

WANGHUIJIONGLIBOXIZHUBIAN

王慧炯 李泊溪 主编

ZHONGGUOCHANYEZHENGCECONGSHU

中国产业政策丛书

ZHONGGUOZHONGCHANGQIICHANYEZHENGCE

中国中长期产业政策



IGZHCQCHYZHC

中国产业政策丛书

中国中长期产业政策

王慧炯 李泊溪 主编

国家社会科学基金资助项目

中国财政经济出版社

(京) 新登字038号

中国产业政策丛书

中国中长期产业政策

王慧炯 李泊溪 主编

国家社会科学基金资助项目

*

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

北京朝阳北苑印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 11.625印张 275 000字

1991年9月第1版 1991年9月北京第1次印刷

印数：1—3 000 定价：6.90元

ISBN 7-5005-1353-9/F·1275

作者:

- 第一章 王慧炯、李泊溪、李善同
- 第二章 谢伏瞻、李培育、仝允桓
- 第三章 陈小洪、林栋梁、仝月婷
- 第四章 邓寿鹏、鲍克
- 第五章 周林、林小毛、王培荣
- 第六章 吕薇、侯永志
- 第七章 李建国、高冠江
- 第八章 朱鸿飞、邵志强、陈韵倩、王化隆、黄郁青
- 第九章 李泊溪、李勇
- 第十章 李泊溪、侯永志
- 第十一章 王慧炯
- 总纂 王慧炯、李泊溪、刘航

序 言

我国改革开放以来，取得了举世瞩目的巨大成就，90年代进入了关键的历史时期。在这个时期，我们要按党中央的战略部署实现国民生产总值再翻一番，人民生活从温饱向小康过渡；建立起社会主义有计划商品经济的框架；提高国民经济素质，将工业化提高到一个新水平。总之，要谋求国民经济的持续、稳定、协调发展。为此，我们需要寻求发展与改革的结合部，制定全新的、适合中国国情的产业政策体系，以推动国民经济实现良性循环，同时，促进经济体制改革向纵深方向前进。

“在社会主义初级阶段，发展社会生产力所要解决的历史课题，是实现工业化和生产的商品化、社会化、现代化。我国的经济建设，肩负着既要着重推进传统产业革命，又要迎头赶上世界新技术革命的双重任务。”我们应根据这个历史任务的要求来研究和制定适合我国国情的产业政策。

产业政策概念尽管在近20多年才在世界各国广泛使用，但它的基本思路在现代工业发展的萌芽时期，亦即18世纪就出现了。从发展的观点来看，产业政策是国家促进工业化进程的有关政策的总称。产业政策是想有效地发挥市场机制作用而又力图克服市场弊端的政府规制手段。市场是否需要规制或干预，这在资本主义国家工业化过程中一直存在着争端，即使象美国那样的所谓自由市场经济国家，放任主义思想同要求政府规制竞争的主张，也是长期对立，共同存在的。事实上，各个市场经济国家都程度不同地

存在着政府规制政策或称产业政策，美国也不例外。

国际经验表明，制订科学的产业政策并使之有效地实施，对于优化资源配置，改善产业结构，增强企业竞争能力和使企业组织结构合理化，促进产业的技术进步乃至实现总供给与总需求的基本平衡，都具有明显的积极作用。因此，一些发达国家在实现工业化、现代化进程中，特别是一些发展中国家在其发展过程中，都把制定和实施科学的产业政策放在重要位置，并取得了成功。我们应当根据我国实现社会主义现代化的需要，借鉴国际经验，研究制定适合我国国情的产业政策。

随着中国经济的迅速发展和经济体制改革的不断深入，以及对外开放的日益扩大，对产业政策的研究就显得更加迫切了。这是发展与改革的需要；是发展社会主义有计划商品经济的需要；是对外开放和增强国际竞争能力的需要；是经济、科技、社会协调发展的需要；也是政府对经济工作由直接控制为主向间接控制为主转变的需要。总之，这是探索建设有中国特色的社会主义发展模式的需要。

