

# 产业结构调整的制度因素

胡艳超

人类经济发展史证明：结构效益和结构转换能力的高低优劣，决定着一国经济的兴衰，因而也决定着各国间经济实力的对比关系的变化。对新中国40多年来产业结构演变分析，实质上是从最有效的视角透视整体经济的成长过程。

## 一、我国产业结构的国际比较

作为一个发展中的社会主义大国，中国产业结构的内在形成机理自有其特征。如，作为社会主义大国，生产资料公有制始终被强调，政府（特别是中央政府）一直在产业结构协调中发挥较大作用；作为发展中国家，始终面临着加速工业化、赶超经济强国的压力；作为一个人口众多、幅员辽阔的大国，国内市场需求一直是中国经济发展的主要动力。这些因素综合作用，使得中国产业结构的演变表现出以下特征。

1. 二元经济特征明显，二元结构转换缓慢。

二元经济结构在发展中国家普遍存在，在那里，现代部门与传统部门并存，尤其是落后的农业部门与现代化新兴产业并存。在我国产业结构发展过程中，这种二元结构特征表现得非常明显。从1952年至1978年，农业劳动力占社会劳动力的比重仅下降11.6%，而农业占工农业总产值比重和净产值比重分别下降了49.6%和38.65%。参照库茨涅兹等人的研究结果，可以明显看出问题所在：第一次产业（库氏将其视为农业部门）在产值比重大幅度下降的同时，却保持了较高的

就业比重，劳动力转换缓慢。究其原因，固然可以说与我国经济体制对劳动力转移（特别是城乡间流动）的严格限制有关，但更主要原因在于我国农业劳动生产率的低下。从劳动生产率的比较上看，1985与1952年相比，农业人均生产总值仅上升1.45倍，而工业则上升了4.34倍。从劳动收入差别看，工农差距也很大，尽管1978年后有缩小的趋势，但一直仍保持在1:2.2以上，近几年甚至有扩大的苗头。

二元结构的转化过程是工业化过程的一个重要内容。如果从衡量各国工业化程度的单一指标（如工业总产值在工农业总产值中的比重或者是制造业在国内生产总值中的比重）法则来推断，中国已在70年代就可以称为稳定的工业化国家了。但是，我国在封闭条件下进行的重工业化，急于求成，基础产业相对滞后，特别是农村剩余劳动力长期处于停滞状态，形成了排斥占人口80%的农业人口的工业化，结果是我国虽在人均收入很低的情况下达到较高程度的工业化，而工业尤其是制造业的比重相对而言极大，但就业结构却长期保持着传统低收入国家的典型特点。

2. 重工业超前发展，结构变动振荡性强。

从工业内部来看，一个突出的特征是，制造业占国民生产总值的份额较高，而在制造业中重工业所占比重过高，与低收入国家一般结构偏差较大。从下表可以看出，中国

虽然属于低收入大国，但工业（制造业）在国内生产总值中所占比重与中等收入大国的比重相似，甚至还要略高于他们，这种产业结构在发展中国家是少有的。

中国产业结构的国际比较(占国内生产总值比重%)

	中国	钱纳利—塞尔昆模型			印度	印尼	南朝鲜
	1981年	300美元时	600美元时	1200美元时	1980年	1981年	1981年
农业	33.8	31.1	21.0	13.4	39.1	24.5	17.4
矿业	4.0	2.1	2.6	3.0	1.6	24.2	1.5
工业	33.6	18.3	24.4	19.6	18.8	11.6	29.7
基础设施	10.2	12.1	14.3	15.7	12.8	10.2	16.9
服务业	18.4	36.6	37.7	38.3	27.8	29.5	24.5

资料来源：世界银行经济分析预测局资料库，钱纳利—塞尔昆大国模型计算结果(未发表)，《南朝鲜统计年鉴》(1982年)《联合国1981年国民经济核算年鉴》，转引自《迈向二〇〇〇年的中国经济》，气象出版社，第68页。转引自《中国工业经济研究》1990年第1期，第40页。

再看轻重工业的关系。霍夫曼比例是一个很好的标尺。通过对历史资料的处理可以发现，在50年代，我国工业结构水平就已处于霍夫曼工业化阶段的第二阶段上，即重工业较之轻工业已有了较快的发展（比例呈下降趋势），但轻工业的总体规模还是大于重工业（比例值大于1）。进入60年代后，除个别年份外，重工业的总体规模就超过了轻工业（霍夫曼比值小于1）。有文章指出：从西欧发达国家的工业化经历来看，霍夫曼比值小于1之际，一般人均国民生产总值达1000美元左右，一般说来，重工业比重超过轻工业比重约需100年左右<sup>①</sup>。从我国建国初期极为薄弱的工业基础从而有待迅速发展的实际情况看，工业化的速度稍快一些是有道理的。“大国效应”也是原因之一。钱纳里的研究表明，国家大小和资源禀赋的差距会对产业结构的变动产生很大影响，“大国结构”和“标准结构”间存在一定的差距，

