经济时评

化解产能过剩路在何方

□徐根兴

我国产能过剩存在的时间之长、范围之广、数量之多属国内外所罕见。目前产能过剩已经从短期的、少数地区和传统行业的过剩转变为长期的、多数地区和包括传统与新兴行业的全方位过剩，成为我国经济发展的重大瓶颈问题。

不断淘汰不断过剩的悖论

2003年12月，国务院下发《关于制止钢铁、电解铝、水泥等行业盲目投资若干规定的通知》；2013年夏季，工信部连续公布了淘汰产能的企业名单；2013年10月，《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》提出“消化一批、转移一批、整合一批、淘汰一批”。长达10年的时间里，相关政策接连发布，但需要淘汰的行业却比原来多了几倍，陷入了不断淘汰不断过剩的循环之中。究其原因，无外乎以下几点。

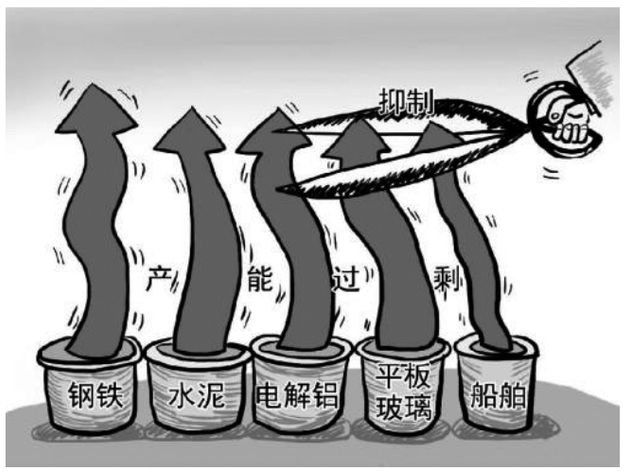
动力不足。有些地方和企业都表现出动力不足，加上过剩产能与落后产能界定模糊，更使各方增加了讨价还价的空间。因为削减产能，就意味着减产或者关闭企业，这对于政府财税压力、各类债务和资产处理、官员业绩以及就业等都是一种重负，重者影响地区和企业的安定。而且，从盘活存量的角度来说，当前兼并重组的代价较大。有研究统计，企业资产转移要缴纳营业税、契税、土地税、企业所得税等，约占整个转让价值的15%以上。既难以消化成本又不能增加收益，甚至有些被判定为产能过剩的项目还能赢利，所以消化动力不足。

需求过热。从过去的经济运行状况看，什么时候市场需求旺盛，产品价格就涨势迅猛。前些年房地产等行业的过分“繁荣”为过剩和落后产能提供了更多的需求，错误的市场信号，加上投机的心态，使得不断淘汰不断过剩成为必然。

心态消极。告别旧模式决心有多大、信心有多足？各方对此都有顾虑。会不会因淘汰过头而吃亏？因此，有些地方可能抱着观望心态，表面上压产能，实际上埋伏笔。同时，过度强调以产能和规模作为淘汰的标准，促使一些地区和企业反而拼力扩大规模和产能，既浪费财力物力，又更加放大产能。加上淘汰过剩产能的各项政策执行中可能存在松紧不一，使得一些坚决执行国家政策的地区、行业和企业可能感觉不公平。这种心态会引发消化过剩产能的机会主义行为，即能拖则拖，能缓则缓。

正确评判产能过剩

产能过剩的客观性和行政干预的主观性。客观性是市场经济的常态，甚至是规律性的表现。没有产能过剩，也就缺乏竞争、没有破产、不需要兼并重组，也就没有危机。所以，由于经济周期产生的产能过剩是正常现象。而行政干预形成的产能过剩是指由于过度干预供给和需求，导致其失衡。我国目前的产能过剩后者是主要原因。正确判断一个国家和地区、一个行业是否存在产能过剩，可以从观察企业用工、产品销售、价格涨跌状况判断，如果企业不敢招工、产品销售疲软、价格持续下跌，可以认定出现了局部或者整体的产能过剩。当然，严重的产能过剩都会造成全方位的浪费，区别在于：前者能做到优胜劣汰，有利于推进企业科技创新，管理创新；后者可能庇护落后，保护“僵尸”企业，甚至产生逆淘汰。



