

# 供给侧结构性改革下国有中小企业退出 与“去产能”问题研究<sup>\*</sup>

白让让

**内容提要:**“去产能”是供给侧结构性改革的首要任务,而一定数量“低效低能”国有企业的存在既不符合国有经济的战略定位,也是导致各种产能治理措施难以发挥作用的障碍之一。本文在简述供给侧结构性改革内在机理的基础上,分析了产能过剩与中小型国有企业有效退出的关系。结合已有治理模式的经验,使用机制设计的逻辑,本文分析了国有中小企业退出的制度和体制障碍对化解过剩产能的影响。本文还结合供给侧改革的战略,提出了加快低效国有企业退出的政策建议。

**关键词:**供给侧改革 国有中小企业 退出机制 产能过剩

## 一、引言

目前,我国的经济增长进入了“增长速度换挡期、结构调整阵痛期和刺激政策消化期”的三期叠加阶段,全要素生产率对经济增长的贡献从2010年开始逐年回落。随着经济增速的明显下降,粗放增长模式的各种弊端被迅速放大,突出表现就是多个行业的总量或结构性产能过剩(楼继伟,2016)。产能过剩只是我国经济面临的表层问题,在其背后还存在着国有企业低效、国有资本覆盖面太广、市场机制不健全、政府干预过多等其他体制性矛盾。为了从体制和机制层面有效化解这些困难,使经济增长模式尽快向“新常态”转型,决策层提出了“供给侧结构性改革”的战略设想和实施路径,以释放潜在生产力、提升全要素生产率、培育新的经济增长点。

供给和需求是任何一个经济体不可分割的两个方面,在增长速度较高的时期,政府宏观经济管理的核心是如何增加供给满足有效需求,随着供求矛盾的减缓和需求结构的转型,需求侧管理的边际贡献也在不断递减,为此需要将政府干预经济的着力点向供给侧转化(刘霞辉,2013)。当然,供给侧改革并不意味着增强政府对市场和企业干预的力度,而是

通过合意的财政、税收、产业和社会保障政策,将企业塑造为配置资源的主体,并厘清政府与企业的边界。

实际上从2006年开始,一些行业的产能过剩,特别是“无效、低效、落后”产能的结构性过剩问题就引起了主管部门的高度关注,2008年到2010年的扩张型财政与货币政策,虽然在短期内维持了宏观经济的总量均衡,但也付出了——钢铁、水泥、煤炭、平板玻璃等行业总量严重过剩,家电、房地产、光伏电池、风电设备和汽车等若干领域结构性过剩——的代价。为了应对这些问题,国务院、发改委和工信部等主管部门相继出台了多个抑制产业过剩、优化产业结构的文件和规章。2009年到2015年,煤炭、钢铁、水泥和改装汽车等行业淘汰落后产能的效果却不理想,局部领域还出现了“越治理越过剩”的窘境。2015年底,在最高决策层将供给侧结构性改革提升为国家战略后,工信部和发改委又颁布了多项淘汰落后产能的举措,但这些新措施的内容、方式和力度都给人以似曾相识之感。本文的核心问题就是:主管部门以往“优化结构、淘汰落后”的政策,为什么在实施过程中会被各类参与者所“化解”“弱化”乃至“扭曲”?国有低效企业为什么面临更高的退出

<sup>\*</sup> 白让让,复旦大学管理学院,邮政编码:200433,电子邮件:rrbai@fudan.edu.cn。本文受国家自然科学基金项目“价值链不对称嵌入情境下本土轿车企业优化纵向组织结构战略研究与应用”(71372114)和教育部分人文社科一般项目“本土轿车制造企业自主产品开发的多案例比较研究”(12YJA630003)的资助。十分感谢匿名审稿人的建设性意见,文责自负。

壁垒?以及如何从“去产能”的视角逐一化解这些制度性的障碍。

供给侧改革战略的提出发端于严重的产能过剩,对此问题,林毅夫(2007)和林毅夫等(2010)指出转轨过程中的产能过剩是一种“个体理性”导致的集体非理性行为,可以通过投资限制、产业预警的方式间接化解。王文甫等(2014)认为由于钢铁、煤炭和建材等产业具有很强的GDP效应,各级地方政府会采取各种措施鼓励和保护区域内企业的高速发展,进而引发过剩问题,解决之道在于改变经济增长模式。国内学者也分析了政府干预与产能投资的问题(江小娟,1995;刘世锦,2010;课题组、高伟,2014;卢锋,2010),一些学者则针对特定行业予以实证检验(余东华、吕逸南,2015;韩国高等,2011),得到的基本结论是政府的不当干预会促使企业的过度投资。但是,对于国有低效企业的退出与“去产能”战略的关系,一直以来缺少系统的研究。本文的分析将表明,基于“去产能”的结构性改革,必须以国有经济的合意定位为前提,国有中小企业从产能过剩行业的彻底退出不仅有利于结构的优化,也是界定“政府、市场和企业”边界和关系的重要前提之一。相对于其他所有制类型的企业,国有企业的退出面临更大的社会成本或障碍,因此需要设计符合各类参与人利益的退出机制,避免“退而不出”“边进边退”等痼疾的重演。

