



【庆祝新中国成立70周年专题】

# 新中国70年产业结构演进、政策调整及其经验启示

惠宁,刘鑫鑫

(西北大学经济管理学院,陕西西安 710127)

**摘要:**当前中国经济已由高速增长转向高质量发展阶段,处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的关键时期,探究中国产业结构的演变规律和产业政策的变化特征,对于构建现代化产业体系、促进经济高质量发展具有重要的理论和现实意义。研究发现:新中国成立70年来,中国农业基础地位不断强化,工业主导地位不断提升,服务业对经济社会的支撑效应不断优化,三大产业发展趋于合理,变动趋势基本符合产业结构演变的一般规律。但中国产业结构层次仍然较低,产业政策的实施具有一定的局限性,因此,要坚持从高质量发展、现代化产业体系构建、创新驱动、绿色增长和改革开放五个方面推动一二三产业合理发展、经济与社会协调发展、人与自然和谐发展。

**关键词:**新中国70年;产业结构;产业政策;现代化产业体系;农业;工业;服务业

**中图分类号:** F790 **文献标识码:** A **DOI:** 10.16152/j.cnki.xdxbsk.2019-06-001

新中国成立70年以来,随着经济发展方式的转变和市场机制的完善,中国经济社会发生了翻天覆地的变化,从一个封闭落后的国家迈向开放进步的国家,从温饱不足的国家迈向全面小康的国家,从经济落后的农业国迈向先进的工业国,从积贫积弱的国家迈向繁荣富强的国家。目前,中国经济已由高速增长转向高质量发展,正处于产业结构转型的关键时期,探究产业结构的演变规律和产业政策的变动特征,有利于研判中国产业结构的发展趋势,构建现代化产业体系。然而,近年来关于产业结构演变的研究文献不多。马晓河和赵淑芳回顾了改革开放30年间产业结构的演变规律和产业政策的变化趋势,分析了当时产业结构存在的问题和未来中国产业结构的走向,提出了相关的政策建议<sup>[1]</sup>。郭旭红和武力研究了新中国产业结构演变后发现,新中国产业结构的演变具有产业结构转型和工业结构升级的双重属性,呈现出明显的阶段性,据此将产业结构的演变分为四大阶段,并分析了每个阶段产业结构的特征及其形成原因<sup>[2]</sup>。张小筠和刘戒骄分别从产业政策的目标、内容、理念、类别和手段梳理了改革开放40年产业结构的变化,认为当前我国产业层次处于低端水平,今后产业结构升级要更多地依靠于技术创新

收稿日期:2019-06-16

基金项目:国家社会科学基金项目(17XJL004)

作者简介:惠宁,男,陕西清涧人,西北大学教授,经济学博士,博士生导师,主要从事产业经济与企业创新发展研究。

驱动<sup>[3]</sup>。现有文献虽然对中国产业结构和政策进行了历史性的考察,但整体来看,他们所考察的时间较短,且多集中于改革开放以后,对于新中国70年来产业结构和产业政策的变化尚未明确深入研究。本文回顾新中国70年来产业结构的演变规律,研究产业政策的变化特征,探寻新时代中国产业结构升级的发展途径。这一研究对于优化产业结构、推动供给侧结构性改革、实现经济高质量发展具有重要的理论和现实意义。

## 一、新中国70年产业结构的演进

新中国成立70年以来,我国农业基础作用不断加强,工业主导地位迅速提升,服务业对经济社会的支撑效应日益突出,三大产业发展趋于合理,经济发展呈现全面性、协调性和可持续性。本研究运用《中国统计年鉴》和《新中国60年统计资料汇编》的数据,深入剖析新中国70年产业结构的演变规律,并根据三大产业产值占比变化将新中国70年产业结构的演进划分为三个阶段。由于1949年数据的缺失,用1952年的数据来描述新中国成立之初的产业情况。

### (一) 形成以农业为基础,工业为主导的产业格局(1949—1977)

新中国成立之初,中国还处于半殖民地半封建社会,经济基础薄弱、产业结构落后、工业体系不健全,社会总产值仅为557亿元,其中第一产业产值高达326亿元<sup>①</sup>,占到社会总产值的58.5%,在国民经济发展中占据主导地位<sup>[4]</sup>。1952年三大产业产值分别为346.0亿元、141.8亿元、191.2亿元,分别占到国内生产总值的50.9%、20.9%和28.2%,呈现“一三二”的产业结构格局。在1956年重工业优先发展战略的推动下,工业迅速发展,1958年第二产业产值占比超过了第一产业和第三产业,成为三产之首,产业结构呈现“二一三”的产业格局,第二产业在三大产业中占据了主导地位。如图1所示,第一产业产值呈现“下降—上升—下降”的发展趋势。1952—1960年,第一产业产值占比大幅度下降,1960年仅为23.6%,与1952年的50.9%相比减少了27.3个百分点;随后经过经济结构的整改,第一产业产值占比逐步上升,到1968年恢复增长到了42.4%;之后,在工业快速发展的冲击下,第一产业产值占比持续下降,到1977年下降为29.5%,较1968年下降了12.9个百分点。同期,第二产业呈现“上升—下降—上升”的发展特征。新中国成立初期,第二产业产值占比在三大产业中最低,1952年仅为20.9%,在国家政策的大力扶持下,第二产业迅猛发展,1958年同时超越了第一产业和第三产业,1960年达到最高为44.5%;但在“大跃进”和人民公社化运动的影响下,第二产业产值占比急速下降,1968年与1960年相比下降了13.4个百分点,为31.1%;之后第二产业产值占比持续上升,与1968年相比,1977年增长了15.6个百分点,达到46.9%。同期,第三产业产值呈现先平稳发展后小幅度下降的特征。1952—1961年第三产业产值占比持续在30%左右波动,随后受“大跃进”和人民公社化运动的冲击,第三产业产值不正常下降,从1961年的31.7%下降到1977年的23.6%。

伴随产业结构变动的走向,三大产业就业人数的变动趋势与产业结构的方向基本保持一致。新中国成立初期,农业吸纳就业的作用最强,第一产业的就业人数比重高达80%以上,二三产业的就业人数比重都不足10%,之后第一产业就业人数比重不断下降,二三产业就业人数比重不断上升,到了1978年<sup>②</sup>第一产业的就业人数比重为70.5%,较1952年的83.5%下降了13个百分点,第二产业的就业人数比重为17.3%,较1952年的7.4%增加了9.9个百分点,第三产业就业人数基本不变。

