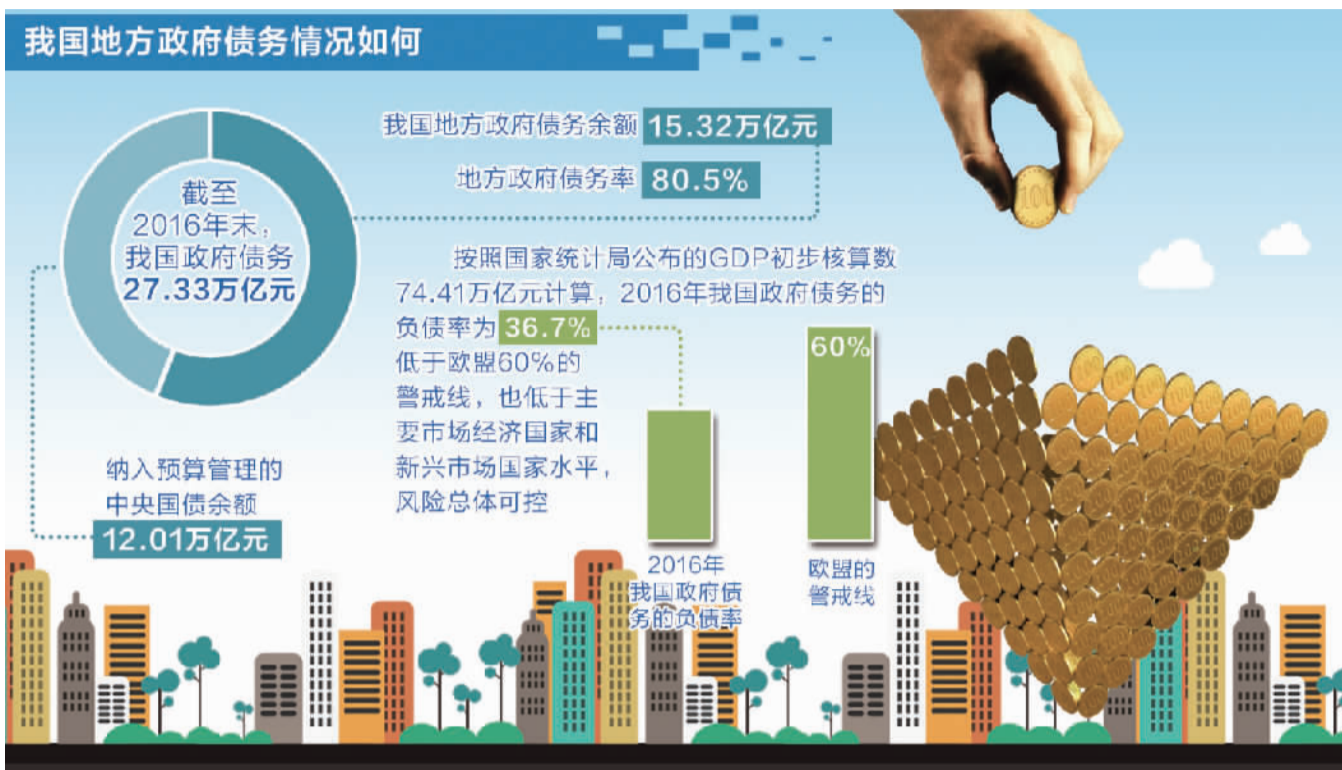


近期,财政部紧锣密鼓地发布了一系列文件,旨在防范地方债务风险——

地方债管理:开正门堵后门

经济日报·中国经济网记者 曾金华



近来,财政部多次发布文件,对地方各种违法违规举债融资行为“围追堵截”。这一方面说明国家重视防范地方政府债务风险、保持财政可持续性,另一方面也折射出一些地方违法违规举债已到了相关部门“忍无可忍”的程度——

