

## 深化改革关键在于建设有限政府

**本报评论员**

目前,中国经济和社会生活中存在着一些亟待解决的深层次矛盾。经济上结构失衡、收入分配不公、增长模式不可持续问题,社会生活中司法公正、社会公正问题都是其表现,这些问题长期存在却又一直得不到有效解决,反映出经济社会运行中各种力量不平衡,特别是政府的权力未受到合理的制约。

现代市场经济是一个环环相扣、层层相接的有机体系。微观层面的现代企业、中间层面的公平竞争市场及裁判员角色的政府,缺一不可。改革行至今日,能推进或较容易推进的环节都已完成,接下来重点领域和关键环节就是划清市场与政府的界限,理顺政府与市场的关系,也就是转变政府职能。这已成为社会各界的共识。

转变政府职能,概而言之就是要建设“小政府、大社会”的经济运行模式,即摒弃“全能政府”的理念,建设一个“廉价政府”和“有限政府”。所谓“有限政府”,就是在规模、效率、职能、权力和行为方式上受到法律和社会严格限制和有效制约的政府。

改革开放前,中国政府是一个大包大揽的政府。改革以来,随着市场发育和社会成长,政府的职能和定位发生了很大转变,但直到今天,“全能政府”的痕迹仍未完全消退。譬如,大量国有企业介入竞

争性领域、排挤民间经济活动;地方政府掌握土地等重要资源和大量审批权;宏观调控中大量的行政性、微观性干预;过多过滥的产业政策和管理政策;政府部门掌握过大财政收支支配权,机构庞大臃肿浪费惊人。凡此种种,皆是政府权力不受约束的表现。与此同时,在提供公平竞争环境、提供社会保障等方面政府又做得明显不够。总之,政府该管的没有管好,不该管的却管得太多太滥。

政府之手伸得过长,不良后果明显:一是挤压了民间经济发展空间,抑制了社会创造力和活力。因为政府掌握了大量资源,民间经济要生存就被迫寻找政府资源,大量精力消耗在寻租设租这类非生产性活动中;二是恶化了收入分配。从大的方面看导致消费投资失衡,从小处看垄断行业收入过高导致民怨沸腾;三是权力得不到约束,政府会产生自我膨胀倾向,导致政府内部形成一个既得利益集团,成为阻碍改革的一个重要力量。

从世界各国的历史经验看,政府总是有某种程度的自我膨胀倾向,而抑制这种倾向,给政府套上一个笼子,可以防止它越界,伤害到整个经济的健康运行。因此,界定政府与市场的边界、限制政府的权力、约束政府的行为是现代各国政治一个不可或缺的内容。从经济政治之间关系看,建设“廉价政府”和“有限政府”同时也是当前经济改革和政治改革的一个交

汇点。从政治角度看,法治的一个最重要内容就是消除无限政府,确立和维护一个在权力、作用和规模上都受到严格的法律限制的“有限政府”,其最终目标是在宪法之下,充分保护公民权利不受公权力侵犯。

要约束政府行为,首先要界定政府职能,划清政府和市场的界限,让“市场的归市场,政府的归政府”。政府职责在于提供公平竞争环境,提供必不可少的基础设施,介入一些外部性较大的产业,根据经济发展阶段提供必要但有限的产业政策,建立社会保障网络等。国有企业涉足领域越来越多、行政管理行政审批环节过多、产业政策过多过滥等问题都应该在矫正之列。因此,减少审批、限制垄断、开放垄断领域、鼓励民营企业进入,均是转变政府职能,建设“有限政府”的应有之义。

社会职能方面,目前中国政府也是管得太多。理论上,绝大多数社会职能都可以交给社会自身,政府应该从中退出,比如慈善事业、体育运事业、文化事业完全可以采取国际惯例,由民间来挑大梁或主要由民间来承担。

转变政府职能,建设“廉价政府”和“有限政府”,从财政上约束政府是一个重

要途径。现代政治学家认为,权力过大的政府就像一头怪兽,“让怪兽挨饿”是约束政府的最有效方法,这个最有效的方法就是财政约束。因为财政的收支、预算的编制和审批均直接与权力运用相关,政府越界行为如果没有相应财政支持就无法实现。同时,从财政上约束政府,也是控制政府人员规模过度膨胀,避免官僚主义和铺张浪费最直接最有效的方法。

