

国务院发展研究中心课题组

当前中国 产能过剩问题分析 ——政策、理论、案例

张军扩 赵昌文 主编

清华大学出版社

国务院发展研究中心课题组

当前中国 产能过剩问题分析 ——政策、理论、案例

张军扩 赵昌文 主编

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

针对中国当前的产能过剩问题,国务院发展研究中心成立课题组进行了专题研究。课题组对当前国内外关于产能过剩的有关理论和政策研究进行了系统梳理,对一些国家化解产能过剩问题的基本做法和经验教训进行了全面总结,并选取钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶、光伏六大重点行业,在河北石家庄、邯郸、邢台、唐山,山东淄博,河南郑州、焦作,浙江杭州、绍兴,江苏苏州、无锡、常州,以及上海、北京等地开展了调研活动。调研期间,分别与省、市政府相关部门、行业协会、100余家国有及民营企业召开多场座谈会,并到数十家当地企业了解具体情况。基于此,课题组对全国及上述几个主要行业的产能过剩情况形成了一些基本判断;同时,重点就国务院[2013]41号文件中“四个一批”的意见在落实中可能存在的困难和问题进行了分析;最后,提出了一些建议。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

当前中国产能过剩问题分析:政策、理论、案例/国务院发展研究中心课题组主编.
--北京:清华大学出版社,2014

ISBN 978-7-302-35595-3

I. ①当… II. ①国… III. ①生产能力—研究—中国 IV. ①F120.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第040391号

责任编辑:冯 昕

封面设计:傅瑞学

责任校对:赵丽敏

责任印制:宋 林

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址: 北京清华大学学研大厦A座 邮 编: 100084

社 总 机: 010-62770175 邮 购: 010-62786544

投稿与读者服务: 010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈: 010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者: 三河市君旺印装厂

装 订 者: 三河市新茂装订有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 165mm×240mm 印 张: 12.75 字 数: 222千字

版 次: 2014年6月第1版 印 次: 2014年6月第1次印刷

印 数: 1~2000

定 价: 38.00元

产品编号: 058515-01

课题组成员

组 长：张军扩

副组长：赵昌文 张文魁 马 骏

协调人：周健奇 许召元

成 员：李志能 范保群 王继承 马淑萍

项安波 王怀宇 亓长东 周 燕

来有为 张永伟 肖庆文 贾 涛

陶平生 王晓明 龙海波 朱鸿鸣

孙崇波 张晓波 蔡小平 江宇源

袁 东 张 婷

前 言

部分行业产能过剩矛盾突出是近年来我国经济发展过程中出现的重要问题。2011年下半年以来,随着我国经济增速回落,规模以上工业企业利润率明显下降,企业亏损面逐步扩大,产能过剩矛盾的范围和程度进一步扩展。为此,2012年12月的中央经济工作会议提出把化解产能过剩矛盾作为调整产业结构的工作重点;2013年10月,国务院出台了《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》;十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出要“建立健全防范和化解产能过剩长效机制”;2013年12月的中央经济工作会议提出要“坚定不移化解产能过剩,不折不扣执行好中央化解产能过剩的决策部署”。这些既体现了中央对化解产能过剩的高度重视,也说明了产能过剩问题的复杂性。

化解产能过剩问题的复杂首先在于产生原因的多样性。与其他国家相比,我国的产能过剩问题有其独特的发展阶段、体制机制和发展方式的原因。从发展阶段看,改革开放以来,特别是本世纪以来,中国处于快速增长的追赶阶段,高速增长带来了广泛的投资机会和丰厚的投资回报,吸引了各类资本不断扩大投资,甚至在部分行业形成了过度投资的“潮涌现象”,这是引发产能过剩的市场因素。从体制机制看,我国的地方政府间分权竞争引导了地区之间竞相发展的良好局面,同时也诱发了过度投资的冲动;在国际金融危机时,有些宏观调控措施力度过大,给企业造成了需求快速增长的错误信号;另外,产业政策之间以及与其他政策的矛盾和冲突也使化解产能过剩的努力成效不大。从发展方式看,我国的粗放式增长模式仍然没有根本改变,企业面对市场需求增长,更多依靠规模扩张,而不是效率提高,也导致许多行业产能日益扩大。

