



产业发展与环境治理研究中心  
Center for Industrial Development  
and Environmental Governance

# CIDEG 研究通讯

第 10 期

(国有企业改革专题)

清华大学产业发展与环境治理研究中心编

2016 年 10 月

## 本 期 目 录

### 【学术活动】

CIDEG 举办“日本 PPP 项目和僵尸企业处理经验”专题论坛 ..... 2

### 【研究项目】

陈清泰，张永伟：国有企业改革的顶层设计和模式选择..... 5

### 【观点】

陈清泰：去产能要与长效产业生态建设结合起来..... 14

钱颖一：企业活力与企业家精神..... 16

吴敬琏：“僵尸国企”退出的障碍并非无法化解..... 19

白重恩：国有企业改革是盘活现有资产的重要因素..... 21

张永伟：去产能划定僵尸企业政府不要大包大揽..... 23

### 【媒体报道】

《第一财经》：津上俊哉：他山之石——日本产能过剩与僵尸企业处理经验... 25

《财新网》：日本 PPP 项目和产能过剩及僵尸企业处理经验..... 28

**【编者按】**国有企业改革是整个经济体制改革的中心环节，党的十四届三中全会明确了国有企业改革的方向是建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。国有企业改革可划分为改革的初步探索、制度创新以及纵深推进三个阶段。国企改革是一个“摸着石头过河”的“试错”过程，是中央推动与地方实践上下结合的产物，本质上是生产力与生产关系的相互作用，符合建设社会主义市场经济的客观需要。党的十八大报告指出，“要毫不动摇巩固和发展公有制经济，推行公有制多种实现形式，深化国有企业改革，完善各类国有资产管理体制，推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，不断增强国有经济活力、控制力、影响力”。

清华大学产业发展与环境治理研究中心（CIDEG）一直关注国企改革方面的研究，多次举办有关国企发展、去产能、僵尸企业处理等话题的学术活动，并于 2014 年启动了中心重大课题《国有企业改革的顶层设计和模式选择》，由国务院发展研究中心原党组书记、副主任、研究员，清华大学公共管理学院首任院长，CIDEG 理事长陈清泰；国务院发展研究中心研究员，CIDEG 学术委员会联席主席、理事，著名经济学家吴敬琏；国务院发展研究中心研究员张永伟共同负责，并于 2016 年结题。课题组在几位负责人的领导下，讨论了国有企业改革中的焦点问题和深化国有资本管理体制改革的重大问题，创新性地提出了从“管企业”到“管资本”转变的改革模式，并引申出以国有企业资本充实社会保障基金、发展混合所有制经济等举措，对国企改革《指导意见》稿也提出了一些建议。在课题开展期间，课题的阶段性成果被多次上报中央有关部门，并得到中央领导的批示和认可，对我国开展国有企业改革起到了重要的智力支持作用。本期研究通讯节选了该课题的部分研究内容，同时结合 CIDEG 近期举办的“日本 PPP 项目和僵尸企业处理经验”专题论坛讨论内容及相关工作论文，对国企改革研究提出若干观点，供读者参考。

# 学术活动

## CIDEG 举办“日本 PPP 项目和僵尸企业处理经验”专题论坛

2016年3月22日，由清华大学产业发展与环境治理研究中心（CIDEG）组织的“日本 PPP 项目和僵尸企业处理经验”专题论坛在清华经管学院报告厅举行。本次论坛邀请了日本亚洲成长研究所所长兼国家战略特区咨询会议议员八田达夫，大阪商业大学综合经营系教授美原融，Anderson 毛利·友常律师事务所赤羽贵先生，东京工业大学特任教授兼早稻田大学客座教授杉田定大，津上工作室主席、CIDEG 特聘研究员津上俊哉担任主题发言嘉宾，论坛由原中信证券股份有限公司董事总经理、CIDEG 理事德地立人主持。前清华公共管理学院院长、原国务院发展研究中心副主任、CIDEG 理事长陈清泰先生出席并致辞。清华经管学院于安教授、财新智库宏观经济研究员朱鹤共同担任论坛的点评嘉宾。CIDEG 理事、《比较》杂志副主编肖梦，CIDEG 副主任、清华经管学院副教授陈玲以及学院教师、博士生以及来自其他研究机构的研究人员等共一百多人参加了论坛。

陈清泰理事长首先致辞，他代表 CIDEG 欢迎远道而来的日本专家团队。陈理事长强调，城市基础设施和提供公共服务的 PPP 模式，是中国政府改革的一个重要的方向，也是扩大民营市场空间的重大途径，因此日益受到中国政府和中国企业的关注。而去产能和妥善处理是当前中国产业结构升级中一直困扰中国政府和企业的难题。这两个选题，都是目前改革发展中，大家非常关注的热点。日本在 PPP 方面，已经有了二十多年的历史，积累了丰富的经验，与我们今天出现的情况有很大的相似性，他们处理这些问题的政策和措施，对我们有非常重要的借鉴意义。相信今天的论坛，一定能够在倾听他们的介绍和讨论交流中获得受益。

论坛分为上午和下午两个半场。

上半场主题为“日本 PPP 项目经验”，由八田达夫、美原融、赤羽贵、杉田定大分别作主题发言。八田达夫首先做了题为《城市与经济增长——1974 年日本经济增速为何下滑》的专题演讲，通过数据展示了日本在战后的经济增长情况，并指出日本在高速增长长期内经济增长的主要原因在于全要素生产率的改善。70 年代早期，日本开始实施“国

土均衡发展政策”，政府在农村实行公共投资、资源再分配、米价扶持等政策，造成从低生产率区域向高生产率区域的移民浪潮停止。八田达夫认为这一政策的初衷是好的，但结果却导致日本经济陷入慢速发展甚至停滞。

接下来，三位来自日本的嘉宾分别就日本 PPP 项目的发展进行了精彩的演讲。美原融做了题为《借鉴日本 PPP/PFI 的成功和失败经验》的演讲，他概括指出了日本 PPP 项目的几项特征，并以一些成功的 PPP 项目，包括地方监狱、仙台机场、福冈市儿童会馆翻新为例说明 PPP 项目成功的原因。美原融强调，民众不信任、政府出现财政问题、政府和民间主体沟通不畅、项目前期判断失误、合同与现实不符是 PPP 项目失败的主要原因。因此，仅仅为了减轻财政负担而开展 PPP 项目是不可取的，应当追求的是更高的附加值，其中信息透明和问责制度、政府和民间主体信守约定、共担风险是 PPP 项目成功的关键。赤羽贵从法律的角度介绍了日本在 PPP 和 PFI 方面的经验，他指出风险分担是这些项目在合同制作的过程中最重要的部分。他对于仙台机场、美弥社会回归中心等典型的风险分担案例进行了分析，以说明民间和政府风险承担中的不同角色。杉田定大以《PPP 最新动向以及给东亚等地区的推广策划》为主题进行了发言，他指出 PFI、PPP 不仅属于财政改革的环节，它们对于服务生产效率的提升也是很有好处的。杉田定大指出了 PFI、PPP 项目中的七个关键点，对于在发展中国家开展这些项目提供了制度设计、创新方面的经验。

于安教授对上半场四位嘉宾的发言分别进行了点评，他认为日本从 90 年代后期，通过立法引入 PPP，对于一个亚洲国家而言，是了不起的探索。日本的一些成功经验和政策非常值得借鉴，但是从制度的角度，这个过程还没有完结。

下半场论坛主题为“产能过剩及僵尸企业处理：日本经验”，由津上俊哉作主题演讲。津上俊哉重点介绍了日本在产能过剩及僵尸企业处理中的经验。日本在从计划经济到市场为主导经济的转变过程中，处理产能过剩的办法也随之改变。最初，日本以政府为主导的企业之间以卡特尔联盟的形式去产能，但从效率而言，这不利于市场竞争。因此，在 70 年代后，针对重点受困行业，日本通过制定相关法律、规定对下岗职工或陷入困难的地区中小企业采取了一系列的支援行动，定制失业人员的救助措施，合理安置下岗员工。面对僵尸企业的再生，津上先生认为应根据“选择与集中”的方针进行业务重组、员工裁员、招聘新的经营团队等，然后重新评估再生后的企业价值，据此推算企