在这种背景下，国务院发展研究中心试图从发展与改革、计划与市场、竞争与干预、宏观与微观相结合的角度，从国家发展的高度来研究产业政策。从1986年开始，已会同有关单位共同开展了我国产业政策的系统研究。本课题得到国家社会科学基金会的支持，列为“七五”国家社会科学基金重点项目之一。这对研究工作是很大的支持和促进。国务院发展研究中心会同国务院有关部委成立了“产业政策专题研究组”；并会同全国30个省、市、自治区联合组成了“地区发展与产业政策研究研究组”；还同上海科技情报所一起组成了“国外产业政策研究组”；中心还成立了综合分析组。这些研究组几年来不断完成一些研究报告，得到有关方面领导同志的重视，为决策科学化、民主化提供了有价值的资料和

数据。已公开出版的专著有《中国部门产业政策研究》和《各国发展与产业政策》。《中国中长期产业政策》一书就是在综合以上研究成果的基础上写成的。本书同时也是国务院发展研究中心和世界银行合作研究产业政策的我方研究成果。

国家产业政策是以发展为目标，改革作保证，结合运用价格、财政、税收、信贷等一系列经济杠杆，协调计划与市场、宏观与微观、国家与地方、近期与远期等相互关系的政策。它是由产业结构政策、产业组织政策、产业政策、产业贸易政策和间接调控政策构成的政策体系。制定正确的产业政策，会促进国民经济的持续、稳定、协调发展。我国已公布和实施的当前产业政策要点，对国民经济发展产生了积极的作用，现正着手准备制定中长期产业政策。我们希望，本书的出版将有利于这一工作的进行。

一个国家在工业化的过程中，产业政策都是不断发展演变的。产业政策就其实质来说，是中长期的发展政策，近期政策的制定，是以中长期政策的研究为基础的。我们的研究是着眼于中长期的。

党的十三大指出：“为了实现产业结构和企业组织结构的合理化，达到资源优化配置，不仅要发挥市场和自由竞争的作用，而且要依靠国家制定正确的产业政策和企业组织结构政策，并运用价格、财政、税收、信贷等经济杠杆来进行干预和调节，以改革促进经济的健康发展，以发展为改革创造较好的经济环境。这样，就有可能把发展和改革、计划与市场、宏观管理和微观搞活结合起来，并在计划工作上走出一条新路子。”由此可见，加强产业政策的研究，制定正确的产业政策，是深化改革，加速社会主义现代化的有重要意义的工作。

马 洪

一九九〇年十二月二十四日

目 录

第 一 章	产业政策的总体构想	(1)
第一节	产业政策的框架.....	(2)
第二节	中国过去及现行产业政策的经验与评价.....	(19)
第三节	关于改善产业政策制定的几点设想.....	(24)
第 二 章	产业结构的调整方向与政策	(37)
第一节	经济增长和结构变化.....	(37)
第二节	产业结构调整的战略选择.....	(50)
第三节	政策分析.....	(65)
第 三 章	产业组织分析与政策	(71)
第一节	我国产业组织的现状及主要问题.....	(71)
第二节	中国企业运行的体制和政策环境.....	(87)
第三节	促进产业组织合理化的政策思路.....	(106)
第 四 章	产业技术政策	(118)
第一节	我国产业技术发展的主要问题.....	(118)
第二节	主导产业的技术政策评析.....	(122)
第三节	基础产业的技术政策评析.....	(136)
第四节	高技术产业的技术政策评析.....	(142)
第五节	简要的结论.....	(152)
第 五 章	间接调控政策	(154)
第一节	间接调控政策的总体思路.....	(154)
第二节	价格政策.....	(159)

