搭建城乡统一土地市场交易平台

国办印发完善土地二级市场指导意见

新华社北京7月19日电 近日，国务院办公厅印发《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》(以下简称《意见》)。

《意见》指出，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实党中央、国务院决策部署，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，坚持问题导向，加快建立产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地二级市场，使市场规则健全完善，交易平台全面形成，服务和监管落实到位，市场秩序更加规范，制度性交易成本明显降低，土地资源配置效率显著提高，形成一、二级市场协调发展、规范有序、资源利用集约高效的现代土地市场体系，为加快推动经济高质量发展提供用地保障。

《意见》要求，要坚持社会主义市场经济改革方向，完善交易规则，维护市场秩序。坚持平等、全面、依法保护产权。充分尊重权利人意愿，保障市场主体合法权益。提高服务效能，强化服务意识，优化交易流程，降低交易成本，全面提升土地市场领域政府治理能力和水平。

《意见》提出了完善土地二级市场的主要任务。一是完善转让规则，促进要素流通。明确建设用地使用权转让形式，明晰不同权能建设用地使用权转让的必要条件，完善土地分割、合并转让政策，实施差别化的税费政策。二是完善出租管理，提高服务水平。规范以有偿方式或以划拨方式取得的建设用地使用权出租管理，简化审批程序，营造良好的出租环境。三是完善抵押机制，保障合法权益。明确不同权能建设用地使用权抵押的条件，规定自然人、企业均可作为抵押权人。探索养老、教育等社会领域企业以有偿取得的建设用地使用权、设施等财产进行抵押融资。四是创新运行模式，规范市场秩序。在市、县自然资源主管部门现有的土地交易机构或平台基础上搭建城乡统一的土地市场交易平台，规范交易流程，加强信息互通共享。五是健全服务体系，加强监测监管。要求提供便捷高效的政务服务，培育和规范社会中介组织，加强对土地市场的整体调控，完善信用体系，全面规范市场运行。

《意见》要求，各地各有关部门要加强组织领导，结合实际研究制定实施细则和配套措施，确保各项工作举措和要求落实到位。此外，已依法入市的农村集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押，可参照本意见执行。

支持中小银行发展新政发布

股东超200人非上市银行可直接发行优先股

本报北京7月19日讯 记者彭江报道：银保监会、证监会近日正式发布实施《关于商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见(修订)》。新版《意见》对商业银行发行优先股补充一级资本的相关规定进行修改，明确股东人数累计超过200人的非上市银行，在满足发行条件和审慎监管要求的前提下，将无须在“新三板”挂牌即可直接发行优先股。

银保监会、证监会有关负责人表示，一直以来，优先股基本都由上市银行发行，非上市银行发行通道还不够畅通。根据相关规定，优先股的发行人限于上市公司和非上市公众公司。新版《意见》进一步明确“非上市银行发行优先股的，应当按照证监会有关要求，申请在全国中小企业股份转让系统挂牌公开转让股票，纳入非上市公众公司监管”。

非上市银行以中小银行为主。本次修订有效疏通了非上市银行优先股发行渠道，对于中小银行充实一级资本具有积极的促进作用，有利于保障中小银行信贷投放，进一步提高实体经济服务能力。

数据新闻

上半年全国发行地方债28372亿元

新增债券发行进度大幅提升

本报北京7月19日讯 记者曾金华报道：财政部19日发布的统计数据显示，今年上半年，全国发行地方政府债券28372亿元。其中，发行一般债券12858亿元，发行专项债券15514亿元；按用途划分，发行新增债券21765亿元，发行置换债券和再融资债券(用于偿还部分到期地方政府债券本金)6607亿元。

与去年同期相比，2019年上半年新增债券发行进度大幅提升，债券期限明显延长，利率成本有所下降。财政部预算司副司长郝磊表示，从资金支持领域看，稳投资支出超过60%。上半年新增债券资金用于棚改等保障性住房建设，铁路、公路等交通基础设施建设，城镇基础设施建设，乡村振兴等农业农村建设，教科文卫等社会民生领域，重大水利设施建设等6项领域资金投入占比64.8%，这些基础设施投资规模的持续增加，将带动有效投资扩大，并发挥对民间投资的撬动作用。

