

Policy Brief No. 18.008

April.16, 2018

徐奇渊

xuqiy@163.com

去产能的进展、冲击与反思¹

去产能政策落实过程中，中国经济在 2016 年出现企稳，并在 2017 年实现超预期增长。化解过剩产能的政策不仅取得了实效，而且获得了世界钢铁协会、国际货币基金组织等各方的高度评价。在此背景下，十九大报告和 2018 年 3 月的政府工作报告都再次强调，要进一步深化供给侧结构性改革。这就需要对“去产能”的政策及其影响进行评估，以有助于供给侧结构性改革的进一步顺利推进。

目前，去产能政策取得了重大进展，不过在相当程度上这是行业间利益再分配的结果，并以抬高其他行业成本为代价，挤压了其他行业的利润空间和投资需求。这不但可能对资源配置产生扭曲影响，而且一旦外需扩张中断或出现逆转，则去产能的可持续性将面临问题。从中长期角度来看，利益在不同行业间的再分配，不但削弱了整体工业企业的投资增速，也可能对潜在产出增速产生冲击。因此，去产能政策确实取得了阶段性成果，但这仍然无法取代其他根本性的改革，供给侧结构性改革需要进一步向纵深推进。

第一、去产能政策取得重大进展

2015 年末供给侧结构性改革提出后，以“去产能、去杠杆、去库存、降成本、补短板”为重点的改革任务得到了有力的贯彻落实。其中，去产能是供给侧改革的重中之重，并在过去两年中取得了重要进展：2016 年、2017 年，煤炭领域退出产能 4.4 亿吨。同一时期，钢铁行业累计化解过剩产能 1.15 亿吨，同时 1.4 亿吨“地条钢”得到全面清理。以上两大领域的“十三五”去产能目标，都有望在 2018 年提前完成。

同时，去产能相关行业经营改善、利润状况大幅回暖。2015 年，煤炭、钢铁行业的利

¹本文已经发表于《财经》杂志

润分别为 441 亿元、526 亿元，2016 年两者分别为 1091 亿元、1659 亿元，2017 年更是达到了 2959 亿元、3419 亿元。此外，电解铝、水泥、平板玻璃等行业的过剩产能也得到了进一步化解，职工安置问题也得到了有序、妥善解决。

去产能政策的成效进一步体现为：

- (1) 原有产能过剩企业的资产负债表变得更为健康
- (2) 商业银行的不良贷款率下降、资产质量提升，金融市场稳定性提升。

从数据上看，规模以上工业企业的资产负债率，在 2016 年、2017 年分别下降了 0.4、0.3 个百分点。同时，非金融企业部门的整体杠杆率（即负债占 GDP 比例），其多年来的上升势头在 2016 年得到遏制，甚至在 2017 年还出现了下降。同时，商业银行体系的不良率，也在 2016 年终结了升势并趋于稳定。2017 年该比例已降至 1.74%，较 2016 年的高点下降了 0.02 个百分点。同时，关注类贷款比例，也从 2016 年 9 月的高点 4.1% 降至了 2017 年末的 3.5%。

