

中国产业智库报告

中国社会科学院工业经济研究所



# 真实的产业政策

——发达国家促进工业发展的历史经验与最新实践

黄群慧 贺俊 等/著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国产业智库报告

中国社会科学院工业经济研究所



# 真实的产业政策

——发达国家促进工业发展的历史经验与最新实践

黄群慧 贺俊 等/著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

真实的产业政策：发达国家促进工业发展的历史经验与最新实践/黄群慧，贺俊等著．—北京：经济管理出版社，2015.7

ISBN 978 - 7 - 5096 - 3846 - 0

I. ①真… II. ①黄… ②贺… III. ①发达国家—工业发展—经验—研究  
IV. ①F414

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 137266 号

组稿编辑：陈 力  
责任编辑：陈 力 许 艳  
责任印制：黄章平  
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：北京晨旭印刷厂  
经 销：新华书店  
开 本：787mm × 1092mm/16  
印 张：15  
字 数：163 千字  
版 次：2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷  
书 号：ISBN 978 - 7 - 5096 - 3846 - 0  
定 价：48.00 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

顾 问

刘世锦 李 扬 蔡 昉 周叔莲 吕 政 金 碚

主 编

黄群慧

副主编

史 丹 黄速建 崔民选

编 委 (按姓氏笔画为序)

王 钦 刘戒骄 刘 勇 吕 铁 朱 彤 余 菁

张世贤 张其仔 张金昌 李 刚 李晓华 李海舰

杨丹辉 杨世伟 陈 耀 周文斌 贺 俊 原 磊

编务主任

陈 力

## 总序

2015年1月20日，中共中央和国务院下发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，我国智库建设迎来了春天。当前，无论是中央还是地方，无论是高校还是科研机构，无论是官方和民间，都高度重视智库建设。借智库建设的春风，中国社会科学院工业经济研究所推出了《中国产业智库报告》丛书。收录于本丛书的主要是工业经济研究所研究人员撰写的、体现智库功能的、可以公开的研究报告。

中国社会科学院工业经济研究所成立于1978年，定位于以马克思主义为指导，基于产业经济、区域经济、企业管理三个学科领域的最高学术殿堂和党中央国务院的重要思想库、智囊团。作为国家级专业智库，中国社会科学院工经济研究所在产业经济、区域经济和企业管理三大学科具有国内领先优势，在决策咨询上具有优良的传统，在发挥智库功能方面具有丰富的经验积累、成果基础和人才沉淀。长期以来，工业经济研究所在历任所长马洪、蒋一苇、周叔莲、张卓元、陈佳贵、吕政、

金碚等著名学者的组织领导下，在全体研究人员共同努力下，圆满完成了党中央、国务院交办的众多科研任务，提供了大量的、高质量的研究成果，连续多年获得中国社会科学院优秀对策信息组织奖。工业经济研究所研究人员不仅参与党和政府重要报告及文件的起草，还长期参与国家和众多地区的社会经济发展规划和政策的研究与论证，同时还为企业的改革与发展提供咨询建议，完成了大量的研究报告、政策建议、调研报告、情况专报、咨询方案，锲而不舍地为我国经济发展贡献自己的专业知识和创造性劳动，在社会上产生很好的影响。

高水平的专业智库，需要做到理论顶天、实践立地的“顶天立地”。在长期的智库建设过程中，中国社会科学院工业经济研究所不仅与国家部委、地方政府、企业等建立了长期的合作关系，能够做到及时了解和洞察实践的最新动向和“一手”需求，同时已经形成了一系列的支撑专业智库的学术平台，推动理论与实践的有机结合。一是工业经济研究所代管三个国家级学会——中国工业经济学会、中国企业管理研究会、中国区域经济学会，这三个学会通过开展学术年会、教材编写、专题研讨等各种形式的学术活动，形成了全国性的学术网络，组织全国高校、地方社科、党校系统以及企业的代表共同参与到智库和学科建设中；二是工业经济研究所主办三本学术刊物——《中国工业经济》、《经济管理》和《中国经济学人》（英文），在学术界颇具影响，赢得了一系列荣誉，今年《中国经济学人》专门推出了《中国经济学人·智库》专刊；三是工业经济研究所主办了内部刊物《问题与对策》，专门刊登政策建议类的研究成果，向相关决策部门报送；四是工业经济研究所每年会主办“中国工业发展论坛”等各类学术会议，为政府、学术机构和企

业等提供高水平的面对面的学术交流平台。今天我们推出的《中国产业智库报告》丛书，是我们打造的又一个智库平台，旨在从工业经济研究所研究人员每年提供的大量研究报告中，选择出高水平的、可以公开的、研究问题具有普遍性、具有一定篇幅的研究报告，正式编辑出版，发挥国家级专业智库知识外溢效应，为我国经济发展做出贡献。

