

# 中国产业政策转型研究

——从产业政策迈向竞争与创新政策

---

课题负责人：张永伟、刘涛雄

2015年7月

课题负责人： 张永伟 刘涛雄

课题组成员：

罗贞礼 常龙杰 徐晓飞 蔡莹莹 张辉  
李紫嫣 车超 索丽

## 摘要

当前中国正处于跨越中等收入阶段、发展转型和结构调整的关键阶段，从其它国家的发展经验来看，这个阶段往往也是产业政策的目标内容手段和实施方式的转型时期。本研究正是在这一背景之下，探讨中国产业政策是否需要转型和应该如何转型？本研究首先从政策主体、政策工具和政策目标等多个范畴出发，创建起一种基于“竞争—创新”的政策分析框架，并通过对政策进行维度分解，探讨政策各要素之间的微观互动，从而建立起分析产业政策的逻辑体系。在此框架之下，本研究对中国产业的现状，效果与问题进行了梳理，特别选取了钢铁、芯片、高铁、页岩气、动漫、生物医药等典型产业政策，对其历史演变、现状与问题进行案例剖析。本研究还对日本、韩国、美国、法国等多个国家产业政策的演进与转型的典型经验进行了分析归纳。在这些研究的基础上，本课题提出，当前中国产业政策转型的核心议程是从产业政策迈向竞争与创新政策。这既是带有一般性的国际经验，符合经济增长和产业发展的内在规律，又是中国发展阶段变化、增长动力转化、进入新常态的必然要求。完成这一产业政策转型，需要“从以产业扶持为主转向维护竞争和促进创新”的产业政策目标转型、“从挑选型政策转向普适型政策”的产业政策手段转型、“从行政批文转向行政立法”的产业政策组织与程序转型、“从政府主导转向第三方评估”的产业政策绩效评价转型。我国产业政策能否有效实现这些转型在很大程度上决定了中国经济的长期增长前景和“创新性国家”建设的成败。

**【关键词】** 产业政策 转型 竞争 创新

## **Abstract**

At present, China is in a crucial stage of crossing the middle-income stage, developmental transformation and industrial restructuring. From the developmental experience of other countries, this stage is often the transition period of industrial policy with respect to its target, content, means and the mode of execution. This research discusses whether China's industrial policy needs to have the transition and how to do it. We propose

A 'competition-innovation' framework, starting from multiple categories such as policy subject, instrument, and object, for industrial policy analysis. And through the decomposition of policy dimensions, this study discusses microscopic interaction among policy elements and establishes a logical system of industrial policy analysis. Under this framework, this study combs out the status quo, effects and problems of China's industrial policies. Especially, policies in some typical industries, such as industries of steel, chip, high-speed rail, shale gas, animation and biomedicine, are explored more deeply. The cases analyses are done from historical development, current situation and problems. Furthermore, the typical international experiences of the evolution and transformation of the national industrial policy in Japan, South Korea, the United States and France are analyzed and summarized. On the basis of these research, we propose that the core agenda for the current transformation of China's industrial policy is to transit from industrial policy towards competition and innovation policy. This is not only consistent with the general international experiences, in line with the internal laws of economic growth and industrial development, but also the inevitable requirement of China's new developmental stage, switching growth driving forces, and adapting to the "new normal" economy. To complete this industrial policy transformation, four aspects need to be emphasized. They are: policy target transformation from supporting industries to maintain competition and promote innovation, policy means transformation from selective policy to universal policy, policy organization and procedure transformation from authoritative approval to administrative legislation, and policy evaluation transformation from government leading to third-party evaluation. The prospects of

China's long-term economic growth and innovative country building mainly depend on whether China can implement these industrial policy transformations effectively.

Key words: industrial policy, transformation, competition, innovation

# 目 录

前 言 .....	11
第一篇 历史演进：理论与实践 .....	13
第 1 章 产业政策的理论基础 .....	13
1.1 产业政策研究的理论借鉴 .....	13
1.2 产业政策的理论研究分析 .....	16
参考文献 .....	18
第 2 章 产业政策的实践历程 .....	22
2.1 国外产业政策的实践历程 .....	22
2.2 国内产业政策的实践历程 .....	28
参考文献 .....	31
第二篇 一个分析框架：政策、创新与竞争 .....	32
第 3 章 基本框架与政策刻画 .....	32
3.1 引言：发展阶段、发展战略与政策议程 .....	32
3.2 基本框架：“竞争—创新”分析框架 .....	33
3.3 政策刻画：政策空间与政策效果 .....	36
参考文献 .....	38
第 4 章 创新激励与政策取向 .....	39
4.1 创新激励 .....	39
4.2 应用：政策分析 .....	42

4.3	取向：从产业政策迈向竞争与创新政策 .....	46
	参考文献.....	46
	第三篇 中国产业政策的现状与问题.....	48
	第5章 现状分析.....	48
5.1	产业政策的制定与实施 .....	49
5.2	产业政策的基本情况 .....	53
5.3	产业政策的主要成效 .....	64
	参考文献.....	70
	第6章 问题与剖析 .....	72
6.1	产业政策存在的问题 .....	72
6.2	产业政策问题剖析 .....	79
	参考文献.....	83
	第四篇 中国产业政策案例研究.....	84
	第7章 钢铁产业政策 .....	84
7.1	引言 .....	84
7.2	钢铁行业政策概况 .....	85
7.3	钢铁产业政策分析 .....	89
7.4	问题剖析 .....	95
7.5	政策建议 .....	100
	参考文献.....	101
	第8章 高铁产业政策 .....	103
8.1	引言 .....	103

8.2	高铁产业政策的阶段性特点 .....	104
8.3	高铁产业创新政策的主要特征 .....	114
8.4	政策转型建议 .....	120
	参考文献.....	123
第9章 芯片产业政策 .....		124
9.1	芯片产业概述 .....	124
9.2	芯片产业政策的历史变迁 .....	133
9.3	存在的主要问题 .....	138
9.4	政策建议 .....	149
	参考文献.....	151
第10章 动漫产业政策 .....		152
10.1	引言 .....	152
10.2	动漫发展简述 .....	152
10.3	动漫产业政策分析 .....	157
10.4	政策建议 .....	164
	参考文献.....	170
第11章 页岩气产业政策 .....		171
11.1	页岩气开发的主要特点 .....	171
11.2	页岩气产业政策梳理 .....	173
11.3	问题剖析及政策建议 .....	180
	参考文献.....	182
第12章 生物医药产业政策.....		183
12.1	生物医药产业政策特点及问题剖析 .....	183
12.2	典型国家经验与启示 .....	198



12.3	政策转型建议 .....	206
	参考文献.....	210
第五篇 国际经验.....		211
第13章 美国产业政策研究.....		211
13.1	美国产业政策的主要特征 .....	211
13.2	美国产业政策调整的主要取向 .....	218
13.3	启示 .....	221
	参考文献.....	224
第14章 日本产业政策及转型研究.....		226
14.1	日本产业政策概述 .....	226
14.2	日本产业政策的历史演变 .....	232
14.3	日本产业政策转型研究 .....	236
14.4	转型效果及原因探析 .....	243
14.5	反思与启示 .....	245
	参考文献.....	249
第15章 韩国产业政策转型研究 .....		250
15.1	韩国产业政策转型背景 .....	250
15.2	韩国产业政策转型前的主要危机 .....	257
15.3	韩国产业政策的转型内容 .....	259
15.4	转型成效与问题分析 .....	265
15.5	启示 .....	271
	参考文献.....	272
第16章 法国的产业政策分析.....		274

16.1	引言 .....	274
16.2	法国产业政策演变的主要历程 .....	274
16.3	法国产业政策转型的主要特点 .....	275
16.4	转型的内在机制与启示 .....	277
	参考文献.....	281
	第六篇 产业政策转型建议.....	283
	第 17 章 从产业政策迈向竞争与创新政策 .....	283
17.1	政策目标转型：从以产业扶持为主转向维护竞争和促进创新.....	284
17.2	政策手段转型：从挑选型政策转向普适型政策.....	285
17.3	政策组织与程序转型：从行政批文转向行政立法.....	286
17.4	政策绩效评价转型：从政府主导转向第三方评估.....	288
	小结 .....	290

# 前言

产业政策（Industrial Policy）是绝大多数市场经济国家普遍采用的一种公共政策，其主要功能是弥补市场的缺陷，有效配置资源；保护幼稚产业，增加产业的国际竞争力；促进产业结构合理化和高级化；实现超常发展，发挥后发优势。产业政策有广义与狭义之分。广义的产业政策，是政府为了实现一定的经济和社会目标而对产业的形成和发展进行干预的各种政策的总和，包括针对所有产业的水平型产业政策和针对某一产业或某些产业的垂直型产业政策；狭义的产业政策，是指国家针对产业结构状况而制定的政策，包括针对某一产业或某些产业的垂直型产业政策。产业政策在我国被定义为：为了国民经济持续、稳定、协调地发展，尽快赶超发达国家而制定的产业导向目标及其实施手段体系。

整体而言，随着我国产业政策分阶段逐步实施，经济发展水平已经发生了翻天覆地的变化。改革开放以来，我国经济得到了高速发展，1978年至2010年32年间GDP一直保持着两位数的增长，2013年经济总量已达9.038万亿美元，仅次于美国16.20万亿，已成为世界第二大经济体，国际影响力显著增强。但从国际经验来看，二战以后实现成功追赶的一些经济体，包括东亚的日本、韩国、我国台湾和欧洲德国等，在经历了比较长的高速增长后，都不约而同地出现了增长速度的回落，平均降幅为30%左右，有的降幅要更大一些；改革开放以来我国经济增长的路径，与这些成功追赶型经济体比较接近或相似。从近两年我国经济的的增长变化情况看，我国经济正处于从高速增长向中高速增长阶段转换期，经济增长动力也从“模仿追赶”进入了“创新驱动发展”新阶段，经济发展已从低收入国家跨入了中等收入国家，总体迈入了不同以往的发展“新常态”。因此，如何主动推动产业政策转型及利用何种产业政策来快速完成经济转型，必将成为“新常态”下我国产业政策转型研究的应有之义。

产业政策作为重要的公共资源与宏观经济调整的重要手段，其作用虽然不可否认，但并不是放之四海而皆准的真理，其作用也有很大的局限性。可以说，目前世界上还没有一种固定的产业政策适合所有的国家或者所有的发展阶段。我国正处于转型升级和全面深化改革的关键时期，国民经济市场化程度和整体运行机制尚不完善，产业结构和就业结构等都还相对处于落后的状态；产业发展中还存在许多“瓶颈”问题，如产能过剩、创新动力不足、政策依赖性强，我国产业政策的运用也远不够成熟等。客观上，经济在转型，产业在转型，政策也在转型。我们以狭义产业政策概念为主，同时融入了对某些产业部门有重要影响的广义范畴的水平性政策，比如竞争政策等，确定从三大方面展开重点研究，一是从理论与实践层面对产业政策的历史演进进行概述，并从政策主体、政策工具和政策目标等多个方面，建立一种基于“竞争—创新”的政策分析框架；二是以中国产业政策现状与问题、多个产业案例及国际经验研究为基础，围绕“如何转”的问题进行有效借鉴与深入探讨；三是从支持创新与竞争政策的视角，为促进中国经济保持中高速增长、迈向中高端水平，实现提质增效升级提出相关产业政策转型建议，以期在更高层次上提炼出更多带有产业政策转型规律性的东西，并与国家“十三五”产业政策规划编制形成有效对接，最终为我国加快产业政策转型提供决策参考。

# 第一篇 历史演进：理论与实践

作为一种广泛存在的公共政策，在世界经济发展中，许多后起国家为赶超发达国家，谋求经济跨越式发展，均采取了“适宜的”产业政策，并快速形成了具有国际竞争力的本土战略性产业。伴随着产业政策的历史演进，不论在理论界还是在实践中都一直存在着种种争议，如实施和适用范围过宽，实施的措施与手段过泛；损害竞争：按所有制、按大小企业、按准入等形成不同的政策；过度行政化：直接干预、市场扭曲、产能过剩、权力寻租；产业政策的有效性已经减弱；资源浪费、地方保护等，因此，产业政策从提出到现在，在自由主义与干预主义两大阵营之间的不断论争中向纵深推进。

## 第1章 产业政策的理论基础

产业政策的理论基础是随着产业政策与经济理论成长的不同阶段而发展起来的。理解产业政策需要对其理论基础以及经济体发展的制度环境和发展阶段有充分的认知。从理论渊源来看，经文献梳理发现，产业政策的发展经历了新古典主义、结构主义和实用主义三个阶段，不同阶段有其不同的理论支撑。在新古典主义理论方法中，市场失灵的证实是产业政策合理性的唯一来源，主要通过信息偏左、不完全市场、外部性和规模经济等来详细展开；结构主义理论是在竞争力、专业化和区域一体化等新问题出现后，产业政策研究与知识经济、国际贸易、企业行为等新理论的对接中逐渐形成的，演化经济学、合作激励理论、新贸易理论、新经济地理学以及部门生产系统和集群理论等纳入产业政策研究的结构主义理论框架中；新增长和发展理论则启发了实用主义产业政策，并给实用主义产业政策提供了政策干预的新思路。

### 1.1 产业政策研究的理论借鉴

#### 1.1.1 产业政策的新古典主义理论基础

新古典经济理论认为，在市场经济条件下，经济在运行过程中存在不完全竞争、外部性、信息不完备和公共物品等，单纯的自由市场制度下，市场参与者的理性选择常常会导致一些领域的过度扩张和产能过剩，而另一些领域则可

能出现生产不足与严重短缺，从而导致资源配置的巨大浪费，从而出现了所谓的“市场失灵”现象<sup>[1]</sup> (Bator, 1958)。所谓市场失灵，是指市场自由竞争并不总是能够实现资源的优化配置。为了弥补或纠正市场机制的缺陷，需要实施产业政策以校正或缓解。产业政策就是政府纠正市场失灵所采取的干预措施和政策的总和。Zysman等人 (1990)<sup>[2]</sup>提出政府干预的目的如果是为了新技术的开发与扩散创造有利的条件，那么政府干预就是有效且合理的，对高技术产业实施产业政策不仅能使社会获得更高的规模经济效应，而且还能产生正的技术外部性。鲍莫尔(1982)<sup>[3]</sup>主张赋予政府矫正外部性的中心角色，通过政府干预来实现资源的合理配置，实现社会福利最大化，实现社会由冲突趋向和谐。关于公共物品，是指那些消费不具有排他性和竞争性的物品。所谓非排他性，是指任何人都可以无偿享受到该物品，或不能阻止他人享受该物品。所谓非竞争性，是指当消费某种物品的人数增加时，不会减少原来消费者对该物品的消费。而要实现公共品的有效供给，必须解决两个基本问题：一是免费提供以实现效用最大化；二是以适当的形式进行筹资，来弥补公共品的成本。至于准公共品兼具公共品和私人物品的一些特征，可以将准公共品则根据类别的不同，分别采用政府生产、政府委托私人部门生产、政府特许私人部门生产等方式向社会提供<sup>[4]</sup>。

### 1.1.2 产业政策的结构主义基础

在20世纪80和90年代，关于知识经济、国际贸易、公司行为的新理论纷纷涌现，而全球化、区域一体化、竞争力、专业化等新问题也相继产生，这一切都使得产业政策重新受到重视，而结构主义理论为此提供了一个理论和实践依据。20世纪80年代，以克鲁格曼和赫尔普曼等为代表的经济学家将产业组织理论引入传统的国际贸易理论，创立了“新贸易理论”<sup>[5]</sup>。在此基础上，Brande等人(1986)<sup>[6]</sup>将产业组织理论引入传统的国际贸易理论，提出了战略性贸易政策理论，形成了现代经济理论发展中最具有影响的创新之一。战略性贸易政策的理论依据有两点，首先是实现利润转移或追求规模经济效应；其次是获得技术外溢效应。针对幼稚产业参与国际竞争的问题，Krugman (1983)<sup>[7]</sup>设计了一个理论模型，引入“干中学”(Learning-by-doing)这一外部性概念，强调知

识生产的外部效应，作为保护或促进特定战略部门的理由，提出政府干预可以使幼稚产业的学习曲线向下移，并使该国的生产可能性边界向外推移，通过给国内生产者一个在国内市场上拥有特权的地位，该国可以获得一种较他国竞争者在生产规模上的优势。Laussel等(1988) [8]发现，对战略性产业或部门的支持，即使没有得到静态分配效率理论的支持，但从动态的角度来看则是正确的，因为这些产业对于国家的经济增长、创新能力和竞争能力都很重要。因此，一国政府应该采取保护主义和干预主义的政策来保护具有战略性意义的高新技术产业。事实上，战略性贸易政策也是一种产业政策，并为政府实施产业政策提供了重要的理论依据。

### 1.1.2 产业政策的动态比较优势理论基础

从经济发展角度看，各个国家处在不同的阶段上，具有不同的资源禀赋结构，以及由此而具有的比较优势，由于每个国家的发展都是持续不断的，资源禀赋结构也处于不断变化过程中，因而比较优势是动态的。动态比较优势理论最早源于英国古典经济学家大卫·李嘉图所提出的“国际分工和比较生产费用”这一静态比较优势学说。按照该理论的基本逻辑，国家或产业是否具有强的竞争力将完全取决于其自然禀赋，历史上综合竞争力强的国家或产业将在未来的国际竞争格局中始终处于领先地位，而弱势国家或产业则注定会永远落后，世界经济格局将不会改变，而产业政策则没有存在的必要。事实证明，这种理论是存在较大的缺陷的。为了弥补静态比较优势理论的缺陷，美国政治学家汉密尔顿和德国经济学家李斯特批判并发展了李嘉图的理论，提出了“幼稚产业保护说”。1937年，日本经济学家筱原三代平在一桥大学《经济研究》杂志上发表了《产业结构与投资分配》的论文，进一步发展了比较优势理论，提出了“动态比较优势理论”，他认为，日本经济在当时之所以落后于欧美发达国家在于产业结构不合理，完全依靠市场机制不可能改变日本的比较优势，因此需要政府借助产业政策的力量改变并培育新的比较优势。经济增长和资源禀赋结构变化导致产业结构和技术结构迅速升级的这个特点，促使政府需制定和实施经济政策尤其是产业政策[5]。政府积极的产业政策能够在一定程度上，对经济实行强而有效的干预，能较快扶植起具有未来竞争潜力的产业，主动促进

产业结构的升级，实现经济的赶超。

#### 1.1.4 产业政策的实用主义理论基础

20世纪80年代以来，随着知识经济和创意经济的兴起，Romer (1986) [9], Lucas (1988) [10]以及Aghion and Howitt (1992)等[11]提出的新增长理论与Hausmann and Rodrik (2003) [12], Rodrik (2007) [13]以及Rodrik (2008) [14]提出的新发展理论逐渐成为产业政策新的理论基础之一。其中，新增长理论认为，不同国家的生产率的增长很大程度上受研发系统和政策、教育系统的影响，它的主要观点表现在：第一，创新和新技术的采用是生产率增长和人均GDP增长的重要引擎，创新通常以新产品、新生产过程以及新的组织等形式出现；第二，创新和采用新技术主要是在企业内发生，主要依赖于企业的创新激励，而激励受经济政策和经济环境(如专利制度、知识产权政策、研发资助条件以及竞争政策等)的影响；第三，熊彼特式的创造性破坏是生产率增长的主要原因；第四，一国的人力资本存量决定了该国的创新能力以及缩小与富国差距的能力，也决定了该国超越富国的能力。Rodrik (2010) [15]强调了产业政策的任务不仅在于实施合理的政策，同样要尽可能地从私人部门那里获取有关外部性的存在以及如何克服这些外部性的相关信息。产业政策的合理模式不是一个自主性的政府来独立实施庇古税或补贴措施，而是在私人部门和政府之间采取战略性的合作，去发现哪里才是经济结构调整的主要障碍。因此，正确看待产业政策的方法就是把它视为一个发现过程，即企业和政府共同发现潜在的成本和机会并参与战略合作的过程。简言之，根据新增长理论和新发展理论，产业政策在扩大技术外部性和经济体成本发现过程中能够发挥积极作用。

## 1.2 产业政策的理论研究分析

判断产业政策是否有效是现实需要，也是理论发展的必然要求。关于产业政策的效应或利弊，学术界始终存在较大争议。尽管争议不断，华盛顿共识破灭后，尤其是2008年国际金融危机以后，各国还是以实际行动普遍确定了产业政策的意义。学者们关于产业政策争论的关键问题是产业政策到底在经济发展过程中发挥了积极作用还是消极作用，即产业政策的有效性判断。实践证明，产业政策本身有优劣之分，并非所有的产业政策都能够获得预期效果。在理论



上，则一直有着市场机制主导论和政府干预论的两种思想倾向，两种倾向也都有各自关于产业政策的具体看法。

### 1.2.1 市场机制主导论

市场机制主导论认为一国产业结构的转型升级由经济自身的演化决定，并通过市场自身的运行机制引导和调节市场主体的行为来实现。从市场引导信号的不同，分为需求偏好变动引起的产业结构变动理论和生产技术不同和生产者收益不同导致的产业结构变动理论。需求偏好变动引起产业结构变动理论认为 (Echevarria 1997 [16], Kongsamutetal 2001 [17], Foellmi and Zweimuller 2002 [18]), 在经济增长进程中，各种产品的边际效用不成比例变化，改变产品的边际技术替代率，导致各种产品的消费量不平衡变化，最终影响产品供应量的结构变化，由此引起产业的转型。生产技术不同导致产业结构变动理论 (Jovanovic 1982 [19], Hopenhayn 1992 [20], Ericson and Pakes 1995 [21], Lucas 2005 [22], Ngai and Pissarides 2005 [23], Acemoglu and Gauerrieri 2008 [24]), 则是把不同产业的增长速度、其产品的相对收入弹性、产品是替代还是互补等因素结合起来解释产业转变。市场机制主导论的研究者们对产业政策的看法是政府努力消除人为干预，制定维护市场公平竞争秩序的制度和培育保证参与产业转型升级行为自由公平的环境，比投资于扶持产业调整的行为更可取。

### 1.2.2 政府产业政策干预论

政府产业政策干预理论认为，产业结构的演进有其规律性，第一，市场机制不是完美的，不能保证产业转型升级的结果最优，而且市场机制本身还无法克服其不完美，过去政府的产业政策效果差，是政府产业政策没有制定和执行好，并不能以此否定产业政策转而依赖市场机制，相反是改进产业政策的机会和理由；第二，产业政策是不发达国家赶超发达国家的必要工具，利用产业政策能克服发展中国家存在的严重信息外部性和协调外部性。根据这些规律制定产业政策干预经济，就能促进经济较快发展，历史发展当中，任何一个国家的崛起都离不开一定的产业政策。这些产业政策和所依据的规律包括罗森斯坦—罗丹的“大推进理论” (Rosenstein-Rodan, 1943) [25]、“增长极理论”

(Perrous, 1955 ) [26]、“中心外围理论” (Raul Prebiseh, 1950 ) [27]、“联系效应理论” (Hischman, 1958) [28], 20世纪80年代以来的“战略性贸易政策理论” (Brander and Spencer, 1983 [29]、1985 [30]等等, 其中, 战略性贸易政策理论还从微观基础上揭示了产业政策干预的原理, 克服了传统产业理论没有微观基础的弊端。政府产业政策干预理论认为, 由于产业转型升级需要技术、市场和管理等的创新, 如果没有产业政策的保护, 信息的外部性将阻碍创新性行为, 发展中国家将难以实现赶超; 根据经济发展的需要, 积极采取产业政策干预企业行为, 不管是发展中国家还是发达国家, 都具有产业政策干预的必要性。当然根据经济状况应制定合适的产业政策, 而且产业政策作用效果好坏的关键在于政府要不断地提高自身制定和执行产业政策的能力。

## 参考文献

- [1] Bator.F.M. , “The Simple Analytics of Welfare Maximization” , American Economic Review, 1958, 47(22 - 59).
- [2] Zysman.J. , L.A. “Schumpeterian efficiencies, and free trade” , New York Tyson and G.Dosi , Technology, trade policy and in de la Mothe and L.M. Ducharme, Science, technology , USA: Columbia University Press, 1990.
- [3] 鲍莫尔. 福利经济和国家理论[M]. 北京:商务印书馆, 1982.
- [4] 陈瑾玫. 中国产业政策效应研究[D]. 辽宁大学博士学位论文, 2007, 5.
- [5] 赵庆国. 高速铁路产业发展政策研究[D]. 江西财经大学博士学位论文, 2013, 6.
- [6] Brander.J and B. Spencer , “ Rational for strategic trade policy and industrial policy” , in Krugman, P., Strategic trade policy and the new international economics, Cambridge, USA: MIT Press. 1986.

- [7] Krugman.P. , "New theories of trade among industrial countries" ,  
The American Economic Review, 1983, 73(2), 343 - 347.
- [8] Laussel.D. , C. Montet oligopoly: Economic A calibrated model and  
A. Pequin-Feissolle , "Optimal trade policy under of Europe-Japan  
rivalry in the EEC market" , European Review, 1988, 7(32), 1547 - 1565.
- [9] Romer.P. M. , "Increasing Returns and Long-run Growth" , The  
Journal of Political Economy, 1986, 94(5), 1002 - 1037.
- [10] Laussel, D. , C. Montet and A. Pequin-Feissolle , "Optimal trade  
policy under oligopoly: the EEC market " , European Economic A  
calibrated model of Europe-Japan rivalry in Review. 1988 7(32), 1547  
- 1565.
- [11] Aghion, P.and P. Howitt , " A MODEL OF GROWTH THROUGH CREATIVE  
DESTRUCTION" ,Econometrica, 1992, 60(2), 323 - 351.
- [12] Hausmann.R of Development and D. Rodrik , " Economic Development  
as Self-Discovery" , Journal Economics, 2003, 72(2), 603 - 633.
- [12] Rodrik.D. "Normalizing industrial policy" ,Commission on Growth  
and Development Working Paper, 2007.
- [14] Rodrik.D. , One Economics, Many Recipes. Princeton: Princeton  
University Press, 2008.
- [15] Rodrik.D. , "The return of industrial policy" ,Project Syndicate,  
2010,12.

- [16] Echevarria C.. Changes in Sectoral Composition Associated with Economic Growth[J]. International Economic Review 1997, 38 ( 21 ) :431-452
- [17] Kongsamut, P.R.Sergio, D. Y. Xie. Beyond Balanced Growth[J]. Review of Economic Studies, 2001,68:869-882
- [18] Foellmi R , J. Zweimuller. Heterogenous Mark-Ups, Demand Composition and the Inequality-Growth Relation, mimeo University of Zurich, 2002.
- [19] Boyan , Jovanovic. Selection and the evolution of industry[J].Econometrica , 1982 , 50(3):649 - 670.
- [20] Hopenhayn , Hugo. Entry , Exit and Firm Dynamics in Long—Run Equilibrium[J].Econometrica , 1992 , 60:27 - 50.
- [21] Ericson R. , A. Pakes.Markov - Perfect Industry Dynamics: A Framework for Empirical work[J].Review of Economic Studies , 1995 , 62:53 - 82.
- [22] Lucas , Robert E.B. International Migration and Economic Development: Lessons from Low - Income Countries. Northampton , MA and Cheltenham , UK: Edward Elgar , 2005.
- [23] Ngai L Rachel , Pissarides , Christopher A..Structural change in a multi - sector model of growth IZA Discussion papers , No.1800 , 2005.
- [24] AcemogluD. , Guerrieri V..Capital Deepening and Non - Balanced Economic Growth[J].Journal of Political Economy , 2008 , 116(3):467 - 498.

- [25] Paul Rosenstein-Rodan. Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe[J]. Economic Journal, 1943, 53:2-11.
- [26] Perroux F.. Note sur les notion de pole de croissance[J]. Economie Appliquee, 1955, 7(1-2):307-320.
- [27] 劳尔·普雷维什. 外围资本主义危机与改造[M]. 北京:商务印书馆, 1990.
- [28] A. O. Hirschman. The Strategy of Economic Development[M]. New Haven: Yale University Press, 1958.
- [29] Brander James A , Spencer, Barbara. Strategic Commitment with R&D: The Symmetric Case[J]. Bell Journal of Economics, Spring 1983, 14(1):225-235.
- [30] Brander James A. , Barbara J. Spencer. Export Subsidies and International Market Share Rivalry[J]. Journal of International Economics, 1985, 18:83-10.

