

第 5 章

中国产业政策变动趋势实证研究

赵 英

(中国社会科学院工业经济研究所)

一、本项研究的目的、方法及取得的成果

20 世纪 80 年代中期以来,我国政府、学术界对产业政策的研究形成了热潮。其背景是我国经济体制由计划经济体制向市场经济体制转变,政府急需寻找适合于转轨时期,能有效推动经济发展,干预宏观经济的政策工具。产业政策的主要作用之一是,通过政府适度干预,使经济落后国家获得后发优势,加速经济发展。产业政策的这一作用,正处于我国建国以来采取的赶超战略的延长线上,因此我国政府把产业政策作为国家宏观经济政策的重要组成部分,不仅是由于有强烈的政策需求,更重要的是由于其与国家发展战略有着内在的逻辑联系。

在这种强有力的政策需求推动下,1996 年中国社会科学院工业经济研究所设立了《中国产业政策实证分析研究》课题。这一课题以实证的研究方法,对产业政策的制定过程、战略重点、政策工具的使用、产业政策的绩效等方面进行了深入分析,对 20 世纪 90 年代中国产业政策的形态进行了系统的梳理、刻画。

进入 21 世纪以来,对产业政策的研究相对沉寂,与此相对应的是中央政府、地方政府对产业政策的运用却更加频繁,中央政府、地方政府、企业界(包括跨国公司)乃至外国政府对于中国的产业政策更加重视。产业政策在经济宏观调控中的作用得到了放大。最突出的例子是,为了应对全球金融危机,中央政府迅速推出了《汽车工业调整和振兴规划》、《电子信息产业调整与振兴规划》、《纺织工业调整与振兴规划》、《船舶工业调整和振兴规划》、《有色金属产业调整和振兴规划》等产业政策,对稳定中国经济,应对金融危机,起到了重要作用。值得注意的是,国家综合经济管理部门,在应对经济周期,抑制经济过热,调节产能过剩时,也越来越青睐产业政策。对于这一现象进行实证分析,并且尽量做出学术上的解释,是本项研究的重点之一。

加入 WTO 后,中国政府制定各种经济政策都不能不考虑与 WTO 的有关规则相适应,产业政策的制定也是如此。加入 WTO 后,中国政府的产业政策与 20 世纪 90 年代的产业政策相比,从内容到形式,再到制定过程都发生了巨大的变化。

进入 21 世纪以来,中国被称为“世界工厂”,中国 GDP 已居世界第二位,200 多种工业品居世界第一位,中国进出口总额也居世界第一位,中国成为拥有外汇储备最多的国家。经济总量的扩张,工业规模的扩张,已经不是中国经济发展的主要矛盾。中国是经济大国但不是经济强国;是工业大国但不是工业强国;成为举国的共识。与此同时,随着中国经济规模的扩张,工业的迅速增长,中国经济的庞大规模带来了一系列突出问题:能源、矿产资源对外依赖度日益提高,不仅带来日益严重的经济安全问题,而且使中国工业发展不能不承受高昂的进口能源、矿产价格;劳动力成本迅速提高,进一步推动了工业成本提高;持续的大规模出口,巨大的贸易顺差,使国际贸易摩擦不断加剧;持续的重化工业高速增长,使来自国际、国内的环境、生态方面的压力日益增加。在这种背景下,转变经济增长方式;加速自主创新能力的形成;提高中国工业在全球产业链的地位;成为经济发展中的突出问题。

由于上述经济基本面的变化，中国产业政策也发生了较大变化。同时也产生了再次对中国产业政策进行全面梳理、研究与分析的需要。在这种背景下，中国社会科学院设立了院重点课题《21 世纪初中国产业政策变动趋势》。这一课题与上世纪末中国社会科学院工业经济研究所的所重点课题《中国产业政策实证分析研究》相接续，构成了持续对二十年（1990-2010 年）以来中国产业政策状况进行的跟踪研究。1990 年到 2010 年，是我国经济产生飞跃的 20 年，是我国经济全面融入全球经济体系的 20 年；是我国经济体制转变的关键时期；仅就这一点而言，本项研究对于中国产业政策进行的实证刻画与分析，就具有重要的经济史学意义。因此，本项研究仍在深入、细致、具体地论述、研究中国产业政策的实际形态上下工夫。

由于本项研究与《中国产业政策实证分析研究》紧密连接，因此在研究方法、研究内容、研究重点等方面尽量与其保持一致，以相成对比。同时，根据外部环境变化，中国经济发展，经济、政治体制变化，适当增加了研究内容，调整了研究方法。

《中国产业政策实证分析研究》对于中国产业政策的绩效评估，下了很大工夫。本项研究在重视产业政策绩效评估的同时，把重点转到对中国产业政策制定过程、产业政策形成的理论依据、产业政策的演变趋势上，力求对政府为何更加重视产业政策的运用，给予理论上的解释；对改进政府产业政策制定与实施，从理论上提出某些新的理念与原则。

《中国产业政策实证分析研究》对产业政策体系中的财政政策予以了重点关注，因为当时中央政府通过财政政策能够实施对产业的巨大支持。进入 21 世纪以来，政府财政已经由支持经济发展为主的财政，逐步转变为公共财政，除各别产业外，财政不再对一般工业生产能力形成进行支持。同时，金融政策、产业政策在产业政策中的地位不断上升。因此本项研究对产业政策工具的论述，相对多了一些。对产业案例的研究相对有所减少。

本项研究目的是，通过对 21 世纪初中国产业政策制订和执行机制的研究，结合对中国产业政策的绩效评价，深入地梳理中国产业政策演变的脉络，分析产业政策的作用、地位、特征、重点等方面的变化，使我们对 21 世纪中国产业政策有深入的认识和了解。为在经济发展中，正确地制定产业政策，适度地发挥产业政策的作用，改进政府对产业政策的制定与实施，提供理论基础和思路。同时，从一般公共政策的角度，对产业政策制定进行研究，不仅具有全新视角，也便于政府改进产业政策的制订方式、方法，提高产业政策绩效，同时从中看到，中国一般经济政策制定与实施的体制、机制的转换，加深人们对中国经济体制、机制变换的认识，乃至对中国的政治体制变换产生相当深度的认识。

本课题延续了《中国产业政策实证分析研究》课题中采取的实证研究方法。首先，由参加过有关政策制订的政府官员、中介组织有关人员及对相关政策有深入了解的科研人员，对有关的产业政策的制订、执行与绩效进行实际描述与分析，并且进行案例研究，在此基础上写成专题报告，为 10 年来中国政府在这方面的政策活动勾勒出大致轮廓。其次，通过调查问卷的方式，了解政府、中介组织、学术界、企业界、舆论界（包括合资企业中的外籍人士）对产业政策制订与执行机制的看法，对产业政策的评价。再其次，参与本项研究的人员都在不同程度上实际参与了这一阶段产业政策的制定与实施，尤其是 2008 年全球金融危机爆发后推出的各项产业调整与振兴规划的制定与实施，在亲身参与过程中，观察和听取了政府部门官员、企业家的想法与做法。再其次，把政府官员、中介组织工作人员、专家学者的专题报告与问卷调查的分析结果，结合实践中的体会，进行综合分析，得出最终结论。最后，针对产业政策研究的重大问题，例如“产官学”联盟的作用，地方政府与中央政府在产业政策执行中的利益冲突等问题，进行了专题调研。通过采取延续中有改变的实证研究方法，既可以进行对比研究，又可以体现进入 21 世纪以后出现的重大转变。

本项研究还全面地运用了“对比”的方法，通过从产业政策制定程序、方法到产业政策战略重点、产业政策手段作用、产业政策绩效等全面地与 20 世纪 80、90 年代的产业政策的对比，进一步揭示 20 余年来中国产业政策的演变与发展趋势。

需要特别指出的是，本课题初步研究了集体理性与个体理性，产业政策与市场机制的兼融性问题；中国政府宏观经济调控模式（财政、金融、产业三大政策共同调控）问题；这两大问题影响深远，本课题只是从实证研究角度进行了分析，并从理论角度进行了初步研究。这两大问题对于认识中国经济；对于一般经济理论研究；对于政府制定政策都具有重要意义；希望能够引起本书读者的注意，今后展开广泛、深入的研究。

本项研究完成了总报告，以及财政政策、金融政策、产业技术政策、机械、汽车、船舶、钢铁、军工、轻工等产业分报告。各产业分报告较深入地刻画与分析了进入 21 世纪以来，本领域产业政策制订与执行的总体情况、变化及特征。

本项研究与《中国产业政策实证分析研究》课题一样，采取了问卷调查的方法。共发放了 400 余份问卷。收到有效问卷 363 份。考虑到产业政策涉及问题的专业性，问卷采取定向发放的方法，主要由政府有关部门官员、研究机构学者或博士生、企业界人士、中介组织人士、舆论界人士填写。问卷的问题设计，大部分与《中国产业政策实证分析研究》课题进行的问卷调查内容相一致，以便从对比中看到变化，同时根据情况变化增加了若干重要的内容。

作为辅助研究，课题组还对 2000-2010 年间中央出台的主要产业政策进行了统计分析。

本项研究已发表中间成果为 8 篇论文、1 篇内部研究报告。内部研究报告得到了中央领导的批示，受到了政府有关部门重视。导论即为本项课题的总报告。

二、21 世纪初中国产业政策的宏观背景

进入 21 世纪以来，中国产业政策制定与推行的国际、国内宏观背景发生了巨大变化。这些巨大变化，导致了产业政策制定从战略目标、战略重点、政策手段选择到制定程序等方面的一系列变化。

第一，中国加入 WTO，对中国政府制定产业政策造成了全方位的影响。正式加入 WTO 前，中国政府已根据谈判中的有关情况对相关法规或行政规定进行了修改或清理。加入 WTO 后，WTO 有关规则更成为制订产业政策的前提条件之一。

首先，中国政府制定任何产业政策都必须在 WTO 有关规则框架内展开。由于 WTO 有关规则的存在，不仅使中国政府制定对外经贸政策时受到相当束缚；在制定国内政策时，也往往受到影响。

其次，中国加入 WTO 后，产业政策中受影响最大的是产业保护与扶植政策。产业保护政策不得不大大减少，或与国际规则接轨。产业扶植政策也只能在 WTO 框架内进行。尤其在中国政府扶植自主创新能力时，政策制定受到了很大制约。

再其次，由于 WTO 规则的存在，使产业政策制定不得不在 WTO 框架内寻求新的政府干预方式和政策手段。例如，在制定汽车工业产业政策时，政府日益倾向于通过制定油耗标准、排放标准等方式，对汽车工业进行管理。又如，为了提高整车自制率，中国政府自 2005 年开实行《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》，对具有整车特征的汽车零部件进口，按照整车征税，但是被美欧国家告到 WTO。经 WTO 裁决，中国败诉。自 2002 年 9 月 1 日起实施了 4 年多的“进口零部件构成整车特征”相关条款停止实施，这意味着国内汽车进口“60%零部件进口底线”被取消。这是我国加入 WTO 以来，首次被迫修改产业政策。¹ 最后，由于加入 WTO 大大束缚了政府制定各类产业政策的空间，因

¹ 《中国商报》（汽车导刊），2009 年 9 月 4 日。

此在相当程度上减少了政府对市场、产业发展的过度干预。

第二，政府经济管理机构改革是 21 世纪初产业政策制定又一个重要背景变化。上世纪末到本世纪初，中国政府经济管理机构先后经历了大幅度撤消各专业经济管理部门（主要撤消各个工业部），实施“大部制”管理等变化。政府经济管理机构的持续改革，在相当程度上改变了计划经济体制下依托专业管理机构，分工过细，利益冲突，很难形成符合客观经济发展规律的产业政策的状况，使产业政策制定具有了更加合理的视野，减少了部门之间的摩擦。同时由于政府对相关产业不可能关照到以前各个专业管理部门存在时那种程度，甚至缺乏精湛的专业知识，因而不能不借助于从原来政府专业管理部门蜕变而成的协会等中介机构，加速了产业政策制定程序与方式的转变。随着政府机构的改革，相关权力的重新分配，产业政策的制定过程、关注重点，也发生了相应的变化。

政府政策制定官员的基本理念、素质已经发生了很大变化。上世纪 80、90 年代政府产业政策制订的主导者仍然是计划经济体制下成长起来的官员，他们熟悉的是计划经济下形成的一些管理办法，在制定产业政策时往往难以脱离原有的思路；产业政策制定依托的政府机构仍基本上是计划经济下形成的机构。进入 21 世纪后，政府官员的政策理念与素质已经发生了重大变化。在充分发挥市场机制基础上制订与推行产业政策；在产业政策制定与执行中，多采用经济手段；遵守国际规则等理念很大程度上成为有关政府部门及相关官员的共识。官员基本理念与素质的变化，对产业政策制定的影响不可低估。

随着政府机构改革、官员基本理念与素质的变化，政策制定过程、参与主体、政策制定技术等方面也发生了较大变化。

第三，进入 21 世纪以来，中国基本完成了向市场经济体制的过渡。国有企业在数量上已大大减少，国有企业主要存在于垄断性行业、军工行业及公共基础行业，这些领域的国有企业也在不同程度上进行了股份制改造。中国经济微观基础的变化，使中国产业政策运行的微观机制发生了巨大变化，政府产业政策制定的战略出发点、制定过程、政策重点等也随之都发生了较大的变化。

第四，加入 WTO 后，中国经济体系加速对外开放，加速融入了全球产业链。跨国公司全面加速进入中国。中国企业在金融危机发生后加速了走向世界的步伐。中国经济与世界经济的相互依存度空前提高。经济利益关系日趋复杂。这对产业政策的制定与执行，产生了较大影响。例如，2009 年 11 月商务部对原产于美国的排气量在 2.0 升及 2.0 升以上的进口小轿车和越野车发起“双反”调查，由于复杂的汽车企业利益关系，使调查遇到困难，进展迟缓。直至 2011 年才做出裁决。

第五，进入 21 世纪以来，中国总体上已进入工业化中期阶段。2010 年中国 GDP 已经居于世界第二位。中国外汇储备自 2006 年起超过一万亿美国，稳居世界第一位，目前已经超过 2 万亿美元。人均 GDP 达到 4000 美元，成为“中等收入国家”。

进入 21 世纪以来，中国再一次出现了重工业持续快速增长的态势。2010 年全部工业增加值达到 160030 亿元。轻工业增长 13.6%，重工业增长 16.5%。中国工业中多数产业就规模而言已居世界第一位。200 多种工业产品产量居于世界第一位。例如，中国钢铁工业产量产量近 6.3 亿吨，占全球产量的 44.3%。2010 年全球共产钢 14.1 亿吨，较 2009 年增长 16.8%。中国以绝对优势稳居世界第一产钢国地位。中国的钢铁产量创造了工业革命以来的奇迹。2010 年中国汽车产量达到 1826.47 万辆，保持了世界第一的地位。中国制造业增加值占全球的 19.8%，规模居世界第一位。多数工业产品已处于供过于求的状态。21 世纪中国要由工业大国向工业强国转变，加速形成高水平的自主创新能力，加速产业结构调整与升级，已经成为政府和企业界的共识。在此基础上，政府产业政策的重点，发生了巨大变化。

第六，进入 21 世纪后，随着经济体制改革深化，中央政府的“五年计划”已由具体规定投资项目的指令性计划，转变为指导经济发展方向的弹性较大的规划，不再与直接的项目投资挂钩。在这种背景下，产业政策在中央政府落实规划，指导经济发展中的地

位相对上升。

第七，进入 21 世纪后，随着中国经济体制的改革，中国加入 WTO，中国财政体系的基本功能发生了根本转变，由过去支持经济建设，支持工业项目投入的主体，向公共财政转变。政府财政投资基本推出了竞争性产业的工业项目。在涉及国家安全、社会发展基础设施等领域，政府财政也不再是单独的投资主体。

第八，中国金融体系发生了巨大变化。随着股市的壮大，直接投资有了很大进展；金融机构自主性大大增强；国际金融资本加速进入中国；商业银行、信用社等金融机构数量与规模都在迅速扩大；民间资本的规模、能力在逐步提高。

随着国民经济迅速发展，国家财力逐步增强，国家通过财政手段对产业发展予以支持的能力得到了较大提高。

第九，中国政府在以民为本，科学发展观的指导下，对行政管理方式逐步进行改革，更加依靠法律体系调节经济过程与经济利益关系，更加强调政策制定必须在法律框架内进行，必须遵守科学论证的程序。《信息公开条例》作为一部法规，从制度上明确要求政府应主动公开信息。政府机构信息公开，得到了公众及新闻机构的监督与评判。网络普及与运用，使民众通过当代通讯手段参与产业政策的制定与讨论，从技术上得到了支持。例如，中央政府对车船税的修订；地方政府对轿车消费采取的限制性政策，就通过网络以博客、微博等渠道得到了民众较充分的评论。政府政策制定的科学性、透明度逐步增加。

第十，随着中国工业规模的迅速扩大，中国工业发展面临的能源、资源、环境等外部约束越来越严峻。21 世纪以来，中国石油对外依存度一直保持在 50% 左右。大量进口石油不仅严重影响着我国的经济安全，石油价格的波动也严重影响着经济平稳运行。我国还不得不忍受国际矿业巨头大幅度地调高铁矿石的价格。随着重化工业的推进，工业化对环境的影响，也越来越明显，影响着社会、政治的稳定。在这种情况下，节能减排成为政府发展经济必须予以关注的战略重点。

21 世纪初中国的产业政策就是在上述背景下制定，并出现较大改变的。上述背景还将在 2020 年前后继续对中国产业政策的制定、形态及发展趋势给予相当大的影响。

三、21 世纪初中国产业政策的主要变化

与 20 世纪 90 年代中国产业政策相比，21 世纪前 10 年的中国产业政策主要在下面几方面发生了巨大变化：

（一）由“供给侧管理”转向“需求侧管理”。

中国产业政策是在中国逐步由计划经济向市场经济过渡的历史时期出现的，上世纪 90 年代是中国经济由“短缺经济”向“相对过剩经济”的转变期。但由于多数产业仍然处于规模扩张阶段，计划经济体制下，产业发展仍然严重依靠政府通过计划直接提供资金。因而无论是政府官员还是学者，在研究制定产业政策时，着重点还是放在“供给侧”方面，对如何通过政府计划、财政、税收等手段直接支持某些产业的发展给予了高度关注，各利益相关方也主要围绕政府投入资金的规模展开博弈，对需求考虑不够。

进入 21 世纪以来，随着中国工业体系中多数产业已处于供大于求状态，许多产业规模已居全球第一。政府投入已退出了竞争性产业，退出了一般生产项目，政府对相关产业发展给环境、生态造成的外部经济影响越来越重视，从“需求侧”制定产业政策，对产业进行管理，进而调控宏观经济已经成为政府决策时的首要选择。2008 年对经济发展过热的调控，全球金融危机以来的危机对策，都具有“需求侧”管理的浓厚色彩。

由于政府产业政策手段受到 WTO 规则框架的约束；国民对于工业发展导致的环境、生态问题越来越给予积极的关注；消费者对产品安全、质量要求越来越高；在多数产业

中民营企业已经在数量上居于主导地位；政府从“供给侧”进行管理，制定产业政策的空间与手段选择受到了很大局限。因此，从“需求侧”进行管理，寻找“政策抓手”成为政府产业政策制定中的主要考虑。

（二）在一定程度上由中长期政策目标转向短期政策目标。

上世纪 90 年代产业政策的主要目标是：产业结构调整；支柱产业的培育与发展；产业组织结构合理化等中长期目标。进入 21 世纪以来，产业政策在一定程度上成为政府应对经济危机，对经济周期采取逆向调节的短期政策。例如，在全球金融危机发生后，中央政府采取的最突出的危机应对政策就是一口气推出了涉及汽车产业、钢铁产业、有色金属产业、石化产业、船舶产业、装备制造产业、轻纺产业、电子信息产业、物流产业等十大产业的产业调整与振兴规划及 156 项实施细则，对应对全球金融危机发挥了重要作用。

（三）从计划管理主导转向以市场经济为基础。

中国产业政策在 80 年代中期到 90 年代中期，是在计划经济和市场经济两种体制并行，以计划经济为主的体制中实施的。因而其运行机制也带有两种体制的特点。由于产业政策是在传统计划体制下习惯于传统观念的官员指导下制定的，因而带有很强的计划经济色彩。如强调行政手段的运用，对市场自身调整机制不够重视，总是想人为地设定产业发展目标等等。例如工业管理部门曾设想轻型汽车只设 5~6 个生产点；重型汽车只设 3~4 个生产点，不符合国家要求的生产点不予立项，想以行政手段制止盲目发展。但实际上，汽车生产厂至今仍然有 100 余家。在资源分配上，政府计划仍发挥着重要作用。政府通过计划控制项目投资，进而强势影响着产业、企业的发展。

（四）从中央政府强势主导逐步向多主体参与转变。

上世纪 80 年代，中国仍处于计划经济时代，产业政策的制订权高度集中在中央，尤其集中在中央政府的综合部门(如国家计划委员会)，中央政府的专业管理部门在计划体制下有一定发言权，地方政府发言权小，掌握的资源也少，企业基本没有发言权。

上世纪 90 年代，中国产业政策的制订经历了一个由单一主体决策，到多主体协调决策的过程。随着经济体制向市场经济体制的转变，地方政府掌握资源的增加，企业自主权的增加，产业政策的制订和执行，逐渐变成一个多利益主体的参与过程。但是，政府机构的意见仍然是一言九鼎。某些行业的国有大企业即便得到了参与产业政策制定的某些机会，也仅限于对某些既定的问题，按照大方向发表意见而已。

进入 21 世纪后，虽然中央政府仍主导了产业政策的制定进程，但是其他利益主体的发言权进一步增强，影响力进一步增加。地方政府由于掌握了更多的资源，更大的主动权，因而对产业政策的发言权进一步增加。例如，在全球金融危机发生后，地方政府根据中央陆续出台的十个产业调整与振兴政策制订了本地区的产业调整与振兴规划。可以说中央的产业政策如果没有地方政府的相应政策配合，其效果可能会打折扣。

