

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2016.04.008

# 政府供给侧改革的方向

——以S省装备制造业为例

娄成武, 董鹏

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110819)

**摘 要:** 政府供给侧改革有制度、政策、环境、资源等四个基本面向。装备制造业是政府供给侧改革的重要触发点和作用领域。运用深度访谈法,对S省两个典型地市装备制造业发展状况展开调研,发现政府供给侧改革面临着市场主体地位不平等、部分政策执行不到位、政府对市场过度干预、政府供给资源差异化等问题,从中得出政府供给侧改革方向在于建设成熟稳定的制度体系、实施精准有力的产业政策、营造宽松自由的发展环境,以及提供公平有效的资源支持。

**关键词:** 供给侧改革; 装备制造业; 产业政策; 政府干预

**中图分类号:** D 035

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3758(2016)04-0375-06

## Directions of Government Supply Side Reform

—— Taking the Equipment Manufacturing Industry of S Province for Example

LOU Cheng-wu, DONG Peng

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110819, China)

**Abstract:** There are four basic aspects in government supply side reform, i. e., system, policy, environment and resources. Equipment manufacturing industry is an important trigger point and active field in government supply side reform. Using an in-depth interview, the development situation of equipment manufacturing industry in two typical cities of S Province was investigated. It was found that government supply side reform faces such problems as market subjects with unequal status, ineffectiveness of policy implementation, excessive government intervention in the market, and government differentiated resources supply. It is, therefore, advisable to construct mature and stable systems, implement accurate and powerful industrial policies, create a relaxing and free environment for development, and provide fair and effective resources support.

**Key words:** supply side reform; equipment manufacturing industry; industrial policy; government intervention

2015年中国GDP增速跌破7%,为25年来新低,这一事实引起官方和企业的高度关注。在2015年11月中央财经领导小组会议期间,中国

领导层明确提出推行供给侧改革。供给侧改革的目标是为了“实现短期去库存、中期去杠杆和去产能、长期技术创新,最终实现产业结构优化升

收稿日期: 2016-02-15

基金项目: 国家“万人计划”教学名师特殊支持经费资助项目(02020021590001); 中央高校基本科研业务费资助项目(N120214002)。

作者简介: 娄成武(1949-),男(满族),辽宁北镇人,东北大学教授,博士生导师,国务院学位委员会学科评议组成员,主要从事行政学研究; 董鹏(1990-),男,山东青岛人,东北大学博士研究生,主要从事行政改革研究。

级”<sup>[1]</sup>。供给侧改革提出的重要背景,是中国一些行业领域出现严重产能过剩,其中包括钢铁、煤炭、造船等工业部门。装备制造业与上述工业部门密切相关,也是此次中央提出供给侧改革的重要触发点,未来也应该是调整产业结构,去杠杆、去库存、去产能的重点作用领域,因此不能仅仅从国家权威机构发布的行业数据来了解装备制造业的发展情况,还应该深入一线企业,了解从业主体在运营实际中到底遇到什么样的难题,为政府供给侧改革提出有针对性的建议。基于以上思路,本文采用深度访谈法,对S省两个地市装备制造企业展开实地调研,力图解答上述问题。

## 一、政府供给侧改革的基本面向

供给侧改革对应着需求侧管理,是两种实现经济增长的思路。需求侧管理把政府投资作为拉动消费,提振经济的良方,要求政府在经济不景气时扩大财政支出规模,增加就业岗位,使社会总需求迅速与总储蓄相均衡,以熨平经济波动。然而,需求侧管理无法解答经济中长期增长问题,政府大规模投资容易造成某些领域经济过热,形成对其他行业资源的挤出效应,对经济持续运行造成负面影响。着眼于经济中长期发展,政府能够在促进技术进步和组织方式变革方面施加关键性影响。因为从柯布一道格拉斯生产函数 $Y=A * F(K,L)$ 来看( $Y$ 是指潜在GDP水平, $A$ 代表全要素生产率,多指向技术, $F$ 代表劳动和资本的生产组织方式, $K$ 代表资本, $L$ 代表劳动),投资存在回报递减规律,中国劳动人口红利正在下降,需要从技术和组织方式入手提升经济,这些都跟政府本身直接关联,政府在供给侧改革中具有关键性地位。结合经济运行过程和公共产品类型可以得出,政府供给侧改革有制度、政策、环境、资源等四个基本面向。

