

主 编：李泊溪 钱志琛

副主编：秦世俊 朱南如 林奇梁

产业政策 与 各国经济



中国产业
政策丛书

上海科学技术文献出版社



中财 B0048743

产业政策与各国经济

主 编 李泊溪 钱志深

副主编 秦世俊 朱南如 林栋梁

上海科学技术文献出版社

产业政策与各国经济

主 编 李泊溪 钱志琛

副主编 秦世俊 朱南如 林栋梁

上海科学技术文献出版社出版发行
(上海市武康路2号)

全国各书店经销

上海科技文献出版社昆山联营厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 15.75 字数 423,000

1990年12月第1版 1990年12月第1次印刷

印数: 1—1,500

ISBN 7-80513-730-7/Z·277

定 价: 8.00 元

《科技新书目》233-300

**国家“七五”重点课题
中国社会科学基金资助项目**

序

马 洪

这本书是关于世界各主要国家产业政策研究报告的汇编,是我国社会科学基金“七五”重点课题“产业政策研究”系列报告的一个重要部分。它是由国务院发展研究中心组织完成的。

70年代以来,随着日本等国成功地运用产业政策促进经济发展,增强其产业的国际竞争能力和促进结构高级化,产业政策已逐渐成为世界各国学术界和政府部门所密切关注的一个重要研究领域。一些发展中国家在实现工业化、现代化的进程中,都把制定和实施科学的产业政策放在十分重要的位置,有些国家已经取得了成功。80年代中期,随着我国经济体制改革的不断深入和国民经济的持续发展,随着由传统的计划经济向社会主义有计划商品经济过渡,迫切需要建立一整套新的政策体系适应经济体制的转变和实施对经济的宏观引导,提高管理经济的效率,这样产业政策的研究就成为我国学术界和政府各级管理部门所关注的重点之一。

学习和借鉴国外产业政策的理论和实践经验,对正确

地制定我国产业政策大有益处。从国外产业政策来看,它内涵丰富,综合性强,牵涉面广,是一整套政府引导产业发展和工业化的政策体系的总称。产业政策在一些国家和地区,成效比较显著,但在另一些国家和地区,成效则要差些。这就需要我们进一步更深入和系统地研究各国的产业政策,总结其经验,分析其获得成功的原因,吸取失败的教训。

这本书正是在这方面走了可喜的一步,在众多的国外产业政策研究资料中,这本书有几个鲜明的特点:一是内容全面,它不仅介绍了国外各主要国家的产业结构和产业组织政策,也包括了它们的行业和地区政策,而且还包括了产业政策的理论、方针、制定背景和具体政策措施,从产业政策的不同方面进行介绍、分析和总结,给人以完整全面的印象。同时,对产业政策的不同观点和看法也有所反映,如其中的两篇论美国产业政策的文章,反映出两种截然不同的看法和意见。二是综合性强,它把各国的产业政策与经济发展结合起来进行研究,从国民经济发展的全局分析和把握产业政策的地位和作用。三是资料比较丰富,数据翔实,有新的见解。作者认真查阅了大量文献,进行分析比较和总结,得出了自己的研究结论。第四,在研究借鉴国外产业政策理论和实践的基础上对我国的经济发展提出了自己的政策建议。因此,这是一本对研究和制定产业政策有较高价值的参考书。

产业结构和产业政策是一定社会生产力发展程度的反映,也是一定经济体制的反映。因此,在借鉴世界各国这方面经验的同时,我们不能离开这个基本点来研究、制定我国的产业政策,即一定要根据我国的国情,把发展与

改革结合起来研究、制定和执行具有我国社会主义特色的产业政策。

我国从事这类工作的人员，无论是做实际工作的，还是做研究的、或者做教学工作的人员，读了这本书，将会受到启迪。

1990年8月

前 言

当前,我国正处在治理经济环境、整顿经济秩序以及深化改革的关键时期。如何合理地调整产业结构以及通过实施产业政策来加强宏观经济管理、实现计划经济和市场调节的有机结合已成为我国经济发展过程中一个重大的理论问题和实践问题。我国的一些高层决策机构和政策研究机构已将研究、制订和实施产业政策置于极其重要的地位。

