

陈华 赵谦

PPP 融资本



评论的意义

李义平

突破增长瓶颈

学者专栏

守住3%的财政赤字防线

高培勇

从“加力增效”到“更加有效”,这几年中央经济工作会议对积极财政政策的表述和定位,反映了在货币政策功效一再遭遇挑战的条件下,财政政策已成为我国维系经济稳定增长的重要手段。

随着财政政策重要性的凸显,人们也将越来越多的注意力放在了财政赤字率上。在现实生活中,财政赤字率通常被视为财政政策作用空间的标识。今年的政府工作报告提出,2017年赤字率保持不变,拟按3%安排,主要是为了进一步减税降费。这引发了人们围绕财政赤字占GDP比重不超过3%这一传统控制线的热议。笔者认为,在经济发展新常态和供给侧结构性改革的背景下谈财政赤字率,亟须搞清楚如下问题:

3%的财政赤字率,最初是欧盟在建建初期基于统一的目的、经过讨价还价达成的一个协议条款。虽然事实上,欧盟内部突破这一比率的成员国不在少数,但在国际上,它依然是测度一个国家财政经济风险大小的重要参照指标。我国长期以来也是以财政赤字不超过这一比率来防范财政经济风险的。故而,作为一

个与财政经济风险相关的警示性指标,3%早已演化为人们的一个心理防线。围绕3%的落实情况,不仅影响着人们对当期财政经济形势的判断,也左右着人们对未来财政经济走势的预期。

中国的财政赤字历来有名义与实际之分。名义财政赤字是指一般公共预算的收支差额,实际财政赤字则是指包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算在内的全口径政府收支差额。在2016年之前,我国的名义财政赤字往往大于实际财政赤字。如2015年,虽然名义财政赤字规模指向2.4%,但若以实际财政赤字规模计,则远低于2.4%。那个时候,积极财政政策不够积极、赋税的空间没有被用足。但这一状况从2016年起发生了转变——实际财政赤字远大于名义财政赤字。虽然名义财政赤字规模被控制在3%的水平,但若以实际财政赤字规模计,则远超出3%。这意味着,在当前的中国,即便名义财政赤字率被控制在3%的水平,实际财政赤字也有滑出3%的可能;倘若名义财政赤字突破了3%的防线,实际财政赤字可能会走得

在不同的经济形势和政策目标下,积极财政政策的着力点是有不同的。有别于以往将积极财政政策落实于需求侧和总量调节,经济发展新常态和供给侧结构性改革背景下的积极财政政策,须最终落实于供给侧和结构调整,并主要依靠改革的办法加以推进。这意味着,在当前的中国,虽然同样离不开财政赤字的支撑,但财政赤字的意义及运作方式已不同于以往——主要的注意力须放在为推进供给侧结构性改革铺路搭桥上。即便它仍不免要与需求侧和总量调节相对接,仍旧要用于支撑扩大支出和减税降费的操作,但那毕竟属于中间效应而非最终效应,最终,所有的目标和操作均须落实于供给侧和结构调整。它对于扩大社会总需求的作用须定位于“辅助”而非“主力”。故而,财政赤字的运用也可以应当有所节制。

改革开放以来,尽管直到2015年新预算法颁布后才算给地方政府债券的发行开了一个“口子”,并且新旧预算法均不允许地方各级预算列有赤字,但随着2015年放松地方债发行并允许到期地方债实行置换,



人物素描:郭红松

包括置换债在内的各种形式的地方债发行规模也在急剧膨胀之中。稍有不慎,便可能酿成难以收拾的局面。

基于对上述四点问题的认识,我们应牢牢守住3%这一财政赤字的防线。守住它,可以警醒我们对财政赤字应心存敬畏,对财政风险须高度戒备;守住它,可以向全社会表明我们在关注经济增长的同时,并未放松对经济风险的警惕。这对于继续深化供给侧结构性改革,做好当前和今后一个时期的经济工作,特别是稳定人们对经济走势和政策取向的预期,绝非可有可无。