业能偿还的负债额的界限，超过其的部分要求银行免除债务。

陈清泰理事长对本次专题论坛进行了总结，他认为在中国体制转轨、经济发展急剧变化的过程中，日本的经验给了我们很多启示。我们要把去产能的过程和建立长效的企业、产业生态进行有效的结合，为将来的改革创造好的条件。

本次论坛中，中日双方学者、专家以及听众进行了深入的交流。

（本次论坛详情参见：<http://www.cideg.tsinghua.edu.cn/info/xw/1841>）

# 研究项目

## 陈清泰、张永伟：国有企业改革的顶层设计和模式选择

国有企业改革进入低潮，对国企改革正面的讨论少了，可是一些疑惑和担心在流传，国有企业也非常困惑。其中有一些是观点的争论，也有不少是概念上的含混。澄清那些似是而非的概念，有利于解放思想，推进改革。

### 一、 企业做强做大与国有资本有进有退

国有企业做强做大与国有资本布局调整，这是改革发展都必须进行的两件大事。在谈到“国有经济有进有退”时，往往误解为“国有企业有进有退”。国企高管对此十分为难，不知道该怎么“进”、怎么“退”。这种困惑来自概念的混淆。需要澄清的是，“有进有退”所指的是国有资本投向的调整；而企业的天职则是做强做大。这是两个不同的范畴，在公司制度下并不矛盾。就是说，企业追求做强做大并不受股东成分和股权结构的影响；国有资本从哪些行业或企业的进退也不受个别企业的牵制。例如沃尔沃原本是一家瑞典人投资的公司，1999年4月转手到福特；2010年3月福特退出，由吉利收购。投资者在十年内两出两进，而沃尔沃公司依然在发展。

现在国有资本的功能和个别企业目标的差异日益明显。例如，一方面国有钢铁企业制定雄心勃勃的战略规划、努力做强做大；另一方面，国有资本应当从部分钢铁企业中退出，转向投资于战略性新兴产业。这是作为市场主体的企业和国有资本投资主体各自理性的选择。国有资本从产能过剩的行业退出，并不意味着国家不支持这些行业的结构升级；而企业做强做大，也不能限制国有资本布局的调整。

目前的掣肘在于国有资产实现形式没有资本化，“顶层”国有企业没有进行股份制改制，所有权与经营权没有分离。应改革国有资产实现形式，利用公司制度的特点，“解放两个自由度”：使国有资本具有流动性；保障企业自主经营，做强做大。

## 二、 国有企业改革主导方面的转移

如果说较长时期国企改革主要地是使其从计划体制走出，适应市场竞争，增强活力的话；那么进入新世纪，尽管企业自身还有大量改革的任务，但深层次的改革已经转向国有经济结构调整和企业制度创新。这两大改革命题主要是国家所有者层面的事，而不在企业。把改革的目光继续聚焦于“国有企业”本身，一方面因为没有抓住要害，而使改革难有实质性进展；另一方面，国企因对此无能为力而倍感困惑和无所适从。

国有经济的结构调整，不是以行政的力量改变一个个企业的业务结构，而是国有资本布局的动态优化。关键地要使国有资本具有流动性；企业制度创新进一步要做的是使国家所有者转变成股东，将“顶层国有企业”改制成股权多元化的公司。这两方面的改革聚焦到一个点上，就是必须使国有资产“资本化”，由“国有国营”，转向“股份制”。

对于这一切，“国有企业”是无能为力的。随着改革形势的发展，国企改革的主导方面应当及时由“国有企业”，转向由国家寻找能促进生产力发展的国有资产资本化的管理形式。

## 三、 国有资本有进有退与私有化

国有资本投向的改变和布局调整是国家为提高国有资本运行效率而采取的主动行为。前苏联和东欧的私有化，是将国有财产无偿量化给个人，据为个人的私人所有。这种私有化不符合中国国情，是国家法律和政策所不允许的。前后两者是风马牛不相及的两件事。

三峡工程投资大、周期长，重要的是社会效益，民营资本无意也无力投入。此时国有资本投入。当电厂发电、经济效益显现后通过资本市场将部分股权转让，以溢价回收的资金进行上游的梯级开发。再如，90年代初为开发浦东，上海市政府出资建设了南浦大桥。开通后，以收取过桥费的形式将其转让，政府溢价收回建设资金，再投入杨浦大桥。在这过程中不仅国有资本实现了增值，更重要的是政府以有限的资金加快了基础设施建设，保障了浦东新区的发展。在这类国有股权部分或全部转让（西方把这种现象也叫做“私有化”）过程中，资本形态的国有资产并未因此而受到侵蚀和伤害。相反，因国有资本布局更加符合优化，而使其发挥的效能更加明显、效率进一步提高。

因此，国有经济“有进有退”与前苏东的“私有化”不能混为一谈；国有资本从某个企业的退出，也不能与私分国有资产挂钩。我们不能因概念含混，为防止出现苏东式的私有化，而停止国有资本布局的调整。

#### 四、关于“授权经营”与国有资本布局调整

90年代中期，为“搞活”特大型国企，试点了“授权经营”的办法。其含义是国家把部分所有权交给企业，以提高企业的效率和活力。实际上，在政府层面“所有权与经营权不分”产生了诸多弊端；而以“授权经营”的形式在企业层面的“两权不分”也会带来很多的问题。因此，这只是当时情况下的权宜之计。

“授权经营”使企业自己成了自己的“老板”。在这种情况下，实体企业的资产存量和增量由内部人来配置，只能“滚雪球”，不能调结构。尽管近年国有企业也进行了较大规模的重组，但国有资本覆盖的范围基本上没有变化。滞留于既有产业和企业的国有资本不断再投入，与民营资本同质化、与国家目标并不完全一致，有时甚至很不一致。例如在产能过剩的行业，国有资本每年还以大量投资推波助澜，或为追求短期的高收益而盲目多元化，出现了如炒股、炒作期货和国企“地王”等现象。调整国有资本布局要做两件基础工作：一是将国有资产资本化，委托专业投资结构运营；二是取消“授权经营”，对国有企业进行整体改制，确立企业独立的市场地位。

#### 五、国有资本发挥作用的领域和形式

“国有经济控制国民经济命脉”，这是中央认定的国有经济的定位。如果说，进入21世纪前，实践这一使命，就是使国有资本大举进入重大基础设施、基础原材料、能源开发、重要服务业、重要制造业，为工业化奠定基础的话，那么，今天，制约经济社会发展的瓶颈、关系“国民经济命脉”的领域已经转向某些社会产品，如，医疗保障、养老保障、住房保障，区域经济协调发展等；制约国家竞争力的重要因素，则是科技投入不足、技术进步相对缓慢、科技创新能力不强、企业竞争力不强；威胁可持续发展的是资源约束日益强劲，生态环境压力日趋加大。此时，大量国有资本连同收益仍滞留在一般制造业，就践行“控制国民经济命脉”的使命而言，已经没有什么意义。在竞争性



领域很难认定政府对某个行业是否具有资本控制力就“关系国民经济命脉”；也很难确认在某个行业提高国企占比就能“体现国家控制力”。

目前，一方面在传统制造业中过量的国有资本不断制造新的过剩产能，形成对非公有资本严重的挤出；另一方面，在基础科学研究、重大科技专项、中小企业融资、新兴产业发展、重要基础设施，以及公租房、义务教育、社会保障等“关系国民经济命脉”领域，国有资本的作用没有充分发挥，一些地方政府不得不再建政府“融资平台”。

现在有巨量民间资本可以“接盘”。部分国有资本从一般性产业有序退出，转而充实那些更加重要的行业和领域，将产生双赢的效果，大大提高国家整体资本配置效率。原则上讲，国家特别需要，非公资本无意或无力进入的领域是国有资本发挥作用、体现价值的重要空间。

