

产业结构的失衡及其对策

产业结构的基本格局是一国经济长期发展过程的产物。在短期内，它又深受一时的经济波动的影响，一般来说，长期内形成的良好的产业结构，能经受得起短期波动的冲击而不易走样。而原来就失衡的产业结构，在短期波动面前更易扭曲而走样。1988年后我国的产业结构就是这后一种情况。本文拟就我国产业结构变动的历史、现状及失衡原因进行分析，并对当前矫正产业结构失衡提出一些对策。

一、我国产业结构变动的历史

我国产业结构变动的历史可用“三大失常，两大超前”这几个字来加以概括。

各国三次产业结构变动的一般趋势是：第一产业在全国劳动力总数中所占比重下降的同时，第一产业在国内生产总值中所占的比重也在下降，但是后一下降速度超过前一下降速度。例如英国1801—1961年间两种比重下降的速度之比为1：1.01；美国1839—1965年间为1：1.06；加拿大在1870—1965年间为1：1.04；日本在1872—1965年间为1：1.19；埃及在1897—1960年间为1：2；而我国1952—1978年间为1：3.33，农业产值比重的下降惊人地大于农业劳动力的比重下降。这种反常现象，起码说明了我国产业结构变动中的三个特点：（1）农业人口并没有象所有国家经济发展时那样大量从农村涌入城市，因此在全国劳动力总数中占的比重迟迟不能下降。（2）50年代开始推行的重工业超前发展政策，人为地加快了第二产业的发展速度。据说，建国初农业创造的国民收入占全国的70%左右。当时一方面迫切希望建立自己的工业体系，一方面又缺乏资金。因此只有通过工农业产品价格上的剪刀差，筹集第二产业发展的基金。这笔钱估计达6000亿元以上。结果是第二产业在国民收入中所占比重大大提高，压低了第一产业在国民收入中占的比重。（3）农业的积累基金被剥夺后，劳动生产率和总产值都得不到明显的提高。我国的这个比例1：3.33，道出了我国产业结构变动中的一大失常。

霍夫曼比值5、2.5、1、1以下，分别代表各国经济发展的四个阶段。各国这四个阶段的演变，是渐进的。而我国霍夫曼比值的下降，却一反渐进的常态，既快而又夹杂着回升（1960年到1965年是第一次回升，1978年至今是第二次回升）。各国经济发展的普遍规律是，农业、轻工业、重工业依次占统治地位，依次成为资金积累的主要来源。而我国在轻工业尚未充分发展之前，人为地优先发展重工业，造成霍夫曼比值的上述快速下降，受到了惩罚，又掉过头来，霍夫曼比值再次反常地提高。可以说，我国霍夫曼比值的这一与众不同的演变，是我国产业结构变动中的第二大失常。这种失常，是推行重工业超前发展政策的结果。

各国重工业的发展通常分两个阶段：先发展煤、电、运输等基础工业；再发展机械工业等加工工业。如英国1907—1965年间，电煤水增长200%，制造业增长125%；德国1855—1937年间各业的增长情况是，电煤水2300%，运输通讯750%，采矿310%，制造业216%；意大利1895—1951年间，电煤水3600%，运输通讯336%，制造业154%；美国1839—1895年间，采矿525%，电煤水加运输通讯318%，制造业226%；阿根廷在1937—1965年间，采矿

300%，电煤水271%，制造业126%。可见，重工业化总是以基础工业的发展为先导，然后才是加工工业。而我国1952—1978年间，机械工业的发展速度分别为冶金工业的27倍，电力工业的1.6倍，煤炭工业的7.8倍。在重工业中，原材料工业与加工制造业之比，1978年为1：0.96，1988年降到1：1.67。这不能不说是一种反常。而且，加工工业的高速度在人均国民收入250美元的水平上才开始，而我国在40多美元时就已发生。未等基础工业成熟，加工工业就脱颖而出，这是我国产业结构变动中的第三大失常。这种失常是推行机械工业等重加工工业超前发展政策的结果。

我国产业结构变动的历史，可以概括为三大产业比重与劳动力比重变动关系的失常、霍夫曼比值下降的失常、加工工业与基础工业关系的失常，以及重工业超前、重加工工业超前。一句话，“三大失常，两大超前”。从因果关系来说，是两大超前的做法导致了三大失常。

二、我国产业结构的现状

两大超前这种做法的功绩是，短期内及时地建立了一个独立的工业体系，并配合当时的内政外交环境，鼓舞了群众社会主义建设的积极性。但三大失常所留下来的后果，使我国目前的产业结构处于一种不合理的状况之中。下面是这些不合理现状的表现：

(1) 农业基础薄弱，生产方法落后，劳动生产率低，占用劳动力人数多。例如，我国农业劳动力占全国的70%以上，产值仅占全国的22%左右。农业的比较劳动生产率异常低下。

