

中国发展研究基金会资助项目  
2013 年国民经济运行综合报告之三

# 当前中国产能过剩的 新情况和新对策

国民经济运行综合报告课题组

2013 年 12 月

**课题指导：**

陆百甫（北京现代财务战略研究院高级顾问）

**课题组成员：**

李命志（北京现代财务战略研究院特聘研究员）

翟庆华（北京现代财务战略研究院特聘研究员）

张雪松（北京现代财务战略研究院特聘研究员）

石宝峰（中国人民大学经济学院博士）

董 宁（中央民族大学经济学院博士）

**本报告执笔人：**

陆百甫（北京现代财务战略研究院高级顾问）

# 目 录

一、当前中国产能过剩呈严重加剧之势，必须坚决治理.....	1
（一）国际上认为产能利用率 79%以下为产能过剩 .....	1
（二）当前中国产能利用率比国际标准还要低.....	2
（三）部分战略性新兴产业也出现了产能过剩问题.....	3
（四）产能总量过剩、成长性过剩与结构性过剩并存.....	4
（五）产能出现逆调控，“高端”项目盲目扩张 .....	4
二、中国产能过剩治理，为何“十年艰辛路，今次再凸显”？ .....	5
（一）我国已经历十多年的产能过剩治理“前进中反复” .....	6
（二）此次我国产能过剩产生的大背景，具有全球性、阶段性和周期性三大特征.....	6
（三）市场盲目性和政策盲目性是我国影响产能过剩加剧的深层次内部原因 .....	7
（四）新一轮产能过剩具有全面性、绝对性和不可持续性特点.....	8
（五）体制机制性弊端，是我国产能过剩屡治不成的内在原因.....	8
三、中国新一轮产能过剩治理.....	9
（一）必须把认识统一到党中央和国务院的要求上来.....	10
（二）新一轮产能过剩治理必须与我国发展新战略统筹谋划.....	10
（三）必须从根源上铲除造成产业盲目扩张的滋生土壤.....	11
（四）“釜底抽薪”发挥好金融政策在治理中的助推作用 .....	12
（五）抓住契机，积极能动地实施第二波“国际产业转移” .....	13
（六）坚决把住环境保护这一发展“命门” .....	14
（七）科学设计良好的退出机制，使治理平稳推进，减少社会震动，防止再次反弹.....	15
编者说明.....	16



2013年10月6日，国务院公布了《国发〔2013〕41号》文件，提出了《国务院关于化解产能过剩矛盾的指导意见》，对我国产能严重过剩发出了警示，并对推进我国产业结构调整，积极有效地化解当前产能严重过剩行业矛盾做出了重大部署，并列为今年和今后几年政府工作的重点。紧接着11月初，国家发展与改革委员会和工业和信息化部联合召开全国电视电话会议、国务院银行监督委员会召开“全国银行业化解产能过剩暨践行绿色信贷会议”，又就国务院《指导意见》的贯彻落实作了具体部署。11月召开的党的十八届三中全会对此又提出了更明确的要求。中央《决定》和《指导意见》的发布，引起了国际舆论和中国社会的极大关注，但是由于中国已经发生过多次产能过剩，甚至产能严重过剩问题和接下来的多方治理，但问题一直没有彻底解决，而且不断发生波浪式产能过剩周期性矛盾和问题，因此，广大干部和群众对这次“国家治理行动”仍存有诸多疑虑和认知迷惘。所以如何深刻理解国务院《指导意见》的重大意义？如何进一步把认识统一到中央的决策上来？如何做好化解工作的协调行动、调整规划以及相关政策配套？如何尽可能减少治理过程中的社会阵痛的影响？如何建立化解产能过剩的长效机制？如何在化解中更完备地发挥地方政府和企业的积极性和主动性？等等，就成为贯彻落实国务院《指导意见》和党的十八届三中全会《决定》提出的新要求的重要课题。本文拟从政策解读、深层原因、矛盾纠结以及对策建议的若干问题，提出一些探索性意见，以供业界研究参考。

## 一、当前中国产能过剩呈严重加剧之势，必须坚决治理

对当前我国许多行业是否存在严重产能过剩问题仍存有不同看法，2012年冬，有同志还发表文章对我国钢铁行业是否存在产能过剩问题提出了不同意见，认为，中国钢铁行业产能并不过剩，所谓产能过剩，只是“巷街之议”，不足为信。对其他行业的产能过剩问题，社会上同样存在不少“淡化”严重性和紧迫性的舆论。那么事实究竟如何呢？

### （一）国际上认为产能利用率79%以下为产能过剩

根据国际上通行的产能过剩概念和判断标准，一般是以产能利用率来衡量，也就是实际产出与潜在产能（即经济生活中已经形成的设备综合生产能力，不含在建项目、拟建项目）之比。欧美国家一般以产能利用率指标在79-83%为正常值，认为这一区间是产需合理配比的产能。美国联邦储备委员会认为，如果产能利用率达到85%，就可以认为实现了产能充分利用；如果产能利用率超过90%，

