

# 我国产业政策实践回顾： 差异化表现与阶段性特征<sup>\*</sup>

A Review of the Practice of China's Industrial Policy: the Difference of Performance and Stage Characteristics

王云平

**内容提要** 我国产业政策促进了重点产业和主导产业发展,加快了产业结构优化升级和产业技术进步,缩小了与发达国家的差距,但在部分领域的成效还不够显著。我国产业政策在不同时期表现出不同的阶段性特征。现阶段,产业政策主要存在如下问题:政策的功能定位模糊,政策的边界宽泛,政策手段的行政色彩较浓,政策的“合成谬误”问题值得关注,政策制定和实施的机制不完善。优化完善产业政策,应从产业政策功能、产业政策的作用模式、产业政策对象、产业政策手段、产业政策的治理机制等方面入手。

**关键词** 改革开放 40 周年 产业政策演进 政策表现

**作者单位** 国家发展和改革委员会宏观经济研究院 北京 100038

Wang Yunping

**Abstract:** China's industrial policies promote the development of key industries and leading industries, accelerate the progress of industrial technology upgrading and optimization of industrial structure, and narrow the gap with the developed countries, but in some areas the effect is not significant. China's industrial policy in different periods show different stages of the characteristics. At this stage, the industrial policy has the following problems: the function of policy is fuzzy; policy boundaries are broad; the administrative color of policy means is thicker; "synthetic fallacy" issues of policy is worth attention; the mechanism of policy formulation and implementation is not perfect. To optimize and perfect the industrial policy, we should start with the function of industrial policy, the mode of industrial policy, the object of industrial policy, the means of industrial policy, the governance mechanism of industrial policy and so on.

**Key words:** forty years of reform and opening up, industrial policy evolution, policy performance

产业政策是中央在一定时期内为实现产业发展目标,直接或间接采取各类政策的综合,主要通过经济、法律、行政等手段来实现。研究产业政策有多种视角,从政策对市场的作用角度进行研究是当前理论界的热点。产业政策对市场的作用模式,可以分为选择性产业政策和功能性产业政策两种类型。<sup>[1]</sup>选择性产业政策往往以直接干预市场为出发点,功能性产业政策以弥补产业发展中的“市场失灵”为出发点。

近年来,产业政策研究成为热点。从目前关于产业政策研究的文献

\* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《改革开放以来我国产业政策实践回顾和理论反思》。基金项目:国家发展改革委宏观经济研究院 2016 年度重点课题“新时期产业政策理论创新和我国产业政策转型研究”(批准号:A2016041006)。

看,分析某一个国家不同经济发展阶段的政策作用模式,主要是从经济发展阶段角度进行,特别是后发追赶型国家的产业政策往往基于“赶超”战略<sup>①</sup>的需要,采取选择性产业政策,但随着经济发展阶段变化,选择性产业政策弱化,功能性产业政策增强。我国作为后发追赶国家,又是体制转型国家,产业政策的特征既和经济发展阶段相关,又和经济体制改革不断深入等因素密切相关。这里以经济体制阶段性变化为主线,结合产业发展阶段变化<sup>②</sup>,系统分析改革开放以来产业政策实践的阶段性特征,客观评估我国产业政策成效,提出下一步产业政策需要调整优化的思路。

### 一、改革开放以来我国产业政策的演进轨迹

产业政策内容包括产业结构、产业组织、产业技术和产业布局四个方面。但查阅现有政策资料,尚未发现有以国务院名义出台的专门的产业布局政策。从改革开放以来到21世纪初,我国一直强调解决产业同构问题,但从经济学理论看,产业同构是市场经济的正常现象。近10年来,随着市场经济体制改革的不断深入,产业布局政策更加强调产业集群化发展,产业同构问题较少提及。这里主要从产业结构、产业组织和产业技术三个方面进行分析。根据我国经济体制改革进程,可将我国经济发展大致分为三个阶段:第一阶段是传统体制转型初期阶段,从改革开放初期到20世纪中后期,我国从计划经济体制向市场经济体制转型,市场经济体制尚未完全建立。第二阶段是体制改革深化阶段,从21世纪初到2010年前后,我国经济体制初步建立。第三阶段是党的十八大以来我国市场经济体制基本建立,市场在资源配置中起决定性作用。在不同的体制下,我国产业政策的特征有所区别。

#### (一)传统体制转型初期阶段(改革开放初至20世纪中后期)产业政策及其基本特征

改革开放之初,产品尚不能满足人们生活生产需要,产业发展整体水平不高,产业结构出现畸形<sup>③</sup>,到20世纪中后期,我国产业发展由

“短缺经济”进入“过剩经济”。在这个阶段,我国加速由计划经济体制向市场经济体制转型,但是,市场经济体制没有完全建立,政府在经济发展中仍然起主导作用<sup>④</sup>。这一阶段我国产业政策

①关于“赶超”模式目前没有统一界定。徐飞(2012)总结了赶超型国家经济发展模式的特征,主要包括:政府主导下的市场经济;技术引进模仿、吸收;出口主导,贸易立国;与地区主义发展共生共荣,即区域内存在着高强度的经济发展关联性。

②根据黄群慧(2013)、赵昌文等(2015)的研究成果,我国工业化阶段可以划分为:改革开放初至20世纪90年代,为工业化前期;20世纪90年代初至21世纪初,为工业化初期;21世纪初至21世纪10年代初,为工业化中期阶段;21世纪10年代初至今,为工业化后期。