## 第2章 产业政策的实践历程

理论上，市场机制的正常运作完全可有效配置资源。但实际上，市场本身就蕴含着各方面的缺陷和不足，单靠市场自身无法实现经济的有效运行，这就需要政策的干预，需要政府采取适当的干预措施。有鉴于此，作为政府为克服市场失灵而实施的强制性调控经济的基本工具、一种非市场性质的经济调控手段——**产业政策**，也就在世界范围应运而生，并与不同国家实际产业的发展需求紧密联系，从而形成了各国发展**产业政策**的历史演进特征。乍看之下，似乎西方发达国家和东亚新兴工业化国家在产业政策的实践上呈现出南辕北辙、背道而驰的两个方向，但是倘若把它们放在经济体制改革进程的大背景下，就会看到两条相向而行的演进轨迹，暗示着在政府与市场关系的问题上正出现一条“中间道路”而非趋于两极化：原本依赖国家来干预和调控经济的国家，市场的力量逐渐壮大，旨在规制市场失灵问题之一的竞争法也随之强势；原本信赖市场之手对政府干预秉持谨慎之心的国家，在全球化的背景下进一步深刻认识到以往自由主义的在国内市场上的你争我斗不再是最优的选择，以及政府通过制定政策引导企业在国际市场上开展竞争的重要性。市场，还是政府，这不再是单项选择题；唯有在不完全市场和不完全政府之间找寻平衡才是最优选择<sup>[1]</sup>。

### 2.1 国外产业政策的实践历程

从历史发展看，产业政策的演进源于对产业和经济发展，以及后进国实现赶超战略的政策实践。产业政策对一个国家或地区的经济起飞具有非常重要的作用，但是，每个国家都经历了不同的产业发展阶段，而每个发展阶段确立的产业政策目标都有所不同，而且不同的国家或地区的经济体制和制度、国情、历史、文化，乃至意识形态，对产业政策能否有效实施也具有重要影响。整体而言，**世界范围产业政策的演进情况大致可归于两类：一类是产业政策演进在国家与国家之间具有明显的差异性。例如，美国是属于典型的自由市场经济，政府比较注重发挥市场主体的作用，没有一个连贯全面的产业政策，突出以反垄断法为核心，以国家竞争政策影响产业发展；日本和韩国的支持性政策占据**

主导地位，对市场的干预程度较高；**德国**的干预程度介于美国和日韩模式之间，而**俄罗斯**经过短时期对产业政策持一种否定态度后，很快认识到了实施国家产业政策的必要性，表现为对产业政策的需求更为迫切，其干预程度也较高。另一类是**产业政策演进在实践层面上都趋向更多的认同**。比如说，**科技创新政策成为关注的共同点**，如美国集中财力人力投入到风险大、耗时长、费用高的自主型技术创新领域；日本采取了一系列措施推动企业的技术进步；韩国政府一直将科技进步视为经济发展的动力之一，注重制定与经济发展计划紧密配合的技术进步政策；德国政府也不失时机地制定了发展高科技产业的实施计划；俄罗斯提出了以创新为主导的新经济政策等。**财税政策成为各国的主要竞争政策工具**，如英、日、韩、德等国政府普遍采用财政直接投入的方式来支持技术研发活动，促进科技创新；各国政府还通过直接财政投入或提供财政资助来扶持欠发达地区发展，各国还使用财政补贴来引导和鼓励各类社会资源投入产业发展等。**提升产业政策制定和执行的法制化程度成为一致取向**，如美国制定了反托拉斯政策，并用法律形式强制实施；德国也制定了一系列法律法规，高度重视运用法律手段促进结构调整；韩国政府也先后出台了《特定工业培育法》、《税收减免法》、《产业发展法》等法律法规，积极扶持特定产业做大做强。此外，**产业政策也都逐渐得到了越来越多的认同**，从理论到实践，对产业政策的争论存在减弱的趋势，更多的争论并不是产业政策是否有效，而是应当如何设计、实施和管理产业政策。

为了便于对世界范围产业政策演进的比较，下面选取美国、德国、日本、韩国、俄罗斯等典型国家为例，对国与国之间不同产业政策的演进情况进行简单分析。

### 2.1.1 美国

美国是属于典型的自由市场经济，政府比较注重发挥市场主体的作用。尽管美国至今仍不主张过多地干预经济活动，计划的作用较小，其政府功能转向秩序导向，但政府也认为对产业发展和产业结构调整至少在两个方面有所作为：一是为各产业发展创造良好的市场环境和秩序，二是政府应十分重视在科技研发、教育方面的作用，其核心是为产业发展创造条件，含有产业政策的痕

迹。另外，美国一直对主导国防技术领域的科研开发活动提供大量补贴，被欧洲人认为是事实上的产业政策。① 建国初期，1791年时任美国第一任财政部长的汉密尔顿连续向国会提交四份报告，其中在他的第四份报告即著名的《关于制造业的报告》中，提出了“工商立国”的重要思想，鼓励美国发展制造业，这也是美国第一次的产业政策的正式提案。② 上世纪80年代之前，一是从南北战争后，美国就先后制定了以《谢尔曼法》（1890）、《克莱顿法》（1914）和《联邦贸易委员会法》为代表的一系列反垄断法律，通过结构指向、行为指向和绩效指向三种标准来限制垄断行为，对产业组织进行了较为直接和具体的干预；二是在新政时期，《全国工业复兴法》或《产业复兴法》是从产业结构到产业组织直至企业具体经营的全面直接的干预，而《田纳西流域开发法》是典型的政府直接干预行为，同时通过《罗伯逊—帕特曼法案》（1936）、《惠勒—利法》（1938）分别对《克莱顿法》和《联邦贸易委员会法》进行了修订，反垄断政策继续加强；三是第二次世界大战后，产业区域政策以60年代最为集中，如《地区再开发法案》（1961）、《公共工程和经济开发法案》（1965）和《阿巴拉契亚区域发展法案》（1965）等，产业组织政策仍以反垄断为主要目的，如《赛勒—凯弗维尔法》（1950）和《反托拉斯诉讼程序改进法》（1980）对《联邦贸易委员会法》进行了修订，并加大了对垄断行为采取直接司法行动的力度，产业区域政策和产业组织政策多使用立法手段<sup>[2]</sup>。③ 上世纪80年代至2009年，1981年里根总统上台，产业政策在美国受到关注，1985年里根政府宣布“贸易政策行动计划”，其核心内容是变自由贸易为“自由和公平贸易”，目标在于保护外国市场对美国开放，保证美国获得更多的出口机会；1988年美国国会通过“综合贸易与竞争力法案”，即“特别301条款”，授权总统专门针对那些美国认为对知识产权没有提供充分有效保护的国家和地区，可单方面采取制裁措施；1989年，G·H·W·布什政府发布“国家贸易政策纲要”，单方面宣布有关国家为“重点观察国家”，迫使对方向美国开放市场；克林顿执政后，出台了《国家出口战略》。克林顿政府的战略贸易政策主要是指运用出口补贴、优惠税收、进口壁垒等措施，扶持本国战略性产业的成长，增强其在国际市场上的竞争力，从而谋取规模经济收益。④ 奥巴马政府时期，



又一次开始了上世纪80年代美国重振制造业的决心，国会于2007年8月9日签署了美国竞争法案，授权为新的科学技术项目提供336亿美元的资助，用以复兴美国的制造业；2012年2月，美国总统执行办公室和国家科学技术委员会联合发布《先进制造业国家战略规划》，旨在现有的美国创新体系中，特别是为研发活动和国内商品的生产中应用新技术架构桥梁<sup>[3]</sup>；2013年1月，美国总统执行办公室、国家科学技术委员会和高端制造业国家项目办公室联合发布了《国家制造业创新网络：一个初步设计》；2014年1月15日，美国总统奥巴马在北卡罗来纳州宣布成立一家新的由政府与私营部门共同组建的制造业创新中心<sup>[4]</sup>。

### 2.1.2 德国

德国实行社会主义市场经济制度，主要特征是市场原则与社会均衡原则相结合，其产业政策的任务是管理与监督市场的竞争，校正市场竞争的结果，消除在市场运作中的经济不平衡，计划方面的作用较小，政府功能主要转向秩序导向，整体干预程度介于美国和日韩模式之间<sup>[5]</sup>。①到60年代后期，由于经济情况发生变化，开始出台在市场机制充分运作前提下的产业政策。同时也十分重视反对限制竞争和反对不正当竞争。其具体做法是：制定反垄断法；建立权威性的监督垄断机构，控制企业兼并、监督市场权力的滥用；运用经济杠杆，鼓励竞争，为大中小企业的自由发展创造一个公平的条件。②20世纪60年代以后，随着德国经济出现的变化，德国政府开始强调技术进步作用下的产业结构、技术结构和产品结构的调整和升级，其产业政策取向主要体现在以下三个方面：一是充分发挥农业在产业结构中的基础作用；二是促进区域经济的发展；三是限制垄断、保护竞争，扶持中小企业发展。③到了60年代，政府开始扶持能源、交通、原材料等基础产业和基础设施的发展；70年代以后，开始支持微电子和生物工程等新产业；进入80年代以后，产业政策更多地转向发展电子信息、通信、自动化、生物工程、航空航天、核电技术等新兴产业，产业扶持政策的演变特征非常明显。④90年代以后，政府十分关注实现能源需求、供给与环境等方面的协调性，并制定了一系列促进资源有效利用的法律，以促进新兴产业振兴。如在发展光伏产业政策方面，1990年的电力供应法案，要求风电、太阳能、水电和生物质能按居民电力零售价的90%执行，此外还实行投资

直接补贴、低息贷款等政策；1998年提出“10万屋顶计划”并于2000年开始实施；2000年《可再生能源优先法》明确了分类电价制度，固定电价实际上成为项目融资的担保；2004年实施了《新（修改）可再生能源法》，即上网电价法（Feed-in tariff law）。⑤新世纪以来，政府进一步加重产业政策的份量，产业政策圈定为如下“导向性”行业：电动汽车业、机器和设备制造业、新材料产业、物流业、IT产业、能源和环境经济、媒体和创造经济，以及健康产业和医疗技术；突出了通信产业的重要性，2018年前德国要建立传输能力在50Mbit/s以上的大面积宽带网，为此联邦政府将在私人投资的基础上每年补充投资10亿欧元。

### 2.1.3 日本

日本是典型的政府主导型的市场经济，政府各种支持性政策占据主导地位，对市场的干预程度较高，计划手段具有重要的作用，是全球第一个制定和实施产业政策的国家，建有相对比较完整的产业政策体系，主要通过实施重点产业政策，即“倾斜式生产方式”，扶持主导产业的发展，实现结构调整，引导社会资源重新组合和再分配，实现国家干预和市场机制的协调统一。其产业扶持政策的演变特征表现为<sup>[6]</sup>：①1931—1945年，经济处于复兴阶段，产业政策突出管制经济，以扶持战略性产业发展为主。②1945—1960年，经济处于非常时期，产业政策突出倾斜生产方式，在资金、原材料严重不足的情况下，把重点放在恢复煤炭、钢铁、化肥、电力等部门，以此带动了整个经济的恢复。③1960—1973年，经济处于高速增长时期，产业政策重点是主导产业扶持政策和企业改组政策，突出以重化工业为生产目标，把机械、石油化工、钢铁及有色金属、合成纤维、汽车和电子等产业作为重点发展或优先发展的主导产业部门。④1974—1985年，经济处于稳定增长时期，产业政策重点是扶持低能耗、高环保的知识密集型产业发展，微电子、机械电子装置产业、光学机械产业、生物工程学产业、新材料产业及宇宙航天产业等脱颖而出。⑤1986—2000年，经济步入了结构转换时期，产业政策重点是以服务化和信息化为主。（6）2000年以来，经济发展迈进新时期，提出“创造性知识密集型”产业政策，从单一增长为目标转向以生活大国为目标，推行“环境、经济、社会可持续发

展”的产业政策，在产业结构调整中注重提高技术革新与国际竞争力水平，实现能源需求、供给与环境等方面的协调性。

#### 2.1.4 韩国

韩国也是典型的政府主导型的市场经济，产业政策在经济发展中处于核心地位，对市场的干预程度较高，从进口替代、出口替代、重工业化到技术立国等，无一不是产业政策的反映。但也付出了重大的代价，暴露出产业政策的副作用，突出表现在政府对经济运行过多的干预，形成了家长式的政企关系，逐渐扼杀了经济活力。其产业扶持政策的演进特点是<sup>[7]</sup>：①20世纪50年代初期，朝鲜战争结束后，韩国经济开始走向稳定和工业化过程，产业政策重点是扶持内向型经济发展为主。②20世纪60年代初期，产业结构调整政策集中在以纤维工业为中心的劳动密集型轻纺工业，韩国的工业化从进口替代转向出口导向，主要实施进口替代型轻工业化产业政策。③20世纪70年代初期，提出“重化学工业宣言”，产业重心向化学、钢铁、机械等基础产业转移，主要推进以重化学工业为核心的产业政策。④20世纪80年代初期，政府将产业发展方向从制定扶持战略产业优惠政策，转向创新活动，并废除了所有的个别产业法，通过市场竞争激发产业内在的创新能力和创新能力，大力培植出口产业，主要推进以产业结构调整与促进国际化为目标的产业政策。⑤20世纪90年代初期，以技术立国为旨进行产业结构调整，致力于提高技术的自主开发能力，向高技术领域进军，主要推进以产业结构高级化为重点的产业政策。⑥21世纪以来，政府鼓励企业向知识经济、信息产业等“最高附加值产业”投资，产业政策重点是加快发展通信技术、生物技术、纳米技术、文化创意等绿色产业，提出并开始实施“低碳绿色增长战略”、“绿色工程”计划、“绿色能源技术开发战略路线图”，发布了《国家能源基本计划》、《低碳绿色增长基本法》等<sup>[8]</sup>，大力培育新的经济增长点。

#### 2.1.5 俄罗斯

俄罗斯既是转型国家，又是发展中国家，其产业政策由来已久，本质上仍是一种政府行为，是国家在某些方面支持各产业部门发展的一种国家政策，重点是提高特定行业（或企业）竞争力，目的是鼓励产业发展和促进产业结构升

级。但在不同时期，俄罗斯产业政策的演进特点也呈现出较大差异性<sup>[9]</sup>。①叶利钦时期（1991-1999年），主张自由主义经济政策，虽然对产业政策持一种否定态度，但并不意味着完全没有实施产业政策，如在1992年专门成立了一种特殊的机构——“国家委员会”，来制定产业政策；1993年首次使用产业政策的概念，1994年以后，将国内产业分为三种类型：新兴产业、幼稚产业和夕阳产业，并制定出不同的产业扶持和保护政策。但因这一时期国家的主要任务是建立市场经济体制，所以很难切实落实这些可行的产业政策。②普京时期（2000-2008年），通过稳定基金的建立和功能扩展实施了一系列产业政策，使产业政策重新成为俄罗斯经济政策的工具，并以“柔性产业政策”取代苏联时期“刚性产业政策”，“没有发展的增长”是普京时期产业政策的最大特点。③梅普组合时期（2008-2012年），其产业政策主要围绕经济现代化展开，仅限于新能源、核技术、信息技术、空间技术和通讯技术、医药领域的高技术等五大高科技领域，忽视了消费工业，没能够解决经济结构失衡问题，导致其竞争力在世界排名中下降。④新普京时期，第三次执政的普京总统主张借鉴韩国和中国的经验，提出了“新型工业化”基础上的产业政策调整战略，这种新产业政策不同于苏联时期国家包揽一切的政策，而是将创新政策、结构优化政策和投资政策结合在一起的新型产业政策。

## 2.2 国内产业政策的实践历程

我国自建国初期已经开始并实施具有产业政策特征的经济政策，其中，计划经济时期，中国执行的“以粮为纲”、“以钢为纲”、“三线建设”等产业政策，但正式颁布、实施产业政策是在1989年颁布《关于当前产业政策要点的决定》之后。改革开放以来，特别是20世纪90年代以后，中国产业政策实践取得了很大进展。由于产业政策具有明显的历史阶段性，在不同时期、不同体制环境下，产业政策的内容、范围及干预的方式都有所不同<sup>[10]</sup>。改革开放30年来，**中国产业政策演进的历史过程表明：**一方面，我国针对产业结构调整、机制体制改革、产业组织、优化产业布局、推动技术进步等关键问题出台了一系列产业政策，取得了显著的成效，**产业政策的重点经历了从推动总体产业发展到促进重点产业升级与产业结构调整为主的演变，政策工具也由以往的强制性**

**转向更多的指导性；**但另一方面，由于各种历史和现实的原因，我国产业政策在推行实施中还存在着一些问题。尤其是在2000年后，随着经济体制改革的逐步深入以及宏观经济运行的复杂化，**产业政策干预微观经济主体运行的趋势不断加剧，行政手段在产业政策中发挥着越来越重要的作用，一定程度上阻碍了深入推进经济体制改革。**面对中国产业经济发展更多的挑战与机遇、中国产业政策诸多新的转型考量，有必要在分析已有产业政策绩效的基础上，**构建能确保更充分发挥市场决定作用，同时更好地发挥政府作用的产业政策体系，**以切实减少产业政策对微观经济主体运行的过度干预，促进产业创新力与竞争力的整体提升，并更有效地发挥产业政策的宏观指导与协调发展作用。

### **2.2.1 1949-1965年：产业政策以重工业发展优先，以钢为纲，以粮为纲，优先发展国防工业**

这一时期，我国经济建设在复杂环境中艰难前行，尽管没有明确使用“产业政策”这个名词，但在计划经济背景下，为了当时的政治目标或政治形势需要，制定了“重工业优先发展”的战略、“以农业为基础，以工业为主导”、“以钢为纲”、“以粮为纲”等经济建设方针，这些可以视作是当时产业政策的具体表现。

### **2.2.2 1966-1977年：产业政策突出先农后工，先轻后重，重工业化则以加工业为主**

这一时期，围绕“农、轻、重并举”，政府给予了其大量的倾斜式的政策扶植，初步建立了比较完整的工业体系，既包括旧中国所没有的传统的资本密集的基础产业，也包括了第二次世界大战后兴起的技术密集型工业部门。但也导致了产业结构矛盾突出，消费品匮乏，经济发展动力不足等消极后果。

### **2.2.3 1978-2000年：产业政策突出支持重化工业和能源交通基础设施建设，促进产业升级与对外开放**

1978年底，中央召开了十一届三中全会，确立了改革开放的思想路线，全党工作重心转移到经济工作中，围绕着产业结构调整 and 加快对外开放制定并发布了一系列产业政策。80年代以后，国家开始制定一系列比较规范的产业政策，其中，1987年，“产业政策”一词第一次正式出现在《国民经济和社会发

展的第七个五年计划》中，开始推行产业政策；随后，于1989年颁布了第一个明确的产业政策文件——《国务院关于当前产业政策要点的决定》；1992年提出了“以市场换技术”的战略，并修改了《合资企业法》放宽我国市场准入条件，引进和利用外资成为我国实行开放政策的重要组成部分；1994年，又颁布了《90年代国家产业政策纲要》，成为产业结构调整政策的总纲；1995年，国家颁布了《指导外商投资方向暂行规定》和《外商投资产业指导目录》，正式把外商投资行为纳入国家产业政策规范指导下；1997年以后，国家先后还颁布了《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》、《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录》以及《工商领域制止重复建设目录》等多项引导和约束产业行为、推动结构调整的政策措施产业政策从实践初始阶段开始进入规范化阶段。

#### **2.2.4 2000年以来：产业政策突出产业结构调整升级与抑制部分产业产能，支持战略性新兴产业发展**

2000年以后：我国进入了工业化、城市化加速发展的时期。与此同时，产业结构中的一些新问题逐步凸显出来。由于长期的高速经济增长，主要依靠投资拉动，增长方式相对粗放，以消耗大量资源、能源为代价，导致资源短缺和环境污染问题日益严重，制约着国民经济的健康发展。针对这些问题，我国先后发布了《政府核准的投资项目目录》（2004年）、《关于发布实施促进产业结构调整暂行规定的决定》（2005年）、《产业结构调整指导目录》（2005年）、《促进产业结构调整暂行规定》（2005年）等对国家鼓励类、限制类、淘汰类产业目录提出了明确要求，并确定综合利用行政、财税、价格、信贷、环保审批等多种手段进行调控。“十五”计划《纲要》首次提出“建设国家创新体系”，实施“跨越式发展”的宏观战略；在2008年出台了《关于促进自主创新成果产业化的若干政策》，同时，我国还先后出台了《国家自主创新基础能力建设“十一五”规划》、《高技术产业发展“十一五”规划》等相关规划，并制定了《关于支持中小企业技术创新的若干政策》、《国家产业技术政策》、《国家发展改革委关于加快国家高技术产业基地发展的指导意见》、《关于组织实施2008年度重大产业技术开发专项的通知》、《国家技术创新工

程总体实施方案》、以及《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》，到2012年5月《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》实现对产业发展路线图、重大行动计划和主要政策措施的细化等一系列配套政策，产业政策已经成为促进产业结构调整升级及高新技术产业发展的重要因素。

## 参考文献

- [1] 徐明妍. 纵向限制反垄断规制的发展及启示——以竞争政策为视角[D]. 华东政法大学博士学位论文, 2013, 9.
- [2] 宾雪花. 美国产业政策立法与反托拉斯法关系探析[J]. 经济论丛, 2012(2):321—336.
- [3] 唐凤. 美重振制造业出新牌 巨资成立三所创新研究机构[N], 《中国科学报》, 2013-5-14, <http://news.sciencenet.cn/htmlnews/2013/5/277842.shtm>
- [4] 王静波. 美国制造业技术创新推进举措, 上海情报信息平台, [EB/OL]<http://www.istis.sh.cn/list/list.aspx?id=8292>
- [5] 左伟. 美德日市场经济模式的比较研究及启示[J]. 当代经济管理, 2014, 36(4):86—92.
- [6] 小宫隆太郎, 奥野正宽, 铃村兴太郎. 日本的产业政策(日文)[M]. 东京: 东京大学出版社, 1984.
- [7] 霍焱. 韩国产业政策研究——政府在经济发展中的作用分析[D]. 延边大学硕士学位论文, 2003, 5.
- [8] 肖红军. 韩国产业政策新动态及启示[J]. 国经贸导刊, 2015(2)上:12—14.
- [9] 周静言. 后危机时代俄罗斯产业政策调整研究[D]. 辽宁大学博士学位论文, 2014, 5.
- [10] 马晓河, 赵淑芳. 中国改革开放30年来产业结构转换、政策演进及其评价[J]. 改革, 2008(6):5—22.



## 第二篇 一个分析框架：政策、创新与竞争

### 第3章 基本框架与政策刻画

#### 3.1 引言：发展阶段、发展战略与政策议程

从经济上缩小与发达国家的差距，乃至赶上发达国家，是每一个发展中国家面临的重要课题。从许多后发国家的发展历程来看，经济赶超的实现大多都是通过实施产业政策、制定发展战略<sup>1</sup>、并在不同的发展阶段进行战略调整来实现的。

产业政策的理论来源主要集中在两个方面。基于“市场失灵”理论，一种观点认为产业政策的逻辑起点在于修正和弥补因外部性、公共产品等引致的“市场失灵”的缺陷，克服市场机制的局限性，优化经济运行的外部环境，持这种观点的主要是福利经济学者，以庇古为代表。而基于“幼稚产业保护理论”（李斯特、穆勒等）、“赶超理论”（Abramoitz、李斯特）和“后发优势理论”（Alexander Gerchenkron、Brezis、Paul Krugman），另一种观点认为产业政策的逻辑起点是为了培育特定产业、促进产业结构升级、增强经济实力、提高国际竞争力等。因此归结起来，产业政策的逻辑起点和最终目标不外乎两个方面，一是解决市场竞争的外部性问题，二是培育特定产业的竞争力（如幼稚产业保护等，这就涉及到特定产业的选择问题）。

在发展初期，产业政策手段以直接干预为主，而产业政策的目标主要是扶持主导产业或保护幼稚产业。同时，后发国家为了缩小与发达国家的差距，在国家层面上制定经济发展规划，通过引进技术，避开了技术领先国家所要面对的技术研发、市场风险，达到少走弯路、节约成本、实现跨越式发展的目的。而当经济发展到一定阶段，特别是后发国家与发达国家的差距逐渐缩小时，后发国家与发达国家在国际市场上的矛盾会逐渐激化，直接干预的政策手段弊端也会逐渐凸显，技术革新会失去模仿对象。此时，后发国家的发展战略和政策

---

<sup>1</sup> 我们这里所指的发展战略，主要是借鉴林毅夫（2003）在《经济发展的比较优势战略理论》一文中的观点，指的是一个国家整体的经济发展战略。它主要探讨的是在一个国家的经济发展过程中政府所选定的发展目标，以及为了达到这个目标而执行的一系列配套政策和制度的安排。



议程也会发生变化，开始从比较优势战略向创造有利于竞争和创新的社会经济环境方向转换，战后日本、韩国的发展历程都很好地印证了这一点。

中国是产业政策实施比较频繁的国家，在过去的几十年中，产业政策的实施使得中国的经济发展取得了突出的成就，但是产业政策的弊端也在不断凸显。进入新时期，中国经济展现“新常态”<sup>2</sup>，国家在战略层面将创新置于重要地位，从政策议程上看，未来产业政策将更多地注重有利于竞争的社会经济环境的营造，以及创新能力的培育。

### 3.2 基本框架：“竞争—创新”分析框架

#### 3.2.1 分析框架的构成

作为一种行政干预手段，产业政策对竞争和创新会有不同程度的影响。我们从理论角度分析政策、创新与竞争，并提出了一个基本的分析框架：即以竞争为水平要素，创新为垂直要素，将产业政策的影响划分为九个象限（参见图3-1），产业政策最理想的效果应该既能促进创新能力的培育，又能促进竞争。那么产业政策如何影响竞争？又如何影响创新呢？什么样的产业政策既能促进创新能力的培育又能促进竞争呢？这些将成为后续探讨的重点问题。

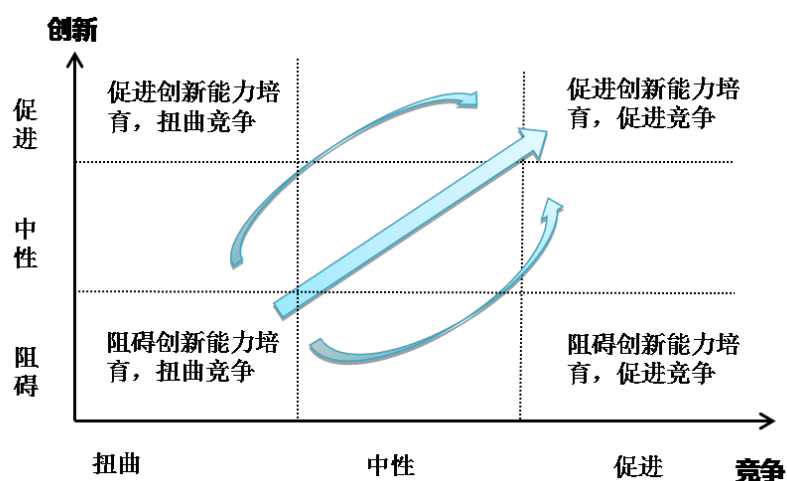


图 3-1 “竞争—创新”分析框架

<sup>2</sup> “新常态”作为一种执政理念，最初是 2014 年 4 月习近平总书记在河南考察工作时提出：“我国发展仍处于重要战略机遇期，我们要增强信心，从当前我国经济发展的阶段性特征出发，适应新常态，保持战略上的平常心态。”习近平在 2014 年 11 月 9 日 APEC 工商领导人峰会上系统阐述新常态，包含以下要点：速度——“从高速增长转为中高速增长”，结构——“经济结构不断优化升级”，动力——“从要素驱动、投资驱动转向创新驱动”。

### 3.2.2 产业政策对竞争的影响

产业政策对市场竞争的影响可以区分为三种基本情况：扭曲、促进和中性。

所谓“扭曲”，指政策为了实现一定目标对市场进行干预，使得本来可以正常运转的市场产生变化，市场均衡发生实质性偏离。最典型的情况是因为补贴或管制等措施扭曲了生产要素、产品等的价格，从而市场均衡式的投入要素量或产量偏离了有效率的均衡位置。

所谓“促进”，包括两种情况。第一种情况是指，政策的目的是或结果在于弥补市场竞争的“外部性”，矫正市场不足，这是传统福利经济学的主要观点，以庇古为代表。<sup>3</sup>所谓的“外部性”是指两个经济主体之间在缺乏任何相关交易的情况下，一个主体对另一个主体的福利造成的影响，这种影响可正可负。对于“外部性”可以这样理解，当在一定的市场交易环境中，市场主体的某些行为导致的对全社会成本收益的影响和对其自身成本收益的影响之间存在不一致时，我们说这个市场存在外部性。如对个生产过程中会产生环境污染的企业，如果它不用为产生的污染缴纳环境税或付出其它成本，污染的成本完全由社会承担，则其生产行为产生的所有成本中，企业自身承担的成本和社会成本不一致，这就产生了外部性。显然，当存在这种外部性时，如果没有政策干预，企业将愿意将产量提高到社会最优产量之上，从而导致过度生产的情况。这是负的外部性的情况，同样可能产生正的外部性的情况。典型的情况是在研究开发活动中，一个企业的开发活动产生的成果可能会被其它企业所学习，甚至外溢到整个产业，从而为其它企业带来正的收益，当这部分收益不能为原企业所获得时，正的外部性就产生了。因为这种正的外部性的存在，企业对研究开发活动的投入往往会低于社会最优所需要的投入。为弥补正的外部性，就需要政策对企业的研究开发活动的补贴，以鼓励企业增加对研发活动的投入，这也是世界各国的普遍做法。传统的福利经济学认为，政策存在的核心意义便在于弥补市场的外部性。当市场存在负的外部性时，需要采取征税、惩罚、管制

---

<sup>3</sup> 庇古在1920年出版的《福利经济学》一书中首次系统论述了经济外部性问题，分析了外部性的形成原理，主张通过政府干预解决外部性问题。此后很长一段时间内，庇古税都是解决市场外部性问题的传统做法。

等方法来抑制企业的相应行为；当存在正的外部性时，需要采取补贴、免税等行为来促进企业的相应行为。“促进”的第二种情况是指，政策的目的是或结果在于培育或促进竞争行为本身，这和上述第一种情况是不同的。弥补市场外部性的做法更多的是基于市场机制的现状，在市场之外由“政策之手”在发挥作用。而“促进”市场竞争的是立足于用市场竞争的方法来解决现有市场竞争的不足，“政策之手”的作用在培育、保护和促进竞争本身。对于许多的市场存在外部性的现象，不是因为市场机制过多了，而恰恰在于某些市场缺失。比如，对于研发活动的外部性而言，说明缺少了一个对研发成果进行交易的市场，而知识产权保护制度正是着眼于培育一个这样的市场。持这种观点的以新制度经济学家科斯为代表。科斯在《社会成本问题》中指出，政府干预不一定优于市场交易，主张按照成本最小化的原则在两种外部性解决方式中自由选择。科斯认为外部性问题的根本原因是产权叠加引起的利益的冲突，因此解决外部性问题的关键是对产权的重新界定。按照这种观点，反垄断、反腐败、产权保护、降低交易成本等方面的政策措施都可认为是旨在促进竞争。

