



Policy Brief No. 201846

July 9, 2018,

张宇燕 : yzhang@cass.org.cn

苏庆义 : mathe\_sqy@163.com

## 产能过剩需要国际社会集体应对<sup>①</sup>

产能过剩问题是国际金融危机之后国际社会普遍关注的重要问题，其中，钢铁行业产能过剩尤为突出。根据经济合作与发展组织（OECD）钢铁委员会的报告，国际金融危机之前的 2007 年，钢铁行业产能利用率在 85% 左右，但从 2009 年开始，产能利用率一直低于 80%，个别年份甚至低于 70%。近两年，产能利用率虽然有所改善，但 2017 年的产能利用率尚低于 75%。从今明两年的钢铁需求来看，产能过剩问题短期内并不会得到有效缓解。为此，国际社会也一直试图应对产能过剩。

<sup>①</sup>张宇燕，中国社会科学院世界经济与政治研究所所长、研究员；苏庆义，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。本文已发表于《经济日报》，2018 年 7 月 6 日。



但也有一些声音罔顾产能过剩是全球性问题的事实，将矛头指向中国。这些人认为，中国是世界上最大的钢铁生产国，政府政策导致产能过剩，并在世界市场上进行低价销售，从而应该为产能过剩负主要责任。很自然地，这些人将世界钢铁市场扭曲、自身钢铁行业萎靡以及伴随而来的失业问题归咎于中国。这些声音持续多年，并没有消减的迹象。

如果仔细推敲，会发现上述指责毫无道理可言。第一，产能过剩问题在国际金融危机之后才成为较为突出的问题，主要还是受整个世界经济形势的影响。产能过剩的直接原因在于供给大于需求，需求不足和供给过量均是原因。这种情况常常存在于市场经济运行过程中引发的经济危机之时，并伴随之后的危机复苏过程。20世纪30年代大萧条时期，也伴随产能过剩，只不过过剩的行业和当前不同而已。2010年，为应对危机，世界范围内的财政和货币刺激政策导致钢铁产量大幅提升。此后的需求也跟不上供给增速。第二，看一个国家对产能过剩影响的大小，不能只看生产量，还要看消费量。不可否认，中国钢产量位居世界前列，尤其是2009年以来，中国钢产量占世界的比重超过40%。但这并不意味着中国造成了世界范围内的产能过剩。一方面，中国具备生产大量钢铁的资源禀赋；另一方面，中国作为钢铁消费大国，具备消化大量钢铁的能力。实际上，目前中国的钢铁产能利用率



高于世界平均水平。第三，过去几年，中国一直致力于削减产能，世界钢铁产能过剩却并无明显好转迹象，反过来也证明中国并非世界产能过剩的源头。中国在2016年计划5年内削减钢铁产能1亿至1.5亿吨，过去的两年就提前完成了这一目标。中国过去两年削减的产能就相当于美国一年的产能。但与此同时，全球产能过剩并无明显好转。这也反过来说明，中国并非是世界产能过剩的主要因素，单纯依靠中国削减产能并不能有效化解世界产能过剩问题。第四，钢铁行业本身的供给和需求特性导致其更容易出现产能过剩问题。生产钢铁需要投入的固定成本相对较高，导致钢铁厂商减产或破产的成本高，即便钢铁价格走低，供给也不会很快调低，也即供给的价格弹性低。对钢铁的需求主要来自建筑行业 and 汽车行业，油气行业和造船业也是重要的需求行业。这些行业对钢铁的需求主要还是受自身行业发展的影响，这导致其对钢铁需求的价格弹性低，即便价格走低，也不会大幅增加对钢铁的需求。钢铁行业供给和需求的价格弹性的“双低”特点导致一旦某个时点打破均衡，供给大于需求，钢铁价格走低，供给大于需求的情况将长期存在。

