

国企应适当从竞争性领域退出

熊锦秋

国民技术 11 月 18 日发布公告,称 15 日公司收到控股股东中华大书面通知, 告知大股东持有的 27.5%共计 7480 万股已确定 9 位最终受让方,并已经签署了《股份转让协议》。

中华大是国有控股企业,国有资本适当从竞争性领域退出,这符合国企改革正确方向。去年党的十八大报告指出,“推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域,不断增强国有经济活力、控制力、影响力”;最近《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“准确界定不同国有企业功能。国有资本加大对公益性企业的投入,在提供公共服务方面作出更大贡献…”;这两个政策其实一脉相承,国企改革的一个主

要内容就是要优化国有经济结构布局。有专家将国有企业界定为三类,一类是公益型国企(比如公共交通),第二类是资源垄断型(尤其是能源),第三类是运营竞争型国企;国有资本的总量是有限的,既然要加大对公益性企业的投入,自然就需要同时减少在竞争性行业等方面的存在。

具体到股市,在竞争性行业或领域,一股独大的国有股东通过股票减持,从而实现股权多元化甚至全部退出;但另外一些国有股东却在石油、银行等关系国家经济命脉的重要行业和关键领域加大控制力度,由此可以实现国有资本对国有经济进行合理布局、提高国有资产营运效率。

国有资本退出一些竞争性行业和领域,让更多的社会投资主体进入这些行业,公平竞争可以真正激发行业活力和

创造力,有利于调动各方面的积极性。尤其是高科技行业,拼的是人才和技术,拼的是创新机制,公司股权高度分散与国外众多高科技上市公司股权结构多元化的特点非常相像,这有利于企业尽快把握市场脉搏,提高市场竞争力。

当然,国有资本在股市通过股票减持形式从竞争性行业退出,从股市获得大量股票溢价收益,这需要取之于民、用之于民。首先,如上所言,国有资本从竞争性领域退出的同时、加大对关键领域上市公司股权控制,股市可以基本维持资金进出平衡。其次,国有股减持所得可用于加大对公益性企业投入,提供更多公共服务。其三,按照《决定》,未来将“提高国有资本收益上缴公共财政比例,2020 年提到百分之三十,更多用于保障和改善民生”,即国企通过利润上缴公共财政的形式,也可回报国民。

在本案例中,中华大在本次转让完成后,将不再持有国民技术股份,国民技术股权将呈分散格局,其中深港产学研将以 5.85%的持股比例暂时成为公司持股最多的股东,国民技术将从一家国有控股公司转变为一家长无实际控制人的高科技上市公司。有人担心,对于没有实际控制人存在的上市公司,公司决策可能存在效率问题,笔者认为这个担心没有太大必要。目前多数上市公司有实际控制人存在,其利用股权多数优势甚至一股独大优势,虽然可以让公司决策能尽快出台并落实,但正因为此,中小股东由于缺乏发言权,其利益也往往饱受侵

害;相反,如果上市公司没有实际控制人存在,公司决策将更为民主,虽然有时会影响效率,但是可以最大程度保证公正,而且,如果各个股东意识到公司决策在确保公平基础上,也需要兼顾效率,也可以在公正与效率之间找到一个合适的平衡点。

从国外成熟市场以及 A 股市场实践来看,也都没有证据显示,上市公司没有实际控制人,其治理水平就会偏低。比如,美国上市公司股权高度分散,很多都不存在控股股东,其治理水平照样比较高;而 A 股市场的万科等股权分散上市公司,其治理水平反而比不少一股独大的公司要高。对于没有实际控制人存在的上市公司,最起码可以不用担心大股东一股独大掠夺其他股东利益,这成为一个先天优势;当然,这种情况下由于各单个股东谁也算了不算,很可能让董监高等内部人钻了空子,形成内部人控制,这类公司治理的关键点也就在于防止内部人控制,这倒是需要股东高度关注的问题。

总之,国有资本从一些竞争性领域退出,包括在股票二级市场减持退出,只要能够取之于民、用之于民(包括适当回补股市),能够由此形成国有资本的合理布局,能够让竞争性行业提升竞争力和创造力,那么对经济社会无疑是重大利好,对股市而言也并非利空,由此将可能形成一个多方共赢局面。



转正传言再起 多地小产权房借机涨价



ICLONG/图 孙勇/诗

转正传言袭市场,小产权房价格涨。有人骚动忙交易,有人冷静仍观望。看多看空博弈奔,骂来骂去口水仗。政策预期太混乱,休怪民众总抓狂。

治理温州金改短板需合力攻坚

马兴

2011 年下半年集中爆发的温州借贷风波,直接催生了温州金融改革。近两年的温州金融改革实验释放了相当一批“红利”。从民间借贷阳光化规范化的初显成效,到引导社会资金对接实体经济重大项目;从民间资本管理平台的组织创新,到地方金融监管的体系化建设;一些具有显著“温州特色”的金融改革成果得到初步的应用和推广,服务实体经济的效应正在逐步显现。

