

周叔莲 裴叔平 陈树勋 主编

中国 产业政策 研究

经济管理出版社

中国产业政策研究

周叔莲 裴叔平 陈树勋 主 编

*

经济管理出版社出版

(北京阜外月坛北小街2号)

(邮政编码 100836)

新华书店首都发行所总发行 各地新华书店经售

北京市仰山印刷厂印刷

*

850×1168 1/32 印张16.875 436千字

1990年12月第一版 1990年12月北京第一次印刷

印数: 3000册

ISBN 7-80025-379-1 / F.292

登记证号: (京) 029号

定价: 9.70元

本书各章撰稿人

绪 论	周叔莲	第 十 章	丁敬平
第一章	乔仁毅	第 十 一 章	洪惠如
第二章	金 砮	第 十 二 章	陈慧琴
	杨世涛	第 十 三 章	于丽文
	周叔莲	第 十 四 章	郭廷杰
	乔仁毅		贺德龙
第三章	柳 红	第 十 五 章	鲍去病
	乔仁毅	第 十 六 章	王仲臣
第四章	金 砮		陈树勋
	金 砮	第 十 七 章	盛 洪
	乔仁毅		鲍去病
第五章	魏礼群	第 十 八 章	贺德龙
	孙 健	第 十 九 章	金敏求
第六章	邹静蕴		方汉 中
	黄载尧	第 二 十 章	葛红 星
第七章	陈树勋	第 二 十 一 章	吕律平
第八章	陈栋生	第 二 十 二 章	王福葱
第九章	贡今宇		陈 乃 醒

前 言

产业政策在国民经济发展中的重要作用，越来越受到决策部门和理论界的重视。因此，国家把“中国产业政策理论研究”列为“七五”计划时期社会科学的重点研究课题。这个课题的负责人是中国社会科学院工业经济研究所所长周叔莲同志。按照原定计划这个课题又分为产业政策的理论和方法、我国总体产业政策、工业部门产业政策、地区产业政策、国外产业政策等支课题。在调查研究的基础上，已经完成并出版了《中国地区产业政策研究》、《国外产业政策研究》两本专著。现在奉献给读者的《中国产业政策研究》是这一课题的最终成果。

本书除绪论以外，按照内容的性质分为三篇、22章。第一篇为理论篇，由4章组成，从理论上探讨产业政策的内涵，回顾新中国产业政策的得失，阐述重点产业的选择，研究产业政策与经济体制的关系。第二篇为综合篇，由6章组成，探讨产业政策实施过程中宏观协调配套的有关政策，包括投资、劳动就业、技术进步、地区布局、交通运输、产业组织等方面的政策措施。第三篇为部门篇，由12章组成，选择了冶金、化工、能源、机械、电子、汽车、军工、建筑、建材、食品、纺织、乡镇企业等12个部门，从它们的发展看政策的得失，并提出了相应的发展目标和政策措施。由于研究的分工，本书未对农业作专门阐述。

本书由周叔莲、裴叔平、陈树勋主编。为本书撰稿的除了中国社会科学院工业经济研究所的同志，还有其他单位的专家、学

者 11 人。他们是：国家计委的魏礼群、孙健、郭廷杰、金敏求同志，机械电子部的贺德龙、鲍去病、王仲臣同志，国务院办公厅调研室的吕律平同志，纺织工业部的王福葱同志，中国社会科学院数量经济与技术经济研究所的方汉中和国家建材局的葛红星同志。工业经济研究所参加的同志有：周叔莲、裴叔平、陈树勋、金碚、乔仁毅、邹静蕴、黄载尧、陈栋生、贡今宇、丁敬平、陈乃醒、洪惠如、陈慧琴、于丽文、盛洪、黄一义、杨世涛、柳红等同志。工业经济研究所科研处、情报资料室、办公室和经济管理出版社的同志也给本书提供了很多帮助。本课题得到国家社会科学基金的经费资助。在此一并表示感谢。

