



## 宏观研究

## 【粤开宏观】中国走出产能过剩的历程、措施与经验

2024年05月30日

## 分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001  
电话：010-83755580  
邮箱：luozhiheng@y kzq.com

## 分析师：徐凯舟

执业编号：S0300523060001  
电话：16600041632  
邮箱：xukaizhou@y kzq.com

## 近期报告

《【粤开宏观】从房企年报看房地产风险：经营业绩与债务特征》2024-05-27

《【粤开宏观】新一轮房地产去库存：背景、政策、难点与展望》2024-05-20

《【粤开宏观】超长期特别国债：中国现状、国际比较与意义》2024-05-19

《【粤开宏观】如何理解4月宏观数据的分化与“预期差”》2024-05-17

《【粤开宏观】城投公司转型的可能方向与风险—城投转型系列之三》2024-05-14

## 摘要

产能过剩往往与价格低迷、企业亏损、减员分流同时出现，是经济社会面临的重大挑战。上世纪末以来，我国在1995-2001和2011-2016年两度出现产能过剩，经济发展受到一定冲击，其中部分产业的风险处置化解延宕数年。在各地各部门的合力应对下，我国整体完成了过剩产能出清和风险化解，供给侧结构性改革取得明显成效。

本文主要关注以下问题：如何认识过去两轮严重产能过剩？产能过剩有怎样的行业表现？我国采取了哪些应对举措？我国走出两轮产能过剩带来了哪些启示？

## 一、过去两轮严重产能过剩的总体表现和行业特征

**1、改革开放后，我国首轮严重产能过剩出现在1995—2001年，具体表现为企业产能利用率下降，库存积压引发产品价格下跌，企业利润受损。**随着我国工业化进程的加速，国内出现了从供不应求的“短缺经济”向供过于求“买方市场”的历史性切换。在过去的思维定势和既有体制机制的影响下，供过于求没有得到及时扭转，导致了产能过剩的出现。

这一轮产能过剩的原因集中在三个方面。一是改革开放以来的投资高速增长和供给扩张存在惯性，但亚洲金融危机导致需求增速快速回落；二是投融资机制不健全，“企业潮涌”现象导致投资集中度过高；三是企业经营市场化水平不足，国有企业产能退出通道不畅。

**2、第二轮严重产能过剩出现在2011—2016年，产能利用率、市场价格、企业利润明显下滑，表现与首轮严重产能过剩类似。**

这一轮产能过剩的成因较为复杂。一是2008年国际金融危机后“四万亿”投资计划以及房地产刺激政策导致基础设施投资、制造业投资高速发展，助推钢铁、水泥、玻璃等产能快速扩张；二是地方政府对重复投资的主动推动和盲目刺激；三是人口、环境等资源禀赋发生变化，国内经济发展阶段转换，增速换挡，需求增速回落；四是财政、金融等资源配置扭曲，向产能过剩领域倾斜，僵尸企业缺乏退出通道，导致“越补越亏、越亏越补”的恶性循环；五是行业小、散、弱特征明显，难以应对宏观经济冲击。

**3、我国两轮产能过剩的行业存在明显差异。**

第一轮产能过剩主要发生在纺织、家电、胶卷、电话机等消费品工业，主要是中下游和轻工业，表现为增量需求趋于饱和、消费群体转向存量产品更新，产能利用率大幅下降。同时，钢铁、水泥、平板玻璃等原材料工业由于小型项目盲目布局，也存在一定的产能过剩特征。

第二轮产能过剩主要出现在钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝、多晶硅等原材



料工业和部分装备制造业，主要是中上游和重工业。事实上，钢铁、水泥是产能过剩最为突出的领域，由于历史包袱重、涉及方面多，落后过剩产能处置缓慢，其产能过剩问题横跨整个第二轮产能过剩阶段。2021年的钢铁去产能“回头看”工作完成，标志着化解钢铁过剩产能成果得到确认。

## 二、历史上我国应对产能过剩的六大举措

我国应对产能过剩的措施既认识到产能过剩与市场经济相伴而生，又把握住产能过剩的行业性、周期性、结构性等特征，充分考虑国内外经济社会条件，结合国企改革、破除“僵尸企业”、资源环境提标、发展先进生产力等需要，坚持问题导向、结果导向，注重提升化解产能过剩政策与其他宏观调控措施的有效性、协调性。

我国应对产能过剩的思路大致可划分为三个阶段。21世纪初，我国化解产能过剩的原则是“控制生产能力、制止低水平重复建设”。2008年后，在全球经济增长乏力、我国产业需要转型升级的背景下，强调淘汰落后产能，着力提升能耗、排放、废弃资源回收利用等指标水平。2016年后，我国大力实施供给侧结构性改革，确立“三去一降一补”的任务。

具体来看，我国通过确定产能基数、加强宏观调控和行业管理、扩内需稳外贸、促进企业重组和产能出清、提供财政资金和金融支持、完善再就业和社会保障六大政策，形成化解产能过剩的政策合力。

- 1、确定产能基数并做为政策依据。**对重点行业，尤其是粗钢、水泥、玻璃、铜铅铝等有色金属、煤炭等行业进行跟踪摸查，将调研统计资料作为政策制订和实施的基础。
- 2、严格控制产能过剩行业盲目扩张和重复建设，支持优质产能发展。**在宏观调控的基础上实施微观管理，抓好重大生产项目，推动制造业等行业由大变强。
- 3、扩大国内外市场。**内需层面，通过流通体系建设、优化收入分配等总量手段拉动消费，开展“家电下乡”“汽车下乡”等促销活动，并合理扩大有效投资；外贸层面，拓展进出口市场，发挥“中国制造”产品优势；制度层面，建设完善市场经济体制，尤其是维护企业间的公平竞争环境。
- 4、通过兼并重组和市场化出清，支持大型企业集团发展。**
- 5、加强财政金融政策配合。**统筹利用结构性财税政策和以信贷管理为主的金融政策，坚持有保有压，为鼓励落后产能退出、支持产业转型升级提供资金助力。
- 6、稳妥推进减员增效，做好再就业、社会保障工作。**

## 三、我国化解产能过剩的四点启示

第一，产能过剩是供需矛盾，受到宏观环境的影响，但归根结底是具体行业的产能过剩，要根据产能过剩的本质属性、行业特征、阶段特征，精准施策。近年来，中国制造业遭遇“产能过剩”指控，要以微观数据调研和中观产业生命周期分析为依据，准确阐释相关行业供需关系的特征。

