

对“瓶颈”产业发展的分析与对策

李泊溪 谢伏瞻 李培育

近几年来,以搞活企业为中心的城市经济体制改革取得了突出的成就。但遗憾的是,在这个改革过程中,产业的深层结构仍未得到及时、有效的调整,宏观经济效益并没有得到相应的提高。当前我国产业结构不合理的问题突出表现在“瓶颈”产业对经济发展的严重制约。“瓶颈”产业的存在不但是我国宏观经济效益低下的重要原因,也是目前通货膨胀产生的直接动因之一。严峻的经济形势再一次将解决“瓶颈”产业的结构调整问题推到了我们面前。

一、近几年产业结构的调整及对当前经济的影响

从改革一开始,我们就深切地感到了结构调整之重要。但是,我国产业结构不合理的状况迄今远未根本改善,在某些方面还有所恶化。

1981—1987年,属于基础工业的冶金、电力、煤炭、石油等部门的年均增长速度(分别为8.2%、7.9%、5.1%和5.9%)仍低于整个工业部门的平均增长速度(11.0%)。基础工业部门在整个工业中所占比重越来越低,这不能不令人担忧。

电力本是一个需超前发展的部门,但1981—1987年的超前系数实际为0.97,反而成为一个滞后于整个工业平均增长水平的部门。电力工业在整个工业中的比重从1981年的3.8%下降到1987年的3.1%。目前全国各大电网普遍超负荷运行,发电设备缺乏正常和必要的检修,电网故障的隐患越来越大。据估算,1987年全国缺少电力约700亿度,使得1/4左右的生产设备不能正常运行,造成的工业产值损失近4000亿元,国家少得利税500多亿元。

交通运输与国民经济的增长有密切关系。1978—1987年,国民生产总值的年均增长速度为9.43%,同期的货物总周转量从9829亿吨公里增至22229亿吨公里,年均增长9.49%,与国民生产总值的增长基本同步。但是,这9年的铁路营运里程总共才增加8.23%,年均仅0.88%;公路营运里程共增10.33%,年均1.10%。目前铁路的日装车量仅及申请装车量的70%。历年所增加的货物周转量绝大部分是依靠对运输系统内部的“挖潜”。而今年上半年出现的交通运输空前紧张的局面说明这种超负荷运转已达极限。

原材料问题也是多年来影响我国经济正常运行的重要因素。1981—1987年,重工业中制造业的年均增长速度高达16.80%,比采掘工业的年均增长速度5.84%高出11个百分点,比原料工业的年均增长速度10.29%高出6.5个百分点。在我国目前高投入低产出的经济系统

中, 采掘工业和原料工业的长期“滞后”发展必然带来原材料的紧缺和制造能力的过剩, 造成资源的极大浪费。

产业结构的失衡是制约我国经济发展、影响宏观和微观经济效益提高的重要因素。主要表现在以下几个方面:

1. 引起经济波动, 制约经济增长。

近10年来, 我国经济增长呈现出大起大落的波动状态, 如下表所示。

1978—1987 年我国经济波动状况

年 度	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
社会总产值(亿元, 当年价)	6846	7642	8532	9071	9963	11125	13147	16588	19066	23083
增 长 率(%)	13.1	8.5	8.4	4.6	9.5	10.3	14.7	16.5	9.1	14.1
波 动 幅 度(%)	21.0	-21.5	-22.4	-57.5	-12.3	-4.9	35.8	52.4	-15.9	30.2

注: 波动幅度 = (年增长率 - 平均增长率) / 平均增长率 × 100%

资料来源: 《中国统计年鉴》历年各卷。

从表面上看, 1978年以后和1985年以后的生产滑坡都是由于政策调整所致, 但促使这些政策调整的内在原因却主要在于结构失衡。今年上半年我国经济增长又进入一个高涨时期, 但从目前形势来看, 这种高速度很难持续下去, 我们又要再一次进入紧缩、调整时期。

2. 影响资源的优化配置, 损害宏观经济效益。

产业结构失衡造成短线部门与长线部门并存的局面。据估计, 目前我国加工行业大约有30%以上的生产能力由于短线部门的制约而得不到发挥。大量的设备和劳动力闲置, 造成了资源的极大浪费, 由此引起的宏观经济效益的损失是难以估量的。

