

# 实现经济可持续发展须“四防”

张世贤

## 新观察

数据显示,今年一季度国内生产总值118855亿元,按可比价格计算,同比增长7.7%,城镇单位新增就业超过300万人;3月份居民消费价格同比上涨2.1%,一季度进出口同比增长13.4%。单看这些数据,一季度尽管增速小幅回落,但总体来讲是开局平稳、稳中有进。但如果把一季度的数据放在转型升级的大背景中去,要真正做到可持续发展,至少在今后的经济发展中需要做到“四防”。

一要防投资过热。仅从一季度看,全社会固定资产投资58092亿元,扣除价格因素

后,同比实际增长20.7%,增速与上年同期持平。与往年相比,这样的投资增速并不明显。但是,如果考察全国各省份今年的GDP增长目标,我们会发现,除了上海为7.5%,其他均高于国家的目标,不少省份在10%以上。而要确保这样的高增长速度,有19个省份的固定资产投资增长目标定在20%以上,其中有4个省份高达30%。因此,要防止依靠投资拉动经济增长的老路子,其结果很可能是投资过热,开发过热,经济过热。

二要防通胀压力继续加大。从公布的数据看,3月末,广义货币余额103.61万亿元,同比增长15.7%,首次突破百万亿元大关。货币投放的增速高于GDP的增速是情理之中的事情,不过即使是GDP增速和CPI增速的叠加,也应该接近10%,而现在

的15.7%,明显还有其他的因素在其中。如外汇占款的增加,到3月末,国家外汇储备余额为3.44万亿美元,新增外汇储备所需人民币投放也在万亿元以上。这些因素叠加起来,会需求和供给两方面推动通货膨胀加剧。

三要防转型迟缓。加快转变发展方式,尽快实现产业转型升级,是我们增强国际竞争力的战略选择,也是我国产业发展的必然结果。根据海关总署公布的数据,一季度外商投资企业所占比重已持续回落到50%以下,私营企业进出口增长较快。国家统计局数据显示,一季度第三产业增加值占GDP的比重47.8%,比上年同期提高1.6个百分点;增长速度8.3%,比二产高0.5个百分点。从工业产业结构的内部看,高技术

产业增加值增长11.9%,比去年四季度和去年同期都有明显提高。

四要防改革停滞。我们必须清醒地看到,当前我国经济前行的道路面临着三种复杂的路况:一是结构性减速的“坡道”,二是产业转型的“弯道”,三是中等收入陷阱的“岔道”。要在保持稳定增长和结构调整的同时,保证居民收入的同步增长,就必须通过深化改革,为经济发展提供制度保证。然而,当改革进入深水后,难度明显加大。不过就经济领域而言,改革并不是没有突破口,要打破某些行业的垄断,允许民营资本进入,提升竞争力度,其体制效率就能立即显现出来。

(作者单位:中国社科院工业经济研究所)

## 热点透视

# 土地管理新路径

孙亚

土地资源涉及方方面面,支撑各行各业。当今中国正处在工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步推进的重要历史时期。在新的发展阶段,我们必须牢固树立大国土、大资源、大生态的理念,树立国土资源数量、质量、生态三位一体综合管理的理念。未来十年是湖北省城镇化加速发展的关键时期,探索土地管理制度改革的新路径,对进一步推进新型城镇化建设具有重要的现实意义。

