# 中國大陸產能過剩的成因及其情勢觀察

⊙吳佳勳／中華經濟研究院第一（大陸經濟）研究所　研究員兼副所長

2025年適逢「中國製造2025」第一個「三步走」任務達成之年，亦即需達成第一步「到2025年邁入製造強國行列」。在聚焦於中國大陸製造業發展的同時，本文試圖由另一個面向探討中國大陸在產業政策過度引導下，造成產能過剩的結構性問題，將分別由體制面、產業面及對外經貿面，結合實際數據來進行探討。

**關鍵詞：中國製造2025、產能過剩、跨境電商**

**Keywords:** Made in China 2025, Overcapacity, Cross Border E-Commerce

2015年，中國大陸國務院提出「中國製造 2025」政策[1]，此係當年推動「製造強國」戰略第 1 個十年行動綱領，其內容規劃有「三步走」達成製造強國戰略目標。依照第一步，中國大陸到 2025 年將邁入製造強國行列；第二步，到 2035 年中國大陸製造業整體要達到世界製造強國行列的中等水準；第三步即「新中國」成立一百年時（2049 年），要鞏固製造業國家地位，綜合實力進入世界製造強國前列。

今年適逢「中國製造 2025」第一個「三步走」任務達成之年，就在各界關注於政策成效的同時，本文試圖由另一個面向探討中國大陸產業政策潛在的副作用，即政策引導投資下的市場失靈現象。以下將聚焦於中國大陸產能過剩問題，分別由體制面、產業面及對外經貿面，結合實際數據來進行探討。

## 改革開放以來，中國大陸始終存在產能過剩問題

自改革開放後的 1990 年代以來，中國大陸至少經歷過三輪以上產能過剩和去化產能的週期，歷次都對其經濟帶來深遠影響。首先在改革開放初期，中國大陸內部需求提升、行政放權，投資快速成長，各地方出現重複投資、盲目建設情況十分嚴重。

而在 1990 年代過後，中國大陸產能過剩問題逐漸集中於消費品和輕工業，以紡織、家電、塑膠製品等為代表。隨著當時鄧小平南方談話和社會主義市場經濟體制確立，市場熱情被有效激發，持續數年的高投資挹注下，產能開始快速累積，但又在

1997 年爆發亞洲金融危機，致使產能過剩現象開始顯現。

隨著時間推移以及中國大陸產業轉型驅動，至 2012-2015 年間產能過剩轉向集中在傳統重工業領域，包括鋼鐵、水泥、平板玻璃、電解鋁等上游行業。此時中國大陸官方透過「供給側結構性改革」，試圖化解產能過剩問題，尤其於 2013 年由習近平主導推動「一帶一路」，同年 10 月，國務院發布《關於化解產能嚴重過剩矛盾的指導意見》，當年中國大陸鋼鐵、水泥、電解鋁、平板玻璃、船舶產能利用率明顯低於國際正常水準（低於 75%）。

綜觀中國大陸過去幾波產能過剩問題，都有其複雜的成因，而不僅是單純的產能週期失靈。具體而言，90 年代的產能過剩與當時的國企改革、金融監管有所相關，而 2012 年以後的產能過剩則與政府的激勵政策、僵屍企業以及地方政府相互競爭密不可分。

但與此同時，各時期的產能過剩也有其共同特性，亦即這些產業背後都有著濃厚的國有企業色彩，同時政府的行政力量也在其中扮演關鍵角色，既想要扮演產能過剩的「問題解決者」，但其實更是「問題製造者」。因此在過去由官方主導的幾波去產能過程中，本質上除了節制產能，更重要是也伴隨著大規模的國企改革和金融體系改革歷程。

## 中國大陸新一輪產能過剩的背景與成因

中國大陸產能過剩問題，隨著近年來中國大陸內部體制改革和國際情勢的變化，情況變得更加複雜。2018 年美中貿易戰爆發，隨後 2019 年新冠疫情於全球蔓延，中國大陸再於 2021 年提出「共同富裕」，要求「防止資本無序擴張」，同時針對互聯網、教育、遊戲、金融等服務產業強力展開監管，力推經濟發展「脫虛向實」，整肅大型數位平台企業（如阿里巴巴），致使數位網路平台產業、房地產、金融服務業紛紛重創，大量資金開始由服務業轉向製造業。

