

上海财经大学中国产业发展研究院

# 成果要报

第6期（总第11期）

中国产业发展研究院办公室

2014年4月20日

---

领导批示:

## 治理产能过剩宜强化市场手段的运用

**【成果摘要】**在当前产能过剩治理过程中，虽然行政性专项整治具有见效快的特点，但也易于导致产能资源配置失效、产能过剩易复发、治标不治本等特点。治理产能过剩宜加强市场手段的运用，强调市场

的决定性作用，具体包括成立过剩产能交易平台、构建主要生产要素的控制优化市场、加强市场竞争等段。

近年来，我国产能过剩问题日益突出，已经成为经济运行中的突出矛盾和诸多问题的根源，也是产业结构调整的关键所在。产能过剩问题在 2008 年全球金融危机之后开始显现，从最早出现的钢铁、水泥、玻璃、电解铝、煤炭等传统行业到后来风电、光伏、多晶硅等部分新兴产业。据有关部门统计，目前在全国 39 个工业大类产业中有 21 个产业产能严重过剩。

此次产能过剩，是以往经济运行中市场和政府作用的深层次矛盾的集中反映，具有波及面广，影响产业多，关联行业大，持续程度深等特点。为此，我国出台了一系列政策，要求规范和化解产能过剩。2013 年 10 月，国务院下发《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》提出了钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等产能过剩严重行业分业施策的意见，并确定了当前化解产能严重过剩矛盾的 8 项主要任务。政策发布以来，各级地方政府和中央部门都出台了一系列政策，采取了一系列措施，也取得了较大的成效。

## **一、治理产能过剩中过度使用行政手段的弊端**

### **1. 当前化解产能过剩时过多采用了行政手段，且行政手段短期效**

## **应明显，易忽视市场作用和长效机制建设**

国务院指导意见出台后，各地政府纷纷采取化解产能过剩专项整治行动。其中，在控制新增产能和铲除既有产能上，采取了较多的行政手段。例如，2013年11月，河北省就选定了8家钢铁企业拆除主要设备、彻底铲除其产能。2013年，新疆基本则没有批准新增电解铝项目。尽管行政手段在化解产能过剩上具有高强制性、立竿见影等特点，但由于不同的行业和地区存在差异，而政府在对个体信息掌握上存在不完全性，从而在新增产能控制和铲除既有产能选择上很可能导致误判，从而出现资源浪费，配置低效率的情况。

由于产能过剩所带来的巨大压力，一些产能过剩严重的地方政府和部门短期内大多采取了专项整治方式来化解产能过剩。虽然这样会在短期内起到线组合效果，但由于忽视了长效机制和体制的建设，因此当经济形势有起伏波动时，产能过剩还会卷土重来。

## **2.行政手段化解产能过剩可能导致各自为政，全局最优难以实现**

在化解产能过剩中，我国采取了总量控制的方法，这是根据国家对不同行业信息的掌握而制定的。但在具体执行过程中，上述总量控制指标会被层层分解到不同的行政层级，并最终落实到不同的企业或项目上。由于产能过剩在分布中存在行业或地区的不均衡性，因此在指标分解和落实过程中，对某地区而言最优的产能过剩清理行为，对全局却未必是最优的。譬如，根据河北省钢铁业化解产能过剩草案，

唐山市政府设想到 2017 年逐步淘汰 1 000 立方米以下的高炉和 60 吨以下的转炉，远高于国家现行划定的淘汰 400 立方米以下高炉和 30 吨以下转炉的标准。但河北省淘汰的标准也可能是其他地区所急需的。此外，重庆急需的钢铁建设项目，对河北而言，却可能是富余的。这种地方政府总量控制式的产能过剩清理对全国而言，可能出现的结果并非是最优的，会导致产能或技术在全国或行业配置上的低效率。

## **二. 运用市场手段治理产能过剩**

### **1.强化市场经济手段在产能调整选择对象中的应用**

行政整治化解产能过剩的方式固然可以见效快，但却可能导致资源配置全局无效的情况。因此，政府在化解产能过剩中应该创新思维，充分利用市场手段和经济手段。譬如，为了实现全局最优，保证高效项目的生产，低效项目的铲除，可以充分利用拍卖或招标的经济手段。目前我国政府根据行业的总体情况，制定了部分行业在未来产能化解的额度，如钢铁业计划未来 5 年淘汰产能 8 000 万吨。但 8 000 万吨的产能淘汰数量需要哪些企业或地区承担呢？通常的做法是政府在将产能额度分配到不同地区、不同企业中，但这时会存在寻租行为和不对称等问题，会导致结果并非是全球最优的。为了避免上述局限，可以通过设立行业产能淘汰基金，通过招标的方式进行产能淘汰。这样在行业中，经营效率低下、单位成本较高、盈利能力较低的企业通过停产，可以获得一定的资金补贴，而且这样的补贴对象也是有效率

的。此外，由于我国产能过剩存在典型的结构性过剩现象，我国需要在淘汰原有落后产能的同时，也会有新增产能。新增产能额度的管理也可以采取类似的方法。

## **2.充分利用市场手段完善产能额度交易方案，调控总量产能**

一是借鉴出口配额和碳交易的方式，成立全国性或地区性的产能交易平台。在保证效率的前提下，可以指定不同地区或企业的产能额度分配初始方案。同时这些不同地区或企业的产能额度可以在产能交易平台上进行自愿交易。如果某些地区落后的产能项目恰恰是另外一些地区先进的产能项目，那么这些项目可以通过在平台上交易进行置换。这样不断促进在不同项目或技术的全国布局，而且对于实现我国产业结构的梯度转移，都具有积极的效果。二是针对不同行业中投入要素或产出污染物的不同，对生产中的关键要素实施总量交易。譬如，针对电解铝行业中电力这一关键要素投入，可以对电解铝行业实施用电总量交易方案，这样那些用电集约的项目就可以脱颖而出。针对炼钢中的二氧化硫排放问题，可以成立二氧化硫交易平台，这样可以保证那些高效低排放的项目得以投产。上述方案的前提是，对产能总量或关键要素总量的估测应该是最优的，要结合经济效益、环境效益、资源效益、甚至国家安全等各方面的影响加以科学合理的评估。

## **3.积极借鉴其他行业的发展经验，构建合理的产能发展机制**

我国纺织业曾经一度产能过剩，但现在产能过剩的情况并不严重。

此外，我国通信设备制造业虽然规模较大，但其产能利用率却一直相对较为充分。这主要得益于在这些行业中，相应的产业政策较少，且具有长期的稳定性、拥有国际开放统一的大市场、不同属性的企业充分竞争的市场格局等原因。因此，针对一些产能过剩较为严重的行业，可以借鉴纺织业和通信设备制造业的发展经验，并据此建立以市场为主的长效产能过剩治理机制。

作 者：刘 勇

作者单位：上海财经大学中国产业发展研究院

联系电话：13816621932

---

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（干春晖）

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