

市场化化解产能过剩的原理与措施分析

刘戒骄¹, 王 振²

(1. 中国社会科学院工业经济研究所, 北京 100836;

2. 中国社会科学院研究生院工业经济系, 北京 102488)

内容提要:各方面普遍主张采用市场化办法化解中国产能过剩问题,但对市场化化解产能过剩的原理和保障措施,特别是对市场化办法化解产能过剩要求的政策体系刻画不清晰。本文发掘梳理了经济学中有关产能过剩的概念、原理和分析,揭示了诱发实际产能偏离市场均衡的因素,分析了市场通过自身机制化解产能过剩并对产能进行调节的原理,提出了市场化化解产能过剩的长效机制和保障措施。从微观经济学视角看,产能过剩是对市场均衡状态的一种偏离,而偏离市场均衡的原因在于市场制度缺失和政府的不当干预。强调用市场机制化解产能过剩,恢复和加强市场在供求调节中的决定性作用,由市场决定赢者和输者,不是否定政府化解过剩产能的制度保障作用。市场和政府都存在局限性,无论市场还是政府,都无法单独解决产能过剩问题。市场和政府在化解产能过剩方面不是替代关系,不是一个机制取代另一个机制,而是需要同时发挥两者各自作用,市场是调节产能实现供求均衡的决定者,政府应当为市场有效运行提供制度保障。市场化化解产能过剩要求政府提供制度保障,构建一个使市场主体在边界清晰的有效约束和激励条件下自主决定进入和退出并进而调节产能的制度体系。本文的政策含义是,当前化解产能过剩的措施存在对市场管制和干预过多的问题。化解产能过剩最根本的不是出台多少具体措施,而是要改善政府作用,加强相关政策的约束性和激励性,重点改善政府在降低市场进入退出壁垒、竞争性配置不可移动生产要素和实现外部成本内部化等方面的作用,扭转地方政府以补贴和放松环境监管来保护本地企业的做法,为市场自主调节产能和实现产能供求均衡提供制度保障。

关键词:产能过剩;市场机制;政府作用;经济政策

中图分类号:F014.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1002—5766(2017)06—0020—16

一、问题的提出

产能过剩问题是中国经济发展亟待解决的顽症并引发广泛关注。严重和长期持续的产能过剩损害资源配置效率,减缓产业转型升级步伐,加剧经济平稳增长和发展的风险。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,强化节能节地节水、环境、技术、安全等市场准入标准,建立健全防范和化解产能过剩长效机制。中共十八届三中全会明确提出“要建立化解产能过剩的长效机制”。中国政府近年来密集出台一系列政策来遏制并化解产能过剩。2015年中央经济工作会议要求按照企业主体、政府推动、市场引导、依法处置的办法研究制定全面配套的政策体系。2016年和2017年政府工作报告连续强调坚持市场倒逼、企业主体的方针,更多运用市场化、法治化手段,严控新增产能并实现落后产能的有序退出。2017年中央经济工作会议要求继续推动钢铁、煤炭行业化解过剩产能,用市场、法治的办法做好产能严重过剩行业去产能工作。

不仅政府方面提出用市场化办法化解产能过剩问题,而且经济学研究文献普遍认同采用市场机制化解产能过剩的思路。一些文献(苗勃然,2016;韩文龙、黄城、谢璐,2016)发现,单纯采用行政手段治理过剩产能难以奏效,从发挥市场作用角度对中国产能过剩原因和治理措施进行分析。黄群慧(2014)强调,2011年

收稿日期:2017-02-07

作者简介:刘戒骄(1963-),男,黑龙江塔河人,研究员,博士生导师,研究领域是产业组织理论与政策、国有企业改革、公用事业、美国再工业化等,E-mail: jiejioliu@163.com;王振(1985-),男,辽宁鞍山人,博士研究生,研究方向是产业组织理论与政策,E-mail:wangzhen9598@126.com。通讯作者:刘戒骄。

以来的产能过剩不同以往,单纯的去产能或者等待经济复苏化解产能的方式已经不再有效,身处工业化后期的中国必须对经济体制和发展模式进行调整才能化解此轮产能过剩。一些文献(杨正位,2016)强调,促进市场准入与退出的便利、促进政府监管补位与退位。一些文献(尹明,2016)从解决政府干预失灵入手,提出解决中央政府与地方政府利益不一致和信息不对称问题,确保中央政府和地方政府共同实施积极的政策规制与影响。但是,现有研究关于市场化解产能过剩的文献主要集中在要素市场化配置、结构调整、投资审批制度改革和减少政府的不当干预等方面,重视揭示产能过剩产生的直接原因,缺乏对市场化解产能过剩内在机制的分析。上述文献多从问题分析入手直接给出相关措施,缺乏对市场化解产能过剩的原理及路径的清晰描述和论证研究。一些文献侧重从宏观角度进行分析,把当前中国产能过剩归因于企业的盲目做法和政府错误干涉行为下导致的市场失灵现象。林毅夫(2007)解释了发达国家顶多是很长时间内偶然出现一次的潮涌现象为什么在发展中国家可能频繁出现,他认为,在发展中国家,企业所要投资的是技术成熟、产品市场已经存在、处于世界产业链内部的产业,因而发展中国家的企业很容易对哪一个产业是新的、有前景的产业产生共识,投资上容易出现潮涌现象;林毅夫等(2010)进一步分析了潮涌现象发生的微观机制,认为各企业只能在信息不完全的情况下投资设厂,引发由个体理性投资的潮涌现象,导致投资完成后可能出现产能过剩。但是,潮涌现象的形成及其引发的产能过剩还需要从理论上进行解释。因为,即便在行业快速发展阶段,大量投资者进入该行业并出现所谓的潮涌现象,但此时影响投资者进入该行业的其他约束条件仍然可以约束企业的投资冲动。也有少数文献不正确地把政府和市场对立起来,片面强调市场作用,认为政府在化解产能方面只能发挥补充和协调作用,相对于市场作用而言政府起次要作用。从经济学视角看,产能过剩是对市场供求均衡状态的一种偏离,而偏离市场供求均衡的原因则在于市场之外的人为因素或者是政府导向的不利。因此,本文拟回答以下问题,并运用市场均衡和政府作用原理论证市场化解产能过剩的原理、长效机制和保障条件:经济学中有哪些概念、理论与化解产能过剩有关?为什么中国的产能过剩集中在垄断竞争行业?政府和市场在化解产能过剩方面是替代关系还是互补关系?市场化解产能过剩需要什么保障条件?

二、产能过剩的概念与判断标准

产能有技术和经济两方面含义。在技术方面,即工程方面,产能被定义为在劳动和其他产出不受限制等正常条件下,一定期间现有工厂和装备可以达到的最大产出。工程产能独立于市场需求,且与投入和产出价格以及其他经济条件无关。当产能接近工程最大值时,由于固定成本不变,企业面临很高的边际成本。在经济层面,也是资源配置层面,产能被定义为在价格和生产函数给定条件下,平均总成本最低时的产出(Hickman,1957)。与工程产能不同,经济产能考虑相关价格和其他影响最优生产的条件。在正常条件下,经济产能小于工程产能。经济分析一般使用经济产能。产能过剩程度通常采用产能利用率,即实际产量与产能的比率来表示。

从供求角度看,产能过剩是指某一行业生产能力超过市场需求形成的剩余生产能力,表现为实际产出低于潜在最优产出。此时,生产者的实际产出小于最优生产点对应的产出,企业平均生产成本高于最低平均生产成本,因此会造成一定的生产能力闲置。过剩产能源于潜在供给量与需求量之间的差额。在完全竞争市场,均衡价格水平上供给量与需求量相等,不存在过剩产能。在垄断竞争市场,厂商具有利用产品差异把价格提高到高于边际成本的能力,潜在产能超过需求量,超过的部分为过剩产能。可见,由于价格高于边际成本,垄断竞争市场存在剩余生产能力,其含义是,如果由较少的厂商来生产,能更有效地生产同样的产出。

张伯伦(2013)在《垄断竞争理论》一书中,发现垄断竞争市场平均成本线高于边际成本线,导致均衡价格与供求相等的价格不一致,进而出现产能过剩,他明确指出,经济力量的均衡一直被错误地等同于需求和供给之间的均衡,只有在完全竞争市场中,均衡价格才与供求相等的价格相同;Dan(1988)认为,产能利用率和过剩能力在一些时候反映的是同一样东西,即对资源的利用率,但两者还是有区别的,产能利用率是指实际产出与真实生产能力之间的关系,而过剩能力指的是实际产出与最优产出之间的差距;Lukas(2016)认为,生产过剩能力是描述生产能力高于当前产量的情况,生产过剩能力可以发生在企业层面、国家层面或者国际层面,用来表示生产能力与实际产出的差距;Erumban(2005)认为,产能利用率一直被广泛当作一种产

业绩效指标,通常被定义为实际产出与潜在产能的比率,从而刻画了实际产出与产能之间的差距。虽然潜在产能是指在给定投入与技术条件不变情况下的最大产出,并且在经济学家看来,这个潜在产能就是指经济学意义上的“最优产出”,但是,并没形成一致的测算方法。美联储认为,产能利用率是指实际产出与产能的比率,但是,也没有对产能进行定义(Matthew 等,1989);Cassel(1937)和 Hickman(1964)均认为,这个潜在产能是短期平均总成本曲线的最低点;Nelson(1989)认为,产能是给定短期资本存量和固定要素投入下的潜在产出。产能过剩可以大致分为两种:一种是由于短期需求变动引起的,可以称之为“周期性”产能过剩;另一种是由于过度供给造成的,可以称之为“结构性”产能过剩(Lukas,2016)。

