

· “重庆经验”探讨 ·

编者按:改革开放30年,成绩巨大,但“渐进式”改革也积累了不少矛盾;社会主义怎样与市场经济有效结合,仍是时代难题。因此,科学发展势在必行,中国特色社会主义道路需要继续开辟。近年来,重庆的实践备受海内外瞩目,被称为“重庆模式”。其内涵、意义值得探讨。本刊特开辟“重庆经验”版块,提供交流研究平台。

国资增值与藏富于民并进, 地票交易促城乡统筹发展 ——“重庆经验”探索

崔之元

(清华大学 公共管理学院, 北京 100084)

摘要:“正在进行中的重庆经验”,可以初步概括为两个方面。重庆经验的第一个方面是“国资增值与藏富于民并进”。从2002年到2008年6月底,重庆市属经营性国有资产从1700亿增长到7000亿,增加了4倍,实际上到2009年,已经突破了9000亿元,今年超过万亿元。这在全国范围内非常罕见。重庆经验的第二个方面是“地票交易促城乡统筹发展”。2008年12月5日,重庆在全国率先成立了土地交易所,进行地票交易,这是促进城乡统筹发展的重大试验。

关键词:重庆模式;国进民进;国有资产;保值增值

中图分类号: F120.3

文献标志码: A

文章编号: 1007-5194(2010)05-0083-05

一、国资增值与藏富于民并进

重庆的国资增值与藏富于民并进,具体是如何体现的呢?

从2002年到2008年6月底,重庆市属经营性国有资产从1700亿增长到7000亿,增加了4倍,实际上到2009年,已经突破了9000亿元,今年超过万亿元。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。在西部十二省市中,重庆的国有和民营企业都是最发达的。

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

收稿日期: 2010-03-05

作者简介: 清华大学公共管理学院教授, 博士生导师。本文由作者在几所高校的讲演稿整理而成, 感谢王东宾同学记录整理。本刊略有删减。

有重庆将此优惠政策坚持至今,一直使用 15%的税率。

这里引出一个核心的问题是,为什么重庆敢于长期坚持 15%工业企业所得税率呢?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,时任重庆市副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%购房者来自重庆四十郊区县,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%,目前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有投资集团经营所产生的利润,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 70—80%,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”。过去几年中,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。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六分之一,中低档商品房地价不超过房价的五分之一,高级商品房地价不得高于房价的三分之一,即严格限制地价不能超过房价的三分之一。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。

二、地票交易促进城乡统筹发展

2008年 12月 5日,重庆市成立了全国第一家土地交易所,意义重大。理解重庆土地交易所的重要意义,要从我国两个基本国策开始。一是我国要加快城乡统筹,特别是加快中国城市化建设的进程。二是从国际战略和国家安全的角度考虑,必须保证 18亿亩耕地红线不能突破。就是说,我国的粮食不能主要依赖于进口,要有自给自足的能力,所以要保证耕地不少于 18亿亩。显然,这两个基本国策之间存在冲突和紧张的关系,要加快城市化进程,不占用耕地如何可能呢?

2005年 10月 11日,国土资源部发布了“关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见”,这是近年来我国解决加快城市化和保护耕地之间矛盾最重要的政策。城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的试点,是指依据土地利用总体规划,将若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块)共同组成建新拆旧项目区(以下简称项目区),通过建新拆旧和土地复垦,最终实现项目区内建设用地总量不增加,耕地面积不减少、质量不降低,用地布局更合理的土地整理工作。

增减挂钩的核心在于,在增加城市建设用地的同时,要把农村建设用地数量减下来。农村建设用地减下来来自两个方面,一是农民的宅基地,二是乡镇企业等废弃的厂房,将这些农村建设用地复耕为耕地,就可以减少建设用地数量,增加耕地数量。在这个基本的政策目标约束下,中央允许地方进行自主的政策改革试验。实现城乡建设用地增减挂钩,

