

### 三、近期中國大陸去產能、去庫存宏觀調控政策及可能影響

政治大學兩岸政經研究中心主任 魏艾主稿

- 產能過剩和房地產庫存過多是近年中國大陸經濟增長不斷下滑的重要原因。其中，「去產能」雖是近期大陸宏觀經濟調整的主要工作，惟因牽涉多方利益，包括產能過剩企業的負債、職工安置、地方經濟增長和財政收入下降等問題，使「去產能」面臨相當挑戰。
- 中國大陸「殭屍企業」主要分佈在鋼鐵、煤炭、水泥等行業，且多為國有企業，因此積極推行國有企業改革是重要途徑。
- 另高庫存不僅壓制房地產投資，也加劇經濟下滑壓力，中共計劃以城鎮化消除房地產庫存，惟牽涉戶籍保障制度和基本公共服務等方面，應有細緻配套，才能順利推展。

近年來中國大陸經濟面臨國際經濟繼續進行調整、經濟復甦遲緩；內部經濟增長下滑壓力沉重；企業經營成本上升、融資成本居高不下，內部產能過剩，財政金融風險顯現，以致經濟增長不斷下滑。為解決經濟困局，2013年11月「十八屆三中全會」有關全面深化改革的「決定」揭示「市場化、自由化」經濟改革方針，期藉經濟體制改革釋放制度紅利，解決大陸經濟困局，並為大陸社會經濟的永續發展鋪陳良好基礎。另一方面，在宏觀經濟調控政策上，繼2014年12月中共「中央經濟工作會議」，正式為當前大陸經濟形勢作出經濟「新常態」的基調，2015年12月中共「中央經濟工作會議」提出「供給側結構性改革」政策，要在適度擴大總需求的同時，著力加強供給側結構改革，「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板（改善薄弱環節）」，提高供給體系質量和效率，提高投資有效性，加快培育新的發展動能，增強經濟持續增長的動力。因此，「去產能」、「去庫存」便成為現今大陸宏觀經濟調控的主要政策，但無論是殭屍企業的處理，還是人員安排或不良債務的處理，都需要細緻的規劃和設計及相關的配套措施，才

能避免引發新的社會經濟問題，影響宏觀調控政策的持續推展。

## （一）當前中國大陸經濟形勢和宏觀調控政策

自 2008 年國際金融危機發生以來，在大陸經濟不斷下滑的情勢下，中共也採取諸多調整政策，然而大陸經濟仍未能走出谷底，也引來各種不同的討論。一般認為，這一輪經濟調整之所以艱難，主要在於它是經濟周期調整和結構調整雙重疊加所造成。一方面，自 2000 年以來中共面向經濟全球化的改革開放政策的推展，到 2007 年經濟過熱與擴張達到極致，也暴露大陸經濟所存在的結構性矛盾，以致宏觀調控政策受到調結構與穩增長、擠泡沫與防風險、生產者價格指數（PPI）負值與消費者價格指數（CPI）正值之間多重矛盾的制約，難以發揮應有成效（文匯報「香港」，2015.12.20）。另一方面，由於勞動力等要素價格上升與人民幣不斷升值對出口貿易影響的「內擠外壓」，煤炭、鋼鐵、電力等重工業部門的擴展已達極限，又促使大陸經濟必須進行結構調整，使得這一輪經濟調整相當困難。

面對經濟不斷下滑的壓力，中共採取一貫的大規模刺激方案，試圖從需求側來提振經濟景氣。2008 年為因應國際金融危機可能引發的經濟「硬著陸」風險，中共實施 4 兆元的刺激政策，確實推動大陸經濟增長率呈現 V 型反轉，然而，4 兆所帶來的貨幣信用急遽擴張反彈，使得本應加速調整的結構失衡矛盾加劇，以致自 2011 年起大陸經濟再次陷入下滑的情勢。

顯然單靠「刺激」方案並不能解決大陸經濟面臨的困難，特別是自全球金融危機發生以來，外需增長空間萎靡不振，內需因一些地方政府債務負擔過重影響基礎設施建設進一步擴張，房地產業也出現供給過剩的現象，使得需求潛力大大降低，過去依靠投資擴大需求的做法無法持續，因此，加強供給側結構性改革成為大陸經濟可持續發展別無選擇的途徑。

