



中国社会科学院国情调研丛书
Chinese Academy of Social Sciences Research Books conditions

中国的经济结构调整与 化解过剩产能

Adjustment of Economic Structure and
Dissolution of Overcapacity in China

李 平 江飞涛 王宏伟 等/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



中国社会科学院国情调研丛书
Chinese Academy of Social Sciences Research Books conditions

中国的经济结构调整与 化解过剩产能

Adjustment of Economic Structure and
Dissolution of Overcapacity in China

李 平 江飞涛 王宏伟 等/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国的经济结构调整与化解过剩产能/李平, 江飞涛, 王宏伟等著. —北京: 经济管理出版社, 2016. 9

ISBN 978 - 7 - 5096 - 4569 - 7

I. ①中… II. ①李… ②江… ③王… III. ①中国经济—经济结构调整—关系—生产过剩—研究 IV. ①F269. 24 ②F120. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 204362 号

组稿编辑: 陈 力

责任编辑: 陈 力 舒 林

责任印制: 黄章平

责任校对: 赵天宇

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: [www. E - mp. com. cn](http://www.E-mp.com.cn)

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 13

字 数: 213 千字

版 次: 2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 4569 - 7

定 价: 42.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

“国情调研成果编选委员会”名单

(经 2015 年 10 月 30 日第 34 次院务会议审议批准)

主 任：李培林

副主任：马 援

成 员：(以姓氏笔画为序)

王 岚	王子豪	王延中	邓纯东	李 平
陆建德	陈 甦	陈光金	张 平	张车伟
张宇燕	高培勇	黄群慧	潘家华	魏后凯

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主持的中国社会科学院重大国情调研项目“关于经济结构调整、化解过剩产能问题调研报告”最终成果，参与本课题研究及本书撰写的作者有：李平、江飞涛、王宏伟、蔡跃洲、郑世林、周维富、董宝奇、薛亮、吕大国、范林凯、张静、刘川。

课题主要成员

课题负责人

李 平 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所所长、
研究员

课题组成员

江飞涛 中国社会科学院工业经济研究所副研究员
王宏伟 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究员
蔡跃洲 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究员
郑世林 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所副研究员
周维富 中国社会科学院工业经济研究所副研究员
董宝奇 中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员
薛 亮 民生银行冶金金融事业部
吕大国 南京大学经济学院博士生
范林凯 上海财经大学国际工商管理学院博士生
张 静 中国社会科学院助理研究员
刘 川 中南大学商学院博士生

目 录

总论篇

第一章 中国产能过剩现状与特征	3
第一节 产能过剩是当前中国经济中最为突出的结构性矛盾	3
第二节 当前中国工业部门产能过剩的基本情况与总体特征	5
第三节 部分重点产业产能过剩的基本情况与特征	7
第四节 金融危机以来产能过剩治理政策的基本情况	12
第二章 产能过剩利用率的测算及测算方法探讨	14
第一节 产能利用率的主要估计方法及存在的缺陷	15
第二节 “产能”概念解构及成本函数法存在的缺陷	22
第三章 中国产能过剩形成机理	26
第一节 本轮产能过剩形成主要原因	27
第二节 中国工业产能过剩的体制机制基础	31
第三节 投资补贴与产能过剩形成机理	37
第四节 政策含义	39
第四章 产能过剩治理政策的反思与重构	41
第一节 中国治理产能过剩的主要政策与措施	41



第二节	产能过剩治理政策存在的主要问题	45
第三节	化解产能过剩政策的调整与优化	50

钢铁工业篇

第五章	钢铁工业结构调整与化解过剩产能	57
第一节	中国钢铁行业发展现状与特点	57
第二节	近年来钢铁行业实施的主要产业政策	62
第三节	当前我国钢铁工业面临严重的产能过剩问题	69
第四节	本轮钢铁工业产能过剩形成的原因分析	71
第五节	构建化解钢铁工业过剩产能的多层次政策体系	73
第六章	钢铁工业行业整合与兼并重组	76
第一节	近年来钢铁行业主要兼并重组与整合事件	76
第二节	河北区域钢铁整合	79
第三节	山东区域钢铁工业兼并重组与行业整合	82
第四节	国内钢铁工业兼并重组模式分析	84
第五节	当前整合过程中的问题	87

船舶工业篇

第七章	船舶工业结构调整与化解过剩产能	93
第一节	船舶工业发展现状	93
第二节	船舶工业产能过剩基本情况与特征	101
第三节	船舶工业产能过剩形成原因	103
第四节	船舶工业结构调整中的突出问题	106
第五节	船舶工业化解产能过剩、促进结构调整政策建议	111

