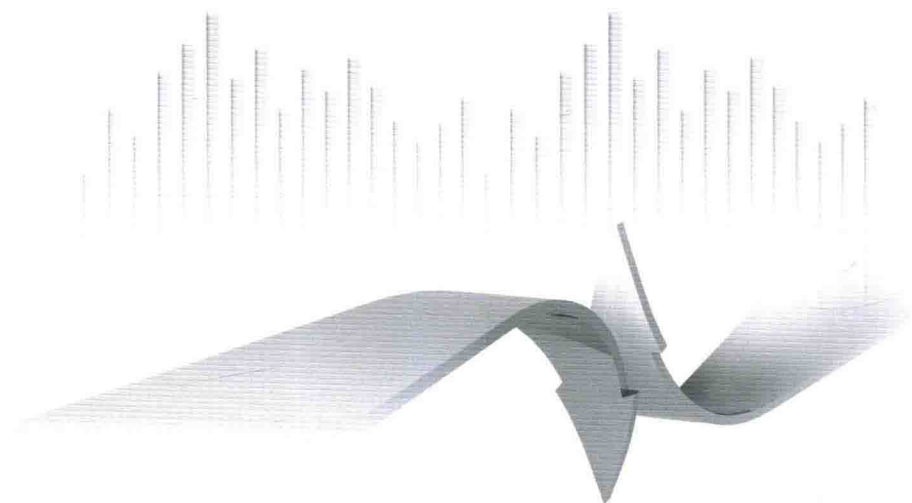




国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点图书出版规划项目



国家产业安全理论与预警机制

Industrial Security

产业政策安全论

◎ 李孟刚 著

Security

olicy



北京交通大学出版社
<http://www.bjtu.com.cn>



“十二五”国家重点图书出版规划项目

国家产业安全理论与预警机制

产业政策安全论

李孟刚 著

北京交通大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书是在产业安全理论的框架下,对产业政策安全的相关问题进行的更深入的研究。全书共分为五大部分,包括导论、产业政策安全的理论体系、产业政策安全效应、产业政策安全评价、产业政策安全实证研究。通过界定产业政策安全内涵,梳理产业政策安全影响因素,分析产业政策安全效应,提出产业政策安全的评价内容与方法等,初步构建了产业政策安全的理论体系,并结合当前经济“新常态”“供给侧改革”等时代背景进行实证研究。

本书贴近实际,通俗易懂,可供高等院校经济、管理类专业的本科生、研究生阅读。

版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

产业政策安全论 / 李孟刚著. —北京:北京交通大学出版社, 2016. 11

ISBN 978-7-5121-3062-3

I. ①产… II. ①李… III. ①产业政策-安全-研究-中国

IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 289439 号

产业政策安全论

CHANYE ZHENGCE ANQUANLUN

策划编辑:吴嫦娥 责任编辑:郭东青 助理编辑:崔明

出版发行:北京交通大学出版社 电话:010-51686414 <http://www.bjtup.com.cn>

地 址:北京市海淀区高粱桥斜街44号 邮编:100044

印 刷 者:北京艺堂印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170 mm×240 mm 印张:8.25 字数:131 千字

版 次:2016年11月第1版 2016年11月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5121-3062-3/F·1660

定 价:69.00 元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监组反映。

投诉电话:010-51686043, 51686008; 传真:010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

前 言

在产业经济学架构下，“产业政策安全”是产业安全理论的重要组成部分，也是备受关注的课题。众所周知，“市场失灵”是客观存在的经济现象，产业政策是应对“市场失灵”的必要工具，政府有责任通过制定产业政策作为辅助，弥补“市场失灵”，实现资源优化配置。由此可见，产业政策安全与否，对于企业、产业、市场及政府职能的发挥起着非常重要的作用。本书以“产业政策安全论”为题，就是试图依托产业安全理论架构，综合应用产业经济学与公共政策学等相关理论与方法，对产业政策安全问题进行深入、系统、有针对性的研究，以期能够发展和完善产业安全理论，为决策部门制定安全的产业政策提供理论依据，为维护我国产业安全的实践工作提供有益帮助。

