

内部资料，供领导参阅

CRPE 咨询要报

2016 年第 4 期

浙江大学民营经济研究中心主办

2016 年 11 月 30 日

完善政府管制政策，化解资源型行业产能过剩

叶建亮

民营经济是中国转型发展长期动力源

王志凯

教育部人文社会科学重点研究基地

国家哲学社会科学创新基地

国家“211 工程”、“985 工程”项目承担机构

编者话

当前，化解产能过剩在中国已经取得阶段性成绩，但也出现了一些诸如产能压缩带来资源类产品价格反弹等新问题，给化解产能带来新困境。为此有必要分析资源型产品的产能决定因素和决策机制，进而找到更符合市场规律的去产能路径。

资源性产品的基础性、资产性、供需低弹性特征，决定了资源型行业产能决策上过度化倾向。资源税改革不到位，企业产权改革不到位以及资源型行业的政府管制职能不完善，进一步助长了资源型行业的产能过剩。为此，应该加快推进资源税制改革，完善管制政策组合，建立全国性产能监管体系，通过政府管制政策的完善化解并预防资源型行业的产能过剩。

化解产能过剩是中国经济供给侧结构性改革的内容，经济政策的调结构、补短板，目的在于寻求中国经济增长新动能。寻求中国经济增长新动能，需要政府的积极作为，但本质上还是要尊重市场经济规律，更多地依靠市场的力量。深化改革，为民营经济创造宽松的公平市场环境，让民营企业再次焕发民间和社会的投资热情。果真如此，民营经济的创新，转而完全可以成为中国转型发展的长期动力源。

本期要报选择刊发 2 篇稿件，专门探讨产能过剩化解和寻找中国转型发展动力源问题。一篇是叶建亮的“完善政府管制政策，化解资源型行业产能过剩”，另一篇是王志凯的“民营经济是中国转型发展长期动力源”，供大家参阅。

完善政府管制政策，化解资源型行业产能过剩¹

浙江大学民营经济研究中心 叶建亮

当前我国部分行业产能过剩形势严峻，特别是以钢铁、煤炭、电解铝、有色金属为代表的资源型行业的产能过剩尤为突出。企业产能过剩成因复杂，但现有的大多数理论和政策研究都忽视了资源品管制政策在其中扮演的重要角色。本文将就这个问题作一初步探讨。

一、资源性产品的特殊性导致企业产能决策的过度化倾向

资源性产品是指水、能源、矿产、土地等以自然资源为直接投入，经过直接加工而成的生产或生活资料，是人类社会赖以生存的基础性资源和经济社会发展的战略性资源。资源性产品具有三大基本的经济特性：一是基础性，处于国民经济源头产业和上游行业，绝大多数生产性行业都依赖于资源性产品作为基本要素投入。二是资产性，在企业生产经营中除了作为一般生产资料投入外，往往还承担了资产投资功能。三是低供需弹性，资源性产品生产投资量大，建设周期长，在产能上或者很难对市场需求做出敏锐的反应，或者反应滞后；同时在需求缺乏可替代性，从而造成了供需均缺乏弹性。资源性产品的这些经济特性，决定了生产企业产能决策的过度化倾向。

首先，资源性产品在生产中的基础性作用导致了企业上下游不对等竞争。上游掌握资源的企业往往具备更强的谈判和议价能力，并且产能越大的企业议价能力越高。经济景气时期可以提高价格，收缩时期则可以转嫁成本。这种不对称的风险收益机制使得资源性企业过度投资产能的倾向。一些研究也表明，上游企业面对稀缺性资源时，往往会更加具有侵略性的占据这些资源，并通过产能闲置

¹本文系国家自然科学基金“资源型产品价格管制研究：基于纵向关联和多目标协同视角”（批准号 13CJY105）的阶段性成果之一。

来达到控制市场的目的。在经济景气阶段尤为明显，因为在经济上行阶段，市场增量是企业争夺的重点，也是其改变市场竞争力量对比的捷径。资源性产品企业，特别是新进入企业会在产能建设上变得更富侵略性。

