

编者按：《90年代上海产业结构调整的基本思路》是上海市计划经济研究所重大经济、社会、科技决策咨询研究项目。本课题由金炳华、叶孝理、金慰祖担任顾问。课题组由万曾炜、李则兆、罗整风、陶婷芳、刘志远、金文忠、段蕴铮、周国平组成。万曾炜、罗整风、李则兆、刘志远执笔，金文忠、陶婷芳参加了部分初稿写作。

90年代上海产业结构调整的基本思路

《90年代上海产业结构调整的基本思路》课题组

1. 90年代上海改革开放和经济发展所面临的挑战十分严峻。如何在本世纪末的最后10年中，抓住机遇，拓展优势，把上海的产业结构推上外向型、多功能、高效益的轨道，从而为实现经济发展战略目标和振兴上海创造条件，仍是一个亟需深入研究的重大课题。本报告就上海产业结构调整的基本思路提出探讨性意见，以期决策参考。

一、产业结构调整的指导思想

2. 深刻把握产业结构调整的指导思想，必须立足于对产业结构调整的重大意义有所认识。首先，从上海80年代的发展来看，尽管上海的三次产业构成发生了令人鼓舞的变化，改变了长期推行的重生产、轻流通、片面追求工业发展、轻视第三产业的政策，从而使上海作为全国最大的经济中心的多功能作用得到了较大的发展，但是，在80年代尤其80年代中、后期，上海经济由于受到能源和原材料价格全面暴涨的冲击而陷入新的困境，导致上海经济效益的大幅度滑坡。据统计，从1985年到1988年期间，全市独立核算工业企业，固定资产原值增加了75.5%，定额流动资金增长了71.3%，物质消耗提高了58.5%，而同期净资产仅增加22.3%，利税总额只增加3.6%。这就再一次表明，在国内外条件发生了重大变化的背景下，上海经济的发展如果依然没有摆脱靠投入为主的粗放式路子，如果不采取有效措施进入以结构调整或结构优化为主的内涵发展轨道，那末，90年代上海经济的发展或许会面临更为严重的困难，以致上海经济不但难以有一个较快的发展，而且将进一步走向衰退。

3. 其次，日益成为世界性进程的现代经济增长所提出的本质要求是产业结构的调整与优化，这就使产业结构的调整与优化成为每一个进入现代经济发展过程的地区所无法回避、需高度重视的问题。考察世界各国从传统经济向现代经济、从不发达状态向发达状态转变的经济发展进程，可以发现一个令人注目的现象，即从经济总量的高增长率和经济结构的高变动率并存转到了以结构变动带动总量增长的轨道。这一至关重要的经济现象昭示我们，要有效地推动经济的发展，关键的问题不是增加投资、增加就业以扩大经济规模，而是应从推动产业结构高度化演变中求速度、求效益。日本在二次大战后迅速跻身于发达国家行列，其原因正是在于其具有较强的产业结构转换能力，从而成为西方第二经济大国。

4. 综上可见，无论是从上海经济的现状出发还是从理论经验出发，都要求上海深刻吸取80年代的经济发展教训，把产业结构的调整与优化作为推动上海90年代的经济发展、实现上海经济发展战略的主要任务。

5. 然而，根据上海经济的现状及其发展战略要求确定90年代上海产业结构调整的具

体指导思想，却是一个难度很高的问题。必须看到，过去10年上海也在不断地调整产业结构，但是事实上问题始终没有解决，因此对一些具体的产业结构调整方针和措施的看法往往无法统一。产生这个问题的实质根源在于对改革、开放、发展的大趋势的判断和认识并未一致。一种观点认为：上海改革开放滞后于全国，财政负担沉重，在这种前提下任何大的结构调整动作都不具备出台的条件，而只有缓慢发展、维持现状才比较实际。另一种观点则坚持上海经济发展战略确定的长远目标，尤其是认定外向型、多功能、内外辐射的未来地位，认为必须在产业结构调整上施展大动作，并辅之以相应的改革开放手段，上海才有希望在较短的时期内摆脱困境，走上良性循环和逐步振兴的道路。

