

# 淘汰高耗能落后产能的现状、问题及建议

熊华文 2007年5月

加快高耗能行业落后产能的淘汰步伐，是今年政府工作报告提出的八项节能减排措施之一。其对优化产业结构、提高产业整体水平，实现经济增长方式转变和经济效益的提高具有重大意义；同时也是推动节能降耗和污染减排的关键性措施，能产生显著的节能减排效益。

高耗能行业淘汰落后产能的重点主要集中于火力发电、钢铁、水泥、电解铝、铁合金、焦炭及电石等行业。各行业的淘汰范围是以《产业结构调整指导目录（2005年本）》为主要依据，结合行业自身特点及相应的节能环保要求而提出的。

“十五”期间，尤其是2003年以来，各高耗能行业淘汰落后产能的步伐明显加快，已公布了多个行业淘汰落后产能的目标及实施方案，对相关企业的关停并转工作进展顺利，在部分行业淘汰落后产能已取得显著成效。但从总体看，部分行业淘汰落后产能工作进展比较缓慢，没有达到预期的目标，“十一五”中后期淘汰落后产能的任务相当艰巨。

## 目前存在的问题

### （一）“趋利”因素使淘汰落后产能困难重重

从市场需求方面看，落后生产能力虽然产品质量较差，但由于市场需求的多样化，农村地区和欠发达地区对廉价产品的强烈需求拉动，使落后产能仍有较大的市场空间，在某些领域、某些地区落后产能生产的产品市场竞争力甚至远高于大型企业和先进工艺设备。从成本方面看，虽然落后产能的原料消耗和能源成本均高于先进产能，但由于总体

投资少、分摊成本低、人工费用低、支付环保费用少等原因，使其即使在激烈的市场竞争中仍有一定的利润空间。市场趋利因素使淘汰落后产能困难重重。

从地方政府层面看，对落后产能的地方保护仍不同程度存在。许多地方政府、尤其是基层地方政府对科学发展观落实不够，仍有不同程度地追逐GDP最大化的现象。淘汰落后产能对当地政府而言可能就是砍掉了一个重要的GDP和财政收入来源，对就业、居民收入、相关产业发展也有较大影响。中央对淘汰落后产能制定了一系列的配套政策措施，涉及市政、环保、国土、水资源、信贷、质检等多方面的约束，但具体到地方层面很难实现“政令畅通”，有些基层政府对落后产能甚至采取默许或支持态度。地方政府的“趋利”行为在某种程度上也加大了淘汰落后的难度。

## （二）部分行业仍存在落后产能反弹的趋势

2006年 水泥和钢铁行业的共同特点是行业形势好转，市场需求快速增长，产品价格不断走高，这也是导致落后产能反弹的主要原因。

## （三）当前淘汰落后政策过于强调行政手段

中央颁布的一系列加强结构调整、淘汰落后的文件均提出，对落后的生产工艺、设备以及企业等，不提供任何形式的信贷支持，不予办理用地手续，不发放生产许可证或依法收回生产许可证，不安排运力，以及淘汰落后不力的地区限批、缓批相关新建扩建项目等。

应该说上述措施在一定程度上遏制了落后产能“遍地开花”、“久攻不下”现象的蔓延，但这些措施有些过于强调行政调节手段，较少采用市场经济手段优化配置资源。一方面中央和地方认识不是十分一致，政

令很难畅通，同时行政问责机制的缺乏又造成行政调节手段很难贯彻到位和执行起来打折扣；另一方面国家又没有使用非常强的经济调节办法，来迫使落后产能无利甚至亏损经营，从而不得不主动关停。可以说目前采取的很多措施还起不到“釜底抽薪”的作用，过多地依靠行政手段关停落后产能，不仅很难起到应有的关停效果，甚至还部分造成了“上有政策、下有对策”，“严了老实人、宽了胆大人”的局面。

此外，这些措施更多强调了对落后产能的限制性、约束性作用，对引导性、激励性政策研究不够，导致在具体执行过程中遇到了较大阻力，效果不甚明显。

#### （四）关停落后生产能力的补贴机制和善后问题有待进一步完善

淘汰落后生产能力决不是一关了之，其牵涉GDP和财政收入损失、人员安置、资本沉陷等诸多经济和社会问题。但在当前淘汰落后工作中国家更多强调了责任和义务，对地方政府、业主、职工的损失补偿问题考虑不多，缺乏对落后产能退出机制的系统全面研究，使淘汰落后工作受到了来自基层利益相关者的阻力，对全社会的和谐和稳定发展造成了一定的不良影响。

#### 主要对策建议

要实现国家提出的淘汰落后产能目标，淘汰进度要显著快于“十五”和2006年，必须“下最大决心、用最大力气”，必须出台特别的、强有力的、切实有效的政策措施。

近期从加快落后产能淘汰进度角度，应由政府主导实施若干淘汰落后产能专项行动，建立和完善相关制度，同时辅以一定的经济激励手段推动落后产能的尽早、尽快淘汰；在建立淘汰落后产能的长效机制方面，