## 六、 国有资本与社保和公益性基金

中国经济体制转轨没有像前苏联和东欧那样地“私有化”，留下了一大笔国有资产。这是解决改革发展必须处理的诸多历史性难题的宝贵资源。现在，社会产品短缺已经上升到主要矛盾，成为制约经济社会发展的短板。我国国有资本数量庞大，国家可考虑将滞留于一般产业国有资本的30%，或许50%划转到社保和公益性基金，如养老基金、医疗保障基金、住房保障基金、扶贫基金、教育基金、科技开发基金等，补充这些领域的投入不足，使国有资产回归到全民所有、全民分享的本性。一方面可以大大增加社会保障性资金来源，有助于在体制转轨最艰难的时期，保障社会公平、保住社会稳定的底线；另一方面公益性基金追求投资回报的压力，将成为改善经营、完善公司治理的积极力量。

## 七、 行政性垄断与政府监管

政府对一些行业设定行政垄断（或特许经营），由国有企业“控制”，其中一个理由是国企更有社会责任意识，可以实现国家调控目标。实践中出现了三个问题，一是给企业设定多元目标，使他们无所适从；二是行政性垄断意味着低效率。全社会将被迫为其埋单；三是企业的国有化与政府监管是不同的范畴，没有替代关系。

例如，在成品油与石油价格倒挂时，企业惜售，导致大范围“油荒”；通讯运营商

利用垄断地位，长期维持高收费、低网速；一些处于天然垄断领域的企业自行扩大垄断范围，把与天然垄断相关的业务泛化为垄断领域，牟取利益。如上种种，一方面广受社会质疑，另一方面，企业利用政府给的条件谋取利益无可厚非。问题在于，设置国有垄断、进而政府控制垄断企业，以此调控宏观，有违经济规律；在社会效益大于企业效益的领域，企图依赖国有垄断、而非制度和监管实现社会目标，是不可靠的。

宏观经济失衡，是总供给与总需求之间出现了较大的不平衡，把国有企业作为政府宏观调控的工具，以干预微观来调控宏观，不是科学合理的途径；除涉及国家安全的领域外，在社会效益大于企业经济效益的领域，可以设立特许经营，但科学合理的法规和有效的监管是关键。法制不健全、监管不到位，国有企业一样可能违背公共利益；在监管到位的情况下，民营企业不一定不能进入特许经营。

## 八、关于国有资本的“保值增值”

国有资本运营的目标与一个个国有企业的目标是有差别的。在市场失灵的领域把国有资本运营的目标局限为“保值增值”，似是而非，很容易产生误导。在决定国有资本进与退的时候，经常可以听到这样的发问：“在赚钱的行业为什么要退？”国有资本是有政府背景的特殊资源，如果把“保值增值”提到不恰当的高度，就会产生谬误。例如，政府向国有企业大量输送稀缺资源、构筑垄断地位，维持电信高收费、银行在高利差和存款负利率的情况下继续出台收费项目等都是资产增值的办法。结果是国有资本可能有很高增值率，但这是以不公平竞争和降低社会经济效率为代价。

国有资本的公共性，投资上体现在两个方面，一类是追求投资回报，以投资收益弥补社会性赤字，保住社会底线；另一类是

国有资本具有公共性，它的投向应当体现公共目标。例如在市场失灵的领域引领社会投资、推进科技进步和产业升级、保障经济和国家安全、支持民生建设项目等。再如，亚洲金融危机时香港政府为救股市，上千亿港币敞开收购恒生指数股，在市场回升之后迅速有序退出，解散基金。60年代美国政府出资几百亿美元实施阿波罗登月计划，结果发展出了一个完整的航天产业，至今保持领先地位。这些都是国有资本实现公共目标和矫正市场失灵很好的案例。尽管在良好运作情况下，大多数可以获得高倍率的回报，

但政府这类投资的出发点则不是短期的保值增值，而是实现经济社会的公共目标。

## 九、政府与企业的亲与疏

按企业所有制成分和行政隶属关系区别政策，是改革过程遗留的问题，近年在某些方面似乎在强化。

例如，不同所有制的企业与政府关系有亲有疏，因而受到不同的待遇。其中国企业处于绝对强势地位。一是它属“体制内”、有“行政级别”和从政府那里获得稀缺资源的优势。如获得土地、矿产等自然资源，获得电网、电讯等特许经营权，获得政府投资项目的能力也最强；二是可以方便地获得银行贷款。国企产出大约占 1/3，但获得的银行贷款约占 70%；三是国企在一些上游产业、基础服务业形成寡头垄断，获得超额利润；四是即便在竞争行业，也有市场准入和行政审批两道门槛。一些重要产业的准入条件往往是为大型企业“量身定制”；而行政审批则和与政府的亲疏程度相关。很多民营企业因此被挡在门外，称此为“玻璃门”；五是政府承担了过多的建设职能，在既有国企之外，通过“融资平台”又建立了一批国有企业，在基础设施等领域民营企业大都被挤了出去。

实际上企业按所有制和隶属关系被分成了“三六九等”。央企具有最高的社会地位和话语权，地方国企处于“次之”地位；外资企业有较强实力和话语权，受到国家和地方的青睐；民营企业则处于最为不利的地位。近年来，为“躲避风险”，国企更倾向于在内部进行交易、形成配套。如为发展电动车，央企在自己圈子内组成联盟，大手笔投资，建立产业链，对民营企业形成了市场壁垒。银行显性或隐性地把民企看作不可信任的企业群，为规避“政治风险”，都有远离民企的倾向。再如，有的地方政府不惜直接出面干预，来“做大”国有企业，甚至强制盈利的民营企业被亏损国有企业兼并。在钢铁、煤炭、民航等领域屡屡出现民企被挤出的案例。

在地方保护主义还没有解决的情况下，所有制之间的另一类市场分割在强化，形成了一种较强的反市场竞争的力量。

## 十、关于“国进民退”与“民进国退”

这个争论是没有意义的。作为执政的党和政府追求的绝不是谁进或谁退，而是鼓励所有企业公平竞争，都做强做大、所有资本资源都能最大限度地发挥潜能。

争论的实质不是这个问题的本身，而是竞争的公平性。在我国渐进式改革中曾不得不对不同所有制企业区别对待、轮番政策调整的做法没有及时改变，有些一直延续至今。舆论、政府管理和涉及企业的许多政策都打上了“所有制烙印”，包括已经上市的股权多元化的公众公司，每家企业都有一个“所有制标签”，在市场中形成了一条很深的“所有制鸿沟”，分作“体制内”和“体制外”，政府对其有亲有疏，各类企业实质上处于不平等的地位。这已经成为束缚经济社会发展的体制性障碍。世界上几乎没有哪一个市场经济国家把“所有制”提到如此的高度，以致割裂市场。

不平等的竞争条件和政府对国企的干预，使民企和国企都有诸多抱怨和不满，都认为自己受到了不公正待遇。市场高效配置资源的一个基础条件是市场主体的公平地位和竞争中的机会均等。从建立法制的市场经济的角度看，法律规定范围内的各类资本都是国家经济社会发展的宝贵资源，应当受到公平的保护；各类资本投资的企业都会创造就业和税收，应当获得平等的竞争地位。

随着非国有经济的发展和居民财产性收入的积累，国有经济的比重呈下降趋势，有人开始担心民营经济发展是否已经碰到了“天花板”？面对种种现象和舆论，民企发展到一定程度就缺乏安全感，移民和财产向境外转移的数量和规模日益上升。针对这些现象，有人提出，在我们的体制和政策下能不能培育、容纳和留住本土成长出来的李嘉诚、王永庆、郭鹤年和李秉哲？

跨越中等收入陷阱的根本途径是鼓励创新创业、扩大中等收入阶层，此时非公经济的发展至关重要。给非公经济平等地位的问题中央文件已三令五申，国务院“老36条”、“新36条”也已发布多时，但进展十分有限，有关所有制的争论再起。90年代初“姓资姓社”问题的突破，大大解放了思想，为建立社会主义市场经济体制扫清了障碍，极大地调动了经济增长潜力；今天，在特别需要鼓励创新创业、扩大中等收入阶层的时候，如果能摘掉企业“所有制标签”，消除“所有制鸿沟”，突破“姓国姓民”的桎梏，将是生产力的又一次解放。

