

■ 高端视野

三大变革呼唤法治时代到来

□申银万国研究所首席经济学家 杨成长

十月份召开的十八届四中全会，将依法治国作为会议核心主题。群众路线教育、依法治国和正在深入开展的政府职能改革，构成了推动我国建设现代国家治理结构的三部曲。当前中国社会结构和经济形态正在发生的重大变革，要求政府管理社会和经济的方式方法必须与时俱进，必须要缩小行政权力的范围，划清行政权力的边界，制约行政权力的行使方式，最大限度的发挥法律和市场规则的作用。市场规则是基础，法律法规是准绳，辅之以必要的行政管理，才能形成符合现代社会和经济转型需要的国家治理体系。

由政府主导变为政府引导和调控

我国政府和市场的关系正在发生着根本的变革，我国正在从政府主导下的市场经济体系，转变为政府引导和调控下的市场经济体系。市场对整个社会经济资源起着基础的根本的调节和配置作用。政府和市场关系的调整过程，就是整个社会向法治转变的过程。

党的十八届三中全会明确，要重新梳理政府和市场的边界，改革政府的组织和职能，让政府回归到公共服务部门，最大限度地发挥市场调节作用。市场进、政府退”的过程，实质上就是法治权力“进”和行政权力“退”的过程。改革开放三十多年来，尽管我国始终坚持市场化改革方向，逐步建立和完善社会主义市场经济体系，但到目前为止，我们建立的仍然是政府主导下的市场经济，即政府不仅仅是公共服务部门，提供通过市场机制难以提供的公共产品和服务，同时也是最重要的市场主体，直接参与市场、干预市场和主导市场。

首先，政府通过重大投资项目审批、企业注册审批、企业资质和资格审批，把住了企业进入市场的入口。企业找政府，下级政府找上级政府批项目，成了政府控制整个社会投融资活动的重要手段。其次，政府通过事前监管和分头监管，基本控制甚至部分取代了市场运行规则，社会普遍存在着行政规则高过市场规则的现象。第三，政府通过税收政策、投融资政策、土地资源政策以及相关产业扶持政策，使用各种体现差异的优惠手段，形成了不公平的市场竞争环境，从而达到优先扶持特定产业、特定区域和特定领域发展的特殊市场环境。建设各种类型的开发区，大力度大规模招商引资，几乎成了各级政府推动地方经济发展的通用法宝。而吸引外资的核心法宝就是要在各种类型的开发区内形成特定的投资和经营的成本洼地，或土地成本低，或税收成本低，或劳动力成本低，或环保和资源成本低。各级政府的重要职责是制造市场竞争的差异性，而不是公平性和平等性。第四，政府通过自己控制的资源和一系列差异性政策，造成了国有、民营和外资企业之间市场竞争的不公平。三大所有制企业之间没有形成发展合力。第五，政府直接控制着土地、矿产和金融资源，通过一系列差别性政策影响、控制着这些资源的价格和配置方向，造成了企业和行业之间市场竞争的不平等。在我国发展的特定阶段，在社会主义市场经济发展的特定阶段，政府通过控制资产、资源和差异化政策，来控制 and 引导市场，让资源最大限度的集中到社会最需要的发展领域中去，是十分必要的，也是社会主义市场经济体系优越性的重要标志。但随着市场经济体系的不断完善和调节机制的逐步健全，政府必须最大限度的减少对市场的直接干预，必须把工作着力点放在维护市场的公平和平等上来。

十八届三中全会之后，我国政府推出了一系列改革措施，就在于要重新划清政府和市场的边界，把市场能做的事全部交给市场。政府正在逐步减少乃至在部分领域彻底取消投资项目审批、企业注册审批和企业资质审批的“三审批”制度，彻底放开市场进入门槛，把控制和把握市场入口的权力交给社会和中介组织。政府正在尝试改进市场监管方式，变事前监管为事中事后监管，变分头监管为联合监管和综合监管。政府正在对国有企业、民营企业 and 外资企业进入市场的政策进行改革，对外商投资尝试实行负面清单制，对民

营企业逐步扩大进入基础设施和基础产业的投资范围，对国有企业实行分级分类管理，对国有资产实行资本化运作，推行混合所有制。这一系列改革都是为了让不同类型不同所有制的企业，平等享受市场机会，平等使用经济资源，平等承担社会责任，从而形成真正公平平等的市场竞争环境。