和前幾波產能過剩的情況相比，中國大陸當前面臨的新一輪產能過剩問題更加複雜。首先，在產業樣態的分布更加多樣化，而其背後造成產能過剩的原因也各不相同。其中例如水泥、石化等傳統產業的產能過剩，其原因主要受到近年中國大陸境內房地產業及內需經濟衰退所致，但在先進製造業方面，新一輪產能過剩與疫情過後各地方省市激烈競爭，大量給予產業政策補貼不無關係。尤其在美中貿易戰壓力下，中國大陸力求科技自主，重點鎖定如電子資訊、電氣機械、醫藥製造等戰略性新興產業，各地方競相加碼給予政策支持，產能過剩僅是遲早問題。

當前國際對於中國大陸產能過剩關注焦點，多是聚焦在新興產業領域。中國大陸在推動新興產業發展過程中，地方政府扮演相當關鍵的角色。具體而言，地方政府透過提供各種稅收優惠，設立「引導基金」來吸引新興產業和企業投資，有些地方政府則將政府採購與產能掛鉤，要求企業在當地建廠，以促進地方經濟的發展。

以圖 1 為例，整理了中國大陸主要省市近年推動重要地方產業鏈發展的規劃，可發現各地方政府彼此競爭背景下，地方省市多關注於自身發展，追求擴大規模而非提升利潤，且重點多聚焦於先進製造業如新材料、汽車、半導體、生物醫藥、裝備

製造、新能源等特定領域。而非以地方資源優勢乃至於國家整體層面來進行產業布局，致使各省市之間產業同質性相當高，重複投資情形泛濫。在政策過度干預下，運用國有資本介入，導致產業缺乏市場調節機制，企業可獲得低成本的融資或大量的政策補貼，這使得低效率甚至虧損企業難以退出市場。