## 十一、 探索促进生产力发展国有资产实现形式

在确立“现代企业制度是国有企业改革方向”的同时，中央一直特别关注的另一个问题是国有资产管理如何能与市场经济融合。早在1993年十三届三中全会《决定》就提出，“积极探索国有资产管理 and 经营的合理形式和途径”。1997年十五大进一步指出，“要努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式”。2002年十六大再次指出，“进一步探索公有制特别是国有制的多种有效实现形式”。2003年十六届三中全会《决定》进一步强调“积极探索国有资产监管和经营的有效形式”。

迄今为止，我们一直将国有经济等同于国有企业，在产业领域把实物形态的“国有企业”作为国有经济的唯一实现形式。尽管在部分市场失灵的领域仍有实际意义，但随着改革的深化，在一般领域继续以拥有、管理和控制“国有企业”群，作为国有资产实现形式，使企业和政府不断遇到各种困惑。将经营性资产资本化，选择可以用财务语言清晰界定、计量，并具有良好流动性、可进入市场运作的资本化的实现形式，具有重要意义。银行业国有资产资本化管理已经取得了较好的效果。在产业领域，国有资产实现方式的资本化是进一步深化改革重要的突破口：

一是国有资产资本化意味着国家从拥有、管理和控制国有企业，转向拥有和运作国有资本；意味着顶层国有企业的整体改制。企业与持股机构建立公司和股东的关系，政府不再控制和管理企业；公司依法是独立市场主体，聚焦于财务业绩，在董事会指导下，在竞争中做强做大。这对政府和企业都是又一次解放；

二是资本化的国有资产具有良好的流动性，国有经济布局调整将通过国有资本在行业和企业间的“有进有退”来实现。这种进退，原则上不影响的企业经营范围和业务结构；

三是政府摆脱了与“国有企业”关联关系的掣肘，有助于站到超脱地位，进行市场监管，提供公共服务；有助于改变按所有制区分企业的政策，公平地对待各类企业，消除“所有制鸿沟”，完善社会主义市场经济体制。

四是国有资本可分作两种投向，两种运作机制。在市场失灵（如国防、安全）的领域国家委托专业投资控股机构投资运作，实现政府特定的公共目标。在一般领域的投资，委托专业的社会性投资机构运作，追求更高的财务回报。两类投资各有明确的目标，有

利于提高效率。

五是国有资本投资收益通过国有资本经营预算主要用于弥补体制转轨过程中必须解决的那些需要公共财政支付的历史欠账，保障经济社会平稳转型，并使“全民所有”回归到全民分享的本性。

六是国有资本预期功能主要通过市场运作实现，而不是以破坏市场机制为前提。这就使国有资本具有“亲市场性”。规模较大的国有经济的这种存在，原则上没有扭曲市场的动因，而是维护市场的力量。

国有企业改革已经取得了很大进展，但改革的任务并没有完成。党的十四届三中全会以来中央对国有企业改革的重大理论创新和指导方针是完全正确的。进一步深化国有企业改革，将为体制转轨、实现可持续发展奠定基础。

（研究报告全文下载：[http://www.cideg.tsinghua.edu.cn/info/zxyjbg\\_/2329](http://www.cideg.tsinghua.edu.cn/info/zxyjbg_/2329)）

# 观点

## 陈清泰：去产能要与长效产业生态建设结合起来

2016年3月22日，由清华大学产业发展与环境治理研究中心（CIDEG）组织的“日本PPP项目和产能过剩·僵尸企业处理经验”专题论坛在清华大学公共管理学院举办。特邀原国务院发展研究中心副主任、研究员，CIDEG理事会理事长陈清泰出席并致辞，现将陈理事长主要观点摘录如下：

我们和日本很多相似的地方，之前日本很多类似的计划体制，职工叫做终身雇佣制等等，跟我们国有职工有点相似的地方，所以日本的这些经验给我们很好的借鉴意义。

在中国这是一个非常沉重的问题。从2003年12月开始，国务院下文，搞了五次去产能，而且力度非常大。但我们这种行政的办法，压产能的力度赶不上增产能的速度，如果我们这种内生存在的超产能，超过剩产能的这种动机不消除，再多的文件也没有意义，不会有什么本质的变化。

因此讲去产能的时候，一定要实现两个目标，一个目标是如何消除产能超常规过剩的内在原因。这是治理结构的问题，所以技术性解决不了结构性问题。

第二个目标，就是在去产能的时候，实现至少是两手抓，行政的力量不排除，但是逐渐走向市场的力量。用法律的力量，分指标的做法，是一种不得已的做法，但是对产业是有伤害的。

另外，面对这种过剩，不同企业有不同的反应：有的可能感觉是灾难，有的可能感觉是机会。总而言之，企业有不同的打算，而政府无法甄别每个企业如何考虑的，如果只是硬梆梆做了一个决定，这个里边还是有些问题。当然最大的难度是“死债活人”，津上先生讲的那么多的处理办法，我认为都是非常好的经验，我们都应该考虑中国还有哪些用得上。

所以就我个人来看，我更希望要把解决短期的问题和解决长期的企业退出机制有一个衔接，也就是说至少不要给后续制造障碍。我认为从90年代开始建设的退出机制，现在应该尽量的调动起来。比如社会保障，我们的情况已经有所改善，三条保障线大体

上是完善的，包括最低生活保障线，失业有保险，另外还有退休、医疗等等。这些应该是国有职工都是覆盖的，都是健全的，也正在运行。

另外职工辞退，有劳动合同法，如果群体性辞退应该如何，个别辞退应该如何，应该有多少补偿，这个也有规定，那么能不能按这个规定来执行？另外破产法经过 2006 年的修改，现在已经加入了重整和和解，这个是非常重要的，就是说破产不是一条道走到黑，必须要清算，债权人让一步，你股东必须要如何如何。这是一个非常有效的办法，也是对企业再生的一个非常好的办法。但是中国对破产法的理解比较片面，一讲到破产就是清算，大多数不会走到清算这一步，但是你必须进入保密程序，这样和解和重整，才有法律依据，才比较好运作。

另一个相关的问题，我也感到非常痛苦，现在去产能、僵尸企业处理，实际上最大的厉害相关者是投资者，另外是债权人，当然还有企业本身，还有职工。

所以我想在这个时候，政府不一定这么着急，承认他有一个过程，在这个过程中强化国家有关的强制性标准的实施。另外因为市场本身就有淘汰机制，通过竞争企业由盈利的高和低变成了盈利和亏损；再竞争，那就是企业的生和死，到这时候，反而政府的谈判地位反而就会强一点，整个社会成本也会低一点。

所以我认为这些问题很值得研究。我希望这一次的“去产能”，不要完全就事论事，因为我们在实现创新驱动转型之后，企业的生和死，会变成新常态，企业回转的速度会大大的增强。现在我们去产能所遇到的困难是生产要素的流动性问题，是资本的流动性问题，也就是说资本的在这种低效率企业当中如何能够迅速的退出，要有退出机制。有的时候要在地方增加就业岗位，解决本地的人员问题，也有的需要人员的流动去找岗位的问题，农民工就是在找岗位，为什么国有职工不能去找岗位，这也是可以的。

现在我们的困难就是缺乏流动性，资本缺乏流动性，人员也缺乏流动性，因此这一次的去产能的过程，就是要把去产能的过程和建立一个长效的企业、产业生态进行有效的结合，为将来的改革创造好的条件。

(全文链接：<http://www.cideg.tsinghua.edu.cn/info/gd/1842>)



## 钱颖一：企业活力与企业家精神

CIDEG 钱颖一理事认为我们的计划经济传统使得我们更容易依赖政府推动创新。但是企业活力必定主要靠企业家精神。在激发企业活力时，虽然政府应该发挥推动作用，但是来自政府部门的官僚主义依然是压抑企业家创新活力的主要障碍。推动企业家精神的同时，必须减政放权，减少官僚主义带来的束缚。

钱颖一，清华大学经济管理学院院长、教授，“中国经济 50 人论坛”成员，清华大学产业发展与环境治理研究中心（CIDEG）理事兼学术委员。

### 1. 关于效率（efficiency）与活力（vitality）

有两位奥地利经济学家是帮助我们认识从计划经济走向市场经济的最重要的经济学家。一位是哈耶克，他论述了市场经济资源配置的效率来源于分散信息通过价格机制的有效使用。哈耶克在 1992 年去世，那年正是中国决定走市场经济道路，而如今市场在资源配置中起决定性作用已经在中国成为共识。由于 20 世纪的一个核心争执是计划与市场，所以哈耶克很可能是 20 世纪最重要的经济学家。

