



中国社会科学院文库 · 经济研究系列
The Selected Works of CASS · Economics

重点产业结构调整 and 振兴规划研究

—— 基于中国产业政策反思和重构的视角

RESEARCH ON THE STRUCTURAL ADJUSTMENT AND
REVITALIZATION OF KEY INDUSTRIES: The Perspective of
Rethinking and Reconstruction of Chinese Industrial Policy

李平等著

中国社会科学出版社

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



中国社会科学院文库·经济研究系列
The Selected Works of CASS · Economics

重点产业结构调整 and 振兴规划研究

——基于中国产业政策反思和重构的视角

RESEARCH ON THE STRUCTURAL ADJUSTMENT AND
REVITALIZATION OF KEY INDUSTRIES: The Perspective of
Rethinking and Reconstruction of Chinese Industrial Policy

李 平 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

重点产业结构调整 and 振兴规划研究: 基于中国产业政策反思和重构的视角 / 李平等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 4

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2485 - 4

I. ①重… II. ①李… III. ①产业结构调整—研究—中国 IV. ①F269. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 086452 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 喻 苗
责任校对 李 莉
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2018 年 4 月第 1 版
印 次 2018 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 26
插 页 2
字 数 436 千字
定 价 98.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究



中国社会科学院文库
经济研究系列

The Selected Works of CASS

Economics

《中国社会科学院文库》出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、历史考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

中国社会科学院科研局
2006年11月

序言 应加快推动中国产业政策 政策的调整与转型

2009 年年初，作为应对国际金融危机一揽子计划的重要组成部分，中国在钢铁、有色金属、石化、汽车等十个产业实施调整与振兴规划。调整振兴规划是短期应对危机措施（保增长）和中长期产业发展政策（调结构）的结合，其中，“调结构”政策是原有产业政策的延续，而此后这些重点行业产业政策也基本延续了调整振兴规划及此前产业政策的政策取向与政策思路，政策工具选择亦无大的变化。

从总体上看，重点产业调整振兴规划保增长、扩内需的政策在短期内起到了显著的效果，重点产业乃至整个工业在较短的时间内扭转了增速下滑的局面，在随后的三年里（2009—2011 年）维持了高速增长的格局。但是，这种短期性的政策，在很大程度上只是将未来三五年内的投资、消费需求提前实现，并透支未来平稳的消费增长。同时，这一政策也扭曲了市场信号刺激了这些行业产能投资的高速增长。2012 年以来，随着保增长、扩内需政策的逐渐退出，重点产业产品市场需求快速放缓，家电、汽车等产品消费增长乏力，原材料工业需求增速也显著放缓，而新增产能又不断释放，进一步加重了这些行业产能过剩的程度。还需要进一步指出的是，这些政策在较长一段时间内大大减弱了钢铁、电解铝、水泥等原材料行业以及家电、汽车等行业的转型升级压力和动力，在一定程度上阻碍了这些行业的转型升级。

中国的产业政策一直以来就具有强烈的干预市场特征，对于微观市场的直接干预措施是产业政策最为重要的手段。2009 年，重点产业调整振兴规划在很大程度上强化了对市场的干预，从而具有强烈的管制性特征和浓厚的计划经济色彩，是典型的选择性产业政策，政府与市场的关系主要