《中国产业智库报告》虽然名为“产业智库报告”，但研究主题不仅仅限于产业，而是将紧紧围绕我国全面建设小康社会和实现两个百年奋斗目标过程中的产业经济、区域经济和企业管理中重点、热点、和难点问题，例如工业经济运行监测与风险评估、制造业转型升级与发展、产业与企业竞争力、反垄断与政府管制、工业资源与环境、能源管理与能源经济、产业空间布局、区域经济协调发展、国有企业改革与发展、中小企业研究、企业管理创新等等，提供具有国际一流水准的战略和对策咨询研究报告，为推进国家治理体系和治理能力现代化、把我国建设成为工业化强国，培育、积累和贡献专业化的智力资源。

我们正处于一个伟大的时代，只有努力工作才能无愧于这个伟大的时代，《中国产业智库报告》正是我们作为国家级专业智库的一点努力尝试，诚恳希望读者给予批评指正，以利于我们不断完善和进步！

黄群慧

2015年6月

## 做强工业仍是未来经济发展的关键

（代序）

随着我国经济发展进入工业化后期阶段、经济走向“新常态”，尤其是2013年国民经济三次产业比例服务业首次超过了工业，有的学者因此提出中国进入服务业主导的后工业化社会，于是在工业发展问题上出现一个新观点，认为工业对我国经济发展的重要性大大下降了，工业在我国国民经济中的主导地位将让位于服务业。这个观点的流行，使我国工业发展面临着一个日趋严酷的环境，甚至政府在制定“十三五”规划时，都不敢再理直气壮地谈工业发展。那么，工业的重要性真的下降了吗？

其实，统计意义的三次产业分类及其数据，扭曲了一个经济体的最终产出的真实情况，并不能准确反映一个产业的重要性。由于工业生产的“迂回生产”的特性，本属于工业生产过程的中间产出，都被统计为服务业了。从统计意义上，发达经济体服务业占比一般达到70%~80%，但如果从最终消费角度



划分，经济学家分析的结果是，服务消费和产品消费是“50%~50%”结构，也就是实体经济和服务经济各占50%的比例。对于我国这样的发展中国家而言，服务消费的比例应该还没有达到50%。这意味着采用统计意义上的产值比例来判断一个产业对经济发展是否重要，直观简便但并不客观全面。

那么，什么指标才能决定一个国家经济长期稳定发展呢？2011年来自哈佛大学和MIT的两位教授的一项研究显示，由工业产品复杂性所反映的一国制造能力是能够解释国家长期增长前景的最好的指标，国家间的制造能力差异能够解释国家间收入差异的至少70%。这种从能力视角观察的发现意味着，虽然制造业在国家经济总量中的比重不断下降，但制造业本身所蕴含的生产能力和知识积累却是一国经济长期发展的关键。因此，制造业对于国民经济的意义，不仅仅在于该部门在统计上直接创造了多少经济价值，更体现在它对于国民经济长期增长的驱动作用。这说明，制造业才是强国之本，是重中之重，因此，我国未来竞争力还取决于制造业。

工业何以能够成为经济发展的关键呢？毋庸置疑的是，经济增长的最恒久的动力来自于技术创新。而工业，不仅是技术创新的主要来源，还是技术创新的使用者和传播者。从技术创新来源看，工业本身是技术创新最为活跃的部门，无论是技术创新投入，还是研发产出，工业部门都占据了绝大部分。从技术创新使用看，制造业是将技术进步应用于生产的直接的、主要的载体，一项新技术的使用，往往首先要在工业上应用，进而才能真正促进经济的发展。从技术创新传播看，制造业通常通过提供先进材料、工具设备、新知识而成为向其他领域传播技术创新的基地，农业和服务业的技术进步也必须以工业技术

创新为基础。实际上，如果科技创新没有达到在工业部门的广泛使用，对经济增长的意义不大，仅仅是一种科技“泡沫”。20世纪末期美国“新经济”之所以破灭，在很大程度上是由于信息技术还没有发展到在制造业广泛使用，更多的是停留在“技术革命”而非“工业革命”层面。工业部门特别是制造业部门作为技术创新的来源、使用者和传播者，构成了一个国家和地区创新生态系统中的核心环节，创新是在研发部门与制造部门频繁的沟通和互动中才能顺利实现，需要“产业公地”的支撑。因此，国际金融危机后，发达国家开始反思过去大规模的离岸外包和制造业空心化对本国创新能力的损害和创新生态系统的破坏，并纷纷实施“再工业化”战略，试图重振自己的制造业。

