

切实加强地方政府债务管理

□ 冯 静

观察者说

地方政府及其所属银行、投资、信托等地方金融机构，作为中国金融改革积极的参与者和推动者，在撬动社会资金、推动经济增长、改善保障民生等方面发挥了重要作用。其在金融领域的创新实践推动了我国金融业实现更好发展，但同时也面临新的挑战。

第一，地方政府对中长期资金的需求庞大，易助推金融规模的无序扩张。我国正处于快速城镇化阶段、工业化中后期。经济发展的阶段性特征、地方需承担的职能，决定了政府尤其是地方政府在地方基础设施公共服务（产品）供给方面承担主要责任。各地政府要提供城市道路交通、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，就需要大量中长期资金的持续投入。一旦遇到现有财政能力无法满足需求的情况，或者旧有融资模式难以与基础设施项目运行周期完全匹配的问题，地方中长期资金供求就会出现巨额缺口。在弥补缺口的过程中，获得地方政府直接或隐性担保的各类地方债快速增长，地方政府及其下属国有企业成为债务市场重要的需求方和参与者，在一定程度上对我国金融规模的快速膨胀起到了推动作用。

第二，地方政府在金融领域的创新实

践，也易形成新的债务风险点。地方政府是资金的需求方，寻求资金安全与收益是金融机构的诉求，双方通过金融创新找到了利益对接点。一段时期以来，银政、政信合作等创新模式盛行，银行信贷、信托产品、资管产品等各种表外业务，以及PPP模式、政府引导基金等，都为金融市场提供了更多可供选择的金融工具，丰富了金融产品种类，一定程度上优化了金融结构。但不可否认的是，一些金融创新也形成了新的风险点，规模庞大、渠道多元、模式多样、期限错配严重等，已成为当前一些地方政府债务的显著特征。

比如，地方平台企业以企业债务方式完成了政府融资功能，在政府统计体系中并不体现为“负债”，但实际由政府部门担保，构成政府或有债务，加大了政府未来偿债的风险。应该看到，此类债务成本较高、期限错配、刚性兑付，给地方造成了不小的财政压力。

再如，政府引导基金、投资基金是在降低地方杠杆率背景下探索出的新型投融资模式。与以往不同，政府不再是债务人身份，而是股权人身份。此类基金通过市场运作，不仅可获得国内其他股权投资、债务资金，成倍放大资金汲取量，还可拓展到国际金融市场，曲线打开地方政府获取国际金融资源的渠道。在这一过程中，为撬动社会资源，地方政府往往成为基金劣后级出资方，承担了大部分甚至全部风险。于是，以分散风险、降低杠杆率为目的的政府基金，往往因风险提前锁定而

背离初衷，形成了“名股实债”。

第三，地方政府“三位一体”的角色有利于发现与处置局部风险，推动地方金融体系建设，但同时也加大了资源配置扭曲的风险。现阶段，地方政府既是金融资源的需求方，也是地方金融资产的所有者，同时还承担着维护地方金融稳定的监管职能。在实际操作中，适度转换三种身份、协调多重关系，对地方政府来说并非易事。一旦不同身份和职能产生混淆，就会扰乱正常的金融秩序，反而会加大金融风险。

应该看到，随着城镇化进程不断加快，地方政府对资金的需求是必然出现的，这是由现阶段地方政府的相关职能所决定的。因此，必须尊重经济发展规律，直面发展的阶段性特征，正确引导和疏解地方政府合理的资金需求，有效化解地方政府债务风险。

一是进一步推进市场化改革，厘清多重关系，合理清晰定位地方职能。进一步推进市场化改革，明确政府尤其是地方政府的权责，区分好公共行为与市场行为，坚持政府有所为、有所不为；进一步推进简政放权，让市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。在此基础上，处理好地方政府在金融领域的多重身份与关系。

二是理顺财政关系，硬化预算约束，规范地方政府的融资行为。继续深化财税体制改革，明确中央与地方政府的财权、事权；进一步推动公共基础设施供给侧结构性改革，有机结合政府直接供给、政府采购服务、公私合作等多种模式，避免单

纯依靠政府直接供给而产生地方政府对金融资源的“饥渴”。同时，规范转移支付，硬化预算约束，规范地方政府的投融资行为。由此，在化解地方政府融资冲动的同时，依公平、效率原则配置金融资源，实现“财政到位、金融归位”。

三是加强规范地方政府的监管行为，健全金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线。应更好认识地方政府在金融监管中的作用，明确其在维护区域经济及金融稳定方面的事权与责任，建立权责对称、激励相容的现代化金融管理体制。