二季度完成货运量10.52亿吨

铁路货运增量行动成效显著

本报北京7月19日讯 记者吉蕾蕾从中国国家铁路集团有限公司获悉：二季度，全国铁路货物发送量实现大幅增长，累计完成10.52亿吨，同比增长8.0%，同比增幅高于公路、水路，铁路货运增量行动取得显著成效。

中国国家铁路集团有限公司有关部门负责人表示，国铁企业深入开展货运增运攻坚行动，提升货物运输能力，同时积极促进了公路货源向铁路转移。二季度，国家铁路日均装车15.05万车，同比增长9.3%，其中6月份日均装车达到15.43万车，创下月均装车历史最高纪录。

更加注重预算绩效评价 普遍实现“三公”经费压减

93个中央部门齐晒决算“账本”

经济日报·中国经济网记者 董碧娟

新闻分析

7月19日，随着财政部率先公布2018年部门决算，93个中央部门在同一天“晒”出了决算“账本”，这是中央部门连续第9年向社会公开部门决算。

与以往相比，今年的决算“账本”有何特点？中央部门的花钱绩效如何？过紧日子背景下，“三公”经费是否压减？经济日报记者就此采访了财政部有关负责人和专家学者。

更细更广更丰富

“今年中央部门决算公开包括部门概况、部门决算表、部门决算情况说明、名词解释4个部分。”财政部有关负责人介绍，其中8张部门决算报表涵盖部门收支总体情况以及财政拨款收支情况。

“今年相关部门按照党和国家机构改革后的新部门进行公开，如司法部公开原司法部和原国务院法制办公室决算，水利部公开原水利部、原国务院南水北调工程建设委员会办公室和原国务院三峡工程建设委员会办公室决算。”财政部有关负责人介绍，与2018年部门预算公开相比，部门决算公开数增加4个，包括退役军人事务部、国家医疗保障局、国家国际发展合作署和中国老龄协会。

此次决算“账本”首次采用改革后的支出经济分类科目。“相比此前的分类科目更能清晰、完整、细化地反映政府部门用于工资、机构运转、对事业单位补助、对个人和家庭补助支出等方面的情况。”财政部有关负责人表示。

中国财政科学研究院副院长白景明说：“从今年决算公开情况看，决算工作总体水平不断上升，这也是国家治理体系和治理能力现代化的重要成果。预决算公开涉及社会公众对财政收支情况的了解，更重要的是对政府履职情况的了解，数字背后是政府办的事情。我们能明显感到决算公开工作越来越细、范围更宽，内容也更加丰富。”

着力突出绩效评价

近年来，财政部持续推动中央部门以部门为主体开展重点项目绩效评价试点工作，扩大绩效评价报告公开范围。越来越多的中央部门采用第三方机构开展绩效评价，有效提高了绩效评价质量，保证了绩效评价结果更加客观公正。

目前，中央部门已基本实现了一级项目和二级项目支出绩效自评全覆盖。近两年，财政部会同审计署建立绩效自评结果抽查机制，每年年终决算审计时对部门项目绩效自评结果的真实性、准确性进行复核，全国人大预工委也每年选取部分中央部门专门听取预算评价有关情况的汇报，大大提升了绩效自评的客观性和严肃性。

财政部有关负责人表示：“为提高绩效自评结果的真实性、可靠性、客观性，一些中央部门在部分重点项目自评中，引入专家、第三方机构参与数据的汇总和规范性审核。从今年的绩效自评结果来看，各部门项目绩效自评得分分差明显扩大，分值分布更为客观。”

“这次决算公开反映政府更加注重资金使用绩效，绩效公开的项目以及覆盖的领域越来越多。在大规模减税降费背景下，政府花钱必须更讲绩效，这也反映出政府理财观念的转变。”白景明说。

中国人民大学教授俞明轩认为：“今年在决算信息公开基础上，更加注重预算绩效评价，这体现了以目标、以结果为导向的重要理念，今后应持续加强重点领域和关键环节的绩效评价。”

“三公”经费持续压减

在历次的决算“账本”中，“三公”经费——因公出国(境)费、公务用车购置及运行费和公务接待费的支出情况备受关注。从财政部汇总数据来看，2018年中央本级“三公”经费财政拨款支出合计39.92亿元，比预算数减少17.14亿元，进一步勒紧了“裤腰带”。

