



# 中國式產能過剩的原因與 治理成效：以鋼鐵業為例

陳惠玲

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所博士候選人

## 摘要

中國大陸的產能過剩問題，學界多從經濟學視角探究其原因，對於調控產能過剩的治理績效為何不彰，甚至過剩問題有惡化趨勢，仍缺乏一套系統性論述。2008 年全球金融危機以後，產能過剩問題越趨嚴重，從低端的、局部性過剩轉變為高端、全面性結構過剩，並外溢引發國際貿易爭端，進而原本在加入 WTO 十五年後本自動獲得的「市場經濟」地位，遭受到歐美日本等國反對。連帶「一帶一路」倡議輸出過剩產能計畫，也遭遇到國際質疑。對於產能過剩原因，大陸學界向來較偏好「市場失靈」理論，支持政府運用行政干預市場方式，治理產能過剩與矯正失靈；另一派理論由「政府失靈」動因解釋產能過剩，認為機制設計存在缺陷或體制固有的弊病所決定的，體制扭曲與政策失衡加劇供需失衡，政府應該回歸並完善市場制度來治理產能過剩。本文針對鋼鐵產業個案研究，發現「中國式」產能過剩主要是受到非經濟因素（如政治目的、政策失誤等）影響，政府若不改變長期以來的調控方式，落實市場機制發揮決定性作用，降低非經濟因素干擾，產能過剩將無法從根本治理，更無益於改善日益高漲的反全球化與貿易保護主義風潮。



76 中國式產能過剩的原因與治理成效：以鋼鐵業為例

*The Causes of China's Overcapacity and Its Governance Effect—A Case Study of Steel Industry*

**關鍵詞：**

產能過剩、市場失靈、政府失靈、供給側改革、去產能



# THE CAUSES OF CHINA'S OVERCAPACITY AND ITS GOVERNANCE EFFECT -- A CASE STUDY OF STEEL INDUSTRY

---

Chen, Hui-Ling

Ph.D. Candidate  
National Development and China Institute  
University of Chinese Culture

## Abstract

The problem of overcapacity in mainland China has been explored from the perspective of economics, and there is still a lack of systematic discussion on the reasons why the governance performance of the regulation of overcapacity is not enough and even the surplus problem is deteriorating. After the 2008 global financial crisis, overcapacity problem more serious, from low-end, local surplus to high-end, comprehensive structure surplus, and spillover caused international trade disputes, and then originally in the WTO 15 years after the automatic acquisition of the "market economy" status, suffered to Europe and the United States Japan and other countries boycott. For the reasons of overcapacity, the mainland has always preferred the theory of "market failure", supporting the government to use the administrative intervention Market mode, the management of overcapacity and rectification failure; another theory by "The cause of government failure explains the excess capacity, which is decided by the defects of the mechanism design and the inherent disadvantages of the system, the system distortion and the policy imbalance aggravate the imbalance of supply and demand, the Government should return and perfect the market system to manage the overcapacity. Based on the case study of steel industry, found that the "Chinese-style" overcapacity is mainly affected by the economic factors (such as political purposes, policy errors, etc.), if the government does not change the long-term control



mode, the implementation of market mechanisms to play a decisive role in reducing the interference of non-economic factors, overcapacity will not be from the fundamental governance, Less conducive to improving the rising tide of anti-globalization and protectionism.

**Keywords:**

overcapacity, market failure, government failure, supply side reform, reduce production capacity



## 壹、導論

中國大陸自「九五」計畫（1996-2000）以來，產能過剩一直是經濟結構調整和產業升級中的重要問題。政府不斷推出各種整頓和治理措施，但產能過剩問題不僅沒有得到改善，反而呈現愈演愈烈之勢，由初期的部分行業過剩演變為多項行業產能過剩，甚至是全面性的產能過剩。特別是 2008 年全球金融危機以後，強力刺激經濟增長的干預政策副作用逐漸顯現，導致產能過剩更加惡化。<sup>1</sup> 根據國際貨幣組織公布的國別評估報告顯示，中國工業產能利用率在 2008 年間稍低於 80%，至 2012 年工業產能利用率降到 60% 左右，較國際公認合理的產能利用 75% 偏低許多。<sup>2</sup>

中國歐盟商會(European Chamber of Commerce in China)2016 年 2 月發表《中國的產能過剩》報告中，探究了八個關鍵行業產能過剩的原因和後果，認為中國的過剩產能問題呈現日益惡化，中國大陸出口到歐盟的鋼鐵在 2015 年同比增長了 41%，幾乎各行業都出現產能利用率下滑，尤其鋼鐵的產能利用率，則從 2008 年的 80% 跌到 2015 年的 66%（如圖 1）。<sup>3</sup> 該報告指出，地方保護主義是導致近年中國大陸產能過剩惡化的一個主要原因。<sup>4</sup> 中國為了轉移國內嚴重過剩的產能，一度以低價加補貼出口傾銷，締造了中國鋼鐵業 2015 年出口首度跨越一億噸規模，引發歐美各國紛紛於 2015 年底與 2016 年初對中國、俄羅斯等鋼材產品祭出反傾銷、反補貼調查與課徵超過 200% 的反傾銷稅率。<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> 張林，「中國式產能過剩問題研究綜述」，*經濟學動態*（北京），第 9 期（2016 年），頁 90。

<sup>2</sup> 「中國產能過剩，全球經濟憂患」，*瑞士資訊*，2016 年 2 月 25 日。

<https://www.swissinfo.ch/chi/business>

<sup>3</sup> 韓碧如，「歐盟商界警告中國產能過剩風險」，*英國金融時報中文版*。2016 年 2 月 23 日。[big5.ftchinese.com/story/001066288](http://big5.ftchinese.com/story/001066288)

<sup>4</sup> Alain Ruello，「產能過剩惡果威脅中國與全球經濟」，*蘋果即時新聞轉載法廣 RFI* 2016 年 2 月 23 日。[ww.appledaily.com.tw/real-time-news/article/new/20160223/801728](http://ww.appledaily.com.tw/real-time-news/article/new/20160223/801728)

<sup>5</sup> 張綱，「美國將敦促中國應對產能過剩」，*紐約時報中文網*。2016 年 6 月 6 日。  
[cn.nytimes.com/business/20160606/us-to-press-china-to-curb-industrial.../zh-hant/](http://cn.nytimes.com/business/20160606/us-to-press-china-to-curb-industrial.../zh-hant/)

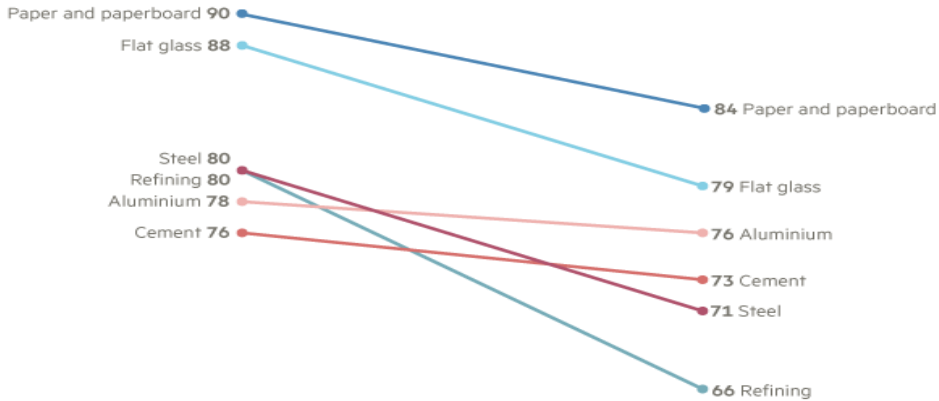


80 中國式產能過剩的原因與治理成效：以鋼鐵業為例

## *The Causes of China's Overcapacity and Its Governance Effect—A Case Study of Steel Industry*

Overcapacity has worsened since the global financial crisis

Utilisation rates (%)



Source: European Union Chamber of Commerce in China

FT

圖 1:中國歐盟商會 2016 年 2 月公佈「中國六大產業利用率低報告」

資料來源: 韓碧如,「歐盟商界警告中國產能過剩風險」,英國金融時報中文版。2016 年 2 月 23 日。big5.ftchinese.com/story/001066288

顯然，中國大陸產能過剩問題已經外溢成為貿易爭端，儘管中國政府從 2013 年開始喊出減產，不讓新的過剩產能開出，但 2014 年全球鋼鐵業已面臨產能嚴重過剩、獲利大不如前與大批鋼鐵工人失業潮的困境，引發了全球貿易保護主義。連帶影響中國在加入 WTO 十五年後本可自動獲得的「市場經濟」地位，也受到歐美日本等國反對。<sup>6</sup> 歐盟於 2017 年 11 月公布《市場扭曲報告》，即指出中國市場“受到政府大量干預影響”而嚴重扭曲，歐洲議會將引入「市場扭曲」的概念和標準，盡速通過反傾銷與反補貼調查新規章，選擇使用第三國或國際價格，來確定出口產品是否存在傾銷。<sup>7</sup> 2018 年美國宣布對進口鋼、鋁加增

<sup>6</sup> 中國大陸於 2001 年 12 月 11 日加入 WTO，為能順利加入，同意簽署了《中國加入世貿組織議定書》第 15 條：「確定補貼和傾銷時的價格可比性」條款，願意 15 年內被視為「非市場經濟地位」。這代表這段時間，各國在對中國作反傾銷調查時，可以「自訂標準」，不是以中國成本為基準，讓反傾銷案更容易成立。中國大陸一直期待 15 年後，就是 2016 年 11 月 16 日可自動生效為「市場經濟國家」，也有 80 多個 WTO 成員打算或已放棄「替代國」的貿易戰做法，但歐盟與美國 2016 年 11 月卻提出異議，歐盟打算用「市場扭曲」來替換落日條款，日本也接連宣布不承認中國是「市場經濟國家」，原因是因為中國尚未解決國企等產能過剩問題。資料來源：汪威鏞，「中國大陸市場經濟地位的法理之辯」- 中華經濟研究院 (WTO 及 RTA 中心)，2018 年 6 月 14 日。web.wtocommerce.org.tw/Page.spxnid=126&pid=309465

<sup>7</sup> 唐佩君，「歐盟公布市場扭曲報告點名中國」，中央社，2017 年 12 月 20 日。



25%與 15%關稅，也被認為主要是對中國產能過剩造成鋼鋁低價出口傾銷的貿易報復。深究中西爭端原因，無非是西方國家認為中國以補貼、降稅、低利融資與漠視產權維護等非市場作為，鼓勵國內經濟擴張，造成中國低廉商品傾銷全球，打擊本國市場商品價格與就業市場，遂築起所謂的「貿易保護圍牆」，以防止中國日益嚴重的產能過剩成為各國無法承受之重。

20 世紀 80 年代後，中國先後經歷了四次大規模的產能過剩，<sup>8</sup> 對於前三次產能過剩的肇因，學界多以「市場失靈」的非結構性因素看待，認為過剩問題是新興市場經濟成長常態，政府需因勢利導，若放任依賴市場調節，容易引發嚴重的經濟危機。<sup>9</sup> 以此派學者以林毅夫代表，尊崇凱恩斯經濟學理論，強調政府干預論支持以投資供給拉動需求，至今此派論點仍居主流意見，影響產能過剩治理成效甚鉅。另一種論點，以轉軌經濟中體制缺陷對經濟主體行為的扭曲來解釋。社會主義經濟學者科爾奈(János Kornai)對社會主義轉軌體制的「投資飢渴症」論述，<sup>10</sup> 為產能過剩形成原因開創了有利的研究視角，大陸學者張維迎與馬捷等延續此一論點，解析體制扭曲引發惡性競爭、過度投資、重複建設與產能過剩等相類似問題，認為「政府失靈」才是現階段產能過剩的肇因。尤其在經歷第四次 2009 年政府大規模投資計畫以後的全面性結構性過剩，該論點與「市場失靈」派分庭抗禮，逐步受到重視。<sup>11</sup>

兩種不同的理論視角意味著兩種完全不同的治理邏輯。產能過剩問題在中國有其特殊的發展路徑，政府的治理心態與干預方式將影響去產能成效。中國現階段產能過剩治理以「十三五」(2016-2020 年)期間經濟發展政策「穩增長、調結構、促轉型」為基調，2014 年國務院提出將加速供給側增量改革，包含「去產能、去庫存、去杠杆、降成本、補短板」五大任務，改革重點將著重於：處理僵屍企業、化解產

---

<sup>8</sup> 第一次是 90 年代初，因「社會主義市場經濟」體制建立相伴而生的產能過剩，第二次是 1999-2001 年間與亞洲金融危機有關的週期性產能過剩，第三次是 2003-2006 年因過度投資所導致的非週期性產能過剩，第四次是 2009 年政府大規模投資計畫以後的週期性產能過剩和非週期性產能過剩並存。資料引自：張林，「中國式產能過剩問題研究綜述」，*經濟學動態* (北京)，第 9 期 (2016 年)，頁 91。

