

转变行政管理思路 发展市场经济制度

——皖粤黔川稳增长和转方式调结构调研报告

郑业鹭

(致公党中央参政议政部,北京 100120)

摘要:2012年经济增长下行压力加大,各地方采取了积极有效应对措施,实现经济平稳发展。该文根据对皖粤黔川四省的调研,在肯定成绩的同时,也找出了一些存在的困难和问题,并从长期困扰中国社会主义市场经济发展的思维习惯、管理体制、政策法规和运作路径入手,提出转变行政管理思路、改善行政工作方法等对策建议。

关键词:稳增长;转方式;调结构;行政管理;市场经济;走出去

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2013)54-0014-06

2008年的国际金融危机给中国带来了一系列经济政策的重大调整,加快了转变发展方式,调整经济结构的步伐,以保持经济长期平稳较快发展。2012年面对经济增长下行压力加大,国家和地方采取了积极有效措施,在转方式调结构过程中,保持经济平稳发展。

应全国政协经济委员会邀请,笔者参加了2012年全国政协经济委员会关于“加强和改善宏观调控,实现经济发展稳中求进”专题调研,分别于5月和7月间到安徽、广东、贵州和四川四省进行调研,了解实际情况,听取省市有关部门情况介绍,考察当地部分企业。在调研中发现各地在稳增长取得成效的同时,也面临着一些困难和问题,有些是我们自己内部长期累积的思维习惯、管理体制、政策法规和运作路径造成的,只是在世界经济处于低迷时期暴露得更加明显而已;因此,加快改革步伐,吸取国际上发展市场经济的一些成熟经验,完善中国社会主义市场经济制度就显得极为重要。本文主要根据调研所掌握的材料,分别从国际国内基本经济形势,皖粤黔川四省稳增长的主要措施,存在的困难、问题及其原因和对策建议等四个方面进行阐述。

1 背景

2012年国际经济形势错综复杂,世界经济恢复水平低于预期,全年全球经济增长为3.2%,其中发达经济体1.3%。欧洲主权债务危机仍未消除,欧

洲稳定机制作用有待发挥,欧洲地区全年经济增长为-0.4%;美国不断推出的货币宽松政策成效不是很大,全年经济增长2.3%。^①国际市场需求持续低迷,其中发达经济体货物和服务进口总量增长1.2%(不含汇率变动因素)。^②国际贸易纠纷案件有所增加,其中涉及中国的有10件(不包括作为第三方),占世贸组织争端解决机制全年受理案件的37%。^③

相比之下,2012年中国经济总体平稳,在国际经济领域中仍然表现突出,全年国内生产总值(以下简称GDP)519322亿元,比上年增长7.8%,高于新兴经济体平均水平2.7%;居民消费价格涨幅继续回落,全年平均居民消费价格指数(以下简称CPI)同比上涨2.6%。值得注意的是,全年GDP同比增速经历了从一季度的8.1%,回落到二季度的7.6%,第三季度的7.4%,以及经过中央和地方的共同努力,企稳回升到四季度的7.9%。^④但与此同时,仍然存在着经济回升不够强劲,增长下行压力加大,企业生产经营面临较大困难,能源资源和生态环境约束持续增强,新兴产业发展急于求成、重复建设;投资效益有待提高;扩大内需动力不足;对外贸易增速放缓等问题。

① 国际货币基金组织,“世界经济展望最新预测”,2013年1月,http://124.205.178.56/proxy/218.249.165.46/download/36152272/48502652/4/pdf/69/237/1358988839749_493/0113c.pdf#ickey=1.

② 同上。

③ 参见世界贸易组织争端解决相关数据,http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

④ 参见国家统计局数据,http://www.stats.gov.cn.

