

堵疏并举化解地方债风险

吴 锋

新观察

最近, 审计署公布了全国政府性债务审计结果, 债务总体风险可控, 打破了前几个机构的种种“悲观”揣测。但也要看到, 部分地方政府性债务上涨过快、管理混乱等潜在风险仍不可掉以轻心。如果不加以妥善解决, 长此以往, 很可能会给经济可持续发展埋下“祸根”。

据审计署的数据, 截至2012年底, 我国政府性债务负债率不足40%, 全国政府外债占GDP的比率为0.91%, 均低

于国际通常使用的参考标准, 且形成了大量与债务相对应的优质资产, 我国不仅没有像一些人所说的“掉了债务悬崖”, 而且离“悬崖边”还有相当一段距离。不过数据也显示, 地方政府负有偿还责任的债务过快增长势头明显, 截至2013年6月底, 省市县三级政府该类债务余额超10万亿元, 比2010年底增加了3.86万亿元, 年均增长近20%。一些地方债务率甚至超过100%, 偿还压力较大。更值得警惕的是, 地方政府性债务对土地出让收益的依赖程度普遍较高。房地产价格能否持续上涨是个大问号, 一旦房地产价格下行, 势必影响土地出让收益, 降低偿债能力。

化解潜在风险, 关键要堵疏并

举, 堵“后门”、开“前门”。首先要明确, 适度的发债, 对地方发展是必要的。我国正处于“四化”快速发展阶段, 市政建设、交通运输、保障性住房、农林水利、生态建设等基础性、公益性建设都要花钱, 但由于财税体制不够完善, 地方政府囊中羞涩, 举债是弥补资金缺口、缓解财政压力的一种有效方式。实践也表明, 这些年地方债较好地保障了地方经济社会发展的资金需要, 积极作用有目共睹。因此, 防范地方债可能出现的风险, 不是要关闭发债的“窗口”, 而是要堵住“后门”, 通过加强预算管理和支出监督, 把那些违规融资、违规使用的债务挡在门外。

开“前门”, 最要紧的是建立规范的政府举债融资机制。地方债务一个最大的风险在于不透明, 只要能够规范地方政府融资行为, 建立起严格的债务审查、风险控制机制, 不让地方政府债务出现无序蔓延和暗中积累, 整体风险就不会出现。当然, 深化财税体制改革, 增加地方政府的财政收入, 让事权、财权真正匹配起来, 也应是开“前门”的重要选项。

化解潜在风险, 还需纠正不正确的政绩导向, 真正把政府职能转变过来, 从源头上遏制盲目举债的冲动。其实, 市场本身已给基础设施建设等领域提供了很多融资手段, 只要政府敢于放手让各种社会资本参与其中, 完全可以为公共建设提供更多样的筹资渠道。

热点透析

突出企业技术创新主体地位

付保宗

我国工业企业自主研发能力和动力明显不足, 强化和突出企业技术创新主体地位, 不断激发和释放技术进步的内在动力, 才能顺利实现全面建成小康社会的战略目标。

当前, 驱动我国工业发展的内外部条件正在发生深刻变化, 持续多年的工业高速增长和高比重即将终结。我国已经进入实现工业化的关键时期, 逐步接近迈向高等收入国家的重要门槛。未来工业能否持续健康发展, 不断激发和释放企业技术创新的内生动力是关键。

改革开放以来, 我国工业高速增长和高比重成为推动经济高速增长的重要力量。近年来, 我国工业增速和比重呈现明显的回落趋势。短期看, 2008年以来的国际金融危机和经济周期性调整对工业增长产生很大冲击。长期看, 工业增速和比重的阶段性下降趋势逐步形成。在转轨的体制机制作用下, 受要素市场化改革滞后等因素影响, 资本、土地、资源环境等要素成本扭曲对工业形成一定隐性补贴, 对工业快速发展构成很大支撑; 同时, 在低要素成本及其他因素作用下, 我国高投资率和高出口依存度的需求结构对工业高速增长和高比重形成很大拉动作用。由此导致我国工业比重始终显著高于国际一般规律。目前, 我国工业增加值占GDP的比重比世界平均水平高20个百分点, 比中高等收入国家高10个百分点。在持续多年高速增长之后, 我国工业发展的内外部条件已经发生深刻变化, 要素低成本比较优势趋于弱化, 高投资和高出口依赖型工业增长积累的矛盾日益凸显。工业高速增长和高比重的持续性正在受到很大挑战。

