

对当前工业企业产能过剩情况的调查研究

——基于江苏省696户工业企业的实证分析

王海慧 孙小光¹

摘要：本文在梳理国内外产能过剩判断标准的基础上，结合江苏省696户工业企业产能利用情况调查数据和相关统计数据进行分析，显示近年江苏省工业企业产能利用率明显下降，目前产能过剩仍较为突出，且绝大多数企业预期产能利用率恢复正常仍需较长时间。但一些比较受关注的产能过剩重点行业也存在分化。近两年来，在钢铁、水泥等传统行业产能利用率继续走低的同时，光伏、风电设备制造等新兴行业产能调整初显成效，产能利用率较前几年有所回升。在调查基础上，本文进一步分析了产能过剩产生的原因及风险，并提出了化解产能过剩的一些建议。

Abstract: The paper presents the survey result of the overcapacity situation in 696 industrial enterprises in Jiangsu province. According to the survey, the capacity utilization rate of these industrial enterprises in Jiangsu province has decreased remarkably in recent years. Most of the industrial enterprises surveyed expect it will take some time for capacity utilization to normalize. However, there is also a diverging trend among firms in different industries. While capacity utilization in traditional sectors such as iron, steel and cement is low, some emerging sectors such as solar PV and wind power equipment manufacturing have shown improvement after structural adjustments in recent years. This paper also looks into the causes of overcapacity and puts forward some policy recommendations.

关键词： 工业企业；产能过剩；调查

声明：中国人民银行工作论文发表人民银行系统工作人员的研究成果，以利于开展学术交流与研讨。论文内容仅代表作者个人学术观点，不代表人民银行。如需引用，请注明来源为《中国人民银行工作论文》。

Disclaimer: The Working Paper Series of the People's Bank of China (PBC) publishes research reports written by staff members of the PBC, in order to facilitate scholarly exchanges. The views of these reports are those of the authors and do not represent the PBC. For any quotations from these reports, please state that the source is PBC working paper series.

¹ 王海慧，中国人民银行南京分行，邮箱：wanghh0106@sina.com；孙小光，中国人民银行南京分行，邮箱：sxx508@126.com。本文仅为作者个人学术观点，不代表所在单位。

上世纪 90 年代中后期以来，我国整体上告别“短缺”经济时代，供过于求成为经济运行常态，产能过剩的治理也随之成为产业政策调整的重点。金融危机后，伴随国内外市场需求的放缓，产能过剩矛盾进一步凸显，对宏观经济的负面影响不断加大。为了准确掌握江苏省工业领域产能过剩情况，为宏观决策提供依据，我们在对产能过剩判断指标进行梳理的基础上，对江苏省工业领域产能利用情况开展了专题调查，并结合相关统计数据进行分析。

一、产能过剩及其判断标准

（一）产能过剩的概念²

产能过剩是指企业实际产出低于生产能力（产能）³达到一定程度，形成生产能力过剩。从产能过剩的定义来看，不能简单地将“供过于求”理解为“产能过剩”。产能大于需求是市场经济条件下的正常现象，由于需求的波动，需要在低谷时期储备一些剩余产能来满足高峰时期的需求。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，推动企业优胜劣汰。只有当实际生产能力超过有效需求达到一定程度、可能对经济运行产生较大危害时，才称之为产能过剩。因此，需要确定判断产能过剩的指标和判断标准。

（二）产能过剩的衡量

目前，衡量产能过剩比较常用的指标为产能利用率，即产出与产能的比率，用于度量经济活动中闲置资源的数量，从而定量反映产能过剩的程度。产能利用率的计算方法大体分为两种：一是调查统计方法。即在行业内设定样本企业，定时调查其产出与产能，然后以样本企业在行业内占比推算整个行业的产出与产能，计算得出该行业的产能利用率。通过调查统计方法得到的产能利用率客观可靠，能够真实衡量产能利用情况。但这种方法对人、财、物、时间要求较高，多为政府部门、行业协会所采用。二是宏观计量方法。宏观计量方法包括峰值法、最大边界生产函数法、资本存量法等⁴，多为学术研究人员所用。

美国、日本等国家很早就开始对工业产能利用率指标进行统计和跟踪分析，用于反映工业经济走势，他们普遍采用的是调查统计方法。根据各国发展经验，

² 对于产能过剩，可以从宏观和微观两个层面上理解，目前社会上对于产能过剩的讨论主要是基于微观层面的定义，本文所讨论的产能过剩也是基于微观层面。

³ 生产能力，指的是企业在正常投入条件下（没有考虑延长工时，但考虑了休假和生产装置的正常检修）可能达到的产出水平。

⁴ 峰值法是寻找一定时期内最高的两个去除价格因素后的产出峰值，并拟合直线，在该条直线上对应的产值是每一时点潜在最大产出，用每一时点实际产出与该直线上对应点潜在最大产出的比例来得到产能利用率数据。最大边界生产函数法首先假定生产函数形式： $\ln Y = \ln A + \alpha \ln K + \beta \ln L - \mu$ ，其中，Y 表示总产值，A 表示技术水平，K 表示生产要素资本投入，L 表示劳动投入量， α 代表资本产出弹性， β 代表劳动产出弹性。边界生产函数形式为： $\ln Y' = a + \alpha \ln K + \beta \ln L$ ，a 表示常数项，样本点产出量的观测值与平均生产函数估计值之差最大值 μ' ，可通过 $\mu' = \text{MAX}(\ln Y_t - \ln Y_t^*)$ 求出， Y_t^* 表示平均产出。那么，边界生产函数的常数项 $a = \ln A + \mu'$ ，最佳生产能力可以表示为 $\ln Y' = \ln A + \mu' + \alpha \ln K + \beta \ln L$ 。通过实际产出和最佳生产能力的比值可以得到当年的产能利用率。资本存量法假定产能 Z_t 与物质资本存量 K_t 成比例，即： $Z_t = f(K_t) = A \cdot K_t$ ，并假定在整个研究期间产能利用率最大水平为 100%，从而估算 A 的取值，进而通过各年物质资本存量和实际产出计算产能利用率。