四是推进债务分类治理。依循疏堵结合的分类管理思路，规范与治理并举，梳理引导、分类处理各级政府债务。加快融资模式调整，积极稳健推进地方政府土地储备等专项债券的发行与流通，做到举债依规范、偿债有保障；规范公共基础设施建设领域的PPP模式、政府采购等，在政策法规框架下，实现政府公共服务（产品）供给的多元化，吸引社会资金参与，减少和分散政府举债压力。

五是扎实推进地方债管理的基础性制度建设。加快完善政府会计制度，尤其是推动建立健全对政府或有债务信息的量化和披露规定；继续推进政府资产负债表的编制，特别是要加强对政府资产、或有债务的真实反映；加强风险预警系统的建设，进一步推进政府财务信息的公开透明，全面披露政府偿债能力与风险信息。

（作者单位：中国社会科学院财经战略研究院）

为经济社会发展筑牢人才基础

□ 蔡智全

治国之要，惟在得才。党的十九大报告提出，人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动权的战略资源。今年全国两会上，习近平总书记在参加广东代表团审议时强调，发展是第一要务，人才是第一资源，创新是第一动力。这些重要论述，都深刻揭示了人才资源的战略地位和用好人才资源的重要意义。当前和今后一个时期，必须集聚、培育、用好人才这个“第一资源”，为推动经济社会更好发展提供助力。

人才始终是经济发展的重要战略资源，将选人用人摆在更加重要的位置，是推动事业发展、促进社会进步的必然选择。当前，我国实施创新驱动发展战略、推进供给侧结构性改革，归根结底都需要人才提供智力支持。为此，应更好营造人才自由择业、平等竞争、各显才华、多向度流动的社会氛围，建立健全高效发现人才、选拔人才、优化人才配置的制度体系。

改革开放以来，特别是党的十八大以来，我国高度重视人才工作，相继推出多项人才培养工程，成效显著。最新一次全国人才资源统计结果显示，我国人才资源总量达1.75亿人，人才资源总量占人力资源总量比例达15.5%。人才对我国经济增长和社会发展的促进作用日益凸显。

当前，中国特色社会主义进入新时代，经济发展处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。充分释放创新的“第一动力”作用，就要更好集聚、培育人才资源，在建设人才队伍、优化人才配置、营造良好环境上下功夫、做工作，从而真正为经济社会发展筑牢人才基础。

一是建设更大规模的人才队伍。推动人才结构战略调整，充分在选人用人上体现出“高精尖缺”导向，培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。一方面，要优先发展教育事业，深化教育体制改革，加快推进教育现代化，创新教育模式，构建先进的终身职业教育体系和职工继续教育体系，培养创新型高技能人才；另一方面，还要在“聚天下英才而用之”上下功夫，继续做好引才、用才、留才工作。

二是促进人才优化配置。人才流动起来，才能使人才在不同领域、不同岗位获得丰富经历，能够最大程度地激发人才的内在潜能。当前，重视人才流动、促进人才优化配置已经成为各地的共识，应考虑建立健全推动人才顺畅流动的机制，促进人才在不同机构和不同地域间有序流动。比如，打破户籍、地域、学历、人事关系等制约，促进人才资源合理流动、有效配置；制定出台支持人才落户、居住、子女就读、配偶就业、参加社会保险等政策措施，帮助人才解决生活上的后顾之忧；做好一系列有利于人才发展的制度安排，营造良好社会环境和文化氛围，使人才红利得到最大限度地释放。此外，还要完善工资、医疗待遇、职称评定、社会保障等方面的激励政策，鼓励和引导人才向艰苦边远地区和基层一线流动。总之，要从整体上促进各地区、各领域的人才供求形成新的平衡。

三是形成良好的人才发展环境。从根本上说，只有建立健全识才、选才、用才的科学制度，为人才在工作上提供强大支持、在生活上提供有效保障，营造公平、公正和风清气正的选人用人环境，才能形成群贤毕至的良好局面。近年来，国家着力破除体制机制障碍，向用人才放权、为人才松绑，进一步释放了人才的创新活力。比如，从2017年起，云南、贵州、甘肃等地不再把职称外语和计算机应用能力作为职称申报和参评的必备条件；浙江等地广泛开展企业、行业技能人才自主评价，衡量人才不再“一把尺子量到底”，等等。面向未来，还要继续在形成良好的人才发展环境上下功夫，既要发挥政府的引导作用，完善人才评价激励机制和服务保障体系，保障人才以知识、技能、管理等创新要素参与相关利益分配，还要创新体制机制、做好人才服务，搭建好人才发展的“软平台”，在全社会大兴识才、爱才、重才、用才之风，营造鼓励创新、宽容失败的社会环境。

