



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

中国工业投资中的重复建设与 产能过剩问题研究

CHINA'S INDUSTRIAL INVESTMENT:
A RESEARCH OF REDUNDANT
CONSTRUCTION AND OVERCAPACITY

—曹建海 江飞涛/著—



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



中国社会科学院文库·经济研究系列
The Selected Works of CASS · Economics
国家自然科学基金研究项目 (批准号70473097)

中国工业投资中的重复建设与 产能过剩问题研究

China's Industrial Investment:
A Research of Redundant Construction and Overcapacity



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

中国工业投资中的重复建设与产能过剩问题研究/
曹建海,江飞涛著. —北京:经济管理出版社,2010.1
ISBN 978-7-5096-0875-3

I. ①中… II. ①曹…②江… III. ①工业项目—
投资—研究—中国 IV. ①F424.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 002201 号

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 11 层

电话:(010)51915602 邮编:100038

印刷:北京银祥印刷厂

经销:新华书店

责任编辑:杜 菲

技术编辑:黄 铄

责任校对:超 凡

720mm×1000mm/16

15.5 印张 187 千字

2010 年 3 月第 1 版

2010 年 3 月第 1 次印刷

定价:42.00 元

书号:ISBN 978-7-5096-0875-3

· 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

序

当前中国工业中的重复建设与产能过剩

自 20 世纪 90 年代以来，一直困扰社会主义国家的“短缺经济”问题，便开始被只在教科书中描述的、发生在资本主义社会中的“产能过剩”所取代，并且迅速从消费品生产领域蔓延到投资品生产领域。进入 21 世纪以来，一些资本密集型的重工业领域产能过剩、重复建设问题，一直是国务院、国家发改委等部门进行经济结构调整工作的重中之重。从实施效果来看，以行政规制手段为核心的治理政策，无法从根本上治理重复建设与产能过剩，甚至可能因此带来一系列不良的政策影响。但重复建设、产能过剩可能给中国经济带来严重的危害，无论在理论界还是政府部门都存在着比较一致的共识，迫切需要治理和建立长效机制。

一、重复建设和产能过剩的基本概念

所谓投资，是将资金用于购买一项资产（主要是固定资产，也包括流动资产），将该资产用于生产经营活动，通过生产经营活动所得产品的出售来收回成本，这种活动就是投资活动。重复建设和产能过剩都属于固定资产投资的概念，二者既有相同点又有区别。重复建设是一个带有较强主观判断的概念。一般而言，原有企业面对新进入的企业，很容易产生“被重复”的感觉；相反很少新进入的



企业认为自身的进入损害了原有企业的利益，或者认为虽有损害也属于公平竞争。重复建设还是个计划经济的概念。新中国成立的前30年，中国工业生产力布局的一个重要原则就是按照运输条件、原料或消费指向计划配置生产力，如果地方再设立一家同类企业，就认为是在搞重复建设，属于经济上的浪费现象。在转轨经济体制下，政府仍然通过项目投资计划或项目审批控制建设投资，超出计划或超规模投资的被称作重复建设。在现实经济中，重复建设不仅存在于工业生产设施建设中，还存在于服务设施建设（如港口码头、百货公司、酒店等）中。由于新建的生产服务设施辐射到了原有设施的经营半径，使得行业内新老普遍经营困难，但又无法退出该行业的状况就可以称为重复建设。

严格来说，重复建设的概念并不是很科学的，这是因为其中注入了较多的主观因素。相对而言，产能过剩的概念要客观得多。什么是产能过剩？产能过剩是指企业提供的生产能力和服务能力超出了均衡价格下的市场需求。当然，如果考虑价格因素对需求的调节，企业降价可以增大市场需求，就不会产生产能过剩的问题。在自由的市场经济条件下，企业产品价格只有不低于经济成本才能获得超额利润；企业产品价格只在会计成本以上而低于平均经济成本，对于企业仍不合算。从经济学理论回到现实中，如果价格能使企业所获超过平均利润，则企业倾向于多生产、多销售；否则少生产、少销售。在政治经济学教科书中，有生产过剩这一概念，指的是产品积压、价格下跌、企业亏损严重。如1929~1933年大危机，就表现为生产过剩的危机。而在当今信息化社会，生产过剩的概念，逐渐被产能过剩的概念所替代。生产过剩这一概念的消失和信息化的普及有着密切的联系，现在由于信息技术的发展和管理软件的推广，企业以销定产，实行订单生产，所以基本上消除掉了产品积压引起