## 二、供给侧“结构性”改革与国有经济的定位

2015年底,我国经济政策的决策层提出的“供给侧结构性改革”战略设想和行动指南,并不是应对产能过剩的短期举措,而是十八大以来各项经济改革措施不断深化、调整和优化的结果,也是我国经济从粗放式高增长向“新常态”转变的必由之路。与美英两国在20世纪80年代实行的减税导向的供给学派革命不同,供给侧改革在我国的核心是“结构”,这其中必然包括所有制结构的再调整和优化。

1. 无效供给的表象与成因分析。在经济学意义上,供给是指在给定的市场价格之下,企业愿意且能够提供的产品或服务的数量,这也是有效供给的概念。经过30多年的高速增长,我国很多产业的总产量都居于世界的首位,但是由于在质量、成本、品牌和效益等方面的缺陷,这些数量庞大的产品并没有获得消费者的完全认可,形成了“低端产品自产自

销、高端产品进口”的产业内贸易格局,随着消费者收入和质量意识的提高,低端产品生产领域必然出现供给大于需求的局面。

以总量和结构性过剩并存的钢铁产业为例,进入新世纪后,我国钢铁的产销量一直位居世界首位,但是是一些特殊、高附加值的产品却需要大量进口。根据相晨曦(2014)的统计,冷轧薄板、镀层板和电工钢材等三种高端产品的进口量分别是国内产量的2、2.9和3.7倍,进口依存度超过50%。虽然经过宝钢集团的自主研发,汽车钢板的自给率已经超过90%,但是中高级轿车所需的薄板仍以进口为主。这一现象在汽车、家电、手机、服装等领域都普遍存在。一个重要的原因就是本土产品的质量、品牌和服务意识较差,无法满足消费者的多样化需求。

供给侧效率不佳的原因之一是在产业链上存在诸多的“短板”。大部分企业不掌握或拥有价值链的关键资源,业务主要集中在资本密集、劳动密集和竞争激烈的加工组装环节,无法积累足够的资金进行研发、工艺和品牌的创新。例如,在乘用车制造领域,不仅高效率发动机、自动变速箱、电控系统等模块在我国仍旧处于进口组装的状态,连组装这些部件所需的工业机器人、智能焊装线等装备也处于跨国公司的高度垄断之下,无论是合资企业还是自主品牌生产企业,在产品升级换代时,都需要不断进口新的设备或工艺。

供给侧结构性矛盾的另一个成因是政府干预过多,特别是在县域竞争和诸侯经济的模式下,地方政府对属地企业的过多补贴和保护,使有效竞争无法展开。总量过剩的钢铁、水泥、煤炭行业,结构性过剩的汽车、家电、住房等领域的一个共同特点就是具有显著的“GDP效应”,它们从改革开放伊始就是各级政府发展、扶持和保护的重点,即使像光伏、电动汽车和半导体组装等新兴行业,也由于地方政府的过度补贴或税收减免,处于严重的过剩状态。为了吸引这类新兴产业的投资,地方政府除了动用税收、土地和金融资源外,还采取行政垄断的措施限制区域竞争。例如,按照工信部的规划,2020年我国新能源汽车的销量要超过200万辆,而比亚迪、江淮汽车和吉利汽车等三家企业现有的能力就接近100万辆,2015年全国新能源汽车的总销量只有37万辆,获得各级政府颁发生产许可证的企业却高达100多家,这其中的多数是在传统汽车市场竞争中失败的

低效低能企业,它们生存的一个主要资金来源就是地方政府的补贴和定向购买。

地方政府和一些部门的行政干预,使生产要素不能按照价格和供求信息在不同区域之间自由流动和配置,也使行业的发展依赖于政府产业组织、投资和税费政策的影响,企业在市场经济中的主体地位难以确立。以结构性产能过剩突出的汽车产业为例,2008年的金融危机实际上并未对行业的发展产生严重的冲击,增速的短期回落是需求结构和生产结构不匹配的结果。但是为了刺激消费,降低自主品牌的库存压力,政府出台了减免小排量汽车消费税、汽车下乡补贴等政策,引发了一轮产能扩张的高潮。随着政策的取消或力度减少,2012年以后经济型和微型轿车又步入下降的轨迹。除了长城汽车、江淮集团等公司及时调整细分市场策略、避免了总量冲击的压力外,其他自主品牌企业还在低端市场激烈竞争。2015年当乘用车增速再次下降后,行业主管部门又出台了力度更大的降税政策,微利企业虽然获得了喘息的机会,但整个行业失去了一次自

主调整和消化过剩产能的时机。

2. 国有经济的结构优化与竞争性行业国有中小企业的退出。中共十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,该决定对国有经济和国有企业的地位进行了新的阐述和定位,其核心内容是在发展混合所有制经济的基础上,必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济,坚持公有制经济主体地位,发挥国有经济主导作用,不断增强国有经济活力、控制力、影响力,这一论述指明了国有经济的功能和主导地位的具体表现。该文件还要求国有资本必须服务于国家战略目标,更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域,重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。在中观和微观层面,该决定也要求对不同国有企业的功能予以准确的定位,并加大国有资本对公益性企业的投入,在提供公共服务方面做出更大贡献。从结构性改革的视角分析,这一决定的重要性在于,十分明确地提出了混合所有制的改革方向,

表1 国有资产的主要行业分布(2014年)

