

去产能政策须抓好两大关键问题

—“三去一降一补”系列分析之三

□国家信息中心宏观经济形势课题组

“去产能”是中央经济工作会议提出的“三去一降一补”五大歼灭战的首要任务。目前,我国产能明显过剩,大量僵尸企业占用人财物等各类资源,成为制约经济发展的“拦路虎”。2014年,我国工业总体产能利用率仅为78.7%,钢铁、煤炭、水泥、造船等多个行业已经陷入严重产能过剩。化解过剩产能应拓宽思路,优化激励机制,加快破产清算案件审理,加大财政支持力度,严控新增产能,抓好资产处置和人员安置两大关键问题。

一、我国工业产能利用总体处于过剩状态

改革开放以来,中国经济社会快速发展,工业实力极大增强,2010年,中国超越美国成为全球制造业第一大国。当前,在世界500多种主要工业品中,中国有220多种产品产量位居世界第一。

2014年,我国工业总体产能利用率约为78.7%,处于近4年来的较低水平,不少行业的产能利用情况令人担忧。据有关统计显示,我国有19个制造业行业产能利用率都在79%以下,有7个行业的产能利用率在70%以下,属于严重过剩状态。产能利用率过低的行业范围已经从钢铁、煤炭、水泥、电解铝等传统行业扩展到光伏、风电等新兴产业。

按照国际通行标准,产能利用率超过90%为产能不足,79%~90%为正常水平,低于79%为产能过剩,低于75%为严重产能过剩。据此判断,目前我国工业总体处于产能过剩状态,部分行业已经属于严重产能过剩。

(一) 钢铁

1996年,我国粗钢产量突破1亿吨大关,首次成为全球第一产钢大国,此后粗钢产量持续增加,国际钢铁协会数据显示,2014年我国粗钢产量高达8.227亿吨,占世界总产量的50.0%,是日本粗钢产量的7.4倍,美国的9.3倍,印度的9.9倍,俄罗斯的11.6倍,巴西的24倍。2015年我国粗钢产量为8.038亿吨,同比下降2.3%,近30年来首次出现下降。从产能利用程度来看,包括粗钢在内的钢铁行业产能过剩从2011年开始明显加剧。根据工业和信息化部的统计,2015年我国粗钢产能利用率仅为67.99%。中国建筑材料联合会调查显示,全年全国浮法玻璃生产线冷修或关停数量达42条,行业停窑率从2014年的16.3%上升至2015年的30.5%,全年全行业开工率不到七成。

南地区停产煤矿占70%~80%,即使资源赋存条件好、煤质优、开采成本较低的内蒙古鄂尔多斯地区的煤矿也出现一半左右的停产。

(三) 水泥

2014年,我国水泥产量24.8亿吨,占世界总产量的59.8%,熟料产能占世界总产能的56%,产量比位居第二位的印度高出约8倍,熟料产能比位居第二位的印度高出约7倍。但是,宏观经济形势成为影响我国水泥行业发展的主要因素,特别是固定资产投资增长速度直接决定了水泥总体需求。在经济下行压力较大时期,水泥产能过剩问题更为突出。统计局数据显示,2015年全国规模以上水泥产量23.48亿吨,同比增速下降4.9%,是25年来的首次负增长;水泥总产能达到31.8亿吨,产能利用率约73.8%。由于行业新增投资增长较快,整个行业的产能过剩仍在加剧。中国水泥协会预计,如果在建、拟建项目全部建成,按照需求和产能比例测算,水泥产能利用率将进一步降低到62.9%。

(四) 平板玻璃

我国玻璃行业过剩的结构性特征十分明显,普通浮法玻璃产能过剩,优质浮法比率偏低,仅为35%,玻璃的加工率仅为40%,而世界平均水平约55%,发达国家达到80%以上,这导致我国每年还要进口不少高科技玻璃产品。国家统计局数据显示,2015年我国平板玻璃产量7.39亿重量箱,销量6.25亿重量箱,产出过剩2.14亿重量箱;平板玻璃总产能达到10.87亿重量箱,产能利用率仅为67.99%。中国建筑材料联合会调查显示,全年全国浮法玻璃生产线冷修或关停数量达42条,行业停窑率从2014年的16.3%上升至2015年的30.5%,全年全行业开工率不到七成。

