**附件4：《优秀公共管理案例范本》**

**范本1**

**赛维LDK与新余政府之恋**

**江西农业大学**

**江永清、朱欢**

**内容摘要：**本案例描述了赛维LDK太阳能科技股份有限公司与江西新余政府之间从第一次亲密接触，发展到相互依存，最后到利益捆绑的过程。江西赛维LDK与新余市政府的合作关系在新的时代背景下映射了政府与市场的边界之争这个历久弥新的命题。透过案例事实，我们可以观察到地方政府对于市场的干预往往因主动政策引导而起，以被动利益捆绑而终，而企业的最终生死是取决于政府干预的力度，还是取决于市场竞争的激烈程度，却还需要继续的观察和等待。

**关键词**：政府与市场 政府博弈 政策干预 利益捆绑

**1.“不离不弃”引非议**

**1.1 财政资金“垫付”企业债务**

2012年7月12日，江西省新余市人大常委会第七次会议发布公告：“会议审议并通过了市人民政府关于将江西赛维LDK公司（以下简称“赛维LDK”）向华融国际信托有限责任公司偿还信托贷款的缺口资金纳入同期年度财政预算的议案”。根据新余市人大官方解释，在商定这一信托计划时，尽管赛维公司已经以资产作为抵押，但为了使政府督促企业如期归还贷款，相关信托机构特别要求地方政府将贷款还款计划列入年度财政预算。也就是在贷款之初，新余市政府作为担保人是信托贷款发放给江西赛维的前提条件。

而这不是新余市政府第一次为赛维贷款做担保。在这一信托计划之前，赛维与华融之间还有过一笔三年期5亿元的信托贷款，2011年6月底到期。当时这份信托计划的实际担保人除赛维董事长彭小峰个人外，同样还有新余市政府。

赛维2011年的公司年报显示，截至当年末，赛维从华融信托获得的借款余额为7.55亿元。新余人大的这项决议意味着，地方政府可以在必要时刻启用财政资金，为赛维欠下的这笔信托贷款兜底。

**1.2 一石激起千层浪**

质疑的声音立即涌来：

地方政府为什么要自掏腰包救民营企业——赛维LDK？

既然要救,为什么别的民营企业不救，这公平吗?

财政资金不是用于公共支出和民生保障吗？

难道政府没有自己的边界吗？

政府救市难道能战胜市场吗？

而支持者认为，要想在一个欠发达地区发展经济，政府的政策和资金支持是必不可少的。

政府既然可以为国有企业还债，为何不能对民营企业施救？

没有地方政府的支持，在市场竞争中处于弱势地位的中西部地区企业何以生存？

当企业已经大到成为社会稳定的重大源头时，地方政府不积极施救，难道要被动等到矛盾总爆发？

一连串的问题引起人们的追问、争论、质疑、反思……

对于新余政府之作为，贬之褒之，毁之誉之，莫衷一是！但是地方政府施救赛维已成事实。或许在当地政府看来，赛维已经到了“大而不能倒”的地步。尽管赛维是一家民营企业，但由于其战略性新兴产业的属性及其迅速做大的规模，赛维被地方视为“至宝”。但直接动用财政预算资金，甚至是政府融资平台等工具的做法，却引起争论。

对于这样一家曾经对地方财政和就业有过巨大贡献的民营企业，地方政府究竟该不该施以援手？

中国政法大学财税法研究中心主任施正文表示，依据当前的法律法规，地方政府在两种情况之下可以经人大审批动用财政资金来为企业还债：一是偿还地方融资平台的债务，目前政策允许地方政府出面为融资平台进行担保；二是企业中有政府的国有股权，政府对这项债务签订了偿还协议，因而有偿还义务。“除此两种情况，其他情况均不合法。”

施正文说，现行法律明文禁止地方政府为企业进行担保，如果当地政府曾经这么做，就是明显违法，更不能动用财政资金来为其还债。担保法禁止政府给商人和企业提供担保，正是为了防止在招商引资的驱动下，地方政府竞相攀比所引发的财政危机和金融危机。“财政资金是用来提供公共服务的，不是用来发展某个企业的，而且这个企业并不关系重大公共利益和经济安全，只是一个处于竞争性行业中的龙头企业，仅仅是因为它交税多、就业多，政府就出钱替它偿还债务，那等于完全模糊了政府和企业的边界，是绝对不可以的。”

中国税务学会理事胡怡建却有另一番解读。“从理论上说，公共财政主要提供公共服务，民营企业是市场化私人品，从常理来讲动用公共财政资金救助民营企业说不通。但胡怡建又从另一角度解释：“中国的财政理念并不完全与现代财政理念贴合”。对“财政”实际涵义可能存在的误解导致了分歧所在。

“我们的财政实际不完全是民生财政，政府也承担经济建设的职能，过去是给一些优质企业减免税，后来中央不允许了，地方就给一些财政补贴，这个财政补贴就是从预算专款中来的。政府要履行经济建设的职能，吸引企业落地投产，这和西方现代意义上的“财政”存在一些区别。”在这种背景下，适当支持企业“过冬”也能说得通。

企业亏损了是找市场还是找市长这是一个老问题。从现实情况看，政府作为监管者和扶持者不能完全撇清责任。从另一方面看，险情就是命令！见死不救，最后的烂摊子还是政府收拾。况且，在国外危机时期政府对企业救助是常识，美国政府施救的通用公司也是民营企业。而我国国有企业何尝不是救而又救？况且是垫付资金，虽有有血本无归的风险！

既然要支持民营企业，那么为何偏偏是赛维，那些微小企业哪个不是“嗷嗷待哺”。无锡尚德在破产重组之前，政府也进行了救市，结果被企业拒绝，光伏巨头无锡尚德选择了市场化的方式自救。人们在质疑之余，对赛维的命运和新余救市的结果充满了疑虑。