第三节	金融政策·····	(164)
第四节	财政调控政策·····	(171)
第五节	税收调控政策·····	(177)
第六节	外贸调控政策·····	(182)
第六章	固定资产投资管理分析及对策·····	(185)
第一节	投资管理体制及有关政策分析·····	(185)
第二节	加强固定资产投资管理的基本思路·····	(204)
第三节	改善投资管理的建议·····	(205)
第七章	对外贸易和利用外资政策·····	(213)
第一节	中国的对外贸易与产业结构的优化·····	(213)
第二节	利用外资的结构与政策·····	(228)
第八章	重点产业集群政策·····	(242)
第一节	农业和乡镇企业产业政策建议·····	(242)
第二节	能源产业政策建议·····	(249)
第三节	交通运输产业政策建议·····	(252)
第四节	邮电通信产业政策建议·····	(257)
第五节	机械电子产业政策建议·····	(262)
第九章	地区发展政策·····	(268)
第一节	中国现行地区经济政策·····	(268)
第二节	中国地区经济发展的基本特征·····	(273)
第三节	中国地区经济政策的抉择·····	(285)
第十章	产业政策与国家政策体系·····	(303)
第一节	产业政策与发展政策·····	(304)
第二节	改革政策·····	(318)
第十一章	对我国中长期产业政策的建议·····	(325)
第一节	产业政策涵义与政策体系·····	(325)
第二节	国际产业政策的演变及现状·····	(332)

第三节 我国当前的产业政策及其历史回顾.....(340)

第四节 关于中、长期产业政策的建议.....(343)

第五节 结束语.....(358)

第一章 产业政策的总体构想

产业结构与产业政策研究的目的，是从供给与需求两方面出发，研究促进我国经济长期持续稳定发展的工业化政策。但是，长期目标的达到，又取决于中近期的政策与措施。例如，“八五”期间，既需要考虑治理整顿经济环境，又需要考虑加强瓶颈产业的发展，同时还需根据各省的比较优势，作出合理的产业布局与协调部门和省的投资计划，以利于国家的发展。但当前的投资体制与财政体制，促成了各省与企业投资的短期行为，形成了地区产业结构的趋同和资源配置的浪费。本项研究报告，既着眼于长期发展目标，又涉及中、近期的发展与改革问题。

广义的产业包括一、二、三次产业，其狭义的概念也可理解为工业。由于时间及人力的限制，本报告尽管采用了“产业”的广义概念，但以研究工业结构及其政策为重点。对于农业及第三产业中的若干行业的结构与政策，仅作适当探讨。

中国正处在发展和改革的关键时刻，面临着发展战略转变和经济体制转轨的双重任务。这个转变和转轨需要一个过程和相应的过渡时期。这个过渡时期是指从完全的中央计划经济向计划与市场机制有机结合的转变时期。因此，本书的题目是《中国中长期产业政策》。这一过渡时期的时间区段，取决于国内外政治、经济、社会等种种因素的综合作用，难以精确预测，但可以预见这将是一个相当长的时期。但本报告研究的分析期从1980(或1979)年开始，时间区段需要长于过渡时期，拟定为到2000年。因此本

报告包括“八五”计划产业结构的具体设想及“九五”产业结构的轮廓设想。本报告的政策建议，将为“八五”、“九五”提供参考依据。基本的政策应具有持续稳定性，以避免停停走走的循环，例如改革与开放的基本政策是持续稳定的，但若干措施必需有适应性与灵活性，能及时适应变化环境的需要。

第一节 产业政策的框架

一、产业政策的概念

产业政策一词，由于在日本得到了大力的推广与成功而著名。但在很多国家，都有不同程度的产业政策，不同国家对产业政策有不同的理解与定义。西欧用以指在竞争性市场中，确定具有商业前景的新技术。国外有的学者认为，对于中央计划经济国家，产业政策即指计划及其实施；对于发展中国家而言是指工业化发展战略与外贸政策。就这一解释，我国与其他一些中央计划经济国家，也早就有了产业政策。但是有“产业政策”，并不说明它们就是正确的或完善的，这也正是我们研究本课题的背景。根据当前我国所处阶段的特点，产业政策不应再是计划及其实施，我们曾把产业政策解释为是一整套以发展为目标，以改革作保证，协调价格、税收、金融、财政、外贸、外汇及计划等调控手段的综合政策体系。我们在本章内，还将作展开叙述。

二、产业政策的分类

根据产业政策适用的对象、范围，它可以分类如下：

1. 通用产业政策

它是以相同政策措施作用于经济领域各部门的政策。它采用

了广泛的政策措施（见本章附件1）以改善资源分配或鼓励投资，或鼓励技术的发展。例如我国《科技体制改革的决定》，其政策措施适用于各个科技领域。又如香港政府推行的低税制，则用以鼓励各项投资。这一政策又名为“水平政策”或“功能政策”以区别于“由政府指定重点的政策”或称“倾斜政策”。

