

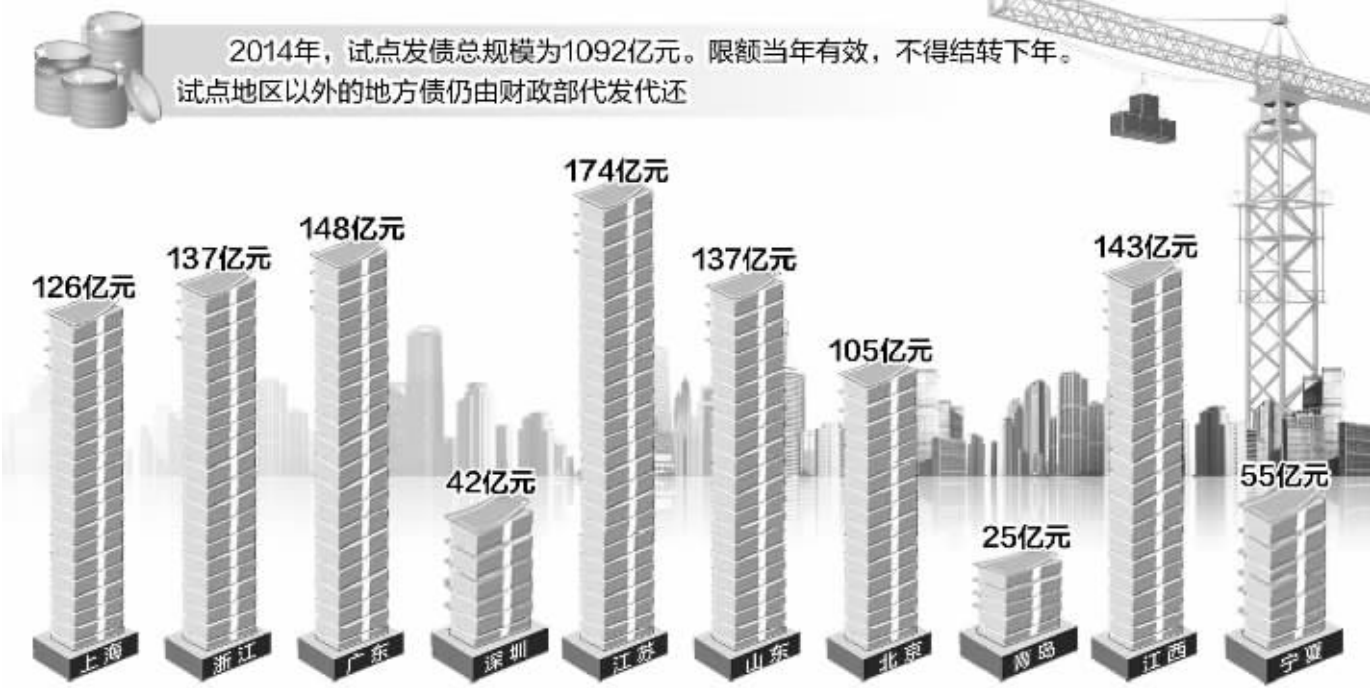
正本清源 / 理性看 /

# 地方离自主发债还有多远

本报记者 崔文苑

视点

5月21日,10省市地方政府债券自发自还改革试点“破冰”。对地方政府而言,需要提高发债的透明度和规范性,科学地考虑发债成本、收益等问题,避免盲目发债。随着地方债券市场的完善,试点逐步向中西部转移,资本市场不平衡现象将会得到矫正——



从2009年财政部代发代还地方政府债券,到2011年试点地区自行发债、中央代还,再到如今试点地区债券自发自还,我国以政府债券为主体的地方政府举债融资机制在不断完善。但从目前试点情况来看,距离完全实现自主发债,还有较长的路要走。

## “自发自还”与自主发债有何差别

“地方政府自己发债、自己还债,其实已经接近自主发债了。”中国社会科学院研究员、财政研究室主任杨志勇表示。之所以是“接近”,而非“等同”,是因为自主发债和“自发自还”存在差别。

首先,“自发自还”有发债规模上的限制。根据《2014年地方政府债券自发自还试点办法》,试点地区只能在国务院批准的限额内进行债券发行。财政部国库司有关负责人表示,2014年地方财政收支差额为4000亿元,用发行地方政府债券来弥补,并列入省级预算管理。“试点地区发行政府债券实行年度发行额管理,不能超过批准的额度发行。”财政

部财政科学研究所副所长白景明表示。

其次,“自发自还”有期限上的限制。比如2014年这10个省区市的债券为5年、7年和10年,结构比例也提前设置为4:3:3。“这有利于缓解地方偿债压力,优化地方债务结构。”财政部国库司有关负责人说。

再次,“自发自还”利率定价基准上除参考市场利率外,还需参考同期限新发国债利率。在白景明看来,“自发自还”目前需要与国债利率保持一定的一致性。这在改革初期,有利于稳定利率水平,降低试点地区债务风险。

