

## ■ 高端视野



- 要处理好政府与市场的关系,必须坚持法治思维,制定相关法律,以法律法规明确政府权限和职责,规定政府干预市场的前提和约束条件,使政府职能清晰,于法有据。
- 政府的公共职能要根据经济条件和财政力量而行,政府不能解决的,可以通过市场来解决,保障公平、正义、法治、规范、秩序。
- 法律和法规应该明确,对于企业的设立和业务,“法无禁止皆可为”,而对政府权力、行政行为,“法无授权不可为”。

# 下放审批权后政府面临三大任务

□国家行政学院决策咨询部副主任 陈炳才

根据政府工作报告安排,今年要再取消和下放行政审批事项200项以上,深化投资审批制度改革,取消或简化前置性审批,充分落实企业投资自主权,推进投资创业便利化。

过去十多年,我国行政体制改革已取得重大进展。上一届政府取消和下放了2000多项行政审批事项,将投资体制从审批制改革为核准制和备案制,并出台了约束政府行政行为的《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》等。新一届政府执政以来,下放和取消了600多项行政审批事项,进一步改革和完善了投资审批体制,积极推动工商注册登记制度改革。权力下放和审批取消、简化,也带来一个问题:审批权下放后,政府部门该做什么?笔者认为,以下三项任务亟待推进。

## 以法律法规明确政府与市场边界

十八届三中全会指出,经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系。要处理好政府与市场的关系,必须坚持法治思维,制定相关法律,以法律法规明确政府权限和职责,规定政府干预市场的前提和约束条件,使政府职能清晰,于法有据。

其一,制定《政府行政行为法》,明确政府职责。应当说,《行政许可法》规定了政府设立行政许可的权力,但没有明确规定行政许可的依据,尤其是许可的具体事项,而且对权力设置行政许可太过于简单,因此容易导致政府权力没有边界。在行政审批、税种设置等领域都存在类似问题。《政府行政行为法》应明确规定政府行政行为的目标、范围和事项,政府行政行为的公开内容、范围、程度和透明方式,规定政府行政行为的具体细节,行政决策的内容、权限、审批事项,不同层级的审批权限和事项。明确中央政府与各部门、地方之间的职责分工,并制定更细致的法律法规,明确规定政府部门的权力、职责、义务、履行权力和职责的程序、履行市场监管的手段等。要明确政府与市场的边界,哪些应由政府发挥作用,哪些应由市场发挥决定性作用。对正常时期与危机紧急时期的政府行为、干预、刺激等做出具体规定,促使政府从主要抓经济、金融、项目、投资,转变为主要抓公共服务、行政效率、市场监管和秩序,提高政府治理能力和治理水平。法律应规定政府服务的具体事项和标准,通过内部审计督察和媒体公众监督,确保权力在阳光下运行。

制定《政府行政行为法》,要避免政府与市场关系的两个极端现象。一是防止和消除因政府行政不作为、乱作为、少作为、无效作为

的情况,政府监管制度和法律责任要具有可操作性、标准性。二是要避免政府行政权力缺乏约束和有效监督,防止自由裁量权过大,防止出现部门文件超越和替代法律、口头指示超越红头文件的情况,坚决打击权钱交易,以权谋私,贪污、腐败、欺压百姓等社会现象。

其二,三中全会改革决定指出,改革的出发点是促进公平正义。其实,公平正义是政府的天然职责,任何时候都应该坚持这个原则,并具体化为法律、法规、政策、规划的具体措施和内容。

政府的公共职能要根据经济条件和财政力量而行,政府不能解决的,可以通过市场来解决,保障公平、正义、法治、规范、秩序,要立法保障公共服务和生活必需品价格合适,而不是让市场任意宰割普通民众的切身利益。政府主持公平正义,必须消除自身利益倾向,在权力、机会、规则、市场准入、责任追究、法律约束上体现公平正义,既要保护生产者利益,也要保护消费者和民众利益。这些都需要制订详细的行为规范。

其三,减少政府对市场的不恰当干预,准确定位政府职责。2009年5月有关部门发文,指出我国光伏太阳能、风能过剩,要求压缩产能。事实上,文件下发后不久,国内光伏太阳能不仅不过剩,而且短缺30%,出口市场供不应求。由此可见,准确定位政府职责和职能非常必要。对产能是否过剩,政府不必要去做判断,但项目规模、技术和工艺设计标准、污染和污水处理要求、污染物排放指标、项目投资的环境评估标准,政府需要审查和管理。对于结构调整,政府也不必强调压缩产能,而是强调对技术、环境标准的约束,通过价格补偿、环保处罚,以及刑事责任追究迫使企业改善生产、压缩产能。

