

经济高速发展背景下的产能过剩问题及其对策

谢雨阳

(长安大学 政治与行政学院,陕西 西安 710064)

摘要:伴随着中国经济高速增长而出现的产能过剩现象,既有世界其他国家和地区经济周期不同阶段产能变化的共性,也有独特之处。解决中国经济整体快速发展且不同区域间的不均衡性和梯度性矛盾;调整投资、消费、出口对经济发展贡献率比例关系的不协调性,成为扩展国内市场有效需求、化解产能过剩的广阔空间。与此同时,转变政府职能、改变经济发展方式、整合优化产业组织结构、大幅度提升消费对经济发展的贡献度,综合采取行政的、经济的和法律的措施处理产能过剩问题,将使现阶段的产能过剩矛盾得到有效化解。

关键词:国内生产总值;经济周期;产能过剩;经济增长方式;市场经济规律;政府宏观调控

中图分类号:F279.2

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2014)02-0047-05

产能过剩是市场经济条件下经济发展周期中必然出现的一种普遍性、规律性的经济现象。但在中国经济持续高速增长的同时所伴随的持续时间长、影响范围广的产能严重过剩现象在世界范围内十分罕见,具有与一般经济周期中出现的产能过剩不同的成因与特点。产能过剩已成为中国经济运行中的突出矛盾和诸多问题的根源,中国经济“软着陆”、保持持续稳定的增长格局已受到了严重的威胁。为此,认真分析中国特定条件下产能过剩的背景、成因和特点,寻求化解产能过剩的合理、有效措施,已成为中国经济健康发展的一个重要命题。

一、产能过剩与经济周期

产能,即生产能力,是指以一个企业作为单位,在一定的计划期内,企业参与生产的全部固定资产在既定的组织、技术条件下所能生产的产品数量。从宏观经济学层面分析,产能过剩指某一企业或行业内部,其生产能力的总和大于消费能力的总和。

而产能过剩量即为成本最低产量与长期均衡中的实际产量之差,通常采用产能利用率来衡量一个企业或行业的产能是否过剩或过剩的程度,产能利用率亦称设备利用率或开工率,以企业或行业的实际产出与产能(潜在产出)的比率表示。

经济学原理告诉我们,潜在的产出是指“在任何时间,经济都具有一个确定的可利用的劳动、资本和土地数量。把这些投入要素和可利用的技术结合在一起,就会有一个可以产出的且能持续下去的最大产出水平”^[1]。而在市场经济条件下,在一定的阶段内,这一潜在的产出又是与市场需求趋于均衡,“由于成本方面的冲击和总需求方面的干扰,企业的生产数量可能会低于其潜在的产出量”^[1]。这种差异导致的产能过剩在市场竞争的环境下是可以自行修复的经济现象。因为生产能力远远超出市场的需求,产品滞销或价格过低,或者在此情况下企业缩减产品数量造成单位产品成本过高,出现企业或行业的严重亏损,持续的亏损将促使企业或行业减少或淘汰过剩的产能,从而与市场需求保持相对均衡。

收稿日期:2014-03-02

作者简介:谢雨阳(1991-),男,陕西西安人,经济学硕士研究生。

产能过剩也是资本主义周期性经济危机的本质。经济周期是指经济运行中周期性出现的经济扩张与经济紧缩交替更迭、循环往复的一种现象,它是国民总产出、总收入和总就业的波动,是以众多经济部门的大范围扩张和收缩为标志的。“经济周期的发生通常都是社会总需求移动的结果”^[1],社会总需求的变化,使得总需求与总供给不相匹配,从而导致市场失衡,出现经济危机。在此过程中,企业或行业产能的变化则起着重要的作用。在经济周期的繁荣阶段,由于市场对未来的乐观预期,伴随着社会总需求扩张、信用扩张、价格水平上升、就业增加等因素,固定资产投资迅速增加,企业或行业生产能力扩大,生产能力和社会总需求之间保持相对的平衡,不存在产能过剩问题;在经济周期的衰退和萧条阶段,社会购买力下降导致社会总需求下降、投资减少、信用紧缩、价格水平下跌等,打破了繁荣时期的市场供需均衡,企业或行业的产出随之下降,随着企业或行业做出的压缩生产的反应,社会和企业对于固定资产的投资减缓,原材料的需求和供应、劳动力需求、企业的利润急剧下降,产能过剩问题及危害也快速地表现出来;经济周期的复苏阶段是从萧条到繁荣的过渡时期,经济开始从谷底回升变暖,公众逐渐恢复信心,社会总需求增加,与之相适应的企业或行业的生产能力又开始提升。