  **2.第一次亲密接触**

**2.1一场车祸促成赛维驻足**

2005年春节，彭小峰因一场车祸困在了新余，这场意外促成了彭小峰和时任市长汪德和半个小时的“密谈”，正是这次“密谈”孕育和催生了“世界一流光伏企业”的雄伟计划。

2005年春节刚过，彭小峰及其妻急于从吉安老家返回苏州参加一场重要的商业谈判，但因雪天路滑，其宝马车与一辆大卡车刮蹭。情急之下，彭小峰向只有一面之交、时任新余市经济开发区区委书记吴建华求助，后者立即安排开发区主任贺为华（现任副市长）的车辆送彭小峰夫妇赶回苏州。

**2.2丰厚的“彩礼”**

这一次的小插曲改变了彭小峰的投资计划。他将原本在苏州投资的太阳能光伏项目移至新余，条件是新余市政府帮助赛维解决2亿元启动资金并给予一系列的政策优惠。

在征得上级机关的默许和支持之后，新余市以财政作担保，向江西省国际投资信托公司融资1.2亿元，江西省财政支持3000万元，新余市再从城市经营的节余中拿出5000万元，汪德和最终将2亿元凑足并交到彭小峰手中。

彭小峰也兑现了承诺，最终投资近30亿元的江西赛维LDK太阳能高科技有限公司由此诞生。既无地理优势、又无资本和人才优势的新余市亦借此成为“中国新能源之都”。

**3. “执子之手”，并肩同行**

**3.1江西省寄予赛维厚望**

 江西省对赛维LDK高看一眼，厚爱一层。只要江西省招商引资政策上能够照顾到的全部到位，而且尽可能给予更多的关照。江西省2011年将光伏产业作为江西未来发展的战略性支柱产业列入了《江西省十二五发展规划纲要》。

 在人才培养方面，江西省政府亦给予赛维大力支持。2008年，江西省发布了《关于加快光伏产业人才培养工作的实施意见》。同年10月，在江西省委、省政府的大力支持和倡导下，南昌大学光伏学院正式成立，院牌上赛维的企业标志分外显眼。南昌大学是国内第一家、全球第二家开设光伏本科专业的高等院校。

2013年9月，江西省政府出台《促进我省光伏产业健康发展的若干政策措施》，共出台16条措施推动江西省光伏产业加快技术进步、开拓市场、转型升级。在企业贷款、电力保障等方面给予光伏产业支持，为2015年光伏产业主营业务收入突破千亿元提供政策支持。

 **3.2 新余市政府精心打造的“名片”**

新余市把光伏产业作为推动产业转型的核心领域，将赛维LDK作为产业转型的标杆。新余市政府网站页面上滚动着红色的字幕，这座昔日的“钢都”有了全新的定位：国家新能源科技城、国家新能源之都、可再生能源示范城市。这些城市定位无不与赛维这个光伏巨头有关。

2010年2月，新余市政府不遗余力推动并成立了我国首个光伏要素市场——“中国光伏交易市场”，新余高新区配套出台“三年免租”、“税收奖励”等优惠政策打造这个新兴产业市场。同一年，赛维成立五周年纪念大会在新余举行，新余市主要领导出席会议。续任的新余市市委书记李安泽传达了江西省省委和省政府对赛维成立五周年的祝贺，认为赛维的成就不仅为同行业树立了标杆，而且为吸引更多的光伏上下游配套企业来新余投资兴业，为加快建设世界级的光伏产业基地打下了坚实的基础，极大地鼓舞了全市人民“突破工业3000亿、建设新型工业城”的信心和决心。

新余市委、市政府对发展太阳能光伏产业的重视程度超乎想象。在成功引进江西赛维LDK后，新余市政府成立了推进新能源产业发展领导小组，出台了发展新能源产业的各项优惠扶持政策，全力优化企业发展环境，对赛维LDK实行全天候、全方位、全过程的“保姆式服务”。

为支持赛维发展，新余从当地市直部门抽调人员组建了其精干高效的规划、建设、土管、环保队伍常驻企业，为企业发展排忧解难。汪德和说：“赛维LDK创造的奇迹，决不是偶然，而是企业与政府共同演绎的又好又快发展的共赢的精彩乐章。”汪期望在五年内扶持赛维LDK成为世界光伏产业中的一流企业和世界级太阳能多晶硅片龙头企业，新余将真正成为世界级的太阳能光伏产业基地。

 赛维之于新余，并不是一般民营企业之于地方政府的政企角色关系，而是“骨肉相连”的连体关系。赛维LDK对于新余，不仅具有巨大的经济影响，更有重要的社会影响和政治影响。而赛维LDK每向前跨一步，都有赖于地方政府在其背后的强劲“推力”。

 **3.3 商界“新贵”助推新余经济发展**

2005年7月成立的江西赛维LDK是专门从事太阳能硅片生产和高纯度多晶硅及太阳能组件制造的特大型光伏企业。2008年，赛维LDK实现销售收入突破120亿元，全年上缴利税2.8亿元，成为最年轻的中国企业500强，中国科技十强企业，也是江西唯一销售收入过百亿的民营高科技企业。到2011年，仅赛维一家企业上缴税收13.6亿元，超过新余钢铁，成为新余市财政贡献第一大户。

**表 1 赛维LDK对新余市经济贡献一览表**

单位：亿元

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 年份 | GDP比重 | 上缴税收比重 | 投资比重 |
| 赛维 | 新余 | 比重 | 赛维 | 新余 | 比重 | 赛维 | 新余 | 比重 |
| 2007 |  40 | 278.12 | 14.39% |  0.37 | 41.56 | 0.89% |  3 | 157 | 1.9% |
| 2008 |  120 | 402.32 | 29.85% | 2.8 | 55.07 | 5.08% | 39 | 353.6 | 11.03% |
| 2009 | 76.86 | 484.17 | 15.88% | 4 | 50 | 10.8% | 120 | 498.72 | 24.06% |
| 2010 | 132.52 | 631.22 | 20.99% |  8.1 | 80 | 10.13% | 15 | 658.31 | 2.28% |
| 2011 |  84 | 779.21 | 10.78% | 13.6 | 111.3 | 12.22% | 6 | 626.4 | 0.95% |
| 2012 |  60.40 | 830.32 | 7.27% |  2.3 | 117 | 1.97% |  0.9 | 755.3 | 0.12% |

