

# 明确责任边界规范地方债

曾金华

## 深度观察

近年来，我国构建了规范的地方政府举债融资机制，政府债务风险总体可控。同时，当前地方政府债务领域也存在一些新的问题。地方政府性债务管理的主线是法治化、市场化，无论是地方政府或者是债权人，都应依据法律和相关政策树立风险意识、增强责任意识，规范开展举债融资行为

国务院办公厅近日发布《地方政府性债务风险应急处置预案》，对地方政府性债务风险应急处置做出系统性安排，一方面为未来可能发生的风险事件进行政策储备，另一方面向地方政府和市场各方明确了政策边界，有利于规范地方政府举债融资行为。

近年来，我国构建了规范的地方政府举债融资机制，政府债务风险总体可控。同时，当前地方政府债务领域也存在一些新的问题，包括局部地区偿债能力有所弱化、违法违规融资担保现象时有发生、通过不规范的政府和社会资本合作项目变相融资等。作为地方政府债务管理的重要文件，《预案》明确的几个政策边界和责任划分切中要害。

首先，明确责任主体。《预案》明确，地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央实行不救助原则。省级政府对本地区政府性债务风险应急处置负总责，省以下地方政府按照属地原则

各自负责。

拉美一些国家的教训表明，中央政府对地方政府债务危机的救助，往往导致下一次更大规模的债务危机爆发。强调“中央不救助”原则，意味着谁借谁还、风险自担，中央不会对地方债务兜底。此举意在防范道德风险，打消地方政府和债权人的“幻想”，一方面强化地方政府举债的自我约束，另一方面促进金融机构等市场主体确立合理预期，更加审慎地投资。

其次，明确债务范围。《预案》明确了政府性债务的分类及相应处置措施，并按照政府性债务风险事件的性质、影响范围和危害程度等情况，划分为四个等级。

我国地方政府性债务由于历史的原因，形成了相对复杂的分类，包括地方政府债券、非政府债券形式的存量政府债务、存量或有债务、新发生的违法违规担保债务。对此，《预案》强调了地方政府性债务的类别及其处置办法。比

如，对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。再如，强调存量担保债务不属于政府债务，地方政府及其部门出具的担保合同无效，地方政府及其部门对其不承担偿债责任，仅依法承担适当民事赔偿责任。

同时，《预案》在债务分类中没有提及新预算法实施后融资平台公司的债务，这也意味着，新预算法实施以后，融资平台公司和其他国有企业一样，其举借的债务依法不属于地方政府债务，只能由自身偿还。这就分清了政府债务和企业债务的边界，同样有利于防范道德风险。

债务本质上是一种法律关系。提出不同类别债务的处置办法，是根据预算法、担保法、合同法等法律进行明确的，同时具有很强的现实针对性。比如，目前一些地方政府还存在担保函等担保形式，地方政府和银行应知道其不具有法律效力；一些地方的融资平台公司债务扩张较快，债权人也应明白这只

是企业的自主行为，而不能认为其背后隐含“政府信用”。

再次，明确责任追究。《预案》明确了违法违规责任范围、追究响应机制、责任追究程序等，使责任追究制度更具可操作性与威慑力。《预案》提出的地方政府财政重整，是提高地方政府偿债能力的措施，在一定程度上也是对地方政府的一种责任追究，比如本级政府其他财政支出应当保持“零增长”或者大力压减、处置政府资产。

值得注意的是，责任追究不仅针对地方政府，银行业金融机构违反有关监管规定以及违法违规向地方政府提供融资、要求地方政府违法违规提供担保等，也在违法违规责任范围之内。

地方政府性债务管理的主线是法治化、市场化，无论是地方政府或者是债权人，都应依据法律和相关政策树立风险意识、增强责任意识，规范开展举债融资行为。

## 思辨

# 加大对独角兽企业的扶持

李佳霖

近年来，随着新技术不断涌现，其孕育出的新商业模式和新兴业态成为独角兽企业（通常指估值超过十亿美元的创业公司）颠覆性创新的集中爆发区。在某种程度上看，独角兽企业成为彰显一个国家创新能力的重要评价指标，让“独角兽”在颠覆式创新中充分发挥引领价值尤为重要。

根据艾瑞咨询发布的我国独角兽企业估值榜，大量独角兽企业出现在互联网金融、电子商务、汽车交通、医疗健康及物流等领域。不难看出，独角兽企业的真正优势是具备更强的创造性，能更好地与其他产品、服务有机融合。

经验表明，有些企业在成为独角兽企业之后就忽略了新兴市场、细分市场的创新模式，陷入了传统商业模式，在激烈的市场竞争中逐渐走向衰落。独角兽企业在引领颠覆性创新的过程中，必须直面这种挑战，积极构建孵化产业独角兽的独特生态链，从颠覆性创新迈向渐进性创新。为促进独角兽企业可持续发展，有关部门应完善产业公共服务体系，提升产业创新能力，而公共服务体系建设运营，需要有科技资源、服务系统和制度政策保障这三大要素配套支撑。