产能过剩和落后产能不是等同概念，有些行业产能过剩但并不落后。尤其要正确看待小规模产能，它并不一定落后，并不一定是市场秩序的扰乱因素。相反，符合市场需要和政策的小规模产能是促进企业竞争、推动技术创新、降低生产成本、满足不同市场需求和提升产业品质的基本力量。如果管理正确、策略得当，完全可以成为经济健康发展的重要载体。

况且，产能过剩的主要构成并不都是落后产能。现实中，不管是先进制造业还是传统行业，都出现了过剩现象。只要基层政府及其官员“重视”什么行业，那个行业经过一定时期的“大跃进”后，必然过剩，这是前几年盲目跟风、模仿、急功近利的必然结果，即使个体的理性也会形成集体的非理性。因此，如果用行政的办法，想通过淘汰所谓的落后产能，腾出发展空间为新产业提供机会，最后也一定导致新产业的产能过剩，甚至是“战略性新兴产业”的产能过剩，现实已经印证这个事实。同时，快刀斩乱麻式的淘汰过剩产能，也很可能造成严重浪费，正像垃圾也是再生资源一样，过剩或者落后产能同样是资源，需要让市场来主导，进行资源、资产、资本的重组，以尽可能减少浪费。

淘汰产能的标准应该科学合理，不应把产能规模绝对化，必须综合生态、能耗、安全、质量、工艺技术、规模等指标进行评判，而且应该适当照顾地区差异。

化解过剩产能的路径

政府与市场的有效策应。首先，让市场充分主导。要通过启动要素价格市场化改革，使得土地、能源、资源等要素反映供需状况，不再扭曲投资与经营成本和价格，营造正常的竞争态势，让过剩产能在市场规律作用下逐步消退，使产能过剩行业中的优势企业通过正当手段实现兼并重组。其次，政府必须要有战略耐心，要忍住，不要过度“作为”。因为政府过度作为，就会形成伴随严重产能过剩的泡沫经济，导致企业家投机、官员投机、市场投机。有些地方用行政手段下达关停并转指标，强制砍产能，可能会受到市场规律的惩罚和来自各方面的强烈抵抗。

从战略上把解决过剩产能和构建新的区域经济布局相结合，不就事论事，以长远眼光解当前难题。单纯地消化产能过剩容易形成巨大的浪费，如果从产业转移、产业升级视角出发，也许有利于顺势调整产业布局、优化区域和市场布局，把所谓的过剩产能的包袱转化为新的优势。另外，淘汰落后产能不等于自动生成先进产能，不能深刻认识这一点，就有可能出现产业空心化。因此，培育新的产业和产能是比淘汰旧产能更艰巨而复杂的任务，它决定着淘汰过剩产能的决心、信心、结果与后果。

尽力拓展国外市场空间消化过剩产能。很多过剩实际上是相对的，在中国属于过剩，也许在其他国家则不过剩甚至个别市场可能属于紧缺的。这需要政府和企业共同努力，去探索向外投资和产业转移的规律、方法和策略。这里需要解决多年来困挠企业“走出去”的诸多难题：能力和经验以及中介服务问题、金融支持问题、税收负担问题等。

遏制新的产能过剩必须借助于依法行政。各地在经济发展中习惯“高起点、高标准、大手笔”上大项目、大投资，但决策程序、制度制约方面缺陷很大。再有，地区封锁和行业保护以及领导干预也是产能过剩或落后产能形成的重要因素，更是清理的难度所在。有研究报告提出：在招投标领域，地区封锁和行业保护主要表现在通过增设审批备案环节限制或排斥外地机构或企业参与本地区招投标项目；政府直接指定与其具有隶属关系或其他利益关系的机构或企业进行投标或招标代理等招投标活动等；通过设置不合理的准入门槛限制行业外机构或企业成为会员或获得相关资质，使其难以公开招标等；领导干部在招标文件、招标过程、资格预审、评标过程中违法插手干预工程建设项目招投标。上述情况表明，如果不能依法行政，就很难遏止产能过剩和消解落后产能。