③具体表现为:一是轻重工业失衡。新中国成立至20世纪70年代末,我国实行重化工业优先发展战略,以牺牲农业和轻工业发展来换取重化工业保持快速发展势头。1978年,由于钢铁等重工业发展过快,基本建设安排过大,轻重工业比例为43.1:56.9,重工业占比已经高于轻工业,出现严重不协调,而且技术含量不高,仍以劳动密集型为主,轻、重工业结构失衡,消费品供应普遍短缺,国家不得不对消费品实行调拨分配,大多凭票证限量供应,市场处于短缺状态。二是原材料、燃料动力、交通运输等基础行业发展滞后。20世纪70年代末期,因缺电、缺煤,全国有近1/4的工业生产不能发挥作用,原材料工业的生产能力和加工工业的生产能力不相适应,机床加工能力大于钢材供应能力的3~4倍;交通运输全面紧张,铁路、公路运力不足,港口吞吐能力不足,待运货物积压严重;邮电通讯业不发达,国内和国际通讯联系不方便。

④从1978年开始,我国大力进行改革开放。经过1989~1991年治理整顿,以1992年南方谈话为标志,市场经济体制改革序幕拉开。从1993年开始,市场经济体制改革全面启动,主要表现为:所有制改革不断深入推进,特别是自1997年起,国有经济加快推进战略性调整与重组,国有经济占国民经济的比重逐步下降,在战略性和公共领域仍然占据主导地位,非公有经济发展壮大,作为市场主体发挥重要作用;国有企业战略性改组步伐加快,国有企业现代企业制度初步建立,国有企业作为市场经济主体的地位也越来越明确。市场体系建设全面推进,市场在资源配置中的基础性作用明显增强。宏观调控体系进一步健全,计划、投融资、财税、金融等体制改革继续推进,财政、货币、税收、价格、收入分配等经济手段成为调节产业运行的重要手段。

适应产业发展需要,以鼓励重点产业发展为政策重点,政策对象主要是国有(国营)企业和大中型企业,政策手段具有比较明显的计划和行政色彩。

### 1. 政策目标由短期向长期转变

改革开放初期我国产业政策目标主要以短期为主。1989年《国务院关于当前产业政策的要点的决定》明确指出,这个决定主要是针对“我国社会的总需求大于社会的总供给,在产业结构上也存在着比较严重的问题而出台的,当前的产业政策要点是根据长远与近期结合、以近期为主的原则制定的”,政策目标偏重于短期,主要解决产业结构存在的问题,如“加工产业生产能力过大,农业、能源、原材料和交通运输等基础产业生产能力不足;一般加工产业生产能力过大,高水平的加工能力不足;等等”。到20世纪90年代,产业政策目标向长期性转变。1994年发布的《90年代国家产业政策纲要》明确提出,产业政策成为“有效调整和优化产业结构,提高产业素质,促进国民经济持续、快速、健康发展”的重要手段,政策目标是优化产业结构,重点是“加快培育发展主导或支柱产业”。

### 2. 实施以选择性产业政策占主导的产业政策模式

以选择性产业政策为主导,主要表现为:第一,支持重点产业发展。一是鼓励发展“短缺性”产业,培育“赶超”型主导和支柱产业、高技术产业。改革开放之初,我国产业政策主要是以发展“短缺性”产业为主,如1978年中共中央作出《关于加快工业发展若干问题的决定》,明确要求把发展燃料、动力、原材料工业和交通运输放在突出地位;1979年,国家提出加快轻纺工业发展,并具体指出要对轻纺工业实行“六个优先”的倾斜政策。<sup>[2]</sup>进入90年代,《90年代国家产业政策纲要》明确提出支持机械电子、汽车、化工和建筑等支柱产业发展。另外,国家大力支持高技术产业发展,1986年10月,国务院把集成电路、电子计算机、软件、程控交换机列为优先发展的高科技产品。第二,限制“长线”产业发展,淘汰部分行业落后产能。1981年3月,国家

计委在《关于制止盲目建设、重复建设的几项规定》中,提出了“十二个不准”,规定不准搞长线项目,不准搞重复建设项目,不准搞与现有企业争原料的项目,不准搞楼堂馆所,等等。1982年12月,国务院再次发出通知,将需要控制的行业具体化。针对当时我国纺织行业存在比较严重的产能过剩问题,1992年国务院办公厅转发《纺织部、国家计委、国务院生产办关于严格控制棉纺、毛纺生产能力和加强化纤生产能力管理的意见》,鼓励处于关、停状态和经营困难的企业积极发展第三产业或转产其他产品,压缩棉纺生产能力。第三,鼓励发展第三产业。1992年《中共中央、国务院关于加快发展第三产业的决定》提出,第三产业增长速度要高于第一、第二产业,第三产业增加值占国民生产总值比重和就业人数占社会劳动者总人数的比重,争取用十年左右或更长一些时间力争达到或接近发展中国家的平均水平。