不必讳言,温州金融改革还存在显著的短板效应,这里称其为“金改短板”。其表现,一是温州企业特别是中小微企业融资难的困境,体现在体制、机制、产品、平台等等方面,尚未实质性突破;二是地区金融稳定尚未找到有效的治理模式。银行不良贷款处置、企业互保链化解步履艰难;银企因信贷矛盾对立所导致的支付与再融资风险的蔓延及对温州整体信用环境恶化的影响尚未得到有效遏制。

治理“金改短板”,需要改革各参与方同心协作,合力攻坚。金融改革的专业性与复杂性,决定了分工管理及有效协同永远是金融治理的一项基本原则。一

行(央行)三会(银、证、保),地方政府,条块结合,理论上可以各司其职,权责统一。比如地方政府作为“块”(以金融办为典型,包括经信委、商务局、工商部门等),主要负责地方金融(非持牌金融组织、地方资本市场)的发展及监管职能,其中金融办对一行三会也有协调方面的工作;而在我国金融格局中无论是从地位、从功能和影响力,从与实体经济的联系方面均占有主导优势的银行,其业务与市场行为则是受“条”线上的银监部门的指导与管制;另一“条”线上的央行,主要负责货币政策和金融稳定,充当最后贷款人,没有日常的监管职能。上述任一政府机构,即使单独意识到系统性风险,意识到金融改革的症结与难题所在,在缺乏法定综合协调职责的前提下,均无法采取必要的及有效的措施。这是因为我国目前的法律并没有赋予任何一个监管部门有协调其它监管部门的职能,而政府职责法定,名不正则言不顺。实践中的“联席会议制度”,则是形式意义大于实质功能。

一个有趣的现象是,迄今为止最为尖锐的银企信贷矛盾及处置,很多被反映到地方政府部门寻求解决,而“顾名思义”的思维方式,使得地方金融办成

为被非议被指责之集中所在,这是可以理解的。对于纳税人,对于金融改革有迫切需求的大众而言,他们纳了税就有权利要求得到公共服务,并不关心这种服务来自于哪个政府部门,来自“条”还是“块”。如果到达楼的高层只有利用电梯的话,客梯与货梯在多数情况下是无差别的。

选错电梯并不可怕,可怕的是跨入电梯井的空洞。2008 年发端的国际金融危机,在政府治理层面形成共识的是:宏观审慎管理与协调的缺失是酿成金融系统性风险的主导要因。而以温州金改为代表的地方金融改革,如果缺乏整体协调的体制机制,那么政府的“条”与“块”在金改目标的实现方面就会缺乏共识,改革就会变相演化为势力范围的争夺和利益的冲突。“条”与“块”在破解“金改短板”所涉及的业务执行和公共事务处理中就会“有利则上,无利则让”。如此,金改的成果最多只呈现为一种“碎片化”的局部存在。

稍深入思考一下,短板效应还能引出另一个喻意:即桶的容量还取决于其结构形状。自然科学告诉人们,在长度相等的条件下,连续封闭的面积中圆形最大。世界上绝大多数的桶都做成圆形

财税体制改革主攻点 当在“支出与责任匹配”

李宇嘉

三中全会公报和决定将财政提到国家治理的高度。在重构中央地方关系以转变政府职能方面,此前社会和学界呼吁最多的是“中央向地方下放财权或给与更多财力”、“改变财权事权不匹配”的改革计划并没有提出,取而代之的是提出“建立事权和支出责任相适应的制度”。这一提法超出了各界预期,而且与十八大报告中提出的“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”也有差异。但是,正是这一差异,反映了国家未来财政体制改革的新思路和新动向。

改革开放以来,我国历次财政体制改革的核心就是财政分权和集权,关注的是财政收入在中央和地方的划分,以及中央和地方政府职能是否与此种分权相匹配,即财权和事权是否匹配。近年来为各界普遍诟病的一个问题就是,中央和

地方财权事权不对等。1994 年分税制改革以来,地方政府财政收入占全国财政收入的比重从分税制改革前的 70%左右急剧下降到改革后的 50%,但是基础教育、社会保障(养老、医疗和失业保险等)、住房保障和交通等公共服务设施等占大头的“事权”却由地方政府来承担。

由此造成的结果就是,地方政府不得不在分税制框架外寻求补充性的财政收入,即土地财政(也包括少量收费名目)。2004 年“8.31 大限”(经营性用地由无偿和协议出让改为“招拍挂”)之前,土地财政的表现形式就是以工业园区建设来招商引资,以低廉甚至无偿的土地来吸引外来投资,来增加地方财政收入;2004 年以后,除继续维持上述土地财政模式外,借助 2003 年“18 号文”确立房地产支柱产业地位所推动的住房市场化发展大趋势,土地财政的新模式就转换为直接的房地产市场出让金。2002 年以来,土地出让金收入由 2400 亿上升至 2011 年的 3.1 万亿,占地方本级财政收入的比重从 2002 年的 28%上升至 65%。

