

绪论

第一节 产业政策的内涵

现代经济增长客观上提出了实行产业政策的迫切要求，但是，产业政策能否取得成效则取决于各国政府对产业政策的设计与运用。自 20 世纪 70 年代末以来，各国政府和经济学界对产业政策问题的研究日益重视。在研究产业政策时，首先要遇到的就是什么是产业政策、产业政策包括哪些要素、产业政策具有什么样的功能、产业政策的特征如何等问题，这正是本节所要探讨的。

一、产业政策的定义及要素

（一）产业政策的定义

什么是产业政策？学术界对这个问题已经展开了讨论，提出了种种不同的看法。然而，到目前为止，世界各国的学者仍然未能就产业政策的概念达成共识。

一种观点认为，产业政策是政府有关产业的一切政策的总和。英国经济学者阿格拉认为，产业政策是与产业有关的一切国家的法令和政策。日本经济学家下河边淳和管家茂在其主编的《现代日本经济事典》中指出：“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”。^①

一种观点认为，产业政策就是计划，或者说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，如美国社会学家阿密塔伊·艾特伊奥利认为，产业政策就是计划，无非是采用了一个“温和的、更加悦目的名词”。又如美国经济学家玛格丽特·迪瓦尔所说的“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”。

一种观点认为，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。这一观点的代表人物是日本著名经济学家小宫隆太郎，他将产业政策归纳为“通过某些政策手段，对以制造业为中心的产业（部门）之间的资源分配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（狭义的）的中心课题，就是针对在资源分配方面出现的‘市场失效’而进行的政策性干预”。^②

一种观点认为，产业政策是后进国家振兴民族经济，赶超发达国家时所采取的经济发展战略及相关的一系列政策的总称。如日本经济学家井木信义指出，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，为加强本国产业所采取的各种政策。

还有一种观点认为，产业政策就是为了加强本国产品的国际竞争力的政策。如美国学者查默斯·约翰逊在他主编的《产业政策争论》中写道：“产业政策是政府为了取得在全球的竞争能力而打算在国内发展和限制各种产业的有关活动的总的概括。作为一个政策体系，产业政策是经济政策三角形的第三条边，它是对货币政策和财政政策的补充。”^③

最后一种观点认为，产业政策是指国家（政府）系统设计的有关产业发展，特别是产业结构演变的政策目标和政策措施的总和。如中国经济学

^① 下河田淳、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。

^② 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。

^③ 查默斯·约翰逊：《产业政策争论》，美国当代研究所，1984年版，第5页。

家周叔莲等在其主编的《中国产业政策研究》中写道：“产业政策是国家干预和参与经济的一种高级形式，它是从整个国家产业发展的全局着眼而系统设计的较完整的政策体系，而不是仅仅只是关于某两个产业的局部性政策。”^①

综上所述，各国由于经济制度、经济价值观以及经济发展程度的不同，因而对产业政策作用的机制、目标的理解不同，对产业政策的定义也不尽相同。然而，上述有关产业政策的定义却具有以下几个共同点：首先，几种观点都认为，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，几种观点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；最后，几种观点都肯定了产业政策对于推进后进国家经济增长，实现民族经济振兴的重要功效。因此，根据以上几点，我们认为，产业政策是指一国政府为了促进本国的经济发展，根据产业发展规律的客观要求，综合运用经济手段、法律手段以及必要的行政手段，调整产业关系，维护产业运行，促进产业发展，达到对社会资源的最优配置，重新调整产业经济活动的一种政策导向。

（二）产业政策的要素

从产业政策的概念可知，产业政策包括产业政策的主体、产业政策的客体和产业政策运行的环境三个要素。

“主体”、“客体”原是一对哲学范畴，就其本来的哲学认识论的含义而言，“主体”是指积极活动的、具有意识的、能动的人；“客体”则是指人的认识和实践的对象，即客观世界（自然和社会）。从近代开始，人们日益运用这对范畴来刻画人类的认识活动和实践活动。在政策科学中，我们一般将那些参与政策的制定、执行、评估与监控的人、团体或组织称为政策主体，而将政策所处理的社会问题、所作用的社会成员（目标团体）称为政策客体。

产业政策的主体就是产业政策制定、执行、评估与监控四个环节的行为承担者。各国情况不同，产业政策主体的构成也有所不同。我国产业政策的主体主要由立法机关、司法机关、行政机关以及政党四个方面组成。

