经济学家

产业政策“千能”

□王东京

骤眼看这题目有点怪。其实，我最初想到的是“产业政策并非万能”，可担心那样拟题读者会以为我要否定产业政策，权衡再三，最后还是决定用现在的题目。我的观点是，产业政策对优化产业布局、推动结构升级无疑有助，但其作用也不可高估。正因如此，所以我说产业政策“千能”而非“万能”。

产业政策在今天的欧美国家已广泛采用，日本曾被认为是世界上实施产业政策最为成功的国家。上世纪90年代，我国也开始制定产业政策。平心而论，近20年产业政策对经济发展有利也有弊。然而令人不解的是，学界对产业政策之“利”讨论非常多；对“弊”却很少提及。可不提不等于不存在，作为学者当知无不言，我这里就来说说“弊”吧。

从现象观察，有一点可肯定，时下产能过剩与之前的产业政策有关。请读者注意两个时间节点：第一个节点是“九五”时期，国务院最早于1989年颁布《中国产业政策大纲》，1994年国家又颁布《90年代国家产业政策纲要》，而产业政策列入“五年规划”则是从“九五”开始。“九五”时期，当时产业规划提出要振兴煤炭、钢铁、汽车、建材等产业，可出人意料的是，到“十五”（2001—2005年）就出现过剩。这是有据可查的，2005年商务部的数据就显示，当年工业品库存同比增长19%，而其中以钢铁、汽车、电解铝等尤甚。

另一个节点是“十一五”。2009年，国家颁布《十大重点产业调整与振兴规划》，旨在支持钢铁、汽车、船舶、石化、纺织、轻工、有色金属、装备制造、电子信息以及物流业。结果呢，到2012年钢铁产能过剩很快扩散为整个制造业过剩。据官方数据，目前能源、化工、橡塑、有色、钢铁、纺织、建材等500多个产品，有九成销售率低于80%，超过一半销售率低于70%。更让人深思的是，2013年国务院发布的《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》中，所涉产业几乎都在2009年欲振兴的范围之内。

有一种观点，说产业政策虽会导致产能过剩，但对调结构却立竿见影。理论上应是这样，可事实却不是。由于“九五”支持的产业“十五”出现过剩，为了调结构从“十五”开始国家出台一系列产业抑制政策。令行禁止，照理过剩产能应有所收缩，可实际情况则百上加斤，不仅原有过剩没消化，而且越抑制越过剩。让我们再看三个节点。

第一个节点是“十五”。早在2001年国家就开始对钢铁“总量控制”，但2002年底，钢铁投资总额达710亿元，比上年增长45.9%；2004年投资增幅高达107%；到2005年底，我国炼钢生产能力已达4.7亿吨，另外在建和拟建产能约1.5亿吨，而市场需求只有3亿吨。

第二个节点是“十一五”。2005年底，针对“十五”产能过剩，国务院常务会议专题部署，并于2006年初发布了《关于加快推进产能过剩行业结构调整的通知》，要求要通过提高准入门槛、严格审批等控制新上项目，然而这一时期新增投资重点依旧是有色金属、煤炭、化工、水泥等。2005—2008年，这些行业投资的平均增速在30%以上，其中煤炭超过40%，相当同期GDP增速的3倍。

第三个节点是“十二五”。到“十一五”末，由于国内产能过剩愈加严重，于是国家发改委联合十部门制订了《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设，引导产业健康发展的若干意见》，手段之严厉前所未有。可到2012年，钢铁产能超过了10亿吨；水泥从18亿吨增至29亿吨，平板玻璃从6.5亿重量箱增至9.9亿重量箱，多晶硅从2万吨增至15万吨，电解铝从1800万吨增至2600万吨。

这是奇怪的现象，但想想其实也不怪。产业政策所以难达目标，是因为一是全球化后市场需求瞬息万变，产业政策跟不上市场变化；二是受利益驱动，地方政府对国家产业政策鼓励的行业纷纷给予优惠，而对要抑制的产业却消极应付，甚至暗里予以保护。有地方政府庇护，产业政策当然会失灵。

由此看，要提升产业政策效果，我们得对症下药，我想到的建议有三条。

建议一，严格限定产业政策的调控范围。经验说，市场离不开政府调控，而政府要发挥作用，产业政策不可或缺。但要注意的是，产业政策不能太泛。具体讲，今后政府应重点针对“国家安全、自然垄断、公共品（服务）以及高新技术”等四大领域制定产业政策，对一般竞争性行业，应放手让市场调节，国家无需再搞产业政策。

