

# 破解“僵尸企业”难题

——国务院发展研究中心企业所副所长张永伟一席谈

本报记者 马志刚

**编者按** 破解“僵尸企业”难题,既是一个重大理论课题,也是非常棘手的现实问题。这篇对话对划定“僵尸企业”的边界、采取的手段、注意的原则等一系列重大基础性理论和现实问题进行了深入剖析,提出了构建“防止再发生”长效机制的具体政策建议。

最近,中央根据我国经济发展的实际情况明确提出,积极稳妥处置“僵尸企业”。破解“僵尸企业”难题,既是一个重大理论课题,也是非常棘手的现实问题。如何划定“僵尸企业”的边界?处置过程中要考虑哪些问题?采取什么的手段更合适?与国有企业等重大改革如何衔接?等等,只有把这些基础性的问题搞清楚,才能真正实现市场出清,构建“防止再发生”的长效机制。就此,记者与国务院发展研究中心企业所副所长张永伟进行了深入探讨。

## 合理划定“僵尸企业”的边界

**记者:**从理论上讲,“僵尸企业”的边界比较模糊,理论界尚没有明确的界定标准。应如何认定“僵尸企业”?

**张永伟:**“僵尸企业”并没有严格定义。很多学者都按照“持续亏损三年以上且不符合经济结构调整方向”的标准来测算。比如,长期停产并占用大量社会资源、靠政府补贴过日子的企业,肯定属于“僵尸企业”了;技术落后、环境污染、资不抵债、为了地方政绩等目标完全依靠银行贷款维持的,界定为“僵尸企业”也不该存在争议。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,在实际工作中主要是看这家企业还有没有生存的希望。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。要认识到,并非产能过剩就叫“僵尸企业”,产能过剩是全行业的问题,即便是夕阳行业,仍然会有优秀的公司,不能因为行业产能过剩,就随便划到“僵尸企业”名单里去。

## 充分认识处置中的复杂性

**记者:**从各地反映的情况看,目前各方对处置“僵尸企业”在认识上有分歧、行动中有所顾虑。如何充分认识“僵尸企业”的宏观危害性和处置上的复杂性?

**张永伟:**由于“僵尸企业”多是在过剩行业和落后产业,因此处置“僵尸企业”、治理产能过剩、淘汰落后企业在很多实质性内容上是吻合、重叠的,很多时候是一个问题的不同方面。产能严重过剩的表现之一就是“僵尸企业”大量产生。这么多的“僵尸企业”分布在太多行业,且存续的时间过长,涉及的范围过广,很多僵尸身上背着大量的人员和债务,处置起来非常困难,这既会影响到员工利益和地方经济社会发展,也对金融机构构成巨大现实和潜在风险。一些产能过剩严重、“僵尸企业”过多的省市会成为重灾区,如果不下决心解决“僵尸企业”问题,就意味着资本、人力等市场要素不能有效盘活,信贷关系、产业供应链条就很难理顺,市场规则就会进一步被破坏,优胜胜、劣不汰,市场经济的运行基础就会动摇。“僵尸企业”这一经济痼疾还会向整个经济体蔓延,成为制约国民经济健康发展的“恶性肿瘤”。

处置“僵尸企业”非常复杂,且会带来一系列风险,绝不是一两天就能全部解决的事

情。如会带来恶意逃债、逃税的问题,利用“僵尸企业”处置之机,通过巧妙设计,以达到逃债逃税的目的;由于很多企业之间形成了复杂、长链条的担保关系,一个“僵尸企业”连带着众多关联企业,要么是“大而不能倒”,要么就是“担保长而不能倒”;国有“僵尸企业”还有特殊困难,员工如何安置?如果处置不好,就容易引致群体性事件。

## 政府和市场应各负其责

**记者:**积极稳妥处置“僵尸企业”,政府应该扮演什么角色?如何依法依规稳妥推进?怎样更好发挥市场的决定性作用?

**张永伟:**在解决“僵尸企业”过程中,一定要处理好政府与市场的关系。

一个情况是,划定“僵尸企业”时政府不要大包大揽。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置的对象,用什么办法来处置“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。如果政府在处置过程中大包大揽,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。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,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置的“僵尸企业”名单中;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置的“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。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。