社会总供给和总需求的矛盾是不断变化的,经济周期周而复始。在经济高速增长的繁荣阶段,要很好地把握产能增加的控制度而不致产生严重的产能过剩,在衰退和萧条的过程中化解产能过剩,又要为未来经济复苏过程中快速增加的产能需求留有空间,才能保障经济的健康运行。在市场经济条件下,供给适度大于需求是市场竞争机制发挥作用的前提,有利于调节供需,促进技术进步与管理创新。但当产品生产能力严重超过有效需求时,将会造成社会资源的巨大浪费,降低资源配置效率,阻碍产业结构升级。在西方经济发达的国家和地区,一般认为产能利用率的正常值在 79% ~ 83% 之间,超过 90%,则为产能不足,低于 79%,则说明可能存在产能过剩的现象。

二、产能过剩的现状、成因和特点

就像“商业周期没有完全一样的孪生子”一样,不同国家和地区、不同时期的产能过剩产生的机理和特点也是不一样的。产能过剩问题并不是中国经

济发展中的新问题。在计划经济时期,我们也曾数度面对产能过剩的危机,而本次产能过剩的问题是在中国经济连续十多年快速增长的情况下发生的,其程度大、影响深,化解的难度大也是少见的。严重的产能过剩已成中国经济运行中的突出矛盾和诸多问题的根源,“如不及时采取措施加以化解,势必会加剧市场恶性竞争,造成行业亏损面扩大、企业职工失业、银行不良资产增加、能源资源瓶颈加剧、生态环境恶化等问题,直接危及产业健康发展,甚至影响到民生改善和社会稳定大局”^[2]。

(一) 产能过剩的现状

2013 年 10 月发布的《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》明确指出中国本次严重产能过剩的状况:受国际金融危机的深层次影响,国际市场持续低迷,国内需求增速趋缓,中国部分产业供过于求矛盾日益凸显,传统制造业产能普遍过剩,特别是钢铁、水泥、电解铝等高消耗、高排放行业尤为突出。“十二五”期间,中国工业领域包括炼铁、炼钢、焦炭、铁合金、电石、电解铝、铜(含再生铜)冶炼、铅(含再生铅)冶炼、锌(含再生锌)冶炼、水泥(含熟料及磨机)、平板玻璃、造纸、酒精、味精、柠檬酸、制革、印染、化纤、铅蓄电池在内的 19 个重点行业要求完成淘汰落后产能的目标任务。2012 年底,中国钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶产能利用率分别为 72%、73.7%、71.9%、73.1% 和 75%^[2],明显低于国际通常水平。考虑到 2013 年以来中国经济下行的压力因素,产能过剩仍将呈加剧之势,产能利用率将更低。

依据国际货币基金组织的报告,中国在 2008 年全球金融危机前的产能利用率处于较好的水平,到 2011 年产能利用率降低到 60%,出现了严重的产能过剩(图 1,资料来源于国际货币基金组织)。该报告指出,即便在 2008 年全球金融危机前产能利用率最高的时期,中国产能利用率也只有 80%。经济危机中推出的大规模财政刺激计划,产能利用率在 2011 年进一步下降到 60%。而依据美国联邦储备委员会的数据,美国当前的全工业利用率为 78.9%,而在全球金融危机高峰期这个比率为 66.8%。这意味着中国目前的产能利用率尚不及美国 2008 ~ 2009 年全球金融危机高峰期的水平。