的生产过剩。现在的产能过剩主要体现为企业生产能力大于市场需求规模，固定成本在总成本中所占比例比较高，市场价格较低时，可能给企业带来较大的亏损。所以《资本论》里提到的生产过剩，在信息化时代基本上不存在了，而代之以产能过剩的概念。

产能过剩这个概念最早出现在张伯伦的《垄断竞争理论》一书中。我们在微观经济学里学过垄断竞争的长期均衡和完全竞争的长期均衡。从理论上说，完全竞争市场的资源配置效果可能会好一些，但在实际中垄断竞争的结果更好一些，因为产品是多样化的，消费者可以进行选择从而得到更大的满足。但这个时候会出现相对于完全竞争市场最优产能的产能过剩。那么，最优产能是如何确定的呢？设定产能公式是 $Q=Q(K, L)$ ，其中 K 为资本， L 为劳动力，企业的最优产能具有很大的范围。首先，如果设备数量不变，可以通过增加劳动力，在设备可承受的范围之内增加产能；其次，从短期来看，设备数量是不变的，但是企业可以通过增加设备的劳动强度和缩短劳动时间来提高产能。由于市场是变化无常的，生产要素价格（原材料价格和工资）不断变动，以致对最优成本加以精确测量变得非常困难。不过在一个短期内，产品市场和生产要素价格基本上是稳定的，企业可以据此计算自己利润最大化的成本水平，从而确定最优产量。现实中，很多管理经济学家通过统计技术来了解成本曲线，从而来推算企业的最优产量。但在国内较少有企业准确测量自己的成本，这属于科学管理的内容。当前国内的企业家花在宏观背景和产品价格预测方面的精力较大，而对生产经营管理投入很少，甚至认为企业内部管理是低层次的，以致中国的科学管理水平很低。尽管生产能力很难说是一个固定的概念，但是每个企业都有一个最优的范围，所以企业可以通过合理的规划来确定最优产量，以及确定如何达成最优产量。在产品供不应求的情况下，最优产量对于企



业是很重要的，但在市场供过于求的情况下，达成最优产量会导致商品销售困难，对企业经营产生不利影响。

在什么情况下容易发生产能过剩呢？固定资产和人工的投入比例是很重要的，它们共同构成了成本。固定资产消耗包括折旧和资本成本，工人的投入表现为不同时期的工资标准，所以在进行产品成本核算时，如果发现固定资产的费用率偏高而人工的工资率较低，这时就应该对固定资产和人工的投入比例进行调整；反之亦然。一般情况下，特别是在中国，相对于人员配置，固定资产具有较强的专用性，不容易调整，而人工是容易调整的，所以企业的生产能力一般是由固定资产确定的。这时，K 的比例越高，一旦市场萎缩，就越容易出现产能过剩。所以在中国，产能过剩大多出现在重工业行业等资本密集型行业中；而在欧美国家，产能过剩有可能出现在劳动密集型行业中。如美国法律对劳动者有保护，对企业裁员有严格的约束，企业裁员要付出很高的代价，使其很难通过裁员来减少产能。