则可以认为产能出现不足，并有可能引起供不应求的产需矛盾，从而引发价格波动和通货膨胀；如果产能利用率持续几个月明显低于 79%，则说明已经存在产能过剩。日本经过多年经验积累，则把产能利用率较长时间低于 78%，认定为产能过剩，行业出现衰退。

## （二）当前中国产能利用率比国际标准还要低

根据我国企业家调查系统组织实施的“2013—中国企业经营管理者问卷跟踪调查”，调查显示，超过 70%的企业家认为本行业存在产能过剩问题。调查显示，总体上，企业设备利用率仅为 72%，其中制造业的设备利用率仅为 70.8%，比 2012 年又低了一个百分点。

据统计显示，这次国务院《指导意见》排定的五大产能过剩行业与上述调查问卷调查结果完全一致：

**粗钢** 全国产能 10 亿吨左右，产量 7.2 亿吨，约占全球产量 46%，产能利用率为 72%；

**电解铝** 全国产能 2765 万吨，产量 1986 万吨，约占全球产量 42%，产能利用率为 71.9%；

**水泥** 全国产能 30 亿吨，产量 22.1 亿吨，约占全球产量 60%，产能利用率为 73.7%；

**平板玻璃** 全国产能 10.4 亿重量箱，产量 7.6 亿重量箱，约占全球产量 50%，产能利用率为 73.1%；

**船舶制造设施** 全国产能（按国际通行方法—规模 5 万吨以上制造设施计算）8010 万载重吨，产量 6010 万载重吨，产能利用率为 75%。

资料显示，中国石化行业中，目前烧碱、纯碱、电石、PVC、硫酸、醋酸、甲醇、二甲醚、合成氨等过剩情况非常突出，从绝对量对比，情况如下：

**烧碱** 产能 3421 万吨，产量 2450 万吨，过剩近 1000 万吨；

**纯碱** 产能 3000 万吨，产量 2300 万吨，过剩 700 万吨；

**电石** 产能 2300 万吨，产量 1740 万吨，过剩 560 万吨；

**PVC** 产能 2162 万吨，产量 1295 万吨，过剩 900 万吨；

**硫酸** 产能 8800 万吨，产量 7417 万吨，过剩 1400 万吨；

**醋酸** 产能 830 万吨，产量 425 万吨，过剩 400 万吨；

**甲醇** 产能 4500 万吨，产量 2227 万吨，过剩 2300 万吨；

**二甲醚** 产能 1100 万吨，产量 420 万吨，过剩 700 万吨；

合成氨 产能 6780 万吨，产量 5070 万吨，过剩 1700 万吨。

又据“2013—中国企业经营者问卷跟踪调查”显示，其他非列明行业的产能利用率同样很低，过剩问题更为突出，有的甚至已低至 70% 以下（详见下表）：

### 19 个制造业 2013 年企业设备利用率

食品、酒及饮料业	63.6%
纺织业	76.0%
纺织服装、服饰业	69.4%
造纸及纸制品业	71.3%
化学原料及制品业	67.6%
医药制造业	79.6%
化学纤维业	68.6%
橡胶及塑料制品业	69.0%
非金属矿物制品业	68.8%
黑色金属冶炼及压延加工业	67.3%
有色金属冶炼及压延加工业	70.3%
金属制品业	74.1%
通用设备制造业	70.2%
专用设备制造业	71.4%
汽车制造业	71.1%
铁路、船舶、航空航天运输设备制造业	71.4%
电机及器材制造业	70.9%
计算机、通信及其他电子设备制造业	77.0%
仪器仪表制造业	78.8%

而且需要特别关注的是，这些严重产能过剩行业，目前仍有一批在建、拟建项目，正在继续扩张之中，使产能过剩有继续加剧之势。据统计，目前电解铝行业在建项目产能达 1000 万吨，2013 年新建成投产约 420 万吨，如果全部投产，电解铝产能将扩张至 3800 万吨，产能利用率将降至 50%。

### （三）部分战略性新兴产业也出现了产能过剩问题

新一轮我国产能过剩，不仅仅局限于一般性传统产业，部分战略性新兴产业

也出现了产能过剩问题。据了解，部分煤化工、风电设备制造业、多晶硅、光伏电池等同样出现严重过剩。据资料，目前我国风电设备产能利用率仅为 67%，光伏产能利用率仅为 57%，而多晶硅产能利用率更低，仅为 35%。以光伏产业为例，作为我国战略性新兴产业之一的光伏产业，具有典型的创新驱动型特征，但是，近几年由于“一哄而起”的盲目性追逐发展，同样出现了产能严重过剩问题。据国务院发展研究中心调研组对浙江省调查，2012 年浙江省光伏产业中单晶硅硅片生产企业 96% 停产，电池、组件的中小企业开工率不到 50%，就业人员已从 2011 年近十万人，锐减到五万人。2013 年中国与欧盟光伏产品出口价格承诺协议签署后，虽有所回暖，但目前除少数几家大企业开工率较高外，多数中小企业的开工率仅维持在 60% 左右。

