

政府投资应加力创新

预计为对冲经济下行压力,积极财政会继续加码,2019年政府投资力度会进一步加大

文/朱振鑫 赵博

政府投资是社会总投资的重要组成部分,以政府为特殊投资主体,事关国计民生,不以盈利为首要目的。同时,积极的财政政策也需要通过政府投资来实现产业政策的调整。从投资领域来看,多集中于重要的垄断部门和重大公共工程,如通信、石化、基础设施和公共服务等领域。从投资效益来看,注重社会效益而非经济效益,不单以被投资项目的盈利性作为单一考量指标,会从大局出发,充分评估。

政府投资多为大型、长期项目,影响较大。政府投资项目多是重点工程、重大项目,通常体量较大,持续时间长,操作难度大,对政府融资、协调组织、专业管理、风险掌控能力有着很高的要求。政府投资可通过乘数效应增加总需求,拉动经济增长。因此,政府投资还承担了一项艰巨的使命——宏观调控,当经济面临下行压力时,政府可通过增加投资来引导、刺激社会投资和供给的增长,起到稳增长的作用;反之,当经济过热时,政府会减少投资抑制供给过度和通货膨胀。由此可见,政府投资作为市场投资的重要补充,在稳定经济增长方面起到了重要作用。

问题尚存,任重道远

当前我国正处于经济转型的关键

时期,在新的发展阶段,政府投资政策需要结合经济发展进行相应的调整和转变。第一,政府投资定位,应从“经济建设型”向“公共服务型”转变,在平衡稳增长与调结构的同时,投资领域从传统基建向公共服务倾斜,加大公共服务补短板力度,致力于实现公共服务均等化,满足人民美好生活的公共服务需求。其次是政府投资领域,未来随着政府投资和市场投资范围的厘清,政府投资领域会更加聚焦,主要是具有外部性明显的公共服务领域,优化资源配置。最后是政府投资项目,会向缺乏“使用者付费”基础、需要政府投入的非经营性项目倾斜,未来现金流能覆盖成本的经营性项目可逐步交给市场。

第二,目前政府投资过程中通常会存在三类问题:一是前期准备不充分,主要表现为草率立项,未经过全面而充分地论证,影响后续开工,甚至会出现烂尾项目;二是项目管理不到位,最常见的是配套资金未能按时到位,影响进度和质量,导致政府投资效率整体偏低;三是项目质量不达标,由于缺乏全方位地有效监管和激励机制,时常会出现质量不及预期,工程质量难以保障等问题。为解决政府投资中出现的上述问题,应该规范政府投资行为,强化政府投资项目

全流程管理,建立完善的决策、管理、监管机制,保障项目规范运作,提高政府投资效率。

第三,长期以来,在GDP导向政绩考核机制的驱动下,地方政府普遍存在过度举债、过度投资的冲动,导致政府投资效率不高、地方债务风险累积。对此,一方面应加快政府考核机制改革,不再以GDP论英雄,尤其是在中国经济由高速增长阶段转向高质量发展的关键阶段,应平衡好稳增长和调结构的关系,做到盘活存量资产、提高资金使用效率。另一方面,应加强政府融资管理,总体的思路是“开正门,堵歪门”。“开正门”是指适度扩大地方政府举债权限,丰富政府债券品种,增加政府债券规模,引导地方政府以市场化原则在资本市场发行地方债;“堵歪门”则是加强政府融资管理,坚决制止违法违规融资担保行为,有序防控和化解地方政府债务风险。

投资力度再增

我国现阶段经济下行压力较为突出,2018年第四季度GDP增速降到1992年以来的最低点,叠加复杂严峻的外部环境,稳增长促投资的力度持续加码。从项目端来看,国家发改委加快重大项目的审批进程,多条铁路密集开工,政府投资项



目密集启动;从资金端来看,财政政策出现微调,更加积极,较大幅度增加地方政府专项债券规模,发行时间前移,多措并举保障政府投资的资金来源。

在上述政策的共同作用下,2019年的政府投资力度大概率会呈现前高后低的态势,基建投资恢复中速增长,成为短期经济增长的重要动力。政府投资在这一过程中应该有所创新,提高重点社会领域市场化程度,发挥财政资金的种子效应,探寻健康可持续的政府投资模式,避免过度依赖政府信用及财政资金的局面。自从2018年7月份的政治局会议提出“财政政策要在扩大内需和结构调整上发挥更大作用”后,2018年的下半年积极财政持续发力,我们就看到了更宽松的财政政策,政府专项债为稳增长提供了强有力的支持。政府投资力度明显加大,基建投资累计同比增速在去年9月份探底之后,开始逐渐回升。预计为对冲经济下行压力,积极财政会继续加码,2019年政府投资力度会进一步加大。

从具体的投资领域来看,未来几大领域会加大投资强度:一是传统基建,

不少偏远落后地区还有一定的补短板需求,但整体空间不会太大;二是公共服务领域,养老、教育、医疗、文化等还有很大的缺口;三是新基建领域,5G、人工智能、工业互联网、物联网等新基建将成为未来政府投资的重点,培育新的经济增长点;四是产业转型升级领域,关键技术、高端装备等高新技术产业符合产业升级方向,政府投资会加大力度。

推进改革提效

我国财税改革有三大重要任务,分别是改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度。其中前面两项已经取得了实质性进展,但理清中央和地方财政关系、推进财政事权与支出责任划分改革作为财税改革的重中之重,进度相对滞后。主要是因为无论是“理顺中央和地方收入划分”还是“中央和地方事权和支出责任划分”都十分复杂,相辅相成,要做到权责利对应、充分调动中央和地方的积极性存在一定的难度。

从投资的角度来看,中央与地方政府财政事权和支出责任的划分,应充分考

虑以下两个问题:一是理清政府和市场的界限,哪些必须是由政府财政承担,哪些是可以交由市场解决,哪些可以是政府和社会资本合作,明确政府职能定位,在保障民生的同时兼顾效率;二是划清中央和地方政府的界限,哪些该由中央政府直接负责,哪些由地方政府自行承担,还有的需要中央和地方配合完成,在强化中央财政事权的同时,监督和保障地方事权,尽量减少并规范共有事权。

与此同时,目前中国经济下行正处于下半场,尚未结束。在开完2019年地方“两会”的省市中,有22个省市下调GDP增长目标,平均调低了0.4个百分点,可见经济下行压力依然存在。同时财政部和发改委等18部门时隔许久之后再次联合发文鼓励采用PPP模式推动社会领域公共服务补短板,PPP模式再次受到关注。在各方的共同努力下,各地政府加大投资力度,加快重大项目建设,其中基建投资成为发力点,迅速触底回升。

在这样的背景下,政府投资强度会加大,在规模增加的同时,投资效率提升也是十分必要。作为PPP模式的关注者和研究者,看到18个部门鼓励支持采用PPP模式推动社会领域公共服务补短板有些欣慰也有些担忧。从本质上来说,PPP模式可通过引入社会资本,不但减少了政府的财政支出压力,而且实现了风险的再分配以及效率的提升,本身是一个很好的尝试,但在实际过程中有些操之过急,不太规范,结果出现了不少问题,所以这一次一定要充分吸取上一轮PPP发展的经验教训,避免问题再现。■

(作者朱振鑫系如是金融研究院执行总裁、如是资本创始合伙人,赵博系厦门大学管理学院会计系学生)