

3.65 万亿专项债发行即将收官

明年专项债对基建投资撬动或将减弱

本报记者 杜丽娟 北京报道

在全年发行规模略小于去年的基础上，2021 年新增专项债的发行节奏也明显放缓。截至 11 月底，新增专项债发行规模约为 3.43 万亿元，剔除中小银行预留额度 3.28 万亿元，今年前 11 个月新增专项债的发行规模小于去年同期的 3.55 万亿元。根据今年《政府工作报告》，2021 年新增地方政府专项债券 3.65 万亿元。

市场普遍认为专项债的发行规模和发行进度，一定程度上受年初经济增长目标的影响。

一位评级公司人士介绍：“今年专项债发行进度不及去年，主要原因在于今年年初稳增长压力小于去年，受此影响，中央对积极财政政策的要求更加注重提质增效，而不是大规模举债进行新的投资。”

今年以来，中央多次强调要做好宏观政策跨周期调节，专项债的发行在保障重大项目资金需求的同时，也为基建投资发挥了托底作用。但需要注意的是，随着市场对明年经济增长目标预期的降低，专项债对基建的撬动作用也将面临新的挑战。

市场预期偏乐观

对市场来说，尽管从 9 月份开始，专项债发行进度有所提速，但结合 10 月和 11 月这两个月的发行情况，专项债发行进度也基本与去年持平，节奏明显后置。

根据统计，今年 10 月各地政府发行的新增专项债规模为 5410 亿元，创今年以来单月发行量新高，整体看 11 月发行规模与 10 月相近。

以此计算，今年前 11 个月专项债的发行规模为 34300 亿元，发行进度为 94.61%，去年这一数字为 94.58%。对比看，今年 11 月底前专项

债在发行进度上和去年基本一致。

北京大岳咨询有限公司董事长金永祥告诉《中国经营报》记者，今年专项债市场出现了新的结构性变化，这种变化也导致债券发行在进度上较之前有所放缓。“目前专项债中借新还旧规模增加的比例快，在专项债发行总量没有变化的情况下，再融资规模增加，意味着基建可利用的额度在减少，同时也说明今年政策对基建的拉动刺激作用并不积极。”

财政部的数据也侧面印证了

投资聚焦民生项目

和券商持同样意见的是财政系统人士，不过和市场观点有所不同，他们认为跨周期阶段，专项债对基建投资的撬动作用可能有所弱化。

“专项债对基建拉动的刺激作用不断弱化，不仅仅是发行规模的减少，更多是当前专项债发行和使用中存在的一些问题，这会使得政策对专项债后续管理采取更加审慎的态度。”一位地方财政人士如此评价。

审计署在 6 月发布的《国务院关于 2020 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中指出，地方专项债存在重发行、轻管理的问题。截至 2020 年底，该署重点调查的 55 个地区专项债余额 1.27 万亿元中有 413.21 亿元（占 3.25%）未严格按用途使用，其中有 5 个地区将 204.67 亿元投向无收益或年收入不足本息支出的项目，偿债能力堪忧。

信达证券研究开发中心的报告指出，今年以来，部分省份的专项债存在资金闲置，项目久不开工造成“钱等项目”，甚至资金违规支出，虚列支出等现象。“在这种情况下，政策需要先解决旧债存在的问题，而不是急于发行新增债券。”

然而不可忽略的一个事实是，所有这些问题的前提是今年经济增长目标保持在相对高位，这种背景下，即使基建增速低于同期水平，但经济增速在整体上仍然保持在预期范围内。

金永祥的判断。

根据财政部的统计，2021 年 1~10 月，全国发行地方政府债券 64916 亿元。其中，发行一般债券 24705 亿元，发行专项债券 40211 亿元；按用途划分，发行新增债券 36625 亿元，发行再融资债券 28291 亿元。

信达证券报告指出，其实从今年初开始，再融资专项债的发行额就已远超去年和前年水平，在 1~10 月的数据中，除了 7 月份发行额略低于前年外，剩余的 9 个月每月都为三年来最多。“值得关注的是，再

融资专项债发行规模增多，反映了今年专项债还债压力的增大。”报告总结称。

受此影响，今年提前批专项债额度的下达时间也较往年晚了一些。

从 2019 年和 2020 年的提前批专项债额度下达时间看，分别在上一年的 12 月份和 11 月份，但今年的提前批专项债额度在本年度 3 月份，时间节点晚了一个多季度。

“由于提前批额度下达时间较晚，所以今年 1 月和 2 月，市场上并

性，甚至增速放缓的前提下，专项债对基建投资的作用也值得期待。

信达证券分析称，结合 2016 年以来专项债的发行进度与当年稳增长压力的对应情况，预计明年专项债发行进度提前的可能性较大。但基于明年经济面临稳增长压力和地方政府债务率高居的背景，专项债的限额可能为 3.5 万亿~3.65 万亿元。