### 1. 制度供给

制度主义理论认为,“制度是指影响个体行为的结构性的制约因素”<sup>[2]</sup>,同时制度“强调思想观念、制度环境对组织的约束。组织不仅要追求适应的技术环境,而且受制于制度环境”<sup>[3]</sup>。制度的存在使得个体行为在一定时期呈现出特定模式,具备相当可预测性。制度还能够降低组织之间互动的交易成本,方便组织沟通协作。制度对人类社会的整体运转具有重要作用。

制度变迁理论预示着个体和组织也可以对制度演化产生影响,处于社会结构关键位置的组织和个人能对制度变化施加决定性作用。就中国实际情况而言,政府处于社会生活的中心地带,其他组织和个人受到政府所提供制度的约束和规范。尽管其他组织和个人也可以通过参与政府过程,对制度变迁施加影响,但是这种影响尚需要在政府给定的框架内进行,受到政府的明确引导。因此政府是制度供给的最主要主体,政府制度供给的变化都会对整个社会产生显著影响,有着“牵一发而动全身”的效果。

### 2. 政策供给

制度提供着组织和个体行为的基本框架,往往具有较长时间的延续性,轻易不会作出重大改变。相较而言,政策具有较为明确的作用对象,有时候会有相当具体的举措。比如政府前几年力推制造业领域“首台(套)政策”,意在以政府财政补贴的方式,鼓励企业从事重大技术攻关,提升中国自主知识产权能力。此外,政策还具有灵活变通的特点,与作用客体的变化密切相关,是实现政府意图的重要工具,例如从2003年至今政府针对经济运行和房地产市场实际,在鼓励和限购之间不断变换选择,以保证房地产市场相对稳定。政府通过政策调整,能够直接对市场、社会、公民个体产生现实影响。

### 3. 环境供给

政府供给侧改革中的环境是指与需求方相联系、相互作用的各系统总和,包括政治环境、生态环境等。对政府供给侧改革而言,重点在于行政环境、市场环境和精神环境。行政环境是政府与行政相对人互动的的基本场域,公务员办事方式和效率都深刻影响着行政相对人的日常活动;市场环境是企业 and 公民开展经济活动的根基,能否具备一个理性、流畅、公平的市场环境,对于企业和个体决策影响深远;精神环境是企业 and 个体开启某种行动的心理基础,宽松自由的精神环境比较有利于组织和个体采取创新性行为。

### 4. 资源供给

政府供给侧改革中的资源包括政府财政、税收资源和资本、土地、人力、信息等。对企业 and 个体而言,政府银行贷款的难易、征税比率的变化、资金链的运转、劳动力的流动,都是生存发展的关键性资源因素。政府资源供给侧最重要的是提供经济支持,保持资本、土地、人力、信息等资源的有

效流通。

## 二、案例分析

在前述政府供给侧改革四个面向的理论框架指引下,笔者选择装备制造业作为深入探究政府供给侧改革问题与实施路径的研究领域,并且以中国东部沿海S省作为实地研究对象。之所以选择装备制造业作为调研对象,是因为装备制造业是国民经济产业布局中的基础性行业,其发展水平对一国经济结构和经济总量影响巨大。2008年金融危机以来,中国政府启动4万亿投资计划,这些投资和地方政府配套资金大多流向基础设施建设,其中装备制造业所占比重较多。受政府投资拉动,中国装备制造业曾经在短短两三年里实现大规模增长,出现短期繁荣。然而受到产能过剩及国际油价波动影响,装备制造业于2014年开始显示出业绩下滑迹象,许多企业在2015年出现较为严重的生产经营问题,订单量下跌,利润空间压缩,有的企业还面临着客户违约撤单的风险。

