地提高市场效率与风险控制能力。

经过多年的发展,我国的多层次资本市场已初步形成。目前主要分为这样几个层次:主板市场、中小板和创业板市场,新三板市场和地方股权交易市场。主板市场服务于行业龙头、大型和骨干型企业;中小板和创

发展和完善我国多层次资本市场的建议

为严格。在区域股权市场的监管方式上,可以选择自律监管为主的监管制度,在监管内容上,应重点对挂牌企业的信息披露和正常运行从严监管。

第二,应鼓励各市场间公平竞争,形成各自特色,打破区域分割界限。

积极探索区域股权市场的发展模式,鼓励各市场间公平竞争,形成自己的特色。企业到哪里挂牌,不应受各地行政垄断的干扰。目前全国各省、市已成立的股权托管交易中心有20多个,产权市场同质化严重,在上市条件、服务对象、服务手段等方面大同

我国多层次资本市场发展的现状与问题

小异,市场重复建设,造成社会资源浪费。而各个地方政府行政化的资源垄断又导致了区域化限制。要改变这种局面,应鼓励各场外市场充分竞争,通过竞争改善服务,探索新模式,充分发挥市场功能,真正促进实体经济发展。

第三,清除股权托管交易市场的交易制度障碍,以增加流动性,降低交易成本,激发市场活力

受制于现行交易制度的障碍,不少地方股权托管交易市场按照有关规定,由原来的集中竞价交易方式、做市商制度等改为“网

上挂牌、线下交易”等制度。随着《全国中小企业股份转让系统有限责任公司管理暂行办法》的出台,做市商方式可以在新三板挂牌的股票转让中采用。而“区域市场”仍受限制,这不利于市场之间开展有序竞争,也抑制了地方股权交易市场发展的积极性,限制了市场的流动性和活力。应采取相应的措施,增强区域股权交易市场的流动性。

第四,适时推出板块市场之间挂牌企业的转板机制,有利于提升场外市场的吸引力。

发展多层次资本市场不仅要自上而下地推动金融体制改革,也需要自下而上地探索实践,最大限度地发挥资本市场推动经济转型升级的作用。(执笔:鲁桐)

场具有股权挂牌交易和融资服务、股权托管登记,建立规范的中小微企业成长通道和培育基地、资源聚集和金融创新等多种功能。场外市场的发展对于促进企业特别是中小微企业股权交易和融资、鼓励科技创新和激活民间资本、加强对实体经济薄弱环节的支持等,具有不可替代的作用,也可为更多的企业建立现代企业制度、完善公司治理机制,提供一个基础性平台。

上挂牌、线下交易”等制度。随着《全国中小企业股份转让系统有限责任公司管理暂行办法》的出台,做市商方式可以在新三板挂牌的股票转让中采用。而“区域市场”仍受限制,这不利于市场之间开展有序竞争,也抑制了地方股权交易市场发展的积极性,限制了市场的流动性和活力。应采取相应的措施,增强区域股权交易市场的流动性。

第四,适时推出板块市场之间挂牌企业的转板机制,有利于提升场外市场的吸引力。

发展多层次资本市场不仅要自上而下地推动金融体制改革,也需要自下而上地探索实践,最大限度地发挥资本市场推动经济转型升级的作用。(执笔:鲁桐)

一线调研

多措并举 力促节约集约用地

冯云乔

程跟踪把关,着力推进项目建设用地节约集约。一是“六度”评量。在节约集约用地评判标准上,变单一投资强度审查为综合效益审查,充分考虑效益回报、产业带动、科技创新、环境保护等多方面因素,进一步明确用地标准,规定所有项目建设必须满足“投资有强度、税收有额度、链条有长度、环保有程度、科技有高度、时间有限度”的要求。二是联动审查。在项目用地准入上,变国土部门独家预审为财政、国土、环保、科技等部门联合审查,对投资强度、税收回报、环保程度达不到标准,产业带动有限,科技含量不高的,一律不予审查通过,严禁立项和申报用地。

同时,严格批准项目用地合同管理,对建设时间、投资强度等作出详细、具体约定,明确违约责任,规定项目投资不符合合同约定指标要求、不按期开竣工,造成闲置、低效用地的,依法收回多余土地,并调整、取消有关优惠扶持政策。三是跟踪监管。明确项目所在镇办为项目建设监督第一责任单位,要求安排专人实行日常巡查,及时发现、及时纠正