第二，上世纪末以来的两轮严重产能过剩，根本原因在于国内特定产业的盲目扩张，深层次原因是政企关系不规范不合理，导致各种政策的合力指向了



产能过剩，同时过剩产能出清又存在障碍。随着化解过剩产能工作实质性推进，上述问题已得到了很大程度上的解决。

第三，应对产能过剩的核心是优化供给、扩大需求、理顺供需关系，关键是完善社会主义市场经济体制。

第四，应对产能过剩问题还需要立法层面和财税、金融、社会保障等多部门综合施策，发挥政策合力，避免在处置风险过程中引发新的风险。

**风险提示：** 历史资料梳理不够全面；历史资料未必反映现实情况



## 目 录

一、两轮严重产能过剩：总体表现和典型行业.....	5
（一）首轮严重产能过剩：1995—2001 年.....	5
（二）第二轮严重产能过剩：2011—2016 年.....	8
（三）产能过剩重点行业的演变.....	10
二、我国应对产能过剩的六大经典举措.....	11
（一）确定产能基数：将产能底数作为政策依据，推动各方合力化解产能过剩矛盾.....	11
（二）加强宏观调控和行业管理：严格控制产能过剩行业盲目扩张和重复建设，支持优质产能发展.....	12
（三）扩内需稳外贸：深入挖掘国内国际市场，以需求带动供给.....	13
（四）促进企业重组和产能出清：通过兼并重组和市场化出清，支持大型企业集团发展.....	14
（五）强化财政资金和金融支持：统筹结构性财税政策和以信贷管理为主的金融政策.....	14
（六）完善社会保障：稳妥推进减员增效，做好再就业、社会保障工作.....	15
三、化解产能过剩的启示.....	15

## 图表目录

图表 1： 1993—1998 年工业企业设备利用水平处于低位.....	5
图表 2： 1996—1999 年，PPI 和 CPI 表现低迷.....	6
图表 3： 1996 至 1999 年，工业企业利润率处于低位.....	6
图表 4： 1997、1998 年投资增速高位回落，GDP 增速跌破 8%.....	7
图表 5： 1995 年开始，我国社零增速大幅下降.....	7
图表 6： 第二轮产能过剩期，国有企业资产负债率逆势抬升.....	9
图表 7： 2014—2016 年，国有企业亏损额占全部工业企业比重增长.....	10



## 一、两轮严重产能过剩：总体表现和典型行业

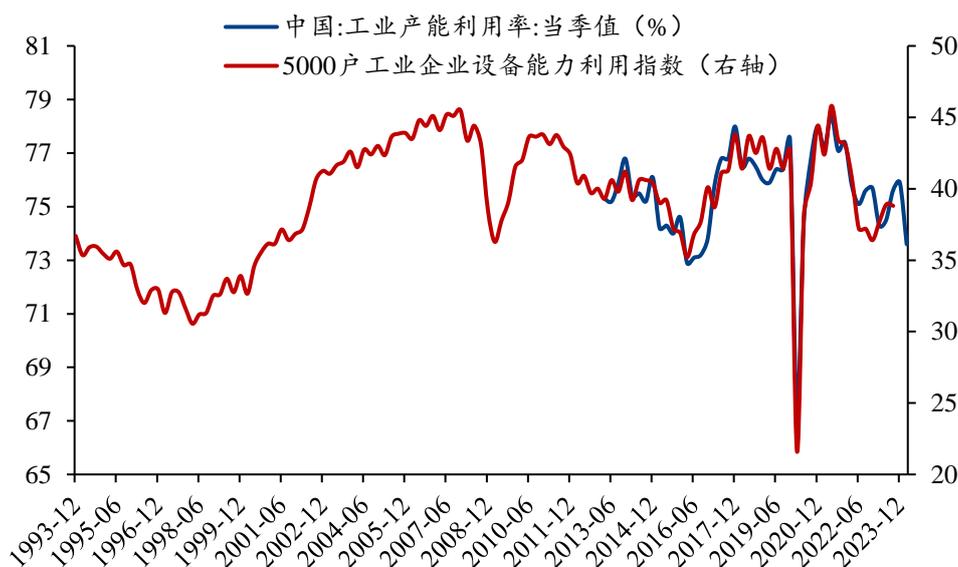
产能过剩受到供给与需求二元因素的影响，且在传统与新兴产业之间、重资产与轻资产行业之间、同一行业的不同细分行业之间的表现各不相同。改革开放以来，我国在两个阶段面临严重产能过剩，部分行业的产能过剩问题在较长时间窗口内持续存在。具体来看，冶金、煤炭、水泥、平板玻璃等产能过剩问题一度较为突出，轻工、多晶硅、部分有色金属行业等则存在阶段性产能过剩。

### （一）首轮严重产能过剩：1995—2001 年

在计划经济时代，“短缺经济”是中国经济的主基调。改革开放后，长期受到抑制的总需求呈现报复性增长，“大干快上”的供给扩张不仅符合当时的时代特征，同时也适应了国民的物质需要。随着产业投资快速增长，总需求的增长却因经济总量上台阶、人口出生率下台阶等而有所放缓，叠加 1998 年亚洲金融危机对外需的冲击，我国在上世纪 90 年代中期首次出现了从供不应求的“短缺经济”向供过于求“买方市场”的历史性切换。90 年代中后期，我国实际生产能力全面超过市场需求，且在巨大投资惯性下产能持续扩张，导致产能过剩愈演愈烈，具体表现为企业产能利用率下降，库存积压引发产品价格下跌，企业利润受损。

其一，工业企业产能利用水平持续走低。1992 年开始编制的央行 5000 户工业企业景气扩散指数调查的设备能力利用水平指数，能较好反映我国工业企业产能利用情况<sup>1</sup>。1993—1998 年，5000 户工业企业设备能力利用指数持续走低，1998 年一季度降至 30.55（指数在 50%以上，反映该项指标处于向好或扩张状态；低于 50%，反映该项指标处于向差或收缩状态；等于 50%，表示该指标与上季持平），为历史次低水平，仅高于 2020 年疫情初期。