(2) 能源、运输、通讯等基础产业严重滞后，长期超负荷运行。例如，长期的电力不足，造成设备极大的浪费，开工能力受到影响。1987年估计全年缺电500—700亿度，装机容量缺少1000—1200万千瓦，因缺电而闲置的生产能力约30%。50年代到80年代铁路营运里程只增加1倍，而承担的客货量却分别增加6倍和10倍。公路、水运、航空等运输能力发展过于缓慢，四级公路和等外级路占了全部公路80%以上，货运汽车因路面差而实际时速只有设计时速的1/2。港口吞吐量已远远超过设备负荷能力，有些年份仅赔偿外轮的滞运费就高达2亿美元。1985年我国每百人公用电话机0.6部，而全世界的平均水平是12部。北京市的电话接通率只有60%。

(3) 加工工业不顾能源、原材料的紧缺而发展得过快。1979年到1985年，采掘工业增长27.5%，原材料工业增长67.7%，而制造业却增长了93.6%。

(4) 结构水平低，我国产业结构的低度水平，具体表现为技术水平低、优先产业与主导产业的选择不当、进出口产品结构带有不发达的标志，以及地区产业结构的趋同化。技术水平低下是当前产业结构中的一个突出问题。现在，我国工业中的技术装备大都停留在五、六十年代水平。全国517个大中型骨干企业中，具有国际水平的设备只占12.7%，国内先进的设备占19%，国内一般水平的占47.9%，国内落后水平的占20.4%。大中型骨干企业尚且如此，许多中小型、乡镇企业的技术设备水平就可想而知了。优先产业应选择感应度系数小的那些基础产业，在一国经济出现“瓶颈”时，短线产业也应放在优先发展的地位。80年代以来电力、煤炭、运输这些基础产业形成“瓶颈”，严重制约着我国经济的进一步发展。主导产业应选择那些影响力系数大的，能为其他产业提供大量中间产品的，从而它的发展对国民经济的带动作用大的产业。它们应当是冶金、机电、化工等产业，而不应当是那些提供最终消费品的产业。可近年来的消费膨胀，硬把家用电器、化妆品、服装等行业推到了舞台的中心。虽然这能起到满足需求的积极作用，但主导产业却受到了削弱。就进口商品来说，应以技术

和关键设备为主要内容，消费品的进口应限制在起技术示范作用的范围内，以保护国内的消费品工业。高档消费品的进口尤要严格控制。据悉，1987年光进口汽车就用了近13亿美元，1981—1985年的5年里，汽车进口的年平均增长率是76.22%，大大高于同期国民收入的增长速度。就出口商品来说，1985年我国工业品出口商品中初级品占50.6%，制成品占49.4%。而制成品中大部分为附加价值十分低的初级制成品。最后，各地区产业没有按资源、劳力、技术设备等方面的比较优势而合理分工、系统布局。几乎每个省市都一哄而上去生产电视机、电冰箱、洗衣机，使得有限的资源没有得到合理的利用。经济效益的低下，是这种大而全、低度结构水平的必然反映。

三、我国产业结构失衡的原因

从领导思想、政治体制和经济体制三个方面来寻找我国当前产业结构失衡的原因：

(1) 从历史上看，在错误的指导思想下所采取的错误的战略决策，是我国产业结构失衡的重要原因。50年代开始的经济建设确定以重工业为重点，在当时看来是必要的，也的确在短期内建成了一个独立自主的工业体系。但其后在急于求成、一步赶超的错误思想指导下，提出赶英超美，企图在一夜之间跨越人家几十年甚至几百年走过的路，不啻是一种空想。“一手抓钢铁，一手抓粮食，有了这两样东西，就什么事情都好办了”。更把产业结构的协调发展抛向脑后，浪费了全国大量的人力、物力和财力。“一五”时期鞍钢、武钢、包钢等工业基地的建设对带动内地的经济发展起到了良好的作用。但其后，对战争危险的过高估计，把大量物力财力投入崇山峻岭之中，经济效益极差。例如，“三五”时期，三线地区资金产出系数，最好的陕西才0.89，贵州、青海等仅0.15—0.25之间。而东部沿海地区为1.7—6.69之间，好坏相差7.5—11倍。重工业相对于轻工业的超前，以及重加工工业相对于基础工业、能源工业的超前，就是在急于求成的错误思想指导下片面突出个别产业的结果。

(2) 在政治体制上是党政不分、以党代政，使各种经济决策缺乏民主化、科学化、程序化。从地方来看，多层次的财政包干，中央和地方的分灶吃饭，使地方领导较多地考虑的是局部利益而不是中央利益。例如，中央要发展的能源、交通运输等产业，地方因投资大、周期长而不去干。中央要限制的长线产业，地方因收益大而拼命干。再加上地方利用手中的行政权力禁止原料外运、利用手中的决策权力自定各种优惠政策，使不该发展的产业如雨后春笋般地遍地出现，产业结构焉能不失衡？中央年年强调要压缩基本建设投资，可结果是屡压屡长，因为地方利用手中的自有资金，自行投资，以便为将来能有更多的财政收入打下基础。