全书共分为五大部分，包括导论、产业政策安全的理论体系、产业政策安全效应、产业政策安全评价、产业政策安全实证研究。通过界定产业政策安全内涵，梳理产业政策安全影响因素，分析产业政策安全效应，提出产业政策安全的评价内容与方法等，初步构建了产业政策安全的理论体系。并结合当前时代背景，分析了“供给侧改革”与产业政策安全的关系、“新常态”下基于产业安全的政策调整。并对我国出版传媒产业政策安全、稀土产业政策安全、国家产业政策安全的现状和存在问题及对策进行了实证研究。

本书是中国产业安全研究中心在丰富和完善“产业安全理论”研究过程中形成的最新成果。本书与《中国产业安全立法研究》《产业结构安全论》《产业组织安全论》《产业布局安全论》《产业安全评价》等书一同提升、丰富和完善了产业安全理论体系。

在本书即将出版之际，我由衷地感谢许多同行学者对本书的撰写提出的

宝贵意见。感谢中国产业安全研究中心的博士后同人们为我提供研究思路，在撰写过程中查阅、整理资料，在校稿过程中不厌其烦细心复核。本书的出版不仅是我个人的研究成果，更是中国产业安全研究中心集体智慧的结晶，期望《产业政策安全论》能够赢得共鸣。但囿于作者能力和时间的限制，在撰写过程中难免出现错漏之处，希望同行学者和广大读者在阅读时，将发现的问题细大不捐地及时反馈于我，再版时将予以修订和补充。

李孟刚

2016年9月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究产业政策安全的背景与意义	(1)
一、研究背景	(1)
二、研究意义	(7)
第二节 产业政策安全的研究基础	(9)
一、产业政策理论	(9)
二、产业安全理论	(12)
三、产业政策安全研究现状	(22)
第三节 主要内容与结构框架	(27)
一、主要内容	(27)
二、结构框架	(28)
第四节 研究方法	(29)
第五节 创新之处	(29)
第二章 产业政策安全的理论体系	(31)
第一节 产业政策安全的内涵	(31)
一、产业政策安全的界定	(31)
二、对产业政策安全的深层理解	(34)
第二节 产业政策安全的特征	(36)
一、产业政策安全的科学性	(36)
二、产业政策安全的系统性	(37)
三、产业政策安全的连续性	(39)
四、产业政策安全的战略性	(41)

五、产业政策安全的动态性	(41)
第三节 产业政策安全的分类	(43)
一、基于产业维度的分类	(43)
二、基于产业政策内容维度的分类	(45)
三、基于产业安全含义维度的分类	(46)
第四节 产业政策安全的影响因素	(47)
一、政府对产业发展的决策能力	(47)
二、制定产业政策所需要信息的及时性和充分性	(48)
三、产业政策决策机制的有效性	(50)
四、产业预警体系的完善性	(50)
第三章 产业政策安全效应	(51)
第一节 产业组织政策安全效应	(51)
一、产业组织政策概述	(51)
二、产业组织政策安全效应的机理	(53)
第二节 产业结构政策安全效应	(54)
一、产业结构政策概述	(54)
二、产业结构政策安全效应的机理	(56)
第三节 产业布局政策安全效应	(60)
一、产业布局政策概述	(60)
二、产业布局政策安全效应的机理	(61)
第四章 产业政策安全评价	(64)
第一节 产业政策安全评价的意义	(64)
第二节 产业政策安全评价的内容	(65)
一、产业政策合理性评价	(65)
二、推行产业政策的成本收益分析	(67)
第三节 产业政策安全评价的标准	(70)
一、福利经济学原则：摄大多数人的最大福利	(70)
二、生产力标准	(71)
三、国际竞争力标准	(72)
第四节 产业政策安全评价的数学方法	(72)

