

热点透析

产能过剩治理政策的六大实施路径

□ 杨振

化产能在行业中的分布。一是对行业进入施加限制，对增量产能实施严格控制，让过剩行业新增产能没有市场存活空间。二是对行业退出制定规则。对落后产能进行界定并依规淘汰，对哪些产能属于落后产能有清晰和量化界定，并自下而上报告落后产能情况。三是注重产能效率提升。提高效率的措施依赖兼并重组，并从两个方向推进：跨地区和跨行业兼并。主要政策目标是做“大”，从而实现规模经济。四是提出配套治理措施。治理过剩产能主要辅助工具以土地、信贷、环保等为决策变量，严格依据国家宏观调控和产业政策的要求进行控制。被界定为产能过剩的行业，其土地使用成本、资本使用成本都会相应提高。

以抑制重复建设治理低效产能

产能过剩还突出表现为同质化低端产品过剩，为此，需抑制重复建设治理低水平产能过剩。2009年9月29日，国务院转发了发改委等部门制定的《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的若干意见》，该文件旨在抑制重复建设治理低效产能，做出了许多有益的探索。

第一，增量与存量同时治理。严控增量、优化存量，根据不同产业采用分类指导和有保有压相结合的原则。并从需求侧提出了解决思路，开启了官方从扩大需求化解产能过剩的道路。第二，落后产能界定标准更加细致，各行业均给出了判断落后产能的具体标准。这些标准，既包含从环保角度出发的、能够影响所有企业的标准，也包含从技术角度出发的、对大企业影响较小而对小企业影响更大的标准。第三，治理过剩产能的综合配套措施更加健全。不仅从用地和信贷方面进行调控，还从环保、安全、审批等各方面加强管制，同时针对违规项目屡禁不止现象提出了问责制度，治理产能过剩不仅是经济任务，还涉及官员个人政治前途。

以淘汰落后产能提升产能质量

淘汰过剩产能必然应首先淘汰落后产能，释放先进产能。2010年国务院专门就落后产能淘汰工作进行了部署，下发了《国务院关于进一步加强淘汰落后产能工作的通知》。这份专门针对落后产能淘汰的政策文件，以电力、煤炭、钢铁、水泥、有色金属、焦炭、造纸、制革、印染等行业为重点，对具体产能淘汰任务进行了详细的界定。以质量提升为主，产能过剩治理措施有了重大变化。

第一，实施等量与减量置换，使得新增产能有了进入市场和现有产能进行竞争的可能性。在这之前，无论新增产能环保和能源使用措施多么有效，都没有正常渠道进入过剩行业的可能性。第二，纵横联合，实施严格的目标任务制度。这个目标任务体系对重点行业限定时间、限定数量进行落后产能淘汰。横向看，工信部协商有关部门提出分行业的淘汰落后产能年度目标任务和实施方案。纵向看，要求各省、自治区、直辖市人民政府根据工信部、能源局下达的淘汰落后产能目标任务制定实施方案，并将目标任务分解到市、县，落实到具体企业，及时上报计划淘汰落后产能企业名单。同时，还确定了一个部际协调小组来统筹协调淘汰落后产能工作，对违规新增产能和落后淘汰产能执行不力的处罚力度也空前加强。

以产能严重过剩行业试点突破

在我国产能过剩治理政策文件话语体系中，官方首次将行业定义为“严重过剩”状态，出现在2013年5月10日国家发改委和工信部《关于坚决遏制产能严重过剩行业盲目扩张的通知》的联合文中，涉及钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业。2013年10月6日，国务院发布

《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》，就是针对这几个产能严重过剩的行业，确定淘汰任务目标和时限要求。以产能严重过剩行业为试点，产能过剩治理政策出现了全方位转型。

第一，由内部市场转向外部市场，寻求产能利用的广阔空间。在官方文件中首次提出内依靠外需求拉动产能严重过剩行业的消费，这也为两年后我国推进国际产能合作埋下了伏笔。第二，采用市场化方式探索新增产能指标交易。鼓励各地积极探索政府引导、企业自愿、市场化运作的产能置换指标交易，形成淘汰落后与发展先进的良性互动机制。2014年7月11日，工信部《关于做好部分产能严重过剩行业产能置换工作的通知》正式发文产能指标交易细则出台，标志着由市场化化解产能过剩有了现实的市场交易载体。这是由行政命令向市场化淘汰路径转换中的浓重一笔，是开启市场化解决产能过剩的“神来之笔”。