经济学家

创新驱动的体制安排

□王东京

中国经济步入新常态，其中一个重大改变是政府不再纠结GDP。但不纠结不等于不重视，从官方的公开文献看，到2020年GDP每年增长7%仍是底线。所不同的是：以往经济增长主要靠投资、出口拉动；今后则主要靠创新驱动。

经济增长转换动力，牵一发而动全身，显然是明智之举。当前国内产能过剩、结构失衡、出口受阻，不实施创新驱动何以打破眼前的僵局？若再拖下去，积重难返日后会更被动。由此看，实施创新驱动乃势在必行。这里要明确的是，创新包括体制创新与科技创新，而创新驱动到底是指哪一种创新？

若以贡献论，体制创新对经济的重要性毋庸置疑。过去三十年中国经济突飞猛进，体制创新居功至伟。不过我认为政府今天所说的创新驱动是指科技创新。并非我主观臆断，李克强总理去年以来多次讲话强调的就是科技创新；而且学界对此也无分歧。当前人们关注的焦点，是政府应如何支持科技创新。

要回答这个问题，首先得弄清何为科技创新。并不是咬文嚼字，因为对概念的理解关系到科技体制怎样改。最近查文献，发现大多都将科技创新解释为科学与技术创新的总称。说实话，这解释我不同意。技术当然可以创新，但科学却不能创新。科学研究揭示的是规律，规律只能发现，不可能改变。请问对勾股定理、引力定律我们怎么创新呢？

于是这就带出了本文的重点：第一，科学研究是发现规律而非创新，那么政府要不要出钱资助？第二，技术可以创新，可这是否意味着所有的技术创新都得靠政府投资？不知读者怎么看，我的观点是对科学研究政府应全额资助；而对技术创新，政府是否投资不能一概而论，要区分具体情况分别处理。

先说科学研究。科学研究需要政府资助，因为它研究的是基础理论。与应用性的技术研发不同，技术研发的成果是某个商品，而理论研究的成果则是某个原理或定理，由于没有商品载体，不能直接用于市场交换，因而难以通过市场取得回报。想想达尔文的“进化论”吧，“进化论”无疑是人类伟大的发现，可你见过有谁花钱买“进化论”么？

另一个理由是从经济学角度看，科学研究的成果是公共品。所谓公共品：一是消费不排他；二是不存在边际成本。我认为科学研究正好具备这两个特性。科学家发现的某个规律（或定理）一经公布，不仅使用不排他，使用人数的多少也与成本无关。比如引力定律，你使用并不妨碍我使用，大家同时使用，发现和使用定律的成本不会变。

以上两点读者若同意，对政府资助科学研究就不应该有异议了。目前学界一致的看法，现代市场经济政府的职能是四项：保护国家安全、维护社会公平、提供公共产品以及助弱扶贫。既然大家都认为提供公共品是政府的职责，而科学研究的成果又是公共品，这样看，政府资助科学研究不过是在尽自己的职责，义不容辞。

转谈技术创新吧。相对而言，技术创新的情形要比科学研究复杂些。技术创新虽属应用性研究，成果可以商品化，但也有特例，有些技术成果具有商品属性却不能转让。这方面的例子多，最典型的是国防军工技术，由于事关国家安全，该领域的创新成果国家不允许转让。也正因如此，国防军工技术创新通常得由政府投资。

除了国防军工技术，其他大量创新则是民用技术。民用技术与国家安全无关，创新成果也可有偿转让。问题就在这里，对此类可以转让的技术创新政府要不要资助？若听研发机构的意见，肯定要资助，而且是多多益善。而我的看法相反，成果既然可以有偿转让，那么就应该面向市场筹资，不能由政府包揽。

有数据说，我国技术专利的数量已连续4年居全球之首，去年专利申报达92.8万件，得到的专利授权16.3万件，是了不起的成绩。然而产学研脱节问题也很严重：专利转化率平均不足20%，产业化率不到5%。令人奇怪的是，如此多的专利成果无人问津，研发者却无动于衷。出现这种现象原因有多方面，但归根到底我认为在投资体制。你想，工资是由国家拨的，课题费是由国家给的，写了论文申请到了专利，已名利双收，谁还重视转化率呢？