一、产业政策安全评价	(72)
二、产业政策安全度模型	(74)
第五章 产业政策安全实证研究	(75)
第一节 “供给侧改革”与产业政策安全	(75)
一、“供给侧改革”的背景	(75)
二、“供给侧改革”的提出	(75)
三、“供给侧改革”的理论依据	(77)
四、“供给侧改革”的要素构成	(78)
五、“供给侧改革”与产业政策安全的关系	(79)
第二节 “新常态”与产业政策安全	(82)
一、“新常态”的提出	(82)
二、“新常态”的内涵及特征	(83)
三、“新常态”下基于产业安全的政策调整	(83)
第三节 中国国家产业政策安全分析	(87)
一、国家产业政策安全的现状	(87)
二、国家产业政策安全存在的问题	(89)
三、中国产业政策安全维护对策	(91)
第四节 我国出版传媒产业政策安全研究	(95)
一、出版传媒产业政策安全概述	(95)
二、出版传媒产业政策安全的态势分析	(98)
三、出版传媒产业政策安全存在的问题	(108)
四、对策和建议	(110)
第五节 稀土产业政策安全国外经验借鉴	(113)
一、美国稀土产业政策安全	(114)
二、日本稀土产业政策安全	(116)
三、韩国稀土产业政策安全	(117)
四、对我国稀土产业政策安全的启示	(118)
参考文献	(120)

第一章

导论

第一节 研究产业政策安全的背景与意义

一、研究背景

产业政策是指政府为了实现一定的经济和社会目标而对产业的形成和发展进行干预的各种政策的综合。科学的、系统的、及时的、有效的、连续性的产业政策能够弥补市场缺陷，合理有效地统筹与配置资源，能够保护尚处在幼稚期的中小民族产业健康有序地成长壮大，能够熨平各种因素引致的经济震荡及突发情况，使产业能够经受住突发因素的影响，提高产业应对突发情况的适应力，巩固并扩大产业优势，逐步提高本国产业在国际市场上的竞争力。从国家层面讲，通过产业政策的制定与实施，国家宏观调控得到有效加强，同时能够促进产业结构的优化升级，协调产业组织本身及其与外部之间的关系，对产业结构调整进行整体布局 and 规划，协调产业之间的矛盾，统筹兼顾，进行合理安排。上升到更高的国家战略层面，产业安全是国家经济安全的重要组成部分，依据产业经济学的主要研究内容，按照产业安全理论的研究思路，可以具体从产业结构安全、产业组织安全、产业布局安全、产业政策安全四个方面对产业安全进行详细诠释。可见，产业政策安全是产业安全不可或缺的一部分，是服务于产业安全与国家经济安全这一根本目标的。随着全球化的发展，各国都日益重视产业安全问题，产业政策安全作为产业安全的子系统，也具有非常重要的研究背景。我国正处于步入经济新常态的历史时期，供给侧改革刚刚开始，产业政策安全有利于供给侧改革的顺利实现。

1. 复杂多变的国际国内形势要求产业政策为产业安全保驾护航

经济全球化是当代世界经济的重要特征之一。20 世纪 90 年代以来,世界经济全球化进程不断加快,经济全球化的快速发展使得资源和生产要素可以在全世界范围内实现有效配置,资本和产品在各国之间的流动也变得更加自由和顺畅,有利于促进发展中国家的经济发展。但是,经济全球化也是一把双刃剑,在带来机遇的同时,也带来了挑战。开放背景下,国际经济金融形势动荡不定,大数据与海量信息充斥,一国产业体系将会更加深度地参与国际经济与金融业务,也会面临更加复杂的国际国内环境,受到更多突发性、不可控因素的影响。尤其当今互联网技术飞速发展,信息的传播渠道多元化,以移动新媒体为代表的传播方式传递信息所需时间短、传递范围广,产业有一丝一毫的动态变化,信息就可能即刻传遍世界各地。2009 年席卷世界的金融危机过后,世界各国经济都进入了一个调整、变革与转型的时期,发达国家经济总体上陷入了衰退,新兴经济体国家经济增速也明显回落。发达国家推出“再制造”战略,将重点转移到具有比较优势的产业上,而新兴经济体国家则力图通过产业升级来拓展产业发展空间,价值链重构加剧了国际市场的竞争。由于这些原因的存在,各国宏观经济政策更加注重对本国利益的保护,而不顾及会对世界经济和他国经济产生的负面影响。因此,国际国内形势复杂多变,更需要产业政策为产业安全保驾护航,以维护本国产业健康有序地发展。