企业界对中央产业政策的制定，也采取了更加积极、主动的态度。有些垄断性大企业更是主动地对产业政策制定施加影响。跨国公司则对自己利益所在给予了极大关注，并且通过积极游说，力图影响产业政策的制定。例如，在中央政府酝酿制定鼓励自主创新有关政策时，跨国公司及有关国家政府就通过各种渠道施加影响，最后使跨国公司在我国研发的产品也被视为“自主创新产品”，从而大大影响了有关政策的效果。

进入 21 世纪以后，随着政府管理机构的变化，中央政府经济管理部门更加精练，专业管理部门及人员大大减少。从技术、实际操作角度看，中央管理部门对产业的管理方式，不得不更加依靠行业协会。为了使政府对经济的管理方式与 WTO 有关规则一致，政府部门也要进一步发挥行业协会的作用。

进入 21 世纪以后，行业协会的官方色彩明显淡化，逐步向代表行业利益的中介组织转变。2008 年全国性工商行业协会已有 400 余家。民营、外资企业也参加了行业协会。行业协会参与产业政策制订，一方面向政府机构提供专业知识，对具体问题进行深入研

究；一方面反映企业的想法。有些行业协会还成为某些政策的主动推动者。政府部门还委托相关协会承担部分行业管理基础性工作。主要包括：制（修）订行业规划的前期调研和中期评估；制（修）订产业政策的课题研究和政策效果评估；行业准入管理有关工作；起草并推动实施行业标准；行业信息化组织和推广工作；行业（企业）统计调查、资料分析整理和综合信息报送；行业（企业）科技创新和管理创新成果的总结、鉴定、评价、评估和推广应用；行业安全生产、节能减排和质量管理有关基础工作；技术和管理交流、人才培养、有关资质认证等相关工作。¹在政府支持下，协会参与产业政策制定有了更大的活动空间。

我国加入 WTO 后，外国政府依据 WTO 有关条款，增加了对我国产业政策的发言权。由于我国加速融入全球产业链条，使我国经济利益的存在与表现形式均大大复杂化了。我国大量外汇储备的存在，一方面增加了我国政府经济、政治上博弈的能力；另一方面也制约了我国经济政策制定的能力。不仅外国政府，外国的相关利益方也力图对中国施加影响。例如，美国钢铁工人联合会就以“保护主义及掠夺性措施”为由，鼓动美国政府向 WTO 起诉中国，认为中国政府向本国新能源企业提供补贴并鼓励出口，有失公平。

跨国公司在 21 世纪由视中国为“世界工厂”，转变为视中国为“世界市场”。中国在其全球战略中的地位迅速提高，因此他们对中国产业政策高度重视。跨国公司总是力图在政策形成阶段就施加影响，其途径是通过本国政府施加影响；通过中国的舆论机构反映看法；通过施加影响于某些学者，从施政理论、施政合理性、技术合理性等方面影响政府；通过合资企业中方反映意愿等等。例如，2010 年 6 月 1 日，中国政府出台的《关于开展私人新能源汽车补贴试点的通知》中规定，进口新能源汽车不在政府补贴范围内。通用（中国）公司与日产（中国）公司相关人士均向《中国经营报》记者表达“迫切需要中国政府放开对进口新能源汽车补贴”的愿望。因为在他们看来，随着所属车型进入中国市场的时间日益临近，这是相关车型在国产之前以进口形式打开中国市场的必要条件。与此类似，2005 年相关外资企业曾就《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》向中国政府进行过游说。²

随着政府机构政策制定过程民主性、科学性、透明度的提高，专家学者、新闻舆论机构参与产业政策制定，施加影响的活动空间也相应得到了扩大。例如，在发展大飞机的政策辩论中，专家学者和新闻舆论机构就发挥了较大的影响。

（五）由主要关注工业，逐步向一、二、三次产业并重转化。

随着中国经济发展水平的提高；工业发展水平的提高与升级；人民消费水平的提高；现代服务业的迅速发展；为使经济均衡、平稳增长，中央政府对第三产业发展给予了越来越大的关注。“十二五”规划中明确提出：“促进经济增长向依靠第一、二、三次产业协同带动转变。”³ 中国政府的产业政策由主要关注第二产业，逐步向一、二、三次产业并重转化。

例如，2004 年国务院颁布了《关于发展我国影视动画产业的若干意见》，2006 年颁布了《关于推动我国动漫产业发展的若干意见》，对于动漫产业政策做出了具体规定。为促进物流产业发展，2009 年国务院颁布了《物流业调整与振兴规划》。2010 年 8 月，国务院办公厅发布了《关于促进物流业健康发展政策措施的意见》，提出通过扩大营业税差额纳税试点范围、结合增值税改革试点的方法，解决物流业“同业不同税”问题，为物流业税收“减负”，并明确提出进一步降低过路过桥收费，按照规定逐步有序取消政府还贷二级公路收费，减少普通公路收费站点数量。。

（六）产业政策手段有了较大变化。

¹ 《工业和信息化部关于充分发挥行业协会作用的指导意见》，2009 年 4 月 13 日，工业和信息化部网站。

² 《中国经营报》2010 年 9 月 20 日

³ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，人民出版社，2010 年版，第 6 页。

首先,各种产业政策手段在产业政策体系中的地位与作用有所变化。例如,上世纪90年代末的产业政策研究表明,税收手段在产业政策诸手段中占有突出地位。本项研究表明,财政手段、金融手段占有突出地位。其次,创造出了某些新的产业政策手段。例如,产学研联盟已经成为推动中国产业技术进步、自主创新的重要形式。以新材料行业为例,在新材料开发与生产领域已形成多个产学研联盟。“十一五”期间,由行业协会组织,上海大学、上海应用技术学院、上海第二工业大学与上海重型机器厂有限公司、上海力达重工制造有限公司、上海建设路桥设备有限公司参加的产学研联合体合作开发重型机械取得了明显成效。在某些涉及国家安全利益的重大成套设备和工程的研发领域,也通过组织产学研攻关,取得了较好成绩,并促进了军工科研成果的转移。再其次,国家产业政策的行政调控手段从以计划经济体制下的投资规模控制为主,转向“生产要素调控”,通过对土地、电力、资金等生产要素供应数量、价格等进行调控,力图引导产业的发展。最后,进入21世纪以后,产业政策的执行状况受到了更大程度的注意。例如,为应对金融危机而出台的多项产业调整与振兴规划,不仅在出台后不久即进行了实施中遇到问题的研究与调整,在实施一年后还进行了绩效总结。

(七) 产业政策的制定程序与方式有了较大变化。

上世纪90年代制定产业政策基本上是在政府各个部门内的循环论证过程,虽然有研究机构、专家参与其中,但也是在政府既定预案内进行谈论的。从草案提出、修改,基本上是由政府行政有关部门主导。

进入21世纪后,某些产业政策的提出与发起,已经是人大、政协甚至行业协会。政府有关部门的产业政策构想推出前,也往往主动征求人大、政协及行业协会的意见。在某些情况下,学者、专家通过人大、政协、行业协会及媒体发表意见,也能够对产业政策产生相当的影响。例如,发展大飞机的政策制定,来自学者、专家的呼吁、讨论就发挥了相当大作用。¹如果说上世纪90年代政府制定产业政策时,听取各方面意见表现为虚心纳谏,自上而下的态度;那么本世纪政府制定产业政策时,听取各方面意见时,则表现为一种必须的、借以获得“合发性”的程序。

进入21世纪后,在产业政策制定过程中,征求有关产业意见(行业协会);专家、学者意见;企业意见;相关部门政府官员意见;已经形成相对固定的程序。有些政策还要征求民众的意见。例如,在制定新能源汽车发展政策制定过程中,就分别召开了专家学者座谈会;企业座谈会;相关部门座谈会;政府官员、专家学者、企业家共同参加的座谈会。有些政策在征求意见过程中,根据不同意见做出了修改。例如,《车船税》是第一个从国务院法规上升为法律的税种,尽管争议不断,但是车船税法草案的最终定稿相比初审稿大幅度降低了税负,并且根据行业协会、专家、民众的意见,不同排量轿车的车船税做了修改。²

产业政策的制定过程,由原来政府部门内部的循环过程,逐步演变成了比较开放的社会循环过程。不同利益诉求,不同的专业观点,都能够得到比较充分的表达。

政策制定过程中,某些产业政策的制定还要在网上公布,征求民众意见。多数产业政策制定后,采取了公开颁布的形式。产业政策制定与执行的透明度有了较大提高。

(八) 产业政策的表现形式有了一定变化。

20世纪90年代所有产业政策都是以国务院行政法规的形式颁布的。中国政府唯一一个系统颁布的产业政策——《汽车工业产业政策》就是以国务院行政法规的形式颁布的。进入21世纪以来,有些产业政策的以国家法律的形式颁布,例如《可再生能源法》是我国第一部对产业发展(新能源产业)予以系统规范的法律。有些产业政策则从属于

¹ 21世纪初,中央政策研究室主导下,航空工业的专家、中国社会科学院的专家、科技部官员及某些重要的战略科学家参与,举办了多次发展大飞机的研讨会。

² 《经济观察报》,“车船税的胜利”,2011年2月28日。

国家有关法律、法规的相关条款。例如，行业协会从法律、法规方面得到了参与产业政策制定与实施的保证。例如，国务院《关于建立外国投资者购并境内企业安全审查制度的通知》的第 4.2 条规定：国家安全审查可以由国务院有关部门、全国性行业协会、同业企业及上下游企业申请启动。又如，《中华人民共和国循环经济促进法》在第 2、40、56 条中对“再制造”进行了阐述，把再制造产业的发展纳入法制轨道。

随着产业政策越来越朝“需求侧”管理的方向发展，产业政策逐步由原来主要表现为投资方面的准入政策、投资政策，转向通过对产品质量、水平、能耗、环保等方面进行终端管理的政策。技术标准、安全标准、节能环保标准等，成为产业政策的重要组成部分。产业政策中“技术”含量逐步增加。

产业政策制定与实施加速与国际规则接轨，主要表现为：在产业政策制定时，以我国加入的国际组织的规则为前提，例如我国的产业保护与扶植政策就受到了国际规则的极大影响；在产业政策内容与表现形式上尽量与国际规则接轨；在使用的概念上，尽量谨慎地使用国际通用语言；在一旦出现矛盾与冲突时，运用国际规则予以解决。

（九）产业政策体系中产业保护政策明显减少，节能减排政策显著增加。

上世纪 90 年代，我国产业政策体系中居于核心地位的政策是投资政策；产业保护政策。随着我国加入 WTO，产业政策体系中产业保护政策明显减少。针对传统产业的政策已经很少。即使仍存在的产业保护政策，也基本在 WTO 框架内运行，与国际规则接轨。产业保护政策减少，一方面以我国多数产业已具有了相当国际竞争力为背景；一方面也使我国多数产业能够脱离政府长期“保姆”式的保护，真正在开放的市场中竞争，对我国产业提高竞争力具有促进作用。

在科学发展观指导下，引导工业发展走可持续发展之路已经成为政府制订产业政策的基本出发点，进入 21 世纪以来，节能减排政策从数量上有很大增加，在产业政策体系中的地位也逐步提高。政府通过行政、金融、土地、建设、环境保护等方面的政策，抑制“两高一资”（高污染、高能耗、资源型）产业的发展，提高此类企业的市场准入门槛，抑制此类产品的出口。此外还通过制定差别电价、差别水价、差别污染费等政策，调整产业结构、产品结构，减少环境污染和能源消耗。

（十）产业政策体系逐步完善。

进入 21 世纪后，各类产业政策的出台频率，大大高于 21 世纪 90 年代，产业政策体系逐步完善。究其原因，是因为进入 21 世纪后，政府的经济计划，逐步转变为指导性的、弹性较大的规划；政府仍在很大程度上习惯于对经济运行进行较多干预，并且习惯于使用行政手段。在这种情况下，产业政策成为政府干预经济运行的“抓手”，作为调节经济运行的手段，得到了频繁使用。另外，经济发展规划在增加弹性的情况下，实际上成为广义产业政策的一部分。例如，许多地区产业发展规划、特色产业基地规划、开发区规划等，实际上是中央政府给地方政府发放项目上马牌照，或予以政策引导。

产业政策得到更加频繁的使用，产业政策体系进一步完善的另一个证明是，中央主要经济管理部门都设立有专门制定与实施产业政策的机构。

上世纪 90 年代我们研究中国产业政策发展趋势时曾经提出几个基本判断与建议：

中国产业政策将在市场体系上运行；在 21 世纪产业政策仍将发挥较大的作用；研究需求，促进需求，制定扩大需求的政策将成为产业政策的政策重要内容；信息手段将对引导产业的发展，起到越来越重要的作用；制定产业政策要注意与国际接轨；要改变以官员为主导的产业政策制定方式；要更多地运用财政、税收、信息引导等手段间接地对产业予以引导，尽量减少行政手段的运用；政策手段的选择与运用要与市场机制相匹配。¹

21 世纪初中国产业政策发生的重大变化表明，上世纪 90 年代进行的研究基本上是符合客观发展进程的。

¹ 赵英主编：《中国产业政策实证分析》，社会科学文献出版社，2000 年版，第 37-42 页。

与上世纪 90 年代相比，中国产业政策固然发生了很大变化，但也有不少特征延续至今：

第一，政府机构和官员主导的产业政策制定方式与流程，基本没有变化。

第二，有关政府机构和主管官员的想法、意志仍对产业政策制定产生决定性影响。

尽管有关政府机构和主管官员在产业政策制定前，要委托研究机构进行研究，在制定过程中听取各方面意见，但是有关政府机构和主管官员的主要想法仍要得到体现。即便是委托研究，也往往是在既定方向上进行研究。虽然其他利益相关方可以在不同程度上影响政策的具体形态、具体措施等，但是总体上仍是政府机构和主管官员的想法、意志及预案发挥决定性作用。需要指出的是，参与产业政策制定的官员的素质，对市场经济的理解有了较大提高。

第三，政府之间（包括中央政府综合经济管理部门、中央政府专业经济管理部门、地方政府）的博弈，仍然是影响产业政策形态及实施效果的主要因素。

第四，虽然行政手段在产业政策中的实际影响力有较大下降，但是政府机构和官员仍热衷于使用行政手段。例如，国家发展与改革委员会规定，不同规模的工业建设项目分别采取“备案”、“核准”等不同审批方式，但官员们可以通过约谈等方式对有些备案项目予以干预。过多使用行政权力，既扩大了行政权力的干预范围，也使政策实施中的不确定性增加。

第五，与仍热衷于使用行政干预作为产业政策手段相映衬，产业政策制定时，对市场机制的重视和考虑仍然停留在上世纪 90 年代的程度。无论从实际研究和问卷查看均表明了这一点。例如，官员们仍然在热衷于对某些产业的“过剩生产能力”进行猜测，以确定淘汰过剩生产能力的依据，而不是顺应市场规律去淘汰过剩生产能力。

第六，产业政策的干预范围仍然过多，在产业层次干预过细。上世纪 90 年代，中国政府制定的产业政策几乎涉及了所有产业。在制定产业政策甚至干预到了具体产品的规模、结构与水平。本世纪前 10 年，产业政策仍基本覆盖了工业领域的所有产业。在涉及具体产业时，仍然深入到产品的规模、技术水平甚至工艺。例如，轻工业已经是我国工业中具有全球竞争力的产业，但是在应对全球金融危机中，政府仍制定了《轻工业调整和振兴规划》。政府产业政策干预过多、过细，对中国这样一个市场差异很大的国家来说，有时恰恰是导致产业政策难以真正推行的原因。

时光荏苒，回顾 20 年产业政策的演变，耐人寻味，令人感慨。中国产业政策合理性和实施绩效的提高，与其说有待于政策制定流程、方法和技术上的改进，不如说取决于经济管理体制改革的进一步深化。

四、产业政策制定与执行过程中的博弈

1. 产业政策制定流程

上世纪 90 年代，产业政策一般由国家综合经济管理部门（一般是国家计委）起草，征求国家其它综合经济管理部门（如财政部）及国家各专业经济管理部门意见，并听取有关专家意见，进行反复修改后，上报国家最高层审批。通过后，颁布全国执行。综合性产业政策由于内容往往比较原则，又是主要在综合经济管理部门内部进行协调，因而形成时间相对较短，政策制订成本较低。

进入 21 世纪以后，产业政策的制定流程有所改变。虽然一般是国家发展与改革委员会起着主导作用，但是其他经济管理综合部门在某些政策上也发挥主导作用。课题组对 2000-2010 年公开颁布的 165 个重要产业政策文件进行分析，根据各个经济管理部门主导和参与产业政策文件的数量确定其对产业政策的影响力排名，依次是：国家发展与改革委员会、工业和信息化部、财政部、商务部、银监会、税务总局、央行、国土资源部、环境保护部、科技部、质检总局、交通部等。多数政策实际上是中央政府多个经济管理

综合部门协调会商的结果。例如，在制定支持战略性新兴产业发展的政策过程中，财政部、科技部、发展与改革委员会、工业和信息化部都参与其中，最后由国务院颁布《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》。再如，新版《汽车工业产业政策》由于在经济综合管理部门之间迟迟未能取得一致意见，拖延许久。

上世纪 90 年代，行业性产业政策，一般是由国家专业经济管理部门提出或发起，先在行业内反复征求企业领导和专家的意见，反复修改后，上报国家综合经济管理部门。进入 21 世纪以后，行业性产业政策已经基本上由国家综合经济管理部门发起和制定了。因为，通过不断的经济管理体制改革，专业经济管理部门已基本不存在，目前的工业和信息化部实际上也是一个对全部工业和信息产业进行管理的综合经济管理部门。专业经济管理部门基本消失，极大地改变了产业政策制定流程，缩短了决策链条，同时参与面扩大。

产业政策在发起与制定阶段，已有相关产业的专家学者及产业组织的负责人参与。由于改革后的产业管理部门在综合经济管理部门中往往只是一个“司”或“处”¹的编制，因此无论从政策制订流程的合理性、民主性、科学性看，还是从实际运作的人力、技术等方面看，经济综合管理部门在制定产业政策过程中，更加依赖借助外部力量，势在必行。

产业政策发起制定前，政府有关部门一般会委托有关研究机构从事政策的前期研究。在进行政策研究课题委托时，会同时把问题委托给两家以上的研究机构，以形成竞争性意见。在这一阶段，主要是弄清情况，分析政策环境与背景，提出政策制定的基本方向与思路，为制定政策寻找合法性与依据，为决策部门提供决策参考。例如，为了促进自主创新而统一中外企业在华税率的政策出台前，商务部、人大财经委就委托多个研究机构进行研究，并且征询了多个政府机构、研究机构、企业界及学者的意见。

产业政策在发起与制定阶段，政府机构首先依靠的是相关产业协会及有关专家，进行文件起草。协会经常承担有关政策的预研。需要说明的是，如果涉及相关法律问题，则要通过人大财经委员会。人大财经委员会有时也参与政策制定，提供相关意见。这一阶段，还要征询国务院及其咨询机构的意见。在这一阶段，有时根据政策制定具体需要，还会邀请外国专家参与讨论。例如，制定《重型商用车燃料消耗限值标准》时，就邀请了欧洲相关领域专家介绍了国外重型商用车燃料消耗标准法规的进展和技术动态。上世纪 90 年代中国政府在制定产业政策时，就邀请过有关国家政府、产业界的专家进行咨询。通过合作研究，外国一些发展市场经济的理念和方法，被吸收到我国产业政策中，对我国在经济转轨时加强宏观调控，促进相关产业发展，发挥了作用。进入 21 世纪以来，在产业技术制定的技术层面，外国智库和专家的参与有所增加。

文件初步形成后，一般要召开座谈会，征询中介机构、专家学者、企业的意见。如，在制定发展新能源政策时，就分别召开了上述座谈会。又如，在制定与实施应对全球金融危机的产业调整与振兴规划时，也分别召开了上述座谈会。召开座谈会征询意见，已经成为产业政策制定过程中的必经程序。

产业政策草案经过征求意见，基本定稿后，有些产业政策还在政府部门官网征求意见。例如，《外商投资产业指导目录》（2011 年）修订初稿，2011 年 4 月 1 日在中国政府网上征求意见，中国企业、外商投资企业、外国商会乃至外国政府机构，均可发表意见，确实也收到很多意见和建议。国家发改委称：经认真研究，合理的意见和建议将加以吸纳。¹又如，中国欧盟商会于 2010-2011 年上半年，参与了中国政府 67 项法规草案的意见征求，认为中国政府法规草案征求意见的时间过短。²

¹ 在国家发展与改革委员会、工业和信息化部等政府部门，一般设立“司”或者“处”管理某个产业。

¹ 2011 年 9 月 14 日国家发展与改革委员会官网。

² 中国欧盟商会：《欧盟企业在中国建议书》（2011-2012），第 8 页。

产业政策草案经征求意见，基本定稿后，会在各相关部门之间征求意见，如果意见相持不下，最终将由更高的政府层次（国务院办公厅或国务院有关领导）予以协调。

产业政策定案出台后，一般要挂在有关政府部门官网上，同时通过其他媒体予以公布。有些部门还由新闻发言人专门举行记者见面会予以进一步的阐述。

产业政策主要分成两类：一类是比较综合性的产业政策，如《战略性新兴产业发展规划》、《钢铁工业调整与振兴规划》等。这类产业政策涉及面比较广，政策层级比较高，因此一般由国务院最后做出决定。另一类涉及产业内部某些问题，可以由主管政府部门与相关政府部门协调后推出，例如，某些产品的强制性技术标准、某些产业的准入标准等。

产业政策公布实施后，并不意味着产业政策不可以改变。因为一旦公布，才是公众真正参与的阶段。这时公众的舆论与行为，往往对产业政策形成不同程度的影响。例如，《汽车工业调整与振兴规划》中，原来规定农民购车享受优惠政策的同时，要淘汰旧农用车，但是由于农用车购买与使用费用要大大低于汽车，因此这一政策未得到农民响应，后来不得不予以修改。又如，2009年，工业和信息化部要求在学校、网吧及其他公共场所按装过滤不良信息的软件——绿网。但是，由于考虑不周，遭到公众质疑，最终不得不以“暂缓安装”、“不强制安装”改变政策。

从21世纪前10年中国产业政策的制定程序看，中国政府在产业政策制定过程中，已初步形成了一套相对固定的程序，虽然没有明确的法律、法规将这一套程序固定下来，但是一般来说已经形成了约定俗成的固定程序。与上世纪90年代相比，利益相关方、掌握专业发言权方参与政策制定已有了相对稳定的渠道；在政策制订的各个环节上“磋商”已成为工作方式；政策的讨论比较充分；政府机构与其他政策参与主体之间的相互制衡在萌生。