国际经验表明,制订和实施合理的产业政策对于优化资源配置、调整产业结构、改善产业组织、实现经济稳步协调发展都具有积极作用。产业政策是政府干预经济的有效方式和增加国际竞争能力的重要手段。同时,它又是发展中国家赶超发达国家的政策工具。

为了借鉴国外在制订和实施产业政策过程中的经验,国务院发展研究中心委托上海科学技术情报研究所组织了国外产业政策课题组,对日本、美国、联邦德国、南朝鲜、苏联等五个较有代表性的国家和地区的产业政策以及钢铁、化工和机械这三个行业的部门产业政策进行了研究。本书就是在该课题研究成果的基础上编辑而成的。

本书共分十二篇。各篇基本上都保持了作者研究报告的原有特点和结构。第一篇着重研究了世界经济发展与产业政策实施和产业结构调整的关系。第二篇就产业政策作了全面深入的介绍,综合分析了国外产业政策的模式特点,政策、内容及其制定和实施措施等,总结了可供借鉴的经验,并针对我国国情,就我国产业政策的制订提出了若干具有现实指导意义的政策建议。第三篇重

点研究了国外产业政策的理论和方法。以后各篇分别对上述五个国家和地区以及三个行业的产业政策进行了专题分析论述。美国的产业政策，是一个争议较大的问题，国外有的学者认为美国没有当今规范性的产业政策，有的学者则认为美国也实施产业政策。本书特此列出两篇文章，它们从不同的角度研究了美国产业政策，并提出了不同的观点，供读者研究参考。在这些章节中，作者们在立足国内研究国外的基础上，率先提出了一些颇有参考价值的观点，例如：合理调整产业结构是产业政策的核心；我国的产业政策要把农业发展放在重要地位；制订产业政策时必须充分考虑利用国际资源，享用后发性利益，加快发展外向型产业部门和企业；科学地选择符合国情的重点产业和战略产业，实行投资倾斜政策；搞活企业、发展企业集团、健全市场竞争和调节机制是产业组织政策的重点；切实抓好科技进步促进产业结构高级化等。这些观点已经引起了我国决策层和有关专家的重视，并成为制订我国产业政策时的参考依据。国务院发展研究中心的有关专家和国内有关经济学家评价意见很高，认为，这一课题在研究国外产业政策方面体现了较高的综合分析研究水平，具有较高的学术价值，在国内同类研究中居领先水平。

国外产业政策研究这一课题从立题到1989年10月评审历时近两年。在这期间，课题组得到了国务院发展研究中心、上海社会科学院、上海市科委、上海科学院、上海市计委经济研究所等单位的领导和专家的大力支持和帮助。在此谨向他们表示衷心的感谢。

由于各国的国情、经济制度和管理体制迥异，系统研究国外产业政策是一项庞大而复杂的课题。因此，本书难免存在一些不成熟的地方。我们热忱希望读者能对本书提出宝贵意见。

编 者

目 录

序

马 洪

前 言

制定正确的产业政策促进我国的现代化……李泊溪 (1)

国外产业政策研究及对我们的启示

……………秦世俊 朱南如(17)

国外产业政策理论综述……………孙晓帆(62)

日本产业政策与其经济发展……………张其媛(88)

美国产业结构的调整及其产业政策……………孙宪钧(139)

“美国产业政策”之我见……………陈绍远(198)

联邦德国产业结构的演变和产业政策……………瞿祥龙(227)

南朝鲜迅速工业化时期的产业政策……………尤正平(296)

苏联的产业政策……………毛君平(365)

国外钢铁工业政策……………张 波(396)

国外化工产业政策……………郑浩然(526)

国外机械工业产业政策……………完 平(459)

制定正确的产业政策 促进我国的现代化

李 泊 溪

党的十三大报告指出：“在社会主义初级阶段，发展社会生产力所要解决的历史课题，是实现工业化和生产的商品化、社会化、现代化。我国的经济建设，肩负着既要着重推进传统产业革命，又要迎头赶上世界新技术革命的双重任务”。我们应该根据这个历史任务的要求来研究和制定适合我国国情的产业政策。

