

中国财科院发布调研报告建议——

积极财政政策力促供给侧结构性改革

本报记者 曾金华

报告显示，供给侧结构性改革对经济发展发挥了积极效果。当前公共风险和财政风险都有所上升，这意味着必须进一步拓展财政改革空间。报告认为，积极财政政策在适当兼顾总需求条件下应将重点放在促进供给侧结构性改革



近日，中国财政科学研究院发布关于地方财政经济运行情况的调研成果指出，供给侧结构性改革对各地经济发展促进效果显著，同时应重视公共风险和财政风险双重叠加的问题。

权衡考虑两种风险

中国财科院日前开展的“地方财政经济运行”调研，分别针对东部、中部、西部及东北地区，并面向全国开展“地方财政经济运行”在线问卷调查。

调研报告显示，供给侧结构性改革对经济发展发挥了积极效果。比如，东部地区经济运行稳中向好、领先发展，呈现诸多积极变化，工业运行平稳，进出口降幅明显收窄或转正，经济运行质量提升，结构优化升级态势明显。

报告表示，前三季度，东北地区经济运行情况有所回暖，大部分调研地区的经济运行先行指标，如工业用电量、货运量、金融机构贷款余额呈增长态势。

报告在肯定经济发展诸多亮点的同时，也着重关注了风险问题。“我国当前正处于转型升级、爬坡过坎的关键时期，在这个关键时期整体风险在加大。”中国财科院院长刘尚希表示，调研显示，当前公共风险和财政风险都有所上升。

报告所述的公共风险，包括经济风险、社会风险、结构性风险等，具体表现为经济下行的压力依然较大，城镇化、老龄化、人口流动对公共服务提出挑战，地区之间的分化明显，传统行业

发展的内生动力不足等。

财政风险则是指财政收支面临的压力，在调研中发现一些市县财政收入负增长或零增长，收支缺口越来越大，债务增长的压力大。这其中既有“挤水分”的因素，也有经济下行在财源上的反应，应警惕财政运行风险。

国家统计局统计科学研究所所长万东华也认为，要保持经济的稳定增长，就要更多地发挥财政的作用；另外，经济下行对财政的压力也很大，因此在政策空间方面也提出一些挑战。

“这显然是一个两难问题，财政风险和公共风险的权衡组合是当前制定宏观政策的一个基本依据。实际上这意味着必须进一步拓展财政改革的空间，从根本上防范化解当前的公共风险和财政风险。”刘尚希强调。

地方债应透明规范

调研显示，我国地方政府债务管理近年来取得了较大进步，尤其是置换债券对于优化债务结构、降低负债成本、明确政府权利义务、降低地方政府债务的不确定性风险意义重大。

报告指出，无论是东北、东部、中部还是西部地区，担保债务和救助债务的规模不断下降，政府债务的偿还责任更加明确，政府债务的整体风险水平也相应降低。

与此同时，报告也揭示了一些地方政府债务面临的问题，包括经济下行和减税等政策性因素影响财政收入增长、

局部地区债务率偏高、地方融资平台转型难度大、不规范的融资行为等。

比如，对东北地区调研显示，有的地方债务率超过了100%的警戒线。与此同时，支出刚性难以改变，收支矛盾较大。中部地区调研则显示，不少地方“发展依赖于项目”的现象较普遍，融资平台的政府投融资职能很难简单免除，一些地方存在不规范的政府和社会资本合作（PPP）模式，这些都可能为未来政府债务的增加带来隐患。

报告建议，要控制和化解地方债务风险，防止财政风险蔓延，具体措施包括实行债务规模限额控制，严格控制违规举债行为，确保债务规模增长与地方经济发展速度相匹配，杜绝盲目举债；规范发展PPP模式，避免保底承诺、回购安排、明股实债等“伪PPP”“假PPP”。

“当前，加强地方债务管理，透明度提高，规范性增强，债务的增长明显得到了有效控制，但是地方的支出压力和债务增长压力并没有减弱。”刘尚希指出了地方政府面临的收支矛盾。

对于我国政府债务问题，国家发展改革委经济研究所副所长孙学工表示，我国政府杠杆率在世界主要经济体当中是最小的，风险总体可控。“以前地方政府债务的风险，主要不在规模，而在于不规范、不透明。现在建立了规范透明的融资方式和防控风险的一整套制度，可以通过加强政府和市场的约束，更好地发挥专项债券的作用，支持地方政府基础设施建设。”他认为。

用好积极财政政策

刘尚希认为，明年积极的财政政策还将延续。以前的积极财政政策可能更多着眼需求方面，现在积极财政政策主要从供给侧结构性改革角度考虑，在适当兼顾总需求的条件下重点放在促进供给侧结构性改革。

报告认为，进一步减税降费在未来宏观政策中具有重要性和导向性，并提出以下建议：针对关键环节完善税收制度，降低企业税收负担；加大小微企业税收优惠力度，增强企业竞争力和市场活力、落实降低社保费率政策，在现行已适度降低失业、工伤、生育保险费率的基础上，进一步探索适度降低养老保险、医疗保险费率。