(3) 经济体制上的原因比较多。一是扭曲的价格体系不能引导产业结构趋于合理化。煤炭、电力和其他商品相比的比价过低。加工工业的产品，尤其是流通领域的价格追加程度太大。二是企业的产权属国家，破产的企业无法淘汰，靠救济与补贴可以硬撑。效益不高的企业也无法转产，因为它们不能变卖现有的生产资料去购进新的生产资料。三是投资决策分散化，而又缺少经济杠杆来引导。仅靠行政命令，无法控制过热的经济发展。四是银行缺乏独立的经济地位，受政府的控制太多，银行的贷款受行政部门的干预太多。缺少明确的产业政策。五是经济体制改革过分依靠放权让利，造成地方经济权力过大。结果是宏观上缺乏有效的调控，经济结构上的宏观效益下降。

四、当前为矫正产业结构失衡而应采取的对策

目前我国产业结构的失衡是经济过热的结果，特别是投资过热、投资结构失衡的结果。虽然经济过热是产业结构失衡的原因，但制止这种经济过热，如前所说，并不能矫正失衡的经济结构。目前看来，必须采取有力的措施去调整产业结构。在短期内，如措施得当，可以收到一定的成效。但长期内，还存在一个如何增强产业结构转换能力，使之一步步从低度化到高度化发展的问题。产业结构的高度化问题可以从长计议，目前的燃眉之急是如何在短期内去有力地矫正失衡了的产业结构。

在短期内，只能从倾斜式发展和平推式发展两种模式中去选择，不存在第三种“协调——倾斜式发展模式”。因为协调是一次又一次针对失衡而作的倾斜式矫正措施后的结果，短期内一次倾斜就去达到协调，绝无可能。而平推式发展在短期内只能起到些微的矫正作用。面对如此严重的失衡，看来非倾斜式发展不可。

根据行政手段经济化这一总的指导思想，我们提出的当前（短期内）矫正产业结构失衡的对策是：

（1）重点输血，强化税收。目前的中央财政收入与地方财政收入的比重，已从改革初的6：4下降到4：6，预算外财政收入的增长趋势也过猛。中央没有钱什么事也不好办。应在强化中央财政收入特别是预算内财政收入的基础上来做文章。这样，才能从中央财政拨出一部分，并发行债券，向个人、企业筹集一部分，作为产业调整专用基金，以扶植和支持那些已经确定的主导产业与优先发展的产业。当前特别要及时地大幅度地扩大煤炭、电力、铁路等部门的投入。重点输血，是倾斜式发展的主要内容，也是当务之急。

（2）利用银行的经济职能。银行应按中央确定的产业政策来落实自己的贷款政策、利率政策。对限制发展的产业坚决不予贷款。对少量发展的产业少贷款，并附以高利率。对扶植的重点产业多贷款，附以低利率。地方银行要摆脱地方政府的干预。

（3）按产业结构的转化方向，加强对投资的管理。有人建议建立全国性的投资公司。以各企业的资产净值为基础，确定它们的销售收入应以什么比例缴纳投资补偿金给投资公司。我们不赞成投资公司的做法，因为它只有利于投资补偿金的收取而不利于这笔资金的再投资。但利用投资税，可从投向长线部门的资金中按足以遏制其增长趋势的比例，抽出一定份额的投资税，由国家集中后作为上述产业调整专用基金中用于发展短线产业的投资资金。投资税由建设银行等投资项目的开户银行代交给税务部门。税率由中央有关部门的经济研究中心根据宏观预测作出决定，再由税务部门及时公布。一旦公布，就具有法律效力，任何人不得随意修改通融。

（4）局部的价格调整。建议在价格改革不宜推进过快的前提下，先对影响力系数大感应度系数小的产品如电力、邮电、运输、煤炭等不合理的低价逐步调整，以增加这些中间需求型基础产品的有效供给，并通过相互促进的效应，增加最终产品的有效供给。

（5）制订统一的外贸政策。进口政策应包括配额（限量或限值）、许可证、税率等不同手段，严格限制不必要的消费品涌入国内市场。对高档消费品尤要严加限制，对国内幼稚工业要加以保护。在出口方面，要提高高加工度产品的出口比重，降低换汇成本。有条件的地方要建立出口商品基地，一些沿海城市的大进大出不是坏事。外汇收益、进出口权限上要给予地方一定的自由。（但外汇的使用上要有一定的限制）。要让各地根据自己的特点八仙过海，各显神通，积极跻身于国际市场。就是说，进口政策要严格、集中，出口政策要宽松、分散。