与此同时,功能性产业政策也开始出现,表现为:一是政府直接投资基础设施建设。二是加强对衰退产业的特定职工进行培训和推荐再就业等政策援助。三是重视产品标准制度建设,如1998年国家经贸委会同国家建材工业局制定的《建材工业“控制总量、调整结构”的若干意见》提出加强产品标准制订、修订和质量管理工作;国务院印发的《质量振兴纲要(1996~2010年)》要求重视质量建设。四是逐步重视知识产权政策,国务院1994年作出《关于进一步加强知识产权保护工作的决定》。总体来看,当时的政策大多数是部门的政策文件,功能性产业政策尚不成体系。

### 3. 政策手段具有较浓厚的计划和行政色彩

随着我国市场经济体制改革的不断深入,产业政策的计划和行政手段趋于减弱,特别是物资供应手段弱化,更加重视经济手段和行政手段相结合推动产业发展,而且开始重视需求侧政策手段,如《汽车产业发展政策》已经明确国家鼓励个人消费汽车。但是,以项目审批为代表的行政准入政策手段仍然占主导。例如,1994年发布的《汽车产业发展政策》中,是否获得投



资核准是严控土地和贷款的唯一标准。国家对于限制发展领域,强化行政干预手段,如加大淘汰落后生产能力和劣势企业退出市场的力度,国家采取了大量以强制性“关停并转”为标志的调节政策和措施,推动一些传统产业的退出或结构化改造。

(二)体制改革深化阶段(21世纪初至2010年前后)产业政策及其主要特征

21世纪初,我国市场经济体制初步建立,市场在资源配置中开始发挥基础性作用<sup>①</sup>。在此阶段,我国加入WTO,中国和世界经济的关系日益紧密。发达国家为了抢占中国巨大市场,把一些成熟技术的产业和高技术产业非核心部分转移到中国。20世纪末21世纪初,我国全面进入“过剩经济”,到2010年前后进入了工业化中后期。这一阶段产业政策的重点是“有保有压,有支持有限制”,政策手段也日益多元化,政策对象和上一阶段一样,仍然主要是国有企业和大中型企业。这一阶段产业政策有如下特点。

#### 1.政策目标具有不确定性

从国际经验看,产业政策是为了实现产业发展长期目标而制定的,具有一定的可预期性。但在这个阶段,我国产业政策的目标具有不确定性特征。比较典型的是,国际金融危机后,国家为了加快走出经济危机,出台“十大产业三年振兴规划”。这个阶段把化解产能过剩作为重要的产业政策目标,导致一些产业发展出现倒退现象,落后产能大量出现。尽管2000年以来把化解重点产业的产能过剩作为产业政策的重点,但在国家振兴经济的大的政策取向,政策效果并不明显。

2.实施以选择性产业政策为主的政策模式,功能性产业政策的作用不断提升

选择性产业政策主要体现在:一是继续发展主导产业。国家仍然把汽车、机械等作为支柱产业,并相应地制定(或者修改)有关产业政策,如在《汽车工业产业政策》(1994年版)基础上,2004年发布实施了《汽车产业发展政策》,明确提出“通过本政策的实施,使我国汽车产业在2010年前发展成为国民经济的支柱产

业”。2006年,国务院进一步发布了《关于振兴装备制造业的若干意见》,对振兴装备制造业的政策作了明确部署。二是大力发展战略性新兴产业。2010年9月8日召开的国务院常务会议审议并原则通过《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》,把节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料和新能源汽车等七大战略性新兴产业作为发展重点。三是继续加快发展现代服务业。2001年底国务院办公厅转发了原国家计委关于《“十五”期间加快发展服务业若干政策措施的意见》。该文件对放宽服务业市场准入提供了政策支持。

这一阶段,功能性政策受到重视,主要表现在:一是更加重视人才等要素质量的提升。如,《“十五”期间加快发展服务业若干政策措施的意见》提出“加快服务业人才培养”。二是日益重视质量建设。持续推进落实国务院发布的《质量振兴纲要(1996~2010年)》,推动产品质量、工程质量、服务质量提升,整体上推动产业升级。

3.经济手段日益受到重视,关键领域政策手段行政色彩仍然较浓

第一,财税、信贷、资源价格等经济手段成为重要政策手段。在此阶段,计划手段基本取消,财税、信贷、价格等经济手段成为引导产业发展的主要手段。如,继续对特定产业技改和发展通过国债引导投资方向,对部分投资过热产业实行差异电价,提高部分行业的固定资产投资项目比率(其中钢铁行业由25%提高到40%,水泥、电解铝、房地产开发行业从20%提高到35%)等方式;对特定产品的进口采取税收优惠政策。需求侧引导产业发展的政策手段更加受到重视,《“十五”期间加快发展服务业若干政策措施的意见》提出,要扩大城乡居民的服务消费。2002年6月通过《政府采购法》,通过政府

<sup>①</sup>到2001年,工农业生产主要由市场决定,农产品生产的指令性计划已全部取消,工业品生产的指令性计划只局限于木材、黄金、卷烟、食盐和天然气五种,其中木材、天然气和黄金只是在某些环节或部分产品实行指令性计划。

