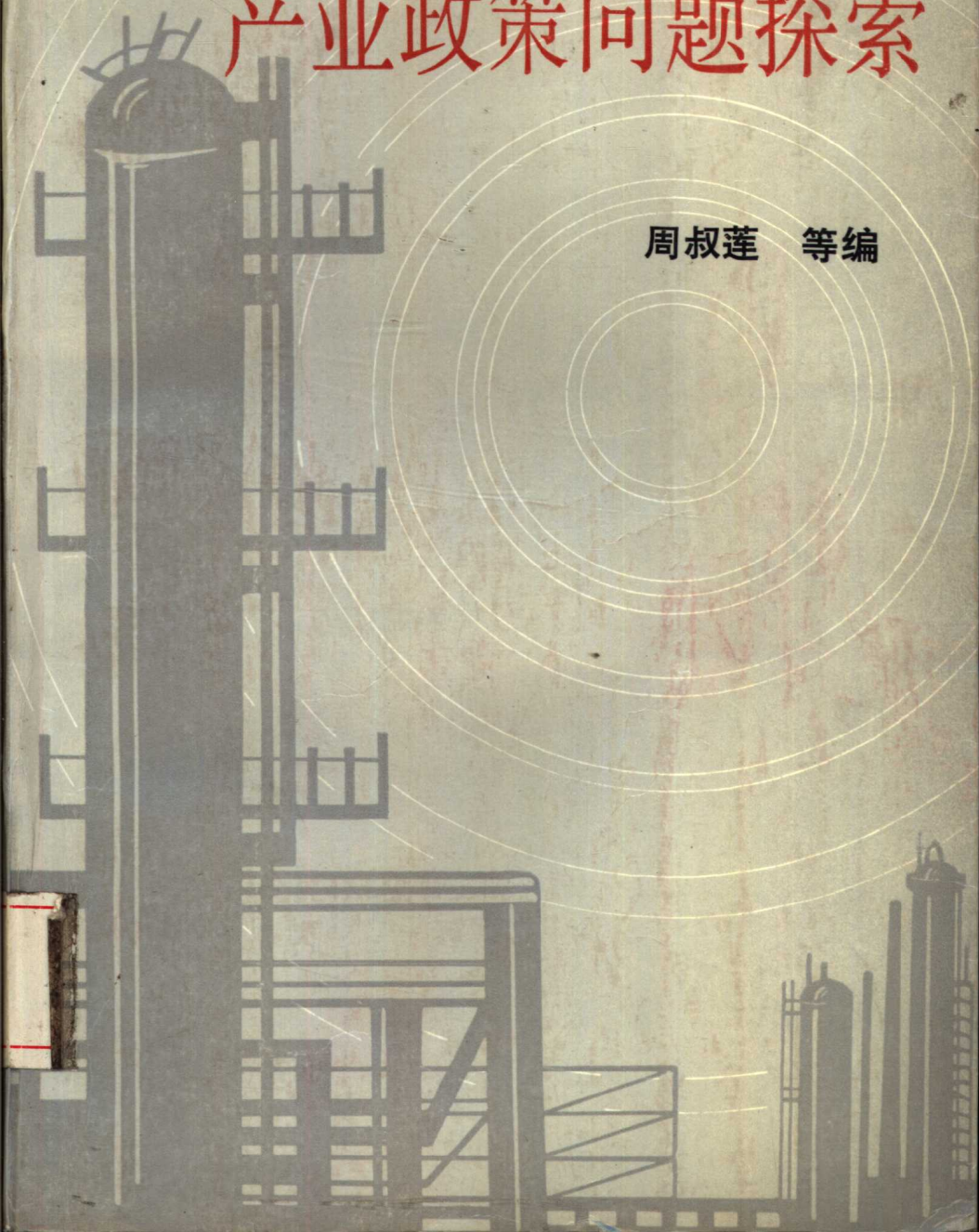


产业政策研究

产业政策问题探索

周叔莲 等编



产业政策问题探索

周叔莲 刘述意 杨 沐 编

经济管理出版社

责任编辑 王 齐
责任校对 王 锋
技术设计 赵惠民

产业政策问题探索
周永莲 刘述意 杨 沐 编

*

经济管理出版社出版
(北京阜外月坛北小街2号)
新华书店首都发行所总发行 各地新华书店经售
北京印刷二厂印刷

*

850×1168 1/32 印张11.5 276千字
1987年12月第1版 1987年12月北京第1次印刷
印数：1~3,500册
统一书号：4361·85
ISBN7-80025-029-6/F·24
定价：3.20元

前 言

中华人民共和国建立以来的30多年中，我国经济建设取得了令世人瞩目的成就，但在经济运行中也存在很多问题。例如，一些重大比例关系的失调、供给与需求的严重失衡等等，曾羁绊着我们前进的步伐，使经济效益很不理想。1978年党的十一届三中全会以来，由于对国民经济进行了坚决的调整，同时实行了改革和开放的方针政策，我国经济建设取得了可喜的进展。现在产业结构仍然存在不少问题有待解决。针对这种情况，经济理论界正在认真开展产业政策问题的研究，并已被列为“七五”期间哲学社会科学国家重点研究课题。为了推动这项研究工作，给对此问题有兴趣的同志提供参考资料，我们搜集了一部分国内报刊上已经发表的有关文章，并约请一些产业部门的同志撰写了几篇文章，编成这个集子。

本书由周叔莲、刘述意、杨沐同志负责编辑，姚善法、唐丰义、陈乃醒同志参加了部分编审工作。编者对有些文章进行了文字加工，但没有变动作者的原意。限于我们的理论水平和搜集文章的范围，编辑中难免有不妥之处，敬希读者批评指正。

编 者

1987年2月

2/488/06

目 录