图表1：1993—1998 年工业企业设备利用水平处于低位



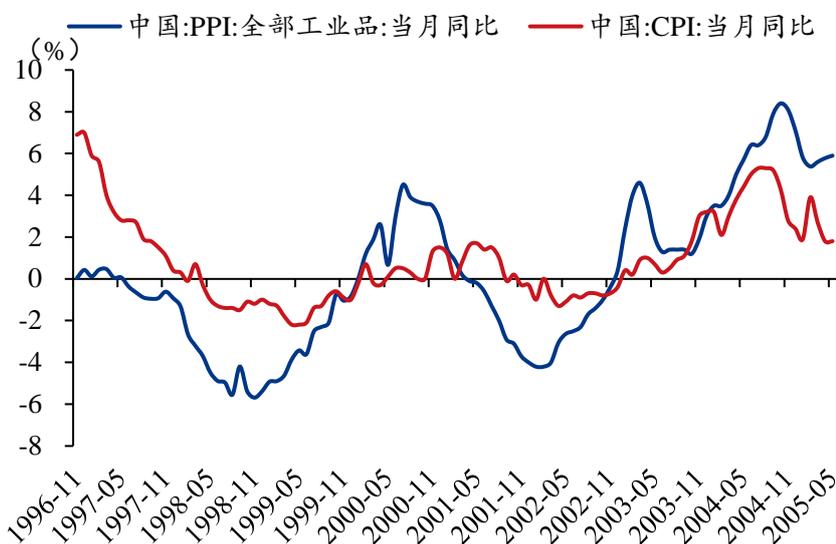
资料来源：Wind、粤开证券研究院

<sup>1</sup> 调查的内容是企业家对本企业设备能力利用水平的判断，采用扩散指数的方式编制。指数在 50%以上，反映该项指标处于向好或扩张状态；低于 50%，反映该项指标处于向差或收缩状态；等于 50%，表示该指标与上季持平。



其二，工业品出厂价格回落。过剩产能导致库存积压。据国家统计局统计，1998年全国140种主要产品中，有65种产品的产销率下降。为解决过剩产能，企业开启低价竞争，1997年6月至1999年底，中国工业品出厂价格持续31个月同比负增长，同期消费者物价指数（CPI）同比增速高位回落，并持续处于低位。

图表2：1996—1999年，PPI和CPI表现低迷



资料来源：Wind、粤开证券研究院

其三，企业利润率下滑。价格下降、需求不足导致工业企业利润受损、经营承压，1996—1999年，全国工业企业利润率持续低于4%，远低于2000年之后的整体水平。1998年，全国国有及规模以上工业企业实现利润1473亿元，下降17.0%，亏损企业亏损额比上年增长22.1%，亏损企业数量占全部工业企业的三成左右。

图表3：1996至1999年，工业企业利润率处于低位



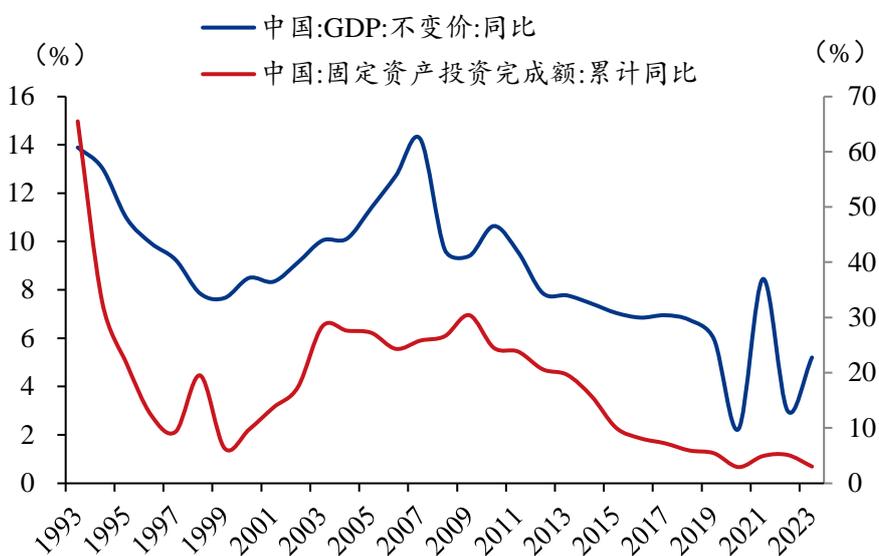
资料来源：Wind、粤开证券研究院



产能过剩本质上是供需失衡，是一种经济学现象，在各国基本都会存在，但我国这一轮产能过剩尤为严重，涉及行业更加广泛，在部分行业中还出现了长期性、复杂性等特点。90年代后期的产能过剩，既有经济周期波动、厂商行为等宏观和微观经济因素，也有更深层次的体制原因。

一是改革开放以来的供给快速扩张存在惯性，但亚洲金融危机导致需求增速快速回落。1997年亚洲金融危机爆发，外需回落对国内三大需求和制造业表现造成全面冲击。1998年，全国出口增速仅0.5%，固定资产投资增速降至个位数，社会消费品零售总额同比增速从1995年的30%以上降至10%以下。多重因素作用下，我国GDP增速在1997、1998年连续两年跌破8%。

图表4：1997、1998年投资增速高位回落，GDP增速跌破8%



资料来源：Wind、粤开证券研究院

图表5：1995年开始，我国社零增速大幅下降





资料来源: Wind、粤开证券研究院

二是投融资机制不健全,发生“企业潮涌”现象,投资集中度过高。经济学上的企业潮涌指的是企业很容易对下一个有前景的产业形成共识,并出现集中投资的行为。尤其是在发展中国家,由于后发优势,产业升级路径具备一定的确定性,容易形成对行业情景的共识。上世纪90年代,中国正处于市场经济体制建设初期,政府指令式固定资产投资存在惯性,“企业潮涌”问题更为严重。因此,这个阶段投资的企业呈现“大而全、小而全”特征,各区域产业结构相似但分散,难以形成规模效应,盲目重复建设现象较为普遍。

三是企业经营市场化水平不足,国有企业产能退出通道不畅。据第三次全国工业普查主要数据公报,1995年国有工业企业总产值同比增长8.2%,低于同期非国有企业增速,亏损国有企业亏损额占亏损工业企业亏损额的53.4%。由于我国市场经济体制尚不完善,经营效益差的国有企业不能解除包袱,更无法退出市场。截至1995年,国有企业单位数量占全国企业比重超20%,员工数量近7500万人,离退休人员1023.4万人,支付离退休金及福利费603.8亿元,占当年产品销售利润的15.0%。此外,国有企业还承担“企业办社会”职能,内部及社会负担都大大高于非国有工业,国企倒闭引发的失业、员工安置等问题都不能通过市场途径解决。

## (二) 第二轮严重产能过剩: 2011—2016年

2008年国际金融危机拖累全球经济增速放缓,随后又爆发欧债危机,全球需求持续下滑。为缓解外部冲击,我国出台了“四万亿”投资计划,新一轮集中投资缓解了短期需求不足的压力,但又形成了新的产能,中长期的供需矛盾进一步加深。2011年开始,过度投资的弊端逐步显现,我国出现第二轮全面产能过剩现象。

