

产业政策论

夏大慰 史东辉 著

复旦大学出版社

前 言

发展是人类所面临的最重要的挑战，对大多数工业化起步较晚的后起国家（地区）来说，发展的任务是艰巨的，但并非没有希望。从历史上看，18世纪后半期在英国掀起的工业化浪潮，通过技术、资本、商品和人口的国际间转移而传播到欧洲其他国家和美国，推动了这些当时经济相对落后于英国的欧美国家工业革命的展开。而欧美的工业革命又在19世纪后半期扩展到日本和俄国，继而又在两次世界大战期间导致了澳大利亚、阿根廷和土耳其工业化进程的开始。第二次世界大战以后，全球经济和政治格局发生了翻天覆地的变化，一大批后起国家纷纷通过吸收国外资本和先进技术开始其工业化进程。其中，由于一些后起国家和地区工业化的成功发展和经济振兴，开始逐步改变工业革命以来形成的以欧美发达资本主义国家为中心的经济格局，世界经济日益走向多元化。

与此同时，一个发人深思的现象是，在二次大战以后获得经济高速增长的后起国家只是这个地球上所有后起国家的少数，而大多数后起国家的实际经济发展速度至今仍相当缓慢。虽然我们也深信，经济发展从来就是一个非均衡的过程，一国经济发展的后进状态也未必能够说明其今后获得高速增长的必然性，毕竟任何一个国家的经济发展有其自身的规律并受到诸多外部因素的制约，太阳也不可能同时照耀在每一个地方。然而问题在于，为什么有些后起国家能够在不太长的时期内成功地实现或初步实现了国家工业化和经济振兴，并且其增长速度之快往往出乎人们早先的预料？显然，首先是对这一现象，而后又是对这一现象背后所蕴含着的某

种经验性的揭示，必将给人以不少启发。尽管推动工业化进程乃至实现经济振兴的原理还远未被人们完全掌握，但人们仍可以从过去40多年来后起国家经济发展的经验教训中学到很多东西。本书的写作即是以此为出发点的。

本书所指的所谓后起国，是指在第二次世界大战结束以后，才开始进行全面工业化的国家或地区。实际上，后起国这一概念由来已久，其主要指那些步入以工业化为核心的现代经济增长阶段较迟的国家。如德国，由于其资本主义工业发展明显迟于以英国为代表的早期资本主义国家，因而在历史上就一度被归于后起之列。显然，与其他经济学概念不同，后起国这一概念具有鲜明的历史性和相对性。也就是说，对于特定一个国家而言，后起国这一概念主要是针对其处于工业化发展水平较为落后阶段而言的，而一旦实现工业化并步入发达行列之后，显然就不再适合于后起国这一称谓了。在本书中，我们所重点考察的后起国和地区则主要包括韩国、新加坡、台湾、香港、巴西、墨西哥、泰国、马来西亚以及日本。需要说明的是，尽管日本事实上早在上一世纪后期即开始了全面工业化进程，但是一则由于其至本世纪40年代末实际的经济水平与欧美发达资本主义国家相比，还存在着悬殊的差距，二则也是由于战争所造成的日本经济的全面崩溃，以至于战后相当一段时期内经济发展实际上还是一个以工业化为主导的经济赶超过程，因此我们还是将日本列为本书重点考察的对象。

本书是继《产业组织学》之后，作者在产业经济领域推出的又一新著。作为对战后的经济赶超为特征的后起国家产业政策展开系统分析的一项初步研究成果，本书尚有许多不足和缺陷，深望广大读者给予批评指正。

