

产业政策 与 结构优化

THE PRINCIPLE
OF
INDUSTRIAL POLICY

杨 治 著

新 华 出 版 社

产业政策与结构优化

杨 治 著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

产业政策与结构优化/杨治著. - 北京: 新华出版社, 1999.4
ISBN 7-5011-4382-X

I. 产… II. 杨… III. ①产业政策-研究 ②经济结构-最优化-研究-中国 IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 08741 号



产业政策与结构优化

杨 治 著

*

新 华 出 版 社 出 版 发 行

新 华 书 店 经 销

新华出版社激光照排中心照排

新华出版社印刷厂印刷

*

850 × 1168 毫米 32 开本 9.75 印张 234, 000 字

1999 年 4 月第一版 1999 年 4 月北京第一次印刷

ISBN 7-5011-4382-X/F·635 定价: 22.00 元

序 言

杨治同志是我多年来在国家经委、国家计委工作期间，时有交往的一位经济理论工作者，也是一位经济学教授。值此他的新作《产业政策与结构优化》一书出版之际，表示衷心的祝贺。

《产业政策与结构优化》是杨治同志的另一部著述《产业经济学导论》的姊妹篇。《产业经济学导论》一书在产业经济与产业政策研究上已产生了广泛的影响。

我多次和杨治同志交谈，建议他的理论研究能更加贴近政策实践和经济工作实际。他在这一方面确实是认真的。

20年来，我国的改革开放和社会主义现代化建设取得了举世瞩目的成就。在20世纪末人均GDP达到800美元、实现“小康”的目标已经基本实现，但我国依然是一个发展中国家，还要用50年的努力奋斗，去实现人均GDP 5000美元，成为中等发达的国家，基本实现社会主义现代化的目标。展望前程，我们面对着更加艰巨、更加伟大的改革与发展的任务。

在完成这一任务的过程中，如何实现经济结构持续不断的优化，就是一个重大问题。因为，没有经济结构的不断优化过程，就不可能有经济的持续、快速发展。欧洲和日本等发达国家在第二次世界大战后，大都确立了获得社会广泛共识的经济发展和结构优化目标，以明确战后经济的复兴与振兴方向，政府甚至用立法的手段确保其目标的有效实现。

在世界上，我国还是一个经济上相对比较落后的国家。要实

现社会主义现代化和屹立于世界民族之林的宏图大志，确保我国国民经济持续、快速、健康地发展，就必须做好经济结构优化这篇大文章。这就是做好产业政策工作的必要性和重要性之所在。

当前和今后，无论是产业政策工作，还是产业政策研究都需要进一步加强和更加重视。产业政策应以我国的特点和国内外市场需求为依据，在取得社会广泛共识的基础上，还要有必要法规，使其在执行中更为有效。比如，如何治理大量“低水平重复建设”，并防止今后再出现类似的情况，就很值得认真总结经验教训，尽快寻求有效的对策。有人认为，大量的“低水平重复建设”是同产业政策的制定和实施不力有关，这一看法有一定道理。在经济建设中，不仅应该回答要搞什么，还要回答在什么时候，在什么地方，而这一时空概念正是与产业政策直接有关的问题。总之，在当前产业政策工作确实有着它的紧迫性。

杨治同志是活跃于这一领域的理论工作者，愿他更加努力，取得新的研究成果。

马 仪

1998年10月25日

前 言

《产业政策与结构优化》是拙著《产业经济学导论》的姊妹篇，是近年来我在学校讲授产业经济学这门课程时的讲义。《产业政策与结构优化》与《产业经济学导论》不同之处，是从服务于产业政策的实践的角度，力图为产业政策的制定和实施提供经济理论的支持。

近几年，我国无论在经济发展上还是在体制改革上，进展都十分神速。作为一个经济理论工作者，无论在钻研经济理论还是为发展与改革实践服务上，很有绉短汲深之感慨。尽管我年年讲课时都要修订一次讲义，但到头来还是总感觉没赶上实践和理论的发展。为了在本书中反映近来本人有关产业政策的一些思考，将去年本人应国家计委综合司之邀，为 1997 年全国计委系统综合计划工作研讨班撰写并报告的一篇论文《推动结构优化需要新思路和新对策》作为“补论”附后。