2 皖粤黔川四省的主要措施和经验

面对2012年复杂的国际国内经济形势,安徽、广东、贵州和四川四省根据各自地区实际采取了有效应对措施,经济稳定增长,转方式调结构取得一定成效。在这过程中,还积累了一些各具特色的有益经验。

2.1 安徽省采取措施减轻企业负担、扶持企业发展

安徽省一季度GDP3289.4亿元,同比增长12.3%。1至4月,固定资产投资3916.6亿元,同比增长25.1%;规模以上工业增加值2348.9亿元,同比增长16.5%;CPI同比上涨3.4%;社会消费品零售总额807.8亿元,同比增长20.6%;进出口总额95.1亿元,同比增长4.4%。但指标增速普遍回落,企业生产经营较为困难,有效需求增长动力不足。对此,安徽省出台促进经济平稳较快发展30条具体措施,从帮扶企业减免税费、扩大投资和消费、调整产业结构、加强招商引资到改善金融服务等全面推进地方经济平稳较快发展。如,采取“要素保障,企业减负,产品促销,财税支持,企业帮扶”政策;多方筹资,设立多个专项资金、基金支持实体经济;建立贷款风险准备金,为外贸企业提供贷款担保;对企业投资基础产业给予企业所得税“三免三减半”优惠等。

2.2 广东省采取措施支持企业转型升级和科技创新

广东省一季度GDP11510亿元,同比增长1.2%。1至4月,完成固定资产投资4112.65亿元,同比增长9.9%;实现社会消费品零售总额7108.54亿元,同比增长10.9%;CPI同比上涨3.7%。但上述指标增速均出现不同程度回落。对此,广东省推动设立战略性新兴产业财政专项扶持资金;促进“两化”融合,建设“智慧广东”;出台研发费用税前抵扣政策,推进产业技术进步,提高自主创新能力;从政策、资金和技术服务方面推动民营中小企业转型升级;实施技术、商业模式和制度等方面创新发展战略;优化外资结构,推进加工贸易企业转型升级等。至调研时,广东省虽然经济增长总体延续放缓态势,但速度已趋于稳定。

值得一提的是,东莞市在一季度GDP同比增长1.3%,经济面临较大困难的情况下,积极扶持实体经济发展,拓宽企业融资渠道,减轻企业负担,鼓励

开拓国内外市场,缓解用电指标、用地指标和用工需求等瓶颈制约;推进重大项目、重大产业集聚区、重大科技专项等“三重”建设;推进加工贸易转型升级,鼓励自主创新,积极招商引资和营造发展环境。与此同时还利用市场倒逼机制,将企业经营状态分为三类,一是转型升级做得好、有核心技术和竞争力;二是暂时碰到经营困难,但有内生转型升级动力,正积极采取措施渡过难关;三是缺乏竞争力,以贴牌为主,存在进一步减产或关停风险;根据这些分类采取不同对策,一是营造良好发展环境,帮扶一批;二是引进大项目,增强产业发展后劲;三是推动企业转型升级,提升发展能力;四是转移落后产能,做好风险防范等。经过多方努力,东莞市经济增速从3、4月起开始回升。深圳市经济在经过1-2月下落后,3-4月也回升,至调研时已企稳。

2.3 贵州省采取措施加大投资力度、发展实体经济

把扩大投资作为经济工作第一抓手,加大对基础设施和民生工程投入,提高工业投资比例;支持民营企业发展,调整所有制结构。上半年固定资产投资完成3463.8亿元,同比增长60%。同时,做强做大实体经济,推动企业联合兼并重组,培育大企业大集团;实施财政扶持政策,促进中小微企业加快发展;促进节假日消费和会展消费;加大节能减排力度,淘汰落后产能等。上半年全省GDP2790.88亿元,同比增长14%;规模以上工业增加值989.09亿元,同比增长20.8%;社会消费品零售总额920.8亿元,同比增长16%;CPI同比上涨3.4%。