违占倾向。同时,强化检验监管,由市政府牵头组成项目检验专班,对项目实行竣工检验,检验不合格的,一律不得办理土地变更等相关手续,并严格按照合同约定追责,确保项目建设质量,促进土地节约集约利用。

(三)二次开发,深度激活,充分挖掘存量土地潜力。仙桃新增建设用地空间有限,拓展用地空间,适应发展需要,必须做好、做足内涵挖潜这篇文章。一方面,在旧城改造中,仙桃市按照“改造符合规划、土地依法拍挂、妥善安置群众、政府政策扶持”的总体要求,制定出台了一系列优惠政策。另一方面,仙桃市通过充分利用长期空闲的土地,既极大地改善了城市面貌,也使得昔日杂草丛生的废弃地变成了城市重要的商业街和参观通道。此外,在土地整治专项规划编制上,坚持土地整治与新农村建设、农村新型社区建设有机结合,与农村节约集约用地深度融合,整体统筹、长远谋划。

(四)重拳出击,专项整治,从严查处粗放利用行为。仙桃市近年来采取严格措施在

全市集中开展了闲置土地、低效用地和违规转让土地“三地”专项清理活动,经过两年多的持久攻坚,取得了明显成效。一方面,按照“认定标准统一、调查方法统一、审查程序统一”的要求,进行拉网式排查,并对初步清理出的闲置土地和低效用地,严格实行属地审查、部门审核、市领导集体审定的会审制度。另一方面,对清理出来的闲置土地和低效用地,坚持“依法处置、尊重历史、区别对待、分类处理”的原则,分门别类作出征收土地税费、限期开工建设、依法收回等处置。

总的来看,节约集约用地与土地市场建设紧密相连,有其特定的市场规律,在旧城旧村改造、土地资源置换等活动的具体操作上,必须按照有序竞争的原则,始终坚持尊重群众意愿,照顾群众利益,把是否改善民生作为如何推进节约集约用地路径选择的重要标准。同时,加大节约集约用地考核在政府综合考核中的分值比重,推进节约集约用地向纵深发展。

(作者系湖北省仙桃市委书记)

着力推进基本公共服务均等化

郭俊高 璇

党的十八大报告明确提出了基本公共服务均等化总体实现的目标。着力推进基本公共服务均等化,努力实现惠及全体人民的基本公共服务均等化目标,是人们共享现代化成果的重要举措,是改善民生、统筹城乡发展、构建和谐社会的重要任务。

近年来,随着国家对公共服务的高度重视以及持续投入,我国基本公共服务水平和均等化程度有了显著提高,主要表现在:一是公共服务的范围不断延伸,如公共服务不仅在社会保障、公共卫生体系、基本医疗保障等物质领域有了拓展,还关注精神文化领域,对公共博物馆、纪念馆、体育馆等公共文化体育资源逐步实行免费开放,丰富人们的精神文化生活。二是公共服务的质量有所提高,如免费义务教育的全面实施,使义务教育实现了从“有书读”的外延扩张到“读好书”的内涵建设跨越,义务教育服务质量全面提升。

在充分肯定成绩的同时,我们也要看到,我国基本公共服务供给不足、分配不均的矛盾依然突出。从供给上看,由于公共服务概念和范围的不确定性,政府职能转变的不到位,其他供给主体的弱参与性,我国基本公共服务领域的投入不足,与人们日益增长的基本公共服务需求之间的矛盾日益凸显。从分配上看,由于我国经济社会二元结构的长期存在,基本公共服务供给的质量、数量等优势资源都往发达地区聚集,导致农

村公共服务水平远低于城市,东部地区水平明显高于中西部地区。长期以来存在的城乡二元结构,导致城乡、地区、人群之间的基本公共服务存在差距。缩小城乡差距,实现共同富裕,最紧迫的是构建覆盖城乡、公平合理、普惠标准不断提高的基本公共服务体系,推进基本公共服务均等化,使发展成果更多更公平地惠及城乡群众。

