智库头条

管好地方债 关键靠改革

冯 静

提要：

作为一种重要的资源配置方式，地方举债有其理论上的逻辑性。此举除了能有效解决地方公共资本品投入与产出的时间错配问题，地方政府债本身也能发挥熨平地方经济周期的作用。

赋予地方合法的举债权是完善地方收入体系、规范地方政府行为的重要举措。

但也要看到，作为中央财政与地方财政的关联点、财政领域与金融领域的交汇点，地方政府债务在涉及财政风险以及宏观金融稳定方面又具有非常特殊的地位和作用。

这一点，其他国家为我们提供了许多警示案例。尤其是在次贷危机、欧债危机之后，加强地方政府债务风险管理已成为世界各国的共识。

哪些新变化需关注？

在历经了“明令禁止、变相萌芽、平稳增长、急剧膨胀”几个阶段后，我国地方政府债务进入了规范治理的新阶段。以审计署2011年颁布的第35号公告《全国地方政府性债务审计结果》以及2014年全国人大批准通过新的《预算法》为里程碑，此后每年国家审计署在提请全国人大审议的审计报告中，都把涉及国家经济安全的政府债务，尤其是地方政府债务情况作为审计关注的重点之一。

由近几年的审计报告可见，我国地方政府债务改革已成效初现。“行政主导、市场监督”的债务监管模式逐步确立；“增量规范，存量消化，分类管理，治理疏导并举”的管理思路逐渐形成；各地纷纷建立地方政府性债务管理与风险预警机制。地方政府债务增长在一定程度上得到控制，违约率有所下降。

与此同时，历年审计报告都突出反映了地方政府违规举债的问题。其中，既有旧的违规举债模式，也有新出现的问题和动向。2016年，在被审计的地方政府中，省、市、县各级地方政府都存在以银行贷款、信托融资等形式，通过政府承诺用财政资金偿还的违规债务。此类现象在基层政府和西部地区更甚。另外，变相债务相继出现，突出的当属目前如火如荼的地方产业投资基金、PPP融资模式、政府购买服务等产生的变相债务。

以产业投资基金为例，政府产业投资基金试图发挥财政资金的引导作用，吸引社会资本参与，开启股权融资替代债务融资新模式，调动金融资源服务产业结构调整与经济结构升级。从资金实际投向看，地方投资基金广泛参与到各省、市中小企业融资、风险投资、基础设施等行业与领域中。大量产业资金还入股PPP项目，进入公共基础设施领域，部分承担了之前由地方平台企业完成的地方公共产品供给职能。在风险分担上，为提高对社会资本的吸引力，地方政府及其所属企业往往成为基金劣后级出资方，做出固化收益、兜底回购、分期付款等承诺。名义上为股权投资，不纳入政府负债管理的政府投资基金，因风险提前锁定而背离初衷，构成政府或有负债，后期项目运作成败将直接影响地方财政的实际负担。

这些表外运行的变相地方债好比一把“双刃剑”，有利有弊。一方面，以此为平台设立的基金通过市场运作不仅可获得国内股权投资、债务资金，成倍放大资金汲取量，还可扩展到国际金融市场，曲线打开地方政府获取国际金融资源的渠道。但同时，亦将政府与银行、基金、信托等金融部门更紧密地“捆绑”在一起。倘若机制设计不当，监管不力，风险无法合理分担或转移，极易成为未来政府债务新的增长点。

违规为何屡禁不止？

其一，我国处于城镇化、工业化的特殊阶段，地方政府现有财力无法满足地方刚性支出需求，无力消化前期大量的存量债务。

地方政府对债务资金的需求强烈，一方面是由于处在特殊的经济发展阶段，地方承担的功能定位所致；另一方面则是为应对外部冲击而启动的临时性刺激政策，加速了地方债规模的扩张。

我国正处于快速城镇化、工业化中后期。政府主导的城镇化决定了政府，尤其是地方政府在地方基础公共服务（产品）供给方面承担主要责任。城市道路交通、污水和垃圾处理、公共住房、社会保障、基础医疗、教育等公共产品及服务需要资金投入。现有财政能力无法满足，旧有融资模式也难以与公共项目周期完全匹配，地方中长期资金供求出现巨额缺口。因此，地方政府对债务资金具有天然的渴求。与此同时，部分地区追求跨越式发展，在公共基础设施领域进行超前供给或过度供给，也是造成某些地方债务螺旋式增长的重要因素。再加上前期刺激性政策累积的大量存量债务需要近期集中偿还或置换，地方政府资金供求矛盾仍然相当突出。