建议二，产业政策既要体现政府的导向，但同时要限制政策优惠。是的，产业政策体现的是中央政府的意图，但中央政府的意图应主要通过财政投资去实现，而不是让企业吃偏饭。优惠政策不仅会妨碍公平竞争，而且地方政府为争取中央政府的优惠往往会鼓动当地企业一哄而起。

建议三，产业政策实施要充分尊重市场规律，尽可能少用或不用行政手段。比如，对高能耗、高污染企业关停并转，虽然见效快，但行政调控一刀切，无论投资者蚀本还是职工下岗皆会对政府产生对抗情绪，处置不当还会引发社会震动。若改用市场机制，如通过碳排放权交易来调节，效果异曲同工，可成本却大不同。

最后再说几句题外话：为抑制地方政府投资冲动，有个釜底抽薪的办法，就是将消费税作为地方主体税。消费税在消费地征收，今后地方要增加税收重点在培育消费力而不是上项目。另外，为理顺产业结构，中央政府应对价格管制作清理。要知道，价格是市场供求信号，能放开的价格不放开，信号失真，调结构难免南辕北辙。

经济体制

农村土地经营权抵押勿贸然抢跑

□宋志红

最近，媒体时常报道各地纷纷开展土地经营权抵押试点，一些地方也很以此种“先行先试”为傲。但笔者深为这些举措捏一把汗：在没有修法或者有权机关正式授权试点之前就贸然行动，会给改革探索的深入推进带来障碍。

2014年11月，中办、国办联合印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》，首次以中央文件形式确立了农村土地“三权分置”的改革方向。毫无疑问，“三权分置”是我国农业土地制度改革的重大理论和实践创新：它实现了农业经营土地权利配置从“所有权——承包经营权”的“两权分离”到“所有权——承包权——经营权”的“三权分置”的转变；它分割了土地承包经营权的保障功能和财产功能，让承包权继续担负农民社会保障职责，而仅承担财产功能的经营权则可以轻装上阵进入市场自由流转，从而可以在坚持集体所有和家庭承包经营制度的基础上解决承包地的抛荒、集中经营以及抵押融资等问题，从而促进农业适度规模经营。不仅如此，从农户流转承包地的风险控制的角度看，“三权分置”理论将土地承包经营权分解成承包权和经营权，并在稳定承包权的基础上放活经营权，实则是为农户的承包地流转行为设置了一道保护屏障。

但一项改革举措从中央提出到实践实施，还有较长路要走。一些地方“抢占先机”的做法，在尚未明确三权的权能配置和缺乏正式法律制度保障的前提下推行，将面临诸多隐患。

首先，土地经营权流转和抵押法律关系的明确，以三权的权能配置明确为前提，这就需要对各产权的权能配置做出明确界定，需要明确各自的主体、内涵和外延，以及相互之间的权利义务关系。但《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》对农村土地“三权分置”改革仅限于“坚持农村土地集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权”这种十分原则性的表述，三权的权能配置并不明晰。理论界和实务界对这一问题的研究也尚欠成熟。或许短期来看这种做法并无大碍，但假以时日，一旦出现无法偿还银行贷款需要拿土地经营权实现抵押权的情形，纠纷也就无法避免，在模糊的产权状态中受损的必将是弱者，而且极有可能是农民。尤其是经营权的流转并不是一锤子买卖，而是具有较长的期限，在缺乏周密制度安排的条件下普遍推开，不仅容易滋生各种纠纷，而且也会为将来正式推进改革留下诸多难以解决的遗留问题，甚至影响对农村土地“三权分置”改革的客观评价和信心。

其次，现行《农村土地承包法》和《物权法》规定的土地承包经营权制度是以农村土地“两权分离”为基础的，农村土地“三权分置”改革必将带来农业用地权利体系的重新安排。这意味着这一改革举措不仅与《农村土地承包法》《物权法》《担保法》等的规定不符，而且是有重大突破。在这几部法律中并无“土地经营权”的地位，自然土地经营权也不在《物权法》和《担保法》规定的可以抵押的财产之列。故此，在没有修法的情形下就开展土地经营权抵押实践，显然于法无据，一旦发生纠纷，如果严格依照法律规定，抵押权并不能得到保障。故此，我们看到很多地方试点的做法通常有赖于地方党委政府的强力推动和担保，但政府的此种做法既有过度干预市场之嫌也无法推广。而且一旦付诸诉讼，也必然让法院为难。这也恰好是前几年成都等地的试验区在土地经营权抵押探索中面临的困惑。