^① 周叔莲、裴叔平、陈树勋：《中国产业政策研究》，经济管理出版社，1990年版，第39页。

我国的立法机关即人民代表大会，作为我国的最高权力机关，它是我国的政策制定及立法的主要机关，也是政策执行和监控的制约机构。司法机关作为产业政策主体的构成因素之一，能通过司法审查权和法令解释权对产业政策的性质和内容产生影响。行政机关是政策主体的一个重要组成部分。在我国，中央人民政府以及地方各级人民政府在产业政策过程中的地位和作用是其他任何组织都无法替代的，这主要体现在以下两个方面：首先，国务院以及各级人民政府是产业政策的直接制定者。我国于 1994 年颁发的《90 年代产业政策纲要》中明确规定：“国家产业政策由国务院决定。国家计委是负责研究制定、协调国家产业政策的综合部门”。各级地方人民政府则是地方产业政策的直接制定者。其次，作为权力机关的执行机关，行政机关是产业政策执行的主导机构。此外，政党尤其是执政党是政策主体中的一种核心力量。中国共产党是中国人民的领导核心，它在政策的制定、执行、评估和监控中起着主导作用。中国共产党制定出具有综合指定性和根本性的总政策，掌握着国家和社会生活总的发展方向，指导着其他各项政策的制定和实施。

产业政策的客体即产业政策所发生作用的对象，包括产业关系、产业运行和产业发展。产业政策是一个复杂的政策体系，具有体系的复杂性，其所调整的范围非常广，覆盖了产业的各个层次。

在微观层次上，产业政策可以通过产业运行政策来调整产业内部各企业之间的关系，从而为产业的运行创造一个既有公平竞争，又有规模经济效益的充满技术改造、创新意识的良好环境。

在中观层次上，产业政策可以通过产业关系政策来调整一国范围内同一地区或不同地区各产业之间的关系，从而实现一国产业结构的高度化，并建立国内合理的地区分工关系。

在宏观层次上，产业政策又可以通过产业发展政策来调整国际环境下各国产业之间的关系，使本国产业走出国门，走向国际，实现产业全球化目标，并促使其在经济全球化的大环境下，最终实现产业的现代化。

所谓政策环境，就是指影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和。政策环境包括自然环境和社会环境两大部分。在政策环境的诸多因素中，社会经济状况、体制和制度条件、国际环境三个因素对产业政策的影响最大。

社会经济状况或发展水平是一国或地区的公共决策的最重要的依据。

政府要想制定出合理的政策方案，并使它取得预期效果，首要和根本的一条就是从本国或本地的实际情况尤其是社会经济发展的现实出发，任何超越或落后于社会经济发展水平的政策注定是要失败的。只有根据我国国情，尤其是社会经济发展状况做出正确的估计，才能制定出合理的产业政策，最终推动我国社会经济的发展。政策总是在一定经济和文化体制或制度下制定和实施的。在体制的各种类型中，经济体制是制定产业政策的基本依据，对现行产业政策影响最大。不同经济体制及其管理、制定、方法和组织形式的完善程度，会导致不同特点的产业政策和政策效果。一国或地区的公共政策不仅受制于国内环境，而且同样受制于国际环境。尤其是当代全球化、市场化和信息化的浪潮出现，使得国际环境因素在一国或地区的政策制定与执行中的地位和作用日益加强。产业政策的制定，无时无刻都必须考虑世界经济局势的发展变化，无视国际经济、政治、科技文化的发展趋势的产业政策，是注定要失败的。

二、产业政策的功能及特征

（一）产业政策的功能

产业政策的功能和作用，集中体现在以下几个方面：

1. 弥补市场失灵的缺陷，有效配置资源。历史经验表明，各国产业政策的最普遍作用，就是弥补市场失灵的缺陷。市场机制主要是通过价格机制对社会资源进行配置。充分利用市场机制进行资源配置，让一切经济主体按照市场供求关系变化配置资源，调节产业发展，这固然能提高产业配置效率，促进经济增长方式转变，但市场机制不是万能的。在现实经济生活中，对于提供公共物品的企业和部门，以及存在不完全竞争、垄断和外部经济性的条件下，价格机制并不能对相应的资源实现有效配置，这就是市场机制的局限性，或称市场缺陷。同时，市场机制对其产业配置结构的调节带有短期性和滞后性，不可能从国家长期战略出发，规划和实现一个国家在较长时期内产业的合理发展。因此，仅靠市场机制的作用配置资源，调节产业方向、产业结构、产业规模，不仅会造成资源浪费，而且会偏离政府宏观经济意图，影响国家长期战略目标的实现。