表现为政府直接干预市场与替代市场。以重点产业调整振兴规划为代表的中国产业政策试图以政策部门的判断、选择来代替市场机制。中国产业政策中的这种选择性并不仅仅表现为对具体产业的选择和扶持,而是更多地表现为对各产业内特定技术、产品、工艺甚至企业的选择和扶持。中国的各种指导目录不只详细规定了政府重点支持的产品、技术、工艺或产业,还详细规定了被限制或者被强制淘汰的产品、技术、工艺与产业。由于这类指导目录、指南或者规划是政府制定投资审批与管理、财税、信贷、土地等政策的依据,它在很大程度上选择了投资的方向,这实际上是以政策部门对于产品、技术和工艺的选择,来替代市场竞争过程对于产品、技术和工艺的选择。以政策部门的选择代替市场机制,还表现在对特定行业市场结构、生产企业及企业规模的选择上;以及在制定治理产能过剩政策中,以政府对市场供需状况的判断以及对未来供需形势变化的预测来判断某个行业是否存在盲目投资或者产能过剩,以政府的判断和预测为依据制定相应的行业产能及产能投资控制措施、控制目标,并试图控制市场供需的平衡。重点产业调整振兴规划及相关产业政策较强干预微观经济的特征,还体现在政策部门在一些行业实施限制竞争的政策,即保护和扶持在位的大型企业(尤其是中央企业),限制中小企业对在位大企业市场地位的挑战和竞争。

以直接干预微观经济为特征的选择性产业政策,实施效果多不理想,并且由于扭曲了市场机制,带来许多不良的政策效应,以及较为严重的寻租问题,在很大程度上阻碍了结构调整与经济转型。具体来说,主要问题有以下六个方面:第一,采取广泛干预微观经济的产业政策,带来较为严重寻租和腐败行为,加剧收入分配的不平衡,诱导企业家将更多的精力配置于寻租活动,相应地减少了适应市场、降低成本、提高产品质量、开发新产品等方面的努力,并降低整体经济体系的活力。第二,投资审批、核准政策及市场准入等管制政策,由于限制和扭曲了市场竞争对一些重要行业的效率提升产生了显著的负面影响。不必要的投资审批和核准还阻碍了企业对市场需求增长和结构变动做出迅速反应,给企业经营以及产品结构调整带来困难。第三,目录指导政策常常超越我国经济发展阶段而片面追求发展高新技术产品和工艺,同时把本来具有市场需求的产能看作落后产业并加以淘汰。第四,片面强调市场集中度、市场规模,导致企业脱离自身需求和能力片面寻求扩大规模,并导致大量低效率的兼并重组。第五,

以直接干预微观市场的方式治理产能过剩，不但不能从根本上治理产能过剩，反而阻碍了市场自发协调供需与产能的内在机制，加剧了市场波动，甚至进一步加剧了产能过剩的程度。第六，发展战略性新兴产业政策实施中，过于注重补贴生产企业，导致部分新兴产业过度投资，并频繁遭遇国外反补贴调查和制裁。

中国迫切需要加快产业政策的转型，转型的方向是实施以“完善市场制度、增进市场功能、扩展市场作用范围、补充市场不足”为特征的功能型产业政策。中国经济进入新常态后，随着工业发展水平向技术前沿逼近，消费需求呈现越来越显著的个性化、多样化特征，中国工业发展面临技术路线、产品、市场、商业模式等方面的高度不确定性，任何机构和个人（包括政府和单个企业）都不可能准确预测何种产品、何种技术路线、哪家企业最后会成功，只有依靠众多企业的“分散试错”与市场的“优胜劣汰”的竞争选择过程才能产生最后的成功者。产业结构调整与转型升级，必须充分发挥市场机制的决定性作用，无论是在技术路线选择、新产品的开发、产业化、商业化模式选择，还是产业升级的方向、工业发展新的增长点都应该如此。而市场机制能否充分发挥其决定性作用，取决于政府是否能为之提供良好的市场经济制度框架。对于当前中国而言，构建功能型产业政策，就是要从政府替代市场、干预市场的政策模式，转到增进与扩展市场、弥补市场不足的政策模式上来。这一方面迫切需要政府简政放权，大幅度减少对于微观经济活动的干预；另一方面迫切需要政府全面深化经济体制改革，构建完善市场经济制度体系与创造良好的市场环境，并在“市场失灵”与外部性领域积极作为弥补市场的不足，这包括构建完善的市场制度体系、创造公平竞争的市场环境、提供公共服务、建设和完善基础设施、支持基础科学研究、促进技术创新与机制转移、加强节能减排与安全生产监管。