产能利用率随着经济周期上升或下降，一般有一个合理区间。当然，不同经济体、同一经济体在不同的发展阶段以及不同行业都有其自身运行特点，各自对应的产能利用率的合理区间可能有所不同。不过，从国际经验看，一般认为79%-83%是产能利用率的正常水平，高于85%为产能不足，低于75%则表示产能严重过剩。

从我国来看，迄今为止尚未正式披露工业产能利用率数据，只是在国家有关部门发布的报告中零星披露。因此，我国的学术研究者多采用宏观计量方法测算中国的工业产能利用率，各种方法所得出的产能利用率波动趋势基本一致，但具体数值差别较大，难以准确判断产能过剩的程度。

（三）本文研究的意义

江苏作为我国工业大省，产能过剩不可避免。且江苏工业以重化工业和外向型工业为主，受投资、出口增速放缓的影响较大，产能过剩问题可能更为严峻。因此，分析研究江苏工业企业产能过剩情况具有典型意义。

为了解掌握近年江苏省工业企业产能利用情况，我们对江苏省内 696 家工业企业开展了问卷调查⁵。样本企业中，大型、中型和小微企业分别为 188、316 和 192 家；样本企业涉及 20 多个子行业，全面覆盖江苏省主要工业行业，并特别关注了钢铁、水泥、造船以及光伏、风电设备制造等产能过剩重点行业。此外，本文的调查不仅考虑当前的产能利用情况，还涉及金融危机前后多个关键时点的产能利用数据，以便于全面观察近年江苏省工业企业产能利用率的变化和产能过剩情况。在问卷调查的基础上，本文对江苏省工业企业产能利用情况进行了测算，并结合走访调研情况和相关统计数据进行了综合分析。

二、当前江苏省工业企业产能利用情况及展望

（一）产能过剩较为突出，近年产能利用率持续走低

根据本次样本调查结果测算⁶，今年以来，江苏省工业企业产能利用率为 73.89%，明显低于 82.05%的合理水平⁷，按照社会普遍认可的工业企业产能利用率合理区间的划分标准，目前江苏省工业领域产能过剩较为严重（产能利用率在 75%以下）。调查结果还显示，认为目前产能利用“明显不足”和“略有不足”的企业占比分别为 20.4%和 29.31%，两者之和达半数。

⁵ 样本企业除了包括 595 个工业景气调查企业和 70 个微型工业样本库企业外，还另外增加了 31 个光伏、造船、风电设备制造、平板玻璃、碳纤维等近年产能过剩较为典型行业的企业。

⁶ 江苏省工业企业产能利用率的测算采用本次调查中样本企业产能利用率和所属行业产能利用率数据，根据两种测算方法所得结果平均得到。具体测算方法参考美国产能利用率调查结果的测算方法，即首先通过行业内企业产能利用率的平均值估算行业产能利用率，并以各行业工业总产值占比作为权重进行加权平均，

继而得到整体工业企业的产能利用率。即，
$$P = \sum_i \frac{\sum_j P_{ij}}{n_i} \cdot I_i$$
，其中 P_{ij} 表示行业 i 中第 j 个企业的产能

利用率， n_i 表示行业 i 的调查企业个数， I_i 表示江苏省工业企业中行业 i 的上年工业总产值占比。

⁷ 该合理水平根据样本企业对行业产能利用率合理水平的调查结果测算得到。也有观点认为直接的问卷调查结果可能会高估产能利用率的合理水平，但从本次调查得到的合理产能利用率水平来看，其基本处于社会认可的产能利用率合理区间（国家发改委认同的合理产能利用率的经验标准为 80%-85%）。

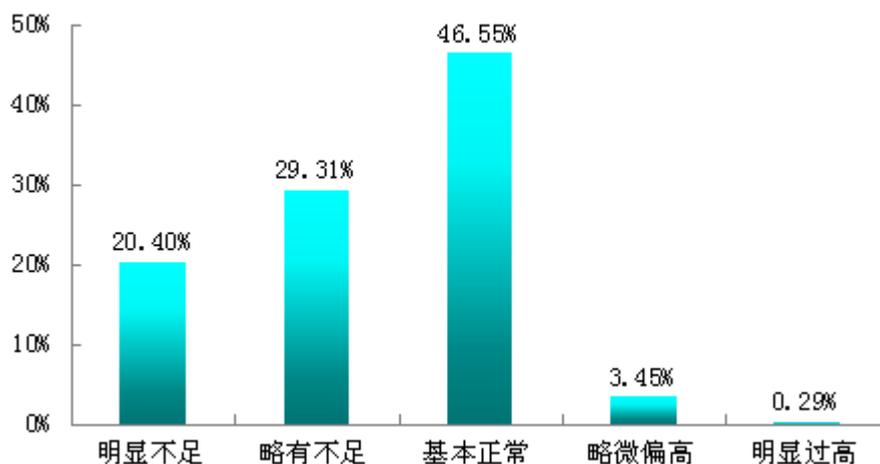


图1 半数企业产能利用不足

从时间趋势来看，国际金融危机爆发以来，江苏省工业企业产能利用率下降较为明显。根据调查结果测算，本轮金融危机之前（2008年以前），江苏省工业企业产能利用率水平达 82.19%，略高于产能利用合理水平。金融危机爆发后，全省工业企业产能利用率迅速下滑，此后受我国和世界其他主要经济体大规模经济刺激政策影响，短期内需求大量释放，直接拉动江苏省工业企业产能利用率回升至 2010 年的 79.59%。但随着政策刺激效用的逐步递减，以及市场预期盲目乐观背景下的产能迅速扩张，产能利用水平随后再次明显下降。2013 年，江苏省工业企业产能利用水平降至 76.53%；今年以来，产能利用率降至 73.89%，产能过剩情况进一步加剧。