2.4 四川省认真贯彻落实国家鼓励民间投资新36条,采取措施激活民间投资、优化投资结构,保持投资增长

上半年全社会固定资产投资完成8639亿元,同比增长20.5%,其中,民间投资4468.9亿元,同比增长31.3%,占全省投资比重51.7%,对全省投资增长贡献率达到72.5%。同时加快推进重大项目建设,推进民生工程实施;加快发展电子商务,促进信息网络消费;加大资金支持力度,发展战略性新兴产业和鼓励创新驱动,推动产业结构优化升级,加快高新技术产业园区建设等。上半年全省GDP10603.91亿元,同比增长13%;规模以上工业增加值同比增长16.6%;社会消费品零售总额达4298.2亿元,同比增长15.9%;CPI同比上涨3%;进出口总额达280.9亿美元,同比增长44.6%。

3 困难、问题及其原因

2012年在经济增长经历普遍回落的情况下,上述地区采取了前述积极有效措施,确保了经济发展稳中有进,同时也贯彻落实了国家转方式调结构重大战略决策,但也存在着一些困难和问题,其中,有些单靠地方自己的力量无法根本解决。主要有以下几个方面:

3.1 经济发展面临国际国内双重压力

一方面,国际经济形势不明朗,外需持续低迷,对中国外贸发展和利用外资造成较大影响;不确定性因素增加,对外投资风险上升。如,广东省1至4月进出口总额2884亿美元,同比增长3.3%,但增速同比回落26.4%。另一方面,国内物价上涨和政策效应递减,给消费增长带来压力;国内资源要素供应持续紧张等因素影响,企业生产经营成本上升,个别外资回流或转投第三国。此外,地方债务风险依然存在,地方财政收支平衡压力加大,部分地方政府财政收入增长回落,但民生保障支出增加。一些地方财政收入虽然同比增长14.8%,但增速却同比回落23.8%;一些地方政府融资平台还面临到期还款压力。

3.2 企业生产经营面临困难增多

表现在企业亏损面扩大,利润大幅下滑,小微企业融资压力加大,经营困难,外向型企业由于国际市场需求疲软,投资持续萎缩。企业“三高一难,融资难、用工难、用地难、生产成本低”普遍存在。市场有效需求不足,部分产能闲置,企业经济效益下滑,生产成本大幅上升。资源粗放使用现象严重,资源税费制度不合理。

3.3 经济结构不合理,企业转型升级难

前述数据显示,安徽、贵州和四川的经济增速和投资增速两项指标均高于广东,说明在中西部地区的经济增长中产业转移、投资拉动仍起主要作用。中西部地区面临产业层次低,科技投入不足,技术创新能力弱,产业竞争力不强;资源型产业比重大,增长方式粗放,产品附加值不高,产业链条短。东部沿海地区企业、产业、经济结构优化升级也面临较多困难。在调研中,多数企业反映中国知识产权保护制度不够完善给企业转型升级难造成一定难度。

3.4 财政资金、基金名目复杂、种类繁多

各地为刺激经济增长,设立各种各样资助各类

型企业的财政资金和基金,这在短期内可能有一定效果,但从长期看,这些做法不仅有可能违背市场公平竞争法则和世贸组织相关规则,而且申请过程也可能产生不够透明公平等现象。

3.5 金融垄断导致企业融资难、融资贵

企业普遍反映在实体经济增长乏力的情况下,金融机构利润却不协调地高位增长,表现在银行业税收明显大幅度上升快于实体经济增长。而担保企业过多,反过来,其担保费用却增加了中小微企业的融资成本。

3.6 投资保增长难度加大,扩大消费存在困难

譬如,在调研中有地区反映:“虽然近年来我省的固定资产投资保持了高速增长,但投资效果系数却从1991年的0.61下滑至2011年的0.25,说明在投资规模增大的同时,资本投入的产出率却在降低。”受多种因素影响,消费持续快速增长也面临较大压力。