从三大产业的内部结构来看1949—1977年的产业结构演进。

① 此数据是1949年中国的数据,来源于国家统计局。

② 由于1977年部分数据缺失,且改革开放于1978年年底提出,对三大产业产值和就业人数影响极小,故使用1978年数据代替1977年的数据。

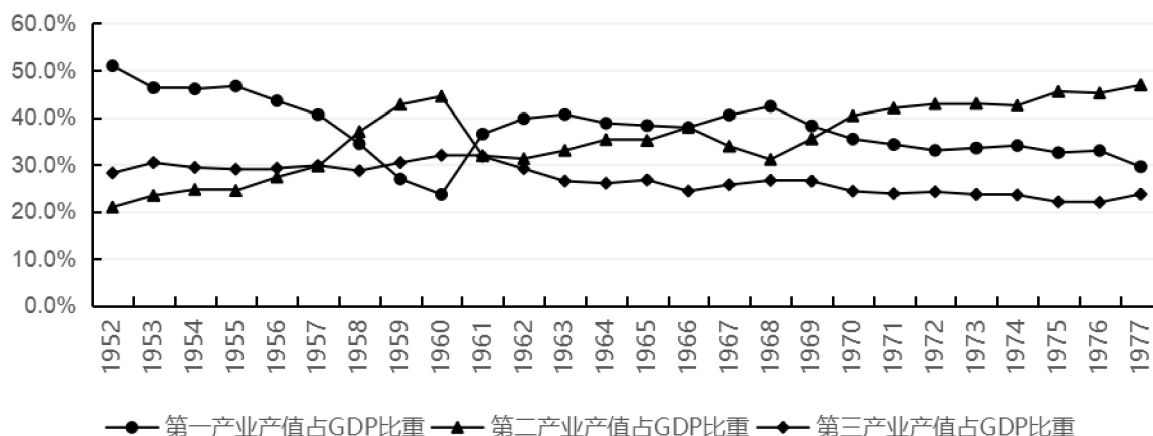


图 1 1952—1977 年三大产业产值占 GDP 比重的趋势图

数据来源《新中国 60 年统计资料汇编》

首先,从第一产业内部结构来看,种植业占农业总产值的比重始终徘徊于 78% 左右,居于首位,牧业其次,林业和渔业相当,可见种植业在农业中占有不可撼动的地位。1952 年,种植业产值为 281 亿元,在第一产业中产值占比为 81.2%,遥遥领先于其他产业,但其产值比重小幅度下降,1978 年<sup>①</sup>产值占比降为 80.0%,较 1952 年减少了 1.2 个百分点;牧业的产值和产值占比都有所增加,1952 年分别为 52 亿元和 14.9%,到 1978 年增加到了 209 亿元和 15.0%;林业小幅度增加,其产值占比从 1952 年的 2.1% 增加到 1978 年的 3.4%;渔业小幅度下降,1952 年其产值占比为 1.7%,到了 1978 年降为 1.6%。产生此种变化趋势与人民的消费升级息息相关,新中国成立初期,人民的生活水平较低,温饱问题难以解决,对于农作物的需求较高,但随着人民生活水平的提高,人们对蛋、奶、肉等产品的需求不断增强,刺激了牧业的发展,同时限制了种植业的发展,导致种植业产值占比有所降低,牧业产值占比上升。进一步剖析农业内部结构发现,虽然粮食作物和经济农作物的产量都在持续增长,但经济农作物的增速明显快于粮食作物,1949 年粮食产量为 11 318.0 万吨,而棉花、油料、糖料等经济作物的产量仅分别为 44.4 万吨、256.4 万吨、283.3 万吨,远远低于粮食产量,到 1977 年,粮食产量增加到了 28 272.5 万吨,年均增长率 3.2%,棉花、油料、糖料等经济作物的产量分别增加到了 204.9 万吨、401.7 万吨、2 020.8 万吨,年均增长率分别为 5.4%、1.6% 和 7.0%。经济作物产量的增速明显高于粮食作物,说明我国第一产业在保持粮食基本产量的基础上结构不断优化。

其次,从第二产业内部结构来看,新中国成立初期,工业发展落后,重工业滞后于轻工业,1949 年轻工业与重工业分别占工业总产值的 73.6% 和 26.4%,轻重工业比例严重失调,当时的中国只有能力制造桌子、椅子、茶碗等生活需求品,汽车、飞机、坦克等重工业产品却望尘莫及,故中国重点推出实施优先发展重工业战略,重工业得到了迅速的发展,其产值占比与轻工业之间的差距逐渐减小,1958 年重工业产值占比超越了轻工业,1960 年达到最大 66.6%,而同期轻工业仅占 33.4%,轻重工业结构反向失衡,之后,实施一系列的调整措施,到 1977 年轻重工业比重调整为 43.1:56.9,失衡现象有所缓解。

最后,从第三产业内部结构来看,新中国成立初期,第三产业产值占比一直在 30% 以下,主要集中于传统的商贸领域。1952 年交通运输、仓储和邮政业的增加值占到第三产业的 15.2%,且所占比重持续上升,1977 年达到了 21.7%,增长了 6.5 个百分点;批发和零售业占比持续下降,从 1952 年的 36.7% 下降为 1977 年的 25.6%,下降了 11.1 个百分点。可见,我国第三产业发展滞后。

<sup>①</sup> 由于 1977 年部分数据缺失,且改革开放于 1978 年年底提出,对三大产业产值没有产生影响,故本段落使用 1978 年数据代替 1977 年的数据。

1949—1977年,经过28年的艰辛建设,新中国三大产业均得到了较大发展,人民生活水平相较新中国成立之初得到了显著提高,奠定了较好的工业基础特别是重工业基础,形成了以农业为基础,工业为主导的产业格局,逐步建立了独立的、比较完整的国民经济体系。

## (二) 健全工业门类,形成完整的现代工业体系(1978—2012)

1978年年底开始的改革开放推动了新中国产业结构的巨大变化。随着党的十一届三中全会胜利召开,经济体制改革从农村到城市、从农业到工业渐次推进,深刻地改变了长期以来三大产业间的不协调和不合理,充分释放了产业发展的活力,推动了产业结构的合理化和协调化。

改革开放以来,第二产业活力得到全面激发,1978—1984年产业结构始终保持“二一三”的产业格局,随后服务业快速发展,1985年第三产业产值占比超越了第一产业,产业结构格局呈现“二三一”的特征。但总的来说,在这一阶段第二产业产值始终高于第一产业和第三产业,在国民经济中占据主导地位。如图2所示,第一产业产值占比呈现“先小幅度上升后大幅度下降”的趋势。改革开放初期,政府颁布实施了家庭联产承包责任制,释放了农业生产力,第一产业产值占比小幅度上升,从1978年的27.7%增长到1984年的31.5%,提升3.8个百分点;但制度性释放劳动生产力是有限的,1985年以后,第一产业产值开始持续下降,到2012年第一产业产值占比仅为9.4%,较1985年减少了18.5个百分点。第二产业产值比重呈现平稳发展的状态。优先发展重工业的战略虽然使第二产业快速发展,成为三产中产值占比最高的产业,但同时带来了许多矛盾性问题,造成第二产业发展处于停滞状态,1978年以后产值占比始终保持在40%~50%之间。第三产业产值占比持续上升,相较于1978年的24.6%,2012年达到了45.3%,增长了20.7个百分点,有超越第二产业的趋势。

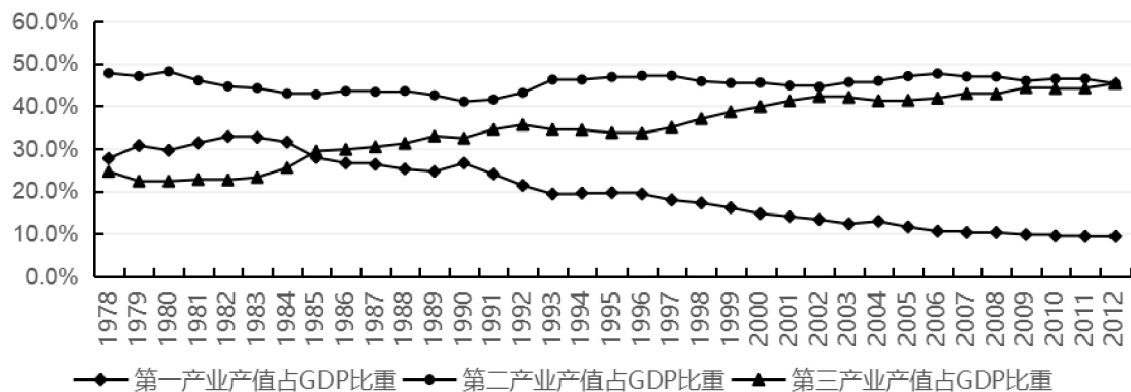


图2 1978—2012年三大产业产值占GDP比重的趋势图

数据来源:《中国统计年鉴2018》和《新中国60年统计资料汇编》

就就业人数而言,虽然第一产业的就业人数仍占多数,但下降速度较快,到2003年第一产业的就业人数降到全部就业人数的50%以下,2012年就业人数占比降到33.6%,相对于1978年的70.5%,下降了36.9个百分点;第二产业的就业人数占比快速增加,到2012年达到30.3%,与1978年的17.3%相比增加了13个百分点。第三产业就业人数占比持续增加,从1978年的12.2%增加到2012年的36.1%。

从三大产业对经济增长的贡献率来看,第二产业的贡献率远高于第一产业和第三产业之和,GDP增长的50%以上都是来自于第二产业,35%来自于第三产业,仅仅不足10%来自于第一产业,可见第二产业在国民经济中始终占有重要的地位。就变化趋势来说,第一产业的贡献率持续下降,从20世纪80年代初的40%下降到2012年的5.2%。第二产业的贡献率呈现先平稳后下降的趋势,从改革开放初期到20世纪末一直徘徊在60%,自从进入21世纪开始一直下降,2012年较2000年降低了9.7个百分点。第三产业总体呈现上升趋势,改革开放初期,其贡献率仅为25%左右,低于第二产业30%,但第三