(作者系中国社会科学院学部委员、经济研究所所长)

经世致用

由贸易大国转向投资大国

姜彭 郑飞虎

我国对外贸易与对外直接投资现状

根据世界贸易组织(WTO)的统计,从1980年到2015年,我国对外贸易总体上一直保持上升态势,2000年以后发展更加迅速,除去2009年受国际金融危机的影响,我国出口总额已连续30多年保持增长。2013年,我国超越美国成为世界货物贸易第一大国,也是全球首个货物贸易总额超过4万亿美元的国家。这是我国改革开放以来在经济建设方面取得的显著成就,也是世界贸易史上少有的奇迹。

2005年,我国进出口贸易顺差进入了千亿美元的新阶段。巨额的贸易顺差为中国的经济建设提供了充裕的资金,提高了中国抵御世界经济波动的能力;但另一方面,伴随着出口的快速增长,针对中国的贸易保护主义行为不断发生,2010年商务部发布的国际经济黄皮书就指出,中国可能会成为新一轮贸易保护主义最大的受害者。

与对外贸易相比,我国的对外直接投资起步较晚,但发展迅速。1999年,中央确定了“走出去”战略,鼓励中国企业到海外投资建厂并从事生产经营活动,从此打开了中国对外直接投资的新时代。从2000年开始,在短短的10余年间,中国的对外直接投资额由9.15亿美元增长到2011年的650亿美元,规模增长超过70倍,平均增长速度超过了对外贸易。2015年,我国对外非金融类直接投资达1180亿美元,同比增长14.7%,连续实现13年增长,年均增幅高达33.6%;截至2015年年底,我国对外直接投资存量首次

超过万亿美元大关。

抓住机遇由贸易大国向投资大国转变

贸易大国要想获得进一步发展,就必须重视对全球生产要素的优化配置,从而为全球价值链的拓展与深化作出更大贡献。如何抓住时机实现我国由贸易大国向投资大国的成功转变,成为新时期我国参与经济全球化活动的一项重要挑战。

由对外贸易投资替代国际贸易,有利于缓解贸易摩擦。贸易摩擦的主要原因是对本国就业的保护。国际金融危机以来,各国对充分就业目标都更为关注。一般来讲,外国产品的输入会和本国生产的产品形成竞争,一旦本国的产品被进口商品替代,从事该项产品的本国工人就会失业,这是引起贸易摩擦的根本原因。通过大力发展对外直接投资,能够起到替代对外贸易的作用。鼓励中国企业把生产活动转移到劳动力成本更低的发展中国家,一方面可以替代对目标国的出口,增加目标国的就业;另一方面,对外投资企业在当地生产当地出售,依然可以获得出口的利润,但是又减少了来自本国的顺差,同样可以避免贸易摩擦。

通过对外投资实现对国际资源的有效利用,是国家经济安全的有力保障。过去30多年,对外贸易的快速增长极大地促进了我国经济增长,但长久来看并不利于经济的可持续发展,因为巨额的出口意味着我国在不断消耗自身的能源和资源为海外市场的消费者服务。而对外直接投资,对任何一个国家而言,都意味着在全球范围内利用资源,进而实

现运用国际国内两种资源来保障国民经济安全的目的。

深化对发达国家的投资,是提高企业竞争力和国际化程度的捷径。中国是贸易大国,但非贸易强国。不断壮大的对外贸易额很大程度上来自于加工制造业“摊大饼式”的发展,这对于我国经济结构的优化升级是不利的。此外,随着人口红利的消失和国内资源的日益匮乏,加之对环境问题的日益重视,现存的对外贸易出口模式不利于国内经济的可持续发展。鼓励企业尤其是民营企业加快“走出去”的步伐,直接参与海外市场的激烈竞争,不仅能够提高企业国际化经营的视野,培养国际化经营的能力,使企业直接利用发达国家丰富的知识储备来提高创新能力进而增强核心竞争力,而且有利于减少国内低端产业的企业数量,减少环境污染,促进实现经济的可持续发展。

