



中国社会科学院文库·经济研究系列
The Selected Works of CASS · Economics

产能过剩、重复建设 形成机理与治理政策研究

Research on the Formation Mechanism and
Governing Policies of Excess Capacity and
Repeated Construction of China's
Industry during China's Transition

李平 江飞涛 曹建海 等 著

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 中国社会科学院文库·经济研究系列
The Selected Works of CASS · Economics

产能过剩、重复建设 形成机理与治理政策研究

Research on the Formation Mechanism and
Governing Policies of Excess Capacity and
Repeated Construction of China's
Industry during China's Transition

李 平 江飞涛 曹建海 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

产能过剩、重复建设形成机理与治理政策研究/李平等著.

—北京:社会科学文献出版社, 2015. 8

(中国社会科学院文库. 经济研究系列)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7128 - 0

I. ①产… II. ①李… III. ①生产过剩 - 研究 - 中国

IV. ①F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 032502 号



中国社会科学院文库·经济研究系列

产能过剩、重复建设形成机理与治理政策研究

著 者 / 李 平 杜飞涛 曹建海 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 林 尧

责任编辑 / 张景增 刘宇轩

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 13.5 字 数: 230 千字

版 次 / 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7128 - 0

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

本书为中国社会科学院数量经济与技术经济研究所李平研究员与中国社会科学院工业经济研究所曹建海研究员主持的国家社科基金重点项目“转轨体制下中国工业产能过剩、重复建设形成机理与治理政策研究”（项目号09AZD017）的最终成果，参与本书撰写的作者有：李平、江飞涛、曹建海、耿强、李晓萍、傅坦、商闯红、张航燕。

《中国社会科学院文库》

出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、历史考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

中国社会科学院科研局

2006年11月

摘要

2012 年以来，国内经济增速放缓，国际市场持续低迷，我国工业领域产能过剩问题更加突出。传统制造业产能普遍过剩，特别是钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业尤为突出。在新兴产业领域，多晶硅、光伏电池、风能设备等产品产能过剩亦相当严重。如不及时化解和调整过剩产能，将会使得部分行业长期陷入难以转型升级的困局，且会引发诸多新矛盾甚至导致经济危机。因而，正确认识产能过剩问题，准确把握当前产能过剩的形成机理，寻求化解产能过剩的长效机制，既紧迫又具有重要现实意义。

本书首先区分了两种不同类型的产能过剩。一种是在比较完善和健全的市场体制下，现实经济运行的供需动态匹配和调整过程中以及经济周期性波动过程中出现的生产能力相对需求过剩的情形。另一种是经济体制缺陷扭曲企业投资行为而导致的产能过剩。本书指出第一种产能过剩是市场经济的常态，市场机制能有效调整这种产能过剩，并不需要宏观经济政策之外其他政策进行应对；第二种产能过剩是制度扭曲与政府的过度干预，使得企业过度投资以及市场协调供需均衡的机制难以有效运转，进而导致系统性的产能过剩和经济波动加剧，这才是中国出现产能过剩顽疾的关键所在，也是政策部门真正需要重点关注的问题。

接着本书分析了本轮产能过剩及部分重点行业产能过剩的基本情况与主要特征，并指出：本轮产能过剩涉及行业领域广泛，呈现全方位产能过剩的新特点；由于本轮产能过剩是发生在我国经济发展阶段转换与世界经济深度调整的背景下，故本轮产能过剩还具有长期性的特征。

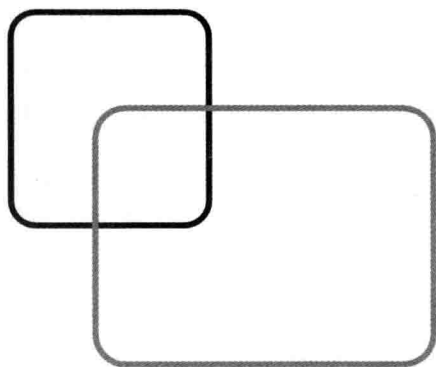
进而本书深入解析了本轮产能过剩的形成机制，并指出增长阶段转换与

体制机制缺陷共同作用导致本轮产能过剩。一是中国经济与世界经济进入深度调整期，这是导致本轮产能过剩的直接原因；二是体制缺陷背景下，地方政府在招商引资领域的恶性竞争是导致本轮产能过剩的深层次原因，也是导致本轮产能过剩最为主要的原因；三是产业政策上存在的缺陷也是推动产能过剩形成的重要原因。

