

论我国地区产业结构的调整

● 魏后凯

一、当前我国的地区产业结构矛盾

1978年以来,我国开始进行第二次大的产业结构调整。经过近几年的调整工作,我国各地区产业结构严重失调的状况已有所改变。各地区第三产业的迅速发展基本改变了三次产业结构的不协调状态。全国第三产业产值占国内生产总值的比重由1978年的23%提高到1989年的26.5%,增加了3.5个百分点,其中福建、四川、新疆、黑龙江、北京、辽宁、陕西、甘肃、上海等地区都增加了10个百分点以上。同时,由于各地区大力发展轻纺工业,调整工业产品结构,使地区轻重工业比重关系也逐渐趋于协调。1978—1989年,全国轻工业产值占工业总产值的比重由43.1%提高到48.9%。而重工业比重则由56.9%下降到51.1%。除山西、陕西、青海、天津、江西、河南等少数地区外,各地区的轻工业比重都有所提高。^①

然而,在三次产业结构和轻重工业结构逐渐趋于协调的同时,地区产业结构的深层矛盾却有所加剧。这主要表现在以下几个方面:

1. 基础产业与加工工业的矛盾突出。我国基础产业与加工工业的矛盾早就存在。1978年以来,国家比较注重能源、原材料等基础产业的发展。我国基本建设投资中能源工业投资的比重由1978年的22.9%提高到1989年的28.8%,原材料工业投资比重由21.8%提高到29%。^②然而,由于各地区竞相发展价高利大的加工工业,特别是以农产品为原料的轻纺工业和追逐城市居民高档消费

需求的耐用消费品与办公用品工业,能源、原材料等基础产业发展相对滞后,致使我国长期存在的基础产业与加工工业的矛盾进一步加剧。1978—1988年,我国能源生产弹性系数由0.99降为0.45,电力生产弹性系数由1.02降为0.87,运输弹性系数由0.91降为0.11。^③由于目前我国工业的加工深度还较低,能耗物耗水平还较高,加工工业严重脱离基础产业的状况迅速扩张,必然会加剧能源、原材料的供需矛盾,形成各种短缺,并由此推动价格和成本上升,带来加工工业生产过剩,造成资源的极大浪费。据有关部门测算,当前全国年缺电约600—700亿千瓦小时。由于电力不足,全国约有1/4的生产能力不能正常发挥作用。^④另据有关部门估算,目前东部地区由于能源、原材料供给不足,导致至少1/3的加工能力不能得到正常发挥,成为制约经济发展的瓶颈。同时,为弥补国内原材料供需缺口,国家特别是沿海地区不得不依赖进口原材料,从而消耗大量外汇。1985年,我国进口钢材达2003万吨,相当于当年国内成品钢材生产量的50%以上。^⑤1987年,天津用汇的80%都用于进口

