

# 上海工业结构调整的宏观机制研究

## ——兼析1989年的工业结构调整工作

杨 建 荣

根据国务院关于当前我国产业政策的要点精神和上海的实际情况，上海市人民政府去年提出了《关于今明两年本市工业结构调整工作的意见》，并下达到各有关局、公司贯彻执行。这样，上海研究、酝酿数年之久的结构调整工作就进入了实质性的阶段。但是，也正是自去年始，为期三年的经济调整工作全面铺开，使本已面临严峻局面的上海工业又受到市场、速度、效益诸难题的挑战。这些问题，一方面说明上海工业结构的进一步调整已刻不容缓；另一方面也说明结构调整过程中碰到的困难也将是十分棘手的。在这种情况下，回顾和分析一年来上海工业结构调整的基本情况，并据此建立和完善工业结构调整的宏观机制，使工业结构调整工作更为切实有效，就应当是一个非常值得重视和研究的问题。

### 一、上海工业结构调整的基本情况与特点

“七五”后两年上海工业结构调整方案下达后，各工业局、公司按照调整的奋斗目标和指导方针认真进行实施，通过思想发动、组织落实、分工定责、层层考核，加强了对工业结构调整工作的宏观管理。具体表现在：第一，领导挂帅、组织落实。14个局、公司都是领导挂帅，相继组成领导小组或设立领导部门，专门组织这项工作。第二，积极协调，强化干预。各局、公司为了更好地实施调整方案，相继实行了现场办公制度，对发生的问题及时协调、拍板解决。第三，定期检查，督促推动。许多职能部门建立了信息反馈和跟踪制度，定期检查调整方案的实施情况。

由于各级领导加强了对工业结构调整的宏观管理，从方案下达一年来的实施情况看，成效还是明显的。第一，从优先发展产品和限制淘汰产品的实施情况看。调整方案提出，1989、1999两年全市安排优先发展产品220种，1989年计划增产28.3亿元，限制和淘汰产品100种，1980年计划减产4.7亿元。据初步统计，实际执行情况是，优先发展产品1989年实现产值比上年增长9.6%，增产18.4亿元（完成计划的65%）。其中约有100项超额和实现了增产计划；70项没有完成增产计划，但比上年增产；50项不同程度比上年减产。因此，大部分局都没有完成调整方案中提出的增产计划。但下半年起，调整工作的进展还是大的，各局根据实际情况及时调整了计划，如二轻局洗衣机、吸尖器等几项大宗产品无法实现增产计划，就抓皮鞋、电熨斗、电动剃须刀等产品的增产，全年完成了增产计划产值的97%。此外，全市100种限制、淘汰产品的调整工作完成较好，除有极少数产品（如解放鞋）根据市场需要，生产有所突破外，基本按计划执行，全年减少产值4.2亿元，约20种高能耗、污染严重以及市场落后的产品已经停产。第二，从企业“关、停、并、转”的实施情况看。调整方案提出，

1989、1990两年中计划“关、停、并、转”82家产品不销对路、长期经营性亏损、与城市环境保护矛盾尖锐的企业。实际执行情况是，1989年已对60家企业进行了调整，其中“停、并”43家，转产17家。这些企业的调整大部分是在局内和行业内进行的，但也有极少数企业实行了跨局、跨行业甚至跨地区的调整。总的看，企业组织结构的调整，使一批重点行业和企业在不增加或少增加投资的情况下，合理利用存量资源，增强了产品开发和生产能力，推动了行业结构的优化。第三，从优先安排建设项目的实施情况看。调整方案提出，1989、1990两年中，结合产品结构调整优先安排主要建设项目200项。实际执行情况是，1989年完成永新彩管工程、彩电偏转线圈、载重车胎一期工程等项目26项。全年预计用款34.6亿元，完成工作量24.5亿元。这些项目达产后可增加产值11亿元，利税3.8亿元，创汇7000万美元。1990年计划再完成70项，其中包括氯碱总厂的20万吨聚氯乙烯、3万辆轿车纵向配套等大型和重点项目。