太阳能光伏产业

第八章	太阳能光伏产业结构调整与化解产能过剩	121
第一节	我国太阳能光伏产业发展情况	121
第二节	我国光伏业面临的问题	125
第三节	我国光伏产业产能过剩情况	126
第四节	我国太阳能光伏产业政策	130
第五节	产能过剩原因分析	137
第六节	无锡尚德与江西赛维：地方政府强力推动下的过度 投资	140
第七节	促进我国光伏产业发展的政策建议	143
第九章	下游电价补贴政策对中国光伏产业发展 影响效应研究	150
第一节	问题的提出	150
第二节	背景与研究假设	152
第三节	模型与数据	155
第四节	实证结论	157
第五节	结论与政策含义	164
化解过剩产能的影响		
第十章	化解产能过剩对增长及就业影响估算	169
第一节	基本思路及化解产能过剩组织	169
第二节	化解产能过剩对经济增长带来的影响	171
第三节	化解产能过剩对就业可能带来的影响	178
第四节	小结	179
参考文献		181



总论篇

第一章 中国产能过剩现状与特征

当前，中国工业部门较为严重的产能过剩问题是国民经济发展中最为突出的结构性矛盾。部分行业严重的产能过剩，为整个国民经济的平稳发展带来了极不稳定的影响，并对这些产业的转型升级乃至整个国民经济结构调整带来了极为不利的影响。金融危机以来，我国制定了一系列化解过剩产能的政策与措施，这些政策和措施取得了一定成效，但是也存在诸多问题，部分行业产能过剩问题日趋严重，化解产能过剩将是当前以及未来较长一段时间内经济结构调整工作的重中之重。

第一节 产能过剩是当前中国经济中最为突出的结构性矛盾

产能过剩问题一直是困扰我国经济发展的痼疾。2008 年国际金融危机爆发，产能过剩问题及其带来的不良影响更为凸显，但随后以“四万亿”投资、宽松货币政策为代表的宏观刺激政策极大地推动了需求增长，短期内缓解了产能过剩的严重程度，但同时也进一步刺激了产能的进一步投资。2012 年以来，随着宏观刺激政策、重点产业调整振兴规划等应对国际金融危机政策的退出，国内投资增速不断放缓，国内经济增长下行压力不断加大，国际市场需求增长乏力，加之前期投资产能不断释放，我国工业领域产能过剩问题更为突出。不但传统制造业行业普遍产能过剩，钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃、船舶等行业产能过剩尤为严重；而且部分新兴产业也出现了较为严重的产能过剩，如光伏电池、多晶硅、风能设备等产能过剩问题也相当严重。



近年来，随着产能利用率总体呈现不断下降趋势，工业企业经营状况面临日趋严峻的形势，特别是部分严重产能过剩行业企业盈利能力急剧下降，负债水平快速上升，金融风险不断加大，如果不能顺利化解这些行业的产能过剩问题，将会导致这些行业长期陷入经营困难且难以转型升级，进而会引发诸多新矛盾，甚至可能导致新的经济危机。

产能过剩导致企业经营情况急剧恶化，债务风险不断加大。2009年以来，工业部门随着产能利用率的下降，净资产收益率同时下降，而工业企业资产负债率却不断上升，其中尤以重工业等资本密集型产能过剩行业的资产负债率上升最为突出，产能过剩加剧和资产负债率的上升相互强化。当货币政策有所收紧时，产能过剩行业就会面临不断加大的流动性风险，并可能向上下游行业扩散，进而发展为整体风险。

具体来看，2013年工业净资产收益率为8.7%，与2007年相比回落5.5个百分点；资产负债率为62.1%，与2007年相比上升了3.8个百分点。其中，重工业的净资产收益率为7.7%，与2007年相比回落7.2个百分点；资产负债率为65.2%，与2007年相比提高了5.1个百分点，与同期工业总体资产负债率相比高3.1个百分点。部分产能过剩行业经营情况显著恶化，债务风险不断加大。2014年8月，化学制品和化学原料制造业、有色金属冶炼及压延加工业、黑色金属冶炼及压延加工业这三个行业的销售利润率分别为4.4%、2.2%和1.5%，均在5%以下；黑色金属冶炼及压延加工业、有色金属冶炼及压延加工业资产负债率分别为67.3%和65.0%，与危机后的低点相比分别上升了3.2个与6.3个百分点。

随着部分工业行业产能过剩程度逐渐加深，金融风险正在不断加大。根据人民银行数据，截至2014年第二季度末，工业和制造业不良贷款率已连续10个季度上升，不良贷款率分别为1.52%和2.01%，较2009年第四季度末累计提高0.32个和0.51个百分点，较同期全部贷款不良率分别高0.28个和0.76个百分点。钢铁行业的债务风险问题尤为突出。2014年，重点大中型钢铁企业资产负债率为68.3%，与2007年相比高出11个百分点。受银行系统严控产能过剩行业和钢贸企业信贷危机影响，银行提高了钢铁行业贷款利率，2014年重点大中型钢铁企业财务费用共计938.3亿元，同比增长20.6%，是企业实现利润的3倍多。部分银行对企业采取了大额抽贷、压贷，已有钢铁企业因此出现停产甚至破产情况。