另一位是熊彼特，他是最早论述企业家精神（或称创业精神）的经济学家。他认为创新是经济发展和进步的核心动力，市场经济长期活力的根本在于创新，而创新则来源于企业家精神，来源于企业家开发新的产品，创造新的生产方式，这是一个“创造性毁灭”的过程。熊彼特在 1950 年去世，他的影响在他去世之后日渐变大。由于创新已经成为全球最为关注的问题，所以曾任美国财政部长和哈佛大学校长的经济学家萨默斯说，熊彼特很可能是 21 世纪最重要的经济学家。

从哈耶克的市场经济的效率，到熊彼特的市场经济的活力，使我们对市场经济的认识深化。效率与活力，既相关，又不同。效率更多地是指在现有技术和生产方式下资源配置的有效性，是供给与需求两方面的结合。而活力，更多地是指改变现有技术和生产方式，使得企业更有生气。企业活力和企业家精神是供给侧的。效率与活力的结合是市场经济的精髓。这是我讲的第一个观点。

### 2. 关于企业管理与企业家精神

讲到企业家和企业家精神，需要区分企业管理与企业家精神，区分管理者与企业家，这在商学院教育中是明显的。一方面，一个好的企业管理者未必是一个好的企业家，也

不一定具有企业家精神。因为把企业管好，不一定意味着企业创新。企业家精神不是单纯的企业管理问题，而是要创造出与前人不同的产品或生产过程。反过来，一个好的创业者也未必是一个好的企业管理者。

比如乔布斯，他起初是一个创业者。但是 1985 年他被苹果公司解雇，因为他不是一个好的管理者。接替他出任苹果公司 CEO 的斯卡利是一个好的管理者，但他不是一个有企业家精神的管理者。乔布斯在 1997 年他重回苹果时，他的企业管理方法有了很大改进，成为一个具有企业家精神的好的管理者。我讲的第二观点是，要注意到企业管理与企业家精神的不同：在我们重视企业管理的同时，还必须大力提倡企业家精神；在我们鼓励优秀企业管理者的同时，更要推崇优秀的企业家。

### 3. 关于企业家精神与官僚机构和官僚主义

企业管理是很难避免官僚机构和官僚主义的，而企业家精神却与官僚主义是不相容的。熊彼特当年在推崇企业家精神时，就担忧日益增强的政府的和大企业的官僚主义会扼杀企业家精神，从而窒息市场经济的活力。今天，虽然企业家精神仍在，但是他当年所担忧的官僚主义扼杀企业家精神的现象也比比皆是。因此，在我们提倡企业家精神，提倡创业精神，注重企业活力的时候，同时必须要减少官僚主义，就是要减政放权。这就是为什么减政放权与倡导企业家精神是一个硬币的两面。

理论上讲，企业家精神并不局限于创业企业和民营企业，也可包括已有企业，甚至国有企业。不过，由于国有企业更容易受到政府束缚，所以要激发企业家精神和企业活力需要更大努力。我们的计划经济传统使得我们更容易依赖政府推动创新。但是企业活力必定主要靠企业家精神。在激发企业活力时，虽然政府应该发挥推动作用，但是来自政府部门的官僚主义依然是压抑企业家创新活力的主要障碍。这就是我讲的第三个观点，推动企业家精神的同时，必须减政放权，减少官僚主义带来的束缚。

最后，我通过举例说明，企业活力与企业家精神在中国最集中体现的地方是深圳。深圳是企业有活力，创业企业多，企业家精神强的地方。同时深圳也是政府行政干预少，政府服务意识强的地方。深圳经济在当前全国经济下滑中表现突出，深圳的案例极具启发性。当年，深圳是中国改革开放最早的试验区，是践行市场在资源配置中起决定作用的先行者。如今，深圳也成为倡导企业家精神和释放创新活力的先行者。深圳用事实说明了企业的活力来自创新驱动发展的供给侧，创新更多地依赖企业家精神，企业家精神

的增强取决于政府行政干预的减少。所以，我今天讲的企业活力与企业家精神，不仅仅是理论，也有事实依据。

(全文链接: <http://www.cideg.tsinghua.edu.cn/info/gd/1790>)

## 吴敬琏：“僵尸国企”退出的障碍并非无法化解

改革确实比较复杂。例如要让僵尸国企不生存，从理论上来说很容易，但如果真要把一个大国企关掉，它会有什么样的后果，执行的时候肯定会比较谨慎一些。第二个原因可能是，顶层设计方案做好了，但它最终实施的时候还是通过各个部门去落实，而各个部门的考虑和动力不太一样，所以有时候不同的部门，政策推进差距很大。现在的有利之处是，有了顶层设计，那就可以进一步加强实施和落实方面的协调，共同推进。

就国企改革而言，如果是“僵尸国企”要被关闭、被兼并或被重组，政府担心的无非是几方面的问题：第一，如果工人失业，会不会有社会问题；第二，会不会有很多不良资产——银行的不良贷款过多会导致问题；第三，一些地区的经济增长可能会受到影响。

这三个问题，有可能导致改革推进变得非常困难。但反过来看，不推进的后果是什么？例如我们确实担心失业问题，但通过支持一个本来已经资不抵债和产能过剩非常严重的企业继续运行，来保证一部分人的就业，和直接用资金保障这部分人的生活，哪一个效率更高？答案显而易见。

并且，目前我国有一定的社保体系，与过去什么都没有的改革环境已大不相同。同时，与过去劳动密集型国企很多的情形不同，目前的很多大国企尽管规模很大，但是其实都是资本密集型的，因此就业的问题其实是能够被化解的。

不良资产的问题也同样可以化解。其实，通过给“僵尸企业”提供更多的融资，让它们的不良资产不爆发，这更加危险。如果现在不处理，不良资产问题会变得越来越严重——这非常重要。我们已经见到很多企业，在2008年或2009年本来要破产了，结果在2009年的刺激政策中全都被救活，但最近又要破产了。唯一的区别是，现在的负债已经比那个时候庞大很多。

从目前来看，以我国政府的资产负债表，或者说我们整个国家的财政能力，要化解不良资产问题是有可能的。比如，过去通过资产管理公司，将一部分不良资产先放在一个单独的平台，慢慢化解。

第三个问题就是影响 GDP 增长：关闭国企使当地的经济暂时不活跃了。这正是长痛和短痛的问题。所以从一定意义上来说，它确实考验顶层的决断力。如果我是市长，估计我也不愿意关停。但如果不化解，以后的问题会更大。

因此，顶层设计在一定意义上来说，其实意味着顶层的协调和顶层的实施，大家一起来推动这件事进行。

.....

（选自：吴敬琏等：《供给侧改革》，中国文史出版社 2016 年版。）

## 白重恩：国有企业改革是盘活现有资产的重要因素

尽管我们现在在有些行业有严重的产能过剩的问题，但是，我们现在并不是总需求不足，而是供给的结构不能满足需求结构变化所带来的这种挑战。这就要求我们对供给结构进行调整。在这个调整期间，就面临着这样一个权衡，我们有一些行业确实产能不足，另一部分是供给不足。在我们调整的过程中，是不是要为这些产能不足的行业进一步保证它的需求，使得它不会受太大的损失，同时也希望新的供给能够成长起来，我讲一下我的体会。

我们考虑这样的权衡的时候，一定特别关心挤出效应。我们观察到，在经济中，现在有几个现象，我觉得都是跟挤出效应有关的。第一，尽管经济增长速度减慢，但是就业至少现在没有显性的失业的问题。第二，工资增长的速度比 GDP 增长的速度要快，实际工资增长速度比 GDP 增长速度要快。第三，从 09 年底到现在实际利率在不断地上升。这些现象都说明，我们不是总需求不足，还说明我们对于这些产能过剩行业的扶持或者保护，造成了挤压的效应。当我们把过多的资源用来保证这个产能过剩的行业还能有一定需求，我们用刺激性的投资来为这些产能过剩的行业创造需求的时候，这样的投资会挤占资源，使得我们的市场上有活力的部门获得资源的成本在上升，劳动力成本在上升，

