

产能问题研究

钟春平 刘 诚 著

中国社会科学出版社

产能问题研究

钟春平 刘 诚 著

中国社会科学出版社

图书在版编目（CIP）数据

产能问题研究/钟春平，刘诚著. —北京：中国社会科学出版社，2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1303 - 2

I. ①产… II. ①钟…②刘… III. ①生产过剩—研究—中国 IV. ①F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 265692 号

出 版 人	赵剑英
责任编辑	王 曦
责任校对	王纪慧
责任印制	戴 宽
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 10 月第 1 版
印 次	2017 年 10 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16
印 张	13. 25
插 页	2
字 数	203 千字
定 价	66. 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

序言 正确看待“去产能”政策， 谨慎提及“产能过剩”

当前，国内流行“产能过剩”的论述，由此产生了不少认识上的模糊之处，也引致欧盟等不少国际机构对中国的“产能过剩”问题进行指责，国内出台了有关“去产能”的各种政策，国际上也有不少反倾销等贸易纠纷，因而有必要对产能、产能利用率及“去产能”等相关问题做更深入、细致的分析。

一 产能、产能利用率与去产能 政策的功过是非

在历史上，更高的生产能力一直是中国所追求的目标，很长时间以来，全国上下都致力于推进工业化与所谓的现代化，甚至在 20 世纪中期，不惜牺牲居民的生活及其他行业的发展，提出“大炼钢铁”，寄希望于尽早赶超发达国家，实现生产能力及产能的实质性提高。为了达到这个目的，在方式上采取了集中的计划手段，力图在短期内集中可用的资源，尽可能缩短时间。虽然投入了大量的人力和物力，但大多数目标都没有实现，钢铁等产量一直不高，短缺一直是经济运行的特征，工业化水平只是在缓慢提高。

工业化目标是在市场化改革与开放条件下逐步实现的，1980 年之后，逐步采取市场化的方式提升了生产能力；特别是 2000 年以后，随着中国更多地融入世界经济分工体系，参与了更多的国际竞争，中国的生产能力得到了显著提升，竞争优势得到了全面展现。如今，在

诸多生产与制造领域，中国的产能占据全球过半的份额，早已实现所谓的赶超发达国家的目标。

但有意思的是，事情又走向另一个极端：早先不足的产能逐渐过剩，产能又成为负担。化解“产能过剩”问题经常作为国务院文件的主题，成为各个部门的决策焦点、重要议题。特别值得关注的是，在2008年前后，工业和信息化部主导，提出了一系列战略新型产业，并对其进行重点扶持，给予相应的政策支持。但不出几年，这些新兴行业却大多成为所谓的“产能过剩”行业，需要加以整治。

2015年年底，中央经济工作会议上，产能问题被进一步强化，去产能成为五项核心任务之首。同时，对于去产能的具体措施也做了不同的政策说明。对于去产能的方式，提出尽量减少破产清算、做好职工安置等建议。

有人提出，不同的阶段有不同的任务，当年的鼓励产能与现在的去产能符合不同的社会经济环境，当年鼓励产能是着眼于提升中国的制造业水平，促进工业化进程；而现在的去产能则是为了进一步提高产出的有效性，并为未来服务业的发展提供空间。

但需要思考的问题是：是不是每个时期都必然需要不断地出台事实上存在着前后不完全一致的政策？比如在2008年拉动产能，而在2013年前后则要应对“产能过剩”问题，有无可能正是某个政策的出台导致了之后的不一样，乃至相反的另一政策的出台？这种政策有无可能导致动态不一致，进而使得经济的波动加剧？我们需要深刻思考这种不断出现的中国特色问题根源所在，对出台政策的必要性进行反思。

同时，我们从更长时期考虑，用更多的数据，更客观地分析中国产能增加的事实，及导致这种生产能力不断攀升的原因，可以在一定程度上解释中国经济快速发展的原因，并对未来中国经济增长做一展望。