可见,我国基本公共服务均等化虽取得了积极进展,但距离基本公共服务均等化总体实现的目标还相差甚远。因此,要实现基本公共服务均等化的目标,需要着力解决以下四方面的问题。

一是健全制度安排。良好的制度安排能产生强激励,而较差的制度安排将对社会交易活动产生负外部性。公共服务由于其非排他性和非竞争性的特性,更需要健全的制度安排,确保制度、机制保障。一方面,健全的政策法规等正式的制度安排有利于公共服务的均等化。在一个完善的法治社会中,公共服务供给者在考虑其利益最大化的同时,也会尽可能考虑社会法律的各种约束的风险。因此,法律、法规等正式制度约束会提高公共服务的供给水平,推进公共服务均等化的实现。另一方面,完善的非正式制度安排能够弥补正式制度安排中存在的缺陷,进一步推进公共服务均等化。例如,由村民自治组织执行监督或仲裁的非正式组织能有效

提高村民监督和参与农村公共服务的积极性,从而保障农村公共服务供给水平。

二是加快政府职能转变。加快政府职能转变,构建公共服务型政府,是实现基本公共服务的均等化的关键所在。政府既是经济领域宏观调控的主体,也是社会领域提供公共服务的主体。当前,关键是要强化政府公共服务职能,充分挖掘公共资源潜能,集中力量组织和提供基本民生服务、公益事业服务、公共安全服务和公益基础服务,满足群众基本需求。在市场经济条件下,经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四方面共同构成了政府的主要职能,过去,我国政府主要注重经济调控和市场监管的职能,忽略了后两个职能的作用。随着经济社会的发展,原有的政府形态弊端日益显现,迫切需要加以改变,注重公共服务供给,构建公共服务型政府,保障人们充分享受公共服务。为此,应着力调整可支配财政资源的支出结构,加大对公共服务的投入。长期以来,我国政府热衷于基础设施等方面的硬件投入,而忽视改善民生方面的软件投入,从而使得公共服务非均等化更加严重,因此,应改变财政支出结构,加大对基本公共服务的投入,努力使基本公共服务惠及全体人民。

三是完善投入机制。完善的投入机制是基本公共服务实现均等化的基本保障。完善的供给体系是包含政府、非政府组织、

个人、企业等多个供给主体的体系范畴,可以从供给数量上弥补基本公共服务供给不足的问题。完善的供给体系还有利于改善政府财政支出结构,有利于整个社会的资源配置。完善的供给主体可以解决公共服务的供给结构,将释放部分财政资金进入其他领域的投资,从而有助于整个社会资源配置结构的改善。此外,还要形成多元化的政府供给模式。目前,我国基本公共服务非均等化供给的一个重要因素在于政府供给模式单一,主要采取政府直接投资为主。政府应根据公共服务的不同属性,采用不同的供给模式,丰富公共服务供给数量和质量,如,有些公共服务可以采取招标、经营许可证等形式,强化竞争机制,提供对这类公共服务供给的质量;对基础公共服务、公共安全服务则采取政府供给的模式等。

四是改善公共服务质量,提高公共服务有效供给水平。要积极探索公共服务供给改善渠道。通过建立统一科学的公共服务评价标准,准确判断出公共服务水平,并通过建立公共服务修正机制,不断修正公共服务供给方向和供给质量,使公共服务符合社会发展需要,并能真正惠及全体人民。同时,还应搭建公共服务供求双方之间有效沟通的渠道,从而有利于基本公共服务供给效率的提高。(作者单位:武汉大学经济与管理学院、河南省社会科学院经济研究所)

综合运用多种手段 发展战略性新兴产业

吴金光 王 蓓

推动我国战略性新兴产业健康发展是一项重要任务,要实现历史性突破,现阶段必须根据我国战略性新兴产业发展的实际,系统科学规划,做好“顶层设计”,强化政策有效性,更好地发挥政府的引导作用,加快培育和发

