

国企改革展望系列

黄范章：如何实现“小政府大市场”？

■ 本报记者 王敏

《中国企业报》：有一种担心，一旦政府“瘦身”，不能直接掌管国有企业和国有资源，会使国有企业失去“国有”或“公有制”的社会经济属性，特别是会危及公有制主体地位。你如何看待这种担心？

黄范章：我认为这种担心是没有必要。按宪法规定，作为国家的最高权力机构是“人民代表大会”（简称“人大”），国务院是由“人大”授权和任命的，代表国家履行政治实体的职能，同样，全国“人大”有权（或通过修订宪法）设立新型国有经营性资产管理委员会（经营性实业资产、经营性金融资产）及国有经营性资源管理委员会，授权他们作为国家代理人掌有国有经营性资产和资源；尽管他们已独立于政府之外，却是国有经营性资产和资源的所有者或出资人，国有经营性企业的国有属性和公有制属性丝毫未变。

《中国企业报》：还有另外一些担心是，借口“事关国计民生”，把一些主要经营性竞争性行业和领域以确保公有制主导地位为由，把它们变成国有企业垄断行业和领域，由于政企尚未完全分离，实际也由政府垄断。怎么样消除这种担心呢？

黄范章：这种担心确实是有的。比如说银行业，存贷业务几乎为四大国有银行（工行、建行、中国、农业）所垄断。整个银行业人民币存款余额突破 80 万亿元，其中民营银行约 2000 亿元，仅占 0.3%左右，微不足道。即使著名的“民生银行”，虽名为民营银行，资本金主要来自民间私人，但却按“民有、党管、国营”模式构建。

而且，国有银行主要向国有大中型企业服务，民间中小企业多年来借贷无门，于是地下钱庄盛行，私人融资往往被 扣上“非法”帽子，私人中小企业的资金融通濒临绝路。

即使在国有经济须占主体地位的重要经营性竞争性领域中，政府与市场均可发挥它们应起的作用。例如，航空业既属于国家发挥控制的国家经济命脉，也是一个经营性竞争性

行业。为了实现国家控制，只需作为政治实体的政府掌握了机场、航空调度、航空通讯、安全检查等要害部门就行。从一方面讲，这些是政府必须垄断的要害部门；另一方面，又是政府必须提供的而且只能由政府提供的公共产品与公共服务。国有航空公司虽应是这一市场的主体，但不应垄断。

为了开展竞争和提高竞争力，中央国有航空公司和地方国有航空公司可以在自愿互利的基础上分别组成几个大型航空集团公司，大型国有航空集团公司的控股者可以是中央国有航空公司，也可以是效益好、有实力的地方国有航空公司。还有，各国国有航空公司或集团公司不仅可以吸收民企投资或外资投资（但须国有经济控股），还应接纳私营航空公司和外国航空公司参与竞争，以期相互激励和相互促进。这样，在这一事关国家经济命脉的经营性竞争性领域中，可以形成一个既有控制又有竞争，既有公有制主体地位又有多种所有制共存共荣的生动活泼的社会主义市场经济。

所以，不应该借口“事关国家经济命脉”而把一些重要经营性竞争性行业，变成由国有企业或政府直接“垄断”。目前许多学者群起抨击“垄断”，原因之一就是些本不该被“垄断”的经营性竞争性行业或产品，被政府所掌有、支配的国有经济“垄断”了。

其实，该由国企或政府垄断的行业或资源产品是很少的（如黄金、钨、稀土、军工企业及产品等），什么行业或资源产品必须由国企或政府“垄断”，应该由“人大”通过垄断立法明确规定。

《中国企业报》：你又是如何看待一段时间内普遍被抨击的垄断呢？

黄范章：我个人认为，“反垄断”既要坚决，更须冷静对待。我们应鼓励和支持企业（国企和民企）“做大做强”，但绝不简单拼凑。要“做大做强”须要有技术开发、专利品牌、科学管理、合理经营作后盾；而企业（国有和民企）做大做强，难免带有一定垄断性。

我们不能因为反垄断而害怕企业做大做强，央企不应担心地方国企做大做强而威胁自己，国企也不该害怕民企做大做强而威胁自己。特别是，当今许多国家对中国国企“走出去”心存疑虑与戒心，我们更应该支持有实力的私人资本集团公司“走出去”，参与国际竞争。

我们要反对的垄断，是经营性竞

争性行业或领域内不该由政府或国企实施的“垄断”，要为经营性企业（国企或民企）维护其应有的活动空间。

还应看到，即使在极少数属于国家经济命脉而必须由政府或国企垄断的行业中，垄断也可与竞争相结合。

以石油为例，这一重要战略资源，在世界许多国家都是由大型企业集团或政府垄断控制的，但不是由一家而由少数几家大型石油集团公司所垄断，它们之间也进行竞争，即所谓“寡头竞争”。况且，从勘探、开采到成品油中间还有一系列开发、生产、营运、销售等环节，其间有的环节可毋须垄断而可放开，垄断与竞争可结合，特别是加油站完全可交给私人或个体经营。我们也可以推出几个特大型石油企业集团（国有或私人或公私合营）。