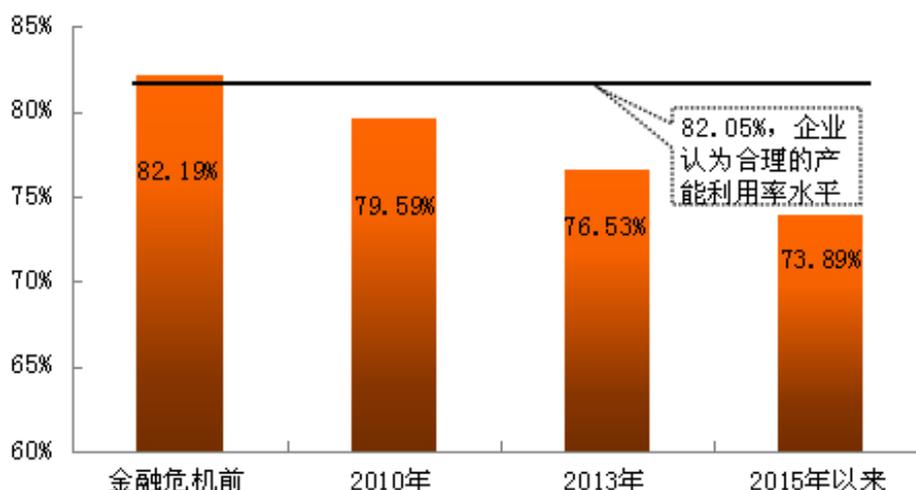


图2 近年江苏省工业产能利用率变化

（二）各行业产能过剩普遍存在，重化工业过剩更为明显

由表 2 可见，此次调查所涉及的 24 个行业产能利用率水平均低于其行业合

理水平，反映江苏省工业领域产能过剩情况在各行业中普遍存在，并且重化工业产能过剩更为明显。

调查显示，化学原料制品业、黑色金属冶炼及压延加工业等 13 个行业的企业产能利用率低于 75%，产能过剩较为严重；其中，非金属矿采选、橡胶制品、有色金属冶炼及压延加工业、电气机械及家电制造业等 4 个行业产能利用率低于 70%。但同时，纺织、皮革毛皮羽绒、造纸及纸制品等 3 个轻工行业企业产能利用率则超过 80%。据了解，轻工业资本密集度相对较低，其市场进入与退出相对容易，并且经过多年的所有制改革，轻工业的国有资本比例较低，市场化程度相对较高。在市场机制调节下，近年来，轻工业产能利用水平相对较为稳定。而重化工业资本投入大，资产专用性较强，产业退出壁垒较高，产能很难在短期内调整。因此，重化工业产能利用率相对较低。

表 1 同行业产能利用率情况

行业	产能利用率	合意产能利用水平
非金属矿采选	68.75%	81.50%
食饮烟	74.87%	82.17%
纺织	80.86%	84.91%
服装及纤维业	72.49%	82.69%
皮革毛皮羽绒	82.50%	84.88%
造纸及纸制品	82.51%	84.66%
印刷复制	74.58%	82.17%
石油加工炼焦	77.50%	84.25%
化学原料制品	73.47%	82.06%
医药制造业	76.20%	82.48%
化学纤维制品	78.13%	83.16%
橡胶制品	69.72%	78.60%
塑料制品	71.02%	80.09%
非金属矿物品	71.10%	82.20%
黑色金属冶炼及压延加工业	73.55%	81.69%
有色金属冶炼及压延加工业	69.85%	81.49%
金属制品	71.92%	80.45%
机械设备制造	72.26%	82.63%
交通运输设备制造业	75.57%	82.59%
电气机械及家电制造业	68.31%	79.81%
电子及通讯设备制造业	76.71%	82.42%
仪器仪表	83.13%	83.31%
电气热	68.45%	80.96%
其他工业	74.73%	82.02%

(三) 传统行业产能利用率继续走低，新兴行业产能调整成效有所显现

调查结果显示，近年比较受关注的产能过剩重点行业仍存在不同程度的过

剩，其中既包括钢铁、水泥等传统行业，又包括光伏、风电设备制造和碳纤维等新兴行业。

调查显示，2015年以来，钢铁、水泥行业产能利用率分别为73.16%和66.8%，较2013年分别下降5.52和2.64个百分点，较2010年下降7.87和15.69个百分点。钢铁、水泥等传统行业产能利用率持续走低，主要是因为城镇化、工业化进程不断加快背景下，尤其是2008年金融危机后，受国内基建投资增长拉动，钢铁、水泥产能迅速扩张。但此后，伴随固定资产投资增速的逐渐回落，市场需求有所下降，供需矛盾日益突出。此外，钢铁、水泥企业为保持规模效应和应对各级政府以规模为标准的淘汰落后产能政策而扩产的动力较强，也在一定程度上加剧了产能过剩矛盾。