总而言之，在机器最佳的运行时间、正常的劳动用工情况下决定的产能，在市场需求制约下不能足够利用时，就出现了产能过剩。对于重复建设，可以这样理解：一个行业最多只能有 n 个企业，每个企业的产能都是 Q ，最佳的供给是 nQ ，每个企业都达到了长期均衡，获得的均衡利润为正常利润；如果再投资建设一个企业，产能也是 Q ，那么这时就有 $(n+1)$ 个企业，总供给为 $(n+1)Q$ ，超过了市场需求，这时产品的价格就会降低，而且企业进入市场后很难退出，所有的企业不能获得正常的经济利润。以上这种情况在长期内不能改变，这就是重复建设。当然，企业自由进入、退出，只是完全竞争理论假定下的一种理想状态，在现实中很难达到。当然，重复建设是指行业中至少有两家企业，而产能过剩在行业只有一家



企业的情况下，也是可能出现的。

二、中国主要工业行业的重复建设与产能过剩问题

中国最早在 20 世纪 90 年代开始有了“生产过剩”的提法。1990 年之前，“短缺”是中国产品供求的基本情况。可以说，短缺是当时全世界社会主义国家的共同特征，在苏联表现为购买任何物品都需要排长长的队伍，在中国则表现为购物凭票购买、走后门和黑市等。中国经济在 80 年代之前，产品、服务供给严重短缺，不能满足社会需求。以后国家进行城市经济体制改革，通过对企业的放权让利、承包以及发展多种经济等形式，在消费品领域出现了供需两旺的繁荣局面。从 1990 年起，中国开始出现了消费品过剩问题，90 年代中期以后出现生产资料过剩。国务院发展研究中心的研究员陈淮于 1998 年写了一本书：《过剩经济！过剩经济？——形势与对策》，反映了当时经济的主要特征。按照当时的观点认为，就是过剩经济，社会主义经济不再是科尔奈（1980）《短缺经济学》所描述的那样，而更像马克思《资本论》中所描述的过剩经济。1996 年以后，由于企业管理信息化的普遍推广，企业实行订单生产，产品积压不再严重，更多的情况表现为产能过剩。

进入 21 世纪以来，一些资本密集型的重工业领域产能过剩、重复建设问题，一直是国务院、国家发改委等部门进行经济结构调整工作的重中之重。如 2003 年国务院相继出台了抑制钢铁、电解铝、水泥等行业盲目投资的意见，并提出加快推进产能过剩行业结构调整、加强固定资产投资调控，从严控制新开工项目的政策意见。之后随着国内城市化和房地产市场的启动，上述行业的产能在迅速增长中得到了较大释放，甚至出现了供不应求、价格上涨的局面。2008 年美国发生严重的金融危机，钢铁、有色金属、水泥等行业陷



入严重困境，中国为缓解经济危机带来的困难，出台了 4 万亿投资计划、十大产业振兴规划和宽松货币政策等刺激政策，给钢铁、建材等行业带来了巨大需求，也因此带动了这些高耗能、高排放行业的盲目投资。国务院 2009 年 9 月 26 日下发文件，批准了发改委等部门《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设 引导产业健康发展的若干意见》。这个意见中提出不仅钢铁、水泥等产能过剩的传统产业仍在盲目扩张，风电设备、多晶硅等新兴产业也出现了重复建设倾向。国务院认为对产能过剩和重复建设如果不及时加以调控和引导，任其发展，市场恶性竞争难以避免，经济效益难以提高，可能导致开工不足、职工下岗、企业倒闭，不良资产就会出现。

那么，究竟是什么导致了当前产能过剩矛盾如此突出？不少人分析是 4 万亿投资计划的影响，而且在产业振兴规划当中，不少行业本来就存在严重的产能过剩，政府刺激政策强化了行业和企业向上的市场预期。在 2008 年底启动的 4 万亿投资计划当中，70% 属于建设项目。因此，本次中国抗击金融危机的主要举措，是以建设活动为主要动力的。建设活动又主要分两个部分：第一个是政府启动的基础建设项目，包括铁路、公路等基础设施；第二个就是房地产建设项目。为了拯救房地产市场，国务院和地方政府对其出台了一系列的刺激政策，包括税收优惠、降低利率和放松信贷等关键性措施，进而出现了金融危机下房地产迅速火暴的景象，由此带动了国内钢铁、水泥、工程机械等产业的迅速增长。

