

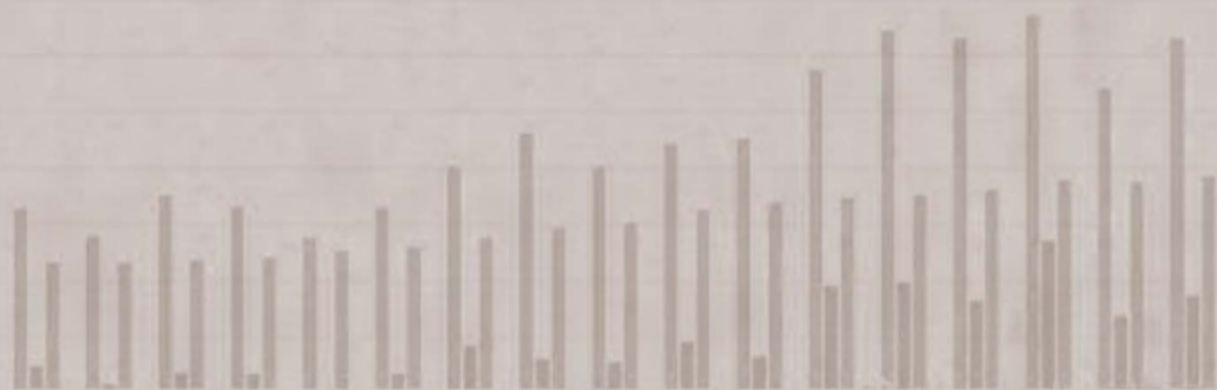
钟洪亮◎著

ZHONGGUO

CHANNENG GUOSHENG

ZHILI YANJIU

# 中国产能过剩治理研究



重庆大学出版社

## 内容提要

当前从传统制造业、重化工业到一些新兴产业的产能过剩有全面性、长期性、顽固性的趋势,迫切需要建立健全产能过剩治理的长效机制。系统深化产能过剩治理体系与治理能力现代化,已成为学术界和政府部门的一致共识。本书考察了我国产能过剩问题的历史演进与治理政策绩效,分析了产能过剩矛盾的波动特性与演化特征,从国家治理转型、地方政府竞争、厂商能力特征与世界市场结构中解剖不同产能过剩形成的一般机理,并在世界主要发达国家产能过剩治理经验与教训分析的基础上,从宏观经济问题的微观视角和微观经济问题的宏观视角出发,提出新时期我国产能过剩治理的五大方略。

### 图书在版编目(CIP)数据

中国产能过剩治理研究 / 钟洪亮著. -- 重庆: 重庆大学出版社, 2021.7

ISBN 978-7-5689-1882-4

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 274008 号

## 中国产能过剩治理研究

钟洪亮 著

策划编辑: 顾丽萍

责任编辑: 文 鹏 李小君 版式设计: 顾丽萍

责任校对: 刘志刚 责任印制: 张 策

\*

重庆大学出版社出版发行

出版人: 饶帮华

社址: 重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编: 401331

电话: (023) 88617190 88617185(中小学)

传真: (023) 88617186 88617166

网址: <http://www.cqup.com.cn>

邮箱: [fxk@cqup.com.cn](mailto:fxk@cqup.com.cn) (营销中心)

全国新华书店经销

重庆共创印务有限公司印刷

\*

开本: 720mm×1020mm 1/16 印张: 23 字数: 364 千

2021 年 7 月第 1 版 2021 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5689-1882-4 定价: 89.00 元

---

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书,违者必究

## | 作者简介

钟洪亮,福建建瓯人,经济学博士。现为福建工程学院马克思主义学院教师、习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员,主要从事马克思主义理论的教学与研究工作。主持并完成省社科规划课题2项,核心参与国家级、省部级规划课题10余项,出版专著1部、参编教材1部、发表学术论文20多篇,获得人力资源和社会保障部优秀论文奖、福建省优秀博士论文奖、福建省社会科学优秀成果奖等多项科研奖励。