## 集约节约提效益

人多地少是湖北省的省情,解决新型城镇化中的用地“难”,根本出路是集约节约。一要坚持“五度控制”。各地应结合实际,按照投资强度、税收额度、环保程度、科技高度、链条长度逐项审查项目,以具体量化标准来引导招商引资和项目落地建设工作,体现绿色发展、循环发展、低碳发展、集约发展。二要建立完善涵盖“批一供一用”全流程的土地批后监管体系。进一步优化审批程序,简化报批资料,严格控制省级审查时限;进一步严格控制供地率、项目开工率、项目竣工率、项目投产率等4个指标,提高土地利用效率;进一步严格用地监管,建立企业土地利用诚信档案,规范企业用地行为。三要坚持精细化管理。充分发挥土地利用规划的引导效应,统筹安排各项指标,按照“一次规划、分期用地”和“土地跟着项目走”原则,对新上项目提前分析,严格按照投资强度和工程进度实施供地;落实区域差别化政策,针对湖北省不同地区、不同发展阶段和不同产业制定不同的用地计划政策,让有限的用地计划指标发挥最大的经济社会效益;防止有项目无指标,或有指标无项目的情况发生。

## 规划先行提质量

规划是推进城镇化健康持续发展的基础。高水平的规划是高质量建设的起点。因此,推进新型城镇化建设过程中,必须始终坚持规划先行。一是增强规划的全域指导性。湖北省主体功能区规划主要包括:城乡规划、土地规划以及各产业规划。从实施情况来看,各地和各行业围绕本地和本行业规划“各自为战”的现象还比较普遍。据统计,各地新设立的开发区、新城区,总规模超过了土地利用总体规划目标年确定的城镇建设总规模;各行业的规划汇总起来,建设用地面积甚至已超过了全省国土面积,协调任务十分艰巨。为此,要求我们必须增强规划的科学性和融合性。城乡建设规划、土地利用规划、产业发展规划、新型农村社区规划要相互对接,逐步实现“四规合一”,充分体现现代农业、工业、服务业三大产业融合,体现经济、生态、宜居三大功能共生,体现工业化、城镇化和农业现代化协调,体现城乡一体化发展。二是增强规划的刚性和弹性。城镇化推进过程中,城乡建设规划是主导。城乡各项建设内容,要通过土地利用总体规划实现资源的优化配置和集约节约利用,科学推进、健康发展。

## 创新驱动抓试点

资源紧张,建设用地供需矛盾突出,惟有改革创新,推进土地利用改革的各项试点工作,才能破解当前的突出矛盾,推动城镇化持续健康发展。

一要深入推进城乡建设用地增减挂钩试点。一是必须始终坚持服务新农村建设和城乡统筹发展为导向,注重城乡统筹建设,坚持新型城镇化与新型工业化、新型农业现代化的融合发展。二是进一步研究合理分配增减挂钩的增值收益,及时将土地增值收益返还农村,有效解决新农村建设“钱从哪里来”的问题。三是要切实维护农民土地合法权益,利用城镇土地级差收益,实施人地挂钩,城乡统筹和产城融合,有效解决城镇化进程中“人到哪里去”的问题。

二要深入推进低丘缓坡土地综合开发利用试点。一是适度开发城镇周边低效、荒山丘,把城镇建设合理引向利用劣质地质的方向上来,建设工业梯田、坡地城镇,减少城镇建设大量占用优质耕地。二是高度重视环境保护和生态安全,做到土地利用总体规划与城乡建设规划、林业规划、产业规划四规合一,做好灾害危险性评估、水土流失评价和环境质量影响评价,合理确定开发规模强度。

## 真抓实干促改革

党的十八大报告提出,改革征地制度,提高农民在增值收益中的分配比例,为新型城镇化建设中的征地制度改革指明了方向。

一要提高农民在土地增值收益中分配比例。进一步完善征地补偿安置机制,统筹均衡公共利益,提高农民在土地增值收益中的分配比例,逐步建立适应社会发展需要和被征地农民意愿的征地补偿标准动态调整机制,确保当前生活不降低、长远生计有保障。

二要缩小征地范围。一是严格界定公益性和经营性用地,逐步缩小征地范围。公益性用地实行征地,经营性用地退出征地范围。二是探索退出征地范围的集体建设用地直接进入的途径,允许采取购买、租赁、转让、土地使用权作价入股等方式取得土地使用权,保障农民获得相应的土地财产性收入。

