# 我国产业政策实施的总体思路

这是1989年，时任国家计委产业政司产业结构处经济师刘鹤的论文

由于我国经济发展所处的历史背景和文化背景，我们曾经提出过从发展与改章相结合的角度认识和制定产业政策。现在我们把它作为连结宏观与微观、衔接中央与地方、沟通计划与市场的支点，提出以产业政策立国的总体思路。

**一、制约我国产业结构高度化的两个瓶颈**

改革十年来，需求导向的经济增长格局在我国已初步形成。**在失衡的总量关系下，有两股需求主流的力量不断加大，并愈益被证明是产业结构矛盾的主要起因。**

**其一是城市化和非农业化的潮流。工**业化首先表现为城市化与非农业化的程度，而后者又起因于生产者的利益动机。近几年来，随着农村人均收入的提高和新就业机会的涌现，我国城市化和非农业化的速度明显加快，非农劳动者就业速度每年超过10%，大大超过了阿瑟·刘易斯3.2%的城市化速度警戒线，也远高于科林.克拉克里4.5%的非农业化高限速度经验指数。城市化加快，意味着对以资金密集为特征的基础产业和社会资本形成需求的扩张。

在巨大有社会需求压力和明显缺乏集聚利益的中小城市分散增长格局面前，由于国内储蓄不足加之社会资本充实机制极不健全，我国基础产业存在着巨大缺口。交通阻塞、通讯不畅、电力原材料短缺、供水不足、市政设施滞后等问题已成为钳制经济发展的关隘。

国内储蓄不足和巨大的基础供给缺口的逻辑结果就是对外举债。外债大小从来就是城市化速度的线性函数。一九八七年，我国外债发生额已高达302亿美元。

基础产业的缺口不只表现于数量上的短缺，而且表现为质量上的不足。国内机器设备制造业虽然蕴藏着极大生产潜力，但由于封闭多年，无法提供在功能上更能满足需要的产品，尤其是大型成套设备。在举债进口的环流中，这些产业面临快速的“精神磨损”。

**应当清醒地看到，非农业和城市化大趋势是不可逆转的。我们能做的，不是扭转这个主流，而是怎样使这个潮流的变化速度，保持合理的范围之内，又怎样使这个范围的确定有一个合理的涨落机制。**

**另一种需求主流是高消费的超前兴起。**收入分配政策的根本性变化，市场机制的引入却局部扭曲，分权体制的出现但并不完善，外汇分配政策的改变以及国外高消费的示范作用，使高档消费品产业在我国势如飚发。而这些高档消费品的生产能力所需要的后向关联条件都远远超出国内工业基础的现有水平，于是出现了由最终产品生产能力开始，经中间产品到基础产品的全面引进。外汇多少成为制约此类全过程引进产业的能力利用程度的主动变量。

受到体制和技术双重因素的挟制，与“新兴产业”因外汇不足而形成闲置的同时，是国内同类或关联产业生产能力的巨大浪费。**这种浪费在机械行业和军工行业表现得尤为突出。一面是引进，一面是闲置;一面是不足，一面是过剩。结构性供求失和在资源凝滞的条件下导致了惊人的社会浪费。**

关键的问题不仅在于两种需求倾向引起的结构性矛盾本身，更在于两类矛盾之间的时间冲突。在发达国家的工业化进程中，城市化加快从而完成充实社会资本的历史性任务和高消费兴起从而实现产业结构高加工度化，这是两个在时间上截然分开的历史阶段。但在我国，这两种浪潮却同时袭来，在技术、自然资源和有限的储蓄等领域展开了全面的竞争。这种竞争主要表现两个方面:在明处，各级投资主体受利益动机驱使和体制制约，仍倾向于加工工业，在暗处，名义上已经流入基础产业的资源不断向其它产业溢散，在农业钢铁等行业，这种情况尤其明显。

