

我国工业重复建设辨析

魏后凯

一

前些年,国内有许多学者都把重复建设单纯理解为狭义的不合理重复建设。如有的学者认为,重复建设是指从全国范围来说超过适度竞争的合理界限、造成总体生产能力过大、单个生产规模过小的盲目重复建设。这实际上是对重复建设的一种误解。由于这种误解,人们很容易会得出要消除重复建设的结论。把这种结论延伸到政策上来,就会产生一些像前些年提出的“不许新建一个工业项目”这样的不符合市场规律的天真想法。事实上,在市场经济条件下,产业结构的调整和升级,也就是在更高水平上不断重复建设的过程。换句话说,市场的竞争也就是不断地重复建设和不断地淘汰的过程。正因为如此,我们才说市场的竞争是残酷无情的。

二

重复建设并非是中国特有的现象。无论是计划经济还是市场经济,无论是发达国家还是发展中国家,由于诸多方面的原因,都不可避免会出现一定程度的重复建设现象。在计划经济中,由于决策的失误和体制性弊

端,很容易出现低水平的重复建设。例如,在“大跃进”时期,由于中央决策的失误,导致全国各地“五小”工业盲目上马、遍地开花,资源浪费十分严重。改革开放以来,我国出现的重复建设则与地方财政大包干和地方政府盲目投资密切相关。可以说,在计划经济体制下,重复建设的产生主要是一种地方政府行为。

在市场经济体制下,由于市场需求的波动、信息的不完善、市场退出的困难以及出于市场竞争的需要等,也必然会产生一定程度的生产能力过剩和重复建设现象。可以说,重复建设往往是与市场竞争紧密联系在一起,它既是市场竞争的前提,又是市场竞争的结果。一般地说,适度的重复建设将有助于企业之间的竞争,有助于企业调整产品结构,降低生产成本,提高产品质量。但过度的重复建设也不可避免会产生企业之间的恶性竞争,导致各种短缺资源的严重浪费。特别是,在激烈的市场竞争中,许多企业在投产后不久,有的甚至还未投产就面临着关闭的危险。

一般地说,判断一个工业行业或工业产品重复建设的程度,主要是看

市场供求的状况和企业的开工率,综合性的数量指标是生产能力利用率。按照国际上公认的标准,一个行业的开工率若降到75%以下,就算是发生了生产过剩的经济危机。我国一些学者则认为,生产能力利用率在80%以上的,大体可视为在适度重复建设范围以内,在此以下的就步入过度重复建设的范围了。

很明显,上述这种二分法有些过于粗略。根据国际通行的标准,并结合当前我国的实际情况,我以为,大体可把重复建设分为3种类型:(1)生产能力利用率大于85%,为轻微的重复建设;(2)生产能力利用率在75%~85%之间,为中度的重复建设;(3)生产能力利用率小于75%,为严重的重复建设。同时,还可以根据产品的技术水平和质量等指标,把重复建设分为合理的重复建设和不合理的重复建设两类。

三

从发展过程看,重复建设是我国各地区工业发展中长期存在而至今仍未得到很好解决的问题。早在1958~1960年以及60年代末至70年代初,由

于当时片面强调地方工业发展自成体系,工业布点严重脱离现实条件,大搞“遍地开花”、“星罗棋布”,由此在全国范围内造成了两次严重的重复建设。

1979年以来,随着地方经济权益的不断增长,特别是地方财政包干体制的实施,极大地调动了各级地方政府发展经济的积极性。为了迅速增加本地财政收入,各地方政府大多把主要精力放在发展那些价高利大的“热点”产品上面。尽管中央再三强调各地区应扬长避短、发挥优势、合理分工,建立各具特色的地区产业结构,但由于受传统体制特别是条块分割的影响,加上中央宏观调控乏力,工业建设中重复引进、重复布局现象依然十分突出。

在改革开放初期,重复建设主要集中在初级产品的加工方面,各地盲目建设一些小烟厂、小酒厂、小棉纺、小丝厂、小化肥等。然而,自80年代中期以来,重复建设逐步延伸到以家电为代表的机电产品和高档耐用消费品,先是自行车、缝纫机、收录机等“老三件”,然后是彩电、冰箱、洗衣机等“新三大件”,继而又扩展到空调器、吸尘器、录像机、摄像机、排油烟机、电淋浴器、电饭煲、VCD机、摩托车、小轿车等各个领域。最近几年,各地的重复建设又开始进入基础设施和支柱产业领域。