三要完善农村土地产权制度。一是通过农村土地产权登记,明晰集体土地权利归属,完善农户的承包权、稳定农户的土地使用权。二是有序推进集体建设用地使用权流转,完善宅基地管理,促进农业转移人口加速城镇化,确保农民进得来,住得下,留得住,过得好,使其在积极参与共建的同时充分享受新型城镇化建设的幸福成果。

(作者系湖北省国土资源厅党组书记、厅长)

本版编辑 裴珍珍

邮箱:peizhen@ced.com.cn

# 国有企业分类管理如何推进

国务院发展研究中心 张政军

“十二五”规划纲要提出,探索实行公益性和竞争性国有企业分类管理。国有企业有共同的地方,但身处不同行业,存在很多差异,这就有必要从宏观方面予以分类,按国企的不同定位使改革措施更具针对性。

## 前瞻

改革开放30多年来,国有企业改革已取得很大进展,但仍有不少问题有待进一步深化,如国有经济布局调整不到位、国有资产管理体制尚存不足等。这些问题的存在,除了与缺乏顶层设计和认识不清有关外,很重要的一个原因就是对企业分类不清。有没必要对国有企业实施分类管理?分类后如何管理?为此,我们把一些国家的国有企业分类管理实践作了比较与分析。

## 各国对国有企业的分类标准

普遍被认为国有资产管理较好的国家或地区,一般都对企业实施分类管理,以反映政府对不同类别国有企业的功能目标、国有股权比重、考核与薪酬管理等方面的不同要求。各国对国有企业实施分类管理,主要原因有:一是通过有效管理来实现国有资本目标。对承担公共服务职能的企业,分类管理要求其首先履行公共服务功能,并明确企业和政府的双边责任;对具有战略目标的企业,分类管理要求其在按照市场规则经营商业业务的同时,寻求战略目标的实现。二是通过市场化规则、明晰政府和企业的双边责任,提高透明度等措施来化解对国有企业存在合理性的争议。通过立法、明确企业实现目标及优先顺序、签订经营业绩合同等方式,对特定领域企业的商业性业务和特殊性业务进行独立核算,明确政府和企业的双边责任,政府对企业承担公共目标所产生成本的补贴也公开透明。商业性的企业则完全按照市场化的规则实现资本回报的目标。

各国对国有企业的分类标准:一是按企业市场地位或竞争程度分类,以法国和新加坡为代表。法国政府根据企业的法律地位、竞争性以及产品价格管制与否,将企业分为垄断性国有企业和竞争性国有企业两类,法国电力、法国铁路、法国航空、法国邮政和法国电信等都属于垄断性国有企业,加工业、建筑业和服务业中的国有企业被划分为竞争性国有企业。新加坡将国有企业分为垄断性法定机构和竞争性政府联系公司,经济发展局、电信

局、港口、公用事业局等都属于垄断性法定机构,而淡马锡、新科技等四大控股公司及其投资控股的子公司等属于竞争性政府联系公司。

二是按利益属性和赋予目标分类,以芬兰、瑞典、新西兰和挪威为代表。芬兰将国有企业划分为承担特定任务的国有企业、有战略利益的商业性国有企业和以投资者利益为主的纯粹商业性国有企业三类,芬兰电网、芬兰产业投资公司属于第一类,芬兰铁路、芬兰航空属于第二类,养老金信息服务公司则属于第三类。挪威将国有企业分为执行特殊产业政策国企、兼有商业化和其他特定目标的国企、商业化但总部须在挪威的国企和完全商业化国企四大类,机场公司、能源管理公司、国家电网、林业集团等被划分为第一类企业,挪威邮政、国家铁路、国家电力、铁路服务公司被划分为第二类企业,国家石油、海德鲁、挪威电信被划分为第三类企业,北欧航空、国立摇滚乐博物馆等属于第四类企业。