当前,中国财政领域的问题还很突出,需要大刀阔斧地进行实质性改革。财政收支随意性很大,本身就是政府权力不受约束的表现,一些税种的征收未通过法定程序授权,税外收费也十分普遍。在预算方面,编制不细、审议程序存重大瑕疵等等,使预算未对政府形成有效的硬约束,通过“卡住钱”来卡住政府的手还没有成为现实。因此,转变政府职能,不妨将严肃财政纪律、大力提高财政透明度作为一个重要突破口,通过这种外部的强约束来收到倒逼的效果。而只有转变政府职能,把一个“全能政府”变成一个“廉价政府”、“有限政府”,完善的市场经济体制才能建立起来,民主法治的政治体制才能建立起来。

## 利率全面市场化预期 倒逼银行调整经营战略

**王亚玲**

银监会主席尚福林在2012年年初发表的《银行业保持高速增长已不太现实》中指出,随着国民经济的增速逐步放缓,银行资产规模的基数日益扩大,银行业保持同水平的快速增长已不太现实,也不可持续。此表态似乎有意给当前银行业的快速发展的狂热降温。

从2011年三季度上市银行财务报告来看,上市银行净利润总和占到沪深两市企业净利润总和的近50%,此外,4家银行跻身全球银行总市值前10位,银行业可谓是硕果累累,成绩斐然。

然而,如果我们细细思考,银行业的繁荣背后潜藏着的是隐忧。这个隐忧更多来自于外部环境的剧烈变化,其中,最为突出的影响来自于“利率市场化的稳步推进”和“新《商业银行资本管理办法》在2012年实施”。

不争的事实是,我国银行业繁荣发展与固定存贷利差基础上规模扩张的经营模式有着密切联系,该经营模式归结为两点:(1)由监管层规定的全行业基本统一的固定利差形成的固定盈利空间;(2)存贷规模的最大化扩张带来的最大化的盈利规模。因此,多年来,我国银行业表现出典型的规模经济特征,各家银行孜孜追求规模,行业内高息揽存、放贷冲动、跨区域扩张等现象层出不穷。由于过度关注信贷利差空间带来的会计利润,忽略了经济资本、风险资产、管理成本等综合成本,导致大量金融风险集中于银行系统内。

然而,利率市场化的稳步推进、资本监管约束的持续增强将必然从根本上颠覆银行传统的经营模式。目前,我国银行同业拆借市场、债券市场已经完全实现利率市场化,但最具影响力的存贷市场尚未完全开放并实现彻头彻尾的利率市场化,没有迈出放开存款利率上限和贷款利率下限的关键一步。

实证分析显示,利率市场化对中国银行业冲击实在不容小觑。当贷款利率下浮时,我们假设:人民币贷款利率的最大允许下浮幅度从10%扩大至30%;操作上限议价能力强的贷款其利率不下浮,议价能力弱的会下浮30%。央行统计数据显示,我国商业银行人民币贷款利率执行下浮、基准和上浮的占比分别为30%、30%和40%。放开人民币贷款利率下浮管制,主要影响到基准利率下浮贷款的部分,即约银行人民币贷款的30%,经推算后银行业净利润将会减少20%。

根据央行数据,活期存款、1年期以下(含)定期存款和1年期以上定期存款的占比分别约为50%、43%和7%。当存款利率上限放开时,当三种类型的存款利率在现有基础上均上升1个百分点,则银行业将会损失净利润的80%左右;当活期存款利率上升1个百分点、1年期以下定期存款利率上升50bp、1年期或以下定期存款利率保持不变时,银行净利息收入将下降17%~25%,可对冲存款成本上升影响。调整信贷业务结构、将信贷资源向小微企业、个人零售等利差收益较高、占用风险资产较少的金融业务倾斜。调整资产结构,适度减少信贷规模投放,增加金融资产投资,建立资产经营新模式,最大程度减少利差收益减少影响。调整负债结构,资金来源渠道多元化,例如,发行小企业金融债、开展中小企业信贷资产证券化、增加同业负债等,增强资金议价能力。

最值得关注的是,2011年8月发布的《商业银行资本管

理办法》(以下简称《新办法》),进一步通过强化资本约束控制银行业规模无节制扩张,提高银行经营的稳健性。在资本方面,细化资本分类,资本扣除规定项目明显增加;在风险加权资产计算中,扩大了资本覆盖的风险范围。由于《新办法》的实施,银行业在现有资产规模基础上,资本充足率将会下降。《新办法》中的资本充足率监管标准较之前明显提高。各银行满足新监管指标压力明显加大,银行业需要放慢资产扩张速度以满足监管要求,这使得作为银行盈利的前提之一的资产规模快速扩张基本丧失。

因此,银行业由“稳定利差空间”和“持续规模扩张”构成两大支柱的经营模式将不能适应新形势的发展,银行业的利润快速增长已经不太现实,需要探索新环境下的发展模式,以适应当前的新形势。

