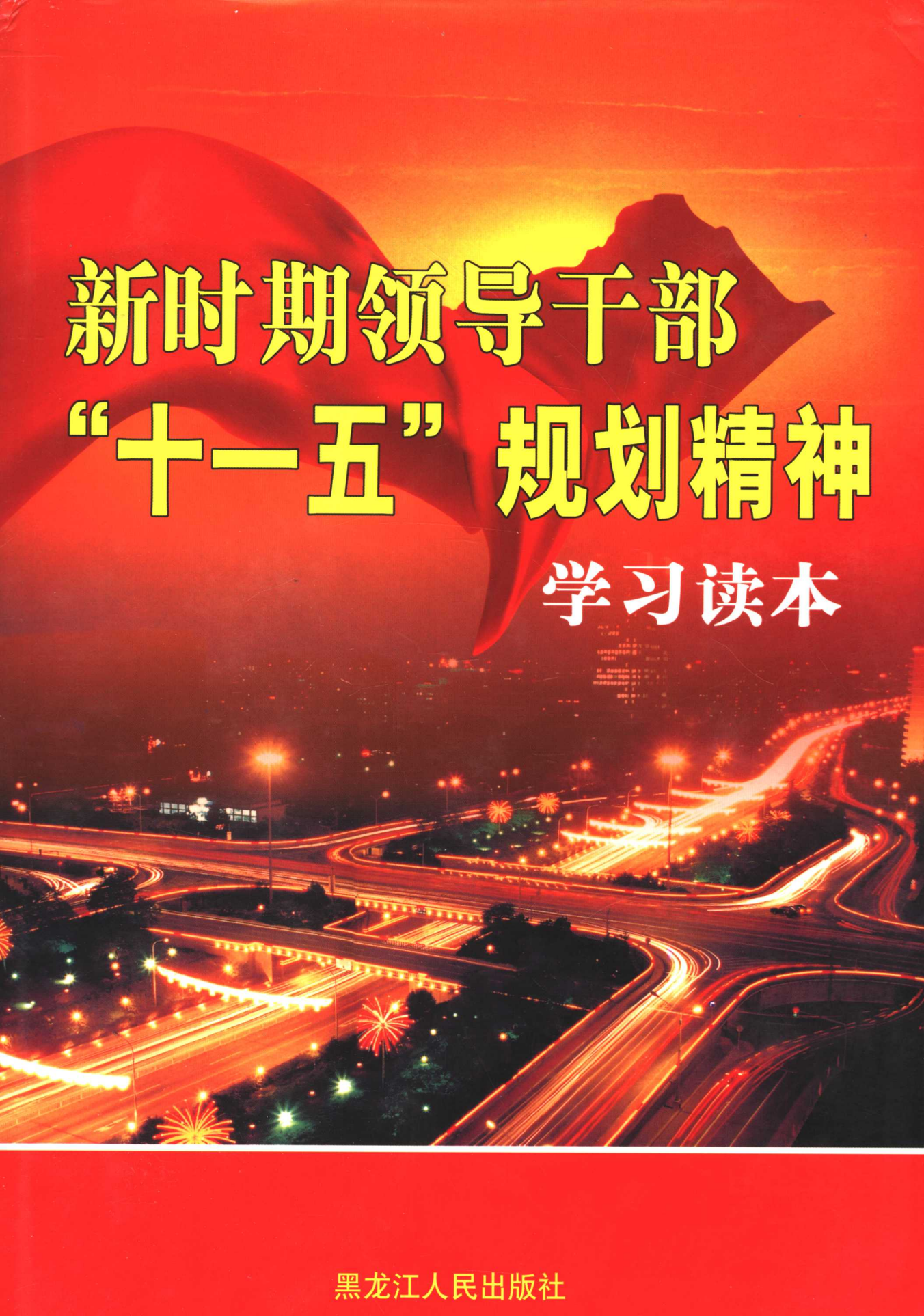




新时期领导干部 “十一五”规划精神 学习读本

黑龙江人民出版社

新时期领导干部“十一五” 规划精神学习读本

第三卷

黑龙江人民出版社

第四章 回顾“十五期间”中国产业政策实施的效果分析

“产业政策”一词,在中国直到1986年才正式出现于《国民经济和社会发展的第七个五年计划》这一官方文献中,但实际上在改革开放之前、建国之后,我国虽无产业政策之名却有了产业政策之实。特别是以产业结构调整为目标的政策,早在20世纪70年代末期就开始广泛、持续地推行,以期解决当时产业结构中存在的问题。至今,中国已成为推行产业政策较多的国家。本章对中国推行产业政策的总体实施效果进行分析,探讨不同的政策手段及其与政策效果的关系,并进一步分析中国产业政策实施中存在的问题及原因。

第一节 产业政策实施的总体效果

从中国多年的实践情况看,各类产业政策的实际效果有明显差异:有些产业政策起到明显作用,有些基本上没有发挥作用,更多的介于两者之间,起了一定作用,但没有起到预期效果。从总体上来看,我国产业政策实施取得了一定的效果,但与我们当初制定政策的期望值有较大差距,有的甚至背离政策预期效果,使政策完全失效。

一、我国产业结构的四次调整

推行产业政策是为了促进产业结构的调整,因此对产业政策的评价应以产业结构调整的成绩为最终标准。这里首先有必要对我国产业结构调整的经历有一个大致的了解。

第一次调整:纠正比例关系严重失衡的“农、轻、重”产业比例关系。1961年国家提出“调整、巩固、发展、提高”八字方针,着重解决工业、农业和重工业之间,采掘工业和加工工业之间的比例失调问题,开始了对产业结构的第一次大调整。调整方向:在工农业发展顺序上先农业后工业,适当缩短工业战线,放慢工业增长速度。1961年,工业投资额比上年减少66%,1962年又减少47.8%。另外,通过下放城市人口缓解农业劳动力紧张的状况,1962年农业劳动力比1960年增加了4000万人。提高农产品收购价,增加农业资源投资,在工业内部先采掘后加工,同时有重点地发展直接与人民生活相关的轻工业产品生产。经过调整,使轻重工业比例由1960年的33.4:66.6提高到1966年的49:51,农、轻、重的比例由1960年的21.8:26.1:52.1转变为1966年的35.9:31.4:32.7。