上述情况表明，一年来上海工业结构调整具有以下特点：（1）发展不平衡。主要表现为：一是在调整方案中占计划产值比重大的轿车、彩电、冰箱、洗衣机、吸尘器等大宗产品的调整工作由于受到市场冲击较大而进展缓慢，因此影响到相关局、公司的调整计划的实施；二是在作为调整方案主要内容的产品结构调整、企业组织结构调整和重点项目建设三个方面中，涉及到体制和资金问题的企业组织结构调整和重点项目建设相对较难，而产品结构调整的步子较大；三是在现实的特定环境下，限制淘汰产品的调整计划完成较好，而优先发展产品的调整计划完成较差。（2）计划与执行结果差异很大。主要表现在原计划大上的产品没有上去，而有些已列入限制或淘汰的产品却又重新畅销而扩大生产；尤其是在已经实现调整的60家企业中，属于原计划（82家“关、停、并、转”企业）中的只有29家，其余31家都是根据实际情况决定进行“关、停、并、转”的。（3）不断变化着的外部环境与内在需求对结构调整的平衡协调工作提出了新的、更高的要求。结构调整工作涉及面广，凡准备工作充分、资金落实、产品销路畅通的调整计划，如原材料工业中的化工原料，装备工业中的柴油机、印刷机械、拖拉机，消费品工业中的轻工、医药制品等，完成情况都较好。相反，资金或基本建设投资规模额度不落实、承包基数划转有困难以及其他综合平衡工作做得不好的，则调整计划很难实现。

## 二、上海工业结构调整中存在的问题及原因

不容忽视的是，近年来上海工业结构调整在取得一定进展的同时，也存在着许多问题，突出的是：

（1）产品结构调整和重点项目建设受到资金、盘子的很大限制。主要表现在：发展适销产品、开发新产品以及转产都需要适当的技术措施支持。但目前企业普遍反映资金筹措相当困难。虽然市府曾明文规定从销售收入中提取1%以内的技术开发费，且在必要时市经委和主管部门可在企业之间和行业之间进行有偿调剂使用，但具体实施时有困难，企业在资金短缺情况下往往将这部分经费挪作他用，上级主管部门的调剂使用也流于形式。此外，由于投资的计划额度管到5万元，有些企业即使筹措到资金，没有额度仍难立项。一些企业和局反映，“八五”的盘子只能解决“七五”结转项目，矛盾十分突出。从重点项目建设看，1989年市里虽作了安排，但由于投资规模压缩太大和资金紧张，影响了建设速度。特别是“三废”迁建项目困难更大，排污返回费和地方财政安排的拨改贷资金远远不够用，银行贷

款又难以落实。所以，1989年原计划竣工70项，实际只完成26项，只占计划数的1/3强。

(2) 企业在“关、停、并、转”过程中受到所有制关系不同、承包基数划转和人员安排诸难题的困扰。主要表现在兼并企业和被兼并企业由于所有制关系不同、工资标准不一，合并以后不宜解决，且常常是就高不就低，难以平衡。特别是列入“关、停、并、转”的企业，大多数属于经济效益较差的企业，一旦并入其他企业，短期内将使兼并方企业增加负担，突出的是被兼并方企业的承包基数划转到兼并方企业后，一时难以承受。此外，在兼并过程中，跨行业兼并企业的富余人员安排也存在问题，这个包袱完全要由兼并企业背走，有不同程度的困难。

(3) 结构调整的短期目标与长远发展方向不衔接，甚至有一定矛盾。主要表现在这次“关、停、并、转”的对象往往以眼前生产任务是否饱满、经济效益是否好为衡量标志，而受经济调整的影响，许多在60年代工业改组中扶植起来的专业化工厂恰恰处于发展的低谷时期而被列入“关、停、并、转”的对象。如机电局计划“关、停、并、转”的8家企业中，有5家是机修厂、2家是模具厂、1家是电镀厂。这个问题不引起注意，不采取一定的保护政策，就会对上海工业的长远发展产生不利影响。