本书为中国社会科学院数量经济与技术经济研究所李平研究员主持的国家社会科学基金重大项目“重点产业结构调整和振兴规划研究”（项目编号10zd&026）的最终成果。本书的部分成果发表在《比较》《数量经济与技术经济研究》等国内重要学术期刊，部分成果还获得了国家领导人的重视和批示。参与本书撰写的作者有李平、江飞涛、杨丹辉、刘勇、朱彤、郭朝先、周维富、王燕梅、肖红军、黄阳华、李晓萍、张艳芳、简泽等人。

目 录

第一章 中国产业政策取向应做重大调整:从直接干预市场到 增进与扩展市场	(1)
一 引言	(1)
二 中国产业政策的任务、措施和干预微观经济的特征	(3)
三 政府直接干预型产业政策倡导者的基本观点和依据	(8)
四 政府直接干预型产业政策及其相关理论面临的质疑与 挑战	(12)
五 奥地利学派视角中的市场机制与“市场失灵”	(20)
六 产业政策理论的市场增进观点	(24)
七 增进与扩展市场——中国产业政策取向调整与理论重构	(26)
八 结论	(30)
第二章 进入退出、竞争与中国工业部门的生产率——开放竞争 作为一个效率增进过程	(37)
一 引言	(37)
二 理论框架	(40)
三 数据	(43)
四 市场开放与中国工业部门的进入退出状况	(46)
五 进入退出、产业重构与市场竞争机制的成长	(49)
六 生产率分析	(51)
七 结论与政策含义	(63)

第三章 钢铁产业调整和振兴规划研究	(69)
一 钢铁产业发展现状	(69)
二 《钢铁产业调整和振兴规划》与钢铁产业政策	(76)
三 《钢铁产业调整和振兴规划》的落实情况	(86)
四 《钢铁产业调整和振兴规划》的实施效果	(88)
五 《钢铁产业调整和振兴规划》存在的缺陷	(99)
六 重构钢铁产业政策体系	(106)
第四章 纺织工业调整振兴规划的实施效果与产业政策重构	(110)
一 纺织工业发展现状与特点	(110)
二 《纺织工业调整和振兴规划》的目标及落实情况	(116)
三 《纺织工业调整和振兴规划》实施效果评价	(119)
四 纺织工业发展环境的变化:新趋势、新问题	(129)
五 纺织工业产业政策重构的思路与建议	(135)
第五章 装备制造业调整振兴规划研究	(148)
一 中国装备制造业发展态势和面临的问题	(148)
二 《装备制造业调整和振兴规划》的出台及其效果分析	(155)
三 21 世纪以来中国装备制造业相关政策的解析	(161)
四 对中国装备制造业相关政策的反思	(171)
五 由大变强——产业政策之外的考量	(181)
第六章 有色金属产业调整振兴规划研究	(184)
一 有色金属产业发展状况及危机对产业发展的影响	(184)
二 《规划》主要内容及其配套政策	(193)
三 《规划》政策评估	(196)
四 当前面临的主要问题	(205)
五 结论与政策建议	(212)

第七章 石化产业调整与振兴规划研究	(219)
一 石化产业调整与振兴规划的背景与目标	(219)
二 《石化产业调整和振兴规划》政策实施情况	(221)
三 石化产业调整和振兴规划实施效果	(238)
四 影响中国石化行业结构调整和节能减排的因素	(249)
五 改革建议	(255)
第八章 电子信息产业调整振兴规划实施效果与产业政策优化 ...	(260)
一 电子信息产业发展的现状与特点	(260)
二 《电子信息产业调整和振兴规划》的目标与任务	(268)
三 《电子信息产业调整和振兴规划》的政策措施及 落实情况	(271)
四 《电子信息产业调整和振兴规划》的实施效果	(275)
五 《电子信息产业调整和振兴规划》政策实施的问题与 改进建议	(284)
第九章 轻工业调整与振兴规划研究	(289)
一 轻工业发展状况与规划出台背景	(289)
二 《轻工业调整和振兴规划》的实施与特征	(295)
三 政策实施成效评估	(301)
四 进一步提升规划效果的政策建议	(308)
第十章 船舶工业振兴调整规划评估与政策取向探讨	(313)
一 船舶工业调整振兴规划的主要任务与政策措施	(314)
二 船舶工业发展现状	(323)
三 《船舶工业调整和振兴规划》的实施效果评价	(336)
四 进一步完善船舶产业政策的建议	(345)
第十一章 汽车产业政策评价	(352)
一 汽车产业政策	(352)

