

构建和谐社会 走中国特色的新型工业化道路

□杨英杰

■人物志



杨英杰

经济学博士,中央党校副教授,本报特约撰稿人。

党的十六大报告中明确指出,实现工业化仍然是我国现代化进程中艰巨的历史性任务。我们要走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。可以说,走出一条中国特色的新型工业化发展道路是我们党带领全国各族人民迈向中华民族伟大复兴征程的必由之路,这样一条道路的选择,是我们党在进一步深刻认识国情的基础上作出的伟大选择。

我国的基本国情具有两个显著的特征:一是我国经济二元结构特征十分明显。目前我国城乡发展存在巨大差距,粗略而言,我国农村人口占总人口的三分之二,而农村居民家庭人均纯收入仅为城镇

居民人均可支配收入的三分之一。二是我国是人口和资源总量的大国,但同时又是一个人均资源的贫困国。我国是世界人口数量最多的国家,但人均资源占有量却大大低于世界人均水平。人均矿产占有量约为世界人均水平的二分之一,人均耕地、人均水资源约为世界人均水平的三分之一,人均森林仅为世界人均水平的六分之一。由此可见,我国实现工业化进程是在经济二元结构特征十分明显、人均资源并不十分富裕的条件下推进的。因此,我们必须努力克服传统工业化道路的弱点和弊端,走出一条不同于西方发达国家的中国特色的新型工业化道路。

发达国家在工业化过程中,都曾付出过资源耗费大、环境污染大、社会矛盾加剧甚至引发社会动荡的代价。基于我国的基本国情,在发展和实现中国特色的新型工业化过程中,我们必须着力构建社会主义和谐社会,由此走出一条中国特色的新型工业化道路。可以说,这是一个问题的两个方面。

走中国特色的新型工业化道路有一个根本的出发点和落脚点,那就是必须坚持“以人为本”。也就是说,始终要以最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点,不断满足人民日益增长的物质文化需要,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。发达国家工业化的结果往往是技术与资本替代了劳动,技术与资本密集的产业占较大的比重,而劳动密集的产业所占比重较小,劳动对产出的贡献下降。而我国新型工业化道路应该是充分发挥我国劳动力资源优势,保持劳动对产出的贡献。在传统工业化的进程中,技术

●我国实现工业化进程是在经济二元结构特征十分明显、人均资源并不十分富裕的条件下推进的。因此,我们必须努力克服传统工业化道路的弱点和弊端,走出一条不同于西方发达国家的中国特色的新型工业化道路。

●走中国特色的新型工业化道路有一个根本的出发点和落脚点,那就是必须坚持“以人为本”。我国新型工业化道路应该是充分发挥我国劳动力资源优势,保持劳动对产出的贡献。

●技术进步有可能不再表现为资本对劳动的替代,而是技术进步与劳动投入互补性的增长。这是我国新型工业化道路所要追求的目标之一。

密集的产业往往也是资本密集的产业,因为技术进步主要体现在生产的机械化和自动化方面,大量的机器设备取代了人力劳动。而信息技术的出现,将可能使技术密集型产业与劳动密集型产业结合起来,如软件产业。技术进步有可能不再表现为资本对劳动的替代,而是技术进步与劳动投入互补性的增长。这是我国新型工业化道路所要追求的目标之一。

当然,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,亦即构建一个全体人民共同建设、共同享有的和谐社会,还必须加强社会主义民主政治建设,实施依法治国基本方略,建设社会主义法治国家,树立社会主义法治理念,逐步形成社会公平保障体系,促进社会公平正义的实现。

走中国特色的新型工业化道路,必须克服早期工业化国家走过的“先发展经济,后治理环境”的传统道路,城乡差距地区差距持续拉大的道路、以邻为壑甚至不惜以战争掠夺他国资源的道路,我们决不能走这样的路子。为此,我们要充分考虑我国资源短缺、环境脆弱的基本特点,不断提