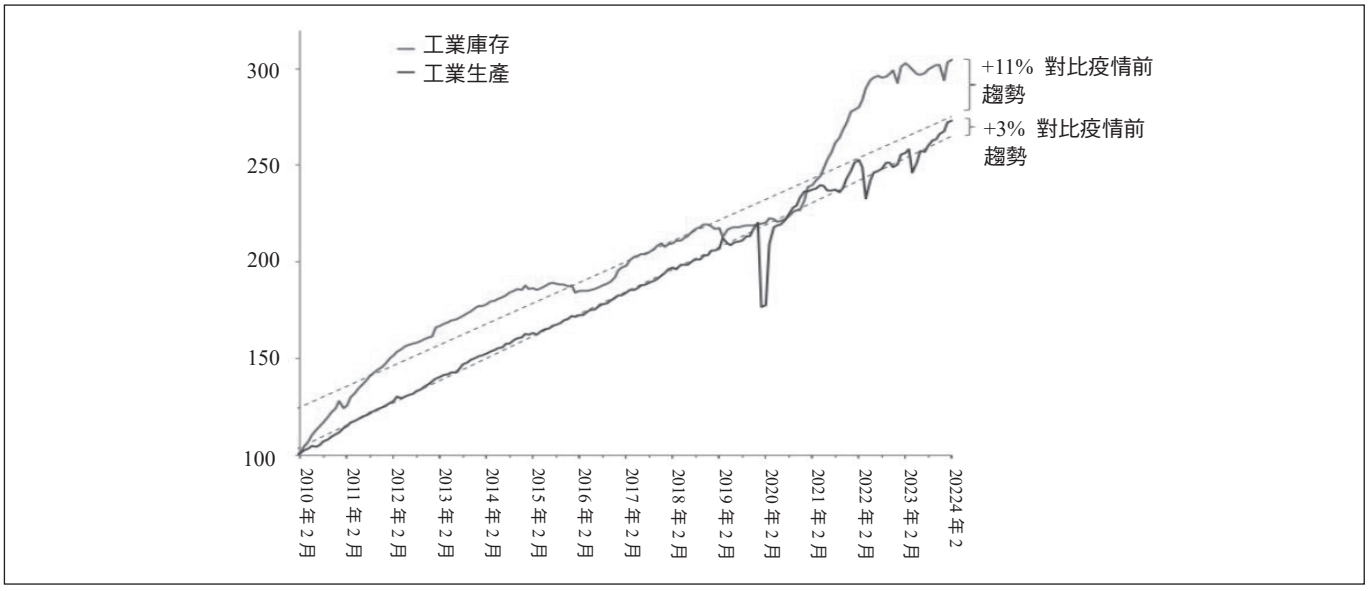
資料來源：作者繪製自中泰證券[2]。

**圖1　中國大陸各省市重點發展之產業供應鏈**

對於產能過剩趨於嚴重的現象，中國大陸官方並非沒有察覺問題所在，但對於如何去化產能，卻多半力有未逮。概因透過政府干預去化產能，相關部門往往缺乏足夠的資訊，去判斷該減少多少產能，以及該如何進行減產，因此只能採用「一刀切」方式因應，這顯然與市場機制的運作原理相違背。在市場機制下，會淘汰運營相對較差的企業，同時經濟資源移轉至較具有競爭力的企業。但以中國大陸官方去產能的執行後果來看，最後往往被去掉的是民營企業的產能，而非國有企業。

## 中國大陸產能過剩的情勢觀察

回到中國大陸當前「過剩產能」的情況，過剩產能通常是指工廠設備或生產能力未被充分利用的狀態。但從實際資料來看，以牛津經濟研究院（Oxford Economics）[3] 的設算，當前中國大陸的工業產能並不存在特別激增現象，對比疫情前的 2019 年底，中國大陸工業庫存水準累計成長了 39%，增幅遠遠超過同時期的工業產出成長幅度 24%（圖 2）。