本书从 1986 年开始进行课题论证、结构设计和组织工作。仅提纲就修改了 3 次，在调查研究过程中，先后组织了 6 次中型研讨会，使研究逐步深入。1988 年 1 月完成初稿后，又经过反复讨论，多次修改，最后由周叔莲、裴叔平、陈树勋、乔仁毅、金碚同志组成编审组，逐章修改定稿。本书写作过程中曾参阅了已经出版的有关产业政策研究的著作，并引用了《中国机械工业产业政策研究》一书的部分观点。

由于作者的学识有限，我们的研究只能说是个开端。希望本书的出版能有助于贯彻执行我国当前的产业政策和在产业政策的研究领域起到抛砖引玉的作用。书中的缺点和错误在所难免，敬希读者批评指正。

编 者

1990 年 9 月

目 录

绪 论 中国产业发展的成就、问题和对策	1
---------------------------	---

一、 理论篇

第一章 产业政策研究的对象	34
第一节 什么是产业政策	34
第二节 为什么需要产业政策	39
第三节 产业政策的基本理论	47
第二章 我国产业政策的历史回顾	52
第一节 经济恢复和“一五”时期的产业政策	52
第二节 “大跃进”和经济调整时期的产业政策	57
第三节 “文化大革命”时期的产业政策	61
第四节 新时期的产业政策	65
第五节 几点启示	73
第三章 重点产业的选择	79
第一节 产业结构演变的一般规律	79
第二节 选择重点产业的理论	85
第三节 我国近中期重点产业的选择	91
第四章 产业政策和经济体制	100
第一节 不同社会制度下产业政策的特点	100
第二节 我国双重体制下的产业政策	105
第三节 有计划商品经济新体制下的产业政策	121

二、 综合篇

第五章 投资政策研究	127
第一节 投资政策的历史回顾	127
第二节 投资领域存在的主要问题	132

第三节	近中期投资使用方向和重点	135
第四节	建立合理的投资体制	140
第六章	劳动就业政策研究	150
第一节	劳动就业的历史和现状	150
第二节	劳动就业的目标和需要解决的问题	157
第三节	劳动就业的政策措施	163
第七章	技术政策研究	168
第一节	我国工业技术的现状	168
第二节	技术进步的目标及其制约因素	173
第三节	实现技术进步的政策措施	183
第八章	产业布局政策研究	191
第一节	产业布局的演变和成就	191
第二节	关于产业布局合理化的几个理论问题	197
第三节	布局合理化的政策措施	204
第九章	交通运输业政策研究	216
第一节	交通运输业的现状和任务	216
第二节	交通运输业的结构政策	219
第三节	交通运输业的组织政策	223
第四节	交通运输业的技术政策	231
第十章	产业组织政策研究	236
第一节	我国产业组织的现状和问题	236
第二节	建立以大企业为中心的产业组织	244
第三节	政策措施	254

三、部门篇

第十一章	冶金工业政策研究	261
第一节	冶金工业政策回顾	261
第二节	冶金工业发展目标	271
第三节	政策措施	278

第十二章 化学工业政策研究	286
第一节 历史的回顾与现状	286
第二节 化学工业发展目标	297
第三节 政策措施	303
第十三章 能源工业政策研究	309
第一节 能源工业的状况	309
第二节 能源工业发展目标	315
第三节 政策措施	323
第十四章 机械工业政策研究	329
第一节 机械工业现状分析	329
第二节 机械工业发展目标	338
第三节 政策措施	344
第十五章 电子工业政策研究	353
第一节 电子工业的现状	353
第二节 电子工业发展中的主要问题	356
第三节 电子工业的发展目标和政策措施	362
第十六章 汽车工业政策研究	371
第一节 汽车工业的发展及现状	371
第二节 汽车工业的发展目标	379
第三节 政策措施	385
第十七章 军事工业政策研究	392
第一节 军事工业的发展与现状	392
第二节 军事工业的发展目标	399
第三节 政策措施	406
第十八章 建筑业政策研究	413
第一节 建筑业的现状与问题	413
第二节 建筑业的发展目标	417
第三节 政策措施	426
第十九章 建材工业政策研究	438