行业	指标	总资产(亿元)	比例	行业特征
电力、热力的生产和供应业		100872.16	31.15%	自然垄断+公共产品
煤炭开采和洗选业		37113.43	11.46%	资源类
黑色金属冶炼及压延加工业		33717.75	10.41%	资源类
化学原料及化学制品制造业		19341.59	5.97%	垄断竞争
石油和天然气开采业		19064.81	5.89%	自然垄断+资源类
有色金属冶炼及压延加工业		14101.86	4.35%	资源类
石油加工、炼焦及核燃料加工业		13395.91	4.14%	资源类
通信设备、计算机及其他电子设备制造业		10183.25	3.14%	垄断竞争
专用设备制造业		8848.67	2.73%	竞争类
非金属矿物制品业		8795.10	2.72%	竞争类
通用设备制造业		8770.65	2.71%	竞争类
烟草制品业		8385.85	2.59%	外部性产品
电气机械及器材制造业		7481.32	2.31%	竞争类
水的生产和供应业		7080.39	2.19%	自然垄断+公共产品
黑色金属矿采选业		4721.41	1.46%	资源类
医药制造业		3499.93	1.08%	外部性+公共产品
燃气生产和供应业		3403.74	1.05%	自然垄断+公共产品
金属制品业		3177.90	0.98%	竞争类
农副食品加工业		2527.76	0.78%	竞争类
有色金属矿采选业		2378.15	0.73%	资源类
造纸及纸制品业		1667.35	0.51%	竞争类
食品制造业		1231.24	0.38%	竞争类
非金属矿采选业		1150.41	0.36%	资源类
纺织业		1107.53	0.34%	竞争类

资料来源:《中国国有资产监督管理年鉴》(2015年)。

即在鼓励不同类型企业相互进入的同时,保持国有经济的主导地位和控制力。上述要求和指向有着十分明确的现实和政策含义。如表 1 所示,在我国制造业领域,国有资产存量超过 1000 亿元的行业就有 25 个之多,行业类型从自然垄断延伸到完全竞争、从纯公共物品到私人消费品,甚至在一些民营经济成分居于绝对主导地位的纺织、印制、农产品加工等领域,国有经济也要占据一席之地,显然,这种布局偏离了战略性结构优化的需要,必须通过有序的退出来解决。

按照前述文件的精神和部署,2014 年 4 月,国务院转发了发改委《关于 2014 年深化经济体制改革重点任务的意见》,该意见将国有企业按照功能性质区分为提供公益性产品或服务、自然垄断环节、一般竞争性行业等三种基本类型,并要求遵循市场经济规律和技术经济规律,有序推进电信、电力、石油、天然气等垄断行业的改革,推动非国有资本参与中央企业投资和进入特许经营领域,放开包括自然垄断行业竞争性业务在内的所有竞争性领域,为民间资本提供大显身手的舞台。

2015 年,中共中央和国务院连续出台了三部事关国有经济改革的重要文件。2015 年 9 月公布的《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(中发〔2015〕22 号)首次提出:根据国有资本的战略定位和发展目标,结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要,将国有企业分为商业类和公益类。国务院在 2015 年 9 月底发布的《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》(国发

〔2015〕54 号)对“商业类”和“公益类”企业进行混合所有制改革的具体路径、方式和规则予以详尽安排。2015 年 10 月,中央全面深化改革领导小组第十七次会议审议通过了由国资委、财政部和发展改革委起草的《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》,该意见十分清晰地界定了商业类和公益类国有企业的含义,并规划了按照这一新的分类深化国企改革的路线图。应该指出的是,2015 年颁布的这三个文件都是在中央领导和高层提出“供给侧结构性改革”设想的前后出台的,它们之间有着十分紧密的关系。

在供给侧结构性改革过程中,作为国民经济主体的国有资本和国有企业要发挥引领作用,就必须首先对其资本投向、产业布局和产品架构做出调整和优化。在市场机制已经成为资源、要素流动和分配的基本手段后,政府产业政策、行政干预的主要对象就应是兼顾经济利益和社会利益的国有企业。具体而言,国有经济和企业 in 供给侧结构性改革中要发挥的作用主要体现在:

一是通过混合所有制改革释放产权机制的激励和溢出效应,无论是国有资本参股其他经济成分,还是鼓励和允许非国有产权参与垄断产业的运营,都在于激发来自所有权的竞争效应;

二是基于“低效低能”企业的退出或关闭盘活竞争领域的国有资产,为其他所有制企业的有效竞争“腾出”空间,国有资本的退出会阻断政府直接干预企业经营的产权纽带,避免由于政府的产业偏好所引发的重复建设和产能过剩;

表 2 国有小型(含微型)企业的规模和比例

项目	户数(户)			
	2013		2005	
大型	9255	5.81%	2761	2.17%
中型	28865	18.13%	12764	10.05%
小型(含微型)	121064	76.05%	111542	87.78%
项目	人员(万人)			
	2013		2005	
大型	2337.6	59.64%	1894.5	48.18%
中型	1032.7	26.35%	1130.4	28.75%
小型(含微型)	552.3	14.09%	907.4	23.08%
大型	290244.6	45.67%	23615.5	27.39%
中型	102679.1	16.16%	16767.1	19.44%
小型(含微型)	242554.1	38.17%	45848.6	53.17%

资料来源:《中国国有资产监督管理年鉴》(2014 年)。

三是在垄断领域引进竞争化的运营模式和重建规制体系,通过全要素生产率的提高减少瓶颈环节滞后对其他领域发展的限制,我国垄断产业的一大特征是“强垄断者、弱规制者”,垄断产业利益集团的存在和行为使得“输配分离”“三网融合”“路网分离”等诸多改革都处于沉睡状态,供给侧改革的实践必将冲击垄断产业的运营模式和利益,也会为其他经济成分的发展提供新的机会。

