

# 如何看待中国 2016 年化解钢铁过剩产能？

2017-03-02 中国钢铁工业协会

用“三去一降一补”推进供给侧结构性改革是党中央、国务院的重大部署。钢铁工业应成为我国供给侧结构性改革的先行者，因为钢铁工业对传统工业和实体经济的转型升级具有代表性，其产业链长、资产规模大、就业人口多、影响力大。2016 年以来，钢铁工业以化解过剩产能为突破口，大力推进供给侧结构性改革，多措并举，实现扭亏为盈，为产业转型升级提振了信心、创造了条件。

当前，个别研究机构和专家对钢铁行业化解过剩产能效果有不同看法，甚至质疑，说什么去产能产量反增、用无效产能换取奖补资金、去产能针对的都是民营企业，等等。中国钢铁工业协会作为落实化解过剩产能工作的当事者，不同意这些说法和看法，尤其其失实及观点和结论的错误，必须谈谈我们的看法。

## 钢铁工业必须推进化解过剩产能工作

钢铁作为基础原材料，支撑着经济平稳发展和下游用钢行业消费需求。随着我国经济发展步入速度变化、结构优化、动力转换的新常态，国内钢铁消费开始进入了峰值弧顶下行期，预计今后相当长时期，国内粗钢消费需求将在平均 7 亿吨以下，化解过剩产能是适应需求变化所必须的。

在过去经济快速增长的拉动下，钢铁行业产能迅速扩张，2015 年末粗钢产能达到 11.3 亿吨，而粗钢产量 8 亿吨，产能利用率仅 71%，产能远大于市场需求；企业规模越来越大，粗钢产量 500 万吨以上的企业 33 家；企业家数不断增加，据统计有冶炼能力的企业 570 多家；产业集中度不升反降，前十家企业粗钢产量占比由 2010 年的 49% 降至 2015 年的 34%；恶性竞争加剧，钢材市场价格急剧下降至成本以下，企业经营陷入前所未有的困境。我国有一大批优势企业，也有违法违规建设、达不到质量要求、假冒伪劣产品充斥市场的企业。诸多问题相互叠加、交叉影响，产能过剩矛盾愈发严重，已经成为钢铁工业结构调整、转型升级的主要障碍。因此，化解钢铁过剩产能已经成为行业发展十分重要和紧迫的任务。

党和国家审时度势、英明决策，牢牢把握住了钢铁工业这个主要矛盾和关键问题，以化解钢铁过剩产能为突破口和抓手，着力提升钢铁工业有效供给能力和水平，达到推动产业结构调整、转型升级和脱困发展的目的。

## 对化解钢铁过剩产能目标路径怎么看？

按照国务院《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》（国发〔2016〕6号）要求，用5年时间再压减粗钢产能1亿-1.5亿吨，这一目标是在国家统计局统计的2015年底粗钢产能11.3亿吨基础上确定的。化解钢铁过剩产能的路径，一是要根据国家相关法律法规严禁新增产能、清除违法违规产能和淘汰落后产能，其中一些产能仍在违规生产，不能因为这些产能还盈利就可以当作“有效产能”保留，也不能因为这些产能时开时停就无视对它们的清除。二是按照市场原则引导企业主动压减，鼓励有条件的企业尽快退出已停产的产能、实施减量化兼并重组、实施转型转产和减量环保搬迁，鼓励有条件的企业通过国际产能合作转移部分产能。通过化解过剩产能，推动钢铁产业转型升级，实现企业效益和市场预期好转。

钢铁产能取决于冶炼装备大小、技术工艺水平及原燃料等生产要素条件，而钢铁产量是在产能保障下，取决于实际市场需求、合同订单情况下安排的产品产出量。虽然我国国内粗钢消费已进入了峰值弧顶下行期，但相当长时期仍可维持较大的市场总量，仍需一定的产量来满足，而且提升质量性能、满足更高要求的任务仍然艰巨。化解钢铁过剩产能着重是清除违法违规产能，淘汰落后产能，处置“僵尸企业”产能，提高优势产能的产能利用率，提升钢铁有效供给能力和水平，而不是限制优势产能、有效供给的发挥，为此，化解钢铁过剩产能是以“产能”为目标，而不是“产量”。

在退出的产能中，既有停产的，也有在产的。首当其冲退出的是那些违法违规、落后产能，以及停产半停产、连年亏损、资不抵债企业的产能，其中已停产的产能，会因为市场需求好转重新开工生产，不能因为停产就将其视为“无效产能”。个别研究机构和专家对“有效产能”、“无效产能”自定标准是错误的。

2016年钢铁行业化解过剩产能目标明确，大方向把握得正确。严禁新增产能，以淘汰落后产能，清除违法违规产能，清除“地条钢”为重点，先进行大扫除，清垃圾，把家里打扫干净，而不是单纯把指标分摊，保护落后，这就为行业转型升级打下了很好的根基。我国钢铁企业过去的突出问题是良莠不齐、龙虾混杂，不打扫干净，拖泥带水的转型升级是很难做到的。

