

试论中国特色的社会主义道路的“特”在哪里

——兼建议重塑国资委和成立国家资源委员会

■ 黄范章

(上接6月22日02版)

三、建立国家资源委员会——政府不再掌管、支配、经营性国有资产

目前,政府所有制还覆盖另一大经济领域,即自然资源虽为国家所有,实则也归政府所有(中央和地方)。例如,土地问题,《宪法》规定,城镇土地为国家所有(即政府所有),农村土地为集体所有。然而,集体所有的“产权”十分脆弱,地方政府很容易以“征购”名义侵占。传统体制长期使人们养成一种习惯意识,“国有”就是“政府所有”,“天经地义”不容置疑。一些地方政府便凭籍权力,在城镇搞“拆迁”(甚至暴力拆迁)及农村搞土地“征购”(低价征购),政府垄断了土地的供给、审批、定价,收取巨额土地出让金以及其它相关税费,作为自身财政取代的重要财源。严重的是,政府多有短期行为,土地批租一般为30、50或70年,许多现任政府官员总想在自己任期把经济搞上去,便把今后几十年要用的土地尽可能早地批租出去,换来巨额资金,形成投资热、开发区热、城镇扩建设热,不仅短期造成经济过热,长期造成水土流失、资源与环境遭到破坏,窒息今后经济可持续发展。这就是“土地财政”造成的流弊,是政府垄断土地资源的产物,也是自然资源开发、经营中“政企不分”的产物。为此,必须从体制上把政府从自然资源所有者的地位(宝座)上摘除出来。

应强调指出,土地和其他自然资源一样,属于公共开发、利用、经营的自然财富,应属于作为经济实体的国家所掌管。所以我建议国家应在各级建立国家资源委员会(包括土地)委员会,由各级“人大”授权作为国有资源的所有者载体,受各级“人大”管辖,对各级“人大”负责,接受本地政府监督。土地和其他自然资源一样,一经开发、利用和经营,便成为经营性资产,如果批租给国有企业经营(也可批租给私人企业经营),就应归国有经营性资产管理委员会管辖。这符合“所有权与经营权相分离”的原则。国家资源委员会作为受权的所有者,应负责审查政府或有关部门提出资源开发利用规划,负责审查资源开发人(国有或私人公司)的资格,举行多次听证会,并报“人大”有关机构审议通过。凡属用于高速公路、铁路、公屋建造、机场、码头等基础设施建设所需用地以及须由国家垄断的重要战略资源(如铀、黄金、稀土等),一经本地“人大”及上级国家资源委员会批准,交由当地政府有关部门(如国土资源部门、城建部门)开发使用;凡属用于经营性的商品房建筑和其他自然资源开发和经营,按公平、公开、公正原则向国有企业和私人企业招标,分别将土地或其他自然资源的使用(开发)权转让给国有企业或私人企业。国家资源委员会自身不从事经营,只收取资源使用权转让金,并可以此收入建立国有资产开发基金,此项基金及其收益(经“人大”同意及上级国家资源委员会同意)可用于资助政府的环保工程、公屋建设、购买本地政府发行的债券。而且,国家资源委员会的主要财政收支项目及状况应通过听证会公示,均须向“人大”常委员会有关部门报告并审议。至于政府的国土资源部门负责的是资源规划、环境保护和治理及各有关政策法规以及管理属于国家垄断重要战略资源。

这样,便可以彻底破解“土地财政”及国有资源的政府所有制,使政府不得持有或插手土地及任何自然资源的开发与经营,使作为国家政治实体的政府可全力铸造“公共服务性”政府。而国有资产委员会和国家资源委员会均作为国有经济的体制载体,由“人大”授权行使作为国有经济所有者的职能。这样,作为国家政治实体的国家和作为国有经济实体的国家便截然分开,彻底贯彻“政企分开”和“政经分开”,泾渭分明,各尽其责,更重要的是从体制上破除官商勾结的贪腐的“温床”。