第二次调整:由重工业向“加工主导型”转换。从1979年开始我国对产业结构进行了第二次全面调整,是在较明确的产业政策指导下进行的。主要内容:一是大力发展农业,调动农民的积极性;二是调整轻重工业的比例关系,扩大消费品工业的生产规模,改善消费品生产结构;三是增加同基础产业的投入,重点解决交通运输业、邮电通讯业的效率问题,加快通信设施建设;四是发展第三产业。经过5年的调整,我国向重工业严重倾斜的结构基本得到纠正,农业生产全面跃升,农业产值年均增长率为7.6%,工业产值占GDP比重由1978年的48.2%回落到1984年的43.3%;工业内部,轻工业产值的增长速度超过了重工业,轻重工业的比例关系由1970年的43.1:56.9调整为1985年的47.4:52.6;重工业内部,采掘工业与加工工业的比例关系向更合理方向转化,第三产业有了一定程度发展。

第三次调整:扭转产业结构“轻型化”倾向。1989年,国家着手对产业结构进行第三次重大调整。这次调整是在国务院颁布的《中国产业政策大纲》指导下进行的,目标是优先发展农业、基础工业和高新技术产业。十四大报告中又将机械电子、石油化工、汽车制造和建筑业确定为新的支柱产业。经过调整,产业结构中重大比例关系趋向协调,产业结构“轻型化”的倾向被抑制,轻工业产值在工业产值中的比重由1990年的49.4%下降至1995年的42.8%,重工业产值比重由1990年的50.6%上升至1995年的57.2%,产业“瓶颈”初步得到缓解;1993~1998年,基础工业高速发展,产值年均递增达27.03%,在工业产值中,基础工业比重上升至57%。

第四次调整:以主线带动发展。我国进入改革开放新时期,产业结构原有深层矛盾逐渐暴露,国内国际环境变化,产业结构调整迫在眉睫。我国在制定“十五”计划时,确定了坚持把结构调整作为主线,明确指出必须在发展中调整结构,特别要把产业结构调整作为关键。一是巩固和加强农业基础地位,努力增加农民收入;二是加快工业改组改造和结构优化升级;三是大力发展服务业;四是加快国民经济及社会信息化;五是继续加强基础设施建设。新世纪的产业结构调整,不再是裁长补短的补救性措施,而是基于我国面临的新环境、产业结构现状和演进的一般规律做出的前瞻性产业结构调整。

二、中国产业结构调整的成果

(一)三次产业比例关系有所改善,第三产业有所发展

从表8-1所列三次产业构成的变化来看,1980~1998年第一产业与GDP的比重逐渐下降,而且趋于相对稳定;第二产业比重及工业增加值比重从逐渐下降到回复提高呈U型趋向;第三产业比重从大幅上升到近几年稍作下降的变动。20世纪80年代初,由于中国多年重工业片面优先发展导致中国虽属低收入国家,但在整个GDP中工业(制造业)所占的比重已与中等收入国家的比重相似,甚至还略高于它们,这种产业结构在发展中国家并不多见。改革开放以来,经过20多年的结构调整,我国结构变动超前性情况有所遏制。1980年GDP中第一产业占30.1%,第二产业占48.5%,第三产业占21.4%,到2001年第一产业占15.2%,第二产业占51.2%,第三产业占33.6%,与1980年比较,第一产业所占

比重下降了 14.9 个百分点,第二产业上升了 2.7 个百分点,第三产业上升了 12.4 个百分点。由此可见,改革开放以来,我国三次产业结构有所改善:一是在三次产业构成中,农业比重下降,第三产业比重增加;二是第二产业内部结构发生变化,传统产业、纺织业、钢铁业和非金属矿物业在工业产值中的比重逐步缩小,而房地产业、新兴的电子业、汽车业已成为我国的主导产业;轻重工业的增长日趋合理。从就业人数来看,从 1980 年到 2001 年,第一产业就业人员占三次产业总就业人员比重下降了 18.7 个百分点,第二产业上升了 4.1 个百分点,第三产业上升了 14.6 个百分点,就是说不论从经济总量,还是从就业状况分析,我国在三次产业中,第二产业特别是重工业超前发展,第三产业严重滞后的情况都有所改观。这表明,我国经济增长从过去主要由第二产业推动转变为第二、三产业共同推动。

表 4-1 1980~2001 年我国产业结构变动(%)

年 份	第一产业		第二产业		第三产业	
	GDP 比重	劳动力比重	GDP 比重	劳动力比重	GDP 比重	劳动力比重
1980	30.1	68.7	48.5	18.2	21.4	13.1
1985	28.4	62.4	43.1	20.8	28.5	16.8
1990	27.1	60.1	41.6	21.4	31.3	18.5
1995	20.5	52.2	48.8	23.0	30.7	24.8
2000	16.4	50.0	50.2	22.5	33.4	27.5
2001	15.2	50.0	51.2	22.3	33.6	27.7

资料来源:根据《中国统计年鉴(2002 年)》。

事实上,第三产业在 20 世纪 90 年代得到较大发展,已不存在如改革开放初期那样的系统性偏差。以金融、贸易、交通运输为主的第三产业的大发展是我国经济发展的新增长点,一些新兴服务业从无到有,发展正方兴未艾,与现代经济发展环境相适应的各种服务性行业都已建立,一个完整的第三产业体系基本建立起来。商业饮食、居民服务、交通运输、邮电等传统产业持续发展,商业饮食业在“八五”期间年均增加值为 8.2%,1997 年增加为 8.5%,1998 年为 7.7%,占 GDP 的比重由“六五”时期的 6.1% 上升为 1998 年的 9%;交运、仓储、邮电业在“八五”期间年均增加值为 10.6%,1997 年为 10.7%,1998 年为 8%,占 GDP 比重由“六五”时期的 4.5% 上升为 1998 年的 5.8%;商饮服务业多种经济成分共同发展,多种经营业特别是连锁店代理、货仓式商场、超级市场、购物中心、现代物流业等新型业态发展很快,物质流通也开始变革物流形式,与新型业态相配套的物流中心、商品配送中心不断发展,交通运输的“瓶颈”已被打破,公路、铁路、空运供不应求的局面缓解,初步形成了通达的交运网络。在传统产业持续发展的同时,旅游、信息、咨询、科技服务、社区服务、金融保险、房地产、教育、文化等新兴产业快速发展,使第三产业中技术密集型、知识密集型的产业逐步成为发展最快的产业。“八五”期间国际旅游创汇年均增长

