



*Industrial Policies
for an Economy in Transition*

经济过渡时期的 产业政策

世界银行
对中国经济考察研究丛书

中国财政经济出版社

世界银行对中国经济考察研究丛书

中国：经济过渡时期的产业政策

世界银行经济考察团
国务院发展研究中心

中国财政经济出版社

(京) 新登字 038 号

世界银行对中国经济考察研究丛书
中国：经济过渡时期的产业政策

世界银行经济考察团
国务院发展研究中心

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街 8 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京印刷二厂印刷

*

787×1092 毫米 16 开 18.75 印张 456 000 字

1992 年 9 月第 1 版 1992 年 9 月北京第 1 次印刷

印数:1—3000 定价:13.00 元

ISBN 7—5005—1723—8 / F · 1628

《世界银行对中国经济考察研究丛书》

出版说明

自1980年5月我国恢复了在世界银行的合法席位以来，世界银行对我国的经济进行了两次规模较大的考察，随后进行了一系列的部门经济和专题研究。第一次经济考察是在1980年年底进行的，考察后写出了关于中国的第一个经济报告：《中国：社会主义经济的发展》；第二次经济考察是在1984年春进行的，写出了第二个经济考察报告《中国：长期发展的问题和方案》。这两个考察报告都受到了中国政府和有关部门的重视和好评。在两次大规模的考察后，根据双方协议，先后进行了13个和25个专题研究。前者已经基本完成，分别写出了考察研究报告；后者正在进行之中。除了第一次和第二次两个经济考察报告已由中国财政经济出版社出版以外，我们打算在13个和25个专题研究报告中选一部分对有关部门和公众有兴趣的专题继续编辑出版，组成一套“世界银行对中国经济考察研究丛书”，供广大读者参考。

《中国：经济过渡时期的产业政策》是世界银行考察团在1989年3—4月间对中国部分企业进行的考察研究和1987年以来与国务院发展研究中心合作进行“产业结构调整”项目研究的基础上写成的报告，是世界银行和中国国务院发展研究中心合作研究的成果。考察团由下列人员组成：因德尔吉特·辛格（团长）和彼得·哈罗德发起并参与了本报告各阶段的工作；安忠荣（顾问）负责产业结构及其预测；彼得·迪特斯负责国家投资体制与价格政策；加里·杰斐逊和邹刚（均为顾问）负责企业调查与部门研究的组织实施，以及有关产业政策的宏观方面的问题；乌拉基米尔·克诺瓦洛夫负责财政金融政策，并在乌里斯·扎豪的协助下负责部门与地区政策。陈抗先生在收集和分析数据、运用宏观模型进行产业结构预测方面，给予了很有价值的协助。整个考察工作是在与中方小组的合作下实施的。中方小组的成员有：国务院发展研究中心王慧炯先生（常务干事）、李泊溪女士（常务干事）、李善同女士（副研究员）以及李培育和马骏先生（助理研究员）。

企业调查是由吕咸林先生（中国投资银行行长）帮助安排的，包括对企业进行分类选择、对企业进行现场调查、与企业及其地方主管机构深入交谈等。中国投资银行也派出了由张自生和刘勇诚先生组成的小组陪同考察团。此外，国务院发展研究中心的研究小组成员还在华盛顿工作了数周，协助分析数据，并对报告的初稿共同进行了修改。1990年2月和3月，双方合作小组又在北京和一些省市召开了一系列座谈会，与中国政府的经济和金融部门就报告的初稿交换了意见。

本书所附的 8 篇背景报告是世界银行中国局的专家们撰写的，各具独到见解，对我国的经济工作具有参考意义，故与主报告一并翻译出版。

本书由王慧炯、李泊溪、李善同同志统稿。本书主报告各章分别由下列同志翻译：摘要和结论——李善同，第一章——刘航，第二、三章——谢伏瞻，第四、五章——李培育。背景报告分别由下列同志和单位翻译：第 1 号——艾平，第 2 号——何泽宇，第 3、4、5、7 号——新华社，第 6 号——苗建华，第 8 号——潘省初。中国社会科学院数量经济研究所的张景曾同志校译了背景报告的第 3、4、5、7 号；李善同、刘航同志校译了背景报告的第 1、2、6、8 号。主报告第五章的表 5.1、5.2 以及背景报告第 6 号的附件由吴正章同志翻译，背景报告第 3、4 号的注文由全月婷同志翻译。本书在翻译过程中得到了世界银行驻中国代表处的华晓锋同志的大力协助，国务院发展研究中心的马培军同志也为本书主报告的清稿做了大量的工作。

