

DOI:10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2022.03.017

中国产业政策演进与产业结构全面优化

刘海波¹, 刘砾丹²

(1.东北师范大学 经济与管理学院, 吉林 长春 130117;
2.吉林农业大学 经济管理学院, 吉林 长春 130117)

[摘要]中国产业政策演进是否促进了产业结构全面优化是产业发展过程中的一个重要问题。新中国成立以来,在“一五”时期至“十四五”时期的“五年规划”中,先期产业政策和同期配套产业政策以及产业结构优化均呈现阶段性特征。研究发现,中国产业政策总体有利于产业结构全面优化,但各阶段产业结构的集中化、合理化、高级化、协同化、生态化程度存在一定差别。产业政策发挥的作用具有区域异质性,具体表现为:东部地区产业结构已基本实现全面优化,中部、西部和东北地区的产业结构优化状况不一。因此,从中国产业政策演进及作用机制看,中国先期产业政策应更加注重战略性和前瞻性;同期配套产业政策应进一步结合各地的产业发展基础和优势,因地制宜精准施策;应建立产业政策预警体系。

[关键词]产业政策;产业结构全面优化;“五年规划”;区域异质性

[中图分类号]F121.3;F123.3 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2022)03-0122-10

新中国成立以来,“五年规划”^①中的先期产业政策引领与同期配套产业政策实施不断释放产业发展空间和潜力,推动了全国及各地区产业结构日益优化。目前,疫情冲击下的全球产业结构正处于快速调整的变革期,从产业政策演进视角研究产业结构优化,更能清晰地呈现产业结构变迁的阶段性、复杂性和动态性特征,也能够为中国产业结构全面深度优化、产业链升级和现代产业体系发展提供更好的指导及借鉴。

在理论上,产业政策内涵不断被丰富。周振华(1990)认为,产业政策是在经济发展战略下通过一定的政策机制来调节并促进产业发展,该机制内生于经济环境之中。^[1]潘士远和金戈(2008)提出,产业政策是对产业发展有重大影响的一系列政策和制度安排的组合。^[2]Warwick(2013)进一步指出,产业政策具有制度性和干预性双重属性特征,前者是指建立产业发展制度环境的政策,后者是指产业发展战略和产业调整的措施。^[3]由此可知,一国产业政策依据其内涵可以分为制度性政策、战略性政策和调节性政策。

在实践中,中国产业政策促进产业结构优化的

[基金项目]国家社科基金项目“新时代我国实现共同富裕的收入再分配体系研究”(编号:19BJL100);高校哲学社会科学交叉培育项目“国内国际双循环机制与收入再分配体系”(编号:20JC009);长春市科技局项目“长春市科技型企业创新能力研究”(编号:21CF08)。

[收稿日期]2021-12-08

[作者简介]刘海波,女,东北师范大学经济与管理学院副教授,博士生导师,经济学博士;
刘砾丹,女,吉林农业大学经济管理学院讲师,经济学博士。

① “五年规划”全称为中华人民共和国国民经济和社会发展五年规划纲要,简称“五年规划”,中国从1953年开始制定第一个“五年计划”,从“十一五”时期起,“五年计划”改为“五年规划”,本文统一称为“五年规划”。截至2021年,总计制定了十四个时期的“五年规划”。相应规划与相应时期对应,如“一五规划”对应“一五”时期,以此类推,下同。

有效性和作用边界已经被一些学者关注,适当的产业政策有利于产业结构优化也基本达成共识。^{[4][5][6][7]}宋文月和任保平(2018)按照产业政策的实践表现形式将其划分为产业技术政策、产业组织政策和产业结构政策,研究发现,改革开放以来这三类政策提升了产业结构合理化和高级化水平。^[8]黄群慧(2018)进一步补充了产业布局政策,认为产业政策是一套动态复杂的政策组合,四类政策组合促进了中国从农业大国向工业大国及工业强国转变。^[9]郭克莎(2019)认为,中国产业政策是普遍存在的,但是只有产业结构政策力度较大,其他政策力度较小。^[10]尽管现有文献对产业政策的研究较多,但产业政策在实施过程中促进产业结构集中化、合理化、高级化、协同化、生态化的全面性和阶段性特征还未引起足够重视,依据产业政策内涵进行分类研究的较少,对产业政策演进与产业结构优化路径的动态相关性研究尚显不足。

本文从国家“五年规划”出发,系统梳理了“一五”时期至“十四五”时期的产业政策信息,将产业政策目标与产业结构优化表现相对应,剖析了各阶段产业政策促进产业结构全面优化的动态作用机制,验证了产业政策如何作用于产业结构全面优化以及具体作用的有效程度。

本文可能的学术贡献有三点:第一,基于“五年规划”中的先期产业政策和同期配套产业政策,依据政策内涵将其划分为制度性政策、战略性政策和调节性政策,丰富了产业政策分类,与依据政策表现形式的分类研究不同;第二,探究各阶段产业政策如何作用于产业结构的集中化、合理化、高级化、协同化和生态化,将不同时期的产业政策与产业结构优化路径相对应,使得对二者关系的动态研究更为全面和深入;第三,基于中国整体产业政策对产业结构优化的有效性,进一步分析了产业政策对国内四个区域作用的异质性,两个维度的比较分析可以为政府选择产业政策提供参考和指引。

一、产业政策演进与产业结构优化路径

中国产业政策萌芽于“一五”时期至“五五”时期,形成于“六五”时期至“七五”时期,发展于“八五”时期至“九五”时期,完善于“十五”时期至“十一五”时期,成熟于“十二五”时期至“十四五”时期。不同时期的产业政策均由制度性政策、战略性政策和调节性政策三类构成,相应时期的产业结构表现

