



中国金融四十人论坛书系
CHINA FINANCE 40 FORUM BOOKS

中国式产能过剩

风险·症结·治理

纪志宏 纪 敏◎等著



中国金融出版社

第十卷

中国金融四十人论坛书系

中国式产能过剩

风险 · 症结 · 治理

纪志宏 纪 敏 等著



中国金融出版社

责任编辑：张 铁

责任校对：潘 洁

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

中国式产能过剩：风险·症结·治理 (Zhongguoshi Channeng Guosheng; Fengxian Zhengjie Zhili) / 纪志宏, 纪敏等著. —北京：中国金融出版社, 2018. 3

ISBN 978 - 7 - 5049 - 9501 - 8

I. ①中… II. ①纪…②纪… III. ①生产过剩—研究—中国 IV. ①F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 049013 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

尺寸 155 毫米×230 毫米

印张 14.75

字数 200 千

版次 2018 年 3 月第 1 版

印次 2018 年 3 月第 1 次印刷

定价 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 9501 - 8

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947



CHINA FINANCE 40 FORUM
中国金融四十人论坛

致力于夯实中国金融学术基础，探究金融领域前沿课题，
引领金融理念突破与创新，推动中国金融改革与发展。



中国金融四十人论坛书系 CHINA FINANCE 40 FORUM BOOKS

“中国金融四十人论坛书系”专注于宏观经济和金融领域，着力金融政策研究，力图引领金融理念突破与创新，打造高端、权威、兼具学术品质与政策价值的智库书系品牌。

中国金融四十人论坛是中国最具影响力的非官方、非营利性金融专业智库平台，专注于经济金融领域的政策研究与交流。论坛正式成员由40位40岁上下的金融精锐组成，即“40×40俱乐部”。论坛致力于以前瞻视野和探索精神，夯实中国金融学术基础，研究金融领域前沿课题，推动中国金融业改革与发展。

自2009年以来，“中国金融四十人论坛书系”及旗下“新金融书系”已出版100余本专著、文集。凭借深入、严谨、前沿的研究成果，该书系在金融业内积累了良好口碑，并形成了广泛的影响力。

中国金融四十人论坛
“产能过剩风险评估及化解方案研究”
课题组

课题主持人：纪志宏

课题组成员：纪 敏 王新华 牛慕鸿 赵天奕
魏 磊 张 翔 熊 鹭 陈得文
牛少锋 方悦平 戴 贻

前 言

20 世纪 90 年代末至今，我国已有四次较为严重的产能过剩，而且程度一次比一次严重，可谓“屡犯屡治，屡治屡犯”的痼疾，是中国经济传统增长方式下典型的“旧常态”特征之一。当前，中国正逐渐告别以高增长、高投资、高出口、高污染和高能耗为特征的“旧常态”，开始步入速度换挡、结构优化、动力转换的“新常态”，正由高速发展转向高质量发展阶段，发展的体制机制、国际经济和国内经济环境正在发生深刻变化。如何主动适应新常态，对症下药，标本兼治，逐步化解过剩产能和构建长效化治理机制，是新时期深化供给侧结构性改革的重要方面。

一、20 世纪 90 年代以来中国的四次产能过剩

20 世纪 90 年代中后期，改革开放下的中国经济持续高速增长，有效供给能力显著增强，长期存在的一般性商品供不应求状态基本结束，买方市场格局初步形成。与此同时，部分行业非理性扩张严重，产能过剩问题悄然累积，并表现得越来越突出。从 1998 年开始，政府先后对产能过剩进行了四次集中治理。



第一次集中治理产能过剩是1998—2000年。这次治理产能过剩的背景，是1997年亚洲金融危机爆发后，中国经济内外需均较为低迷，国内出现通货紧缩，有些行业开工率降至35%~45%，大量企业出现经营亏损，产品积压严重。这一时期化解过剩产能的主要措施包括限产压库、限制投资，同时大力淘汰有关行业过剩产能，如对纺织业限产压锭，对煤炭、冶金等部门“小厂小矿”强制关停等。