其二，为弥补消费及外需不足，地方政府依旧需要依赖债务支撑的生产性投资对经济及财政收入托底和拉动。

近年来，地方经济一直缺乏新的增长点，地方经济与地方财政收入增速双双放缓。经济的“三驾马车”中，地方政府不得不继续依赖投资，尤其是依赖地方政府自身或地方国有企业生产建设性投资对GDP和财政收入的拉动作用，倾向于上公路、铁路、桥梁、住房等公共基础设施项目。因此，地方举债投资冲动依旧。

其三，监管主体缺乏有效协调配合，监管相对滞后，难以对金融创新形成的多样化债务模式实施及时全面有效的监督。

地方政府债有其特殊性。一方面，它是财政行为，涉及政府投资；另一方面又体现金融的属性。政府采取投融资模式不同，相关金融风险也大小不一。金融创新进一步拓展并丰富了政府投融资的具体形式。在创新导向下，地方政府债以纷繁复杂的金融产品形式出现，模式增多，链条加长，关系复杂，更易规避现行管理法规限制，表外运行。而监管方涉及财政、金融、发改委等多部门，“九龙治水”，协调困难，监管相对滞后，基本处于上有政策、下有对策，不断发现问题又不断打补丁的状态。

化解风险关键何在？

一是深入推进市场化改革，进一步厘清政府与市场的边界。在经济发展与结构调整中，明晰市场与政府分工，加快政府，尤其是地方政府职能调整，区分公共行为与市场行为，坚持有所为、有所不为，市场能做的事，政府可以退出；进一步简政放权，减少行政干预，培植市场力量，引导市场主体成为经济增长主动力，让市场在资源配置中真正发挥决定性作用。

二是扎实推进法制化进程，依法治国、依法执政、依法行政。加强法制建设，依法约束公权，依法规范市场主体行为，增强政府公信力与执行力，保障私人财产权，吸引社会长期资本进入公共基础设施和公共服务领域，分散风险，缓解地方债务需求冲动和压力。

三是稳步推进财税体制改革，硬化预算约束，降低非市场因素在金融资源配置中的影响。合理划分中央与地方政府支出责任，减少地方政府因财权与支出责任不匹配导致的收支缺口需求；进一步推动公共基础设施供给侧改革，将政府直接供给、政府购买、公私合作等多元模式结合起来，降低单纯依赖政府直接供给公共产品模式对金融资源的饥渴性需求；规范转移支付，硬化预算约束，实现举债成本与收益对称，弱化地方政府向上级、向下届转移债务风险的预期；积极探索与完善地方税体系，夯实地方政府收入基础，确保地方有相对稳定的资金来源支持地方经济社会各项事业的长远发展。

四是建立跨部门协同监管机制，完善地方政府债务治理框架。地方政府债涉及投资、财政、金融、审计等多领域，需设立跨部门协同监管机制，分工合作，责权明确，形成监管的合力。另外，宜从化解风险、规范行为出发，着眼于债务源头管理的中长期机制建设，重塑地方激励约束体系，合理引导地方政府的投资与举债行为。

五是加强相关配套制度建设，营造市场约束环境。这其中包括进一步提升财政透明度、完善政府债务预算、加快政府会计制度修订、推进地方政府资产负债表编制等，做好债务管理的基础性工作。同时，积极培育相对独立的市场评级主体，加强市场对地方债务的监管，逐步对地方政府形成硬约束，切实管住、管好地方政府债务。

（作者单位：中国社会科学院中国特色社会主义理论体系研究中心）

识微

完善国有银行治理 防范系统性金融风险

李 林

国有商业银行是我国金融体系的最重要力量，对我国金融稳定和金融安全发挥着基础性作用。特别是国有大型商业银行，是党和国家应对“黑天鹅”“灰犀牛”事件和系统性金融风险的中坚力量。从这个角度上说，国有商业银行特别是大型商业银行的经营风险，很大程度上决定了整个银行业的系统性风险。不断完善国有商业银行的公司治理，对提升金融机构内部控制和风险管理水平、降低银行经营风险，乃至防范银行业系统性金融风险，都具有十分重要的意义。

