

产业结构调整与投资对策

谢 国 满

一、产业结构调整在总量紧缩中的地位

治理整顿二年多来，总需求大于总供给的巨大缺口基本得到缓解，但离治理整顿目标的完成还有很大距离。我们知道，国民经济持续稳定发展必须建立在总量和结构均衡协调的基础上，并且国民经济总量控制是以合理的产业结构为前提的。因此，在产业结构严重失衡的状态下，要完成治理整顿任务，我认为在总量控制的同时必须实现产业结构合理化。当前在总需求得到基本控制的条件下，应抓住时机进行产业结构调整，不断解决国民经济的结构矛盾，以建立合理的产业结构，为国民经济稳定发展创造条件。我国经济长期处于总量与结构双重失衡状态，为了校正失衡，通常采取总量紧缩和结构调整。总量控制的基本方法有两种，即除了需求压缩外，还可以增加有效供给，但总量控制的实现最终要通过产业结构调整。一方面，在结构失衡情况下，有效供给虽然可以缓解供求缺口，但由于非基础部门的投入增加，而最终加深结构矛盾，致使总量控制失效。因此，总需求管理不能只依靠有效供给的增加，而应该同时注意需求方面，例如采取转移消费支出以推迟消费需求，同时吸收膨胀状态的消费基金并用来对基础产业投资，最终通过投资使产业结构得到合理调整来实现。另一方面，在结构失衡状态下，增加消费品的有效供给，有利于总需求管理目标的实现。我们知道，消费品的有效供给主要通过投入和内涵改造来实现。但是，在总需求大于总供给的状态下，投资增加势必加剧投资膨胀，与总量控制相矛盾。因此，目前只有通过改善结构来实现，即通过充分利用现有生产能力、合理重组产业结构来促进有效供给。总之，总需求控制的最终实现必须借助于产业结构调整，只有在控制总需求的同时实现结构优化才能保证治理整顿目标的实现。

二、产业结构调整的宏观经济环境

产业结构调整在总量紧缩中具有重要地位，但进行产业结构调整也需要一定的经济环境，即产业结构调整必须有宽松的总量环境。否则，在经济双重失衡状态，并且总量失衡处于矛盾的主要方面时，结构调整的条件与时机不当，势必给总量失衡火上加油，并且也使结构调整无法进行。在目前情况下，产业结构调整要求的宽松宏观经济环境就是要求宏观经济政策上采取货币偏紧和财政偏松以及一定经济发展速度方针。首先，货币政策仍要求严格控制货币发行量和信贷规模，与财政政策相比，货币政策缺乏产业政策导向，至少缺乏力度、经验和效率。当前商品经济运行机制没有形成，以利率为调整手段的信贷政策很难体现产业政策，扩大的信贷如果没有行政干预，往往不但无法调整产业结构，而且还会使经济再次跌入信贷膨胀的深渊；其次，当前的财政政策仍然要求减少赤字，适当削减财政支出尤其是行政性支出，强化税收，同时适当增加一些基础投资支出调整产业结构。我们知道，产业结构调整需要注入一定资金，因此除调整财政支出结构外还必须同时采取偏松的财政政策。原因之

一是中央政府投资支出是调整产业结构的主要力量，而且近几年事实证明，由于地方主义思想影响，地方政府控制的预算外支出增加往往会造成地方投资膨胀，使产业结构更加不合理，这是当前产业结构调整中必须注意的问题。因此，在当前中央财政困难的情况下，要适当提高中央财政收入占国家财政收入的比重，适当控制预算外资金投向，保证中央投资支出的实现。偏松的财政政策就是在适当压缩行政支出的同时，实行中央财政偏松政策。另外，在目前情况下，产业结构存量调整的余地不太大，因而结构调整必须依靠增量调整。我们知道，增量调整必须有一定的发展速度，否则和存量调整一样必然造成过多的关停并转，与当前要求社会稳定相悖。总之，只有形成这些宽松的总量环境，才能保证产业结构调整顺利进行。