经济学界和实务部门至今对产能过剩的衡量标准没有一个公认确定的说法。国际上,尤其是日本等国家通常采用产能利用率来判断是否出现产能过剩以及衡量产能过剩的程度(史贞,2014)。欧美地区与中国香港地区通常用产能利用率或者设备利用率指标衡量是否存在产能过剩。美联储认为,产能利用率达到85%以上则为产能充分利用,超过90%为产能不足,79%~83%为产能过剩。中国则大致将生产能力超出市场需求25%的行业定义为产能过剩行业(王兴艳,2007)。国外一些学者(詹姆斯·克罗蒂,2013)提出,自20世纪70年代以后,全球范围内都面临着长期的产能过剩,从美国实际数据看,1972—2015年美国的总产业产能利用率平均值为80.0%,制造业产能利用率为78.5%,略低于总产能利用率。1988年和1989年美国产能利用率达到85.5%的高水平,比1972—2015年的平均水平高出5.5个百分点,比2015年高出10.1个百分点(如表1所示)。从企业角度看,产能利用率有一定剩余是合理的,因为面对不充分信息,企业难以准确预测市场需求,实际产能通常比真实需求偏高或偏低,以及时应对不可预见的市场需求增长。此外,过剩产能对在位企业是一种阻止进入的手段,对于潜在进入者是一种进入壁垒,产能过剩造成的资产闲置和投资回报率下降具有阻止潜在进入者进入市场的威胁。一般而言,15%~20%的剩余产能属于正常范围,超出该区间则反映产能短缺或过剩。合理的产能利用率可以提升并巩固市场的竞争性,增强企业忧患意识,使企业加快创新步伐,提高产品性能与技术更新。过低的产能利用率则会导致产能闲置,失业率提高,企业经营困难,而过高的产能利用率则代表产能的严重不足,阻碍经济增长与产业发展。可见,适度的产能剩余属于正常现象,过剩产能问题不宜过度夸大。中国水泥、钢铁、煤炭、有色金属、平板玻璃、光伏等多个行业产能持续出现30%~40%的产能剩余,已经超出了产能剩余的合理区间。

表1 美国产能利用率

产业	产能利用百分比(%)							产能增长 2015.12— 2016.12
	1972— 2015(平均)	1988— 1989(高)	1990— 1991(低)	1994— 1995(高)	2009 (低)	2015	2016 初始数据	
总产业	80.0	85.5	78.8	85.0	66.7	75.4	75.5	0.4
估计值								
制造业	78.5	85.6	77.3	84.6	63.8	75.2	74.8	0.8
估计值								
采矿业	87.3	86.2	83.8	88.6	79.0	77.5	78.1	-3.5
公共事业	85.8	93.2	84.7	93.2	78.2	75.1	79.1	0.8
生产阶段								
粗钢	86.3	87.6	84.5	90.1	77.0	77.4	77.8	-2.5
初级或半成品	80.6	86.5	78.1	87.8	63.8	75.3	75.4	1.0
成品	77.0	83.4	77.3	80.6	66.6	74.8	74.9	0.6

注:统计数据包括美联储定义的美国工业部门的产出、产能和产能利用率,具体包括制造业、采矿业、电力和天然气公共事业。采矿业是北美产业分类体系(NAICS)中门类21中的全部产业;电力和天然气公共事业是门类2211~2212中的全部产业;制造业包括NAICS中门的制造业(门类31~33)再加上伐木业、造纸业、期刊、图书和目录出版业

资料来源:美国联邦储备委员会数据库

三、诱发实际产能偏离市场均衡的因素

从经济学原理上讲,产能规模受要素价格、市场需求和政府管制等多方面因素影响。市场外部因素可以扭曲市场作用,被外力扭曲的生产成本会使市场自然均衡点产生偏离。企业生产成本降低、技术水平提高、相关产品价格的提高以及厂商对市场的乐观预期等因素,会使企业在相同价格下选择更大规模的投资,生产更多的产品,进而导致市场供给曲线整体向右移动。图1从供给曲线移动上对产能偏离均衡点的过程进行了描述。由于价格因素以外的因素,如外部性、偏弱的社会性管制、地方保护等均可能引起市场供给的增加,导致供给曲线 S 向右移动到 S_1 , 供给能力从 Q_1 移动到 Q_2 , 进而促使产能偏离市场均衡。图2进一步说明了企业成本向外转嫁导致的均衡偏离。由于外部负效应的存在 (MEC 曲线), 使社会成本 (MSC) 偏高, 厂商的边际成本曲线 (MC) 整体偏低。此时企业会选择在 MC 曲线与需求曲线相交处来确定产能, 造成均衡点的移动 ($Q^* \rightarrow Q_1$)。由于向社会转嫁了部分成本, 使企业均衡产量过大, 形成了过剩的产能。

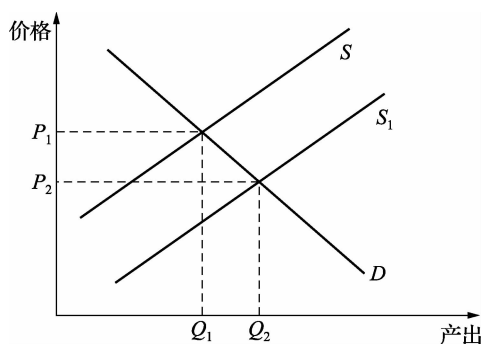


图1 产能偏离市场均衡 (Lukas, 2016)

资料来源:本文绘制

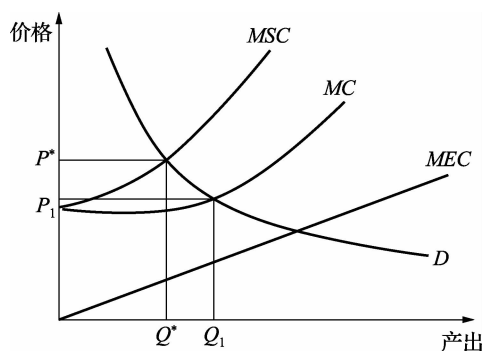


图2 外部性

资料来源:本文绘制

1. 外部性

在现行财政和考核方式下,地方政府为谋求本辖区竞争优势,普遍采取措施吸引投资者在本地投资建厂,以增加本地税收和 GDP, 促进地方发展。地方政府的一些扶植保护措施刺激了地方经济增长,也等同于为企业承担了一定的成本。过度地给予企业政策性优惠会使企业向社会和当地政府转嫁过多成本,为产能过剩埋下隐患。在花样迭出的各类招商引资刺激政策中,最为常用的是低价供地、地方财政奖励和补贴、放松环境监管、加大融资支持等措施,有的甚至默许、纵容企业违法排污。从转嫁成本的角度来看,这些措施使当地企业以较低的成本获得土地与融资,使政府和社会替企业承担了部分成本,造成严重的外部负效应。在环境的隐形补贴方面,外部负效应最为明显。随着环境管制强度的弱化,企业可以减少治污费用,这会相应增加生产投资,从而导致企业产出水平的扩大。环境所以成为地方政府可以竞相消耗的“公地”,企业能够在贡献地方税收和 GDP 的前提下获超标排污默许,基本原因是环保制度存在缺陷。虽然监管部门名义上执行独立的监督权,但一方面是由于地方监管部门、司法体系无法与地方行政彼此独立;另一方面是由于环境监管上下级机构的信息不对称,使地方环境监管部门往往会屈从于当地政府的放任要求。对污染环境的处罚力度也非常薄弱,大多数都是以罚款和停产整顿为核心的行政处罚,不入刑法,这使违法成本很低,不构成对违法者的威慑。这些原因导致了越是经济欠发达地区,越是容易采用宽松的环境政策,以对污染的纵容来吸引资本流入,这无疑加剧了环境污染并将企业的内部成本转移给了社会。中国地方政府的环境政策存在着相互的追逐式的竞争,环境政策的目的是已经不是保护环境而是为了争夺流动性要素与土地资源(杨海生等,2008)。在信贷审批方面,资本市场与融资市场预算软约束使地方政府有能力帮助企业以低成本获取融资(余东华等,2015)。地方政府采取行政手段以及对地方金融的控制力来帮助企业以低成本获取信贷资本和金融租金,有时还会给予企业贷款担保和贴息政策来吸引投资。这种行为干扰了金融市场正常运行,破坏信贷市场有效性,使企业用较小的资本撬动大量社会资本为其服务并从中获取巨额利润。总的

来看,无论是政府的保护措施、优惠政策或者是放任的监管状态,都会使企业向社会或政府转嫁部分风险与成本,这一方面会促进企业的过量生产,使供给曲线向右移动(如图1所示);另一方面,也会降低企业的生产经营成本,使均衡点向右移动到 Q_1 (如图2所示),企业忽视外部性成本而生产过量的产品。