治理水平考验风险管理

良好的公司治理是商业银行内部控制、风险管理和经营管理的基础。公司治理体现了银行组织架构的高端部分，即权力机构（股东大会）、决策机构（董事会及其专业委员会）、监督机构（监事会）、执行机构（高级管理层）之间的责权利的分配和制衡，与内部控制体系和全面风险管理体系密切相关。商业银行的发展战略、风险偏好、经营管理体系等重大事项都经由董事会决策，公司治理方面的漏洞不仅能直接引发企业战略层面和经营层面的各类风险，而且容易导致风险向整个银行业转移。

还要看到，公司治理水平决定了银行各利益相关者的基本关系。公司多边治理理论要求，不仅要考虑现有股东的利益，而且应考虑员工、债权人（如存款人）、供应商、用户、所在社区及经营者等利益相关者的利益，各利益相关者利益的共同最大化是现代公司的经营目标。如果在公司治理层面对其他利益相关者考虑不周，就容易引起公司利益与社会利益的冲突，进而引发银行的合规风险和声誉风险，甚至形成突发性风险事件，成为系统性风险爆发的导火索。

当前，国有商业银行在公司治理上还存在一些问题，影响到国有商业银行的战略决策与经营管理，长此以往会积累成系统性风险，需要持续改善。

多措并举完善银行治理

第一，将银行内部控制与风险管理，由管理层面提升到治理层面。由于银行在经济活动中的重要性、产品和服务的特殊性、资本的高杠杆性、风险的集中性和传染性、资金的跨国性，造成了商业银行的风险特点与一般企业不同。为此，在治理机制上，也要体现风险管理的特殊性。应参照巴塞尔银行监管委员会《银行公司治理原则》（2015），分别设立独立的风险管理、内控合规和内部审计业务单元，首席风险官、首席合规官和首席审计师可直接向董事会及其委员会汇报。内部控制和合规管理体系、风险管理体系和风险偏好、内部审计体系等基本制度框架、战略规划及目标，均纳入董事会决策范围。持续完善银行内部控制与风险管理“三道防线”，理顺总分支行及前中后台业务部门间的权责关系。

第二，完善“三会一层”架构，加强董事、监事和管理层履职评价。明确银行权力机构、决策机构、监督机构、执行机构之间的责权利的分配，平衡各方利益。规范各治理主体权责，股东依法享有股东权利，监督董事会和监事会工作，对董事和监事履职情况进行评价和监督；增强董事会权威性和独立性，重大决策、选人用人、薪酬分配等事项，应按照公司治理程序经过董事会批准；规范董事会议事规则，明确会议召集、讨论、决策的流程，内容和程序都要依法合规；充分发挥董事会专业委员会的决策咨询和顾问作用；切实发挥监事会的监督作用，保持一定比例的专职监事和外部监事，增强监事会的独立性和权威性；明确对高级管理层的授权，对管理层成员实行与选任方式相匹配、与企业功能性质相适应、与经营业绩相挂钩的差异化薪酬分配制度。

第三，加强集团层面的公司治理。根据集团公司为纯粹股权投资机构或具体从事金融业务的区别，采取差异化的公司治理要求和管理模式；按照透明、简单、可理解的原则，简化集团内部的股权和组织架构；以全面风险管理原则为基础构建集团治理架构，在符合公司法和公司章程规定的前提下，统筹建设集团内部风险管理和内部控制架构；充分考虑分行与子行在法律地位上的差异，在统一战略目标和风险管理框架的情况下，实行差异化的内部管理模式；尊重境外法律体系和银行治理实践的差异，确保境外金融机构自身及集团公司对其管理模式符合所在地法律法规；建立集团内各分子公司及境内境外公司间的防火墙，境外机构的法律主体从以分行为主逐步过渡到以属地注册和经营的子行为主。

第四，充分考虑其他利益关联方的利益。切实保护金融消费者特别是存款人的权益，存款人利益高于股东利益。培养和爱护员工，使企业文化体现社会主义核心价值观，使银行成为诚信经营、合法合规、健康运作的典范，坚守住风险底线，把不发生大的风险事件和不亏损作为最大的社会责任。贯彻落实政府及行业监管部门的要求，使银行的发展战略和经营策略与国家利益及监管要求有机统一。

