

产权交易资讯

PROPERTY TRANSACTIONS

协办:重庆联合产权交易所

独家运营:重庆华融财经文化传媒有限公司

执行主编:王新建

责编:邓梅 编辑:林荫 赵飘飘 版式:叶友平

第31期(总031期) 2014年9月2日 星期二 甲午年 八月初九

预算法 完成首次大修 引领新一轮 财税改革序幕

■ 高立 韩洁

酝酿十年,跨越三届人大,历经四审,素有“经济宪法”之称的预算法终于完成首次大修。

十二届全国人大常委会第十次会议8月31日表决通过了修改后的《中华人民共和国预算法》,法律将自2015年1月1日起施行。专家认为,预算法是财税领域的“龙头法”,修改的新法无疑将引领新一轮财税体制改革开启大幕。

2013年年底,党的十八届三中全会部署了新时期深化财税体制改革的蓝图,日前中共中央政治局会议又审议通过了深化财税体制改革总体方案,新一轮财税体制改革已然箭在弦上。

然而,这场改革要想在深水区有所推进,必须修改预算法先行。

“预算法不出,新一轮财税改革无法推行。”北京大学法学院教授刘剑文说,重大改革要于法有据。只有预算法修改取得突破,预算改革才能依法推进,而预算改革是新一轮财税体制改革的“先行军”。

预算法的首次大修历时十年,过程曲折,凸显改革的复杂与艰难。刘剑文认为,其根源在于一系列改革难题,如预算公开、地方债、转移支付制度改革、预算管理和监管等最初在改革方向上难达成共识。

如今,随着时间的推进,越来越多的改革共识补充到预算法,新预算法也必将成为倒逼财税改革提速的重要制度保障。

预算法牵涉到国家十多万亿元巨量财政资金的管理问题。财政部数据显示,2014年国家一般公共预算收入超过13.9万亿元,支出超过15万亿元。

与现行法相比,修改后的预算法在明确立法宗旨、细化全口径预算管理制度、预算公开制度、赋予地方政府有限发债权,以及完善预算审查、监督、强化预算责任等方面都有明显进步,突显未来全面规范、透明预算、提高效率的预算制度改革方向。

进一步明确立法宗旨被认为是新预算法的一大亮点。修改后的预算法明确,立法是为了规范政府收支行为,强化预算约束,加强对预算的管理和监督,建立健全全面规范、公开透明的预算制度。

“这样的表述与深化财税体制改革总体方案提出的要求相一致。”中国社科院财经战略研究院财政研究室主任杨志勇说。

新预算法的另一个亮点是,更加详细地规范了预算编制和调整。预算法新增条款限制预算调整行为,并详细规定如何编制预算调整方案。此外,还对未按规定编制、调整预算等行为,引入“追究行政责任”的惩戒规定。

“保证预算有效执行,首先要保证它是规范编制的。”财政部材料所副所长白景明表示,政府行为需要资金保障。现在从法律上明确不能随意调整预算,有助于倒逼政府行为的规范化,杜绝“拍脑袋”决策。

预算公开首次入法也受到普遍关注。“透明预算是建立现代财政制度的重要内容之一。预算公开的内容具体而细化,有助于增强公民对政府活动的知情权和监督权。”白景明说。

如何规范地方发债在预算法修改过程中备受瞩目。十八届三中全会决定提出,要建立规范合理的中央和地方政府债务管理和风险预警机制。

专家指出,修改后的法律中关于国务院限额发债的规定,改变了过去的不合理做法,开前门堵后门,给地方上了“紧箍咒”,为防范地方财政风险,值得肯定。

不受监督的权力,必然导致腐败。与现行法相比,新预算法多处增加了强化人大对预算审查监督方面的内容。武汉大学法学院教授熊伟表示,人大监督更细化、可操作,才能确保监督真正落地,避免人大对预算的审查监督流于形式。