(二) 产能过剩的成因与特点

与一般经济周期下的产能过剩不同,中国出现的产能严重过剩主要受发展阶段、发展理念和体制机制等多种因素的影响^[3]。

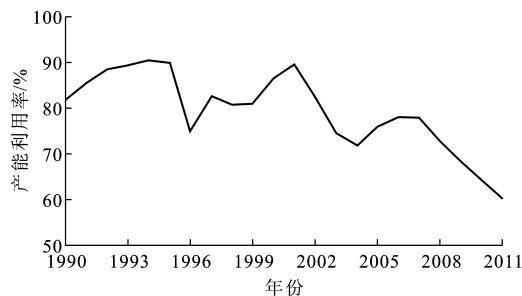


图1 中国产能利用率变化情况比较

1. 中国产能过剩是在经济持续高速增长的同时出现的过剩

按照经济学的观点,以众多经济部门大范围扩张和收缩为标志的经济周期持续时间通常为2~10年,期间经过自动平衡和调节在其峰值和谷底之间平衡。与此不同的是,中国的经济长期以来处于世界范围内较好的发展状态,经济发展速度一枝独秀,基本上处在峰值状态。经济的持续高速增长刺激了许多行业的大规模投资扩张,在加快推进工业化、城镇化的发展阶段,市场需求快速增长,公众和企业对市场预期过于乐观,这种持续的乐观情绪使得企业对预期风险认识不足,盲目投资,加剧产能扩张。在经济高速增长的前提下,资金供给充分、技术进步加速等因素又为企业产能的扩张提供了条件。

2. 以投资为主的经济增长模式是造成中国产能过剩的主要原因

中国经济在较长时期内保持年均近10%的增长速度,使得国内生产总值(GDP)上升到世界第二位,综合国力、经济实力有了大幅度提高,但粗放型的增长方式导致投资驱动成了中国目前经济发展方式的主要特征。

粗放型经济增长方式是在生产要素质量、结构、使用效率和技术水平不变的情况下,依靠生产要素的大量投入和扩张实现经济增长。这种经济增长方式的实质是以数量的增长为核心,基本特征是依靠增加生产要素量的投入来扩大生产规模,实现经济增长。以这种方式实现经济增长,消耗较高、成本较高、产品质量难以提高,经济效益比较低下,严重制约国民经济的可持续发展。

投资、消费、出口被认为是拉动经济增长的三驾马车,而三驾马车对经济发展的贡献率是否保持在恰当的比例关系,也是国民经济能否可持续发展的一个重要指标。从世界各国经济发展的一般规律来看,消费是拉动经济增长的最终动力,对经济增长的贡献率一般应为80%左右。然而较长时期以来,拉

动中国经济增长的主要动力在于投资和出口,消费对国民经济增长的贡献率始终处于较低的水平,使得国民经济持续发展的动力不足。有数据显示,在全球金融危机发生之前的2006年,中国GDP同比增长12.7%,资本形成(投资)对GDP的贡献率为43.9%,最终消费对GDP的贡献率为40%;金融危机发生后的2009年,中国GDP同比增长9.2%,资本形成(投资)对GDP的贡献率为92.3%,最终消费对GDP的贡献率为52.5%^[4]。由于全球金融危机的影响,净出口对GDP的贡献率为-44.8%。2013年中国GDP同比增长7.7%,其中最终消费对GDP增长的贡献率为50%,固定资本形成对GDP增长的贡献率为54.4%,净出口对GDP增长的贡献率为-4.4%(图2、图3,数据来源于国家统计局)。从近年来三驾马车对经济增长贡献率的比例关系变化情况看,投资与消费结构有了一定的改善,但距离发达国家消费对经济增长80%的贡献率还有很大的差距。

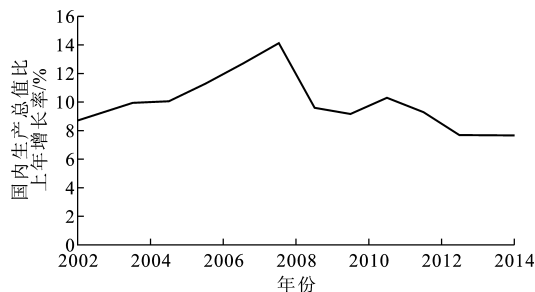


图2 中国GDP增长情况比较

这种主要依靠投资驱动的粗放型经济增长方式,使得整个社会从理念到行动上更多地关注投资和GDP数量的增长;在保持经济高速增长的同时,导致了严重的产能过剩,同时使低效率、高能耗的经济活动被人为地忽视。

