

观察家

允许地方政府发债时机已经成熟

□邓聿文

财政部部长金人庆前不久在亚太经济合作组织财长会议提交的报告中表示,中央政府正考虑在有限的条件下,授权地方政府发行债券。金人庆此时提出允许地方政府发债,应该说有很深的政策内涵。

从目前看,地方政府的债务包括直接债务和或有债务两个部分。前者主要包括中央政府债务转化为地方政府债务、中央政府对地方财政的项目贷款、地方政府间借款和地方政府的各种应付项目,后者则主要包括地方政府担保债务(包括外债)、地方国有企业债务、地方金融机构的呆坏账、社会保障资金缺口等等。据国研中心粗略统计,整个地方政府债务至少在1万亿元以上,而且绝大多数都属于隐性债务,单全国乡镇所欠债务就高达2200亿元。

政府的功能主要在于提供公共物品和服务。在提供“地方性公共品”上,地方政府无疑具有信息对称的优势。与中央政府

通过发行国债筹集资金来提供“地方性公共品”相比,地方政府对“地方性公共品”的需求了解和信息掌握上具有比较优势,这样就不会造成“地方性公共品”出现供应不足或供过于求的情况,有助于实现公共资源的优化配置,提高公共资源的配置效率,也能保障地方政府债券的还款来源。

如果提供“公共品”的责任完全由中央政府独立承担,就会导致忽视各地区居民对“公共品”的不同偏好。中央政府往往按照统一的标准向各个地区的居民等量地提供“公共品”,但结果又可能使不同地区的居民无法获得自己最满意的“公共品”数量,从而带来效率的损失。中央政府的这种缺陷,可以由地方政府来弥补,由地方政府发行地方债来提供“地方性公共品”,就可以提高经济效率。

在一定的限制条件下,允许地方政府发行债券,还能够起到完善地方政府财政体系建设的作用。从中国的行政结构和财政结构看,中国实行的是行政分层制

和财政联邦制,以及一级政府一级财权。不过,由于受《预算法》的约束,使得地方政府无法享有举债权。从某种程度上讲,地方政府实际上并没有形成完整的财政体系。而且,长期以来的建设型财政使得地方的财政预算与其财政收入和来源之间并不匹配,地方政府财政事实上仍处于预算软约束,甚至是处于混杂的状态。允许地方政府发行债券,将有利于改变这种地方财政的混杂状况。

允许地方政府发债还有一个作用,即地方发债直接把责任加到政府身上,地方政府和债权人之间直接形成了一种约束关系,如果债权人是本市老百姓更好,地方老百姓直接对政府形成一种监督压力,这将促使地方政府更有效使用这些资金,且相关的信息会更透明,也更容易监督地方政府的举债行为。

从实际情况来看,尽管在中国现行的《预算法》等有关法律中,严格禁止地方财政出现赤字和地方政府举债,但事实上,中国各级地方政府为满足地方财

力需要,运用变通手段,以开征各种基金、增加收费项目和提高收费标准、转移土地出让金、高成本融资、拖欠民工工资等各种方式举债。

当然也要看到,允许地方政府发债,也会面临很大的政策风险和财政风险。首先,地方政府发行债券将会产生一系列的法律问题。如果没有严格的约束机制,一些地方政府在过度举债之后,将会出现破产问题,但目前尚未对地方政府及相关机构破产作出明确的规定。实际上,目前中国地方政府债务风险已超过金融风险,并成为威胁中国经济安全与社会稳定的头号杀手。

其次,如果不规范地方政府的职能,地方政府一旦取得发债权,极有可能将债券资金用于那些收益并不确定的竞争性项目投资中,这无疑会增大地方政府甚至是中央政府的财政风险。特别是在现行的政府预算管理体制不健全的情况下,贸然允许地方政府发债,可能会引发地方债发行规模失控、使用效率低下等

不良后果。

因此,在未对预算法作出修改之前,当前最要紧也是最根本的工作应是按照市场经济的要求对地方政府的事权进行科学、明确的界定,理顺地方政府的公共管理职能。在此基础上,正如一些专家所指出的,地方公债能否顺利发行,取决于两个关键因素:一是社会公众具备充分的应债能力,二是地方政府具备足够的偿债能力,有能力避免由此导致的财政风险。

从目前我国的情况看,社会对地方公债的认购能力是非常充分的。数据显示,截至今年7月末本外币并表的居民户存款余额为16.3万亿元,同比增长15.1%。其中,定期储蓄存款同比少增加1322亿元。这表明,比较接近于定期存款的城市公债具备足够的市场潜力。一旦地方公债开始发行,它自身的一些独特优势足以将足量的储蓄存款(包括定期存款和活期存款)吸引到债券市场中来。