其四,学习借鉴国际经验,一个重要表现就是对经济速度和投资等指标变化等,不应太敏感,应保持淡定态度,保证政策相对稳定连续。面临严重债务危机和高失业率时,欧盟各国并没有慌张,始终坚持原则和底线,紧缩财政开支,对不符合财经纪律要求的国家不予贷款救助,对退出欧元区国家也不害怕。当走出危机后,欧盟的政策统一和治理水平大大提高,各国认识也大大进步。美国面临金融危机,政策出台反复讨论,应对危机的措施出台缓慢,但其政策几乎没有后遗症。因此,在面临主要经济指标波动的时候,需要提高心理承受能力。政策出台不能应急,应有充分的社会讨论,并进行辩论。国际经验借鉴,要从抽象的内容、原则、思路、做法,具体到法律、法规、政策、条款来研究和运用。

## 完善审批和监管制度

其一,将行政审批转型为法定审批。法律和法规应该明确,对于企业的设立和业务,“法无禁止皆可为”,而对政府权力、行政行为,“法无授权不可为”。现在无论中央部门还是地方政府,其权力、行为和决策很多是自己订立行政规章而设立,缺乏足够的法律依据。这种行政权力和行为设置的法律约束不够,因此而导致政府干预微观市场的行为很普遍。下一步行政审批体制改革应将政府保留的行政禁止、审批、强制、收费、处罚等具体事项,通过立法予以确认。一切政府行政行为和权力,都具有法律的依据和授权,真正实现“法无授权不可为”。

其二,改革行政审批的监管制度。过去的部门管理制度是围绕审批、准入来制定的,行政审批简化、下放或取消以后,有些人认为,政府部门没有什么事情可做了。其实,事情更多了,责任更大了。审批下放、简化后,政府部门要从审批转化为监管,进行行业统计、监测、分析、预警,收集行业和社会管理存在的问题、不足,市场存在的不规范。

同时,加强对技术标准、安全、质量、信用、劳工、环境、生态、污染等门槛准入管理,加强对图纸设计和工艺流程的管理,进行事后问责和追责,接受举报、信访、访谈等,加强对内外资市场反垄断调查,对外资进入的安全审查,对国外产品国内销售的倾销、补贴审查,并建立起相应的法律、法规制度。这一切不是简单进行机构改革和大部制就能够解决,而是要重新规划和设置政府职能、职责和法律责任。

其三,提高行政审批效率。仅仅有了负面清单和权力清单,并不能解决行政审批中存在的问题。一个项目盖章如此之多,效率必然低下。因此,需要梳理审批的环境、程序和细节,看哪些可以取消,哪些可以合并,哪些可以简化,哪些可以进入行政审批中心,进行程序化审批,通过一站式服务,提高审批效率。

其四,实行信息公开,保障民众参与和监督的法律权益。所有审批项目的程序和手续需要公示,公共项目决策以后,要公开和公示,让相关利益民众参与,并给予诉讼和司法权力保障。笔者曾在德国调研,德国图宾根火车站要进行拆迁改造,地区政府已经通过了所有的政府程序和项目,也征求了非政府组织和民间机构的意见,剩余工作就是对该项目决策进行信息公开,信息公开后,居住在火车站附近的百姓反对,认为不需要进行改造,完全可以满足现在和未来客流人员的需求,而且,车站有了数十年历史,可以作为文物保护。根据法律规定,居民将此案件申诉到地方法院,法院判

定居民胜诉,火车站不拆迁改造。由此可见,充分尊重民意和民权,在法律规定的范围内协调和解决矛盾,可以增加社会和谐,避免很多社会矛盾乃至官民矛盾引起的突发事件。

## 加强对权力运行的约束和监督

十八届三中全会提出,完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制,并提出在司法制度和纪律检查、监督制度上进行重大改革。这些约束和监督要求,必须落实到具体的制度和执行上才能有效。

其一,政府和部门行政决策法治化、责任化。行政决策和政策制定,执行要明确分工,以法律法规明确部门职责和任务、审批事项,并确立各自的法律责任。制定的法律需越细致,越具有操作性。