市场规则必须法治化。让市场发挥根本性的调节作用，也就意味着让法治发挥根本性的制约作用。如果政府行政权力退的过程，不能伴随着法治的完善，市场规则就难以发挥作用，就会陷入政府“一统就死，一放就乱”的两难境地中。

变投资型制造型为服务型经济体

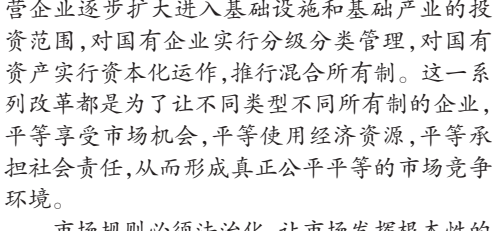
我国经济运行形态正在发生着根本改变，正由投资型、制造型经济体，转变为服务型经济体。经济的纵向分割正在被打破，横向联系逐步加强，区域之间、行业之间、产业之间的界限正在模糊。行政管理体制下的以条为主、条块结合的经济管理格局不复存在，服务型的经济体必然要求要弱化以条块分割为特点的行政管理权力，增强以横向调节和关系调节为核心的市场调节和法律约束的作用。依法治国是中国经济转型的必然要求。

随着经济转型，以传统经济指标为标准的地方政府的政绩考核体系发生改变。在过去三十多年中，除了看得见的各种工程建设、城市面貌变化外，各种经济指标成了各级政府比较各自政绩的重要标准，也是考核干部的重要指标。各级政府要比GDP增长速度，比投资，比消费，比财政收入，比招商引资等。但随着服务业占比的逐步提高，这些统计指标的科学性以及表征意义正在发生变化，拿这些指标来衡量一个地区经济发展水平和发展速度已经越来越不科学了。

可能是出于政绩比较的需要，中国的各省市县乃至部分地区的乡镇都有GDP统计，这在全世界是少见的。GDP是一个国家的经济总量概念，简单平均为省市县乃至乡镇的经济总量统计本身就不科学。人们经常抱怨说中国各省GDP统计和全国统计差距大，各区县的GDP统计跟各省差距大。这是十分正常的，因为全国GDP不是各省加总。一个省的GDP也不是各区县的加总。过去以制造业为核心，制造企业有着相对明确的区域经营范围，同时因为需要交增值税，所以必须定期统计工业增加值，各地可以将制造企业的增加值简单加总，通过自下而上的统计汇总方式形成各地GDP统计的基础。但随着服务业占比的快速上升，经济横向联系越来越密切，跨区域跨产业经营成为企业经营的主要方式，以行政分割为特点的各地GDP统计越来越不科学，特别是区域范围小，行政级别低的地方GDP统计更没有实质意义。以GDP增长率为导向的地方政绩考核方法恐怕要改一改。

再比如，过去以各地的社会商品零售额增长率先衡量消费增长，近年来却发现，越是发达地区、富裕地区，其社会商品零售额的增长反而越慢。比如今年上半年全国社零总额增长12%左右，北京和上海只增长7%左右。按此标准上海和

- 我国正在从政府主导下的市场经济体系，转变为政府引导和调控下的市场经济体系。市场对整个社会经济资源起着基础的根本的调节和配置作用。政府和市场关系的调整过程，就是整个社会向法治转变的过程。
- 服务型的经济体必然要求要弱化以条块分割为特点的行政管理权力，增强以横向调节和关系调节为核心的市场调节和法律约束的作用。依法治国是中国经济转型的必然要求。
- 政府正在逐渐退出很多社会管理领域，各种社会自律组织正在替代政府，自我管理社会。社会的自我管理，必须以社会管理的法治化为前提。依法治国的重要目标就是要实现依法治理社会。



北京的消费增长就太差了。实际上富裕地区人们的消费正在加速转型，服务消费占比逐步提高，而现行社会商品零售额指标中并不包括大部分服务消费。一定阶段内，某个地区的社会商品零售额增长慢，正标志着这个地区的消费转型快，服务消费高，生活质量好。

再比如，投资和投资后形成的资本是两个概念，投资是花了多少钱，GDP是看投资后最终形成了多少新增固定资产。去年我国的GDP约56万亿元，投资总规模约44万亿元，最后形成GDP统计中的新增固定资产约28万亿元。投资总规模 and 全社会资本形成额两者有十几万亿元之差。一个地区的投资增长速度慢下来，形成的有效资本增长速度未必慢下来。