中国要拉动经济增长，是否一定要刺激房地产业？即使刺激房地产业，采取高价房政策还是低价房政策，都属于重大的战略问题。在高房价刺激之下，中国房地产投资增长再次得到启动，但由此拉动的钢铁、水泥行业增长带来了更大的污染排放，需求刺激下的投资更加剧了这些行业的产能过剩。单纯从房屋建设来看，对经济的



拉动是前向的，属于投资过程的拉动，而更大的拉动则在于城乡居民居住过程的消费拉动。在高房价的背景下，虽然房屋建设规模很大，但由于居民的有效需求不足，房屋多被投机者借助银行贷款空置起来，这样对经济的拉动十分有限。高技术行业是中国政府全力支持发展的，现在也步入了产能过剩的行列，其中最明显的就是风电设备、多晶硅行业。政府过去对新能源项目有很多优惠政策，企业申报新能源项目很容易获得国家发改委的批准；一旦获得批准，地方政府就全力支持，而且在项目建设过程中土地审批、资金融通、环评审查等环节往往存在着违规的现象，导致产能在低技术水平下迅速扩张。

可以肯定的是，产能过剩加剧了国内资源环境的压力以及给商业银行信贷资产累积了巨大风险。在产能过剩条件下，企业为了追求必要的利润率，将采取扩大生产规模、牺牲环境、降低工人工资报酬等措施降低成本，使得国家治理力度大打折扣，甚至适得其反。此外，在产能过剩条件下，企业为了寻找产品出路，将通过降价方式竞相出口，必然带来更加紧张的中外贸易关系。由于欧美各国的储蓄率上升、进口需求下降、贸易保护主义抬头，产能过剩进一步加剧了中国与贸易伙伴之间的贸易压力以及层出不穷的反倾销案。

以下是工业和信息化部公布的 2009 年以来各行业具体产能过剩状况：

——钢铁行业。2008 年中国粗钢产能 6.6 亿吨，需求仅 5 亿吨左右，约 1/4 的钢铁及制成品依赖国际市场。2009 年上半年全行业完成投资 1405.5 亿元，目前在建项目粗钢产能 5800 万吨，多数为违规建设，如不及时加以控制，粗钢产能将超过 7 亿吨，产能过剩矛盾将进一步加剧。

——水泥行业。2008 年中国水泥产能 18.7 亿吨，其中新型干法



水泥 11 亿吨，特种水泥与粉磨站产能 2.7 亿吨，落后产能约 5 亿吨，当年水泥产量 14 亿吨。目前在建水泥生产线 418 条，产能 6.2 亿吨，另外还有已核准尚未开工的生产线 147 条，产能 2.1 亿吨。这些产能全部建成后，水泥产能将达到 27 亿吨，市场需求仅为 16 亿吨，产能将严重过剩。

——平板玻璃行业。2008 年全国平板玻璃产能 6.5 亿重箱，产量 5.74 亿重箱，约占全球产量的 50%，其中浮法玻璃产量为 4.79 亿重箱，占平板玻璃总量的 80%。2009 年上半年新投产 13 条生产线，新增产能 4848 万重箱，目前各地还有 30 余条在建和拟建浮法玻璃生产线，平板玻璃产能将超过 8 亿重箱，产能明显过剩。

——煤化工行业。传统煤化工重复建设严重，产能过剩 30%，在进口产品的冲击下，2009 年上半年甲醇装置开工率只有 40% 左右。

——多晶硅行业。多晶硅是信息产业和光伏产业的基础材料，属于高耗能和高污染产品。从生产工业硅到太阳能电池全过程综合电耗约 220 万千瓦时/兆瓦。2008 年中国多晶硅产能 2 万吨，产量 4000 吨左右，在建产能约 8 万吨，产能已明显过剩。中国光伏发电市场发展缓慢，国内太阳能电池 98% 用于出口，相当于大量输出国内紧缺的能源。