3. 使投资环境恶化, 投资效益下降。

基础设施薄弱、原材料短缺使得投资周期越来越长, 并使许多项目在建成投产后难以发挥生产能力。据统计, 1984—1986年建成投产的200多个大中型项目中, 达到设计能力的不到30%, 而不足设计能力一半的竟占35%以上! 基础工业薄弱还使得许多投资项目无法及时跟踪国内和国际市场的供求形势。往往在一个投资项目确定之时还不得不考虑从基础设施开始的各种配套工程的建设, 致使该项目的投资配套项目加多, 建设周期大大延长。

4. 使企业外部环境恶化, 企业经济效益下降。

能源、交通、原材料供应的紧张使许多企业因此处于“开五停二”、“开四停三”、“停工待料”或“停工待运”的状态。紧张的外部环境还扭曲了企业的正常行为, 如囤积、拉关系、走后门、偷工减料、变相涨价。再加上流通领域的“官倒”、“私倒”, 破坏了经济的正常秩序, 降低了企业的经济效益, 并使宏观效率受到损害。

二、产业结构难以调整的原因

为什么长期以来我国产业结构扭曲的状况始终没有根本的改善?

1. 扭曲的价格导致了扭曲的产业结构

长期以来,我国的价格既不反映价值,又不反映供求关系,与国际市场价格体系相比,形成了一套倾斜型的价格结构,即原材料、能源、电力、交通运输等基础产业的价格偏低,制成品的价格偏高。近几年来,虽然进行了一系列改革以校正不合理的价格体系,但这些改革大多局限在农副产品与消费工业品的价格领域。生产资料价格,尤其是严重短缺的能源、电力、交通运输等产业,由于其供给弹性小,需求弹性也小(从短期看),放开价格在短期内很难刺激供给的迅速增长,抑制需求的增加,反而可能造成价格总水平的上升。因此改革的步子不大。这样,利润率水平已经较高的一般加工工业的价格持续上升,而短线产业的价格水平相对变化不大,使得本来就不合理的比价关系更加不合理。这种不合理的价格结构很自然地导致了投资结构的倾斜,从而加剧了产业结构的扭曲。随着微观基础的再造,企业对价格信号的反应越来越灵敏,谋取利润的动机不可能引导企业将资金投向资金利润率低的产业。据计算,1987年纺织业、机械工业、金属制品、橡胶制品、塑料制品、化纤等行业的资金利润率分别为17.09%、14.11%、23.14%、25.67%、13.72%、14.67%,而同期电力蒸气热水生产和供应业、煤炭采选业、石油和天然气开采业、黑色金属采矿业、有色金属采矿业、建材及其它非金属矿采选业的资金利润率分别为5.68%、-0.28%、7.5%、11.42%、8.24%、8.1%,远远低于加工业。怎么能够期望这种扭曲价格造成的不合理的资金利润率把预算外资金引向这些短线产业呢?

应该说,价格信号决不是造成结构扭曲的唯一原因。即使价格不合理,如果国家贯彻强有力的产业政策,有能力大幅度增加对这些“瓶颈”产业的投资,也还是可以扭转这种局面的。但问题在于,国家各部门,尤其是地方各级政府,始终对结构失衡的消极影响估计不足,致使经济长期带病运转,宏观调控手段乏力。

2. 宏观调控手段乏力

政府扩大对短线产业的投资是调整产业结构的一种直接和有效的手段。问题在于财政体制改革以后,预算外收入所占比重逐年增大(1981—1987年分别为预算内收入的59.1%、74.1%、79.9%、81%、83.3%、79.5%、90.4%),国家统收的格局虽已打破,但中央财政大包大揽的格局并没有相应改变。由于改革和发展都需要财政支持,所以财政一直绷得很紧,1979—1987年9年间竟有8年赤字。1984—1986年财政收入中用于基建拨款的总额虽然逐年上升,但其增长率却在逐年下降(1984年为27.72%,1985年为19.4%,1986年为15%),1987年基建投资比1986年还下降了8.79%。尽管国家竭尽全力将预算内投资的绝大部分投向能源、电力、交通运输等短线产业,但仍力不从心。1983—1987年全民所有制基建投资中能源投资的逐年增长速度分别为24.5%、29.9%、22.3%、30.5%和24.4%,交通运输、邮电业投资的逐年增长速度分别为36.8%、38.4%、57.4%、5.8%和4.9%。总的看来,它们的增长速度在多数年份都是很高的。这部分投资的3/4来源于预算内拨款。可见,国家财政近年来的确为调整结构作出了极大的努力,但与全社会膨胀的固定资产投资相比,这些短线产业投资量虽有增长,但比重并没有多大变化,不少年份呈下降趋势。令人担忧的是,交通运输的紧张状况正日益加剧,但其投资规模的增长率近两年却急剧下降。长线产业与短线产业并行甚至超前于短线产业的投资趋势,使国家为调整产业结构所作的努力收效甚微。