第二次集中治理是2003—2006年。在此期间，中国经济内外需增长强劲，一些部门投资过热，通货膨胀压力加大。这次治理突出了对钢铁、电解铝、水泥三部门的调控，采用供地、融资、核准、行政检查^①等手段限制这些行业投资。

第三次集中治理是2008年国际金融危机爆发以来到2013年。2008年下半年，受国际金融危机爆发影响，中国经济增速急剧下滑，产能过剩迅速显现。在这一背景下，国家出台了一揽子经济刺激计划，包括新增4万亿投资，以及10大产业振兴规划等，力图从供给和需求同时发力化解过剩产能。经济刺激计划一方面有效扩大了需求，有力促进了中国经济回升；另一方面短期内投资的迅速扩张，也会不可避免地加剧产能过剩。2009年9月，国务院下发了《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》，强调部分行业产能过剩需引起高度重视。

第四次集中治理为2013年10月至今。2013年10月，国务院再次下发《关于化解产能过剩矛盾的指导意见》，主要措

^① 这方面的知名案例是著名的“铁本”事件，国务院对违规上马的江苏常州铁本集团涉及的一干当事人作出严肃处理。

施包括：（1）强化产能过剩行业供给管理，针对过剩行业新增、违规在建、违规建成以及责令淘汰的各环节过剩产能，制定详细治理对策。（2）重视需求端管理，多渠道为过剩产能创造需求。（3）对产能过剩行业分类施策，有的通过市场机制和环保杠杆淘汰；有的以促进产业升级为主；有的着力培育市场需求。同时在政策上强调综合配套，通过完善金融、财政、土地等全方面支持政策，积极推进产业兼并、重组和海外转移。该意见是第一部治理产能过剩的综合性政策文件，体现了中央政府高度重视治理产能过剩以及强调综合治理的新思路。特别是2015年末召开的中央经济工作会议，将去产能列为“三去一降一补”的供给侧结构性改革五大任务之首。随后2016年初，国务院确定了钢铁、煤炭两个重点去产能行业，先后印发《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》和《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》，提出了未来5年煤炭行业减少10亿吨产能，钢铁行业淘汰1亿~1.5亿吨产能的总目标^①。过去两年，钢铁、煤炭淘汰过剩产能目标均已超额实现，产能利用率明显提升^②。

二、中国式产能过剩的特征及成因

从全球主要经济体经验看，无论是微观上的竞争策略需

① 2017年1月末，国务院总理李克强在《彭博商业周刊》发表了题为《开放经济造福世界》的署名文章，计划在3至5年内，钢铁、煤炭产能分别压减1.4亿吨和8亿吨，使相关行业恢复更加健康的基本面。也就是说，将钢铁去产能目标由原先既定的1亿~1.5亿吨修正至1.4亿吨；而煤炭行业，去产能总量则从一年前规划的10亿吨缩减为8亿吨。

② 根据国家统计局发布的2017年统计公报，钢铁、煤炭产能利用率分别为75.8%、68.2%，分别比上年提高4.1个和8.7个百分点，全部规模以上工业产能利用率达到77%，比上年提升3.7个百分点。



要，还是宏观上的周期波动使然，产能利用率都不可能达到100%。不同行业由于经济技术特点差异，产业利用率也有所不同，适度的、符合行业特点的产能过剩，是市场经济下的一种常态。此外，传统产业向新兴产业转型升级阶段，主要发达国家传统产业产能利用率都经历过大幅下降，例如美国钢铁工业产能利用率就从高峰期的80%以上，下跌到60%左右，这一变化幅度显然超出了正常的经济周期波动，更多是经济发展阶段变化导致的产业结构转型升级。

我国的产能过剩明显不同于发达国家。过去30多年来，产能过剩始终与高速成长的中国经济如影随形，涉及行业范围之广、程度之深、频率之高、持续时间之长，都不是企业竞争策略、宏观周期波动以及正常的产业结构转型所能解释的，必须从中国经济增长模式这一大背景出发，寻求内在的体制机制成因。仅从时间跨度上看，产能过剩矛盾变得逐渐突出，始于20世纪90年代后期；但从整体经济波动幅度看，20世纪90年代末以来则逐渐缩小。二者之间的不一致，需要我们跳出需求周期，从发展阶段、供给侧变化等更为宽泛的视角寻求答案。