总之，对待垄断问题，我们应持理智态度，一方面坚决反对把经营性行业或领域恣意“垄断化”，应由“人大”通过立法（“垄断法”、“竞争法”、“公司法”等），依法行事；另一方面我完全同意李晓西同志“不可盲目反对所有垄断”的主张（见《中国经济时报》2011 年 3 月 17 日），尤其不可反对企业做大做强，面对强大的国际竞争对手，切不可盲目为“反垄断”而自残。

《中国企业报》：简政放权一直是国企改革中迫切需要的气象，你认为要走向小政府大市场需要如何作为？

黄范章：小政府，绝非是弱政府。问题是，当今我国经济体制改革进行至今，政企“似分尚未分”，症结在于政府未能忍痛“瘦身”，惟一出路是把改革推进到底；若半途而滞，将为权钱交易、贪腐丛生提供“温床”，甚至堕入权贵市场经济（新型官僚资本主义）的深渊。

过去 30 年改革与发展依靠“政府主导”，今后改革进入深水区，更需顶层设计、顶层规划，国家政治实体与国有经济实体的分野需要有体制、机制创新，需要有一系列新的立法，这一切都需要“政府主导”。我们更要政府厉行法制，依法行事，既自身得忍痛“瘦身”，还须力排各个既得利益集团的干扰，建立法治的社会主义市场经济。

（黄范章系国家发改委宏观经济研究院研究员、原副院长）

观点

“简政放权”：营造健康的政企关系

■ 王敏

一年一度的中央经济工作会议因为会风简朴，目标清晰实在，发言言简意赅备受好评。这种简化务实的风格如果能给多年悬而未决的“政企不分”一点点启发，则是幸事。

就像中央工作会议和此前的十八大所指出的，中国经济体制改革已进入深水区，需要明确提出改革的总体方案、路线图和时间表，做好顶层设计。在中国经济体制改革的众多环节中，国企改革无疑是其中非常重要的一环。而在国企改革中，又以政企分开最为久远和复杂。

国企改革这么多年来，从政企关系发生的重大变化看，政企分开迈出了实质性的步伐，国有企业以全部法人财产对外承担责任，成为独立的法人实体。但国企改革与建立现代企业制度的要求依然还有很大差距，政企不分现象仍然存在。其中之一，政府仍是经营性国企的投资者。在市场经济体制下，政府的主导性应主要表现在前瞻性、战略性、规划性、指导性和服务性

上，而不搞经营性活动，不应拥有、经营国有经营性资产和资源。但现在经营性的国企仍然受政府管制，拳脚无法充分施展。

其中之一，审批制抬高了门槛，增加了无谓的成本。政府管得太多，又管不到点子上，有利益的地方管得多，无利益的地方管不好，是国企改革停滞不前的原因之一。政府应该管明显违反法规的行为，只要能发挥个体积极性的地方，政府都不应该管或尽量少管。“小政府、大社会”的格局，中国一时还很难做到，但朝这个方向努力总是没错的。

其中之一，一些国企上市后“一股独大”。公司的董事会制度、股东大会制度形同虚设，公司的经营状况、薪酬状况不透明。竞争性国企会成为规范的公众公司，应该接受公众的监督，扩大公众股份，提高垄断利润的上缴比例。

这些积弊都要求简政放权，使国企真正成为市场化的企业，由国企改革向国资改革转变。只有商业化的公司治理机制才能与市场经济相容，才能为企业在市场体制中优胜劣汰和存活发展提供制度框架。

（上接第一版）

需要什么样的顶层设计

顶层设计主要是抓牵一发而动全身的关键问题，抓长期以来导致各种经济社会矛盾的核心问题，抓严重影响我国经济社会健康稳定发展的重大问题。唯有如此，才能纲举目张，为解决其他问题铺平道路。

根据对这些难点问题的观察和梳理，不难发现它们基本都与利益调整有关，正如马克思早年所说的，“人们之间的关系最根本的是物质利益关系”。而且，这些利益关系本身就相互联系、相互制约，很难就其中一个方面提出改革方案，而需要将相关的难点问题置于同一个框架之中，进行改革顶层设计，才可能形成可行、有效的改革方案。这既是改革顶层设计的困难所在，也恰恰是其魅力所在。

尽管经济工作会议仍强调明年继续坚持稳健的货币政策和积极的财政政策，但在具体内涵和着力点上，明显不同于今年。特别是积极财政政策，其着力点从去年的“保持财政收入稳定增长”，转向了引人注目的“继续完善结构性减税”。而在具体表现上，会议提出，要“推进营业税改增值税和房产税改革试点，合理调整消费税范围和税率结构，全面改革资源税制度，研究推进环境保护税改革”，结构性减税不只是临时性举措，更应成为一项基本和长期的财政政策，并进行相应的“顶层设计”。