但是,仅仅将财权分配和事权分配的简单对比,忽略了在框定政府职能的前提下界定和约束支出是无法适应现代市场经济所要求的财政制度的。就像一个不听话的小孩,如果不弄清楚“学习”方面的开支有哪些内容,他会将买零食、打游戏等方面的支出也统统放在“学习”所需支出范围内,并营造一个“学习”支出不断增加的情景,“学习”经费和“学习”支出不匹配的状况就永远不能够纠正。

这便是目前我国财政体制改革面临的棘手问题。事实上,即使不考虑预算外的支出,分税制改革前后,地方政府的支出都占到了全部财政支出的 70%左右,地方政府本级收入减少部分空出来的就是中央对于地方的转移支付。中央对地方转移支付由 2007 年的 1.4 万亿元增加到 2012 年的 4.03 万亿元,年均增长 27.1%,占地方本级财政收入的比例从 2007 年的 59%增长到 2012 年的 66%,成为弥补地方财政收入的大头。

再看地方财政支出情况,长期以来,地方财政支出呈现“重资本性支出、轻公共服务和人力资本投入”的结构性偏

向,基本建设支出、行政管理费支出合计占比超过 40%,超过教育和社会保障支出的占比。相比较,美国地方政府财政支出结构中教育支出占 45%,公共福利占 34%,两项合计共占支出结构的 78%,而行政支出仅占 5%。从这个角度来讲,我国地方政府的财政没有改变计划经济时期“建设财政”的定位,距离现代市场经济要求的“公共财政”相去甚远。从投资看,我国政府投资的比重并不高,但若将国有企业投资算上,则我国大部分投资都与政府相关。即使到了本世纪,我国政府直接和通过国有企业间接进行的投资依然占到全部投资的近一半。这其中,地方政府投资占比从 2002 年的 80%上升到 2011 年的 93%,而美国政府包括和不包括军费的投资都只有全部投资的 14%~18%。

而且,在政府全口径收入中,除了能够统筹的政府公共预算内收入外,不能统筹的政府性基金、社保和国资预算等三项均具有明显的部门或地方色彩,透明度非常差。支出结构也能说明这一点,不明不白的“其它支出”一直占据地方政府财政支出 40%以上的份额,这其中具体包含哪些内容谁也弄不清楚。财政支出之混乱和“永不满足”,一方面缘于政府“经济建设”职能与“公共服务”职能的重叠,偏离了政府公共财政职能的定位;另一方面,政府对于经济的全面干预所造成的效率低下和负担,又进一步加剧了后续政府财政支出的刚性增长,突出的就是对于企业的财政贴息、企业债务担保下的隐性负债及随后的刚性兑付等。此外,政府财政支出的不透明也是腐败问题产生的源头之一,加剧了支出的刚性增长。

另外,由于经济建设型职能没有卸掉,公共财政职能还不明确,在自身债务承担和偿还责任不匹配、举债主体地位不具备(地方政府发债一般由中央政府代理)的情况下,地方政府财政支出端的混乱,诱发了严重的债务过度承担道德风险。据国家审计署统计的数据,中国各地方政府在 2010 年的债务总额为 10.7 万亿元,仅仅过去了 3 年,借 2009 年扩大内需之名,目前地方政府的债务总额已经在 15 万亿~20 万亿之间,增幅大约在 50%-100%,大多数用在了重复产能建设、基建投资等方面,造成了不可小觑的债务危机。以鄂尔多斯为例,2012 年该市 810 亿元的财政收入与杭州市同期财政收入差不多,但在人口上仅为杭州市的 1/3,居然承担了 3000 亿元的债务,财政投入大多数用在了不切实际、没有收回回报的城市建设上。

因此,新一轮的财政制度改革应该关注的焦点不是财政收入的重新分配,而是支出领域的财政分权。而支出领域的财政分权关键是要定好地方政府的职能,卸掉其经济建设的职能,回归“公共财政”职能。为此,三中全会《决定》提出,财政预算审核的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算,用意就在于此。当务之急,一方面是要将预算外的收入全部纳入预算内管理;另一方面,作为立法机构的各级人民代表大会要对同级政府所有政府性支出行为实施立法控制,并接受全体社会成员的监督;另外,还要改变上下级考核体系,在测算本地公共服务需求规模的基础上,将政府公共财政职能量化,对每年用在教育、医疗、社保等方面的支出实施刚性考核。

(作者单位:深圳市房地产研究中心)

联系我们

本版文章如无特别申明,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ppll18@126.com。