^① 国家统计局:《全国各省、自治区、直辖市历史统计资料汇编》(1949—1989),第54、59页。

^② 国家统计局:《中国工业统计年鉴》(1990),第7页。

^③ 国家统计局:《中国工业统计年鉴》(1990),第7页。

^④ 国务院工业普查办等:《中国工业现状》,人民出版社,1990年版,第385页。

^⑤ 国家统计局:《中国统计年鉴》(1986),第301、573页。

原材料。^①此外,各地区加工工业的过度扩张,还加剧了地区间相互争夺资源和市场的矛盾,诱发各种资源大战频频爆发,从而强化地方保护主义,使区际经济关系处于紧张状态。

2. 生产建设中重复引进、重复布局现象十分严重。生产建设中重复布局是我国长期存在而且至今仍未解决的问题。1978年以来,各地区先是普遍发展“老三大件”(自行车、手表、缝纫机),接着又全面引进“新三大件”(电视机、电冰箱、洗衣机)。与此同时,小纺织、小罐头、小糖果、小烟厂、小酒厂等也纷纷在全国各地重复建设,全面铺开。生产建设中大量重复引进、重复布局,必然产生三方面的严重后果:一是加剧地区支柱产业的趋同化。据统计分析表明,各地区工业总产值中占前5位的部门几乎都集中在机械、纺织、化学、食品等少数几个行业。许多地区如北京、天津、上海、江苏、浙江、山东、四川、陕西、湖北、安徽等,这四大行业产值占工业总产值的比重大都在60%以上。^②城市工业和乡镇工业产值结构也存在着趋同化趋势。地区产业结构的趋同化,加剧了地区间相互争夺资源和市场的矛盾,使各地区在低水平上盲目竞争和过度竞争,造成资源的极大浪费。二是促使地区间和部门间产业发展缺乏专业化分工协作。许多地区产业发展都追求自成体系,强调门类齐全,从而人为地割断了产业的有机联系,致使地区间和部门间的专业化分工协作水平极低。据1985年工业普查资料,我国机械工业80%以上的企业都是全能型工厂,机电工业外购零部件价值占工业总产值的比重仅为44.96%,锻造、铸钢、铸铁、热处理的外销量仅占生产量的20.1%、32.7%、22.6%和14.8%,而70年代,工业发达国家铸件的60—70%、锻件的70—80%、热处理件的70%是由专业厂生产的。^③三是导致企业规模趋向小型化,从而丧失规模经济效益。以规模经济效益非常突出的汽车和家电行业为例。我国现有汽车制造厂和改装厂757家,比

美、日、西欧等世界主要汽车生产国的所有汽车厂家的总和还要多。除一汽、二汽两家公司外,年产能力上万辆的只有6家。^④即使是一汽、二汽,其生产能力也远低于年产30万辆的合理经济规模。家电行业的情况更为突出。目前,我国共有彩电生产线100多条。除西藏、青海、宁夏外,各地区均有彩电生产能力,但1990年全国彩电生产量仅相当于荷兰飞利浦电气公司的年产量。洗衣机生产厂家最多时曾达300余家,但1985年达到最小合理规模的企业只有14家。上百个电冰箱厂中达到最小合理规模的也只有少数几家。^⑤

3. 乡镇工业布点出现分散化。1978年以来,随着各地区乡镇工业的迅速发展,乡镇工业在我国经济发展中起着越来越重要的作用。这一点我们应充分予以肯定。然而,由于在指导思想片面强调“离土不离乡”、“进厂不进城”,在理论上对工业发展的集中化即城市化道路认识不足,因而在乡镇工业的布点上也出现了严重的分散化倾向。乡镇工业分散化的结果,一是严重浪费土地资源。据1985年工业普查资料,全国17万个乡办工业用地占全部工业用地的11.8%,而工业总产值仅占8.5%,实现利税仅占6.1%。乡办工业实现百万元产值占用土地3.02公顷,比全部工业平均水平2.17公顷高39.2%;实现百万元利税占用土地20.04公顷,比全部工业平均水平10.4公顷高92.7%。^⑥若以全部工业每百万元产值占用土地为标准进行估算,目前我国乡镇工业约多占用土地

① 高纯德等主编:《中国地区产业结构》,中国计划出版社,1991年版,第60页。

② 国务院工业普查办等:《中国工业现状》人民出版社,1990年版,第351页。

③ 国务院工业普查办等:《中国工业现状》人民出版社,1990年版,第497页。

④ 郑新立、沈荣:“90年汽车工业应成为支柱产业”,《中国工业经济研究》,1991年第6期。

⑤ 周叔莲等主编:《中国地区产业政策研究》,中国经济出版社,1990年版,第94页。

⑥ 中国土地学会土地利用研究会等:《全国工业企业用地资料》,1990年元月,第12—13页。

51.43万公顷(约771.45万亩)。二是促使农村环境污染日趋严重。据有关部门测算,三废的排放量,农村已占20%。^①特别是,近年来,随着一些污染严重的生产项目(如造纸、电镀、印染、土法炼焦、制革、建材等)不断向农村地区扩散,已在某些地区形成了严重的污染,甚至发生一个工厂就毁掉一条小河或污染一个村镇的事情。由于乡镇工业布点分散,技术人员和资金都较匮乏,这给三废的集中处理带来很大难度。三是缺乏集聚规模经济效益。目前,我国乡镇工业生产要素的集聚程度很低,绝大部分企业都难以达到规模经济要求。1990年,全国平均每个乡镇工业只有从业人员7.7人,产值8.38万元。^②同时乡镇工业布点分散,难以共同利用各种辅助设施和城镇公用设施,不利于开展专业化分工协作,而且也不便于管理,集聚经济效益极差。

