

上海财经大学中国产业发展研究院专题研究报告

当前我国产能过剩及其治理

姓名：刘勇

单位：上海财经大学国际工商管理学院

职称：副教授

学位：博士

通信地址：武东路 100 号

联系电话：021-65906569

2014 年 1 月

内容提要

产能过剩作为市场经济中的一种常见现象，具有相对性、阶段性等特点。当前我国部分行业所出现的产能过剩现象，涉及产业广、持续性强、负面影响大，兼具周期性产业过剩和结构性产能过剩的特点，其产业集中在基础设施的上游产业、部分新兴产业以及受外部需求影响较大的产业。当前我国经济中产能过剩出现的原因是多方面的，是世界经济局势发展和我国经济增长体制变革双重因素作用的结果。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。治理产能严重过剩也是我国推进产业结构调整的重点所在。当前，我们应该采取有效措施，争取在短期内化解产能过剩取得明显成效，同时，应该着力完善市场功能，更好地发挥政府作用，构建防范和治理产能过剩的长效机制。

目录

一、引言	1
二、产能过剩的经济学分析	2
(一)、产能过剩概念综述.....	2
(二)、产能过剩的内涵分析.....	3
(三)、产能过剩的测度指标.....	5
三、我国产能过剩的经济背景	7
(一)、传统经济增长模式面临较多压力，潜在 GDP 增长率降低.....	7
(二)、全球经济增长放缓导致我国产品的外部需求急剧下降.....	9
(三)、我国产业发展面临诸多不利因素.....	11
四、当前我国产能过剩的特征	16
(一)、多数产能过剩行业属于上游基础性产业.....	17
(二)、部分行业经济周期性过剩特征明显.....	18
(三)、部分行业存在典型的结构性过剩特征.....	20
(四)、部分新兴产业出现产能过剩.....	21
五、当前我国产能过剩的原因	28
(一)、全球经济危机下需求萎缩是导致产能过剩的主要诱因.....	29
(二)、深层次原因在于市场经济下供求匹配的固有缺陷.....	31
(三)、政府对经济的不当干预起到了推波助澜的作用.....	32
六、治理产能过剩的对策	34
(一)、在短期内积极采取有效措施应对产能过剩.....	35
(二)、构建治理产能过剩的长效机制.....	36
参考文献	39

一、引言

产能过剩作为市场经济中的一种常见现象，具有相对性、阶段性等特点。当前我国部分行业所出现的产能过剩现象，涉及产业广、持续性强、不利影响大，兼具周期性产业过剩和结构性产能过剩的特点，集中在基础设施的上游产业、部分新兴产业以及受外部需求影响较大的产业。当前我国经济中出现产能过剩的原因是多方面的，是世界经济局势发展和我国经济增长体制变革双重因素作用的结果。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。治理产能严重过剩也是我国推进产业结构调整的重点所在。当前，我们应该采取有效措施，争取在短期内化解产能过剩取得明显成效，同时，应该着力完善市场功能，更好地发挥政府作用，构建防范和治理产能过剩的长效机制。

本报告由如下六部分组成：第一部分是引言，第二部分从经济学角度分析产能过剩的概念和内涵，从而引出如何在现实中测度产能过剩；第三部分介绍了此次产能过剩所面临的宏观经济因素以及我国产业发展所面临不利因素；第四部分分析了当前产能过剩的特点；第五部分简要总结了产能过剩出现的原因；最后在第六部分中给出了化解和防范产能过剩的短期措施和长效机制。

二、产能过剩的经济学分析

（一）概念综述

经济学理论认为，在完美竞争的条件下，市场会达到出清状态，这时不存在产能过剩现象。如果放宽假设，考虑垄断竞争情况，即便只是理论上，也会出现产能过剩。这时，垄断竞争会导致平均成本线高于边际成本线，从而出现持续的产能过剩。但在现实的市场经济中，理论上的市场出清，也就是均衡往往是短暂的、相对的，而市场不出清则是长期的、绝对的。因此，现实中产能不足或产能过剩往往是一种常态的现象。

在我国由计划经济向市场经济的转型过程中，出现了严重的产能过剩周期现象。我国学者对产能过剩的探讨和我国经济中产能过剩的状况是紧密联系在一起的。2000年之后，对产能过剩的讨论开始逐渐增多。王岳平(2006)认为，只有当供过于求的产能数量超过维持市场良性竞争所必要的限度，企业以低于成本的价格进行竞争、供过于求的正面影响超过负面影响时，超出限度的生产能力才有可能成为过剩的生产能力。周劲(2007)认为，一定时期内，当某行业的实际产出数量(或产值)在一定程度上低于该行业的生产能力时，通过行业的相关经济指标所反映出来的这种程度超过了行业的正常水平范围时，表明该行业在此时期内出现了产能过剩问题，会对整体经济运行产生危害。曹建海、江飞涛(2010)认为，产能过剩是指企业提供的生产能力和服务能力超过了均衡价格下的市场需求。产能过剩与过去耳熟能详的重复建设、过度投资、恶性竞争以及/过度竞争所指的是同一现象。卢峰(2010)

认为产能过剩以特定产品和部门为对象，应属微观经济现象，并把产能过剩定义为主要发生在工业部门的闲置富余产能超过某种合理界限时的现象，通常伴随价格下降和利润减少以至持续亏损。

从上述研究可以看出，关于产能过剩的定义主要有如下两种方式。第一，利用直接定义法来认识产能过剩，指出产能过剩是产业或市场中的某种生产能力超出了市场需求能力。这些生产能力包括实际生产能力、实际生产数量、潜在市场能力等，而市场需求包括有效市场需求、均衡价格下的市场需求等。第二，利用产能过剩的效应来界定产能过剩。这些效应包括对整体经济的危害、价格下降、利润减少，甚至亏损等。

（二）内涵分析

从产能过剩固有含义分析，产能过剩至少包括三个层面：企业产能过剩、行业产能过剩和宏观产能过剩。我们这里重点讨论的是行业产能过剩，行业分析的起点是微观的企业，因此我们先探讨企业产能过剩，然后分析行业产能过剩。企业产能过剩的本质是某种市场价格下，企业的供给能力超过了需求量，或者企业的潜在生产能力超过了需求能力。由于理论上的分析都是基于较强的假设进行的，因此理论上的市场出清，甚至是产能过剩等概念和现实中的存在较大的差异。如果我们把理论进一步放宽，从更接近于现实的角度出发，来分析产能过剩，将有助于我们准确界定产能过剩的定义。

只有在完美市场假设下，市场出清才是一种均衡的状态。从理论讲，企业产量作为企业决策过程中的一个内生变量，其水平受到各种外生变量的影响。但现实中企业产量决策取决于生产技术、竞争对手

供给和市场需求的估计。因此，基于现实考虑，产能过剩可能的原因包括以下几个方面：

（1）即便市场供求信息完整，且没有波动的情况下，由于生产计划的安排和生产技术的不同，企业仍然存在产能过剩。这是因为，生产技术存在某个最佳规模经济区间。在规模经济区间内，产能可能会大于实际的产量要求。这时产能过剩是由生产技术的非完美性带来的，但对企业或市场来说都是合意的、必须的。

（2）当市场需求波动，或需求信息不完美时，为了熨平波动带来的供求缺口，企业的产能和平均产量在技术许可范围内，也会在一定程度上超过市场的需求。这种为了满足市场需求而预留的过剩产能，是可预计的市场需求带来的，对企业来讲是合意的。

上述情况都并非我们在此所讨论的产能过剩，因为此时虽然潜在产能会大于实际产量，但这种差异或缺口却是企业主观意愿和主动承担的结果。但在另外某些情况下，企业的产能超过均衡产量的幅度对企业而言却是非合意的。譬如，当外部需求波动过大，或行业中所有企业供给能力快速增加时，会导致均衡产量下的企业经营困难，或者企业的实际产能利用率过低。这种情况下出现的产能过剩就是非合意的。这种产能过剩会对资源配置带来较大的不利后果，也是我们所主要关注的对象。这时，企业产能过剩需要满足条件为：企业的潜在产能和维持合理资本回报率的市场均衡产量之间存在较大的缺口，且这种缺口对企业而言是非合意的。

有了企业产能过剩的定义，我们就很容易理解行业产能过剩的含义。所谓行业产能过剩，指的是该行业中的企业普遍存在产能过剩的现象。

（三）测度指标

综上所述，行业产能过剩是企业的潜在产能大于维持合理回报率的市场产量，且这种超额的产能并非是企业合意选择的结果。但是，根据上述定义对企业产能过剩情况进行测度，却存在一个困难。这是因为潜在产能和维持合理回报率的市场产量，未必都是可以观测的。因此，基于现实的角度出发，要对上述概念进行细分，据此确定产能过剩的测度指标。

1.直接测度法：产能利用率

关于企业的潜在产能，可以通过工程技术法、企业调研法来获取。工程技术法，即根据企业的生产技术和现有装备情况，根据投入产出的要求，来估算企业的潜在产能。这需要研究人员具有相对专业的技术背景。而企业调研法，则通过走访企业，利用企业的相对专业性，来取得关于企业产能的资料。

有了潜在产能的估算，如果认为企业的正常运作需要维持合理的回报率，而认定企业的实际产量即为维持合理回报率的产量，那么，通过测度企业的实际产能和实际产量的缺口就可以估算产能过剩情况，而产能利用率（Capacity Utilization）就是一个这样的指标。产能利用率表示生产能力利用程度的指标，是反映产能利用情况、判断是否存在产能过剩的直接指标，它被定义为长期均衡中的实际产量与最佳生产能力之间的差异。美联储认为，如果产能利用率达到 85%，就可以认为实现了产能充分利用。超过 90%，则可以认为产能不足。如果明显低于 83%，则说明可能存在产能过剩，即开工不足。

利用产能利用率指标对产能过剩的监测和披露应该具有一定的频

度和连续性，只有这样才能真实有效地反映产能利用随市场的变化而变化的情况。美国、日本等国家在 20 世纪 70 年代前后就开始了工业行业产能的统计监测和发布体系。美国将产能利用率作为产能监测的核心指标，美联储定期收集代表制造、采掘、电力、燃气等多个行业的数据，计算出工业产能指数和产能利用率，并及时公布上期产能指数和产能利用率。日本经产省定期公布包括工矿业生产指数、生产能力指数、生产开工率指数等来衡量与评价工业活动情况特别是产能利用状况。目前，我国还没有建立一套完整的监测和评价“产能利用率”的统计体系，对于工业领域一些行业的“产能过剩程度”的判断并没有十分可靠的、连续的和系统的“产能利用率”数据进行支撑。另外，值得注意的是，不同类型行业的产能利用率的合理范围也可能存在较大差别，用“产能利用率”的数值大小来判断该行业是否出现了产能过剩问题只是其中的必要条件，还要充分考虑产能过剩带来的正、负面效应。

