

多措并举化解地方政府债务

戴玉林

目前,我国政府债务的“痛点”在于地方政府特别是地级、县级和各类开发区政府。应理性把握我国地方政府债务的特性,科学合理匹配地方政府债务期限结构,完善地方政府债务管理体制,多措并举化解地方政府债务风险。

我国政府债务的“痛点”在于地方政府特别是地级、县级和各类开发区政府。应理性把握我国地方政府债务的特性,树立理性的地方政府债务理念,科学合理匹配地方政府债务期限结构,完善地方政府债务管理体制,多措并举化解地方政府债务风险。

理性把握地方政府债务的特性

从当前地方政府债务的情况来看,具有以下特点:一是债务总量较大。在一些地级市,债务总量往往超出一般公共财政收入。二是债务性质复杂。有地方政府财政部门及其财政背景的融资平台的负债,还有各种隐性负债以及更为“隐性”的各种直接的、间接的负债。三是债务期限结构不匹配。地方政府债务的偿还年限一般都在3至5年,据财政部公布的数据显示,截至今年3月末地方政府债券剩余平均年限4.5年。但是,地方政府债务资金的回收期限往往在5年甚至10年、20年以上,贷款期限结构严重不匹配。四是债务成本高。就地方政府贷款而言,开发性贷款的成本相对较低,国有股份制大型银行以及全国性股份制银行执行利率政策基本正常。但由于从这些银行贷款手续繁杂、周期较长、要求严格,很多地方政府为应对违约风险,不得不以高利率从其他渠道争取贷款。

对于我国地方政府债务的特性,既要看到其具有现代政府债务的一般性,又要从我国当前地方政府的实际出发,理性把握地方政府债务的特殊性。

一是适度运用好政府债务对于纾解困、改善基础设施、增加投资拉动地方消费、就业等都有积极的作用。随着地方经济的发展,地方政府债务规模相应扩大是合理的,也是必要的。

二是地方政府债务是地方财政收入的重要来源之一,从债务计划的提出、批准和债务资金的筹集,到资金的运用以及利息本金的偿还都在地方政府财政部的管理中。因此,对于地方政府债务资金不能将其与一般的借贷资金相混淆。

三是除应急需要和特殊安排外,资金大多投向了那些具有公共性、外部性的部门,侧重于社会效益,债务回收期一般都较长。

四是地方政府债务的行政性。我国地方政府债务的管理方式为垂直行政型方式,限额内什么时间发行债务、多大规模、期限、利率等都由中央决定。除此之外,如果举债则属于违规举债,将被责任追究,终身问责、倒查责任。

总之,衡量我国地方政府债务应从地方实际出发,建立独立于一般公共预算收入体系的债务收支与偿还制度,“一表打进”全部债务(显性债务和隐性债务),对债务形成、债务规模、期限结构、利率水平、预算内可

从当前地方政府债务的情况来看

- 债务总量较大
- 债务性质复杂
- 债务期限结构不匹配
- 债务成本高

化解我国地方政府债务风险的建议

1 树立理性的地方政府债务理念

2 完善地方政府债务管理体制

3 科学合理匹配地方政府债务期限结构

4 适当调整地方政府债务管理政策

5 构建开发多元、监管到位的地方政府债务市场

以安排的用于偿还债务的资金规模等,给予落实细化,同时编制债务的“资产负债表”,对债务形成的资产予以反映,既为考核债务资产的效益提供依据,也为部分资产证券化奠定基础。

精准施策稳妥化解地方政府债务

一是树立理性的地方政府债务理念。地方政府债务有双重性,有促进经济发展改善民生的积极作用,随着经济实力的提升,债务规模可以相应扩大。相反,如果脱离经济实力,不顾偿还能力,盲目举债,则会破坏经济发展,影响民生改善。在现代信用经济体系下,中央政府则可根据实际情况做适度的反周期“逆向”操作,即可以在经济不振或者预期不振时适度发行国债,推行更加积极的财政政策,刺激经济发展。当前,面对中央实施积极的财政政策的现实情况,各级地方政府及相关部门要根据经济运行的状况和趋势,把握预期,与中央的宏观财政政策相呼应,在各自地区偿还能力允许的范围内,适度调节债务的规模和偿还节奏。

