

推动中国产业结构 战略性调整与优化升级探索

TUIDONG ZHONGGUO CHANYE JIEGOU
ZHANLUEXING TIAOZHENG YU
YOUHUA SHENGJI TANSUO

郭树言 欧新黔 主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

F121.3/11

2008

推动中国产业结构战略性调整与 优化升级探索

郭树言 欧新黔 主编

经济管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

推动中国产业结构战略性调整与优化升级探索/郭树言, 欧新黔主编. —北京: 经济管理出版社, 2007.11
ISBN 978-7-5096-0083-2

I. 中... II. ①郭... ②欧... III. 经济发展—研究—中国 IV. F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 167118 号

出版发行: **经济管理出版社**

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京交通印务实业公司印刷 经销: 新华书店

选题策划: 张永美 责任编辑: 张永美

技术编辑: 晓 成 责任校对: 超 凡

787mm×1092mm/16 23.25 印张 520 千字

2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月第 1 次印刷

定价: 56.00 元

书号: ISBN 978-7-5096-0083-2/F·83

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部
负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

从 2007 年开始，由我和欧新黔同志牵头，组织全国人大财经委与国家发展和改革委员会（以下简称“发改委”）的有关领导、机构和专业人士，以及国家发改委宏观经济研究院、中国社会科学院和国务院发展研究中心的有关机构和专家，共同组成课题组，开展了“推进产业结构调整，不断提高经济运行的质量和水平”的课题研究。目前，课题研究已圆满结束，将研究成果结集出版，是一件很有意义的事情。

改革开放以来，我国社会主义现代化建设取得了举世瞩目的成就，被誉为世界经济发展的奇迹。我国在产业结构调整方面同样取得了成绩，第一产业产值比重持续下降，第三产业和第二产业产值比重持续上升。第一产业劳动力比重持续下降，第三产业劳动力比重持续上升，第二产业劳动力比重在经历了前 10 年一定幅度的增长之后，长期保持稳定状态，近年来略有下降。第二产业产值比重的上升是在就业人口没有显著上升的条件下实现的。这些变化表明，我国产业结构水平有明显的上升。需要特别指出的是，受到供给不足长期困扰的农业、第三产业以及能源、原材料和交通、通信基础设施，已先后得到显著改善。与此同时，在国际上增长较快的通信、电子及其相关产业，在我国同样发展迅速。我国电子信息产业长期保持高速增长，产业规模已在 1999 年跃居世界第三位，成为世界电子信息分工体系的重要组成部分。

目前，产业结构方面也存在较多的问题。主要是：第二产业所占比重仍然过高，产业技术水平低，由此导致的资源和生态环境状况难以承载经济发展的重负；第三产业虽然得到了长足发展，但仍远未适应国民经济发展的要求，结构尚待升级，对就业的带动作用发挥得很不够。产业结构方面的这些问题，是我国经济整体竞争力不强的重要原因。

为了从根本上扭转这种局面，最关键的是必须坚决淘汰一批落后生产能力以及高污染和高消耗企业；着力调整、改造、升级一批传统产业，提高这些产业的国际竞争力；同时，还要重点支持、发展一批战略性新兴产业、高技术产业和新兴产业，特别是大力发展现代生产性服务业。

近 30 年来，我国在产业结构调整方面做了大量工作，既积累了丰富的经验，又存在着痛苦的教训，需要从理论和实践上加以总结，以利于搞好今后的工作。本着这样一个原则，课题组重点开展了八个方面的研究工作：一是对我国的产业结构调整工作进行了较全面的回顾与总结，分析了我国产业结构的特点及存在的问题，探讨了产业结构调整工作的不足与缺陷，并提出了改进措施。二是对社会主义市场经济条件下政府推动产业结构调整的理论依据进行了充分论证，尤其是根据我国国情和转轨经济的特点，探讨了政府推动产业结构调整的必要性，在此基础上，提出了政府推动产业结构调整的目标

和原则。三是对新中国成立特别是改革开放以来经济运行调节体制和方式的演变及与产业结构调整间的关系进行了回顾,从理论上界定了经济运行的概念,研究了经济运行调节、宏观调控、产业结构调整相互间关系。四是从维护国家经济安全的高度,对产业安全的定义、内涵、层次和主要关注的领域等进行了较为全面的论述和理论探讨。同时,围绕“战略产业、战略技术、战略企业”三个核心问题,提出了一系列量化评价指标,并对我国产业竞争力的总体状况、战略性新兴产业的技术创新能力及其对产业升级的影响等进行了初步的分析。五是总结了我国产能过剩行业结构调整的进展和成效,指出了存在的突出问题和原因,并提出了产能过剩的判断依据以及切实可行的政策建议。六是对美、日、德、韩四国政府通过制定和实施产业政策促进经济发展的一些典型事例进行了分析研究,总结了这些国家的经验、教训及对我国的启示。七是在对服务业相关概念进行界定的基础上,从支撑我国新型工业化战略的角度出发,提出了生产性服务业发展的重点领域,以及结构转型和升级的目标,并研究探讨了我国信息服务业、研发产业、现代物流业、融资租赁业的现状及发展思路。八是阐述了中小企业在我国国民经济和社会发展中的重要作用,分析了中小企业的分布特点和结构特征,并结合“十一五”时期我国的产业政策,探讨了我国中小企业发展和结构调整面临的机遇与挑战。最后,对于推进产业结构调整,提出了一些总的政策建议。

