

产能过剩调控政策与治理体系研究

RESEARCH ON REGULATORY POLICIES AND GOVERNANCE
FRAMEWORK OF OVERCAPACITY ISSUE

杨 振 著

中国社会科学出版社

产能过剩调控政策与治理体系研究

RESEARCH ON REGULATORY POLICIES AND GOVERNANCE
FRAMEWORK OF OVERCAPACITY ISSUE

杨 振 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

产能过剩调控政策与治理体系研究/杨振著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9364 - 8

I. ①产… II. ①杨… III. ①生产过剩—宏观调控政策—研究—中国 ②生产过剩—治理—研究—中国 IV. ①F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 280703 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 侯苗苗
特约编辑 明 秀
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 6 月第 1 版
印 次 2017 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17.25
插 页 2
字 数 248 千字
定 价 65.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

中共中央党校2014年校级重点课题项目“产能过剩问题研究”成果

序

化解产能过剩问题研究，是经济学部承担的中央党校 2014 年校级重点课题。我们对此十分重视，组建了一支集经济学部老、中、青各梯队教师和博士、硕士研究生于一体优秀的研究团队。一年多来，课题组先后赴工业和信息化部等国家部委，赴上海、内蒙古、辽宁、四川、江西、河北、山东等地市，对钢铁、电解铝、水泥等重点行业、重点企业进行实地调研，并在中央党校组织了涵盖省部级领导到县委书记等不同层次的地方政府领导座谈会，就产能过剩现状和治理问题开展了深入讨论和交流，力图从政策制定者、政策执行者和政策影响者三个角度全面理解产能过剩治理及其对不同级别政府的影响、对不同所有制企业的影响，既了解到了产能过剩形势之严峻，也感受到了产能过剩治理之艰难。

应当说，资源的优化配置是经济学研究的基本问题，然而现实经济运行通常无法达到帕累托最优资源配置水平，产能过剩便是资源配置低效率和非效率的一个外在表现。也就是说，一般的产能过剩是市场经济的一种正常现象。

在市场经济比较发达的西方国家，相关主题下的研究文献较多，主要观点认为：第一，过剩产能是一种进入威胁。有的学者对过剩产能和过剩投资与寡头定价行为进行考察，认为过剩产能是阻止企业进入的一种策略，在这样的逻辑下，西方学者提供了理论和经验证据。第二，产能过剩是合谋行为下的策略均衡。西方学者从博弈论角度出发，发现在所有合作博弈均衡中，所有企业都会选择过剩产能，这个观点得到了诸多产业组织经济学学者的验证。第三，产能过剩也是企业的一种经营策略。有研究表明，在产品差异不大的行业，企业为满足顾客需求、维持

供应商忠诚度，通常会选择保持过剩产能。在西方学者的眼里，过剩产能并非政府之忧，而是市场之需。

与发达市场经济不同的是，中国严重的产能过剩不是市场起决定作用的结果。在国内学术界，关于产能过剩问题的研究，多集中在产能过剩形成机制上。目前关于产能过剩成因有三类主流解释，可以分别看作经济结构失衡假说、市场失灵假说和体制失灵假说。经济结构失衡假说认为产能过剩源于国有经济主导的经济体系、政府主导的投资结构和区域间技术级差较小。这些理论，从宏观的角度给出了产能过剩产生的根源，但现实经济中的产能过剩问题却远远超出这些理论的解释力度。在非国有经济领域、私人投资领域以及技术差异较大的区域，也出现了产能过剩的现象。因此，产能过剩的成因需要从更细致的微观领域寻找答案。市场失灵假说认为产能过剩源于市场经济本身，更确切地说是源于市场微观主体企业决策，即投资的“潮涌”现象。这种观点从企业投资决策的角度分析产能过剩可能源于“企业战略共识”和“信息不完全”，具有一定的微观基础。体制失灵假说认为产能过剩源于体制扭曲——不合意的投资激励。这种观点认为产能过剩可能来自体制方面的因素，比如，软预算约束、地方官员政绩“锦标赛”、体制扭曲带来的投资激励以及财政分权等。这些观点强调了市场机制以外的体制扭曲是产能过剩的主因，并指明了体制扭曲带来的企业投资激励是其微观基础，从而为我们研究中国产能过剩问题打下了较好的基础。