由此突顯中國大陸「過剩產能」源自於需求面的疲軟，而非嚴重的供給面過度擴張。




資料來源：Oxford Economics/NBS[4]。

**圖2　中國大陸工業生產與工業庫存成長趨勢**

同時，產能過剩的原因還可能包括「週期性」因素和「結構性」因素。如果屬於週期性因素例如景氣衰退、需求疲軟，導致工業生產供過於求，此情況尚可透過政策予以調整，包括各式的經濟刺激政策，例如鼓勵消費、提振內需；或是在供給面降溫、節制產能等作為，均有助解緩相關產能壓力。

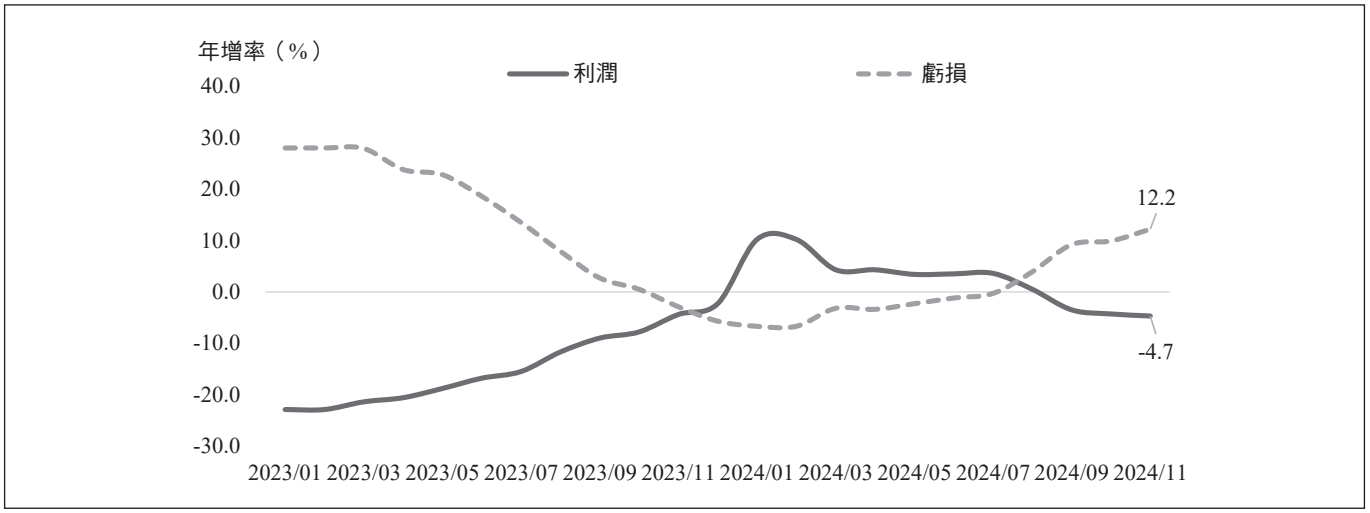
但如果官方政策反應遲緩，甚至缺乏推動意願，就可能演變成更嚴重的結構性產能過剩問題。一旦陷入結構性的產能過剩，則將導致工業資產的長期閒置。與此同時，為了維繫生產，企業的運營成本和費用支出會不斷增加，進一步侵蝕盈利能力，加重虧損情況。在這種情況下，若仍持續擴大生產規模，不僅可能導致企業破產倒閉，還可能觸發一連串的債務危機。

