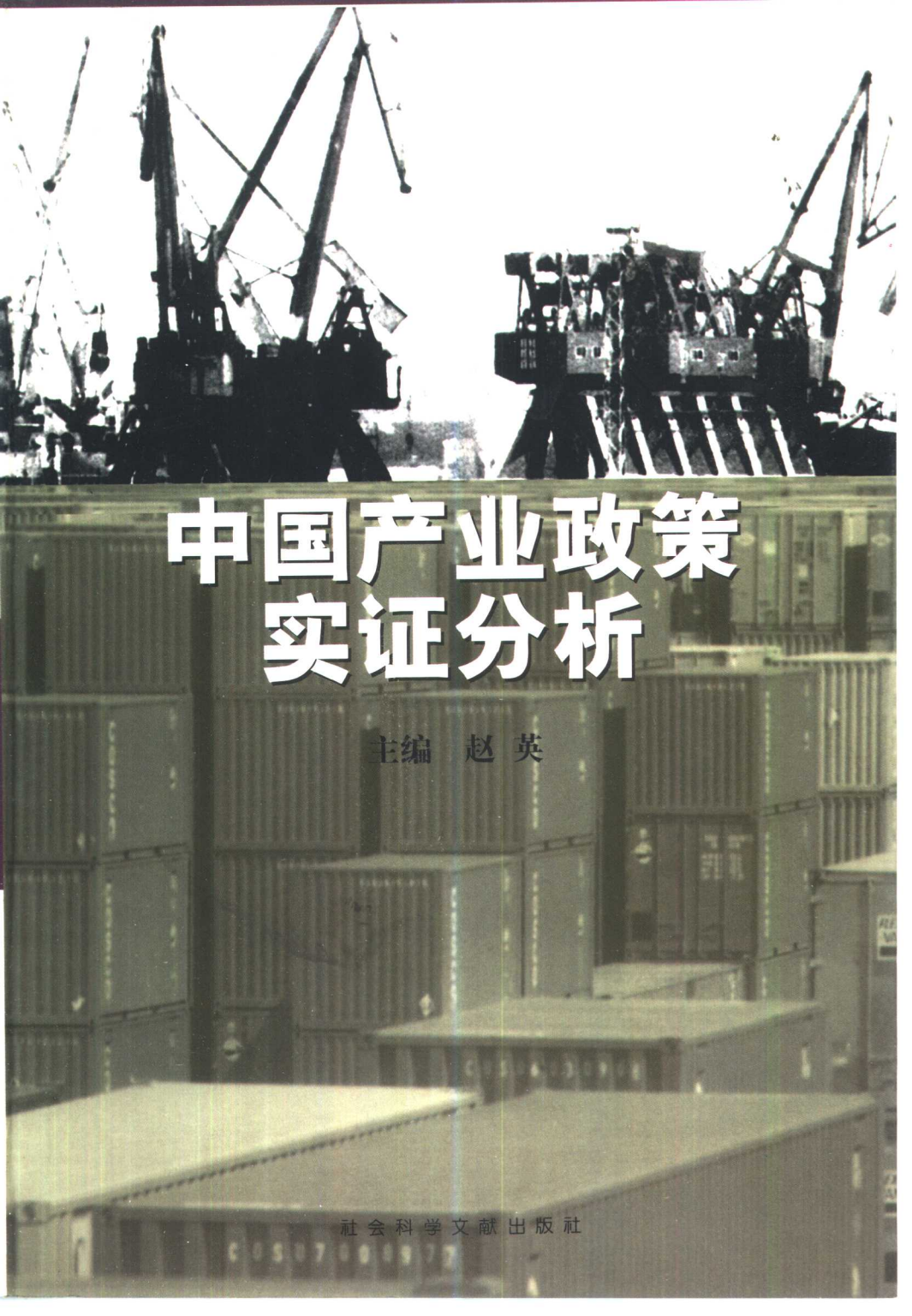




中国产业政策 实证分析

主编 赵英

社会科学文献出版社

中国产业政策实证分析

主编 赵 英

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国产业政策实证分析/赵英主编. - 北京: 社会科学文献出版社, 2000. 7

ISBN 7-80149-359-1

I. 中… II. 赵… III. 产业政策-研究-中国
IV. F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 62475 号

资本运营丛书

中国产业政策实证分析



主 编: 赵 英

责任编辑: 曲 辉 何炳济

责任校对: 杨蔚琴

责任印制: 同 非

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街 5 号 电话 65139963 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所

排 版: 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷: 北京春雷印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32 开

印 张: 9.75

字 数: 186 千字

版 次: 2000 年 7 月第 1 版 2000 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-359-1/F·106

定价: 18.00 元

版权所有 翻印必究

序 一

周叔莲

随着中国经济体制、经济运行方式由计划经济向市场经济转变，中国对经济的调控方式也随之发生了变化。在这一大转变的历史进程中，产业政策发挥着越来越重要的作用。

中国政府、学术界、企业界对产业政策的深入研究，开始于 80 年代中期。当时的研究侧重于产业政策理论的探讨和外国产业政策理论、方法的借鉴。其后，产业政策的研究，在理论与实践的结合上不断丰富和深化，对中国政府制定产业政策，起到了较大的作用。