谈谈产业政策·····	周叔莲 (1)
产业政策的内涵和研究产业政策的任务 ·····	周叔莲 盛 洪 (16)
需求管理应与供给管理相结合·····	杨 沐 黄一义 (24)
产业结构政策研究·····	杨 沐 黄一义 (41)
产业政策及其设计和运用·····	张曙光 (59)
用产业政策推进发展与改革 ·····	周 林 杨云龙 刘 伟 (69)
论我国产业政策的几个问题·····	路林书 (86)
论确定社会主义产业结构的几个主要因素·····	郭鸿懋 (98)
产业结构与经济水平·····	刘宗时 (110)
产业结构与宏观管理·····	吴仁洪 (122)
论优化产业结构的基点、标志、途径·····	张南保 (132)
试论我国重点工业部门的选择·····	许 京 (140)
我国电力工业的产业政策·····	叶荣泗 梁维列 (153)
我国煤炭工业的产业政策·····	李毓峰 (177)
我国钢铁工业的产业政策·····	柳克勋 (198)
我国机械工业的产业政策·····	李念慈 刘国础 (227)
我国汽车工业的产业组织政策·····	盛 洪 (269)

我国家用电器工业的产业政策·····	贡发信 黄良辅 (278)
我国服装工业的产业政策·····	毋启良 张庆安 (298)
我国造纸工业的产业政策·····	钦 严 (312)
我国铁路运输的产业政策·····	罗冬树 万香琴 祁曙光 (332)

谈谈产业政策

周 叔 莲

在社会主义国家，产业政策是国民经济计划的重要组成部分。制定和实行正确的产业政策，是保证国民经济健康发展的前提条件。最近全国人民代表大会通过的《第七个五年计划》，规定了调整产业结构的方向和原则，并对重要产业部门的发展提出了一系列切实可行的政策。为了贯彻这些政策，促进产业结构的现代化、合理化，有必要加强对产业政策问题的研究。