为集中化、合理化、高级化、协同化和生态化的变化过程。其中,制度性政策主要指调整政府职能和市场机制相互协调与补充的政策;战略性政策主要指具有一定的战略性和前瞻性,能够引领产业结构优化的方向,并得到长期执行的政策;调节性政策主要指为实现某一产业发展目标而只在该期颁布和短期执行的政策。

(一)产业政策萌芽与产业结构集中化(“一五”时期至“五五”时期)

1952年,中国GDP(以现行价格计算)仅为679.1亿元,三次产业结构为50:21:29,其中轻重工业比为13:8^①,工业尤其是重工业基础薄弱,产业结构严重失衡。1953年国家颁布第一个“五年规划”,提出集中力量进行工业化建设、优先发展重工业,随即中共中央相继颁布了《关于发展农业生产合作社的决议(草案)》《农村人民公社工作条例(草案)》《中央关于资本主义工商业改造问题的决议(草案)》等。通过农业合作化和资本主义工商业的社会主义改造,从农业、轻工业及服务业提取行业剩余资金集中支持重工业发展。截至1960年,中国仅用8年时间将GDP增至1470.1亿元,三次产业结构调整为23:44:33,其中轻重工业比为15:29。与1952年相比,农业占比下降27个百分点,工业占比上升23个百分点,其中重工业占比上升21个百分点。

在“一五规划”和“二五规划”中的产业发展政策及相关配套政策组合下,以集中力量进行工业化建设、优先发展重工业为目标,中国产业结构、工业结构都实现了快速调整。工业特别是重工业占比得到极大提升,在一定程度上改变了原有工业化水平低、重工业发展严重不足的产业失衡状态。但这两个阶段的“五年规划”实施后,产业结构由农业集中转为工业集中,仍处于失衡即产业结构集中化状态。1962年中共中央提出,“全国人民当前的迫切任务是贯彻执行以农业为基础、以工业为主导的发展国民经济的总方针,把发展农业放在首要地位。”虽然“三五规划”和“四五规划”也强调发展农业和手工业生产,配套颁布了《关于进一步搞好部队农副业生产报告》《关于财政贸易和手工业方面若干政策问题的报告》《关于加强农村商业的若干问

^① 数据根据国家统计局编《中国统计年鉴2021》和国家统计局工业统计司编《中国工业经济统计年鉴2020》计算而得,下文三产占比的数据来源与此相同。

题(征求意见稿)》等,但农业落后于工业、轻工业落后于重工业、服务业整体发展滞后等问题仍然突出。“五五规划”提出发展工农业、加强服务业转型,随即中共中央颁布了《关于加快工业发展若干问题的决定(草案)》、国务院颁发了《关于推动经济联合的暂行规定》等,提出将产业发展重心从重工业转移到其他产业,对产业结构均衡发展提出了明确要求。截至1980年,三次产业结构调整为30:48:22,其中轻重工业比为23:25。与1960年相比,农业占比上升了7个百分点,工业占比上升了4个百分点。农业与轻重工业结构失衡得到了较大缓解,但服务业发展仍严重不足,工业占比接近一半,产业结构失衡的集中化特征依旧突出。

新中国成立初期的产业政策演进和产业结构优化结果显示,产业政策有效地促进了产业结构集中化,尽管与产业结构优化的理想目标还存在一定差距,但实施工业特别是重工业优先发展的政策是国家在当时内外环境复杂、产业发展基础薄弱、产业体系不健全状况下的最优选择。“一五”时期至“五五”时期,产业政策促进产业结构集中化,通过制度性政策、战略性政策和调节性政策的组合影响劳动、资本等要素配置,扩大了工业特别是重工业的发展空间。制度性政策主要通过农村实施人民公社和农产品统购统销制度、资本主义工商业改造等,强调政府与集体的力量,引导资源和资金流向工业特别是重工业领域。战略性政策如促进手工业发展和鼓励横向经济联合发展,调节性政策如农业税、厂长分工负责制等,在保证工业发展的基础上促进了轻工业和重工业、农业和工业的并行发展,努力纠正了产业结构过度集中化问题。这一阶段虽然没有明确提出产业政策的概念,但在五个“五年规划”中都提到了产业发展相关政策及各时期实施的配套政策,并在实践层面上发挥了调节产业结构的作用。总体来看,在产业政策萌芽期,中国的产业结构呈现出集中化特征。

(二)产业政策形成与产业结构合理化(“六五”时期至“七五”时期)

“一五”时期至“五五”时期的工业优先发展政策产生了新的三次产业结构失衡问题。为此,促进产业均衡发展、实现产业结构合理化成为中共十一届三中全会以后产业政策的重要任务。随着1979年中共中央《关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》的实施,农村家庭联产承包责任制极大地促进了农业发展。1981年中共十一届六中全会

指出,“社会主义初级阶段主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”,其中的文化需要为第三产业发展指明了方向。1983年劳动人事部颁布的《关于积极试行劳动合同制的通知》打破了“铁饭碗”“大锅饭”,真正实行了“各尽所能、按劳分配”的社会主义原则,调动了劳动者的积极性。1984年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》提出,小商品和计划外商品的供给由市场机制调节。同时,为促进产业结构快速合理化,实施了产业发展重心向东部沿海地区倾斜的区域非均衡发展战略。结合政策优势,劳动、资本和技术等要素开始向东部集聚。1985年中共中央、国务院颁布的《关于放宽政策、加速发展水产业的指示》中的农业发展政策推动了第一产业增加值快速增长。