4. 产业的老化问题仍比较严重。我国产业的老化问题早就存在,而且非常突出。近年来,尽管加强了技术引进和改造工作,但产业老化问题并未根本解决,至今仍比较严重。产业的老化首先表现为生产设备的老化。据1985年工业普查资料,在全国工业企业的工业设备中,60年代以前出厂的老化设备约占1/5,其中大中型企业近1/4。在生产上起关键作用的主要设备,技术经济性能处于国内一般水平和落后水平的占65.3%,其中东部为63%,中部为63.5%,西部为75.2%。^③同时,各地区新兴产业尽管发展较快,但其产值占工业总产值的比重仍然很低。地区经济的高速增长,主要是靠传统产业的迅速扩张来支撑的。即使是工业基础较好的上海市,目前生产的产品也大都属于传统工业产品,代表高技术新兴产业的电子产品也仅占5.5%。^④此外,各地区产品结构的老化现象也十分严重。例如,在目前辽宁生产的7000多种机械产品中,50、60年代的产品约占68%。^⑤生产设备陈旧,产业结构和产品结构严重老化,已导致一些地区特别是上海、辽宁等老工业基地近年来出现了结构性衰退的

征兆。

二、我国地区产业结构矛盾形成的原因

在80年代,国家对地区产业结构的调整是相当重视的。早在1979年,中央和国务院就提出了“扬长避短,发挥优势”的指导方针。“七五”计划又将全国划分为东、中、西三大地带,并明确规定了各地带的产业发展重点和结构调整方向。十三大报告进一步提出东、中、西部要“各展所长,并通过相互开放和平等交换,形成合理的区域分工和地区经济结构”。应该说,80年代国家调整地区产业结构的指导思想和方向基本上是正确的。然而,在现实区域经中,各地区产业结构的变动与国家的调整方向相去甚远,甚至背道而驰。为什么会出现这种情况呢?这主要有以下几方面的原因:

1. 传统观念的影响。1958年,中央提出建立地方“独立的工业体系”,大小工业项目“遍地开花”、“星罗棋布”,各地区纷纷发展小钢铁、小机械、小煤窑、小化肥、小水泥等“五小工业”,建立“大而全”、“小而全”的工业体系。60年代末至70年代初,中央再次提出发展地方“五小工业”,建立不同水平、各自为战的经济协作区和为农业服务的地方工业体系。这种以自成体系和分散化为特征的自给自足思想,至今仍对我国各地区产业的发展产生着深刻的影响。目前,许多地区在产业结构调整中大都自觉或不自觉地在追求产业发展门类齐全、自成体系的倾向。近年来,乡镇工业发展强调“离土不离乡”、

① 周叔莲等主编:《中国产业政策研究》,经济管理出版社,1990年版,第514页。

② 国家统计局:《中国统计年鉴》(1991)

③ 《中华人民共和国1985年工业普查资料》(第九册·工业设备),中国统计出版社,1989年版。

④ 国务院工业普查办等:《中国工业现状》,人民出版社,1990年版,第440页。

⑤ 方秉铸主编:《辽中南经济区建设问题探索》,东北财经大学出版社,1988年版,第141页。

“进厂不进城”，也深刻地受着这种传统观念的影响和束缚。

2. 国内市场需求的主导。我国各地区产业结构的变动主要受国内市场需求牵引。即使是沿海地区，也基本如此。近年来，我国国民收入分配存在着向集体和个人倾斜的倾向，居民和集团消费需求增长十分迅速，呈现出“排浪式”推进的高档化趋势，而且消费需求结构也很不平衡，主要集中在少数高档耐用消费品和办公用品上。国内市场需求这种变动格局，必然牵引着各地区竞相发展那些为迎合城市居民和社会集团“超前”消费的电视机、电冰箱、汽车等“热点产品”，而并非是那些具有比较优势的主导部门。各地区“热点产业”的发展，基本上与这种“排浪式”推进的消费需求呈“同步振荡”。