2.间接测度法：经营效益

如果企业现实中的实际产量和维持合理回报率的产量之间存在差异，那么，根据实际产量来测定产能利用率就会导致偏误。一般而言，这种偏误会低估产能过剩的程度，因为企业生产的实际产量可能会超过长期均衡的实际产量，这样，为了测定产能过剩程度，可以通过企业或行业的经营业绩等带来的后果来分析。这种后果可以分为经济效益、社会效益和环境效益三个方面。经济效益包括通过经理采购指数、出厂价格指数、销售利润率、资产负债率、亏损率等企业微观经济运行指标来反映。社会效应和环境效应可以从资源浪费、失业增加、金融风险、污染物排放、空气污染等指标来反映。在上述效益测度指标

中，最重要的是经济效益指标。在利用相关指标进行产能过剩效应分析时，应结合考虑市场环境、政策环境、原材料供应等诸多其他因素的影响，要考虑比较不同经济周期运行条件下指标值的变化，进行一个较长时期内的动态分析。另外，还需考虑行业特性、发展阶段、市场环境、政策环境等诸多其他因素的影响。

三、我国产能过剩的经济背景

根据前面分析可知，产能过剩主要是由于企业的生产能力大于企业合意的产能，这主要是由于供给的大幅增加或需求的突然下降导致的。自从 2008 年全球经济危机以来，我国很多制造业都面临产能过剩的现象，特别是钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业面临严重产能过剩的局面。这一轮产能过剩的出现有着明显的阶段特征，也具有深刻的体制特征。因此，产能过剩分析的背景既要包括现实背景，也包括经济体制运行中的一些深层次原因。

（一）传统经济增长模式面临较多压力，潜在 GDP 增长率降低

在由计划经济向市场经济转轨的过程中，我国长期以来采取外向型经济增长模式，投资和出口对我国经济增长贡献一度较大，但在国际经济形势疲软的影响下，我国依靠投资和出口的传统经济增长模式面临较大的增长压力，对我国产业发展也带来了较大的挑战。如图 1 所示，我国最终消费支出对国内生产总值增长的贡献率从 2000 年的 65.1%大幅降至 2007 年的 39.4%，之后虽有回升，2010 年达到 45.2%，但与国际平均水平 60%相比，还是相差甚远。投资对经济增长的贡献

率一直较高，在 2009 年，甚至超过了 80%。经济增长对投资的过分依赖导致了经济中产能过剩风险的增加。净出口对经济增长贡献率逐渐降低。特别是在金融危机之后，外部需求减少的情况下，国内消费对 GDP 拉动作用有限，导致经济供求失衡，内需不足，投资趋缓，经济发展极需提振。

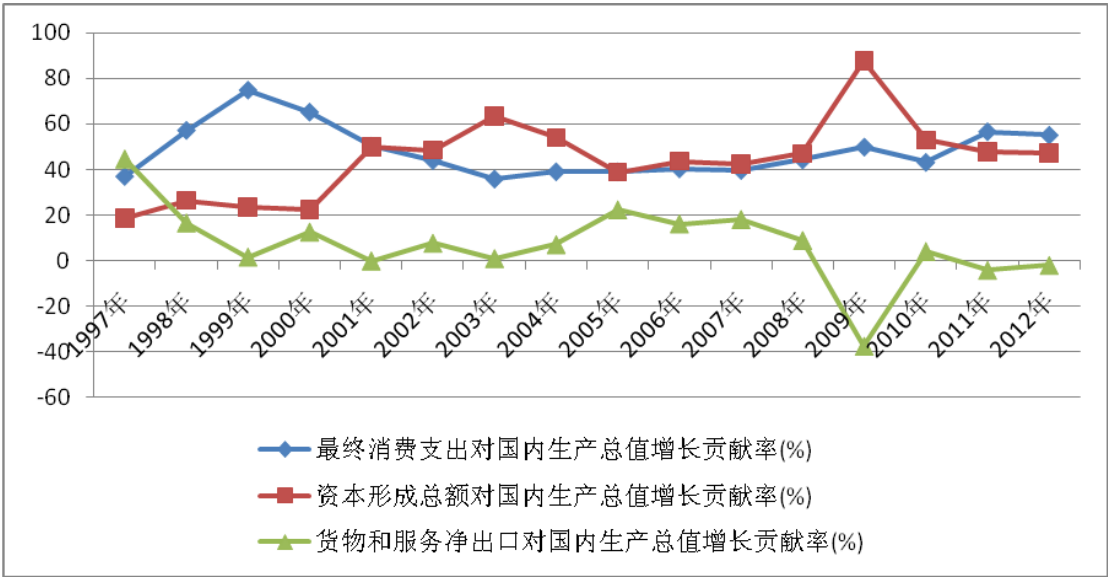


图 1 消费、投资和净出口 GDP 的贡献率

数据来源：国家统计局。

从经济增长模式来看，我国依靠投资和外向型的发展战略，依靠资源配置的优化，特别是依赖劳动力资源的转移配置和外国直接投资带来的资本配置，经济实现了持续的高速增长。但在资源投入的边际递减效应下，由资本和劳动资源配置带来的机会逐渐减少，资本和劳动的边际产出逐渐降低，传统发展模式下的资源配置红利效应逐渐较少，潜在 GDP 增长率也逐渐降低。从实际 GDP 增长情况来看，自从 2000 年实际 GDP 上升到 8% 之后，一直在走高，其中在 2003 年突破

10%，而在 2007 年更是达到了 14% 之多，但随着国际经济危机以及经济增长体制性因素的影响，我国 GDP 近年开始不断走低，这两年甚至只有 7.7%。这很可能意味着，随着资源配置红利的逐渐释放，我国已经很难再维持高速的 GDP 增长率（见图 2）。

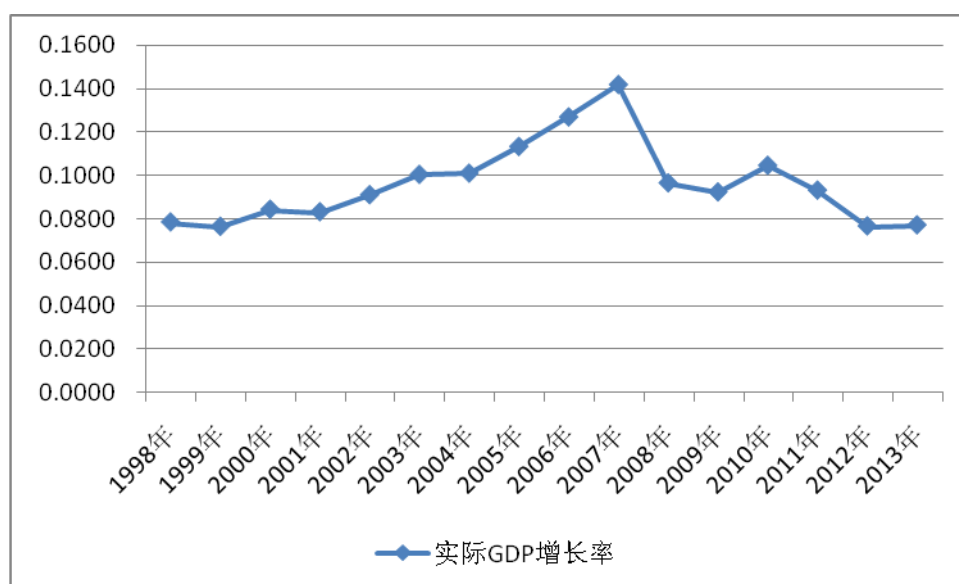


图 2 我国近年来实际 GDP 增长率

数据来源：中国国家统计局。

（二）全球经济增长放缓导致我国产品的外部需求急剧下降

加入世贸组织以来，我国的对外进出口规模增长迅速。如图 3 所示。2013 年进出口总额 41 603 亿美元，比上年增长 7.6%，其中，出口 22 100 亿美元，增长 7.9%，进口 19503 亿美元，增长 7.3%。进出口相抵，顺差 2 597.5 亿美元。回顾近十多年来出口的发展趋势，出口呈现较为稳定的上升趋势，自 1981 年的 220 亿美元增加到 2013 年的 22 100 亿美元，占 GDP 比重相应由 8% 增长到 23.4%，而进出口总额占 GDP 的比重约为 44.3%。因此，外部需求对我国经济增长有着重要的拉动作用。具体到某些行业而言，外部需求的影响更大，即某些行

业的对外依存度更高。比如光伏产业，原材料主要依靠从国外进口，而光伏产品大部分出口到欧美市场，主要是欧洲市场，整个行业出现“两头在外”的情况。

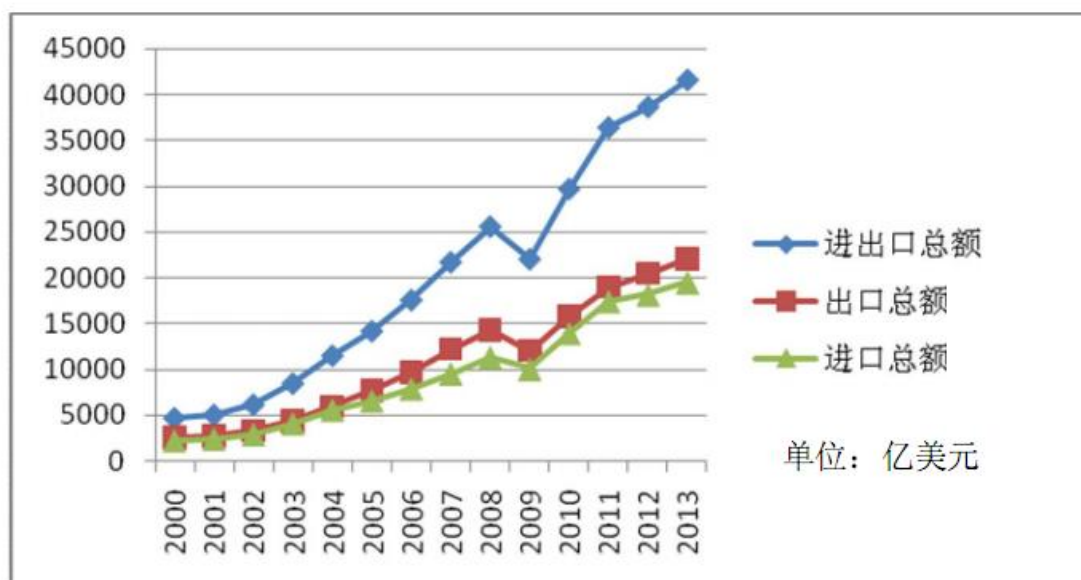


图3 我国外贸进出口总额情况

数据来源：中经网统计数据库。

全球经济危机以来，受国外市场萎缩的影响，我国的出口形势变得异常严峻。2008 年金融危机使我国出口锐减，出口增长率下降 16%。此次金融危机导致不少进出口企业特别是加工贸易型企业陷入困境，甚至破产倒闭。出口方面，2009 年出口大幅下降了 16%，2010 年有较大幅度的增长，此后一路下滑，2012 年的出口增速仅为 7.9%，如图 4 所示。