#### **（四）产能总量过剩、成长性过剩与结构性过剩并存**

当前我国产能过剩中，三类过剩同时存在，并出现重叠加重状况。过去产能总量过剩行业一般是总量过剩突出，而同时又有行业内部结构性不足的问题。而这一轮产能过剩行业不仅总量绝对性过剩，内部还出现了多数产品的产能普遍性过剩问题，形成了产能严重的“绝对性过剩”。如钢铁行业、电解铝行业、水泥行业等问题尤为突出，而水泥行业更因受运输半径的局限，还形成了区域性产能过剩问题。成长性过剩出现，一般是新兴产业发展阶段必然现象，往往随着市场需求的开拓，产能过剩的矛盾会较顺利地得到缓解，甚至还会出现短时期产能不足的问题。但我国目前存在的成长性过剩，有一个值得警觉的问题，那就是技术上的低水平重复发展，某些核心技术并不在自己手中，如光伏产业和多晶硅行业。结构性过剩过去主要表现在“低多高缺”，即低端产品产能过剩，而高端产品产能不足。而这次许多行业产能过剩，不仅低多，而且高也多，即由于某些高端产业产能盲目扩张，也造成了“高水平重复”。三类产能同时过剩、重叠，使我国产能过剩问题的严峻性更加突出。

#### **（五）产能出现逆调控，“高端”项目盲目扩张**

近几年，钢铁行业在产业升级、结构优化背景下，出现逆向调节，争相上马一大批中、高项目，“汰小上大”、“汰低上高”投资猛增，使产能过剩问题，由低水平产品，蔓延到高水平产品。据资料，全国板卷轧机，2004 年时仅有 19 套，2012 年猛增至 86 套，产能利用率由正常的 80%，猛降至目前的 59%，供需平衡关系严重逆转。再如治理政策核定要淘汰 300 立方米及以下炼铁高炉、30 吨及

以下炼钢转炉、电炉。于是，企业采取上有政策、下有对策办法，纷纷推进“装备大型化”，刻意跨过政策门槛，使钢铁产能调下小规模，上了大规模，不降反增。如山钢集团旗下的金岭铁矿铁鹰钢铁有限公司，按国家当时淘汰落后产能要求，淘汰了小高炉，但接着又投 4 亿元上了两座 320 立方米的高炉，并为了减少扬尘和脱硫、余热利用，又投了 4000 多万元。治理政策门槛一提高，现在又进入了淘汰序列，大量投资打了水漂，此类情况并不少见。

当前钢铁企业扩张冲动并没有减弱。据资料，2013 年已开工项目 510 个，如果在建、设计、规划项目全部投资建成，我国炼钢能力将再增 5000 多万吨，总产能可达 10.2 亿吨以上。有钢铁企业家形容说，目前是“老大”（指公有项目）准建，“老二”（指地方项目）私建，“老三”（指民企项目）偷建。据业内人士信息，目前钢铁行业新建项目获批者不足 40%，60%是“黑户”，未批先建，不批私建。

对目前钢铁行业高端产能过剩问题，业内人士看法并不一致。有的同志认为，目前出现的高端产能过剩实际上是产量的短暂过剩，是我国经济结构转型和产业升级过程中的上游与下游产业发展之间周期不同步的必然现象，同时，也是我国钢铁行业成长过程中的普遍规律，会随着结构优化的逐步到位，下游制造业需求必然会迅速上升，钢铁高端产能过剩问题会得到化解。但有更多同志认为，钢铁行业高端产能投资热潮还刚刚开始，未来投资力度也呈冲动趋势，许多低端产能的厂家，为争新形势下的企业生存，在大量淘汰落后、低端产能的同时，不断扩大对生产技术研发投入和项目改造投资，趁势杀入高端产品生产领域，大量扩张高端产品生产能力，这种冲动必将再次引发目前短缺高端产能的过剩问题，这是不得不正视的又一严峻问题。

其他行业如平板玻璃行业亦有同样的问题，据资料，目前平板玻璃行业共有浮法玻璃生产线 309 条，但 2013 年头几个月又增加 24 条，新增产能 1.15 亿重量箱，平板玻璃行业“改造落后”求生扩张的势头，现在仍有刹不住车的趋势。

以上铁的事实说明，当前中国产能过剩严重加剧，必须坚决治理，否则遗患无穷。

## 二、中国产能过剩治理，为何“十年艰辛路，今次再凸显”？

产能过剩矛盾，在我国已有一、二十年时间，成为中国经济运行的痼疾。期间，国家多次进行治理，近十年治理力度犹大。今年以来，中央领导层对产能过剩进一步给予关注，习近平同志四次明确批示做好化解产能过剩工作。李克强同