基于以上种种,新预算法的颁布受到普遍期待。杨志勇表示,预算法修改,广泛吸收财税改革经验,融入财税体制改革总体方案之基本精神,必将对财税改革起到保驾护航的作用。但他也指出,不确定的未来,还会要求预算法作进一步修改。“毕竟,财税改革在全面深化改革中的地位决定了财税改革将贯穿全面深化改革的全过程。”

市场聚焦

地方发债 自发自还 市场约束力需加强

■ 任峰

随着北京市近日完成105亿元地方政府债券发行,全国首批地方政府债券自发自还10个试点省(市)已有8个完成发行。本轮试点的特点是引入了市场评级和信息披露制度,这有助于限制地方投融资活动的过度扩张。但从已发行债券来看,试点省(市)普遍采取的高评级、低利率方式遭到质疑,专家认为,“市场化发行方式”却未获得“市场化价格”,因此市场约束力还需进一步加强。

信用评级清一色 AAA 遭质疑

近年来,地方政府债务规模急速扩张,潜在风险加大。这轮试点采取地方政府债券自发自还被认为是解决方案之一。试点地区不但要自行发行债券,而且要承担债券还本付息责任,而不像之前一样由财政部代还。

自2014年5月起,上海、浙江、广东、深圳、江苏、山东、北京、江西、宁夏、青岛10个省(市)政府开始试点债券自发自还。6月23日,广东省招标发行了今年首只自发自还的地方政府债券。

地方债自发自还与以往相比的最大不同之处在于,引入信用评级和强调信息披露。从目前已经披露债券评级报告来看,尽管8个地区经济发展程度不同,信用评级机构也不相同,但无论是发达地区的北京、广东,还是西部地区的宁夏,8个地区政府债券都获得AAA的最高信用评级。

这引起了一些学者的质疑。上海财经大学公共经济与管理学院副教授郑春荣认为,在地方政府资产负债表等基础数据尚未公布的情况下,评级结果的可信度有待商榷。

排污权交易制度敲定

■ 蒋梦惟

近日,《国务院办公厅关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》(以下简称《意见》)发布,之前该制度在多地试点,一直停滞不前的状况有望突破。专家表示,未来,企业如果自觉进行环保改造,就要自掏腰包购买排污指标,这已成为固定的“规则”。

据悉,2007年以来,国务院有关部门已组织天津、河北、内蒙古等11个省(区、市)

庄心一:资本市场应探索社会责任型投资机制

证监会副主席庄心一日前表示,资本市场相关各方要支持帮助上市公司不断细化社会责任报告编制,希望上市公司将社会责任融入企业的发展战略,同时应强化资本市场对积极履行社会责任企业的支持力度。

8月30日-31日,内蒙古自治区政协、内蒙古军区联合中国上市公司协会和深圳证券交易所、阿拉善盟委及行署联合主办了第三届“生态文明·阿拉善对话”活动。庄心一在参加该活动时作出了以上表述。

庄心一指出,中国证监会一直重视、支持上市公司履行社会责任,近年来与沪深两

楼继伟:重点解决地方债“借管还”

“规范地方政府债务,是预算法修正的一项重要内容。这次把规范地方政府债务管理,防范化解财政风险单独作为一个部分,凸显了这个问题的重要性。”财政部部长楼继伟在8月31日的新闻发布会上谈到规范地方政府债务时强调,重点解决地方借、管、还三个层面的问题。谈到债务规模,楼继伟称去年6月底到年底,规模并没有明显地扩大,总的风险是可控的。

当日,十二届全国人大常委会第十次会议以161票赞成、2票反对、7票弃权,表决通过了全国人大常委会关于修改预算法的决定。至此,现行预算法终于完成20年来的首次大修,并将于2015年1月1日起施行。



但也有专家认为,由于试点地区发行的债券规模并不大,且省级政府拥有该省财政资金集中处置权,偿债能力应该能保证。无论评级结果如何,引入评级本身就意味着中国地方债管理越来越强调市场约束,有利于形成一种公开透明的运作机制。