至于财政收入、企业收入和居民收入，也不是某一项增长速度越快越好。近年来，人们已经开始抱怨政府收入增长过快，影响了居民收入和企业效益的增长。至于各级政府大力发展的各种类型的工业园区和招商引资工作，相关鼓励政策也需要作调整。总体来说，我国存在着一般工业园区过剩、工业园区土地资源浪费严重、一般制造业产能过剩的情况。一句话，拿传统经济指标来衡量地方政府政绩已经不合适。

随着产业发展方式的转型，各级政府推动和扶持产业发展的政策也必须作调整。我国产业升级正以产业投资跨界和产业运营融合等方式进行，产业之间的关系已经不再是简单的投入产出关系和上中下游关系，产业之间的边界越来越模糊。政府过去推行的以条为中心的产业管理模式和产业扶持政策已经难以发挥作用。改革开放以来，各级政府都在大力发展高新技术产业，但是究竟什么才是高新技术产业似乎永远也没有答案，因为总是在不断变化。近年来各级政府的产业扶持政策刚刚锁定了所谓七大新兴产业，但是去年以来又出现了互联网、大数据和3D打印等新业态，让各级地方政府又无所适从。在我国逐渐过渡到以服务业为主体的产业发展阶段，过去以生产技术属性和上下游投入产出关系来进行的产业划分已经过时。去年以来，中央政府极力倡导的、在未来我国具有巨大发展潜力和市场空间的生命健康产业、生态环保产业和信息消费产业，每个领域如果从供给端来说，恐怕已经包含了过去的十几个产业，其中既有制造业，又有服务业。产业属性已经很难说得清了。产业跨界和融合、新业态不断涌现，要求政府必须调整产业扶持方式。如果仍然沿袭扶持传统制造业的方式来进行，那就难以奏效。

中国经济正在步入新常态，不仅意味着经济增长会慢一个台阶，更在于经济结构和运行机制正在发生着根本变化。政府管理经济和扶持产业发展的方式和政策，必须要随之改变。服务型经济体总体特征是：纵向联系减弱，横向联系增强，政府纵向管理经济的行政权力必须要逐步退出，法治力量和市场机制将发挥根本的制约和调节作用。

自律组织替代政府管理社会

我国的社会结构正在扁平化、多元化、互联

网化和自组织化，政府正在逐渐退出很多社会管理领域，各种社会自律组织正在替代政府，自我管理社会。社会的自我管理，必须以社会管理的法治化为前提。依法治国的重要目标就是要实现依法治理社会。

我国政府不仅要管理庞大的经济体，更需要事无巨细地管理好社会，各级政府要做到对社会全面管理，不留死角。庞大的社会管理工作，成了各级政府最沉重的负担。政府全方位的社会管理工作，造成了政府机构臃肿，人员冗余。编制内的机构和人员不够用，又需要增加很多编制外的机构和人员，造成了公务员队伍庞大，准公务员队伍更庞大。

当前，各种纵向经济管理部门和社会管理机构正在打破，各种束缚人员、资金、信息和资源横向流动的障碍正在被清除。横向流动横向联系正在逐步加强。互联网特别是移动互联网的发展，开始影响到社会的组织结构、人们的社会关系和意识行为。互联网不仅把几十个产业联在一起，把生产、流通、消费和服务联在一起，也打破了传统组织的链接方式，让人们从传统的组织中挣脱出来，重新分化和组合。互联网使得组织和非组织的边界日益模糊，使得个体和组织、个体与社会的关系日益模糊。互联网的平等性、扩散性和无限复杂的交互式，正在改变着人们的社会关系。一句话，互联网正在冲击着政府传统的条块分割化的社会管理模式。

十八届三中全会确立的改革方向，不仅要划清政府和市场的边界，也要划清政府和社会的边界。要把社会自我管理的职能重新交还给社会。要把政府从大量繁杂的社会事务管理中解放出来，更好地行使公共服务职能。政府管理社会的目标，不是要全覆盖，不是要管理不留死角，那是永远也达不到的目标，而是要培养社会的自我管理能力，最终实现大部分社会运行不需要政府管，起码不需要政府直接管，做到无为而为。

为此，需要大力培养社会自律组织，包括各种行业协会、职业协会、中介机构 and 交易平台等。要大力培养社会基层组织自我管理、自我服务的能力。要把现在作为各级政府附属机构的各种行业组织和协会组织，转变为由社会自主组织，由市场竞争产生，具有特定行业和领域管理能力的真正的社会自律组织。各种社会自律组织将形成各种自律规则，这些自律规则是市场规则的重要组成部分，在依法合规的前提下，政府要对其加以保护。要把现行在各行业各领域中发挥作用的各种行政规章逐步退出来，让行业自律规则发挥作用。社会自我管理的核心是依法管理。没有法律体系的完备，没有执法体系的透明，没有全社会法律意识的增强，那是不可能实现的。