<sup>9</sup> 林毅夫、巫和懋、邢亦青，「潮湧現象與產能過剩的形成機制」，*經濟研究* (北京)，第 10 期 (2010 年)，頁 4-7。

<sup>10</sup> 刁琳琳譯；Janos Kornai 著，*思想的力量：學術探索之旅的另類自傳*，(香港中文大學出版社，2009 年)，頁 24。

<sup>11</sup> 張維迎、馬捷，「惡性競爭的產權基礎」，*經濟研究* (北京)，第 6 期 (1999 年)，頁 11。



業庫存、防控金融風險、降低企業成本和補充供給短板等具體方面，都是攸關中國經濟發展前景的核心問題。2016-2017 年是「去產能」的關鍵年，中共 19 大之後，更明確貫徹「供給側改革」與「去產能」工作的重要性。目前「去產能」工作在政府強力行政干預下，初步成果已將低端、無績效的「殭屍企業」，從工廠、設備與人員徹底清除，並三申五令嚴禁無效產能死灰復燃，但後續發展能否徹底改善長期沉痾的產能過剩問題，仍須進一步觀察。2017 年中國鋼鐵價格短暫回升，增加漲勢中去產能的難度；「一帶一路」推動過剩產能輸出計畫，也受到西方國家的關切與抵制。究竟中國政府治理產能過剩的動機與目的為何？此次「供給側改革」是否能對症下藥，改善長期以來盲目擴張與重複建設所造成的供需失衡問題呢？本文從「政府失靈」理論視角，以歷次鋼鐵產業政策調控為例，探討「中國式」產能過剩的成因、政府計畫型經濟心態與治理影響，檢視現階段供給側改革矛盾之處，並對「去產能」成效與問題，提出新的問題發現。

## 貳、文獻檢閱

經濟學家 Kamien & Schwartz<sup>12</sup>、Chamberlin 系統性地闡述了「產能過剩」概念，<sup>13</sup> 就是企業處於壟斷競爭或不完全競爭，生產設備利用率低於使用平均成本達到最小時的情形。因此，產能過剩問題並非中國大陸特有，但不同於西方國家的產能過剩大多是伴隨經濟危機而出現的一種偶然的短期現象，中國大陸的產能過剩問題有其特殊背景，屬長期性的經濟週期和體制因素等多種交疊的結果，具有非常鮮明的「中國特色」。<sup>14</sup> 要有效理解中國大陸產能過剩問題，須先清楚其產能過剩的決定因素與形成脈絡。

相較於 90 年代初第一次因「社會主義市場經濟」體制建立相伴而生的產能過剩，與第二次伴隨世紀交接期的亞洲金融危機所產生的週期性產能過剩，2003-2006 年間，中國大陸正經歷第三波過度投資所導致的非週期性產能過剩時，學界開始從理論脈絡去梳理大陸的產能過

<sup>12</sup> Kamien M. I. & N. L. Schwartz, 1972, "Uncertain Entry and Excess Capacity", *American Economic Review*, 62(5): 918-927.

<sup>13</sup> Chamberlin, E. H. "The Theory of Monopolistic Competition", (Harvard University Press, 2009).

<sup>14</sup> 周勁、付保宗，「產能過剩的內涵、評價體系及在我國工業領域的變現特徵」，*經濟學動態*（北京），第 10 期（2011 年），頁 22。





剩成因究竟是什麼？以林毅夫為首的「市場失靈」派依據西方新自由主義與新古典經濟學派理論，認為過剩問題是發展中國家以投資拉動的經濟成長常態，政府需因勢利導，若完全靠市場調節，容易引發嚴重的經濟危機。<sup>15</sup> 「市場失靈」派在維護經濟增長前提下，支持政府對於產能過剩採取干預手段，採取總量控制或者以產業政策引導投資方向等宏觀調控方式治理過剩。十餘年後至今，中國產能過剩甚至惡化成為結構性各行業過剩，並影響中國經濟成長下行，基於「市場失靈」假說直接干預微觀經濟行為的治理政策，不但沒能從根本上治理產能過剩，反而導致一系列不良政策反應，於是站在對立面的「政府失靈」派提出的論點與治理方式逐步受到重視。

「政府失靈」論支持者則從「體制扭曲」與「結構失衡」角度詮釋產能過剩現象，要求政府降低「有形的手」過度干預市場，尤其在經歷第四次 2009 年政府大規模投資計畫以後的週期性產能過剩和非週期性產能過剩並存，該論點逐漸與「市場失靈」派分庭抗禮。<sup>16</sup> 「政府失靈」治理邏輯則認為，中國式的產能過剩為中國特有，是體制扭曲與結構失衡的結果，也是政府干預調控不當導致，政府應該通過完善相應市場制度來治理產能過剩。產能過剩成因的相關文獻都在政府與市場關係間拉鋸，到底應該市場多一點還是政府多一點，抑或是產業政策應如何制定，乃至政府退出市場的時程都是爭辯的分歧點。以下擬檢閱相關文獻，評介關於產能過剩問題研究之相關論述。

表 1：中國式產能過剩問題的「市場失靈」vs.「政府失靈」理論闡釋

市場 VS 政府		論 點
市場失靈	潮湧理論&需求疲軟說	潮湧理論源於「資訊不完全」和「企業戰略共識」，產業“英雄所見略同”，非金融企業和金融機構也出現“羊群效應”，從而導致企業投資向某一行業過度集中，即投資“潮湧現象”，進而引發產能過剩；需求疲軟說主張全球需求放緩與國內消費信心不足，會加劇供需失衡，引發產能過剩。
	治理方式	加強政府干預、宏觀調控與產業政策引導、加大金融危機後的大規模刺激政策（2009 年產業振興方案）、地方政府擴大投資。

<sup>15</sup> 林毅夫、巫和懋、邢亦青，「潮湧現象與產能過剩的形成機制」，*經濟研究*（北京），第 10 期（2010 年），頁 4-7。

<sup>16</sup> 張林，「中國式產能過剩問題研究綜述」，*經濟學動態*（北京），第 9 期（2016 年），頁 91-92。



政府失靈	體制扭曲&結構失衡說	政企不分、預算軟約束的國有企業仍是國民經濟的主體，虧損仍由政府買單；以 GDP 增長率為主要考核指標的官員晉升體系，導致地方政府之間的補貼競爭加劇了產能過剩；政府職能未能從球員兼裁判轉變，粗放式投資型態也未消除，造成經濟波動未脫離計劃經濟週期；隨著政府不斷出臺各種整頓治理措施，但產能過剩不僅沒有得到根本解決，反而呈現出愈演愈烈之勢，特別是當產能過剩已經成為一個系統性、長期性、深層次問題時，學界提出結構失衡說。
	治理方式	降低政府干預、順應市場機制，改變投資拉動經濟增長方式與 GDP 崇拜主義，供給側改革治理。

作者整理。資料來源：根據林毅夫（2007）、于立&張杰（2014）、張林（2016）。

## 一、「市場失靈」vs.「政府失靈」理論闡釋

### （一）潮湧理論

在探討中國式產能過剩的文獻中，可以發現在初期，學界多採取「市場失靈」觀點，認為產能過剩是市場經濟的正常現象，無需過度擔憂或干預，甚至有學者將產能過剩視為偽命題，認為中國大陸只有結構矛盾，沒有總量矛盾，所謂剩餘都是短缺造成的。<sup>17</sup> 此派學說以林毅夫投資「潮湧理論」為代表，認為在資訊不完全和不對稱情況下，發展中國家的企業很容易對有前景產業蜂擁進入，非金融企業和金融機構也會出現「羊群效應」，從而導致企業投資向某一行業過度集中，即投資「潮湧現象」(Wave Phenomena)，進而引發產能過剩。<sup>18</sup> 該視角的重要性，在於以投資拉動經濟增長與促進產業升級的發展中國家，因為「後發優勢」帶來對產業前景向上發展的趕超共識，引發一波又一波的投資潮湧，所以在行業發展初期，大量企業湧入該行業是理性選擇，市場機制會自發淘汰低效率企業，使產能利用率回歸到一個合理水準，階段性產能過剩是一種市場自然現象。<sup>19</sup> 潮湧理論派尊崇凱恩斯經濟學理論，支持政府投資公共建設以帶動消費和需求論

<sup>17</sup> 周勁、付保宗，「產能過剩的內涵、評價體系及在我國工業領域的變現特徵」，*經濟學動態*（北京），第 10 期（2011 年），頁 22。

<sup>18</sup> 林毅夫、巫和懋、邢亦青，「潮湧現象與產能過剩的形成機制」，*經濟研究*（北京），第 10 期（2010 年），頁 4。

<sup>19</sup> 徐朝陽、周念利，「市場結構內生變遷與產能過剩治理」，*經濟研究*（北京），第 2 期（2015 年），頁 75。



點，成為發展中國家經濟快速成長的重要支撐。在發展優先的前提下，深刻影響產能過剩形成原因與治理成效。

「潮湧理論」基於「市場失靈」假說而採取直接干預產能過剩的論據，不但供需失衡沒能從根本上得到治理，反而還導致了一系列不良政策反應，<sup>20</sup> 該理論除了不適用於某些重要行業在早期發展階段出現「湧入」現象，也無法解釋已經存在重複建設的產業仍不斷有新建投資的現象；<sup>21</sup> 尤其在 2005 年鼓勵國企做強做大的產業政策調控，與 2009 年政府大規模刺激性投資，均引發重複建設、過度投資的非景氣性的週期性產能過剩；信仰凱恩斯經濟學政府干預理論，造成經濟增長長期依賴政府投資的三駕馬車（投資、出口、消費）失衡局面。<sup>22</sup> 足見「市場失靈」理論的詮釋有其侷促性，因而受到支持政府應當減少干預的市場派嚴厲批判並提出修正。

## （二）、市場需求疲軟論

「市場失靈」的另一觀點認為，國內外市場需求疲軟，特別是國際需求不足，是影響供需失衡的重大因素，尤其在 2008 年歐美金融風暴之後，美國次貸危機和房地產泡沫崩潰後全球市場需求萎縮，經濟不景氣導致各國貿易壁壘高築，是造成不同行業出現產能過剩的最主要原因。由於金融危機影響的長期性和持續性，中國大陸家電下鄉、鼓勵汽車消費、拉動旅遊消費等一系列刺激政策都顯得力不從心，國內消費不足使 CPI 缺乏向上動力，全年物價上漲幅度一直保持在低位，需求不足是近年來中國大陸經濟發展面臨的主要問題。<sup>23</sup> 應對需求性不足，支持增加公共投資、擴大國內需求與出口，如推動「城鎮化」擴大內需，結合「一帶一路」和「走出去」國際合作戰略，加強企業對外投資以轉移過剩產能，都是基於需求疲軟理論的戰略思維。因此，從需求側擴大國內有效需求和支持企業對外投資成為政府干預市場的有利手段。<sup>24</sup>

但提高需求常常違背產業發展規律，扭曲了要素市場價格與企業

<sup>20</sup> 江飛濤、曹建海，「市場失靈還是體制扭曲—重複建設形成機理研究中的爭論、缺陷與新進展」*中國工業經濟*（北京），第 250 期（2009 年 1 月），頁 53-64。

<sup>21</sup> 同註 15，頁 86。

<sup>22</sup> 劉芍佳，「點評中國：新年經濟增長靠什麼？」，*BBC 中文網*，2015 年 1 月 5 日。  
[www.bbc.com/zhongwen/trad/focus\\_on\\_china/.../150105\\_cr\\_china\\_2015\\_economy](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/focus_on_china/.../150105_cr_china_2015_economy)

<sup>23</sup> 「習近平即將出席並主持 G20 杭州峰會 哪些看點值得關注」，*人民網—中國共產黨新聞網*，2016 年 08 月 17 日。[cpc.people.com.cn](http://cpc.people.com.cn)

<sup>24</sup> 韓國高、高鐵梅、王立國、王曉姝、齊鷹飛，「中國製造業產能過剩的測度、波動及成因研究」，*經濟研究*（北京），第 12 期（2011 年），頁 28-30。



投資、競爭行為，造成低技術企業與低效率行業不斷擴張，能並降低產能利用率，導致產能過剩。此種捨棄結構性改革的「頭痛醫頭，腳痛醫腳」方式，除了無法根治病灶，極可能引發併發症。如推動「城鎮化」來拉動房地產需求，以化解過剩產能，其後遺症造成房市泡沫並製造龐大債務、農民土地被強徵後的維權抗爭與農民工進城後諸多安置的社會問題，更加深貧富兩極矛盾；另一方面，中國政府採取以出口退稅、補貼能源與減稅等政策鼓勵企業內銷轉出口，並逐步放寬企業對外直接投資，造成日後世界各國因中國低價傾銷問題而掀起貿易保護主義與反全球化浪潮。