参与本课题研究的人员,有的具有较扎实的理论基础,多年来一直从事产业结构方面的研究工作;有的具有较丰富的实践经验,了解产业结构调整工作的实际情况和宏观决策过程。课题组研究方法科学严谨,八项子课题研究成果都经过了专家的严格评审,参考资料真实可信,所得结论具有较强的理论和实用价值。课题研究中的主要政策建议,曾被集中整理为《关于推进产业结构调整的若干意见和建议》,印发并报送2007年8月下旬召开的十届全国人大常委会第二十九次会议。

课题成果结集正式出版发行之时,将是全党、全国人民认真学习、深刻领会党的“十七大”精神之际。在当前的国际、国内形势下,我国的发展面临着前所未有的机遇和挑战。我们必须科学分析我国全面参与经济全球化的新机遇、新挑战,深刻把握工业化、城镇化、市场化、国际化深入发展形势下我国国民经济和社会发展面临的新课题、新矛盾,深入贯彻落实科学发展观,更加自觉地促进科学发展,奋力开拓中国特色社会主义更为广阔的发展前景。我希望,这本书对于人们深刻领会党的“十七大”的有关精神,从而积极有效地推进产业结构调整,不断提高经济运行的质量和水平能够有所裨益。

全国人大财经委副主任委员

郭树言

2007年12月

序 言

(一)

在党中央的正确领导和全国人民的共同努力下，从党的十六大到党的十七大，我国经济社会保持着良好的发展态势，又实现了新的跨越。工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化步伐加快，经济体制改革不断深化，对外贸易迈上新台阶。以胡锦涛同志为总书记的党中央继承和发展党的三代中央领导集体关于发展的重要思想，提出了科学发展观。科学发展观的第一要义是发展，核心以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。认真贯彻落实科学发展观，加快转变经济发展方式，积极推进经济结构的战略性调整和优化升级，不断提高经济运行的质量和效益，是实现国民经济又好又快发展的关键。近五年来的实践充分证明了这一点。

2003年上半年，“非典”疫情一度肆虐，直接威胁了人民群众生命安全，严重影响了我国经济社会发展的正常秩序。关键时刻，党中央果断决策，成立了全国防治“非典型肺炎”指挥部，一手抓抗击“非典”不放松，一手抓发展经济不动摇。按照全国防治“非典型肺炎”指挥部的统一部署，国家发展和改革委员会同国务院18个部委局及各省区市经济运行主管部门、部分重点企业共同组成了抗击“非典”后勤保障工作网络。通过组织紧缺物资生产、紧急安排调运和组织进口、尽快制订应急标准和组织科研成果应用等工作，解决了抗击“非典”期间全国医药用品、生活用品的供应保障问题；特别是保证了北京、天津、河北、内蒙、山西、广东等重点疫情地区所需医药用品、医疗器械的供应，以及中央政府无偿援助香港和澳门等地区抗击“非典”物资的组织调运。与此同时，针对2003年下半年投资需求快速增长、煤电油运供需矛盾日益突出的情况，努力做好能源运输供应保障，并提出了控制部分高耗能行业盲目扩张的政策措施。

2004年，煤电油运紧张状况全面加剧，经济运行绷得很紧。党中央、国务院对此高度重视，胡锦涛总书记、温家宝总理、曾培炎副总理等中央领导同志都曾身临工作第一线，亲自部署工作，就搞好经济运行调节、缓解煤电油运紧张工作先后作出一系列重要指示。在中央的正确领导下，我们加强经济运行调节，完善协调机制，搞好产运需衔接，采取了多项紧急措施，及时解决了经济运行中跨地区、跨行业的各种重大问题；按照“以人为本”、“先生活后生产”的原则有序安排供应，优先保证人民生活的正常需要和重点领域、重点单位的正常运转。坚持把协调解决煤电油运紧张问题与解决运行中各环节的平衡相结合，促进上下游产业协调发展。根据资源、运力总体情况，组织协调各有关方面进行煤炭、石油、天然气的平衡衔接、调运，搞好电力调度调配。同时，把资