以约束条件转换规范产能形成

早期关于产能过剩治理的路径选择，基本沿用了行政命令为主的数量型调控方式，对过剩产能形成的体制性根源探索仍不足，尤其缺乏对地方政府无序竞争行为的调整。2014年11月27日，国务院颁布《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》，这个文件虽然没有专门针对产能过剩治理，但通过改变地方政府的约束条件来规范其无序竞争行为，无疑对治理产能过剩尤其其是有效抑制过剩产能形成，均具有重要的意义。

第一，首次用文件的形式规范了地方政府之间在招商引资中的竞争性优惠行为，从而规范市场秩序。一些地区和部门对特定企业在税收、非税等收入和财政支出等方面实施的优惠政策，可能抵消了治理产能过剩的努力。第二，规范税收政策制定和管理权限。按照文件规定，各地区一律不得自行制定税收优惠政策。未经国务院批准，各部门起草其他法律、法规、规章、发展规划和区域政策都不得规定具体税收优惠政策。第三，规范了非税收入管理。对政府违规减免、缓征、低价出让土地及国有资源等行为严格禁止。第四，严格财政支出管理。对先征后返、列收列支、财政奖励或补贴，以代缴或给予补贴等形式减免土地出让收入等优惠政策，坚决予以取消。

以行业脱困发展推动分类施策

金融危机后，随着世界经济深度调整，外需仍疲弱不稳，几大重点产能过剩行业运行更是雪上加霜，过剩产能调整带来的失业压力更是无处释放。这样的困境突出表现在钢铁、煤炭等传统产能过剩行业。2016年，《国务院关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》和《国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》这两个专门针对特定行业的文件适时而出。这两个文件的出台，标志着以钢铁和煤炭行业脱困发展实施分类施策成为有效的路径选择。

这两个文件进一步弱化了产能数量分配的做法，环保、能耗、质量、安全和技术等成为产能退出的红线标准。除了社会性管制标准外，还采用了激励性而非强制性的政策选择，鼓励企业通过主动压减、兼并重组、转型转产、搬迁改造、国际产能合作等途径，退出部分产能。这次的产能调整路径，更多地尊重了企业的自主决策。两个文件还都对行业升级提出了具体指导意见：如钢铁行业的推进智能制造、提升品质品牌、研发高端品种、促进绿色发展、扩大市场消费等措施；煤炭行业通过化解过剩产能，促进企业优化组织结构、技术结构、产品结构，创新体制机制，提升综合竞争力，推动煤炭行业转型升级。“去产能”外在表现为产能数量减少，背后逻辑是优化企业之间的竞争关系。“去产能”与产业升级多措并举，真正抓住了“去产能”的核心目的。

□ 王曙光

农村金融在农业供给侧结构性改革中扮演着重要角色，农村金融活了，农村和农业的供给侧改革才有动力和活力，各种要素才有可能得到更好的配置，从而引导各类农业供给主体的行为不断优化，提升农村发展水平，改善农业产业结构。

我国农村金融的发展状况

近年来，我国农村金融支持农业和农村的情况出现了七个方面的趋势和特点。一是随着中国城镇化的深入推进和城乡一体化的发展，农村金融的需求日益旺盛和多元化。二是经济欠发达地区和人均收入较低地区农民的金融需求更为旺盛。三是农村金融供应主体的多元化，一个新的农村金融主体正在形成。中国的农村金融体系包括基层的村级农民资金互助组织、村镇银行、农信社、农商行和农合行，以及大型金融机构农行和邮储等，形成了一个农村金融机构的新谱系。四是随着土地资本化和土地制度改革的深入推进，一些困扰农村金融供给的瓶颈问题，比如抵押担保问题得到极大缓解。五是社会资本进入农村金融领域的热情持续高涨，国家通过政策激励，进一步促进了社会资本的参与度，比如：各种社会资本入股现有的农信社。六是微型金融发展与创新层出不穷。互联网金融的出现，为微型金融发展

注入了新的活力。七是现代农村金融制度的建设进入快车道，一个产权多元化、规模多层次、多类型、可持续、广覆盖的现代农村金融体系正在加快形成。

农村金融如何助力农业供给侧结构性改革

一方面，农村要推动供给侧结构性改革，需要农村金融体系尤其是县域金融体系作出创新，从而为农业供给侧改革提供强大动力和助力。另一方面，农业供给侧结构性改革也为县域农村金融发展提供了历史性机遇，为农村金融提供了很大的发展空间。农村金融机构必须从以下四个方面开展有效的创新，才能回应这个机遇与挑战。