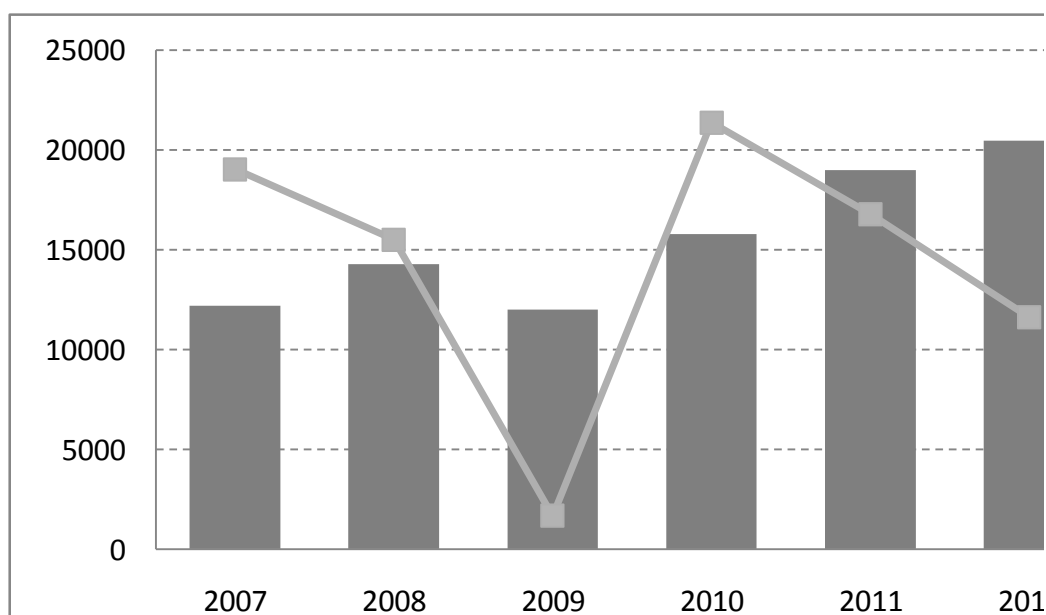


图4 2007~2012年我国出口总值及其增长率

资料来源：周振华等著，《新机遇 新风险 新选择——中国经济分析 2012~2013》

这种对外贸易依存度较高意味着我国产业已经深刻参与到国际分工中，成为国际分工链条上的一环。但这同时意味着我国经济发展受到外部环境的影响越来越大，当世界经济发展趋缓，外部需求减弱，必然会对我国经济发展产生影响，其中对外贸易依存度较高，特别是受外部需求影响较大的产业受到的影响更大。同时由于不同行业对外需依赖程度不同，加上欧美等多家的贸易保护主义抬头的趋势，都对我国部分行业的需求带来了极为不利的影响，而受前期出口增长的影响，企业投资所形成的产能也逐渐释放。一方面是需求的减缓，另一方面是供给能力的释放，导致部分产业产能过剩。

（三）我国产业发展面临诸多不利因素

1. 我国产业发展所面临的要素成本不断上升。它主要表现在以下几个方面。

(1) 我国产业发展中所需的劳动力投入价格上升。在我国由计划经济向市场经济转轨过程中几十年的经济增长奇迹，很大程度上是源于资源配置效应，这主要集中体现为大量的剩余劳动力与对外开放引进资本在资源配置上的优化效应。但近年来，我国劳动力工资水平持续上涨，其上涨幅度连续 20 多年超过 GDP 的增长速度（见图 5）。

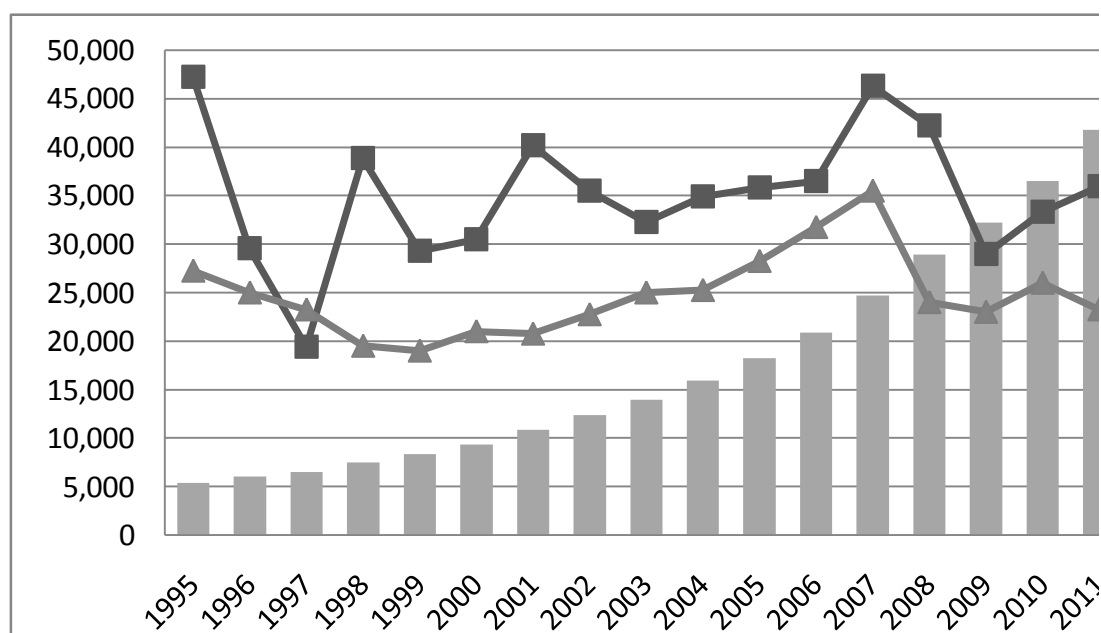


图 5 1995~2012 年我国城镇单位从业人员平均工资及 GDP 增长率

资料来源：根据统计局公布的数据整理。

(2) 我国经济发展中所需的能源和大宗产品等原材料价格不断上涨。作为“世界工厂”的中国，最需要的生产要素是能源和原材料，但是在过去十几年，能源和原材料价格的变化幅度很大，不断攀升的国际铁矿石价格使本来就利润空间较小的国内钢铁企业雪上加霜（见图 6 和图 7）；过去几十年石油价格的剧烈动荡，使严重依赖进口石油的中国制造业面临巨大成本压力。我国制造业的发展对能源和原材料的需求不断增加，使我国成为能源和原材料价格上涨的重要推手，能源和原材料价格的上涨压低了中国制造业的利润空间。

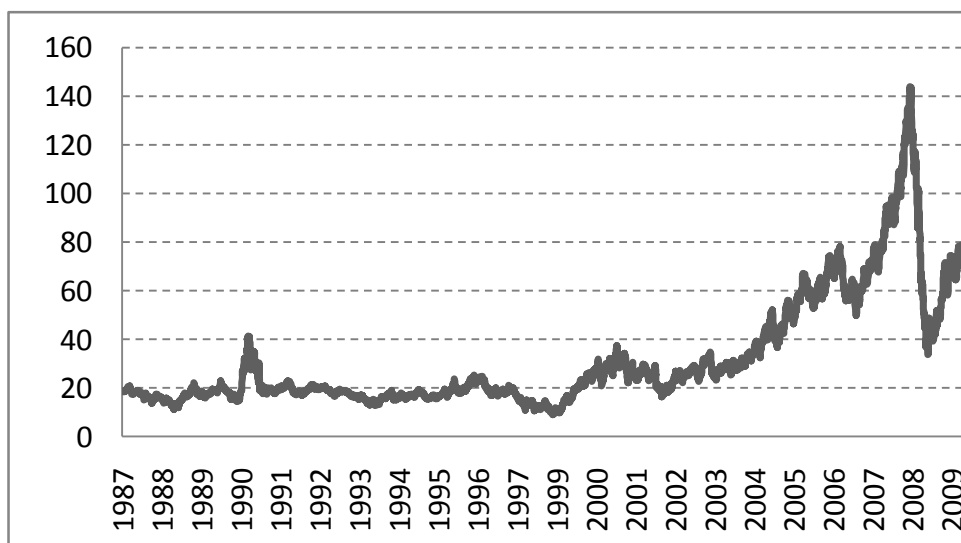


图 6 1987~2012 年国际原油价格走势

资料来源：根据美国能源信息署公布的数据整理。

图中的数据时间跨度为 1987 年 5 月 20 日至 2013 年 10 月 21 日。

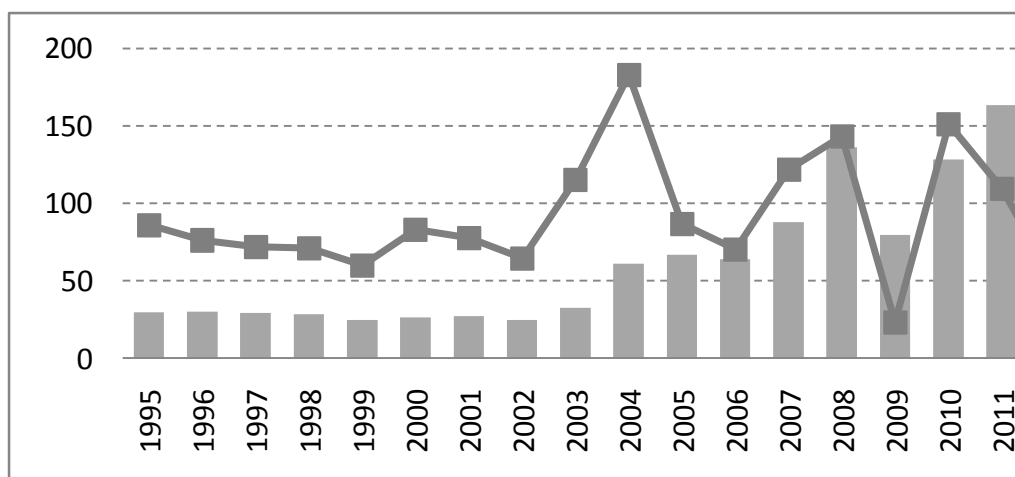


图 7 1995~2012 年我国铁矿石进口单价及增长率

资料来源：根据统计局公布的数据整理。

(3) 土地价格上涨。改革开放以来，我国进入城镇化快速发展期，不断扩大的用地需求与有限的土地供给推高了各类建设用地的价格。如图 8 所示，综合地价、商业用地价格、住宅用地价格仍处于稳步上升的过程中，即使工业用地价格基本稳定，但仍面临较高的机会成本。低附加值的工厂与周围高价格的商业和住宅用地不相匹配，而传统优势产业多为附加值较低的制造业，在土地实际成本和机会成本不断上

