如何治理中国式“产能过剩”

□张震宇

产能过剩的现状、本质和风险

化解产能过剩首先要解决认识问题，对此我认为，要“认清一个现状，看清一个本质，防范三个风险”。

一个现状就是，当前的产能过剩并不是一般性、周期性的过剩，而是严重的、长期性的过剩。从范围上，不仅钢铁、有色、建材、化工、造船等统产业存在过剩，而且光伏、风电等部分战略性新兴产业也存在过剩现象。从危害程度上，部分行业产能利用率不到70%，行业经营效益普遍大幅下降，企业大范围难于盈利、积累能力和技术进步受到严重影响。从时间预期上，一般而言，在经济高速增长期，产能过剩属于周期性现象，但目前正处于经济转型的攻坚期，国内外需求萎缩成为新常态，化解产能过剩变得更为棘手，因此产能过剩的持续时间将会更长。

一个本质就是，我国的产能过剩是由政府过度干预和市场竞争不足引起的。在健全完善的市场体制下，产能过剩是市场经济运行的必然表现，正是这种过剩压力推动了市场竞争，市场的优胜劣汰机制才会起作用。但对于社会主义市场经济仍不成熟的我国而言，产能过剩则与政府行为有着千丝万缕的联系，由于政府对微观经济的过度干预，如税收减免、财政补贴、低价供应土地等生产要素，人为地降低了企业经营成本，使企业低估真实的生产成本而高估盈利能力，导致市场协调供需均衡的机制难以有效运转。在经济偏热时，产能过剩“礁石”很容易淹没在经济“泡沫”中，一旦遭遇突发事件使“泡沫”破裂，则问题暴露无遗。所以，市场经济体制扭曲是我国出现产能过剩顽疾的本质所在。

在当前情况下，注意防范转型难度加大、金融风险汇集和社会矛盾累积等三大风险。产业转型方面，钢铁、有色、建材等传统产业经济效益急剧下降，企业由于严重亏损无力进行技术创新和产业升级，这必然使得我国亟待转型升级的传统产业遭受长期性伤害，而部分战略性新兴产业的产能过剩则严重打击了社会投资的信心，也使我国抢占未来发展制高点的愿望蒙上了一层阴影。金融风险方面，多数产能过剩行业都属资本密集型，前几年大规模集中投资意味着即将处于大规模集中还贷期，加之目前企业的资金来源渠道更加复杂，使得金融在债务规模和复杂性方面的风险不断汇集。社会稳定方面，去产能必然伴随着大量结构性失业，在严重过剩行业企业较集中的聚集地，区域性社会不稳定风险加大，有引发全局性政治经济风险的可能性。

明确一个思路　完善四个体系

在如何治理中国式“产能过剩”这个问题上，我认为，既不能机械套用西方经济学方法，更不能简单地靠行政命令，而是应把治理产能过剩与深化改革创新有机融合在一起，按照十八届三中全会全面深化改革的部署，加快行政管理体制和财税体制改革，管住政府那只“闲不住的手”，建立起市场化手段化解产能过剩的长效机制，才能从根本上解决这个问题。具体而言，应“明确一个思路，完善四个体系”。

明确“主要通过收缩供给来化解产能过剩”的思路。化解过剩产能无非两种途径：一是在需求端做加法，即通过扩大总需求来吸纳过剩产能，但这或许只能暂时缓解当前的过剩，并可能导致新一轮的产能过剩。二是在供给端做减法，也就是通过限制供给、淘汰落后产能等，使得产能利用率进入合理区间。在中国经济增长出现结构性减速，潜在增长率下一个台阶的情况下，指望经济复苏来提升产能利用率显然不够现实，因此，通过收缩供给、主动去产能才是化解过剩产能的必由之路。