农村土地“三权分置”改革也必须于法有据，以法治方式推进。当前以法治方式推行这项改革有两种路径可选：一是先授权试点后立法，二是直接立法。在当前条件下，短期内尚不具备直接修法条件：《农村土地承包法》《物权法》《担保法》等有关农村土地承包经营制度的规定建立在原有的“两权分离”基础上，“三权分置”改革要求重构农业用地上的权利体系，各产权的权能配置、权利义务关系等也会发生较大变化。这意味着需要对《农村土地承包法》《物权法》《担保法》进行较大力度的修改，会涉及分散在各处的诸多条款。但当前并不具备如此大力度修改这三部法律的条件：一是当前理论储备不足。如何建立适应“三权分置”、适应土地经营权和承包权分离的土地权利体系，如何明晰各产权的归属，完善各产权的权能配置，如何清晰界定各产权主体的权利义务，如何将这些产权体系和权利义务在法律上进行精确的表达，如何将这一创新的权利体系融入现有法律体系，如何在权能配置和法律制度安排上防范流转风险和“扬利去弊”，对这些问题在理论上尚缺乏系统深入研究，在立法方面更是有待探索。二是从立法计划和程序上看，三部“重量级”法律同时大力度修改，也并非一朝一夕之事。故此，农村土地“三权分置”改革采取授权试点模式先行先试是更加符合当前实际的选择。待经验积累足够、立法条件成熟，再启动修法程序，然后再全国推广。

同样，作为此次农村土地制度改革重要组成部分的农村土地“三块地”改革，虽然中央做出部署比农村土地“三权分置”改革晚，但前者已经率先采取了全国人大常委会授权试点模式。征地制度、集体经营性建设用地入市、宅基地这“三块地”改革与农村土地“三权分置”这“一块地”改革的最大不同在于：前者改革方向尚不确定，需要通过试点探索；后者改革方向则很明确，仅是具体实施规则尚待探索。或许这也是此次“三块地”改革率先采取全国人大常委会授权试点模式，而“一块地”改革则进行试点的原因。笔者认为，农村土地“三权分置”改革虽然方向明确，但具体操作规则尚有待摸索完善，而且其确实对现行《农村土地承包法》等有较大幅度突破。在此种情形下只有由这些法律的制定机关——全国人大常委会做出授权决定，试点工作才具有合法性。故此，按照全面推进依法治国的要求，农村土地“三权分置”改革可以也应当采取全国人大授权试点模式。并且，考虑到农村土地制度相互之间的关联性，农村土地“三权分置”改革可以也应该和“三块地”改革一同推进，这也有利于促进各改革制度设计之间的系统性、协调性和耦合性。

农村土地“三权分置”是一项可以惠及广大农民的改革举措，但只有在权能配置明确的基础上稳打稳扎、依法有序推进，才符合“全面推进依法治国”的要求，也才能真正确保“农民利益不受损”的底线。因此，一方面，土地经营权的流转和抵押并不是一朝一夕之事，各地既不应该也没有必要抢跑；另一方面，中央应该抓紧做出具体部署，通过正式的“试点授权”将迫不及待的农村土地“三权分置”改革纳入法治轨道。

当前深化改革面临的几个问题

□周跃辉

党的十八大尤其是党的十八届三中全会以来，以释放市场活力对冲经济下行压力，我国在深化经济体制改革的许多重要领域和关键环节改革上取得了重要成果。但同时应看到，在多种利益与多重困难的相互交织下，需要清醒地对改革进程中出现的一些新问题加以辩证认识，这样才能在深化经济体制改革道路上走得更稳更好。

一是稳定增长与经济改革的力度。2015年5月13日国家统计局公布的数据显示：我国4月份规模以上工业增加值同比增长5.9%，社会消费品零售总额同比增长10%，1—4月城镇固定资产投资同比增长12%。应当说，这些指标数据与预期目标有些距离，经济下行压力比较大。从2013年上半年以来，中央层面出台了一系列激发市场活力的改革措施，在促进简政放权、产业结构调整、创新驱动发展、稳定外贸出口等方面加大了改革配套的力度。然而，我们在实际调研中发现，一些地方政府在碰到稳定经济增长的难题时，往往出现放弃或者回避改革措施的状况，以为稳定增长就是靠投资刺激，最终又回到依赖上项目做工程来拉动经济增长的老路上来。