另外,地方公债的发行应在中央政府的宏观调控下进行,包

括发债时间、发债规模、债券利率、偿还期限等众多要素都不能由地方政府自主确定,这样可以有效地防止地方公债在金融秩序、偿还能力等方面所面临的风险。虽然发行地方公债使得地方政府的显性债务显著增加,但地方公债资金的使用会受到债券认购者的种种监督,再加上待地方公债发行时的相关监管制度的确立和完善等,这些对保证债券资金的使用效率也会起到很大的促进作用。而且,我国已实行多年的国债转贷政策使地方政府在债券资金的使用上具有一定的经验,这也很有利于提高地方公债资金的使用效率。因此,可以说,在地方公债制度放开后,即使地方政府的负债规模有所增大,但其财政风险还是易于有效避免的。

至于具体的发行步骤,可分三步走:首先,地方政府将发债数目报当地人大审批;其次,财政部实行总规模控制,给各省不同比例;最后,由信用评级机构等中介组织进行信用评级,通过审核,予以发债。



■人物志·邓聿文

法学硕士,副教授,供职于中共中央党校学习时报社,本报特约撰稿人。主要从事中国改革与社会转型研究,出版著作三部,发表时政、财经和社会评论数百篇。

多声

经济领域任何腐败几乎都会造成国资流失

李金华(国家审计署审计长):现在对国家危害最大的,就是腐败对国家的资源和国有资产的严重侵蚀。一些腐败分子为了权力寻租,不惜以几十倍、几百倍,甚至更多的国有资产为代价,谋取不正当利益。客观上说,在经济领域,几乎所有经济犯罪和腐败行为都是以国有资产流失为前提和结果的。

谨慎对待货币流动性过剩

安德森(瑞银亚太区首席经济师):中国对外贸易的顺差继续上升,而且没有任何迹象表明这种逆差的增长速度能够放缓,这就意味着央行每个月都必须购进大量美元外汇储备,每购买一美元,等于是向中国国内经济注入了8元人民币的流动性。所以每个月央行都给中国经济注入了巨量的流动性。中国的货币流动性过剩问题目前还没有发展到形势危险的地步,中国当局对货币还有非常广泛的控制力,但是随着时间的推移情况会越来越复杂。

商务部五项措施推进中部崛起

薄熙来(商务部部长):商务部在推动中部地区市场建设和对外开放方面肩负着重要责任。商务部将采取有效措施,提高和增强中部地区五个方面的“能力”。

这五个能力包括:提高中部开展对外合作的能力;增强中部承接产业转移能力;增强中部自主创新品牌能力;增强中部发展现代流通能力;增强中部企业“走出去”的能力。

未来五年中国经济有望年增9.5%

齐建国(中国社会科学院数量经济与技术经济研究所副所长):未来五年,中国经济增长速度有可能达到百分之九点五。

首先,中国进入了大众消费时代,多层次的消费结构将拉动经济快速增长。

其次,城市化的加速发展要求城市基础设施建设和城市商品房的建设加速,带动城市的需求。

第三,国外大规模的先进技术供给,以及中国日益发展的自主技术创新的推动。

第四,进入世贸组织以后中国进出口双向高速增长,拉动了经济快速发展。

第五,中国劳动力过剩带来巨大的就业压力,必然要求中国经济平稳、快速、持续增长,以便解决就业压力问题。

第六,缩小地区之间、城乡之间的差距需要中国经济加速增长。(雨人摘编)

第三只眼睛

□鲍银胜

近期有关统计指标显示,我国固定资产投资增幅环比已连续两个月出现回落,在一定程度上也预示了我国宏观调控在投资领域已取得初步成效。鉴于我国经济增长内在环境的特殊性,及外在环境的复杂性,固定资产投资领域出现的良好势头能否得到延续,尚待观察。笔者认为,目前应借助固定资产投资出现降温之机,在科学发展观战略思想指导下,继续落实已出台的各项宏观调控政策,最终促使我国经济增长方式实现根本转型,并为和谐社会的建立创造良好的外部条件。

事实上,继续实施结构性宏观调控将有助于和谐社会建设,并将有助于消除宏观经济层面上所存在的一些不确定因素。就短期而言,我国宏观经济中存在的一些不确定因素要求

继续进行结构性宏观调控。就国内因素而言,我国固定资产投资月度增幅环比出现下降,应是宏观调控取得阶段性成果的重要标志;就国外因素而言,石油价格跌破60美元、国际原料价格出现下跌,为我国结构性宏观调控创造了良好外部条件。但目前宏观基本面仍存在一些不确定因素,经济过热局面仍未得到根本遏制和消除,如固定资产投资累计增幅依然偏高、贸易顺差持续创新高,预示了结构性宏观调控仍任重道远。