## | 前 言

随着市场在资源配置中基础性作用不断深化,我国工业领域由计划经济时期的产品短缺不断演变为产能过剩,并从消费品生产领域蔓延到投资品生产领域,产品市场结束了短缺供给态势,开始不断遭遇有效需求不足约束。一般市场经济理论认为,在市场竞争规律优胜劣汰作用机制下,社会平均利润率开始发挥作用,循环推进市场在资源配置中发挥决定性作用。然而,当前我国产能过度过剩、绝对过剩、行政性过剩等矛盾层出不穷,周期性产能过剩、结构性产能过剩、体制性产能过剩和绝对产能过剩交织并存,产能过剩问题已经成为阻碍我国经济持续健康发展的顽疾。

进入 21 世纪以来,防范和化解产能过剩一直是国务院与国家有关部委进行产业结构调整的重中之重,但至今仍未能有效缓解我国社会主义市场经济产能过剩的困局。我国经济正处于“三期叠加”的转型阶段,产能过剩矛盾的范围和程度进一步扩展及加深,从传统制造业、重化工业到一些新兴产业的产能过剩有全面性、长期性、顽固性的趋势,迫切需要建立健全产能过剩治理的长效机制。系统深化产能过剩治理体系与治理能力现代化,已成为学术界和政府部门的一致共识。

本书坚持以马克思主义经济学为指导,解构产能过剩的“中国”特质和“当代”表征,阐明我国产能过剩治理的目标定位与价值追求,以实证的方式揭示当代中国产能过剩的现状,提出我国产能过剩治理的基本理论和实践方法。研究表明,市场经济条件下一定程度的产能过剩是自由竞争的必然结果,是市场经济的派生物。本书在国内外学术研究中不断丰富了产能过剩内涵,也深化了对产能过剩的认识,较好地辨识了产能过剩、重复建设、过度投资、过度竞争等相关概念关联演化;在对不同过剩经济理论解读、评介中,汲取诊断我国产能过剩

矛盾的理论资源,以形成更科学的判断;并在此基础上深入考察了改革开放以来,我国产能过剩问题的历史演进与治理政策绩效,厘清产能过剩矛盾的波动特性与演化特征,从而更好地剖析当前产能过剩的形成机理;分别从国家治理转型、地方政府竞争、厂商能力特征与世界市场结构中,深入解析了不同产能过剩形成的一般机理;在世界主要发达国家产能过剩治理经验与教训分析基础上,从宏观经济问题的微观视角和微观经济问题的宏观视角出发,提出新时期我国产能过剩治理的五大方略。作者指出,产能过剩治理本质上是“利益格局调整”,钢铁行业是重中之重。当前影响产能过剩治理的是地方保护主义和财税既得利益。防范产能过剩系统性风险集中爆发,急需统筹应急机制与长效机制,建立健全政治经济风险防控体系,优化产能过剩治理体系与治理能力建设。产能过剩治理的根本在于法治思维与法治方式,避免把手段当作目标而陷入“手段拜物教”。法治精神应该成为产能过剩治理的基础性保障,形成秩序和规范,不断实现从政策推动走向法治引领,使其越来越成为协调冲突利益和价值的“规制理性”。因此,产能过剩治理不过是改变利益分配的方式,从而改变产业发展参与主体的行为方式和行为预期,形成可持续的激励机制和可持续的收益分配制度,以激发可持续的增长动力,实现社会公正与共同富裕。

作者

2020年5月

# 目 录

## 绪论

- 第一节 社会主义市场经济中产能过剩困局 ..... 002
- 第二节 国内外产能过剩研究述评 ..... 012
- 第三节 研究方法与基本框架 ..... 030

## 第一章 产能过剩的理论基础与测度方法

- 第一节 马克思过剩经济思想探索 ..... 038
- 第二节 西方经济学产能过剩理论探赜 ..... 056
- 第三节 产能过剩理论在现当代的新发展 ..... 071
- 第四节 产能过剩测度趋势及其应用 ..... 087

## 第二章 我国产能过剩问题的历史演进与治理绩效

- 第一节 改革开放初期产能过剩问题辨识：1978—1991 ..... 094
- 第二节 社会主义市场经济初期的产能过剩：1992—2001 ..... 107
- 第三节 加入 WTO 后我国产能过剩问题演化：2002—2008 ..... 121
- 第四节 当前产能过剩基本特征与风险测度：2009—2016 ..... 135