实践证明, 经济高速增长往往与工业高比重相伴而生, 工业比重见顶将可能意味着经济高速增长时代终结, 而工业比重过快下降将会导致经济增速的快速下降。党的十八大报告提出, 到2020年“实现国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番”, 要完成这一目标, 未来我国年均经济增速仍需保持在7%以上的较高水平, 因此需要避免工业增速和比重的过快下降。由于传统工业增长模式难以维系, 进一步释放工业发展新活力, 打造中国工业经济“升级版”成为必然选择。

国际经验表明, 在重化工业深化发展阶段, 向高加工度和技术密集化升级是工业持续发展的必经之路。但同时, 工业结构升级表现出较明显的非连续性变化, 相比之前由劳动密集型向资本密集型转换, 工业结构向高技术密集度升级的难度明显增大。究其原因, 一是由于阶段转换所需的驱动要素变化较之前产生更为显著。在劳动密集型向资本密集型转换阶段, 生产规模扩大能够带来劳动力技能经验和资本的不断积累, 从而为进入复杂生产能力国际配置阶段创造条件; 而生产规模扩张却不必然带来研发创新和品牌优势的提升, 后者培育需要更多其他条件协同支撑和更长的时间, 因此也就具有更高的难度。二是由于现有产业国际分工体系对后起追赶型国家技术进步产生明显压制。目前, 跨国公司在产业高端关键环节形成不同程度垄断, 而众多其他关联企业则在低中低端环节进行分散竞争, 由于议价能力较弱而导致分工利益被人为压低, 削弱了技术创新动力, 使分工锁定难以突破。

随着我国收入水平继续提高, 要素成本上升将不断削弱发展一般加工制造环节的传统优势, 工业结构进入向技术密集化升级的关键时期, 跨越“技术进步瓶颈”成为越“中等收入陷阱”的关键任务。

改革开放以来, 外商投资企业成为我国工业间接利用国外技术的重要途径。近年来, 外商直接投资占我国GDP的比重总体呈下降趋势, 2011年比1993年的最高点下降了3个百分点。而且, 由于技术研发等核心能力始终由跨国公司主导, 我国多数内资企业在获得一般技术的同时, 关键技术却仍然受制于人。随着工业发展水平的持续提升, 外商直接投资的技术扩散效应正在减弱。数据显示, 随着我国技术优势提高, 进一步直接引进技术的成本和难度有所加大。当前, 工业企业的外部直接技术来源呈现由国际主导向多元化转换趋势, 技术进步方式由跟随引进向自主创新转换将加大技术进步的难度和风险。

当前我国工业企业自主研发能力和动力却明显不足, 近年来工业企业研发强度增长明显慢于全社会增长。2012年, 我国全社会研发强度相当于美国和日本2008年水平的比重已分别达到71.1%和57.5%, 但我国制造业研发强度仍仅相当于美国和日本的25.4%和24.8%。企业研发强度增长严重滞后, 一方面, 反映了全社会研发资源被较多地分配到非产业领域, 对企业获取研发资源形成一定挤出效应; 另一方面, 反映产学研存在明显脱节, 技术供给与产业需求间存在突出矛盾, 技术创新资源潜力未能有效转化为产业实际创新能力。另外, 尽管我国高技术产值和出口快速增长, 但技术水平存在显著高估, 出口产品中的劳动力要素仍然以非熟练工人为主。根据测算, 我国制造业出口中所包含的非熟练工人是熟练工人的40倍以上。由于外商投资企业是我国高技术产品出口的主体, 多数国内企业在产业纵向分工中主要承担较低端的加工制造环节。因此, 强化和突出企业技术创新主体地位, 不断激发和释放技术进步的内在动力, 才能顺利实现全面建成小康社会的战略目标。