上述问题既有特殊性的一面,也存在一定的共性,反映出在稳增长和转方式调结构过程中,适时进行经济体制改革的重要性,注重发展质量和效益的紧迫性。为此,在综合调研收集到的有关意见建议的基础上,针对带有普遍性的问题,从国家宏观经济管理层面,提出以下看法。

4 建议

4.1 转变经济管理思路,改善行政工作方法

中国社会主义市场经济的不断发展和完善,迫切需要管理者转变管理经济的思维模式,将审批型管理思维向市场监管型转变,应当放宽市场准入,依法进行市场监管,同时敞开出口,加强社会保障。应当根据三十年改革开放后的新情况,重新务实地并可适度超前地规划经济管理权限分配,进一步取消或下放经济管理权限,赋予地方更大的管理经济权力,同时加强和完善中央依靠宏观经济政策和法律法规管理经济运行的严肃性和权威性,以新制度的优势促进经济稳步健康发展。应从国家层面上加强市场经济法制建设,充分发挥中央在处理跨地区经贸关系上的作用,譬如,进一步完善和严格执行《反垄断法》和行政法规,依法打破区域行政垄断和地方保护,解放市场机制,促进各类生产要素在地区间公平自由流动,使各地区能够在市场竞争中走自主差异化发展道路,优势互补,做强做大,避免重复建

设和资源浪费。在处理地方债务上,应吸取发达国家的各自优势,如美国各州有权对外举债,而在同样联邦制的德国各州并无权对外借债,全部债务由联邦政府承担;在这方面,我们既要从实际出发保留地方政府的适度权力,也要立法规范,如设立须经过地方同级人大公开审议和批准的法定程序;同时加强中央依法监管,设立地方债务风险预警机制。

4.2 协调东西部发展,减少贫富差距

在解决东西部发展不平衡和贫富差距上,可以借鉴德国在德西帮助德东经济发展上的经验。1990年两德统一后,东德分解为五个州加入西德,适用西德的法律制度,全德国按每个人应缴纳所得税标准的5.5%收取团结税,全额用于德东地区的经济建设,由德东五个州按人头比例分配;同时德西各州还自行与德东各州建立经济合作关系,帮助德东地区发展。我们可根据自己现有条件,一是增加财政转移支付的透明度和公平性,加大向中西部地区倾斜的力度,尤其是支持中西部地区加大对科技创新和产业升级的投入,使之真正实现跨越式发展;二是鼓励建立和完善东部与中西部地区在经济发展上的帮扶和互补关系。

贫富差距是发展中的问题,缩小贫富差距应建立在逐步完善制度的基础上;注意保持政策的连续性、稳定性和可预见性,避免政策大起大落,既要鼓励依法致富,又要加强社会保障,帮助和鞭策后进;应积极引导社会舆论,树立正确的财富观,从观念上消除和减少贫富对立,寻求共同目标,实现经济社会包容式增长和发展。

4.3 减轻企业负担,增强企业活力

4.3.1 减轻企业税费负担,支持实体经济发展

充分利用税收杠杆实现稳中求进政策目标,加大结构性税费减免力度,完善现有税收优惠的政策设计,引导企业转型升级,创新驱动,推进经济结构优化升级;扶持小微企业,提高增值税和营业税起征点,降低所得税。2012年4月份全国非税收入增长50.7%,显示在经济运行存在困难的时候政府对企业的相关费用不减反增,建议加大力度清理针对企业的行政事业收费。政府行政管理费用应由政府自己承担。

4.3.2 加大财政资金投入,完善营商环境

政府财政资金应主要用于完善营商环境,支持实体经济发展,发挥公共投入对经济的拉动作用,加大对薄弱环节投入,提高投资效益。创新支持方式,加大对人力资源投入和研发创新的支持力度,加大对政府资金申请过程中腐败行为的惩处力度,促进自主创新。