志一直把这一议程列为国务院工作重点。我国产能过剩反复出现矛盾激化，其症结在哪？需要深入剖析。

### **（一）我国已经历十多年的产能过剩治理“前进中反复”**

我国制造业产能过剩矛盾，最初产生于上世纪九十年代。随着我国改革开放和经济发展，在上世纪九十年代中期，中国开始逐步走出“短缺经济”困局，步入以买方市场为主体的市场架构，许多产业的产需之间短缺状况发生根本性逆转。但当时我国制造业产能过剩行业，主要集中在纺织、家电、塑料制品等轻工业消费品为主体的行业中。由于当时这些行业市场化程度比较高，又主要是劳动密集型企业，再加上国家强有力的组织引导，改革政策鼓励企业合理重组兼并，政府行政上又采取了一系列相应治理措施，治理效果比较好。如纺织企业大力度淘汰落后纱锭、纺机，全国纺锭数量由 4300 万锭缩减至 2300 万锭，落后纺机基本退完。家电业中生产电视机、洗衣机、电冰箱的部分企业在兼并、重组、退出中，提高了产业集中度和技术档次，赢得了新需求、新市场等。当时，产业过剩的治理，虽也有阵痛，但没有像当今如此纠结，而且是在比较市场化过程中逐步平稳实现的。大家还记得，那时候不少“销量全国第一”、“品牌深受群众青睐”的家电，也在二三年时间中，悄然消失了。总结这些行业产能过剩治理成功，主要是两点：一是市场化程度高；二是认识比较统一。因此，治理效果比较好，基本上没有“大反复”、“大反弹”。

而这一次我国产能过剩，主要集中在中上游产品为主的重化工行业，基本上又是资本密集型行业或技术密集型行业，这些行业虽然也已市场化，但程度相对低些，同时，与国际比较我国重化行业集中度又不高，而且一些行业存在竞争中的“羊群效应”，往往某行业中的龙头企业一动弹，全行业中的其他企业，立刻会出现跟风盲目而动。特别是有的企业对地方政府来说，实际还有一个“大得不能倒”的财政纠结状况。因此，行政手段压产或用门槛标准限止产能扩张，都有相当的难度和限度。

### **（二）此次我国产能过剩产生的大背景，具有全球性、阶段性和周期性三大特征**

经过三十多年的新发展，中国的制造业与世界制造业的产业链联系，已经非常紧密。近年，在全球化引领下，世界性技术革命迅猛发展，国际经济出现周期调整，中国国内经济转型又进入突破性实施和大力度产业结构调整优化的新阶

段，使中国制造业同时面临了这三重压力，这是过去中国发展中从来没有过的大挑战。

首先，在全球化推动下，国际产业分工出现新趋势，近一二十年，西方工业国纷纷从许多传统产业退出，尤其是一些能耗高、污染重、用劳多的重化工业，大多已转移至发展中国家。中国在改革开放初中期，大量接续了这种“产业转移”，像钢铁、水泥、平板玻璃及某些原材料性产业，成为这些行业的世界工厂，有的行业产能几乎占世界总产能的 40--60%，有的甚至高达 70--90%。这部分行业全球产能过度集中于中国，必然会成为中国产能出现绝对性过剩问题的根源。这种接续具有“双刃剑”，有利有弊，但最近几年，中国这种“畸形”接续出现了多种弊病，已经更为明朗地显现出来。

其次，2008 年世界经济金融危机爆发，国际发展形势发生衰退性变化，已连续五年多经济不景气笼罩全球，国际需求的大幅度下降，必然导致中国这一“世界制造业工厂”受到首当其冲的严重冲击，出口产品锐降，产能过剩更为凸显，使本已过度膨胀产能的产业雪上加霜，产需矛盾达到白热化程度。

第三，中国战略机遇期转型发展进入新阶段，结构优化、技术创新、产业升级、质量提升，成为中国产业发展目标导向。产业高端化、高级化新要求，又使部分行业的落后产能和过量能力，成为行业累赘，治理产能过剩更成为众目睽睽的突出问题。

### **(三) 市场盲目性和政策盲目性是我国影响产能过剩加剧的深层次内部原因**

从对舆论观察，当前压倒性舆论认为，造成此次产能严重过剩的原因，是地方政府行政手段“行为失范”造成的。舆论的板子重点打在“政策盲目性”上面，这有一定的道理，但并不完全。在这个问题上，应当客观认识到，中国市场是同样存在盲目性的。从我国十多年治理产能过剩的实践过程分析，应是政府行政手段和市场无序竞争双重吸引力作用的结果，并非许多舆论上单一的，仅是“地方政府政绩”驱动的结果。实际上，打个比方说，政府行为与企业行为的追逐之间，存在“风助火势”的连带关系。这种“双向合力”是在共同利益，即政府追逐财政，企业追逐短利下，合流形成的。如钢铁行业，当市场需求及价格信号出现“利好”时，就“雨后春笋”般一哄而起，前面提到的“老大老二老三”投资伦理，比较充分地反映了我国产能扩张盲目性的客观情况。政府与企业间为什么会形成这种“风火”关系呢？对政府自身存在的问题，舆论分析已经很充分，根子是以两大“数据”引领干部，即 GDP 效应和财政效应。而企业行为动力在哪？由于中国市场不完

