

| 形势与政策 |

认清形势，把握改革机遇
掌握政策，加快发展步伐

化解过剩产能的 思路与出路

——兼论推动东部产业向中西部转移

陈文玲
著

化解产能过剩是当前经济工作的重点，也是“两会”关注的热点。中国受产能过剩问题困扰多年，特别是行政性过度过剩的产能和对资源环境产生巨大负能量的过剩产能，不仅给中国国内经济转型带来了困难，还使我频遭国际贸易“双反”狙击，是我国经济持续健康发展的顽疾。本书从正确认识形成过剩产能的外部、内部原因，并给出了我国化解过剩产能的对策及防范化解产能过剩过程中的风险应对建议。



中国言实出版社

化解过剩产能的 思路与出路

——兼论推动东部产业向中西部转移

陈文玲 著



中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

化解过剩产能的思路与出路：兼论推动东部产业向
中西部转移 / 陈文玲著. — 北京：中国言实出版社，
2014.7

ISBN 978-7-5171-0647-0

I. ①化… II. ①陈… III. ①生产过剩—研究—中国
IV. ①F120.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 133195 号

责任编辑：王昕朋 佟贵兆

出版发行 中国言实出版社

地 址：北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编：100101

编辑部：北京市西城区百万庄路甲 16 号五层

邮 编：100037

电 话：64924853（总编室）64924716（发行部）

网 址：www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 三河市祥达印刷包装有限公司

版 次 2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

开 本 850 毫米×1168 毫米 1/32 1 印张

字 数 11 千字

定 价 6.00 元 ISBN 978-7-5171-0647-0

作者简介

陈文玲，中国国际经济交流中心总经济师兼战略研究部部长，学术委员会副主任；国务院研究室原司长。中国著名经济学家，研究员，博士生导师。

作者多年来从事经济学研究、国家战略研究和政策研究，参与或主持国家多项重大战略与经济问题研究。作者撰写的大量研究成果和政策建议，得到国家领导人重要批示，被决策采纳。

化解产能过剩是 2014 年经济工作的重点，也是 2014 年“两会”上代表委员们议论的热点，对产能过剩问题必须高度重视并下决心化解。中国受产能过剩问题困扰多年，特别是行政性过度过剩的产能和对资源环境产生巨大负能量的过剩产能，不仅给中国国内经济转型带来了困难，还使我频遭国际贸易“双反”狙击，是我国经济持续健康发展的顽疾。要解决这一难题，必须坚持正确的思路，并选择正确的出路。

一、正确认识形成过剩产能的外部原因，世界通过制造业产业转移和资本等要素重组形成一个国家产能累积，是近现代全球经济的一个普遍现象

从世界经济的大背景看，近现代世界制造业转移遵循一个基本规律，即产业的转移带来

了产能。世界制造业转移和要素重组经历了四个大过程：

——第一轮世界制造业产能集中在欧洲。英国、法国、德国等欧洲国家是世界制造业基地，这些国家也是近代走在世界前列的工业革命国家，当时德国制造业产值占全球 30%。但是随着英国、德国等国家生态资源消耗、劳动力成本上升，世界制造业进入了第二轮产业转移阶段。

——第二轮世界制造业产能集中在美国。全球制造业中心从欧洲转移到美国，美国的工业革命带来了制造业繁荣。第二次世界大战后，美国制造业产值曾经长期占世界制造业产值的 50%，成为二战以来第一制造业大国，该称号一直保持到 2011 年被中国打破。中国改革开放初期，美国制造业产值仍占世界的 30% 以上。上世纪 80 年代，美国出现了 4 次严重的产能过剩，除了通过货币政策、财政政策在国内化解外，开始向国外转移过剩产能。

——第三轮世界制造业产能集中在日本和亚

洲四小龙。上世纪六七十年代世界制造业大规模转移到了日本和亚洲四小龙。当时，日本制造业产值最高峰占到世界制造业产值的 16%。实际上，日本上世纪 70 年代到 80 年代，很多产业如材料产业都出现严重过剩，日本通过产业政策和产业链重组化解过剩产能，把产业链的下游、中游转移到中国和亚洲其他国家，形成了以日本为领头雁的“雁型模式”。

——第四轮世界制造业产能集中在中国等新兴经济体和一批发展中国家。世界产业转移和要素重组加快，中国通过承接国际产业转移，已经成为第一制造业大国，建成了完备的工业体系，快速形成巨大产能。2011 年，中国制造业产值占全球 19.8%，美国占全球 19.4%。

因此，2000 年以后中国产能过剩问题持续存在的重要外部原因之一，在于改革开放以后中国是全球第四轮产业转移的承接地，加之新中国成立后 60 多年形成的工业基础，使我国成为制造业大国。中国产能的形成、产业体系的形成、