为了增加对产能问题的感性认识，我们选取相应的行业及企业的案例，对事实做更深入的描述及分析。从中可以看到不同企业和不同行业的运行状况，发现行业和企业的差距及区域性的特征。这种差距

有可能使得不同的行业在对待产能问题上存在差异，各行为主体的特征也会因此而有所差异。

就“产能过剩”问题，我们需要更加严谨地论述，主要原因在于：从国际层面看，很难得到一个比较令人信服的标准和判断，而且在发达国家，似乎很少把“产能过剩”当作一个正式的命题。由此引申出产能利用率的理论来源，及“产能过剩”的阈值问题。我们需要对产能、产能利用率及“产能过剩”等一系列问题及其由来进行深层次的研究，并且对目前很多流行的观点进行再考证，特别是对一直以来将82%的产能利用率作为国际标准的观点进行严格考证。为此，我们在全球层面进行了一般性比较，对历史和当前水平进行简要分析，并找到将82%作为产能利用率阈值水平的最初论述，判断其在当下是否仍然有效。

在政策层面，去产能已经成为政策主张，但如何达到预期的效果，需要进行更加客观的分析，借用经济学相关的方法进行论证，探测各种可能的实现路径，从而对政策的可能效果进行分析。

我们还对行业运行态势做更一般性的描述分析，对未来做一展望，试图探讨在未来10—20年将会发生的变化：产能的竞争之后，会不会带来价格竞争？最后会不会带来整个行业的创造性破坏？或者说，当前的格局是否已经到了整个行业发展的拐点？中国的制造业是否会进入新的状态？大规模的重组和再构是否会马上开始？

二 产能问题的总体判断

我们认为，中国产能扩张是经济发展的重要成果，需要从历史角度看问题，不能彻底否定其正面意义，但地方政府的职能需要再定位。

第一，需要明确立场，对产能大幅度提升应该正面看待。过多地强调“去产能”在一定程度上否定了产能扩张是过去三十几年来中国经济，特别是制造业发展的成就。经历了多年的发展，中国制造业在

全球范围具有不可忽视的竞争力，这种竞争力不仅是国际分工的表现，也是中国自身比较优势所在。从国际分工看，发达国家早已完成了工业化进程，而中国的工业化进程在过去 30 年得到了快速推进，因而对这种工业生产能力的提升应该给予充分肯定。

毫无疑问，中国制造业的发展会对发达国家的工业造成很大的冲击，在传统的制造业领域，发达国家的工厂有可能因此破产清算。为了保护自身利益，发达国家可能发起反倾销等调查，对中国的产品收取更高的关税，甚至发生贸易纠纷。对此，我们要有自己的立场，坚定地维护自身的利益。

第二，应该更全面客观地分析产能大幅度增加的可能原因，对未来进行更好的把握，同时避免人为的扭曲和国际纠纷。提升产能的内在因素包括更高的资本投入、更多的劳动力参与、技术的更多引进与应用。在钢铁、水泥等生产领域，由于进入门槛较低，因而规模化生产得以实施。这使得土地和环境成本较低，在一定程度上降低了生产成本，从而拉动了生产产能的扩张。同时，值得注意的是，各级政府在其中也起到了重要的推动作用，这种作用曾经是中国经济快速发展的重要推动力量，所以应理性衡量政府的推动作用的利弊。目前，地方政府确实对制造业给予了各种优惠措施，这在客观上造成了补贴的事实，以及由此带来的倾销问题。因此，对于这种行为必须给予充分重视。

第三，各种产业政策的出台需要谨慎，包括战略性新兴产业等，应该尽可能由市场主导，减少过多的刺激与补贴政策，避免过多的政府干预。在 2007 年前后，国家出台了一系列刺激政策，提出建立战略性主导行业，并且给予了不少支持，从而不断提高了生产能力，这在客观上也导致了产能起伏和波动过大，而其技术含量并没有得到太大的提高。