### （三）、體制扭曲論

在成熟的市場經濟國家，經濟週期波動中生產能量相對需求過剩是市場經濟運行的一種常態，是企業提高效率和調整產品結構的動力，產能過剩不需要宏觀經濟政策之外的其他措施來應對。然而，體制扭曲論者認為中國大陸的產能過剩有著深刻的體制背景。從治理的政策看來，以「市場失靈」的脈絡強調政府宏觀治理的做法，不但不能從根本上解決產能過剩，反而因為政府主導投資拉動經濟成長的模式，導致「重複建設」、「過度競爭」與「過度投資」等問題越趨嚴重性，「市場失靈」派理論存在根本缺陷，需要進一步修正。

支持「體制扭曲論」者指出，中國大陸經濟漸進式改革尚未擺脫計劃經濟架構，「政企不分」與「預算軟約束」的公有企業仍是國民經濟的主體，虧損仍由政府買單，政府職能角色也未能從球員兼裁判體制中轉變；粗放式投資型態未消除，造成經濟波動未脫離計劃經濟週期。特別是在轉軌過程中，依靠投資拉動經濟增長的方式，是「中國式」的產能過剩形成主原因。<sup>25</sup> 大陸學者張維迎與馬捷等引用科爾奈對社會主義轉軌體制下「投資飢渴症」的論述，解析體制扭曲對擴大投資、重複建設與地方政府對投資不當干預做出的具體註解。<sup>26</sup>

此外，中國大陸的財政分權體制和以考核 GDP 成長為核心的政府官員晉升體制，使得地方政府具有強烈的動機干預企業投資和利用各種優惠政策招商引資；土地的模糊產權、環境保護體制上的嚴重缺陷和金融機構的軟約束問題，使得低價出讓土地發展工業、犧牲環境和

<sup>25</sup> 張林，「中國式產能過剩問題研究綜述」，*經濟學動態*（北京），第 9 期（2016 年），頁 92-93。

<sup>26</sup> 江飛濤、耿強、呂大國、李曉萍，「體制扭曲、地區競爭與產能過剩的形成肌理」，*經濟學動態*（北京），第 9 期（2016 年），頁 92-93。



幫助企業獲取金融資源成為地方政府競爭資本流入的重要手段。<sup>27</sup> 在體制扭曲背景下，各地對於投資的補貼性競爭加劇產能過剩問題，顯示出中國大陸的產能過剩是特殊經濟發展模式下的過度投資問題，其產生的根源除經濟週期之外，還有更深層次的體制扭曲原因。從根本上解決產能過剩問題，需要加快地方官員政績考核與晉升選擇制度改革，重新審視產業政策的調整，並在土地產權、環境保護體制、金融體制、財政體制等方面進一步推進改革。<sup>28</sup>

#### (四)、結構失衡論

儘管中國大陸政府不斷推出各種整頓與治理措施，但產能過剩不僅沒有得到根本解決，反而出現愈演愈烈之勢。學界提出結構失衡理論解讀這種現象，指出產能過剩的出現主要源於國有經濟主導的經濟體系，因國有企業的「公有」性質，使其具有產能擴張的內部激勵，而金融機構偏好國有企業的信貸扭曲又為其擴張提供了外部激勵。<sup>29</sup> 中國國企不僅承擔了經濟職能，還承擔著政治職能，包括穩定就業和國有資產保值增值。因此國企通常能獲得軟預算補貼或信貸支援，擴張投資的資金成本很低，國有企業在製造業和房地產業的主導地位同樣導致了產能過度擴張，而民營企業投資往往受到政策向國企傾斜而受到不公平待遇。<sup>30</sup>

地方政府為了保持國有企業在這些行業中的較強影響力，而施以大量行政干預。但隨著市場化不斷發展，多數民營企業展現成本優勢不斷擴張，並逐漸占據國有企業原市場佔有率，進而導致相對低效率國有企業出現產能過剩。結構失衡出現的治理兩難常常是：擔心不調控經濟過熱，又怕一調控經濟過冷，因此政府的治理方式常常是從取締私有企業開始，一時間風聲鶴唳，待過熱經濟稍作降溫後，再開始以集中產能與促進產業升級等產業政策引導再一波的產能大躍進。尤其，2008年金融危機後，政府為穩增長實施了大規模投資計畫，形成了大量集中在交通和電力行業公共基礎設施投資，進一步刺激了鋼

<sup>27</sup> 張嘉麟、瞿宛文，「中國鋼鐵近年來高速增長成因」，*世界經濟文匯*（上海），第4期（2014年）。

<sup>28</sup> 江飛濤、耿強、呂大國、李曉萍，「地區競爭、體制扭曲與產能過剩的形成機理」，*中國工業經濟*（北京），第六期（2012年），頁53-55。

<sup>29</sup> 賀京同、何蕾，「國有企業擴張、信貸扭曲與產能過剩—基於行業面板資料的實證研究」，*當代經濟科學*（西安），第1期（2016年），頁58-60。

<sup>30</sup> 向洪金，「戰略授權、軟預算約束與中國國有企業產能過剩—基於混合寡占競爭模型的理論研究」，*廣東社會科學*（廣州），第1期（2015年），頁18-19。



鐵、水泥、金屬等上游產業的快速復甦和擴張。

針對結構性的全面過剩，有論者指出以往的產能過剩治理政策更多的是從需求側入手，主要採取增加投資需求來消化過剩產能，只能在短期內治標，延遲產能過剩嚴重後果的爆發時間，往往成為產能過剩愈調控愈嚴重的根源之一。「中國式」產能過剩是市場經濟體制不完善或不成熟，與中央或地方政府過度行政干預的結果，要解決中國經濟所存在的中長期問題，凱恩斯主義刺激藥方有局限性，根本之道在於推動結構性改革，改變傳統投資拉動出口與消費的治理政策。「政府失靈」論支持者對盲目建設與重複投資，遂提出「供給側改革」，強調透過有效供給與產業升級來化解產能過剩。<sup>31</sup>

### （五）、小結

中國大陸的產能過剩問題，學界多從經濟學視角探究其原因，對於調控產能過剩的治理績效為何不彰，甚至過剩問題有惡化趨勢，仍缺乏一套系統性論述。對於產能過剩原因，大陸學界向來較偏好「市場失靈」理論，支持政府運用行政干預市場方式，治理產能過剩與矯正失靈；直到 2008 年全球金融危機以後，發生第四波全面性結構過剩，嚴重打擊國內行業獲利並引發國際貿易爭端後，由「政府失靈」動因解釋產能過剩才逐步受到重視。本文強調不同理論邏輯會產生不同的治理方式，直接影響到治理成果。顯然，市場失靈論點提供了錯誤的治理妙方，助長了供需的嚴重失衡。中國政府對產能過剩問題的不重視，是不希望干預造成經濟過冷或成長趨緩，而市場失靈派的附和，助長了不尊重市場機制的政府干預更多的正當性。中國政治體制長期以來經濟為政治服務，政企不分，經濟增長賦予執政的正當性，政府習慣於以非經濟性目的手段直接干預市場，這也是支持政府干預的「市場失靈」派至今影響力仍難以撼動緣故。

以供給側改革為例，根源於政府失靈的「供給側改革」治理，雖指出產能過剩不能再依賴傳統從需求側消化過剩產能的治理方式，但治理方式與西方經濟學中的「供給學派」的治理方式卻大為不同。根基於自由主義市場的「供給學派」強調的是「小政府、大市場」，產能過剩必須依賴私有化、減稅與貨幣緊縮等方式來調控市場，支持提高市場配置資源的關鍵性作用，來減少干預所造成的非市場性無效供給。但現階段「供給側改革」仍然是以行政力去產能、去槓桿，相信

<sup>31</sup> 鞠蕾等，「供給側視角下的產能過剩治理：要素市場扭曲與產能過剩」，*宏觀經濟研究*（北京），第 5 期（2016 年），頁 3-4。



由上而下的宏觀調控與產業政策力量，而忽略了市場由下而上的自生力量能發揮平衡供需機制，如此以“干預”對付“扭曲”，只會重蹈覆轍，造成更不可收拾的扭曲。

換言之，中國式產能過剩治理思維習慣依託於有效政府的動員力量，而忽略市場的優勝劣汰機制，能將資源引導向優勢企業集中，最終才能解決產能過剩問題。<sup>32</sup> 產能過剩治理關鍵在於政府讓位市場，改變計畫型心態，減少行政力干預，逐步完善市場機制，依照「十八屆三中全會」決議，進一步簡政放權，深化行政審批制度改革，最大限度減少中央政府對微觀事務的管理，並使“...市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用”，<sup>33</sup> 才能改變「體制扭曲」與「結構失衡」帶來的結構性錯誤。

## 二、研究假設

中國大陸改革開放以來的高速經濟增長，成為中央政權穩定的重要基石。為追求高速經濟增長，政府將 GDP 成長與官員考績掛鉤，地方政府一方面擴大負債，以高財務槓桿創造經濟繁榮，再以各種補貼名目，鼓勵企業擴大建設與投資以增加地方稅收與就業；另一方面，政府不願拋棄對國有企業的保護心態，擔心企業職工下崗引發的社會問題，使得國有企業深化改革進度嚴重落後，而民企則受到政策歧視，至今尚無法擺脫不公平競爭的處境。大陸中央政府擔心經濟過熱，更怕經濟過冷，雖然產能過剩代表的是粗放浪費與低效率市場經濟，但其背後隱含的卻是高就業率、高 GDP 增長與低風險的尋租空間。相較於改革開放前的短缺經濟，與彎道超車的發展戰略相比，產能過剩問題其實可以被容忍。尤其擴大投資項目是地方政府獲得稅收與政績的保證，經濟調控過冷將導致地方政府反彈。因此，歷次治理產能過剩的調控措施，大多以非減量式的總量控制，與引導國有企業做大作優為導向的產業政策來因應。歷次對去產能所採取的措施，主要在展現政府的制高點與可駕馭的宏觀調控能力，對於地方政府彼此之間的競爭行為也樂觀其成。

而此波的「去產能」壓力除了來自國內全面性行業供過於求所造成的疲乏，國際的貿易爭端也促成大陸鋼鐵與煤礦等產業的減產行

---

<sup>32</sup> 于立、張杰，「中國產能過剩的根本成因與出路：非市場因素及其三步走戰略」，*產業經濟*（北京），第 2 期（2014 年），頁 44-45。

<sup>33</sup> 「關於《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明」，*新華網*，2013 年 11 月 15 日。[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c\\_118164294.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm)



動，當產能過剩已外溢成為全球性議題，治理方式必遭遇全球公評，中國經濟增長模式必然首當其衝。但這份壓力是否能真正扭轉傳統的治理心態？從「供給側改革」的成效與問題可以得到檢視。因此，本文假設中國式產能過剩原因源於大陸中央 GDP 崇拜主義與計劃經濟心態使然，中國政府對產能過剩問題的不重視，是不希望干預造成經濟過冷或成長趨緩，倘若中國式的經濟增長模式不變，中國在盲目投資、擴大需求與輸出過剩產能的做法就不可能改變，去產能工作將在現階段「僵屍產能」退出市場而嘎然停止。中國式產能過剩因為難以擺脫政府計畫經濟型的調控模式，終究難以跳脫“一放就活，一管就死”的周期怪圈。本文引用「政府失靈」觀點，以鋼鐵業產能過剩為例，探討中國大陸政府從「九五」（1996-2000）規劃以來產能過剩調控政策的目的與經驗反思，並將就「供給側改革」的首要任務「去產能」政策成效與問題作為檢證。

## 參、產能過剩的非經濟性因素——以鋼鐵產業政策為例

中國式產能過剩之所以沉痾難解，由文獻檢閱得知，最主要的原因是體制扭曲與結構失衡，非經濟因素重於經濟因素，政府經常越位用有形的手或代替或對抗市場那只看不見的手，以“市場失靈”解釋“產能過剩”的形成原因，採取包括市場准入、專案審批、供地審批、貸款的行政核准、強制性清理等行政干預管制措施來治理產能過剩。但近二十年來，針對鋼鐵、水泥、電解鋁等行業的產能過剩問題，大陸中央曾經先後推出了一系列淘汰落後產能的控制目標與做法，包含不斷頒布各項行政命令、產業政策、法規和各部門文件，幾乎每隔三四年就有一場聲勢浩大的調控運動，造成大批大型項目與各大小行業「關、停、併、轉」現象。然而，幾番調控後，產能過剩問題愈發嚴重，過剩引發調控，調控過後又是一輪更大規模的投資，造成中國式的產能過剩更加失控。究竟政府如何進行產能過剩的宏觀調控？什麼原因導致宏觀調控的失敗？本文第三、四節以 1996 年以來鋼鐵產業的調控過程為案例，探討產能過剩原因與調控失效的省思。





