

寓产业结构调整于治理整顿之中

杨建德 陈彦夫

我国目前面临的主要经济问题和经济困难，主要表现在通货膨胀加剧，总量不平衡，产业结构不合理，经济秩序混乱。其中，产业结构失衡居于主要和突出地位。通货膨胀加剧，固然是社会总需求大大超过社会总供给的结果，但如果把分析的透视力深透下去，就可以发现它同时也反映着深刻的产业结构的矛盾。经济总量的平衡，从来都是同产业结构的协调分不开的；在产业结构严重失调的情况下，要求得经济总量的平衡相当困难，即使实现了也难以持久。产业结构不合理引起的企业组织结构和产品结构不合理，市场有效供给不足，是经济秩序混乱的客观物质基础。所以，在进一步治理经济环境，整顿经济秩序的过程中，必须重视对不合理的产业结构的调整。治理整顿实质上也是一场以产业结构调整为主体的经济结构调整。

当前，我国产业结构严重失衡突出的表现是工农业比例关系严重不合理，现有农业已支撑不了过大的工业生产规模；基础工业、基础设施与加工工业的比例关系严重失调，能源、交通运输、原材料供应能力已支撑不了过大的加工工业。

我国的改革是从农村开始的。在农村实行了联产承包责任制和提高农副产品收购价格等改革措施后，农村曾出现了短暂的所谓卖猪难、卖粮难、卖油难的繁荣局面。但1984年后，农业重又陷入徘徊的局面，甚至出现了萎缩趋势。1985—1988年，工业平均每年递增17.8%，农业每年只增长3.9%，工农业速度比由前六年平均的1.25:1陡升为4.56:1。在工农业总产值中，农业占的比重逐年下降，1988年仅占24.3%，比农村改革前的1978年还低0.5个百分点。以工农业总产值为100，近几年工农业比例如下：

	1978	1983	1984	1985	1986	1987	1988
农业	24.8	29.9	29.7	27.1	26.4	25.3	24.3
工业	75.2	70.1	70.3	72.9	73.6	74.7	75.7

当然，随着经济的发展，农业在工农业总产值中的比重逐年下降是合理的，但近四年下降如此之迅速，却是不正常的。特别是粮、棉、油等主要农产品产量连年徘徊。1985—1987年，我国粮食平均年产量为1984年的96.2%，棉花平均产量仅为1984年的63.9%。1988年粮食产量为39401万吨，比1987年减少13.6%，种植业产值下降0.5%。如果按正常的工业与农业的增长速度3:1计算，1988年农业占的比例也不应低于27%。近年来，农业陷入徘徊不

前，固然同1981年至1984年农业迅速发展后的盲目乐观有关，但更带根本性的原因却是对农业的投入不足。

长期来，通过推行“两个价格剪刀差”的政策为城市加工工业的发展积累资金，因而形成了工农业产品比价极不合理，农业比较利益低。改革后，农民的收入明显增加。但是，由于目前的非农产业收益远高于农业，因而农民对农业，特别是种粮、种棉的投资普遍缺乏热情，将提高了的收入投向比较利益较高的第二、三产业。1987年，农村集体和个人固定资产投资是1061亿元，但其中用于农业的投资仅为127亿元，占11.9%。农民对农业投入不足，还表现在劳动力投入不足和农用生产资料价格大幅度上涨。近年来，从农村转移到非农产业的劳动力，大多具有初中或初等文化程度，或受过专门训练，而留在农村生产第一线的大多是妇女、老人和儿童。靠这样的队伍，怎么能保证农业的增长后劲呢？农业生产资料价格上涨过猛，农民种粮种棉的成本大幅度上升，已经难以承受。据估计，1988年与1984年相比，平均农用生产资料涨价幅度为：尿素8%，农膜6%，柴油20%，农药25%。议价的农业生产资料涨得更猛。在农业资金和劳动力向非农产业转移过程中，还挤占了许多本来就稀缺的农业耕地，耕地面积每年减少五百多万亩，许多农田设施损坏、老化，失修严重。在以上情况下，农业停滞不前就在所难免。