产业发展迅速,2012 年其贡献率达到了 44.9%。

从三大产业的内部结构特征来看,1978—2012 年的产业结构演进。

首先,第二产业内部结构发生了显著的变化。在“文化大革命”冲击下,重工业发展逐渐偏离良性轨道,1978 年轻重工业的比重关系发展为 43.7:56.3,工业内部结构发展失衡,不利于国民经济发展。为此,改革开放初期,全面拨乱反正,在“六五”“七五”规划的调整之下,轻工业迅速发展,与 1978 年相比,1990 年轻工业比重增长了 5.7 个百分点,轻重工业的比重关系调整到 49.4:50.6,轻重工业发展基本同步。但随着经济发展水平的提高,市场经济体制基本建立,消费市场逐渐由“卖方市场”转为“买方市场”,经济增长动力逐渐由“消费拉动”转为“投资、出口拉动”,人们对于耐用品的消费需求增多,基础设施建设投资在此背景下迅速加大,重工业得到了再一次的发展,从 1990 年的 50.6% 增加到 2011 年的 71.8%。轻工业从 1990 年的 49.4% 下降到 2011 年的 28.2%。重工业产值占比远超前于轻工业 43.6%,重工业化特征显著。另外,改革开放初期,中国的工业力量薄弱,产品种类稀少,1978 年主要工业产品产量为原煤 6.18 亿吨、原油 10405 万吨、天然气 137.3 亿立方米、发电量 2566 亿千瓦时、生铁 7399 万吨、钢材 2208 万吨、水泥 6524 万吨。随着改革开放的全面展开,工业逐渐由劳动密集型行业转向资本密集型行业,汽车、拖拉机、发电设备、机器制造、设备生产、化工等产业实现了大规模生产,工业部门结构不断升级。

其次,从第一产业内部结构来看,种植业产值先下降后上升,牧业产值先增加后减少,林业产值相对保持稳定,渔业产值持续上升。就种植业来说,其产值比重快速下降,1978 年产值比重为 80.0%,2008 年仅为 52.2%,减少了 27.8 个百分点;之后种植业的产值占比有所上升,2012 年增加到了 53.9%。就牧业来说,改革开放后,牧业得到了迅速发展,其产值占比从 1978 年的 15.0% 增加到 2008 年的 36.8%,增加了 21.8 个百分点,但 2008 年以后牧业产值占比又有所下降,2012 年较 2008 年减少了 4.9 个百分点,为 31.9%。就林业来说,林业产值占比一直在 4% 上下波动,1987 年以前,林业还高于牧业,但由于林业一直保持原状,在 1987 年以后,渔业产值占比超过了林业,林业在第一产业内部产值占比排末位。就渔业来看,渔业产值占比持续上升,1978 年仅为 22.0 亿元,在第一产业中产值占比仅为 1.7%,随着人们生活水平和质量的不断提高,鱼类产品的优势不断凸显,2012 年其产值达到了 8403.9 亿元,相当于 1978 年的 382.0 倍,且产值占比达到 10.1%,增加了 8.4 个百分点。

最后,从第三产业内部结构来看,发展规模较小,虽然各种新兴的服务业崭露头角,但占据主要地位的行业仍然是批发和零售业、交通运输、仓储和邮政业等传统服务产业,1978 年这两个产业的增加值分别占第三产业增加值的 27.8% 和 20.9%,两者之和接近 50%。但批发和零售业、交通运输、仓储和邮政业所占比重总体上呈下降趋势,2012 年分别为 21.3% 和 10.6%,与 1978 年相比下降了 6.5 和 10.3 个百分点。金融业和房地产业等现代服务业发展迅速,总体呈现上升趋势,2012 年其产值占比与 1978 年相比分别提升了 4.6 和 3.5 个百分点,已经超越交通运输、仓储和邮政业产值占比,在第三产业发展中位居第二和第三。

总之,经过 1978—2012 年的建设,新中国建立了完整的现代工业体系,成为全世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家。正是这个完整的现代工业体系,使得中国产业具备了最完善的配套能力,保证中国经济在外界不可控因素的冲击下仍能够保持持续发展。同时,伴随着快速的工业化进程,中国制造业不断发展壮大,世界 230 多个国家和地区都能见到“中国制造”的身影,2010 年以后中国就已成为世界产出第一的制造大国。

(三) 第三产业产值超越第一二产业,中国进入服务型经济社会(2013 年至今)

党的十八大以来,党中央高度重视服务业发展,服务业迸发出前所未有的生机和活力,生产性服务业和生活性服务业并行发展,新产业、新业态、新模式不断涌现,成为保障就业、稳定经济的重要力量。

2013年第三产业产值占比超过了第二产业,2015年产值占比超过了50%,成为三大产业中的主导力量,标志着中国进入服务型经济社会。2013年一二三产业的产值占比分别为9.3%、44.0%和46.7%,呈现“三二一”的产业结构,且第三产业的产值持续上升,从2013年的277 959.3亿元增加到了2017年的427 031.5亿元,年平均增长率达到11.3%,分别高于同阶段国内生产总值和第二产业产值增长速度2.6和5.0个百分点,第三产业产值比重也由2013年的46.7%增长到2017年的51.6%,提升了4.9个百分点。同时,一、二产业产值比重有所下降,分别从2013年的9.3%和44.0%下降到2017年的7.9%和40.5%。这一阶段就业人数占比的变化与产值占比变化趋同,2013—2017年间,第三产业的就业人数占比高于一、二产业,成为就业吸纳能力最强的产业,就业人数占比从38.5%增加到44.9%,提高了6.4个百分点,第一、二产业分别从31.4%和30.1%减少到27.0%和28.1%。可以看出,中国的就业结构发生了巨大的转换,劳动力不断从农业、工业走向服务业,说明中国已由农业大国转向工业大国,并逐渐走向服务业大国。

从产业内部结构来看,2013年至今的产业结构演进。首先,从第三产业来看,各种新兴服务业发展迅速。如表1所示,2016年<sup>①</sup>,信息传输、计算机服务和软件业,科学研究和技术服务业,租赁和商务服务业,教育,文化体育与娱乐业等行业产值分别占到第三产业增加值的5.8%、3.8%、5.1%、7.0%、1.4%,其中信息传输、计算机服务和软件业发展尤为突出,其行业增加值由2013年的13 729.7亿元增加到2016年的21 899.1亿元,年均增速达到16.8%。但2016年行业占比排名前三的分别是批发和零售业、金融业、房地产业,说明目前中国第三产业的内部层次水平还不是很,商业贸易的比重仍居首位,高层次的生产服务业发展缓慢,尚处于初级阶段,如科学研究和技术服务业比重仅为3.8%,低于批发和零售业15.0个百分点,可见,中国第三产业内部结构还有待优化。

表1 2013—2016年第三产业行业增加值构成

年份	2013年		2014年		2015年		2016年	
	绝对值	构成	绝对值	构成	绝对值	构成	绝对值	构成
交通运输、仓储和邮政业	26 042.7	9.5%	28 500.9	9.3%	30 487.8	8.9%	33 058.8	8.7%
批发、零售业	56 284.1	20.5%	62 423.5	20.5%	66 186.7	19.3%	71 290.7	18.8%
住宿和餐饮业	10 228.3	3.7%	11 158.5	3.7%	12 153.7	3.5%	13 358.1	3.5%
金融业	41 191.0	15.0%	46 665.2	15.3%	57 872.6	16.9%	61 121.7	16.1%
房地产业	35 987.6	13.1%	38 000.8	12.5%	41 701.0	12.2%	48 190.9	12.7%
信息传输、计算机服务和软件业	13 729.7	5.0%	15 939.6	5.2%	18 546.1	5.4%	21 899.1	5.8%
科学研究和技术服务业	11 010.2	4.0%	12 250.7	4.0%	13 479.6	3.9%	14 590.7	3.8%
租赁和商务服务业	13 335.0	4.8%	15 276.2	5.0%	17 111.5	5.0%	19 483.3	5.1%
水利、环境和公共设施管理业	3 056.3	1.1%	3 472.7	1.1%	3 851.9	1.1%	4 253.8	1.1%
居民服务、修理和其他服务业	8 625.1	3.1%	9 706.3	3.2%	10 854.5	3.2%	12 792.7	3.4%
教育	18 951.4	6.9%	21 159.9	6.9%	24 253.1	7.1%	26 770.4	7.0%
卫生和社会工作	11 034.4	4.0%	12 734.0	4.2%	14 955.1	4.4%	17 092.0	4.5%
文化、体育和娱乐业	3 867.7	1.4%	4 274.5	1.4%	4 931.2	1.4%	5 483.7	1.4%
公共管理、社会保障和社会组织	21 693.0	7.9%	23 508.7	7.7%	26 622.6	7.8%	30 643.1	8.1%