同时,要认识到,即使是对“僵尸企业”,或者是过剩产能,依照物权法也不能政府想关就关。若要让其退出,必须依法依规进行。依法,要点之一是完善和落实破产法,强化破产机制,让企业通过破产方式退出;要点之二是完善劳动合同法、担保法等,建立与当前转型发展需要相适应的劳动关系,从源头上治理金融扭曲。依规,就是制定以外部性要求为主的各类行业和企业标准,包括技术、环保、安全、能效、质量标准等,尤其是环保、能效、安全这三个外部性效应明显的标准应成为依规淘汰落后和“僵尸”的主要手段。更为重要的是,要公平执法,让所有企业都平等地遵守这些标准,不达标者坚决退出。

政府与市场不是替代关系,而是互为补充,互为条件。在处置“僵尸企业”中,政府的一项重要职责是为让市场发挥作用创造条件。当前工作的重点应为建立市场化退出机制创造条件,努力构建“保底线、可流动、再就业”于一体的企业退出保障体系。保底线,就是政府要对下岗失业人员提供基本保障,守住社会稳定底线;可流动,就是加快社保制度改革,实现养老金等可携带,让人员有流动性,同时研究完善劳动合同法,给企业尤其是国有企业在困难时能对用工自我调整的权利,以求得再生,这对员工总体和全社会是有益的;再就业,就是政府要提供就业培训,创造更多就业机会。

## 财政资金重在花钱买机制

**记者:**目前一些“僵尸企业”有员工不断要求补贴加码、企业间互相攀比、企业虚报人数等现象。如何把有限的财政资金花在“刀刃”上,防止掉入“无底洞”?

**张永伟:**财政资金重在花钱买机制。由于“僵尸企业”量大面广,须建立常态化工作理念,不搞大把花钱、短期、运动化的处置,否则后遗症就会很大。财政要支持产能退出和处置“僵尸企业”,但国家为此拿出的上千亿将来甚至会更多的财政资金,不能简单用于养人,而重在建机制。如果直接将钱补给职工,短期内可解决一些现实问题,但后遗症多,会为以后解决此类问题制造障碍。目前一些企业已经出现员工不断要求补贴加码、企业间互相攀比、企业虚报人数的情况,甚至一些已经离开企业多年早已再就业甚至创业成功的人,也纷纷回来加入到争取高额补贴的队伍中,政府的压力越来越大,非常被动。这种直接发放补贴的做法实质上就是养人,政府希望职工拿钱走人,但往往事与愿违。因此财政资金的使用,除按法律规定对人员清退进行合理补偿外,其余资金要用在解决这些人的社会保障上,人员要真正交给社会。

处置“僵尸企业”要把握好时机,以求尽量减少财政支出。对长期亏损、靠政府和银行输血维持生存的大僵尸要果断出手,及时停贷、停补、停担保;对大集团内部的一些“僵尸企业”,宜先由集团自己处理,政府不要急于介入;鼓励企业先走破产程序,在司法框架下明确债权债务关系和劳动关系,然后政府再择机介入,防止掉入“无底洞”。

## 建立“防止再发生”的长效机制

**记者:**机制管根本。应如何构建“防止再发生”和实现企业顺畅退出的体制机制环境?

**张永伟:**一个重点就是完善市场化破产机制。在过剩行业不景气的情况下,兼并重组活跃不起来,行政主导的兼并重组效果也不好。特别是由于地方保护等原因,跨区域的兼并重组推进起来很困难。在钢铁、煤炭、船舶等产能严重过剩行业,很多行业龙头企业还因为前几年不合理的兼并重组和产能扩张背上沉重包袱。用行政“拉郎配”办法让好企业去兼并“僵尸企业”,往往事与愿违,坏企业没处置好,好企业反被拖累。

