

中国产业政策变动趋势 实证研究

The Empirical Analysis of Chinese Industrial Policy Changing Tendency

2000~2010

赵英 / 主编

倪月菊 / 副主编

2000~2010

The Empirical

Analysis of

Chinese Industrial Policy

Changing



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

Tendency

本书出版得到中国社会科学院出版基金资助

中国社会科学院重点课题 课题号：YZDN

中国产业政策变动趋势 实证研究

The Empirical Analysis of Chinese Industrial Policy Changing Tendency

2000~2010

赵英 / 主编

倪月菊 / 副主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国产业政策变动趋势实证研究 (2000~2010) /赵英主编. —北京: 经济管理出版社, 2012.8
ISBN 978-7-5096-2060-1

I. ①中… II. ①赵… III. ①产业政策—研究—中国—2000~2010 IV. ①F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 171057 号

组稿编辑: 邱永辉

责任编辑: 邱永辉

责任印制: 黄 铄

责任校对: 超 凡

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装厂

经 销: 新华书店

开 本: 787mm×1092mm/16

印 张: 18.25

字 数: 428 千字

版 次: 2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-2060-1

定 价: 49.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前言

20世纪80年代，“产业政策”进入中国政府、学术界、企业界的视野，并逐步成为人们关注的热点。为了从政策制定、操作角度弄清楚产业政策制定与发挥作用的机理与框架，中国政府和学术界先是从日本“取经”，了解当年日本政府是如何做的，日本学术界对产业政策的研究成果也被翻译过来。笔者至今对国家计划委员会组织的一场产业政策报告会记忆犹新。一位日本通产省的退休官员在会上侃侃而谈，与会者兴趣浓厚，不时发问。在借鉴与研究日本经验和理论的同时，中国政府、学术界也开始根据中国国情对产业政策进行研究，从具体产业政策制定到产业政策存在的理论基础均进行了深入研究。20世纪80年代中期到90年代初期，形成了产业政策研究的热潮，成果颇丰。

这一时期，对产业政策的研究基本上沿着两个方向进行的。其一是从经济理论角度对产业政策进行的规范研究。当时这类研究成果颇多。其二是从产业政策在中国的制定与执行角度进行的实证研究。当时在中国社会科学院工业经济研究所支持下，笔者主持的“中国产业政策实证研究”（最终成果为《中国产业政策实证分析》一书）就属于这类课题。该课题对产业政策的制定过程、战略重点、政策工具的使用、产业政策的绩效等方面进行了深入分析，对20世纪90年代中国产业政策的形态进行了系统的论述。

20世纪90年代后期以来，虽然产业政策已经成为政府最常用的经济政策手段，并且得到了外国政府的高度关注，中国政府官员对产业政策的制定下了很大工夫，也在有关产业范围内取得了不少研究成果，但学术界对产业政策的研究却相对沉寂。其实，从20世纪90年代后期至今，中国产业政策发生了巨大转变，产业政策形态愈加丰富；产业政策影响力越来越强；产业政策手段的运用愈加熟练；产业政策制定的规则与理念发生了巨大变化。中国在产业政策方面的丰富实践，值得予以研究和总结。从某种意义上说，中国的产业政策实践，对于世界也具有相当价值。作为以产业政策为研究方向的研究人员，自20世纪以来，笔者一直从事产业政策的研究，并亲身参与了许多重要产业政策的制定与咨询，对产业政策制定的实态有很深的体会，对产业政策的转变有较深的认识。因此，笔者提出对21世纪初中国产业政策演变趋势进行实证研究，并得到了中国社会科学院的支持，列为院重点课题。本书就是该课题的最终成果。

前后两个产业政策实证研究课题，实际上构成了对中国产业政策演变长达20年的跟踪研究。由于是对同一重大问题的跟踪研究，因此，本书在研究方法、研究框架、研究重点上，基本延续了《中国产业政策实证分析》一书中体现的研究方法、研究框架、研究重点。但是，光阴荏苒，中国产业政策在持续变化，我们对产业政策的认识也在变化，从事这一课题的研究队伍构成和知识结构也发生了很大变化，因此本书与上本书相比，有了如下

改进：

首先，对于产业政策的基本认识与理论分析有了一定的突破。上一本书主要从市场失灵及发展中国家视角对产业政策的存在合理性进行了论述，本书则从宏观经济调控、宏观经济体制乃至经济哲学的角度，对产业政策的作用与存在合理性进行了探索。

其次，产业政策既是一种经济政策，也具有公共政策的属性。本书把产业政策作为一种公共政策进行了分析与研究，为产业政策研究提供了新视角，为改进产业政策制定提供了技术上的参考。

