

随着国企改革文件体系基本形成,国企改革在 2016 年迎来政策落实年;随着供给侧改革的提出,2016 年也是国企改革对结构调整的促进年。

以国企改革促进供给侧改革——2016 年政府工作报告解读

■李锦 本报“中国国资研究中心”执行主任

2015 年是金融危机以来稳增长形势最严峻、情况最复杂、任务最艰巨的一年,由于国内经济下行的压力比较大,国际大宗商品的价格断崖式下跌,全国国资委系统监管的企业效益同比下降 6.1%,这也给下一步国企改革提出了更为紧迫的要求。

李克强总理在十二届全国人大四次会议上所作的《政府工作报告》,对国企改革提出“大力推进”、“攻坚战”等词汇,明确提出 2016 年国企国资改革七项任务,并且突出提出鼓励民营企业参与国有企业改革的任务,体现国家在把握国企改革方向和推进国有企国资改革方面的意志坚定,突出重点,以国企改革促进供给侧改革。

以国企改革促进供给侧改革之年

随着国企改革文件体系基本形成,国企改革在 2016 年迎来政策落实年;随着供给侧改革的提出,2016 年也是国企改革对结构调整的促进年。

2016 年政府工作报告指出,大力推进国有企业改革。今年的国企改革段落第一条,是今明两年,要以改革促发展,坚决打好国有企业提质增效攻坚战。供给侧改革的主体是企业,而企业中又以国有企业为重点。一方面,产能过剩行业主要集中在国有企业,另一方面,新兴产业、高端装备制造业等新动能也需要国有企业发挥重要作用。

去年的第一条,是提出准确界定不同国有企业功能,推进改革,将分类推进改革,放在基础与前提的位置。分类对推进结构改革的作用是明显的。目前国有资本分为公益和商业两大类,而本轮大规模兼并重组,将在上述分类基础上,首先集中在商业类国企领域,特别是完全竞争性行业,资源要素将会进一步向大企业大公司集中。

今年国企改革段落第二条,是推动国有企业特别是中央企业结构调整,创新发展一批,重组整合一批,清理退出一批。显然,供给侧结构性改革是本次两会的主线,国企的

■ 胡月晓 上海证券首席宏观分析师

“供给侧改革”这个字眼早已为大众所熟悉,2016 年中国“两会”的政府工作报告还是着墨不少。从改革开放以来近 40 年的长视野观察,中国宏观调控经过了“释放需求”和“激发需求”两个阶段,现阶段显然是强调供需匹配的结构调整阶段。本届政府上台以来,“定向调控”和“相机调控”更是被明确为“创新调控方式”,“供给侧改革”被中国政府赋予了未来改革方向指引的地位。不过,尽管在解释和宣传方面做了诸多铺垫,但政府与市场沟通还是不够,市场对其还是存在诸多误解,甚至有资本市场的机构投资者,将其与西方的“里根主义”等同。笔者认为,“供给侧改革”是中国政府根据国情选择的创新调控方式,它以结构性改革为主要内容,目的是“提高供给体系的质量和效率”,并非西方的“供给主义”。

供给侧改革仍强调发挥政府调控功能

2015 年 5 月 25 日,人民日报刊文《五问中国经济——权威人士谈当前经济形势》,全面阐述了“怎么看”经济;2016 年 1 月 4 日,人民日报再刊文《七问供给侧结构性改革——权威人士谈当前经济怎么看怎么干》,系统论述了中国经济转型升级要“怎么干”,明确了经济发展短期、长期间的关系和处理。由“怎么看”到“怎么做”,历时半年有余,政府将经济发展和未来改革的一揽子框架向社会、市场做了详细阐述。这对引导预期,形成合力,有着重要作用。相对于过去政府“相机抉择”的需求调控,中国政府就经济发展与公众的沟通,显然有一个飞跃!