三是按法律地位及持股比重分类,以英美韩为代表。英国将国有企业划分为政府直接管理的国有企业、具有独立法人地位的国有企业、公私合营的国有股份公司三类,企业的地位和政府持股比例均有不同,地理信息公司属于第一类,皇家邮政属于第二类,浓缩和核电技术服务公司属于第三类。

## 各国对不同类别国有企业的管理

不同类别国有企业的功能和目标不同。除英、美、韩等按照法律地位及持股比例对国有企业分类的国家外,其他各国的国有企业分类体现了对企业功能和目标的不同要求,对完全商业化、市场化或纯粹竞争性的国有企业,一般要求企业以财务回报为主要目标,要求企业市场化经营,追求利润,如法国政府一般要求竞争性企业自主参与国内外竞争,瑞典政府要求竞争领域的市场化经营企业的主要目标是价值最大化。对于垄断性、承担特定任务或公共服务责任

的国有企业,一般要求以社会、产业或文化目标为主,追求社会效益,如芬兰政府要求承担特定任务的国有企业以实现社会目标为主,同时要求企业在财务上能够独立。对于有战略意义的商业化企业或兼有商业化和特定目标的国有企业,政府一般要求其兼顾商业目标和特定社会目标,并按照商业化、市场化原则开展经营,如瑞典对于公益性的社会公共服务企业,赋予追求股权价值和社会利益双重目标,挪威对于商业化目标且总部须在挪威以及兼有商业化和其他特定目标的企业,在商业化目标之外增加了总部和研发功能留在挪威、公共服务承诺等特定目标。

对不同类型国有企业的的所有权监管方式不同。对垄断或特定任务企业,各国政府倾向于严格管理,如芬兰承担特定任务的国有企业,由主管部门根据企业完成社会目标的质量和成本来进行业绩评估,法国对垄断性企业通过签订业绩合同方式来明确企业承担公共职能和社会目标,并明确企业和政府的双边责任。对于商业化或市场化企业,各国政府倾向于赋予很强的自主经营权、少干预。芬兰对于商业性国企和有一定战略意义的国企,国家仅是普通股东,要求企业按市场化运作,瑞典竞争领域的企业按照市场原则经营。

不同类别国有企业的法律形式不同或适用法律不同。对垄断性或特定任务企业,各国政府一般通过特定法律或归属政府部门来监管,如法国垄断性国有企业属于公法人,国会为每家垄断性企业都有立法,规定其目标、业务边界和国有股最低比重,新加坡议会为每个垄断性企业的法定机构专门立法,瑞典非独立的社会公共服务企业,一般属于政府的管理部门。对商业化或竞争性企业,各国均按照普通法来规定,法国按照私法对竞争性企业的行为进行规范,如新加坡竞争性企业的政府关联企业按公司法设立,新西兰商业化运营的皇冠公司适用公司法和国有企业法,瑞典市场化经营企业和社会公共服务企业都按照公司法运作。

## 国际经验的启示与借鉴

借鉴国际经验,可将我国国有企业划分为三类:完全商业化或市场化的国有企业;商业化运营但有一定战略利益的国有企业;以产业、社会、文化、公共政策等目标为主的有特殊职能的国有企业。那么,对于垄断性或承担特定任务或公共服务责任的国有企业,宜以社会利益或产业发展等目标为主,并可要求其实现财务独立;对于有战略意义的商业化企业,可要求兼顾商业目标和特定社会目标,同时按照商业化、市场化原则开展经营;对于完全商业化、市场化或纯粹竞争性的企业,宜要求以财务回报为主要目标,市场化经营,追求利润。

不同类别国有企业的合理产权结构不同。对垄断性或承担特定任务国有企业,政府应独资或绝对控股;对于有战略利益的商业化企业,政府可控股,同时有竞争性多元的投资主体;对于完全商业化或竞争性国有企业,政府一般没必要保持控股,宜逐步降低持股比例,长期看作为普通的参股股东为宜。