围绕收缩供给，建议完善以下四个体系。

一是加快完善社会主义市场体系。市场优胜劣汰的竞争机制具有淘汰落后产能、矫正产能过剩的自然功能，但目前这个市场竞争法则却没有发挥应有作用，理应加快建立产能过剩的市场矫正机制，在厘清政府和市场边界的基础上，完善要素市场体系，保障统一开放、竞争有序的市场环境，奠定市场发挥资源配置决定性作用的基础，引导企业主动调结构、加快升级，引导社会资本加快流向有前景的新兴行业，坚决避免“优不胜、劣不汰”现象。



二是完善产能过剩监控和考核体系。增强中央与地方互动，建立产能过剩信息预警机制，完善产业监测统计制度，认真做好产业发展形势的监测和分析，对重点行业的产能过剩情况进行动态监控，及时发现产业发展中的倾向性、苗头性问题，及时发布全国及各地产能利用、市场供需等信息。修改完善地方政府政绩考核指标，明确把土地消耗、资源强度、生态环境状况及政府债务水平等反映资源能源消耗、社会发展情况的指标纳入政府考核，推动各级政府减少审批管理，慎用产业政策，管住投资冲动。

三是完善产能过剩法律法规支撑体系。在河北考察期间，石家庄、保定等一些地级市反映，目前地方上根据上级部门要求，拆除的部分企业和设备并不在国家淘汰序列，以致化解过剩产能缺乏足够的政策依据和法律支撑，目前单纯用行政手段很容易引起一些社会问题。因此，建议加强化解过剩产能的系统性立法研究，出台可操作性强的政策及标准，确保化解过剩产能工作有法可依、有章可循。

四是完善产业结构调整和创新体系。目前部分传统行业和新兴产业出现产能过剩的同时，高端服务业及高新技术领域却存在严重供给不足，这反映了经济的结构性问题。因此，化解产能过剩，需要结构调整和创新驱动并举。结构调整涉及对存量资本进行优化配置，就是在企业重组并购中充分发挥资本市场的作用，由资本市场而不是行政干预来调整产能。由于大量产能过剩是因为低水平的重复建设，唯有通过创新驱动产业升级，才能冲出低端过剩的重围，闯出新天地。

（作者系全国政协常委、民进河南省委主委、河南省工业和信息化厅副厅长）

县域经济发展的新机遇

□赵建玲

县域经济，是以县级行政区划为地理空间，以县级政权为调控主体，以市场为导向，优化资源配置，具有地域特色和功能完备的区域经济。它具有地域性、农村性、层次性、综合性、特色性、发展不平衡性等特点。中国有2856个县区，直接管理人口近7亿，它的发展繁荣与否，直接影响着“两个百年目标”的实现，直接影响着中华民族伟大复兴的中国梦的实现。十八届三中全会出台了多项重大改革举措，尤其是在财税体制改革、金融体制改革、城乡一体化体制机制改革等重点领域有新的突破，为县域经济的发展提供了前所未有的机遇，必将促进县域经济取得新的更大发展。

财政体制改革
为县级调控主体带来了主动权

建立事权和支出责任相适应的制度增强了县级政权谋划发展的主动权。

财权与事权相统一是推进发展、科学治理的先决条件。但很长一个时期以来，中央和地方财权与事权既模糊不清，又不相匹配，一些应由中央负责的事务交给了地方，一些适宜地方负责的事务，中央承担了较多支出责任，中央和地方职责交叉重叠，共同管理事项太多。十八届三中全会提出的财政体制改革，要“建立事权和支出责任相适应的制度”，明确“适度加强中央事权和支出责任，国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权；部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，逐步理顺事权关系；区域性公共服务作为地方事权。中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任”。这就理清了中央地方事权和支出责任的界限，避免了“个大一身轻，个小担得多”的现象，既为县级政权合理安排支出提供了边界，同时也进一步明确了县级政权支出的责任，配合中长期预算制度的实施，必将使县级政权合理支出，理性负债，促进县域经济的健康发展。

转移支付制度的改革增强了县级政权提高财政资金效益的统筹权。

十八届三中全会指出，完善一般性转移支付增长机制，重点增加对革命老区、边疆地区、贫困地区的转移支付。中央出台增支政策形成的地方财政缺口，原则上通过一般性转移支付调节。清理、整合、规范专项转移支付项目，逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套，严格控制引导类、救济类、应急类事项，对保留专项进行甄别，属地方事务的划入一般性转移支付。