近来,财政部多次发布文件,对地方政府债务管理频频“亮剑”,尤其是对地方各种违法违规举债融资行为“围追堵截”。一系列措施表明,虽然地方政府债务风险总体可控,但国家始终把防控地方政府债务风险放在重要位置,确保不出现区域性和系统性风险。

“堵暗道”政策全覆盖

6月2日,财政部发布《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》。财政部有关负责人表示,该文件的发布,初步实现了防范当前地方政府及其部门主要违法违规融资方式的政策全覆盖。

财政部紧锣密鼓地发布一系列指向明确、措施严厉的文件,一方面说明国家重视防范地方政府债务风险、保持财政可持续性,另一方面也折射出一些地方违法违规举债已到了相关部门下定决心重拳整治的程度。

我国地方政府债务情况如何?据最新统计,截至2016年末,我国地方政府债务余额15.32万亿元,按照国家统计局公布的GDP初步核算数74.41万亿元计算,2016年我国政府债务的负债率(债务余额/综合财力)为80.5%。加上纳入预算管理的中央国债余额12.01万亿元,两项合计,我国政府债务27.33万亿元。按照国家统计局公布的GDP初步核算数74.41万亿元计算,2016年我国政府债务的负债率(债务余额/GDP)为36.7%,低于欧盟60%的警戒线,也低于主要市场经济国家和新兴市场国家水平,风险总体可控。

“从中国的经济增长率和地方政府总体资产角度看,当前我国政府债务水平是可承受的。但不容忽视的是,一些地方出现了违法违规举债苗头且形式不断翻新,如变相担保举债、政府购买工程、承诺PPP项目固定收益、对PPP项目保底回购、明股实债等。长此以往,将危及当期和长期的财政与金融稳定,因此必须早寻良策及时控制。”中国财政科学研究院副院长白景明说。

中债资信地方政府及城投行业研究团队也认为,在《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发43号文)和新预算法实施以来,地方政府举债机制已经逐步成形,建立了限额管理、预算管理、风险处置日常监督等管理体系,但是对于地方政府的一些“表外债务”即隐性负债并没有统一的口径,最典型的是地方政府违法违规提供担保、通过政府购买服务、政府引导基金和PPP等方式变相举债。

财政部近期发布的一系列文件,正是指向一些地方政府花样翻新的违法违规融资担保行为,其中包括严格限定政府购买服务的范围、严格规范政府购买服务预算管理、严禁利用或虚构政府购买服务合同违法违规融资,并要求切实做好政府购买服务信息公开等。同时,对PPP、政府投资基金等政府与社会资本方各类合作行为提出明确要求。此外,还通过开“正门”发行土地储备专项债券,从机制上堵住融资平台公司等企业冒用土地储备名义,以储备土地抵押担保融资的“后门”、“歪门”,防范违法违规举债或变相举债等行为。

织密织牢监管网络

从上世纪90年代起,不少地方政府性债务状况比较混乱,引起社会高度关注。2015年开始实施的新预算法建立了规范的地方政府举债融资新机制,开前门堵后门、修明渠堵暗道,开启地方债管理的新时代。

然而,新机制的建立,并非意味着违法违规举债融资的终结。在新规实施过程中,一些地方政府违法违规举债融资行为时有发生,甚至花样翻新。

财政部部长肖捷多次强调要加强地方政府性债务管理,今年3月份在全国人大会议作预算报告时提出,“把防控地方政府债务风险放在更为重要的位置”。去年底以来,国家采取一系列重要措施加强地方政府债务管理:

——完善地方政府债务管理规章制度。在国务院层面,国办印发《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作出系统性安排。除了上述几个专门针对地方政府违法违规举债的文件,财政部还发布了地方政府一般债务预算管理办法、地方政府专项债务预算管理办法,推动地方政府债务管理走向规范化、制度化、透明化。