产业政策是弥补市场机制缺陷和不足的重要政策，它能有效解决市场的失灵问题，全面提高经济运行的质量。制定科学合理的产业政策，把国家产业政策和市场机制结合起来，就能把市场失灵和缺陷所带来的产业效率损失减少至最小程度，诱导经济朝既定的高度化目标发展。

2. 实现产业超常规发展，缩短赶超时间。经济后进国家不能走发达国家的老路，必须在较短的时间内形成具有竞争能力的生产规模和技术体系，而仅仅依靠市场的自由调节，需要长时期的资金积累过程，无法在短期内达到经济“起飞”所要求的条件。这样，不仅将长期保持差距，甚至很快就会被竞争对手击败。产业政策是政府在市场机制基础上更有效地实施“赶超战略”的需要。日本通过实施产业政策，实现了国家经济的腾飞。韩国仿效日本的做法，以产业政策为手段，运用政府的力量推动产业结构的优化，“在短短二三十年的时间里就走完了老工业国用了一二百年才走完的历程”。

此外，通过有秩序地扩大对外开放、制定和实施出口导向型产业政策，政府可以有效地促进本国产业参与国际分工，从而充分利用后发优势，在技术和管理领域较快地接近国际先进水平。事实证明，由于“后发优势”的存在，发展中国家完全可能通过制定和推行合理的产业政策，有重点、有步骤地配置资源，做到有所为、有所不为，实现非均衡性增长，从而实现经济的超常规发展，缩短追赶先进国家所需的时间。

3. 促进产业结构合理化与高度化。产业政策对产业结构变动起着重要作用。因为各产业部门间科学的联结方式、合理的比例关系，以及随着需求结构变化，产业结构与需求结构的动态适应，这都涉及资源在全社会范围内有计划地调配。作为市场主体行为规划的制定者、实行总量控制和结构调整的主体，政府能站在全局宏观经济的高度，对全社会产业发展进行合理规划，并根据不断变化的市场供求趋势，制定和实施科学的产业政策，通过经济的、行政的和法律的手段，调节资源在各产业部门间的合理分配，调节各产业部门间质的关联方式和量的比例关系。如通过制定和实施产业结构政策，有效地支持未来主导产业和支柱产业的成长壮大，有秩序、低成本地实现衰退产业的撤退和调整，从而加速产业结构的合理化与高度化，实现产业资源的优化配置。

4. 增强本国产业的国际竞争力。产业政策是当今世界各国更好地参与国际竞争的需要。产品的国际竞争力是建立在本国资源的国际比较

势，骨干企业的生产力水平、技术创新能力和国际市场的开拓能力基础之上的。产业政策是当今世界各国更好地参与国际竞争的需要，它一方面可以利用本国的比较优势，积极地不断形成具有新的比较优势的出口产业；另一方面通过对国内“幼稚产业”的保护、主导产业的扶植，从而提供这些产业产品出口的竞争能力。此外，产业政策对增强企业创新能力和开拓国际市场等都有重要作用。

5. 在经济全球化过程中趋利避害，保障国家的经济安全。这是产业政策在最近十几年间表现出来的全新功能。20世纪下半叶，生产力和科技革命的迅速发展，使经济全球化和区域经济一体化成为一股不可阻挡的历史潮流。以高度国际化的市场经济为基础的经济全球化为各国经济的发展提供了前所未有的机遇，其所带来的最大好处是实现了资源在世界范围内的优化配置，从而极大地促进了各国经济的发展。然而，对于发展中国家来说，经济全球化是一柄双刃剑，它既为发展中国家带来机遇，又使发展中国家面临严峻的挑战。发达国家利用它们在经济上和科技上占有的巨大优势，力图维持历史上形成的不公正、不合理的国际经济秩序，保持经济、贸易、金融、科技等领域的主导权，把持国际经济组织，力图保持发展中国家的依附地位，这一切对发展中国家未来走向经济全球化都是严峻的挑战。因此，在经济全球化过程中，各国政府应当学会以产业政策为武器，尽可能趋利避害，在顺应全球化趋势的同时，为本国民众谋求最大限度的福利。

（二）产业政策的特征

作为政策体系的一个组成部分，产业政策具有政策的共同特征，如客观存在性、权威性、导向性、时效性等。此外，产业政策还具有以下特征：

1. 时代性。产业政策的时代性特征主要表现在：产业政策的内容、目标和手段必须符合时代特征，适应时代发展的需要，并与不同历史时期产业发展的实际需要相适应。任何国家在不同时代都有不同的产业政策。当前，产业政策正面临着一系列全新课题：各国（尤其是发展中国家）政府都需要适应经济全球化的挑战，通过迅速调整本国的产业结构，更好地参与国际分工，在经济全球化过程中趋利避害，提高本国产业的国际竞争力，确保本国的经济安全。这表明产业政策是随时代的发展而演变的。所