6. 我们认为以后一种观点来统帅上海经济发展和产业结构调整的指导思想是可能的，也是必需的。如果说，80年代在我国改革开放的大格局中，中央希望能稳住上海，确保稳定的财源供给以支持全国的改革与发展，由此而给上海带来诸多束缚的话，那末，前一种观点和指导思想的产生也完全可以理解。然而，进入90年代伊始，随着中央决定开发开放浦东，并给予一系列特殊政策表明，我国改革开放的重点正在由南向北推进，由中小城市向大城市转移。因此，设计90年代上海产业政策，应以较大的改革力度和更大的对外开放度为出发点，以到本世纪末把上海建成全国最大经济中心和西太平洋最大的经济贸易中心之一为目标，把产业结构调整作为联结改革开放和达到发展目标的主要手段，下大决心、花大力气把不合理的三次产业比例关系扭转过来，把以劳动和资源密集为主的工业结构调整到以资金和技术密集为主的形态，把以国内和本市市场为主的要素循环推向以国际市场为主的轨道。据此，90年代上海产业结构调整的指导思想可以具体表述为：

(1) 立足于现代化、多功能的经济中心城市发展方向，加快城市基础设施建设，大力发展战略第三产业。由于建国以来这两方面欠债过多，现在一提加快建设和发展，往往容易和归还欠债的概念等同起来。我们认为仅达到还债要求是远远不够的，应从创造最佳投资环境和适应高层次对外开放交流的要求来规划、投资和发展市政设施及第三产业。

(2) 立足于集约型、高效益的工业结构演进方向，强化传统工业的技术引进和嫁接改造，加速进口替代工业的国产化步伐，努力开拓高技术工业。为切实改变上海工业形态规模过大、价值规模不足和布局混乱的现状，对原材料工业应以压缩总量、发展品种、提高工艺技术为目标进行调整；对消费品工业，应以适应市场需求、改善原料结构、提高装备水平、扩大出口创汇为目标进行产品结构和企业组织结构的调整；对装备类工业，应以适合出口导向或进口替代，提高基础零部件、元器件的工艺设计和制造技术为目标，进行扩展性调整；对高技术工业，应在改造传统工业、开拓新兴产业中寻求进一步成长，注重和完善中试环节，以规模化营运和批量生产为目标进行发展。

(3) 立足于接轨式、辐射型的外向型经济发展方向，提高与国际市场的关联度和依存度，进一步完善社会主义条件下的市场运行机制。发展外向型经济的根本衡量标准是看这个地区的产业结构能否与国际市场的需要结构相吻合、相关联，然而要做到产业结构和国际市场结构的吻合和关联，其前提是两种不同经济运行机制的有效接轨。这就要求上海不但要在结构调整本身下功夫，而且要在结构调整的运行机制上有所创新和突破。

二、对上海产业结构主要缺陷的再认识

7. 80年代以来，上海经济的运行与发展矛盾甚多。从表象看，经济增长缓慢、经济效

益下降、出口亏损严重、能源原料紧张、投资积累不足等等，都卡着经济正常运行和良性循环的“脖子”。从深层来看，产业比例失调、基础设施落后、工业规模过大，工厂布局混乱、企业组织松散等等，又似乎都从根本上制约着上海经济的进一步发展。这些表象和深层矛盾是否受一定的内在规律性因素所支配，是否有根本措施去缓解和消除这些矛盾？应该说对此是缺乏总体研究的。已经开展过的大量研究分析及实际部门的决策往往偏向就事论事，如增长速度慢，就不断扩大生产能力；能源原料短缺，就自我扩充，自成体系；经济效益下降，就不切实际地安排高利高税产品。诸如此类的结果表明：由于宏观政策的变动及国际国内市场变化，这些一一对应的对策措施效果很差，而深层次的问题却越积越多。

8. 我们认为，产业结构调整是解决诸多表象及深层矛盾的主要综合性手段，但调整方案的设计应建立在对存在问题的大量调查研究和深刻分析的基础之上，并本着已经确定的经济社会发展目标，去分析和寻找产业运行和发展中的主要缺陷。如果说上海产业结构的根本缺陷是三次产业比例的不合理和结构效应的低度化，那末当前制约上海经济产业结构合理转换的主要障碍则表现在产业关联的大跨度错位而带来的非对称性，具体有以下几方面：