源能源节约放在首位,大力压缩和抑制不合理需求。坚持把协调解决煤电油运紧张问题与实施产业政策相结合,推动实施加快高耗能行业结构调整的产业政策。加强电力需求侧管理,实施差别电价,提高准入门槛,加速淘汰违法违规的企业。坚持把协调解决煤电油运紧张问题与推进改革相结合,充分发挥市场配置资源的基础性作用。积极推动煤炭订货方式改革,逐步形成供需双方企业自主衔接资源、协商定价的市场运作机制,为取消延续了五十多年的由国家集中组织煤炭订货的方式奠定了基础。坚持把协调解决煤电油运紧张问题与信息引导相结合,发挥政府在加强经济调节、搞好公共服务方面的职能。通过定期召开新闻发布会等多种渠道宣传宏观调控政策,引导社会投资方向。此外,加大能源交通项目建设,努力增加供给。在各方面的共同努力下,有力地缓解了紧张局势。

2005年一季度,拉闸限电的省份从2003年下半年的24个扩大到26个,电煤供应和铁路运输也非常紧张。随着宏观调控政策的效果逐步显现,经济运行调节工作发挥积极作用,加之新的产能逐步投入使用,煤电油运紧张的矛盾从2005年下半年开始逐步缓解。与此同时,部分行业过度投资导致的产能过剩或潜在过剩问题日益突出。为解决盲目投资、低水平重复建设和违法生产等问题,中央出台了一系列调控措施。2005年底,国务院发布了《促进产业结构调整暂行规定》,国家发展和改革委员会配套出台了《产业结构调整指导目录》,为深入推进产业结构调整提供了重要依据。

2006年初,国务院发布了关于加快推进产能过剩行业结构调整工作的通知,国家发展和改革委员会会同有关部门陆续发布了煤炭、电力、钢铁、铜、铝、铅锌、水泥、玻璃、电石、焦炭、铁合金、汽车、纺织等行业结构调整的指导意见,分析了相关行业的状况,提出了结构调整的目标方向 and 政策措施,并配套制订了相关行业准入条件等产业政策。不仅为相关行业的投资建设项目提供了依据,还为这些行业现有企业的清理整顿及结构调整指明了方向。在推进结构调整工作中,逐步形成了以产业政策为导向,投资、价格、财税、信贷、土地、环保等经济政策协调配合的政策框架体系。相关部门与国家发展和改革委员会联合发布实施了《限制用地项目目录》和《禁止用地项目目录》,进一步加强产业政策和信贷政策的配合来控制信贷风险,开展了投资项目清理和产业、土地、环保、财税、金融、价格等政策落实情况的专项检查,遏制了部分高耗能、高排放行业的盲目扩张。

2007年,我们加大了引导企业转变经济发展方式、促进结构调整的力度,采取措施推进行业准入条件的实施,在全国范围内开展清理高耗能、高排放行业专项大检查,坚决遏制高耗能、高排放和产能过剩行业盲目发展,积极开展淘汰落后工作,推动建立落后产能退出机制。鼓励和支持优势企业进行跨地区、跨所有制的联合重组,加快发展高技术产业,着力振兴装备制造业,促进产业有序转移和区域结构优化。大力发展服务业,是经济结构调整的重要任务。国务院于2007年3月印发了《关于加快发展服务业的若干意见》,进一步明确了加快发展服务业的主要目标和政策措施。2007年5月,国务院成立了全国服务业发展领导小组,协调解决服务业发展改革中的重大问题。2007年9月,又召开了全国服务业工作会议,就落实《关于加快发展服务业的若干意见》进行了部署。

中小企业的健康发展是我国产业结构调整工作中的重要环节。一段时期内,中小企业结构不合理,从事金属、冶炼、采矿、化工等高耗能、高排放行业的企业数量多、比重大、整体素质相对较低,在节约能源、保护环境、安全生产方面存在亟待解决的问题。另外,在发展思路、政策环境方面也存在一些束缚与障碍。2002年6月,第九届全国人大通过了《中小企业促进法》,明确了中小企业的法律地位,制定了促进中小企业发展的法律措施。2003年以来,我们坚决贯彻党中央确定的“两个毫不动摇”的方针,认真研究支持非公经济发展的相关政策措施,在各部门的配合下,逐步形成了政策性的指导文件并上报国务院。2005年2月,国务院颁布了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》,在市场准入、投资融资、财税支持、服务体系等方面做出了明确具体规定。各地也出台了一系列具体措施,促进了以中小企业为主体的非公有制经济的发展,整体素质不断提高,结构优化稳步推进,健康发展的方向进一步明确。