善、竞争不规则，往往不能产生市场性优胜劣汰，而常常发生非市场性“劣胜优汰”，以非正常方式压低成本、压低价格的恶性竞争办法已打入市场，产能膨胀应运而生。

#### **（四）新一轮产能过剩具有全面性、绝对性和不可持续性特点**

新一轮产能过剩与前几次产能过剩相比，有相似点，但又有新的特点。表现在：

1、传统产业与新兴产业都出现了过剩。从行业看，不仅轻纺产品、家电产品过剩，钢铁、水泥、电解铝、石化、平板玻璃等前次重点治理行业过剩，而且新兴产业中的太阳能光伏、风电设备、LED 照明等新兴战略行业，也都存在不同程度的产能过剩；

2、国家保增长刺激政策带来的“副产品”。前几年，在全球经济金融危机发生，世界经济出现下滑的大背景下，为了保增长，国家采取了“刺激政策”，以“四万亿投资”为重心的投资刺激热潮掀起。中国爆发式投资增长，由于缺乏“冷静观察”和长远谋划，许多行业盲目投资，使产能迅速盲目扩张。比如平板玻璃行业三分之一新产能是在近三年内形成的。电解铝行业 2012 年上半年投资增长率竟然高达 57%；

3、当前许多行业的产能过剩具有绝对性，需要整体上遏制。以中国能源、资源禀赋为基础思考，中国可以成为世界“制造业工厂”，但不能成为世界的“原材料生产工厂”，因为中国矿产资源短缺、能源不足、环境问题突出等十分严酷的制约因素，而且比其他大国要严重得多，甚至无法比拟。因此，中国不应该、也不可能成为像目前这样的，是全球性许多原材料及初级产品的供应国或以进养出的加工国。目前这种发展是不可持续的，等于是将中国最宝贵、稀缺的能源、矿藏大量“外送”，而把环境问题留给了中国自己。

另外，即使从中长期发展的需求分析，从扩大的国内消费峰值分析，由于中国的消费方式不可能走美国等西方国家高消耗式的道路，以及考虑到中国城镇化发展以及消费水平达标新前景的需要，中国的消费峰值也不应该维持在目前的产能储备量水平。

#### **（五）体制机制性弊端，是我国产能过剩屡治不成的内在原因**

首先，由于目前我国土地、能源、资源及劳动力、技术等要素市场化改革仍然滞后，一系列要素价格并不合理，致使市场配置资源的决定性作用无法发挥有

效作用。加之，目前某些体制机制缺乏公平、公正性，企业对社会成本、环境成本负担不一，“空子”很多，从而极易引导企业投资扭曲。为什么中国企业的产业投资会出现“进入易、出局难”，问题积累重？根源可能就在于中国投资拉动型发展模式上。

其次，我国现有政府与干部的考绩体制仍然“以经济增长论英雄”，使政府与干部的“行为指挥棒”，注重追求 GDP 和财政税收。为此，政府部门和干部往往通过“要素优惠”办法，如低价供地、减免税收、财政补贴、信贷扶持、就业补贴，甚至住房保障、子女教育等来吸引投资，出现小局“合理”，大局“失调”的过度投资问题。

第三，政府的投资管理调控，仍以传统的集中行政审批方式为重点，无法达到应有调控效果。中国目前虽有比较强的投资审批制度，并每年发布投资取向的告示目录，有些规定还很精细。但实践中，执行力并不强，甚有变通。有的项目出现争抢状“蜂聚”，使投资扭曲；有的项目靠“权力寻租”，不该上也上了；有的项目干脆“绕开走”偷上。企业投资行为这种异化，与我国目前投资管理体制机制改革不到位有相当的关联。由于市场公平竞争环境建设滞后，政府部门的推波助澜，行政监督执行不到位，极大地加剧了企业投资盲目性。

第四，企业组织结构不合理，大中小企业没有形成合理的业务组织关系。我国产业普遍存在产业集中度过低，专业化协作缺失，行业内同质化竞争激烈，不正常“倾轧”严重等问题，不仅使企业不能在公平环境下合理竞争，各得其所。而且明显存在行业自律能力差，规模不经济、供给弹性低等问题。

第五，缺乏合理的市场退出机制，使自然淘汰与强制淘汰，都不能顺利进行。一些企业欲退但不能退。这里有深层原因，那就是企业面临“投资还贷”与“保障就业”两大压力。由于企业投资资金重点来源是银行借贷，项目的存废成为企业与银行的共同纠结，企业怕还不起、银行怕“呆账”高增。加上地方政府就业救助政策力度较弱，社会压力很大。因此，只有“维持”，才可掩盖矛盾。

### 三、中国新一轮产能过剩治理

需要特别重视的几个问题：

根据第一、第二部分关于我国新一轮产能过剩的状况和新特点，我国对新一轮产能过剩的治理，必须采取新的应对政策和措施，用过去“老办法”既不可能奏效，也不可能实现治理要求。必须从深化改革与发展战略的高度，大局思维、统筹谋划，系统治理、上下对接，并以长远与短期相结合的治理对策，实施分期分