3. 现行价格体系不合理。我国现行价格体系不很合理，农矿产品、能源、原材料价格偏低，加工产品特别是轻纺产品价格偏高。这既不利于投资增量的结构调整，也不利于固定资产存量结构的改善。从投资增量结构的调整看，尽管国家增加了能源、原材料工业投资的比重，但各地方政府出于增加财政收入和安排就业等方面的考虑，以及由于地方财力有限，大都把有限的资源投向那些因定价过高而维持其“虚假”的高利润率的产业部门，竞相发展投资小、见效快、效益高的价高利大加工项目，从而形成“国家供米给柴，千家万户垒灶”的局面，加剧能源、原材料供给短缺与加工能力过剩的矛盾。从资产存量结构的调整看，各地区需要压缩生产的长线产品大多是那些一般性的加工产品，由于这些加工产品价高利大，是目前各地方财政收入的主要来源，因而调整起来十分困难。值得注意的是，国家在制定价格政策时，更多考虑的是消费需求而不是生产供给，从而往往对产业结构的变动产生较大的负作用。国家对某些产品（如烟、酒、家用电器、汽车等）定价过高，旨在限制居民和社会集团消费，但由于这些产品或者需求弹性较小，或者在社会生活中具有较特殊的意

义，因而价格的提高往往只对消费需求产生很小的影响，却大大刺激了这些产品的生产，促使各部门、各地区竞相发展、重复建设。

4. 分级调控体系不健全。改革以来，国家把很大一部分权力下放到了地方和企业，从而形成社会财富的高度分散格局。1990年，我国财政总收入占国民生产总值的比重已下降到18.7%，中央财政收入占国家财政收入的比重下降到48%左右，国家预算内投资占全社会固定资产投资的比重下降到8.7%。^①目前，中央的直接调控能力已大为削弱，已无力再通过计划物资的分配和重点项目的布局来有效地引导各主体的资源配置方向。与此同时，中央的间接调控能力并未相应得到加强，而且中央在向下分权的过程中，也没有建立相应的约束机制，更缺乏有效的调控手段，以规范地方政府和企业行为。由于中央对宏观经济的控制乏力，地方政府在获得相对独立的经济权益和掌握相当一部分调控手段以后，必然通过对银行、工商、税务等职能部门施加行政影响，并通过减免税收和政策优惠，直接或间接地对地区产业发展和企业活动施加重要的影响。

特别是，在现行的地方财政包干体制下，地方政府首先考虑的往往是财政收入和产值的稳定增长而不是产业结构的调整，各地区产业结构的实际变动更多地受着地方政府“财政驱动”的影响和支配。由于各地方政府的财政压力很大，为保持本地财政收入的相对稳定，各地都想方设法把产业门类搞齐全，做到“东方不亮西方亮”。对于那些传统的一般加工产业的发展，地方政府不仅缺乏对其进行调整的动力，而且往往采取各种手段加以保护。现行投资项目的审批权按投资额大小进行划分的办法，也不利于地区产业结构的合理化。地方政府要么在自己的审批权限之内发展一些短、平、快的小项目，要么把一个项目分解成若干个小项目，以逃避中央的投资控制。