本书进一步的研究表明财政分权和以考核 GDP 增长为核心的政府官员考核机制，使得地方政府有强烈招商引资竞争的动机，土地所有权的地方垄断、资源能源等要素价格扭曲、金融体系的软预算约束以及生态与环境补偿机制的缺乏，使低价供地、财政补贴、提供廉价资源、帮助企业获取金融资源以及降低环保要求等措施成为地方政府招商引资大战的主要手段。正是这种恶性招商引资竞争，导致系统性的产能过剩。此外，地方保护主义使得市场调整和化解过剩产能的机制难以有效运转。

本书接着对于现阶段产能过剩治理政策进行了研究探讨，指出现行产能过剩治理政策仍过多依赖严格新建项目审批、提高准入标准、强制清理违规产能与淘汰落后产能等行政手段。这种政策模式虽能在短期内暂时缓解产能过剩，但这些行政手段难以长期实施，且与取消行政审批、深化市场体制改革的大方向不符，也不能从根本上治理产能过剩，并带来一些不良政策效应。不消除导致系统性过剩的体制机制缺陷，不建立起以市场主导的化解产能过剩长效机制，不但不能从根本上治理产能过剩，还使得产能过剩由低技术水平、低端环节、低端产品向高技术水平、高端环节、高端产品发展。

在此基础上本书提出了应着力于建立防范和化解产能过剩的长效机制。而建立防范和化解严重产能过剩的长效机制，关键在于深化改革，理顺市场与政府的关系。一是必须矫正导致系统性能过剩的体制机制缺陷，约束地方政府招商引资过程中不当干预市场的行为；二是必须健全和完善市场制度，让市场机制在协调供需平衡、调整过剩产能、淘汰落后企业与落后产能、促进产业转型升级方面更为有效地发挥其决定性作用，充分利用市场机制的高效率性；三是采取适当救济措施，应对严重产能过剩行业调整对于就业、社会稳定带来的冲击，弥补市场机制在社会领域的不足。



目 录

总报告	1
一 正确认识产能过剩，区分两种不同类型的产能过剩	2
二 当前产能过剩形成的原因与特征	3
三 现行产能过剩治理政策存在的问题	6
四 现阶段治理产能过剩的政策与措施调整	7
 第一章 引言	12
一 问题的提出	12
二 研究目的和意义	16
三 研究方法与分析框架	17
 第二章 产能过剩研究文献综述	19
一 产能过剩的概念与测度	19
二 产能过剩形成机理相关研究述评	23
三 部分行业产能过剩问题及其成因的研究	31
四 产能过剩治理政策研究文献综述	34

第三章 转轨体制下产能过剩的形成机理研究	39
一 本轮产能过剩形成的主要原因	40
二 中国工业产能过剩的体制机制基础	44
三 投资补贴与产能过剩的形成机理	50
四 政策含义	58
第四章 补贴对企业投资行为影响的实证研究	60
一 政府直接补贴的倾向决定及对企业效率的影响	60
二 政府直接补贴对投资行为的影响	72
三 重要结论	84
第五章 政策性补贴、产能过剩与中国的经济波动	
——引入产能利用率 RBC 模型的实证检验	85
一 问题的提出	85
二 引入产能利用率的 RBC 模型	91
三 模型参数的设置与校准	96
四 模型的对数线性化与数值计算	101
五 政策冲击分析	105
六 主要结论	111
第六章 投资补贴、产能过剩与工业经济效率的恶化	112
一 问题的提出	112
二 方法与数据	113
三 实证结果与分析	117
四 现阶段中国工业经济增长动力机制的进一步分析	124
五 主要结论	129
第七章 钢铁工业产能过剩问题研究	130
一 中国钢铁工业发展的基本情况	130