在党中央、国务院的高度重视和各方面的积极努力下,五年来结构调整工作不断加强,政策措施不断完善,取得了明显效果。

一是三次产业平稳较快发展。支农惠农政策力度不断加大,社会主义新农村建设扎实推进,促进了农业稳定发展和农民增收;工业经济运行质量不断提高,部分高耗能、高排放行业投资过度扩张势头得到遏制;第三产业不仅在数量上,而且在质量上实现了新的跨越,服务业发展逐步加快,面向生产的服务业快速拓展,新型服务业态不断涌现。一些大中城市第三产业的比重已经超过第二产业,成为地方经济的主导产业。

二是能源供应能力稳步提高。煤电油运供需从十分紧张转为趋于平衡。煤炭产量从2003年的17.2亿吨增长到2007年的25亿吨以上,铁路运煤能力和主要港口煤炭中转能力都有较大提高,发电装机容量由2003年的3.9亿千瓦跃升至2007年的7.2亿千瓦,2007年全国大部分地区电力供需基本平衡,发电设备利用小时数明显回落;国内市场成品油供应努力克服一度较为紧张的局面,总体上得到保证。

三是行业装备水平和产品结构不断升级。发电、数控机床、建材、石化、冶金、有色等行业重大装备技术水平和自主化率稳步提升,产品竞争力不断增强。有色行业中,采用闪速炉、富氧熔池熔炼等先进工艺的粗铜冶炼能力约占80%,采用160KA以上大型预焙槽的电解铝产量约占全部电解铝产量的83%,采用湿法炼锌的企业产量约占75%。水泥行业新型干法水泥比重从2003年的21%上升到2007年的55%。

四是淘汰落后产能取得一定成效。煤炭行业已关闭各类小煤矿1.1万处,淘汰落后产能2.5亿吨。电解铝行业淘汰落后自焙槽产能120万吨。水泥行业2003年以来累计淘汰落后产能1.3亿吨,目前湿法窑工艺大部分已停产或拆除。铁合金行业2004年以来淘汰落后产能580万吨,取缔关停土焦、小机焦产能超过1亿吨。2005年以来淘汰铜冶炼落后产能100万吨,铅锌冶炼落后产能近120万吨。

五是企业组织结构调整加快。钢铁、有色、建材、纺织等重点骨干企业加快收购兼并步伐。宝钢与新疆八一钢厂、邯钢等企业实现战略重组,唐钢、宣钢、承钢合并为河北唐钢集团公司;中铝公司通过并购等方式相继控股了一批有色行业的骨干企业,拓展了产业链;安徽海螺集团、中国建材集团等水泥企业通过兼并重组,产量比重不断提高。

(二)

在推进产业结构调整的过程中,我们也在不断地探索,如何结合新的发展阶段的特点和我国的实际情况,按照科学发展观的要求,加快推进有关工作,不断提高经济运行的质量。回顾几年来的实践,有以下几方面体会。

一是把结构调整作为宏观调控的重要内容,坚持总量平衡和结构优化相结合。西方经济学主流理论认为,宏观调控主要解决的是总量平衡问题,而结构的优化通常是依靠市场机制来实现。但从我国经济发展的情况看,总量矛盾和结构问题往往交织在一起,相互作用、相互影响。特别是我国正处于工业化快速推进的时期,经济增长速度和产业结构变化都十分迅速,经济结构的内在矛盾在快速增长和变动的背景下,失去了以往发达国家产业结构渐进升级的充裕的自我调整空间,各种结构性矛盾集中凸显,加大了经济出现较大波动的风险。结构失衡是总量失衡的深层根源,而总量失衡往往又加剧了结构失衡。这要求我们始终把结构调整作为宏观调控的重要内容,在解决当前经济运行中的突出矛盾和问题的同时,加快推进结构调整和优化,将“当前”和“长远”结合起来统筹考虑,标本兼治,才能促进国民经济实现又好又快发展。

二是把结构调整作为政府职能转变的重要方面,坚持市场调节和政府引导相结合。随着社会主义市场经济体制的逐步完善,政府推动结构调整的方式正在逐步由直接调控向间接调控转变,主要运用经济和法律手段,辅之以必要的行政手段。通过充分发挥市场机制的作用,使企业成为结构优化升级的主体,积极参与市场竞争和开展自主创新,实现优胜劣汰。政府在结构调整中的作用主要是通过明确鼓励什么、如何鼓励,限制什么、如何限制,引导企业和社会资源的流向;通过法律、法规、政策、标准等手段,规范市场行为,营造促进产业健康发展的良好环境。实践证明,发布产业结构调整指导目录,制订行业准入标准,完善差别电价政策,综合采取产业、金融、财税、土地等政策,加强政策宣传和信息引导等,都是政府发挥经济调节、公共服务职能的重要手段。