(4) 结构调整过程中的宏观调控能力弱，调整政策不配套。主要表现在：一是从结构调整的主要方向看，首先是要按照发展外向型经济的要求，增加工业产品的出口创汇，即要瞄准国际市场，以出口为导向进行结构调整，但限于目前多种因素的制约，普遍存在换汇成本高、创汇留成低的状况，有些企业想搞“以进养出”更是困难重重。因此，企业普遍反映外销不如内销，如果政府不在政策上给予切实的优惠和支持，这种调整就难以为继。二是从结构调整的配套措施看，行业内部、行业之间以及全市结构调整的综合平衡工作还不够落实。譬如一些优先发展产品和重点建设项目所需的资金、外汇等留有一定的缺口；产品乃至行业置换的衔接工作也存在类似问题，老的产品下去了，新产品还没有顶上来，影响市场的有效供给；企业，特别是那些产值利税高、职工人数多的骨干企业“关、停、并、转”以后会出现哪些后遗症、如何解决等等，主管部门也没有切实的措施。三是从结构调整的应变能力看，急剧变化的市场使原结构调整方案所提出的目标未能实现，面对“拳头变软，短线变长，长线缩短”的市场变化，缺乏有效的调控手段和应变能力。

产生上述问题的原因固然是复杂的，但我们认为，归纳起来有两个方面：

首先，当前的经济发展和结构调整都处于极为特殊的历史阶段和现实环境之中，这种特殊性表现为：(1) 经济发展仍处于发展战略转变所引起的一系列结构调整之中。70年代末，传统战略发展遗留给我们的是结构畸形、水平低下的工业基础，经过十年的努力，虽然经济结构有了很大改善，但传统发展战略向新发展战略的转变（即片面强调重工业、片面追求速度的数量扩张战略向各类产业在集约化基础上协调发展的新战略转变）还没有根本完成，战略本身的转变和这种转变所引起的结构调整均需一个过程。而同时，我国又正处于人均国民收入从200美元到1000美元过渡的产业结构剧变时期，结构调整同时涉及到三大内容，即产业结构协调（在特定技术经济条件下的产业间平衡）、产业结构现代化（随着生产力发展，结构重心渐次向一、二、三次产业转移）和产业结构高度化（制造业内部各行业随着最新科学技术的发展，把劳力密集、资源密集甚至是资本密集型的传统产业转移出去，而发展能代表未来工业发展方向的、能控制掌握传统工业技术进步关键的新兴工业）。因此，总量发展与结构调整的双重任务交织在一起，而当前的现实情况又恰恰是总量过热与结构失调共存、数量

比例的不协调与技术结构和组织结构的不协调共存。(2)在动荡不定的国际政治、经济格局下,作为一个发展中的社会主义大国,所面临的形势就更为严峻,需克服的难题也更多,加上近年来宏观决策失误所积累起来的种种问题,使经济波动不断出现,且周期缩短,此外还有投资需求过旺、货币增发过猛、物价上涨和效益下降等问题迫使我们不得不进行治理整顿和经济的调整,以实现压缩需求、减发货币、抑制通货膨胀等目标。在这种情况下,各种矛盾错综复杂并会诱发一些新的矛盾,如需求过旺之后又出现突然的市场疲软,生产循环中断、库存积压接踵而至、结构调整所需的资金、外汇、投资规模又受到新的限制等一连串的新问题。(3)在改革开放历经十载的今天,我们仍然处在双重体制的过渡时期,社会资源通过行政方式和市场体系两个渠道进行分配,且两种分配体系各自以不完整和不规则的形式存在,二者间极易产生摩擦,导致经济秩序紊乱。此外,虽然存在行政方式分配社会资源的运行效能较强而市场方式分配社会资源的运行效果较好这一特点,但由于市场规则不健全、市场体系不完善,尤其在治理整顿和经济调整条件下,我国资源分配体制的选择更多的是行政方式而不是市场机制,政府能够用来解决经济发展和结构调整中所出现问题的手段就相应较少,而且这些手段或措施能起到的作用又被削弱。

其次,政府部门还缺乏一种有效的宏观机制来保证结构调整目标的实现。上海工业结构调整中所遇到的诸多问题归结到最后就是未能实现预定的结构调整目标。而从实践过程看,这种表象背后的深层原因是,由政府部门拟定的工业结构调整方案是以国家的产业发展目标为主要导向的,它非常鲜明地提出了产业发展乃至产品发展的序列,并且要从总体上兼顾全市工业发展的速度、效益、技术进步以及行业之间、各行业内部发展的比例关系,在此基础上实现社会资源和生产要素的合理配置。但各工业局、特别是企业执行工业结构调整方案时则往往是以市场需求为主要导向的,它非常注意国内外市场需求的变化以及所引起的对企业经济效益的影响。因此,在产品结构乃至于产业结构的调整中,并不完全是按照政府规定的发展序列或发展重点,也就是说,在工业结构调整过程中,政府行为(所有者行为)与企业行为(生产经营者行为)客观上存在差异性,而协调或克服这种差异的宏观机制却是当前上海工业结构调整工作中的一个薄弱环节。