采购引导产业发展。国际金融危机期间,通过需求振兴传统制造业发展,出台“家电下乡”政策,刺激家电产业走出危机。

第二,特定行业项目准入门槛化的行政手段仍然强烈。21世纪初期,我国对投资体制进行改革,推动项目审批向项目核准转变。一些行业放松管制,但特定行业仍然存在严格的“门槛”,项目准入制仍然在产业政策中处于突出地位,如钢铁产业、汽车产业的行业准入和投资核准、审批的规定更为严格。2003年,我国发布的《关于制止钢铁行业盲目投资的若干意见》、《关于制止电解铝行业违规建设盲目投资的若干意见》和《关于防止水泥行业盲目投资加快结构调整的若干意见》,显著强化了这三个行业的项目审批和行业准入制度,并要求国土部门、银行严格按照行业准入和项目审批加强供地和信贷管理,对违规审批的项目进行强制性清理;《关于制止钢铁行业盲目投资的若干意见》甚至直接规定“国家和各地原则上不再批准新建钢铁联合企业和独立炼铁厂、炼钢厂项目”。2006年,在抑制部分行业产能过剩、促进产能过剩行业结构调整的一系列政策中,行业准入和投资核准、审批进一步加强,“行政调控”强化。不过,部分行业也开始放宽市场准入限制和加强外资引导。

### (三)现阶段我国产业政策的总体特征

经过多年的经济体制改革,到中共十八大前后,市场经济体制基本建立,国有企业、非国有企业等各类企业成为市场经济的主体。当前我国进入工业化后期,经济发展进入新常态,我国产业政策继续以国有企业和大中型企业为主要政策对象,在一个更加完善的市场体制机制上运行和实施。

#### 1.政策目标更加明确和长期化

从《90年代国家产业政策纲要》可以看到,我国产业政策的目标是“优化产业结构”,之后我国出台的各类行业政策基本上都是将其具体化。但实际上对于产业结构调整优化的内涵比较模糊,产业结构优化衡量标准存在争议。在此阶段,立足国内和国际环境,“构建产业新体

系”,“推动产业迈向中高端水平”成为产业政策的目标,相比“优化产业结构”,这个目标更加明确具体,而且更具有战略意义,是一个长期性目标。

#### 2.选择性产业政策涉及领域宽泛

除明确的限制性产业政策(如治理产能过剩行业)具有行业领域和标准外,其他的选择性产业政策所涉及领域宽泛。从《产业结构调整指导目录》(2011版)中可以发现,我国产业政策涉及的范围包括国民经济的三次产业。国际金融危机以来,我国产业政策支持发展战略性新兴产业,和发达国家抢占国际制高点。近年来,我国又大力培育新产业作为新增长点,产业政策涉及的领域更加宽泛。

#### 3.功能性产业政策显著加强

功能性产业政策加强主要表现为如下方面:一是更加重视知识产权的作用,形成创新的激励机制。如,2015年实施了《国务院关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》,2016年发布了《2016年深入实施国家知识产权战略加快建设知识产权强国推进计划》。二是重视质量监管。2012年国务院发布《质量发展纲要(2011~2020年)》,以后每年均发布《贯彻实施〈质量发展纲要〉行动计划》,以推动我国产业质量水平的提升。三是加强产业发展的基础设施建设,如加强电信业发展的3G/4G等重大基础设施建设,加强对电动汽车充电基础设施建设等。四是日益重视标准建设,通过标准引导产业升级,如2015年发布实施《国务院办公厅关于加强节能标准化工作的意见》。五是重视职业教育,提升产业工人的基本素质,如2014年发布《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》。

4.政策手段不断调整创新,在限制性领域仍然具有行政干预色彩

一方面,支持性政策手段加快创新。一是合理调配税收优惠、财政补贴政策手段。近年来,我国产业发展的支持性政策主要包括税收优惠、财政补贴等手段。对于初创期的产业,侧重于采用税额式优惠的直接税收优惠手段,并综合运用财政补贴、财政贴息等政策手段,实现财

政补贴和税收优惠政策的协同激励效应。对于发展期的产业,采用税基式优惠的间接式税收优惠手段,重在对其生产经营行为进行调节。对于成熟期的产业,侧重于利用税收优惠政策促进产业科技创新,实现转型升级。二是以产业投资基金等为代表(国家发展改革委先后于2013年和2016年成立了新兴产业投资引导基金和先进制造业投资基金),通过市场化方式引导产业发展。三是充分利用WTO规则保护我国产业安全。这一阶段我国对参与国际竞争的规则日益熟练,利用WTO规则,利用知识产权、环境保护、限制不公平竞争等规定,保护国内产业成为新的政策手段。还利用反倾销、反补贴指控、特殊保障,以及一些绿色贸易壁垒、技术壁垒等,对于一些特殊产业进行相应的保护。四是需求侧引导成为引导新兴产业发展的重要政策手段。如,国家出台了一系列促进新能源汽车的消费政策,还出台了促进信息消费的政策。为了加快服务业发展,还出台了有关政府购买服务的相关政策。

另一方面,限制类产业政策仍然具有较明显的行政干预色彩。政府对特定行业采取准入制,在行业准入上除环境、安全方面的规定外,还对设备规模与工艺、企业规模、技术经济指标等设定了一系列详细的准入条件,具有行政管理色彩。而对某些行业的落后产能淘汰的政策手段,如2015年开始的“去产能”,给各地方下指标,强制关闭产能,则具有较明显的行政色彩。

#### (四)产业政策实施的总体成效评价

评估产业政策是一个世界性难题<sup>①</sup>,因为产业发展是多因素作用的结果,而在分析产业发展和政策的对应关系时,无法完全剔除和剥离其他影响因素,但这又是躲不开、绕不开的问题。这里采取比较直观的政策方向和产业发展结果进行比较分析,对产业政策的作用进行简单评价。总体而言,产业政策在两大方面发挥了积极作用。

