■知无不言

切断经济政策部门化割据化毒瘤

——从“并购是吸收外资的必然选择”说开去

⊙袁 东
中央财经大学教授

蒋玉磊 制图

宏观经济政策应“一视同仁”,其最终目的必须是为了全体国民的福利保护与增进,而部门分割与利益封闭化直接影响宏观经济政策的选择确定及有效性。某种程度上讲,中央只是决定着宏观经济政策的实施执行力,地方则决定着宏观经济政策的方向,如果方向错了,执行力越有效,宏观政策对国民福利的负效用越大。

罗贯中《三国演义》开篇那句“合久必分,分久必合”,准确概括了中国二千多年漫长专制社会的政治格局变迁特点。高度集权的政治体制阻挡不了一次又一次改朝换代,而每次都有中央与地方关系恶化的影子。到了民国,更呈地方割据的“军阀混战”态势。由此,如何处理中央与地方的关系从而保持中央对地方的绝对控制权与领导权,便沉淀为中国政治文化的一条基本理念与原则。顺理成章,1949年之后的政治和经济体制建设与历次改革,学界与实践界都将精力集中在了中央与地方的关系体制上,有意无意忽略了中央政府各“部门”及相互间协调机制的建设与改进。

然而,改革走到今天,如何协调与掌控“内阁”各“部门”,使之形成维护与增进国民利益的合力,革除“公共利益部门化、部门利益小团体与个人化”以及“小团体与个人利益法制化”的怪状,越来越成为急待研究并着手解决的重大问题了。

我在本专栏多次提到并强调,宏观经济政策应是“一视同仁”的公开公正的“国民经济政策”,其最终目的必须是为全体国民的福利保护与增进服务,而部门分割与利益封闭化直接影响宏观经济政策的选择确定及其有效性。某种程度上讲,中央只是决定着宏观经济政策的实施执行力,地方则决定着宏观经济政策的方向,如果方向错了,执行力越有效,宏观政策对国民福利的负效用反而越大。

涉及经济管理的中央政府部门,无论是综合经济管理部门,还是行业监管机构,无一不在片面强调各自的重要性。或者只看到一个方面的重要性,总强调维护与增进所负责管理的特定领域利益,阻碍公平竞争,大大降低了行业或市场发展效率。对此,有太多的事例可予佐证。

为什么理应早就出台的体现公平公正原则的有关内外资企业所得税税法合并的法案一拖再拖,好不容易通过的法案还留有“尾巴”?为什么直接涉及民众利益的电信、电力、邮政、能源等行业的竞争格局推进远不如人意?为什么迟迟形成不了有力有效的环保政策?为什么金融行业的改革与效率令人担忧?就连公司债券管理体制改革,都困难重重?这一系列问题的背后,不总有“部门”的因素吗?

我想在此特别提一提“利用”或“吸收”外资的激烈争论。最近有商务部官员公开宣称“并购应该说也是我国吸收外商投资的一个必然选择”。我不否认并购是吸收外资的选择,但绝不同意“是必然选择”。翻翻经济史,当一国经济增长处于快速增长轨道时,多为本土资本“走出去”并购境外资产,极少有大量外资并购本土企业;只有当一国经济下滑之时,外资并购可能增多。而当前和今后相当一段时期,中国经济持续高速增长是全球范围内基本预期一致的事,处在这样的增长与发展阶段,怎么“并购是吸收外资的一个必然选择”呢?外商到中国投资,有多种形式与渠道,并购也只是其中之一却远非是必需的形式。允许本土企业与资产被外商并购,理应最为慎重、最不常用。要不然,会远离“国民经济政策”的原则,而更多体现出“外商经济政策”的色彩。

遗憾的是,我们观察到的一些现实政策就是这种观点指导的产物。有些官员在反驳社会各界有关外资并购会形成外商垄断并威胁到国家产业安全的越来越强大的呼吁时,总拿以下两点来支撑来辩解:一是,“2006年(外资)并购活动金额仅仅是47亿美元,占我国实际利用外资总数的2.5%,数量有限,而在专业制造业领域只占1.7%”;二是,“监管当局”对外资并购能否形成垄断是“非常关注的”,尤其是针对外资已经在一些行业占有较大比重而形成事实垄断的现象,“监管层对于某种形式的垄断采取了豁免的形式”。我认为,无论是从经济分析还是现实情况看,这两个理由都显得软弱无力。

观察外资有没有控制本土的重点核心企业与行业,并不是从其投入并购中的资金多少而言的。其实,外资已控制了部分核心重点骨干企业与行业,这连负责这一领域监管的商务部官员都承认,否则,为什么要“对于某种形式的垄断采取了豁免的形式”呢。在这种情况下,外商投入资金越少,只能说明其并购成本小。完全可以说,2006年“吸收”的那“47亿美元”的代价太大了,完全偏离了真正的市场交易价值。这当然主要是包括“部门”与地方政府在内的行政力量直接干预的结果。

