

产业经济前沿问题研究丛书

国家自然科学基金项目

李贤沛 胡立君 主编

21世纪初

中国的产业政策



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

产业经济前沿问题研究丛书
国家自然科学基金项目

21世纪初 中国的产业政策

李贤沛 胡立君 主编

经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

21 世纪初中国的产业政策/李贤沛, 胡立君主编.
北京: 经济管理出版社, 2004

ISBN 7-80207-160-7

I. 2... II. ①李... ②胡... III. 产业政
策—研究—中国 IV. F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 137433 号

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 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京晨旭印刷厂

经销: 新华书店

责任编辑: 卢小生

技术编辑: 晓 成

责任校对: 静 心

787mm×1092mm/16

24.25 印张

416 千字

2005 年 3 月第 1 版

2005 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—6000 册

定价: 38.00 元

书号: ISBN 7-80207-160-7/F·150

·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

产业经济前沿问题研究丛书

顾问、主编、副主编、秘书及编委会人员名单

顾 问：吴家骏 史忠良 李贤沛

主 编：于 立

副主编：张耀辉 邓伟根 王 询

编委会（以姓氏笔画为序）：

于 立 于春晖 王 询 邓伟根 史忠良

吴家骏 张耀辉 李贤沛 周新生 唐晓华

编委会秘书：于 左

丛书总序

中国工业经济研究与开发促进会常务副会长 吴家骏

《产业经济前沿问题研究丛书》是中国工业经济研究与开发促进会（简称工促会）的又一重要系列成果。

中国工业经济研究与开发促进会（原名中国工业经济管理研究会），是挂靠中国社会科学院工业经济研究所的全国性社团法人。工促会成立于1978年，20多年来，始终以工业经济（产业经济）学的学科建设、专业建设和教材建设为中心，组织全国70多家团体会员开展了大量的学术活动，成为我国工业经济（产业经济）学教学与研究的重要的学术团体。在工促会的组织下，广泛动员会员单位的力量，出色地完成了很多项集体成果，产生了很好的学术影响和社会影响。

这套丛书计划出版10本。丛书由我和史忠良教授（江西财经大学）、李贤沛教授（中南财经政法大学）担任顾问，由于立教授（东北财经大学）担任主编，张耀辉教授（暨南大学）、邓伟根教授（暨南大学）和王询教授（东北财经大学）担任副主编。丛书各分册作者和书名如下：史忠良、何维达：《产业兴衰与转化规律》；张耀辉：《技术创新与产业组织演变》；干春辉：《企业策略性行为研究》；于立：《资源枯竭型国有企业退出问题研究》；李贤沛、胡立君：《21世纪初中国的产业政策》；邓伟根：《产业结构转型：问题与出路》；唐晓华：《信息经济与产业组织理论》；周新生：《产业分析与产业策划方法与应用》；林丹明：《信息时代的企业组织变革》；邓伟根：《西江产业带：产业生态理论与实践》。

工促会组织出版这套丛书，是2002年5月在湘潭大学召开的工促会会长扩大会议上决定的。在这次会议上，当时在汕头大学任教的张耀辉教授提出创意，得到了大家的赞同，并当即确定了丛书的顾问、主编和副主编人选。两个

月后,在东北财经大学召开了丛书编委会工作会议,确定了丛书的最终选题、写作分工及编写日程等事项。随后,又分别在辽宁大学(2002年10月)和浙江财经学院(2003年11月)召开的两次工促会年会上,以专题研讨形式交流信息,审定大纲,协调内容体系和写作进度。在丛书的筹划和写作过程中,汕头大学和暨南大学给予了很大的支持。

在丛书的写作过程中,我们注意遵循这样几个信念:一是产业经济学是一个相对独立而又系统的学科体系,涉及基础理论、学科主干与分支、研究和分析方法、特殊应用领域、一般应用领域、相关或交叉学科等。二是很多从事政策研究的人员和寻找投资机会的企业(如银行、证券公司、跨国公司等),都要用产业经济学的理论和方法进行有针对性的产业分析,以便做出科学决策。三是既考虑中国的现实研究基础,兼收并蓄,更要注意与国际学术界的对接。

