

来,我国经济和人民生活均有所发展和提高,正从温饱型向小康型阶段过渡。由于小康型发展阶段的基本特征是消费的多元化、多层次和高选择性,市场对消费的导向愈来愈强,这就要求根据国内外市场需求和导向来调整传统产业,形成新一轮高度化的产业优势。再次,开放、开发浦东,最终会引进国内外客商云集和资金投入,刺激市场的活跃,而市场的活跃又对产业结构变动带来连锁反应,市场的导向力有增无减。总之,在90年代,上海面临国际、国内两个市场的影响和推动,产业结构的调整显然要与市场导向作用力同向,这样才能获得跳跃性发展,真正使上海跻身于充满活力的国际大竞争中去。

分报告之三

90年代上海产业政策的初步设计

产业政策是指导产业发展方向,规划产业发展目标,调节各个产业之间的相互关系,引导微观经济活动的综合政策体系;是整个经济政策体系中的核心政策;是改革与发展、计划与市场的结合点。正确的产业政策,是产业结构调整的基本依据,并具有积极作用。而具有积极作用的产业政策,才能承担为各项经济政策导向的重任。因此,要使90年代上海产业结构调整得以顺利实施,产业政策的设计至关重要。现根据整体性(与国家宏观经济发展和国家产业政策相协调)、区域性(与90年代上海经济发展和产业结构调整相联系)、现实性(与上海的现有基础和90年代的发展趋势相适应)这几个原则,对90年代上海的产业政策提出如下设想:

一、产业结构政策

产业结构政策是产业政策的核心。正确的产业结构政策可以为市场机制导向,也可以提高市场机制调节生产结构的效应,加速和缩短市场机制调节生产结构的作用过程,从而使生产结构适应需求结构的要求而迅速及时地转化,保证产业结构的协调发展。

制定90年代上海产业结构政策,绝不是非常详细地规划所有产业的具体发展规模,而是根据上海的实际情况和经济发展的要求,把握90年代上海产业结构的演变趋势和方向,选择和确定这一时期的战略产业,设计可以协调运转的产业整体结构,以推进上海产业结构的合理化。因此,制定90年代上海产业结构政策的关键,首先是选择这一时期的战略产业。根据国家的产业政策以及90年代上海经济发展的基本趋势和产业结构调整的目标,我们认为,在“八五”、“九五”期间,上海应重点发展的战略产业是:(1)以出口导向为主的日用消费品工业,包括高级时装、家用电器、石英电子钟表等。(2)以替代进口为主的先进装备工业和优质材料工业,包括轿车、造船、机械设备、黑色金属材料、轻型建筑材料和复合包装材料等。(3)以为上海发展外向型经济提供配套、方便、高效率的投资环境和良好服务的第三产业,包括邮电、交通、贸易、金融、房地产、信息和咨询等。其次是设计能协调运转的产业整体结构。为了使上海产业结构能协调运转,在90年代,一要改变目前第三产业过分薄弱,第二产业比重过高的不合理结构状况,力争在稳定第一产业比重的同时,加快发展第三产业,适当降低第二产业在全市国民生产总值中的比重,处理好三次产业之间的比例关系;二要在有重点、有步骤地发展微电子、光纤、新材料、生物工程、激光、海洋工程、航天、航空等新兴产业,实现上海产业结构高度化的同时,还要合理调整上海现有产业的发展

方向,积极应用高技术改造传统产业,以加速传统产业的现代化进程,不断提高传统产业的生产效率,处理好发展传统产业与发展新兴产业的关系。

二、产业组织政策

产业组织政策是产业结构政策的微观基础和行动纲领。只有产业结构政策而没有产业组织政策,则再好的产业结构政策最后也会落空。为保证90年代上海产业结构政策的切实贯彻,就必须依据产业结构政策认真搞好产业组织政策的设计。90年代上海产业组织政策设计的重点是培育企业集团,促进要素重新组合;建立和完善生产要素市场体系,促进人、财、物资源要素的合理流动。

企业的组织结构是产业结构的基础。如果企业组织结构不合理,产业结构的优化就难以实现。随着有计划商品经济的发展,90年代上海的产业组织结构要注重企业的合并和改组,按商品经济的内在联系,发展企业集团,实现产业组织结构的根本改变。在组织形式上,要从上海的实际出发,发展多层次、多形式的企业集团。只要有利于迅速发展生产力并实现企业的优化组合,企业集团的形式可以多样化,即不仅可以搞松散型的企业集团,也可以搞紧密型的企业集团;不仅可以搞横向联合型的企业集团,也可以搞纵向联合型的企业集团;不仅可以搞市级的企业集团,也可以搞跨地区、国家级的企业集团,乃至组建跨国公司。在发展方向上,应重点扶持一批具有雄厚的实力、能够在国内外市场叱咤风云,生产、科技、资本三位一体的进口替代型或外向型的大型企业集团。与此同时,要发展大批为企业集团、大中型企业服务的高效率、高技术的小型企业,形成大、中、小型企业分工协作与规模经济兼得的生产网络。