再者,中国今天尚无《反垄断法》,作为行政力量的“监管层”如何把握与识别哪些外资并购不涉及到产业安全?有什么权力对“某种形式的垄断”采取“豁免权”?“某种形式”是什么样的形式?由谁通过什么程序来界定?这“豁免权”又是如何界定并由谁赋予的呢?在这些问题都没有明确之前,所谓“监管层”的政策也仅仅是“部门政策”而已,其随意性以及其中的诸多弊端,或许某些外商的感叹袒露得最清楚:中国的事说难做也难做,说好做也好做,只要将行政机构打通了,就是一路绿灯。而在这一过程中,最不确定最脆弱进而最易受损的,就是国民福利了。

如何防止与减少国民利益分割与部门利益膨胀,并尽量使部门政策真正体现出“国民政策”的合力呢?我认为至少有两点是最重要的:一,在具有浓厚“中国特色”的政治文化环境中,重视中央与地方关系处理的同时,从思想意识上也应重视中央政府各部门关系的协调与治理问题,尽快打破“部门思维意识”指导下的政策确定机制,形成并不断强化中央政府层次的“一统化”的“内阁”理念。二,从根本上形成相互约束相互监督的政治建设格局,尤其是增强“人代会”的建设及其对政府决策的监督制约力度。

前日本央行行长速水优讲过,他在担任日本央行行长期间,被国会质询是家常便饭,最多一年曾达80多次。试问,我们的央行行长与部长们,一年被“人代会”“质询”过几次?看看每年美国总统在国会作的“国情咨询”与财政预算报告长达多少页,再瞧瞧我们的“国民经济与社会发展报告”与“国家财政预算报告”又是多少内容,又能具体到何种程度,对“人大代表”与公众又能披露多少信息,就可以明白,“内阁改革”与政府监督机制建设是多么任重而道远了。

■醒客一周

公共支出如此扭曲

——政府行为的民间观察之三

⊙周年洋
学术编辑 专栏作者 现居北京

相对于中国近几年的税收增长,中国完全有可能提供更多更好的公共品,之所以没有提供,不是政府收入不够,症结是公共支出结构严重扭曲,在分配上严重不均衡。以提供更多更好公共支出为名,大幅增加税收,对公民收税时一视同仁,公共支出时分三六九等。不同地区、不同的人群分享公共产品的水平严重不均衡。如此公共支出结构,不仅有损纳税人的利益,更是人为损害社会公平,对人心的伤害极大。

在发达国家以增加税收的形式提高公共福利,增加公共开支,在有良好的制度制衡机制情况下,依然弊端丛生。近几年来,中国政府选择为个人承担更多的责任,以财政收入的大幅增加来增加公共支出会产生什么结果呢?增加的税收会真正变成纳税人的福利吗?抑或只是给了政府部门更多为自身谋福利的机会?

自1870年以来,全球发达国家的公共支出整体上一直处在增长之中,但是那些对税收和支出有较严格的制度约束的国家,增长比较缓慢。在中国,传统上都是通过家族、熟人圈子互相提供教育、医疗、养老等公共品,社会对政府的约束程度远不如西方发达国家,但对全能政府的信赖则有悠久的历史。近年来,在加快与西方发达国家制度接轨的冲动下,政府把教育、医疗、养老、失业等社会计划都纳入了职责范围。在保持每年GDP增长10%的情况下,财政收入每年增长超过20%,财政支出水平也远高于GDP增长水平。去年全国财政收入39343.62亿元(不含债务收入),比前年增长24.3%。全国财政支出40213.16亿元,比前年增长18.5%。财政收入与财政支出增长如此之快,是不是政府职能增多的直接反映呢?纳税人是不是能得到更多福利呢?

对于增加公共支出的结果,美国学者维托·坦齐有精彩议论,直言那是双重的损失。虽然他是对发达国家说的,但对照今日中国的情形,似乎也很恰切:“当增加公共支出时,它会产生两种效应。首先,它将导致税收水平提高,从而导致个人可支配收入下降;其次,那些从公共支出中受益的人根据自身能力采取行动以防范各种风险的需求被削弱了。因此,公共行动在某种程度上代替了私人行动。”

以提高更多公共产品的名义,税收一年年增多,百姓税负相应增加。同时,人们在心理上对政府提供的教育、医疗、养老、失业等各项计划期望甚高。当政府无法提供它许诺的教育、医疗、养老、失业方面的福利时,而个人也无力能承担这些负担时,对政府的抱怨就开始了。比如上学难、看病难、老人退休金过低等等,都是政府提供不足,个人准备不够的集中表现。