四、政府“瘦身”、公有制主体、政府垄断

上述计划,集中到一点就是把经营性国有资产和国家资源从政府所有制中剥离出来。我曾在文章中把这种剥离称为政府“瘦身”。所以,我曾多次著文提出,应该退出经营性行业与领域的正是政府,而不是国有企业。不仅如此,我还不同意泛泛讲国有企业要全部退经营性行业与领域,为什么?理由很简单,我国社会主义市场经济体系是以公有制为主体,即国有经济应控制关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,其中包括像金融、航空、通讯等关系国民经济命脉的经营性竞争性行业和领域。这些重要经营性行业和领域,国有经济不仅不应退出,而且须确保其主体地位。至于其他广大经营性行业和领域,国有经济完全可以逐渐收缩甚至完全退出;但一旦有某一经营性行业或领域为私人大集团公司或外国跨公司所垄断,国营企业应该重新进入,以平抑垄断,促进竞争。

有人担心,一旦政府“瘦身”,不能直接掌握国有企业和国有资产,会使国有企业失去“国有”或“公有制”的社会经济属性,特别是会危及公有制主体地位。我认为这种担心是没有必要的。按法律规定,作为国家的最高权力机构是“人民代表大会”(简称“人大”),国务院是由“人大”授权和任命的,代表国家履行政治实体的职能,同样,全国“人大”有权(或通过修订宪法)设立新型国有经营性资产管理委员会(经营性实业资产、经营性金融资产)及国有经营性资源管理委员会,授权它们作为国家代理人掌有国有经营性资产和资源;尽管它们已独立于政府之外,却是国有经营性资产和资源的所有者或出资人,国有经营性企业的国有的属性和公有制属性丝毫未变。

同时,还另有些人借口“事关国计民生”,把一些主要经营性竞争性行业和领域以确保公有制主导地位为由,实则把它们变成国有企业垄断行业和领域,由于政企尚未完全分离,实际也由政府垄断。例如银行业,存贷业务几乎为四大国有银行(工行、建行、中国、农行)所垄断。整个银行业人民币存款余额突破80万亿元,其中民营银行约2000亿元,仅占0.3%左右,微不足道。即使著名的“民生银行”,虽名为民营银行,资本金主要来自民间私人,但却按“民有、党管、国营”模式构建。国有银行主要向国有大中型企业服务,民间中小企业多年来告贷无门,于是地下钱庄盛行,私人融资往往被扣上“非法”融资帽子,私人中小企业的资金金融通途濒临绝路。2012年3月28日国务院决定以温州作为金融综合改革试点,要规范发展民间融资。虽说这仅是打破“垄断”冰山一角,但意义重大。

即使在国有经济须占主体地位的重要经营性竞争性领域中,政府与市场均可发挥它们起的作用。例如,航空业既属于国家发挥控制的国家经济命脉,也是一个经营性竞争性行业。实现国家控制,只需作为政治实体的政府掌握了机场、航空调度、航空通讯、安全检查等要害部门就行。一方面,这是政府必须垄断的要害部门;另一方面,又是政府必须提供的而且只能由政府提供的公共产品与公共服务。国有航空公司虽应是这一市场的主体,但不应垄断。



为了开展竞争和提高竞争力,中央国有航空公司和地方国有航空公司可以在自愿互利的基础上分别组成几个大型航空集团公司,大型国有航空集团公司的控股股东可以是中央国有航空公司,也可以是效益好、有实力的地方国有航空公司。还有,各国有航空公司或集团公司不仅可以吸收民企投资或外资投资,还应接纳私营航空公司和外国航空公司参与竞争,以期相互激励和相互促进。这样,在这一事关国家经济命脉的竞争性领域中,可以形成一个既有控制又有竞争,既有公有制主体地位又有多种所有制共存共荣的生动活泼的社会主义属性,特别是会危及公有制主体地位。我认为这种担心是没有必要的。按法律规定,作为国家的最高权力机构是“人民代表大会”(简称“人大”),国务院是由“人大”授权和任命的,代表国家履行政治实体的职能,同样,全国“人大”有权(或通过修订宪法)设立新型国有经营性资产管理委员会(经营性实业资产、经营性金融资产)及国有经营性资源管理委员会,授权它们作为国家代理人掌有国有经营性资产和资源;尽管它们已独立于政府之外,却是国有经营性资产和资源的所有者或出资人,国有经营性企业的国有的属性和公有制属性丝毫未变。

