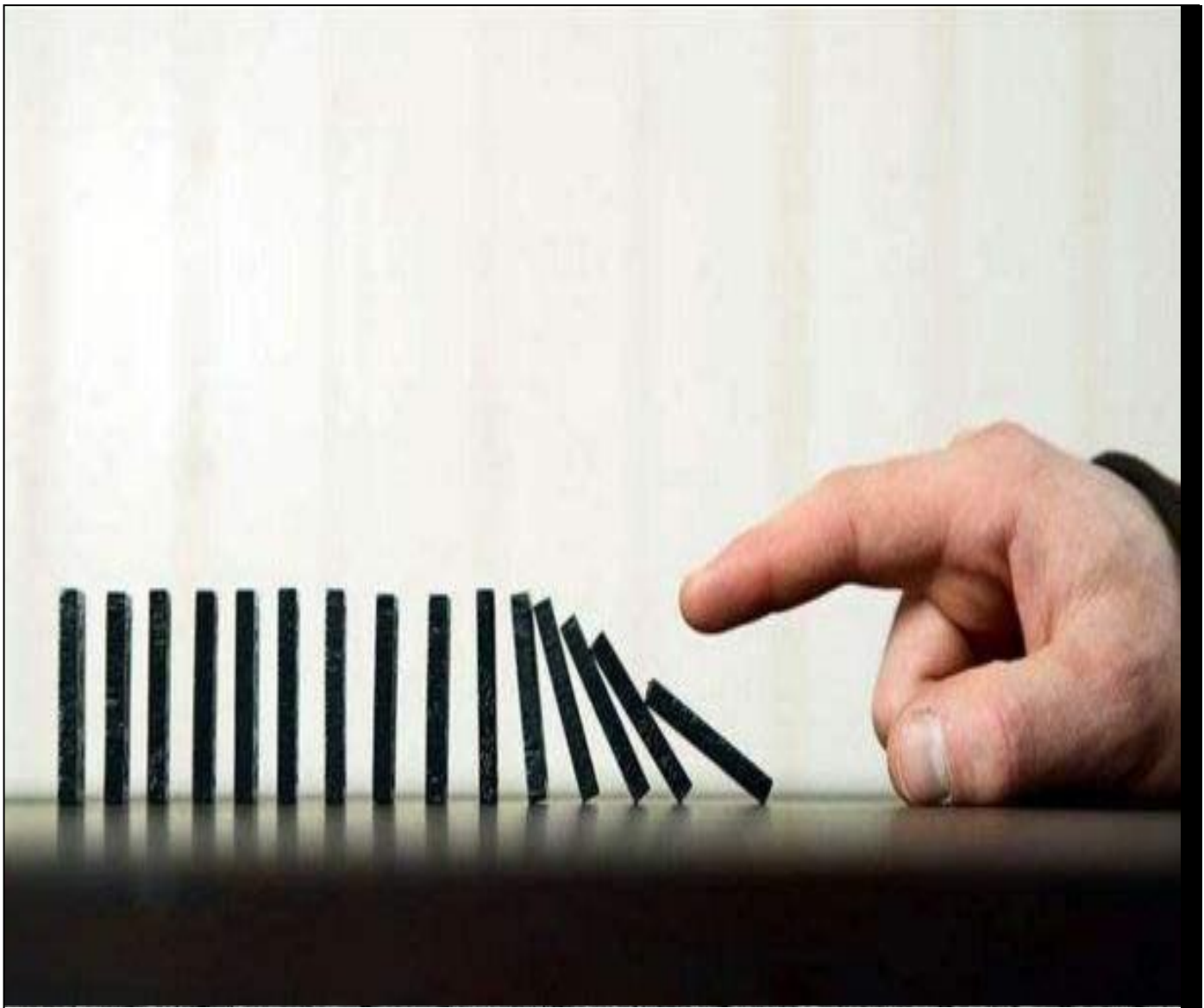




# 去杠杆的破产法思维

国家金融与发展实验室

2018 年 5 月 24 日

# 去杠杆的破产法思维

魏加宁

国务院发展研究中心宏观

部 副部长

魏加宁：

今天这个题目是当前的热点问题，发表演讲的也是这个领域最棒的专家。我今天纯属是来学习的，首先我想请教三个问题，然后再谈一点感想。

第一个问题，刚才所讲的国内破产案件是否有这样的划分？有多少是国企？有多少是民企？我特别想知道破产的企业中到底是国企多、还是民企多，这跟我后面要讲的内容有关系。

第二个问题，企业破产和金融机构破产有什么区别和联系？将来在法律上如何解决？因为这件事情跟存款保险制度有关系，我们讨论存款保险制度建设的时候，在金融机构破产清算的问题上有很多争论。例如是否要另立新法，使金融机构的破产和企业破产区分开来？

第三个问题，政府如何更加积极地推进破产法的有效实施？是府院联动？还是司法独立？我总觉得，政府一定有他的利益，他的参与往往会引起麻烦和冲突，所以应该还是要靠司法独立。李教授刚才也提到了设立巡回法庭，我非常赞成这一点。在去年政法委的一次会议上，首次请了我们两个经济学者去参加座谈会，我们就

提出了冤假错案的重新审理问题。其实早在前年党中央、国务院出台产权保护文件的时候，据说高层领导已经讲到了这件事情，但是后来一直无法推进，我们认为可以理解，因为有很多案子本身由当地法院判决的，但是要让他自己去纠错是非常困难的，所以当时我提出的建议就是，能不能发挥巡回法院的作用来加快冤假错案的审理工作，这样可以一方面解决冤假错案的问题，另一方面还可以树立起巡回法庭的威信。