农业比较利益低，农业要素向非农业转移，是商品经济发展的必然趋势，也是农业自身发展的需要，有其合理的一面。但在我国农业生产率相当落后，目前生产徘徊不前的困境下，这种转移反过来会拉大农业与工业的比较利益的差别，吸引更多的人携金离土。这样，农业不仅无力进行扩大再生产，而且连简单再生产也难以维持，出现萎缩局面。农村集约化经营和规模经营更无从谈起，土地生产率必然下降。同时，农业生产要素的流失，使得国家提高农副产品的收购价格以刺激农业的政策效应减弱了，等于国家用自己的资金支持农业资金外流，反过来造成国家对农业投资力的降低。

三中全会之后，国民收入的分配格局发生了重大变化，地方财政收入和农民个人收入增加很快，而国家财政收入相应减少。因此，原来主要靠中央财政拨款来增加农业投资的局面难以维持。而地方政府在自主权扩大以后，为了获取急功近利，往往把大量资金投入周期短、见效快、利润高的加工工业项目，所以，近年来我国农业投资呈递减趋势。农业基本建设投资占全国基本建设投资比重，“一·五”至“五·五”期间平均保持在10%以上，“六·五”下降到6.3%，1986年、1987年又进一步下降到5.2%左右，1988年下降到4.6%。国家对农业投资的大幅度下降是造成农业发展后劲不足的又一重要因素。

我国近年来加工工业发展过快，而基础工业发展严重滞后，这是产业结构不合理的又一重要表现。1988年上半年，我国加工工业，包括轻工业、机械、电子工业增长了13.6%——34%，而能源、原材料工业只增长了10.1%，其中有色金属、石油、煤炭仅增长了2%——3%，铁路运输增长了5.2%。1988年，加工工业在全国工业总产值中的比重达43.9%，加工工业比上一年增长了32%，而采掘、原材料工业只增长了10.8%，发电量也仅增长9.3%，一次能源只增长3.2%（其中煤炭增长4%左右）。1989年第一季度工业增长了10.5%，能源却接近于零增长。从下表我们可以看到能源工业、原材料工业同其它工业比例失调的发展过程：

	1978	1984	1985	1986	1987	1988
能源工业在全部工业总产值中的比重(%)	14.1	10.9	10.4	10.2	9.6	9.0
能源工业同其它工业之比	1:6.1	1:8.2	1:8.2	1:8.8	1:9.4	1:10.1
重工业中原材料工业同制造业之比	1:0.96	1:1.40	1:1.49	1:1.47	1:1.53	1:1.67

加工工业的过快增长是以消费品加工工业的膨胀为龙头的。十一届三中全会以后，党和政府为了纠正过去片面推行重工业化道路而压抑人民生活水平提高的失误，在国民收入分配中有计划地压低积累，扩大消费，增加市场供应，鼓励消费品工业的发展。但是在给企业放权让利的同时却没有建立起相应的对消费品需求的约束机制，造成企业消费基金的膨胀，这自然刺激了消费品加工工业的过快发展，并且还牵动了为之提供机械设备和中间产品的非消费品加工工业的加速发展，从而带动了整个加工工业的膨胀。而整个加工工业的发展都要依靠基础工业和设施为其提供能源、原材料等生产资料和服务的。我国基础工业和设施因许多制约因素的存在而发展缓慢，甚至出现萎缩的局面，这就无力支撑过大的加工工业的需求。