虽然产能过剩现象是普遍存在的,但各行业产能过剩的程度有很大差别,也有不少行业产能过剩矛盾并不突出,例如家电、服装等。根据我们的分析,当前产能过剩矛盾突出的主要是三类行业:一是地方政府重点招商引资且产品同质化程度高的重化工业,如钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等行业;二是受

到过多政策优惠的战略性新兴产业,如风电设备制造、多晶硅、光伏电池等,尤其典型的是光伏行业;三是由于国内或国外原因市场需求骤降的行业,如船舶和光伏行业。

产能过剩已经对我国经济发展造成了较为严重的危害,并且仍存在潜在的风险,主要体现在三个方面。一是存在产能过剩进一步发展且集中爆发的风险。由于前几年的大规模投资,许多行业的产能仍然处于快速增长过程中。如钢铁行业在建产能约1.5亿t,水泥行业约5.6亿t,电解铝约1000万t,平板玻璃约1.23亿重量箱。如果算上新增产能,所有行业的产能利用率都将大大下降。与此同时,由于中国经济发展已经到了一个相对更高的阶段,服务业对经济增长的贡献已经超过工业,许多重化工行业发展的峰值即将临近。所以,如果不超前进行过剩产能化解,推进结构调整和转型升级,若干年后可能会出现产能过剩矛盾进一步扩展,导致各种问题集中爆发和经济“硬着陆”的风险。二是持续产能过剩可能导致企业恶性竞争,效益下降,甚至出现大面积倒闭破产的经济社会风险。从2013年以来的情况判断,虽然目前尚不会出现大规模的企业破产倒闭情况,但一些行业如钢铁、化工、煤炭等潜在的问题已经越来越大。三是产能过剩会导致风险的积聚和市场秩序恶化。一方面,在实体经济领域,大量低效率的企业由于政策优惠、地方保护等原因不能及时退出市场,优质企业无法公平地参与市场竞争,在产能过剩背景下有可能出现“劣币驱逐良币”的后果,破坏实体经济正常的市场结构和秩序。另一方面,一些产能过剩行业短时间内不会出现企业退出、人员失业等问题,在某种程度上是由于企业(主要是地方国有企业)承担了相应责任。这些大企业“拆东墙补西墙”,利用盈利业务补贴落后产能,将经济社会风险内部化。这种做法只是在一段时期内掩盖了产能过剩可能引发的经济社会风险,但企业的运营风险却在不断累积。在一定意义上,产能过剩就是“实体经济领域中的泡沫”,表面看,实体企业在正常运营,其实是在“泡沫”中获利。一旦泡沫破灭,会形成巨大的系统性风险,给整个社会经济发展造成严重的负面影响。

基于目前的认识,虽然化解产能过剩的根本在于充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,但政府绝不是可以“无为而治”,必须“更好地发挥作用”。政府的主要作用是创造条件让市场更好地发挥作用,特别是纠正以往由于体制机制因素诱发的产能过剩现象。

从短期看,化解产能过剩的重点在于两个方面:一是要进一步完善和落实中央“消化一批、转移一批、整合一批、淘汰一批”政策;二是要建立和完善企业退出的政策体系。应该主要通过设立并严格执行环保节能和质量标准的方法

让不达标企业退出市场；通过消除各地区、各行业不合理的优惠政策，促进公平竞争的方法让优秀企业脱颖而出，让没有竞争力的企业被市场淘汰；通过完善企业退出制度，发挥社会对破产企业的兜底扶助，减少企业退出的成本；应该尽量少用直接制定压减产能任务这样的行政手段。

从长期看，关键在于以深化改革为突破口，构建防范和化解产能过剩的长效机制。当前重要的是要落实十八届三中全会关于建立公平、开放透明市场规则的要求，特别是其中“实行统一的市场监管，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为”的决定，引导地方政府主要通过改善服务，加强市场软环境建设，而不是通过优惠来促进经济增长。同时，要加快推进公共资源配置的市场化，进一步理顺政企关系、政资关系，转变政府职能，完善考核评价体系，等等。