丛书的作者均出自全国较早设立产业经济学博士点的大学,他们在相关领域都有较深研究和较多成果,选题也基本上都是产业经济学理论与应用中的前沿问题。因此,我相信,这套丛书的出版,对于丰富产业经济学学科体系,促进学科发展和实际应用都将起到较好的推动作用。

2004年3月

目 录

1. 导言	1
1.1 关于产业政策概念讨论的简要回顾	2
1.2 国际视角的产业政策演变历程	3
1.3 中国产业政策的演变历程	6
1.4 全球化趋势下中国产业政策的目标及任务	12
1.5 未来中国产业政策的基本原则	17
2. 国有经济的战略性调整与产业配套政策	24
2.1 近几年国有经济战略性调整的总结与回顾	24
2.2 未来 20 年国有经济调整的目标和任务	32
2.3 未来若干年国有经济调整中的配套政策	45
3. 国有资产管理体制改革与产业调整政策	68
3.1 20 年来国有资产管理体制改革得失分析	68
3.2 20 年来国有资产管理体制的改革与国有经济发展平台的搭建	78
3.3 未来 20 年国有资产管理体制中的调整政策	84
4. 基础设施建设的产业引导政策	92
4.1 近 20 年来中国基础设施建设的成就及相应的产业政策	92
4.2 未来 20 年中国基础设施产业建设的目标与任务	100
4.3 未来 20 年中国基础设施建设的制度基础和保障体系	105
4.4 中国基础设施产业规制的理论分析	110
4.5 未来 20 年中国若干基础设施产业的规制政策构想	119
5. 高新技术产业发展与产业诱导政策	125
5.1 近 20 年中国高新技术产业发展的经验	125
5.2 中国高新技术产业发展过程中存在的主要问题	138
5.3 未来 20 年中国高新技术产业发展的前景展望	149

5.4 高新技术产业的发展与传统产业的改造	156
5.5 未来 20 年中国高新技术产业发展的诱导政策	163
6. 劳动密集型产业的发展与产业协调政策	181
6.1 中国发展劳动密集型产业的历史经验与现状	181
6.2 未来 20 年中国发展劳动密集型产业的历史任务与方针	188
6.3 发展劳动密集型产业与发展资本密集型产业的协调政策	207
7. 三次产业的均衡发展 with 产业完善政策	212
7.1 中国三次产业发展的现状分析	212
7.2 未来 20 年中国第一、二、三次产业发展的基本趋势	220
7.3 未来 20 年中国第一、二、三次产业均衡发展的完善政策	228
8. 制造业的发展与产业支持政策	240
8.1 中国制造业的发展现状及其在世界经济中的地位	240
8.2 中国制造业的发展目标	249
8.3 未来中国制造业的产业引导政策	253
9. 区域经济的协调发展与产业促进政策	264
9.1 中国东、中、西地区经济发展的现状及相应产业政策回顾	264
9.2 中国南、北地区经济发展的现状及相应的产业政策的历史回顾	283
9.3 区域经济协调发展的任务与目标	288
9.4 区域经济协调发展的配套政策	290
10. 中小企业集群现象与中小企业发展的产业扶持政策	297
10.1 中国中小企业发展的历史回顾	297
10.2 中国若干地区中小企业集群现象的现状、经验及问题	301
10.3 中国发展中小企业的扶持政策	318
11. 房地产业与中国经济协调发展的优化政策	324
11.1 近 20 年中国房地产业发展的历史回顾	324
11.2 房地产业与中国经济周期性发展的相关分析	331
11.3 房地产业与中国产业政策稳定性的相关分析	344
11.4 未来 20 年中国房地产业发展的优化政策	354
主要参考文献	369
后 记	377