有人担心,一旦政府“瘦身”,不能直接掌握国有企业和国有资产,会使国有企业失去“国有”或“公有制”的社会经济属性,特别是会危及公有制主体地位。我认为这种担心是没有必要的。按法律规定,作为国家的最高权力机构是“人民代表大会”(简称“人大”),国务院是由“人大”授权和任命的,代表国家履行政治实体的职能,同样,全国“人大”有权(或通过修订宪法)设立新型国有经营性资产管理委员会(经营性实业资产、经营性金融资产)及国有经营性资源管理委员会,授权它们作为国家代理人掌有国有经营性资产和资源;尽管它们已独立于政府之外,却是国有经营性资产和资源的所有者或出资人,国有经营性企业的国有的属性和公有制属性丝毫未变。

必须强调指出,“反垄断”既要坚决,也需冷静对待。我们应鼓励和支持企业(国企和民企)“做大做强”,但决不简单拼凑。要“做大做强”需要有技术开发、专利品牌、科学管理、合理经营作后盾;而企业(国有和民企)做大做强,难免带有一定垄断性。我们不能因为反垄断而害怕企业做大做强,央企不应担心地方国企做大做强而威胁自己,国企也不该害怕民企做大做强而威胁自己。特别是,当今许多国家对我国国企“走出去”心存疑虑与戒心,我们应该支持有实力的私人资本集团公司“走出去”,参与国际竞争。

我们要反对的垄断,是经营性竞争性行业或领域内不该由政府或国企实施的“垄断”,要为经营性企业(国企或民企)维护其应有的活动空间。还应看到,即使在极少数属于国家经济命脉而必须由政府或国企垄断行业中,垄断也可与竞争相结合。以石油为例,这一重要战略资源,在世界许多国家都是由大型企业集团或政府垄断控制的,但不是由一家而由少数几家大型石油集团公司所垄断,它们之间也进行竞争,即所谓“寡头竞争”。况且,从勘探、开采到成品油中间还有一系列开发、生产、营运、销售等环节,其间有的环节可毋须垄断而可开放,垄断与竞争可结合,特别是加油站完全可交给私人或个体经营。不过,应看到目前国际石油市场上许多国家都通过并购

和重组,组成几个特大型石油企业集团驰骋于国际市场,我们也应推出几个特大型石油企业集团(国有或私人或公私合营)来应对。总之,对待垄断问题,我们应持理智态度,一方面坚决反对把经营性行业或领域恣意“垄断化”,应由“人大”通过立法(“垄断法”、“竞争法”、“公司法”等),依法行事;另一方面我完全同意李晓西同志“不可盲目反对所有垄断”的主张(见《中国经济时报》2011年3月17日),尤其不可反对企业做大做强,面对强大的国际竞争对手,切不可盲目为“反垄断”而自残。

我国的经济发展与经济改革,都是在“政府主导”下进行的,因为我国是一个发展中国家,要在短短数十年内走完发达国家经历二、三百年市场经济发展进程,没有“政府主导”难以想象。但我们所要求的“政府主导”,是国有经营性资产和资源完全摆脱政府所有制的“政府主导”,是政府实现“瘦身”的政府主导,这里出现的是“小政府、大市场”的新局面,但小政府,决非弱政府。问题是,当今我国经济体制改革进行至今,政企“似分尚未分”,症结在于政府未能忍痛“瘦身”,惟一出路是把改革推进到底;若半途而废,将为权钱交易、贪腐从生提供“温床”,甚至堕入权贵市场经济(新型官僚资本主义)的深渊。过去30年改革与发展依靠“政府主导”,今后改革进入深水区,更需顶层设计、顶层规划,国家政治实体与国有经济实体的分野需要有体制、机制创新,需要有一系列新的立法,这一切都需要“政府主导”。我们更要政府厉行法制,依法行事,既自身得忍痛“瘦身”,还须力排各个既得利益集团的干扰,建立法治的社会主义市场经济。个人认为,宜在国务院下恢复“体改委”,不仅负责组织社会精英进行“顶层设计”,经国务院批准、“人大常委会”审议通过,且监督推行。