# 钢铁去产能政策需更加精准

国家发改委产业所产业形势分析研究小组

同时,去产能是一场马拉松,而非一次短跑冲刺,必须要给市场发挥作用的时间和空间。

**二、要保证去产能的合理化,要做到“三个必须、三个防止”**

需要从理念指导、鞭策激励、信息沟通三方面应对去产能,逐步建立起事前设定评价指标、事中进行实效跟踪、事后提升应对风险能力的全周期管理机制。

在理念指导方面,去产能必须坚持政府推动、市场引导,防止“看得见的手”大越边界而压抑“看不见的手”。去产能的指标设计上,要更加注重运用经济手段而非行政手段,要根据综合指标去产能。要着眼于建立长效机制,从综合竞争力的角度构建包括装备质量、研发能力、节能环保、安全生产、税费贡献、产品水平、社会责任承担等在内的去产能评价指标体系,并及时评估以提升指标和权重的合理性、适应性。去产能的实施过程中,要根据评价绩效合理确定去产能的区域、企业、规模;避免因行政干预式去产能。要通过实施差别电价、惩罚性水价和特别排污费等市场化的方式,提高落后产能的运行成本以达达到去化实效。同时,可以建立钢铁产能交易平台,允许各区域在确保完成去化任务的前提下,对钢铁产能进行交易,为优势钢铁企业“上压小”、实施兼并重组提供通路。

在鞭策激励方面,去产能必须要获得更广泛的支持以发挥各方积极性,防止“激励不相容”所导致的“市场假性出清”。一是尽

快出台《意见》的相关配套文件,时刻关注去产能的覆盖面和执行实效,避免让去产能措施失去应有的节奏和实效。二是要做到去产能过程中的一视同仁。对于化解过剩产能和降本增效过程中职工分流安置的1000亿元专项奖补资金,应用于各种所有制、各个区域的去产能企业,体现政策公平性。三是,在去产能奖补资金的标准上,要根据去产能的实效予以奖补,尽量少按多因素法处理;兑付手续上要更加人性化、简化,避免复杂化和矛盾激化。同时,去产能过程必然伴随着钢企人员安置、地方经济增速下降、产业结构调整等问题,为此,中央政府在财政转移支付、重大项目的生产力布局上,要考虑对去产能任务重的地区的倾斜,以更快地培育区域发展的新动能。

在信息沟通方面,去产能必须要做到开放、透明、互相理解,防止沟通不畅所引发的观望情绪和“逆向淘汰”。去产能首先是做减法,因此,去产能的推进,既需要更多的对话沟通和战略同盟合作以求各方方的支持和理解,也需要更多的时间、耐心和持续的财政支持以探索适合的方式方法,更需要政府部门讲诚信、担责任、表关切、予尊重、守公平。同时,主管部门必须对去产能的奖补原则和细节,钢铁企业的绩效进行开放、透明化的评估,增强公开力度;必须要避免去产能过程中新一轮的“逆向淘汰”,即,因信贷收缩导致生产高效率的民营企业不得不

企业陷入困境,可先申请破产保护,然后由债权人及相关利益人制定重整方案,进行资产重新整合,通过剥离不良资产,使公司重新走上正轨。在美国历史上,通过破产保护走上“重生之路”的公司案例屡见不鲜。我国很多地方也已积累了大量破产重整的案例,可总结经验教训后加大推广。

同时,也注意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。

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债务转让,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10多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。

**记者:**产能和企业退出最难的问题是人,当前的主要矛盾是国有企业职工安置。

**张永伟:**在某种意义上说,解决“僵尸企业”、处置产能过剩问题,也是国企改革问题。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。一是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是,如何支持企业通过资产变现来偿付员工费用;如何改进员工补偿方式;如何推进提前退休和内部退养。二是要与国企改革其他改革相衔接。如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。

## 完善企业退出机制

## 有效化解产能过剩

徐晟

2016年是“十三五”的开局之年,也是推动供给侧结构性改革的攻坚之年。在我国经济处于“三期叠加”的关键时期,中央明确提出“供给侧结构性改革”的关键举措,并确立“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”五大供给侧改革任务。“去产能”作为五大任务之首,成为当前经济改革的关键环节。近年来,产能过剩逐步成为我国产业发展的“痼疾”,不仅阻碍了我国经济的可持续发展,而且加剧了我国经济发展的系统风险。如何有效化解产能过剩,是一项复杂的系统工程,而完善企业退出机制作为去除产能的一项重要手段,对于优化资源配置、保障社会稳定、推动经济结构调整、促进产业转型升级、完善我国社会主义市场经济体制都具有重要的现实意义。