1. 导言

在自由资本主义阶段，严格说来是在 20 世纪 20 年代以前，人们大都对亚当·斯密的“看不见的手”推崇有加，认为价格体系可以充分反映市场供给需求的状况，其他方面能做的就是最好不要干涉“这只手”的自由运作。但二三十年代的经济大危机却不给这只“看不见的手”面子，使人们认识到放任自由并不能使社会总需求和总供给自动达到均衡，从而使经济顺利发展，故国家需要做出相应的调节措施。当然，国家干预经济发展，并不等于是实施了产业政策。经典经济学理论认为，调节的主要手段就是财政政策和货币政策，很长时间以来在欧美国家并无经济学家专门提到产业政策的概念。但在实践的推动下，产业政策仍然迎着时代的浪潮走上了历史舞台。在西方工业国家，最早是日本改变西方的做法，在六七十年代运用产业政策实现了其赶超战略。就连声称没有产业政策的美国，也曾于 80 年代初由里根总统组织了由经济学家、学者、科技顾问为成员的“产业竞争研究委员会”，该委员会通过两年的调研，提出了一系列有针对性的方案，为今天的成功奠定了基础。倒是 80 年代以后，日本在美国的压力之下在金融领域实行了全面的全球化和自由化，大力鼓励房地产、股票等市场的投机行为，反而放弃了第二次世界大战后经济繁荣的一些成功经验，比如，其六七十年代至 80 年代成功的产业政策，让过剩资本支撑起泡沫经济，而产业的全面升级和调整却跟不上，继而走向了长达十年的经济低迷。所以，我们只有系统地、科学地认识产业政策，才能在适当的时期制定出适当的产业政策。这对于处在经济转轨时期的中国而言，具有重大的历史意义和现实意义。

本章将首先对关于这个概念的讨论做一个简要回顾。然后对产业政策在西方主要国家产生、发展的主要历程进行简要的评介。在此基础上，对中国产业政策的发展历史进行回顾、评价和展望，提出我国今后若干年内产业政策的目标、任务及基本原则。

1.1 关于产业政策概念讨论的简要回顾

关于产业政策的概念到底如何理解,国内外学者有许多不同的解释,并且还有新的定义在不断地涌现,有代表性的一些定义如下:

产业政策是“与产业有关的一切国家的法令及政策”^①;产业政策是“影响该国的产业结构的所有政策”^②;产业政策是“政府为了取得在全球的竞争能力,在其国内推行的发展或限制各种产业的行为的总称”^③;产业政策,“应是遵照经济发展中资源配置结构进化的客观规律,依据本国的国情及其经济发展的阶段,以市场经济在国民经济的资源配置中所起基础性作用为前提,由政府对国民经济的资源配置结构及其形成过程,进行科学的、必要的、适度的和适时的引导和调控,从而,通过资源配置结构的不断优化,达到持续提高国民经济整体效益的目的,并寻求最大限度的经济增长和经济发展的经济政策”^④;等等。

这些观点的共同特征之一是对产业政策的范围界定得比较宽泛,把所有涉及产业发展的所有政策都归为产业政策,故有学者将之称为“宽派”。但是,由于过宽的范围可能模糊了产业政策与经济政策的界限,不利于研究产业政策的特殊性及其对经济发展的影响。

另外一些学者对产业政策做了如下解释:产业政策是“把有发展前途的产业作为出口产业,重点地给予保护、培育所使用的各种各样的政策手段”^⑤;产业政策是“国家或政府为了实现某种经济和社会目的,以全产业为直接对象,通过对全产业的保护、扶植、调整和完善,积极或消极参与某个产业或企业的生产、经营、交易活动,以及直接或间接干预商品、服务、金融等市场形成和市场机制的政策总称”^⑥;产业政策是“政府为改变产业间的资源分配和各种产业中私营企业的某种经营活动而采取的政策”^⑦;产业政策是“政府为了影响和引导企业——公共的和私人的企业——的投资决定而采用的一套手段,其目的是促进实现诸如低失业率、国际收支平衡这样一些目标,更一般地,是为了形成更有效率的产业经济”^⑧;产业政策“是政府为了实现某种经济和社会目标而制定的有特定产业指向的政策总和”^⑨;等等。

这些定义的主要特征是对产业政策的作用范围和目标做出了较明确的限

定,比如,“某个时期”、“某个产业”、“特定产业”、“有……特征的产业”、“特定措施”等,它有利于我们将产业政策与其他经济政策区别开来,并有助于我们研究产业政策与其他经济政策之戒的关系;故又被称为“窄派”观点。

本书采用“窄派”的思路来阐释我国的产业政策,将之定义为:在特定的政治经济背景下,在发挥市场配置资源的基础性作用的前提下,政府校正、引导、调整产业运行时所运用的法律法规、行政措施等手段的总称。