客观地讲，中国式治理产能过剩的运动，已不止一次地落入一个似乎无解的怪圈：政府一方面不断调控产能过剩，而另一方面，一旦遇到宏观经济上的风吹草动，就把加大投资当成了“救命稻草”，行政审批大笔一挥，项目又上马了。新一轮产能过剩行业还是多年来的老面孔：钢铁、水泥、电解铝……并非巧合的是，这些多是2009年金融危机时用来救经济的“十大振兴产业”，救经济于一时，“后遗症”却要更长时间来埋单。上一次国务院常务会议将抑制产能过剩作为中心议题，还要追溯到2009年8月26日，当时将钢铁、纺纱、电解铝、煤化工、水泥、氧化铝、太阳能、风能等19个行业列入产能过剩名单；再追溯到2006年那次调控，当时列入产能过剩或潜在过剩的行业只有10个。不

到7年，产能过剩的行业名单翻了一番还多。最近一段时间，光伏电池、风电设备、多晶硅等行业都出现了严重的产能过剩，光伏电池行业开工率仅为57%，风机产能利用率不到70%，多晶硅行业开工率更是低至35%。由此可见化解产能过剩之难。

由杨振博士主笔的课题报告，提供了一个判断产能过剩的基本标准，在此基础上提出“中国式产能过剩”成因的一个理论架构，指出政府干预和产业政策执行偏差对微观企业市场进入和退出决策的激励扭曲可能是当前产能过剩的重要成因，解释了产能过剩会在一些特定产业反复出现以及处于产业周期早期的新兴产业也出现了产能过剩的根本原因。最后，该研究系统回顾了十几年来政府治理产能过剩发布的标准、文件以及采取的各种奖惩和考评措施，研究了为什么严密的行政架构、严格的治理措施、缜密的治理逻辑在治理现实的产能过剩时却收效甚微，进而提出本书的政策建议与主张。

需要说明的是，化解中国的产能过剩不仅仅是经济问题，它涉及税收、就业、银行金融风险、社会有序稳定等很多方面。我们的研究是初步的成果，希望这项研究能为有关部门做决策提供借鉴与参考。

“产能过剩问题研究”课题组组长
中央党校经济学教研部副主任，教授、博士生导师 潘云良

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究意义	3
第三节 研究框架与主要内容	4
第四节 研究主要观点	5
一 准确认识和识别产能过剩是治理之基础	5
二 产能过剩并非市场失灵而是企业激励扭曲	6
三 产能过剩治理需“对症下药”和分类施策	7
四 供给侧结构性改革有效化解产能过剩	8
第二章 产能过剩研究文献评述	10
第一节 产能过剩的基本概念辨析	10
第二节 产能过剩的测算标准研究	13
第三节 产能过剩诱因与治理研究	15
第三章 产能过剩的衡量标准	24
第一节 产能过剩的科学界定：理论方法	24
一 产能利用及动态调整	24
二 闲置产能与过剩产能	28
第二节 产能过剩的国际比较：经验研究	31
一 产业生命周期与产能利用水平	31
二 不同国家的平均产能利用水平	32
三 不同产业的平均产能利用水平	34
第三节 产能过剩的外在表现：经济参数	36
一 核心判断指标	36

二	综合判断指标	39
第四章	中国产能过剩的现状与问题	42
第一节	产能过剩总体状况：特征、态势与挑战	42
一	“中国式”产能过剩的主要特征	42
二	当前产能过剩的主要态势	44
三	当前产能过剩治理面临的主要挑战	48
第二节	传统过剩：钢铁产业产能过剩现状与问题	50
一	钢铁行业发展的基本状况	50
二	钢铁产业结构和组织特征	59
三	钢铁行业产能过剩态势	63
四	钢铁行业产能过剩调整政策及绩效	68
五	钢铁行业化解产能过剩的政策建议	73
第三节	新兴过剩：光伏产业产能过剩现状与问题	77
一	光伏行业发展基本状况	77
二	光伏产业结构与产业组织特性	93
三	光伏行业产能过剩态势	104
四	光伏行业产能过剩调整政策及绩效	109
五	光伏行业化解产能过剩的政策建议	118
第四节	区域过剩：水泥产业产能过剩现状与问题	121
一	水泥产业发展基本状况	121
二	水泥产业结构与组织特性	128
三	水泥行业产能过剩态势	135
四	水泥行业产能过剩调整政策及绩效	140
五	水泥行业化解产能过剩的政策建议	145
第五章	中国产能过剩形成的原因分析	149
第一节	产能过剩形成机制：经典理论探究	149
一	古典经济理论下的产能过剩	149
二	产业组织理论下的产能过剩	152
三	管制经济理论下的产能过剩	157
第二节	我国产能过剩形成：宏观调控背景	159
一	国际经济调整与产能过剩形成	159
二	国内宏观调控与产能过剩形成	160