(1) 城市经济功能和产业高度发展的不对称性。上海经济发展历来顺利，30、40年代称霸远东。新中国成立后，即使在国家始终未把投资重点放在地处战备第一线的沿海城市，上海的经济增长速度和经济效益仍在国内屈指第一。什么原因？有人说是上海转移了国内原料产地的一大块低价原料的利润。我们认为这种说法并不确切，为什么国内其他城市也得到同样的低价原料却反映不出这块利润呢？原因就在于上海具有得天独厚的自然地理位置和极其优越的城市经济功能，即上海依靠着最先开发的交通运输网络、邮电通讯系统、水电气供应和金融贸易功能，使一切工业因有利可图而在此扎根繁衍，并依附其上而不断膨胀。进入80年代以后，外省市通过几十年建设所积累起来的城市经济功能开始发挥效力，表现为工业发展比较顺利，速度、效益不断提高。而上海则处于第一轮开发的城市经济功能释放殆尽，第二轮城市开发因投入不足而难以发挥效益的转折时期，表现为交通、通讯、港口、水电气、给排水等全面短缺，商业、金融、服务、贸易等第三产业严重滞后，生产、生活、生态矛盾纵横交织，进而从根本上制约了上海经济的顺利发展。尽管进入80年代中、后期，上海的投入重点已开始转向改善城市功能和投资环境方面，但一是这些有限的投入只能停留在归还“欠债”阶段，远未到位；二是由于边投入边平衡，即一方面在扩大城市功能的供给能力，另一方面还在扩大高耗能、高耗料、高运量的工业门类，使投入的边际收益呈递减状态。

(2) 工业的行业性工艺技术的断裂与工业结构的合理转换不对称。经过30余年的工业扩张时期，进入80年代以后，上海工业已覆盖了尽其可能的地域范围和行业门类。按经济发展的一般规律的要求，工业继续演进的方向应由外延发展转向内涵发展，由劳动密集形态转向资金技术密集形态。这个转折时期需要投入的资金量大，需要引进改造的行业面广。而经济效益的产出则存在一个时间差。上海工业之所以在近10年出现增长慢、效益低的“衰退”症状，除前述城市功能制约外，另一个重要原因即在此。尽管不少舆论认为，上海工业优势在逐渐丧失，但仔细分析一下可以看到，上海经济新的优势也在成长，结构性的变化构架初露端倪。随着宝钢、金山、30万吨乙烯、耀华皮尔金顿玻璃等工程的竣工投产，上海具备了国际最先进水平的原料生产能力；随着轿车、程控交换设备、大型电站设备、麦道飞机、大型船舶等生产规模的逐步扩大，以及电梯、精密机床、复印机、工业缝纫机、柴油机、推土机、挖掘机、摩托车、电视机、电冰箱、照相机等新一代机电一体化产品的逐步成熟，上

海将很快走完由传统工业向现代工业的结构转换，新一轮有别于国内其它地区的高度化工业优势就会显示出来，并集聚出更高的先发性效益。

然而，目前存在一个较大的问题是联结先进原材料和先进最终工业品之间的零部件、元器件、半制品、模具设计制造、多样化产品设计等行业的工艺技术极其薄弱，形成鲜明的行业性断裂和工艺技术性断层。这些断层的明显表现是，其产品质量、生产工艺、技术等级、新产品开发等方面远远不能适应新一代先进支柱型产业发展的要求，其配套、协调、关联作用无法发挥应有的效能，以致在发展高级进口替代产业、中高级出口导向产业中不得不依赖相应中间产品的大量进口。这样一种由行业和工艺上的产业升级断层而形成的“瓶颈”制约，使新一代产品的生产规模很难形成，巨额的投入发挥不出应有的效益，高度的进口依赖导致了地方外汇日趋紧张，同时还反过来诱惑决策者重点发展“投入少、产出高”的劳动密集产业和传统产品，从而使上海的产业结构调整处于两难之境。