——建立地方政府债务常态化监督机制。发挥专员办就地监督优势,授予专员办就地查处的权力,建立发现一起、查处一起、问责一起的机制。

——核查违法违规融资担保问题。依据审计移交线索和举报线索,对部分地方违法违规融资担保行为开展专项检查,持续保持对地方政府债务监督的高压态势。

“2015年以来实施的地方政府规范举债制度体系既体现了中国特色的行政管理体制特征,又考虑了当期稳增长与防风险有机结合的要求,是切实可行的制度安排。但不容忽视的现实问题是,近年来不规范的地方政府融资行为仍时有发生且有不曾就失控的可能。显然,现在必须防患于未然,当机立断出实招严控风险放大。”白景明说。

改革落地任重道远

“地方债开了‘前门’以后,‘后门’仍然屡禁不止,规范地方政府融资行为任重道远。”中央财经大学教授乔宝云说。

针对这些情况,财政部根据预算法和国发43号文件精神,出台了相关政策,覆盖了当前地方政府及其部门主要违法违规融资方式,列出了正面和负面清单。“这些措施产生了非常好的效果。同时也要注意,防范地方债务风险不可能一劳永逸。这些地方融资的负面清单可能在实践中还会不断增

加,还要在实践中不断发现问题,解决问题。”乔宝云说。

实际上,不少学者都认为地方政府债务管理是一个关系改革大局的问题。“规范地方政府举债不只是资金管控问题,也不是一种短期调控。认识规范地方政府举债融资问题应有必要提高站位,具体讲就是要从经济社会可持续发展和社会稳定长效机制建设角度认识问题。由此出发,结合国际经验可以得出结论,规范地方政府举债融资事关国家长治久安。”白景明说。

党的十八大以来,尤其是十八届三中全会以来,财税体制改革不断深化,“改进预算管理制度、完善税收制度、建立财政事权和支出责任相适应的制度”三大任务持续推进。特别是去年8月份,国务院出台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,明确了改革的总体要求、划分原则、主要内容,还提出了分领域推进的工作安排。

地方政府违法违规融资根本的原因还是政府职能不清,有些地方政府官员好大喜功,不顾实际需要和财力可能,盲目扩大投资。“从政府间财政关系上看,一方面,事权和支出责任不清晰容易产生不合理的投资项目;另一方面,偿债责任容易留给下级政府,产生严重的道德风险和激励不相容。”乔宝云说。

很显然,建立防范地方政府债务风险长效机制,单靠强化地方债管理是不够的。乔宝云表示,目前还需要进一步深化财政体制和经济体制改革,特别是转变政府职能,建立更加合理的政府间财政关系,使地方政府从不敢触红线到不愿触红线。

单有好的制度远远不够,关键是落实。“只有从国家长治久安角度看待规范地方政府举债,才能设计好制度、制定好政策、落实好措施。各级地方政府应主动探索防控债务风险可行之策,要认识到把控债务风险事关辖区总体稳定。”白景明表示。

13亿人挨个“点名”,怎么点的

人口是一个国家最基本的国情国力信息。作为世界第一人口大国,人口统计工作显得尤为重要。那么,统计部门是如何给全国13亿人口“画像”的呢?

北京网友根叔:全国这么多人,13亿人口是怎么统计出来的?

主持人:我国每10年开展一次人口普查,就像一次全国大点名,完整收录了13亿多人的群像。简单地讲,普查就是在全国逐户逐人地调查登记,不仅取得总人口数,还统计出家庭户人口、性别、年龄、民族、受教育程度、流动人口等数据,从不同角度反映中国人口的全貌。不过,面对“每分钟都有诞生和消亡”的人口变化,普查“十年等一回”未免有点久。国家统计局在两次人口普查之间(即逢5的年份)还开展人口抽样调查,样本量占全国总人口的1%;每年还要做一次全国人口变动情况抽样调查,样本量占全国总人口的1%。通过这三种方式全国大点名,描绘全国人口群像。

广东网友阿尔法猫:人口那么多,可是工厂还是招不到工人,这是咋回事?