## 第三章 我国产能过剩的形成机理

- 第一节 国家治理转型、宏观经济波动与产能过剩 ..... 150
- 第二节 地方政府竞争、产业规制效应与产能过剩 ..... 165

第三节	厂商能力特征、投资风险偏好与产能过剩 .....	175
第四节	世界市场结构、消费能力稀缺与产能过剩 .....	183
<b>第四章</b>	<b>世界主要发达国家产能过剩治理经验</b>	
第一节	国际金融危机、全球经济增长放缓与长期产能过剩 .....	200
第二节	主要发达国家产能过剩及其治理机制 .....	217
第三节	产能过剩治理的国际经验 .....	236
<b>第五章</b>	<b>我国产能过剩治理路径研究</b>	
第一节	经济发展方式转变与我国产能过剩治理 .....	244
第二节	经济自主创新驱动与我国产能过剩治理 .....	255
第三节	政府—市场关系优化与我国产能过剩治理 .....	267
第四节	企业组织产能过剩治理能力建设 .....	280
第五节	法治经济：产能过剩治理的根本道路 .....	291
<b>第六章</b>	<b>研究结论</b>	
<b>附录</b>		
	我国治理产能过剩的主要政策 .....	308
<b>参考文献</b>	.....	319

---

# 绪 论

随着市场在资源配置中基础性作用不断强化,我国工业领域由计划经济时期的产品短缺不断演变为产能过剩,并从消费品生产领域蔓延到投资品生产领域,诸多经济体都明显暴露出产能过剩的问题。进入 21 世纪以来,防范和化解产能过剩一直是国务院与国家有关部委进行产业结构调整的重中之重,但至今仍未能有效缓解我国市场经济中产能过剩的困局。我国经济正处于“三期叠加”的转型阶段,产能过剩矛盾的范围和程度进一步扩展及加深,从传统制造业、重化工业到一些新兴产业的产能过剩有全面性、长期性、顽固性的趋势,迫切需要建立健全产能过剩治理的长效机制,以避免把手段当作目标而陷入“手段拜物教”<sup>①</sup>。系统深化产能过剩治理体系与治理能力现代化,已成为学术界和政府部门的一致共识。

## 第一节 社会主义市场经济中产能过剩困局

20 世纪 90 年代以来,伴随我国社会主义市场经济体制建立过程中资本构成变化的不断增速和商品货币关系的深度发展,经济市场化深度和广度持续增强<sup>②</sup>。产品市场结束了短缺供给态势,开始不断遭遇有效需求不足约束,产能过剩越来越成为现实经济运行中突出矛盾和诸多问题的根源。研究表明,市场经济条件下一定程度的产能过剩是自由竞争的必然结果,是市场经济的派生物。当前深入研判我国产能过剩的行业发展趋势,准确评估产能过剩的宏观经济影

---

① “手段拜物教”是从李建平教授的“市场拜物教”借来的。当然马克思在《资本论》第一卷中也专门论述过商品拜物教问题。纵观近 30 年产能过剩治理史,更多时候都错把手段当作了目标,陷入了“手段拜物教”,形成“越限制越过剩”悖论,从而出现了“治理手段的异化”。详可参阅:李建平.新自由主义市场拜物教批判——马克思《资本论》的当代启示[J].当代经济研究,2012(9):1-12.

② 改革开放以来,随着市场机制作用的发挥,我国的进口以 20%以上的年均速度增长,累计引进外商直接投资达到 6 531.4 亿美元。我国在全球经济中占据的份额从不到 2%增加到了 9%。到 2010 年,中国已经成为全世界第二大经济体,人均国内生产总值已超过 4 000 美元。2012 年全年国内生产总值达到 51.93 万亿元,人均 GDP 达到 6 171 美元。数据来源:根据中国 2013 年中国统计年鉴相关数据测算。

响,建立健全防范和化解产能过剩的长效机制,将是破解我国社会主义市场经济产能过剩困局的关键。

## 一、市场经济运行中的产能过剩

在市场经济运行中厂商生产和服务的供给能力大于均衡价格下的市场总需求,或说实际产出没有达到潜在的产出水平,产能闲置超出合理区间,从而出现产能过剩现象。马克思强调“有限性之间的矛盾是生产过剩的基础”<sup>①</sup>,由于“商品是处于不断的运动过程中”<sup>②</sup>,在现实市场经济条件下,任何经济主体或部门都无法对称性地获得市场供需的完备信息,其市场结构表现为典型的非均衡特征,再加之经济主体多元化、利益关系博弈等增加了经济形势的复杂性,从而将使交易市场中供不应求与产能过剩成为一种常态。

