

“重庆经验”进行时:国资增值与藏富于民并进*

崔之元

内容提要 本文分析了正在形成的“重庆经验”的一个重要内容,即国资增值与藏富于民并进,这种互利共同发展的机制把社会主义制度与政策创新的潜在可能性变成了现实性,对于完善社会主义市场经济具有重要意义。

关键词 重庆经验;国资增值;藏富于民;自由社会主义

作者 崔之元,清华大学公共管理学院教授,现挂职重庆市国资委主任助理。

1997年,中国的行政区划有两个重大变化:一是香港回归,成为我国的特别行政区;二是由于三峡建设,把重庆从四川划出来,成为中国最年轻的直辖市。重庆市人口3300多万,以人口数量而言,也是中国最大的一个直辖市。至今,重庆仍然还有70%~80%的农村人口,基本上可以视为中国的一个缩影,重庆经验可以作为全国发展的一面镜子。2007年,国务院批准重庆市和成都市成为全国统筹城乡综合配套改革试验区。这两个试验区意义很大,是国家级的统筹城乡发展试验区。而重庆是一个省的概念,农村的范围要比成都大很多,因此重庆的城乡统筹是一个全局性的问题,可以更全面反映中国国情,所以正在进行中的重庆经验意义重大。

最近几个月,我在《重庆日报》、《二十一世纪经济报道》、香港《亚洲周刊》等媒体上做了些初步探讨,我称之为“正在进行中的重庆经验”,可以初步概括“国资增值与藏富于民并进”。现在流行的观点认为,国资增值与藏富于民是此消彼长的关系,一个增加了,另一个必然减少。最近的山西小煤窑国有化改制,争论很激烈,大家担心“国进民退”,“国进”就意味着“民退”,或者“民进”就必须“国退”。最近媒体上关于“国进民退”的舆论很多,对其他省市我调查研究不够,暂时不宜发表结论。但我认为,至少对重庆而言,有一个独特经验,不是“国进民退”,而是“国进民也进”。

一、国资增值与藏富于民并进的体验

从2002年到2008年6月底,重庆市属经营性国有资产从1700亿元增长到7000亿元,增

* 本文是作者在几所高校的讲演,感谢王东宾同学记录整理。

加了4倍；实际上到2009年已经突破了9000亿元，2010年超过万亿元，这在全国范围内非常罕见。2004年发生“郎顾之争”风波时，正是“国退民进”的高峰，各地区的国有资产基本都在下降。然而，重庆的国资增长并没有像人们所担心的那样与民争利，或者挤出民间投资；恰恰相反，重庆的民营企业实际上以比国有企业更快的速度增长。在西部12省市中，重庆的国有和民营企业都是最发达的。

重庆经验可以帮助我们理解社会主义市场经济的丰富内涵。

2000年时，中央对西部大开发有一条优惠政策，允许西部12省市对所有工业企业凡是符合西部大开发产业条例的，只征15%的所得税。这是一个普遍意义的税率，并不特指某个经济开发区，在全国的经济开发区中，都有大量的优惠政策，甚至有零税率。在2008年1月1日以前，工业企业的所得税率全国统一是33%，之后降低为25%。西部其他省份也执行了15%的优惠税率，但不少省两三年后发现，由于税率太低，税收收入大幅减少，使得政府不能完成必要的社会职能。因此，很多省份主动放弃了优惠政策，继续执行33%的企业所得税率。而只有重庆将此优惠政策坚持至今，一直使用15%的税率。西部大开发的政策优惠期是到2012年，重庆现在希望会同其他西部省份呼吁将这条优惠政策延续下去，但其他省份对此积极性不高，主要是由于地方财政压力。

那么以15%作为工业企业普适所得税率的意义何在呢？大家知道，工业企业的平均利润率是10%，如果所得税率是33%，那么企业最终所得只是6.7%，银行存款利率可达5%左右，所以搞工业企业实际上比银行存款稍微好一点，但需要承担风险。重庆将所得税率降为15%，使得工业企业有了相对较大的盈利空间，使收益大大超过银行存款，从而重庆的投资吸引力增大。