（作者单位：武汉大学经济管理学院）

改善就业服务 实现更高质量更充分就业

□ 张冰子

调查研究

2017年，我国国内生产总值实现了6.9%的增长，为进一步扩大和稳定就业奠定了基础。在劳动年龄人口下滑的情况下，2017年末全国就业人员达到77640万人，比上一年的77603万人略有增长，特别是城镇就业规模持续扩大，城镇就业人员达到42462万人，比上一年的41428万人增长了1034万人。

来自多个渠道的数据都反映出2017年就业形势总体向好。从国家统计局公布的部分月份31个大城市城镇调查失业率的数据看，2017年的调查失业率较上一年有明显下降，2017年10月更是下降到4.83%，为近年来的最低值，2017年12月的调查失业率为4.98%，虽然较10月份略有上升，但仍然维持在5%以下。央行进行的城镇储户问卷调查则显示，认为

2011年，恶意欠薪入刑正式实施；2015年，四部门联合下发了《关于加强涉嫌拒不支付劳动报酬犯罪案件查处衔接工作的通知》，加大了惩处恶意欠薪的执行力度。但调查显示，一些劳动关系稳定性不高的劳动者，仍面临着工资被拖欠的风险。

从入户调查数据看，临时务工人员被拖欠工资的比例较高。2017年，非固定单位的临时务工者中有9.89%遭遇过被拖欠工资的情况。自由职业者、个体工商户雇员以及民营私营企业职工中，被拖欠工资的比例也在5%以上。在城镇就业人员中，有5.25%在过去一年里遭遇过被拖欠工资的情况。

与此同时，私人部门和公共部门的聘

一是积极探索对企业和劳动关系的分层管理。我国产业结构复杂、企业数量众多，企业的性质、规模、用工方式各不相同，劳动者也有多种多样的诉求。与此同时，经济结构调整推动产业转型，大众创业、万众创新促进小微企业、创新型企业发展，面对这些新情况新变化，以往单一标准的劳动关系认定难以应对新的就业形式和新型用工方式带来的挑战。

对此，应该积极探索对企业和劳动关系的分层管理，允许一些更为灵活的劳动关系存在。对于小微企业、初创企业、创新型企业在劳动合同关系认定、解雇保护等方面，给予适当宽松的标准。对于企业高管、核心技术人员等谈判能力较强的劳动者，可以在签订劳动合同同时给予双方更多的谈判空间。在增强劳动关系标准灵活性的同时，扩大其适用性和可操作性。

形势总体向好 新特征需关注

城镇就业规模持续扩大 当前就业感受指数上升

形势较好、就业容易的居民占比从2017年3月份的13.6%持续上升到12月份的15.9%，比2016年6月份的低点10.6%上升了5.3个百分点。当前就业感受指数也从2017年初的41.28上升到12月份的44.9，全年的平均水平则为42.8。

国务院发展研究中心“中国民生调查课题组”民生满意度电话调查的结果显示，在没有工作的人员中，认为是单位原因不工作的被访者（即因为单位破产、停工等原因离开工作岗位并且没有进入新

岗位的人）较上一年有明显下降。2017年，在所有未在业的18岁至74岁的人口中，有5.26%的人认为是由于单位原因导致自己没有工作。在2016年，这一比例为10.37%。在各个群体中，中年人、高中以及中专学历的劳动者因单位原因不工作的比例相对较高。

与此同时，因照料家庭而退出劳动力市场的人数出现上升。调查显示，2017年因为料理家务及照料家庭成员而未就业的人群占总样本的比重为7.71%，比2015

年的4.81%上升了2.9个百分点。

值得注意的是，不同群体间的就业状况存在较大差异。“中国民生调查课题组”民生问题入户调查（下称入户调查）的数据显示，一半以上的农业户口劳动者在非农部门就业，户籍带来的就业门槛仍然突出；一线生产人员占比下降，临时聘用人员占比增长；临时聘用人员工作量下滑，中层和基层管理人员的工作量上升较大；高层管理人员收入分化，临时聘用人员中收入下降的劳动者比例较大。