在“扭曲”和“促进”之外，还有一些政策对竞争的影响相对比较中性，如同样是补贴政策，如果将补贴直接给予消费者而不是生产者，那么政策对市场竞争的影响就比较中性。

### 3.2.3 产业政策对创新的影响

从创新的视角来看待产业政策，我们可以将产业政策对企业创新的影响区分为三种基本情况：促进、中性、阻碍。产业政策对创新的三种影响主要是通过产业政策的目的和手段产生的。

所谓“促进”，是指产业政策能鼓励市场主体进行创新或者为企业创新提供良好的外部环境或市场机制。相较于其他政策手段，产权制度和专利制度就会对创新产生积极的影响，产权制度可以避免产权叠加而引起的利益纠纷，专利制度可以很好地补偿企业或者个人因创新而承受的风险和付出的成本，保护创新者利益，因而能很大程度上激励创新。

所谓“阻碍”，是指创新政策不利于激发或者容易打击市场主体创新的热情和积极性，相较于创新，企业更容易选择其他逐利的方式，如寻租等。如有

些地方政府为鼓励创新进行相关补贴时采取所谓的“认定制度”，要求必须符合相关认定（如市级示范性企业）才能获得补贴资格，就容易出现暗箱操作和寻租，导致那些真正具有创新意愿和能力的企业得不到相应的激励。

所谓“中性”，是指产业政策本身对创新的影响并不明显，既不会促进创新也不会阻碍创新。与产业政策对竞争的中性影响类似，某种创新类产品针对消费端的补贴就比较中性。

综合以上产业政策对竞争和创新影响的分析，我们可以将产业政策的实际效果划分为 9 个区间：一些产业政策既能促进创新又能促进竞争，如知识产权保护、专利制度等；一些产业政策能促进竞争但会阻碍创新，如日本在五六十年代专门实施了针对中小企业的扶持政策，通过财政补贴、税收优惠、优先购买等手段来支持中小企业发展，被日本的部分学者（小宫隆太郎，1984）批评为有“利益均沾”之嫌，削弱了产业政策本身的效果，不利于生产规模的扩大和技术革新<sup>4</sup>；一些产业政策能激励创新但会阻碍竞争，如政府针对大企业进行的高新技术产品的采购等，虽然能激励大企业进行技术革新，但同时一定程度上会干扰中小企业在该技术领域的竞争角逐；一些产业政策既会阻碍竞争也会阻碍创新，如地方政府片面追求 GDP 增长而对落后产业和过剩产能的补贴及保护举措；一些产业政策对竞争和创新的影响都比较中性，如针对消费端而不是供给端的相关补贴等。还有一些产业政策能促进创新但对竞争影响比较中性，一些能促进竞争但对创新影响比较中性，一些会阻碍创新但对竞争影响比较中性，一些阻碍竞争但对创新影响比较中性，由于这些影响不是特别普遍，在此不一一列举。

### 3.3 政策刻画：政策空间与政策效果

当我们具体考察特定产业的特定政策时，我们发现中国产业政策的内容十分庞杂，表现形式十分多样。为了研究的深入，我们需要一个相对统一的、能把各种不同类型的政策具体而微的基本框架。如果我们把所有政策构成的总体

---

<sup>4</sup>小宫隆太郎认为只有在“发生了有利于机械化、批量化生产的技术革新，并且预计需求的扩大足以适应技术革新带来的生产规模扩大的领域”里设备现代化和批量生产才能有效发挥作用，那么指定行业并非全部具备这些条件。《日本的产业政策》，518-521 页。

理解为一个政策空间，每一项具体的政策理解为这个空间中的一个点，那么这个政策空间至少可以用以下四个维度来刻画。

### 3.3.1 维度一：理论基础

实施产业政策的理论基础包括两个方面：一是市场弥补，二是市场促进。如前文所述，市场弥补是指针对外部性而言的。产业政策是为了弥补市场调节产生的外部性问题，矫正市场失灵，当市场存在负的外部性时，通过采取征税、罚款、行政管制等方法来抑制市场主体的相应行为；当存在正的外部性时，提供采取补贴、税收优惠等行为来促进企业的相应行为。与市场弥补不同的是，市场促进是针对市场调节本身而言的。如果说市场弥补是在市场之外由“政策之手”来发挥作用，那么市场促进就是通过产业政策实施鼓励或者保护市场制度本身，如在制度层面上实施反垄断、反腐败、完善产权制度和专利保护制度等，让“市场之手”能充分发挥调节作用等，这是两种理论基础的本质区别。如同样是排污治理，市场弥补的观点是进行政府罚款或者管制；而市场促进的观点是建立一个市场机制，通过产权保护进行排污权的交易买卖，以达到优胜劣汰治理排污的效果。

### 3.3.2 维度二：实施主体

实施主体是指政策由谁来制定和实施。从我国的情况来看，中央和各地方都可以制定和实施产业政策。中央又包括国务院以及各中央级的职能部门，如发改委、工信部、能源局、环保部、科技部等等。地方又包括省、市甚至县各级，各水平层级又和中央类似，包括众多的同级职能部门。中央级别的职业部门制定的产业政策一般适用范围较广，具有统筹性和纲领性。地方各级别职能部门制定的产业政策一般适用于特定区域范围内，相对而言具有针对性。

### 3.3.3 维度三：政策手段

政策手段包括三类：一、直接管制手段，包括配额制、许可制、产量价格限制、政府直接经营投资等，涵盖鼓励、允许、限制、禁止等几个方面；二、间接诱导手段，包括财政、税收、金融、采购等方面的措施<sup>5</sup>；三、法律规制<sup>[1]</sup>。产业政策的前两种实施手段使用较为频繁。具体来说包括税收优惠、要素

---

<sup>5</sup> 财政政策和金融政策本身并不属于产业政策，只是产业政策的实施借用了这些政策手段。

补贴（土地，贷款，矿产资源等）、投融资政策（产业引导基金、专项贷款等）、人才引进政策、准入限制、产量价格限制、强制淘汰（技术要求，设备要求）、监管（如安全环保）、贸易政策（开放关税、配额、汇率）、技术标准、研究开发支持、反垄断、产权制度、专利保护制度等。

#### **3.3.4 维度四：政策对象**

从政策内容来看，可以分为产业组织政策、产业技术政策、产业布局政策和产业结构政策。从实施对象的发展阶段来看，包括新兴产业、成熟产业、和未来产业。从政策实施的主体看，可以区分为面向生产端、面向消费端、或者面向市场中介与环境的政策。从实施对象的产业特征来看，可以区分面对产品和特定技术标准。从政策对象的所有制性质来看，分为国有企业、民营企业、外资企业及混合所有制企业等。从政策实施对象的规模来看，分为大企业及中小企业。从政策实施的区域范围来看，又分为全国和特定区域。

#### **参考文献**

[1] 刘桂清. 反垄断法中的产业政策与竞争政策[M], 北京:北京大学出版社, 2010年, 第13页.

## 第 4 章 创新激励与政策取向

### 4.1 创新激励

#### 4.1.1 创新及创新的主体

创新理论的代表人物熊彼特认为，所谓创新，就是建立一种全新的生产函数，即“生产要素的重新组合”。熊彼特用一个组合函数来描述创新过程，也就是说把一种从来没有的，关于生产要素和生产条件的“新组合”引进生产体系中去，以实现对生产要素或生产条件的“新组合”。<sup>6</sup>熊彼特认为创新包括 5 种情形：（1）产品创新，是指创造一种产品的新特性，或创造一种新产品；（2）工艺创新，是指采用一种新方法，这种新方法不仅是采取新的科学技术，即不一定非要建立在科学的新发展基础之上，它还可以是以新的商业方式来处理某种产品；（3）市场创新，是指开辟一个新的市场，这个市场可以是新出现的，也可以是以前存在但并未开发进入的；（4）资源开发利用创新，是指获得或控制原材料或半制成品的一种新的供应来源，无论这种来源是已经存在的，还是第一次创造出来的；（5）体制和管理创新，是指实现任何一种新的产业组织方式，比如造成一种垄断地位（例如通过“托拉斯化”），或打破一种垄断地位<sup>[1]</sup>。

对于创新的实践者，在熊彼特看来，创新的主体是企业以及具有企业家精神的个体。熊彼特把“新组合”的实现称之为“企业”，而以实现这种“新组合”为职业的人们便是“企业家”。因此，企业家的职能不仅仅是经营或管理企业，还包括引进、执行这种“新组合”。引进“新组合”的职能又把真正的企业家活动与其他活动区别开来。企业家只有真正实现了引进某种“新组合”时才是一个名副其实的企业家。企业以及具有企业家精神的个体是创新的主体，对于创新的实现以及一国经济的发展有着非常重要的意义。日本学者小宫隆太郎曾指出：“除了战后初期有限的短时期之外，基本上高速增长是通过建立在竞争基础上的价格机制和旺盛的企业家精神的作用取得的。”<sup>[2]</sup>对企业家及企业家精神给予了高度的肯定。

---

<sup>6</sup> 约瑟夫·熊彼特. 经济发展理论. 何畏等译, 北京: 商务印书馆, 1997 年, 第 73-74 页。



从规模上看，企业有大企业和中小企业之分，在创新方面大企业 and 中小企业各有所长。创新是一种风险投资，大企业通过向不同研究项目进行分散化的投资可以降低创新风险。根据新古典经济学理论，企业生产过程中所使用的大型关键设备作为固定成本投入，在产品成本中占了显著份额，但这种固定成本投入会随着企业产量的增多而得到更大范围的分摊，从而使得单位产品的平均成本会随着产量的增大而减少，由此产生了一种规模经济效益。而小企业由于运作机制灵活，反而更容易进行创新（沃尔特·托马斯·莱顿、威廉·康曼纳等）。基思·帕维特和巴巴拉·沃德的研究发现，大公司适合在需要大规模 R&D、生产或市场的领域进行创新；小公司适合集中于专门的高精尖的原件和设备方面的创新<sup>[3]</sup>。

从市场构成来看，企业又分为现存企业和新进入者。熊彼特认为创新是一个动态过程，创新的手段是“毁灭”旧组合，打破旧的、低效的工艺和产品，“创新”新组合，这是一种“创造性毁灭过程”。对于企业的存在而言，也是同样的道理。新的企业、新的模式、新的工艺会不断产生，并对现存的企业、模式和工艺产生冲击，进而加速创新的产生及推广，特斯拉电动汽车的产生就很好的说明了这一点。

#### 4.1.2 创新的特点

(1) **创新具有不确定性、风险性和分散性。**创新具有不确定性，任何形式的创新在其产生之初都面临着两重不确定性，即技术前景的不确定性和市场前景的不确定性。不确定性是由创新本身固有的特点决定的。能否克服、以及如何尽快克服这两种不确定性，是决定创新能否实现、以及实现时滞长短的关键因素。创新还具有风险性，创新的过程伴随着风险的产生。从本质上说，风险包括两类：纯粹风险和投机风险。纯粹风险是指只有损失机会而无获利机会的风险，如自然灾害海啸、洪涝、地震等。纯粹风险的后果只有两种可能，即有损失或无损失。投机风险是指既有损失机会又有获利机会的风险，其后果有三种可能，盈利、损失和不盈不亏。作为商品经济中的一种活动，创新多为投机风险。从创新的主体——企业的角度看，创新风险包括市场风险、技术风险、财务风险、政策风险、生产管理风险等。从创新的主体和地域的角度看，创新



还有很大的分散性。为克服这种分散性，企业往往会自发地寻找创新的合作伙  
伴，并为减少交易成本进行组织创新。其中网络化、产业集群与新型合约是比  
较典型的克服创新分散性的组织创新，而“硅谷模式”是典型的创新集群案  
例。

**(2) 创新具有很强的扩散性和外部性。**从各国发展历程来看看，许多创新  
一经出现，就会在社会上产生巨大的示范作用，如蒸汽机的改良、内燃机的发  
明、电子计算机及集成电路的创造等，直接引发了三次工业革命。一种创新的  
产生会带来巨大的经济利益，对市场主体产生巨大的吸引，而那些尚未获得超  
额利润的企业，便会极度渴望分享其利，从而形成巨大的模仿高潮。模仿是创  
新扩散性和外部性的最直接的体现。模仿之所以能实现，是因为大部分的技术  
或者工艺，即使是非常复杂的技术，都是可以被学习的。模仿者既可以通过反  
求工程(Reverse Engineering, RE)<sup>7</sup>，去模仿创新者的产品。也可以通过合法购  
买创新者的专利技术或专用技术来模仿。而模仿之所以普遍存在，是因为模仿  
同创新相比，具有风险小、投资少、投入产出周期相对较短的优点。所以，几  
乎每一种产品都可能被别人模仿的。同时，基本上每一个企业（即使是那些研  
究开发能力极其雄厚的大企业）都有可能去模仿别家企业。而模仿者之所以能  
占据市场的一席之地并分享到创新者的利益，是因为任何一种新产品在上市之  
初，其生产规模总是有限的。而这种产品一旦被市场认可，就会产生巨大的市  
场需求。而创新者在短期内不可能满足所有用户的需求，这就为模仿者提供了获  
利机会。有部分高明的模仿者甚至后来居上，形成后发优势，比创新者占领更  
大的市场份额。例如，虽然美国企业最先发明电视机和录像机，但是日本的索  
尼和松下公司则通过跟踪研究和模仿，掌握了这些创新产品技术。并对原有产  
品进行改善，使其性能更优于原有产品，成本也更低廉。最后这两家公司反而  
后来居上，成为世界上规模最大、质量最优的电视机和录像机的供应商。新时  
期，信息通信技术和知识网络的形成突破了知识传播传统上的物理瓶

---

<sup>7</sup> 也称逆向工程、反向工程，是指用一定的测量手段对实物或模型进行测量，根据测量数据通过三维几何建模方法重构实物的 CAD 模型的过程，是一个从样品生成产品数字化信息模型，并在此基础上进行产品设计开发及生产的全过程。

颈，人类可以利用知识网络更快捷、方便地共享和传播知识和信息，这加速了创新的外溢速度。

**(3) 创新的根本动力源于市场对创新的激励。**创新特别是技术创新在动力源泉方面存在着“需求拉动”和“技术推动”<sup>8</sup>，但是从根本上说企业进行创新的动力在于获取竞争优势，进而获得超额利润，而这又源于市场对创新的激励。市场结构是影响创新的重要因素，市场结构包括市场垄断程度、产品的差异性、进入或退出障碍等。对于创新，事前的高度竞争可以催化创新的产生，缩减创新的时滞；而事后的垄断利润，可以很好地保护创新者的利益，补充创新者为创新而面临的风险，这是对创新正外部性的有效弥补。因此，只有创造出一种“事前的高度竞争”以及“事后的垄断利润”的机制，才能很好地激励创新。

#### 4.1.3 产业政策如何激励创新

创新虽然是一种经济活动，但是由于政府是重要的市场参与主体，政府可以通过不同的产业政策来改变创新的内部激励机构（改变创新的成本和收益，改变资本、土地、劳动力等要素的成本和收益）和外部激励结构（如进入壁垒、正外部性补贴等），改变企业创新能力的积聚，因此产业政策会对创新产生重要影响。那么产业政策如何来更好地激励创新呢？从上文的分析中，我们知道市场结构会影响创新，因此建立一种“事前高度竞争”和“事后垄断利润”的市场机制非常重要，而创新又有不确定性、风险性、分散性和很强扩散性（正外部性），因此产业政策激励创新最核心的是让创新的企业能够在市场上获胜，具备竞争优势。

### 4.2 应用：政策分析

#### 4.2.1 市场弥补型和市场促进型产业政策

产业政策有两种基本理念，即市场弥补和市场促进。市场弥补型产业政策是指为弥补市场外部性而实施的产业政策，包括针对正外部性的市场保护政策，如税收优惠、补贴，以及针对负外部性的市场限制政策，如行政管制、征

---

<sup>8</sup> 芒罗(H.Munro)等人结合 20 世纪 80 年代的新情况重新进行了评价，提出了推拉综合模式和技术轨道等新观点，傅家骥，技术创新学，北京：清华大学出版社。

税等。市场促进型产业政策是指完善市场机制、促进市场竞争的政策，如反垄断、反腐败、产权制度等。在这两种政策之外，还存在一些中性的情况，如依托已有的市场渠道执行的产业政策，比较典型的是发展改革委员会高科技司实施的创业引导基金，对于竞争和创新的影响相对比较中性。

#### **4.2.2 面向供给方和面向需求方的产业政策**

面向供给方的产业政策是指对市场供给端实施的产业政策，包括倾斜生产政策、幼稚产业扶持等。同样，面向需求方的产业政策是指对市场需求端实施的产业政策，比较典型的是政府购买。从各国产业政策实施的经验来看，面对需求端的政策相对于面对生产端的政策而言，更有利于避免对企业间竞争行为的扭曲。如美国的集成电路的发展早期便得益于美国军方对小型电子元器件的需求，从而政府进行了持续的积极的采购。美国政府在实施积极购买政策的同时，也同时推行研究和发展政策。前一种政策主要是针对老牌电子公司，而后一项政策主要是扶持那些新兴的半导体公司，而美国的集成电路工业正是从这些新兴的半导体公司脱颖而出的。因此，面向需求的政策应尽可能立足于完善市场机制，采用竞争促进型政策。而面向供给政策应更多集中在促进创新的范围之内。

#### **4.2.3 选择性和普遍性产业政策**

选择性产业政策是指针对符合某一标准的主体实施的产业政策。如针对企业规模大小实施的政策，针对企业所有制实施的政策，以及针对特定产品或技术路线实施的政策等。而普遍性产业政策是指那些没有明显选择标准的政策。一般而言，产业边界越模糊，挑选型政策越困难。选择标准越难以掌握，选择性政策越困难。同样，由于技术、市场等的不确定性很强，越是新兴产业，选择性支持的困难越大。相对于普遍性政策而言，选择性政策更可能导致寻租和腐败。因为这种政策相当于政府对市场形成替代。如很多地方政府都会承诺对一些鼓励的产业给予低价土地补贴。而政府手里的土地资源总量是十分有限的，企业为了获得政府的土地优惠竞相奔走，甚至采用欺骗手段，进行权钱交易。选择性的扶持政策相对于竞争性的扶持政策而言更容易扭曲企业的竞争行为。选择性政策相当于在市场竞争之外依靠政府之手开辟了一个新的竞争渠

道，而且政府在其中代替市场起到挑选作用。这种方式会并地明显的扭曲竞争。这样的政策也不利于激励企业进行创新。对于不确定性很强的产业，应该尽可能的采用普遍性支持政策，对于选择性支持的政策应该慎用。技术的不确定性越强，补贴对象越不能明确。对于不确定性弱（确定性强）的产业往往属于成熟产业，往往不需要支持性的产业政策。因此选择性支持的产业政策的运用应该十分谨慎。因此选择性的政策应该十分慎重。

#### **4.2.4 全国性政策与区域性政策**

全国性产业政策是指在全面范围内都可以适用的政策，一般这样的政策是由中央政府来推行。区域性产业政策是指只在一定区域范围内适用的政策，如各省市县单独制定的产业政策等。区域性政策的意义在于政策试验，带来的问题是容易造成地方保护和市场分割。各地的恶性竞争还容易带来产能过剩问题，比如各地实施的钢铁产业政策。因此区域性产业政策不利于市场主体公平竞争，同时也不利于创新的产生和扩散。所以，产业政策实施时应以全国性政策为主，区域性政策为辅。

#### **4.2.5 鼓励“国家队”和鼓励“中小企业”的产业政策**

鼓励“国家队”的产业政策是指在政府意志的主导下，以一种“国家工程”式的方法做大做强某个企业或产业。“中小企业”的产业政策，是指针对中小企业而制定的相关政策及法律法规。鼓励“国家队”的产业政策实质上是通过“政府之手”干预市场经济，这种产业政策在特殊历史时期对我国工业基础的建立发挥了重大作用，但是随着市场经济的发展，这种做法越来越脱离经济发展的实际状况，造成的结果是投入产出效率极低，企业或产业的整理竞争力低下、创新能力不强。中小企业由于体制的灵活性，在某一产业或者某一创新的初始阶段更容易取得突破性成果。从创新的角度来讲，应该鼓励中小企业发展；而从国家利益角度来看，可以采取“国家队”的方式，但是要尽量减少对企业经营及竞争的干预。

#### **4.2.6 产业政策与竞争政策**

竞争政策是市场经济国家为保护和促进市场竞争而制定及推行的经济政策。对竞争政策的理解也包括广义和狭义之分，从广义上讲，竞争政策是指所

有为保护和促进市场竞争而采取的行动举措、制定的法律法规和设立的相关机构，包括放松管制、促进开发、鼓励竞争等。狭义的竞争政策等同于竞争法、反垄断法或者条例，一般认为，竞争政策始于 1890 年美国《谢尔曼法》。中国竞争政策的逻辑起点与发达国家有很大的不同。在发达国家的市场经济中，私人企业是微观经济的重要主体，因此竞争政策主要侧重在控制私人限制性竞争行为。而中国的经济体制和经济发展阶段决定了中国的竞争政策具有三重指向：（1）通过对放松市场进入的管制，营造一个各类所有制主体都能同台竞技的市场竞争环境；（2）限制政府及其下属部门滥用行政权利限制竞争的行政垄断；（3）限制包括跨国公司在内的企业滥用市场地位损害竞争的行为<sup>[4]</sup>。<sup>9</sup>这与广义的竞争政策比较接近，因此，我们在本研究中所讨论的竞争政策是指广义的竞争政策。

产业政策与竞争政策存在矛盾冲突。产业政策与竞争政策的矛盾冲突体现在以下几个方面：一、两者体现的资源配置的机制有根本的区别。产业政策是通过政府这一“看得见的手”来进行资源配置，进而发展或者限制某一产业。竞争政策主要是让市场这一“看不见的手”来代替政府进行资源的有效配置。二、两者作用对象的范围不一样。产业政策是对某一特定产业进行倾斜，使得该产业具备别的产业所不具备的条件，进而实现政策的目标。竞争政策则是一种普遍性政策，没有明确地指向某个产业。三、两者对经济进行干预的手段不同。产业政策通过税收、金融、财政等手段对特定产业进行引导或者限制，而竞争政策更多的是通过立法为市场主体提供平等的市场环境。

产业政策与竞争政策具有一致性。通过对竞争政策和产业政策的定义容易看出，产业政策与竞争政策具有共同的理论依据，都是政府为弥补“市场失灵”而采取的举措。产业政策是借助政府的力量对资源进行人为配置，其作用主要发挥在对幼稚产业的保护，对支柱产业的选择、对衰退产业的调整、对经济结构的调整、对中小企业的保护、对规模经济的实现等等。而竞争政策是借助政府的力量打击不利于市场竞争的现状，或者扫除阻碍市场主体自由、平等竞争的障碍。因此产业政策和竞争政策的最终目标是一致的，即通过弥补

---

<sup>9</sup> 冯晓琦、万军，中国转轨时期的产业政策与竞争政策，[J] 经济问题，2005 年第 7 期，21 页

“市场失灵”，促进经济的增长、社会的稳定以及国际地位的提升等等（表 4-1）。正是这种一致性，决定了产业政策与竞争政策存在相互协调的可能。

表 4-1 产业政策与竞争政策的比较

		产业政策	竞争政策
一致性	最终目标一致	都是政府为弥补“市场失灵”而采取的举措	
矛盾冲突	资源配置机制不同	“看得见的手”来进行资源配置	“看不见的手”代替政府进行资源的有效配置
	作用对象的范围	某一特定产业进行倾斜或限制	普遍性政策，没有明确地指向某个产业
	干预的手段不同	税收、金融、财政、行政许可等	法律法规

而从美国、日本、韩国等国家的经济政策的历史演变中也可以看出，即使在发达国家产业政策与竞争政策也是同时存在不可偏废的，日本和欧盟越来越少地使用直接干预的产业政策也表明，竞争政策在这些国家中是处于相对优先的地位，只是在特殊情况下让位于产业政策，并且尽可能地以竞争为导向，侧重于创造公平竞争的环境。因此，从创新能力培育来看，竞争政策是产业政策的一部分，甚至是核心的部分。

### 4.3 取向：从产业政策迈向竞争与创新政策

本研究将利用上文提供的基本分析框架，拟选择钢铁、芯片、高铁、页岩气、动漫、生物医药等代表性产业政策进行有针对性的分析，以期了解现有中国产业政策存在的主要问题，并对未来转型预期进行相关探讨；围绕日本、韩国、美国、法国等典型国家相关产业政策经验进行比较分析，并对竞争与创新政策的实施规律进行总结；在研究的最后一篇中，还将对“从产业政策迈向竞争与创新政策”这一转型取向进行专题探讨，并提出具体化的转型建议。

## 参考文献

- [1] 蔡晓月. 熊彼特式创新的经济学分析[M], 上海: 复旦大学出版社, 2009年, 第31页.
- [2] 小宫隆太郎, 奥野正宽, 铃村兴太郎. 日本的产业政策[M], 北京: 北京国际文

化出版公司, 1988年, 第532页.

[3]徐则荣. 创新理论大师熊彼特经济思想研究[M], 北京:首都经济贸易大学出版社, 2006年, 第240-244页.

[4]冯晓琦, 万军. 中国转轨时期的产业政策与竞争政策[J], 经济问题, 2005(7):21.