是保障国家 18 亿亩耕地不减少的战略性措施。但具体如何实现挂钩,各地政策很不一样。

重庆实施的增减挂钩改革与全国其他城市相比,有两个显著的特点:

第一,重庆模式是“先补后占”,即先造地而后用地。“先占后补”容易出现不补,或者补的耕地质量很差等问题。重庆以“先补后占”替代其他地方“先占后补”的用地模式,“先造地后用地”,先把农村建设用地转化成耕地之后,并通过验收之后,才在城市新增建设用地,这样对耕地的保护力度更大、保护效果更好。

第二,重庆土地交易所推出颇有新意的地票交易。天津的宅基地换房示范小城镇,是在天津的郊区,离城郊很远的地方不能进入项目区。而重庆的土地复耕,需要经过三分之二的村民同意,复耕之后释放的指标属于村集体和村民,他们把该指标拿到重庆土地交易所进行交易。因此,严格说来,土地交易所并不是进行的土地交易,而是地票交易,是土地利用指标的交易。

从 2008 年 12 月 5 日至今,已经进行了五次拍卖,地票交易价格每亩在 10 万左右,远远高于一般的征地补偿。如果重庆一年有 1 万亩农村闲置建设用地复垦后取得地票进行交易,以目前每亩交易价格 10 万元左右计,每年将有 10 亿元从城市流向农村。

在城市化进程中,往往是近郊农村才能更多的享受到土地增值的收益,而偏远农村的农民则难以享受到城市化、工业化带来的土地增值。地票交易使农村集体建设用地与城市建设用地增减挂钩能够远距离、大范围的转换,大幅度提升偏远地区的农村土地价值,实现了城市反哺农村、发达地区支持落后地区的发展。

三、重庆国资为什么能增值

重庆的国资增值得益于以下三个基本机制:

第一个机制,成立市级国有企业重庆渝富资产管理公司(以下简称渝富公司),该公司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的原因。

2002 年,当时重庆 1000 多家国有企业,欠工商银行 157 亿贷款。2004 年,重庆成立渝富公司,并与工商银行协商,渝富公司将重庆市属国有企业以账面价值的 20% 一次性买下坏账。渝富公司接手重庆国有企业的坏账后,经过五六年,使重庆国资增值 4 倍。

第二个机制是重庆市八大国有投资集团(以下简称八大国投)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,并把土地转让给开发商,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?

基础设施建好后,周边土地将升值,政府有可能会获得土地增值收益,将这种可能性变为现实的关键是要把规划和土地储备有机结合起来。这是一门大学问,涉及制度与政策创新的潜在可能性与实现机制。这里涉及一个具体的操作工具,即五大注资。

五大注资分别是：国债注入，中央分给重庆的国债不再分给 40 个区县；规费注入；土地储备收益权注入；存量资产注入，将过去几十年形成的上百亿元存量资产，比如路桥、隧道、水厂等等，划拨给各投资集团，成为投资集团的固定资产；税收返还。

BOI 变 BI 的关键是土地储备收益权注入，主要是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，从而形成五大注资带动社会资本，进行周边地块的滚动开发，这是重庆经验值得其他省市关注的重要方面。

重庆坚持国资经营与政府行为脱钩，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八大集团提供担保放到首位”、“八大投资集团之间不得相互提供担保”、“八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八大投资集团保持约 50% 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，重庆市把这种思路用于支持民营企业的发展。今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。

重庆目前正在准备出台解决“微型企业”（“大学生”、“残疾人”和“下岗职工”的创业）的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。今年 1 到 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。

第三个机制是接下私营企业“自身掏空”的烂摊子，例如重组“西南证券”，“三峡银行”上市。西南证券是西部最大的一家证券公司，原来是一家民营企业，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。

四、如何理解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。例如，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，国资委拥有下属或控股企业的总经理等人事任命权。