^① 见《经济日报》1991年10月19日。

此外,中央与地方政府在产业结构调整的方向上,有时甚至存在逆向调整现象。例如,1981—1987年,中央财政总支出额中支农支出所占的比重由2.24%增为3.88%,而地方财政则由18.86%降至10.89%。^①在1985年基本建设投资中,中央项目增长39.3%;其中用于基础产业投资为62.4%;地方项目增长65.2%,用于基础产业的投资仅为19.2%。^②5. 各项政策措施相互不配套。地区产业结构的调整是一个十分复杂的问题,它涉及到财政、税收、价格、金融、投资等各个方面。由于各项相关政策措施政出多门,乃至互不协调,相互掣肘,严重影响了政策的实施效果。以税收政策与产业政策的相互不配套为例。现行企业所得税主要是按企业所有制进行设计,而没有区分行业差别。由于内资企业税负重于外资企业,国营企业重于集体企业,集体企业重于私营企业,国营大中型企业重于国营小企业,结果导致能源、原材料等基础工业的平均税负重于加工工业。就产品税而言,基础工业的税负一般也重于加工工业。产品税税率中,除烟酒焚化品以外,199个税目税率在5%以下的有76个,未列具体名目税率一律5%的工业品,大多数是加工工业产品。原材料工业的114个产品税税率,在5%以下的仅41个。汽油税率40%,高于27%的酒类平均税率;电力税率高于需要限制使用的电热器具;需要支持的化工产业税率设计偏高,市场短缺的原材料如合成橡胶、聚乙烯等税率高达25%,铝税率18%高于首饰16%。显然,这种税收政策与产业政策相互矛盾,不利于能源、原材料等重点产业的发展。

价格政策、产业政策与布局政策之间也存在相互不配套现象。如西北地区水电成本比全国平均水平低20—47%,现有电力供需有余,而电价反而高于能源调入和紧缺地区。北方沿海大城市用水紧张,国家投资20亿元搞了引滦入津工程,但在供水价格上却几乎没有反应。^③这种价格政策显然不利于产业布局结构的调整。1989年初颁布实施的产业

政策也没有考虑到各地区的不同特点,基本上采取“一刀切”的做法,结果导致在国家产业政策之外,各地方政府以自控生产要素支持那些非国家重点的地方重点产业发展,实行一套与国家产业政策不完全吻合的地方产业政策。当然,我们不能认为地方政府的这种行为就一定不合理,但这至少使国家产业政策在地区实施中的实际效果打了折扣。

三、加强政策指导,推动地区产业结构调整

90年代,我国地区产业结构的调整将进入一个新的阶段。这一阶段,结构调整的重点将逐步转向缓解乃至消除目前地区产业结构存在的深层矛盾。其中心任务是:(1)大力发展能源、原材料、交通通讯等基础产业,使基础产业与加工工业的比例关系逐渐趋于协调;(2)明确各地区产业发展的重点和结构调整方向,采取得力有效的政策措施,促进地区间合理分工、优势互补,逐步形成不同地区的产业特色;(3)努力调整产业空间组织结构,特别是要引导乡镇工业走相对集中的城镇化道路,促进产业空间组织的高效化;(4)积极发展新兴产业,改造传统产业,调整产品结构,推动地区产业结构的动态化和高级化。为实现这四个任务,中央和各级地方政府应当齐心协力,互相配合,按照“统筹规划、合理分工、优势互补、利益兼顾、分类指导、重点参与”的原则,努力调整产业结构,推动地区产业结构的合理化和现代化。

应该说,我国沿海与内地间、各省区间乃至省内各地区间客观存在着资源禀赋差异和优劣势互补特征,这为各地区形成合理的区际分工格局和地区产业结构提供了基础。

^① 财政部综合计划司:《中国财政统计》(1950—1988),中国财政经济出版社,1989年版,第155页。

^② 国家计委产业政策司:《产业政策手册》,经济管理出版社,1990年版,第470页。

^③ 参见拙作:“论国土规划的目标与政策”,《经济地理》,1989年,第4期。

然而,由于目前我国市场发育还很不完善,价格体系也不尽合理,加上其它一些非经济因素,市场既不具备实现资源合理配置的导向功能,也不具备实现产业结构合理化的调整功能。同时,在现行体制下,地方政府出于增加财政收入、安排地方就业和显示政绩等方面的考虑,也很难从动态比较利益出发来安排地区产业的发展。因此,在现阶段,必须强调国家计划和政策的指导作用,引导和促进各地区合理分工、优势互补。