这里引出一个核心的问题是，为什么重庆政府敢于长期坚持15%工业企业所得税率，而其他省份不能长期坚持使用这种优惠政策呢？原因就是上文提到的，重庆政府的国有资产增值了4倍，使得政府的财政能力底气很足，不依赖于对企业（主要指民营企业）的高税收。对此，重庆市长黄奇帆提出了一个概念，他认为重庆由于国资增值，形成了第三财政收入。按照通俗的叫法，第一财政收入是一般性的税收，我国最主要的税种是17%的增值税，当然也包括所得税等。第二财政指的是基金收入，比如能源建设基金。第三财政收入指的是国资在市场竞争中的增值。国资增值使政府有能力普遍地降低税率，民营企业和老百姓可以缴纳较少的所得税，投资有利可图，这是“藏富于民”的主要机制。

“藏富于民”的另一个表现是重庆市居民第一次买房时，贷款可以抵扣地方所得税。2009年底媒体报道很热，一开始存在争议，有报道说财政部要叫停，实际上并没有叫停，因为它抵扣的只是地方分成部分，并没有损失中央税收，这是地方政府权限内的事情。

有人担心这是不是帮助富人的一个政策。但从统计数据来看，并不是帮助富人，而是藏富于普通老百姓。2009年上半年的数据显示，重庆主城区买房的人当中，42.5%购房者来自重庆40个郊区县，即农村地区。富人买房一般不需要贷款，因此总体效果还是藏富于平民的。更重要的一点，按中央对教育事业的总体规划，经过“十一五”和“十二五”后，教育投资要占到GDP的4%，全国其他各省市基本都没有达到这个比例，而重庆市的教育投资已经达到。

还有一种形式,我称之为间接藏富于民的形式。重庆市很多基础设施和公共事业投入都是来自重庆八大国投国资经营所产生的利润,这不是一般意义上的财政收入,既不是第一财政,也不是第二财政,比如刚建成不久的重庆大剧院。试想,如果用一般财政收入修建大剧院,还是要从企业和个人中征收,而用国资增值来支持的话,实际上就等于减轻了老百姓和企业的税收负担。其他包括重庆大学城的建设,主要投资也来自于重庆八大国有投资集团,特别是重庆地产集团,占到百分之七八十,而一般财政拨款的比例较小,仅占不到5%。更说明问题的是,重庆藏富于民的重要措施是突破短期“土地财政”。现在老百姓怨声载道,认为房价太高,普通百姓根本买不起。其中一个批评是认为地方政府搞土地财政,搞天价地王,使地价高得不可思议,以地生财,形成土地财政。重庆市恰恰突破了短期土地财政,这是藏富于民的关键。

过去几年中,重庆市国资增值4倍得到了社会的关注,但很多总结并不到位,认为重庆的国资增值也是靠土地财政。而我认为,重庆市恰恰突破了土地财政,重庆市国有资本在市场竞争中的全面增值与土地规划、土地储备有机结合起来,使得重庆市政府并不依赖于短期的土地财政,并不依赖于在某个项目中一定要产生地王。重庆市市长黄奇帆说,必须严格控制国有土地出让价格,降低商品房成本,藏富于民。具体做法是,经济适用房土地出让价不超过房价的1/6,中低档商品房地价不超过房价的1/5,高级商品房地价不得高于房价的1/3,即严格限制地价不能超过房价的1/3。因此,目前重庆的房价低于同等发展水平的城市。降低商品房房价,不搞短期土地财政,是通过国资增值,使得重庆市政府有底气、有能力实现藏富于民的重要方面,在关于重庆国资增值的其他解释中经常忽视了这一点。

二、国资增值得以实现的机制

重庆国资为什么能增值?一般认为,国有企业代理问题严重,难以搞好,国资如何实现增值呢?我初步总结重庆的国资增值得益于以下三个基本机制:

