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

经济学家

明晰产权的含义

□ 王东京

产权问题在国内一直有争议。当年为避免争论，邓小平说不要问姓“资”姓“社”。老人家一言九鼎，为后来改革赢得了时间。可时至今日仍有人将产权等同于所有权。甚至说国企产权归国家，清清楚楚，明晰产权莫非要搞私有化不成？这批评望文生义，显然是没弄清所有权与产权的含义。

在现代经济学里，产权与所有权是两个不同的概念，所有权是法权，指的是财产归属；而产权则是指除了归属权之外的其他三项权利：使用权、收益分享权与转让权。今天人们之所以将所有权与产权混为一谈，说来也是事出有因。在人类社会早期，所有权与产权是融为一体的，若某人对某财产拥有所有权，也就同时拥有了产权。

不过这是早期的情形。今非昔比，当借贷资本与现代公司产生后所有权与产权就分离了。典型的例子是银行。大家知道，银行的信贷资金主要来自储户存款，资金所有权是储户的，既然所有权属储户，可银行发放贷款为何可不征得储户同意？原因是银行通过支付利息从储户那里购得了资金产权。在这里，所有权与产权已经分离。

是的，产权源自所有权，但也可独立于所有权。从这个角度看，所谓明晰产权并非是改变所有权，而是明确财产的使用、收益、转让权。由此可见，明晰产权与所有权是否私有无关。也许有人问，既然不改变所有权何需明晰产权？我的回答是，财产无论公有私有，所有权清晰并不等于产权清晰。此点特别重要，让我举例解释。



张三与李四相邻而居，北边的院子是张三的私产，南边的院子是李四的私产。有一天，张三在自家院子里焚烧垃圾，北风将烟尘刮进李四的院子，起初李四好言劝阻，可张三置若罔闻，结果两人大打出手。为何如此？是产权不清晰。当初张三建房时，法律并没规定在院子里不能烧垃圾，而李四建房时，法律也没承诺他有不受污染的权利。可见，南北两个院子虽分别为张三和李四的私产，所有权很清晰，但产权却并不清晰。

产权不清晰，会引起相关当事人的摩擦，要避免摩擦就必须明晰产权，于是这就带出本文要讨论的第二个问题，产权应该如何界定？

美国经济学家科斯说：“若交易费用为零，产权界定清晰，无论产权界定给谁皆不影响经济的效率。”这里所谓的交易费用，是指利益各方为达成某项交易而产生的协调费用。如用于谈判、通信方面的花费；请客送礼的开销；调解纠纷的行政费用或法律诉讼费用等。总之，除生产费用之外的一切费用，都统称为交易费用。

假如科斯的前提成立，推论肯定对。说我亲眼所见的例子。多年前，我曾赴湖北某企业调研，见厂门口有10数人静坐，问原因，工厂主事人告诉我，静坐的都是周边居民，他们生病认为是工厂冒烟所致，故要求厂方报销医药费。按科斯的理论，解决此纠纷不难。如果政府能明确居民有不受污染的权利，那么工厂就得安除尘器；相反，如果明确工厂有冒烟的权利，那么居民就得集资替工厂安除尘器。

问题是，交易费用为零是个理论假设，除了鲁宾逊一人世界，真实生活里几乎不存在。还是上面的例子，假如政府把产权界定给工厂，居民花钱给工厂安除尘器，可工厂的头头说，安除尘器可以，但得给工厂一些好处费，于是就产生了交易费用，若交易费用过高，后果有两个：一是维持现状，居民继续受污染；二是居民不堪忍受，到工厂寻衅滋事。

很明显，一旦有了交易费用，产权界定必受交易费用的约束。或者说，产权如何界定必须顾及交易费用的高低。想想吧，当下政府为何要求企业节能减排？从产权角度看，这实际上就是限制企业的排污权，而把不受污染的权利界定给居民。政府这样做，一方面，是保护环境，另一方面，也是考虑交易费用。因为把产权界定给居民，交易费用比把产权界定给工厂要低得多。