(3)以轻纺产品为主的传统产业发展和市场化法则的不对称。轻纺产业直接面向消费者的日常需求，在人均国民收入超越温饱水平以后，消费者多样化和差别化的购物现象会越来越普遍，而这时以计划指挥生产的办法会越来越不灵验。80年代上海的轻纺等传统产业已处于这样一种转轨期，尽管设备技术产品都得到了不同程度的引进和更新，但消费者还是越来越无法忍受在计划母体中产出的单调化产品。事实上，在国内历来顶天立地的上海轻纺工业品，正逐渐在被“南风”吹倒，如来自广东、福建的食品、饮料、化妆品、塑料日用品、皮革制品、鞋类、服装等产品日益受到消费者的青睐，而广东、福建正是国内市场化程度最高的地区，其显著的特点是，轻纺企业以非全民为主，规模以小型为主，是国家计划覆盖不到的层面。以这个推论考察香港，结论大体一样，香港没有什么工业基础，和上海的大工业条件相比较可说是差之甚远，但香港的轻纺产业却极其发达，靠的就是有一个高度开放的市场环境，来自全世界的人流、商流、物流、信息流，为当地众多的小生产者提供了最佳的生产指南和最准确的产品调整方向，而这又是任何最有能力的管理者在事先是无从计划的。

三、产业结构的调整战略

9. 到目前为止，上海的产业结构仍是以加工工业为主的加工高度化结构状态，国民生产总值、财政收入和出口创汇很大程度都直接依赖于工业。鉴于这一结构状态不可能在短期内得到根本的转变，90年代上海产业结构的调整虽然仍不可能摆脱工业产业为主的格局，但是在战略产业选择上决不能再走过去以扩张工业为主的自我配套、自成体系的老路，而是应遵循上述产业结构调整的指导思想，以产业结构的合理化和高度化为根本目标，进一步推进产业结构的不断优化。我们认为，90年代的上海经济应在提高整个产业体系的素质和保持一个合理的增长速度的总体均衡条件下，力争使第三产业的比重上升到上海国民生产总值的45%左右，第二产业下降到50%左右，第一产业则仍占5%左右。这里，关键的问题是结构调整中主导产业的基准如何选择。

10. 根据日本、亚洲“四小”等后起发达国家的经验，主导产业的选择原则可以是多方面的，有非经济性标准和经济性标准两类。一般而言，发展中国家(地区)经济发展的目标是实现工业化，因而所选择的主导产业基准通常是：①具有较高的需求收入弹性；②可使综合劳动生产率获得较大提高；③就业系数较高；④产业关联程度高，波及效应广。例如，斯坦福研究所曾为台湾发展提供咨询意见，按照当时台湾的经济政策和工业发展目标拟订八项

基准，并给予不同的权重。该八项基准是：①外销可能性；②对外资吸引力；③增加就业人数与资本投入之关系；④诱导相关投资和投入资本之关系；⑤利润与投入资本之关系；⑥利用当地原料和所需全部原料之比例；⑦减少进口之可能性；⑧熟练工人就业人数与投入资本之关系。从上海的具体情况出发，上海主导产业选择基准应是什么呢？有人曾提出四个基准，一是能更多吸收和容纳当代世界成熟的先进技术，二是产业波及效果强，三是有利于扩大出口和替代进口，四是产业发展和增长的潜力最大。对此，我们认为基本上是正确的。但是从90年代为上海经济起飞创造条件的特定要求出发，除上述四个基准以外，还须加上两点，一是要素替代弹性大、技术进步推动作用强，二是城市功能转换快。由此而决定的主导产业主要是：