对不同类型国有企业的的所有权监管和公司治理要求应有差别。对垄断性或承担特定任务的企业,政府可严格管理,企业的治理模式、经营者选拔任免、考核以及薪酬应与商业化或市场化企业不同。对于完全商业化或市场化的企业,以及对于有一定战略意义的企业,政府应赋予企业很大的自主经营权,业务上少干预或不干预,企业按照市场化原则开展经营活动,企业的治理模式应参照上市公司的要求。

对不同类型企业可以有立法等方面的不同安排。对于完全商业化企业和有一定战略利益的企业,按照《公司法》和《国有财产法》来规范,并在央企董事会试点有关管理办法基础上,出台不低于上市公司治理准则要求的“国企治理原则”。对于垄断性或特定任务的企业,可采取单独或类别立法,出台特殊法来规定这类企业的目标、业务边界、国有股比重区间以及特定的公司治理安排。

# 科学的理论 实践的指导

刘学谦

党的十八大报告指出,中国特色社会主义是当代中国发展进步的根本方向,只有中国特色社会主义才能发展中国。这一重要论断深刻揭示了当代中国走向光明未来的正确道路,深刻揭示了实现民族复兴、国家富强、社会和谐、人民幸福的根本途径,对于我们党带领人民在新的征程上继续往开来、开拓奋进具有十分重要的意义。

中国特色社会主义符合中国实际,代表着当代中国发展进步的根本方向。中国特色社会主义之所以能够引领当代中国发展进步,成为凝聚当代中国人民的强大精神力量,不仅在于把马克思主义基本原理同中国实际和时代特征相结合,走自己的道路;还在于成功破解了当代中国社会的主要矛盾。

在新的历史条件下,发展中国特色社会主义,出现不少新情况新变化,面临许多新课题新矛盾。如经济持续快速增长,但

发展质量不高,发展中不平衡、不协调、不可持续的问题突出。社会主义市场经济体制基本建立,但制约科学发展的体制机制障碍仍然较多,一些深层次矛盾日益凸显。又如,社会创造活力普遍增强,但各种经济社会热点问题叠加,人民内部矛盾和其他矛盾交织,协调各方利益、维护社会和谐稳定压力加大。再如,世界多极化、经济全球化深入发展,国际力量对比朝着有利于维护世界和平的方向发展,但世界仍然很不安宁,世界经济增长不稳定不确定因素增多,霸权主义、强权政治和新干涉主义有所上升,维护世界和平、促进共同发展任务艰巨。

有效解决这些矛盾和问题,不断开创事业发展新局面,迫切需要我们以更大的政治智慧和理论勇气,对未来发展给出更加明确更加清晰更加科学的理论和实践指引。以人为本,全面发展的科学发展观,进

一步把人民当家做主落到了实处,使满足人民的全面需要,不断提高生活水平和发展的质量,成为重要的执政目标。不断推进理论创新、制度创新、科技创新和文化创新以及其他各方面创新和优先发展教育,实现教育现代化的思想,将有力地促进我国社会制度的自我完善和经济的可持续发展。建设全面小康,建设美丽中国,实现中华民族伟大复兴的中国梦,反映了整个国家和全体人民的根本利益和宿愿,已经成为当代中国的强大精神凝聚力。

实践发展永无止境,认识真理永无止境,理论创新永无止境。中国特色社会主义是在实践中不断丰富和发展的,我们党

对中国特色社会主义规律的认识也随着实践的深化而不断深化,党的基本要求也必然会在实践中得到丰富和发展。这就需要我们坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实,勇于实践、勇于变革、勇于创新,及时总结党领导人民深化改革、推进科学发展创造的新鲜经验,有效应对前进道路上遇到的各种风险和挑战,研究解决各种热点难点问题,及时提出新的理念、思路 and 办法,不断赋予党的基本要求以新的时代内涵,不断谱写发展中国特色社会主义新篇章。

(作者系唐山科学发展研究院副院长)