夏大慰 史东辉

1994年5月于上海财经大学

目 录

前 言

第一章 产业政策的基本原理与体系.....	(1)
第一节 产业政策的基本内容.....	(1)
一、产业政策的含义.....	(1)
二、产业政策的若干特征.....	(6)
三、产业政策的手段.....	(11)
第二节 产业政策的体系.....	(15)
一、产业结构政策.....	(16)
二、产业组织政策.....	(17)
三、产业技术政策.....	(19)
四、产业布局政策.....	(21)
第三节 产业政策的理论依据与实践.....	(23)
一、产业政策的兴起及其历史背景.....	(23)
二、发达国家与后起国产业政策的实践及比较.....	(29)
第四节 我国工业化的进展与产业政策的必要性.....	(33)
一、我国工业化战略的历史演变.....	(33)
二、产业政策在我国工业化进程中的历史使命.....	(37)
第二章 产业结构的转换与政策（上）.....	(41)
第一节 国际分工与比较生产费用说.....	(41)
一、比较生产费用说及其缺陷.....	(41)

二、有关对比较生产费用说的批判.....	(45)
第二节 扶持幼小产业说.....	(50)
一、幼小产业保护的基本理论.....	(51)
二、规模经济与幼小产业扶持政策.....	(55)
三、后起国保护和扶持幼小产业的基本政策内容.....	(59)
四、后起国幼小产业保护和扶持的实证分析.....	(62)
第三节 产业结构的转换与扶持幼小产业成长战略.....	(66)
一、后起国幼小产业保护与扶持政策的基本评价.....	(66)
二、产业结构转换中的战略幼小产业的保护和扶持... (75)	(75)
第四节 我国产业结构的转换与幼小产业保护和扶持 政策.....	(81)
一、我国幼小产业保护和扶持政策的基本回顾及 评价.....	(81)
二、我国现阶段经济发展战略与幼小产业保护和扶持 政策.....	(85)
 第三章 产业结构的转换与政策 (下)	(90)
第一节 后起国的国际市场进攻战略.....	(90)
一、后起国国际市场进攻战略的基本模式.....	(91)
二、后起国推动出口产业发展的基本依据.....	(93)
三、后起国的工业化与出口战略.....	(98)
第二节 后起国的出口鼓励政策.....	(102)
一、鼓励出口的财政政策.....	(102)
二、鼓励出口的金融政策.....	(106)
三、其他鼓励出口政策.....	(111)
第三节 我国产业结构转换与政策取向.....	(113)
一、我国鼓励出口政策的回顾与分析.....	(113)
二、产业结构转换的基本模式：幼小产业保护和扶持与	

出口导向战略的结合.....	(118)
三、我国产业结构转换的政策取向.....	(123)
第四章 产业组织政策与国际竞争力.....	(132)
第一节 产业组织政策的基本原理与发达国家的产业组织政策.....	(132)
一、“马歇尔冲突”：产业组织理论的核心问题.....	(133)
二、发达国家的产业组织政策.....	(138)
第二节 后起国的产业组织政策.....	(144)
一、后起国产业组织政策的主要内容.....	(144)
二、大公司战略与产业组织政策.....	(150)
三、中小企业发展与产业组织政策.....	(155)
第三节 我国国际竞争力与新产业体制.....	(161)
一、我国产业组织的历史、现状与问题.....	(161)
二、我国新产业体制建设的基本内容.....	(170)
第五章 产业技术的形成与政策.....	(178)
第一节 后起国的技术赶超与后发性利益.....	(178)
一、后起国的后发性利益与技术赶超战略.....	(178)
二、后起国产业技术进步的基本渠道.....	(185)
第二节 后起国的产业技术政策.....	(192)
一、后起国政府扶持产业技术研究和开发的政策.....	(192)
二、后起国政府扶持产业技术引进和消化吸收的政策.....	(198)
三、后起国政府促进产业技术转移的政策.....	(205)
第三节 我国产业技术政策的新课题.....	(211)
一、我国产业技术政策的回顾与分析.....	(211)
二、新时期我国产业技术进步的现状与政策选择.....	(220)