再次，本书更加重视财政政策、金融政策、产业技术政策等在产业政策体系中的作用，重视对这些政策进行深入的分析，在分析的深度上也超过了上一本书。

最后，本书对20年来中国产业政策的变动演进趋势进行了总结与分析，由于这种总结与分析是建立在对中国产业政策20余年跟踪基础上的，因此对学术界研究认识中国的产业政策，乃至认识中国经济政策的演变具有参考价值。

当然，本书也有不尽如人意之处，如对产业政策绩效的定量评估就没有取得进展，只能有待后来者了。

产业政策关系到政府在经济发展中的决心、意志和选择，关系到各个利益集团之间的博弈。严格地说，产业政策研究应当建立在政治经济学基础上，发达国家学者也往往将其作为政治学或公共政策的一部分加以研究。对产业政策历来争议不断（从理论到实践），国际、国内皆如此。本书的某些观点也会引起批评和争论。批评和争论，能够推动对产业政策更深入的思索和研究，本书的作者们表示欢迎与期待。

经济学家从实证角度对现实经济进行的研究，实际上都是从不同角度在撰写经济史，希望本书不仅对政府改进产业政策的制定、提高产业政策的绩效有借鉴意义，对后来者研究中国这一段经济史也有所帮助。

赵 英

2012年7月21日

目 录

绪 论	1
一、本项研究的目的、方法及取得的成果	1
二、21 世纪初中国产业政策的宏观背景	3
三、21 世纪初中国产业政策的主要变化	6
四、产业政策制定与执行过程中的博弈	13
五、产业政策手段评价	20
六、产业政策绩效评价	30
七、财政政策、货币政策与产业政策	40
八、中国与日本产业政策比较	44
九、21 世纪初中国产业政策发展趋向	50
十、改进产业政策制定的建议	52
十一、20 年来产业政策演进趋势回顾	54
第一章 21 世纪初促进中国产业发展的财政政策	57
一、21 世纪初中国财政政策对产业发展的影响	57
二、加入 WTO 后财政政策对产业政策的作用与影响	59
三、促进产业结构调整税收政策	66
四、产业政策与税收政策	72
五、推进产业结构优化与升级的财政投融资政策	77
六、全球金融危机后财政政策转型	80
第二章 21 世纪初促进中国产业发展的金融政策	87
一、新世纪金融政策在支持经济增长及各产业总量扩张方面发挥着重要作用	87
二、新世纪金融因素在促进产业结构调整上作用明显	90
三、21 世纪金融政策要在促进区域产业统筹协调发展上发挥重要作用	93
四、21 世纪金融政策新变化及在利用国际国内两个市场两种资源的产业发展 战略中金融政策的作用	94
五、21 世纪金融政策支持产业发展的重点及措施	97

第三章 21 世纪初的中国贸易救济政策	101
一、引言	101
二、WTO 框架下的贸易救济体系	102
三、中国贸易救济体系的建立和完善	103
四、贸易救济制度对产业安全的影响	110
五、进一步完善我国贸易救济制度的对策与建议	115
第四章 21 世纪初的中国产业技术政策	119
一、什么是产业技术政策	119
二、产业技术政策的分类和政策工具	120
三、日本、美国的产业技术政策	123
四、20 世纪 80~90 年代中国的产业技术政策	126
五、21 世纪初中国的产业技术政策	128
六、21 世纪初中国产业技术政策制定的过程	130
七、中国产业技术政策制定与实施面临的挑战	132
第五章 财政政策、货币政策与产业政策	
——21 世纪初中国经济宏观调控模式探讨	135
一、产业政策在经济宏观调控中的作用的经验分析	135
二、三大政策并用的经济宏观调控模式存在的体制弱点	139
三、对三大政策并用的经济宏观调控模式的思考	141
四、结语	146
第六章 21 世纪初宏观调控视角下的产业政策	147
一、产业政策参与宏观调控的依据	147
二、产业政策作为宏观调控手段的内在矛盾	150
三、完善宏观调控政策体系, 合理发挥产业政策作用	152
第七章 集体理性与个体理性	
——产业政策与市场兼容探讨	155
一、对人类理性有限性的扼要论述	155
二、集体理性与个体理性	157
三、从经济学视角看集体理性与个体理性	159
四、产业政策与市场兼容	161
第八章 21 世纪初的中国钢铁工业产业政策	163
一、20 世纪 90 年代钢铁产业政策的简要回顾	163