(作者单位: 国家发改委宏观经济研究院)

本版编辑 裴珍珍

影响世界经济有哪些新因素

“中国社会科学院世界经济黄皮书”课题组

前瞻

2013年世界经济运行的特点

当前, 发达经济体经济复苏继续巩固, 美国和日本经济进入低速增长通道, 欧元区结束衰退并呈复苏迹象。新兴市场与发展中经济体步入结构调整进程中, 伴随大宗商品价格低迷、外需下降以及发达经济体“退出”预期提升等因素, 经济增长进一步放缓。随着复苏的巩固, 全球就业市场不断改善, 失业率有所回落, 物价低稳运行, 财政平衡状况继续改善, 但贸易增长仍然缺乏强有力的支撑, 对外直接投资增长亦明显乏力, 部分发达经济体公共债务再攀新高。

回顾2013年世界经济的总体形势, 可以看出2013年世界经济呈现出诸多新的特点和变化。

一是美国货币政策调整蓄势待发。国际金融危机后, 美国推出了一系列非常规的货币政策, 为市场注入了大量的流动性。2013年1月起, 美联储实施了新一轮的数量宽松政策QE4。除了数量宽松之外, 美联储将继续将利率保持在0至0.25%的极低水平。美国当前的这些货币政策在客观上为美国经济注入了动力。一年来美国经济增长缓慢提速, 失业稳步下降, 资产价格不断上涨, 家庭和企业资产负债得到修复, 美联储已经开始把实施“削减数量宽松规模”政策列入议事日程, 具体做法是逐步缩减每月850亿美元的资产购买直至停止购买。鉴于美国在全球中的地位, 这一拟议中的政策对市场已经带来冲击。

二是欧洲一体化在曲折中继续前行。欧盟作为世界第二大经济体, 虽说2013年负增长几成定局, 但其经济收缩幅度在收窄, 最后走出衰退也完全有可能。除了人口老龄化和不统一的社会经济政策外, 掣肘欧洲经济增长的因素还包括银行金融系统资产负债表的修复和各国间因国内政治矛盾而出现的政策协调问题。但值得关注的是, 在应对债务危机过程中, 欧盟和欧元区内部机制体制的一体化进展非常显著, 尤其是财政和金融监管一体化进程得到了大力推进。

展望2014年世界经济, 美国“退出”量化宽松及其溢出效应、发达经济体的债务问题、区域贸易谈判

进展、贸易和投资保护主义等诸多因素值得关注, 预计全球经济增长仍将维持在中低速的水平上

三是发达经济体央行合作日趋密切且职能发生变化。传统上, 中央银行的职能主要包括维持物价稳定、维护金融稳定和危机时融资。然而, 金融危机以后, 传统货币政策的空间日趋缩小, 财政政策的作用也十分有限, 这使得主要发达国家中央银行职能发生了明显变化。2013年10月, 美联储、欧洲央行、日本央行、英国央行、加拿大央行和瑞士央行六家主要发达经济体央行, 决定将其“临时双边流动性互换协议”转至长期协议, 实现货币互换协议常态化, 继续作为“审慎流动性支持”, 以防止全球金融紧缩。除了主要发达经济体央行间合作更加紧密外, 金融危机爆发后央行职能发生的另外两大变化亦常态化, 即货币政策主要由确定利率转向通过管理资产负债表来提供流动性, 以及货币政策尤其是非常规货币政策具有明显的财政和收入分配的政策含义。

四是技术突破使能源革命面临新的选择。页岩气革命日益成为全球经济的新亮点。近年来, 一方面, 随着全球可再生能源开发和利用技术发展遇到瓶颈, 成本下降的空间变得非常有限; 而另一方面, 页岩气开发技术上的重大突破, 带来了天然气产量的迅速提升。美国借助页岩气改变了能源结构, 降低了其对国际能源市场的依赖。尽管法国禁止使用水力压裂技术开采页岩气, 但页岩气的大规模开发和利用的潮流不可逆转, 绿色、替代能源发展受到巨大挑战, 全球能源发展模式重新回到依靠技术创新开发不可再生能源的轨道上来。

