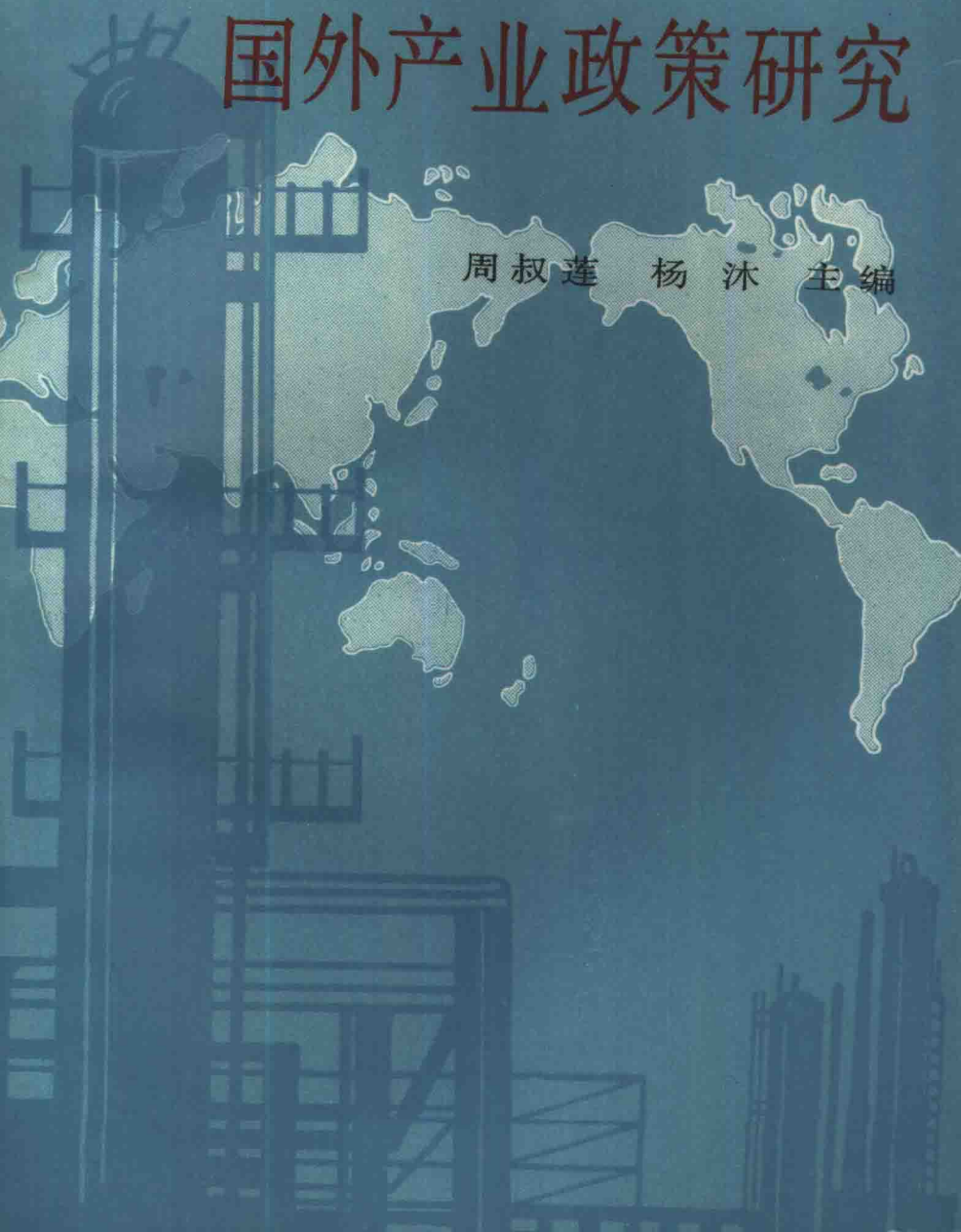


产业政策研究

国外产业政策研究

周叔莲 杨沐 主编



国外产业政策研究

周叔莲 杨 沐 主编

经济管理出版社

责任编辑 王 齐

责任校对 孟赤平

技术设计 贾晓建

国外产业政策研究

周叔莲 杨 沐 主编

*

经济管理出版社出版

(北京阜外月坛北小街2号)