总之，当政府的行政权力逐渐退出经济和社会管理的各个领域，当整个中国经济逐步演变成以横向联系为特征的服务型经济体，当社会组织开始扁平化、互联网化和自组织化，需要社会自我管理、高度自治的时候，全面推进全社会法治建设，进一步提高党和政府的依法治国水平，成为当前最迫切的改革和发展任务。

机制改革或是可以预期的。

国际油价暴跌还有益于中国石油“走出去”战略和国际能源合作。一般而言，在低油价时期“走出去”会比较容易，除了价格比较低，谈判也会比较容易，因此可以增加国际能源合作力度。因为油价下跌会影响到产油国的财政预算，而调整预算的支出和配置通常非常困难。在全球原油供给超过需求的情况下，OPEC会考虑减产来刺激油价，上周，委内瑞拉拉外长呼吁欧佩克召开紧急会议，让成员国削减产量将油价维持在100美元以上。但是，协调减产通常也非常不容易。事实上，俄罗斯目前与中国的能源合作既有很强的政治动力，也有较强的经济动力，因为油价下跌对俄罗斯的经济影响很大，此时加强与俄罗斯的能源合作时机正好。

货币面不支持房价强势上涨

□上海易居房地产研究院副院长 杨红旭

房贷新政为死气沉沉的楼市注入了一股暖风。很多购房者重新开始担心房价上涨，看房买房热情急升。而部分开发商的悲观情绪开始消散，甚至有些楼盘立即上调定价。这也证明了，我国房地产市场具有鲜明的“政策市”的特征。未来几个月，房价会否止跌反弹还有很多因素制约。

今年6—9月，我国40余个城市陆续放限购，但其对市场 and 预期的影响，远小于这次房贷放松。这就说明房贷政策是影响楼市的核心因素。房地产业是资金密集型产业，其中个人房贷对于购房需求非常重要。截至今年上半年，全国房地产贷款余额16.16万亿元，其中个人购房贷款余额10.74万亿元，个人房贷占全部房地产贷款的比重高达66%。房贷政策既属于房地产调控政策，也是货币政策的重要组成部分。要想搞清楚放松房贷的威力，就得先研究货币政策与流动性问题。

2008年12月的中央经济工作会议提出2009年实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，2009年12月延续这一政策口径，2010年12月转为实施稳健的货币政策，其后2011年、2012年、2013年延续至今。然而，自2011年以来的这四年，名义上实施的都是稳健的货币政策，但房价走势却不同：2011年前温后冷，2012年止跌反弹，2013年部分城市大涨，2014年以来由涨转跌。在这种情况下，先看官方的政策口径，无法解开谜团。必须进一步观察货币供应的量与价。

从货币供应看，要重点关注一下狭义货币供应(M1)与房价变化。从全国70个大中城市房价环比增幅上看，M1增幅基本与房价环比增幅同步变化。M1增幅上行，房价环比增幅上行，反之则下行。2009年1月M1增幅触底，同月房价环比增幅触底；2009年12月房价环比增幅攀升至1.5%的峰值，2010年1月M1也创下历史最高；2012年3月房价环比增幅触底，2012年4月M1触底；2013年1月M1触顶，2013年3月房价环比增幅触顶；2014年1月M1增幅大幅收窄，其后有所回升但仍小幅波动，而房价环比增幅于5月首次由正转负，即出现下拐。实证表明，货币供应量很大程度上影响着房价走势。

货币价格即利率，也可以反映资金面的松紧度。近三年来，影子银行、理财产品盛行利率市场化步伐加快，所以不能只看央行的基准利率。事实是，2012年7月降息至今，两年多时间内，官方一直没调整过利率，时间间隔之长，为过去12年所未见。但这两年多内，真实利率却发生了明显波动。

不妨拿银行间拆借利率来观察真实利率变化。以3个月期限的Shibor(长端利率)走势来看，2012年7月底为3.7%，2013年初升至3.9%，2013年6月下旬突然冲高至5.8%（银行闹钱荒），7月开始回落，但一直仍维持在4.6%以上，年底升至5.6%，2014年上半年基本平稳，从6月开始回落，当前已下滑到至4.5%左右。这就意味着，2012年下半年至2013年上半年，流动性偏松，有利于房价上涨；而2013年下半年至2014年上半年，流动性偏紧，不利于房价上涨。从房价变化轨迹来看，2012年下半年至今，也确实走出了一条先涨、后稳、再跌的“抛物线”。

