

九十年代中国产业政策的若干思考

曾 慧 皇甫秀颜

(厦门大学)

一、九十年代以来我国产业政策的成就与缺陷

九十年代以来,随着经济体制改革的深入,市场化进程的加快,我国在产业政策的制订与实施方面作了许多有益的探索,取得了不少成绩,也存在一些问题和缺陷。

“八五”以来,我国产业政策取得很大的成绩,主要表现在:

1. 产业结构调整取得成绩。国家调整产业结构的力度不断加大,通过对农业、基础设施、基础工业及支柱产业实行政策倾斜,产业结构调整取得明显效果,一些长期制约我国经济发展的结构矛盾有所缓解,产业结构升级出现好的势头。

2. 一些行业的企业组织结构得到调整。通过自身发展壮大、企业兼并、重组、改造、多元投资等形式,大企业不断增加,规模经济的作用开始发挥。

3. 有力地促进了出口。结合我国自身的比较优势和国际市场环境,制订正确的外贸政策,加快了我国产业结构的现代化,提高了我国企业的国际竞争力。

4. 促进了技术创新,科技成果的转化速度有所加快。

5. 产业政策目标更加明确,政策手段由直接方式向间接方式转变迈出较大步伐。1994年3月国务院颁布的《九十年代国家产业政策发展纲要》,明确了调整和优化产业结构的主要原则、产业发展重点和与之相适应的配套实施保障政策。有些部委相继制定了本部门的产业规划或部门产业政策。以往直接的行政手段控制为主,政府投资为主的方式得到改观。

九十年代以来,产业政策取得巨大的成绩的同时也仍然存在一些问题有待今后完善。主要表现在:

1. 产业结构矛盾仍然突出。产业之间及产业内部结构不合理现象依然存在,农业仍是国民经济中最薄弱的环节。基础产业对国民经济的瓶颈制约尚未解除。

2. 产业区域分布不合理。大而全、小而全格局没有明显改观,重复建设、资源浪费现象严重。区域经济发展不平衡有强化趋势。

3. 政策目标与实际效果有一定的差距,政策手段单一。农业投入、基础设施投资占社会固定资产投资的比重一直处于较低水平。主导产业始终难以确定,实践中形成了各主要行业均自付为重点行业而实际上无重点的局面。对限制发展产业的约束无力。

4. 没有充分体现产业政策的中长期性。宏观上缺乏一个整体的规划,政策手段又不够具体明确和连续。

二、九十年代以来我国产业政策失效的主要原因

1. 产业政策的内容、范围和实施手段存在缺陷。第一,缺乏对战略性产业的选择,主要从

“瓶颈”部门的现状出发提出结构调整政策；第二，产业结构政策缺乏重点，面面俱到，几乎涉及所有工业部门，失去了有效操作的可能性；第三，很多政策意图仅仅停留在一般原则上，缺乏实施产业政策的具体有效的政策手段。国家对区域产业政策的指导，监督作用体现不充分。1994年颁布《纲要》以后，这方面工作有所改善。

2. 经济体制的缺陷是导致产业政策失效的根本原因。(1)80年代以来至八五期间的财政税收体制造成了整体资源配置效益的损失和产业结构的扭曲。在地方财政包干或“分税包干”的体制下，必然产生地方保护主义，导致税收和价格效应的扭曲，甚至出现税收的“逆向调节”作用，如对一些加工业采取高税政策，其初衷是要抑制其发展，结果反而成为刺激地方发展这类行业的利益动机，形成各地高利税行业重复建设。这种体制还形成地方经济结构低水平重复，难以优化产业结构，无法实现企业规模经济效益。至今仍是资产重组的障碍之一。财政包干还形成了中央财政收入的累退机制，中央财力的萎缩，致使运用财政手段调整结构的能力越来越弱。(2)投资决策权仍然以行政手段为主，管理内容以控制规模、审批项目为主。最突出的问题是投资项目的决策、筹资、建设和生产经营以及偿还债务相互脱节，投资活动缺乏明确的责任和风险约束，导致盲目投资、重复建设、效益低下、浪费严重。(3)价格体系没有理顺，农副产品、能源原材料和交通运输价格还没有放开或没有调整到位，价格对供求的调节作用难以发挥。(4)国有企业的产权不清、政企不分、权限不明，难以形成有效的市场主体。企业对宏观调控信号常常不能作出充分的反应，大大降低了间接调控的有效性。(5)各级政府都制定产业政策，而且内容相似，都以行业倾斜政策为主，并经常不一致，从而从国民经济整体上看，行行业业都在倾斜，也就没有可行的产业政策。