此轮产能过剩同样出现了产能利用率下滑、产品价格下降、企业利润受损等典型事实。其一,中国工业企业产能利用率显著下滑。2011—2016年中国工业企业产能利用率多数情况低于75%的合意水平,2016年一季度产能利用率仅为72.9%,5000户工业企业设备能力利用指数仅有35.2%。其二,物价长期低迷,PPI同比增速连续54个月负增长,时长超过90年代后期的产能过剩时期,CPI同比增速也长期处于低位。其三,企业利润再度走低,2012—2016年的工业企业利润率表现低迷,2015年工业企业利润率仅为5.76%,为2003年以来新低。

本轮产能过剩的成因较为复杂,不仅包括经济周期波动,还有政府干预、增速换挡、僵尸企业等体制性结构性因素。

一是“四万亿”投资计划安排大量基础设施投资,助推钢铁、水泥等产能扩张。由于2008年国际金融危机对全球经济增长的拖累,我国推出“四万亿”计划,以基建投资作为政策抓手,2009年固定资产投资完成额和社融规模同比增速双双突破30%,其中基建投资同比增长42.2%,位于基建产业链上游的钢铁、水泥、玻璃等行业加大投资,扩大产能。

二是地方政府对重复投资的主动支持和刺激。由于财政分权和以GDP增长为核心的政府官员晋升机制,地方政府有强烈动机推动当地企业扩大投资。同时,土地的“模糊产权”、环境保护制度缺陷以及金融体系的“软预算约束”,为地方政府以各种方式引导企业扩大投资提供了条件,部分地方政府通过廉价供地、税收减免等政策补贴方式招商引资,进一步助推了重复投资和产能扩张。

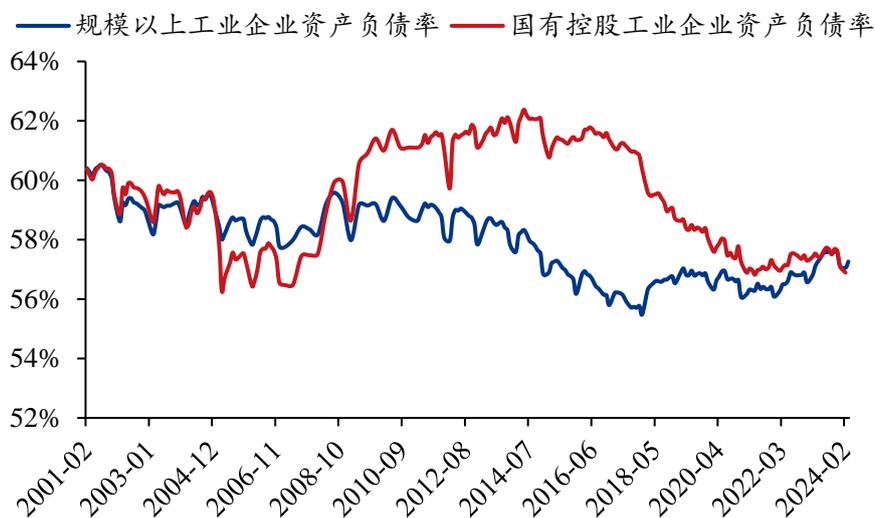


三是国内经济发展阶段转换，经济增速放缓，叠加欧债危机冲击，需求增速回落。随着我国快速推进城镇化和工业化，截至 2011 年底，我国城镇化率超过 50%，人均 GDP 为 5732 美元，步入中等偏上收入经济体行列，在 2009 年一跃成为全球第一大出口国并延续至今。根据国际经验，成功追赶的经济体在经历高速增长后期后，均出现增速换挡，表现为国内市场需求增速明显放缓。中国在 2011 年之后迈入增速换挡期，经济增速由原来的 10%左右的高速增长进入 7%左右的中高速增长阶段。由于供给端调整存在一定的滞后性，过去高投资形成的产能仍在持续释放，产能过剩矛盾在 2011 年开始集中显现。此外，2012 年欧债危机爆发，出口的回落也加剧了需求端的冲击。

四是财政、金融等资源配置扭曲，向产能过剩领域倾斜，僵尸企业缺乏退出通道，导致“越补越亏、越亏越补”的恶性循环。地方政府出于短期财力、安置就业、维稳等考虑，不愿意让无竞争力、濒临破产的“僵尸企业”结束运营，反而向这类企业提供财政补贴，并引导金融机构提供信贷资源。金融机构为防止大量“坏账”出现，也乐于保持存量贷款并维持其生存。尤其是国有和集体企业中僵尸企业的比例最高<sup>2</sup>。2010—2016 年，全国规模以上工业企业资产负债率持续下降，但国有企业资产负债率逆势增加，维持 60%以上水平，国有企业亏损额占比从 2013 年的 49.5%升至 2016 年的 58.6%，增加 9.1 个百分点。僵尸企业迟迟不能退出，导致产能持续过剩。产能过剩对产品价格带来下行压力，进一步压低企业利润，最终导致出现更多的僵尸企业，形成恶性循环。

五是一些原材料制造业存在小、散、弱的情况，市场话语权不足，难以抵御宏观经济的冲击。这与上文提到的地方政府对低水平重复投资的鼓励具有直接关系。

图表6：第二轮产能过剩期，国有企业资产负债率逆势抬升



资料来源：Wind、粤开证券研究院

<sup>2</sup> 聂辉华等：《中国僵尸企业研究报告——现状、原因和对策》，中国人民大学国家发展与战略研究院年度研究报告，第 9 期，2016 年 7 月。



图表7：2014—2016年，国有企业亏损额占全部工业企业比重增长



资料来源：Wind、粤开证券研究院

### （三）产能过剩重点行业的演变

由于经济发展阶段和需求结构的转变，我国不同时间段的产能过剩行业具有差异。从集中在纺织、家电等消费品领域，变为集中在钢铁、水泥、平板玻璃等重工业品领域。由于重工业企业历史包袱重、涉及方面多、各方矛盾复杂，尤其是地方违规上马钢铁、水泥等项目的动机强烈，导致落后过剩产能处置缓慢，个别行业产能过剩问题长期存在。

**90年代产能过剩主要出现在纺织、家电、胶卷、电话机等消费品工业，钢铁、水泥、玻璃也存在一定的产能过剩问题。**随着计划经济时代被长期压抑的消费需求得到释放，居民对电视机、洗衣机、缝纫机、自行车等象征生活水平的消费品需求快速扩张。但是，消费品行业集中涌入大量重复投资之后，增量需求趋于饱和、消费群体转向存量产品更新，需求增速有所下降，导致市场竞争日益激烈，部分重复建设的产能逐步变为了过剩产能。根据1996年第三次全国工业普查，900多种主要工业产品中，1995年全国有半数产品的产能利用率在60%以下，其中，照相胶卷仅13.3%，电影胶片25.5%，电话单机51.4%，彩色电视机46.1%，家用洗衣机43.4%，自行车54.5%，内燃机43.9%。