但近两年来，在传统行业产能利用率继续走低的同时，新兴行业产能利用率普遍有所恢复。调查结果显示，2015年以来，光伏、风电设备制造和碳纤维等新材料行业产能利用率分别为75.9%、70.45%和72.66%，分别较2013年上升2.95、3.64和2.66个百分点。据分析，这两年新兴行业产能过剩情况有所好转，一方面是因为这些行业属于成长型行业，在培育和提升国内需求政策的支持下，市场需求仍处于快速增长阶段；另一方面，前两年严重的产能过剩导致行业内企业大量淘汰、重组，产能调整获得积极进展。

表2 近年产能过剩比较严重行业的产能利用率变化

行业	2015年以来	2013年	2010年	金融危机前	合意水平
钢铁	73.16%	78.68%	81.03%	80.00%	80.58%
水泥	66.80%	69.44%	82.49%	77.81%	84.67%
造船	73.75%	68.75%	76.75%	79.72%	83.25%
汽车	75.46%	79.49%	79.66%	75.46%	83.55%
光伏	75.90%	72.95%	79.54%	77.72%	83.17%
风电设备制造	70.45%	66.81%	72.49%	76.75%	82.26%
碳纤维等新材料	72.66%	70.00%	74.46%	70.00%	83.63%

以光伏行业为例，由于金融危机后国内产能扩张过快，加之欧债危机导致欧洲市场需求下降以及贸易壁垒等多重因素影响，2011年我国光伏行业遭遇“寒冬”，产能过剩导致产品价格大幅下跌，大量企业陷入经营困难，市场倒逼行业重组整合。经过2011年—2012年这轮行业大洗牌，大量低端产能被淘汰。2013年下半年以来，受益于优惠政策刺激国内市场大规模启动以及海外新兴市场的发展，光伏行业有所回暖，产能利用率相应回升。2013年，国务院下发《关于促进光伏产业健康发展的若干意见》，上调我国光伏发电装机目标，促进分布式光伏发电系统快速发展；2014年11月，国务院发布新能源计划，要求加大清洁能源消费占比，大幅增加风电、太阳能等可再生能源消费比重，到2020年非化石能源占一次能源消费比重达15%。据了解，我国光伏发电新增装机已连续两年保持在10GW以上，两年的新增量已大幅超过此前累计装机容量。

(四) 多数产能过剩行业呈现结构性过剩特征，低端产品产能过剩与高端

产品供给不足并存

据调查，在这些产能过剩行业内，不同技术水平企业的产能利用率存在明显差异，技术水平先进、产品较为高端的企业产能利用率明显较高，技术水平较为落后的企业产能过剩更为严重。调查显示，技术水平为国际行业领先、国内行业领先、一般水平和较为落后的企业目前产能利用明显不足的占比分别为 8.77%、15.25%、25.09%和 62.96%，呈依次递增格局，表现出明显的结构性过剩特征。



图3 不同技术水平企业的产能过剩情况

在结构性产能过剩中，往往出现落后产能相对过剩和先进产能相对不足共存的现象。以光伏行业为例，国内掌握光伏电池所需要的多晶硅提纯先进技术的企业较少，生产成本低，大量多晶硅依赖进口，2014年我国进口多晶硅达10万吨，占国内需求总量的43.5%，但光伏电池组件产能大量过剩。再比如我国平板玻璃中电视机用大平板、玻璃基板等虽然近两年有所突破，但半数以上还靠进口；风机设备中风机组成控制系统及多数零部件还要进口。

（五）企业预期产能利用率恢复正常仍需较长一段时间

目前，我国经济结构调整加速推进，房地产市场进入中期调整阶段，城镇化发展速度逐渐下降，城镇居民的消费逐步从改善型耐用消费品升级为高端的服务类消费品。这意味着服务业、高端制造业、高新技术类产业将逐渐取代重化工业的主导地位，传统重化工业去产能任重而道远。调查结果显示，企业对下阶段产能利用率走势并不乐观，认为下半年行业产能利用率将“缓慢上升”或“大幅提升”的企业合计不足四分之一；认为未来两年内行业产能利用率将“缓慢上升”、“大幅提升”的企业占比分别为36.78%、1.72%，两者合计也不到四成。因此，企业认为产能利用率恢复正常仍需要较长时间，预计所属行业产能利用率将在1-2年内恢复正常的企业占比仅为27.44%。

表3 企业对未来产能利用率走势的判断

	大幅下降	缓慢下降	趋于平稳	缓慢上升	大幅提升
今年后期本企业产能利用率	2.59%	13.65%	57.76%	24.86%	1.15%
今年后期全行业产能利用率	1.87%	18.97%	54.89%	23.56%	0.72%

未来1-2年内本企业产能利用率	1.15%	11.21%	44.83%	39.80%	3.02%
未来1-2年内全行业产能利用率	1.44%	16.09%	43.97%	36.78%	1.72%

企业预期产能利用率回升缓慢、恢复正常需要较长时间，一方面是基于目前国内国外市场需求短期内大幅好转的可能性不大；另一方面，产能调整艰难也制约了企业产能利用率的恢复。调查显示，未来企业主要期望通过产业转型升级和产品结构调整来实现产能调整，大部分企业没有缩减或转移产能打算，但产业转型升级和产品结构调整难以一蹴而就，需要一个漫长而艰难的过程。