三 谨慎提及“产能过剩”， 恰当看待产能利用率

第一，“产能过剩”本质上是很含糊的概念，国际上很少会在研究或者政策层面提及此类概念。客观上说，对于产能的界定都存在争论，产能利用率也难以恰当获取，美联储虽然在测算产能利用率，但并没有界定产能是如何计算的，因而国际上很少会提及此类问题。

第二，部分研究使用的概念是过剩产能。过剩产能是市场经济的正常特征，具有经济上的合理性。企业维持高于产出的产能，通常是为了实现自身垄断利润，而高于价格等于边际成本时的产能的部分，也就是经济意义上的过剩产能。但实际上，企业不会按照最大产能来生产，受设计或机械生产水平的限制，实际产量相对较低，形成了设计或机械层面的过剩产能。

第三，过剩产能与市场结构存在着紧密联系。完全竞争市场和完全没有不确定性因素才能实现没有过剩产能的情形。当前，市场整体分散，进入门槛低，没有谁能占据绝大部分市场份额，群雄争霸，导致市场各参与主体都有一定的市场份额，生产能力大幅度提高。国有企业通常规模较大，市场份额较大，但国有企业的成本较高，在竞争中未必占有价格优势，这就使得不断有民营企业进入市场。当进入者越来越多、产量越来越大时，在需求走高的情形下，不会出现大问题，但一旦需求下降，就会导致价格下调，甚至各企业大打价格战。其实从消费者角度看，越来越多的产品被生产出来，而且价格越来越低，是符合消费者利益的，整个社会的福利也可能因此而增加，所以，无须片面强调企业的利益。

第四，所谓的82%的国际标准是不成立的，不能以此判断产能是否过剩。目前，很多研究均将产能利用率作为产能过剩与否的判断标准，并且选择82%作为参照值。由此根据调查或者测算出中国的产能利用率，得出中国当前“产能过剩”的论断。但事实上这种论断是存

在诸多问题的：①并不存在一个国际上一般水平，当前主要国家产能利用率水平差距很大，即使是美国，在一定时间段内也并没有维持在一个固定的水平上；②更不存在标准值，在理论层面，有时候选择82%作为参照组，其来源是菲利普斯曲线，并根据价格水平而得出，但这种理论支撑严重不足；③即使在美国，如何测算产能及产能利用率也存在争议；④在中国更难得到有说服力的产能利用率数据，目前中国人民银行的产能利用率数据只是在开工率提高的比重减去开工率降低的比重基础上，再乘以2。由此，根据不准确的数据和不能自圆其说的标准，得出所谓的“产能过剩”结论，其实具有很严重的误导作用。我们理应避免陷入这种认识上和政策上的误区。

第五，产能利用率被广泛误用。在发达国家，产能利用率更多被用作通胀的参考预警指标。目前看，美国的制造业总体数据可以证实产能利用率与物价之间的确存在着一定的关联，且产能利用率通常在80%—82%浮动，换句话说，产能利用率超过这个水平，整个资源利用就会相对紧张，从而加快物价的上涨。但我们的研究证实，各行业产能利用率差距巨大，且大多数均不在这一水平，因此，从行业层面看，产能利用率没有实际的意义。

四 准确把握问题的实质，即生产能力 持续提高，而社会总需求相对 下降，切忌由计划经济主导

第一，数据的真实性值得怀疑，产能往往被低估。事实上，国内在调查时，企业由于没有报告真实产能的激励与约束，因此报告真实数据的可能性很低，通常都是根据不同的对象选择报告不同的产能水平。

第二，事实可能被夸大。现实的情况是，不同行业的产能利用率差别很大，这主要与沉没成本有关。比如钢铁行业，由于高炉的关停成本高，所以一般都是满负荷生产，产能利用率几乎是100%。而水

