

中国地区产业政策研究

主编 裴叔平

周叔莲

陈栋生

中国经济出版社

中国地区产业政策研究

周叔莲 陈栋生 裴叔平 主编

中国经济出版社

内 容 简 介

产业政策是列入我国第七个五年计划的哲学社会科学国家重点研究课题，本书是研究地区产业政策的专著。全书分五篇：（一）总论；（二）地区产业政策的宏观考察；（三）发达地区的产业政策；（四）中等发达地区的产业政策；（五）不发达地区的产业政策。

本书可供国家经济管理工作，企业领导干部，大专院校有关专业师生参考。

责任编辑：袁放尧

封面设计：邢丹文

中国地区产业政策研究
周叔莲 陈栋生 裴叔平 主编

中国经济出版社出版发行
(北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销
北京市东华印刷厂印刷

850×1168毫米 1/32 13.875印张 352千字

1990年6月第1版 1990年6月第1次印刷

印数：1—2000

ISBN 7-5017-0708-1/F·477

定价：7.00元

各 章 撰 稿 人

第一章：陈 耀

第二章：杨开忠

第三章：陈栋生 魏后凯

第四章：姚锡棠 朱金海

第五章：郭 隈

第六章：任新保 胡健生

第七章：吴敏一 朱家良

第八章：李学曾 丘传英 陆果怡

第九章：郭文轩 黄秀民 程水利

胡五岳 刘学军

第十章：贝兴亚 罗波阳 陈恒贵

第十一章：杨宗岳

第十二章：顾宗枨 王小刚

第十三章：严肇英 宋亮

第十四章：李黑虎 周述实

第十五章：张泰民 李成溥 胡伏云

第十六章：陈栋生

本项研究为国家社科基金重点资助课题

前 言

产业政策是列入我国第七个五年计划的哲学社会科学国家重点研究课题。我承担的《中国产业政策理论研究》课题，主要从三个方面进行研究。一是从总体上研究中国的产业政策，二是研究地区产业政策，三是研究国外产业政策。第二方面的研究，我约请陈栋生、裴叔平同志和我一起主持，参加此项研究的有从事经济理论研究工作和从事实际工作的同志三十多人。本书是大家经过近二年时间认真调查研究的成果。

记得几年前我国曾有过一个研究经济发展战略的热潮，研究产业政策可以说是研究经济发展战略的继续。现在产业政策问题已引起政府部门、经济界和学术界的普遍重视。这不是偶然的，而是我国在经济发展战略上实行根本转变的要求，也是深化经济体制改革的要求，同时标志着理论研究和政策研究在不断深入。

地区产业政策是国家产业政策的重要组成部分。全国范围内产业结构的优化要在地区产业结构上反映出来。在全国范围内实现产业结构的优化，要求生产要素在地域空间实行优化组合。研究产业政策包括研究地区产业结构合理化的目标以及实现这些目标的政策手段，这也是地区产业政策的主要内容。

地区产业政策可以从不同层次进行研究，例如可以从中央层次和地方层次（特别是省一级）进行研究。从中央层次进行研究，其任务在于根据全国经济发展的要求，实现一定时期内社会生产要素的地域空间优化配置，实现区域经济的合理分工和协调

发展。它是从全国出发来考虑问题和进行操作的。从地方层次进行研究，其任务是在服从国家有关地区发展的基本目标和政策的前提下，实现本地区资源的优化配置，求得经济的迅速和协调发展。它主要是从本地区出发来考虑问题和在地方层次进行操作的。过去理论界对中央层次的地区产业政策注意较多，对地方层次则研究得很不够。本书除从中央层次对地区产业政策进行研究，还把全国分为发达地区、比较发达地区和不发达地区三类地区，每类地区选择若干个省区，着重从地方层次研究其产业政策。希望这样做能推动地区产业政策的研究工作。