2. 政府管制

改革开放以来,随着对市场经济认识的不断深化,相应地调整了政府和市场作用领域。政府为发挥市场作用,维护市场有效性做出了不懈的努力。但是,由于市场经济体制有一个较长期的完善过程以及中国社会主义初级阶段的性质,中国的市场经济体制还不成熟、不定型。在化解产能过剩方面,政策部门倾向于以市场失灵来解释产能过剩的成因,强调依靠政府干预调节产需关系。然而,这种“预测、计划、制定措施”的调节模式往往是依靠政策部门自身对市场的理解展开的,可靠性差。政府部门往往偏向于对强势部门的需求做出积极回应,对弱势部门的需求考虑不够,并以项目审批、供地审批、强制性清除等行政手段治理产能过剩。这种以政府代替市场来调节产能的做法,很难制定一个符合经济规律和市场需求的过剩产能化解方案,容易导致对经济形势的误判,最终使政策部门做出不恰当的结论并采取不得当的调节手段。例如,钢铁产业的发展中,政策部门一直在采用预测的方式来控制总量,以人为预测代替市场机制,而预测数据与实际情况有较大差距(李平、江飞涛等,2010)。实现的难点在于,总量控制指标需要分解落实到有关行政区和企业,实践上,总量控制指标在地区和企业之间的分配普遍缺乏科学依据,经常是各相关方博弈的结果,力量较弱的地区和企业承担的减排量较大。这种缺乏科学依据的做法不仅不利于产能过剩的化解,反而会干扰市场机制对产能的自主调节,使市场调节产能的机制进一步失灵,甚至使市场陷入越调越乱,越乱越调整的死循环,供求越来越偏离理性的均衡点。

现行化解产能过剩主要实行中央政府及部门制定政策、中央和地方政府共同参与的做法,中央侧重采取强制性行政手段和法律手段来约束地方政府和控制产能,缺乏激励性较强的经济措施。政府通过为相关产业和企业设定强制性标准和要求,提高新上项目准入和审批的门槛,通过淘汰落后产能和限制新产能准入缓解产能过剩。在准入规则设定中,政府倾向以产出总量、集中度、生产装置规模、产量大小和技术水平为标准来判断企业的去留。政府出台的各种政策规则体现的往往也是扶大限小,保留高技术、淘汰落后技术的原则。从表2的政策列表不难判断,现行的政府管制政策主要以企业投资规模和装置技术条件为标准决定目标企业应否被淘汰。按照新制度经济学理论,这种自上而下提出要求的做法属于强制性制度变迁,其弊端在于中央和地方政府的互动,不利于调动地方政府和市场主体的积极性与主动性,执行力主要来自中央政府的强制推动。在这种导向下,地方政府不愿意为控制产能而牺牲本辖区经济利益,具有变通甚至拖延、抵制执行中央政府政策的利益驱动。现行政策还具有逆向调节的效果,相关企业为了避免被淘汰,则会倾向于增加投资扩大生产装置规模,以达到政策要求。在审批中设置较高的投资规模和产量标准会迫使企业在投资过程中倾向于采取更大的生产规模,这直接导致过剩产能的加剧。如图1所示,由于政府实行核准审批采用“放大限小”的规则,促使中小企业被迫扩大规模免被淘汰,而新申报的产能则必须提高规模和技术标准才能获得审批。这导致产能不降反增,供给曲线向右移动($S \rightarrow S_1$),产能从 Q_1 增加到 Q_2 ,使偏离市场均衡点,造成产能过剩。再者,政府希望通过整合产能过剩行业,通过兼并收购的方式实现企业集中度的提高,从而提高产业技术实力,并避免行业的过度竞争带来产能过剩。然而,在政策实行过程中,政府缺乏具体的实施规则和控制手段,也没有相应制定出配套的产能退出激励措施,只是片面强调市场集中度的提高,最终导致企业往往为了提高市场集中度而进行低效兼并重组。导致的最终结果是,虽然提高了市场集中度,但产业生产效率没有得到提升,落后产能也没有得到淘汰。以规模和装备为标准的项目审批迫使企业扩大规模而忽视效率,政府的政策导向最终扭曲了企业投资行为,导致市场价格信号失灵,也就导致了产能过剩迟迟不能化解,造成产能淘而不汰,边减边增,不减反增等现象。

表2 部分去产能政策的措施与问题

文件号	文件名	去产能方面的部分措施	措施的主要问题
国发[2006]11号	《国务院关于加快产能过剩行业结构调整的通知》	加快推进产能过剩行业结构调整,提高市场准入标准,淘汰落后产能。规定了落后产能的具体衡量标准,对不达标的产能进行兼并或淘汰	强调以规模大小来判断落后产能

文件号	文件名	去产能方面的部分措施	措施的主要问题
发改工业 [2006]1084号	《关于钢铁工业控制总量、淘汰落后、加快结构调整的通知》	物价部门及水、电供应单位,对落后钢铁企业提高用水用电价格。严格控制钢铁工业新增产能,加快淘汰落后产能,支持创新鼓励联合重组,严把项目准入关	强调限制新增产能和提高集中度
发改运行 [2007]933号	《关于加快推进产业结构调整遏制高耗能行业再度盲目扩张的紧急通知》	提高行业准入门槛,对不符合国家产业政策、市场准入条件以及国家明令淘汰的各类高耗能行业建设项目,不提供授信支持	以产能高低和规模大小来测定落后产能
国发[2009]38号	《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若干意见的通知》	对钢铁、水泥、平板玻璃、煤化工、多晶硅等多个行业进行了严控。如加快淘汰强度335兆帕以下热轧带肋钢筋,2011年底前,坚决淘汰400立方米及以下高炉、30吨及以下转炉和电炉。新项目水泥熟料烧成热耗要低于105千克标煤/吨熟料,废气粉尘排放浓度小于50毫克/标准立方米等措施	政府难以准确制定合理的准入和淘汰落后产能的标准
工信部联原 [2009]575号	《关于抑制产能过剩和重复建设,引导水泥产业健康发展的意见的通知》	确保完成“十一五”期间淘汰落后水泥产能2.5亿吨的工作目标。水泥企业前10户集中度“十一五”末要达到30%,前50户集中度要超过50%	片面强调集中度,难以准确预测和淘汰落后产能
工信部原 [2009]591号	《关于抑制产能过剩和重复建设,引导平板玻璃行业健康发展的意见》	未来三年,通过支持企业技术改造、重组兼并来提升产业集中度,前十名企业市场集中度达到70%	提高集中度但缺乏技术改造的衡量标准
国发[2010]7号	《国务院关于加强淘汰落后产能工作的通知》	淘汰落后产能,明确了多个重点行业去产能的具体目标	难以准确预测去产能总量,多以规模为淘汰产能的衡量标准
财企[2010]231号	《中央财政关闭小企业专项补助资金管理办法》	关闭小企业补助资金的补助范围和重点每年由工业和信息化部会同财政部根据国家宏观经济调控目标及产业政策确定并适时予以调整	难以准确判断预测合理的关闭范围
工信部联产业 [2013]16号	《关于加快推进重点行业企业兼并重组的指导意见》	到2015年,前10家整车企业产业集中度达到90%,形成3~5家具有核心竞争力的大型汽车企业集团;到2015年,前10家水泥企业产业集中度达到35%等	难以准确预测企业的合理规模和市场集中度
国发[2013]41号	《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》	对钢铁、水泥等产能过剩产业提出了规模、集中度等要求,并以此来判断下一阶段去产能的标准。支持企业兼并重组,提高产业集中度	强调以规模和产能大小来判断落后产能
工信部规 [2016]358号	《钢铁工业调整升级规划(2016—2020年)》	严禁新增钢铁产能,实现“十三五”期间粗钢产能净减少1亿~1.5亿吨的目标;对不符合产业政策的400立方米及以下炼铁高炉、30吨及以下炼钢转炉、30吨及以下电炉等落后生产设备全面关停并拆除	强调以规模和产能大小来判断落后产能
国办发 [2016]34号	《国务院办公厅关于促进建材工业稳增长调结构增效益的指导意见》	对平板玻璃、水泥熟料进一步产能压缩产能。同时提高产业集中度,争取到2020年产量前十名企业的集中度达到60%左右	片面强调集中度