二是顶层设计与经济改革的落实。从整体上看，要破解发展面临的各种难题，化解来自各方面的风险和挑战，要推动我国经济社会持续健康发展，除了深化改革开放，别无他途。调查研究表明：不少企业经营者和群众反映，中央改革力度确实很大，但企业能实实在在获得的改革红利还不是特别明显。中央层面对改革的决心大、动作大，但一些地方对改革还存在担心多、动作小、跟进不力等方面的现象。例如在行政审批体制改革领域，一些地方和部门将“含金量”低的审批事项取消和下放，而对那些“含金量”高的审批事项却抱着不放。当中央层面对落实任务压得紧了，这些地方和部门就将保留的事项分解，下放一些事项滥竽充数，有些甚至出现以“文件落实文件”的现象。

三是评估绩效与经济改革的深化。评估是绩效管理的关键环节，第三方评估是政府绩效管理的重要形式，通常包括独立第三方评估和委托第三方评估。第三方评估作为一种必要而有效的外部制衡机制，弥补了传统的政府自我评估的缺陷，能在深化经济体制改革的进程中发挥不可替代的促进作用。2014年夏天，由国务院办公厅委托，全国工商联等四家单位负责的第三方评估，针对“落实企业投资自主权，向非国有资本推出一批投资项目的政策措施”“加快棚户区改造，加大安居工程建设力度”和“实行精准扶贫”等方面做了相对独立的政策绩效评估，实现了良好的社会影响。但应看到，相关职能部门和省级政府对第三方评估之后的整改情况，却没有在后续的评估环节中加以体现。同时，如何建立第三方评估的长效机制等，都需要进一步深化研究。

四是红利共享与经济改革的导向。“天下顺治在民富，天下和静在民乐。”深化经济体制改革必须使改革发展成果更多更公平惠及全体人民，若不能给老百姓带来实实在在的利益，若不能创造更加公平的社会环境，甚至导致更多不公平，改革就失去了意义，也不可能持续。应当说，当前“与民争利”“挤出效应”等问题还是客观存在的，少数官员的腐败、权力寻租等问题没有得到根本解决。尤其是一部分群体如失地农民、农业转移人口等，限于各种因素难以共享发展改革所带来的红利，由此引起不满，其中因土地征用、房屋拆迁等利益冲突引发的群体事件还时有出现。从根本上讲，“让发展成果更多更公平惠及全体人民”的改革导向需要更加扎实地贯彻落实。

改革以重大问题为导向。当然，以上所梳理的深化经济体制改革所面临的几个方面的问题，与全面深化改革的其他领域相比较而言，有些具有普遍性，有些具有特殊性。在未来一段时期，我们要在深化经济体制改革中寻找新的经济增长点，力图通过深化科技体制改革、投融资体制改革等途径，为稳定经济增长提供更加可靠的途径。要进一步推动经济体制改革顶层设计与地方具体落实之间的有效衔接，积极构建第三方评估长效机制，促进经济体制各项改革措施扎根落地。同时，还要通过深化改革不断激发人民群众的创新、创造和创业热情，让改革红利被更多人所共享，确保经济改革的航程达到最终目的地。

经济时评

厘清房产税的目标

□王岳龙

随着《不动产登记暂行条例》的正式实施，房产税再次引起社会关注。房产税直接关系绝大多数居民切身利益。征收房产税到底以什么为根本目标？此项改革能否取得成功？改革后对经济社会发展都有哪些影响？为回答这一系列问题，有必要进一步清晰地梳理和界定房产税的目标。目前，针对征收房产税的目标，有三个似是而非的观点。