同时，应加大对独角兽企业的政策扶持力度。比如，在国家自主创新示范区内进行试点示范，在企业满足一定规模条件的情况下，以企业近三年的收入或净利润的平均增速为主要指标，结合研发平台、知识产权、研发团队等创新能力指标，对独角兽企业进行遴选，对入选的独角兽企业给予免税或财政补贴支持。特别是，要对独角兽企业的创新型产品提供强力的知识产权保护措施，严厉打击压制独角兽企业创新活动的知识产权侵权行为，支持包括技术创新、应用方式创新、应用领域创新、商业模式创新等在内的各类创新活动。

同时，独角兽企业自身也应明确发展方向，重点关注开发移动互联网技术、量子信息技术、空天技术等领域，推动增材制造装备、智能机器人、无人驾驶汽车等颠覆性技术的发展，重视基因与精准医疗等技术对生命科学、生物育种以及工业生物领域的深刻影响，重视纳米、石墨烯等技术对新材料产业发展的引领作用。

## 众声

迟福林

中国(海南)改革发展研究院院长

## 降低“一带一路”沿线贸易成本

由于“一带一路”沿线部分国家基础设施落后和某些方面的贸易壁垒，使得“一带一路”沿线国家之间的贸易成本居高不下。尤其是“一带一路”沿线国家大都重货物贸易、轻服务贸易，由此造成“一带一路”沿线国家贸易自由化程度比较低。在这种情况下，“一带一路”要以基础设施为依托，以产能合作和服务贸易为重点，建立多层次、多种形式的自由贸易区网络。应创造条件，推进与“一带一路”沿线国家建立各种形式的双边自由贸易区，并探索建立多边自由贸易区网络。

黄健之

上海市建设协会会长

## 家居健康是环境宜居重要一环

健康宜居城市的建设理念，目标应是设计装修与建筑生命同步。但现在不少住宅的室内装修，10年就要翻新一次，70年就要装修7次。装修次数太多，对于城市的大环境而言，巨量建筑垃圾的处理是一个环保大课题；对于家居的小环境而言，每次新装修都是一次家居环境的大调整。如果用的材料不环保，就会与宜居环境的标准相去较远。建议根据建筑材料是否环保、低碳、节能，建立起评估机制，设立评审机构，形成行业规范，让“建筑健康、家居健康”切实成为城市健康的重要组成部分。

谢春龙

安踏体育市场部副总监

## 水上运动产业迎来发展契机

我国水上运动产业起步较晚，存在水域开放程度不高，水上运动基础设施薄弱等问题。《水上运动产业发展规划》日前出台，标志着我国水上运动产业正式纳入国家战略发展规划，迎来重要发展契机。我国拥有开展水上运动的丰富资源禀赋，并已经具备了较为扎实的产业发展条件，产业基础日益坚实，产业管理不断规范，产业形态逐渐完备，产业覆盖面、社会参与度、市场认可度均得到不断提升。认真贯彻落实《水上运动产业发展规划》，需要在供给侧和需求侧两端发力，并以此为契机拉动体育产业及相关产业等整体快速增长，满足人民群众多样化的体育需求。

欢迎读者就热点经济话题发表评论、漫画，来稿请发至：mzjjgc@163.com。

本版编辑 马洪超 祝伟

# 对拖欠农民工工资要零容忍

郑彬

拖欠农民工工资问题一再发生，除了企业经营压力外，与企业守法诚信管理制度的不完善有很大关系。正是由于诚信机制的缺失，使很多企业拖欠工资后没有受到应有的法律处罚和道德谴责

年末岁尾，保证农民工工资不再被拖欠，成为社会关注的热点。人力资源和社会保障部等12部门近日下发通知，将从2016年11月15日至2017年春节前在全国组织开展农民工工资支付专项检查，充分显示了党和政府解决拖欠农民工工资问题的决心。

拖欠农民工工资不仅侵犯了农民工权益，严重影响广大务工农民及其家庭生活，也影响到农民工对党和政府的信任，影响到社会主义和谐社会建设，必须运用行政、法律手段和道德谴责等予以严厉整治。

自2002年以来，我国就对欠薪行为发起整治行动。2011年，“拒不支付劳动报酬罪”被列入《刑法》。近年来，每到岁末相关部门和地方都会组织执法检查；各部门也在逐步完善预防和处罚机制，欠薪问题已得到明显好转，大面积拖欠农民工工资的现象有所遏制。然而，在一些地方，尽管年年有清查，但年年仍有拖欠情况发生。

拖欠农民工工资问题究竟出在哪里？除了企业经营压力外，与企业守法诚信管理制度的不完善有很大关系。正是由于诚信机制的缺失，使很多企业拖欠工资后没有受到应有的法律处罚和道德谴责，违法成本太低。