第二、去产能背景下：行业 PPI 分化显著

去产能政策在一定程度上对产量构成了约束，抬升了上游产品价格。以煤炭行业为例，由于煤炭行业的产量受限、市场集中度提高，同时伴随外需回暖，煤炭价格猛涨。2016 年初，全国电煤价格指数大致为 320 元/吨。2016 年末，则突破了 530 元/吨。2017 年上半年，价格稳中有降，但下半年又开始有所上升，2018 年 2 月更是达到了 567 元/吨的高点。相应地，2016 年全年，全国煤炭企业主营业务收入下降 1.6%，但是利润却大幅上升 224%。2017 年全年，煤炭企业主营业务收入增速转正，实现了 25.9% 的增速，利润更是猛增了 291%。煤炭价格的大幅变化，通过动力煤、燃料煤等渠道向中、下游行业传递。除煤炭业之外，一些矿产、化工行业面临类似情况。但是，一般的制造业的处境则完全不同，由于上游成本迅速抬升，而且这些成本难以完全转嫁，因此工业分行业的经营状况出现了较大分化。行业分化首先表现为行业 PPI 指数的分化。去产能政策发生在 2015 年之后，因此可以对比分行业的 PPI 定基指数在 2017 年与 2015 年的变化。可以看到：30 个工业细分行业（只有 30 个行业有年度 PPI 数据）的 PPI 通胀率当中，10 个行业的 PPI 增速大幅高于工业部门的总体增速（5.1%）。这 10 个行业中，有 9 个行业是矿产资源的开采、冶炼和加工行业，以及化工类行业。其中，涨幅最高的煤炭开采和洗选业，PPI 涨幅达到 31%，涨幅第二的黑色金属冶炼及压延加工业（即钢铁行业），PPI 涨幅为 26%。

其他 20 个行业的 PPI 同比增速，则低于平均增速。这些行业主要是家电、家具、纺织、皮革、食品、医药、娱乐用品等轻工业，也包括机械仪表、汽车制造等制造业。其中，有 15 个行业 PPI 同比增速低于 2%、13 个行业 PPI 增速低于 1%、9 个行业 PPI 增速接近 0% 或为负增长。

可见，以重工业为主的上游原材料价格上升明显，而轻工业和机器设备为主的下游企业的产成品价格上升幅度有限，这意味着上游企业利润有了显著改善的同时，下游企业的利润压力仍然较大。尤其是对于 PPI 增速接近于 0% 或者为负增长的 9 个行业，既面临着产品价格低迷，还面临着原材料成本上升的压力。

第三、去产能背景下：工业分行业利润分化显著

同样基于 2015 年、2017 年两个时期，比较 39 个工业行业的利润增速改善情况。可以看到：首先，10 个行业的利润增速改善幅度大于同期整体工业企业的改善幅度（后者为 23.3 个百分点）。其中，煤炭开采和洗选业的利润改善幅度高达 425 个百分点。这 10 大行业，除了专用设备制造业、造纸及纸制品业之外，其余 8 类均为矿产资源开采、冶炼和加工行业，以及化工行业等重工业。

同时，还有 16 个行业的利润增速没有改善，甚至还出现了恶化。其中电力、热力、燃气及水的生产和供应业，2017 年其利润增速为-10.7%，较 2015 年增速下降了 32 个百分点。这些显然和电煤价格的大幅上升、成本急升有关。这种成本上升的压力甚至引发了反弹。2018 年 1 月四大全国性电企联名向发改委告急，实际上五大电企的燃煤发电业务亏损面已经较大，发电企业面临尴尬的境地。可见，与整体工业部门同期利润增速的大幅改善相比，这 16 个行业的情况形成了鲜明对比。

在利润增速改善最大的 10 个行业中，只有专用设备制造业不属于矿产资源、原材料、化工行业。将该行业剔除后，观察 9 类行业，可以发现：2015 年全年，这 9 类行业的加总利润为 12177 亿元，在规模以上工业企业总利润中占比为 19%。而在 2017 年全年，这 9 类行业的加总利润上升至 20926 亿元，增长 72%，其同口径占比上升至 28%。如果看总体的工业企业利润改善情况，2017 年较 2015 年增长了 18.3%，但是如果剔除上述 9 个行业，则剩下 30 个行业的整体利润总额增速仅为 5.6%。

对于工业企业的分化，如果注意到，矿产资源和化工类行业是国有企业为主的上游行业、重工业，而其他行业、尤其是 16 个利润增速缺乏改善的行业，则是典型的非国有企业为主的下游行业、轻工业。因此，这种行业利益的再分配，实际上还具有更为广泛、更多维度的经济和社会影响。