第一个机制是重庆市成立的市级国有企业渝富公司,它是重庆市国资经营和重组的“啄木鸟”。

与全国其他地区一样,在20世纪90年代末,重庆国有企业同样亏损严重,但渝富公司进行的重组和改造非常成功,实现了重组国有企业在市场竞争中的增值。

金融危机后,美国的国有化规模非常大。为什么国有化成为美国救市的主要措施?我认为,担任18年美联储主席的格林斯潘的解释最有意思。美国很多银行的有毒资产不能从资产负债表中剥离。不能剥离的原因在于私人股东认为“有毒资产”的目前市场价格太低,不愿卖出,要求政府以模型价格购买;而政府认为正是由于模型价格出了问题才导致金融危机,所以不愿意用太高于市场价格来购买银行坏账。格林斯潘说,如果银行本身国有化或部分国有化了,“有毒资产”定价难题就可以被绕开了,这就像钱从一个人的左口袋转到右口袋,初始定价并不像私有那么重要。

通过格林斯潘对“有毒资产”(可以简单理解为坏账)定价问题的解释,可以理解渝富公司接手坏账并成功重组与改造国有企业的原因。

黄奇帆 2001 年由上海浦东调往重庆,当时重庆 1 000 多家国有企业,欠工商银行贷款 157 亿元。2004 年,黄奇帆牵头组织渝富公司与工商银行协商,重庆市属国有企业渝富公司以账面价值的 20%一次性买下坏账,渝富公司接手重庆国有企业的坏账。经过五六年后,重庆国资增值 6 倍,现在工商银行可能想 20%或许有点低,当时若要 40%的账面价格更好。但不论工商银行还是重庆渝富公司,都是中央或地方的国有企业,因此初始定价问题的敏感度没有那么强烈,当年的谈判并没有那么困难。因此,重庆市国有企业能够迅速剥离坏账,能够重振旗鼓,实现市场竞争中的增值。

第二个机制是重庆市八大国投(“八朵金花”)在市场经济中的成功运作。

重庆市不搞土地财政,不搞地王,比较成功地把土地规划和土地储备有机结合起来,把 BOT(建设、运营、转让)变为 BT(建设、转让)。重庆为什么要做这种转变呢?重庆是一个桥都,全市有 40 多座桥。BT 模式取消运营阶段,政府一两年内就可以全部买下来,这样也加速了建设企业的资金流转,政府也能够获得土地增值收益。

现实中,政府经常拿不到土地增值收益,而被少数开发商拿了大头。最明显的例子就是项目换土地,政府要开发一个项目,请开发商投资,并把土地转让开发商,这样,土地增值的收益全部归了开发商。好一点的是期价方式,政府和开发商达成一个协议,项目建成之后地价肯定要上升,政府与开发商之间要有一个分成。这比“项目换土地”方式要好,但政府拿到的比例还是少。更好一点的方式是用政府的土地储备抵押贷款来建,这样政府能够代表人民更多地获得土地增值的收益。重庆市政府如何做到这一点呢?BOT 变 BT 的关键是土地储备收益权注入八大国投中的地产集团。基本思路是土地储备收益权注入地产集团形成资本金,不靠政府行政命令,不靠政府财政担保,而是通过政策增加国有企业的资本金,加大它们到金融市场的融资能力,从而形成国有资本带动社会资本进行周边地块的滚动开发。

一般说来,重庆对市属 8 大国有投资集团有“五大注资”,即国债注资、土地储备收益注资、存量资产注资、规费注资、税收返还注资,从而增加国有企业的净资本金,加大它们的融资能力;二是财政局对国有投资集团的融资活动不担保,各大投资集团之间也互不担保,集团内规费资金专款专用、不交叉混用的“三个不”;三是投资集团资产负债、现金流、投入与资金来源实现“三大平衡”。我们不妨把“五大注资”,“三个不”和“三大平衡”称做“重庆经验”的“三大法宝”。

“五大注资”是“重庆经验”的“第一法宝”,我们有必要深入了解。重庆很大,在 8 小时之内把重庆所有县区都能够达到不容易,需要大量修路。“8 小时重庆”建设运用和发展上海浦东开发的经验,在重庆建立了 8 个国投公司。黄奇帆把中央分给重庆的国债集中注入 8 个投资公司作为国有股,壮大有净净资产,这样形成了获得商业银行贷款和吸收民间资本的基础,然后他把路桥收费和历史上形成的一些公有存量资产也注入这个 8 大国投公司作为资本金。