泥行业的关停成本很低，随时可以调节，因而产能利用率在北方冬季很低，但南方却较高。所以，在微观层面产能利用率一般都较高，而从行业层面看又较低，很可能是因为很多企业正在开工建设，或不少企业已经关停，更有可能是产能被夸大，而产量被低估，导致汇总起来的产能利用率较低，从而得出了所谓的严重“产能过剩”的判断。

第三，当前的问题应该是，企业的生产能力旺盛，有众多的企业涌入市场，总供给能力持续增加。之前的十几年，随着中国经济的快速增长和刺激政策的不断推动，总需求也一直较为旺盛，但产能扩张有实质性的价格支撑，因此企业获利颇丰。而当前，社会的总需求有所下滑，这就导致原先的市场均衡状态有所改变，价格不断下降，企业获利也随之下降，不少企业面临经营压力。

第四，过多地关注产能、产能利用率及“产能过剩”在本质上还是计划经济的思维在起主导作用。人们过多地关注企业经营业绩，而忽视了从整个社会层面看资源配置效率；过多地关注国有企业，而忽视了整个社会的竞争力提升。

五 政策主张：总需求仍然是问题的关键， 回归市场应该成为政策的核心

第一，淡化“产能过剩”与“去产能”等表述。国际上很多发达国家产能利用率在很多时候都很低，但其并没有谈及此类问题。我们也不应该过多主动甚至不客观地谈及，更要避免由此引发的国际贸易纠纷。

第二，警惕“越治理越严重”现象，政策需要考虑可执行问题。由于很多时候对问题把握欠妥当，过度积极的政策难以取得持久的效率。即使采取了强有力的行政干预，短期内能够实现一定的目标，但却会带来长期的效率损失，并且使得问题反复出现。因此，行政指令需要考虑政策的可行性以及各行为主体的积极性问题。

第三，从政策导向看，总需求管理仍然是主要内容。当前，外部

需求相对减少，因而需要强化国内的需求，而国内需求中，政府购买仍然占据非常重要的地位，因而还需要不断加大基础设施的投资力度。事实上，从目前看，总供给层面并没有太大的变化，企业的生产也没有问题，即使面临总供给层面的冲击，大多也是积极的。换句话说，企业的生产成本下降，可以在同等价格水平下，生产出更多的产品。因而主要问题还在于当前经济下行压力加大，社会总需求呈现一定的下降趋势。

第四，就具体的行业而言，可以考虑增加产品的质量标准或者要求。比如在建筑行业强化质量标准，强化防震能力，可以较好地解决住房质量问题，同时也能部分增加对原材料的需求。事实上，这些成本对建筑行业的影响微乎其微，却有助于实现更多的目标。

第五，需要加大环境执法的力度，切实通过环境标准的执行，加强环境的保护，实现空气、水等环境状况的改善。客观上加大企业的环境成本，有效减少企业的产量与产品供给，倒逼环境不达标、成本控制不到位的企业逐渐退出市场。

第六，更多地采取财政货币补助的办法，维持劳动者的基本生活，强化失业救济。不应夸大企业破产对劳动市场的影响，岗位转换属于竞争的必然结果。国有企业的主要问题还是管理能力不足，需要提高其成本控制水平。

第七，减少行政性兼并重组，更多地采取逐步破产清算方式。行政主导的兼并重组难以达到调节产能的目的，反而会堆积更多的问题。进入障碍低是当前市场结构呈现垄断竞争格局的主要成因，兼并重组会形成一些企业巨头，而提高所谓的集中度，却并不能真正意义上主导市场，小企业可能更具有成本优势。

第八，需要减少行政干预，特别避免用行政手段去产能。去产能与“产能过剩”本质上都是由计划经济思维在主导，而市场必然有进有出，有盈利也有亏损，有进入也有破产退出，因而应该更多地由市场来进行资源配置，不过多地关注产能问题。