风险高于国债利率却看齐国债

对地方政府而言,获得AAA的最高评级有助于降低发行利率、控制发债成本。各地已经发行的债券利率证明了这一点。

北京此次发行的政府债券分为5年、7年、10年三个品种,对应招标利率分别为4.00%、4.18%、4.24%。而8月20日中债收益率曲线显示,5年、7年、10年国债对应的收益率分别为4.013%、4.192%、4.2523%。

开展了排污权有偿使用和交易试点,试行企业等排污单位按规定限额排污,超标排污部分向市场购买指标的新型排污制度。由于业内和地方政府部门还未确定排污权交易是否对减排能够起到理想的作用,所以确定试点之后,国家一直在观察效果,并未从全国角度出台推行、鼓励政策,而其他城市也都处于观望状态。

而此次,《意见》明确提出,试点地区应于2015年底前全面完成现有排污单位排污权的初次核定。到2017年,我国排污权有偿

个交易所制定出台了一系列规范指引;资本市场在促进上市公司履行社会责任的机制建设方面也取得一些进展。例如,包括沪深交易所在内的多家市场组织编制发布十余只社会责任指数,基金公司成立十余只社会责任相关的股票投资基金,资产规模达110亿元,社会责任元素正在投资机制中显现。此外,越来越多的企业开始认识到履行社会责任对企业长期可持续发展的重要价值。

“阿拉善的荒漠治理是资本市场践行社会责任的一项生动形象的范例。”庄心一说,以深交所和中上协为龙头,汇聚了地方政

此次草案四审稿修改为:“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,除本法另有规定外,不列赤字。”同时规定,“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金,可以在国务院确定的限额内,通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。”

在回答记者提问时,楼继伟认为修改后的预算法重点解决地方借、管、还三个层面的问题。“第一,建立通过发行地方政府债券的举债融资机制,赋予地方政府以适度的举债权,解决怎么借的问题。第二,对地方政府债务实施分类管理和规模控制,让地方政府的债务分类纳入预算管理,接受地方人大

这一招标结果与大多数试点地区自发自还地方债类似,中标利率低于或仅略高于同期限国债水平。一般而言,地方信用会低于国家信用,地方政府债券风险应高于国债风险。因此从理论上来说,为了让市场接受相对更高风险的地方政府债券,应该支付更高的利率。但实际情况是,地方政府债券利率普遍较低。

采取了“市场化发行方式”,却没有获得“市场化价格”,这被认为是市场还没有充分发挥作用。一种解释是,由于地方自主发债的承销商往往是与地方政府关系密切的金融机构,尤其是商业银行。为与地方政府长期合作,承销机构以较低价格承接债券也在情理之中。

尽管发行价格存在些许瑕疵,由于此轮改革具有全面性,重视透明度,因此预计改

使用和交易试点地区将基本建立排污权有偿使用和交易制度,试点工作基本完成。由此,全国推行已不再遥远。

不可否认,排污权有偿使用和交易制度建立起来后,受影响最直接的对象之一就是企业。在国外,排污权有偿使用和交易制度是非常受企业欢迎的,因为如果只为企业规定一个固定的排污配额,而不允许其上市交易的话,意味着企业未来的发展空间被卡住了,新改扩建项目难度非常大,而企业也没有任何回旋的余地;另一方面,企业通过技术革新减排工作完成较好,在固定排污额度的情况下,即使受到奖励也是较象征性的,无法为企业带来更多的利益。在这种情况下,民企是非

楼继伟:重点解决地方债“借管还”

府、军队、资本市场各相关单位,在阿拉善进行“上市公司生态林”建设,以及组织召开“阿拉善对话”活动,不仅有效地改善了阿拉善地区的生态平衡,而且使阿拉善成为资本市场关注生态文明建设的一种具体体现模式和一座践行平台,为市场和全行业贯彻落实十八大精神、践行生态文明理念搭建了重要的引领平台。