从当前形势看，虽然官方仍多次重申继续实施的是稳健的货币政策，而实际上货币政策仍在定向宽松。不过，从流动性来看，当前情况比较平淡。今年9月份，M2同比增长12.9%，增速比上月末高0.1个百分点，比去年末低0.7个百分点；M1同比增4.8%，增速分别比上月末和去年末低0.9个和4.5个百分点。从而反映出货币供应虽较年初略好，但仍然整体乏力。今年前三季度社会融资金额同比下降8.5%，说明企业部门融资积极性很弱。银行业利率下滑，是经济低迷、需求萎缩与银行引导的综合结果。比如10月14日央行开展200亿14天期正回购，中标利率3.4%，比上一次降10个基点，为年内第三次下调，再创三年半以来最低。

从外部货币面来看，当前货币供应规模不足以支持房价重新强势上涨；而货币价格则有助于房价跌势趋缓，甚至几个月后止跌企稳。从内部资金面分析，需关注两个层面：一是与住宅供应有关的开发企业的资金链当前仍然偏紧，年内难以有效缓解，尚待住宅成交量连续反弹二个季度左右；二是与住宅需求相关的房贷政策放松后，必然有助于刺激需求，但商业银行落实的宽松程度决定着最终的刺激效果。预计政策利好主要体现在首付比例减少上面，尤其原来须首付四成或七成的二套房贷，有望下降至三成或四成，而利率的下调幅度并不乐观，首套房贷利率预计将回落10—15个基点，也即从今年上半年的上浮5%—10%，回落至9折至基准利率。

总体而言，房贷放松后的市场效应，还须观察一段时间。10月和11月的房屋销售数据，就能说明问题。如果届时销售没有出现环比上月超20%的强反弹，则暂难支持房价止跌上涨。当然，在这一动态变化过程中，库存压力不大、潜在购房需求旺盛、市场弹性大的一线和部分二线城市，房价表现将强于三四线城市。

□新华都商学院教授 林伯强

近期国际油价再暴跌，今年6月20日至今，原油价格在4个月内跌去了25%左右。我国成全球最大原油净进口国，国际原油价格大幅度下降的好处是明显的。

不可否认，美元持续走强和沙特不明朗的限产信号直接推动了最近的油价下跌，但买方需求不足、卖方竞争加剧、原油市场供给趋于过剩才是原油价格疲软的根本原因，而且会持续相当一段时间，因此油价短期内难有起色。

我国已经成为石油消费大国，对外依存度也在58%以上，但人均石油消费大概仅有世界平均水平的一半左右。今后我国石油消费还将持续增长，对外依存度也将加大，这是一个必然趋势。

应看到，国际原油价格暴跌有利于我国石油进口。如果按2013年中国原油进口量来计算，在此基础上油价每下降1美元将为我石油进口节省21亿美元。如果近期油价下跌能够使得2014年平均进口油价下跌10美元，将节约210亿美元的原

油进口成本。

国际油价下跌将有利于战略石油储备，根据估计，我国战略石油储备(加上商业储备)可能大约为70天左右，距离90天的储备目标仍有一定距离。如果油价继续下跌，我国可利用此次机会增加原油战略储备。

此外，油价下跌将有利于我国的空气污染治理工作。为了降低排放，我国政府要求汽油和柴油从国标3提高到国标5，该措施将分别使汽油、柴油价格增加0.48元和0.66元。由于国标升级的

基本原则是成本分摊，估计消费者或将承担约70%的国标升级成本。近期国际油价的下降，导致国内汽油油价格连续6次下调，将有利于成品油国标升级所需要的成本分摊，因此也将支持正在进行的雾霾污染治理。

国际油价下跌还会降低整体能源成本和支持能源改革。实际上，我国能源体制和能源价格改革挑战不是技术问题，主要改革障碍是能源成本，以及如何满足能源需求。由于历史原因，我国能源价格受到管制，政府运用成本加成原则来制定能源价格，公众也因此习惯了相对较低的能源价格，对价格上涨非常敏感。作为发展中国家，受到支付能力和人们的支付意愿限制，能源价格改革过程比较缓慢。近期中国政府已经进行了天然气价格和煤炭资源税改革，进一步的成品油价格

油价暴跌对中国利大于弊