

## 上海财经大学中国产业发展研究院

# 成果要报

第 2 期（总第 2 期）

中国产业发展研究院办公室编

2013 年 9 月 30 日

---

**领导批示：**

### **治理当前中国产能过剩的思路**

**【成果摘要】**产能过剩本质上是我国粗放式经济发展模式的缩影，根源在于行政干预的越位与市场机制的缺位。因此，治理产能过剩绝不能一味行政打压，需要政府与市场各司其职，体制机制改革与政策着力点合拍，以综合配套改革的理念建立化解产能过剩的长效机制。一

是政府行政干预需从从经济性管制为主转变为社会性管制为主，发挥市场机制在调节产能过剩中的决定性作用；二是增加“需求类政策”，优化“供给类政策”，增强化解产能过剩的政策着力点；三是以减少社会性成本为导向健全过剩产能的援助退出机制，发挥市场整合过剩产能的效应；四是改革地方政府的考评制度，解决地方政府投资扩张冲动、执法不严背后的机制性问题；五是提高中国金融机构的国际化服务水平，完善风险评估预警体系，为以资本输出向海外转移过剩产能的战略提供支撑。

## **一、中国当前产能过剩的现状与原因**

1. 受周期性、结构性、成长性因素叠加的影响，当前产能过剩呈现出绝对性过剩和结构性过剩并存的特征。受国际金融危机延续性影响，出口导向性行业出口订单下滑以及由此引发的产业连锁反应导致部分企业开工不足，周期性因素是此轮产能过剩的原因之一。从结构性因素看，政府刺激性政策包括地方政府的推波助澜导致部分行业过度投资，随着经济增速的放缓，市场需求萎缩，过剩产能开始显现出来。此外，光伏、风电设备等新兴领域出现的产能过剩，反映了这些行业处于成长阶段的投资驱动、低水平扩张的特点，而且，这些行业的从需求不足到产能过剩的周期更短，具有爆发性的特征。上述因素的叠加，使此轮产能过剩呈现全面性的特征，钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝等传统行业以及光伏、风电设备等新兴行业产能过剩矛盾都比较突出。诸如钢铁、水泥等行业经年积累的产能过剩已是绝对性和长期性的过剩。与此同时，诸多行业均存在着低端产品过剩，高端产品供给不足的“结构性过剩”现象。如在平板玻璃行业中，电子用的平

板玻璃大部分还需要进口。在风电行业，风电设备和风机组成控制系统也需要进口。钢铁行业中也有大量的高规格的板带材国内尚无法生产或产能不足。

**2. 此轮产能过剩主要集中于中上游的资本密集型行业，过剩产能的消化更为棘手。**当前产能过剩集中在中上游行业，并在向风电、光伏、高端装备等新兴产业传导。该类行业的特点是产能闲置的成本要大于产成品的库存积压成本，过剩的产能将源源不断转化为过剩的产品。而且由于行业特点与退出援助机制的缺失，产能过剩行业的退出壁垒较高。这样的产能结构决定了，无论从供给端整合、清理，还是从内外需求端消化，时间将更为漫长。

**3. 政府行政干预的越位与产业管制的错位扭曲了企业的投资行为，由此伴生的产业政策往往催生了产能过剩。**不论是在“越调控、越过剩”的钢铁、电解铝等传统行业，还是在光伏、风电等新兴行业，行政干预在扭曲微观主体的投资、退出甚至运营方面都渗透颇深，原本通过市场调节产能的机制失效。一些地方政府为了追求政绩热衷于上项目、扩产能，往往违背市场规律主导投资方向；行政干预造成的资源错配、要素价格的扭曲、责任追究机制的缺失等放大了企业产能扩张的能力；同时，市场准入干预措施和行政性垄断政策使民间投资受到较多限制，影响了企业正常的投资决策，在地方政府的推波助澜下，不仅是国有企业、民营企业也往往在大项目、大工程上盲目扩大投资规模。这些因素共同作用，在一些行业造成的产能无序扩张，是产能过剩问题多年不能解决的根本原因。

## **二、治理当前中国产能过剩的思路**

**1. 政府行政干预应从经济性管制为主转变为社会性管制为主，发挥市场机制在调节产能过剩中的基础性作用。**事实证明，加强行政

性审批对治理产能过剩收效甚微，治理产能过剩首先应厘清政府与市场的边界，让市场机制真正发挥作用。一方面政府应从经济性管制为主向社会性管制转变。政府对于投资项目的审批和监管，应该重点放在节能、环保、安全生产等方面。改变过去以批代管的方式，从前置性管制转到以过程监管为主，提高日常管控和服务水平，将投资决策与风险交由企业主体。同时，将现行企业统计、景气指数与产能利用率评价结合起来，逐步建立统一的行业产能利用评估体系和预警系统，定期公布产能利用率、已有和在建产能、市场需求等指标。引导企业理智决策进入或退出市场。

