本版编辑：杨志梁
E-mail：m4@studytimes.cn
Tel：010—62806049

经济学家

政府补贴悖论

□ 王东京

大概同情心是人的天性，与生俱来，所以学界反对政府补贴的并不多。上世纪初，英国经济学家庇古研究福利经济，一时间风生水起，并影响过当时英国的政策。不过好景不长，二战后福利便开始缩减，据说撒切尔因为减福利，母校牛津大学始终不肯给她“荣誉博士”学位。

说来也巧，今年的经济学诺奖得主安格斯·迪顿也是英国人，他的主要贡献，是研究贫困与不平等。其中一个观点：若不改变造成收入差距的不平等，援助穷人不会让穷人逃离贫困。此观点国内媒体争先报道，公众好评如潮。看网上评论，这些天迪顿仿佛成了人们心目中救苦救难的菩萨。



其实，迪顿的理论并不高深，类似的观点国内早有：如授人鱼不如授人以渔；输血不如造血，可惜我们都是形象说法，算不上理论，也没有人像迪顿那样下功夫用数据去验证。所以对迪顿获奖虽然意外，但并不奇怪，应该衷心为他鼓掌。正是受迪顿启发，我这里也来讨论扶贫。准确地讲，是讨论政府补贴与扶贫的关系。

关于政府怎样补贴穷人，之前我写过多篇文章：《从供求看农业补贴》（2005年）、《政府不必补贴富人》（2006年）、《补砖头不如补人头》（2007年）、《关于家电骗补问题》（2013年）。今天重读自己的这些旧作，观点仍没变，但观察问题的角度已经有了转变。在我看来，分析政府补贴不能一事一议，应从理论层面作更深入探讨。

以往的政府补贴，名目繁多，如住房补贴、家电补贴、农机补贴、化肥补贴、农药补贴、燃油补贴等，不一而足。我们无需怀疑政府的初衷，但效果却往往事与愿违。举例说，前几年政府为了资助穷人买房，拿出大量资金补贴建经适房。结果呢？经适房穷人买不到，购房者多是富人，这样富人反而搭了穷人的便车。

有人说，那是因为补贴方式不对，若政府不补贴建经适房，而发购房券让穷人自主购房，富人怎可能搭穷人的便车？是的，补贴建房是间接补贴，发购房券是直接补贴，论效果，“补商品”确实不如“补货币”。我在《补砖头不如补人头》一文中也持这观点。然而想多一层，补货币难道就一定是补穷人么？答案是“不一定”。

让我再举一个例子。几年前我赴河南豫东农村调研，当地农民告诉我，他们对政府发放农药补贴很感激，但他们并没得到实惠。怎么回事？陪同的乡干部解释：一瓶杀虫剂原先是50元，可政府给了农民货币补贴后，杀虫剂马上涨价，补多少涨多少，结果真正受益的不是农民，而是商家。

可见，货币补贴虽可解决购房一类的问题，但却不能包治百病，别的问题还是解决不了。这是说，无论补商品还是补货币，穷人都有可能不是受益者。这显然背离了政府补贴的初衷。政府的初衷是扶贫，可到头来补贴的却是富人。我称这现象为“政府补贴悖论”。

政府补贴为何出现悖论？从学理分析，我认为有两个决定因素：一是市场主权；二是补贴方式。众所周知，市场分卖方（主权）市场与买方（主权）市场，商品供不应求为卖方市场；反之为买方市场。而补贴也分两种：商品补贴与货币补贴。若将两类市场与两类补贴相互搭配，便有以下四种组合。

组合一，买方市场与补贴商品。在此情况下，由于商品供过于求，价格有下降压力，若政府此时补贴商品，受益者只能是生产商。家电补贴是典型例子。前几年政府补贴家电，而多数穷人迫切需要的并非家电，如此一来，家电商拍手称快，穷人只能望“补”兴叹！

组合二：买方市场与补贴货币。我认为在此情况下补贴的受益者是穷人。因为市场上商品供应过剩，价格会往低走；而同时政府补贴的又是货币，这样穷人拥有自主选择权，商家不可能挤占政府给穷人的补贴。

