

教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》立项课题

INDUSTRIAL POLICY

产业政策学



主编 刘吉发 副主编 花蕾



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

产 业 政 策 学

主 编 刘吉发
副主编 花 蕾

经 济 管 理 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

产业政策学/刘吉发主编. —北京: 经济管理出版社,
2004

ISBN 7-80162-988-4

I. 产... II. 刘... III. 产业政策—研究
IV. F110

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 072189 号

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 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京晨旭印刷厂

经销: 新华书店

责任编辑: 刘 璐

技术编辑: 晓 成

责任校对: 超 凡

787mm×1092mm/16

18.5 印张

293 千字

2004 年 9 月第 1 版

2004 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—4000 册

定价: 36.00 元

书号: ISBN 7-80162-988-4/F·904

·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

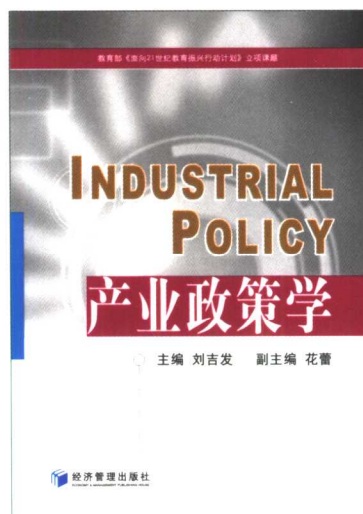


作者简介

刘吉发，1960年生，汉族，教授，产业经济学硕士生导师。现任长安大学人文社会科学学院院长、西安市雁塔区第十四届人大常委会委员、中共长安大学委员会委员、中国国情研究会行业研究员、陕西省价值哲学研究中心研究员、全国法学教育研究会理事、陕西省哲学学会理事、陕西省价值哲学学会理事、陕西省马列著作研究会理事、陕西高校哲学教学研究会常务理事等职。

长期以来，一直从事马克思主义政治理论、产业经济学等学科领域的教学与研究工作。撰著《当代马克思主义科技观的多维透视》、《政治学论纲》等专著两部，主编《科技生产力研究》、《当代高等教育发展研究》等著作五部，在全国著名学术刊物上发表论文60余篇，主持省部级课题多项，荣获陕西省人民政府“教学成果二等奖”，2003年陕西高校人文社会科学研究“优秀成果二等奖”，并被授予长安大学“科技工作先进个人”、“文明园丁”等多项荣誉称号。

Industrial Policy



序 言

人类的经济活动与人类社会同步产生，它构成了人类社会关系产生和发展的实践基础。逻辑是历史的积淀，理论是实践的升华。经济学正是对人类经济活动内在规律的概括和总结，它以人类社会的经济活动和经济关系为研究对象，以解决人类经济活动的现实问题为价值取向，从而构成了人类社会科学的支柱学科。

经济学有理论经济学与应用经济学之分，宏观经济学与微观经济学之别，而产业经济学正是介于宏观与微观之间的应用经济学。产业经济学是以产业系统为研究对象，以产业政策为价值导向，以实然与应然的有机统一为逻辑框架而形成的理论体系。产业政策学正是以事实为依据，以价值为目标的学科体系。

产业政策思想源远流长，中国古代的“重农抑商”思想和西方古代的“崇商主义”思想，构成了东西方古代产业发展的两种理念，这对东西方产生的重大影响是：中国的农业文明在世界农业文明史上独树一帜，辉煌灿烂，从而构成了世界农业文明的制高点；而西方经过了中世纪的黑夜之后，在人类历史上最早步入了工业文明的历史阶段，从而抢占了人类文明的第二个历史平台。

产业政策思想的历史驱动作用如此之大，使人们对产业政策的运用逐渐自觉化，从而形成了运用产业政策来推进国民经济的实践活动。产业政策实践是产业政策理论的来源，随着产业政策实践的不断发展，历史地产生出了产业政策理论的逻辑形态。20世纪70年代，产业政策范畴及其理论形态，首先在产业政策实践最为有效的日本产生，这标志着人类对产业政策的理性反思和逻辑提升达到了时代的高度。

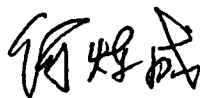
产业政策理论与实践的历史互动，在经历了几千年的历史孕育之后，近几十年在发达国家和后起国家得到了长足发展，产生了流派纷呈的理论