# 第三篇 中国产业政策的现状与问题

## 第 5 章 现状分析

产业政策主要是通过改变产业部门间的资源配置，实现产业结构的优化，提高产业的技术水平，增强产业竞争力，从而促进产业成长和经济增长。建国之后，我国一直重视对产业发展的引导，虽然没有明确使用产业政策的概念，但实际一直存在着产业政策。改革开放以来，产业政策在我国日益受到重视，并逐步被视为合理引导经济发展的导向性政策。1989 年 3 月，国务院颁布了《国务院关于当前产业政策要点的决定》，这是我国第一部正式的政策，并明确产业政策的制定权在国务院。虽然随着经济、政治与社会环境的变化发展，产业政策的内容及其制定与执行方式也将会发生巨大的变化，但制定和实施正确的产业政策，已被普遍认为是一种实现我国产业结构合理化和现代化的重要手段。

过去 30 多年，我国充分利用出口导向的劳动密集型产业跨境转移机遇，快速融入了世界经济体系，并成为全球第二大经济体，其经济局势的变化，足以牵动全球经济发展态势。当前，我国正处于从“扩张型”跨入“升级型”的重要战略机遇期，中国人民正在努力实现“两个一百年”的奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，中国产业发展的总体环境也正经历着深刻变化。资源配置全球化、区域经济一体化、发展方式低碳化趋向日渐明晰，全球产业分工体系与金融体系处于加快变动的重构时期，东中西经济梯度化、竞合发展加速化、增长方式集约化的态势也愈发明显，外需继续乏力且内需启动尚显不足、投资拉动效应过甚而消费支撑后劲不足、区域发展不均且城乡差距日趋扩大、产业结构待调与发展方式待转并存、资源供给趋紧且环境承载超负，贫富不均、城乡发展差异大、产业附加价值低落、环境污染日趋严重等等，中国产业经济发展正面临着挑战与机遇并存、外压与内压并举、转型与跨越并重的严峻考验，由此势必给中国产业政策带来诸多新的转型考量，对构建中国特色产业政策体系带来更多新的要求。



作为产业政策转型考量的前提，必须从了解中国的产业政策制定与实施、产业政策（产业结构政策、产业布局政策、产业组织政策、产业技术政策）的基本情况入手，加强对中国的产业政策现状进行分析。

## 5.1 产业政策的制定与实施

产业政策的目的是，政府通过对产业经济活动的主动干预，以改善产业资源配置，促进和优化产业发展。而产业政策的制定与实施，则是一个从政策制定到政策实施的多环节的过程，如图 5-1 所示，会受到多方面因素的影响，

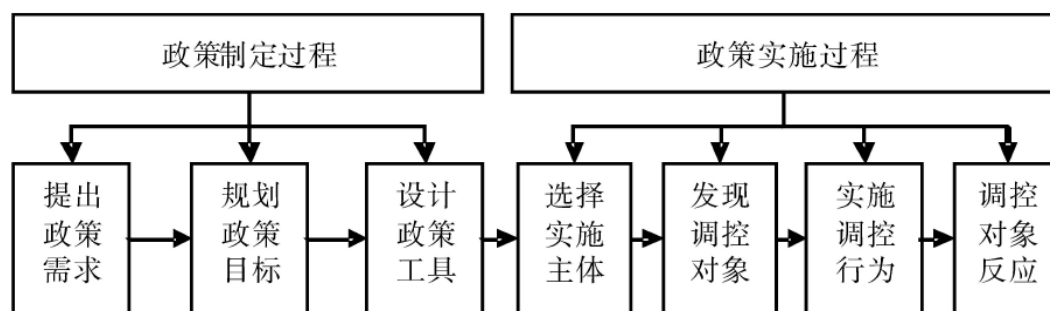


图 5-1 产业政策过程环节

### 5.1.1 产业政策的制定

产业政策制定是在提出产业政策需求的基础上，规划产业政策目标，并为实现这一发展目标而设计产业政策工具的方案形成过程。在产业政策制定过程中，提出产业政策需求的依据充分是产业政策有效的前提，产业政策目标规划合理是产业政策有效的核心，而选择适合的产业政策工具则是产业政策有效的保障。

产业政策主要分成两类：一类是比较综合性的产业政策，这类综合性产业政策涉及面比较广，政策层级比较高，由于内容往往比较原则，又主要是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，政策制定成本较低，因此一般由国务院最后做出决定，如《战略性新兴产业发展规划》、《钢铁产业调整和振兴规划》等。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，如某些产品的强制性技术标准、某些产业的准入标准等。20 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由国家综合经济管理部门发起和制定了。由于不断的推进经济管理体制改革，专业经济管理部门的职能不断弱化，大大缩短了决策链条，同时也极大地改变了产业政策的制定流程与参与面，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》。

产业政策制定过程，一般包括下面几个环节：

(1) 产业政策在发起与制定阶段。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”的编制，因此无论从政策制定流程的合理性、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，大都邀请相关产业的专家学者及产业组织的负责人参与，依赖借助外部力量已势在必行。

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。20 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。

(2) 产业政策草案征求意见阶段。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。例如，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。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工作，认为中国政府法规草案征求意见的时间过短。

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。

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 20 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；在政策制定的各个环节上“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。

### 5.1.2 产业政策的实施

政策要达到预期的效果还需要通过实际的组织实施过程。由于产业政策的实施是基层政策实施主体与具体政策对象间的“刺激-反应”过程，政策的实施过程可分为四个阶段：选择实施主体、发现调控对象、实施调控行为和调控对象反应。根据产业政策实施的四个阶段，政策实施成本也包含四个方面：代理成本、发现成本、指导成本和反应成本。产业政策实施的有效性受到实施各环节成本的制约。在具体的产业政策实施过程中，高昂的政策实施成本不仅会降低产业政策的实施效果，甚至会扭曲政策实施的“刺激-反应”轨迹，导致政策调控的完全失效。

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，《汽车工业调整和振兴规划》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安装过滤不良信息的软件一绿网。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”来改变政策。

当然。产业政策评价也应该贯穿于整个产业政策的制定与实施过程中。产业政策评价旨在对某项产业政策进行检验、估计、论证，判断其如何创造价值和分配价值，可以分为预评价阶段、过程评价阶段及结果评价阶段。其中，在预评价阶段主要采用进行定性分析方法，比较重要的有专家顾问法、集合意见法等；过程评价和结果评价阶段主要采用定量分析方法，如多属性决策法、运筹学方法、统计分析法、智能化评价法等。

产业政策评价的意义体现在以下几个方面：一是实施科学合理的政策，促进资源有效配置；二是为制定新政策提供参考；三是提高产业政策制定和执行的水平；四是引导产业政策调整方向。比如说，在一次产业政策评价问卷调查中，在接受调查的人中，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”。问卷调查结果也支持了“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增强和提高”的认识。

## 5.2 产业政策的基本情况

### 5.2.1 产业结构政策

产业结构政策是指一国政府依据本国在一定时期内的具体情况，遵循产业结构演进的一般规律和一定时期内的变化趋势，制定并实施的有关产业部门之间资源配置方式。产业间及产业部门间比例关系，通过影响与推动产业结构的调整和优化，以促进产业结构向协调化和高度化方向发展的一系列政策措施的综合。它旨在促进本国产业结构优化，进而推动经济增长。

产业结构政策的主要任务是通过有关的结构规划和政策措施，提高产业结构的转换能力，在此基础上调节供给结构与需求结构的矛盾，最终实现经济的持续“稳步”高质量的快速增长！产业结构的优化选择，是产业结构政策的灵魂和最终目标，也是一个国家在一个较长期间内经济发展战略的核心内容和具体体现！产业结构优化的根本问题，就是要研究资源在产业间的配置与再配置。

改革开放以来，我国政府实施了一系列产业结构政策，我国产业结构优化步伐加快。但我国产业结构仍然存在着一些问题。主要是第一产业比重明显偏高，但对国民经济增长的作用在逐步下降。第一产业在经济结构中的比重转换较慢。第二产业在三次产业中的比重虽然很高，增长速度较快，但产业内部结构不合理，主要是基础工业与加工工业的增长不协调，低技术、高能耗、高污染、低附加值的产业仍占有较高的比重，高附加值、高技术含量的产业的产品比重不高，高新技术产业发展还不够快。第三产业发展占 GDP 的比重还不够高，产业素质较低，技术能力较差。

2000 年 6 月，国务院发布了《鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》，在软件企业认证制度、投融资、税收、收入分配、人才吸引和培养、知识产权保护等方面，都提出了鼓励产业发展的政策措施。2000 年 10 月 11 日中共十五届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，强调要把产业结构调整作为关键，巩固和加强农业基础地位，加快工业改组改造和结构优化升级，大力发展服务业，加快国民经济和社会信

息化，继续加强基础设施建设。要求抓住世界科技革命迅猛发展的机遇，有重点地大力发展高技术产业，实现局部领域的突破和跨越式发展，逐步形成我国高技术产业的群体优势。

2005年10月11日中共十六届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，确立要推进产业结构的优化升级：一是以自主创新提升产业技术水平；二是加快发展先进制造业；三是促进服务业加快发展；四是加强基础产业基础设施建设。2005年11月9日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，审议并原则通过了《促进产业结构调整暂行规定》。确定产业结构调整的目标是：推进产业结构优化升级，促进一、二、三产业健康协调发展，逐步形成以农业为基础、高新技术产业为先导、基础产业和制造业为支撑、服务业全面发展的产业格局，坚持节约发展、清洁发展、安全发展，实现可持续发展。

2007年党的十七大报告针对我国经济结构中存在的突出问题，作出了发展现代产业体系的战略部署，最重要的是坚持走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的中国特色新型工业化道路，以信息化带动工业化，以工业化促进信息化。

随着经济全球化进程的加快，对外贸易的快速增长、外资在各领域的全面扩张及跨国公司的大举进入，我国的产业结构体系已经纳入了全球生产体系。以高新技术产业不断崛起和传统产业的大规模技术改造为核心的产业升级全球化趋势不断加强。在这样的背景下，我国的产业结构政策主要特点已经不再是适应性地“填平补齐”，而是更加注重加快工业化和农业现代化进程，用技术创新成果改造传统产业，发展新兴产业。以实现产业结构的整体升级作为政策的重点。《中华人民共和国国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确提出了产业结构调整的总体目标：通过市场机制和国家调控的作用，重点加强农业、水利、能源、交通和通信等基础设施和基础产业，振兴支柱产业，发展高新技术产业，调整提高轻纺产业，积极发展第三产业。“推进产业结构优化升级”在“十五”计划中被列为重点目标。2005年颁布的《促进产业结构调整暂行规定》明确把促进产业结构升级作为主要目标。

### 5.2.2 产业布局政策

产业布局政策是指政府机构根据产业的经济技术特性、国情、国力状况和各类地区的综合条件，对若干重要产业的空间分布进行科学引导和合理调整的意图及其相关政策措施。

从本质上讲，产业布局合理化的过程也就是建立合理的地区分工关系的过程，产业结构合理化与产业布局合理化分别从纵向和横向角度考察同一事物（产业空间分布）的两个具体方面。产业布局政策既是产业结构政策体系中不可或缺的重要内容，产业布局政策是产业结构政策的衍生形式之一。同时产业布局政策又是区域政策体系中非常重要的组成部分，只是后者更加侧重于建立和完善地区间的产业分工关系。

“八五”时期，中央政府在进一步部署东部沿海地区开发开放的同时，注意到逐渐扩大的区域差距问题，将部分大中型项目落户于中西部，但由于市场机制的作用，90年代沿海和其它地区的发展差距仍然逐渐加大。上世纪90年代中后期，中央政府先后提出一系列区域协调发展的政策。1995年9月公布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》明确提出要“坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区发展差距”。为了缩小中西部地区和东部地区的发展差距，中央政府又提出“西部开发”战略，明确了西部开发战略的区域范围，在先富地区带后富地区思想的指导下，加大对西部转移支付和政策支持力度。尔后，为加快老工业基地调整和改造，实现东北产业结构调整 and 升级，2003年“东北振兴”计划开始实施。2004年，我国政府又提出进一步平衡中西部地区与东部地区经济发展关系的“促进中部崛起”战略，至此，我国区域总体发展战略形成，这标志着我国区域发展战略的逐渐成熟，从统筹兼顾的视角指引区域健康发展。

随着我国经济发展战略和体制转轨，区域协调发展的总方针开始逐步贯彻落实，全面发展的区域空间格局正在形成。在东部地区率先发展、西部大开发、东北老工业基地建设、中部崛起等一系列振兴区域发展战略下，我国区域发展逐渐形成“东中西齐头并进、‘多引擎’”的空间格局。如表5-1所示：

表5-1 我国区域经济发展空间特征

地区	发展现状	发展趋势
东部地区	一个旅游区：海南岛旅游区；三大经济圈：长三角、珠三角、京津冀；四个经济区：海峡西岸、江苏沿海、山东半岛蓝色经济区、黄河三角洲；若干经济特区：深圳、厦门、珠海等经济特区	以可持续发展、绿色发展、创新发展为导向，改变经济增长方式，提高资源利用效率。发展重点为：推进三大圈经济一体化发展；推进河北沿海地区及四个经济区建设；努力打造海南国际旅游岛
西部地区	基本形成一批经济基础好、资源环境承载能力强、发展潜力大的经济区：成渝、广西北部湾、关中—天水等	以区域战略合作为主线，通过重庆、成都、西安的战略合作带动呼包鄂榆、广西北部湾、成渝、黔中、滇中、藏中南、关中—天水、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡等经济区发展，积极培育新的经济增长极
东北地区	已经形成三大主要发展区域：辽宁沿海经济带、沈阳经济区和图们江区域	进一步加快对外开放，以东北亚区域合作为契机，以传统产业升级和技术创新为突破，推进辽宁沿海经济带和沈阳经济区、长吉图经济区、哈大齐和牡绥地区等区域发展
中部地区	两个“两型社会”综合配套改革试验区：武汉城市圈和长株潭城市群；一个城市带：皖江城市带；一个生态经济区：鄱阳湖生态经济区	发挥“联东带西”的地理优势，以太原城市群、皖江城市带、鄱阳湖生态经济区、中原经济区、武汉城市圈、环长株潭城市群等区域发展为重点，构建沿陇海、沿京广、沿京九和沿长江中游经济带

我国的经济带建设也较为合理，如表 5-2 所示：

表 5-2 四大产业集聚带及其产业特点

产业带	所包含产业区	产业特点
东部沿海产业带	珠江三角洲产业区、海峡西岸产业区、长江三角洲产业区、胶东半岛产业区、京津唐产业区、辽东半岛产业区	先进的加工制造业基地 金融、航运、贸易等现代服务业中心 高新技术研发和生产中心



京广沿线产业带	京津唐产业区、中原产业区、武汉产业区、长株潭产业区、珠江三角洲产业区	中部地区崛起的核心 重要原材料和装备制造基地 重要农业生产基地
长江沿线产业带	武汉产业区、长三角产业区、成渝产业区	制造业和能源原材料生产基地 特色农产品加工生产基地 第三产业发展迅速
陇海兰新沿线产业带	苏北产业区、中原产业区、关中产业区、天山北麓产业区	产业带内发展不平衡 重要能源、原材料工业基地 重要的制造业基地 重要的农业基地

2014年6月25日国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，确定了促进产业转移和重点产业布局调整的政策措施。会议指出，顺应经济发展规律，引导东部部分产业向中西部有序转移，对于促进区域梯度、联动、协调发展，带动中西部新型城镇化和贫困地区致富，拓展就业和发展新空间，推动经济向中高端水平跃升，具有重大意义。要突出市场在资源配置中的决定性作用，做好政府引导，让调结构和稳增长、惠民生互为助力。

一要营造承接产业转移的良好“硬环境”和“软环境”。加大薄弱环节投资力度，加快改善中西部交通、信息、能源等基础设施，强化财税、金融等服务，做好人才开发和产业配套。

二要发挥市场主导作用，注重政策引导，促进东部地区产业创新升级和生产性服务业发展，推动劳动密集型产业和加工组装产能向中西部转移。结合“一带一路”和长江经济带等建设，发展特色优势产业。

三要发挥资源禀赋和区位优势，强化资源型产业布局导向。有序推进西部煤炭和现代煤化工、西南水电、北方风电、沿海造船等基地建设。京津冀、长三角、珠三角地区，除热电联产外禁止新建燃煤发电等高耗能高污染项目。

四要深化产业国际合作。在西部地区建设向西开放产业平台，支持优势企业到境外开拓市场。

五要实施差别化区域产业政策，切实保护环境，节约集约用地用水。通过产业转移和布局优化促进中国经济提质升级、行稳致远。

### 5.2.3 产业组织政策

产业组织政策是指为了获得理想的市场绩效，政府制定实施干预和调整产业的市场结构和市场行为，调节企业间关系的政策总和。其实质是政府通过协调竞争与规模经济的关系，以建立正常的市场秩序。如果说产业结构政策旨在实现资源在产业之间的合理配置，产业组织政策则是为了解决资源在产业内部的有效利用问题。资源利用效果不高，即使其配置合理，也无法实现国民经济的结构效益。从这个意义上说，合理的产业组织系统是未来产业结构高效运行的微观基础。

从政策导向角度看，产业组织政策通常分为两类：一是竞争促进政策：鼓励竞争、限制垄断，主要有反垄断政策或反托拉斯政策、反不正当竞争行为政策及中小企业政策等，它着眼于维持正常的市场秩序；二是产业合理化政策：主要适用于自然垄断产业鼓励专业化和规模经济，它着眼于限制过度竞争，直接表现为政府的规制政策。从政策对象看，产业组织政策可分为市场结构控制政策和市场行为控制政策两类。市场结构控制政策是从市场结构方面禁止或限制垄断的政策，如控制市场集中度、降低市场进入壁垒等。市场行为控制政策是从市场行为角度防范或制止限制竞争和不公正交易行为的发生，以及诈骗、行贿等不道德商业行为的发生。

我国的产业组织政策最早是在 1987 年党的十三大政治报告中提出的。1993 年 9 月，我国政府颁布了《反不正当竞争法》。次年 3 月，国务院又颁布了《90 年代国家产业政策纲要》及其附件《关于实施固定资产投资项目经济规模标准（第一批）的若干规定》。这两项法规的颁布，标志着我国产业组织政策

的初步形成， 以此为核心内容的我国 20 世纪 90 年代产业组织政策也基本上一直沿用至今。

为了实现规模经济，同时防止不正当竞争，中央出台了一系列产业组织政策。

较为重要的是 1993 年，中国政府颁布了《反不正当竞争法》，1994 年出台了《九十年代国家产业政策纲要》，它是关于产业组织合理化的原则性规定，提出了产业组织政策的目标是：（1）促进企业合理竞争，实现规模经济 and 专业化协作，形成适合产业技术经济特点和中国经济发展阶段的产业组织结构；（2）对规模经济效益显著的产业应形成以少数大型企业（集团）为竞争主体的市场结构；（3）对产品由大量零部件组成的产业，应形成大、中、小企业合理分工协作、规模适当的市场结构；（4）对规模经济效益不显著的产业，应鼓励小企业的发展，形成大、中、小企业并存、企业数目较多的竞争性市场结构。为此《纲要》提出的政策措施主要包括：对具有区域自然垄断性质的产业，逐步引入市场机制，鼓励合理竞争；对规模经济性显著的产业和产品，陆续制定最低经济规模标准，限制以至禁止低于标准的项目建设；鼓励企业通过平等竞争和合并、兼并、相互持股等方式，自主进行联合改组，或组建跨地区、跨部门、跨所有制乃至跨国经营的企业集团；加快关于市场竞争的法规建设；另外《纲要》还确定了部分重点产业的产业组织合理化方针。

此后，国家还出台了一些中短期性质的产业组织政策。大致包括：（1）从 1994 年起历年国民经济和社会发展规划草案中对当年度产业组织政策的具体规划；（2）政府陆续颁布的具体产业的产业组织政策。其中，既有以框架完整的政策文件形式出台的重点产业的产业组织的政策，如 1994 年国务院颁布的《汽车工业产业政策》，又包括各种涉及某一方面的专门性政策措施，如 1999 年国务院颁布的《工商投资领域重复建设目录》等。

1997 年中共“十五大”提出对国有经济布局进行战略性调整，明确国有经济需要控制的是关系国民经济命脉的重要行业与关键领域。“十六大”指出，继续调整国有经济布局 and 结构，改革国有资产管理体制，推进国有企业改革，建立现代企业制度。

按照上述基本原则，中国通过采取一系列的税收政策和财政补贴办法，对产业组织进行了改革和调整。对重点行业进行重组。对自然垄断行业进行改革，放宽基础设施领域市场准入，打破基础设施建设由中央一家独办的历史。为加快基础设施建设和发展，本着“谁投资、谁受益”的原则，鼓励地方各级政府和企业以中央、地方合资或独资等形式参与基础设施建设。同时，大力改革不合理的价格和收费管理体制，在设施建设和经营方面引入竞争机制。对部分资源枯竭的煤炭、有色金属、军工等企业实施破产关闭，1998-2003 年总共对 600 多户国有大中型企业实施了破产关闭。同时，对破坏环境、浪费资源的小煤矿、小玻璃、小水泥、小火电、小炼钢、小炼油、小造纸、小烟厂以及糖精厂等小企业也进行关闭。

2010 年 9 月国务院颁布了《国务院关于促进企业兼并重组的意见》对我国企业兼并重组提出了一系列支持意见，此后，各省也纷纷出台了促进企业兼并重组的具体实施方案，各地方政府的相关政策主要概括为以下几点：第一，关于企业兼并重组的制度保障，如废除跨地区兼并重组的限制规定、协调地区间利益分配及鼓励和支持民营资本的参与等。第二，关于企业兼并重组的引导和政策支持，主要包括资产评估、债务重组及固定资产转移的税收优惠；专项资金、技术改革贴息、信用贷款补助等财政投入政策；拓展商业银行等金融机构对企业兼并重组的资金援助渠道等金融扶持制度等。第三，关于企业自主创新能力提升的政策扶持，如为自主研发主体的先进制造业、高技术产业及战略性新兴产业的骨干企业提供资金、技术、信息交流平台等。第四，关于企业兼并重组的公共管理和服务方面，通过引进中介服务专业机构、搭建公共服务平台来加强信息咨询服务，并加强地方政府对企业兼并重组的风险监控，规范操作程序和信息披露制度，为兼并重组提供良好的政治服务环境。

表 5-3 我国部分省市企业兼并重组的相关政策

省市	名称
青海省	《关于促进企业兼并重组的实施意见》（政办[2012]5 号）
江苏省	《省政府关于促进企业兼并重组的意见》（苏政发[2011]188 号）
山东省	《关于贯彻国发[2010]27 号文件促进企业兼并重组的意见》（鲁

	政发[2011]9 号)
河北省	《关于促进企业兼并重组的实施意见》(冀政发[2011]79 号)
广东省	《关于促进企业兼并重组的意见》
河南省	《河南省煤炭企业兼并重组实施意见》(豫政[2010]32 号)
江西省	《江西省推进煤矿企业兼并重组工作方案》

#### 5.2.4 产业技术政策

产业技术政策是产业政策的组成部分，也是技术政策的组成部分。因此，产业技术政策可以理解为国家或地方政府引导、促进、规范和控制产业技术发展，使之达到经济与社会发展目标的政策。

从功能的角度看，产业技术政策包括：产业技术开发政策、产业技术商业化政策（也称技术成果转化政策）、产业技术引进与消化吸收政策、产业技术标准政策、产业知识产权政策、产业技术转移政策、中小企业技术政策、产业技术改造政策、产业技术出口政策、产业技术安全政策等。

产业技术政策的重点随产业发展的环境与要求而转移。20 世纪 80 年代到 90 年代前半期，技术引进和技术改造对我国产业发展的影响较大，技术引进政策和技术改造政策成为产业技术政策的重点。90 年代后半期，我国建立了市场经济制度，高技术发展、市场竞争和企业自主发展使技术商业化政策和技术转移政策成为产业技术政策关注的重点。进入 21 世纪，专利和技术标准对产业发展的影响越来越大，因而专利政策与技术标准政策成为产业技术政策研究的前沿问题。

1985 年，国家科委首次发布《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 项技术政策的要点。此后，一些部门和地方也陆续制定本部门和地方的技术政策，如广东省科委参照《中国技术政策》，在 1989 年发布了《广东省十三个重要领域技术政策要点》。铁道部 2004 年发布了《中华人民共和国铁路主要技术政策》等。在《中国技术政策》中，除城乡建设和环境保护外，其他技术领域的政策都包括产业技术政策。

2002 年，我国国家经贸委、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，包括高技术产业、农业、能源（煤炭、电

力、石油天然气）、环保、交通运输业（铁路、公路、水运、民航）、原材料（钢铁、有色金属、石化、化工、建材）、加工制造业（机械、重大装备、汽车、仪器仪表、轻工、纺织、医药、烟草）、建筑业、国防工业和其他产业（内贸流通、标准、计量、安全、锅炉和压力容器等）几乎覆盖了我国所有产业。从产业技术政策内容看，包括促进产业发展的投资政策、研究开发政策、企业创新政策、技术引进政策、技术标准政策、区域政策、知识产权政策、产业安全政策、中小企业政策和技术人才政策等形成了比较系统完整的国家产业技术政策框架。但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的。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。

20 世纪 90 年代后，随着市场经济的发展和政府职能的转变，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》，包含了农业、能源与环境、交通运输、原材料与资源、信息与通信、制造技术、生物技术等七个领域共 35 项关键技术。科技部与商务部联合制订发布的《鼓励外商投资高新技术产品目录》，包括电子信息、航空航天、光机电一体化、生物医药与医疗器械、新材料、新能源与高效节能、环境保护、地球空间与海洋、核应用技术、现代农业等 11 大类的 917 项产品。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，2007 年度的《指南》确定了应优先发展的信息、生物、航空航天、新材料、先进能源、现代农业、先进制造、先进环保和资源综合利用、海洋十大产业中的 130 个高技术产业化重点领域。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 年国务院发布了《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）》，系统地提出了我国新时期的产业技术政策方针和要点，包括激励企业技术创新的财税政策、促进自主创新的政府采购、实施知识产权战略和技

技术标准战略纲领等。同时，各部门还分工负责制定出台了一批实施细则。截至2009年5月，已经出台了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。各地方也制定了相关配套文件，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的效果。需要特别指出的是，在《规划纲要》中确定了一批国家重点攻关的重大工程，这些工程的实施，实际上对于相关行业的技术能力形成、技术路线起到了引领作用。从这个意义上说，这些重大工程的确立与实施，也是国家产业技术政策的制定与实施。

2008年，全球金融危机爆发后，为应对危机，中国政府陆续出台了汽车、钢铁、船舶、电子信息、有色金属、石化、装备制造、轻纺、物流等产业的调整和振兴规划。在这些规划中，除了针对市场的政策外，相当一部分政策措施是针对各个产业技术改造、提高技术标准、淘汰落后产能、加速技术研发的产业技术政策。这些产业技术政策的出台，使中国政府在应对危机与机构调整间，保持了政策的兼顾。

2010年，国务院颁布了《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》。这是一个具有深远意义的文件，它确定了中国“十二五”期间的产业选择，也确定了这些产业发展的大致技术路线。战略性新兴产业是引导未来全球竞争的重要因素，发达国家在应对经济危机的同时，以国家力量大力支持战略性新兴产业的崛起。为了在新一轮竞争中获得主动地位，中央政府及时地推出了支持战略性新兴产业的政策，对于未来我国经济发展，调整产业结构，技术进步，都具有重要意义。但是，由于新兴产业面临着极大的技术与市场的双重不确定性，因此在战略性新兴产业领域制定产业技术政策，也面临着极大的挑战。今后这一领域产业技术政策的制定，应当尽量减少政府的过度干预，保持政府和技术判断上的中立态度，尊重市场，及时地进行政策调整。

21 世纪的前 10 年，随着技术创新成为国家战略，产业技术政策与区域开发进一步紧密结合，成为推动区域产业升级、自主创新能力提高的政策工具，产业技术政策与鼓励创新的财政税收政策结合，从整体上对地方经济发展、自主创新产生了较大影响。科技部与相关部委共同组织了国家技术创新工程；在全国范围内推进国家技术创新体系的实施企业技术研发中心的建设；在全国建设为技术创新服务的实验、中试平台。2010 年 2 月，青岛被批准为国家首个技术创新工程示范城市。中国的产业技术政策还把关注点拓展到第一、第三产业。例如，科技部通过推广“科技特派员”制度，促进技术下乡，取得了较好效果。通过促进高技术与文化创意产业结合，加速文化创意产业的发展。

产业技术政策作为产业政策的重要组成部分，同样在政府经济宏观调节中发挥越来越大的作用。例如，在政府为应对全球金融危机出台的“十大产业振兴政策”中，都包括了产业技术政策，政府通过产业技术政策，在维持经济增长的同时，淘汰落后产能，促进新兴产业、新技术、新产品的发展，以期在维持经济增长与结构调整间保持相对的政策均衡。进入 21 世纪，节能减排成为产业技术政策的核心内容。例如，国家发展与改革委员会于 2011 年 12 月 30 日公布的《国家重点节能技术推广目录（第四批）》中，涉及煤炭、电力、钢铁、有色金属、石油石化、化工、建材、机械、纺织、轻工、建筑、交通、通信 13 个行业，共 22 项重点技术。

### **5.3 产业政策的主要成效**

20 世纪 90 年代后，特别是进入 21 世纪，我国的产业政策在不断进行适应性的调整，正从单纯的赶超模式和差别化的政策手段向更注重发挥比较优势、强化市场功能和提供信息的方向转变。产业政策对推动产业结构优化升级，增强产业的国际竞争力，维护国家经济安全，促进经济协调发展等具有重要而积极的作用。

#### **5.3.1 产业结构优化升级**

产业政策作为政府行为，可以根据科学的预见实现事前调节，有效地避免资源的闲置和浪费；可以通过促进资源优化配置，实现生产要素合理流动和产



品结构升级换代；通过建立合理的竞争秩序和推动企业走专业化、联合化的道路，进而达到增加社会有效供给、改善供给结构的目的。产业政策是一种供给管理政策，为社会总供求的总量平衡和结构协调创造有利的条件。

英国经济学家克拉克（Colin Clark）揭示了以第一次产业为主向以第二次产业为主、继而向以第三次产业为主转变，人均收入变化引起劳动力流动，进而导致产业结构演进的规律。从实践效果来看，产业政策的实施，使我国产业结构的调整和升级取得了一定的进展，突出表现为：一般加工工业在制造业中的比重有所下降，而技术相对密集产业的比重有所上升，尤其是技术密集度高和具有高新技术产业特征的医药制造业、电气机械及器材制造业、电子及通讯设备制造业的比重明显上升。“九五”前三年，受 1992 年以来国民经济高速增长势头的影响，我国纺织、家电、化工等轻工业仍保持较快的发展。这期间轻工业在工业增加值中的比重呈上升趋势，1999 年电子及通信设备制造业在制造业的比重已高达 8%，2000 年电子及通信设备制造业的销售收入比上年增长了 33.7%。自 1998 年起，针对亚洲金融危机、多数传统工业行业生产能力过剩和国内需求明显不足的困境，国家开始实施积极的财政政策，增加基础设施建设投资，大力调整工业行业结构，特别是对传统的纺织、钢铁、石油、建材等行业进行了较大幅度的压缩、调整、改造。受此影响，我国重工业在工业增加值中的比重开始上升，由 1998 年的 55.2% 上升为 2000 年的 59.9%。从 2008 年到 2012 年，中国一、二、三次产业的比重从 11.3%、48.6%、40.1% 变化为 10.1%、45.3%、44.6%，产业结构有所升级。

三次产业贡献率指各产业增加值增量与 GDP 增量之比，可以看出（图 1）：（1）第一产业的贡献率总体趋于下降，从 1990 年的 41.7% 下降到 2011 年的 4.6%，说明第一产业对 GDP 增量的贡献逐步下降，且近年来贡献度很低。

（2）第二产业贡献率最大，但历年的变动幅度不大，总体趋于稳定。（3）第三产业的贡献率基本呈现逐年上升的趋势，从 1990 年的 17.3% 上升到 2011 年的 43.7%，增长了近 2.5 倍，说明第三产业对 GDP 的贡献逐步上升，且目前居于非常重要的地位。

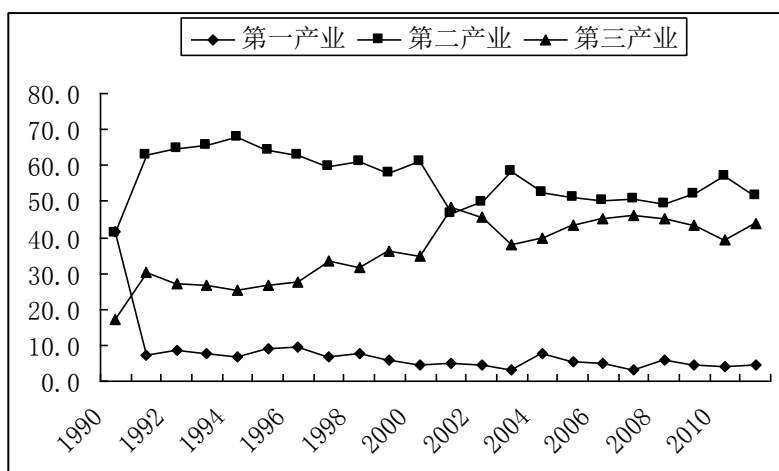


图 5-2 三次产业贡献率

从三次产业结构，即三次产业占 GDP 比重的变化趋势看（图 2）：（1）第一产业所占比重大幅下降，从 1990 年的占比 27.1% 下降为 2011 年的 10%，当前第一产业占 GDP 份额仅为 1/10。（2）第二产业所占比重有所上升，但升幅较小。从 1990 年的占比 41.6% 上升为 2004 年的 52.9%，继而占比略有下降，2011 年为占比 46.6%。（3）第三产业所占比重上升，从 1990 年的占比 31.1% 上升为 2011 年的 43.4%，上升了近 12 个百分点。由此可以看出三次产业结构调整的总体趋势：第一产业比重大幅下降，占 GDP 的份额已经很少；第二产业仍然是 GDP 构成的最主要部分，且保持一定增幅；第三产业占 GDP 比重逐年上升，已经成为 GDP 的重要组成部分。