二 汽车产业发展态势	(368)
三 产业政策对中国汽车产业发展的影响	(376)
四 结论及建议	(381)
 第十二章 物流业产业政策研究	(383)
一 物流业产业政策的演变与发展	(383)
二 物流业发展的现状、特点与问题	(389)
三 物流业产业政策对企业绩效和行为的影响	(396)
四 完善物流业产业政策的思路与具体建议	(400)

第一章 中国产业政策取向应做 重大调整：从直接干预 市场到增进与扩展市场

一 引言

长期以来，产业政策以各种理由广泛存在于中国经济各领域。进入 21 世纪，中国政府运用产业政策手段对微观经济活动的干预明显加强。自 2000 年以来，中国的产业政策几乎涵盖所有产业，更多地表现为对产业内特定企业、特定技术、特定产品的选择性扶持以及对产业组织形态的调控。2009 年，中国陆续颁布实施十大重点产业调整与振兴规划，与之配套的实施细则多达 160 余项，涉及产业活动的各个方面。重点产业调整振兴规划及其实施细则的颁布实施，意味着金融危机以后政府政策部门进一步强化了产业政策的运用。从政策的实施手段上来看，目录指导、市场准入、项目审批与核准、供地审批、贷款的行政核准、强制性清理（淘汰落后产能）等行政性直接干预措施进一步被强化，对微观经济的干预更为广泛、细致和直接，从而体现出强烈的直接干预市场、限制市场竞争和以政府选择代替市场机制的管制性特征和浓厚的计划经济色彩（江飞涛、李晓萍，2010）。

然而，这种限制市场、干预市场与替代市场的产业政策模式，无论在理论依据还是具体实施效果的认识上都面临严峻的挑战和质疑。这类政策的倡导者认为，为了弥补发展时期大量存在的与协调资源动员、投资分配和促进技术追赶相关的“市场失灵”，政府必须替代市场实施产业政策对经济活动进行干预。松山公纪（1998）对这一观点提出了根本性质疑：

生产可能性是由追求理性的经济主体大量试验以后发现的,没有人确切知道经济发展的边界在哪儿,最好应容许多样化的协调试验存在,以免错过发现经济发展更高境界的机会,当采用以政府的选择、干预来代替市场的协调实验时,发现更富效率机制的可能性也将大为减少。世界银行(1991)对直接干预市场机制以达到矫正市场失灵的做法提出质疑:政府和其他经济参与者同样面临激励和信息约束,以政府为信息交流的媒介实现对预期活动的协调,未必达到矫正市场失灵的目的,并且在技术前景和市场机会存在不确定性的情况下,反而会导致政府失灵。鲍威尔(Powell, 2005)指出,政府无法代替市场来“正确”选择应该或者不应该发展的产业或者技术等,因为“正确”选择所需要的知识只有在市场的竞争过程中才能产生和获得,其中分散的私人信息是不能加总、统计和用于经济计算的。在干预市场、替代市场的产业政策模式下,政府被赋予了大量干预微观经济活动与分配资源的权力,政策部门难以避免强大利益集团的游说与影响,也难以避免政策部门把产业政策作为谋求自身利益的手段。随着民主力量在东亚的发展,政府对微观经济干预所导致的大量腐败也暴露无遗(沙希德·尤素福, 2003)。