本书是国务院发展研究中心课题组历时一年时间的研究成果。在调查研究过程中，得到了河北省、河南省、江苏省、上海市、浙江省政府研究室、发展研究中心等单位，钢铁、建材、有色、船舶、光伏等行业协会以及100余家企业的大力协助，在此由衷地表示感谢。

本书难免存在缺点甚至错误之处，我们诚恳地希望各位读者批评指正。

张军扩 赵昌文

2014年4月

目 录

上篇 化解当前中国产能过剩的政策研究

第一章 当前中国产能过剩的总体情况与政策建议	3
一、国内产能过剩问题总体较为严重	3
二、六个主要行业产能过剩情况的判断	4
三、对当前中国产能过剩问题的若干认识	7
四、化解产能过剩“四个一批”政策面临的主要困难	10
五、进一步化解产能过剩的政策建议	12
第二章 钢铁行业产能过剩的相关问题和政策建议	18
一、钢铁行业产能过剩的基本判断	18
二、钢铁行业产能过剩的主要原因和化解过剩的主要困难	26
三、化解钢铁行业产能过剩的政策建议	30
第三章 水泥行业产能过剩的现状、主要原因与政策建议	34
一、水泥行业的产业特性与产业经济特征	34
二、水泥行业产能严重过剩	36
三、水泥行业产能严重过剩的主要原因	39
四、化解水泥行业产能严重过剩的政策建议	41
第四章 努力化解电解铝行业产能过剩	44
一、当前电解铝行业出现较严重的产能过剩,行业效益大幅下降	44
二、电解铝行业产能过剩的原因探析	45
三、各地政府与企业化解电解铝行业产能过剩的措施及其困难	48
四、进一步化解电解铝行业产能过剩的几点建议	50

第五章 通过市场手段化解平板玻璃行业产能过剩	52
一、平板玻璃行业的产业特性	52
二、对平板玻璃行业产能过剩的判断	53
三、平板玻璃行业产能过剩的主要原因	54
四、政策建议	55
第六章 解决船舶工业产能过剩问题应与发展相结合	57
一、我国船舶工业发展处于结构调整关键期	57
二、我国船舶工业产能过剩的原因与特点	63
三、进一步化解船舶工业产能过剩政策的问题和建议	66
四、我国船舶工业应高度重视加强技术创新和促进产业转型升级	68
第七章 新政策环境下光伏行业产能过剩的现状及有关建议	72
一、光伏行业当前基本情况	73
二、新政策环境下企业和地方政府反映的问题	76
三、改进建议	80

中篇 产能过剩背景下如何建立和完善 企业退出的政策体系研究

第八章 解决产能过剩问题必须进一步建立和完善企业退出政策体系	85
一、企业退出政策是市场经济体制的重要组成部分	85
二、企业退出政策体系的政策目标	86
三、我国企业退出的相关政策及国际经验	86
四、制定退出政策体系要重点把握的几个主要关系	87
五、当前建立和完善企业退出政策体系的重点环节	89
第九章 当前中国有关企业退出政策、法律的总结分析	95
一、中国已经初步形成了有关企业退出的政策、法律框架	95
二、有关企业退出政策、法律针对的问题、重点目标和措施	99
三、落实企业退出政策的主要做法	101
四、存在的主要问题与建议	102