我国基础工业缓慢，还因其比较利益低而致使本身内部缺乏自我积累、自我发展的积极性和能力有关。以能源工业为例，能源品价格长期偏低，加之税收不合理和生产成本上升，煤炭、石油工业已严重亏损，电力工业已到了亏损的边缘。象大庆油田，每年原油产量占全国总产量的一半，其原油的国家调拨价格多年来是每吨100元，仅是国外市场原油价格的六分之一，4斤原油的价格还低于一斤食盐的价格。能源工业中的煤、电价格同样长期偏低。目前，一吨煤还抵不过一吨沙子，一度电还抵不过一只蜡烛。这样的价格结构，使基础工业内部不仅没有自我积累和自我发展的积极性，而且也没有客观的经济条件。基础工业发展缓慢还有一个重要原因是外部投资也不足。众所周知，基础工业发展所需的投资规模大、周期长、风险大，而且超前投资，其投资主体是中央政府。但是，近几年，由于实行放权让利的改革措施，中央政府的财政收入有所下降，投资能力减弱，而地方政府和企业又将大量资金投入加工工业，致使在固定资产投资总额中基础工业投资所占的比重不断下降。1986年能源投资为21.65亿元，只占全国固定资产投资总额的14.22%，1987年形势更加恶化，虽绝对投资数增长了1.9亿元，但远远赶不上社会固定资产投资总额的21.97%的增长速度，该年能源投资额仅占当年社会固定资产投资总额的12.7%，比上年下降近两个百分点。即使是能源投资状况较好的1988年，也仅占社会固定资产投资总额的15.4%。这种资金投入的反差结构，必然造成基础工业发展困难，加剧工业内部结构的不合理状况。

二

从改革和发展的整个过程和深层的动因上看，当前我国产业结构失衡有其深刻的背景。我国的经济体制改革一直是沿着放权让利的思路进行，其主要内容是实行有利于地方财政的

财政承包制，以及下放一大批企业的管理权和投资审批权给地方。这对于改变原有的僵化的指令性计划体制，充分调动地方和企业的积极性是十分必要的和有益的。但是，由于改革措施不配套，放权让利的改革也削弱了国家通过计划和行政手段在宏观上约束地方和企业的短期行为，以实现资源配置的能力，而新的宏观机制又未能建立。这样，中央下放的权力常常被地方政府截留，企业权力未真正落实，加之财政承包制使地方政府的区域经济利益被强化，势必造成地方政府的短期行为。

首先，财政承包制实际上是财政分灶吃饭。这样就强化了地方利益和地方政府的决策地位，导致地方政府忽视社会整体目标和长远目标，片面追求地区利益和局部利益的最大化。一方面，地方政府出于财政的动机，急功近利地发展比较利益高、投资少、见效快的加工工业，特别是发展那些可以增加地方财政的小烟厂、小酒厂之类的加工企业，而将能源、交通等基础工业留给中央政府进行投资，这样势必造成地区产业结构趋同，违背工业化分工原则和规模经济的要求，恶化产业结构和企业的组织结构，导致企业及社会经济效益下降，加剧能源、原材料的严重短缺。另一方面，地方政府在财政拨款、信贷流量和物资供应方面，对地方企业实行优惠，而对中央企业进行歧视、甚至截留大型骨干企业计划内的能源和物资，使中央重点企业陷入重重困难之中。这些重点企业一般应是优先发展的能源、原材料等基础工业，这势必造成国家扶持的短线企业度日艰难，加剧基础工业和基础设施的短线制约。

其次，财政承包制的实施，使得地方政府与企业之间相互依赖性加强。一方面，企业是地方政府的主要财源，地方政府财政收入的90%来自企业的工商税收及利润，企业的生存与发展决定着地方财政状况；另一方面，地方政府又掌握着地方企业生存发展的人、财、物大权，企业承包经营责任制更强化了地方政府主管部门的上述权力，造成了中央放权地方收权，以致于政府对企业的干预没有弱化，而只是进行了分解。这样，必然加强企业对地方政府的依赖，企业难以真正成为自主经营、自负盈亏的经济实体。企业也因此缺乏改善经营、提高经济效益的积极性，使得许多企业效益低下，甚至出现了经营亏损的地方加工工业。而这些亏损的加工工业，在地方政府的保护伞下，仍能继续生存。这无疑会加剧产业结构的失衡和企业组织结构的不合理，造成严重的资源浪费，加剧能源生产资料供应的紧张状况。