升的背景下，传统优势产业在土地成本较高的沿海地区不再具有竞争力。

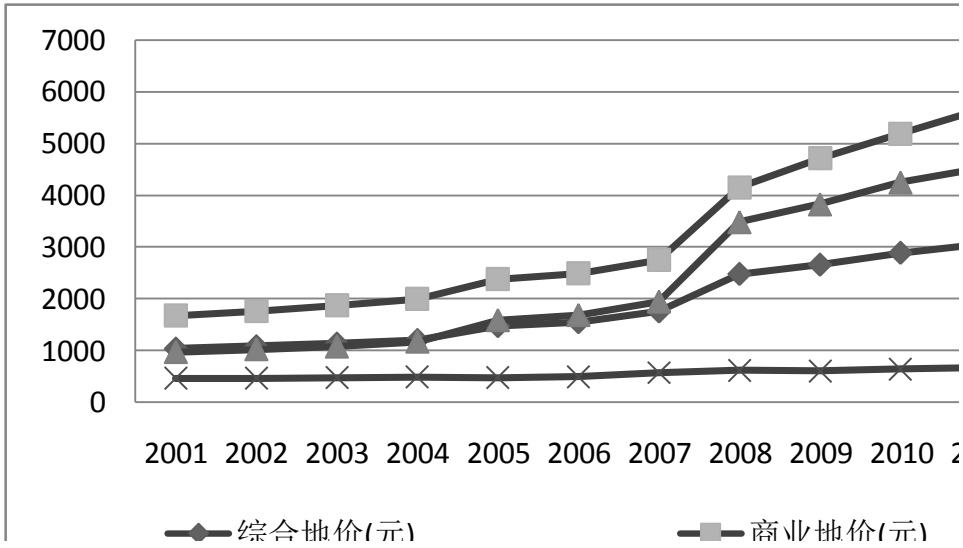


图 8 2001~2012 年我国土地按用途分价格变动情况

资料来源：根据国土资源部公布的数据整理。

2.产业发展的资源供给和环境承载压力加剧。一般而言，相对于价值链两端的高端环节，加工制造环节的能源、资源消耗较多、环境污染也较严重。由于我国在国际分工中长期固化于低端加工制造环节，进一步加重了我国环境、资源压力。图 9 显示，我国能源生产和能源消耗的缺口不断增加，我国对煤炭、原油、天然气和电力等能源的消耗呈快速增长趋势。《世界能源蓝皮书：世界能源发展报告（2014）》也指出，中国能源需求与能源进口增长迅速。2013 年，中国能源消费总量为 37.5 亿吨标准煤，比 2012 年增长 3.7%。能源消费结构以煤炭消费为主，而煤炭的大量生产和使用对生态环境的破坏很大。目前我国八个主要耗能行业的单位产品能耗平均比世界先进水平高 47%，而这八个行业的能源消费占工业能源消费总量的 73%，按此推算，与国

际先进水平相比，我国的工业部门每年多用能源约 2.3 亿吨标准煤。^①而且在未来较长一段时期内，伴随着我国工业化进程，我国将更加依赖能源、钢铁等高能耗、高污染排放的产品。这说明传统的增长方式会使我国环境成本提高、资源压力加大。

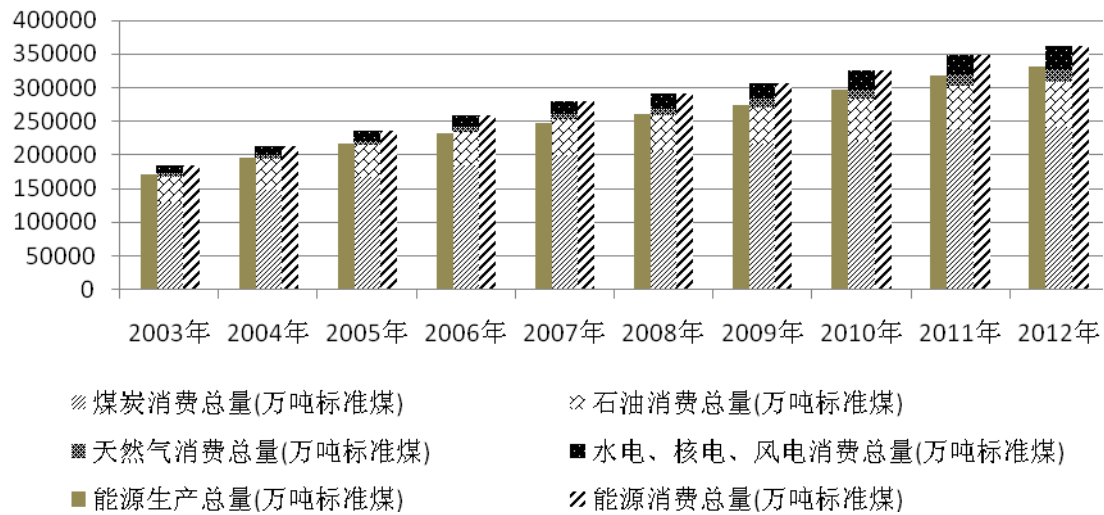


图9 我国能源生产和能源消耗情况

资料来源：历年中国统计年鉴

3.产业技术创新能力较弱，产业技术差距较大，创新不足。技术创新是产业升级的根本所在，产业核心技术是产业升级的根本依据，也是产业结构调整、新兴产业发展、传统产业再生的动力之源。产业核心技术缺失会导致产业的空芯化。生产产品不但附加价值低，位于产业链低端，而且对国外技术产生依赖，并将严重制约产业的发展。为在即将到来的新一轮产业与技术革命中赢得主动，欧美等发达国家在已有基础上进一步加大了对关键领域技术的攻关和突破力度。美国启动了高端制造计划，着力在纳米技术、高端电池、能源材料、生物制造、新一代微电子研发、高端机器人等方面加强科技攻关。欧盟把

① 厉无畏、王振主编，《转变经济增长方式研究》，上海学林出版社，2006年8月，第88页。

纳米科技、微电子和纳米电子、光电学、先进材料和生物科技等列为五大先进制造业，并重点加以培育发展。

虽然按照专利来衡量，从总量和增长率角度来看，我国最近在技术创新上进步较快，而且在现实产业技术上也取得了很大的成绩。但由于我国长期以来的发展模式原因，以及我国原先技术水平的低端化，都使得我国在产业技术创新上还存在一些问题。主要包括：（1）部分产业核心关键技术对外依赖程度较高，拥有自主知识产权的技术与产品较少。我国产业的原始创新能力较弱，关键技术和装备自给率低，加上制造业长期沉淀积累投资，巨大而且分层次的市场延长了陈旧产品的寿命，导致技术依赖呈现刚性特征。（2）我国产业技术创新投入不足。主要包括投入强度不足和投资分散两个问题，特别是面向行业基础技术研究的投入严重不足。从投资强度来看，虽然政府对我国技术创新的经费投入占比较大，但企业投入却严重不足。目前，我国工业企业研发投入占销售收入的比重仅为 1.2% 左右，远低于美国、德国、日本等国。根据陈实和章文娟（2013），我国当前的研发投入强度和发达国家工业化的第二阶段研发投入强度相当，但和发达国家的当前研发强度相比，差距较大。随着发达国家的“再工业化”，我国企业创新能力和水平低的不利地位可能会进一步强化。

四、当前我国产能过剩的特征

20 世纪 90 年代告别短缺经济后，我国曾经面临三次较大的产能过剩，而每次产能过剩都有不同的经济背景。第一次发生在 20 世纪末，当时受东南亚金融危机影响，中国经济面临通货紧缩困扰。第二次发

生在 2003 年前后。当时以生产率追赶和城市化工业化提速为背景，总需求增长过快导致投资增长爆发，出现了产能过剩情况。而当前始于 2009 年的产能过剩是第三次大规模产能过剩。这次产能过剩具有持续期长、涉及产业广泛、影响波及面更大、面临的经济环境更为复杂等特点。

（一）多数产能过剩行业属于上游基础性产业

根据 2009 年 9 月，十部委发布《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》，就指出包括钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝、煤化工、多晶硅、风电设备、造船业等十多个产业存在产能过剩情况。而在 2013 年发布的《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》中，则提到在钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业存在严重产能过剩的矛盾。

在上述产能过剩的产业中，很多产业都属于经济建设中的上游产业，具有关联性较强，关联系数较大，下游需求产业较广，基础性较强等特点。同时，这些产业对投资要求较高，能源消耗量较大，对环境和资源具有较大的压力。因此，这些产业的产能过剩，对国民经济健康发展的影响也较大。

以严重过剩的水泥业而言，水泥是基建、房地产等行业的上游企业，是重要的基础建设工程材料工业，其产值约占建材工业的 40%。水泥产品广泛应用于工程建设、建筑、军工、交通、环保、高新技术产业和人民生活等国民经济各领域。水泥的主要下游需求方为房地产、基建以及农村建设（见图 10）。当前，水泥产业产能严重过剩，这一方面导致资源配置效率降低，很多生产设备停

产，另一方面生产产量大于市场均衡产量，对资源和环境的破坏较大。

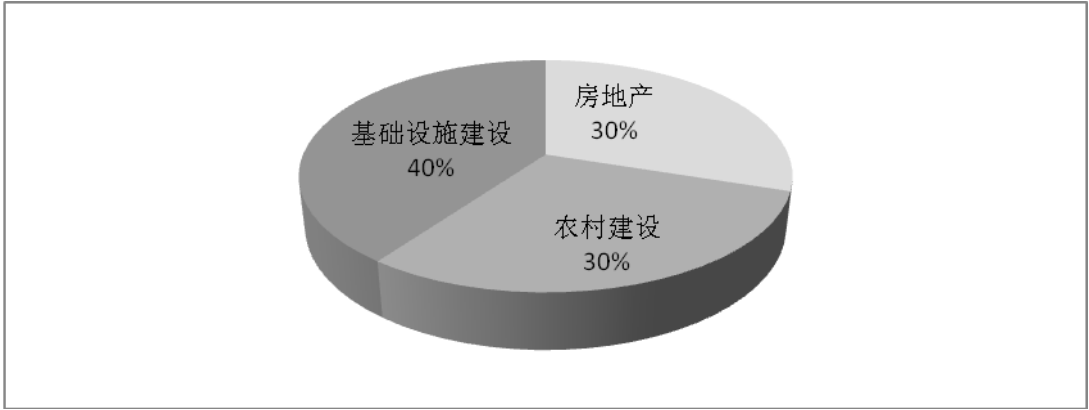


图 10 水泥下游需求结构

数据来源：数字水泥网。

就钢铁产业而言，钢铁产业是国家重要的原材料工业之一，是国民经济发展的基础性、支柱性产业，小到生活用品，大到国防装备，都和钢铁业有很大的关系。钢铁产业链长，涉及领域多，上游包括铁矿石，煤炭，废料收集等，特别是铁矿石供给，对钢铁产业的下游形成成本压力。下游有汽车零配件、钢结构建筑、设备制造和船舶制造等，下游需求受国家宏观调控以及国外环境影响较大。

（二）部分行业经济周期性过剩特征明显

经济周期性波动导致的产能过剩指的是，在经济周期扩张阶段，市场需求旺盛，企业面临的外部环境较为宽松有利。企业往往有强烈的动机扩大投资。而一旦经济周期步入收缩阶段甚至陷入衰退，尽管市场需求和利润已经下降，但相当一部分资产会由于专用性等原因变为沉没成本，难以通过变现收回其应有价值。这会导致产业退出壁垒