二 钢铁工业产业组织的演进与现状·····	137
三 钢铁工业技术发展现状·····	141
四 主要钢铁产业政策·····	144
五 钢铁工业发展中的产能过剩问题·····	153
 第八章 光伏产业产能过剩问题解析·····	157
一 我国太阳能光伏产业发展的基本情况·····	157
二 我国光伏产业面临的问题·····	161
三 我国太阳能光伏产业政策·····	163
四 光伏产业产能过剩的基本情况·····	169
五 产能过剩的原因分析·····	170
六 无锡尚德与江西赛维——地方政府强力推动下的过度投资·····	173
 第九章 产能过剩治理政策的反思与重构·····	177
一 中国治理产能过剩的主要政策与措施·····	177
二 现阶段产能过剩治理政策存在的主要问题·····	178
三 产能过剩治理政策的重构·····	182
 参考文献·····	188

总报告

国际金融危机以来，产能过剩问题再度成为各界关注的焦点。2009年初，国家颁布的《船舶产业调整和振兴规划》《钢铁产业调整和振兴规划》《有色金属产业调整和振兴规划》认为产能过剩将严重影响行业的健康、平稳发展，并将治理产能过剩作为规划的重要内容。2009年9月26日，国家发展改革委、工业和信息化部等部门联合出台《关于抑制部分行业产能过剩与重复建设引导产业健康发展的若干意见》（以下简称《意见》）。《意见》指出钢铁、水泥、平板玻璃、煤化工等传统行业的产能过剩将会进一步加剧，多晶硅、风电设备等新兴行业也出现了重复建设倾向，并呼吁要高度重视部分行业的产能过剩和重复建设问题。该《意见》从严格市场准入、强化环境监管、依法依规供地、实行有保有控的金融政策、严格项目审批管理、做好企业兼并重组工作、建立信息发布制度、实行问责制、深化体制改革九个方面提出了抑制产能过剩和重复建设的对策。虽然这些政策措施在加强环保、要素价格管理、政府部门的信息服务等方面有比较大的改进，也强调要发挥市场的基础性作用，但是从具体政策措施来看，基本延续了主要以行政规制手段治理产能过剩和重复建设的传统。近年来，强制淘汰落后产能也成为治理产能过剩的重要手段，并进一步强化了问责制的实行和行政上的组织领导。

然而，这些政策的实施效果并不如预期的理想。2012年以来，部分行业产能过剩的程度愈发严重，产能过剩涉及的行业和领域更广泛。钢铁、水泥、平板玻璃、煤化工、造船、机床等传统行业产能严重过剩；铜、

铝、铅锌冶炼等有色行业生产形势低迷，产能过剩问题凸显；多晶硅、风电设备等新兴产业领域的产品也出现明显的产能过剩；氮肥、电石、氯碱、甲醇、塑料等化工产品也有产能过剩的趋势。2012年12月，中央经济工作会议把化解产能过剩矛盾作为2013年经济工作的重点。准确把握本轮产能过剩的特征、趋势和形成机理，反思产能过剩治理政策中存在的突出问题，并在此基础上改进甚至重构产能过剩化解调整机制和治理政策具有重要现实意义。

一 正确认识产能过剩，区分两种不同类型的产能过剩

产能过剩并不是一个严谨的经济学概念，从字面上理解，产能过剩就是生产能力超过社会需求的状态。因而，有必要区分两种不同类型的产能过剩。

一种是在比较完善和健全的市场体制下，现实经济运行的供需动态匹配和调整过程中以及经济周期性波动过程中，出现的生产能力相对需求过剩的情形。这种过剩是市场经济运行中的常态，也正是这种过剩，会使市场竞争加剧，市场的优胜劣汰机制才会起作用。在市场经济中，企业还会保有一定的富余产能以应对需求的突然增长。在比较完善和健全的市场体制中，市场能有效协调经济主体之间的行为并引导供需迅速趋向动态均衡，一般情形下并不需要宏观经济政策之外的其他政策应对产能过剩。

但是在一些特殊情形下，亦需要政策部门予以关注。即在一国经济发展过程中，尤其是在增长转换阶段，随着需求结构、要素成本、环境成本、比较优势等方面发生急剧改变，一些产业（主要是劳动密集型产业、高能耗和高污染行业）或者一些产业的特定生产环节（劳动密集型生产环节）会在经历长期快速增长后面临行业（或行业特定生产环节）的长期衰退和产能过剩的压力。这时，政府往往需要采取一些政策措施，以应对这些行业急剧调整给就业、社会稳定带来的冲击，并帮助这些行业的过剩产能顺利退出，或者促进这些行业沿着产业链从低附加值环节向高附加值环节升级。