从历程看,中国“供给侧结构性改革”的提法,经历了“经济新常态”——“供给侧改革”——“供给侧结构性改革”等三个认识阶段,说明这一新提法是中国政府对经济发展深思熟虑后的结果,自然也将引领未来经济



学术顾问:(按姓氏拼音排序)

巴曙松	蔡继明	陈东琪	陈栋生	陈全生
程恩富	迟福林	戴圆晨	范恒山	樊 纲
高尚全	顾海兵	葛志荣	谷书堂	贺茂之
洪银兴	黄范章	贾 康	江春泽	金 碚
李成勋	李江帆	李京文	李维安	刘诗白
刘 伟	茅于軾	任玉岭	宋洪远	宋守信
宋养臻	谭崇台	王东京	卫兴华	魏 杰
吴 澄	徐长友	晏智杰	杨家庆	杨启先
张曙光	张晓山	张卓元	赵人伟	郑新立
朱铁臻	周叔莲	周天勇	邹东涛	



能,解决历史遗留问题,让国有企业瘦身健体,增强核心竞争力。剥离国有企业办社会职能,解决历史遗留问题,是老问题了。不过,今年调门特别高,有上纲上线的味道。许多国企还有自己的学校、医院,国有企业还不能完全平等地参与市场竞争。

去年是多渠道解决企业办社会负担和历史遗留问题,保障职工合法权益。今年用“瘦身健体”有新意,不是“瘦身强体”,一字之用,更显意图,是健康运营的意思,追求的是形态。

未提反垄断,但“大幅放宽”这个词,意向明确,更显力度

“鼓励民营企业扩大投资、参与国有企业改革”,是政策的重新确认,也是现实的急迫需要。

在七条外,新增一段。大幅放宽电力、电信、交通、石油、天然气、市政公用等领域市场准入,消除各种隐性壁垒,鼓励民营企业扩大投资、参与国有企业改革。很多原本门槛较高的行业将逐步向非国有资本敞开,这是一个非常重要的信号。通过混合所有制改革,可以有效地放大有资本的带动力、发挥其影响力,从而促进中国实体经济的良性发展。以前民营企业参与国企混改比较多,但也多为小股东,话语权少。现在放开准入则不同,是“大幅放宽”,这个份量很重,宽是一定规模。

去年是加快电力、油气等体制改革。开始以为成熟一项落实一项,不搞大水漫灌,搞滴灌、喷灌。看来,一年似乎并无进展。2014 年是

中国供给侧改革并非供给主义

改革的思路 and 方向。

虽然《七问供给侧结构性改革》文中明确,供给侧结构性改革不是搞新的“计划经济”,“要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”,“放手”是最大的“抓手”,等等对政府行为边界的重新界定。但这并不意味着中国要推行“供给主义经济学”。

供给经济学是相对于凯恩斯的需求管理经济学说而言的。需求管理经济学的政策理论核心是“菲利普曲线”——经济冷热引起的需求波动将引起通胀变化,财政、货币政策将围绕此展开;供给经济学的政策理论核心是“拉弗曲线”——政府减税将提高经济内生活力。供给主义是自由主义在经济领域的政治主张,实质是要政府对经济管理“甩手”,显然这并非中国“供给侧结构性改革”的主张。

中国“供给侧”改革前因后果

伴随出境游的兴起,中国游客海外购物的“生猛”态势为世界所瞩目。日本马桶盖、韩国化妆品、欧美奢侈品、澳新洋奶粉……中国人购买力之强似一股“龙卷风”,所到之处很多地方货架被一扫而空,以至于有港人抗议和海外限购的反常现象。当国人的出境游购物游时,国内消费增长却一路走低,名义增速从 2010 年的 18.3%一路下滑到 2014 年的 12%;2015 年,国内消费增长仍然延续了平稳、缓步下滑的态势!

