



两岸产业比较研究丛书

Comparative Research Series
on Cross-strait Industry

两岸产业政策 比较研究

李月 著

南开大学出版社

两岸产业比较研究丛书

本丛书是“2011 计划”——“中国特色社会主义经济建设协同创新中心”的子平台“区域协调与产业发展”研究团队的阶段性成果

两岸产业政策比较研究

李 月 著

南开大学出版社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

两岸产业政策比较研究 / 李月著. —天津: 南开大学出版社, 2019.1

(两岸产业比较研究丛书)

ISBN 978-7-310-05512-8

I. ①两… II. ①李… III. ①海峡两岸—产业政策—对比研究 IV. ①F269.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 295843 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 刘运峰

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

三河市同力彩印有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

240×170 毫米 16 开本 16.25 印张 4 插页 268 千字

定价: 58.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

编委会名单

编委会主任：龚 克 潘维大

执行主编：刘秉镰 詹乾隆 邱永和 白雪洁 贾凯杰

编委会成员（按姓氏汉语拼音排名）：

白仁德 曹小衡 陈富良 陈世圯 冯正民

傅祖坛 过晓颖 胡均立 胡凯杰 黄台生

焦志伦 李 扬 李保明 李兰冰 李文智

李 月 庞瑞芝 王 玲 王 燕 吴天诚

肖兴志 徐顺宪 杨静蕾 杨永忠 赵一夫

周呈奇

序一

经历了2008年国际金融危机的冲击,当前世界经济进入新一轮的调整和转型期,以美国为代表的发达国家虽然经济探底趋稳,但财政悬崖、主权债务危机的阴影犹存;新兴经济体和部分发展中国家虽然经济保持较高增速,但面临的挑战和风险也很大。从世界经济格局来看,世界经济中心向亚太地区转移的趋势有所增强,全球经济复苏放缓,而亚太新兴经济体总体上保持了难得的增速,成为世界经济的一抹“亮色”。在亚太地区,中国大陆与中国台湾作为“大中华经济圈”中实体经济发展各具千秋的两个重要经济体,彼此之间活跃的产业合作和日益紧密的经济联系会增强双方的实力,达到合作共赢、共同增强在亚太地区的主导力量的效果。

自2008年两岸关系出现历史性转折后,两岸双方在反对“台独”、坚持“九二共识”的共同政治基础上,本着“建立互信、搁置争议、求同存异、共创双赢”的精神,致力于两岸关系的和平发展。目前我们已经签署了空运、海运、通邮等协议,实现了两岸全面直接双向“三通”,促成了大陆居民赴台旅游,取得了两岸人员往来的又一次重大突破,在众多领域建立了两岸交往与合作机制,解决了两岸同胞关心的一系列经济、社会和民生等问题,特别是签署了《海峡两岸经济合作框架协议》以及投资保护、海关合作两项后续协议后,更推进了两岸经济一体化的进程。“三通”开放至今,两岸贸易总额已突破5600亿美元,大陆累计批准台商投资项目8.7万个,台商实际投资金额565.3亿美元。同期,共有133家大陆企业在台设立分公司或代表处,投资金额达7.22亿美元。2008年,两岸携手直面国际金融危机的冲击,风雨同舟,共渡难关,为两岸产业与企业界的更深入、具体、全面交流与合作奠定了坚实的情感基础。两岸发展的历史充分证明:分则两败,合则共赢。

我们惊喜地发现,在两岸经济、社会、文化、教育等领域日益频繁而密切的交流中,两岸的高校发挥了重要而独特的作用。不仅通过教师和学生的交流

互访学习，取长补短，加深了理解和友谊；而且更有一些眼光深邃、做法务实的两岸高校，各取所长，为两岸的产业和企业合作发展发挥着智力支持作用。由南开大学和台湾东吴大学发起，联合了两岸十几所高校的专家学者编写出版的“两岸产业比较研究丛书”，恰逢其时，将适应两岸经济交流与合作的新形势，为两岸产业和企业加深了解、建立互信、寻求商机、互利互惠开启一扇机会之窗。

未来“大中华经济圈”的不断崛起将可能成为影响国际经济格局变化的重要力量，两岸的经济和产业合作也将不断由初期的贸易往来和直接投资向立足于两岸需求、资源、技术的全方位深层次的产业对接与合作转移。两岸内部市场的新经济增长点在哪里？两岸产业各自的竞争优势是什么？两岸产业进一步深入合作的制度政策和机制需求是什么？相信“两岸产业比较研究丛书”的出版将有助于我们寻找相关问题的答案。也希望通过这套丛书的出版，能进一步推进两岸官、产、学、研的更加深入持久的战略性合作。