(五) 电解铝

我国是全球最大的电解铝生产和消费国。根据国际铝业协会的统计,2014年我国电解铝产量约占世界总产量的52.1%,消费量占比超过1%。但是,国内电解铝产能严重过剩,2015年电解铝累计产量31.41万吨,比上年减产达500万吨,占全部产能的12%以上,产能利用率约为75.4%;2015年全年主要铝加工企业平均开工率降至77.4%,低于2014年76个百分点。另据有色金属协会研究显示,截至2014年底,我国企业产能利用率为78.4%,低于全球电解铝企业产能利用率42个百分点。

(六) 船造业

2014年我国造船完工量、新接订单量、手持订单量分别占世界总量的39.9%、46.5%和47.2%,是名副其实的世界造船大国,但在全球造船业动荡调整的背景下,我国造船业产能过剩压力十分突出。工信部统计显示,2015年我国造船业三大指标两降一升:全国造船完工量同比增长7.1%,新承接船舶订单量同比下降47.9%,手持船舶订单量同比下降12.3%,造船产能利用率不足70%,低于同期全球造船平均产能利用率6个百分点。中国船舶工业行业协会调查表明,国有船厂由于手握军工订单情况稍好,大多数中小型船厂开工率不足30%。我国具有竞争优势的散货船需求量急速下降,而超大型原油船、超大型集装箱船、液化天然气船等双

高船型在整个市场需求结构中所占比重明显提升,需求的结构性变化加重了行业产能结构性过剩程度。

(七) 多晶硅

2008年金融危机后,在国内外产业环境低迷以及欧美对我国光伏进行双反调查的影响下,光伏上游的多晶硅行业随之陷入需求减弱、产能过剩的局面。2012年,全球多晶硅产能42.9万吨/年,而实际的产量和需求量仅为23.6万吨和23万吨,远低于产能水平;同期我国国内多晶硅产能为20.1万吨,实际产量、进口量和需求量分别为6.3万吨、8.2万吨和15万吨,产能利用率仅31.3%。可以说,国内多晶硅行业生产成本较高导致市场竞争优势不足,大量建成产能直接变为无效产能,从而出现了产能严重过剩、每年却又有超过一半的需求量需要进口的怪象。2014年起,随着国家政策扶持,光伏市场需求改善,多晶硅产品价格上升,多晶硅行业再次进入繁荣期。根据中国有色金属协会数据,2015年国内多晶硅产量达到16.9万吨,总产能约18.5万吨,全年产能利用率达到90%。因此,多晶硅行业属于典型的阶段性、结构性产能过剩行业,其产能利用状况与光伏产业发展情况紧密相关。

二、过剩产能难化解的多重原因

过剩产能难化解的原因是多方面的,有国内外宏观环境的影响,有各方参与主体利益动机的影响,还有体制机制、管理方式、发展方式等深层次原因。

(一) 国内外需求转弱使得产能过剩矛盾愈加凸显

2008年金融危机以来,全球经济进入低速增长阶段。根据国际货币基金组织的数据,2000~2007年全球GDP年均增长4.5%,而危机之后的2008~2015年,全球GDP年均增速则放缓到3.3%。我国企业面临的外部需求已经明显减弱,我国外贸出口增速由入世前十年的20%以上,近几年回落至个位数增长,2015年外贸出口甚至出现了28%的负增长。同时,国内宏观经济下行压力越来越大,2012年全国GDP增速首次降至8%以下,2015年更是首次低于7%。国内市场需求持续转弱,住房和汽车两大消费龙头已经逐步走出“黄金成长期”,与之紧密相关的钢铁、水泥、玻璃等行业的产能过剩情况迅速加剧。

(二) 产业政策执行不坚决导致产能越减越多

在稳增长的重压之下,部分淘汰落后产能的政策执行不到位。比如钢铁行业,国家提出上2000万吨的大钢铁项目,前提是必须淘汰2000万吨或者更多落后的小钢铁项目。这种“等量置换”或者“减量置换”的原则在实际执行中常常走样,往往该淘汰的小项目借助一些不规范手段蒙混过关,最终小项目没关掉,大项目又建成,结果是产能越滚越大。同时,国家对钢铁主体项目实行核准制,要求以环评、土地、自有资金比例等进行规范化管理,但在实际中并没有严格执行。