面对投资持续下降和过剩产能突出状况,中国经济维稳对消费增长寄予了厚望。消费的稳中偏降格局,使得中国宏观经济中的总需求一直处于疲弱状态,进而导致了增长的疲软。2012 年以来,中国经济运行进入了明显的“底部徘徊”阶段,经济增长下行压力一直不能消除;微观上,企业经营效益或继续下降。因此,笔者一直主张中国经济格局是“宏观稳、微观差”。笔者一直认为,中国投资型经济的特征不会改变,这是由中国经济发展的阶段性特征所决定。“去杠杆”压力和债务问

题,使得中国经济在较长一段时间内,难以恢复投资的中高速增长,故中国经济的第一增长动力——投资,将延续低位,经济增速也将延续低位徘徊状态。

显然,“入世”以来中国经济需求导向的管理和发展思路,碰到了极大困难!依靠需求刺激,中国曾率先走出了 2008 年的危机冲击,并对制止全球经济崩溃做出了贡献。但随之而来的是,需求管理也走到了尽头。经济增长阶段变化带来的内在动力转换(由要素扩张到效率提升),导致宽松财政和货币政策的经济效应明显下降。此外,对中国当前经济困境来说,宽松财政政策本身运用空间有限——中国经济当前运行中的一大问题是政府债务处理,债务困境制约了刺激政策的运用。经济增长模式的转换,也让政府直接主导的投资旧有扶持模式,难以延续。对经济增长平稳力度的调控,转而更多地依赖投融资体制的改革。虽然经济增长持续低迷,但政策也将持续观望。

经济可持续发展需要周期性的“出清”,不论计划经济还是市场经济,“出清”都不可避免。在要素投入的经济增长阶段,政府对经济周期有着超强的控制力。改革开放已近 40 年,中国经济体系的市场化程度已达相当程度。但是,基于传统和习惯的差异,中国政府对市场“出清”天然地反感,总是以政府的“计划”出清来代替市场的“自然”出清。面对产能过剩和经济转型的困境,在需求调控政策“无招”的情况下,采取了以产能调整为主要内容的“供给侧”改革。

供给主义的前世今生

被经济学现代供应学派公认为理论鼻祖的是萨伊的供给定律。法国学者让·巴蒂斯特·萨伊于 1803 年出版了《政治经济学概论》的不朽著作,书中观点“生产给产品创造需求”被后人总结为萨伊定理,并简述为“生产自动创造需求”。实际上萨伊描述的“生产自

动创造需求”,仅是资本主义发展早期阶段,市场均衡时的一种状态,萨伊定律的前提是产品以产品购买,货币只是商品交换的媒介。显然,萨伊定律只和当时资本主义初级阶段的现实相吻合;在商品经济高度发达的现代社 会,社会需求也发展到了“马斯洛需求”的高级阶段,单纯价格调节已不再能“出清”供求失衡。

在政策实施层面,供应学派成为宏观政策的理论和思想基础,是在 20 世纪 80 年代。上世纪 70 年代,在政策层面实施了 20 多年的凯恩斯主义经济学正被现实问题所困,凯恩斯主义倡导下政府干预和需求管理思想,令西方世界陷入了严重的“滞胀”状态。面对新问题,需求管理的思想束手无策,难以有效应对。1979 年和 1980 年分别当选的英国首相撒切尔夫人和美国里根总统,都不约而同地采纳和实施了供给学派的自由主义经济哲学。这个政策层面供给学派的思想核心,是哈耶克的自由主义——政府最少限度的干预市场,最少限度的涉入经济:太多的税收和监管,太高的公共开支,压榨了企业精神。供应学派经济学的政策主张是,繁荣经济最好通过减少行业管制和企业税收,鼓励经营者提供更多廉价产品来实现,不能像凯恩斯思想那样靠增加公共开支,通过“需求管理”来实现。供应学派认为,减税和取消管制,能够释放市场的根本建设性力量,激发企业内在活力,从而提升经济活力。