**资料来源**：新余历年统计公报与赛维LDK科技股份有限公司上市年报。

以上数据反映的是赛维LDK对于新余市的直接经济贡献，赛维所带来的间接经济辐射影响同样重大。就经济地位而言，其在新余经济规划中扮演着异常重要的角色，可以说赛维承载了新余未来经济转型和升级的希望。赛维的高速成长与新余经济社会发展相得益彰，新余市以赛维LDK为核心，全市光伏企业快速集聚，新余市“一钢独大”的产业格局得到根本性扭转，一跃成为江西经济发展最快的城市。

**3.4 光伏巨头提升新余社会地位**

**3.4.1赛维LDK——江西第一家在美国上市企业**

2007年6月6日对于赛维来说具有里程碑意义。江西赛维LDK太阳能科技有限公司在美国纽约证交所上市，这是中国新能源领域最大的一次IPO，也是中国企业在美国单一发行量最大的一次IPO，赛维还是江西省内第一家在美国上市的企业。赛维LDK在美国上市时，江西省省长吴新雄、新余市市委书记汪德和和赛维创始人彭小峰一起前往纽约见证开盘，赛维LDK在江西省和新余市的社会影响力可见一斑。

紧接着在2007年8月18日，江西赛维LDK上市庆典暨1.5万吨硅料项目启动仪式记者招待会在春龙大酒店御花苑举行。新余市政要几乎全部到场，时任新余市委书记汪德和出席并致辞，市委常委、副市长吴建华，市委常委、秘书长张荣生出席招待会，市委常委、宣传部部长廖兰芳主持招待会。汪在贺辞中说，新余是江西省最小的一个设区市，但又是江西省工业化率和城市化率最高的城市，工业化率达49.6％，现已形成以钢铁、太阳能光伏、新材料、电力四大支柱产业为主体，机械、化工、纺织、医药、建材等门类齐全的工业体系。“江西赛维LDK是快速成长于新余市的高科技型企业的典型代表，是新余市政企合力创大业的成功典范。”

 这样一家明星企业对于新余乃至江西来说，都具有强大的社会影响。

**3.4.2江西赛维——一度成为新余第一大就业安置企业**

2005年全国人口普查数据显示，新余市常住人口为111.6万人，全市从业人员61.42万人，这一年正是赛维初创的年份。2007年新余市常住人口为112.58万，全市从业人员66.32万人，这一年赛维的员工规模为7500人，安置就业人口占新余全市从业人口的1.22%。2009年新余市常住人口为114.03万人，全市从业人员67.46万人，这一年赛维的员工规模为21000人，安置就业人口占新余全市从业人口的3.11%。同年新余另一支柱性企业—新余钢铁集团员工规模为25000人，到2011年，赛维的员工规模已经突破3万人，安置就业人员占新余全市从业人员的5.17%，超过新余钢铁，成为新余市安置就业人数最多的企业。

表 2 赛维为新余创造的就业机会一览表

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年份 | 提供就业岗位 | 占全市比重（%） | 全市新增就业岗位（万人） | 占新增就业比重 |  增速排名（规模以上） |
| 2007 | 7500 | 1.22 | 1.1 | 45.1% | 1 |
| 2009 | 21000 | 3.11 | 2.08 | 62.7% | 1 |
| 2011 | 30000 | 5.17 | 2.2 | 42.2% | 1 |

**资料来源**：新余市国民经济与社会发展统计公报，2007——2012，经整理。

**4.光伏寒冬——经受考验**

随着国际金融危机的日益深化，国际市场风云变幻，各国光伏产业保护政策纷纷出台，国际贸易摩擦日益加深。继美国对中国光伏产业实施“双反”调查后，欧盟委员会对中国光伏产品启动“双反”措施，2013年6月4日，欧盟贸易委员会宣布，从6月6日起对中国光伏产品征收11.8%的临时反倾销税，两个月后税率将提高至47.6%。

国内的盲目发展和无序竞争加剧了光伏产业的生存危机。中国光伏产业联盟提供的数据显示：目前全球太阳能光伏总产能大于实际需求量1.5-2倍，2011年，中国光伏企业数为262家，到2012年，这一数字已降至112家，“这意味着许多企业退出了光伏行业。即便如此，2012年我国建成的光伏组件产能达4500万千瓦，是2009年的7倍。”中国光伏产业联盟秘书长王勃华在接受多家媒体采访时公开表示。

由于光伏产业链条出现多米诺骨牌效应，上游领域的原料倾销也使国内企业雪上加霜。海关数据显示，2012年上半年中国自欧盟进口的多晶硅9286吨，同比增加了30.8%；但平均价格却仅为27.53美元/千克，同比下降了47.46%。欧盟多晶硅主要来自德国，其中，国际多晶硅巨头德国瓦克公司出口中国的多晶硅数量最多。目前，国内规模以上的企业的生产成本大多在30美元～40美元/千克，而国外先进企业的生产成本基本在20美元/千克以下。“现在我国已有的60多家多晶硅企业中，只有不到10家还在进行少量生产，剩下的企业基本处于停产状态，并且这一局面短期内很难改变。”目前，我国企业出口欧洲的光伏产品本来就只赚取少量加工费，利润率才6%左右，根本无法填平欧盟反倾销税，未来恐怕只能退出欧盟市场。”厦门一光伏企业负责人表示。该公司是福建省内较早从事光伏产品研发与推广的企业之一，产品包括太阳能蓄电池等，且七成产品出口到欧美市场。

 “江苏是国内光伏产业大省，省内多家企业是这起案件的最大受害者。”江苏省商务厅公平贸易局负责人介绍说，案件涉及省内企业100多家，金额近百亿美元。在7家强制应诉的企业中，江苏就占到了一半，包括尚德、天合、旺能以及晶澳在苏的关联企业。欧盟是这些企业的最大出口市场，此次“双反”调查无异于雪上加霜。