S省作为中国重要的装备制造业基地,在省内多个地市有着产业集群,从业单位性质从国企、合资企业、民企到科研事业单位不等,样本数量较多,研究可行性强。

### 1. 案例设计

调研基本方法为深度访谈法,于2015年6—7月之间在S省两个地市选择8家装备制造企业(其中5家国有企业、1家合资企业和2家民营企业),对每家企业市场部、技术部负责人展开深度访谈。拟设计访谈问题基于制度、政策、环境、资源等四个面向,大致包括:①行业整体和本公司基本发展情况;②政府都有哪些装备制造业的制度规划;③政府有哪些产业政策,这些政策的执行程度如何;④企业与政府有过哪些交流,沟通效果怎样;⑤在装备制造业领域,政府还存在哪些需要改进的地方等。历时20多天的实地调研,共计访谈24人次,最终整理出近3万字访谈资料。

### 2. 案例结果

按照调研设计和实际情况,将案例结果分列如表1所示。

表1 S省两地市装备制造业调研结果

类别	现状描述	存在问题
行业和企业发展	总体低迷	资金链紧张;技术研发不足;人才流失严重;企业合作困难;管理方式滞后
制度设计	宏观供给持续	激励制度和知识产权制度有待完善
政策执行	总体产业政策利好	地方政府政策执行力有待提高;政府主导的产业联盟效果一般
政企互动	不同类型企业情况各异	政府更倾向于与国企沟通,一定程度上忽视和合资企业及民营企业的交流
政府有待改进的方面	需要系统优化	需要在融资渠道、产学研合作、国际交流、政策稳定输出、市场准入等方面发力

第一,行业和企业发展情况。24位受访者都使用“行业不景气”“生意难做”“利润下降”等字眼来描述行业态势,装备制造行业目前处于比较惨淡的时段。关于本企业发展情况,有16位受访者表示企业运行艰难、订单量明显下降、融资和运营成本高,仅有2家企业3位负责人表示目前企业运转还算不错,大部分企业都表示国际市场饱和,国内市场疲软,无法提供足量订单,其中1家受访民企曾表露出企业难以为继的语气。此外,有14位受访者提到企业在资金、技术、人才等方面面临的实际困难。具体来说,企业融资成本过高,资金链运转面临困境;技术研发能力不足,单纯依靠本企业力量不足以实现技术突破;人才流失较为严

重,其中有3家国有企业提到,每年招聘来的大学毕业生,留在本单位超过两年的不足20%,大部分大学毕业生仅把本单位视做“就业跳板”,在学到基本技术后,会选择去待遇更好的地区或者企业就职。有12位受访者提到企业合作流于形式、难以获得实效,其中1人表示企业之间存在的技术不对称,影响着合作意愿,1位来自民企的负责人强烈表达着与国有企业展开技术、市场合作的愿望,认为民企可以分享国企订单资源,帮助其完成总装等技术环节,以获得急需的资金。另有两位受访者提到企业在管理方面的优势或者劣势。1位受访者来自中外合资企业,该企业引入国外管理团队,采用国外管理方法,比较重视采用电子

化办公,加强绩效考核和成本管理,企业管理水平在受访企业当中较高;另1位受访者来自科研单位下属企业,认为本单位官本位文化较为突出,员工习惯于按部就班的工作方式,现有工资制度参照事业单位,缺乏报酬激励,员工创新动力不足。

第二,政府有关装备制造业的制度设计。有22位受访者提及中国制造2025战略、战略新兴产业发展计划和行业中长期发展规划;有2位受访者关注到政府简政放权改革,认为政府应当加大加快改革力度,谋求激励制度变革,加快“推行养老金并轨等制度,解决国有单位进军装备市场的后顾之忧”;有7位受访者表示知识产权制度有待完备;有2位受访者表示政府应当理清与市场(企业)关系,不能过度介入。多位受访者表示,政府制度设计有时过于宏观,不如政府产业政策对装备制造企业的作用直接。