有关中国政府出台各项干预政策导致产能过剩的观点更是站不住脚。前几年，中国钢铁行业的一个重要特点是国内企业之间的恶性竞争，大量小企业的存在提升了产量、拉低了价格。也就是说，中国钢



铁行业反而存在市场的过度和无序竞争，钢铁产量的增长反而是政府干预太少、监管不到位造成的。事实上，正是现在政府的干预才达到了削减产能的目的。此外，钢铁出口从来不在中国政府的鼓励范围之内，这不符合中国多年来要优化出口结构、进行价值链升级的方向。对于钢铁这种典型的“两高一资”产品（高耗能、高污染和资源性）的出口，中国通过加征出口关税、降低出口退税率等措施限制其出口。实际上，早在2005年，中国的“十一五”规划就明确提出控制“两高一资”产品的出口，钢铁当然包括在内。从经济发展阶段的视角来看，新世纪以来中国钢铁产量增长较快，则源于中国处于工业化、城市化、投资支出占国内生产总值（GDP）比重较高的过程中。随着中国经济结构转型，未来中国的产能过剩问题必然会得到有效缓解。

因此，无端指责中国造成了世界范围内的产能过剩无助于解决问题，只会解决问题的道路上越走越偏。寄希望于世界范围内的产能过剩由某个国家单独解决，并不现实。中国虽然未来致力于削减产能，但只有各国相互配合，才能更好地解决这一问题。正如2016年G20贸易部长会议声明所指出的，“钢铁和其他行业的产能过剩是一个全球性问题，需要集体应对”。

第一，促进世界经济增长是化解产能过剩的根本出路。世界经济



重现繁荣，需求才会旺盛，多出来的供给才能被消化掉。为此，各国齐心协力促进世界经济增长，才能从根本上解决当前的产能过剩问题。遗憾的是，世界经济持续复苏面临重重阻力。比如，美国的特朗普政府仅考虑“美国优先”，实行贸易保护主义和单边主义，对世界主要经济体加征关税，引发世界范围内的反制，严重威胁全球贸易增长和世界经济复苏。

第二，世界主要经济体加强沟通协调是化解产能过剩的基本保障。产能过剩不可能由单个国家造成，同样，也不可能由单个国家解决，主要经济体加强沟通协调才能为化解产能过剩提供保障。可惜的是，有些经济体搞小圈子，不支持中国提出的加强合作的倡议。比如，前不久，美国、日本、欧盟举行三方部长会议，并发布声明，将产能过剩和非市场导向的政策和实践联系起来，试图将产能过剩和国有企业、产业政策等联系起来。世界主要经济体应放弃这种在产能过剩问题上排斥其他经济体的行为。

第三，加强产能合作是创新性地化解产能过剩的重要方式。产能过剩的主要原因在于世界经济复苏不够，但也存在结构性原因。在美欧日等发达经济体钢需求量不足的同时，许多发展中经济体如非洲国家则存在供不应求的问题，限于发展水平无法建立起相应的钢铁产能。



中国主张国际范围内的产能合作，提出的“一带一路”倡议的重要内容之一就是加强各国间产能合作，通过优化各国间的供给来更好地对接需求。同时，通过产能合作，提升发展中国家的发展潜力，可以进一步增加需求，这为解决产能过剩问题提供了一个创新性的思路。世界主要经济体应该携起手来，培育落后国家的产能和发展水平。这样，既促进落后国家的发展，也有利于更好地解决产能过剩问题。

**IGT 简介：**国际贸易研究系列（Inside Global Trade）是由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室组织和发布的。该系列涉及的研究领域主要为国际经济与贸易；主要成员包括余永定研究员、宋泓研究员、姚枝仲研究员、倪月菊研究员、田丰研究员、东艳研究员、李春顶副研究员、高凌云副研究员、马涛副研究员、张琳博士和苏庆义副研究员。

**声明：**本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

欢迎通过扫描下面的二维码订阅和关注我们的微信公众平台（微信号：iwep\_ite，名称：社科国贸）