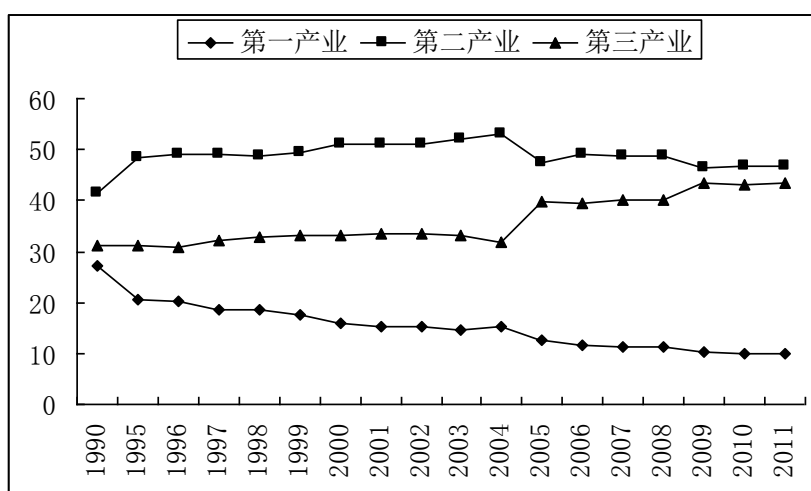


图 5-3 三次产业占 GDP 的比重

伴随产业结构调整，我国的就业结构也发生了相应调整。三次产业各自就业贡献率如图 5-4：

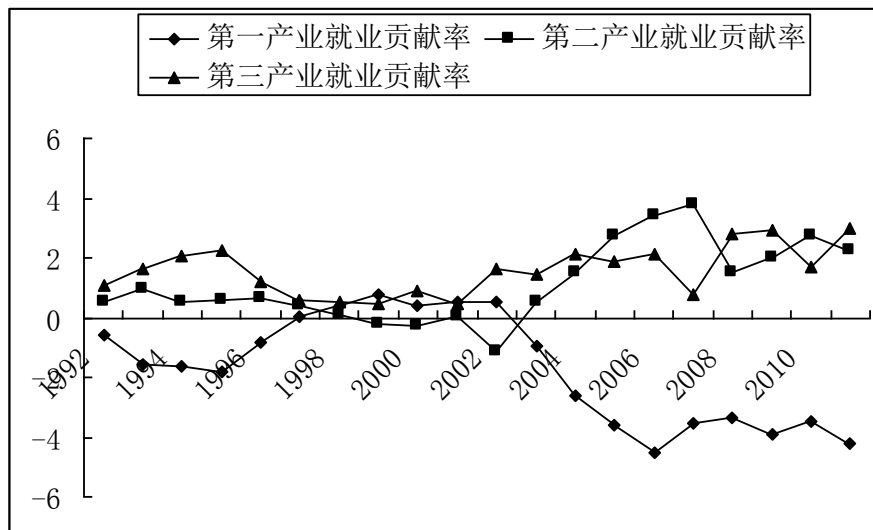


图 5-4 三次产业就业贡献率

可以看出，第一产业就业贡献率在大多数年份为负，且从 2003 年始负贡献率逐年上升；从 1992 年始，第二产业的就业贡献率除三个年份外均为正值；第三产业的就业贡献率为正，且基本呈现逐年上升的趋势，说明随着产业结构的升级，我国的就业结构也在逐渐改善，产业政策对改善我国的就业结构起到了间接地作用。

### 5.3.2 经济增长方式转变

产业政策通过鼓励发展高新技术产业和改造传统产业，支持采用先进技术和淘汰落后技术，加快技术进步，提高科技进步在经济增长中所占比重，促使经济由粗放经营向集约经营转变，提高宏观经济效益。制定和实施产业政策是促进经济增长方式转变的重要手段。

我国高技术产业保持快速发展，高技术制造业总产值年均增长 17.3%，2010 年达到 7.62 万亿元，居世界第二位；高新技术产品出口达到 4924 亿美元，是 2005 年的 2.3 倍，居世界第一位。信息技术服务、数字内容服务、电子商务、研发设计服务等高技术服务业快速发展，信息、生物等高新技术广泛应用与渗透，为促进经济发展方式转变和产业结构调整作出了重要贡献。

高技术服务业、生物、新能源、新材料、航空航天等一批新兴产业蓬勃发展。信息产业“一枝独秀”的局面逐步得到改变，占高技术产业的比例由 2005 年的 80%调整到 2010 年的 69%。一批高技术产业基地初具规模，93 家国家高技术产业基地、83 个国家高新技术产业开发区、127 个国家级经济技术开发区、58 个国家科技兴贸创新基地等已成为高技术产业发展的重要增长极。东部地区高技术产业进一步向高端延伸，中西部地区高技术产业规模快速增长。产业空间的合理格局逐步形成。

产业技术创新实力明显增强。产业的研发投入稳步提高，2009 年达到 892 亿元，是 2005 年的 2.5 倍，年均增长 25.2%。产业的发明专利拥有量大幅增长，2009 年达到 41170 件，是 2005 年的 6.2 倍，年均增长 57.7%。在信息、生物、新能源等领域新建一批国家工程研究中心和国家工程实验室，产业技术创新的物质基础进一步夯实。高速铁路、超级计算机等一批核心关键技术取得重大突破并实现产业化。涌现出华为、联想等一批具有较强创新活力的企业，营业收入过百亿元的高技术企业超过 40 家，企业的国际竞争力不断增强。

产业国际化水平进一步提高。高技术产业的国际化步伐不断加快，高新技术产品出口占出口总额的比重由 2005 年的 28.6%提高到 2010 年的 31.2%，我国成为世界重要的高技术产品生产制造基地。随着产业创新能力的不断增强，高技术产业出口开始由简单的加工贸易出口向资本、技术输出和高附加值产品出口转变，在国际分工中的地位日益提升。产业技术开发和标准研制等国际合作向深度和广度发展。

中国的能源消费结构也有所改善，如表 5—5 所示，从 2005 年至 2012 年，我国的原油使用所占比率有稳步下降的趋势，天然气使用所占比率逐步上升，煤使用所占比率略有下降，从 2009 年始，我国开始再生资源的使用，且使用占比呈逐年上升的趋势。说明我国的能源消费结构不断改善，逐步从粗放型增长向集约型增长转变。

表 5—5 中国各种一次能源消费的百分率 (%)

	原油	天然气	煤	核能	水力发电	再生能源
2005	20.9	2.6	69.9	0.8	5.7	

2006	20.4	2.9	70.2	0.7	5.7	
2007	19.5	3.4	70.5	0.8	5.9	
2008	18.8	3.6	70.2	0.8	6.6	
2009	17.7	3.7	71.2	0.7	6.4	0.3
2010	17.6	4.0	70.5	0.7	6.7	0.5
2011	17.7	4.5	70.4	0.7	6.0	0.7
2012	17.7	4.7	68.5	0.8	7.1	1.2

数据来源：BP 公司数据

### 5.3.3 增强产业的国际竞争力

产业的国际竞争力是建立在本国资源的国际比较优势、骨干企业的生产力水平、技术自主创新能力和国际市场的开拓能力基础之上的。增强企业创新能力和国际市场开拓能力的产业政策，实施出口导向型产业政策等等，都可以有效地促进本国产业参与国际竞争，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。

在工业品产量上，中国居世界的位次逐步上升，如表 5—6 所示，可以看出，随着中国产业政策的实施，中国的工业品生产能力逐步上升，在国际的排名也逐步靠前，很多工业品的产量已经居世界首位。

表 5—6 中国工业品产量世界排位

指标	1978	1990	2000	2005	2012
钢	5	4	1	1	1
煤	3	1	1	1	1
原油	8	5	5	5	4
发电量	7	4	2	2	1
水泥	4	1	1	1	1
化肥	3	3	1	1	1
棉布	1	1	2	1	1

在农业产品产量上，中国居世界的位次逐步上升，如表 5—7 所示，可以看出，随着中国产业政策的实施，中国的农业产品生产能力逐步上升，很多工业品的产量已经居世界首位。

表 5—7 中国农业产品产量世界排位

指标	1978	1990	2000	2005	2011
谷物	2	1	1	1	1
肉类	3	1	1	1	1
籽棉	2	1	1	1	1
大豆	3	3	4	4	4
花生	2	2	1	1	1
油菜籽	2	1	1	1	2
甘蔗	7	4	3	3	3
茶叶	2	2	2	1	1
水果	9	4	1	1	1

## 参考文献

- [1] 高志前. 产业技术政策的内涵与功能[J]. 中国科技论坛. 2008(3):48-59.
- [2] 李文军. 产业技术政策研究述评[J]. 技术经济. 2014(3):80-112.
- [3] 施碧月. 产业结构政策的条件、背景及其特点分析[J]. 2011(12):62-63.
- [4] 吕政. 产业政策的制订与战略性产业的选择[J]. 2004(4):28-30.
- [5] 李晶. 产业政策对产业结构变迁、二氧化碳排放的影响[D]. 山东大学. 2014.
- [6] 刘澄, 顾强, 董瑞青. 产业政策在战略性新兴产业发展中的作用[J]. 2011(1):196-203.
- [7] 吴桂林, 刘艳艳, 韦宝秀. 产业政策制定和执行过程中的政府行为分析[J]. 中国集体经济. 2010(1):56-57.
- [8] 黄辉. 从我国产业布局政策的演变看西部开发[J]. 西北工业大学学报(社会科学版). 2001(12):27-29.
- [9] 匡明. 非均衡发展时期我国产业布局政策及其成效[J]. 2007(9):66-67.
- [10] 夏玉华. 经济全球化条件下, 中国产业组织政策的调整和重构[J]. 人力资源管理. 2010(5):240-242.

- [11] 李键. 论我国产业政策的现状及展望[J]. 中国市场. 2011(12):115-116.
- [12] 赵晶晶. 区域产业政策的制度基础、实施路径与效果测度研究[D]. 南开大学. 2012.
- [13] 周芹. 试析我国经济发展中的产业组织政策[J]. 黑龙江志. 2009(17):158-159.
- [14] 高志前. 我国产业技术政策的发展与应用[J]. 创新科技. 2008(5):18-19.
- [15] 方易. 我国产业政策的有效性及其影响因素分析[J]. 贵州社会科学. 2014(5):72-77.
- [16] 李敬辉. 新时期中国产业政策研究[D]. 哈尔滨工程大学. 2004.
- [17] 陈瑾玫. 中国产业政策效应研究[D]. 辽宁大学. 2007.

## 第 6 章 问题与剖析

### 6.1 产业政策存在的问题

#### 6.1.1 产业政策失灵现象时有发生

从现实看，我国的产业政策表现出更多的无效用甚至负效用特征。由于与市场准入、项目审批、供地审批、金融贷款、强制淘汰等方面的直接关联，我国的产业政策从政策目标到政策手段都表现出强烈的管制性、替代性与选择性特征，即直接干预市场，以政府行为取代市场机制以及扶持大型集团企业。

在我国的产业政策制定过程中，市场信息的问题始终困扰着决策者。特别是在一些高新技术领域，决策者由于缺乏相应的专业知识，难以对复杂的行业发展作出准确的判断。在这种情况下，决策者会更倾向于听取相关领域专家的意见和建议。但是专家学者仍然面临不完全信息的问题，如 20 世纪 80 年代初期，政府担心电风扇行业生产过热而邀请专家进行合理产量的论证，但最终市场的需求远远超过专家的论证结果。

2009 年，在金融危机之后我国陆续颁布实施十大重点产业调整与振兴规划，涉及钢铁、汽车、船舶、石化、纺织、轻工、有色金属、装备制造以及电子信息产业，与之配套的实施细则多达 160 余项。这些产业政策有三个方面的特征。一是对大型企业集团的强调与支持，二是对支柱产业的扶持，三是综合运用财政、税收、金融等政策工具。以 2009 年 1 月国务院出台的钢铁产业调整振兴规划为例，针对盲目投资严重，产能总量过剩，创新能力不强以及产业布局不合理等问题，提出了控制总量、淘汰落后、联合重组、技术改造、优化布局的目标，并提出了 10 项配套政策措施。同年 5 月，工业和信息化部又公布了《关于遏制钢铁行业产量过快增长的紧急通报》，通报要求钢铁行业必须把控制总量作为首要任务。然而，上述产业政策措施并没有发挥实际效用，相反，钢铁行业产能过剩的问题至今已经到了非常严峻的地步。2012 年，我国钢铁行业产能利用率仅有 72%，而根据中国钢铁协会估计，2013 年我国粗钢产量可达 10.2 亿吨，产能过剩至少超 2.2 亿吨，约占全球钢铁产能过剩的 40%。



事实上，早在 2005 年 7 月国家发改委公布我国第一个钢铁工业的产业政策《钢铁产业发展政策》的时候，就已经把把提高产业集中度和优化生产力布局作为产业政策调整的核心。其中，控制钢铁产业的规模，是该产业政策的一个重要调控内容。从《钢铁产业发展政策》的文本上理解，钢铁产业的规模是通过国家制定规划来实现控制；但是合理的生产规模主要由市场中的供需关系决定，而不是被“规划”出来的。2005 年的《钢铁产业发展政策》实际上也并没有达到“规划”目标，使生产总量得到控制、产业布局得到优化。反而到了 2008 年钢铁产能就已过剩 1.6 亿吨、钢铁产能调控似乎陷进恶性循环的怪圈——越调控越失控。同样的问题在其他产业面也存在，2013 年月工业与信息化部部长苗圩称，现阶段我国部分行业的产能过剩已经超出了正常的市场竞争的范围、钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃、船舶等行业尤为明显。2013 年 10 月，国务院发布《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》，意在努力削减传统制造业过剩的产能。不难发现，这些产能过剩的行业恰恰都在 2009 年国家的十大重点产业调整与振兴规划范围之内。

除了传统产业之外，在战略新兴产业领域也出现了产业政策失败的危机，光伏产业就是一个典型的代表。2010 年 12 月国务院印发《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》，其中提及“开拓多元化的太阳能光伏光热发电市场”。以该产业政策导向为信号，大量太阳能光伏企业开始快速扩张产能规模，半年内，尚德、英利、天合、阿特斯、晶澳等一线企业的产能都扩张到了一倍以上。到 2011 年末，盲目扩张产能后的光伏市场开始出现供需失衡、企业出现严重的经营亏损、如尚德亏损达 10.067 亿美元。一年后、高度对外依存的光伏业又遭遇美国的“双反”调查和欧洲的补贴削减、使得产业前景越加黯淡。2013 年上半年光伏产能利用率不足 60%，产能严重过剩。

总的来说，上述提及的传统制造业与战略新兴行业所出现的问题的背后，都与政府出台的产业政策有关。对于战略新兴行业而言，其基本线索是，政府一开始认定某个产业未来发展的可能性，制定了一揽子推动产业发展的政策，这些政策可能与财政、税收、金融以及行政许可等相关。然而产业政策的结果却是事与愿违，出现了意外——通常伴随的是以盲目投资和快速扩张为特征，超

出正常的供给需求关系—使得产业的发展面临危机。随后，政府又急于制定新的产业干预政策试图去调整和修复之前产业政策导致的问题。政府每一次错误导致的问题又变成它下一步继续干预的理由，这样一种恶性的循环可以说明，产业政策基本没有达到预期的效果或者总体失败。

### 6.1.2 “创租”与“寻租”现象严重

政府（尤其是地方政府）制定产业政策的过程实际上是创租的过程。广义上而言，租金是通过权利的创造、维护和转移产生的收入。而产业政策是典型的租金生产和分配过程，政府优待一些企业，歧视另外一些企业。创租的方式包括提供土地、融资、税收减免、建立保护壁垒以及对大型企业集团的扶持—所谓挑选赢家。我国产业发展历史上，有利用租金发展腾飞的行业—如彩电行业，但也有陷入创租与追逐租金恶性循环的行业—汽车行业。这说明“租”是一种十分不稳定的双刃剑，虽然租金对于产业组织来说十分得诱人，但是它一旦被创造出来就给政府和企业带来许多风险。

从产业政策执行方面来看，产业政策面临更加复杂的影响。中国产业政策模式的特色，在于这是一个多层次的架构，尤其是来自处在动态演变和博弈之中的中央地方关系的影响。中国并不是一个简单的单一制国家，改革开放以来，中国在高度集权的基础上进行政府间的放权而产生了一种独特的具有“行为联邦制”特征的中央—地方关系。实际上，我国地方政府实际上所享有的权力，要比所有联邦制国家里的州和地方政府大得多。中央的政策和指令总会在实施对象边界内外产生“意外后果”，地方政府已不再是单纯的中央政府的代理人和指令的执行者，而是成为拥有相对独立利益和权限的管理主体。

在限制性产业政策方面，诸如化解钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃等行业产能过剩的政策中，反对和废除“地方保护主义”是中央反复强调的调控措施，例如近期在国务院《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》以及十八届三中全会作出的中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》等文件中都有所提及。然而，国家层面的产业政策在地方实施效果差，特别是限制性产业政策方面，受限制的市县级政府控制下的企业借款率反而有所提高。地方的重复建设，过度投资，市场分割更是屡禁不绝。

在积极性产业政策方面，如战略新兴产业，新能源汽车产业政策在各地执行中存在差异，新能源汽车示范工程本身并不是一个从成本收益分析上看具有经济效益的政策选择。然而，参与示范工程这一行为本身具有“政治合法性”，能够使得地方跻身国家战略性新兴产业的布局，是地方官员的重要政绩和政治晋升资本。在双重激励模式下，地方政府行为有“实动”、“暗动”、“伪动”、“缓动”等不同选择”在政治激励下，地方政府倾向于采取形式化、表面化的政策执行策略，虽然有助于营造产业发展的热烈氛围，但缺乏实质性的投入和实施。此外，例如汽车产业，地方政府、企业和跨国公司形成了三方“寻租联盟”，地方政府成了“寻租”的领导者，中央政府受到各地的压力。缺乏足够效能去分配“租金”，在最终的布点规划和准入上作出妥协，结果完全没有纠正重复建设的问题。同时，外资解决了行业进入的资金。技术瓶颈问题，并以此为筹码换取对中国汽车产业长远发展的限制与控制，地方政府和企业也为自身的利益进行了逆向选择，与外资一道享用国家保护带来的丰厚利润。

由此不难看出，政府行政系统和产业政策对象的自身利益在相当程度上决定着产业政策的执行状况。产业政策从制定到落实从来就不是一个静态的先后顺序问题，而是在我国特殊的制度安排框架中的政府层级关系和地方政府属性背景下，不断被扭曲和异化。

### 6.1.3 严重干预微观经济主体运行

自 20 世纪 80 年代后期中国正式制定产业政策以来，政府根据不同阶段经济的发展情况，制定了总体性的产业政策发展纲要以及针对不同产业的具体产业政策，这些产业政策对推进产业发展与促进经济发展发挥了积极作用。随着经济体制改革的深入推进，2000 年后随着产业政策规定的更加具体化，尤其是针对某些产业的产业政策干预微观经济主体运行，政府之手不断挤压市场空间，而且产业政策本身也受到政府有限理性与不完全信息等因素的影响，本身也有待不断完善，产业政策发挥的作用有限，阻碍了市场化体制改革的深入推进。

当经济发展到一定阶段以投资与外需为主拉动经济增长的方式进一步固化，在推进市场经济体制改革的进程中，政府为了有效调控经济发展，在经济快速增长背景下针对经济过热与产能过剩时，常规的以经济手段为主的调控政策不足以治理经济过热与产能过剩，这种背景下就采用越来越多的行政手段来调节经济运行，而行政手段主要以通过制定产业政策来实现。存在自身利益最大化的政府在有限理性不完全信息背景下，倾向于通过扩大自身权力来调控经济，这也是产业政策中行政手段不断强化的重要原因。现今的产业政策调整对象几乎涵盖了国民经济中全部大类行业，产业政策主要是通过目录指导、市场准入、项目核准、供地审批、贷款行政核准、强制性清理淘汰落后产能等一系列措施来推进，政府行政性直接干预措施不断强化。

目前，政府制定的产业政策过于强调行政手段的作用，倾向于通过发挥行政力量来推进产业发展与产业结构调整，而且行政控制措施不断加剧。包括通过名为核准而实为审批、以提高集中度为名歧视中小企业等措施干预了微观经济主体运行，既有违市场体系的公平公正，也影响到中小企业的健康成长。过多过细以及以行政手段为主的产业政策挤压了市场发挥配置资源作用的空间，对微观经济主体行为的干预不断增强，在表面上放松管制的同时，行政控制不断强化、政府权力不断增强。产业政策发挥良好的作用需要一系列的前提条件，包括深入推进市场化的经济体制改革，产业政策、财政政策、货币政策与有关规划的相互协调配合，确保公平公正的市场环境以及产业政策自身的完善等。但中国产业政策并未能发挥应有的效果，除了外部环境因素的影响外，主要与产业政策本身存在的问题密切相关。

首先，产业政策主要通过目录指导来调整产业结构，但是名义上虽然是指导目录但实际上成为强制性的行政措施，这种行政性措施极大干预了市场运行并不断强化政府权力。相关产业政策在实际执行过程中与项目审批核准、信贷、税收、土地等政策密切相关，表面上是目录指导但属于强制性措施，通过利用行政力量干预市场运行，不断蚕食市场发挥配置资源作用的空叫，政府行政权力不断强化。

其次，产业政策主要把投资审批核准与市场准入作为推行产业政策的主要措施，在不断扩大政府权力的同时，严重干预微观市场经济主体运行。2004 年发布的《关于投资体制改革的决定》等产业政策进一步强化政府审核与管理企业投资的职能，明为核准实为审批的行政控制政策成为推行产业政策的主要措施。土地在经济发展中的作用越来越重要，而能否获得投资核准是获得土地的唯一标准，这进一步强化了政府的行政控制与审批权力。2009 年颁布《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》进一步把严格行业准入、项目审批和控制固定资产投资等行政手段作为重要的政策措施，对行业准入的行政管理不断加强，并把环境、设备规模、工艺、技术经济指标等均纳入管理范围，严重影响到公平公正的市场环境，严重干预微观市场经济主体运行。

产业政策制定与实施过高估计了政府能力，在一定程度上导致了政府与市场的双失灵。那种通过市场准入、投资项目审批与选择性培育特定企业以试图提高市场集中度与做大做强企业的做法，效果适得其反，严重影响到市场竞争效率。产业政策的重点应是培育市场体系以及构建公正公平的市场环境，尤其是重点培养有利于推进企业创新的市场环境，努力发挥市场配置资源的基础性作用，并有效促进各类企业的健康发展。政府在制定与实施产业政策过程中，最重要的任务应是在推进市场化为主要的经济体制改革进程中，有效构建推进市场经济体制运行的制度框架与微观基础，最大程度地激发微观经济主体的活力与主观能动性，而不是干预市场运行、限制正常市场竞争。

#### **6.1.4 忽略协调竞争秩序**

中国产业政策的主要特征之一是重视支持大企业发展，主要表现为保护和扶持在位的大型企业（尤其是国有企业）。如 1993 年提出对国企进行战略性结构调整，主要措施包括兼并破产、组建大型企业集团、实行大公司战略等；1997 年“十五大”提出“抓大放小”改革战略，一些地方和部门出于发展大型企业集团的考虑，出现了行政力量主导、推动国企强强联合或以强带弱。21 世纪以来，“推动企业兼并重组、实施重点产业部门大型企业集团战略、提高中国工业产业国际竞争力”成为中国产业政策的主要内容。实施这类政策的理由往

往是“充分利用规模经济，打造具有国际竞争力的大型企业集团”和“提高市场集中度，避免过度竞争”等。其理论依据一般是“市场失灵”、“经济发展、赶超需要”等。相关政策部门往往在制定行业发展规划和确定项目审批或核准条件时，偏向于在位大型企业，对新进入中小企业发展进行限制。虽然一些行业的产业集中度、企业平均规模及专业化协作水平因此而取得了一定进展，但总的来说，并未改变产业组织结构不合理的状况。主要原因在于产业政策和竞争政策的不协调。如中国的产业组织政策一直将实现规模经济 and 专业化协作作为主要目标，而忽视了产业组织政策的核心作用在于“协调竞争秩序与规模经济的关系，实现资源的优化配置”。

鉴于中国绝大部分产业的集中度很低，产业政策鼓励企业兼并重组、鼓励提高集中度。“十一五”期间，政府大力推进企业组织结构调整和兼并重组，支持优势企业并购落后企业和困难企业。近年来，从“十大产业调整振兴规划”到“十二五规划纲要”，都毫无例外地提出了要“引导企业兼并重组，提高产业集中度”。在这种政策环境及其导向下，一些地方政府以《国务院关于促进企业兼并重组的意见》等纲领性文件及一些部门性产业政策作为促进所辖区域企业兼并重组的政策依据，以“优化资源配置，产业优化升级和企业组织优化整合”为目标，大力推进企业兼并重组、提高产业集中度，导致一些地区部分行业格局出现重大改变，争议颇大。特别是在企业兼并重组过程中的一些不尊重企业独立法人主体地位、不尊重产权、不尊重企业意愿等一些不规范的做法，引起诸多批评。

#### **6.1.5 产业政策体系多层次**

中国产业政策的实施手段以行政性直接干预措施为主，且这些行政性干预措施往往是综合性的，相关行业管理部门有时与质量管理、投资管理、环保、国土、金融甚至公检法等部门采取联合行动。这种“综合运用法律、经济、技术、标准以及必要的行政手段”（实际上往往是以行政手段为主），往往配以问责制，能较好调动多个相关部门，综合应用产业、金融、土地和环保政策，因而确实能形成强大合力，对相关行业的产业结构、布局、市场格局乃至一些企业命运产生重大影响。

另外，中国产业政策在体系上是多层级的，中央政府及地方政府（在其辖域）均可制定、实施影响产业发展的相关政策。产业政策制定主体关系上的层级属性并不意味着产业政策一定统一。实际上，不同主体的层次性、利益和目标上的不一致性，常常导致产业政策的扭曲或选择性解读。产业政策体系的多层级和产业政策多主体的性质，使产业政策的制定和实施，受到中央政府、地方政府和企业等多个行为主体的影响与制约，利益关系复杂。这往往也导致政策效果难如人意，甚至事与愿违。

## 6.2 产业政策问题剖析

从我国产业政策的实效看，产业政策目标和实际效果之间存在着明显偏差。产业结构层次低、地区产业结构雷同的问题并未从根本上解决。产业组织结构不合理，主要工业行业的集中度在下降，中小企业发展环境不宽松。产业技术进步同发达国家相比有很大差距，引进国外先进技术的吸收、消化、创新能力不强，一些高新技术产业的发展同某些发展中国家相比差距也不小，如 IT 产业已经和同样是发展中国家的印度形成差距。区域经济发展不平衡的问题仍然十分突出等等。所有这些，都说明我国产业政策的失效现象是存在的。

产业政策失效的原因是多方面的，既有体制、机制方面的原因，也有经济发展内部的原因。

### 6.2.1 多重利益关系并存

我国产业政策的实施涉及三个最基本的利益主体：中央政府、地方政府和企业。中央政府是产业政策的制定者，它的行为可以假设为整体利益最大化或社会福利最大化。地方政府和企业是产业政策的执行者，它们的行为是局部利益最大化或个人效用最大化。地方政府在产业政策中所扮演的实际上是一个双重角色，既是区域政策制定者，把国家产业政策地区化，又是一个“经济人”，维护着地区利益。正是这样一个角色，使得产业政策在实际执行过程中往往出现扭曲，导致产业政策失效。

在我国，地方政府是一个笼统的概念，既有省级政府，也有市级政府，还有县（区）级政府、乡镇政府等等。各级地方政府鲜明的行为特征：一是地方

利益最大化。基本的追求目标是财政收入的最大化和本地区社会福利的最大化。二是个人利益最大化。地方政府是由形形色色的人构成，他们也有追求权力、声望、舒适的生活条件、货币收入、晋升提拔等的欲望。在目前的体制下，他们把追求增长最大化（尤其是 GDP 的增长），作为一种显示信号，以满足自己在提拔、重用等方面的需要。三是机会主义行为。地方政府在某种程度上是中央政府的代理人，按照委托—代理理论，在信息不完备和外部监督乏力的情况下，就会产生委托—代理问题，地方政府和中央政府的决策会缺乏统一性，有损于整体利益的实现。四是利益短期化。在我国现行的政治体制下，“政绩出干部”、“数字出干部”，地方政府追求的地方利益存有短期行为，这有悖于消费理论所说的“经济人较倾向于追求长期利益”的观点。于是，急功近利、重复建设、低水平建设等问题的存在与盛行，也就在所难免。地方政府所具有的这些行为决定了他们存在对中央政府政策的“变通”动机。特别是在中央政府缺乏利益补偿机制和“可置信的威胁”，而政策本身又影响到地方或个人利益时，政策“变通”的幅度就更大。正如国内学者江小娟认为的那样，中央政府执行的产业政策能否有效执行，能否取得良好的绩效，除了政策本身的合理之外，重要的一点还在于该产业政策的执行对地方政府收益和成本的比较，只有当地方政府执行产业政策的利益大于成本时，产业政策才能得到有效执行；反之，产业政策的实施就会受到阻碍。

### 6.2.2 产业政策的实施机制不健全

产业政策的实施机制包括产业政策的制定和执行两个方面。就产业政策的制定来讲，关键是制定者的决策行为和制定程序的科学化，及保障产业政策的合理化；从产业政策的执行方面讲，除了利益导向机制外，关键是执行手段的配套完善和传导机制的设计，以保障产业政策落到实处。