## 一、「九五」「十五」期間，實行「總量管制，結構調整」政策

中國治理產能過剩問題發動的幾次宏觀調控和整頓運動，幾乎都是從對鋼鐵業的調控和整治開始的。1996 年，中國的粗鋼產量首次超過 1 億噸並超越日本、美國而躍居世界第一時起，全民大煉鋼的歷史悲劇殷鑑不遠，中國於是開啟對鋼鐵業的調控之路。由於當時中國的市場經濟體制尚處草創階段，市場自身的力量十分有限，這一階段對鋼鐵業產能調控的最大特點，就是行政權力對市場和行業發展的絕對主導地位，繼續沿用計劃經濟時代的管控方式，以致「九五」(1996-2000 年)時期和「十五」(2001-2005 年)初期，政府對國民經濟的管理目標還是以「計畫」的形式頒佈，對「市場准入」的嚴格審批和控制，以行政性管制特點對鋼鐵工業實行「總量控制，結構調整」的調控。<sup>34</sup>然而中央政府一系列嚴厲的調控政策和措施並沒有讓各地高速推進的重化工業項目投資有所降溫。根據大陸國家統計局資料，2004 年第一季度全國的固定資產投資同比仍然增長了 43%，這是 20 世紀 90 年代中期以來的最高增長率，其中鋼鐵行業的投資增幅更高達驚人的 107%。

事實上，從 20 世紀 90 年代以來，大陸通過鋼鐵產業政策對產能進行控制。未來市場的預測，無論是長短期預測，都與實際情況出現很大差距，以「十五」為例，政府對鋼鐵消費預估為 1.4 萬噸，實際到 2004 年消費量已達 3 億噸，比較發改委計畫控制值高出約兩倍。由表 2 政策對鋼鐵業市場預測值或實際消費值比較表顯示，1996 至 2011 年期間政府對鋼鐵市場需求所做的預測控制目標出現嚴重落差。如果控制目標實現，那麼鋼鐵市場將會出現嚴重的供不應求。換言之，沒有經過審批的違規建設產能約在 1 億六千噸左右，如果沒有這些違規產能存在，「十五」期間鋼鐵產品的嚴重短缺將可能制約中國經濟的發

<sup>34</sup> 從 1996 年開始，中央加強了對鋼鐵工業固定資產投資的控制，要求嚴格執行“九五”計畫，嚴格控制新開工項目，並規定 2 億元以上的投資項目須經國務院批准。1999 年 1 月，國家經濟貿易委員會頒佈《關於做好鋼鐵工業總量控制工作的通知》，認為鋼鐵產業存在日益突出的重複建設和工業結構不合理問題，要求以 1998 年鋼產量為基準壓縮鋼產量 10%，“堅決制止重複建設，3 年內不再批准新建煉鋼、煉鐵、軋鋼項目”；同年 8 月經貿委頒佈《工商投資領域制止重複建設目錄（第一批）》，新建高爐煉鐵、轉爐煉鋼等 15 個鋼鐵工業被列入其中。2000 年，國家經濟貿易委員會相繼頒發《關於做好 2000 年總量控制工作的通知》、《關於下達 2000 年鋼鐵生產總量控制目標的通知》，要求嚴格控制新增產能投資。



展。<sup>35</sup>

表 2、1996-2011 政策對鋼鐵業市場的預測(控制目標)值與實際消費值誤差表

鋼材數量 政府政策(年)	政府預測鋼鐵產能需求量 (控制目標)	實際鋼鐵市場 消費需求量
「九五」規劃 (1996-2000)	9600 萬噸	至 2000 年達 14118 萬噸
「十五」規劃 (2001-2005)	14000 萬噸	至 2004 年已 超過 3 億噸
「十一五」規劃 (2006-2010)	2009 年為 4.3 億噸	2009 年消費量 5.7 億噸

引自：江飛濤、耿強、呂大國、李曉萍，「體制扭曲、地區競爭與產能過剩的形成機理」，*中國工業經濟*，2012 年 6 月第 6 期，頁 56，附表 1。

對鋼鐵工業嚴格實行總量管制政策，產能過剩在行政權力的強勢干預下，1990 年末違規產能縮小在五千萬噸左右，照理說加入 WTO 後，擴大出口將可緩解國內產能過剩問題。但由於同一時間國內固定資產投資和重工業企業急速發展，尤其房地產蓬勃發展快速帶動鋼鐵需求，大陸中央決策慣以計畫經濟型態控制總量與需求，而不是順勢引導需求。政府錯估未來市場需求，給企業突破管制提供了動力，當違規進入者獲得暴利後，自然引發「潮湧現象」等投資湧入，造成鋼鐵產能需求與價格的大爆發。<sup>36</sup>

## 二、「十一五」計畫，加速推動產能集中與兼併重組政策

<sup>35</sup> 江飛濤、耿強、呂大國、李曉萍，「地區競爭、體制扭曲與產能過剩的形成機理」，*中國工業經濟*（北京），第六期（2012 年），頁 53-55。

<sup>36</sup> 范林凱、李曉萍、應姍姍，「漸進式改革背景下產能過剩的現實基礎與形成機理」，*中國工業經濟*（北京），第一期（2015 年），頁 22。



從 2003 年下半年開始，為治理鋼鐵行業產能過剩情況，中央政府相繼推出了一系列宏觀調控政策，開始改變經濟增長方式和經濟增長點，把資源消耗和環境保護作為「市場准入」的重要門檻。而調控的方向，就是鼓勵有關行業的兼併重組。<sup>37</sup> 2005 年起，由國務院頒布第一部鋼鐵產業發展政策《鋼鐵產業發展政策》，<sup>38</sup> 認為中國鋼鐵業產業集中度低下，導致國際鐵礦石價格談判能力較低，要求規劃國企積極布局併購重整，培養出具有國際競爭力的特大型企業集團。2009 年首度為鋼鐵產業市場准入設計六道門檻等等措施。<sup>39</sup> 至 2011 年，工信部印發《鋼鐵工業十二五發展規劃》，繼續要求鋼鐵企業產能集中與產業升級政策，明訂排名前 10 位的鋼鐵企業集團鋼產量占全國總量至 60%，淘汰 400 立方米及以下高爐、30 噸及以下轉爐和電爐。該規劃並要求，為適應國家產業轉型升級需要，鋼鐵企業要將產品升級放在首位。此後的 2010 年一年間就有數個政府部門的十餘項政策問世。其中最為常見的就是以產量規模來決定鋼鐵企業的去留與組合、推動國企兼併重組的政策，力求 2011 年形成數個年產 5000 萬噸以上、具有國際競爭力的特大型鋼鐵集團。

總結「十一五」期間鋼鐵產業政策，主要在於推動企業兼併重組，來提高產業集中度。中國鋼鐵行業的重組兼併早在「九五」期間已風生水起，但重組進度停滯不前，直到 2009 年《鋼鐵產業振興規劃》出台，具體要求寶鋼、鞍本、武鋼集團等三大巨頭為重組霸主，規劃「國進民退」、「大魚吃小魚」的產業政策導向，但具體成效不佳。從 1996 年到 2009 年，鋼鐵業重組共有 66 件，取得實效不足 20 起。<sup>40</sup> 而經過

---

<sup>37</sup> 由國務院發佈《關於制止鋼鐵電解鍋水泥行業盲目投資若干意見的通知》，指出鋼鐵工業出現盲目投資、低水準擴張現象，地方政府不顧市場及外部條件，大規模新建煉鋼煉鐵項目，造成鋼鐵業出現生產過剩，鐵礦資源不足，佈局不合理，結構性矛盾突出等問題。

<sup>38</sup> 《鋼鐵產業發展政策》要求到 2010 年前，鋼鐵企業數量須大幅度減少，排名前 10 位的鋼鐵企業產鋼量需占全國產量的比例要達到 50% 以上，2020 年達到 70% 以上；培養出兩個 3000 萬噸級、若干個千萬噸級的具有國際競爭力的特大型企業集團。同時，為確保鋼鐵工業產業升級和實現可持續發展，防止低水準重複建設，產業政策給出了嚴格的行業准入標準。

<sup>39</sup> 2009 年，由工業和資訊部公布《現有鋼鐵企業生產經營准入條件及管理辦法》，為鋼鐵企業設定了產品質量、環境保護、能耗和資源綜合利用、工藝和裝備、生產規模、安全、衛生和社會責任 6 道准入門檻。這是大陸首次對鋼鐵生產行業實行准入制度。

<sup>40</sup> 任偉等，「金融危機下中國鋼鐵企業兼併重組問題」，《河北理工大學學報》，第 10 卷第 2 期（2010 年），頁 54。



政策不斷推進的產業集中方案，至 2008 年止，中國產量排名前五大集團寶鋼、河北鋼鐵集團、武鋼、鞍本鋼鐵與沙鋼，集中產量仍僅佔中國鋼鐵總量的 28.61% 左右。併購成效不佳的原因，歸因於中國雖然學習發達國家產業集中的兼併重組措施，但未改變對國家產業政策與政府權力的依賴，也不重視市場機制的高效運作所致。<sup>41</sup>

政府為控制產能、集中產能與淘汰落後產能，引導產品升級，通常是先強化大型鋼企做強做大，引導地方國企重組，再鼓勵國有鋼企併購中小型民企，治理方法就是以審批權力干預市場發展。2004 年始，政府以環保法規與違規生產等理由，對民營鋼鐵廠展開嚴厲整頓與強迫關廠措施。轟動中外的「鐵本事件」<sup>42</sup> 等案例，就被視為政府為保護國企的「殺雞儆猴」案例。政府為兼顧鋼鐵產能總量控制，以行政力量迫使民企關廠，或由虧損的國企併購體質好的民企。政府為保護國有鋼企與推進併購的產業政策，不僅在金融上對於重點鋼鐵企業加以扶持，在稅收上予以優惠，而且在財政上成立專項資金鼓勵企業兼併重組政策上對國有企業的扶持，使民營企業在隨時面臨被逐出市場或被國有企業收購的危險。民營企業受到國有經濟為主體的體制傾斜，沒有政府政策依託，隨時要面臨被關場、淘汰與被併購的命運。<sup>43</sup> 此類侵害民營企業的不公平做法，容易造成劣幣驅逐良幣，並形成政府、市場與企業博弈的競爭格局，且隨著行政干預的加大，問題日益激化和複雜。

### 三、2008 年金融危機後《鋼鐵產業調整和振興規劃》的影

<sup>41</sup> 同前註，頁 56。

<sup>42</sup> 「鐵本事件」是發生於 2004 年的經濟事件，被認為是當年中國政府為「維護宏觀調控政令暢通而抓出一個典型」。鐵本鋼鐵有限公司在常州市政府及當地銀行的支持下通過以大化小，違規徵用土地等手段上馬 100 億人民幣 800 萬噸的鐵本鋼鐵項目。2004 年 3 月，被江蘇省人民政府責令全面停工。4 月 30 日，國務院辦公廳發布《關於江蘇鐵本鋼鐵有限公司違法違規建設鋼鐵項目調查處理情況的通報》，指鐵本項目是「一起典型的地方政府有關部門嚴重失職違規、企業涉嫌違法犯罪的固定資產投資項目。」參考維基百科。<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/鐵本事件>

<sup>43</sup> 何記東，*我國鋼鐵產業併購政策的偏差行為*，（南昌：江西財經大學產業經濟研究院博士論文，2013 年），頁 41。



## 響

大陸中央對控制產能不遺餘力，「十二五」期間已將盲目投資嚴重、產能總量過剩列為中國鋼鐵產業問題之首。但為因應 2008 年全球金融危機衝擊中國所導致的鋼鐵產業虧損的影響，2008 年 11 月，遂由國務院頒布《鋼鐵產業調整和振興規劃》，將總量恢復作為首要目標，淘汰落後產能退而居其次，並將房地產與重大基礎建設的用鋼需求，調整為首要任務，同時提高部分鋼材出口退稅，緩解國外市場蕭條、出口訂單驟減的困境。2009 年 6 月 8 日中國財政部、國家稅務總局將稅則號 7208、7209 等的 24 種鋼材的出口退稅提到 9%，將稅則號 7311、7315 項的 3 種鋼材的出口退稅提到 13%，政府意圖以稅收補貼來提振需求，緩解相關行業的產能過剩困境。

鋼鐵產業政策補貼名目繁多且渠道複雜。<sup>44</sup> 在 2008 年以來一系列政策刺激下，鋼鐵行業失去逆勢環境中結構調整的機會。2012 年起貨幣寬鬆政策，使鋼鐵產業因獲得政府補貼得以持續擴張規模。以表 3 主要上市鋼鐵企業 2012-2013 年獲政府補助統計為例，中央與地方政府透過各種名目補助虧損上市國企，主要形式包含：節能改造、環境保護、技術研發、企業扶植等項目，包含如寶鋼、武鋼等國企的本業收益都出現虧損，唯有依賴政府補貼來平衡帳面赤字。其中以 2012 年政府補貼重慶鋼鐵 20 億元金額最大，用於補貼 2010-2012 年因環保搬遷增加的經營成本，該筆款項使重慶鋼鐵面臨連續三年虧損下市的危機頓時化解，免於被下市命運。<sup>45</sup> 2013 年 1 月重慶鋼鐵旋即宣布購買三塊工業用地，作為擴大規模，提高產能使用。可以說重慶市政府的補助扭曲了重慶鋼鐵的真實業績，破壞了市場公平競爭環境，使的市場調節機制失效，落後產能與過剩產能不能被市場淘汰。反而助長了重慶鋼鐵盲目擴張擴大規模，成了產能過剩的推手。<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> 李法娟，**中國鋼鐵產業政府補貼政策的績效研究-以上市公司為例**，(上海：東華大學管理學碩士論文，2014 年)，頁 30-31。