“七五”时期,产业政策一词正式出现在“五年规划”中,被定义为“一国政府调节产业结构发展的一种工具”。这一时期在产业政策指导下重点明确了中国东部、中部和西部三大产业经济带的发展思路。1986年国务院颁布的《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》指出,要加强生产企业与科研单位的联合,实现工、农、商、贸企业之间的联合发展,使得中国在重工业延续发展的基础上,农业和电子工业等轻工业、科教文卫等服务业也得到了较快发展。“六五”时期至“七五”时期的产业政策修正了产业结构向工业化过度集中的状态,截至1990年,三次产业结构调整为27:41:32,第三产业占比得到了较大提升,中国产业结构渐趋合理化。

上述中国产业政策演进和产业结构优化结果显示,促进产业结构合理化是国家调整产业结构失衡的再次尝试。社会主义初级阶段主要矛盾的提出使产业结构合理化调整迫在眉睫,而促进农业、轻工业、重工业、服务业联合发展的产业政策是在具备重工业发展基础与国内国际环境改善的状况下符合实际需要的有效选择。“六五”时期至“七五”时期,随着产业政策概念的正式提出,促进产业结构合理化主要通过制度性政策、战略性政策和调节性政策的组合影响劳动、资本、技术等要素配置和生产效率,提升了农业、工业和服务业的联合发展空间。制度性政策以分阶段、渐进式引进市场机制的方式实施,通过推行农村家庭联产承包责任制,增加农民对农业生产的投入;通过推行劳动合同制,实行各尽所能、按劳分配的工资制度,充分调

动劳动要素所有者参与生产的积极性;通过引进由市场供应小商品和计划外商品的机制,激发小企业增加轻工业产品供给的动力。战略性政策通过农业生产的配套政策和部门间的联合发展政策,促进行业和部门之间相互渗透与融合,充分利用行业生产的溢出效应和带动效应,提升行业生产的专业化和多元化水平。调节性政策如水产养殖户分配政策、国营水产生产企业实行包干政策等,促进了产业均衡发展。这一时期三种政策组合轮动,成功地扭转了前期产业结构过度集中化的局面,较快地实现了产业结构合理化。

(三)产业政策发展与产业结构高级化(“八五”时期至“九五”时期)

在“六五”时期至“七五”时期,为快速满足人民群众日益增长的物质文化需要,暂时忽略了产品质量、产业链水平及区域产业结构合理布局的要求。1989年国务院颁布的《关于当前产业政策要点的决定》指出,中国当前存在基础产业生产能力不足、高水平加工能力不足、产业地区分布不合理等问题。由此,“八五”时期,除强调重点发展产业外,还强调了区域发展布局与科学技术。同时,密集实施了一系列市场化改革,如上海和深圳证券交易所相继成立,国务院颁布的《关于金融体制改革的决定》《关于实行分税制财政管理体制的决定》,以及保护劳动者合法权益、与社会主义市场经济劳动制度相适应的《中华人民共和国劳动法》的实施。在保持产业结构合理化的基础上,为产业结构高级化奠定了生产要素有效流动的基础。

为充分发挥科学技术的第一生产力作用,1992年国家科学技术委员会印发了《一九九二—一九九三年科技体制改革要点》,大力推动了产业发展向依靠科学技术进步和提高劳动者素质方向转变;1994年国务院颁布的《90年代国家产业政策纲要》再次强调,要提高产业技术水平、支持新兴产业发展和新产品开发。同时,为合理利用外资,1995年国家计委、国家经贸委、外经贸部联合发布了《外商投资产业指导目录》《指导外商投资方向暂行规定》等。市场作用的变化集中体现在1993年中共中央颁布的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》上,指出“建立社会主义市场经济体制,就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”,市场化改革步伐大幅向前。

“九五”时期,一方面坚持以科学技术为第一生产力。针对产品质量差、产业链水平低的状况,

1997年底国务院发布的《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》提出,“机械电子、石油化工、汽车制造和建筑业之间的融合高级发展,以及加快对外贸易、生活服务行业、文旅产业以及社区服务业等第三产业的协调辅助发展”。另一方面坚持区域经济协调发展。针对区域经济发展失衡,1997年党的十五大再次提出要促进地区经济合理布局;1999年中共中央颁布的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》进一步明确提出了实施“西部大开发”战略。

上述中国产业政策演进和产业结构优化结果显示,促进产业结构高级化是在产业结构合理化雏形的基础上,对产品质量差、产业链水平低、区域产业布局失衡等问题的修正过程。产业政策通过制度性政策、战略性政策和调节性政策的组合影响劳动、资本、技术等要素配置,激发产业创新能力,注重生活服务业、文旅产业等第三产业的发展,努力提升各个产业的发展空间。制度性政策主要强调市场机制在资源配置中的基础性作用,重点培育金融市场、劳动力市场和技术市场等,提高资源配置效率,促进社会生产、分配、交换和消费的良性循环。战略性政策通过区域协调发展政策来提升东部沿海以外的其他地区产业发展水平;通过发展重点产品和产业政策集中技术资源来提高产业创新能力,增加重点产业和产品的技术附加值,提高产品质量和提升产业链水平;调节性政策如鼓励、限制和禁止外商投资项目的公布以及分税制财政管理体制下的税收返还额规定等,监督和引导了企业生产产品的选择。三种政策组合完善了产业结构优化的基础环境,最终在产业结构合理化的基础上促进了产业结构高级化。

(四)产业政策完善与产业结构协同化(“十五”时期至“十一五”时期)