需要指出,在以上两个方面中,客观上存在的外部环境在短期内是不会有太大改变的,近三年都将处于治理整顿和经济调整的条件之下,我们唯有采取主动、积极的措施,以克服或减少其给结构调整带来的那些不利影响。但在宏观机制的健全和完善方面却是可以有所作为的,这应当是今后产业结构调整工作的一个重点。

### 三、健全和完善宏观机制的基本思路与政策手段

综上所述,在新体制尚未完全确立的“转轨”时期,行政和市场两种调节方式并存,并都在不规范地发挥作用,这种状况搞得不好极易恶化资源的配置和使用效应,影响甚至危害结构调整计划的实现。因此,必须根据上海工业结构调整过程中业已暴露出来的和潜在的问题,有针对性地健全和完善适合国情、市情的宏观机制。这里所说的宏观机制主要是指政府为保证实现产业结构调整目标所采取的各种产业政策及其配合关系,它涉及到直接调控和间接调控两大方面。

#### (一) 两种不同的代表性思路及其评介。

纵观世界各国、各地区的结构调整史,政府对结构调整的干预政策或手段及干预程度都

是各不相同的，由此也形成了各不相同的宏观调控机制。我国在80年代中期开始研究和实施产业结构调整，在建立一种什么样的宏观机制问题上，认识也是不统一的，从不同时期占主导地位的思路来看则有两种：一是以市场机制来实现产业结构的调整，政府很少甚至不直接干预结构调整，而是运用各种政策或手段完善市场机制，进行间接调控。二是以行政方式来实现产业结构的调整，政府运用各种指令、法律和政策手段对产业结构调整进行广泛而深入的直接干预，只有那些不重要的行业或产品领域才放手让市场机制作自发的有限度调节。

前一种思路实质上是受西方发达国家和地区产业政策影响的结果。市场经济理论认为：产业结构的调整归根到底是一个国家稀有经济资源在各行业之间以及每一产业内部的分配问题，而产业结构调整中面临的资源分配问题只有通过市场机制才能解决。因为从理论上讲，合理的资源流向应该是国民经济薄弱部门、高生产率部门和代表未来经济发展方向的新兴产业部门。但是，哪些产业属于这些领域，无论是个人还是政府，都无法对此作出正确判断，只有通过市场需求和价格的变化才能显示出来，资源及时有效的流动也只能通过市场差价所引起的对投资者和生产者不同的刺激来实现。因此，在商品经济条件下，产业结构的调整必须通过市场机制实现，政府的作用是完善市场机制，为市场机制充分起作用创造良好的外部环境。这种思路在我国1988年前经济高速增长时期的产业结构调整过程中居于主流。但是，提倡在我国袭用这一机制的观点有两个带有根本性的疏漏之处。第一，在产业结构调整中，市场机制起充分作用的基本条件是市场规则的健全和市场体系的完善，而目前我国价格体系扭曲，市场信号不准确，市场运行也不规范，并不具备市场机制起充分作用的条件。第二，受产业内部发展规律和社会经济诸因素的制约，市场机制发生作用的范围也不是无边界的。某些产业（如交通、能源、农业等基础性产业）由于自身发展的一些特殊规律，往往不受市场价格变动调节，即产业对价格变化反映的灵敏度很低，其中有些产业若让市场强行调节，其结果可能不是经济发展的协调，而是经济秩序的破坏。此外，在我国现实经济条件下，受职工就业、财政承包等因素的影响，企业进出市场（即“关、停、并、转”）的自由度很小，这在一定程度上也就决定着市场机制的作用必然是有限的。我国产业结构调整的实践表明，如果完全依赖于市场机制，产业结构不仅不能改善而且还有可能恶化，前几年价高利大的加工工业超前发展而基础产业滞后发展成为瓶颈就是例证。更何况，在实行市场经济制度的国家和地区，政府对产业结构也是进行不同程度的直接干预的，就连奉行自由经济理论的美、日、英、法等发达国家，政府为达到协调产业结构之目的，也对个别产业（如交通、能源等）进行直接的干预。