——风电设备制造业。风电是国家鼓励发展的新兴产业。2008 年底已安装风电机组 11638 台，总装机容量 1217 万千瓦。近年来风电产业快速发展，出现了风电设备投资一哄而上、重复引进和重复建设现象。目前，中国风电机组整机制造企业超过 80 家，还有许多企业准备进入风电装备制造业，2010 年中国风电装备产能将超过 2000 万千瓦，而每年风电装机规模为 1000 万千瓦左右，若不及时调控和引导，产能过剩将不可避免。



除以上六大行业外，电解铝、乙烯、炼油、造船、大豆压榨等行业产能过剩矛盾也非常突出，凸显了国内工业产能过剩的普遍性。

三、重复建设与产能过剩的形成原因

重复建设、产能过剩问题在 2009 年再次被提出，我们认为直接的原因有三个：一是持久的重化工业高速增长诱发的庞大投资，这是根据经济惯性来推理的适应性预期，使得中国投资增长速度持续增长。二是中央政府“4 万亿”和地方政府 20 万亿元左右的项目以及中国产业振兴规划给予的一系列优惠政策，改变了这些行业的盈利预期，使得相关企业又追加了投资。特别是一些本来产能过剩的产业，在 4 万亿元投资计划的拉动下，又重新焕发了生机。三是国际出口市场严重萎缩，使得产能过剩矛盾更加突出。

以上是当前产能过剩矛盾突出的直接原因，我们认为导致工业产能过剩的主要原因，有以下四个方面：

第一是市场预期和实际存在偏差，这是市场因素。市场究竟是不是可预测的，在理论上有很多争议。有的人认为市场是不可预测的，有的人认为市场是能够预测的，但即使可以预测，偏差也是很大的。所以市场预期和实际肯定是有偏差的。目前中国的产能过剩主要体现在重化工行业。首先，重化工设备投资巨大，技术复杂，而且具有资产专用性，企业退出必然导致巨大的处置损失；其次，重化工企业产业链很长，企业与上下游签有大量的长期合同，退出需要支付高昂的解约成本；最后，重化工企业退出对银行、税收、就业以及社会稳定都有较大冲击。所以对于重化工业，一旦市场萎缩或者投资超过需求，企业退出很难。

第二是生产要素的价格机制扭曲，特别是政府对企业的投资补贴，导致工业中的一些行业过度配置资源。在中国工业建设和运营



过程中，土地、劳动力、资金价格均存在着不同程度的扭曲。由于生产要素的价格决定中包含政府补贴的成分，使得土地、自然资源、劳动力和资金的定价机制不合理，在不同程度上形成了政府对企业投资和运营的补贴，严重地影响了企业的产能投资行为和竞争行为。政府补贴可以包括以下形式：一是直接的转移支付、为企业提供政府担保以及对国有企业注资等。在同等条件下没有私人愿意进行股权投资的情况下，政府增加股权投入也属于补贴行为。二是地方政府对当地高污染行业企业环境污染行为纵容，或者以放松环境政策作为吸引高污染行业的手段，会显著降低高污染行业的排污成本，使企业环境成本显著外部化，从而导致高污染行业过度的产能投资。三是通过土地政策、税收减免对本地企业以及来本地进行投资的企业进行投资补贴。在税收体制改革前，税收减免是对企业投资进行补贴的主要手段；在税收体制改革后，地方政府通过税收减免对企业投资进行补贴的能力被削弱了，但是土地使用权出让、转让制度的改革以及经济高速发展过程中土地的迅速升值，使低价出让土地成为地方政府新的也是主要的对投资进行补贴的手段。

土地是企业最重要的生产要素之一。在国内各界的认识中，大多认为低价供地只是降低了投资的土地成本，而实际上远非如此。土地使用权的购置成本并不是沉没成本，投资项目运营结束（无论成功或是失败），甚至即使项目运营没有结束，土地使用权都可以以市场价格转让，以远低于市场的价格（甚至零价格）获取土地然后以市场价格转让，中间的价差为投资方提供了额外巨额收益，形成对企业投资的巨额实质性补贴。企业以远低于市场价格获取土地，还会大大降低项目投资中的自有投资，使风险外部化。在实际项目运作过程中，土地还扮演了一个极为重要的关键性角色，企业以远低于市场的价格获取土地，然后将土地作为抵押物，获取数量相当