产业能力的形成，既是世界制造业转移的结果，也有过度行政干预的原因，还有在应对亚洲金融危机和国际金融危机中集中投资快速积累的产能。我国制造业从 2011 年首次超过美国，目前占世界制造业产值超过 1/5。但我国制造业的整体竞争力和核心竞争力仍亟待提升，产业布局和产业结构也亟待调整，推动东部产业有序、有效、有选择地向中西部地区转移，通过产业空间布局的调整带动和加快产业结构优化升级，把已经形成的优势产业基础和产业体系更长时间、更大范围地留在境内，从而顺利完成中国工业化进程，实现从经济大国向经济强国转变，从制造业大国向制造业强国转变。

美国、英国、日本等老牌工业化国家和亚洲一些新兴工业化国家都经历了区域内产业转移和调整的过程，利用生产要素区域流动的规律延长或强化制造业，保障本国完成了工业化的进程。英国 1928 年出台《产业转移法案》，在工业部和环境部下设区域办公室，地方政府下设各大省市

布局委员会和开发局，通过产业转移和优势互补，促进经济竞争力提高和区域产业分工与合作，推动地区经济增长和国家内源性发展。美国把产业转移纳入国家经济发展计划轨道，制定中长期指导计划和法律法规，保障产业转移政策的长期性和稳定性。日本制定产业转移和重组战略，确保本土企业处于产业链的上游，采取“进口—国内生产—出口”的承接产业转移路径强化了制造业。

二、认识形成过剩产能的内部原因，进行有效分类，以新思路和新举措，消除体制性过剩和绝对性过剩，化解结构性过剩，避免周期性过剩

适度过剩是市场经济常态，通过优胜劣汰的竞争规律，可以使社会平均利润率发挥作用，使市场在配置资源中发挥决定性作用。但是，过度过剩、绝对过剩、行政性过剩，不是市场经济的产物，是无规制经济和行政过度干预的产物。当前我国的产能过剩主要有周期性过剩、结构性过

剩、体制性过剩和绝对性过剩四种类型。

一是周期性产能过剩。随着经济发展的需要，产能不断地增长。1998 年中央政府提出“遏制产能过剩”，当时钢铁产能是 2.5 亿吨，经过若干轮宏观调控抑制产能，钢铁产能仍然从 2.5 亿吨上升到 10.5 亿吨，这其中就有周期性产能过剩的部分，这部分产能是伴随着经济周期、经济发展需要的产能增长。问题是，在此过程中，一些行业的产能增长速度大大超过了经济发展速度。

二是结构性产能过剩。以钢铁为例，目前总产能 10.5 亿吨，产量 7 亿多吨，但仍然是结构性产能过剩。因为我国生产的大部分钢铁是粗钢和一般钢材，大量五星级建筑钢材、军事原材料和大飞机制造所需钢板，以及很多高端钢和特型钢，都需要进口。一方面我们大量出口粗钢，另一方面大量进口特种钢、异型钢或高端钢，这种过剩是结构性产能过剩，低价、低质钢材过剩，高端钢材不足。

三是体制性产能过剩。这种产能是在地方利益驱动下、GDP 导向下产生的巨大产能过剩，是地方政府招商引资、落户大项目、行政性干预的结果，这种体制性产能过剩，是最难解决的大问题。我国制造业结构中，重化工比例目前已经高达 71%，原来传统优势产业，如服装、箱包、鞋帽、纺织、玩具等，下降到 29%。这种产业结构急剧变化，特别是重化工超前发展，沿海、沿江、沿河近 3 万家重化工企业，是体制性产能过剩主要表现。

四是绝对性产能过剩。例如，我国纺织品贸易额占了全球 30% 以上，全世界平均每人购买我国 3 米布、2 件服装、2 双鞋。即使以全球市场需求来计算，国内产能也明显过剩。还比如光伏产业、生化制药产业，我国的产能全球市场都消化不了，这是绝对性产能过剩。

要化解过剩产能，一方面要分类、分级、分业、分步进行分别处置，还需要在处理方法上勇于创新，既要保持我国制造业全球竞争力，又要

把长期积累的弊端和问题，特别是把严重的过剩产能逐步化解掉。应把工作重点放在消除体制性过剩和绝对性过剩、化解结构性过剩、力避周期性过剩上。同时，在处理和化解过剩产能方面，可考虑从五个方面寻求突破：

一是把化解过剩产能与形成新的产业布局结合起来。通过创新驱动、高端产业带动，在产业布局、产业升级方面取得重大突破。比如日本曾经采取的产业政策，通过提高产业标准、产业进入门槛等办法，充分发挥政府的引导作用。当前我国产业结构除了重化工和消费工业品严重失衡外，产业布局也严重失衡，应推动东部产业向中西部地区有序转移。通过创新驱动和产业转移，在产业转移中实现产业升级并形成新的产业布局。

二是把化解过剩产能与形成新的区域布局结合起来。再造更多的经济增长点和增长引擎，必须寻求重大突破，应推动东部产业向中西部转移，在转移中实现优化区域布局。例如，在调研