关于产业政策的合理化问题，一般认为有三个判断标准：一是是否能够正确反映产业结构变动趋势；二是是否能够最大限度地发挥主导产业的带动效应；三是是否能够根据产业结构变动的信息，适时进行必要的调整。这三条标准是同产业政策制定程序的科学化，以及政策制定者的决策行为紧密相连的。产业政策制定者的主体行为及其偏好，是产业政策合理化的前提条件。“公共



选择”理论对政府作为经济政策的制定者的行为，进行了较为系统的分析，总的认为政策制定者总是自觉不自觉地把自己的行动建立在偏好的基础上，成为选择经济政策目标时的“非经济”因素。日本产业政策的制定，在最大程度上采取了同企业尤其是大企业的协商，这个过程在很大程度上消除了政策制定者的行为偏好，既保障产业政策的合理化，也使产业政策成为政府和企业共同奋斗的目标。当前，我国产业政策的制定过程还主要是一种政府行为，企业界参与的较少，在某种程度上使产业政策的合理性打了折扣，企业的动机、目标等也难以融入产业政策中去。

市场经济中应用最普遍、也最为人们所熟悉的产业政策执行方式，是通过税收、补贴、信贷等财政金融手段，间接影响生产者或消费者的方式。而伴随着产业政策执行过程的是一个传导机制问题，或者说是一个信息传递问题。在信息传递过程中，由于信息耗散、信息畸变、信息失灵等原因，使信息传递的内容不能保持清晰、明确、统一，影响着产业政策的效果。保证信息传递效果的源头是产业政策的合理性，若产业政策不合理，则信息的源头就出了问题，那么保障信息传递的意义也无从谈起。

发达国家产业政策的信息传递是借助市场来完成的，公平与竞争性的市场机制能够使政策信息的传递更有效率。而我国产业政策的信息传递是多环节的，市场传递的功能尚未充分发挥，行政手段仍然过多过频。自上而下的行政手段的信息传递，由于地区利益或部门利益的存在，使决策信息失真、扭曲、变形的概率增大。

### **6.2.3 企业主体缺乏应变和持续发展能力**

企业是市场经济的主体，也是产业政策实施的载体。我国大部分企业的自我发展能力较差、创新能力不强、竞争力不足，这些问题的存在制约着产业政策的实施。对国有企业来讲，长期计划经济体制下造就的企业历史包袱沉重、技术层次低、设备老化、企业冗员多等问题，使国有企业对国家的产业政策缺乏自我反应的能力，而民营企业人才匮乏，技术开发、市场融资等渠道不畅，也对国家产业政策的响应不够敏捷。

传统的产业政策是对产业发展实行统一规划，使经济活动控制在国家产业政策领域，这在一定程度上限制了企业的发展空间，压抑了企业家的创新精神，更使民间资本活动的领域缩小。当前我国民营经济的发展大多处于创业阶段（不包括改制形成的民营企业），产业政策对其要求的门槛还不宜过高，产业政策应当作为一种导向机制，在竞争中发挥调整提高的作用，促进我国的产业政策由单纯的赶超模式和差别化的政策手段向注重发挥比较优势、强化市场功能和提供信息的方向转变。

#### **6.2.4 国有资本尚未发挥积极支持效应**

在计划经济时期，国有企业是执行国家经济政策的载体。在市场经济中，尤其是国有资本从竞争领域中退出，使得政府不能再直接干预企业的决策行为。转轨时期的中国经济国有资本对产业政策目标的实现尚没有发挥出积极的作用。强调国有资本退出竞争领域，只应保留在公共品领域，但忽视了发达市场经济国家在国有资本运作过程中对产业政策的积极效应。这是对国有资本存在方式的认识问题。在工业社会的传统产业中，国有资产的存在形式是有形资产，而在发达国家的高新技术产业中，国有资产的存在形式是各类研发成果的无形资产或知识产权。

包括美国在内的发达国家，都纷纷增加对高新技术产业的研发投入，从表面上看，发达市场经济国家经历了一个从国有化到非国有化的转变，而实际上所涉及的是国有资本存在领域和存在方式的转变。国有资本从竞争领域退出，转向研发领域，是国有资本的一种存在方式，对实现产业政策的目标会更加有利。

#### **6.2.5 收入水平低和二元经济结构特征**

人们消费水平的变化同产业结构的变化是密切相关的，配第一克拉克定理系统地阐述了随着人均收入水平的提高，劳动力在三次产业之间转移的规律，也揭示出了产业结构的变动规律。产业政策的合理性要求符合产业结构的变动规律，因而同人均收入水平是正相关的。制造业的内部结构升级更是同人们的消费水平直接联系的。我国城乡居民收入水平不高，尤其是二元经济结构特征明显，使得城乡居民收入差距较大，在很大程度上使产业政策在实践中出现断

层或纵差，使得产业政策不能在一个平台上运行，影响到产业政策的总体实现效果。另外，我国的市场经济体制还不完善，企业改革尚未完全到位、政府职能转变滞后、产业政策实施中的时差等等，也在很大程度上影响着产业政策的实际效果。

## 参考文献

- [1] 唐晓华. 产业结构政策若干问题解析[J]. 经济师. 2011(10):6-8.
- [2] 张许颖. 产业政策失效原因的博弈分析[J]. 经济经纬. 2004(1):71-74.
- [3] 齐孝福. 产业政策失效原因的多维分析[J]. 山东社会科学. 2005(4):79-81.
- [4] 张泽一. 产业政策有效性问题的研究[D]. 北京交通大学. 2010.
- [5] 杨燕明, 刘珊珊. 浅析我国产业结构[J]. 2011 年人文社会科学专辑. 2011:130-131.
- [6] 张律律. 国产业政策转型问题研究[J]. 国际贸易. 2011(7):33-35.
- [7] 李敬辉. 新时期中国产业政策研究[D]. 哈尔滨工程大学. 2004.
- [8] 项安波, 张文魁. 中国产业政策的特点、评估与政策调整建议[J]. 中国发展观察. 2013(12):19-21.
- [9] 刘社建. 中国产业政策的演进、问题及对策[J]. 学术月刊. 2014(2):79-85.
- [10] 陈瑾玫. 中国产业政策效应研究[D]. 辽宁大学. 2007.
- [11] 郜筱亮. 中国特色新型工业化产业政策研究[D]. 西南财经大学. 2011.

# 第四篇 中国产业政策案例研究

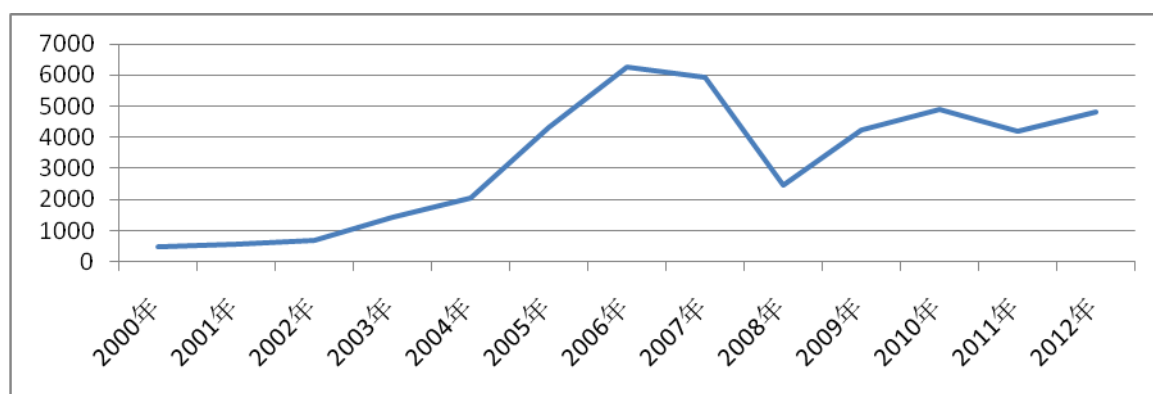
## 第7章 钢铁产业政策

### 7.1 引言

进入新世纪以来，我国经济连续 10 年保持两位数增长。经济强劲增长的主要动力之一来自于基础设施、城市建设为主的固定资产投资。受此影响，我国钢铁工业迎来了发展的黄金时期，钢铁企业数量和产品数量大幅攀升，占世界钢铁产量的比重越来越大，我国已成为世界钢铁大国。

根据国务院发展研究中心的数据，生铁产量方面，截至 2013 年底，我国生铁产量为 7.09 亿吨，较 2000 年增长了 4.4 倍；粗钢 7.79 亿吨，增长了 5 倍；成品钢材 10.68 亿吨，增长了 7.1 倍。同一时期，我国生铁和粗钢产量占世界的比重也大幅上升。2003 年，我国生铁和粗钢的产量占世界总产量的比重均不足 40%。经过 10 年的高速增长，生铁的产量占世界产量的比重已经超过 60%，粗钢的产量占世界产量的比重也已经接近 50%。在钢铁产量增加的同时，我国钢铁出口也大幅增长。2000 年我国钢材出口量仅为 621 万吨，但 2013 我国钢铁出口量达到了 4826 万吨。13 年间，我国钢铁出口累计增长了 6.77 倍。

图 7-1 钢材出口数量（万吨）



（数据来源：国务院发展研究中心）

但是，我国钢铁产业也存在着产能过剩、结构失衡等严重不足。应该说，这都与钢铁产业政策的特殊影响作用是分不开的。事实上，作为调节国家钢铁

行业发展的一项重要手段，钢铁产业政策一直以来都扮演着至关重要的角色，对于我国发展钢铁产业产生了非常重要的作用。

## 7.2 钢铁行业政策概况

从 20 世纪末开始，我国密集出台了一系列钢铁产政策来规范和引导整个行业的发展。原国家冶金工业局于 1999 年出台了《1999 年限期淘汰工艺技术装备计划的通知》，明确 2000 年及 2002 年底要淘汰热烧结矿工艺、土焦工艺、土烧结工艺、土直接还原工艺等 18 项落后的工艺和设备。2003 年国务院下发了《国务院办公厅转发发展改革委等部门关于制止钢铁电解铝水泥行业盲目投资若干意见的通知》（国办发〔2003〕103 号），也明确了落后钢铁贴产能的淘汰标准以及具体截止日期。2005 年，国家发改委正式出台《钢铁产业发展政策》。该文件是我国首个钢铁行业的产业政策文件。《政策》提出，到 2010 年，我国钢铁产品优良品率要有大幅度提高，多数产品基本满足建筑、机械、化工、汽车、家电、船舶、交通、铁路、军工以及新兴产业等国民经济大部分行业发展需要。钢铁冶炼企业数量较大幅度减少，国内排名前十位的钢铁企业集团钢产量占全国产量的比例达到 50%以上；2020 年达到 70%以上。钢铁布局不合理的局面得到改善；到 2020 年，形成与资源和能源供应、交通运输配置、市场供需、环境容量相适应的比较合理的产业布局。针对钢铁行业产能过剩问题，《发展政策》提出用准入限制、环保要求、鼓励创新、兼并重组以及强制淘汰等综合方式对钢铁产业进行调控。

2006 年，有关部门出台了《关于钢铁工业控制总量淘汰落后加快结构调整的通知》（发改工业〔2006〕1084 号）等 3 项文件。2007 年，有关部门出台了《国家发展改革委关于进一步做好钢铁工业关停和淘汰落后生产能力工作的通知》（发改工业〔2007〕2761 号）等 4 项产业政策文件。这些文件出台的主要目的还是针对过剩的钢铁产能加以限制。

2008 年的金融危机导致我国的经济发展遭遇困境。为了早日使经济走出困境，国家出台了 4 万亿刺激计划。随着刺激计划的实施，铁路、公路、基础设施、房地产等行业在投资拉动下快速增长，与之相关的钢铁行业也进入新的快速发展时期，产能过剩问题进一步加重。针对这种情况，有关部门在 2009 年

先后发布了《工业和信息化部关于分解落实 2009 年淘汰落后产能任务的通知》（工信部产业[2009] 588 号）等 8 项文件。2010 年，国家发布了《工业和信息化部关于钢铁工业节能减排的指导意见》（工信部节〔2010〕176 号）等 9 个政策文件。2011 年，国家发布了《关于印发《钢铁工业“十二五”发展规划》的通知》（工信规〔2011〕480 号）等 4 个政策性文件。2012 年，国家发布了《工业和信息化部发布废钢铁加工行业准入条件》（中华人民共和国工业和信息化部公告 2012 年第 47 号）。2013 年，国务院发布了《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》（国发〔2013〕41 号）。

表 7-1 近年来钢铁行业政策汇总表<sup>10</sup>

年份	政策名称	政策类型	发布部门
1999	关于报送 1999 年限期淘汰工艺技术装备计划的通知	强制淘汰	原国家冶金工业局
	关于下达 2000 年钢铁总量控制实施要点的通知	强制淘汰	原国家经贸委
	关于下发 2000 年钢铁总量控制实施方案要点的通知	强制淘汰	原国家经贸委
2000	关于继续做好钢铁生产总量控制的紧急通知	强制淘汰	原国家冶金工业局
2005	产业结构调整指导目录(2005 年本)	鼓励发展、准入限制、强制淘汰	发展改革委
	钢铁产业发展政策	准入限制、社会收益要求（环保）、强制淘汰、要素补贴、兼并重组	发展改革委
	促进产业结构调整暂行规定	社会收益要求（环保）	国务院
2006	关于钢铁工业控制总量淘汰落后加快结构调整的通知	强制淘汰、准入限制、兼并重组	发展改革委
	国务院关于加快推进产能过剩行业结构调整的通知	强制淘汰、准入限制、兼并重组	国务院
	国务院关于加强节能工作的决定	社会收益要求（环保）	国务院
2007	国务院关于印发节能减排综	社会收益要求（环	国务院

<sup>10</sup>笔者整理

7	合性工作方案的通知	保)	
	国家发展改革委关于进一步做好钢铁工业关停和淘汰落后生产能力工作的通知	强制淘汰	发展改革委
	国家发展改革委关于禁止落后炼铁高炉等淘汰设备转为它用有关问题的紧急通知	强制淘汰	发展改革委
	国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知	社会收益要求（环保）	统计局 发展改革委 能源办
2008	关于《铁合金行业准入条件》和《电解金属锰企业行业准入条件》修订公告	准入限制	发展改革委
2009	工业和信息化部关于分解落实 2009 年淘汰落后产能任务的通知	强制淘汰	工业和信息化部
	关于进一步做好金融服务支持重点产业调整振兴和抑制部分行业产能过剩的指导意见	要素限制	中国人民银行、银监会、证监会、保监会
	国土资源部贯彻落实国务院批转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若干意见的通知	要素限制、强制淘汰	国土资源部
	国务院办公厅关于印发 2009 年节能减排工作安排的通知	社会收益要求（环保）	国务院
	国务院关于调整固定资产投资项目资本金比例的通知	准入限制	国务院
	国务院批转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若干意见的通知	强制淘汰、社会收益要求（环保）、准入限制	发展改革委、工业和信息化部、监察部、财政部、国土资源部、环境保护部、人民银行、质检总局、银监会、证监会
	环境保护部关于贯彻落实抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展的通知	社会收益要求（环保）	环境保护部
	钢铁产业调整和振兴规划	强制淘汰、税收优惠、兼并重组、要素限制	国务院

2010	钢铁行业生产经营规范条件	准入限制	工业和信息化部
	工业和信息化部关于钢铁工业节能减排的指导意见	强制淘汰、社会收益要求（环保）	工业和信息化部
	关于贯彻落实国务院进一步加强淘汰落后产能有关文件精神的通知	强制淘汰	质检总局
	关于禁止将落后炼铁高炉转为铸造生铁用途的紧急通知	强制淘汰	工业和信息化部
	国家税务总局关于进一步做好税收促进节能减排工作的通知	税收补贴	税务总局
	国务院办公厅关于进一步加大节能减排力度加快钢铁工业结构调整的若干意见	淘汰落后、准入限制、社会收益要求（环保）、兼并重组、促进技改	国务院
	国务院关于促进企业兼并重组的意见	兼并重组	国务院
	国务院关于进一步加大工作力度确保实现“十一五”节能减排目标的通知	强制淘汰	国务院
	国务院关于进一步加强淘汰落后产能工作的通知	强制淘汰	国务院
2011	产业结构调整指导目录（2011年本）	鼓励发展、准入限制、强制淘汰	发展改革委
	关于印发《钢铁工业“十二五”发展规划》的通知	社会收益要求（环保）、促进技改、强制淘汰、兼并重组、改善市场环境	工业和信息化部
	国务院关于印发“十二五”节能减排综合性工作方案的通知	准入限制、强制淘汰、促进技改	国务院
2012	废钢铁加工行业准入条件	准入限制	工业和信息化部
2013	国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见	强制淘汰、兼并重组、促进技改、完善市场机制、社会收益要求（环保）	国务院

除了国家层面的政策外，各地方政府也陆续出台了针对本地区钢铁行业的政策。各地钢铁产业政策内容与中央政策内容基本保持一致，在调控手段和方



式方法上没有太大区别，如强制淘汰标准方面，各地制定的淘汰标准完全按照中央文件所规定的标准执行。在要素限制方面，各地方出台的产业政策也都按照中央要求，从土地、融资等方面对不符合标准的落后钢铁企业进行生产要素限制。同时，从税收、财政等方面对拥有先进技术和产品的钢铁企业进行要素补贴。

但是具体执行过程中，个地方也会根据自身特点做出一点调整。如江苏省出台的《江苏省钢铁产业调整和振兴规划纲要》明确指出在淘汰 300 立方米及以下高炉和 20 吨及以下转炉、电炉产能的基础上，提高标准，加大力度，淘汰 400 立方米及以下高炉和 30 吨及以下转炉、电炉，希望以此来加快当地钢铁行业削减产能，提高钢铁行业的整体效益，这也反映出东部地区加快产业升级的迫切性。

表 7-2 部分地区钢铁行业政策汇总表<sup>11</sup>

年份	地区	政策名称	政策手段	发布部门
2009	江苏	江苏省钢铁产业调整和振兴规划纲要	强制淘汰、社会收益要求（环保）、要素补贴、兼并重组、要素限制	江苏省人民政府
2002	河北	河北省地方钢铁工业产业政策	强制淘汰、准入限制、要素限制、	河北省人民政府
2012	山东	山东省人民政府关于贯彻落实山东省钢铁产业结构调整试点方案的实施意见	强制淘汰、社会收益要求（环保）、要素补贴、兼并重组、要素限制	山东省人民政府
2009	湖北	湖北省钢铁、有色金属产业调整和振兴实施方案	强制淘汰、社会收益要求（环保）、要素补贴、兼并重组、要素限制	湖北省人民政府

### 7.3 钢铁产业政策分析

#### 7.3.1 钢铁产业的核心问题

过去 10 年，我国钢铁工业经历了高速发展的黄金时期。但是，繁荣的背后也产生了一系列困扰钢铁行业发展的的问题。党的“十八大”之后，我国经济进

<sup>11</sup>笔者整理

入新的改革时期。与此同时，社会对日益严重的环境问题较以往给予更多关注。钢铁行业作为重污染行业，受到空前的环保压力。在此情况下，钢铁工业势必要进行改革以解决过去在发展过程中积累的一系列问题，为今后的发展打好基础。

**首先，钢铁工业的产能过剩问题已日益严重，亟待下大力气解决。**产能过剩是中国钢铁行业在进入新世纪后一直难以解决的顽疾。国家对钢铁行业的历次调控主要目的之一就是要削减过剩产能，并防止产能扩大。但是，从实际效果来看，产能不仅没有被压缩下来，反而呈现出“越限越高”的趋势。2008年的全球金融危机对我国钢铁工业的发展带来了不利影响，产品产量有所下降。但是随着国家4万亿刺激政策的出台，铁路、公路、基础设施、房地产、汽车等钢铁行业下游行业在投资拉动下快速发展，与之相关的钢铁行业产量也随之快速回升，产量增速甚至超过了2008年以前。2012年，根据中国钢铁工业协会的统计，国内钢铁实际综合产能约9.76亿吨，而粗钢产量7.31亿吨，产能利用率为74.9%（第一财经）<sup>12</sup>。2013年，我国钢铁行业产能利用率仅为72%（工信部）<sup>13</sup>。较上一年下降了约3个百分点。此外，由于产品供大于求，钢铁企业的存货也连年增加。2011年底，我国钢铁企业存货总额为7494亿元<sup>14</sup>，而到了2013年底，这一数字增加到了8428亿元。在产能过剩的影响下，钢铁企业的利润过低。2013年年底，全行业实现盈利228.86亿元，但是仍有18.6%的钢铁企业仍然亏损，亏损总额为118.25亿元（和讯网）<sup>15</sup>。与此同时，2013年钢铁企业的销售利润率仅为0.62%，而同期规模以上工业企业的利润率则为6.11%（中国钢铁新闻网）<sup>16</sup>。伴随着经济下行和产能过剩，还出现了钢铁贸易企业大量违约的情况。钢铁贸易指从事钢铁的销售、加工、配送等业务的流通业，受钢铁行业总体供需关系的影响较大。2012年以来，从长三角地区开始，江苏、浙江、上海、广东、山东等地的钢贸企业接连出现信贷、债务违约的现

---

<sup>12</sup>数据来源：第一财经日报（<http://www.yicai.com/news/2013/08/2919424.html>）。美国等国家用粗钢产量来代指钢铁产量。

<sup>13</sup>工信部《2013年钢铁工业经济运行情况》

<sup>14</sup>万德数据

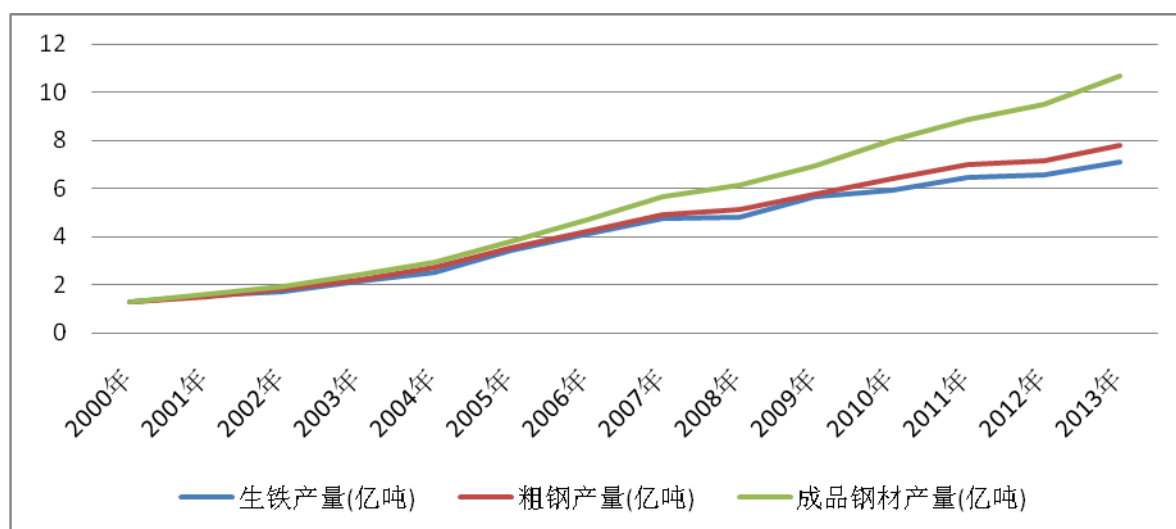
<sup>15</sup>和讯网（<http://futures.hexun.com/2014-02-25/162474379.html>）

<sup>16</sup>中国钢铁新闻网（[http://www.csteelnews.com/sjzx/scfx/201402/t20140210\\_230873.html](http://www.csteelnews.com/sjzx/scfx/201402/t20140210_230873.html)）

象。由于钢贸企业多采取互保、联保模式从银行获得信贷资金，因此当市场需求不旺时，整个钢贸行业陷入了系统性信贷风险中，这给金融体系带来了巨大风险（网易财经）<sup>17</sup>。

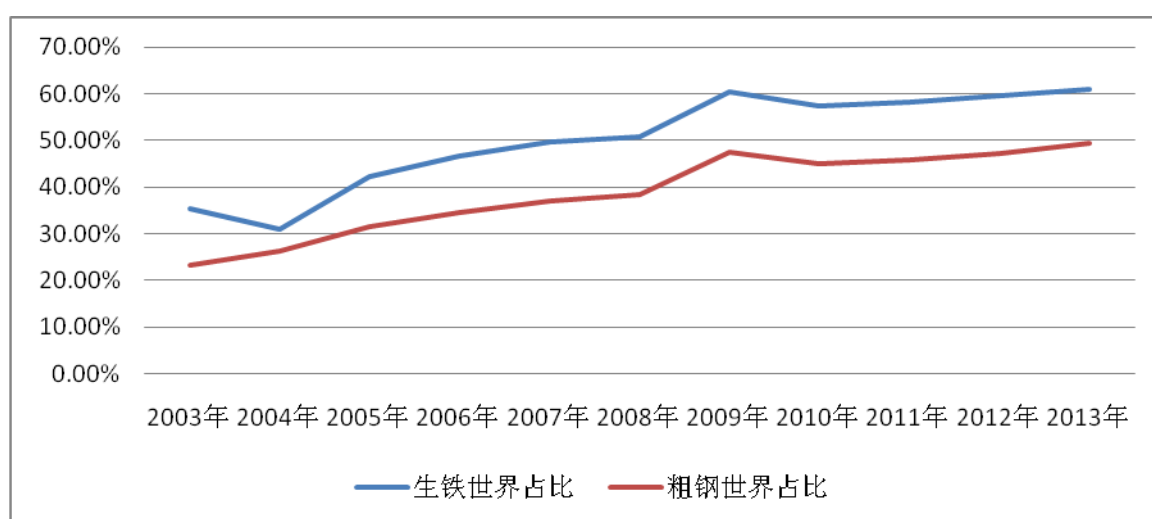
为了能尽快解决钢铁行业产能过剩问题，确保行业健康发展，国家密集出台了一系列政策来抑制钢铁产能。但从政策实施效果看，限制产能的目标远未达成。

图 7-2 2000-2013 中国钢铁产量（亿吨）



（数据来源：国务院发展研究中心）

图 7-3 生铁、粗钢产量世界占比（%）



<sup>17</sup>网易财经（<http://money.163.com/special/gangmaoweiji/>）

（数据来源：国务院发展研究中心）

图 7-2 和图 7-3 显示，我国钢铁行业的产量并未随政策的出台而有所变化，在过去的 13 年中基本保持匀速增长态势，而钢铁产品占世界比重也一直呈匀速增长态势。这说明，我国钢铁企业的生产并未受到政策带来的影响。近期，中国钢铁工业协会相关人士表示，2014 年中国钢铁行业依旧面临严重产能过剩问题（中国产业经济信息网）<sup>18</sup>。

**其次，钢铁行业集中度偏低问题严重。**我国钢铁工业集中度长期处于偏低水平，导致行业恶性竞争过于激烈，使我国钢铁工业难以和世界先进国家抗衡。从 2000 年开始，我国粗钢集中度就一路下滑。2011 年，我国前 5 位钢铁企业粗钢产量占全国产量的比重为 32.24%，前 10 位钢铁企业的粗钢产量占比为 47.50%，前 15 位钢铁企业的粗钢产量占比为 56.46%。而 2012 年相关数据则降为 31.54%、45.95%和 54.34%（中国冶金报，2013）<sup>19</sup>。与世界先进水平相比，我国钢铁工业的集中度亟待提高。2008 年我国钢铁产业 CR4（指前 4 家企业产量之和占全国产量的比重）为 23.9%，而美国 CR4 为 74.9%，日本 CR4 为 77.6%（《新闻晚报》）<sup>20</sup>。

从图 7-4 看，我国钢铁行业集中度从 2001 年起一路下滑。虽然从 2007 年开始，随着相关政策陆续出台各项集中度指标有所回升，但均未超过 50%。这反映出我国钢铁行业的集中度仍然在低水平徘徊，单体企业规模小，产业布局分散、重复建设现象严重等问题依然严峻。

图 7-4 2001-2009 钢铁行业粗钢 CRN 指数（兰格钢铁）<sup>21</sup>

<sup>18</sup>中国产业经济信息网（<http://www.cinic.org.cn/site951/jspd/2014-01-21/716143.shtml>）

<sup>19</sup>中国冶金报 2013 年 7 月 16 日 第 3 版 “2012 年我国钢铁集中度不升反降”

<sup>20</sup>新闻晚报（[http://newspaper.jfdaily.com/xwwb/html/2011-03/08/content\\_526513.htm](http://newspaper.jfdaily.com/xwwb/html/2011-03/08/content_526513.htm)）