第四、行业分化致投资走弱

首先，2015 之后的固定资产投资增速下滑主要来自工业部门。从固定资产投资名义值来看，2015 年增速为 10.0%，2016 年、2017 年增速分别为 8.1%、7.2%。如果分产业观察，第三产业投资增速在 2015 年为 10.6%，此后两年分别为 10.9%、9.5%，基本平稳。第二产业的投资增速，2015 年为 8.0%，此后两年分别为 3.5%和 3.2%，下滑明显。可见，2015 年以来名义投资增速的下降，主要来自于第二产业投资的增速下降。如果考虑 PPI 指数变化，这一结论将更加得到强化。

再看采矿业、制造业两大类投资：采矿业在 2015 年的投资增速为 -8.8%，在 2016 年、2017 年利润大幅改善的情况下，其投资增速却分别为 -20.4%、-10.0%，增速不仅为负，而且还低于 2015 年。同样，制造业的投资增速在 2015 年为 8.1%，此后两年分别为 4.2%、4.8%，也都明显低于 2015 年。可见，不论是利润大幅改善的采矿业，还是利润改善较为有限的制造业，两类投资增速普遍走弱，这共同导致了 2015 年之后总体固定资产投资增速的走弱。为何利润增速明显好转，而工业投资增速却持续下滑？可以从两方面来理解：其一，赢利状况大幅改善的行业，主要集中在上游去产能的行业，而在去产能背景下，这类行业本身就难以大幅扩大投资。其二，下游行业面临的成本大幅攀升，利润改善幅度相当有限，甚至有的行业状况有所恶化，因此也缺乏投资热情。

还是比较 2017 年和 2015 年整体工业部门的利润状况，可以看到：与 2015 年相比，2017 年工业部门的总体利润增加了 11633 亿元，其中仅仅 9 大类上游行业（主要是去产能行业）就贡献了 8750 亿元，增量贡献达 75%，而这些行业在 2015 年的总体利润占比仅为 19%。这是一个有趣的“二八现象”。在上述 75% 的贡献当中，煤炭开采和洗选业、黑色金属冶炼及压延加工业、化学原料及化学制品制造业，三类行业对利润增量的贡献分别达到 22 个百分点、25 个百分点、13 个百分点。

要注意到，其他 30 个行业在 2015 年的利润占比为 81%，但是对同期利润增量的贡献仅为 25%。这正是“二八”现象的另外一端。与此同时，还有 16 个行业的利润增速不但没有改善，甚至还出现了恶化，这与前述 9 大行业形成了鲜明对比。还是以电力、热力、燃气及水的生产和供应业为例，2015 年其利润增速为 13.5%，但是此后两年由于煤炭价格快速上升，2016 年和 2017 年该行业利润总额增速分别为 -14.3%、-10.7%。盈利状况恶化，相应导致该行业的投资增速几乎滑向了零增长。这些行业的投资走弱，也对整体投资增速下降形成了拖累。

第五、进一步深化供给侧结构性改革

供给侧结构性改革，尤其是去产能政策的落实贯彻，已经取得了积极成效，其成绩值得充分肯定。尤其是在全球经济回暖、外需复苏的大背景下，本轮供给侧改革的时机选择恰到好处，这使得以减法为主要内容的“三去一降一补”供给侧改革获得了较为宽松的总需求环境。而且，外部需求有望在中短期继续处于稳定状态，因此在接下来近中期时间窗口期当中，供给侧改革仍将面临一个总体上较为有利的总需求环境，包括去产能等措施在内的供给侧改革，也将可望进一步取得更大成效。