第三节 我国产能过剩根源：企业激励扭曲	163
一 政府干预对企业投资决策的激励扭曲	164
二 政府干预对企业退出决策的激励扭曲	165
三 产业政策对企业投资决策的激励扭曲	166
四 产业政策对企业退出决策的激励扭曲	167
第六章 化解产能过剩思路与对策	169
第一节 产能过剩治理政策回顾与要点梳理	169
一 以行业结构调整优化产能分布	170
二 以抑制重复建设治理低效产能	171
三 以落后产能淘汰提升产能质量	173
四 以产能严重过剩行业试点突破	176
五 以约束条件转换规范产能形成	179
六 分类施策以帮助行业脱困发展	180
第二节 化解产能过剩历史政策解读与评述	182
一 配额控制中的产能过剩	183
二 产能控制实施效率评价	187
三 产能指标置换交易市场	197
第三节 当前产能过剩治理思路的良性转变	200
一 从“一刀切”走向分类管制	200
二 从行政命令走向市场决定	201
三 从经济性管制走向社会性管制	202
四 从封闭市场走向开放市场	203
第四节 化解产能过剩基本思路与政策体系	204
一 化解产能过剩思路的“三维”架构	204
二 供给侧结构性改革为主的政策体系	210
附 录	215
参考文献	250
后 记	257

图目录

图 1-1 本书的技术路线与框架结构	4
图 3-1 技术性产能利用率与经济性产能利用率	26
图 3-2 产业生命周期中的产能利用水平差异	31
图 3-3 美国工厂调查产能利用率的行业差异	35
图 3-4 美国制造业历史产能利用率 (1993—2014 年)	37
图 3-5 加拿大 1987—2015 年季度产能利用率	38
图 3-6 闲置产能与过剩产能的阈值界定	39
图 4-1 2013 年中国产能过剩产品行业分布 (按产量计)	44
图 4-2 2008—2013 年主要工业品产量扩张趋势	45
图 4-3 国内主要钢材品种价格指数	47
图 4-4 美国经济周期与产能利用率	49
图 4-5 产能过剩治理面临的挑战和陷阱	50
图 4-6 中国粗钢年产量历史数据 (2001—2014 年)	51
图 4-7 世界粗钢产量和中国产出比重 (1998—2014 年)	51
图 4-8 2006—2014 年六大区域钢材销量占全部钢材销量比重	55
图 4-9 世界主要钢铁生产国历史产出比重 (1870—1980 年)	57
图 4-10 美、日、欧盟 10 国粗钢产量 (1980—2014 年)	58
图 4-11 主要国家粗钢产量占世界比重 (1980—2014 年)	58
图 4-12 2014 年中国钢材主要产品品种分布	59
图 4-13 2012 年我国钢铁消费结构	61
图 4-14 机械工业创造增加值增速 (2010—2014 年)	62
图 4-15 我国汽车销量及增长速度 (2000—2014 年)	63
图 4-16 金融危机后我国钢材出口量 (2008—2015 年)	64