当前,我国各地区工业发展中出现的大量重复建设,绝大部分都属于低水平的不合理重复建设范畴。而且,重复建设的程度已经达到十分严重的地步。据第三次全国工业普查资料,在285种主要工业品中,生产能力利用率大于85%的只有25种,占8.8%;生产能力利用率在75%~85%之间的只有42种,占14.7%;而生产能力利用率在75%以下的有218种,占76.5%;

其中,生产能力利用率不到50%的有90种,占31.6%。这说明,目前我国约有3/4以上的工业产品存在着严重的重复建设现象。其中,有近1/3的工业产品存在着十分严重的重复建设现象。

很明显,当前我国工业生产中出现的严重不合理重复建设和生产能力大量闲置,是政府投资办企业、产业进入壁垒较低、产业退出机制缺乏、发展初期高额利润的吸引、市场信息不充分以及条块分割等诸多因素综合作用的结果。改革开放以来的经验教训已经证明,要消除并防范这种严重的不合理重复建设,单纯依靠政府的计划手段,是难以实现的。事实上,从某种程度上讲,这种低水平的不合理重复建设,恰恰是传统计划经济体制的产物,或者是传统体制弊端所造成的结果。

四

一般认为,由于近年来各地区盲目投资、重复建设,由此造成我国产业组织分散,市场集中度较低,生产能力大量过剩,经济效益持续下降。从供给的角度看,虽然盲目投资和重复建设会加剧生产能力过剩的状况,但把生产能力过剩完全归结为盲目投资和重复建设,这显然是一种误解。因为生产能力的过剩是市场供求失衡的结果,它不仅取决于供给方面的因素,而且也取决于需求方面的诸多因素。自建国以来,我国的重复建设就一直没有停止过,尤其是在“大跃进”时期和改革开放初期,各地区盲目投资,乡镇工业和“五小”工业遍地开花。事实上,近年来我国出现的生产能力过剩现象,是由过去长期大量重复建设、市场退出机制不健全、当前国内有效需求不足、结构性矛盾加剧以及世界性的通货紧缩等多方面原因

引起的。

这里需要指出的是,当前生产能力的过剩已经成为一个世界性的问题。自90年代以来,许多国家的生产能力利用率都趋于下降,有的甚至已下降到75%的严重过剩临界线之下。从1993年到1998年,美国制造业在充分生产条件下的利用率由78%下降到73%。其中,耐用品制造业由76%下降到72%,非耐用品制造业由81%下降到74%,先进加工制造业由77%下降到72%,初级加工制造业由82%下降到76%。

从各行业的情况来看,1998年在美国制造业20个大行业中,充分生产利用率在75%以下的有12个,而1993年只有2个,所占比重由10%提高到60%;在140个三位数代码行业中,充分生产利用率在75%以下的有85个,而1993年只有27个,所占比重由19.3%提高到60.7%;在459个四位数代码行业中,充分生产利用率在75%以下的有265个,而1993年只有116个,所占比重由25.3%提高到57.7%。这说明,目前美国绝大部分产业都出现了严重的生产能力过剩,只不过我国的情况更为严重一些。

从经济史的角度来考察,重复建设和生产能力过剩是经济发展过程中的必然现象,它并非是计划经济体制下的特殊产物。很明显,无论是在计划经济还是在市场经济条件下,由于信息的不完善、市场退出的困难、投资决策的失误以及出于竞争上的考虑,都有可能会出现一定程度的重复建设。适度的重复建设和生产能力过剩,将有利于市场竞争,而过度的重复建设又将会导致资源的严重浪费。现在的问题是,重复建设、生产能力过剩与产业集中度之间究竟存在什么样的关系?很明显,重复建设无疑将导致市场结构的分散化,但这种分散

化是否又会进一步加剧生产能力的过剩状况呢?