目 录

摘要和结论	(1)
一、 导言	(1)
二、 计划的作用	(2)
三、 结构变化和产业政策	(3)
四、 国家投资和物资供应体制	(4)
五、 价格改革和信贷政策	(5)
六、 企业自主权与自负盈亏	(6)
七、 政策的实施	(6)
第一章 结构变化与产业政策	(8)
一、 导言	(8)
二、 结构变化与产业政策	(9)
三、 对产业政策的需求	(17)
四、 体制转变的特点	(19)
第二章 国家投资体制	(22)
一、 投资体制概述	(22)
二、 中央政府影响的下降	(24)
三、 投资格局的变化	(34)
四、 部门投资政策	(37)
五、 国家投资体制的改革	(42)
第三章 价格改革与信贷政策	(45)
一、 导言	(45)
二、 价格的作用和工业投资	(45)
三、 企业对双轨价格及物资分配的反应	(54)
四、 价格改革的建议	(56)
五、 金融体系的作用	(59)
第四章 企业自主权和自负盈亏	(65)
一、 导言	(65)
二、 企业承包责任制	(65)
三、 企业税收政策	(67)
四、 劳动力政策	(71)
五、 几点结论	(73)
六、 对承包制和企业税收政策进一步改革的建议	(74)

七、促进竞争的措施	(75)
八、促进竞争的一些建议	(82)
第五章 政策实施	(85)
一、导言	(85)
二、紧缩计划 and 中期政策	(86)
三、改革政策的时间和顺序安排	(87)
四、政策协调和政府的作用	(89)

背 景 报 告

第 1 号 中国：产业政策框架初探	(100)
第一节 引言	(100)
第二节 转轨体制的特征	(101)
第三节 近期产业实绩	(106)
第四节 产业政策的战略目标	(108)
第五节 产业政策与工业改革	(115)
第六节 转轨体制下的资源配置	(118)
第七节 政府的作用	(119)
第八节 机构框架	(121)
第 2 号 中国产业结构的变化：若干初步意见	(122)
第一节 引言	(122)
第二节 变化中的中国工业结构(1978—1988)	(122)
第三节 2000 年的中国产业结构预测	(132)
第四节 一些基于国际比较的预测	(134)
第五节 有关产业政策的几点启示	(137)
第 3 号 中国：微观产业政策	(140)
第一节 概要	(140)
第二节 现行产业政策概览	(144)
第三节 现行产业政策评价	(149)
第四节 产业政策协调问题	(167)
第 4 号 中国的国家投资体制：发展的问题和选择	(169)
第一节 概述	(169)
第二节 对中国投资体制的总看法	(170)
第三节 中央政府日益缩小的影响	(176)
第四节 改革的选择	(190)
第 5 号 中国投资体制改革：国家投资公司的作用	(208)
第一节 引言	(208)
第二节 1988 年的投资系统	(209)
第三节 投资公司在整个投资系统中的作用	(212)
第四节 为国家投资公司提供资金以及建设银行的作用	(216)

第五节 今后的问题与选择	(219)
第 6 号 中国 1979—1989 年产业政策的回顾	(222)
第一节 引言	(222)
第二节 第一阶段: 1978—1983 年	(223)
第三节 第二阶段: 1984—1986 年	(225)
第四节 第三阶段: 1987—1988 年	(227)
第五节 发展现状	(232)
第 7 号 中国: 产业政策的部门案例分析	(240)
第一节 引言	(240)
第二节 钢铁工业	(241)
第三节 耐用消费品工业	(249)
第四节 化纤工业	(259)
第 8 号 经济过渡时期的中国经济模式: 对 2000 年的一些预测	(265)
第一节 引言	(265)
第二节 模型设定	(265)
第三节 预测结果	(272)
参考文献	(289)