3. 各级政府“看得见的手”的过度干预助推了经济发展过程中的产能过剩

在市场经济条件下,一定程度的产能过剩是自由竞争的必然结果,但这种竞争不会导致长时间、大面积、高幅度的产能过剩。适度的产能过剩可以促进竞争,有利于消费者进行选择,有利于提升产业竞争力和产业结构的优化。经济周期过程中的产能过剩通过市场这只“看不见的手”自动调节而趋于均衡;而各级政府“看得见的手”对于市场和经济增长的过分干预则使得中国的产能过剩难以治理。以GDP数量的增长作为重要的政绩考核指标以及投资增长与GDP增长的高度相关,使得各级政府更愿

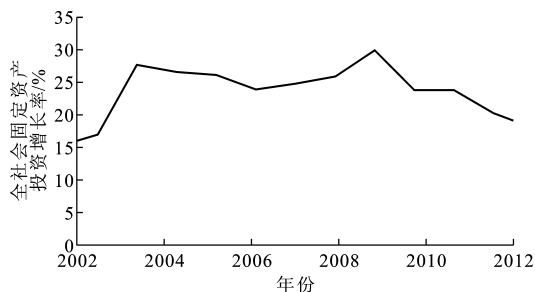


图3 中国全社会固定资产投资变化情况比较

意、更易于通过增加投资实现经济的增长,甚至将投资的增减作为调节经济增速的主要手段来使用^[5]。随着中国经济总量增大以及中央和地方财政收入规模的扩大,各级政府用于购买公共服务、进行投资的总盘子也更加庞大,局限于局部利益和眼前利益的投资动机更容易变为现实。2008年,中央财政为应对全球金融危机出台4万亿投资计划后,各级地方政府纷纷出台配套投资计划,拉动经济增长;近年来,不少地方采取税收减免、土地优惠、财政补贴、减低能源资源价格,甚至不惜放宽环境、社保标准招商引资、放松对行业准入的管制等都是典型的例证。经济增长过度依赖于政府直接推动的方式,地方政府干预投资和经济增长的能力过强,必将形成恶性投资竞争,使产能扩张难以抑制。在这种政府主导型的投资模式下,以经济增长数量为目标、与政府部门政绩观相联系的投资体制造成的产能过剩对未来经济可持续发展的不利影响更为严重。

4. 国家产业政策执行不坚决、不到位是造成产能过剩严重的又一因素

国家产业政策是政府为了实现一定的经济和社会目标而对产业的形成和发展进行干预的各种政策。近年来,国家先后出台了一批优化产业结构、推动产业升级的产业政策,中央政府的产业区域发展规划覆盖全国,中央和地方之间、不同地方之间、区域规划和产业政策之间还不能实现无缝衔接。同时,资源要素市场化改革滞后,政策、规划、标准、环保等引导和约束不强,投资体制和管理方式不完善,监督检查和责任追究不到位等因素客观上也延缓了对过剩产能的化解^[6]。

三、化解产能过剩危机的对策

中共十八届三中全会、2012年中央经济工作会议都明确提出了解决产能过剩问题、转变经济发展方式的要求,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》更是具体提出了解决这

一问题的总体要求、基本原则和主要目标。

第一,通过市场经济规律与政府宏观调控的有机结合,化解产能过剩矛盾,形成产业健康发展的合力。(1)要充分发挥企业的市场主体作用,强化企业责任意识。在市场竞争的条件下,不同企业的投资决策是分散进行的。这种决策机制在经济周期中有助于企业及时调整投资方向和思路,不致于形成严重的产能过剩。但不可否认,在中国经济持续高速增长背景下,部分企业对行业未来盲目乐观,项目投资可行性论证不足,也是造成目前产能过剩的原因之一。因此,作为市场经济的细胞,企业也要理性决策,最大限度地降低产能过剩造成的投资损失。(2)要加快推进政府职能转变。要厘清政府和市场边界,充分发挥市场配置资源的决定性作用,实现投资行为由政府推动型向市场准入型的转变,将“经济建设型”政府转变为“公共服务型”政府。政府部门将经济管理的重点放在市场供需趋势研判和信息引导上,通过综合运用法律、经济以及必要的宏观调控手段,加强政策协调和区域间协调,促进经济增长方式的转变^[7]。不以粗放的、单纯的GDP数量的增长论政绩,倡导绿色GDP及可持续发展的政绩考核体系。