较高，从而出现持续性的产能过剩。从前面经济环境的分析可知，2008年以来，全球金融危机对世界各主要经济体带来了较大的不利影响，这导致各国需求降低，全球贸易量减少，从而给我国某些产业的发展带来了不利影响，导致产能过剩的出现。这些行业机制表现在航运业、船舶制造业、光伏产品制造业等。

以航运业为例，航运业提供的产品在很大程度上具有同质性的特征，因此价格竞争是航运业竞争的主要形式。而一旦产能过剩，会首先反映在运价上。波罗的海干散货指数（Baltic Dry Index, BDI）是由几条主要航线运费加权而成，指数涨跌受到运费价格高低的影响，较为准确地反应了航运业的经济景气情况。从波罗的海干散货指数历年走势可以看出，国际干散货市场在2003年底~2005年之间运价高涨，在2004年11月一度达到6 051点，之后有所滑落。从2007年开始BDI指数迅速攀升，在2008年初短暂回落后，再次迅速上升，于2008年5月达到11 793点的峰值，这也成了国际干散货运输市场起落的分割点。自此之后，航运市场盛极而衰。2008年第四季度，次贷危机爆发，BDI指数呈现出“跳水”行情，从2008年5月的11 793点急降至2008年10月的851点，下跌了10 589点。在2009年下半年和2010年上半年BDI指数在铁矿石和煤炭货种需求的带动下略有好转，虽仍有起伏，但平均维持在3 000点左右。2010年下半年，国际干散货市场再次一蹶不振，欧债危机所导致的经济增速放缓、全球大宗商品需求减速又令干散货运输市场雪上加霜。一般认为，BDI指数达到2500点是企业盈亏平衡点，也就是说，只有在BDI超过2 500点之后，大部分航运企业才能从中盈利。而在2010年的2 099点之后，BDI指数就再也没有超过2 000点。

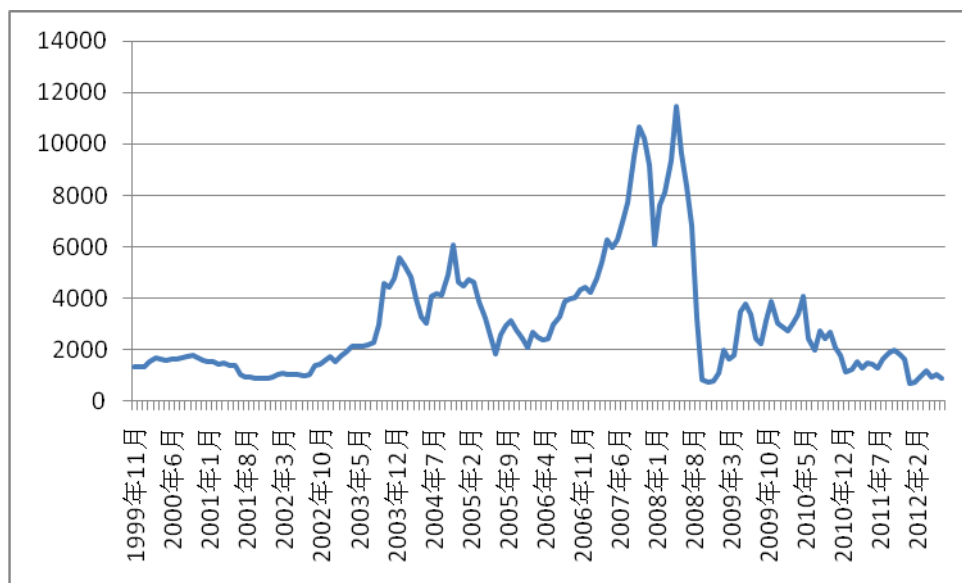


图 11 1999 年~2012 年波罗的海干散货指数走势

数据来源: <http://wenku.baidu.com/view/cbef13a8dd3383c4bb4cd291.html>

因此，航运业目前遭遇的产能过剩在很大程度上是由于经济危机带来的周期性产能过剩。其主要原因在于 2008 年国际金融危机之后，国内和国际航运业都遭受了对航运需求的严重萎缩，而运力的投放由于惯性而依旧较高，这造成了航运业运力过剩的局面，而由于航运的主要固定资产投入船舶和码头具有较强的专用性，因此难以及时推出，只能进行价格战。所以航运业典型的产能过剩特征就是运价下跌，载货率低，大量船舶无货可运，航运企业亏损甚至破产。

（三）部分行业存在典型的结构性过剩特征

我国现阶段产能过剩据有结构性过剩的特点，即在某些产业内不同类型的产品之间，供给过剩与供给不足并存。这种结构性过剩可以概括为低端产品产能过剩，高端产品供给能力不足。2011 年工业和信息化部在当年印发的《机械基础件、基础制造工艺和基础材料产业“十二五”发展规划》中指出，我国“三基”产业中低端产品产能过剩、高端

产品供给能力不足的矛盾十分突出。即使在产能严重过剩的钢铁产业，部分高端产品的国内产能依然不足。典型的如管套钢、输油管材、铁路用材等高附加值的产品以及高规格的冷轧薄板带、冷轧普薄钢带等，国内尚无法生产或产能不足。大量的板带材如镀层板(带)、冷轧薄宽带等仍需要从国外进口。

就玻璃行业而言，2011 年 11 月 28 日工信部发布《建材工业“十二五”发展规划》指出，我国玻璃工业存在较为严重的结构性过剩现象，普通浮法玻璃、单一功能加工玻璃等普通产品产能过剩；透明导电膜玻璃、超薄屏显基板玻璃等高端产品对外依存度较高。2010 年，平板玻璃精深加工率仅为 35%，低于世界平均水平近 20 个百分点。就风电行业而言，国际上主流陆上风电设备功率已达到 3 兆瓦以上，海上风电设备的功率达到 5 兆瓦以上，但我国风电设备行业多数企业大都停留在 1.5 兆瓦以下的低端设备的生产上。

当前我国低端产能相对过剩、高端产能相对短缺的结构性问题表明我国还处于产业的低端，生产工艺和技术装备落后，先进的自动化和数字化装备普及程度不高，高附加值的加工产品短缺。在产业链低端集聚了大量的资源，这种资源的低效率扎堆不仅浪费资源，而且挤占了高端产业发展所需的资源。此外，由于我国工业自主创新能力不足，因此企业在市场竞争中多采取追随式或模仿式的技术发展模式。这样，当市场结构变化时，新的市场需求出现时，现有技术储备不能使企业可以很快调整结构，引领或赶上产业发展的浪潮，从而使产业结构和需求结构之间出现较大的偏差。

(四) 部分新兴产业出现产能过剩

金融危机发生后，受困于产业升级问题和经济下滑的危险，我国大力提倡发展战略性新兴产业。在国家政策的激励下，各地方政府也加快推进本地区新兴产业的发展速度。对新兴产业的看好，以及政府的高度介入，资本市场的推波助澜等因素联合在一起，使新兴产业得到了较快的发展。在国家政策的激励下，各地方政府也加快推进本地区新兴产业的发展速度。2011 年一项调查显示^①，34 个省、市、区在制定的重点新兴产业中，超过 90%的地区选择发展新能源、新材料、电子信息和生物医药产业，近 80%的地区选择发展节能环保产业，60%的地区选择发展生物育种产业，另有 50%以上地区选择发展新能源汽车。然而，这些一哄而上的项目，虽然符合国内政策的要求，但却面临市场需求波动的影响。当市场需求急剧下滑时，这些部分新兴产业开始出现供大于求，也开始出现产能过剩。

1. 风电设备制造业

我国风电新增装机容量和累计装机容量的时间分布如图 12 所示。

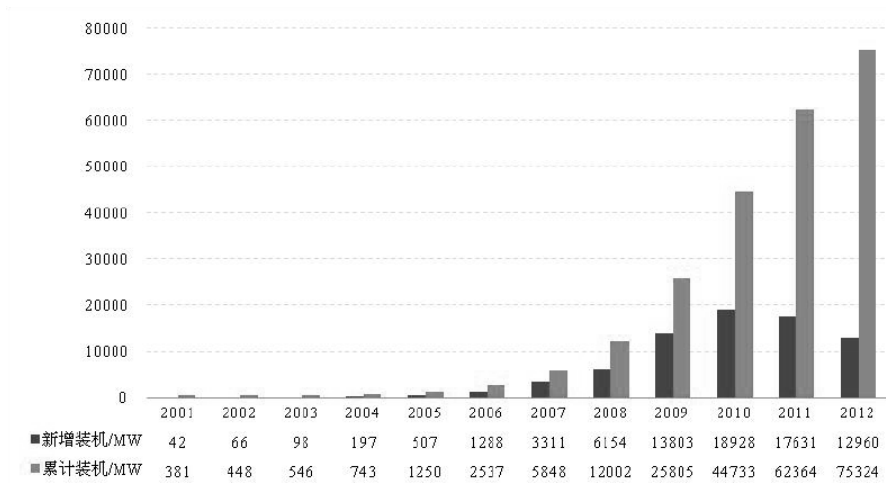


图 12 中国风电装机容量

资料来源：中国风能协会，《2012 年中国风电装机容量统计》。

^① 发展战略性新兴产业：警惕三个“误区”，光明网-《光明日报》，2011-08-16，http://economy.gmw.cn/2011-08/16/content_2463405_2.htm。

从数据资料来看，我国风电行业经历了一个飞速扩张的阶段。风电设备累计装机容量自 2006 年起有飞跃式提升，每年新增装机容量 2006~2012 年则有趋势变化，即 2006~2010 年逐年递增，之后下降。表现为总体上升，增速下降。

2009 年，我国新增装机容量超过美国成为当年新增风电装机容量世界第一的国家，累计装机容量位居全球第三。

2010 年，新增装机容量超过美国，位居世界第一。

2011 年，新增安装风电机组 11 409 台，装机容量 17 630.9MW，累计安装风电机组 45 894 台，装机容量 62 364.2MW，年增长 39.4%。

2012 年，新增安装风电机组 7 872 台，装机容量 12 960MW，同比下降 26.5%；累计安装风电机组 53 764 台，装机总量 75 324.2MW，同比增长 20.8%。

新增装机容量随时间变化的趋势与政策导向直接相关。在 2005 年发布《可再生能源法》明确对包括风电在内的新能源产业大力支持下，2006~2010 年每年的新增风电装机容量均创新高。在 2010 年发布收缩风电设备制造业产能的通知后，2011 年和 2012 年的新增装机容量有明显下降趋势。

表 1 为 2012 年累计风电装机量前 20 位中国部分上市公司营业利润。从企业的经营绩效来看，除去个别电力集团在近 4 年营业利润呈明显上升趋势，风机制造企业均呈逐年下降趋势，特别是在 2012 年，多家企业出现负营业利润。