在“八五”时期至“九五”时期,产品质量提升和产业链升级虽然在一定程度上实现了产业结构高级化,但也付出了牺牲劳动要素和资源环境的代价,其中以低端外资侵占劳动回报和大量排污为典型。同时,政策调整不及时也导致了一些行业的盲目扩张和产能过剩。1997年亚洲金融危机使外向型经济发展模式的东部沿海地区受到较大冲击,实施区域平衡发展战略的紧迫性更加凸显。“十五”时期至“十一五”时期,为实现区域协调发展和区域产业结构进一步合理化和高级化,“十五”规划对实施“西部大开发”战略再次进行了具体部署,随即国

务院颁布了《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》《关于促进中部地区崛起的若干意见》。“西部大开发”“东北老工业基地振兴”“中部崛起”三大区域平衡发展战略持续推进。

为促进产业结构协同化,在保持产业结构合理化和高级化的基础上,中国通过资本要素竞争化、劳动要素保护化、技术要素创新化和生态要素规范化的政策组合,推动了资本、劳动、技术和生态等要素协同前行。在资本要素方面,2002年国务院颁布了《指导外商投资方向规定》,利用加入世界贸易组织后需求扩大的契机,外商投资规模快速增长,资本要素来源趋于多元化,资本竞争加剧。在劳动要素方面,发展中国家的贸易规则促进了劳动密集型产品的大量出口,间接促进了就业及劳动报酬的增加。2007年《中华人民共和国就业促进法》的实施,在保护了劳动者合法权益的同时也促进了就业增加,有效加强了产业发展与就业之间的协同关联。在技术要素方面,2002年国家经济贸易委员会、财政部、科学技术部和国家税务总局联合颁布了《国家产业政策》,2007年国家发改委、科技部、工信部、商务部、知识产权局联合颁布了《当前优先发展的高技术产业化重点领域指南(2007年度)》,2009年工信部、科学技术部、财政部、国家税务总局再次联合颁布了《国家产业政策》,2010年国务院颁布了《加快培育和发展战略性新兴产业的决定》。一系列技术政策都聚焦于产业发展过程中的工业化和信息化建设,引导和促进了高技术产业相关企业自主创新能力的提升,在一定程度上促进了产业技术进步。在生态要素方面,2004年国务院颁布的《关于投资体制改革的决定》提出,投资核准主要从“维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境”等方面进行;2007年继续发布了《关于印发“十一五”生态环境保护规划的通知》,确定了主要污染物排放总量控制目标,规范了生态环境要素的使用。

为解决前期行业盲目扩张和产能过剩问题,国务院连续发布了《关于制止钢铁行业盲目投资的若干意见》《促进产业结构调整暂行规定》《关于加快推进产能过剩行业结构调整的通知》《关于进一步加强淘汰落后产能工作的通知》等,国家发改委等部门联合颁布了《产业结构调整指导目录(2005年)》《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展的若干意见》,多部门持续推进一系列组合政策在一定程度上缓解了产能过剩问题。

资本竞争加剧、劳动力的权益保护增强、技术创新能力提升、生态环境改善以及产能过剩行业的要素转移使要素投入的均衡性与产业结构优化的协同性均得到较大提高。市场机制的变化主要体现在2002年党的十六大提出的“要在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”上,市场机制作用的广度和深度再次被扩大。

上述中国产业政策演进和产业结构优化结果显示,促进产业结构协同化是在持续提升产业结构合理化和高级化的前提下,产业政策纠正资源错配、更大程度地发挥市场基础性作用的过程。通过制度性政策、战略性政策和调节性政策的组合限制过剩行业发展、鼓励战略性新兴产业加强有效竞争,促进资本、劳动、技术和生态资源要素合理流动。制度性政策通过扩大市场在资源配置中的基础性作用,使市场功能再次增强。战略性政策通过中国加入世界贸易组织融入世界市场,极大地促进了产品的有序流动,中国产业规模也进入了新一轮快速增长期;促进和保障就业政策有力推动了劳动要素与产业发展的协同进程;区域协调发展政策促进了区域产业结构合理化水平的提高。调节性政策通过过剩产能限制政策、产业结构调整政策和产业政策引导资源流向,促进企业创新。“十五”时期至“十一五”时期,产业政策的密集出台与完善以及较大范围的市场机制引入不断地促进了资本、劳动、技术和生态资源等生产要素的高效利用。产业结构在合理化和高级化水平日益提高的基础上,协同化水平也得到了较大提升。

(五)产业政策成熟与产业结构生态化(“十二五”时期至“十四五”时期)

“十五”时期至“十一五”时期,中国产业规模快速扩张,高污染、高耗能问题也随之增加。虽然不断提及生态环境保护,但干预效果有限,这在一定程度上阻碍了产业结构的全面优化。此外,2008年金融危机发生后,全球战略性新兴产业竞争越发激烈,中国产业结构合理化、高级化和协同化需要向更高水平推进,生态化也需要采取更加有效的措施。在此背景下,2010年国务院颁布了《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》,将节能环保、新一代信息技术、生物产业、高端装备制造产业、新能源产业、新材料产业、新能源汽车产业等七个产业作为战略性新兴产业,同时划定了重点发展的产品、技术和领域。基于前期产业发展基础和现实挑战,“十二五”时期为大力促进产业结构进一步合理

化、高级化和生态化,在“五年规划”中多次提及“低碳”概念,如低碳技术、低碳消费、低碳行动等。2011年国家发改委颁布了《产业结构调整指导目录(2011年本)》,2012年国务院又颁布了《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》,这些指导性文件都聚焦于知识技术密集、物质资源消耗少、成长潜力大、综合效益好的产业。2015年国务院印发的《中国制造2025》强调,“要以创新发展为核心,加快新一代信息技术与制造业相融合,推进智能制造等。”