一、必须重视产业政策的研究

在前一段时期，很多单位很多同志不约而同地提出了研究产业政策的课题，这不是偶然的。加强产业政策研究是社会主义经济建设实践提出的要求。就我个人突出感受到的至少有以下几个重大问题的解决要以制定正确的产业政策为前提。

第一，控制固定资产投资规模和调整固定资产投资结构。

长时期来我国固定资产投资规模偏大，尽管一再要求控制固定资产投资规模，但迄今仍未很好解决这个问题。控制投资规模就会遇到投资在各个部门如何分配的问题，经常出现的情况是，每个部门都要求尽可能多地给自己增加投资，认为本部门投资少了而其他部门投资多了。可见投资规模问题是和投资结构问题结合在一起的。事实上，过去投资结构上也有很多不合理的地方，

控制固定资产投资规模必须和调整固定资产投资结构结合起来进行。这就要求有一个正确的产业结构政策，使控制固定资产投资规模和调整固定资产投资结构有所遵循。1985年11月马洪同志在“全国投资政策研究会”上指出：“正确的投资政策，主要取决于正确的产业政策。要对我国的产业进行系统的调查，并在这个基础上制定出适合我国情况的产业政策”。这个意见是非常中肯的。

第二，加快现有企业技术改造的步伐。

实现现代化必须加快技术进步的步伐。当前国民经济的一项重大任务是加快现有企业的技术改造，技术改造应该成为每个企业自己的事情。但是，各个企业的技术改造即使就本企业来看是合理的，就整个部门来看也未必一定合理。而且，各个部门的安排还涉及到整个国民经济的安排。例如，如果汽车工业没有一个通盘的技术进步规划，则很难判断各个汽车厂技术进步方案的合理性，而汽车工业的技术进步方案又决定于把汽车工业的发展放在什么地位上，这就必须从整个国民经济出发来考虑问题。从我国国情出发，在技术进步上不仅对各种类型的企业会有不同的要求，而且对各个部门也会有不同的要求。有的要求采用最先进的技术，有的要求采用比较先进的技术，有的要求采用一般适用技术。这些要在制定全国的和各个部门的技术改造规划中解决，而制定有科学根据的技术改造方案，也要以正确的产业政策为依据。

第三，保证乡镇企业的进一步健康发展。

乡镇企业的迅速发展是现代化的必然趋势。这几年乡镇企业飞快发展，今后必将进一步发展。但是如何使乡镇企业进一步健康发展，也有很多问题需要研究解决。以发展乡镇工业来说，就有一个处理好内部结构的问题，还有一个处理好乡镇工业和城市

工业关系的问题。现在乡镇工业在内部结构以及和城市工业的关系上都存在一些问题。例如，据调查，江苏苏州地区乡镇企业总产值中，为农业服务的工业产值不到10%，食品工业只占2.16%，而以化纤原料为主的轻纺工业占63%，机械建材工业占26%。这种结构可能是不够合理的。在我国广大农村，乡镇企业发展的重点应当放在农产品的初步加工和产前产后服务业上。如何贯彻这个指导思想，还有很多工作要做。总之，为了积极扶持和认真指导乡镇企业的发展，处理好它的内部外部产业结构关系，也要加强产业政策的研究。

第四，发展对外贸易，增加外汇收入。

发展对外贸易是现代化的必要条件。尽管我们是一个大国，国内有丰富的资源和广大的市场，但是发展对外贸易也仍是非常重要的。赵紫阳同志在《第七个五年计划的报告》中指出：“努力增加出口，创造更多的外汇，是更大规模扩展对外经济贸易与技术交流的基础和关键”。这是完全正确的。而要扩大外贸出口，增加外汇收入，就必须努力改善出口商品的结构。现在我国出口的主要还是初级产品和粗加工制成品，应当逐步由主要出口初级产品向主要出口制成品转变，由主要出口粗加工制成品向主要出口精加工制成品转变。显然，改善出口商品结构要以改善产业结构为前提，因而要求研究产业政策。我国的进口商品结构也需要改进，例如前几年就过多地进口了一些高档消费品。正如有的同志所说：有些耐用消费品开始供不应求，“等到各地竞相引进成品和生产线，市场又趋于饱和，新的过剩马上来临”。为了克服这种现象，也要求把改善进口商品结构和产业结构政策结合起来研究。