## 为何不能完全实现自主发债

我国目前为何没有放开自主发债的“闸门”?三菱东京日联银行(中国)首席金融市场分析师李刘阳认为,从稳增长、降低地方财政成本的角度考虑,地方自发自还债券从发行主体、发行量和用途等方面仍须受到中央的约束。

就地方政府而言,顺利实现自主发债,还需下功夫破解难题。

试点地方政府债券自发自还,就意味

着地方政府将作为独立的信用评级主体,评级越好成本越低,评级越差成本越高,甚至不能发行债券。在这种情况下,就需要利用市场的力量,对地方举债行为进行规范,提高发债的透明度和规范性。

在成为发债主体后,地方政府获得融资权的同时,也须承担相应的责任。之前,中央代发等于为此提供了担保,现在“自发自还”意味着权责统一。因此,地方政府需要更科学地考虑发债的成本、收益等问题,避免盲目发债。

此次试点的10个省区市,经济发展水平不一致,发债的利率水平必然存在差异。出台的试点办法要求试点地区承担债券还本付息的责任,但是,对于违约如何处理还未有明确要求。一旦出现违约风险,如何保证地方不拿公共利益作交换,尚需建立约束监督机制。

## 是否会增加地方土地财政负担

地方债自发自还,需要地方财力支撑,政府的很多收入是直接或间接来自于土地收入项目的。这样一来,会不会加重土地财政的负担?

“这里存在着理解上的误区。地方政府并不是通过卖地来偿债的。国有土地出让收入,即扣除拆迁、补偿成本后的净收入,才是地方政府的可用财力。这部分资金被分类纳入预算管理,而偿债则是从公共预算中出的,两者并没有对应关系。”白景明说。

高顿财经研究院副院长赵刚认为,此次试点推出有利于推进地方债券的长期化,扭转当前畸形的土地财政,降低地方融资成本。

也有人质疑,目前房地产领域的收入是地方政府重要的收入来源之一,且部分发债资金用于了城市房屋建设等。适度放宽地方发债的权限,是否意味着房地产调控会有松动的迹象?北京大学经济学院教授曹和平表示,两者没有直接的关系,地方发债用于支持基础设施建设,即便用于房屋建设,也是配套性厂房、垃圾场等,并不是可出售的商品房等。

此外,由于试点地区经济水平有差异,造成发债的利率有差异,越是在经济欠发达地区,发债的报酬率越高。曹和平表示,随着地方债券市场的完善,试点将逐步向中西部转移,资本市场不平衡现象也将得到矫正。

政府更多的作为“管理者”出现,此次成为市场主体,必须遵守市场规则,接受市场约束。发债过程要严格遵循信用评级、信息披露、差异化定价等程序要求,不得损害投资者利益。比如,不能干预评级机构的独立、客观、公正评级,必须按照诚实信用原则及时披露债券基本信息、财政经济运行及债务情况等。

三是健全监督保障机制。除了预算管理和市场约束,健全监督和保障机制对防控地方政府债券风险也十分重要。在加强地方人大及其常委会监督的同时,还要进行审计监督。审计署近几年对地方政府性债务进行了审计,在揭示问题、促进整改、完善制度等方面起到了积极作用。另外,还应建立完善的偿债保障机制、债务风险预警和应急处置机制等。

国家发展改革委要求,各级价格主管部门要加大市场监督管理力度,严厉查处不执行国家价格政策的行为,维护正常市场秩序。

已关注到南纺股份退市争论

## 证监会将完善退市制度

本报北京5月23日讯 记者郭文鹏 何川报道:新股发行体制改革以来,关于股票退市的问题引发市场关注。在今日举行的新闻发布会上,证监会新闻发言人邓舸表示,证监会已充分关注到市场对于南纺股份追溯调整后连续亏损是否应直接退市的讨论,将以维护投资者利益为中心,继续研究完善退市制度,建立市场化、法制化和常态化的退市机制。

邓舸说,经核实,2012年4月28日,南纺股份披露了2011年度报告和关于前期会计差错更正的公告。前期会计差错更正后,公司2006年至2011年连续六年亏损。据此,2012年5月3日起,上证所依据《股票上市规则》,对南纺股份实施了退市风险警示。此后,公司公布的2012年、2013年年报显示公司连续两年盈利,由此,公司未出现《股票上市规则》所规定的暂停上市和终止上市情形。

邓舸介绍说,现行《股票上市规则》未将追溯重述导致连续3年及3年以上连续亏损作为直接退市情形,是按照平稳推进上市公司退市、妥善保护投资者权益的原则,结合退市制度实践经验而进行的综合考虑。追溯重述导致的连续亏损通常是偶发的、突发的,持有公司股票的投资者在公司公告追溯重述后的财务数据披露前,并不知道公司存在退市风险。如果公司股票直接被暂停和终止上市,对投资者特别是中小投资者而言,将缺乏必要的缓冲和准备。