批治理部署和组织领导，且作为一个治理“大战役”来对待。

尤其在以下七个问题上要特别重视：

### **（一）必须把认识统一到党中央和国务院的要求上来**

党的十八届三中全会《决定》，明确提出了保持经济总量平衡，促进重大经济结构协调和生产布局优化，减缓经济周期波动影响，防范区域性、系统性风险，稳定市场预期，实现经济持续健康发展的工作目标任务。并强调必须“强化节能节地节水、环境、技术、安全等市场准入标准，建立健全防范和化解产能过剩长效机制。”并把这些目标任务列为中央政府和地方政府转变职能，促进发展方式转变的重点改革方向。

2013年10月国务院针对我国产能过剩状况，对新一轮产能过剩治理作了具体部署，特别对当前问题已处于爆发性矛盾的五大行业，做出了重点突破治理决定。对其它行业的许多共性政策问题也做了明确决定。国务院的《指导意见》十分明确：“坚持以转变发展方式为主线，把化解产能严重过剩矛盾作为产业结构调整的重点，按照尊重规律、分业实施、多管齐下、标本兼治的总原则，立足当前，着眼长远，着力加强宏观调控和市场监管，坚决遏制产能盲目扩张。”《指导意见》还就治理工作取向，提出了着力发挥市场机制作用，完善配套政策，“消化一批、转移一批、整合一批、淘汰一批”过剩产能；着力创新体制机制，加快政府职能转变，建立化解产能严重过剩矛盾长效机制，推进产业转型升级等重大要求。

应当说，党中央与国务院的决策是完全正确的，政策、方针和措施是有力的，关键在于中央各部门和地方各级政府以及全国广大企业领导人，思想认识能否统一到中央精神上来，能否把局部利益、区域利益、部门利益与中央精神一致起来，共同为打好这一轮产能过剩治理的硬仗，作出新的努力和贡献。

### **（二）新一轮产能过剩治理必须与我国发展新战略统筹谋划**

治理新一轮产能过剩不能头疼医头，脚疼医脚，而必须从我国产业整体结构调整优化及我国产业发展新战略高度统筹谋划，这是从战略上解决产能过剩问题的又一关键点。

在我国经济社会深化发展中，能源、资源、生态环境约束日益凸显，化解产能过剩的路子要创新，要综合、统筹谋划，不能仅仅从传统的淘汰落后产能、提高能源、资源和设备利用率等业务层次来要求和进行。而要防止反弹和重复，还

必须从产业整体构架的战略选择定位上，来思考各个产业的能力布局和结构设计。主导思维必须是大局思维，而不是“产业拼盘”设计。

改革开放前卅五年，我国以年均增长 9.8% 的超高速增长了三个多年代，其中一个重要战略亮点就是抓住了国际产业格局大转变的黄金机遇，用产业接续和产业技术引进与合作发展等办法，极大地缩短了中国产业与世界产业之间的巨大发展差距。也就是说，中国通过接续与请进“双重模式”，很好地发挥了后发优势，成为世界产业链中一个不可或缺的粗大环节。但今天，世界产业格局在新工业革命引领下，正在或已经发生了新变化，中国自己也处在转型发展时期。当前，正如《新工业革命》作者彼得·马什所说：中国与世界之间的紧密联系成为新一轮工业革命的主要特征之一。他还认为，中国今后如果通过正确的方法（即产业优化），能够延续中国的快速增长期。因此，新的国际环境，仍是一个“难得的新机遇”，现在又来临了。

而中国自身发展转型，的确已明显出现“三外”向“三内”转变：即①由过去重点依靠外需转向主要依靠内需；②由过去主要依靠外延投资扩张转向重点依靠内涵创新提高；③由过去主要依靠外生动力推动转变为重点依靠内生动力推动。这三大转变要求对中国产业结构和布局，作出新的更加有活力、更加显优势、更加利持续的相应调整，必须彻底改变过去“水多加面，面多加水”的“长线平衡”的观念，必须以新需求筹划新结构，坚决治理过剩产能，铲除产业累赘，实现产业高精化发展。

因此，这种世界性变化和中国发展阶段性变化的大趋势，使中国在构架全国产业布局时，要有一个适应时代要求的新战略选择，把产业高度化作为战略，摈弃作为世界一般性（基本是低端型）产业链处境，摆脱“世界低端制造工厂”地位，彻底消除发展痼疾。

### **（三）必须从根源上铲除造成产业盲目扩张的滋生土壤**

从中国多次发生产能严重过剩问题的现实和根源分析，产能盲目扩张的根源主要是“政府主导”与“企业盲目”因素综合造成的，而尤以政府或政府性助推为深因。我国以往的治理虽然有的强烈性也很高，但往往又是采取“刹车型”或“割韭菜”式缓解办法，并没有从根本上较彻底地铲除产能盲目扩张滋生的土壤，从而多次治理，多次反复。因此，铲除滋生土壤才是这一轮治理的着力点。