不过，去产能行业的经营状况好转，以外部需求的超预期回暖为背景，而且还在相当程度上是行业之间利益再分配的结果，并以抬高其他行业成本为代价，挤占了其他行业的利润空间。在此对应关系当中，去产能行业更多集中于上游行业、重工业、国有企业，而其他行业更多集中于下游行业、轻工业、非国有企业。这不但可能对资源配置产生扭曲影响，而且一旦外需扩张中断或出现逆转，则去产能的可持续性将面临问题。从中长期角度来看，利益在上述两大类企业之间的再分配，不但削弱了整体工业企业的投资增速，也可能不利于提高经济的潜在产出增速，甚至可能产生了一定的负面冲击。因此，去产能政策确实取得了阶段性成果，但这仍然无法取代其他根本性的改革，供给侧结构性改革需要进一步向纵深推进。

其一，推动去产能的具体方式，需要从行政去产能，更多地向市场化、法制化转变，探索寻找化解过剩产能的长效机制。

“去产能”在短时期内大见成效，行政部门的执行力起到了重要作用，去产能过程中政府的作用不可或缺（牛犁、陈彬，2017）。然而从长远看，市场化方式去产能是经济转型和产业升级的必由之路（徐忠，2017）。如何在行政去产能的基础上，以市场化、法制化建立起去产能的长效机制？在这方面，日本的历史经验具有一定的借鉴意义。1970 年代末，日本通过行政力量进行去产能，也取得了显著成效，但是也产生了一些矛盾。随后在 1981 年至 1982 年，当时的日本通产省出台了一系列法律、政策，以市场化、法制化的方式建立起长效机制以应对产能过剩问题，并为此后一段时间日本经济的稳定增长提供了动力（渡边纯

子，2016）。

其二，巩固去产能的成果，需要深入推进体制改革。

目前“去产能”政策取得了进展，但是行业间的利益再分配方式难以在中长期具有可持续性，尤其是如果外部需求扩张中断或出现逆转，则现有的“去产能”政策框架还可能带来滞胀风险。从根本上而言，供给侧结构性改革需要“实质推进国有企业改革，在产能过剩行业和自然垄断性行业的改革有突破性进展，建立有利于各类企业创新发展、公平竞争发展的体制机制”（黄群慧，2016）。十九大报告也指出，要“深化供给侧改革”，同时，“加快完善社会主义市场经济体制”，“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。”目前“去产能”政策确实取得了重大进展，但是不能满足于现状，而是要利用“去产能”政策取得的成果、及其创造的有利条件，着力推进国有企业改革、完善要素价格形成机制，进一步向纵深推进供给侧结构性改革。

综上，本文要点如下：

（1）2016年以来的供给侧结构性改革，尤其是去产能的持续推进，已取得一系列积极成效，值得充分肯定。在外需条件较为有利的宏观背景下，供给侧改革可望取得更大成绩。

（2）作为供给侧结构性改革的重中之重，去产能政策的成效，还进一步体现为产能过剩企业的经营状况改善、杠杆率下降，相应地银行贷款不良率下降、金融体系稳健性上升。

（3）但是，去产能行业的经营状况改善，很大程度上是行业之间利益再分配的结果，并以抬高其他行业成本为代价，挤占了其他行业的利润空间。

（4）在此对应关系当中，去产能行业更多集中于上游行业、重工业、国有企业，而其他行业更多集中于下游行业、轻工业、非国有企业。

（5）这不但可能对资源配置产生扭曲影响，而且一旦外需扩张中断或出现逆转，则去产能的可持续性将面临问题。

（6）因此，去产能政策确实取得了阶段性成果，但这仍然无法取代其他根本性的改革，供给侧结构性改革需要进一步向纵深推进。

参考文献：

- [1] 渡边纯子，《通産省（経産省）の産業調整政策》（日语），RIETI Discussion Paper Series16-J-033，2016年3月。
- [2] 黄群慧，《论中国工业的供给侧结构性改革》，《中国工业经济》，2016年第9期，第5—23页。
- [3] 牛犁、陈彬，《煤炭去产能要发挥好政府和市场“两只手”的作用》，《中国物价》，2017年第7期，第27—29页。

[4] 徐忠，《有效去产能的关键》，《中国金融》，2017年第12期，第18—31页。

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：xuqiy@163.com