三是把结构调整作为完善社会主义基本经济制度的重要方法,坚持促进大企业做强和引导鼓励中小企业创优相结合。党的十六大和十七大报告都强调,要毫不动摇地巩固和发展公有制经济,毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展,这是完善社会主义基本经济制度、建设中国特色社会主义的必然要求。据此,我们在结构调整工作中始终坚持“促大扶小”,不但关注大企业的发展,更关注中小企业的成长。一方面,积极推进优势企业的兼并重组,培育有国际竞争力的大企业和大集团;另一方面,大力发展中小企业,推进公平准入,改善融资条件,破除体制障碍,加大政策支持力度,鼓励中小企业向“专、精、特、新”方向发展,为大企业提供配套服务,转变目前增长方式粗放、工艺落后、能耗高、污染重的状况,推动国民经济发展和社会稳定。

四是把结构调整作为转变经济发展方式的重要着力点,坚持推进服务业加快发展与推进工农业增长相结合。从国际经验看,在工业化初期乃至中期阶段,制造业是产业的主体;而在工业化中期以后,服务将逐步成为产业的主体。我国工业化正处于加速向中后期推进的阶段,如果无法做到服务业与工业相互融合,就难以提高工业化水平,难以

提升国际竞争力。要实现跨越式发展,必须充分发挥服务业对工业的强大支撑和引导作用,才能真正把工业做强做大。同时,服务业的发展也是转变经济发展方式的迫切需要。在结构调整工作中,必须进一步转变观念,大力发展服务业特别是生产性服务业,推动发展服务产业,强化公共服务,把利用市场机制与加大政策支持相结合,尽快使服务业发展成为国民经济的主导产业。

五是把结构调整作为实现节能减排的重要基础,坚持存量调整和增量调整相结合。确保完成“十一五”规划确定的节能减排目标,是我们面临的一项十分紧迫而艰巨的任务,也是我们当前工作的重中之重。国内外的经验表明,节能减排的60%~70%是通过优化结构实现的。因此,结构调整是实现节能减排的根本途径。我们在促进增量优化升级的同时,更要注重推进存量结构调整。一方面,通过各种政策手段引导企业加快采用先进的工艺、设备,积极开展技术改造,强化科技支撑;另一方面,针对我国很多高耗能行业产能过剩、产业内部结构不合理等突出问题,要加大存量结构调整力度。存量调整的难点在于淘汰落后生产能力,而淘汰落后的关键是完善落后产能的退出机制,应当建立奖励和补偿机制,引导和激励地方政府和企业加快淘汰落后产能,并妥善解决淘汰落后过程中最为困难的企业转产、人员安置、债务处理、设备拆除等方面的问题。

六是把结构调整作为提升政府经济调节水平的重要环节,坚持产业政策和各种经济调节政策措施相结合。结构调整是一项政策性、综合性很强的工作,单一政策往往难以奏效。从近几年的实践看,通过加强产业政策和信贷政策协调配合,既推动了企业做优做强,又有利于控制信贷风险;通过加强产业政策与价格政策、土地政策、财税政策、出口政策相配合,遏制高耗能、高排放行业过快增长,取得了较好的效果。只有通过产业政策与税收、金融、财政、投资、外贸、环保、技术、安全等各种政策手段相结合,多个部门共同努力,结构调整才能真正取得事半功倍的效果。根据形势的变化和政府职能转变的要求,我们把行业准入管理作为新时期结构调整的重要手段。行业准入管理涉及技术、质量、能耗、环保、土地、安全等方面的标准制订,是各种政策手段综合运用的一个集中体现。通过建立和完善公正、规范、透明的行业准入制度,加快制定和完善标准体系,并严格实施各项强制性标准,强化动态监管,促进产业结构向预期的方向推进。

七是把结构调整作为区域统筹发展的重要要求,坚持突出重点和分类指导相结合。我国地域辽阔,各地的资源禀赋不同,产业结构和经济发展水平差别很大,这就要求我们科学把握政策力度,坚持区别对待,分类指导,疏堵结合,避免对不同地区、行业“一刀切”。在区域产业发展中,引导各地深入分析本地经济发展的基础条件及实际情况,正确选择主导产业,加强区域间的产业协调,实现合理的地区分工,避免产业结构趋同。鼓励东部地区率先实现产业升级和发展方式转变,引导中西部地区注重承接高起点、高技术的产业,并发展体现本地特色和优势的产业。在行业发展中,对于出现过度投资的部分高耗能行业,要坚决淘汰落后的工艺、技术、设备,控制盲目扩张;对技术含量高、能源消耗低、产品质量优、环保设施好、能够推动结构升级的项目,要引导并加大支持力度。