高工业化的科技含量、降低资源消耗和环境污染,建立起适合中国国情的资源节约、环境友好型的工业化发展道路,实现新型工业化与可持续发展战略的良性互动;充分考虑我国劳动力资源充足,国内市场潜力巨大的基本特点,不断提高劳动者素质,进一步深化教育、医疗卫生、社会保障体制改革,不断扩大内需提高国民收入水平。也就是说,我们必须切实抓好发展这个党执政兴国的第一要务,统筹城乡发展,统筹区域发展,统筹经济社会发展,统筹人与自然和谐发展,统筹国内发展和对外开放,转变增长方式,提高发展质量,切实把经济社会发展转入科学发展的轨道。

走中国特色的新型工业化道路,必须始终如一地、毫不动摇地牢牢坚持社会主义市场经济的改革方向。随着我国改革发展进入关键时期,市场配置资源的基础性作用日益增强,国民经济的市场化程度越来越高,为经济增长带来了空前的活力与效率,经济社会发展不断迈上新台阶。与此同时,经济生活中的一些不健康、不协调、不协调的矛盾和问题也凸显出来,其原因也是多方面的,但在一定程度上又与改

革不完善、市场机制固有缺陷有关。这就要求我们,在继续充分发挥市场配置资源基础性作用的同时,必须加强和改善宏观调控,实现“五个统筹”,促进社会公平。这是社会主义市场经济体制的本质要求,是完善社会主义市场经济体制的题中应有之义和必然要求。

在建设中国特色的新型工业化进程中必须始终坚持社会主义市场经济的改革方向,这就要求我们做到:一是必须充分发挥市场配置资源的基础性作用。这是市场经济体制与计划经济体制的根本区别。实践证明,惟有如此,才能促进生产力发展,使国民经济充满活力、富有效率。二是必须着力转变政府职能、加强和改善宏观调控。政府要创造市场经济正常运作和有效发挥作用的条件和环境,发挥经济的大幅度波动,努力提供非赢利的公共产品和公共服务,同时也为进一步提高社会公众文化素养提供良好的物质基础,有利于促进社会公平。总而言之,坚持社会主义市场经济的改革方向,就必须适应社会发展要求,推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制改革和创新,进一步扩大对外开放,建立健全充满活力、富有效率、更加开放的体制机制。经济基础决定上层建筑,上层建筑对经济基础具有反作用。如果说新型工业化道路的实是经济基础的话,那么,充满活力、富有效率、更加开放的体制机制则是能够起到对我国新型工业化道路保驾护航作用的上层建筑。

走中国特色的新型工业化道路,也决不能急躁冒进,必须把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来,以改革促进和谐,以发展巩固和谐,以稳定

保障和谐,确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。走中国特色的新型工业化道路,必然涉及到方方面面的改革。工业化的明显标志是就业结构的改变,即第一产业从业人员所占比重大大降低,通过工业化和与此相联系的城市化进程,把大批农村剩余劳动力转移到第二产业和第三产业中去,变成城市和乡镇的居民。我国二元经济结构的存在向我们表明一个严峻的现实,即占全国劳动力总数一半的农民,仅创造15%左右的商品性财富,却要供养着占全国人口60%以上的农村人口。这就是我国“三农”问题的症结所在。出路何在?主要应从工业化和与之相联系的城市化中找出路,就是靠发展制造业、基础产业、服务业以及其它非农产业,把大量剩余劳动力从农业、农村中转移出来(诚然,农业自身的技术改造及发展也必不可少)。世界历史表明,这是一个农业国家需要经过上百百年甚至更长时间才能完成的历史性任务,其中的矛盾之尖锐、任务之艰巨可想而知。在此过程中,必须以和谐作为改革和发展的基调,确保在国家社会安定有序的前提下实施新型工业化进程,这也是近现代中国现代化道路的一个沉重的经验之一。