31.5%,国内旅游收入年均增长50.2%。在此基础上,国际旅游创汇1997年增长18.33%,1998年增长4.39%;国内旅游收入1997年增长28.94%,1998年增长13.18%。电信运营20世纪90年代以来年均增长40%以上,电信业发展速度连续15年超过国民经济增长速度,我国电话网规模从1985年占世界第17位上升到第5位,2001年底,全国每百户平均拥有34.11部电话,电话用户总数达1.8亿户,手机用户14522.2万户。2000年因特网用户已达2250万户,世界上已有的电信新业务在我国基本都已开办。房地产增加值“八五”期间年均递增12%,1998年比1997年增加12.6%。

(二)工业产业结构趋向协调

从工业内部结构来看,轻重工业关系趋于合理,工业内部从产业比例调整发展为深层次的产业结构调整。

20世纪50~70年代,中国实行重工业优先增长的发展战略,重工业增长大大快于轻工业和农业,因而重工业在国民经济中的比重迅速提高。1952~1979年重工业产值占工业总产值的比重从15.3%提高到41.3%,平均每10年增加10个百分点,重工业产值占工业总产值的比重从35.5%提高到56.3%,平均每10年增加8个百分点,一个落后的农业国在短短20多年时间里,实现了如此大幅度的产业结构变迁,在世界产业发展史上是罕见的。

重工业的优先增长虽然对奠定中国工业化发展起了一定的积极作用,但轻重工业的比例失调也导致了严重的后果:产业结构矛盾突出,消费品供应匮乏,人民生活水平低下,经济发展动力下降,国民经济陷入严重困难。因此,必须实行经济发展战略和产业结构的根本性调整。

从20世纪70年代末到80年代初开始,中国实行鼓励轻工业更快发展的政策,以缓解严重的产业结构矛盾,整个80年代,经济增长的重心向轻工业倾斜,国家针对当时重工业过“重”,轻工业过“轻”,轻重工业比例严重失调,消费品严重短缺的情况,制定了加速发展轻工业的政策,把发展消费品工业作为当时发展国民经济的十大方针之一,对轻工业实行政策倾斜,从资金、资源、基建、技改、运输等6个方面对轻工予以优先保证。在国家扶植下,轻工业迅速发展。1979~1990年重工业的增长率为10.3%,轻工业则达到13.9%,各主要轻工业产品产量大幅度增长,而且质量提高,花色品种增加。连续10多年的轻工业高速增长,使得重工业比例发生明显的变化,到1990年,轻工业的比重提高到49.4%,重工业下降到50.6%,其后,轻工业以市场为导向,持续快速发展,以彩电、冰箱、洗衣机为代表的家用电器与日用消费品的生产能力、技术水平,不仅能满足国内人民生活需要,而且具备了相当的国际竞争力。

到20世纪90年代初,轻重工业比例失调的矛盾基本解决,市场供应大大丰富,人民生活水平明显提高。但是,另一个产业问题又突出起来,即加工工业增长过快,基础产业和基础设施建设严重滞后,许多加工企业缺电、缺煤、缺水、缺钢材,交通运输越来越紧张,通讯设施远远不能满足需要,基础产业成为制约我国国民经济发展的的重要因素。据统计,由于基础产业和基础设施成为严重的“瓶颈”,全国加工业有30%左右的生产力不能发挥,资源配置效率下降。为缓解基础产业和基础设施与加

工工业的结构失衡,从20世纪80年代以来,中国加强了对基础设施和基础产业的投资,在各方面实行一系列优惠政策。1982年12月中共中央和国务院发出《关于征集能源交通重点建设基金的通知》,决定在“六五”后三年增加200亿元能源交通等重点建设投资,这笔投资除由财政、银行解决80亿元外,其余120亿元从各地区各部门的预算外资金中,用征集“国家能源交通建设基金”的方式解决。1983~1985年共征集了361亿元,大大超过原来的预想,1983~1995年使用这一方式共筹集资金1807亿元,国家还批准开征铁路建设基金、民航建设基金、车辆购置附加费、港口建设费、电力建设基金等,多渠道开辟发展能源、运输产业的资金来源。还通过一些改革措施促进基础产业的发展,如允许地方、企业、个人出资办电,多渠道、多层次集资办电,利用外资办电厂。对通讯产业的发展,给予了优惠政策。在国家政策大力支持下,使得基础产业和基础设施的发展有所加快,尤其是能源、交通、通讯等“瓶颈”产业,投资强度加大,生产能力增强,供给增长加快。1990~2001年,发电量从6212亿千瓦时增长到13472.7亿千瓦时,现在全国除西北电网仍然紧张外,其余电网基本上可以满足工业生产和生活用电需要。推进节能与发展能源工业并行,能源供需矛盾总体趋于缓和,能源基本满足国民经济发展的需要,能源生产总量由1990年103922万吨标准煤上升到2001年121000万吨标准煤,净增10100万吨标准煤。原材料工业也有较快增长,2001年,我国钢产量已达到15266万吨,居世界第一位;铁路建成营业里程7.01万公里。货物周转量由1990年的26207亿吨公里增长到2001年的47591亿吨公里,沿海主要港口吞吐量由48321万吨增长到142634万吨,各种运输方式间已展开竞争。电话装机量由1990年的1273.54万部增加到2001年的17153.3万部,移动通讯急速发展,通讯领域独家垄断的局面初步被打破,竞争促进了服务水平和质量的提高,通讯需求日益多层次、多样化,基础产业“瓶颈”约束有所缓解,支撑了我国国民经济的稳步发展。

(三) 出口产品结构有明显改善

从出口产品结构看,不仅工业制成品比重大幅度上升,且机电产品正逐步取代传统的轻纺产品出口。从1981年开始,工业制成品出口额超过初级产品,改变了我国长期以来以初级产品为主的出口贸易格局;同时工业制成品的出口由单一品种向高技术、高水平 and 成套性较强的大型设备的方向发展。到2001年工业制成品的出口额在出口总额中比重由1978年的45.2%上升到90%;自1995年以来,在工业制成品内部,技术含量和附加值较高的机械及运输产品出口开始超过劳动密集型的纺织工业而居各行业之首,2001年出口额占当年商品出口贸易总额的35.9%。另外从20世纪90年代以来,我国服务出口的增长速度明显超过商品贸易,在出口贸易总额中的比重由1990年的8.04%,逐步上升为2001年的15.6%。1985年,我国的服务出口比重仅占世界服务贸易出口总额的0.8%,1995年上升到1.6%,2000年提高到2.5%。2000年,我国服务贸易出口总额已达270亿美元,居世界第10位。服务出口的发展加速体现了我国相关的第二产业,尤其第三产业的结构优化与实力增强的进程(见表4-2)。