另外，我想谈一些感想。其实，刚才一开始李扬理事长已经讲过，现在杠杆率高，主要是指企业杠杆率高，而企业中又以国企杠杆率高为代表。实际上企业杠杆率在 2008 年就已经明显分化，民企杠杆率在下降、国企杠杆率在不断攀升。国企杠杆率攀升的主要因素是，国有企业和国有银行存在着“双侧预算软约束”的问题，借贷双方都是软预算约束，所以国企杠杆率最高。因此，我认为，国企杠杆率高的问题如果不从根本上入手是解决不了的，即使暂时去了杠杆、降了杠杆，如果体制不改革，杠杆率高的问题还会很快重现。过去不让民间资本办民营银行的理由，是怕民间资本进行关联交易。但实际上最大的关联交易是政府，是在国有银行和国有企业之间。所以，我认为要切断这个链条，就必须从体制改革入手，彻底改制国有企业以及商业银行的去国有化，这是我想说的第一点。

第二点，去杠杆、降杠杆过程中要警惕歧视性政策。从历史经验看，我们无论是宏观调控、金融政策，还是加强监管，往往都是带有歧视性措施。比如去产能，美国大萧条的时候去产能是资本家倒自己的牛奶，中国去产能是国有企业产能多了，去倒民营企业的牛奶，所以产能去得很快。而日本在做这种事情的时候就有一个很有道理的做法，即在去产能的过程中，存留的企业必须要给

退出的企业一笔补偿金，事先要谈好，因为一旦有企业退出，去产能之后价格就会上升，那么存留企业一定是受益者。所以我们认为日本的做法比较科学，注意保持企业间公平。

通过近年来对产业政策和竞争政策的研究，我们越来越觉得公平的意识很重要，企业间要讲究公平，所以去产能要公平。此外，我们过去每当进行宏观调控时，倒霉的也首先是民营企业，一旦加强监管，首先遭殃的又是民营企业，去杠杆也有些类似现象，国有企业的杠杆好像无所谓，但民营企业就先倒霉了。其实刚才说过，国有企业的风险更大，只不过是有关国家信用做担保，最后实际上是由全体老百姓来买单。

第三点是我特别想强调的，我们把它叫做“结构性宏观调控”，实际上也是一种歧视性的宏观调控。回顾过去中国宏观经济的历史会发现一个很有意思的现象——中国存在两支部队：一个是低效率的国有企业，另一个是高效率的民营企业。每当经济复苏的时候往往都是民营捷足先登，进入到有利润的领域，然后国有企业跟进。而当经济过热的时候，我们有关部门往往把它定义为局部过热、部分行业过热，提出的政策措施就是所谓的“有保有压”——保国有企业、压民营企业。最典型的还是山西，煤炭行情好的时候，山西的国有资本全面出击，然后高位接盘、高位套牢，这是经济过热的时候。等到经济下滑的时候，民营企业要么破产、要么重组、要么跑路；而国有企业都变成了“僵尸企业”。等到经济低谷的时候，政府出来买单，要么债转股，要么财政补贴，或者是剥离不良资产，全部是政府买单，实际上是纳税人买单，造成了社会的严重不公。

这就和今天李教授的题目契合了，目前的《破产法》既解决不了国有企业的

退出问题，又解决不了民营企业的跑路问题。这种对民营企业的不公，一方面体现在国有企业的杠杆率越来越高，道德风险越来越大。国企投资不受约束，因为吃定政府会为损失买单。另一方面体现在冷的时候保国企、热的时候打民企，这种宏观调控我把它称之为歧视性的结构性宏观调控，歧视性宏观调控带来了一系列问题和恶果。

民营企业效率非常高，据十九大新闻发布会透露，其贡献是“5、6、7、8、9”，即：税收的贡献超过50%；国内生产总值占比超过60%，固定资产投资占比超过60%，对外投资占比超过60%；高新技术企业占比超过70%；城镇就业贡献超过80%；新增就业贡献超过90%。但是民营企业得到的融资比例还不到20%，所以我经常讲，民营企业吃的是草、挤出的是牛奶。

除了歧视性的金融资源配置政策，还有监管部门的歧视性政策。监管风暴一来，首先出问题的全是民营企业，但实际上国有金融机构问题更大，他们在政府的担保之下好像可以若无其事，其实隐性的损失很大，最后都是老百姓买单。

此外，从宏观经济的现状来看，现在的问题是投资上不去：外企不想投、国企不能投、民企不敢投。投资萎靡致使消费不振，再加上贸易战，宏观经济状况令人堪忧。所以，今天的这个题目意义非常重大。

最后，政府的职责到底是什么？我的观点是，政府的职责不是保企业，而是保工人。我原来认为是保个人，后来觉得不成，不能去保高管，高管是负有经营责任的，所以政府的职责重要的是把社会保障做好。无论是国有的还是民营的，企业该破产就得破产，政府不必救助，（金融机构救助也只是针对有系统性风险的金融机构），政府只需要把工人失业救济搞好了就可以了。当然国有企业越少越好，因为国有企业出问题，政府会两难：不救吧，你是股东；就救吧，

又没钱；即使有钱，救助的结果必然导致道德风险。所以我想，最根本的还是要靠加快改革，国有企业改革还是要加快，包括金融改革也必须予以配合，这两个改革不配合的话也解决不了杠杆率高的问题。

总而言之，过去 40 年的一个基本经验就是，凡是经济遇到困难、遇到危机的时候，都是先有思想解放，通过思想解放带动改革开放，通过改革开放带动经济增长，这是过去 40 年的基本规律。我们很高兴的看到，习主席今年 1 月 23 日讲“思想再解放、改革再深入、工作再抓实”，在我印象中“思想再解放”是习主席第一次讲，刚才说的这些，确实需要思想解放。改革还需要继续推进，如果改革真的能够取得进展，那么就能够在经济带来新的增长。