二、21世纪以来钢铁产业政策制定的宏观背景	164
三、近年来钢铁产业政策的演变与调控重点	167
四、钢铁产业政策实施效果分析	172
五、进一步完善钢铁产业政策的建议	179
第九章 21世纪初的中国船舶工业产业政策	181
一、改革开放至20世纪末船舶工业的发展	181
二、21世纪初船舶工业产业政策制定背景	184
三、21世纪初主要的船舶工业产业政策	185
四、金融危机背景下的船舶工业产业政策	189
五、船舶工业产业政策的制定	191
六、制定船舶工业产业政策应当处理好的几个关系	192
第十章 21世纪初的中国机械工业产业政策	195
一、20世纪80~90年代机械工业产业政策的扼要回顾	195
二、21世纪初制定机械工业产业政策的背景	196
三、21世纪初机械工业产业政策的特点	198
四、21世纪初的机械工业产业政策	200
五、21世纪初中国机械工业产业政策的绩效评价	205
六、21世纪初中国机械工业产业政策的制定过程	207
七、21世纪初中国机械工业产业政策的走向	210
第十一章 21世纪初的中国军事工业产业政策	213
一、20世纪80~90年代军事工业产业政策的扼要回顾	213
二、21世纪初制定军事工业产业政策的背景	217
三、21世纪初军事工业产业政策的特点	218
四、21世纪初军事工业产业政策的战略目标与主要内容	219
五、21世纪初军事工业产业政策的绩效评价	221
六、军事工业产业政策的制定过程	224
七、21世纪初中国军事工业产业政策的走向	225
第十二章 21世纪初的中国汽车工业产业政策	229
一、20世纪80~90年代汽车工业产业政策的扼要回顾	229
二、21世纪初的汽车工业产业政策	232
三、2000~2010年中国汽车工业产业政策总体绩效评价	237
四、21世纪初中国汽车工业产业政策的制定过程	240
五、21世纪初中国汽车工业产业政策的走向	242

第十三章 21 世纪初的中国轻工业产业政策	245
一、加入 WTO 至今中国轻工业发生的重大变化	245
二、21 世纪初中国轻工业产业政策的变动趋势	247
三、轻工业产业政策中财税政策的运用	252
四、21 世纪初中国轻工业产业政策的基本评价	256
五、对《轻工业调整和振兴规划》实施和效果基本评估	260
附录 调查问卷分析	265
一、简答题	265
二、程度类问题	266
三、选择项之间没有关系，但可以做多项选择	270
参考文献	273
后 记	279

绪 论

一、本项研究的目的、方法及取得的成果

20世纪80年代中期以来，中国政府、学术界对产业政策的研究形成了热潮。其背景是中国经济体制由计划经济体制向市场经济体制转变，政府急需寻找适合于转轨时期，能有效推动经济发展，干预宏观经济的政策工具。产业政策的主要作用之一是通过政府适度干预，使经济落后国家获得后发优势，加速经济发展。产业政策的这一作用，正处于新中国成立以来采取的赶超战略的延长线上，因此中国政府把产业政策作为国家宏观经济政策的重要组成部分，不仅是由于有强烈的政策需求，而且更重要的是由于其与国家发展战略有着内在的逻辑联系。在这种强有力的政策需求推动下，1996年中国社会科学院工业经济研究所设立了“中国产业政策实证研究”课题。这一课题以实证的研究方法，对产业政策的制定过程、战略重点、政策工具的使用、产业政策的绩效等方面进行了深入分析，对20世纪90年代中国产业政策的形态进行了系统的梳理、刻画。

进入21世纪以来，对产业政策的研究相对沉寂，与此相对应的是中央政府、地方政府对产业政策的运用却更加频繁，中央政府、地方政府、企业界（包括跨国公司）乃至外国政府对中国的产业政策更加重视。产业政策在经济宏观调控中的作用得到了放大。最突出的例子是，为了应对全球金融危机，中央政府迅速推出了《汽车产业调整和振兴规划》、《电子信息产业调整和振兴规划》、《纺织工业调整和振兴规划》、《船舶工业调整和振兴规划》、《有色金属产业调整和振兴规划》等产业政策，对稳定中国经济，应对金融危机，起到了重要作用。值得注意的是，国家综合经济管理部门，在应对经济周期，抑制经济过热，调节产能过剩时，也越来越青睐产业政策。对于这一现象进行实证分析，并且尽量做出理论上的解释，是本书所研究的重点之一。

加入世界贸易组织（以下简称WTO）后，中国政府在制定各种经济政策时都不能不考虑是否与WTO的有关规则相适应，产业政策的制定也是如此。加入WTO后，中国政府的产业政策与20世纪90年代的产业政策相比，从内容到形式，再到制定过程都发生了巨大的变化。