数据来源:中国统计年鉴2018

其次,从第二产业来看,中国制造业不断发展壮大。联合国统计司数据库数据显示,2016年中国制造业增加值达到30 798.95亿美元,几乎是世界第二位美国和世界第三位日本制造业增加值的总和<sup>[5]</sup>。另外,国家统计局数据显示,2018年中国高技术制造业、战略性新兴产业和装备制造业增加值分别比2017年增长11.7%、8.9%和8.1%,增速分别比规模以上工业快5.5、2.7和1.9个百分点<sup>[6]</sup>。可见,中

① 目前数据只统计到2016年。

国已经进入工业化高质量发展的初级阶段,电子设备制造业、医药制造业、机械制造业等技术密集型行业迅速发展,节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源和新能源汽车等战略性新兴产业兴起。

最后,从第一产业来看,种植业有所增加,其产值占比从 2013 年的 54.6% 上升到 2017 年的 55.8%;畜牧业有所减少,从 2013 年的 30.8% 下降到 2017 年的 28.3%;林业和渔业分别在 4.5% 和 10.5% 的水平上平稳发展。可见,当人们生活水平达到一定程度时,人们更加关注食品的健康,减少了对肉类产品的消费,追求绿色农作物的消费,导致种植业占比再次提升,畜牧业产值占比下降。

总之,新中国成立 70 年来,我国农业基础地位不断巩固,工业主导地位不断提升,服务业对经济社会的支撑效应不断强化。一是我国农业生产条件不断改善,综合生产能力迅速加强。新中国成立初期,粮食产量较低,20 世纪 60—70 年代在十分困难的条件下推进了农田水利设施建设,粮食总产量由 1949 年的 11 318 万吨提高到 2018 年的 65 789 万吨<sup>①</sup>,农业机械总动力由 1952 年的 18 万千瓦提高到 2018 年的 10 亿千瓦,全国耕地灌溉面积由 1952 年的 1 996 万公顷扩大到 2018 年的 6 810 万公顷,有力保障了国家粮食安全。二是工业体系逐步完善,主导地位迅速提升。新中国成立初期,中国工业部门单一,只有采矿业、纺织业和简单加工业,20 世纪 70 年代我国初步建成独立的比较完整的工业体系。改革开放以来工业发展进入腾飞期,2012 年的工业增加值比 1978 年实际增长了 38.2 倍,2013—2018 年,我国高技术产业、装备制造业增加值年均分别增长 11.7% 和 9.5%。目前,我国已有 200 多种工业品产量居世界第一,制造业增加值自 2010 年起稳居世界首位。三是服务业蓬勃发展,人民群众幸福指数不断提高。1952 年我国第三产业增加值仅为 195 亿元,1978 年也只有 905 亿元,2018 年达到 469 575 亿元,比 1978 年实际增长了 51.0 倍,生产性和生活性服务业快速发展,新产业、新业态不断涌现,人民群众幸福指数日益提升。四是产业结构不断优化,从单一产业为主转向三大产业合理发展。新中国成立初期,我国农业占比很高,工业和服务业发展薄弱。1952 年,第一、二、三产业产值占国内生产总值的比重分别是 50.9%、20.9% 和 28.2%;20 世纪 50—70 年代第二产业比重不断提升,1978 年第一、二、三产业产值比重分别为 27.7%、47.7% 和 24.6%;2013 年第三产业比重达到 46.7%,首次超过第二产业,成为国民经济第一大产业,2018 年,第一、二、三产业产值比重分别为 7.2%、40.7.1% 和 52.2%,对经济增长的贡献率分别为 4.9%、36.1% 和 59.7%,形成了“三二一”的产业格局。新中国经过 70 年的发展,产业结构形式逐渐由“一三二”逐渐转变为“二一三”,进而向“三二一”形式转变,符合产业结构演变的一般规律。但与发达国家相比,中国的产业结构仍然不合理,农业现代化水平较低,制造业大而不强,高端服务业发展缓慢,这些都制约着中国经济的进一步发展。

## 二、新中国 70 年产业政策的调整

加快产业结构的转换和升级离不开产业政策的支持。中国长期以来一直实施具有产业政策特点的经济政策,1989 年才正式提出产业政策。根据经济体制和发展策略,可将新中国 70 年产业政策的演进分为 1949—1977 年、1978—2012 年、2013 年至今三个阶段,且每个阶段都具有相应的经济背景、重点任务和实施效果。

### (一) 计划经济体制(1949—1977):“恢复”与“失衡”

新中国成立初期,经济处于瘫痪状态,产业结构严重失衡,工业生产能力不足,国防力量极其薄弱,时常受到帝国主义的包围和威胁,这时的中国亟需建立起独立的工业体系。但由于资金压力,工业化进程难以推进。直到朝鲜战争爆发,中国领导人意识到加强国防力量的紧迫性,在苏联的援助之下,新中

<sup>①</sup> 本段落的数据均来自于国家统计局(<http://wap.stats.gov.cn/>)

国借鉴苏联的发展模式实施了重工业优先发展战略,进行社会主义工业化建设。这一阶段主要是在计划经济的单一公有制之下通过行政手段来支持重工业的发展。

1949—1952年,新中国成立初期最重要的任务是国民经济的恢复。1950年6月,毛泽东在党的七届三中全会上做了《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》的报告,指出用三年的时间恢复国民经济,为大规模经济建设创造条件。1952年9月毛泽东又提出要逐步实现对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,以促进工、农、商业的社会变革和整个国民经济的恢复。经过三年的发展,我国的产业得到了快速增长,国防力量增强,国民经济基本恢复,但重工业发展仍然滞后,1952年工业产值中重工业仅占到35.5%,故1953年以后经济建设的重心从国民经济恢复转向了重工业发展。1952年12月发布的《关于编制1953年计划及长期计划纲要若干问题的指示》明确强调以发展重工业为建设重点,集中有限的资金和建设力量保证重工业和国防工业的基本建设。第一个五年计划(1953—1957)报告指出,要集中主要力量完成包括苏联帮助中国设计的156个建设单位在内的、在限额以上的694个,加上农林、水利、交通运输、文化等共计1600个建设单位,以期形成国家工业化和国防现代化的初步基础,同时有步骤地促进农业、手工业的合作化,继续对资本主义工商业进行社会主义改造<sup>[7]</sup>。在此期间,李富春在中央财经会议上提出经济建设的重点放在重工业上,尤其是钢铁、燃料动力、机械军工、有色金属和化学工业等基础工业上,农业、轻工业和交通等产业应围绕重工业这个中心来发展。为了支持重工业的发展,政府通过压低利率、汇率、工资和原材料价格来降低重工业成本,对农业实行购销统销,通过扩大工农业产品之间价格剪刀差的方式,从农业部门提取大量的积累资金来支持重工业的发展。在实施优先发展重工业战略的过程中,决策者逐渐关注到其中的弊端,并试图纠正,1956年4月毛泽东发表了《论十大关系》,深刻探讨了重工业和轻工业、农业的关系,指出重工业是我国建设的重点,但不能舍弃农业和轻工业,要用多发展一些农业、轻工业的办法来发展重工业。但当时并未引起足够的重视。经过7年的努力,旧中国以工业落后为主要特征的现状得到改善,1957年第二产业产值达到了317.0亿元,较1952年的141.8亿元增长了1.2倍,重工业产值占比从1952年的35.5%增长到1957年的45.0%。

然而,由于受到“一五”计划提前完成的鼓舞,国内滋生出骄傲自满的情绪,政府将“多”和“快”当作经济发展的唯一指标,于1958年5月在党的八届二次会议上正式提出“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的总路线。随后发动了“大跃进”运动,在生产发展上追求高速度,制定不切实际的工农业生产高指标,要求中国在主要工业产品产量方面十年内超过英国、十五年内赶上美国。同年8月党中央提出“以钢为纲,全面跃进”的口号,把优先发展重工业变成了优先发展钢铁工业,强调工业以炼钢为主,盲目追求钢铁产量。1959年8月召开了党的八届八中全会,通过《为保卫党的总路线、反对右倾机会主义而斗争的决议》《关于开展增产节约运动的决议》和八届八中全会公报,进一步推动了“大跃进”步伐,掀起了新的生产高潮,工业、农业、运输业都要努力增产,力争超额完成任务。三年的“大跃进”运动破坏了中国的产业结构,一二三产业之间的比例严重失衡,国民收入连续三年出现负增长。1960年党中央开始纠正农村工作中的“左”倾错误,“大跃进”运动停止。1961年中共中央召开了全国经济工作会议,提出“调整、巩固、充实、提高”方针,对国民经济进行调整,使失衡的农轻重关系恢复正常。但1966年正当产业结构趋向协调时,一场长达十年的“文化大革命”运动展开,国民经济发展再次受到严重影响,农轻重失衡达到了极端状态,一三产业严重滞后于第二产业,服务业发生了极不正常的下降,工业发展呈现“重重轻轻”的弊端。