城市化导致的基础产业与社会资本的供给缺口，与高消费引起的产业关联脱节，在历史上和逻辑上是两种不同类型的产业结构变革过程。前者是以结构的不均衡为起点，从失衡走向均衡;而后者是以结构的均衡为起点，通过打破原有的均衡而实现更高层次上的均衡。这两种产业结构矛盾在产业关联链条上的传导方向亦有不同。前者是从基础产业开始，由后向前传递紧张;而后者是从消费品产业开始，由前向后传递紧张。两种需求浪潮的同时兴起，导致了为我国特有的“双向驱动产业结构全面紧张”。这样，需求结构的特殊变异，经由生产结构，又对经济结构的其它方面形成了强大的压力。

失衡的总量关系反过来使结构矛盾进一步激化。虽然外汇和外资净流入对愈合结构缺口起到了重要作用，但来势迅猛的国内高消费潮流，使处于扭曲的市场条件下的生产者，轻易地在国内物价不断上涨的情况下获得超额利润，创汇动机本来就不足，加上限制消费品进口的关税保护，更使得这类产业转指内向。高消费的兴起也无疑导致有限的资源大量流向非主导产业，从而加剧了基础产业的全面危机。

时间上的结构矛盾同时表现为空间上摩擦。两类矛盾的尖锐程度在我国各经济之间是有很大差别的，产业结构的矛盾进而表现为地区之间的矛盾，这集中体现在沿海经济与内地经济的摩擦上。近年来尤其是对沿海地区实行更为优惠的开放和市场政策之后，高收益吸引着国内生产要素向沿海流动的趋势已经十分明显，使得基础产业的压力和外汇对经济的制约度远高于内地。在外内循环尚未形成且分割体制没有结束之前，这种压力必然转向内地使加工工业与基础工业的矛盾转换为区际摩擦和相互封锁。目前，这种情况，与我国客观形成的自然资源与生产潜力错位的实际情况，进而要求统一市场的趋势是不相吻合的。

我国产业结构在需求引掣下所面临的时间和空间矛盾的概括描述，使我们有充分理由引出以下结论:**社会资本缺乏和技术有效供给不足，是我国工业化的主要矛盾。**上述分析表明,我国产业结构的高度化受制干两个瓶颈。一个是随城市化加快而引起的基础产业供给瓶颈. ,另一个是高消费导致的技术供给瓶颈。第一类矛盾不解决，基础产业的缺口得不到迅速而有效的弥合;后一类矛后不解决，我国的产业关联就会始终处于层层断裂的状态，就会失去经济增长的动力源。

基础产业与技术有效供给存在的严重紧张状况说明，我国经济明显地具有发展经济学所描述的“双缺口”特征，国内储蓄的缺口需要外资净流入来补充，技术供给的缺口也要求国外技术的引入来填补。因此。尽快形成外资净流入和国际新技术引进的吸纳机制，就具有非常重要的意义。但是，获得外部资源毕竟是一种补充手段，并且只能是一定条件下才是有意义的。国内资本的形成和技术创新机制的形成仍然是一个首要的制约，这不仅涉及国内资源的充分利用，而且也是有效地引入外部资源的必要前提。因此，我们必须抛弃沿袭多年的均衡内向模式，向产业的非均衡化和地区局部开放的倾斜模式过渡。但需明确指出的是，产业结构的外向型转化并不等于贸易立国。由于国际市场的可转移份额与国内需求之间存在巨大差异，

贸易条件不利于低附加价值的创汇产品;特别是一个经济落后且内部条件差异悬殊的大国经济在加速发展过程中所体现的特殊复杂性决定着，试图以贸易立国的小国经济发展模式来发展我国经济是不可能的。虽然在理论上长期以来存在着进口替代和出口导向两种战略倾向的争论，但从我国的实际情况看，产业结构只能是内外向相结合、进口替代与出口导向并重的过渡格局。