第十章 产能过剩背景下企业退出政策和法律体系的国际经验	106
一、产能过剩背景下发达国家有关退出的政策和法律措施	106
二、发达国家企业退出机制的主要特点	109
三、对中国的启示	111
第十一章 解决产能过剩问题亟需降低地方政府对企业退出的 行政干预	114
一、地方政府行政干预企业退出的五个制度成因	114
二、通过弱化动机、约束手段、完善服务,促进企业市场化退出	116
第十二章 完善跨地区企业兼并重组的所得税共享机制	118
一、跨地区企业兼并重组对地方政府税收造成一定影响	118
二、企业所得税跨区分配转移政策的制度变迁	118
三、案例调查:兼并重组适当照顾被兼并企业所在地税收	119
四、存在的主要问题	121
五、有关建议	122
第十三章 推动解决产能过剩的竞争性政策	124
一、稳步推进要素市场改革和实现生产要素价格的市场化	124
二、减少垄断、强化竞争:建立和完善公开、公平、 公正的市场秩序	126
三、转变政府职能,调整政府角色,减少产业政策,强化公共服务	128
第十四章 治理产能过剩的金融政策	130
一、金融助推了产能过剩	130
二、产能过剩金融治理政策的基本原则	131
三、治理产能过剩的金融政策方向	132
第十五章 引导国有资本从产能过剩领域退出	134
一、国有资本战略性结构调整有利于化解产能过剩矛盾	134
二、国有资本应加快进入新的战略领域	134

第十六章 完善人力资源政策,降低企业退出壁垒	137
一、降低企业退出壁垒必须解决劳动力转移就业成本高的问题	137
二、分类制定国有企业和非国有企业退出的人力资源政策	137
三、完善就业公共服务,加大技能培训力度	138
四、提高社会保障全国统筹水平,促进劳动力跨地区、 跨行业转移	139

第十七章 促进创新是化解产能过剩的根本解决办法之一	140
一、调整国家科技投入分配,使其更符合创新的特性	140
二、进一步强化知识产权制度与本国国情的配合度	140
三、坚定不移地建立优先资助本土创新成果的采购体制	141

下篇 理论与案例

第十八章 产能过剩的理论综述	145
一、国内外研究领域关于产能过剩的定义	145
二、产能过剩的类型	147
三、产能过剩的成因	148
四、产能过剩的测度	153
五、实证研究主要成果	157

第十九章 中国有关产能过剩的政策综述	160
一、我国已初步形成较完善的企业退出政策体系	160
二、我国化解产能过剩的政策历程	166
三、我国化解产能过剩的政策重点及措施	170
四、我国化解产能问题的政策总结	172

第二十章 国外化解产能过剩的政策实例	173
一、20 世纪 70 年代以来美国的产能过剩	173
二、金融危机背景下德国的产能过剩	182
三、20 世纪 60 年代以来日本化解产能过剩的政策实践	184
四、案例总结	187

参考文献	188
-------------------	------------

上篇 化解当前中国产能 过剩的政策研究

第一章 当前中国产能过剩的总体情况与政策建议

一、国内产能过剩问题总体较为严重

在行政干预、投资冲动等多重因素的影响下,我国在传统领域和新兴领域均出现了产能的快速扩张,但下游市场需求增速下降,产生了新一轮的产能过剩。本轮产能过剩具有涉及行业广、持续时间长、影响程度深、化解难度大的特点,已经成为我国当前经济发展中面临的突出问题。

从工业企业数据的统计分析看,我国的产出效率处于较低水平。根据对规模以上工业企业中固定资产、就业与产出的分析研究,2000—2007年各行业的平均产出效率为72.1%~73.7%(将本行业各企业投入产出情况与行业先进企业对比计算),也就是说,这一期间在既有投资和从业人员的基础上,产出规模还有近1/4的提高潜力。以2007年为例,在共168个3级分类工业行业中,产出效率在75%以上的共68个行业,占行业总数的40.5%;产出效率为70%~75%的共65个行业,占总数的38.7%;还有35个行业的产出效率在70%以下,占比20.8%。从对多个行业的调研看,2008年国际金融危机以后是各行业产能急剧扩张的阶段,虽然限于数据原因无法直接度量,但可以推断近年来我国产出效率比2007年有大幅度降低,因此,从工业部门总体看,产能过剩问题较为严重。

2011年下半年以来,企业利润率和亏损面的变化也是产能过剩的直接表现。2003—2007年间,规模以上工业企业平均销售利润率在5.8%~6.5%,2010年、2011年分别为6.2%和6.5%,2012年为6.1%,但2012年上半年仅为5.34%,2013年前3季度为5.5%,比正常年份有明显下降。从亏损面看,2011年规模以上企业亏损面为9.8%,2012年为12.0%,2013年前3季度为15.3%。