1.2 国际视角的产业政策演变历程

一般认为,出于对弥补市场失灵、促进经济发展、实施赶超战略、规范市场环境、选择支柱产业、扶持幼稚产业等因素的考虑,“产业政策”一词才适应经济发展实践的要求而走上了历史舞台。早在1955年前后,日本通产省就开始着手实施所谓的“产业合理化政策”,还相应地制定了一系列产业合理化的方法,并以此来达到推动企业管理的合理化,实现经济复兴的目的。从此算起,对产业政策的研究和关注也不过50年的光景。但如果把美国的反托拉斯政策也视为产业政策(如产业组织政策)的重要组成部分的话,则历史可以追溯得更长远一些,可是,当时当局者并没有冠之以产业政策的概念,到底谁在什么时候第一次使用了这个术语,现在还无法考证。直到1970年,日本通产省官员在“经济合作与发展组织工业委员会”会议上发表了题为《日本的产业政策》的演讲,使“产业政策”一词与日本的增长奇迹联系在了一起,尽管他们并不是在国际上第一次使用这个概念,随着越来越多的国家和地区的采用,依然引起了国际社会尤其是各国政府和经济学家的重视。

从20世纪50年代中期到70年代,日本从战后混乱中恢复过来,开始走向了经济振兴时期,采取了主题为“追赶战略”的政策。他们已经意识到,仅依靠市场机制的自发作用,靠企业管理的改善是不可能实现追赶战略的目标的,而必须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来促使“战略产业”起飞,引导经济按既定目标发展^⑩。这就是日本当时产业政策的主要内容。伴随着日本经济的奇迹般增长,经济合作与发展组织(OECD)在1970~1972年编写了其中14个成员国家有关产业政策的系列调查报告。这对产业政策概念的推

广起到了重要的作用，而产业政策也开始为越来越多的国家所认识和运用。70年代末期，日本的赶超战略已完成历史使命，同时由于技术差距不断缩小，日本实施了从“知识密集化”向“技术立国”的战略转变，即采用“创造性知识密集化”取代“引进性知识密集化”的战略，它集中体现在日本政府《80年代通商产业构想》明确提出的实施科技发展新战略的“技术立国”方针中：以高技术、未来产业基础技术和公益等技术为科技发展的重点，通过培养和应用创造性、开拓性技术尖子和基础研究人才来提高基础研究的比重，最终走向自主开发创造性技术的“技术立国”战略。这不仅使产业结构进一步高级化，而且也激活了整个经济。但进入90年代后，由于“泡沫经济”崩溃造成的萧条局面使日本提出的《新技术立国》（1994年6月）和《科学技术立国》（1995年）等方针受到严峻挑战，可以说90年代是日本产业政策事实上处于停止实施的时期。这主要是由于日本经济市场化程度的提高、经济不景气等原因造成的，但更主要的原因在于产业政策的本质是与市场经济的精神相左的。所以，21世纪应该是日本政府重新认识和反思产业政策的时代。

第二次世界大战以来，美国一直制定有关针对农业、能源、高科技和反垄断的产业政策。美国农业政策经过多次调整 and 变化，但它始终是各届政府重点关注的行业，针对农业的政策是典型的产业政策，而且具有很强的直接干预色彩，如限产、限售、价格支持、信贷支持扩大国内外市场始终是其基本措施。在能源方面，20世纪50年代开始实行石油进口控制、70年代初期的能源自给计划、70年代后期的加强石油管制计划等，都是针对能源业的产业政策。美国政府在战后非常重视对尖端技术产业的扶持，对研究开发活动进行大量的直接投资，与尖端技术企业签订巨额订货合同，从税收政策上给风险投资以优惠，等等。此外，针对制造业中垄断行为的反垄断政策和对自然垄断行业的管制政策，在美国战后的产业政策中也占有重要地位。90年代以来，为了实现产业结构的调整和提高产业的国际竞争力，美国政府进行了广泛的干预，由以往不直接干预产业转为推行了一条比较隐蔽但却卓有成效的产业政策。主要措施有：第一，高度重视科学技术在产业结构调整中的作用，联邦政府通过促进高新技术的发展来引导产业结构的升级和换代。联邦政府成立相关协调机构——总统科学技术委员会，并加大政府在研究开发的投入特别是在民用方面的投入。克林顿政府还制定了一系列中长期科学技术发展规划和计划，其中