随着中国经济的市场化程度不断加深，中国产业政策的制定与执行方式，产业政策的内容与手段，也都发生了巨大的变化。对中国产业政策的演变及其效果进行分析，总结其经验教训，无疑已是十分必要的。

赵英等同志在完成中国社会科学院工业经济所重点课题“中国产业政策的形成过程、实施方法及效果分析”的基础上，完成了《中国产业政策实证分析》一书。这本书从实证分析的角度，对中国从 20 世纪 80 年代中期到 90

这本书既为中国这一时期的产业政策留下了一个真实的历史记录，又在认真研究的基础上，提出了中国今后在制定与实施产业政策过程中，应当予以注意改进的重大问题。例如，作者提出，从中国目前工业发展阶段看，21世纪产业政策仍要发挥重要的作用；实施产业政策要更多地运用财政、税收、金融、信息等手段，尽量减少行政手段的运用；要正确选择制定产业政策的领域，充分发挥市场机制的作用；注意产业政策的配套等等意见。这些意见，对考虑21世纪产业政策，是有指导意义的。

本书也有不足之处。如对金融这一日益重要的产业政策手段, 缺乏专题研究。在个别章节中, 描述较多, 分析有待深入。

进入 21 世纪，中国将完成向市场经济的过渡，并将进一步与世界经济体制接轨。这样，制定和实施产业政策都将面临着新的课题。希望中国政府官员、专家学者和企业家，不断研究总结经验，使产业政策更加符合市场经济

的规律，对中国产业结构的调整升级和国民经济的健康发展，起到更大的作用。

1999 年 11 月 18 日

序 二

江小涓

自改革开放以来，中国可以说是一个制定和实施产业政策的“大国”，如果将各个时期推行过的产业政策汇总起来，能够覆盖几乎所有的产品和行业。但是，产业政策是如何制定和实施的？产业政策的实际效果如何？不同方面对产业政策有哪些评价？在过去 20 年中国经济发展和体制转轨过程中，产业政策在什么程度上发挥作用？我感到，这些问题对学术研究来说，都是比较困难的领域。

困难首先来自对政策制定者动机、能力和行为的理解。产业政策问题既是经济问题又是政治问题。因为政府的决策过程是一个政治过程，产业政策问题需要作为一个针对经济问题的政治过程来研究。在这种视角下，政府的动机、能力和行为都是需要研究的对象，而不是像我们多年习惯的那样，将政府视为无所不晓、无所不能的“全局利益的代表”。显然，经济学家做为身处其外的观察者，有时难以恰当理解决策者的行为和决策过程。

困难还来自如何将产业政策的影响从诸多变量的影响

中分离出来。过去 20 年，中国在推行产业政策的同时，还制定了发展、改革和稳定等多元目标和相应的政策措施。再加上各个行业的初始状况不同，使研究者们难以分解各种因素的影响。至少，将产业政策的推行情况视为解释改革开放以来中国产业若干方面表现的唯一或主要因素，肯定是有偏颇的。

不同行业推行产业政策的不同实绩，也是分析的难点。有些行业在产业政策的支持下，呈现出结构升级、生产向少数大企业集中、产业发展比较符合产业政策预期目标的情形；但另外一些行业却表现迥异，虽然长期推行产业政策，但结构升级缓慢，生产趋于分散；为什么不同行业推行产业政策，会有如此不同的行为和绩效？这是学者们感兴趣的理论问题，更是决策者们关心的现实问题。

以往研究产业政策的论著不少，但实证研究是一个薄弱环节。在我看来，本项研究在方法论上的选择，即采用以访谈、问卷为主的实证方法，是其最有意义的一个特点。请参与政策制定过程、执行过程和政策作用对象的各个方面，对产业政策制定、执行和效果等各个方面给予评价，应该是解决上述难题的一种可行选择。参与者对当时决策的背景，考虑问题的角度等有切实体会，比较容易判别导致变化的因素和分清各种因素的权重。从这个意义上讲，本项研究的内容具有开创性。

另一个值得关注之处，是该项研究用各层次政府机构、不同政府部门之间的“博弈”行为，作为整个分析的

一旦政府在制定、执行产业政策中的行为具有了可分析性，人们就有可能：第一，对产业政策的作用做出切合实际的预期，从“博弈”的角度理解产业政策制定过程，就不会对政府制定“正确”产业政策的能力抱有不切合实际的期望，认识到存在产业结构失衡问题，并不等于一定需要制定产业政策来解决问题；第二，通过研究影响政府“博弈”行为的因素的变化，预测未来产业政策的可能变动，减少“政策变量”的不确定性；第三，通过改革影响政府行为的某些因素，改变政府在政策制定与执行中的“博弈”行为方式，使那些有充足理由存在的产业政策，能被制定出来和有效执行。

3

素。但在我看来，企业有它们自己的角度，有独立于政府的利益取向，这是市场经济的基本要求，从政府的角度来要求企业，本身就是不合理的。如果政府制定出来一个企业肯定不会配合的政策，只能说明决策失当。发展轿车的产业政策之所以起到明显作用，企业参与其政策制定过程并对政策执行持积极态度，是一个重要原因。