体制创新。我国农村金融的发展取决于体制创新，这个体制创新主要是鼓励县域金融竞争主体的多元化发展。目前很多县域的金融竞争主体是残缺不全的，竞争仍然是不完备的，体系的竞争性仍然没有完全体现出来。值得关注的是，当前我国农村金融的风险正在逐渐累积，农信机构的不良贷款近两年呈现不断增长

趋势。同时在县域金融当中，由于竞争的加剧，中小金融机构的经营状况也发生了深刻的变化。小微企业有效信贷需求整体不足，农村中小金融机构信贷投放速度放缓，息差收入进一步缩减。面对巨大的经营压力，农村中小金融机构必须要进行深刻的体制变革，要鼓励农村金融机构有更多内容创新，鼓励更多民间资本进入农村金融领域，不断增加农村金融的供给力度。

机制创新。机制创新主要有三个方面：一是互联网金融的创新。县域金融最大的特征是需求主体比较分散，信息比较不完备，风险比较高，涉农金融机构应充分利用互联网金融的技术和思维，改善农村金融信贷机制，降低成本，克服信息不对称难题。二是产业链金融创新。在纵向一体化过程中，要解决整个产业链的问题，涉农金融机构应透彻当地的产业，积极探索产业链金融服务模式，通过发展产业链金融来降低金融服务的风险和成本。同时提高金融服务效率，通过培育和扶持产业链发展，带动地方经济的整体发展。三是土地金融创新。土地流转会引发大量的金融创新机遇，涉农金融机构要抓住机遇，在深入研究地方经济特点的基础上，依托土地改革创造新型土地金

融产品和服务模式。

县域农村金融机构要服务好农业和农村发展，尤其要注重互联网金融发展。互联网金融要促进县域农村金融的发展，主要是实现“七化”：一是农村金融机构要实现业务流程的电子化，以降低推进业务操作的成本。二是实现组织机构的扁平化，互联网金融的核心实际上就是扁平化，决策迅速。但是农村信用社体系包括其他农村金融机构，组织机构比较复杂，运行成本高。三是实现信用管理的动态化。所有的信用记录，对农民的信用评估等信息都应该实现动态的管理，要实时更新，这个更新要靠互联网金融。四是要大力提倡网络节点的虚拟化。比如农行山东商河支行通过在网点空白乡镇设立离行式自助银行，并派驻专职客户经理团队驻点服务，有效扩大了服务覆盖面，带动了业务发展，提高了市场份额。五是要实现支付体系的立体化。要充分运用现代的互联网手段，尤其是移动支付手段，降低支付的结算成本。六是线上线下一体化，把线下的优势反映到线上来。七是利率定价的自动化。现在定价往往依靠客户经理的判断，但是随着互联网金融的发展，授信的完善，利率定价要自动定

“卖鱼送葱”与政府公共服务供给创新

□ 王华华

自古以来，地处长江中下游地区的江南，素有“鱼米之乡”之称，当地人特别喜食清蒸鱼。一次在无锡市稻香菜市场见到两个卖鱼的商铺，一个商铺门可罗雀，无人客人，一个商铺门庭若市，客人排队。怀着好奇的态度，笔者买了两家商铺卖的“武昌鱼”。两家商铺的“武昌鱼”质量没有差异，价格也一样，区别在于门庭若市那家商铺在装鱼袋子里放了三棵香葱，便于顾客做清蒸鱼的时候，加香葱引起味觉，因此生意格外的好。“卖鱼送葱”事情虽小，但却赢得了市场竞争，其背后的经济学是“同等质量比价格、同等价格比质量，而同等质量同等价格则比服务”。

以顾客为中心，抓住顾客需求是“卖鱼送葱”经商成功的关键，同理，以人民为中心，抓住人民需求也是现阶段政府能否提供人民满意公共服务供给的关键。

“先生产出可卖的鱼来”。马克思、恩格斯在《德意志意识形态》中明确提出：人类生存的“第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料，即生产物质生活本身”。对于政府而言，发展经济，稳定民生，才能提高政府的公众认同度。而且，发展经济的公共服务，也是政府提供直接民生需求公共服务的基础。现阶段，我国政府推动生产发展的公共服务，主要体现在产业政策和产业规划的供给方面。满足人民“生产性公共服务”需求，政府应从如下几方面完善“生产性公共服务”供给：一是产业规划布局应防止产业产值“空心化”。从“政府端”供给的“城市规划”政策来看，政府的产业布局要精准调研，不能简单照搬其他城市的发展模式，不搞盲目招商，产业投资须精准，实现剥离“僵尸企业”、去“无效”产能，并通过降低市场壁垒，助力企业创新，实现产业供给侧改革。二是产业规划布局应推进产业结构“合理化”。从市场“供给侧”的“结构改革”来看，政府应引导企业技术创新，实现企业品牌发展的主导效应、示范效应，实现产业结构升级的关联效应、扩散效应，并推进企业绿色发展、低碳发展，实现经济低碳发展的生态效应、综治效应。三是产业规划布局应实现产业用地“集约化”。从“供给侧”改革的角度，政府在产业规划布局中，应科学布局城市开发区的产、商、居，提高产业集聚和人口集聚度，实行产业用地“负面清单制”，提高城市用地的集约效应，逐年减少建设用地增量，有效防治“乱征地”的“城市病”。