2. 特殊部门政策

它被应用于经济领域中广义的部门。我国在“一五”计划期间，曾强调了以重工业为基础，就是属于特殊部门政策。许多发展中国家的优先鼓励发展制造业，以及许多发展中国家的工业化政策中的出口导向及进口替代等均属此类。它常被称为“由政府指定重点的政策”。

3. 特殊行业政策

它也属于“由政府指定重点政策”的类别。它们可以广义地或狭义地适用于特定的工业或行业。国际上对某一特定高技术的支持，对衰落工业部门采取的各项支持政策，或我们所曾一度热衷的“以钢为纲”或“以粮为纲”都可以归入这类。

4. 特殊企业政策或特殊项目政策

我国对亏损企业的补贴或国家对重点项目人、财、物的特殊照顾；国外政府对某一基础设施或国营企业的投资，或对某企业发展新技术、生产新产品的支持，均属此类。

5. 特殊环节产业政策

它是通用产业政策的组成部分，它着眼于生产全过程中的某一环节，例如对研究与开发的支持，鼓励投资或技术改造等。

6. 特殊区域政策

它是为了发展某一区域而制定的特殊政策。例如我国的经济特区政策或对贫困地区的扶助政策等。在国外，它也包括为了在某一区域发展某一特殊部门、行业或甚至项目等所制定的政策。

三、产业政策的内容

产业政策定义不同，内容也随之不同。本书产业政策的内容将包括以下几方面：

1. 产业结构与产业结构政策

产业结构可以作各种层次的划分。第一层次的划分通常被分为一、二、三次产业，作为第二层次或第三层次的划分，则它们可以被划分为更多的部门与行业。例如我国现在的统计体系中，农业这一大类划分为种植业与其他农业两小类。在工业的采掘业中，又划分为煤炭采选、石油和天然气开采、黑色金属矿采选、有色金属矿采选等九大类。以下还划分为中类和小类等。产业的投入中，包括了劳力、资本及各类生产要素的分配；其产出中，包括了不同价值与附加价值的初级产品、制成品与服务。人类社会的进步，需求的变化与科学技术的进步，促进了产业结构的变化与经济的增长。

产业结构政策是在研究需求变化的基础上，考虑生产要素的制约及合理配置而制定的借以引导产业结构向正确方向发展的政策。由于近代经济生活及产业结构的复杂性，我们研究的出发点一方面将从长远角度出发，立足于完善发挥市场的机制与作用，以使成千上万种商品在广大国土范围内都能在价值规律的支配下来满足人民的需求。另一方面，国家要完善计划的指导性质，以制定长期的产业结构理想目标，制定各项政策措施以协调部门、省、市和企业的重要决策；协调近、中期的发展以与长期的战略目标相一致。在过渡时期，也还不能排斥局部指令性计划及其相应手段的暂时加强。

2. 产业组织政策

在指令性计划机制下，绝大部分产品都通过行政渠道进

配，产品不愁没有销路，不存在竞争机制，因此形成了产品种类的单一，并妨碍了产品质量的提高。为克服这些弊端，我们产业政策的内容中包括了产业组织的政策。狭义的产业组织是指存在于经济实体内部（例如企业）的组织结构。我国的企业组织，自“一五”搬用了苏联的模式以来，在过去各企业几乎是统一不变的组织模式，大致是党、政、工、团几大块。在行政方面，也是千厂一律的组织模式：生产处(科)、计划处(科)、技术处(科)、劳动工资处(科)、人事处(科)、财务处(科)、基建处(科)等等。而国际上各类企业与公司的组织，随着环境变化与业务的变化而有相适应的组织变化。刚性的微观产业组织，远不能适应当代剧烈变化的环境。广义的产业组织是指存在于经济实体外部的（即企业之间）组织形态，它研究的是市场结构、市场行为和市场效果。产业组织政策主要是研究完善产业市场的秩序以确保较高的经济效益；积极促进有效竞争，以形成资源的有效分配；抑制垄断的发展以保证促进企业间的自由竞争；同时又要使必须具有规模经济的企业，充分发挥其规模经济效益^①。