这一程序的形成，为我们观察中国政府经济决策方式，提供了例证。经过20年的改革、探索，中国政府在经济政策制定过程中的民主性、科学性及透明度在逐步提高。问卷调查结果也支持这一认识。在问卷调查中，接受调查的人中70.5%的人认为，21世纪前10年产业政策制定过程中的科学性、民主性与20世纪90年代相比“明显增强”或“逐步增强”；61.7%的人认为21世纪前10年产业政策制定过程中的透明度与20世纪90年代相比“明显提高”或“有所提高”。

2. 政策制定及执行过程中博弈行为分析

上世纪90年代末的研究表明，参与产业政策制订各主体的作用按大小排序，依次为：国家综合经济管理部门，国家专业经济管理部门，地方政府，大企业，行业协会。本次研究的结果表明，21世纪前10年，参与产业政策制订各主体的作用按大小排序，依次为：国家综合经济管理部门，国家专业经济管理部门，地方政府，本土大企业，行业协会，专家学者，新闻舆论机构，跨国公司，外国政府。能够影响产业政策制定的主体增加了，但是20年来，作用力大小依然基本保持原来的排序，这一点是耐人寻味的。

较强的制订政策的影响力，并不等于能有效执行政策的能力。在实际政策博弈中，即便政策按照政策制订主导机构的意愿出台，各个利益主体在实施政策的博弈中仍然可以化解、扭曲不利于自己利益的政策。地方政府掌握的实际资源和政策资源远远超过了国家综合经济管理部门，有些中央政府列为抑制重复建设的项目，地方政府仍然可以通过自己的资源予以鼓励发展。尤其在比较富庶的东部地区，政府财政实力雄厚，民间金融力量强大，使中央政府的相关政策往往难以得到落实。例如，在钢铁工业发展上，中央政府与地方政府、民间企业之间发生的博弈，就突出地说明了这一点。

中国地域广大，城乡、地区间收入差距大，消费水平差异大，这就使得中央政府的产业政策在制定时，难免在市场、技术和专业的合理性等方面存在不足，在实施中不能不迁就于实际情况，这也形成了各个利益主体进行博弈的政策空间。多次博弈之后，产

业政策在实际执行中逐步变形，效率也逐步弱化。

上世纪 90 年代我国产业政策制订与执行过程中，存在着五重博弈行为：中央政府各个专业部门之间的博弈；中央政府综合经济管理部门之间的博弈；中央政府综合管理部门与专业管理部门之间的博弈；中央政府与地方政府之间的博弈；中央政府、地方政府与企业（主要是国有企业）之间的博弈¹。

进入 21 世纪以后，产业政策制订与执行过程中的博弈过程更加复杂，出现了重大变化。

首先，参与博弈主体增加了。除原来的中央政府综合经济管理部门、专业经济管理部门、地方政府、企业等主体外，还增加了外国政府、跨国公司、中介组织、专家学者及新闻舆论机构等。为此本项研究在问卷调查等方面都进行了相应的调整。相关调查也显示，中介组织对于产业政策的制定，作用为“中”；专家学者在产业政策制定过程中的作用，也为“中”；外国政府、跨国公司、新闻舆论机构的作用虽然为“小”，但也开始发挥作用。

其次，由于政府经济管理体制改革不断深入，实行了“大部制”改革，中央专业经济管理部门大大减少，因此，各个专业经济管理部门之间的博弈也随之减少。上世纪 80、90 年代的博弈中，专业经济管理部门都想在国家产业政策中占有更突出的地位，最突出的表现是对“支柱产业”地位的争取。通过对支柱产业地位的获得，来获取国家的财政资源支持，以及一系列的优惠政策。进入 21 世纪以后，各个专业经济管理部门之间的政策博弈逐步减少，转为政策主导权之争，经济利益之争。例如，在“三网合一”的政策实施过程中就存在着工业和信息化部、广电总局及所属企业间的利益博弈。

再其次，原来的政策博弈基本上在政府体制之内进行，进入 21 世纪以后，政策博弈不仅在体制内进行，也在表现为体制外的博弈。专家学者可以通过舆论机构表达不同意见；外国政府可以通过直接“喊话”，诉诸国际机构（例如 WTO、各种国际论坛）表达意见；本土

企业可以通过地方政府、行业协会、新闻舆论机构乃至直接与政府官员会面表达意见；跨国公司则通过本国政府、外国新闻舆论工具、我国的新闻机构表达自己的意见，甚至采取支持我国某些研究机构进行研究，举办国际会议等方式，影响决策。类似发达国家存在已久的“游说”、“院外活动”等政策博弈行动，在中国实际上已经出现。

来自行业、企业的人大代表、政协委员也在人大、政协会议召开期间，为本行业、本企业急需解决的问题，进行呼吁。例如，汽车工业的人大代表、政协委员在上世纪 80 年代，主要呼吁把汽车工业作为支柱产业；90 年代主要呼吁发展轿车；进入 21 世纪以来，主要呼吁扶植自主品牌，培育开发能力；与汽车工业的发展阶段紧密配合。

再其次，随着利益集团逐步形成，参与政策制定的利益相关方在参与、影响政策制订时，表现得更有主动性和进取心，更不讳言利益的诉求。例如，我国原来生产自行车后转而生产电动自行车的企业，是在电动自行车国家标准下生存的。但是，国家标准化委员会在修订电动摩托车国家标准时，把“40 公斤以上，时速 20 公里以上的电动自行车”称为“轻便电动摩托车或电动摩托车”划入机动车予以管理。这就使 2000 余家电动自行车企业处于困难境地。因为根据工业和信息化部设定的准入门槛，获得摩托车牌照的企业项目总投资不得低于 2 亿元人民币；固定资产不得低于 1 亿元，其中注册资本不得低于 8000 万元。当时能满足这一条件的电动自行车企业不超过 20 家。在多位电动自行车的企业高层看来，这个标准如果实施，就会堵死 2000 多家电动自行车企业的生路，获益者是摩托车生产企业。²围绕电动摩托车国家标准的修订，进行了激烈博弈。中国自行车协会下属电动自行车委员会向国家标准化委员会提交了“电摩国标暂缓执行”书面

¹ 赵英主编：《中国产业政策实证分析》，社会科学文献出版社，2000 年版，17-20 页。

² 《中国经营报》，2009 年 12 月 1 日。

申请后，多次与国家标准化委员会磋商，反映电动自行车企业和消费者的诉求。四川、山东等地的电动自行车协会也多次要求暂缓执行电动摩托车国家标准。博弈之激烈，惊动了国务院。¹国务院办公厅向天津市政府发送急件，要求报送电动自行车行业现状。国家标准化委员会不得不宣布：原定 2010 年 1 月实行的电动摩托车标准中“电动轻便摩托车”的内容暂缓执行。经过这次博弈，电动自行车企业生存、发展至今。

最后，某些由原来政府专业经济管理机构转变而成的具有垄断地位或重要战略地位的特大国有企业具有了与政府经济管理部门进行博弈的强大能力。例如，在政府进行石油价格调控时，出现了局部地区的“油荒”就让人感觉到这些企业的力量。又如，国务院酝酿三年有余的《工资条例》，至今仍未出台的一个重要原因是，国资委和国有大型企业对劳务派遣问题比较敏感。由于现在劳务派遣职工的工资未纳入国有企业职工工资总额，也未纳入工资成本，只是作为劳务费，对已有国有企业老板、老职工的利益不受影响。对于劳务派遣工人工资如何规定，如何确保实现同工同酬，成为《工资条例》中一个较难处理的问题。由全国总工会完成的“国内劳务派遣调研报告”称，全国劳务派遣人员总数已经达到 6000 多万，比此前人社部公布的 2700 万多出逾一倍，主要集中在公有制企业和机关事业单位，部分央企甚至超过 2/3 的员工都属于劳务派遣。《工资条例》关于同工同酬的规定，对央企来说，意味着用工成本大幅增加，这成为央企反对的焦点。²

从根本上讲，进入 21 世纪以后产业政策制订与执行过程中的博弈过程之所以更加复杂，是因为利益诉求更加复杂，追求目标存在着较大差异。

从问卷调查中也可看到参与产业政策博弈各方关注的前 5 位政策目标排序有较大差异：

中央综合经济管理部门：GDP、财政收入、就业、产业发展、生态。

中央专业经济管理部门：产业发展、就业、GDP、财政收入、企业利润。

地方政府：财政收入、GDP、就业、产业发展、企业利润。

产业协会：产业发展、企业利润、GDP、就业、财政收入。

本土大企业：企业利润、市场份额、产业发展、GDP、生态。

专家学者：产业发展、生态、GDP、企业利润、就业。

新闻舆论机构：产业发展、生态、就业、GDP、企业利润。

外国政府：企业利润、市场份额、生态、产业发展、就业。

跨国公司：企业利润、市场份额、生态、产业发展、财政收入。

国家综合经济管理部门之间的博弈。进入 21 世纪后，这一层次的博弈发生在国家发展与改革委员会、商务部、财政部、工业和信息化部等机构间。这一层次的争执，很大程度上由于从不同角度出发，对于政策的主要指向，在何种程度上实施政策有不同理解，不同认识。

政府机构间的权力分割，也是导致争论的重要原因。例如，在降低奢侈品进口税上，商务部主张降低，财政部则认为会导致税收流失。在这一层次，各部门都认为自己是国家利益的代表，利益和权力的刚性加大，达成妥协的难度大大增加了。有时，由于政策制订与实施分别由不同的综合部门执行，也导致了部门之间的摩擦。例如，十大产业调整与振兴规划中落后产能淘汰工作主要放到工信部，而新项目审批工作主要由发改委负责，这导致了在“等量置换”和“减量置换”上难以形成统筹安排，增加了工作难度。政策制订成本增加，很大程度上是在这一层次拖延了时间。经过这一层次的妥协，原来政策草案上的某些锋芒也所剩不多了。这一层次的博弈与上世纪 90 年代没有太大变化。

国家专业经济管理部门与国家综合经济管理部门之间的博弈。由于国家专业经济管理部门在持续进行的政府改革中被取消、合并或转变成为经济实体，因此这一层次的博

¹ 〈新京报〉，2009 年 12 月 17 日。

² “新浪网”新闻中心，2011 年 8 月 22 日。

弈与上世纪 90 年代相比,已经大大减少。国家专业经济管理部门与国家综合经济管理部门之间的博弈,表现为在综合经济管理部门内各个主管的行业机构(司或处),对本产业优惠政策的争取。由于原来部门之间的博弈转变为机构内的博弈,因此协调难度大大减轻,使这一层次上政策制订的时间成本有所降低。在这一层次博弈中,产业协会往往也介入其中,与主管产业的司或处合作,争取本行业利益。

国家综合及专业经济管理部门与地方政府之间的博弈。与上世纪 90 年代相比,进入 21 世纪以后,地方政府的政策博弈能力与空间有所扩大。这是因为:指令性计划经济体制已不复存在,市场经济体制给地方政府制定本地区经济发展政策留出了较大空间;地方政府(尤其是经济发达地区)的财政实力有较大提高,地方政府还可以通过政府融资平台进行融资,吸引外资,对使用土地、金融等资源也有很大影响力,再加上摆脱了严格的计划经济体制下中央政府以行政手段对投资的束缚,地方政府投资能力和自主权有较大提高;中央政府对地方政府以 GDP 增长为主的政绩考核方式,刺激了地方政府选择本地区经济利益最大化的路径与发展方式;财政制度的变革,使地方政府有动力发展某些与中央产业政策不相符的产业、项目。由于利益所在,这一层次的博弈使中央政府不得不使用严厉的调控手段。例如,对地方政府上马与节能减排政策不相符的工业项目或没有完成中央下达的淘汰落后产能任务的地区,严格控制国家安排的投资项目,实行项目“区域限批”实际上对地方政府违背中央政府政策的行为做出威慑。¹这在上世纪 90 年代是没有的。

上世纪 90 年代,地方政府在与中央政府进行博弈时,往往以某些项目对本地区的特殊意义,说服有关部门,使其予以批准。或者采取游说的办法,通过对高层的“公关”,绕过有关主管部门,使项目得到批准。甚至对某些官员采取特殊的手段,使其放松管制。进入 21 世纪后,地方政府在与中央政府博弈中更多地是依靠经济手段,甚至与本地企业合作,实现自己的目标。

20 世纪 80、90 年代中央与地方政府博弈的焦点是计划内的项目;21 世纪中央政府与地方政府博弈的焦点则是用何种手段与资源抑制或推动项目。

当然,地方政府与中央政府在产业政策方面合作还是占主导地位的,在中央政府产业政策与地方政府利益比较一致的情况下,尤其如此。例如,中央提出发展战略性新兴产业后,浙江省就出台了《关于加快培育战略性新兴产业的实施意见》,提出“十二五”期间浙江省力争战略性新兴产业增加值年均增长率 15%以上,占总产值的比重达到 12%左右;还从科技创新、市场培育、财税政策、土地和资源环境等方面提出了保证战略性新兴产业发展的具体措施。又如,山西省为推进产业结构调整、升级,促进中小企业技术创新、成果转化、节能减排,2011 年从本级财政新增产业发展资金 5 亿元,集中用于支持产业发展。²中央政府实施产业政策时,也进行了一些政策手段创新,以获得地方政府积极支持。例如,国家发改委就与天津、内蒙古等 18 个省(市、区)签定了淘汰落后产能责任书,到 2010 年关停和淘汰炼铁能力 4931 万吨、炼钢能力 3610 万吨,涉及企业 573 家。

中央政府、地方政府与企业之间的博弈,与上世纪 90 年代相比,有了较大变化。上世纪 90 年代,这方面博弈主要发生在国有企业与政府之间。进入 21 世纪后,这方面的博弈发生在政府与各种所有制企业之间。不同所有制企业在与政府进行政策博弈时有不同做法。国有企业倾向于通过内部渠道影响政策,某些大型垄断企业则直接与国家有关部门对话;民营企业则通过协会、政府关系、乃至诉诸舆论工具,反映利益诉求;跨国公司则通过本国政府、本国舆论机构、中国政府、中方合资伙伴、中国舆论机构、研究机构反映自己的要求。这一层次的博弈发生于产业政策制定、实施的各个阶段。例如,

¹ 《国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通知》,《经济日报》,2007 年 6 月 1 日。

² 《中国财经报》,2011 年 8 月 25 日。

跨国公司对我国《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》的攻击就出现在政策制定各个阶段，动员了海内外新闻舆论机构、本国政府机构，乃至上诉到WTO。又如，科技部会同国家发改委、财政部联合起草的《关于开展2010年国家自主创新产品认定工作的通知(征求意见稿)》在网上征求意见。在最新版(征求意见稿)中，原先“认定条件”中有关必须具有“自主知识产权”和“自主品牌”的两个要求项，被“依法在我国享有知识产权或知识产权许可使用权”和“依法在我国拥有产品注册商标专用权或使用权”所替代。这种改变源于跨国公司的压力。因为担心产品难以进入《国家自主创新产品目录》，以美国的高技术企业为首，通过北京的中国美国商会及上海美国商会和美国技术产业团体——信息产业理事会通过海外媒体表示抗议。上海美国商会还游说美国政府，在中美战略与经济对话中讨论此事。中国欧盟商会对修改后的方案表示：“基于上述会谈的一些改进，已经在新草案中得到反映，我们对此感到满意。”³

中国政府与外国政府之间进行的博弈。外国政府、跨国公司出于对在华利益的关心，往往对我国产业政策提出看法。值得注意的是，外国政府有时出于国家安全利益，地缘政治利益对我国产业政策说三道四，表面上讲的是所谓“国际规则”。例如，在稀土产业政策上，我国出于环境保护需要，规范稀土出口与生产。以美国为首的发达国家却认为违反WTO规定。同样，出于环境保护需要，我国减少焦炭出口，发达国家也认为违反了WTO规定。

政府、协会、企业与民众之间的博弈。在政府、产业协会及相关产业的企业达成共识，产业政策征求意见或予以实施阶段，可能出现博弈。这一层面的博弈与上述其他层面的博弈有很大不同。前几个层次的博弈是发生在参与政策制定的、掌握相当资源的精英层内部的博弈。这一层次博弈是政策精英层与政策接受层——最广大民众之间的博弈。政策与民众直接感受到生活变化联系越紧密，越容易引发这一层次的政策博弈。民众可以通过舆论机构、各级政府反映自己意见，也可以通过新媒体(网络、手机短信等)表达看法与利益诉求。在这阶段，专家学者、新闻舆论机构、NGO组织也往往积极发表意见，对政策的最终形成与实施发挥影响。需要指出的是，专家学者、新闻舆论机构、NGO组织的加入，往往使政策讨论偏离原来议题，有时甚至成为论证政府行为是否合理，政府行为应当遵循什么原则的讨论。

不同产业利益集团之间的博弈。这方面的博弈，在前面已提到，在此不再赘述了。进入21世纪以后，这方面的博弈呈现迅速上升的趋势。

五、产业政策手段评价

产业政策手段主要有：行政手段；法律手段；财政税收手段；金融手段、信息手段等。各种产业政策手段在不同时期占有不同的地位，发挥不同的作用，构成产业政策手段体系。

上世纪90年代末，各种产业政策手段的作用大小依次是：行政手段；财政税收手段；金融手段；信息手段；外贸手段；法律手段。

本次研究根据专题研究和问卷调查得出的结果依次是：财政手段、金融手段、行政手段、国内法律法规、技术标准、国际法律法规、信息手段、税收手段、产学研联盟。

行政手段之所以地位与作用相对下降，是因为政府指令性计划已退出历史舞台，计划转变为与政府投资脱钩的指导性规划；政府行政越来越在国际、国内法律、法规框架内进行；市场配置资源的作用日益增大。

在这种背景下，**财政手段成为产业政策手段中作用最大的手段**。20世纪90年代，财政手段是企业感受最敏感的政策手段，也是国家调整产业结构的重要手段。国有企业

³ 《参考消息》2010年4月14日。

对于财政依赖程度很高。国家预算内安排的基本建设投资在国家财政支出中占很大比重。财政手段在产业政策诸种手段中居于第二位。财政手段的表现形式见（表 1）。

加入WTO后财政补贴使用范围受到限制，财政手段中“直接投资”与“财政补贴”两项已经大大减少。中国加入WTO以后，国内基本建设投资占财政支出的比例由 1978 年的 40.3%下降到 20 年的 12.18%。¹政府财政退出了一般竞争性产业，财政补贴也由于加入WTO而受到限制，但是其他财政手段仍得到运用。

第一，中央政府及时、有力地推出积极的财政政策，应对全球金融危机，抑制了中国经济下滑的势头。2008 年 11 月，中央政府为应对世界金融危机出台 4 万亿人民币投资刺激政策以及十大产业振兴规划，用于支持产业技术改造、促进战略性新兴产业发展、形成自主创新能力、补贴新产品市场导入的财政投入，有了较大增长。实施家电、汽车下乡等补贴政策，出台了扩大内需十项措施，通过挖掘国内需求潜力为经济增长提供动力。2009 年政府采购总规模达到 5990.9 亿元，同比增长 23.7%，对拉动经济增长起到了积极作用。

4 万亿投资中，资金来源以中央国债补助、中央国债转贷、地方配套、银行贷款为主，还有部分利用外资或其他配套资金。中央国债补助和地方配套资金总体比例大致为 1: 1。¹

表 1 财政政策及制度作为产业政策工具的内容

	直接干预型		间接引导型	
	支持手段	限制手段	支持手段	限制手段
财政手段	财政投资 财政补贴	财政资金不许进入	低税率 减税、免税 加速折旧 投资抵免 再投资退税 出口退税 减免进出口关税 对市场进入设置关税、非关税壁垒	高税率 征收附加费 进出口高关税

资料来源：根据江小涓（1996，pp. 80）整理并补充。

第二，财政手段对基础设施建设发挥了重要作用。为应对世界金融危机出台 4 万亿刺激政策中，相当一部分财政资金或国债用于基础设施建设（包括铁路、城市轨道交通、机场、能源基础项目、高速公路及农村公路，医院设施、农村生产、生活基础设施等）。其中，用于铁路建设的资金规模 2 万亿元；用于能源项目的资金规模超过 2000 亿元；用

¹资料来源：根据《中国财政年鉴（2009）》整理计算。

¹连玉明、武建中主编：《中国救市》，中国时代经济出版社，2009 年版，第 19 页。

于机场建设的资金规模 2500 亿元；用于环保产业的资金规模达到 1 万亿元。经过几年的加速推进，中国的基础设施又有了巨大飞跃。例如，我国高速铁路系统已在世界上居第一位。

第三，财政资金作为推动科技进步，形成自主创新能力发挥着关键作用。在推动产业、企业技术进步中，财政投入起了极为重要的作用。国家科技发展中长期规划中的重大科技项目均得到了中央财政大力支持。需要指出的是，发达地区的地方政府也在以财政资金支持自主创新能力的形成，建设科技开发基础设施，设立产业技术研发基金，投入规模越来越大。财政资金在推动科技项目产业化进程中，起了引导和带动作用，带动了其他渠道资金的进入。

第四，财政手段在推动战略性新兴产业发展壮大，促进新兴战略产业形成方面起到了重要作用。例如，中央和地方政府为支持新能源汽车发展，对购买新能源汽车给予了补贴（中央和地方政府对等补贴）。在政府财政支持下，我国的风能、太阳能发电已居世界前列。在国家应对全球金融危机推出的十大产业调整与振兴规划中，中央政府以财政资金支持企业在产业发展的关键领域进行技术改造。

第五，财政手段支持了产业政策的落实。进入 21 世纪后，财政部门根据国家产业政策，以促进可持续发展，增强自主创新能力，节能减排为重点，调整财政支出结构和国债资金投向结构，资金安排有保有压、有促有控。重点支持了节能减排新项目、新产品、新技术的发展。通过调整税率，改革税收制度，抑制“高能耗、高污染、资源性”产业的发展；对于淘汰落后企业、落后产品及工艺给予财政补贴，促进产业结构的调整升级。例如，财政部、发改委、环保部通过定期发布《环境标志产品政府采购清单》、《节能产品政府采购清单》，引导企业走保护环境，减少污染之路。2009 年政府节能、节水产品采购金额为 157.2 亿元，环保产品采购金额为 144.9 亿元。²在国家鼓励政府机构采购正版软件政策的引导下，截止 2011 年 5 月 135 家中央国家机关共采购正版软件 176763 套（许可），其中国产软件 66511 套，³促进了我国软件产业健康发展。