<sup>21</sup>兰格钢铁（<http://page.lgmi.com/html/201103/04/3374.htm>）

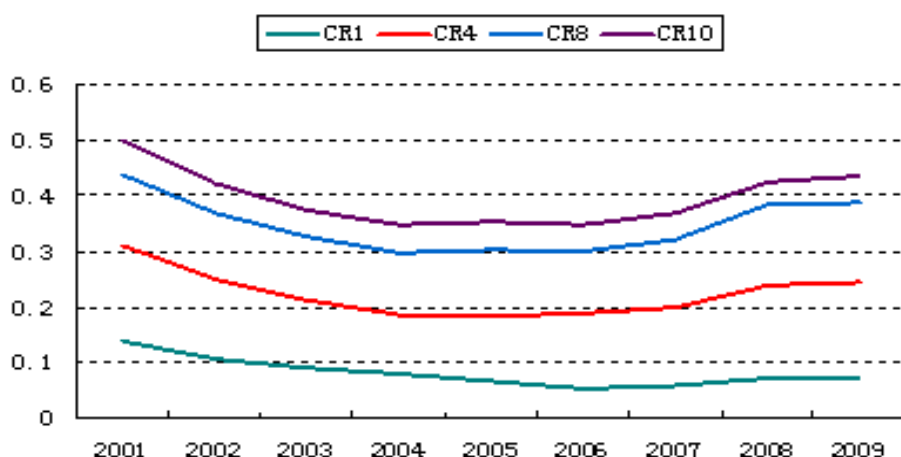


图 7-5 2012 年、2011 年粗钢产量前 15 家钢铁企业名单 (万吨) (欧浦钢网)<sup>22</sup>

2012 年粗钢产量前 15 家企业 (据 2012 年 12 月月报)			2011 年粗钢产量前 15 家企业 (据 2011 年 12 月月报)		
序号	单位名称	产量	序号	单位名称	产量
1	河北钢铁集团有限公司	6922.76	1	河北钢铁集团有限公司	7113.45
2	鞍钢集团公司	4531.64	2	鞍钢集团公司	4624.16
3	宝钢集团有限公司	4269.63	3	宝钢集团有限公司	4334.09
4	武汉钢铁(集团)公司	3642.35	4	武汉钢铁(集团)公司	3768.49
5	江苏沙钢集团	3230.9	5	江苏沙钢集团	3192.32
6	首钢集团	3141.78	6	首钢集团	3003.59
7	山东钢铁集团有限公司	2300.61	7	山东钢铁集团有限公司	2402.32
8	马钢(集团)控股有限公司	1733.86	8	渤海钢铁集团有限公司	1919.36
9	渤海钢铁集团有限公司	1731.72	9	马钢(集团)控股有限公司	1668.4
10	湖南华菱钢铁集团有限责任公司	1411.32	10	湖南华菱钢铁集团有限责任公司	1588.97
11	北京建龙重工集团有限公司	1376.41	11	河北新武安钢铁集团	1527.32
12	日照钢铁控股集团有限公司	1322.33	12	北京建龙重工集团有限公司	1235.69
13	河北新武安钢铁集团	1287.04	13	安阳钢铁集团公司	1177.34
14	包头钢铁(集团)有限责任公司	1018.54	14	日照钢铁控股集团有限公司	1120.07
15	安阳钢铁集团公司	1016.35	15	包头钢铁(集团)有限责任公司	1022.12

### 7.3.2 政策目标

鉴于我国钢铁产业目前面临产能过剩和集中度较低两大问题，短期内我国钢铁产业政策势必仍以削减产能和提高集中度为主。在产能过剩方面，2013 年预估过剩产能 2 亿吨，受此影响当年吨钢利润一度只有 0.43 元（《观察者》）<sup>23</sup>。在行业集中度方面，工业和信息化部估计，2013 年我国钢铁行业 CR10 较上年下降 6.5%，仅为 39.4%（《世界金属导报》）<sup>24</sup>，这反映出我国钢

<sup>22</sup>欧浦钢网 (<http://www.opsteel.cn/news/2013-07/E1987592E8FE3B56E040080A7EC95A8A.html>)

<sup>23</sup>观察者 ([http://www.guancha.cn/Industry/2013\\_12\\_25\\_195155.shtml](http://www.guancha.cn/Industry/2013_12_25_195155.shtml))

<sup>24</sup>世界金属导报 ([http://www.worldmetals.com.cn/hyyw/201403/t20140331\\_279300.htm](http://www.worldmetals.com.cn/hyyw/201403/t20140331_279300.htm))

铁行业小而散的问题依旧没有得到有效解决。因此，短期内我国钢铁产业政策仍然会针对上述两大问题。

长期政策目标方面，发改委于 2005 年发布的《钢铁产业发展政策》中明确，我国钢铁未来的发展发展方向是要满足国内各行业各层次的钢铁需求。这说明，从长远角度看，我国钢铁行业势必要摆脱目前多数产品集中在低端，高端产品难以满足国内需求的现状，我国必须由钢铁生产大国向钢铁生产强国转变。

### 7.3.3 政策手段

我国钢铁通过对历年钢铁行业政策的梳理，我国对钢铁行业的主要调控手段包括：

(1) 强制淘汰。强制淘汰是历次钢铁产业调控的主要手段，中央和地方政府在限制钢铁企业产能时，通过设定产量、技术等淘汰标准，将不达标企业限期关闭，以便在较短时间内将钢铁产量回复到政府设定的“合理区间”。如发改委发布的《钢铁产业发展政策》中规定，在 2007 年底淘汰 300 立方米以下高炉。

(2) 兼并重组。在提高行业集中度方面，国家一直鼓励钢铁企业通过行业兼并的方式做大做强。通常是以龙头钢铁企业为主，整合周边中小型钢铁企业，形成区域性或国家性的大型、特大型钢铁集团，削减钢铁企业数量，提高行业集中度。如《钢铁产业发展政策》中提出，到 2010 年，钢铁冶炼企业数量较大幅度减少，国内排名前十位的钢铁企业集团钢产量占全国产量的比例达到 50%以上；2020 年达到 70%以上。

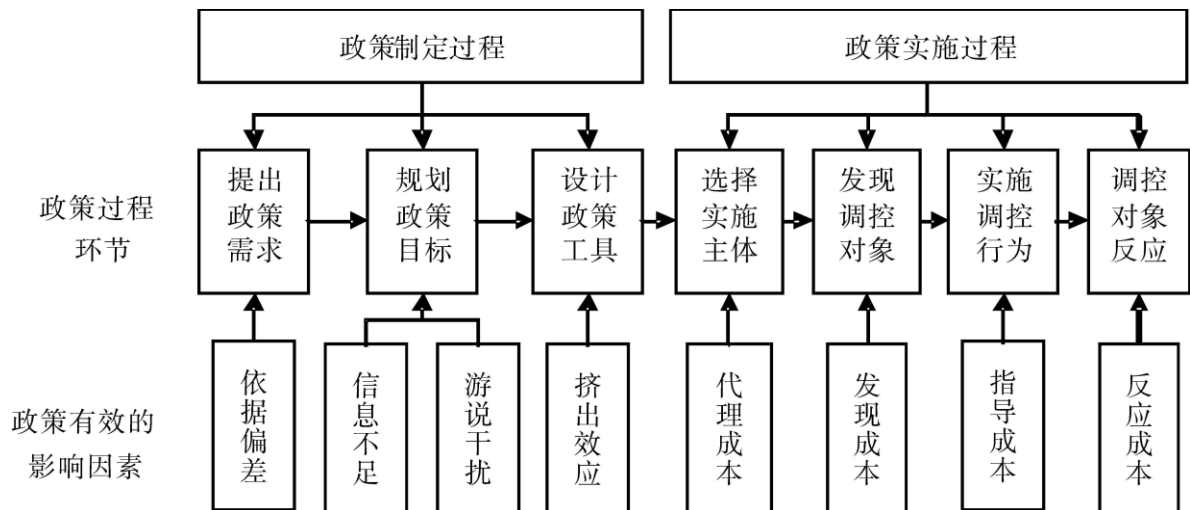
(3) 设定准入限制。近年来，为了减少新开工钢铁项目，国家不断提高钢铁行业准入门槛，提高了投资总额、环保保护、生产和产品技术等一系列外部性标准，希望从源头上减少进入钢铁行业的投资。

(4) 技改补贴。由于我国大部分钢铁产品为中低端产品，钢铁企业对环境的破坏程度愈加严重，国家近年来逐步加大了对钢铁企业的技改项目投资，从节能环保、产品升级等方面对钢铁企业给予补贴，以此实现我国钢铁行业整体技术水平的升级。

### 7.3.4 政策过程与组织

图 7-5 简单描述了产业政策的基本制定过程及主要影响因素。

图 7-5 产业政策有效的影响因素<sup>[1]</sup>



我国钢铁产业政策的主要制定部门为国家发展改革委，其身份既是政策的制定者，同时也是政策在执行过程中的委托人。发改委在制定产业政策过程中，“产业内存在明显的市场失灵、后发优势和结构性偏差，产业政策制定具有较为充分的现实经济依据。但政策制定的有效性却受到信息不足、游说干扰和对市场机制的挤出效应等的制约”。由于发改委本身没有能力完成政策执行的全部过程，因此其作为委托人将政策执行的工作委托给其他部委及地方政府。在这个过程中，“由于政策实施中存在激励不相容、控制性指标与标准过于复杂、政策传导中介发育不足和过于依赖直接的行政控制手段，使政策实施成本过高，影响了产业政策的有效性”<sup>[1]</sup>。

## 7.4 问题剖析

纵观近年来钢铁产业政策实施效果，钢铁产量年年增高，行业集中度不升反降，这从一个侧面说明，钢铁产业政策远未达到预期。究其原因，主要是以下几个方面。

### 7.4.1 政策制定过程中信息不对称

发改委作为钢铁产业政策主要制定部门，在政策出台过程中常常因为信息不对称而出现调控目标与实际相去甚远，政策摇摆不定的问题。一个产品的市

场需求状况通常是由市场本身来决定的，“合理的生产规模总是和市场紧密相关的”<sup>[2]</sup>。政府部门作为非市场参与者，很难准确把握市场真是状况，因此由面临巨大市场信息不对称的政府部门来规划市场需求的调控目标显然是不合适的。此外，政府部门通过行政手段干预市场活动，其效果往往会使市场出现“一放就乱、一管就死”的极端情况。江飞涛等通过实证分析<sup>[3]</sup>，得出“我国政策当局对钢铁工业市场及其变化的判断和预测，与实际市场运行一直存在很大的偏差，政策当局对钢铁工业固定资产投资严格限制政策的长期超调，阻碍了钢铁企业投资在市场机制调节下的正常调整，也阻碍了钢铁产品结构的迅速调整与技术装备的及时更新，并引起钢铁工业固定资产投资在‘过冷’和‘过热’之间剧烈波动”的结论。

#### 7.4.2 政策制定过程中的游说问题

“在中国钢铁产业政策的制定中，同样存在具有游说能力的相关利益集团。首先，从钢铁产能过剩问题的演变过程看，自上世纪 90 年代就存在“产能过剩”的声音，但产业的持续高盈利和高增长说明之初的“产能过剩”并非事实，而是在位企业为阻止潜在进入者进入而争取产业投资管制政策的游说声音。其次，当前钢铁产业的兼并重组政策带有明显的指向性，现有大企业成为产业政策的最大利益既得者，在投资立项政策上也明显带有“照顾国有企业的倾向”。第三，在现行铁矿石进口政策上，以前由宝钢代表中国钢铁产业进行铁矿石价格谈判，因其代表性不足而受到质疑；2009 年起中国钢协成为谈判代表，因其成员构成也不够全面，能否成为中国钢铁产业的“真正代表”尚待观察，铁矿石进口机制的安排中依然存在特定利益集团的影响。第四，国有企业与政府之间的紧密联系，以及以国有企业为主体的中国钢铁产业的体制结构，决定了国有钢铁企业利益对政策的制定与实施拥有巨大的影响力。利益集团游说会干扰产业政策信息、扭曲政策方向，导致产业政策目标的失效”<sup>[1]</sup>。

#### 7.4.3 减产政策实施遭遇地方阻碍

由于发改委本身的能力不足以承担起政策执行工作，因此发改委成为政策执行的委托人将执行工作委托给个地方政府。而地方政府去出于自身利益的考虑，将追求自身利益最大化放在首位，导致政策的执行大打折扣。



钢铁行业属于资金和人力密集行业，一个项目往往会带来巨额投资并且会吸纳大量就业人口。因此，地方政府出于保障地方税收、稳定就业等目的，给予钢铁企业“非正常要素补贴”，利用各种方式来鼓励钢铁企业在本地投资，从土地、税收、信贷、环保等方面给予投资本地的钢铁企业大量优惠政策，有些甚至是零成本的。要素补贴为企业带来了额外效益，对新进资本极具吸引力。同时，地方政府的要素补贴也使既有钢铁企业的淘汰渠道不畅。为了保税收、保就业的硬指标，地方政府对本应该被市场淘汰的钢铁企业通过财政补贴或政府担保为这类企业“输血”<sup>[4]</sup>，使其生产得以持续下去。

由于地方政府在项目审批上存在先上车后补票、违规审批甚至干脆不审批直接生产等问题，导致准入限制失去对行业发展的约束能力。如地方的环保、产品质量等部门在政府压力下，不得不对一些违规项目和产品放行。这导致环保、产品标准等准入限制难以发挥效果<sup>[4]</sup>。一大批没有国家立项、没有环保审批的钢铁项目聚集在内蒙古、宁夏、新疆等西部地区的工业园中，这些项目投资额动辄高达数十亿元甚至上百亿元，得到了地方政府的默许甚至支持，一些甚至成为当地的重点招商项目。如蒙西工业园的德晟集团金属制品公司（德晟钢铁）就是其中一家规模企业（经济网）<sup>25</sup>，这家年产 100 万吨的钢铁厂既没有国家发改委核准立项，也没有国家环保部通过的环评手续，却贴着包钢股份的品牌，已经于 2013 年年初正式投产。再如宁夏回族自治区石嘴山市惠农区红果子工业园，同样没有任何手续、总投资 151 亿元的申银特钢也在大干快上。面对这些巨额投资的钢铁企业，地方政府在明知违反国家政策情况下，仍然默许这些企业开工上马，甚至帮助企业“先上船后补票”，一边建设一边补足手续，使违规变合规。如鄂尔多斯市的审批权限仅为 220 亩，但德晟钢铁项目占地面积却高达 5000 亩，多余部分属于违规占用土地。但在地方的“帮助”下，企业的建设却一路绿灯。地方政府的默许导致大量本应被淘汰的钢铁企业起死回生，本应清理出市场的落后产品难以被根除，如德晟钢铁采用贴牌方式生产国家已明令禁止生产的瘦身钢筋（标号 335）（金融界）<sup>26</sup>。

---

<sup>25</sup>经济网（<http://www.ceweekly.cn/html/Article/42560.html>）

<sup>26</sup>金融界（<http://stock.jrj.com.cn/2013/07/28095915593882.shtml>）

由于地方政府的变相默许，国家政策的执行效果远低于预期。发改委本身对于各地方政府政策执行不力没有任何约束的权力，因此导致地方政府在国家政策和地方利益发生冲突时，往往会以自身的利益为优先选择。

#### 7.4.4 钢铁企业自身削减产能欲望不强

多数钢铁企业出于保证市场份额的目的，不愿主动减产。企业认为只有保住自身市场份额才能使自己获得竞争优势，才能再挺过全行业不景气之后获得更多收益，因此钢铁企业也都采取各种方式来扩大产能以巩固市场份额。同时，维持并扩大产能，是钢铁信贷支持的重要条件。作为投资密集型产业，维持银行信贷对于企业的生存至关重要，如果发生资金断裂，钢铁企业的生存就会面临绝大威胁。因此，钢铁企业只有持续生产才能获得资金支持。此外，国家调控手段也是钢铁企业不愿意削减产能的一个重要原因。历次政策调控多以限定的高炉规模作为淘汰标准，即达不到一定规模的高炉限期停产关闭，这倒逼企业采取“拆小建大”的方式来应对（中国行业研究网）<sup>27</sup>。企业拆掉处于淘汰范围的小高炉，新建淘汰标准之上的大高炉。这样的结果是企业避免了被淘汰，地方政府也完成了淘汰任务，但钢铁的产能却增加了，产生了产能“越限越高”的怪圈。这些因素导致钢铁企业自身减产意愿不高，采取等待观望的态度进行持久战，寄希望于长时间的等待可以将自己的竞争者淘汰掉。

#### 7.4.5 兼并重组难敌地方保护

为了减少企业数量，提高行业集中度，国家大力推动钢铁企业间的兼并重组。但是各方出于自身利益需要，对钢铁企业间的兼并重组进行干涉。首先，部分地方政府出于保证地方利益的目的，只允许本地区钢铁企业间的整合，对跨地区的钢铁企业整合设置障碍。调研中，辽宁某钢铁企业原打算和另一家本地区颇具实力的钢铁企业整合，但遭到当地政府拒绝，最后只得放弃。其次，部分地方政府也要求钢铁企业在整合过程中不减产、不减员，以此来保证地方的经济里不会受到损失。第三，在整合过程中，地方政府还对整合后企业的控制权加以诸多限制。不少地方政府抱着“欢迎整合，但绝不放弃控制权”的观念，导致兼并重组之后的企业整合难以进行。第四，钢铁企业间的兼并重组存

---

<sup>27</sup>中国行业研究网（<http://www.chinairn.com/news/20130527/14390670.html>）

在“拉郎配”问题。部分地方政府在钢铁企业兼并重组过程中，强行干预兼并对象，甚至制定由国有钢铁企业去兼并民营钢铁企业。如山东钢铁在山东省政府的运作下，以近乎强行并购的方式将日照钢铁收归帐下（新华网）<sup>28</sup>。这种违反市场经济规律，由政府主导的兼并重组势必无法真正整合钢铁企业资源。这些都导致钢铁企业间的兼并重组只停留在了表面，难以开展真正意义上的资源优化配置。

#### 7.4.6 外部性标准没有发挥作用

钢铁行业环保、技术标准较落后，执行不力，非经济性门槛的限制作用弱。我国环保标准落后于发达国家，导致钢铁工业没有硬性环境指标约束，大量低水平的钢铁企业快速增加。环保部门在进行执法时会受到不同程度的干扰，同时部分单位“走过场”式的执法现象严重，部分工作人员甚至沦为污染企业的帮凶，这些都导致了环保标准的执行力度远未达到预期。我国钢铁产品技术标准低于发达国家。如欧美国家的建筑用钢标准为 500 兆帕，而我国的相关标准为 400 兆帕。低产品技术标准导致行业准入门槛低，大量资金可投入到可快速生产的低水平小钢铁厂，导致行业集中度难以提升。

#### 7.4.7 钢铁企业创新动力不足

在促进技改，提高企业生产和产品技术水平方面，现有政策缺乏对钢铁企业的普惠式补贴。如 2009 年出台的《钢铁产业调整和振兴规划》中明确技术改造的重点补贴对象是符合国家产业政策的大型骨干企业；实施跨区域、跨所有制、跨行业重组的龙头企业；以及国防军工、航天航空关键材料生产企业。由于标准掌握在政府手中，且针对的都是现有企业，受惠面较窄，多数企业难以享受创新激励，无法真正调动全行业的创新积极性。同时，政府限定补贴对象，容易影响企业创新方向。企业作为创新的主体，其创新方向应是市场导向型，企业对创新有完全自主权。但由政府指导企业创新方向，无疑会使企业的创新方向变成政府导向型，企业失去了创新自主权。创新过程本身就是一个多种技术路线竞争，最终由市场决定选择的过程。如果政府打破这一过程，最终会导致整个行业失去创新活力，甚至会由于政府选择失当而导致创新失败。企

---

<sup>28</sup>新华网（[http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-08/07/content\\_11840202.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-08/07/content_11840202.htm)）

业也会围着政府需求而开展创新活动，彻底忽略市场需求，甚至发生以创新名义向政府要补贴的情况。

## **7.5 政策建议**

钢铁行业作为重要的基础性行业同时也是充分竞争的传统行业在制定产业政策时应遵循以下原则。

### **7.5.1 政策制定应以提高行业竞争能力为主**

在未来政策制定过程中，以发改委为代表的政府机构应该避免在严重信息不对称的情况下，提出限产指标、淘汰标准、行业集中度等微观层面的强制性内容。产业政策应在宏观层面以提高企业竞争力为主，重点放在强化企业外部性指标上，如设定节能环保、产品技术标准。同时，强化标准的执行力度，要确保标准可以顺利在全行业推广。对于不达标企业，无论其设备产能有多大，一律关闭坚决关闭。改变以往按照设备产量作为企业关停标准的状况，真正实现利用外部性标准来限制产能的目的，从根本上解决传统淘汰方式导致的产能越限越高的问题。

### **7.5.2 严格限制地方政府权力**

中央政府必须出台更严格的措施来限制地方政府在土地、税收、环保等生产要素和准入门槛方面的自主权。正是由于地方政府在这些方面的自主权过大，导致行业政策难以真正发挥作用。因此，作为钢铁产业政策真正发挥作用的前提，必须严格甚至剥夺地方政府在这些方面自由裁量权，必要时甚至可以将环保审批等外部性审批权利重新收归中央，预防地方政府的不当干扰。同时，要对严重违反国家政策的地方政府进行问责，以提高国家政策在执行方面的威慑力。

### **7.5.3 推进市场主导的兼并重组**

针对钢铁企业兼并重组过程中，政府行政干预过重的问题，建议未来在出台相关政策时，明确政府边界，给予企业更多自主选择权。政府在兼并重组中的作用仅限于创造有利于兼并重组的政策环境，如提供税收配套、融资优惠等。对于并购目标选择、企业控制权转移、资源重组等内容不再拥有发言权。要打破所有制壁垒，真正实现优势企业兼并落后企业，资源优化组合。

#### 7.5.4 提升产品应用端标准

提高游市场产品准入门槛，利用市场需求倒逼钢铁企业提升自身技术和产品水平。国家要提高钢铁相关产业的产品技术标准，以提高客户端对钢铁产品的技术要求，形成促使钢铁行业进行转型升级的软性市场压力，从而激发钢铁企业主动进行技术升级从而满足客户要求。在这一过程中，钢铁行业势必出现自发的兼并重组、破产退出等现象，这将有利于提升整体行业水平，同时也有利于削减早以过剩的钢铁产能。如在建筑领域强制推行高强度钢材标准，以此来迫使钢铁行业自我升级。

#### 7.5.5 完善创新激励机制

国家应对钢铁行业的基础性研究进行普惠式补贴。企业创新需要一定的积累，而我国钢铁企业的技术积累和人才储备远远落后于先进国家。因此，从培育钢铁行业持续创新动力的角度出发，应该加大对行业基础研究的补贴力度。针对成型产品的补贴则应从定向式的事前补贴，转变为以产品退税为主的事后补贴。只有企业的产品被市场接受真正产生效益时，才应该获得创新补贴。这样的模式会促使企业真正以市场为导向开展创新工作，从长远看有利于提升整个行业的创新活力。同时也防止由于政府掌握创新方向而滋生的寻租问题。

#### 7.5.6 建立企业退出的配套机制

国家应完善受政策影响而退出企业的后续保障机制。由于钢铁行业是吸纳就业和提供税收的主力行业之一，因此在政策出台时，应该配套以相应的保障机制。如对失业员工要给予必要的培训，便于多数人可以在见短时间内重新获得新的就业机会，减轻地方政府的维稳压力。

### 参考文献

- [1] 万学军, 何维达. 中国钢铁产业政策有效的影响因素分析——基于政策制定与实施过程的视角[J], 经济问题探索, 2010 (8) :19-23.
- [2] 徐康宁, 韩剑. 中国钢铁产业的集中度、布局与结构优化研究——兼评 2005 年钢铁产业发展政策[J], 中国工业经济, 2006 (2) :37-41.

[3] 江飞涛, 曹建海. 市场失灵还是体制扭曲——重复建设形成机理研究中的争论、缺陷与新进展[J], 中国工业经济, 2009(1):53-64.

[4] 翁仕友. “中国式”产能过剩: 地方政府干预企业退出[J], 四川水泥, 20134(6):85-91.

## 第 8 章 高铁产业政策

### 8.1 引言

当今社会经济迅速发展，人们除了对衣、食、住需求不断增加，同时对“行”的服务需求在不断地提升。其中，高速铁路以其高速、快捷、安全的运行模式赢得了旅客的喜爱，满足了旅客的乘车出行需求。当前铁路分类，其按速度的大小共分了 5 档次，依次是：常速铁路（时速 100-120 Km/h）、中速铁路（时速 120-160 Km/h）、准高速铁路/快速铁路（时速 160-200 Km/h）、高速铁路（时速 200-400 Km/h）、特高速铁路（时速 $\geq$ 400Km/h）。一般情况下，运营速度 200km/h 以上的导向运输系统（Guided Transportation systems）均被称为高速运输系统，运营速度 200km/h 以上的轮轨系统即为高速铁路<sup>[1]</sup>。而我国铁道部对“高速铁路”分两部分定义：一种是，既有线路改造达到 200 公里/小时和新建时速达到 200—250 公里/小时的线路，在这种线路上运营的时速不超过 250 公里/小时的列车称为“动车组（D 车）”；还有另一种是，新建的时速达到 300—350 公里/小时的线路，在这种线路上运营的时速达到 300 公里/小时及以上的列车称为“高速动车组（G 车）”。在本研究中，“高铁”特指作为我国高速铁路技术装备的高速铁路列车，不包括高铁铁路系统。

铁路建设在国民经济发展中处于非常重要的地位，一方面铁路运输业，尤其是未来以高铁为代表的客运系统以及以重载铁路为代表的货运系统，将切实提高一个国家整体客流、货流的运转效率，降低国民经济运行的中间成本；另一方面铁路运输也是节能环保的运输方式，常常受到国家政策的给力与大力支持。自 1964 年日本东海道新干线开通运营以来，经过 40 余年发展，世界高速铁路形成了以日本新干线 N700 系与 E5 系、法国 TGV 和德国 ICE 为代表的列车技术系统。我国建设高速铁路方案于 1990 年进入决策层视野，到 90 年代末付诸实施，再到 2008 年 8 月 1 日第一条京津城际高铁通车开始，此后京沪高铁、京广高铁、沪哈高铁等又相继建成开通，截止到 2013 年 12 月 28 日，中国高铁运营里程突破 1 万公里<sup>[2]</sup>。短短 6 年时间，就已走过西方发达国家几十年的高

铁历程，目前正在向“九纵九横”迅猛发展；中国 CRH 高速铁路技术谱系以崭新的面貌，汇入了世界高铁技术体系之列。

在一个由计划经济向市场经济转型与发展的典型国家，中国高铁技术之所以能在短期内取得重大发展和突破，是与我国政府作为政策实施主体，在高铁产业发展进程中的合理规划和有效组织，及推进系列政策工具、政策目标与持续创新等强力支持的产业政策是分不开的。虽然高铁是项昂贵的交通工程，投资成本高，需要大量资金，其高铁产业政策必然会带有大量政府权力干预经济的痕迹，但主动应对世界金融风暴、积极财政政策的实施，也是创造中国高铁神话背后的最重要推动力量。经历了几年稳健发展期之后，2014 年的铁路建设又进入了新一轮高潮。仅仅前四个月，铁路方面就已经三次上调固定资产投资，总额达到 8000 亿元以上，三次调整后增幅近 2000 亿元，为历史罕见<sup>[3]</sup>。作为稳增长的重要投资方向，在政策兜底之下，铁路增加投资，标志着高铁建设再次提速，这对于整个高铁行业来说都是重大利好，铁路产业链上的各个环节都将迎来发展的好时机，一方面，我国铁路基建投资有较大空间，不仅中东部有完善快速铁路网的需求，西部铁路建设和大中城市群内部城际铁路网规划建设需求也较紧迫，发展铁路尤其是高铁对于加强区域联动、助力产业转移、平衡东西部差距等都有重要作用；另一方面，中国高铁在外交场合上风光无限，接连获得各国政要的青睞，走出去进军国际市场，高铁产业也将进入整体进入国际化快车道。因此，分析中国高铁产业政策的变迁脉络，探讨未来政策的转型方向，将具有重要现实意义。

## 8.2 高铁产业政策的阶段性特点

高速铁路在中国的兴起发展，可以说是改革开放以来铁路产业的一场现代革命，其发展之路并非一帆风顺，但从根本上讲，它的发展离不开国家产业、财政税收等宏观政策的支持。追溯我国的高铁产业政策，大致经历了“完全自主开发——引进国外技术——自主创新”三个阶段，随发展阶段不同，其政策目标和手段定位也不同，具有明显的阶段性特点。

### 8.2.1 自主开发阶段（1990–2003 年）



在傅志寰任铁道部部长期间（1998-2003 年），为配合高速铁路建设，进行了一系列高速列车的研发。中国高速铁路机车的研发是在电力机车的基础上进行的。1990 年代末，铁道部下令研制不同的高速概念车，动力集中型的由株机厂负责，动力分散型的由浦镇车辆厂负责。南车的奥星研制出来后，北车集团自投资金在长客开发了长白山号，其车体和转向架为自主开发，制动、牵引和控制网络等三个系统是直接从国外购入。此前长客厂还开发过春城号动车组。当时云南省承办世博会，希望能在昆明到石林之间开通一列 1 小时到达的动车，而春城号实现了 47 分钟到达，时速达到 80 公里。值得一提的是，中国第一个电力动车组 KDZ1 是由长客厂、株洲所、铁科院于 1988 年研制成功的，是中国铁路第一代交流电力动车组的实验性车型。虽然这个动车组由于技术原因未能投入运营，最终被送返长客厂封存至今，但 KDZ1 的研制为 1999 年研制成功春城号电力动车组累积了基础和经验。2001 年 4 月，铁道部下达“270km/h 高速列车设计任务书”，中国电力机车制造重镇湖南株洲电力机车厂的刘友梅被任命为总设计师。项目集合了南、北车集团旗下的四大铁路机车车辆企业、四大科研院所和两个高等院校，涉及设计开发人员多达几百号人，开始了“中华之星”的研发。2002 年 11 月 27 日，“中华之星”在秦沈客运专线的冲刺试验中达到 321.5 公里的最高时速，创造了我国铁路试验速度的最高纪录。但 2003 年之后，所有上述高速列车及项目被准备大规模引进的铁道部废止。直到傅志寰卸任时，中国高铁发展明显依靠自主开发的道路，但何时能够开始大规模建设高铁并不明朗。当时，争论了十几年的京沪高铁还没有在国家计委（发改委）正式立项，国家领导层也没有下决心要大建动辄投资上百亿、千亿的高铁。