2. 产业政策与国家宏观调控密不可分

当前,我国经济增长进入“新常态”,经济增速处于中高速的区间范围内,经济结构也在发生积极的变化,但经济运行依然需要一段时间实现向新阶段的转换。因此,宏观调控的主要任务,就是要保证经济实现向“新常态”的顺利过渡。产业政策的总体思路、制定与实施也必须与宏观调控的目标保持一致,即经济增长目标从过去注重速度到如今注重质量,通过全面深化改革来激发市场的活力,培育增长的动力,不断完善社会保障制度,创造可持续发展的充分条件和必要条件,这体现了产业政策与国家宏观调控之间密不可分的关系,产业政策是宏观调控实施的重要载体。



案例与资料

加强产业政策工作 健全宏观调控体系^①

一、积极适应健全宏观调控体系对产业政策工作的新要求

目前,我国初步形成了以国家发展战略和规划为导向,以财政政策、货币政策和产业政策、价格政策等为主要手段的宏观调控体系框架。但在实践中还存在一些问题,在宏观调控目标方面,微观指标仍然偏多,不同领域的指标之间衔接不够;在宏观调控政策手段方面,市场化调控工具尚不完善,行政干预仍然较多;在宏观调控机制方面,政策传导机制不畅,宏观调控政策实施的法律保障和权威性、执行力不足。随着市场配置资源的作用不断增强,宏观调控实践的不断丰富,需进一步健全宏观调控体系。

产业政策是国家实施宏观调控、调整优化产业结构、转变经济发展方式的重要手段,是完善社会主义市场经济体制的重要内容,是制定和实施财税、信贷、投资等政策的重要依据。十八届三中全会对全面正确履行政府职能提出明确要求,政府要加强发展战略、规划、政策、标准等的制定和实施,加强中央政府宏观调控职责和能力。这是新时期健全宏观调控体系对产业政策工作提出的新要求。产业政策工作将按照十八届三中全会的精神,准确把握中国工业经济发展现状和面临的国内外新情况、新问题,科学分析工业发展的结构特点和发展趋势,统筹协调好政府和市场、外需与内需、工业和服务业、传统产业和新兴产业等方面的关系,积极探索新形势下产业政策发挥作用的规律,加强产业政策与其他经济政策的协调配合,以增强宏观调控的前瞻性、针对性、协同性,在调结构、转方式,促进国民经济全面协调可持续发展中发挥更大的作用。

二、在重大改革措施制定和实施过程中,充分发挥产业政策作用

产业政策工作,既要着眼长远,着力建立健全现代产业政策体系,又要积极推动当前重点工作。按照十八届三中全会全面深化改革的要求,我们将以改革创新的路径和举措,积极做好产业政策有关重点工作。

^① 郑立新. 加强产业政策工作,健全宏观调控体系 [EB/OL]. (2013-11-27). <http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293877/n15329799/n15329936/15741588.html>.

一是创新管理办法，建立健全防范和化解产能过剩的长效机制。抓好《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》的贯彻落实，拟定配套的政策与改革措施。研究制定《部分产能严重过剩行业产能置换实施办法》，指导各地研究拟订钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃等行业新（改、扩）建项目的产能置换方案，实施等量或减量置换，完善淘汰落后与发展先进相结合的良性互动机制。

二是优化政策环境，促进企业兼并重组。贯彻落实国务院领导批示精神，按照发挥市场在配置资源中的决定性作用的要求，我们在研究起草《国务院关于促进企业兼并重组的意见》（以下简称《意见》）过程中明确，政府主要是加强政策引导，消除体制机制障碍，创造有利于企业兼并重组的环境。《意见》主要从加快审批制度改革、健全体制机制、加强政策引导、完善服务管理等方面提出了政策措施。