目 录

第一章 产能利用率及“产能过剩”的研究进展及争议	1
一 引言	1
二 是否存在着“产能过剩”	5
三 “产能过剩”是如何形成的	10
四 是否存在着“长期产能过剩”	13
五 产能利用率具有什么样的影响	18
六 如何化解过剩产能：市场还是政府干预	20
七 中国的“产能过剩顽疾”判断及政策解读	22
第二章 产能扩张	
——产能增加的事实性描述及成因分析	30
一 引言	30
二 产能增加的描述性分析	31
三 产能扩张的成因分析	
——企业、市场、政策还是制度	35
第三章 钢铁行业的典型研究	
——产能扩张的事实	56
一 全国钢铁行业生产能力	56
二 代表性区域的钢铁生产能力	60
三 代表性钢铁公司	64

第四章	水泥行业与企业的典型研究	
	——产能扩张的事实	74
一	全国水泥行业生产能力	74
二	代表性区域的水泥生产能力	74
三	代表性水泥公司	81
第五章	地方政府在产能问题中的作用及作用方式研究	101
一	问题提出	101
二	研究假说	104
三	实证设计	109
四	计量结果	114
五	稳健性检验	121
六	结论与政策含义	128
第六章	是否存在“产能过剩”的标准	
	——产能利用率的再考察	135
一	引言	136
二	数据以及描述性统计	137
三	计量结果分析	140
四	稳健性检验	146
五	基于非线性阈值模型的进一步检验	148
六	结论	152
第七章	化解过剩产能的国际经验	157
一	国际上“产能过剩”的历史及现状	157
二	国际社会化解“产能过剩”的主要做法	166
三	经验借鉴：制度建设、创造性破坏、产业转型	174

第八章 政策建议	182
一 发挥市场决定性，减少政策干扰	182
二 简政放权，加强审批改革	185
三 强化官员的晋升和问责机制，推动绿色发展	187
四 企业自生能力建设要从控成本转为技术创新	189
五 借力国企改革推动“去产能”	191
六 加快“僵尸企业”重组，实现市场出清	193
七 推进“一带一路”倡议，进行产能合作	195

第一章 产能利用率及“产能过剩”的研究进展及争议*

中国似乎存在着“产能过剩的顽疾”，而且越治理越严重。但对于“产能过剩”的概念存在着很多似是而非的争议。在国际层面和学术研究层面，使用产能利用率进行研究更为科学，对“产能过剩”并没有太多的关注。在界定和具体的统计上，产能利用率较“产能过剩”更为客观，且数据的充实使得产能利用率统计更为容易。对于“产能过剩”产生原因的研究，主要侧重厂商竞争博弈等微观形成机制，从经验事实看，“长期产能过剩”表明产能利用率通常不会特别高，因此，产能利用率可更多用于宏观景气的预警。我们的观点是：第一，研究中国的产能过剩问题首先要解决的是恰当的测度和较为可信的统计数据，而现有的数据存在问题；第二，目前产能过剩问题被过度强调了，存在着扭曲的可能；第三，产能过剩的形成原因主要是宏观需求冲击、政府政策扭曲、国有企业的利益机制等因素的共同作用；第四，需重新发挥产能利用率的预警功能；第五，当前化解过剩产能的政策难以有效实施，执行者并没有充足的激励，约束机制也不强；第六，要化解过剩产能，需健全价格和利益机制，构建市场化发展模式和监督体系。

— 引言

目前，在国内似乎形成了一种共同的判断：很多行业的“产能过

* 本章与潘黎合作完成。

剩”严重。官方公布的统计数字是，2012年年底，我国钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶产能利用率分别为72%、73.7%、71.9%、73.1%和75%^①。中国政府也在不断出台相关政策：2013年10月国务院印发了《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》，11月国土资源部发布《严禁为产能严重过剩行业供地》。中国领导决策层似乎已经明确了“产能过剩”问题的重要性，并认为能否成功解决这一问题将影响我国未来经济的长远发展。同时，国际机构也对中国企业的“产能过剩”问题高度关注。比如，IMF认为，中国的高投资率是引起“产能过剩”并导致资源错配的原因，使得总体的投资回报率由20世纪90年代初的25%下降为如今的16%。IMF还利用经济增长模型进行了测算，并指出，中国如果不能很好地解决这个问题，中国经济的年增长率将可能跌至4%左右^②。