#### **1、首先要处理好产业发展上，政府与市场的关系。**

在这次治理中，是否能真正建立健全化解产能过剩的长效机制，关键是否通

过改革，真正形成在产业发展中，市场对资源配置发挥了决定性作用，市场是否真正主导了产业发展的进与退，是否真正“堵住”了地方政府“公司化”倾向，避免政府成为产能扩张的“策源地”，消除出现市市县县产业“爆炸性”扩张的动力。

## 2、转变政府职能，加大对政府的问责。

加快政府和干部的考绩制度改革是消除政府主导作用的“牛鼻子”，只有把政府和干部从“GDP 指挥棒”下解放出来，才能真正使政府和干部从“扭曲思维”和压力下解放出来，才能使产业发展真正走上科学发展道路。因此，政府和干部的考绩制度应十分明确地规定问责要求，把盲目扩张、投资失误，包括“投资瞎指挥”列为问责范围。并应确立，政府除公共利益项目外，必须退出竞争性项目投资主导，尤其要刹住政府盲目主导的无序招商引资和各种“优惠政策”的泛滥之风。

## 3、发挥市场机制作用是化解产能过剩的最有效手段。

要使市场主导资源配置，成为产业发展的“指路灯”，首先要推进要素价格改革，改变土地、能源、矿产、资本和劳动力等要素价格严重扭曲状况，使要素价格真正发挥“信号”作用，有效影响产能增与减和产业进与退。扭曲的要素价格，使企业没有内在动力去调整经营与投资战略，且阻碍创新，固化低端，并千方百计向政府寻租，从而出现“副产品”——腐败。

## 4、实施产业发展督导制度，引领地方政府和企业走科学发展之路。

政府和干部职能回归后，政府在产业发展上并非无所作为。政府应在产业发展服务上加大工作力度，主要是完善产业信息发布，市场需求导向，盲目违规监督和违规政策纠偏等等。除要加强全国产业发展科学规划外，应在国务院部门和地方政府中，整合现有投资管理机构，设立产业科学发展的督导司局，强化产业科学发展。

### （四）“釜底抽薪”发挥好金融政策在治理中的助推作用

国务院《指导意见》提出：对产能严重过剩行业实施有针对性的信贷指导政策，加强和改进信贷管理。这是治理当前部分行业产能严重过剩一个得力的政策措施。无可讳言，在产能严重过剩行业的盲目投资中，信贷曾起过与国家宏观取向相反的逆向助推作用。有相当一大部分产能的形成是靠信贷“支撑”起来的。在这些行业出现了产能严重过剩后，银行的信贷系统性风险明显增加，信贷回收压力明显加大。不少金融机构，从自身利益考虑并不希望企业倒闭或退出，而且，比较倾向于“维持”，以期资金顺利回收。因而，“政策动力”并不大。因此，必须首先澄清金融机构的理念，循入治理大局轨道。所以，治理产能过剩，必须是产

业部门和金融机构建立起“统一战线”，充分发挥金融机构“釜底抽薪”的作用，使产能严重过剩企业断了“输血”渠道，实现“紧环境”下的收缩。在这方面，金融机构可以实现以下几个政策措施：

第一，对产能严重过剩行业待建或在建的相关产能项目，一律停止放贷、停止进行项目债券融资，停止在资本市场融资；

第二，对已经批准放贷、发债、上市融资的产能项目，尚未实际操作的，或部分实施的，应当一律冻结起来；

第三，加大对产能严重过剩企业和项目资金流监控，尽可能将已“放”资金尽快回收或提前回收回来，以减少进一步损失；

第四，集中部分金融资金，支持产能过剩行业的重组、并购融资，发挥金融机构正向治理能量。并抓住良好机遇，进一步完善和推进企业重组和并购体制机制建设，创新管理，助推企业调整。

#### **（五）抓住契机，积极能动地实施第二波“国际产业转移”**

“国际产业转移”是全球化过程中的一种必然趋向。由于世界各国发展阶段不同，必然造成发展水平的差异和产业布局的区别。一般规律是，适代产业先集聚在先进国家，并逐步成为这些国家传统产业，当先进国家发展到更高水平时，由于部分传统产业竞争优势减弱，以及新兴产业竞争力的勃发，这些已发达国家就会把自己的传统产业“转移”到发展水平次之的国家。而次发展的国家，由于需要产业集聚以求更大发展，就会能动地接受这种“转移”，从而使世界产业形成几个“梯队”，并随发展水平提升，由“先发国”向“次发国”转移。

从上世纪七、八十年代开始，全球发达国家先后将竞争力稍逊的传统产业和部分环境压力大的产业，转移至条件较具备的发展中国家。中国改革开放一开始，正好遇到这一机遇，实现了有效接续，从而发挥“后发优势”，快速发展了自己。

但是，经过 35 年的快速发展，中国已经走过发展的初级阶段，开始向更高层次产业突进，过去接续的多数产业已经“饱和”，有的还出现严重过剩，这些产业又大多是过去西方发达国家逐步放弃发展的传统产业。从全球化进程看，中国等新兴国家已成为“国际产业分工”中的第二梯队主要成员，并且从发展水平看，已处在当年发达国家产业发展阶段，加上国际贸易、投资环境的变化，中国接续的优势已逐步减弱，已到了“再转移”的时刻。因此，从发展规律考虑，中国必须实施部分传统产业的“再转移”战略。这一战略选择是中国发展的另一新机遇，也是中国脱开低发展阶段的必要步骤。治理产能严重过剩是一个契机，应采取与“再