八是把结构调整作为促进对外开放的重要手段,坚持“引进来”和“走出去”相结

合。随着我国对外开放程度的扩大和经济全球化的深入发展,结构调整工作不能仅仅局限于国内,而应当放在全球产业转移的大背景下去谋划,引导和鼓励国内企业积极参与国际经济合作和竞争,充分利用两个市场、两种资源,不断提高产业竞争力。加强产业政策的指导作用,优化利用外资的产业结构,发挥利用外资在推动自主创新、产业升级、区域协调发展等方面的积极作用。加快转变外贸增长方式,推动出口结构优化升级,支持自主创新的高技术产品、机电产品和高附加值产品出口,控制高耗能、高排放和资源型产品出口,加快企业自主创新步伐,提高我国产业在国际价值链中的地位。积极实施“走出去”的战略,支持有条件的企业对外直接投资,积极开展国际能源资源互利合作。支持企业在研发、生产、销售等方面开展国际化经营,加快培育我国的跨国公司和国际知名品牌。

(三)

为了进一步总结近年来结构调整工作的实践经验,我们和全国人大财经委共同组织开展了“推进产业结构调整,不断提高经济运行的质量和水平”的课题研究,从我们实际工作需要出发选择了8个子课题,邀请有关机构和专家开展研究。在子课题研究的基础上,全国人大财经委又从立法机构的角度出发提出了推进产业结构调整的一些意见和建议。人大财经委的部分老领导和一些资深专家对课题的研究方向、范围、方法和成果进行了认真的评议和评审。呈现在大家面前的这本书就是这些课题研究和工作的结果。各子课题组开展研究的方法与得出的结论反映了参与研究人员现阶段的认识,尽管仍有不少需要深入凝练和值得推敲的地方,但大家致力于推动中国产业结构优化升级的探索精神和辛勤努力,是值得充分肯定的。同时,也对有关领导、专家对课题研究工作的支持和帮助表示深深的感谢。

党的十七大报告提出,加快转变经济发展方式,推动产业结构优化升级,是关系国民经济全局紧迫而重大的战略任务。要坚持走中国特色新型工业化道路,坚持扩大国内需求特别是消费需求的方针,促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动向消费、投资、出口协调拉动转变,由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变,由主要增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。这是我国今后一个时期经济发展的重要方针。我们必须结合工作实际,深刻领会党的十七大精神,不断探索并认真把握经济和产业发展规律,采取切实措施加快推进“三个转变”,提高经济运行的质量和效益,实现国民经济又好又快发展,进一步增强我国经济实力,为打下全面建设成惠及十几亿人口的高水平小康社会的坚实基础而努力奋斗。

国家发展和改革委员会副主任

欧新黔

2007年12月

目 录

第一章 改革开放以来我国产业结构调整工作的回顾与总结	1
第一节 我国产业结构调整工作的回顾	1
一、市场经济体制改革全面启动前的产业结构调整 (1979~1992 年)	1
二、市场经济体制改革全面启动——结束短缺经济时代以前的产业 结构调整 (1993~1996 年)	7
三、市场经济体制逐步完善与内需不足背景下的产业结构调整 (1997~2002 年)	11
四、市场经济体制初步建立, 经济局部过热条件下的产业结构调整 (2003 年至今)	15
第二节 当前我国产业结构的特点和存在的主要问题	21
一、我国产业结构问题的整体特征	21
二、农业基本满足了人民生活量的需要, 但质的矛盾上升	21
三、工业结构名义高度化较快, 实际高度化不足, 制造业大而 不强	23
四、服务业发展滞后, 内部结构不尽合理	25
五、产业发展模式特征是形成我国当前产业结构矛盾的根本原因	26
第三节 我国产业结构调整工作的总结	28
一、我国产业结构调整工作的经验总结	28
二、我国产业结构调整工作的变化趋势	30
三、当前我国产业结构调整工作面临的主要问题和存在的不足	31
第四节 启示及建议	35
一、关于促进我国产业结构优化升级的政策建议	35
二、关于完善我国产业结构调整工作的相关建议	38
第二章 社会主义市场经济条件下政府推动结构调整的理论依据及实现方式	43
第一节 社会主义市场经济条件下政府的经济职能	43
一、两类市场条件下的“市场失灵”	43
二、“政府失灵”也要引起注意	46
三、社会主义市场经济条件下两种“失灵”要求政府合理作为	47