摘要和结论

一、导言

1. 本报告主要研究中国经济转轨时期产业政策的框架，着重考虑如何促进市场体系的发育和完善计划工作，使计划和市场更有效地发挥各自的功能，实现有计划的商品经济，而不是把产业政策的功能仅限于考虑具体产业部门的选择和排序。

2. 产业政策的概念可以有多种解释。在中国有些人把产业政策看作是部门倾斜政策的同义词。在不同层次上的不同的利益集团有着不同的优先标准，由此会形成极不协调的倾斜政策。本报告采用了产业政策的广义概念，也就是把产业政策作为实现国家发展计划目标的一种重要工具。报告共分为五章，第一章探讨了中国产业结构变化和政府的作用，特别着重分析了哪些领域必须而且也只能由政府来管理，哪些领域应该由政府以外的经济力量来管理。正如邓小平曾指出的：“我们的各级领导机关都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面……本来可能很好办……”。第二章阐述了如何建立有效的投资计划与控制问题。第三章着重于价格与金融政策。第四章研究了如何通过完善企业承包责任制和促进市场竞争机制来提高企业经济效益。最后一章探讨了产业政策的实施。按作者的观点，以上这些内容构成了有效的产业政策的内容和框架。

3. 过去十年的改革，已经在中国引起了很多变化，并在经济和工业体制上留下了深深的烙印。目前中国正处于由中央计划经济向社会主义有计划的商品经济的转变过程之中，其间要实行计划经济与市场调节的有效结合。过去十年里采取的很多措施都获得了巨大的成功，同时，某些措施也带来了困难。导致目前许多困难的原因是变化的速率很快，但正是这样才成功地实行了许多创造性的果断政策，而且这些困难也不是由改革过程的失误造成的。本报告认为，产业政策目标是促进中国从中央计划经济向计划与市场相结合的经济过渡。

4. 分权一直是中国改革战略的一个核心因素。在工业部门，改革以利润留成、超产自销，扩大地方和企业投资权以及企业的日常管理为起点。一般来说，分权有利于市场的形成，但是地方政府却继承了原中央政府的权力及管理方式，同时中央未能建立起有效的宏观调控手段致使分权没达到预期的效果。

5. 新的、分散的承包制所具有的强有力的正向刺激作用引起了工业生产和投资的迅速增长。在此过程中，对可投资资源的控制权已经从中央政府转移到了地方政府和企业。然而，由于缺乏可运作的市场的支持，这些投资并没有得到最优的利用。在经济过渡时期，不完善的市场会导致结构失衡，特别是在经济高速增长时期更是如此。

6. 自改革开始起，中央政府一直注意把它所能控制的投资集中于少数的优先发展领域，

以改善结构失衡的情况。因此，近些年来，能源、原材料和基础设施部门所得的投资能够稳定在一定的比例。但是，从发展的观点看，中央政府的投资决策权仍应降低，并且在中长期内不停顿地实现这种战略的转变。为了控制总需求和减轻通货膨胀的压力，严格控制投资是必要的，但是对于中期产业政策来说，这并不是一个好的政策手段。

7. 在制定经济过渡时期的产业政策时对以下三个问题要予以重视：①在现有的条件和约束下，使用间接调控手段实现政策目标的可行性与局限性；②在中期，直接控制与间接调控手段的平衡；③在中期经济过渡的过程中，各级政府——中央、省、市及地方——以及其他机构在经济中所起的作用也在不断地调整 and 变化。

8. 世界银行已经有一系列报告分析了中国的决策者所面临的重要问题，例如，财政体制问题、企业改革问题、金融部门面临的困难、社会保障问题等等，并且提出了改进现有体制的建议。产业政策的总体框架所要考虑的是跨部门的、综合的直接与间接调控手段，以及“八五”期间预期的战略目标和战略选择。本报告旨在提供一个可供选择的产业政策的总体框架，在各种产业政策中又特别注重那些影响工业投资决策的政策。

二、计划的作用

9. 目前在中国，关于计划与市场的作用有很多不同的观点，其中有两种比较流行的看法。第一种观点是政府应该直接统管经济，也就是说，中央政府应对大多数的投资决策作出计划，大多数商品和服务的生产及分配由政府进行监督和管理。但是由于产品和服务品种不断增加，人们的消费偏好不断变化，经济越来越复杂，很难想象中央计划体系如何能按这种方式有效地实现对经济的管理。