主持人:我国劳动力资源丰富,从2016年数据来看,16岁至59岁的劳动年龄人口有9亿多人,占全国总人口的65.6%。我们拥有强大的就业大军。但近两年来,不少企业反映招人越来越难了。“招工难”问题既受经济发展、就业空间越来越大、新一代农民工价值观改变、社会保障水平等因素影响,也反映出我国就业结构正在发生重要变化。从结构来看,区域、行业、企业就业分化趋势凸显,结构性和摩擦性失业增多,结构性矛盾比较明显,也就是企业想招的人和求职者想获得的岗位未能有效匹配。因此,虽然我国劳动力总量十分庞大,但仍有“招工难”的问题。通过提高劳动生产率,加快经济转型升级,加强教育提高岗位能力等方式,将有助于改善就业结构矛盾。

陕西网友大漠落日:统计人口城镇化率指标有啥意义?

主持人:城镇化率有常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率两个指标。常住人口城镇化率是指居住在城镇地域的常住人口占全部常住人口的比重,是反映城乡人口结构的重要指标。2012年至2016年,我国常住人口城镇化率由52.57%上升到57.35%,年均提高1.20个百分点。越来越多的农村人口走进城市,是经济发展的演进规律。“十三五”规划提出“加快提高户籍人口城镇化率”的要求,随着城镇化步伐不断加快,更多的农村人口落户城镇,将有越来越多的人享受就业、社会保障等各方面与城镇人口同等的机会和待遇,城镇化也将成为中国发展的主要动力。

湖南网友叮咚:据说现在性别比例越来越失衡了,是真的吗?

主持人:性别比是反映人口结构变化的重要指标。受传统观念等因素影响,男多女少一直是我国人口的一个特征。2010年,我国人口性别比为105.2,也就是说如果有100位女性,那么男性有105.2人。随着生育观念不断改观,2016年的性别比下降到104.98。虽然总体上看男性依然多于女性,但性别比例越来越趋向平衡。

(本期主持人 林火灿)



微聚焦

山东庆云推出干部召回管理试行制度

“不办事”干部被“办”了

本报记者 王金虎 通讯员 董建泽

6月10日,山东省庆云县推出不胜任现职干部召回管理试行制度,明确界定了28条干部召回情形,并对召回后管理进行了明确的规定。曾引起群众强烈不满的“不给办”干部被“办”了。

产品存在缺陷或质量问题一般由厂家召回,予以修理、更换、赔偿等。但干部不能胜任其现职,且不严重触犯党纪和违反国家法律法规,往往因为体制原因能上不能下,造成了为官不为、“庸懒散”、干部队伍臃肿等很多不正常现象。庆云实施的干部召回制度适用于全县所有机关事业单位在编人员及县财政供养的其他在职人员。据介绍,28条干部召回情形,主要针对的是干部在工作中存在“庸懒散慢浮腐”,但又未严重触犯党纪国法的情形,特别是在服务群众方面有9条之多。

对于召回的程序和召回后管理,庆云规定有“庸懒散慢浮腐”苗头的发出召回预警,仍然我行我素的,启动干部召回管理程序并报县委常委会研究通过。干部召回将离岗接受集中教育培训,期间所有费用由其个人承担。此后根据实际情况和工作需要,安排被召回管理干部到重点项目、重点工作、群众服务窗口等参与相关工作或返回原工作单位试用,时间为3个月至6个月。试用结束后,按照干部管理权限,给予综合评价考核。反映良好、整改到位的报批后回原单位履职或取消试用。反之,转入问责程序,采取转岗、免职、降级降职、待岗、辞退、解聘等方式给予组织处理,或给予党纪、政纪处分。

庆云县委督查办主任高金刚表示,召回管理不是一棒子打死,是避免干部的小毛病演变成大问题。被召回干部通过党性教育、作风锤炼、实践锻炼等方式重新历练锻造,还能起到召回一个、警醒一片的效果,推动形成能者上、庸者下、劣者汰的用人导向和从政环境,引导党员干部不忘初心、争当人民好公仆。