各省区在制定本地区的产业发展目标和对策时，要力求避免省区目标与国家宏观目标的冲突，处理好两者的关系。在这个问题上，容易出现的一个偏向是有些省区把自己封闭起来，忽视省区间的专业化分工和协作，追求自身工业发展的完整体系。其结果，势必损害整个国民经济的发展，同时也会损害本地区经济的发展。各省在制定产业政策时，仍要防止这种偏向。为此，在研究方法上要注意两点：一是各省区在确定产业发展目标时，要正确认识本地区在全国经济和地域分工中的地位，认识自己的优势和劣势所在，并要把国家宏观产业政策和宏观区域政策作为本地区产业发展格局的主要依据。二是要注意本省区各类产业的协调发展。我们不赞成各省盲目追求自成体系，并不是反对省区之内各种产业的协调发展。事实上，过去有些省在产业发展上不仅存在盲目追求自成体系的倾向，同时也存在忽视省内产业之间协调发展的倾向，如第三产业长期落后，第二产业内部也常常失调。所以，各地区在注意参加全国合理经济分工的同时，在地区内部保证各个产业协调有序的发展，也是研究地区产业政策不可忽视的重要任务。

本书在对一些省区产业政策的研究中侧重于产业结构优化目标和政策的选择问题。相比之下，对各省区产业政策本身演变的历史研究得较少。应该说，不论在中央层次上还是在地方层次

上，制定和实行地区产业政策都积累了相当丰富的经验，值得认真总结和研究。这属于产业政策史的研究范围，长期以来研究得不够，也是本书的薄弱之处。本书还有其它许多缺点，敬请读者批评指正。

周叔莲

1990年1月

目 录

前 言	周叔莲 (1)
-----	-----------

第一篇 总 论

第一章 地区产业政策的内容和作用	(1)
第一节 什么是地区产业政策	(1)
第二节 地区产业政策的内容	(7)
第三节 地区产业政策的作用	(16)
第四节 地区产业政策作用的条件	(25)
第二章 地区产业政策的理论和原则	(32)
第一节 生产地域分工理论	(32)
第二节 地区产业结构原理	(48)
第三节 地区产业政策的原则	(53)

第二篇 地区产业政策的宏观考察

第三章 中国地区产业状况与宏观地区产业政策	(61)
第一节 三大地带的产业现状	(61)
第二节 省区产业结构的现状	(79)
第三节 宏观地区产业政策的任务	(96)

第三篇 发达地区的产业政策

第四章 上海的产业政策	(107)
第一节 上海产业结构的形成和发展	(107)
第二节 上海产业结构调整的方向和目标	(107)
第三节 实现上海产业结构高度化的矛盾	(120)

第四节	上海产业政策的实施·····	(124)
第五章	辽宁的产业政策·····	(131)
第一节	辽宁产业结构的形成和发展·····	(131)
第二节	辽宁产业结构调整的方向和目标·····	(140)
第三节	促进产业结构转换的产业政策·····	(149)
第六章	江苏的产业政策·····	(158)
第一节	江苏产业结构的发展和特点·····	(158)
第二节	江苏产业结构存在的问题·····	(162)
第三节	江苏产业结构调整的方向和目标·····	(169)
第四节	江苏产业政策的选择·····	(178)
第七章	浙江的产业政策·····	(183)
第一节	浙江产业结构的演变和特征·····	(183)
第二节	浙江产业结构的矛盾·····	(191)
第三节	浙江产业结构调整的方向·····	(194)
第四节	浙江产业结构调整的目标·····	(200)
第八章	广东的产业政策·····	(205)
第一节	广东产业结构的演变·····	(205)
第二节	广东产业结构调整的方向和目标·····	(214)
第三节	广东产业政策的选择·····	(217)

第四篇 中等发达地区的产业政策

第九章	河南的产业政策·····	(231)
第一节	河南产业结构的现状·····	(231)
第二节	河南产业结构合理化的任务·····	(236)
第三节	河南产业政策的选择·····	(244)
第十章	湖南的产业政策·····	(252)
第一节	湖南产业结构的现状·····	(252)
第二节	湖南产业结构合理化的目标·····	(262)
第三节	湖南产业政策的选择·····	(271)
第十一章	陕西的产业政策·····	(282)
第一节	陕西产业结构的现状·····	(282)

第二节	陕西产业结构合理化的目标·····	(289)
第三节	陕西产业政策的选择·····	(298)
第十二章	四川的产业政策·····	(308)
第一节	四川产业结构与产业政策的演变·····	(308)
第二节	四川产业结构的现状与发展趋势·····	(315)
第三节	四川产业结构合理化的目标和对策·····	(330)