图 4-17	我国粗钢产量和表观消费量 (2008—2014 年)	64
图 4-18	我国重点统计钢铁企业销售利润率 (2007—2014 年)	67
图 4-19	全球光伏发电累计装机量 (2000—2008 年)	78
图 4-20	全球光伏新增装机容量 (2007—2014 年)	79
图 4-21	全球光伏发电累计装机量 (2009—2014 年)	80
图 4-22	中国光伏装机容量 (2000—2010 年)	83
图 4-23	中国多晶硅产量 (2004—2014 年)	85
图 4-24	中国光伏电池组件产量 (2004—2014 年)	85
图 4-25	2006—2014 年全球光伏融资的区域分布	87
图 4-26	2014 年全球光伏融资国家/地区占比	88
图 4-27	2014 年全球光伏累计装机容量前十国家占比	89
图 4-28	2014 年全球新增装机容量排名前十国家占比	89
图 4-29	全球主要光伏市场国家新增装机容量统计 (2006—2014 年)	90
图 4-30	光伏全产业链构成	94
图 4-31	全球与中国光伏企业数量对比	95
图 4-32	全球光伏企业生产环节布局	95
图 4-33	中国光伏企业生产环节布局	96
图 4-34	我国多晶硅产量与进口量 (2010—2015 年上半年)	97
图 4-35	2014 年 2 月至 2015 年 4 月国内多晶硅价格变化情况	99
图 4-36	2006—2014 年中国光伏产品出口额	99
图 4-37	我国光伏融资额统计 (2006—2014 年)	107
图 4-38	我国光伏组件和光伏系统价格 (2007—2014 年)	107
图 4-39	光伏骨干企业毛利率水平走势 (2013—2015 年)	108
图 4-40	29 家规范条件企业盈利水平	108
图 4-41	我国水泥历史产出数据 (1949—2013 年)	124
图 4-42	规模以上水泥生产企业国家资本金规模及比例 (2000—2012 年)	125
图 4-43	规模以上国有控股水泥生产企业数目及比重 (2008—2013 年)	125

图 4-44	规模以上国有控股水泥生产企业资产及比重 (2008—2013 年)	126
图 4-45	水泥全产业链示意	129
图 4-46	水泥生产成本结构	129
图 4-47	前十大水泥生产企业市场集中度 (2005—2014 年)	134
图 4-48	水泥产能及产能利用率 (2000—2013 年)	136
图 4-49	水泥制造业固定资产投资趋势 (1981—2013 年)	137
图 4-50	水泥制造业占全社会固定资产投资比例 (1981—2013 年)	138
图 4-51	水泥产量增速历史趋势 (1991—2014 年)	138
图 4-52	水泥行业总资产贡献率 (1998—2013 年)	139
图 4-53	水泥行业企业数量与亏损状况 (2005—2013 年)	140
图 5-1	垄断竞争企业长期均衡与产能利用	153
图 5-2	宏观政策最终影响微观企业决策的逻辑推断	161
图 5-3	经济政策向生产决策的传导机理与路径	162
图 6-1	政府治理产能过剩政策的基本逻辑	183
图 6-2	近 50 年世界单位粗钢生产能源消耗趋势	188
图 6-3	国有企业与民营企业资产负债率 (2001—2013 年)	196
图 6-4	产能指标置换交易市场的运行框架	197
图 6-5	产能过剩治理思路的“三维”架构	205

表目录

表 3-1	闲置产能与过剩产能的差异	29
表 3-2	主要工业国历史产能利用率平均水平	33
表 3-3	美国主要产业历史产能利用率水平	34
表 3-4	产能利用率的区间划分与判断标准	38
表 3-5	产能过剩研判的综合经济指标	40
表 4-1	主要工业产品累计产量数据	45
表 4-2	近几年五大传统过剩产业企业总数与亏损企业数	48
表 4-3	全国钢铁工业企业分布 (2012 年)	53
表 4-4	近两年主要省份粗钢产量变动情况	54
表 4-5	2014 年重点统计企业分地区钢材产量占比情况	55
表 4-6	重点统计钢铁企业高炉情况 (2009—2013 年)	56
表 4-7	钢铁产业集中度: 前十大钢企粗钢产量占比	60
表 4-8	2014 年我国钢材自给率及其同比变动	65
表 4-9	国内钢材综合价格指数 (2008—2014 年)	66
表 4-10	国际铁矿石价格变化趋势 (2008—2014 年)	66
表 4-11	2014 年全球光伏新增装机容量排名前十的国家占比	81
表 4-12	2014 年我国 10 家主要多晶硅企业的所有制结构	86
表 4-13	2014 年我国 10 家主要光伏组件企业的所有制结构	86
表 4-14	2014 年我国光伏产品产量及全球占比情况	87
表 4-15	2014 年我国太阳能电池产品前五大出口国家	98
表 4-16	2014 年中国多晶硅企业产量前十名及占比情况	102
表 4-17	2014 年中国组件企业产量前十名及占比情况	103
表 4-18	2014 年我国光伏行业产能利用率	104