进入21世纪以来，中国国内生产总值（以下简称GDP）已居世界第二位，200多种工业品产量居世界第一位，中国进出口总额也居世界第一位，中国成为拥有外汇储备最多的

国家。经济总量的增长，工业规模的扩张，已经不是中国经济发展的主要矛盾。中国是经济大国但不是经济强国、是工业大国但不是工业强国已成为举国共识。与此同时，随着中国经济规模的扩张、工业的迅速增长，中国经济的庞大规模带来了一系列突出问题：能源、矿产资源对外依赖度日益提高，不仅带来日益严重的经济安全问题，而且使中国工业发展不能不承受高昂的进口能源、矿产价格；劳动力成本迅速提高，进一步推动了工业成本提高；持续的大规模出口，巨大的贸易顺差，使国际贸易摩擦不断加剧；持续的重化工业高速增长，使来自国际、国内的环境、生态方面的压力日益增加。在这种背景下，转变经济增长方式、加速自主创新能力的形成、提高中国工业在全球产业链的地位成为经济发展中的突出问题。

由于上述经济基本面的变化，中国产业政策也发生了较大变化。同时，也产生了再次对中国产业政策进行全面梳理、研究与分析的需要。在这种背景下，中国社会科学院设立了院重点课题“21世纪初中国产业政策变动趋势研究”。这一课题与20世纪末中国社会科学院工业经济研究所的所重点课题“中国产业政策实证研究”相连续，构成了持续20年（1990~2010年）来中国产业政策状况进行的跟踪研究。1990~2010年，是中国经济产生飞跃的20年；是中国经济全面融入全球经济体系的20年；是中国经济体制转变的关键时期；仅就这一点而言，本书对于中国产业政策进行的实证刻画与分析就具有重要的经济史学意义。因此，本项研究仍在深入、细致、具体地论述、研究中国产业政策的实际形态上下工夫。

由于本书与“中国产业政策实证研究”紧密连接，因此在研究方法、研究内容、研究重点等方面尽量与其保持一致，以形成对比。同时，根据外部环境变化，中国经济发展，经济、政治体制变化，适当增加了研究内容，调整了研究方法。

“中国产业政策实证研究”对于中国产业政策的绩效评估，下了很大工夫。本项研究在重视产业政策绩效评估的同时，把重点转到对中国产业政策制定过程、产业政策形成的理论依据、产业政策的演变趋势上，力求对政府为何更加重视产业政策的运用，给予理论上的解释；对改进政府产业政策制定与实施，从理论上提出某些新的理念与原则。

“中国产业政策实证研究”对产业政策体系中的财政政策予以了重点关注，因为当时中央政府通过财政政策能够实施对产业的巨大支持。进入21世纪以来，政府财政已经由支持经济发展为主的财政，逐步转变为公共财政，除个别产业外，财政不再对一般工业生产能力形成进行支持。同时，金融政策、产业技术政策在产业政策中的地位不断上升。因此本项研究对产业政策工具的论述，相对多了一些。对产业案例的研究相对有所减少。

本项研究的目的是，通过对21世纪初中国产业政策制定和执行机制的研究，结合对中国产业政策的绩效评价，深入地梳理中国产业政策演变的脉络，分析产业政策的作用、地位、特征、重点等方面的变化，使我们对21世纪中国产业政策有深入的认识和了解。为在经济发展中，正确地制定产业政策，适度地发挥产业政策的作用，改进政府对产业政策的制定与实施，提供理论基础和思路。同时，从一般公共政策的角度，对产业政策制定进行研究，不仅具有全新视角，也便于政府改进产业政策的制定方式、方法，提高产业政策绩效，同时从中看到，中国一般经济政策制定与实施的体制、机制的转换，加深人们对中国经济体制、机制变换的认识，乃至对中国的政治体制变换有相当深度的认识。

本书延续了“中国产业政策实证研究”课题中采取的实证研究方法。首先，由参加过

有关政策制定的政府官员、中介组织有关人员及对相关政策有深入了解的科研人员，对有关的产业政策的制定、执行与绩效进行实际描述与分析，并且进行案例研究，在此基础上写成专题报告，为10年来中国政府在这方面的政策活动勾勒出大致轮廓。其次，通过调查问卷的方式，了解政府、中介组织、学术界、企业界、舆论界（包括合资企业中的外籍人士）对产业政策制定与执行机制的看法，对产业政策的评价。再次，参与本书研究的人员都在不同程度上实际参与了这一阶段产业政策的制定与实施，尤其是2008年全球金融危机爆发后推出的各项产业调整与振兴规划的制定与实施，在亲身参与过程中，观察和听取了政府部门官员、企业家的想法与做法。又次，本书把政府官员、中介组织工作人员、专家学者的专题报告与问卷调查的分析结果，结合实践中的体会，进行综合分析，得出最终结论。最后，针对产业政策研究的重大问题，如“产官学”联盟的作用，地方政府与中央政府在产业政策执行中的利益冲突等问题，进行了专题调研。通过采取延续中有改变的实证研究方法，既可以进行比较研究，又可以体现进入21世纪以后出现的重大转变。