新华书店首都发行所总发行 各地新华书店经售

河北新华印刷一厂印刷

*

850×1168 1/32 印张13.875 346千字

1988年4月第1版 1988年4月河北第1次印刷

印数: 1—5000册

ISBN 7-80025-051-7/F·44

定价: 4.00元

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、什么是产业政策.....	(1)
二、为什么要研究产业政策.....	(8)
三、为什么要研究国外产业政策.....	(13)
第二章 日本的产业政策	(26)
一、概论.....	(26)
二、产业结构政策.....	(33)
三、产业组织政策.....	(48)
四、经验教训.....	(64)
第三章 法国的产业政策	(68)
一、概论.....	(68)
二、产业结构政策.....	(70)
三、产业组织政策.....	(84)
四、80年代的产业政策问题.....	(92)
五、经验教训.....	(96)
第四章 英国的产业政策	(100)
一、概论.....	(100)
二、产业政策的主要内容.....	(103)
三、80年代的产业政策问题.....	(114)
第五章 联邦德国的产业政策	(117)
一、概况.....	(117)
二、产业结构政策.....	(121)
三、产业组织政策.....	(137)
四、面临的问题.....	(144)

第六章 美国的产业政策 ·····	(147)
一、概论·····	(147)
二、完善产业自我调整机制的政策·····	(151)
三、协调产业结构的政策·····	(160)
四、提高产业竞争力的政策·····	(167)
五、特点和效果·····	(178)
第七章 澳大利亚的产业政策 ·····	(184)
一、概论·····	(184)
二、产业发展的新特点·····	(187)
三、产业政策的内容·····	(192)
四、经验教训·····	(204)
第八章 印度的产业政策 ·····	(207)
一、概论·····	(207)
二、产业政策的演变·····	(209)
三、若干主要的产业政策·····	(219)
四、产业政策的作用·····	(227)
五、经验教训·····	(233)
第九章 巴西的产业政策 ·····	(239)
一、概论·····	(239)
二、产业结构政策·····	(241)
三、实现产业政策的措施·····	(256)
四、存在的问题和经验教训·····	(265)
第十章 南朝鲜的产业政策 ·····	(273)
一、概论·····	(273)
二、经济转向时期的产业政策·····	(275)
三、工业升级时期的产业政策·····	(284)
四、存在的主要问题和对策·····	(297)
第十一章 苏联的产业政策 ·····	(300)

一、概论·····	(300)
二、产业政策的主要内容·····	(300)
三、产业政策的作用·····	(316)
四、变化趋势和经验教训·····	(329)
第十二章 民主德国的产业政策 ·····	(335)
一、概论·····	(335)
二、经济结构政策·····	(341)
三、其他有关的经济政策·····	(362)
四、经验教训·····	(368)
第十三章 南斯拉夫的产业政策 ·····	(373)
一、概论·····	(373)
二、产业结构的变化·····	(377)
三、产业政策的内容·····	(389)
四、存在问题和发展趋势·····	(398)
第十四章 产业政策的比较 ·····	(404)
一、产业政策的由来·····	(404)
二、产业政策概念的比较·····	(409)
三、产业政策的主要类型·····	(411)
四、实现产业政策的主要措施·····	(418)
五、主要经验教训·····	(429)

第一章 绪 论

在社会主义国家，产业政策是国民经济计划和政策体系的重要组成部分。制定和实行正确的产业政策，是保证国民经济健康发展的前提条件。全国人民代表大会通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划(1986~1990)》，规定了这个时期调整产业结构的方向和原则，并对重要产业部门的发展提出了一系列方针政策。为了贯彻这些政策，同时为了进一步促进产业结构的现代化、合理化，需要重视和加强对产业政策问题的研究。