政府职能与市场机制的变化体现在2013年中共中央颁布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》上,并强调“市场在资源配置中要起决定性作用,以及要协调好市场和政府的关系”,市场作用由基础性作用转变为决定性作用。

“十三五”时期,聚焦产业结构进一步高级化、协同化,突出产业结构生态化,明确提出了能源消费总量和强度的双控目标,要求该时期“全国单位GDP能耗下降15%,2020年全国能源消费总量控制在50亿吨标准煤以内”,并体现在“三去一降一补”相关政策的执行上。2016年中共中央、国务院印发了《国家创新驱动发展战略纲要》,强调“以创新要素的集聚与流动促进产业合理分工,创新成为引领产业发展的第一动力”。同年国家发改委又颁布了《关于支持老工业城市和资源型城市产业转型升级的实施意见》,扶持老工业城市和资源型城市摆脱资源依赖的困境;2017年继续颁布的《关于做好2017年钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展工作的意见》,严格淘汰不符合技术、环保、能耗等标准的产能,突出生态环保条件;2019年继续发布了《产业结构调整指导目录(2019年本)》,再次明确了限制和淘汰的产业与产品,鼓励发展环境保护与资源节约综合利用、人工智能等产业,淘汰落后生产工艺装备和落后产品等。此外,还实施了一系列促进就业的政策,如2018年国务院颁布的《关于推行终身职业技能培训制度的意见》、2019年出台的《关于强化实施创新驱动发展战略进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见》等,实现了产业政策与就业政策的良性互动。

“十四五”时期,“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,“要加快推进制造强国、质量强国建设,要构建实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的现代产业体系,要深入实施智能制造和绿色制造工程,要在‘十四五’时期实现全国单位

GDP能耗下降13.5%、二氧化碳排放下降18%”。随即国务院印发了《2030年前碳达峰行动方案》,提出“碳达峰十大行动”。这一时期,产业结构生态化受到前所未有的重视。2035年远景目标纲要特别强调在高质量发展下实现“全体人民共同富裕”。显然,这一目标也与实现产业结构合理化、高级化、协同化和生态化在本质上高度一致且密切相关。

上述中国产业政策演进和产业结构优化结果显示,在持续提升产业结构合理化、高级化、协同化的基础上,促进产业结构生态化是在强化低碳理念和双控约束条件下,环境保护与新能源、新材料、新技术联合驱动不断挖掘产业发展潜力的结果。产业政策通过制度性政策、战略性政策和调节性政策的组合使社会基础环境得到持续优化,继续促进技术、劳动、资本、生态资源等要素合理流动和有效使用,实现了产品质量提高、产业链升级与现代产业体系协同发展。制度性政策主要强化市场在资源配置中的决定性作用,继续协调好政府职能和市场机制。战略性政策如《中国制造2025》和创新发展战略设计,为产业结构优化指明了方向。调节性政策主要通过产业结构调整目录强化绿色和低碳发展。在前期产业结构优化的基础上,“十二五”时期至“十四五”时期,利用市场的决定性作用和创新的第一动力源泉,在协调、绿色、低碳理念指引下,三类政策的有效组合持续推进了中国产业结构合理化、高级化、协同化及生态化进程。

二、中国产业政策对产业结构全面优化的有效性检验

2010年中国工业增加值已超越美国,位居世界第一,2018年更是超越美、日、德三国工业增加值之和。中国产业规模的快速增长与产业结构优化的坚实基础直接相关,而产业结构之所以能够成功转型又与国家产业政策的引领密切相关。产业政策在第一阶段的萌芽期解决了重工业发展基础薄弱问题,在第二阶段的形成期解决了过度偏向重工业的产业结构失衡问题,在第三阶段的发展期解决了产业结构层次低的问题,在第四阶段的完善期解决了产业结构区域发展和要素投入不协调问题,在第五阶段的成熟期缓解了生态环境污染和产业链水平低的问题。

各个时期的一系列产业政策发挥了生产端供给侧管理的重要作用,完善了产业发展环境,合理

引导生产要素流向、优化资源配置,充分释放了产业发展空间和潜力。通过制度性政策、战略性政策、调节性政策的持续组合和演进,逐步解决了产业结构集中化、低层次、不协调、高能耗等问题,实现了现阶段产业结构合理化、高级化、协同化和生态化。产业结构合理化指数可以清晰地呈现产业结构调整的速度和程度,为了进一步评估和验证国家和四个区域产业政策促进产业结构优化的有效性及其阶段性特征,本文将结合产业结构集中化指数、合理化指数、高级化指数、协同化指数和生态化指数展开具体的量化分析。

(一) 产业结构优化指数与数据来源

产业结构集中化指数(Industrial centralization index)是用每一时期的第一产业与第二产业增加值之和占 GDP 之比来计算,即:

$$\text{Indc}_{it} = (Y_{1,i,t} + Y_{2,i,t}) / Y_{i,t} \quad (1)$$

式中,Indc_{it}表示产业集中化指数,Y_{1,i,t}表示 i 地区 t 年的第一产业增加值,Y_{2,i,t}表示 i 地区 t 年的第二产业增加值,Y_{i,t}表示 i 地区 t 年的地区生产总值。该值越接近于 0 或 1,说明产业结构越集中。