目前两岸科技、文化、教育等领域交流与合作议题的正式商谈虽然还未开始，但一些心系两岸和平发展之大计、脚踏实地的高校和学者已经开始扎实而富有成效的探索，虽然这些成果还不尽善尽美，但他们精诚合作，为两岸发展贡献绵薄之力的赤诚之心可见。愿他们的开拓性工作不断深入，结出更多更美的硕果。愿两岸产业界和企业界携手合作，共赢共荣的美好日子历久弥长。

陈云林

2015年6月

序二

全球经济已经进入成长速度放缓、竞争加剧、深度转型的调整期，未来发展充满了复杂性、不稳定性和不确定性。已开发国家经济进入缓慢复苏的阶段，低速成长可能成为长期趋势。开发中国家或地区，尤其是新兴经济体具有较快的成长速度，已经成为世界经济成长的主要动力，但成长速度不如以往的压力也逐渐显现。世界经济格局正发生明显的变化，亚洲的地位与作用日益重要。为应对全球经济高度不确定性的挑战，抓住全球经济重心向亚洲转移的机会，海峡两岸应加强合作、优势互补，共同采取更为积极有效的措施，以稳定、发展、繁荣两岸经济。

2008年以来，两岸关系迈入和平发展的一个新阶段。至2012年底为止，海峡交流基金会（简称海基会）与海峡两岸关系协会（简称海协会）共举行了8次高层会谈和签署了18项协议，涉及两岸直航、大陆观光客来台、投资保障等，为两岸经济共同繁荣与发展奠定了坚实的基础。其中，2010年6月，海基会和海协会签署了《海峡两岸经济合作框架协议》（ECFA），进一步增进了双方的贸易与投资关系，建立了有利两岸经济繁荣与发展的合作机制，为台湾与大陆的经贸交流与合作揭开了新的篇章。

世界经济进入全新的发展阶段，新的形势给两岸经济交流与合作创造了新的机会，也产生了新的需求。当前，两岸经济均进入调整期，新阶段的产业合作可以基于两岸内部市场新经济成长机会的创造与成长方式的改变。如何从两岸经济发展的特色出发，选择两岸产业合作的领域与重点备受关注。就现阶段而言，两岸产业合作特别要注重对两岸内部市场的培育。两岸关系进入后ECFA时期，机制与制度的建构已经成为两岸产业合作的重中之重。两岸关系的改善以及ECFA的签署，应该在已有的架构协议层面，积极完成相关配套政策、机制和制度的建设，才能更加深化产业合作。在两岸合作由初级贸易往来转向深层次产业合作的关键时刻，如何从两岸的共同利益出发，实现两岸经济与产业

的合作共赢，在全球经济格局中共同实现经济再发展，已经成为两岸官方、产业界和学术界共同关心的重大课题。

欣闻东吴大学和南开大学共同发起建立专业化、开放化和国际化研究平台，吸引海峡两岸的优秀学者，在两岸产业合作与对接这一新兴重要领域进行兼具创建性、开拓性与系统性的研究，共同编撰“两岸产业比较研究丛书”，深感正逢其时、意义深远。这是第一部两岸学者携手完成的两岸产业比较研究丛书，这部丛书全方位剖析了两岸产业发展现状与未来对接的机会和挑战，涉及物流产业政策和港口发展等多个不同经济发展领域，研究成果兼具深度与广度。我相信这部丛书的出版问世，将为两岸产业合作与对接提供可参考、可采纳、可使用的产业发展对策，切实有效地为两岸经济共同繁荣与发展做出贡献。

这部丛书的问世，倾注了两岸学者的卓越智慧，期盼两岸学者能够继续精诚合作，竭尽所能地进一步加强两岸教育与科研资源的交流，建立高效、稳定、可持续的合作机制，产出更多、更好的硕果，为共同提升两岸经济发展贡献力量。

