

# 新时期 工业发展战略 与政策

郭克莎 等著

XINSHIQI  
GONGYE FAZHAN  
ZHANLUE YU ZHENGCE

人民出版社

# 新时期 工业发展战略 与政策

郭克莎 等著

XINSHIQI  
GONGYE FAZHAN

人民出版社

策划编辑:郑海燕

责任编辑:郑海燕

装帧设计:肖 辉

### 图书在版编目(CIP)数据

新时期工业发展战略与政策/郭克莎等著.

-北京:人民出版社,2004.7

ISBN 7-01-004454-6

I.新… II.郭… III.①工业经济-经济发展战略-中国

②工业政策-中国 IV.F420

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 065610 号

### 新时期工业发展战略与政策

XINSHIQI GONGYE FAZHAN ZHANLUE YU ZHENGCE

郭克莎 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市双桥印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.375

字数:223 千字 印数:1-3000 册

ISBN 7-01-004454-6 定价:19.50 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

## 目 录

## 上 篇

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 第一章 加入 WTO 前我国工业发展战略的演变 ..... | 3  |
| 一、对外贸易战略的演变 .....             | 3  |
| 二、利用外资战略的演变 .....             | 8  |
| 三、产业结构战略的演变 .....             | 17 |
| 第二章 加入 WTO 后的全方位开放对工业         | 1  |
| 发展战略的挑战 .....                 | 27 |
| 一、加入 WTO 后工业扩大开放的基本格局 .....   | 27 |
| 二、全方位扩大开放对我国工业发展战略的挑战 .....   | 39 |
| 第三章 新时期我国工业发展战略及政策的选择 .....   | 54 |
| 一、以哪种战略为中心来调整工业发展战略 .....     | 54 |
| 二、产业结构战略的取向 .....             | 59 |
| 三、对外贸易战略的取向 .....             | 65 |
| 四、利用外资战略的取向 .....             | 69 |
| 五、工业发展政策的调整 .....             | 71 |
| 上篇主要参考文献 .....                | 79 |

## 中 篇

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 第四章 加入 WTO 对我国工业结构变动的影响 ..... | 85 |
| 一、工业品进口结构变动的影响 .....          | 86 |
| 二、工业品出口结构变动的影响 .....          | 93 |

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| 三、工业品进出口结构变动的总体影响·····           | 100        |
| 四、工业领域外商投资结构变动的影响·····           | 106        |
| 五、经济体制环境和资源配置格局变化的影响·····        | 113        |
| 六、主要结论及政策建议·····                 | 116        |
| <b>第五章 我国工业结构的变动趋势及政策·····</b>   | <b>118</b> |
| 一、加入 WTO 前我国工业结构的变动趋势·····       | 118        |
| 二、加入 WTO 后工业结构变动的趋势与特点·····      | 125        |
| 三、加快工业结构调整升级的政策取向·····           | 133        |
| <b>第六章 我国工业产业组织的变动趋势及政策·····</b> | <b>147</b> |
| 一、全方位开放格局对我国工业产业组织的影响·····       | 147        |
| 二、我国工业产业组织的战略性转变·····            | 163        |
| 三、促进产业组织合理化的政策安排·····            | 177        |
| <b>2 中篇主要参考文献·····</b>           | <b>191</b> |