第三,政府装备制造业产业政策及其效果。所有受访者都表示密切关注着政府产业政策,多数受访者认为政策支持装备制造业发展。约80%的受访者能够详细列举出具体产业政策,比如“船舶行业白名单”“地区政府装备工程实施方案”“产业结构调整与技术升级改造”“企业用海用地优惠”“首台(套)政策”“中小微创业支持政策”“项目支持政策”等。关于政府政策执行和落实情况,受访者观点出现明显分化。10位受访者认为国家政策较为积极,地方政府支持力度较大,总体落实情况较好;另有14位受访者表示国家产业政策属于利好态势,不过省市一级支持力度较弱,一些政策难以真正落实。另有1位负责人对当地政府主导的产业联盟表示质疑,认为政府盲目推动成立产业联盟,无助于企业之间合作,只会人为拉大企业之间的差距。

第四,企业与政府沟通交流情况。来自国有企业及其下属企业的9位负责人表示,地方政府对其发展比较重视,发改委等部门能够提供信息支持和融资帮助,彼此之间沟通效果较好;来自合资企业的2位负责人表示,当地政府基本不会介入企业运作,除了税务申报及安全检查等例行事务之外,几乎没有交集,这2位负责人进一步表示,出现本企业与政府沟通交流少的原因可能是管理团队核心为外籍人士,有着较大管理自主权,

语言和思维差异影响着彼此联络;来自民营企业的4位负责人表示,政府与企业联系不多,其中1位负责人讲述了某地方政府领导失信的事例<sup>①</sup>,但同时表达出对获得政府支持的强烈期待。

第五,政府有待改进的领域。来自科研单位的2位负责人表示,政府应当调整事业单位激励机制,加大物质激励,引导民营资本的有序进入。来自国有企业性质的7位负责人表示,政府应当完善知识产权制度,做好成果推广工作。来自民营企业的4位负责人表示,应当改善企业融资环境,给予一定资金支持,加强政府诚信建设。有2位受访者认为政府应当适当放开军工市场,在配套产品领域给予民营企业合适的准入地位。有2位受访者表示政府应当推行适当的产学研政策。此外,有些受访者还指出,政府应当推动国际交流,搭建国内外合作平台,帮助企业实现在技术、管理、人才等方面的引进和借鉴等。

### 3. 案例讨论

综上可知,虽然政府对装备制造业的重要性认识比较充足,出台一系列宏观制度设计和产业政策,但是总体而言,装备制造业处于低迷状态,企业发展在资金、管理、技术、人才、产学研合作等方面遇到较多问题,而且国有企业与民营企业在经营状况、负债水平、资金流动等方面差异较大,民营企业在装备制造业市场中的劣势较为明显。结合政府供给侧改革的基本面向,上述案例结果暴露出政府在制度、政策、环境、资源等方面的有待改进之处。

第一,市场主体地位不平等。装备制造业市场主体包括国有企业、国有企业转制而来的公司、科研事业单位、民营企业、中外合资企业等,但是各个主体在市场中的实际地位并不平等。以融资渠道为例,国有政策性银行(如国家开发银行、进出口银行)对各类市场主体扶持相对公平,但是国有商业银行却对不同性质的市场主体区别对待,更愿意把资金投给国有企业及其下属子公司,尤其那些与国有商业银行有着密切人际往来的国有企业,更是能够轻易获得大额贷款,民营企业很难获得银行贷款。此外,国有企业及其子公司还有融资方面的隐性优势。装备制造业项目沉淀成本相对较高,企业从事研发的非盈利时间较长,国有

<sup>①</sup> 该领导原定到某企业视察工作,这引起该企业高度重视。企业所有中高层管理人员按照约定时间提前3个小时等候,结果该领导始终没露面,也没有及时告知事由,对此该企业表示很无奈。