在相同的收入水平下，大国的工业化程度可以更高。<sup>②</sup>而我国传统体制下较高的资源动员能力和社会化组织程度，则使这种重工业化成为可能并被强化。

作为落后的发展中国家，我国生产力水平很低，经济发展严重地受结构性资源约束，尤其是工业化和重工业化所需的大量资金，同时，由于人民生活水平不高，市场消费需求无法带动经济快速发展。因此，很长一个时期，我们靠延缓提高人民生活水平进行高积累，靠挤压农业和轻工业发展重工业，走上一条重工业自己为自己创造需求、自己为自己创造供给的孤军深入、自我循环的发展道路。特别是在旧体制下，我国实际上在不断的波动、调整中走着一条以重工业自我循环支撑国民经济发展的道路，产业结构经常陷入比例失调的困境。

从当前的产业结构看，第二产业内部的结构性矛盾异常突出。表现在：能源的短缺表现为总量上的绝对不足、原材料供应跟不上加工工业的需求、机械工业长中有短且质量较差、轻纺工业与人民消费需求不相适应，等等。

3. 产业空间布局不合理，出现同构化趋向。

1952年~1978年的20多年时间里，中国工业分布趋向均衡状态，工业的省（区）市分布均衡度由0.45上升到0.59<sup>③</sup>。但这并不是利润最大化原则和投资边际收益影响的结果，而是由国家产业政策和集中计划体制所形成的。这种工业分布趋向分散化的结果，虽然在促进内地和少数民族地区发展方面产生了一定作用，但由于忽视了各地区在资源禀赋上的差异和比较成本，因而资源配置效率不高。1979年以后，随着投资决策的分散化，地区的自主权扩大了，工业在各省市区的分布进一步趋向均衡，地区间产业结构和产品结构同构化的趋势日趋明显，最突出的是，资源型地区的产业结构出现了由能

源、原料料型向制造加工型的转变。电视机、电冰箱、洗衣机等产品的生产厂家遍布全国各省市区。

#### 4. 产业组织不合理，结构存量刚性化。

产业组织合理化表现为企业竞争活力强，企业间分工协作水平高，能实现较好的规模经济，达到“马歇尔冲突”的和谐效果。而我国产业组织形式上则是“大而全”、“小而全”现象严重。以机械工业为例，大约80%企业是全能厂，几乎每个厂不论大小都有自己的铸造车间、热处理车间，90%的企业自制锻件，而日本则只15%左右。据笔者调查，湖北机械工业锻造、铸造、铸铁、热处理的生产能力的利用率分别为42.3%、61.8%、67%和60.3%

产业结构作为资源转换器，应当是随着社会最终需求、技术进步等因素的变化，对原有格局进行相应调节的。这种调节既包括增量调节，也包括存量调节。增量调节形式可以不受原有资源配置的限制，自由灵活地向各产业追加投资，因而它对产业结构变动有极其重要作用。但面对现存不合理的产业格局，大量的过剩供给的存在，我们不能不注意到存量调节方式。我国产业结构演变过程具有明显的存量刚性化的特征，企业只有新建、扩建，没有破产，兼并机制也流于形式，产业间要素流动严重受阻。

## 二、产业结构不合理的体制原因

中国产业结构不合理的原因是多方面的，人们已注意到传统发展战略的弊端，那种忽视比例关系，依靠高积累、高投资率推动的超高速增长，只会带来经济的剧烈波动，经济效益无法提高。但是，仅仅认识到发展战略的问题还是不够的，更重要的应该是去挖掘其背后的形成机制。