第五，将党的领导与建设内嵌于公司治理。国有商业银行不仅担负着维护国家金融安全稳定、确保不出现系统性金融风险的政治责任和社会责任，而且是党和国家最可信赖的依靠力量，是坚决贯彻执行党中央决策部署、贯彻新发展理念、全面深化改革的重要力量。要切实推进党的领导与公司法人治理机制相结合，将加强党的建设纳入公司章程并贯彻落实。 （作者单位：武汉大学经济与管理学院）

智者谈智

建设社会智库 从破除偏见开始

何绍辉

当前，社会智库建设存在诸多难点和问题，比如，缺乏参与决策咨询的制度性安排、自身发育不足、资金短缺、人才匮乏、行为不规范、对外交流合作监管不到位等。这些问题，一方面与社会智库自身建设不足、发展相对滞后有关，另一方面则因当前对社会智库的一些认知偏见所致。

这些认知偏见具体表现为：认为社会智库只是官方智库、高校智库的补充，属于“非正规军”，喜好“打游击战”；认为社会智库的影响力、权威性不够，难以成长为新型智库建设体系的中坚力量；对社会智库“低看一眼”“信任不够”，甚至认为其“无关紧要”“可有可无”。目前，各省市重点支持建设的智库单位中，大多没有社会智库的席位，政府部门对关系到社会智库发展的核心，如资金分配、政策咨询以及课题研究等方面的支持也明显不够。

对此，应加快破除对社会智库的认知偏见，用务实举措，真正助力社会智库健康发展。

一方面，社会各界要对社会智库的定位、性质与价值给予全新理解。社会智库作为一种重要的智库类型，是中国特色新型智库体系的重要组成，不是可有可无的补充。

另一方面，智库管理部门应更加关心社会智库建设，相信、依靠和支持社会智库发展，对体制内外的智库一视同仁。既要对“挂羊头卖狗肉”的冒名智库及时清理，对“借智库之名、行非智库之实”的挂名智库进行整顿，更要对“有追求、有想法、有行动”的社会智库大力支持，尤其是要在课题研究、社会调研、政策咨询等方面为社会智库提供更多的便利和条件。

更重要的是，社会智库自身要苦练内功，秉持社会责任，坚守智库定位，坚持创新为先，不断增强智库研究的创新能力，不要总是停留于“占领地”“圈地盘”“搭台子”“搞活动”；要聚焦主业，把精力放在搞好智库研究上，在智库品牌创建、智库特色打造和话语权引领等方面多下功夫；要在运营中崇法治，自觉遵守法律法规，自觉服从和服务于国家大局，确保在法治轨道上开展智库活动。

（作者系湖南省社会科学院国家治理与公共政策研究中心副主任）

调研手记

四方面发力促科技成果转化

张铭慎

在新一轮加速科技成果转化的过程中，需要高度重视在认识和操作层面存在的不良倾向，谨防科技成果转化陷入新的误区。同时，以“稳源头、除藩篱、建通道、拓范围”为着力点，进一步促进科技成果转化，为加快实施创新驱动发展战略提供助力。

当前存在的不良倾向

一、认为科技成果转化不畅问题被高估。科技成果转化率低，是一个近年来被广泛关注的观点。目前，“科技成果转化率”指标存在概念模糊、界定不清等问题，我国也并未公布官方数字和统计标准，因而“科技成果转化率”的具体数值存在争议，但我国科技成果转化不畅问题并没有被高估。事实上，仅从专利平均维持时间较短、未缴纳年费成为专利失效的主要原因等就足以看出，目前我国大量的职务科技成果往往根本没有转化。

二、在转化过程中过分注重技术性因素。科技成果转化不仅需要创造成果，更要从成果中获利。大量事实表明，技术经济性、市场适用性、产品管理与营销等非技术性因素往往是决定成果是否能成功转化并实现利润的关键。对于处于创新追赶阶段的国家，传统动能改造和产业层次提升需要一个过程，在转化过程中尤其需要更加注重非技术性因素。不能片面地认为突破性技术就必定带来产业化成果，更不能引导企业只盯着“前沿性技术”却不评价技术本身的适用性等问题。