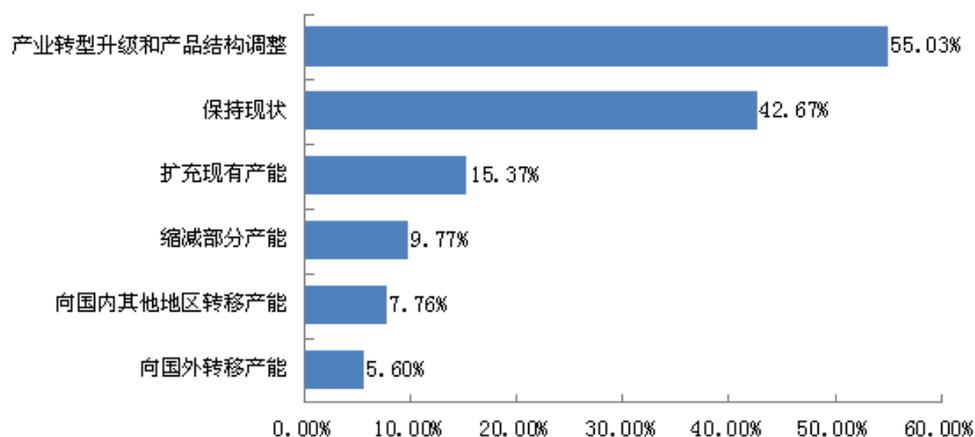


图4 企业在产能调整方面的计划

三、产能过剩的原因

(一) 市场需求萎缩

从需求层面来看，在金融危机和国内经济结构调整背景下，市场需求急剧萎缩，是造成目前工业领域产能过剩的最重要因素。调查结果显示，在产能利用不足的企业中，82.29%的企业认为“产品需求减少、订单不足”是目前产能利用不足的主要原因之一，在所有选项中居于首位，明显高出其他选项。近年来，江苏经济增长明显回落，出口、投资需求调整更为显著，企业普遍面临产品需求不足的困境。江苏省GDP增速从危机前2007年的14.9%波动下行至2015年一季度的8.4%，出口和固定资产投资增速分别从2007年的27%和22.5%回落到2015年1-5月的-1.4%和10.9%。

