

【博士论坛】

# 落后产能退出机制的河北模式

郭晓杰

(河北省社会科学院经济研究所, 河北 石家庄 050051)

**[摘要]** 产能落后阻碍了产业结构调整和经济转型, 以往淘汰落后产能的手段单一, 呈行政的、人为的、零散的特征, 不仅没能实现淘汰目标, 反而呈现“越淘越多”的怪现象。因此有必要设计一种淘汰机制, 以系统的思路实现落后产能退出, 鼓励先进产能发展的双重目标。本文以河北为例, 对落后产能现状及存在的问题进行分析, 构建淘汰落后产能的退出机制。

**[关键词]** 河北 落后产能 退出机制

**[中图分类号]** F127 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-6623 (2015) 02-0103-03

**[基金项目]** 河北省社科院重点项目“产能过剩背景下的河北钢铁产业退出机制问题研究”(项目编号 2013A14); 河北省省委省政府决策咨询委员会招标课题“落后产能退出机制研究”。

**[作者简介]** 郭晓杰(1975—), 女, 内蒙古包头人, 助理研究员, 经济学博士, 研究方向: 产业经济学、劳动经济学。

## 一、河北落后产能基本情况

近年来, 根据中央的科学部署, 河北积极实施淘汰落后产能的各项工作, 并取得了重大成效。2013年, 河北提前两个月完成国家下达的淘汰任务, 所涉及的15个工业行业全部完成淘汰落后产能任务, 其中钢铁、水泥、平板玻璃等11个行业超额完成任务, 一些行业的实际完成量占全国计划数更是达到四成以上(具体见图1), 为全国淘汰落后产能做出了重要贡献。同时, 我们也要清醒的看到河北淘汰落后产能还存在诸多问题。

### 1. 落后产能分布行业广、数量多, 淘汰任务重

受累于长期粗放的经济增长模式, 河北工业生产虽然实现了快速发展, 但存在大量落后产能。表现在两方面: 一是分布行业广, 由于产业同质化问

题的存在, 每一波产业过热发展浪潮中河北都参与其中, 使得落后产能分布的行业比较广泛, 国家下达的淘汰计划中所涉及的行业, 河北往往被全部或大部分锁定; 二是数量众多, 河北是工业大省, 许多产业的产量在全国位次都比较靠前, 当经济增长方式以数量和规模扩张为主导模式, 经济增长方式以提质增效为主, 环保标准成为评价落后产能的主

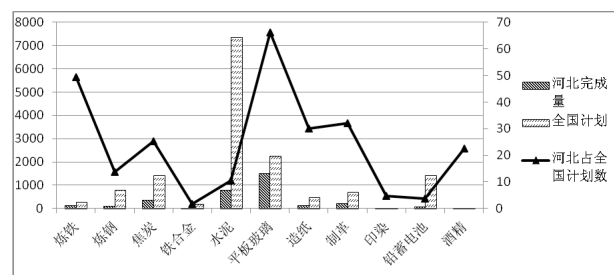


图1 河北完成淘汰落后产能及占全国计划比重

要标准时，曾经的辉煌反而变为沉重的镣铐。未来五年国家拟压缩的8000万吨钢铁总量中，河北承担了6000万吨，占了全国拟淘汰总量的3/4；2014~2015年国家拟淘汰的水泥、平板玻璃总量中，河北分别占了36%和85%。

## 2. 落后产能分布区域广呈连片集中状态

受产业发展过程中自然形成的集聚效应影响，河北许多产业多分布在一个相对集中的区域内。以钢铁、水泥、平板玻璃等重点行业为例，根据国家下达至河北的淘汰落后产能计划名单可知，钢铁行业的落后产能多分布在邯郸、唐山几个区市，主要以丰南、迁安、武安为集聚地；邯郸、石家庄多为水泥落后产能的藏身之处；而邢台（沙河市）则成为平板玻璃落后产能的主要聚集区。

## 二、河北淘汰落后产能的重要性和紧迫性

### 1. 落后产能延缓河北产业结构调整步伐

由于长期低质、同构、低水平的重复发展，曾经给河北带来过荣耀的巨量产能却因供需矛盾突出、环境压力加大等因素成为过剩产能，甚至是落后产能。虽然历经多次淘汰，但多是虎头蛇尾，最终陷入“越淘越多，淘而不尽”的怪圈，使得河北丧失了一次又一次产业结构调整良机。如果再不采取积极措施大力淘汰落后产能，不仅将继续推迟河北产业结构的调整，还将影响到下一阶段的经济工作。

### 2. 落后产能影响河北经济转型升级

落后产能的大量存在产生了许多负面影响：一是造成产业发展的不可持续，落后产能的存在使得产业形态低端，产品附加值不高，缺乏市场竞争力，整个行业日渐式微；二是造成经济发展的不可持续，大量落后产能的存在不仅造成了资源能源的重大浪费，降低经济效益，还带来了日益严重的环境污染问题，使得区域经济竞争力下降，无法实现可持续性发展。

### 3. 落后产能削弱京津冀协同发展的机遇

随着京津冀协同发展上升为国家战略，河北迎来了经济发展的新机遇，若能充分利用这一机遇，将有利于河北构建现代产业体系，重塑经济增长源泉，抓好生态环境建设。这就要求河北有足够的产业容量和区域空间来承接京津的产业转移和要

素外溢，而大量落后产能的存在使得河北“无笼换鸟”。因此，若不加快淘汰落后产能的步伐，河北很有可能失去京津冀协同发展的历史机遇。

## 三、河北淘汰落后产能的机制设计

河北虽历经多次淘汰落后产能的浪潮，不仅没能“脱胎换骨”，反而出现落后产能越淘越多的怪现象，究其原因在于淘汰落后产能的滞后性、被动性和行政性。如今看来，这种行政的、人为的、零散的手段无法从根本上实现淘汰落后产能的目标，需要设计一种机制，以制度的、系统的手段推动落后产能的退出。