在《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中乔治·斯蒂格勒(G. J. Stigler, 1987)认为:“竞争(competition)系个人(或集团或国家)间的角逐;凡两方或多方力图取得并非各方均能获得的某些东西时,就会有竞争。竞争至少与人类历史同样悠久,所以达尔文(Darwin)从经济学家马尔萨斯那里借用了这个概念,并像经济学家用于人的行为那样,将它应用于自然物种。”<sup>③</sup>世界上的资本主义发达国家,“竞争使资本主义生产方式的内在规律作为外在的强制规律支配着每一个资本家”<sup>④</sup>。随着机器设备的改进和生产能力的扩张,“造成了生产力的空前发展、供过于求、生产过剩、市场盈溢、十年一次的危机、恶性循环:这里是生产资料和产品过剩,那里是没有工作和没有生活资料的工人过剩”<sup>⑤</sup>。这种危机又“是以固定资本的生产过剩,因而,是以流动资本的相对的生产不足为基础的”<sup>⑥</sup>。表

① 中共中央编译局.马克思恩格斯全集:第二十六卷[M].北京:人民出版社,1973:602.

② 李建平.《资本论》第一卷辩证法探索[M].北京:社会科学文献出版社,2006:26.

③ 约翰·伊特韦尔.新帕尔格雷夫经济学大辞典第一至四卷[M].北京:经济科学出版社,1992.

④ 中共中央编译局.马克思恩格斯文集:第五卷[M].北京:人民出版社,2009:683.

⑤ 中共中央编译局.马克思恩格斯文集:第三卷[M].北京:人民出版社,2009:566.

⑥ 中共中央编译局.马克思恩格斯文集:第八卷[M].北京:人民出版社,2009:256.

现为“市场的扩张赶不上生产的扩张”<sup>①</sup>，“跟随生产过剩而来的是同样急剧的生产衰落”<sup>②</sup>，即陷入“需求不足”与“生产过剩”的双重矛盾，从而出现产能过剩并直接引发大规模的经济危机。大量经济事实表明，伴随全球需求增长率下滑和全球经济增长放缓，近 20 多年来几乎所有竞争性产业都遭遇大规模的产能过剩约束，产能过剩表现出长期性和顽固性趋势。《经济学家》认为，“目前全球销量和产能之间的鸿沟是自 20 世纪 30 年代以来之最”，如钢铁行业存在近 20% 和汽车行业存在近 30% 的产能过剩。

在我国社会主义市场经济中，“社会主义和市场经济之间不存在根本矛盾”<sup>③</sup>，“市场是配置资源和提供激励的有效方式，它通过竞争和价格杠杆把稀缺物资配置到能创造最好效益的环节中去”<sup>④</sup>。但“并不是说市场是全面的、万能的……市场也有其自身的明显弱点和局限性”<sup>⑤</sup>。在现实的不完全竞争市场中，为了获取最优化利润，厂商之间、厂商与消费者之间发生了各种形式的竞争和博弈。由于市场发育还不成熟，自身存在自发性、盲目性和滞后性等弊端，在现实经济中任何经济主体或部门的竞争决策都只能在信息不对称情况下做出，从而导致了市场中资源配置在时间和空间上存在错位的可能，如供不应求、产能过剩等市场非均衡状态，大量低效率企业和低效率产能将长期存在。《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》指出，“2012 年底我国传统制造业钢铁、电解铝、水泥、船舶、平板玻璃产能利用率分别仅为 72%、71.9%、73.7%、75% 和 73.1%，钢铁、船舶、电解铝等行业利润大幅下滑，企业普遍陷入经营困难”<sup>⑥</sup>。与此同时，战略性新兴产业光伏、多晶硅、风能设备、碳纤维、锂电池等产品产能过剩也相当严重。截至 2014 年 7 月末，我国规模以上工业企业产成品

---

① 中共中央编译局.马克思恩格斯文集:第九卷[M].北京:人民出版社,2009:292.