记者发现，2018年，中央各部门普遍实现了“三公”经费的压减。比如，科技部2018年度财政拨款“三公”经费决算数较2018年初预算少支出664.14万元；水利部2018年度一般公共预算财政拨款“三公”经费决算数为7048.26万元，完成年初预算的79.2%。

数据显示，与2011年的93.64亿元相比，2018年“三公”经费支出相当于“减半”。专家表示，这充分显示出近年来有关部门大力压缩“三公”经费支出的成效。

人民币走稳有底气

——如何看待人民币汇率走势

中国经济纵深谈

“稳住了！”6月中旬以来，在经历前期短暂波动后，人民币对美元汇率稳中有升。

“对企业来说，不希望汇率忽上忽下大幅波动，平稳运行对我们拿订单、签合同最有利。”深圳有棵树科技有限公司资金总监潘达说。

“现在汇率有涨有跌，但幅度有限，买进卖出意义不大，拿着外汇也不一定有好投资渠道。不如淡定点，需要用汇时再去换。”在山东济南工作的万霖娟认为。

人民币汇率事关百姓“钱袋子”，事关企业生产经营，甚至影响世界经济运行态势，全球关注度与日俱增。

“中国不搞以邻为壑的汇率贬值，将不断完善人民币汇率形成机制，使市场在资源配置中起决定性作用，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定，促进世界经济稳定。”习近平主席在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的讲话掷地有声，表明了中国在汇率问题上的态度立场，展现了中国对世界经济的责任担当。

人民币汇率近期走势怎么看？保持长期稳定的基础牢不牢？未来市场走向会有什么变化？记者进行了调查采访。

预期稳——告别单边模式，有弹性双向浮动逐渐成为新的常态

“5月份人民币对美元汇率一度跌破6.9，身边一些人议论会不会‘破7’，我当时也有点坐不住，打算去换些外汇。”说起前段时间的汇率波动，北京东城区外企职员高敏印象深刻。

今年以来，人民币汇率走势总体平稳，却也有波折。从年初到4月底，人民币对美元汇率由6.8518上升至6.7366，小幅升值。进入5月，人民币对美元汇率突现较大波动，短期内快速贬值3%，6月中旬后则峰回路转，重回小幅攀升状态。

曾经，人们习惯了人民币持续多年的升值，视之为常态。近几年，有关人民币贬值的声音却不断出现。如何看待人民币汇率的起起落落？

——关注短期波动，更要着眼长期趋势。

市场短期走势很难预测，但从长期视角看人民币汇率，“双向浮动，有贬有升”，这八个字没有疑问。

“以2015年‘811汇改’为分水岭，人民币汇率已彻底告别单边升值的模式，有弹性的双向浮动逐渐成为新的常态。2017年以来，这种双向波动的特征更显著，运行模式更多样。”工银国际首席经济学家程实说。

放眼近十几年，人民币总体升值幅度仍然可观。中国人民银行发布的《2019年一季度中国货币政策执行报告》显示：从2005年人民币汇率形成机制改革以来，至2019年3月末，人民币对美元汇率中间价累计升值22.92%。

“中国经济运行稳中有进，经济基本面良好，人民银行将保持广义货币、社会融资规模存量增速与名义GDP增速基本匹配，继续深化汇率市场化改革，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。”中国人民银行行长易纲表示。

——关注美元，更要参考一篮子货币。

受访专家表示，随着中国经济体量越来越大，开放程度越来越高，“望美元而动”的思维需要调整。

2005年，人民币告别了以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度，转向以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。10多年来，人民币汇率双向浮动的弹性明显增强，在合理均衡水平上保持了基本稳定。

2019年一季度，人民币对其他主要货币汇率总体走强。3月末，人民币对欧元、英镑、日元汇率中间价分别为1欧元兑7.5607元人民币、1英镑兑8.7908元人民币、100日元兑6.0867元人民币，分别较2018年末升值3.79%、贬值1.3%和升值1.68%。