10. 本报告的观点是，为了使计划管理更有成效和有效率，最根本的是应该把政府作为一种“稀缺资源”来看待，把它仅用于最能有效地发挥其作用的领域。本报告认为，在经济活动中政府应该对那些只有它才能有效发挥作用的活动进行直接干预，让其他经济部门在各自最能发挥作用的活动中有其自主权。在对扩大市场作用以及给银行、企业和居民等其他经济主体更多决策自主权的讨论中，并不涉及任何意识形态的偏好，仅仅出于是一种十分现实的考虑。在这一讨论中，我们仍然坚持中国是一个以公有制为主体的社会主义经济，并且希望经济管理应该采用更为有效的运行机制。

11. 我们认为，中国目前并不是计划太多了，而是计划本身有不足之处。为了强化计划过程和更有效地发挥其作用，政府应该把其有限的资源用于以下经济领域，其中有些领域可能是目前被忽略了。

(1) 建立法律及规定的框架，并健全执行这些法规的机构，以保证其他经济部门更有效地运行。例如，建立一整套管理经济交易以及垄断和不合理贸易活动的法律体系等。

(2) 提供一个协调、稳定的宏观经济政策框架，其中包括有效使用货币、财政、工业、贸易、区域和技术政策以指导经济活动和各经济部门的行为。

(3) 对于那些其他经济机构不能也无法进行投资的或是市场作用失灵的部门和区域进行投资和计划管理。比如，有些需要大量资金或需要有一定经济规模的特大型项目；工期与回收期十分长的项目，如水坝、水利灌溉系统、交通基础设施等；社会效益较高的项目，例如

医疗保健、卫生、供水系统等；以及为缩小地区发展的不均衡，对贫困落后地区的补助等。

(4) 对有较大外部效益的投资和活动进行管理，其中包括防止负的外部效益，如污染，也包括提供正的外部收益，如研究与开发、人员培训、科学的教育和信息服务。

(5) 建立社会保障和安全网体系，包括失业保险、老年及退休金、医疗保险及直接提供安全保卫的部门。

12. 本报告认为，一个有效的计划体系应该在以上领域充分发挥其作用，而利用各经济机构来管理其他经济活动，例如应该用市场来确定价格和资源的有效配置；银行应该起到金融媒介的作用以及对可盈利的投资项目发放贷款；给企业以自主权使它们能把劳动力、资金和资源结合起来，用最低的成本和最有效的方式进行产品生产和提供服务。政府通过间接调控政策而不是直接干预方式对这些经济机构的行为进行指导。

三、结构变化和产业政策

13. 在过去十年中，在经济中发生了极为重要的结构变动。这是在制定中期产业政策时所必须考虑的。其中，最重要的变化是：(1) 由于能源、原材料、基础设施部门发展滞后而形成的短期的结构不平衡；(2) 集体企业和乡镇企业引人注目的增长；(3) 城乡服务部门的迅速发展；(4) 由于人均收入的增长，需求结构发生了显著变化；(5) 贸易和投资机会的引人注目的开放。

14. 确定中期产业政策的目标应当考虑到上述已在经济中发生了的基本的结构变动。在中期,这要求：(1) 国家投资的重点应集中于能源、原材料和基础设施部门；(2) 对服务部门的进一步发展给予较高的优先权；(3) 在计划进一步的投资时，省级和地方投资应能预见到国内消费者的需求和偏好的变化；(4) 以适当的方式继续鼓励和正确引导集体企业和乡镇企业的增长，这不仅是由于这些企业是新出现的经济中最灵活、最积极的部分，而且是由于随着农业生产率的提高，将会产生大量剩余劳动力，这些企业则为成百万必须离开农业的劳动力提供了生产性的就业机会。

15. 在形成中期的产业政策时，重要的是选择政策工具。这些政策工具应该能够反映目前转轨时期的特点所形成的那些制约因素。它们包括：(1) 双轨价格体系扭曲了各种刺激信号；(2) 由于将许多投资和财政决策权大量下放给省级和地方政府，中央计划的作用和控制投资的能力已经明显降低；(3) 在分权过程中，中央政府已经放弃了对企业的监督权，但这些监督与控制权在地方一级被截留了，因此企业的自主权仍然不完整；(4) 中国现有的产品和要素市场是细小的、被分割的，并且经常是被寡头垄断的，市场的这种特点使得它们对价格信号的反应迟钝，或者带来无法预见的结果；(5) 缺乏合适的制度结构和规则，使已经存在的混乱局面以及由此而来的困难进一步加剧。