我们提出应该加强对产业政策的研究，并非是说过去没有进行这方面的研究。有人认为中国过去没有产业政策，产业政策是

舶来品，这种看法不符合实际情况。事实是，社会主义计划经济离不开产业政策。我国第一个五年计划中就明确规定了一整套产业政策。这个时期我国社会主义经济建设取得了举世瞩目的巨大成就，表明当时制定的产业政策总的来说是符合客观条件的，是正确的。第一个五年计划时期以后，我国在制定和实现产业政策上也有很多好的经验，这几年来在产业政策的研究上更取得了明显的成绩。“六五”时期我国产业结构日趋合理，《第七个五年计划》对于产业政策的规定，都充分说明了这方面的成绩。

既然如此，为什么现在又提出重视产业政策问题呢？我认为，这主要是由于以下一些原因：

首先，在一段长时期内，我国产业政策发生过严重的失误。例如，由于片面追求工农业生产的发展速度，提出过比例服从速度等错误方针，导致国民经济比例失调和经济效益下降。再如，由于过分重视工业而忽视农业，过分重视重工业而忽视轻工业，导致农轻重比例失调。又如，由于片面实行农业以粮为纲、工业以钢为纲的方针，不仅妨碍农业和工业全面发展，而且妨碍粮食和钢铁的发展。又如，由于重视生产而轻视流通，没有把商业、服务业放在应有的地位上，使得商业、服务业长期落后，等等。现在这些失误大都已经得到克服，有的也在纠正。但是，如何全面深刻地吸取教训，也还是值得研究的。例如，究竟如何处理好速度和比例的关系，如何处理好农业、轻工业、重工业之间的关系以及它们各自内部的关系，如何处理好生产和流通的关系，都还有复杂的问题需要研究解决。

其次，过去的有些失误是有理论和方法方面的深刻原因的。例如，由于把生产资料优先增长看成在任何时期都适用的规律，因而导致重工业挤了农业和轻工业。由于把流通领域的劳动一概看成非生产劳动，认为它们不创造价值，因而导致对商业服务业

的忽视。过去对于产业结构的研究，偏重于两大部类的关系和农轻重的关系，对于一、二、三次产业的关系，劳动密集产业、资金密集产业、知识密集产业的关系，则不仅没有重视研究，甚至还否认有划分一、二、三次产业的必要。重视两大部类关系和农轻重关系的研究当然是必要的，但是忽视一、二、三次产业关系等问题的研究，就难以全面掌握产业结构演变的规律，从而会导致政策的偏颇甚至失误。这些理论和方法问题，有的已经引起重视和得到解决，有的则还没有引起普遍重视，甚至还存在着束缚人们思想的条条框框，有一个继续大胆探索、扩大思路的问题。

再次，过去的产业政策是以社会主义产品经济论为指导思想的，而现在和今后的产业政策则应该以社会主义商品经济论为指导思想。传统的产品经济论不仅是传统经济管理体制的理论基础，也是过去经济发展战略和产业政策的基础。前面曾说我国“一五”时期的产业政策总的来说是正确的，这是就当时的主客观条件而言的。事实上，当时的产业政策并没有着眼于发展社会主义商品经济，也没有充分发挥市场调节的作用，而是强调和力求扩大指令性计划和产品统一分配的。例如，在“一五计划”规定的“实现工业生产计划的必要措施”中，就提出要“加强国家的物资分配机构，有步骤地扩大国家统一分配的产品的范围”。在“机器制造业”的企业政策中也规定：“逐步地实现机器产品生产的统一计划，不断地扩大统一分配的范围”。这些政策从产品经济论来看是必要的，而从发展有计划商品经济的要求来看，就未必尽妥了。如何按照社会主义商品经济的要求制定产业政策，也有很多问题需要进一步探索。