总的来说,这一时期重工业迅速发展,汽车、原子弹、重型机械、精密仪表等行业实现了从无到有的突破,1977年第二产业产值占到了国内生产总值的46.9%,相对于1952年的20.9%提升了26个百分点;在工业内部,重工业占到了56.9%,与1952年的35.5%相比,增加了21.4个百分点,中国初步建立



起比较完整独立的工业体系。但由于在经济建设中存在急于求成的倾向,追求不切实际的高指标和盲目扩大建设规模,农轻重比例失衡问题依然存在,1977 年三大产业产值之比为 29.5:46.9:23.6,轻重工业产值之比为 43.1:56.9,农业、轻工业发展严重滞后,在卖方市场下农产品和轻纺产品供应长期紧张,出现了普遍的短缺经济,人民的温饱和日常生活品的需求难以保障。

## (二) 市场经济体制的确立与完善(1978—2012):“均衡”与“升级”

1. 经济体制改革(1978—1992):纠正结构严重失衡的产业政策 改革开放初期,中国的产业结构严重失衡,农业滞后于工业,轻工业滞后于重工业,消费产品供不应求,人民的正常生活难以满足。为改变这种局面,中国全面展开拨乱反正,纠正农轻重比例严重失衡的经济调整成为当时的主要任务。同时为了克服计划经济模式的弊端,初步实施了经济体制改革,在 1982 年党的十二大上提出了“计划经济为主、市场调节为辅”的方针,在 1984 年党的十二届三中全会上进一步提出发展有计划的商品经济,市场力量得到初步释放。

1979 年 4 月,中共中央召开了工作会议,详细说明当前国民经济各种重大比例严重失调的情况和调整的必要性,决定用三年时间对国民经济实行以调整为中心的“调整、改革、整顿、提高”八字方针,重点把各方面严重失调的比例关系基本调整过来。同年,国务院批转轻工业部《关于轻工业工作着重点转移问题的报告》,指出认真贯彻农轻重方针,把轻工业工作着重点转好,加快轻工业的发展速度。1980 年 1 月,国家首次决定对轻纺工业实行“六个优先”的原则,即原材料、燃料、电力供应优先,挖潜、革新、改造的措施优先,基本建设优先,银行贷款优先,外汇和引进新技术优先,交通运输优先,以确保轻纺工业加快发展。1982 年 1 月中国共产党历史上第一个关于农村工作的一号文件《全国农村工作会议纪要》正式出台,提出全面解放农村生产力,实施农村经济体制改革,推行包产到户、包干到户的家庭联产承包责任制。经过几年的结构调整,中国的农业和轻纺得到充分发展,“短缺经济”问题全面解决,产业结构失衡现象得以缓解,1986 年农轻重比例调整为 26.4:35.1:38.5,产业结构基本协调,制造业中轻纺工业迅速增长,工业结构逐渐由“重重轻轻”向轻型化方向转化。

然而,由于基础产业和加工工业之间的比价不合理,导致一般加工业的发展速度过快,基础设施、基础工业、能源和原材料供给难以支撑,20 世纪 80 年代中后期出现了严重的基础工业和一般加工业失调的问题。为解决此问题,1986 年 4 月“七五”计划明确提出大力支持基础产业发展,加快能源、原材料工业发展,把交通运输和通信的发展放到优先地位,加快第三产业的发展。1989 年 3 月《国务院关于当前产业政策要点的决定》制定了产业发展序列目录,以明确国民经济各个领域中和支持和限制的重点,集中力量发展农业、交通运输业、能源工业和原材料工业等基础产业,加强支持能够增加有效供给的产业,同时限制原材料供应不足、加工能力又有富余的轻纺工业,以保证一般加工工业同基础产业的发展相协调。1991 年 4 月《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》指出,集中力量发展交通、能源、邮电通信和重要原材料等基础工业和基础设施,改组改造和提高加工工业,积极发展建筑业和第三产业。这一阶段,政府主要采取“补短截长”的方式,促进短线基础产业快速发展,抑制长线加工工业发展,但这些政策效果并不明显,基础设施和基础工业的发展仍然滞后,加工工业的发展仍在加速,基础工业供应不足与加工工业产能过剩的矛盾凸显。

2. 市场经济体制初步确立(1993—2002):推动基础工业发展的产业政策 20 世纪 90 年代初,邓小平南方谈话和党的十四大召开,标志着社会主义市场经济体制初步确立,但由于市场机制不成熟,政府仍在经济结构和产业发展中起着主导作用。当时一二三产业结构基本协调,基础工业缓慢发展,但基础设施和基础工业供应不足的问题没有得到本质的解决,低层次加工工业的生产能力富余和高层次加工工业的生产能力不足矛盾凸显,第三产业不能适应经济发展和人民生活的需要,这些都成为国民经济高速发展的瓶颈。在此背景下,中国的产业政策发生了阶段性变化,强调在产业结构调整的同时注重产业

结构升级,着力推动细分行业的发展,高度重视基础产业、支柱产业和高新技术产业的发展,重视产业发展中增长模式转换的问题。

1992年中共中央发布了《关于加快发展第三产业的决定》,提出加快发展商业、物资业、金融业、保险业、旅游业、房地产业、咨询业、技术服务业等与人民生活密切相关的第三产业,促进产业结构的合理化,并逐步走向现代化,努力实现第三产业的增长速度高于第一、第二产业的目标。1994年4月,中共中央制定了全面系统的《90年代国家产业政策纲要》,作为制定各项产业政策的指导和依据,强调在加强农业和基础工业发展的基础上,明确机械电子、石油化工、汽车制造和建筑业是国民经济的支柱产业,应采取优惠政策加快支柱产业的发展,将支柱产业的部分产品作为幼稚工业品进行适当的保护。在此纲要的引导下,国家陆续制定了一系列的专项产业政策,如《汽车工业产业政策》《水利产业政策》《中国能源产业政策》《当前优先发展的高技术产业化重点领域指南》《鼓励软件产业和集成电路产业发展若干政策的通知》等。

这一阶段产业政策的实施采取“短期+长期”相结合的方式,短期内通过产业结构调整实现产业结构的优化,长期内通过培育支柱产业、发展高新技术产业、多样化服务业达到产业结构升级的目的,这些产业政策的实施对本阶段的产业结构产生了重要的影响。首先,基础工业得到迅速发展,基础工业与加工工业之间的矛盾得到有效缓解,且工业层次水平不断提高,高新技术产业逐渐兴起,工业中技术密集型产业比重不断上升。其次,第三产业快速发展,2002年第三产业产值占国内生产总值的比重为42.2%,比1992年提升了6.6个百分点,同时,第三产业领域不断向咨询业、信息业、技术服务业等新兴行业拓展。然而由于产业结构升级处于初级阶段,工业层次仍然较低,重复建设问题突出,资源利用率偏低,第三产业的发展水平也有待提高。

3. 市场经济体制逐步完善(2003—2012):新型重工业化重启的产业政策 2003年党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,社会主义市场经济体制逐步完善,卖方市场逐渐转向买方市场,消费活力全面激发。同时城镇化和工业化的推进,将居民消费需求不断从衣食的日常生活用品向住房、交通工具、家用电器、通讯工具、计算机等耐用消费品升级,在需求导向之下引发了新一轮重工业的重启。但由于一直以来实施高耗能、高排放、高污染的粗放型发展模式,造成了严重的资源浪费和环境污染,严重制约着国民经济的可持续发展,因此,政府颁布了一系列产业政策来转变经济发展方式,开拓新型工业化道路,促进产业结构优化升级。

党的十六大报告指出,要坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染低、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。党的十七大报告更是提出科学发展观,强调要以提高质量效益为中心、以科技进步为支撑、以节约资源、保护环境为目标转变经济增长方式,大力推进经济增长方式向集约型转变,走新型工业化道路。遵循这一发展思路,2005年12月,国家发布了《促进产业结构调整暂行规定》,明确产业结构调整的目标、原则、方向和重点,指出我们要全面落实科学发展观,大力发展循环经济,转变经济增长方式,推进结构的调整和优化升级。农业,要巩固和加强其基础地位,加快传统农业向现代农业转变;工业,要坚持以信息化带动工业化,鼓励运用高新技术和先进适用技术改造提升制造业,同时增强自主创新能力,开发对经济社会发展具有重大带动作用的高新技术;服务业,要提高其产值比重,优化服务业结构,促进服务业全面快速发展,逐步形成以农业为基础、高新技术产业为先导、基础工业和制造业为支撑、服务业全面发展的产业格局。2006年3月,十一五规划进一步提出要以科学发展观统领经济社会发展全局,转变发展观念,创新发展模式,推进结构优化升级,提高经济发展的质量和效益,主要包括调整优化农业内部结构,发展优质专用农产品生产,开展农业循环经济,切实转变农业增长方式;加快发展电子信息制造业、生物产业、航空航天产业等高新技术产业,振兴汽车工业、船舶工业等装备制造业,积极推进信息化,提升产品的技术含