对于我国而言，我们的研究表明，我国进入“十二五”以后，整体上步入了工业化后期，但是也仅仅是处于工业化后期，并没有实现工业化，因此也不可能进入所谓后工业化社会。从经济学视角，即使实现了工业化，那也只是进入后工业化阶段，后工业化阶段只是工业化实现后的工业化深化阶段，还处于大的工业化进程中，并不意味着工业化进程结束和工业化时代的终结。因此，虽然2013年我国国民生产总值中服务业产值比例超过工业，但未来工业对我国经济发展的重要地位没有改变。如果说改变的话，“十三五”期间及更长的未来，需要改变的是工业增长方式。在“新常态”下亟待推进工业从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长，推进工业发展方式从增量扩能为主转向以调整存量、做优增量为主，推动工业经济发展动力从传统增长点转向基于新型工业化和新型城市化战略的新的增长点。

在这个过程中如何处理好工业和服务业的关系呢？由于服务业劳动生产率低速增长特征以及我国服务业的低效率，如果

我国过快全面推进经济从工业主导向服务业主导转变，将面临劳动生产率加剧衰退的情况，效率失衡问题会突出，经济运行风险将陡然上升，甚至有可能陷入“中等收入陷阱”。但这并不意味着服务业不需要加快发展，我国服务业发展的战略重点是加快生产性服务业发展。一方面，推进我国从工业大国向工业强国转变、促进制造业转型升级，对生产性服务业发展有极大的牵引需求，进而有利于生产性服务业的发展。另一方面，促进生产性服务业发展，有利于引领产业向价值链高端提升，有利于我国制造复杂产品能力提升。因此，我国应该以加快生产性服务业发展为战略重点，围绕“做强工业”推进工业和服务业的协调发展。

需要强调的是，“做强工业”一定要放在国家经济发展战略高度去认识，或者说是建设工业强国是我国的国家经济现代化战略，而不仅仅是一个产业发展战略。我们早在2005年前后就提出，中国的基本经济国情已经从一个农业经济大国转变为工业经济大国。基于这种国情判断，我国进一步的经济现代化战略是从工业经济大国到工业经济强国转变，只有实现这种转变，才能为实现“两个一百年”的目标奠定坚实的经济基础，工业强国梦是中国梦的一个重要组成部分。基于这种认识，我们在2011年就提出我国亟待制定工业强国规划，这个规划要满足全局性、系统性、长期性、国际竞争性的要求。所谓全局性，要求该战略规划是一个国家的经济发展战略，立足国家整体经济发展，而不是一个单纯的工业发展规划；所谓系统性，要求该战略规划从国家系统角度思考工业强国建设问题，要包括工业强国建设的各个方面，包括科研、教育、行政、社会、文化等；所谓长期性，是指规划期不仅仅是一般意义的5年规划，应该

有 10 年甚至 20 年的规划期，并对 20 年后进行展望；所谓国际竞争性，要求该战略规划应该动态地考虑到世界各国的竞争战略，既要立足于国情和国内经济发展的需要，又要立足于世情和应对国际竞争的需要。

在国际金融危机以后，发达工业国家开始了“再工业化”战略，纷纷推出了以制造业信息化和制造业服务化为核心的各类制造业发展战略和规划。在这种背景下，我国提出了《中国制造 2025》，2015 年 4 月 28 日，国务院常务会议审议通过了《中国制造 2025》总体方案。《中国制造 2025》是着眼于国内国际经济社会发展、产业变革的大趋势制定的一个长期的战略性规划和高端产业、技术进步的路线图。该规划以应对新一轮科技革命和产业变革为重点，以促进制造业创新发展为主题，以提质增效为中心，以加快新一代信息技术与制造业融合为主线，以推进智能制造为主攻方向，以满足经济社会发展和国防建设对重大技术装备需求为目标，通过实施国家制造业创新建设、智能制造、工业强基、绿色发展、高端装备五大工程，促进产业转型升级，实现我国从工业大国向工业强国的转变。在我们看来，《中国制造 2025》正是一个建设工业强国的战略规划，具有全局性、系统性、长期性和国际竞争性的特点。未来要深化体制机制改革，保证《中国制造 2025》的有效实施。我们期待在未来 20 年左右的时间内，把我国建设成为一个工业强国，并努力一直保持工业强国的地位，中国作为一个具有强大制造业的工业强国屹立在世界的东方。

黄群慧

2015 年 5 月 1 日

## 目 录

第一章 当前中国工业化的阶段与特征 .....	1
一、当前中国工业化阶段的判断 .....	1
(一) 2010 年工业化水平 .....	1
(二) 2013 年工业化水平与发展趋势 .....	5
1. 人均 GDP .....	5
2. 产业产值比 .....	6
3. 工业结构 .....	8
4. 城市化率 .....	9
5. 产业就业比 .....	9
二、当前中国工业化的特征 .....	11
1. 工业化发展很不平衡 .....	11
2. 面临巨大的资源环境压力 .....	14
3. 中高速增长成为工业化的“新常态” .....	16
4. 进入向工业强国转变的关键时期 .....	18