“社会舆论比较关注人民币对美元的汇率，事实上，对于宏观经济更有意义的是人民币对一篮子货币的有效汇率。”招商证券首席宏观分析师谢亚轩认为。

——立足现实，更要重视预期。

银行结售汇数据的变化，是观察市场预期的一个窗口。

简单说，结汇就是客户卖出外汇，拿回人民币。售汇则相反。“5月，我们网点累计为客户办理结汇业务100余万美元，购汇业务40余万美元。同比看，结汇业务量显著增长，购汇业务量有所下降。从结汇的客户类型看，主要有技术服务类企业、制造出口型企业、高新科技企业以及文化传媒类企业。”工商银行北京北新桥支行网点负责人郝宏坤告诉记者。

当前，市场预期总体稳定，主要渠道的跨境资金流动呈现积极变化。5月，市场主体结汇意愿上升，购汇意愿平稳。其中，衡量结汇意愿的结汇率，也就是客户向银行卖出外汇与客户涉外外汇收入之比为70%，环比上升4个百分点；衡量购汇意愿的售汇率，也就是客户从银行买汇与客户涉外外汇支出之比为68%，环比基本持平；远期结售汇签约顺差192亿美元，环比增长33%。

外汇管理局最新发布的数据显示：今年上半年，银行结售汇逆差332亿美元，较2018年下半年月均逆差收窄52%；银行代客涉外收付款上半年顺差312亿美元，扭转了去年下半年的逆差局面，外汇市场供求呈现基本平衡。

国家外汇管理局新闻发言人、总经济师王春英表示，“外汇收支数据的变化，体现了我国外汇市场的日益成熟和理性。”

“虽然近期外汇市场出现波动，但中国企业和居民并没有出现任何恐慌；越来越多的人认识到，通过买卖外汇获取投资收益是不现实的，将金融资产转移到海外也是不安全的。”中国人民银行党委书记、银保监会主席郭树清表示。

有担当——不搞竞争性贬值，让市场在汇率形成中发挥更多作用

不少受访企业表示，汇率问题直接影响企业利润，他们平时非常关注汇率的变化和汇率相关政策的变动。“如果说1994年人民币汇率并轨时，全球市场动静还不大，那么现在中国汇率政策的一举一动可以说是举世瞩目。”武汉大学经济学博士生导师管涛说。

汇率，本质上是一种货币与另一种货币之间的比价关系。一国汇率政策的选择自然会对其他国家有影响，而且一国经济规模越大、国际化水平越高，汇率政策产生的影响往往也越强。

正是在这样的背景下，前期人民币汇率出现短暂贬值时，有人猜测这是有意为之，背后的逻辑是已多次被证伪的“贬值促出口”。真相究竟如何？

看历史，中国从不搞竞争性贬值，体现了一个负责任大国的担当。

犹记得，1998年亚洲金融危机时，很多国家货币都出现不同程度的大幅贬值，有的贬值50%以上甚至超过100%，中国则坚守人民币不贬值，为世界经济尽早走出泥淖发挥了重大作用。

“无论是1998年亚洲金融危机，还是2008年国际金融危机，中国都没有采取汇率贬值的方式谋得额外贸易优势，反而是采取有力手段稳住汇率，为国际大局做出了巨大贡献。”中金所研究院首席经济学家赵庆明说。

看现实，人民币汇率已主要由市场供求决定，近期汇率波动源于市场力量推动。

梳理我国汇率制度演进，可以看到清晰的市场化改革方向。目前，我国实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。

交通银行首席经济学家连平认为，目前央行已基本退出常态式外汇干预，随着汇率市场化改革持续推进，市场在汇率形成中的决定性作用将得到更多发挥。我们不会搞竞争性贬值，更不会将人民币汇率作为应对外部变化的工具。

“过去十几年里，凡是人民币出现较大幅度贬值，基本都是由于外部原因，而非我们有意为之。”郭树清表示。

支撑强——人民币汇率有实现长期稳定的坚实基础

受访专家纷纷表示，前期人民币汇率出现阶段性波动，是外部环境变化影响市场预期的结果，在可控范围之内。人民币汇率支撑强劲、基础坚实，其长期走势将保持基本稳定。

——经济基本面良好，人民币汇率走稳有底气。

汇率走势，说到底取决于发展大势。上半年GDP同比增长6.3%，社会消费品零售总额同比增长8.4%，上半年外贸进出口总值同比增长3.9%。6月末，广义货币M2同比增长8.5%，社会融资规模同比增长10.9%……一长串亮眼的经济数据，是分析人民币汇率的重要参考。