邓舸表示,本次退市制度改革将丰富退市的内涵,为依据自身发展战略、利益等考虑,有自主退市需求的公司提供多样化、可操作的路径选择。同时,针对欺诈上市的重大违法行为,明确《证券法》关于重大违法暂停上市规定的操作性安排,将“害群之马”清除出场。

此外,改革还将保持退市制度的严肃性,进一步抑制绩差股炒作,增强市场的有效性,同时改善退市的内外部制度环境,维护公司稳定、投资者稳定、市场稳定和社会稳定。

## 汽柴油价格24日起小幅上调

本报北京5月23日讯 记者林火灿报道:国家发展改革委23日发出通知,决定汽、柴油价格每吨均提高70元,测算到零售价格90号汽油和0号柴油(全国平均)每升分别提高0.05元和0.06元,调价执行时间为5月24日0时。这是今年以来国内成品油价格第3次上调。

此次成品油价格调整幅度,是按照现行成品油价格形成机制,根据5月23日前10个工作日国际市场原油平均价格变化情况计算确定的。

今年以来,经过4轮下调、3轮上调、3轮搁浅以后,我国成品油价格与年初基本持平。其中,汽油价格每吨下调10元,柴油价格每吨下调5元。

有关专家表示,随着国内天气逐渐转热,大型用油单位开工稳中向好,市场整体需求处于回升轨道,但总体上供大于求的局面并未明显改变。

国家发展改革委要求,各级价格主管部门要加大市场监督管理力度,严厉查处不执行国家价格政策的行为,维护正常市场秩序。

金视界

## 北京换书大集——“火”



5月23日,读者在北京海淀区图书馆换取自己喜爱的图书。当日,第四届北京海淀换书大集开幕,有近万册图书供读者选择。

本报记者 李树贵摄

## 户外休闲产业——“热”



5月23日,参观者在户外休闲产业博览会上参观。当日,2014中国中西部户外休闲产业博览会在河南省三门峡市开幕,共有100余家国内外休闲旅游服务企业及器材装备厂商参展。

新华社记者 朱祥摄

本版编辑 牛瑾 郭存举  
美编 夏一  
本版邮箱 jirbjrcj@163.com

热点直击

5月14日,河北涿州市医院一间病房内,来自北京武警总医院的专家张新国正在为58岁的糖尿病重症患者杜文兰进行术后康复检查。杜大姐高兴地说:“没想过在一个县级医院里,能接受到北京大医院资深专家的治疗。”医院副院长翟建庄告诉记者,这其实是得益于京津冀医疗卫生协同发展措施的落实。

河北省卫生计生委主任杨新建介绍说,北京与河北医疗卫生合作由来已久,近日两地在石家庄召开了协同发展对接会,决定进一步扩大双方的联合协作。目前,大城市医院人满为患,中小城市医院则门可罗雀。因此,解决医疗资源分布不均也成为了此次对接会的重要内容。

国家卫生计生委明确提出,推动京津冀医疗卫生协同发展,应着眼于北京城市医疗卫生功能疏解,并确定了“中心限

制、周边发展,综合限制、专科发展,院内限制、外溢发展,单体限制、系统发展”的总原则,同时明确河北“继续强基固本,提升全省服务水平”。

为了落实国家卫生计生委的规划,京冀初步拟定了医疗卫生协同发展的总思路,明确了4项主要任务。一是坚持规划引领与市场主导相结合,推进卫生计生资源结构调整,推进以北京为聚集点的卫生资源结构调整。合理规划功能疏解区域,科学谋划首都医疗卫生功能承接平台等。二是坚持服务京津与发展河北相结合,打造互利共赢的协同发展格局。三是坚持整体谋划和重点突破相结合,组建技术交流、医疗项目、公共卫生和产业项目等4个业务模块。四是坚持长远布局与项目先行相结合,持续提升整体医疗卫生服务能力。

在对双方已有合作项目及资源条件、现实需求等进行综合分析的基础上,河北专门就承接北京医疗资源转移提出了6种发展模式。其一,可实施

整体搬迁,将优质资源直接输出到河北省环京地区,直接分流外地患者。其二,可开展合作办医,发挥各自比较优势,实现互惠双赢。其三,可帮扶建强专科,延伸北京优势技术资源,提高河北服务水平。其四,可实行远程诊疗,逐步实现三

点评

## 整合资源 一举两得

王雅静

由于优质医疗卫生资源集中,“进京看病”成为全国各地特别是周边省市不少百姓的选择,加重了大城市看病难题。

如何破解难题?笔者认为,京津冀提出的医疗卫生协同发展不失为一剂良方。北京医疗资源向周边外溢,既可解北京大医院人满为患的弊端,又可使河北闲置资源得到合理利用,可谓一举两得。

不过,此次的协同发展与以往的解题思路有所不同,其关键在于“主动疏