

重庆方法论

——改革和创新的5大路径

编者按：

过去10年，重庆市发生了翻天覆地的变化。作为一个3000万人口的城市的管理者，素有“金融市长”之称的重庆市常务副市长黄奇帆和他的同事们，用一系列改革和创新举措解决了所面临的种种问题，并从中总结出5种方法论。在什么情况下、用什么方法改革和创新，这是任何一个领导者都必须面对的问题。政府和企业一样，也是一种组织形态，黄奇帆的改革和创新方法论，对于正面临经营环境巨变的企业领导者来说，无疑提供了另一种借鉴。

□ 重庆市常务副市长 黄奇帆 / 文

我们工作中的大多数问题都是事务性的，只要依靠基本的素质和责任心，按照国家的法律和政策就能解决。但是，实践中也会遇到一些特殊问题，靠一般的方法解决不了，必须通过改革和创新才能解决。

根据我的体会，所谓特殊问题大致有3大类：长期存在的历史遗留问题、大面积存在的问题、新形势下出现的新矛盾和新问题。这些特殊问题，要么是在原有的体制、政策和实际条件下无法解决的，要么是突发性的，没有先例可循。要解决，就必须改革和创新。

基于重庆市解决城市发展问题的经验，我总结出改革和创新的5种方法论，实际工作中的改革创新，一般都可归结到这5种。至于具体适用哪一种，要具体问题具体分析，有针对性地实施不同的举措。

方法论一：改变体制和机制

有些矛盾和问题的根源在体制、机制上。在原有的体制、机制条件下，不管采取什么措施都不能解决矛盾和问题。这时，我们就要从体制、机制入手来改革和创新。体制、机制理顺了，这些矛盾和问题也就迎刃而解了。

比如，“两江四岸”的特殊城市建设格局，使得重庆市的路桥建设任务特别重。上世纪90年代至2002年以前，政府财力薄弱，于是引进投资者建路桥。路桥建好后，投资者设卡收费。由于收费站点太多，每辆车每年的汽油费大概为1万元，路桥费却要1万元以上，从而增加了市民用车成本，影响了城市通行效率和路桥等公共资源的充分利用，造成渝中区和其他几个区房地产价格的巨大差距，市民反映强烈。

城市路桥是市政工程，国际惯例是由政府公共财政投资建设，运行中基本是不收费的。因此，我们的路桥收费问题本质上是投融资体制问题，并不是技术和方法上的问题。要解决这个问题，必须从改革城市路桥建设投融资体制入手，确立政府公共财政的投资主体地位。

按照这个思路，重庆市制订了新的方案，由市政府的建设性投资

集团出资70多亿元，把主城的7桥1隧13条路全部从投资商手中回购，并取消收费站，车辆通行实施每年缴纳2000元过桥年费。

回购路桥的70多亿元资金是政府建设性投资集团的银行贷款，需要考虑投入产出平衡。重庆的方案是先用路桥收费偿还回购资金的利息，再用不断增加的车辆保有量来平衡项目本金，最终按约定期限偿清了贷款。

过去的问题解决了，未来架桥修路仍需要资金。从2002到2007年，重庆主城区路桥建设共投资200多亿元，全部是由政府出资的。

依靠制度创新，重庆解决了城市路桥建设投融资体制问题，居民交通成本明显下降，城市空间大幅拓展。

方法论二：调整政策和管控方法

有些矛盾和问题的根源不在体制、机制上，而在政策和管理方法上，那么就要通过调整政策和管理方法来解决。

重庆的房地产调控就是如此。过去几年，全国房价飙升，而重庆房价一直保持相对稳定的增长，这得益于政府在政策上的创新。主要是稳定5个指标：

一是固定资产投资占全社会固定资产投资总额的25%左右。根据数学模型测算，房地产投资占比控制在25%左右，就能使房地产供求保持大体平衡。

二是按照人均30平方米住房（建筑面积）规划建设房地产项目。政府完全有办法控制和规划城市扩张的速度，不切实际地提高规划建设标准，肯定会出现泡沫。

三是楼面地价不超过房价的1/3。面粉不能比面包贵，地价是制定房价的基础，影响着房价走势。这几年我们坚持按照楼面地价原则上不高于该地段房价1/3的标准调控地价，实践效果显著。虽然竞拍是个市场过程，但政府有足够的智慧来协调。

四是保障性住房（经济适用房、廉租房）占当年房地产竣工面积的20%以上。无论商品房价格涨得多高，只要政府手里有20%的保障住房，均价就会下来，个别房地产商想涨也涨不上去。

五是保持税费政策的连续性。过去几年，房地产交易税费有很大提高，变化也很大。重庆市在法律允许的范围内，一直把契税维持在1.5%，营业税能不收就不收，所得税维持在1%。这保证了政策和市场预期稳定。

房地产是一个社会中产阶层的支柱性、基础性财产。如果房价不稳定，白领阶层的家庭财富就会出现波动，从而既影响社会稳定，也影响国家的金融稳定。

方法论三：调整资源配置

既有的资源配置方式是一种固化状态，导致了一些矛盾和问题的

产生。那么,解决这些矛盾和问题就需要调整资源配置方式,改变现有的固化状态。

以重庆市解开坏账“死结”为例。2000年,重庆市全市贷款余额为1600亿元左右,其中不良贷款就有500多亿元,不良贷款率高达30%以上。银行拒绝再贷款,企业资金周转不灵,政府城市建设缺乏资金,地区经济受到很大影响。