<sup>45</sup> 張舒正，**鋼鐵行業產能過剩企業投資行為研究—以重慶鋼鐵股份有限公司為例**，(四川：西南財經大學會計碩士論文，2014 年)，頁 52-53。

<sup>46</sup> 同前註。



表 4 主要上市鋼鐵企業 2012-2013 年獲政府補助統計（單位：元）

上市公司	補助項目	補助金額
寶鋼股份	政府獎勵	698,766,382
武鋼股份	企業發展支持資金	345,157,959
沙鋼股份	技術研發補助、企業發展扶持資金等	44,278,177
鞍本集團	科研補助、軍工項撥款、環保獎勵資金	60,000,000
太鋼不銹鋼股份	環保撥款、技術改造撥款、科技撥款、汙水治理補助、出口信用保險保費補助、落後產能補助、節能專項資金等 20 項	63,923,566
山東鋼鐵股份	區域經濟政府獎勵、重點產業振興和技術改造、即征即退增值稅款、扶持資金、循環發電項財政補貼、出口信用補貼專項資金等 9 項	60,615,206
馬鋼股份	業務發展、產品進口、對外技術合作政府補貼	47,577,837
本鋼板材	遞延收益轉入、企業補助、財政扶持資金	27,683,565
湖南華菱鋼鐵	未說明	1,165,000,000
重慶鋼鐵	環保搬遷補助、環境治理專項撥款、土地款補貼攤銷、拆遷補償款	2,001,616,000

資料來源：

1. 李法娟，**鋼鐵產業政府補貼政策的績效研究**，表 2-6。2014 年 4 月，頁 30-31
2. 張舒正，**鋼鐵行業產能過剩企業投資行為研究—以重慶鋼鐵股份有限公司為例**，2014 年 4 月，頁 52-53



## 肆、歷次鋼鐵去產能的總結性省思

### 一、計畫經濟型心態，引發超常規增長

從「九五」政府調控鋼鐵產能開始，決策層和專家們多年來對全國大煉鋼的局面憂心忡忡，政府以行政權力幾年一次強勢推動調控與整治，管控、限制和壓縮鋼鐵產能。1999 年至 2008 年十年間，鋼鐵產量複合增長率超過 20%，鋼鐵的巨大需求來自固定資產的瘋狂投資和重工業企業的產能急劇擴張。因此市場需求拉動的鋼鐵產能擴張，具有一定的合理性。但由於決策層和經濟界對工業化市場到來缺乏認知，嚴重低估了鋼鐵業和市場需求，繼續對鋼鐵工業實行「總量控制，結構調整」的政策，人為地抑制了市場合理的產能擴張，最終引發了「十五」期間超過政府規劃逾一億五千萬噸的報復性增長，與「九五」五千萬違規增長相比高達三倍，堪稱為“潮湧現象”的大爆炸。

現在看來，至少在 2005 年前的十年間，決策層和經濟學界對市場需求和鋼鐵業前景的預測，多少有些「就鋼論鋼」，帶有很大的隨意性和盲目性。由上表 2 得知，政府不可能具有比企業家更為敏銳地發現正在運行的市場過程中潛在知識的能力，也不可能比經濟個體更能對市場做出靈活反應。當政府低估市場供需狀況，就無法正確指導市場企業中的產能投資。中國鋼鐵產業政策在短期有效而長期效果不佳的原因，就在於政府對市場的判斷和預測的不準確、政策執行過程中的偏差以及政策效果訊息公布的不及時等等因素影響鋼鐵產業政策有效性的原因。<sup>47</sup>

政府與專家集體錯誤低估未來市場需求，給企業突破管制提供了動力，開始了不可調控的怪圈，其關鍵在於政府計畫型經濟心態使然。多年來鋼鐵業宏觀調控存在的最大問題，是政府行使干預職能時，習慣於計畫經濟時代的那些套路，完全無視於市場調解供需的功能，對市場的干預既簡單隨意，又無度且無序。這一事實表明，此前政策制定者和經濟學家們對中國鋼鐵業發展態勢和用鋼量前景的評估和預

---

<sup>47</sup> 范劍飛，*宏觀調控與產業政策對我國鋼鐵產業影響的效應分析*，（浙江：浙江工商大學碩士論文，2015 年），頁 19。



測，存在著重大偏差的集體誤判。<sup>48</sup>

## 二、產業政策助推產能擴張

企業兼併重組是提高產業國際競爭力的重要途徑。關於產業集中度優勢理論，從美、日、歐盟的鋼鐵產業的發展歷史來看，都經歷一段兼併重組建立一批具有國際競爭力的大型鋼鐵企業的道路。其原因是兼併重組的目的在於實現規模效益與減少行業內部競爭，實現市場的優勝劣汰機制。美國以鼓勵私人投資，政府給予稅收支持；日本政府則在 1950-1952 年透過稅收優惠、價格補貼，並對升級產業提供金融貸款等經濟手段來提高企業國際競爭力，輔以設立鋼鐵組織聯盟方式，由各企業自主性的依照市場的調節功能來優化產業結構。中國大陸雖然參考美日鋼鐵併購重組做法，對鋼鐵產業進行調控和干預，但仍未出現具有國際競爭力的鋼企，與參與國際鐵礦石原料價格的話語權，因為大陸鋼鐵企業的兼併重組大多是通過行政命令的方式，而通過這種方式進行的兼併重組往往不是遵循勝劣敗的市場淘汰機制，容易產生人員冗餘、機構巨大、管理混亂等問題，這就使兼併後產生的效益小於兼併所造成的成本，加上被併購企業影響稅收，地方政府通常是以各種理由拖延政府購併政策。

其次，產業政策會使大型鋼企不顧後果的過度投資，提升產能，而小型鋼企為免於被大企業兼併，也會努力擴張規模避免被吞併，再加上鋼鐵行業退出壁壘高，企業很難在短時間內轉型生產其他產品，不得不增加產量以增加總利潤。同時，產業政策要求政府的銀行為骨幹企業提供資金鏈不斷的保障，企業可以完全不顧市場需求，不論盈虧的投資生產。政府有形的手扭曲了市場的競爭機制、影響市場的公平競爭，破壞了市場本身所具有的淘汰落後產能的能力，使得多餘產能不能退出，反而因為產業政策引導，引發產能過剩從低端到高端產品全面性結構問題。<sup>49</sup>

在一場針對中國鋼鐵業全面過剩，獲利為零的「國產鐵礦石產業

<sup>48</sup> 同註頁 35。

<sup>49</sup> 武鋼集團以輸氣管線鋼為例，因為國家產業政策引導，自 2006 年國家組織數家大央企帶頭生產，產能遂逐年從稀有轉到過剩。鐵路用鋼也是如此，隨著鐵路的發展，大量企業投資建設爭搶這塊市場。引自：「鋼鐵業現高端產能過剩 被指行政干預“舊病復發”」，**新華網**，2013 年 10 月 14 日。

[news.xinhuanet.com/fortune/2013-10/14/c\\_117713120.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-10/14/c_117713120.htm)





鏈高峰論壇」上，鋼產業者直言高端產品利潤低的原因，就是受到轉型升級政策鼓勵，大家一窩蜂追求的結果。<sup>50</sup> 因為長期實施做大作強的「市場准入」，使企業一味追求大型化，大高爐、大轉爐、大板卷軋機，造就高端產業也超常態發展現象。<sup>51</sup> 而計畫型指導常常是計畫趕不上變化，多數業者認為政府千辛萬苦擬定的產業發展計畫，從政策起草至最終定稿，等到成文對外發佈時，週邊的環境已又發生很大變化，定為鼓勵的產品可能已經過剩，而限制的種類可能又要調整成鼓勵的對象。政府有型的手，令大型企業不以市場為導向，全部為調結構去加大規模，導致「高端產能」也從稀缺變成過剩。<sup>52</sup>

### 三、出口轉移無助於去產能化

中國大陸對產業發展提供各種名目補貼自 2006 年開始，已引起西方國家多起雙反(反傾銷、反補貼)調查。補貼將會嚴重地扭曲企業的產能投資行為和競爭行為。<sup>53</sup> 破壞市場公平競爭環境，造成落後產能與過剩產能不能被市場淘汰。西方國家指責中國以退稅與能源補貼手段，刺激低價鋼鐵生產與出口，造成西方市場混亂。2008 年中國政府為因應國際金融危機後的需求疲軟，挹注四萬億資金救市所提供的各項刺激方案也被西方指稱是擴大經濟規模的貿易戰略手段。哈佛商業評論(Subsidies and the China Price) 調查報告指稱，<sup>54</sup> 中國產品低廉並非勞動力因素造成，而是政府以煤炭能源補貼鋼鐵業來引導擴大生產，才是中國鋼鐵低價出口的主要原因。<sup>55</sup> 分析指出，能源補貼的增

<sup>50</sup> 有些鋼廠只產高附加值的產品，不屬於普材，但是中高端產品需求有限，沒法實現規模效益，不少中高端產能也因供過於求，不得不削價競售，甚至為了生存，搶進生產普通鋼材，導致同質化競爭嚴重，使鋼鐵產能出現從低端到高端的全面“結構性過剩”特徵。馮立果，「鋼鐵行業產能過剩真相」，**每日頭條**，2013 年 9 月 6 日。

<https://kknews.cc/finance/3azr4y.html>

<sup>51</sup> 同前註。

<sup>52</sup> 「高端鋼鐵產品已現過剩行業寒冬或長達 10 年」。**每日頭條**，2016 年 6 月 26 日。

<https://kknews.cc/finance/qpjzy.html>

<sup>53</sup> 谷愛俊譯，Manfred Neuman 著，**競爭政策—歷史、理論與實踐 (Competition Policy-History, Theory and Practice)**，(北京：北京大學出版社，2003)，頁 1-10。

<sup>54</sup> “Subsidies and the China Price”，*Harvard Business Review*，Jun 01, 2008.

<https://hbr.org/2008/06/subsidies-and-the-china-price>

<sup>55</sup> “Subsidies and the China Price”探討了中國鋼鐵業的成本優勢何在。發現從 2000 年到 2007 年中，中國鋼鐵業接受的能源補貼合計高達 270 億美元，其中貼用煤占 95%。



加，與中國鋼鐵產量和出口成長的關係，統計上出現強烈相關性（如圖 2）。

## 能源、補貼與鋼鐵

中國政府提高對鋼鐵業的能源補貼之後，中國鋼鐵的產量和出口量就大幅提高。

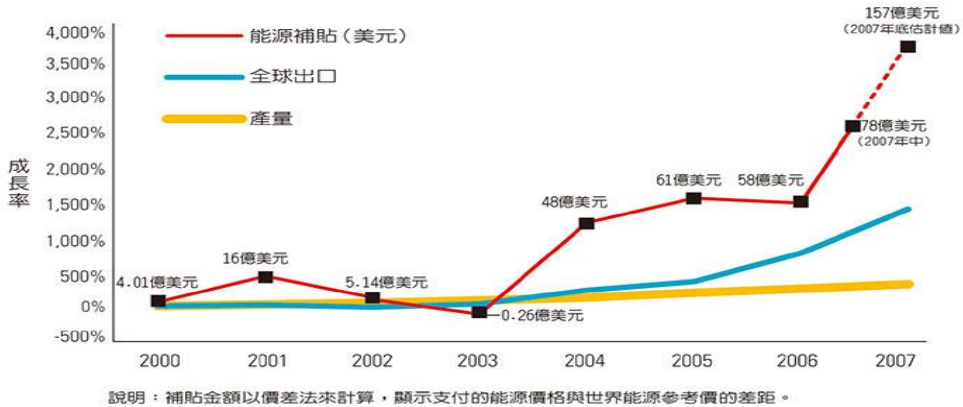


圖 2: 中國鋼鐵出口量提高與政府提能源補貼關係圖

資料來源：「中國製的低價真相」，哈佛商業評論，全球繁體中文版，2008 年 6 月號。

[https://www.hbrtaiwan.com/article\\_content\\_AR0000751.html](https://www.hbrtaiwan.com/article_content_AR0000751.html)

