

我国当前的产业政策问题

国家计划委员会产业政策司编



2 021 9577 5

我国当前的产业政策问题

国家计委产业政策司 编



中国计划出版社

1990 北 京

我国当前的产业政策问题

国家计委产业政策司 编

☆

中国计划出版社出版

(北京市西城月坛北小街2号)

新华书店北京发行所发行

一二〇一工/印刷

787×1092毫米 1/32 9.75印张 219千字

1990年6月第一版 1990年6月第一次印刷

印数1-3500册

☆

ISBN 7-80058-111-X/F·69

定价: 3.80元

主 编：周才裕

副主编：吴国治 孙鸿光

编 委：周才裕 吴国治 孙鸿光

杨建民 刘 鹤 薛 亮

序 言

房 维 中

党的十三届五中全会通过的《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》，明确地把调整和改善产业结构作为治理整顿的主要目标之一和治理整顿工作的一个重要环节。

当前，我国经济在产业结构方面存在的工农业比例关系严重失调，能源、交通、原材料等基础工业和基础设施与加工工业的比例关系严重失调，企业组织结构严重失调的突出矛盾，制约了经济的持续、稳定、协调发展，影响了宏观经济效益的提高。因此，在治理整顿中，在压缩和控制社会总需求的同时，下功夫调整和改善产业结构，使各项经济资源得到合理的利用和配置，这对于增加有效供给，实现社会经济总量的平衡，提高国民经济素质和取得良好的宏观经济效益，具有重要的现实意义。从经济长远发展的角度看，制定正确的产业政策，建立合理的产业结构，也是至关重要的。衡量一个国家的经济实力，生产总量的增长固然重要，而产业结构是否合理，更反映了国家经济水平的高低。产业结构有着较强的刚性，必须经过较长时间的调整，才能逐步达到比较合理的状态。但是，千里之行始于足下，我们要从长期着眼，从近期着手。当前进行的产业结构的调整，是长远产业结构调整的基础和产业结构合理化的开端。

为指导当前全国产业结构的调整，国务院于1989年3月15日发布了《关于当前产业政策要点的决定》，提出了当前和

今后一个时期制定产业政策、调整产业结构的基本方向和任务，确定了产业发展序列，提出了保障政策和组织实施要求。这是我国发布的第一部比较系统的产业政策，是整个治理整顿期间调整产业结构的纲领性文件，其中许多原则也适用于今后更长一段时间。《决定》发布以来，经过各部门、各地方的努力，产业结构恶化的趋势初步得到遏制，生产结构、基本建设和技术改造投资结构有所改善，产业政策开始起到了导向作用。但是，产业结构严重不平衡的问题依然存在，调整的任务仍十分艰巨。因此，要继续认真贯彻执行国务院的《决定》，以期在今后三年内，在抑制加工工业的过快增长，压缩过高的投资、消费需求，提高基础产业生产能力，以增加有效供给方面出现一个新的局面，为下一个五年计划期间，以至更长时期产业结构的进一步改善打下一个良好的基础。

搞好治理整顿是深化改革的必要条件。经济体制改革的核心问题，是逐步建立起计划经济和市场调节相结合的经济运行机制，其中一个重要方面，是要在继续搞活微观经济的同时，逐步建立起能够促进经济稳定发展的宏观调控体系。我们曾经努力建立指令性计划、指导性计划、市场调节的经济调控体系，实践表明，指导性计划必须依附于产业政策才能真正起到指导经济的作用。正确制定产业政策是计划体系的重要组成部分。产业政策强调在计划指导和恰当发挥市场机制作用的基础上，既对各个产业的发展有原则的规定，又不对企业干预过多；强调通过综合运用各种经济政策，引导产业的发展、企业的活动和生产要素的分配，从而既有助于克服过去计划体制中集中过多、统得过死的弱点，又能较好地体现国家对宏观经济的控制。因此，充分发挥产业政策的作用，对于实行计划经济和市场调节相结合，建立有效的宏观

调控体系有着积极的意义。

在这里，我向广大读者推荐《我国当前的产业政策问题》一书。这本书由多位长期从事农业、工业、交通运输、科学技术、对外经贸、地区经济等方面的宏观计划管理和产业政策工作的同志和专家撰写。它展示了我国产业发展的现状和结构矛盾，深入探究了产业发展和结构调整的方向和途径，对《国务院关于当前产业政策要点的决定》从各个不同的侧面作了具体的阐述和解说。它有助于我们加深对当前中央关于治理整顿的决策和国家产业政策的理解和认识，值得从事经济管理、生产管理、经济研究和教学等方面工作的同志一读。