学说，从而使发达国家和后起国家的产业政策实践日益走向理性化和自觉化。

我国在新中国成立之后，虽然也重视产业政策实践活动，但由于受计划经济体制的制约，致使我国产业政策理论与实践总体上没有达到良性互动。随着我国改革开放的不断推进，社会主义市场经济体制逐步确立，我国新时代的产业政策随之拥有了发挥能动作用的时代空间。

然而，我国当前有关产业政策的论述多散见于产业经济学体系之中，还没有形成自身的学科体系，虽然有少数学者对产业政策做过较为专门的论述，但其理论框架并没有真正形成，特别是未能对产业国际化和产业现代化的政策取向进行专门分析和系统论述。

人类文明日益呈现出结构软化的基本趋势，产业结构的软化趋势正是文明软化的深层表征。顺应人类产业发展的内在规律，内导民族产业发展的价值轨迹，推进我国产业结构的优化升级，建构产业理论实践的互动格局，创新产业政策学说的理论框架，形成富有中国特色的学科体系，则是《产业政策学》的时代使命。



2004年6月

目 录

绪 论	1
第一节 产业政策的内涵	1
一、产业政策的定义及要素	1
二、产业政策的功能及特征	5
第二节 产业政策的体系	9
一、产业政策的宏观定位	9
二、产业政策的微观结构	12
第三节 产业政策的发展	17
一、农业文明时期的产业政策	17
二、工业文明时期的产业政策	19
三、信息文明时期的产业政策	22

I. 产业关系篇

第一章 产业结构政策	29
第一节 产业结构理论	29
一、产业结构的内涵	29
二、产业结构的演进	37
三、产业结构优化	45
第二节 产业结构政策	50
一、幼稚产业的保护和扶植	51
二、主导产业的扶植和培育	61
三、衰退产业的援助和调整	69
第二章 产业布局政策	79
第一节 产业布局的原理	79

一、产业布局的基本内涵	79
二、产业布局的理论流派	86
三、产业布局的开发模式	93
第二节 产业布局政策	98
一、极点开发	98
二、点—轴开发	111
三、网络开发	123

II. 产业运行篇

第三章 产业技术政策	135
第一节 产业技术发展	135
一、科学技术发展的历史进程	135
二、产业技术发展的基本规律	142
第二节 产业技术政策	153
一、产业技术开发政策	153
二、产业技术转移政策	160
第四章 产业组织政策	173
第一节 产业组织理论	173
一、产业组织理论的演进	173
二、产业组织理论的框架	182
第二节 产业组织政策	192
一、产业组织行为的调整	193
二、产业组织结构的优化	205

III. 产业发展篇

第五章 产业全球化政策	219
第一节 产业全球化理论	219
一、产业全球化的一般表征	219
二、产业全球化的基本内容	223
三、产业全球化的动力分析	226

第二节 产业全球化政策·····	230
一、先进国家产业全球化的政策取向·····	230
二、后起国家产业全球化的政策取向·····	235
三、中国特色产业全球化的政策取向·····	240
第六章 产业现代化政策·····	247
第一节 产业现代化理论·····	247
一、产业现代化的历史进程·····	247
二、产业现代化的基本特征·····	252
三、产业现代化的动力分析·····	258
第二节 产业现代化的政策取向·····	262
一、先进国家产业现代化的政策取向·····	262
二、后起国家产业现代化的政策取向·····	268
三、中国特色产业现代化的政策取向·····	274
参考文献·····	283
后记·····	287

绪 论

第一节 产业政策的内涵

现代经济增长客观上提出了实行产业政策的迫切要求，但是，产业政策能否取得成效则取决于各国政府对产业政策的设计与运用。自 20 世纪 70 年代末以来，各国政府和经济学界对产业政策问题的研究日益重视。在研究产业政策时，首先要遇到的就是什么是产业政策、产业政策包括哪些要素、产业政策具有什么样的功能、产业政策的特征如何等问题，这正是本节所要探讨的。

一、产业政策的定义及要素

（一）产业政策的定义

什么是产业政策？学术界对这个问题已经展开了讨论，提出了种种不同的看法。然而，到目前为止，世界各国的学者仍然未能就产业政策的概念达成共识。

一种观点认为，产业政策是政府有关产业的一切政策的总和。英国经济学者阿格拉认为，产业政策是与产业有关的一切国家的法令和政策。日本经济学家下河边淳和管家茂在其主编的《现代日本经济事典》中指出：“产业政策是国家或政府为了实现某种经济和社会目的，以全产业为直接对象，通过对全产业的保护、扶植、调整和完善，积极或消极参与某个产