5. 进入“四化”同步发展的新阶段 .....	19
三、工业发展的意义 .....	20
1. 工业是经济发展的重要引擎 .....	20
2. 工业是重要的就业吸纳部门 .....	22
3. 工业是技术创新的重要载体 .....	23
4. 工业是现代服务业发展的重要基础 .....	25
5. 工业是绿色低碳发展的重力 .....	26
<b>第二章 美国政府促进工业发展的历史经验与最新部署 .....</b>	<b>28</b>
一、工业化中后期的美国产业政策及其对我国的 启示 .....	28
(一) 工业化中后期美国政府促进工业发展的 历史经验 .....	28
1. 为信息通信技术 (ICT)、生物技术和 先进材料 3 类核心通用技术提供持续的 高强度研发投入 .....	30
2. 每年支出数亿美元支持中期性的应用型 研究跨越成果转化的“死亡之谷” .....	32
3. 每年花费数十亿美元支持小企业开展 技术研究以激发产业界创新活力 .....	35
4. 通过立法促进大学等研究机构的科技 成果转化 .....	36
5. 利用政府采购和国防军工合同为新兴 技术创造市场以促进先进技术突破 .....	38
(二) 对我国的启示 .....	40
1. 围绕创新链配置稀缺的政策资源 .....	40

2. 通过政府采购促进领先市场形成 .....	40
3. 重视科技型中小企业的创新活力 .....	41
二、当前美国产业政策及其对我国的启示 .....	41
(一) 当前美国政府促进工业发展的 最新动态 .....	43
1. 当前美国再工业化的基本思路：立法 + 专职机构推进 .....	43
2. 实行“先进制造业伙伴计划”等政府 专项计划 .....	45
3. 设立政府专项扶持性基金，加大对制造业 财政预算支持力度 .....	46
4. 完善制造业基础设施建设，构建制造业 创新体系 .....	49
5. 着力提高劳动力技能，加大制造业培训 力度 .....	51
(二) 美国当前产业政策对我国的启示 .....	52
1. 构建“中国先进制造合作计划”，大力 发展合作创新 .....	52
2. 设立制造业专项扶持性基金，加大财政 预算与政府采购支持力度 .....	53
3. 重视能够支撑制造业创新的通用技术 发展 .....	54
4. 整合大中小企业力量，加大对中小企业的 投资和扶植 .....	55

第三章	日本政府促进工业发展的历史经验与最新部署 .....	56
一、	日本工业化中后期的产业政策及其对我国的 启示 .....	56
(一)	工业化中后期日本政府促进工业发展的 历史经验 .....	57
1.	日本促进工业发展的基本政策思路 .....	58
2.	通过支持主导产业带动产业结构调整 .....	61
3.	运用资金补贴、税收优惠政策等经济 杠杆促进产业政策的实施 .....	67
4.	培育未来产业，重视下一代产业基础 技术研究开发 .....	75
5.	构建合作创新环境的产业集群 .....	80
6.	技术引进与自主技术开发并重的创新 政策 .....	83
7.	完善中小企业创新服务体系 .....	88
(二)	日本中后期工业化发展经验对我国的启示 .....	91
1.	培育未来新兴主导产业，引导产业结构 优化升级 .....	91
2.	以财政、金融政策为手段，提高产业 政策效果 .....	92
3.	以集群政策推动技术创新和管理创新 发展 .....	93
4.	完善产、学、官一体化合作创新科研 体制 .....	94
5.	加强援助体系建设，加大对中小企业的	



扶持力度 .....	94
二、当前日本产业政策及其对我国的启示 .....	95
(一) 当前日本政府促进制造业发展的政策动向 .....	95
1. 日本促进制造业发展的动因与基本思路 .....	96
2. 日本促进制造业发展的主要举措 .....	100
(二) 对我国的启示 .....	112
1. 积极引导企业进行技术升级 .....	113
2. 运用减税、补贴等多种手段支持企业 自主开发 .....	114
3. 达成多方共识以提高产业政策的效果 .....	114
4. 支持合作型技术开发以加快技术应用 推广 .....	115
5. 提高国家资源的配置效率 .....	116
6. 完善产业人才培养补助办法 .....	116
<b>第四章 德国政府促进工业发展的历史经验与最新部署</b> .....	<b>118</b>
一、工业化中、后期的德国产业政策及其对我国的 启示 .....	118
(一) 工业化中后期德国政府促进工业发展的 历史经验 .....	118
1. 德国在工业化中后期促进工业发展的 总体思路和政策重点 .....	119
2. 政府在工业化中后期的积极作用 .....	121
(二) 对中国工业化的启示 .....	130
1. 坚持把技术进步作为推动工业化的最 重要力量 .....	130