第二节	在新发展阶段政府推进产业结构调整的必要性的必要性	48
	一、基本国情和发展阶段决定了政府应在产业结构调整中发挥重要作用	48
	二、体制转轨时期政府在产业结构调整中的作用不可替代	51
	三、全球化向纵深方向发展对政府调整产业结构提出了新要求	53
第三节	政府推动结构调整的目标和原则	55
	一、政府推动结构调整的主要目标	55
	二、正确处理结构调整中政府作用的关系	56
	三、基本原则	57
第四节	政府推动结构调整的政策手段和政策取向	59
	一、产业政策的基本情况	59
	二、政府推动产业结构调整的政策取向	59
	三、新时期政府推动产业结构调整的实现方式	64
第三章	经济运行调节与产业结构调整	67
第一节	我国经济运行调节的概念分析	67
	一、经济运行的概念及其主要特点	67
	二、经济运行与经济增长、经济发展概念的区别	68
	三、经济运行调节的概念及其与宏观调控、产业结构调整概念的区别	68
第二节	我国经济运行调节的实践	69
	一、计划经济时期的经济运行调节工作	69
	二、改革开放以来的经济运行调节工作	70
第三节	市场经济条件下政府干预经济活动以及经济运行调节的必要性的必要性	81
	一、成熟市场经济条件下政府干预经济活动的必要性	81
	二、经济体制转型和特定经济发展阶段中政府干预经济活动的必要性	82
	三、经济运行调节工作的必要性	82
第四节	我国经济运行调节与产业结构调整之间的关系研究	83
	一、我国经济运行调节与产业结构调整关系的实证分析	83
	二、简要总结	91
第五节	新形势下政府应充分发挥经济运行调节的作用	91
第四章	提高产业竞争力与维护国家产业安全	93
第一节	产业安全的理论探讨	93
	一、从理论上对“产业安全”的界定	93
	二、产业安全与国家经济安全之间的关系	97
	三、政府在维护产业安全中的地位与作用	98

第二节	产业竞争力与产业安全	100
一、	产业竞争力与产业安全	100
二、	我国产业竞争力的现状分析	101
三、	提高我国产业竞争力的对策	108
第三节	提高产业创新能力, 维护国家产业安全	110
一、	自主创新与产业安全	110
二、	我国战略高技术的自主创新能力及对产业安全的影响	112
三、	产业技术创新与产业安全面临的新形势和问题	117
四、	提升我国产业技术创新能力, 促进产业安全	120
第四节	建立维护国家产业安全的法律制度体系	123
一、	发达国家维护国家产业安全的法律、法规	123
二、	发达国家维护国家产业安全的法律、法规的重点与指向	131
三、	目前我国产业安全法律、法规的现状与不足	134
四、	维护我国产业安全需要而急需建立的法律、法规	136
第五节	提高维护经济稳定运行的能力, 维护国家产业安全	139
一、	政府维护经济的正常运行必须采取行动的领域	139
二、	当前我国经济运行中产业安全面临的主要挑战和风险	140
三、	提高维护经济稳定运行的能力, 维护国家产业安全的 对策建议	145
第五章	产能过剩行业的结构调整	149
第一节	产能过剩判断的理论依据与界定	149
一、	产能过剩的概念及理解	149
二、	国际上对产能过剩的评价标准和主要衡量指标	150
三、	对我国产能过剩问题的基本理解	156
第二节	我国产能过剩行业结构调整的进展及成效	158
一、	目前我国产能过剩行业的现状及原因	158
二、	我国对部分产能严重过剩行业采取的主要调控措施	162
三、	我国产能过剩行业结构调整取得的主要成效	163
第三节	推进产能过剩行业结构调整中存在的突出问题及原因	164
一、	存在的主要问题	164
二、	影响产能过剩行业结构调整成效的原因分析	166
第四节	进一步实施产能过剩行业结构调整的基本思路	167
一、	加快淘汰落后生产能力, 促进产能过剩行业结构调整的 重要意义	167
二、	加快淘汰落后生产能力, 推进产能过剩行业结构调整的 基本思路	168
第五节	加快淘汰落后产能、推进产能过剩行业结构调整的对策建议	169

一、统一思想认识	169
二、加快体制机制改革,健全持续推进产业结构调整升级的 制度保障	170
三、多种手段并举,加速淘汰落后生产能力	171
四、研究并逐步建立落后产能退出的保障和补偿机制	172
五、制定和完善产业发展政策,从法律、经济、环保、技术等方面 强化行业准入标准	173
六、推动产业技术进步,鼓励企业兼并重组	174
七、尽快建立我国产能利用程度或产能过剩的评价标准和主要指标, 加强政府在经济信息发布与引导方面的功能	175
第六章 国外产业政策的实践经验与启示	177
第一节 产业政策概述	177
一、产业政策的界限:市场失效与政府失效	177
二、产业发展不同阶段的产业政策演变	178
三、经济全球化与产业政策发挥作用的外部约束	179
四、产业政策与其他政策的协调	180
五、传统产业政策作用的下降与产业政策目标、手段的创新	181
六、结论	182
第二节 美国信息技术产业政策	183
一、早期发展阶段	183
二、大规模民用化阶段	185
三、互联网及全球竞争阶段	187
四、可借鉴的经验	191
第三节 日本的产业政策:钢铁与计算机	192
一、经济高速增长时期的产业政策:以钢铁工业为例	192
二、进入发达国家行列后的日本产业政策:以第五代计算机计划 为例	197
第四节 德国产业政策:鲁尔区与空中客车	202
一、鲁尔区的转型与复兴	203
二、德国政府对“空中客车”计划的促进政策	208
三、德国产业政策的启示	214
第五节 韩国产业政策:造船和半导体产业	216
一、传统产业的扶持政策案例分析——以造船业为例	217
二、高技术产业的扶持政策案例分析——以半导体产业为例	220
三、初步的结论	223