三、密切产业政策与相关政策的协调配合，注重发挥整体效能

十八届三中全会明确提出，加强财政政策、货币政策与产业、价格等政策手段的协调配合。多年的工作实践也证明，产业政策必须与财税、金融、价格、贸易、土地、环保、安全、知识产权、质量监督、标准等经济政策加强协调配合，形成政策合力，才能得到落实，政策效果才能得到充分发挥。

我们将按照十八届三中全会精神，研究健全政策间协调配合的长效机制。如，利用淘汰落后产能奖励资金等现有资金渠道，争取财政部门支持，扩大资金规模，支持淘汰落后产能和压缩过剩产能。认真履行促进企业兼并重组协调机制牵头部门职责，积极协调促进各部门出台政策措施，不断优化企业兼并重组的政策环境。协调国家税务总局等部门，完善企业兼并重组税收政策，协调财政部、国资委等部门在中央国有资本经营预算中设立专项资金支持中央企业兼并重组。协调人力资源社会保障部做好淘汰落后产能和兼并重组企业职工安置工作，等等。通过多个部门和多种政策联动，充分发挥产业政策导向作用。

四、增强前瞻性、针对性和有效性，不断提升工作水平

新形势下的产业政策工作，要以目标制定和政策手段运用机制化为途径，努力增加产业政策工作的前瞻性、针对性和有效性。一是建立健全分析研判机制。如，加强对产能严重过剩行业动态监测分析，建立产能过剩

信息预警机制。会同有关部门，建立全国统一的投资项目信息库，充分发挥信息化在市场监管中的作用。加强建设项目信息公开和服务，并与国土、环保、金融等信息系统互联互通，形成协同监管机制。二是建立健全重大问题研究和政策储备工作机制。有针对性地加强产业结构、产业组织、产业布局、产业技术、行业准入等重大问题的研究，把握重要和关键问题，并向政策思路、改革方案、战略构想、中长期规划等延伸。三是建立健全产业政策评估和调整机制。对产业政策的有效性进行分析评估，并根据形势变化与政策实施效果适时调整，提高相机抉择水平，把握好产业政策的力度和节奏。

3. 产业政策与产业安全密不可分

产业政策与产业安全密不可分，理论上，产业政策为产业安全提供智慧与智力保障。及时的、正确的产业政策能够有效维护产业安全，促进产业发展；滞后的、错误的产业政策不利于产业安全与产业发展。从一定程度上讲，产业政策的制定与出台，与一个产业的兴衰息息相关，在政策红利的支持下，产业可能会迅速崛起，并推动该产业至前所未有的发展高度。以新兴产业为例，2015年12月，中央对2016年经济工作进行分析研究，也释放了一些与新兴产业相关的重要的信号。首先，新兴产业被列入“十三五”国家重点专项规划。其次，创新驱动战略的实施也将推动新兴产业的迅速崛起。同时，不再受政策支持的产业或者政策方向变化的产业，可能会面临产业衰退，需要进行产业转型。以淘汰落后产能为例，2014年8月，工业和信息化部公布了第二批淘汰落后和过剩产能企业名单，涉及钢铁、水泥、有色金属、玻璃和造纸等行业，根据产业生命周期理论，任何一个产业都要经历一个从幼稚期、成长期、成熟期到衰退期的演变过程，产业政策的转变，也为产业发展指明了方向。

4. 供给侧改革需要产业政策安全

过去，中国经济高速增长，在GDP持续性高速增长的背后，是产业以有悖于经济增长逻辑的方式在发展，造成了今天的资源浪费和环境污染，造成了今天诸多产业的产能落后；以往为了实现某一产业的持续快速发展，通常会加大对产业的资金支持力度，致使产业超速度增长，供给远远大于市

场需求，或者生产的产品数量虽然很多，但是不能与消费者的消费需求相匹配，导致产能过剩，进而形成产业发展的恶性循环。供给侧改革，就是要制定“安全的”产业政策，促使资本、劳动力、资源从传统的、落后的、产能过剩的产业，向新兴的、有发展潜力的产业转移，将有限的资源进行合理配置，提高劳动生产率，促进产业结构向高级化与合理化方向发展，进而保护产业安全，推动供给侧改革。产业政策安全，为供给侧改革保驾护航。