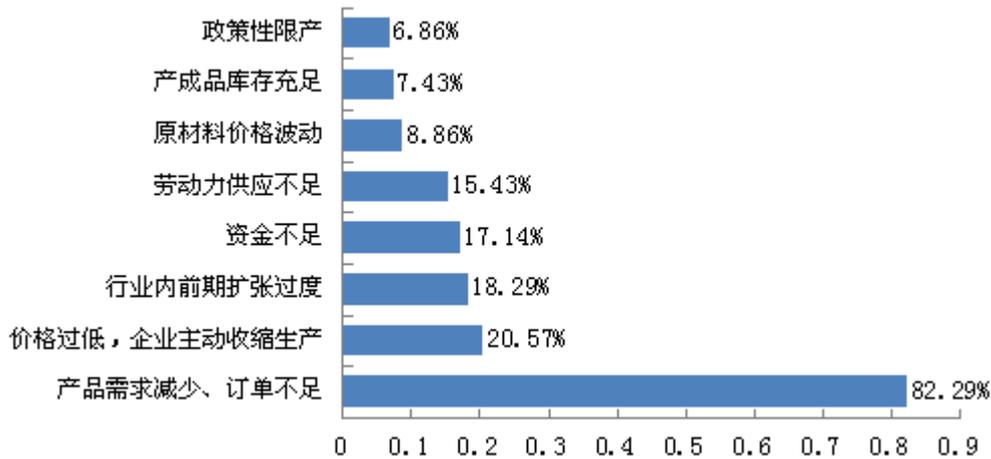


图5 企业认为目前产能利用不足的直接原因

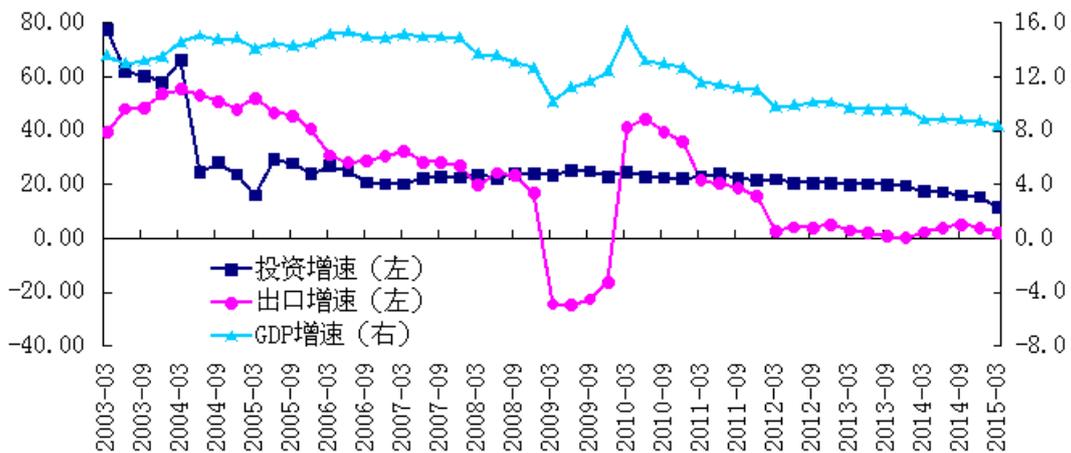


图6 近年江苏GDP增长以及出口、投资增速走势 单位：%

(二) 前期产能过度扩张

从供给层面来看，2003年以来，随着我国进入新一轮经济增长周期，固定资产投资大幅增长，特别是钢铁、水泥等工业固定资产投资增幅较高，工业产能快速扩张。2003—2007年，江苏固定资产投资平均增速达29.7%，工业投资平均增速更是高达35.2%。2005年以后，随着大量投资所形成的产能开始集中释放，部分行业产能过剩逐渐显现。2008年底，我国为缓解金融危机的冲击，出台了“4万亿”投资计划等刺激政策，给钢铁、水泥、有色金属等行业带来了巨大需求，同时也带动了这些行业的过度投资，进一步加重了以后年度消化过剩产能的负担。调查显示，18.29%的企业认为“行业内前期扩张过度”是目前产能利用不足的主要原因之一，在所有选项中居于第三位。从具体的行业来看，近年来产能过剩较为突出的钢铁、平板玻璃、水泥、光伏、风电设备制造等行业过度投资、重复建设现象更为严重。调查显示，这些行业内被调查企业认为“行业内前期扩

张过度”是目前产能利用不足主要原因的占比明显高于总体水平（见表4）。

表4 认为“行业内前期扩张过度”是主要原因的企业占比

行业	钢铁	水泥	平板玻璃	造船	汽车	光伏	风电设备制造
占比	28.57%	37.50%	66.67%	25.00%	30.00%	50.00%	33.33%

当然，从供给的角度看，产能过剩在一定程度上是产业发展中的必然现象，尤其是在产业发展的初期，投资者普遍看好该行业的市场前景，资本的逐利性驱使大量资金进入该行业，但投资设厂过程中行业内各企业之间缺乏协调，对投资总量信息难以估计，导致产能快速扩张，超出市场需求的增长速度。林毅夫等（2010）称之为“潮涌现象”，他们认为，这种由投资层面引发的产能过剩，在投资拉动快速增长的发展中国家尤为突出。

（三）企业主动调整

目前工业企业产能利用率不高，也存在企业主动调整生产节奏的因素。近年来，企业原材料价格大幅波动、产成品价格持续回落对企业生产经营产生了较大影响，部分企业主动调整生产节奏，闲置部分产能，也造成产能利用率处于低位。调查显示，有 20.57%的企业认为“价格过低，企业主动收缩生产”是目前产能利用不足的主要原因，占比位于各选项的第二位。

（四）市场化改革不到位

在市场经济环境下，经济周期波动中生产能力相对需求过剩是经济运行的一种常态，市场机制可自动调节，从而实现市场出清。但从我国产能过剩的历史情况看，产能过剩长期、反复存在，显然已经超出了市场经济的规律，存在根本性的体制弊端。我国的经济体制改革进行了多年，但生产要素市场化改革较为缓慢，市场资源配置信号存在扭曲，在不同程度上形成社会对企业投资的补贴，降低了企业的投资成本，扭曲了企业的投资行为，过度投资和重复建设不可避免。

四、产能过剩的风险

产能过剩导致市场产品供过于求，产品价格下跌、企业效益下降，进而制约企业投资和经济增长，严重的产能过剩可能引发金融风险，并造成社会资源巨大浪费，降低资源配置效率。

（一）加剧工业品价格下行，影响企业效益回升

2010 年以来，随着新一轮产能过剩的全面爆发，江苏省工业生产者出厂价格指数（PPI）持续下行，工业企业产品销售收入和利润总额增长逐渐回落。从 2012 年初开始，PPI 已连续 41 个月同比负增长；2015 年 1-4 月，规模以上工业企业销售收入和利润总额增速分别为 5.7%和 16.26%，较 2010 年分别回落 22.25 和 27.17 个百分点。此次调查显示，2014 年以来主营业务收入、利润率和用工需求较前几年减少的企业均多于增加的企业，其中主营业务利润率下降的企业占比高达 48.56%，较利润率上升的企业占比高出 23.56 个百分点。在产能利用明显不足的企业中，主营业务收入、利润率和用工需求较前几年减少的企业占比分

别高达 78.87%、82.39%和 66.2%。

（二）制约经济增长

在产能过剩背景下，企业经营恶化，投资意愿较低，工业投资增长处于低位，可能制约经济增长回升力度。人民银行南京分行企业家问卷调查显示，2015 年二季度企业固定资产投资意愿指数为 47.82%，已连续 8 个季度处于 50%以下的收缩区间。同时，近年来江苏省工业固定资产投资增长持续走低（见图 7），由 2010 年以前的持续 20%以上的增速逐渐下滑至 2015 年 1-5 月的 10.9%。由于工业投资占全部投资的比重在 50%以上，因此工业投资增速的持续下降对总体投资增长以及经济增长形成明显制约。