构建社会主义和谐社会,走中国特色的新型工业化道路,关键在党。必须坚持科学执政、民主执政、依法执政,坚持立党为公、执政为民,充分发挥党的领导核心作用,维护人民群众的主体地位,团结一切可以团结的力量,调动一切积极因素,形成促进社会和谐、推动建设包括中国特色社会主义工业化在内的中国特色社会主义的强大合力。

金融机构市场退出的《破产法》悬疑

□唐旭 邱海洋

《中华人民共和国企业破产法》已于2006年8月27日十届全国人大常委会第二十三次会议通过,自2007年6月1日起施行。《企业破产法》作为调整破产关系的一般法,为规范我国金融机构市场退出奠定了制度基础,但是,有关金融机构市场退出的很多问题未能在该法中完全反映。《企业破产法》要想很好地适用于金融机构,还需要与《商业银行法》、《银行业监督管理法》、《证券法》和《保险法》等相关法律协调、衔接,制定相关的法规和规章十分必要。

五大问题已经解决

1、进一步明确了金融机构可以破产,有助于我国建立规范的金融机构市场退出机制。

继《商业银行法》和《保险法》之后,《企业破产法》进一步明确了金融机构可以破产,表达了在金融机构市场退出方面弱化行政干预,强化市场配置作用的决心,这将有助于我国建立规范的金融机构市场退出机制。

当前,我国迫切需要建立规范的银行破产机制。随着我国金融市场化程度的提高和竞争的加剧,国家在法律上不再需要、在现实中也不再可能像过去那样完全承担金融机构所遭遇的风险。让出现严重危机的金融机构通过破产退出金融市场,既符合市场经济优胜劣汰的规律,又能强化金融机构自身以及广大储户及其他金融消费者的风险防范意识。

2、在破产立法体例方面,确定了金融机构破产一体适用《企业破产法》的大格局,同时规定国务院可以制定有关金融机构破产的实施办法。

从国际范围看,金融机构破产主要有两种模式:一种是法院主导,统一适用破产法;第二种是行政机关主导,适用关于金融机构的特别法,法院只对债权确认等程序中的个案纠纷保留有限的司法审查权。第一种模式为欧洲大陆多数国家,以及英国、澳大利亚、新加坡等国家所采用。第二种模式以美国为代表,强调银行破产在破产申请人、破产标准、清偿顺序、社会影响等方面具有不同于普通商事公司破产的特殊性。在美国,银行并不像普通商事公司一样适用破产法典,而是适用《联邦存款保险法》。《联邦存款保险法》详细规定了资产清收、资产处置、清算程序和清偿债务的顺序。国会制订的与银行破产有关的法案都被吸收进《联邦存款保险法》。银行清算不是由法院主持,而是由联邦存款保险公司主持。

我国的银行破产立法体例,从法律层面看,趋向于第一种模式,即法院主导银行破产;从法规层面和操作层面看,则趋向于第二种模式,即行政主导银行破产。2001年颁布的《金融机构撤销条例》在一定程度上强化了“关闭撤销”与“清算”合一的机制。由于清算规则不够明确等原因,实践中债权人行政主导的清算效率和公正性曾多有质疑。

此次出台的《企业破产法》在破产立法体例方面,确定了金融机构破产一体适用《企业破产法》的大格局,同时考虑到金融机构破产的特殊性,第134条规定国务院可以依据《企业破产法》和其

他有关法律制定有关金融机构破产的实施办法。鉴于《商业银行法》、《证券法》和《保险法》同时规定了金融监管机构享有撤销金融机构的行政权力,可以推测,我国金融机构市场退出的模式将是上述两种模式的混合。

3、金融监管机构可以担当破产申请人,启动破产程序。《企业破产法》规定,破产申请可以由债务人或者债权人提出。但是,在实践中,陷入财务困境的金融机构及其债权人,通常都不会主动提出破产申请,其风险和债务常常会继续积累并不断扩大。因此,规定金融监管机构可以向法院提出破产申请十分必要。很多外国法律也是这样规定的,有些国家甚至规定金融机构破产只能由金融监管机构提出。