2013 年大陸國務院出台政策明定出口與退稅補貼，地方政府對產業提供更有競爭性的補貼，造成更嚴重的出口傾銷。中國產能過剩對全球的影響主要體現在貿易摩擦不斷加劇，中國低價出口過剩產能已經造成了重大摩擦，並引發一系列反傾銷調查。歐洲商會在 2016 年出具一份題為《中國的產能過剩》報告指出，地方保護主義是導致近年中國大陸產能過剩惡化的一個主要原因。<sup>56</sup> 中國為了去化國內嚴重過剩的產能，一度以低價加補貼出口傾銷，締造了中國鋼鐵業 2015 年出口首度跨越一億噸規模，歐美各國紛紛正式於 2015 年底與 2016 年初對中國、俄羅斯等鋼材產品祭出反傾銷、反補貼調查與課徵超過 200% 的反傾銷稅率。<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Alain Ruelo, 「產能過剩惡果威脅中國與全球經濟」, 蘋果即時新聞轉載法廣 RFI 2016 年 2 月 23 日 20:28。ww.appledaily.com.tw/real time news/article/new/20160223/801728

<sup>57</sup> 張綱, 「美國將敦促中國應對產能過剩」, 紐約時報中文網, 2016 年 6 月 6 日。cn.nytimes.com/business/20160606/us-to-press-china-to-curb-industrial.../zh-hant/



根據 WTO 統計，2015 年全球共有 23 個經濟體對大陸啟動了 98 起貿易救濟調查，而鋼鐵及其製品行業最為集中，達到 46 起，約佔全部貿易救濟的一半。2016 年美方不僅連續對中國輸美鋼鐵產品裁定高稅，而且還對寶鋼、首鋼、武鋼、鞍本等中國鋼鐵企業及其美國分公司共計 40 家企業在美銷售的碳鋼與合金鋼產品發起 337 項產品調查。美國鋼鐵業者受到中國等國家廉價進口鋼材衝擊，至 2017 年已向美國商務部提出近 20 件申訴，尋求對低價傾銷和不公平補貼行為課徵懲罰性關稅；美國商務部已對部分案件做出裁決，包括對中國進口的冷軋鋼課徵逾 500% 關稅。<sup>58</sup> 美國川普今年 3 月 8 日根據美國貿易法案的 232 條款在白宮簽署行政命令，對進口美國的鋼材課徵 25%，對進口鋁課徵 10% 的關稅，也被視為是對中國重工業產能過剩的貿易報復舉措。

鋼鐵產能過剩問題與中國是否應該擁有「市場經濟」地位遭到西方聯結。2016 年中國加入 WTO 原可自動取得的「市場經濟」地位，遭到歐盟、美、日等國的反對，<sup>59</sup> 西方國家以中國不符合歐盟所設定的五個「市場經濟」國家認定標準為理由，強烈拒絕“單邊向中國在市場經濟地位上讓步”，<sup>60</sup> 並提出自從 2008 年中國進口商品蜂擁而入以來，歐洲鋼鐵工業已有超過 8 萬五千個崗位被裁撤的控訴。<sup>61</sup> 連帶中國大陸「一帶一路」倡議，也遭受到西方質疑。<sup>62</sup> 歐盟商會發佈《中國的產能過剩如何阻礙改革進程》的報告中認為，中國政府主導的「一帶一路」和「亞投行」戰略對於緩解產能過剩問題並無太大幫助，產能過剩需要透過稅改與產業轉型，在本地加以解決。商會主席伍特（Wuttke）提出建議，認為中國大陸政府應該從根源上解決產能過剩的問題，比如改革財政體系，讓地方政府有更多資金選擇，同時嚴格限制地方政府對國企的補助，包括政府內部多層次從體制面改革。否

<sup>58</sup> 「川普鋼鐵團隊 恐強化對中制裁」，自由時報電子網引自路透社，2016 年 12 月 13 日。[news.ltn.com.tw/news/business/paper/1061090](http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1061090)。

<sup>59</sup> 郭亦飛，「李劍閣：不要將過剩產能寄望於“一帶一路”」，騰訊財經，2016 年 3 月 22 日。<http://xw.qq.com/finance/20160322069952/FIN2016032206995200>

<sup>60</sup> 「歐洲議會壓倒票數反對承認中國市場經濟地位」，BBC Chinese，2016 年 5 月 12 日。

<https://sites.google.com/.../ouzhouyihuiyadaopiaoshufanduichengrenzhongguoshichangj>

<sup>61</sup> 「中國產能過剩阻礙歐盟承認中國市場經濟地位」，端傳媒，2016 年 7 月 14 日。<https://theinitium.com/article/20160714-dailynews-steel-dumping-China-EU/>

<sup>62</sup> 郭亦飛，「李劍閣：不要將過剩產能寄望於“一帶一路”」，騰訊財經，2016 年 3 月 22 日。<http://xw.qq.com/finance/20160322069952/FIN2016032206995200>



則，就算是「中國大陸製造 2025」旨在提升中國大陸的製造業水準和科技含量，也可能產生新的產能過剩，成為世界隱憂。

#### 四、地方政府追求 GDP 與保護主義

使地方財政擁有較充分自主權力，地方根據 Jiang, Chen and Huang (2010)的研究，<sup>63</sup> 由於鋼鐵產業的投資與產出規模大，對地方經濟、就業和稅收的貢獻大，使得鋼鐵業成為許多地方政府爭相提供優惠政策吸引投資的重點產業之一。尤其，中國大陸各省鋼鐵業的國有企業比例較其他產業更高，很多省市的鋼鐵企業所得稅收占該省市稅收的比例也都相當之高。舉例而言，2004 年資料顯示，河北省鋼鐵企業所得稅占 80%，湖北省更是高達 91%，遼寧省本溪市也有將近 70% 比例，這些原因使得地方政府把發展鋼鐵業作為推動經濟發展的重要手段。<sup>64</sup> 在個人政治收益和經濟私利的雙重激勵驅動下，地方政府成為中國大陸鋼鐵產業近二十年快速發展的重要推手。

中共中央希望鋼鐵國企能透過兼併淘汰落後產能，提升高端技術，但政策一直無法落實，其實也跟地方政府要稅收與經濟政績有關。鋼鐵重組兼併早在「九五」期間已經開始推動，但重組進度停滯不前；2009 年《鋼鐵產業振興規劃》頒布實施，具體要求寶鋼、鞍本、武鋼集團等三大巨頭為重組霸主，規劃「國進民退」、「大魚吃小魚」的產業政策導向，無奈具體的成效仍然不佳。從 1996 年到 2009 年，鋼鐵業重組共有 66 件，取得實效不足 20 起。<sup>65</sup> 許多鋼鐵企業隸屬地方政府，為地方政府提供大量稅收與就業崗位，地方政府趨向於偏好保持對本地鋼鐵業的控制，不樂見其被外省企業收編，以免失去豐厚稅收來源。

改革開放初到財政分稅制實施前，中央採取財政分灶吃飯體制，政府官員干預投資和經濟成長的資源多，能力也強。1994 實施財政分稅制後，中央恢復財政高度集中的主導地位，地方財稅從七成降為三成，為了政績考核與稅收，「土地財政」遂成為地方政府最重要財政來

<sup>63</sup> Jiang F, W Chen and J Huang, "Limitations and Negative Results of Investment Regulation Policies," (*Chinese Economy*, 2010) 43(4): 30-48.

<sup>64</sup> 張嘉麟，瞿宛文，「中國鋼鐵近年來高速增長成因」，*世界經濟文匯*（上海），第 4 期（2014 年），頁 8-10。

<sup>65</sup> 任偉等，「金融危機下中國鋼鐵企業兼併重組問題」，*河北理工大學學報*（河北），第 10 卷第 2 期（2010 年），頁 54。



源。<sup>66</sup> 「土地財政」促使地方政府提供各種包含廉價或零地價方式的土地供應、稅收減免、環保拆遷與財政補貼等優惠措施，激發了從國企、外企到民營企業，幾乎都擁有擴張產能的強烈衝動。各地政府之間競相採取補貼策略，一方面為中國大陸經濟成長提供了巨大的推動力，另一方面也使得地方政府之間形成了惡性的投資競爭與保護主義，致產能擴張難以抑制，重複建設和產能過剩問題越來越嚴重。<sup>67</sup> 地方政府主導降低市場准入門檻、加高企業退出門檻、協助取得銀行融資等作為，使政府、銀行與企業成為利益共同體，企業因此降低風險意識，以追求規模為目的，不計虧損，借貸擴充設備，發展高端產能，造成盲目投資不斷擴大產能。這就是「中國式」產能過剩循環往復的非經濟性邏輯。

## 伍、現階段「去產能」的成效與問題

中國大陸 2015 年 12 月在「中央經濟工作會議」提出「供給側改革」方案，2016 年中央政府也積極著手採取「供給側」的減量措施改革，並納入「十三五」規劃，就是要以「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板（改善薄弱環節）」三去一降一補的政策方針，提高供給體系的質量和效率，縮小工業供給的規模，積極著手解決產能過剩問題。<sup>68</sup> 「十八屆五中」全會後再提出以「重組救活為主、破產退出為輔」等「去產能」路徑，宣示加快企業兼併、重組的力度。2017 年 2 月，中央財經領導小組召開會議，習近平主席在會議上指示，應將「僵屍企業」作為去產能的「牛鼻子」，<sup>69</sup> 抓緊牛鼻子作為去產能的核心工

<sup>66</sup> 土地財政是一個通常被用於描述中國大陸地方政府以土地開發獲得財政收入的概念，是指地方政府依靠「經營土地」所獲得的收入。「土地財政」成因的主要有兩方面：一是 1994 年稅制改革引起的地方政府財力缺口和財政激勵機制錯位，二是區域競爭背景下以 GDP 和地方財政收入為主要指標的地方官員政績考核機制。資料來源：維基百科。<https://zh.wikipedia.org/zh-hans/土地財政>

<sup>67</sup> 陳剩勇，「中國式產能過剩邏輯(三)」，*中國評論新聞* 2013 年 9 月 7 日，頁 9。  
<http://www.chinareviewnews.com>

<sup>68</sup> 魏艾，「近期中國大陸去產能、去庫存宏觀調控政策及可能影響」，*大陸與兩岸情勢簡報*，2016 年 5 月 11 日，頁 10。

<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/664920652.pdf>

<sup>69</sup> 2017 年 2 月 28 日中央財經領導小組小組長 習近平指出：深入推進去產能要抓住



作，李克強總理也隨即在國務院工作報告中，把處置「殭屍企業」視為改革的關鍵重點。大陸中央準備大動作清理殭屍企業，力拼 2017 年底大幅減少虧損企業的數量及總額，以維持經濟正常成長。

此次「去產能」工作是堪稱歷次去產能規模和力度最大的一次，被視為供給側結構性改革五大任務之首。以鋼鐵去產能為例，2016 年 2 月 1 日國務院出臺《關於鋼鐵行業化解過剩產能實現脫困發展的意見》，三申五令各地區、各部門不得以任何名義、任何方式備案新增產能的鋼鐵項目，同時，鼓勵企業通過主動壓減、兼並重組、轉型轉產、搬遷改造、國際產能合作等途徑，退出部分鋼鐵產能。9 月 3 日，國家主席習近平在 G20 杭州峰會開幕式發表演講時提到，從 2016 年開始要用 5 年時間壓減粗鋼產能 1 億至 1.5 億噸，以回應西方不滿與解決國內鋼價跌落造成的關廠風波。

中國鋼鐵三十年來首度大減產，2016 年以閒置設備為核心削減了 6500 噸，新增 2 千萬噸，卻也完成了第一年度削減目標，全球粗鋼產量六年來首度下滑，帶動全球鋼價反彈。2017 年去產能也超額完成 5 千萬噸，離 1.5 億噸減量目標僅剩下 3500 萬噸，這意味著原定五年化解任務將可提前於 2018 年完成。去產能成績立刻激勵國際鋼價出現全面性反彈，鐵礦砂價格持續回升，也連動國際金融市場回穩與油價反彈。<sup>70</sup> 顯然，「供給側改革」已逐漸取得績效，但價格回升是否會造成搶進生產而形成另一波的潮湧現象，都取決於政府去產能的方法與決心。

從過程看，2015 年的第一階段主要是市場自發調整，去產能以民企為主，國有企業尚在觀望階段。2016 年開始的第二階段去產能政策提出了明確的分階段壓減目標，並且為配合目標實現，制定了以「區」或「市」為單位的去產能辦法，淘汰落後並控制新增產能，推進企業改革重組和行業調整轉型等重點政策措施。同時間，財政部發佈了多項財稅、金融政策支持鋼鐵、煤炭行業去產能，包括安排 1000 億元專項獎補資金、用來安置下崗工人，並對於主動退出生產的企業給予金融扶持與資金補貼、不良資產核銷等政策，政府積極實踐去產能目標，對於去產能進度超前起了關鍵作用。<sup>71</sup> 但捨棄市場優勝劣敗的淘汰機

---

處置「殭屍產業」這個牛鼻子。參考資料：「牽住“牛鼻子”就是要抓住影響全域的關鍵」。每日頭條，2017 年 03 月 01 日。 <https://kknews.cc> 。