组合三：卖方市场与补贴商品。若市场是卖方主权，表明商品供应短缺，价格有上涨压力。此时政府若补贴商品，价格不一定会下降。即便政府直接限定补贴商品的价格，由于供不应求，穷人未必能买到。要不就得找门路、托关系，而其中花费一定不会少。经适房是这方面的例子，我不多说。

组合四：卖方市场与补贴货币。很多人以为，只要政府不补贴商品而补贴货币，穷人则可受益。可实际远比这复杂。商品供不应求，价格要上涨；若政府再给穷人补贴，需求会进一步拉升价格，这样商家通过涨价就能轻而易举地将政府补贴吸尽，如前面提到的农药补贴就是例证。

显然，以上四种组合中，只有第二种组合（买方市场与补贴货币）可取，其他三种组合名义上是补贴穷人，实际皆是补贴富人，这正好也印证了迪顿的推断。当下的困难：一方面，政府对穷人不能袖手旁观；而另一方面又难以帮到穷人。怎么办？我这里提两点建议：

第一，将补贴商品一律改为补货币。今后政府补贴穷人不再补贴商品，应直接补货币。财政的钱来自税收，拿纳税人的钱补贴商品，不仅穷人不受益，而且会导致不平等竞争。前几年就有人质疑，政府为何补家电而不补服装？理由没人说得清。

第二，在补货币的同时推进与改善供给。商品过剩时政府可给穷人补货币；但当商品短缺时，政府应着力推进与改善供给。供给不增加，给穷人补货币不过是为富人作嫁。所以政府可以给穷人补货币，我认为重点是鼓励生产，保障供给。

热点透析

谨慎改革国企员工持股

□ 廖前进

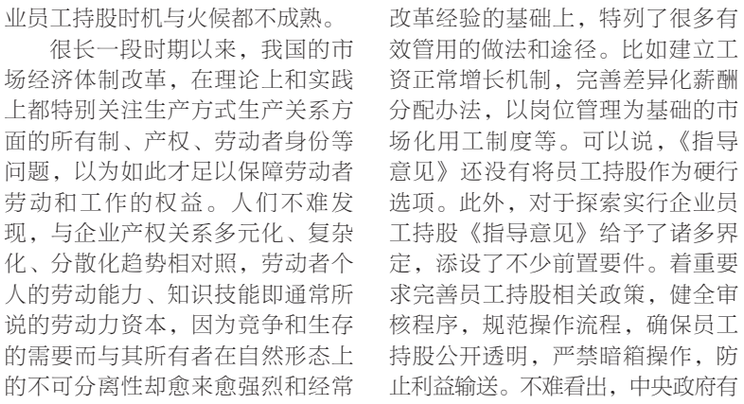
不久前，中共中央、国务院下发了《关于深化国有企业改革的指导意见》（简称《指导意见》），回应了广大社会和经济工作者对深化国企改革的热切期盼，也引起了人们对诸多国企改革举措和设想的进一步关注。笔者认为，企业员工持股路径可期，时机与火候还不成熟；较之其他薪酬改革和激励机制，员工持股并不为首要和硬性选项。