企业及其子公司可依靠向母公司借款维系，民营企业则很难维持高资本运转。如此一来一些国有企业因为资金链条的相对充盈，且这部分资金又非自身获利所得，更新技术的主动性反而较低，很难将资金投入转化为成果产出，其产品也无法与国外同行竞争；部分民营企业因为缺乏运转资金，只能选择退出装备制造业，一定程度上形成“国进民退”的局面，不利于形成合理的供给主体布局。

第二，部分政策执行不到位。相较于中央政府对于装备制造业产业升级、结构调整的政策利好，S省政府尤其是地市级政府配套支持力度较小，主动服务意识并不强烈。地方政府虽然引导企业申报国家及省部级项目，体现出促进装备制造业优化发展的积极性，但是企业申报项目的实际难度较大，地方政府并没有彻底执行国家的产业引导政策。此外，有些地方政府在招商引资时曾经答应给予多方面政策支持，然而一些企业在当地投资建厂后，并没有完全获得地方政府当初承诺的相应优惠政策。

第三，政府对市场过度干预。政府控制着科研院所人员的激励机制，采取给予科研人员一定经费与相关荣誉等方式。在政府掌握激励机制的格局下，科研机构对于能够快速产生利润的项目最为青睐，不愿意从事周期较长的基础研究，比如对于海洋工程探测设备急需的叶绿素研究，国内科研机构鲜有相关成果。科研机构更愿意进行自我研发、自我推广，与企业形成利益竞逐关系，难以开展有效的产学研合作。此外，地方政府有时希望以行政力量取代市场规律，在短时间内将本区域内相关企业汇集到一起，打造政府牵头的产业合作联盟。然而，这种做法没能认真分析市场需求及各企业差异，处于产业联盟内的企业没有经过前期市场融合，其真实合作意愿难免大打折扣。

第四，政府供给资源差异化。在资源供给方面，地方政府倾向于实施差异化策略。一方面在用地用海方面尽量给予优惠，另一方面在人才引进、交通基础设施等方面投入较少，在税收等方面的优惠政策也不多。这种差异化供给方式，使得企业能够扩大产能，却很难对专业人才提供足够吸引力，无法把规模优势转化为技术优势，这使得企业前期扩大的生产能力容易在市场竞争中转化为产能过剩；周边交通基础设施的缺乏，也使得部分企业招聘员工遇到困难，增加了企业运营成本。

### 三、政府供给侧改革的实施方向

通过对S省两个地市装备制造业实地调研，结合相关企业生产经营中面临的实际困难，可以发现政府供给侧改革在制度、政策、环境、资源这四个向度上还存在有待解决的现实问题，需要政府在确定供给侧改革的总体思路之后，及时推出相应举措，探索政府供给侧改革的实施方向。

#### 1. 建设成熟稳定的制度体系

供给侧改革本意是要为市场和社会松绑，释放其活力。若想达此目的，一个基本前提就是，松绑后的市场和社会各类主体应当在法律框架内享受平等地位，不应该再有人为设置的地位失衡。这需要政府从制度层面加强建设，赋予和保障各类主体尤其是民营企业在市场中的法律平等地位，以成熟稳定的制度体系，增强各类主体活动预期和创造热情。

第一，深化政府采购制度改革。政府可以遵循习总书记军民深度融合的主张，在军工配套产品的非涉密领域，适当放宽民营企业的进入资格，给予民营企业与国有企业在该部分市场同等待遇，让有资质有实力的民营企业参与产品竞标，以此拓展民营企业市场容量，同时降低政府成本。第二，推进事业单位改革，着力解决事业单位体制下遗留下的福利难题，增强科研院所创新积极性。第三，加强政府信用建设，提升政府的市场服务意识，遵守招商引资时给予企业的相关承诺，在交通设施、人才引进等方面及时有效地落实与企业达成的协议，改善企业周边基础设施。第四，完善知识产权制度建设，保护企业专利成果，便于其开展产品推广，提升利润空间。