可见,国有经济的战略性调整与供给侧结构改革具有高度的一致性,二者相辅相成,必将成为经济结构升级的主线之一。按照国资委的最新统计,在多次大规模改制重组后,小型(包括微型)国有企业依然在总量中占据一定的份额:2013年还有超过10万户的小型独立法人国有企业,它们的从业人员总数有500多万,拥有的24万亿元资产占据了整个国有资产的半壁江山。问题是,已有研究发现这些人员和资产大多处于产能过剩产业、资源枯竭或经济不发达地区,具有十分明显的“低效、低能”特征,是供给侧结构性改革要化解的主要障碍之一。

### 三、国有中小企业的退出障碍与 产能过剩治理机制失灵

过去十年,我国发生过两轮比较严重的产能过剩现象,第一次从2006年到2008年,第二次则是2013年至今。从2006年开始,国家相继出台了多部抑制产能过剩和重复建设的规章以调整和优化产业结构、淘汰落后的生产能力和生产设备。这些政策的主要手段是实施投资限制、差别电价和提高环保标准,以经营成本的增加和利润的减少,抑制企业和地方政府产能扩张的速度和规模。按照治理的理念和力度可以划分为两个阶段。

1. 2006—2013年:“抑制、振兴、调整、再限制”。2006年钢铁、水泥、电解铝等行业由于房地产的调整,而陷入了局部产能过剩的状态,国务院发布了《关于加快产能过剩行业结构调整的通知》(国发[2006]11号),要求行业主管部门和地方政府从控制新建项目、淘汰落后产能、鼓励兼并重组等多个环节入手,推进这些行业的结构升级。这些治理措施被2008年金融危机的冲击所打断,为了保障宏观经济的总量均衡和稳定,各个行业的固定资产投资又重回高速增长的势态,其间隐含的过剩风险也引起

了主管部门的干预。例如,2009年4月,工信部就发出了《关于遏制钢铁行业产量过快增长的紧急通知》,但在市场乐观预期的作用下,一些被列入淘汰目录的中小钢铁企业死灰复燃,大量未经国家核准的项目纷纷上马,使得行业的产能利用率在需求旺盛的2009年只有75%。类似的过程在电解铝、平板玻璃、煤化工等领域也在不断重演,最终形成了“产能过剩—需求刺激—投资增加—再过剩—再刺激需求”的恶性循环,并蔓延到风电设备、太阳能光伏发电用多晶硅等新兴行业。

2009年9月,国务院批转了发改委等十个部门《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设、引导产业健康发展若干意见》的通知,要求针对重复建设、违规审批、未批先建、边批边建等突出的问题进行专项治理,其出发点是避免产能过剩破坏宏观调控所营造的良好势态。主管部门也意识到了这一轮的大规模重复建设会造成企业倒闭、开工不足、职工下岗和银行不良资产大量增加等潜在风险,问题是中央部委和地方政府出台的措施,并未得到企业的积极响应,一些手段和方法到2013年才得以具体落实。

这一轮产能过剩治理的结果之所以不尽人意,主要的原因来自三个方面,一是市场投资的决策主体已经从政府转向了企业,为追逐短期经济利益,企业的投资跟风行为十分盛行,唯恐错过了每一轮景气周期的获利机会;二是政府治理的主要工具还是控制投资和信贷投向,但由于资金渠道的多元化,加之宽松的货币政策所形成的流动性泛滥,企业能够以十分低廉的成本获得外部投资资金;三是在2012之前政府主管部门对一些行业长期增长趋势的预期失效,使得体制内的国有企业失去了几次高速扩张的时机,逆风行事的现象十分普遍(张军扩、赵昌文,2015)。

2. 2013年以来“去产能”举措的强化。2012年,传统制造业的产能过剩演化成更大范围的供求失衡,已经严重地影响了经济向新常态的顺利转型。例如,根据国发[2013]41号文件的权威统计,2012年底钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃和船舶制造等五个产业的产能利用率分别只有72%、74%、72%、73%和75%,已经明显低于国际公认的水平,如果再考虑到一些中小型企业的数据失真,过剩的程度还更严重。例如,在前20家上市的钢铁公司中,2012年有14家的营业利润为负,合计亏损280亿

元,而获利的6家公司利润额只有90亿元,平均下来每家亏损5亿多元。全行业的境况更差,2012年亏损额是337.38亿元,亏损面为30.77%,都处于历史最差的状态。

尽管产能过剩已经影响到了行业的正常运行,一些地方政府为了保GDP还处于等待观望的状态,甚至不惜通过提供廉价土地、税费减免和指定购买的方式,以避免本地企业由于行业不景气而被市场淘汰。国务院主管部门意识到必须采取有力的措施,化解产能过剩这一痼疾,从2013年至今,主管部门在产业组织政策方面的治理方式有:

第一,提高进入门槛、淘汰落后产能。发布了《船舶行业规范条件》《铝行业规范条件》等多个行业规范性文件,从技术进步、节能环保、资源利用等多个方面提高了这些高污染、高耗能行业的进入壁垒。并按照这些新的规范条件,对现有企业的能力和资质进行重新评估,并将资质等级与企业项目投资相关联,以促进技术水平低、没有竞争力企业的自主退出。国家能源局在2014年出台了《关于调控煤炭总产量优化产业布局的指导性意见》,力图通过强化项目审批来控制违法违规煤矿的建设和开工,但是执行力度和效果十分有限,国务院在2016年2月又颁布了《关于煤炭行业化解产能过剩实现脱困发展的意见》,再次强调严格控制新增产能和淘汰中小煤矿的重要性。