霍布斯等人(Hobbs et al., 1991)则进一步指出,发展中国家的确存在着市场失灵,但这主要是政府干预的结果。市场体系促进效率的能力总是受到市场运行所赖以依存的制度体系的制约,所谓“市场失灵”,并非市场本身存在内在局限与不足,其实质在于市场赖以存在的制度前提之失败(王廷惠, 2005)。中国现阶段仍处于经济转型过程中,市场机制并不完善,许多看似“市场失灵”现象,往往是经济体制不完善与政府直接干预微观经济的结果,其实质是“制度失灵”或“政府失灵”。直接干预市场、替代市场为取向的产业政策,只会导致更为严重的“制度失灵”和所谓的“市场失灵”。青木昌彦、奥野正宽等(1998)提出了市场增进论,并以此诠释东亚发展中政府的作用。他们认为政府政策的职能在于促进或补充民间部门的协调功能,而不是将政府和市场仅仅作作为相互排斥的替代物,解决协调失灵问题不再是政府的责任,政府的职能应是协助民间部门的制度发展,凭此解决(市场)失灵问题。世界银行(1997)和Chhibber(1997)指出市场和政府是互补的,政府必须为市场提供合适的制度基础。政府行为所具有的动态效率特征,主要是通过改善和扩展市场表现出来。这些研究为我们重新认识产业政策中政府与市场的关系以及产

业政策的取向和作用,提供了有益的思考方向:产业政策可以通过维护竞争、改善和扩展市场的方式来促进产业发展和推动经济增长。本章试图全面、深入地反思产业政策中政府与市场的关系,在重新认识市场机制与“市场失灵”的基础上,尝试构建思考产业政策的新框架。

二 中国产业政策的任务、措施和干预微观经济的特征

2000年以来,中国政府强化了产业政策的运用,颁布了一系列产业政策,政策调整的对象几乎涵盖了国民经济中全部大类行业,政策的内容也更为细化,针对单个行业而制定的产业政策数量显著增加,政策措施也更为具体,对市场的直接干预明显加强。

(一) 产业政策的主要任务

2000年以来,中国产业政策的任务主要集中在促进产业结构调整 and 抑制部分行业过度投资、产能过剩两个方面。一直以来,促进产业结构的调整就是中国产业政策的重要任务之一,进入21世纪以后,政策部门更加重视产业结构调整,许多政策都是围绕促进产业结构调整而制定的。例如,《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录(2000年修订)》《促进产业结构调整的暂行规定》《汽车产业发展政策》《钢铁产业发展政策》《水泥工业产业发展政策》、十大重点产业结构调整振兴规划等都是把产业结构调整放在极为重要的位置上。不同于20世纪八九十年代产业政策在国民经济中挑选重点发展产业或支柱产业的做法,2000年以来的产业政策在促进产业结构调整中,更为关注的是产业内结构调整。《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录(2000年修订)》涉及28个领域,几乎涵盖了国民经济中所有大类行业,并在这些大类行业中详细列出了526种鼓励发展的产品、技术及部分基础设施和服务项目;《产业结构调整指导目录(2005年本)》鼓励类中共涉及26个领域,同样几乎涵盖了国民经济中所有大类行业,并分类列出了539种鼓励发展的产品和项目。因而,这两个目录主要是指导各行业内部的产品升级和技术发展,更多的是促进各产业内部的结构调整。随后,国家发展改革委发布一些行业的结构调整指导意见,进一步加强了对于问题行业产业结构调整的指导。

从陆续颁布的产业政策文件来看,产业结构调整主要集中在行业内产品结构调整、产业组织结构调整、产业布局调整以及产业技术升级四个方面,产业组织结构调整又以扩大优势企业规模、提高集中度为核心。我们不难看出,近年来产业政策中“产业结构调整”被赋予了广泛的含义,几乎涵盖了产业政策各方面的内容。