应利用市场这个无形之手，合理配置资源，通过价格等信号实现落后产能的市场淘汰。具体建议如下：

### （一）举全社会之力，组织实施若干淘汰落后产能专项行动

基于“十一五”期间淘汰落后产能工作的艰巨性和紧迫性，建议国家动员全社会和各地方政府的力量，实施诸如“上大压小”关停小火电和淘汰落后水泥产能之类的淘汰落后专项行动。实施淘汰落后专项行动，首先要有一套自上而下的组织保障体系，各级地方政府要建立淘汰落后专项工作小组，各单位的一把手应是第一责任人，对本部门淘汰落后工作负全责；其次要对淘汰落后的目标和各项指标进行分解和落实，明确责任，加强考核；再次要制定相应的奖惩措施，鼓励先进，惩罚落后。

要将淘汰落后专项行动作为调整产业结构、转变经济增长方式的重要着力点，要以此为契机推动科学发展观在各级政府的落实和深化。

### （二）加快建立淘汰落后产能的补贴机制

建议中央建立淘汰落后产能专项资金，用于对淘汰落后产能的补贴，各省级政府也应配套相应资金对本省淘汰落后产能进行补贴。另一方面，在政府补贴之外，还可采用市场机制实现一部分经济补偿。建议国家参照关停小火电中发电量指标的有偿转让模式，探索适合其他行业淘汰落后的市场补偿机制。

### （三）研究制定淘汰落后产能的引导性、激励性政策

当前淘汰落后的政策措施以限制性、约束性为主，对引导性、激励性政策考虑不够。应借鉴国外市场化国家的通行做法，“胡萝卜”与“大棒”兼用，全方位推动落后产能的淘汰。

当前可考虑从以下几方面制定淘汰落后的引导性、激励性政策。

(1) 递减性补贴政策：可参照浙江省淘汰落后水泥产能的做法，对先期淘汰的产能给予高额补贴，关停越晚，补贴越少，超过一定关停限期的还要进行处罚，通过这项措施可引导落后产能尽早、尽快淘汰。

(2) 鼓励落后产能转产转型的优惠政策：应鼓励落后产能在原有基础上通过技术改造实现向其他行业或相关行业转移，如原淘汰立窑企业可利用原有基础转型为大型水泥企业的粉磨站，应在立项、土地审批、信贷政策、税收减免等方面对落后产能转产企业制定一系列优惠政策。

(3) 对落后产能淘汰后的土地开发或处置制定优惠政策，鼓励企业通过土地开发或处置收益来弥补损失，提高企业淘汰落后产能的积极性。

#### (四) 建立新建项目同淘汰落后产能的捆绑机制

这里所建议的新建项目与淘汰落后产能的捆绑机制包括以下几方面内容。

(1) 各地区在现有基础上严格执行总量控制的目标，明确新建产能必须等量淘汰的原则，要想新建、扩建产能，必须以等量的落后产能淘汰为基础（可称之为“上大必须压小”）；另一方面，主动淘汰落后产能的业主和企业享有优先建设大型先进产能的权利，同时可享受一系列优惠政策（可称之为“压少优先上大”）。

(2) 新建、扩建产能的企业或业主应承担淘汰落后产能的义务，即新建产能项目必须同落后产能企业联合、重组，并吸纳安置其职工，或收购其产能容量，所得资金用于关停企业的损失补偿和职工安置。

通过实施上述捆绑机制，可有效控制总量，加快淘汰进程，提高企业自主淘汰落后产能的积极性，同时也可使淘汰落后产能的成本降低，

资源得到有效利用，人员得到妥善安排。基于客观条件的限制，这种机制当前可在某些领域进行一些有益的尝试，同时也可考虑将这种机制同环境排放总量控制体系结合起来，使两者相得益彰、互为促进。

#### （五）应用市场化的经济调节手段促进落后产能的淘汰

在市场经济条件下，落后产能的继续存在是由于经济利益的驱动，换言之是因为这些企业有钱可赚。这些落后企业同先进大企业竞争中仍有利可图的主要原因是其诸多外部成本没有内部化，如资源消耗成本、环境成本、社会成本等，在这种条件下落后企业反而更具有“成本优势”。政府作为公共利益的代表，应通过一定的经济调节手段促使诸如环境、资源等外部性成本在落后企业成本中的内部化。

建议以三种方式在落后企业实现外部成本内部化，并以此推动落后产能的淘汰：（1）差别资源价格政策，基于落后企业对资源的过度消耗和浪费，应针对落后企业实施更高的资源价格；（2）额外的环境排污收费，基于落后企业对环境的严重破坏，应针对落后企业在普通排污收费的基础上大幅提高征收标准；（3）可持续发展专项基金，基于落后企业对整个产业和国家可持续发展能力的影响，可对落后企业征收可持续发展附加费，用于支持整个产业的健康发展和国家可持续发展能力的提高。