从世界范围来看，产业政策作为经济政策中的一员，其存在的必要性，在理论上是争议的。在实践中，有成功者、成功的部分，也有失败者、失败的部分。

其实，在有关产业政策必要性的理论分析中，最值得关注的问题是对于产业政策必要性的判断。如有必要，产业政策该做什么，不该做什么；进而，解释支持产业政策必要性的理论原理，在一个国家不同的经济发展阶段，是有变化的；在处于不同经济

发展阶段的国家中，是有差异的。

我热衷于产业政策和现代产业理论的研究，起始于 1979 年夏随马仪同志为团长的国家经委第二次访日代表团访日之后。当时我是代表团的一名译员。作为一个蹩脚的翻译，实在不堪回首。但作为一个经济理论工作者，却收获颇丰。在代表团访问日本政府的经济管理部门时，听到了很多有关产业政策的介绍和解释。后来在许多朋友的帮助之下，收集了大量有关产业政策和产业理论的资料和著述，开始了产业政策原理的研究。第一个研究成果即是出版于 1985 年的《产业经济学导论》。其主要内容属“引进”性质。

回想起来，当时日本通产省官员对产业政策必要性的理论解释，源于经济学家筱原三代平 1957 年在一篇论文《产业结构和投资配置》^①中提出的“动态比较费用说”。筱原对产业政策必要性的理论解释是，日本经济在当时所以落后于欧美发达国家，问题在于产业结构的后进性。在当时，日本具有比较优势的产业，其市场和技术进步的前景都不乐观，且依托这些产业又无法使日本经济赶上欧美发达国家。而且，完全依托市场机制，不可能改变自己比较优势。因此，需要依靠产业政策的力量，使本国的比较优势得以改变，也就是实现所谓“产业结构的高度化”，以便使日本的产业结构趋近于欧美发达国家的产业结构。可以说，以“动态比较费用说”为理论基础的产业政策属于“追赶型”产业政策。

80 年代，日本已成为仅次于美国的世界第二经济大国，人均国民收入也追上了美国，日本进入了经济发达国家水平分工和水平竞争的俱乐部。于是，“追赶型”产业政策在日本基本上完成了它的历史使命。这时，该不该有产业政策、产业政策还能做

① 载日本一桥大学《经济研究》1957 年 10 月号。

些什么、产业政策必要性的理论解释又当如何等等就必然成了问题。时势造英雄，经济学教授小宫隆太郎率一批青年经济学家再探产业政策原理。其研究成果汇总为一本专著《日本的产业政策》^①，此著作在我国已被翻译出版。小宫对产业政策功能的定位是“弥补市场缺陷”。因此，可以把小宫对产业政策必要性的理论解释为“弥补市场缺陷说”。小宫不大赞成通过政策去引导一国产业结构演化过程，认为这应是由市场去办的事。并把筱原三代平称为“史前期”人物。显而易见，这种以“弥补市场缺陷说”为主旋律的产业政策应称之为“竞争型”产业政策。

1989年年底，我同当时的国家计委产业政策司周才裕司长结伴再访日本通产省的产业政策局。过后，给我留下的印象是，关于产业政策，日本政府官员已无很多话可说，通产省的官员讲得更多的是有关“放宽管制”、“经济全球化”之类的话题，也就是政府对产业发展的强硬介入已经消退。

时至1992年，在日本又出现了一本解释产业政策原理的畅销新书《反古典的政治经济学》，作者是著名经济学家村上泰亮。村上对产业政策必要性的理论解释所依托的理论工具，是“边际费用递减说”。村上认为新古典派经济学的基本前提是“边际费用递增的法则”，其实“边际费用递增（边际收益递减）并非是普遍规律，边际费用递减（边际收益递增）是与边际费用递增同样重要的现象。特别是在研究增长与发展这类长期性问题时，边际费用递减的情况就成为关键。”^② 边际费用递减现象的持续存在是以技术进步的持续存在为依据的。村上认为，如不对边际费用递减显著的产业进行必要的政策介入就会引发自杀性价格竞争，其后果不是企业破产和工人失业，就是固化垄断。