最著名的是“信息高速公路”计划，这些计划的实施强有力地推动了美国高新技术产业特别是信息产业革命飞速发展。克林顿政府还重视技术创新、推动技术商业化，在技术创新和商业化方面，联邦政府出面鼓励大学与大公司联合开发并把大学科研成果与企业直接挂钩，这一重大举措对高科技发展以及民间技术产业振兴发挥了积极影响。第二，积极干预对外贸易，为美国的高新技术产业开拓国际市场。第三，注重军事技术向民用技术的转移，注重利用高新技术改造传统制造业。这一系列政策调整的结果是在代表 21 世纪发展方向的一系列产业中，美国重新取得了支配地位。

战后的英国也实行过许多产业政策。在战后初期重点发展基础设施和基础产业，以后加强了对不景气的传统产业如煤炭、造船、纺织、电子元器件等行业的援助政策。1968 年，英国政府制定了《产业发展法》，对尖端技术产业的发展提供援助。在援助落后地区发展方面，英国政府采取措施鼓励向这些地区投资和将其他地区企业迁移进落后地区。英国产业政策中的产业改组政策特别引人注目，为此，政府成立了产业改组公司，以提高产业的生产效率为目标，通过政府的财政援助以推动企业间的合并行为。

法国是西方国家中“计划性”较强的国家。政府战后初期重点支持一些基础产业和基础产品的发展，主要有电力、钢铁、煤炭、水泥、农业机械、通讯行业，以后又根据形势变化，先后制定了一些新的重点支持行业，如石油化工、精密机械、电子、核能、航空航天等。

战后法国一直制定有地区发展政策，较早时期重点支持一些重要的重工业生产基地，以后转向重点支持落后地区的开发，20 世纪 80 年代后更加重视衰退中的老工业基地的改造和发展。法国产业政策有较强的实施手段，为了达到产业发展和社会发展目标，法国战后建立了较多的国有企业，可以直接体现政府的产业政策。此外，法国有着庞大的计划体系，政府对经济的干预能力较强。

联邦德国战后以来的产业政策主要表现为对若干传统产业如煤炭、钢铁、造船等产业进行保护和救助的政策，也对少数“战略产业”如计算机、航空、核能等产业制定过扶持政策。此外，政府还鼓励企业间的合并行为，目的是通过合并，使那些不具备竞争力的企业能够与先进企业成为一体，得到规模经济效益，提高全行业的竞争力^①。

1.3 中国产业政策的演变历程

从发展演变的角度,可以将我国产业政策实践大体上划分为如下四个阶段:

第一阶段,新中国成立至 1978 年。从 1952 年开始,中国经济发展战略是以高速赶超为主要目标,优先发展重工业,以行政计划指令为主要实现手段,对产业发展缺乏较系统、深入的理论研究,产业发展的长期目标不明确,政策的实施手段单一。有学者认为,这段时间中国经济基本上是在政府的强力干预和影响下发展的,中国有产业政策之实而无产业政策之名,原因之一是普遍存在着经济政策,所以,没有必要单独强调产业政策^①。这也是有学者认为中国产业政策始于新中国成立初期的 20 世纪 50 年代高度集权的计划经济所采取的国家干预政策的部分缘由。也有人认为,带有国家干预性质的经济政策并不能被认为是产业政策,二者在内容、广度、深度等方面有很大不同。