第二次利改税后产品税和调节税对于调节因为价格扭曲造成的苦乐不均现象收到了一定

的效果,但仍存在一些问题。主要问题在于制定税率的依据不是产业政策,而是全社会平均利润率和历史形成的既定的不合理利益格局。因此,税收政策实际上也没起到调整投资结构和产业结构的作用。

既然国家财力有限,不可能通过大幅度增加对短线产业的投资来拉平倾斜的投资结构,是否可以采用货币政策,利用利率杠杆来“扬短抑长”呢?理论上说应该是可以的,但实际上却不尽如人意。

近年来,我国通货膨胀率持续上升,已经大大超过了贷款利率,这种实际负利率既不能控制投资总规模,也不能调整投资结构。况且我国全民所有制和集体所有制工业企业近年来平均利润率远远高于贷款利率。因此,小幅度地调整贷款利率不会对投资规模带来多大影响。即使采取差别利率,若不坚决地拉开档次,对一般加工工业的投资倾向也不会有太大的扼制,因为一般加工工业投资时间短,见效快,其平均利润率大多高于短线产业的利润率。另外,尽管我们近年许多改革正在逐步克服企业负盈不负亏、吃国家“大锅饭”的弊端,但仍未从机制上根本解决这一问题,因此,即使企业投资失误,经营亏损,最后仍是国家背包袱。

我国银行一方面作为政府宏观调控的职能部门,另一方面又具有企业的若干属性,这种双重身份使银行在行使其职能时难免顾此失彼。这几年,中央反复强调在紧缩信贷的同时要贯彻调整结构、区别对待的方针,但由于一无法规,二无条例,仅有号召,在具体执行时各级银行和其它金融部门无章可循,自然更愿意“择优扶持”,支持“短平快”项目,从而弱化了银行的调控作用。

除了财政和货币政策外,政府控制投资规模、调整投资结构的手段就只剩下行政命令这种方式了。应该说,在现阶段强制性的行政命令还是有一定作用的。今年以来大砍“楼堂馆所”等非生产性建设所取得的成效就是一例。问题在于这种“运动式”的控制方式终究不是长久有效之举。部门、地方、企业积累了丰富的对付这种行政命令的“经验”。风头上停一停,事后再上马,以更新改造之名行新建之实等现象决非少数。从长远看,还必须主要依靠经济杠杆来调节投资行为。

3. 总量失衡增大了结构调整的难度

我国总需求持续大于总供给。据测算,1981—1987年以货币形式表现的需要超过实际供给的数量分别为254亿元、124亿元、190亿元、819亿元、285亿元、931亿元、935亿元。今年上半年总供给增长17.2%,总需求增长31.4%,供需缺口有进一步扩大的趋势。上半年全社会固定资产投资总额比去年同期增长16.7%,消费需求也增长很快。过大的社会总需求拉动部分价高利大的加工工业进一步扩张,给短线产业带来更大的压力。

总量供需矛盾的日趋扩大还在一定程度上掩盖了结构失衡的矛盾,政府不得不将大量精力放到控制需求总量膨胀方面,而无暇更多地顾及长期性的结构调整。由于间接调控手段不健全、不配套,为了压缩投资规模,只好采用行政手段,这样就难免出现“一刀切”现象,难以达到既控制规模、又调整结构的目的。

4. 中央与地方投资目标不协调

改革以来,传统的“条条”基本打破,但“块块”的分割却有增无减。中央政府简政放权,

财政“分灶吃饭”，大大强化了地方政府的经济职能。地方政府以优化本地区结构、强化本地区利益为目标所作的投资决策，从局部看是无可厚非的，但在缺乏总的产业政策的条件下，各个优化局部的总和并不构成优化的全局。在没有明确的总的产业政策指导的条件下，地方分散决策只能引起产业结构趋同，造成经济资源浪费，影响宏观效益提高。近年来，各地区竞相投资，从国外引进高档消费品生产线，有的甚至是攀比性的重复引进，在低水平上铺摊子的现象十分严重。而地方政府对能源、电力、基础原材料、交通运输等短线产业的投资普遍不足。以1985年为例，基本建设总投资中中央项目比上年增长39.3%，地方项目比上年增长65.2%，但各自用于重点产业的投资所占比重中央为62.4%，地方仅为19.2%。由此可见这种新的投资格局扭曲程度之一斑。