① 东京大学出版会 1984 年。

② 村上泰亮《反古典的政治经济学》，东京·中央公论社，1992 年，第 15 页。

进入 90 年代，人们开始实实在在地体验了新技术革命、高新技术产业的发展、知识经济、信息社会的到来、第三次浪潮等等超工业社会的经济社会发展趋势。而边际费用递减现象极为显著正是知识经济有别于其他经济的主要之点。人们真切地感到产业的盛衰是有周期的，产品的生命周期则越来越短。

在知识经济之下，产业政策必要性的理论依据，应是“边际费用递减说”。“边际费用递减说”是培植知识经济的主导产业的产业政策原理。以“边际费用递减说”为依据的产业政策应称之为“先驱型”产业政策，特别适用于走在知识经济前沿的发达国家。90 年代美国政府实施鼓励发展科学技术和高科技产业以及振兴教育的政策，以加速美国经济向知识经济前进。

就中国经济而言，从整体上说，一方面还是一个经济上落后的发展中国家，工业化的路还远没有走完；另一方面，又是经济发展十分迅速，具有相当大的而且是越来越大的综合国力和科技开发能力的国家，正在举国实施科教兴国战略，以迎接知识经济的到来。昨天的路还没有走完，今天刚刚来到，却已开始走向未来。这或许是眼下中国经济的写照。我本人认定，产业政策无论对任何发展层次的国家都有存在必要，但其目标、重点、形态、力度及其适用原理并不相同。在目前的中国，产业政策必要性的理论依据应如何定位和组合？这应是我们产业政策理论研究家的最大兴趣所在。

杨 治

1998 年 6 月

目 录

序言	(1)
前言	(1)
导论 产业经济学与产业政策的对象和地位	(1)
第一节 三维经济运行说	(1)
1.1 经济学与资源配置	(1)
1.2 市场、总量和结构	(5)
1.3 三维经济运行图示	(12)
第二节 资源配置的三个结构问题	(17)
2.1 产业结构及其理论	(17)
2.2 产业组织及其理论	(21)
2.3 产业区位及其理论	(29)
2.4 结构与功能	(32)
第三节 产业政策的三个功能	(35)
3.1 什么是产业政策	(35)
3.2 资源配置结构的导向功能	(40)
3.3 经济运行态势的协调功能	(46)
3.4 经济运行机制的组合功能	(48)
第一章 产业结构与经济发展	(51)
第一节 产业结构与产业分类	(51)
1.1.1 产业结构的质的规定性	(51)

1.1.2	产业结构的量的规定性	(55)
1.1.3	研究产业结构内在关联性的理论框架	(61)
第二节	产业结构与经济发展	(69)
1.2.1	经济发展的内涵与相关因素	(69)
1.2.2	产业结构与经济发展之对称性的发现	(73)
1.2.3	产业结构的协调性效益和层次性效益	(82)
第三节	产业结构的形成机制	(87)
1.3.1	市场导向与导向的“传导阻滞”	(88)
1.3.2	计划导向与产业政策	(95)
1.3.3	总量均衡对产业结构形成的影响	(99)
1.3.4	经济管理体制对结构形成的影响	(100)
第二章	产业结构的优化选择	(103)
第一节	产业结构优化问题的方法论	(103)
2.1.1	整体性原则	(104)
2.1.2	动态性原则	(110)
2.1.3	阶段性原则	(115)
2.1.4	开放性原则	(118)
第二节	选择产业结构优化目标的一般原理	(119)
2.2.1	选择产业结构优化目标的一般前提（约束条件）	(120)
2.2.2	选择优化目标的一般原则	(121)
2.2.3	“筱原三基准”评述	(130)
第三节	开放经济与产业结构的优化	(135)
2.3.1	比较成本、比较利益、比较优势 与国际分工	(136)
2.3.2	后发国优势与引进	(145)
2.3.3	对外开放与产业政策	(151)