本书还全面地运用了“对比”的方法，通过将产业政策制定程序、方法到产业政策战略重点、产业政策手段作用、产业政策绩效等全面地与20世纪80年代的产业政策进行对比，进一步揭示20余年来中国产业政策的演变与发展趋势。

需要特别指出的是，本书初步研究了集体理性与个体理性，产业政策与市场机制的兼容性问题；中国政府宏观经济调控模式（财政、金融、产业三大政策共同调控）问题。这两大问题影响深远，本书只是从实证研究角度进行了分析，并从理论角度进行了初步研究。这两大问题对于认识中国经济、对于一般经济理论研究、对于政府制定政策都具有重要意义，希望本书能够引起读者的注意，以便今后展开广泛、深入的研究。

本书完成了总报告，以及财政政策、金融政策、产业技术政策、机械、汽车、船舶、钢铁、军工、轻工等产业分报告。各产业分报告较深入地刻画与分析了进入21世纪以来，本领域产业政策制定与执行的总体情况、变化及特征。

本书与“中国产业政策实证研究”课题一样，采取了问卷调查的方法。共发放400余份问卷，收到有效问卷363份。考虑到产业政策涉及问题的专业性，问卷采取定向发放的方法，主要由政府有关部门官员、研究机构学者或博士生、企业界人士、中介组织人士、舆论界人士填写。问卷的问题设计，大部分与“中国产业政策实证分析研究”课题进行的问卷调查内容相一致，以便从对比中看到变化，同时根据情况变化增加了若干重要的内容。

作为辅助研究，本书还对2000~2010年中央出台的主要产业政策进行了统计分析。

本书已发表中间成果——9篇论文、1篇内部研究报告。内部研究报告得到了中央领导的批示，受到了政府有关部门的重视。本书绪论即为本项课题的总报告。

二、21世纪初中国产业政策的宏观背景

进入21世纪以来，中国产业政策制定与推行的国际、国内宏观背景发生了巨大变化。这些巨大变化，导致了产业政策制定从战略目标、战略重点、政策手段选择到制定程序等

方面的一系列变化。

第一，中国加入 WTO，对中国政府制定产业政策造成了全方位的影响。正式加入 WTO 前，中国政府已根据谈判中的有关情况对相关法规或行政规定进行了修改或清理。加入 WTO 后，WTO 有关规则更成为制定产业政策的前提条件之一。

首先，中国政府制定任何产业政策都必须在 WTO 有关规则框架内展开。由于 WTO 有关规则的存在，不仅使中国政府制定对外经贸政策时受到相当束缚；在制定国内政策时，也往往受到影响。

其次，中国加入 WTO 后，产业政策中受影响最大的是产业保护与扶植政策。产业保护政策不得不大大减少，或与国际规则接轨。产业扶植政策也只能在 WTO 框架内进行。尤其在中国政府扶植自主创新能力时，政策制定受到了很大制约。

再次，由于 WTO 规则的存在，使产业政策制定不得不在 WTO 框架内寻求新的政府干预方式和政策手段。例如，在制定汽车工业产业政策时，政府日益倾向于通过制定油耗标准、排放标准等方式对汽车工业进行管理。又如，为了提高整车自制率，中国政府自 2005 年实行《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》，对具有整车特征的汽车零部件进口，按照整车征税，但是被美欧国家起诉到 WTO。经 WTO 裁决，中国败诉。自 2002 年 9 月 1 日起实施了 4 年多的“进口零部件构成整车特征”相关条款停止实施，这意味着国内汽车进口“60%零部件进口底线”被取消。这是我国加入 WTO 以来，首次被迫修改产业政策。^①

最后，由于加入 WTO 大大束缚了政府制定各类产业政策的空间，因此在相当程度上减少了政府对市场、产业发展的过度干预。

第二，政府经济管理机构改革是 21 世纪初产业政策制定又一个重要背景变化。20 世纪末到 21 世纪初，中国政府经济管理机构先后经历了大幅度撤销各专业经济管理部门（主要撤销各个工业部），实施“大部制”管理等变化。政府经济管理机构的持续改革，在相当程度上改变了计划经济体制下依托专业管理机构，分工过细，利益冲突，很难形成符合客观经济发展规律的产业政策的状况，使产业政策制定具有了更加合理的视野，减少了部门之间的摩擦。同时由于政府对相关产业不可能关照到以前各个专业管理部门存在时那种程度，甚至缺乏精湛的专业知识，因而不得不借助于从原来政府专业管理部门蜕变而成的协会等中介机构，加速了产业政策制定程序与方式的转变。随着政府机构的改革，相关权力的重新分配，产业政策的制定过程、关注重点也发生了相应的变化。