圖 3 呈現近年中國大陸工業企業虧損情況，自 2024 年後虧損額年增率上升，至 2024 年 11 月拉升到 12.2%。相對的工業企業利潤成長率逐漸下滑，至 2024 年 11 月年減 4.7%。

再由產業面來看，就過往文獻之定義，產能利用率一般可達 80%，若超過 85% 代表需求旺盛而有供不應求現象，反之當產能利用率低於 75%，供過於求和產能過剩現象就會出現。圖 4 整理中國大陸 2024 年主要製造業的產能利用率，可發現多數產業的產能利用率偏低，尤其在汽車製造、食品製造及非金屬礦物製品等類，出現明顯過剩現象。生產過剩的結果，亦反應在各產業庫存量的激增。如圖 5 所示，相對於 2020 年，2024 年中國大陸幾乎各行業的存貨率均明顯增加，其中又以金屬礦物、石化、電子設備等存貨率達雙位數以上。

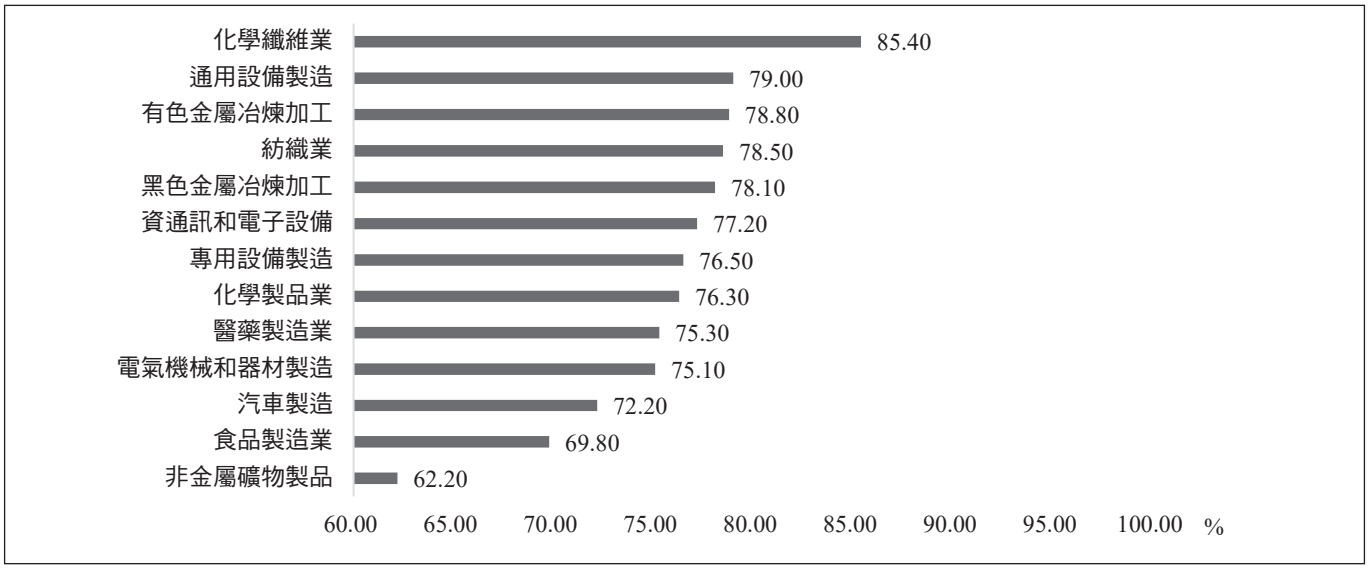
中國大陸主要產業的產成品庫存積累，除了單純的供過於求外，還包括其他驅動因素催化。尤其受到美中貿易戰壓力影響，近幾年中國大陸不斷