类似的例子：交通法规定，机动车在人行道撞伤行人要负全责；在机动车道伤人也要赔偿。为什么？因为把产权（安全保障权）界定给行人，不仅交易费用低，而且可减少交通事故。还有，国家规定不许强行拆迁民宅，原因也是保护民宅的交易费用低。如果民宅不受保护，允许强行拆迁，引发的社会矛盾会层出不穷，政府管理的交易费用将不堪设想。

相反的例子，是农民的耕地产权。国家说，农村土地承包经营权长期不变。可现行承包经营权，只含使用权与部分收益权，转让权并未界定给农民，所以近年来强征农民土地的事时有发生。农民不服，于是就上访，有的地方甚至还闹出了人命。假如国家能明确规定土地产权（包括转让权）归农户，卖与不卖或按什么价格卖，一切均由农民自己做主，政府处理土地纠纷的交易费用就会大大降低。

最后让我归纳本文要点：第一，产权有别于所有权，明晰产权不等于要改变所有权。第二，公有制产权不清晰，私有制产权也同样不清晰，因此产权改革未必要搞私有化。第三，产权包含使用权、收益权、转让权，明晰产权就是要将此三权予以界定。第四，产权作何种安排，最终应以节约交易费用为依归。

热点透析

财政推进供给侧改革的三个着力点

□ 李枢川

2015年底召开的中央经济工作会议提出要推进供给侧结构性改革，用改革的办法推进结构调整，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率，推动经济持续健康发展。推进供给侧结构性改革，是中央正确认识经济形势后的主动选择，为我国经济中长期发展指明了道路，相应的也为财税体制改革与财政政策提出了新的要求。

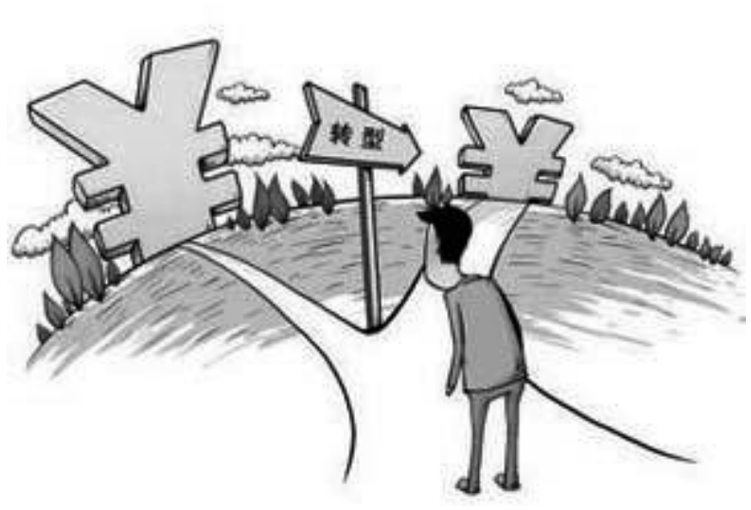
协调好财税体制改革的整体进程与供给侧改革要求的具体改革事项。作为改革的先行军，财税体制改革需一定的超前，方能更好发挥国家治理的基础性作用。《总体方案》明确的财税体制改革时间表是2016年基本完成改革重点工作和任务，2020年基本建立现代财政制度。要想如期完成改革任务，财税体制改革的整体进程必须加快推进，才能更好配合供给侧结构性改革立足长远的考虑。但从供给侧结构性改革要求的财税改革具体事项来说，由于财税改革牵涉面太广，且经济体制、经济结构内的一些矛盾短期内无法得到解决，因此一些具体财政改革事项必须选择好改革时机和窗口时点，才能得以顺利推进，否则将遭遇较大的改革压力。可以用房地产税对这一要求进行说明。从各国房地产税的实践经验来看，房地产税的推出是历史的必然，这一方面是完善国家宏观政策的必然要求，另一方面也有利于培植地方政府主体税种，减轻地方政府对土地出让金等收入的依赖。去库存是供给侧结构性改革提出的重点任务之一，而消除房地产库存又是重中之重。这一背景下，如果房地产税不能在比较合理的窗口推出，将遭遇较大的阻力，其效果也会大打折扣。