(三) 地方政府对过剩产能的暗地保护阻碍了产能削减

首先,产能过剩行业企业是地方GDP贡献大户和保障就业的重要力量,地方政府在绩效考核指标的压力下主动削减产能的动力不足。其次,钢企等重化工企业是地方政府财政收入的重要来源。最后,全国市场分割使得地方政府为促进本地经济的发展,都在不同程度上采取地方保护主义,保护当地大型企业特别是许多产能过剩行业的国有企业就成为许多地方政府的被动选择。

(四) 银行、企业缺乏主动作为动机

除地方政府外,由于担心去产能会导致呆账变成坏账,并引致不良资产的上升从而侵蚀利润,银行也不想为化解产能主动作为。对于企业来说,行业亏损并不一定意味着破产关门,熬过行业寒冬以求保住市场地位是一种竞争策略。同时,大量重化工业的国有企业普遍缺乏硬预算约束,并不按照市场情况主动调整生产决策,依靠政府熬过冬天的想法不在少数,削减产能就成了纸上谈兵。

(五) 市场机制在配置资源上没有发挥基础性作用

资源要素市场改革滞后,能源、资源、土地没有按照其稀缺程度和环境的代价来定价;能源税费低、节能投入不足、环境治理不够,再加上不合理的减免税费,造成了一些项目能源行业和高耗能行业的成本没有反映出行业的真实情况,项目利润虚高。这种不完全成本刺激了投资的盲目性,加上市场秩序混乱和无序竞争,最后的结果就是优胜劣汰不优,扭曲了市场对资源的配置作用。

三、抓好资产处置和人员安置两大关键问题

化解过剩产能是今年中央经济工作“五大歼灭战”的首要任务,应拓宽思路,优化激励机制,加快破产清算案件审理,加大财政支持力度,严控新增产能,抓好资产处置和人员安置两大关键问题。

(一) 分业施策,把好产能审批关

一是对不同类型的产能过剩分业施策。对于钢铁、煤炭等绝对过剩行业,要坚决把住源头,严格执行规划,坚决淘汰落后,提高门槛,用差别电价、差别环保标准倒逼其退出市场。对于玻璃、造船等结构性过剩行业,要通过技术创新加快产品结构升级,集中力量研发高端产品。二是停止审批新增产能和禁止“未批先建”。原则上停止审批新建产能过剩行业项目、新增产能的技改和产能核增项目。同时,加快修订过剩产能行业的环保、节能标准。对于达到环保、节能等新技术标准的“未批先建”项目,允许其生产;对于未达新技术标准的“未批先建”项目,责令停止建设,进行处罚并根据实际情况可责令其恢复原状。

(二) 提高处置过剩产能所需资金的保障力度

一是设立中央专项基金。中央财政设立财政专项基金,补助地方和企业化解过剩产能所需资金。一方面,补贴过剩产能的资产处置;另一方面,用来帮助解决企业退出后人员分流、安置等。专项基金主要根据各省市所需化解的过剩产能总量,按照多化解多补贴的原则实行分配。二是允许地方发行长期债券。在资产处置

上,除中央专项基金外,允许地方政府设立过剩产能减量基金,资金来源于发行长期专项债券,按相关省市区减量规模确定债券发行额度,由省级政府发债并偿还,中央政府给予贴息补助。在基金使用上,赋予地方政府更大的自主权和创新空间。

(三) 完善过剩企业资产处理的方式

一是有序证券化分步化解不良资产风险。支持金融机构做好呆账核销和抵债资产处置,完善不良资产批量转让,通过既有或新设的资产管理公司帮助银行剥离产能过剩企业带来的不良资产,将不良资产打包管理,再通过之后有序的证券化逐步化解金融风险。二是发挥金融市场作用推动企业兼并重组。一方面,通过“债转股”支持银行参与并购重组。提倡和允许银行牵头银团贷款参与企业并购重组,实现并购重组后企业对银行的负债转为银行对企业持股,减轻不良贷款带给银行的经营压力。同时,支持、鼓励保险资金等社会资本参与企业并购重组。另一方面,发挥资本市场作用,鼓励证券公司开展兼并重组融资业务,各类财务投资主体可通过设立股权投资基金、产业投资基金、并购基金等形式参与兼并重组。

(四) 妥善安置产能过剩企业下岗分流人员

在人员安置上,从“去产能”的财政专项资金中划出固定比例予以定向安排;对承接再就业岗位的企业,中央专项基金与地方过剩行业减产转型基金按照一定比例给予相应的资金奖励与政策倾斜;对下岗分流人员,免费提供再就业岗位。另一方面,发挥资本市场作用,鼓励证券公司开展兼并重组融资业务,各类财务投资主体可通过设立股权投资基金、产业投资基金、并购基金等形式参与兼并重组。