江为坤

2015年8月

目 录

Ⅰ 政策篇	1
第一章 中国台湾产业政策的演进历程	3
第一节 第二次世界大战后初期“官营”企业主导下的产业政策： 产业重建	3
第二节 第一次进口替代时期的产业政策：产业保护	7
第三节 第一次出口导向时期的产业政策	10
第四节 重化学工业发展时期的产业政策	15
第五节 经济自由化初期的产业政策：产业高度化	21
第六节 经济全球化时代的产业政策：高科技产业发展期	25
第七节 21 世纪的产业政策	32
第二章 中国大陆产业政策的演进历程	43
第一节 重工业优先发展的产业政策	43
第二节 改革开放初期的产业结构调整政策	48
第三节 20 世纪 90 年代的产业培育政策	54
第四节 以市场失灵为指导的产业政策	67
第三章 中国台湾产业政策的框架与制定过程	76
第一节 中国台湾产业政策的内涵	76
第二节 中国台湾产业政策的框架体系	77
第三节 中国台湾的产业政策工具	80
第四节 产业政策的制定与实施	91
第五节 产业政策的评价	97
第四章 中国大陆产业政策的框架与制定过程	102
第一节 中国大陆产业政策的内涵	102
第二节 中国大陆的产业政策体系与主要手段	104
第三节 产业政策的制定主体与制定过程	117
第四节 中国大陆产业政策的评价与展望	124

第五章 中国台湾的产业技术政策..... 128

 第一节 中国台湾产业技术政策的历史沿革..... 128

 第二节 中国台湾产业技术政策的执行主体与布局..... 149

 第三节 后发式产业技术政策的弊端..... 159

第六章 中国大陆的产业技术政策..... 169

 第一节 中国大陆产业技术政策的发展沿革..... 169

 第二节 中国大陆产业技术政策的执行主体与布局..... 177

 第三节 两岸产业技术合作政策..... 190

 | 比较篇..... 201

第七章 两岸产业政策的阶段性差异与两岸产业合作..... 203

 第一节 两岸产业政策模式比较：基于“亚洲模式”的分析..... 203

 第二节 两岸产业政策的差异性分析：基于公共政策角度的比较..... 207

 第三节 两岸产业政策的比较研究..... 209

第八章 两岸产业政策的协调性与两岸产业合作..... 224

 第一节 两岸产业合作的现况与存在问题..... 224

 第二节 以内生性产业发展模式解读两岸产业发展路径..... 226

 第三节 构建两岸共同的产业培育政策..... 229

 第四节 拓展的内生性产业模型与政策协调差异..... 234

 第五节 结论..... 236

参考文献..... 238

|| 政策篇

第一章 中国台湾产业政策的演进历程

虽然不同经济体对于产业政策的认识有所差异，但不可否认的是，全球基本上所有经济体为了维持经济持续发展，均在不同程度上制定产业政策以扶植产业发展，中国台湾亦然。第二次世界大战后，中国台湾经济迅速恢复，1962年进入高速发展阶段，1979年被经济合作与发展组织（OECD）归为NIE（新型工业经济体），1992年人均GDP突破1万美元，意味着成功跨越中等收入陷阱，迈进高收入经济体行列。在中国台湾经济赶超过程中，产业政策发挥了巨大的作用。从历史发展的角度来看，中国台湾产业政策起源于第二次世界大战前，在战后逐渐发展完善并形成系统的政策体系。大致来说，20世纪50年代是输入替代产业培育政策，60年代是鼓励输出的工业化政策，70年代是重化学工业化政策，80年代是产业高度化政策，21世纪是进一步产业升级政策。产业政策与产业组织的发展经常互为因果并阶段性地展开。这一连串的发展过程，在政策制定当初是否有明确的意识暂且不说，事后总结来看，可以视为非常有体系的、适当的产业政策的成功案例。总之，如果用一句话来概括贯彻中国台湾产业政策体系的理念，可以说是规制缓和与产业高度化。产业政策以此为基本方针，时进时退地展开。

第一节 第二次世界大战后初期“官营”企业主导下的产业政策：产业重建

一、“官营”独占的理念与形成

产业政策与产业组织通常互为因果关系阶段性地展开。中国台湾产业政策

阶段性的发展与调整，与产业组织由“官营”到民营的转变密切相关。在历史的发展进程中，中国台湾产业政策如何对产业组织产生影响是本章的一个侧重点，也是深刻描述中国台湾产业政策演进历程必须关注的一个切入点。