第五篇 不发达地区的产业政策

第十三章	内蒙古的产业政策·····	(343)
第一节	内蒙古产业结构的现状·····	(343)
第二节	内蒙古产业结构合理化的任务·····	(350)
第三节	内蒙古产业政策的选择·····	(356)
第十四章	甘肃的产业政策·····	(365)
第一节	甘肃产业结构的现状与特色·····	(365)
第二节	甘肃产业结构变化的新环境·····	(370)
第三节	甘肃资源优势的组合与主导产业群的选择·····	(374)
第四节	甘肃产业政策的选择·····	(381)
第十五章	云南的产业政策·····	(387)
第一节	云南产业结构的现状·····	(387)
第二节	云南产业结构合理化的目标·····	(394)
第三节	云南产业政策的选择·····	(405)
第十六章	海南的产业政策·····	(411)
第一节	海南产业的现状与特点·····	(411)
第二节	海南产业结构的选择·····	(416)
第三节	保证产业政策实现的制度变革·····	(427)

后记

第一篇 总 论

第一章 地区产业政策的内容和作用

地区产业政策问题是近年来随着我国经济发展与体制改革的推进以及地区战略规划研究的深化而兴起的一项新课题。从理论上阐明地区产业政策的意义、特点和内容，认清地区产业政策具有的重要作用和意义，是正确制定和科学设计地区产业政策的前提。

第一节 什么是地区产业政策

一、地区产业政策提出的背景

“产业政策”这一术语早就出现了。有人说它最早产生于日本，此后流行于世界。在我国，从80年代中期开始，产业政策成为经济理论界和实际工作部门研究和谈论的热点；产业政策的概念已出现在国民经济和社会发展的第七个五年计划中。

与国家产业政策研究开展的同时，地区产业政策也日益引起各方面的重视和关注，全国许多省、直辖市、自治区纷纷着手研究制定本地区的产业政策。

地区产业政策研究的兴起，绝非偶然，而是经济发展与体制改革深化的结果和要求，也是地区战略规划目标进一步具体化的重要步骤。

1978年以前，中央与地方的关系虽经历了两次大的变革，即

1958年和60年代末70年代初的“地方分权”，但时间很短。长时期内中央高度集中的管理体制，不仅禁锢了企业的活力，也压抑了地方发展经济的积极性和主动性。针对这一弊端，党的十一届三中全会以后开始了以企业扩权、地方分权为主要内容的体制改革，尤其是自1980年实行的新财政体制，即所谓“分灶吃饭”，扩大了地方政府对本地区经济活动的调控权，中央与地区财政收支的比例过去大体是七三开或六四开，现已形成各占50%的局面；地区经济发展由以往依赖于中央转而以地方政府为主体来组织，其任务和责任随之增强；财政“分灶吃饭”使地方利益得到某种程度的承认，地方政府的积极性和主动性有了较大程度的提高。

体制改革的同时，经济运行机制也发生了明显变化。企业逐步成为自负盈亏、自主经营的商品经济实体；市场机制在资源配置领域的作用愈益为人们所认识；宏观调控方式正在从运用行政手段以直接控制为主转移到运用经济手段和法律手段以间接控制为主的轨道上来。

再从经济发展来看，70年代末以来，我国国民经济逐步摆脱以追求产值和速度为特征的传统发展模式，进入以产业结构调整 and 讲求经济效益为特征的新发展阶段。产业结构变动不仅表现在各产业部门的比例关系的变动上，也表现在国内产业在地域空间上的重新组合。突出的变化是，内陆资源省区正逐渐把以往由沿海地区加工的原材料和资源转为自己加工，沿海加工省区正在实施“两头在外”（“两头”是指原料产地和销售市场）的外向型战略。产业结构调整和发展方向的选择，成为我国各地区面临的一项重要而紧迫的任务。

此外，从党的十二大提出到本世纪末全国工农业总产值翻两番的战略目标之后，经济发展战略的研究在全国各地区普遍展开，这些研究提出了本地区经济发展的一系列远期目标，确定了基本发展途径。但是，各地区战略规划对如何与近期计划接口等

问题的处理都不十分理想，对如何“起步”问题大都没有妥善解决。能否在战略规划基础上深入一步，研究怎样启动经济发展，增加战略目标设计的现实可行性，已成为地区经济发展研究中的突出问题。