不过,正如凯恩斯的需求管理思想,长期实施带来“滞胀”的副产品一样,作为应对“滞胀”问题而产生的供给主义经济政策,长期实施的结果,也带来了新的问题,并将供给主义带入难解困境——不平等的极端扩大,并最终导致 2008 年的金融危机,全球经济目前仍然没有走出此轮危机,2016 年很可能演化成新兴市场危机。

供给侧改革≠供给主义

讲金融、石油、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域,七个领域一起讲,2016 年大幅放宽电力、电信、交通、石油、天然气、市政公用等领域市场准入。大体上,重新回到 2014 年口径。不过,电力、油气仍然包括在内。

去年习近平在讲话中指出,我们必须从国家发展和安全的战略高度,审时度势,借势而为,找到顺应能源大势之道。要抓紧研究“十三五”能源规划。抓紧修订一批能效标准。特别提出抓紧制定电力油气改革方案。直到 2015 年底,这个方案仍然没有消息。很多原本门槛较高的行业将逐步向非国有资本敞开,这是一个非常重要的信号。股权多元化仍然是重点和主攻方向,国企曾经被外界广“受诟病的“一股独大”局面将有望由此改变。

报告是惜字如金的,对于非公有制经济活力讲了这么长一段话,值得重视。“在项目核准、融资服务、财税政策、土地使用等方面一视同仁。依法平等保护各种所有制经济产权,严肃查处侵犯非公有制企业及非公有制经济人士合法权益的行为,营造公平、公正、透明、稳定的法治环境,促进各类企业各展其长、共同发展。” 严肃查处,是说得很重的。

《政府工作报告》中,供给侧结构性改革是本次两会的主线,国企改革段落是在供给侧结构性改革这个大背景下进行的。要处理好新动能和旧动能“双引擎”的关系,供给侧改革和国有企业改革的关系,结构调整和经济稳增长的关系,以及供给侧改革和需求侧两端发力的关系。在去年描绘的改革蓝图基础上,今年国企改革进入实操阶段。改革必须从产业结构和产权体制两端发力。

当前中国资本市场上存在着一种错误看法:供给侧改革=供给主义。这显然是犯了“望文生义”的毛病。将西方供给主义经济政策的成功经验,当作中国供给侧改革的前景,则又犯了食“洋”不化的毛病,实则是先有主观方向判断、再找论证逻辑的“忽悠”。

西方作为政策层面上的“供给主义”,并不与学术层面上的“供给主义”思想等同。作为学术思想的“供给主义”,核心是“供给自动创造需求”,其具体含义是在价格机制充分发挥作用前提下,供需双方通过价格调节可自动达到均衡,这显然只能是理论上的分析;政策实践层面上的“供给主义”,其核心是自由主义,即政府最大限度减少干预,包括税收、管制能,企业 在不受干扰情况下会发挥最大活力,市场会自动调节失衡,不会长时间处于不能“出清”状态。作为自由主义在经济领域政策实践的“供给主义”,是针对凯恩斯需求管理思想下政府对经济干预的行为,作为对立面而提出的学术思想;同时,也是被当作为解决因长期实施凯恩斯主义带来的“滞胀”问题的解决方案。

中国“供给侧改革”的政策目的,是为了打赢“四个经济迂灭战”(化解过剩产能、降低企业经营成本、化解房地产库存和防范金融风险),是为了加速产业调整,是基于产业过剩问题长期悬而未决而提出的新解决方案,实质是要政府加深对经济运营行为的干预。“供给侧改革”,会使政府进一步涉入经济领域,强化政府对产业的调控,与西方曾经的“供给主义”,完全是两个不同的方向。

虽然中国政府在“供给侧改革”纲领中也提高要放松对行业管制,但只是对“应该按市场原则进行运作的领域”,对于关系到国计民生的重点领域、广大基础设施建设领域、国民经济重点命脉的产业,政府主导的国有经济仍然占据主导地位。更为重要的是,上述政府管控经济的标准,仅是模糊的论述,实践中并无明确标准,从而经常导致了松而不放的局面。