**结构性冲突是关系到发展与改革顺利进行的关键性障碍，但产业结构并不是空然无所依。结构现象往往是综合性的统计结果，在现象背后是制度变化等本质特征，这些问题又与价格、技术创新、规模结构诸方面交织在一起，与市场机制相伴而生。**因此，结构冲突的解决亦需要深入到产业组织的层次，完成政府与产业组织的剥离，提高市场组织化程度，促进作为资源要素微观组合方式的技术的有效供给。只有这样，才能完成充实社会资本、发展创汇产业的结构性目标。

**二、我国产业政策的主要内容**

我们认为，我国的产业政策应致力于创造这样的局面:在国内资本、特别是社会资本形成与人口大规模向发展极流动的态势之间保持协调的关系;在国内重化工业进口替代与轻纺、机电等工业出日替代之间形成稳定的发展序列，并且实现进口——外资流入一与出日创汇之间的良性循环;同时谋求建立一种与之相适应的动态的产业秩序。因此，从实施的角度来说，在今后的八年时间内(至“八五”)，我国的产业政策有三个基本目标，即倾斜地充实社会资本，为直接经济活动和外资流入创造良好的外部环境;加强市场的组织化，有重点地改造存量资本;全力支持创汇产业，为实现上述两个目标创造前提条件。

**1.关于充实基拙产业**

从今后八年的结构变化趋势看，充实基础产业已与结构转型、组织改造以及经济稳定、高速的发展不可分离地交溶在一起，成为我国渡过工业化起飞阶段的主要关口，甚至成为改革与发展的中心结合部。从我国的现状出发，充实基础产业的政策要点有以下几个方面。选择重点产业，实行必要的倾斜投资。我国基础产业面临全线短缺，以“七五”前两年基础产业的计划完成情况和“八五”计划的客观条件看，在国内储蓄有限且大量外资净流入又不现实的情况下，只能选择关联度大、短缺度高、不可替代性强的产业重点发展。在基础产业中，符合这些条件的应首推电力工业和运输通讯业。电力工业要以火力发电为主，因地制宜地发发展水电与核电，力争在八年左右的时间内缓和电力供应的紧张局面，占领实现工业化中动力供给这一制高点。为达此目标，需要对电力工业进行系统规划，把大型输发电设备制造业。煤炭开采业、运输业及其他相关产业的发展与布局统一考虑，制定出科学的综合性汁划。运输通讯业除了.完成原有铁路和通讯重点建设项目之外，要把侧重点放在支持沿海外向型经济区域的建设上，发展和完善港口、机场、电讯等基础设施，争取用五年时间在局部地区创造良好的外部环境，创造出带动我国经济的发展极。除此之外，对钢铁、有色。化工、建材等原材料工业也要重点支持，通过对现有企业的技术改造和已引进的先进技术的扩散，提高供给数量和质量，并适度利用国际市场的剩余能力弥补国内的供给缺口。

**完善机制，形成规范化的资金来源。**基础结构的价值形态是社会资本，即源于社会全体成员并为之服务的公共资本。社会资本充实机制的不健全已经引起了严重后果，要解决这一钳制，须从以下方面着手，形成规范化的资金来源和健全的制度:①明确中央政府与省、地、市、县各级政府在充实基础产业方面的法律责任，分层次地发展各自的重点项目。②在保证外债规模与结构基本合理的前提下，扩大长期债务投向基础产业的比重。③适当扩大政府内债的数额。④完善社会保障体系，使金融机构获得更多来自个人的长期投资来源。⑤完善重点建设基金制和财政性投资银行。

**制定影子价格，实现价格机制的过渡。**基础产品价格偏低牵制着整个基础产业的发展，但试图凭借价格机制的作用跨越投资不足、规模过小和需求过旺这三大门槛是不可能的。因为基础产业向来是市场机制受到抑制的领域，总是通过政府的直接管理或严格控制，在内部经营的有效性与宏观经济的稳定发展之间寻找着平衡。比较可行的办法，是在企业经营机制改革的同时，通过测定和推行影子价格，有重点、分步骤地实现基础产业价格机制的过渡，并避免发生螺旋式通货膨胀。