第一节 建材工业的现状与问题	438
第二节 建材工业发展目标	443
第三节 政策措施	450
第二十章 纺织工业政策研究	458
第一节 纺织工业的发展与现状	458
第二节 纺织工业的发展目标	465
第三节 政策措施	473
第二十一章 食品工业政策研究	478
第一节 食品工业的发展和问题	478
第二节 制约我国食品工业发展的因素	483
第三节 食品工业的发展目标	487
第四节 政策措施	496
第二十二章 乡镇企业产业政策研究	504
第一节 历史的回顾	504
第二节 存在的主要问题	511
第三节 乡镇企业的发展目标	515
第四节 政策措施	523

绪论 中国产业发展的成就、 问题和对策

十一届三中全会以来的 10 年，是中国经济发展经历重大转变的 10 年。其间经济管理体制从减少指令性计划、扩大企业自主权开始，走上了艰难的改革历程。一方面，经济运行中，市场机制作用的逐步增强，为整个经济注入了新的生气与活力；另一方面，双重体制长期并存带来的矛盾，也给经济的正常运行带来一系列未曾料及的困难。在经济体制改革的同时，80 年代初还提出了经济发展模式转变的战略任务。即要求改变片面强调重工业和片面追求工业发展速度的粗放式发展模式，实现以技术进步和提高经济效益为中心的、国民经济各部门协调发展的集约化发展模式。与此相适应，经济发展政策也进行了一系列影响深远的调整。

改革以来的 10 年，是我国经济发展史上区别于过去 30 年的一个极为重要的历史时期。对 10 年经济发展的成就与不足做出中肯的评价，对重大经济政策进行深刻的反思，研究当前双重体制中的各种制度性因素与产业发展之间的联系与矛盾，将有助于正确制定 90 年代的产业发展目标和措施，减少和克服双重体制的摩擦对经济发展的不利影响，逐步完成经济体制模式和经济发展模式的双重转变。我们将围绕这些问题作些初步的分析。

一、十年来产业发展的主要成绩

近 10 年来，在中国共产党领导下，以经济建设为中心，坚持四项基本原则和改革开放的方针，取得了举世公认的经济成就：

1. 主要经济指标大幅度提高

(1) 国民经济保持了较高的发展速度，提前实现了经济发展的第一步目标。1978~1988 年间国民生产总值由 3588 亿元增加到 14015 亿元，按可比价格计算，1988 年比 1978 年增加 1.5 倍，国民收入由 1978 年 3010 亿元增加到 11770 亿元。按可比价格计算增加 1.42 倍；社会总产值由 6846 亿元增加到 29847 亿元，按可比价格计算增加 1.9 倍。国民生产总值、国民收入、社会总产值的增长速度分别为 9.6%、9.2% 和 11.2%。80 年代初提出的经济发展分两步走（80 年代实现工农业总产值翻一番、后 10 年再翻一番）的第一步目标于 1986 年提前 4 年实现了。从 1953~1978 年间的国民收入平均增长速度为 5.5%，近 10 年的增长速度比过去快得多。人均国民收入从 1978 年的 315 元，增加到 1988 年的 1081 元，增加 2.43 倍。

许多产品产量大幅度增长，一些重要产品产量居世界排序的位次不断提前。钢产量从 1978 年的 3178 万吨增加到 1989 年的 6000 万吨，增长近一倍，由世界的第五位上升到第四位。一次能源产量由 1978 年的 6.28 亿吨标准煤增加到 1988 年的 9.58 亿吨标准煤，增长 60%。其中煤炭由 1980 年 4.34 亿吨增加到 1989 年的 7 亿吨标煤，煤炭产量由世界的第三位上升到第一位。1980~1988 年间发电量由 2566 亿度增加到 4973 亿度，增加了 94%，由世界的第七位上升到第四位。水泥产量由 1978 年的 6524 万吨增加到 1988 年的 18625 万吨，增长 1.85 倍，由世界的第四位上升到第一位。化学纤维由 28.46 万吨增加到 130.12