16. 在进行此项研究并就转轨时期提出这些建议时，我们始终试图坚持“次优”原则。这是因为，由于中国的体制尚处于改革中途，其体制上的各种特征使得“最优”方案既不具有实用性，也不具有制度上的可行性。这些次优政策与长期的广泛目标也具有一致性。这些目标包括：(1) 减少政府对价格的控制并逐步转向绝大部分商品由市场定价；(2) 通过消除对企业的软预算约束使其自负盈亏，使企业在招工、解雇、生产、工资和价格决定以及投资等方

面拥有其所需要的更大自主权，这样会有助于所有权与经营权的分离；(3) 扩大商业银行和金融机构按盈利性配置信贷的自主权，同时增加金融中介的数目和扩大其地理分布以促进竞争；(4) 引进对经济扭曲较小的、统一的间接税，如增值税；(5) 改革并最终逐步取消承包制；(6) 适当和公平地划分中央、省和地方政府在征收和分享税收方面的权力；(7) 使更多的经济机构有更多的机会从事对外贸易和按市场价使用外汇；(8) 在有效保护国内工业的水平的前提下，增加进口竞争，向国内工业提供更大的竞争压力。

四、国家投资和物资供应体制

17. 中国中央计划的核心是国家投资体制。自改革开始以来，中央政府对工业投资的控制无论是从总量上还是从控制方式上都已有所削弱。物资供应体制的支柱是重要原材料的统一分配。由政府分配物资的办法已缓慢地让位于市场分配。由于放松了对超计划产品定价的控制，“市场边缘”已经稳步扩张起来。本报告所强调的，既不是扩大中央计划投资，也不是扩大物资供应体制。相反，需要的是将国家计划集中于越来越少的关键性的基础设施部门，并进一步发挥由市场分配资源的职能。

国家投资体制的改革

18. 在国家投资体制改革方面，我们有以下七条建议：

(1) 应该逐步提高各级政府项目审批限额。例如：现在 3 千万元以上的项目由中央审批，而中央政府只应该审查关系国计民生的关键项目，这些项目投资要比 3 千万元高很多倍。类似地，省的审批限额也应比现在的 1 千万元提高几倍以上，同时对根据行业类型规定的不同的审批限额也应该逐步取消。低于 2 千万元以下的项目应由银行系统在考虑各省贷款总限额的前提下来自主地决定。严格项目审批制度并不一定能导致优先发展部门投资的增加，况且这种手段在短期内对需求的管理可能是有用的，但它并不是产业政策的有效工具。目前由国家计委或省计委所审批项目的审批与选择程序组织得比较好，但是仍有必要缩短审批过程所用的时间。

(2) 在五年内逐步取消物资供应体制，应事先公布这一过程的时间表，以使企业能适应这种变化。这一体系的作用已显著下降。正如在第二章中所提到的，大多数产品已经按市场情况安排生产，大部分产品已由企业直接通过市场销售，并且这一比例还在增加。除钢材、煤炭和石油产品外，国有企业中大约一半的产品是为市场生产的。

(3) 投资计划与信贷计划应当尽可能地脱钩。

(4) 应当控制住中央财政收入受到侵蚀的趋势，尽管这种侵蚀曾被认为是件好事，并是过去所进行的改革的一部分。经济改革以前，投资一直是由财政支持的，改革以来，越来越少的财政收入在支撑着中央政府的投资计划。

(5) 应大大压缩重点产业或产品序列表的数目和长度，并最终取消这种序列表。规定了过多的优先发展部门，与不确定任何部门列为优先发展几乎是等效的。应按照国家总体产业政策的长期发展观点，仅规定少数几个一般性、清晰而协调的优先发展部门。