**2. 增加“需求类政策”，优化“供给类政策”，增强化解产能过剩的政策着力点。**目前我国对产业的支持往往采取或明或暗的财税等优惠政策补贴生产企业，而这些政策在一定程度上对企业生产低价产品、扩张产能具有刺激作用，这在新兴行业表现尤为突出。国外一般是采取补贴需求方，谁消费就补贴谁。因此，一方面我们要改变过去以规模、主观认定的设备精良为标准的产业政策，代之以提高产品质量、环保水平、劳动安全为导向的政策，引导企业的投资、生产行为。同时，积极出台补贴需求方的政策，合理配置有限的补贴资源，以此撬动内需市场，实现供需的有效对接，消化中上游产业的过剩产能。

**3. 以减少社会性成本为导向健全过剩产能的援助退出机制，完善市场化并购重组的配套措施，发挥市场整合过剩产能的效应。**国际经验表明，援助退出机制不宜以资方为援助对象、不宜以奖励退出为重点援助退出企业继续生存和发展，这种为企业不当投资买单的政策模式，只会鼓励企业的不当投资。援助退出政策的重点在于减少过剩产能调整所带来的社会成本，重点在解决职工安置、再

就业培训、债务化解、土地重新评估再回购等方面减轻退出企业的负担。另一方面，鼓励严重产能过剩行业的企业组成技术创新或管理创新联盟，并对其研发和管理创新活动进行资助。由于过剩产能行业的“重资本”特性，大量使用行政手段是不现实的。从欧美、日韩发展历程看，市场力量推动并购重组对化解产能过剩起重大作用。为此，需改变“行政主导下非市场化重组”方式，一是对整合重组主导企业给予一定年限所得税减免优惠，通过重组贷款、并购基金等金融方式对企业的并购予以支持；二是探索建立跨地区并购税收分成、产值分开统计制度，消除跨地区兼并重组障碍。

**4. 改革地方政府的考评制度，解决地方政府投资扩张冲动、执法不严背后的机制性问题。**目前的财税体制和考核制度会激励地方政府过度投资、扩张产能。因此，一方面，需要优化中央与地方之间的财税分配，使地方政府的财力和事权相匹配，弱化地方政府的投资动机；另一方面，完善政绩考核制度，可以对地方政府政绩考核进行立法，引入发展质量、环保等指标，努力为市场机制的运行提供良好的环境，以减少由于地方政府不当行为引起的企业过度投资。同时，应促进地方财政透明化与民主化，涉及土地、矿产等资源的出让、政府补贴、税收优惠返还、提供优惠贷款等行为，都应该公开公示，接受公众的监督与法律的监管。

**5. 提高中国金融机构的国际化服务水平，完善风险评估预警体系，为以资本输出向海外转移过剩产能的战略提供支撑。**国际经验表明，以商品输出与资本输出为主要途径的产能国际转移是疏导过剩产能的重要途径。考虑到国际市场的低迷以及我国产能过剩的行业特征，应重点采用资本输出的方式向国外转移部分产能。在转移模式上，一是可借鉴新加坡海外工业园的经验，支持企业抱团在欠

发达国家建设园区；二是在有资源能源、接近市场的境外地区，建设资源开发和深加工基地，促进过剩产能转移。在对外投资的方式选择上，最初可以以参股或者合作投资的方式切入海外市场，等时机成熟时再扩大投资，这样也能较容易地被海外市场接受，还能避免不必要的贸易纠纷。同时，完善中国金融机构的国际化运作能力，在融资、结算、资产收购等方面为产能转移提供优质的金融服务，实现金融国际化与产能国际化的协调发展。政府、企业应合作构建基于东道国法律环境、社会环境、经济环境等方面的风险评估预警体系与相应的响应机制，保障中国企业在海外的权益。

作 者：千春晖

作者单位：上海财经大学中国产业发展研究院

联系电话：13501991325

---

领导同志如有批示或需调阅成果，请与我院联系。

电 话：13501991325, 021-65903691 (千春晖),  
13564371475, 021-65906710 (余典范),  
18601634480, 021-65906859 (陈 琼)

传 真：021-65907458

电 邮：cidi@mail.shufe.edu.cn

联系地址：上海市国定路 777 号上海财经大学中国产业发展研究院