其次，资源性产品的资本属性导致资源品生产企业的投机冲动增加，产能决策往往偏离实际需求。一方面，大量投机性资本进入资源性产品市场，本身就推高了资源性产品的需求。企业据以做出产能决策的需求信息本身就具有较大的泡沫。另一方面，对于部分资源性生产企业而言，由于具有实际生产活动，相对可控的投资风险反而会大大增加其投机性活动。在其产能决策时，往往会在正常产能基础上额外增加产能，为其投机性活动提供缓冲的余地。

再次，供需均缺乏弹性，导致资源性产品价格易波动以及价格机制难以平衡实际供需。价格机制在富有弹性的市场上能比较有效的平衡供需，在缺乏弹性的市场供需的微小变化都有可能转化为价格较大的波动，加重了产能过剩。

二、现有资源品政府管制举措助长了企业产能过度投资

当前，我国资源型行业产能过剩严重，但仔细观察可以发现一个奇怪的现象，产能过剩往往发生在政府管制比较宽松的行业，例如煤、钢铁、有色金属等。而诸如油、气、水等政府管制较严的行业则基本不存在产能过剩问题。这似乎给人一种错觉，认为政府管制放松助推了行业产能过剩，化解产能过剩应该加强政府管制。造成这种错觉实际上是忽视了资源品产能过剩的背后原因，这些原因既有上述资源品特性导致的，也有政府管制改革不到位所致。具体而言，包括三个方面管制改革措施不到位，一是资源税改革不到位，二是产权改革不到位，三是地方政府的管制职能缺位。

价格机制是资源品政府管制的核心议题。长期以来，我国“重生产、轻资源”的传统导致了资源定价过低甚至免费使用的局面，资源价格无法反映资源稀缺性、开采的社会成本等问题突出，这一局面至今仍然没有完全改变，导致了企业长期过度使用资源和过度投资资源性产品产能。而且，我国大多数金属和非金属矿产资源开采仍然采取从量计税方式，这种从量计税的方式，是顺经济周期的，

会加大产能和价格震荡。具体的说，在经济景气阶段，资源品价格上升，从量计税使得资源相对价格变得更低，从而鼓励企业过度扩大产能。而遇上经济下行时，从量计税方式又使得资源相对价格变贵，使得企业降价销售余地变小，从而进一步恶化企业的产能过剩。

第二，资源型行业国有企业仍然占据主导地位，尽管保持国家对重要资源的控制力是必要的，但是国有企业并不构成这种控制力的唯一途径。国有企业治理机制上的固有性质会使得过度产能投资成为不可避免。我们的研究发现，国有企业资本获取成本较低，自然资源获取更便利是驱使其过度投资的主要因素。在全行业，国有企业过度投资企业数量比重高于其他企业，而在上游性的资源型行业，国有企业过度投资企业数量比更高。由此可见，资源性产品领域的产权改革不到位，会增加产能投资过度的可能性。

第三，地方政府在资源性产业的管制角色缺位导致是导致产能过剩的主要推手。应该说，我国在资源型行业基本建立了关于行业准入，产能投资审批等一系列的管制法律法规，但是地方政府在管制政策执行上存在缺位错位的问题。特别是出于地方 GDP 增长考虑，竞争式推动一些地方资源性产业项目上马，过度干预落后产能退出，阻止跨区域企业重组和产能配置优化，在很大程度上加重了相关产业的产能过剩。

三、建立资源型行业政府管制与化解产能过剩的联动机制

当前，以钢铁、煤炭、电解铝、有色金属为代表的资源型行业产能过剩形势依然严峻，现有的政策举措主要集中在提高行业门槛，鼓励企业兼并重组等方面。这些举措在一定程度上有助于化解产能过剩问题。但是，为了构建一个预防和化解产能过剩的长效机制，需要我们进一步完善资源性产业政府管制体系，建立管制政策与化解过剩产能的联动机制。

(1) 完善资源税制度，全面推进从价计税。从价计税是国际上比较通行的资源税计税方式，可以比较准确反映资源的市场价值。资源价格伴随资源品价格涨跌而增减，一方面可以在一定程度上抑制企业在资源品需求上涨时期过度扩张