有现象表明，产业政策具有鲜明的时代性特征。

2. 民族性。产业政策具有民族性，这主要通过以下两个方面体现出来：第一，各国的产业政策都旗帜鲜明地维护自身的民族利益。如德国、日本等后发国家在实现赶超目标过程中，对幼小的民族工业普遍采用过保护和扶持政策，以期迅速提高其国际竞争力，使之免受国外企业竞争的威胁。大量事实证明：产业政策是维护民族利益的工具，不存在与民族经济利益相脱节的产业政策。在日益激烈的国际竞争中处于劣势地位的发展中国家，更应当运用产业政策来维护自身的民族利益。第二，产业政策必须同本国的具体国情相适应。产业政策的目标、内容和手段都必须同本国的经济发展阶段相适应。如产业结构政策的制定必须从本国的资源禀赋、经济发展阶段、国际环境出发；产业组织政策总要带上本国政治经济体制、市场发育程度、文化传统的烙印。

3. 供给指向性。与财政政策、货币政策以需求总量调整为主要特征不同，产业政策总是着眼于供给能力的提高和供给结构的改善，因而被学术界称为供给指向型经济政策。无论是产业组织政策，还是产业结构政策、产业技术政策，都服务于资源配置的优化和产业效率的提高，从而有助于一国有效供给能力的增强。

4. 市场功能弥补性。产业政策之所以成为必要，根本在于“纯粹”的市场经济（自由经营）并不存在，市场经济运行中存在着“市场失灵”的可能性。因此，在任何时候、任何国家，政府不参与资源分配是不可能的。产业政策是弥补市场机制缺陷和不足的重要政策，它能有效解决市场的失灵问题，全面提高经济运行的质量。然而，产业政策的核心功能在于弥补和纠正市场的缺陷和失败，而不是排斥和取代市场功能。这是我们在这里强调产业政策的“市场功能弥补性”特征的主要目的。无论任何时候，政府都应当自觉维护市场功能的正常发挥，并集中力量解决市场所不能解决的问题。政府不是万能的，对“市场失灵”的盲目干预，很可能造成比“市场失灵”还要坏的结果。

5. 体系的复杂性和协调性。体系的复杂性是指产业政策是一个复杂的政策体系，包含多层次、多方面的内容。在宏观层次上，产业政策主要是改善一般的产业环境，如建设基础设施，发展科学技术，加强教育，提高福利。在中观层次方面，产业政策主要协调产业结构，如培育新兴产业，扶植战略产业，调整和援助衰退产业。在微观层次上，产业政策主

是通过各种形式，调整产业组织，维护市场秩序，保证有效竞争。体系的协调性是指一个有效的产业政策体系本身应该是互相协调的，不仅如此，在经济政策体系中，产业政策与其他经济政策之间也是协调一致、互相促进、相辅相成的。

第二节 产业政策的体系

本节将从产业政策的宏观定位及其微观结构两个维度来讨论产业政策的体系。

一、产业政策的宏观定位

（一）产业政策在经济政策体系中的地位和作用

一国的经济政策体系包括财政政策、货币金融政策、国际贸易政策、国民收入分配政策、价格政策等一系列经济政策，产业政策是该体系中的一部分，它和其他各项经济政策是互相补充、互相支持、互相制约的。任何国家都有一系列的经济政策目标。作为终极的或一级的经济政策目标，不外乎是经济进步、经济稳定、经济公正和经济自由等。经济政策体系中的各项经济政策都是保证这些目标实现的政策手段。然而，终极的经济政策目标，不可能同时、同等程度地兼得，它们之间存在着一种交替关系，即一种目标的实现对另一种目标的实现起排斥作用。如追求低通货膨胀率、低失业率的经济稳定目标，可能就要牺牲经济发展速度；强调经济增长，以效率优先，就可能造成人均收入差距的扩大等。经济政策终极目标间的这种替代关系，说明在选择经济政策目标时总要有个先后顺序。

对不同经济发展阶段的国家来讲，由于社会经济目标的序列不同，所应用的政策重点会有所区别。在发达国家，同增加供给，增加生产能力相比，有效需求不足是其面临的主要问题。因此，第二次世界大战以来，发达国家主要是通过“紧”的或“松”的财政政策和货币政策的配合使用，