其二,加强对权力运行的约束和监督。需要对市场负面清单和政府权力清单制度细化,列出详细规则和操作程序、设置理由,确保市场公平、正义、行为规范,确保对权力设置和权力行为过程的监督。对于手续简化、权力下放的审批项目,地方和基层要列出清单,公开、公示审批事项具体操作规则,彻底消除自由裁量权,让前置条件、程序、材料、告知义务全部公开化、透明化。这样,全国各地的同一项目审批、许可、处罚、收费、强制就不会有地区差别。

其三,加强对行政行为的法律问责和责任追究制度建设。目前,行政体制最大缺陷之一就是缺乏问责和法律责任追究,或是问责无效,流于形式。这些都要通过法律和制度来加以约束,建立起追究单位、集体和个人行政乃至刑事责任的法律制度。加强政纪立法约束,建立检查、处罚、诉讼、内部督导和外部监督制度,赋予民众、企业、媒体法律诉讼及保障权,切实有效监督政府权力和政纪行为。

其四,改革投资审批体制,规范国企投资行为。一是改革审批体制,将投资核准制、备案制改为登记制。政府发布行业准入标准和登记材料要求,凡是不符合行业准入、登记材料要求的,一律不得登记。凡是登记项目,一律是非法项目。要从事前审批转变为事后监督和过程跟踪,善于利用互联网技术和电子技术来进行监管。二是要建立国有企业破产和投资责任追究机制。要建立国企投资项目审批、决策责任追究机制,建立各环节终身责任追究机制。

总之,市场经济是自由竞争经济,但不是没有审批、监管,而是将行政审批转变为法律授权审批——法定审批和监管。市场经济的审批和监管,是立法管理,对违反法律的一切行为都要追究责任。

# 中企海外维权如何破局

□工信部赛迪智库世界工业研究所所长 吕萍

随着中美制造业各领域的合作不断深化,中美投资贸易争端呈出不穷,中美产业竞争日趋激烈,中国企业在“走出去”开展投资并购或业务拓展时屡屡遭受不公正待遇,在维护合法权益方面始终难有重大突破。面对中美投资贸易争端呈现出的新特点,中国应如何积极应对?

## 三一重工胜诉树立样本

2014年7月,美国哥伦比亚特区联邦上诉法院作出判决,美国海外投资委员会(CFIUS)和美国政府禁止中国三一集团在美关联公司罗尔斯风电项目的决定违反了程序正义,侵犯了中方的合法权益。至此这起为期两年的三一重工维权案取得了意义重大的历史性胜利。

2012年3月,三一集团关联公司罗尔斯从希腊电网公司手中收购了美国四个风电场,并取得了所有审批和许可。然而,由于风电场位于俄勒冈州一军事基地附近,CFIUS以“涉嫌威胁美国国家安全”为由,裁决叫停该风电项目。而奥巴马总统也签发总统令,支持CFIUS的裁决。三一重工认为美方的裁决并不合理,于是通过罗尔斯公司把CFIUS和奥巴马告上了法庭。2013年10月,美国哥伦比亚特区联邦地方分区法院驳回了起诉。随后,罗尔斯在对诉讼请求进行调整后,继续选择上诉。直至2014年7月15日,美国哥伦比亚特区联邦上诉法院作出了具有重大意义的判决,预示着中国制造企业在应对中美投资贸易争端中取得历史性突破。

三一重工胜诉对中国制造企业“走出去”赴美投资具有重要意义。一是极大地鼓舞了企业勇于“走出去”的士气。此案的被告CFIUS及其维护的美国国家安全审查制度一直令外国公司谈之色变,此案也是22年里首次由美国总统出面叫停外资收购的案例。尽管如此,三一重工最终胜诉了。这说明美国对国家宪法是毋庸置疑地尊重,中国企业只要具有诚信并且熟知美国法律法规,就不用担心维权问题。这在很大程度上增强了中国企业赴美投资的信心。二是一定程度上促使美国政府更加公正公平地对待外国投资者。CFIUS加上总统令享有不受司法审查管辖的特权,总是基于不透明的“国家安全”理由阻碍国外企业在美投资。三一胜诉案例中,联邦法院的裁定让CFIUS和奥巴马的法令废止,无疑是给美国政府敲一记警钟,督促其在对待外国投资者方面增加透明度并优化正常程序,中国企业在赴美投资的困难将有所减少。