二是完善地方政府债务管理体制。目前,我国实行“四张表”体制,即一般公共预算收支、政府基金收支、国有资本和社保基金。建议地方各级政府编制“债务收支表”,实行“五张表”体制,即建立独立的地方政府债务收支与偿还制度,对债务形成、债务规模、期限结构、利率水平、预算内可以安排的用于偿还债务的资金规模等,给予细化

反映。同时,对债务所形成的资产做对应的反映。实施“第五张表”体制的前提是建立地方政府债务预算管理体制,每年年底前,政府有关部门要统筹“五张表”,经年度人民代表大会批准,同时报上级政府备案后实施,年终地方政府债务预算执行情况要由人民代表大会审核,并向人民代表大会公布。由此就能够将地方政府债务“一表打进”,不留死角,规范化透明化坚决堵住“隐性债务”发生。通过这一体制,可以对债务形成的资产予以及时的反映,既为考核债务资产的效益提供依据,对违规举债、低效益举债行为的约束提供依据,也为部分有效益的资产开展证券化奠定基础。

三是科学合理匹配地方政府债务期限结构。债务的期限是由债务使用主体偿还能力决定的。地方政府的债务基本上都用于基础性、公益性和社会性比较明显的领域,因此均为中长期债务。目前,我国尽管通过置换的方式延长了一年多的地方政府债务期限,然而对于地方政府债务压力缓解有限。基于地方政府债务的特性,建议对地方政府债务进行分类,对于不同特性的资产,延长还款期限至15、20、25以及30年。

四是适当调整地方政府债务管理政策。首先,改变当前用发行地方政府债券和专项债券作为置换地方政府债务的单一方式,建议在此以外,对已经确认的地方政府债务划分三到五个类别,由贷款金融机构与地方政府及其平台重新签订借款合同,贷款期限延长至10、15、20、25直至30年。其次,适度调整贷款利率,按照央行的基准利率不

同年限确定利率水平,并且于每年年末交缴。再次,对于各类金融机构收取地方政府债务的利息收入,建议免除相关税费。最后,建立全国性的地方政府债务信息平台,在该平台上金融机构要向社会公布涉及地方政府债务的相关数据,以保证透明性,各级地方政府也要在此平台上及时公布地方政府债务数据,方便社会对地方政府举债的约束以及对金融机构的约束。

五是构建开发多元、监管到位的地方政府债务市场。对于地方政府债务在进行行政化管理的同时,应当运用市场化深化地方政府债务管理的改革。首先,鼓励地方政府将其资产证券化。现在许多地方政府的名下有大量的资产,其中有相当部分资产是有收益的,然而这部分资产都被抵押后从金融机构贷款。因此,建议中央政府通过发行“过桥债券”帮助地方政府解押这部分资产,再将这部分资产证券化,进而地方政府可以获得更多的资金。其次,在上级政府批准的前提下,鼓励地方政府积极盘活有益资产,用这些资产在本地直接发行地方政府债券,筹集资金。同时,还可以建立“地方政府债券再转让市场”,增加地方政府债券的流动性,使地方金融机构和个人在这个市场上“吐纳”资金,提高资金的使用效率。最后,鼓励地方政府将有一定收益的平台公司进行“混改”,或者将有收益的资产经过评估以后进行“挂牌”转让等,从而获得资金用于地方政府债务的还本付息,增加地方政府的债务承受韧性。

(作者单位:辽宁省政协)

我国普惠金融事业成绩显著

党的十八大以来,党中央高度重视发展普惠金融,出台了一系列支持政策,实施了推进普惠金融发展的五年专项规划,普惠金融事业取得了显著的成绩。尤其在农村地区,建立起了商业性、政策性和合作性金融机构等多元化、多层次的农村金融服务体系。财政大力支持的全覆盖农业信贷担保体系已初步建成,国有控股大型商业银行和中型商业银行成立了普惠金融事业部,金融科技异军突起,金融精准扶贫力度不断加大。但是,普惠金融发展的难点和重点依旧在广大农村地区。一些金融机构仍试图以“城市金融”的思维发展“农村金融”市场,面对“短、小、频、急”的农村金融市场创新动力不足。此外,农村信用体系不完善,信息基础设施滞后,金融生态环境亟待优化。这些因素都阻碍了农村普惠金融的发展。同时,农村产业新业态、新模式正加快发展,除农户外,各类新型农业经营主体快速发展,对金融需求越来越强烈,亟待补齐乡村金融供给不足的短板,满足农村地区日益增长的金融需求。