对总需求实行刺激和控制的交替管理，把低通货膨胀和低失业率的经济稳定作为首要的经济政策目标。

而对于发展中国家，其所处的经济发展阶段和面临的情况与发达国家完全不同。首先，发展中国家首要的社会经济目标是促进经济发展，缩短与发达国家的差距。这与发达国家以充分就业和物价稳定作为首要的经济目标，在目标的优先顺序上有明显的不同。其次，在发达国家产业结构和消费结构示范效应的影响下，发展中国家存在着不可避免的消费冲动和投资冲动，供给不足是其长期面临的主要问题。而发达国家所面临的主要问题则是有效需求不足。再次，发展中国家普遍面临资源短缺和基础结构落后等问题，如果仅靠控制总需求下的市场导向，其基础结构和公共设施的投资难以在较短时期内得到保证，从而制约经济的发展。这和发达国家在数百年来处于世界前列的发展中，能逐步利用需求萎缩时期来扩大基础结构和公共设施的投资是不同的。最后，和发达国家相比，发展中国家的市场机制不健全，仅靠市场机制的作用，很难做到生产要素的合理流动和向某些行业和企业的迅速集中。

综上所述，我们可以得出这样的结论：发展中国家不能像发达国家那样把政策重点放在需求管理上，而应在搞好需求管理、提供一个比较稳定的发展环境的同时，重视促进供给的发展。产业政策是政府干预资源长期性配置的政策，是侧重于刺激供给，增加生产的政策。因此，对于人均收入水平较低的发展中国家来说，产业政策在政策体系中占有极其重要的地位。我国是一个发展中国家，促进经济的尽快发展，赶超发达国家和新兴工业化国家和地区，使人民和国家尽快富裕起来，一直以来都是我国的首要的经济政策目标。所有这些都决定了当前在保证经济发展和社会稳定的前提下，我国需要把产业政策放在各项经济政策的首位，建立以产业政策为中心的经济政策体系。

（二）产业政策与其他经济政策的关系

产业政策是一国政策体系中的重要组成部分，我们应当如何看待它与其他经济政策的关系呢？本部分将通过它与财政政策、货币金融政策的关系来对这一问题加以探讨。

如前文所述，产业政策与财政政策、货币金融政策等其他经济政策共

同构成了一国经济政策体系。产业政策是一国政府为了加快经济发展而制定的优先发展重点产业、扶植幼稚产业，限制过剩产业以及纠正市场失灵、弥补市场缺陷所制定和实施的一系列经济政策的总称。财政政策是政府为了调节总需求变动及总需求与总供给关系而调整财政收入与财政支出的政策总和。货币政策是国家调节货币供应量与货币需求量的相互关系的政策总和。经济政策目标多种多样，产业政策、财政政策与货币政策所侧重的经济政策目标也各不相同。财政政策与货币政策的政策重点是需求管理，财政政策侧重于调整结构目标，在公平分配、结构调整、促进经济增长、将资源合理配置于公私部门、充分就业等方面，较货币政策有优势；货币政策侧重于调整总量目标，其优势则在于稳定物价和平衡国际收支。同需求管理的财政政策、货币政策相比，产业政策更加重视刺激供给。

正是由于经济政策目标的多样性以及每一种政策手段的局限性和不可替代性，产业政策需要和财政政策、货币政策配套地互补地进行。一项正确的产业政策，只有在其他经济政策的积极配合下，才能发挥其最大的效用，否则就会出现各种经济政策之间“政出多门”、相互“撞车”、相互“打架”、相互抵消的现象。运用产业政策指导经济发展是市场经济体制条件下政府调节经济的基本手段。财政政策、货币政策是宏观经济政策体系中最具有操作意义的部分。财政货币政策的实施和协调应当以产业政策为依据，这是改进政府宏观调控方式的重要步骤。

财政政策通过调整财政收入的来源结构和支出结构，影响其他投资主体的投资方向和存量资产的重新组合，进而促进产业结构的优化升级。财政政策包括财政收入政策和财政支出政策。现实的产业结构是存量资产在各产业之间分布的结果，未来的产业结构既取决于增量资产在各产业间的分布，也取决于存量资产的重新组合。因此，调整产业结构可以分为存量的调整和增量的调整，这都受到财政收入政策和财政支出政策的制约。财政收入主要是靠税收。利用税收政策配合产业政策主要是从生产要素的供给入手，进而影响产业结构的变动。因此，国家通过制定不同的产业税收政策，影响投资者投资于不同产业部门的投资收益，合理调整投资者的投资方向，使增量资产配置能够符合国家的产业政策，使存量资产向国家要求的方向重新组合。财政支出主要是通过财政直接投资，如政府预算、财政信用、财政补贴等手段来调整产业结构，促进结构的合理化，实现产业政策的目标。以我国为例，随着我国的经济体制向市场经济体制转轨，投