重庆坚持国资经营与政府行政行为脱钩,保证国资经营不靠政府行政命令,不靠政府财政担保,主要是通过“三个不”和“三平衡”原则,建立了极为严格的风险控制体系,形成严密的防火墙。“三个不”是指“市政府在任何情况下都不会把为8大集团提供担保放到首位”、“8大投资集团之间不得相互提供担保”、“8大集团自己的专项资金也不能用于担保”。“三平衡”是指“长期资产与负债之间的平衡”,即重庆市国资委要求8大投资集团保持约60%的长期资产负债比率;“现金流入与流出之间的平衡”、“投入产出之间的平衡”。

2009年的刺激计划中,重庆市把这种注资思路用于支持民营企业的发展。2010年刺激计划引起舆论对中国信贷激增的担心,怕政府担保使得坏账大增。据江苏银监局统计,江苏大型银行对各级政府融资平台发放的贷款中,57.27%靠财政还款,49.13%由地方政府出具财政承诺函。这里重庆经验又值得关注。重庆从国家2009年1~5月5万亿元新增贷款的“盘子”里拿到了1500亿元。重庆市不用政府财政担保,而是通过政策增加国有企业和民营企业的资本金,提高它们向银行的融资能力。重庆市市长黄奇帆讲得很到位:“中小企业资本金不足,是贷款难的要害所在,一般的做法是请政府官员出面要求银行支持,但这是人治,我们要讲法治。还有一个常见的说法是中小企业贷款不看‘三表’(损益表、现金流量表、资产负债表)看‘三表’(电表、水表、报关单表)。这都是在某些场合下的说辞,讲到底还是要解决中小企业的资本金问题。”

重庆刚刚出台解决“微型企业”(大学生、残疾人和下岗职工的创业)资本金问题的重大政策:如果原始创业者投入的资本金是10万元,政府就给予10万元的税赋补助;如果投入的资本金是100万元,就给予100万元的税赋补助;上限为500万元。同时,重庆采取措施发展6种非银行信贷业务,包括担保公司、小额贷款、私募股权基金(PE)、信托、风险投资和金融租赁。2010年1~4月底,重庆中小企业贷款余额增长了80多亿元,在全国增长率是比较高的。即便如此,政府财政与扶持政策仍然是严格隔离的。

我认为还可以用当前的西方金融危机中两种救市方案之争进一步了解“五大注资”在“社会主义市场经济”中的意义。大家知道美国的鲍尔森财长一开始的救市方案是用7000亿美元买银行坏账,但是绝大多数民众对他这种买坏账的方式觉得非常不公平,是用老百姓的钱救那些华尔街的银行界的富人。但是,更重要的,索罗斯指出,用7000亿美元买银行坏账也是没有效率的,他认为必须用公共资金入股,即必须进行部分国有化,才是一个既公平又有效率的救市方案。从公平角度看,如果以后国有股有收益,可以还给公众,救市就不是完全补贴富人。从效率角度讲,7000亿美元如果作为国有股注入银行的话,根据巴塞尔协议8%自有资本金的规定,实际可以带动84000亿安全资产,这样远远大于原来的7000亿。当然,鲍尔森一开始不愿意这么做,但英国明确宣布救市方案是以部分国有化为主之后,美国也跟进。这个西方国家正在出现的部分国有化有些像中国的公司持股结构,AIG国有股占79%,皇家苏格兰银行国有股占57%。我们有国有股、法人股、个人股,宝钢国有股占75%。我们主流思想认为要进行国有股减持,但是现在西方出现的情况是国有股增持。当然,鲍尔森认为国有股增持是暂时不得已的,救市方案时间是2年。但是,所有救市方案的模型来自于大萧条初期