万吨，由世界的第七位上升到第四位，电视机由 51 万台增加到 2500 余万台，成为世界第一电视机生产大国。

(2) 在经济发展的同时，人民生活得到显著改善。近 10 年来，在积极发展生产、特别是与人民生活相关的轻工业优先发展的基础上，城乡人民生活水平迅速提高。农民人均纯收入由 1978 年的 134 元增加到 1988 年的 545 元，增长 3.07 倍（1957~1978 年的 20 年间农民人均收入仅增长 63 元）。城市居民人均生活费收入由 316 元增加到 1119 元，增加了 2.5 倍。城乡人均居住面积由 4.2 平方米增加到 8.8 平方米。城乡储蓄存款余额由 210 亿元增加到 3800 亿元，增加了 18 倍。1952~1978 年间，人均粮食由 285 公斤增加到 317 公斤，1988 增加到 360 公斤。比 10 年前增加 43 公斤。人均消费的纤维制品、畜产品、蔬菜、水果等均有较大增长。很多家庭有了电视机、电冰箱等新的耐用消费品。

2. 经济结构发生了意义深远的变化

(1) 一、二、三次产业结构发生了变化。三次产业的产值比重由 1978 年的 28.4:48.6:23 变化为 1988 年的 27.3:47:25.7。一次产业产值比重下降 1.1 个百分点，二次产业下降 1.6 个百分点，三次产业上升 2.7 个百分点。从就业人数比重看，结构变动更为明显：一、二、三次产业部门就业人数比重由 70.7:17.6:11.7 变化为 59.5:22.6:17.9，一次产业就业人数比重下降 11.2 个百分点，二次产业上升 5 个百分点，三次产业上升 6.2 个百分点。我国长期存在的第一次产业部门就业人员比重居高不下的局面有较大改变，第三次产业长期落后的状况也发生了可喜的变化。

(2) 轻、重工业的比例进行了重大调整。建国之初，我国工业基础十分薄弱，1949 年全国工业总产值为 140 亿元，其中 90% 属于传统手工工业，近代工业仅占 10% 左右。当时的产业结构属于传统手工工业为主的轻型结构。从 50 年代开始我国选择了优先发展重工业的战略，片面强调发展重工业，从而忽视了轻

工业的发展和人民生活的改善。轻重工业的比例由 1949 年的 73.6:26.4 变化为 1978 年的 42.7:57.3。70 年代末期，这种在低技术水平上的重工业倾斜战略事实上已难以为继，不得不提出轻工业补课的任务。由于采取了轻工业发展“六优先”政策，使轻重工业比例不协调的状况得以改变，1982 年轻重工业比例为 50.5:49.5，轻工业比重 4 年间提高 7.8 个百分点。1982 年以来，轻、重工业的比例大体稳定在各占一半的水平上。轻工业不断提高技术水平，调整部门结构，增加花色品种和提高产品质量，近几年来不仅满足了国内市场的需求，而且在出口创汇方面有了长足的发展。

(3) 乡镇企业异军突起。1978 年，乡镇企业总产值仅为 493 亿元，1988 年增长到 6495 亿元，年平均增长 29.4%。大大高于同期国民生产总值平均增长 9.6% 的速度。1988 年乡镇企业总产值占社会总产值的 22%，相当于 1978 年社会总产值的总和。现在，乡镇企业已经成为国民经济中一支举足轻重的力量。

(4) 10 年间，社会主义经济的所有制结构发生了重大变化。城乡个体经济、各种形式的合作企业，以及三资企业和私营企业也有了发展。1978 年工业仅有全民所有制和集体所有制两种形式，全民所有制产值占 78.3%，集体所有制占 21.7%，集体所有制经济中城镇占 14.8%，乡村占 6.9%。到 1988 年，全民所有制的比重下降到 56.8%，下降 21.5 个百分点，城镇集体所有制下降到 11.3%，下降 3.5 个百分点，乡镇集体所有制上升为 24.9%，上升 18 个百分点。此外，城乡个体工业和其它经济成份的工业占整个工业产值的 7%。1978~1988 年间，非农产业吸收的 1 亿多劳动者中有 71.99% 进入乡镇企业和城镇个体经济。

(5) 出口创汇增加，出口产品结构也有所改善。1978 年，出口总额为 97.5 亿美元，进出口总额为 206.4 亿美元。分别占当时国民生产总值的 4.7% 和 9.9%。到 1988 年，出口总额达到