金融科技的创新实践为打破农村金融困局、发展农村数字普惠金融提供了有效路径。得益于电商的快速发展,对金融创新宽松监管的环境和金融抑制下对长尾市场的发掘,金融科技以迅猛之势发展。以蚂蚁金服为例,成立7年来累计服务500多万家小微企业和个人创业者,累计贷款余额9000多亿人民币,是格莱珉银行创立40多年来放贷总额的7倍。再如微众银行,“微粒贷”向传统金融机构未能覆盖的中低收入人群授信,客户遍布31个省份,截至2018年末,各项贷款余额1198.1亿元,有效客户超过1亿人。

构建农村数字普惠金融发展的良好生态圈

在全面实施乡村振兴战略的新时期,应充分发挥金融科技的作用,促进金融科技技术外溢,调动各类金融市场主体主动服务乡村振兴的积极性,构建农村数字普惠金融发展的良好生态圈,使农村数字普惠金融成为乡村振兴的助推器。

一是充分发挥财政对农村数字普惠金融发展的基础引导作用。构建财政与政策性金融在实施乡村振兴战略中的互动融合机制,加大普惠金融业务开展的奖励和补贴力度。加快“数字乡村”建设,为数字普惠金融发展提供完善的硬件条件;协同金融机构及金融科技企业等主体,推进乡村信用体系建设,为数字普惠金融发展提供良好的软件环境。支持包括政府各部门在内的各相关主体建立涉农基础数据平台,在确保数据安全与隐私保护的前提下,促进基础数据共享,降低各类农村普惠金融供给主体的数据获取难度和成本。

二是发挥商业性金融机构在农村数字普惠金融发展中的主力军作用。基于雄厚的资金实力、较完善的法人治理机构、丰富的管理经验和风控能力,无论是在城市还是农村地区,商业性金融机构始终是金融资源的主要供给主体。当前,商业性金融机构应充分认识发展普惠金融的时代意义,主动进行经营战略调整。尤其是国有大型商业银行在坚持商业可持续的前提下,应主动承担发展普惠金融的社会责任和服务国家战略的时代使命,积极推进金融科技创新,借鉴同业先进技术和模式,到农村广泛拓展和深度挖掘“长尾市场”,主动服务农村地区的“长尾客户”,不断降低精准化、差异化获客和授信成本,持续创新服务和产品,加快探索并推广普惠金融可持续发展的模式。

三是发挥金融科技企业在农村数字普惠金融发展中的创新先导作用。各类金融科技企业是金融科技创新、投入和发展的先行军。一些金融科技企业借助宽松的监管环境,通过云计算、区块链、大数据及人工智能深度挖掘通过电商、社交、搜索获取的巨量数据,突破了困扰普惠金融发展的障碍,实现了降低人工和交易成本的“双降”和工作效率与风控能力的“双升”,加速了我国数字普惠金融发展的进程。因此,在管控金融风险的同时,对金融科技企业到农村发展普惠金融应坚持包容审慎监管原则,大力支持金融科技企业开展业务及产品创新,并与具有网点和资金优势的农村信用社和邮储银行等金融机构优势互补开展合作,共同拓展农村普惠金融市场。

四是发挥政策性金融在农村数字普惠金融发展中的支撑开发作用。大力支持国家开发银行和中国农业发展银行与商业性金融机构合作,创新以支农转贷、批发贷款、金融债券等形式,支持农村数字普惠金融发展。此外,实体经济是金融发展的基础,离开乡村产业发展的普惠金融难以持续发展。政策性金融机构应面向农村地区提供融资智服务,围绕当地特色产业、资源禀赋和发展条件等,不断加大长期信贷投放力度,发展产业链和供应链金融,促进农村产业振兴,为农村数字普惠金融健康发展提供内生动力。