制定政策的政府官员的基本理念、素质已经发生了很大变化。20 世纪 80~90 年代政府产业政策制定的主导者仍然是计划经济体制下成长起来的官员，他们熟悉的是计划经济下形成的一些管理办法，在制定产业政策时往往难以脱离原有的思路；产业政策制定依托的政府机构仍基本上是计划经济下形成的机构。进入 21 世纪后，政府官员的政策理念与素质已经发生了重大变化。在充分发挥市场机制基础上制定与推行产业政策；在产业政策制定与执行中，多采用经济手段；遵守国际规则等理念在很大程度上成为有关政府部门及相关官员的共识。官员基本理念与素质的变化，对产业政策制定的影响不可低估。

随着政府机构改革、官员基本理念与素质的变化，政策制定过程、参与主体、政策制

^①《中国商报》（汽车导刊），2009 年 9 月 4 日。

定技术等方面也发生了较大变化。

第三，进入 21 世纪以来，中国基本完成了向市场经济体制的过渡。国有企业在数量上已大大减少，国有企业主要存在于垄断性行业、军工行业及公共基础行业，这些领域的国有企业也在不同程度上进行了股份制改造。中国经济微观基础的变化，使中国产业政策运行的微观机制发生了巨大变化，政府产业政策制定的战略出发点、制定过程、政策重点等也随之都发生了较大的变化。

第四，加入 WTO 后，中国经济体系加速对外开放，加速融入了全球产业链。跨国公司全面加速进入中国。中国企业在金融危机发生后加速了走向世界的步伐。中国经济与世界经济的相互依存度空前提高。经济利益关系日趋复杂。这对产业政策的制定与执行产生了较大影响。例如，2009 年 11 月中华人民共和国商务部（以下简称商务部）对原产于美国的排气量在 2.0 升及 2.0 升以上的进口小轿车和越野车发起“双反”调查，由于复杂的汽车企业利益关系，使调查遇到困难，进展迟缓，直至 2011 年才做出裁决。

第五，进入 21 世纪以来，中国总体上已进入工业化中期阶段。2010 年中国 GDP 已经居于世界第二位。中国外汇储备自 2006 年起超过 1 万亿美元，稳居世界第一位，目前已经超过 2 万亿美元。2011 年人均 GDP 超过 5000 美元，成为“中等收入国家”。

进入 21 世纪以来，中国再一次出现了重工业持续快速增长的态势。2010 年全部工业增加值达到 160030 亿元。轻工业增长 13.6%，重工业增长 16.5%。中国工业中多数产业就规模而言已居世界第一位。200 多种工业产品产量居世界第一位。例如，中国钢铁工业产量近 6.3 亿吨，占全球产量的 44.3%。中国以绝对优势稳居世界第一产钢国地位。中国的钢铁产量创造了工业革命以来的奇迹。2010 年中国汽车产量达到 1826.47 万辆，保持了世界第一的地位。中国制造业增加值占全球的 19.8%，规模居世界第一位。多数工业产品已处于供过于求的状态。21 世纪中国要由工业大国向工业强国转变，加速形成高水平的自主创新能力，加速产业结构调整与升级，已经成为政府和企业界的共识。在此基础上，政府产业政策的重点，发生了巨大变化。

第六，进入 21 世纪后，随着经济体制改革深化，中央政府的“五年计划”已由具体规定投资项目的指令性计划，转变为指导经济发展方向的弹性较大的规划，不再与直接的项目投资挂钩。在这种背景下，产业政策在中央政府落实规划、指导经济发展中的地位相对上升。

第七，进入 21 世纪后，随着中国经济体制的改革，中国加入 WTO，中国财政体系的基本功能发生了根本转变，由过去支持经济建设、支持工业项目投入的主体向公共财政转变。政府财政投资基本退出了竞争性产业的工业项目。在涉及国家安全、社会发展的基础设施等领域，政府财政也不再是单独的投资主体。

第八，中国金融体系发生了巨大变化。随着股市的壮大，直接投资有了很大进展；金融机构自主性大大增强；国际金融资本加速进入中国；商业银行、信用社等金融机构数量与规模都在迅速扩大；民间资本的规模、能力在逐步提高。

随着国民经济迅速发展，国家财力逐步增强，国家通过财政手段对产业发展予以支持的能力得到了较大提高。

第九，中国政府在以人为本，科学发展观的指导下，对行政管理方式逐步进行改革，

更加依靠法律体系调节经济过程与经济利益关系，更加强调政策制定必须在法律框架内进行，必须遵守科学论证的程序。《信息公开条例》作为一部法规，从制度上明确要求政府应主动公开信息。政府机构信息公开，得到了公众及新闻机构的监督与评判。网络普及与运用，使民众通过当代通信手段参与产业政策的制定与讨论，从技术上得到了支持。例如，中央政府对车船税的修订、地方政府对轿车消费采取的限制性政策，就通过网络以博客、微博等渠道得到了民众较充分的评论。政府产业政策制定的科学性、透明度逐步增加。