第六，财政手段在调整外贸结构方面也发挥了重要作用。例如，，财政部和商务部有关根据国家产业规划，运用财政手段对进口技术和装备予以支持，联合出台了《进口贴息资金管理办法》，以贴息方式鼓励进口，减少与有关国家的贸易逆差，发展我国的高端制造业。

第七，财政手段对产业结构调整发挥了一定作用。中央和地方政府通过财政补贴支持战略性新兴产业的发展；通过补贴支持淘汰落后产能。例如，中央政府和地方政府采取对等补贴的方式，支持新能源汽车的产业化示范。

虽然财政手段的使用，在产业政策体系中占有极为重要的地位，在中长期看财政手段仍然可以保持目前的地位。但是，对财政手段的运用，依然要保持谨慎态度。这是因为：财政手段的运用，在制度约束较弱的情况下，实际上在相当程度上是行政机构扩大自身行动能力，乃至获得部门利益的政策空间；在制度约束较弱的情况下，财政手段强势，进而挤压、绑架金融手段的可能较大；目前体制下，各个强势政府部门仍可通过向高层“游说”、“活动”，俘获财政资源；财政资金使用效率仍不高；对财政资金使用的监督体制仍有待健全。

20 世纪 90 年代，金融手段在产业政策中的地位，仅次于行政手段、财政手段，因为当时我国的金融深化不够，银行要根据国家计划委员会的计划去贷款，金融业规制较多，金融产品不丰富。但是，即便如此，金融手段也越来越受到的重视。

进入 21 世纪以后，随着银行真正成为具有自主经营权的金融企业；中国金融市场逐

² 《政府采购信息报》，2011 年 8 月 12 日。“政采力倡环保”：列入清单企业要承诺在当期“环保清单”一年有效期内，保证对清单内产品提供产品和相应服务。

³ 《政府采购信息报》2011 年 8 月 22 日。

步成形；金融业逐步开放、国际化程度不断提高；各种金融产品不断出现；**金融手段在产业政策体系中已占有重要的战略地位，广泛发挥着重要作用。**

第一，金融深化程度进一步提高，金融促进产业增长的功能得以体现。21 世纪的前 10 年，中国经济保持了持续快速增长，以金融深化为代表的金融因素发挥了重要作用。2000 年至 2008 年的 9 年间，中国 GDP 从不足 10 万亿迅速攀升至 30 余万亿，年均增长达到 10% 左右的水平。同期，广义货币供应量（M2）余额从 2000 年末的 13.46 万亿增长到 2008 年末的 47.52 万亿。以（M2/GDP）为代表的金融深度从 1.35 进一步上升到 1.58。

第二，银行信贷继续扩张，支持经济增长力度加大。以银行信贷为主的间接融资规模持续扩大，在促进经济增长及各个产业总量扩张上作用明显。对中国货币政策传导渠道的诸多研究中，信贷渠道被赋予极其重要的意义，并被认为是中国货币政策传导的主要渠道。

第三，直接融资市场规模显著提高，支持产业增长的作用日益提升。经过 10 年发展，中国资本市场（主要是股票市场）得到长足发展。上世纪 90 年代初建立股票交易所时，年股票筹资额合计不足 10 亿（如 1991 年仅为 5 亿元），此后股票市场虽然波澜曲折，但筹资额不断扩大。进入 21 世纪以来，股票市场筹资额除 2002 年季度低迷时期外，其余年份筹资额均在千亿元以上。其中行情较好的 2007 年，股票筹资额合计达到 8680.17 亿元，其中 A 股发行筹资额（IPO）为 7722.99 亿元，A 股配股筹资额 227.68 亿元，H 股（N 股）发行筹资额 957.18 亿元。以股票为代表的直接融资市场的发展不仅给企业带来了大量发展资金，同时促进公司治理结构进一步优化，为做大做强国家政策扶持的主导产业发挥了重要作用。

尽管执行中不尽如人意，但中小板、创业板的设立，为中小企业、高新技术企业上市融资，支持高技术产业、战略性新兴产业发展提供了条件。政府还通过抑制或支持企业在股市融资，实现产业政策目标。例如，对于环境污染大的企业，一般不批准上市；出于抑制房地产泡沫的需要，2011 年证监会暂停了房地产公司在股市融资。

第四，进入 21 世纪以来，中国的产业发展目标更多的转向结构调整，其中三次产业间比例关系的调整是重要内容之一。对发展中大国而言，三次产业比例关系的协调首先体现在第一产业在国民经济中的比重下降，第二、第三产业比重上升。2000 年，我国三次产业的比重为 15.1%、45.9%、39%；到 2008 年三次产业间的比重优化为 11.3%、48.6%、40.1%。三次产业结构的变化过程中，金融手段起到相当重要的作用，本项研究的计量结论显示金融深化过程与第二、第三产业在 GDP 中的合计占比呈显著的正相关关系。

第五，中国产业发展，尤其是工业大规模发展使得产品对海外市场的依赖逐渐增大（规模效应及产业内贸易的效应）。新世纪以来，相关金融支持措施在促进对外贸易方面发挥了重要作用，通过出口信贷、出口信用保险等措施，稳定和扩大外需，支持船舶、钢铁、装备制造、轻工、纺织等行业企业承接海外订单，承揽海外重大工程，适时建立海外营销网络，稳定海外市场份额。一些重要的金融机构，如中国进出口银行提供买方信贷、卖方信贷等业务，中国出口信用担保公司提供有关保险业务，各家商业银行打破原有的行业地域分割、开拓国际业务，为中国企业的出口提供各种服务。中国的对外贸易进出口总额占 GDP 比重及出口占 GDP 的占比均有大幅度提高。

第六，金融手段在扶持相关产业向海外延伸产业链条，支持企业走出去，充分利用海外资源方面发挥了重要作用。

经济快速发展的同时，中国面临日益严重的资源约束，原油、铁矿石、农产品（如大豆）等大宗商品进口与日俱增。从石油进口依存度来看，在加入世界贸易组织前的 2001 年，我国石油进口依存度（石油净进口量占国内石油消费量的比例）只有 30%，而 2007 年则首次突破 50%，2010 年进一步上升到约 52%。我国大量进口铁矿石，不得不承受高昂的进口价格。

全球金融危机为我国利用海外资源，实施“走出去”战略，提供了难得的历史机遇，

在以往环境下，企业收购战略性资源可能遭到东道国强大的政治阻力，即便成功也需要付出高昂代价。在全球金融危机影响下，一些主要依赖大宗商品出口的国家经济受到重创，急需外部资金，这些东道国的企业往往也在危机影响下生产经营困难，财务状况恶化。金融手段的运用，为我国有关产业在全球范围延伸产业链条，企业实施“走出去”战略提供了便利。

针对重要资源开发领域，中央制定的相关产业振兴规划中提出要通过进一步简化包括外汇管理等在内的项目审批程序，支持符合准入条件的石化、有色、矿产行业的重点骨干企业到境外开展资源勘探、开发、技术合作和对外并购，支持大型钢铁企业利用境外矿产资源权益投资专项资金、对外经济技术合作专项资金和国外矿产资源风险勘探专项资金增强资源保障能力。从实践来看，中国企业成功实施海外战略的案例明显增加，例如，中国石油化工集团公司下属全资子公司中石化集团国际石油勘探开发有限公司已与总部位于瑞士的 Addax 石油公司达成现金收购协议，总投资 72 亿美元；中国石油天然气集团收购伊朗油田项目；吉利汽车公司收购沃尔沃汽车公司等。

第七，金融手段在促进自主创新能力形成中，起到了极为重要的作用。金融手段运用灵活，涉及面广，从基础研究、应用研究、关键技术、共用技术的研究、开发到新产品的开发、产业化、商业化，金融手段都起着重要作用。由于在其他地方已有所论述，在此不再赘述了。

在 21 世纪初制约金融手段发挥作用的主要因素有：

随着我国金融体系国际化、货币国际化，金融手段的应用受到国际因素的影响与制约越来越大。例如，美国政府一直就人民币汇率，对我国政府施加巨大压力。人民币的准备国际化对我国政府和金融机构都带来了长远、深刻的挑战。

我国金融机构仍处于各级政府的强势影响之下，由于政府压力导致经营风险增加。来自政府的行政干预，造成了行政对金融资源的“硬挤压”（政府强行要求银行为项目提供贷款或为地方融资平台融资）及财政对金融的“软挤压”（例如，通过地方财政、土地为项目担保），导致金融资源的制度性“无效渗漏”，严重影响着金融机构自身经营状况。这种问题突出表现在金融机构为响应政府应对危机的政策，不得不大举贷款，然后又不得不大举到股市融资，以充实自身资本。

我国金融机构内部治理结构、运行方式、经营管理方式仍在相当程度上具有国有企业乃至官僚机构的色彩，需要进一步深化改革。

我国金融体系仍不能为中小企业提供及时、足够的服务；为中小企业服务的金融机构、金融产品、金融业态也没有足够的发育。“在 2008 年-2010 年货币宽松的三年当中，中小企业贷款余额占全部企业贷款比重的增幅连续下降，分别为 3.7%、2.5%和 0.6%。”在工、农、中、建四大行开户的中小企业总量不超过 30 万户，还不到全国 460 万户中小企业的 10%。¹

以上问题制约着金融手段在产业政策中充分发挥作用。

自上世纪 90 年代开始，到 2010 年我国用了 20 年时间，逐步转变为以财政、金融手段为主的宏观调控方式。财政手段与金融手段成为我国产业政策体系中影响力、作用居于第一、二位的政策手段，意味着我国政府的宏观经济管理、调控方式基本与国际接轨，财政、金融两大调控手段已经在中国经济管理和宏观调控中，占有主导地位。但是，认真思考我国经济调控过程中财政、金融手段运用，就可以看到，我国财政、金融手段不仅仅进行总量调控，而且与产业政策紧密结合，深入到产业层面影响经济的运行。财政、金融政策与产业政策相结合的调控方式，是中国政府经济调控的一大特色。

行政手段在 21 世纪产业政策体系中的影响力呈下降趋势。产业政策中行政手段的运用主要是：某些建设项目的审批；出于国家经济安全对外资购并的审批；淘汰污染、落

¹ 《经济观察报》，2011 年 8 月 29 日。

后企业、产品、工艺；维护国民经济、重要产业正常运行；对重要产品和服务价格进行管理；鼓励节能减排产业发展，抑制高能耗、高污染、资源性产业、企业的发展；通过地区规划引导产业的区域布局；通过发布《外商投资产业指导目录》等文件，引导外资进入；通过制定产业技术标准、安全标准对产业、企业生产经营进行管理；以“行政意见”的方式对产业发展予以指导，例如商务部和国家开发银行就联合发布《关于支持中西部地区承接加工贸易梯度转移工作意见》，鼓励加工贸易向西部转移；对某些外部性较强的产业予以特殊规制；抑制不正当的市场竞争行为，反垄断等等。

从上面罗列的行政手段运用领域，可以看出行政手段尽管地位与影响下降，但其运用仍极其广泛。这是因为从时间成本看，行政在制订一些应急政策时也自有其优点。在应对经济危机，运用行政手段可以迅速做出反应，进行干预。经济领域中出现的大量需要政府予以解决的问题，没有具体法律、法规可以遵循，只能政府依据情势，具体通过行政手段予以干预。

虽然我国经济体制以基本上完成了向市场经济体制的过渡。但是由于我国的国情，各级政府仍直接干预经济发展进程，存在着大批国有企业，发展中国家政府在经济发展中的特殊地位，行政手段仍是中央政府、地方政府运用起来最方便，使用最频繁的手段。

政府行政手段的运用，从宏观经济运行、政府运做和管理技术等方面看，有其合理性、必然性，但是长期的在比较广泛范围内运用行政手段，是有问题的。

上世纪 90 年代末进行的研究中，法律手段排在最后。**本次研究国内法律法规在产业政策体系中的作用居于第四位，有了很大提高。**国内法律法规之所以在产业政策中发挥了更大作用，主要是因为我国政府越来越按照法律法规管理经济；我国的法律法规体系越来越健全；产业政策必须以法律法规为前提进行制定。

国内法律法规对于产业政策的影响主要体现于三个方面：

产业政策直接以法律法规形式体现。产业政策以法律形式体现还为数不多，但是法规却越来越多。制定法规虽然主要局限于国务院行政体系内部，但是也要征求有关立法机构意见。

国内法律体系中约束、影响产业政策制定的相关法律及法律条款越来越多，这些法律和法律条款成为产业政策制定的前提与框架。因此有关部门在制订产业政策时，听取人大意见已经成为必要的程序。产业政策制订必须在法律框架内，沿着既定轨道前行。

产业政策制订与实施必须依据相关法律。例如，工业和信息化部在公布淘汰落后产能的产业政策及淘汰企业名单的同时，还以附件形式列出了淘汰落后产能的法律依据：“淘汰落后产能（装备、工艺等）的主要法律法规依据是《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国水污染防治法（96 修正）》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（2004 年修订）》、《中华人民共和国清洁生产促进法》和《中华人民共和国安全生产法》等。¹

附件具体列出了国家经济综合主管部门提出落后工艺、装备和企业目录的依据是：《大气污染防治法》第十九条；《水污染防治法》第二十二條；《固体废弃物污染防治法》第二十八條；《清洁生产促进法》第十二條；《安全生产法》第三十一條。

附件具体列出了淘汰落后能力的主要程序依据是：《大气污染防治法》第四十九條；《水污染防治法》第五十條；《固体废弃物污染防治法》第七十二條。

附件还列出了其他法律依据：《安全生产法》第五十四條。

一部以政府法规形式予以实施的产业政策，从行动合法性依据、程序性依据及其他依据，如此具体的列举出来，表明我国政府产业政策制订的确已经建立在法律基础之上，同时也表明我国法律体系已比较完善，可以为产业政策的制订与实施提供足够的法律依据。如此详尽地以有关法律依据为政策制订与实施依据，已接近日本经济产业省的产业

¹ 中华人民共和国工业和信息化部公告，工产业[2010]第 111 号。

政策制订程序。

国内法律体系对产业政策的影响还表现在，产业政策在征求意见过程或执行过程中，为利益相关方博弈提供了依据，为民众监督、批评产业政策提供了依据。例如，工业和信息化部推出“绿网”，并强制安装，就因为公众认为违反了有关法律而告吹。

“技术标准”和“产学研联盟”是推动产业技术政策的有效手段。本项研究在调查时出乎预料地认识到“技术标准”在产业政策体系中已占有较高的地位，在调查中技术标准在产业政策体系中的作用居于第五位，作用程度中等。产学研联盟的作用，第一次进入调查范围，虽然在产业政策手段中居于最后，作用程度“小”。但是其作用已得到一定认可，并且呈现上升趋势。

“技术标准”和“产学研联盟”手段的作用，表明产业技术政策在产业政策体系中的地位与作用加速上升。

技术标准作为政府制定产业政策时的工具，在 21 世纪初得到了广泛运用，主要运用于如下领域：

作为产业准入门槛之一。政府为解决产能过剩，抑制重复建设，常常制定产业准入政策，而技术标准经常被列为准入的重要标准之一。

作为淘汰落后生产能力、落后产品、落后装备、落后工艺的政策工具。例如，目前汽车工业中未能达到欧 3 标准的商用车，已经被政府列入了淘汰之列，相应的生产企业如果不转产，也就不得不退出汽车生产领域。又如，在根据产业调整与振兴规划淘汰落后产能时，政府有关部门通过完善落后产能淘汰标准，改变以企业规模或设备规模作为判断落后产能唯一标准的情况，增加了环保、能耗等经济技术指标的比重。

作为促进节能减排的政策工具。政府通过越来越严格的能耗标准、排放标准抑制高能耗、高污染产业的发展，抑制使用落后装备、落后工艺、生产落后产品的企业的发展。例如，国家“十一五”时期淘汰落后生产能力时，主要依据就是技术标准与生产规模（见表 2）。

相比企业规模，技术标准更能够反应企业、装备的能力、水平，能够更准确、科学地确定落后产能、落后工艺装备及落后产品。

作为促进自主创新的政策工具。政府支持企业开发具有自主知识产权的产品，而自主知识产权的突出体现就是以技术专利形式存在的技术标准。这方面最突出的例子就是国家对大唐电讯提出的 TD-SCDMA3G 技术标准的支持。

技术标准这一政策手段之所以得到广泛应用，还因为其具有相对公平、标准划一、容易执行、减少人为干扰等优点；技术标准在 21 世纪已经成为国际竞争的有力工具，甚至成为获取国家利益的有力工具。进入 21 世纪后，我国企业遇到最多的就是以技术标准形式存在的技术性贸易壁垒。2009 年我国 1/3 以上企业受到国外技术性贸易措施的不同影响。

在 21 世纪，随着国家越来越把产业政策的重点转向促进自主创新能力的形成方面，随着市场经济体制的逐步成熟，技术标准作为产业政策工具，其影响将越来越大。

需要指出的是，随着中国许多产业在国际舞台上占有越来越重要的地位，中国的产业在国际组织中对技术标准的发言权和主导权逐步增加，中国的技术标准有逐步推广区域、全球的趋势。中国还积极参与国际技术标准的制定，例如，我国通过参与世界车辆法规协调论坛（WP29），参与了全球统一的车辆技术法规的建立。¹考虑到中国产业政策与国际法律法规的融合，中国产业政策已经带有了国际色彩。

表 2 “十一五”淘汰落后生产能力一览表

¹ 赵英主编：《中国制造业技术标准与国际竞争力研究》，经济管理出版社，2008 年版，第 131 页。

行业	淘汰内容	单位	十一五时期
电力	实施“上大压小”关停小火电机组	万千瓦	5000
炼铁	300 立方米以下高炉	万吨	10000
炼钢	年产 20 万吨以下小转炉、小电炉	万吨	5500
电解铝	小型预焙炉	万吨	65
铁合金	6300 千伏安以下矿热炉	万吨	400
焦炭	碳化室高度 4.3 米以下的小焦机	万吨	8000
水泥	等量替代机立窑水泥熟料	万吨	25000
玻璃	落后平板玻璃	万重量箱	3000
酒精	落后酒精生产工艺及年产 3 万吨以下企业	万吨	160
柠檬酸	环保不达标柠檬酸生产企业	万吨	8
造纸	年产 3.4 万吨以下草浆生产装置、年产 1.7 万吨以下化学制浆生产线、排放不达标的年产 1 万以下的以废纸为原料的纸厂	万吨	650

资料来源：2007 年 6 月 4 日，经济日报，新华社发。

“产学研联盟”是进入 21 世纪以后迅速增加的，用于加速新技术、新产品推广、产业化的政策工具。由于其建立在共同利益基础上，在政府、中介组织帮助下，发挥市场机制的作用，因而得到了迅速发展。“十一五”国家科技支撑计划的 95%、重大科技专项的 50%、863 计划的 35%以上项目由企业牵头实施，80%以上项目体现了产学研用结合。²为发展新能源汽车，在中国汽车工业协会牵头下，由前 10 家企业组成了“T10”产学研联盟。汽车工业发达省份也组成了本省开发新能源汽车的产学研联盟。针对我国汽车工业的薄弱环节——汽车电子软件，由一汽牵头成立了中国汽车电子技术软件联盟。今后这一依托市场机制和利益机制，加速创新成果产业化、商业化的产业政策手段，将在发

² 科技部调研室：《关于科技成果转化问题的研究报告》，2011 年 6 月。

挥更大作用。

随着技术标准、产学研联盟、政府支持创新能力的形成等产业技术政策日益成为产业政策的重要组成部分，产业技术政策也受到外国政府、跨国公司的注意。例如，大众公司就支持了在中国发展柴油汽车的政策研究，以帮助其开拓中国柴油轿车的市场。

随着我国加入 WTO，国际法律法规成为我国政府制定产业政策时的“硬性约束”。许多加入 WTO 前常用的产业政策手段已难以再用了。例如，以配额手段对产业进行保护。许多产业政策不得不改变存在形式、管理方式。制定产业政策必须考虑有关国际法律法规。

国际法律法规对我国产业政策的影响有正负两面。正面作用是，抑制了政府机构对产业、企业的过度干预，有利于市场机制发挥作用；负面作用是，外国政府、跨国公司有时出于经济、政治甚至安全利益的需要，利用国际规则，对我国政府施加压力，以达到自己的目的。

国际法律法规还通过影响我国国内法律法规，影响产业政策制定与实施。例如，WTO 由权力导向走向规则导向，使得 WTO 体制下每一协定的具体实施，都更加与缔约方国内法律密切关联，从而影响着国内相关法律法规的制定与实施。

随着我国经济利益的日益国际化，我国产业链条日益向全球延伸，我国货币体系日益国际化，国际法律法规对我国产业政策的影响也日益深化。例如，我国在进行产业损害调查，反垄断调查时，已经基本上与国际法律法规接轨。国内市场的游戏规则，日益国际化。对国际法律法规的理解与掌握，是我国政府、产业界必须高度重视的。

信息手段在产业政策体系中的影响与作用与上世纪 90 年代相比变化不大。但是信息手段的应用方式，应用范围，随着现代传播手段的发展、政府工作方式改变，发生了很大变化。随着政府产业政策制订透明度逐步提高，信息手段也得到了更加广泛的应用。

政府机构和官员在制定某些产业政策时，会通过媒体交流、参与论坛、组织新闻发布会等形式先行透露某些信息，一方面引导产业、企业的行为，一方面也试探舆论反映，公众的看法。政府通过发布各种信息，引导产业、企业的发展方向，引导他们的投资行为。例如，政府通过发表〈外商投资产业指导目录〉宣示我国将不再继续实施单纯鼓励出口的产业导向政策；通过发布〈节能产品政府采购实施意见〉，鼓励企业从事节能产品生产。

信息手段在外国政府、跨国公司与中国政府、产业、企业博弈时，发挥了更加重要的作用。一方面中国政府以信息手段来引导、影响外国政府、跨国公司的在华投资、经营；一方面外国政府、跨国公司通过信息手段表达自己的看法，力图影响中国政府。