1. 按照国家产业政策和布局政策的要求,对不同的产业发展类型区实行区别对待、分类指导。1989年初,国务院颁布实施的《关于当前产业政策要点的决定》确定了当前我国重点支持与限制发展的产业领域;《国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》进一步明确了沿海地区、内陆地区、少数民族地区和贫困地区的产业发展重点和结构调整方向。为保证国家产业政策和布局政策在各地区得到有效贯彻实施,国务院应委托国家计委组织有关部门,科学测算各地区的比较优势和竞争优势,在此基础上,根据地区优势的相似程度和产业结构特点,将全国划分为若干产业发展类型区,制定相应的产业政策。根据我国各省、直辖市和自治区现有资源和产业优势以及在全国宏观经济中的专业化贡献,大体可分为4种基本的产业发展类型区:一是专业化程度不高的特殊类型地区如西藏等;二是农业、能源、原材料等资源型产业产值比重较大且专业化程度较高的资源主导类型地区,如黑龙江、山西、甘肃、青海、宁夏等;三是加工制造业比较集中且专业化程度较高的加工主导类型地区,如北京、天津、上海、江苏、浙江、广东等;四是资源产业和加工制造业都比较发达的资源——加工类型地区,如辽宁、吉林等。对这4种不同类型地区,国家在政策上应区别对待,分类指导。

2. 集中国家有限的人力、财力和物力,对地区产业发展和结构调整实行重点参与。近年来,随着经济体制的变化,国家直接配置资源的能力已大为削弱。为有效地引导各主体资源配置的方向,国家必须集中有限的

人力、物力和财力,对关系到国民经济全局和社会稳定的某些重大活动实行重点参与。根据当前我国各地区产业发展和结构调整所面临的不同问题和任务,国家应确定产业开发和结构调整两类重点参与区。一类是重点开发区。其任务主要是自然资源和高新技术产业的开发。目前,国家可选择能源、矿产资源丰富地区和智力密集地区,作为能源、原材料产业和高新技术产业重点开发区。对于能源、原材料产业重点开发区,除重点发展能源、原材料产业外,也要相应配套发展一些高耗能料的加工工业,如化学工业、机械工业等,以逐步形成地区生产综合体。对于高新技术产业重点开发区,重点是加强国务院已批准的27个高新技术产业开发区之间的分工协作,明确各开发区的主攻方向,以在全国范围内逐步形成一个专业化分工协作体系,提高我国高新技术产业的整体水平。另一类是重点调整区。其任务主要是产业结构的调整和改造。目前,可以沿海老工业区和三线地区为重点。为重振沿海老工业区经济,防止其出现结构性衰退,国家应尽快制定并实施老工业区再工业化政策。重点是改造传统产业,扶持新兴产业与替代产业,通过投资增量的布局 and 资产存量的调整,推动老工业区产业结构的重组和高度化。同时,要加快三线企业调整改造的步伐,在“七五”期间企业布局调整的基础上,重点加强三线企业产品结构的调整,以发挥三线企业科研力量和技术设备的优势。

3. 统筹规划,合理安排部署投资增量的布局,推动地区资产存量结构的调整。首先,国家应从全局的高度,对各产业部门特别是重点产业部门的投资布局进行统筹规划。除少数沿海地区具有资源优势(如石油、建材资源等)或可利用进口矿石的能源、原材料工业项目外,国家能源、原材料工业投资项目和高耗能、料的一般加工项目应主要摆放在内地能源、矿产资源丰裕地区。沿海地区重点是加强传统产业改造,发展高、精、尖、新等档次较高的产业和产品,走产业结构高级化和市场拓展国际化的道路。其次,为防止重复建设,国家应对某些重要产品实行投