第十，随着中国工业规模的迅速扩大，中国工业发展面临的能源、资源、环境等外部约束越来越严峻。21世纪以来，中国石油对外依存度一直保持在50%左右。大量进口石油不仅严重影响着中国的经济安全，石油价格的波动也严重影响着经济平稳运行。中国还不得不忍受国际矿业巨头大幅度地调高铁矿石的价格给中国相关产业带来的冲击。随着重化工业的推进，工业化对环境的影响，也越来越明显，影响着社会、政治的稳定。在这种情况下，节能减排成为政府发展经济必须予以关注的战略重点。

21世纪初中国的产业政策就是在上述背景下制定，并出现较大改变的。上述背景还将在2020年前后继续对中国产业政策的制定、形态及发展趋势给予相当大的影响。

三、21世纪初中国产业政策的主要变化

与20世纪90年代的中国产业政策相比，21世纪前10年的中国产业政策主要在以下几方面发生了巨大变化：

1. 由“供给侧管理”转向“需求侧管理”

中国产业政策是在中国逐步由计划经济向市场经济过渡的历史时期出现的，20世纪90年代是中国经济由“短缺经济”向“相对过剩经济”的转变期。但由于多数产业仍然处于规模扩张阶段，计划经济体制下，产业发展仍然严重依靠政府通过计划直接提供资金。因而无论是政府官员还是学者，在研究制定产业政策时，着重点还是放在“供给侧”方面，对如何通过政府计划、财政、税收等手段直接支持某些产业的发展给予了高度关注，各利益相关方也主要围绕政府投入资金的规模展开博弈，对需求考虑不够。

进入21世纪以来，随着中国工业体系中多数产业已处于供大于求状态，许多产业规模已居全球第一。政府投入已退出了竞争性产业，退出了一般生产项目，政府对相关产业发展给环境、生态造成的外部经济影响越来越重视，从“需求侧”制定产业政策，对产业进行管理，进而调控宏观经济已经成为政府决策时的首要选择。2008年对经济发展过热的调控，全球金融危机以来的危机对策，都具有“需求侧”管理的浓厚色彩。

由于政府产业政策手段受到WTO规则框架的约束；国民对于工业发展导致的环境、生态问题越来越给予积极的关注；消费者对产品安全、质量要求越来越高；在多数产业中民营企业已经在数量上居于主导地位；政府从“供给侧”进行管理，制定产业政策的空间与手段选择受到了很大局限。因此，从“需求侧”进行管理，寻找“政策抓手”成为政府产

业政策制定中的主要考虑。

2. 在一定程度上由中长期政策目标转向短期政策目标

20世纪90年代产业政策的主要目标是：产业结构调整；支柱产业的培育与发展；产业组织结构合理化等中长期目标。20世纪90年代末至今，产业政策在一程度上成为政府应对经济危机，对经济周期采取逆向调节的短期政策。例如，在全球金融危机发生后，中央政府采取的最突出的危机应对政策就是一口气推出了涉及汽车产业、钢铁产业、有色金属产业、石化产业、船舶产业、装备制造产业、轻纺产业、电子信息产业、物流产业等十大产业的产业调整与振兴规划及156项实施细则，对应对全球金融危机发挥了重要作用。

3. 从计划管理主导转向以市场经济为基础

中国产业政策在20世纪80年代中期到90年代中期，是在计划经济和市场经济两种体制并行，以计划经济为主的体制中实施的。因而其运行机制也带有两种体制的特点。由于产业政策是在传统计划体制下习惯于传统观念的官员指导下制定的，因而带有很强的计划经济色彩，如强调行政手段的运用，对市场自身调整机制不够重视，总是想人为地设定产业发展目标等。例如，工业管理部门曾设想轻型汽车只设5~6个生产点；重型汽车只设3~4个生产点，不符合国家要求的生产点不予立项，想以行政手段制止盲目发展。但实际上，汽车生产厂至今仍然有100余家。在资源分配上，政府计划仍发挥着重要作用。政府通过计划控制项目投资，进而强势影响着产业、企业的发展。进入21世纪以来，政府对经济的管理已逐步建立在市场经济体制上，发挥市场的基础作用已成为政府制定产业政策的前提。

4. 从中央政府强势主导逐步向多主体参与转变

20世纪80年代，中国仍处于计划经济时代，产业政策的制定权高度集中在中央，尤其集中在中央政府的综合部门（如国家计划委员会），中央政府的专业管理部门在计划体制下有一定发言权，地方政府发言权小，掌握的资源也少，企业基本没有发言权。

