本版编辑：毛 强
E-mail：m6@studytimes.cn
Tel：010—62805118

国企怎样去行政化

□ 王东京

近来学界对国企“去行政化”的呼声很高，矛头直指国企行政级别。其实三年前中国铁路总公司组建时就有人对其定为正部级提出过质疑。而我当时撰文回应：别的国企有行政级别为何铁路总公司不能有？铁路总公司要是没有级别，铁道部撤分后的官员何以安置？

这是我三年前的看法。我现在认为，安置政府分流官员只是给国企定级的一个理由，背后其实还有更深层的原因。原因具体为何我暂不说，让我们先讨论下面三个问题：第一，国家当初为何要给国企定行政级别；第二，国企有行政级别是否就一定是政府的行政附属物；第三，凡事有利有弊，取消国企行政级别的利弊如何评估？

对第一个问题，我的回答是与中国的国情有关。新中国成立之初，国家一穷二白，加上西方又对我们搞封锁，为避免落后挨打，中国急需发展工业。可那时民间资本太弱小，无力建设大工业项目，迫不得已，国家只好自己出手。政府投资办了企业，当然就要派人去管理。问题是这些管理者都是国家干部，有行政级别，为了保留他们的级别，于是企业也就跟着有了级别。

以上是历史原因。再从国企自身特点看，既然国企是国家投资，那么国企就不是一般的企业。事实上，国家当初办企业一方面是为了加速工业化；而另一方面则是希望国企作为国家的长子控制国家经济命脉。而要达此目的，最直接的办法当然是将企业管理者纳入行政管理。管理者是国家干部，令行禁止，无疑可降低管控成本。无论算政治账还是算经济账，此举都不失为明智之选。

这样就带出了第二个问题：国企有了行政级别是否会成为政府的行政附属物？对此问题不能笼统地答，需作具体分析。毋庸讳言，在以往计划经济时期国企的确是政府的行政附属物。那时候企业生产什么、生产多少以及怎样生产皆由国家定计划；生产的产品也由国家统购包销。企业既无自主经营权，也无需自负盈亏。正因如此，所以当时国家投资的企业皆称国营企业。

然而经过三十多年的改革，原来的“国营企业”早已改称“国有企业”。不要以为只是称谓的变化，国有与国营虽仅一字之差，但两者却有本质的区别。作为改革的见证人，我亲历了上世纪八十年代的承包制、九十年代的股份制以及目前的混合所有制改革，这一系列改革，其实都是在推动所有权与经营权的分离，实行政企分开。

并非是我的个人揣测，读者想想，从最初承包制给企业扩权，到股份制确立企业法人地位，再到混合所有制完善法人治理结构，哪一项改革不是在去行政化？有目共睹，尽管今天国企有行政级别，但国资委作为出资人代表已从过去管人、管事、管资产退回到现在只管资本，企业重大决策皆由董事会定，经营权也在经理手里。可见国企有行政级别也未必就是政府的行政附属物。

对取消国企行政级别的利弊怎么评估？这个问题稍复杂些。据我所知，很多人认为取消行政级别的最大好处是可以让国企享有充分的人事任免权。说实话，这正是我的担心所在。政府作为出资人，若对企业高管任免完全放手，请问将来谁来对出资人负责？又如何保证企业不出现内部人控制？换位思考，假若你投资办企业，你作为老板会对企业人事安排不闻不问么？

在我看来，将国企高管纳入行政系列管理既是一种低成本激励，也是政府的特有机制。经济学说，人的行为都要追求最大化利益。这里的利益不单指货币收入，也包括行政职级。比如，近几年国企高管限薪后为何仅有少数人跳槽而多数人不离开？说明在薪酬与职级之间多数人更看重的是职级。既如此，又何必取消国企的行政职级呢？

事实上，给国企定行政级别还有一个好处，那就是有助于政府与国企的干部交流。目前不少省市和国家部委的官员来自国企，你知道为什么吗？因为国企的高管懂经济。若国企行政级别被取消，高管没有对等的级别，无疑就堵住了国企与政府交流干部的通道。以后国企高管进不了政府；政府官员也进不了国企。如此老死不相往来显然对政府与国企皆不利。

写到这里，似可得到三点结论：第一，给国企定行政级别既有历史原因，同时也是由国企的特点所决定；第二，保留国企行政级别不等于政府需直接经营企业，企业也未必就是政府的行政附属物，这是两码事，不可混为一谈；第三，国企去行政化，重点不是取消行政级别，而是完善法人治理结构，实行政企职责分开。