第六章	产业布局和政策.....	(229)
第一节	产业布局与地区开发政策.....	(229)
一、	产业布局及其基本规则.....	(229)
二、	后起国的产业布局战略.....	(234)
第二节	后起国的开发区政策.....	(240)
一、	开发区建设与后起国开发区建设的基本背景.....	(241)
二、	后起国开发区建设的基本形式.....	(246)
第三节	我国产业布局政策的展开方向.....	(253)
一、	我国产业布局政策的基本沿革.....	(253)
二、	我国产业布局的若干问题.....	(259)
三、	新时期我国产业布局政策的展开方向.....	(263)
第七章	环境保护与产业政策.....	(268)
第一节	工业化与环境资源的最优利用.....	(268)
一、	工业化与环境污染.....	(268)
二、	环境资源的最优利用.....	(271)
第二节	环境保护的政策体系.....	(273)
一、	环境保护政策的基本内容与制度性政策.....	(273)
二、	环境保护指向的产业政策.....	(276)
第三节	我国环境保护与产业政策.....	(283)
一、	我国环境污染及环境保护政策的现状与问题.....	(283)
二、	新时期我国环境保护的产业政策.....	(289)

第一章 产业政策的基本原理与体系

第一节 产业政策的基本内容

一、产业政策的含义

(一) 关于产业政策概念的一般描述

如同许多经济政策名词一样，所谓“产业政策”（industrial policy），其定义时至今日尚未见共识，学术界甚至还有相当一部分人士否认产业政策的合理性。所幸的是由于一些国家产业政策的突出成就，使得这一概念不仅为越来越多的人士所接受，而且有关的学术研究和实践探索也有了极大的进展。

概而言之，围绕产业政策这一概念所展开的讨论主要涉及如下几个方面：

其一，认为产业政策只是特定国家在特定时期所执行的一种政府经济政策，因而无论是在经济学意义还是在政府的政策实践意义上都不具有普遍性；并且，这一概念本身也不可能有国际通行的定义，或者说并不需要。其中，由于在政策适用范围上的分歧，以至于又同时存在两种认识，即：（1）从产业政策的历史角度出发，认为产业政策只是日本独有的一项特殊的政府经济振兴政策，或者更精确地说，产业政策是一项只有在日本才称得上独到和系统的政府经济振兴政策。如美国经济学家罗伯特·尾崎（Robert Ozaki）认为产业政策“是一个土生土长于日本的名词，在西方经济学专业辞典中是找不到的。……它指的是一套政策，涉及保护本国

产品，发展战略工业，调整产业结构，以适应当前或未来国内外经济形势的变化。这一套政策是由通产省根据它对民族利益的认识，为了这个利益的实现而制订和推行的”。而日本著名经济学家南亮进在回顾战后日本经济发展历程时，就产业政策问题则说得更为简单明了。他指出：“到了战后，政府对工业化的干预，具体表现在积极推行产业政策这一形式上。产业政策是我国（日本）特有的产物，它虽然没有什么严密的定义，但一般为通商产业省、大藏省等各官厅对其所管辖的产业进行直接的指导的总称”。除了相当一部分日本经济学家之外，还有不少西方学者也持这种观点。（2）从产业政策的主要功效角度出发，认为产业政策是发展中国家或是经济后起国家振兴民族经济，赶超发达国家时所采取的经济发展战略及其相关的一系列政策的总称。如日本经济学家并木信义所指出的，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。持这种认识的包括相当一部分是发展中国家的经济学家，这显然与产业政策对日本经济振兴的特殊贡献有关，以至于不仅产生了较强的示范效应，而且也已在某些国家中取得了一定的效果。另外，第二次世界大战以后，一些新兴工业化国家和地区经过独立探索，实现了经济振兴，其在政府干预产业发展方面的成功经验与日本政府有关产业政策也有着明显相似之处，从而至少表明作为产业政策这一范畴并不仅仅适用于日本，在某种意义上也不完全是日本政府的独家发明。