最后，当前研究产业政策还面临着其他一些新情况和新问题。例如，由于人民收入增加生活改善，我国正处于由温饱阶段向小康阶段转变的过程中，居民的消费结构正在迅速发生变化。

如何使产业结构适应消费结构的变化，是很不容易的。再如，现在处于世界范围内的新技术革命时期，新技术革命将对产业结构发生重大影响，而中国又是经济比较落后的发展中国家，如何根据我国国情，建立起适应和有利于新技术革命的产业结构，也颇为不易。又如，我国正处于经济改革时期，坚决贯彻对内搞活对外开放的方针。在这种情况下，即使过去行之有效的政策，也不能完全照搬了。而对于其他国家的产业政策尽管应该借鉴他们的成功经验，但是也不能照抄照搬。由于经济体制在变动过程中，产业政策的有些部分还要随着这种变动相应地调整或改变。这些情况和问题，都要求我们加强产业政策的研究。

二、什么是产业政策

以上从一些方面说明了为什么要加强产业政策的研究。那么什么是产业政策呢？在这个问题上也有一些不同看法。为了明确研究的范围和任务，对此作些探讨也是必要的。

有一种看法认为，产业政策就是研究发展重点产业的政策。例如有人认为，产业政策就是规划产业结构高度化的目标，确定带动整个经济起飞的“战略产业”，并通过政府的经济计划、经济方法和经济措施，扶植“战略产业”的起飞，并诱导经济按规定的目标发展。

这种看法强调产业政策要确定“战略产业”部门并规定扶植“战略产业”起飞的政策措施，这是正确的。但是，如果把研究产业政策局限在研究战略产业上，就值得商榷了。国民经济是一个整体，其中有些部门在一定时期内应该作为战略产业来扶植，这是必要的，但是，战略产业的起飞也离不开其他产业的发展。所以，对于其他产业（至少其中的主要产业）也要规定必要的政策措施。而且，随着国民经济的发展，会出现生产资料和劳动力

从一些部门向另一些部门转移的情况，对于迅速发展的部门，当然要规定正确的产业政策，对于停滞或紧缩的部门，同样也要规定正确的产业政策。再从我国的历史经验来看，1958年“大跃进”中曾试图以钢铁翻番为中心，带动整个国民经济发展，即所谓“一马当先，万马奔腾”。但最终钢铁不仅没有带动国民经济发展，而且本身也未得到应有的发展。这里原因很多，而脱离其他部门孤立地对钢铁生产提出要求，也是重要原因之一。由此可见，研究产业政策不仅要研究发展重点产业的政策，而且要研究发展（或调整）其他部门（尤其是其中的重要部门）的政策。

还有一种看法认为，研究产业政策就是规划产业结构演变的方向，提出一定时期内产业结构发展的目标。有人认为，研究如何扶植或抑制某一产业部门的政策措施，这是一般政策研究的任务，研究产业政策应该集中精力研究产业结构的演变规律和演变趋势，以便提出产业结构发展目标的设想。

这种看法强调研究产业结构演变趋势和发展目标的重要性，这也是正确的。但是，提出产业结构发展的目标正是为了实现这些目标，为此还必须研究实现目标必须采取的政策措施。从一些国家研究和制定产业政策的实践来看，它们产业政策的内容一般都是既包括目标设想，也包括实现目标的各种政策措施。例如日本的产业政策除了提出产业结构发展的目标外，还规定如下政策措施：（1）补助金和税收优待措施，如由政府提供补助金，允许特别折旧，减轻税收负担。（2）金融政策，如规定优惠利率，提供贷款。（3）限制进口措施，如限制进口数量，提高关税。（4）禁止垄断政策。（5）行政指导。^①我国《第七个五年计划》也对重要产业部门规定了主要的政策措施，这是非常必