财政政策在将供给管理作为主攻方向的同时，也要做好需求管理。长期以来，在我国宏观经济调控的实践中，需求管理政策被过度使用，经济结构深层次的问题被一再延后。需求管理由凯恩斯提出，但是为了应对“大萧条”这样非常规的经济问题。在我国，需求管理却有长期化、常态化的特征，最后导致经济自我调节、自我矫正的功能得不到施展，经济也呈现出“虚胖”和结构失衡的问题。库存偏高、产能过剩、“僵尸企业”等问题，均可以追溯到过度需求管理的源头。因此要清除经济发展路上的这些“拦路虎”，只有从供给侧主动发力，做好“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”五大任务工作，才可能破解当前中国经济面临的困局，保障中国经济持续稳步前行。

将供给侧作为主攻方向，政府的“有形之手”就不能像以前那样伸得过长，应更多地发挥好企业和个人的作用。具体到财政政策，是要通过各种税收措施，降低个人税负和企业成本，充分调动其积极性和创造性。在降低个人税负方面，一个重要措施就是要改变当前个人所得税弱化为“工薪税”的现象，建立综合与分类相结合的个人所得税制，将工薪、劳务所得等统一纳入到综合范围征税，增强个税调节收入分配的作用。降低企业成本方面，则要继续推进结构性减税，清理各种不合理收费，研究精简归并“五险一金”，为企业降低运营成本，提高企业的供给能力。但从一些关键数据来看，当前我国经济也面临着非常严重的需求不足问题。经济总量方面，2015年，全国GDP同比增长6.9%，创25年以来新低。物价指数方面，截至2015年底，PPI已经连续46个月为负，GDP减缩指数也在2015年由正转负。行业方面，则存在房地产库存增加以及钢铁行业产品价格的下降和利润锐减等现象。持续的有效需求不足一方面加大产能消化的难度，另一方面还可能导致实际债务上升，进而导致经济陷入产能过剩-通缩、债务-通缩螺旋式下降的恶性循环。

因此，这种背景下，将需求管理和供给管理对立起来的做法是教条且没有意义的。另外，从欧洲的一些国家和日本在进行结构性改革时都产生过紧缩效应的经验来看，将需求管理作为结构性改革的一种对冲机制，同样也是不可或缺的。在强调将供给管理作为主攻方向的同时，还需关心如何找到有效方法适度扩大总需求。在我国居民储蓄率持续偏高的背景下，财政政策扩大总需求的重要途径是加大政府支出。一方面，继续加大对人力资本的投入，改变以往忽视基础教育、职业教育和专科教育，侧重高学历教育的现象，构建结构合理的人力资本市场，为经济结构的调整和产业升级做好准备。另一方面，由于基础设施投资在增加有效需求的同时，不会带来新的产能过剩，因此还应该增加基础设施投资。当前，我国进行基础设施投资的领域还很多，且中西部地区基础设施还比较落后，有政策加码的空间。