供給側結構性改革政策的提出，主要是中共體認到這一輪經濟下滑壓力加大的原因並不是周期性，而是結構性的，應當透過供給側改

革重塑經濟發展動力。此一結構性問題在以往面對經濟下滑時，大都採取比較大力度的擴大內需政策，這在當時傳統產能的市場需求還有空缺的情況下是有效的。但是隨著經濟發展進入新常態，消費結構升級並向多樣化、高端化、服務化需求轉換，傳統產能接近或達到上限規模，原有的供給結構已經越來越不適應市場需求結構變化，再單純用擴大投資的辦法化解供需矛盾，投資的邊際效應將明顯遞減，對經濟增長的拉動作用將趨弱，甚至會使現有矛盾加劇，問題無法緩解，使潛在風險進一步累積（人民日報，2015.12.28）。因此，要在適度擴大總需求同時，著力加強供給側結構改革，調整經濟結構以提升大陸經濟的質量和效能。

## （二）「去產能」宏觀調控政策的方向和內涵

產能過剩一直是大陸經濟的重大病癥，而房地產庫存則是近年來大陸經濟增長下滑的主要因素之一。因此，去（2015）年12月中共「中央經濟工作會議」提出「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板（改善薄弱環節）」的宏觀調控政策（人民日報「海外版」，2015.12.22）。

根據大陸的統計資料顯示，2015年12月大陸的生產者價格指數（PPI）同比下降5.9%，連續第46個月下滑，需求不足的影響下，工業部門通縮壓力較為嚴峻，同時傳統工業在產能過剩、債務沈重和庫存過多的三重壓力下，一些行業已出現產能過剩，必須去產能的跡象。

產能過剩已成為阻礙大陸經濟健康持續發展的痼疾。產能過剩最嚴重的是鋼鐵行業，目前還有很多行業，包括煤炭、水泥、平板玻璃、電解鋁等行業，亦出現嚴重的產能過剩。造成大陸產能過剩有主客觀雙重原因，一方面，這些產業仍未完全擺脫「粗放式增長」的擴張方式，一旦需求發生變化，必然導致產能過剩問題暴露出來；另一方面，在地方保護主義以及總體產能規劃失效的影響下，產生相當一部份所謂的「統計外產能」，加重產能過剩問題。產能過剩導致行業利潤下降並造成很多資源的浪費。目前中共強調將採取「多兼併重組、少破產清算」的原則來處理這些虧損行業。根據大陸的統計資料顯示，5

大產能過剩行業佔工業企業的比重約 9.7%，增加值佔 GDP 的比重約 3.3%。今後再進行加速去產能過程，清產能幅度為 10%，直接影響經濟增速減緩大約 0.3-0.4 個百分點（21 世紀經濟報導，2016.1.20）。此外，「去產能」牽涉多方利益，譬如產能過剩企業的負債、職工安置、地方經濟增長和財政收入下降等棘手難題，都使「去產能」面臨相當大的挑戰。

房地產庫存過大引發的房地產投資回落，是此輪大陸經濟下滑的重要原因之一。2015 年大陸商品房待售面積 7.2 億平方米，施工面積 73.6 億平方米，二者之和高達 80.8 億平方米，其中住宅面積約為 55.7 億平方米，所佔比例將近 70%。按照 2015 年銷售速度，去庫存需要 7 年左右的時間（瞭望新聞周刊，2016.5.2）。根據去（2015）年 12 月中共「中央經濟工作會議」的公報，化解房地產庫存的方案，是要按照加快提高戶籍人口城鎮化率和深化住房制度改革的要求，透過加快農民工市民化，擴大有效需求，打通供需通道，消化庫存，穩定房地產市場。同時，要落實戶籍制度改革方案，允許農業轉移人口等非戶籍人口在就業地落戶，形成在就業地買房或長期租房的預期和需求。此一「去庫存」方案預期將帶來龐大的需求。但是農民工市民化所涉及購房農民的戶籍與其原有宅基地和耕地的矛盾，以及地方財政和社會福利等相關問題必須優先解決。

### （三）國有企業改革與殭屍企業的清理

產能過剩一直是中國大陸計劃經濟體制以政府投資來調控經濟的產物，這與在經濟情勢低迷時，大陸所採取的寬鬆貨幣政策，各級政府大量借貸、大規模投資密切相關。特別是 2008~2010 年期間，為因應國際金融危機的影響，大陸的貨幣供應量和固定資產投資增幅連年超過 20%，2009 年兩者分別高達 28% 和 30%，其中國有固定資產投資增幅高達 43%。這一輪投資再次導致很多行業產能嚴重過剩，企業經營困難，虧損面不斷擴大。據統計，在全大陸工業企業虧損金額中，國有控股企業的虧損佔到一半以上（經濟導報，2016.2.22）。由於國有企業享有政府各種不同的優惠政策，以致處置過剩產能、清算不良