就中长期而言,要实现结构性宏观调控目标,中国经济就必须实现经济增长方式转型,即由粗放型经济增长转向集约型经济增长、由外延型经济增长转向内含型经济增长、由投资、出口三驱动转向投资、消费、出口三驱动。但是,这一经济增长转型仍需要一个很长的过程,在此过程中,结构性宏观调

控是必不可缺的。由于我国经济增长方式与和谐社会的建设息息相关,由此决定了结构性宏观调控在和谐社会建设中必将发挥重要作用。有鉴于此,结构性宏观调控能引导中国经济增长方式转型,也可以克服粗放型经济增长方式下的种种弊端,为和谐社会建设目标的实现创造良好外部条件。

另外,从运用结构性宏观调控促进和谐社会建设所需要的外在条件及相关措施看,有两个方面问题值得关注。一是要继续坚持以邓小平建设有中国特色社会主义理论、三个代表及科学发展观战略思想为指导,立足中国具体国情,在借鉴人类历史及世界先进经验基础上,形成具有中国特色和时代特征的经济观,是结构性宏观调控在和谐社会建设中发挥重要作用的外在条件。在当前经济发展面临诸多条件约束

背景下,不是要不要发展问题,而是怎样发展问题。而结构性宏观调控体现了新一代中央领导集体在中国经济发展思路上的“高瞻远瞩”。笔者认为,只有充分重视人的因素,充分重视活劳动在社会发展中所创造的价值,将经济发展真正转向科教、人才兴国轨道上来,中国经济增长方式才能实现真正转型,社会和谐的发展目标才可最终实现。

另一是应当充分重视继续发挥结构性宏观调控在和谐社会建设中的重要作用。如前所述,和谐社会建设与经济增长方式转型之间密切相关,而结构性宏观调控直接影响经济增长方式的转型。

当前结构性宏观调控可通过以下调控着力点,在和谐社会建设中发挥重要作用。

第一、继续贯彻即有宏观调控方针政策,防止固定资产投

资出现反复,确保经济整体健康发展,为和谐社会建设提供经济基础。

第二、鉴于我国外汇问题复杂性,慎重对待人民币升值,加强外资金境监管,防止其对我国未来金融市场的冲击。优化我国贸易收支结构,湮灭人民币升值预期。

第三、切实提高居民收入水平,发挥消费对经济的拉动作用,缓解人民币升值压力。

第四、增加科技投入,教育投入,重点是教育软件投入。将经济增长方式切实转变到科教、人才兴国的发展轨道上来。

第五、进一步转变政府职能,最大限度地发挥其监管职能,加强对社会中介机构的监管,促进“民主法治、诚信友爱、公平正义、”的和谐社会目标建设。

第六、大力发展新型服务业,解决我国就业问题,确保

“安定有序”和谐建设目标的实现。

第七、在加强对上市公司监管的前提下,以扩大扩容的方式加大直接融资比重,强化A股市场价值投资,应对由人民币升值所导致的流动性风险,强化“诚信友爱、充满活力、安定有序”的和谐社会目标建设。

第八、考虑我国国有企业实际情况,建立具有中国特色的国有企业法人治理机制,防止国有资产流失,加强“公平、正义、充满活力、安定有序”和谐社会建设。

第九、在国际产业转移和东部产业向中部梯度转移过程中的环保等外部效应问题上加强调控,确保社会“安定有序、人与自然相和谐”。

■英伦听西风

从月亮不一样看购买力为何“不平价”

□魏敏华

又到中秋赏月良辰,不禁想起国内有一句流行的讽刺语:某君眼中,国外什么东西都好,就是月亮看着也比国内的圆。

细细这句话,觉得挺有意思。月亮只有一个,不管你站哪里,其自身的圆度、亮度自然不会变化。但问题是如果两个人观察月亮的角度或方位不同,其观察到视觉效果会不会产生不一致呢?比如说,一个人站在阿尔卑斯山顶上“看”到的月亮与另一个人站在西湖湖畔“看”到的月亮会一样吗?如果月亮可以列柜出售,不同国家的月亮标价会一样吗?