从更长的时间区间看，中国似乎也一直存在着“产能过剩”的“顽疾”，每一次经济相对不景气时，都需要治理产能严重过剩问题。但越治理，似乎“产能过剩”问题越严重，产能扩张一直非常快速，如何解决“产能过剩”的问题也成为宏观决策的重中之重。

不过非常奇怪的是，中国制造业产能利用率的统计结果仍然没有统一。已公开发布的最为乐观的估计是OECD测算的中国制造业产能利用率的季度数据，2011年平均水平达到85.60%^③。范阳阳（2013）根据国家统计局已公布的数据进行推算，得到我国2011年产能利用率为78%左右^④。相比而言，IMF国别报告的统计结果最为悲观^⑤，其数据显示，中国平均产能利用率在2008年金融危机爆发之前是80%左右的水平，但是危机爆发之后迅速下降，至2011年仅为60%左右。

然而，根据我们实际调查的企业微观数据，部分国有企业产能利

① 工信部，<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11293907/n11368223/15686855.html>。

② IMF Country Report No. 13/211.

③ OECD数据库，<http://stats.oecd.org/mei/>。

④ 由于国家统计局只是在公开媒体采访时提到相关数据，还没有进行正式系统的发布，我们暂时无法获知统计具体结果。

⑤ IMF Country Report No. 12/195.

用率事实上是很高的,某国有钢铁企业在2010年、2011年和2012年的产能利用率分别为90.74%、83.99%和87.84%,特别是2013年年底,其产能利用率的数据进一步攀升。微观数据和汇总数据出现了巨大的反差,这充分显示出已有测度方法可能存在着矛盾,从而使结果出现较大偏差,需要对产能过剩与否及过剩的程度进行科学、准确的判断,在此基础上才能进行政策选择。

同样非常奇怪的是,将研究和分析的视野拓宽到国际层面后,结果也存在着很大的差异,很少有国家将“产能过剩”视为一个重要命题。首先,在政策层面,主要国家都有产能利用率的统计指标,部分国家产能利用率也很低,却没有提出所谓的“产能过剩”治理的政策主张,全球“产能过剩”也没有像GDP等其他经济指标一样有官方统计数据。其次,在研究层面,多数主流经济学分析中,并没有将“产能过剩”作为一个关键议题加以研究,而是更多侧重于对产能利用率进行剖析。因而,除了实践统计环节外,学术界对于如何看待“产能过剩”问题也存在争议,许多学者提出,“产能过剩”只是一个伪命题。

对全球主要国家的统计数据进行比较,中国的产能利用率并不是最低的,这就意味着我们需要重新考虑中国是否真的存在严重的“产能过剩”,出台一系列政策是否有必要。从目前中国媒体公布的五大“产能过剩”严重的行业数据来看,最低的产能利用率水平为71.9%。暂且不考虑适用性的问题,如果以82%为标准,中国该行业的产能利用率低了10.1个百分点。但这是否真的意味着产能利用率严重偏低、“产能过剩”严重呢?把2012年美国、日本及部分欧洲国家的产能利用率水平与71.9%做个对比就可以发现,意大利(69.9%)、爱尔兰(67.9%)、保加利亚(67.2%)、爱沙尼亚(70.7%)、希腊(64.7%)、塞浦路斯(56.8%)、拉脱维亚(70.9%)、斯洛伐克(69.1%)8个国家的产能利用率均低于中国,即大约样本国家中1/4的国家其产能利用率水平更低。同时,从几个重要的发达国家或国家集团的具体数值来看,美国为75.8%,欧盟为78.8%,日本为87.5%,分别只比71.9%相对高出3.9个百分点、