资料来源:本文整理

3. 地方保护

地方政府与上文提到的中央政府和政策部门对产能过剩的主要影响是有区别的。中国中央政府和地方政府的职能划分,遵循中央统一领导和发挥地方主动性、积极性两个关键点。国务院对各级地方政府拥有统一领导权,县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限管理本行政区域内的事务。在经济发展方面,地方政府实际上担当相对独立的利益主体和博弈主体,并且拥有影响、支配甚至决定本地要素配置的权利。地方政府与本辖区企业的利益高度相关,中央与地方的经济利益在总体一致的框架下存在差异。这种既要服从全局也要维护自己局部利益的体制,使地方政府身兼调控主体与经济主体的双重身份,容易出现以地方保护为特征的道德风险问题,即“诸侯经济”现象,“法团化”趋势明显。具有“法团化”趋势的地方辖区,会尽可能多地争取外来投资、金融资源、上级补助等各类资源,并将环境、经济稳定等问题均视为“外部性”问题(Qian & Roland, 1998)。再者,地方政府相对独立的自主发展权、产权制度的模糊以及预算软约束等客观因素,不仅强化了地方政府干涉地方经济动机,还赋予了地方政府进行地方保护的操作空间。现行的生产导向的税收制度也使地方政府只关注企业是否生产而不是企业是否盈利,因为只要企业生产,无论企业是否盈利,都会给地方政府带来可观的税收收入。例如,有研究发现,无锡市 2012 年财政收入中营业税与增值税合计占 40%,而所得税地方留存只占 10% 左右(国家发展研究中心课题组, 2014)。中央政府一方面要求各地去产能、减投资;另一方面要求各地保持经济增长。在没有配套激励措施的情况下,现行 GDP 锦标赛式的考核制度容易使地方政府之间陷入去产能目标上的囚徒困境和争夺中央财政补贴、晋升机会的零和博弈。政治与经济双重的竞争又使得地方政府之间很难建立起有效的合作,而竞争空间巨大,这成为催生地方保护行为的土壤。为了追求 GDP 和税收,地方政府倾向于向规模大的企业提供保护性措施(如政府购买和补贴)。这种 GDP 导向型的发展模式以及相对自主发展的操作空间,严重削弱地方政府对盲目投资和重复建设的管控积极性,成为产能过剩的重要原因。地方政府为了吸引投资,采用保护性手段转嫁了原本应由本地企业承担的部分成本,并提高外来企业进入本地市场竞争的壁垒,为本地企业扩大生产提供投资便利条件。地方政府保护方便了企业成本向外转嫁,导致企业边际成本低于社会成本(如图 2 所示),均衡产出提高($Q^* \rightarrow Q_1$)。地方保护性行为同样会吸引更多的外地厂商来本地投资建厂,诱发企业盲目投资和重复建设,导致供给曲线向右移动(如图 1 所示),供给从 Q_1 增长到 Q_2 ,造成产能过剩。

以新能源汽车的补贴扶植政策为例,地方陆续出台的支持政策普遍含有大量的地方保护条款,使产业发展支持政策沦为地方政府之间彼此竞争、分割市场的工具。这些条款为本地企业提供了保护,提高了外地企业进入壁垒,本地企业开拓外地市场同样面临市场分割的阻碍,增加了企业通过技术创新和管理创新开拓市场的成本和障碍。表 3 列举了一些地方 2015—2016 年出台的新能源汽车补贴政策及地方保护措施。从补贴政策的地方保护倾向上看,当地政府往往要求企业在当地注册相关机构才可以申请或领取补贴。这些歧视性的地方保护条款使地方企业各自为战,割据发展模式阻碍全国统一市场的形成,妨碍市场的公平竞争,市场难以发挥及时淘汰落后产能的作用。当地企业对补贴的依赖也会降低企业创新能力,使企业在低技术水平上重复生产,难以培养出技术领导者,也难以扩大规模效应。同时,由于在本地享受优惠,这种保护性补贴也会削弱本地企业开拓外地市场的积极性,而外地汽车厂商则往往需要通过在当地建厂或者与当地厂商合作才能进入当地市场,这又进一步加剧了整个行业的产能提高。

表 3 2015—2016 新能源汽车补贴的地方保护问题

省份	文件号	文件名称	地方保护措施
北京	京财经一[2016]521 号	《北京市示范应用新能源小客车财政补助资金管理细则(修订)》	补贴资金只能兑付到本地注册的厂商或销售机构,非本地企业只能在本地注册建厂或者委托本地机构带领
北京	京财经一[2016]522 号	《关于推广应用纯电动客车财政补助政策(修订)的通知》	补贴资金只能兑付到本地注册的厂商或销售机构,非本地企业只能在本地注册建厂或者委托本地机构带领
江苏省	苏财工贸[2016]13 号	《2016 年江苏省新能源汽车推广应用省级财政补贴实施细则》	购车者注册地和使用范围仅限于江苏省
江苏省	苏财工贸[2015]19 号	《2015 江苏省新能源汽车推广应用省级财政补贴实施细则》	省级财政资金奖励的对象为省内新能源汽车生产企业

省份	文件号	文件名称	地方保护措施
江苏省 苏州市	苏府办[2015]210号	《市政府办公室关于转发苏州市新能源汽车推广应用市级财政补贴实施细则补充规定的通知》	补贴对象为在苏州市范围内工商注册的新能源汽车生产企业;外地新能源汽车生产企业进入苏州地区销售实施备案制
江西省 九江市	九江市财政局、 市科技局联合下发	《九江市新能源汽车推广应用市级财政补贴实施细则》	补贴对象只针对九江市注册的公共服务领域消费者和在九江市注册的销售机构购买新能源汽车的个人消费者
四川省 成都市	成经信办[2015]80号	《成都市新能源汽车市级补贴实施细则(暂行)》	外地生产厂商需要在本地注册或委托本地经销商接收补贴
辽宁省 沈阳市	沈证办发[2015]72号	《沈阳市新能源汽车推广应用财政补助资金管理暂行办法》	补贴对象是本地注册的法人组织。外地企业需在本地注册,才能接收补贴资金

资料来源:本文整理

四、市场化解产能过剩的理论依据与均衡的实现

1. 市场化解产能过剩的理论依据

经济学没有专门研究产能过剩问题的理论,但市场均衡及经济体从不均衡状态向均衡状态的转化、长期成本和短期成本、市场运行需要政府保障等理论可以用于解释产能过剩问题。市场均衡理论认为,在均衡状态,交易的每一方都必须获得最大效用,每一种商品的总需求必须等于总供给。均衡意味着经济主体利益的最大化。市场均衡具有克服阻力趋向稳定的内在动力,像钟摆沿着它的最低点来回摇摆一样,一旦偏离均衡状态,市场有自我恢复的倾向。如果产能扩大到市场均衡规模以上,经济系统会产生一种力量,促使产能恢复到均衡位置。

(1) 古典自由主义学派关于市场自动调节供求和产能的理论。古典经济学对经济力量自然运作产生的结果持赞成态度,他们提出生产成本价值理论,认为独立于人的意志的自然法则支配经济体的运行,主张市场能够找到稀缺资源的最优配置方法,借助市场主体的自主选择,经济体能够最有效率地运行。这个思想暗含着经济体的自然运转过程,能够解决产能过剩问题。古典自由主义经济理论的创立人亚当·斯密明确反对重商主义主张的政府干预理论和政策,在《国民财富的性质和原因的研究》中提出,市场会围绕自然价格来调节供需,从而商品的上市量会与有效需求自然匹配。当供给大于有效需求时,则生产要素的供给价格必然会下降,这些变化使生产者增加生产要素投入。当有效需求大于供给,则生产要素的价格必然会上涨,使生产者减少生产要素使用量。于是,市场上供给量就会不断地自动与有效需求匹配。亚当·斯密推崇自由放任的经济政策,他认为,过多地介入经济活动对于政府来说是不必要的,政府的角色是充当维护经济运行的“守夜人”,政府对市场的干预越少越好,政府的经济管理职能越少越好。但是,亚当·斯密并没有完全否定政府的作用,而是主张政府的作用应该集中和限定在必不可少的领域,主要是在保护社会独立、维护社会公平公正和为经济运行提供环境保障等方面(亚当·斯密,1974)。李嘉图认为,自由经济可以实现私人利益与社会利益相统一,进而保障经济不断发展,而政府干预会干扰经济的正常运行。他反对国家干预市场,认为市场机制能够自动使供求达到均衡。在市场机制自发调解下,不会出现产能过剩。“一个人从事生产时,只能自己消费或者其他人去消费,因此他不可能总生产没有需求的产品”。国家要做的就是避免一切干预(大卫·李嘉图,2009)。萨伊(1963)同样推崇自由经济,主张减少国家干预,强调政府职能在于保证经济活动自由进行。他认为,交易的本质就是商品与商品之间的交换,供给本身就会创造需求,一种产品过剩是因为其他产品生产过少。如果对生产不加干涉,一种生产很少会超过其他生产,产能过剩就不会出现。“由于过度利润一定会刺激有关货物的生产,因此,除非存在某些激烈的手段,除非发生某些特殊事件,如政治变动或自然灾害,或除非政府当局愚昧无知或贪婪无厌,否则一种产品供给不足而另一种产品充斥过剩的现象绝不会永久继续存在。这种政治毛病一经消除,生产手段自然会感受上述刺激流向空虚的方面去”。应该说,古典自由主义学派关于市场自动条件产能的理论,尽管只是一种在严格条件下的假说,而且这种自由竞争的市场从来没有实际存在过,但对于理解市场作用提供了一个严格假设条件下的分析框架。