① 《现代日本经济事典》，中国社会科学出版社1982年版，第193～195页。

要的。当然，产业政策研究和一般政策研究是会有重复和交错的，但这也不能作为产业政策不研究具体产业部门政策措施的理由。至于在研究过程中进行分工，不作全面研究而着重研究某些问题，当然也是可以的。

还有一种看法认为，产业政策是针对市场机制可能导致的失误而采取的政策。例如有人说：产业政策的中心课题就是针对市场机制在资源配置方面出现的失败采取对策。还有人说：产业政策是一组政府政策的总名称，它或者是用于改变产业间的资源配置，或者是用于对某些产业的组织形式进行干涉，以避免市场机制中的一些非限制功能所可能造成的对国家整体利益的损害。

这种看法是以这样的认识为前提的，就是产业政策必须充分发挥市场机制的作用。这个认识是正确的。过去我国的产业政策忽视发挥市场机制的作用，带来了消极后果。针对这种情况，强调发挥市场机制的作用也是必要的。值得探讨的是，产业政策是否只是补充市场机制的不足。上述看法可以作多种理解，包括这样理解：产业政策是补充市场机制的不足的。就是说，产业结构合理化主要靠市场机制的作用，产业政策则起着补充作用。如果这样理解问题，那至少是根据不足的。因为，从历史看，单纯（或者主要）依靠市场机制并没有而且也不可能导致产业结构合理化，成功的产业政策不仅是自觉地利用市场机制，而且还利用其他机制，包括计划机制。说产业政策是针对市场机制可能导致的失误而采取的对策，这种说法也是太笼统了。对于社会主义国家的产业政策来说，固然不应该片面强调计划机制而忽视市场机制，同时也要避免片面强调市场机制而忽视计划机制。在这里，产业政策对产业发展是起着指导作用的。这里还涉及一个更加重要的问题：市场机制在产业结构合理化中究竟起什么作用。建议学术界开展对这个问题的讨论。

还有人提出问题：研究产业政策和研究经济发展战略是什么关系。有人说：这几年研究经济发展也曾研究重点产业等问题，现在提出研究产业政策，两者有什么共同点和不同点呢？

研究经济发展战略就是要确定战略目标、战略重点、战略措施、战略步骤等等，其中确定战略重点包括确定重点产业部门和重点行业，确定战略措施包括制定促进这些部门、行业发展的政策措施。可见，研究产业政策和研究经济发展战略在内容上也是有重叠的。两者的共同点主要在于：它们都是研究未来的问题和对策的，都涉及到产业结构的发展和对策。但是，两者又是有区别的。主要区别在于：第一，研究经济发展战略涉及的时间长，研究产业政策涉及的时间短。如前者的时间跨度一般在十年以上，后者的时间跨度则一般没有这样长。第二，研究经济发展战略不以研究产业结构为主体，研究产业政策则以研究产业结构为主体。如确定经济发展战略时，本世纪末我国经济发展的战略目标是在提高经济效益的前提下实现工农业总产值翻两番，产业结构政策是作为战略措施提出来的，而产业政策则必须以研究产业结构的发展变化为主。第三，研究经济发展战略只涉及一些具有战略意义的产业部门，研究产业政策不仅涉及这些产业部门，而且涉及其他产业部门。所以，后者涉及的产业部门广泛得多，涉及的产业政策具体得多。第四、研究经济发展战略不一定要求制定全面的系统的具体的产业政策体系，而研究产业政策则最终是为了制定这样的产业政策体系。有人认为研究产业政策是研究经济发展战略的具体化，我认为这样理解也是可以的，不过应该看到，研究产业政策还有着新的要求和任务。