事实上，自 2008 年金融危机爆发以来，“结构性减税”就一直是中央确定的应对金融危机的主要政策措施之一。特别是针对中小企业，更是采取了一系列减税措施，同时，通过修改个人所得税法、企业增值税转型试点等措施，减轻企业和民众的税负。

然而，一方面是结构性减税政策的推行，另一方面却是财政收入的强劲增长。总体而言，目前的结构性减税更多是扶持产业发展或中小企业的临时性举措，还没有成为一项基本和长期的财政政策，也缺乏相应的“顶层设计”，以至于具体的减税措施只是在个别税率上微调，并没有触及不合理的税制本身。2009 年税收达到 7 万亿，2011 年突破 8 万亿，今年破 10 万亿已成定局，连续两年增长 30%，远高于居民收入增长和 GDP 的增幅。可是有关部门就是坚决不肯把税降下来，看来不从上面动手是不行了。

目前调整收入分配关系，改革收入分配体制，至少涉及要素价格、垄断行业，公共财政和社会保障等一系列改革，与多个利益主体有关，其中任何一个结点不能理顺，都足以影响合理的收入分配关系和相关体制的形成。因此，始于难点问题的改革顶层设计需要强有力的组织保证。现在，中央最高层次发话要搞“顶层设计”，这是一个多么令人鼓舞的消息。

顶层设计必须围绕利益调整展开

回顾历史，我们从来不缺少顶层设计，我们甚至曾直接将社会治理当成了一项工程学来处理，有计划，有战略，有路径，有措施，堪称完美。然而，政治社会毕竟不同于物理工程，社会是由活生生的人组成的，政治的核心是权力与权利之关系，而人是有意志有情感的，权力与权利是需要制衡的，这就决定了政治社会问题的复杂性远超任何工程技术，用工程学的方法来解决社会学的问题，很有可能驴唇不对马嘴。

对于经济改革总体规划，大体上涉及三个领域：一个是私用品领域，即“竞争性领域”，包括市场开放、国有经济布局调整、农地改革、金融改革等项目；一个是公共领域，包括财税改革、民间组织发展等；还有一个是市场监管，包括从实质性审批到合规性监管、反垄断执法等。在改革所要调整的各种关系中，利益关系是最为本质和重要的关系，这就决定了改革顶层设计要以利益关系的调整为核心。

改革进入深水区，改到深处是利益调整。动了谁的奶酪，谁都不会高兴。同时，利益格局的深刻变化，强势利益群体的深刻影响，最终都可能左右改革的方向、力度与速度。这一切，考验的不仅是改革者的智慧，更有胸襟和胆略。根据制度经济学的理论和方法，现存利益关系的格局，总是以往一个时期制度和政策的结果，即路径依赖。如果说从一国的低收入阶段到中低收入阶段的快速增长时期，积聚诸如收入分配差距的矛盾和问题，有其不可避免性，那么，进入中低收入阶段以后，就必须自觉调整相关制度和政策，比较重视收入分配关系的调整，特别是形成收入流动性的机制，以建立新的路径依赖。

顶层设计的重点领域及改革路径

关于经济领域的顶层设计，要更加重视“建立社会主义市场经济体制”这一顶层设计，确立市场在资源配置中的基础性作用，然后形成从上到下的联动效应，在各方面设计出互动的子系统的改革方案，各地也可以在产业转型升级和改革上采取主动，以这两方面的互动来推进改革中的基础性作用。顶层设计要明确利益关系调整路径。

“改革顶层设计”这一概念在我国目前的“现实语境”中，表达了这样几个关键含义：一是要明确改革发展的价值，即通过科学发展实现社会主义核心价值观；二是要提高“辩证思维水平”，从战略高度把握改革的大局和重点；三是要强化制度建设，保证制度平衡；四是要转变经济增长方式，以民生和服务推进经济持续增长；五是推进以“公共权力”的制约与监督为核心的政治行政体制改革，加强社会主义建设。改革顶层设计的提出，说明我国改革已经步入“深水区”，改革的难度和复杂性同时加大，但也表明改革发展的蓝图和实现路径也逐渐清晰，改革的自信力和驾驭改革的能力增强。

改革的确有风险，因此越认真推动改革的那些人，越会在某个时刻蹙眉沉思，斟酌改革的路径和速度。改革需要大河出川的魄力 and 气概，也需要细微波处精雕细刻的保守以及融会贯通。中央新领导集体从改变工作作风的“第一做事层面”做起，就可以看做新班子改革决心和实干的双重强烈信号。我们相信，什么时间达到什么程度，路从哪里走，不用很长时间就会出来，整个中国都在翘首以盼。

改革是决定当代中国命运的关键一招，面对“发展起来以后出现的问题”，只要我们尊重实践创造，搞好顶层设计，聚合起各项相关改革协调推进的正能量，改革航船定能经受住各种风险挑战的考验，迎风破浪扬帆前行。