资体制也不断改革，资金来源渠道和投资主体呈现多元化趋势，企业、个人、外商逐渐成为投资的主体。但是，国家的投资仍然是不容忽视的。

“八五”期间，国家财政支持作为整个国民经济基础的农业的发展，支持交通、能源、通讯等长期制约国民经济发展的“瓶颈”产业的发展，支持企业的技术进步，支持支柱产业的发展，为实现国家的产业政策，促进产业结构的优化升级做出了积极的贡献。

货币政策通过调整存款准备金率、贴现率、公开市场业务等手段调整货币供应量，维持经济的总量平衡。货币政策的最终目标包括物价稳定、充分就业、经济增长和国际收支平衡。正确而相对稳定的货币政策可以为产业政策的贯彻实施提供一个良好的价格与货币流通环境。同时，货币政策是有效推动产业结构优化的重要前提条件，其对产业结构形成和调整作用的主要传递过程可归纳为货币政策→影响储蓄和投资→影响资金流量结构→影响生产要素分配结构→影响资金存量结构→影响产业结构。对一国经济来说，经济金融化程度越高，这种传递过程越明显、越有效。具体说来，金融部门可以依据产业政策制定相应的信贷结构调整政策，保证银行资金的合理投向，优化资金增量，促进增量投向于基础设施和“瓶颈”产业，解决“瓶颈”产业的供需矛盾。银行也可以通过信贷手段和利率手段，对技术改造项目实施各种优惠，来组织有关部门进行技术改造，支持企业进行技术创新，促进企业挖掘内部潜力，鼓励企业横向联系，打破存量凝固状态，促使存量冲破条条块块而自由流动。此外，货币政策还可根据产业政策制定相应的政策扶持高效产业，引导企业投资于所要倾斜的产业；限制劣质企业发展，引导乡镇企业、个体企业按分工原则进行生产，促使产业组织向规模经济方向发展，提高产业技术扩散能力，促使产业结构向高度化方向发展，以有效增加总供给，解决供需矛盾。

目前，我国以经济建设为中心，经济发展高于一切。然而，并不代表可以不惜一切代价地发展经济。我们在制定产业政策时，仍然要兼顾其他经济政策目标，因为只有其他经济政策创造出的适合经济发展的稳定的社会环境下，产业政策才能发挥其最大的作用。

二、产业政策的微观结构

产业政策是从产业经济的角度推动国民经济发展的政策体系。根据各

国产业政策的理论与实践，综合归纳，大致可把产业政策分为三大类：一是产业关系政策，主要由产业结构政策和产业布局政策组成；二是产业运行政策，主要由产业技术政策和产业组织政策组成；三是产业发展政策，主要包括产业全球化政策和产业现代化政策。这些政策共同构成了产业政策的基本体系。它们相互交叉、相互联系，而且各自的政策对象和手段都涉及国民经济的各个部门和各个层次。为了便于论述，我们将它们分别介绍。

（一）产业关系政策

产业关系政策，即着重于调整同一地区各产业之间以及不同地区产业之间关系的政策。它包括产业结构政策和产业布局政策两大部分。

产业结构政策是指政府按照产业结构的发展规律和一定时期内各产业的变化趋势，通过确定产业的构成比例、相互关系和产业发展序列，为实现产业结构协调化和高度化，从而带动社会经济增长的产业政策。现代经济增长本质上是一个结构性问题。因为产业配置结构是否合理、高效，直接关系到社会生产过程中各种资源能否得到充分和有效的使用，从根本上提高资源利用效率。所以，建立合理、高效的产业结构，既是转变经济增长方式的本质要求，又是推动和促进经济增长方式转变的动力因素。同时，各国现代经济增长的过程也表明，结构变换不仅是现代经济增长的首要特征，而且具体结构变换能力的速度和速率也是决定经济增长速度的主要原因之一。因此，产业结构政策既是现代经济增长的内在要求，又是各国经济发展战略的体系。积极制定和实施产业结构政策，不仅是发展中国家实现赶超目标的必由之路，而且也是发达国家保持自身优势地位的重要法宝。

产业结构政策的核心内容是所谓产业发展的优先次序选择问题。产业发展优先次序的选择是依据产业结构理论，各国产业结构变化的一般规律以及本国产业结构的现状等来选择产业发展重点的优先顺序。一般而言，这种重点发展产业的选择范围，大致包括主导产业、“瓶颈”产业和支柱产业。政府重点产业发展顺序的安排，一般以“瓶颈”产业为先，而后才是主导产业和支柱产业。无论是重点发展产业还是发展顺序的选择，一般都随着经济增长和结构变动而呈现出特定的时限性。对此，每一个政策期