资本的成本也在上升。所以，我们要解决结构调整的问题，就必须重视这样的问题的挤出效应。

怎么来保障一个比较有效率的，也是比较平缓的一个过渡？

一方面我们要特别关心这个挤出效应，在考虑财政刺激的时候，一定要适度，如果过度的话，挤出效应对新的供给的形成会产生损害。另一方面，我们要创造条件，让新的供给产生成本的降低。

一个是简政放权，希望企业在这方面的负担能够降低。另外，盘活现有的资产，现在很多资产利用的效率非常低，如果让这些资产效率提升，就可以腾出资源支持新的供给的形成，一个很大重要的因素，就是国有企业的改革。

我们国有企业的改革，需要有两个重要的条件：一是资产的市场形成。二是对国有资产的流失有明确的界定，如果没有明确的界定，人们担心未来国有资产流失的问题，可能什么都不敢做，盘活资产也就无从实现。

另外，降低劳动力的成本，现在劳动力成本增加非常快，工资增长的速度比 GDP 增长的速度要快，一方面由于劳动力的供给增长的速度减慢，蔡昉院长讲了这方面的问题，但也不仅仅是由于劳动力的供给变化造成的，我刚才说的挤出效应，也是一个重要的原因。

如果进行过多的刺激性的投资，就会挤占很多劳动力的资源。过去建筑业扩张的非常快，建筑业的就业和工资都增加的很快，这就是挤出效应的一个体现。所以，要降低劳动力成本，一方面要减少挤出效应。另一方面，我们应该比较快做的事，是降低社保的负担。

我们的社保缴费率非常高，对于劳动力成本影响很大。我们在十三五规划中，也提到了要考虑降低社保缴费率，如果能够降低社保缴费率，用国有资产的划拨和国有企业的分红支持社保，这样就可以降低劳动力的成本。在这个过程中，降低社保缴费率和降低劳动力的边际成本，同时把资产划拨到社保，在存量上做调整，不会对劳动力市场产生负面的影响。

再有，货币政策和汇率政策，也是对结构调整产生影响的。比如汇率过高的估值，对可贸易部门是非常不利的，而我们的可贸易部门，又是在经济中效益比较高的部门，可以说过高的效率估值对结构优化是不利的。

我们劳动力的结构在产生变化，农民工数量的增长速度在减慢，大学毕业生变得越来越多，劳动力的需求也应该反映劳动力供给的变化，我们很多经济刺激的计划创造的是对农民工的劳动力需求，但对大学生的劳动力需求，并没有很大的帮助。

我们应该仔细研究一下怎么来增加对大学毕业生，对受过比较好的教育的劳动力的需求。比如制造业的信息化，好像还面临很多障碍，尽管已经取得了一些进步，但制造业的信息化，互联网+有没有+到制造业，还需要做更多的研究，我们需要了解是什么样的障碍造成了制造业信息化速度不尽人意。针对这些障碍，找出解决之道。这样才能使得我们劳动力的需求和劳动力结构供给的变化能够相吻合。

## **张永伟：去产能划定僵尸企业政府不要大包大揽**

退出过剩产能是 2016 年中国经济面临的难题之一。无论是僵尸企业的处理，还是人员安排或不良债务的处理，都需要一揽子的规划和设计，防止在处理这些问题中导致新的问题产生。这就需要厘清一些原则，从而使得经济结构转型科学、有序、高效。

### **划定僵尸企业政府不要大包大揽**

中央已明确了相关政策思路，下一步需对实施中的一些现实和具体问题进行更深入研究：如政府如何认定僵尸企业，哪些是政府要重点处理的对象，用什么办法来处理僵尸企业。从过去处理过剩和落后产能等的情况看，如果对僵尸企业划定过宽，很容易让一些本来可以依靠自身力量调整过来的企业一下子被贴上僵尸企业标签，导致自我调整中断。如果政府在处理过程中大包大揽，行政主导色彩过重，或者过度迁就企业，就很容易被企业绑架，结果是政府出了钱，企业却不停地要求加码，最后解决不了什么大问题。

僵尸企业并没有严格定义，在实际工作中主要是看这家企业还有没有生存的希望。当然，光靠经营收入、利润等财务指标并不能完全判定一个企业是否还能生存，还需从行业发展前景、企业竞争力、内部机制等多个角度进行评估。评估工作的复杂性和专业性决定了政府有关部门不能过于简单地将一个企业划定为僵尸企业，进而依此对其进行停贷、停扶，或过早地让其破产。在市场出清过程中，早期宜先从窄划定僵尸企业，防

止政府大包大揽，防止把市场包袱变成政府包袱。政府工作的重点要以大僵尸为主，至少以下三种情况应非常注意：

一是对多数长期亏损且盈利无望的中小企业，主要是民营企业，其退出要更多地依靠市场机制，不宜将之纳入需要政府帮助处理的僵尸企业名单中。

二是对通过给出路、给政策就有希望调整的企业，不宜将之作为政府帮助处理的僵尸企业。很多陷入困难的企业如果能改革内部机制，或者进行重组，进行资产变现，进行内部减员增效等，这些都有可能使企业迎来新的发展机会。之前很多企业不愿这样做，一个重要原因就是不到不得已的时候下不了决心，现在倒逼其改革的时机到了，政府就必须利用外部环境形成的压力逼着这些企业转型、改革，甚至自生自灭。不能因为政府过早出手，让这些企业再生幻想。

三是对大集团内部自有的僵尸企业，应主要依靠集团自己来解决，不应推给政府。特别是一些大型国有企业集团，其内部业务多元化，人员安置的渠道相对较多，要按照“自己的孩子自己抱”的原则，对本集团内部的一些僵尸企业集团可通过内部业务调整、融资支持、人员调配、资产重组、关闭破产等进行处置，这样做社会压力较小，操作起来也相对稳妥。

### **解决人的问题要与国企改革同步进行**

产能和企业退出最难的问题是人，而民营企业相对容易些，当前的主要矛盾是国有企业职工安置。现在有两种处置思路，一是不改革的退出安置，即企业不进行改制，也不进行治理和经营机制改革，只是关闭部分产能，与这些产能相关的人员退出，政府给予支持；二是改革的退出安置，即产能减退、企业改革、人员安置是同步进行的，企业不仅要调整产能，更重要的是推进混合所有制、内部机制和管理改革等。前一种思路是着眼于短期和减产这一单一目标，后一种思路是着眼于中短期相结合和减产与改革双重目标。应在本轮处置过剩产能过程中将国企改革结合起来，解决僵尸企业、处置产能过剩问题在本质上就是国企改革问题。

如与国企改革相结合，至少在以下三方面进行更好的制度和政策设计。

1，在国企人员安置上要有系统政策。上世纪90年代在解决职工下岗分流时出台了很很多相关政策，如土地等资产处置后可用来安置职工、在债务处理上人员债务优先于其他债务、双买断（买断工龄、买断身份）、提前退休、内部退养、员工持股等。这一轮

改革应进一步明确的几个问题，一是是否支持企业通过资产变现来偿付员工费用。二是在员工都变成合同制的情况下，一方面不宜再通过双买断的方式来补偿员工，而新的方式和标准如何界定，这是非常敏感和备受关注的问题。如果补偿方式不合理，可能会引发诸多矛盾，如果补偿标准过高，可能会引发过去改制出去的员工找后账，如果补偿标准过低，现在员工如果得不到满足，改革很难推进下去。三是是否以及如何推进提前退休和内部退养。

2. 政府要花钱买机制。对减产能和退出的企业，政府可以在人员安置上给予支持，如财政补助等。但要通过花钱，把基本的制度和机制建立起来。一是政府的补助要交到社保，用于支付由企业改制出来的人员的安置，而不是直接给企业。这样就确保了人员不会再回流，人进入了社保，变成社会人。二是对将改革与化解产能同步进行的企业要优先支持。这是一种着眼于长远的做法，否则不从企业层面解决导致过剩产能的原因，就不会解决“防止再发生”的问题，就会一边减少产能，一边很可能再出现新的过剩，因此解决“存量”应与解决“防止再发生”要同等重视、同时处理。可考虑建立联动挂钩机制。将减产能、人员安置、财政支持三者相挂钩，财政支持要以前二者为前提，否则不予支持。与这种挂钩机制匹配，还需要建立相应的产能指标分解制度、核查机制和惩罚机制，同时建立指标交易制度，允许产能指标交易。