一、什么是产业政策

为了研究产业政策，首先要弄清楚什么是产业政策。学术界对这个问题已经展开了讨论，提出了种种不同看法。这种讨论对于理解产业政策研究的范围和任务，是很必要的。

有一种看法认为，产业政策是研究如何发展战略产业或重点产业的政策。例如有的同志说，产业政策就是规划产业结构高度化的目标，确定带动整个经济起飞的战略产业，并通过政府的经济计划、经济方法和经济措施，扶植“战略产业”的起飞，并诱导经济按规定的目标发展。

在经济发展过程中，确定战略产业或重点产业是一个十分重要的问题。这种看法强调产业政策要确定战略产业部门并规定扶植战略产业起飞的政策措施，这是完全正确的。但是，如果把研究产业政策局限在研究战略产业上，就值得商榷了。国民经济是一个整体，其中有些部门在一定时期内应该作为战略产业来扶植，这是必要的。但是，战略产业的发展离不开其他产业的发展。所

以，对于其他产业（至少其中的主要产业）也要规定必要的政策措施。而且，随着国民经济的发展，会出现生产资料和劳动力从一些部门向另一些部门转移的情况，对于迅速发展的部门，当然要规定正确的产业政策，对于停滞或紧缩的部门，同样也要规定正确的产业政策。再从我国的历史经验来看，1958年“大跃进”中曾试图以钢铁翻番为中心，带动整个国民经济发展，即实现所谓一马当先，万马奔腾，但最终不仅没有带动国民经济发展，而且钢铁工业本身也未得到应有的发展。这里原因很多，而脱离其他部门孤立地对钢铁生产提出要求，也是重要原因之一。由此可见，研究产业政策不仅要研究发展战略产业的政策，而且要研究发展（或调整）其他部门（尤其是其中的重要部门）的政策。

还有一种看法认为，研究产业政策就是规划产业结构演变的方向，提出一定时期内产业结构发展的目标。例如有的同志认为，研究如何扶植或抑制某一产业部门的政策措施，这是一般政策研究的任务，研究产业政策应该集中精力研究产业结构的演变规律和演变趋势，以便提出产业结构发展目标的设想。

这种看法强调研究产业结构演变趋势和提出发展目标的重要性，这无疑是正确的。但是，提出产业结构发展的目标正是为了实现这些目标，为此还必须研究实现目标必须采取的政策措施。从一些国家研究和制定产业政策的实践来看，它们产业政策的内容一般都是既包括目标设想，也包括实现目标的各种政策措施。例如日本的产业政策除了提出产业结构发展的目标外，还根据情况规定如下政策措施：（1）补助金和税收优待措施，如由政府提供补助金，允许特别折旧，减轻税收负担。（2）金融政策，如规定优惠利率，提供贷款。（3）进出口政策，如限制进口措施，包括限制进口数量，提高关税。（4）鼓励规模经济，限制过度竞争和禁止垄断。（5）行政指导。我国“七五”计划也对重要产业部门规定了主要的政策措施。这些规定是非常必要的。当然，产业

政策研究和一般政策研究可能会有重复和交错的问题，这要妥善地安排。至于在产业政策研究过程中进行分工，有时不作全面研究而着重研究某些问题，这当然是可以的。

还有一种看法认为，产业政策是针对市场机制可能导致的失误而采取的政策。例如有的同志说：产业政策的中心课题就是针对市场机制在资源分配方面出现的失败采取对策。还有的同志说：产业政策是一组政府政策的总名称，它或者是用于改变产业间的资源分配，或者是用于对某些产业的组织形式进行干涉，以避免市场机制中的一些非限制功能所可能造成的对国家整体利益的损害。