是的，要推动产学研融合，现行的投资体制必须改，不然研发机构就这样由政府养着，实现产学研融合将遥遥无期。但可以想到的是，一旦政府真的对研发机构断奶，相关利益当事人会出来反对。为稳妥起见，政府不妨以退为进，先设一个过渡期，分两步走：第一步，过渡期内财政仍拨给工资，但不再下拨课题经费；第二步，过渡期满研发机构即由事业单位改为企业，国家不再拨工资。

要特别说明的是，提这样的设想并非为政府卸包袱。创新驱动乃国家战略，政府不可能也不应该置身事外。事实上，政府支持创新并非只有拨款一种方式，依法打击侵权保护创新者权益、为技术成果转化提供“中试车间”等也是对创新的支持。这么说吧，除了不拨经费，与创新有关的所有公共服务政府都可提供，而且必须提供。

经济体制

《存款保险条例》实施恰逢其时

□王斐民

《存款保险条例》已于今年5月1日正式实施，这为建立和规范存款保险制度、依法保护存款人的合法权益、及时防范和化解金融风险、维护金融稳定提供了法律依据。

确立金融资源市场化配置的理念

存款保险制度是金融安全网的关键组成部分，是维护金融稳定和处置危机金融机构的重要法律制度保障。所谓存款保险制度，是指吸收存款的银行业金融机构交纳保费形成存款保险基金，当银行经营出现问题时，存款保险基金管理机构依照规定使用存款保险基金对存款人进行及时偿付，并采取必要措施维护存款以及存款保险基金安全的制度。自1993年《国务院关于金融体制改革的决定》提出“建立存款保险基金”以来，我国存款保险制度可划分为三个阶段。

隐性的政府全额担保存款。在2004年9月30日之前，我国的银行尽管经历过亚洲金融危机，但是除了海南发展银行被撤销之外，其他银行即使有的处于技术上破产的境地，其存款由于有政府财政全额默示担保而未出现大规模挤兑风潮。

以政策性文件明示的政府全额收购存款。为了配合国有商业银行改制、上市和证券公司风险处置的需要，2004年11月，中国人民银行、财政部、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会联合制定并发布了《个人债权及客户证券交易结算资金收购意见》，对被处置银行的个人储蓄存款进行全额收购，收购资金由中央政府筹集并由中国人民银行的再贷款先行垫付，以此确保个人储蓄存款的安全，维护个人储户的合法权益。在这一制度下，存款虽然得到全额赔付，但是仅限于个人存款，个体工商户、个人独资企业、合伙企业、公司等企事业单位存款不在赔付范围之内。

以行政法规明示的行业基金限额赔付存款。《存款保险条例》实施之后，存款保险基金管理机构依法使用主要由投保银行缴纳保费形成的存款保险基金，对危机银行的个人和单位的存款进行限额偿付，以确保危机银行主体储户的存款安全，维护存款人的合法权益和金融稳定。

这种制度变迁对应着我国以建立市场经济体制为目标的改革由浅入深的阶段性需求，反映了金融资源配置中市场机制由基础性作用向决定性作用的转型。我国在2013年7月20日全面实现了贷款利率市场化，存款利率市场化的制度工具也在不断丰富，并将有可能在2015年底实现存款利率的全面市场化。存款保险制度是存款利率全面市场化的先决条件，即使有银行在存、贷的利息差收窄和竞争加剧而出现破产，存款保险制度会保护绝大多数储户免受损失，从而降低金融资源市场化配置的风险；与此同时，促进银行对金融风险进行合理定价、配置，强化银行的风险控制意识。

建立存款保险法律制度

《存款保险条例》建立了存款保险的关键法律制度，规范了存款保险基金的筹集、运营和使用。

投保机构法定。在我国境内设立的商业银行、农村合作银行、农村信用合作社等从事吸收存款业务的金融机构（以下简称投保机构），均应参加存款保险，并承担保费。同时，外国银行在中国的不具有法人资格的分支机构以及中资银行海外分支机构的存款原则上不纳入存款保险，但我国与其他国家或者地区之间对存款保险制度另有安排的除外。

基准费率与风险差别费率相结合。存款保险费率由基准费率和风险差别费率两部分组成。考虑国际经验、金融机构承受能力和风险处置需要等因素，我国存款保险费率将低于绝大多数国家存款保险的费率，初步估算在万分之五以下。根据国际实践，风险差别费率将根据投保机构经营管理状况和风险状况而有所差异。