475.4 亿美元，进出口总额为 1027.9 亿美元。分别占国民生产总值的 12.6% 和 27.7%。出口总额在 10 年间增长 3.9 倍，年递增 17.2%，在国民生产总值中的比重增加 7.9 个百分点。

在出口大幅度增长的同时，出口产品结构也有了初步改善。1981~1988 年间，全部出口产品中，初级产品的比重由 46.6% 下降到 30.3%，工业制成品的比重由 53.4% 上升到 69.7%。这标志着我国参与国际分工和国际竞争的能力渐趋增强。当然，也应当注意到，现在我国出口的工业制成品中仍存在加工深度不足，加工水平低和换汇率不高等问题。

二、当前产业发展中存在的主要问题

1. 农业生产后劲不足

1978~1988 年间，我国农业总产值平均年增长 6.2%，比 1952~1978 年 25 年间 3.2% 的平均增长速度高出 3 个百分点。这期间的农业发展可分为两个时期；1978~1984 年的高速增长阶段和 1984 年以后的相对停滞阶段。1978~1984 年间农业总产值年平均增长 7.6%，种植业年平均增长 6.8%。1984 年粮食、棉花产量创历史最高水平，分别达到 4.07 亿吨和 6258 万吨。1985~1988 年间，农业总产值年增长 4.1%，粮棉产量连续下降，1988 年粮食产量比 1984 年降低 3.4%、棉花降低 34%，人均占有粮食由 1984 年的 392 公斤下降到 1988 年的 360 公斤，下降了 32 公斤。

80 年代初我国农业的高速增长既得益于农村实行家庭承包经营制度，又得益于国家大幅度提高农副产品收购价格。但这些政策对农业生产增长的推动作用不可能长期不变，1984 年以后农业发展的停滞表明，如果其他措施不能跟上来，农业生产就难以持续地迅速发展。为了农业生产的稳定增长，除了要求体制的稳定和政策的稳定，还要求生产要素投入的稳定增长。进入 80 年代中期以后，我国农业投入明显偏低。这是农业生产停滞的重

要原因。

农业生产是一个战略性问题。我国是一个有 11 亿人口的大国，每年新增人口 1500 多万，即使维持人均占有粮数不变，每年也需新增粮食 60 亿公斤。我国人均耕地仅有 1.31 亩，为世界平均数的 32%，而可耕地还以每年 1000 万亩的速度递减。所以，我国农业面临的形势极其严峻，怎样摆脱农业生产停滞的困境，保持农业生产的稳定增长，是一个急待认真研究解决的问题。

2. 基础产业与加工工业的结构矛盾突出

70 年代末，我国产业发展中的结构矛盾突出表现为轻重工业比例严重失调，轻工业比重过低，一些人民生活必需的轻工业消费品严重短缺。经过 80 年代初的调整，轻工业比重在 4 年间（1978~1982）上升近 8 个百分点，轻重工业比例基本上得到协调。到 80 年代中期，基础产业与加工工业比例失调问题日益突出。能源供给日趋紧张，全国普遍出现缺煤、缺电的局面；原材料供求缺口日益扩大，进口依存度大幅度提高；交通运输全面紧张。

我国基础产业的相对滞后状况早就存在，早在“四五”、“五五”时期，能源短缺的问题已经出现。1977~1978 年全国有 1/4 的生产能力因缺电而处于闲置状态。1978 年全国进口钢材 863.76 万吨，占当时国内产量的 1/4 强，当时进口的化工原料也是相当可观的。至于交通运输，建国以来一直处于受挤的地位，70 年代更加突出起来。不过人们当时更加注意轻重工业的矛盾，基础产业的问题没有引起足够的重视。

80 年代工业的高速增长加剧了基础产业和加工工业的矛盾。由于结构调整过程中基础产业的投资也被压缩，加上地方政府的投资向加工工业过度倾斜和其他种种原因，使得原来就存在的矛盾更加突出。1953~1980 年间，能源弹性系数和电力弹性系数分别为 1.22 和 1.33，“六五”时期下降为 0.41 和 0.59，“七五”