于土地实际市场价值的银行低息贷款来作为投资资金，企业就可以以很少的自有资金投入撬动需要大量资金投入的项目，较少的自有资金投入会使企业投资行为更具风险性。需要说明的是，这种自有资金的极低投入还会被资产负债表上的会计处理所掩盖，企业虽然以极低的价格获取土地使用权，但是土地使用权会以市值记入资产项目中，也会以市值作为企业的自有资金投入，这就使得企业具有相对较高的股东权益比率和较低的资产负债率，企业自有资金投入很低的实际情况就难以在会计报表中显现出来。地方政府帮助本地重点扶持企业和本地重点投资项目“协调”银行贷款，干预金融机构信贷投放，进一步减少了投资企业的所需自有资金投入，使企业投资风险的外部化进一步加剧。

第三是投资体制的不合理和政府参与产业投资的强烈冲动。在中国，重复建设与产能过剩，既是工业化超速推进的附属产物，同时也是人们单纯追求 GDP 高增长的必然结果。尤其是从地方利益来看，“两高一资”行业大多属于资本密集型行业，并不需要太高的技术门槛，更不需要“环保”成本。这样的项目只要投产，不但可以猛然做大“地方政绩”，同时还可以显著增加地方税收。

为什么在中央政府屡加限制的产能过剩问题，在地方政府层面不仅不能得到很好的解决，反而愈演愈烈了呢？在经济转型期，中央政府由于没有足够的制度创新“知识”以及无法全面掌握各个区域的具体情况，从而不得不借助代理人（地方政府）管理现场，通过其能够掌握较多信息的优势去推动制度创新。但是，中央政府在预留给地方政府制度创新空间的同时，客观上也留下了以“产权模糊”和“预算软约束”为主要内容的不规范的制度环境。地方政府迫于财政压力、辖区间竞争和政绩显示的压力，大肆攫取现行制度安排中存在“产权模糊”（例如辖区内的土地）和“预算软约束”



(金融租金)领域的“公共”资源便成为必要和可能。近几年,“产权模糊”与“预算软约束”这两个领域已经成为中国现行经济制度设计中最薄弱的环节,也是经济转型中计划因素在不完善的市场条件下的扭曲表现。

在上述机制下,地方政府一旦发现来钱快、易进入的项目,全国各地便纷纷上马,大搞重复建设。他们只要任期内的 GDP 和税收“政绩”能短期见效,而不管现在和将来的环境污染与产能过剩——这正是纯粹数量扩张型的增长模式的形成及其弊端。

第四是高储蓄率导致高投资率和生产过剩。一个国家的储蓄——也就是产出中没有当期消费掉的部分——可以用投资与经常项目顺差之和来衡量。高储蓄率即消费需求严重不足,是促使高投资率的关键因素之一。由于国内收入分配严重不公,加之当前义务教育、公共医疗、社会保障等公共品供给与群众愿望还有较大差距,在很大程度上抑制了国内居民的消费需求,出现了大量预防性的储蓄。2009 年以来中国急剧增加的信贷投放,引发公众强烈的通货膨胀预期,投资性购房将房地产市场和房价推向了一个前所未有的高峰。但是,由于近一半的住房购买后空置,实际的居民消费并没有由此引发启动。

居民消费不足,如果再没有高投资,储蓄剩余更多,资金闲置也就更多,对国民经济发展也就更加不利。当然,高居民储蓄率只是高储蓄率原因之一。在中国,居民储蓄只占 GDP 的 16% 左右,并且自 20 世纪 90 年代中期以来还有所下降,整体储蓄则在 GDP 的 45% 左右。不应忽视的是,企业由自留利润所形成的储蓄高达 GDP 的 20%,并且近几年仍在上升,这是中国高储蓄率的一个重要特点。实际政府储蓄,即政府收入中没有在当期消费的部分也有很大规模,由此必然带来包括大部分生产资料领域在内的生产能力过剩。