2004年前后,全国金融机构经营效益普遍向好,银行利润达到2000多亿元,仅中国工商银行利润就有600多亿元。按照规定,银行业利润可以冲抵坏账。重庆市政府抓住这个时机,主动与中国工商银行总行联系,希望它拿出一部分利润集中解决重庆分行的157亿元坏账。

如果中国工商银行在全国各地冲坏账的话,破产官司一路打下来最多能达到5%的清偿率,而且还不知道要多少年才能完成。重庆市和中国工商银行谈判的结果是,由重庆市按照18%的清偿率收购这些坏账。这个方案得到央行、银监会和财政部的一致认可,并得到国务院的批准。

但是,如果让中国工商银行与1000多户企业分别签协议,工作量非常大,时间会拖得很长,并且未必能达到18%的回收率。

这就要创造性地改变资源配置。重庆市于是专门组建重庆渝富资产公司,从国家开发银行获得了30亿元专项贷款,打包收购了中国工商银行的债券。收购之后,渝富资产公司用同样的办法,把这些不良资产整体打包、集中处置给重庆的国有企业集团。用这样办法,渝富资产公司只用了半年左右的时间就基本收回了30多亿元的收购资金。

按照这个经验和模式,我们又处置了其他银行的坏账,一年时间共处置了近300亿元银行坏账。这样,既帮助企业化解了巨额不良债务,企业不破产,职工不下岗,维护了社会稳定,又帮助银行收回了较多资金,减少了银行金融资产的大量损失,推动了全市金融环境的改善。

到2007年底,重庆市银行贷款余额增加到5200亿元,但不良资产率下降到5.5%,成为全国金融生态较好的地区之一。

方法论四:改变边界条件

任何事物的存在和发展都有一定的边界条件,从而形成一定的格局和体系。要想解决某个问题,创造新的局面,就要改变原有的边界条件,创造新的条件,构成新的格局和体系。

上世纪90年代中后期,重庆的工业企业严重亏损,经过直辖初期几年的努力,2000年实现整体扭亏为赢,但全市工业企业利润总额只有20多亿元,而且每年工业投资总额仅有100多亿元,只占固定资产投资总额的16%。

一系列的瓶颈制约着重庆工业的发展,为此我们不断地去改变这些边界条件,如降税、销坏账、储土地、建基础设施、拉长产业链。以降税为例,2000年国家就宣布西部地区所得税率降为15%,但到2002年时,重庆1.3万个工业企业中97%的还在按33%的税率缴纳所得税。工业企业回报率一般只有10%左右,缴纳33%的所得税后,净利润只有6.7%仅比银行利息略高一点。2003年,重庆市决定把工业企业的所得税率全部降为15%,这样一来,净利润就有8.5%,投资者会更愿意来投资。

方法论五:改变利益格局

从经济和社会管理的角度看,改革和创新本身往往就是利益格局的调整。现实的诸多矛盾和问题,实质上是利益的冲突和利益格局的失衡。只要我们重构利益格局,兼顾各方利益,特别是弱势群体的利益,就可以很好地解决矛盾和问题。

重庆市的垃圾股重组就是例子。重庆市有30多家上市公司,2002年有1/3的是ST股,还有7-8家效益很低。ST股既害股市也害股民,但如果让它退市、破产又会形成震荡。最近这几年,重庆有11只ST股被重组,变成货真价实的好股票。

在重组ST股时,我们确定了一个“平行四边形原则”,维护好四

任何事物的存在和发展都有一定的边界条件,从而形成一定的格局和体系。要想解决某个问题,创造新的局面,就要改变原有的边界条件,创造新的条件,构成新的格局和体系

个方面的利益:一是不能让战略投资者吃大亏。如果战略投资者不进入重组,其他各方利益都将是空谈。二是不能让债权人吃大亏——债权人不同意,重组推进不了,但也不能让债权人全身而退,把一大堆坏账都推到股民头上。三是大股东作为公司的决策者和管理者,要承担经营亏损的主要责任。四是重组后的上市公司股东也会承担相应的损失,并通过市值溢价来充抵。

比如ST星美(S*ST星美000892.SZ)和ST朝华(S*ST朝华000688.SZ),首先是进行债务重组,引进战略投资者销掉不良债务。假如债务有12亿元,由战略投资者1:1出资全部销掉,成本太高,投资者不会愿意。但如果以1:3的比例出4亿元销掉12亿元债务,投资者就会愿意。银行也会愿意,因为这12亿元中本金可能只有7亿元~8亿元,利息有3亿元~4亿元。收回4亿元,就有50%左右的清偿率。

其次是股权重组。以ST星美为例,公司有1亿多法人股,如果按照股权分置改革政策,要对流通股股东对价,即法人股拿出20%~30%的股份给股民分配。但由于股权已经是负值了,就算分给股民,分的也是负资产。因此,法人股不分给股民,改为送5000万股给战略投资者,作为对战略投资者出4亿元销坏账的回报。股民虽然没拿到这5000万股,但是负资产变成正资产,也得到巨大利益。

这个方案是一个各方妥协的方案,实质就是利益格局的调整。从表面看,好像大小股东、股民都吃了亏,但其实都在负资产变成正资产中受益。从长远看,通过重组使公司新生,健康发展,各方得到更大利益。在这个利益格局调整的过程中,政府作为第三者要当好裁判,做好平衡。

本文根据作者2008年5月10日在中欧国际工商学院的演讲整理而成