都会有不同的选择。

在整个产业政策体系中，产业结构政策始终占据中心和主导地位。这是因为，产业结构转换的能力、速度与速率是一国经济发展态势的内在制约因素，产业结构政策的优劣，将在很大程度上决定一国经济的兴衰成败。因此，“产业政策的核心是促进产业结构的合理转换”。从某种意义上讲，产业技术政策和产业布局政策都是产业结构政策的衍生形态，或者可以称之为服从和服务于产业结构高度化目标的手段。

产业布局政策是指政府根据产业区位理论以及国民经济与区域经济发展的要求，制定和实施的有关产业空间分布、区际经济协调发展，旨在实现产业分布合理化的政策。其内容主要包括地区发展重点的选择和产业集中发展战略的制定。从产业布局的角度来看，任何国家的经济增长过程都是其区域经济结构不断波动，区域经济布局由非均衡向均衡逐步演变的过程。产业布局政策必须在按照产业空间演变自然规律的基础上加快这一演变过程。因此，在不同的经济发展阶段，产业布局政策应确定不同的目标。在经济不发达阶段，政府通常更强调产业布局的非均衡性。即强调优先发展具有某些优势的地区，使其实现超常规增长，成为区域增长极，从而带动其他地区以及整个国家经济的增长。并且政府也往往倾向于以建立产业园、开发区等方式，将某些在政府经济发展战略中负有重要功能的产业（如出口加工区）和高新技术产业相对集中，以令其有较快的增长，进而提高其对经济增长的贡献度。而当经济较为发达后，产业布局政策则从社会稳定的大局出发，侧重于强调地区经济的均衡性，此时，政府往往对经济落后地区进行扶持。产业布局政策包括国家产业布局政策和地区产业布局政策两个层次，产业布局政策既是产业政策体系中不可或缺的重要内容，同时又是区域政策体系中的重要组成部分。

（二）产业运行政策

各产业内部的有效运行为产业关系协调化和高度化奠定了坚实的微观基础。产业运行包括两个层面的内容：一个是产业运行的动力——产业技术，另一个是产业运行的微观基础——产业组织。因此，产业运行政策包括产业技术政策和产业组织政策。

产业技术政策是指国家对产业技术发展实施指导、选择、促进与控制

政策的总和。它以产业技术为直接的政策对象，是保障产业技术适度和有效发展的重要手段。在知识经济初见端倪的今天，产业政策的重要性已越发突出。这是因为：首先，产业技术呈现出日益高风险化和大规模化的趋势，所需的投资额度空前增加，其投资风险任何一个企业都无法独立承担。因此，国家对技术的管理和政策介入已经成为重要课题。其次，当今世界技术领域中的国际竞争日趋激烈，广大发展中国家的产业技术水平与发达国家之间的差距正在呈扩大趋势，为了避免这种差距的进一步扩大，政府必须采取相应措施，积极应对。

产业政策是产业政策体系的重要组成部分。在实践中，产业政策往往被寓于产业结构政策和产业组织政策之中，因为技术的进步不仅能够导致相关资本和劳动力等资源的节约，而且还能在一定程度上影响结构，加速某些产业发展，从而推动经济增长。以自主开发、引进、消化和吸收国外先进技术为基本内容的产业政策，对欲实现赶超目标的发展中国家来说，具有极其重要的战略意义。发达国家为了维持其技术领先地位而对关键技术的支持和保护政策也十分普遍。在未来的国际竞争中，能否运用政府职能，弥补市场失灵的缺陷，有效地促进技术创新将成为检验各国政府能力的尺度之一。

产业组织政策是指政府为优化产业内部资源的合理配置和处理产业内部企业间的关系，而制定和采用的调整市场结构、规范市场行为的产业政策。其实质是协调竞争与规模经济之间的矛盾，以维持正常的市场秩序，促进有效竞争态势的形成。

产业组织政策的主要任务是正确处理竞争与规模经济这个被称之为“马歇尔冲突”的矛盾。它既要享受规模经济的效益，又要维护市场的有效竞争。不同的国家根据其国情和产业组织发展阶段的不同，制定了各不相同的产业组织政策。但从政策对象看，各国已有的产业组织政策大体可分为产业组织行为的调整政策和产业组织结构的优化政策两大类。前者是用来调节和改善产业组织状况，遏制垄断、限制不正当竞争和不公平交易，从而保护市场的竞争性，维护市场机制正常运转的政策。它包括反垄断政策以及反不正当竞争政策等。后者是用来指导企业进行组织结构的调整，以专业化水平为主要目标，用联合、兼并等方式，扩大企业经济规模，推进企业集团的形成或分化，从而产生生产力要素的聚集效益、扩张效益和结构效益的政策。它包括合并与兼并政策和中小企业政策等。