随着中国经济体制改革的深入和对外开放的发展，产业政策的研究更加迫切和突出。这是因为，产业政策是实现国民经济现代化要求的重要手段，是整个经济政策体系的核心政策。要理解产业政策的作用，需从世界工业化的发展进程来分析。

产业政策概念尽管是近 20 年才在世界各国广泛使用，但它的基本思路在现代化大工业发展的萌芽时期，即 18 世纪就出现了。从发展的观念来看，产业政策是国家促进工业化进程的所有政策的总称。产业政策是对市场的干预性政策，市场是否需要干预，这在资本主义国家工业化过程中一直存在着争论，即使象美国那样的所谓自由市场经济国家，放任主义思想和要求政府干预竞争的主张也是长期互相对立，共同存在的。事实上，各个市场经济国家都程度不同地存在着政府干预政策或称产业政策，美国也不例外。这是因为，早在资本主义初期就发现，对短期的供求调节来讲，市场价格是重要的和有效的，但对中长期发展的决策，市场信号是无能为力的。国际经验证明了市场机制的不完善性，仅仅靠市场力量不能解决结构变化问题，因而会影响到长期资源配置的优化。认识市场缺陷的重要意义，在于从概念上证明政府参与推动产业

结构变化和引导市场的合理性。但是政府的干预要符合资源配置优化的要求,并有利于促进竞争。

五六十年代是产业政策初步形成时期,随着产业政策的实践,产业政策的概念也逐步完善,在七十年代之后,引起世界各国的日益重视。形成当前结构调整和产业政策制定的国际潮流,至少有以下几个原因:

一是日本的成功引起的反响。战后日本产业政策是通过扶植各个时期战略产业的发展,最大限度地享受后发性利益,实现赶超欧美工业大国战略目标的根本手段。日本在将资源从大量依靠人工生产产品向资本密集技术密集型产品转移,又从资本技术密集型产品向高技术产品转移方面很成功,并两次获得迅速发展,使其一跃成为世界上第二强国,头号债权国,这些成就的取得,与其实施正确的产业政策是分不开的。

二是寻求新的宏观管理方式的需要。七十年代以后,西方国家遇到许多经济困难,过去作为政策支柱的凯恩斯主义需求管理理论逐渐失灵。寻找一种手段,或者说是一个桥梁,把发展与改革,宏观与微观结合起来,是世界经济生活中的共同性问题。西方国家也指出政策的困境,即用原有政策进行宏观调控很难做到,一些经济学家和政策研究者转向宏观控制的微观化引导探索,有学者明确提出宏观与微观的连接点是产业政策,产业政策可能是摆脱西方经济困境的一个出路。因此,把产业政策重新当作革命性的新潮流。

三是世界新技术革命的影响。在世界新技术革命浪潮的冲击下,西方国家普遍面临结构调整的任务,各国的优势对比将随着高技术的掌握程度而变化。国际经验表明,政府的产业政策,对促进高技术产业的发展至关重要,因此,也促使了人们对产业政策的关注。

四是美国摆脱经济困难的需要。美国在日本和西欧的激烈竞争下,外贸逆差加大,国内财政赤字压力也难以消除,想探索配套政策问题,因而日本以产业发展为核心的产业政策体系的经验引

起美国一些经济学家和政府工作人员的重视。美国这种所谓自由市场经济国家寻取干预手段的想法，促进了人们对产业政策的重视。

五是发展中国家享受后发性利益的需要。在第二次世界大战之后，许多发展中国家都制定了“赶超战略”，但大多数国家的战略在实践中宣告失败，不得不进行一些调整。而少数成功的国家中，通过制定产业政策享受后发性利益的经验，引起人们重视。任何经济落后的国家，都存在着通过尽快引进发达国家成功的经验、资金和技术，从而迎头赶上的强烈愿望和潜在发展某种优势，这就是今天国际上所谓的争享“后发性利益”。然而各个发展中国家享受后发性利益的条件是不同的。其中首要的条件是如何制定正确的赶超目标和相应的产业政策，同时要有较高的贯彻政策的能力。