表 4-2 中国出口贸易构成

年份	初级产品比重(%)	工业制成品比重(%)	服务贸易比重(%)
1985	45.68	44.66	9.66
1990	23.44	68.16	8.04
1991	20.53	70.83	8.64
1992	18.09	72.28	9.63
1993	16.23	73.11	10.66
1994	14.36	73.81	11.83
1995	12.41	73.54	14.05
1996	12.25	72.15	15.60
1997	11.54	76.60	11.86

资料来源:根据《中国统计年鉴(1998年)》和对外贸易经济合作部国际贸易研究所文献信息中心有关数据整理计算而来。

在出口产品转型的同时,外向型企业集团也有一定的发展,进入20世纪90年代我国各类企业(集团)在境外100多个国家和地区兴办了非贸易性独资、合资企业达1000多家,累计协议投资总额达到33.5亿美元,其中我国直接对外投资额达14亿美元。在初期,非贸易性企业主要是一些投资少、规模小的服务性企业,集中于交通运输、金融保险、承包工程和中餐馆等行业,以后一批具有一定技术基础和管理水平的大中型企业开展国际化经营,使境外投资事业的规模与投资领域迅速扩大。目前我国境外非贸易性投资企业的行业范围从资源开发、制造加工、工程承包、交通运输到饮食旅游、医疗卫生、科技开发、咨询服务以至综合贸易、金融保险和房地产业,形成了多层次、多渠道、全方位的对外开放格局。

(四) 支柱产业进一步明晰并快速发展

20世纪80年代我国仍处于短缺经济的状态,市场热点颇多,因此对产业发展前景看得不甚清晰,支柱产业难以确定。进入20世纪90年代后,随着市场条件变化,对未来市场需求的前景产业发展远景看得更清楚了,经过讨论研究终于明确地提出了几个支柱产业,1992年10月中共第14次全国代表大会的报告中提出:“振兴机械电子、石油化工、汽车制造业和建筑业,使它们成为国民经济的支柱产业。”此后,八届全国人大一次会议报告中再一次明确提出,要振兴机械电子、石油化工、汽车制造和建筑业,使之成为支柱产业。1994年3月25日,国务院通过《90年代国家产业政策纲要》也明确提出:“努力加快机械电子、石油化工、汽车制造和建筑业的发展,使它们成为国民经济的支柱产业。”

支柱产业的明确,使我国产业结构的升级有了明确的方向,政府的一系列产业结构升级政策,也围绕着这几个支柱产业的发展而制定,20世纪90年代以来,这些支柱产业得到较快发展。

1. 机械、汽车工业。1995年机械、汽车工业完成总产值4086亿元,实现销售收入

4086 亿元,实现利税 352 亿元,其中利润 125 亿元,机械、汽车工业总产值占全国工业总产值的比重由 1990 年的 4.7% 提高到 1995 年的 9.2%。“九五”期间机械、汽车产值年均增长率分别为 24.9%、32.3%,明显高于工业总产值年均增长 22.2% 的速度。目前,机械产品出口已成为我国出口创汇的第二大产业,其出口额比重由 1986 年的 5.9% 上升到 1995 年的 21.1%。

2. 电子工业。1995 年电子工业完成工业总产值 2,458 亿元,实现销售收入 1,708 亿元,实现利税 1,527 亿元,其中利润 98 亿元,电子工业总产值占全国工业总产值比重由 1990 年的 2.9% 提高到目前的 5.6%。“九五”期间,电子工业产值年均增长率为 28.6%。我国电视机、收录机及组合音响的产量现在已居世界第一位。

3. 石油化工。1995 年仅中国石化工业总公司工业总产值就达到 881 亿元,比 1990 年增长 1.3 倍。从总体上看,国内石化产品的平均自给率由 1990 年的 55% 提高到 1998 年的 60%。

4. 建筑业。1995 年建筑业完成增加值 3,556 亿元,比 1990 年增长了 95%,占国内生产总值的比重由 1990 年的 4.6% 提高到 1995 年的 6.2%，“九五”期间建筑业增加值年均增长 14%，高于同期国内总产值 12% 的增长速度。2001 年我国建筑业产值占 GDP 比重已达 6.9%，居工业产业之首。目前，建筑业已成为除农业外拥有就业人数最多的产业，建筑业的技术装备水平、动力装备水平和建筑设计施工的技术水平也不断提高，国有建筑企业全员劳动生产率 2001 年达到 17621 亿元（按增加值计算），比 1996 年提高 55%。

（五）规模经济效益初步实现

《90 年代国家产业政策纲要》中关于产业组织合理化的原则性规定，产业组织政策的目标：（1）促进企业合理竞争，实现规模经济 and 专业化协作，形成适合产业技术经济特点和我国经济发展阶段的产业组织结构；（2）对规模经济效益显著的产业，应形成以少数大型企业（集团）为竞争主体的市场结构；（3）对产品由大量零部件组成的产业，应形成大、中、小企业合理分工协作、规模适当的布局结构；（4）对规模经济效益不显著的产业，应鼓励小企业的发展，形成大、中、小企业并存，企业数目较多的竞争性市场结构。在政策指导下，20 世纪 90 年代以来我国一些行业的企业组织结构得到调整。通过自身发展壮大、企业兼并、重组、改造、多元投资等形式，大企业不断增大，规模经济初显优势。