其二，认为产业政策是现代经济发展过程必然存在的政策变

转引自查默斯·约翰逊：《通产省与日本奇迹》（中译本），中共中央党校出版社1992年版，第27页。

南亮进：《日本的经济的发展》（中译本），经济管理出版社1992年版，第98～99页。括弧内系作者加注。

转引自杨沐：《产业政策研究》，上海三联书店1989年版，第3页。

量，是为各国政府所执行的一项基本经济政策，而不管它以何种面目出现。然而，由于政治经济制度、社会文化传统、要素条件、政府能力和经济发展水平等方面的差异，在如何赋予产业政策的具体定义方面，仍存在着明显的差异，并且这种差异已不止于政府之间，在学术界也同样存在。其中分歧较大的认识主要是：（1）认为产业政策是政府有关产业的一切政策的总和。其较全面规范的表述如日本经济学家下河边淳和管家茂在其《现代日本经济事典》中所言，“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”的总称”。（2）认为产业政策虽然几乎涉及产业发展的所有问题，但其主要只是政府用以弥补市场机制在资源配置方面的缺陷。如日本著名经济学家小宫隆太郎，将产业政策归纳为是“通过某些政策手段，对以制造业为中心的产业（部门）之间的资源配置实行干预的各种政策，以及干预个别产业内部的产业组织，对私营企业的活动水平施加影响的政策”的总体”，并强调产业政策的中心部分，当“理解为在价格机制下，针对在资源配置方面出现的‘市场失败’而进行的政策性干预”。（3）认为产业政策主要是对各国政府产业结构的变动进行干预，以通过优化结构来推动经济增长。这种观点在欧美经济学界相当流行，如美国经济学家玛格丽特·迪瓦尔所言，“部门政策——鼓励向一些行业或部门投资和不鼓励向其他行业或部门投资——仍然是产业政策讨论中心”。

下河边淳、管家茂：《现代日本经济事典》（中译本），中国社会科学出版社1982年版，第192页。

小宫隆太郎、奥野正宽、铃村兴太郎：《日本的产业政策》（中译本），国际文化出版公司1988年版，第5页。

转引自杨沐：《产业政策研究》，上海三联书店1989年版，第2页。

（二）对产业政策概念的再认识

以上所列各种对产业政策这一概念的代表性的认识之间的差别，大致涉及有关产业政策的适用范围和产业政策的内涵边界两个方面。前者形成了普遍性与特殊性之间的分歧，而后者则又有宽窄之别。从政策制订的角度来看，一项经济政策作为政府某种经济意志的体现手段，无论是其政策目标、具体内容还是政策的整个制订过程，显然都要受到包括政府意志在内的一系列因素的制约，从而也进一步影响到对有关政策概念本身的认识。何况，即便是作为一种学术探讨，产业政策这一概念的定义问题实际上仍在很大程度上受到各国政府有关政策定义或者陈述的影响。因此，上述有关产业政策概念的分歧也就是不可避免的了。不过，为了便于准确把握产业政策概念，以利后续研究的深入开展，显然还是有必要首先对产生上述分歧的基本缘由作一分析和归纳。

1. 经济制度对产业政策概念定义的影响。一国的经济制度是一切政府经济政策及其制订的制度基础，其不仅决定了一国政府通过政策干预经济运行的基调和原则，而且也直接决定了政策制订和具体实施的市场边界。具体而言，产业政策作为政府有关促进并协调本国产业发展的经济政策，在不同的经济制度下就不容置疑地会有不同的定义。并且，不仅市场经济国家和非市场经济国家之间，资本主义国家和非资本主义国家之间的产业政策会有不同的定义，而且即使在市场经济国家或者资本主义国家之间，也会因为某些制度上的具体差异而出现分歧。如同样是市场经济国家的英国和瑞典，就是由于某些制度上的具体差异（主要集中在国有企业制度和社会福利制度方面），而导致了其对于政府产业政策概念及其功效的不同认识。究其原因，主要在于不同的经济制度直接赋予了政府不同的干预产业发展的权力，规定了政府可以做什么而不可以做什么，即涉及到了这一概念本身的内涵规定问题。由于经