信息手段在市场经济环境中，有着广阔的运用空间。产业政策制订过程越透明，越开放，信息手段起作用的空间就越大。信息手段实际上与政府机构行政手段是相辅相成的。政府机构通过发布信息，可以宣示自己的政策意愿，在一定程度上实现对产业、企业的“窗口指导”。同时由于信息手段较行政手段具有比较大的弹性，在指出方向的同时，为企业自主选择，发挥市场机制的作用，检验产业政策可能产生的效果，留出足够的时间、空间，因此政府机构应当多利用信息手段，以诱导的方式推进产业政策。

信息手段运用要产生理想效果，还需要深入研究信息手段自身的特点及大众传播规律，而我国的政府机构对此研究是远远不够的。我国政府经济管理部门的新闻发言人在新闻发布会上，多数情况下是被动地为本部门遭到公众质询的问题进行解释，主动地进行政策宣示、解读则不多。官员利用信息手段的素养与能力，也有待提高。

税收手段在 21 世纪初得到广泛应用。政府通过调整税率，为产业稳定发展创造有利条件，并且引导产业按照节能减排方向发展。例如，2008 年 1 月 1 日起，调整了部分成品油消费税政策，对石脑油、溶剂油、润滑油按每升 0.2 元征收消费税，燃料油按每升 0.1 元征收消费税；自 2008 年 1 月 1 日起至 2010 年 12 月 31 日止，进口石脑油和国产的用作乙烯、芳烃类产品原料的石脑油免征消费税。自 2008 年 9 月 1 日起，调整了乘用车

消费税政策，气缸容量（排气量）在 1.0 升以下（含 1.0 升）的乘用车，税率由 3% 下调至 1%；气缸容量在 3.0 升以上至 4.0 升（含 4.0 升）的乘用车，税率由 15% 上调至 25%；气缸容量在 4.0 升以上的乘用车，税率由 20% 上调至 40%。2005 年，为控制高耗能、高污染和资源性产品的出口，分批调低或取消了钢铁、电解铝、铁合金、成品油、煤焦油、部分皮革、农药、有色金属及其制品、硫酸二钠、石蜡等产品的出口退税，取消加工出口专用钢材增值税退税政策。从 2006 年 9 月 15 日起，取消了煤炭、天然气和“高耗能、高污染”产品的出口退税；降低钢材等容易产生贸易摩擦的大宗出口商品和个别不宜取消出口退税的“高耗能、高污染”产品的出口退税率；调高部分高科技产品和以农产品为原料的加工品的出口退税率；将所有取消出口退税的商品列入加工贸易禁止类目录。2007 年 7 月 1 日起，调整了 2831 项商品的出口退税政策，其中取消了 553 项“高耗能、高污染、资源性”产品的出口退税，降低了 2268 项容易引起贸易摩擦的商品的出口退税率。

政府还通过税收促进区域的产业发展。如，中央政府改革增值税制度，对东北地区装备制造业等 8 大行业实行增值税转型改革试点，并积极在中部地区推行增值税转型改革试点。

进入 21 世纪以来，在形成自主创新能力，发展高技术产业、现代服务业方面，政府也充分发挥了税收手段的作用。

税收政策（尤其是结构性减税）对扩大内需的作用日益受到重视，并有较大政策空间。

本课题的研究人员认为，税收手段在 21 世纪产业政策中的作用应当排在第四位，从发展看应当居于第三位。但是，从问卷调查看，接受调查者认为，税收手段的地位与上世纪 90 年代相比，有所下降。这一认知差距可能是由于 21 世纪初税收制度逐步刚性；税收减免已经不像上世纪那么容易；中资企业、外资企业、合资企业已统一税率所致。另外，20 世纪 90 年代的研究，税收手段是与财政手段捆在一起进行调查的。这也可能是导致认知差距的原因。我们把这一认知差异忠实记录下来，以待今后研究。

根据我们的研究，发现在市场化程度较低的产业中，行政手段、财政手段运用得越多，如军工产业。在这些部门的产业政策制订中，政府的意志也更强烈的表现出来，企业在产业政策制订过程中，处于比较低的层次。越是市场化程度高的产业中，金融手段，信息手段运用得越有效，如轻工行业，中央政府的信息指导就比较受地方政府和企业的重视。

信息手段虽然尚未发挥太大的作用，但随着市场化的加深，信息手段将对引导产业的发展，起到越来越重要的作用。信息手段还有其独特的作用，那就是引导外资的投入。如国家计委《外商投资产业指导目录》发布后，立即引起了外国投资者的广泛重视。

六、产业政策绩效评价

20 世纪 80、90 年代，我国产业政策的重点是产业结构政策和产业组织政策。因此，上世纪 90 年代进行产业政策绩效评价时，我们重点研究了产业结构政策和产业组织政策。进入 21 世纪以后，政府在强调产业升级、节能减排的同时，把形成自主创新能力作为产业政策的重点。因此，本项研究对产业政策绩效的评价，主要从产业结构政策、产业组织结构政策、产业政策等方面展开。

进入 21 世纪以来，我国产业结构政策取得了一定成效。主要表现在如下几方面：

首先，通过产业政策支持了基础设施建设以较高速全面度发展。基础设施建设在市场经济体制中，也是应当由政府重点投入、扶植的领域。上世纪 80、90 年代，中国政府为缓解国民经济的“瓶颈”（能源、原材料短缺，交通运输紧张，通讯业滞后），采取各

种产业政策手段促进基础设施的建设，¹ 使我国基础设施有了较大改观。

进入 21 世纪之后，中央政府产业政策中，基础设施建设仍然占有重要地位。21 世纪前十年，我国基础设施建设重点是：铁路、机场、城市轨道交通体系、环境保护基础设施、农村生产、生活基础设施、医疗基础设施、通讯设施等。西气东输、南水北调、跨国油气管道、跨国铁路、公路等大工程也成为 21 世纪我国基础设施建设的重点。如果说上世纪 90 年代基础设施建设是为了解决“瓶颈”，21 世纪初的基础设施建设则是为了使中国经济更加全面、均衡地发展，为了人民生活质量的更快提高；为了适应中国经济体系的日益国际化。

高技术产业得到产业政策重点支持。政府综合使用各种产业政策手段促进了高技术产业加速发展。高技术产业中的真正能够体现系统创新能力的军工行业，通过走军民融合之路得到了很好的发展。我国自主研制的神州载人飞船系列；研制成功歼 10 战斗机、支线民航飞机新舟 60、ARJ21-700 已经进入国际市场，目前正在研制大飞机；我国核工业已具备了 30 万千瓦、60 万千瓦、100 万千瓦核电站自主设计、建造、运行、管理的能力，开发出了核电自主创新品牌，已系统地掌握了 30 万千瓦、60 万千瓦、70 万千瓦、90 万、100 万千瓦等各系列装机容量的核反应堆的建造关键技术，形成了核电站建造专有技术体系和知识产权，实现了包括以 AP1000 和 EPR 为代表的第三代核电机组在内的百万千瓦核电机组自主化建造；我国船舶工业已能够出口集装箱船、成品油船、新型化学品船、液化天然气船(LNG)、全冷式液化石油气船(LPG)、大型超大型油轮(VLCC)等高技术、高附加值船舶。我国研制的大型高速计算机已经居于世界最前列。这些成果既显示了我国强大的国防力量，也表明我国高技术产业的自主创新能力得到了很大提高。

在政府支持战略性新兴产业相关政策支持下，战略性新兴产业发展迅速。目前，我国风力发电、太阳能发电已经居于世界前列；新能源汽车研制与产业化也取得了较大进展。

在产业政策支持下，传统产业内部结构调整与升级，也取得了一定进展，自主创新能力提高较快。

我国钢铁工业的钢材国内市场占有率从 2000 年的 92.8% 上升到 2008 年的 97.1%；板管带比从 41.7% 提高到 50.6%。目前我国大多数钢材品种的自给率超过了 100%，净进口的钢材只剩下冷轧薄板带、电工钢等少量高附加值品种，而这些品种国内产量增长很快。目前我国机械、汽车、造船、家电、石油、电力、铁路等行业使用的钢材绝大多数是国产的，其质量能够满足这些行业的基本需要，其中部分品种达到了国际先进水平。我国开发的船用高强度宽厚板、高强度海洋结构用钢板、高档汽车用板和汽车零部件用钢、工程机械和高层建筑用高强度厚钢板、X80 以上高等级管线钢板、百米在线热处理钢轨和时速 350 公里高速铁路钢轨、高速动车组用钢、高档不锈钢新品种、高强度角型钢等均实现了重大的突破，有力地支撑了国家经济建设、工业化、城镇化进程和机电产品出口对钢铁材料的需求。

我国机械工业在汽车制造设备、船舶制造设备、轨道交通设备、发电设备、输变电设备、石化设备、高档数控机床、冶金设备、集成电路专用制造设备、矿山采掘设备、重型机械设备、精密加工仪器仪表设备等过去依赖进口的重大技术装备，已经有不同程度的突破。其中有些成套设备和产品已经达到了国际先进水平。

我国轻工业的产品品种结构加速向多样化、系列化发展，满足了不同消费群体的需

¹ 1982 年 12 月中共中央和国务院发出《关于征集能源交通重点建设基金的通知》，决定“六五”后三年增加 200 亿元能源交通等重点建设投资，这笔投资除财政、银行解决 80 亿元外，其中 120 亿，从各地区、各部门预算外资金中，用征集“国家能源交通建设基金”的方式解决。1983 年~1985 年共征集了 361 亿元。国家还批准开征铁路建设基金、民航建设基金、车辆购置附加费、港口建设费、电力建设基金等。国家还通过改革促进基础产业发展，如允许地方、企业、个人出资办电，多渠道集资办电，利用外资办电。国家对通讯产业发展也给予了优惠政策。

求。一些主要产品产量居世界前列，如自行车、时钟、日用陶瓷、皮鞋、电风扇、电饭锅、电冰箱、洗衣机、塑料农地膜的产量已居世界第一位；盐、合成洗涤剂、啤酒的产量居世界第二位；手表、机制纸及纸板、糖、房间空调器的产量居世界第三位。通过技术更新改造，一些轻工企业的生产技术达到了国际先进水平。新兴行业产值的比重增加，如家用电器、塑料制品、饮料、化妆品和包装装潢等五个行业的工业产值已占到轻工行业总产值的 29.3%。

促进节能减排，淘汰落后生产能力，促进产业升级，是 21 世纪政府制订产业政策时，关注的重点。“十一五”规划中明确提出了节能减排的约束性指标，即到 2010 年，单位 GDP 能耗比 2005 年降低 20%、主要污染物排放总量降低 10%。为了实现节能减排及调整产业组织结构目标，必须淘汰落后生产能力。进入 21 世纪以来，中央政府在促进节能减排，淘汰落后生产能力方面陆续出台了许多产业政策。2003 年 11 月 9 日，国务院办公厅转发了发展改革委等部门《关于制止钢铁、电解铝、水泥等行业盲目投资若干规定的通知》。2004 年 6 月 16 日，发改委发出通知，全国销售电价水平每千瓦时平均提高 2.2 分钱，对钢铁等 6 个高耗能行业区分淘汰类、限制类、允许和鼓励类企业试行差别电价。2009 年 9 月 29 日，国务院批转了发改委等部门《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展的若干意见》，将钢铁、水泥、平板玻璃、煤化工、多晶硅、风电设备等 6 个行业作为调控重点。2010 年国务院发布了《国务院关于加强淘汰落后产能工作的通知》，明确由工信部牵头，18 个部委联合严厉淘汰电力、煤炭、钢铁、水泥、有色金属、焦炭、造纸、制革、印染等行业落后产能。2009 年、2010 年工业和信息化部均公布了炼铁、炼钢、焦炭、铁合金、电石、铅冶炼、铜冶炼、锌冶炼、电解铝、水泥、玻璃、制革、造纸、酒精、印染、柠檬、化纤等十几个行业的落后产能企业名单，限期予以淘汰。¹

节能减排、淘汰落后生产能力取得了一定进展。“据 2009 年《政府工作报告》，近三年累计，单位国内生产总值能耗下降 10.08%，化学需氧量、二氧化碳排放量分别减少 6.61% 和 8.95%。2000-2009 年，在工业规模迅速扩大的情况下，工业粉尘、工业烟尘、工业固体废物排放均呈现下降态势。节能减排之所以能够比较好的完成，主要在于开工建设必须符合‘六项条件’（必须符合产业政策和市场准入标准等），加速淘汰落后生产能力。”²

根据产业政策，2000-2009 年淘汰了大量高能耗、高污染的小造纸、小化工、小制革、小印染、小酿造等企业。2006-2009 年，我国已淘汰落后炼铁产能 8172 万吨，炼钢产能 6038 万吨。2006-2008 年分别关闭小火电机组 314 万千瓦、1438 万千瓦、和 1669 万千瓦。

现代服务业得到了较快发展。进入 21 世纪后，虽然从整体看第三产业发展增速低于第二产业。但是，增速在逐步接近。（见表 3）其中，现代服务业增长幅度大大高于传统服务业的增长，现代服务业的某些领域甚至大大高于第二产业的增长。在政府产业政策支持下，现代服务业不仅规模拓展很快，新的服务方式与业态也层出不穷。

表 3 2003 年-2009 年工业业增加值增速与第三产业增加值增速比较（单位：%）

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
工业	12.8	11.5	11.6	12.9	13.5	9.5	8.3
第三产业	9.5	10.1	10.5	12.1	12.6	9.5	8.9

¹ 工业和信息化部网站，2010 年 8 月 5 日。

² 中国社会科学院工业经济研究所：《工业发展报告》（2010 年），经济管理出版社，第 79 页。

资料来源:中国社会科学院工业经济研究所<工业发展报告>(2010 年),第 78 页。

2010 年我国动漫产业总产值达 470.84 亿元人民币,比 2009 年增长了 27.8%。¹ 据国家版权局统计,我国软件登记数量 2000 年只有 500 多件,2010 年已经突破了 80000 件。2010 年,中国电影票房年收入突破 100 亿元人民币,增幅达 64%,进入世界电影市场前 10 位。票房、海外收入、电影频道广告收入等各项综合收入接近 160 亿元人民币,增幅 48%。我国电子阅读服务近年来以 50%以上速度增长,2011 年电子阅读服务综合收入将超过 70 亿元。

我国生产性服务业有了长足发展。据预测,到“十二五”末,生产性服务业增加值将达到 15.8 万亿元,生产性服务业将占到全部服务业的 55%,年均复合增长率达到 21%。在一些地区,生产性服务业甚至呈现出高于工业和服务业增长速度的发展态势。以上海地区为例,“十一五”时期,生产性服务业年均增速超过 15%,2010 年重点生产性服务企业完成营业收入 4105.9 亿元,同比增长 23.8%。

生产性服务业结构进一步优化。软件和信息技术服务业规模不断扩大,结构不断调整,在生产性服务业中所占比重获得较大提升。2010 年,我国软件业务收入 13364 亿元,产业规模比 2000 年扩大 22 倍,年均增长率约为 36%,在全球所占份额由不足 5%上升到 15%。

工业设计行业发展较快。据统计,目前,我国初具规模的专业工业设计公司有 1200 余家,上千所高等院校设立了工业设计专业或相关专业,每年培养设计人才 30 多万人。

物流行业的信息化发展水平持续提升,物流信息平台建设步伐加快,全国近 600 个已建和在建的物流园区都部署了物流信息平台。物联网等现代信息技术在物流领域的创新和应用水平不断提升,采用条码和射频识别技术的物流企业比例达到 10%以上。²

通信业服务的应用领域不断增加,涉及视频监控、农产品溯源、远程医疗、远程教育等多个领域,开发了全球眼、警务通、农情调度等多种服务产品。目前,已为超过百万家企业提供了相关信息服务产品。

从以上分析看,进入 21 世纪后中国政府的产业结构政策,是在下面几个重点领域展开的。首先是持续支持基础设施的建设;其次是支持产业的自主创新;再其次是支持战略性新兴产业的发展;再其次是淘汰落后产能;最后是促进现代服务业的发展。政府产业政策基本上是在一般经济理论认为政府可以介入的领域展开的,基本遵循了市场经济规律,同时仍带有后进国家通过政府政策支持相关产业,扶植幼稚产业获得后发优势的色彩。

需要指出的是,进入 21 世纪后,工业发展中再次出现了重化工业加速发展,重化工业在工业中比重进一步提高的态势。(见表 4)有些有学者反对发展重化工业。实际上进入 21 世纪以后,我国已进入了一个由住房、汽车等最终需求拉动,以市场机制为基础的又一个重化工业迅速增长阶段。这一阶段可以通过节能减排,加速推动产业升级等政策减少其负面影响,但却不可逾越。³耐人寻味的是,上世纪 80、90 年代政府对轻重工业比例曾予以特别关注,本世纪政府对此却并未过多关注。政府产业结构政策主要关注的是促进产业升级、节能减排、推进战略性新兴产业发展。这表明政府对经济发展规律,有了较深认识,并给予尊重。

¹ 新华网,2011 年 7 月 7 日。

² 《经济日报》,2011 年 8 月 22 日,工业和信息化部总工程师朱宏任谈生产性服务业发展。

³ 赵英:《工业可持续发展问题综述》,《学科理论前沿》,工业经济研究所研究报告,2007 年第 4 期。

表 4 2003-2009 年轻重工业增加值的增速比较（单位：%）

	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
重工业	18.6	18.2	17.0	17.9	19.6	13.2	11.5
轻工业	14.6	14.7	15.2	13.8	16.3	12.3	9.7

资料来源：中国社会科学院工业经济研究所《工业发展报告》(2010 年)，第 78 页。

从问卷调查看，产业政策对产业结构变动所产生的作用是“中等”程度。产业政策对基础工业、加工工业、原材料工业、高技术产业、现代服务业的影响均为“中等”。这表明产业政策对产业结构影响有限，也表明政府产业政策仍较广泛地影响到各个产业。政府通过每年发布《产业结构调整指导目录》引导产业、企业的投资方向，乃至技术、工艺的选择。

上世纪 80、90 年代，我国产业政策中产业组织政策占有重要地位，产业组织政策的主要目标是，提高产业内部的专业化程度，提高产业集中度，形成合理的企业经济规模。上世纪 80 年代以来在我国专业经济管理部门的有关文件中，普遍强调要改变“大而全”，“小而全”，分散重复建设，行政条块分割的状况。国家综合经济管理部门也多次在有关文件中，对分散重复建设予以限制。但是，上世纪 80、90 年代的产业组织政策收效不大。¹

进入 21 世纪后，政府对产业组织结构调整关注依旧。政府出台了一系列旨在调整产业组织结构，抑制过剩产能的政策。例如，2003 年底，国务院转发国家发改委等部门《关于制止钢铁行业盲目投资的若干意见》；2003 年 11 月 9 日，国务院办公厅转发了发展改革委等部门《关于制止钢铁、电解铝、水泥等行业盲目投资若干规定的通知》；国务院于 2009 年 9 月 29 日批转了发展改革委等部门《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展的若干意见》，将钢铁、水泥、平板玻璃、煤化工、多晶硅、风电设备等 6 个行业作为调控重点。这些调整产业组织结构、抑制过剩生产能力的政策在某些领域收到了一定效果，但是从总体看，效果不彰。

上世纪 90 年代，我国汽车工业就是产业组织政策的调整重点。上世纪 90 年代末，我国有整车生产厂 122 家，到 2010 年仍有 120 余家整车生产企业，数量为全球之冠。产业集中度 10 年来一直在 87% 左右徘徊。

中国从北到南的海岸线，遍布船舶生产企业。2008 年中国已建成和在建的 5 万吨级以上造船项目产能约 6600 万吨，是 2003 年的 8 倍。同时各地仍在规划和新建的造船项目产能约 2000 万吨。2009 年中国造船工业能力过剩约 1600 万载重吨，约占总能力的 1/4。

钢铁工业是本世纪政府干预的重点。政府一直以钢铁工业能耗大、污染相对较大、重复建设、产能过剩等为理由，干预钢铁工业的发展，甚至直接以行政命令的严厉方式禁止上新项目（例如，“铁本”事件）。但是，2000 年，国内前 10 家最大的钢铁企业产量占国内钢产量份额为 50%，随后连年下降，2004-2006 年一直在 35% 左右徘徊，2007 年上升到 38.9%。2008 年钢铁企业联合重组取得重大进展，市场集中度进一步提升到 40.2%。进入 2009 年，中小钢铁企业产量增长速度明显快于大中型钢铁企业，前 10 家企业市场集中度再度下降。

国家提出的目标是“十一五”期间，全国要淘汰 1 亿吨落后炼铁产能（300 立方米及以下小高炉），2007 年前淘汰 5500 万吨落后炼钢产能（20 吨及以下小转炉和小电炉）。经过各方面努力，2006-2009 年，我国已淘汰落后炼铁产能 8172 万吨，炼钢产能 6038

¹ 赵英主编：《中国产业政策实证分析》，经济管理出版社，2000 年版，第 33 页。

万吨，取得了积极成效。但是，我国落后炼钢、炼铁产能规模依然很大。而且以规模为主要目标的淘汰标准，客观上又刺激了钢铁产能规模的扩张。例如，产业政策要求淘汰300立方米以下的高炉，企业就将其改造成400立方米的高炉；如果准入门槛提高到400立方米，企业可以进一步提高到500立方米，实际上变相扩大了产能。而且，继续加大淘汰力度面临很多困难，一方面淘汰落后钢铁产能触及到地方税收、财政和就业等方面的利益，另一方面目前国内还缺乏对于落后产能有效的淘汰机制，或者可以说是政策、没措施。

产业组织政策之所以效果不彰，主要是因为：

中国处于经济快速发展，消费迅速升级时期，诸多领域（包括消费品、投资品）市场仍处于高速扩展时期。有些产业从短期市场看似供过于求，但与发达国家人均消费量或保有量看仍相差甚远。例如，8个发达国家（美国、加拿大、英国、法国、德国、意大利、比利时、日本）在经济腾飞至鼎盛期时，人均钢消费均超过500公斤，而中国2002年仅为144公斤。我国正处于工业化中期阶段，这一时期钢材消费强度较大。随着我国进入小康社会和居民消费结构升级，国际贸易强劲增长及其中机电产品出口比例不断提升，机械、汽车、家电、船舶、铁路等下游产品加工和装备工业等产业也在不断升级。这些行业的快速增长及对钢铁需求的增加，成为拉动中国钢铁产业持续扩张的巨大动力。又如，我国汽车消费的千人汽车保有量与发达国家相比，也相差甚远。