三、产业结构调整的顺序

产业结构调整除要求一定的宽松总量环境外，还要求我们分析经济形势，把握时机。目前治理整顿已取得一些成效，社会总需求得到了初步控制，但是治理整顿任务全面完成还存在许多困难。近年来，紧缩方针往往中途夭折，其中重要原因之一就是总量紧缩时没有认真调整产业结构，从而妨碍了总量进一步控制，最后在地方和企业一致“放松”呼声中让步。当前，通过二年多的治理整顿，产业结构调整要求的宽松总量环境基本形成，因此，我们要及时抓紧产业结构调整。当然，这与在治理整顿初期优先考虑压缩总需求并不矛盾。当时压缩总需求是解决国民经济双重失衡矛盾的主要方面，否则调整产业结构无从谈起，或者由于时机不当加大总量缺口，有导致总量进一步失控的危险。因此，压缩总需求方针在当时是合理的。总量控制可以在短期内实现，而产业结构调整需要长期努力。随着总量基本得到控制，产业结构失衡成为国民经济矛盾的主要方面时，就应该着手产业结构调整。在适度压缩总需求条件下，产业结构调整应顶住一些压力，如在压缩总量条件下，短线投入增长意味着长线投入减少，必然出现生产滑坡和开工不足现象，必须认识到从国民经济全局看这是必要的，往往有优胜劣汰的效果。如果调整不愿付出代价，迫于压力放弃调整，就会功亏一篑。对此，我们必须有一个清醒头脑。作为国民经济结构中基本结构的产业结构，与其它结构有密切关系，如产品结构、技术结构等，当前应在产业结构调整的同时建立合理的产品结构和技术结构。否则盲目紧缩，使生产滑坡继续下去，不但没有真正压缩总需求，反而使结构调整无法进行。近几个月来的市场疲软已经使国民经济产生了极为不利的影晌。我认为，现在进行产业结构调整比治理整顿初期就着手大力进行调整具有更少风险，因为产业结构调整所依赖的宏观经济环境已基本形成。因此，现在正处于产业结构调整的良好时机。

四、产业结构调整手段的选择

产业结构是国民经济发展的结晶。治理整顿中产业结构调整的顺序分析告诉我们，现在是产业结构调整的良好时机，那么从何处入手呢？产业结构调整有多种手段，行政、法律、计划、财政、信贷和投资等，但从宏观上把握不外乎两种：从存量着手或从流量着手，即产业结构调整可以采取增量新组和存量调整方式。在治理整顿中，我认为应采取增量新组和存量调整两者相结合。具体要求以增量新组拉长短线，以存量调整压缩长线。在当前总量得到初步控制的条件下，为了防止总需求膨胀，保证稳定，减少风险，应采取存量调整为主、增量新组为辅的方式。存量调整决不能只关停并转，而必须在产业内、行业内、地方内进行产业调整，如企业间企业集团组建、企业内新技术开发等。这样，调整的第一阶段任务才能顺利完成。

成,然后过一段时间,约一年或更长些,应采取增量新组为主的方式。产业结构调整完成从长远来看,主要取决于增量调整。没有增量新组是不能实现产业结构优化的,因为产业结构本身包含技术因素,新兴产业必须有投资才能实现,因此,产业结构增量调整必须保持适度的投资。投资作为启动社会再生产过程的“第一推动力”和“持续推动力”,是促进经济增长的基本因素。产业结构是国民经济中长期投资的沉淀,对这种沉淀进行存量调整往往收效有限。因此实现产业结构优化必须借助于投资增量来实现,即通过一定时间,利用产业政策目标作为导向,实现产业结构向高度化转换。

五、产业结构投资调整对策的分析与选择

投资活动的自身规律要求我们在宏观经济管理中处理好投资本身的总量和结构问题。一般来说,控制投资总量是保证社会总需求压缩,解决国民经济运行的短期波动问题;调整投资结构是塑造未来的生产结构,解决国民经济中的长期发展问题。投资结构是塑造产业结构的物质手段。从产业政策角度出发,产业结构调整在投资结构方面有三种选择,每一种选择都要求相应的宏观经济条件。1. “保长增短”,即在保持长线产业原有投资比例的同时,增加短线产业的投资。这种对策调整的结果会使社会投资规模和社会总需求迅速扩大,因而适合商品经济中总需求小于总供给,尤其是投资品供给相对过剩的宏观经济环境。2. “压长保短”,即在保持短线原有投资比例的同时,大力压缩长线投资,这种调整的结构会使投资规模和总需求萎缩,因而适合通货膨胀,尤其是投资品供不应求的宏观经济环境。3. “增短压长”,即扶持短线、压缩长线并举,就是适当压缩长线产业投资、加快短线产业投资。这种调整会使产业结构逐步得到改善,速度不会牺牲太大,总需求得到适度控制,有利于通货膨胀以后的经济复苏。