但核心问题在于如何理解重庆经验的普遍意义。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，重庆经验都是在既定制度下形成和发展的。例如，土地公有制并不一定能保证土地增值一定归公，项目换土地不能做到，期价也不能完全做到，必须做好土地规划和土地储备才能做到。但这的确是在土地公有制条件下才有可能实现的。印度、巴西没有公有土地，所以印度、巴西不可能想象像中国那样快速发展。

在我国现实经济生活中，过去长期对于失地农民实行低补偿政策的实践表明，“涨价归公”曾经是我国农地征收补偿中实际上遵循的不成文的政策原则。实行“涨价归公”制的出发点为维护公共利益，但实行“涨价归公”制也具有严重的副作用——据估算，大约有近半数的失地农民的生产与生活存在明显的困难。有鉴于此，部分学者极力呼吁实行“涨价归农”制。

从亨利·乔治定理比较容易理解这个问题。目前，对农民的征地补偿标准很低，但经过“招、拍、挂”之后，可能实现了数十倍的土地增值。很多人

认为,这是对农民的剥夺,但实际上这种说法是不准确的。不论是根据孙中山,还是亨利·乔治,或者斯蒂格利茨都认为,土地增值不是私人导致的,而是社会集聚效应产生的,主要的涨价确实要归公。因为城市土地开发要经过四通一平,由生地变为熟地,这并不是通过农民的努力,而是通过政府、社会投资、企业和个人加在一起形成的集聚效应实现的土地增值,所以,涨价要归公,而不是归农或归私。

但现在农民得到的补偿确实比较低,那么补偿机制的基础应该是什么?现在一般的理解,补偿被认为是农民的救济,是一种福利。这里,我们忽视了一个概念:开发权。农民土地被国家征收开发后,实际上剥夺了农民自己开发土地的权力,补偿是针对这种开发权的补偿,因此,这种补偿不是救济农民,而是对农民基本权力的认可,即农民本身有开发土地的权力,这是亨利乔治思想的来源。

开发权是什么呢?美国一些州实行土地“开发权转移制”(Transfer of Development Rights, TDRs):在一个社区内,按照规划进行开发的土地所有者,必须从按照规划加以保留的土地所有者那里购买足够“份额”的土地开发权,方可进行土地开发。农民将建设用地复垦为耕地时,实际上把开发权转让出去了,如果不复垦,农民本身就会有一个开发权。而现在的补偿是根据青苗费为基础的,这完全忽略了农民自身也可以进行工业化、城市化开发的权力。我认为,重庆地票交易所是“开发权转移制”的创新,兼顾了“涨价归公”和“涨价归农”。这种开发权的市场价值,要通过土地交易所的拍卖来发现和实现,因此拍卖地票的价格实际上农民所放弃的土地开发权的价格。西方也没有出现土地开发权的交易所,只有在某些地方如美国的一些州,有一些局部的交易。因此,重庆的土地交易所不仅在中国,在全世界也是一项重大的制度创新。

关于重庆经验的思考,对我启发最大的是1977年诺贝尔经济学奖得主詹姆斯·米德,他是现代GDP、GNP核算方法两个发明者之一。米德的重要著作《效率、公平与产权》,核心观点是认为公有资产的收益,可以降低对税收、国债的过度依赖,提高经济的整体效率。米德是第一个提出来,整个西方经济学没有在国资、国债、税收三者之间建立经济学模型的人。企业除了债务以外,还有自有资本。而作为一个国家,只有国债,而公有资产很少,这是他认为西方国家最不正常的现象。比如,美国有大量国债,只有少量的国有资本。如果中国不买美国国债,而是美国人自己买,那么美国的利率要比现在高很多,而利率高容易挤出私人投资,不利于全民创业。国家如果不能依赖国有资产的市场收益,则只能依赖税收。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。但国债过高后又会上抬高利率,不利于生产性投资。

我们可以香港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”的重要理论贡献,而重庆经验探索与创造了制度与政策创新的实现机制,丰富了社会主义市场经济的实践内涵。

责任编辑:王骏