3. 要与其他改革相衔接。国企改革是一个系统工程，单独为了解决人员问题的改革如果不与其他改革相衔接，也很难推进。这包括：国有资本运营公司的成立，最好是由这些成立后的市场化出资人主体来推进所属企业的改制、重组及人员安置，这样有一个隔离层，政府的压力会小些，企业也可有更大的自主权对员工作出更妥善的安排；混合所有制改革，如果不进行全面的改制和人员身份转换，而是企业有选择地在内部进行人员分流，矛盾会非常大，将企业进行整体改制，允许自由择业，矛盾相对小一些。除此之外，还要考虑与激励机制改革、管理层选聘制度改革等相结合。

### **主要依靠市场办法处置不良债务**

此轮解决产能过剩和企业退出中的不良资产和不良债务问题，应更好地借鉴上世纪90年代处置过程的一些好的做法。但由于环境发生了变化，当时主要以政策性处置为主，现在市场化手段和处置主体都有了根本性变化，此轮要减少政策性因素，应主要以市场办法处置为主。



为了解决不良资产问题带来的潜在危机，化解金融风险，推动国有企业改革脱困，1998 年末召开的中央经济工作会议决定绕过“分业经营、分业管理”的限制，集中清收盘活商业银行的不良贷款，促进银行资产质量的提高。国家于 1999 年分别注资 100 亿元，成立四大资产管理公司，即中国信达、中国长城、中国东方和中国华融，负责收购对口国有银行剥离的于 1996 年以前形成的不良贷款。同时对一部分具有发展前景，但暂时陷入困境的国有企业进行了债转股，有效地解决了企业的问题。这些做法当时取得了非常好的效果，但也有一些难以避免的问题，如很难调动参与主体的主观能动性，更难实现社会整体效益的最大化。

政策性不良资产处置过程中，一切由政府主导，参与主体属于被动接受任务，以完成任务为目标，而非以实现自身效益最大化为目的；政策性债转股实施后，资产管理公司成为转股公司的股东，具有股东的权益，但却没有起到股东的作用。根据政策规定，资产管理公司只是阶段性持股，不能参与公司的日常管理，只对重大活动有参与权和监督权。在实际操作过程中，资产管理公司也只是在公司有重大事项时象征性地派人员出席。资产管理公司自身能力有限，很难监督管理这么多转股企业；缺乏应有的债转股退出机制。债转股的目的在于条件一旦成熟，即通过证券市场出让其持有的企业股权，或通过企业回购、推荐企业上市等途径将其资产变现，最终从该企业中退出。无论哪一种退出方式，都离不开一个成熟、发达的资本市场和信用环境，而这恰恰又是我国非常欠缺的。债转股后的退出缺乏必要的制度保障。

对待本轮企业退出带来的不良资产问题，市场化处理方式无疑是最好的解决方案。

市场化不良资产处置是按市场原则及其机制运作，一般由交易双方通过平等协商进行债权转让，其行为依法进行，由法律加以规范，不受政府干预。相比过去，我国已具备了采用市场化手段处理不良资产问题的条件和能力，如各项针对金融资产管理公司商业化运营的政策先后出台，法规的逐步健全，监管环境的不断完善，为我国开展市场化不良资产处置奠定了良好的基础；不良资产管理市场的参与主体不断扩大，除四大资产管理公司外，自 2012 年以来，先后成立了 11 家地方资产管理公司参与当地不良资产的经营管理，丰富了市场参与主体。未来一些民营资本和外资可能也会参与不良资产处置；多样化的金融工具为市场化处置不良资产提供了必要的手段。当前处置不良资产，不单

单依靠某一种手段实现，而是多种金融工具配套使用，同时，这些金融工具已经非常成熟，国内外的使用经验可以直接用于指导本轮的不良资产处置。

（选自：《财经》，2016年2月22日出版。）

## 媒体报道

### 《第一财经》：津上俊哉：他山之石——日本产能过剩与僵尸企业处理经验

在清华大学“产业发展与环境治理研究中心”(CIDE)举办的“日本PPP项目和产能过剩·僵尸企业处理经验”专题论坛上，原日本经济产业省官员、CIDE特聘研究员津上俊哉先生专门介绍了日本僵尸企业处理的经验教训，并对中国处理僵尸企业和产能过剩提供了五点建议。

#### 日本去产能之策

一般来说，有两类行业容易形成产能过剩：一类是设备投资规模比较大的行业，钢铁是典型代表；另一类是进入受限制的产业，政府本来是为了限制产能过剩，最后反而助长产能过剩。“二战”后的日本，当某个行业面临“市场失败”时，通常采取“不况(萧条)产业对策”。它主要以政府主导的“操业短缩(缩短开工)”，限制新增设备投资为主，困难较大时也采取了“设备共同废除”。它的本意是在某个行业，大家一起做“卡特尔”(限制竞争)，并减少产量或去产能，由此恢复行业的供求平衡。比如在政府主导下，行业内的所有企业达成一致，减少30%的产能，某种意义上它是公平的，但是从效率的角度来看，对那些拥有最先进设备的高效企业来说，则是不公平的。

这样的“共同行为”虽有防止产品价格下跌、缓解企业困境等好处，但长期来看，限制竞争的弊端也很明显。例如，在“设备调整”成为“常态”的纺织产业，曾有过先登记设备量，陷入萧条后把剩余设备买断和拆掉的优惠制度，但登记好的设备量就产生“财产价值”，妨碍企业自主努力调整设备，该制度也不得不允许“拆旧换新”的技术改造，条件是拆换量挂钩，但每次由技术升级导致“拆少换多”的恶性循环。与此同时，这样一个“额度”本身就会带来一

些价值，因此行业内的企业会相互交易“额度”。因此到 20 世纪 70 年代，不况(萧条)产业对策遭到批评，政府需要改变其做法。

在去产能的过程中，最困难、最重要的是裁员。在日本，企业的社会责任之一就是保护劳动者的就业，所以不能因为经营不善而随意解雇员工，只能在用尽所有力量仍无法避免企业倒闭时，才可裁员，这是日本三四十年前传统的经济和企业理念。正因为如此，裁员都会伴随很大的痛苦。在 70 年代石油危机冲击之后，大公司将人员重新调配到那些效益比较好的工厂或者分支机构，例如，新日铁有好几个钢厂，于是在这些工厂里对人员进行轮岗、调配、转岗。其实新日铁在此之前已经经历过五次调整。到了 80 年代，造船、钢铁的产能过剩问题非常严重，但是汽车行业如日中天，能吸引更多的员工，正因为如此，有造船业务的三菱重工，把剩余的劳动力调配到汽车厂，当然，这也是获得了汽车厂的配合。但是，如果所有可行的方法都应用后仍然不能摆脱困境，就只能借助政府的支持政策。

70 年代石油危机结束之后，日本经历了两次僵尸企业：第一次是 20 世纪 90 年代房地产泡沫破灭之后的房地产僵尸企业；第二次是进入 21 世纪后，零售业、酒店等行业的僵尸企业。在这个时期，日本的产业结构已经发生了巨大变化，重工业和重化工业所占的比例大幅下降，即使在这些产业，就业人口也大幅减少，一家钢厂的雇员已经减少到两三千人，所以裁员问题已经不需要特别处理。

因此，政府不再把僵尸企业作为“行业问题”来处理，而是把它们作为“(个别)企业的再生问题”，并适用资本市场的规律和金融技巧来处理。2003 年，政府成立了“产业再生机构”，来处理僵尸企业。该机构处理僵尸企业的方法是：根据“选择与集中”(能活的就活，该死的就死)的方针进行业务重组、裁员、招聘新的经营团队等，然后重新评估再生后的企业价值，据此推算企业能偿还债务的上限，超过限额的部分要求银行免除债务。

### **中国的启示**

由于前些年的投资泡沫，中国整个的资产负债表受到严重损害(有名无实的低效资产和庞大的不良债务积累到资产负债表)，因此，现在不处理僵尸企业，中国经济就有可能陷入资产负债表危机。日本过去的去产能和僵尸企业处