产业结构合理化指数(Industrial rationalization index)是指产业之间的关联水平逐步提升的动态过程,以每一产业劳动生产率与总劳动生产率比值的对数的加权之和来计算,即:

$$\text{Indr}_{it} = \sum_{n=1}^3 (Y_{i,n,t} / Y_t) \ln[(Y_{i,n,t} / L_{i,n,t}) / (Y_t / L_t)] \quad (2)$$

式中,Indr_{it}表示产业结构合理化指数,Y_{i,n,t}代表 i 地区 n 产业 t 年的生产总值,Y_t表示 t 年国内生产总值,L_{i,n,t}代表 i 地区 n 产业 t 年的从业人数,L_t表示 t 年总从业人数。该值越小,说明产业结构越合理。

产业结构高级化指数(Industrial upgrading index)用来刻画产业结构由低水平向高水平转化的状况,以第三产业与第二产业产值之比的对数来衡量,即:

$$\text{Indu}_{it} = \ln(Y_{3,i,t} / Y_{2,i,t}) \quad (3)$$

式中,Indu_{it}表示产业结构高级化指数,该值越大,说明产业结构越高级。

产业结构协同化指数(Industrial synergy index)通常用来衡量产业结构与就业结构协同变化的程度,以从业人数占比与产业产值占比乘积之和,再与该两个指标各自平方和乘积的平方根之比

来表示,即:

$$\text{Indx}_{it} = \sum_{n=1}^3 (X_{i,n,t} Z_{i,n,t}) / \sqrt{X_{i,n,t}^2 Z_{i,n,t}^2} \quad (4)$$

式中,Indx_{it}为产业结构与就业结构的协调化指数;X_{i,n,t}为 i 地区 n 产业 t 年的从业人数占总从业人数的比重;Z_{i,n,t}为 i 地区 n 产业 t 年的产值占总产值的比重。该值越大,说明产业与就业结构协同程度越高。

产业结构生态化指数(Industrial ecology index)用来刻画各产业生产过程中逐渐优化排放种类与排放数量的状况,以三类污染物单位 GDP 排放量之和的倒数来计算,即:

$$\text{Inde}_{it} = 1 / (\sum_{n=1}^3 P_{i,n,t} / n) \quad (5)$$

式中,inde_{it}为产业结构生态化指数,n 表示排放类别数,P_{i,n,t}表示 i 地区第 n 类污染物的单位 GDP 排放总量。该值越大,说明产业结构生态化程度越高。

产业结构优化统计指数的估算数据来源于国家统计局、国家生态环境部和各地区生态环境厅。其中,针对产业结构集中化、合理化、高级化和协同化四个统计指数,国家整体的估算时间范围为 1953 年至 2020 年,使用的 GDP、三产增加值、总从业人数和三产从业人数均来源于《中国统计年鉴 2021》;30 个省份(除西藏外)的估算时间范围为 1991 年至 2019 年,使用的各地区 GDP、三产增加值、总从业人数和三产从业人数均来源于 2020 年相应地区的统计年鉴。产业结构生态化指数选择工业废水排放总量、工业二氧化硫排放量和工业固体废物产生量进行估算,国家整体和各地区估算的时间范围为 1991 年至 2019 年,数据来源于 1992 年至 2020 年中国和各地区环境统计年报、环境年鉴。

(二) 中国产业政策对产业结构优化的整体作用效果

统计指数计算结果显示,国家“五年规划”中的先期产业政策引领和同期配套产业政策实施使得产业结构从初期的产业基础薄弱和产业结构集中化逐渐转向产业结构合理化、高级化、协同化和生态化,基本实现了产业结构全面优化(如图 1 所示)。从“一五”时期至“五五”时期的产业政策作用效果看,产业结构集中化指数不断攀升,产业结构集中于农业和工业的特征明显。同期的产业结构合理化指数较高、高级化指数波动异常剧烈、协同化指数居于低位且有小幅波动。这三个指标表现

不佳,与这一时期的产业政策处于不成熟、不稳定和不系统的萌芽发展阶段相关。“六五”时期至“七五”时期,产业结构集中度开始呈现持续下降态势,合理化程度不断上升;“八五”时期至“九五”时期,在保持产业结构合理化的基础上,高级化指数上升趋势明显;“十五”时期至“十一五”时期,在产业结

构合理化和高级化持续向好的基础上,协同化指数大幅上升;“十二五”时期至目前,在产业结构合理化、高级化、协同化继续改善的基础上,生态化指数陡然上升,但在 2019 年转为下降。产业结构优化指数的变化过程再次说明,中国产业政策作用于产业结构优化在整体上是有效的。