表 1

部分风电上市公司营业利润

单位：百万元

企业名称	2012 年	2011 年	2010 年	2009 年
金风科技	133.64	697.81	2 690.59	1 946.92
华锐风电	-761.01	529.22	3 133.21	——
东方电气（制造商：东汽风电）	2 482.22	3 356.34	2 755.90	1 652.65
国电电力（制造商：联合动力）	7 479.41	4 977.21	3 457.43	2 418.38
明阳风电	-189.14	454.31	762.54	-134.89
湘电股份（制造商：湘电风能）	-257.37	120.12	211.79	197.04
上海电气	5 095.52	4 730.92	3 482.35	2 919.72
大唐发电（制造商：华创风能）	7 093.04	3 201.74	4 203.61	2 811.91
南车股份（制造商：南车风电）	4 958.31	4 957.11	3 300.08	1 982.23
中船重工（制造商：重庆海装）	-94.02	50.31	62.06	113.99
三一重工（制造商：三一电气）	6 097.39	9 847.20	6 896.88	2 623.65
华仪电气	52.20	81.48	136.83	114.95
银星能源	-113.12	49.17	9.89	40.47

资料来源：各上市公司年报。

2. 光伏设备制造业

近年来我国的光伏装机量增长迅猛。2011 年，装机量为 2.5GW，2012 年达到 5GW，增速达 100%，累计装机量 8GW，预计 2013 年新增装机 7GW。与此相对应，我国国内对光伏产品的需求增长却极为缓慢，中国有色金属工业协会硅业分会的统计数据显示，2010 年我国光伏产品超过 90%都出口海外市场，尤其是对欧洲市场的依赖度非常高。在全球金融危机进一步震荡下，欧洲国家普遍降低了对光伏产业用电

的补贴的力度，导致全球范围内的光伏设备制造过剩，同时加强了对我国光伏产品的“双反”调查，导致我国光伏产品出口受阻，利润下滑，许多企业处于亏损状态。如 2011 年，全球光伏组件产能近 80GW，达到历史最高水平，产能排在全球前三位的是中国、美国和日本，分别为 49GW、6.7GW 和 6.0GW。其中，日本的产能利用率 62%，高于中国和美国。而当年全球光伏组件的产量为 40GW，产能利用率只有 48%，是 2006 年以来的最低值，至于当年的装机量，也仅有 30.4GW。供需的严重偏离导致 2012 年组件价格延续了 2011 年下跌的趋势，从年初的 0.9 美元/瓦下降到年底的 0.65 美元/瓦，企业利润被挤压。2012 年整个光伏设备制造业出现了大面积的倒闭与兼并重组，2012 年全球光伏组件产能下滑 10%，降为 72GW。

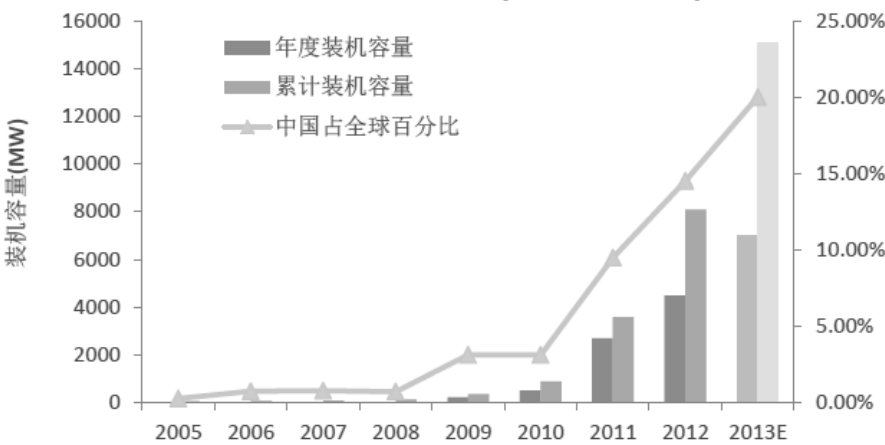


图 13 2005~2013 年中国光伏装机容量

资料来源：SEMI《2013 中国光伏产业发展报告（白皮书）》。

按组件分类来看，2012 年全球晶体硅组件产能 67.5GW，占全球光伏组件的 83%；薄膜和聚光光伏组件的产能分别为 12.7GW 和 800MW。2012 年全球薄膜组件产能 12.74GW，其中硅基薄膜组件以 7.23GW 的产能排在薄膜类组件的首位，但产能利用率只有 32%，低

于铜铟镓硒和碲化镉组件的产能利用率。图 14 为我国晶体硅和薄膜两类光伏组件的产能状况，2012 年，我国晶体硅组件产量约为 21GW，产能利用率 62%；薄膜组件产量约为 660MW，产能利用率 30%。

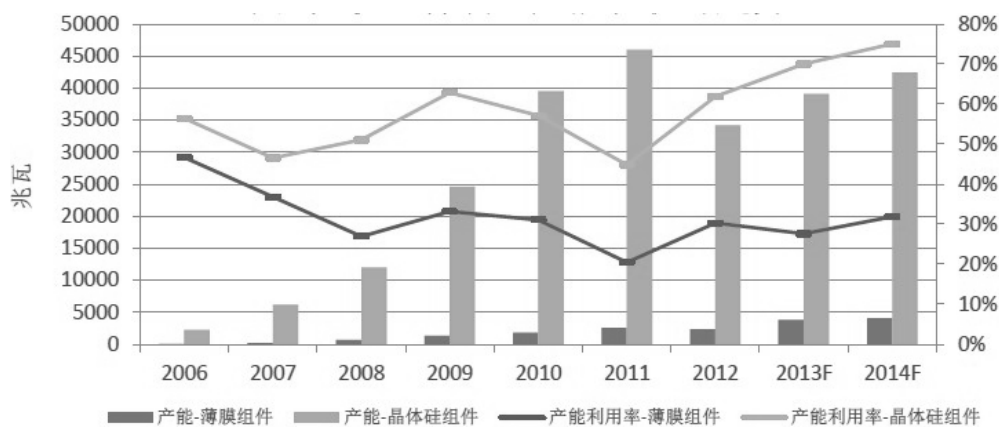


图 14 中国光伏组件制造产能现状与趋势

资料来源：SEMI《2013 中国光伏产业发展报告（白皮书）》。

综观整个光伏设备制造产业，一方面是高额债务；另一方面产能过剩，利润下降，企业破产的可能性加大，其中，最为典型的是赛维 LDK。2012 年，赛维 LDK 实现销售收入 8.63 亿美元，同比下降 60.01%；毛利-3.53 亿美元，同比下降 789.03%；营业利润-7.97 亿美元，同比下降 73.22%；净利润为-11.25 亿美元，同比下降 71.63%；同时，资产负债率达到 117.59%。

目前市值最高的阿特斯阳光电力情况也不乐观，2012 年，阿特斯实现销售收入 12.95 亿美元，同比下降 31.81%；毛利 0.90 亿美元，同比下降 50.43%；营业利润-1.43 亿美元，同比下降 2187%；净利润为-1.95 亿美元，同比下降 115.28%；同时，资产负债率达到 87.71%。

具体情况如表 2 所示。

表 2

我国海外上市光伏企业市值排名前十经营状况

单位：美

元

名称	市值 (亿)	上市地	2012 年 (百万)		2011 年 (百万)		2010 年 (百万)		资产负债率
			总收入	净利润	总收入	净利润	总收入	净利润	
阿特斯	14.71	NASDAQ	1 294.83	-195.47	1 898.92	-90.80	1 495.51	50.57	87.71%
天合光能	12.74	NYSE	1 296.65	-266.56	2 047.90	-37.82	1 857.69	311.45	70.71%
英利新能源	9.80	NYSE	11 391.93	-3 064.41	14 677.97	-3 208.91	12 499.99	1 386.78	94.91%
晶科能源	6.55	NYSE	4 794.77	-1 542.42	7 384.95	273.34	4 654.85	881.87	86.88%
晶澳太阳能	5.04	NASDAQ	6 719.06	-1 662.26	10 732.85	-564.35	11 760.78	1 755.35	61.14%
昱辉阳光	4.78	NYSE	969.13	-242.52	985.28	0.33	1 205.58	169.00	86.96%
韩华新能源	3.75	NASDAQ	3 678.38	-1 562.86	6 416.48	-930.10	7 548.55	757.36	75.41%
大全新能源	2.94	NYSE	86.86	-111.93	232.17	33.32	252.81	68.57	75.98%
赛维 LDK	2.34	NYSE	862.88	-1 124.95	2 157.81	-655.46	2 509.35	290.80	117.59%
中电光伏	1.16	NASDAQ	292.72	-133.58	566.29	-94.29	517.22	51.73	101.86%

资料来源：新浪财经。

从 2011 年下半年开始，光伏设备制造业进入震荡期，加上 2012 年欧美等国家的“双反”，致使全行业进入低谷期。通过表 2 可以看出，我国海外上市的十家光伏企业的总收入和净利润自 2010 年来逐年减少，2012 年净利润均为负值，企业亏损严重；同时，光伏企业债台高筑，资产负债率很高，平均在 85%左右。如果光伏企业在未来几年内持续亏损，将会有更多的企业面临破产重组。

根据 Wind 资讯上市公司的企业数据来看，最近一年来，光伏设备制造环节继续维持高毛利率，但收入规模持续缩水，与其他环节相比缩水严重。就晶硅组件中上游环节来看，2012 年以来，中上游环节收入和盈利大幅缩水，多晶硅基本停滞生产，单晶硅片盈利在 2013 年逐渐恢复。晶硅组件中下游环节和辅料环节的收入规模和毛利率不同程度恶化。总体而言，近两年光伏产业各环节的企业收入和毛利率较往年大幅缩水、下跌，但从 2013 年上半年情况来看，各企业经营状况稍有转好之势。^①

五、当前我国产能过剩的原因

由于市场运作的非完美性，企业或行业的设计产能一般会高于市场均衡下的实际产量，这种产能过剩是一种良性的产能过剩，有助于企业满足市场需求的波动性，促进供求调整，鼓励企业技术进步和管理创新。但是如果产能过剩超过一定的幅度，就会对经济带来不良影响，造成社会资源巨大浪费，降低资源配置效率，阻碍产业结构升级。

^① Wind 咨询数据库。

如上分析，部分行业中的我国产能过剩已经带来了严重的不良影响。导致这类产能过剩出现的原因是多方面的主要包括以下几个方面。

（一）全球经济危机下需求萎缩是导致产能过剩的主要诱因

2008 年美国次贷危机，以及随后伴随出现的欧洲债务危机，导致全球性经济危机爆发。全球经济危机直接引发全球经济增长放缓，需求减弱。我国作为制造业大国，制造业的国际贸易所占比重较大。全球经济危机的传导机制使得我国制造业在此次危机中受到影响较大，并逐渐反映到我国制造业的上游产业中。这些产业包括钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶制造、光伏设备制造等行业。