无锡尚德生产最多，销售额最大，亏损也最大，季度亏损最高达116.4万美元。而赛维的规模排第四，亏损却与无锡尚德不相上下。

**4.1债务危机的爆发**

赛维LDK一直被外界称为“信贷支撑产能扩张”的增长模式，这种模式在行业景气期占据市场份额上效果显著。但一旦行业低位徘徊时间拉长，则容易遭遇巨大的财务问题。尽管如此，彭晓峰坚称：光伏企业有很多会倒下，但不是赛维。赛维不是规模最大的，却是产业链最完善的。

然而，危机的爆发只是时间的问题！

 江西赛维2011年年报披露，截至2011年末该公司负债总额为302.30亿元，较上年末增加88.49亿元，其中刚性债务达196.71亿元，较上年末增加63.73亿元。其中银行贷款占据大头，负债率已经达到87.7%！

2012年7月19日，江西省新余市，赛维LDK太阳能高科技有限公司总部的大门口，停着三辆车，车门开着，车上的人一直盯着门口。近来，几乎每天都有人在这里等着讨债。

“几天前，这里才发生了一起集体讨债事件。他们先是去政府上访了几天，没什么效果，于是大家一起把赛维总部的门锁上，逼宫。”江西省新余市姚家边，这个位于城乡接合部的乡村与赛维隔路相望，村民胡宪明没事便跑过来看热闹。胡宪明看到的这一幕，从今年4月初开始，便已从赛维LDK的苏州工厂开始陆续上演。赛维的保安们紧张、忙碌，而事实上他们已经两个月没领到工资了。恐慌的气氛进一步蔓延，各路债权人纷纷到政府上访。如今在江西，赛维已经成为敏感词汇，涉及赛维的新闻，本地的所有网站一律不许转载，相关人员不允许接受媒体的采访，以至于所有接受采访的对象均要求匿名。

 胡宪明的老乡李新军是新余当地的一个土建工程老板，在过去的数年里，承建了赛维不少的基建工程，截至目前，赛维欠李的工程款接近千万。像李新军这样承接赛维基建工程的许多小老板都栽了进去。少则百八十万，多的数以千万计。在当地政府的协调下，几十个被拖欠工程款的包工头、农民工与彭小峰坐下来谈判协商。

“几十个人围着他不让他走，现场很多人闹了起来，当时很多警察在场。”李新军说，当天，彭小峰表现得有诚意，但就是没钱。

“赛维确实是没钱了。”据李新军说，赛维的负责人劝他们说，赛维已经就是这个样子了，如果你们再闹下去，对大家都没好处。“彭小峰大不了破产走人，他的个人资产几代人都吃不完的，倒霉的只能是你们。”

害怕倒霉的不只是当地的李新军们，这些欠款只是赛维庞大债务里的九牛一毛。“现在是非常痛苦。政府、银行，大家都很痛苦。”相关人士透露，银行已经是寝食难安了，“赛维成功绑架了银行，也成功绑架了政府。”赛维最大的债权银行国家开发银行江西省分行已经专门安排一个处，形成一个比较固定的团队处理赛维事宜。

在这个庞大的债权人团体中，银行、信托等金融机构成为最主要的债权人。以国家开发银行为首的七大银行深陷其中，而且，排在前四位的债务额度均高达数十亿，数额差距很小。在这个天文数字的债务总额中，还包括供应商的欠款、工程商的欠款，巨额的电费、水费、气费以及其他单位及个人的各种欠款，赛维所欠水费已高达数千万。截至2012年底，江西赛维短期银行借款80.5亿元，这个数字在上年为58.7亿元。集团长期借款为49亿，上年则为37.6亿。这些银行贷款有的是政府出面担保，有的则是政府牵头协调的结果。

  **表 3 江西赛维2011年末各项贷款来源及其属性** 单位：亿元

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 贷款银行 | 授信额度 | 实贷额度 | 政府是否隐性担保 | 政府是否参与协调 |
| 建设银行 | 44 | 15.1 | 否 | 是 |
| 交通银行 | 18 | 11.1 | 否 | 是 |
| 农业银行 | 21.5 | 18 | 否 | 是 |
| 中国银行 | 49.5 | 31.7 | 否 | 是 |
| 招商银行 | 23 | 20 | 否 | 是 |
| 民生银行 | 10 | 6.1 | 否 | 是 |
| 南昌农商行 | 1.5 | 1.5 | 是 | 是 |
| 国家开发行 | 42.4 | 27.45 | 是 | 是 |
| 中国进出口银行 | 5 | 5 | 是 | 是 |
| 小计 |  |  |  |  |

 资料来源：赛维LDK太阳能科技股份有限公司2011年年报。

**4.2 赛维自保**

　 处于内忧外患之中的赛维日子很不好过，赛维试图通过减产瘦身进行自保。 2012年8月，赛维新余总部的生产基地、马洪多晶硅生产工厂、苏州组件生产厂，除硅片业务外，其他生产环节的开工率均不足20%。位于新余马洪镇产能为1.5万吨/年的多晶硅工厂已经停产两个月；苏州产能800MW/年的组件厂已经停产半个月；产能为1.5GW/年的南昌组件生产基地现在每月产量仅20MW；新余的8条电池生产线已经停产6条，合肥的36条生产线已经停产32条；新余的11个切片车间也已经停产了1/4。

2012年10月，赛维将其三个太阳能屋顶电站作价1.4亿元转让给新大新材，以冲抵相应金额的应收账款，并且与恒瑞新能源有限公司签订以每股0.86美元购得19.9%股份，后者40%股权由新余市国有资产经营有限责任公司拥有。

2013年在8月5日公告中，合肥赛维股权被持有者以3.3亿元的价格，挂牌出售100%股权。时隔1个月，转让事宜尘埃落定。2013年9月11日，合肥市招投标中心发布公告称：受让方通威集团公司将以8.7亿元的价格全盘接手合肥赛维股权。