5. 缺乏必要的要素市场

产业政策的实施离不开市场的作用，产业结构的调整需要在产业政策的引导下依靠市场机制来实现。改革使地方财力、企业财力、民间财力都大大增强，形成了投资主体多元化、投资规模小型化、投资决策分散化的新的投资格局，经济信号的引导作用明显增强，但由于价格、利率等经济参数不合理，又没有健全和完善的市场以及有效的宏观调控机制引导这些资金的投向，加之能源、交通运输、基础原材料等短线产业一次性投资大、建设周期长、资金利润率低，因此分散的预算外资金很难集中投向这些短线产业，而只能是投向投资少、见效快、利润高的一般加工工业。居民储蓄存款的实际负利率以及对今后通货膨胀的预期，使得居民存款的意愿淡化，从而使银行定期存款这条变当前消费为投资的渠道也变得狭窄起来。

资金市场不健全不仅影响资产增量的投向，也影响资产存量的合理调整。我国现存固定资产中有许多配置极不合理，由于市场不健全也无法合理流动。产业结构的调整，仅仅依靠增量调节是不够的；只有发挥资金市场的作用，加速存量的流动，才能加快结构调整的步伐。

缺乏必要的劳务市场，也是影响结构调整的重要因素之一。城乡壁垒、地区壁垒、部门壁垒和所有制壁垒等造成劳动人事制度高度僵化，严重地阻碍了劳动力的合理流动，也影响了产业结构的调整。

三、调整结构的若干政策建议

加快发展“瓶颈”产业是我国产业结构调整当务之急。下面我们就解决“瓶颈”问题提几点政策建议。

1. 分产业制定有区别的经济政策

逐步改革和取消现行的分地区、分所有制形式、分企业规模的经济优惠政策，制定以产业为对象的财政、金融、外贸等宏观政策，正确运用税收、利率等手段，鼓励“瓶颈”产业的发展，限制长线产品。

(1) 划清“瓶颈”产业与非“瓶颈”产业的界限，对非“瓶颈”产业在现有基础上加征5%的能源、交通重点建设基金(城乡集体企业和个体工商户加征3%)，同时免征“瓶颈”产业的能源交通基金。

(2) 将建筑税改为“投资方向税”，用以引导和控制预算外资金的投资方向。在新的税种未设立之前，建议调整对现有建筑税的征收办法。对计划内的预算外基建投资加征5%的建筑税，更新改造投资保持原有税率，但超计划部分加征5%。计划外的预算外投资在现有基础上加征5%的建筑税，“楼堂馆所”的建筑税加征至40%。对将更新改造基金挪作基建的项目，一经查出，加征10%的建筑税。取消地方政府对建筑税的减免权，并严格中央政府对建筑税减免的审批权。所有加征的建筑税收入由中央与地方比例分成，但都必须用于“瓶颈”产业的建设。预算外资金无论以何种形式用于能源、交通等重点项目的建设，一律免征建筑税。

(3) 降低“瓶颈”产业的产品税、营业税税率。企业因此而增加的留利应全部纳入生产发展基金，以增加企业自我改造和自我发展的能力。

(4) 对能源、交通等“瓶颈”产业的固定资产和流动资金贷款均实行“优先贷款、优惠利率”的政策。银行因实行优惠利率而减少的利息收入由财政用加征建筑税所得收入的一部分补齐至平均贷款利率水平，并考虑减免银行对“瓶颈”产业贷款利息收入的税收。

(5) 鼓励非银行系统金融机构对“瓶颈”产业的投资，限制它们对一般加工业的投资。

(6) 发挥外贸和外汇对调整产业结构的作用，对有利于扩大我国能源、交通、基础原材料生产能力的引进项目优先审批，特别重要的可降低关税。加强对进口项目的可行性研究，对重复引进国内已具备生产能力的建设项目和生产设备提高进口调节税税率。对于从国外金融机构和政府的借款，无论是自借自还还是统借统还，都必须明确界定使用范围，全部用作“瓶颈”产业和短线产品的建设投资，不得用于一般性建设。