有限保险。尽管存款保险基金覆盖了个人存款和单位存款，但是存款保险仍是有限保险。其有限性体现在两个方面：一是只对部分类型的存款提供保险。金融机构同业存款、投保机构高级管理人员在本机构的存款，不在被保险范围之内。二是限额赔付。同一存款人在同一家投保机构所有被保险存款账户的存款本金和利息合并计算的资金数额在最高偿付限额以内的，实行全额偿付；超出最高偿付限额的部分，依法从投保机构清算财产中受偿。《存款保险条例》目前设定的最高赔偿限额为50万人民币，是中国人民银行经反复测算、比较研究后提出来的，这一数字大约为2013年我国人均GDP的12倍（高于发达国家人均GDP的2~5倍的保障水平），能够为99.63%的存款人提供全额保护。同时，这个限额并不是固定不变的，国务院可以根据经济发展、存款结构变化、金融风险状况等因素进行适时调整。有限保险的制度设计主要是为了更好地发挥市场机制的约束作用，防范道德风险。

存款人偿付请求权的法定性。明确存款人有权要求偿付被保险存款的法定条件和偿付期限，对于保障存款人利益至关重要。存款人有权要求存款保险基金管理机构使用存款保险基金偿付被保险存款的情形有四种：一是存款保险基金管理机构担任投保机构的接管组织；二是存款保险基金管理机构实施被撤销投保机构的清算；三是人民法院裁定受理对投保机构的破产申请；四是经国务院批准的其他情形。存款保险基金管理机构应当在上述情形发生之日起7个工作日内足额偿付存款，以保障存款人及时获得偿付，有效维护存款人对金融体系的信心。

塑造危机银行处置的法律机制

政府援助危机银行不仅危及纳税人利益，而且导致银行业出现严重的道德风险。危机银行的股东、高管自救或者其他金融机构救助则因为完全是市场行为而存在不确定性。《存款保险条例》塑造了危机银行处置的基本法律机制，不仅以市场化的退出机制快速处置个案性的危机银行，而且通过监管信息收集和早期介入机制预防银行危机的发生。

投保机构的信息收集与核查机制。在具体的存款保险关系中，存款保险基金管理机构基于确定和调整投保费率的需要，有权要求投保机构定期报送被保险存款余额、存款结构情况以及与确定适用费率、核算保费、偿付存款相关的其他必要资料；基于保费计算有关的需要，存款保险基金管理机构有权对投保机构报送的信息、资料的真实性进行核查；存款保险基金管理机构参加金融监管协调机制，通过信息共享机制获取有关投保机构的相关监督管理信息；通过以上途径获取的信息不能满足控制存款保险基金风险、保证及时偿付、确定差别费率等需要的，存款保险基金管理机构可以要求投保机构及时报送其他相关信息。

早期介入机制。存款保险基金管理机构发现投保机构存在资本不足等影响存款安全以及存款保险基金安全的情形的，可以对其提出风险警示；在投保机构的资本充足率大幅度下降，严重危及存款安全以及存款保险基金安全时，存款保险基金管理机构可以要求投保机构及时采取补充资本、控制资产增长、控制重大交易授信、降低杠杆率等风险纠正措施；在投保机构出现严重危机时，建议银行业监督管理机构依法采取接管、重组或者撤销等风险处置措施。

风险处置机制。存款保险基金管理机构在处置危机投保机构时，既可以直接偿付存款，也可以灵活运用委托其他合格投保机构代为偿付存款，还可以提供担保、损失分摊或者资金支持合格投保机构收购或者承担危机投保机构的全部或者部分业务、资产、负债。直接偿付存款，是在危机投保机构清算中落实存款保险赔付机制，“用以保障存款大众，并借以稳定金融秩序”。存款保险基金管理机构在赔付存款后，享有代位权。委托其他合格投保机构代为偿付，支持其他合格投保机构收购或者承担危机投保机构，则在充分保护存款人利益的基础上，实现基金使用成本最小化，在快速、有效处置金融风险的同时，确保危机投保机构正常经营和金融体系的稳定。

CO-E韩伊
让肌肤尽膳尽美
微商二维码 微信二维码
全国服务热线：4008 337 566