#### 2. 实施精准有力的产业政策

为落实政府供给侧改革去产能、去杠杆、去库存的目标，政府不能再采取“大水漫灌式”的拉动策略。当前我国许多行业产能过剩的重要原因在于，大部分企业汇集到技术含量较低的产业中下游，技术含量高的上游从业者较少。因此，政府应当针对行业发展实际，实施精准有力的产业政策。首先，针对当前我国核心配套设备高进口率的发展现实，政府应当释放重视核心配套产品研发的信号，引导国内关键零部件厂商，发展技术水平高、通用性强、后勤保障快的配套设备，形成完整的产业链条。其次，提供结构性减税、人才引进等

实际优惠政策,引导要素聚集和技术集成,鼓励企业加大对基础研发和创新成果产业化的投入。第三,政府应该由投资布局转变为发展布局,通过充分的市场调研,倾听企业呼声,做好行业配套政策的供给,比如推动成立律师协会与行业协会,促进行业发展。第四,在产学研结合方面,应当明确事业单位与高校的定位主要是从事科研而不是完成工程,鼓励高校从事非营利性的科研,加强前沿研究和基础研究,由企业负责产品生产与营销而不是兼顾科研。

### 3. 营造宽松自由的发展环境

“竞争是市场制度的灵魂。”<sup>[4]</sup>政府供给侧改革强调减少微观干预,但是不能就此认为政府应该退出市场。政府应当强化核心服务职能,为企业竞争营造宽松自由的发展环境。第一,继续深化简政放权,全面推进行政审批制度改革,简化行政程序,降低企业的办事成本,形成运转协调、高效便利的行政环境。第二,政府应当放权给市场,形成企业自我升级、自我成长的市场环境。政府相关政策需要尊重市场规律,不可一味采取行政手段,应给予企业自由竞争、自由合作的空间。比如相较于政府牵头成立的产业联盟,通过市场调节形成的核心企业加诸多配套企业模式可能更为可取。这种模式以实力强劲的某个集团为核心,通过招标、专家评审等方式,选择相关配套企业进行产品合作,形成优势互补、利益共享的发展格局。第三,政府应当注意引导社会舆论,形成鼓励创新的文化环境。政府可以弱化介入力度,调整对科研院所的激励机制,吸引具备革命性创新精神的人才进入装备制造市场,允许企业和科研院所自行组合,形成良性竞争的文化氛围。

### 4. 提供公平有效的资源支持

政府供给侧改革面临优化产业布局的任务,因此不能对诸如装备制造业这类产能过剩行业盲目扩大投资。由于政府投资导向的变化,产能过剩企业难以获得充足资金继续扩大生产规模,随着时间推移,这些行业自然会发生重组。尽管政府投资需要审慎,但是政府还是应该在其他方面按照公平有效原则做好资源供给。第一,严格落实国家出口退税政策,及时足额返还企业相关资金。第二,推进基础设施建设,改善企业周边交通环境,降低其运营成本。第三,改善人才生活就业环境,支持企业引进海内外高层次人才与行业核心技术人才,及时解除专家的后顾之忧,引导企业增强技术研发能力。第四,落实鼓励首台(套)重大技术装备试验和示范等相关政策,鼓励企业对重大技术装备引进消化吸收再创新项目,积极支持企业申报国家和省部级课题。第五,及时做好信息整合发布工作(如行业发展状况,高校研究团队情况,科研成果情况,地域分布情况等),从资源角度加强服务供给,使企业根据相关信息自主决策。

### 参考文献:

- [1] 邓磊,杜爽. 我国供给侧结构性改革:新动力与新挑战[J]. 价格理论与实践, 2015(12):20.
- [2] 河连燮. 制度分析:理论和争议[M]. 2版. 李秀峰,译. 北京:中国人民大学出版社, 2014.
- [3] 郑崇明. 中国官僚制的效率逻辑——基于一项典型政治社会活动的观察[J]. 甘肃行政学院学报, 2015(3):72-80.
- [4] 吴敬琏. 供给侧改革:经济转型重塑中国布局[M]. 北京:中国文史出版社, 2016:18.

(责任编辑:付示威)