(2) 新古典经济学派关于市场均衡和调节产能的理论。新古典经济学派重视需求分析,进而能够把古典经济学派的供给分析与需求分析加以综合,提出边际的概念和分析方法,以均衡价格为核心来分析经济状态,强调供求、价格、生产三者的联系。新古典经济学中的均衡一词来源于力学,按马歇尔的解释,就是兴衰力量之间的均衡(马歇尔,1964),犹如处在一个盘子里的若干圆球达成静止的均势。其基本观点是,供给只是给定的商品存量,需求才是能动的因素。如果经济系统出现了产能过剩,产品或服务价格就会下降,结果即便提供少量的购买力也足以将市场出清,减少过剩产能。只要调整价格就可以创造出足够的需求,进而推动市场供给从当前水平趋向供求均衡。因此,新古典经济学认为产能短缺或者过剩都是暂时的,当需求价格大于供给价格时,则投资和生产活动会增加,导致产能扩张。同样,当需求价格小于供给价格时,则投资和生产活动会减少,导致产能减少。结果供求两个力量形成市场均衡,市场均衡价格等于供求均衡价格。也就是说,市场会自动调节供求达到均衡状态,竞争性市场不可能出现长期的产能过剩。新古典经济学区分了短期和长期均衡。短期中,企业成本由固定成本和可变成本构成,企业总收入必须能够补偿所有可变成本。如果总收入高于总可变成本但低于总成本,企业生产经营只能回收可变成本和部分不变成本,在亏损区间经营,由于不变成本的存在企业无法削减产能。长期中,要素供给均可以改变,长期均衡下的完全竞争市场,企业的总收入必须能够补偿生产中发生的全部成本,所有要素均获得边际产品价值。过剩产能可随企业调整投入和市场需求增长而自行化解。所以,完全竞争市场是资源被充分利用没有资源浪费的均衡市场(马歇尔,1964)。无论马歇尔的局部均衡还是瓦尔拉的一般均衡,以及帕累托均衡,都强调自由公平的市场环境对有效配置资源有促进作用,认为资源的优化配置是通过市场均衡来实现的,任何竞争性均衡都是整个社会的资源配置最优状态,即帕累托最优状态。这也就是说,在自由竞争的市场结构中,市场可以自动调节供求和产能,不需要政府来干预经济运行。产能过剩的存在一定意味着市场没有达到长期均衡状态,包括经济体向长期均衡的新位置移动的非均衡过渡。

(3) 凯恩斯主义与新凯恩斯主义关于政府保障市场运行的理论。20世纪30年代的大萧条使自由主义经济学说陷入了困境,以凯恩斯为代表的政府干预学说开始崭露头角。凯恩斯从商品生产应该适应商品的需求出发,提出有效需求的概念,否定了萨依定律,指出有效需求的不足是导致失业和经济危机的原因。在经济政策方面,凯恩斯否定自由主义的经济理念,推崇国家干预经济,主张采取扩张性财政政策刺激消费与投资。凯恩斯之所以倡导国家干预,是因为其认为市场机制本身存在缺陷,而这种缺陷导致市场有效需求不足,只有政府的积极干预才能使经济体系达到或接近充分运转。所以,为了使市场机制能够发挥作用,凯恩斯提出政府必须肩负起调节需求的职能,只有这样才能使“看不见的手”发挥作用。20世纪70年代,以萨缪尔森为首的新凯恩斯主义提出市场协调失灵理论。这种观点认为,经济体是不稳定的,市场这只看不见的手并非像新古典理论表明的那样充分起作用,单个经济主体所市场势力薄弱,无法协调经济系统的行为。当市场处于失灵状态时,必须由政府采取管制和干预措施才能保证市场的正常运行,政府在保障市场有效运行方面具有有限却关键的作用。

(4) 制度经济学关于激励的理论。制度经济学强调制度约束和激励对参与方行为选择的影响,认为在信息不对称条件下,各参与方利益目标函数存在差异和冲突,需要通过制度设计为利益主体提供激励与约束框架。代理人的行为选择是特定激励约束条件作用的结果,如果激励约束不当可能导致代理人在实现私人目标的同时偏离甚至损害制度的总目标。激励相容能够为信息不对称的集体行动困境寻找出路。在激励相容状态,制度各参与方的私人目标与该项制度的总目标保持一致,代理人按照委托人的利益导向选择自己的行为方向和努力程度。中央和地方、政府和企业之间存在信息不对称和利益冲突,中央政府支付信息租金,产生较高的监督成本,同时助长地方保护和企业寻租行为,产生委托代理问题。约束和激励性制度安排是促使地方政府和企业执行中央政策的手段。在产能调节和化解中,具有自身利益的代理人即地方政府和企业与委托人即中央政府之间存在利益不一致,存在代理人掌握而委托人不能观测到的信息,代理人对于执行中央政策的努力程度和效果具有信息优势,委托人具有信息劣势,委托人无法观测代理人的行为动机和努力程度。化解产能过剩要求解决好地方政府和企业的逆向选择和道德风险问题及其导致的激励扭曲,更多采取激励性制度安排处理好中央政府与地方政府、地方政府与地方政府、政府与企业之间的利益关系,通过经济利益手段引导企业行为方向和努力程度,实现制度设计的激励相容。

综上所述,无论是自由主义经济学派还是政府干预学派,都没有否定市场机制的作用,而是强调市场机

制对促进发展和实现均衡的重要性。他们共同的观点是,市场经济体制有自我纠正产能的机制,可以保持产能与需求的基本均衡,但产能随需求和就业的波动而波动,一定程度的产能过剩不可避免。两者主要区别在于,自由主义经济学派认为,市场可以在不加干预的情况下自动调节经济,即市场会围绕自然价格来调节供需,从而商品的上市量会与有效需求自然匹配(亚当·斯密,1974)。而政府干预学派则强调政府行为在纠正和保障市场作用中的作用,认为在市场机制存在缺陷时,通过政府干预矫正市场运行偏差,才能实现最优。所以,在解决产能过剩问题上,无论是哪一种学派都强调市场的作用。归根结底,现代市场制度并不是自发产生的自然现象,而是被政府这只看得见的手创造和维持的复杂制度。只有发挥市场配置资源调节产能的决定性作用和政府保障并积极促进市场机制发挥作用,才能有效化解产能过剩问题。

2. 市场均衡的实现及产能过剩的化解

经济学遵循理性人假设,认为市场上活动的主体都是理性的。理性的经济主体在追求自己利益的过程中,每个厂商都会客观上增进社会利益,最终每个厂商都在利润最大化的点进行生产,并使整个市场达到均衡。从理论上说,产能过剩行业多出现在垄断竞争市场。当市场中的企业以自己利润最大化为目标进行生产时,完全竞争市场中每一种商品的总需求一定等于总供给,不会出现产能过剩或短缺。垄断竞争市场均衡时只会出现轻微的产能过剩,这种产能过剩对鼓励竞争和经济发展是有促进作用的。

(1) 完全竞争市场均衡及避免产能过剩。传统经济学家认为市场过渡期会出现产能过剩现象。他们认为,完全竞争的市场可以自行调节供求,最终形成产能的最优选择,不会出现产能过剩。同时,传统经济学家认为,当市场条件改变时并引起市场一方改变交易预期,而市场中其他方还没有来得及对这种市场条件变化做出反应时,会出现一个短暂的过渡期,在此期间会出现产能过剩。但市场很快会自我纠正,使产能恢复平衡。政府在此期间的干涉不仅无用而且有害(Madden, 1999)。也就是说,完全竞争市场自身调节可以保证市场不会出现长期的产能过剩。这是对市场极端情况的一种假设,现实中少有完全竞争市场,可以通过图形来解释完全竞争市场自我调节产能的过程。如图3所示,市场中每个企业都会按着利润最大化原则在边际成本等于边际收益($MC = MR$)处进行生产。市场内全部厂商的边际成本与边际收益决定了行业的边际成本与边际收益,最终形成市场价格(p^*),所以,当 p^* 大于某个企业 ATC 时,企业利润为正,该企业就会在 q^* 处生产。但是,正的利润空间会吸引市场外的潜在竞争者进入,使利润空间逐渐减小,直至需求曲线下移与相切平均成本曲线为止(Kamien & Schwartz, 1972)。随着新的企业的不断入场,市场供给会增加,市场价格 p^* 会不断地减小。此时,当企业发现市场价格 p^* 下降到小于最小其 ATC (ATC 曲线的最低点),但 p^* 大于最小 AVC 时(AVC 曲线最低点),继续生产会比退出生产更有益可图,因为继续生产带来的收益能弥补一部分固定资产带来的成本。但是,当 p^* 小于最小 AVC 时(AVC 曲线最低点),企业就会退出生产,因为继续维持生产会造成更多的亏损。所以,从长期来看, A 点就是长期均衡点。如果市场是有效的,完全竞争市场中的每家厂商都会以这样的标准来指导生产,市场机制能自我调节供求关系,让低效企业退出,高效企业进入,从而使整个市场的供求达到平衡,效率达到最优。所以,完全竞争市场能自我调节供求,最终均衡状态一定是供求平衡,不会产生产能过剩。