#### 1. 支持发展重点产业和主导产业,促进产业结构优化升级

改革开放初期,国家针对当时重工业过重

的畸形产业结构,大力发展农业、轻纺,这些产业大多数属于劳动密集型类型,有助于我国发挥劳动力比较优势,是符合工业化规律的明智选择,在国家产业政策支持下,我国结构性问题得到缓解。到90年代中后期,我国进入了重化工业加快发展的关键时期,国家适时提出发展机械电子、汽车、电子、建筑等支柱(主导)产业,并出台相关政策支持这些产业发展。产业政策加快相关产业发展,汽车、机械等(工业)支柱产业均以高于GDP增速实现较快增长<sup>②</sup>。在支柱(主导)产业的关联带动下,我国各产业特别是制造业快速增长,到20世纪末成为“世界制造业基地”。20世纪90年代,国家出台政策大力支持加快第三产业(服务业)发展,加上其他因素的作用,第三产业以高于GDP的增速增长。1991~2014年,GDP平均增速为10.1%,第三产业平均增速为10.3%,第三产业增速略高于GDP增速。2012年,第三产业占我国GDP比重为45.5%,首次超过第二产业,成为拉动国民经济增长的主要力量。国际金融危机以来,转向重点支持战略性新兴产业,战略性新兴产业以远高于GDP增速的速度发展,到“十二五”末期,其占GDP的比重接近8%。

#### 2. 加快推进产业技术进步,缩小了与发达国家的差距

改革开放以来,国家制定了一系列促进产业技术进步的政策措施。<sup>③</sup>如《90年代国家产业政策纲要》提出,“多渠道、多形式地增加对科学研究和发展的投入……分行业制定并实施对产业发展有重大作用的关键技术研究和开发计划,支持和鼓励对引进先进技术的消化吸收和创新……推进标准化、系列化的进程,提倡采用国际标准和国外先进标准以及更为严格的企

<sup>①</sup>经合组织(2015)认为,关于产业政策的效果评估,目前没有确定性证据找到最佳的评估办法。

<sup>②</sup>根据《中国统计年鉴》计算,建筑业1991~1995年平均增速为14.4%,比GDP增速12.1%快了2.3个百分点。在国家宏观调控下,1995年后建筑业增长处于比较低迷的状态。1991~2000年,建筑业平均增速为10.3%,而GDP增速为10.4%,低了0.1个百分点。



业内部标准……鼓励企业加强与科研机构和大专院校的联系,加快科技成果商品化的速度;以法规形式定期公布必须淘汰的落后生产工艺和设备。”<sup>[2]</sup>21世纪以来,国家出台并多次修订的《产业结构调整指导目录》,对产业发展的技术方向作出规定。通过政策引导,加大对核心和关键技术研究的支持力度,我国逐步缩小了与发达国家的产业技术差距,掌握了一批重大技术装备的核心技术和关键技术,在载人航天、探月工程、深海潜器、超级计算、北斗导航等战略性高技术领域取得重大突破,在高铁、4G移动通讯、核电、特高压输变电等领域处于和发达国家并跑甚至领跑地位。

当然,产业政策在一些领域,特别是在推动某些产业的核心技术和关键领域(如汽车零部件)的突破,效果并不理想。<sup>[4]</sup>在限制某些产业发展方面的成效也不够显著。比较典型的是,20世纪90年代末期,部分行业出现比较严重的重复投资和产能过剩问题,近年来,一些新兴产业领域也出现了较严重的产能过剩问题。国家较早就采取了产能过剩的政策措施,但由于种种因素干扰,没能取得预期效果。

## 二、我国产业政策实施困境及其成因

我国产业政策在部分领域实施的成效不佳,主要是因为产业政策存在一些问题和不足,从而导致政策失效。这里重点分析产业政策实施困境,并探究其背后的深层次原因。

### (一)我国产业政策实施的困境

#### 1.产业政策的功能定位模糊

尽管我国产业政策起到了助力提升我国产业结构优化和加快产业赶超发展的作用,但对于产业政策的功能并没有明确定位(改革开放初期,市场经济体制尚未建立甚至尚未真正培育,产业政策实际功能是替代市场)。产业政策功能定位模糊引致如下问题出现:一是政策目标难以确定,出现摇摆,往往因为宏观经济形势发生变化而出现目标调整,从而导致政策调整的随意性较大,市场不确定性增加。如,2003年后钢铁、电解铝被产业政策作为抑制盲目投资

的重点行业,而在金融危机爆发后,这两个行业又赫然跻身十大振兴产业之列,近年来,又把它们列为产能过剩的重点行业。二是政策数量过多,政策泛化、碎片化倾向较明显。特别是近年来,为应对经济增速下行,我国在一些领域出台了大量产业政策,政策出台密集度远高于改革开放以来甚至国际金融危机时期,往往是产业发展的某一个方面问题就有一个政策出台。<sup>[5]</sup>据统计,过去5年来,以国务院或国务院办公厅名义出台的产业政策文件数不断增加,2011年仅为9个,2015年上升到21个,2016年上半年已达到18个;以各部委名义发布的产业政策文件则更多。三是对功能性产业政策重视程度不够,导致对创新活动、人力资源开发支持不足,对违反质量安全、知识产权、市场信用和环境污染等行为惩戒不力。