（1）城市基础设施

80年代，上海在城市基础设施建设上作了一定的投入，总投资相当于前30年投资总和的2.6倍，10年中建成投产的全部大中型城市基础设施项目11个，占这一时期建成投产的全部大中型项目的24.4%。然而，从总体上来看，80年代的投资和建设只不过是把多年累积下来的陈帐作了部分偿还，仍有一大批陈旧的设施需要修补更新，一大批新项目需要投入建设。我们认为，开发新一轮的城市基础设施，这不仅是新一代支柱产业体系升级的客观要求，更是上海城市多功能得以发挥和浦东新区开发的依托。上海要发展成现代化的多功能城市，如仅停留在对老一轮衰退基础设施的修补上，仅在原有投资比例上作文章，则无非是“在新旧交替中原地打转”，特别是浦东新区的开发，为达到吸引外资把浦东建设成第一流的国际化、现代化新区的目标，在前期工作上，更必须把重点放在基础设施的开发建设上。因此，继80年代城市基础设施开发的规划和初步建设后，90年代则是上海城市基础设施的全面建设、综合开发的大发展期。在这个时期内，首先应把投资比例从目前占全社会固定资产投资约3%不到的水平提高到5%以上，建设重点放在：①拓展市内交通道路，完成地铁一期工程的建设，并把浦东与浦西用完整的越江交通系统（大桥、隧道、环城马路、渡轮）联系起来，以形成完整、畅通的全市交通网络；②增加水、电、气的供给，完成黄浦江上游引水二期工程和苏州河污水治理工程，建成浦东新的高容量发电厂和煤气厂；③全面更新浦西市内的供排水系统，完成浦东开发区供排水系统的建设；④加强通讯网络和居民住宅区的建设，增辟新的市外长途通讯和市区程控电话的容量，建设新的居民住宅区，并加强对新建住宅区配套设施的建设，此外，还要争取开工建设上海新的国际机场。

（2）第三产业

长期以来，由于过重的财政负担和政策开放滞后的双重制约，上海第三产业的发展受到很大限制。第三产业的发展不仅是工业乃至整个经济发展必备的配套机制。更重要的，它是促使上海城市功能转换、发挥上海多功能优势的有效途径。上海地理位置优越，各种要素的集聚和扩散能力很强，因此它的功能不限于是一个工业基地，而应是集工业、商业、交通、金融、贸易、房地产、信息、旅游等多功能为一体的现代化都市，它应发展成全国引进外资和先进技术的门户，向内地转移先进技术和管理方法的桥梁，全国最大的商品集散地和最重要的贸易口岸，全国最主要的金融市场和经济、科技信息中心，面向全国培训各级科技人才、广泛提供咨询服务的重要基地。

目前，上海第三产业已有以商业、金融保险和交通邮电为支柱的26个行业，从直接经济效益和对其它经济部门的连锁效应出发，应用投入产出法进行分析筛选，结果表明，金融业、

商业、运输邮电业、房地产业、旅游业等五大行业与加工度较深的工业联系较强，又是“瓶颈”或薄弱行业，且盈利能力也较强，因此可作为90年代上海第三产业的优先发展行业。

发展上海第三产业，并不需要大量的资金投入，而只需在流动资金上给予一定的支持。关键在于政策的扶持和城市地域功能的理顺。政策的扶持主要是进一步扩大改革开放的程度，发挥市场机制的调节作用，在金融业上，应促使金融市场进一步发育，允许外资参与国内金融市场的竞争；在商业外贸上，应建立多层次的商工、商贸和商商联合体，承办部分原材料和农产品期货市场，建议中央给上海在出口、信贷、税收和外汇留成上一定的灵活、优惠政策；在房地产业上，应在全市地域内推行土地批租和级差地租，同时进行住房制度改革，推行住宅商品化。城市地域功能的理顺主要是在旧城改造和中心区开发中实行产业置换，从上海来看，城市中心区应是商业、金融、信息等第三产业发展的“黄金地段”，它可凭借其优越的地理位置，发挥聚集的城市地域功能。但在现存格局中，许多工厂、仓库、居民住宅都置于这块宝贵的“黄金”地段，影响了该地域功能的合理利用和充分发挥。因此，发展第三产业、理顺城市功能就是要在产业置换中把商业、金融、信息等需要优先发展的第三产业集中到城市中心区内，并与旧城改造相结合，建设一个既有悠久历史，又有现代化城市功能的第三产业聚集区。