“保证主菜的供给是鱼”。对于顾客而言，在“卖鱼送葱”的市场活动中，顾客所需的主菜是鱼，而不是葱。对于人民而言，在公共服务消费的过程中，看得见、摸得着、感觉得到的“生活性公共服务”，才是公共服务需求得到满足的“主菜”。人民对于“生活性公共服务”的需求，集中表现在公共教育、就业保险、医疗卫生、住房保障、文化体育、公共交通、生态环境、养老及社会救助等“生存型”和“享受型”公共服务方面。政府应“以人民需求为中心”，平衡人民“生活性消费需求”和“生产性消费需求”之间的关系，通过发展经济“做大蛋糕”的公共服务和分配成果“切好蛋糕”的公共服务，创新性地满足人民的“生产性消费需求”和“生活性消费需求”，避免政府公共服务供给出现“供给过剩”和“资源浪费”的问题。一方面，政府以公共服务民生共享为理念，从对人民公共服务供给的查漏补缺到民生普惠，以城乡规划、产业发展、基础设施、公共服务、就业社保、社会治理为内容，合理搭建城乡居民公共服务的惠民平台，形成“互联网+民需”的公共服务体系。另一方面，政府需要优化城乡公共服务资源的空间配置，实现基础公共资源和公共服务供给点的空间结构优化，由城乡区隔配置不均、城区内部配置不合理转变到城乡分布相对均衡、城区内部科学配置。

“送葱是锦上添花的贴心服务”。

“卖鱼送葱”从对顾客“贴心服务”的角度搞活了市场经济，其启示在于，政府也应该多从人民需求的角度，创新公共服务的“贴心”供给。分类了解不同人群的公共服务需求，是政府做好“送葱贴心服务”的前提。具体而言，需要了解如下三种人的公共服务需求：一是满足好农民的公共服务需求。应完善公共服务供给，解决好农民进城后的公共服务均等化配套问题，处理好农民职业转型后的“受尊重”的社会问题，分配好农民子女在城市发展的机会问题。二是满足好工人的公共服务需求。应完善公共服务供给，着力解决工人三方面的需求问题，即工人“工资”增长问题、工人“社保”必缴问题、工人“安全”生产问题。三是满足好知识创业的公共服务需求。知识创业群体主要是指掌握着知识、用知识创造属于自己的生存与发展环境的特定人群，它包括知识分子、政府机关事业单位工作人员、从事创业活动的大学生、企业里的技术骨干与管理人员等。政府完善公共服务供给，给知识创业群体提供更宽松的环境、更可靠的保障、更优秀的平台，激发他们的“工匠精神”和“创新活力”。

价、自动授信、自动放贷。所以，假如以互联网金融作为一个武器、作为一个工具，农信社金融业务的发展一定会快速推进。

产品创新。很多金融机构信贷，一方面是由于小微企业自身的问题，另一方面则是由于金融机构未能提供合适的金融产品。归根结底，对农村金融机构来讲，最重要的仍是产品创新。首先，要深入调研，深谙当地“三农”特点，深刻理解本地经济，摸透本地中小企业的特点、短板以及农村种养殖状况、农民经济收入、信用程度。其次，要前瞻风险，本地“三农”的抵押品、抵押物的特点、循环周期，农民的还贷意愿、还贷能力，只有知道风险的软肋，才能对症下药。再次，在设计产品时，针对当地的产业经济情况、各类经营主体的金融需求来开发有针对性、可操作的金融产品，最大化满足当地的金融需求。

文化创新。农村中小金融机构一定要创造自己独特的企业文化，要塑造伦理文化、乡土文化、客户文化、治理文化，使自己成为一个有社会责任感的银行、有深厚乡土根基的银行、客户黏合度和认可度高的银行、治理结构规范完善的银行。只有建立起扎根农村、服务“三农”的文化体系，让服务“三农”成为指引自身发展的文化基因，农村金融机构才能真正实现自身发展与“三农”发展的深度融合。