由此看，去行政化的焦点是完善治理结构。对此中央的思路很明确：让国有资本与非公资本混合，通过投资多元化改组董事会。混合所有制改革肯定没错，可问题是企业由国家控股非公资本是否愿加入？最近我看到一篇报告，说非公企业主目前正犹豫不决，总担心入股后自己没有话语权。有此担心情有可原，关键是怎么解决？

我的观点，国企由国家控股不能含糊，但控股要分绝对控股与相对控股。对国家安全与自然垄断领域的国企，国家应绝对控股；对其他国企，国家只需相对控股，比如有十个股东，国家持股28%而其他每人持股8%，结果仍由国家控股。所不同的是，非公资本加总占72%，这样他们在董事会就有了话语权，有了话语权，当然也就不会有后顾之忧。

经济学家

土地供给优化是房市调控的基本方略

经济时评

□ 孟万河

近一年多来，一线城市和部分二线热点城区房地产价格涨幅过大，“去库存”任务完成可能超过预期。与此同时，土地市场却出现了停供、限供、缓供、慢供的现象。供地指标远远落后于年初计划，这进一步深刻影响房着地产市场价格走势。

房价究竟涨到何时，如何收场，备受各方关注。同时，这种局面也引发了对宏观经济总体形势中是否造成泡沫“堰塞湖”风险的担忧。如何破解，亟须科学分析，精准判断，果断施策。

从房地产价格走势分析入手，房地产调控对策理应是在尊重市场决定性作用的前提下，把房地产价格调控的重心放到供给调控上。房价和地价过快上涨，就要多供地，多供房，同时辅之以必要的需求调控措施，如首付比例、按揭额度等。地方政府作为供地主体，土地供给调控的主体自然是地方政府，中央政府只在宏观层面有手段，直接增加土地供给的责任必然落到地方政府头上；供给调控是中长期调控，土地一级开发是需要投入、需要时间的，这就需要地方政府施政行为长期化，在提高其对市场供需两方博弈前景的预估能力的同时，增加对地方政府考核评价的中长期指标。地方政府要重视结构调整、结构调控，什么类型的商品房短缺，就鼓励多供应什么类型的产品，少用总量调控手段，否则容易造成货币和财政政策的频繁变动，疲于应对。在具体调控措施选择上，增量和存量应并重，毕竟我国房地产业经过20多年大发展，不动产总量已很大，单靠增量调整，忽视存量流转，容易造成偏废；调控总是滞后的，现状随时在变，提高预估、预判水平，由调现状为主改进为调预期为主，是政府主管部门治理能力提升的体现，也可以说，要以预期调控、动态调控为主，现状调控和静态调控为辅。房地产市场调控不仅要通过货币政策和财政政策的综合施策，更要辅以全社会心态与舆论环境的合理引导。

商品房销售火爆，存量大幅减少，而掌握土地一级市场的部分地方，却出现“惜售”心理和“惧售”行为。从深圳领衔的珠三角率先涨价，到北京为首的京津冀随后跟上，再到上海、杭州、南京为主的长三角普遍上涨。造成这种状况的最根本原因是市场的力量，商品房供求关系决定价格，供求严重失衡，供小于求极为明显，商品房涨价是必然的。

但问题在于，土地一级市场的供给方在地方政府手里，所以调控房地产市场，政府的作用理应更容易发挥，对于全国房地产价格一片涨声、过快增长，地方政府可以有所作为。政府有关部门在“更好发挥政府作用”方面，还存在很大的空间。分析原因：一是在于对中央政府推进供给侧结构性改革的总体部署，理解有偏差，对策有偏向，执行有偏重；二是由于对行业发展趋势和市场走势认识不到位，存在短期行为和倾向，定力不够，心态浮躁，怕担责任。

因此，正确认识现状，妥善选择调控工具，既尊重市场，又有所作为，就变得极为重要。

自1998年取消福利分房以来，一些城市商品房价格平均上涨超过10倍，很多楼盘价格增幅达到20倍甚至更多。毫无疑问，很多价格上涨有其合理因素：如弥补住房建设长期欠账、居民住房刚性需求（基本需求和改善性需求）长期压抑之后的反弹；如作为基本生产要素的土地及其地上附着物的建筑物，在由第一产业的农业用地转为第二产业的工业用地、第三产业的服务业用地过程中，其自身价值及价格，由于产生了更高的生产效率，在市场中得到了更高的重新估值和溢价；如全国统一市场甚至全球统一市场的形成，使无论作为生产要素的土地还是人力资源，还是一般商品和资产，流动性大为增强，其定价基础和依据，与原来封闭市场环境下完全不可同日而语，等等。

但无论如何，作为特殊商品的房地产，价格涨到如此之快，还是跌破了多少人的眼镜。作为政府管理部门，有责任进行合理调控。而且由于我国土地一级市场的供给主体是各级地方政府，是城市土地管理部门，有能力调控得更有效果。