量和档次; 优化发展煤炭、石油、天然气和电力等能源工业, 构筑清洁安全的可再生能源供应体系; 拓展生产性服务业, 丰富消费性服务业, 着力提高服务业的供给能力。

在一系列产业结构升级政策的引领下, 我国经济发展方式加快转变, 循环经济快速兴起, 能源消耗率持续降低, 但经济发展方式没有得到根本扭转, 仍处于粗放型经济发展阶段, 高耗能产业比重较大, 六大高耗能行业<sup>①</sup>占工业总耗能的 70% 左右, 致使资源约束趋紧, 生态环境恶化。另外, 传统农业开始向现代农业转变, 各种新兴的高新技术产业出现, 新兴服务业蓬勃发展, 服务领域不断扩展, 产业结构得到了优化升级。2010 年, 中国迅速超过了美国成为全球制造业第一大国, 也成为高技术产品的世界工厂。即使如此, 我国的产业发展仍然滞后, 农业现代化推进缓慢, 制造业大而不强, 服务业占比远低于发达国家, 部分行业产能严重过剩, 甚至出现了需求升级与供给低端的结构性矛盾。

### (三) 全面深化改革(2013 年至今): “效率推动”与“高质量发展”

2013 年党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 提出处理好政府和市场的关系, 让市场在资源配置中起决定性作用, 激发了市场活力。但此时中国经济进入了新常态, 依靠增加生产要素投入来实现经济增长的粗放式发展难以为继, 增长速度由 10% 以上下降到了 8% 之下。同时供给侧与需求侧存在严重的结构性失衡, 表现为中低端产能过剩, 高端产品供给不足, 这都说明中国的技术创新能力薄弱、核心关键技术缺失、能源效益较差、产业附加值偏低, 亟需进行产业结构转型升级, 推动产业高端化发展。为此, 中央召开了经济工作会议, 出台了一系列政策措施。针对供需结构性矛盾, 2015 年中央提出着力加强供给侧结构性改革, 推进“去产能、去库存、去杠杆、降成本和补短板”的“三去一降一补”五大任务, 着力提高供给体系的质量和效率。2017 年中央强调重点在“破”“立”“降”上下功夫, 大力破除无效供给, 清理僵尸企业, 淘汰落后产能; 大力培育新动能, 强化科技创新, 推动传统产业升级。2018 年 12 月中央提出了“巩固、增强、提升、畅通”八字方针, 要求按照高质量发展的要求, 运用市场化、法治化手段, 推动质量变革、效率变革、动力变革。

针对中国产业低端化的现状, 2015 年 2 月, 农业部印发了《关于进一步调整优化农业结构的指导意见》, 提出加快构建粮经饲统筹、种养加一体、农林牧渔结合的现代农业结构, 走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路。2015 年 3 月李克强总理提出了“中国制造 2025”的宏伟计划, 实行制造业创新中心建设工程、工业强基工程、智能制造工程、绿色制造工程、高端装备创新工程五大工程, 重点发展新一代信息技术产业、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、农机装备、新材料、生物医药及高性能医疗器械等十个重点领域, 努力实现我国由制造大国到制造强国转变的目标。2016 年, “十三五”规划提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念, 要求深入实施创新驱动发展战略, 着力构建创新能力强、品质服务优、协作紧密、环境友好的现代产业新体系。2017 年, 党的十九大报告指出, 目前我国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期, 必须坚持以供供给侧结构性改革为主线, 推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合, 加快传统产业优化升级, 促进我国产业迈向全球价值链的高端。同时加强国家创新体系建设, 强化战略科技力量, 着力加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系。

总的来说, 这一阶段的重点在于产业结构的转型和产业的高质量发展, 在政策的支持和引领下, 经济发展在短期内获得了一定的成效。供给侧结构性改革深入推进, 产业转型升级态势持续; 经济结构不断优化, 农业现代化稳步推进, 服务业保持稳中向好的发展态势, 数字经济等新兴产业蓬勃发展; 创新驱

<sup>①</sup> 六大高耗能行业分别是石油加工、炼焦及核燃料加工业; 化学原料及化学制品制造业; 非金属矿物制品业; 黑色金属冶炼及压延加工业; 有色金属冶炼及压延加工业; 电力热力的生产和供应业。

动发展战略大力实施,天宫、蛟龙、天眼、悟空、墨子、大飞机等重大科技成果相继问世;全面节约资源有效推进,能源资源消耗强度大幅下降,环境状况明显得到改善。但对于目前我国经济下行的情况而言,经济高质量发展目标任务仍未完成,这是一个需要长期努力的过程。

### 三、新中国70年产业发展的经验与启示

通过对新中国70年来产业结构和产业政策发展历史的探讨发现,中国产业结构和产业政策的演变呈现明显的阶段性。从产业结构演变可以看出我国第一产业比重不断降低,第二产业稳中有降,第三产业逐渐占据主导地位,中国已经完成了从“一二三”产业结构向“三二一”产业结构的转变,步入了服务型经济社会。从产业政策演变可以看出,中国产业政策的重点任务逐渐由产业结构调整转向产业结构优化升级,调整手段逐渐由政府管控转向市场主导,经济增长方式逐渐由粗放型转向集约型,发展阶段由数量增长转向高质量发展。从中可以总结出五点经验:一是经济发展的方向要逐渐从速度转化为质量,高质量发展才是中国经济未来发展的道路。二是只有三大产业持续协调发展,才能促进产业结构的优化升级。三是创新驱动是产业结构优化升级、经济高质量发展的动力,只有提升自主创新能力才能真正实现经济的高质量发展。四是以牺牲环境来发展经济的粗放模式是不可持续的,集约化、生态化、绿色化的经济发展模式才能促进经济的可持续发展。五是改革开放是一个逐步推进、持续深化的过程,它推动了中国体制的深化改革,激发了产业发展的活力,是中国发展不断取得新成就的重要法宝。因此,在中国特色社会主义新时代,中国应积极汲取历史经验,着力从高质量发展、现代化产业体系构建、创新驱动、绿色增长、改革开放五个方面推动一二三产业合理发展,经济与社会协调发展,人与自然和谐发展。

#### (一) 高质量发展是产业结构优化升级的前提条件

新中国成立之初,社会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,为此,政府采取多种政策措施推动经济的快速增长。当前,中国特色社会主义进入了新时代,社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,对经济发展的质量提出更高的要求,为此,中国经济发展必须由高速增长阶段转向高质量发展阶段,在以供给侧结构性改革为主线的基礎上,坚持质量第一、效益优先,推动经济发展的质量变革、效率变革、动力变革,实现中国经济增长数量和质量的统一。

第一,深刻理解高质量发展的内涵<sup>[8]</sup>。经济高质量发展具有动态性、多维性、系统性的特征,它包含经济增长方式、区域发展平衡性、资源利用效率、生态环境水平等内容<sup>[9]</sup>,每个地区的发展状况各有特征,且会随着人们的价值判断和社会需求有所改变。为了正确评价经济发展现状,应因地制宜地构建差异化的经济高质量发展综合指标,准确定位区域发展的先进和落后,有针对性地制定区域高质量发展策略和扶持政策,推进区域经济协调发展,全面提升全社会的经济效益、社会效益和生态效益。

第二,正确处理经济增长的速度和质量的关系。经济发展的速度和质量是一对辩证关系,两者是处于不同阶段不同质态的概念表达<sup>[10]</sup>。新中国经过70年的粗放型发展,经济高速增长,但同时也造成区域经济的低质量。新时代发展要求把握好这两者之间的关系,使经济的高速度和高质量两个目标有效地统一起来,在高质量的基础上促进经济的高速度增长。高质量发展的核心要义是保证有质量有效益的适度增长,即发展要有一定的速度,但这个速度必须有质量、有效益。这就需要转变经济发展方式,激活新时代的新动能,利用互联网、大数据、云计算等新兴技术推动发展模式由粗放型向集约型转变,发展动力由要素投入向创新驱动转变,从而实现速度规模和质量效益的统一。