**追求规模效益，加快技术进步。**近几年，市场机制的反作用已迫使地方政府向基础产业自动倾斜投资，这说明我国产业结构已初具“自组织功能”。积极引导这一态势，帮助分散的投资者克服布点分散、技术水平低、规模过小等不足，制定必要的规模和技术标准，也是一项重要的政策内容。

**2．关于发展创汇产业**

创汇对于我国的经济发展来说，不仅是出之国际贸易的考虑，而且是一个在国际经济结构这一更大的范围内重新认识和评价我们的发展优势问题，制定发展创汇产业的政策涉及两方面的内容，即选择创汇主体产业与改善创汇环境。

选择我国的创汇主体产业应同时注重两个相互关联的标准，**首先是从供给的角度，根据我国资源赋有的条件，划定哪些产业可以从国际分工中享受更多的好处。**其次是在供给分析的基础上从需求的角度、根据国际贸易利益分配的变化趋向，最终确定我国具有综合比较优势的创汇主体产业。诚然，参加国际贸易并遵守由要素供给决定的静态分工格局。可以比孤立生产有利得多。但是，一国从国际贸易中获利多寡，不仅取决于贸易动机。更取决于受需求强度与供给条件相互影响的贸易条件。要素供给决定贸易的发生，贸易条件决定贸易利益的分劈。当我们从要素供给决定的静态分工格局转向贸易趋势的动态、历史分析时，便会发现这样的事实:不同类别产品的出口者由于贸易条件的区别，获利份额大不相同。在有利的贸易条件一下，国际贸易可以成为一国经济增长的发动机;而在不利的贸易条件下，国际贸易反而会加大它与另一为方的差距。因此，选择我国的创汇主体产业，不仅要注重资源禀赋有条件，而且要与贸易条件进行综合比较。

把我国近期的创汇重点放在传统劳动密集型产品的出口上是必要的。特别是美元的大幅度贬值和日元升值，使得指向美国市场的亚太地区新兴工业国的劳动成本相对提高，导致了国际产业结构的局部重组，为我们提供了有利的时机。而我国传统劳动密集型产业有着成本低、产品成熟的优势，使我们抓住这一时机成为可能。

但是，从中期来看，将传统劳动密集型产品作为出口创汇的突破口存在多方面。首先，随着科学技术水平的不断提高，在资源结构中资本与技术对劳动的替代速度加快。传统的劳动密集型产品在世界进出口商品结构中的比重不断下降，市场份额逐步缩小。既便是名义上的传统劳动密集型产品，其出口也要依赖技术与资本越来越密集的手段支撑。其次，由于深度加工制品对原材料的依赖程度降低以及初级产品的收入弹性相对较差等多种原因，初级加工产品的贸易条件恶化，附加价值起氨也相应降低乙而在工业化同时需要技术、设备甚至原材料大量输入的情况下，大幅度降低汇率会放大恶化的贸易条件。再次，战后特别是近年来的发展趋势表明，低加工度产品与深度加工产品相比较其出口价格表现出更大的波动性几以低加工度产业作为出口创汇的主体，将会增加我国经济发展过程中的不稳定因素。

因此，从供给和需求的综合趋势分析出发，我们更倾向于把中期的创汇重点放在机械、电子、精细化工等技术、劳动和资本综合密集型产业上。除上述原因之外，我们还应当看到，我国的资源要素赋予，别于同收入层次上的发展中国家，不仅劳动力充裕，而且加工工业特别是机电业具有较大的潜在势能。从世界经济发展的长期趋势来看，九十年代世界经济将走出谷底，进入一次新的峰期，这将对机电产品形成巨大的市场。从战略上看，扶植适应九十年代国际产业结构大改组的优势产业已经具有特殊意义。