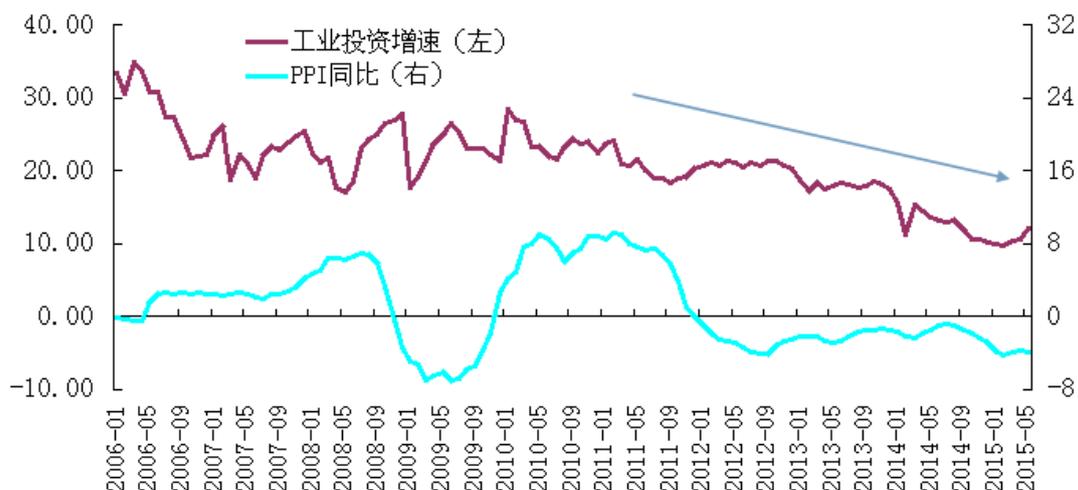


图 7 近年来江苏省工业投资增速和 PPI 变化 单位：%

（三）可能引发金融风险

产能过剩导致企业经营恶化、财务风险上升，当财务风险累积到一定程度，可能引发企业资金链断裂和金融风险集中爆发。2015 年一季度末，江苏省金融机构制造业不良贷款率为 2.57%，延续前几个季度持续上升的趋势，同比上升 1.01 个百分点，较全部不良贷款率高出 1.24 个百分点。考虑到这两年金融机构通过核销、转让等渠道处置了大量不良贷款，实际产生的不良贷款要明显高出当前账面水平。近年来，在产能过剩的船舶、光伏、钢铁等行业均爆发了金融风险，其中不乏一些知名大企业。

五、产能过剩治理的几点建议

近些年，国家从控制项目审批、淘汰落后产能、促进兼并重组等方面提出了一系列产能过剩治理措施，取得了一定成效，但由于导致产能过剩的一些体制性因素持续存在，产能过剩化解的整体效果并不明显。2013 年，国务院印发《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》（国发[2013]41 号），从总体要求、主要目标、主要任务以及政策措施等几个方面全面提出化解产能过剩的指导意见。为贯彻落实国务院指导意见，江苏省政府随后印发了《关于化解产能过剩矛盾的实

施意见》(苏政发〔2013〕162号),并针对钢铁、水泥、平板玻璃和船舶行业提出了化解产能过剩的具体实施方案。国家发改委、工信部、国土资源部、环保部、一行三会等多个部门近年更是出台了大量产能过剩化解和治理措施。但近年来我国工业企业产能过剩反复出现,整体产能利用率继续走低。调查结果显示,认为化解产能过剩政策实施“效果不大”的企业占比为59.63%,3.74%的企业认为“完全没效果”,认为“效果明显”的企业仅占36.64%。对于政策效果不好的原因,多数企业认为既有政策本身的问题,又有地方政府积极性不高执行不到位的问题。

从国际经验看,美国、日本等发达国家也均出现过不同程度的产能过剩,这些国家解决产能过剩的经验对我国具有重要的借鉴和启示意义。美国化解产能过剩主要靠市场机制实现优胜劣汰、自然出清。美国每年都有数以万计的企业破产和并购重组,发达的风险投资和资本市场支持也为企业转型升级创造了条件,国内制造业在优胜劣汰中不断实现产业升级,成功化解产能过剩。日本除了利用市场机制实现优胜劣汰外,还先后通过确立出口导向型发展模式,以及大规模海外投资,向包括我国在内的亚洲国家大量输出产能等方式化解国内产能过剩矛盾。

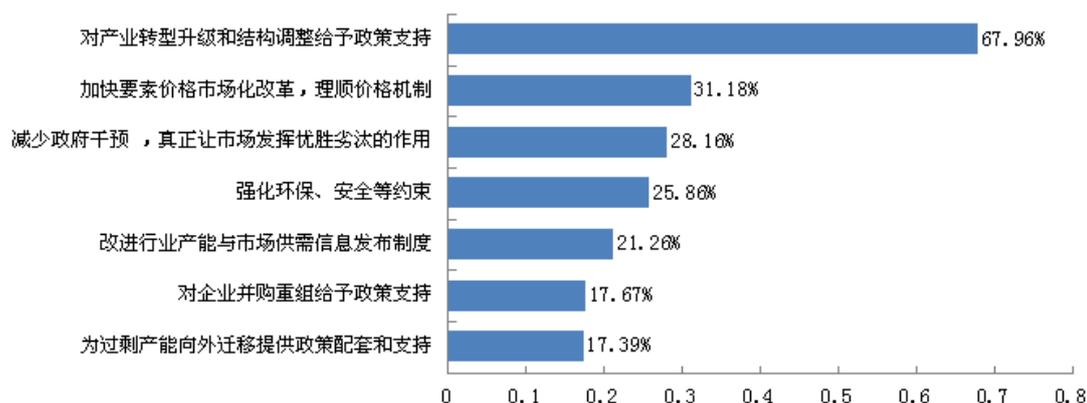


图8 调查企业在产能调整方面的政策期望

针对我国产能过剩产生的原因以及产能过剩治理中的问题和困难,借鉴发达国家化解产能过剩的经验,结合调查企业对产能调整的政策期望,我们认为要化解我国产能过剩,需要继续坚决贯彻落实有关政策规定,坚持疏堵兼顾的思路,从需求和供给两方面加强调控和管理,既从源头上控制新产能的形成、促进落后产能退出,还要多渠道为过剩产能找需求。同时,要建立产能过剩治理的长效机制,借鉴发达国家经验,坚持市场化原则,通过制度改革从根本上解决产能过剩顽疾。