第三章 优化产业结构的途径	(157)
第一节 产业振兴的政策手段	(157)
3.1.1 比较效益与资源配置流向、流量	(158)
3.1.2 产业内规模结构与竞争结构的调控	(167)
3.1.3 产业振兴的外部条件	(173)
第二节 产业调整政策	(177)
3.2.1 产业生命周期和资源存量的调整	(177)
3.2.2 资源存量再配置的途径	(185)
3.2.3 政策支持手段	(190)
第三节 产业技术政策	(192)
3.3.1 产业技术政策的地位和意义	(193)
3.3.2 产业技术政策的目标选择	(195)
3.3.3 产业技术政策的内容	(198)
3.3.4 产业技术政策的经济分析	(202)
3.3.5 产业技术开发体制与激励机制	(204)
3.3.6 关于中国科技发展计划	(207)
第四章 产业组织政策原理	(209)
第一节 制定政策的若干理论问题	(209)
4.1.1 规模经济	(210)
4.1.2 竞争效益	(218)
4.1.3 有效竞争	(225)
第二节 产业组织政策目标的选择	(225)
4.2.1 政策目标的二元性	(225)
4.2.2 产业组织属性的行业差异	(229)
4.2.3 产业组织政策的时代特征	(233)
4.2.4 产业发展的目标市场	(235)

4.2.5 关于当前我国制定和实施产业组织政策的 若干思考	(237)
第三节 产业组织的调控	(238)
4.3.1 市场规模的调控	(238)
4.3.2 市场结构的调控	(241)
4.3.3 市场行为的约束	(252)
第五章 产业区位政策原理	(257)
第一节 产业区位形成原理	(257)
5.1.1 区位比较效益	(258)
5.1.2 外部经济与投资环境	(259)
5.1.3 比较优势的差异和要素的优化组合	(263)
5.1.4 产业区位演变的一般趋势	(268)
第二节 地区发展战略	(273)
5.2.1 不平衡发展与共同富裕	(274)
5.2.2 区位条件与结构优化	(282)
5.2.3 “社会间接资本”与增长极	(287)
补论 推动结构优化需要新思路和新对策	(290)

导论 产业经济学与产业政策的 对象和地位

第一节 三维经济运行说

1.1 经济学与资源配置

科学的发展不仅表现为新发现、新概念的不断涌现，而且还表现为对那些已有的，甚至是对那些最基本的认识 and 概念赋予新的深化和新的内涵。如爱因斯坦的一般相对论解释了在加速度条件下的时间和长度，由此，重新解释了牛顿力学的基本概念——重力。从古典物理学到现代物理学，其对象从宏观到微观，其基本规律都是再认识的升华。

同样，在经济科学的发展中，常常可以看到这样一种现象：那就是这门科学的最基本的概念和命题，往往成为需要不断地、反复地予以再认识的对象。经济学无疑是有关“经济”的科学。然而，要问什么是“经济”可以有多角度的解释。对经济这一概念的认识，就存在着不断发展的过程。要使人明白什么是经济并不简单。从而，“经济学”的定义也并非就是一种。

与汉字“经济”相对应的英文词汇即是 *economy*，许多使用拼音文字的欧美国家，对这个词汇的读音亦大体相近。其字源都是古希腊文的 *oikos - nomos*，原义大体是“家政”的意思。即对家庭事务的管理之义。在奴隶制下的古希腊，人们的生产、分配

和消费活动都是属于“家政”的范畴。因此，可以说 economy 的最古老的涵义便是“家政”。

据日本的经济学著述的记载，在日本把 economy 一词译成汉字的第一人是明治时代的田口鼎轩。其“经济”这两个汉字取自中国典籍中的“经世济民”，即治理国家的意思。当然，田口鼎轩也并非是把“经世济民”略称为“经济”的第一人，因为，早在杜甫的《水上遣怀》诗中便有“古来经济才，何事独罕有”的诗句，其中的“经济”就是取自“经世济民”。

在这里，一个令人感兴趣的问题是，为什么田口鼎轩选用了汉字的“经济”来翻译 economy 这个外来词汇呢？

明治时代，起始于 1868 年。显然，世界至这一时代，economy 早已超越了古希腊文的“家政”的樊篱，成为涉及社会性的生产、交换、分配和消费的范畴了。活跃于欧洲产业革命时代的古典经济学家往往在 economy 的前面冠以 political（政治的、政府的、行政的）这个形容词，变家政为国政，把自己建立起来的学科称之为 political economy。这反映了人们的“经济”活动的一大飞跃，变家政为国政无疑是个顺理成章的事。在我国，将 political economy 译为“政治经济学”，而日本人则往往不把 political 直译出来，认为 political economy 译成“经济学”才是准确的。