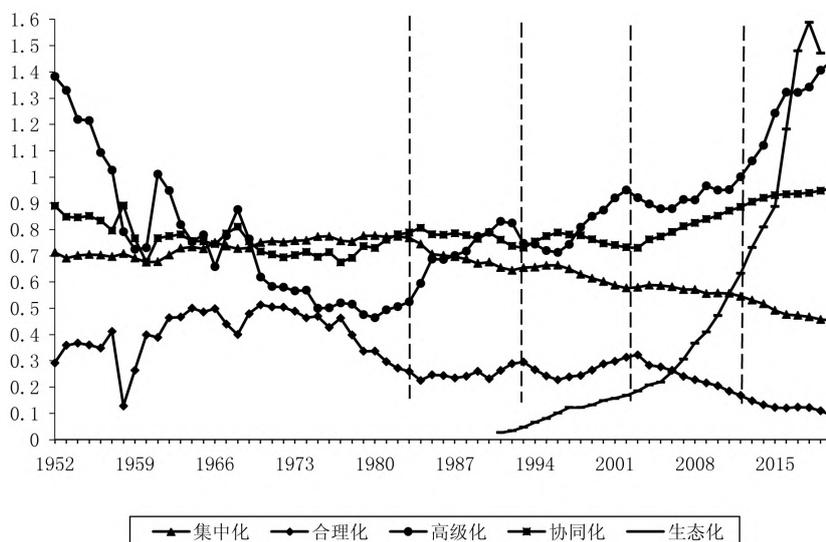


图 1 中国产业政策对产业结构优化的整体作用效果图

(三)中国产业政策对产业结构优化的区域异质性作用效果

中国产业结构合理化、高级化、协同化、生态化进程并不是稳定持续优化,而是在小幅波动中前行,波动幅度、波动方向和波动时期不一,甚至有的指数个别时期出现明显拐点,如 2019 年的产业结构生态化指数。中国整体产业结构是各地区产业结构一般水平的代表,为此,挖掘地区产业结构优化的异质性特征有助于进一步理解中国产业政策整体作用的波动性和有效性。本文依据国家统计局的划分方法,将全国划分为东部、中部、西部和东北地区^①四个区域来计算产业结构指数,发现四大区域的产业结构合理化指数呈现总体下降趋势,高级化、协同化和生态化指数呈现总体上升趋势,表明产业政策对四大区域产业结构优化是有效的,但作用效果存在一定差别(如图 2 所示)。

第一,东部地区产业结构合理化指数值一直最低,表明该地区产业结构相对最为合理;西部地区合理化水平较低;中部和东北地区介于二者之间,“十五”时期相对略低,“十一五”时期之后相对略高,表明其合理化水平相对适中。

第二,东部地区产业结构高级化指数值一直最高,表明其产业结构相对最为高级;东北地区“十五”时期至“十一五”时期都处于最低位置,但“十二五”时期以后增速明显加快,“十三五”时期开始超过中国整体高级化水平,表明近期其第三产业占比提升较明显;中部和西部地区相对较低,尤其是中部地区,表明其第三产业占比虽有所改善但仍存在较大提升空间。

第三,东部地区产业结构协同化指数值一直最高,表明其协同性相对最强;西部地区一直最低,表明其协同性相对最弱;中部和东北地区介于二者之间,但前期相对略高、后期相对较低,表明其协同性相对适中。

第四,东部地区产业结构生态化指数持续走强,远高于全国和其他地区,表明其生态化水平相

^① 根据 2011 年国家统计局对我国经济区域的划分办法,东部地区包括北京市、天津市、河北省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省和海南省;中部地区包括山西省、安徽省、江西省、河南省、湖北省和湖南省;西部地区包括内蒙古自治区、广西壮族自治区、重庆市、四川省、贵州省、云南省、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区和新疆维吾尔自治区;东北地区包括辽宁省、吉林省和黑龙江省。

对最优；中部、西部和东北地区的生态化水平基本相当；中部和西部地区持续改进，但东北地区 2019 年产业结构生态化指数突然出现大幅下降，使得全国生态化指数水平也呈现下降趋势。这一异常表

