

内蒙古去产能情况及对推进供给侧改革的几点思考

康磊¹ 石悦红²

摘要：推进供给侧结构性改革是我国经济发展新常态下的必然选择。当前，内蒙古经济运行面临的突出矛盾和问题，根源是重大结构性失衡。随着近年来国内外传统行业需求增长明显放缓，导致我区煤炭、钢铁、化工建材等行业出现了不同程度的产能过剩，经济下行压力不断加大，因此，化解过剩产能、调整产品结构势在必行。内蒙古在推进供给侧改革过程中必须将破解供给与需求不匹配、不协调和不平衡问题作为出发点和落脚点，既注重眼前经济的稳定增长，又着眼可持续发展，发挥市场和政府的作用，提高我区供给结构对需求结构的适应性，同时注意推进力度要与经济社会发展的承受度相适应。

关键词：产能过剩 供给侧改革 需求侧

推进供给侧结构性改革，是以习近平同志为核心的党中央适应和引领经济发展新常态的重大创新，是我国经济发展新常态下的必然选择。自治区第十次党代会和十届二次会议指出，当前，我区经济运行面临的突出矛盾和问题，根源是重大结构性失衡，做好当前和今后一个时期的经济工作，必须把深化供给侧结构性改革作为主线，以深化改革为根本途径，扎实推进“三去一降一补”，提高供给结构对需求结构的适应性。

一、去产能的背景

内蒙古依托资源优势，依靠投资拉动和强劲的市场需求，从2000年以来实现了经济高速增长，形成了以煤炭、电力、化工和有色金属等为支柱产业的重化工产业结构。但是，随着近年来国内外需求减少和我国主要工业产品需求临近或达到峰值，传统行业产能新增步伐明显放缓，产业组织正在深度重构，导致我区重化工业出现了严重的产能过剩，煤炭、钢铁、化工建材等行业

利润下滑严重，经济下行压力不断加大。按照国际通行标准，产能利用率低于75%为严重产能过剩，内蒙古煤炭产能利用率约为71%、钢铁产能利用率为68%，其他能源的产能利用率如铁合金是68%、水泥是40%、焦化是58%、电石是55%，电力全面产能过剩态势也在加剧，可以看出，全区重要资源型行业产能多数已处于过剩状态。中央经济会议将去产能列为五大任务之首，虽然这一过程将非常艰巨，会加剧产能过剩行业内企业分化，加速企业信用风险暴露，同时将对经济状况、税收和就业造成明显冲击，但是，对于内蒙古的整体经济而言，“去产能”势在必行。总体上，全区煤炭、钢铁、电力、有色、玻璃、建材、水泥等都属于去产能范畴，尤其是以煤炭和钢铁为主的能源资源类产业是化解产能过剩的重点领域。

二、主要行业去产能情况

煤炭和电力行业。内蒙古煤炭和电力行业在

新常态下面临着新的挑战，煤炭处于需求增速放缓期、超前产能与库存消化期、现代煤化工技术发展期、环境制约强化期，电力处于需求增速放缓期、结构调整加速期、改革深化期、火电节能减排强化期。按照国家“去产能”任务及全区实际情况，内蒙古把化解煤炭行业过剩产能与产业结构调整、转型升级结合起来，通过兼并重组、产能置换、优化升级等途径，利用煤化工和特高压外送通道电源点建设，想方设法扩大和提升产品科技含量和附加值，扩大应用领域，加大煤炭区内就地转化。协同推进煤炭转换产业发展，提升煤炭清洁利用水平，执行严格的环境保护制度，加大新技术应用，扩大煤、电、用一体化经营规模，推进新能源产业规模化发展，加大发电产业的技术改造力度，拓展新的售电主体，多措并举消化现有产能。

钢铁行业。目前国内前十位的钢铁企业市场集中度仅为 48%，韩国、日本、美国和欧盟分别为 65%、75%、67% 和 74%，必须加快钢铁行业兼并重组化解过剩产能、保持竞争优势的步伐。