当然，我国的产业政策工作还刚刚起步，理论上和实践上需要探索的问题还很多。我希望，致力于我国经济的发展与改革的同志们，勇于探索，贡献智慧，为发展我国产业政策的理论和实践而共同努力，为推进我国产业结构的合理化和经济持续、稳定、协调地发展而共同努力。

目 录

国务院关于当前产业政策要点的决定·····	(1)
认真学习和执行产业政策·····《人民日报》社论	(31)
计划经济与市场调节相结合的经济管理方式 ·····	周才裕 (35)
坚持限劣扶优原则 搞好产品结构调整·····	吴国治 (49)
关于当前产业政策的实施·····	李维敏 邹毅 (61)
加快农业的发展 增强国民经济的基础·····	刘尧传 (75)
努力实现运输和通信业的优先发展 ·····	李端绅 孙鸿光 仇少卿 (90)
努力提高能源供应水平·····	张珩 屠竹鸣 (104)
积极支持原材料工业的发展·····	白洁 (112)
调整机械工业结构 提高素质和水平 ·····	徐秉金 胡建平 张欣玉 (123)
提高电子工业的素质 适应国民经济发展的 需要·····	英华春 慕成元 许勤 刘莉 (133)
大力调整轻纺产业结构 增加轻工市场有效供给 ·····	张承源 (144)
调整改善进出口结构 更好地发展对外贸易 ·····	李永新 刘增田 (152)
压缩投资规模 调整投资结构·····	徐荣初 (164)
加速重点产业的技术改造·····	李弘道 (182)
科技进步对我国产业结构变化的作用·····	李柯 (194)

逐步实现地区产业结构的合理化	高纯德 李 友 刘向辉(205)
重视资产存量调整 推进企业组织结构合理	
化	余 东 蔡 泉(219)
对我国中长期产业结构调整的一点想法	
	顾龙沙 杨伟民(239)
加强宏观管理 促进产业结构调整	
	梁 真 马焕召 高云虎(258)
借鉴国外经验 利用国际机遇 促进产业调整	
	薛 亮(270)
努力开创我国产业政策工作新局面	张欣玉(289)

国务院关于当前产业 政策要点的决定

国发〔1989〕29号

(1989年3月15日)

制定正确的产业政策，明确国民经济各领域中支持和限制的重点，是调整产业结构、进行宏观调控的重要依据。产业政策的制定和实施，有利于把改革与发展、计划与市场有机地结合起来，对于更好地贯彻执行改革和开放的总方针，保证当前治理经济环境、整顿经济秩序任务的顺利完成，促进我国国民经济的长期稳定发展具有重要的意义。

当前，我国社会的总需求大于社会的总供给，在产业结构上也存在着比较严重的问题。主要是加工产业生产能力过大，农业、能源、原材料和交通运输等基础产业生产能力不足，一般加工产业生产能力过大，高水平的加工能力不足，产业的地区分布不够合理，地区优势未能很好发挥，企业组织结构分散，生产集中度差、专业化水平低，许多企业之间的生产联系和协作配套组织得不好。这些问题，既影响我国资源的合理利用和配置，又妨碍经济的稳定发展和宏观效益的提高。必须从当前的实际情况出发，合理制定产业政策，在压缩和控制社会总需求的同时，下功夫调整和改造产业结构，以防止出现经济滞胀现象，在优化结构的基础上提高国民经济的素质和效益。当前和今后一个时期制定产业政策、

调整产业结构的基本方向和任务是：集中力量发展农业、能源、交通和原材料等基础产业，加强能够增加有效供给的产业，增强经济发展的后劲；同时控制一般加工工业的发展，使它们同基础产业的发展相协调。

一、制订当前产业政策的原则

制定当前产业政策的原则是：

第一，贯彻治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的方针，以产业政策为导向，加强宏观控制，指导市场发育，协调各方面行动，逐步缓解总需求与总供给、消费结构与产业结构的矛盾。

第二，压缩和控制长线产品的生产和建设，增加和扩大短线产品的生产和建设。集中力量，首先把粮食、棉花、煤炭、电力、交通，特别是铁路运输以及市场紧俏的轻纺产品的生产建设搞上去。

第三，按照市场需求、产业关联、技术进步、创汇作用、经济效益等因素，安排好产业发展序列并制定相关的各项政策，明确支持什么，限制什么。同时，要妥善处理好重点产业与一般产业协调发展的关系，处理好生产要素存量调整与增量配置的关系，处理好产业总体配置与发挥地区优势的关系。