在一定的操作框架下保证财政政策的可持续性。当前，推进供给侧结构性改革要求财政同时在供给侧和需求侧发力，供给侧方面需要通过结构性减税的方式激活社会活力，而在需求侧又需继续加大投入，一减一增，财政缺口势必进一步加大。目前，我国政府总体债务率并不高，中央政府负债率2014年末只有15%，且呈现递减的趋势。但同期地方政府债务率则达到了86%，且有不少市县的债务率超过了100%。为弥补支出缺口，2016年中央经济工作会议提出了阶段性提高财政赤字率的办法。这一做法，在当前同时需进行减税和增支的背景下，是不得已为之的做法。但是由于前期债务压力已经较大，因此要在一定的政策操作框架下才可能持续。这一政策操作框架主要包含：一方面要树立正确的观念，要认识到，单纯的反周期调节可能拉动经济走出低迷，却无力恢复经济的自主增长动力，因此财政政策一定要有退出机制。另一方面要构建适应我国需要的“黄金法则”，要借鉴国外的经验和教训，构建适合我国需要的财政投放规则，在关注稳增长、调结构的同时，将债务率能否实现收敛考虑在内，真正实现财政的可持续性。另外，还需要改变财政的投放方式，加快PPP模式在基础设施建设领域的应用，稳步推进政府投资基金等市场化方式支持产业投资，发挥财政资金的杠杆作用。



经济体制

国企自主创新的制度困境与优化路径

□ 纪江明 蒋青云

在上海加快向全球科技创新中心进军的背景下，国有企业具有相当强大的资本和科技研发实力，是一支重要力量。近年来，上海采取多种措施，大力推进国企自主创新的能力和活力，但由于受到国资监管制度的制约，很多国企转向创新驱动型的步伐相对迟缓。本文旨在结合上海实际，分析当前国企自主创新面临的制度困境及影响机理，探讨如何优化国资监管机制，增强国企自主创新的动力及活力，充分发挥国企在建设全球科技创新中心中的主体作用。

国有企业自主创新面临的监管制度困境

国有资产监管系统主要由六个子系统构成，即国有经济结构与布局战略性调整机制、国有企业改制与产权转让制度、国有企业法人治理结构安排、国有企业经营者选聘机制、国有企业综合绩效评价机制、国有企业负责人业绩考核机制。这六个子系统构成了有效的外部制度环境，影响着国有企业的自主创新活动。

国有经济结构与布局的战略性调整机制。这一机制对国企自主创新的传导作用是间接的，即通过影响产业结构与布局，再对市场领域发生影响，从而促使国企面临的市场格局、市场需求以及市场竞争等发生深刻变化。虽然上海有关文件提出要发展混合所有制经济，但没有提出如何引入民间资本控股国企，促进国企改革与自主创新的具体措施。很多民营资本不愿意进入国企，原因在于民企的体量相对于国企较小，难以参股并获得一定的话语权。

国有企业改制与产权转让制度。国企改制的核心在于产权的改革。实践证明，国有企业名义上属于国家所有，而实际上处于虚置的产权关系，难以对管理者起实在的制约作用，也无法为管理者实施科学管理提供动力。这导致企业发展的不持续、不稳定，无法引导国企确立真正的市场主体地位，体现在产权不清晰、缺乏有效的退出机制、资产缺乏人格化等方面。

国有企业法人治理结构安排。法人治理结构是保障国有企业所有权与经营权分离、政企关系清晰明确的基础，是企业投资主体或产权多元化的产物。追本溯源，国有企业的原始委托人应是全体人民，经由多层“委托—代理”而到达企业内部时，如何更好体现“人民”意志成为一个现实问题。作为企业内部管理的委托人，国资委或董事会中的任一成员，无法享受国有企业的资本收益，因此其尽职欲望与实际控制力严重不符，致管理效率低下。

国有企业经营者选聘机制。为了维护和增进个人以及公司的利益，由所有者组成的董事会，理应慎重地选聘经营者，并根据实际绩效决定是否继聘或淘汰。当前，还有很多国企经营者没有取得正式的职业经理人资格，未参加过系统的职业经理人培训。虽然上海有关文件提出在竞争性领域放开行政任命（除了董事长、党委书记、总裁三个岗位）。但是，这三个岗位恰好是国企中最关键的岗位，掌握着企业的宏观决策，影响着企业的自主发展与市场竞争力。