首先，一般性转移支付的增加，专项转移支付的减少，为县级政权统筹调控资金提供了空间；其次，一般性转移支付增加，专项转移支付的减少，将降低行政成本，堵塞“跑部进钱”的脚步，减少腐败滋生；再次，一般性转移支付增加，专项转移支付的减少，将减少专项转移支付带来的地方资金配套，从而减轻县级财政的负担。

税收体制改革
为培育市场主体带来了机遇

营业税、增值税并存在很长一段时期促进了经济发展繁荣，但也暴露了重复征税的弊端，制约了企业的发展，尤其是小微企业不堪重负。在县级市场主体中中小微企业高达80%，而且涉及行业多、杂，重复征税直接影响县级市场主体的成长壮大，影响县域经济的发展。十八届三中全会明确提出，推进增值税改革，适当简化税率。税收体制改革必将给培育市场主体、促进产业结构转型带来重大机遇。

一是营改增使企业的税收负担大大降低。据国家税务总局局长王军介绍，截至2013年4月，所有试点地区的小规模纳税人，包括众多的个体户都获得减税，减税幅度达到40%。从2012年1月1日到今年1月31日，两年零一个月的时间内，全国企业共减负1961亿元。其中2013年营改增减税1402亿元。税负降低，企业就具备了积累和发展的可能。事实证明，营改增的实施，将会为企业乃至整个行业的生存和发展带来新的机遇。尤其是对以纺织服装为主导产业的县域经济的发展更带来了发展转型的契机。

二是营改增促进产业结构转型升级。营改增的范围原来是“1+6”，即交通运输业和6类现代服务业（研发和技术服务，信息技术服务，文化创意服务，物流辅助服务，有形动产租赁服务，鉴证咨询服务），现在扩展到“2+7”，即交通运输和邮政业，以及7类服务业（加上了广播影视服务）。可以说大大地拉动了服务业的发展，刺激生活性服务业和生产性服务业的并行推进，引导三次产业结构进一步改善，促进产业加快转型升级的步伐，为县级产业结构的转型升级找到了出路。根据测算，2012年和2013年营改增分别拉动现代服务业增加值增长8.72%和2.70%。

三是营改增在促进服务业发展的同时，可以吸纳更多的人员就业。2012年和2013年上海营改增增加就业人数分别为14.6万人和14.5万人。特别是小微企业减负后，活力不断增强，在活跃市场、创造就业、改善民生方面发挥了重要作用。

融资渠道的拓展
为融资开辟了新途径

十八届三中全会提出，扩大金融业对内对外开放，在加强监管前提下，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构，并且指出，保障金融机构农村存款主要用于农业农村，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道，这些都为各类投资主体提供了资金支撑，为县域经济的腾飞提供了引擎。

首先，中小银行的设立将极大地解决小微企业融资难的问题。县域地域范围不大，小微企业众多，并且都存在着融资难、发展难的问题，中小型银行的设立正好为解决这个问题开出了良方。中小型银行的服务对象主要是小微企业和居民家庭，服务对象又定位于较小区域，中小银行的设立必将为较小区域的经济发展提供有力帮助。

其次，保障金融机构的农村存款主要用于农业农村，为农村经济发展提供了保障。十八届三中全会在“健全城乡发展一体化体制机制”中专门提出，保障金融机构农村存款主要用于农业农村，这就能从根本上遏制农村存款的外流，进而不断增加农村的货币流量，为农村经济发展提供有力的资金支撑。

再次，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城镇建设融资渠道，允许社会资本通过特许经营方式参与城市基础设施投资和运营，研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构，为加快农村城镇化进程开辟了融资路径。可以说，城镇化是我国经济发展的一个巨大增长点，县域和小城镇是农民就地城镇化的主要区域，在这个过程中，城镇基础设施、公共服务的建设将会加速推进，都需要强大的资金保障，而允许地方政府发债，允许社会资本进入，建立政策性金融机构等改革措施打破了城镇化过程中的资金制约瓶颈。城镇化建设投资的拉动将会大幅度促进县域经济的发展。