“政府要为企业创造条件，更好发挥市场在资源配置中的决定性作用，避免过多地采取各种手段直接或间接地介入市场活动领域。”报告建议，在当前化解过剩产能工作中，应更好发挥市场调控作用，减少直接行政性干预；政府投资基金的政策性或引导性应通过投资领域来体现，采取清单管理模式，将具体项目选择权和投后管理等委托专业投资管理公司负责。

报告还对进一步推进财政体制改革，建立法治化的财政体制提出建议，认为要加快推进事权与支出责任划分改革，积极推动《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》在实践层面的落地；完善中央与地方以及地方之间的税收分享机制；探索各级财政支出责任法治化。

上周，财政部副部长史耀斌披露，截至今年10月末，财政部PPP（政府和社会资本合作）综合信息平台入库项目10685个，总投资12.7万亿元，进入执行阶段的项目1014个，总投资1.72万亿元。仅6月至10月份就新增落地项目395个、新增项目总投资6600亿元，PPP项目落地速度明显加快。

上周举行的中央经济工作会议提出，财政政策要更加积极有效。有专家表示，这意味着PPP项目将会继续发力，PPP项目落地率明年有望进一步提高。

不过，在落地率提升的同时也遇到了一些新问题。近期，财政部在调研时发现，部分地区片面追求投资和GDP增长，不加区分地扩大、泛化PPP模式的使用范围，甚至将一些纯商业项目硬套PPP模式，并对社会资本承诺过高回报率，结果导致政府成本不降反升。

实际上，PPP模式操作复杂，参与主体众多，对各方要求很高，这些因素决定了PPP不能成为普遍适用的项目运作模式，某个项目是否适用PPP模式，要具体分析。

一般来说，完全具备市场化运作条件的项目，应当通过市场竞争机制来提高项目运作的质量和效率，没必要采用PPP模式。如果此类项目采取PPP项目，很有可能抬高交易成本，复杂的交易结构也将降低项目完成效率。此外，地方政府以推广PPP名义，插手本来应由市场完成的项目，也不符合深化投融资体制改革的要求。

对于地方政府既有资金也有能力运作的项目，也不必运用PPP模式。PPP项目的融资成本要高于当地的财政资金融资成本，也高于有地方政府背景的平台公司贷款融资成本，而且项目合约一般期限较长。因此，从融资成本角度考虑，PPP模式也不适用于这类项目上。

同样，一些盈利能力较差的纯公益项目，也不适合采用PPP模式。此类项目本身很难吸引社会资本进入。即使有地方政府为了吸引社会资本，将某些稀缺资源与此类项目捆绑开发，后续也很可能带来各种风险和不确定性，甚至为项目的长期运作付出不小的代价。

PPP模式的目标项目应该是，地方政府缺乏资金或能力，投资规模较大，需求长期稳定，且项目有一定收益或现金流的公用事业或者社会事业。只有把握好这一定位，转变“一P就灵”，“PPP就是融资手段”等错误观念，才能更好地促进PPP项目落地生根。

中行全面铺开投贷联动工作

本报讯 记者曹力水报道：近日，中国银行投贷联动合作签约仪式在北京举行。中行与北京、天津、上海、湖北、陕西5个国家自主创新示范区管委会签署投贷联动业务战略合作协议，并与12家科创型企业签订投贷联动服务协议。

据了解，本次签约仪式后，中行将根据签署的投贷联动合作框架协议，在前期试点工作基础上，全面铺开投贷联动工作，打造“信贷工厂+投贷联动+跨境撮合”三位一体的科创企业服务模式。与各地自主创新示范区一道，充分发挥各自在科技金融服务创新、行业引导扶持、风险分担与补偿等领域的优势，创新合作方式，加强多层次的互联互通，探索适合科技创新企业发展的金融服务新模式。在投贷联动试点业务推动方面，中行设立科技金融专营机构、完成外部专家库建设，并发挥综合金融优势，通过中银投、中银证券、中银基金等附属公司，推进投贷联动业务。

首只自贸区债券成功发行

本报讯 记者郭子源从中国工商银行获悉：近日，上海市自贸区债券成功发行，由中国工商银行担任联席主承销商。本次发行债券总规模为30亿元，是2009年地方政府债券发行以来首只面向自贸区区内及境外投资者发行的债券品种，也是上海自贸区成立3年来首只在区内发行的政府债券。

“上海自贸区通过不断聚集全球债券发行人和投资人，成为连接人民币在岸市场和离岸市场的重要节点。”工行相关负责人表示，这有助于吸引全球发行人及投资者参与自贸区金融活动，助力实现我国金融市场的国际化、多元化和平衡性发展。