造船业具有派生性、周期性、投机性等需求特点，经济的周期性变化影响航运市场或石油市场的周期性变化，进而影响船舶市场的周期性变化。中国作为参与全球船舶产业的一支重要力量，在参与全球产业竞争的环境下必然会经历船舶产业周期性的变化。以这次全球金融危机为例，2007 年美国次贷危机发生以来，全球金融包括船舶融资出现明显困难和下降，航运指数大幅向下波动，全球航运船东受融资困难和航运市场的收益率显著下降的影响而大幅降低了全球新船需求量（见图 15），据统计，2008 年全球新船订单量为 1.03 亿载重吨，其中中国船厂的新船订单量为 3 833 万载重吨，2009 年全球新船订单量迅速下降到 5 225 万载重吨，其中中国船厂的新船订单量下降到 2 267 万载重吨，同比分别减少 49.0%和 40.1%。造船需求量的快速下降造成了产能明显过剩，我国部分船舶企业受新订单急剧下降的影响以及资金流困难等影响而出现了破产，据统计，2012 年我国规模以上船舶工业企业数量较 2010 年减少了 494 家。以船舶制造业而言，在经历

2003~2007 年高度繁荣期之后，全球造船业正遭遇史上最大规模的结构调整。据 Clarkson 公司统计，2008 年 7 月~2013 年 6 月市场淘汰率超过 20%，预计全球造船产能过剩率（以修正总吨计）将从 2010 年的 7.7%提高到 2015 年 24.3%^①。

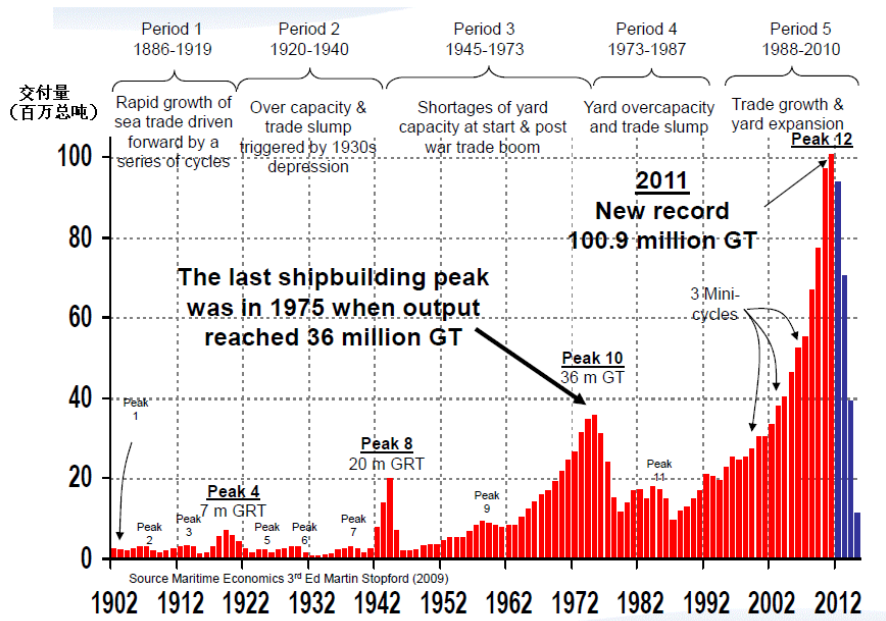


图 15 1902~2012 年全球历次造船周期和交付高峰

资料来源：Dr Martin Stopford，2012。

类似的产业还包括光伏制造业。由于欧洲和美国的“双反”，补贴政策的取消导致来自外部的需求急剧减少，经济危机导致航运业贸易量减少，国际航运价格指数的持续走低，所有这些都给全球的航运业经营都带来了困难。由此可见，随着我国在全球性的分工中参与日益加深，我国对外开放和贸易的日益发展，我国产业受全球经济影响也越来越大。一旦全球经济出现下滑，很可能对我国部分产业带来较为严重的产能过剩问题。

^① Hong Sung-in，2011。

（二）深层次原因在于市场经济下供求匹配的固有缺陷

市场经济强调市场在资源配置中的作用，但市场在资源配置中也存在着固有的缺陷。这些缺陷包括未来信息的不确定性、生产技术的刚性、市场需求和供给的错位等。当市场需求或供给在短期内快速变化波动时，市场供求均衡会急剧变动，而此时这些缺陷会导致供给安排波动远远小于需求波动，会导致市场上企业的产能过剩。

以要素窖藏效应而言，在经济波动环境中，企业为应对不确定性状况，会闲置一定的产能以保证生产的可持续性船舶需求存在周期性和波动性特点，并且船舶设计建造时间长，造船业有必要存在窖藏行为。例如，2004~2008 年之间，中国造船业新船订单量均超过当年完工量（见图 16）。为确保未来的订单能够按期交付和完成，船厂必然会持续扩大产能以确保在未来的接单中具备足够的造船能力，这种窖藏行为在一定程度上属于合理的资源配置，但中长期窖藏行为必然出现闲置产能的积累。同时由于造船业存在较高的退出壁垒，船舶企业初期投入的建厂成本多为沉没成本，因此较高的沉没成本意味着造船企业不会轻易退出这个产业，即使暂时停产也会在行业恢复后继续经营。由于退出速度较慢，造船总产能的减少速度和规模并不十分明显，长期的窖藏行为和较高的退出壁垒必然造成产能过剩。

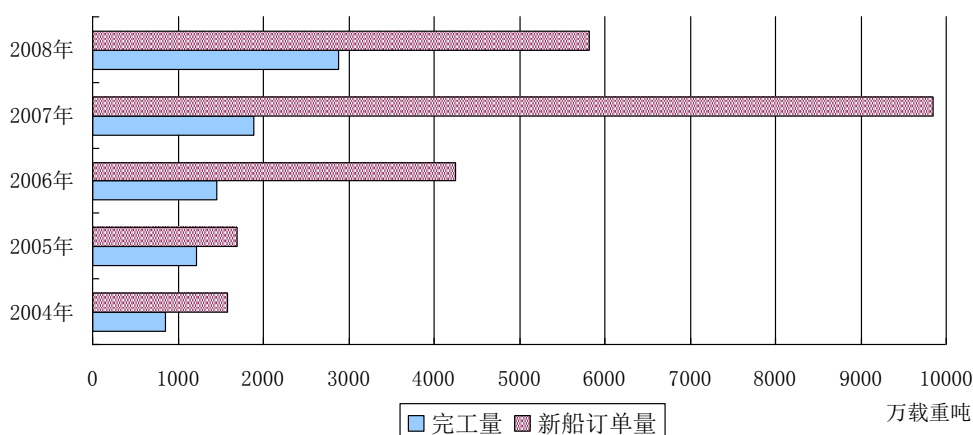


图 16 2004~2008 年中国船舶完工量和新船订单量统计

资料来源：LR 数据库。

（三）政府对经济的不当干预起到了推波助澜的作用

我国电解铝、钢铁、水泥等行业的产能过剩背后，大多有政府的背后干预在推波助澜。政府对经济的不当干预主要表现在三个方面：

（1）产业政策往往在后发国家的经济发展中起到非常重要的作用，我国也常常利用产业政策来推动产业发展。但政府在制定产业政策过程中，所依据的信息和所指定的措施未必是最优的，且一旦外部环境发生变化，这些政策反而会扩大其负面作用。例如，我国在光伏和风电设备等相关行业的政策催生了相关行业供给能力的快速增长。进入 21 世纪之后，为了应对气候变化和能源危机、顺应科技潮流、调整产业结构，世界各国都把发展新能源作为战略措施。对光伏和风电产业而言，由于世界各国和众多企业同时看好并大量涌入，导致巨大的投资泡沫和产能过剩。在市场经济较为完善的发达国家，这样的投资潮涌现象更多的来自市场力量，是企业基于逐利目标和看好行业前景的市场行为，政府的作用相当有限。而中国的市场机制不完善，政府的行政手段对经济增长有着广泛干预，常常以投资拉动经济，并给

有利于经济增长和税收的投资企业提供极其优惠的政策待遇和可靠的风险担保，能够吸引相对分散的投资来源，也更加增大了投资规模。在中国，来自政府的行政推动力对于“潮涌现象”的“贡献”要大大超过市场力量。于是，在发达国家偶然出现的产能过剩，在快速发展的中国不但表现严重，还可能在一系列行业中一波接一波的出现，造成众多产业普遍产能过剩，开工不足，市场竞争激烈，大量企业亏损破产，导致普遍的银行呆坏账上升，甚至伴随着金融危机的严重后果。对此，如果政府不进行任何引导和控制，而是缩回政府“这只手”，完全依靠不完善的市场自我调节，我国国民经济很可能出现比发达国家更大的周期波动与经济危机。林毅夫认为，“潮涌现象”是处于快速发展阶段的发展中国家经常出现的现象。在发展中国家，由于产品创新能力不足，产业发展主要依靠复制和模仿，发展潜力巨大的产业机会将引来大量资金涌入，导致产能过剩的“潮涌现象”出现。随着中国工业化和城镇化进程的加快，社会对于钢铁、水泥、汽车、船舶等行业具有良好的投资预期，于是大量资金涌入相关行业，导致各地出现投资“潮涌现象”。由于投资与生产能力的形成有一定的时滞，在产品仍旧处于供不应求状态时，在建项目将形成的产能已经大大超过市场需要，但这时企业在产品市场仍旧能取得巨大利润，仍会刺激本企业或其他企业增加此类项目的投资，最终形成产能过剩。从本质上讲，潮涌现象是市场经济下由于预期而导致的，但由于发展中国家的特殊性，使得潮涌现象在发展中国家表现得尤为明显。

（2）政府的运作体制也会导致产能过剩的膨胀。由于考核指标的影响，地方政府往往有过渡投资的意向。地方政府往往利用其手中的权力，通过人为的压低土地等投入要素的价格，通过相关税费等的优

惠，吸引企业过度投资；地方政府也可以通过干预当地国有企业的投资行为；这些行为会导致企业的过度投资于产能，一旦外部环境恶化，或地方政府由于考核目标等原因转变行为方式，会导致企业形成的过剩产能不能及时转化，导致产能过剩。应该说，政府介入经济发展的行为，加剧了潮涌现象带来的产能过剩情况。

（3）在发生经济危机时，动辄采用扩张性的财政政策会导致部分行业的需求高涨，引致这些行业或其关联行业进行过度投资。而一旦经济环境发生转变，引发政府财政政策的基准发生转变，或者财政政策所支持项目的结束，都会导致相关行业需求的收缩，从而引发某些行业出现产能过剩。例如，我国大规模的扩展性财政政策会导致相关行业供给的过度膨胀。

综上所述，产能过剩的根本原因在于市场经济下供给和需求匹配的固有缺陷，而导致产能过剩的直接原因在于需求的急剧下降，或供给的快速上升，而政府行为对产能过剩起到了推波助澜的作用。结合我国的经济增长和产业发展模式，受产能过剩影响较大的行业主要包括那些制造业的上游产业，或者是一些关联性强的基础性上游产业，主要包括钢材、电解铝、水泥、造船等。