完善企业退出机制是化解产能过剩的重要举措。当前,我国工业产能过剩问题比较突出。据有关统计数据显示,在2012—2014年间,全球增加的产能中,有41%来自于我国;而在我国24个重要行业中,有19个行业呈现不同程度的产能过剩。如何去除产能,成为我国供给侧结构性改革成败的关键,而处置这些行业中的僵尸企业,则被看做是去除产能的“牛鼻子”。党的十八届三中全会作出“健全优胜劣汰市场化退出机制,完善企业破产制度”的重要部署,国家发改委在《关于2016年深化经济体制改革重点工作的意见》中,制定出推动产业重组、完善企业退出机制的具体方案。完善企业退出机制,成为化解产能过剩的重要途径,成为落实去产能化的有效方式。

完善企业退出指导机制,健全企业退出指标体系。在本轮去产能化过程中,需要对企业的产品质量、生产工艺、营销管理、财务状况、发展潜力、能源消耗、环境保护等多个指标来衡量界定。那些产能过剩行业中的生产效率低下、消耗多污染大、严重资不抵债、长期靠金融“输血”和政府扶持而免于倒闭的负债僵尸企业,无疑是市场退出的重点。僵尸企业一是死而不僵,企业已经停止生产经营活动但未破产的,二是僵而不死,企业仍在生产经营但不产生价值,依靠政府和银行提供的资金维持运转,占用大量社会资金和资源要素,经济效益欠佳。这些企业中,既有中小型民营企业,也有大中型国有企业。因此,要以壮士断腕之魄对“僵尸企业”和“绝对过剩产能”产业下刀子,对不符合企业发展标准和长期亏损的僵尸企业进行关停并转或剥离重组,坚决淘汰落后产能。

完善企业退出工作机制,健全企业退出执行体系。为确保落后产能和僵尸企业退出市场,要创新执行方式,完善工作机制。企业退出的具体方式主要包括关闭、停业、合并、破产等四种方式,要按照“尊重规律、分业施策、多管齐下、标本兼治”的原则,以“消化一批、转移一批、整合一批、淘汰一批”来清理僵尸企业,解决产能过剩问题。在2016年政府工作报告中,明确提出要采取兼并重组、债务重组或破产清算等措施,积极稳妥处置僵尸企业。通过引导企业向高附加值环节转型,接受优势产业企业重组,创造新供给,带动新需求。同时,推行“简易注销”程序,构建便捷有序的市场退出机制。基于我国现实情况,按照市场主体的不同类型,对市场主体退出程序分别对待,方便企业尽快办好注销手续,提高办事效率,简化行政审批程序,确保社会资源有效利用。

完善企业退出信贷机制,健全企业退出金融体系。由于体制性缺陷,大量僵而不死的企业尤其是国有企业依然在依靠银行提供的资金维持运转,虽然呈现明显的产能过剩,仍然可以从国有银行获得输血。有数据显示,国有企业占据着45%的信贷资源,而平均负债率却高于民营企业10%。要完善企业退出机制,要推进金融市场改革,实现资金资源的有效配置。针对不同行业不同企业,银行应当依据《国务院办公厅关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》的要求,采取差异化的信贷政策。对于有市场竞争力收益良好的企业,应大力给予资金支持;对于产能过剩行业的僵尸企业,要停止放贷、发债和上市融资;对于能够进行产业整合的企业,则要给予贷款支持;对于为改善产能过剩而进行兼并重组的企业,金融市场要多渠道多业态参与,通过金融产品和服务创新,支持重组型企业产业升级和技术创新。

完善企业退出补偿机制,健全企业退出保障体系。产能过剩行业大范围的企业退出,会引发一系列社会问题,因此要完善企业退出的补偿机制。要坚持有所为有所不为的原则,安排专项补偿资金,建立企业退出扶助基金,健全社会保障机制,保障退出企业职工合法权益。一是补偿目的是基于社会效益和环境效益,避免出现大规模下岗潮,防止冲击社会稳定,避免出现社会问题,而不是为了救助企业;二是补偿对象是失业人员的安置,而不是企业投资人或债权人;三是补偿资金严格应用于援助劳动力转移与人力资源的再开发,用于退出企业人员的职工赔偿、就业指导、职业培训、创业指导和创业培训,用于对丧失劳动能力职工进行养老、医疗等社会救助;四是补偿资金的方面来源于中央化解过剩产能奖补资金,另一方面来源于地方政府多渠道筹集,同时还来源于行业协会内部“企业退出补偿基金”,由业内企业共同出资对退出企业进行补偿。