日前，江西省乐安县银监部门和农商银行信贷人员深入当地整溪镇赖村蔬菜基地了解贫困户生产经营状况，宣传信贷知识，提供信贷授信服务，助力产业扶贫。 黄辉明摄

适应需求升级 促进产业发展

我国消费金融前景看好

本报记者 钱菁苑

“消费是中国经济增长的热点，金融也是热点，那消费金融也应该是热点，因为它是热点的叠加。”在近日召开的2016年第二届中国消费金融论坛上，清华大学中国与世界经济研究中心主任李稻葵如是说。

消费金融成绩显著

清华大学中国与世界经济研究中心最新发布的《2016中国消费信贷市场研究》显示，消费信贷是中国发展普惠金融的重要抓手，能够满足不同层次特别是中低收入消费者的金融需求，降低当期预算约束，实现跨期收入消费最优配置。

近几年，我国消费金融取得显著成绩。自2010年银监会批准成立首批4家试点消费金融公司以来，消费金融公司实现了从试点到设立常态化的跨越式发展。截至2016年三季度末，消费金融公司已有15家，行业平均单笔贷款金额0.86万元，5000元以下的贷款笔数占整个贷款笔数的60%，真正践行了普惠金融。

“2016年，消费金融公司紧密围绕国家大众消费、养老、家政、健康消费、信息消费、旅游休闲消费、教育文化体育消费等消费热点，满足传统消费需求，释放新兴消费潜力。”中国银监会非银行金融机构监管部主任毛宛苑表示。同时，消费金融公司陆续推出各类小、快、零特色消费信贷产品，极大切合年轻时尚一族，刚需家庭、改善型消费群体的便捷消费需求，行业品牌效应

◎ 消费金融公司推出消费信贷产品，切合年轻时尚一族，刚需家庭、改善型消费群体的便捷消费需求，行业品牌效应逐步显现

◎ 坚守不发生系统性金融风险的底线，给予包括消费信贷在内的消费金融公司更大空间去探索和实践

逐步显现。

不少行业人士都表示十分看好消费金融发展前景，认为未来中国消费市场发展潜力巨大。捷信集团中国区首席执行官翁德雷·弗里德里奇表示：“捷信将进一步加大在中国的投入，拓展业务布局的深度，为更多中低收入人群提供更加方便、快捷、安全的消费金融服务。”

挖掘居民消费潜力

数据显示，截至2015年末，居民消费信贷在全国银行业的信贷规模中仅占20%，除去住房按揭贷款后，真正意义上的消费信贷比重不到5%，远低于国外成熟市场30%左右的平均水平。在国民经济转型、城镇化进程稳步推进、人均可支配收入和家庭消费持续增加的背景下，中国消费金融行业的发展前景看好，正成为稳定经济增长的新引擎之一。

业内人士认为，消费金融行业发展壮大，有助于挖掘中国居民的消费潜

力，也是中国未来经济转型成功的关键。“消费升级蕴含一般消费和人力资本消费的同步增长。人力资本不仅包含教育，还包含旅游和健康。我国城乡收入差异非常大，在这种情况下，升级的步伐并不同步。”中国社科院经济研究所副研究员张鹏表示，比如家电、摩托车、电动车和农用机械等耐用消费品在城市发展空间不大，但在农村有很大增长空间。目前来看，城市需求主要趋势体现在休闲旅游、教育培训、健康养老等广义人力资本的消费上，这是消费金融开展业务的重点。

毛宛苑表示，消费市场快速变化考验着应变能力。“消费金融公司为商业和金融消费，当消费场景发生变化时，金融服务方式随之改变。良好的市场反应速度与业务拓展能力对消费金融公司维持市场竞争力，实现可持续发展至关重要。”毛宛苑认为，目前部分消费金融公司受传统经营理念和人才因素制约，在市场应变能力、渠道建设能力、金融服务定制能力等方面还需要加强和改进。

守住金融风险底线

在李稻葵看来，当前消费金融还没有完全发力，在拉动消费方面还有更多工作要做。他建议，只要坚守不发生系统性金融风险的底线，就应给予包括消费信贷在内的消费金融公司更大空间去探索和实践。

针对风险底线，李稻葵进一步解释说，一是消费金融公司不要出现一些重大的、连锁性资产负债表经营方面的风险，做到防微杜渐；二是不要引起社会事件，做到这点需要做好两件事，首先管控融资方，在融资时不能向投资者承诺不能兑现的高投资回报率，其次是监管部门需要促进各种不同公司之间的信息共享。

上述报告表示，消费信贷商不仅要从事普惠金融的角度做大消费金融的“盘子”，更要在风险可控和安全的前提下，以客户需求为导向，提供量身打造的金融产品和服务，负责任、安全和优质服务已有顾客和挖掘潜在顾客。

众多持牌消费金融公司以及银行系和互联网消费金融公司高管认为，消费金融在快速发展的过程中需要时刻以服务客户为出发点，以服务消费为方向，以合规、安全、负责任为准则，以更多元化的经营、更细致的体验让更多消费者感受到现代金融服务的便利。消费信贷商要积极发掘自身的特色优势，错位竞争，才能为客户带来更加普惠的消费金融服务。