#### 2.产业政策的边界宽泛

《产业结构调整指导目录》(2011版)的范围涵盖工业、农业、服务业三大产业,对三大产业内部各细分行业也有具体要求,对重点支持、限制或强制淘汰的内容,细化到产品、技术、工艺,框定企业经营决策和科技研发的自主权,引导企业等创新主体更多按照政策部门的意愿选择技术路线和创新方向,计划色彩依然较浓。近期出台的工业领域综合性产业政策,其边界有所调整,但也涵盖制造业所有领域(还包括了生产性服务业领域),涉及的范围包括了产品研发、产品技术路线、产品(质量和品牌)、零部件(基础)、销售(产能过剩)、售后(生产性服务业),产业链各环节都有国家产业政策的干预,政策范围仍然宽泛。政策范围过宽,造成的结果是有限的政策资源过于分散,重点不突出,而需要加强的领域没有加强。政策设计过细,一定程度上影响了市场微观主体的创新意愿和主动性。

#### 3.产业政策手段的行政色彩仍然较浓

改革开放以来,尽管我国产业政策手段不断调整,从以行政手段为主向以经济手段为主转变,但在一些领域和环节,行政手段仍然普遍运用,在部分领域甚至有强化的倾向,这与转变

政府职能的要求不相适应。一是部分政策过度依赖行政性手段以求达到立竿见影的效果,造成资源配置的扭曲和浪费。<sup>[6]</sup>比如,在钢铁、煤炭“去产能”政策中,虽然各方面都认识到市场化手段是“去产能”的优先选项,但为确保完成年度目标任务,在实际操作中仍然通过对地方层层下指标的方式强制淘汰产能。二是偏重运用财政补贴、贷款优惠、要素倾斜等传统支持手段,如对新能源汽车的财政补贴政策,受到社会各界关于生产企业选择公平性的质疑。三是当前我国贸易手段仍然是以传统出口补贴手段等为主,这可能使我国在国际贸易争端中处于被动地位,不利于产能国际合作和产业走出去。

#### 4. 产业政策的“合成谬误”问题值得关注

改革开放以来,我国出台了許多鼓励新兴产业发展的政策措施。地方政府为了加快本地产业发展,往往会层层加码,从单一地方来看,积极响应和落实国家产业政策是值得肯定的,但全国每个省份都这么落实,就会出现地方政府的政策“合成谬误”,在21世纪初期一些省份出现以汽车、钢铁、机械等为本地主导产业的现象,就是较典型的政策“合成谬误”问题。我国产能过剩问题,包括近年来的新兴产业产能过剩问题,一定程度上就是政策“合成谬误”的表现。

#### 5. 产业政策制定和实施的机制不完善

一是政策制定主体单一,多数政策的制定只有政府官员和专家的参与,行业中介组织、地方政府、企业及其利益相关方参与程度低,导致政策内容科学性和可操作性不强。二是政策制定部门化,产业政策实施需要财政、金融、外贸、土地等政策配合,但由于各部门都有自己的利益,导致一些产业政策与其他政策相互掣肘,另外一些政策即使获得其他部门同意也多是利益妥协的结果,导致政策内容与初始设计发生了较大变化,效果大打折扣。三是审批过程不够透明。一个项目能不能批、什么时候批,地方和企业难以预期,这就为寻租行为留下了空间。四是重政策制定、轻监督评估,导致政策难以落地生效。五是地方政府作为经济发展的利益主体,会

根据本地需要有选择性地执行国家产业政策<sup>①</sup>,符合本地利益的政策就“放大”执行,不符合的就“打折”执行。

#### (二) 我国产业政策困境的成因

##### 1. 政府和市场边界尚未厘清

产业政策的核心是政府和市场关系。我国经济体制处于不断改革深化中,政府和市场关系在不断调整,对于如何厘清政府和市场作用的边界还在不断探索,实施何种产业政策模式尚缺乏清晰的理论基础,其结果是政府承担了一些本该由市场来做的事。

##### 2. 政策设计存在“路径依赖”

在转型体制下,市场机制还不完善,行政手段是政府干预经济的主要方式,以传统体制机制为基础的产业政策设计,由此衍生的产业政策手段以行政干预为主,也确实起到立竿见影的效果,但扭曲了资源配置。<sup>[7]</sup>当前虽然我国市场经济作用不断增强,但由于存在政策手段的“路径依赖”,政府制定和执行产业政策时往往习惯采取行政手段。

##### 3. 政府职能没有及时转变到位

早期我国每个产业(行业)都有政府主管部门,随着我国经济体制改革和行政体制改革不断深入,行业主管部门绝大多数已经撤销。但是我国现有的经济管理部门的职能设计还没有转变到位,不能适应充分发挥市场在资源配置中起决定性作用的要求。以机构设置为例,对于行业(产业)政策的制定和实施,有主管部委(如农业部、文化部等),有关部委有相应的行业主管司局,如工信部下属原材料司、消费品司、装备司,发改委司局下属有相关行业处。这些单位的职能多沿袭传统方式,没有真正转换,从而导致政策的治理机制不够完善。