## 对化解钢铁过剩产能政策措施怎么看？

钢铁行业化解过剩产能工作是一个复杂的系统工程。党中央、国务院高度重视，制定出台了奖补资金、职工安置、财税、金融、国土、环保、质量、安全8个方面的配套文件及措施，建立了25个部门和单位组成的部际联席会议制度，保障了各项工作有序扎实推进。明确了各省级政府对本地区化解钢铁过剩产能工作负总责，钢铁企业作为主体的责任，形成了从国家到地方再到企业有序推进化解过剩产能的工作和制度体系。

为推动化解过剩产能工作，部际联席会议分别派出由各部门领导挂帅的专项督查组、验收抽查组，实地调研所有承担产能退出任务的钢铁企业，指导和督促实施进度，确保了提前超额完成全年任务。总结宣传推广了杭钢、攀钢等企业在产能退出、职工安置、资产处置、转产转型等方面的有效做法和先进经验。

强调并采用法治化办法，按照环保、能耗、质量、安全、技术等法律法规和产业政策，依法依规退出产能。组织开展淘汰落后、违法违规建设项目清理和联合执法三个专项行动，改善了行业生产建设秩序和市场环境。严肃查处江苏华达公司和河北安丰公司违法违规行为，严厉问责，发挥了负面典型的警示作用。

同时，鼓励各省市自治区根据各自实际情况，积极探索化解钢铁过剩产能的市场化办法。有的地区建立钢铁产能退出补偿机制，成立钢铁产能市场交易平台；有的地区根据环保、能耗等标准建立钢铁企业产能综合评价体系，按照综合评价排序依次压减。钢铁企业作为产能退出的主体，统一思想认识，坚决拥护国家决策部署，克服种种困难，主动压减过剩产能。

这些政策措施系统全面，责任与奖补激励相结合，法治化、市场化办法为主导，督查、检查、追责为保障，层层负责落实，聚焦于化解过剩产能目标任务，力度最大，措施最实，着力解决化解过剩产能过程中遇到的困难和问题，针对性强，为钢铁行业化解过剩产能工作提供了保障。

### **对化解钢铁过剩产能奖补资金使用怎么看？**

为支持钢铁煤炭行业化解过剩产能，中央财政专门安排了1000亿元专项奖补资金，重点用于化解过剩产能过程中的职工分流安置。为鼓励企业多退、早退，在资金使用上明确了“多退多补，早退多补”，并加强审计和监督检查，确保资金真正发挥有效作用。各省级政府是本地区化解钢铁过剩产能工作的总负责，在职工安置上也是负总责，国家奖补资金只是奖励，各地根据实际情况，多渠道筹集配套资金，保障职工安置托底。

对于符合条件的国有和非国有企业，均可享受奖补资金支持，并特别指出，该奖补资金只用于企业职工分流安置。这表明，企业退出的产能无论是落后产能还是主动压减的产能，只要符合国发〔2016〕6号文要求，在职工安置上都能享受国家资金奖补支持。目的是为了妥善处理好因产能退出所带来的职工退养、再就业等问题。个别研究机构和专家理解的奖补资金是给企业的补贴，是完全错误的。历史上，欧美日等国家和地区在化解过剩产能过程中，均采用过类似的措施，该奖补资金的应用无可非议。

## 对化解钢铁过剩产能发挥企业主体作用怎么看？

化解钢铁过剩产能是钢铁企业共同责任，国发〔2016〕6号文明确了产能退出的统一标准，即达不到标准要求的钢铁产能要依法依规退出和引导企业主动压减退出，并不区分国有和非国有。在落实过程中，国家要求央企和国企主动压减产能，承担更多责任，发挥引领示范，宝钢关停2500立方米高炉、包钢拆除1800立方米高炉，起到了带头作用。从2016年化解钢铁过剩产能完成6500万吨以上的情况来看，央企1020万吨，地方国企1600万吨，合计占40%。此外，2016年国有企业粗钢产量占全国产量的45.4%，比2015年下降了1.05个百分点。

妥善安置职工，是化解钢铁过剩产能的最重要的工作之一。国家有关部门和各级地方政府千方百计为企业创造条件，制定职工培训计划、编制职工分流安置方案、风险防范预案，对就业困难人员通过社会保险补贴、公益性岗位进行托底帮扶，积极探索多渠道安置职工就业，确保分流职工再就业、有收入。钢铁企业充分发挥了主体作用，依法依规制定职工分流安置方案，通过培训转岗，支持自主创业、劳务输出、内部退养和协议接触劳动关系等渠道妥善分流安置职工，努力做到转岗不下岗、转业不失业，为保障职工权益、维护社会稳定做出了重大贡献。