这项研究的不足之处，是缺乏比较规范的分析，如“博弈”一词，就是在比较通俗的角度下使用，缺乏对其用于分析产业政策问题的贴切性的说明，也缺乏一些基本的定义。也许这是研究者心目中读者群的特点要求的：希望能让缺乏经济学背景的决策者和企业家看懂。如果这一部分能有所加强，本项研究的学术性会明显增加。

1999年11月28日

目 录

序一.....	周叔莲	1
---------	-----	---

序二.....	江小娟	1
---------	-----	---

第一章 中国产业政策实证分析（总报告）	1
一、本项研究的目的、方法及取得的成果	1
二、对经济政策的一般理论探讨	4
三、制定产业政策的宏观背景与机制	7
四、制定产业政策的动因与目标	11
五、产业政策制定与执行过程中的博弈	15
六、产业政策手段评价	20
七、产业政策制定方法评价	22
八、产业政策绩效评价	27
九、中国与日本产业政策的比较	35
十、21 世纪中国产业政策的走向	37
十一、对改进产业政策制定的建议	40
本章参考文献	43

2

目 录

二、交通产业基本建设投资方面的重要政策	98
三、运输市场方面的重要政策	103
四、交通产业对外开放及利用外资的政策	109
五、对交通产业政策变革的评估与建议	112
本章参考文献	118
第五章 中国汽车工业产业政策研究	119
一、制定汽车工业产业政策的背景	119
二、汽车工业产业政策的重点	123
三、汽车工业产业政策的形成过程	125
四、汽车工业产业政策要点概述	133
五、对汽车工业产业政策的效果评价	139
六、今后汽车工业产业政策制定与执行需要 注意的几个问题	148
本章参考文献	150
第六章 中国机械工业产业政策研究	151
一、机械工业政策研究与制定的简要过程	151
二、机械工业产业政策的主要目标和内容	155
三、机械工业产业政策研究方法和特点	161
四、机械工业实施产业政策面临的矛盾和 对策建议	164
本章参考文献	169

第七章 中国电子工业产业政策研究	170
一、坚持走军民结合的道路，产业发展模式从 以军为主转向军民结合、以民为主	171
二、从努力发展消费类电子产品入手，实现 电子工业发展良性循环	175
三、积极开展彩电国产化工作，努力建立独立 自主的彩电工业体系	178
四、进行基地建设，发展企业集团，走规模 经济、集约化经营发展的道路	182
五、认真贯彻国家优惠政策，支持四项高新 技术产品优先发展	184
六、面向国际市场，积极发展外向型经济， 不断扩大电子产品出口	186
七、积极参与推进国民经济信息化，为电子 信息产业发展开拓新的市场领域	189
八、实施“九〇九”集成电路工程，振兴中国 集成电路产业	191
九、对电子工业产业政策实施的评价与 分析	196
十、改进产业政策制定的建议	201
本章参考文献	206
 第八章 中国轻工业产业政策研究	 207
一、改革开放以来轻工业的迅速发展	207

目 录

二、轻工业产业政策的演变及效果评价·····	211
三、轻工业产业政策实施中面临的问题·····	217
四、轻工业跨世纪产业政策展望·····	220
 第九章 中国钢铁工业产业政策研究·····	230
一、钢铁工业的产业定位及产业政策的 重点·····	230
二、钢铁工业产业政策体系·····	237
三、钢铁工业产业政策实施效果评价·····	244
四、钢铁工业产业政策存在的问题·····	248
五、几点建议·····	252
本章参考文献·····	255
 第十章 中国军事工业产业政策研究·····	256
一、军工产业政策——国家战略的体现·····	257
二、军工产业政策的制定·····	260
三、军工产业政策的重点指向与兵器工业的 发展·····	261
四、军工产业政策在兵器工业的实施与 效果·····	264
五、军工保军政策与军转民扶持政策的 关联·····	270
六、军工产业政策的缺陷与改进建议·····	272
本章参考文献·····	277

6

第一章 中国产业政策实证分析

(总报告)

一、本项研究的目的、方法及取得的成果

自 80 年代中期以来，政府、学术界对产业政策的研究产生了极大的兴趣，投入很大力量，成果颇丰。其背景是中国经济体制开始由计划经济体制向市场经济体制转变。政府急需寻找适合于转轨时期，以及确立市场经济体制后，能有效进行经济宏观调控的途径、政策。在这种强有力的政策需求推动下，产业政策作为介于计划与市场两者之间的政策体系，而且又因其在日本、韩国的成功应用的巨大影响，自然为中国政府和学术界所瞩目。产业政策的主要作用之一是，通过政府的适当介入和干预，使经济落后的国家获得后发优势，加速经济发展。产业政策的这一作用，正好处于中华人民共和国建国以来采取的赶超战略的延长线上，因此中国政府把产业政策作为国家总的经济政策的重要组成部分，不仅是由于有强烈的政策需求，更重要的是由于其与国家发展战略有着内在的逻辑联系。