从发展阶段看，20世纪90年代以来到本世纪前10年，是我国工业化、城镇化快速发展时期。这一阶段尽管钢铁等重工业产能高速增长，但过剩问题并不突出。以钢铁产业为例，1998—2006年这一时期，尽管粗钢产能产量增长最快，增速都在15%以上，最高可达27%以上，但多数年份表观消费量仍高于产量，产能利用率一般在80%以上，被业界称为“黄金十年”。之所以如此，除周期性政策调控因素影响外，主要

得益于出口大幅增长和住房制度改革的推动，这两方面因素显然都与发展阶段特征有关。同样，2009年以来，尽管钢铁产量增速逐渐下降，但除了实施大规模刺激政策的2009—2011年外，2012年以来，钢铁产能利用率迅速下滑到70%，2015年下滑到66%。甚至在经历2016年、2017年连续两年的大规模去产能之后，产能利用率也只回升到76%左右的水平。以上两个阶段的对比，背后可能反映了我国需求结构、产业结构的阶段特征变化。事实上，尽管GDP增速从过去的两位数逐渐放缓到一位数，但仍有6.5%以上的速度，名义GDP总量10年来更是扩大了近3倍，但钢材表观消费量从1995年的1亿吨持续增长到2014年的7亿吨后，近年来已开始出现绝对下降，单位GDP增长的吨钢消耗更是已持续下降多年。这一变化与近年来我国服务业占比持续上升是一致的，也说明部分行业的产能过剩，可能是再也回不去的绝对过剩，是工业化、城镇化发展到相当程度后，再往前发展必然要经历的阵痛。

尽管经济发展过程中需求结构变迁可能导致结构性产能过剩，但不可否认多年来居高不下，至今仍高达50%左右的投资率，无疑是我们观察中国式产能过剩问题的一个重要视角。事实上，中国的投资率之高，不仅较之美国等发达经济体，而且较之印度等新兴经济体30%左右的水平，也高出很多。持续的高投资在带来高速增长的同时，也必然会带来产能供给的持续性大幅增长。只要观察一下钢铁、煤炭、电解铝等行业的产能已是全球表观消费量的数倍，就明白问题的答案，显然已不是周期性需求波动乃至发展阶段变化所能解释的。

进一步探讨投资持续高增长背后的动因，需要观察投资增



长与投资回报率变动的关系。通过增量资本产出比计算的投资产出弹性，由2000年的4.03下降到2005年的3.05、2013年的2.08、2016年的1.68。尤其从2008年至今，虽出现了一定反弹，但资本回报率总体呈下降趋势。投资持续高增长的同时投资回报率却显著下降，表明本应对产能供给形成约束的投资回报率并没有充分发挥作用。

进一步探讨投资回报约束机制为何失效？就不能不联系到一系列体制机制问题。诸如GDP挂帅的考核体系，地方政府的增长锦标赛，市场主体的预算软约束，刚性兑付的金融市场，不尽合理的工业地价、能源价格、税收激励，过于宽松的环境约束等，都可能使得本该发挥作用的市場约束变得软弱无力。于是无论是传统产业还是新兴产业，在不尽合理的价格和激励机制下，经历过一个短期繁荣后，最终似乎都难逃过剩的宿命。

在讨论中国式产能过剩时，另一个难以回避的问题，就是产业政策。稍加观察就不难发现，大凡产能过剩行业，往往也是产业政策聚焦的领域，从钢铁、煤炭、电解铝等传统产业到光伏、电动车等新兴产业，莫不如此。尽管产业政策的是非功过并无定论，是否继续保留也有争议，但普遍认为实施方式需要转型。理论上，如同计划经济一样，由政府事先确定优先发展重点，并给予各种资源倾斜的选择性产业政策，往往难以摆脱信息不对称和激励不相容的制约，一来政府确定的优先重点可能并不符合市场需求，尤其是容易将周期性短缺当作趋势性变化，将经济增长较快时出现的一些供给瓶颈，当成常态化、趋势性的短板来补，结果产能过剩行业越来越多，短板也补成