四、消除中国工业行业重复建设与产能过剩的对策措施

从理论上说，消除中国工业行业生产能力以及实施宏观调控，还不能完全达到预期的调控目标。更有效的措施需要“长短结合”，建立抑制固定资产投资大起大落的长效机制。

1. 采取多项措施扩大国内居民消费，通过扩大内需消除产能过剩

在国际市场需求不足的条件下，扩大内需是消除国内产能过剩的根本出路。扩大内需的关键是要形成居民消费增长与国民经济增长之间的良性循环，特别是增加就业和提高工资水平。反之，不能扩大就业的 GDP 增长以及虽然能够增加就业，但平均工资水平仍然处于较低水平的，则起不到扩大消费的目的。解决中国居民的消费需求增长问题根本上需要依靠消除贫富差距，具体措施包括：①通过法律措施，提高体力劳动者的最大工资水平，降低资本、土地等生产要素以及政府税收在社会总产品中的分配比例；②推进政府公共服务的均等化，消除行政等级和城乡身份形成的巨大鸿沟，使公共服务能够均匀惠及全部城乡居民；③通过土地制度改革和国企改革，推动城乡土地权利的平等化和国有企业分红权的全民化，提高农民和全社会低收入群体的财产性收入水平；④消除资产市场泡沫，杜绝由于资产泡沫导致的大规模财富转移机制；⑤认真、全面推进干部财产公开制度，将干部家庭财产公布于阳光之下，杜绝领导干部利用权力牟取私利的腐败行为。

从政府层面看，解决居民储蓄率过高、消费不足问题，应加大政府对居民的转移支付力度，完善社会保障体系，克服医疗和教育服务给居民带来的沉重负担。国际货币基金组织也认为，中国政府可以在加强社会保障体系等方面大有作为，以降低居民的“谨慎型”储蓄，刺激消费。同时，金融的发展与深化也有利于刺激居民的消



费。鼓励消费的结构政策应当成为下一步促进内需政策中的关键问题之一，也成为调整贸易顺差的关键问题之一。对大国经济而言，更为重要的方面往往是国内的结构调整政策。大国经济的内需对贸易平衡的影响远大于汇率的作用。当然，这些都不可能一蹴而就，而是一个长期的结构性问题。

2. 完善兼并破产制度，强力消除过剩生产能力

消除生产能力过剩的方法很多，从理论上可以分为设备淘汰和企业退出两种方式。考虑到产能过剩的主要原因是生产设备能力过剩，而废弃多余生产设备是压缩过剩生产能力的有效办法。企业关停和企业兼并、转产、破产等方式属于企业整体退出的办法。企业关停作为一种行政手段，历年来是中国政府关闭非国有企业的通行办法。但考虑到本轮产能过剩对于中国经济结构调整的重要性和紧迫性，除了煤炭等资源类企业外，我们认为当前需要关停的重点是那些环境排放不达标、技术水平已经相对落后的企业，不论其是国有企业还是民营企业性质；考虑到民营企业的预算硬约束机制，用市场的方法淘汰落后的生产能力，可能是一种更为有效的办法。同时应逐步完善兼并和破产制度，要打破限制所有制身份的包括汽车、钢铁、电力等国民经济重点行业的各种并购行为。随着产业竞争态势的越发激烈，必然会有越来越多的企业通过破产等方式退出市场，需要相应的资产产权、劳动力市场和社会保障制度的完善来顺应这一变化。

3. 理顺土地、劳动力、资金、环境等要素价格体系，消除要素价格水平过低推动的产能过剩问题

理顺土地价格体系的一个重要前提，是要打破地方政府主导土地市场买卖的机制，防止地方政府利用城乡居民住房需求人为抬高住宅用地价格，以住宅用地补贴工业用地。可行的办法是政府退出