业或企业的生产、营业、交易活动，以及直接或间接干预商品、服务、金融等的市场形成和市场机制的政策总称”。^①

一种观点认为，产业政策就是计划，或者说产业政策主要是对各国政府产业结构的变动进行干预，以通过优化结构来推动经济增长。这种观点在欧美经济学界相当流行；如美国社会学家阿密塔伊·艾特伊奥利认为，产业政策就是计划，无非是采用了一个“温和的、更加悦目的名词”。又如美国经济学家玛格丽特·迪瓦尔所说的“部门政策——鼓励向一些行业或部门投资和不鼓励向其他行业或部门投资——仍然是产业政策讨论中心”。

一种观点认为，产业政策是为了弥补市场机制的缺陷而由国家采取的补救政策。这一观点的代表人物是日本著名经济学家小宫隆太郎，他将产业政策归纳为“通过某些政策手段，对以制造业为中心的产业（部门）之间的资源分配实行干预的各种政策，以及干预个别产业内部的产业组织，对私营企业的活动水平施加影响的政策的总体”，并强调“产业政策（狭义的）的中心课题，就是针对在资源分配方面出现的‘市场失效’而进行的政策性干预”。^②

一种观点认为，产业政策是后进国家振兴民族经济，赶超发达国家时所采取的经济发展战略及相关的一系列政策的总称。如日本经济学家并木信义指出，产业政策就是当一国的产业处于比其他国家落后的状态，或者有可能落后于其他国家时，为加强本国产业所采取的各种政策。

还有一种观点认为，产业政策就是为了加强本国产品的国际竞争力的政策。如美国学者查默斯·约翰逊在他主编的《产业政策争论》中写道：“产业政策是政府为了取得在全球的竞争能力而打算在国内发展和限制各种产业的有关活动的总的概括。作为一个政策体系，产业政策是经济政策三角形的第三条边，它是对货币政策和财政政策的补充。”^③

最后一种观点认为，产业政策是指国家（政府）系统设计的有关产业发展，特别是产业结构演变的政策目标和政策措施的总和。如中国经济学

① 下河边淳、管家茂：《现代日本经济事典》（中译本），中国社会科学出版社，1982年版，第192页。

② 小宫隆太郎、奥野正宽、铃村兴太郎：《日本的产业政策》（中译本），国际文化出版公司，1988年版，第5页。

③ 查默斯·约翰逊：《产业政策争论》，美国当代研究所，1984年版，第5页。

家周叔莲等在其主编的《中国产业政策研究》中写道：“产业政策是国家干预和参与经济的一种高级形式，它是从整个国家产业发展的全局着眼而系统设计的较完整的政策体系，而不是仅仅只是关于某两个产业的局部性政策。”^①

综上所述，各国由于经济制度、经济价值观以及经济发展程度的不同，因而对产业政策作用的机制、目标的理解不同，对产业政策的定义也不尽相同。然而，上述有关产业政策的定义却具有以下几个共同点：首先，几种观点都认为，产业政策是旨在促进并优化本国产业发展的一项政府经济政策；其次，几种观点都强调了产业政策对于改善资源在产业及企业间配置效率的必要性和可行性；最后，几种观点都肯定了产业政策对于推进后进国家经济增长，实现民族经济振兴的重要功效。因此，根据以上几点，我们认为，产业政策是指一国政府为了促进本国的经济发展，根据产业发展规律的客观要求，综合运用经济手段、法律手段以及必要的行政手段，调整产业关系，维护产业运行，促进产业发展，达到对社会资源的最优配置，重新调整产业经济活动的一种政策导向。

（二）产业政策的要素

从产业政策的概念可知，产业政策包括产业政策的主体、产业政策的客体和产业政策运行的环境三个要素。

“主体”、“客体”原是一对哲学范畴，就其本来的哲学认识论的含义而言，“主体”是指积极活动的、具有意识的、能动的人；“客体”则是指人的认识和实践的对象，即客观世界（自然和社会）。从近代开始，人们日益运用这对范畴来刻画人类的认识活动和实践活动。在政策科学中，我们一般将那些参与政策的制定、执行、评估与监控的人、团体或组织称为政策主体，而将政策所处理的社会问题、所作用的社会成员（目标团体）称为政策客体。

产业政策的主体就是产业政策制定、执行、评估与监控四个环节的行为承担者。各国情况不同，产业政策主体的构成也有所不同。我国产业政策的主体主要由立法机关、司法机关、行政机关以及政党四个方面组成。