直到 1890 年，“现代经济学”的鼻祖，英国人 A. 马歇尔^①在出版他的名著《经济学原理（Principles of Economics）》时，又给经济学造出了一个新词汇——economics。

辞书上说，“经济”这个词汇的第一种意义是指社会生产关系的总和。要说“经济学”是研究社会的生产、交换、分配和消费的规律的科学恐持异议者不多。当我们讲到政治经济学的对象时，最简明地表述则是研究社会的生产关系及其发展的规律。

^① Alfred Marshall (1842—1924 年)。

然而，无论是汉语词汇的“经济”，还是外语的 *economy*，在实际的用法里，还有“节约”“效益”的意思。这在辞书里也是写得明明白白的。我们日常说的“经济实惠”；其中的“经济”显然同生产关系无关。再如，近年来广为普及的经济术语“规模经济”一词，其中的“经济”即是效益、好处、节约的意思。应当说，研究生产、交换、分配、消费中的效益、效率本是经济学的题中应有之义。因此，经济学从另一个角度来说，又是研究效益和效率之学。

在经济学里集中表现效益和效率的概念就是生产率。也就是对生产过程的产出与投入之比。在英语里，*productivity* 一词，既作生产率，也作生产力。生产力是生产率的原因，生产率则是生产力的结果和表现。而发展生产力，提高生产率这一命题在经济学中则被归结为“资源配置 (*resource allocation*)”问题。这里的“资源”概念是经济学的一个术语，一般指的是投入生产过程的自然资源和生产要素的总称。具体一点说，投入生产过程的人力、财力、物力、智力以及土地等等的总称就是经济学里的“资源”。而“配置”则是指在生产者之间、产业之间和地理区位之间，各种资源的分布和组合状况。“资源配置”问题，就是要使任何时候对于目的而言，总是有限的“资源”，予以最大限度地有效和合理的配置，即实现资源的优化配置，以实现最大限度的经济效益和经济效率。资源配置优化程度决定了生产力和生产率的高低。当然，从动态的观点看，还有“资源”本身的发展、更新、积累问题。

因此，有人给经济学下了第二个定义：经济学是研究资源配置的科学，是研究资源配置的方式及其变化的科学。

资源配置的目的、目标和模式，当然是同一定的社会基本制度相联系，同一定的基本经济制度相联系，同一定的社会生产关系相联系。但资源配置的基础机制，并不取决于社会基本制度、

基本经济制度和社会生产关系。

生产关系的属性是以生产资料的占有关系，从而以剩余价值、剩余劳动的占有关系决定的。以此属性划分生产关系、基本经济制度以至社会基本制度的类型。如原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义社会、社会主义社会、共产主义社会等等。

而现代的经济，即现代社会的资源配置问题，不问社会制度如何，资源配置的方法无非是市场经济和计划经济（或说“国家调节”）两种。起始于1978年的渐进的中国经济体制改革，经过15年的悉心探索，终于绘出了经济体制的基本框架——社会主义市场经济体制。在这一经济体制中，资源配置的市场经济机制将发挥其基础作用。中国经济体制改革的实践和理论的探索所取得的最重大的突破和成果之一，是发现基本经济制度和资源配置机制是可以分开的。

“现代经济学（modern economics）”以往在我国被称为“西方经济学”“资产阶级经济学”，说成是为资本主义辩护的伪科学。其实，现代经济学大量讨论了有价值的现代市场经济的运行规律，因此这一部分内容并非伪科学，因现代经济学也有二重性。现代经济学的基础理论是价格理论和国民收入理论，即微观经济学和宏观经济学。同资本主义基本制度结合的现代市场经济制度发展到今天，又给现代经济学提出了一大堆难题。面对“滞胀”、虚拟经济的过度膨胀（泡沫经济）、难消的失业、经济增长乏力等等难题，已感办法不多。经济运行和经济政策的困惑，就是经济理论的迷惘。资源配置问题又可分解为：资源配置的机制问题；资源配置的各种结构问题。

产业政策就是国家有关资源配置结构的经济政策，其经济理论基础就是产业经济学（或称“现代产业理论”）；对象首先是资源配置结构同经济效益的关系。进而再讨论资源配置结构的形成与进化的规律，以及实现资源配置结构优化的机制问题。