产能，另一方面在需求收缩时期因资源税负担下降有助于资源性产品生产企业提高产能利用率。完善资源税制度，还需要进一步科学规划税率。总体而言，我国资源税税率偏低是不争的事实。尽管资源税率增加是牵一发而动全身的事情，但是逐步有序地提高资源税税率应该成为完善资源税制度的方向。

(2) 完善政府管制政策组合，理清政策作用机制。一般而言，资源型行业管制包含三个层面，即资源控制，行业准入和价格管制。这些不同层面的政策组合效果不尽相同，必须通盘谋划。总体上，直接的价格管制给对市场资源配置和产能投资带来的扭曲最大，应该最为谨慎使用。而资源控制（即资源开采总量控制）则有助于从源头避免资源过度使用情况，对于资源过度开发和产能易过度行业比较直接有效。行业进入管制是比较通行的管制手段，可以按照市场实际情况，灵活设置进入门槛，从而调控产能。完善管制政策组合，还必须针对不同行业产能过剩情况，采取差异化的管制政策。

(3) 完善产能信息申报制度，建立全国性产能监控体系。产业管制制度设计中的信息系统至关重要。资源型行业产能过剩与政府管制中信息不足和信息滞后有直接关系。因此，有必要建立全国性的重点资源型行业产能信息申报制度。对产能投资达到一定门槛的企业，产能投资和产能利用情况必须定期报告。同时建立产能投资预警机制，设置相应的产能投资和利用阈值，定期发布不同级别的产能投资预警信息，并根据不同预警状态，执行不同的管制政策。

(4) 完善市场准入制度，实行宽严有度的资源型行业准入政策。认真落实非公经济 36 条，在不增加市场主体数量的前提下，大力气引进多元化社会资本进入资源型行业，参与资源性产品生产企业的并购重组，加快产能整合。把国有企业改革、落后产能淘汰和市场准入规则建设有机结合起来，以资本化运作为纽带，通过制度变革和灵活机制，化解和淘汰过剩产能。

民营经济是中国转型发展长期动力源

浙江大学民营经济研究中心 王志凯

中国经济存在突出的结构性问题，新一届政府提出的经济新常态，其调控目标就是解决结构性问题，实现中国经济的转型与发展。经济新常态意味着政府将以一定程度的牺牲经济增速，换取经济质量提升。但中国经济结构的再平衡离不开经济增长周期的支持；是故，中国经济的转型与升级，必须在经济增速、就业与经济长期增长之间找到均衡。国家新型城镇化战略，通过公共财政改革和公共服务均等化建设，为中国经济结构的再平衡和更持久的增长提供平台。而新近倡导的“一带一路”战略，则可以进一步拓展中国经济的国际发展空间，延长中国经济的增长周期。新型城镇化依然离不开民营经济的产业、人口集聚，民间资本和民营企业更是参与“一带一路”建设的重要力量。

毋庸置疑，在过去 30 多年的市场化改革进程中，民营经济是中国区域经济发展与城市化的重要推进力量，城市化也是区域经济社会发展的重要载体和引擎。东南沿海的民营经济之所以能够持续、有效地推进城市化进程和经济社会发展，在于这一带的民营经济的发育、成长是民间自发的且符合市场经济规律；中国内陆地区在推进本地民营经济发展与城市化进程中，必须尊重市场规律，发挥市场配置资源的基础性作用。解决发展中的地区差距和收入差距，历来有福利的改进和经济发展两种途径。就中国而言，中央政府应承担更多的社会福利保障义务；地方政府应遵循中央市场化改革的目标，更多地推进民营经济发展与新型城镇化。财税改革在民营经济发展与城镇化中要发挥更积极的作用，税收的激励机制和公共财政的均等化是财税改革制度设计的关键。民营经济发展推进城市化，