(五) 减少过剩产能处置中非市场因素影响

一是加快企业破产清算案件审理工作。依法清理“僵尸企业”,充分发挥企业清算程序和破产程序在淘汰落后企业和落后产能方面的法律功能,依法审理破产清算案件,引导和督促市场主体有序退出。二是规范政府行为。取消政府对市场的不当干预和各种形式的保护,特别是坚决取消各地政府对产能过剩企业在土地使用、银行资金使用等方面的隐形补贴和优惠,推动各类企业公平参与市场竞争;强化依照法律解决兼并重组、产能退出的资产债务处置和职工安置等工作。

(六) 加快实施走出去战略

一是巩固扩大国际市场。鼓励企业积极参加各类贸易促进活动,创新国际贸易方式。拓展对外工程承包领域,提升对外承包工程质量和效益,积极承揽重大基础设施和大型工业、能源、通信、矿产资源开发等项目,带动国内技术、装备、产品、标准和服务等出口,培育中国的国际品牌。二是扩大对外投资合作。鼓励优势企业以多种方式“走出去”,优化制造产地分布,加强装备制造和国际产能合作。三是借力“一带一路”战略。瞄准“一带一路”沿线蒙古、哈萨克斯坦等国家,“一路”沿线的泰国、印度尼西亚、越南、印度等国家,实现陆海统筹贯通,实现城市道路交通体系、附近沿海港口衔接,为产能过剩行业开展贸易和投资提供良好的交通运输网络等基础条件。(执笔:邹蕴涵)

综合利用两种PMI 更好把握经济运行态势

第三次背离时段为2014年1月到2014年5月,表现为指标含义背离,持续时间为5个月。这次背离主要表现为中采PMI在50以上且基本保持平稳,而财新PMI则迅速跌破50,然后快速反弹。这体现出当时中小民营企业的经营环境继续恶化,承受了较大的经营压力。

第四次背离时段为2015年1月到2016年2月,期间共出现9次指标趋势背离。财新PMI先是快速跌破50,然后出现反弹,而中采PMI则保持缓慢下跌的趋势。两者对中国经济趋势的反映准确程度仍然有待进一步观察。

如果计算中采PMI和财新PMI的滚动相关系数,能够发现,第一,两者之间的相关系数曾经非常高达0.8以上,说明在大部分时期中采PMI和财新PMI对中国经济的判断是一致的。第二,两者一度出现较大的分歧,滚动相关系数在0.3左右,属于弱相关。这一时期主要发生在2012~2014年间,这一时期出现了2012年第三季度的刺激政策,经济随后出现反弹。在这一时期中采PMI和财新PMI对中国经济的判断分歧加大。如果在某个月份,两种PMI指标一个较上月增加,一个较上月减少,就出现了指标趋势的背离。

(二) 背离情况描述

观察中采PMI和财新PMI在2010年1月到2016年2月之间的走势,可以看出,在此期间,中采PMI和财新PMI共出现指标含义背离29次,大体集中在2012~2013年。指标趋势背离21次,且主要集中在2015年,共出现7次。其余年份分别是:2010年1次,2011年4次,2012年3次,2013年4次,2014年2次。

具体来说,第一次背离时段为2011年12月到2012年7月,表现为指标含义背离,持续8个月。当时由于欧债危机升级,外需受阻,经济下行压力加大,中采PMI和财新PMI都一度跌破50荣枯线。随后,中采PMI强势反弹至50以上,而财新PMI始终保持在50以下。直到2012年8月,中采PMI回落至49.8,两者之间的背离才消失。

第二次背离时段为2013年5月到2013年7月,表现为指标含义背离,持续时间较短,仅为3个月。这次背离主要表现为财新PMI迅速跌破50荣枯线,中采PMI也有下跌趋势,但仍保持在50荣枯线水平左右,因此并没有引起市场过多关注。