建立的 RFC(Reconstruction Finance Corporation),它是 1932 年 12 月份建立的,当时也说只有两年,也是用纳税人的钱注资持国有股,但实际 RFC 到 1955 年才停止存在。在 23 年时间之内,美国大量银行和企业都是有大量国有股存在的,这样,渡过了大萧条和第二次世界大战等危机时期。这有些像“社会主义市场经济”,可见“社会主义市场经济”不是纯政治性的口号。更有意思的是,中国的“社会主义市场经济”可能是对现在西方整个救市方案都有启发。不久前中投公司的楼继伟董事长在我们学院做了一个报告,他认为我们在两房的投资没有亏损,因为我们买的是两房的债券,不是股票,如果当时买的是股票的话,现在美国国有股注资后,我们作为原来股东,股权就会稀释,中国就会亏。但中国买的是两房的债券,不是股票,美国救市后中国就不会亏。美国国有股注资了以后,原来私人股东被稀释了。怎么办?美国有各种各样的方案,争论很激烈。我们讨论国有股减持的很多思想,如“大小非”问题的解决方案,如果倒过来运用的话,实际上可以在重建国际金融体系的会议上给美国一些建议。根据中国的国有股、法人股、个人股共存的经验,我们完全可以给美国派出顾问团,这也证明“社会主义市场经济”有重大的经济学的内容。

第三个机制是接下私营企业“自身掏空”的烂摊子。

例如,西南证券是西部最大的一家证券公司,原来是一家民营公司,但是它已经完全被内部人掏空了。当时西南证券已经被证监会停牌了,重庆市政府认为,重庆市好不容易有一家上市的证券公司,如果退出资本市场,对重庆的长远发展不利。重庆市政府主动接手西南证券,注资并上市。西南证券上市是 2009 年上半年最成功的上市事件,通过重庆市国资委注资已经被民营企业老板自己搞垮的企业,并重组上市,参与重组的国资和民营资本都实现了增值。

这一点很重要,也是很多人讨论“国进民退”关系时没有注意的问题。为什么不容易注意到?主要是大家感到难以理解,国有企业容易搞垮是因为国有企业不是自己的,存在委托代理问题,为什么私有企业的老板在一定条件下也会搞垮自己的企业?

我想提醒大家注意一个非常重要的理论。2001 年与斯蒂格利茨同时获得诺贝尔经济学奖的阿克洛夫是加州大学伯克利分校的经济学教授,他与新增长理论的创始人保罗·罗默提出所有者掠夺的一般模型:在一定条件下,所有者也会掠夺本企业的总资产。

其实原因很简单,在企业资产的会计恒等式中,“总资产=所有者权益+负债=净资产+负债”,因此企业总资产中只有一部分是所有者权益,另一部分是负债,包括贷款、债券等。现代企业制度的基本定义是有限责任制,投资者以出资额为限,承担有限责任。这样,大股东即便占有 60%的股份,出现亏损他会承担 60%的损失;但如果他能够将企业资产转移到自己另外的公司,只要转移部分大于他所投入的净资产部分,那么他就有动机把自己的企业搞垮。这在实际生活中非常普遍。例如 2004 年的“郎顾之争”,中国证监会判定,顾雏军永远不能进入资本市场。顾雏军通过收购在广东的科龙电冰箱成为大股东,通过制冷剂关联交易,将科龙的资产转移到以其父亲名义注册的天津格林格尔工厂,从而将自己是大股东的科龙搞垮,自己损失了 60%的股份,但他所转移的资产仍然大于他损失的部分,因此他仍有很强的动机去这样做。

并不是所有的企业老板都这样做,只是在一定条件下存在这样的可能性。在这种情况下,国资委是被迫接手破产的民营企业。美国的救市也可以说是国家不得不接手被民营企业自己搞垮的烂摊子。

三、重庆经验的普遍意义

很多人强调,重庆经验有它自身特定的前提条件,其他地区不可能学习。重庆国资委的确有其他地区所不具备的一些条件。中央国资委也不具备。中央国资委不管金融业国企,比如建行、工行等,只管140多家工业企业。但重庆国资委既管人,又管事,又管金融。人事方面,除了国资委主任需要经过市里组织部门的批准外,国资委下属或控股企业的总经理等人事安排,国资委即可任命,不需要组织部批准,只需要提交组织部备案。一个原因在于组织部门的考查周期较长,跟不上市场条件的变化。这在其他地区很难做到。二是有着极为丰富的管理经验的黄奇帆2002年从上海调到重庆,他是重庆一系列重大经济政策最主要的策划者。三是2008年初,薄熙来调往重庆任市委书记,同时是政治局委员,他在政治大方向给重庆改革进行了把关。但核心问题是什么是学?如何理解重庆经验前提条件的意义呢?