事实上,在新中国成立以后,从 20 世纪 50 年代初开始,我国已十分重视对引导、调整产业运行的政策的研究和运用(只是当时没有使用“产业政策”这个说法)。比如,我国政府早就提出了要重视处理“两大部类”的生产关系;要协调好农、轻、重的比例关系,实行农轻重并举;要实现“以农业为基础、以工业为主导”的方针;在工业内部要处理好原材料工业与加工工业的关系、轻工业与重工业的关系、采掘业与加工业的关系等。在社会生产的组织形式方面,政府也相应地提出了要处理好专业化与协作的关系;要实行大中小企业并举的方式等。我们认为,这样的研究和政策实践,虽然没有冠以“产业政策”的说法,但其实质仍然属于产业政策的范畴,是政府引导、调整产业运行职能的具体体现。所以,我国做“无产业政策之名,而有产业政策之实的事情”。当然,客观地讲,那时的政策手段和干预经济的方式,与现代市场经济条件下的做法有很大的差别。但是,不能因为没有使用“产业政策”这个概念,或者因为那个时代政策手段的基本前提不是基于发挥市场配置资源的基础性作用等,就否定我国的产业政策实践。我们认为,如果采用否定性的态度,就难免有割裂历史之嫌,就不符合唯物史观的思维逻辑。

第二阶段,1978~1985 年。即中国从 20 世纪 80 年代开始引入产业政策

的做法，但在政府的政策文件和经济计划中仍没有正式使用“产业政策”这一名词。1978年，中共中央公布了进入改革开放时期以后的第一个有关工业发展的重要文件，即《中共中央关于加快工业发展若干问题的决定》，其中重要内容之一是结构调整问题。这个文件明确指出，要把发展燃料、动力、原材料工业和交通运输放在突出地位。在1979年3月，中央工作会议针对当时国民经济和产业结构的状况，提出了“调整、改革、整顿、提高”的方针，1979年6月的五届人大二次会议正式确认了这个方针，标志着80年代初产业政策调整的开始。针对当时中国产业结构中存在的种种问题，中央决定，要大力发展农业和轻工业，改变重工业生产的服务方向和产品结构；节约能源，适当加强能源、交通等基础设施的建设，并对农业、轻工业、交通运输、能源和原材料等部门采取了一系列政策，保证其重点发展。1982年以后，由于轻工业已经有了长足的发展，因而促进轻纺工业发展的问题虽然间或在一些政府文件中被提及，但已经不再是政府产业政策的重点。从80年代开始，抑制能力过剩产业发展即限制“长线产业”发展的问题开始受到重视。1981年3月，当时的国家计委在《关于制止盲目建设重复建设的几项规定》中提出了“十二个不准”，规定不准搞长线项目，不准搞重复建设的项目，不准搞与现有企业争原料的项目，等等。1982年12月，国务院再次发出通知，将需要控制的行业具体化，提出要控制的行业有棉纺锭、毛纺锭、化纤原料与抽丝、纺织机械，等等。

这一时期与产业组织政策有关的政策文件主要有：1978年，《中共中央关于加快工业发展若干问题的决定》指出，要按照专业化协作的原则改组工业，如同类企业之间要合理分工，合理的协作关系要固定下来，按专业化协作的原则组织“一条龙”协作组织，等等。1980年，国务院制定了《关于推动经济联合的暂行规定》，鼓励各种形式的经济联合体，并规定了经济联合体内部可以实行原料的直拨供应和超计划产品自销等优惠政策。在1981年发布的《关于制止盲目建设重复建设的几项规定》中，国务院又规定了限制某些行业中中小企业发展的政策内容，以解决企业规模趋于小型化的问题。而1981年颁布的《关于社队企业贯彻国民经济调整方针的若干规定》，目的之一在于限制乡镇企业的发展，保证国有大中型企业优先发展的政策，其理论之一是为了发挥大型国有企业的规模经济优势。

在企业技术改造方面, 1978 年和 1980 年颁布的《中共中央关于加快工业发展若干问题的决定》和《关于加强现有工业和交通企业挖潜、革新、改造工作的暂行办法》, 以及 1982 年颁布的《关于对现有企业有步骤、有重点地进行技术改造的决定》, 都强调要重视运用先进技术对现有企业的改造问题, 并针对企业改造问题专门制定了一些规定和办法, 以提高中国产业技术水平和效率水平。

对于科学研究和技术开发, 自改革开放以来, 中央政府制定过两个纲领性的长期发展规划文件, 一个是 1978 年的《1978~1985 年全国科学技术发展规划》, 另一个是 1984 年的《1986~2000 年科技发展规划》。从 1982 年开始, 政府有关部门开始制定和实施一些科学研究与技术开发专项计划, 如 1984 年的《“六五”国家重点科技攻关计划》、1984 年的《国家重点实验室计划》和《国家重点工业性试验计划》等。这些都表明, 自 20 世纪 80 年代中期以来, 国家的科技政策开始以促进新兴产业的发展为重要目标。