<sup>70</sup> 「G20 推動我國鋼鐵業去產能 未來 5 年減產粗鋼 1.5 億噸，證券日報，2016 年 09 月 8 日。 [http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-09/08/c\\_129273677.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-09/08/c_129273677.htm) 。

<sup>71</sup> 「財政部：千億專項資金、多項政策支持鋼鐵煤炭去產能」，新華網，2016 年 05 月 18 日。 [www.xinhuanet.com/finance/2016-05/18/c\\_128993460.ht](http://www.xinhuanet.com/finance/2016-05/18/c_128993460.ht)



制，代以路徑依賴於政府強大干預力量，雷厲風行以行政力去產能也引發地方政府保護主義，並影響去產能成效。

## 一、地方政府競爭與保護主義加劇

本輪去產能一個最突出的特徵，就是行政力量發揮了巨大作用。為配合去產能，中央頒布了各種督查和問責制度，強力要求各級政府積極落實去產能進度。鑑於以往經驗，地方政府去產能的動力不大，一方面是因為殭屍企業通常債務問題嚴重，一旦被關停，債務處理成為地方政府難題。一方面是本次去產能任務是按區或市分配責任額，各市、區政府之間利益博弈非常明顯。政府過度依賴行政力調控，市場機制與相關的金融途徑和法律政策也都難以施展，對於體制原本存在的缺失與扭曲，更加突顯。

這次「去產能」讓省級政府對本地區化解產能過剩負起推動與加強監督考核的總責任，鑑於以往經驗，地方政府去產能的動力不大，因為企業破產將使地方生產總值減少、財政收入下降、就業壓力上升與社會不穩定因素增加，加上近些年房地產稅收的支柱正在喪失，地方政府都希望盡量維持不良企業經營，不願主動推動企業破產退出，更缺乏財力對企業轉型給予救助。地方政府、銀行、企業早已是利益共同體，各地政府都在打自己的如意算盤，最好的處理方式是挺住本地企業，等待其他省份將產能壓下去，產品價格回升後，就能正常生產，因此，誰能設法保住產能，誰就有經濟最早復甦的希望。

地方型國有企業規模大，去產能難度更高。因為國企作為地方性支柱產業，去產能會拉低地方經濟 GDP 的增長，影響官員的晉升，關停國有企業極有可能引發債務問題而導致金融風險，員工失業和安置分流的社會穩定風險等，再加上基於政績壓力，各地方政府都會對中央去產能的政策置若迷惘，或對國企進行保護放緩去產能步速，尤其產能過剩問題常根源於效率低下的國有殭屍企業，長期就是受到政府保護，才能僵而不退，所以這部分行業的產能過剩就很難通過市場機制進行優勝劣汰，增加了國有企業去產能的難度。因此，去產能任務大多落在關停民營企業與小型企業，將去產能份額大多責成民營企業分擔，形成所謂「國進民退」與「關小保大」，也導致民間投資下滑、中小企業大量關停，經濟活力降低；而按地區分配去產能指標，促使優勢企業產能也被迫壓縮，難以實現產業升級目標。

而關於加大財稅支持與金融扶持的財政支持，基本原則應是將工作重點聚焦於做好轉崗職工分流的安置工作，配合社會保障體系的改



革，減少轉型中的痛苦。但財政補貼的過度支持也是加劇產能過剩的肇因。<sup>72</sup> 昔日「去產能」工作，政府既想去掉老舊設備與落後產能，又想保住勞工飯碗，結果造成「殭屍企業」苟延殘喘，無能力獲利的企業卻不被市場淘汰，導致殭屍企業大量存在。此次用在去產能的千億專項獎金，若是未能落實在「保人不保企」原則，以安置下崗職工為優先要務，而是被企業挪為彌補虧損或汰換設備，或為了去產能達標，又想保住地方企業而虛報業績，都註定行政力去產能目標難以達成。<sup>73</sup> 綠色和平組織 (Greenpeace) 針對中國鋼鐵去產能的觀察報告中，就發現各省減產的鋼鐵有三分之二來自本已閒置的鋼廠，這些產能其實是長期停產的無效產能，部分地方政府為「去產能」政策達標，與獲取政策補貼金的原因，有虛報「去產能」數量嫌疑，將原本已經退出生產的殭屍產業拿來充數造假。<sup>74</sup> 顯見，3 至 5 年內中央財政 1000 億的專項獎金要覆蓋到 1.5 億噸鋼鐵產能與 8 億噸煤炭產能的退出，如何保障資金用在職工安置與真正去產能項目，而不是用在添加設備與擴大規模，實在不易查核。

畢竟，中國大陸改革開放以來為追求高速經濟增長，如前文分析，「產能過剩」是長期依賴「投資」拉動與高財務槓桿創造經濟繁榮的產物，雖然產能過剩代表的是粗放浪費與低效率市場經濟，但其背後隱含的卻是高就業率與高 GDP 增長，尤其擴大投資項目是地方政府獲得稅收與政績的保證，去產能力度太大，自然會引起地方政府升高保護與競爭意識，影響去產能成效。由於發展理念和體制扭曲等多種因素的影響，此次去產能在沒有足夠的激勵措施之下，地方政府相互競爭與保護主義的矛盾加劇，顯見以行政力去產能無助於改善結構性缺失與體制扭曲，對於產能過剩僅能暫時治標而非治本。

<sup>72</sup> 「今年去產能釀新政謀變局 數萬億資產僵屍企業待出清」，人民網，2017 年 3 月 7 日。 [energy.people.com.cn](http://energy.people.com.cn)，能源

<sup>73</sup> 北京大學黃益平教授提議，處置基金的基本原則就是「保人不保企」。參考：康河信，「中國央行顧問建議成立殭屍企業處置基金」英國金融時報中文版，2017 年 7 月 13 日。 [www.ftchinese.com/story/001073397?full=y](http://www.ftchinese.com/story/001073397?full=y)

<sup>74</sup> 以遼寧、福建、廣東等省為例，2016 年申報的去產能很大一分部是政策早已禁止生產的中頻爐，另外浙江杭州鋼鐵在 2015 年已經關停，2016 年卻又被算入去產能業績，而「去產能」設備處置有部分是封存而非拆除，淘汰落後產能未如期關停，及違規新建產能依然存在，隨時可以是景氣與需求復工生產。參考：劉海、胡豔平，「問診 2016 年中國鋼鐵行業去產能」報告，綠色和平 & 中國聯合鋼鐵網，2017 年 2 月 13 日。 [www.greenpeace.org.cn/wp.../](http://www.greenpeace.org.cn/wp.../)





## 二、非市場性因素的新政策隱憂

多年來鋼鐵業宏觀調控存在的最大問題，是政府行使職能時，習慣於計劃經濟時代套路，完全無視於市場調解供需的功能，對市場的干預既簡單隨意，政府與專家常常集體錯誤預估市場需求，造成不可調控的周期怪圈。昔日政府的治理方式常常是採取一刀切的總量控制，由私有企業開始取締。此次加大力度去產能，民企去產能後仍不足部分，再責成各級政府負起國企減產，一時間雷厲風行，待過熱經濟稍作降溫後，中央再開始以集中產能與促進產業升級等產業政策引導再一波的產能大躍進。

2018年仍是去產能攻堅之年，目前距離「十三五」鋼鐵去產能的總體目標1.5億噸，僅剩數千萬噸規模。為了去無效產能，保住有效產能，也推動產能升級的增量工作，中國大陸工信部發布2018年版產能置換實施辦法。<sup>75</sup>「產能置換」是大陸對工業產能治理新的產業政策，<sup>76</sup>從投資角度分析，就是加快報廢以前的投資，引導繼續新投資的政策。但「產能置換」的“不增量”與“可置換”新政策特色宣告著這一波「去產能」工作已近尾聲，也透露出「去產能」與「保增長」孰輕孰重的邏輯。

「產能置換」的總量管制與結構調整仍是「九五」（1996-2000）的計畫經濟心態下的產物，由政府決定供需總量與資源配置，背後就是經濟保增長的思維作祟。首先，產業群聚有其市場自然條件，如運輸條件或礦產能源等的准入原則。在全國產能嚴重過剩情況下，為過剩產能尋找異地置換是不現實的，當各省都存在著行業過剩，「產能置換」政策也不存在優勢企業向較優勢地區集中，無法形成比較優勢的分工佈局，對行業的去產能是無助的，只會讓地方政府有權批准已「在建」新廠合法生產的依據，快速增加地方稅收。

其次，由上而下的置換產能政策再度說明政府干預市場的老路，極可能導致再一波盲目投資與生產過剩。因為被置換的落後產能本來有效使用率低，或者已經處於停產狀態；而新建專案一旦投入生產，很快達到滿負荷生產，或者超負荷生產狀態，而一窩蜂的置換計畫，

<sup>75</sup> 大陸工信部2018年1月9日發布2018年鋼鐵、水泥和平板玻璃行業產能置換實施辦法，要求各地方政府和中央企業，嚴控鋼鐵、水泥和平板玻璃行業新增產能，以推進布局優化、結構調整和轉型升級。

<sup>76</sup> 「產能置換」是大陸對工業產能治理新的產業政策。本質上是先進產能對落後產能與產能過剩區域產能的一種置換，如京津冀、長三角、珠三角等環境敏感區域必須實施減量或跨區置換，對於已列入鋼鐵去產能任務的產能、享受獎補資金和政策支持的退出產能與已拆除主備的產能，不得用於置換。



需要更新設備乃至於投資新廠，將擴大投資最終產量數倍增長，重蹈歷次去產能的治理怪圈。<sup>77</sup> 置換產能辦法今年起實施，已引起各地方企業一窩蜂的進行置換公告，導致再一波擴大投資與產能快速增長高峰時期。因為受到置換方案的範圍與監查方法不清晰，造成不同鋼材項目產能置換混亂再現，部分已列入去產能任務、已獲得補貼，或已經超過淘汰期限的僵屍產能，重新復活在置換方案中。

總之，「產能置換」新政策極可能為新增投資項目，在產能過剩背景下找一個能維持高速經濟增長的方法，透露出政府以計劃經濟心態來治理產能過剩，既希望維持嚴禁新增產能的形象，又擔心新增設備與投資被拒於門外，影響經濟成長與稅收，於是不得不提出變通的方法。中國依賴投資拉動 GDP 增長的模式成為產能過剩難以遏制的根本原因。因此，歷次治理產能過剩的調控措施，多以非減量式的總量控制，「路徑依賴」於政府有形的手代替市場成為調動資源與配置市場的主要力量，相信由上而下的宏觀調控與產業政策，以「干預」對付「扭曲」，展現政府的制高點與可駕馭的宏觀調控能力，而忽略了市場由下而上的自生力量，能將資源引導向優勢企業集中，發揮優勝劣汰機制，最終達到平衡供需，解決產能過剩問題。

## 陸、結論與建議

長期以來，大陸中央以經濟成長做為政權穩定的重要基石，為追求高速經濟成長，將 GDP 成長與官員考績掛鉤。大陸政府希望不讓經濟過熱，更怕經濟過冷，尤其地方政府對緊縮性政策非常反感。對於產能過剩問題大多是被動性的回應過熱，主要在展現政府的制高點與可駕馭的宏觀調控能力。因此，產能過剩之治理並未受到足夠的重視，追求經濟成長至上的政策使「中國式」產能過剩成為常態，只有在經濟下行與國際壓力下才會凸顯問題。此波鋼鐵與煤礦等產業的減產行動，部分壓力來自國際的貿易爭端，當產能過剩已外溢成為全球性議題，中國政府治理方式必遭遇全球公評，中國經濟增長模式必然首當其衝，但這份壓力仍不足真正扭轉傳統的治理心態和方式。依據研究機構 IHS Global Insight 估計，目前中國八億噸粗鋼產能中，高達三至四億噸屬於閒置，即使從 2016 年起三年內完成削減 1.5 億噸的粗鋼產

<sup>77</sup> 「鋼鐵產能置換內藏玄機，破解之道有兩招」，*中國礦業報*，2018 年 2 月 27 日。  
[www.mlr.gov.cn](http://www.mlr.gov.cn)



能，供過於求狀況仍然持續，而且漲勢中去產能難，鋼價短暫回升現象，已經讓大陸政府在面對經濟增長下行與關廠失業潮的兩難之下，再度放開產能過剩調結構必須長期抗戰的治理決心。

「中國式」產能過剩問題沉痾難解，最主要的原因是「體制扭曲」與「結構失衡」等非經濟因素影響，但「市場失靈」派為大陸產能過剩治理提供了錯誤妙方，助長了政府不尊重市場機制的正當性。「九五」計畫以來，鋼鐵「去產能」以「總量管制」、「市場准入」與「併購重組」等行政干預來控制產能，對外以出口退稅、補貼能源、政策獎勵等各項名目獎助鼓勵企業做強做大，轉移過剩產能，造成產能過剩的治理治絲益棼。現階段「供給側」改革為首的「去產能」，依托於政府強大動員力的方式，恐引發更強大的地方保護主義、區域矛盾與再一波盲目投資歪風。新政策根本之道是讓市場發揮更大的作用，而目前中國大陸經濟中的資源配置仍然由官方所主導，並沒有足夠強調金融改革，以及允許金融與資本市場發展出配置資源的能力，治理邏輯仍充滿自相矛盾。