第二,出台产能置换管理办法。在市场化退出机制无法达到产业组织调控目标的前提下,主管部门设计了各种强制性的计划手段,试图以行政干预扭转产能过剩的不良势头,涉及产业和范围较广的就是工信部在2014年7月发布的《关于做好部分产能过剩行业产能置换工作的意见》。这一新的办法将落后产能与新增投资直接挂钩,在总量不变或递减的约束下,以产业内部不同性质产能比例的调整,实现钢铁、电解铝、水泥等重污染行业的布局优化和结构升级。

3. 治理机制失灵的原因。这里的治理机制或干预方式是指政府的产业组织政策,即行业主管部门通过设定进入条件、标准、价格、回报率等指标,使企业的行为向政府意愿的方向发展。如前所述,2006年以来,仅在国务院、发改委和工信部层面,就出台了不下百余部关于产能过剩的规章制度,从措辞“防止、抑制、化解”的变化中,就可以意识到这些

政策至少在目前还未取得实质性的效果,在钢铁、水泥、冶金等甚至出现“愈干预、愈过剩”的局面。政府干预失灵的原因主要来自几个方面:

第一,政府干预目标和力度变化频繁,影响了政策的权威性。长期以来,集中度高、规模经济显著、集约经营和环境友好是制定各种产业政策时都要提及的目标,问题是产业监管权力配置在不同的政府部门手中,不同权力在企业经营活动中发挥着不同甚至相反的作用,使得企业更倾向于听命于能够加分,而不是减分的行政措施。当然,近十年来导致产业政策摇摆的一个重要因素就是宏观调控的“松”“紧”转换,而调控部门掌握着税收、补贴、信贷、利率等多项权力,不仅直接影响着企业的盈利,也决定着需求侧的变化,在保增长、保GDP的模式下,产业组织政策只能退居次席。每一轮宏观刺激或放松之后,必然积累大量的无效投资和产能,被总量膨胀所掩盖的结构问题就浮出水面,成为经济转型的障碍。

第二,产业政策决策和执行体系的纵向权力配置也是干预效率较低的一个因素。决策权、执行权和监督权的纵向配置是官僚体系的基本特征,执行者和监督者不应该有相对独立的利益或效用,否则就会使政策在实施中走样。我国产业组织政策的决策权集中在国务院、发改委和工信部手中,具体的执行和事后的监督权力则由各级地方政府掌控。在“县域竞争”的模式中,GDP的总量和增速是衡量各级地方政府最重要的指标,为了超越同级竞争者,发展高GDP效应的产业就是一种最常见的手段。除了常见的税费减免、低价供应土地等方式外,地方政府还通过名目繁多的政府补贴、采购和定价等工具扶持这类行业的快速发展。这些措施会降低企业的投资风险、增加经营收益,使市场机制所显示的价格、需求等信息失真。特别是当面对压缩产能、减少投资等要求时,个体理性会超越集体理性,甚至衍生出“等、拖、瞒”等行为,力图将产能过剩的负面效应由其他地区承担,而坐享经济复苏后的净收益(张军扩、赵昌文,2015)。

权力的异质性也是监管效率较低的另一个原因。钢铁、水泥、玻璃等行业的投资审核权一般由国家和地方政府的发改委控制,而项目的运营监督权则归属工信部系统,并且按照投资规模的高低再划分为中央、省、市、县等若干级别。因此,对于中小型钢铁、水泥、五金生产企业而言,投资和生产的许可

权力完全属于所在地的管理部门,只要它们能够向地方政府贡献GDP、税收和就业量,即使资质不全也会被默许经营下去。在一定程度上,对于这类企业而言监管要么缺失要么缺位,可以游离于产业组织政策之外。

第三,退出机制设计的缺陷。2013年以来,主管部门化解产能过剩和淘汰落后产能的力度在不断增强,但是效果却并不明显,一些领域还出现了不断加重的趋势。从机制设计的角度分析,这些举措的问题在于不能满足企业的理性约束和激励相容两个基本条件。例如,在三个纲领性的文件中(即国发[2006]11号、国发[2009]38号和国发[2013]41号),控制、抑制和停止投资都被列入最重要的政策建议,即希望提高资金成本和减少资本供给来约束产能扩张和重复建设行为。问题在于,几大产能过剩产业的大企业基本上都是上市公司,而不完善的治理机制对经理层的投资行为很难有实质约束,股票价格本身反而是产能扩张中羊群行为的助推器;中小企业虽然不能从资本市场和国有银行体系获得必要的资本支持,但基本上能够从民间金融、民间借贷市场得到较为充分的融资。具体表现就是钢铁、水泥等行业的投资递减,并没有带来产能和产量的明显下降。

前面分析没有提及的一个问题是,“去产能”和低效企业退出是一枚硬币的两面,在供给侧结构性改革中,所有制结构或曰国有经济布局的重新调整也是主线之一。只有“低能低效”的国有中小企业的重组、倒闭直至退出,才能为其他所有制成分经济体的发展腾出充足的空间,也才能改变政府干预企业退出行为的制度基础。