2016年钢铁行业化解过剩产能工作是在党中央、国务院正确领导下，部际联席会议执行坚决，抓得紧、落得实，各地区发挥了负总责，督查、验收、约谈、问责，一抓到底，确保发挥企业为主体的作用，这是化解钢铁过剩产能工作顺利开展的重要经验之一。

## 对化解钢铁过剩产能成效怎么看？

2016年我国经济在国内外形势异常复杂的情况下，取得6.7%增长，国内粗钢消费7.1亿吨，同比增长1.7%，国内粗钢产量8.1亿吨，同比增长0.6%。粗钢产量最高是2014年的8.2亿吨，消费最高是2013年的7.6亿吨。2016年粗钢产量增长满足了经济中高速增长的需求，但也是恢复性增长。正是由于化解钢铁过剩产能，特别是违法违规产能、落后产能退出了一部分，严禁了新增产能，才使优势产能得以发挥。这恰恰是我国在适度扩大需求的同时，推进供给侧结构性改革取得的成效，而不是个别研究机构和专家所称的“去产能而产量不降反增”。预计2016年我国钢铁产能利用率有望恢复到74%左右，但仍然很低。在产能远大于产量时，去产能与产量增减不能相提并论，即去产能不代表产量会下降，产量增长也未必表示产能增加，其中关键是产量的增减取决于市场需求，2016年粗钢产量略有增加是GDP增长6.7%的需求需要的。

我国经济保持了稳定增长，国内市场消费恢复性增加，化解钢铁过剩产能政策效应显现，钢铁企业生产经营预期向好，钢材价格合理回归，钢铁企业通过合理安排生产，加大内部挖潜增效力度，提升运营水平，2016年钢协会员钢

铁企业实现利润总额超过 300 亿元，与 2015 年亏损近 800 亿元相比，实现了 1100 亿元进步；销售收入利润率，由 2015 年的-2.7%上升为 1.1%；资产负债率由 2015 年的 70.6%下降为 69.6%。钢铁企业生产经营效率明显提升，有力的提振了行业士气和进行结构性改革的信心。

钢铁企业抓住化解过剩产能机遇，加快结构调整步伐，一批影响大的产能布局调整项目加快实施，宝钢湛江基地一期投产，山钢日照基地一期正加快建设，充分体现了企业对国家政策效果、产业发展前景的信心。类似这些涉及产业布局优化调整的重点项目，都是等量置换甚至减量置换的项目，并不是个别研究机构和专家所称的“一边去产能一边新增产能”的情况。

化解过剩产能的最终目标是推动产业转型升级，提升企业的整体素质和核心竞争力。国务院印发《关于推动钢铁行业重组处置“僵尸企业”工作方案》（国发〔2016〕46 号），通过加大市场化兼并重组的政策支持力度，支持龙头企业做优做强，进一步减少低效产能，推动产业迈向中高端水平。宝钢和武钢重组打造了中国的世界级钢铁航母，是推动钢铁产业结构优化、转型升级的重大战略举措，为推动钢铁行业兼并重组起到破局性的引领作用。中信泰富与青岛特钢重组构建了全球最大的专业化特钢龙头企业集团，为跨区域、跨所有制企业主动兼并重组发挥了示范作用。

同时，通过化解钢铁过剩产能，清除了对环境危害大的产能，提升了行业和社会的形象，为环境改善做出巨大贡献。钢协会员钢铁企业通过主动压减过剩产能，实施节能环保改造升级，2016 年吨钢转炉炼钢能耗、吨钢电炉炼钢能耗同比分别下降 14.1%、12.8%，吨钢耗新水同比下降 3.9%，二氧化硫、烟粉尘排放分别下降 22.5%、11.9%，是近年来单位能耗及主要污染物排放总量降幅较大的一个年份。

### **化解钢铁过剩产能任重道远**

2016 年，在全球钢铁产能过剩大背景下，我国政府主动而为，是全世界化解过剩产能力度最大、措施最实、效果最佳的，既为我国钢铁产业结构调整、转型升级奠定了坚实基础，也为缓解全球钢铁产能过剩做出了巨大贡献，兑现了我国在去产能方面“说到就会做到”的庄严承诺，体现了我国作为钢铁大国敢于担当、勇于负责的魄力。

尽管化解钢铁过剩产能取得了阶段性成果，但由于 2016 年是钢铁行业化解过剩产能的起始之年，很多问题正在逐步解决，钢铁行业化解过剩产能促进转型升级任重道远。

2017 年是钢铁行业化解过剩产能攻坚年，钢铁企业将正确把握行业发展的大趋势，继续贯彻落实供给侧结构性改革总体部署，坚定不移的化解过剩产能，坚决清除“地条钢”等违法违规产能，妥善处置“僵尸企业”，防止已退出产能死灰复燃，推动钢铁产业结构调整和转型升级取得更大进展。

（中国钢铁工业协会化解过剩产能工作组）