第三，财政承包制实施的结果，使得中央政府的财政收入占国民收入的比重逐年下降，削弱了调节经济的物质手段的作用，从而为加工工业的发展提供了契机。据统计，1978年财政收入占国民收入的比重是37.2%。1987年降为24.1%，1988年又降为19.3%。中央财政在整个国家财政中的比重从1978年的50%下降到1988年的45%以下，地方财政收入已超过中央财政收入。中央财政收入的减少，使得中央在农业、能源、原材料等重点产业上的投资能力减弱了。与此同时，一方面财政承包制使税收失去其作为经济杠杆调节生产的弹性作用，面对日益膨胀的加工工业便显得无能为力。另一面，中央及地方的减免只税政策，是针对企业，没有从优化产业结构出发，以产业政策作依据，有的放矢，这样就使得一些企业借减免税收的优惠涌入加工工业，实际上等于政府用自己的资金鼓励加工工业的发展。

第四，财政分灶吃饭的实行，以及下放投资审批权给地方，加速了投资主体多元化和投资渠道多样化的进程，预算外投资和地方投资每年都保持较高的增长速度，大大超过国家预算内投资的增长幅度，这是加工工业失控的另一重要原因。在1985年基本建设投资总额中，国家预算内投资只占39%，1987年社会固定资产投资总额达3640.86亿元，比上年增长20.5%，超过

国民生产总值10.6%的增长速度。其中，国家预算内投资仅475.54亿元，占13%；预算外投资3165.32亿元，占87%。治理整顿开始以来，被压缩的首先是中央和预算内投资，而地方和预算外投资却依然膨胀。1989年第一季度基建投资额中，中央项目比去年同期下降8.3%，地方项目却增长14.8%，国家预算内投资比去年同期下降24.2%，预算外投资增长3.5%。地方和预算外投资大量涌向加工工业，加剧了基础工业和加工工业的矛盾。

第五，由于银行改革朝着企业化地方化方向发展，一方面使银行贷款有明显的利润化倾向，过多地强调资信和偿付能力，而对贷款项目在产业中的地位则心中无数；另一方面，银行受地方政府的强烈干预，大大削弱了银行对产业结构的调节能力，致使加工工业的贷款超常增长，支持了加工工业的膨胀。

三

上述不合理的产业结构给改革和发展带来了严重影响，不仅极大地妨碍着资源的合理的有效配置，降低了经济效益特别是宏观经济效益，引起物价上涨，而且严重延缓改革前进的步伐，妨碍经济的正常运行，影响了国民经济协调、稳定和发展。因此，调整产业结构，是正确解决经济发展过程中所面临困难的重大课题，治理整顿过程中必须着重进行产业结构的调整。

首先，调整产业结构，是治理整顿的内在要求。治理整顿的一个重要目标是消除经济过热现象，将过高的经济发展速度降下来。但是，为了避免在治理整顿期间出现经济停滞，保证有效供给，稳定物价，又必须使经济保持一定的发展速度，这就要求该压缩的就必须压缩下来，该保上去的就应该保上去。这本身就要求对产业结构进行较大的调整，否则，治理整顿的目标和任务就会落空。同时，在治理整顿期间，压缩固定资产投资规模，控制长线产品的生产，不少企业进行兼并、破产或关闭，许多行业和企业的工人需要另谋职业，一些生产能力也将闲置。对此，不进行产业结构的调整，不进行生产要素的重新配置，不仅经济运行不能顺利进行，而且经济生活和社会生活也难以稳定。在治理整顿期间，资金和能源、原材料的供应将相当紧张，解决这些矛盾可供选择的办法就是把有限的资金、能源、原材料和运输能力等，相对集中地用于农业等基础产业以及能增加有效供给和效益好的产业和产品方面，相应地控制和减少对其它方面的资金和物资的供给。