另一种是经济体制缺陷扭曲企业投资行为而导致的产能过剩。在中国转轨过程中，在土地产权模糊、银行预算软约束以及地方政府干预金融等体制

缺陷背景下，地区之间采取投资补贴的形式竞争资本流入，使得企业过度投资以及市场协调供需均衡的机制难以有效运转，进而导致系统性的产能过剩和经济波动加剧。体制扭曲才是中国出现产能过剩顽疾的关键所在，也是政策部门真正需要重点关注的问题。

将两种不同类型的产能过剩混为一谈，会导致不适当的治理政策。将市场信息不完备的现实经济与假定信息完备的理想状态相比较，将体制缺陷下市场主体行为扭曲和市场协调困难看作市场自身的问题，很容易将两种类型的产能过剩混为一谈，并得出产能过剩是“市场失灵”的结论，要求政府采取干预市场的方式来治理产能过剩。在现实经济中，市场主体的信息从来就是不完全的，市场机制和市场过程的功能恰恰在于发现信息（包括消费者偏好、需求信息、生产者信息和市场供给信息等），并充分利用这些分散的信息，通过市场纠错机制使市场供需不断趋于动态均衡并实现动态效率。需要进一步指出的是，市场体系调节供需平衡的能力以及促进经济效率的能力，总是受到制度体系的制约，对于曾长期处于计划体制指导、目前市场体系仍不健全的中国，转轨过程中看似“市场失灵”的产能过剩现象，是制度缺陷和政府对于微观经济过度干预的结果。试图通过对微观经济更为广泛和细致的管束来治理产能过剩，只能是南辕北辙，不但不能从根本上治理体制扭曲导致的产能过剩，相反会使供需市场调节更为困难，并带来更多不良的政策效应。

二 当前产能过剩形成的原因与特征

2012年以来，我国工业部门产能过剩问题尤为突出。当前的产能过剩不同于以往，是全面性、长期性过剩，而不是结构性、短期性过剩；是增长阶段转换和体制性因素综合作用的过剩，而不是单纯的经济短期波动或制度性因素导致的过剩。

当前，中国工业部门正面临严重的产能过剩问题。IMF 2012年7月6日发布的国别报告指出，中国正面临严重的产能过剩问题，当前的产能利用率只有60%左右，而金融危机前的产能利用率略低于80%。美国当前与危机高峰期的全工业利用率分别为78.9%和66.8%，这意味着目前中国的产能利用率尚不及美国2008~2009年金融危机高峰期水平。产能过剩涉及的行业和领域广泛，呈现全方位产能过剩的新特点。

中国经济与世界经济进入深度调整期，是导致本轮产能过剩的直接原因，并使得本轮产能过剩呈现长期性的新特征。

一是中国国民经济已进入增长阶段转换期，增长动力和经济结构都面临比较大的调整，许多传统重工业产品需求峰值已经或即将到来，这些行业将在较长一段时间面临较为严峻的产能过剩态势。中国经济经历了 30 余年高速增长以后，随着要素成本的不断上升、环境与资源约束强化、投资效率的不断下降和全要素生产率的恶化，以往过度依赖投资拉动、粗放式规模扩张与要素驱动的增长方式将难以为继，经济增长的方式将不得不更为依赖消费拉动、创新与效率驱动。随着投资对于工业增长拉动的效力逐渐减弱，投资实际增速逐渐下降，钢铁、水泥、平板玻璃、有色金属、普通机床等传统重工业产品需求增速显著放缓，这些行业将会在较长一段时期面临较为严峻的产能过剩态势以及产能调整压力。

二是世界经济格局正在发生深远变化，中国传统（低成本）竞争优势正在减弱，传统出口制造业将在很长一段时间面临产能过剩的压力。世界经济已由危机前的快速发展期进入深度转型调整期，低速增长态势仍将延续；全球需求结构正在发生深刻变化，国际市场需求将长期低迷；而在劳动密集型产品、“两高一资”产品市场，随着劳动力成本、土地成本、资源与环境成本的快速上升，欠发达国家和地区发展觉醒，中国低成本优势面临越来越严峻的挑战；第三次工业革命的发展与发达国家的再工业化，将进一步削弱中国制造业的国际竞争优势。因而，中国传统出口制造业将面临长期产能过剩的压力。