第四，当前的产业政策要点是根据长远与近期结合、以近期为主的原则制定的。在治理整顿过程中，将视经济发展情况，对产业政策作相应调整。

第五，产业政策的制定权在国务院。为了保证国家产业政策的实施，各部门和各省、自治区、直辖市及计划单列省辖

市人民政府，应根据国家产业政策，结合本部门、本地区的特点，拟定实施办法，并报国务院备案。如果需要对国家产业政策作某些补充规定，须报国务院审批。省以下各级人民政府不再层层拟定实施办法。要处理好实行经济承包责任制和实施产业政策的关系。全国是一个统一的市场，各地必须执行国家的产业政策，不能因局部和短期利益而破坏国家的整体和长期利益。

第六，产业政策的实施，要运用经济的、行政的、法律的和纪律的手段，同时加强思想政治工作。计划、财政、金融、税务、物价、外贸、工商行政管理部门必须目标一致，协同动作，各项调节手段和措施要相互配套，服从治理、整顿的方针和实施产业政策的要求。

二、产业发展序列

当前的产业发展序列，是各部门、各地区执行产业政策的基本依据，也是各项经济政策的导向目标。

由于同一产业在社会再生产各个领域中的状况往往不同，需要采取不同的政策。因此，产业发展序列要按社会再生产的不同领域分别排列。当前各主要产业的发展序列是：

（一）生产领域

重点支持生产的产业、产品是：

1. 农业和农用工业，主要是粮、棉、油料、糖料、肉、蔬菜，森林抚育、速生丰产林，化肥、农药、农膜、适用的农业机具及零配件。

2. 轻工、纺织业，主要是糖、盐、纸、纱、布、化纤。

3. 基础设施和基础工业,主要是交通运输业中的煤炭、农用物资及外贸重点产品的运输和旅客运输;邮电通信业中的市话、长话及用户电报;能源工业中的煤、电、石油;原材料工业中的钢铁、有色金属、基本化工原料。

4. 机械、电子工业,主要是大型机电成套装备、机电仪一体化产品、高附加价值出口创汇机电产品。

5. 高技术产业,主要是航空航天、新型材料、生物工程技术。

6. 经济效益好的出口创汇产品,特别是加工制成品。

严格限制生产的产品(出口产品除外)是:

1. 国家定点外的汽车、摩托车;性能低下的普通机电产品,主要是普通机床和锻压设备。

2. 超前消费的高电耗产品,主要是空调器、冷热风机、电炊具、吸尘器。

3. 用国内紧缺原料生产的高消费产品,主要是铝门窗、铝铜建筑装修品、易拉罐、化纤地毯。

4. 生产方式落后、严重浪费资源和污染环境的产品,主要是土法炼焦、汽油和柴油发电、土法炼有色金属、土法硫磺。

5. 低质白酒、普通人造革、普通人造毛皮等。

停止生产的产品是:

无证开采的有色金属矿、化学矿、煤矿等;原机械部(委)公布的10批437项淘汰产品;纺织部公布淘汰的纺织机械;建设部等6个部门公布的建筑机械第一批淘汰产品等。

(二)基本建设领域

重点支持基本建设的产业、产品是:

1. 基础产业，主要是：（1）农业中的商品粮、棉、油基地建设，宜农荒地开发；林业中的速生丰产林；水利业中的大江大河治理；农用工业中的化肥、农药。（2）交通运输业中以煤炭为主的重要物资运输通道、重要客运枢纽设施；邮电通信业中繁忙的长途通信、邮政、电信枢纽。（3）能源工业中的煤炭、电力、石油和天然气。（4）原材料工业中的钢铁、有色金属、化工、石化。

2. 装备产业：主要是大型发电设备和相应的输变电设备、集成电路、通信设备。

3. 轻工业：主要是纸、糖、盐。

4. 出口创汇效益好的产品，特别是加工制成品。

5. 社会公共设施中的大中城市生产和群众生活必需的供排水、治理污染、公共交通。

停止或严格限制基本建设的产业、产品是：

1. 凡限制和停止生产的产品的建设项目，一律停止建设。

2. 原材料供应不足，加工能力又有富余的产品，主要是：（1）轻工、纺织业中的毛纺、棉纺、涤纶长丝、丙纶、化纤地毯、缂丝、丝绸、一般塑料加工、电风扇、机械表、电冰箱、洗衣机。（2）化学工业中的斜交轮胎、通用化学试剂。（3）有色金属工业中的铜、铝加工（列入国家计划的除外）和钨、锡、锑冶炼。（4）建材工业中的大理石、花岗岩板材、塑料门窗、铝合金门窗。（5）机械电子工业中国家定点以外的汽车、摩托车、彩色电视机。