以上三种产业结构投资调整都要求有相应的宏观经济环境。当前产业结构调整中第一种对策的不可取之处,是它不承认我国投资领域近年来的突出矛盾是名义投资规模过大,有支付能力对投资品的需求超过总供给的事实。因为在这种情况下,“保长增短”进行产业结构调整会扩大投资总规模,必然进一步扩大对投资品的需求,使投资品供不应求,生产资料价格再次上涨,从而波及消费品市场,给通货膨胀无疑是雪上加霜。这对经济稳定发展极为不利,与治理整顿背道而驰。其次,我国的短线产业主要是能源、原材料等基础产业,“保长增短”调整会使投资规模迅速扩大,同时短期内会使短线投资品需求陡增,另一方面,由于基础产业投资形成时间长,短期内供给不会迅速扩大,这对本身处于瓶颈状态的短线产业来讲,无异火上加油。因而这种调整对策不适合现在中国经济情况。

改革期间,我国始终面临着总需求大于总供给,并且公开化。在这种情况下,如果让加工工业等长线产业被动地适应能源、交通和原材料等短线产业,必然导致加工工业生产能力过多闲置,甚至会出现生产萎缩。当前一段时间经济中新的困境就是一个证明。治理整顿初期,面对严重通货膨胀的总需求,采取压缩总需求无疑是对的。当时短线产业无法压缩,而且正是我们保护的,投资总规模压缩实际上只对长线产业发生效力,“压长保短”这样的选择在一定时期内是可取的。但是随着治理整顿深入,社会总需求有所压缩,在这种情况下,仍然采取“压长保短”对策,在萎缩的投资规模下,必然造成生产下降,速度降低,企业冗员和待业增多。当前经济生活中的不利方面有很大原因是前一阶段超过时间界限的“压长保短”对策所致。因此,目前我们必须立即放弃这个调整对策。

第三种对策中的“增短”就是增加能源、交通和原材料等短线产业投资，“压长”就是适当压缩加工工业投资。在总需求适当控制下把放松的部分主要用来作短线产业投资；同时，在有限存量调整基础上，借助于增量新组，并适当压缩过热发展的部分加工工业投资。我认为当前产业结构投资调整应选择第三种方案。在我国当前国民经济发展中存在着通货膨胀和经济过热，又存在着基础产业等一系列瓶颈部门有效供给不足的情况下，“压长增短”可以做到在削减通货膨胀和经济过热的同时增加有效供给。产业结构投资的这种调整方法又分两种方案：（1）压缩长线程度小于扶持短线程度，这会使投资规模和社会总需求相对扩大，但程度小于“保长增短”的对策；（2）压缩长线程度大于扶持短线程度，这会使投资规模和社会总需求相对缩小，但程度小于“压长保短”的对策。我建议目前应采取后一种方案，它更符合总量相对过热的宏观经济形势下的产业结构调整。等压缩总需求的任务基本完成、国民经济处于比较稳定状态时，及时转换成前一种方案，以适应经济发展对产业结构调整的要求。

（上接第30页）具有很大潜力。“八五”时期全市第三产业比重能否在自然增长趋势上提高一至两个百分点，达到33~34%的目标，在很大程度上取决于房地产业的发展能否有较大突破。为此，我们认为，“八五”时期上海第三产业应当在下述四个方面迈出较大的步子：

（1）积极结合新区开发和老城改造，扩大土地批租。具体步骤可先从“生地”批租开始，逐步推开，争取“八五”时期批租土地总规模达到1.5—2亿美元；（2）在适当时候进行中心城区“黄金”地段的房产置换；（3）积极开展“增资提租”方案的试点，争取住房制度改革措施早日出台；（4）有计划、有步骤地进行商品房建设，力求使“八五”时期商品房出售的规模和金额在1988年8.9万平方米的基础上继续有适度增长。

金融保险业是上海效益最高的行业，同时也是近年来发展最快的行业之一。但是，金融保险业发展的主动权操在中央；而且，在条条管理加强的情况下，地区封锁较难突破。因此，“八五”时期上海金融保险业的发展应立足于为本市经济发展服务。具体发展方向是：