## 中美投资贸易争端新特点

“知识产权”和“国家安全”保护成为美对华限制的两大借口。随着中国产品技术含量的不断提升,美国政府越来越注重通过知识产权调查来直接限制中国高科技产品进口。2014年4月,美国贸易代表办公室公布了2014年《特别301报告》,报告指责中国在国内外“盗取商业机密的活动令人极其关注”,并再次将中国列在所谓“侵犯知识产权最严重的国家”之列。与此同时,近年来美国滥用“国家安全”措施,以投资审查为由对我国华为、中兴、三一重工等企业投资美国设置了明显障碍。

贸易规则和技术壁垒成为中国企业对美投资贸易的两大障碍。长期以来,中国企业对国际贸易规则、美国相关政策法律和实践的关注和研究不够,导致在历次中美投资贸易争端中都处于被动应付的状态,缺乏主动性和针对性。中国对美出口产品的附加价值不高,相关产品的技术水平和行业标准与美国有一定的差距。随着美国对华的贸易壁垒从传统手段向非传统手段发展,美方采用的技术性贸易壁垒手段对我国长期的低端产品出口造成很大压力。

中美投资贸易面临新机遇新挑战。预计中美投资贸易协定谈判将在2014年底完成协定文本的谈判,2015年进行负面清单的谈判。中美投资贸易协定将在很大程度上缓解中美投资贸易争端问题。不过,美国为保护本国相关产业,对中国“双反”调查涉及的领域有泛化的趋势,除了化工、轻纺、光伏、钢铁等传统行业,近两年开始涉足轮胎、集装箱等细分领域。中美政府间的对话机制在解决中美贸易投资纷争方面也困难重重,影响力有限。

## 知己知彼 百战不殆

加强对贸易规则和法律法规的跟踪研究。积极研究国际贸易争端的法律解决方法和各个国家的具体实践,掌握美国主要法律规定、立法趋势及法院的判例,对相关案件进行总结,更大限度地避免撞入各种隐形贸易壁垒。充分发挥行业协会和商会密切联系企业的行业优势,挖掘美国相关产业政策和实践存在的漏洞,为中美投资贸易争端提供策略建议。

加快推动中美投资贸易协定谈判。

美国投资协定

范本确立了目前世界上最高水平的投资规则。

在投

资准入、

保障

环境、劳工、

业绩、透明度、

争端解决

等条款方面均有更高的要求。随着中美投资协定谈判步入实质性阶段,我国需要进一步推动行政审批制度改革,通过与美国在内的其他经济体缔结投资协定,确立更高层级的法律框架,切实提升中国投资者权益保障水平。

合理利用法律手段保护企业权益。一直以来,美国外商投资委员会(CFIUS)依靠其特殊地位对中国企业的封杀都是缺乏透明的,一旦企业起诉CFIUS,禁令就会被总统令所取代。三一重工关联企业罗尔斯公司在诉讼过程中并没有直接挑战奥巴马政府的决定,而是认为根据美国宪法第五修正案,政府决定缺乏法定程序。随着中美经贸活动的规模日渐增大,中美类似纠纷也会增多,而华为、中海油等企业也都在美投资合并兼并过程中也受到了阻碍。三一胜诉的判例增加了中国企业在“走出去”的信心和经验,中国企业在赴美投资过程中要敢于和善于运用法律手段维护自己的权益。

不断提升中国跨国企业国际竞争力。近年来,一大批中国企业纷纷“走出去”投资并购发达国家企业。但由于我国企业在很多领域尚不掌握核心技术,在当前的国际产业分工体系中仍然处于产业链、价值链的低端。中国企业开拓国际市场一方面需要加大对高技术含量、高附加值产品的开发研制力度,发展具有自主知识产权的产品,努力向国际标准或国际先进技术水平靠拢和转化,另一方面要加强对目标市场的制度环境、文化环境、法律规则和市场规则的了解,借鉴跨国企业经营管理成功经验,规避更高标准框架下的贸易规则,不断提升国际竞争力。

# 稳增长不可任由房地产失速下滑

□深圳市房地产研究中心 李宇嘉

进入下半年后,限购和限贷政策宽松与房企大面积“以价换量”形成叠加,主要城市的楼市在7、8月份弱势企稳,但这并未减缓全国楼市加速下滑的态势。今年1-8月份,全国商品房销售面积64987万平方米,同比下降8.3%,降幅比1-7月份扩大0.7个百分点,其中住宅销售面积下降10%。9月份前两周,主要城市并未延续8月份回升的势头,环比8月周均下降11.2%。其中一、二、三线城市同比分别下降35.5%、15.3%和13.8%,环比8月周均分别下降20.8%、2.4%和16.4%。因此,预计9月份的全国楼市销售同比降幅会继续加大。