在体制缺陷背景下，地方政府采用各种优惠政策进行招商引资竞争，是导致本轮产能过剩的深层原因。在土地产权模糊、要素市场扭曲和金融体系软预算约束等体制缺陷下，地方政府采用土地优惠、税收优惠、能源价格优惠甚至提供财政资助等补贴措施，以及帮助企业获取贷款等手段进行招商引资竞争。这些行为严重扭曲企业的投资行为，使得企业具有强烈扩张规模与过度产能投资的倾向，并会倾向于对市场需求的生长做出过度反应，进而导致全行业产能过剩。资本密集型行业项目投资大、产出高，是地方政府各项优惠政策竞争的重点行业，当这些行业市场进入的技术壁垒较低或者技术壁垒被突破时，就会导致比较严重的产能过剩，集中体现在钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃、造船等传统资本密集型行业。新兴产业中的太阳能光伏产业，正是地方政府对于企业产能投资提供的大量优惠政策及补贴，导致该行

业严重的产能过剩问题。此外，地方政府对于本地企业的保护和支持，以及国有企业的软预算约束问题，严重阻碍优胜劣汰的市场调节机制，进一步加剧了产能过剩的程度，并加大过剩产能的退出障碍，严重阻碍市场自发的产能调整。

产业政策的不当干预是部分新兴产业出现严重产能过剩的重要原因。培育新兴产业一直是产业政策的一个重要目标。在中国，产业政策支持不但意味着更容易获得来自中央财政的政策补贴，而且意味着获得地方政府廉价土地的支持、税收优惠、财政补贴以及更容易获得地方政府在融资上的帮助。一旦技术壁垒被打破，在地方政府投资优惠政策的作用下，大量新的进入者会涌入这个新兴行业，对于这个行业的产能投资会随之激增。地方政府的大量优惠政策一方面给投资企业带来了大量补贴性收益，另一方面使企业能以较少的投资撬动大的投资项目，并将投资风险转嫁给银行和社会。在这种体制下，当某个新兴行业出现市场需求扩张时，整个行业 and 行业中的多数企业都会对需求的扩张做出过度反应，导致行业产能远大于市场需求的扩张。当前，光伏产业出现的严重产能过剩现象以及全行业所面临的危机，正是体制扭曲下地方政府以超乎寻常的热情推动太阳能光伏产业产能投资的结果。在江西赛维、无锡尚德等许多光伏企业的建立和发展过程中，都不难发现地方政府的深度参与。并且，对于产能投资环节大量的投资补贴会诱发企业的寻租行为，使得企业经营者将更多的精力和更多的资本放在追逐地方政府的低价土地等寻租行为上，而不是把更多的投入放在研究开发和技术工艺的改造升级上，这也使得新兴行业中企业在国际竞争中更依赖以政府补贴和低污染排放标准所带来的所谓低成本竞争力。

需要特别指出的是，国际金融危机以来，加大基础设施建设与刺激家电、汽车等产品消费需求等政策，为国民经济的企稳回升起到了极为关键的作用，同时也刺激了相关行业的产能投资。随着政策逐渐退出，基础设施建设投资增速明显放缓，家电、汽车等产品消费增长乏力，原材料工业需求增速也明显放缓。而近年来投资的新建项目不断形成新的产能，加深了相关行业的产能过剩问题。从某种意义上说，上一轮强劲的经济刺激政策加深了本轮产能过剩的严重程度。本书的实证研究亦表明，中国政府基础设施建设的波动是中国经济总体产能利用率波动最为重要的影响因素。

三 现行产能过剩治理政策存在的问题

长期以来,我国政策部门以包括市场准入、项目审批、供地审批、贷款行政核准、目录指导、强制性清理等行政管制措施来治理产能过剩,体现出直接干预微观市场的特征。2009年出台的《意见》中投资审批与核准和行业准入实际上是最为核心的政策措施,供地和信贷审批措施都是以行业准入与投资项目的审批、核准为依据的。而关于深化体制改革,依旧缺乏具体措施,难以具体实行。近来,强制淘汰落后产能也成为治理产能过剩的重要手段,并进一步强化了问责制的实行和行政上的组织领导。治理产能过剩依然以直接干预微观经济的措施为主。