2012年，赛维的现金流减少了30多亿元。为求生存和发展，赛维提出了“三清三减”。“三清”是指清收预收账款、清库存、清闲置资产；“三减”包括严格控制和减少职能开支、减少员工18000名，以及减少运营和管理的各项费用。从2012年10月起，赛维已经出售了超过三分之一的资产。而变卖资产获取的现金，主要用于偿还债务。

**4.3 “你中有我，我中有你”——国有化**

就赛维而言，当地政府的救助至少有两个重大动作，一是将“赛维LDK稳定发展基金”列入政府预算，为其迂回提供大额贷款担保；二是参股成立公司，以江西恒瑞新能源之名入股赛维，为其输血打气。

新余市政府专门成立了一个帮扶小组进驻赛维LDK，帮助其缓解当前的燃眉之急。新余市政府已经就赛维LDK的困难组织召开了多次协调会，“要求电、水、气、油公司，要全力提供保障。”参与会议的一位企业负责人颇感无奈，“现在有相当的责任已经是政府包办了，由政府出面协调要求我们提供支持，导致很多单位都被牵涉其中了。”

2012年10月22日，赛维与江西恒瑞新能源有限公司（下称恒瑞新能源）签署股权购买协议，恒瑞新能源同意购买赛维发行在外的股本中约19.9%的股份，购买价为每股普通股0.86美元，并受限于股权购买协议的条款和条件，包括180天的锁定期。恒瑞新能源40%的股权所有者是江西省新余市国有资产经营有限责任公司，其另外60%股权由恒基伟业所有。通过此次发行，这家国有背景浓厚的恒瑞新能源也成为赛维最大的机构股东。

对于赛维LDK来说，董事会成员的人事变动比CEO更迭更能说明创始人对公司控制权的丧失。公告显示，赛维宣布任命五位新董事会成员，分别为王嶒、伍世安、刘志斌、姚红江和刘学志；同时董事会指定王嶒和伍世安为独立董事。

而资料显示，赛维原董事会成员一共有5名，分别为彭小峰、佟兴雪、朱良保、邵永刚、姚启强。除佟兴雪以外，其他四位都为赛维创业元老。

此次变动后，赛维董事会即形成“5对5”的势均力敌的格局。 随着国有背景浓厚的恒瑞新能源成为最大股东，赛维国有化已成定势。与赛维同命相连的无锡尚德却没有这么幸运，无锡市政府有意施救尚德，但是由于条件原因被尚德拒绝，债务缠身的尚德破产重组。2013年11月15日，尚德破产尘埃落定，顺风光电击败英利绿色能源等行业巨头，以30亿元的价格收购了尚德。当地政府所扮演角色的不同，造就了赛维和尚德的不同命运，两地政府之所以做出完全不同的选择，这跟当地的经济发展水平有着密切的联系。也许，尚德的破产与否对于经济较为发达的无锡而言，影响远没有赛维对新余那么大。

赛维国有化后彭小峰转战电商，试图在电商行业再造赛维神话。尚德破产后，施正荣远离了公众的视线。把赛维带入新余的当地政府招商热情依然不减，一篇刊登在新余市政府官方网站招商引资板块上的文章：“奔走在灯火阑珊处——新余户外照明产业招商小分队工作纪实”中写道：“7月初，由市直机关和高新区33名工作人员组成的新余市户外照明产业招商小分队从新余启程，分赴珠三角、长三角等地区开展招商活动。无专业知识、无招商经历、无洽谈经验，这支临时拼凑的“三无”队伍，凭着一腔热情，克服种种困难，在短短两个月时间里，共走访照明企业500余家，以诚恳的态度和优惠的政策吸引近100家企业签约投资，“中国户外照明之都”的光芒依然闪烁！

**5.无言的结局**

在赛维LDK与新余政府继续演绎生死之恋的后危机时代，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：要“紧紧围绕市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”，“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。市场在资源配置中的作用由“基础性”变为“决定性”，市场这只“看不见的手”所发挥的作用将会是持续性的。政府这只“看得见的手”将更多的起间接作用。随着这一决定的出台和实施，诸如新余市直接动用财政资金施救赛维的现象将会进一步减少**，**但是在“唯GDP论英雄”的官员考核机制和“招商引资重于一切”的地方经济发展观念没有得到根本扭转的环境下，地方政府在企业的发展中依然扮演着重要角色。江西赛维与新余政府之恋还得在困境中继续演绎下去，经受更加严峻的考验！

**教学手册**

**一、课前准备：**

（1）登陆赛维LDK太阳能科技公司官方网站，了解最近5年的上市公司年报。

（2）登陆新余政府官方网站，了解新余市关于促进招商引资的政策和统计公报。

（3）提前布置阅读案例材料《赛维LDK与新余政府之恋》。

（4）学习十八届三中全会决议和中共中央《关于全面深化改革的决定》。

（5）复习政府与市场关系的著作和分析方法，选择独有视角进行分析。

**二、适用对象：**

（1）MPA专业学位研究生

（2）行政管理硕士研究生

（3）行政管理与公共事业管理专业高年级本科生

**三、教学目标：**

1、通过案例认知，引导学生对政府与市场关系典型案例的背景资料和时代特征进行正确研判，把握新时期对地方政府与市场关系的边界移动和关系形态变化特征，使学生能够准确地提出和描述问题。