为此,《企业破产法》第134条规定,商业银行、证券公司、保险公司等金融机构有本法第2条规定的“不能清偿到期债务,并且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力”情形的,国务院金融监督管理机构可以向法院申请对该金融机构进行重整或者破产清算的申请。

4、中止以被接管金融机构为被告或被执行人的民事诉讼程序或执行程序,有了法律依据。《企业破产法》第134条规定,国务院金融监管机构依法对出现重大经营风险的金融机构采取接管、托管等措施的,可以向法院申请中止以该金融机构为被告或者被执行人执行的民事訴訟程序或者执行程序。今后,金融监管机构申请法院采取“三中止”措施,就有了明确的法律依据。

5、“两次清算”的冲突,行政主导的清算中个别清偿问题将不复存在。

以前,在金融机构被行政关闭撤销的情况下,曾产生过主管机关主导的清算与法院主导的破产清算并存的问题,以及两次清算之间如何转换和连接,主管机关在其主导的“第一次清算”中进行的个别清偿是否有效等问题。

新《公司法》和《企业破产法》对此进一步明确,金融机构被行政关闭撤销,按照《公司法》将引起强制解散,解散进入清算程序,清算会产生两种结果:一是当资能抵债时,分配资产,注销公司;二是当清算组在清理、确认公司资产负债过程中,在对债权人进行清偿之前,一旦发现金融机构资不抵债,应当立即向法院申请宣告破产,将清算事务移交法院,从而进入破产清算程序,不得进行清偿。“两次清算”的冲突问题解决了。

尚待解决的五大问题

何协调?是否需要规定在行政“接管、重组”期间,法院不得受理债权人或债务人启动破产重整程序的申请?或者规定债权人、债务人启动破产重整、和解程序也要像破产清算一样,按照《商业银行法》第71条规定“经国务院银行业监督管理机构同意”?

其次,由于缺少救助、重整的财务手段,法院很难主持协调金融机构的重整。试想对于那些银行监管机构不愿重组、重组失败、同意其进入破产程序的金融机构,法院主持重整的可能性又有多大?金融机构重组,通常借助于大量资金的投入和金融工具的使用,而法院往往缺少设立过渡银行、资金救助、寻找购买方等重组手段。因此,专门的“金融机构接管、重组”程序比法院主导的破产重整、和解程序,更为有效。这也是美国多数金融机构包括证券公司不适用美国《破产法典》第11章重整程序的原因。除了前面讲过的银行不适用《破产法》外,美国证券公司的市场退出由证券投资者保护公司(SIPC)主导,虽然适用美国《破产法典》第7章清算程序,但不适用第11章重整程序。因此,完善处置问题金融机构的行政接管、重整等制度十分必要。

2、应当细化关闭银行业金融机构的条件。从国际经验看,普通商事公司的破产标准有两个:“不能清偿到期债务”和“资不抵债”。而银行业金融机构的破产标准还有第三个——“监管破产标准”。《企业破产法》没有针对金融机构规定这第三个破产标准。但是,我国《银行业监督管理法》和《商业银行法》赋予了银行业监督管理机构撤销银行业金融机构的权力,确立了商业银行破产和被撤销并行的市场退出体制。有关银行业金融机构的“监管破产标准”,实践中将主要通过行政关闭撤销来确立和实施。

《银行业监督管理法》第39条规定,“银行业金融机构有违法经营、经营管理不善等情形,不予撤销将严重危害金融秩序、损害公众利益的,国务院银行业监督管理机构有权予以撤销”。撤销的条件规定得过于原则,不利于判断撤销行为是否妥当。

建议参考《美国联邦存款保险法》第11条(c)款(5)项“任命公司FDIC为公共福利监督官财产看护人或接管人的条件”,对我国关闭金融

机构的条件予以细化。这些条件包括:存款机构资不抵债;重大浪费;不安全和不合理经营;故意违反停止和终止命令;隐匿或拒绝向合法监管者、检查者提供其账簿、文件、档案、资产和有关事物;无力偿债;亏损,存款机构已经发生或可能发生的所有资本,如果没有联邦援助,其资本将不可能充足;违法;存款机构同意;被保险资格参保资格的停止;资本不足未能改正;资本严重不足;犯有洗钱罪。这13项关闭条件中,包含了破产的上述三种标准,银行“关闭”、“破产”与“倒闭”语义相同。