城乡一体化
为破解“三农”问题提供了契机

县域经济某种程度上就是农村经济。在中国，总是习惯把“县”与农村和农业联系在一起。习近平总书记强调：“中国要强，农村必须强；中国要富，农村必须富；中国要美，农村必须美。”可以说“三农”问题的解决不仅关系着县域经济的发展，更关系着国家富强、民族振兴、人民幸福。

新型农业经营体系的建立，多种形式的规模经营为建立现代农业、促进农业发展找到了途径。家庭经营、集体经营、合作经营等共同发展的农业经营方式的创新，可以发挥规模、效率、技术、市场等方面的优势，企业经营可向农业输入现代生产要素和经营模式，必将提高农业生产经营的集约化、专业化、组织化、社会化，使农业经营方式更加丰富，更具有竞争力。

赋予农民更多的财产权利是增加农民收入新的增长点。从农民收入构成上看，在家庭经营性收入、工资性收入、转移性收入、财产性收入4个部分中，目前，财产性收入占比重很低。赋予农民更多的财产权利，就是要大幅度地促进农民增收。赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权，使农民依法获得集体资产股份分红收益；充实农民土地使用权权能，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保功能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营，使农民依法获得土地股权投资收益；鼓励承包经营权向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，使农民依法获得土地流转收益；保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，通过试点慎重稳妥地推进农民住房财产权抵押、担保、转让，让农民依法获得宅基地和房产转让收益；允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益，使农民公平分享土地增值收益，推动财产真正成为农民发展和致富的重要手段。

城乡基本公共服务均等化是改善民生的根本举措。国家要统筹城乡基础设施建设和社区建设，大力推动社会事业发展和基础设施建设向农村倾斜，加大公共财政农村基础设施建设覆盖力度，统筹城乡义务教育资源均衡配置，健全农村三级医疗卫生服务体系，实施农村重点文化惠民工程，健全新型农村社会养老保险政策体系，加快农村社会养老服务体系建设，完善城乡均等的公共就业创业服务体系，整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度，推进城乡最低生活保障制度统筹发展，努力缩小城乡差距。这些都将极大地促进民生改善，为县域经济的发展提供契机。

（作者系中共河南省委省直工委副书记）

以传统文化助建廉政文化

□李如龙

关于加强党风廉政建设，习近平同志曾明确指出：“党风廉政建设和反腐败斗争是一项长期的、复杂的、艰巨的任务。反腐倡廉必须常抓不懈，拒腐防变必须警钟长鸣。”这一观点洞彻了事物的本质属性。笔者认为，通过长期的人文“教化”与不断的自我“内省”，可以提高每个领导干部的思想正确度，有利于他们树立正确的价值观和人生观。

以文化的感化之功
塑造官德人格

文化是一个民族厚重的精神积淀，是一个民族不朽的灵魂，它对人们的价值取向、行为方式、审美情趣、思维定势等产生了深远而又常新的影响。中华民族是一个注重精神修养和生命内涵的民族，历代统治者大都非常重视文化的社会功用，以文化的感化之功，提升执政集团中每个个体的精神境界，将教化作为防范权力异化、保证吏治清廉的最基本的手段。

中华文化的人文理念对教化官吏摒弃邪恶、消除贪欲具有不可替代的作用。儒家倡导的大人之学——“明明德”“亲民”“止于至善”，其根本目的就是使齐家治国者加强人文素养，提升精神境界，塑造完美人格，以实现“修身、齐家、治国、平天下”的人生目标；儒家的法治观、民本观、爱人观、忧乐观、义利观、修齐观、自省观、慎独观、生死观、清廉观是传统礼制社会主流的伦理观，已成为中华民族主流的价值取向。道家以“慈”“俭”“不敢为天下先”为“三宝”，倡导自然无为，能够医治人对名利的过度贪求；佛家的慈悲情怀以及对宇宙万有的本源性认识，能够感召人对社会的无私奉献。这些人文财富对于提升为政者的精神境界，都具有直指本心、塑造心灵的重大作用。