5. 经济新常态需要产业政策安全

2013年12月10日至13日，中央经济工作会议在北京举行。习近平在中央经济工作会议上发表了重要讲话，并首次提出“新常态”的概念。习近平提出：“我们注重处理好经济社会发展各类问题，既防范增长速度滑出底线，又理性对待高速增长转向中高速增长的新常态；既强调改善民生工作，又实事求是调整一些过度承诺；既高度关注产能过剩、地方债务、房地产市场、影子银行、群体性事件等风险点，又采取有效措施化解区域性和系统性金融风险，防范局部性问题演变成全局性风险。”

在此之后，习近平在多个场合多次提到“新常态”。2014年5月赴河南考察时，习近平在讲话中提到：“我国发展仍处于重要战略机遇期，我们要增强信心，从当前我国经济发展的阶段性特征出发，适应新常态，保持战略上的平常心态。”

2014年7月29日，习近平在党外人士座谈会上的讲话强调：“要把思想和行动统一到中共中央决策部署上来，正确认识我国经济发展的阶段性特征，进一步增强信心，适应新常态，共同推动经济持续健康发展。”

关于“新常态”，首次全面、系统地进行阐述是在亚太经合组织（APEC）工商领导人峰会上，习近平向包括130多家跨国公司领导人在内的世界工商领袖，阐述了什么是经济新常态、新常态的机遇、如何适应新常态等内容。他指出：“中国能否抓住新的机遇，应对新常态下的各种挑战和风险，关键在于全面深化改革的力度。”这也向世界发出了一个信号，走向新常态的中国也将给处于缓慢且脆弱复苏中的全球经济注入持久动力^①。

^① 习近平首次系统阐述“新常态” [EB/OL]. (2014-11-09). http://news.xinhuanet.com/2014-11/09/c_1113175964.htm.

二、研究意义

1. 产业政策是应对“市场失灵”的必要工具

完全竞争、不受干预的“自由”市场经济，一直是西方经济学家所追寻的理想经济模式，然而，市场失灵却是“自由”市场经济无法回避的一块软肋。市场失灵是指由于市场机制不能充分发挥作用而导致的资源配置缺乏效率或资源配置失当的情况。理论可以证明，在完全竞争、信息完善的条件下，通过市场机制可以使整个经济达到一般均衡，使资源配置达到帕累托最优状态，但是完全竞争市场只是理想化的假设，而现实经济生活中的市场恰恰是竞争不完全和信息不完善的，成千上万的企业“事前的”分散决策，很难避免产生“事后的”重复生产和无效率，从而导致恶性竞争、垄断、外部性、公共物品供给及资源浪费等问题。资源配置不合理，帕累托最优状态通常不能实现。市场失灵是重要的经济现象，对经济发展产生重大影响。究竟谁来对市场负责，谁来干预市场？市场失灵的根源就在于负责与干预的主体缺位。

由于市场失灵经济现象的存在，单靠市场机制无法实现资源优化配置，因此，政府有责任弥补市场失灵，这是制定产业政策的逻辑起点。通过政府职能的发挥，通过产业政策的辅助，使市场机制的缺陷得以弥补。产业政策对市场机制缺陷的弥补主要表现在：第一，通过产业政策，可以有倾向性地对某一产业进行资金、资源、政策等方面的支持，能够提供更多的公共产品；第二，产业政策能够助力形成更好的市场秩序，为产业发展营造相对公平、公正的竞争环境；第三，产业政策能够有效避免产业布局或企业选址过程中的不均衡情况。

2. 产业安全是产业政策的出发点

产业政策的制定与实施过程中，同样存在着“政府失灵”的风险。与市场失灵相同，政府失灵也是客观存在的一种现象。一般地说，政府失灵有以下三种表现：第一，政府对经济的干预未达到既定目标；第二，政府对经济的干预，虽然达到既定目标，但背后是巨额成本，且效率不高；第三，政府对经济的干预，低成本、高效率地达到既定目标，但同时出现了负效应。一般而言，导致政府失灵的原因是政策制定主体可能缺乏制定合理产业政策