还要注重环境与资源保护，生态与经济可持续发展，唯有如此，方能使中国经济保持持续增长的动力。

随着中国经济发展步入新常态，过去依赖要素无限集聚和高投入的高速经济增长方式将难以为继，中国经济亟待实现转型升级，用部分的经济失速换取经济的质量增长，这需要中国经济结构性变革和空间的创新支持。党的十八届三中全会明确提出要让市场发挥资源配置的决定性作用，这为民营经济的大发展带来了更广阔的天地空间。市场经济就是法治经济，十八届四中全会公报提出全面加强依法治国和依法行政；随后习近平主席提出“四个全面”战略布局，并就以依法治国统领“四个全面”战略进一步进行论述；这实质就是运用法治为市场经济建设和运行保驾护航。财税改革和新型城镇化战略，是深化市场经济改革目标的关键。中国当前的财税改革和新型城镇化战略的实施，一是充分利用财税政策改革引导中国经济的结构性变革，利用财政政策合理科学地配置资源，并充分发挥财税政策的经济激励效应，实现中国经济的创新、创业增长；二是充分利用新型城镇化的国家战略，引导中国经济社会发展的城乡与区域结构性变革，消除经济发展的资源、环境瓶颈约束，努力实现城乡与区域的均衡发展，进而通过中国经济的均衡发展来实现中国经济质量和速度的双高增长。

正因此，沿着“民营经济发展—城市化进程—经济集聚增长—规模效益扩散”这样的经济增长演进与相应产业结构转型升级主线，系统研究民营经济产业集聚、经济增长与区域城市化进程之间的互动关系，依然很有必要。运用制度经济学理论，结合空间经济理论、经济集聚增长理论和发展经济学理论，分析地方政府是如何通过市场化、城市化战略来拓展区域民营经济的发展空间；观察民营经济的转型发展是怎样影响区域城市化进程和城市转型的，以及二者如何互动并促进城乡、区域协调发展。中国正在加大财政改革促进经济结构性创新和大力推进新型城镇化，中央政府和地方政府都在努力进行地方政府性债务管理创新，积

极推进和参与“一带一路”战略，认真贯彻中央提出的依法治国统领“四个全面”的战略布局，化解过剩产能并积极创造经济发展新动能，这些都对中国经济的长期可持续发展带来了好的效应。

今年是“十三·五”的开局之年，也是贯彻全国“两会”刚通过的《“十三·五”规划纲要（草案）》全面建成小康社会奋斗目标的关键之年，是推进中国供给侧结构性改革的攻坚之年。可喜的是，中国的改革与转型发展已成效出现，在“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念的指导下，随着深化改革开放、强化创新引领，中国经济社会发展的不平衡、不协调和不可持续等突出的结构性问题正不断得到缓和、改善，并假以时日得到妥善解决。在这一结构性改革的关键期，财税改革与新型城镇化战略将会为中国的市场化、民营化、工业化和城镇化带来一轮新的发展契机，促使中国经济转型升级，促进中国经济在城乡之间和区域之间更加协调、均衡发展；落后过剩的产能会得到化解，新兴产业包括现代农业可以得到逐步发展和壮大；生产要素终将在国有经济、民营经济和股份制经济主体之间实现自由流动，劳动力、资本和土地等资源要素得以在市场机制条件下实现科学、合理的有效配置；中国的全要素生产率会得以不断提升，中国经济增长在保持一定增速的基础上会更加注重质量，社会经济将走上长期、可持续发展的道路。

毫无疑问，中国的民营经济发展和城市化，即将进入一个全新的发展时期。特别是中国国家新型城镇化战略的实施，为民营经济继续发挥其集聚产业和人口的作用，提供了新的平台；而财税领域地方政府性债务的可持续管理创新，为民营经济产业资本参与“一带一路”战略创造了条件；“一带一路”战略的实质推进，则直接帮助民营企业和民间资本实施“走出去”，拓展中国的经济空间并延长中国经济的增长周期。可以肯定，中国结构性改革的战略已经形成全民共识和社会行动，并且已日益为国际社会所认同。“十三·五”中国全面建成小康社会

的目标，既为中国深化改革和扩大开放提出了明确任务，也为中国民营经济更大的发展和城镇化战略的实施提供了更广舞台。“十三·五”的目标可以相信并值得国人与世界期待：在“四个全面”战略布局和“五大发展理念”的指导下，中国一定会取得结构性改革的成功，实现中国经济结构再平衡与长期增长，进而换取中国经济又一个 30 年的中高速、质量型的增长周期。