展战略性新兴产业。一是要明确中央与地方政府政策支持的重点。中央政府应从全局的高度强调战略性新兴产业的区域规划,在财税政策中体现出鲜明的宏观引导意图,对于外溢性空间范围广、惠及多个省域的项目给予重点支持,建设一批示范性、创新程度高、辐射面广、带动力显著的重大规划区域与产业;而地方政府则应根据自身的产业优势,选择与本辖区产业规划相符合的、在辖区内具有较强辐射带动作用的产业给予政策倾斜。二是根据区域间不同的产业发展特点、经济地理位置、经济发展水平等因素,有针对性地制定对象有别、工具有别、强度有别、切入环节有别的差异化财税支持政策,在符合总体产业区位布局的原则下,促进已有优势的产业优先发展,通过推动优势产业集聚带动其他产业发展。

其二,实现财税支持政策切入点与工具运用的优化。我国现阶段的战略性新兴产业,具有规模小、竞争力弱等特征,面临的最大问题是科技和资本的问题。要改变目前战略性新兴产业创新能力不足、高端产品滞后的局面,必须投入雄厚的资金,支持技术的研发、市场的开拓以及产业化发展。要牢牢把握自主创新这个关键环节,提高市场主体加大自主创新投入以及从事自主研发的主动性与积极性。要做到这一点,必须从调节要素供给与市场需求“双向”发力,一方面通过财税政策的风险分担与“试错”宽容机制来降低创新活动中的要素投入成本,对战略性新兴产业形成强大的推动力,另一方面运用政府采购、消费补贴等手段提升战略性新兴产业的市场开拓能力。在财税工具的运用上,应更多地考虑如何利用财税间接工具来配合直接投入工具的运用,实现财税工具体元化与优化组合,实现“组合拳”的效果优势。

其三,通过有效整合来强化财税支持政策的协调。加快形成新的经济发展方式,要着力构建现代产业发展新体系,着力培育开放型经济发展新优势,使经济发展更多依靠现代服务业和战略性新兴产业带动。完成这些任务,需要更好地发挥政府资金的推动作用。在财税政策的设计上,要实现“政策整合”。战略性新兴产业财税支持政策的设计,要有一个更开阔的视野,全方位考虑不同类型产业发展的需要,增强各项政策的协调性,充分发挥政策的合力,避免政策间的冲突。为了提高财税政策实施效果,财税政策应在战略性新兴产业与开放型经济、现代服务业的契合点上加大力度、多做文章,收到“一箭双雕”的效果,形成产业协调发展的联动机制。二是要实现“职能整合”。在产业财政扶持资金的使用与管理上,牵涉到多个管理部门,各自为政、职能分割现象仍然存在,应根据不同部门的职能科学进行分工,消除职能重复交叉,甚至可以根据需要将分散于不同部门的职能整合到一个新的部门,统筹管理。三是要实现“资金整合”。我国的战略性新兴产业处于发展的初期,财力相对有限,因此应根据“集中资金办大事”的思想,将零散化、碎片化的资金集中到几个发展任务最艰巨、发展最急需的几个大项目上来。

其四,构建确保财税支持政策效果发挥的保障机制。目前,我国的战略性新兴产业优势不够明显,相对于政府的财力,政策支持的压力较大,任务艰巨,强调财税政策效果就显得尤为重要。因此,我国战略性新兴产业财税支持政策的设计,除了要有前期的预期效果评估外,还要有内在的保障机制。一是建立问责配给纠错机制。财税政策效果的发挥是要求将财税资金配给到最符合政策意图的企业或企业手中,纠错机制的作用在于通过合理的制度设计尽量避免配给偏差的发生,确保资金的正确流向。二是建立最适支持强度选择机制。从产业发展的需要出发做到支持力度的最优。三是建立资金使用约束机制。在政策中应包含一套绩效评估机制来加强资金使用的监督管理,对资金使用施以必要的约束,提高资金使用效率,提升财税支持政策引导效果。

其五,嵌入“双重”的资质甄别功能防范财税支持政策风险。“双重”资质甄别,一是指事前对财税支持政策的适用对象按照一定的标准进行遴选,主要通过反映产业特征与技术特征的衡量指标,来判断某个企业能否获得财税政策的支持;二是指事后对企业按照一定标准进行考核与评价,主要通过反映企业相关业绩与产品特征的衡量指标,来判断某个企业是否能够继续享受财税政策的支持。这样一种制度,应当是有效进行政策效果监测、提高政府资金使用效益、防范财税政策风险的必然要求。

(作者单位:湖南财政经济学院、湖南大学经济与贸易学院)