持这种看法的同志都强调，产业政策必须充分发挥市场机制的作用。这种主张是正确的。过去我国的产业政策忽视发挥市场机制的作用，带来了消极后果，针对这种情况，强调发挥市场机制的作用是有必要的。值得探讨的是，产业政策是否只是补充市场机制的不足。有的同志明确提出，产业政策就是补充市场机制的不足的。这就是说，产业结构合理化主要靠市场机制的作用，产业政策则起着补充作用。这种说法值得商榷，它至少是根据不足的。因为，从历史看，单纯（或者主要）依靠市场机制并没有而且也不可能导致产业结构合理化，成功的产业政策不是让市场机制自发地发生作用，而是自觉地利用市场机制，不仅利用市场机制，而且还利用其他机制，包括计划机制。说产业政策是针对市场机制可能导致的失误而采取的对策，这种说法至少是太笼统了。对于社会主义国家的产业政策来说，固然不应该片面强调计划机制而忽视市场机制，同时也要避免片面强调市场机制而忽视计划机制。在社会主义国家里，产业政策对产业发展是起着指导作用的。

还有同志提出问题：研究产业政策和研究经济发展战略是什么关系。有的同志说，这几年研究经济发展战略也曾研究重点产

业等问题，现在提出研究产业政策，两者有什么共同点和不同点呢？

研究经济发展战略就是要确定战略目标、战略重点、战略措施、战略步骤等等，其中确定战略重点包括确定重点产业部门和重点行业，确定战略措施包括制定促进这些部门、行业发展的政策措施。可见，研究产业政策和研究经济发展战略在内容上是有重叠的。两者的共同点主要在于：它们都是研究未来的问题和对策的，都涉及到产业结构的发展和对策。但是，两者又是有区别的。主要区别在于：第一，研究经济发展战略涉及的时间长，研究产业政策涉及的时间短。如前者的时间跨度一般在十年以上，后者的时间跨度则一般没有这样长。第二，研究经济发展战略不以研究产业结构为主体，研究产业政策则以研究产业结构为主体。如确定经济发展战略时，本世纪末我国经济发展的战略目标是在提高经济效益的前提下实现工农业总产值翻两番，产业结构政策是作为战略措施提出来的，而产业政策则必须以研究产业结构的发展变化为主。第三，研究经济发展战略只涉及一些具有战略意义的产业部门，研究产业政策不仅涉及这些产业部门，而且涉及其他产业部门。所以，后者涉及的产业部门广泛得多，涉及的产业政策具体得多。第四，研究经济发展战略不一定要求制定全面、系统、具体的产业政策体系，而研究产业政策则最终是为了制定这样的产业政策体系。有人认为研究产业政策是研究经济发展战略的具体化，这样理解也是可以的。不过应该看到，研究产业政策还有着新的要求和任务。

根据以上讨论，可以得出如下结论：产业政策是对于一定时期内产业结构变化趋势和目标的设想，同时规定各个产业部门在社会经济发展中的地位和作用，并提出实现这些设想的政策措施。这里说的一定时期不宜过长，例如不宜长于一个战略阶段。这里说的各个产业部门指国民经济的所有部门，包括第一次产业、第

二次产业、第三次产业，即农业、工业、采掘业、交通运输业、邮电通讯业、商业、服务业、金融业以及文化教育和科研事业等等。农业、工业等部门还要进一步细分。这当然不是说一切大小部门都要立即制定产业政策，但是主要部门（不同于重点部门或战略部门）则是都应该尽快制定产业政策的。这里说的规定地位作用指确定优先发展产业、重点发展产业、一般发展产业、控制发展产业等，即规定产业部门发展的优先次序和提出有关要求。这里说的政策措施可以分为在产业之间促使资源合理分配的政策（产业结构政策），在产业内部促使组织结构合理化的政策（产业组织政策），促使科学技术进步的政策（产业技术政策），此外还涉及到财政政策、金融政策、进出口政策、劳动工资政策以及整顿企业政策，等等。

上面主要是就各个国家产业政策的共同点而言的，也是就社会主义国家的产业政策和资本主义国家的产业政策的共同点而言的。这种共同点是有深刻的根源的：一方面，产业政策涉及的产业结构问题，在很大程度上是个生产力问题。另一方面，社会主义社会和资本主义社会都是建立在社会化大生产基础上的，而且都是商品经济，经济运行上有共同之处。这些决定了社会主义国家的产业政策和资本主义国家的产业政策在内涵上必然有其共同点。但是社会主义国家和资本主义国家在社会制度上又有根本区别，例如在生产资料所有制性质上有区别，在其他生产关系性质上有区别，在上层建筑上有区别，在国家职能上也有区别。这些又决定了社会主义国家的产业政策和资本主义国家的产业政策会各有自己的特点。