产能过剩问题虽然是市场经济条件下一个带有普遍性的经济现象,但我国当前产能过剩问题具有非常明显的“中国特色”。为了更好地促进行业未来发展,稳步推进结构调整和转型升级,规避因产能过剩引发更深层次的系统性风险甚至经济危机,必须认真面对当前的产能过剩问题。为此,2012年的中央经济工作会议提出了要化解产能过剩矛盾;国务院在2013年10月上旬下发了《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》(以下简称《指导意见》),提出了总体要求、基本原则、主要目标、主要任务和政策措施。

二、六个主要行业产能过剩情况的判断

钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶、光伏是产能过剩问题表现得较为突出的行业。六大行业过剩的特点既有共同性,也并不完全相同。

(一) 钢铁行业产能整体过剩,呈现结构性差异和周期性特征

首先,钢铁行业面临较严重的产能过剩压力。将国家统计局数据与工信部、国家发展改革委和中钢协等单位对我国钢铁产能进行大范围摸底的情况相结合,我国钢铁行业2012年产能利用率为72%,2013年的产能利用率将为75%左右。2005年至今,我国钢铁行业产能增长幅度超过130%,但行业利润水平呈现下降趋势。自2011年10月至2013年6月,全国重点大中型钢企销售利润率最高仅为1.11%,有7个月为负数。根据河北省工信厅统计,2013年1、2季度,河北省钢铁企业主营业务收入利润率仅为0.6%。行业利润水平的下降,说明钢铁市场结构处于供大于求阶段,市场竞争较为激烈。

其次,钢铁产能过剩呈现结构性差异和周期性特征。用于汽车、白色家电等消费行业生产以及管道等基础设施建设的现有产能不足,例如管线钢、冷轧钢板、家电板等;长板材等存在同质化竞争,主要供应装备制造业的中板市场需求低迷,造船等工业用钢部分过剩;少数高端产品依赖进口,例如汽车用高品质冷轧板等。同时,钢铁市场存在明显的周期性特征,一是大的经济周期影响钢铁市场;二是分析全年情况,当下游市场出现好转,钢铁产量和产品价格也会相应增长。

第三,企业对产能过剩问题的认识不尽相同。课题组调研的河北、辽宁、北京、上海30余家钢企中,所有企业都认为,目前面临的最大问题是利润下滑。但利润下滑的原因主要是由供需关系、铁矿石定价机制和财务费用等多重因素造成的,并非由产能过剩单一因素导致。调研企业对是否存在钢铁产

能过剩的看法并不一致。个别企业认为目前产能过剩的程度“非常严重”;也有些企业认为“并不严重”;还有一些企业认为“不存在产能过剩”,原因是企业的产量仍在增长,产能利用率超过 80%,产销率在 96%以上。

(二) 水泥行业产能全方位、严重过剩

根据中国建筑材料联合会的数据,截至 2012 年年底,全国水泥生产能力达到 30.7 亿 t,水泥产量 22.1 亿 t,产能利用率为 73.7%。上述产能利用率比较集中地反映了全国的整体平均水平和一些水泥大省(如安徽、浙江、江苏)的实际情况,如具体到不同的区域,不少省份的实际产能利用率低于 60%。同时,就整体情况看,考虑到目前正在建设的新型干法水泥生产线约 290 条,全部建成投产后,水泥产能将达 36.3 亿 t,产能利用率会进一步下降至 60%左右。因此,与国际上一般认为产能利用率低至 75%就存在过剩的标准比较,当前我国水泥行业产能过剩严重。