## 下 篇

|                                         |            |
|-----------------------------------------|------------|
| <b>第七章 我国工业引进外商直接投资的战略及政策·····</b>      | <b>199</b> |
| 一、20 世纪 90 年代以来我国工业引进<br>外商直接投资的态势····· | 199        |
| 二、加入 WTO 对工业引进外商直接投资的影响·····            | 213        |
| 三、新时期工业引进外商直接投资的政策思路·····               | 225        |
| <b>第八章 工业化新时期新兴主导产业的选择·····</b>         | <b>230</b> |
| 一、为什么要选择新兴主导产业·····                     | 230        |
| 二、新兴主导产业的选择依据·····                      | 233        |
| 三、选择结论及政策建议·····                        | 251        |
| <b>第九章 制造业的技术优势行业与技术跨越战略·····</b>       | <b>256</b> |
| 一、制造业中的技术优势行业·····                      | 256        |
| 二、技术密集型产业的技术发展趋势与特点·····                | 259        |
| 三、技术密集型产业中不同经济类型企业的                     |            |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| R&D 格局 .....             | 264 |
| 四、技术密集型产业的国际技术差距 .....   | 269 |
| 五、技术密集型行业和领域的国际竞争力 ..... | 276 |
| 六、制造业行业的技术跨越战略 .....     | 282 |
| 下篇主要参考文献 .....           | 288 |
| 后记 .....                 | 292 |

# 上 篇

我们的一项研究结果表明（郭克莎，2003），加入 WTO 对我国工业的影响主要不在于近期（过渡期），而在于中长期，影响最大的时期将发生在 2005~2010 年。这种影响势必要引起我国工业发展战略的调整变化。因此，我们不仅要研究加入 WTO 后我国工业应对外部冲击的近期对策，而且更重要的是，要重视研究全方位扩大开放条件下我国工业发展的中长期战略及政策。

改革开放以来，尤其是 20 世纪 90 年代以来，随着我国对外开放的不断推进，我国工业发展战略已经发生了重大的变化。本篇将在考察这种历史性演变的基础上，分析加入 WTO 后我国工业发展战略面临的新挑战，并根据相关的国际经验和理论模式，结合新时期工业发展的趋势，来探讨我国工业发展战略及政策的调整思路。



# 第一章 加入 WTO 前我国工业发展战略的演变

研究工业发展战略的目的，从根本上说，是要加快工业的增长，提高增长的质量和效益。为了实现这个目标，一要靠增加劳动、资本及技术等生产要素的供给，二要靠提高要素或资源的配置效率。工业发展战略包含多方面的内容，它既是工业化战略的一个主体内容，又是可持续发展战略的重要组成部分。但是，从加入 WTO 后所带来的影响或变化看，我们在这里要重点研究的工业发展战略，主要是工业的对外贸易战略、利用外资战略及相应的产业结构战略。

▼  
▼  
▼  
3

改革开放以来，我国工业发展战略的演变，基本上是在围绕着对外贸易战略、利用外资战略和产业结构战略的转变而展开的。对外贸易战略和利用外资战略是相互联系、相互作用的，这两个方面在促进工业快速和高效增长的过程中，也带动了工业产业结构的调整和升级，而产业结构战略作为对外贸易战略和利用外资战略的导因和结果，也对后两个方面起着重要的主导和调节作用。因此，这三种战略的转变不是孤立进行的，而是形成了一个相互影响、相互促进的有机整体，构成了我国扩大开放进程中工业发展战略演变的一条主线。

## 一、对外贸易战略的演变

发展中国家在工业化过程中的对外贸易战略，一般被概括为

进口替代战略和出口导向战略两种基本形式。<sup>①</sup> 20 世纪 80~90 年代,一些经济学家在对大量发展中国家的工业化过程进行实证分析之后,对它们所推行的对外贸易战略做了进一步的分类和概括。如钱纳里等人(钱纳里等,1989)将其概括为进口替代战略、出口鼓励战略和平衡战略三种典型形式;克鲁格(克鲁格,1995)将其归纳为进口替代战略、出口促进战略和温和的进口替代战略三种类型;世界银行(世界银行,1988)则将其划分为坚定内向型、一般内向型、一般外向型和坚定外向型四种类型。还有的将拉美国家的对外贸易战略概括为进口替代战略和后进口替代战略(江时学,1996)。