20世纪90年代，中国产业政策的制定经历了一个由单一主体决策到多主体协调决策的过程。随着经济体制向市场经济体制的转变，地方政府掌握资源的增加，企业自主权的增加，产业政策的制定和执行逐渐变成一个多利益主体的参与过程。但是，政府机构的意见仍然是“一言九鼎”。某些行业的国有大企业即便得到了参与产业政策制定的某些机会，也仅限于对某些既定的问题，按照大方向发表意见而已。

21世纪初，虽然中央政府仍主导了产业政策的制定进程，但是其他利益主体的发言权进一步增强，影响力进一步增加。地方政府由于掌握了更多的资源，更大的主动权，因而对产业政策的发言权进一步增加。例如，在全球金融危机发生后，地方政府根据中央陆续出台的十个产业调整与振兴政策制定了本地区的产业调整与振兴规划。可以说中央的产业政策如果没有地方政府的相应政策配合，其效果可能会打折扣。

企业界对中央产业政策的制定，也采取了更加积极、主动的态度。有些垄断性大企业更是主动地对产业政策制定施加影响。跨国公司则对自己利益所在给予了极大关注，并且通过积极游说，力图影响产业政策的制定。例如，在中央政府酝酿制定鼓励自主创新有关

政策时，跨国公司及有关国家政府就通过各种渠道施加影响，最后使跨国公司在中国研发的产品也被视为“自主创新产品”，从而大大影响了有关政策的效果。

进入 21 世纪以后，随着政府管理机构的变化，中央政府经济管理部门更加精简，专业管理部门及人员大大减少。从技术、实际操作角度看，中央管理部门对产业的管理方式，不得不更加依靠行业协会。为了使政府对经济的管理方式与 WTO 有关规则一致，政府部门也要进一步发挥行业协会的作用。

进入 21 世纪以后，行业协会的官方色彩明显淡化，逐步向代表行业利益的中介组织转变。2008 年全国性工商行业协会已有 400 余家。民营、外资企业也参加了行业协会。行业协会参与产业政策制定，一方面向政府机构提供专业知识，对具体问题进行深入研究；另一方面反映企业的想法。有些行业协会还成为某些政策的主动推动者。政府部门还委托相关协会承担部分行业管理基础性工作。主要包括：制（修）定行业规划的前期调研和中期评估；制（修）定产业政策的课题研究和政策效果评估；行业准入管理有关工作；起草并推动实施行业标准；行业信息化组织和推广工作；行业（企业）统计调查、资料分析整理和综合信息报送；行业（企业）科技创新和管理创新成果的总结、鉴定、评价、评估和推广应用；行业安全生产、节能减排和质量管理有关基础工作；技术和管理交流、人才培养、有关资质认证等相关工作。^①在政府支持下，协会参与产业政策制定有了更大的活动空间。

中国加入 WTO 后，外国政府依据 WTO 有关条款，增加了对中国产业政策的发言权。由于中国加速融入全球产业链条，使中国经济利益的存在与表现形式均大大复杂化了。中国大量外汇储备的存在，一方面增加了中国政府经济、政治上博弈的能力；另一方面也制约了中国经济政策制定的能力。不仅外国政府，外国的相关利益方也力图对中国施加影响。例如，美国钢铁工人联合会就以“保护主义及掠夺性措施”为由，鼓动美国政府向 WTO 起诉中国，认为中国政府向本国新能源企业提供补贴并鼓励出口，有失公平。

跨国公司在 21 世纪前十年由视中国为“世界工厂”转变为视中国为“世界市场”。中国在其全球战略中的地位迅速提高，因此它们对中国产业政策高度重视。跨国公司总是力图在政策形成阶段就施加影响，其途径是通过本国政府施加影响；通过中国的舆论机构反映看法；通过施加影响于某些学者，从施政理论、施政合理性、技术合理性等方面影响政府；通过合资企业中方反映意愿；等等。例如，2010 年 6 月 1 日，中国政府出台的《关于开展私人新能源汽车补贴试点的通知》中规定，进口新能源汽车不在政府补贴范围内。通用（中国）公司与日产（中国）公司相关人士均向《中国经营报》记者表达“迫切需要中国政府放开对进口新能源汽车补贴”的愿望。因为在他们看来，随着所属车型进入中国市场的时间日益临近，这是相关车型在国产之前以进口形式打开中国市场的必要条件。与此类似，2005 年相关外资企业曾就《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》向中国政府进行过游说。^②

随着政府机构政策制定过程民主性、科学性、透明度的提高，专家学者、新闻舆论机构参与产业政策制定，施加影响的活动空间也相应得到了扩大。例如，在发展大飞机的政

^① 工业和信息化部：《关于充分发挥行业协会作用的指导意见》，2009 年 4 月 13 日，工业和信息化部网站。

^② 《中国经营报》，2010 年 9 月 20 日。