理经验可以给中国提供一些有益的启示：

其一，彻底处理不良贷款，否则银行和整个经济的活力无法恢复。日本 21 世纪之后最惨痛的教训是坏账。允许僵尸企业继续展期或续贷（不能产生现金流的贷款），整个经济的资金流转就会日益恶化（存量越来越大，但贷款仍然难仍然贵），银行知道贷款资产受损，承担风险能力越来越低，惜贷现象越来越突出。僵尸企业要么破产要么重组，如果重组，就要先给僵尸企业免除债务，银行在资产负债表上进行坏账处理，受损并减少的银行资本金要么增资扩股，要么由公款注入来弥补。彻底处理僵尸企业后，经济才能恢复活力。

其二，僵尸企业处理过程中，必须遵循市场经济规律：在让债权人履行其责任之前，必须让公司股东履行有限责任（100%减资）。债权人（银行）是低回报和低风险，股东是高回报和高风险，因此如果允许股东不负责任，那就意味着允许高回报和低风险，这必定会带来道德风险。

在中国，不少僵尸企业是国有企业，如果让股东来承担有限责任，可能会引发有关国有资产流失的争论。但实际上，僵尸企业的资产已经没有价值，并不存在流失的问题，而是“保护百姓的存款，还是保护特定部门的所有权益”的问题。

其三，日本除 20 世纪 80 年代陷入困境的钢铁、造船等特定行业之外，还有仍处于高速成长期的汽车、电子等行业，这些行业有较强的能力来吸收冗余劳动力。但此次中国制造业的产能过剩范围非常广泛，在“制造业”的范围内难以找到过剩劳动力的吸收方。因此，公共财政应该发挥更大的作用，但财政负担要向中央政府而非地方政府“倾斜”，支援地区经济的公共设施建设等措施应向有困难地区倾斜，避免“撒胡椒面”。

其四，在人员问题上，根据日本产业结构调整的经验，成本最低的做法就是没有工作的地方的人口减少，到有工作的地方去，让人口自由流动。因此，要加快推进户籍制度和社会福利改革，增强福利制度的可携带性。

其五，多重组、少破产。在日本，公司内部转岗、人员分流、同业合并等重组措施，是企业再生提供安全网，而不是为了避免破产。如果重组只是为了免于破产，那就等于一事无成。

最后，在有关部委的文件里除了“去产能”之外，还能看到“推进技术改

造”的提法。那些不愿意被淘汰的低效企业往往以技术改造为借口，进行更大的投资，把产能进一步扩大两倍、三倍，进而使产能过剩更加严重，形成恶性循环。因此，应当停止技术改造这样的概念和做法。（本文属节选，作者系清华大学产业发展与环境治理研究中心特聘研究员）

.....

全文链接：<http://www.yicai.com/news/5044781.html>

## 《财新网》：日本 PPP 项目和产能过剩及僵尸企业处理经验

编者按：针对当前热议的 PPP 项目和僵尸企业处理，2016 年 3 月 22 日清华大学“产业发展与环境治理研究中心”（CIDEG）邀请了五位日本专家，举办了“日本 PPP 项目和产能过剩 僵尸企业处理经验”专题论坛，由中信证券原董事总经理、CIDEG 理事兼研究员德地立人主持；CIDEG 理事长陈清泰也参加了此次讨论会。我们征得 CIDEG 的许可，将五位专家的发言整理成文，供读者们参考。

### 城市与经济增长：1974 年日本经济增速为何下滑

八田达夫 电力取引监视等委员会委员长，亚洲成长研究所所长兼国家战略特区咨询会议议员

我今天不讲 PPP 的具体事例，但是会从日本整体经济发展的角度来谈一谈 PPP 项目的作用。如果日本能够更早一些引入 PPP 项目，可能就会更快地走出 80 年代之后的低迷时期。

首先我们来回顾一下日本经济的增长情况。日本经历了“二战”后的高速增长时期，1973 年结束了高速增长，并从 1974 年开始增速急剧下滑，之后都低于 5%，1991 年、1992 年泡沫破灭之后的增长率更低。我在这里想介绍一下 1974 年日本经济急速下降的原因。大家通常认为，1974 年之后日本经济增速下降，是因为石油危机。而实际上并非如此，虽然石油危机是导火索，但经济下滑的根本原因并非石油危机，而是宏观政策的失败。

再来比较一下日本和美国、英国的经济增长率，英美两国基本上在 2%—3%左右或者 4%，日本虽然在最初的时候增长率非常高，但是现在，即使在发

达国家中，日本的增长率也是比较低的。

“二战”后的 40 年代到 50 年代，当时美国占领日本，因为当时美国可能不希望日本经济有所发展，而且日本当时缺乏资本设备，仅余 20% 商船可继续使用，驻日盟军总司令部还对日本原材料进口进行严格管制，但是朝鲜战争之后，出现了冷战，美国可能又觉得必须要让日本实现正常的经济发展，之后就有了高速增长时期，并开始实行贸易自由化政策。这一时期的增长率在 10% 左右，是什么原因导致了这么快速的增长呢？虽然资本和劳动力人口的增长对经济增长有所贡献，但生产效率的提高是平均经济增长 10% 以上的主要动力。生产率提高有两个潜在原因，一个是创新，另一个是资源从生产率低的部门转移到了生产率高的部门。

通过资源流动提高生产率主要有两个途径：一是贸易自由化，50 年代早期，严格的贸易管制有所放松；到 60 年代，日本引进各种贸易自由化措施。贸易的自由化，不仅缩小了日本与发达国家的技术差距，还使新兴产业发展扩张和资源从低生产率部门向高生产率部门转移成为可能，从而促进了经济增长；二是人口大量流向大城市。日本贸易自由化的第一个象征就是石油进口（见图 4），日本原来保护煤炭产业，在 50 年代左右，煤炭基本上可以实现自给自足。之后，为了贯彻贸易自由化政策，开始从中东大量进口价格较低的石油。这就导致了煤炭产业出现了一大批僵尸企业，很多人因此失业。对此，日本政府采取了哪些措施呢？当时日本政府一个比较好的做法就是通过补贴鼓励企业雇用煤炭产业的失业工人。另外，在大阪建了一些居住区，优先给煤炭产业的失业工人居住。这导致了煤炭使用的减少、石油使用的增加。这些煤炭产业中的僵尸企业和工人可能做出了牺牲，但是从国家整体以及这些员工的后代来说，境况都得到了改善。如果当时不实施贸易自由化政策，日本可能就没有办法实现高速增长。

前面提到，在此期间，还出现了从地方向大城市的大规模人口流动，当时的三大都市圈是东京、大阪和名古屋。我们将这三个城市作为大城市，然后其他地方作为地方城市，可以看到 20 世纪 60 年代，差不多每年有 60 万人迁入这三大城市圈，也就是说人口是从低生产率地区流向高生产率地区的。

以上因素是日本生产率提高的主要原因。但是，人口流动在 70 年代之后

减少到了原来的 1/10 左右,从原来的每年 60 多万下降到 6 万—7 万左右。1974 年是一个比较有象征性的年份,当时到底发生了什么,是一个值得研究的问题。

人口流动增速下滑的一个主要原因是收入差距的缩小。如图 5 所示,1974 年城市和农村地区的人均收入差距急剧缩小。原来大城市与地方相比,收入要高出一半,但是到了 1974 年以后,下降到只有 20%左右。在大城市生活,会有交通堵塞等问题,有一定的成本,但这些成本是反映不到工资上的。如果这个时期导致人口流动大幅度减少的收入差距缩小是因为地方和城市之间的生产率差距缩小,就是比较好的一种情况。

.....

(全文链接: [http://bijiao.caixin.com/2016-08-17/100978771\\_all.html#page2](http://bijiao.caixin.com/2016-08-17/100978771_all.html#page2))

---

清华大学产业发展与环境治理研究中心 编印

责任编辑：潘莎莉 魏国华

审校：陈 玲

签发：薛 澜

电话：010-62772497

传真：010-62772497

电子邮箱：cideg@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cideg.tsinghua.edu.cn/>

微信公众号：Tsinghua\_CIDEG