4. 国有中小企业的退出壁垒与“去产能”政策的实施困境。竞争性行业国有中小企业退出壁垒是影响“去产能”政策有效性的一个主要因素(主要以地方国有为主)。2009年以来,工信部和发改委力推的“去产能”政策有两个:一个是针对钢铁、水泥、小火电等行业的“产能置换”;另一个是汽车行业的“特别公示车辆生产企业公告”(以下简称“特别公告制”),前者在于解决总量过剩问题,后者的目的是引导汽车行业“低能、低效”企业的有序退出。国有中小企业在这些行业中的比重并不高,基本上都是在1998—2002年国有资产战略性调整改革后没有及时退出、或退出成本较高的企业,相对于其他经济类

型的企业,目前国有中小企业和小微企业的退出壁垒主要体现在为:

(1)退出成本剧增和负担加重。小型国有企业的产业退出面临更高的职工安置、职工分流、辅业分离的压力或成本,即使在目前社会保障体系较为系统全面的条件下,除非企业所处的区域具有房地产开发的潜力,或者企业还占据特殊的资源优势,否则所有的退出成本都要由地方或中央财政承担。成本增加的另一个要素是随着住房、医疗和教育的市场化,职工维持生活所需的基本开支也日渐高涨,相应的保障资金也会同比例增加。中央企业由于所有制和行政隶属关系的特殊性,可以从中央财政获取较多的补偿安置资金,对于地方政府属下的国企而言,能否顺利退出就取决于当地的财力。

(2)下岗、分流职工再就业困难。这一轮的产能过剩主要发生在煤炭、钢铁、石油石化、建材、有色金属等资源密集型行业。这些行业对职工知识、技能的要求相对较低,加之所属区域多为三线、四线城市,第三产业或服务业发展滞后,能够容纳的就业人口十分有限。如果再考虑到职工的年龄结构和目前劳动力市场供大于求的格局,即使经过政府的培训,这些职工再就业的机会也很低,长期失业、低收入和低社会保障水平也易于诱发诸多社会问题。

(3)存量资产盘活难度大和金融体系不良资产增加。煤炭、钢铁、石化等行业具有资产专用性强的特点,退出后的资产变现率和再利用率都很低,这既会减少收购者的意愿,也会增加银行体系的负担。目前,大部分国有银行都完成了股份制改造、按照市场导向运营,除非政府施加更大的压力或给予一定的补偿,否则通过“不等价”方式化解产能过剩会引发金融风险。

#### 四、基于国企退出与“去产能”的机制设计探析

1. 低效企业退出机制的特征与“囚徒困境”。“去产能”的一个有效的途径就是“关、停、并、转”大量低效企业,也就是迫使或诱使企业从特定行业退出。在市场经济十分成熟的经济体中,进入和退出本身就是维持和调整供求均衡的基本手段,企业从利润最大化出发,通过新建、改建、出售资产乃至破产倒闭的方式,对市场信息做出合意的反应。产业长期均衡是由动态的“进入和退出”来实现的,退出

是一种十分常见的经营行为。在我国,政府是国有企业投资决策的主体之一,由于资本、企业家和劳动力市场不完善,国有低效企业的退出会面临很多非经济成本或因素的制约(张军扩、赵昌文,2015)。

为什么中央政府颁布的多项规章制度没有获得地方政府、企业和相关参与者的积极响应,使低效企业无法有效退出,并演变成严重的社会经济问题?学者们强调政府执法力度不强、行业主管部门认为是地方政府阻力较大、相关企业则希望增加补贴额、地方政府会抱怨社会负担和经济效益不匹配。实际上从1997年到2015年,由于外在冲击导致我国出现过三次规模较大的企业倒闭、退出高潮,涉及的企业主要分布在珠三角、长三角的纺织、服装、玩具和半导体“外包”等领域,且以民营企业、三资企业为

主,但并未对当地的财政、社会形成严重的影响,反而在一定程度上解决了这些行业由于出口量萎缩导致的局部产能过剩。相反,在煤炭、钢铁、石化和机械加工等国有企业占据主导地位的行业,实施了多轮次的国有经济战略性调整,“抓大放小”和“债转股”等改革后,仍旧存在一定数量的中小型国有企业。这些企业也是结构性产能过剩的根源之一(见表2和表3)。在一个市场机制健全的经济体中,大量中型、小型企业的进入、发展或退出可以发挥就业蓄水池、引导未来创新或者“鲶鱼”竞争等效应,这些效应的发挥也没有必要凭借国有经济的特殊地位或身份来完成。可见,要实现供给侧改革“去产能”的目标,首先要设计好中小型国有企业的退出机制。

表3 国有与集体所有制企业的分布结构(2012年)

	企业数量(个,%)			资产规模(亿元,%)			销售收入(亿元,%)		
	全部	中小	占比	全部	中小	占比	全部	中小	占比
国有企业	6770	5989	88.5	102035.5	31942.5	31.3	77520.6	24512.1	31.6
集体企业	4814	4715	97.9	5666.2	3105.9	54.8	10970.3	7179.3	65.4

资料来源:《中国中小企业年鉴》(2013年)。

所谓机制就是各个参与人为实现某种目的而必须遵守的行为规则,一个可行的机制必须满足“激励相容”和“个人理性”的条件或约束。在多人博弈的机制设计中,不同参与人的目标互为约束条件,会使得博弈的均衡很难获得和保持稳定。观察表4可知,我国国有中小企业的退出主要涉及中央政府、地方政府、涉事企业、金融体系和潜在兼并者等五类参与人,而其目标、约束和博弈工具并不完全相同,有些还处于完全相反的状态,这就增加了退出机制设计和实施的难度。