王春英认为，我国经济运行总体平稳，韧性强、潜力大，改革开放持续推进，宏观政策空间充足，市场信心良好，这些为外汇市场稳定提供了有力的基本面支撑。

“汇率是比价，大国间经济基本面的相对变化，是影响汇率变化的重要变量。应当看到，近年来我国经济增速在大国中仍稳居前列。”赵庆明说。

——汇率形成机制日益完善，市场吸收汇率风险的能力持续提升。

当前，人民币汇率的中间价以前一交易日银行间外汇市场收盘价，并参考国际主要货币汇率变化作为每日开盘价。人民币在岸价格与离岸价格的差距不断缩小，套利空间不断收窄，汇率更多地反映了经济基本面和外汇市场供求，投机性因素得到显著抑制。人民币汇率弹性的持续增强，有效消除了风险积聚并集中爆发的隐患。

——金融市场开放的大门越开越大，国际市场对人民币的需求不断增加。

今年4月起，人民币计价的中国国债和政策性银行债券被纳入彭博巴克莱全球综合指数，明晟公司(MSCI)日前也提升了中国A股在其指数的权重，更多外国资本有望流入中国市场。此外，相关部门正积极推进合格的境外机构投资者(QFII)和人民币合格境外机构投资者(RQFII)制度改革，简化准入管理、扩大投资范围，市场对人民币的需求将更加强烈。

——政策工具丰富，该出手时能出手。

“中国宏观政策空间充足，政策工具箱丰富，有能力应对各种不确定性。”易纲说。

连平认为，近年来，我们管理汇率、资本流动和外汇市场预期的工具逐渐完善，还有许多工具没有使用。“遇到较大冲击时，这些工具都可以打出来，保持汇率稳定。”

首先是规模庞大的外汇储备。6月末，我国外汇储备规模约为3.1万亿美元，是世界上最大的外汇储备国。随着我国汇率市场化改革持续推进，汇率“自动稳定器”的功能正在逐渐增强，央行已基本退出了对汇率市场的日常干预。不过在特殊时期，外汇储备仍能发挥弥补国际收支逆差、维持汇率以及金融体系稳定等作用。

“维持汇率基本稳定，并不一定会大规模消耗外汇储备。但庞大外汇储备是保持汇率稳定的物质基础和重要保障。”赵庆明说。

离岸人民币央行票据也是重要工具。6月26日，央行在香港成功发行200亿元1月期和100亿元6月期人民币央行票据。这是继去年11月、今年2月和5月后，第四次在香港发行人民币央行票据。

“在离岸市场发行央票，可以回收离岸市场人民币流动性，稳定离岸人民币汇率，打击做空和套利行为。”交通银行金融研究中心首席金融分析师鄂永健说。

——监管经验日益丰富，应对能力不断增强。

近年来，相关部门重拳打击跨境套利、地下钱庄、非法网络炒汇等违法违规活动，强化反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管，取得显著成效。

国家外汇管理局局长潘功胜表示，我们在应对外汇市场波动方面，积累了丰富经验和充足政策工具，根据形势变化将采取必要的逆周期调节措施，加强宏观审慎管理。打击外汇市场的违法违规行为，维护外汇市场的良性秩序。

——企业抵御风险能力也在提升。

今年以来，稳健货币政策注重增强前瞻性、灵活性，保持了流动性合理充裕，金融部门对民营和小微企业支持力度进一步加大。种种举措，让企业在面对汇率波动风雨时，脚跟能站得更稳。

“短期来看，外部环境变化会对一些企业带来影响，可能使竞争力差的企业被淘汰，大浪淘沙，留下真正优秀的企业。”福州东西电子商务有限公司总经理吴剑说，“应对汇率波动等市场风险，我们逐渐积累了经验，有自己的应对方法。”

文/人民日报记者 许志峰 欧阳洁 王 观 葛孟超

(新华社北京7月19日电)