其次，调整产业结构，也是继续深化改革的要求。十三届五中全会指出，治理整顿决不意味着改革停顿不前，更不是不要改革，治理整顿不仅将为改革的深入和健康进行创造必要的条件，而且它本身也需要改革的配合，必须继续深化改革。经济体制改革与产业结构有着直接的联系。在一个产业结构严重失衡的经济体系内部，改革原来的僵化的指令性计划体制，将其运行机制逐步转化为计划调节和市场调节，以及政府的政策引导，巨大的产业结构差异就会在市场货币关系中突出显露出来，引起整个内部的剧烈震动。但是改革要真正见效，势必要求市场机制在资源配置中发挥一定的调节作用。如果生产要素不能流动，不能重新配置，显然达不到目的。另一方面，如果在重大改革措施出台时，产业结构调整非常集中，要求流动、重配范围和规模在短期非常之大，越出了经济和社会可能的承受能力和可能保证的限度，最终将造成事与愿违的结果。由此可见，改革自身也意味着产业结构的调整，如果没有

恰当的产业结构调整与改革措施合拍，后者是难以奏效的。从另一个角度讲，产业结构调整本身就是改革。加强农业、基础工业的发展，限制和压缩加工工业的发展，就是要改革长期以来我们没有解决的工业与农业、轻工业与重工业、基础工业和加工工业比例严重失调状况。只有不断地对产业结构进行调整，改革的目标和任务才能完成。

第三，在治理整顿期间，搞好产业结构的调整，才能防止新一轮通货膨胀。经济总量失衡和产业结构失衡，都会引发通货膨胀。近年来出现的通货膨胀，固然是社会总需求大大超过社会总供给的结果。但同时也与产业结构扭曲有深刻的联系。在经济生活中，总量失衡和产业结构失衡往往是一对孪生兄弟。在总量失衡的情况下，产业结构一般呈现不合理甚至趋于恶化；而产业结构不合理乃至恶化，不仅使总量平衡失去牢固的基础，并且或早或迟会反映到总量上面，使它从平衡转为失衡。大量的事实证明，产业结构扭曲，不仅是经济总量过份扩张的结果，而且还会迫使经济总量进一步膨胀。因此，治理整顿期间在实行紧缩政策的同时，如果不改变不合理的投资结构，不压缩处于长线的加工工业，虽然暂时可以控制生产发展的速度，但它仍然存在着不合理的扩张基础，对基础产业的需求压力依然存在。同时，基础产业在治理整顿期间得不到相应加强，资源的供给依然受到约束，经济缺乏后劲，势必将迫使追加资金的投入。一旦放松银根，整个经济就会在原有不合理产业结构的基础上出现新的过热和需求过旺，从而再次引起通货膨胀。

第四，只有进行经济结构调整，才能解决目前消费品市场供求矛盾状况，满足人民群众消费需求的增长及其结构变化。产业结构决定消费结构，消费水平的增长和消费结构的实现取决于产业的发展 and 产业结构的变化，取决于产业结构与消费结构相适应。十一届三中全会以来，人民的收入逐步提高，消费需求不断增长，需求结构也发生了巨大变化。但是我国的产业结构发展，消费品供给结构的变动，都满足不了这种消费需求的增长及其结构变化的要求。突出表现在近来市场销售疲软，但消费性储蓄存款大幅度增加，同时消费品积压也日益严重。到目前为止就有几千亿元储蓄存款未能转化为现期消费，这对于经济稳定、市场和物价的稳定是一个严重威胁。之所以会这样，其中很重要的原因就是产业结构不合理，从而消费品供给结构不适销对路、与消费需求增长及其结构变动之间脱节，市场供求关系中的结构矛盾极为突出。因此，治理整顿期间，应在压缩生产过剩的产业的的同时，扶植和发展适销对路的产品，开辟新产业新产品，以适应人民群众消费需求及结构变化的要求。