那么，是什么因素影响了对房地产价格的调控效果呢？最根本的原因，就是多数情况下，政府管理部门偏于需求调控，对供给调控重视不足。所以，为今之计，应多从供给侧用心、着力、作为。

一是增加土地供给。2016年中央经济工作会议明确要落实地方政府主体责任，房价上涨压力大的城市要合理增加土地供应，提高住宅用地比例，盘活城市闲置和低效用地。截至2016年8月，北京、上海、广州分别供地325、355、133万平方米，与2016年供地指标1600、1125、868万平方米相比，只完成了20%、32%和15%。武汉、厦门、郑州分别供地430、79、528万平方米，只完成了年初供地指标的32%、22%和17%。截至11月30日，根据中原地产研究中心统计数据，北京、上海、广州、深圳四个一线城市，合计成交住宅土地106宗，规划建设面积1237.75万平方米，比2015年下降了52%，预计全年一线城市住宅供地建设面积也不过1500万平方米。这是一线城市政府供地大幅减少的波谷之年，当然也就是地价、房价创出新高的波峰之年。土地一级市场由地方政府掌握供给，供给短缺当然造成“地荒”，引发涨价预期。当然，地方政府供地短缺，有各种原因。有的是由于对形势判断失误，毕竟2014年曾经出现部分城市房价下跌，政府主管部门颇为紧张、担心过剩，对土地一级开发进行了收缩；有的是由于心有余而力不足，想多储备土地，但因为当年卖地较少，财力不逮；有的是因为有地不敢卖，怕出现新的地王而因噎废食；有的为了避免名义地价过高则把精力用到了策划“卖地捆绑经济适用房建设”之上。

但多数地方政府供地不足的原因，还是由于存在只熟悉需求调控的路径依赖。毕竟增加供给是需要中长期规划的，不如采取诸如限购措施等需求调控来得痛快。但“限购”等需求方政策很容易遭到消费者的“上有政策、下有对策”的博弈消解，效果反而不好，会进一步扭曲市场。

二是优化供给办法。促进增量房地产项目加快供应，加紧审批和施工，尽快推向市场。存量商品房要减少交易环节税费，进一步活跃二级市场。鼓励租房居住，引导空置房入市。部分由于电商发展而退出市场的商铺可以改造为居住用房和办公用房，等等。

三是疏通投资渠道，为民间投资提供更多的投资方向。自住型需求较为刚性，而部分改善型和多数投资型需求，则比较容易转向更有发展预期的其他投资类型。

产能过剩治理方式的四大积极转变

□ 杨 振

产能过剩已经成为制约我国制造业产业升级的重要因素，“去产能”位居当前供给侧结构性改革五大任务之首。近十年，国家层面治理产能过剩的政策频频出台，这些政策文件既有专门针对特定行业的，也有规范行业市场秩序的。系统追溯这些年的产能过剩治理思路，不难发现我国产能过剩治理的逻辑正在发生积极改变。产能过剩治理越来越依靠市场、越来越尊重企业主体地位。这些转变有助于摆脱产能过剩“屡调不止”的困境，必将为市场化、法治化方式治理产能过剩奠定基础。产能过剩治理思路的四大转变值得我们持续关注。

从“一刀切”走向分类管制

早期治理产能过剩的政策取向具有计划性质的平均主义色彩，对过剩产能采取“一刀切”的地区数量控制，行政分配过剩产能指标。这样的政策设计虽有基于区域公平的考虑，但没有兼顾地区差异和行业特征差异。因有悖产业本身的运行规律，许多产业的过剩问题非但没有缓解反而愈加严重。“一刀切”政策执行成本看似低实则高，企业和地方政府经常出现隐形抵制行为。

早期产能过剩治理“一刀切”的政策主要表现在两个方面：一是对控制新增产能“一刀切”；二是对淘汰落后产能“一刀切”。

一旦行业被定义为“过剩”或“严重过剩”后，新增的产能即使效率再高、技术再先进也没有进入市场进行博弈的机会。后期我们观察到了这种思路的良性转变，政府通过构造一个产能指标置换交易市场，使得新增产能有了入市渠道。同时采取“因业施策”，不同行业的产能过剩治理政策开始有了不同的思路。传统行业（如钢铁、电解铝）、新兴行业（如光伏）和区域性行业（如水泥）的产能过剩治理，其治理权限存在不同程度的下放，尤其是对于区域性行业，产能审批的权限已经开始下放至省级主管部门，不再由全国统一进行审批。在产能置换的方案管理上也采取了分类管制措施，水泥、平板玻璃行业产能置换方案由地方确认，而钢铁、电解铝行业产能置换方案由工业和信息化部确认。“一刀切”的政策正在逐步根据产业特性、区域特征得到优化。