至于完善创汇环境，须强调以下几个方面:其一是企业的竞争环境。正象偏好相似理论揭示的，任何在国际市场上有竞争力的产品，除涉及稀缺资源外，首先必须是在国内市场的竞争中成熟起来的产品，产品由国内到国际是不可分割的两个阶段。我们要实现大规模的创汇拓展，试图越过国内市场竞争是不可能的。要做到这一点，必须把改革企业经营机制和培育市场放在突出的地位。其次是控制国内高消费与高物价的增长势头，国内需求的扩大物价的上升，势必构成出口产品转向国内的更大拉力。再次是前述硬环境的完善，主要是对基础产业的充实。最后是外贸管理体制本身的改革。此外，要对汇率、税收、价格、补贴、配额等经济参数和相关政策进行修正，引入金融机制，并在健全法律等方面迈出新的一步。

**3.关于加强市场组织化**

我国的经济体制改革，也就是由政府行政组织结构限定经纬的产业组织形式，逐步走向政府制定的产业秩序约束下的市场组织过程。但在这一过程中，**一方面由于政府与产业组织的粘连，制约着资源要素的流动;一方面由于市场组织化程度过低，出现了过度竞争与垄断。**政府干预与市场机制都不能正常发挥作用。无论是哪一方面，都影响到资源的合理配置，促成了技术有效供给不足与产业关联的环环脱节。针对这种状况，产业组织政策的基本内容应当是:塑造市场主体、加强市场组织化与有重点地改造资本存量。

塑造市场主体，加速资源移动。市场主体作为市场关系的总合，直接决定着资源的移动性。解决这一问题，**首先，仍要一如既往地实施政府与产业组织的剥离。针对我国产业组织的现状，应强调这样一个基本思想:凡是个人能做好的，企业就不做;凡是宜于个人和企业做的，政府就不做;凡是能由下级政府做的，上级政府就不做;多种经济利益主体和下级政府都难于实现的，则由中央政府来完成。其次，通过进一步尝试和明确多种形式的产权关系，实现市场主体的塑造。积极诱导私营经济的发展，推行股份制，并实现国营企业由生产经营承包制向国有财产承包制的过渡。再次，完善社会保障体系的同时，加速人才流动，使劳动力真正成为唯一不属于任何所有者的资源。最后，完善劳动力、技术、资本存量、资金等资源转移的一系列官方或非官方的评价和中介组织，为市场主体的长期发展提供必要条件。**

加强市场组织化，形成大企业竞争格局。由于上述我国产业织织交并发生的两类矛盾，放任竞争无益于合理的产业秩序的形成。在目前情况下，直接加强市场的组织化，是产业组织发展的正确选择。**首先，发展企业集团不仅在于充分利用规模经济，更重要的是形成大企业对中小企业及至微型企业的支配关系，提高市场的组织化程度。其次，要完善企业集团的组织与功能。除扩大企业集团在金融、外贸等方面的自主权之外，尤其应注重形成其跨产业的综合技术开发实力。并通过大企业内部与外部两个方面的激烈竞争，为技术创新提供更充分的动力。再次，加强政府与大企业之间的团队合作，建立一系列政府、企业、消费者之间的协调性组织，抑制不正当的垄断并促进政府经济决策的民主化。最后，对小企业实行进一步刺激竞争的政策，具备使其与大企业相促互补以及自我发展、一转移的能力与环境。**对在竞争中显露头角的中小企业积极予以扶植，保证按照企业的经营实力分配资源。另外。随着市场条件的成熟，应不失实机地完善政府对宏观经济的间接控制手段。

**有重点地改造资本存量，根据我国产业结构的矛盾和需求主流倾向，要从结构转换、组织改造和技术创新三大层次统一规划的角度，对汽车、大型机电成套设备、大规模集成电路及主要耐用消费品等产业进行替代进口与国产化改造，充分发挥我国军工和机电设备制造业的潜力，形成技术的吸纳与扩散极，并使之朝外向发展。**

社会需求矛盾的特异性所导致的双驱动产业结构全面紧张，决定着主导产业的选择须侧重基础产业与新型劳动密集的创汇产业两个方面。这种产业结构的双重发展格局，对产业组织形成巨大的压力。**产业政策的实现有赖于具有较高素质的企业家与政府经济管理人员队伍的形成。如何形成这两种重要的“人力资本”，是高于上述政策的最优先考虑。**