加大對「戰略性」製造業的投資，包括在各類高附加價值、先進科技等產業投資金額明顯增加。以圖6為例，包括電氣機械、精密儀器、汽車製造、化學原料、金屬加工、資訊電子等類產業在過去幾年的投資均持續有著超過雙位數的成長，過度投資的結果，勢必讓產能過剩問題還要延燒更長一段時間。



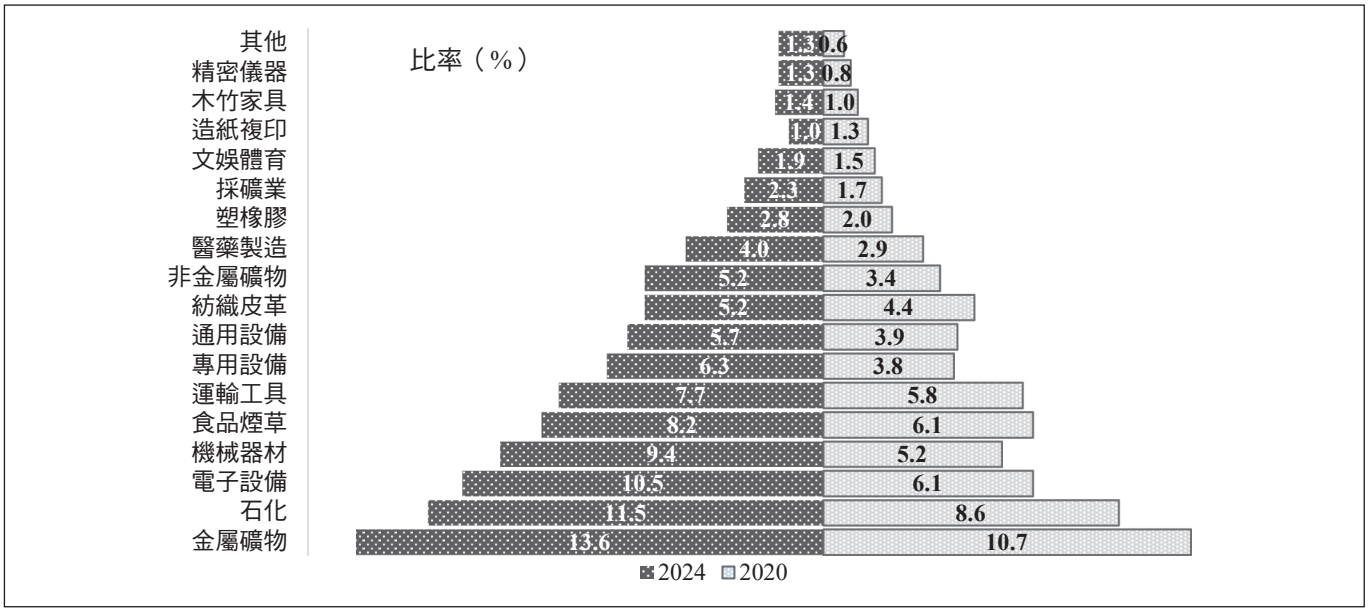

資料來源：CEIC資料庫。

**圖3　中國大陸規模以上工業經營情況**



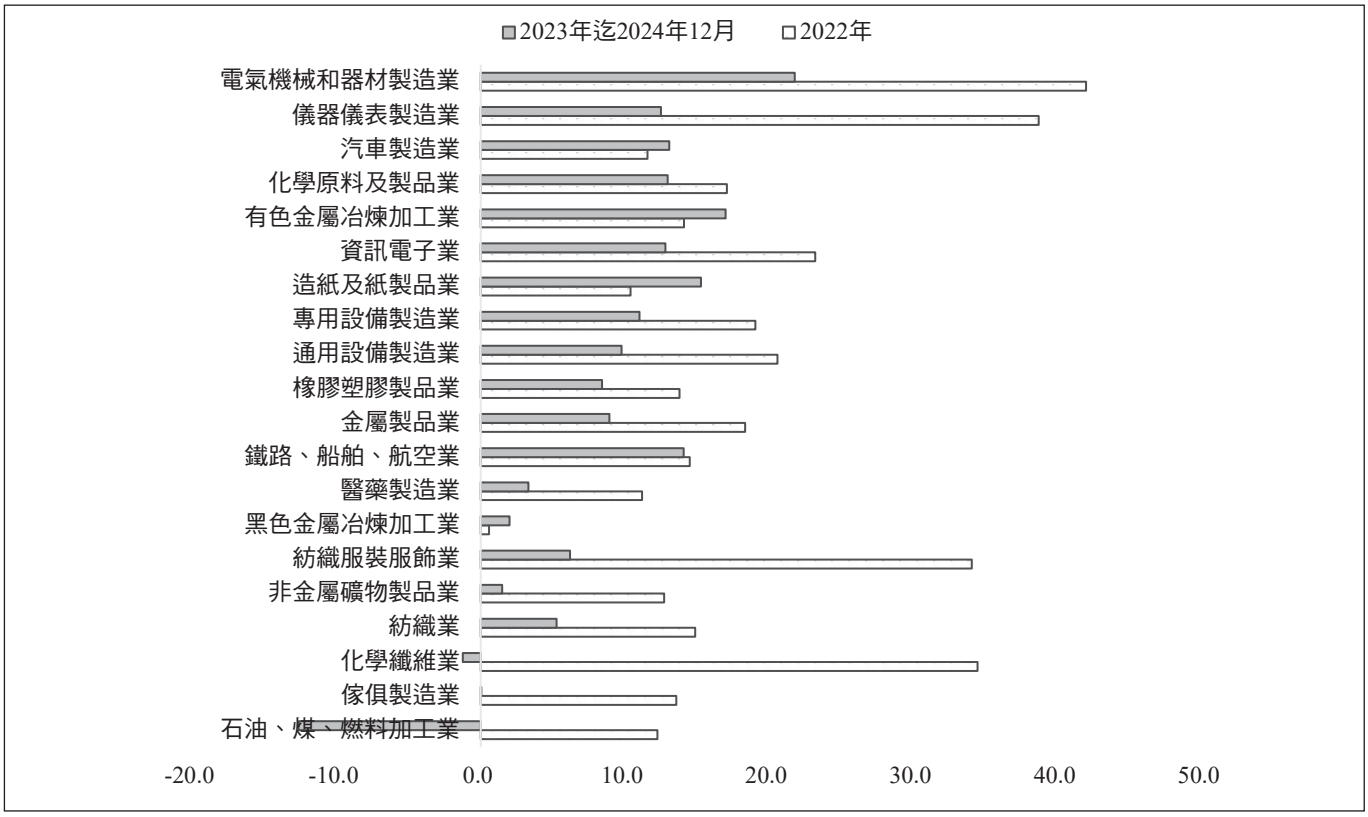

資料來源：CEIC資料庫。

**圖4　中國大陸製造業產能利用率（2024年）**




資料來源：CEIC資料庫。

**圖5　中國大陸主要產業的產成品存貨率**




資料來源：CEIC資料庫。

**圖6　中國大陸主要製造業累計投資同比成長率**

## 跨境電商助長產能輸出，加劇國際衝突

中國大陸內需消費與投資持續不振，為維繫經濟成長動能，策略上不得不更依賴外需出口，這也推使過剩產能向外輸出，進而衍生與其他國家更多的經貿衝突。具體而言，近年先進國家如美國、歐盟等均對中國大陸產能過剩問題提出質疑。首先英國金融時報率先於 2024 年 2 月指出，中國大陸因產能過剩令出口商品價格下降，正在向全世界輸出通縮。榮鼎集團在同年 3 月發布研究報告，指出中國大陸產能過剩現象已擴及大量產業，不再僅限於戰略性產業。經濟學人隨後在 4 月也指稱，中國大陸已存在「全面產能過剩」趨勢，無論是化學品、金屬還是電動車領域。華爾街日報更直接將此現象稱之為「中國衝擊 2.0」。

值得注意的是，近年國際對於中國大陸產能輸出的質疑，也開始轉移到中國大陸「跨境電商」的海外市場拓銷，尤其關注到中國大陸跨境電商成長非常快速，規模持續擴大。根據中國大陸海關總署統計，過去 5 年，跨境電商貿易規模增長超過 10 倍，2024 年中國大陸跨境電商進出口 2.63 兆元，與上年同期相比成長 10.8%，占整體進出口比重為 6%[5]。其海關每年監管的跨境電商、跨境郵件快件包裹量達 70 多億件[6]，跨境電商企業數量已超 12 萬家[7]。

中國大陸幾家知名跨境電商平台，如阿里速賣通（AliExpress）、Shein、TikTok Shop 和 Temu 等，被稱之為「出海四小龍」，配合中國大陸為數眾多中小微企業所製造之商品向海外輸出，以小額貿易模式規避掉可能的關稅措施。為防堵此一缺口，美國川普總統在上任後旋即簽署行政命令，要求對來自中國大陸進口商品將不再適用小額包裹「最低限度」免稅政策（但 3 天後又恢復免稅待遇[8]），美府認為，美國國會在 2016 年將小額免稅的最低額度從 200 美元提高至 800 美元，成為助推 Shein 和 Temu 等中國大陸電商平台在美國快速發展的主因。