从行政命令为主转向市场决定

市场和政府并不对立，而是功能互补。由市场来界定和淘汰落后产能虽然优于行政命令的方式，但政府仍可以提供信息警示产能过剩，“两只手”相互配合、缺一不可。过剩是行业整体概念，过剩产能并不一定是落后产能，这个边界需要厘清。由市场优胜劣汰机制去筛选和淘汰过剩产能，必定会首先淘汰那些真正落后的产能，即便市场主体不会完全了解企业的成本结构和成本信息，这个优势是政府不可替代的。

事实上，在市场经济体系下工业运行仍需要部分闲置产能。行政命令淘汰过剩产能，存在一个尺度把握的问题：淘汰多少产能才符合市场运行规律？这个信息并不能直接从国际先验证据中提取，每个国家的产业链构成不同、每个地区的产业结构也不同。即便是同一行业，国内外的企业所有制结构也存在较大差异，国外同行业的产能利用率也是“空中楼阁”，不能直接“洋为中用”。一个重要的原因在于，不同程度的市场发育容许的企业竞争程度存在差异。在竞争受保护或受限制的社会主义市场经济初期，企业并不需要预留太多的闲置产能应对大量潜在竞争者。而在相对成熟的市场经济中，企业需要预留更多的闲置产能预防竞争对手进入和预备可能出现的创新。因而，闲置产能到底多少是合理，需要把问题留给市场中的企业，让市场起决定性作用。

当然，市场在资源配置中起决定性作用亦离不开更好发挥政府作用。从2014年治理产能过剩的基本思路可以看出，政府一方面通过搭建平台构建产能指标交易市场（2014年7月份，工信部产业〔2014〕296号文《工业和信息化部关于做好部分产能严重过剩行业产能置换工作的通知》构建了一个产能置换平台），允许高效率产能通过付费进入的形式替代低效率产能；另一方面规范竞争，将原有的地方政府竞争性招商引资导致的要素投入扭曲予以矫正。2014年11月，《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》进一步限制和约束了地方政府制定税收优惠政策的权力。这两个转向解决了产能过剩由谁界定、谁治理的问题，更好地厘清了政府和市场的边界。2016年底召开的中央经济工作会议提出用市场、法治的办法做好“去产能”工作。在这种思路转变下，行政审批的产能将会越来越少，产能过剩治理将逐步让位于市场机制。



从经济性管制走向社会性管制

早期的治理措施可以用“关停并转”四个字来描述：关闭和停办企业涉及关闭企业的标准问题；兼并是企业间共享资源、互通有无、共筑竞争优势的选择；而转产则涉及企业的资产是否专用以及转产成本等诸多难题。

无论哪种措施都涉及管制机构对企业决策的直接干预。针对低端产能竞争无序，政府希望通过培植大企业、优化竞争格局的方式改善行业发展状态。但事实证明，一些由政府“拉郎配”的企业兼并往往是逆经济发展规律而行，是反效率的兼并行为而不是企业发展内生要求。行政主导下低效率企业由高效率企业兼并后拖垮高效率企业的案例，现实中也不少见。政府通过财政支持方式引导企业“关停并转”，一定程度上扭曲了市场竞争对企业行为的激励。

近几年的产能过剩治理措施中，我们看到，行政干预企业经营决策的措施越来越少，治理措施更多地转向“规范竞争”这个方向，主要聚焦的管制措施则由经济性管制转向社会性管制。比如，提高过剩行业的环保标准、能耗标准、安全生产标准等。在这种标准下，产能过剩的治理更具有了法律依托。

从封闭市场走向开放市场

从政策的沿革来看，行业出现产能过剩时，治理政策首先从拉动内需的角度去设计。实际上，外部需求也是化解我国产能过剩的一个突破口。许多基础设施比较薄弱的新兴市场经济国家，对传统产业产能需求还非常多，这给我国化解产能过剩提供了一个巨大的机遇，外部市场正在帮助解决内部需求不足问题。党中央、国务院审时度势，依托“一带一路”、金砖国家开发银行、亚洲基础设施投资银行等倡议和合作机构，助推国内产能“走出去”，主动出击推动国际产能合作。

市场扩容是缓兵之计。产能过剩源于激励扭曲以及地方政府非合意的政策激励，依靠市场扩容可能会进一步引发地方政府的无序竞争，这个陷阱应避免，长远来看产能过剩治理还要靠市场机制。当然，毫无疑问，外部市场扩容给化解产能过剩留足了制度转换的空间，把握住这个重要的窗口期探索出市场化、法治化“去产能”的有效方式至关重要。

热点透析