

二、近期中國大陸推動供給側結構性改革簡析

淡江大學中國大陸研究所李志強副教授主稿

- 習近平多次強調供給側改革，突顯中國大陸經濟最大的問題在於產能過剩，而供給側改革的首要目標就是要淘汰過剩產能，並率先從煤炭、鋼鐵兩種產業著手，各省市也相繼推出具體改革方案。
- 產能過剩源自所有權制度與金融體系因素，導致僵屍企業（企業規模較大、行業產能過剩、產品屬性低階）成為經濟轉型和產業升級障礙。惟未解決體制性因素，建構正常市場體系，而只重視清理僵屍企業的數量，恐怕未來產能過剩的問題仍將一再發生。

（一）前言

2015年11月10日，習近平主持中央財經領導小組第11次會議時首次表示：「在適度擴大總需求的同時，著力加強供給側結構性改革，著力提高供給體系質量和效率。」同年12月中共中央經濟工作會議正式提出以供給側結構性改革（以下簡稱供給側改革）為翌年改革目標，要完成「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板」五大重點任務。其後在今年1月及5月中央財經領導小組第12和13次會議上，習近平再次強調供給側改革的根本目的，並提出相關的重大部署。從近半年來中國大陸官方對相關問題的發言次數看來，供給側改革已經提升到過去從未有過的重視程度。

（二）中國大陸改革首要目標是淘汰過剩產能

供給側改革之所以受到中共中央極度重視，主要是目前中國大陸處在產能嚴重過剩的狀態，總需求已無法像以前一樣輕易提振起來，以消耗許多行業的過剩產能。一方面，中國大陸過去一直依賴出口消化投資形成的新產能。2008年金融海嘯爆發後，各國紛紛採取寬鬆的財政政策與貨幣政策雙管齊下的做法，全球景氣得以短暫的反彈，

但隨後在歐美去槓桿化的效應下，國際消費力度減弱，於是中國大陸出口成長率也逐年下降，去年甚至微幅衰退。連帶也影響到整體經濟，GDP 增速自 2010 年第一季達到 12.1% 的高峰之後，多年來持續在震盪下滑，今年第一季更只有 6.7%，創 28 季以來的新低，而且尚未扭轉長期下跌的趨勢。

另一方面，中國大陸本身的供給體系也發展落後，總體上是中低階產品過剩，高階產品供給不足。一旦總需求萎縮，中低階產品所受衝擊最深。目前煤炭、鋼鐵、水泥、玻璃、石化、石油、鐵礦石、有色金屬等產業利潤降幅最大，產能過剩最嚴重，虧損比例已經達到 80%。至 2015 年 12 月初，這幾大產業的生產者物價指數（PPI）已連續 40 多個月呈負成長狀態。其行業普遍特徵是產品品質不佳，不能滿足需求導致滯銷，造成嚴重的產能過剩問題。

供給學派（Supply-side Economics）主張，經濟政策應當著力於消除不利於生產要素供給和利用的因素，減少政府對供給面的干預，以充分發揮市場機制、鼓勵生產，使生產要素供需達到均衡和有效利用。應用在中國大陸經濟的實際環境，就是降低市場進入門檻、實施國民待遇均等化，減少壟斷程度、放寬行政管制，調降融資成本、減稅讓利民眾，放鬆對土地、勞動、技術、資本、管理等生產要素的供給限制，這樣才能營造競爭的供給面環境，有利於提升各產業的生產品質。然而目前中國大陸經濟最大的問題在於產能過剩，因此供給側改革的第一大目標就是要讓過剩產能退出市場。

（三）中國大陸各省市相繼推出具體改革方案

淘汰產能率先從煤炭、鋼鐵兩種產業著手。今年 2 月份，中國大陸國務院發布去產能的兩大意見，要求未來 3 至 5 年內煤炭、鋼鐵產業分別減少 5 億噸和 1 億至 1.5 億噸產能，並規定各地方要明確具體化供給側改革的任務和目標，加快處理多年來獲得銀行貸款或政府支援而免於倒閉的僵屍企業。至 6 月初，山東、上海、浙江、安徽、四川、重慶、山西、江蘇、廣東、貴州、青海這 11 省市針對供給側結構性改革相繼擬訂 3 到 5 年的行動計劃落實供給側改革，主要是採取

「1+N」模式，即 1 個總體方案和 N 個配套的專項實施方案。

對於不同資源稟賦和發展階段的省份來說，供給側改革的工作重點又有所不同。例如山東、山西、安徽著重在去產能；江蘇、重慶致力於增加有效供給；上海力保在 2020 年工業仍占 GDP 的 25%；四川、貴州、青海則側重培育新產業以創造新供給；廣東與浙江偏重在制度創新，尤其廣東省已明確提出，到 2016 年底要全部清理全省的國有關停企業，到 2018 年底要完全淘汰僵屍企業。全中國大陸在「十三五」規劃時期預計壓縮的 5 億噸煤炭產能，已被以上 11 省市瓜分近半，而其他省份如河北、甘肅、遼寧等則先行推出專項實施方案，大多是針對房地產去庫存和降低企業成本而來。

（四）產能過剩源自所有權制度與金融體系因素

僵屍企業是當前中國大陸經濟轉型和產業升級的一大障礙。僵屍企業一般有三個特徵：企業規模較大、行業產能過剩、產品屬性低階。不但長期占用資金和社會資源，難以產生經濟效益，且擴大金融風險。據統計，中國大陸商業銀行近 60% 的不良貸款（Non-performing Loan）來自數量不足 4% 的僵屍企業，普遍分佈在鋼鐵、煤炭、水泥等產能過剩的行業。

清理僵屍企業是今年供給側改革五大任務中去產能的主要內容之一。但僵屍企業形成是所有權制度的問題，其存在也和中國大陸金融體系的特點有關。一方面其企業所有權大都屬於國有，由於政企不能分開，國企必須配合國家政策在不景氣時大舉擴張投資，景氣回檔時又因出於保證就業等考慮，地方政府經常大力支持長期虧損的企業繼續生存，不願下令關廠停工，導致企業不能退出生產造成產能過剩。

另一方面對於銀行來說，出於對增加不良貸款的擔心，也往往傾向對僵屍企業持續貸款，結果反面出現逆淘汰（Adverse Selection）的現象。按中國大陸規定，每一筆不良貸款銀行都需要拿出一部分資本金作為風險準備金。這樣一來，如果貸款被列為不良貸款，銀行的自有資本就會減少，資本充足率就會下降。規模再大一些的不良貸

款，可能會直接影響到銀行的正常營運。為避免出現不良貸款，銀行會在企業剛遇到困難時就提供一筆資金。因為只要企業能正常還本付息，這筆貸款就算是正常貸款。而且企業通常只能以貸款方式獲得融資，而貸款則通常需要房地產或機器設備等重大資產為抵押物。於是集中在鋼鐵、煤炭、水泥等擁有重要機器設備的僵屍企業反而容易獲得融資，而缺乏重大資產為擔保品的創新企業則很難得到銀行貸款。同時，清理僵屍企業一般需要兼併和重組，但中國大陸資本市場環境的發展程度還不成熟，缺少兼併和重組管道處理僵屍企業。

在「十三五」規劃時期供給側改革的推動過程中，如何處置僵屍企業，建構正常的市場體系，有效化解過剩產能，不僅是中國大陸跨越中等收入陷阱的關鍵，也是完善經濟體制的必經之路。如果不解決造成僵屍企業大量出現的體制性問題，而只重視清理僵屍企業的數量，恐怕未來產能過剩的問題仍將一再發生。