必须承认探索和试点国企员工持股，对于如火如荼的国企改革进程来说，确不失为加快企业公司制改革和健全法人治理结构，完善企业内部薪酬分配机制等的不错选项。然而好东西要受欢迎，还要开花结果，一则要逢时，二则还要有合适的推行。正如《指导意见》指出的，改革开放以来，国有企业改革发展不断取得重大进展，总体上已经同市场经济相融合，运行质量和效益明显提升，在国际国内市场竞争中涌现出一批具有核心竞争力的骨干企业，为推动经济社会发展、保障和改善民生、开拓国际市场、增强我国综合实力作出了重大贡献，国有企业经营管理者队伍总体上是好的，广大职工付出了不懈努力，成就是突出的。但也要看到，国有企业仍然存在一些亟待解决的突出矛盾和问题，一些企业市场主体地位尚未真正确立，现代企业制度还不健全，国有资产监管体制有待完善，国有资本运行效率需进一步提高；一些企业管理混乱，内部人控制、利益输送、国有资产流失等问题突出，企业办社会职能和历史遗留问题还未完全解决；一些企业党组织管党治党责任不落实、作用被弱化。面向未来，国有企业面临日益激烈的国际竞争和转型升级的巨大挑战。说到底，企业最基础的管理还很不规范。国企改革本来就非常复杂，一些方案和概念设计，不应当加剧人们的混乱和恐慌因素。毋庸讳言，试行国企员工持股，会带来许多管理和职责利益的混乱和不便。持股员工和非持股员工岗位与利益如何划分界定，职责与身份又如何区分定性。企业一旦有了相当部分员工，特别是诸多技术和精英阶层成为持股员工，是否需要成立或者干脆产生一个持股员工的专门组织？社会持股与员工持股如何定性，股权与利益的增持与转让有无区别对待？凡此种种，是很难回避的。相继而生的经营困惑和管理风险绝非常力可为，于冗重的国企改革与方案而言，无异于添乱和自生麻烦。再则，即便所涉国企为上市公司或为混合所有制企业，企业股份出让和交易转让问题早有现成和规范的证券市场，员工购股也好不购也罢是自身行为，本是市场可以解决的问题，无需特别文件予以规定，不存在专门“探索”和“试行”，如此背景来说。着意 “探索”和“试行”，难免“变相福利和造就国有资产流失”之嫌。实事求是地讲，试行企业员工持股时机与火候都不成熟。

很长一段时期以来，我国的市场经济体制改革，在理论上和实践上都特别关注生产方式生产关系方面的所有制、产权、劳动者身份等问题，以为如此才足以保障劳动者劳动和工作的权益。人们不难发现，与企业产权关系多元化、复杂化、分散化趋势相对照，劳动者个人的劳动能力、知识技能即通常所说的劳动力资本，因为竞争和生存的需要而与其所有者在自然形态上的不可分离性却愈来愈强烈和经常地呈现出来，IT产业和创客的兴起加剧了这种趋势，人们甚至不能排除和忽略单个劳动和管理者个体于行业和公司企业的撬动作用。 相对于工人的劳动和活劳动收益来说，劳动者对所有制、产权、身份的需要和认可并不如我们想象的那么迫切和理所当然， 劳动者对所有制、产权等诸要素的选择性比我们想象的要灵活得多，劳动者利益关系的核心说到底，其首要的体现乃是对劳动和劳动收益的呼唤与渴望。通常的政治经济学原理也告诫了我们这一点。当今各种市场主体纷呈，积极竞争的境况也印证了这一点。普通劳动者是这样，更高级劳动者，管理者或精英阶层也是如此，直接劳动和技能的报酬才是第一和首要的需求。从一般的意义上讲，股权的认定和持股的回报相对劳动收益和薪酬来说还是第二位的。执意抹杀这种区别，要么是对上述状况的一种漠视，要么确实做出了错误的考量。

其实，如何调动企业特定人群，特别是部分企业精英劳动者的积极性，建立长效的激励约束机制，《指导意见》在总结多年国企改革经验的基础上，特列了很多有效管用的做法和途径。比如建立工资正常增长机制，完善差异化薪酬分配办法，以岗位管理为基础的市场化用工制度等。可以说，《指导意见》还没有将员工持股作为硬行选项。此外，对于探索实行企业员工持股《指导意见》给予了诸多界定，添设了不少前置要件。着重要求完善员工持股相关政策，健全审核程序，规范操作流程，确保员工持股公开透明，严禁暗箱操作，防止利益输送。不难看出，中央政府有关部门对企业员工持股态度是十分审慎的，甚至也预判了有关责任与风险。总的来说，试行员工持股具有很好的深化国企改革的创新意义。

改革关头我们要有敢于啃硬骨头、涉险滩的决心，但也决不可妄做拔苗助长、跑步冒进的决断。否则，国企改革多年的成效，来之不易的诸多有益探索，就有得而复失的危险。



经济体制

上海自贸区的四大制度创新

□ 唐珏岚

2015年4月20日，国务院发布《进一步深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》（简称“《深化改革开放方案》”）。该方案明确指出了试验区建设的目标，即“力争建设成为开放度最高的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易园区”。以《深化改革开放方案》为新起点，上海自贸试验区建设进入“2.0时代”。上海自贸试验区将以建设开放度最高的自由贸易园区为目标，在更广领域和更大空间积极探索制度创新，深耕扩大开放、促进改革的“试验田”，做好可复制可推广经验的总结推广，更好地发挥示范引领、服务全国的积极作用。