1945 年，台湾告别日本殖民统治归返中国，“国民党政权”对所有遗留的日本产业和企业进行了全盘“国有化”、统合化处理，形成了以庞大规模官营企业为主导的“官营独占经济体制”。究其根源，是孙中山“发展国家资本、节制私人资本”的民生主义理念在产业政策方面的体现。借此，以“民意代表”与党务官僚为中心势力的特权阶层，主张发展“国家”资本限制私人资本，结果当时台湾产业的主要部门和基础部门几乎都被纳入官营企业的独占之下。具体产业包括：砂糖、农产品加工、煤、机械、铜铝、制纸、水泥、肥料、石油化工、造船等，此外还包括交通运输、通信、金融、贸易机构等（见表 1.1）。以上这些产业都被官营企业占据，因此，当时的台湾经济具有向国家资本主义或国家社会主义发展的特征。

表 1.1 主要原日本企业的官营企业化（1945—1946 年）

	原日本企业			官营企业
金融 机关	银行	日本三和 日本劝业 台湾商工 华南 章华	省营 省营 省营 省营 省营	泰安银行 台湾土地银行 台湾第一商业银行 华南商业银行 章华商业银行
	金库	产业金库	省营	台湾省合作金库
	生命保险	千代田、第一、帝国、日本、明治、野村、安田、住友、三井、第百、日产、打通、富国征兵、第一征兵	省营	台湾人寿保险股份有限公司
	灾害保险	大成、东京、同和、日产、日本、大仓、大阪住友、兴亚、海上运送、安田、日新、千代田大正	省营	台湾物产人寿保险股份有限公司
	无尽会社	台湾劝业、台湾南部、东台湾、台湾住宅	省营	台湾合会储蓄股份有限公司
生产 企业	日本海军第六燃料厂、日本石油株式会社、帝国石油株式会社、台湾石油贩卖株式会社、台拓化学工业株式会社、台湾天然气研究所等		“公营”	“中国石油股份有限公司”
	日本铝合金株式会社		“公营”	台湾铝业公司
	台湾电力株式会社		“公营”	台湾电力有限公司

续表

原日本企业		官营企业
大日本制糖株式会社、台湾制糖株式会社、明治制糖株式会社、盐水港制糖株式会社	“公营”	台湾糖业公司
台湾电化株式会社、台湾肥料株式会社、台湾有机合成株式会社	“公营”	台湾肥料公司
南日本化学工业会社（日本曹达、日本盐业、台湾拓殖）、钟渊曹达会社、旭电化工业株式会社	“公营”	台湾碱业公司
台湾制盐会社、南日本盐业会社、台湾盐业会社	“公营”	“中国盐业公司”
台湾船渠株式会社（三井重工业）基隆造船所	“公营”	台湾造船公司
株式会社湾铁工所、东光兴业株式会社高雄工厂、台湾船渠株式会社高雄工厂	“公营”	台湾机械公司
专卖局（酒、烟）	省营	台湾省烟酒公卖局
樟脑局、日本樟脑株式会社	省营	台湾省樟脑局
浅野水泥株式会社、台湾化成工业株式会社、南方水泥工业株式会社、台湾水泥管株式会社	省营	台湾水泥公司*
台湾兴业株式会社、台湾纸浆工业株式会社、盐水港纸浆工业株式会社、东亚制纸工业株式会社、台湾制纸株式会社、林田山事业所	省营	台湾纸业公司*
农林关系企业（茶业 8、菠萝业 6、水产业 9、畜产业 22，计 45 家企业）	省营	台湾农林公司*
工矿关系企业（炭矿业 24、钢铁机械业 31、纺织业 7、玻璃业 8、油脂业 9、化学制品业 12、印刷业 14、窑业 36、橡胶业 1、电器器具业 5、土木建设业 16，计 163 家企业）	省营	台湾工矿公司*

注：标有*的水泥、纸业、农林、工矿 4 家公司，1953 年中国台湾农地改革时作为地价补偿金，分给了旧时的地主，进行了民营化处置。

资料来源：《战后台湾经济的实证研究》第 15 页；隅谷三喜男、刘进庆、涂照彦，《台湾的经济——典型 NIEs 的光与影》，东京大学出版会，1992 年，第 28 页。

二、中国大陆纺织产业流入中国台湾

1948 年下半年开始，原聚集在上海的众多纺织资本随国民党向台湾转移。为迅速恢复生产、进行产业重建，台湾当局将纺织业作为当时的重点发展产业。为支持纺织业在中国台湾的发展，1949 年出台“台湾省奖励发展纺织业办法”，提出了对纺织资本迁入的保护政策。该“办法”规定：每个纺织企业的规模需