的愿望；政策制定主体未必有完全的知识和信息；产业政策的各种执行手段难以协调，以及各种不确定性的制约等。

既要有助于消除“市场失灵”，又要防止出现“政府失灵”，这是产业政策的制定与实施过程中必须兼顾的问题，也是产业安全理论研究的目标。产业安全是指特定行为体自主产业的生存和发展不受威胁的状态，产业安全是经济安全发展的基础，是国家制定产业政策、实行经济干预最基本的出发点。因此，产业政策必须服务于产业安全这一目标，研究产业安全问题可以为产业政策的制定提供一个明确的指向和评价标准，有利于进一步优化产业结构，实现产业布局合理化，提高产业整体的竞争力水平，提高产业安全度，从而有效保障国家经济安全。

3. 产业政策安全问题是产业安全的重点与难点

国内产业安全研究是伴随着我国改革开放及加入 WTO 而发展起来的，目前已经形成了一些卓有成效的研究成果。例如，基于产业经济学理论框架，立足于开放经济、开放市场前提，初步构建了包含产业组织、产业结构、产业布局及产业政策等因素在内的产业安全影响因素分析框架与开放市场条件下的产业安全理论体系，提出了有效维护产业安全的新思路。

总体来看，在产业经济学架构下，“产业政策安全”是产业安全理论的重要组成部分之一，也是备受关注的理论课题。但是长期以来，如同产业安全是一个被裹挟论及的课题一样，产业政策安全亦是零散隐含于经济安全、国际贸易、外商投资等理论中，更加缺乏系统性和一贯性。这就使得以下几个至关重要的问题始终没有得到满意的理论解答，也就更起不到指导产业安全实践的作用。第一，一国的产业政策，会对产业安全产生什么样的影响，方向和程度如何？第二，国家制定的产业政策，是否是“安全的”，即是否是有效的、及时的、充分的？第三，国家应如何制定维护产业安全的政策，以及国家有必要制定专门的产业安全政策吗？

综上，本书以《产业政策安全论》为题，就是试图依托产业安全理论架构，综合应用产业经济学与公共政策学的理论与方法，对产业政策安全问题进行深入、系统、有针对性的研究，以期能够完善和发展产业安全理论，为我国维护产业安全的实践工作提供有益帮助。

第二节 产业政策安全的研究基础

一、产业政策理论

1. 产业政策的理论依据

产业政策兴起与存续的理论依据主要有以下三种。

(1) “市场失灵”说

“市场失灵”说强调,产业政策的兴起和存续是弥补市场缺陷、完善资源配置机制的需要。由于公共产品、外部性、规模经济等“市场失灵”领域的存在,仅仅依靠市场机制不可能实现产业资源的最优配置,于是,运用产业政策这一非市场调节的手段,发挥政府经济职能去弥补市场机制的缺陷便成为必然选择。

(2) “赶超战略”说

“赶超战略”说强调产业政策是政府在市场机制基础上更有效地实施“赶超战略”的需要,这也是在总结后发国家实现赶超目标的成功经验后得出的结论,因而较好地揭示了“为什么后发国家在实现赶超目标的过程中比发达国家更多地运用产业政策”的原因。事实证明,由于“后发优势”的存在,发展中国家完全可能通过制定和推行合理的产业政策,来实现经济的超常规发展,缩短追赶先进国家所需的时间。

(3) “国际竞争”说

“国际竞争”说强调产业政策是当今世界各国更好地参与国际竞争的需要。由于世界经济一体化的出现,国际经济关系和国际分工体系正在经历前所未有的变化,各国经济都面临着新的机遇和挑战。在这种形势下,各国政府都迫切需要以产业政策为基本工具,审时度势,充分发挥政府的经济职能,增强本国产业的国际竞争力,从而维持或争取本国产业在经济全球化过程中的优势地位。

2. 产业政策的主要内容

产业政策主要包括产业组织政策、产业结构政策、产业布局政策等,这些政策在实施过程中可能是多种政策并举,也可能在不同的历史时期、不同