▼  
▼  
▼  
4

钱纳里等经济学家根据对一批发展中国家和地区的实证研究结果,概括出三种典型的对外贸易战略的主要特征(见表 1~1)。总的说来,进口替代战略通过进口关税、配额(许可证)以及外汇配给和汇率高估等政策手段对国内市场实行较高程度的保护(平均实际保护率较高);出口鼓励战略运用出口补贴、税收优惠等措施鼓励或促进出口增长,对国内市场的实际保护度较低;而平衡战略则融合了以上两方面的基本特征,采取了中性化的贸易和汇率政策。但是,介于以上三种典型的贸易战略之间,在发展中国家或地区工业化发展的实际过程中,还有许多政策结构不尽相同和各具特色的对外贸易战略。

包括早期工业化国家和新兴工业化国家在内的大多数国家的对外贸易战略经历了或正在经历着由进口替代战略向出口导向战略的转变。在发展中国家中,资源相对贫乏的小国较快地实现了

---

① 发达国家在其早期的工业化过程中,所采取的对外贸易战略也可以大体上概括为这两种基本类型。而且,大多数今天的发达国家,如多数西欧国家、美国、日本等,在当时发展本国工业的过程中都不同程度地推行过以贸易保护为特征的进口替代战略。

表 1~1 三种典型对外贸易战略的主要特征

|              | 进口替代战略  | 平衡战略 | 出口鼓励战略    |
|--------------|---------|------|-----------|
| <b>贸易政策</b>  |         |      |           |
| 贸易倾向         | 进口减少    | 进口减少 | 出口渗透、进口自由 |
| 主要政策手段       | 关税、进口配额 | 实际汇率 | 实际汇率      |
| 贸易偏好         | 内向      | 中立   | 中立        |
| 贸易份额         | 低、下降    | 不变   | 上升        |
| 借贷政策         | 受低出口限制  | 保持中立 | 支持贸易自由    |
| <b>间接影响</b>  |         |      |           |
| 生产力增长        | 低、中间    | 中间   | 高         |
| 资本货物         | 成本高     | 世界价格 | 世界价格      |
| <b>例证</b>    |         |      |           |
| 20 世纪 60 年代的 | 土耳其     | 以色列  | 韩国        |
| 国家或地区        | 墨西哥     | 泰国   | 中国台湾      |
|              | 菲律宾     | 突尼斯  | 新加坡       |
|              | 哥伦比亚    | 希腊   | 马来西亚      |
|              | 阿根廷     |      |           |
|              | 巴西      |      |           |

资料来源：H. 钱纳里等（1989）：《工业化和经济增长的比较研究》，上海三联书店 1989 年版，表 11.2。

这种战略性转变，并在发挥比较优势和转换比较优势的过程中通过扩张出口带动了工业尤其是制造业的迅速增长；而资源相对丰富的大国实现这一战略转变的进程则要慢得多，许多发展中大国的进口替代战略经历了由一般消费品进口替代到耐用消费品、资本品、中间产品进口替代的不同发展阶段，以至长期停留于后一类制成品的进口替代阶段而导致工业发展比较缓慢。一些拉美国家的对外贸易战略表现为由传统进口替代战略向新兴进口替代战略（“后进口替代”战略）的转变，即在原有进口替代工业化模式的基础上扩大对外开放，增加了贸易自由化、放松外资限制以

及经济市场化的新内容。同时,一些发展中国家的对外贸易战略转向了进口替代与出口促进并存的混合型模式,由于这种模式在一定程度上兼顾了两种贸易战略的优点,减少了其弊端,因而延缓了战略性转变的进程。