“对庆云这样缺少资源禀赋,基础产业存在短板的欠发达地区,要加快发展,唯有靠环境、靠服务。要提升服务、优化环境,就要先从干部抓起、从作风改起,对那些不胜任现职的干部,实行召回管理,通过再教育、再锻炼、再考核、再使用,让‘马上办、我来办、要办好’成为行动自觉。”庆云县委书记王晓东说。

续作 MLF 不是“大放水”

经济日报·中国经济网记者 陈果静

正本清源理性看

MLF 释放的是短期货币,在一年时间内,不可能实现5倍扩张,更无法创造“2.5万亿元广义货币”

6月份市场流动性将出现季节性收紧,市场利率会有比较明显的上行,综合考虑,不会出现流动性异常紧张和市场利率飙升情况

近日,中国人民银行开展了4980亿元1年期中期借贷便利(MLF)操作。有报道认为,这是央行在“大放水”,“放水”后会增加“近5000亿元基础货币,创造2.5万亿元广义货币”。

事实上,所谓“大放水”的说法违背了客观事实。简单来说,货币政策工具的使用一般出于两种目的,一种是主动性的,主要为了调整市场利率水平和基础货币规模,另一种是防御性的,主要是为了抵消潜在因素对市场利率和基础货币的影响。此次MLF操作则是后一种。

此次续作MLF一部分是为了对冲当周到期的2243亿元MLF,另外一部分则是为了半年末时点做准备——每逢半年末时点,资金面波动往往较为剧烈,机构在这个时点不仅要集中准备跨季资金,还受到监管考核、月度缴税等因素的影响,流动性相对不足。从历史上看,每年6月末,基本上都会出现资金面紧张的情况,市场利率也往往大幅走高。

今年5月底到6月初,市场就开始关注半年末时点的流动性问题,不少机

构预计,6月份流动性将异常紧张,市场利率恐怕会大幅上行。尤其是今年上半年,出于防风险的考量,推动金融机构“去杠杆”的政策频出,部分金融机构集中调整资产负债结构、收缩同业和通道业务,导致货币市场流动性出现超调,使得市场普遍对于半年末时点的流动性格外焦虑。

在5月下旬央行已经关注到市场对半年末资金面存在担忧情绪,在5月25日召开的自律机制座谈会上,央行就对6月份MLF、逆回购的开展作了“预告”:已考虑到6月份影响流动性的因

素较多,拟在6月上旬开展MLF操作,并择机启动28天逆回购操作,搭配好跨季资金供给,保持流动性基本稳定,稳定市场预期。

交通银行金融研究中心高级研究员陈冀表示,央行仍坚持平衡操作的方式,只是到了半年末的关口,央行预调提前量有所增加。上周,央行在公开市场操作时,28天期的跨月资金投放较多。陈冀认为,这显示了货币当局在流动性管理谋篇布局方面有更前瞻的考虑,即6月份的调控目标是为了使流动性平稳跨越半年末节点。“这也就不难

理解为何仅有2243亿元MLF到期,央行却做了接近5000亿元的MLF,很大程度上也是类似的考虑。”

需要注意的是,MLF释放的基础货币与降低存款准备金率释放的基础货币效果不能等同。MLF释放的是短期货币,一年以后要到期回收,且有较高的成本——目前是3.2%,在一年时间内,并不可能实现5倍扩张,更无法创造“2.5万亿元广义货币”。

从此次操作的效果看,上海银行间同业拆放利率(Shibor)7天期品种走势在6月7日开始掉头向下,一改6月份以来快速上升、曲线陡峭化的势头。截至目前,7天期Shibor维持在2.9%附近,走势较为平缓,显示市场情绪出现明显缓和。

从后期来看,随着6月末的逐步临近,流动性仍然可能偏紧。但从目前的情况看,如果机构提前应对,流动性风险基本可控。陈冀预计,6月份市场流动性将出现季节性收紧,市场利率会有比较明显的上行,综合考虑,不会出现流动性异常紧张、市场利率飙升的情况。