金永祥认为，从目前形势判断，明年专项债的发行规模可能继续下调，但范围不会很大，毕竟由于明年存在稳增长压力，专项债还需及时推动发行进度，为基建投资护航。

“不过基于当前经济发展要求已经从速度转向高质量发展，因此专项债发行不能只看规模，还要关

未发行新增专项债，此前这两个月份几乎都有上千亿的专项债发行，这使全年专项债的发行进度出现同期大幅放缓的节奏。”前述评级公司人士说。

尽管如此，在今年底明年初形成实物工作量的要求下，市场对年内专项债能否完成发行任务，依然持乐观态度。

信达证券的预测显示，他们认为全年可以完成财政部下达的债券发行额度，并为基建和民生投资保驾护航。

注风险。我预计明年政策将在稳增长和防风险之间互相结合。”金永祥说。

12 月 6 日，中国人民银行决定于 2021 年 12 月 15 日下调金融机构存款准备金率 0.5 个百分点。值得注意的是，此次降准将支持所有金融机构的流动性和 2022 年可能放缓的经济增长，但这并不意味着政策重心会转回经济增速上。

上述地方财政人士认为，虽然部分省份的专项债存在一些问题，但不可否认专项债在稳增长方面发挥的作用，结合“十四五”规划经济社会发展的主要目标，未来经济发展将主要聚焦于质而不是速，在此背景下，作为项目资本金的新增专项债将会更多投向民生领域。

教师法修订草案征求意见 学历门槛普提 待遇保障分类实施

本报记者 孟庆伟 北京报道

百年大计，教育为本。在“两个一百年”奋斗目标历史交汇关键节点上，我国已实施 27 年之久、此前没经历过大修的《教师法》修订工作迎来重要进展。

11 月 29 日，教育部官方网站发布《教师法（修订草案）（征求意见稿）》（以下简称“征求意见稿”）

法定权利、薪酬待遇保障

现行的《教师法》是我国教育史上第一部关于教师的法律，其立法进程较长，也颇为慎重，从 1986 年开始起草，于 1993 年 10 月 31 日经第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过，1994 年 1 月 1 日起施行，前后历时 8 年。

在此次修订前，《教师法》仅在 2009 年对第三十六条进行过细微修改。也就是说，《教师法》施行 27 年来，整部法的立法原则和框架未作调整。

但此次的征求意见稿，无论是从框架还是内容上都进行了大量修改和充实。现行《教师法》共九章四十三条，4000 余字，包括总则、权利和义务、资格和任用、培养和培训、考核、待遇、奖励、法律责任以及附则。

征求意见稿共九章五十七条，近 9000 字，包括总则、权利和义务、资格和准入、聘任和考核、培养和培训、保障和待遇、奖惩和申诉、法律责任以及附则。

对比发现，征求意见稿尤其

稿”)，从基本权利和义务、资格和准入、聘任和考核等方面对保障教师合法权益、规范教师职业行为进行了规定。据了解，意见反馈截至时间为 2021 年 12 月 20 日。

有高质量的教师，才会有高质量的教育。党中央高度重视教师队伍建设。此次《教师法》修订就聚焦在提高教师准入门槛、提高各级各类教师学历要求、建立

加强了教师资格准人和保障待遇相关内容。其中，公办中小学教师身份的提法和相关保障待遇备受关注。

征求意见稿指出，公办中小学教师是国家公职人员，依据规范公职人员的法律规定，享有相应权利，履行相应义务。各级人民政府及其有关部门应当依法加强对公办中小学教师的保障和管理。

中共中央党校（国家行政学院）公共管理教研部教授竹立家接受记者采访时表示：“征求意见稿对教师是国家公职人员这一身份和职业性质的界定，首先，可以让教师的法定权利得到保障。其次，教师的薪酬体系、福利待遇也可以得到保障，因为过去拖欠教师工资等情况也时有发生。同时，对规范教师的职业行为也有积极和重要的意义。作为国家公职人员，要严格遵守行政纪律、行政法规，在教学、学生管理等方面，严格按照相关行政法规指导自己的行为。”