转移边际产业是国民经济结构优化升级的客观要求。所谓边际产业,是指本国在国际上已逐渐失去竞争力的产品,例如我国的纺织业、加工制造业等传统比较优势产业,虽然过去为我国带来了大量的贸易顺差,但随着我国劳动力成本的上升和资源价格的上涨,这些产业在国际上的竞争力日益减弱。而且,这些产业的大量存在也不利于国民经济结构的优化升级和可持续发展,必须通过对外直接投资的途径向更具竞争力的国家(地区)转移。一方面,这类产业在当地可能具有比中国更强的比较优势(主要是更加廉价的劳动力);另一方面,这也为国内的经济结构调整、劳动者综合素质提高等腾出了足够的空间。

综合施策运用好国际国内两种资源

未来推进我国由贸易大国向投资大国转变,在政策措施上有以下建议:一是重视借助“外脑”力量。中国的对外投资企业可以在海外投资过程中与具备良好资信和国际影响力的国际资本合作,比如聘请国际投资机构作为投资中介甚至是邀请对方联合收购。一些东道国企业和政府由于制度差异、文化差异等因素,不了解中国企业,国际投资机构的介入有助于消除这种陌生感,提升中国企业在东道国的形象,进而有效帮助中国企业规避政治风险。二是鼓励国内企业股权多元化,积极吸收民营资本及海外资本建立合资企业,将其作为海外投资活动的主体。与国有企业自身相比,合资企业的所有权结构更多元化,为其在投资所在国的灵活运转提供了便利。三是鼓励“走出去”企业树立良好的经营绩效理念。经营绩效良好的企业,其“走出去”活动才有可能在投资国与东道国之间形成良性循环,产生宏观一体化的积极效应。特别要关注这些企业的海外经营活动是否能够实现本地化,与东道国融为一体。四是政府应积极牵线,比如我国的外事部门特别是驻外使馆,应推动自身与目的国先期海外投资企业之间建立密切的商务信息交流与反馈渠道,并提供相应服务。这对后期“走出去”的中国企业来说,客观上可以获得及时而准确的信息,避免不必要的重复投资,有效规避海外投资可能遭遇的信息不对称风险。

(作者单位:对外经济贸易大学国际商学院、北京师范大学经济与工商管理学院)

进入21世纪以来,我国老龄化速度加快,引致养老服务需求强烈。然而目前,中国养老服务业发展还处于初级阶段,加上家庭结构、社会保障水平、百姓观念等多重因素的影响,与庞大的老年人口相比,养老服务业有效供给严重不足,无法满足各个层次的养老需求。资金缺口是限制养老服务业又好又快发展的瓶颈。目前,我国养老服务多以政府提供为主,财政资金是其资金来源,这无疑加重了财政负担,不利于养老服务的发展。通过PPP模式将社会资金引入到养老服务业中,将对缓解财政压力,增加养老服务业有效供给,优化其供给结构等具有巨大作用。

一是定价机制的优化。建立合理有效的定价机制,平衡社会资本与政府之间的利益,对于促进养老服务业又快又好发展至关重要。在定价过程中,坚持公开公正合理定价的原则,根据养老服务项目特点选择适当的定价方法,及时公开养老服务项目的成本、费用、利润等关键信息非常重要。首先价格要覆盖项目成本并允许社会资本方获得额外合理收益。合作双方协定社会资本回报率,保障社会资本得到合理收益的同时避免获得暴利,保护养老服务需求者的利益不受损害。其次,定价要充分发“市场供需决定价格”的作用,尽量减少政府或人为干预的影响,保证定价的公开、公平、公正。定价应充分听取养老服务需求者的意见,考虑社会公众的支付意愿及社会效益等因素,统筹兼顾,形成合理有效的市场价格。除此之外,适当的动态调价机制对养老服务项目的健康运营意义重大。随着经济发展、技术进步、社会观念等因素的变化,价格并不是一成不变的,要及时根据市场环境变化对价格做出调整,避免出现企业赚取暴利或蒙受亏损的局面,保证养老服务项目价格的公正度和效率。