2、通过案例剖析，引导学生归结新余政府施救赛维LDK的动因和策略及得失，帮助学生掌握灵活运用分析方法和手段的技能，使学生能够正确地分析问题。

3、通过案例诊治，引导学生运用脑力风暴和辩论形成化解地方政府与市场主体利益捆绑的策略和方法，帮助学生形成集体讨论、集中智慧、消除分歧、理性并有效地解决问题。

**四、要点分析：**

**1、新余政府为何要施救赛维？**

**（1）利益捆绑的结果**

在地方政府与企业利益捆绑模式形成后，两者形成一个相对稳定的博弈共生互惠关系，企业为地方政府缴纳税收，政府为企业提供政策优惠。尤其在企业成长和扩张时期，这一捆绑模式不断强化。以赛维的银行贷款为例，部分贷款都跟地方政府的协助和隐形担保有关，从而更是将两者直接地牢牢的绑在一起。政府和市场博弈共生互惠关系存在的基础在于以下两个方面：一是分税制改革后，地方政府扩大财政收入的动力更加强劲，招商引资的冲动更加剧烈。同时中央给予地方政府更多的经济自主权，地方政府在制定本地区招商引资政策中拥有更多的弹性空间。此外，“唯GDP论英雄”的政绩考核强化了地方政府干预市场的意识。这些因素共同造成了地方政府对于招商引资乐此不彼，对于企业处处迁就。二是在拉动经济发展的三驾马车中，消费一直难以支撑中西部地区的经济增长，地方政府经济发展主要依靠投资和外贸，出口和投资都要依靠企业，企业的发展对于当地经济发展、就业促进和政府财政收入都有很大的推动作用。因此，企业的发展可以获得政府的很多支持，彼此之间相互依存。

从赛维LDK在新余的经济地位看：以赛维为核心的光伏企业快速集聚，使得新余市“一钢独大”的产业格局得到根本性扭转，一跃成为江西经济发展最快的城市，光伏产业成为拉动地方经济发展的新引擎。2005年7月成立的江西赛维LDK是专门从事太阳能硅片生产和高纯度多晶硅及太阳能组件制造的光伏企业。2008年，赛维LDK实现销售收入突破120亿元，全年上缴利税2.8亿元，成为最年轻的中国企业500强，中国科技十强企业，也是江西唯一销售收入过百亿的民营高科技企业。到2011年，仅赛维一家企业上缴税收13.6亿元，超过新余钢铁，成为新余市财政贡献第一大户。就经济地位而言，其在新余经济未规划中扮演着更加重要的角色，可以说赛维承载了新余未来经济转型和升级的希望。新余市相关领导称：“江西赛维LDK是快速成长于新余市的高科技型企业的典型代表，是新余市政企合力创大业的成功典范。” 这样一家明星企业对于新余乃至江西来说，都具有强大的社会影响。从赛维的社会影响看：赛维一度成为新余第一就业大户，2011赛维员工规模3.2万人；同年新余另一支柱性企业—新余钢铁集团员工规模为25000人，到2011年，赛维的员工规模为30000人，安置就业人员占新余全市从业人员的5.17%，超过新余钢铁，成为新余市安置就业人数最多的企业。 从政治和国际影响看： 2007年6月6日，赛维在美国纽约证交所上市，这是中国新能源领域最大的一次IPO，也是中国企业在美国单一发行最大的一次IPO，同时还是江西省企业中第一家在美国上市的企业，。赛维LDK在美国上市时，江西省省长吴新雄、新余市市委书记汪德和和赛维创始人彭小峰一起前往纽约见证开盘，赛维在江西省和新余市的社会影响力可见一斑。

**（2）博弈策略的必然选择**

在当地骨干企业处于逆境中时，尤其当这个企业的兴衰直接影响当地经济的发展和社会稳定时，地方政府出于政治、经济、社会多重因素考虑会毅然伸出援手。不仅对国有企业如此，当一家民营企业承担了巨大的经济社会责任，并占据重要的地位时，也是需要施救的。然而直接施救单一民营企业这一行为超出了政府的职能范围，不仅涉及合法性，还涉及公平性，不可避免的会受到很多舆论的压力。同时政府施救企业需要付出很多的经济成本，一旦救援失败，政府将一并受到牵连。企业在接受政府救援过程中也是持相对谨慎态度的，不接受救援使得企业破产风险加大，接受救援使得企业的自主性降低，甚至将改变企业的所有制性质。

以赛维为例，在接受政府救助后，其决策层中拥有国资背景的人员增加，国有化色彩更加浓厚。在这个背景下，可以构造逆境中政府与市场的动态博弈模型，在这个博弈模型中，企业处于逆境之中，面临破产的风险，地方政府有两种策略选择，救助企业和放任其破产，企业也有两种策略选择，接受救助和不接受救助。

表1逆境中政府与市场主体的动态博弈策略分析

 **地 方 政 府**

 策略B1（救助） 策略B2（不救助）

 地 策略A1

 方 （不接受救助） C，-D -E ,0

 **企** 策略A2

 **业** （接受救助） 0, F 0, 0

通过对表1中数字的分析，可以得出，博弈不存在纯策略纳什均衡，只存在混合纳什均衡，采用支付均衡化分析方法，可以计算出地方政府采取策略B1和策略B2的概率，以及当地企业采取策略A1和策略A2的概率。当企业选择不接受救助的概率PA1>F/(F+D)时，地方政府将采取策略B2，当企业选择不接受救助的概率PA1<F/(F+D)时，地方政府将采取策略B1。当地方政府选择救助的概率PB1>E/(E+C)时，企业将选择策略A2接受救助，当政府选择救助的概率PB1<E/(E+C)时，企业将选择策略A1不接受救助。

从上述分析可以看出，企业在考虑是否接受地方政府救助和接受何种形式的救助时，会考虑C和E，即接受政府救助会给企业带来的好处和接受政府救助需要付出的代价。在面临企业能够自行应对的危机时，企业愿意选择市场融资、缩减企业规模等方式来进行自救，因为这些行为不需要企业承担自身责任以外的政治责任和社会责任。然而，在企业所面临的危机已经远远超过其自身所能承受的范围时，接受地方政府救助无疑是其最优的选择，政府所拥有的公共资源可以很大程度上保证企业的生存。由于政府不是自负盈亏的企业，政府的救助很大程度上来源于当地的财政收入和政府公共权力的使用，政府在救助企业时不得不承担很大的政治责任和社会压力，这使得政府在救助企业时相对慎重。但是在我国国情下，地方政府在地方经济发展中发挥着非常重要的作用，地方经济的发展水平是衡量当地官员晋升的重要指标，因此，地方政府施救企业的动力很大。