4.3.3 提高行政效率,为企业发展提供便利

进一步优化行政程序,减少行政审批;保持各项经济政策的连续性和稳定性,增强可操作性,并加大落实力度,确保企业享受到实实在在的优惠。

4.4 加快金融体制改革,放宽金融市场有序竞争

金融业在维护国家经济稳定的同时,应适时加快管理体制改革,充分发挥金融对实体经济的支撑作用。一是加大金融对企业的支持力度。解决企业,尤其是中小微企业“融资难、融资贵”的关键在于打破金融垄断,放宽金融市场准入,降低民间资本投资门槛,加快发展地方金融和中小型金融机构,并提供税收等优惠条件。二是鼓励创新金融产品,适当放宽对金融业务创新的限制,支持金融与科技融合,允许地方设立科技发展银行。三是农村金融除继续发挥农村信用社(含农村合作银行和农村商业银行)外,应着重规范和发展村镇银行、小额贷款公司和农村资金互助社等新型农村金融机构,完善农村金融服务体系。

4.5 加强知识产权保护,促进企业转型升级

当前发展实体经济,实现企业转型升级的关键点应以企业产品和服务的品牌质量建设为突破口、着力点,加大自主创新力度,支持自主品牌建设。应进一步修改和完善中国知识产权保护制度,支持企业创新,保护创造创业热情。建议建立全国范围的商号保护制度,借鉴美国等发达国家经验回归品牌商标使用在先保护制度;真正的知名品牌是在市场竞争中做出来的,获得广大消费者的认可,而不是依靠行政干预,举办各种品牌认证活动产生的,相反地,行政干预越少,越有利于有潜力的品牌顺利成长;中国正在审议的《商标法修正案(草案)》应取消对商标使用在先原则的限制和附带条件,^⑤原有的相应行政人员和中介力量应转移到商标维权领域,开拓更加广阔的商标维权业务市场。同时加大对商业秘密和专有技术的保护力度,使中国的知识产权

^⑤ 《商标法修正案(草案)》条文,全国人大网站 http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2012-12/28/content_1749326.htm.

保护制度更加符合品牌发展和技术创新规律;加大对科技研发人员科技成果应用的经济奖励措施,提高其在该成果收益中的提成比例,最大限度地保护创业者和创造者的合法权益,以增强企业核心竞争力和支持创新型国家建设。

4.6 鼓励民间投资,发展中小微企业

随着中国逐步放宽民间资本投资于原有国有企业垄断行业,新的问题也随之出现,对于放宽形式、准入标准和申请过程等仍然缺乏透明公平可操作规程,这不仅有可能造成新的少数民资垄断,也会进一步加深已有的贫富分化现象。因此,建议原国有垄断行业企业应加快整体上市步伐,放开公众持股,引入市场监督,增强经营管理透明度;在引导民间资本投资方面,应重点鼓励发展中小微企业,扶持科技创新型企业,培养艰苦创业和勤劳致富的良好社会风气。

4.7 完善产业转移政策,推进生态文明建设

中部崛起和西部大开发战略的实施,以及东部各种生产要素成本的提高,使越来越多的产业和企业转移到中国的中西部地区,但在这过程中,一些企业只是进行地理位置的转移,并未相应地进行优化升级,原有的粗放经营、资源掠夺和环境污染型发展仍一定程度地存在,给中西部地区带去新的污染和环境破坏。因此,应加快资源税改革,完善环境税收体系,在促进经济发展的同时保护中西部地区的自然生态环境,提高企业的环境污染和破坏成本,促进企业升级换代,避免东部发生的环境污染在中西部地区重复出现。

4.8 规范“走出去”行为,实施“走出去”国家战略

中国的经济发展离不开外部环境,只有在参与国际市场竞争中弥补差距做强优势,才能茁壮成长。在“请进来”的同时,实施“走出去”战略,有利于加快国内企业转型升级,调整和提升企业核心竞争力,延伸产业链条,做强做大实体经济,促进转方式调结构的最终实现。