▼  
▼  
▼  
6 对于我国对外贸易战略的转变,国内外研究文献有多种不同的分析和判断。世界银行 1986 年经济考察团在一份关于中国外贸和外资问题的研究报告中,曾对各国的贸易战略加以分类,并概括了对应的国家及时期的范例(世界银行亚洲地区办公室 1986 年经济考察团,1989):第一类,经济上闭关自守,对贸易和外来投资进行严格的行政限制;第二类,高保护措施,对进口实行行政限制或规定高关税;第三类,相对开放,通过现实的汇率和出口刺激大力促进出口,但通过关税和有限的进口行政限制实行有选择的进口保护;第四类,全面开放,对制成品进口很少保护(但有时对农业实行严格保护),对投资和资本流动也很少限制。世界银行考察团认为,1978 年以前的中国属于第一类战略,从 1979~1986 年的中国属于第二类战略。几年后,世界银行在关于中国外贸改革的另一份国别研究报告(World Bank, 1994)中,又作了有所不同的表述,认为我国的对外贸易战略,在改革开放以前是纯粹的进口替代型,而改革开放以来至 20 世纪 90 年代初期逐渐转向“有保护的出口鼓励战略”,这种战略类似于韩国在 20 世纪 70 年代推行的贸易战略,其基本特征是进口替代与出口鼓励政策并存,在实行进口替代的过程中发展新的出口产品。

国内学者普遍肯定我国改革前的对外贸易战略属于进口替代战略,但对于改革开放以来贸易战略的转变,存在着不同的看法。尹翔硕(1998)认为 1978 年以来我国的贸易战略逐渐向出口导向战略转变。盛斌(1999)进一步将这种战略转变划分为四个阶段:1980~1983 年间为进口替代与边际出口导向;1984~

1990 年间为以出口促进抵消进口替代；1991~1993 年间为出口促进与边际贸易自由化；1994~1998 年间为贸易自由化。但朱文晖（1999）认为，20 世纪 80 年代以来我国从促进出口高速增长的角度看虽然类似于推行出口导向战略，但从整体上看，经济增长主要是内需拉动的，因而还不是一个实行出口导向战略的国家。吕铁通过实证分析，<sup>①</sup> 发现 1987~1995 年间我国制造业的增长中，国内需求增长贡献率达到 88.2%，出口需求增长贡献率为 12.5%，进口替代增长贡献率为 0.68%，表明我国制造业的高速增长仍主要是由内需拉动的；在 1987~1992 年与 1992~1995 年两个阶段，制造业增长因素变动的总体趋势是，国内需求增长贡献率保持稳定，出口需求增长贡献率有所下降，进口替代增长贡献率相对上升，这说明出口导向战略对制造业增长的作用不明显。而王允贵（2002）则认为，从我国的有效保护率、非关税壁垒、出口鼓励措施以及汇率政策等指标的变动看，1996 年以来我国一方面仍维持着较高的贸易保护壁垒，在一些机电工业和作为中间投入品的轻纺工业实行了进口替代战略，但另一方面又采取了广泛的出口鼓励措施，并通过大幅度低估汇率来刺激出口，在作为最终消费品的轻纺工业和低技术密集型机电工业推行出口导向战略，这种保护进口和鼓励出口政策中和的结果，使整体贸易战略接近于温和的进口替代战略。

总的看来，从改革开放以来至加入 WTO 前夕，我国的对外贸易战略具有由改革前的进口替代战略向出口导向战略转变的趋势，尤其是 1994 年以来，名义关税和非关税壁垒大幅度降低，出口鼓励政策不断加强，并一直保持着汇率低估的政策，贸易战略转变在政策层面上的表现是明显的。但是，作为一个区域之间

<sup>①</sup> 吕铁：《比较优势与我国制造业发展战略的选择》，载于郭克莎等著：《差距与赶超——中国工业与世界先进水平的比较研究》，中国城市出版社 2001 年版。

经济发展不平衡的发展中大国，我国拥有巨大的国内市场并呈现出内需稳定增长的较大潜力，同时工业特别是制造业在整个经济及其增长中占有很大比重，而制造业中实行进口替代的主要产业与实行出口导向的主要产业长期错位，使贸易战略的转变存在着结构性障碍，并受到国际性贸易壁垒的制约，因而工业增长的实际过程又一直保持着内需主导型的基本特征。从这个角度看，我国工业对外贸易战略转变的实际进展是缓慢的，总体上仍处于有保护的出口促进战略的阶段。