转移”战略相结合的办法,更有利于中国再发展的平稳过渡和发展量级的再提升。

这种结合,可以有多种形式,需要制定一个“双全”规划,与在接续国合作发展中,做到有序双赢进行:

(1) 以实体投资方式,把部分产能转移到第三梯队国家,可以用部分产品回报。为此,国家应建立专门机制,进行全面的调查研究、外交沟通、合作谈判和组织实施;

(2) 以援助方式,删迁部分产能至第三梯队国家,帮助其发展经济、增加就业,也可以实施 BOT 方式,先建、后营、再交;

(3) 以拍卖方式,对部分较为先进的产能设施,是否可以实施国际拍卖招标,以偏低的价格在国际市场出售;

(4) 以“走出去”方式,争取在接续国设立合作开发区,变国内设厂为国外设厂;变国内供料为国外供料;变国内市场为国外市场;变国内用工为国外用工,等等。

#### (六) 坚决把住环境保护这一发展“命门”

从目前中国产能严重过剩行业现状看,这些行业不仅存在产能“超量”问题,更明显地存在“三高”(即高耗能、高耗材、高污染)的问题。高速度发展,超国情扩容,使本已能源、资源不足的我国,能源资源短缺问题更加突出和纠结。尤其是由于这些严重过剩行业大多又是“高排放”行业,对本已突出的环境问题更是雪上加霜。因此,治理产能严重过剩行业问题,不仅是“平衡”产需问题,更重要的是要解决环境问题,净化空气、清洁水源、保护生态。因此,产能严重过剩治理,环境保护部门必须介入,坚决死死地把住保护环境这一发展“命门”,按国家总要求实施“一票否决”制。

要真正把“命门”把住,首先要转变发展理念,用科学发展观指导对产能过剩行业的治理,正确处理好环境保护与经济发展的关系,使各项发展运作,严格地处在环境保护要求的“决定性制约”之下。要充分体现国家和百姓对“好山好水好空气”的期盼,坚决避免出现“产业铺摊,百姓受害”的恶境。也不能为治“穷山僻壤”,而变为小富后的“恶山恶水”。今后中国发展必须既要金山银山,更要绿水青山,保不了绿水青山,就不能追求金山银山。总之,产业发展必须服从环境保护要成为科学发展的“铁律”。

其次,在治理产能过剩中,对产能存、废标准,应从过去传统的主要按照产业设施的公称容量大小为界限,改进为以国家制定科学的安全、能耗、耗材、环

评等多方面标准的综合度量为准绳。“压小上大”、“淘旧上新”等一概而论的存废原则都不科学。应利用这一轮产能过剩治理的契机，真正建立健全我国产能发展的科学发展标准体系和产能发展的管理体系。

### **（七）科学设计良好的退出机制，使治理平稳推进，减少社会震动，防止再次反弹**

这一轮治理能否顺利推进、达到预期效果，并不易再次反弹，还有一个重要问题需要解决，那就是根据国务院《指导意见》提出的“四个一批”原则，科学设计良好的退出机制，使过剩产能在科学指导下彻底的、平稳的退出市场。

首先，根据总量控制、优化结构、淘汰落后的总要求，先把国家要求的安全、能耗、材耗、环评等标准线下产能，列为“黄名单”，政策上采取“三停一冻”措施，如停信贷、停补贴、停水电和冻结生产等办法，使其首先“休克”。对“休克”产能不能全部变为“废钢铁”，可以根据不同状况，采取完全拆除废弃、整体废弃、部分设施拆除保存改造再生后出售等办法，以尽可能减少投资损失。

其次，对某些设备比较先进，环评等又达标的产能过剩企业，可以采取暂时整体封冻办法，加强设施维护防损，就像六十年代初，由于棉花供应不足，我国将部分纺织企业“全厂上油封存”，只留少数维护人员一样，一旦国际国内市场需求上升，可以再“启封”。

第三，把部分过剩先进产能，可以通过援助或实物投资方式，转移到第三梯队后发国家。这种“转移”可以采取“国家收购再援外”、“企业直接走出去”或“公私联手走出去”等多样办法，把国内多余部分产能作为合作发展的“筹码”。

第四，要做好产能过剩企业，退出市场后的债务、就业等问题的善后处置工作。要过细制定银企债务关系，国家要适当承担部分“支治”费用，同时做好退出市场企业职工的思想工作和安置工作，优先安排其就业，以减少治理中的社会震动和企业阻滞情结。

**（本报告得到了工信部朱宏仁同志、冯飞同志的帮助）**

## 编者说明

中国发展研究基金会由国务院发展研究中心发起成立，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。中国发展研究基金会报告是基金会围绕宗旨资助或组织的研究活动的成果。本报告为不定期内部刊物，请读者指正。