第七章 支持新型工业化的生产性服务业的发展	227
第一节 服务业、服务业结构与产业结构	227
一、问题的提出	227
二、服务业相关概念的界定	228
三、我国服务业结构的转型与升级的目标与路径	230
四、大力发展服务业是推进产业结构调整的重要途径	235
第二节 支持新型工业化的生产性服务业重点领域：选择依据与总体思路	241
一、新型工业化的内涵与意义	241
二、生产性服务业的内涵与功能	243
三、支持新型工业化的生产性服务业重点领域选择及其理由	244
四、推进新型工业化与生产性服务耦合的基本思路	247
第三节 支持新型工业化的信息服务业及其发展思路	249
一、发展信息服务业对新型工业化有着重要的意义	249
二、我国信息服务业的现状与问题	251
三、发展信息服务业，实现新型工业化的政策思路	258
第四节 支持新型工业化的研发产业及其发展思路	262
一、研发产业是新型工业化的助推器	262
二、我国研发产业发展的实证分析	262
第五节 支持新型工业化的现代物流服务业及其发展思路	266
一、现代物流业是新型工业化的重要支撑	266
二、中国现代物流服务业的发展现状与趋势	266
三、促进现代物流服务业发展的政策思路	268
第六节 支持新型工业化的融资租赁业及其发展思路	269
一、大力发展融资租赁业是走新型工业化道路的必然要求	269
二、我国融资租赁业发展的现状	271
三、发展我国融资租赁业的政策建议	272
第八章 产业结构调整与中小企业发展	275
第一节 我国中小企业的发展概况	275
一、改革开放以来我国中小企业的发展历程	275
二、我国中小企业政策的基本框架	280
第二节 我国中小企业产业分布现状及结构特征	282
一、我国中小企业的产业分布现状	282
二、我国中小企业在促进国民经济增长和产业结构优化中的独特作用	287
三、加快我国中小企业结构调整的步伐势在必行	292

第三节	中小企业发展和结构调整面临的机遇与挑战	294
一、	中小企业发展和产业结构调整面临的机遇	294
二、	中小企业发展和结构调整中面临的挑战和问题	296
第四节	中小企业在产业结构调整过程中的重点和方向	299
一、	注重提高质量	299
二、	注重可持续发展	299
三、	注重协作配合	299
四、	注重社会责任	300
第五节	促进中小企业又好又快发展的政策措施	303
一、	完善中小企业法律支持体系	304
二、	建立健全中小企业财税支持体系	305
三、	促进中小企业产业升级和结构优化支持体系	307
四、	建立健全中小企业金融支持体系	308
五、	建立健全中小企业创新支持体系	309
六、	建立健全中小企业创业服务体系	310
七、	建立健全人才队伍建设支持体系	312
八、	建立健全中小企业市场开拓支持体系和国际合作机制	313
九、	建立健全中小企业政府管理体制	314
第九章	产业结构调整的思路及政策探索	317
第一节	提高对产业结构调整重要性的认识, 切实扭转产业结构失衡有所加剧的局面	317
第二节	加强和改善宏观经济调控, 促进经济总量平衡和产业结构优化	319
一、	进一步用科学发展观统一思想认识, 增强宏观调控的科学性和前瞻性	319
二、	大力提高金融宏观调控水平, 促进金融业全面发展	319
三、	积极调整对外经贸发展战略, 缓解国际收支不平衡的矛盾	321
第三节	营造良好的创新环境, 充分发挥自主创新的重要作用	321
一、	努力营造企业自主创新的社会氛围和良好的外部环境	321
二、	发挥政府在重大、关键技术自主创新方面的主导作用	322
三、	依托重大建设项目和重大成套装备的研制, 培育和提升自主创新能力	323
第四节	努力构造产业结构优化的微观基础, 促进行业和地区产业结构优化升级	323
一、	以国家的重要骨干企业作为推进企业重组的核心	323
二、	大力扶持中小企业, 满足经济社会发展多方面的需要	324
第五节	努力做好淘汰落后产能和节能减排工作, 切实转变粗放型经济增长方式	326