^① 周叔莲、裴叔平、陈树勋：《中国产业政策研究》，经济管理出版社，1990年版，第39页。

我国的立法机关即人民代表大会，作为我国的最高权力机关，它是我国的政策制定及立法的主要机关，也是政策执行和监控的制约机构。司法机关作为产业政策主体的构成因素之一，能通过司法审查权和法令解释权对产业政策的性质和内容产生影响。行政机关是政策主体的一个重要组成部分。在我国，中央人民政府以及地方各级人民政府在产业政策过程中的地位和作用是其他任何组织都无法替代的，这主要体现在以下两个方面：首先，国务院以及各级人民政府是产业政策的直接制定者。我国于1994年颁发的《90年代产业政策纲要》中明确规定：“国家产业政策由国务院决定。国家计委是负责研究制定、协调国家产业政策的综合部门”。各级地方人民政府则是地方产业政策的直接制定者。其次，作为权力机关的执行机关，行政机关是产业政策执行的主导机构。此外，政党尤其是执政党是政策主体中的一种核心力量。中国共产党是中国人民的领导核心，它在政策的制定、执行、评估和监控中起着主导作用。中国共产党制定出具有综合指定性和根本性的总政策，掌握着国家和社会生活总的发展方向，指导着其他各项政策的制定和实施。

产业政策的客体即产业政策所发生作用的对象，包括产业关系、产业运行和产业发展。产业政策是一个复杂的政策体系，具有体系的复杂性，其所调整的范围非常广，覆盖了产业的各个层次。

在微观层次上，产业政策可以通过产业运行政策来调整产业内部各企业之间的关系，从而为产业的运行创造一个既有公平竞争，又有规模经济效益的充满技术改造、创新意识的良好环境。

在中观层次上，产业政策可以通过产业关系政策来调整一国范围内同一地区或不同地区各产业之间的关系，从而实现一国产业结构的高度化，并建立国内合理的地区分工关系。

在宏观层次上，产业政策又可以通过产业发展政策来调整国际环境下各国产业之间的关系，使本国产业走出国门，走向国际，实现产业全球化目标，并促使其在经济全球化的大环境下，最终实现产业的现代化。

所谓政策环境，就是指影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和。政策环境包括自然环境和社会环境两大部分。在政策环境的诸多因素中，社会经济状况、体制和制度条件、国际环境三个因素对产业政策的影响最大。

社会经济状况或发展水平是一国或地区的公共决策的最重要的依据。

政府要想制定出合理的政策方案，并使它取得预期效果，首要和根本的一条就是从本国或本地的实际情况尤其是社会经济发展的现实出发，任何超越或落后于社会经济发展水平的政策注定是要失败的。只有根据我国国情，尤其是社会经济发展状况做出正确的估计，才能制定出合理的产业政策，最终推动我国社会经济的发展。政策总是在一定经济和文化体制或制度下制定和实施的。在体制的各种类型中，经济体制是制定产业政策的基本依据，对现行产业政策影响最大。不同经济体制及其管理、制定、方法和组织形式的完善程度，会导致不同特点的产业政策和政策效果。一国或地区的公共政策不仅受制于国内环境，而且同样受制于国际环境。尤其是当代全球化、市场化和信息化的浪潮出现，使得国际环境因素在一国或地区的政策制定与执行中的地位和作用日益加强。产业政策的制定，无时无刻都必须考虑世界经济局势的发展变化，无视国际经济、政治、科技文化的发展趋势的产业政策，是注定要失败的。

二、产业政策的功能及特征

（一）产业政策的功能

产业政策的功能和作用，集中体现在以下几个方面：

1. 弥补市场失灵缺陷，有效配置资源。历史经验表明，各国产业政策的最普遍作用，就是弥补市场失灵的缺陷。市场机制主要是通过价格机制对社会资源进行配置。充分利用市场机制进行资源配置，让一切经济主体按照市场供求关系变化配置资源，调节产业发展，这固然能提高产业配置效率，促进经济增长方式转变，但市场机制不是万能的。在现实经济生活中，对于提供公共物品的企业和部门，以及存在不完全竞争、垄断和外部经济性的条件下，价格机制并不能对相应的资源实现有效配置，这就是市场机制的局限性，或称市场缺陷。同时，市场机制对其产业配置结构的调节带有短期性和滞后性，不可能从国家长期战略出发，规划和实现一个国家在较长时期内产业的合理发展。因此，仅靠市场机制的作用配置资源，调节产业方向、产业结构、产业规模，不仅会造成资源浪费，而且会偏离政府宏观经济意图，影响国家长期战略目标的实现。