我国企业在经济体制改革中，逐渐由“大而全”、“小而全”向专业化发展，从分散走向集中。20 世纪 90 年代中后期，以强强合作为特点的企业合并在我国开始起步。TCL 集团与美乐集团强强联合，我国工程机械行业四大巨头：上海东风机械集团、安徽叉车集团公司、青海工程机械集团公司和徐州工程机械集团公司结成“四方工程机械联盟”；北京西单商场和友谊集团签署协议，合并组建成 15 亿元总资产的大型商企集团；金陵石化、扬子石化、南化公司和仪征化纤联合组建了石化产业集团公司；深圳、海南、武汉、四川、山东、中原六家地方航空公司联合建成“新星航空联盟”；中国东方航空股份有限公司对中国通用航空公司实行联合兼并，各企业集团纷纷组建形成。目前在全国工商部门登记的就已达到 2 万多个。分行业来看，部分行业的集中程度有所增强。如机电工业，1995 年电子百强企业实现的销售收入占到了全行业的销售收入的 71.7%，其中前 10 家企业集

团所占比重达到 31% ;汽车工业目前也已形成具有经济规模的年产 15 万辆以上的轿车生产基地,包括一汽集团、东风集团、重汽集团、中汽集团、上海、天津、北京七大汽车生产骨干基地。

三、中国产业政策实施效果的偏差分析

我国通过产业政策实施,产业结构调整已取得一些成效,但由于我国经济体制仍处于转轨变型的过程中,整个国民经济市场化程度和运行机制都还不够完善,产业政策作为政府宏观调控的手段才仅仅是个起步,产业政策实施过程中,不可避免地存在一些不足,实施效果也必然有所偏差。总的来说,我国产业政策实施的效果偏差是比较严重的,其中反映比较突出的有以下几个方面:

(一)基础产业发展较慢,“瓶颈”状况改善不大

自 20 世纪 70 年代末期以来,消除能源、原材料、交通运输等基础产业和基础设施的“瓶颈”制约状况是始终明确的重要产业政策之一,在“六五”和“七五”计划中都反复强调了要把它们放在重要地位,给予优先发展,体现在所有有关经济问题的重要文献中,落实在国家确定重点项目,在资金、物质、能源、交通各方面的优惠措施和一系列鼓励向基础产业投资的政策中。但是基础产业和基础设施的发展速度远未达到政府所强调的“优先”发展目标,其“瓶颈”状况没有得到实质性改善,其发展滞后对国民经济发展的制约仍然很大。虽然经过治理整顿,基础产业与加工产业的结构矛盾有所缓和,但并非基础产业生产能力有了显著提高,而主要是由于紧缩政策强制压缩加工产业生产的结果。因此相对于强大的加工产业潜在生产能力,基础产业的生产能力仍很弱小,一旦紧缩政策有所松动,基础产业与加工产业的结构矛盾就会激化,所以基础产业优先发展的政策并没有得到理想效果,产业政策实际效果与预期效果相比有较大差距。

(二)产业政策对“长线”加工工业的调控效果微弱

自 20 世纪 80 年代初期开始抑制生产能力过剩的“长线”加工工业发展的产业政策一直延续至今,1981 年国家计委在《关于制止盲目建设重复建设的几项规定》中提出“十二个不准”以控制“长线”行业的发展后,对一些生产能力过剩的加工工业发展的限制政策就成为政府产业政策的重点之一。然而,虽然政府采用各种手段实施这一政策,但却基本上未发挥太大作用,多次强调要限制发展的行业往往是发展最快的行业,如纺织业、自行车、电机、手表、烟、酒、电视机、电冰箱、橡胶制品等“长线”加工工业。而纺织业就十分典型,尤其是中小型棉纺厂几乎不受产业政策影响。早在 1981 年 3 月,国家计委、建委、财政部就发文规定不许扩建和新建棉纺厂,尽管多次重申,但实际在“六五”期间新增棉纺锭数百万锭,“七五”期间又新增 1000 多万锭,全国棉纺锭拥有量从 1981 年的 1893 万锭增加到 1990 年的 3992 万锭,进入 20 世纪 90 年代后仍继续增长,1993 年达到 4131 万锭。

20 世纪 90 年代的产业政策虽也对加工工业生产能力过剩、重复建设问题采取了多

种宏观调控措施,但实际收效不大。1998年,我国汽车生产厂家仍多达120家,汽车产量只有163万辆,平均每个厂年产量只有1.3万辆,形成百家厂造百辆车的局面,生产能力利用率仅50%左右。1998年全国91家彩电企业中大部分产量在50万台以下,达到100万台合理规模的仅10家,形成总生产能力过剩和企业平均规模过小的畸形发育状态。1998年,全国炼油能力已达2.6亿吨/年,而实际炼油量只1.6亿吨,其中炼油能力在50万吨以下的小炼油厂就占全国炼油厂总数的62%,生产能力闲置及资源浪费问题十分严重。加工工业生产能力过剩和低水平重复建设,已成为我国经济发展中资源配置不合理和经济效益不高的突出矛盾。

(三)合理的产业布局政策难以实现

我国产业结构地区性趋同问题十分突出,虽然我们长期以来一直强调发挥区域优势,实现产业结构合理的地区布局,然而,地区非专业化倾向使有限资源被分散、低效地使用,并最终导致地区产业结构趋同。据财政部一份报告测算,进入20世纪90年代后,地区工业结构与全国工业结构相似系数率达90%以上的省、市、区有22个,比20世纪80年代又增加了6.9个百分点,中部地区和东部地区工业结构相似系数率为93.5%,西部地区与中部地区工业结构相似系数率为97%。资源省不注重利用自身优势发展基础工业,却倾向于过渡到以加工工业为中心的工业结构;加工省不致力于传统产业技术改造和新兴产业开发,充分利用其经济技术优势,却倾向于从重型加工业为主的结构转向以轻型加工业为主的结构。这样它们从不同起点出发,使产业结构走向趋同化,从根本上否定了产业结构地区合理化的政策。

改革开放以后,随着“生产力发展的梯度推进理论”的提出及影响,首先对沿海地区实行区域倾斜优惠政策,虽然也有相当效益,但同时也产生了诸多问题:一是效益背后的不公平,中西地区经济社会发展滞后,发展水平不平衡加剧,地区差距拉大。1980~1990年,沿海工业在全国工业的比重由61.5%上升到62.7%,仅仅提高了1.2个百分点,而到1994年这一比重达到67.0%,升高了4.3个百分点,其中西部地区下降了1.5个百分点,中部地区下降了2.8个百分点;二是国家宏观产业政策成为空架子。按“八五”计划和十年规划,我国产业政策主要是加强对农业、能源、重要原材料等基础工业和基础设施的投资倾斜,考虑到中西部地区能源、原材料工业、交通、水利设施等情况,这种倾斜的地区理应以中西部为主,但事实上实施沿海倾斜战略,客观上抑制了这种产业结构政策;三是生产力布局偏置和产业结构失衡并存带来了资源的浪费,中西部地区的资源优势无法发挥。