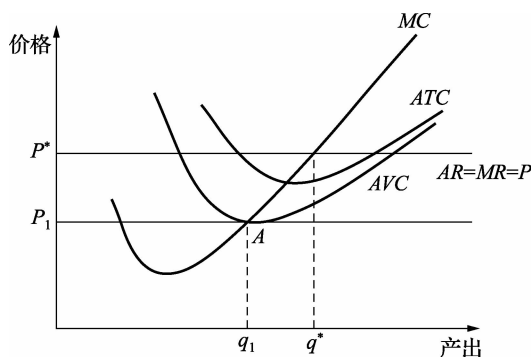


图3 完全竞争市场均衡

资料来源:本文绘制

(2) 垄断竞争市场均衡及将过剩产能控制在合理程度。在不完全竞争市场中, 企业的需求曲线向下倾斜, 所以, 在长期中, 企业的产出会小于最低成本点的产出, 因此, 产生产能过剩 (Dan, 1988)。从图 4 可以看出, 在长期中, 由于垄断竞争厂商面对的需求曲线向右下方倾斜, 所以, 当垄断竞争厂商达到均衡状态时, 与 LAC 曲线的切点始终在 LAC 曲线最低点的左侧, 此时, 对应的价格和产量为 Q_1 和 P_1 。由于 Q_2 代表长期中垄断竞争厂商的最大产能, 且 Q_2 大于 Q_1 , 所以, 在垄断竞争市场长期中, 会存在产能过剩。有学者认为 (Harrod, 1952; Hicks, 1954 等), 这种产能过剩, 实际中可能表现为垄断竞争企业的生产保有能力, 认为由于垄断竞争市场中产品的分化, 根据产品、地域和顾客的相似程度的区别, 特定企业面对的竞争者威胁程度是不同的。同理, 新进入者对行业内不同企业的威胁程度也不同。新进入者对那些没有生产保留能力的场内企业影响较大, 这使得企业在选择工厂生产规模时, 对潜在进入者的威胁纳入考虑范围并预留生产能力, 同时, 场内企业也无法合理选择竞争者进入后的最优产能, 所以, 新企业进入后的市场产能可能过剩 (Harrod, 1952; Hicks, 1954; Hahn, 1955)。这种理性投资达到产能过剩的目的在于提高进入壁垒, 为潜在进入者制造可信的进入威胁 (Spence, 1977; Dixit, 1979; Schmalensee, 1981)。从图 4 中还可以明显看出, 虽然垄断竞争时的产量比完全竞争时的产量低, 但是, 成本却比完全竞争市场的要高。当边际成本不变或随产量增加而降低时, 市场内厂商数量过多。每一家新增厂商都需要支付一个固定成本, 对社会而言, 这个固定成本实际上是一种额外无用的支出和浪费。更明确地说, 垄断竞争市场中, 厂商在用较高的成本生产较低数量的商品, 存在着对生产资源的浪费, 资源配置没有达到最优, 没有达到帕累托效率。不完全竞争市场将会导致生产设备利用率低于在企业平均成本最低点的利用率 (Kamien & Schwartz, 1972)。从短期上看, 厂商的成本也高于 SAC 的最低点, 这表示厂商没有充分利用现有生产规模, 造成浪费。因此, 无论从短期还是长期来看, 垄断竞争厂商和垄断竞争市场均会带来实际产量低于实际产能的情况, 即产能过剩。

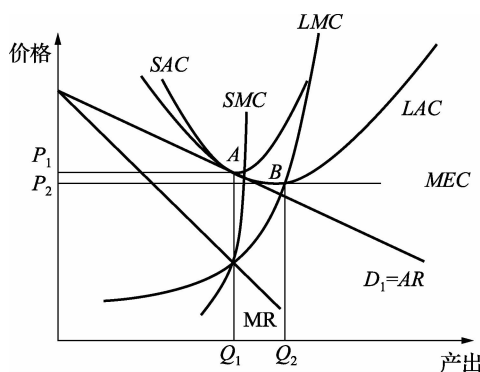


图 4 完全竞争市场均衡与垄断竞争市场均衡对比

资料来源: 本文绘制

需要说明的是, 正常情况下, 垄断竞争市场虽然会带来产能过剩, 但仅仅是因为垄断竞争的市场结构不会带来像中国目前那么严重的产能过剩。这是因为, 垄断竞争厂商对价格的控制力来源于产品差异, 市场仍然可以自由进入与退出。市场中厂商数量充足且竞争激烈, 单个厂商的垄断势力很弱, 没有控制力, 市场需求曲线通常弹性很大, 所以, 均衡时的产量偏离完全竞争时的产量的程度较小, 即垄断竞争市场的实际产量不会偏离实际产能太多, 不会对经济造成过多负面影响。现有厂商也可能随时调整自己的生产能力, 当进入壁垒较低时, 需求增加带来的短期获利性增加会导致新企业进入并产生过剩产能。但实际上, 需求的增加会导致现有企业的销售量发生不同程度的改变, 现有企业会根据各自的销售量的改变来调整自己的生产能力, 因此, 增加的市场需求会刺激一些企业显著提高产能, 而另一些企业可能提高少量产能或者不提高产能, 从而使产业总体的产能增加近似于正常的需求的增加 (Esposito F F, 1974)。另外, 垄断竞争能够实现产品多样化, 促进市场繁荣。所以, 综合来讲, 垄断竞争市场是有效率的市場。

(3) 竞争性市场实现产能均衡的长效性。在市场经济体制下, 政府与市场都具有调节产能的功能, 但其性质和作用方式不同。政府是一个集中决策、分级管理的行政组织体系, 主要通过人为主观判断和强制命令实现一定的政策目的。市场是一个分散决策、自由选择组织体系, 市场主体根据市场竞争传递的信息

和成本价格分析进行决策,众多市场主体在充分竞争和各自决策基础上达成市场均衡。企业之间的竞争使产品在某一成本下被生产出来,该成本能够补偿各种生产要素的机会成本。如果某个行业或某种产品实现的收益率低于正常利润率,只要能够补偿总可变成本,短期内企业会继续维持产能不变,但从长期看,厂商就会退出该行业,转向能够获得正常利润的其他行业,推动该行业或产品实现的收益率提高到正常收益率水平。可见,市场能够根据价格信号对生产要素稀缺程度进行反应,通过优胜劣汰的竞争机制消除生产要素的低效利用和企业内部效率低下问题,进而淘汰过剩产能,间接实现长期的产能均衡。当然,市场体制在化解过剩产能方面也具有滞后性和局限性,市场竞争和优胜劣汰的过剩需要长期持续进行,产能从不均衡到均衡的调整过程需要较长的时间,并可能造成不可逆和难以挽回的损失。政府通过法律、制度和补偿机制,根据自己偏好指定需要淘汰的产能,这种强制性要求方式虽然可以在短期内直接调节产能,但无法实现产能的长期均衡。更好发挥市场化解过剩产能作用,要求政府作用从传统的直接管制和直接干预产能,向主要通过制定市场主体行为规则和边界,特别是为市场主体之间的公平竞争提供完善的制度环境转变。

在对竞争性市场机制自动调节供求原理分析的基础上,表4列出了市场机制调节产能与依靠政府干预调节产能的区别。在政府干预调节市场均衡的方式中,政府难免要对经济进行分析和预测,这就要付出更多的成本,即使在付出大量成本之后并且假定政府能准确预测出供求关系,那么政府干预的结果也要依靠其制定手段的合理性和可执行性。而且政府干预的方式使市场均衡的效果不具有稳定性,它直接取决于每次决策的外部环境。从预期效果上看,政府过度干预经济很可能扰乱经济运行,甚至有加剧产能过剩的可能。相比之下,市场调节供求的成本非常低,不需要人为预测市场并制定干预措施。但是,市场并不是完美地发挥作用,市场和政府在化解产能过剩方面不是相互替代关系,而是需要相互配合。市场化解产能过剩需要政府提供保障条件,消除外部性引起的市场信息失真失灵问题,实现资源和环境外部成本的内部化,避免市场主体以不合理的低成本利用资源和环境。只要保证市场机制有效发挥作用的条件下,市场就可以长期自动地调节供求达到均衡。对于短期和某些局部严重性产能过剩,可能需要政府采取行政手段化解,但政府化解产能过剩应尽可能采取引导性和激励性手段。总体看,无论从产能振动幅度、动力、淘汰次序还是成本、效果的角度看,市场化解产能过剩都是优于政府干预,市场机制调节产能供求的优势更明显。

表4 市场机制与行政手段化解产能过剩的比较

	市场化解产能过剩	行政手段化解产能过剩
目标	供求平衡,避免严重和持续的产能过剩	供求平衡,解决特定行业严重的产能过剩
震动幅度	市场自动调整,连续微调,产能振幅小	政府措施强制淘汰,非连续调整,产能振幅大
适用领域	不严重的产能过剩,体制性、供给侧因素导致的产能过剩	周期性、需求侧因素导致的严重产能过剩,外部性等致使市场偏离均衡导致的产能过剩
动力	源于企业内在逐利动力和外部竞争压力,内在激励和主动性强	源于中央政府通过产业政策、行政规定以及对执行政策者的强制要求,由具有增长偏好的地方政府实施,缺乏内在激励和主动性
淘汰次序	外部约束健全条件下,市场自动选择淘汰次序,落后产能因为不符合监管要求和缺乏市场竞争力被率先被淘汰,落后程度越高的越先被淘汰	政府根据相关政策和标准选择淘汰次序,确定淘汰对象,不符合标准的产能被同时列入淘汰之列
手段	根据外部约束和市场竞争,企业自主决定减少或扩大产能,主要依靠企业自主投资、决策等选择性手段	政府根据相关政策和判断、偏好,采取压缩产能、总量控制以及限制准入、限制要素供给、从严把握项目审批、淘汰落后装置等强制性手段,从外部给企业施加压力或强制性要求,迫使企业减少产能
效果	可以形成产能的自我抑制机制,有利于避免严重和持续的产能过剩,可以持续和不断地调节产能,因而不会频繁出现严重的过剩,长期效果好,但对于已经出现的严重产能过剩短期难以见效,具体效果取决于外部约束和政府监管是否到位	严重的产能过剩可能得到短期和较快的纠正,但不能自我抑制,产能边压边增,被淘汰的产能容易死灰复燃,甚至陷入越控制总量,投资越踊跃、产能越过剩的恶性循环,政府预测和选择经常与市场实际需求有偏差