产业政策是弥补市场机制缺陷和不足的重要政策，它能有效解决市场的失灵问题，全面提高经济运行的质量。制定科学合理的产业政策，把国家产业政策和市场机制结合起来，就能把市场失灵和缺陷所带来的产业效率损失减少至最小程度，诱导经济朝既定的高度化目标发展。

2. 实现产业超常规发展，缩短赶超时间。经济后进国家不能走发达国家的老路，必须在较短的时间内形成具有竞争能力的生产规模和技术体系，而仅仅依靠市场的自由调节，需要长时期的资金积累过程，无法在短期内达到经济“起飞”所要求的条件。这样，不仅将长期保持差距，甚至很快就会被竞争对手击败。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。日本通过实施产业政策，实现了国家经济的腾飞。韩国仿效日本的做法，以产业政策为手段，运用政府的力量推动产业结构的优化，“在短短二三十年的时间里就走完了老工业国用了一二百年才走完的历程”。

此外，通过有序地扩大对外开放、制定和实施出口导向型产业政策，政府可以有效地促进本国产业参与国际分工，从而充分利用后发优势，在技术和管理领域较快地接近国际先进水平。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，有重点、有步骤地配置资源，做到有所为、有所不为，实现非均衡性增长，从而实现经济的超常规发展，缩短追赶先进国家所需的时间。

3. 促进产业结构合理化与高度化。产业政策对产业结构变动起着重要作用。因为各产业部门间科学的联结方式、合理的比例关系，以及随着需求结构变化，产业结构与需求结构的动态适应，这都涉及资源在全社会范围内有计划地调配。作为市场主体行为规划的制定者、实行总量控制和结构调整的主体，政府能站在全局宏观经济的高度，对全社会产业发展进行合理规划，并根据不断变化的市场供求趋势，制定和实施科学的产业政策，通过经济的、行政的和法律的手段，调节资源在各产业部门间的合理分配，调节各产业部门间质的关联方式和量的比例关系。如通过制定和实施产业结构政策，有效地支持未来主导产业和支柱产业的成长壮大，有秩序、低成本地实现衰退产业的撤退和调整，从而加速产业结构的合理化与高度化，实现产业资源的优化配置。

4. 增强本国产业的国际竞争力。产业政策是当今世界各国更好地参与国际竞争的需要。产品的国际竞争力是建立在本国资源的国际比较优

势，骨干企业的生产力水平、技术创新能力和国际市场的开拓能力基础之上的。产业政策是当今世界各国更好地参与国际竞争的需要，它一方面可以利用本国的比较优势，积极地不断形成具有新的比较优势的出口产业；另一方面通过对国内“幼稚产业”的保护、主导产业的扶植，从而提供这些产业产品出口的竞争能力。此外，产业政策对增强企业创新能力和开拓国际市场等都有重要作用。

5. 在经济全球化过程中趋利避害，保障国家的经济安全。这是产业政策在最近十几年间表现出来的全新功能。20 世纪下半叶，生产力和科技革命的迅速发展，使经济全球化和区域经济一体化成为一股不可阻挡的历史潮流。以高度国际化的市场经济为基础的经济全球化为各国经济的发展提供了前所未有的机遇，其所带来的最大好处是实现了资源在世界范围内的优化配置，从而极大地促进了各国经济的发展。然而，对于发展中国家来说，经济全球化是一柄双刃剑，它既为发展中国家带来机遇，又使发展中国家面临严峻的挑战。发达国家利用它们在经济上和科技上占有的巨大优势，力图维持历史上形成的不公正、不合理的国际经济秩序，保持经济、贸易、金融、科技等领域的主导权，把持国际经济组织，力图保持发展中国家的依附地位，这一切对发展中国家未来走向经济全球化都是严峻的挑战。因此，在经济全球化过程中，各国政府应当学会以产业政策为武器，尽可能趋利避害，在顺应全球化趋势的同时，为本国民众谋求最大限度的福利。

（二）产业政策的特征

作为政策体系的一个组成部分，产业政策具有政策的共同特征，如客观存在性、权威性、导向性、时效性等。此外，产业政策还具有以下特征：

1. 时代性。产业政策的时代性特征主要表现在：产业政策的内容、目标和手段必须符合时代特征，适应时代发展的需要，并与不同历史时期产业发展的实际需要相适应。任何国家在不同时代都有不同的产业政策。当前，产业政策正面临着一系列全新课题：各国（尤其是发展中国家）政府都需要适应经济全球化的挑战，通过迅速调整本国的产业结构，更好地参与国际分工，在经济全球化过程中趋利避害，提高本国产业的国际竞争力，确保本国的经济安全。这表明产业政策是随时代的发展而演变的。所