另外，自治区钢铁产品的过剩是结构性过剩，同时面临有效供给不足和产能过剩的问题：低端普通钢材产能过剩，但工艺配置和流程优于一些同行业知名企业，特种钢材、高精尖钢材还需要依赖从区外甚至国外引进。因此，自治区钢铁企业在此次“去产能”中也面临很大的战略机遇。内蒙古也正在通过兼并、重组和资产证券化等资本手段，推动煤炭、电力、化工、冶金、建材纵向兼并重组，去低端钢材产能，提升高端钢材有效供给，形成产业链竞争新优势。2017 年，自治区钢铁产业集中度将进一步提高，行业前 3 位企业（集团）粗钢产能集中度将提高到 80% 左右，优质钢比重提高到 70% 以上。

水泥、电解铝等行业。在新形势下，必须把控制新增产能和承接产业转移结合起来淘汰落后产能。严格控制新增产能，引导企业减量化生产，通过淘汰、引导退出、减量置换、资源整合、兼并重组、优化升级、延伸产业链条等方式，技术改造一批、兼并重组整合一批、对外投资转移一批、严格标准淘汰一批、完善政策扶持一批，让“僵尸企业”退出市场。严格落实各项保障措施，做到既化产能又稳生产，同时要补齐结构性不足的产品种类。到 2017 年，内蒙古要淘汰水泥（熟料及粉磨能力）产能 800 万吨，减少水泥生产企业 30 家以上，形成 4 至 5 家拥有矿山、熟料、水泥生产、商品混凝土、水泥基材料制品等完整产业链的大型企业，产能利用率明显提高，产业布局趋于优化，产能与市场需求相适应，行业兼并重组取得明显成效。电解铝行业要淘汰落后电解铝产能 5.8 万吨，通过跨省区产能置换承接一批先进产能，产业布局更加合理，延伸加工水平进一步提高，煤电铝及铝后加工产业链趋于完善，电解铝延伸加工率提高到 90% 以上。平板玻璃行业产品结构进一步优化，玻璃深加工和特种玻璃比重明显提高。

三、对内蒙古供给侧改革的几点思考

把破解供给与需求不匹配、不协调和不平衡问题作为供给侧改革的出发点和落脚点。自2008年国际金融危机爆发以来，世界各国的经济金融政策主要是从需求侧入手，出台了一系列财政政策和货币政策，但效果并不理想，目前仍未走出危机，且局部有加重迹象。当前，中国实体经济在中低端产品与服务方面产能过剩的同时，在高端产品与服务方面存在有效供给不足。这种压力不是短期的、周期性的、外部的冲击，而是中长期的、结构性的、内部的。实际上，无论全球还是中国，都面临一系列结构性问题。发达国家收入高但人口老龄化问题严重，陷入“低生育陷阱”；发展中国家人口增速快但收入低，陷入了“低收入陷阱”，而需求管理手段对这种结构性问题效果一般。在有效供给不能适应需求总量和结构变化的情况下，需要把眼光从需求侧转向供给侧，在适度扩大总需求的同时，从供给侧发力，从生产领域扩大有效供给，加强中高端产品和优质服务供给，减少无效和低端供给。内蒙古要着力加强供给侧结构性改革，通过以“改革开放、创新创造、生态民生”的新三驾马车作为主驱动力，以基于中长期高质量制度创新、技术创新为核心的“供给管理”部分替代短期凯恩斯式的“需求管理”，以供给创新带动需求增长，实现自治区由低水平供需平衡向高水平供需平衡的跃升。当然，也要坚持需求和供给两侧同时发力，当前矛盾的主要方面是供给，但绝不能因此否定需求一侧。供给因需求而生，并且要不断地适应需求的新变化，需求管理仍然很重要，尤其对内蒙古欠发达地区，公共服务体系和基础设施建设仍很薄弱，欠账较多，传统“需求侧”对经济的拉动空间仍然很大。

既要注重眼前经济的稳定增长，又要着眼于长远的可持续发展。供给侧改革长期利好经济发



展，但短期内实施去产能、去库存等措施可能会对短期经济增长有一定影响，对此必须有充分的认识和预期。改革目标是提高长期潜在增长率，利在长远，短期则主要解决需求不足的问题。供给侧更多地在于产业结构、技术创新能力等具有长期效应，而需求侧更多地具有出口、消费和投资等短期经济效应，同时，供给侧也存在产品库存、过剩产能、产品质量等短期经济变量，需求侧也会产生长期经济效果。因此，必须正确理解和处理好长期经济变量和短期经济变量之间的关系，既要注重长期影响经济体制等方面的变量改革，又要采取政策措施，解决短期经济变量方面存在的问题和矛盾。短期看，打好市场机制、政策手段、法治办法的组合拳，加大消化过剩库存，优化产品品质，提升产品效益，强化社会化服务，集中力量完成“三去一降一补”重点任务。从长远来看，要按照创新、协调、绿色、开放、共享“五大发展理念”的要求，理顺内蒙古供给侧发展中的长远问题，将内蒙古经济带入健康发展的轨道上来。