六、治理产能过剩的对策

我国本次产能过剩受全球经济危机以及我国经济增长模式双重影响，具有设计行业广、程度深等特点。在化解此次产能过剩中，要充分利用国际市场的倒逼机制，从短期措施和长效机制入手，采取各种措施化解严重过剩行业产能，同时，以产业升级为中心，转变产业发

展方式，提升产业竞争力。

（一）在短期内积极采取有效措施应对产能过剩

为了更好地化解当前部分行业的产能过剩状况，缓解产能过剩给我国经济发展，甚至社会稳定带来的不利影响，需要根据影响产能过剩的因素，采取多种措施治理产能过剩。

第一，积极扩大产能过剩行业的产品需求，增加过剩产品的有效需求。

产能过剩具有相对性、阶段性和动态性的特征，因此产能过剩总是相对于需求不足而产生的。所以，短期内化解产能过剩的有效方式就是增加过剩产能行业的有效需求。具体来说：一是针对不同市场需求萎缩类型，采取不同的需求刺激政策。对于那些暂时的需求减少行业，安排临时性的需求刺激政策，譬如以旧换新补贴等。对于那些较为长期的严重的需求萎缩行业，推出较为长期的需求刺激政策。二是积极开发过剩产能新的需求点。向新的应用领域、新的国家、新的地区、新的行业来推广产品应用，提升产品需求。三是实施需求管理政策，促进过剩产能升级。通过设置不同的需求政策，譬如节能补贴，引导企业产能的优化利用，提高高端产品产能。

第二，妥善化解超额供给能力，有效缓解行业相对供给过剩的局面。

产能过剩的另一面是行业的超额供给较大，超出了维持合理回报率的正常水平。因此，应该积极采取措施化解行业超额供给，缓解行业相对过剩局面。集体来说：一是降低企业退出壁垒，合理有序引导亏损产能退出市场。通过完善人员安置再就业、挽救资产再利用、

收回土地给补偿等多种方式，降低亏损产能退出市场的退出壁垒，增加亏损产能退出市场力度。二是引导企业兼并重组，淘汰企业富余产能。兼并重组可以为企业带来规模经济上的成本效益，还可以化解企业的过剩产能。强调市场对企业兼并重组的作用，消除因行业、企业所有属性、区域等导致的市场兼并重组的障碍。三是通过包括环境、安全、资源、能源等社会性规制政策，提高企业产品竞争力，降低企业产出水平。我国企业过度投资的一个原因在于企业生产的环境、安全、资源等方面的成本较低，而涉及的产能过剩行业大多数要消耗大量资源或能源，带来较大的社会环境压力，因此从这些行业入手，适时强化环境、安全、资源、能源等社会性管制，提高企业运营成本，从而降低企业的有效产出水平。

第三，充分发挥政府在短期内治理产能过剩的积极作用。

政府拥有一定的强制力，占有较多的社会资源，因此在产能过剩较为严重的行业，政府可以积极发挥作用，化解产能过剩。具体来说，一是通过专项治理资金化解产能过剩。专项基金可以用于产业需求、结构调查、产品结构改善以及防止中坚企业倒闭等，也可以用于对于降低企业退出壁垒，引导企业有序退出等。二是治理过剩设备。政府可以通过设备注册制度，对现有设备和新增设备予以注册，并限制非注册设备的使用，也可以实行设备购置许可证制度，提高新设备准入的技术门槛，也可以实行收购报废制度，即以过剩行业未来的供求预测为依据，核实过剩设备规模及数量，政府以专项资金对其进行收购报废。

（二）构建治理产能过剩的长效机制

第一，构建产能过剩预警指标体系，建立产能过剩预警机制。

政府应该围绕产能过剩的前后期，建立一整套科学合理的产能过剩预警指标体系。包括进一步规范企业产能核定制度，整合国内现有统计调查资源，建立与产量指标相配套的全社会销量和库存数据采集系统。将现行企业统计、景气指数分析与产能利用率评价结合起来，逐步建立起统一的行业产能过剩评估指标体系和预警制度，让企业和投资者及时准确地了解行业产能及相关信息，理智决策进入或退出市场，商业银行据此控制信贷投向和规模，防止投资过度，规避金融风险。具体来说，一是对产能过剩建立全程监控指标，包括产能过剩前导指标、同步指标和滞后指标，指标的建立要兼具行业的特殊性和一般性；二是针对重点行业建立全面的产能指标和产能过剩预警机制，这些行业主要为关联度较大的上游行业，包括钢铁、水泥、电解铝等；三是密切关注需求波动行为，及时评估预判经济危机的影响和传导效应；四是密切监督行业投资行为，对于较为密集的产能投资行为要重点关注；五是將指标体系和预警机制公开，以便社会经济各界利用这些信息。

第二，发挥信息咨询业的作用，提高企业的信息利用水平。

行业性统计数据作为特殊“信息产品”，在收集和提供方面具有很强的规模经济，在利用方面具有非竞争性。政府和企业统计和利用行业信息方面各有优势，可以互补。因此，从政府和企业角度，加强现行的行业信息统计发布工作，把对信息提供和分析的政府私人利益统筹起来，改善行业信息服务的数量和质量，对化解或减弱产能过剩具有长期的效果。具体来说，一是大力发展咨询业，完善供求或技术信息咨询市场，提高咨询业的国际竞争力，推动企业对信息的有效利

用，提升企业对市场信息和技术趋势的了解和掌握；二是充分利用政府在信息统计方面的优势，及时公开发布相关信息，提高政府统计数据的社会化利用程度。三是规范政府的信息发布行为，为了避免对行业的诱导作用，减少政府判断性信息的发布，增加政府事实数据类信息的公开。

第三，优化政府行为，改变政府干预经济的方式。

在经济发展中，政府在维持宏观经济稳定和促进产业发展方面都承担了一定的职能，但由于宏观经济调控政策和产业政策之间并不完全一致，甚至时两者会相互牵制，带来矛盾。从宏观经济稳定性角度看，总需求不足会加剧产能过剩，2008 年底总需求不足加剧产能过剩，政府实行刺激政策鼓励投资和消费以扩大内需，比较符合宏观经济周期规律。但与此同时，刺激的程度和退出的方式却可能会对产业发展带来极大的影响。我国近期基础建设相关的上游产业出现较大程度的产能过剩，很可能和宏观经济刺激有关。因此，政府要转变经济干预方式，在经济干预中要综合考虑，统筹规划，发挥政府在长期中化解产能过剩的作用，具体来说：一是科学研判产业核心技术的发展趋势，产业需求的发展态势，在此基础上科学设计合理的产业政策，并评估其在引导企业产能投资方面的作用；二是在经济波动中科学评估财政政策的作用，在设计财政政策时需要考虑财政政策退出的机制和方式，避免财政政策急进急出带来的产业景气急剧波动；三是优化对地方政府的考核，避免单一的经济增长考核，做到考核指标多元化，避免地方政府急功近利式的过渡诱导投资的行为。

参考文献

- [1]付保宗：关于产能过剩问题研究综述[J].经济学动态，2011 年第 5 期。
- [2]韩国高：行业市场结构与产能过剩研究——基于我国钢铁行业的分析[J].东北财经大学学报，2013 年第 4 期。
- [3]韩秀云：对我国新能源产能过剩问题的分析及政策建议——以风能和太阳能行业为例[J].管理世界，2012 年第 8 期。
- [4]何杰胜：中国模式’为何导致产能过剩? [J].中外管理，2013 年第 8 期。
- [5]江飞涛、耿强、吕大国、李晓萍：地区竞争、体制扭曲与产能过剩的形成机理[J].中国工业经济，2012 年第 6 期。
- [6]盛朝迅：化解产能过剩的国际经验与策略催生[J].改革，2013 年第 8 期。
- [7]盛朝迅：美国化解产能过剩的新经验及启示[J].宏观经济管理，2013 年第 8 期。
- [8]王力、王立国：“抑制产能过剩与重复建设制度的有效性分析——基于钢铁行业的实证研究[J].生产力研究，2013 年第 2 期。
- [9]王立国、周雨：体制性产能过剩:内部成本外部化视角下的解析[J].财经问题研究，2013 年第 3 期。
- [10]王晓姝、李锂：产能过剩的诱因与规制——基于政府视角的模型化分析[J].财经问题研究，2012 年第 9 期。
- [11]杨振：激励扭曲视角下的产能过剩形成机制及其治理研究[J].经济学家，2013 年第 10 期。
- [12]张 晖：中国新能源产业潮涌现象和产能过剩形成研究[J].现代产业经济，2013 年第 12 期。
- [1]张弛、张曙光：“靠市场化解产能过剩 促转型有赖深度开放——2013 年第 3 季度宏观经济分析”，河北经贸大学学报，2014(01)。
- [13]张晖：对“重复建设”的理解误区及解疑——兼辨重复建设与产能过剩和过度竞争[J].西

部论坛，2013 年第 3 期。

[14]张明哲：化解产能过剩的长效机制研究[J].经济研究导刊，2013 年第 28 期。

[15]郑长征：产能过剩的世界应对之道[J].装备制造，2013 年第 6 期。

[16]周劲、付保宗：产能过剩的内涵、评价体系及在我国工业领域的表现特征[J].经济学动态，2011 年第 10 期。

[17]周劲、付保宗：工业领域产能过剩形成机制及对策建议[J].宏观经济管理，2011 年第 10 期。

[18]周劲、付保宗：化解‘产能过剩’应注意的几个问题[J].宏观经济管理，2013 (07)。

[19]周劲：产能过剩的内涵、评价及表现特征[J].中国投资，2011 年第 9 期。

[20]祝宝良：产能过剩的成因与化解[J].中国金融，2013 年第 13 期。

[21]王岳平：我国产能过剩的行业特征分析及对策[J].宏观经济管理，2006 年第 6 期。

[22]周劲：产能过剩的概念、判断指标及其在部分行业测算中的应用[J]. 宏观经济管理，2007 年第 9 期。

[23]曹建海、江飞涛：中国工业投资中的重复建设与产能过剩问题研究[M].北京：经济管理出版社，2010 年版。

[24]卢峰：不恰当干预无助于治理产能过剩[J].金融实务，2010 年第 1 期。

[25]陈实、章文娟：中国 R&D 投入强度国际比较与分析 [J]. 科学学研究 2013 年第 7 期。

[26]周振华 等：危机中的增长转型：新格局与新路径——中国经济分析 2011-2012[M].上海：格致出版社&上海人民出版社，2012 年版。

[27]干春晖、余典范，中国构建动态比较优势的战略研究[J].学术月刊，2013 年第 4 期。

[28]周振华 等：新机遇 新风险 新选择——中国经济分析 2012-2013[M].上海：格致出版社&上海人民出版社，2013 年版。

[29]干春晖、余典范：以综合配套改革化解产能过剩[J].中国社会科学报，2013 年 11 月 20 日。