正是在上述背景下，研究和制定地区产业政策便提上了日程。

二、地区产业政策的含义

简言之，地区产业政策就是地方政府规划和调节本地区产业活动，以促进地区经济发展的一系列政策的总和。准确把握其内涵，需要对地区和政策等概念作进一步阐释。

地区是一个国家的局部。1922年在《全俄中央执行委员会直属俄罗斯经济区划问题委员会拟订的提纲》中，给“区域”这样定义：“所谓区域应该是国家的一个特殊的经济上尽可能完整的地区。这种地区由于自然特点、以往的文化积累和居民及其生产活动能力的结合而成为国民经济总锁链中的一个环节。”^①这里刻画了地区性质的两重特征。一方面，由于区域经济结构较为完整，自然条件、居民、社会生产、以往文化积累等多因素结合为一体，形成地区的相对独立性和综合性；另一方面，区域是全国地域分工中的组成部分，是国民经济总锁链中的一个环节，从而构成地区在全国经济中的不可分性和相互依赖性。地区二重性决定了地区产业政策应当是一种既反映了地区自身特点，又体现出国民经济总体要求的政策。

政策是政府的行为。美国学者亨德里克·福尔摩(Hendrik Folmer)把“地区经济政策”解释为：政府有意影响地区经济形势的那些行为。^②此定义富有启发，它把政府行为与地区经济

① 《苏联经济区划问题》，商务印书馆，1961年版，第82页。

② Hendrik Folmer, "Regional Economic Policy, measurement of its effect," Martinus Nijhoff Publishers, 1986.

形势划分开来，实际上是区分了政策主体与客体。地区产业政策以地方政府（包括省、市、县等）为政策主体，以地区经济活动中的产业活动为政策客体或调节对象。明确政府行为与产业活动之间的主体关系，可避免对“产业政策”产生像以往那样的误解：政府在经营企业（产业），产业政策就是政府直接参与的产业活动。

任何行为都有一定动机。地区产业政策的主旨在于，通过运用地方调控手段（诸如经济的、行政的和法律的），对构成供给源泉和基础的地区产业活动，进行规划调节，从而实现地区经济发展的目标。

“地区产业政策”概念已在国内不少文献上公开使用，不过，在理解上却不尽一致。原因在于，这一概念可以从不同视角与层次来理解。概括起来说，可以有以下几种理解：

I. 从同一主体的不同侧面，理解为与国家产业政策相对应的国家地区产业政策，即在国家的产业政策中，既包括产业政策，还包括产业的地区政策，后者实际是国家的产业布局政策。

II. 从同一部门侧面的不同主体，理解为与国家产业政策相对应的地区产业政策，即不仅有国家一级的产业政策，或称中央政府的产业政策，还有地区一级的产业政策，或称地方政府的产业政策。

III. 从同一空间侧面的不同主体，理解为与国家地区产业政策相对应的地方的地区产业政策。前者的政策指向是国家的一级区域，后者的政策指向是各地区内部的次级区域，即地区内部的产业布局政策。

不同理解的地区产业政策，其政策主体和研究对象有着严格区别。本书的研究取比较常见的第 II 种理解。第三章从宏观角度考察了地区产业政策，即重点研究了国家层面的地区产业政策，以后各章着重探讨地方政府的产业政策（这里的地方政府尤指省级

政府，因而“地区”则以省级行政区为地域单元）。由于地区是全国大系统中的子系统，地区政策作为全国政策体系的组成部分而存在，所以，研究地区产业政策必然涉及国家产业政策（主要是产业布局政策）的有关方面。

三、地区产业政策的特点

从地区产业政策内涵，可以看出它有如下几个明显的特点：

第一，强调地域性。“地区”是一个空间维的概念，地区产业政策总是与一定的地域空间相联系的。一方面，制定政策的内容由该地区具体的条件决定，如自然条件、资源状况、技术水平、经济基础等等，地区条件不同，其产业政策迥然有别。因而，发挥地区优势，因地制宜，构成地区产业政策的内在要求。另一方面，政策效应一般只能在特定地区产生。某一地区的产业政策是针对该地区情况而设计，脱离该地区，或者照搬其它地区的政策，就不可能使产业政策发挥出应有的作用，甚至会招致负效应。

第二，强调发展。地区产业政策作为地方政府的供给管理政策，更深刻地干预地区社会再生产过程。通过规划和调节地区产业部门及产业内部的资源分配与使用过程，以争取地区经济尽可能快的增长，这与以往的解决收入分配和就业等问题的经济政策相比，突出了地区经济发展的政策目标。因此，可以说，地区产业政策实质是一种发展政策。