五是国际加快培育参与和引领国际经济合作。2013年以来, 中国在全球经济治理中扮演了更具建设性的角色, 尤其是在创建更加公平开放的国际贸易和投资环境、加强国际货币金融合作、完善国际货币金融体系等方面, 中国更加积极参与并发挥了重要作用。2013年9月, 中国提议同中亚国家共同建设“丝绸之路经济带”, 以进一步促进双方的经贸合作。10月, 中国倡议筹建“亚洲基础设施投资银行”, 为包括东盟国家在内的本地区发展中国家基础设施建设提供资金支持, 从而促进本地区互联互通建设和经济一体化进程。7月, 第五轮中美战略与经济对话达成多项重要共识, 并确定开展双边投资协定实质性谈判, 这是中

国实施开放战略、加强与外部世界融合的又一重大举措。中国还积极推动金砖国家货币金融合作以及IMF、世界银行等国际货币金融机构的份额和治理结构改革。

影响2014年世界经济走势的因素

展望2014年的世界经济走势, 有以下几方面的因素值得关注。

一是美国货币政策调整的时间、力度与速度。2014年启动的可能性很大。尽管美国减少资产购买将是一个渐进过程, 但一旦实施就意味着全球风险资产的重新定价, 加剧国际资本流动, 引起汇率和国际收支的变动, 进而为全球经济增长增添不确定性。

二是新一轮美国的债务上限问题。尽管去年10月份美国两党在给予联邦政府临时拨款和提高公共债务上限问题上达成妥协, 但美国的债务问题并未得到根本解决, 民主党和共和党对立依旧。

三是尽管欧元区债务危机总体上得到了一定缓解, 但不排除个别国家债务问题暴露或进一步恶化的可能性。如果某些、尤其是个别系统重要性国家主权债务风险上升, 欧洲的复苏将不可避免地受到影响, 并会拖累全球增长。

四是一些新兴市场经济体面临经济硬着陆的风险。过去10年, 印度以及巴西经济相对快速增长的重要支柱之一, 在于全球流动性宽松, 政府支出扩张和新兴市场的整体繁荣。现今这些条件均在发生变化。严重倚重能源资源出口的俄罗斯、对外脆弱性高的土耳其、墨西哥及部分中东欧国家, 其经济表现也特别值得关注。

五是区域贸易安排的影响将会逐步显现。很可能在2014年完成谈判并缔结协定的TPP将会对亚太地区乃至全球贸易格局产生深远影响。TTIP谈判和RCEP谈判等也会成为影响双边和多边经贸关系的因素。这些区域贸易投资安排能否有效遏制贸易与投资保护主义势头, 仍是个不小的问号。

六是大宗商品价格总体企稳, 但仍会在一定时期和条件下出现波动。美伊谈判取得进展以及叙利亚问题达成暂时妥协, 使得中东地区石

油出口的阻碍因素将会减少, 同时美国天然气产量的继续提高将成为能源价格稳定的积极因素。但在一定范围内, 全球石油供应受阻的风险仍将存在, 并且由于美国货币政策调整引起的流动性变动, 不排除原油价格进一步下降的可能。

七是中国仍是引领全球经济增长的主要引擎之一。当前中国经济增速是全球经济不景气、国内进行结构调整和产业升级情况下的正常水平, 也与中国当前的潜在经济增长率相符合。所谓潜在经济增长率, 是指一个国家或地区在各种资源得到最优和充分配置条件下所能达到的正常经济增长率。根据测算, 未来十年中国的平均潜在增长率为7%至7.5%。这表明在当前和今后一个时期, 中国有条件和有能力继续保持经济健康发展势头, 国内需求特别是消费需求将持续扩大, 对外投资也将大幅增加, 并继续成为世界经济的重要引擎。