根据以上讨论，可以得出如下结论：产业政策是对于一定时期内产业结构变化趋势和目标的设想，同时规定各个产业部门在社会经济发展中的地位和作用，并提出实现这些设想的政策措

施。这里说的一定时期不宜过长，例如不宜长于一个战略阶段。这里说的各个产业部门指国民经济的所有部门，包括农业、工业、采掘业、交通运输业、邮电通讯业、商业、服务业以及文化教育和科研事业等等。农业、工业等部门还要进一步细分。这当然不是说一切大小部门都要立即制定产业政策，但是主要部门（不同于重点部门或“战略”部门）则是都应该制定产业政策的。这里说的规定地位作用指确定优先发展产业、重点发展产业、一般发展产业、控制发展产业等，即规定产业部门发展的优先次序和提出有关要求。这里说的政策措施可以分为产业结构政策、产业组织政策、投资政策、技术政策、税收政策、劳动工资政策、贸易（包括国内贸易、国际贸易）政策、整顿企业政策以及其他有关的各种重要政策。

为了明确什么是产业政策，还有必要谈一谈产业政策的特点。产业政策的特点很多，当前尤其值得注意的有以下几点：

第一，产业政策是社会主义国民经济计划的重要组成部分。资本主义国家有的有明确的产业政策，有的则没有明确的产业政策。在这个意义上可以说，迄今为止，产业政策对资本主义国家还是可有可无的。而社会主义国家实行计划经济，产业政策不仅是必要的，而且是国民经济计划的重要组成部分。如果没有产业政策，社会主义经济就不成其为计划经济了。那么产业政策在社会主义国民经济政策体系中处于什么地位呢？这也是一个值得探讨的问题。过去我们的经济政策体系曾以速度政策为核心，事实说明这样做是不妥的。看来，社会主义国民经济政策体系应以产业政策为核心，这样既可以保证产业结构合理化，也可以促进技术进步，提高经济效益，从而使国民经济以较高速度持续稳定协调地发展，实现社会主义生产的目的。

第二，产业政策涉及国家和企业的关系。大多数产业是由一

个个企业构成的，规划和指导产业的发展就要设法影响企业行为。所以，产业政策必然要影响甚至干预企业的活动。在社会主义传统体制下，企业不成其为商品生产者和经营者，很多产业政策直接干预企业的经营管理，这种情况现在应该改变了。为了使企业真正成为商品生产者和经营者，实行自主经营自负盈亏，在制定和贯彻产业政策时，必须按照发展社会主义有计划商品经济的要求办事。这种要求对其他政策也适用，但对产业政策尤为重要。

第三，产业政策本身也是一个政策体系。有人把产业政策归结为产业结构政策。我认为产业结构政策在产业政策中是特别重要的，但把产业政策归结为产业结构政策则不全面。也许可以说，产业政策是以产业结构政策为核心的一个政策体系。还有人认为产业政策是供给管理政策。在一定意义上，这样说也有道理。但是作为一个政策体系，产业政策既涉及供给，也涉及需求。而且，确定产业结构也不只是考虑供给方面的因素，同时还考虑需求方面的因素。

在西方经济学中有所谓需求管理供给管理之分，这种分类对我们也有参考意义。但是，西方经济学是以维持资本主义市场经济为目的的，实行经济计划、产业政策是为了弥补他们所谓的市场机制的缺陷和不足。西方经济学家有的主张需求管理而反对供给管理，有的主张供给管理而反对需求管理，实际上是把两者对立起来的。而中国实行有计划的商品经济，计划对国民经济发展起着指导作用，因此，就不能把需求管理和供给管理对立起来。根据这种情况，把产业政策说成供给政策，把社会主义国家的宏观管理政策截然地分为需求管理和供给管理，这些说法、做法是否妥当，似乎也可以研究。

第四，产业政策有很大的风险性。影响产业结构的因素很