由于目前我国还缺乏各行业生产能力利用率的数据,所以我们采用美国商务部调查局颁布的459个制造业行业(四位数代码)的系统数据,来考察生产能力利用率与产业集中度之间的关系。分析表明,1992年美国制造业的市场集中度,包括H指数、CR4、CR8、CR20和CR50,与1993~1998年各年度充分生产利用率之间都呈现出十分显著或者显著的正线性相关关系。这说明,从美国制造业的情况来看,市场集中度越低,生产能力利用率也就越低;反之,市场集中度越高,生产能力利用率也就越高。

对于生产能力利用率与市场集中度之间存在的这种高度相关性,可以从理论上加以说明。在一些竞争性行业,在市场需求一定的条件下,由于进入的厂家数量太多,造成大量的重复建设,由此导致生产能力利用率下降。一般地说,市场集中度较低的行业通常是高度竞争性的产业。在这些产业中,由于进入壁垒较低,或者对规模经济的要求不高,当经济出现高潮或者投资机会增加时,中小投资者就很容易进入。然而,无论是新建还是扩改建,从投资到最终形成生产能力都需要有一个过程,在信息不完全而大规模搜集信息又需要花费较大成本的情况下,很容易出现重复建设,由此造成生产能力的过剩。一旦遇到宏观经济不景气或者市场低迷,这些行业的生产能力过剩状况将会进一步加剧。

在一定时期内,进入某一行业的企业数量太多,而退出又需要花费一定的时间和成本,并受到诸多因素的限制。这样,在市场容量有限的条件下,将会导致市场集中度出现下降。也就是说,由于经济发展中重复建设

的存在,一方面会造成生产能力出现过剩,使产品供大于求,生产设备利用率下降;另一方面,企业数量的增加又将导致市场结构出现分散化,使产业集中度出现下降的趋势。然而,从长远发展来看,随着市场竞争程度的加剧,一些效率较低、缺乏竞争力的企业将逐步淘汰出局,生产要素将逐步向优势企业集中。这样,市场集中度和设备利用率又将出现上升的趋势。一旦出现新的投资机会,如市场需求增加、新技术的出现等,新的企业又将重新进入,从而产生新一轮的重复建设。

因此,可以认为,任何产业的发展都是在这种新的投资机会出现——企业大量进入——形成重复建设——生产能力过剩、集中度下降——市场竞争加剧、企业退出增加——利用率和集中度上升——需求增加、新企业进入——产生新一轮重复建设这样一个竞争循环中取得进步的。当然,在市场经济条件下,迫于市场竞争的需要,新一轮的重复建设将是在更高水平上的重复建设,而不是低水平的重复建设,或者落后技术的简单复制。

五

总之,重复建设是一个中性的概念,它是经济发展过程中不可避免的现象。在社会主义市场经济体制下,要消除和防范低水平的不合理重复建设,逐步建立一个高效有序的市场竞争新秩序,推动企业按照市场需求进行产业结构优化和升级,就必须采取一些得力有效的综合性措施。

从发达市场经济国家的经验看,一般主要通过企业内部的结构调整(包括区位调整)、工厂关闭和合并,以及企业的破产、收购、兼并和联合等途径,来消除和防范不合理的重复建设。近年来,随着我国资本要素市

场的逐步完善和企业资本经营的兴起,通过企业破产、并购、联合和结构调整等途径形成的跨地区资产重组与改造,在消除和防范不合理重复建设中正起着越来越重要的作用。很明显,积极推动跨地区性的资产重组与改造,这是防范和缓解低水平不合理重复建设的重要途径之一。

除此以外,对中央和地方政府来说,还应采取多方面的政策措施。当务之急就是要进一步完善国家产业政策,特别是产业组织政策,要采用行政、经济和法律等综合性的手段,下决心坚决淘汰、关闭一批生产技术落后、产品质量低劣、严重浪费资源和污染环境的小企业。最近一段时间,国家经贸委会同有关部门已经制订了一系列的相关政策法规,如《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录》(第一批)、《工商投资领域制止重复建设目录》(第一批)、《关于关停小火电机组有关问题的意见》和《关于清理整顿小玻璃厂小水泥厂的意见》等,并已取得了一定的成效。

然而,从长远发展来看,关键是要加快经济体制改革的步伐,逐步建立健全宏观调控体系和社会主义市场经济体制。特别是,要进一步深化投资体制的改革,从根本上改变政府投资办(工商)企业的状况,逐步消除“诸侯经济”的影响。同时,要强化企业破产、关闭、清算等法律制度建设,加快产权制度和社会保障体制改革的步伐,以为今后逐步建立一个健全的市场退出机制创造条件。很明显,如果没有一个完善、自由、灵活的市场退出或者淘汰机制,大量的企业只能“生”而不能“死”,要促进产业结构的不断优化,缓解和防范低水平的不合理重复建设,将是十分困难的。

(责任编辑:杨小泽)