（3）基础行业和关联产业

工业方面要把重点确定在机械电子工业部门的基础行业和中间联系行业，使已有的先进原料工业和先进装配工业真正关联起来。80年代上海成套引进了钢铁、石化等最新技术的原材料工业，目前均已形成强大的生产能力，同时，又成线引进了一大批装配型的机械电子工业流水线，由于这类技术都属逆向引进，因此，在零部件、元器件，半制品等方面还必须长期依赖进口，成为从原料到制成品产业循环链中的断裂层。要弥补这个薄弱环节，上海固然有相对优越的科研生产条件，但必须辅之以一定的资金和外汇投入。目前正在实践的14项国产化攻关体系是一个行之有效的办法，但面不广、量不大，远远不足于对“两山”原料的有效消化和适应已引进技术的零部件、元器件国产化的需求。应从增加投入着手，掀起一场全方位国产化的热潮，争取能在90年代早期使引进的一批机电一体化产品和高档耐用消费品通过迅速国产化，尽快走上批量规模、出口创汇的道路，以加强上海中高档产品的出口能力。

11. 需要指出的是，作为80年代上海经济发展与出口支柱的以轻纺工业为主的传统产业，从总体来看仍是目前一轮主要出口产品。但在90年代上海新一代支柱产业形成后，其地位和作用则逐渐相对减弱。随着新一轮中高级进口替代和出口导向产业的形成，以轻纺为主的传统产业将面临着严重的挑战。对此，90年代传统产业的调整策略应是：①它不能作为国家或地方投资的重点行业，其内部自身的更新改造应以充分吸收外商、城镇集体和乡村工业的投资力量为主。②根据其行业特征和市场需求的灵活性，政府不能也无必要对其进行计划调控，其产品结构的调整方向应完全按市场导向的原则确定，应充分利用浦东开发带来的市场环境，引导现有企业分散化与小规模化，组织“轻骑兵”、“游击队”式的企业模式，以期在复杂的市场需求和激烈的市场竞争中创出一条自我发展的新路。几年来的试点实践已证明，传统产业市场导向的产品结构调整往往能取得较为理想的效果。③引导企业通过内部集资、社会集资的方式，辅之以进一步增强企业活力的政策，改造落后的装备工艺，提高创新开发的设计能力，以形成消耗微不足道、产品琳琅满目、销售遍及世界的新型出口生产大军，走出一条上海轻纺工业发展的“香港模式”。

四、产业结构调整机制和政策

12. 10年改革浪潮的冲击，传统的高度集中计划体制被摒弃，使得产业结构调整的原有传递机制即完全通过计划和行政手段实施调整失灵，使政府的调整意图层层落实到企业的运行模式受到严重冲击，造成只有政府号召而无企业协同的局面。而市场法则又常常会背离政府的调整要求。原因是明显的，主要是我们尚未真正建立起行之有效的有计划商品经济体制。因此，要使90年代产业结构调整得到顺利实施，政策设计仍是关键。

13. 政策设计中难度最大的是计划经济与市场法则如何有机结合的问题。从90年代的上海来看，随着新的经济战略的形成和中央决定的开发开放浦东政策的实施，上海有条件充分驾驭政策细化中的开拓型思路，设计出一整套可行而有效的调整机制和政策思路。这里，我们谈一些初步的设想：

（1）产业结构政策

从上海90年代调整的目标来看，产业结构政策的要点主要是推进支柱产业体系的迅速成长，促使传统产业等非支柱产业的合理转向，提高产业发展的外向度，努力与世界经济相协调，在具体经济政策的设计中，应充分贯彻计划与市场协同催育的方针。首先，应将属于上海地区重点扶持的优先主导型行业划入指令性计划管理的范围内，实行扶植性倾斜政策，这些优先主导型产业包括：城市基础设施，第三产业中的金融、房地产、外贸等部门，新一代支柱型工业体系（包括原材料工业、高级进口替代后道产业及相应的国产化重点配套关联产业）等；其次，对那些重点行业以外的大部分产业实行计划和市场调节相结合的管理方式，实行引导性保护政策，其中对一些规模较大，有拳头产品出口和效益较好的轻纺等传统产业实行指导性管理，对那些影响不大的零星小工业则完全实行市场调节。