如表4所示,中央政府力促国有中小企业退出的目的不仅是化解产能过剩,也包括对国有经济战略性主导地位的重新设定,但在中央层面的国有企业主要以电力、电信、石油石化、铁路、民航等垄断产

业为主,大多没有产能过剩之虞。中小型国有企业主要分布在不发达省份和地区,它们的财务、物力和市场化程度难以消化这些存量资产和资源,只能依靠中央政府的转移支付或者其他类型企业的参与共同完成退出的目标。由于财政收入和社会保障体系的权责不对等,使得国有企业退出的就业、社保、医疗的压力主要由地方政府来提供,而不断下行的经济势态,不仅会限制中央政府引导退出的资金供给,也会加重地方政府的责任。这一矛盾不仅发生在中央与地方政府之间,在地方政府与金融机构、企业与职工之间都存在一定的博弈困境。我们以一个简约的博弈矩阵逐一分析国有低效企业的退出均衡问题。

表4 国有中小企业退出机制的参与人特征

参与者	目标	成本或约束	博弈工具
中央政府	结构、环境	财政收入、社会稳定	法规、转移支付
地方政府	GDP、就业、产业	财政压力、社保开支	税收减免、补贴
低效企业	补贴收益、社会保障	沉淀成本、岗位转换	区位优势、职工数量
金融机构	债务补偿	历史成本核销	资金注入
兼并者	成本最小	隐形成本	资产注入、业务调整

资料来源:作者整理。



(1)中央政府与地方政府的博弈。这里的地方政府实际上是包括属地国有中小企业及其职工的利益集团。按照目前实行的退出奖励或补贴制度,只有当属地企业有效退出后,才能获得中央财政的专项补贴,因此地方政府至少要承担从退出、核定和资金拨付这一阶段的费用,而中央政府也只有在验证低效企业实质性退出后,才会划拨奖励资金。如果存在信息不对称或者任何一方的道德风险问题,博弈的均衡很难形成或保持稳定。我们将不同策略或行动下中央和地方政府的支付用“高、中、低”等简化方式表述为如图1(1)所示的矩阵。例如,对于策略组合(强补贴、退出)而言,当中央政府对退出行为予以高强度补贴时,退出企业数量的增加,会同时优化某产业的区域和总量结构,使得地方和中央“皆大欢喜”。但是,这一均衡出现的前提是中央政府有充足的资金奖励地方政府。再如,(强补贴、不退出)格局的出现往往是由于信息不对称和地方政府的道德风险,后者以虚假退出或名义退出的方式骗取中央的资金,虽未促进产业结构的优化,至少获得了一定数额的资金。这对中央政府而言则是纯粹的资金流出和浪费,使得全局利益处于“低水平状态”。

		中央政府	
		强补贴	弱补贴
地方政府	退出	(高,高)	(低,高)
	不退出	(中,低)	(低,低)

(1)中央与地方政府的博弈

		金融机构	
		核减	不核减
低效企业	破产	(高,低)	(低,中)
	不破产	(中,中)	(低,低)

(2)债务人与债权人的博弈

		地方B	
		退出	不退出
地方A	退出	(中,中)	(低,高)
	不退出	(高,低)	(低,低)

(3)地方之间的退出博弈

(2)退出企业与金融机构。如果退出博弈只发生在中央与地方之间,前者还可以借助政治权威或其他宏观措施予以纠偏,使得地方政府只能以退出换取收益。问题在于,低效国企往往也是负债率高的企业,退出就意味着金融机构作为债权人的收益

减少或不良资产率的增加,它们的关系可用图1(2)来表征,博弈的支付是企业 and 银行的收益。策略组合(不破产、核减)表明,当银行核减企业部分债务后,企业还可以维持正常的经营而不是关门倒闭,对二者而言可能是“双赢”的格局。这一均衡出现的条件是企业重新恢复经营能力,或者银行能够承担不良贷款的长期损失,这显然不符合“低效低能”企业的实际状况。较为常见的均衡是(不破产、不核销),即企业低效乃至亏损运营,银行为保持账面资产“优良率”,或者在地方政府的变相担保与胁迫下不断向企业注入没有回报的资金。类似的问题也会发生在不同地方、不同企业以及金融机构与中央政府之间(如图1(3)),实际均衡的结果还有待构建规范的数理模型予以分析,限于主题和篇幅不再展开论述。

更为严重的问题在于,上述博弈会产生两种重要的变形:一是动态化,即地方政府和企业将退出作为一种筹码或讨价还价的势力,向中央政府和金融机构索取高额的要价,进而加剧政府干预模式的扭曲,耗费更多的社会资源;二是参与人身份的多重性,也使得他们在序贯博弈中的行为扭曲。地方政府既是中央政府的代理人,又是属地国企的委托人,从自身利益最大化出发必然与当地企业“结盟”,通过施加增加补贴、就业减少、经济减速等条件,向中央政府争取更多的转移支付。一旦获得资金后,又会借助委托人的身份,套取、截留或者转移应该归属低效企业和职工的资金。