第三,明确高质量发展的主攻方向。我国已经成为世界制造业第一大国,但仍不是制造强国,究其原因主要是供给体系质量低下、“供需错位”等矛盾突出。要彻底扭转这一局面,就要在习近平总书记所提出的“着力加强供给侧结构性改革,着力提高供给体系质量和效率”上下功夫,坚定不移地将提高

供给体系质量当作高质量发展的主攻方向,坚决淘汰落后产能,改造提升传统产业,精心培育新兴产业,促进产业结构的优化升级。

## (二) 构建现代化产业体系是产业结构优化升级的战略目标

党的十九大报告提出,建设现代化经济体系是跨越“中等收入国家”陷阱的迫切要求和我国经济社会发展的战略目标。在未来几十年,我国必须坚定不移地推进产业结构优化升级,从实体经济建设、科技创新和人力资源的视角构建现代化农业、智能化工业和新兴服务业协同发展的产业体系,打造经济发展的“新引擎”。

第一 构建现代化农业。经过 70 年经济的发展,我国农业经济取得了突破性的进步,然而新时代的到来,给农业发展带来了许多不确定性因素,走中国特色现代化农业发展道路成为农业转型升级、提质增效的根本路径。首先,构建现代化农业经营体系。支持承包经营权在公开市场上向经营主体流转,确保经营主体能够通过整合土地进行机械化耕作和规模化生产。同时培育家庭农场、专业大户、合作社等新型经营主体,采取“龙头企业+家庭农场”“龙头企业+合作社+农户”等经营模式,发展农业适度规模经营。其次,提高农产品附加值。按照融合发展的理念,鼓励农业发展融入一村一品和休闲观光采摘等经营元素,拓宽农业功能,形成“农业+旅游”“农业+文化”的发展模式,加快农业与二三产业的深度融合。同时加强农作物的精细加工,生产各种农副产品,将种植、生产、加工、包装、营销连成一条线,着力延伸农业产业链,提高农产品的附加值。最后,提升农业科技化水平。以农业大专院校为技术依托,推进农业工程技术研究中心和重点实验室建设,培养农业科技领军人物和创新团队,加快生物育种、农机装备、绿色增产等重大关键技术的研发攻关,提高现代农业的科技创新能力。

第二 构建智能化工业。美国“制造业本土化”、德国的“工业 4.0”、法国的“新工业法国”、欧盟的“未来工厂伙伴行动”等战略,都表明工业化会再次成为全球产业竞争的战略焦点<sup>[8]</sup>,未来中国应将经济发展的核心放在工业上,积极构建新型智能化工业。对于传统工业,要严格执行“三去一降一补”的供给侧结构性改革,加快淘汰高污染、高能耗、高排放的过剩产能,鼓励各企业按照循环经济理念进行资源深耕,加大传统工业产品的深加工,增加工业产品的科技附加值,提升产业体系的整体供给质量。同时利用现代化手段进行改造升级,鼓励传统工业积极拥抱“互联网+”,借助互联网平台解决供需不匹配的问题,促使产品供给能够按量按质生产,缓解结构性失衡的矛盾。对于先进工业,要积极按照“中国制造 2025”战略要求,推进制造强国的步伐,实施智能制造工程,搭建工业互联网平台,促进互联网、云计算、大数据与制造业深度融合,实现制造业生产方式的柔性化、智能化和精细化,引导制造业朝着分工细化、协作紧密方向发展。还要实施工业强基工程,强化科技创新,开展质量品牌提升行动,提升产业核心竞争力,培育世界级先进制造业集群和全球具有影响力的战略性新兴产业,促进我国产业迈向全球价值链的高端。

第三 构建新兴服务业。随着移动互联网、云计算、大数据等新一代信息技术与各行业的深度融合,催生了一批服务新行业(远程医疗、共享单车、互联网金融等)、新业态(电子商务、PPP、O2O 等)和新模式(共享经济、分享经济、平台经济等),大量新兴服务业快速涌现,成为第三产业发展的新趋势和新方向。未来要加快发展现代服务业,加快传统服务业的改造升级,针对批发、零售、餐饮等低效率、低附加值的传统服务产业,要积极与互联网技术相结合,利用现代化手段创新发展理念,整合产业链资源,引导传统服务业向网络化、规模化、产业化、现代化发展。另外,要加大培育数字经济和平台经济,拓展一批信息咨询、文化创意、卫生健康等具有巨大潜力的新兴服务业,推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸、生活性服务业向精细和高品质转变。

## (三) 创新驱动是产业结构优化升级的根本方式

在“引进技术—消化吸收—模仿创新”的创新模式下,中国不仅只获得了价值链“微笑曲线”上低端

的技术和价值,而且造成我国自主创新能力薄弱、创新人才匮乏、创新环境不完善等问题,这些因素都制约着产业结构向高端化升级。新时代提出经济发展的驱动力要从要素驱动转向创新驱动,创新是实现产业结构升级、建设现代化经济体系的根本方式。

第一,加大创新人才的培养。习近平总书记强调人才是创新的根基,是创新的核心要素,创新驱动实质上是人才驱动,可见,实施创新驱动关键在于人才<sup>[11]</sup>。一是大力实施创新人才推进计划,打造创新人才培养示范基地,加快高层次创新型科技人才队伍建设,培育一批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才和青年科技人才。二是确立以市场为导向、企业为主体的创新型人才培养模式,不断推进高校教育体制和教学方式的革新,优化高校课程设置,加大校企合作力度,推动产学研深度融合,充分发挥产学研各方优势。三是加强对科技创新人才的重视,设立创新人才奖励基金,建立公正科学的人才评价机制,完善创新型人才动态管理机制,形成有效的科研人才引进、使用、评价、激励等机制,最大程度上激发创新人才的活力和动力。

第二,强化企业自主创新能力。建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的自主创新体系。首先,强化企业在自主创新中的主体地位,鼓励企业构建自身的技术中心、科研工作站,支持企业积极参与国家、地方重大科技攻关项目的申报,实现企业前瞻性基础研究、引领性原创成果重大突破,形成自身的核心关键技术。其次,加强与高等院校、科研机构的合作,强化高校和科研机构对现实社会需求的了解和掌握,以便科研成果能够与市场需求相吻合,提高企业对于科研成果的转化效率。再次,充分发挥政府的引导作用,在财税、金融、投资等政策上加大对基础研究的支持,通过产业政策引导创新资源向航空航天、能源化工、智能制造、电子信息、现代农业、新能源、新材料等新型产业领域聚集。最后,构建公平开放的市场竞争环境,形成优胜劣汰的市场机制,利用市场手段激发企业创新活力,使创新资源向最优的方向转移配置,提高创新效率。

第三,构建高质量的创新环境。加强创新驱动的“硬件”支撑,鼓励各类创新主体围绕战略性新兴产业联合构建开放、协同、高效的共性技术创新平台,培育创新型产业集群和高新技术产业基地,形成“众创空间—孵化器—加速器—产业化基地”科技孵化体系,重组布局国家级创新实验室,组建区域产业技术合作联盟,为科研人员打造良好的创新氛围。另外,目前的科研经费管理制度、科研资源分配制度、科研成果评价制度等机制体制的不完善造成了科研氛围混乱,科研人员自主创新动力不足,应该大力推进科研领域“放管服”改革,合理分配科研资源和科研经费,科学控制科研经费和资源的管理,杜绝科研经费和资源的错配和浪费;构建以科学贡献为导向的竞争机制、激励机制和评价机制,制定严格的知识产权保护制度,充分调动科研人员的积极性和创造性,改变目前重立项轻过程、重数量轻质量、重论文轻贡献、重短期轻长远的不合理现状,不断提升科研水平和科研质量。

#### (四) 绿色增长是产业结构优化升级的重要标准

党的十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念,是对新中国70年产业结构演进的经验总结,把坚持绿色发展作为五大发展理念之一,为中国产业结构优化升级指明了方向,我们要贯彻“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念<sup>[12]</sup>,推动经济发展走向环保化、低碳化。

第一,树立绿色发展理念。从观念的角度对社会进行教育和规范,一方面可以通过媒体网络等途径加大绿色观念的宣传力度,促使大众真正认识践行绿色生活方式的重要性;定期开展有关绿色发展的讲座、论坛、报告等相关活动,让人们认识到环境保护不仅是国家和政府的事,更是每一个人力所能及的事。另一方面要加强绿色生态教育,将绿色发展的相关知识纳入基础教育的范围,开设“环境与资源”“可持续发展与经济”“环境健康”等相关绿色课程,全面提高绿色素质教育。