随着产业结构的演变，及时调整有关政策，尽可能使间接调控政策规范化。

2. 逐步提高“瓶颈”部门的产品价格和服务价格，发挥市场机制在结构调整中的作用

(1) 制定调整“瓶颈”部门价格的短、中期计划，争取3—5年内使“瓶颈”产业的资金利润率高于其它产业的平均利润率。

(2) 采取果断有力的措施，有计划、有步骤地提高“瓶颈”产业的价格。

(3) 为避免物价轮番上涨，近期内有必要对加工行业的产品价格加以适度控制，待时机成熟时再逐步放开。由能源、交通部门提价引起的成本上升一律由企业内部消化。消化不了引起利润、税收下降者，该企业的福利、奖励留留资金也随比例下降。对于由此引起亏损的企业，则采用企业兼并的方式，对该企业的生产进行重组；对于没有条件兼并、重组的亏损企业则必须撤换、改组企业领导班子，限期扭亏为盈。

(4) 对于价格已经放开的产品，由市场机制决定企业的“优胜劣汰”。

(5) 加速建立社会保障制度，争取在3—5年内形成一个较为完整的体系，以保证企业破产法的真正落实。

3. 建立国家控股公司，引导预算外资金的投资方向

对跨地区的铁路干线、公路干线和电力系统等基础设施，建议建立以国家投资为主体，以社会资金为依托的新的投资体制。

(1) 建立能源、交通等重点产业的国家控股公司，吸引预算外的投资用于“瓶颈”产业的建设。每一项目的国家投资应占50%以上。

(2) 国家控股公司没有行政权限。近期内不允许对“瓶颈”项目外的一般项目投资。地

方、企业和银行根据项目的财务评价指标决定是否入股和贷款。

(3) 政府除对控股公司给予税收优惠外, 还可考虑给予入股地区和入股企业一定的“使用优先权”等优惠政策, 保证控股公司对预算外资金具有足够的吸引力。但是否给予特殊优惠政策, 应以国民经济评价指标为准则。

(4) 国家控股公司是国家利益的代表, 但也是相对独立的经济实体。其所得股利应按一定比例上交国家财政, 剩余部分作为控股公司的发展基金; 控股公司同时也是所投资企业的股东, 但企业有独立的经营权。

(5) 以上原则也适用于地方控股公司的组建。

4. 用沉淀资金的办法压缩需求规模, 为调整结构创造条件

(1) 尽快公布住房制度改革一揽子方案和实施步骤, 沉淀资金, 压缩总需求规模。从速在大、中城市推行住房制度改革, 积极引导城市居民的消费预期, 指导他们自觉压缩一般性消费和冲动性消费, 调整消费结构, 将储蓄用于当前购买住房或将来购买新房。国家、企业将现有旧房大部分出售, 出售旧房所得的资金全部冻结。

(2) 试行出卖部分国有企业的股权。

出卖部分国有企业的股权也不失为沉淀资金、压缩需求的一种方法。此方案应充分准备, 稳步出台。近期内, 只能考虑选择一小批条件成熟的企业, 试行出售50%的股权, 积累经验。所吸收的资金全部上缴国家财政, 暂时予以冻结。

5. 建立、健全要素市场, 优化资源配置

要逐步建立起配套的资金市场、劳务市场、技术市场, 为要素的合理流动疏通渠道。利用各种经济参数影响企业和劳动者的行为, 促进全社会范围内积极的、有秩序的竞争。把企业内部的优化劳动组合扩大到全社会, 推动人才的合理流动和竞争, 通过竞争提高劳动力的整体素质。在加速企业经营机制改革的同时, 建立并完善股份制, 扩大股份制的实行范围。发展企业兼并, 鼓励经济效益好的企业兼并经济效益差的企业, 以资金、劳动力的存量的调整促进产业结构的调整, 促进宏观经济效益的提高。

1988年10月

(作者工作单位: 国务院发展研究中心)

~~~~~  
(上接第42页) 对多元化的经济目标合理配组, 采取综合治理的方针, 形成比较长期的目标一致的货币政策, 才能避免既挖陷阱又填陷阱的反复。

鉴于我国经济理论界过去对通货膨胀的理论研究不够, 对于弥合通货膨胀和治理通货膨胀常常混为一谈, 对于弥合通货膨胀会引起通货膨胀的惯性运动认识不足, 我认为开展对于惯性通货膨胀的研究是当前经济理论研究中极为重要的方面。我国当前的通货膨胀已兼具需求型通货膨胀与惯性通货膨胀的性质, 这就增大了治理通货膨胀的难度。当今世界上有很多国家发生通货膨胀, 它们的政府领导人又何尝不想从通货膨胀的困境中摆脱出来, 其所以难以摆脱, 一个重要原因就是难以克服通货膨胀的惯性运动。因此, 对于惯性通货膨胀切不可等闲视之。

1988年10月

(作者工作单位: 中国社会科学院经济研究所)