国有企业综合绩效评价机制。很多国企依然沿用“重职称、轻业绩，重资历、轻能力”的人才评价机制，缺乏对从事基础研究、技术开发、技术转化等人才的分类评价机制，缺乏创新人才的晋升通道、容错机制与激励制度，不利于吸引和挽留高、精、尖人才。多年来提出的期股期权、增量激励、科技成果折股、关键技术折股、管理层和骨干持股等市场化激励措施，因缺乏可操作性难以有效落实。

国有企业负责人业绩考核机制。按照委托—代理理论，委托人需要有效地监控代理人的行为，考核代理人的业绩，防止代理人的行为偏离委托人的目标利益。当前，对国企负责人的业绩考核和创新激励机制仍不完善，现行的制度设计难以激发“企业家精神”，特别是“一把手”的任期不确定且较短暂，不利于调动国企负责人变革与发展的积极性，导致其创新意识不足、创新发展战略欠持久。

优化国资监管制度环境提升国企自主创新能力的路径

进一步推进混合所有制改革。为放大国有资本功能，聚合发挥各种所有制的优势，应在推动集团公司整体上市、发展混合所有制方面有新的探索，比如采用灵活高效的市场化机制，原有的干部员工全部取消行政级别重新录用，用人性质完全社会化。将人才报酬与企业的资产增值挂钩，使干部员工的自身价值与企业发展捆绑在一起，增强企业持续发展的动力，形成集国有与民营优势于一体的“混血”机制，激发出完全区别于传统国企的发展活力。引入在国内外拥有强大资源、熟悉先进管理方法和整个资本市场运作的战略投资者，帮助企业开拓更好的资本市场之路。

推进国有资本授权经营体制改革。这是国有资产管理体制改革的核心。根据十八届三中全会精神，构建全新的国资管理及国有资本运营体系，包括三个层次：第一层次为国资管理机构；第二层次为国有资本运营公司和投资公司；第三个层次为进行混合所有制改革的国有企业或国有公司。通过正确处理国资管理与国有资本运营及国有企业经营之间的关系，剥离国资管理机构的产权代表职能，有效实现政资分离、政企分离，打造市场化与专业化的国有资本运营平台。

建立完善的国有企业法人治理结构。根据十八届三中全会精神，推进国有资产管理机构职能转变，由“管人、管事和管资产相结合”逐步向“管资本”过渡，逐步从运动员回到裁判员的角色上。根据《企业国有资产法》与《公司法》，对不同类型的国有企业（即竞争类、功能类、公共服务类），建立差异化的法人治理结构，明确出资人、董事会与经理人员的权限，各行其职，避免以行政指令控制企业。

完善国企经营者选聘机制。根据国企改革发展目标，把组织选聘与市场配置结合起来，逐步实现国企经营者任职职业化和选聘市场化，包括公开招聘、竞争上岗、末位淘汰与辞职等。加快培育企业经营管理者市场，积极推行职业资格制度，培养储备一支高素质的职业经理人队伍。改革经理层的薪酬管理方式，参照市场和行业标准，以聘用合同的形式对经理层的薪酬进行管理。

建立以鼓励创新为导向的评价激励机制。应在国企内部建立人才分类信息库，比如对基础研究、应用研究、产业研究的人才，实施分类评价、细化管理。根据各种职位价值贡献及承担风险责任的大小，合理制定不同岗位的薪酬标准。改革国有技术产权管理方式，放宽或取消智力资本的入股比例限制，加大对参与技术成果转化企业和科研人员的股权激励。切实建立和落实容错机制，调动科研机构和人员实施技术成果转化的积极性。

优化国有企业负责人业绩考核机制。科学设计绩效评价指标体系，将自主创新绩效评价纳入国企负责人业绩考核机制中，如专利技术转化率、科技创新投入、科技成果产出能力等。完善国企负责人业绩考核方法，将年度考核和任期考核相结合，前者侧重考核企业盈利能力、债务风险，后者侧重考核企业发展战略实施情况、中长期创新目标任务、资产质量和可持续发展能力。把任期考核结果与领导职务任免、激励约束相挂钩，培育“企业家精神”，激发企业家的创新意识和引领作用。