一是筹集财政收入。持筹集财政收入观点的学者认为，1994年开始实施的分税制改革形成了“财权上移、事权下移”的财政格局，地方财政相对困难；目前正在实施的营业税改增值税改革，使原本属于地方财政的营业税收入变成了增值税并被划归中央，进一步扩大了地方财政缺口。因此，有必要开辟新的财源，而房产税具有成为地方主体税种的天然禀赋。实际上，以筹集财政收入为目标开征房产税，可能会有损政府公信力，且与当前总体改革发展目标冲突。一方面，分税制改革和营改增改革带来的地方财政问题应该通过进一步深化财税体制改革、优化调整各级政府间收入分配关系、深化转移支付制度改革和调整各级政府事权分配，促进各级政府财权、财力和事权相互协调来解决。而不能因为收入上移就向居民收税。若如此，则居民的财产权利得不到充分保障，居民对政府会失去信心。另一方面，目前我国的综合宏观税负偏高，企业收益率偏低，同时居民收入占国民总收入比重过低。提高居民收入占国民收入比重、降低宏观税负水平、提高企业活力是当前的重要任务。因此，房地产税改革必须以不提高宏观税负为原则，重点是房地产相关税费结构的优化。这样就不会增加财政总收入，只能改变财政收入结构。由此可见，虽然开征房产税具有筹集财政收入的功能，但不能成为房地产税改革的根本目的。

二是调节收入分配。主张以调节收入分配和贫富差距为目标的学者认为，高收入者持有房产多，低收入者持有房产少，征收房产税可以体现税收的累进性，同时房产税是对财富存量征税，可以有效调节收入分配，缩小贫富差距。实际上，开征房产税并不能真正有效调节收入分配，缩小收入和财富分配差距，只能对收入分配调节起辅助作用。一方面，现代社会，富裕阶层的财产结构中，房地产占的比重低。他们的财产中，很大比例是股权、债券等金融资产和收藏品、贵金属及知识产权等各种有形和无形资产。仅对富裕阶层的房地产征税，并不能真正有效调节财产差距。另一方面，虽然富裕阶层占有的房产较中低收入阶层多，但如果房产税普遍征收，中低收入阶层负担房产税的比例反而会相对高于富裕阶层，对收入分配起到逆调节的作用。这是因为，住房是低收入阶层最主要的财产形式，其占据家庭总财产的比重要大大高于富裕阶层。

三是调控房价。主张以调控房价为目标的学者则认为，我国房价上涨过快、住房投资和投机需求比重过大的原因是住宅保有环节成本过低，因此提高保有环节税负，能够降低投资和投机需求，进而调控和稳定房价。实际上，房产税不仅调节房价的作用有限，而且存在调节悖论。一方面，市场经济下，影响房地产价格的根本因素是房地产市场的供求关系。只要供求关系没有根本改善，房产税不可能改变房价的长期趋势。如果房地产供求形势和房价上涨的趋势没有变，则以每年税率1%左右的房产税来面对动辄以10%、20%上涨的房价，理性的房地产投资人或投机人并不会主动减少投资和投机需求。另一方面，如果以调节房价为主要目标，则房地产税改革会存在一个悖论，即在市场经济下，房地产的价格必将是波动的、灵活的，而根据政府税收管理的基本原则，房地产税却必须具有可预期性、稳定性。房地产税的政策和税率不可能随房地产价格的变动而变动。因此，长期看房产税不能作为调节房价的有效手段。例如，房价高涨时开征房产税，并采用一个相对较高的税率；那么，房价下跌后房产税是否继续保留、税率和征收范围是否改变呢？

因此，筹集财政收入、调节收入分配、调控房价都只是开征房产税可能具有的功能之一，都不能作为房地产税改革的根本目的。房地产税改革的总体制度安排既不能以筹集财政收入为根本目标，也不能以调节收入分配和调控房价为根本目标。那么，房地产税改革应以什么为根本目标和制度设计的指针呢？我们认为，房地产税改革的根本目标应该定位为国民福利最大化，房地产税整体制度设计必须以国民福利最大化为指针，在此前提下整体考虑财政收入效应、收入分配效应和稳定房地产市场效应。以国民福利最大化为目标，要求房地产税改革必须以提高市场活力、深化市场分工、提高资源流动性和使用率为具体目标。明确房地产税收入的合理用途和征收规模，在完善我国整体财税体制的大框架下，合理制定和设计具体税收政策和税种、税率。要明确房地产税是一个体系，包含不同税种和税收政策，而不是一个单一税种。具体设计中，可以针对具体目标和功能，调整和制定不同政策，但同时注重整体协调，达到国民福利最大化这一目标。如房地产税应定为市、县一级的地方税，其用途应明确为市、县一级的教育、公共卫生、社会保障等国民福利支出，使用过程透明，接受公众监督。