二是投资回报机制的优化。政府和社会资本合作成功的关键是解决好收益的分配问题,社会资本参与养老服务业是出于对利润的追逐,只有社会资本预期的合理收益能够得到满足,才能吸引社会优质资本积极参与到养老服务项目中。养老服务项目具有投资数额大、回收周期长等特性,难以引入社会优质的养老运营资源。合理的投资回报机制不仅利于调动社会资本的参与积极性,还会激励社会资本方加强创新,提高管理效率。除了要明确养老服务项目的价格,建立合理的定价机制和动态调价机制,允许企业通过提供优质养老服务获得合理的收益,政府也要对风险承担过度或项目收益无法覆盖运营成本的企业,根据运营绩效、社会效益等因素给予一定补贴。

三是风险分担补偿机制的优化。养老服务项目周期长,不确定因素较多,风险较为复杂,需要公平、合理地分担养老服务项目风险,加强政府和社会部门的合作。首先是发挥政府和社会资本各自的比较优势。由于政府和社会资本所掌握的资源、信息等不同,对各种风险的控制能力也不同。相应的风险应由双方根据自己的承受能力选择自身最有控制力的风险,发挥比较优势,将该风险发生的可能性降到最低。其次是风险与收益相关联。风险高则收益大,风险与收益相关联才能激励政府和社会资本积极承担风险并采取有效措施来减少风险发生的可能性。最后是风险承担要有度。政府或社会资本任何一方承担过多风险不利于养老服务业项目稳定运营,要量力而行,把握好风险承担的度,避免承担不能控制的风险。

四是激励约束机制的优化。适当的激励约束机制能够平衡政府、社会资本方、社会公众等各方利益,激励社会资本方提供优质服务或产品,保证项目预期目标的实现。在政府与社会资本合作的过程中,如何实现企业的收益

与优质的养老服务之间的平衡是需要优先考虑的问题。一方面,为吸引社会优质资本参与到养老服务项目中,激励社会资本成为养老服务产业发展的主要力量,提供必要的收益就是最好的激励。允许企业通过定价机制获得合理的收益,同时完善奖励制度和补贴机制,根据项目绩效考核和社会效益综合考虑对企业给予一定补贴奖励。另一方面,为保证企业提供优质的养老服务,改善现有养老服务不足局面,必须实行绩效考核机制和奖惩机制。考核未通过的项目要对社会资本施以惩罚,要求其对项目未达成预期目标给予赔偿,并重新选择社会资本来保障养老服务项目的顺利运营。

五是市场准入与退出机制的优化。鉴于PPP养老服务项目合作周期长、投资规模大等特点,对于社会资本方的准入,坚持放开市场的同时要选择有独立运营管理能力、管理能力强、对其资金实力、管理能力等进行综合评估,使其能够承担并有能力降低项目风险,吸引优质的社会资本参与养老服务。在注重准入机制的同时不能忽视社会资本退出机制的重要性。目前我国PPP项目中社会资本退出渠道简单且单一,导致社会资本在参与PPP项目中多持观望态度,建立多元化、规范化、市场化的退出渠道势在必行。完善多元化的社会资本退出机制,建立多层次的资本市场,推动区域性的股权交易市场建设,允许社会资本通过股权转让、资产证券化等多种方式正常退出。允许社会资本通过完善的退出机制实现低成本、高收益的正常退出,不仅可消除社会资本参与养老服务项目的顾虑,还是实现养老服务项目稳定运行的保障。此外,在社会资本方失去运营能力或其他原因导致无法继续运营养老服务项目时,要做好项目的交接工作,并选择合适的退出渠道安排社会资本选择退出。

(作者单位:山东财经大学金融学院,本文系山东省社科规划金融研究专项(15DJJR01,16BJR06)的阶段性成果)



理论部主办 邮箱:gmjxx@sina.com 电话:67078948

总之一,从事理论工作的编辑们写一点评论好,这样可以使自己站在理论的前沿,理论编辑就应当站在理论的前沿。(作者单位:中国人民大学经济学院)