总之，在治理整顿中，我们必须根据现实经济情况，在压缩总需求，增加有效供给的前提下，抓紧调整产业结构，理顺经济关系，促进国民经济协调发展和资源的最优配置。只有这样，国民经济才能在合理的产业结构的基础上健康发展。那么，怎样进行产业结构的调整呢？我们认为，应该从以下几个方面着手：

第一，按照十三届五中全会精神统一思想认识，做到局部利益服从全局利益，眼前利益服从长远利益。

治理整顿，实质上是一次新的经济调整，这是稳定经济，继续深化改革的要求。进行治理、整顿，调整产业结构，必然要打破现有的物质利益格局和经济格局，重新调整利益分配和利益格局，不这样，压缩需求和改善产业结构就成为纸上谈兵，而调整又会使一些地方、部门、企业以及个人的利益受到损伤。因此，一切地方、部门的企业和个人，都必须顾全大局，着眼未来，牢固树立局部利益服从全局利益，眼前利益服从长远利益的观点。此外，还要

加强集中领导，反对分散主义。国民经济是一个有机整体，只有同心协力，求得全国大的产业结构的根本改善，各地区产业结构才能趋向合理，产业优势才能得到发挥，各地区、部门的经济效益才有可能提高。因此，必须克服地方、企业的短期化行为，服从中央统一指挥，反对分散主义。

第二，实施适度的产业倾斜政策，加强农业、基础工业和基础设施的建设，抑制和压缩一般加工工业。

农业是整个国民经济的基础，它的稳定发展，是经济稳定、政治稳定和社会稳定的基础，是关系国家安危的问题，也是调整产业结构的关键所在。我国人多地少，而且人口以每年1000多万人的速度增加，耕地却以每年几百万亩的速度减少，加上技术落后，农副产品供应紧张的状况在短期内难以根本缓解。这就需要全国上下要形成一个重视农业、支援农业和发展农业的热潮，集中力量把农业搞上去，确保粮食、棉花等主要农产品的稳定增长，促进农、牧、副、渔全面发展。为此，增加对农业等基础产业的投入是调整产业结构的最重要的物质手段，它对整个产业结构的调整具有决定性的影响。我国六十年代初和八十年代初改变农轻重比例失调的状况，在很大程度上都是依靠调整投资结构来实现的。根据党的十三届五中全会决定，各方面都必须增加对农业的投入。中央预算内基本建设投资要逐年增加用于农业的比重；各级地方政府一定要尽可能多地把地方机动财政投资于农业建设；乡镇企业税后留利的绝大部分应用于农业投资；要通过改革农副产品的价格和购销体制，使工农业产品比价和农产品内部比价逐步趋于合理，以调动和稳定农业生产的积极性，刺激农民自身投入（包括人力、物力、财力的投入）的增加，这实际上是增加农业投入的主体。在增加对农业投入的同时，要加强科学技术在农业中的应用和推广，把农业生产逐步推向主要依靠科技进步的发展轨道。过去30多年，我国农业发展是靠扩大耕种面积增加总产和靠多投入劳力提高单产，这两种方式取得的。现在受水土资源和财力限制，靠大规模开垦荒地，以扩大耕种面积已不可能，仅靠增加劳力投入、精耕细作来提高单产也有局限，只有依靠新的科技的广泛应用和增加物质技术的投入，才能打破农业的徘徊局面，更上一个新的台阶。对此，我们应采取一些优惠政策，让农业科技人员下乡，深入生产第一线，积极地推广成本低、产出高、适用性强的良种技术、栽培技术、施肥技术和其它科学技术。与此同时，应加强对农民进行科学文化知识的教育，提高农民自身的素质。为了保证农业生产的稳定发展，还应在稳定原有农业改革措施的基础上，逐步完善农村经济政策，以调动农民的积极性。十三届五中全会指出，以家庭经营为主的联产承包制，应当保持稳定并不断完善。在此基础上，还必须发展多种形式的经济联合，在试点和总结经验的基础上适时地、逐步地、稳妥地推进农业生产的规模经营，发展新的集体经济。这应该成为我国今后改革农业生产方式和加速农业现代化的追求目标。