劳动保障水平有待提高

劳动合同覆盖率不高 临时务工人员被拖欠工资比例较高

用户的劳动合同签订率都不高。入户调查显示，城镇就业人员（个体工商户雇主除外）中有43.66%没有签订劳动合同，签订了无固定期限劳动合同的只有8.2%，另有33%签订了固定期限劳动合同。分人群看，非固定单位的临时务工者有78.5%没有签订劳动合同，而个体工商户雇员的这一比例为64.75%，民营私营企业职工和民办非企业单位、非营利组织的职工也有39.69%和47.55%没有签订劳

动合同。近年来，我国劳动者的签订率虽有明显上升，但覆盖率不高的状况没有得到根本改变。

此外，城镇职工养老保险的覆盖面低，非农就业人员仍然依赖于居民养老保险。入户调查的数据显示，劳动者中仅有21.41%参加了城镇职工养老保险，参加城乡居民养老保险的在从业人员的62.04%，还有13.11%的人没有参加任何养老保险。我国已经实现了养老保险制度

上的全覆盖，但不同类别和不同地区的保险之间在衔接上存在障碍，影响了流动人口的参保积极性。同时，城镇职工养老保险的保障水平较高，但个人缴费的水平也较高；城乡居民养老保险以个人缴费和财政补助为资金来源，缴费水平低，但保障水平也较低。大量劳动者依赖于城乡居民养老保险而不参加城镇职工养老保险，这既不利于保障他们自身的老年经济安全，也不利于养老保险制度的健康发展。

改善就业服务 提升就业质量

分类管理 加强保障 维护公平 加大投入

二是不断完善劳动保护和社会保障制度。无论是否与用人单位签订了标准的劳动合同，劳动者的安全、健康等基本权益都必须得到保护。因此，对于一些基本标准，如工作时间、最低工资等，应设置得更为明确。同时，尽快推进社会保险跨地区跨部门转移接续便利化，可考虑设立全国性的调剂金制度，使更多劳动者特别是就业流动性较强的劳动者更有意愿参加城镇职工社会保险。

三是完善终身教育体系，改善就业服务质量，加大社会对人力资源的投入。随着新技术的迅猛发展，全球都面临产业结

构和生产方式的调整。因此，我国的劳动力市场面临着更大的转型压力，市场对劳动者的技能要求也越来越高。劳动者特别是年龄偏大、技能单一、学习能力不强的劳动者，面临技术升级、工作方式变革、行业转换的挑战。相关部门应加大对人力资本投入和提高就业服务质量作为一项重要工作，除了加强对整个教育体系的投入，还应有针对性地加强终身教育、在职教育等直接面向劳动年龄人群的教育投入。同时，应提高公共就业服务的质量，为劳动者转换职业、学习新技能等提供更好的指导。

此外，还应进一步加强法律法规对劳动者的保障作用，尽快通过立法或司法解释增强反就业歧视相关法律法规的可操作性，并进一步拓宽其适用范围，加大用人单位的举证责任。在维护劳动力市场的公平性上，公共部门应该发挥示范作用。公共部门的人事管理制度是劳动力市场公平和规范程度的标杆，应改变当前一些公共部门在劳动用工方面存在的不规范现象，特别是要解决好同工不同酬等具体问题。

（作者单位：国务院发展研究中心社会发展研究部）

同声

首都经济贸易大学副校长 杨开忠——

推进京津冀人才

有序流动

京津冀地区是全国人才高地。其中，北京市的面积、人口分别占京津冀地区的7.6%和19.6%，但相关人才尤其是高端人才却占了京津冀地区人才总量的大头。面对这种“一极集中”的区域人才格局，应进一步促进人才有序自由流动，实现人才资源优化配置，进而推动京津冀人才一体化发展。

为此，应从两个方面加强引导：

第一，推动要素自由流动，实现常住地不变的人才短期自由和直接流动、常住地改变的人才自由迁移等。推进京津冀人才一体化发展，就要真正坚持人才“以人为本”的理念。既鼓励人才自身的直接流动，又重视人才的间接流动；既鼓励人才自由迁移，又重视人才不改变常住地的短期流动。

第二，形成合力，实现较为合理的人才集聚。市场力量倾向于推动人才集聚，但这种集聚不一定合理，效果也难以达到最优。撇开各地要素禀赋差异不谈，合理的人才集聚程度是不能单纯地经由市场机制决定，政府和社会应该参与其中，并发挥积极作用。过去几年，京津冀高效互联互通的交通和数字基础设施一体化建设取得不小进展，有效促进了人才自由流动。下一阶段，应进一步努力建立京津冀区域共同人才制度，为人才更好流动提供制度保障。

（益青）