反之，上世纪90年代，我国彩电生产厂家有98家，在世界上是最多的，其中87家产量在50万台以下。进入21世纪后，逐步形成了几大家竞争的局面。在冰箱、洗衣机、空调等领域也出现了类似情况。究其原因是，市场已出现了饱和，在以旧换新为消费主要模式的市场状况下，垄断竞争出现了。

中央与地方政府利益不一致，政策目标存在巨大差异，仍存在地方政府以行政手段进行的过度干预与保护，是产业组织政策失效的重要原因。例如，工业和信息化部认为，全国钢铁产能中3亿吨左右产能未获中央批准，属于“违规产能”。钢铁工业协会则认为，这些产能大部分得到了地方政府批准。过度依赖行政手段，进行产业组织结构重组，既影响了重组的实际效果，也影响了资源的优化配置。地方政府往往通过行政干预，主导区域内产业整合。例如，河北、山东钢铁集团的成立，是地方国资部门直接撮合，将省管钢铁企业“合二为一”。这种合并效率高，但缺点是以行政命令取代市场规律，导致企业“整而不合”。与此同时，宝钢、武钢、鞍钢等中央企业重组地方中小钢铁企业面临很多阻力。地方政府主导的省内重组，影响到跨区域资源优化，而后者才是我国钢铁产业优化布局、提高国际竞争力的关键。由于中央、地方利益分配格局和政府职能转变上还难有根本性突破，影响到联合重组的实际效果。跨所有制重组也仍然存在着制度障碍。

政府有关部门及官员总是在制定政策时，人为地规定调控的总量、规模，是产业组织政策失效的又一重要原因。政府有关部门及官员总是偏好于自身（或在相关智囊机构支持下）

对产业发展规模、产品需求总量的预测。实际证明，政府有关部门及官员（包括相关智囊机构）的“有限理性”是难以准确预测产业发展规模与市场需求总量的。上世纪80、90年代政府机构曾经对我国彩电、冰箱、空调的需求做过预测，结果与实际相差深远。本世纪政府机构又多此对钢铁工业的消费总量做出预测，结果一次又一次失败。

政府对产业发展预测的失败，不仅体现在总量上，而且偏离实际市场需求。例如，政府要求钢铁企业大力发展板材生产能力，但是在房地产快速发展的情况下，反而是棒材需求量大，为那些政府准备淘汰的小企业提供了市场。中国市场空间巨大，区域间收入、消费差距很大，资源禀赋差异很大，运输距离长短不一。政府仅仅根据产业技术经济特点、规模经济特征及国际比较做出的总量、规模调控目标不可能准确反应市场需要，也就失去了市场基础。

过度依靠政府自身主观对产业发展的认识与预测，制定产业组织结构调整目标与政

策，导致产业政策脱离实际市场基础，与实际经济运行规律相违背，不得不过度依赖于行政手段的简单干预。过度的行政手段简单干预，又导致由于干预错误产生新问题，于是产生政府自身行为过度或不当，导致的行政干预循环，严重影响市场运行。

以产能规模、总量作为产业组织结构调整的依据，忽略了企业间技术、管理能力、区位差异等重要问题，假定企业是在同一技术、装备水平上，处于同样区位，以同样的生产方式进行生产。忽略了企业间最重要的区别，尤其忽略了技术进步及管理创新可能导致的差别，使淘汰落后产能的政策不能反映产业与企业的实际情况，必然导致失效。

产业技术政策自我国制定产业政策以来，就受到重视，并且越来越广泛地得到运用。

1986 年是我国产业技术政策的转折点，——我国制定了单独的产业技术政策，改变了以往一直与科学政策合在一起制定的局面。国务院首次发布《中国技术政策》，包括能源、交通运输、通信、材料、机械、住宅建设、建材、农业、消费品、集成电路、电子计算机、城乡建设、环境保护等 14 项产业技术政策的要点。

20 世纪 80 年代，供给面最重要的产业技术政策就是提供公共研发，国家科委先后推出了星火计划（1986 年）、863 计划（1986 年）、火炬计划（1988 年）等；支持高新区、孵化器等发展，在基础设施提供、公共服务等方面为高新技术产业的发展打下了坚实基础。

20 世纪 90 年代，国家逐步重视以引导方式进行技术和高技术产业发展的宏观管理与调控，发布了一系列发展指南和发展目录。如国家计委、国家科委、国家经贸委联合发布的《九十年代我国经济发展的关键技术》，科技部与商务部联合制定发布的《鼓励外商投资高新技术产品目录》。这一阶段大部分产业技术政策不是以独立的形式发布的，而是包含在产业政策中。如我国 1994 年发布的《90 年代国家产业政策纲要》中就提出了产业技术政策的重点。

这一阶段最大的特点是产业技术政策体系不断得到完善。金融、财税等政策手段得到了应用。1996 年、1997 年，出台了《科技三项费用管理办法》、《关于促进企业技术进步有关财务税收问题的通知》、《国家级重点新产品补助经费管理办法》、《重大装备国产化创新研制项目贷款贴息资金管理办法》、《技术改造专项贷款贴息资金管理暂行办法》、《关于促进科技成果转化有关税收政策的通知》、《技术改造国产设备投资抵免企业所得税暂行办法》等等。

21 世纪前 10 年，产业技术政策颁布实施呈现出加速增长趋势。2000 年，国家计委、经贸委颁布了《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》、《关于深化改革，建立面向行业的技术开发基地的意见》等文件。

2002 年，国家经贸委、财政部、科技部和国家税务总局联合发布《国家产业技术政策》。从产业范围看，几乎覆盖了我国所有产业。从产业技术政策内容看，包括促进投资政策、研发政策、技术引进政策、技术标准、区域政策、知识产权政策等，形成了比较系统完整的国家产业技术政策框架。产业技术政策一些新的政策工具如标准、专利变得越来越重要。

2004 年起，国家发改委、科技部、商务部、国家知识产权局联合制订《当前优先发展的高技术产业化重点领域指南》并每两年修订和发布一次。在技术进出口管理方面，2001 年，国家科委与外经贸部发布了《中国禁止出口限制出口技术目录》，2002 年国务院发布《中华人民共和国生物两用品及相关设备和技术出口管制条例》等。

2006 年，我国发布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》，《规划纲要》系统地提出了我国新时期产业技术政策方针和要点。截至 2009 年 5 月，中央各部门还分别出台了 78 项实施细则，主要涉及科技计划支持人才培养、技术标准、高新区发展和孵化器认定管理、科研设施和科研基地开放、依托转制院所建立重点实验室等。到 2008 年底，各省市共出台了 570 多个政策文件，其中大部分为产业技术政策。根据科技部调研，重点政策如科技投入政策、企业研发费用加计扣除政策、高新技术企业税收

优惠政策、金融支持政策、政府采购政策等都取得了良好效果。

第一，政府的产业技术政策推动、带动了我国R&D投入，为我国加速形成自主创新能力，创造了基本条件。“十一五”期间，中央财政科技投入年均增长 20%以上，2010 年达到 1890 亿元。带动全社会研究与试验发展经费支出接近 7000 亿元，居世界第 3 位。研发人员全时当量年均增长 13%，2010 年接近 260 万人年，居世界第 2 位。2010 年，我国科技论文被SCI数据库收录近 13 万篇，位居世界第二，被引用数排名由世界第 13 位上升到第 8 位。发明专利授权量达到 13.5 万件，居世界第 3 位。技术交易市场健康发展，2010 年交易合同达 23 万项，合计 3906 亿元。¹2009 年全国R&D总经费 5802.1 亿元，是 2000 年的 6.5 倍，年平均增长 23%。R&D经费与当年国内生产总值（GDP）之比为 1.7%，比 2000 年提高了 0.8 个百分点。²

第二，保证了我国中长期科技发展规划中各项重大科技工程的推进。这些重大科技工程对我国科学基础理论研究；重要前沿领域的攻关；关系国家安全、国计民生的重要尖端产业技术、产品的研发；增强我国自主创新能力；培育战略性新兴产业都具有重要意义。

第三，增强了我国整体科技实力。2011 年我国国际专利申请量达到 1.2 万件，是 2005 年的近 5 倍，位居全球第四位。³第二次全国科学研究与试验发展（以下简称R&D）资源清查公报显示：2009 年全国参与R&D活动的人员达到 318.4 万人，按实际工作时间计算的全时当量为 229.1 万人年，我国已成为世界上投入R&D人力资源最多的国家。我国科技机构的装备与科研条件大大改善，现在我国国家级研究机构的科研设备，已可以与发达国家研究机构的科研设备相媲美。尽管一些发达国家研究机构已经把我国迅速提高的科技实力视为威胁。但根据我国相关研究机构的评价，我国的国家创新能力在世界 41 个主要国家和地区中，排在第 24 位，处于中游水平，处于发展中大国前列。

中国科研开发体系在政策支持下得到了完善，科研开发基础条件得到了较大改善。国家研究实验基地得到了重点发展，以国家重点实验室为主，部门和省市重点实验室为辅，覆盖我国大部分基础研究重点学科领域的国家重点实验室体系已经形成，一批国家重点实验室已达到国际同类实验室先进水平。¹国家孵化器、中试基地、开放的大型仪器服务中心、科学数据库与科技文献信息库等加速建立。国家重大科学装置（工程）的建设和运行，提高了我国在相关基础研究前沿领域的国际地位和战略高技术研发能力。

第四，增强了产业、企业创新能力，推动了产业、企业的技术改造，提高了产业、企业的国际竞争能力。“2005 年和 2009 年大中型工业企业中开展R&D活动的企业数量分别为 6874 家和 12434 家，增加了 80.9%；大中型企业中有R&D活动的企业比重从 2005 年的 24.6%增加到 2009 年的 30.48%；大中型工业企业开展R&D研发项目从 2005 年的 70580 项增加到 2009 年的 133852 项，增加近 90%；新产品开发项目数从 2005 年的 81033 项增加到 2009 年的 152770 项，增加 88.5%。”“2009 年中国工业企业申请专利 26.6 万项，是 2000 年的 10.2 倍；其中发明专利 9.2 万项，是 2000 年的 11.6 倍。”²

第五，促进了产学研结合，加快了科研成果转化。在政府产业技术政策引导、鼓励下，中国科技机构在 21 世纪初具有了较大的向市场，进行科技成果转化的内在动力。企业也积极与科研单位结合，寻求能够转化为市场利益的科技成果。企业与科研单位共同建设开发中心、研究中心、实验中心，已比较普遍。在各个产业中都存在着不同形式的

¹ 《新浪科技》2011 年 4 月 2 日，全国政协副主席、科技部部长万钢出席国务院新闻办新闻发布会的讲话。

² 来自国家统计局、科技部、国家发展改革委、教育部、财政部、国防科工局 2009 年联合开展科技资源清查的数据。该次清查，对象是国民经济中 R&D 活动相对密集行业的法人单位。

³ 新浪网，2011 年 4 月 2 日，科技部部长万钢在国务院新闻办新闻发布会的讲话。

¹ 科技部办公厅调研室、中国科技促进发展研究中心：《中国科技实力研究报告》（2007），第 134、19 页。

² 工业和信息化部产业政策司、中国社会科学院工业经济研究所：《中国产业发展和产业政策报告》，中信出版社，2011 年版，第 22 页。

产学研联盟。由于前面已经有所论述，因此在此不再赘述。

第六，政府通过公布《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》、《当前优先发展的高技术产业化重点领域指南》引导了产业升级。同时，通过公布淘汰落后产品、设备、工艺的目录，促进了企业技术进步和节能降耗。

第七，促进了战略性新兴产业发展。对于“十二五”规划中，确定予以重点发展的节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造业、新能源、新材料、新能源汽车等战略性新兴产业，政府推出的扶植政策，很大程度上属于产业技术政策。由于这些产业中，许多技术、产品尚处于前产业化阶段或仍处于研发阶段，因此产业技术政策将在“十二五”期间，对战略性新兴产业发展发挥重要作用。

产业技术政策之所以在 21 世纪初的中国得到了较广泛的运用，是因为行政手段受到了较大限制；产业技术政策与产业扶植政策、产业保护政策在一定程度上有替代性；产业技术政策比较容易在国际规则框架存在；产业技术政策与我国市场化进程相契合；与政府产业结构升级，提高自主创新能力，节能减排等政策目标相契合。

但是，产业技术政策在制定与实施中也遇到了某些问题。首先，从政策制定过程看，存在着科技部与发展与改革委员会之间的矛盾，两者都制定产业技术政策，如何确定两者间政策制订的界限？如何避免政策的冲突与重复？

其次，与发达国家产业技术政策相比，我国产业技术政策覆盖面过广、过大，介入层次过深。产业技术政策对于产业的介入，一般来说应当止步于产业共性技术开发这一层面。我国产业技术政策却往往深入到产品的选择与引导。由于产业技术政策一般来说面临着技术、市场的双重不确定性，因此如果政府深度介入，一旦出现失误，损失就越大。新技术、新发明存在着多种成功可能性与路径，也存在着多种失败可能性与路径，技术、发明最终还要与适当的商业模式结合，才意味着成功。对战略性新兴产业来说，这一问题尤其重要。政府深度介入，则意味着，在新产业、新产品进入市场时，以政府选择替代市场选择，显然政府选择是容易出现错误的。

再其次，产业技术政策尤其应当实现军民融合，但是目前这方面工作仍存在较大问题。

最后，产业技术政策在产业政策体系中，是最具有内在国际化倾向的政策。产业技术政策与我国产业链条向境外延伸，我国企业向境外发展如何配合？值得深入研究。

产业技术政策在本项研究的问卷调查中，以“技术标准”、“产学研联盟”的形式体现。其中“技术标准”的作用程度为“中等”，在 9 类产业政策手段中，其作用和影响力排在第 5 名。与 20 世纪 90 年代相比，有了很大提高。20 世纪 90 年代末进行的研究中，由于产业技术政策影响力还不十分显著，因而课题组未将其列入问卷。

对于 21 世纪初的产业保护政策，本课题组进行了深入研究，在此扼要地予以评价。在 20 世纪 80、90 年代，产业保护政策在我国产业政策体系中占有非常重要的作用。随着我国加入 WTO，我国政府撤除了以前使用的大部分关税、非关税保护政策及行政保护政策，只保留了少部分符合 WTO 规则的产业保护政策。我国的产业保护政策在产业政策体系中，成为符合国际规则，规范运行，透明度最高的政策。相应的运行制度与机构，也具有同样特点。

我国依靠与国际接轨的产业保护政策，对我国产业按照国际规则，在维护市场正当竞争的基础上，进行了必要的、有效的保护。

2006 年，商务部产业损害调查局、贸易谈判办公室组织了《入世六年来中国产业安全状况评估》课题研究，对第一、二、三次产业中有代表性的产业进行了较全面的大规模研究。动员了 16 个行业协会及有关企业进行本行业的产业安全评估与分析；中国社会科学院（本课题参加者也参与了该课题）、清华大学、北京科技大学等科研单位的专家也参与研究；对 16 个行业，近 400 家企业做了加入 WTO 的问卷调查。应当说得出的历史性结论是权威性和说服力的。该项研究的结论，充分表明了新形势下产业安全政策的效

果。“入世以来，我国经济平稳地度过了加入WTO过度期，我国产业安全总体上处于基本安全态势；产业安全的总体态势不仅未恶化，在某些方面还有所改善和提高；产业国际竞争力总体上有所提高，从战略角度可以对我国产业安全走向抱审慎乐观的态度。对比入世前后的产业安全状况，我国遇到的主要产业安全问题发生了较大变化：从主要关切产业生存层面转向主要关注产业发展层面；从主要关注产业在国内市场竞争转向主要关注产业在国际市场的竞争；从主要关注产业市场份额的争夺转向主要关注产业控制力的争夺；在某些领域从主要关注与新兴工业化国家竞争逐步转向主要关注与主要发达国家竞争；从我国具有比较优势产业（中低技术产业）的竞争转向我国具有相当竞争优势的产业（高技术产业）的竞争；从对产品层次、企业层次竞争的关注转向制度、规则层次、国家层次竞争的关注。”¹

21 世纪初产业安全政策的实践表明，产业的真正安全要在开放的、竞争的市场环境中，通过企业提高自身的竞争力去获得。政府对产业安全的保护政策只能集中与必要的、战略性的领域，要尽可能缩小政府政策的保护范围。21 世纪初产业安全政策的实践也表明，在遵守国际规则，发挥市场机制的背景下，政府也可以找到保护战略性产业，保护受到不正当竞争行为冲击的产业的政策路径。

问卷调查中，受调查者认为，产业保护政策发挥的作用属于“中等”。本课题组研究的结论是：加入 WTO 后政府对国内产业进行了适度保护；政府的产业保护政策是有效的；目前的产业保护政策与我国产业发展状况基本匹配。

七、财政政策、货币政策与产业政策

20 世纪 90 年代末至今，产业政策实际上成为与财政政策、货币政策并列的政府推动经济发展，进行经济宏观调控的重要政策。财政政策、货币政策、产业政策三大政策并用，成为中国政府推动经济发展，管理经济的重要特征。

本课题之所以特别提出这一点，是基于对 20 世纪 90 年代末至今，中国政府推动经济发展，调控宏观经济的政策特点，基于实证研究的经验。

对产业政策逐步取代经济计划，成为政府中长期进行经济结构调整，引导产业发展，调节供给与需求的重要政策工具，本课题与上世纪 90 年代末进行的相同课题的研究已经做出了深刻研究，在此不再赘述。在中长期经济结构调整与布局方面，产业政策可以理解为在一定程度上替代经济计划的政策手段。尽管这种政策替代是一定程度上的。例如，产业结构的中长期合理化；产业结构的升级；新兴产业的政府扶植；产业组织结构的调整等等。以产业政策替代经济计划，是政府逐步退出对经济的直接干预；发挥市场机制基础作用；给企业自主经营权后，又要保持对经济发展的干预和影响力的合乎逻辑的选择。

课题组对 2000-2010 年间 165 项重要产业政策文件进行了分析，参与产业政策制定的政府部门有：国家发展与改革委员会（含国家能源局）、财政部、工业和信息化部、商务部、国土资源部、央行、科技部、环境保护部、海关总署、银监会、证监会、保监会、税务总局、交通运输部、原国防科工委、农业部、安监总局、质检总局、卫生部、电监会、劳动与社会保障部、铁道部、国资委、电监会、水利部、国家知识产权局等。虽然参与程度不同，但是从参与部委囊括了国务院所有经济管理部门、科技管理部门和社会管理部门。由此可见，20 世纪 90 年代至今，产业政策逐步成为与财政政策、货币政策并列的重要宏观经济政策。产业政策实际上成为中央政府管理经济的主要政策手段之一。

自上世纪 90 年代末，尤其是亚洲金融危机以来，中国对产业政策的运用发生了巨大变化：产业政策逐步由影响经济中长期发展的政策，转变为兼顾经济中长期发展与

¹ 商务部产业损害调查局、贸易谈判办公室《入世六年来我国产业安全状况评估》（2006 年）。

经济周期调控、经济危机管理的政策。产业政策作为短期宏观经济调控工具的作用，逐步显现。

我们从扼要地对亚洲金融危机，2008 年全球金融危机发生前对经济增长过热及全球金融危机中政府宏观调控政策的分析中，可以清楚地看到这一变化。（见表 5）

表 5 亚洲金融危机、2008 年抑制经济过热与全球金融危机中政府的宏观政策

	1997 年亚洲金融危机	2007-2008 年抑制经济过热	2008-2009 年全球金融危机
财政政策	1998 年财政发行 1000 亿十年期国债。中央赤字预算由年初 460 亿，调整为 960 亿。借商业银行 1000 亿贷款。1999 年初，在发行 500 亿元国债基础上，增发 600 亿元国债，用于重点建设和企业技改。中央和地方财政安排资金支持担保机构，为中小企业贷款提供担保。提高企业技术改造投资比重。	稳健的财政政策。保持财政收支不人为扩张或压缩，保持财政收支相对平衡。维持预算收支基本平衡。逐步削减赤字余额。财政资金更多地转向公共财政等基础性领域。抑制过热行业的发展。	中央承担投资 1.18 万亿元。增发 6000 亿元转贷给地方政府，带动地方政府和社会投资，总规模约 4 万亿。增加财政补助规模，提高城乡低收入群体收入。国家财政对购买小排量轿车、汽车以旧换新；家电以旧换新，家电下乡给予补贴。大力支持科技创新、节能减排。
货币政策	下调存款准备金，由 13%，降到 8%。下调存贷款基准利率。放宽金融机构对中小企业贷款呆账核销条件。	从紧的货币政策。连续提高存款准备金，提高货币基准利率。央行对信贷规模进行行政限制。压缩对高耗能、高耗材、高污染产业的信贷规模。	连续降低存款准备金，降低基准利率。出台金融促进经济发展政策措施：促进货币信贷稳定增长，追加政策性银行 2008 年度贷款规模；鼓励金融机构在风险可控前提下，对基本面较好、信用记录较好、有竞争力、有市场、有订单但暂时出现困难的企业给予信贷支持；稳定股票市场运行，增加债券发行规模；发挥保险的保障和融资功能，引导保险公司以债权等方式投资能源、交通和农村基础设施；拓宽企业融资渠道，允许商业银行对企业发放并购贷款；要求各主要商业银行成立服务于中小企业的独立信贷机构，商业银行对中小企业贷款增速不低于各项贷款平均增速。
产业	全社会固定资产增长	对“产能过剩”产业的新建	推进客运专线、西部干线等

业 政 策	幅度由 10%，提高到 15%。集中力量加快发展公路、铁路、通讯、环保、城市、农村基础设施建设（包括城镇污水、垃圾处理设施、城乡电网、中央直属粮库等）。加速发展高技术产业。加速企业技术改造。	项目进行行政干预。通过提高电价，紧缩土地供应，严格执行技术标准，压缩过剩产能，淘汰高能耗、高耗材、高污染的落后企业。降低劳动力密集产品出口退税。	铁路建设和城市电网改造，解决高速公路网连通问题。建设保障性安居工程。改善农村文教卫生基础设施。推出钢铁、汽车、船舶、石化、纺织、轻工、有色金属、装备制造、电子信息、物流等十大产业调整与振兴规划。制定战略性新兴产业发展规划。加速企业技术改造。
-------------	---	--	--