为了实现调整产业结构，必须加强基础工业和基础设施的建设和发展，努力使之满足整个国民经济发展的需要。在今后几年内，国家不可能拿出更多的钱来进行基础工业和基础设施的建设，使产业结构升级换代，而只可能进行力所能及的调整。可供选择的办法是：第一，调动各方面力量，尽可能地增加对基础工业和基础设施的投入。在全社会固定资产投资总额中逐步增加对基础工业、基础设施的比重。目前应该注重对预算外资金的控制，制定相应的政策，引导这部分资金尽可能投向基础产业。与此同时，应改革不合理的价格结构体系，调整工业内部不合理的产品的比价，提高基础工业品的比较利益，以调动这些部门，行

业及其职工的积极性和自我积累、自我发展的能力。第二，要按照产业结构优化的要求，大力克服加工工业盲目发展的倾向。在控制和压缩高耗能、高耗原料、高用汇、低水平和严重重复生产的一般加工工业以及助长高消费、超前消费的行业和产品的同时，要扶持那些能够增加有效供给、能够生产出口创汇和替代进口产品的行业和企业。在增加对基础工业的投入和调整加工工业的同时，一方面，要加快对现有企业的技术改造，发挥现有企业的潜力；另一方面，要调整企业的规模结构，实施适度的规模经营。目前，我国企业资产分散，集中程度低，固定资产的效益不能完全发挥出来，资本存量难以充分利用和调整。大中型企业不协同，专业化协作差，企业大而全、小而全，资源浪费严重。近年乡镇企业有了很大发展，这虽然对安排就业和改变农村经济落后局面发挥了重要作用，但同时也加剧了资源、原材料供应紧张的矛盾，还造成了工业产品质量和经济效益的下降。显而易见，企业规模结构不合理，对产业结构的优化进程形成了制约。为此，应当按专业化分工原则和规模经济的要求，实施适度的规模经济，在继续深化改革的前提下，发展新的经济联系。

第三，改革宏观调控办法，充分发挥经济杠杆和经济政策的作用，辅之以法律手段和必要的行政措施。

在旧体制下，调整产业结构主要靠增加或减少国家的投资，以及运用指令性计划手段等来进行。随着改革的不断深入，原有的经济利益格局和经济格局已打破，形成了多元化的利益结构和决策结构，在这种情况下，调整产业结构，试图单靠提高国家财政收入在国民收入中的比重，从而加强宏观调整手段已不够了。还必须更多地注重发挥经济杠杆和经济政策的作用，按产业政策，实施差别税率、利率、免税等区别对待的办法，刺激产业要素更多地流向重点产业和效益好的地区与企业，引导产业结构合理化，促进资源的合理配置。这次中央关于进一步治理整顿的决定充分体现了这一点。当然，我国市场体系还不健全，经济杠杆和市场调节作用还难以充分合理地发挥作用，因此，在一定时期还有必要强化法律和行政手段的作用，以迅速取得治理整顿产业结构的效果。

上述分析表明，我国不合理的产业结构已发展到非下决心动大手术不可的时候了。在治理整顿期间，必须把调整产业结构寓于其中，并放在首位，切实抓好，这是搞好治理整顿的重要环节。产业结构调整好了，既可以增加有效供给，又可避免新的通货膨胀，促进国民经济持续稳定协调发展，也为改革的进一步深化提供了良好的经济环境，治理整顿的任务也就可以比较顺利地完成了。