济制度的差别，在不同国家产业政策所获得的定义自然会因此而有所区别。

2. 经济价值观对产业政策概念定义的影响。这里所指的经济价值观，主要是指一国政府及社会各界所长期遵循的有关经济运行和发展的某种规范性的共同认识或者观念。并且，由于这种观念本身所体现的极强的历史色彩和文化传统，从而使其往往比政府乃至制度的更替对社会经济发展的影响更为深远。至于这种经济价值观对认识产业政策概念并加以具体定义的影响，则又主要体现在其一般构成了各国政府考虑或制订产业政策所禀承的基本原则和决策思想。历史地看，各国在这种经济价值观上的差异是显而易见的，以至不止于产业政策领域，还包括其他一系列经济政策，都或多或少由于这种差异而体现出不同的政策原则和政策定义。如日本是一个长期信奉国家积极干预市场运行和经济发展的观念的国家，因此在产业政策的设计和执行上，多强调国家对产业发展的主动、广泛而有效的干预；而同样是市场经济国家的美国，则由于深厚的自由主义传统，而在一般意义上不主张赋予产业政策以多少积极主动干预产业发展的色彩。这样，不仅在两国政府之间，而且还直接反映到两国的学术界之间，在产业政策的定义上造成了最为明显的差别。

3. 经济发展程度对认识产业政策概念的影响。各国经济发展程度对产业政策定义的影响，主要在于不同发展程度的国家，或者说在先行的发达国家和发展中的后起国家之间，对于产业政策功效的不同期望，从而又必然由各国政府赋予产业政策以不同的内涵，产业政策在各国由此而担负起不同的历史使命。具体而言，这种影响表现在：其一，对于后起国家来说，经济发展的根本目标，是在振兴民族经济基础上实现所谓经济赶超。由于在国际竞争中的相对劣势地位，以及产业结构和产业技术水平的落后性，如果仅仅依靠市场机制，而没有政府的积极有效干预和推动，那么其经济不

仅难免失去自主发展的可能，而且也很难充分利用所获得的某种经济起飞的机遇，进而迅速实现民族经济振兴。也就是说，正因为经济赶超作为后起国家经济发展目标的非常性，因此要达到这一目标就必须采用非常的手段进行发展模式的创新，在市场机制的基础上，由政府通过产业政策，实施积极有效的干预，依靠结构转换和组织合理化这两只车轮，实现仅凭借市场机制所难以迅速顺利实现的战略目标。其二，对于发达国家来说，由于其本身并没有所谓经济赶超的压力，以及在国际经济竞争中的相对有利地位，因此对产业政策干预经济发展的需要显然远不及后起国家那般迫切，以至于其对产业政策的定义要比后起国家有限得多。

不过总体而言，尽管存在着这样那样的分歧，上述有关产业政策概念定义之间的相同之处仍是显而易见的，集中表现在：首先，都认为产业政策是旨在促进并优化本国产业发展的一项政府经济政策；其次，都强调了产业政策对于改善资源在产业及企业间配置效率的必要性和可行性；第三，都肯定了产业政策对于推进后起国家经济增长，实现民族经济振兴的重要功效。因此，可以认为，上述有关产业政策概念的描述之间的差别，首先是建立在相同的认识基础之上的；其次其主要分歧又相对集中于有关发达国家产业政策的内涵规定上，而对于后起国家产业政策的定义及功效的认识似乎还是相当一致的。正因为这样，所以虽然有关产业政策概念的定义至今尚未达成共识，但是这种意见的差别对于我们主要分析研究后起国产业政策的影响是十分有限的。

二、产业政策的若干特征

（一）产业政策的常规性

所谓产业政策的常规性，即是指如同货币政策、财政政策和社会福利政策等一样，产业政策通常也是现代经济条件下一国政府常备的经济政策之一。这种常规性一般又包括如下两个方面：