我把它称之为“制度与政策创新的潜在可能性与实现机制”。社会主义优越性如何具体落实到实践中去?这不是一句空话,重庆经验就是把社会主义制度与政策创新的潜在可能性变成了现实性。增加国有净资产从而带动社会资本,使我想到了1977年诺贝尔经济学奖得主詹姆斯·米德(James Meade),他是凯恩斯的学生,也是现在世界各国使用的GDP核算法的两个发明人之一。在英国,詹姆斯·米德与19世纪《论自由》一书的作者约翰·斯图亚特·穆勒同属于自由党。米德继承了穆勒的“自由社会主义”——结合自由主义与社会主义——的传统。米德一个最深刻的思想就是“公有资产的市场收益可以降低对税收和国债的过度依赖,提高整体经济效率。”国家如果不能依赖国有资产的市场收益,则只能依赖税收和国债。但税率过高会降低个人和企业工作和创新的积极性,这样,国家不得不依赖发行国债;但国债过高后又会抬高利率,不利于生产性投资。我们可以香港地区为例来直观说明米德的“自由社会主义”中公有资产收益和税收的关系。香港地区连续数年被国际评级机构评为世界上“最自由的经济体”,因为香港地区税率很低,鼓励人们创业和增加工作努力。但人们往往忘了提及香港地区之所以能承受低税率同时又能给居民提供免费的基本医疗是因为香港政府有一大块公有资产——土地,其土地使用权的市场拍卖收益为政府所有。将国有资产、税收和国债三者做整体通盘的考虑,通过国有资产的市场收益来降低税率和减少国债,是米德对“自由社会主义”或“社会主义市场经济”的重要贡献。香港地区之所以如此,也是和19世纪社会主义运动有密切关系的,当时亨利·乔治(Henry George)的地租社会化、土地国有化理论在世界影响很大,孙中山的三民主义就来自亨利·乔治。英国的社会主义者感到在英国改变土地私有制阻力太大,但得以在一些殖民地实行,香港地区成为了一个“自由社会主义”的实验地。

“重庆经验”正在以比香港地区更大的规模和维度上进行着“自由社会主义”的实验,它值

得全国人民密切的热情关注！如果我们加强对国有资产的民主监督，同时使国有资产增值有一部分进行“社会分红”，那么我们的“社会主义市场经济”就会更完善。目前，世界上社会分红规模最大的发展，是在美国阿拉斯加州，哈蒙德州长第二世界大战间在中国当飞行员，1979年邓小平亲自接见过他。大家知道，阿拉斯加的石油是归全民所有的，石油开采权拍卖收益分给阿拉斯加每个居民。因为有公有资产的收益，阿拉斯加州取消了州个人所得税。阿拉斯加社会分红的实践从1980年到现在已有近30年，最高在2000年，一个阿拉斯加居民的年底分红将近2000美元，如果一对夫妻加两个小孩，一年就有8000美元。我近年来一直呼吁借鉴阿拉斯加经验，建立“中国人民永久基金”，以公有资产增值为基础进行全民社会分红。“国资增值与藏富于民携手并进”的重庆经验如果进一步和“社会分红”实验相结合，可能会有更令人兴奋的发展。

The Ongoing “Chongqing Model”: The Co-development of SOEs and PEs in a Mutually Beneficial Way

Cui Zhiyuan

Abstract: This paper explores the nature of the ongoing “Chongqing Model” of the socialist market economy in China. It argues that state-owned enterprises and private enterprises can co-develop in a mutually beneficial way. The mechanism of this co-development makes the potential ability of the innovation of socialist institution and policy turn into reality which is of importance for perfecting socialist market economy.

Key Words: Chongqing Model, maintained or added of state-owned assets, possession of wealth to the public liberal socialism

Author(s): Cui Zhiyuan, Professor of School of Public Policy and Management of Tsinghua University.