第二,积极开拓新兴市场,创造有效需求,消化过剩产能,淘汰落后产能,促进产业转型升级。伴随着持续高速发展,中国经济发展具有明显的梯度性:中西部地区有更大的潜在市场需求,这种潜在的市场需求是消化部分过剩产能的主要方向。国家工业化、城镇化、信息化、农业现代化等发展战略为利用、消化现有产能创造巨大的空间。中国的产能过剩中,一部分是绝对过剩,另一部分是相对于国内尚未成熟市场的相对过剩。在国际需求市场持续低迷阶段,更要积极拓展国内市场的有效需求,通过适度扩大内需消化相对过剩产能,这也是改善投资、出口、消费对国民经济发展贡献率的很好机遇。对于过度与国内市场需求相背离的绝对过剩产能,应出台有效政策,鼓励企业提升跨国经营的能力,向境外有序转移,使过剩产能得到优化利用。对那些破坏生态环境、大量消耗资源、严重影响人民群众身体健康的产能坚决予以淘汰。

第三,严格控制增量,调整和优化存量。通过优化产业组织结构,整合已有产能。产能过剩也为企业的兼并重组和提高产业的集中度提供了机遇,在严格要素供给和投资管理,遏制盲目扩张和重复建设的同时,应完善市场环境,推动企业兼并重组。将低效率使用的资源配置到高效率的企业和行业,促

进整个产业结构升级换代。通过行业内优势企业跨地区整合和优化组合,优化技术和产品结构,调整优化产能存量,压缩过剩产能。

第四,完善和细化化解产能严重过剩矛盾的配套政策措施,提升组合政策的有效性和政策落实的刚性,增强各项政策之间的协调效应与合力。中国经济持续增长条件下的产能过剩,在较长时期内已经形成了与行业、产业密切相关的利益链,过度关注国民经济数量增长的政绩观也在一定程度上造成了地方政府区域保护的惯性,而产能过剩的化解过程正是这种利益格局的再调整、再平衡。产能过剩的化解,也与劳动就业、信贷风险和银行资产质量密切相关。对于国家出台的各种化解产能过剩的政策和措施,要采取法律的、行政的和经济的措施并严格执行,特别是要有效地利用经济杠杆加以调整,创造推动结构调整和化解产能的良好政策环境和体制、机制环境,降低化解产能过剩的成本。

四、结 语

总之,应坚持市场经济规律与政府宏观调控有机结合;积极开拓新兴市场,促进产业转型升级;控

制增量,优化存量;完善相应的配套政策措施,产能过剩的矛盾将得到有效解决。

参考文献:

- [1] 保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪斯. 经济学[M]. 胡代光,译. 北京:北京经济学院出版社,1996.
- [2] 陈志龙. 产能过剩与转型陷阱[EB/OL]. (2013-07-05) [2014-03-02]. http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-07/05/c_124960587.htm.
- [3] 祝宝良. 产能过剩的成因与化解[J]. 中国金融,2013(13):74-75.
- [4] 戚明义. 十八大以来习近平同志关于经济工作的重要论述[EB/OL]. (2014-02-22) [2014-03-02]. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-02/22/c_126175088.htm.
- [5] 赵嘉妮. 习近平四批产能过剩 发改委斥地方违规[EB/OL]. (2013-10-16) [2014-03-02]. <http://news.hexun.com/2013-10-16/158764512.html>.
- [6] 胡迟. 有效抑制产能过剩 切实调整经济结构[J]. 广西经济,2013(3):34-35.
- [7] 十八大报告文件起草组. 十八大报告辅导读本[M]. 北京:人民出版社,2012.

Overcapacity issue and its countermeasure under rapid economic development

XIE Yu-yang

(School of Politics and Administration, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: Along with Chinese rapid economic development, overcapacity phenomenon came into being, which not only has the common nature of capacity change in different periods within the economic cycle, but also has its own characteristics. To reconcile the contradiction between Chinese rapid economic development as a whole, the unbalanced situation and the differentiation among different areas and to adjust the inharmonious state due to the inappropriate contributory rate by investment, consumption and export for the national economy, will provide great possibilities to increase the substantial need in domestic market and solve the serious overcapacity issue. At the same time, to transfer the government functions, to change the economic development mode, to integrate and improve the industrial structure, to greatly increase the contributory rate of consumption for economic development and to adopt administrative, economic, and legislative measures would be the countermeasure for overcapacity for the time being.

Key words: GDP; economic cycle; overcapacity; economic growth mode; rule of market economy; government regulation