在具体实施中，指令性计划管理要改变目前“切蛋糕式”的分钱、分物、分指标模式，计委不再充当各委办间的“老娘舅”，而是要把综合平衡工作落实到重点行业中去。除属于城市基础设施和第三产业范围的产业仍按主管系统下达计划外，工业部门的重点行业应实行计划单列，直接由计委对口管理和调整，实行重点产业归类化管理。一般消费品工业应逐步减少乃至消除主管部门的多种多层行政干预，只从总量性的资金贷款、投资规模、增长速度及市场安排等方面作相应的经济引导政策，实行竞争产业市场化调节。而对那些需要置换淘汰的产业，仍可继续发挥它们的“余热”，通过横向联合、生产能力外移，实行传统产业空心化对策。

（2）产业规模政策

根据上海产业结构调整目标，第三产业中的金融、保险、内外贸易、交通运输、邮电通讯、房地产业等行业应实施规模扩充政策，鼓励投资，促进扩展；而饭店、宾馆、舞厅、酒吧等高档饮服行业则应实施规模维持政策。第二产业中的建筑业、机电仪表行业、新兴技术工业等也应实施规模扩充政策；而钢铁、石化、建材、棉纺织行业则应采取规模控制政策，鼓励这些行业突出重点产品、发展深度加工、减少资源消耗；对于一些已列入限制和压缩的行业，则应列出缩小规模的时间表，结合空心化对策逐步降低生产量，促进有关企业加快转产和调整结构的步伐，必要时可采取强制淘汰措施。对第一产业中的出口创汇产品和为大城市服务的副食品生产实施扩充政策，而粮食则可采取维持政策。

（3）产业组织政策

目前，上海的产业组织机制很不适应经济发展、结构调整的要求，必须进行改革。我们认为，组织政策的基本问题是使产业组织在大型化、集团化和小型化道路上同时齐步，要尽快形成一批贸、工、技结合的外向型企业集团，促使其迅速成为出口创汇的主力军；要组建若干进口替代型的企业集团，使其成为未来上海新支柱产业的依托。同时要组织为大型企业、集团企业服务的高效率、高技术的小型甚至微型企业，形成大、中、小企业分工协作与规模经济兼得的生产网络。

外向型的企业集团，应以出口经营为龙头，使生产功能完全按照满足国际市场、开拓国际市场的要求进行组织和管理。这种企业集团又可分为两类：一类是主营纺织轻工产品的企业集团，由于品种规格繁多，生产批量分散，客户情况复杂，生产原料又越来越多地要依赖进口，而且售后服务要求也不高，宜以现有外贸公司为主组建，生产企业划入外贸公司，实现工贸利益一体，合力开拓国际市场。二是主营机电仪表和日用机械的企业集团，贸易品种规格较简单，订单批量一般较大，国内组织原料相对容易，而且售后服务要求较高，这类产品宜以工业为主，自营出口。由于拳头产品的最终确立，还必须以企业到国际市场中去自我认识和不断重新开发为条件，所以，产业组织自身的营运机制的改革必须有新的突破。

组织政策中的另一个重要问题是推进要素流动，要通过完善计划机制和市场机制，建立、健全有调控的市场体系，使要素流动与产业结构调整协调起来。要素流动的本质不仅在于能动，而且在于能自动或主动地从低效率、低效益企业流向高效率、高效益企业，并且是不间断的。因为随着各个企业(行业)的发展，原有的高效率、高效益企业可能会走向低效率、低效益，而原有的相对较差的企业则会提高。这样，要素流动则又会在新的格局中重新进行。上海必须在90年代进一步利用这种要素流动机制为企业兼并和进一步深化改革确立物质基础。

组织政策中还有一个重要问题是企业集团化发展中如何把握提高规模经济、推动经济增长和优化产业结构三者之间的关系。当前，组建企业集团的呼声日高，但是，各行各业发展企业集团的动机是各有所侧重的，有的谋取规模经济，有的追求经济增长，而真正能够从总体上处理好组织企业集团与优化产业结构关系的探讨尚未受到重视。我们认为，在90年代，上海企业组织结构调整尤其是发展企业集团，应以优化产业结构为基本导向，从而使产业结构调整与产业组织变革同步配套起来。