隨著川普重返白宮，美中已快速展開新一波貿易戰爭，中國大陸產能過剩問題必然持續成為國際關注焦點，尤其美國以關稅政策築起高牆用以圍堵中國大陸商品之際，其他國家將更難抵禦來自中國大陸海量商品轉向輸出的低價競爭，「中國衝擊 2.0」將會來得又快又猛，各國亟需嚴陣以待。

### 附注

1. 國務院（2015年5月8日）。國務院關於印發《中國製造2025》的通知。中華人民共和國中央人民政府。http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2873744.htm
2. 中泰證券（2024年1月25日）。新一輪深化國企改革：市值管理下的投資機會。*財聯社*。https://www.cls.cn/detail/1580799
3. Oxford Economics (May 17, 2024). China's overcapacity 'problem' in five charts. https://www.oxfordeconomics.com/resource/chinas-overcapacity-problem-in-five-charts/
4. 同注3。
5. 商務部（2025年1月15日）。2024年我國跨境電商進出口增長10.8%。*人民網*。http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2025/0115/c1004-40402620.html
6. 海關總署（2024年7月30日）。2023年我國跨境電商進出口較2018年增長了1.2倍。*人民網*。http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2024/0730/c1004-40288827.html
7. 中國服務貿易指南網（2025年2月5日）。2.63萬億元跨境電商聚新成勢。http://tradeinservices.mofcom.gov.cn/article/yanjiu/hangyezk/202502/172392.html
8. 川普於2月7日又再度簽署行政命令恢復針對中國大陸小額包裹「最低限度」免稅門檻，理由係需待「建立足夠的系統來全面、迅速地處理和收取關稅收入」後再予以執行。