因此，治理拖欠农民工工资必须做到“疏堵兼备”。对一般的欠薪问题，可以采取调解为主、略加惩戒的解决方

式。但是，对那些恶意避债、屡劝不改的欠薪者必须“零容忍”，像惩治醉酒驾车那样，一经发现立即依法进行追究。与此同时，有关部门应及时向社会公布并记入违法失信企业黑名单，在政府采购、招标投标、行政许可、履约担保、资质审核、融资贷款、市场准入、评先评优、资格等级评定等方面予以限制。对恶意拖欠农民工工资情节严重的，要依法责令停业整顿、降低或取消相关资质，直至吊销营业执照。

当然，治理拖欠农民工工资，离不开法律法规的完善。各地要大力推行农民工实名制管理和银行代发工资制度，全面规范企业工资支付行为。深入落实企业工资支付监控机制，健全完善工资保证金制度、欠薪应急周转金制度、农民工工资专用账户管理制度等企业工资支付保障制度，积极推进企业工资支付诚信体系建设，进一步有效预防和解决拖欠农民工工资问题。

此外，各有关部门应高度重视被欠薪者合理诉求，主动助其依法维权，尽力帮其讨回薪酬，让他们看到自己的事有人管、有人办，促使更多被欠薪者拿起法律武器，积极配合有关部门依法打击恶意欠薪，合力医治“农民工年关讨薪”的顽疾。

希望今年的春节，所有的农民工朋友都能怀揣着辛苦挣来的血汗钱，高高兴兴地回家过年。



崔桂漫作(新华社发)

## 不堪其扰

**点评** 推销电话、垃圾短信、广告邮件等骚扰信息干扰了很多人的日常生活，这些让公众不胜其扰的信息何时能终结？根据近日向社会征求意见的《中华人民共和国消费者权益保护法实施条例（送审稿）》，商家不经消费者同意拨打推销电话、发送商业短信和邮件的行为将被禁止。这一规定的出台，使得对骚扰电话、垃圾短信的治理将有法可依。期待这一条例实施之后，能提高相关行为的违法成本，真正让商家无法“任性”推销，使消费者的权益得到更好的保护。

(时 锋)

# “资本寒冬论”言过其实

周琳

最近在资本市场上，一些前期表现颇佳的题材公司、概念股出现估值回调，不少一级市场的风险投资人也发出“好企业难找、好项目难觅”的感慨。这些信息反映出当下创业企业融资、上市环境正在发生微妙变化，甚至有人说已经进入“寒冬”。而实际情况却是，所谓的“资本寒冬论”有点言过其实。

真正的资本寒冬一般有“三少”，即越来越少的新基金数量、越来越少投资案例数量、越来越少投资金额。然而，从创业市场看，尽管今年以来创业投资市场基金的募资活跃度相对2015年同期有所下降，但平均募资规模、超大规模基金数量、种子期和初创期募资案例依然表现不俗，说明在经历2015年的喧嚣后，资本供需双方都逐渐回归理性。

从直接融资渠道监管看，尽管监管部门公布了今年6月至9月终止审查的56家首发企业名单及审核中关注的主要问

题，但并不说明眼下发行节奏在放慢。事实上，今年以来，IPO市场一直稳中向好，今年第三季度有65家企业成功在A股市场完成IPO，同比增长12倍；募资规模达484.37亿元，同比增长38.22倍。与去年同期相比，IPO企业数量与募资规模均出现大幅增长。可以说，经过2015年IPO暂停和重启以及今年上半年我国A股市场的修复和调整，目前IPO放行数量已平稳提速，目前为止尚未出现大幅跌落。可以乐观地估计，随着今年证券监管部门发行工作的稳步推进及对IPO各个环节、各类主体、各种违法行为监管的加强，IPO市场环境将进一步净化，有利于为未来加快发行节奏做好铺垫。各类企业、投资人、发行人应视之为投资机遇，而非“寒冬”，努力归位尽责，提高首发企业信息披露质量，以早日顺利登陆资本市场。

从资本来源看，尽管近期市场化私募

股权基金募资额有所回调，但因有资本背景的股权投资基金、创投基金发展迅猛的态势前所未有，仅第三季度就出现7只募资金额超过20亿元的超大规模基金。随之而来的，是部分前期火热的互联网金融、在线教育、移动医疗等领域的风险投资回归理性，一些依靠讲故事、炒概念的公司开始被投资者抛弃。与此同时，此前几乎无人问津的传统行业转型升级项目，开始在国内系风险投资的带领下赢得关注。由此看，所谓的“资本寒冬”非但没有引起市场恐慌，还帮助市场挤出了泡沫，让真正的好企业和努力转型的企业加速胜出。

话说回来，寒冷的天气往往能使人变得清醒和理性，远离浮躁、不安，对于股权投资行业重新评估企业价值是件好事。在过程中，创业者不应仅学会珍惜每一分钱，更应认识到创业既不是烧钱比赛，也并非轻而易举就能成功的游戏，经历各种“寒冬”是必修课。

## 行业

尽管近期市场化私募股权基金募资额有所回调，但国有资本背景的股权投资基金、创投基金发展迅猛。所谓的“资本寒冬”非但没有引起市场恐慌，还帮助市场挤出了泡沫，让真正的好企业和努力转型的企业加速胜出