

二、近期中國大陸加快「去產能」成效及影響情形

中華經濟研究院助研究員 吳明澤主稿

- 中國大陸產能過剩肇因於其體制，加上 2008 年「四萬億」擴大內需政策造成的後遺症。過去利用擴大投資，刺激經濟成長的方式，隨著資本邊際報酬的持續下降，已難以為繼。
- 2016 年上半年「去產能」成效不彰，主要原因包括「海綿企業」彈性的生產體制、地方政府追求 GDP，且勞工安置、資產處理、債權債務清理等問題難解，以及近期鋼鐵、煤炭價格回升，降低「去產能」之動力。
- 8 月後中共國務院加強「去產能」力道，惟「去產能」目標達成恐造成包括 GDP 下降、職工就業、價格回升與金融風險問題。中國大陸必須解決體制性的障礙，強化產業市場化程度，並減少行政力量對相關產業的干預，讓市場機制得以充分運作，才能到優勝劣汰，避免產能過剩不斷出現。

中國大陸產能過剩的問題自改革開放以來不斷重覆發生，主要來自於其結構面因素，產能過剩的產業以國有企業為主，其經營並非以市場經濟運行為邏輯，在政府的補貼與預算軟約束下，產生投資衝動性，造成過度投資。過去計畫經濟體制佔主導地位時，政府可以利用行政力量直接要求國企減少投資，惟因結構面問題仍然存在，使得政府一放鬆管制，產能過剩的問題便會出現。

(一) 中國大陸產能過剩問題描述

經歷近 40 年改革後，中國大陸的國有經濟比重雖然大幅度下降，但在鋼鐵、水泥、煤炭等產業，較大型的廠商仍是國有企業，政府的補貼與預算軟約束的情況並沒有消失，結構性問題仍未獲得解決。2008 年美國金融海嘯威脅下，中國大陸推出「四萬億」擴大內需政策，在財政挹注下加快基礎建設投資，造成包括鋼鐵、煤炭、水泥等產能擴大產能以因應，更加速產能過剩程度。

著名的 Harrod-Domar 經濟成長模型指出，投資具有雙重性，即投資不僅刺激需求增加，亦會提高資本的累積導致產能提高，進而增加總合供給，過去中國大陸在計劃經濟開始轉軌時，是處在需求被壓抑且供給不足的情況，大量的投資造成需求與供給同時增加，成就其快速的經濟成長。因此，當經濟緊縮時中國大陸即透過擴大投資的方式進行宏觀調控。然而，經歷近 40 年改革開放後，中國大陸早已脫離供給不足的困境，但其宏觀調控的思維仍不變，在金融危機時利用擴大投資的方式進行宏觀調控，結果就是造成嚴重的產能過剩。根據中國大陸國家統計局的資料，2007 年時每 1 元固定資產投資可以創造出 0.37 元的 GDP，但到 2015 年時每 1 元固定資產投資只能創造出 0.08 元的 GDP，僅為 2007 年的 22%，投資的邊際效益大幅的降低，顯示再利用增加投資擴大產能已無法有效的提高產出水準。

據統計，2015 年底中國大陸粗鋼產能達 12 億噸，產量 8.04 億噸，與鋼鐵產量產能大增伴隨的是產能利用率不斷下降，2015 年底產能利用率只有 64.8%，達到近 5 年來歷史最低點，遠較一般合理的產能利用率 79% 至 83% 為低，整體鋼鐵行業虧損嚴重（據中國鋼鐵工業協會統計，該協會會員鋼鐵企業主營業務全年虧損累計超過人民幣千億元，500 多家鋼鐵廠中有 300 多家虧損。聯合新聞網，2016.7.12）。除鋼鐵業外，其他如煤、鋁、煉油、化工產品行業亦有相當嚴重的產能過剩問題，而麻煩的是這些產業仍在增加產能中。

中國大陸產能過剩的行業者，許多都是國有企業，而該些國有企業由於有政府的支持，在銀行中亦較容易獲得低廉的資金，但許多國有企業因持續虧損已經資不抵債，但卻靠著政府的支持而苟延殘喘，持續吸取國家與社會資源的所謂「僵屍企業」無法有效清理，更是造成中國大陸沉重的負擔。