**2、新余用财政资金是否妥当？**

 本部分从法理与情理和利益的角度分别进行分析，没有绝对的判断标准和结论：

（1）履行了法定程序。经过了人大讨论并通过，因此具有法律上的效力。

（2）模糊的法律边界。虽然法律有原则性的规定，政府财政资金替企业还债有明确的条件，但是比较笼统而且给地方政府留下操作的模糊地带。

（3）政策制定不是唯上而是唯实，一切从实际出发，根据博弈的最优策略出牌。

（4）留下不救余地。明确了垫付资金，以资产做担保。通过后续的不救措施，实施了国有化，也就是从法理和合规性等方面规避了政府违法的进一步追究。

**3、政府与市场主体利益捆绑的生成机制是什么？**

**（1）追赶发展模式是政企利益捆绑的潜在推手**

在西方发达国家放松管制、恢复市场自由、鼓励贸易全球化的背景下，发展中国家却始终无法有效占据竞争的有利地位，面对国际市场竞争和国内欠发达状况的双重压力，出于国情的现实缘由，后发展国家的政策偏向于政府强力干预。强政府模式一直是后发展国家的选择。德国和日本等国依靠国家干预，主导经济发展，实现了工业化，在短期内实现了赶超。尤其是20世纪60年代以来，东亚国家韩国、新加坡等国家以国家主导的经济发展，成功创造了“东亚奇迹”。[[[1]](#footnote-0)](PP1-3)本质上，强政府干预是追赶型发展模式的一种区域间博弈的的必然策略。

改革开放后，我国高度管控的计划经济体制——强政府模式淡出历史舞台后，地方政府在发展经济上转而依靠外来投资和民间资本。但政府并没有放任自流，而是采取了“政府推动型模式”[[2]](#footnote-1)来主导经济社会发展。因为政府仍然掌控着土地、资源和市场甚至是银行贷款配置的强大权力。但是由于区域发展的不平衡，沿海地区由于政策支持得到快速发展，内地与沿海地区的经济差距不断拉大，区域之间的竞争导致政府的政策干预加深，而且同一区域的政府之间为发展经济进行竞赛。张五常认为，“区域间经济竞争造就中国经济奇迹。”[[[3]](#footnote-2)]而实际上，市县两级都是竞赛的关键主体。为了在经济竞争中获得优势，各地方政府在土地出让、基础设施建设、税收优惠、公共服务政策等很多方面展开激烈竞争，甚至出现不惜以产能过剩、牺牲环境为代价、动用本不充裕的财政资金补助企业的现象。显然，江西省和新余市追赶型的发展直接推动了引进赛维在内的企业的冲动，这种冲动不仅是对GDP的强烈偏好，对财政增长的渴求，而是快速改变江西欠发达现状的强烈诉求。

**（2）府际之间的博弈是政企利益捆绑的基础条件**

江西省作为欠发达地区要奋力实现在中部地区崛起，作为工业龙头之一的新余市不遗余力。对比各省的发展战略，湖南、湖北两型社会建设如火如荼、山西综合实验区整体推进，河南中原城市群呼之欲出，而安徽和江西两省提出要积极承接东部沿海地区产业转移。由于战略规划的同质性较大，各省市之间的经济竞争异常激烈。招商引资是促进地方经济发展的重要途径。作为中国首屈一指的光伏巨头之一的赛维LDK 太阳能科技公司落户江西新余，是一个典型的地方经济竞争博弈的结果。在选址之初，江苏苏州由于其优越的地理位置和良好的经济环境成为赛维创始人彭小峰的首选。此外、青海、内蒙古等省份也向赛维抛出橄榄枝，其中青海省政府承诺给予赛维价格较为低廉的电力供应。而新余市政府以财政做担保，给予赛维2亿元人民币作为启动资金，并承诺给予赛维“全天候保姆式”的服务。最终，赛维选择了新余。

通过招商引资，地方政府可以吸引辖区内外资金、技术、人才等可流动性要素流入，在辖区内形成各种要素的集聚，从而推动地方经济获得优先发展，提高区域经济竞争力。当具有同质性的地方政府进行招商引资时，不可避免的将进行利益博弈。在竞争策略上地方政府主要有两种：第一种是通过优惠政策以降低投资方投资的成本或增加投资方的收益，例如税收优惠政策、土地优惠政策或者产业资助政策等。第二种是通过提高公共产品供给数量和质量，提高本地区的生产效率来吸引投资者。前者称之为优惠策略，后者称之为公共服务策略。有学者利用囚徒困境的模型建立了地方政府之间博弈的模型，解释了地方政府陷入地方主义泥淖的原因。[[4]](#footnote-3)

假设没有中央政府对地方政府施加干预和影响，只有甲、乙两个地方政府为引进项目和资金进行竞争，建立如下的支付矩阵，从而分析政府政策和干预的策略选择：

表 1 地方政府经济竞争的政策博弈策略

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 乙 甲 | 优惠政策 | 无优惠政策 |
| 优惠政策 | A(5，5) | B（8，-14） |
| 无优惠政策 | C（-14，8） | D（-10，-10） |

假设地方政府的行为是对具有真实投资项目做出政策抉择，抉择只有两种策略：政策优惠和不优惠，如果地方政府甲和乙均选择不优惠，那么投资者丧失优惠条件，抉择是不投资，从而政府均获得零收益和付出较低的成本。而两地都采取优惠政策获得的发展地方经济的机会，但能够取得因合作而引起的经济发展。

**（3）正和博弈最终形成利益共生是最后捆绑的关键**

地方政府与企业利益在顺境中会良性互动，两者形成一个相对稳定的博弈共生互惠关系，企业为地方政府缴纳税收，政府为企业提供政策优惠。尤其在企业成长和扩张时期，这一捆绑模式不断强化。以赛维的银行贷款为例，部分贷款都跟地方政府的协助和隐形担保有关，更是将两者直接地牢牢的绑在一起。政府和市场博弈共生互惠关系存在的基础在于以下两个方面：一是分税制改革后，地方政府扩大财政收入的动力更加强劲，招商引资的冲动更加剧烈。同时中央给予地方政府更多的经济自主权，地方政府在制定本地区招商引资政策中拥有更多的弹性空间。此外，“唯GDP论英雄”的政绩考核强化了地方政府干预市场的意识。这些因素共同造成了地方政府对于招商引资乐此不彼，对于企业处处迁就。二是在拉动经济发展的三驾马车中，消费一直难以支撑中西部地区的经济增长，地方政府经济发展主要依靠投资和外贸，出口和投资都要依靠企业，企业的发展对于当地经济发展、就业促进和政府财政收入都有很大的推动作用。因此，企业的发展可以获得政府的很多支持，彼此之间相互依存。