#### 1. 产业结构自行调节机制还未形成。

合理的价格体系是正确引导资源流向，从而实现产业结构合理化的必要条件。长期以来，我国价格体系的最突出特点是原材料

低价、加工品高价，产品价格既不是其价值的表现，又没有反映供求关系，这是制造业扩张和基础产业滞后的一个内在原因。这些年来，国家进行了一系列价格改革，但现实的困难是，一方面，严重短缺的能源、交通等产业，其供给弹性和需求弹性都较小，提高其产品和服务的价格并不能实现短期内刺激供给的增长；另一方面，目前我国大企业对投入品价格变化的消化吸收能力很差，这样，原材料价格的上涨往往会立即传递为物价的普遍上涨。为了抑制通货膨胀，国家往往是对基础产业价格管理得较紧。而与此同时，由超前消费等拉动的加工产业的产品价格却持续上涨，这样，本不合理的比价关系就更加扭曲了。加工产业过高的比较利益，必然使有了较大自主权的地方政府和企业涌向加工产业，甚至还会使基础产业预算内资金在暗处流向其它产业。

#### 2. 产业结构的政府调节机制存在缺陷。

十多年改革中，我们力图建立一个政府调节和市场调节相结合、互为补充的产业结构协调机制，但结果并不理想，国家产业政策借以实施的各种调节手段不但没有围绕产业政策形成有机联动，相反收效不好，并相互掣肘。这至少表现在：第一，财政状况恶化，调控实力弱化；第二，投资调控机制没有适应调控对象复杂化的变化，调控手段失灵；第三，税收政策未能与产业政策相协调，甚至出现与政策相背的逆调节；第四，银行既有政策性银行的性质，又有企业化经营的特点，在目前产业间资金利润率相差很大的情况下（并非合理），银行很自然地倾向于将资金投向那些价高利大而非产业政策所应支持的产业。此外，我国目前的银行还在很大程度上受到地方政府的控制，因此银行要受到不合理的地方政府行为的影响。

#### 3. 地区间产业同构化的机制形成。

改革以前，中央高度集权的产品经济体制统治着我国整体经济的运行和发展，区域

经济一直处于从属、被动、抑制的状态。改革以后，部门管理经济的权力逐步弱化，地方管理经济的能力逐步增强，地方的利益主体地位得以确立，这一方面给国民经济注入了活力，但另一方面也形成了产业同构化的机制。地区利益格局的形成，使各地区在考虑产业结构的构造时，往往先从局部利益上着眼。而我国的现行体制基本上仍是鼓励地方以数量增长为中心来发展生产，各级领导干部往往是把下级干部任职期间所在的地区的产值发展速度作为考核和晋升的主要标志之一。同时，地方财政收入的增加，能促进本地生产的发展、人民生活的改善、公益事业的进步。这样，地区的产值、利税的增长与否就与本地区的利益息息相关，这必然导致地方把人财物投入到价高利大的产业部门，如加工组装业。这种同构化方式还得到其它因素的推动：财政包干、“分灶吃饭”扩大了地方财权，地方预算外资金增加很快、比重很大；投资主体多元化，地方政府的投资决策权增大；中共和地方关系不明确，宏观调控手段乏力，等等。

### 三、深化经济体制改革，推进产业结构调整

从我国产业结构的演变过程上看，我们在调整中主要只重视了结果形态，而未能深入解决机制问题，尤其是结构内在的自发调节机制，从而造成了“调整——结构矛盾——再调整”的困境。可见，结构性矛盾是由机制性矛盾引起的，产业结构问题的最终解决是与体制改革休戚相关的。针对目前的产业结构上的问题，经济体制改革的步伐必须加快，力度应该加强。

1. 进一步推进国有企业产权制度改革，为优化产业结构奠定制度基础。

我国传统的产权制度以直接约束为根本特征，即国家不仅享有生产资料的所有权，而且还直接掌握和行使生产资料的经营权，正如人们经常描述的那样，企业更象由整个

社会生产组成的一个大工厂中的车间。这种产权制度实质上是建立在这样的假定上：中央计划者具有完全理性，因而能仅仅借助中央计划按比例安排社会生产，实现资源的最优配置。实践证明，建立在这一与实际不相符的假定上的传统产权制度是无法实现有活力的企业行为和高效率的资源配置的。人们在探索中基本取得了这样一个共识：要在国有企业产权重构中形成财产所有者与经营者之间利益边界清晰、制衡关系规范的新机制，以调动各经济主体对资产投入及增殖的积极性。

国有企业产权制度的改革将对产业结构的调整产生积极作用。首先，通过界定产权，明确国家与企业、企业与企业之间的权力边界，能够增强市场主体的预算约束硬度，根治“父爱主义”式的盲目投资等错误决策。其次，形成各种权利主体相互制衡的现代企业制度，最大限度调动各利益主体的生产积极性，使利益导向机制发挥作用。第三，产权商品化的市场结构使得社会资源的配置即产权的流动和交易实际上转变为微观经济主体对不同形态的产权选择的取舍行为，这将使资产存量的调整和组合变得活跃而有效，从而摆脱过去行政手段的关、停、并、转所面临的困惑，形成一种产业自组织的新型机制。