基于各种原因,越来越多的国内企业和资本走出国门投资海外,尤其热衷投资于欧盟美国等发达国家,但由于对国际经济环境不熟悉,出现了许多挫折,其中不乏国有企业。对外投资与对外投资保护

是综合国力发展的象征,虽然现在欧盟美国遇到经济困难,但其经济法律制度仍比较完善,综合国力并未受到根本削弱,在目前情况下,前往这些地区投资虽然相较以前宽松,但随着这些地区经济逐步恢复,中国在该地区的投资将会逐渐遇到未可预见的困难,如政治、经济制度、法律、会计、劳工、环境和产品质量责任等,而以中国目前的综合实力和影响力,仍不足以有效保护中国在这些地区的投资;同时中国企业也缺乏在发达国家市场环境生存和发展的经验。相反地,中国与东盟国家签订有投资和自由贸易协定,在本地区又有综合优势和影响力,对企业来讲环境也相对熟悉,但中国在该地区的投资却远远落后于欧盟、日本和美国等。2009年至2011年期间,中国(不包括香港和台湾关税区)直接投资东盟累计106.716亿美元,占东盟外国直接投资(FDI)的4.2%;而同期欧盟占17.1%,日本占11.7%,美国占9.6%。^⑥因此,建议国家采用“由近及远,先易后难,统筹规划,合理布局”策略^⑦,在“走出去”中贯彻以我为主的思想,避免随着别人的指挥棒起舞,应依据与东盟国家的投资协议,优先加大在该地区的投资引导,尤其是在目前阶段,欧美国家忙于抽身回救本国经济的情况下,应主要以收购欧盟和美国在本地区的投资为主,以进一步扩大中国在本地的经济实力和影响力。

参考文献

- [1] 胡锦涛. 在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[R]. 人民出版社, 2012-11-8.
- [2] 2011年中央经济工作会议主要内容[Z]. 新华社, 2011-12-12.
- [3] 2012年中央经济工作会议主要内容[Z]. 新华社, 2012-12-16.
- [4] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[Z]. 人民出版社, 2011.
- [5] 温家宝. 第十一届全国人民代表大会第五次会议上所作的政府工作报告[R]. 人民出版社, 2012.
- [6] 国家统计局数据库[EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn>.
- [7] 国际货币基金组织. 世界经济展望报告[EB/OL]. <http://www.imf.org>.

⑥ 见东盟官网, <http://www.asean.org/images/2013/resources/statistics>.

⑦ 郑业鹭. “关于当前转方式调结构几个问题的思考”[J]. 中国发展, 2011(5): 30.

- [8] 世界贸易组织. 争端解决[EB/OL]. <http://www.wto.org>.
- [9] Charles R. McManis. Intellectual Property and Unfair Competition(5th Edition)[M]. Thomson West.
- [10] Oliver E. Williamson. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead[J]. Economic Literature, 2000(9): 595-613.
- [11] 郑业鹭. 关于当前转方式调结构几个问题的思考[J]. 中国发展, 2011(5).

Market Economy and Government Management: What is the Cornerstone of Securing the Implementation of Economic Policy?

Zheng Yelu

(The Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing100120, China)

Abstract: During the year of 2012, both the central and local governments, which were under the pressures of economic lower growth, comparing to those in the preceding years, pushed out a lot sub-policies and economic instruments, and have finally achieved their goals, maintaining the economic growth rates. However, in the process of the achievement, there are some problems and difficulties emerged, which have been already accumulated year after year and ignored before under the economic rapid growth, including pattern of thinking, administrative management, policies and rules, and operational paths. The article will try to figure out some of these, based on the investigation of the economic operations in Anhui, Guangdong, Guizhou and Sichuan provinces, and give out some comments, inter alia, how to improve our governmental administrative management and how to develop our market economic system and what is the relationship between them, for the purpose of keeping our economic growth secured mainly by the institutions and not by the attentions of the people.

Key words: the Chinese economy; administrative management; market economy; economic growth; new institutional economics; international economic cooperation; FDI