一是加快推进要素价格市场化改革。坚决清理地方政府在招商引资中采取土地、资源、税收、电价等优惠政策,完善土地、水电等生产要素的价格形成机制。强化项目用地、岸线管理,对违规建设项目使用土地、岸线进行清理整顿。继续实施并完善非居民用水超定额加价和环保收费政策。完善差别电价政策,对产能过剩行业优惠电价政策进行清理,取消电价优惠和电费补贴。

二是执行严格的环保、安全标准。逐步提高环境排放和安全防护标准，加强环保准入管理，严格控制区域主要污染物排放总量，对污染物排放超标企业坚决实施限产、停产等措施，降低企业生产的外部负效应，使其承担污染环境的责任，引导企业行为。

三是提供及时、准确的产业信息服务。建立完善产业信息发布服务制度，发挥政府和行业协会的信息优势，有计划地定期、及时、详尽地收集并向社会发布产业信息，引导企业市场预期，科学做出投资和生产决策，缓解投资者因信息不完全和协调困难引发的投资偏误。

四是加大对企业技改的支持力度，促进产能过剩企业转型升级。鼓励产能过剩企业进行技术、管理创新，在税收、金融、资金补贴等方面积极支持企业实施以新技术、新工艺、新装备、新材料推广应用为主要内容的技术改造，优化产品结构、提升质量品牌，促进企业转型、产业升级。

参考文献

- [1] 中国金融四十人论坛课题组, 2015, 《我国产能过剩风险及治理》, <http://www.cf40.org.cn/plus/view.php?aid=9511>。
- [2] 钟春平, 潘黎, 2014, 《“产能过剩”的误区——产能利用率及产能过剩的进展、争议及现实判断》, 《经济学动态》第3期35-47页。
- [3] 林毅夫, 巫和懋, 邢亦青, 2010, 《“潮涌现象”与产能过剩的形成机制》, 《经济研究》第10期4-17页。
- [4] 韩国高, 高铁梅, 王立国, 齐鹰飞, 王晓姝, 2011, 《中国制造业产能过剩的测度、波动及成因研究》, 《经济研究》第12期18-31页。
- [5] 高伟, 2014, 《产能过剩的测量、成因及其对经济增长的影响》, 《经济研究参考》第3期25-38页。
- [6] 周劲, 付保宗, 2011, 《产能过剩的内涵、评价体系及在我国工业领域的表现特征》, 《经济学动态》第10期58-64页。
- [7] 袁捷敏, 2013, 《关于我国产能过剩问题定量研究综述——基于中国知网(CNKI)“学术文献总库”中的文献》, 《经济问题探索》第11期158-162页。
- [8] 江苏省人民政府, 2014, 《江苏省关于化解产能过剩矛盾的实施意见》, http://www.jiangsu.gov.cn/jsgov/tj/bgt/201401/t20140106_415139.html。

原文发表于《金融纵横》2015年第6期。

《工作论文》目录

序号	标题	作者
2014 年第 1 号	政策利率传导机制的理论模型	马骏、王红林
2014 年第 2 号	中国的结构性通货膨胀研究——基于 CPI 与 PPI 的相对变化	伍戈、曹红钢
2014 年第 3 号	人民币均衡实际有效汇率与汇率失衡的测度	王彬
2014 年第 4 号	系统重要性金融机构监管国际改革：路径探微及启示	钟震
2014 年第 5 号	我国包容性金融统计指标体系研究	曾省晖、吴霞、李伟、廖燕平、刘茜
2014 年第 6 号	我国全要素生产率对经济增长的贡献	吴国培、王伟斌、张习宁
2014 年第 7 号	绿色金融政策及在中国的应用	马骏、施娱、姚斌
2014 年第 8 号	离岸市场发展对本国货币政策的影响：文献综述	伍戈、杨凝
2014 年第 9 号	特征价格法编制我国新建住宅价格指数的应用研究	王毅、翟春
2014 年第 10 号	2015 年中国宏观经济预测	马骏、刘斌、贾彦东、洪浩、李建强、姚斌、张翔
2015 年第 1 号	核心通货膨胀测度与应用	王毅、石春华、叶欢
2015 年第 2 号	中国普惠金融发展进程及实证研究	焦瑾璞、黄亭亭、汪天都、张韶华、王瑛
2015 年第 3 号	移动货币：非洲案例及启示	温信祥、叶晓璐
2015 年第 4 号	我国理财产品收益率曲线构建及实证研究	吴国培、王德惠、付志祥、梁垂芳
2015 年第 5 号	对中国基础通货膨胀指标的研究	Marlene Amstad、叶欢、马国南
2015 年第 6 号	结构时间序列模型的预测原理及应用研究	朱苏荣、郇志坚
2015 年第 7 号	构建中国绿色金融体系	绿色金融工作小组
2015 年第 8 号	关于国际金融基准改革的政策讨论	雷曜
2015 年第 9 号	2015 年中国宏观经济预测(年中更新)	马骏、刘斌、贾彦东、李建强、洪浩、熊鹭
2015 年第 10 号	城投债发行定价、预算约束与利率市场化	杨娉
2015 年第 11 号	利率传导机制的动态研究	马骏、施康、王红林、王立升
2015 年第 12 号	利率走廊、利率稳定性和调控成本	牛慕鸿、张黎娜、张翔、

宋雪涛、马骏

对当前工业企业产能过剩情况的调查
2015 年第 13 号 研究——基于江苏省 696 户工业企业的实证分析 王海慧、孙小光