(6) 产业政策应该根据功能性判据而不是按部门或区域设计有选择性的倾斜，这些判据

在部门或产品群中逐步趋于一致，而且这些判据仅能适用一个有限的时期，同时应该定期地对政策进行评价，以了解政策目标是否正在实现。如果使用倾斜政策来鼓励某些产业的发展，最好是对少数符合某种特殊功能目标（例如促进出口、技术改造等）的产业采用倾斜性支持。对于符合这些功能目标活动的支持不应当是无代价的，而应当与完成某些先决条件相联系，例如象日本、南朝鲜那样与出口的实绩相联系。

(7) 应当让市场在实现产业的部门和区域的发展目标中起更大的作用。用行政的倾斜方法来刺激需求和抑制过度供给的产业部门，并不是唯一有效的办法。现代社会经济变得越来越复杂，对于成百万、成千万种商品采用市场的方法也可能更简单、更有效地实现同样的目标。日本、南朝鲜及其他发展中国家的经验并没有提供制定产业发展序列表的理论依据和方法步骤。

五、价格改革和信贷政策

19. 多轨制的价格是投资重点扭曲的一个主要因素。集体企业和乡镇企业都按市场价进行交易，作为价格双轨制所引起的价格上涨的直接后果，大多数国有企业也正在越来越多地支付市场价。从根本上说，存在的主要问题是基础原材料和基础设施投入品——能源、交通和通讯——的相对价格偏低。为了使其他间接政策具有效力，调整这些相对价格是最为紧迫和必要的改革之一。提高关键原材料产品价格的方案应尽快出台，然后逐步统一双轨的价格。同样需要给予注意的“价格”是利率，因为其影响金融中介以及金融部门的健康发展。作为成功地实行了治理整顿措施的后果之一，很多种利率已经保持正的实际利率，但是利率的结构仍旧是扭曲的。最近中国已对汇率进行了调整，这将有利于依据比较优势来发展工业。

20. 即使无法进行全面的价格改革，也有一些可以立即实施的过渡性的短期措施，以提高各省对优先部门投资的积极性。这些措施包括准许各省按照市场价格越省出售国家优先部门中全部新投资项目的产品；并且允许银行依照优先序列向这些部门贷款。

金融体系的作用

21. 1979年以后，中国开始从组织上逐步建立银行体系，就其功能而论，还没有充分发挥银行体系的作用。改革前，在中国无银行体系可言，财力动员以利润税的方式进行，利润税上交给财政，再根据政府的优先发展序列加以分配。金融中介并不存在。1984—1985年的金融改革带来了相当的变化。银行开始发挥银行的作用，专业银行开始由中央银行即中国人民银行加以监督，预算拨款变成了需要支付利息的银行贷款。企业（依据税制）可以保留期利润，个人和企业可以在银行帐户上积累资金。银行成为这些资金的中介，将其输送给盈利性的投资。通过允许银行业务交叉，专业银行之间的竞争也越来越多地得到了许可。中国正开始发展一个较有作用、较为深入的金融体系。但在目前的发展阶段上，银行体系对资本流动的贡献很小。在地方政府的严格监督之下，银行体系进行独立决策的空间一直很有限。在产业政策框架中，关键的政策工具也包括控制信贷和提供优惠利率。

22. 要使金融部门在实施产业政策中起关键性的作用，需要强调以下几个问题，其中包括：进一步扩大专业银行自主权与独立性；采取措施使利率结构更为统一，目前可观的利率差别背

后并没有合理的经济原因;应当仅在总量上而不是在部门一级规定贷款限额,并最终取消这些限额;保持正的实际利率;提高专业银行评估项目的能力。最后一点,要给银行一些向优先发展序列部门贷款的特别刺激,例如对在政策中规定给利息补贴的极少数关键部门,应提供“补贴”贷款。有关金融部门的重要问题在世界银行的其他报告中作了深入的分析与论述。

六、企业自主权与自负盈亏

23. 价格改革和金融改革与企业改革紧密联系,因为仅有正确的价格信号并不能引起经济机构的正确反应,还必须使企业有权作出决策并且对其决策的后果充分负责。如果没有以解决真正的预算硬约束问题为目的的某些所有制方面的改革,进一步放权很可能会导致灾难性的后果。应该考虑一揽子的配套改革方案。企业改革中的一个关键问题是企业承包制,承包制在企业主管部门放权方面起到了积极的作用,但更基本的改革还是应从企业所有权与经营权的分离做起。在现有的情况下,承包制被某些利益集团(例如:工人、地方管理人员、地方政府等)用来积聚租金,并没有形成提高劳动生产率和企业自负盈亏能力的机制。