2003 年以来,部分行业的盲目投资与产能过剩问题引起政策部门的高度关注,政府相继出台了一系列产业政策以抑制这些行业的盲目投资和产能过剩。例如:2003 年 11 月,国家发展改革委员会等部门共同制定的《关于制止钢铁行业盲目投资的若干意见》《关于制止电解铝行业违规建设盲目投资的若干意见》《关于防止水泥行业盲目投资加快结构调整的若干意见》;2006 年,国务院发布《国务院关于进一步加快推进产能过剩行业结构调整通知》,随后,国家发展改革委出台了《国家发展改革委关于汽车工业结构调整意见的通知》《关于钢铁行业控制总量淘汰落后加快结构调整的通知》等政策;2009 年 9 月,国家发展改革委出台《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展的若干意见》,以治理钢铁、水泥、平板玻璃等行业的产能过剩问题。

(二) 产业政策的主要措施

2000 年以来,产业政策一方面强调要发挥市场在资源配置中的基础性作用,一方面又强调要加强国家产业政策的引导,目录指导、市场准入、项目审批与核准、供地审批、贷款的行政核准、强制性清理(淘汰落后产能)等行政性直接干预措施进一步被强化,而深化市场体制改革、促进市场机制更好地发挥资源配置功能的具体政策措施相对较少。

第一,在 21 世纪以来的产业政策中,目录指导是一项重要的政策措施。2000 年颁布了《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录(2000 年修订)》,1999—2007 年相继发布了四个版本的《当前优先发展的高技术产业化重点领域指南》,这是鼓励类的指导目录;1999—2002 年相继发布的三批《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录》则是淘汰类目录。2005 年颁布《产业结构调整指导目录(2005 年本)》进一步详细分列了鼓励类、限制类和淘汰类的目录,根据《促进产业结构调整暂行规定》,对于鼓励的产品和项目,相关部门在项目审批与核准、信贷、

税收上予以一定的支持；对于限制类的新建项目则禁止投资，投资管理部门不予审批，金融机构不得提供贷款，土地部门不得供地，等等；对于淘汰项目，不但要禁止投资，各部门、各地区和有关企业还要采取有力措施，按照规定限期淘汰。2009年以来推行的重点产业调整与振兴规划中，将调整《产业结构调整指导目录》和《外商产业投资产业指导目录》作为两项重要的内容。由此可见，中国当前实施的目录指导远不只是“指导”那么简单，而是直接与项目审批和核准、信贷获取、税收优惠与土地优惠政策的获取等紧密相关，同时限制类目录和淘汰类目录具有强制性实施的特性。因而，在中国的产业政策中，目录指导是具有强烈直接干预市场性质的政策措施。

第二，投资审批与核准和市场准入是中国推行产业政策具有较强约束力的重要手段。2004年《关于投资体制改革的决定》与《政府核准的投资项目目录》则为政策部门审核和管理各产业内的企业投资提供了依据，这种投资核准也成为推行产业政策的重要措施。在《钢铁产业发展政策》和《汽车产业发展政策》中，投资核准和行业准入对于推行产业政策具有重要作用。产业发展政策中，是否获得投资核准是严控土地和贷款的唯一标准。2006年的《国务院关于进一步推进产能过剩行业结构调整通知》和2009年颁布的《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展的若干意见》中，严格行业准入、严格项目审批和严格控制固定资产投资作为极为重要的政策措施。2009年以来，作为重点产业调整与振兴规划实施细则的重要措施，政策部门出台一系列行业准入政策。在这些政策中，政府对行业准入的行政管理显著加强，制定了严格的管理程序，政府在行业准入上除环境、安全方面的规定外，还对设备规模与工艺、企业规模、技术经济指标方面设定了一系列详细的准入条件。需要进一步指出的是，符合核准条件和准入条件并不必然被政策部门准入或者核准，政策部门在采取这两个手段时具有比较大的自由裁量空间，更接近于审批的性质。

第三，近来强制淘汰落后产能成为推行产业政策极为重要的措施。虽然淘汰落后产能包含在此前的产业发展政策和抑制部分行业产能过剩政策中，但这种措施只有通过行政体制的强力推动，才会具有一定的效力。2009年以来，政策部门越来越重视淘汰落后产能工具的使用，并强调通