第二,深化体制机制改革。政绩考核制度影响着各地政府的作为,目前政绩考核制度仍以地区经济增长总量为测度指标,导致大部分政府以消耗资源、牺牲环境为代价换取区域经济的快速发展,因此,要

深化改革政绩考核机制,将经济发展所带来的生态环境改善效应和破坏效应纳入考核机制,构建反映绿色发展要求的评价体系<sup>[13]</sup>,保证政府重视环境污染问题,倒逼产业结构由粗放型向集约型转变。另外,改革资源环境管理机制,加快形成要素价格机制和资源税制,健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制,建立相应的环境监管制度,严格控制企业的高污染高排放,强化生态环境治理力度。

第三,引导产业绿色化发展。依托现有产业基础,大力发展可再生新能源技术等绿色创新,重点培育节能环保的清洁能源、循环农业、中医中药、文化旅游、数据信息、先进制造等绿色生态产业,形成低碳、绿色产业结构。在农业方面,严格控制化肥、农药、地膜的使用量,鼓励涉农科研人员研发低污染、无危害的农业药品,最大程度减轻化肥农药的污染率。同时探索种养结合的生态循环农业发展模式,推广应用绿色高效生产方式,打造绿色循环、优质高效的现代特色农业。在工业方面,加快构建高效、清洁、低碳、循环的绿色制造体系,淘汰落后工艺和高耗能设备产品,支持再生资源产业和环保产业,不断提高能源利用效率,建立工业节能与绿色标准体系。在服务业方面,完善绿色建筑建设标准体系,实施绿色建筑全产业链发展计划;推动交通用能清洁化,推广节能与新能源汽车、液化天然气动力船舶等绿色交通工具的使用;推动商贸流通领域节能环保,建立绿色节能、低碳运营的管理流程和管理机制;提倡绿色包装,推广可循环包装、减量包装和可降解包装。

#### (五) 改革开放是产业结构优化升级的关键因素

在“一带一路”建设的背景下,中国应积极抓住机遇,应对挑战,用好国际国内两个市场、两种资源,着力提高对外开放层次,以高水平开放带动改革全面深化,发挥以开放促改革、促发展的积极效应,借助进口贸易和出口贸易推动我国产业结构的优化升级,逐渐将我国企业推向全球价值链的高端。

第一,培育高端外经贸人才。由于对外经贸对于人才的要求较高,不仅需要具备较强的语言沟通能力,熟悉各国的文化背景,而且还需拥有较强的组织管理和运营能力,因此,大力探索多渠道、多形式、多层次培养外经贸人才的路子成为发展开放型经济的重要前提。首先,根据开放型经济发展的需求,做好阶段性人才需求计划,鼓励国内院校有针对性地开设相关课程,加强涉外人员的定期培训,并选派有潜力的外经贸人才到境外进行上岗实习,充分利用国内和国外两种资源培养对外贸易所需的各类人才。其次,加大引进高端人才的优惠政策,积极引进具有语言技能、专业技术、管理能力、创新能力、国际经验等复合型高端人才。最后,营造良好的生活环境,消除税收、股权、住房、收入、安家补贴等方面的顾虑,使得高素质人才能够引得进、留得住。

第二,改善国家贸易结构。将国际市场需求当作对外贸易的导向,结合我国自身的优势和劣势,借助进口贸易和出口贸易推动我国产业结构的优化升级,逐渐将我国企业推向全球价值链的高端。在进口贸易方面,不断提升进口商品的质量层次和技术水平,加大对高新技术产品的进口和前沿先进技术的引进,并进行充分的消化和吸收,使之变成自身的核心关键技术,以此促进国内产业结构的优化升级。在出口贸易方面,加快推动本国过剩产能的外销,缓解我国产能过剩的矛盾,同时加大具有高附加值、高科技含量产品的出口份额,提高出口产品的质量和档次,形成一批具有国际竞争力的国际名牌产品,增强我国产品在国际市场上的竞争力。另外,大力拓展对外贸易的范围和领域,开拓新兴的国际市场,积极开展双方之间经济、城建、文化、服务等方面的综合性贸易,推动我国对外贸易的多元化和多样化。

第三,营造一流的国际营商环境。世界银行发布的《2019 年营商环境报告》显示,我国营商环境排名较去年提升了 32 位,在 190 个经济体中排名第 46 位<sup>[14]</sup>。可见,我国营商环境仍与发达国家存在较大的距离,必须积极改善国内营商环境,站到国际营商环境排名前列,以此来提高我国在国际经济中的话语权,这样才能真正地提高对外开放水平。在营商服务方面,持续放宽市场准入,精简外资准入负面清单,减少投资限制,保护知识产权,提升投资自由化水平。同时,深化“互联网+政务服务”,推进政务信息系统整合共享,基本建成全国一体化的数据共享交换平台体系,提高外资贸易的数据化、信息化和

便利化。另外,统筹国际和国内两个大局,构建国内外资源和市场主体平等竞争、合作共赢的机制,对待外资和内资一视同仁,使所有的市场主体都能够在平等的营商环境中公平竞争,从而吸引更多的市场主体加入我国的改革开放建设中来。

## 参考文献

- [1] 马晓河,赵淑芳. 中国改革开放 30 年来产业结构转换、政策演进及其评价[J]. 改革, 2008 (6): 5-22.
- [2] 郭旭红,武力. 新中国产业结构演变述论(1949—2016) [J]. 中国经济史研究, 2018 (1), 133-142.
- [3] 张小筠,刘戒骄. 改革开放 40 年产业结构政策回顾与展望[J]. 改革, 2018 (9): 44-56.
- [4] 张爱民,易醇. 我国三次产业发展历程及政策启示[J]. 求实, 2011 (2): 36-39.
- [5] 黄群慧. 新中国 70 年工业化的历史性成就[EB/OL]. [2019-08-06]https://www.sohu.com/a/324829718-78236.
- [6] 国新办举行 2018 年国民经济运行情况发布会[EB/OL]. [2019-08-06]https://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wgf-bh/39595/39709/index.htm.
- [7] 关于发展国民经济的第一个五年计划的报告[EB/OL]. [2019-08-06]https://www.gov.cn/test/2008-03/06/content\_910770.htm.
- [8] 安树伟,张晋晋. 山西高质量发展战略研究[J]. 经济问题, 2019 (5): 1-8.
- [9] 魏敏,李书昊. 新时代中国经济高质量发展水平的测度研究[J]. 数量经济技术经济研究, 2018, 35(11): 4-21.
- [10] 金碚. 关于“高质量发展”的经济学研究[J]. 中国工业经济, 2018 (4): 5-18.
- [11] 谭文华. 习近平科技自主创新思想探析[J]. 科学管理研究, 2018 (2): 4-7.
- [12] 李书昊. 新时代中国经济发展方式转变的测度研究[J]. 经济学家, 2019, 1(1): 53-61.
- [13] 刘志彪. 现代化经济体系建设中的重要瓶颈和政策重点[J]. 中国经济问题, 2019 (2): 1-8.
- [14] 世界银行 2019 全球营商环境报告: 中国较去年提升 30 多位[EB/OL]. [2019-08-06]http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20181102/2347486.shtml.

[责任编辑 卫玲]

## Industrial Structure Evolution , Policy Adjustment and Historical Enlightenment in 70 Years of New China

HUI Ning , LIU Xin-xin

( School of Economics and Management , Northwest University , Xi'an 710127 , China)

**Abstract:** At present ,China's economy has shifted from a stage of rapid growth to a stage of high-quality development. We are in a crucial period of transforming the growth model , optimizing the economic structure and transforming the driving force of growth. Exploring the evolution rules of the industrial structure and the changing characteristics of industrial policies has important theoretical and practical significance for building a modern industrial system and promoting high-quality economic development. The research found that since the founding of the People's Republic of China 70 years ago , the position of China's agriculture has been strengthened , the leading position of industry has been improved , and the supporting effect of the service industry on the economy and society has been optimized. The development of the three industries tends to be balanced , and the changing trend basically conforms to the general law of industrial structure evolution. However ,China's industrial structure is still relatively low , the policy of industrial structure has certain limitations. We should continue to promote coordinated economic and social development , the harmonious development of man and nature , and the balanced development of primary , secondary and tertiary industries in five areas: high-quality development , building a modern industrial system , innovation-driven development , green development , and reform and opening up.

**Key words:** 70 years of new China; industrial structure; industrial policy; modern industrial system; agriculture; industry; service industry