长板。比如钢铁、煤炭、电力产能的大幅扩张，就始于对2004年经济过热时煤电油运暂时性紧张造成的误判。钢铁细分行业中产能过剩较为严重的板材，原先就是最大的短板。但事实上以智能手机为代表的数字技术的革命性发展，就可能导致对视听设备以及相应板材需求的大大下降，这可能是板材生产至今仍处于严重过剩的原因之一。二来即使优先发展产业的确定侥幸正确，政府确定并大力倾斜的具体企业也不一定是真正的行业龙头，整个行业结构也往往不尽合理。以上两点叠加起来，就容易出现产业政策越是关照的行业，越容易过剩，行业整体竞争力反而弱于市场自然选择而形成的强势产业。

三、中国式产能过剩的风险及治理对策

产能过剩的危害无须赘述，价格下跌、利润下降甚至亏损、债台高筑等种种表现，说到底是资源配置的浪费。除此之外，容易被忽视的一点，则是不合理结构或体制扭曲的固化，以及对新动能、新产业的挤出。事实上，产能过剩之所以屡治屡犯，一次比一次严重，固然有体制机制的沉疴痼疾，但自身的“大而不倒”也是一个重要因素。每次集中治理过剩产能，都倾向于在原有技术路径基础上提高准入标准，整顿后行业集中度虽不断上升，但也会因此固化行业发展的技术路径，人为错过一些颠覆性创新。即所谓“大者为王”的生存法则虽屡受诟病，但在历次清理整顿中倒也屡试不爽，幸免于“去”。钢铁、化工、船舶、电信等产能过剩行业之所以大而不强，既有产业政策对市场需求和技术发展路径的误判，也是对现有利益格局的人为迁就使然，新技术新产业新动能的发育空间自然



受限。

以上关于中国式产能过剩症结的种种分析，投资回报软约束也好，要素价格、税收激励不当也罢，甚至包括产业政策转型不及时在内，归结到一个基本点，就是政府和市场关系的失衡。与此同时，随着中国经济步入新常态，治理过剩产能已从过去简单的数量增减、转移和创造需求，转变到提质增效、技术进步和劳动生产率提高上来。这一背景下，治理产能过剩风险的总体思路，也要围绕党的十九大指出的贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的总体目标，以市场化为导向，围绕让市场出清机制如何更好地发挥作用展开；政府的作用，也要相应转向创造优质的市场环境和市场秩序，退出微观领域的过度干预。正如党的十九大所指出的，经济体制改革要以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反映灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。按照这一改革方向，未来一个时期治理产能过剩在体制机制上的改革重点是：

搞对价格。以市场供求为基础，正确、灵活反映资源稀缺性的价格形成机制，是市场经济实现资源优化配置的基础。如果市场有效，量上的扭曲（产能过剩）和价上的扭曲实际是同一问题的两面。尽管产能过剩行业的产品价格早已放开（PPI持续下跌就是明证），但形成产能的土地、能源、资金以及税费等要素价格仍受到不同程度管制，需要加快改革。需要指出的是，较之20世纪改革开放中早期以放为主的价格改革，当今的价格改革需要更多触动体制机制等深层矛盾。比如提高工业用地价格固然有利于抑制产能过剩，但如果不改变至今仍

然基本沿袭的计划经济土地供应体制，形不成有效的土地市场，则可能带来新的扭曲而影响资源配置效率。再比如利率市场化改革如果不能有效解决国有企业和民营企业信用评价的双轨制，则放开资金价格就仍可能有利于国企不利于民企融资，抑制产能过剩和提升产能效率就仍可能受到影响。正因如此，这里所强调的搞对价格，并非狭义上商品和服务价格放开，甚至也不是更为广义意义上要素价格放开，而是包括市场公允价格形成机制在内的要素自由流动、企业优胜劣汰的公平竞争环境的创造。