现源于 2019 年黑龙江省、吉林省、辽宁省三省份的 GDP 均为负增长，尽管该地区排污程度逐步降低，但原有重工业发展基础约束导致产业结构生态化调整较为缓慢。

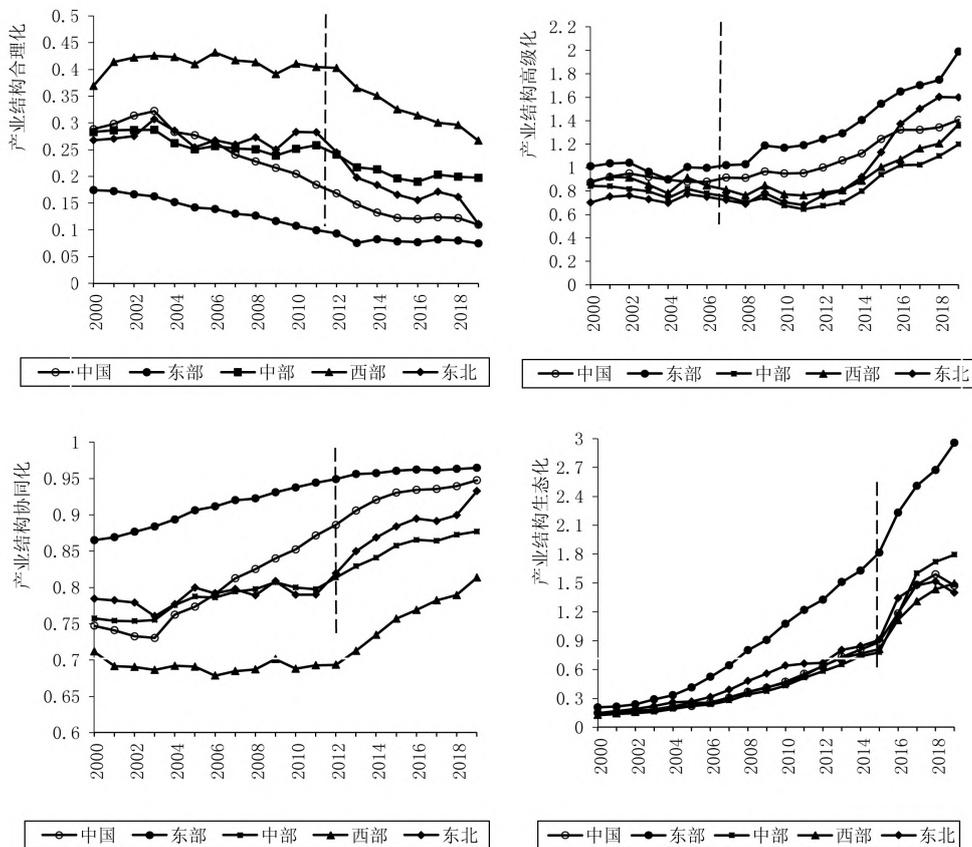


图 2 中国产业政策对产业结构优化的区域差异性作用效果

三、结论与启示

中国各阶段的制度性政策、战略性政策和调节性政策的组合形成了当前促进产业结构全面优化的动态政策体系。三类产业政策因国内外发展环境、产业发展基础和发展战略不同呈现出萌芽—形成—发展—完善—成熟的阶段性特征，推动了全国和四大区域产业结构持续优化，表现为当前产业结构的合理化、高级化、协调化和生态化特征。

为促使产业政策作用于产业结构优化更加有效，本文提出四点建议。第一，应更加注重“五年规划”中先期产业政策的战略性和前瞻性，预判世界产业未来发展趋势，把握产业发展大方向。在尊重产业发展规律的基础上，抢占世界产业发展先机和

战略高地。第二，相较于传统的物质和人力资本要素，要更多发挥技术创新要素、数字要素和政策要素的作用。细化和分解产业政策目标，依托技术创新和数字要素提高产业发展效率，依托政策要素扩大产业发展空间，这是产业结构高级化和生态化的重要支撑。第三，强化就业优先政策，稳就业是人口大国稳步发展的根基。在“双碳”目标和智能化发展的背景下，在保证经济稳定增长带动就业机制的基础上，探索多渠道、灵活就业的劳动用工机制和新兴产业创业带动就业机制，这是产业结构合理化、协调化的重要基础。第四，就产业政策区域异质性而言，各地区首先应正视产业结构优化的梯度差异，结合自身产业发展的基础和优势，因地因业精准施策。从提升中国产业链水平和现代产业体系发展的整体出发，分阶段进行产业结构深度优化。如东部地区可以在产业结构全面优化的基础

上深入打造产业高级化和生态化,进一步促进本地产业向价值链两端延伸;中部地区可以在保持产业结构生态化基础上向高级化倾斜,利用辐射东西南北的区位优势,关注服务业转型和服务模式创新,促进本地产业向价值链右侧中部延伸;西部地区可以在保持产业结构高级化基础上兼顾合理化、协同化,基于良好的生产制造业基础打造战略性新兴产业,进一步促进本地产业向价值链左侧中部延伸;东北地区针对生态化下滑的压力,可以在保持当前产业结构基础上,更多向清洁能源、新兴技术和人工智能等领域倾斜,实现整体制造业产业链提升。四个区域的产业结构优化叠加将会实现中国整体产业链升级和现代产业体系发展。此外,在产业政策实施过程中,要建立产业政策预警机制,监测政策的执行时期、执行幅度和执行效果,协调好政府职能与市场作用,防止政策干预过度与不足。

[参考文献]

[1]周振华.产业政策分析的基本框架[J].当代经济科学,1990,(6).

- [2]潘士远,金戈.发展战略、产业政策与产业结构变迁——中国的经验[J].世界经济文汇,2008,(1).
- [3]Warwick K. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends[J]. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, 2013, (2).
- [4]宋凌云,王贤彬.重点产业政策、资源重置与产业生产率[J].管理世界,2013,(12).
- [5]张辰,蒋选.西部资源型城市承接产业转移问题研究[J].内蒙古社会科学,2017,(1).
- [6]杨瑞龙,侯方宇.产业政策的有效性边界——基于不完全契约的视角[J].管理世界,2019,(10).
- [7]王书柏.后疫情时代我国人力资源服务业发展趋势研究[J].内蒙古社会科学,2021,(2).
- [8]宋文月,任保平.改革开放40年我国产业政策的历史回顾与优化调整[J].改革,2018,(12).
- [9]黄群慧.改革开放40年中国的产业发展与工业化进程[J].中国工业经济,2018,(9).
- [10]郭克莎.中国产业结构调整升级趋势与“十四五”时期政策思路[J].中国工业经济,2019,(7).

(责任编辑 毛伟华)

The Evolution of China's Industrial Policy and the Comprehensive Optimization of the Industrial Structure

LIU Hai-bo, LIU Li-dan

(School of Economics and Management, Northeast Normal University, Changchun Jilin 130117, China;
School of Economics and Management, Jilin Agricultural University, Changchun Jilin 130117, China)

[Abstract] Whether the evolution of China's industrial policy promotes the comprehensive optimization of industrial structure is an important issue in the process of industrial development. Since the establishment of People's Republic of China, during the period from the 1st to the 14th five-year plan, the former industrial policy information, the supporting industrial policies and the optimization of industrial structure, all have stage characteristics. It is found that China industrial policy is generally conducive to the comprehensive optimization of industrial structure. However, some differences exist in the degree of centralization, rationalization, advancement, synergy and ecology. The effect of industrial policy has regional heterogeneity, the eastern region almost has realized the comprehensive optimization of industrial structure, while the central region, the western region and the northeast region are different. Therefore, from the perspective of evolution and mechanism of China industrial policy, the former industrial policies should be more strategy and foresight, the supporting industrial policies should pay more attention to the industrial development foundation and advantages of each region, precise positioning according to local industry, an early warning system of industrial policy should be established too.

[Key words] Industrial Policy; Comprehensive Optimization of Industrial Structure; Five-year Plan; Regional Heterogeneity