(四)产业组织政策实际成效与政策预期之间存在着明显差距

在那些受到政策重点扶持的所谓战略幼小产业中,政府长期的贸易保护和产业扶持政策,事实上并未能使其在快速成长过程中有效形成以大公司为主导的产业成长格局,和以大公司为代表的基本的国际竞争力及产业持续创新能力,而许多政策所明令限制发展的产业和部分禁止新建的产品项目,也没有如政策所预期的那样在规模上得到有效控制。部分政策力图促进合理集中的产业,不仅未能实现由产业集中所引致的产业资源配置率的提高,反而出现了所谓重复建设加重,中小企业大量进入的局面,产业组织规模经济难

以实现。尽管一再强调发展横向经济联系,开展专业化分工协作,提高规模经济效益,但实际效果并不明显,不仅原有的规模、不经济的产业组织没有得到根本改造,而且还不断繁衍出新的规模、不经济的生产企业。从国际比较看,我国企业规模符合规模经济要求的很少。以钢铁工业为例,西方主要发达国家的钢铁企业目前的经济规模为年产1000万吨,而1998年我国年产量达到500万吨以上的钢厂只有34个,年产100万~500万吨的有18个,50万~100万吨的有1078个,此外还有几百家小型钢厂的产量更低。汽车工业规模不经济的问题也很突出。1998年,我国有汽车制造厂120家,但在这上百个厂中,年产量超过1万辆的仅19家,超过10万辆的仅5家。据专家研究测算,汽车生产企业最小的有效经济规模是40万~60万辆,我国汽车工业生产规模远小于此,国外大型汽车生产厂家年产量都在百万辆左右,日本最大汽车生产厂家丰田汽车公司1992年产量为400万辆,是我国同期汽车总产量的近4倍。另外,在集成电路生产方面,美国和日本是6亿块为发展的初始规模,我国年总产量才突破1亿块。在饮料生产方面,1998年我国饮料企业年产量万吨以上的仅60家,其余企业平均生产规模仅1000吨左右。尽管这些企业的潜在生产能力也许可以实行大批量生产,但由于该产品生产企业的集中度低,在市场容量既定的情况下,其只能使生产能力闲置起来,无法进行符合规模经济要求的大批量生产。

(五) 产业技术政策未能有效发挥作用,产业技术提高水平缓慢

虽然我国长期以来一直强调技术进步及技术结构调整,但却无明显起色,对产业结构调整和完善的作用并不显著,科技成果转化率低,科研开发与应用脱节。据统计,我国每年取得科技成果约3万项,而转化成现实生产力的只有20%,最终形成产业的只有5%,另一个突出表现就是引进技术的消化吸收进展迟缓,引进的先进技术与国内原有技术无法融合,从而使移入结构形成自我循环的封闭状态,割裂了产业关联。另外,在现代工业领域,如汽车、半导体、电子等科技、高附加值工业中,我国的生产技术依然落后,我国作为支柱产业的几个行业,机械产品目前达到世界20世纪70年代末和80年代初水平的只占1/3,达到当前世界先进水平的不到5%,世界制造技术已进入数控机床、加工中心、柔性制造系统以及计算机集成制造系统,向精密化、高效化和智能化为特点的方向发展,而目前我国数控机床只占整个机床拥有量的5%。电子工业对工业总产值的贡献度,我国为30%左右,而发达国家在工业化初期一般都达到了50%左右。

面对迅速兴起的世界新技术革命,我们曾一度提出了迎接世界新技术革命挑战。发展高技术产业的政策主张虽然取得了一定成就,但真正达到产业化规模运作的并不多,大多数还停留在“院所”式的前产业水平上,据2001年统计,我国高新技术产业的产值为11928亿元,仅占工业产值的28%左右,高技术产品的出口总额为227亿美元,仅为工业品总出口额的11%,真正能主导抢占和开拓一席国际市场的高新技术产品屈指可数,还远远没有形成规模优势和技术领先的高新技术支柱产业。

第二节 政策效果与政策手段的关系

通过产业政策促进产业结构的合理化、高级化,达到预期效果,必须要有一整套与产业政策目标相适应、与市场经济运行机制相适应、与经济发展阶段相适应的产业政策手段做保证,否则,再好的政策目标也会落空。因此,要想取得较好的产业政策效果,必须根据产业政策目标的要求,适当地选择与之相配套的产业政策手段及其组合。

一、我国产业政策的实施手段及其选择

在不同的产业政策模式中,产业政策手段的含义也是不同的,而手段变量的种类、运用和组合方式也有所差异。我国推行产业政策以来,在不同时期也都选择采用了一系列产业政策手段来实现产业政策目标。

(一)我国产业政策手段的类型

按照政府的干预方式来划分,改革开放以来,我国推行产业政策所采用的政策手段可以分为政府直接干预型和政府间接引导型两大类,每一类又分为支持型与限制型两种,因此产业政策手段具体又可分为直接干预型支持手段、直接干预型限制手段、间接引导型支持手段和间接引导型限制手段四类。

按照所采用的经济杠杆和控制措施划分,产业政策手段又可分为财政手段、金融手段、物资供应手段、外贸外汇手段、行政审批手段和信息发布手段等。

我国产业政策实施过程中,往往将各类政策手段混合使用,具体有以下几种:

1. 直接干预型手段

(1) 财政手段。对于重点支持的产业、项目,政府财政直接投资,财政补贴,而不许财政资金进入限制型产业。

(2) 金融手段。给予贷款优先权,准许贷款,允许直接融资。

(3) 物资供应。优先供应支持型产业的短缺物资和计划内平价物资。

(4) 配额制。包括外汇配额(进口配额),利用外资的统一归口管理、信贷配额、物资配给制度。

(5) 许可制。包括进口许可、外商投资许可、限制参加经营、技术利用许可、产品生产许可、立项许可(行政审批)等。

(6) 自主权。给予定价、自销、外贸、联合多种自主权及对工资与价格的直接控制。

2. 间接引导型手段

(1) 财政手段。主要包括政府减免税或增税,特别折旧,征收政府采购费、排污治污费等附加费。

(2)金融手段。主要有贷款差别利率,包括低息贷款、贴息贷款、挂账停息、贷款不同期限条件、贷款政府保证等。

(3)物资供应。允许集团内部调剂,允许超计划部分自销。

(4)外贸手段。为限制进口实行保护关税(高关税、阶梯式关税);对急需进口商品,实行减免税;实行出口退税鼓励出口。

(5)政府订购。通过政府对商品、劳务的订购,刺激新兴产业发展及推动较落后产业发展。

(6)信息指导手段。政府利用所掌握的信息进行政策引导,主要包括:颁布诱导性信息,向企业传播国民经济发展趋势,引导产业调整;颁布劝阻性信息,传递正确信息;提供交换信息场所,传递市场信息,减少市场不确定因素。