长期较为严重的产能过剩问题，严重制约了产业转型升级与经济结构调整，使得产业内的多数企业长期经营困难，盈利能力低，融资能力不断减弱，融资成本不断上升，企业研究开发、技术改造等方面的活动都受到较大的制约，并给这些企业的技术改造与升级带来很大困难。产能过剩还会制约固定资产投资的增长，进而制约经济增长，近年来，固定资产投资尤其是制造业投资增速不断下滑，对于经济增长下行带来较大压力。

第二节 当前中国工业部门产能过剩的基本情况与总体特征

2012 年以来，我国工业部门产能过剩问题尤为突出。当前的产能过剩不是单纯经济周期性波动导致的产能过剩，而是增长阶段转换与体制机制缺陷共同作用的结果；也不同于以往的结构性和短期性过剩，当前的产能过剩是全面性、长期性的过剩。

近年来，中国工业部门产能过剩问题日趋严重。2012 年 7 月 6 日，IMF 发布的（中国）国别报告指出，中国正面临严重产能过剩问题，2011 年工业产能利用率只有 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 2011 年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。IMF 估计工业产能利用率时采用的是生产函数法，而进入 21 世纪以来中国工业经历了快速资本深化的过程，边际资本产出率随之急剧下降，采用生产函数法会低估中国工业的产能利用率。2006 年开始，国家统计局通过全国 3 万多家工业企业网上问卷调查统计计算工业产能利用率，2012 年扩大到 6.5 万家工业企业。根据国家统计局测算，2013 年前三季度，工业产能利用率分别为 78.2%、78.6% 和 79.6%，呈现逐季回升的态势，但仍低于 2006 年建立产能利用调查以来的平均水平 80.1% 和经济危机之前 2006 ~ 2007 年 81.8% 的平均水平。随着刺激政策的退出，投资及消费需求增速下滑，且外需市场仍然疲弱，产能过剩问题又开始凸显并日趋严重，2012 年、2013 年、2014 年工业总体产能利用率均低于 80%。中国工业部门产能过剩问题涉及广泛的行业



及领域,呈现出全方位产能过剩的新特点。钢铁、水泥、平板玻璃、煤化工、造船、工程机械等传统行业产能大量过剩;铜、铝、铅、锌冶炼等有色行业产能过剩问题日趋突出;多晶硅、风电设备等新兴产业领域也出现了较为严重的产能过剩;氮肥、电石、氯碱、甲醇、塑料等化工产品也呈现出产能过剩态势。

从供需匹配角度来看,经济增长过程就是需求增长与需求结构演变升级、供给体系顺应需求增长与需求结构变化而不断进行调整并与之匹配的过程。在后发赶超国家,经济快速增长会带来需求规模的快速增长与需求结构的快速转变,特别是在进入中等收入水平、经济增速下台阶时,需求增速会快速放缓、需求结构会急剧变动,供给体系难以及时顺应这种变化,从而造成较为严重的结构性产能过剩。当供给体系缺乏灵活性时,这种结构性产能过剩将更为严重,且在很长一段时间难以有效化解。

本轮严重结构性产能过剩正是我国经济进入新常态以后,增速换挡、增长动力机制转换与需求结构急剧转变的产物。第一,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,我国以往过度依赖投资拉动、粗放式规模扩张与要素驱动增长方式将难以为继,实际投资增速将快速下降,钢铁、建筑材料、有色金属、普通机床等传统重工业产品需求增速将显著放缓,需求峰值已经或即将到来,这些行业将在未来很长一段时间面临严峻的产能过剩态势。第二,随着国民收入水平的不断提高,国民消费结构尤其是中高收入人群的消费结构快速升级,现有绝大部分商品消费需求饱和且供给过剩,而对于高品质、个性化的高端消费需求,现有供给体系却远不能满足,从而在消费品市场出现较为严重的结构性过剩。第三,随着劳动力成本、土地成本、资源与环境成本的快速上升,欠发达国家发展觉醒,中国低成本优势正在逐渐散失,中国劳动密集型产品、“两高一资”等传统出口产品在国际市场上正面临越来越严峻的挑战,传统出口制造业将面临长期产能过剩的压力。

正因为如此,本轮产能过剩虽然是结构性过剩,但涉及国民经济众多行业,又具有全面性过剩的特征;本轮产能过剩所涉及的主要行业及许多产品,其需求峰值已经或即将到来,未来需求增长空间已极为有限,过剩产能很难再为未来的需求增长消化,因而具有长期性的特征。较为严重的产能过剩为产业转型升级带来诸多困难的同时,其造成的金融风险正在不断累积,钢铁