3. 不符合经济规模要求，经济效益差，污染严重的小钢铁、小有色金属、小铁合金、小化工、小炼油（边远地区原油运不出的除外）、小建材、小造纸厂等。

《国务院关于清理固定资产投资在建项目、压缩投资规模、调整投资结构的通知》(国发[1988]64号)中规定停建的其他项目。

(三)技术改造领域

重点支持技术改造的产业、产品是：

1. 农业、林业中的适用科学技术和有利于良种培育、新技术推广的项目。
 2. 轻纺工业中有利于开发新产品、提高产品质量和档次、适合国内外市场需要的项目。
 3. 机械、电子工业中有利于提高基础机械、基础工艺、基础零部件、元器件、重大成套设备的技术水平、扩大出口以及消化吸收引进技术并实现国产化的项目。
 4. 交通运输、邮电通信、能源、原材料项目。
 5. 节约能源和综合利用能源、原材料的项目。
 6. 经济效益好的出口创汇项目。
- 上述领域产业发展序列的详细目录见附件。

(四)对外贸易领域(摘要)

出口方面：要采取积极方针发展对外贸易，以保证国家外汇收入，从而支持国民经济生产建设。要进一步调整出口商品结构，根据国际市场需求情况，逐步提高制成品特别是深加工产品、机电仪产品出口的比重；努力改进出口商品质量，在提高出口商品档次、创汇率上下功夫。对内、外销要统筹安排，有些资源丰富，又不是国内十分必需的商品，要尽量多出口；有些国内外市场都需要的商品，要挤一部分出口；有关国计民生的大宗资源性商品，要严格按计划出口；国内

紧缺的产品，要限制或禁止出口。同时，根据我国资源短缺和劳动力丰富的特点，利用国际市场积极开展来料加工、来样加工、来件组装、补偿贸易以及以进养出等业务。

进口方面：要确保关系国计民生的重要物资的进口，合理安排引进先进技术、设备、关键零部件及进口国内短缺的重要原材料和市场紧缺物资，以保证人民生活，支持生产和提高技术水平。同时，也要根据国内产业结构的状况和消费政策，适当安排进口的产品，以调整国内的产需结构，促进民族工业的发展。

三、保障政策和组织实施(摘要)

(一)各部门、各地区要根据产业发展序列的要求，压缩固定资产投资、调整产业结构、引导外资流向，并结合财力、物力的可能，安排年度计划和“八五”计划。

(二)银行要根据产业发展序列的要求，制定相应的信贷政策，并对企业分类排队，区别对待，限劣扶优。要从限制的产业中抽回资金，投入到支持的产业中去，促进社会资金的良性循环。国家计委要会同财政部、银行，根据产业发展序列要求，制订固定资产投资贷款优先顺序，逐步提出重点产业投资贷款比例，并建立相应的投资贷款贴息基金；要着手研究主要产业投资占全社会投资的比例，并进一步完善固定资产投资贷款差别利率的有关规定。

(三)国家税务部门在完善税制过程中，要根据产业发展序列对现有税种和税率进行必要的调整。继续征收并适当调整建筑税，发挥差别税率对产业发展的引导作用。在设计新税制方案时，要通过充分调查研究，进一步考虑按产业发展

序列的要求征税。

财政部门对重点产业的折旧制度要进行相应改革，适当提高折旧率，缩短折旧周期，以促进重点产业的改造和发展。

(四)物价部门要按照产业发展序列的要求，改进对重要商品的价格管理办法。

(五)按照产业发展序列要求，国家计委和外汇管理部门要对地方和部门所掌握外汇的使用进行计划指导和必要的干预，省一级地方政府要加强对本地区自有外汇的管理；各地区和有关部门都要编制地方、部门自有外汇进口计划，报国家计委综合平衡后下达；国内金融机构要加强对外汇贷款的管理。要加强对利用外资的统一归口管理。国家计委要根据产业发展序列的要求，按照资金来源的不同，结合各产业的特点，制定吸收外国投资序列表，以引导外资流向。要严格限制向长线产业及某些非生产领域投资。对于本决定公布前已经批准合同的中外合资、合作企业和外商独资经营企业，仍按原定合同执行。

(六)铁道、交通、能源、物资部门要按照产业发展序列的要求，在运力和物资的分配使用上，向重点支持的产业倾斜，优先满足重点产业需要。要特别注意搞好运力和电力的分配，这是当前国家实现产业发展序列的重要调控手段。

(七)国家计委和各有关部门要根据各产业的技术经济特点、供求格局及产业关联程度，按产业发展序列制定企业组织结构政策和重点产品的经济规模标准，并相应制定推进规模经济的规划和调整措施。凡是适合大批量生产、规模效益显著的产品，都要按照规模经济 and 专业化协作的原则进行生产和建设，避免低水平的重复和地区趋同化的倾向。要按照