不超过1万台纺织机；对于资金匮乏的纺织企业，采取“代纺代织”制，即在主管机构“国民党中央信托局”的统制下，将美国援助的棉花原料直接分配给从业者，加工产品暂时缴纳给当局，并按照配给制销往市场，作为给加工业者的租赁加工费，以原料棉花或现金支付。该“办法”具有明显的产业保护特征，在其推行下，以大秦纺织为首的共13家纺织企业在中国台湾成立并发展壮大。同时，不可否认的是，纺织业的发展对中国台湾工业化的推进起到了重要的推动作用。

三、产业政策重点

在这样“官营”独占的经济体制下，如表1.1所示，台湾主要金融部门、生产部门均掌控在当局手中。为迅速恢复战后台湾经济，进行产业重建，台湾当局积极对其控制的电力、石油化学、制糖、水泥、化学肥料、铝合金、酒与烟草等官营企业提供低息融资，在充裕资金的支持下，迅速恢复了生产部门的生产活动，增加了岛内当时急需的民生物资供给。因此，战后重建时期的产业政策目标可归纳为：产业重建与增加民生物资的供给。当局还选定了纺织、水泥、糖与肥料等特定产业作为当时的主要发展目标。

为实现既定的产业目标，台湾当局对当时的出口、进口以及设厂均有严格的管制与限制。对于出口管制，主要体现在严格控制民生物品与原材料的出口，当局规定重要物资的进出口均由官营企业垄断经营。其中，稻米、砂糖的出口由“国民党中央信托局”负责；同时，部分产品贸易的管控工作由“生产事业管理委员会”和“物资局”负责。对于进口管制，主要指对原材料、肥料和必需品的进口进行严格控制。1949年6月，台湾当局出台“台湾省进口贸易及汇兑金银管理办法”，就此将大约500种商品划分为准许进口商品（55%）、暂行管制进口商品（40%）和禁止进口商品（5%）^①。同时规定出口所得外汇的20%需按照“官订汇率”结售于台湾银行，给予出口证明书；80%则由台湾银行给予等值的结汇证明书，此证可自由转让并可以进口商品，也可按“官订汇率”卖给台湾银行。对于设厂限制，主要指采用行政手段暂停接受新厂设置、旧厂扩建以及设备更新，或者采用行政命令严格规定设厂标准、辅导标准以及外销工厂设厂标准等，以达到有效利用资源、保护地区内产业、促进经济发展的产

^① 张海鹏. 台湾史稿[M]. 南京: 凤凰出版社, 2012.

业目标。此外，为尽快实现产业重建，此阶段台湾当局还推出了增加电力供应的产业政策，重工业建设以电力产业为主，希望借电力扩充提升冶金等能源产业的发展。

必须提及的是，充裕的资金支持与低息贷款离不开美国的经济援助。从1951年开始，美国每年向中国台湾援助大约一亿美元，占当时台湾每年国民收入的10.9%。在美国援助、资本输入以及以重建为目的的产业政策指导下，台湾经济迅速恢复，走向复苏。然而，这种官营独占的经济体制自1949年起受台湾政治经济形势变化和国际形势变化的影响逐步走向终结。

第二节 第一次进口替代时期的产业政策： 产业保护

1953年，中国台湾正式进入进口替代的工业化发展阶段。随着经济发展战略的转换，产业政策也随之调整。

一、农地改革与私营企业的形成

1949年至1953年，中国台湾成功地推行了以“三七五减租”“公地放领”和“耕者有其田”为特征的第一次农地改革，建立了以自耕农为主体的土地私有制度。为了使原有的地主脱离土地，1954年起，台湾当局开展了以出让官营企业股票形式的地价补偿，官营企业民营化就此开始。当时，根据日本遗留下来的企业性质和产业性质，当局首次选择水泥、纸业、农林、工矿四大产业作为私营化的主要产业，陆续将这四大官营企业的股票全部转让给民间，这也是当时台湾岛内私营企业陆续形成的开端。

选择上述四个产业作为私有化的开端，在当时的经济环境下有其必然性。其中，台湾农林公司和台湾工矿公司分别是由众多农业和工业相关的中小零散企业群组成的，难以纳入官营企业，因此，日本殖民统治结束后，这一类型的企业基本都被台湾地主阶级承接。特别是从台湾农林公司独立出来的菠萝罐头工业，出现了以台湾凤梨公司为首的十数家公司，包括新成立的企业。此外，以岛内市场为基础的饮料、调味料、制糖、干燥食品等各种新型食品企业大量