至于产权制度改革的具体运作，理论界和实际部门已做了很多探索，如分解国家作为社会经济的管理学者和公有资产所有者的代表的职能，建立法人财产制度，从法律上明确国有企业的法人财产所有权等。笔者认为，深化改革应该迈出更大的步子，除去少数有关国家安全和自然垄断性强的部门外，大部分行业的国有制要改造为股份制，采取股份有限公司和有限责任公司等方式，国家根据行业的重要情况和企业的大小，决定不同的参股比重。至于那些小型工业、服务业企业则可以“包、租、卖”给个人或全

体职工。其次,要在此基础上推进产权交易市场的发育,企业的兼并、参股等方式应成为产权市场正常的交易行为,而不是行政手段的表现。只有彻底的产权改革,企业的分配行为、生产行为、投资行为才会合理化,调整结构的产权基础才会具备。

2. 深化价格体制改革,确立产业结构调整的市场信号机制。

价格是资源、资金、生产要素部门间、地区间流动的信号,是市场经济中结构调整的主要形式。产业结构自调节机制能否有效发挥作用,其先决条件之一是:价格信号是否真实。

价格改革一直是我国经济改革的热点和难点,在争论和阵痛中,我国价格改革实质上已迈出了可喜步伐,目前绝大部分消费品和生产资料的价格已由市场调节,社会零售商品总额中,市场定价比重已达到近70%。但是,少数重要生产资料和服务品仍保留国家订价,如石油、煤炭、货运、房租、水、电等,即便是那些已放开价格也没有形成有效和平稳的体系。从深化改革的需要看,价格改革还应该迈出大步子,国家计划价还应减少,那些由于低价政策已严重影响发展的部门的产品或服务价格,该放的要放,暂不能放的,也要根据供求水平不断调整。当然,我们也看到,价格的放开使整个经济环境产生较大程度的振荡,解决问题的办法不应当是收,而是要考虑建立价格风险机制和缓冲机制,防止价格的过渡涨跌。在治理通货膨胀时,应考虑控制总需求和刺激有效供给两手并举。

3. 加快财政金融体制改革,规范政策经济行为。

近几年的财政包干体制是行政性分权的产物,它不利于理顺中央与地方的财政关系,是地方行为短期的利益根源。因此,应当按照市场经济的要求,重塑中央与地方的财政关系。从金融体制看,当前的以国家专

业银行为基本框架的银行体系离市场经济的要求甚远,中央已在不久前提出了深化金融市场改革的方案,即分离国家专业银行承担的政策性和商业性业务,允许组建股份制民间银行,推进商业银行间的竞争。问题在于,如何使这些方案得到有效地实施。

通过对中国产业结构调整的制度因素的分析,我们得出的合乎逻辑的结论是,我国经济体制改革是“以市场为取向的”。产业结构合理化重在塑造能够实现自动调节的产权基础,以及形成能够使产权主体实现理性决策的市场信号,如果说政府在结构调整中存在首要任务的话,那它就是营造出能使市场自动调节机制有效发挥作用的宏观经济环境。政府应该从对微观主体的直接干预中退出来,而将干预的重心置于各种基础设施的建设,宏观经济的稳定、教育、医疗卫生、消除贫困等。这些领域的重要性在于:如果政府不承担起以上这些部门与工作的投资;如果国家不建立起质量更好的、社会的、物质的、行政的、规章制度和法律方面的基础设施;如果政府不能提供稳定的宏观经济基础,那么一切更无从谈起<sup>④</sup>。从我国实际情况看,政府对产业结构调整还应该将产业政策、地区政策、财政政策 and 收入政策协调起来,使这些非指令性政策能发挥实际作用。

#### 注释:

①高明、申欣:《我国工业化过程中的结构变动特征剖析》,《中国工业经济研究》1990年第1期,第41页。

②参见钱纳里等著:《工业化和经济增长的比较研究》,上海三联书店1989年版中译本。

③《中国工业经济统计资料(1949~1984)》,中国统计出版社1986年版,第139页。分布均衡度=1-基尼系数,这里的基尼系数是对分省市工业产值构成的累积频数曲线图形求近似积分而得。

④世界银行:《1991年世界发展报告》,中国财政经济出版社1991年版中译本,第9页。

(责任编辑 曾德国)