以彩电行业为例，1998年全国彩电产能突破5000万台，产量达3500万台。同一时期，中国城镇每百户家庭拥有彩电数量已突破100台，彩电普及基本完成，新增需求明显放缓。这一时期，国内彩电企业实施了不计成本的低价抢占市场策略，1996—2000年全行业共出现8次大规模降价，21英寸彩电价格从1999年初的1400元左右，下降到2000年下半年的800多元<sup>3</sup>，各型号彩电累计积压库存600万台。2000年，中国彩电行业首次出现全行业亏损，大量国产家电企业被淘汰。

钢铁、玻璃、水泥行业也存在一定程度上的产能过剩。虽然没有出现市场价格暴跌，但小型项目盲目发展，到90年代末已造成产品过剩、污染严重、能源和资源大量浪费的后果，还存在以次充好的情况。

**21世纪初期，钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝等原材料工业产能过剩问题加剧。**新世纪以来，我国基础设施和房地产建设大步迈进，出口商品则以机械设备为主，对上游

<sup>3</sup> 中国经济时报。海信老总：彩电行业亏损谁是罪魁祸首。新浪财经。见 <https://finance.sina.com.cn/d/31512.html>



原材料需求增加，刺激了钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝、铜冶炼等行业的投资热潮。以钢铁为例，钢铁行业投资从 2002 年的 700 亿元猛增到 2003 年的 1320 亿元。据国家发改委预计，2005 年底全国将形成钢生产能力 3.3 亿吨/年，已能满足 2010 年的市场需求，将至少形成 1000 万吨电解铝生产能力，远高于 600 万吨的需求预测。

**2011—2016 年，钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝、船舶等行业产能过剩问题越发突出。**2003 年以来，政府陆续出台多个专项治理文件，但在四万亿投资计划和宽松的货币政策刺激下，钢铁、水泥等产能过剩行业再现盲目扩张，产能过剩问题越发突出。2013 年《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》中披露，2012 年底，我国钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶产能利用率分别仅为 72%、73.7%、71.9%、73.1%和 75%，明显低于国际通常水平。2015 年的中央经济工作会议，确定对钢铁、煤炭行业开展供给侧结构性改革，经过连续 3 年去产能的实质推进，钢铁等行业的产能过剩问题才得以改善。

## 二、我国应对产能过剩的六大经典举措

我国对产能过剩的应对措施，既认识到产能过剩与市场经济相伴而生，又把握住产能过剩的行业性、周期性、结构性等特征，充分考虑国内外经济社会条件，结合国企改革、破除“僵尸企业”、资源环境提标、发展先进生产力等需要，坚持问题导向、结果导向，注重提升化解产能过剩政策与其他宏观调控措施的有效性、协调性。

值得注意的是，虽然我国经历了两轮产能过剩，但应对产能过剩的举措却并非简单以此划界，而是与经济阶段、发展思路相适应。整体上，我国应对产能过剩的思路出现了两次比较大的变化。21 世纪初，我国化解产能过剩的原则是“控制生产能力、制止低水平重复建设”。2008 年后，在全球经济增长乏力、我国产业需要转型升级的背景下，强调淘汰落后产能，着力提升能耗、排放、废弃资源回收等指标水平。2016 年后，我国大力实施供给侧结构性改革，确立“三去一降一补”的任务，逐步探索建立长效机制，应对产能过剩和处置“僵尸企业”成为了新一轮深化改革的重要内容。

### （一）确定产能基数：将产能基数作为政策依据，推动各方合力化解产能过剩矛盾

**粗钢、水泥、玻璃、铜铝铅等有色金属、煤炭等行业，投资规模大、承载就业多、历史包袱重，是我国产能过剩问题集中、长期受到关注的领域。**多年来，我国对相关产业产能情况进行了跟踪摸排，将调研统计资料作为政策制订和实施的基础。据主管部门调研统计，2000 年全国玻璃产量为 1.82 亿重量箱，但生产能力已达 2.16 亿重量箱，大大超过国内市场的需要；2008 年全国粗钢产能 6.6 亿吨，加上当时在建（含违规建设）项目后产能合计超过 7 亿吨，需求仅 5 亿吨左右；2008 年水泥产能 18.7 亿吨（含落后产能约 5 亿吨），加上当时在建水泥生产线（产能 6.2 亿吨）、已核准尚未开工的生产线（产能 2.1 亿吨）产能合计将达 27 亿吨，远超全国水泥预估需求量（每年约 16 亿吨）；平板玻璃、煤化工等行业也存在产能过剩或产能过剩风险。据此，国务院转发《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展的若干意见》（国发〔2009〕38 号），要求从严格市场准入、强化环境监管、依法依规供地用地、金融政策、项目审批管理、企业兼并重组等方面形成抑制产能过剩的政策合力。

2012 年底，我国钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶产能利用率分别仅为 72%、73.7%、71.9%、73.1%和 75%，明显低于国际通常水平。基于摸底数据，国务院出台《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》（国发〔2013〕41 号），从控制增量、优化存量、



深化改革、创新发展等方面采取一系列措施，坚决化解产能严重过剩矛盾。

**摸清国有企业亏损、“僵尸企业”等底数，将化解产能过剩与国有企业改革有效统筹、一体推进。**1997年，在国有企业产能过剩和普遍亏损的背景下，我国以纺织业为突破口，采取兼并重组、政策性关闭破产、下岗分流、减员增效和再就业等措施推动国企脱困，进而逐步在各行业国有企业中建立现代企业制度，完成国企改革脱困。1997年亏损的6599户国有及国有控股大中型企业，到2000年减少了4799户，脱困率达72.7%。2017年，国家发改委提出要解决长期停工停产、连年亏损、资不抵债、没有生存能力和发展潜力的“僵尸企业”问题，加快相关企业整体退出、关停出清、重组整合，将处置“僵尸企业”作为化解过剩产能的牛鼻子<sup>4</sup>。

## （二）加强宏观调控和行业管理：严格控制产能过剩行业盲目扩张和重复建设，支持优质产能发展

**退出低效率的落后产能、控制重复建设的过剩产能、支持优质产能发展，是我国一以贯之的政策措施，也是化解过剩产能的重中之重。在宏观调控的基础上实施微观管理，抓好重大生产项目，有利于推动制造业等行业由大变强。**

**一是坚决控制产能过剩和高耗能高污染产业规模，依法退出落后产能。**2000年，国务院要求在完成“纺织压锭”改革的基础上，所有企业不得以任何理由新增棉纺生产能力<sup>5</sup>。2009年，我国制订了钢铁行业减少或不增加产能、水泥行业新增产能等量淘汰落后产能、合成氨和甲醇行业实行产能置换、淘汰高耗能高排放平板玻璃项目、淘汰高耗能多晶硅项目等产业政策。2013年，国务院要求压实省级政府责任，按照能耗指标、产业结构调整指导目录、行业规范和准入条件、环保标准等要求，依法依规全面清理钢铁、电解铝、船舶等产能过剩行业违规投资建设项目，对违规项目进行全面分类清理。