其一，从政策的空间范畴来说，产业政策在政府经济政策体系中居于不可或缺的中观层次。众所周知，政府经济政策体系在空间上通常分为宏观、中观和微观三个层次，分别以整个国民经济、产业、企业和家计为着眼点。实践证明，在市场经济条件下，由于宏观经济政策和微观经济政策本身的特性，其事实上不可能针对产业的具体活动及产业之间的市场关系作出有效的政策引导。而正如同需要政府在宏观和微观两个层次上对现实经济运行进行干预一样，市场机制显然也不可能充分有效地使资源在产业间的配置达到优化。因此，这就必然需要设计和执行特定的产业政策，通过政府对产业活动和产业关系这一中间层次的适当介入，以使资源在产业这一层次的合理有效配置成为可能。而至于产业政策在政府经济政策体系中居于什么样的地位，或者说在政府经济政策体系中何者为本，则又是另外一个问题了。

其二，从政策的基本目标来说，产业政策所旨在达到的基本目标与一般经济政策的基本目标是一致的。虽然现代社会普遍存在着政府政策干预稳步增加的趋势，但是经济政策的根本目的仍当局限于那些市场机制所不能达到的，或者是市场所不能轻易实现的。也就是说，政府经济政策是用以实现或帮助实现整个国家的社会经济发展目的的。就此而言，政府一般经济政策的目标，基本包括：（1）促进更大的经济平等；（2）充分就业；（3）避免通货膨胀；（4）保持对外收支的平衡；（5）加速经济增长。产业政策既然是政府一系列基本经济政策中不可缺少的重要环节，其基本目标自然也须与之保持一致。不过需要澄清的是，产业政策仅仅是实现上述目标所依赖的一系列政策的一个组成部分，因此其在目标选择方面必然会有倾向性，或者说对实现上述基本目标所起到的作用是非均衡的，这事实上也可视作为政府各项经济政策之间的自然分工。

（二）产业政策的导向性

产业政策的导向性是指其在根本上是作为一种积极引导一国产业发展并具有显著目标导向作用的政策。这种导向性又具体表现在两个方面：

其一，产业政策的导向性是非常积极主动的，以至于比较其他国家经济政策而言，其对资源在产业之间和产业内的分配的干预程度要强烈深入得多。作为产业政策对象的产业发展和产业间关系其实是十分具体繁复的，所涉及的资源合理配置问题也远不如一般经济学原理所描绘的抽象而富有逻辑性。也就是说，产业政策不仅要解决抽象意义上的有限资源的产业间的合理配置问题，而且还需要在相当具体的形态下，在更广泛、更经常并更深入的意义引导资源的合理配置。因此，首先，如果仅仅依靠市场机制的那种所谓“看不见的手”的调节，那么显然就很难达到这一目的，这事实上也早已为现代经济发展的实践所证明；而其次，即使采取基于国民收入理论的那种所谓凯恩斯主义的干预方式，虽然也可能引导现实产业发展出现明显的变化，但是仅仅是基本解决了在宏观意义上实现资源有效配置的现实可能性问题，而对在产业这一层次上实现资源有效配置的具体化似乎仍缺乏足够的力量；再则，如果通过立法对企业财产关系和交易关系等进行调控这一传统的政府微观经济政策途径，恐怕最多也只能解决维护市场机制和企业行为的规范和竞争性问题。比较而言，显然产业政策不仅在对现实经济运行的干预力度上要强于一般意义上的政府宏观和微观经济政策，而且在实现资源的有效配置方面，也显得更为积极、主动和具体。

其二，产业政策对于推进或加速经济增长又有着特别显著的导向性。这其实也是产业政策具体目标定位的非均衡性所产生的必然作用。在政府经济政策的诸多现实目标中，经济增长固然可以