## 二、利用外资战略的演变

8

发达国家和发展中国家都存在着如何对待外资的问题，但只有在推进工业化和资本短缺的发展中国家中，利用外资才成为工业发展中的一个战略性问题。发展中国家的利用外资战略，可以说是利用外资的原则、目标和政策的总称。外资战略的类型可大体上划分为限制外资战略、鼓励外资战略和中性战略三种基本类型。限制性战略对外资采取以限制为主导的原则和政策，鼓励性战略对外资采取以鼓励为主导的原则和政策，而中性战略则对外资没有明显的政策倾向，或融合了限制和鼓励的原则。

外资战略的推行，主要是通过外资政策和法规实现的。限制外资进入和运营的政策手段，主要包括市场准入和开业方面的限制、所有权和控制权方面的限制以及生产和经营方面的限制；鼓励外资进入和运营的政策手段，主要包括财政税收方面的优惠金融方面的优惠以及生产和经营环境的优惠。不论是限制外资战略还是鼓励外资战略，都可以同时运用这两方面的政策手段，只是限制和鼓励的范围和程度不同而已。

发展中国家的外资战略大多数经历了由限制外资战略向鼓励外资战略的演变。与贸易战略的演变一样，外资战略演变的基本

趋势也表现为外资政策的自由化。根据联合国贸发会议的定义, 外资政策自由化包括四个方面的内容: 一是减轻或取消外资限制政策; 二是减轻或取消外资鼓励政策; 三是加强国民待遇和透明度; 四是实行有效的市场监管。但是, 在发展中国家外资战略转变的实际过程中, 第一、三、四个方面的政策倾向是不断推进的, 而第二个方面, 即外资鼓励政策的减轻和取消却表现出不同的阶段性: 在外资战略转变的初期阶段, 对外资的鼓励政策, 包括税收、金融和其他优惠政策不是减轻而是不断加强的, 只有到了外资战略转变的中后期阶段, 外资鼓励政策才随着对外资国民待遇和管理透明度的上升(规范化)而逐步减弱。有些学者认为(刘力、许民, 2002), 就短期而言, 外资政策自由化与外资鼓励政策的关系比较复杂, 不能把外资鼓励政策一概都视为外资政策自由化的对象; 因此, 狭义的外资政策自由化不应该包括第二个方面, 即不包括“减轻和取消外资鼓励政策”的内容。这种看法是正确的和符合实际情况的。当然, 如果对外资的鼓励政策是针对行业或部门的, 那么这种鼓励政策同时也是限制性的政策(对其他行业或部门是一种限制), 这种政策的减轻和取消同时也是某种限制的减轻和取消, 因而可以看做外资政策自由化的一项内容或一个方面。

伴随着外资战略的转变, 世界各国的外资政策普遍向放松限制的方向演变。根据联合国跨国公司中心的研究, 对外资政策自由化的测度包括两层内容: 一是各类外资政策变量的变动方向及其频率; 二是对外资政策自由化变动幅度的测量。表 1~2 显示了 1977~1987 年间占世界吸收外国直接投资总额 90% 的 46 个外资输入国的外资政策自由化变动状况。从表 1~2 中可以看到, 所有东道国的外资政策在整体上都大幅度放松限制, 其中变动幅度最大的是新兴工业化国家, 其次是其他发展中国家。新兴工业化国家放松限制最明显的是所有权政策, 而其他发展中国家放松

限制最突出的是行业或部门政策。这表明了两类国家利用外资战略转变的不同阶段和不同趋向。在 1995~2000 年间, 外资政策发生变化的国家和地区数量一直在 60 个以上, 外资政策变化的数量为 112~151 个, 其中更趋自由化的数量为 98~147 个, 更趋自由化的比重为 86%~98%, 而且具有上升的趋势 (见表 1~3)。20 世纪 90 年代后期, 在各国外资政策自由化项目中, 所占比重较高的是更自由的进入条件和程序、更自由的经营条件和体系、外国所有权和部门管理的自由化、增加保证与保护以及增加促进等方面, 但增加促进的自由化项目的比重有下降的趋势 (见表 1~4)。