9月份楼市之所以未能延续7、8月份的企业局面,一个原因是开发商“以价换量”的积极性在减弱,制约需求释放。事实上,一线城市住宅需求很大,但房价高是制约需求释放的主要原因。因此,二季度房企采取“以价换量”的策略时,市场成交开始企稳,特别是下半年“微刺激”转向“新常态”后,很多楼盘实质性的降价,带动7、8月份主要城市的楼市企稳。但是,由于过去几年主要城市地价上升快于房价,融资成本很高,营销和人力成本也在上升,再加上货币政策全面宽松的呼声很高,政策不断“吹暖风”,销售量一旦有所回升,房企“以价换量”的积极性就开始减弱,期待过冬政策重燃。

另一方面,主要城市土地市场溢价率尽管已降至10%左右,但主城区土地供应近乎绝迹,供应主要分布于城市边缘,土地品质与2012年之前不可同日而语,而地方政府不愿意在土地价格上让利,新增土地开发成本在上升,开发毛利率前景不乐观。因此,在消化库存成为主题、市场前景不明朗的情况下,房企补充后续土地库存的动力不足,缩减拿地和新开工是当前房企“过冬”的不二选择,这也对推盘和消化待售商品房造成影响。

因此,我们看到,虽然去年同期基数较低,且棚户区改造开工强劲,但8月房地产新开工面积同比增长放缓至6.2%,住宅新开工面积降幅维持在两位数。拿地和新开工迅速放缓,导致1-8月份房地产开发投资增速比1-7月份回落0.5个百分点,回落幅度创今年以来新高,累计增速创2010年以来新低。8月当月房地产投资同比增速进一步跌至10%以下,为两年半以来的最低值。房地产活动疲弱抑制了建筑材料、汽车、家具及家电产品等的需求和生产,拖累制造业投资同比增速进一步放缓至11.3%,为近10年来的低点。进一步推

理,8月工业增加值的同比增速放缓至6.9%,为2009年3月以来的最低值,与楼市下滑直接相关。

房地产一头连着生产和投资,一头连着消费。房地产下滑加速,一方面将恶化生产和投资。8月份与房地产密切相关的平板玻璃、水泥、粗钢、钢材产量增速都比7月回落不少,制造业投资、工业增加值增速下滑也与此相关;另一方面,房地产加速下滑将恶化消费。8月份,与房地产相关的消费全部下滑,家用电器和音像器材、家具、建筑及装潢材料同比增速分别为9.7%、13.3%、12.5%,分别比7月回落了2.9、3和2.4个百分点。

尽管就业数据比较稳定,但其变化具有滞后性。若房地产加速下滑,全社会生产、投



资和消费也将下滑,主要集中于第三产业的就业率下滑是必然的。因此,在继续保持货币政策定向宽松总基调不变的情况下,未来将致力于如何完善稳增长政策,特别是保持房地产这个超大体量的产业不至于出现失速式下滑。

因此,在稳增长框架中,未来房地产的地位将上升。8月份,尽管社会消费品零售总额同比名义增长11.9%,创2011年3月以来的最低水平,但主要受房地产的拖累。而食品饮料、药品、通讯器材、金银珠宝、互联网等领域的销售继续好转,这意味着消费者加杠杆的空间依旧很大。相比较上半年“微刺激”政策而言,不管从效率还是风险考虑,下半年从居民加杠杆角度来出台政策的效果会更好。

因此,未来在住房消费领域的刺激政策会加码。一方面,目前60%的银行在首套房贷款上仍坚持上浮5%-10%的利率政策,较高的按揭利率未来会趋于下降。另一方面,大城市被抑制的住房需求会继续释放,前期调整限购政策(主城区继续限购,但外围已经松绑)的城市可能将全面退出限购。此外,由于目前银行信贷和社会融资增速全面回落,房企融资渠道将进一步扩容。

未来管理层在楼市政策上的思路是,通过刺激销售,辅之以房企“以价换量”,有效促进去库存,缓解房企资金链紧张的状况,从而促进房企加速拿地和新开工,一方面稳定投资增速,另一方面为政府续建基建投资提供资金支持。若投资不至于出现下滑失速,就为“调结构”和“促改革”创造了空间。近期财税改革、户籍改革、科技创新、国有企业改革等试点或总体方案陆续出台,也就有了推进的空间。