② 中共中央编译局.马克思恩格斯文集:第一卷[M].北京:人民出版社,2009:123.

③ 邓小平文选:第三卷[M].北京:人民出版社,1993:148.

④ 江泽民.江泽民文选:第一卷[M].北京:人民出版社,2006:200.

⑤ 江泽民.江泽民文选:第一卷[M].北京:人民出版社,2006:201.

⑥ 《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》国发〔2013〕41号文件。

库存同比增长 14.6%，产成品库存量是 2013 年同期的 2.5 倍。而 2014 年 8 月固定资产投资（不含农户）名义同比却增长了 13.8%，广义货币 M2 同比增长 12.8%，货币信用宽松化趋势增强，充分显示了当前有效需要不足、投资效率下滑与产能过剩矛盾加剧。

马克思指出“没有什么比那些承认固定资本生产过剩的经济学家否认商品生产过剩更为可笑了”<sup>①</sup>。在现实经济运行中，商品流通在价值规律作用下自由竞争，打破了“交换时间、空间和个人的限制”，囿于不完全市场交易信息的非对称性，导致了商品在时间和空间上的分配均呈现非均衡性。可以说，市场经济条件下一定程度的产能过剩是自由竞争的必然结果。当然，也应该清醒地认识到产能过剩的形成，并不仅仅是市场失灵的结果，还是区域产业政策诱导、产业布局偏好、财税体制机制等地方政府干预失灵的结果。市场失灵和地方政府干预失灵双重叠加进一步加剧了供需矛盾，产业纵向结构价值链协同性矛盾越来越凸显，产能过剩治理的不确定性进一步加剧。

## 二、产能过剩对我国社会经济的影响

产能过剩是市场经济的一种常态，不仅由经济周期性波动因素引起，也受投资诱因、体制机制障碍等因素制约，既有周期性产能过剩、结构性产能过剩，还有非周期性产能过剩和体制性产能过剩等各种类型，是我国社会主义市场经济发展的阶段性产物。大量经济事实表明，要辩证地看待产能过剩的内部矛盾，“辩证逻辑要求从事物的发展、‘自己运动’（像黑格尔有时所说的）、变化中来考察事物”<sup>②</sup>，需要“对每一种既成的形式都是从不断的运动中，因而也是从它的暂时性方面去理解”<sup>③</sup>。一方面要认清产能过剩将可能引发社会经济风险，

① 中共中央编译局.马克思恩格斯文集：第八卷[M].北京：人民出版社，2009：256.

② 中共中央编译局.列宁专题文集·辩证唯物主义和历史唯物主义[M].北京：人民出版社，2009：314.

③ 中共中央编译局.马克思恩格斯文集：第五卷[M].北京：人民出版社，2009：22.

影响经济发展;另一方面也应看到,产能过剩也可以成为提升企业综合竞争力、经济结构调整与产业升级转型的重要战略机遇期。

从产能过剩的消极影响来看,近年大规模行业性产能过剩,已经引起市场上流通货币供应量减少,引发消费群体购买能力下滑,全国居民消费价格指数(CPI)和工业生产者出厂价格指数(PPI)<sup>①</sup>持续下降,物价、能源等价格持续走低,加剧了市场供需矛盾,由此形成了当期中国经济较强的通货紧缩压力,增加了宏观经济的不确定性。与此同时,产能过剩的发展将使市场对经济的预期下滑,企业投资预期和居民消费预期不足,市场有效购买力显著下降,市场经济下行风险进一步抬升。由于中国资本市场不发达,企业融资渠道单一且以银行融资为主,行业性对银行融资依存度高企,产能过剩的发展使企业采取高应收账款运营并出现资金链紧张,短期内银行“呆账坏账”等不良资产急剧增加,金融风险会不断累积与增大。此时,银行将会“惜贷紧缩”,并波及上下游行业企业经营与融资,这些势必会加剧市场恶性竞争、破坏市场秩序、增加区域资源环境压力和不断积累潜在社会风险。产能过剩、产品价格下滑、行业利润持续恶化、行业企业濒临倒闭等,企业就业吸纳能力将弱化、工资增长放缓、失业风险加剧,如果处理不好将浪费巨大的社会资源、降低资源配置效率、阻碍产业结构升级,甚至破坏实体经济的市场结构和秩序,直接危及产业健康发展、影响经济增长质量、积聚社会矛盾甚至可能引发系统性风险。