表 4-19	2014 年组件行业产量前十的企业产能利用率	105
表 4-20	2014 年多晶硅行业产量前十的企业产能利用率	105
表 4-21	2012 年国家对光伏产业政策支持汇总	111
表 4-22	2013 年国家对光伏产业政策支持汇总	114
表 4-23	2014 年国家对光伏产业政策支持汇总	114
表 4-24	2015 年国家对光伏产业政策支持汇总	115
表 4-25	世界主要国家水泥产能	126
表 4-26	2014 年水泥熟料产能排名前十企业	133
表 6-1	不同行业落后（先进）产能的界定标准	173
表 6-2	重点行业落后产能淘汰时限及具体任务目标	175
表 6-3	淘汰落后产能工作考核内容及要求	185
表 6-4	“十二五”期间某地淘汰和化解落后产能情况	187
表 6-5	产能过剩治理部门预测与市场偏差	190
表 6-6	淘汰落后和过剩产能中央财政奖励范围和门槛 （2011—2014 年）	191
表 6-7	近十年我国治理产能过剩思路的转变	200
表 6-8	治理产能过剩政策推荐优先序	210

第一章 绪论

第一节 研究背景

稀缺资源的优化配置是当代经济学研究的基本问题，也是市场经济运行的手段和目标。然而现实中的经济运行通常无法达到帕累托最优资源配置水平，稀缺资源总是或多或少地配置到市场参与主体中。当稀缺资源过度配置到市场交易主体（生产者）而无法被有效率使用产生闲置时，闲置的稀缺资源就没有生产上的边际贡献。稀缺生产要素资源闲置就是一般意义上的产能过剩，也是资源配置低效率和非效率的一个外在表现。

在单一国家所有制的改革开放初期，生产资料国有化导致国有企业的剩余索取权所有者实质缺位，生产非利润导向、成本非有效控制，同需求相比产能不足且产能利用率实际上也不高。改革开放后，人尽其才、物尽其用，闲置的稀缺资源被充分调动起来，构筑了中国经济增长的奇迹。经历了 30 多年高速增长的中国，如今面临着较为突出的结构性问题，尤其是工业行业领域普遍、严重、反复的产能过剩困境。产能过剩是产业结构失衡最突出的表现，近十年来，我国的钢铁、水泥、平板玻璃、煤化工、电解铝等一系列主要行业均出现严重的产能过剩。

产能过剩带来的企业扭曲式竞争，使得我们不得不通盘思考化解产能过剩之策。这种扭曲式竞争主要表现在两个层面：一方面是外部竞争无序，在国际贸易中企业以价格作为竞争砝码，而激烈的价格战

又引发西方发达国家反倾销调查，加之中国市场经济地位不被诸多发达国家认可，针对中国产品的反倾销指控几乎都能成功，中国已经连续近 20 年成为遭遇反倾销调查最多的国家。另一方面是内部竞争无序，同质化的产品导致严重的产能低端过剩，而高端工业材料又面临较大的供给缺口^①，工业产品结构亟待优化。产能过剩导致的恶性价格竞争，已经严重制约了我国工业核心竞争力的提升。

党的十八大将推进经济结构调整确定为现阶段最重要的战略任务之一，化解全局性的产能过剩是调整经济结构的重要内容。2013 年年底的中央经济工作会议提出了 2014 年经济工作的六大任务，其中大力调整产业结构是重要任务之一。在产业结构调整中又特别指出“要着力抓好化解产能过剩”，并提出化解产能过剩的工作思路：“把使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用有机结合起来，坚持通过市场竞争实现优胜劣汰。”同时把“着力抓好化解产能过剩”列为 2014 年经济工作主要任务的第二项，且要求“不折不扣执行好中央化解产能过剩的决策部署”。2014 年年底的中央经济工作会议又提出，“既要全面化解产能过剩，也要通过发挥市场机制作用探索未来产业发展方向”。2015 年年底的中央经济工作会议又将削减工业产能作为 2016 年经济工作五大任务之首。化解产能过剩是我国工业实现转型升级的一个助推器和实现路径，因此应当从战略角度重视产能过剩问题。事实上，近年来中央治理产能过剩的思路发生了重大改变，三次中央经济工作会议，基本上奠定了市场机制在化解产能过剩中的决定性地位。

在这样的背景下，本书系统地从理论上讨论产能过剩的可能成因，并根据实地调研情况，结合中国产业发展现实，探索不同行业产能过剩形成的制度和非制度诱因及其治理对策。

① 我国是世界上钢铁生产第一大国，但同时也是高端钢材的进口大国。