产业组织政策的另一个重要问题是促进生产要素的合理流动,使生产要素的流动与产业结构的调整协调起来。为此,在90年代,上海必须大力促进各类市场的发育,建立和完善市场体系。第一,发展和完善生产资料市场。相对消费品市场的发展,上海的生产资料市场发展较慢,难以适应经济体制改革和经济建设的需要。因此,应争取在短期内建立起一个在宏观计划和经济政策的约束下真正统一的、开放的、灵活的生产资料市场,以有利于物资的合理流动。第二,建立和培育资金市场。几年来,上海的信贷资金管理体制通过改革虽然有所改进,但资金的横向融通至今仍然受到各专业银行的限制,阻碍了生产资料、劳动力等的交换。所以,改革现行的金融体制,建立和培育短期资金市场,适当开放外汇调剂和外汇拆借市场,然后创造条件逐步发展长期资金市场,已成为一条促进资金合理流动的有效途径。第三,开放劳务市场。劳务市场是社会主义市场经济体系不可缺少的组成部分。90年代,上海应在继续发展现有各类劳动服务公司、人才交流中心的基础上,进一步开放劳务市场,以实现劳动力的合理流动。

三、产业投资政策

投资是产业结构形成和变动的主要因素。要实现上海产业结构的优化,必须制定合理的投资政策。在现实经济过程中,投资可分为两个部分:一部分是增量投资,另一部分是存量投资。这两部分投资的存在及其不同的运动规律,要求90年代上海产业投资政策的设计,也应从增量投资和存量投资两个方面来考虑。

在增量投资方面,按照90年代上海产业结构政策,本着需要和可能、经济和合理的原

则,有条件、有步骤地促使投资倾斜方向的变化,推动上海产业结构的调整和转换。在90年代,上海增量投资的基本方向:一是有重点地保证战略产业发展的资金需要。二是提高能源、交通、邮电等基础产业的投资比重。三是增加教育和科学研究的投资,加快智力开发和科技进步。四是坚持把投资的重点放在现有企业技术改造和改建、扩建上,注重发展内涵型扩大再生产。

在存量投资方面,为了提高存量投资的经济效益,根据90年代上海产业组织政策,可采取多种促使存量投资流动的调整方式。例如,通过发展横向经济联合,组建企业集团,不但可以解决目前企业自有资金不足和闲置设备的充分利用问题,而且可以优化产业和产品的结构,促进技术进步,提高劳动生产率和综合经济效益,迅速形成新的追加生产力和规模经济,扩大产品的市场占有率和竞争能力;通过企业兼并,可以使劣势企业的人员、资产等生产要素尽快地重新组合并发挥效用,这既有助于存量投资结构均衡目标的实现,也有助于产业结构的调整和转换。

四、产业技术政策

90年代上海产业结构调整的目标是技术高度化的产业动态均衡,这就需要大力提高产业和企业的技术创新能力,推动新技术、新产品的研制、开发和投产。为此,必须制定相应的产业技术政策,以全面强化技术进步工作,保证产业结构高度化的实现。

依据国家的产业政策和上海产业结构调整的目标,90年代上海的产业技术政策应当是:

(1)要围绕上海产业结构高度化的目标,研究并确定90年代上海技术进步的重点产业和重大科技攻关项目,并组织重大项目的联合攻关。(2)要充分发挥上海的科技优势,有选择、有重点地加快新兴产业的发展,逐步提高新兴产业在国民经济中的比重,并运用先进技术改造传统工业,力争在较短的时间内,使出口产业的技术装备和产品质量达到国际先进水平。(3)要切实抓好技术引进、消化、吸收、创新和国产化的工作,逐步形成一个支撑上海经济发展的科技体系。(4)要突出开发研究,加强中间试验,促进科技成果向生产力的转化,大力推进科技和生产的结合,使技术商品化。(5)要鼓励企业开发高效能、低消耗的新产品、新技术,对发明创新活动给予必要的精神奖励和物质奖励。(6)要进一步发展和完善技术市场,保护公平合理的竞争,为企业技术进步创造良好的外部环境。(7)要加强技术进步的宏观管理,做到管理制度化、控制动态化。