### （一）加速机制

与落后产能相对的是先进产能，是代表先进生产工艺水平的，环境资源友好，能促进产业健康发展的产能。淘汰落后意味着鼓励先进，且二者并行不悖。需要在贷款、税收、土地、市场准入等方面制定有利于先进产能的政策措施，帮助其发展壮大，从而获得市场竞争优势，以市场的力量实现“良币驱逐劣币”的正常机制。

1. 制定有利于先进产能的行业准入标准。先进产能往往代表着一个行业未来的发展方向，要想实现行业的可持续发展就需要在源头予以选择，科学合理的行业准入标准显得十分重要，有利于留下先进产能，淘汰落后产能。

2. 制定具有倾向性的贷款、税收和土地政策。首先，在土地使用方面，对于先进产能的土地使用需求，在符合国土规划前提下简化土地使用审批流程，有条件的地方可实行一事一议，加快审批速度；其次，在银行贷款方面，先进产能在应用新技术、新工艺、新创新的初期往往投入大，收益低，资金瓶颈成为快速发展的主要制约因素，因此在银行贷款方面对先进产能予以优惠，可探索推广保证保险型贷款方式，由政府、银行、保险公司、企业四方共担风险，共享利益；最后，在税收政策方面，对生产高附加值产品，代表先进产能且处于发展初期的企业，可以在一定时期和阶段内实施税收减免、返税等优惠政策，减轻企业的成长负担。

### （二）减速机制

落后产能是实现经济全面转型升级的主要障碍，但紧急“刹车”极易引发社会的动荡不安，需

要换挡减速，利用减速机制实现落后产能的平稳退出。

1. 强化环评力度，严把项目审批关。环评是对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或减轻不良环境影响的对策和措施，是从源头预防和减轻环境污染的“阀门”。在以往的项目审批中，环评制度往往成为摆设，造成落后产能的大量存在。因此，要以《环评法》为指导，抑制落后产能增长。

2. 建立并完善产能置换制度。在控制总量的前提下积极探索建立并完善产能置换制度的有效路径，推动产能置换交易市场化，逐步实现企业内、企业间、跨区域产能置换，从而加快河北落后产能淘汰进度。

3. 设立补偿援助基金。一方面对自愿淘汰落后产能的企业，按评估机构评估的落后生产能力设备资产净值给予一定比例的资助，具体比例可根据计划列入层级不同而有所不同，比如对列入省级及以上计划的资助比例可适当高于列入县级、市级计划的；另一方面对于愿意从“长线”行业中退出的企业给予优惠待遇，如企业若封存和淘汰设备，在进行新投资时，就可以按比例得到优先或优惠贷款，或采用特别折旧率，或也可采取政府向企业“购买”旧设备然后将其废弃的方式。

### （三）阻力机制

1. 完善资源价格形成机制，增加落后产能生产成本。落后产能之所以大量存在，原因在于资源使用成本低廉，因此要完善资源价格形成机制，将资源使用过程中的环境代价、资源枯竭后的退出成本计入资源定价中，并由价格传导体系最终反映在落

后产能生产成本上，加大落后企业生产成本，迫使企业或落后产能“出局”。

2. 建立环保贡献倒逼机制。对工业企业的排污、排放等环保贡献进行核算排序，按对环保的贡献实行四档有序用电机制，一档企业重点保障，二档企业一般保障，第三、四档企业采用用电限制倒逼机制，对企业用能实行红、黄、绿灯制度，促使企业自觉淘汰落后产能。

### （四）禁止机制

1. 强化法律约束力量。一是加大法律法规的产业调整作用。对于落后产能集中的产业制定配套行政条例，明确应处理的设备的种类、生产能力的总和，设备的处理方法及期限，设备处理的同时应进行的事业转换等措施，离职者如何安置，某些落后产能集中的中小企业如何引导。应以法律的形式设立淘汰落后产能产业信用基金，以保证设备处理、失业人员安置和中小企业转产等所需资金。二是加强环境保护相关法律法规的执行力度。要增强环保部门执法地位和相对独立性，通过环保警察的成立建立法院与环保部门的联动机制，降低申请强制执行的门槛，加强法院的强制执行力。

2. 对重点污染企业实施强制措施。对能耗高、污染重、安全条件差、技术水平低、生产工艺和设备落后的小企业，要严格进行关停并转。进一步加大执法监督和处罚的力度。对违反相关规定的企业，要依法追究相关人员的责任。并依照有关法律法规，通过对落后产能停止换发生产许可证、吊销排污许可证和安全生产许可证等方式，推动落后产能退出市场。

## On Hebei Model in Exit of Redundant Production Capacity

Guo Xiaojie

(Institute of Economic Research, Hebei Academy of Social Sciences, Hebei Shijiazhuang 050051)

**Abstract:** The backward production capacity hinders industrial restructuring and economic transformation. The previous elimination means was only one, administrative, artificial and fragmentary. It has not realized own elimination intent, however has made "the targets amount be more". So we should design a new elimination means to make the backward production capacity step down from the frontline of production, and to encourage the advanced production capacity to develop. My paper has analyzed Hebei Province backward production capacity and its problems, then put forward the Hebei mode by which the backward production capacity steps down from the frontline of production.

**Key words:** Hebei; the backward production capacity; the exit mechanism

(收稿日期: 2015-01-27 责任编辑: 廖令鹏)