身教胜于言教
必先正己　而后化人

古人云：“其身正，不令而行；其身不正，虽令不从。”中国传统文化的影响，使得公众有强烈的从众、仿效心理。权力高层高尚的道德操守，对治下官吏具有潜移默化的教化作用，居上位者的以身作则，都是治下官吏廉洁执政效法的榜样。

在注重“正己化人”的同时，历代有作为的政治家还十分注重对官吏进行廉政训诫，告诫他们要奉公守法，廉洁自律。如汉景帝劝谕官吏要廉洁爱民，警告他们不得“以货赂为市，朋党比周”，违者严惩不贷。唐太宗训诫群臣：“大丈夫岂得苛贪财物，以害及身命，使子孙每怀愧耻耶？”并告诫臣僚，鸟栖于林，鱼藏于水，仍被人捉拿，其缘由在于它们贪吃诱饵。明太祖朱元璋训诫群臣：“无作是非，显尔祖宗，荣尔妻子，贵尔本身，以德助朕，为民造福，立名于天地之间千万年不朽，永为贤称。”后蜀孟昶以送箴言的方式劝诫地方官吏廉洁自守——“尔俸尔禄，民脂民膏，下民易虐，上天难欺”。宋太宗亲书这一箴言，赐给州县官员，要他们勒石立于衙门大厅之前，引以为戒，这就是历史上有名的《戒石铭》。清代康熙帝明令地方以及在京的全体文武官员不得“借名节令、生辰，剥削兵民”，“苛索属员”，“交相馈送”，要求官员之间“断绝馈送，以尽厥职”。这些封建统治者的言传身教对于防范官吏腐败起到了一定的教诫效果。“正己化人者顺”（《三略》），在人类文明高度发达的现代社会，不仅是权利高层，各级领导干部都是国家的主人，每个官员都有“正己化人”的社会责任，理应以高度的社会责任感，做好治下官员的好榜样。

正确对待名利
常存惧戒之心　修身内省

“天下熙熙皆为利来，天下攘攘皆为利往。”（《史记》）人类追名逐利的本性，似乎成为吏治腐败的正当理由。但是，对“名利”的不当贪求，必然会导致堕落。

《周易·乾·九三》说：“君子终日乾乾，夕惕若厉，无咎。”这句爻辞告诉我们，无论是建功立业，甚或是安身立命，都必须慎重对待，在事业的发展过程中，应该努力不懈，奋发有为；同时也应存有战战兢兢、如履薄冰的惧戒之心，才不会迷失人生的目标。否则，若胸无大志，飘飘然忘乎所以，昏昏然不思进取，整天灯红酒绿，腐化堕落，就会在不知不觉中蜕化变质，滑向犯罪的深渊！白日欺人，难逃清夜之愧赧；暗室收金，怎欺天地之明鉴。慎始、慎终、慎独、慎微都是君子修身内省的必备功夫。历代明君贤臣无不注重涵养道德，修身反省，严于律己；处上位而不骄傲，居下位而不忧郁，在不断进取的同时，时刻保持内心的警觉，最终成就千秋伟业。在物欲横流的现代社会，人们越来越注重对名利的追求，对道德操守愈发不屑一顾。然而，名利之实不能使人永久占有，而操守之虚却能成就千古清名！如何看待名利，是衡量一个人道德水准的重要方面。若以不正当手段求取一己私利不计天下大利，若求一时之名而不计身后之名，必然会身败名裂。我们每个领导干部，都应树立正确的名利观，自觉修炼“内省”功夫，注重内心省养，鄙视物欲享受，应以积财货之心积学问，以求功名之念求道德，以爱妻子之心爱父母，以保爵位之心保国家，则人人皆可为尧舜。

（作者系军事科学院研究员）