这一时期的产业政策使轻工业得到了快速发展, 轻重工业比重有了明显改变, 产业结构不合理的状况有所改观。

第三阶段, 1986~1990 年。1986 年, “产业政策”一词正式出现在全国人民代表大会第六届第四次全体会议上通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》中, 当时其含义还局限于产业结构调整政策, 但无论如何, 产业政策自此已经成为计划文件中的一个重要概念。1987 年秋, 中国共产党第十三次全国代表大会报告中提出: “计划管理的重点应转向制定产业政策, 通过综合运用各种经济杠杆, 促进产业政策的实现。”1986 年, 国务院又颁布了《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》, 要求在资金、项目审批等方面给予企业间的横向联合以更多的支持。在产业技术政策方面, 1986 年发布了旨在跟踪世界先进科学技术的发展趋势来发展我国高新技术的“863 计划”, 1985 年, 为了向农村推广先进适用技术而制定了“星火计划”, 1988 年, 为推动高新技术成果产业化而制定了“火炬计划”和为促进已开发出来的新产品尽快进行试制和鉴定而制定了“国家重点新产品试产计划”, 1990 年, 针对科技成果推广应用较差的问题, 制定了“国家重点科技成果推广计划”, 等等。

在这个阶段有两件具有重要意义的大事: 一是 1988 年, 国务院授权国家计委(现国家改革和发展委员会的前身)成立产业政策司, 标志着中国正式地

全面开展了产业政策工作，形成了研究、组织、制定和实施产业政策的组织体系。二是1989年3月，国务院颁布了《关于当前产业政策要点的决定》（以下简称《决定》），这是我国第一份明确的关于产业政策的文件。该决定强调要发展基础产业，调整产业结构，鼓励产业组织结构的改善并促进产业技术进步，它的制定表明对产业政策认识水平和重视程度的提高。《决定》是在1988~1989年宏观调控的背景下制定的，其主要目的是：要对重点发展的产业给予必要的支持，对限制发展的产业给予必要的干预。主要原则是：集中力量把农业、能源、交通及市场紧俏的轻纺产品的生产建设搞上去，逐步缓解总需求与总供给、消费结构与产业结构的矛盾。《决定》这一文件本身存在着产业发展目标不甚明确，实施手段较弱等不足之处，但它强调发展基础产业的方向是正确的。为了保障产业政策的组织和实施，中央在信贷、价格、税收等方面制定或继续执行了一系列向重点产业和基础产业倾斜的政策，并采取了相应的行政措施，使得1988年下半年开始的以紧缩为特征的宏观调控中，重点产业和基础产业得到了相对较快的发展。

这一阶段的产业政策的主要思想是：进一步合理调整产业结构，以适应社会需求的变化和经济现代化的要求；加快能源、交通、通讯和原材料工业的发展；更加注重现有企业的技术改造及改扩建，走集约型的发展道路。但是，由于缺乏产业政策得以生效的市场机制和微观基础、利率的调节功能微弱以及由于中央政府对投资的控制能力不断弱化等原因，一些产业政策的主要构想并没有实现。但无论如何，它们的意义仍然很大，意味着中国决策部门已开始认识到产业结构变动和政府产业政策对一个国家经济发展的重要性。

第四阶段，1990年以后。进入20世纪90年代以来，中国的产业政策进入一个较快的发展阶段。在这一时期，中国的经济进入了高速增长阶段，并且已经逐步走上了市场化的改革与发展道路，同时也面临着经济体制转轨、经济增长方式转变的巨大挑战。这一时期的产业政策涉及农业、能源工业、交通邮电产业、原材料工业、轻工业、第三产业、高新技术产业等许多产业，在数量、范围等方面都有了很大的提升，中国也成为推行产业政策较多的国家。一些主要的政策文件有：1990年，轻工业部发布实施《全国轻工业行业管理暂行规定》等有关法规，通过发放许可证来加强行业管理。1992年6月，中共中央、国务院做出了《关于加快发展第三产业的决定》，明确指出，90年