(二)我国产业政策手段的选择过程

20世纪80年代以来,由于我国的经济体制当时仍是双轨制,其中有很大的计划经济成分,政府从价格、投资、外贸、企业发展等方面对经济的管制尚严;在资源的配置上中央政府仍具相当力量;政府官员对行政管理手段以外的政策手段还不太熟悉;经济体制改革的深度也尚不足以发挥其他政策手段的作用。因此在这时期的产业结构政策中,我国采用的产业政策手段基本上以行政手段为主。这类手段主要有:对某一行业明令禁止进入,如对汽车产业、彩电、电冰箱的生产线引进等。1981年国家计委、国家基建委、财政部《关于制止盲目建设重复建设的几项决定》中,明确规定几个不准、限制行业进入。实行项目审批制度,在管理上实行分级审批原则,各级政府审批权限以建设规模和建设阶段予以划分,建设项目有“限额以上”和“限额以下”项目之分,“限额以上”的项目需要报国家计委批准,“限额以下”的项目由地方计委批准。20世纪80年代,这类体现政府通过行政手段对产业结构进行干预的文件发布颇多,虽然这一时期,国家也在产业政策制定上,也考虑了采用财政、税收、金融等手段,但从总体上看,行政手段仍在产业结构政策中起着主导作用。

行政性产业政策手段发挥作用的基础是中央政府掌握和支配所需数额的生产要素。进入20世纪90年代后,随着体制改革的深入,中央政府控制的投资能力和投资方向对产业格局的影响明显减弱,运用的经济手段也就随之增多。综合来说,这时期产业结构政策运用较多的经济手段主要有以下几类:

1. 财政手段。具体包括:(1)政府财政支出,在预算内对一些基本建设项目进行政府直接投资以调整产业结构。(2)税收返还,实行以税还贷政策,鼓励石化行业发展。(3)允许企业提取研发费用,加强电子产业发展。(4)允许部分大中型骨干企业加速折旧设备。

2. 金融手段。随着金融体制改革,对外开放扩大,金融手段在产业结构政策中涉及产业最多且经常有所变化,主要有:给予优惠贷款;允许利用国际金融贷款或资金援助;允许发行股票、债券(公开市场操作)、发行彩票等手段进行融资;允许企业成立非银行金融机构;允许建立专项基金等等。

3. 价格手段。对鼓励或限制发展的行业采取提价、限价政策;提高水价促进节水、水

利设施建设及供水公共事业发展,并参照国际价格与世界接轨。

4. 税收手段。确定不同的税种,实行差别税率,对不符合国家产业政策的项目,征收高税率;符合的实行低税率或零税率,课税对象严格界定,同时通过关税、非关税限制或鼓励进出口。

除上述经济手段外,20世纪90年代国家在制定产业结构政策时,还注意利用了信息手段对产业结构调整进行间接干预、引导。如国家通过颁布《90年代国家产业政策纲要》、《外商投资产业指导目录》等文件,引导投资方向。还颁布有关市场信息影响企业和投资者,如近年内,国家为防止高档宾馆、商场盲目发展,多次发布它们的市场过剩信息。

虽然行政手段的执行基础有所减弱,但是在20世纪90年代产业政策执行中,运用最多、最频繁的仍然是行政手段。如为解决汽车工业重复建设问题,国家采用行政的办法决定,1995年底以前,不再批准新的轿车、轻型车项目。再如90年代对纺织行业的限产压锭,煤炭行业的限产关井等,也都是采用的行政办法。

可以看出,我国产业政策实施过程中的手段选择由主要依靠单一行政手段转为多种手段并用的发展过程。

二、政策效果与政策手段

政策的手段和力度是产业政策实施的条件和保证,适度的政策手段应是既能传达国家调控的意图,又使政策对象感到政策调控的必要,从而按政策的要求来调整行为规范,避免给经济带来消极作用。如果手段力度不够,传递政策执行者和对象的信号减弱,其政策效力必然会降低,达不到政策目标。

如果政府决策层制定出来的产业政策是正确的,那么产业政策能否有效执行并发挥作用,主要取决于两个因素:一个是执行政策的能力,另一个是执行政策带来的收益与成本的比较。

(一) 直接干预型政策效力低下

直接干预型政策有效发挥作用的基础是政府有较强的直接干预能力,包括相应的投资能力和较强的行政约束能力。

而随着体制改革的进行,中央政府控制的投资能力和投资方向对产业格局影响明显减弱。如1983年,全民所有制单位固定资产投资中,国家预算内资金只占8.3%,1985年以后,国家预算内投资只占全社会固定资产投资总额的20%左右。但实际上政府通过立项审批权、贷款审批权和其他各种方式对投资的影响力,比预算内资金比例所显示的作用要大得多,即使到1990年,中央决策项目投资额占全社会固定资产投资比重仍有33%,对全社会固定资产投资方向仍具明显控制力和影响力。

但政府的这种能力,并不能保证能将资金较大比例地用于促进政府自己选择的重点产业发展,直接干预产业结构调整的能力十分有限。1982年以来用于重点建设的资金仅占预算内资金的20%左右。1989年,全国预算内基本建设投资350亿元,但安排到194个国家重点建设项目的资金仅66亿元,占18.3%。如中央和地方政府年年强调增加农

业投入,然而农业基本建设的投入比重却逐年下降,在基本建设总投资中所占比重,“五五”时期为 10.5%，“六五”时期为 5.1%，“七五”时期为 3.36%，1993 年为 2.8%，1984 年为 1.7%，1995 年为 1.0%，2000 年为 2.6%，政策手段力度不足致使政策不到位，导致政策效力低下。