这些问题已经在近期浮出水面。河北省作为钢铁产能第一大省,一方面宣布连续两年关停并转了约2000万吨的过剩或落后产能,另一方面该省的钢铁产量即使在行业增速严重下滑的背景下依旧连年创出新高,呈现出“产能减少、产量增加”的矛盾。在产能更加过剩的水泥领域,企业甚至地方政府在通过虚增、虚构落后产能的形式增加置换基数,以获得中央政府的补贴,在局部地区还形成了倒卖“废弃”水泥厂的黑市(刘媛媛,2016)。

2. 低效国有企业退出障碍的化解之道。前述分析表明,依托各级政府和国有金融体系的能力已经无法有效解决中小企业的退出问题,只能寻找市场化的路径。基于供给经济学关于结构调整和经济转型的理论和实践经验,本文认为就中小型国有企业的退出而言,可以采取的策略和思路为:

(1)鉴于国有中小企业存量资产和资源的边际

价值已经被多次稀释,主要的矛盾聚焦在“现有人员的安置和退休员工社保”两个方面。为避免这一问题反复出现,中央政府可以一次性承担因为企业退出而产生的医疗、失业等方面的费用,以减轻企业的退出壁垒、增加潜在兼并者的期望收益、避免地方政府以资金成本为由推卸相关责任。

(2)地方政府通过土地置换的方式重组中小国有企业时所获得的土地增值收益,必须首先用于被淘汰、兼并企业职工安置费用,或者以这些土地收益设立专门的基金,以弥补企业的历史欠账。近年来湖南、安徽等地国资委的试点已经证明这是化解企业破产、退出或搬迁过程中社会性壁垒的有效途径。

(3)小型国有企业不宜完全采取“混合所有制”的模式来分散改制成本或费用,而要按照《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(中发[2015]22号)的规定,对处于竞争性领域的中小企业采取“清理一批、重组整合一批”的原则来处置低效无效资产。中小国企从这些领域完全退出,也可以瓦解“各级政府将国有企业作为一种行政性工具”来配置资源的制度基础。

(4)严格禁止地、市、县一级政府投资设立新的非公益性国有企业,限制大型垄断企业集团开办“大集体经济性质”的子公司,避免重蹈2003年到2013年期间“国进民退”所引发的计划体制回归对市场竞争效率的侵蚀。对国有经济而言,以“去产能、去库存、去杠杆、降成本和补短板”为核心的结构性改革,也就是政府国有资产和国有企业管理体制的重新优化过程,只有产能扩张和化解的机制从政府有形之手转变为市场引导后,才能确保此类问题不再成为影响中国经济健康稳定发展的顽疾。

## 五、结语

本文分析了我国政府出台供给侧结构性改革的内在机理,并结合主管部门的具体政策,提出了基于中小型国有企业的有效退出来化解结构性产能过剩的建议。供给经济学的要旨不全在于减税的激励效应,而是通过改善、取消和优化政府干预经济的模式,重新界定政府、市场和企业的界限、关系。也正

是在这个意义上,我国即将大规模实行的供给侧结构性改革必须以建立有效政府为前提,没有政府和国有企业的有效退出,产能过剩、市场缺位、资源错配等问题难以得到彻底的解决。

### 参考文献:

- 曹建海 江飞涛,2010:《中国工业投资中的重复建设与产能过剩问题研究》,经济管理出版社。
- 董敏杰 梁咏梅 张其仔,2015:《中国工业产能利用率:行业比较、地区差异及影响因素》,《经济研究》第1期。
- 韩国高等,2011:《中国制造业产能过剩的测度、波动及成因研究》,《经济研究》第12期。
- 江小娟,1995:《国有企业的产能过剩、退出及退出援助政策》,《经济研究》第2期。
- 课题组 高伟,2014:《产能过剩的测量、成因及其对经济增长的影响》,《经济研究参考》第3期。
- 林毅夫,2007:《潮涌现象与发展中国家宏观经济理论的重新构建》,《经济研究》第1期。
- 林毅夫 巫和懋 邢亦青,2010:《“潮涌现象”与产能过剩的形成机制》,《经济研究》第10期。
- 刘世锦,2010:《市场开放、竞争与产业进步》,《管理世界》第12期。
- 刘霞辉,2013:《供给侧的宏观经济管理》,《经济学动态》第10期。
- 刘媛媛等,2016:《采取果断措施化解水泥产能过剩(1-7)》,《中国建材报》1月5日—13日。
- 楼继伟,2016,《中国经济最大潜力在于改革》,《求是》第1期。
- 卢锋,2010:《标本兼治产能过剩》,《中国改革》第5期。
- 马丁·菲尔斯坦,1999:《20世纪80年代美国经济政策》,中译本,经济科学出版社。
- 王文甫、明娟、岳超云,2014:《企业规模、地方政府干预与产能过剩》,《管理世界》第10期。
- 相晨曦,2014:《中国钢铁产业产能过剩特征分析》,《中国管理信息化》第8期。
- 徐朝阳 周念利,2015:《市场结构内生变迁与产能过剩治理》,《经济研究》第2期。
- 余东华 吕逸楠,2015:《政府不当干预与战略性新兴产业产能过剩》,《中国工业经济》第10期。
- 张军扩 赵昌文,2015:《当前中国产能过剩问题分析》,清华大学出版社。
- 周业樑 盛文军,2007:《转轨时期我国产能过剩的成因解析及政策选择》,《金融研究》第2期。

(责任编辑:谭易)