六是社会主义国家改革的需要。社会主义国家的改革是当今世界一大潮流。在改革中实现社会主义的自我发展与完善，探索间接控制手段，经济管理手段，发展与改革的结合手段等，而产业政策是重要的政策手段选择。

究竟什么是“产业政策”，我们查到许多解释，经过研究也提出了我们的看法。这些解释是：

1. 认为产业政策是政府有关产业的一切政策的总和。“产业政策是与产业有关的一切国家的法令和政策”。“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、营业、交易活动，以及直接或间接干预商品、服务、金融等的市场形成和市场机制的政策总称”。

2. 认为产业政策就是计划，或者说产业政策是政府对市场的指导性计划。因为产业政策体现目标要求，或者说叫目标制定者政策，对市场的目标性引导具有计划性质。“产业政策是鼓励向一些行业投资和不鼓励向一些行业投资的政策”。

3. 认为产业政策是为了弥补市场机制的缺陷而由国家采取的补救政策。“产业政策就是针对市场机制在资源分配方面出现

的失败而采取的决策”。

4. 认为产业政策是后进国家赶超发达国家所采取的政策。“产业政策就是当一国的产业处于比其他国家落后的状态,或者有可能落后于其他国家时,为了加强本国产业所采取的各种政策”。“产业政策就是为了加强本国产品国际竞争力的政策”。

5. 认为产业政策是工业化政策。“产业政策包括所有促进工业化进程和有利于发展中国家在工业发展中取得和那些欧美国家相类似的水平的所有政策”。“产业政策就是一整套促使更多的资源转移到工业部门中去的政策措施”。

6. 认为产业政策是政府干预经济活动的各项政策总称。“产业政策被看作是干预性政策,旨在加速某些行业的增长,和处理其它一些衰落的行业。这通常被称作‘挑选优胜者或找出失败者’的政策”。“产业政策是通过干预各产业之间的资源分配或产业的组织,以达到经济的和非经济的目标”。

7. 产业政策是与工业化阶段的演变相适应的政策。产业政策的范围和内容随着时间的推移而变化,各个阶段不仅目标不同而且政策手段和特征也不同。

8. 产业政策是经济发展的最高政策。“战后日本的产业政策是日本经济发展的最高政策,它在很大程度上左右着日本金融、财政、外贸、外汇政策的制定与实施。”

9. 产业政策是将发展与改革结合起来的政策。“产业政策是将发展与改革、计划与市场、宏观与微观结合起来的政策”。

10. 产业政策是一整套以发展为目标,以改革作保证,协调价格、税收、金融、财政、外贸、外汇以及计划等调控手段的综合政策体系。制定正确的产业政策,能够把发展与改革有机地结合起来,使经济发展战略与经济体制模式的转变,在方向上保持一致和协调。

一、产业政策的分类

根据产业政策适用的对象、范围,它可以分类如下:

1. 通用产业政策

它是以相同政策措施作用于经济领域各部门的政策。它采用了广泛的政策措施以改善资源分配或鼓励投资，或鼓励技术的发展。例如我国的《科技体制改革的决定》，其政策措施适用于各个科技领域。又如香港政府推行的低税制，则用以鼓励各项投资。这一政策又称为“水平政策”以区别于“由政府指定重点的政策”。

2. 特殊部门政策

它被应用于经济领域中广义的部门。我国在“一五”计划期间，曾强调了以重工业为基础，就是属于特殊部门政策。许多发展中国家的优先鼓励发展制造业，以及许多发展中国家的工业化政策中的指定某几个产业的出口导向及进口替代等均属此类。它常称为“由政府指定重点的政策”。

3. 特殊行业政策

它也属于“由政府指定重点政策”的类别。它们可以广义地或狭义地适用于特定的工业或行业。国际上对某一特定高技术的支持，对衰落工业部门采取的各项支持政策，或我们所曾执行过的“以钢为纲”或以“以粮为纲”都可以归入这类。