**4、如何化解地方政府与市场之间的利益捆绑关系**

政府与市场利益捆绑模式实质是政府与市场没有清晰的边界，政府在一定的价值偏好的指导下主动引导和干预市场主体运行的博弈结果。我们通过分析认为，从政府干预市场的动因看，不仅是利益驱动，也是政治经济竞争的驱动。政府挣脱与市场主体的利益捆绑关系需要结合具体的经济社会和区域背景进行分析，而策略的选择只能根据博弈的均衡结果来采取行动。也许转型期的政企边界，是一种动态和模糊的，不仅仅取决于法律规定，因为法律规定自身具有模糊性。十八届三中全会中明确提出“使市场在资源配置中起决定性作用”[[5]](#footnote-4)，从“基础性”到“决定性”的转变，体现了中央对政府与市场关系的重新认识和定位，市场在资源配置中的作用更加凸显，地方政府与市场的利益捆绑现象将逐渐减少。然而改革不是一蹴而就的，市场起决定性作用也不意味着政府完全不发挥作用。显然，在我国现实国情之下，在中西部欠发达地区政策干预还将继续下去，地方政府与市场企业依然有着千丝万缕的联系，政府挣脱捆绑模式的关键还在于因地制宜、因时制宜的把握合理的“度”问题。

**五、课堂安排：**

一共分为三个有机统一的步骤：

**第一步，学习案例，提出问题。**

一是观看新闻视频与企业简介，共10分钟。

通过多媒体展示赛维LDK宣传片，让学生对赛维LDK的企业基本情况和产业发展前景进行认知。

二是通过多媒体展示新余政府施救赛维LDK的新闻资料，让学生能够对于赛维前后境况的反差进行自我追问和反思，从而为引入问题做铺垫。20分钟

1、新余市政府是否应当动用财政资金施救赛维LDK?

2、新余市政府为何要施救赛维？

3、新余市施救赛维LDK的政治经济背景是什么？

4、如何进行政府与市场主体的利益松绑？

**第二步，使用方法，深入讨论，分析问题**

一是组织辩论，时间为60分钟

1、对新余政府施救赛维LDK的不同观点者进行区分。由于学生职业背景不同，对政府与市场关系的认知和态度不同，自然会分为两种不同的态度倾向：一是支持新余政府的做法；二是反对新余的做法；根据课堂的态度测试，直接进行分组。

 2、划分为两组进行分组内部讨论，安排辩论小组。按照辩论的方式，安排小组选出小组长并进行双方辨手的安排。

 3、组织进行30分钟的辩论，形成正反双方的观点碰撞。通过正反双方的主要理由进行辩论，将案例的问题逐步引向深入。对于新余政府做法的好处和坏处，得失清楚明白。进而，明晰这些措施能够产生效果的现实条件和制约因素，反之弃之不顾的后果及其代价是什么

 通过双方观点在碰撞之后进一步明晰各自的主要理由和论据，对各自观点进行梳理和审查，从而明确是否达到全面、客观、准确地把握了案例的实质问题、现实条件和数据资料。

二是对问题原因进行多视角分析，时间为60分钟。

 1、导入施救赛维LDK的原因分析的可行方法。进一步将案例分析学术化，将利益分析、博弈方法、政治经济学方法介绍到案例的分析中。

 2、确定不同分析法的代表。根据课前布置的案例认知准备和方法准备，对没有参加辩论的同学进行代表性筛选，每一种方法选取一个代表进行课堂讨论。

 3、进行代表发言，每人5分钟，总计30分钟。通过不同分析角度，解读新余政府施救赛维LDK的动因、背景及其行为选择的预测，从而更加理性而有效地把握地方政府与市场主体的利益捆绑机制及其成因。

**第三步，脑力风暴，集体智慧，解决问题 60分钟**

主要是在分析的基础上，着眼于解决问题：

1. 继续施救的策略。也就是如何根据形势变化，从积极的层面帮助企业脱困，如何合法合规并合理地发挥地方政府在解决赛维LDK困境中的措施。
2. 松绑脱身的策略。也就是根据市场进一步发展和中央的政策导向，如何能够有效地松绑与赛维LDK的关系，逐步而稳妥的推出对企业的微观干预和无休止的救助，进一步构建全新的政府与市场主体的关系。
3. 攻防兼备的策略。也就是从市场变化和政策导向的调整，从博弈的最优策略出发，抢占占优位置，留有回旋余地，既能帮助企业又能规避政策风险和财政风险的组合。

最后，总结归纳。主持人点评辩论与讨论的得失，阐明案例的背景及其理论问题，布置形成案例分析报告。（15分钟）

**六、其他教学支持：**

 （1）多媒体设备支持：由于播放视频资料：赛维LDK宣传片、《赛维大厦将倾，政府紧急施救》新闻。

 （2）政策模拟实验室设备支持：政策模拟实验室及其会议设备。

1. 李晓：东亚奇迹与强政府模式--东亚模式的制度分析，北京：经济科学出版社1996年版。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 张国庆：《市场选择与政府推动——新时期政府职能转变的价值抉择》，湖南社会科学2007年第4期。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 金辉：《张五常：中国改革做对了什么？》，《经济参考报》，2012年12月16日。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 毛寿龙，“囚徒的难题”与“地方主义的泥淖”：中央与地方关系的再思考[J]，行政论坛，1996（3）：4-7. [↑](#footnote-ref-3)
5. 新华社发布：中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报[Z]， 2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过。 [↑](#footnote-ref-4)