一般而言，社会主义国家的产业政策与资本主义国家的产业政策有如下一些主要区别：

第一，在生产目的上不同。社会主义生产目的是最大限度地满足人民日益增长的物质和文化的需要。资本主义生产当然也不

能完全脱离人民的需要，但是满足人民需要毕竟不是资本主义生产的直接目的。这种情况必然给它们的产业政策带来区别。

第二，在国民经济运行的计划性上不同。国民经济有计划按比例发展是社会主义经济的重要特征，所以，我们说社会主义商品经济是有计划的商品经济。这也意味着和资本主义商品经济的区别。当然，资本主义经济也必须按比例发展，有些资本主义国家也制定和实行计划，但是，从计划的客观基础和地位作用来说，社会主义国家和资本主义国家是不相同的。社会主义经济是计划经济，而资本主义经济却不能说是计划经济。有的同志主张市场调节是第一次调节，计划调节即政府调节是第二次调节。这对于现代资本主义国家的产业政策也未必完全合适，对于社会主义国家的产业政策则更不合适。

第三，在特定时期的产业结构上存在区别。在资本主义发展史上，曾经有过人民食不果腹、衣不蔽体的阶段，这同当时生产力水平有关，但主要是资本主义制度的性质决定的，也同资本主义国家的产业政策（和其它政策）有内在联系。例如有些资本主义国家忽视农业、忽视人民生活需要的工业消费品的生产。而在社会主义初期阶段，即使生产力水平很低，也要求重视农业、轻工业的发展，使产业结构能够保证人民生活基本需要的满足并逐步有所改善。

第四，政策措施的重点有所区别。例如，社会主义国家在一定阶段上应该更加重视价格政策、利润分配政策、对外贸易政策的作用。由于社会主义经济是计划经济，全民所有制经济起主导作用，所以更有条件利用价格杠杆、利润分配杠杆和有关外贸的经济杠杆来促进产业结构的合理化。当然，社会主义国家还要充分发挥其他经济杠杆和政策措施的积极作用。

为了明确什么是产业政策，还有必要谈一谈产业政策和一般政策的区别。从这个角度看，产业政策的特点也很多。从研究和

制定社会主义产业政策的角度看，当前值得注意的有以下几点：

第一，产业政策是社会主义国民经济计划的重要组成部分。资本主义国家有的有明确的产业政策，有的则没有明确的产业政策。在这个意义上可以说，迄今为止，产业政策对资本主义国家还是可有可无的。而社会主义国家实行计划经济，产业政策不仅是必要的，而且是国民经济计划的重要组成部分。如果没有产业政策，社会主义经济就不成其为计划经济了。那么产业政策在社会主义国民经济政策体系中处于什么地位呢？这是一个值得探讨的问题。过去我们的经济政策体系曾以速度政策为核心，事实说明这样做是不妥的。看来，社会主义国民经济政策体系应以产业政策为核心，这样既可以保证产业结构合理化，也可以促进技术进步，提高经济效益，从而使国民经济以较高速度持续稳定协调地发展，实现社会主义生产的目的。

第二，产业政策涉及国家和企业的关系。大多数产业是由一个个企业构成的，规划和指导产业的发展就要设法影响企业行为，因此，产业政策必然要影响甚至干预企业的活动。在社会主义传统体制下，企业不成其为商品生产者和经营者，很多产业政策直接干预企业的经营管理，这种情况现在应该改变了。为了使企业真正成为商品生产者和经营者，实行自主经营自负盈亏，在制定和贯彻产业政策时，必须按照发展社会主义有计划商品经济的要求办事。这种要求对其他政策也适用，但对产业政策尤为重要。