2015年11月，习近平总书记首次提出供给侧结构性改革，同年中央经济工作会议提出“三去一降一补”的任务，“去产能”居于首位。2016年的国发〔2016〕6号、国发〔2016〕7号文件要求继续停止投资新增产能的钢铁项目，原则上3年内停止审批新建煤矿项目和其他新增产能的煤矿项目。“十三五”期间，我国化解过剩产能取得阶段性成效。例如，电解铝行业开展清理整顿违法违规项目专项行动，一批电解铝产能置换转移至清洁电力资源较为丰富的地区；化工产业淘汰炼油装置121套、产能9175万吨；钢铁行业2016—2018年累计压减粗钢产能1.5亿吨以上，提前两年完成“十三五”目标任务，2018年底“僵尸企业”基本出清。我国《产业结构调整指导目录》的限制类、淘汰类目录中，列入了不符合化解产能过剩要求的条目，此举有利于建立化解产能过剩长效机制。

**二是结合产能过剩行业的发展阶段，围绕项目规模、资源能源等设立适当的准入条件，推动先进产能落地。**例如，2003年的国办发〔2003〕103号文件提出，钢铁项目烧结机面积、焦炉炭化室、高炉容积、转炉容积需要达到一定规模，需要配套建设废弃物回收利用装置，实现综合能耗、水耗达标，否则不得建设。2006年的国发〔2006〕11号文件提出，煤炭开采需要符合回采率标准和安全生产条件，新建汽车整车项目要满足自主品牌、自主开发产品的条件。2009年，国务院一次性对钢铁、水泥、平板玻璃、煤化工、多晶硅、风电设备、电解铝等行业提出了技术标准的要求。此外，发展改革委还推动适当提高限制类、淘汰类企业电价，在限制淘汰落后产能的同时，为先进产能落地创造空间。

**三是支持新产品、新装备、新技术发展。**2009年，我国提出发展光伏太阳能玻璃等

<sup>4</sup> 发展改革委关于做好2017年钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展工作的意见（发改运行〔2017〕691号）

<sup>5</sup> 国务院办公厅转发国家经贸委等部门关于严格控制新增棉纺生产能力规定的通知（国办发〔2000〕40号）



技术含量高的玻璃以及优质浮法玻璃项目，将发展新产品、新技术作为平板玻璃、光伏产业走出低水平产能过剩的路径。2013年，我国提出要发挥光伏产业调整能源结构、推进能源生产和消费革命的重要作用。2015年印发的《中国制造2025》除了将化解产能过剩矛盾作为重点任务之一，也提出了发展金属功能材料、先进复合材料、高效超净排放煤电机组电力装备，推动冶金、电力等行业转型升级。

**四是硬化资源环境约束。**例如，2013年国务院发文要求，对产能严重过剩行业的新增产能项目，各相关部门和机构不得办理土地（海域）供应、能评、环评审批等相关业务。2016年，国家进一步要求严格执行环境保护法，对污染物排放达不到《钢铁工业水污染物排放标准》《炼铁工业大气污染物排放标准》《炼钢工业大气污染物排放标准》等要求的钢铁产能，实施按日连续处罚，甚至责令停业、关闭。

### （三）扩内需稳外贸：深入挖掘国内国际市场，以需求带动供给

20世纪90年代中期以来，我国总供给整体上已高于总需求，有效需求不足成为了我国经济面临的长期问题和产能过剩的直接原因。我国实施扩大内需战略和深化对外开放，很大程度上在于解决供需不匹配的矛盾。利用好国内、国际两个市场，完善公平竞争机制建设，有利于从需求端缓解产能过剩问题，实现供需动态平衡，构建以新需求带动新供给、以新供给创造新需求的良性循环。

**一是从内需来看，流通体系建设、优化收入分配等总量手段与汽车下乡、家电下乡等促销活动均不可或缺。**

总量方面，一是打破区域市场分割，健全流通体系，推动形成全国统一大市场，充分挖掘需求潜力。二是加快现代物流发展，促进产销对接。三是统一市场监管，加强消费者权益保护，保护知识产权，打造商品品牌，提升消费者消费意愿。四是完善收入分配，推动中等收入群体扩围增收，着力提升农村居民和城镇低收入居民收入。五是扩大有效投资，保持基础设施领域投资力度，支持民间投资提质扩容，通过有效投资促进供需两端共同受益。

结构方面，2008年以来我国先后开展多轮汽车下乡、家电下乡、绿色建材下乡活动，以消费补贴、产品推广、以旧换新等多种形式支持有市场需求的产品拓宽市场，并对农村居民消费能力提供一定支持。以2009—2012年的家电下乡为例，这一轮活动累计投入财政补贴资金约800亿元，实现家电下乡产品销售量2.98亿台、销售额7204亿元。该轮活动不仅使家电行业缓解了海外需求压力，提升了国内需求，而且引导家电企业加大新技术新产品开发投入，促进了行业优胜劣汰。据统计，太阳能热水器企业数量从2008年的4000家减少到了2011年的1000家左右，一批小作坊退出市场、完成出清。

**二是从外贸来看，拓展进出口市场，发挥“中国制造”产品优势，同时加强各国间的友好合作和互利共赢。**改革开放以来，我国大力发展对外贸易，1978年至2023年，我国货物贸易总额由206.4亿美元增长到5.94万亿美元，以价廉物美的“中国制造”出口商品造福全球，同时通过进口海外优质产品，倒逼国内企业提升产品质量、研发能力和管理水平。2001年，我国加入世界贸易组织，进一步融入全球市场，在制造业产能加速向国内集中的同时有效缓解了供需矛盾。我国先后签署了17个自贸协定以及区域全面经济伙伴关系协定，2021年申请加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定、数字经济伙伴关系协定，这些举动标志我国全面融入经济全球化潮流，为扩大对外贸易和投资合作创造了有利条件。近年来，我国倡议在“一带一路”框架下推动基础设施互联互通和产能合作，进一步打通生产要素的全球流动渠道，这一倡议得到了160多个国家和国际组织的积极响应。