五、进出口政策

进出口政策是产业政策的一个组成部分。它是政府关于指导、规范、调节对外贸易活动的准则。制定正确的进出口政策,有利于加速上海经济向外向型转变。

90年代,上海在对外开放方面将会跨出更大的步伐,同国际市场之间商品和生产要素双向交流的规模将进一步扩大,实现基本建成外向型经济的目标。据此,90年代上海进出口政策的设计应着眼于以下几方面:(1)在外向型发展模式方面,应根据国内外原材料价格的高低以及国际市场的返销情况,对上海各行业乃至企业分别确定大进大出、小进小出和平进平出的外向型发展模式。(2)在进口替代方面,对进口替代产品的生产,在能源、原材料、资金等供给方面给予保证,同时在定价和利率上,也要适当照顾,并对生产企业所节约的外汇实行留成优惠。此外,为保护民族工业,要对现有引进技术和进口设备的计划进行排

队，凡是上海能生产并达到国外同类产品水平的，就应当停止或减少进口。（3）在出口方面，对出口前景好、国际市场上享有一定声誉的产品以及生产这些产品的企业或企业集团，应予以扶植。并结合企业组织结构的调整，挑选一批国际竞争能力比较强、经济发展后劲比较大的企业或企业集团，通过同外贸企业的联合，组建一批工贸结合的出口型企业集团。在此基础上，仿效国外的托拉斯、综合商社，逐步组建若干个具有科研、生产、销售、对外贸易综合功能，能够在国际市场上叱咤风云的大型企业集团和综合商社。（4）在外贸管理方面，对有条件直接进入国际市场的企业，要放手鼓励其进入国际市场；对暂时有困难的企业，可采取外贸代理制方法鼓励其直接与外商接触；对授予外贸经营权的企业，要相应给予谈判、报价、签约、结汇、留成外汇使用等权限；对以出口为主的企业，重点考核它的出口创汇效益并与工资效益挂钩，内承包考核为辅，乃至不考核；要改变目前外贸管理上政企不分，生产企业出口创汇的命运系在外贸进出口公司（企业）手中的状况。

此外，在产业规模政策上，要本着实事求是的精神，对上海的有些行业应实施规模扩充政策，有些行业应实施规模维持政策，有些行业则应采取规模控制政策。在产业布局政策上，要依据城市总体规划的部署和90年代上海产业结构调整的目标，分步骤地调整和展开上海“层次型”的产业布局，为各个产业提供新的发展空间。在产业保护政策上，要切实保护市内幼小产业不受外来经济的冲击，并不断增强其竞争能力。

设计符合上海90年代实际情况的正确的产业政策固然重要，但是，正确的产业政策的指导、规范和调节作用发挥的程度，往往取决于它的实施状况。为了保证上述产业政策在90年代的实现，我们认为，应主要从以下两方面着手：

首先，要选择合适的实现机制。产业政策的实现机制一般有两种：一种是行政机制，另一种是市场机制。前者主要是按照行政隶属关系进行逐级管理，后者则主要是按照各种利益关系进行广泛协商与合作。这两种实现机制的选择，主要取决于经济体制模式。实践表明，单纯的行政机制和单纯的市场机制都不可能成为有效的产业政策的实现机制。因此，为保证上海产业政策的顺利实现，我们必须摒弃以行政机制为主或以市场机制为主的窠臼，尽快建立以利益协调为主的产业政策的实现机制。当前，在我国传统的行政管理机制已经逐渐失效，而新体制下的市场机制又尚未形成的情况下，我们应当深化经济体制改革，充分利用行政机制和市场机制的积极作用，按照上海经济发展战略的要求和产业的自身特点、发展规律以及在国民经济特定发展阶段地位和作用，区别不同产业，选择不同的产业政策的实现机制，以切实保证90年代上海产业政策的实现。

其次，要有协调配合的其他经济政策。既然产业政策是计划与市场、宏观与微观、改革与发展相结合的产物，则产业政策的贯彻实施就需要有财政、税收、金融、价格及消费等一整套的政策体系来保障。否则，即使是实施最好的产业政策也不能抵销一项不利于产业发展或产业调整的经济政策的影响。产业政策与其他经济政策的协调配合，主要体现在以下三个方面：一是政策内容的协调配合，即其他经济政策要按照产业政策规定的目标，给产业政策以支持和配合。二是重点发展政策与一般发展政策的协调配合，即重点发展的程度要适宜，使其符合一般发展的要求，并有利于促进一般的发展。三是短期政策效应与长期政策效应的协调配合，即把谋求当前的经济稳定与谋求产业结构调整以保持经济的长期增长、把治标与治本很好地协调起来。总之，应尽量减少产业政策与其他经济政策的摩擦，确立产业政策的导向作用。只有这样，才能使90年代的上海产业政策得以实现。