深化投资管理制度创新

投资管理制度创新的核心内容是借鉴国际通行规则，按照转变政府职能要求，加快推进外商投资管理体制改革，营造有利于各类投资者平等准入的市场环境。

探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。负面清单列明不符合国民待遇等原则的外商投资准入特别管理措施，对负面清单之外领域，按照内外资一致原则实施管理。这意味着各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。2013年9月29日，中国大陆对外贸易领域第一份外商投资准入特别管理措施（负面清单）正式公布。这是我国外商投资管理体制的重大改革，意味着政府管理模式的重大转变。在2013版负面清单的基础上，围绕提高开放度、增加透明度、调整负面清单表现形式等三个方面进行修订，出台了2014版负面清单。清单从2013版的190条措施减少到139条。2015版清单列出122项特别管理措施，统一适用于上海、广东、天津、福建4个自贸试验区。

境外投资管理改革。其主要目的在于扩大企业及个人对外投资，加快“走出去”步伐。在项目备案环节，自贸试验区实行以备案制为主的管理方式，加强境外投资事后管理和服务。3亿美元以下的境外投资项目，一律实行备案，并且由上海自贸区管委会进行一口受理，无需提交任何可行性研究报告。5个工作日之内，就能拿到境外投资项目或境外投资开办企业的证书。在资金环节，商业银行可以办理人民币的划转或者过户手续，实现资金出海。

商事登记制度改革。推进工商注册制度便利化，把注册资本实缴登记制改为认缴登记制，由先证后照改为先照后证，实行年度报告公示制。全面实施“集中登记地”政策，上海自贸试验区率先试点简易注销登记改革，对个体工商户、未开业企业、无债权债务企业试行简易注销程序。

完善企业准入“单一窗口”制度。推动企业准入“单一窗口”从企业设立向企业工商变更、统计登记、报关报检单位备案登记等环节延伸，从“五证联办”向“七证联办”拓展。

积极推进贸易监管制度创新

贸易监管制度创新的核心内容是围绕推动海关特殊监管区域转型升级的目标，创新海关和检验检疫监管模式，促进区内货物、服务等各类要素自由流动，提升贸易便利化水平。

深化“一线放开、二线安全高效管住”的贸易便利化改革。至2014年底，海关、检验检疫、海事等部门推出60多项创新举措，自贸试验区进口货物平均通关时间比区外缩短41.3%，出口货物平均通关时间比区外缩短36.8%。2015年，海关又推出了8项深化自贸试验区改革的创新举措，出入境检验检疫局推出24项新的改革举措，在上海自贸试验区推出“十检十放”分类监管新模式。

推进国际贸易“单一窗口”建设。“单一窗口”符合国际惯例，目的是实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助。上海自贸试验区国际贸易“单一窗口”首个试点项目已于2014年6月18日上线运行部分功能。经过一年的试点，“单一窗口”1.0版于2015年6月30日全面上线运行。目前该系统覆盖六大模块：货物申报、运输工具申报、支付结算、企业资质、贸易许可、信息查询 。截至2015年8月底，累计已有600余家贸易商、承运人及其代理完成了“单一窗口”的账户开设工作，可在“单一窗口”办理相关业务。

推进货物状态分类监管试点。按照管得住、成本和风险可控原则，在自贸试验区内的海关特殊监管区域试点推进货物状态分类监管。自2015年5月20日起，该试点已覆盖到海关特殊监管区的全部物流配送企业，下一步将把试点范围从物流类扩大到贸易类企业，正在研究加工贸易类。