资料来源：作者根据有关文件、资料、报道整理。

从表 5 可以看出，自 90 年代末以来，中国政府在应对经济危机冲击及经济周期调节时，都是财政政策、货币政策、产业政策并用的，三大政策并用已成为中国政府宏观经济调节的重要特点；产业政策已成为政府对经济周期进行调整的一个重要工具；产业政策正在由进行中长期经济结构调整、产业组织结构调整、推动产业升级的政策工具，转变为短期内应对经济过度波动，调节经济周期的政策工具；尽管产业政策在平时较广泛地用于经济增长的结构、水平的管理，但是在应对危机时，仍然具有与财政、货币政策相同的刺激经济需求总量的特点，这与产业政策平时运用的重点与目标是相悖的；产业政策作为抑制经济危机、刺激经济增长的政策，其重点是基础设施领域及中国工业中具有战略意义的产业，在刺激总需求的同时，兼顾了未来产业发展，国际竞争力的提高。

1998 年的亚洲金融危机、2008 年的全球金融危机中，我国政府迅速出台积极的财政政策、宽松的货币政策与应对危机的产业政策表明，我国这样一个发展中大国，积极的财政政策、宽松的货币政策与产业政策相结合，有广阔的、效果比较明显的投资空间。由于我国基础设施尚不发达，产业实力明显薄弱，因此财政资金投入方向的选择，比较容易。财政政策与产业政策相结合，则进一步引导了金融企业的投入方向，并为危机后国家长远的经济发展奠定了基础，增加了后劲。积极的财政政策、宽松的货币政策与危机时期的产业政策相结合，成为 1998 年以来中国政府应对危机及对经济周期逆向调节时的政策特点。

中国政府在应对经济危机冲击及经济周期调节，财政政策、货币政策、产业政策并用。可以看成是政府三大政策应用的特例。从整体看，自 90 年代末开始，中国的经济宏观管理，可以说已进入了财政政策、货币政策、产业政策并用的时代。产业政策某种意义上说，是政府在市场经济体制下，干预、引导实体经济发展方向的政策途径，是政府以一种相对适应市场经济的、较有弹性的政策，取代了过去的指令性计划。

产业政策与财政政策、货币政策结合，平时有利于产业结构调整，战略性新兴产业发展，经济增长方式转变；危机及经济周期处于谷底时，有利于引导财政、货币政策的方向，有利于虚拟经济与实体经济结合，进行有效调节，有利于危机后经济的成长。例如，亚洲金融危机时，中国以财政、货币、产业政策引导资源投向公路等基础设施，使中国高速公路网迅速发展。本次金融危机中，财政、货币、产业政策又引导资金投向铁路。2011 年上半年，建行铁路贷款余额 1100 多亿；中行对铁道部信贷总额 807 亿元，其中贷款余额 578 亿元，债券 214 亿，另外还有十几亿元的贸易融资；截至 7 月末，农行的铁路贷款余额 700 亿元，持有铁路债券余额 600 亿元左右。中国已建成世界规模最大的高速铁路网。

中国政府采取财政、货币、产业政策并用的经济宏观管理方式，固然有其优点，但也要看到，由于中国的经济体制与机制，也有其必须予以重视的弱点，需要总结经验，

不断改进。

首先要看到中国的财政、货币体制，均受到政府（包括地方政府）行政权力的强大干预。存在着“软财政”与“软金融”问题。在现行体制下，尤其要警惕目前中央政府有关部门与地方政府在不同程度上对财政、金融资源使用有较大影响力。在外部力量对行政权力缺乏有效监控的体制下，可能出现财政资源的误用、滥用，可能出现行政权力对金融企业的强制、误导乃至诱发系统性金融问题。

所谓“软财政”指的是政府缺乏宪政体制下的严格法律约束，财政收支、预算平衡受到行政部门乃至官僚个人决策的巨大影响。在地方政府财政支出、确定地方经济发展规模与计划时，可以清晰地看到这一点。在应对本次全球经济危机时，许多地方的政府不顾本地财政能力，过度利用政府信用，过度使用国有土地等政府资源，使庞大的基础设施建设及其他经济建设项目所欠债务，需要后面几届政府才能偿还。这种情况在地方政府换届前后尤其突出。

“软财政”的一个特点是，财政挤压金融，地方政府可以通过实际存在的很大影响力，迫使银行为风险较大项目或政绩工程贷款；以财政担保、政府信用进行融资，最后导致风险向金融企业转嫁。

“软财政”的另一个特点是，中央政府在目前财政税收体制下，难以有效控制地方政府的投资行为，难以了解其投资总规模。以本次应对全球经济危机为例，地方政府固然从中央政府刺激经济的 4 万亿元总规模中收益，更主要的是获得了“大干快上”的合法性，实际地方开工项目的规模，要大大高于 4 万亿元总规模。每一级政府都面对着下级政府实际动工规模超过原来预想的情况。全球金融危机中，为防止地方政府挪用中央专项财政资金，中央不得不派出副部级干部率领的督察组，监督财政资金使用。

所谓“软金融”指的是金融体系缺乏足够的相对独立性，缺乏足够的法律法规保护，使其难以抗拒行政权力的干预，难以基本上遵照金融企业运行规律从事运营。

正是由于存在着“软财政”与“软金融”的问题，在目前体制下，容易出现行政权力过度运用财政政策，财政政策绑架金融政策的情况。这也是中央政府为什么要组织高级别监察小组到地方检查危机时中央财政投入使用状况的根本原因。2009 年全国各级政府融资平台有 8000 多家，银行贷款余额近 6 万亿元。地方融资平台，主要承担为政府政策性融资的任务，同时又通过一般性金融路径进行融资，目标与操作手段之间存在着内在的严重冲突，实际上是地方政府财力不足，挤压金融的工具。全国融资平台贷款中，项目贷款余额近 5 万亿元，占全部融资平台贷款比例已超过 80%。¹到 2011 年 6 月末，五大银行地方政府融资平台贷款余额为：中行 5315 亿元；建行 5800 亿元；工行 9310 亿元；农行 5301 亿元；交行 3083 亿元。其中，平台贷余额最大的为工行。五大银行占全部地方融资平台贷款的 27%左右。²五大银行融资平台贷款 80%投放于地级市，依靠地方财政还款的可能性较大。

危机时的产业政策也存在着应当注意的问题：首先是产业政策主要目标转变为应对经济不景气，启动市场，保持经济增长速度的短期目标，与调整产业结构，转变经济增长方式，促进产业升级换代等中长期目标相矛盾，如何处理好既刺激经济，又尽量不影响产业结构调整，不导致过剩生产能力，影响将来经济增长，是危机时运用产业政策时面临的主要问题，也许这是危机时使用产业政策难以解决的矛盾，只能权衡利害予以抉择。其次是危机时产业政策的推出，容易导致各个利益相关方积极博弈，获得政府财政资源及通过政府获得金融资源，同时由于决策仓促，导致资源浪费。再其次，产业政策的失误，可能误导财政资源、金融资源的投入。因为产业政策的推出，实际上宣示了政府政策倾向，会引导财政资源、金融资源（包括社会资金）流向相关产业、企业，一旦

¹ 网易新闻，2009 年第 24 期。

² 新浪财经，2011 年 8 月 25 日。

失误，连带影响很大。再其次，由于我国主要产业已全球化，如果不加分析地对有关产业予以支持，可能受益者并非本土企业。最后，过度地运用产业政策，尤其是政府以行政手段或通过下属机构插手产业政策具体执行，可能导致行政权力不当使用产生的腐败、低效率。产业政策作为经济宏观调节的三大政策之一，真正发挥作用，需要不断完善，尤其是产业政策作为政府政策同样具有可能被政府部门及官员个人偏好所左右，而政府机构和官员同样也是受“有限理性”制约。从制定公共政策角度，不断完善、优化产业政策制定的程序，使之成为更能反映市场趋向，更能集合政府机构（包括为其服务的研究机构）生产企业、消费者个人理性的政策，就是非常必要的了。

鉴于上述分析，可以认为我国的财政政策、货币政策、产业政策并用的经济宏观管理方式，还有待进一步改进、提高。我国政府在财政、金融政策的运用方面，与发达国家政府相比，经验还不足。我国的财政、金融体制、机制还有些内在的弱点需要克服。我国产业政策如何使用及与财政、货币政策相配合，也有待深入研究。

从实践看，在危机时通过三大政策调节经济，有三条经验值得吸取：首先是中央政府应对危机的财政政策，要考虑目前财政税收体制、地方政府利益及能力，财政资源投入，可低于实际预想规模。因为地方政府实际投入一般要远远大于中央预想。其次，货币政策也可以做同样考虑，在降低利率、准备金，进行政策性金融投入时，要比预想适当降低。再其次，制定产业政策时，要在保增长与调结构之间进行权衡，刺激市场需求的同时，要与淘汰落后产生能力相结合，这样可以尽量减少盲目过度扩大生产能力，同时又有利于刺激需求。

从中国经济发展现实看，依托于目前经济管理体制、机制的产业政策，会不会随着经济体制、机制的演变，而逐步丧失其经济宏观调节重要工具的地位与作用，则有待观察与研究。

八、中国与日本产业政策比较

上世纪 90 年代末，在《中国产业政策实证研究》课题研究中，我们把中国产业政策与日本产业政策进行了对比，以便从国际的、历史的角度对中国产业政策有全面、深刻的认识。我们对比的主要依据是日本产业政策的阶段性变化。（见表 6）

当时的研究结论是：中国 20 世纪 90 年代末的产业政策，基本处于日本 20 世纪 60 年代初的状况，兼有日本 1950~1960、1960~1970 两个阶段产业政策的一些特征。中国 20 世纪 90 年代产业政策关注的主要产业是机械、电子、汽车、石油化工等，产业政策手段中金融、财政、税收也正起到越来越重要的作用，产业政策制订也正在向政府和民间协调的方向发展。

当时我们认为：中国 21 世纪初的产业政策，将越来越与日本 1960~1970 年的产业政策相似。但由于中国是二元经济的发展中大国，中国的“赶超”还远未完成，因此中国的产业政策仍会与日本存在较大差异。现在看来，这些判断与认识，基本上是正确的。

表 6 日本战后产业政策变化过程（1945——1970 年）¹

	1945~1950	1950~1960	1960~1970	1970~
产业政策	产业倾斜	产业的优化	政府和民间的协调	构想行政

¹此表由日本亚洲经济研究所前所长山田胜久先生提供。在上世纪 90 年代从事同样研究时也使用此表进行对照研究。

经济体制	直接控制	间接控制	自由化	自由竞争
主要产业	煤炭、钢铁	煤炭、电力 海运	钢铁、炼油、 石油化学、合成橡胶 机械、电子	高新技术
政策手段	1.物质的统制	1.金融	1.合并	产业结构审议 会，编制构想
	2.控制价格	2.税收	2.投资的调整	
	3.开发银行的融资		3.生产的调整	
	4.差价补贴		4.价格的调整	
			5.培养中小企业	

21 世纪前 10 年中国的产业政策与日本产业政策相关阶段进行对比，可以看出 21 世纪前 10 年中国产业政策兼有日本 1960-1970 及 70 年代产业政策的特点。从产业政策看，中国进入了政府与各种利益主体协调的阶段，与日本的“政府与民间协调”的产业政策相似；从关注重点看，中国产业政策中既有传统产业（包括钢铁、石油化工、炼油、机械等），也有电子、航空、航天、新能源等高技术产业；从政策手段看，中国产业政策也兼有日本 1960-1970 及 70 年代产业政策的特点。进入 21 世纪后，中国政府已把“合并、投资调整、生产调整、培育中小企业”作为产业政策重点，同时大力使用财政、金融手段。日本上世纪 70 年代重化工业迅速发展，但是带来了很多环境问题，政府开始转向劳动环境、扩充社会资本、创造良好生活环境，充实教育等提高国民生活的质量方面，以及增加开发投资、重视国际协调和解决石油危机等方面。¹中国的经济政策、产业政策也转向和谐发展、转变经济增设方式、提高自主创新能力、保护环境、解决能源、资源依赖等问题上。在日本通产省产业政策局中，设立有流通产业课、消费经济课和物价课。随着中国产业政策逐步由供给侧的管理，转变为需求侧的管理，产业政策逐步扩展到服务业，与日本产业政策的相似度也在提高。在编制经济发展规划、产业发展规划方面，又与日本 20 世纪 70 年代趋近。

需要指出的是：从某些产业政策看，中国产业政策还具有了日本 20 世纪 90 年代产业政策的特点。尤其是产业技术政策。日本在上世纪 90 年代主要通过产业技术政策对高技术产业及传统产业中关键技术、新技术予以援助，采取的政策手段是：政府财政对科研开发予以补助，对基础研究予以税收减免，允许科研开支摊入成本，支持产官学联合体等。²这些政策我国已在本世纪较普遍的应用。在高技术产业领域，政府产业政策也脱

¹ 中国社会科学院工业经济研究所、日本总合研究所编：《日本经济事典》，中国社会科学出版社，日本总合出版股份公司，1982 年版，第 198 页。

² 日本经济产业省工业技术院：《产业技术振兴施策便览》，通产政策广报社，1994 年。

离了一般支持生产能力形成的阶段，而是重点支持关键技术、基础领域、共用技术的研发能力。

从上面的比较中，我们既能看到同样作为东亚后发制造业大国产业政策演进的相近之处，也可以看到中国作为一个幅员辽阔、地区差异巨大、市场巨大、产业体系庞大、产业间技术水平、发展水平差异巨大的后发国家在产业政策演变时的独特之处。一方面某些在工业化中期阶段，针对传统产业的产业政策比较长期地存在；一方面在关注传统产业的同时，又推出了发达国家在工业化高级阶段，针对高技术产业的产业政策。这也是中国政府不得不在相当广泛的范围内制定产业政策的重要原因。

产业政策既是经济政策，也是公共政策。在从历史角度对中日产业政策比较后，本项研究还从公共政策角度，对中日产业政策进行了比较。从公共政策角度研究产业政策，为研究中国产业政策提供了新视角，并为研究中国经济政策乃至研究中国经济体制提供了新视角。从公共政策角度研究，需要不同的指标。我们为此设立了“政策制定主体多元化”、“政策制定过程公众参与度”、“政策制定透明度”、“政策制定法制化”、“政策的民主监督”等几个程度指标。每个指标，分为高、较高、中等、低等 4 个等级，用来进行相对定性评价。

表 7 中日产业政策比较

	政策制定主体多元化	政策制定过程公众参与度	政策制定透明度	政策制定法制化	政策的民主监督
中国	较高	低	中等	较高	中等
日本	高	中等	较高	高	较高

对中国产业政策做出的评价，源于本次研究的专题调研与问卷调查；对日本产业政策的评价，源于对日本众多相关文献的分析及本课题学者对日本产业政策进行的深入调研。

政策制定主体多元化，这一指标主要反映政策议题提出，议程确定阶段，参与政策制定各利益主体参与程度与影响力。这一指标不仅反映参与政策制定是否吸纳了相关利益方参与，并包括参与各方是否对政策制定有适当话语权和影响力。日本政府产业政策制定过程中，政府、产业协会、企业界、学者、新闻舆论界、消费者均参与其中，并且话语权相对均衡。

财界的意见，任何政府部门都不得不考虑。“财界是指战后经过重新组合的中央经济团体，即商工会议所、经济团体联合会、日本经营者协会、经济同友会等大企业经营者的集团；财界这 4 个团体，在 1953 年、1954 年曾经以保守联盟来谋求政治稳定，并采取过积极行动，成为实现保守联合的原动力之一。实现保守联合后，财界以经济团体联合会为核心提出了政策要求。”¹日本经济团体经常是经济发展战略和经济政策的提出者。

学者、新闻舆论界、消费者的意见有时也起着重要作用。日本普通民众在产业政策制定阶段即参与其中。

日本产业政策中，有些是提出大致政策目标的“构想”。这些构想是根据政府与民间内部日常议论，再由各方面有识之士谈论后形成的。日本产业政策立案前，通常由通产省所属研究机构进行研究，拿出初稿，再征求日本主要工商团体意见，然后交审议会。

中国产业政策制定过程中，虽然有关各界已不同程度参与其中，但是政府部门影响

¹（日）安场保吉：《高速增长》（日本经济史第 8 卷），中译本，三联书店，1997 年版，第 81 页。

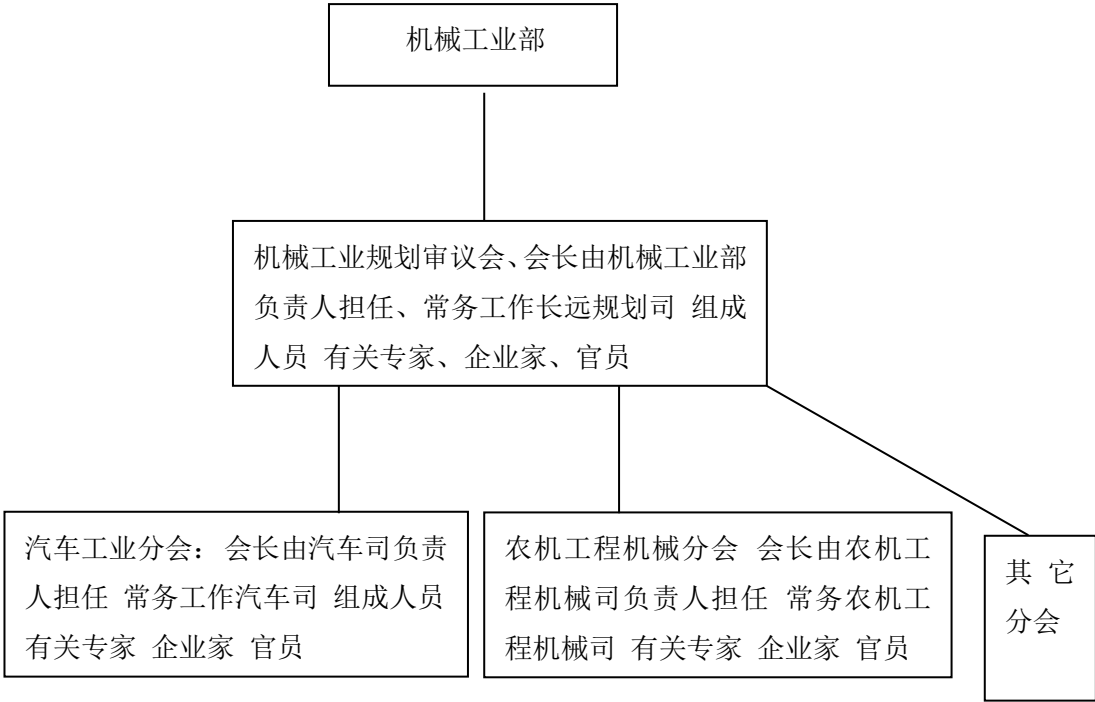
力过大，官员的行政指导举足轻重。民众参与只是在政策制定过程的末端。

日本产业政策制定主体多元化参与，有制度保证。政府各省厅均设有政策审议会。这些审议会主要职能是：吸收专门知识，通过各行政领域有关专家共同讨论，力求在广泛的情报及分析的基础上制定各种领域的行政措施，由学识渊博者组成的审议会约占半数；调整当事者之间的利害关系；调整行政机关相互间的政策；确保行政的公正和发扬民主。国民各阶层（包括普通消费者）担任审议会的委员参加行政过程。²

通商产业省（后为经济产业省）下设 20 余个政策审议会，涉及工商业发展的各个方面，包括生产、消费、进出口、产业结构、工业区域布局与环境、产业技术、矿山安全、贸易保险等审议会。汽车工业、化学工业、航空工业、纤维工业等产业均设有产业政策审议会。³

我国政府有关部委曾于上世纪 90 年代中后期，设立了类似机构（见图 1）。进入 21 世纪后，随着机构改革，相关机构撤消，相关的审议制度也不复存在。

图 1 机械工业规划审议会组织体系



日本政府产业政策制定时，各个利益主体的参与有法律上的保证。我国虽然在 21 世纪初逐步形成相对固定的产业政策制定时，征求意见的程序，例如，工业和信息化部在有关文件中规定：建立协会参与政策制订的征询机制。政府在出台行业发展战略、规划、政策、标准、技术法规前，要采取召开征询会等方式，认真听取和征求有关协会的意见和建议，确保决策的科学性和有效性。¹但是距离形成由法律予以保证的稳定制度，尚有距离。因此，日本这方面的指标为“高”；中国为“较高”。

²（日）产业调查会：《通产省》，平成十年。

³（日）产业调查会：《通产省》，平成十年。

¹工业和信息化部：《工业和信息化部关于充分发挥行业协会作用的指导意见》，2009 年 4 月，关于和信息化部官网。

政策制定过程公众参与度，这一指标主要体现了政策形成、政策实施、政策监督阶段，民众参与程度。由于产业政策只是间接与公众利益相关，并且涉及较多专业问题、技术问题，公众在产业政策表现为公众直接利益前，参与政策制定积极性不高，因此即便在发达国家公众参与度也不太高。但是，从制度上看，发达国家为公众参与提供了条件和制度保证。日本学者、新闻界人士如果对产业政策有所不满，认为自己的意见没有得到政府重视，可通过新闻舆论渠道诉诸公众，此时如果相关议题与民众切身利益有关，民众可能积极参与。我在日本做访问学者时，要了解日本政府的政策绩效评价方法。给经济产业省广报课打一个电话，立刻就可以去取。

在这方面，我国与日本还存在差距。我国政府有关部门虽然在产业政策制定过程中也召开若干征求意见的会议，但参与会议的主要是产业协会、企业界、专家学者等，普通民众参与其中，比较少见。一般民众虽然也可以通过政府网络、《中华人民共和国国务院公报》等渠道了解相关情况，但是也是在政策成型之后了。因此虽然在日本产业政策的公众参与度也不高，但还是高于我国。