我国过去对企业的管理，几乎完全依靠行政手段。因此，在企业组织政策方面，微观上必需考虑使企业能成为独立自主经营的实体，并使企业内部的组织能不断适应国内外市场发展的需要，使其产品的数量和质量，能满足市场需要并在市场上具有竞争能力。我国的产业集中度与分散度都很大，不利于资源的有效配置。例如在资金密集企业，必须具有相当的规模经济，但是我国的汽车、钢铁或耐用消费品、电视机等等，在这些方面的情

^① 目前国内外对于产业组织，尚无统一定义，在极少数的经济辞典上的定义如下：“产业组织的传统解释是应用价格理论。它主要通过研究市场结构面研究市场经济。市场结构包括了买卖双方在市场中的集中程度，产品多样化，进入市场壁垒，价格结构，垂直联合与兼并。”此外，还要研究市场行为与运行状况等。

况都很差。我国钢铁企业钢产量超过 200 万吨的仅有 5 家（见表 1-1、表 1-2），这些都属于产业组织政策研究中应予以注意的。

表 1-1 钢铁工业的集中度指标

项 目	C ₁	C ₂	C ₃	C ₄	C ₁₀	C ₂₀
总 产 值	9.76	21.12	24.29	34.17	38.17	49.82
销 售 额	8.86	20.02	22.72	31.86	36.00	47.35
固定资产原值	13.40	28.75	33.46	48.69	53.46	63.40
职工人数	8.34	16.42	19.73	29.01	32.06	41.96

注：① 本表根据 1985 年工业普查计算整理而成。

② C_n指标系前 n 位企业之和，n = 1, 2, 3 … n₀。

我国尚未形成完善的市场机制，在外贸中屡屡产生的蚕茧大战、棉丝大战均属于计划机制和市场机制不完善的反映。这些问题也都应在产业组织政策中研究解决。

3. 产业技术政策

中国政府曾一再强调：科学技术必须面向经济建设，经济建设必须依靠科学技术。国家科委、国家计委和前国家经委曾联合组织了十三个领域技术政策的论证工作，它们是：能源、交通运输、通信、材料工业、机械工业、住宅建设、建筑材料、农业、消费品工业、集成电路、电子计算机、城乡建设、环境保护等十三项。在附件 1 中，我们选择了机械工业的技术政策要点作为示例。从中我们可看到，中国各项产业业已有了较为完善的技术政策体系。但是，技术政策不能孤立而存在，因此我们把它综合到产业政策中来研究。我们将着重研究技术的实用化和市场化，并把它和产业、产品密切地联系起来。在研究产业技术政策时，一个主要问题是“自主开发”还是“引进吸收”？我们认为技术作为生产力，

表1-2

1986年我国重点钢铁企业产量表

企 业 名 称	产 量 (万 吨)	备 注
鞍 钢	749.05	宝钢尚未全部建成
武 钢	430.02	
首 钢	294.09	
宝 钢	248.13	
上钢一厂	206.90	
攀 枝 花	178.66	
上钢三厂	177.69	
本 钢	173.72	
包 钢	172.43	
马 鞍 山	170.49	
太 钢	146.68	
上钢五厂	129.55	
唐 钢	127.67	
重点企业合计	3793.02	
全国总计	5221	

钢铁工业企业数 (1987) 2766个, 1987年产量5627.52万吨

其应用和发展具有世界性的继承性和连续性。另一方面,在继承的基础上,必须进行不断的创新。在我国机械工业技术政策的具体措施中,已充分地体现了这一思想。例如在本章附件 1 中第十一的措施中,强调了四个方面:一是“优先引进机械产品的设计制造技术,尽量减少机械设备进口”;二是“实行自行研究开发与引进适用的国外先进技术相结合的方针”;三是“要遵循一学、二用、三改、四创的原则,尽快使引进技术国产化,……”;四是“统筹安排引进前期工作、技术引进和消化吸收所需的各项经费。引进技术的消化和移植,实行制造单位、使用单位和科研单位相结合。”以上这四个措施在原则上都是正确的。但是,我们并未能按此执行,最根本的问题还是机制和有效政策工具的应用问题。鉴于这些教训,它们