(4) 产业技术政策

90年代的上海产业结构调整要从战略层次上把握技术政策问题，促使上海的产业技术水平不仅有一定的静态比较优势，而且有一定的动态比较优势，这既是上海作为我国最大、最重要的经济中心的客观要求，也是上海作为发展我国外向型经济的主力军的重要保证。产业技术政策的核心是如何有效地推动技术进步，为此，设计90年代上海的产业技术政策的要点是全面强化技术进步工作，并使科学技术转化为生产力的各项措施得到切实的保证，扭转上海产业技术进步缓慢的局面。

推行有效的技术政策，首先必须根据90年代上海产业结构调整的要求确定技术进步的重点环节及其重大科技攻关项目。鉴于技术开发或技术创新不是能在短期内收到成效，而是要经过较长连续性累积过程，因此，应该从技术改进到创新、从基础研究到应用、从设计到试验、从零部件到组装等各个方面和各个环节既突出重点，又统盘考虑，而不能抓住一点，不及其余，使技术开发与进步的系统性丧失。其次，充分发挥上海现有的科技优势，搞好发展

新兴产业所需要的尖端技术的开发研究。由于尖端技术的综合性强、应用面广、附加值高，可考虑采取一定的优惠政策，促使科研部门之间、科研部门与企业之间联合起来攻关，以提高这一开发的成效。第三，调整税收与价格政策，深化企业体制的改革，促使企业行为长期化和合理化，从而使企业主动、积极地追求技术进步（包括消化吸收）。第四，制定有效的技术转让政策，进一步完善和发展技术市场，加强技术进步的宏观管理。

（5）产业进出口政策

90年代上海产业结构调整的成功标志之一是推动上海外向型经济的大踏步发展，为此，必须在产业的进出口政策上有新的尝试。首先，要在充分认识90年代国际经济格局大变动对上海带来的严峻挑战的基础上，制定一个既积极又稳妥的进出口方针，努力改善上海的进出口产品结构，提高上海的外资经济效益。其次，要区别不同行业和企业的具体情况，并根据各种国际市场动态，对上海有关行业和企业分别确定大进大出、小进小出或大进小出、小进大出的外向型发展模式，做到步伐一致统一对外。再次，要加快外贸体制的改革，切实解决好工贸之间的关系，有重点地培育一支国际化企业队伍，促进上海与世界各国的多层次、多方面的产业合作，提高上海经济的国际化水平。

分报告之一

80年代上海产业结构变动 及产业政策评价

1980年以来的10年，在改革开放的推动下，上海的经济建设和社会发展取得了辉煌的成就，支撑经济持续增长的产业结构也发生了深刻的变化。进入90年代以后，上海要进一步发展外向型经济，参与更高层次的国际经济竞争，产业结构依然面临着向更合理更高级的方向调整。因此，回顾分析和评价80年代产业结构的变动及产业政策的作用，就十分有必要。

一、80年代三次产业变动状况分析

上海的国民生产总值预计到1990年达到735亿元，比1980年的312亿元增长1.4倍，年均递增率8.9%，圆满完成中央要求10年翻一番的目标任务。三次产业中，农业总产值从18.7亿元提高到27.3亿元，增长46%，年均递增3.9%；工业总产值从599.4亿元提高到1160亿元，增长98.5%，年均递增6.8%；第三产业的增加值从65.7亿元提高到220.5亿元，增长2.36倍，年均递增12.9%。可见，第三产业的发展速度远远超过了第一、二产业，呈超前增长的态势。按国民生产总值分析的三次产业构成，也发生了瞩目的变化：1980年一、二、三次产业比重分别为3.2：75.7：21.1，预计到1990年将分别为4.3：65.7：30。三次产业的构成变化表明，上海作为一个国内最大经济中心的多功能作用正在得到恢复和发展，建国以来长期推行的重生产、轻流通、片面追求工业发展、轻视第三产业的指导思想已经得到纠正。

从各次产业的发展情况分析，同样反映了较大幅度的结构变化趋势。

郊县第一产业，10年中总劳动力由282万减少到250万，而直接从事农业生产的劳动力由