有人说,中国幅员辽阔,人口太多,如果要让那些现代保障项目覆盖所有人,只有加大税负。这听起来有道理,但实际上没有看到问题的症结。相对于中国近几年的税收增长,中国完全有可能提供更多更好的公共品,之所以没有提供,不是政府收入不够,症结是公共支出结构严重扭曲,在分配上严重不均衡。

中国的教育投入集中在大城市,主要又是集中在重点中小学。高等教育投资主要集中在北大、清华、复旦等为数很少的名校。更为广大的区域,中小学和高等教育由地方财政投入,不少地方政府巧立名目让当地百姓付费。九年制义务教育喊了很多年,在很多边远地区,依然是句空话。大量随父母进城的几千万流动人口,似乎不是这个国家的公民,他们的就学条件极为简单,更多的孩子无处上学,引发诸多社会问题。

那些占用了国家大量投资的重点中小学,还可以通过收取择校费的方式获得巨额款项,对纳税人构成双重掠夺。承担为所有国民提供公平教育机会的政府机构,延续这类投资方式,既浪费有限的教育资源,又人为扩大教育的不公平。如果每个地区的每个国民得到公平对待,教育的均衡状态就会好多了。只是,谁能改变这种扭曲的教育投资方式?

医疗也是如此,过多的医疗资源集中在大城市和为数不多的大医院,更广阔的地区政府提供的医疗资源奇缺,而民间提供医疗的力量又受到压制。而最关键的还不在于政府在医疗领域的投资过于集中,而是这些投资基本上跟普通百姓没有关系。原国家卫生部副部长殷大奎提供了这样的数据:“政府投入的医疗费用中,80%是为了850万党政干部为主的群体服务的(中科院调查报告);另据监察部、人事部披露,全国党政部门有200万各级干部长期请病假,其中有40万名干部长期占据了干部病房、干部招待所、度假村,一年开支约为500亿元”。2004年医疗卫生支出总额为1293.58亿人民币,80%就是1034亿元。以提供更多公共品的理由从百姓口袋里收税,但支出却跟普通百姓没有关系,这样的扭曲,对公共财政而言,真是致命的。

再看看政府自身的支出,它是政府工资和薪金支出、政府物资和设备采购支出的总和。纳税人付出的这笔钱,主要是获得国防、治安以及其他的一些服务。这些年,政府自身的公共支出也多有增加,工资每年增加,办公设备越来越高级,政府大楼越来越豪华。这些增加的公共支出如果不能更好地为当地百姓服务,反而成为变相盘剥百姓的工具,那就成为双重负担。无疑,在北京、上海等等大城市,行政水平大幅提高,纳税人缴纳的税收物超所值。但是在基层、在边远地区,很难获得相应的服务,如在山西的黑砖窑事件中的执法人员,他们不仅没能保护公民的人身安全,反而为虎作伥。由于现行行政体系是由上级评价下级的业绩,最后决定职位的升迁,在一些大城市,由于上级行政素质较高,对政策理解透彻,他们的下级在这些上级的压力下政府服务水平较高。但在基层,由于远离上级的直接压力,他们手头的权力、消耗的税收并不能变成普通百姓的福利和服务,他们拿着百姓的钱来侵害老百姓,那样的税收对百姓来讲不啻是一种负支出。

对于这样的现状,或者是降低税负水平,让纳税人自己支配税金,采取相应的个人行动;或者让财政的阳光普照每一个公民!

↘排沙简金

达能自以为是的蹩脚舞步

为了降服宗庆后,达能使尽了伎俩。昔日甘受胯下之辱的韩信,要自愧弗如了,只有历史上越王勾践的卧薪尝胆可以媲美。

⊙王育琨
管理专家
首钢发展研究院企业所所长

当年的一纸“阴阳合同”,引发了达能强行收购娃哈哈非合资公司风波,最后双双诉诸法律仲裁。我起初关注的重点是娃哈哈与宗庆后。随着事件的进展,我们不可以再漏掉对达能的观察与分析。

一种深深的不安全感和恐惧感一开始就统摄了达能这个欧洲第三大食品集团。进入中国后,达能一直在忙着并购参股同行业的佼佼者。达能同时投资参与乐百氏、娃哈哈、汇源、光明、益力、梅林正广和、蒙牛等有竞争力的公司,听任各方血腥拼杀。而达能的自主品牌则借势走上前台。其实,达能对建立真正战略联盟不感兴趣。它把收购其他企业和占有其他企业的资产作为发展的手段。考察其在中国的资本投资,一般的路线图是参股、控股和悉数掌控这样三大步。当中国要求跨国企业按照基本规则行事时,达能调动一切神经,只是按最低标准去做。而如果能够找到途径赚取厚利时,即便触犯中国法律也义无反顾。1996年,达能明知中国法律不允许商标无偿转让,仍要与娃哈哈签下“阴阳合同”。