債務、解決不善的國有企業的問題，便涉及國有企業體制改革的深層問題。

在計劃經濟體制中，國有資本的存在目的在於保障經濟的安全和平穩運行，以致國有資本具有兩大功能：一是政策性功能，即作為實現特殊公共目標的資源；二是收益性功能，獲取財務回報，用於公共服務。在經濟發展程度較低時，國有經濟主要作為政府調控經濟的工具、配置資源的手段，以推動經濟增長和維持經濟穩定。但是伴隨著經濟的增長，尤其是市場化改革的進展，許多非公有經濟不准進入的領域、天然壟斷行業、涉及國家安全和某些公共服務等領域，以國有資本實現政府特定公共目標的功能仍有其必要（中國金融，2016年第4期）。但是對於過去被認為是「關鍵領域」的重要行業，伴隨著經濟發展和市場經濟體制改革的推展，已經成為「相對」競爭性的行業，從資源配置和經濟效益的角度來看，國有資本便需針對市場經濟的發展做出必要的調整，否則將成為制約社會經濟發展的瓶頸。

從國有資本的佈局結構看，大陸的國有資本大多分佈在重化工業。2014年大陸工業國有資本佔全大陸國有資本比重約40%，而工業中煤炭、石油和石化、冶金、建材、電力等重化工行業國有資本佔全部工業國有資本比重超過60%（中國金融，2016年第4期）。但是近年來這些產業在市場經濟逐漸發展的情況下，其戰略意義已有所減弱，同時隨著經濟增長的下滑，年度需求也將逐步減少，這些行業的產能正存在過剩現象。

在此一背景下，大陸目前所謂的「殭屍企業」主要分佈在鋼鐵、煤炭、水泥等重資產行業，連年虧損而且面臨「去庫存」的嚴重壓力，維持其正常運行需要很大的資金和資源投入，成為大陸經濟宏觀調控的主要對象。

所謂「殭屍企業」是指那些名存實亡的企業，這些企業由於種種原因不能產生經濟效益，但企業的形式還存在，由於獲得放貸者或政府支持而免於倒閉的負債企業（中國經濟信息，2016年第8期）。從所有制的角度來看，大量的殭屍企業都是國有企業，蓋因與民營經濟不同的是，國有企業經營不善，可以繼續獲得銀行貸款或政府支持，因此能較長

時間維持苟延殘喘，成為死而不僵的殭屍企業。

#### （四）「去產能」、「去庫存」宏觀調控政策面臨的問題

一般而言，解決產能過剩問題有兩種途徑。其一是靠行政手段，由中央政府下達指標，強制淘汰過剩產能。從中共過去的經驗，行政手段表面上確實能見其成效，但是卻存在一刀切的缺點，尤其在地方政府偏袒自己的地方國有企業的情況下，有可能把有效率的企業淘汰掉，無效率的企業反而保留下來。其二調整過去政府的不適當干預和對企業的過度保護，讓市場調節發揮作用。撤除對國有企業各種補貼、優惠，強化銀行約束，對殭屍企業該清算的清算，該破產的破產，或進行改制重組。用改革的方式調整結構，依市場機制淘汰過剩產能，有利於合理配置資源、公平競爭，促進經濟效益的提高（經濟導報，2016.2.22）。

由於大量落後產能的存在，擠佔許多生產要素和資源，尤其佔用大量信貸資源，而一些銀行懼怕信貸風險被迫給予信貸，造成惡性循環。依目前中共的規劃，要求銀行應退出被落後產能及殭屍企業佔用的信貸資源，進一步優化信貸結構，將信貸投向新興領域、創新領域，創造新的增長點。與此同時，2015年12月29日大陸國務院國資委、財政部、國家發改委也發佈「關於國有企業功能界定與分類的指導意見」，將國有企業界定為商業類和公益類；在監管上，將由政府監管向與社會監督結合轉變，以緩解國有資本佔用過多資源的問題。

儘管如此，去產能的調控政策將面臨失業人員增加，就業結構矛盾，再就業面臨巨大壓力，新興產業的支撐作用尚未顯現，以及增大經濟增長下滑的壓力，最終對財政收入和建設的持續發展等造成影響。

在房地產去庫存方面，房地產業具有極高的產業關鍵性，高庫存不僅壓制房地產投資，也加劇經濟下滑的壓力，拖累中共「穩增長」的成效。事實上，當房地產陷於高庫存和投資萎靡之時，其他相關行業也遭受池魚之殃。目前大陸鋼鐵行業的高爐開工率不足80%，浮法玻璃生產線的開工率還不足65%。所謂「產能過剩」集中表現在此類行業大量的

資本設備閒置，蓋因房地產需求不振而使鋼鐵、玻璃的市場極度萎縮（財經雜誌，2016.1.18）。此外，化解房地產庫存除著眼於當期的經濟增長外，更主要是為推進以人為本的城鎮化，促進農民工在城鎮定居落戶，更需要在戶籍保障制度和基本公共服務等方面的細緻配套措施，才能使大陸的城鎮化得以順利推展。