24. 为了促进企业的自负盈亏,应该把税后承包引入到承包制内,同时考虑在承包合同中取消有关直接税的内容,并使之尽可能地规范化。为此,应该取消调节税,从更长期来讲,还应该扩大现有的增值税,以取代现行的多种产品税的体制,使间接税合理化。最终说来,只有企业能承担起经营失误的全部后果,才能实现名符其实的企业自负盈亏,这反过来又必须理清企业管理和它们的主管部门或“所有者”之间的关系。在这方面,中国已经开始或者说正要开始去做,重要的是继续走下去。在中期内所面临的挑战是建立一个任意性较少的、协调一致的、在各级政府没有讨价还价余地的税收和企业监督体系。

促进竞争的措施

25. 发展国内贸易,建立市场机制的中心问题涉及到产业组织问题、结构调整和促进省际竞争。与企业改革与价格改革同样重要的问题是取消省际贸易壁垒和进入壁垒,以及按照各省的比较优势进行产业的重新布局等。如果不能建立区域间的竞争,建立统一的国内市场,并让进口压力促进国内企业提高效益,那么放任由市场机制决定价格,其后果将造成买方垄断或卖方垄断的不良后果。因此,促进竞争的措施是使企业自负盈亏的重要因素之一。应当制止省或更下一级政府限制国内贸易的倾向,鼓励某些最终产品(如家用电器产品)的竞争。

26. 在促进竞争方面,进一步支持乡镇企业的发展也是十分重要的。乡镇企业发展不仅可以提供更多的就业机会,更重要的是他们使国有企业感受到竞争的压力,并且他们对市场条件变化有相当灵活的适应能力,当然他们也应该服从环境管理的条例,纳税,以及在获得投入品和贷款方面也应该得到平等的待遇。

七、政策的实施

27. 考虑到自实行分权以来,各地区和省执行政策时一直存在着较严重的自行其是的现

象，在中央和省级协调产业政策的实施是极为必要的。可以新建一个机构，也可以让现有的机构履行这一职能。这个机构的职能是：

- (1) 制定产业政策的中期和长期目标；
- (2) 建立一个综合性的框架，根据国家利益，将各种不同的政策，包括投资政策、税收与财政政策、信贷与金融政策、关税政策、外汇政策、外资外贸政策、技术以及部门和区域政策等都在此框架内加以协调；
- (3) 审查和调控垄断及垄断性活动，促进国内竞争；
- (4) 监督、调节和促进省际贸易；
- (5) 当出现涉及到商业和省的产业政策的省际争端时，或者实践中产生新的问题时，负责仲裁。

类似地，在省市政府一级也应设有相应的机构，他们与中央一级的机构有相类似的职能。

第一章 结构变化与产业政策

一、导 言

1.1 中国过去 10 年的改革已经在国家经济和产业体系上留下了深深的烙印。中国目前正处于由中央计划经济向计划与市场相结合的经济转变过程之中。过去 10 年所采取的带来这些变化的许多改革措施，都已取得了巨大的成功。同时，它们也使政策制订者处于严重的两难境地。

1.2 导致目前众多困难的原因是变化的速度过快，而这正是成功地实施了许多大胆的创造性的果断政策的结果。这些创造性的政策已经戏剧性的改变了这个体制。尽管目前面临着许多困难，但这个体制必须继续向允许市场在经济上发挥更大作用和使用更加间接的刺激机制以使特别的政策目标取得成效的方向迈进。当前，主要的问题是如何将计划的和较为直接的行政管理手段与市场日益扩大着的作用以及间接政策手段的运用结合起来，以使这种转轨过程得以继续。第二个问题是，通过什么途径逐步停止运用指令性计划和直接控制手段，同时逐步引入市场和间接刺激机制。

1.3 必须作出一些战略性的选择。许多这些选择源于原有经济结构的变化，这些变化要求有其他的制度上和政策制定上的响应。在制定中期的目标和政策时，必须考虑到这些战略选择。