资许可证制度。对于那些规模经济要求较高和生产能力严重过剩的重要产品,新建投资项目一律要有国家统一颁发的投资许可证。项目投资许可证既可以是全国性的,也可以是地区性的,如对沿海地区某些高耗能、料的一般加工产品新扩建项目实行投资许可证,以限制沿海地区继续外延扩展这些低档次的加工工业,促使其逐步向内地能源、矿产资源丰裕地区转移扩散。第三,以现有小城镇为基地,建设一批乡镇工业密集小区,同时采取有效的政策措施,引导乡镇工业走相对集中的城镇化道路。对于那些布点分散且占用大量土地、污染严重的乡镇工业,国家可征收高额土地使用税和环境污染治理费,或者责令限期进行“关、停、并、转、迁”,以调整乡镇工业的布局结构,促使乡镇工业布局相对集中化。第四,对于一些跨地区性的重大投资项目,特别是基础产业和高新技术产业投资项目,应采取中央和地方或直接由各地区联合举办的形式。中央和地方或各地区联合参与投资,可以形成中央和地方或各地区的利益共同体,突破条块分割,避免重复建设。根据具体情况,投资参与可采取多种形式。有些项目可以中央投资为主,地方协办;有些项目可以地方投资为主,中央协办;还有些项目可由中央牵头组织,各相关地区联合投资,共同举办,利益分享。第五,深化体制改革,特别是要加快企业产权制度改革步伐,通过企业的破产、兼并、联合、转让、转产等多种形式,促使资本在产业间和地区间合理转移,优化组合,从而推动地区资产存量结构的调整和改造。

4. 以产业政策和布局政策为准绳,协调各项相关政策,推动地区产业结构调整。首先,产业政策要与布局政策相结合。即是说,国家在实施产业政策时,对重点产业的支持不能搞地区平均主义,而应根据各地区的优势条件,区分优区位地区和一般地区(有些重点产业还得区分限制发展地区),首先重点支持那些建设条件和投资经营环境好的地区。有些产业虽属国家重点产业,但由于不符合某些地区的发展方向,因而也应限制或严格限制这些地区继续外延发展。其次,充

分发挥价格、税收、信贷等经济杠杆在地区产业结构和布局结构调整中的作用。国家要以产业政策和布局政策为准绳,协调价格、税收、信贷等各项相关政策,利用部门间和地区间价格、税率、利率、工资等的合理差异,促使各产业要素在部门间和地区间协调流动。国家价格政策和税收政策要协同产业政策,逐步提高能源、原材料和农矿初级产品价格,对公用基础设施特别是工业用水近期应按成本加管理费作价实行有偿使用,对重点产业和产品实行低税和减免税优惠,对限制发展的产业和产品实行高税。国家信贷政策也要协同产业政策,信贷资金的投放和利率的高低在各产业部门间要有所差别。同时,要合理利用地区价格、利率和税率差异,调整产业布局结构。例如,中央可通过增设特别投资税,限制沿海地区继续外延发展高耗能料的低档次一般加工工业;利用合理的供水、供电地区差价,限制严重缺水、缺电的地区发展耗水、耗电量大的工业;适当提高地区间和地段间土地使用税的差别,充分发挥土地使用税调节产业布局的功能。第三,按照产业政策和布局政策的要求,调整现有对沿海开放地区实行的某些特殊优惠政策。为支持沿海地区扩大对外开放,发展外向型经济,国家给予适当的政策优惠是十分必要的。但这种政策优惠应以产业差别优惠为主,有利于沿海地区产业结构的调整,即对国家要求沿海开放地区重点发展的高新技术产业和出口创汇产品给予优惠,对非重点产业则不给予优惠。同时,为适应对外开放的需要,国家应尽快制定并颁布当前《外国投资优先顺序表》,以此作为给予政策优惠的依据,从而使外资利用政策与产业政策逐步协调起来。第四,设立地方产业结构调整基金,为地区产业结构调整提供资金保证。地方产业结构调整基金主要是用于各地区“关、停、并、转、迁”企业的设备转移和改造、失业职工的安置和再就业培训等。基金来源可通过财政拨款、社会集资和捐款等多种途径解决。对于这一基金的使用,中央应规定总的方向、原则和范围。

(责任编辑:陈 畅)