我们认为,未来中国银行业的发展谨慎中蕴藏着乐观,各行已经积极着手准备,适时调整,被动或主动地适应外部环境变化。例如,我国银行业通过发行理财产品突破了存款利率上限和贷款利率下限,顺应利率市场化的到来,但同时也已经使得原有固有利差空间逐步打破;从某种程度上说,近年来银行理财规模的迅速膨胀使得银行业存贷业务部分提前进入利率市场化阶段,为实施全面利率市场化打下了较好基础。

总体来看,我国银行业发展可遵循以下策略。

首先,投资者及管理层应转变发展模式及经营思路、扩大服务维度。转变发展模式,由原有的依靠规模扩张的粗放式、外延式发展模式,转变为走集约式、内涵式的发展之路。转变经营思路,由原有的过度关注信贷利差空间带来的高回报会计利润,转变为关注在会计成本、经济资本、风险资产成本、管理成本等综合成本上的经济利润,同时,银行股东要适度降低对会计利润回报率的要求,让渡一定利润已支付银行内在调整成本。扩大服务维度,银行要实现专业化基础上的多元化,单一产品提供者向综合金融服务商转变,提高整体竞争力。

其次,银行业要积极进行结构调整。调整收入结构、适当增加中间业务收入,对冲利率市场化冲击,我们测算,上市银行在贷款下浮利率为基准利率下调30%时,各商业银行需要提高中间业务收入占比5%~12%,即可对冲利率市场化不利影响;假设活期存款利率上升1个百分点、1年期以下定期存款利率上升50bp、1年期或以下定期存款利率保持不变时,各行中间业务占比提高17%~25%,可对冲存款成本上升影响。调整信贷业务结构、将信贷资源向小微企业、个人零售等利差收益较高、占用风险资产较少的金融业务倾斜。调整资产结构,适度减少信贷规模投放,增加金融资产投资,建立资产经营新模式,最大程度减少利差收益减少影响。调整负债结构,资金来源渠道多元化,例如,发行小企业金融债、开展中小企业信贷资产证券化、增加同业负债等,增强资金议价能力。

(作者为哈尔滨银行投行部首席研究员)

## 话语权不能与“市值”成正比

**马黎明**

据统计,截至2月28日,在2987名全国人大代表、2267名全国政协委员中,有156名A股上市公司的老总与会,其中,有人大代表111位,政协委员45名。由于对经济领域十分熟悉,不少来自上市公司的代表、委员将提出与各自领域有关的意见建议,希望在今年“稳增长”的宏观政策基调中能够有所作为。

156位上市公司老总,其掌管的公司市值加在一起达6.4万亿元,因而有人戏称之为“6.4万亿市值的话语权”。话当然不能这么说,参政话语权不能与“市值”成正比,然而,“老总代表”、“企业家委员”们中的一些人,其参政地位与其职业身份之间是否存在一定的联系,这个问题已经是一个常识。

参政议政人士,需要具备一定的能力,学识和阅历,而上市公司高管属于社会精英人士,在参政的基本素质方面,应该没问题。如果是基于这种条件考虑,多吸收一些上市公司高管级别的人物到两会上共议国是,合情合理。我也相信,来自上市公司的代表、委员们,在自己熟悉的经济领域中,应该会提出一些有见地的议案和建议。

但是,参政场合上,更需要关照和平衡不同领域、不同阶层的话语权。公司高管参政,既代表了企业界,同时又不可避免地代表资方利益;而目前各级人大、政协中,资方参政人士在数额

上远远超过职工身份的代表、委员,却是不争的事实。前几年,当众多资方身份的代表、委员在两会上集体向“新劳动法”发难之际,就有媒体评论质疑:“老板们在议政场合唱衰保护职工权益的劳动法之时,职工的声音在哪里?”之后,“新劳动法”虽然在“老板们”的反对声中胜出,但一些规避性制度也随即如影相伴,比如“劳动用工派遣制度”,原本是为企业短期临时用工设计的,却成了一些企业规避责任的合法途径。劳动派遣制度的某些明显的漏洞,立法层面不应该预料不到,然而这里面是不是“话语权”的影响量起了相当的作用?我们不能再问:“职工的声音在哪里?”