后一种思路是受传统经济体制影响、我国特殊经济发展阶段和现实环境的产物。这种思路强调，产业结构的协调，即资源在各产业间和产业内部的合理配置与流动，并不是市场机制所能实现的，在实行有计划商品经济体制的我国，由有计划按比例发展规律所决定，以行政（计划）方式协调产业结构的主导作用是市场机制所不能取代的。在市场经济制度下，政府由于不是最大的投资主体，除了某些基础产业外，对资源在产业间和产业内部的分配和流动，都难以进行直接的干预，只能通过政策手段进行间接的、有限度的干预；而在社会主义制度下，政府作为国有资产的代表，对资源在产业间及产业内部配置的调节可以是直接的、强有力的。更何况，市场机制的调节作用也是双重的，它有自动平衡和协调产业结构的一面，也有自发、盲目、矫枉过正的另一面。因此，我国产业结构的调整主要应以行政方式进行，强化政府的干预手段和干预程度。这种思路在近年来的治理整顿和经济调整时期是居于

主流地位的。然而，这种观点也有可商榷之处。第一，客观上目前我国已处于新旧体制的转轨时期，在经历十年改革开放后，多种经济成份和多种经营方式都在扮演着各自不同的角色，经济的运行已不再是单一渠道。因此，我们不能也不可能否认市场机制的存在和其作用的发挥。同时，在市场规则逐步建立、市场体系逐步完善的条件下，市场机制确有自动平衡或协调产业结构的功能，而且在商品经济条件下，这种功能其他机制所难以具备的。第二，以行政方式协调产业结构时难以避免因计划不周或不能及时适应经济环境变化所带来的失误。从某种角度说，行政调节的面越广、政策直接干预的程度越深，这种失误的危害性就越大。实践亦证明，如果不顾变化了的经济状况而过分突出和强化行政方式的功能，则会遇到以下困难：政府部门制订结构调整计划的内容越来越庞大，方案越来越细，从公布产业发展方向发展到安排“关、停、并、转”的企业、优先发展的产品乃至相关的建设项目。由于涉及面广、工作量大，许多内容和指标不能适应市场需求的变化，以至执行结果与计划初衷常有相悖之处，效果往往不够理想。其次，由于政府制订的结构调整计划大包大揽，有些本来应由企业通过市场解决的难题也要政府解决，导致结构调整过程中出现的资金、能源、原材料以及待业人员的包袱越背越重，反过来又影响应属政府部门抓的重点产业和拳头产品的调整计划的实施。最后，由于过分强调行政协调，实现产业政策的各种手段被“硬化”，在一定程度上会影响企业的积极性和创造力，甚至导致企业产生对立或不配合情绪。

## （二）可行的选择思路与相关的政策手段。

显然，选择何种类型的产业政策体系或结构调整机制来实施结构调整并不是由政府部门的主观意志所能决定的，它必须考虑到不同的经济发展阶段及经济运行机制、不同的政策手段及特点、政府与企业的关系或企业驾驭市场的能力。

我们认为，在近中期，由于：第一，国民经济处于调整时期，即经济增长的低速阶段，产业结构现代化和高度化的任务十分艰巨但产业结构不协调的矛盾也比较突出；经济运行机制处于转轨时期但新旧体制呈僵持状态，双轨运行仍会持续。第二，受其决定和影响，行政和市场两种方式将在不同的领域发生作用并交错影响，对资源配置和使用，即产业结构的调整各自起着无法替代的调节作用。第三，由于普遍存在企业规模过小和不当竞争现象，企业驾驭市场的能力较弱，政府与企业之间还不能完全摆脱行政性的依赖关系。因此，无论是行政方式为主的结构调整机制抑或市场方式为主的结构调整机制都难以顺利实现产业结构调整的预期目标。所以，为保证上海工业结构调整的顺利进行，我们必须摒弃行政方式为主或者市场机制为主的窠臼，建立一套政策手段和调节对象具有对应关系特征的宏观机制。其基本思路是：充分利用行政和市场机制的积极作用，按照经济发展战略的要求和产业的自身特点、发展规律及在国民经济特定发展阶段的地位与作用，区别不同产业，实施不同的调节方式，以建立直接调控与间接调控相结合的宏观机制。这种宏观机制的要旨在于政府公布支持（扶植和援助）、协调（内部调整）和限制三类产业，并选择若干产业进行行政调节，而对其他产业的结构调整运用市场机制。就上海的情况而言，政府进行直接干预式行政调节的产业包括：一是出口创汇产业（支持产业）。在近中期，我国外债还债高峰即将到来，进口技术设备、原材料的外汇压力也很大，但国际政治环境的恶化和国内传统出口产业的竞争能力的下降，需要政府部门在稳定出口规模的同时调整出口结构，上海在1989年完成了50亿美元的出口创汇，又规定了在3年内年均增长5—10%的指标。为此，在稳定以轻纺手等劳动密集型产业为主的出口格局的同时，要采取措施，提高现有产品的加工深度和质量档次，提高创汇