三、过于夸大大幅提高科研人员奖励比例的作用。较为极端地大幅提高科研人员奖励比例，可能会扭曲收益分配机制，忽略技术转移方和高校院系等组织的应有分配。技术转移方在优化科技成果配置中具有特殊地位，如果忽视他们的合法权益，最终受损的还是科技成果供需双方。

四、过分强调科技成果转化必须经第三方评估。新修订的《促进科技成果转化法》已经为以“协议定价+内部公示”方式进行科技成果转化提供了合法保障。第三方评估并非唯一选择。

五、认为高校院所确有必要自办企业实施转化。应该看到，鼓励高校院所及科研人员参与成果转化，是为了提高成果转移转化的成功率，并不是鼓励大学自办企业。高校与企业、教师与老板，在功能设定上具有不可调和的内在矛盾，大学和教师应坚守创造和扩散知识的本职工作。其实，高校在剥离下属企业或不办企业的情况下，仍可以通过“授权使用/专利入股+技术服务”的模式进行成果转化。

多角度着力激活转化

“稳源头”，筑牢有利于提升成果质量和促进成果转化的制度基础。畅通科技成果转化渠道，要从源头上建立现代科研院所制度，营造有利于产生高技术水平和高经济价值成果的体制机制。一是继续推进社会公益类科研机构分类改革，稳定支持从事基础研究、前沿高新技术研究和社会公益研究的科研机构，推进薪酬制度、评聘制度改革，促进人才双向流动。二是推动校地企协同升级，使校地企协同向共建新实体与新机制的方向发展，构建激励相容、权责对等的治理新体系。建立企业牵头、高校参与、地方服务的新型合作模式和新型科研机构，使科技成果从开始立项就“围绕需求、贴近市场、服务产业”。三是尊重科研规律，深化科技管理体制和科研经费管理体制改革，进一步为科研人员松绑除障。

“除藩篱”，研究制定国有无形资产的管理办法和相关配套性措施。要承认职务科技成果等国有无形资产的特殊属性，重点解决现行国资体制下科技成果转化难的问题，坚决打破高校院所“专利权等国有无形资产越严格管理越实质流失”的怪圈。一是坚决落实关于科技成果转化中的免责条款，并适时上升到法律层面；二是推广国有股回购政策，给予科研团队在适当溢价的基础上拥有向有关单位回购国有股的优先权；三是试点科技成果所有权改革，规范实施职务科技成果所有权确权；四是研究建立针对国有无形资产的专门管理制度，尤其是与国有无形资产对价的国有股的管理办法，消除制度瓶颈。

“建通道”，建设兼具独立性专业性的内部技术转移转化专门机构。在高校院所内部建立技术转移办公室等专门机构，强化专业分工并完善转移机制，激活大院大所的科技成果转化。一是优先支持部分重点高校设立校内技术转移转化专业机构，确保机构实体独立运作；二是将技术转移转化人才纳入有关人才计划目录，建立覆盖技术、金融、财务、法律等方向的专业人才队伍，提高机构的专业化水平；三是规范管理机制，明确合理的收益分配政策，建立可持续的发展与运营机制。

“拓范围”，加大对科技服务业的扶持力度并制定专门优惠政策。要继续加大对科技服务业的扶持力度，更加重视非技术性因素在科技成果转化中的重要意义，充分发挥科技服务业企业在加速科技成果转化中的积极作用，与体制内的科技成果转化机制形成良性互动。一是推动进一步扩大科技型企业与高新技术企业认定范围，对科技服务业企业要降低研发费用等认定门槛。二是加大对科技服务业的财税扶持力度，促进科技成果转化基金惠及科技服务业，在研发费用加计扣除、所得税方面适用更优惠的政策。三是研究制订针对科技服务业企业的认定办法，打造一批服务好、专业强、品牌知名度高的科技服务业企业。（作者单位：中国宏观经济研究院经济研究所）

本版编辑 栾笑语

社址：北京市西城区白纸坊东街2号 读者服务窗：dzzs@ced.com.cn 010-58393509 查号台：58392088 邮编：100054 传真：58392840 零售每份：1.00元 广告许可证：京西工商广登字20170090号 广告部：58392178 出版管理部：58393115 昨日（北京）开印时间：2:35 印完时间：3:55 本报印刷厂印刷