政策制定透明度，这一指标显示了政策制定全过程是否处于相关利益集团及公众关注、监督之下，产业政策制定与实施过程是否公开、公正。这方面日本产业政策的制定与实施过程透明度较高，从政策议题的提出，到政策制定与实施，政府机构、官员必须得到议会、财界团体、政党的同意与配合，政策的具体内容与政策手段的运用也必须得到议会、财界团体、政党及专家学者的认可。通产省曾谋求改组日本汽车工业生产体制，组成以丰田、日产为首的两大集团，由于遭到三菱、住友等财团反对，成为废案。²

从保证政策制定透明度的制度看，日本通商产业省有比较健全的“情报公开制度”。通商产业省内设有通商产业洽谈所，接谈国民来访；通商产业省根据国家有关法律，有义务回答国民提出的相关问题，其下属的研究机构也有义务为企业有关政策信息和政策解释。通商产业省还设有专门接谈中小企业的窗口，为中小企业提供政策及其他服务³，听取中小企业对政策实施的意见。除涉及国家安全的产业政策外，日本产业政策一般都予以公布。

温家宝总理在 2009 年政府工作报告中提出：“实行科学民主决策。各项决策都要做到程序依法决策、过程民主公开、结果科学公正。政府重大决策的形成和执行都要加强调查研究，做到察民情、听民意、聚民智，尊重客观规律，提高决策的预见性、科学性和有效性。要推进政务公开，增加透明度，保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。” 2008 年我国政府公布了《中华人民共和国政府信息公开条例》，自此政府机构信息公布成为必须依法履行的义务。对于习惯于闭门决策，依靠行政手段决策的政府机构来说，这是一个巨大的制度变化，也是巨大的文化变革。这一文件显示了行政民主化，决策公开化的趋势。对产业政策更是产生了巨大影响。透明化、公平化、参与化成为产业政策制订过程中的演进指标。

中国政府在逐步提高产业政策透明度。例如，产业政策一般都会在政府官方网站或《中华人民共和国国务院公报》中予以公示。某些时候，政府有关官员会在有关论坛、会议上做适度透露。但是，总体而言，具体落实中央这些意见时，还缺乏必要的、具体的、系统的制度支持。因此，中国产业政府制定过程中，人民群众一般来说只是在政策基本定型后，才知道大致内容；在政策发布后才得到表达意见的机会。有相当一部分产业政策没有及时让民众知晓，有些产业政策公布后，有关产业、企业对于如何执行、运做也不清楚。

所以，日本在“政策制定透明度”方面是“较高”，中国是“中等”。

法制是市场经济体制下，利益博弈规则化的基本保证。日本是高度法制化的国家，

² （日）宫崎义一：《日本经济的结构和演变》，中文版，中国对外经济贸易出版社，1990 年版，第 163 页。

³ （日）产业调查会：《通产省》，平成十年。

其产业政策主要是以法律形态存在的。产业政策以法律形态出现，必须通过议会，其透明度也相应提高。日本经济官僚的主要精力都放在立法上。“政府工作人员，往往感到起草法案是最过瘾的，所以他们才会口口声声地说‘某某法案是我起草的，而且他们还会因法案中写入所需费用由大藏省下拨’而倍感心情舒畅。”“令我们这些专业人士无奈的是，法制局总是要逐条逐句，甚至是逐词地推敲我们的法案，客气地说是审议，不客气地说是挑毛病，我们起草法案就是没日没夜地干这种工作。”“日本的政府机构，特别是经济政策领域，原本应该是就政策有效性和政策本身进行争论，后来却演变为相互争夺法定权限和财政预算权限。”¹

2010年11月国务院发布了《关于加强法治政府建设的意见》，明确提出29条具体意见，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和体系讨论作为重大决策必经程序。尽管如此，我国产业政策的法制化程度还是低于日本。我国产业政策中只有少部分是以法律形态表现的，大部分产业政策是以政府行政法规形式存在的。尽管产业政策制订已在相当程度上，在法律框架内进行，在我国产业政策制定与实施中，仍存在着行政权力干预过度的情况，有时行政权力干预还表现为某个政府机构、某些官员的随机决策。与日本不同的是，中国政府各个政府部门围绕产业政策制定进行的博弈，不是“法定权限”，而是行政权限。

所以，日本在“政策制定法制化方面”是“高”，中国是“较高”。

由于日本政府产业政策基本处于法律框架内，各个利益相关方的意见能得到较充分的表达，产业政策制定遵循严格的程序，因此日本政府的产业政策处于利益集团、议会、政党、新闻舆论机构、民众的全过程监督之下，尽管与其他公共政策相比，监督不是那么严密，但是政策一旦触及公众或利益集团实际利益，监督仍然是比较有效的。我国也开始对产业政策实施民主监督，但是监督的必要程序仍未建立或认真落实。例如，按照规定某些政策的出台必须召开有各方面代表参加的听政会，但是在实际操作中，许多听政会流于形式，增加了民众监督的难度。产业政策透明度仍有待提高。

所以，日本在“政策的民主监督”方面是“较高”，中国是“中等”。

从上述各程度性指标比较看，中国产业政策的制定与实施，从公共政策合理化角度仍落后于日本，但是基本上朝着与国际接轨的方向发展，与上世纪90年代相比，有了很大改进。

从我国与日本的产业政策整体看，两者都具有“精英决策”特征。实际参与政策发起、制定的主要是政府官员、中介机构工作人员、企业家、专家学者、新闻舆论机构、外国政府、跨国公司精英层。两国产业政策制定与实施过程中，行政官员都起着重要作用。即便是日本政府中广泛存在的审议会制度，也只是合议制的咨询机关，它们的决议和答询是否被采纳及何种程度上被采纳，各省厅领导者拥有决定权。²日本参与产业政策制定的许多研究机构和协会，实际处于政府控制之下。例如，著名的经济团体联合会，在通产省介绍自己的书中，被列为产业政策局管辖的社团法人。³

在发起阶段，基本上是政府官员、企业家、中介机构的工作人员、专家学者的内部讨论；在政策制定阶段，参与者进一步扩大到所有利益相关方（包括外国政府、跨国公司从外部的参与）；在政策制定基本完成及政策实施阶段，民众的参与才逐步增加。准确地说，在前两个阶段，民众从制度上，理论上也有参与的可能，但是实际影响不大。只有在政策已经基本完成，公布于世或已经实施时，民众才可能发挥重要作用。

同样是“精英决策”，日本与中国不同的是，在政策发起和制定阶段，更加开放，各

¹（日）宫崎勇：《日本经济政策亲历者实录》，中译本，中信出版社，2009年版，第66、123页。

²中国社会科学院工业经济研究所、日本总合研究所编：《日本经济事典》，中国社会科学出版社，日本总合出版股份公司，1982年版，第72页。

³（日）产业调查会：《通产省》，平成十年版，第58页。

个利益主体的发言权和影响力，能够与政府官员分庭抗礼。审议会的一个重要功能就是：参与不服审查，标准等制定，许可、批准等个案处理，以确保行政的公正性发挥作用，⁴ 中国产业政策制定与实施中，政府官员依然是主导。当然，中国产业政策制定过程中其他参与者的发言权也在逐步增加。

鉴于中国与日本产业政策制定中，主要由精英发挥作用，同时在精英群体中又存在着相当程度的民主与政策博弈，因此确切地说中国与日本的产业政策制定模式可以称为“精英民主模式”。在这一模式中，民众拥有一定的法制化、程序化的参与、监督权，但是由于实际运作过程及政策的特点（专业化、技术化、距离民众切身利益比较远），因此越到产业政策制定过程的末端，即征求意见和实施阶段，民众参与程度越高。

从上面的分析看，中国产业政策的制定过程与制度，经过二十年演变，在多元化参与、公开、透明、法制化、公众参与和监督等方面已取得了相当程度的进步。本课题问卷调查中，受访者对有关问题的回答也支持了这一看法。但是从提高公共政策制定的透明度、法制化、公众参与及科学决策等方面看，与发达国家相比仍存在着较大差距。

从公共政策制定角度看，中国产业政策制定程序、制度在 21 世纪初的演变趋势是：进一步扩大产业政策制定程序、制度内的“精英民主”；健全保证多元化参与、民众参与的制度；减少与制衡行政权力的作用；逐步扩大民众的参与、监督，使民众参与产业政策制定的阶段逐步前移，即参与提出产业政策，参与产业政策初步方案的讨论。

从制定公共政策角度审视我国产业政策，可以从政策制定理念、程序、技术等方面，对产业政策的制定做出改进；抑制政府行政权力的过度使用和干预；与国际规则进一步接轨；提高产业政策存在与制定的合法性、合理性，从而提高产业政策的实际绩效。

从制定公共政策角度审视我国产业政策，可以看到我国产业政策的制定过程与制度演变，基本上与我国政治、经济体制的渐进改革过程相匹配，在渐进演变中逐步趋于理性、科学、法制，逐步与市场经济相呼应。

九、21 世纪初中国产业政策发展趋向

第一，在现有经济体制按照上世纪 90 年代末以来演变速度渐进变革的背景下，到 2020 年，中国产业政策在中国经济政策体系中，仍将维持目前的地位与作用，某些方面还可能进一步得到强化。这一结论是根据本项课题对产业政策的研究及问卷调查得出的客观判断。

中国目前的工业化进程，也支持上述结论。经过改革开放以来的高速发展，中国工业规模扩张的历史任务已基本完成，就整体而言，中国已进入工业化中期的后半段。但是，中国工业由大变强依然有很长的路要走。随着国内市场日益开放，中国企业逐步进入国际市场，中国企业面临着提高自主创新能力和国际竞争力的严峻挑战。作为后发国家，中国工业、中国企业在全球产业链条中仍处于中低端。中国工业发展还面临着在全球范围内保证能源、资源供应的挑战。在服务业，尤其是现代服务业发展方面，中国的国际竞争力更弱。中国仍然需要产业政策。只有在政府支持下，中国的产业和企业才能与发达国家的产业和企业在较高层次上（如汽车工业、航空工业、电子工业、金融业、文化创意产业）竞争。

第二，21 世纪中国经济与国际经济体系接轨，将进一步加速。中国产业政策将进一步国际化，从表现形式到内容，都将进一步与国际接轨。产业政策加速国际化，不仅因为中国经济日益开放，日益融入国际经济体系，更重要的是中国经济实力的增加，中国经济利益向全球扩散。随着中国经济实力增强，中国企业竞争力提高，中国在国际舞台

⁴ （日）产业调查会：《通产省》，平成十年版，第 58 页。

话语权也在增强。因此，尽量使产业政策与国际接轨，是中国国家利益的需要，是中国走向世界的需要。

由于中国经济已成为世界经济的重要组成部分；中国经济在世界经济体系中所占比重日益提高；中国经济体量日益庞大；即便是针对中国国内产业发展的产业政策，也往往会在国际经济、政治舞台上掀起波澜，自然地成为具有国际意义的政策，成为国家间利益综合博弈的工具。例如，发达国家对我国为了减少环境破坏减少稀土出口的政策进行责难，其实是为了维护其军工行业以低价获得战略性资源，维护其安全利益。在向国际规则靠拢时，我国政府有关机构要从政治、经济乃至安全等方面做多方面考虑，要清醒地认识国际规则是政治、经济、安全等利益进行综合交易的制度，现在进行利益交换时一定要慎重选择，综合权衡，不可仅考虑经济利益。对不符合中国利益的规则要有说“不”的勇气。

第三，产业政策的法制化进程将逐步加速。随着中国政治体制、行政体制改革进程逐步深化，产业政策必然会更多地以法律法规形式予以表现，产业政策制定也必将受到法律框架的约束，同时行政手段的运用将逐步减少。

第四，产业政策制定过程将进一步增加透明度，制定程序将逐步民主化。多种利益主体参与政策制定，将逐步获得稳定的渠道与制度性保证。产业政策制定过程的发起、研究阶段，将逐步吸收民间企业、普通民众参与。中介机构、企业界、舆论界、学术界的发言权将逐步提高，但是行政精英仍起着主导作用。外国政府、企业及中介组织对中国产业政策制定的影响将逐步增加。

第五，在产业政策体系中，财政、金融政策仍将居于主导地位。产业技术政策在产业政策体系中的地位与作用将持续上升。随着中国产业政策进一步法制化，行政干预空间的减少，中国产业升级换代的加速，节能减排日益成为政府政策中的刚性指标，产业技术政策不仅可以为政府有关部门进行干预提供合法、合理的政策工具，也提供了一定的政策创新空间。

由于提高自主开放能力在相当长一段时间内仍将是产业政策的重点；由于 WTO 规则框架内对政府补贴科研及前市场阶段的技术开发留出了政策空间；因此产业技术政策也必然成为产业政策体系中的重要政策工具。

第六，产业政策关注重点将由主要关注第二产业，逐步转向第二产业、第三产业并重。

第七，产业政策制定将更多地考虑、了解市场经济运行规律，建立在充分发挥市场配置资源基础上。在政策手段运用方面，将更多地考虑如何适应市场机制。中国产业政策与市场经济体系、机制的匹配将更加契合。信息引导、价格引导、税收引导等比较适合市场经济机制的间接调控经济的政策手段将得到更加广泛的运用。

第八，进一步节能减排，促进可持续发展；促进产业结构升级换代；促进自主创新能力的形成；仍将是产业政策的重点。

第九，如何从外部保证中国经济发展的能源、资源供应，如何通过产业技术政策提高中国经济结构、经济运行的安全性，是中国产业政策当然要考虑的重大战略问题。

第十，产业政策将带有更为明显的“需求侧”管理特征。政府将更着力于通过对总需求、各个领域求的调节政策，影响、引导产业发展。通过市场准入、技术标准等政策措施，促进产业、企业、产品技术水平的提高，淘汰落后生产装备、工艺及产品。

十、改进产业政策制定的建议

第一，从更加科学地制定公共政策的角度，修正、优化产业政策制定的程序、规则，使之能够反映相关利益主体的诉求，形成多元化的政策制定过程，吸纳多方面的意见，更加法制化、民主化、公开化，增加透明度。

第二，加强产业政策制定与执行过程中的统筹协调，防止产业政策“碎片化”。在政府经济管理机构进行“大部制”改革之后，产业政策制定与执行仍处于多头管理、条条分割的状态。例如，汽车工业产业政策的制定与执行，至少涉及中央 9 个部委（包括国家发展与改革委员会、工业和信息化部、科技部、财政部、环境保护部、交通部、公安部、国家质量监督总局、商务部）。多头管理不仅提高了政策制定的时间成本，也使政策难以真正得到落实。例如，在落实产业调整与振兴规划时，淘汰落后企业要有所补偿，但财政部不同意，地方政府出于保护财源，没有积极性，因而很难落实。有必要在综合经济管理部门内，建立强有力的部际协调小组，通过统筹协调，对政策制订和执行进行协调。同时应通过政府机构改革，使决策职能合理化。

第三，逐步转变官员为主导的产业政策制定方式。这一建议在上世纪 90 年代末进行“中国产业政策实证研究”课题研究时，已提出过，由于这方面仍有很大改进余地，因此再次重申。随着经济体制改革不断深入，政治、行政体制改革渐进展开，应逐步变政府官员为主导的政策制定方式，为产、官、学一体化的政策制订方式。在政策制订中，应使中介机构、企业、舆论界、学术界发挥越来越大的作用。应建立和健全政策审议会一类的机构，使政策的制定更为中立，更为科学。

在政策提出、预研阶段，应当尽可能开放讨论，改变目前政府官员“主题先行”，学术机构、其他中介组织奉命做论证文章的做法，使政策预研更加客观、中立，鼓励不同观点的政策方案相互竞争。

第四，制定产业政策时，要多考虑支持中小企业。上世纪 80、90 年代的中国产业政策实际上是面向大企业（主要是国有企业）的产业政策。遗憾的是进入 21 世纪后这一状况未有大的改变。随着就业压力增加，中小企业社会影响力逐步增加，支持中小企业的产业政策日益重要。上世纪 90 年代末我们从事“中国产业政策实证研究”课题时，就指出“中小企业调整灵活，吸纳就业人员多，对维护社会稳定有很大作用。中小企业还往往是新技术的创新者。因此，下一世纪产业政策中，应包括系统的、对中小企业的扶植和服务政策。”¹今天看来，这一看法仍值得重视。

第五，要尽量减少产业政策的干预领域，尤其要减少产业政策对微观经济的干预。遗憾的是，我们看到，进入 21 世纪以来，政府产业政策对于微观经济层面的干预不仅没有减少，反而呈现增加的趋势，值得引起警惕。

第六，产业政策制定时，要注意与地方政府协商，充分了解地方政府的想法、能力与利益诉求，充分考虑中央利益、地方利益及各方面利益间的冲突，予以事前协调。

由于中国幅员广大，城乡间、地域间差异甚大，因此产业政策制定与执行时要充分考虑这些差异，在政策实施、政策手段选择方面，具有一定的弹性、灵活性。给予地方政府一定因地制宜的政策调整空间。产业政策要与区域经济发展、经济结构调整有机结合，与地方区域经济规划有机结合。在我国产业转移逐步加速的 21 世纪初，注意这一点尤其重要。

我国 21 世纪初的经济发展，从地域上看，主要面临两方面的问题：东部发达地区的产业升级问题；中西部地区承接东部产业转移问题。东部发达地区产业升级问题的解决，首先要有新技术的来源；中西部地区承接产业转移，要防止污染环境、浪费能源、资源的生产能力的简单复制。这就需把中央的产业政策与地方政府的发展规划紧密结合起来。

目前我国经济中还出现了一个值得注意的现象，就是发达地区经济增长的政府推动力下移。由于经济增长，财政能力的提高，许多地区在乡镇、街道行政权力层面，已经有足够的力量与积极性制定自己的发展规划。这一层级政府的经济规划，在现有行政体制中原来是不具备效能或自主权的，但随着这一层级政府能力提高，也开始具有实际效

¹ 赵英主编：《中国产业政策实证分析》，社会科学文献出版社，2000 年版，第 40 页。

能。这也需要更进一步地把产业政策与地区发展规划深入结合。解决上述问题，日本经验可资借鉴。日本政府自进入 21 世纪以来，加紧推进中央与地方政府共同建立产业集群，既促进了产业升级、高技术产业的发展，又在一定程度上扶植了地方经济，避免了重复建设。¹中央与地方合作发展产业集群是中央产业政策与地方经济规划结合的可行路径。

第七，在本世纪 20 年代中后期，根据经济总体发展状况、产业竞争力状况，酌情降低某些产业的保护程度，以利于国际竞争力的提升。

第八，产业政策制定，应当重视进口政策。例如，能源、矿产资源及某些奢侈品的进口。要把进口政策、出口政策与国内产业发展政策紧密结合起来，予以考虑。

第九，产业政策制定要与社会政策相结合，尤其要与关系民众切身利益的社会福利政策相结合，否则就会失去实施的基础。产业政策也只有与社会政策相结合，才能更好地发挥其通过产业政策，引导财政、货币政策的作用。例如，淘汰落后产业的同时，要考虑通过财政手段对企业予以补偿，对失业者予以安置。产业政策与社会政策紧密结合，才能使目前的经济宏观调节政策成为具有整体性的、有效的、具有一定弹性计划特征的政策体系。

第十，政府要更多地关注第三产业领域相关产业政策的制定。

第十一，产业政策要增加国际化色彩。在产业政策表达形式；产业政策实施方式；产业透明度、产业技术标准的区域化、全球化等方面，都要增加国际色彩，以利于我国企业走向世界，我国产业链条在国际范围内的延伸，我国在区域、全球范围内获取经济利益。

十一、20 年来产业政策演进趋势回顾

本项研究与上世纪末对 90 年代产业政策进行的研究相结合，使我们从 20 年的中期演变角度，以更具有历史感的眼光，回顾中国产业政策的演进，从而更清晰地看到中国产业政策演进的大趋势：

首先，中国产业政策经过 20 余年的演进，变得更加与世界潮流相适应，更加与市场经济体制相适应，从存在形式、政策手段运用、存在依据等方面看均是如此。国内各个利益主体对产业政策的积极参与，是产业政策变革的内在动力；国际利益相关者的参与及国际规则制约，是产业政策变革的外在动力。在利益与规则的诱导与制约下，中国产业政策既逐步融入世界潮流，又根据中国经济管理体制特征、经济发展需要，形成了特色。

中国的产业政策 20 余年来基本沿着渐进路线逐步演进，朝着与市场经济相适应的方向变化，没有发生剧烈的、跳跃式的、大幅度的演进路线变化。中国产业政策演进过程中，技术层面的变化，快于政治层面的变化。

其次，产业政策体系逐步完善，政府对产业政策的运用，从技术上更加熟练。随着市场经济体制逐步建立，市场经济机制逐步发挥作用，产业政策体系逐步完善似乎是一个悖论。但是，看似矛盾的背后，有着历史合理性。产业政策体系逐步完善，与政府全面干预经济，以行政手段为主的无所不在的计划干预方式逐步退出相匹配。反映了政府在全面发挥市场经济体制、机制调节作用的同时，逐步探索在我们这样一个处于追赶地位的发展中大国，继续支持、干预经济发展的路径。产业政策由最初的中长期结构调整政策，逐步进入经济周期宏观调节领域，成为与财政、货币政策并列的重要经济宏观调节政策，实际上与我国政府目前对经济干预的范围、程度的定位，密切相关。通过产业政策，政府既没有像计划经济体制下全面地干预经济，又没有像发达国家那样完全脱离

¹（日）经济产业省经济产业局产业地域产业组：《产业集群发展第 2 期中期计划书》（2006）。

对经济的产业层面、企业层面的干预。

中国产业政策演进与我国经济发展阶段相匹配，与经济体制变革相匹配。

再其次，产业政策的制定与执行，已在逐步开放、吸纳多主体参与的道路上前行，尽管行进速度不快，但不可逆。从中国产业政策制定与执行过程 20 余年的实践看，产业政策制定与执行过程逐步向民主化、公开化演进，利益集团之间的博弈得到了更加明确的反映，博弈规则逐步法制化，决策依据逐步建立在市场机制基础上。从这一演化角度看，产业政策只要建立在市场机制基础上，能够反映、协调政府与企业，相关利益集团的看法与利益，其与市场的兼容性就可能逐步提高。

最后，产业政策制定日益受到法律法规的约束，这意味着政府行政权力随意发挥的空间逐步缩小。随着中国逐步成为法制国家，产业政策必将整体在法律框架中运行。产业政策制定中的法制化、民主化因素逐步增加，是政府经济管理方式、演变的缩影，也是我国经济体制、行政管理体制演变的缩影。