3、需要明确危机救助的标准。对于出现危机的存款类金融机构采取必要的挽救措施,尽可能避免其破产,是国际通行的做法。我国原来的《企业破产法(试行)》第3条第二款曾经规定了一种“不予宣告破产”的情形,即“公用企业和与国计民生有重大关系的企业,政府有关部门给予资助或者采取其他措施帮助清偿债务的”。虽然立法没有具体说明,但存款类金融机构应当可以看作是“与国计民生有重大关系的企业”,一旦“政府有关部门给予资助或者采取其他措施帮助清偿债务”,就会被纳入到“不予宣告破产”的情形。新的《企业破产法》取消了这一规定。

但是,上述规定的精神仍然有价值,例如,《保险法》第87条规定,“经营有人寿保险业务的保险公司被依法撤销的或者被依法宣告破产的,其持有的人寿保险合同及准备金,必须转移给其它经营有人寿保险业务的保险公司;不能同其它保险公司达成转让协议的,由金融监管部门指定经营有人寿保险业务的保险公司接受”,体现了对金融机构破产的谨慎负责态度。

在金融机构是否会最终走向破产的问题上,监管机构有着决定性的权力。这种权力表现在两个方面。其一,根据《商业银行法》第71条规定,商业银行破产需要经银行业监管机构同意,监管机构如果不希望某商业银行破产,那么,它可以不同意破产。其二,《企业破产法》第108条规定,破产宣告前,“如果第三人为债务人提供足额担保或者为债务人清偿全部到期债务的”,法院应当裁定终结破产程序。也就是说,如果监管机构调阅财务资源对作为债务人的金融机构进行了足够

的救助,该金融机构也将避免破产。

这两种权力行使方法都需要明确的标准。银行业监管机构同意或者不同意某商业银行破产的审慎标准是什么,需要明确。监管机构是否实施救助,标准是什么,也需要明确。否则不利于市场形成合理的预期,并容易导致社会非议,或者滋生监管者的道德风险。

4、清算过程中优先顺序规则有待进一步明确。

《企业破产法》第32条规定:“人民法院受理破产申请前六个月内,债务人出现破产事由,仍对个别债权人进行清偿的,管理人有权请求人民法院予以撤销。但是,个别清偿使债务人财产受益的除外。”由此产生的一个问题是,如果行政接管、重组发生在法院受理破产申请前六个月内,在接管、重组期间,发生了个别清偿,该个别清偿的效力如何?能否比照破产重整、和解程序的规定确认其效力?另外,在行政接管、重组期间监管机构或者政府部门因实施救助而产生的债权,是否享有优先受偿的权利?这些问题,有待在将来的实践和立法中进一步明确。

5、金融机构破产管理人需要进一步专业化。企业破产清算日益专业化,国际上通行的做法是,有一个专门的机构担任清算人,如美国的政府受托人(US Trustee),新加坡的OR(the Official Receiver,下设于司法部),香港的破产署。由清算人聘用会计师、律师等专业人士开展具体工作。《企业破产法》规定了“破产管理人”制度,符合国际破产清算的惯例。金融企业的破产清算专业化程度更高,例如美国的联邦存款保险公司、证券投资者保护公司,英国的银行保护协会等都具有专业化的破产清算职能。

金融机构破产管理人专业化有助于保持破产管理人的独立性。破产管理人独立于中央银行、监管者、被清算机构的股东和管理者,有助于清算程序的公平,有助于透过退出环节发现准入门槛和日常监管环节存在的问题。

(作者简介:唐旭,中国人民银行研究局局长;邱海洋,中国人民银行研究局副研究员,中央财经大学金融学博士后流动站。)