再有,就是参政名额的分配问题上,各地几乎存在一种普遍性倾向:将代表、委员作为荣誉和利益奖励给企业家,甚至包括一些涉黑或靠黑做大的老板们,也通过某种灰色途径戴上“代表”或“委员”的荣誉帽。最近几年,据媒体报道,多起涉黑案件的企业老板,都曾经是政协委员或人大代表。而面对质疑,地方有关部门也几乎是一致的说法:对地方贡献大。先有“贡献大”与参政资格高度关联,再有“6.4万亿市值的话语权”之说法问世,此类价值取向虽然没有成文规定认可,总是有所依据。此外,民众所熟悉的一种现象是,体育运动员今天得了世界冠军,明天一定是政协委员,这种委员“分配”原则难免要招来微词。所以,对于人大代表、政协委员的选举或任命,我们的制度的确有需要改进的地方。

## 改革再出发系列评论

**贵州某区政府一年公款喝掉1200多瓶茅台**

公款招待喝茅台,过度铺张不应该。百姓生活少潇洒,三公消费多腐败。劝善难让官警戒,禁酒不如法制裁。国帑岂容滥挥霍,治本之策在政改。

**赵顺清/漫画 孙勇/诗**

## 楼市限购与其一味严不如先治乱

**冯海宁**

上海二套房“新口径”夭折后,对限购政策进一步从严执行。日前据媒体报道,上海宝山、嘉定、长宁等部分区县将按照家庭住房情况从严进行购房资格认定,“上海户籍家庭中成年未婚子女若和父母共有一套及以上房产的,不可再买第二套房。”这意味着,在上海楼市新政覆盖范围内,成年子女只要在父母房产的产权证上有名字的,就不能在婚前购买婚房。

众所周知,2月22日,上海房管局微调了楼市政策,规定“外地户籍居民持上海长期居住证满三年,可享受上海本地户籍居民的同等购房资质”。此消息一出,上海股市、深圳股市、香港股市中的地产股都是一片飘红。不仅引来舆论广泛质疑,而且导致上海房屋成交量大涨并带动房价上涨,上海楼市出现“小阳春”。

但在舆论广泛质疑、住建部对于地方

政府为楼市调控变相松绑的做法“露头就打”及楼市反弹的多重压力之下,上海有关方面在一周后不得不叫停之前的“宽限政策”。不仅如此,上海“宽限政策”被打回原形之后,该部分区县进一步强化限购,规定“成年未婚子女不得购二套房”。那么,上海何以自觉让楼市限购政策趋严?值得注意。

显然,上海楼市限购政策趋严不外乎三个原因:一是存在几天的“宽限政策”导致“小阳春”,该部分区县担心房价进一步反弹,被上面问责被舆论批评;二是在全国两会期间,该部分区县不希望由于楼市“小阳春”出现,成为被代表委员批评的“靶子”;三是该部分区县拥有不小的调控权,楼市政策想松就松,想紧就紧。

尽管上海规定“成年未婚子女不得购二套房”有歧视未婚子女之嫌,但笔者还是支持这种做法,因为这样的规定传递出明确信号,即不允许房价高位反弹;而

且,这一政策是限制上海户籍人口购房,相比之前歧视外地人的楼市限购政策来说,有进步,更公平。不过,这次上海限购政策趋严暴露出一些问题。

第一个问题就是“乱”。有中介机构反映,上海现在关于二套房的政策太乱了,各区都不一样,地产中介行业业务员不知道该怎么操作。事实上,不仅仅是上海,也不仅仅是二套房政策,很多地方在限购政策、公积金政策、土地政策、税费政策等方面都很乱。不仅公众搞不清楚,而且很多专业人士专业机构都搞不清楚。

政策太“乱”带来的直接后果是,公众由于厘不清政策,正当的权益得不到保障。譬如,公众不清楚限购政策影响不影响到自己买房,而且,政策太“乱”还给了某些人钻政策漏洞的机会。如此,楼市政策不仅不利于维护社会公平,反而还在制造社会不公。

第二个问题便是地方政府部门权力太大。权力太大之后就缺少制约,想干什么

就干什么,既可以随时让限购政策趋严,也可以随时让限购政策放松。比如,如果不想让房价下跌就可以缩小限购范围,名义上在按照中央要求执行限购,实际上没有多少限制作用。以上海为例,不仅上海市级有关部门可以随便微调楼市政策,而且区县部门也可以随时微调。

当各级地方政府部门都有随意调控楼市的权力时,必然就乱套了。按理说,地方监管部门的职责主要是执行上面的调控政策,而不是自己制定调控政策。即便考虑到各地楼市情况有差异,允许各地根据实际情况进行调控,但这种权力也是有限的,理应该被监督、被制约。

很多人会为上海部分区县的限购政策趋严而叫好,但笔者却兴奋不起来,因为这些区县权力部门今天可以随意让政策趋严,明天就有可能根据自己的需要随意让政策放松。因此,要想让房价顺利回归合理价位,对各级地方部门的调控权必须进行规范和约束,绝不能允许他们胡来。

### 联系我们

本版文章如无特别说明,纯属作者个人观点,不代表本报立场,也不代表作者供职机构的观点。如果您想发表评论,请打电话给0755-83501640;发电邮至ppl18@126.com。