充分发挥“有效市场”和“有为政府”的作用。供给侧改革的核心是提高供给适应需求的灵活性和能力，改善供给结构，提高供给质量。不论是淘汰僵尸企业、落后产能，还是促进新产业、新经济的发展壮大，最根本的还是要发挥市场机制的作用。在制定供给侧改革方案时，认真研究并遵循市场经济规律，采用改革、市场、法治的办法，避免直接使用行政手段，让市场在资源配置中发挥决定性作用。进一步开放要素市场，打通要素流动关节，完善市场机制，用好“看不见的手”。例如，要主要依靠市场化的方法和手段来化解改革成本。尝试搭建煤炭和钢铁上下游行业的成本收益风险分担网络平台，探索建立供给侧改革共享基金，让受益地区以税收转移的方式补贴受损地区，形成市场化的改革成本和收益补偿机制，真正调动各地区、各行业开展供给侧改革的积极性。在市场经济体制不断完善和成熟的同时，制度的优化进程中还存在不对称的地方。政府必须把精力主要放在创造环境方面，从供给端的机制创新入手，进一步放松市场准入，减少行政审批和行政管理，降低制度成本，保障企业和个人的自主权，激发市场活力，增加有效供给；进一步理顺价格机制，避免价格扭曲导致产业结构的失衡，促进资源优化配置。要建立合法合规的新型的政商关系，对于内蒙古这一经济转型地区而言，这点尤其重要。应当用“亲”商、“重”企的政策调动和激励市场主体创新发展的热情和潜力，为供给侧改革提供不竭动力。在充分发挥市场作用的同时，在国家政策的协调和引导下，贯彻落实“五大政策支柱”，发挥好地方政府的积极性。

在微观层面和宏观层面取得平衡。加快化解过剩产能，淘汰完全失去市场竞争力的企业，要有一个可操作的“底线”。从微观层面来说，就是需妥善安置失业职工，保就业；从宏观层面来说，就是化解产能过剩的力度与经济社会发展

的最大承受度相适应。目前，内蒙古的煤炭、钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等行业存在着较为突出的产能过剩问题。这些行业不仅产能过剩，经营状况也堪忧。对此，政府和企业都在进行相应调整，一些产能过剩的行业也在逐步关停。但是，产能过剩行业关停会对就业造成冲击，短期内可能会导致大量员工失业。而就业是民生之本，要妥善处理化解过剩产能和稳增长、保就业之间的关系。宏观上，对“去产能”实行有保有压，分类指导。应当看到，所谓一个行业的产能过剩，不是这个行业内的所有产品都过剩。例如，钢铁行业属于严重过剩行业，但不少钢材品种仍大量依靠进口，这类产品不仅不“过剩”，而且正好是“短板”。由此可见，着力推进供给侧改革的一个根本要求，就是企业要加快技术创新，提高产品质量，供给更多的新产品。要以扩大有效投资为重点创新投融资方式，加快重点产业和基础设施项目建设，继续提升产业质量，优化经济结构，让新兴产业和业态成为吸纳就业的主力。同时，政府应制定更加细化完善的公共政策安排，在职业培训和下岗员工再就业方面给予政策支持，化解稳定就业的压力。■

参考文献：

- [1] IUD 中国政务舆情监测中心. 内蒙古全面落实供给侧改革五大任务 [J]. 领导决策信息, 2016, (7).
- [2] 高尚全. 关于推进供给侧结构改革的几点思考 [N]. 经济参考报, 2016-6-6.
- [3] 陈东琪. 抓紧抓好供给侧结构性改革——深入学习贯彻习近平总书记关于推进供给侧结构性改革的重要思想 [N]. 人民日报, 2017-4-26.
- [4] 内蒙古: 在“加减乘除”中深化供给侧改革 [N]. 中国经济时报, 2016-6-15.

(作者单位: 1. 内蒙古自治区发展研究中心; 2. 内蒙古农业大学人文社会科学学院)

责任编辑: 代建明