3. 思想认识、思维方式受到传统观念、意识的束缚。产业政策的失效，根本的原因是体制上的障碍，但就其深层次的原因看，它是与人们特别是一些领导干部的思想观念、思维方式密切相关。如造成“大而全、小而全”这种不合理的经济结构和低水平的盲目重复建设与一些领导干部存在“万事不求人”的自然经济观念密切相关，也是我国经济生活中存在的部门垄断与地区封锁的反映，地区或部门间相互封闭、自成体系，各自资源、技术、资金优势难以发挥、比较利益无法实现。急功近利的小生产意识，重眼前利益轻长远利益的思维方式也是导致我国经济不合理的一个重要原因，基本表现是短期行为，不考虑产业的关联性，资源的供应状况和未来的市场潜力，仅仅着眼于当前某种临时需要，招商引资上，不看技术档次、不问产品类型、不论项目的市场前景，其结果是，宏观上导致畸型经济结构的形成，导致了因大起大落而出现的结构性浪费。我国各经济主体在传统计划经济体制的长期熏陶下，逐渐形成了一种以不变应万变为基本特点的固步自封、因循守旧的思维方式，漠视瞬息万变的经济社会环境和丰富多彩的市场需求，复制旧产品，依靠老产品过日子，遇到困难习惯于找政府或“等靠要”。现行的“政绩”评价标准客观上推动着一些地区、部门或企业负责人遵循脱离实际、好大喜功的思维方式，不顾客观条件，不顾国家经济整体规划和产业政策的要求，不顾当地经济的实际承受能力，热衷于上项目、铺摊子，做轰轰烈烈的表面文章，结果，许多项目仓促拍板、盲目上马，以至成了“包袱工程”。

4. 政策不配套。主要表现在：税收政策的调节手段运用不力、支持不够；财政支持手段分散，对重点发展产业无法集中投入和支持；政策性银行刚刚组建，金融手段未能充分体现产业配置政策中的导向作用；就其产业政策本身，对如何实现产业结构政策与产业区域政策的衔接考虑不够。

5. 缺乏有效的利益协调机制。经济结构的合理化是在动态中实现的,也即,经济结构的合理化就是经济结构非均衡态不断调节的过程。产业结构的变动、升级过程中,必然会打破原有的利益格局,各地区、部门、行业间发生利益重新分配。因此,产业政策调整也就自然而然地遭到受损或潜在受损利益集团的抵触,迫切需要一个利益协调机制以扫除障碍,如夕阳产业的退出援助,借助市场的力量等,而目前市场体系尚不完善,价格体系仍呈扭曲状态条件下,市场机制难以发挥其应有的作用。政府行为又不力,社会保障体系没有建立,中央财力相对下降,影响了产业政策的实施效力。

三、制定和实施产业政策的若干思考

1. 必须高度重视和发挥市场机制的作用。现代市场经济与传统计划经济相比已被证明是更为有效的资源配置方式,但这并不等于市场是万能的,“市场失败”也正是制定和实施产业政策的主要依据之一。但产业政策只能在市场机制发挥作用的基础上改善资源配置,不能替代市场机制实现资源的合理配置。例如,我国近年来存在的加工工业过度膨胀和缺乏规模经济的问题,依靠产业政策并不能明显改善,只有通过市场机制的作用,通过企业的风险约束机制与竞争压力,才能根本解决这些问题。实质上,在社会主义市场经济条件下,产业政策本身并不能对市场主体的资源配置行为发生直接影响,而是通过影响市场机制,改变相对价格等手段来实现对资源配置行为的调节。在这里,产业政策的作用与市场机制的作用是相互联系、相互结合的。产业政策必须以市场机制为基础,通过市场机制的作用来发挥其政策效应。因此,就调整产业结构,改善产业组织而言,应树立这样的产业政策观念:无论是行业兴起还是抑制,只要可以通过市场竞争来实现的就尽量交给市场去完成。政府的主要任务一是构造有利于产业结构调整的制度环境,二是在公共设施等基础工业以及对促进产业结构高度化有重大意义的科技投入中发挥作用;即使在现阶段有必要扶持保护的主导产业,待发展到一定程度之后,政府也应及时退出,以免带来负面影响。