推进亚太示范电子口岸网络建设。2015年8月21日，亚太示范电子口岸网络及其运营中心已在上海揭牌，标志着上海成为亚太示范电子口岸网络的引领探索者。

深入推进金融制度创新

金融制度创新的核心内容是围绕金融为实体经济服务、促进贸易和投资便利化的目标，在风险可控前提下，创新金融制度。上海自贸试验区金融制度创新为“1+4”体系——“1”是创新有利于风险管理的账户体系，“4”是指探索投融资汇兑便利、扩大人民币跨境使用、稳步推进利率市场化与深化外汇管理改革。

目前，上海自贸试验区的金融改革已进入第三个阶段。第一阶段：2013年底，“一行三会”出台支持自贸试验区建设的“51条”举措，随后上海的“一行三局”出台相应的实施细则，基本建立金融支持自贸区建设的总体框架。第二阶段：2014年5月，自由贸易账户系统正式投入使用，金融机构、企业和个人都可以接入自由贸易账户，实现与境外账户的资金融通。第三阶段：2015年2月12日，人民银行上海总部发布《中国（上海）自由贸易试验区分账核算业务境外融资与跨境资金流动宏观审慎管理实施细则》，意味着上海自贸试验区的金融改革进入第三阶段。这一阶段金融改革的核心任务，是围绕上海国际金融中心建设的各个要素，使资本项目可兑换在上海自贸试验区得到全面有序实施。

加强事中事后监管等管理模式创新

管理模式创新的核心内容是深化行政管理体制改革，创新政府管理方式，减少行政审批事项，推进政府管理由注重事前审批转为注重事中、事后监管。

加强社会信用体系应用。重点是依托自贸试验区信用平台，完善与信用信息、信用产品使用有关的一系列制度，包括信用信息记录、共享、披露制度以及政府跨部门的信用联动奖惩机制。2015年2月10日，上海市经信委、中国人民银行上海总部、上海自贸试验区管委会共同举办自贸试验区信用信息综合查询服务开通仪式。上海自贸试验区信用信息综合查询窗口，是目前上海市唯一可以同时开展公共信用信息查询和金融信用信息查询的服务窗口。

加强信息共享和服务平台应用。目的是推进部门协同管理，为加强事中事后监管提供支撑。上海自贸试验区已与30多家本市职能部门及中央驻沪单位实现了数据信息的归集和共享，推动跨部门联合监管，并建立各部门联动执法合作机制。已汇集相关信息数据700万余条。

健全综合执法体系。积极推进各部门联动执法、协调合作机制。上海自贸试验区将分散在环保市容、建交委、规土局、发改委等的执法事项集中划归城管执法局。

健全社会力量参与市场监督制度。在成熟的市场经济中，企业自律是关键，政府监管是基础，社会力量参与市场监督不可或缺。在社会力量参与市场监督方面，自贸试验区通过制度设计、政府购买服务等进行引导，发挥行业协会和专业服务机构在行业准入、认证鉴定、标准制定等方面的作用。目的是发挥第三方机构的作用，让政府从既当裁判员又当运动员中解脱出来，更好地构建“有限”政府和“有为”政府。

完善企业年度报告公示和经营异常名录制度。上海自贸试验区内的企业年度报告公示制度从2014年3月1日起实施，企业可持电子U盾“法人一证通”作为身份验证的唯一方式，登录到上海自贸试验区年度报告公示界面提交年报。对自贸试验区内企业年报公示信息按照3%的比例、被抽查企业和检查人员均随机产生的“双随机”模式进行电脑随机摇号抽查，并依法将抽查结果通过企业信用信息公示系统向社会公示。这一举措的目的是为了营造企业自律环境。

健全国家安全审查和反垄断审查协助工作机制。作为我国改革开放“试验田”的上海自贸试验区，力图改变“重审批、轻监管”的传统管理模式，对外资准入的管理由“审批制”改为“备案制”。但这并不意味着政府放弃对外资的安全审查与反垄断审查。在2013年国务院公布的上海自贸试验区总体方案中，就明确提出“完善国家安全审查制度”。2014年7月通过的《中国（上海）自由贸易试验区条例》也指出，上海自贸试验区管委会依法履行国家安全审查和反垄断审查有关职责。在监管方面，建立涉及外资的国家安全审查工作机制。自贸试验区将在国家安全审查和反垄断审查工作中的建议申报、调查配合、信息共享等方面的进一步发挥协助作用。