（1）积极地、有计划地促进各类资金市场和证券市场的发展，促进存量资金和流量资金的横向流动，提高资金的使用效果；（2）进一步引进和吸收国外低息贷款，扩大利用外资规模，弥补建设资金的不足，并争取尽早在浦东设立外资银行；（3）改进现行的社会保险制度，扩大保险范围，实行对个体工商户的强制保险。

· 书讯 ·

《现代城市管理手册》公开出版

为适应现代城市管理的需要，《现代城市管理手册》已由经济科学出版社公开出版。全书分五大部分：一、绪论；二、城市经济管理；三、城市市政管理；四、城市社会管理；五、全国现有城市概况和重要城市管理法规。同时，本书还收集了世界著名城市的简介。本书由上海财经大学原副校长叶孝理任主编，朱林兴、李家寿、刘志远、崔广录、金慰祖、陈永堂任副主编。编者大多数是从事城市

管理研究的专家和学者。

本书内容丰富，系统全面，实用性强，简明扼要，检索方便，是第一本以我国为主、兼蓄世界城市管理经验的百科全书，适合于城市机关、城市企业及事业单位干部以及有关城市建设、城市规划和财经类高校师生的参考。全书约45万字，售价10元（含邮资），由上海金友书刊社经销。

（一丁）

(三)不能适应宏观调控的需要。投资体制改革后,国家对投资由直接管理向宏观调控转变。宏观调控,就是在国民经济运行中,针对已出现的不平衡或不平衡苗头,运用各种经济杠杆及行政手段进行经常性的调节和干预,以保证经济持续、稳定、协调发展,保持适当的投资规模和投资结构。有效的宏观调控,必须建立在可靠的、完整的信息基础上。综观这些年投资领域的实际情况,投资规模几乎一直是在膨胀→压缩→再膨胀→再压缩的怪圈中徘徊,投资结构不合理,投资效益不断下滑。固定资产投资的宏观调控成为宏观经济管理中的薄弱环节。产生这种状况固然有错综复杂的因素,而投资信息不全面无疑是重要原因之一。

综上所述,尽快建立投资决策阶段的统计是完全必要的。不论是进一步搞好项目微观决策管理,还是加强全社会投资的宏观调控,都要有全面的、系统的统计信息的支持。统计本身也需要通过改革不断完善,以适应改革开放的新情况,更好地发挥信息、咨询、监督的职能。

二、投资决策阶段指标体系

(一)设置原则。投资统计必须与投资管理密切结合。因此设置统计指标体系之前,首先要明确投资决策阶段管理的目标要求。决策阶段工作主要有三个环节:1.根据国民经济发展规划和国家产业政策提出项目建议书;2.项目建议获得批准后开展可行性研究并提出研究报告;3.就可行性研究中提出的建设方案进行技术经济论证和方案选择,并报上级管理部门审批。其中的核心工作就是对拟建项目进行可行性研究和论证,确定该项目是否有必要以及是否值得投资建设。根据投资管理理论和国家计委有关文件规定的精神,笔者认为,决策阶段管理的目标是:1.搞好可行性和论证,在立项上把住关。2.做好项目储备工作,为

今后建设打基础、做准备。

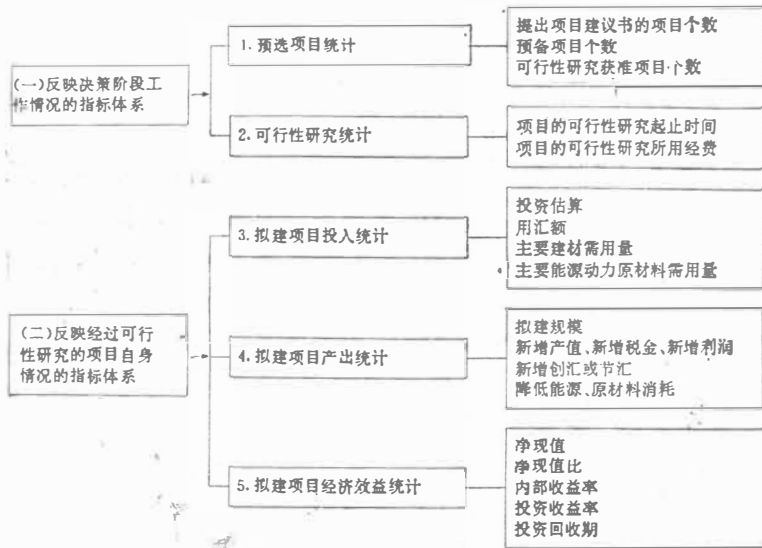
为此,决策阶段统计指标体系的设置,除了应考虑一般统计指标的设置原则,还应注意以下三点:1.要从决策阶段各主要工作环节上全面反映决策工作的基本情况。既要包括项目建议书的提出,又要包括可行性研究的进展情况。2.要以经济效益为核心全面反映拟建项目的基本情况,既要包括项目来源、立项依据,也要包括建设投入、产出方面的估算。3.要考虑固定资产再生产的基本特点和投资计划管理的要求。如,反映拟建项目投入时,就不仅包括建设时的投入,也要包括建成投入使用时需要消耗的主要能源、动力、原材料等;不仅包括建设中所需的国内资金,还要包括用汇额,等等。