1.4 世界银行的一些报告已着重探讨了政策制订者在经济转轨过程中面临的许多重要问题：在一个过热的经济中的宏观经济调整和通货膨胀的问题；广泛分权的财政体制问题；进一步推进企业改革的必要性问题；乡镇企业最近的成长的问题；缺乏一个有作用的、独立的社会保障体系的问题；以及最近发生的金融部门的问题。这些报告推荐了一些能改善这种经济的实绩并推进改革的政策措施。

1.5 尽管已经对各种政策手段进行了广泛的讨论，但这些讨论大多是不全面、不完整的并缺少重心。现在需要的是一个有关产业政策的总体框架，它应能综合各个部门的直接和间接手段。特别是能按照第八个五年计划的构想审查战略目标和战略优先部门。由于形势会进一步变化，还需要对此框架不断加以修正。但是，需要以一种更为综合的方式来开发制度的能力，以完成设定产业政策目标、选择政策手段、实施产业政策以及审查和修正整个产业政策这样一些任务^①。

1.6 本报告的目的，就是对这样一种综合性的框架提供一些初步看法，以引导中国中期

^① 见下页注*。

产业政策的讨论。报告基于两方面的考虑：首先，中国经济必须从中央计划体制逐步走向计划与市场相结合的体制^①，但在加快这一进程所需的政策和制度方面却没有清晰的一致意见；其次，转轨中的经济已经形成了其独特的性质和动态特征，这造成了形成一种有效而合理的加速变革政策的困难。

1.7 不过，本报告所讨论的范围是有限的，因此主要集中在三个任务上。第一，明确国家（中央政府）投资体制在管理和引导中期工业经济方面所应发挥的作用。在工业部门中，这一体制现在是而且仍将是一个支配性的力量；而为了适应动态的工业经济的变化，这个体制正在发生何种变化、还能进行哪些改革，仍然是一个主要的政策问题。第二，定义间接政策手段在控制工业发展的方向方面的作用与局限性。不过，由于市场及与市场相关的制度尚处于刚开始发育的阶段，完全依赖市场是不可能的。问题在于如何更多地发挥间接政策的作用，而不是退回旧体制。第三，考察需要进行哪些进一步的改革，才能使工业企业对将继续在中期内具主导地位的直接或间接政策手段的组合更为敏感。

二、结构变化与产业政策

1.8 工业是中国最重要的生产性部门，1987年，工业占GDP的比重将近49%。在今日世界，工业是提供全日制就业机会的最大产业。1987年，工业提供了13810亿元人民币的总值（根据当时的官方汇率3.7人民币/1美元计算，相当于3730亿美元），其中轻工业和重工业大体上各占一半。这个产业由将近一百万个各种类型的企业组成，规模巨大。这些企业中，约80%是小型的农村和城市“集体”企业，其余为国有企业（SOES）。1987年，工业部门为总数为52780万劳动力中的9340万工人提供了就业机会，其中6000万在城市，其他在农村。

1.9 过去10年（1978-1988年）中，中国已具有了许多重要的工业经济特征。一些最重要的特征是：（1）在工业内部，生产、就业和投资结构的相对稳定；（2）出现了由不同增长率引起的结构失衡；（3）服务业和乡镇企业（TVE）迅速发展；（4）随着人均收入的增长，需求结构正在变化；（5）经济对贸易和投资机会的迅速开放。

（一）子部门份额的稳定

1.10 中国工业结构的最显著的特征是，尽管在过去10年中进行了改革，工业结构的变化十分微小。除乡镇企业（数据缺乏）外，与不同工业部门相联系的产出、就业和投资份额在过去10年中只发生了极小的变化，如表1.1所示。

1.11 1971年，机构工业占工业总产值的比重最高——为25%，而在15年后的1987

^① 中国使用的术语“社会主义有计划的商品经济”。

*（上页注文）最近的分析这些问题的世界银行报告包括：（1）《中国：宏观经济稳定与工业增长》，报告号：7483-CHA，1989年6月12日；（2）《中国：税收动员和政策：问题与选择》，报告号：7650-CHA，1989年6月15日；（3）《中国：农村工业：回顾、问题与前景》，报告号：7267-CHA，1988年6月；（4）《中国：社会主义经济中的社会保障改革》，报告号：8074-CHA，1989年9月；（5）《中国：企业管理改革：问题与选择》，报告号：7773-CHA，1989年7月。