现指标含义背离的情况下,中采PMI均高于50,而财新PMI则低于50。

但是,企业规模的差异不足以完全解释两种PMI指标的背离。目前,中国物流采购联合会还公布了按企业规模分类的PMI数据,包括大型企业PMI、中型企业PMI和小型企业PMI。如果企业规模是导致两种PMI背离的主要因素,那么中采中型企业PMI或小型企业PMI应该与财新PMI高度相关。然而,经过我们计算,2012年2月至2016年2月,中采PMI小型企业与财新PMI指数的相关系数仅为0.07,中采PMI中型企业与财新PMI指数相关系数仅为0.09。我们使用中采PMI中的中型企业、小型企业PMI指数,按照PPS方法加权计算出中小企业PMI指数,将其与财新PMI指数进行对比,两者相关系数也只有0.09。

由于样本企业的具体信息并未公开发布,我们通过将中采PMI、财新PMI与其他指标对照的方式,尝试推断两种PMI样本企业的差异。

首先,中采PMI的样本企业在全国范围内分布更为平均,财新PMI的样本企业可能更集中于东部地区。我们选择中国中小企业发展指数为参考,发现其与财新PMI的相关系数仅为0.11,而与中采PMI的相关系数为0.27。中国中小企业发展指数还公布了不同地区的数据。财新PMI与中国中小企业发展指数的东部地区指标相关系数为0.36,高于中采PMI(相关系数为0.31)。由此推断,财新PMI的样本可能更多来自东部地区,而中采PMI则兼顾了企业在不同地区的分布。

其次,中采PMI样本企业的行业分布可能更为全面,尤其是重工业比重相对较高,而财新PMI样本企业的行业分布可能更集中于轻工业和服务业。国家统计局发布的企业景气指数中有各行业的预期指数,我们计算了各行业预期指数与财新PMI、官方PMI的相关系数。可以发现:与中采PMI相关系数最高的行业,大多是重化工业,而重化工业与财新PMI的相关系数很低,甚至是负的,估计财新PMI样本中的制造业企业更集中于轻工业。

最后,样本量的差异在一定程度上导致财新PMI的波动性更大。以衡量波动性大小的标准差指标来看,在2011年之前中采PMI和财新PMI的相关系数最高,波动性也最大,两者对比,中采PMI对经济反弹的反映更符合实际情况。

波动性指标都较大,反映出中国经济处于震荡之中。2011年之后两者的波动性都显著减小,反映出中国经济渐趋稳定。2010年之前中采PMI的波动性大于财新PMI,主要是由于当时中采PMI未引入季节调整方法。近年来中采PMI的波动性始终低于财新PMI,除了中采PMI样本企业中大型企业较多,承受经济冲击能力更强之外,中采PMI的样本企业数量不断增加,从数百家企业增至3000多家,而财新PMI的样本企业则始终保持在400家左右。这也是中采PMI更稳定,而财新PMI更易于波动的原因之一。

三、综合利用两种PMI 更好把握经济运行态势

综上所述,中采PMI和财新PMI样本企业的差异,尤其是在地区和行业方面的差异可能是导致两者近期出现背离的主要原因。中采PMI更加稳定,更能衡量中国经济的总体状态和存量特征,财新PMI更加敏感,更能反映出中国经济的变动趋势和增量特征。综合利用两种PMI,并妥善考虑其各自存在的不足和局限,才能更好地把握中国经济运行态势,及时作出政策反应。

以2012~2013年间宏观经济走势及政策反应为例。2011年底,欧债危机出现恶化,与出口部门密切相关的中小企业受到严重的负面影响。2011年底到2012年年中,财新PMI反映出了经济下行压力。财新PMI从2011年11月开始低于50,之后连续12个月在荣枯线之下,而中采PMI只有个别月份低于50,2012年4月更是录得53.3。同一时期,2012年2~4月全国工业企业利润同比均为负;2012年3月,工业生产者出厂价格指数(PPI)也由正转负,体现出一定的通缩压力。因此,中采PMI没有及时反映出当时的经济颓势。政府面对经济下行压力,果断出手,出台了一系列适度的刺激政策,成功地实现了托底,经济出现反弹。从对经济反弹的反映来看,财新PMI过于敏感,从实施经济刺激政策前的47.6(2012年8月数据)反弹到52.3(2013年1月数据),落差为4.7;而中采PMI则只是从刺激前的49.2(2012年8月数据)恢复到刺激后的50.9峰值(2013年3月数据),落差为1.7。两者对比,中采PMI对经济反弹的反映更符合实际情况。

最后,样本量的差异在一定程度上导致财新PMI的波动性更大。