#### 三、优化完善产业政策的路径选择

针对我国产业政策实践存在的问题和原

<sup>①</sup>地方政府作为一方利益主体,为了发展地方经济而出现地方政策和国家产业政策不一致,这种现象持续到现在也未能消除。对于产能过剩的产业限制,地方政府不配合执行是主要原因之一,从而导致企业违规投资和发展。



因, 下一步需要从政策功能定位、政策作用模式、政策对象、政策手段、政策治理机制等五个方面予以优化完善。

### (一) 准确定位产业政策功能

经过近 40 年的改革开放, 我国社会主义市场经济体制已基本建立, 政府和市场关系经过不断调整也发生了重大变化, 由把市场经济作为经济管理方法到经济调节手段再到一种经济制度, 由市场在资源配置中起“基础性”作用进而到起“决定性”作用。这意味着我国产业发展的基本作用机制通过市场竞争来实现, 市场能够做到的政府尽量不要干预。<sup>[8]</sup>产业政策作为政府干预经济的一种重要工具, 相应地其功能应该是以弥补“市场失灵”和“市场残缺”为主。弥补“市场失灵”功能主要包括: 产业发展的外部性如基础设施(基础产业)领域、产业发展的共性技术创新领域、某些自然垄断性行业等, 产业发展中产品的技术标准、产品安全性等, 这些领域存在较明显的市场失灵现象, 因而需要产业政策的干预和支持。另外, 我国由于市场经济体制仍然存在不完善的地方, “市场残缺”存在, 需要产业政策的干预: 如产能过剩问题, 如果由市场来解决, 是难以实现的; 创新动力问题; 还有资本市场不完善, 产业融资难, 特别是新兴产业领域和创新型企业融资难; 市场分割, 产业布局混乱; 等等。实际上, 有些领域的问题, 难以分清是由于市场失灵还是市场残缺所导致的, 为此, 产业政策的“市场失灵”弥补功能与替代功能有时难以完全界定清晰。另外, 当前我国加快推进国际产能合作和装备走出去, 需要积极利用产业政策, 以维护本国产业的生产和发展。

### (二) 加快调整产业政策的作用模式

我国在工业化加快推进时期, 实施以选择性产业政策为重点的政策模式, 有助于加快“赶超”。当前我国进入工业化后期, 产业发展由“追赶”向“并跑”甚至部分领域“领跑”转变。与此同时, 我国正在深化改革, 要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用, 更好地发挥政府作用。为此, 需要加快调整产业政策的作用模式, 建立以

功能性产业政策为主的政策模式。一方面, 功能性产业政策要充分发挥决定性作用, 在自然垄断、信息不完全、外部性、公共物品等存在市场失灵的领域, 强化功能性产业政策的运用; 另一方面, 选择性产业政策不断精简范围, 从一般竞争性领域退出。对于选择性产业政策实施的领域, 如战略性新兴产业、衰退型产业等, 在立足于确定好重点产业的基础上, 实施功能性政策手段, 主要体现在以下方面: 第一, 大力发展战略性新兴产业, 抢占国际战略制高点。战略性新兴产业存在正的外部性和不确定性等属性, 产业长期发展所需的外部环境尚不完善, 完全依靠市场机制和企业自身能力难以快速成长, 不利于其战略性功能的发挥。产业政策的出发点是有利于发挥战略性新兴产业的外部性和降低其不确定性。第二, 对传统衰退型产业实施必要援助。<sup>[9]</sup>在一些产能过剩、过度竞争的行业, 亏损企业由于存在大量沉淀资本, 或者为了避免出现大量失业, 难以从当前产业中退出。如果政府不能采取有效措施进行干预, 既浪费大量资源, 又影响全行业的正常发展。需要说明的是, 政府援助并非对企业直接干预, 企业退出仍需遵循市场竞争择优汰劣的过程。政府提供完善的退出机制和服务, 对失业员工提供必要的生活补贴、失业保险以及再就业培训等政策支持。

### (三) 政策对象从以企业微观市场主体为主向以行业为主转变

长期以来, 我国产业政策对象直接干预到微观市场主体, 而且把大中企业作为产业政策支持的重点。在我国传统体制下, 这种直接到微观主体的产业政策有一定的效果, 但也造成了不公平竞争等问题。在市场经济理论中, 大中小企业在创新发展和企业效率方面都有各自的优势, 而且对于某一产业而言, 竞争性市场结构才是有效率的。对于支持发展大中企业, 抑或是发展小企业, 都有其充分的理论支撑。为更好地发挥市场配置资源的决定性作用, 与其争论是支持大中企业, 还是小企业, 还不如为大中小企业创造公平的发展环境, 产业政策对象只是以特定行业为主, 尽量不涉及微观主体。

(四) 产业政策手段加快转型调整

调整产业政策手段应重点从如下方面着手：一是完善和创新产业政策工具手段。进一步缩小行政手段干预范围，行政干预型手段仅限于在限制发展的产业领域使用。完善产业投资基金等资本市场的政策工具，针对不同产业（企业）发展阶段决定投资基金的使用方式来引导产业发展；综合利用公共支出、政府采购以及消费补贴等手段为特定行业创造需求规模，引导企业的生产活动和投资行为。二是强化标准管理在产业政策手段中的突出作用，更好发挥标准在产业转型升级、迈向中高端的引领作用，建立政府主导制定的标准与市场自主制定的标准协同发展、协调配套的新型标准体系，强化能耗、环保、质量、安全等标准在产业准入和项目审批的约束力，限制或淘汰不合标准的项目。采用如技术、质量标准保护国内重点产业的安全，应对国际贸易保护主义，推动重点产业国际合作和走出去。以立法形式保障标准在产业政策中的权威性。三是灵活运用信息沟通和窗口指导的软性手段。政府要加强与行业协会的合作。由于政府能够动用资源对部分产业的信息进行全局性掌握，因而政府应主要负责对重点行业的长期发展作出规划引导，一般性行业规划则由行业协会负责制定。常规性的产业信息，政府可以给行业协会提出若干指标要求，行业协会负责信息的传递和发布。