(三) 电解铝行业产能过剩较为严重

根据工信部原材料工业司的统计,2012 年我国电解铝产量为 1988 万 t,同比增长 13.2%,但产能增长更快,达到 2765 万 t,产能利用率仅为 71.9%。在产能过剩、需求不足的情况下,铝价明显下降,行业和企业利润大幅缩水。在主要冶炼品种中,铝冶炼利润降幅最大,同比下降 92.7%,全年仅实现利润 9.3 亿元。以我们重点调研的河南省为例,规模以上企业的铝冶炼(包括氧化铝和电解铝)亏损 33.85 亿元。2013 年以来,我国电解铝行业价格下跌、效益下降的状况并未好转。8 月份电解铝价格为 14309 元/t,同比下降 7.6%。2013 年上半年,全国电解铝行业虽然有所减亏,但亏损额仍达到 6.7 亿元。有色行业和炼铝行业平均利润率数据也反映了产能过剩的严重程度。2013 年 1—8 月,整个有色金属行业中冶炼和压延加工业利润率仅为 2.23%。

而且,我国电解铝行业的产能仍然在快速增加。据工信部统计,电解铝在建产能约有 1000 万 t。由于国内外需求短期内难以改善,随着新疆等西部地区产能的逐步释放,我国电解铝行业的产能过剩问题将更加突出,亟待有效化解。

(四) 平板玻璃行业存在一定程度的产能过剩

根据行业协会的数据,2012 年年底平板玻璃产能利用率为 73.1%,目前正在建设的浮法生产线 32 条,若全部建成,总产能达 11.3 亿重量箱,产能利

用率将会进一步下降。由此可见,平板玻璃行业存在比较严重的产能过剩问题。但我们调查中也发现,由于平板玻璃生产的高度连续性,造成每年产能中一般都有 10%~15% 的生产线处于冷修或维修中。因此,实际产能有一定的缩减,而需求基本稳定,实际产能利用率应会有所提高。

(五) 船舶行业产能严重过剩,呈现周期性、结构性特征

首先,船舶行业的产能过剩是全球性的。除 LNG 等专用船以外,船舶装载量供给严重过剩。世界造船市场年平均成交量在 2007 年出现峰值,曾一度高达 2.7 亿载重吨,2012 年只有 4686 万。目前,世界船舶行业的产能约 2.2 亿载重吨,而我国约为 8010 万,如果包括三年以上没有产出的产能以及转至海工和修船等领域的产能,总体产能约 1.2 亿。显而易见,无论全球还是中国,实际产能远远大于市场需求。

其次,我国船舶产能过剩在全球最为严重。目前,我国造船产能利用率为 75%,如果按照全口径的产能,则低至 50%~55%。在船市低迷的环境下,船企开工普遍不足。调研中发现,当前各地区船企都存在 1/3 骨干企业生产经营正常,1/3 企业任务不足,1/3 企业生产难以为继的状况。即使是运营相对良好的大型国企,主要设备利用率也不到 50%。

再次,我国船舶工业结构性过剩矛盾突出。船舶行业也存在产能低端过剩、高端不足的结构性过剩问题;全国各省份的产能利用率近年来均出现不同程度下降,长三角地区产能过剩相对更加严重。根据我们的调研,2013 年一季度山东省船舶行业产能利用率在 50% 左右,辽宁省在 60% 左右,安徽省为 41% 左右,福建省 46%,南通市 72%,浙江省 51%。此外,竞争力不强的民营企业产能过剩问题突出,但国有企业集中的上海造船业相对较好。

(六) 光伏行业产能严重过剩,属于阶段性过剩

2008—2011 年,我国光伏行业产能加速发展,已有及在建的组件产能总量约在 30GW,占 2011 年全球光伏组件总产能的 60%,光伏行业产能出现严重过剩。光伏企业比较集中的浙江和江苏省的情况基本上反映了全行业的现状。2012 年,浙江省单晶硅硅片生产企业 96% 停产,光伏电池、组件生产企业中,中小型企业开工率不足 50%。全省 370 家光伏企业中有 2 家破产,5 家停产清算,20 家离开光伏行业,亏损面达到 80% 以上,总亏损额 50 亿元左右。江苏省硅片、电池和组件的产能利用率均未超过 60%,规模以上光伏企业数量从 418 家减少为 380 家。2013 年第二季度光伏行业出现低位回暖,浙江大