2014年世界经济形势展望

2013年10月IMF预测数据显示, 2014年按PPP计算的世界经济增长率为3.6%。这其中, 发达经济体整体增长2.0%, 美国2.6%, 日本1.2%, 欧元区1.0%; 新兴市场和发展中经济体整体增长5.1%, 中国7.3%, 印度5.1%, 巴西2.5%, 俄罗斯3.0%, 南非2.9%。按市场汇率计算, 2014年世界经济增长3.0%。2013年6月, 世界银行预测2014年按PPP和市场汇率计算的世界经济增长率分别为3.8%和3.0%。2013年5月, 联合国预测2014年按PPP和市场汇率计算的世界经济增长率分别为3.8%和3.1%, 分别较2013年1月预测数据下调0.2个和0.1个百分点。2013年5月, OECD预测2014年按PPP计算的世界经济增长率为4.0%。

鉴于目前世界经济的基本状况以及发展趋势上所呈现的种种迹象, 并基于2013年世界经济整体运行的描述与分析, 本课题组认为, 2014年全球经济复苏道路仍将十分曲折, 经济大幅回暖的可能性不大, 但相比2013年, 经济增速可能会出现小幅上扬, 即按PPP计算的增长率为3.2%, 按市场汇率计算的增长率为2.6%。

(执笔: 张宇燕 徐秀军)

理论动态

深化经济体制改革理论研讨会举办

本报讯 由中央党校经济学教研部主办的“深化经济体制改革理论研讨会——深入学习贯彻党的十八大三中全会精神”日前在中央党校举行。与会专家围绕党的十八届三中全会关于深化经济体制改革的有关重要论述, 进行了认真学习 and 深入研究。

对发挥市场在资源配置中的决定性作用, 专家认为资源配置市场决定是全面深化改革的重要着力点, 抓住这个着力点就会引出一系列的改革, 其关键在政府改革, 没有政府放权, 没有政府自身的改革, 市场决定只能是一句空话。关于发展混合所有制经济, 专家认为, 混合所有制经济是我国基本经济制度的重要实现形式, 这在理论和政策上又提升了一

大步, 发展混合所有制经济, 有助于国有经济与民营经济优势互补, 有助于市场真正发挥配置资源的决定性作用。职业经理人制度对国企的发展非常重要, 专家认为建立职业经理人制度应该规范法人治理结构、建立市场化选聘和退出机制、完善激励和约束制度。关于加快实现资本项目可兑换问题, 专家认为当前条件下加快实现资本项目可兑换, 预留管理手段很重要。管理的重点放在两个方面: 外债和资本流动。首先要加强外债管理, 合理调控外债规模, 优化外债结构, 防范外债资产负债不匹配、期限不匹配等风险; 其次要完善资本流动管理, 建立资本流动监测体系, 做到应统尽统。

(吴 锋)

财经战略年会在济南召开

本报讯 由中国社会科学院财经战略研究院和山东财经大学联合主办的“财经战略年会”近日在济南召开。本次年会以“全面深化改革背景下的中国”为主题。来自国家税务总局、国务院发展研究中心、中国国际贸易促进委员会的专家学者围绕中国经济前景展开了主题讨论。

与会专家学者认为, 深入学习贯彻党的十八大三中全会精神是当前和今后一个时期的重要任务。三中全会强调, 科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。科学的财税体制是可持续的

财税体制, 是能够处理好效率和公平关系的体制。要充分发挥市场作用, 必须合理界定市场和政府的边界, 正确处理社会和政府的关系。在市场经济条件下, 市场能做的就应该由市场去做, 只有在市场不能做的且政府能够做得更好的领域, 政府才能介入其中; 社会力量能做的, 就应放手让社会力量去做, 只有在社会力量无力去做且政府能做得更好的领域, 政府才应发挥作用。

与会专家学者提出, 形成科学的财税体制, 还需要加快政府职能转变。政府改革直接决定科学的财税体制的建成进度。

(甄 珍)