(五) 完善产业政策的治理机制

要规范产业政策制定实施过程，设计好政策执行的传导和反馈机制，由过去的重视制定轻视执行，向产业政策全流程的治理机制转变，形成“政策制定→实施→督察→评估→政策反馈→修改完善→退出”的产业政策治理机制，特别是在政策制定、督察评估、退出等重点环节进一步完善有关机制。

一是建立多元共治的产业政策制定机制。建立产业政策审议会制度，审议会委员主要由产业界、学术界、研究机构、行业协会和政府部门代表人物或知名人士担任。构建由中央政府（部门）、地方政府、行业协会、

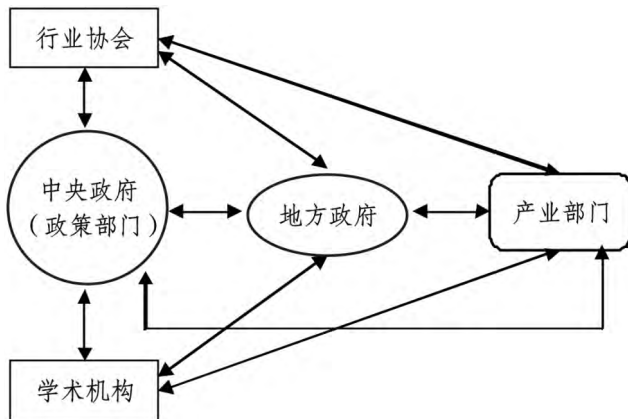
学术机构和企业等共同参与的产业政策制定机制，推动由中央政府和产业部门之间的单线政策意见交换向多维度政策交换转变，使产业政策制定能充分反映利益相关者的诉求（见图一）。

二是建立健全产业政策的督察评估机制。引入第三方机构对产业政策实施效果进行独立评估，根据评估结果进行动态调整，提高产业政策实施的精准性。充分发挥各级人民代表大会的政策监督能力，加强政府的政策监督，对付诸实施的产业政策及相关部门行为进行监督和控制，以实现政策目标、提高政策绩效。

三要建立产业政策实施的适时调整机制，把握产业生命周期和发展变化，适时对产业政策进行调整，择机退出。例如，鼓励发展新兴产业的政策要根据产业规模相机退出；衰退型产业政策要根据产业效益恢复、就业状况等退出。全面清理现行各类产业政策，对不符合要求的，坚决进行废止或调整。对保留和调整后续继续实行的产业政策，要及时对外公布。

(六) 完善产业政策有效实施的配套措施

要深化行政管理体制改革，建设服务型政府；深入推动重点领域改革，完善产业技术创新体制机制；健全产业政策的上下联动治理机制，理顺中央和地方产业调控的职责；支持行业协会等中介组织分担“准产业政策”职能；统筹产业政策、竞争政策以及其他经济政策的协同配合关系，逐步建立竞争政策和产业政策的事前协商制度。各项经济政策的制定，要充分考虑到产业



图一 产业政策的制定机制

政策的目标,产业政策要为财政、信贷、价格、贸易、区域等政策的制定实施提供指引。**Reform**

#### 参考文献

- [1]姜达洋:《现代产业政策理论新进展及发展中国家产业政策再评价》,经济日报出版社,2016年
- [2][3]江小涓:《经济转轨时期的产业政策:对中国经验的实证分析与前景展望》,格致出版社,2014年
- [4]江飞涛 李晓萍:《当前中国产业政策转型的基本逻辑》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2015年第3期,第17~24页

- [5]刘世锦:《“新常态”下如何处理好政府与市场的关系》,《求是》2014年第18期,第28~30页
- [6]赵嘉辉:《产业政策的理论分析和效应评价》,中国经济出版社,2013年
- [7]经合组织发展中心:《世界变革中的产业政策》,上海人民出版社,2015年
- [8]徐飞:《赶超型国家经济发展模式研究及借鉴》,《经济师》2012年第2期,第10~11页
- [9]黄群慧:《中国的工业化进程:阶段、特征与前景》,《经济与管理》2013年第7期,第5~11页

(责任编辑:文 骥)

## 关于 2016 年度通过新闻记者证核验人员名单的公示

根据国家新闻出版广电总局《关于开展新闻记者证 2016 年度核验工作的通知》(新广出办发〔2016〕109 号)、《新闻记者证管理办法》、《重庆市文化委员会关于开展重庆市新闻记者证 2016 年度核验工作的通知》要求,本社已对持有新闻记者证人员的资格进行严格审查。现将通过 2016 年度新闻记者证核验标准的人员名单进行公示。举报电话:023-67502616。

通过新闻记者证 2016 年度核验人员名单:王佳宁(K50101255000001)。

改革杂志社

2017 年 2 月