第三，产业政策本身也是一个政策体系。产业结构政策在产业政策中是特别重要的，但把产业政策归结为产业结构政策则不全面。也许可以说，产业政策是以产业结构政策为核心的一个政策体系。还有人认为产业政策是供给管理政策。在一定意义上，这样说也有道理。但是作为一个政策体系，产业政策既涉及供给，也涉及需求。而且，确定产业结构也不只是考虑供给方面的因素，

同时还考虑需求方面的因素。

在西方经济学中有所谓需求管理和供给管理之分，这种分类对我们也有参考意义。但是，西方经济学是以维持资本主义市场经济为目的的，实行经济计划、产业政策是为了弥补他们所谓的市场机制的缺陷和不足。西方经济学家有的主张需求管理而反对供给管理，有的主张供给管理而反对需求管理，实际上是把两者对立起来的。而中国实行有计划的商品经济，计划对国民经济发展起着指导作用，因此，就不能把需求管理和供给管理对立起来。根据这种情况，把产业政策说成是供给政策，把社会主义国家的宏观管理政策截然地分为需求管理和供给管理，这些说法和做法是否妥当，似乎也可以研究。

第四，产业政策有很大的风险性。影响产业结构的因素很多。随着经济、科技和社会发展，产业结构越来越复杂，它的发展趋势也越来越难以预见和掌握。而且，产业政策不仅涉及产业结构，而且涉及经济发展速度。涉及经济效益。因此，为了某一目标，可供选择的政策措施很多，确定产业政策的风险性很大。战后英国工业以发展纺织、采矿、造船、冶金等传统部门为主，尽管原来在这些部门有优势，结果却延缓了经济发展速度和现代化的步伐，这是选择战略产业发生失误的一个例子。而日本则由于选择战略产业比较正确而促进了经济发展。社会主义国家的产业政策同样有很大的风险性。如何减少产业政策的风险性，使之有更多的科学性和可行性，有赖于研究工作的加强和政策水平的提高。

二、为什么要研究产业政策

研究产业政策是为了制定和贯彻正确的产业政策，促进产业结构的合理化和现代化。过去长时期内我国的产业结构很不合理，存在着很多问题。党的十一届三中全会以来，由于采取了很

多措施，尤其是由于“六五”时期实行调整 and 改革的方针，国民经济的一些主要比例关系日趋协调。但是目前产业结构中仍然存在不少迫切需要解决的问题。

需要指出的是，当前产业结构涉及的问题有不少是老问题，解决这些问题的难度是相当大的。例如，长时期来我国固定资产投资规模偏大，尽管一再要求控制固定资产投资规模，但迄今仍未很好解决这个问题。控制投资规模就会遇到投资在各个部门如何分配的问题。经常出现的情况是，每个部门都要求尽可能多地给自己增加投资，认为本部门投资少了而其他部门投资多了。可见投资规模问题是和投资结构问题结合在一起的。事实上，过去投资结构上也有很多不合理的地方。控制固定资产投资规模必须和调整固定资产投资结构结合起来进行，这就要求有一个正确的产业结构政策，使控制固定资产投资规模和调整固定资产投资结构有所遵循。正如有的同志所说：“正确的投资政策，主要取决于正确的产业政策。要对我国的产业进行系统的调查，并在这个基础上制定出适合我国情况的产业政策”。

又如，实现产业结构合理化要求加快现有企业的技术改造。尽管多年来强调要把技术改造放在更重要的地位上，但进展并不理想。技术改造还没有成为每个企业自己的事情。各个企业的技术改造就本企业来看是合理的，但就整个部门来看却未必一定合理。各个部门的安排还涉及到整个国民经济的安排。例如，如果汽车工业没有一个通盘的技术进步规划，则很难判断各个汽车厂技术进步方案的合理性。而汽车工业的技术进步方案又决定于把汽车工业的发展放在什么地位上，这就必须从整个国民经济出发来考虑问题。从我国国情出发，在技术进步上不仅对各种类型的企业会有不同的要求，而且对各个部门也会有不同的要求。有的要求采用最先进的技术，有的要求采用比较先进的技术，有的要求采用一般适用技术。这些要在制定全国的和各个部门的技