被视作是首要目标，但是在政府基本经济政策体系中，似乎只有产业政策才有能力对经济增长产生长期的、较高效率的推动力。其根本原因，即在于产业政策在整个政府经济政策体系中作为主要而具体的供给政策的不可动摇的地位，以及其所处的特定的经济空间。与此相应的是，产业政策对引导实现其他政策基本目标的影响力自然就要相对次于其他有关的政府基本经济政策。有必要强调的是，产业政策也不是一般意义上的政府供给政策，其干预方式也远不止于通常所指的参数调节方式，它甚至还需要采取许多政府直接干预手段。另外，更为重要的是，产业政策对于加速经济增长的成功导向，正是通过第二次世界大战以后一些后起国家经济振兴的实践而得到了充分验证，并且由此才引起大多数国家决策当局的重视。也正是在这意义上，产业政策的制定似乎更多地表现为一种政府积极主动地促进经济长期增长的倾向。

（三）产业政策的阶段性

产业政策尽管是政府一项常规的经济政策，但是其阶段性特征还是相当明显的。也就是说，作为一项基本的经济政策，产业政策可能会随着现代经济的发展而一直延续下去，而其具体政策导向和政策内容则随着经济发展和国内外环境的变动而必然会发生某种阶段性的变化。具体而言，这种阶段性变化又主要表现在：

一方面，经验表明，产业政策的阶段性变化直接是由经济增长的不同阶段所决定的，并且产业政策的这种阶段性变化又主要表现为具体政策导向和政策核心内容的较具规律性的转移。众所周知，尽管任何意义上的经济发展都是一个连续而不容间断的过程，但是从经济增长的实际水平和结构变换角度来说，实际上所有国家的经济增长历程都可划分为若干个相对差别较大的阶段。如前所述，产业政策之所以引起有关国家决策当局的日益重视，在于其对加速经济增长有着无可替代的导向作用。而在不同的经济增长

阶段，一国经济增长的历史背景、物质基础和目标任务自然有着各自的特殊之处。而就政府当局而言，其旨在加速或促进经济增长的产业政策的具体内容首先就必须针对这种特殊性，并根据这种不同阶段的特殊性制定相应的切合实际的产业政策，以促进乃至加速实现经济增长的阶段目标。所以，在不同的经济增长阶段，产业政策的具体政策导向和核心内容自然需要作出相应的变化和调整。如在经济起飞阶段，产业政策对经济增长的导向作用就需要适当加强，而在经济成长的成熟阶段，产业政策对维护市场竞争的公平有序、产业的均衡发展和保持经济稳定等目标的导向作用就变得相对重要一些了。另外，需要指出的是，在不同的经济增长阶段，有些具体产业政策的执行广度和力度也有着相当显著的区别（如保护幼小产业政策），有些具体政策甚至只是在某一特定阶段才有制定和执行的必要。

另一方面，产业政策的阶段性变化又表现为产业政策作为一项政府经济政策对经济发展影响力和必要性的阶段性变化，并直接影响到不同经济增长阶段产业政策在政府基本经济政策体系中的地位。在政府基本经济政策体系中，各种政策有其特定的分工和特定的功效，因此在不同的经济增长阶段中，由于经济增长水平、基本历史背景和物质基础条件的变化，以至于政府整个经济政策目标体系的重心也会随之而不断调整，从而使包括产业政策在内的所有政府基本经济政策在发挥基本作用的同时，各自对经济发展所实际起到的影响力又往往依不同的阶段以及不同阶段的不同核心政策目标而发生相应的变化。就产业政策而言，由于对经济发展的功效主要集中于从产业这一层次促进经济增长并维护市场机制的竞争性和公平性，特别是前者尤为突出。因此在经济起飞阶段，产业政策的影响力就特别明显，对经济发展的必要性也特别显著，因而在整个政府基本经济政策体系中的地位也就显得特别重要，甚至有时候政府的宏观短期稳定经济政策也因此而受到相当