(作者单位:中国农业科学院农业经济与发展研究所)

发展数字普惠金融助力乡村振兴

宁爱照 郭君平

智谈

着力培育新时代企业家精神

黄晋华

推动高质量发展,必须大力发展实体经济,加快发展先进制造业,推动互联网、大数据、人工智能同实体经济深度融合,推动资源要素向实体经济集聚、政策措施向实体经济倾斜、工作力量向实体经济集中,筑牢现代化经济体系的坚实基础。这就需要激发和保护企业家精神,鼓励更多社会主体投身创新创业。因此,培育新时代企业家精神,是高质量发展的重要一环。

培育新时代企业家精神,要营造有利于创新、创业、创造的良好发展环境。要向改革开放要动力,最大限度释放全社会创新、创业、创造动能,通过全面深化改革,给创新、创业、创造以更好的环境,着力解决影响创新、创业、创造的体制机制问题,营造鼓励创新、创业、创造的良好社会氛围。

培育新时代企业家精神,要坚持基本经济制度,坚持“两个毫不动摇”。公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,是中国特色社会主义

制度的重要组成部分,也是完善社会主义市场经济体制的必然要求。改革开放40多年来,民营企业蓬勃发展,民营经济在稳增长、促进创新、增加就业、改善民生等方面发挥了重要作用,成为推动经济社会发展的重要力量。要落实鼓励引导支持民营经济发展的各项政策措施,为各类所有制企业营造公平透明法治化的发展环境,要解放思想,特别是要为中小企业、年轻人发展提供有利条件,为高技术企业成长创造有利条件。营造有利于企业家健康成长的良好氛围,帮助其实现创新发展,在市场竞争中打造一支具有开拓精神、前瞻眼光、国际视野的企业家队伍。

培育新时代企业家精神,要改善营商环境,拓展企业家精神成长空间。激发企业家精神,营造更为公平的市场环境、出台更为宽松的政策和保持更加开放的心态,给各经济主体以平等的市场地位。培养企业家群体,最重要的是要通过改善营商环境、确保规则公平、稳定预期,处理

好政府和市场的关系,厘清政府和市场的边界,使市场在资源配置中起决定性作用,同时更好地发挥政府作用,让企业家对发展前景、社会大势有足够的信心。

培育新时代企业家精神,要构建亲清政商关系,赋予企业家精神正道。要切实做到政商关系“亲”,领导干部主动为企业提供服务、雪中送炭,企业投资创业热情就足;要政商关系“清”,领导干部与企业划清公私界限,不“勾肩搭背”,使企业一心一意谋发展。“亲”则两利、“清”则相安,政商关系形成良性互动,为经济社会持续健康发展源源不断注入正能量。

培育新时代企业家精神,不仅要依法保护企业家财产权利和企业知识产权,同时也要塑造良好的社会文化生态,厚培企业家精神的土壤。企业家在企业中的独特地位,决定了企业的核心价值观必然受其重要影响,决定了企业的组织创新、管理创新、价值创新等冒险活动只能由企业家自身承担。同时,也决定了企业经营发

展的兴衰成败,从而也就决定了企业核心竞争力的形成。

培育新时代企业家精神,要倡导和践行创新、敬业、执着、诚信、合作、服务的价值理念。创新是企业家的灵魂,只有不断学习以及改进,才能在市场竞争中胜出;敬业是企业家精神的动力,有了敬业精神,企业家才能够更好地全身心投入到企业发展中;诚信是企业家精神的基石,诚信是企业绝对不能摒弃的基本原则,而没有诚信的商业社会将充满巨大的道德风险,抬高交易成本,造成社会资源巨大浪费,企业经营也难以维系;执着是企业家精神的本色,唯有持续不断地创新,方可稳操胜券;合作是企业家精神的精华,合作精神应扩展到每位员工,努力激发员工潜力,给予他们更好的发展机会;服务是企业家精神的价值体现,服务不仅仅是服务好客户,更要谨记公益精神,更好地回馈社会。

(作者单位:福建省社会思想动态汇集分析中心)