术改造规划中解决，而制定有科学根据的技术改造方案，又要以正确的产业政策为依据。

又如，发展乡镇企业是现代化的必然趋势，也是产业结构合理化的要求。这几年乡镇企业飞快发展，今后必将进一步发展。但是如何使乡镇企业进一步健康发展以有利于产业结构合理化、现代化，还有很多问题需要研究解决。发展乡镇工业，有一个处理好内部结构的问题，还有一个处理好乡镇工业和城市工业关系的问题。现在乡镇工业在内部结构以及和城市工业的关系上都存在一些问题。据调查，有的地区乡镇企业总产值中，为农业服务的工业产值不到10%，食品工业只占2.16%，而以化纤原料为主的轻纺工业占63%，机械、建材工业占26%。这种结构是不够合理的。在我国广大农村、乡镇企业发展的重点应当放在农产品的初级加工和产前产后服务上。如何贯彻这个指导思想，还有很多工作要做。

再如，改善进出口产品的结构也是一个既重要又困难的问题。发展对外贸易是现代化的必要条件。尽管我们是一个大国，国内有丰富的资源和广大的市场，但是发展对外贸易仍然是非常重要的。赵紫阳同志在《第七个五年计划的报告》中指出：“努力增加出口，创造更多的外汇，是更大规模扩展对外经济贸易与技术交流的基础和关键”。而要扩大外贸出口，增加外汇收入，就必须努力改善出口商品的结构。现在我国出口的主要还是初级产品和粗加工制成品，应当逐步由主要出口初级产品向主要出口制成品转变，由主要出口粗加工制成品向主要出口精加工制成品转变。显然，改善出口商品结构要以改善产业结构为前提，这就要求研究产业政策。我国的进口商品结构也需要改进，例如前几年就过多地进口了一些高档消费品。正如有的同志所说：有些耐用消费品开始供不应求，“等到各地竞相引进成品和生产线，市场又趋于饱和，新的过剩马上来临”。为了克服这种现象，也要求把改

善进口商品结构和产业结构政策结合起来解决。

以上，从当前存在的问题说明了研究产业结构的必要性和重要性。我们提出应该加强对产业政策的研究，并非是说过去没有进行这方面的研究。有人认为中国过去没有产业政策，产业政策是舶来品，这种看法不符合实际情况。事实是，社会主义计划经济离不开产业政策。我国“一五”计划中就明确规定了一整套产业政策，这个时期我国社会主义经济建设取得了举世瞩目的巨大成就，表明当时制定的产业政策总的来说是符合客观条件的，是正确的。第一个五年计划时期以后，我国在制定和实现产业政策上也有很多好的经验，这几年在产业政策的研究上更取得了明显的成绩。“六五”时期我国产业结构日趋合理，“七五”计划对于产业政策的规定，都充分说明了这方面的成绩。

既然如此，为什么现在又提出重视产业政策问题呢？我认为，这主要是由于以下一些原因：

首先，在一段长时期内，我国产业政策发生过严重的失误。例如，由于片面追求工农业生产的发展速度，提出过比例服从速度等错误方针，导致国民经济比例失调和经济效益下降。再如，由于过分重视工业而忽视农业，过分重视重工业而忽视轻工业，导致农轻重比例失调。又如，由于片面实行农业以粮为纲、工业以钢为纲的方针，不仅妨碍农业和工业全面发展，而且妨碍粮食和钢铁的发展。又如，由于重视生产而轻视流通，没有把商业、服务业放在应有的地位上，使得商业、服务业长期落后，等等。现在这些失误大都已经得到克服，有的也在纠正。但是，如何全面、深刻地吸取教训，还是值得研究的。例如，究竟如何处理好速度和比例的关系，如何处理好农业、轻工业、重工业之间的关系以及它们各自内部的关系，如何处理好生产和流通的关系，都还有复杂的问题需要研究解决。

其次，过去的有些失误是有理论和方法方面的深刻原因的。例