中國經濟增長賦予執政正當性，政府習慣於以非經濟性目的手段直接干預市場，致使支持政府干預的「市場失靈」派至今影響力仍難以撼動。「市場失靈」派在維護經濟增長前提下，支持政府採取總量控制或者產業政策引導調控過剩。的確，從後發型國家的趕超戰略發展經驗顯示，在經濟體制的轉型過程中，都經歷了從「政策為主、市場為輔」到「市場為主、政策為輔」的轉變，政府與市場二者關係呈現此消彼長的規律和趨勢。在經濟發展初期，為彎道超車加快經濟增長，政府實施產業政策進行干預，可以收到某種急功近利的效果。當經濟發展到一定階段，行政干預的邊際效益遞減，政策的弊端堆積形成結構性困境，政府唯有逐步減少干預，讓位於市場配置資源、平衡供需與定價的有效機制，進行體制與結構失衡的改革。

然而，基於「市場失靈」假說直接干預微觀經濟行為的政策實踐至今，中國產能過剩甚至惡化成為結構性各行業過剩，並影響中國經濟成長下行，不但沒能從根本上治理產能過剩，反而導致一系列不良政策反應。中國式的產能過剩為中國特有，是體制扭曲與結構失衡的結果，也是政府干預調控不當導致，產能過剩治理終究要回歸到「政府失靈」治理邏輯，政府讓位市場，改變計畫型心態，減少行政力干預，剝離國企的戰略責任，進一步放開市場准入，嚴格破產退出制度，理順自由市場的價格體系和定價機制，轉而為企業創造更公平競爭的環境與條件，更多地發揮市場機制的作用，才能有效去產能。

20 世紀 30 年代因產能過剩帶來大蕭條，甚至引發二次大戰的殷鑑



*The Causes of China's Overcapacity and Its Governance Effect—A Case Study of Steel Industry*

不遠，中國作為世界第二大經濟實體，早該將改革開放前的短缺經濟，遠遠掃進計劃經濟的歷史熔爐裡，在市場經濟條件下放開生產資料，讓市場競爭機制發揮作用，產能過剩成為市場常態，由市場來調節供需。尤其，面對中美貿易爭端再起，中國大陸作為全球化的最大受益者與支持者，誠如習近平在 2017 年達沃斯世界經濟論壇致辭支持經濟全球化與 2018 年“博鰲論壇”承諾更大幅度開放市場之際，中國大陸更應該思考一個真正以「市場為主，政策為輔」的市場經濟政策，回歸中共「十八大三中全會」有關於進步簡政放權的決議，讓市場成為資源配置的決定性力量，才有可能緩和山雨欲來的世界貿易爭端。



## 參考文獻

- 刁琳琳譯；Janos Kornai 著，**思想的力量：學術探索之旅的另類自傳**，（香港：中文大學出版社，2009年），第241頁。
- 于立、張杰，「中國產能過剩的根本成因與出路：非市場因素及其三步走戰略」，**產業經濟**（北京），第2期（2014年），頁44-45。
- 江飛濤、曹建海，「市場失靈還是體制扭曲—重複建設形成機理研究中的爭論、缺陷與新進展」，**中國工業經濟**（北京），第250期（2009年1月），頁53-64。
- 江飛濤、耿強、呂大國、李曉萍，「體制扭曲、地區競爭與產能過剩的形成肌理」，**經濟學動態**（北京），第9期（2016年），頁53-55，92-93。
- 向洪金，「戰略授權、軟預算約束與中國國有企業產能過剩—基於混合寡占競爭模型的理論研究」，**廣東社會科學**（廣州），第1期（2015年），頁18-19。
- 任偉等，「金融危機下中國鋼鐵企業兼併重組問題」，**河北理工大學學報**，第10卷第2期（2010年），頁54。
- 何記東，**我國鋼鐵產業併購政策的偏差行為**（南昌：江西財經大學產業經濟研究院博士論文，2013年），頁41。
- 李法娟，**中國鋼鐵產業政府補貼政策的績效研究-以上市公司為例**（上海：東華大學管理學碩士論文，2014年），頁30-31。
- 谷愛俊譯，Manfred Neumann 著，**競爭政策——歷史、理論與實踐 (Competition Policy-History, Theory and Practice)**，（北京：北京大學出版社，2003），頁1-10。
- 汪威鏞，「中國大陸市場經濟地位的法理之辯」 - 中華經濟研究院（WTO及RTA中心），2018年6月14日  
[web.wtcenter.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=309465](http://web.wtcenter.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=309465)。
- 林毅夫，「潮湧現象與發展中國家宏觀經濟理論的重新構建」，**經濟研究**（北京），第1期（2007年），頁126-131。
- 林毅夫、巫和懋、邢亦青，「潮湧現象與產能過剩的形成機制」，**經濟**



- 研究（北京），第 10 期（2010 年），頁 4-7。
- 周勁、付保宗，「產能過剩的內涵、評價體系及在我國工業領域的變現特徵」，*經濟學動態*（北京），第 10 期（2011 年），頁 22。
- 康河信，「中國央行顧問建議成立殭屍企業處置基金」，*英國金融時報*，2017 年 7 月 13 日。
- 范林凱、李曉萍、應姍姍，「漸進式改革背景下產能過剩的現實基礎與形成機理」，*中國工業經濟*（北京），第一期（2015 年），頁 22。
- 范劍飛，*宏觀調控與產業政策對我國鋼鐵產業影響的效應分析*（浙江：浙江工商大學碩士論文，2015 年），頁 19。
- 徐朝陽、周念利，「市場結構內生變遷與產能過剩治理」，*經濟研究*（北京），第 2 期（2015 年），頁 75。
- 唐佩君，「歐盟公布市場扭曲報告點名中國」，*中央社*，2017 年 12 月 20 日 [www.cna.com.tw](http://www.cna.com.tw)
- 陳剩勇，「中國式產能過剩邏輯」，*中國評論新聞* 2013 年 9 月 7 日  
<http://www.chinareviewnews.com>
- 郭亦飛，「李劍閣：不要將過剩產能寄望於“一帶一路”」，*騰訊財經*，2016-3-22。  
<http://xw.qq.com/finance/20160322069952/FIN2016032206995200>
- 張林，「中國式產能過剩問題研究綜述」，*經濟學動態*（北京），第 9 期（2016 年），頁 90-93。
- 張舒正，*鋼鐵行業產能過剩企業投資行為研究—以重慶鋼鐵股份有限公司為例*（四川：西南財經大學會計碩士論文，2014 年），頁 52-53。
- 張維迎、馬捷，「惡性競爭的產權基礎」，*經濟研究*（北京），第 6 期（1999 年），P11。
- 張綱，「美國將敦促中國應對產能過剩」，*紐約時報中文網*。2016 年 6 月 6 日。  
[n.nytimes.com/business/20160606/us-to-press-china-to-curb-industrial.../zh-hant/](http://n.nytimes.com/business/20160606/us-to-press-china-to-curb-industrial.../zh-hant/)
- 張嘉麟、瞿宛文，「中國鋼鐵近年來高速增長成因」，*世界經濟文匯*（上海），第 4 期（2014 年）。
- 馮立果，「鋼鐵行業產能過剩真相」，*每日頭條*，2013 年 9 月 6 日。



<https://kknews.cc/finance/3azr4y.html>

賀京同、何蕾，「國有企業擴張、信貸扭曲與產能過剩—基於行業面板資料的實證研究」，**當代經濟科學**（西安），第1期（2016年），頁58-60。

劉芍佳，「點評中國：新年經濟增長靠什麼？」**BBC 中文網**，2015年1月5日

[www.bbc.com/zhongwen/trad/focus\\_on\\_china/.../150105\\_cr\\_china\\_2015\\_economy](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/focus_on_china/.../150105_cr_china_2015_economy)

劉海、胡豔平，「問診 2016 年中國鋼鐵行業去產能」，**綠色和平&中國聯合鋼鐵網**，2017年2月。

韓國高、高鐵梅、王立國、王曉姝、齊鷹飛，「中國製造業產能過剩的測度、波動及成因研究」，**經濟研究**（北京），第12期（2011年），頁28-30。

韓碧如，「歐盟商界警告中國產能過剩風險」，**英國金融時報中文版**。2016年2月23日 07:21。[big5.ftchinese.com/story/001066288](http://big5.ftchinese.com/story/001066288)

鞠蕾等，「供給側視角下的產能過剩治理：要素市場扭曲與產能過剩」，**宏觀經濟研究**（北京），第5期（2016年），頁3-4。

魏艾，「近期中國大陸去產能、去庫存宏觀調控政策及可能影響」，**大陸與兩岸情勢簡報**，2016年5月11日，頁10。

<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/664920652.pdf>

「中國產能過剩，全球經濟憂患」，**瑞士資訊**，2016年2月25日 -10:00  
<https://www.swissinfo.ch/chi/business>

「中國產能過剩阻礙歐盟承認中國市場經濟地位」，**端傳媒**，2016-07-14。

<https://theinitium.com/article/20160714-dailynews-steel-dumping-China-EU/>

「經濟學人：中國供給側改革藥方對嗎？」，**多維新聞網**。2017年4月17日 [economics.dwnews.com/big5/news/2017-04-17/59810822.html](http://economics.dwnews.com/big5/news/2017-04-17/59810822.html)

「川普鋼鐵團隊 恐強化對中制裁」，**自由時報電子網引自路透社**。2016年12月13日。[news.ltn.com.tw/news/business/paper/1061090](http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1061090)。

「歐洲議會壓倒票數反對承認中國市場經濟地位」，**BBC Chinese**，



2016- 5- 12。

<https://sites.google.com/.../ouzhouyihuiyadaopiaoshufanduichengrenzhongguoshichangj>

「牽住“牛鼻子”就是要抓住影響全域的關鍵」。每日頭條，2017 年 03 月 01 日 15:13。 <https://kknews.cc> ›

「G20 推動我國鋼鐵業去產能 未來 5 年減產粗鋼 1.5 億噸，證券日報，2016 年 09 月 8 日。

[http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-09/08/c\\_129273677.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-09/08/c_129273677.htm)。

「財政部：千億專項資金、多項政策支持鋼鐵煤炭去產能」，新華網，2016 年 05 月 18 日

[www.xinhuanet.com/finance/2016-05/18/c\\_128993460.htm](http://www.xinhuanet.com/finance/2016-05/18/c_128993460.htm)

「今年去產能釀新政謀變局 數萬億資產僵尸企業待出清」，人民網，2017 年 3 月 7 日， [energy.people.com.cn](http://energy.people.com.cn) › 能源

「國企去產能“分流洪峰”平穩度過“雙創”深入人心」，人民網。2018 年 4 月 9 日 [finance.people.com.cn](http://finance.people.com.cn) › 財經。

「習近平即將出席並主持 G20 杭州峰會 哪些看點值得關注」，人民網-中國共產黨新聞網，2016 年 08 月 17 日 08:03。 [cpc.people.com.cn](http://cpc.people.com.cn)

「高端鋼鐵產品已現過剩行業寒冬或長達 10 年」，每日頭條，2016 年 6 月 26 日， <https://kknews.cc/finance/qpjzy.html>

「鋼鐵業現高端產能過剩 被指行政幹預“舊病復發”」，新華網，2013 年 10 月 14 日 17:10:21

[news.xinhuanet.com/fortune/2013-10/14/c\\_117713120.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-10/14/c_117713120.htm)。

「鋼鐵產能置換內藏玄機，破解之道有兩招」，中國礦業報，018-02-27， [www.mlr.gov.cn](http://www.mlr.gov.cn)

Chamberlin, E. H. *The Theory of Monopolistic Competition*. (Harvard University Press, 2009).

Jiang F, W Chen and J Huang, “Limitations and Negative Results of Investment Regulation Policies”, (*Chinese Economy*, 2010) 43(4): 30-48.

Kamien, M. I. & N. L. Schwartz. “Uncertain entry and excess capacity”,





(*American Economic Review*, 1972), 62(5): 918-927.

Ruello, Alain. 「產能過剩惡果威脅中國與全球經濟」, 蘋果即時新聞轉載法廣 RFI。2016年2月23日 20:28。

[www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160223/801728](http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160223/801728)

“Subsidies and the China Price”, *Harvard Business Review*, Jun 01, 2008.

<https://hbr.org/2008/06/subsidies-and-the-china-price>

Paraskevopoulos, D., & E. Karakitsos & B. Rustem, “Robust Capacity Planning under Uncertainty”, (*Management Science*, 1991), 37(7): 787-800.