诚然,月亮是无法流通的,我们无从知道人们愿意支付多少钱来买月亮,但汉堡包可以。英国一经济杂志《经济学家》已连续多年对这个课题作了十分广泛的调查,调查对象为遍布100多个国家的麦当劳“巨无霸”汉堡包。其假设前提是如果“巨无霸”采用的原料、尺寸、招牌和工艺都相同,那么其定价也应该

是一致的。但结果显示并非如此。以最近的一次调查为例(2006年1月)，“巨无霸”售价最高的是科威特(一个约合7.33美元),售价最低的是摩洛哥(一个仅为0.26美元),两者相差达28倍之巨。

《经济学家》作这一项调查的动机是想依据“购买力平价”理论对单一商品进行实证研究。严格意义上的“购买力平价”是指对于不同国家的同一篮子商品,其总体价格水平应趋于一致,如当一国综合价格水平低于另一国时,其货币被认为是相对低估了。换言之,汇价、本国商品价格和外国商品价格之间应是互为作用的。

“购买力平价”一词最早是由经济学家坎塞儿于1918年提出的,但该理论在现实中成立与否却至今尚无定论。关于这一课题的实证研究不计其数,而《经济学家》开创的“巨无霸”指数调查正是其中的一个例子。同样,它们又对星巴克的“拉提”咖啡展开了调查,这项调查的假设前提和调查方法与“巨无霸”的调查基本一致。但有趣的是,结果却迥然相异。比

如说,“巨无霸”指数显示人民币对美元低估了56%,但“拉提”指数却显示仅低估了1%。另外,“巨无霸”指数显示瑞士法郎对美元高估了82%,但“拉提”指数则显示其仅高估了62%。

这两项调查的证据似乎有点自相矛盾,也显示了使用单一商品作为“购买力平价”调查对象是有局限性的。那么,比较一篮子商品会得出怎样的结论呢?像美国和高盛等著名金融机构对不同国家“购买力”的专业调研结果,均显示了“购买力不平价”现象在不同程度上是长期存在的,“购买力平价”仅在非常长的周期内成立(10年或更长),但短期内相关性很低。

支持“购买力平价”理论的基石是无套利机会原则,如果一个国家的月亮(商品)售价高于另一个国家,那么人们就可以从低价国那里买入月亮(商品),再运到高价国出售,以赚取价差。即使没有任何经济背景假设的读者也会反驳这一假设,因为运输费、交易会费、贸易障碍等等因素都被忽略了。除

了这些显而易见的理由外,还有什么因素导致了“购买力”的“不平价”呢?

第一,是商品的同性和可比性。现实生活中,真正相同的商品可能是非常少的,貌似一致的汉堡包,其实包含了很多不相同的因子,比如无法流通的店堂租金、店员工资等。另外,即使是完全相同的客观物品,人们的主观判断也会产生差异。一些经济学家据此认为,采用一篮子商品作为比较对象,还涉及到各种商品应占多少权重及某些商品流通性差等问题。

第二,是生产者对商品价格的预期。“购买力平价”仅从消费的角度强调了商品市场中的无套利机会,但忽视了生产者商品定价中的作用。如果一个国家的劳动生产率增长水平高于另一个国家,就可增强其定价能力,由此产生了与“购买力平价”相对应的“生产率平价”。

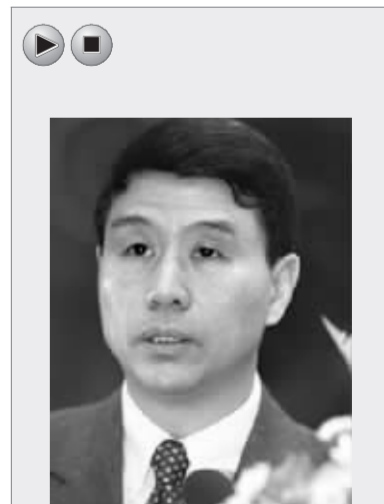
第三,是金融市场对汇价的影响。“购买力平价”衡量的主要是流通商品与服务之间的比价,金融市场基本不将其纳

入考虑的范畴。例如,目前全球资本市场交易所产生的货币转移量已远远超过因国际商品贸易所产生的货币转移量。同时,因特网等现代技术发展,金融市场上的无形交易比商品市场中的有形流通更为方便与快捷,这无疑也会对目前的汇价产生不可低估的影响。

第四,是收入的差异。在商品不等价的同时,国与国之间的收入差异亦长期存在。“购买力平价”侧重于衡量单位货币的购买力,但忽视了个体的购买力。如果A国的总体价格水平比B国高,同时两国的居民平均收入水平相差更大,那么A国单位货币的购买力会低于B国,但其单个居民的平均购买力反而会高于B国。

简言之,由于地理方位、人文价值的不同,人们“眼”中的月亮可能还真不一样。如果哪一天月亮可以被反复仿制,因为制造月亮的人工成本不同,因为月亮于不同个体的效用迥异,因为不同地区居民的购买能力差别,再加上运输费等其他因素,月亮在不同地区有不同的标价亦不足为怪。

■本期人物话语



入世5年 中国成为世界经济发动机

易小准(商务部副部长):加入世贸组织以来,中国的经济增长为世界各国提供了广阔的市场,为各国投资者带来了机遇,为世界经济增长提供了强劲动力。