三是从制度来看，建设完善市场经济体制，尤其是维护企业间的公平竞争环境。在上世纪末，由于市场监管机制薄弱和经济利益的驱使，个别企业采取低价倾销、以次充好、走私原材料等非法方式进行恶性竞争。针对产能过剩背景下的不正当竞争行为，国家先后出台《关于制止低价倾销平板玻璃的不正当竞争行为的暂行规定》等一批文件<sup>6</sup>以及《关于制止低价倾销行为的规定》，对平板玻璃、钢材、彩电及其他重点领域的不正当竞争进行整顿，对产能过剩背景下部分企业扰乱正常市场秩序的行为进行打击。

#### （四）促进企业重组和产能出清：通过兼并重组和市场化出清，支持大型企业集团发展

提升行业集中度，是应对产能过剩导致全行业亏损问题的重要方式。21 世纪初期，我国国有经济占据份额较大，一些国有企业面临着“想参与市场竞争又缺乏高效技术和优质产品，想退出市场又无法解决下岗职工就业问题”的两难局面。为解决产能过剩背后的行业集中度过低、低效重复投资、恶性无序竞争等典型问题，我国推动了国有企业市场化兼并重组和市场化出清。1997 年，党的十五大报告指出，对国有企业实施战略性改组，形成具有较强竞争力的大企业集团，采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营等方式搞活国有小型企业。此后的几年时间中，一批失去市场竞争力的国有企业开展了改制、关闭、破产工作，实现市场化出清。

作为政策重点，我国鼓励重点行业有实力的大型企业集团实施兼并重组，以资产、资源、品牌和市场为纽带，促进产业的集中化、大型化、基地化。这既是国有企业改革的重要内容，也是建立化解产能过剩长效机制的有力举措。例如，在钢铁行业中，我国实施了鞍钢与本钢，武钢与鄂钢，唐钢与宣钢、承钢等企业的联合重组。2016 年，宝钢和武钢进一步整合组建宝武钢铁，现已成为全球规模最大、最具影响力的钢铁企业之一。其他行业也有南车与北车合并组建中车、中远与中国海运合并、中船与中船重工合并、中化集团与中国化工重组等典型案例。

随着民营经济的快速发展，近年来产能过剩重点产业形成了国企与民企市场化良性竞争的格局。在此背景下，以行政干预推动企业兼并重组的做法已经较少，更多地是建设和加强市场体制机制建设，采取鼓励、引导的方式推动企业市场化重组或出清。

#### （五）强化财政资金和金融支持：统筹结构性财税政策和以信贷管理为主的金融政策

我国统筹利用结构性财税政策和以信贷管理为主的金融政策，坚持有保有压、相机调整，为化解产能过剩、支持产业转型升级提供资金助力。

从财税政策来看，一方面是对主动退出的落后产能提供财政奖励资金，对先进产能项目提供税收优惠，另一方面是加强产能过剩领域的税收征管。2013 年，国家发文提出，中央财政利用淘汰落后产能奖励资金等现有资金渠道，适当扩大资金规模，支持产能严重过剩行业压缩过剩产能；修订完善资源综合利用财税优惠政策，支持生产高标号水泥、高性能混凝土以及利用水泥窑处置城市垃圾、污泥和产业废弃物。此前在 2010 年，税务总局印发《关于进一步做好税收促进节能减排工作的通知》（国税函〔2010〕180 号），把“两高”及产能过剩行业作为税收专项检查项目的重点，加大抽查比例。

<sup>6</sup> 主要包括：关于制止低价倾销平板玻璃的不正当竞争行为的暂行规定（计价格〔1998〕1094 号）；关于制止低价倾销钢材的不正当竞争行为的暂行规定（计价格〔1998〕1777 号）；关于制止低价倾销工业品的不正当价格行为的规定（计价格〔1998〕2330 号）、低价倾销工业品的成本认定办法（计价格〔1999〕264 号）；关于制止彩色显像管、彩色电视机不正当价格竞争的试行办法（计价格〔1999〕264 号）；关于制止低价倾销有关问题的通知（计价格〔2003〕344 号）。



从金融政策来看，发挥金融手段助力化解产能过剩，既能推动实体经济转型升级，又有助于防范金融风险。产能过剩问题与金融风险相互交织，典型表现为产能过剩行业的不良贷款率和增幅显著高于平均水平<sup>7</sup>。1997年，中共中央印发《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，要求增加银行核销呆坏帐准备金，主要用于国有大中型企业的兼并破产和资源枯竭矿山的关闭，并向重点行业倾斜。2009年，人民银行、银监会、证监会、保监会联合印发《关于进一步做好金融服务支持重点产业调整振兴和抑制部分行业产能过剩的指导意见》（银发〔2009〕386号），要求对国家明令限期淘汰的项目不得提供任何形式的信贷支持，禁止通过企业债、短融、中票、股票等方式融资，同时，加大“绿色信贷”支持力度，支持企业利用资本市场开展兼并重组。2013年，银监会明确了银行业推进化解过剩产能的具体要求，包括：践行绿色信贷标准，限制高污染、高能耗行业发展；运用信贷杠杆扩大有效需求，消化一批产能；发展跨境金融服务支持企业“走出去”；支持企业兼并重组；压缩退出淘汰类产能项目的存量贷款，逐步化解不良贷款。2024年政府工作报告中，“五篇大文章”提到的科技金融、绿色金融，对建立化解过剩产能长效机制具有重要意义。

## （六）完善社会保障：稳妥推进减员增效，做好再就业、社会保障工作

支持企业减员增效、做好再就业工作、完善社会保障体系是处置产能过剩问题的重要配套政策。1999年，《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》提出，兼并破产和关闭的企业要按规定妥善安置职工，鼓励减员增效的国有企业妥善安置企业富余人员，切实做好下岗职工（失业人员）再就业工作和基本生活保障工作，下岗分流要同国家财力和社会承受能力相适应。再就业方面，积极发展和规范劳动力市场，形成市场导向的就业机制，搞好下岗职工的再就业培训，对自谋职业的下岗职工在工商登记、场地安排、税费减免、资金信贷等方面给予更多的扶持。社会保障方面，加快社会保障体系建设，依法扩大养老、失业、医疗等社会保险的覆盖范围，强化社会保险费的征缴和追缴欠费，进一步完善基本养老保险省级统筹制度，充实社会保障基金，并严格管理各项社会保障基金，严禁挤占挪用，确保基金的安全和增值。相关要求在后续工作中逐步得到了落实和完善。2019年，《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》要求完善民生保障制度，具体包括健全公共就业服务和终身职业技能培训制度，完善重点群体就业支持体系，坚决防止和纠正就业歧视，营造公平就业制度环境等。