等严重过剩行业失业问题日趋严重，若处理不当将对国民经济甚至社会稳定造成较为严重的冲击，化解产能过剩工作既迫切又十分艰巨。

第三节 部分重点产业产能过剩的基本情况与特征

一、钢铁工业

当前钢铁行业呈现产能总量过剩与部分产品结构性过剩的特征。2012年，炼钢产能10亿吨，全年粗钢产量7.2亿吨，利用率仅72%左右，钢铁行业（黑色金属冶炼及压延加工业）销售利润率仅为1.73%，远低于2006年5.3%、2007年5.5%的水平。2013年，全国粗钢产量7.79亿吨，据钢铁工业协会估计全年新增粗钢产能4801万吨，产能利用率回升至75%左右，销售利润率上升至2.22%，高于2012年水平，但仍处于历史较低水平。根据中国钢铁工业协会提供数据，2014~2015年，我国还有8320万吨产能建成投产。2014年底，我国粗钢产能已经达到11.6亿吨，全面新开工项目2000多个，产能利用率不足75%。中国粗钢需求的峰值可能已经到来，2012~2014年，粗钢表观消费量分别为6.7亿吨、7.7亿吨与7.4亿吨。由于中国已进入经济增长换挡期与结构调整阵痛期，投资实际增速将逐渐下降，投资对于拉动钢铁产品需求增长的效力也将逐渐减弱，钢铁产能将出现长期总量绝对过剩态势。

从产品结构看，2012年，全国板卷轧机利用率59%，冷轧；无取向电工钢775万吨，产能利用率66%，冷轧取向电工钢115万吨，产能利用率70%。2013年，棒材、钢筋等所谓低端产品产能利用率高于80%，达到合理产能利用率水平；2013年，型材、中厚板、热轧宽钢带、电工钢设备等中、高端产品产能利用率不足70%，产能过剩矛盾突出。近年来，产能投资“淘汰低端上高端”的趋势尤为显著，高端产品方面将面临更为严峻的产能过剩形势。行业利润的分布也从侧面印证了当前钢铁产能过剩主要是“高端产能过剩”。根据国家统计局数据，2013年，全国钢铁行业盈利2588亿元，其中



黑色金属矿采选业利润 1050 亿元，黑色金属冶炼及加工业利润 1305 亿元。根据中国钢铁工业协会数据，2013 年，我国 80 家重点大中型钢铁企业实现利润 228 亿元，销售利润率仅 0.5%，而这 80 家企业粗钢产量占全国粗钢产量的 80%，高端产品产能也主要集中在这 80 家企业。2014 年，钢铁行业全行业销售利润率仅为 0.9%。

钢铁行业缺乏公平竞争的市场环境，市场通过优胜劣汰机制化解和调整过剩产能的决定性作用难以有效发挥，成为当前钢铁工业化解产能过剩工作中面临的一个突出问题，主要表现在以下方面：国有钢铁企业在环境保护方面受到约束与相应投入强度整体高于民营企业，在劳动者权益保护和社会保障方面整体上也强于民营钢铁企业；国有钢铁企业在以相对低廉的价格获取土地、资本等要素资源与获取政府补贴等优惠政策方面，比民营钢铁企业更具有优势；钢铁产业政策具有显著扶持国有大型钢铁企业限制民营钢铁企业发展倾向；地方政府往往保护本地钢铁企业，在本地钢铁企业面临经营困境时候给予种种帮助。

中国钢铁行业中，国有企业得到更多政策扶持、廉价资本和资源，面临困境时能得到各级政府的扶持和救助，其中经营不善的企业由于体制机制原因难以退出。这既加重了国有企业过度产能投资的倾向，又严重阻碍过剩产能的市场调整，进而加重钢铁行业产能过剩的严重程度。

二、电解铝工业

电解铝行业具有产能总量过剩与区域结构性过剩特征，并呈现出向总量绝对过剩发展趋势。2012 年，电解铝产能达 2765 万吨，产量 1988 万吨，产能利用率 72%，全年仅实现利润 9.3 亿元；2013 年，电解铝产能达到 3200 万吨，全年产量 2205 万吨，产能利用率进一步下降至 69%，全行业亏损 23.1 亿元，产能总量呈现严重过剩态势。西部地区在能源价格优势基础上，还以配套煤矿资源、廉价土地等优惠政策推动电解铝生产企业大量产能投资，在建产能约 1000 万吨，总量向绝对过剩趋势发展。2014 年底，电解铝产能已达 3500 万吨，产能利用率与上年持平，全行业亏损进一步加剧，全年亏损 79.7 亿元。近年来，新增电解铝产能集中在煤炭资源丰富的西部地区，其电价远低于中、东部地区，具有很强的成本优势。目前，西部地区企业仍具有较大的盈利空间，而中、东部地区部分企业亏损相对严重。