转变职能。价格等市场机制对资源配置发挥决定性作用的前提，是政府更好地发挥作用。为此政府职能要从直接的资源配置，转向为市场竞争机制发挥作用创造良好环境。这其中，首先需要完善中央政府对地方政府的政绩考核体系，重构地方官员激励机制，弱化以 GDP 为导向的政绩考核指标，强调就业、环保和民生改善等项目的重要性，促使地方政府由生产型、建设型政府向服务型政府转变。其次，创造公平竞争的营商环境。根据世界银行发布的基于截至 2017 年 6 月 1 日数据进行评估的营商环境报告，我国总体得分在 190 个经济体中位列第 78 位，排名与上年持平。其中，中国通过改革，在开办企业和企业纳税两大方面进步较大。但在信贷获取、办理破产、执行合同、保护少数投资者和财产登记方面，仍有较大提升空间。应围绕党的十九大提出的产权有效激励、要素自由流动、竞争公平有序等要求，不断改善营商环境。最后要理顺中央和地方政府的关系。从宪法层面明确各级政府的职能、权限和责任，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财



政关系，增加属于地方税的税种和提高共享税的地方政府分成比例，在现行财政分权制度下，建立弹性转移支付制度，增强地方财力的稳定性；同时在精减财政层级的基础上，实现各级预算相对独立自求平衡。通过多种途径加强政府能力建设，提高决策的科学性。

鼓励创新。创新是从根本上提升供给质量和产能竞争力的关键。一是创新重在市场需求、重在应用、重在调动市场主体积极性，相关政策支持应更多向企业倾斜。通过深化科技体制改革，建立以企业为主体、从市场为导向，产学研深度融合的技术创新体系。二是重在营造宽容、公平的营商环境，倡导创新文化，加强知识产权保护，容忍失败，舍得花钱买小概率事件。比如鼓励创新的税收政策，要从中后端向前端转移；加大研发费用加计扣除力度，健全鼓励创新的股权激励税收优惠；有效保护知识产权等各类产权，保障创业创新的积极性。三是创新重在人才，要从制度上尊重人力资源对创新的关键作用，大幅度提高科研经费支出的人力资源比重，加大对创新人才在住房、教育、医疗等方面的保障和支持力度，培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才。

政策转型。总体看，我国经济总供求关系已发生深刻变化，着力提升产能质量成为主要矛盾。同时市场化程度明显提高，产能利用率与产品价格以及要素可得性、要素成本的关联性明显增强，环境约束也逐步趋紧。这一背景下，产业政策功能定位，应从选择性向功能型转变，即产业政策不再或不仅仅是政府选择产业优先重点，而是给市场试错创造一个公平竞争、容忍失败的良好环境，让优先发展的产业在市场创新和竞

争中被自发地“选择”出来。一是政府主导的选择性产业政策应大幅“瘦身”，逐步从一般竞争性领域退出，聚焦于抢占国际竞争制高点的战略性前瞻性领域、国家安全领域、技术受制于人的领域以及补短板的领域等。二是在支持对象上，要从过去重点支持大企业、国有企业，向一视同仁支持各种规模、各种所有制企业转变。三是在实施方式上，要从“事前审批、以批代管”为主向“负面清单+事中事后管理”模式转变。四是创新政策支持方式，尽可能避免破坏市场公平竞争，少用倾斜性补贴等不公平措施，多用普惠性减税等手段；少用事前补助支持方式，多用市场采购、以奖代补等事后奖励措施；少用直接补贴企业方式，更多转向为企业及时有效的信息、创造外部发展环境等公共服务。

激活市场。当前不同行业、企业市场竞争标准、环境约束标准不统一，准入上有严有松，门槛有高有低，税费优惠有多有少，招商引资措施五花八门，必然造成市场不公平竞争从而丧失市场活力。一是要深化“放管服”改革，全面实施市场准入负面清单制度。除少数国防军工等涉及国家安全的行业外，绝大多数竞争性行业的准入，应从正面清单逐渐转向环评、土地使用、技术标准、公众安全等负面清单。二是要深化国有企业改革，在分类基础上，改革国有资产授权经营体制，依托资本运营公司和投资公司平台推动混合所有制改革和企业重组。加快国有企业布局优化、结构调整、战略性重组，通过国有企业有进有退的优化调整，提升资源配置效率，做强做优做大国有资本。三是要规范地方政府投融资行为，实行“谁审批、谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险”原则，消除