前3年为0.31和0.95。钢材进口也直线上升，近几年维持在每年2000万吨左右。由于缺煤、缺电、缺少原材料，许多企业开工不足，这是经济效益下降的重要原因。

3. 经济发展的粗放性特征尚未改变

近10年来，虽然在推动技术进步，改善经营管理，提高劳动生产率等方面做了不少工作并取得了巨大成就，但是经济发展仍然具有严重的粗放特征。这种特征表现之一是乡村工业的超高速发展。乡镇企业数由1978年的152万个增加到1988年的1888万个，增加11.4倍。其中1984年比1983年增加3.5倍，1985年又比1984年增加1倍多。乡镇企业总产值占社会总产值的比重由1978年的7.2%上升到1988年的22%，上升近15个百分点。1980年大中型工业企业产值比重为43.2%，1988年下降到40.7%，下降2.5个百分点。乡镇企业不仅规模小，而且技术水平低，这种扩张带有明显的粗放性特征。粗放特征的另一个表现是技术进步迟缓。即使是技术引进，也存在粗放式引进的现象。近几年花了大量外汇引进许多机器设备和生产线，有相当一部分是重复引进的。同时，引进中急于求成，过分注重引进设备，而忽视引进软件技术；对引进技术的消化吸收也注意不够，设备的国产化进展缓慢。大中型企业与中小企业相比也处于不利地位。大中型企业的利润大部分要上交国家，缺少资金进行技术改造，而以低水平重复建设的同类小企业却有增无减。在小企业扩张过程中还存在技术发展的“返祖”现象，它们采用已经淘汰的设备，资源浪费十分严重。

4. 产业组织进一步分散化

在70年代末期，理论界就提出按照专业化原则进行产业改组的设想。10年来的专业化改组可以分为两个阶段，即80年代初期运用行政力量促成的公司化改组和80年代中期企业自发形成的以集团化为特征的横向经济联合。前一阶段的公司化改组主要是在同一行政层次（特别是在省市一级）的企业间进行的，虽

然其中不乏有效地形成专业化分工的例子，但总的来讲，并没有达到人们期望的结果。据不完全统计，到 1982 年底，全国组建的各种类型的公司中行政性公司占 2/3，大部分公司是以“装口袋、梳辫子”的方式组建的，要素配置的原有格局并没有根本改变。80 年代中期兴起的以组建企业集团为特征的横向联合，是在扩大企业自主权的背景下进行的，联合的形式和范围比以往均有突破。形式有紧密、半紧密和松散型等多种，范围则超出了生产领域，形成了生产与科研，产、供、销一体化等联合体。其中以名牌产品为龙头的联合更有效地促进了企业集团的专业化改组。但是，由于横向联合中实行三不变原则，多数联合限制在松散的供货关系形式上，没有在企业兼并以及资产和经营一体化基础上实行专业化改组。以汽车工业为例，一汽、二汽集团被认为是集团化的成功典型，但我国汽车工业严重存在着重复建设和规模过小等不合理现象。1978 年全国有汽车生产企业 200 余家，到 1988 年增加到 700 余家。一汽、二汽的联合对象仅限于本企业原有的零部件生产协作厂家，没有也不能对某些在地方政府支持下新挤入汽车行业的整车生产厂家实行兼并和改组。

汽车行业存在这种情况，其它行业也有类似情况甚至更为严重。近几年来，地方政府管理经济的权力扩大了，财政包干更强化了地方利益，产业组织不合理的现象也加剧了。前 30 年中虽然产业组织中存在着地区和部门双重分割，但通过部门管理，行业内部在一定程度和范围内仍可能组织专业化生产。近 10 年内由于地区分割加剧，使得组织专业化生产的可能性更小了。一些行业发展中出现了极为反常的现象：生产不是趋于集中而是趋于分散。近几年出现大量小钢厂、小冶炼厂、小化工厂、以及规模极小的汽车厂、发电厂、电冰箱厂，就是很好的说明。

根据以上情况，可以对 80 年代我国的产业发展作出以下评价：

第一，国民经济实现了一次有效的量的扩张。国民生产总