中发现，浙江一个纺织集团向新疆库尔勒等地区转移产能，形成了面向国际市场的一流生产能力，产业规模达到 1000 万锭。

三是把化解过剩产能与形成新的贸易、投资布局结合起来。除了国内产业转移外，还应顺应贸易流向、贸易生成地、主要贸易伙伴所需贸易货物，以最小成本的物流成本和最合理的物流流程设计，来考虑我国制造业在这些贸易生成地的布局。比如向新丝绸之路经济带、海上丝绸之路经济带、欧亚大陆桥沿线、长江中上游流域和广西建成面向中南、西南战略支点等重要地带成套转移产业链和配套服务能力。国家综合战略设计要有制造业基础，特别是高端制造业基地。另外，我国在沿边规划设置了 10 余个跨境经济合作区，也是我国制造业带动周边制造业共同发展的重要平台和载体。

四是把发挥制造业优势和贸易优势结合起来。中国目前是 120 多个国家最大贸易伙伴，是 70 多个国家第二大贸易伙伴，和五年前美国的

情况相似，但五年之后，中国的贸易和制造业在全球的地位和美国的位置互换。因此，必须在制造业和发挥我国贸易优势的结合上寻求突破，形成制造业与国际贸易融合参与全球竞争的新优势。

五是把化解过剩产能和形成新的市场布局结合起来。应发挥中国已形成的市场优势，这一独特优势是难以复制的，比如义乌国际贸易综合改革试点，已经成为全世界小商品的风向标。应该把这种优势推广到其他国家和地区，使现代流通成为带动制造业转移、产业重组和要素集聚，走向国际市场的引导性力量和先导性力量。

应清醒地认识到，我国仍处于工业化进程的中后期，城市化发展的中后期，农业现代化的初期，仍处于加快发展的战略机遇期，是经济大国转向经济强国的关键期，我国需要制造业支撑将是一个很长历史时期的客观要求。在中央提出解决产能问题“四个一批”中，重中之重是“消化一批”，必须在需求端下功夫，将我们的产能变

为奠定未来几十年基础的巨大供给，这是一篇大文章。建议除党中央、国务院已形成的战略安排外，把有可能形成支撑国家战略安全、经济中长期持续发展的战略安排、新经济发展带、关键性基础设施和生态环境等方面，作为消化和利用好产能的最大出口，把巨大产能变为难以复制和短期内难以抗衡的新优势。同时，还要向国际市场输出我们已经形成的先进产业能力，如高铁、智能电网、大型装备等。

三、把推动东部产业向中西部地区有序转移，作为化解过剩产能的重要手段，同时在我国形成更优更强产业布局和产业能力

习近平主席在出访中亚四国时提出并深刻阐述了“丝绸之路经济带”的构想，将推动建立一个从太平洋到波罗的海的市场共同体、利益共同体和命运共同体。李克强总理最近提出，中西部地区是中国经济的最大回旋空间，实行差别化经济政策，推动东部地区产业向中西部地区转移。这不仅与习近平主席关于“丝绸之路经济带”构

想高度契合，有利于形成“丝绸之路经济带”的重要战略支点，也有利于我国拉长战略机遇期、经济发展周期并顺利完成工业化进程。化解过剩产能，其中一条重要出路是推动东部产业和要素向中西部转移和流动，形成未来支撑中国更长周期发展的产业布局和产业能力，形成丝绸之路经济带的产业支撑，这是新形势下党中央正确和智慧的战略选择。

中国通过几十年艰苦卓绝的努力，包括付出了巨大的成本和代价，成为几代人梦想的制造业大国，应从更高层次、更大范围、更持久的时间维护国家战略安全与发展利益的高度，整体谋划和设计我国产业布局和产业结构的优化，强化我国制造业基础并提升能力。其中，推动东部产业向中西部区转移，在转移中推动产业转型并形成更优的布局，是我们当前应采取的重大战略。

——这是我国拉长战略机遇期、经济发展周期和顺利完成工业化进程的战略选择。要实现中央提出的稳中有为、稳中有进、稳中提质。实体

经济不能削弱，实业基础不能削弱，制造业不能削弱。把制造业关键产业的产业链高端和产业配套能力留在境内，形成东中西、东北地区以及周边国家互动互补互利的崭新布局。在推动东部产业、产能和要素向我国中西部地区转移和流动中，形成更为合理的产业布局和产业链重构；逐步改变我国产业在全球产业链、供应链、价值链和服务链处于中低端的现状，向高端迈进，推动重大科技创新，占据突破性技术的高端；这是我国实现工业化、现代化进程的关键性战略步骤。

——这是促进我国区域协调发展、缩小区域差距、创造区域发展新优势的战略选择。通过推进东部产业和要素向中西部转移，把中西部发展起来，这是打造中国经济升级版的应有之义。受东部地区劳动力成本上升、资源环境约束加强的“推力”与中西部地区资源禀赋和要素成本比较优势的“拉力”双重作用，部分产业从东部地区向中西部地区梯度转移是大势所趋。西部地区人口 3.6 亿人，市场比非洲还大，加上