当然,产能过剩也未必都是消极影响。马克思从商品分析入手,揭示了竞争在商品的生产、流通和分配中的作用,表明了竞争是价值规律的实现形式,“竞争贯穿在我们的全部生活关系中”<sup>②</sup>。原联邦德国总理路德维希·艾哈德(Ludwig Erhard)甚至强调,“竞争是获致繁荣和保证繁荣最有效的手段。只有

---

① 目前,中国尚不具备严格意义上的、与消费者价格指数(CPI)相对应的生产者价格指数,而是以PPI指标替代生产者价格。PPI大类分项指标包括生产资料价格(权重76.11%)和生活资料价格(权重23.89%),其中生产资料价格下又可细分为重工业(包括采掘、原材料和加工工业)、轻工业;生活资料价格可细分为食品、衣着、一般日用品和耐用消费品类,分别代表上游、中游和靠近下游工业行业的景气度。

② 中共中央编译局.马克思恩格斯文集:第一卷[M].北京:人民出版社,2009:84.

竞争才能使作为消费的人们从经济发展中受到实惠。它保证随着生产力的提高而俱来的种种利益,终于归人们享受”<sup>①</sup>。产能过剩本质上是自由竞争的结果,由于“竞争的规律是:需求和供给始终力图互相适应……这个规律永远起着平衡的作用”<sup>②</sup>,因此适度的产能过剩将有利于供给与需求的相对一致,成为促进我国社会主义市场经济发展的推动器。产能过剩改变了我国计划经济时期生活资料和生产资料供不应求的局面,产品供给的规模性、多样性和过剩性,有益于消费者获得更多消费剩余,更好地满足了人们日益增长的物质生活需求。而企业之间在较激烈的竞争环境下<sup>③</sup>,出于优胜劣汰的经营压力,产能过剩有助于激发企业技术创新和生产能力改进,开拓高效集约化经营思路,深化企业结构治理的内在动力,促进资源优化配置,提高产业的整体质量。当然,针对不同类型产能过剩治理的过程,本身就是产业结构调整 and 转型升级的契机,也是推进企业兼并重组和提升产业集中度的重要战略机遇期。早在2009年,我国纺织业国际竞争力评价指数为102.83,位居第一,行业运营质量持续优化,产业生产效能有效提升。2013年7月,美国进口纺织服装总额105亿美元,其中从中国进口纺织服装44.36亿美元,占42.25%,较2008年同期上升了约7.13个百分点。

### 三、我国产能过剩的行业发展趋势及其调整化解

市场经济条件下,一定程度的产能过剩是自由竞争的必然结果。约瑟夫·斯蒂格里兹(Joseph Stiglitz)基于“信息不对称性”论证了“市场失灵”,米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)基于“官僚化”的政府行为论证了“政府失灵”,经济

---

① 路德维希·艾哈德.来自竞争的繁荣[M].祝世康,穆家骥,译.北京:商务印书馆,1983:11.

② 中共中央编译局.马克思恩格斯文集:第一卷[M].北京:人民出版社,2009:73-74.

③ 在经济过热、需求旺盛、产品处于供不应求时,落后企业、落后技术、落后产品都还有生存空间,企业缺乏调整结构的外部压力和内部动力;在供给和服务能力超过市场需求较多的情况下,市场竞争加剧,企业才会有调整和治理结构的意愿和压力,市场也才有条件淘汰一部分落后的生产能力。因此,笔者认为在长期供不应求下的企业经营管理是没有竞争力的,也就是缺乏技术创新和超越生产能力的内原动力。

学家们则普遍认为应该将市场失灵和政府失灵相提并论,不可偏废其一。我国产能过剩除了市场失灵外,还有政府干预失灵的原因,如税收减免、土地优惠、财政补贴、能源价格降低,甚至放宽环境、社会保障标准等。纵观全球经济发展史表明,产能过剩需要置于特定的时空中加以考察,由于经济发展阶段不同,其经济结构导向、投融资结构、产业规划等主体行为及其效应差异性较大,市场上所形成的产业布局决策行为与产业发展态势的不确定性条件也不尽相同,在多重约束情境下产能过剩的行业发展趋势也会出现新形势。简言之,有什么样的社会经济体征,就有什么样的经济周期、供给机制、市场机制和体制机制约束,会形成什么样的产业格局与之相适应,相应的过剩产能的经济形态也会随之出现,并呈现出不同的过剩特征。