4. 特殊企业政策或特殊项目政策

我国对亏损企业的补贴或国家对重点项目人、财、物的特殊照顾；国外政府对某一基础设施或国营企业的投资，或对某企业发展新技术、生产新产品的支持，均属此类。

5. 特殊环节产业政策

它是通用产业政策的组成部分，它着眼于生产全过程中的某一环节，例如对研究与开发的支持，鼓励投资或技术改革等。

6. 特殊区域政策

它是为了发展某一区域而制定的特殊政策。例如我国的经济特区政策或对贫困地区的扶助政策等。在国外，它也包括了在某一区域发展某一特殊部门、行业或甚至项目等所制定的政策。

二、产业政策的内容

1. 产业结构政策

产业结构可以作各种层次的划分。第一层次的划分通常被分为一、二、三次产业,作为第二层次或第三层次的划分,则它们可以被划分为更多的部门与行业。例如我国现在的统计体系中,农业这一大类划分为种植业与其他农业两小类。在工业的采掘业中,又划分为煤炭采选、石油和天然气开采、黑色金属矿采选、有色金属矿采选等九大类。以下还划分为中类和小类。产业的投入中,包括了劳力、资本及各类生产要素的分配。其产出中,包括了不同价值和附加价值的初级产品、制成品与服务。人类社会的进步,需求的变化与科学技术的进步,促进了产业结构的变化与经济的增长。

产业结构政策是在研究需求变化的基础上,考虑生产要素的制约及合理配置而制定的藉以引导产业结构向正确方向发展的政策。由于现代经济生活及产业结构的复杂性,我们研究的出发点一方面将从长远角度出发,立足于完善发挥市场机制的作用,以使成千上万种商品在广大国土范围内都能在价值规律的支配下来满足人民的需要。另一方面,国家要完善计划的指导性质,以制定长期的产业结构理想目标,制定各项政策措施以协调部门、省、市和企业的重要决策,协调近、中期的发展以与长期的战略目标以使之相一致。在过渡时期,也还不能排斥局部指令性计划及其相应手段的加强。

2. 产业组织政策

狭义的产业组织是指存在于经济实体内部(例如企业)的组织结构。我国的企业组织,自“一五”搬用了苏联的模式以来,在过去各企业几乎是统一不变的组织模式。而国际上各类企业与公司的组织,随着环境变化与业务的变化而有相应的组织变化。刚性的微观产业组织,远不能适应当代剧烈变化的环境。广义的产业组

织是指存在于经济实体外部的(即企业之间)组织形态。产业组织政策主要是研究完善产业市场的秩序以确保较高的经济效益;积极促进有效竞争,以形成资源的有效分配;抑制垄断的发展以保证促进企业间的平等竞争;同时又要使必须具有规模经济的企业,充分发挥其规模经济效益。

在企业组织政策方面,微观上必需考虑使企业能成为独立自主经营的实体,并使企业内部的组织能不断适应国内外市场发展的需要,使其产品的数量和质量,能满足市场需要并在市场上具有竞争能力。我国的产业集中度与分散度都很大,不利于资源的有效配置。例如在资金密集型企业,必须具有相当的规模经济,但是我国的汽车、钢铁或耐用消费品等等,在这些方面的情况都很差。

我国尚未形成完善的市场机制,在外贸中屡屡产生的蚕茧大战、棉丝大战均属于计划机制与市场机制不完善的反映。这些问题也都应在产业组织政策中研究解决。

3. 产业技术政策

我国曾一再强调:科学技术必须面向经济建设、经济建设必须依靠科学技术。国家科委、国家计委和前国家经委曾联合组织了13个领域技术政策的论证工作,它们是:能源、交通运输、通信、材料工业、机械工业、住宅建设、建筑材料、农业、消费品工业、集成电路、电子计算机、城乡建设和环境保护。从中我们可以看到,中国各项产业业已有了较为完善的技术政策体系。但是,技术政策不能孤立而存在,因此我们把它综合到产业政策中来研究。我们将着重研究技术的实用化和市场化,并把它和产业、产品密切地联系起来。在研究产业技术政策时,一个主要问题是“自主开发”还是“引进吸收”?我们认为,技术作为生产力,其应用和发展具有世界性的继承性和连续性。另一方面,在继承的基础上,必须进行不断的创新。

4. 外贸结构和外贸政策

人类社会的发展以及由此带来的需求和供给的变化,使国际贸易成为各国经济活动不可缺少的部分。国际贸易在宏观经济方