CRPE 中心简介

浙江大学民营经济研究中心（英文名：Center for Research of Private Economy, Zhejiang University；简称：CRPE）是在国家教育部的关心和支持下，由浙江大学批准建立的我国高校首家以民营经济问题为研究重点的学术与政策研究机构。CRPE 于 2001 年开始筹建，2002 年 9 月 28 日正式成立。

CRPE 的宗旨是“扎根实践沃土，营造学术高峰”，以民营经济发达的浙江案例为研究起点，把学术视角扩展到全国范围的民营经济现象；致力于用现代经济学的规范方法和分析工具，剖析民营企业的成长规律和经营方略；致力于组织民营经济研究领域的国内外学术交流，提升中国民营经济问题的理论与实务研究水平；致力于发展与民营企业及政府部门的密切联系，通过对中国民营经济前沿性问题的高质量研究，为公众、企业界和政府部门提供最优质的研究成果和决策分析服务。

CRPE 自成立以来，通过机制创新整合国内外一流的研究团队，开展了活跃的学术调查、交流及研究活动，形成了一系列高水准的研究成果和学术品牌，承担了国家“十五”“211 工程”项目“民营经济与制度创新”和国家“985 工程”二期项目“中国民营经济研究”，并于 2004 年成为国家教育部人文社会科学重点研究基地和国家哲学社会科学创新基地。

CRPE 正日益成为中国第一流的民营经济研究和咨询机构。

CRPE 咨询要报

浙江大学民营经济研究中心（CRPE）自 2002 年成立以来，一直致力于中国经济社会发展的前沿性问题研究，为政府、企业和社会提供高质量的研究报告和决策咨询服务。CRPE 立足浙江，以浙江区域经济制度变迁和民营经济实践的实践作为研究、收获的沃土；依托浙江大学经济、管理、法学和农业经济及社会科学研究团队，潜心于中国转型经济的改革理论研究和应用对策研究。经过三年时间的发展，CRPE 已经跻身中国一流研究和咨询机构。

目前，中心建设有维护周到、信息量丰富、具有实质内容的工作网站，同时定期编辑印发 CRPE 简报，记载中心大事，介绍中心成果，观察社会热点，评点社会时事。而在这些工作的基础上编印一份 CRPE 的政策咨询报告，及时将中心重大课题的研究成果以政策建议或咨询报告的形式反映出来，报送中央有关部门和抄送省、市有关部门，提供给领导参阅，这是 CRPE 自成立始就致力开展的工作。

现在已经进入“十三·五”时期，我们的国家进入了一个新的发展阶段，在这个新的历史阶段我们的经济社会发展与变化会更加迅猛，当然各种新的矛盾和问题也会交织着经济社会的发展而不断显现，对这些矛盾和问题加以关注和研究，提出针对性的政策建议，CRPE 责无旁贷。CRPE 编印一份政策咨询报告，既及时反映中心的重大研究成果；也可以为中心的研究人员，包括其他关心中国经济社会发展、改革的各界人士，提供一个发表观点的平台和上传政策建议的渠道。

从 2006 年起我们即开始不定期地编印《CRPE 咨询要报》，每期围绕一个主题，编发 1~2 篇文章，紧扣经济社会生活中的热点问题和深层次问题，加以观察和分析，发表能够引起领导和决策部门重视并可能被其采纳的意见和建议。CRPE 竭诚希望那些关心浙江经济发展和中国经济社会转型与发展的学者、官员和各界有识之士拨冗赐稿《CRPE 咨询要报》。**来稿请用 CRPE 电子信箱，并注明投 CRPE 咨询要报。**

地址：杭州市浙大路 38 号浙江大学经济学院 4 楼

邮政编码：310027

电子信箱：crpe@zju.edu.cn

电话：(086) 571 87952835

传真：(086) 571 87952835

主编：金祥荣

网址：<http://www.crpe.zju.edu.cn>