20世纪90年代以来,我国先后出现了三次大规模产能过剩。第一次是1996—2001年,这一时期产能过剩较明显,产品产销率持续下降与库存积压增多,工业生产能力大量闲置,如“发电设备生产能力利用率为25.5%、小型电子计算机利用率为3.5%”<sup>①</sup>。轻工业领域的纺织、家电和重工业领域的机床、造船也是如此,1998—1999年我国纺织业共压缩淘汰906万锭,占全国棉纺总生产能力的1/4。这一时期,国有资产存量被长期闲置问题突出,全国3万多亿元存量中被闲置的就达1/3。尤其东南亚金融危机后更加剧了产能过剩经济态势。第二次是2003—2007年,2003年我国经济出现局部过热,固定资产投资迅速扩容<sup>②</sup>,以能源原材料为主的重化工行业呈现过剩产能积聚态势。2005年年底国家发展和改革委员会统计数据显示,“钢铁、电解铝、铁合金、焦炭、电石、汽车、铜冶炼等行业产能过剩较严峻,纺织、电力、水泥、煤炭等诸多重要行业企业也普遍存在潜在产能过剩风险,电石行业、铁合金等产能利用率仅为50%左右,钢

① 李江涛.产能过剩——问题、理论及治理机制[M].北京:中国财政经济出版社,2006:46.

② 以钢铁工业为例,2002年、2003年固定资产投资分别为704亿元和1332亿元,增幅分别为45.9%和89.2%。从产能增量上看,钢铁工业2004年在建产能占当时已有产能的60%以上;2005年铜冶炼行业和氧化铝行业的新增总产能分别是2004年的3倍和3.21倍。数据来源:主要引自国家统计局各年《中国统计年鉴》。

铁、电解铝、汽车等行业产能利用率也在 70% 左右”<sup>①</sup>。第三次是 2009 年至今，为应对全球性金融危机，我国政府采取大规模刺激经济计划，加大直接干预力度，近年来多行业大规模集中性投资、超常规扩张显著<sup>②</sup>。产能过剩在钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃、船舶、石化、家电等传统产业出现的同时，太阳能、风电、光伏、多晶硅、碳纤维等战略性新兴产业也出现了结构趋同与产业同质化的过剩性产能<sup>③</sup>。2011 年下半年以来，随着我国经济增速回落，规模以上工业企业利润率明显下降，企业亏损面逐渐扩大，产能过剩矛盾的范围和程度进一步扩展。从总体上看，当前从传统制造业、重化工业到一些新兴产业的产能过剩有全面性、长期性、顽固性的趋势。

国家主席习近平同志曾四次明确批示做好化解产能过剩工作，《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》指出，“产能严重过剩越来越成为我国经济运行中的突出矛盾和诸多问题的根源”。产能过剩行业发展趋势与当期社会