效益，并扶植机电产业和高技术产业的出口创汇。<sup>①</sup>二是战略重点产业（支持产业）。为保证上海工业的持续稳定发展及在全国经济发展中的领先地位，政府部门对能发挥上海工业的原有优势、体现技术进步和关联带动作用大的产业发展进行直接干预。从近中期看，这类产业主要包括轿车产业、以微电子为基础的电子产业和进口替代——出口导向型的机电产业。三是基础原材料产业（协调类产业）。我国能源、原材料产业的发展可能要经历缓解瓶颈矛盾——初步适应——超前发展三个阶段，而这将是一个延续数十年的过程。上海作为一个加工工业基地，工业生产的实物转化总量已达到高负荷临界状态，因此解决这个问题不拟走能源、原材料基地的发展路子，而应以内部调整为主，故政府部门也应予以直接干预。这主要是指冶金、石化产业，因上海这两大产业的年加工能力都将达到1500万吨以上，不宜再无限扩张，重点应放在利用配套、加强产业内关联和产品结构的更新换代上。

不言而喻，其他产业、尤其是一般加工产业的结构调整，充分利用市场机制的调节功能。不过，与产业结构调整相关联的企业组织结构的调整，即企业的合并与改组，在一定条件下，仍应由政府部门进行必要的干预。

按照上述基本思路建立的宏观机制应具备调控、传递、协调三大功能。调控功能的核心是保证政府对产业发展方向、发展总规模以及产业限制范围的宏观调控能力；传递功能的核心是将政府的结构调整计划或意图顺利传达到企业，并经市场检验后及时反馈；协调功能的核心是创造适度的外部政策环境，以利于市场机制广泛而有效地发挥作用。因此，这种宏观机制寓行政和市场两种机制的积极功能于一体。其基本内容是：从直接调控的角度而言，政府干预产业的方式和政策手段主要包括两大方面：一是根据法律进行干预，这是一种具有保证实效的强制性干预。包括对一般产业都适用的“一般法”干预和对特殊产业适用的“个别法”干预。二是不依据法律的行政性干预。包括政府部门在直接发布的行政指令和通过行业协会等机构进行的干预。通常政府进行直接干预的政策手段有：第一，财政手段，如政府投资、财政补贴、特别折旧、减免所得税、调整产品税和关税等。第二，金融手段，如发行债券、调整利率、汇率和信贷计划等。第三，统制手段，如进出口限制、工资、价格控制以及“工业口粮”的配额控制等。第四，行政指导或劝告。从间接调控的角度而言，市场机制是通过以价格为中心的一系列经济参数的变化调节资源在产业间及产业内部的配置与流动。为此，政府也需运用多种政策手段，为其创造良好的经济环境。这些政策手段通常也包括财政、金融、外贸、组织各个方面。其目的是健全和完善社会主义的市场体系，包括规范市场运行准则，整顿市场秩序；逐步理顺价格体系，提高发展产业的自身积累能力，为企业投资决策提供正确的信号；逐步完善资金市场，最终实现生产要素在地域空间和不同产业间的正常流动。

注①：这类产业的涉及面很广，但采取行政调节的主要限于年创汇水平在千万美元以上的产品和亿美元以上的产业及具有发展前景的高技术产业。