教师从业资格审核把关机制等多个方面。

《中国经营报》记者发现，征求意见稿相比现行《教师法》，无论是法律框架还是内容都进行了大幅调整和充实，总字数也从 4000 多字增加到近 9000 字。

值得关注的是，当前我国教师整体学历水平与征求意见稿中提出的新要求还有不小差距。

竹立家告诉记者，国家公职人员一般包括三类：公务员、公共事业单位人员和国有企业的管理层。而征求意见稿所说的国家公职人员，应属于国家公职机构人员。

据了解，将教师纳入国家公职人员范畴，也是国际惯例。竹立家称，从世界范围看，公办中小学教师都是国家公职人员，或国家公共机构人员，比如日本，教师就属于国家公务员。

但竹立家也称，在我国，国家公职人员不能等同于公务员，因为“对公务员的一些要求是由《公务员法》来规定的”。

近年来，提高教师薪酬待遇的呼声越来越高。对此，《教师法》此次修订也对此作出回应。

征求意见稿指出，在保障和待遇方面，中小学、幼儿园教师的平均工资收入水平应当不低于或者高于当地公务员的平均工资收入水平，并逐步提高。绩效工资分配应当坚持多劳多得、优绩优酬，并体现对优秀教师、班主任等

据教育部 2020 年教育统计数据计算，截至 2020 年底，幼儿园阶段，高中及高中以下学历水平的专任教师占比近 15%；小学、初中和高中阶段，专科及以下学历的专任教师分别占比 34%、11.4%和 1.2%；



《教师法》修订聚焦提高教师准入门槛。 本报资料室/图

特定岗位教师的激励。

而高校“自主确定内部分配办法”，健全以增加知识价值为导向、符合高等学校行业特点的工资收入分配制度。

据国家统计局的统计口径，工资总额包括计时工资、计件工资、奖金、津贴和补贴、加班加点工资、特殊情况下支付的工资。

据了解，由于公办中小学教师工资一般与地区财政水平紧密相关，所以地区间教师薪酬往往存在较大差异。

中国教育科学研究院研究员储朝晖向记者表示，跨区域解决工资差异是很难的，因为教师

普通高校本科及以上学历教师占比 34.8%。

如何解决在岗教师学历达标问题，是新人新办法，还是实施“一刀切”，需要通过征求意见或未来出台细则来明确。



《教师法》修订聚焦提高教师准入门槛。 本报资料室/图

工资主要与地区财政经费的状况有关。

“教师的档案工资全国差不多，但绩效工资差异较大，造成了全国有低工资区、高工资区，比如河南，教师一个月的工资在两三千元左右，但是像深圳这种城市，教师年薪可以达到五六十万元。要完全做到工资统一，短时期内是很难的，即便在北京市范围内也很难做到。”储朝晖说。

征求意见稿称，国家分类建立教师工资待遇保障机制。具体来讲，对公办中小学、其他学校和教育机构以及高校，实施差别化的工资保障机制。

在岗教师达标问题待明确

但现实与要求，或许还有很大差距。

记者通过梳理官方数据发现，征求意见稿提出的新要求，整体高出我国目前各级各类教师现有学历水平一大截。

据教育部 2020 年教育统计数据计算，截至 2020 年底，幼儿园阶段，高中及高中以下学历水平的专任教师占比近 15%；小学、初中和高中阶段，专科及以下学历的专任教师分别占比 34%、11.4%和 1.2%；普通高校本科及以上学历教师占比 34.8%。

记者注意到，就征求意见稿提高教师学历的新要求，社会各界普遍具有共识，但也有争议点，主要聚焦在小学阶段。

21 世纪教育研究院院长熊丙奇认为：“现实中我国一些农村学校，它的教师还有大概一半左右是专科文凭，如果把（小学）整体的准入学历调整为本科及本科以上，那可能就会对现有的只有专科文凭的教师产生比较大的压力。”

据了解，乡镇教师比例确实占据了我国教师群体的大头。记者查询教育部 2020 年教育统计数据，截至 2020 年底，我国 643 万多名小学专任教师中，有 35.7%在城市，也就是说，有近三分之二的小学专任教师在乡镇。

“作为一个起点学历的要求，它应该是一致的，不能够破例。对于有些过去已经存在，目前在岗的这些达不到新的学历门槛的教师，各个地方要根据当地的实际制定一些灵活的政策，或者是采取一些措施来解决这些问题。”储朝晖认为。

需要关注的是，学历门槛的新标准，或将对现有的教育体系产生影响。

“我觉得中等职业教育所办的幼教专业，接下来就不应该再继续办下去，至少不应该再继续招生了，招生以后就业没有空间。此外，现在还有一些地方大专院校培养小学教师方向的，接下来也应该不要再继续招生了，相应的这方面的改变就应该及时做调整。”12 月 2 日，储朝晖向记者表示。

目前我国有大量幼儿师范专科学校，其中，此前不少中专水平的已升级为高专，其中学前教育专业，主要招生对象为面向高中毕业起点的三年制高专，以及面向初中毕业起点的五年制高专。

但记者查阅多所幼儿师范专科学校了解到，部分高职院校也开设初中起点三年制中职层次的学前教育或幼儿保育等专业，其毕业去向主要是幼儿园。