还提一点,我们今后推进改革不仅还要“政府主导”,还必须强化各级“人大”职能。“人大”授权政府作为国家的政治实体的载体发挥公共服务的职能,还授权国有资产(经营性)委员会和国家资源委员会作为国有经济的载体,发挥掌管、营运国有资产和国家资源的职能。各级政府制订的本地区经济发展规划、各项经济政策、法规,常常难免带有短期行为,因此,需要有一个能够和敢于对政府说“NO”,对政府有约束力的“人大”。特别是基层(市县)“人大”代表要有一定比例的代表(譬如30%)应是专职的,他们由本地居民直接选举,他们生活于民众中间,熟知民情,他们的办公地址及电话应公开,本地居民有关与政府部门的经济纠纷或其他民事纠纷(如拆迁、征地、克扣工资等)可随时给“专职人大代表”电话约见,代表有责任将合理诉求立即转给政府部门,并在规定时间内给予反馈。“人大”可将一些有代表性问题举行听证会,邀请有关部门负责人出席作出说明。这样,不少纠纷就可以解决于基层,避免积成民怨,导致上访或群体事件。这一改革已不限于政府体制改革,涉及政治体制改革,超出本文讨论范围。

五、排除阻力,坚持走中国特色社会主义道路

上述关于重塑国资委和建立国有自然资源的建议,归根到底,就是把作为政治实体和国家(即各级政府)跟作为经济实体的国家在体制上彻底分开,彻底贯彻“政企分开”,把经营性国企业塑造为市场经济所必需的“微观经济基础”,把公有制跟市场经济“结合”为一体。我国的经济发展与经济改革都是由“政府主导”的(政府主导是亚洲新兴经济体发展所共有的特点),但我曾著文阐明“政府主导”有一定界限。在市场经济体制下,政府的主导性主要表现在前瞻性、战略性、规划性、指导性和服务性上,提供公共产品和服务,决不从事国有资产或国家资源的经营,把一切经营性活动全部交给各地“人大”所辖的新国资委和国家资源委员会,我过去在文章中把这称之为“政府瘦身”。有学者不持乐观态度,认为要政府忍痛割爱,无异于“与虎谋皮”。但我不如此悲观。党的十八大已一再表明坚持“改革开放”大战,一再表明我国要走“中国特色社会主义道路”的信念与决心。诚然,要建成社会主义市场经济,光靠经济改革是不够的,还需要一套改革相配套,如政治体制改革、社会体制改革等等。特别是需要有一个强有力的议会,需要有各項明确的“立法”,更需要有力的“法治”。经济的深化改革,必需要有上述各方面的改革为之开道,特别需要法律来护航。

改革已进入深水区,定会遇到许多障碍与阻力。最大阻力将来自既得利益集团。他们中间一些人在改革初期是主张市场化改革,是改革的促进派,因为没有市场,他们无法进行权钱交易;而今,改革进入半途,政企分开虽名分开,但有“藕断丝连”,但丝更缠绵”。他们既然握有政治权力,又掌控、支配经济经营性权力,这种半截子改革为权钱交易、贪污贿赂提供了很好温床,成为贪腐的体制根源。他们害怕进一步推进改革会砸烂他们的“炼金炉”,今日竟变成进一步改革的阻力。我们整治贪腐,不应满足于搞一个或几个大案,必须从体制源头上下手,彻底贯彻“政企分开”,彻底实现政府“瘦身”,努力建成一个公平、公正、法治、人民小康、社会和谐的社会主义市场经济。(完)



▶ 财经新闻

地方基建资金吃紧 捞民资未见实效

“暂且不说将来,和银行如约谈好的资金能否按时到位都很难判定。”近日,一名地方政府官员在接受《第一财经日报》采访时表达了他对基建资金的担忧。

随着新型城镇化的启动和国家公路网等规划的出台,基建投资仍是未来一段时间的投资重点。但在经济下行和各种矛盾集中显现的压力下,持续吃紧的财政成为地方基建最大的阻力。

“暂且不说将来,和银行如约谈好的资金能否按时到位都很难判定。”近日,一名地方政府官员在接受《第一财经日报》采访时表达了他对基建资金的担忧。

“虽然拓展融资渠道和引入民资早就成为共识,但实际操作的效果并不好,难度也很大。”上述官员称。

据记者了解,为缓解资金难题,近期多个地方都有不少招揽民资的举措,而地方主动拿出来的项目,多集中在高速公路、轨道交通、城市道路建设等重要基础设施建设领域。

新一轮基建机遇

地方融资的饥渴很大程度上在于不想错过新一轮的建设“机遇”。城际铁路的下放已经在各地掀起一场“立项竞赛”,公路网规划的出台又加了一针强心剂。

公开数据显示,到2012年底,我国国家级干线公路通车里程17.3万公里。根据规划,到2030年,公路网总里程将达到40万公里,增长一倍有余。

这样的增速不仅意味着国家对公路交通基础设施将会有更大规模的投资,对在过去投资中较为落后的中西部城市来说,也将有更大的发展空间,“筹钱筑路”成为地方关注主题之一。

此外,地方投资在铁路建设上显现出的疲态也暴露出财政上的紧张。公开数据显示,1-5月,国家铁路和合资铁路路网建设大中型项目完成投资1322.65亿元,为全年计划的28.5%;比上年同期增加268.38亿元,同比增长25.5%。