庄心一就资本市场如何促进企业履行社会责任提出三点建议:

一是下一步相关各方要支持帮助上市公司不断细化、完善社会责任报告编制,改

监督,还要接受上级行政和上级立法机关的监督,解决怎么管的问题。第三,理清政府和企业的责任,解决怎么还的问题。”

楼继伟表示,还债要理清政府和企业的关系。“地方融资平台中有一些实际上是政府通过企业举债,我们要分开。属于企业的债,政府如果需要支持,就给予明确,比如以补贴或者PPP模式给予支持;属于政府的债务,这些完全公益或者既是公益而且现金流也不足的债务,就转成政府的债务,纳入预算管理。”

修改后的预算法同时强化了监管和风险防控。“国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究

革将在未来3年内显著改变地方政府的借款方式。

只要试点地区能够顺利完成发债,就已经达到了首批试点的目的。随着试点的扩大、配套制度的完善,债券价格将逐步回归市场化。

试点解决地方债务风险还不现实

目前,试点地区的债券发行工作进展顺利。然而,指望自发自还试点全面解决地方债务风险问题还不现实。

比如,地方债发行能否做到真正的风险定价、第三方评级机构能否做到独立、客观的评级、地方政府能否建立稳定偿债资金来源……诸多问题的解决还需要配套制度的进一步完善和市场约束的加强。

国务院批转国家发展改革委《关于2014年深化经济体制改革重点工作的意见》提出,“规范政府举债融资制度,开明渠,堵暗道,建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制,剥离融资平台公司政府职能”。

开明渠与堵暗道的政策效果存在时间差。“堵”很容易,但“开”要发挥作用则不容易,培育新的地方政府举债融资机制需要时间。

在2014年4000亿元地方债发行规模内,10个地区试点地方政府债券自发自还的总规模为1092亿元。这与地方实际需求相比还有很大差距。

财政部部长楼继伟在接受采访时表示,未来地方政府债券自发自还试点还将继续扩大,同时要做好两项基础性工作。一是推行权责发生制的政府综合财务报告制度,即政府的“资产负债表”;二是建立健全考核问责机制,倒逼政府珍惜自己的信誉,自觉规范举债行为。

常吃亏的,因为在地方整体排污量被限定的情况下,国企可以通过和地方政府的博弈获得更多的配额,具有较大的发展优势。

实际上,排污权在一定程度上是企业发展的权利,允许交易的话,民企和国企将同样在市场上通过购买排污权获得更多的发展权利。其实这对于国企来说也并不算坏事,国企资金实力更雄厚,通过购买指标为自己获得排污权会是更公平的,符合市场发展规律和减排需求。

业内人士表示,各种企业、单位都公平地在排污权交易市场上交易,竞争排污权指标必须在排污许可证制度、地方总量控制制度等基础制度都建立发展起来后才能实现的。

进企业社会责任报告的披露效果。

二是希望上市公司将社会责任融入企业的发展战略。企业履行社会责任,既利于当下发展也利于积聚未来发展的能量,是企业可持续发展的基础,上市公司尤其如此。

三是应强化资本市场对于积极履行社会责任企业的支持力度。资本市场应该努力探索建立一套社会责任型投资机制,为重视社会、环境责任的企业确立定价、融资、并购等方面的优势,实现生态文明建设与企业发展的和谐共赢,推进经济社会的全面发展。(陈中)

制度。国务院财政部门对地方政府债务实施监督。”中国社科院财经战略研究院研究员杨志勇表示,如果是在完全市场化的融资环境下,这一机制就会成为防范风险非常重要的环节。(赵婧)

昆明泛亚联合产权交易所有限公司
地址:云南省昆明市西山区滇池路208号
电话:0871-8419997 转 6100/6102/6300/6303
传真:0871-8409997 网址:www.fycqjy.com