资料来源:本文整理

五、市场化解产能过剩的保障措施

产能过剩的制度原因在于市场体制不能合理约束和激励市场主体,企业产能决策受到被扭曲的信息和预期的影响,进而导致其决策偏离市场均衡。化解产能过剩必须遏制诱发实际产能偏离市场均衡的因素,根本上依靠市场决定性作用和市场主体的主导地位,在持续维护市场有效性的基础上实现产能经常性和自主性调节。但是,政府政策和管制也是市场制度的内在组成部分,离开政府政策和管制,市场不能有效发挥作用。市场和政府在化解产能过剩方面不是替代关系,不是一个机制取代另一个机制,而是需要同时发挥两者各自作用,共同配合化解产能过剩。依靠市场机制化解产能过剩,既要改革和革除政府的不当管制,也要避免政府化解过剩产能措施导致对市场的管制和干预引起的激励扭曲,建立和加强促进公平竞争的制度。强调用市场机制化解产能过剩,并不是否定政府的积极作用,而是要减少行政措施与市场机制的冲突,解决好政府干预不当和监管缺位的问题。在化解产能过剩方面,政府的职责是为市场主体设定行为边界和约束条件,构建一个使市场主体在边界清晰的有效约束和激励条件下自主决定进入和退出并进而调节产能的制度体系,为各类市场主体创造公平竞争环境,并解决好稀缺要素配置和负的外部性问题,更注重采取激励性强的经济手段调控产能。针对当前诱发实际产能偏离市场均衡的主要因素,重点应采取降低进入退出壁垒、竞争性配置不可移动要素、遏制补贴对公平竞争的损害,以及使环境污染等外部性内部化等措施。

1. 深化投资体制改革,降低市场进入退出壁垒

企业顺畅地进入和退出是市场机制得以发挥作用的一个重要基础。在许多产能严重过剩行业,投资项目审批制为潜在进入者进入市场设置了障碍,给在位企业提供了难以重新进入市场的信号,已经成功获得审批进入市场的企业舍不得退出市场,致使本应该退出市场的一些企业即使持续亏损也不愿意主动退出市场。这说明,以控制准入为目的的审批制又具有损害市场退出机制的效果。化解产能过剩,必须建立宽进严管的市场准入管理体制,继续缩减核准制、扩大备案制,着力解决市场准入审批妨碍市场主体自由进出行业、抑制市场活力的问题。在市场准入方面,革除总量控制措施以及以此为基础的投资审批制度,减少和放宽各类审批,重点从能源资源、环境保护、职业健康和安全生产等方面加强事中事后监管。摒弃地方政府的“父爱情节”,放手让市场去优胜劣汰,支持有效率的重组与破产。要改变以往采用行政手段淘汰落后产能的工作方式,将企业的能耗和环保评价标准与税费征收相结合,对环保评级耗能不达标企业实行梯度征收水电费等方法倒逼低效产能退出市场。在此基础上,消除隐性进入壁垒,清除各类歧视性准入政策,使各类资本和企业享有平等的准入条件,形成优胜劣汰的竞争局面,将进入或退出市场的决策权交给市场主体。尤其在准入核准与审批方面,要改变政府直接干预和直接决定被淘汰企业的做法,而是明确企业在能耗标准、资源利用效率、环境污染和安全生产等方面需要达到的最低条件。达到要求的企业可以参与市场竞争,通过市场竞争来决定哪些企业应该被淘汰。

2. 改革地方生产要素配置方式,竞争性配置不可移动要素

所谓不可移动生产要素通常是指土地和矿产等存在于特定区域内且不可做物理移动的生产要素,也包括一定程度上由地方政府掌控的贷款、担保和招商引资政策。在现代经济体制下,政府在履行政策制定和市场监管职责的同时,还掌控一些稀缺要素,主要是不可移动要素的直接配置权力。解决因不可移动要素配置扭曲诱发的产能过剩,必须革除地方政府对本地产能的不当保护,减弱地方政府对地方资源如土地、矿产、信贷支持等不可移动生产要素的控制力,纠正现有体制下地方政府对资源的行政化配置,实现要素在公开市场的竞争性配置。为此,一方面,要构建科学的地方政府考核体系,弱化政府行政化配置不可移动要素的动机;另一方面,要从制度上弱化地方政府对本地生产要素的垄断和控制,明确土地、矿产等不可移动要素产权,通过各类市场主体公平竞争优化要素配置,使市场机制在不可移动要素配置中发挥决定性作用。

土地配置方面,要深化土地市场改革,强化市场配置土地资源的主导地位,规范并约束地方政府征地行为。完善土地使用权市场建设,使土地使用权的转移完全通过市场来完成,土地拍卖做到公开透明、公平竞争,减少暗箱操作机会。金融方面,理顺政府和商业银行关系,在保证国家宏观经济健康发展的前提下,减少政府对商业银行授信的影响。加快金融信贷体系市场化改革步伐,充分确立银行的信贷主体地位,全面

推行存款和贷款利率的市场化,硬化银行预算约束,鼓励银行之间从竞争中追逐利益,从而达到提高资本利用效率、优化资本流向的目的。国家可以通过对银行准备金的条款以及建立完善的信贷风险预警体制和信用管理体系来对银行进行宏观监管,严格禁止银行对产能过剩行业进行授信。矿产资源方面,要完善市场配置起决定性作用的矿业权出让制度。国土资源部门在制定矿产资源规划、设置探矿权方案时,要充分考虑地方的经济发展需要和环境保护要求,通过矿业权审批改革、最低开采规模和资质要求等措施,控制矿产资源开发时序,避免矿产资源短时间内集中开发利用造成的产能过剩。

3. 理顺补贴功能和转变补贴对象,遏制补贴对公平竞争的损害

从经济理论看,补贴只是对经济制度缺陷的一种微调,不提倡大范围的保护性补贴政策。大范围的补贴不仅增加政府财政负担,而且容易导致企业寻补行为,也不利于培养企业通过市场竞争求发展的意识。改革补贴机制,首先要做的是政府退位,弱化补贴对经济的影响力度,避免地方政府把补贴作为地方保护的手段,还原市场竞争的主导作用。改革现行补贴政策,重点是理顺补贴功能和转变补贴对象。在补贴的功能上进行分类对待。对于旨在促进产业发展,扩大生产规模的补贴要逐步减少,严格控制。对于旨在激励企业研发核心技术,产品技术更新的补贴则要不断增加。鼓励创新与技术更新改造,奖励开发新产品,研发新技术,并促进关键共性技术研发的合作和联合。增加对产能过剩企业节能减排、技术改造等方面的财政补贴,推动研发费用税前加计扣除的落实,采用以间接优惠为主导的税收优惠方式,充分调动企业开展研发活动的热情。转变补贴对象,应该大幅度减少对生产者的补贴,增加直接对消费者的补贴。补贴对象从生产者转向消费者,可以降低潜在投资者的投资热情,减少企业寻补行为,避免企业把获得补贴作为不公平竞争的手段。增加对消费者的直接补贴可以拉动需求和刺激消费,并通过消费者选择促进企业之间的公平竞争。两者结合具有显著的去库存、降产能的效果。如果这些政策不能被去除,那么政府应采取措施去创造一个“次优”的产能水平(Madden, 1999)。

4. 严格环境管制和管控好管制强度,有效解决环境成本外部化问题

解决产能过剩问题,必须处理好经济发展与环境保护之间相互联系和互为因果的关系,严格执行环境保护法律法规,不断提高经济发展中的环境保护力度,合理控制环境的需求和消耗,把经济发展对环境的负面影响控制在地区承载能力之内。政府对经济主体的管制不能停留在价格、市场准入等经济性管制上,而应加强污染排放总量和标准方面的要求,加大对违法排污行为的惩治,使企业在进行产能决策时充分考虑环境的外部性和风险因素。重点提高产能过剩行业的环保准入标准,通过高标准环保要求淘汰落后产能,严格禁止不达标企业进入行业和市场。区域产业规划中强化环评的地位,要以区域环境的承载能力为基础进行优化布局重大项目。严格实施项目建设验收与环评验收同时进行,对不达标不予验收,限期整改。强化日常环境监管,严厉查处违规运行企业,监管与问责落实到人。中央政府还要从国家层面营造环境保护的良好氛围,宣传树立环境和谐、绿色发展理念,提升国民环境保护意识。探索由中央政府垂直管理地方环保部门的人事权和经费,减少因地方政府对环保部门的干预而降低环境管制强度。中央和省级政府加大对环境监管部门的经费保障,使其摆脱对地方政府的依赖,使环保部门能独立公正的履行职责。对地方政府的考核要加强环境保护和污染治理的要求,以此增强地方政府对环境保护工作的积极性,更好遏制地方政府将辖区企业环境成本外部化的倾向。此外,还要探索控制性管制和激励性管制相结合的环境管制方式。控制性管制是外部给企业行为施加的特定数值的约束,企业决策只有落在一个或几个点上才能符合约束要求,企业必须通过自身调整行达到约束要求。激励性管制是外部给企业施加的约束落在一个尽可能大的空间范围,允许企业通过自身调整或通过市场交易达到约束要求。前者限制了企业决策的选择空间,不利于发挥企业的自主激励作用,往往达不到管制目的。后者赋予企业决策的自主选择权,有利于发挥企业的自主激励作用,容易达到管制目的。采取激励性手段解决环境成本外部化问题,可以根据庇古税和科斯定理的思想,对边际私人成本小于边际社会成本的环境行为征税或罚款,对边际私人收益小于边际社会收益的环境行为进行补贴,同时通过污染排放权的明确分配和交易解决环境污染的外部性问题,鼓励企业通过创新来降低污染排放,进而实现化解过剩产能的目的。