政府行政约束力也很弱，主要的直接干预限制手段是行政审批制度及发布各种“通知”、“决定”，控制“长线”产业发展，而审批制度约束力有限。各地方政府有权审批的项目，已包括了大部分地方、企业优先考虑的中小型投资项目；即使是限额以上的大项目，地方也会采用诸如将大项目“化整为零”，低估项目成本，以技改名义搞基建等方法，避开中央政府的约束；此外给予一些经济特区和技术开发区投资审批方面更大权限，这些因素综合起来大大削弱了审批制度控制投资方向的作用。至于由中央政府发出的各种“通知”、“决定”，则对地方、企业约束力更低，“有令不行，有禁不止”成为一种普遍现象。如盲目引进建设问题，目前我国彩电整机生产企业共 76 家，居世界第一。虽然国家从 1982 年开始就制定了抑制电视机生产的政策，但 20 世纪 80 年代至 90 年代先后向国外引进生产线 166 条，2000 年生产能力已达到 8113 万台，有半数以上的设备闲置。又如作为支柱产业的汽车制造业，一方面未形成规模经济，另一方面又遍地开花，到处建厂，中国汽车厂之多居全球之冠，拥有上百家整车厂和 600 多家改装厂，但 2000 年产量仅有 266.8 万辆，不及丰田一个厂（400 万辆），而事实上汽车的生产是需要进行严格审批的。

从成本与收益的角度看，直接干预政策的对象并不明确，是政府与企业之间经过“一对一”谈判形成的。例如，政府直接选择的建设项目、由政府决定的“缓建、停建”项目等，都属于这类产业政策，因此执行起来引起“政府失效”问题的可能性较大，会成为推行产业政策的主要成本。再加上执行过程中，企业需要向政府有关部门做大量的游说工作，政府也要进行大量的考察、研究、决策工作，既增加了工作量又增加了行政支出，成本增加，导致政策执行效果不明显。

这种政府直接干预手段执行起来或严或松，不适应市场经济变化的要求，特别是大量投资已游离于行政系统配置渠道之外，投资主体骤增，远远超过有效行政控制的程度的情况下，也软弱无力，不宜多用。但对一些投资额巨大、建设周期长、区域跨度大的基础设施项目以及在市场发育制度较低，企业自我发展能力较弱时，选择直接干预含量较多的产业政策还是必需的。

（二）间接引导政策作用不大

间接引导政策发挥显著作用的基础是能够形成足够的利益引导机制，使政策的执行能为企业和投资者带来明显利益，从而自觉进入或退出某一行业。

间接引导支持型手段曾在某些产业政策实施中发挥了较为明显的作用。例如 20 世纪 70 年代末 80 年代初，政府给予轻纺工业减免税、优惠利率等优惠政策，优先发展轻纺工业，取得显著效果，就是很好的证明。轻纺工业是投资少、利润高、见效快的行业，政府的优先权支持政策的实施能为企业带来明显收益，因而大量投资进入这一行业，而同时各地方政府发展轻纺工业亦能增加本部门、本地区的收入，增加就业，增加所辖范围的实力，增加政府威信和增加上级好感等，其执行政策的积极性也促使了这一引导手段发挥作用。

但对基础产业和基础产品来说,政府间接引导支持手段作用微弱,由于当时基础产品与加工工业产品比价明显不合理,加上基础产业投资额巨大,投资回收期长,政府引导措施不足以抵消这些不利因素,没有引导较多资金进入这些行业。

间接引导限制型手段是各类政策手段中作用最弱的一类,如政府采取作用有限的差别政策阻止资金进入一些“长线”加工工业,试图引导企业主动退出,但由于它的收益率较高,企业主动退出“长线”行业损失显而易见,其投资积极性不会被政府高税率、高利率等力度不大的限制手段所阻碍;再从地方政府执行机构角度看,执行这项政策意味着本部门本地区收入减少、失业增加、实力减弱和潜在发展机会的丧失,会招致企业、群众抱怨,政府威信降低,因此,积极性不高,执行效力低下,效果甚微。

因此从成本与收益的角度看,当间接引导型政策实施带来的收益较大时,此项政策手段执行的效果较为明显;反之如引起的问题增多,成本加大,此时执行政策的手段作用则显不足。

三、完善我国产业政策手段

近些年来,我们在制定和实施产业政策过程中,缺乏产业政策手段的有效配合。实践中存在的问题,首先是产业政策手段建设滞后,远未形成一套完整、严密的确保产业政策顺利实施的手段体系,政策手段不配套:缺乏必要的法律手段,无法可依;税收调节手段运用不力,支持不够;财政支持手段分散,对重点发展产业无法集中投入和支持;金融手段未能充分体现产业配置政策中的导向作用等。其次是产业政策目标与实施手段不协调,用力不一致,存在相互脱节的现象。再次是缺少使用多种产业政策的操作经验,对多种手段配合使用包括主次配合、功能配合、时差配合的方法形式、机制了解掌握不够,形不成综合调控效应,这样,势必影响产业政策的实施效果。

在政策目标既定的情况下,政策手段的选择关系到政策执行效果,所以必须予以高度重视。同时随着我国市场机制的逐步建立,产业政策手段体系也必须相应完善。

(一)关于选择产业政策手段的原则

1. 在同样有助于产业政策目标实现的前提下,应尽可能选择与政府行政系统和企业自身利益一致或冲突较少的政策手段。实践表明,政府行政系统和企业对产业政策的态度是关系产业政策能否得到有效执行的一个重要因素,而政府行政系统和企业对产业政策的态度则主要取决于产业政策对地方利益、部门利益及企业利益的影响。执行产业政策是有成本和收益的,只有当政府行政系统和企业执行产业政策时所得到的收益大于其所付出的成本时,他们才会积极地去执行,并且政策实施才可能有所成效。

2. 政策手段的选择要尽可能使受政策优惠或限制的企业明确划定,如在鼓励或限制发展的行业中由政府选择“定点”或“退出”企业,在出口企业中由政府选择能够享受出口自主权的企业。或至少有明确的范围,如为鼓励出口行业制定的本币贬值政策和出口退税政策,是以整个行业为对象的优惠政策,这样就减少了地方、部门或企业与中央讨价还价的机会,政府进行审核、选择时的准确度会提高,从而加强政策的执行效果。