其中,铁路总公司投资完成1175.75亿元,占全年计划的30%,比上年同期增加328.77亿元,增长38.8%;而地方政府及企业投资完成146.90亿元,为计划的20.6%,比上年同期减少60.39亿元,下降29.1%。地方铁路完成投资仅2000万元。

地方政府急揽民资

地方投资额的惨淡与宏大的规划方案形成严重反差,各地吆喝筹资的声音此起彼伏。

武汉铁路局人士对记者表示,未来几年湖北省的城际轨道将进入一个重要时期,无论是政府还是路局都在想办法保资金到位。

6月25日,武汉市工商联与发改委首次联合召开鼓励和引导民营企业发展座谈会。武汉市发改委人士向20多位企业家代表介绍了鼓励和引导民间投资健康发展的相关政策和措施,并将87个总投资额达1943亿元的重大建设项目向民间资本开放。

然而,大部分企业家对这些项目兴趣并不大。一些人认为这些项目投资太大,吃不消;一些人则表示更想踏踏实做实业,而非财务投资。在当天的投资会上,武汉市相关官员甚至表示,市发改委可以从操作层面上,帮助企业策划项目,整合资源,实现盘活存量的需求。

也是在6月份,广东省下发了《关于创新金融合作引导民间资本参与重要基础设施建设的指导意见》,出台了引导民间资本参与广东省重要基础设施建设的思路;并在6月13日召开的省属重大交通项目融资对接工作会议上,动员金融资源支持省内特别是粤港澳大湾区重大交通项目建设,促进全省固定资产投资较快增长。

而针对铁路投资大收益慢的特点,国务院此前批转的《关于2013年深化经济体制改革重点工作意见》则要求,改革铁路投融资体制,建立公益性运输补偿制度,经营性铁路合理定价机制,为社会资本进入铁路领域创造条件,支线铁路、城际铁路、资源开发性铁路所有权、经营权率先向社会资本开放。

“尽管指向已经很明确,但民资入股作为一个老生常谈的话题很难取得实质性进展。”上述人士称,进一步细化政策、增加公开透明度是当务之急。

针对交通领域普遍存在的资金难题,国家发改委近期正在进行交通产业发展基金课题的研究,希望通过开展交通产业发展基金研究来探索融资方式创新,解决我国交通发展中的资金瓶颈问题。

(第一财经日报)

房地产业财务安全状况令人担忧

■ 蒲小雷 商务部研究院信用评级与认证中心副主任

通过一些数据量化分析可研判当前的经济形势:第一,实体经济呈现出整体、全面下降的特征。对截止到2012年第三季度,中国实体经济20个主要行业的上市公司进行的数据分析,发现20个行业全部在下降,这是自2008年金融危机以来第一次出现这种状况。

第二,作为我国基础产业和支柱产业的第一产业农林牧渔业和第二产业机械制造业持续处在下行阶段,而且下降最快的行业已经从第一、第二产业波及到下游产业和相关产业。

第三,房地产业的总体特征是财务安

全状况过山车式的变化和哑铃式的两极分化严重。过山车式的发展形势使得房地

业近期的财务安全变化非常特殊,这对于行业企业影响极大,反映了该行业财务安全状况的极度不稳定性,这是其他19个行业从未出现的。两极分化是指超大的房地产公司财务安全状况非常好,一些大房地产公司财务安全状况甚至有上升,但有63%的公司财务安全状况差或者非常差,中小房地产公司总体财务安全非常令人担忧。

第四,相对发展态势较好的行业有医药行业,无论是优秀公司的占比(63.56%)还是风险公司(11.02%)的比例,均是目前20个行业中财务安全状况最好的。另外,第三产业中的服务软件业,优秀公司占比也比较大,达到55.56%,还有采矿业表现也比较好。

(转自《中国经济周刊》2012年第49期)