参考文献:

- [1] Cassel J M. Excess Capacity and Monopolistic Competition[J]. Quarterly Journal of Economics, 1937, 51, (3): 426 - 443.
- [2] Dan D. Excess Capacity in U. S. Agriculture: An Economic Approach to Measurement [R]. Agricultural Economic Report, 1988.
- [3] Dixit A. Model of Duopoly Suggesting a Theory of Entry Barriers[J]. Bell journal of Economics, 1979, 10, (1): 20 - 32.
- [4] Erumban A A. Economic Reforms and Industrial Performance: An Analysis of Economic Capacity Utilization in Indian Manufacturing[Z]. Centre for Development Studies Trivendrum Working Papers, 2005, 4, (2): 197 - 207.
- [5] Esposito F F, Esposito L. Excess Capacity and Market Structure[J]. The Review of Economics and Statistics, 1974, 56, (2): 188 - 194.
- [6] Hahn F H. Excess Capacity and Imperfect Competition[J]. Oxford Economic Papers, 1955, 7, (3): 229 - 240.
- [7] Harrod R F. Theory of Imperfect Competition Revised[M]. Economic Essays, 1952.
- [8] Hickman B G. Capacity, Capacity Utilization, and the Acceleration Principle. Conference on Research in Income and Wealth [R]. Problems of Capital Formation: Concepts, Measurement, and Controlling Factors[M]. NBER, 1957.
- [9] Hickman B G. On a New Method of Capacity Estimation[J]. Journal of American Statistical Association, 1964, 59, (306): 529 - 549.
- [10] Hicks J R. The Process of Imperfect Competition[J]. Oxford Economic Papers, 1954, 6, (1): 41 - 54.
- [11] Kamien M I, Schwartz N L. Uncertain Entry and Excess Capacity[J]. The American Economic Review, 1972, 62, (5): 918 - 927.
- [12] Lukas B. Overcapacity in Steel: China's Role in a Global Problem[R]. Duke University, 2016.
- [13] Matthew D, Shapiro, Robert J, Gordon and Lawrence H. Assessing the Federal Reserve's Measures of Capacity and Utilization [R]. Brookings Papers on Economic Activity, 1989.
- [14] Madden C W. Excess Capacity: Markets, Regulation, and Values[J]. Health Services Research, 1999, 33, (6): 1651 - 1668.
- [15] Nelson R A. On the Measurement of Capacity Utilization[J]. Journal of Industrial Economics, 1989, 37, (3): 273 - 286.
- [16] Qian Y, Roland G. Federalism and the Soft Budget Constraint[J]. The American Economic Review, 1998, 88, (5): 1143 - 1162.
- [17] Schmalensee R. Economies of Scale and Barriers to Entry[J]. Journal of Political Economy, 1981, 89, (6): 1228 - 1238.
- [18] Spence A M. Entry, Capacity Investment and Oligopolistic Pricing[J]. Bell journal of Economics, 1977, 8, (2): 534 - 544.
- [19] [英] 大卫·李嘉图. 政治经济学及赋税原理[M]. 丰俊功译. 北京: 光明日报出版社, 2009.
- [20] 国家发展研究中心课题组. 张军扩, 赵昌文. 当前中国产能过剩问题分析——政策、理论、案例[M]. 北京: 清华大学出版社, 2014.
- [21] 韩文龙, 黄城, 谢璐. 诱导性投资、被迫式竞争与产能过剩[J]. 成都: 社会科学研究, 2016, (4).
- [22] 黄群慧. “新常态”、工业化后期与工业增长新动力[J]. 北京: 中国工业经济, 2014, (10).
- [23] 李平, 江飞涛, 王宏伟. 重点产业调整振兴规划评价与政策取向探讨[J]. 北京: 宏观经济研究, 2010, (10).
- [24] 林毅夫, 巫和懋, 邢亦青. “潮涌现象”与产能过剩的形成机制[J]. 北京: 经济研究, 2010, (10).
- [25] 林毅夫. 潮涌现象与发展中国家宏观经济理论的重新构建[J]. 北京: 经济研究, 2007, (1).
- [26] [英] 马歇尔. 经济学原理[M]. 陈良璧译. 北京: 商务印书馆, 1964.
- [27] 苗勃然. 基于政府与市场关系的产能过剩分析[J]. 北京: 中国物价, 2016, (11).
- [28] [法] 萨伊. 政治经济学概论[M]. 北京: 商务印书馆, 1963.
- [29] 史贞. 产量过剩治理的国际经验及对中国的启示[J]. 成都: 经济体制改革, 2014, (4).
- [30] 王兴艳. 产能过剩评价指标体系研究初探[J]. 太原: 技术经济与管理研究, 2007, (4).
- [31] [英] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 郭大力, 王亚南译. 北京: 商务印书馆, 1974.
- [32] 杨海生, 陈少陵, 周永章. 地方政府竞争与环境政策——来自中国省份数据的证据[J]. 广州: 南方经济, 2008, (6).
- [33] 杨正位. 应对产能过剩应增强战略思维和市场眼光[N]. 北京: 中国经济报, 2016 - 07 - 28.
- [34] 尹明. 政府干预失灵诱发产能过剩与治理研究——以我国汽车产业为例[J]. 长春: 当代经济研究, 2016, (3).
- [35] 余东华, 吕逸楠. 政府不当干预与战略性新兴产业产能过剩——以中国光伏产业为例[J]. 北京: 中国工业经济, 2015, (10).
- [36] [美] 詹姆斯·克罗蒂. 为什么全球市场会遭受长期的产能过剩? ——来自凯恩斯、熊彼特和马克思的视角[J]. 长春: 当代经济研究, 2013, (1).
- [37] [美] 张伯伦. 垄断竞争理论[M]. 周文译. 北京: 华夏出版社, 2013.

Analysis of the Principle and Measures on Solving Overcapacity Through Market Mechanism

LIU Jie-jiao¹, WANG Zhen²

(1. Institute of Industrial Economy of CASS, Beijing, 100836, China;

2. Department of industrial economics, Graduate school of CASS, Beijing, 102488, China)

Abstract: Overcapacity is a serious contradictions and problems in the development of China. Scientific analysis of the formation mechanism of overcapacity is the basis of solving overcapacity effectively. Using the microeconomics theory and institutional economics, we try to find the formation mechanism and control measures of China's overcapacity from microscopic mechanism. Continuing to promote solving overcapacity in the iron and steel, coal industry by the rule of market and law was claimed in the Central Economic Working Conference, 2017. In order to get through work, we need to find the market mechanism and conditions to solve overcapacity, combining theory and practice and find how to build Long-acting mechanism to solve overcapacity through market. The article combines the concept, principle and analysis about overcapacity in economics, reveals the inner relationship between government inappropriate intervention and overcapacity, analyzes market mechanisms that regulate and solve overcapacity by itself, and put protection measures of solving overcapacity forward.

There are few special economics theories about overcapacity. But some theories can be used to explain and solve the overcapacity problem, such as market equilibrium, the optimal cost and government intervention, etc. In the perspective of the microeconomic, overcapacity is a kind of market equilibrium deviation because of some harmful human factors or government guidance outside market. Overcapacity is rooted in the government's improper intervention that weakened the independent adjustment mechanism of the market. All kinds of market structure have their own way to solve the overcapacity problems. Monopoly and oligopoly market lead to shortages rather than overcapacity. Neither overcapacity nor shortages will exist in completely competitive market. Monopoly competition market will lead to overcapacity but not long and serious.

It is the basic thought in economics theory that overcapacity can be solved in effective market by consolidating the market dominance function. But it is not to say that government intervention is not important. To some extent, there are some limitation both in the market mechanism and the government intervention, and they cannot solve the overcapacity problem respectively. That market solving overcapacity needs a gradual development and corresponding institutional guarantee. Improper government intervention and regulation should be solved in the process of solving the overcapacity problem. The government's responsibility is to create a fair competition environment for all kinds of market entities, solve scarce resource allocation and negative externalities problem, correct the defects of market mechanism, set behavior and constraints for market entities, and contain the causes of deviation from equilibrium state. There is a complementary relationship between market and government in solving overcapacity. That solving overcapacity needs the action from both market mechanism and government intervention. Government should protect the normal operation of the market mechanism. We can't restore and strengthen the independent adjustment ability of market, and can't ensure the stable and effective operation of market mechanism without government's efforts. To solve the current problem of overcapacity, it is necessary to build enterprise behavior boundaries and constraints, and make full use of the independent regulation of the market. Also, we should pay more attention to reducing market entry and exit barriers, realizing the internalization of external costs, and competitive allocation of immobile factors. The local government subsidies and environmental regulation should not become tools to protect the local enterprises. On the contrary, they should be the institutional guarantee to protect the market function in keeping the supply and demand balance.

Key Words: overcapacity; market mechanism; government role; economic policy

(责任编辑:月 才)