（三）产业发展政策

产业发展政策是指围绕产业发展，旨在实现产业全球化和产业现代化的产业发展目标，而使用多种手段所引导的一系列具体政策的总称。它包括产业全球化政策和产业现代化政策。产业发展政策与产业关系政策、产业运行政策共同构成了产业政策体系。如果说产业内部的有效运行是产业关系的协调化和合理化的前提条件，那么，产业之间的协调关系与各产业内部的有效运行共同为一国产业走向全球化和现代化奠定了基础。

产业全球化是指产业在全球范围内的扩张和活动，以及产业结构在全球范围内的演变和升级。²¹ 世纪的世界是一个高度开放的世界，经济全球化在社会生产力不断发展，社会分工不断加强，科学技术水平不断提高等因素的共同促进下，成为历史发展不可逆转的潮流。经济全球化的核心是产业全球化。各国要想在全球化浪潮中获得更多实惠，就必须在全球化背景下及时调整各种产业政策，使该国的产业发展符合世界需要和时代需要。

产业全球化政策是指一国为了在经济全球化背景下实现该国产业结构的优化升级，从而占领世界经济发展的高峰而推行的有利于该国产业向更加科学化、合理化方向发展的相关政策的总称。在经济全球化背景下，产业全球化已成为不可逆转的趋势。一国只有紧紧把握产业全球化的脉搏，正确制定和运用产业全球化政策，才能大力推进本国的产业全球化进程，并最终促进本国经济走向全球化。

产业现代化是指产业发展紧随时代和社会发展的要求，不断优化产业结构，调整产业关系，从而最终实现产业结构的优化升级，推动社会经济更快、更好地向现代化进程迈进的一系列动态过程。产业现代化是产业发展的最终归宿，同时也是产业关系、产业运行的最高目标和价值取向。在人类社会经历了农业主导型社会、工业主导型社会之后，在信息主导型社会的今天，产业现代化呈现出了集群化、融合化、生态化等特征。因此，各国必须以基本特征为准绳，认真分析制约产业现代化的因素，积极制定相关政策，促进产业现代化的发展。

产业现代化政策是产业政策的主要内容，也是产业政策的最高指导。各种产业政策必须以产业现代化政策为导向，积极调整自身内容，为促进

产业现代化而积极发挥自身作用。所谓产业现代化政策，是指各国为了实现该国产业现代化目标而制定的一系列相关政策的总和。其具体内容包括传统产业的改造政策、新兴产业的开发政策等，其中最重要的是如何开发和利用高新技术产业的政策。

第三节 产业政策的发展

产业政策从其萌芽到现代意义的产业政策思想的产生，再到现代产业政策的形成，前后共经历了农业文明、工业文明和信息文明三个时期。我们将沿着这个时代脉络来论述产业政策的发展过程：

一、农业文明时期的产业政策

产业政策尽管是近几十年来才出现并在世界各国广泛使用的概念，但产业政策的实践随着最古老的产业——农牧业的出现和政府的诞生就已经存在了。

农业文明萌芽于原始社会末期，先后经历了奴隶社会的繁荣和封建社会的辉煌。在原始社会后期，发生了一件对人类社会历史进程有决定性影响的大事，这就是农业的产生。这个人类历史上“第一次产业革命”，出现于新石器时代，从公元前 8000 年开始至公元前 4000 年基本完成。农业文明农耕文明和游牧文明有两大文明体系。以种植为主的农业经济是由以采集为主的原始采集经济发展而来的，与此同时产生的以游牧为主的畜牧业经济则是由以狩猎为主的原始狩猎经济转变而来的。农耕文明和游牧文明两大文明体系的产生，形成了农业文明的逻辑框架，二者的互动共进，贯穿于农业文明的历史进程，构成了农业文明演进的根本动力。

如果说原始社会的农业文明是建立在以新石器为生产工具的“石器生产力”基础之上，那么，原始社会末金属工具的出现，使农业文明进入到以“金属生产力”为基础的新形态，这才是真正的文明形态。农业革命的产生，对人类生活产生了极大的影响，它使人类从食物的采集者变成食物的生产者，使人类从被动地利用自然变成能动地改造自然，使人类生活从