目前,我国市场体系的发育还不够完善,致使市场机制的作用受到限制,影响了产业政策的完善效果。大力培育和完善市场体系(尤其是要素市场)是当务之急。

2. 产业政策应与各种经济政策相配合。产业政策是一整套以发展为目标,以改革为保证,协调价格、税收、金融、财政、证券管理、工商行政管理、国有资产管理、外贸等调控手段的综合发展政策体系的主要组成部分之一。从这个意义上讲,产业政策的实施又要以价格、税收、金融、财政、投资、外贸等配套政策为调控手段。现在看来,还应包括科技政策和社会保障政策。

运用财税政策来推动产业政策主要是通过投资、补贴、加速折旧、税收减免优惠等措施来促进企业对技术和设备的投资,促进产业结构调整和市场组织结构的完善。在产业结构调整中,应较多地发挥金融杠杆作用,主要由政策性金融机构对基础产业、战略产业和出口产业提供资金支持,且在贷款利息和贷款期限方面予以优惠,此外赋予一定的融资权;产业政策最终要落实到空间布局上,因此,产业政策区域化或地区化,地区政策的产业化,是非常有必要的,只有这样,才能改变地区间产业结构趋同化、畸型化的状况,实现把单纯的地区倾斜政策变成发挥地区优势同向优势产业倾斜相结合;科技政策在产业政策中亦占有重要地位,要根据产业结构调整目标,制定规划,合理组织力量搞好重大科技项目攻关,完善技术市场机制,促进科技成果尽快转化为生产力,搞好技术引进等,促进产业结构的升级。

3. 关于主导产业的选择。主导产业是指在特定时期有快于其他产业的增长势头并正在或已经在产业结构中占据优势比重,还能切实地将活跃的增长势头、优势的技术创新、制度创新

的效果广泛而深刻地扩散到整个经济体系中去。本世纪四、五十年代以来,主导产业的选择受到经济学家的广泛关注,提出了许多选择标准。较有代表性的有日本经济学家筱原三代平分别从需求和供给角度提出的两条基准,即“收入弹性基准”和“生产率上升基准”;美国经济学家赫希曼提出了“产业关联度基准”;赫克夏和俄林发展了李嘉图的比较成本理论提出“比较优势基准”;罗斯托则从动态系列角度提出了与经济发展水平相对应的五个主导产业群序列。

应当承认,上述主导产业的选择基准,在理论逻辑上是能够成立的。然而,值得注意的是,这些选择基准是撇开了许多具体因素抽象出来的理论模式,是以一定条件为基本前提的,这些条件是:(1)基础产业相当完善;(2)产业发展中不存在技术上的硬性约束;(3)不存在资金约束。其他国家(含发达国家和后发国家)发展过程中所经历的主导产业更替历程无疑值得我们借鉴,但我国国情以及所面临的国际经济环境的变化却又是值得我们注意的。因此,我们在依据主导产业选择基准确立主导产业时,必将面临十分棘手的难题,有必要在思想认识上作进一步的深化。

1)我国是发展中的后起国家,社会消费需求同先行国家有着不同的演变进程,在发达国家消费方式、技术、文化等示范作用下面临交叉选择。消费演变过程具有“趋前”倾向。实际上,收入弹性本身也渗进了主观上的价值判断。

2)要纠正过去的一些片面认识。突出表现是将电力、交通通讯等基础设施列为主导产业,用短缺标准来选择主导产业,以及将产业结构的均衡视为产业政策目标。

3)市场资源、自然资源、人力资源、结构资源等方面的特殊性对于我们选择中国的主导产业的约束关系,是至关重要的。我国经济各部门、各地区之间还存在商品化、市场化的巨大差别,经济增长类型和产业结构水平以资源依赖型为主,资本依赖型和技术依赖型尚不足以占据真正的支配地位;数以亿计的农村剩余劳动力质量低下,人力资源结构不合理。复杂的二元经济结构如何协调融合。所有这些都严重制约着主导产业的选择。

4)几乎对于所有发展中国家来说,不同时期选择什么样的主导产业,总是通过政府的规划和政策方案来进行的。而政府的选择又经常处于一种存疑的“黑箱”状态。并且,一般地,一项政策都有双向性,要特别注意政策的配套性和时序的调整,以尽量避免政府失败。因此,在此问题上,政府应相当的谨慎,论证要充分、客观。