## 三、化解产能过剩的启示

第一，产能过剩是供需矛盾，受到宏观环境的影响，但归根结底是具体行业的产能过剩，要把握产能过剩的本质属性、行业特征、阶段特征，做到准确理解、精准施策。市场经济条件下，产能利用率低于100%是正常情况，优质产品畅销海外更是理所应当，不能据此认为是产能过剩；轻资产行业产能过剩可在竞争中有效化解，但重资产行业产能过剩往往难以处置、延宕多年；提供就业岗位较多的行业要重点考虑化解产能过剩对失业问题的影响；成长期产业和夕阳期产业的产能过剩问题有所不同。要综合考虑产能过剩的特征以及影响，因业施策进行治理，优先解决好市场化程度较高的产业的产能过剩问题，坚定不移、稳扎稳打扭转重资产行业的产能过剩。

随着中国制造从中低端走向中高端，中美贸易从互补性走向竞争性，中国制造业遭遇了“产能过剩”的错误指控。要以微观数据调研和中观产业生命周期分析为依据，准

<sup>7</sup> 韩玉妹等：金融改革助力“去产能”。人民网。见 [https://www.gov.cn/xinwen/2017-05/09/content\\_5192000.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2017-05/09/content_5192000.htm)



确阐释相关行业供需关系的特征。

**第二，上世纪末以来的两轮严重产能过剩，直接原因分别是 1997 年亚洲金融风暴、2008 年全球金融危机导致的需求冲击，但根本原因在于国内特定产业的盲目扩张，深层次原因是政企关系不规范不合理，导致各种政策的合力指向了产能过剩，同时过剩产能出清又存在障碍。**整体来看，严重产能过剩的成因主要包括：地方政府基于 GDP、财政收入及政绩的招商引资行为、企业基于自身利益最大化的投资冲动（行业出现问题时往往优先保障大企业生存，大而不倒）、区域边界未打破导致市场竞争不充分、配套机制不完善导致政府处置“僵尸企业”不彻底、地方政府向企业提供资金支持导致企业破产的“沉没成本”高企等，而外部市场的剧烈变化则相当于刺破了这一泡沫。无论是最早的纺织、家电还是后来的多晶硅、煤化工，以及问题最集中的钢铁、水泥、平板玻璃，虽然外在表现有所不同，但背后的根源都十分类似。近年来，随着化解过剩产能工作实质性推进，上述问题已在很大程度上得到了解决。

**第三，应对产能过剩的核心是理顺供需关系，关键是完善适应市场经济的体制机制。**产能过剩是供需矛盾，最直接的对策就是淘汰落后供给、扩大有效需求。前者主要包括退出低效率的落后产能、控制重复建设的过剩产能、支持优质产能发展、硬化资源环境约束。后者则是深入挖掘国内国际市场，既要实施扩大内需战略，用好总量和行业性手段，以新需求带动新供给，也要持续拓展对外经贸合作，做好经济全球化的坚定支持者、维护者。从中长期来看，要进一步完善社会主义市场经济体制。供给端要在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中，做好理顺政企关系、深化国有企业改革、营商环境建设、鼓励企业创新等工作，需求端要注重消费者权益保护、完善收入分配制度、发展交通物流等。

**第四，应对产能过剩问题还需要立法层面和财税、金融、社会保障等多部门综合施策，避免在处置风险过程中引发新的风险。**从以往的处置经验来看，主要包括：在立法层面完善破产、兼并、重组的规则制度；财税部门对退出落后产能提供专项资金，对先进产能项目提供税收优惠、倒逼落后产能出清，并加强产能过剩领域的税收征管；金融业对限期淘汰的项目停止提供信贷支持，禁止通过企业债、公司债、短融、中票、股票等方式融资；社会保障部门做好下岗职工再就业工作、完善社会保障体系等。



## 分析师简介

罗志恒，2020年11月加入粤开证券，现任总裁助理，兼首席经济学家、研究院院长，证书编号：S0300520110001。  
徐凯舟，北京大学学士、硕士，2021年6月加入粤开证券，现任高级宏观分析师，证书编号：S0300523060001。

## 分析师声明

本报告署名分析师在此声明：本人具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，在执业过程中恪守独立诚信、勤勉尽职、谨慎客观、公平公正的原则，独立、客观地出具本报告，结论不受任何第三方的授意或影响。本报告反映了本人的研究观点，不曾因，不因，也将不会因本报告中的具体推荐意见或观点而直接或间接接收到任何形式的报酬。

## 与公司有关的信息披露

粤开证券具备证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号：10485001。  
本公司在知晓范围内履行披露义务。

## 股票投资评级说明

投资评级分为股票投资评级和行业投资评级。

### 股票投资评级标准

报告发布日后的12个月内公司股价的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

买入：相对大盘涨幅大于10%；

增持：相对大盘涨幅在5%~10%之间；

持有：相对大盘涨幅在-5%~5%之间；

减持：相对大盘涨幅小于-5%。

### 行业投资评级标准

报告发布日后的12个月内行业股票指数的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

增持：我们预计未来报告期内，行业整体回报高于基准指数5%以上；

中性：我们预计未来报告期内，行业整体回报介于基准指数-5%与5%之间；

减持：我们预计未来报告期内，行业整体回报低于基准指数5%以下。



## 免责声明

本报告由粤开证券股份有限公司（以下简称“本公司”）向专业投资者客户及风险承受能力为稳健型、积极型、激进型的普通投资者客户（以下统称客户）提供。若您并非上述类型的投资者，请取消阅读，请勿收藏、接收或使用本研究报告中的任何信息。公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。

本报告基于本公司认为可靠的公开信息和资料，但本公司不保证信息的准确性和完整性，亦不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。本公司可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。本公司力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成所述证券的买卖出价或询价，在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议。在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。投资者据此做出的任何投资决策与本公司、本公司员工或者关联机构无关。

本公司在法律允许的情况下可参与、投资或持有本报告涉及的证券或进行证券交易，或向本报告涉及的公司提供或争取提供包括投资银行业务在内的服务或业务支持。本公司可能与本报告涉及的公司之间存在业务关系，并无需事先或在获得业务关系后通知客户。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，须在允许的范围内使用，并注明出处为“粤开证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖意愿的引用、删节和修改。如因侵权行为给本公司造成任何直接或间接的损失，本公司保留追究一切法律责任的权利。本公司并不对其他网站和各类媒体转载、摘编的本公司报告负责。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，本公司不承担任何法律责任。

## 联系我们

广州市黄埔区科学大道 60 号开发区控股中心 19、22、23 层

北京市西城区广安门外大街 377 号

网址：[www.ykzq.com](http://www.ykzq.com)