这种产能过剩治理政策在制定和实施过程中,政策部门以其自身对市场供需状况的判断以及对未来供需形势变化的预测来判断某个行业是否存在产能过剩,并以此为依据制定相应的行业产能投资控制目标和控制措施,这实际上是以政策部门的判断和控制来代替市场协调机制。这种政策需要相应部门能对未来市场供需状况做出准确的预测,而这一点恰恰是最让人质疑的。政策部门对于供需状况的准确判断和预测,需要事先知道关于消费者偏好、生产者成本、潜在生产者进入意愿等大量市场细节信息,而这些信息只能依靠市场机制才能逐渐展现出来,并且具有很强的时效性。现实中,政策部门难以及时收集和处理数量巨大的市场信息,也不可能对未来市场进行准确的预测。以钢铁工业为例,20世纪90年代以来,许多政策文件对未来市场的预测,无论长期或者短期预测,均与实际情况存在很大差异,如果这些政策中的控制目标实现,那么将会出现严重的供不应求^①。

计划色彩强烈的投资管制政策,不但不能从根本上治理产能过剩,反而会导致市场协调困难、市场波动加剧等不良的政策效应。以钢铁工业为例,严格控制产能投资的政策,曾阻碍了钢铁产品结构的迅速调整与技术装备的及时更新,引起钢铁工业固定资产投资在“过冷”和“过热”之间剧烈波

^① 据国家发改委公布,2003年后新增的炼钢产能中,经国家发改委、国家环保总局、国土资源部核准(名为核准,实为审批)的项目中新增产能在全新增产能中占比不足20%,没有经过审批的违规建设产能约在3亿吨左右。如果没有这些违规的产能存在,我国钢铁产品的严重短缺将制约中国经济的发展。

动，市场机制下正常的产能调整受到阻碍。鼓励板材产能投资的政策在一定程度上直接导致这类产品生产能力的相对过剩；限制线材、螺纹钢产能等低端产品产能的政策，则直接导致建筑钢材市场供应的相对短缺。还需指出的是，金融危机后刺激汽车消费需求、家电产品需求的政策，虽然短期内显著刺激了这两个行业的消费，但是在一定程度上使消费者消费行为提前，并扭曲了市场信号，推动两个行业加大产能投资，使政策退出时或政策效应减弱时行业的产能过剩问题更为显著，供需动态平衡的调整也更为困难。

现行产能过剩治理政策中，以设备规模作为落后产能标准，在投资审批过程中设定比较高的设备规模标准，在市场准入标准中设定比较高的企业规模标准，这些政策在一定程度上加重了产能过剩的程度。淘汰落后产能以设备规模作为主要标准，这可能导致小企业避免被淘汰而投资相对大规模的设备，在投资审批过程中设定比较高的设备规模标准，使得企业在扩大规模时，不得不选择大规模设备和生产线；在准入标准中设定比较高的规模标准，则会使小企业避免被淘汰而进行新的产能投资。这些都会进一步加深产能过剩的严重程度。

现行产能过剩治理政策中，片面强调提高市场集中度，导致大量低效率重组行为。推动兼并重组与提高市场集中度，一直被当作产能过剩治理政策的重要手段，从政策诸多方面扶持大企业并限制小企业发展。这种政策模式导致大量地方政府主导而非市场导向的兼并重组，这些重组大多效率较低。地方政府为了避免本地企业被政策边缘化，也为了获取更多的政策扶植，倾向于将本地钢铁企业拼凑在一起。河北钢铁集团、山东钢铁集团的组建实际就是出于这样一种目的。这种兼并不同于高效率企业对低效率企业的兼并整合，往往是几家效率并不高的企业在形式上的组合，即便是在行政强力推动下实现了财务、采购和销售上的整合，除了地区垄断能力得到提升外，核心能力的提高有限。从近年来钢铁、有色金属等行业兼并重组的案例来看，多数兼并重组企业不但没有缩减产能，反而是大规模扩大了产能。

四 现阶段治理产能过剩的政策与措施调整

针对现阶段工业产能过剩的性质与新特点，应以尊重经济规律和市场机制为基本原则，调整政策思路、措施和执行方式。