(二) 中國大陸提出「去產能」

2015 年 12 月的中共「中央經濟工作會議」提出，以供給側結構性改革為 2016 年改革的重點目標，而要達成此目標，必須完成

「去產能、去庫存、去槓桿、降成本與補短板」的五大重點任務，其中「去產能」即為首項重點任務。為此，中國大陸國務院在 2016 年 2 月發布「關於鋼鐵行業化解過剩產能實現脫困發展的意見」，提出自 2016 年開始用 5 年時間壓減粗鋼產能 1-1.5 億噸的目標。其主要的任務包括嚴禁新增產能、化解過剩產能、嚴格執法監管與推動行業升級四大項。

首先在嚴禁新增產能上，要求各地區與部門不得以任何名義、任何方式備案新增產能的鋼鐵項目，各相關部門與機構亦不得以土地、環評審批等支持相關業務。其次是化解過剩產能，此任務利用三方面達成，一是依法依規退出，即利用環保、能耗、質量、安全與技術等法規和產業政策要求不合標準的產能退出；二是引導主動退出，即利用激勵政策，鼓勵企業主動減少產能、兼併重組、轉型轉產、搬遷改造與國際產能合作等方式，減少部分產能；三則是拆除相應設備，產能退出後須拆除相應設備，具備拆除條件者立即拆除，暫不具備拆除條件者立即斷水、斷電，拆除動力裝置，封存冶煉設備，並向社會公開承諾不再恢復生產。第三項是嚴格執法監管，要求強化環保執法與能源消耗執法的檢查力度，對於工藝裝備落後、環保和能耗不達標被依法關停的企業，註銷生產許可證；對重組「僵屍企業」、實施減量化重組的企業辦理生產許可證的，優化程式，簡化辦理。加大資訊公開力度，依法公開監測資訊，接受社會公眾監督。第四項則是推動行業升級，包括推動智能製造、提升品質品牌、研發高端品種、促進綠色發展與擴大市場消費等。至於具體的政策措施包括加強獎補支持、完善稅收政策、加大金融支持與做好職工安置等。

(三)中國大陸「去產能」成效

自 2016 年初起，中國大陸各省份已開始陸續進行「去產能」的行動，而中國大陸金融業亦配合政府政策進行「緊收銀根」的動作，似乎各地均已經動起來，然而由 2016 年上半年數據看來，成效並不好。鋼鐵與煤炭兩大最嚴重的產能過剩產業，截至 2016 年 7

月底為止，全中國大陸累計退出鋼鐵產能 2,100 多萬噸，完成全年任務的 47%，而煤炭產能累計退出 9,500 多萬噸，完成全年任務的 38%，均不到一半（新浪財經，2016.8.22）。鋼鐵方面，根據中國大陸國家統計局的數據，中國大陸粗鋼年產能好不容易在 2015 年出現 30 多年來的首次下降，但 2016 年 4 月分粗鋼日產能增加到 231.4 萬噸，甚至超越 2016 年 6 月所創下的 231 萬噸的紀錄（自由時報，2016.5.17），而中國大陸在「十二五」規劃時期便已經計畫淘汰鋼廠，但成效不彰，國營的鞍鋼董事長唐復平更直指，截至 2015 年底，前 10 大鋼廠占中國大陸產能 34.2%，遠低於「十二五」規劃的 60%，甚至比「十二五」規劃開跑的 2010 年底 48.6% 更為退步，小鋼廠無法順利退出成為「去產能」成效不彰的主要原因之一。因小鋼廠產能較低，被關停後復工的時間較短，一旦價格上升後，許多小鋼廠開始偷偷恢復生產，產量又再次回升，這些企業被媒體稱之為「海綿企業」（形容它如海綿手握緊就縮小，鬆開手就恢復原狀，非常具有彈性的生產體制）。

2015 年下半年，鋼板價格低於多數廠商的生產成本，使企業陸續停產。2016 年 1~2 月，中國大陸粗鋼產量同比出現下降。2016 年 2 月以後鋼鐵價格迅猛上漲，隨之而來的是粗鋼產量迅速恢復，價格恢復後「海綿企業」一下子就高效運轉起來（日經中文網，2016.8.8）。除此之外，「去產能」的目標與地方追求經濟成長的目標相悖離，也是造成「去產能」成效不彰的主要原因之一。一直以來地方 GDP 的成長，都是地方政府官員追求仕途順遂的重要途徑，因此「去產能」等同自廢武功，地方政府配合的意願自然低落，再加上「去產能」任務尚有勞工安置、資產處理、債權債務清理等問題，而且如前所述近期鋼鐵價格好轉，地方政府便開始猶豫是否要再進行關停。