跨国公司最大的保障,是以当地法律为基准。无论当事人给什么样的承诺,如果这个承诺不受法律保护,这个承诺就是注定无法兑现的。而如果签下跟现行规定相违背的协议,也注定是无效合同。达能却认死了那份十年前的协议。现在要凭借那份协议,强行并购娃哈哈的非合资企业,并且理直气壮地进入了法律程序,逼迫对方执行违规违法合同。达能之所以有恃无恐,并非仅仅是那份协议,而是合资公司成立这么多年来,达能的一系列铺垫和积累。

为了利益,达能使尽了伎俩。借帮宗庆后MBO过桥之机,无偿取得娃哈哈商标使用权。合资以来,达能接受宗庆后的一系列苛刻条件,比如,董事长总经理一个人兼任,不干涉经营事务,公司只能设宗庆后一个总经理,不设副总经理,以保证宗庆后的绝对权威,达能派出的技术员与销售策划师也被赶出了合资公司。达能甚至认可公司“多个经营主体一套班子”这种反常方式,认同公司治理结构形同虚设。

达能一味忍气吞声,不断给合资公司打来运营资金不说,还不断向宗庆后献殷勤。昔日甘受胯下之辱的韩信,恐怕也要自愧弗如了,只有历史上越王勾践的卧薪尝胆或许可以与之媲美。勾践的目的是要把吴国据为己有,而达能一改跨国公司的商业操守,丢弃起码的社会责任,忍辱负重到如此程度,显然另有图谋。

达能可谓是一箭双雕,一是放纵宗庆后不可一世的脾性,使他往不可一世的强权上越走越远,以至于“超级权力引发超级昏聩”;二是把钱柜子装满,以便给达能所谓的全球化注入动力,给达能的股价注入活力。这样双重的目标显然都达到了。可是,眼瞅着该往“钱柜子”装的钱却流失了,达能不干了。资本噬血的本性,迫使达能孤注一掷。为博取公众舆论的支持和对宗施加压力,达能不顾已经违法的事实,不惜大揭宗的一系列隐私。其中最为辣手的是在美国起诉宗氏离岸公司,直接把宗庆后一直标榜的为民族品牌和正义而战的全副武装扒了下来。

达能战略的设计者,可能很欣赏自己高超的战略技巧。整个论战,看起来到目前为止一直在按着达能设计的节拍走。达能广泛收购中国本土品牌,是他不看好自主的达能品牌而更看好这些其貌不扬的本土品牌吗?不尽然。达能持有92%的乐百氏,可这个有技术、有团队、有管理、有理念的跨国公司,怎么就生生落败了呢?经营上的惨败,究竟是缺乏经营管理能力,还是另有所图需要时间来证明。这次跟宗庆后的肉搏战,或许,达能的真正目的,并不是最终持有娃哈哈,而是娃哈哈品牌的衰落,借此消灭竞争对手。看上去,达能似乎走进了一场注定不输的战斗:无论是最终持有娃哈哈,还是娃哈哈品牌灭失,可能对达能同样具有正向意义。

那是利令智昏的一厢情愿。随着双方越来越多细节的披露,达能一直以来标榜的公司社会责任荡然无存。而在欧美市场上,公司社会责任向来是消费者对品牌忠诚度的重要风向标。

詹姆斯·柯林斯研究了美国100多家长久成功的企业,发现这些公司最主要的驱动力量不是股东资产的最大化和利润的最大化,而是在诸如提高生产力、成本效益、关心员工、关注客户、注重社会责任等若干层面的平衡。这些持续成功的“企业更加清醒地认识到,企业始终如一的象征意义,比具体推销的产品更为重要。”达能显然在这一点上与长久成功的大企业渐行渐远。

达能在中国市场上如此处心积虑地算计,为达私利公然违背中国法律的行径,必将引起中国消费者的极大反感。一如娃哈哈品牌受损的宿命,达能品牌也别想在食品饮料行业再继续扮演阳光和美善的脚色。一旦商誉受损,达能还有什么呢?达能在娃哈哈项目上业绩的滑落,可能引发达能整体业绩下滑的骨牌效应。自跟娃哈哈开战以来,达能的股票在欧洲市场上已经跌去十多个百分点,在华尔街更失去了20%以上的市值。股东已经在用脚投票了。

随着达能商誉的损失,消费者与股东会相互刺激放大对这一事件的反应程度,那时势必引发更换CEO的压力。由此看来,达能也会是这场无厘头战争的输家。