表 1~2 世界主要外资输入国的外资政策自由化变动幅度 ( $D^*$ )

|         | 发达市场<br>经济国家 | 新兴工业化<br>国家 (地区) | 其他发展中<br>国家 (地区) | 全部样本<br>国家 (地区) |
|---------|--------------|------------------|------------------|-----------------|
| 所有权政策   | 1.66         | 7.00             | 2.34             | 2.64            |
| 税收政策    | 2.33         | 3.50             | 3.33             | 2.90            |
| 货币兑换政策  | 2.66         |                  | 2.43             | 2.85            |
| 价格控制政策  | 0.92         | 1.50             | 2.29             | 1.41            |
| 业绩要求    | 1.00         |                  | 0.17             | 0.43            |
| 行业或部门政策 | 6.00         | 2.50             | 8.00             | 5.40            |
| 审核程序    | 2.00         | 1.33             | 2.33             | 2.05            |
| 整体变化    | 1.88         | 3.10             | 2.51             | 2.31            |

注:  $D^* = |E_r/E_f|$ , 其中  $D$  为外资政策自由化变动幅度;  $E_r$  为外资政策自由化放松频率,  $E_f$  为外资政策自由化收紧频率。  $D=1.00$ , 表明自由化程度与控制程度持平, 外资政策自由化程度没有变化;  $D>1.00$ , 表明自由化程度超过控制程度, 外资政策趋向自由化;  $D<1.00$ , 表明控制程度超过自由化程度, 外资政策趋向非自由化。

资料来源: 原来源: UNCTAD: "Government Policies and Foreign Direct Invest", 1991。转引自刘力、许民: 《人世后的中国外资政策》, 中国出版社 2002 年版。

表 1~3 1995~2000 年各国外资政策的变化

| 年 份            | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|
| 外资政策变化的国家和地区数量 | 64   | 65   | 76   | 60   | 63   | 69   |
| 外资政策变化的数量      | 112  | 114  | 151  | 145  | 140  | 150  |
| 其中:            |      |      |      |      |      |      |
| 更趋自由化数量        | 106  | 98   | 135  | 136  | 131  | 147  |
| 更趋自由化比重 (%)    | 95   | 86   | 89   | 94   | 94   | 98   |
| 更趋限制数量         | 6    | 16   | 16   | 9    | 9    | 3    |
| 更趋限制比重 (%)     | 5    | 14   | 11   | 6    | 6    | 2    |

资料来源: 原来源: 联合国贸发会议跨国公司与投资司: 《世界投资报告》, 1996~2001 年。转引自刘力、许民: 《入世后的中国外资政策》, 中国社会科学出版社 2002 年版。

表 1~4 1995~2000 年各种外资政策自由化项目的比重 (%)

| 项目              | 1995 年 | 1996 年 | 1997 年 | 1998 年 | 1999 年 | 2000 年 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 更自由的进入条件和程序     | 11.8   | 7.9    | 2.2    |        | 51.7   | 24.5   |
| 更自由的经营条件和体系     | 17.6   | 28.1   | 45.2   | 41.5   |        |        |
| 减少限制            | 4.7    | 4.5    |        |        |        |        |
| 增加促进            | 27.6   | 47.2   | 36.3   | 47.9   | 24.1   | 16.3   |
| 外国所有权、部门管理更趋自由化 | 17.6   | 7.9    | 12.6   | 10.6   | 24.1   | 19.4   |
| 增加保证与保护         | 10.6   | 4.5    | 3.7    |        |        | 40.8   |
| 合计              | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  |

资料来源: 原来源: 联合国贸发会议跨国公司与投资司: 《世界投资报告》, 1996~2001 年。转引自刘力、许民: 《入世后的中国外资政策》, 中国社会科学出版社 2002 年版。

我国利用外资战略的重大转变是从 1979 年开始的。在此之前, 我国虽有一些对外借款和引进资金技术项目, 但基本上是排