(四) 中國大陸近期加速「去產能」之影響

由於上半年「去產能」成效不佳，中國大陸國務院總理李克強於 7 月 27 日主持國務院常務會議時，下令更有效推動「去產能」，強調若地方和民間企業違反規定，將嚴肅究責。隨後國務院決定開

展對鋼鐵、煤炭化解產能過剩的專項督查。8月17日決定展開第一次對鋼鐵煤炭化解過剩產能工作專項督查，並於9月18日再進行第三次大督查，督查範圍覆蓋全國31個省（區、市）、新疆生產建設兵團和國務院有關部門，其中一項督查重點即是對於鋼鐵、煤炭等已被關停的企業是否暗地開工，地方政府與相關部門工作不作為等，顯示「去產能」之力道有加強之勢。

雖然體制結構問題，中國大陸「去產能」工作仍困難重重，但在國務院持續緊迫盯人的壓力下，預期在「名義」上「去產能」的任務仍會相當程度的達標，而日後影響仍待觀察。首先，中國大陸的GDP勢必受影響，「方正證券」報告認為去產能10%的前提下，對於工業增加值增速的影響為0.51%-0.76%，GDP增速也會下調0.27%-0.41%。其次，勞工就業安置上，初步估算（據陸媒報導，未來5年減規劃少粗鋼產能1-1.5億噸，3-5年退出煤炭產能5億噸左右，減量重組5億噸左右）將影響鋼鐵行業50萬職工和煤炭行業130萬職工的工作崗位，若再加上水泥、玻璃、電解鋁、船舶等行業，「去產能」帶來的就業壓力不小。面對如此龐大下崗勞工安置問題，雖然中國大陸利用「內部分流、轉崗就業創業、內部退養、托底安置」等4種方法分流人員，但事實上此多是針對國有企業，對於民營企業沒有強制力，轉業沒有想像中的容易，且中國大陸沒有與國際接軌的失業統計，失業之數據恐無法真實反映勞動市場的狀況。第三個影響是鋼鐵、煤炭之價格將有回升的情況，自2015年中國大陸略降鋼鐵產能後，鋼鐵價格已略有回升，才造成許多小鋼廠再次的投入生產。煤炭的部分雖然減產幅度未達標，但價格已有大幅上漲的現象，8月24日素有煤炭行業「風向標」之稱的環渤海動力煤價格指數（環渤海地區發熱量5500大卡動力煤的綜合平均價格；BSPI）已漲至476元/噸，較年初的371元/噸上漲了105元/噸，累計漲幅達28.3%，截至目前，BSPI已連續九期上漲，繼續刷新年內最高紀錄（中國經濟網，2016.8.25）。另一方面，「去產能」恐造成金融風險的提升。由於產能過剩產業被關停與淘汰產能，造成銀行貸款無法收回而形成不良貸款，銀行的獲利能力、流動性與信貸品質均會受到影響。中國大陸人民銀行中支、台州市中支聯合課題組以浙江台州為例，對轄內銀行開展調查，

結果顯示，被調查銀行的貸款企業中共有 637 家「僵屍企業」，約占貸款企業戶數的 5.3%，其貸款餘額占比 3.9%，不良貸款占樣本銀行不良貸款比重高達 59.6%，即不到 4%的「僵屍企業」造就近六成的不良貸款。而中國大陸的不良貸款率自 2011 年起開始呈上升趨勢，2016 年 6 月已達 1.75%，接近 2009 年金融海嘯後之水準，未來再強力「去產能」、清理「僵屍企業」，勢必將使得不良貸款率大幅上升，造成金融風險。

最後，中國大陸目前「去產能」的手段雖已不若過去的「一刀切」，全面禁止投資生產，但其手段仍屬行政手段居多，市場機制在過程中所發揮作用仍有限；現在由於鋼鐵、煤炭等產能過剩、價格過低，而利用行政力量「去產能」，將資源移向他處，未來若需求增加或價格回升時，中國大陸能否及時補充失去的產能，或是造成這些產品的價格呈反覆大幅波動，均為應該留意的面向。總之，由於體制問題，中國大陸產能過剩一直無法有效獲得解決，若要有效解決此問題，則必須解決體制性的障礙，強化該些產業市場化程度，並減少行政力量干預，讓市場機制得以充分運作，才能達到優勝劣汰的功能，且避免產能過剩不斷出現。