(二)指标体系。初步设想,决策阶段指标体系由两大部分、三个方面的指标组成(详见指标体系示意图)。

第一部分是反映该阶段工作情况的指标体系。其中,预选项目统计,依决策阶段的工作次序设置了三个指标。对预选项目做分组研究,可以反映不同部门(行业)、不同类型(大、中、小)、不同性质(基建、更新改造)项目的投资需求和一定时期的投资方向。

可行性研究统计,根据不同类型、不同规模的项目其可行性研究所需时间和费用有很大区别,设置了两个指标,可以为研究决策阶段的工作规律、编制投资计划、统筹安排项目提供依据。

第二部分是反映经过可行性研究项目自身情况的指标体系,分为拟建项目的投入、产出和经济效益三个方面。每一方面有若干指标。由于篇幅所限,对这些指标不一一开展加以说明。应该指出的是,处在决策阶段的项目,尚无条件编制详细的预算,其投入、产出、经济效益都只能根据拟建规模或项目计划进行估算。只要组织工作周密,采



投资决策阶段指标体系示意图

用方法科学, 这种估算就是合理的, 而且是必要的: 第一它体现了每一拟建项目的立项依据; 第二它是进行国民经济综合平衡和制定投资计划的依据; 第三, 它是衡量项目建成投入使用后实际社会经济效益的参照系。

三、投资决策阶段 统计调查实施的几个问题

确定了指标体系, 还需要有一套适宜的调查方法搜集各项资料。根据现行投资管理体制以及决策工作阶段的特殊性, 笔者认为应采取灵活的调查方式, 区别不同情况将报表制度与其他调查方式结合起来。

(一)对现有企业单位基本建设和更新改造项目, 可采取定期报表制度的方式调查。按现行报表制度, 建设单位就是投资统计的报告单位。建设单位不仅在勘察设计和施工建设阶段有责任定期地报告项目建设进展情况, 而且在项目决策阶段也应如实反映立项的情况。这时建设单位可以更明确项目的来龙去脉, 对上级主管部门和有关管理部门则可以掌握系统的项目信息。

(二)对用报表制度调查尚有困难的新建

项目可采用重点调查(大中型项目)或典型调查(部门或行业中的某些项目)方式从主管部门或计委取得资料。由于决策阶段的工作内容和性质决定, 处于此阶段的项目尚未真正实施, 直接由建设单位上报统计资料也不可能。根据国务院批准的《关于投资管理体制的近期改革方案》, 大中型和限额以上项目的主项的具体工作由行业归口部门负责。项目建议书由行业归口部门初审, 然后上报国家计委审批。小型和限额以下项目, 中央投资由行业归口部门审批, 地方项目由地方计委、经委审批。所以, 从行业归口部门或计委、经委取得部分资料是可能的。当项目经审批正式立项列入年度计划后, 即可纳入正常统计渠道, 保证各阶段资料的衔接。

从当前实践来看, 实施决策阶段的统计调查确实还存在一些困难, 如: 投资项目逐级报批制度不完善, 许多项目没有按照国家规定审批; 管理体制中存在的条块分割使统计渠道不畅; 等等。所以建立决策阶段统计就不单纯是统计部门的事情, 还需要有健全的投资管理法规支持, 需要有其他部门与统计部门的相互支持和密切配合。