- ① 钢铁产业生产能力已经大于市场需求 1.2 亿吨，可是还有在建能力 7 000 万吨、拟建能力 8 000 万吨。电解铝行业产能已经高达 1 030 万吨，闲置能力就有 260 万吨。铁合金行业现有生产能力 2 213 万吨，企业开工率仅有 40% 左右。焦炭行业产能超出需求 1 亿吨，还有在建和拟建能力各 3 000 万吨。电石行业现有生产能力 1 600 万吨，有一半能力放空。铜冶炼行业建设总能力 205 万吨，是 2004 年底的 1.3 倍，2007 年底将形成近 370 万吨的能力，远远超过当年国内铜精矿预计保障能力。汽车行业产能已经过剩 200 万辆，在建能力 220 万辆，正在酝酿和筹划的新上能力达 800 万辆。
- ② 在能源领域，2008 年我国原煤开采新增产能 2.3 亿吨，2009 年扩大至 3.2 亿吨。2011 年进一步扩大至 4.1 亿吨；2008 年焦炭新增产能 4 203 万吨，2009 年扩大至 6 327 万吨，2011 年进一步扩大至 7 078 万吨。在石油化工领域，2008 年我国钾肥新增产能 65.4 万吨，2009 年为 107.5 万吨，2011 年进一步扩大至 175.2 万吨；2008 年我国电石新增产能 252.6 万吨，2011 年电石新增产能达到 362.8 万吨；2008 年化纤新增产能 282.7 万吨，2011 年化纤新增产能达到 483.6 万吨。在钢铁领域，2008 年我国生铁新增产能为 2 144.4 万吨，2009 年扩大至 4 098.3 万吨，2011 年依然维持在 3 470.9 万吨；2008 年我国粗钢新增产能为 6.6 亿吨，2009 年扩大至 7 亿吨，2012 年达到 9.95 亿吨的历史高位。在有色金属领域，2008 年我国电解铝新增产能为 21.5 万吨，2009 年扩大至 69.6 万吨，2011 年达到 207.3 万吨。在建材领域，2008 年我国水泥新增产能 2.35 亿吨，2009 年达到 3.8 亿吨，2011 年仍维持在 3.7 亿吨的高水平。数据来源：根据工业和信息化部相关统计数据整理。
- ③ 钢铁工业协会统计数据显示，2012 年我国粗钢产能 9.2 亿吨左右，粗钢产量 7.2 亿吨，产能过剩 2 亿吨以上，产能过剩达到 21.8%；水泥产能过剩超过 3 亿吨，产能过剩达到 28%。根据中国有色金属工业协会数据显示，2012 年全国电解铝产能为 2 700 万吨，产量为 2 000 万吨，产能过剩 25.9%；玻璃产能过剩为 93%、不锈钢为 60%、农药为 60%、汽车为 12%。战略性新兴产业中太阳能光伏电池产能占全球 60%，风电设备产能 3 000 万~3 500 万千瓦，而产量只有 1 800 万千瓦，产能利用率低于 60%，光伏电池的产能过剩达到 95%。

经济发展目标密切相关,受到诸多社会经济因素影响。近十年来产能过剩已被列为我国宏观调控的重要对象。十八届三中全会强调,新时期要积极“推进国家治理体系和治理能力现代化”“建立健全防范和化解产能过剩长效机制”;2013年12月的中央经济工作会议提出,要“坚定不移化解产能过剩,不折不扣执行好中央化解产能过剩问题的决策部署”。这些既体现了中央对化解产能过剩的高度重视,也说明了产能过剩问题的复杂性,急需加强柔性的、灵活的能力建构,从“管制”走向“治理”,更加尊重市场规律,更好发挥政府作用,实现产能过剩治理体系和治理能力现代化。

当前开放经济条件下,虽然化解产能过剩的根本在于充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,但政府绝不是可以“无为而治”,必须“更好地发挥作用”。政府的主要作用是创造条件让市场更好地发挥作用,特别是纠正以往由于体制机制因素诱发的产能过剩现象。一个好的产能过剩治理制度安排可以使人们的行为更为理性,正如马克思所描述的那样“在交换者看来,他们本身的社会运动具有物的运动形式。不是他们控制这一运动,而是他们受到这一运动控制……在私人劳动产品的偶然的不断变动的交换比例中,生产这些产品的社会必要劳动时间作为起调节作用的自然规律强制地为自己开辟道路,就像房屋倒在人的头上时重力定律强制地为自己开辟道路一样”<sup>①</sup>。当前,我国产能过剩的治理就是要形成以经济发展方式转变为抓手,以创新驱动战略为根本,按照政府调控市场、市场引导企业的逻辑不断优化政府—市场关系,加强动态监测预警与配套改革同时推进。通过将部分生产性补贴转移到“补市场、补消费”,继续适度抑制供给扩张,扩大和创造国内需求,消化一批产能;构建产能过剩背景下中国企业退出政策体系,严格执行环保、安全、能耗等市场准入标准,淘汰一批落后产能;通过优化产业组织结构,深化企业竞争行为调整,重建企业市场瞄准机制,推进企业体制创新,增强企业跨国经营能力,实现整合一批产能和转

<sup>①</sup> 中共中央编译局.马克思恩格斯文集:第五卷[M].北京:人民出版社,2009:92.