第三，强调诱导。如果把过去指令性计划也看作是一种政策的话，现在地区产业政策则相反，它强调尽量避免政府直接介入资源分配。为了实现产业政策目标，政府首先制定一种非指令性或指导性产业规划，然后通过运用各种经济手段和经济立法，诱导企业将其经营活动纳入产业政策所要求的轨道，使产业政策目标化为经济运行的内在机制。由于以往产品经济的影响，人们很容易把产业政策等同于依靠行政命令干预产业活动，象调整时期

的“关、停、并、转、迁”措施（虽然行政指令在一定时期和一定领域是必要的，且构成产业政策的手段之一），这种认识显然有悖于有计划商品经济条件下产业政策的内在涵义的。

地区产业政策与地区发展战略、地区经济计划、地区经济政策，既有密切联系，又有一定的区别。

1. 地区产业政策与地区发展战略的异同：地区发展战略是地方政府对相当长时期内，本地区经济发展的全局进行的根本性谋划。其中很重要的部分包括对地区产业发展方向的选择、产业结构的调整及其战略措施的制定等内容。从根本上说，地区发展战略与地区产业政策都致力于地区经济的发展。两者的区别在于：（1）产业发展和调整只是地区经济全局的一个组成部分，地区发展战略所谋划的内容除以产业为核心的生产领域外，还包括流通、分配和消费诸方面。（2）两者作用的时间跨度差异，战略规划指导经济发展远景，其时间跨度一般为10—20年甚至更长；而产业政策主要着眼于结构和组织的完善，实现供求总量和结构的平衡，因而时间跨度相对短些。（3）产业政策比发展战略涉及的内容更为具体和细致，战略研究的是带有全局性、根本性的地区问题，其目标和措施多为粗线条勾画；产业政策则不同，它要对地区不同产业及各产业内部不同企业，采取不同方向、不同强度的调节措施，以满足地区自身和国家对本地区的产业需求，由此决定其内容比发展战略更为具体、翔实。（4）最后一个重要的区别是，发展战略研究侧重于发展规划和目标设计，而产业政策除此之外，更偏重于解决启动发展的机制问题，从而起到联结发展与改革的桥樑作用，这正是当前在我国兴起产业政策研究的主旨所在。

2. 地区产业政策与地区经济计划的异同：地区经济计划是根据国家计划的要求和地区经济建设的需要，对一定时期内地区各项经济建设所作的总体安排或部署。一般分为年度计划（短期）、五年计划（中期）和十年计划（长期）。地区计划中所涉

及的建设项目（包括新建、改建和扩建）及其规模的确定、建设资金的分配、产业部门之间的综合平衡等内容，与地区产业政策在内容上有相同之处。但是，二者存在着重要的区别：（1）地区经济计划侧重建设，通过工程项目建设为地区带来资产增量的变化；而地区产业政策则还着眼于通过资产存量的调整，优化产业结构和组织，实现地区经济发展。（2）过去地区计划往往是与政府直接插手资源配置的计划机制相联系的，而产业政策则应建立市场机制充分发挥作用基础之上。产业政策在地区资源配置中的地位和作用将日趋提高。

3. 地区产业政策与地区经济政策的异同：两者在运用政策工具和调节对象方面有交叉重叠之处。（1）在政策工具运用上，产业政策比经济政策更广泛，它除了采用诸如税收、信贷、价格等经济手段外，还包括诸如发放生产许可证、政府计划指令、地方法规等行政和法律手段。（2）在调节对象方面，经济政策比产业政策更广泛，财政、金融等经济政策既能够调节企业和居民的收入再分配，也能够调节产业发展方向、规模或部门比例关系。可以这样认为，凡以调节产业活动为对象的各种经济政策，亦可称作产业政策。从这方面来看，产业政策是经济政策的组成部分之一。

第二节 地区产业政策的内容

产业政策是政府调节产业活动的一系列政策的总和，这一系列政策是基于对调节对象——产业活动的不同层面或不同角度的认识而构成的。从宏观作整体考察，产业活动包括各产业之间的比例关系及其变动、产业及产业内部企业之间的关联与组织形式、产业（企业）的空间分布、以及产业建设的时间序列等等。这样，地区产业政策依次就有：地区产业结构政策、地区产业组织政策、地区产业布局政策、地区产业时序政策等。从微观角度按