4. 产业结构优化中存量调整与增量投入并重。实践表明,存量调整与增量投入是同样不可缺少的,因为衰退部门的收缩和增长部门的扩张是产业结构的自身规律。在大量存量资产闲置的情形下,推动存量资产流动重组至关重要。加快结构调整,关键在于通过公司制改造以及联合、兼并、参股控股、收购、拍卖、破产等多种形式,真正使企业组织结构发生变化,带动产业结构的优化。把存量调整与增量投入有机结合起来,重在盘活存量资产,用好用活增量:一要带动盘活更多的存量资产;二要注重重构多元投资主体,推动企业制度创新把市场基准的作用与政府的引导推动作用结合起来,稳步发展以兼并、收购、租赁为主要内容的产权交易市场,继续推进国有资产的无偿划转试点和债务重组。无论实施兼并、还是破产,都要妥善安置好企业职工、保证下岗职工的最低生活费用,高度重视再就业工程。

5. 产业结构调整与对外经贸政策。在开放经济条件下,利用国际市场,参与国际分工,取得国内稀缺资源,以促进本国经济发展,产业结构升级,是“后发”国家的必由之路。为此,对外经贸政策要突出有利于国内产业发展的原则。1)出口导向与进口替代并重,积极扩大出口,一方面基于满足大规模进口替代对外汇资源的需求;另一方面国内的劳动力状况(素质和数量)

决定了二元经济还将持续一段时期,劳动密集型产业可一定程度上缓解就业矛盾。发展以机电工业为代表的装备工业是我国目前推进重工业化进程的重中之重,集中有限的贸易保护手段,为替代进口部门创造适度保护的市场条件,有计划、有重点地引进适用技术,组织消化和国产化攻关,逐步把进口替代向深层次推进。2)正确引导外资引进工作。发展支柱产业需要引进国外先进技术和国外资金,关键是如何提高资金的使用效果以及如何获得真正的先进技术。目前,应警惕外国公司选择我国各行业排头兵合资,甚至使之不得不放弃已经在国内知名的品牌的状况。通过优惠政策鼓励引进先进的技术和基础行业及农业等部门引进外资。3)加强对外债的管理。在把握外债总规模的前提下,积极参与国际资本市场,提高外债的使用效率。

主要参考文献:

- 1.《产业政策的经济理论系统分析》周振华,中国人民大学出版社,1991年
- 2.《产业配置及其政策研究》吕德斌,中国经济出版社,1996年
- 3.《工业化进程中的产业结构研究》刘伟,中国人民大学出版社,1995年
- 4.《日本经济结构分析》佐利雄著,周显云等译,辽宁人民出版社,1987年
- 5.《90年代国家产业政策纲要》《经济日报》1994.6.23
- 6.《“九五”企业结构调整的任务和产业政策》叶青,《宏观经济管理》1996.6
- 7.《跨世纪的发展思路研究》林兆木等主编,中国计划出版社,1995年

(责任编辑:刘军保)

(上接 28 页)

性,应建立专门的粮食市场及其价格的管理和监督组织。其人员可以由政府官员、生产者、中间商和消费者四方共同组成。其主要职能是对粮食市场和价格进行直接监督和管理;建立健全粮食价格监测制度。监测内容包括粮食供求状况、价格变化态势和波动幅度、价格走势等等。通过这种监测,不但能为生产者、经营者和消费者提供第一手的信息,而且能为价格管理及相关决策提供科学依据。

(七)从新疆实际出发,在粮价改革上,采取逐步推进方式,分步骤,分区域进行,不搞一刀切。初步设想,第一步用2—3年时间,按照“南棉北粮”发展大农业的战略思路,充分发挥优势产业,继续坚持北粮南调的运费补贴,实行减购保价,即减少粮食定购数量,继续实行政府定价,主要在北疆粮食主产区实施,缩小政策性的粮食供应范围,只对城镇特困户、大中专、技校在校学生、民办教师、特困企业的特困职工继续补贴。现行的牧民口粮补贴继续用于牧民口粮的城乡差价补贴。这样,定购量部分可减少很大一块。对产区调销区的粮食按照销售价格调整到位的原则和产区粮食收购,储存的实际费用,价格可适当提高。第二步再用3—4年时间,彻底取消定购,取消对定购和对城镇居民口粮的国家定价。实行粮食安定带价格管理制度,将重点放在完善粮食价格调控体系的工作上,以实现宏观调控的间接化和有效性。

(责任编辑:刘军保)