1990 年铁道部完成了《京沪高速铁路线路方案构想报告》并提交全国人大会议讨论，这是中国首次正式提出兴建高速铁路。1994 年，当时的国家科委、国家计委、国家经贸委、国家体改委和铁道部课题组完成了《京沪高速铁路重大技术经济问题前期研究报告》的深化研究。1994 年 12 月，国务院批准开展京沪高速铁路预可行性研究；同月，铁道部成立京沪高速铁路预可行性研究办公室。由于高速铁路相对具有运载能力大、运行速度快、运输效率高等特点，

而中国铁路当时面临的主要问题是客运速度慢、运输能力严重不足，因此高速铁路越来越受到重视。在中国第九个五年计划（1996年—2000年）期间进行的三次中国铁路大提速的基础上，铁道部随后制定了《“十五”期间铁路提速规划》正式将高速铁路建设列入规划。如上所述，引进国外技术之前，我国一直进行自主研发高速铁路列车，取得不少的成果。这个阶段高铁的产业政策主要是支持和鼓励高速动车组的研发，尚未形成整个产业。高速动车组作为一个新兴的产业，作为国家铁路提速的重要装备，是铁道部对国家在发展高速铁路意志的表达。其产业政策在类型上主要体现为产业布局政策与产业技术政策，在指向上体现为供给方政策；在对象身份和实施主体上是国家推动新兴产业发展的政策（参见表8-1）。

表8-1 自主开发阶段的主要高铁产业政策

年份	名称	内容	维度细分
1990	铁道部，《京沪高速铁路线路方案构想报告》	中国首次正式提出兴建高速铁路，并将高速铁路建设列入规划	类型：产业布局政策 指向：供给方 对象身份：新兴产业 实施主体：国家 主要手段：社会收益要求（公共服务）
2001年	铁道部，《“十五”期间铁路提速规划》	通过2001、2003、2005年3次大规模提速，到“十五”末期，初步建成以北京、上海、广州为中心，连接全国主要城市的全路快速客运网，总里程达16000km，进一步提高铁路竞争能力	类型：产业布局政策 指向：供给方 对象身份：新兴产业 实施主体：国家 主要手段：收益要求（公共服务：取得更好的经济效益和社会效益）
2001	铁道部，《270km/h高速列车设计任务书》	确定了列车的总参数，对各项性能特征提出具体的要求。	类型：产业技术政策 指向：供给方 对象身份：新产业 实施主体：国家 主要手段：社会收益要求（公共服务）

### 8.2.2 技术引进阶段（2004-2006年）

从 21 世纪前 10 年中后期开始，资源约束和环境保护促使政府和社会更加注重交通模式的发展选择；铁路技术进步和我国建设高速铁路网络的发展战略，使铁路骨干作用再次得到确认。时任铁道部长刘志军在 2003 年 3 月 24 日的部长办公会议上提出，要力争在 5 年内使全国铁路的“提速里程达到 20000 公里，覆盖全国主要地区”，“京沪、京广、京哈、京九、陇海、浙赣‘四纵两横’等干线提速客车最高时速的目标是 200 公里，达到发达国家铁路既有线客车提速水平”；货车运行时速也要“由目前不足 80 公里提高到 120 公里，与客车提速相匹配。”随后，国务院在 2004 年批准通过了《中长期铁路网规划》(2008 年调整)，到 2020 年中国高铁将达到 1.6 万公里以上，建成“四纵四横”客运专线以及经济发达和人口稠密地区城际客运系统，其中“四纵”是指北京-上海，北京-沈阳-哈尔滨，北京-武汉-长沙-广州-深圳，上海-杭州-宁波-福州-深圳；“四横”是指徐州-郑州-兰州，上海-杭州-南昌-长沙-贵阳-昆明，青岛-石家庄-太原，南京-武汉-重庆-成都。并确定了铁路跨越式发展的重点，是立足高起点、高标准，明确采用“先进、成熟、经济、适用、可靠”的技术，把技术引进与自主创新结合起来，使我国铁路技术装备早日达到或接近发达国家水平，实现我国铁路技术装备现代化。其中，所谓技术“先进”，就是技术不复制落后，不重复落后，技术水平要赶上发达国家；所谓技术“成熟”，就是要用定型的技术，而不是在试用阶段的技术；所谓技术“经济”，就是不仅购买价格要合理，而且综合成本比较低；所谓技术“适用”，就是符合我国铁路的技术要求；所谓技术“可靠”，就是技术装备性能稳定，质量好，能够保证运输安全。为此，2004 至 2006 年，铁道部购买了德国西门子、法国阿尔斯通、加拿大庞巴迪、日本川崎重工的车型及其技术，大规模引进高速动车组技术；铁路投资也从 2005 年开始实现连级跳。

2004 年 4 月 9 日，国务院召开了关于铁路机车车辆和装备现代化会议，并下发了《研究铁路机车车辆装备有关问题的会议纪要》，确定了推进铁路技术装备现代化“引进先进技术、联合设计生产、打造中国品牌”的总体方针，明确了中国铁路技术装备现代化的方向、方法和目标。2004 年 6 月 17 日，铁道部展开为用于中国铁路第六次大提速、时速 200 公里级别的第一轮高速动车组

技术引进招标，《人民铁道》和中国采购与招标网同时发布招标公告《时速 200 公里铁路动车组项目投标邀请书》，公告中明确投标主体是国内企业，但它必须取得国外先进技术的支持：“在中华人民共和国境内合法注册的，具备铁路动车组制造能力，并获得拥有成熟的时速 200 公里铁路动车组设计和制造技术的国外合作方技术支持的中国制造企业（含中外合资企业）”。其中招标文件中明确规定了三项原则：一是关键技术必须全面转让，二是价格必须世界最低，三是必须使用中国品牌。多家世界上掌握成熟高速动车组设计和制造技术的企业，包括德国西门子、法国阿尔斯通、日本川崎重工和加拿大庞巴迪等，最初曾希望利用在华合资公司参与动车组招标，但遭到了中国铁道部的明确拒绝。中方坚持外方向中国企业全面转让技术，特别是系统集成、交流传动等核心技术，让国内企业自己掌握核心技术；并要求国外合作方为国内企业提供技术服务与培训，提高国内企业设计、制造和质量管理人员的技术水平，从而最终实现国产化。中国国内铁路装备厂商可自由选择国外合作伙伴，投标前国外厂商必须先与中国国内制造企业签定完善的技术转让协议，以使中国有关机车车辆制造企业能够全面、系统地掌握国外先进技术，从而加快中国铁路现代化的步伐。在招标过程中，体现了国务院和铁道部通过准入限制的手段对参与高铁行业的企业进行限制，国内企业作为主体，但附加条件是必须获得国外先进技术的支持。其实从侧面反映出对国内企业的技术能力的不信任。但由于铁路装备工业的特殊性和我国铁路装备工业自力更生的传统，铁道部对国外企业的准入进行了限制，把合资企业都拒绝在外。在这一轮投标中，动车组订单共 140 列、分为 7 包，每包 20 列。通过竞争和由采购方代表、采购代理代表以及来自科研机构的经济、技术、法律专家组成的评标委员会依据评标办法综合评审。最终由中国北方机车车辆工业集团所属长春轨道客车股份有限公司与法国阿尔斯通公司合作、中国南方机车车辆工业集团所属青岛四方机车车辆股份有限公司与日本川崎重工合作、加拿大庞巴迪公司在青岛的合资企业青岛四方庞巴迪铁路运输设备有限公司（BSP）三家企业中标，分别获得了 3 包（60 列）、3 包（60 列）和 1 包（20 列）的订单。德国西门子因提出高昂的转让技术、车辆造价费用（原型车每列 3.5 亿元人民币，技术转让费 3.9 亿欧元）而

无法在第一轮招标获得任何订单。在首批动车组招标中，支付的技术转让金共计 227 亿元人民币，在招标金额中占比达 51%。2005 年 11 月，中国铁道部与德国西门子在“以市场换技术”的原则下签订协议，西门子获得了 60 列时速 300 公里的高速列车订单<sup>[4]</sup>。

在强化技术引进的同时，由于把中国自主研发的高速列车项目全部废弃，也引发了社会舆论的不少争论，如 2005 年 6、7 月高速铁路动车组第二次招标前 4 个月，刘友梅联合包括原铁道部部长傅志寰在内的 52 名院士，以中国工程院红头文件的方式，向国务院呈送了一份《关于报送院士反映“中华之星”高速列车有关情况的签名信》，信中认为中国是铁路大国，铁路发展及产业升级可适度引进借鉴，但不能完全依靠技术引进来解决中国铁路的问题；实践说明包括设计技术、系统集成技术、交直交变流技术和网络控制技术都难以获得技术转让，中国企业仅分工承担组装制造任务，处于产业链的低端，使国内企业失去了自主创新机会，已经培育起来的科研队伍面临人员流失。国家科技部软科学研究计划课题组 2005 年在《中国高速铁路技术发展路线》报告指出，“中华之星”的意义更深层次在于，虽然目前还存在一些问题，可靠性还不高，与国外技术水平还有相当的差距，“但通过这一项目，中国毕竟有了自己的技术开发基础和高速铁路技术平台”。该份报告也对铁道部“以市场换技术”思路提出了尖锐批评。

这一时期的产业政策思路，是铁道部围绕着引进消化吸收的思路，通过购买国外的先进技术的方式来发展我国的高速动车组产业，产业政策在类型上主要体现为产业布局政策、产业组织政策与产业技术政策，在指向上体现为供给方政策，在主要手段上表现出“准入限制”特点（参见表 8—2）。

表 8—2 技术引进阶段的主要高铁产业政策

年份	名称	内容	维度
2004 年 4 月 9 日	国务院，下发了《研究铁路机车车辆装备有关问题的会议纪要》	确定了推进铁路技术装备现代化“引进先进技术、联合设计生产、打造中国品牌”的总体方针，明确了中国铁路技术装备现代化的方向、方法和目标。	类型：产业技术政策 指向：供给方 对象身份：新兴产业 实施主体：国家 主要手段：社会收益

			要求（公共服务）
2004年6月17日	铁道部，《时速200公里铁路动车组项目投标邀请书》	明确投标主体是国内企业，“在中华人民共和国境内合法注册的，具备铁路动车组制造能力，并获得拥有成熟的时速200公里铁路动车组设计和制造技术的国外合作方技术支持的中国制造企业（含中外合资企业）”。其中招标文件中明确规定了三项原则：一是关键技术必须全面转让，二是价格必须世界最低，三是必须使用中国品牌。	类型：产业布局政策 产业组织政策、 产业技术政策 指向：供给方 对象身份：新兴产业 实施主体：国家 主要手段：社会收益 要求（公共服务）、 准入限制
2006	铁道部，《“十一五”规划》	“大力推进技术装备现代化”，坚持采用“先进、成熟、经济、适用、可靠”的技术方针，按照“标准化、系列化、模块化、信息化”的要求，立足国产化，引进先进技术，联合设计生产，打造中国品牌，加强对引进技术的消化吸收和再创新，增强自主创新能力，加快推进技术装备现代化。	类型：产业技术政策 产业组织政策、 指向：供给方 对象身份：新兴产业 实施主体：国家 主要手段：社会收益 要求（公共服务）

### 8.2.3 自主创新阶段（2006年——至今）

我国高速铁路的规划和建设虽然起步较晚，但是发展非常迅速。2003年10月12日，秦沈客运专线T60次列车的开通，标志着我国从此迈入了高速铁路时代。如今，我国高速铁路技术已全球领先，有越来越多的国家与我国有了高速铁路方面的合作，我国实现了技术输出带来的巨大效益，这与我国加强自主创新能力、构建科学有效的知识产权制度和制定企业竞争策略等决策是分不开的。2006年1月9日，全国科学技术大会在北京人民大会堂开幕，提出了自主创新、建设创新型国家战略，颁布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020）》，自主创新也就自然成为了产业发展的新风向。2007年，一位国务院领导在视察高铁建设时要科技部领导关心高铁技术的发展和自主创新。从此，铁道部的“跨越式”的引进路线悄悄地转向了自主创新阶段。

铁道部在“十一五”规划中明确提出要“大力推进技术装备现代化”，于2007年4月18日全国铁路实现了第六次大面积提速，时速200公里及以上高速动车组被统一命名为“和谐号”投入使用，2008年8月，京津城际铁路开通运营，这是中国第一条时速达300公里以上的高速铁路（设计最高时速350公

里)；2008 年金融危机，中央政府又启动了 4 万亿元的财政刺激政策，加上各级地方政府的配套资金，铁路建设总投入近 2 万亿元，加速了铁路建设投资的进程，标示着我国“高铁”时代的真正来临。继引进国外高速列车先进技术后，为落实《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》的要求，通过高速铁路核心技术体系的自主创新满足中国铁路发展的需要，在 2008 年 2 月 26 日，中华人民共和国科技部与铁道部共同签署了《中国高速列车自主创新联合行动计划合作协议》<sup>[5]</sup>。由两部委牵头部署，联合中国科学院、清华大学、浙江大学、北京交通大学、西南交通大学等的大量院士和科研人员，从基础理论研究、方案论证，到科学试验，凝聚中国国内最优秀的科研和产业资源，建立以产学研用相结合的创新体系，研制世界上水平最高的高速列车。根据协议，中国高速列车自主创新联合行动计划主要有四个方面的目标：一是在引进技术消化吸收和再创新已取得阶段性重大成果的基础上，进一步加大自主创新力度，突破关键技术，集成创新成果，研制新一代时速 350 公里及以上高速列车，为京沪高速铁路提供强有力的装备保障；二是建立并完善具有自主知识产权、国际竞争力强的时速 350 公里及以上中国高速铁路技术体系，加快实现引领世界高速铁路技术发展的目标；三是发挥两部联合优势，构建中国特色的高速列车技术创新链和产学研联盟，不断增强自主创新能力，为中国高速列车技术的可持续发展提供强有力的支撑；四是积极引导创新要素向企业聚集，促进创新成果向现实生产力转化，打造中国高速列车产业链和产业群，带动并提升我国制造相关重大装备的能力。《中国高速列车自主创新联合行动计划》的启动实施，又一次表明国家对高铁发展始终给予充分肯定和政策支持。之后，2010 年 10 月，国务院办公厅颁布了《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》，“节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造产业成为国民经济的支柱产业”，“依托客运专线和城市轨道交通等重点工程建设，大力发展轨道交通装备。”2012 年 3 月 21 日，国务院常务会议做出“建成一批重大铁路项目，适时开工一批急需必需项目”部署后，国务院总理温家宝在广西、福建等地调研经济运行情况时再次表示，5000 亿元的铁路投资要当年到位，使在建的铁路线路开工。2012 年 4 月 18 日，科技部《高速列车科技

发展“十二五”专项规划》提出继续“提高列车速度”，以及实现“高速列车谱系化、智能化”的目标；2012年5月铁道部发布《铁路“十二五”发展规划》，特别提出“2015年全国铁路营业里程达12万公里左右”，它将此前中长期铁路网规划中确定的该目标实现时间从2020年提前到了2015年，按照该《规划》，“十二五”铁路发展目标之一就是要基本建成以“四纵四横”高速铁路为骨架的快速铁路网，营业里程达4万公里以上（其中高速铁路1.8万公里左右），基本覆盖省会及50万人口以上城市，同时要加快构建与其他交通方式紧密衔接的综合交通枢纽及综合物流中心，提高服务效率，促进综合交通运输体系建设。2012年7月9日，国务院发布《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》中对轨道交通装备产业的规划内容（参见表8-3），“大力发展技术先进、安全可靠、经济适用、节能环保的轨道交通装备，建立健全研发设计、生产制造、试验验证、运用维护、监测维修和产品标准体系，完善认证认可体系等，提升牵引传动、列车控制、制动等关键系统及装备自主化能力；巩固和扩大国内市场，大力开展国际合作，推动我国轨道交通装备全面达到世界先进水平。”2013年1月15日，国务院印发《“十二五”国家自主创新能力建设规划》<sup>[6]</sup>，把包括轨道交通装备在内的高端装备制造作为战略性新兴产业创新能力建设重点中的一项。

表8-3 轨道交通装备产业发展路线图

轨道交通装备产业发展路线图		
时间节点	2015年	2020年
发展目标	掌握先进轨道交通核心技术，全面实现轨道交通装备产品自主设计制造，建成产品全生命周期服务体系，满足我国轨道交通发展需要；主要产品具有国际竞争力。	标准体系及认证体系实现国际化，轨道交通装备技术水平国际领先，形成国际化发展的综合能力，打造拥有总承包商资质、具有全球配置资源能力的大型企业。
重大行动	*关键技术开发与产业化：实施先进轨道交通装备及关键部件创新发展工程；完成交流传动快速机车、大轴重长编组重载货运列车技术研究；推进综合检测列车、高寒动车组、城际列车、智能列车研制工	



	<p>作，实现动车组及交流传动机车产品谱系化，逐步完善中低速磁悬浮自主创新技术，基本掌握高速磁悬浮导向和牵引控制、大型养护设备制造等关键技术；开发现代有轨电车；开发新型列控系统、安全综合检测等关键技术。</p> <p>*创新能力建设：加强牵引传动、走行、制动、通信信号、安全保障关键技术及系统集成等轨道交通装备研发平台建设；完善试验验证条件；推进轨道交通装备标准体系建设；加快培育第三方认证机构。</p>
重大政策	*制定鼓励企业积极参与国际竞争的相关政策。

这一时期的产业政策思路，是围绕国家的自主创新、建设创新型国家战略，通过科技部与铁道部共同签署和启动《中国高速列车自主创新联合行动计划》，颁发战略性新兴产业政策等，在政策类型上主要体现为政策管制体制、产业布局政策、产业组织政策与产业技术政策，在指向上体现为供给方政策，在主要手段上表现出“政策工具”特点（参见表 8—4）。

表 8—4 自主创新阶段的主要高铁产业政策

年份	名称	内容	维度
2008年2月26日	科技部，铁道部，《中国高速列车自主创新联合行动计划合作协议》	实现《中国高速列车自主创新联合行动计划》中确定的主要目标，进一步加大自主创新力度，突破关键技术，集成创新成果，研制新一代时速 350 公里及以上高速列车；建立并完善具有自主知识产权、国际竞争力强的时速 350 公里及以上中国高速铁路技术体系；构建中国特色的高速列车技术创新链和产学研联盟，不断增强自主创新能力；积极引导创新要素向企业聚集，促进创新成果向现实生产力转化，打造中国高速列车产业链和产业群，带动并提升我国制造相关重大装备的能力。	类型：产业技术政策 产业组织政策 指向：供给方 对象身份：新兴产业 实施主体：国家 主要手段：社会收益要求（公共服务）
2010年10月	国务院办公厅，《国务院关于加强培育和发展战略性新兴产业	“节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造产业成为国民经济的支柱产业”，“依托客运专线和城市轨道交通等重点工程建设，大力发展轨道交通装备。	类型：产业布局政策 产业技术政策 指向：供给方 对象身份：新兴产业 实施主体：国家 主要手段：社会收益要求（公共服务）

	的决定》		
2012年4月18日	科技部，《高速列车科技发展“十二五”专项规划》	实现不同速度、不同运营条件、不同运营模式下的高速列车谱系化	类型：产业技术政策 指向：供给方 对象身份：新兴产业 实施主体：国家 主要手段：社会收益要求（公共服务）
2012年7月9日	国务院，《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》	大力发展技术先进、安全可靠、经济适用、节能环保的轨道交通装备，建立健全研发设计、生产制造、试验验证、运用维护、监测维修和产品标准体系，完善认证认可体系等，提升牵引传动、列车控制、制动等关键系统及装备自主化能力。巩固和扩大国内市场，大力开展国际合作，推动我国轨道交通装备全面达到世界先进水平。	类型：产业技术政策 指向：供给方 对象身份：新兴产业 实施主体：国家 主要手段：社会收益要求（公共服务）
2013年初	《国务院机构改革和职能转变方案》出台	铁路实行政企分开总体性改革。这一重大体制改革对已建高铁资产的运营管理、高铁建设长远发展将产生重大影响。	类型：管制体制 指向：供给方 实施主体：国家、企业 主要手段：技术政策、区域布局政策、投融资改革等政策工具
2013年1月15日	国务院《“十二五”国家自主创新能力建设规划》	把包括轨道交通装备在内的高端装备制造作为战略性新兴产业创新能力建设重点中的一项。	类型：产业技术政策 指向：供给方 对象身份：新兴产业 实施主体：国家 主要手段：社会收益要求（公共服务）

### 8.3 高铁产业创新政策的主要特征

在国际竞争空前激烈，科学技术知识的跨国流动日益便捷频繁的今天，仅仅依靠市场力量来自发地推进科学技术成果的商业化已经不够了，采取必要的技术创新政策以促进科学技术成果从潜在生产力向现实生产力转化已经成为现代经济增长的必然要求。例如，金融危机以来，许多发达国家都制定了各自的创新发展战略，如美国制定国家创新战略、韩国公布了《2020年产业技术创新

战略》、欧盟提出了《2020 创新战略》、日本制定了《创新 25 战略》等，普遍加强了与创新有关的包括教育、科技、金融、贸易、财税、知识产权、产业组织政策等的顶层设计，另外，人才政策也成为了创新政策的重要内容，其创新政策体系得到进一步完善，并使政策重点从以传统产业政策为主转向加大对创新政策的支持。中国高铁产业创新政策的主要特征，实际上是通过政府的调控措施与市场的调节行为，有意识地引导和促进企业技术创新活动的速度、规模和方向，可概述为“宏观层面的政府有效干预”和“微观层面的企业知识产权保护”两个方面。

### 8.3.1 宏观层面的政府有效干预

产业政策的内容和制定的内在逻辑，在很大程度上会受到政府角色的影响。政府采用何种措施促进技术创新的产生及其扩散的问题、技术创新是一个非常复杂的过程，在这个过程中存在着技术方面的不确定性、市场方面的不确定性、技术创新收益分配的不确定性和制度环境方面的不确定性。技术创新政策的根本目标就是减少或者消除技术创新过程中的不确定性，缩短发明——技术创新时滞，从而加快科学技术成果从潜在生产力向现实生产力的转化。到今天，中国高铁网的规模达到世界第一，中国高铁产业的规模世界第一：完全具备自主能力（设计、制造、分析、试验）；经过锻炼的人才队伍（南车四方、株洲所/北车长客、唐客）比其他国家的总和还多；中国大规模应用高铁技术的经验世界第一：动车组经历了最恶劣条件的考验——低温（高寒车）、持续高速（京沪、京广）等；中国高铁产业牢牢占据国内市场，“走出去”具有坚实的产业基础；不是“把国内市场让给外资，自己去闯非洲”的发展模式。应该说，这是从宏观层面让科技部介入，代表中央政府对原来由铁道部主导的高铁技术发展重大政策进行有效“干预”的最好诠释。

在 2006 年 5 月铁道部组织的京沪高速铁路国产化的专题论证会上，铁道部计划司就已经勾勒出中国高速铁路技术体系的未来，即线桥隧涵等基础设施是“原始创新”；通信信号、牵引供电系统是“系统集成创新”，也就是平台创新运营调度和客运服务系统是以中方企业为主的自主创新；机车制造完全推倒重来，以市场换技术，走引进消化吸收再创新之路。虽然经过一系列的专利

技术引进合同，中国从中学到了很多先进的工艺，但由于外方对核心技术把持不让，有些看不见、摸不着的设计原理与思路却不在技术转让的范围，需要我国的技术工作者在研究我国自己的地貌、气候、环境等的基础上加以摸索和完善，成熟的掌握技术。为此，2008年2月26日，铁道部和科技部签署了《中国高速列车自主创新联合行动计划》，加紧对外方没有转让但对于再创新至关重要的核心技术进行攻关。科技部专门启动了总投资近10亿元人民币的科技计划，这也是截至目前中国科技部所支撑的计划中投资最大的一个项目。项目共设立十个课题，共汇聚了中国国内重点高校25所、一流科研院所11所、国家级实验室和工程研究中心51家，包括有院士68人、教授500余人、研究员200余人、工程技术人员上万人。此外，科技部还配合时速400公里的高速检测车和部署时速500公里高速列车预演基础研究分别安排了“863项目”和“973项目”，从而形成一系列的从基础研究到关键技术研发再到重要的装备开发的系统工程。

因此，“两部联合行动计划”的一个重要效果，是把铁路装备工业的高铁技术研发置于国家创新系统之中，某种意义上可称为高铁技术研发的“举国体制”。事实上，高速列车装备自主化是我国国民经济、社会发展与铁路行业对高速铁路和高速列车技术与装备发展的顶层战略需求，通过参与国家科技计划的研究项目，使企业通过项目直接与科研机构、大学和其他行业的企业进行合作。这种“产学研用”式的工业研发新模式不仅对于中国铁路装备工业，而且在中国工业发展史上都是首创。这个计划的最大意义就是在原铁道部“果断”地转向大规模全盘引进路线之后，又把中国高铁技术的发展果断地扭回到自主创新路线上来，这是一个具有历史意义的贡献。可以说，支持380系列开发是中国高铁技术发展的一个转折点和里程碑，扭转了中国高铁技术发展的方向，同时也广泛地推动了中国高铁产业创新政策的发展。

### 8.3.2 微观层面的企业知识产权保护

高速铁路技术是一个及其庞杂又广泛的技术体系。笼统划分可以分为车体结构、牵引供电、通信信号、运营调度、安全防灾、客运服务、综合检测、路基路轨、桥梁隧道等子系统；再进一步可简单划分为车辆和土建两个方面，土

建方面又涉及路基路轨和桥梁隧道两个子系统。由于中国有自己特有的地形地貌，高铁的土建与轨道方面技术与经验历来在国际上也属于领先地位，土建轨道等方面的专利技术基本上都是原始创新专利。这些年来，为了补足车辆机械方面等微观层面的企业知识产权保护，大致从三个方面进行了强力推进：首先，在许多高铁技术领域，我们依靠中国企业自身的技术力量以及众多专家学者所进行的原创性技术创新，主动解决了高速铁路建设和运行过程中的众多技术难题；其次，我们通过专利许可、专利转让和技术合作等多种方式获得了众多高铁技术的知识产权，在此基础上又凭借企业自身的技术力量，根据我国高铁自身的技术标准进行了技术创新，获得了归属于中国高铁技术再创新的知识产权；再次，通过积极支持企业在中国和其他国家将企业技术创新成果申请专利保护，获得了企业最新技术的知识产权；另外，对于我们尚未掌握的某些核心技术，也通过合法手段获得了相关知识产权保护。截至目前为止，我国高速铁路已经通过京津、武广、郑西、沪宁、沪杭、京沪等高铁的建设和运营，在高速列车、工程建设、列车控制、系统集成、客站建设、运营管理等方面领域全面掌握了相关的核心技术，形成了具有自主知识产权的成套高铁专利技术体系，同时借助强化对微观层面企业知识产权保护的力度，也推动了中国高铁产业创新政策的纵深发展。

下面以高铁产业上市公司专利状况统计数字（注：只涉及高铁产业上市公司 1985 年 4 月 1 日~2011 年 2 月 28 日的专利申请公开总量，但其子公司、母公司、控股公司的专利申请以及通过继受取得但未进行权利人变更的专利状况不计入统计范围）作为依据<sup>[7]</sup>，为进一步了解微观层面企业提高知识产权意识、加强自主创新能力、构建科学有效的知识产权制度和制定企业竞争策略等相关情况提供参考。

（1）专利申请类型分析。高铁产业上市公司公开的中国专利申请总量为 1783 件，其中，实用新型专利申请公开量最多，为 1007 件，占专利申请总量的 56.5%；发明专利申请公开量位居第二，为 541 件，占专利申请总量的 30.3%；外观设计专利申请公开量为 235 件，占专利申请总量的 13.2%（参见图 8—1）。

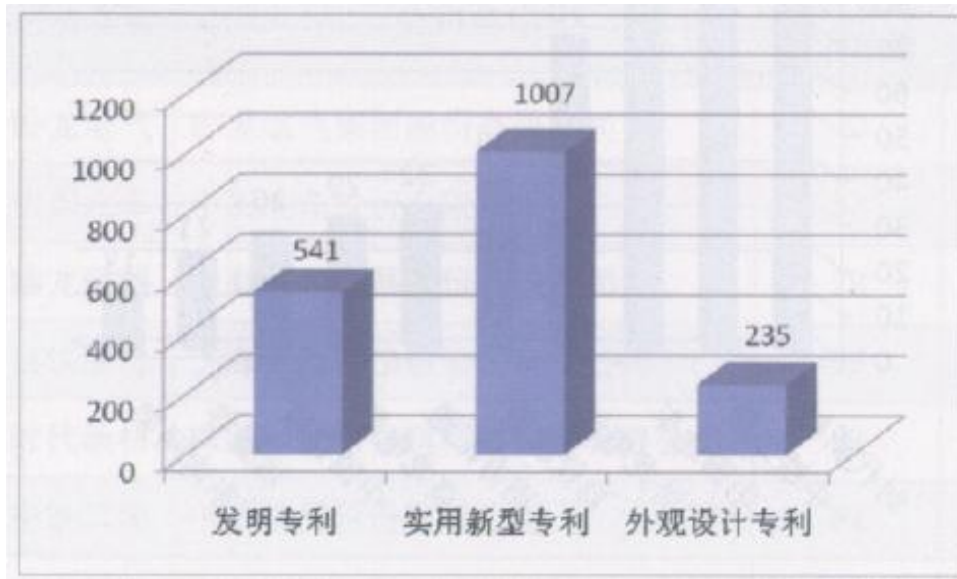


图 8—1 高铁产业上市公司申请类型统计

(2) 专利申请技术分布情况。从图 8—2 和表 8—5 可以看出，排名前五位的技术领域分别为数字信息的传输；供电或配电用的配电盘、变电站或开关装置；磁体，电感，变压器，磁性材料的选择；电机；脚手架、模壳，模板，施工用具或其他建筑辅助设备或其应用，建筑材料的现场处理，原有建筑物的修理、拆除或其他工作。

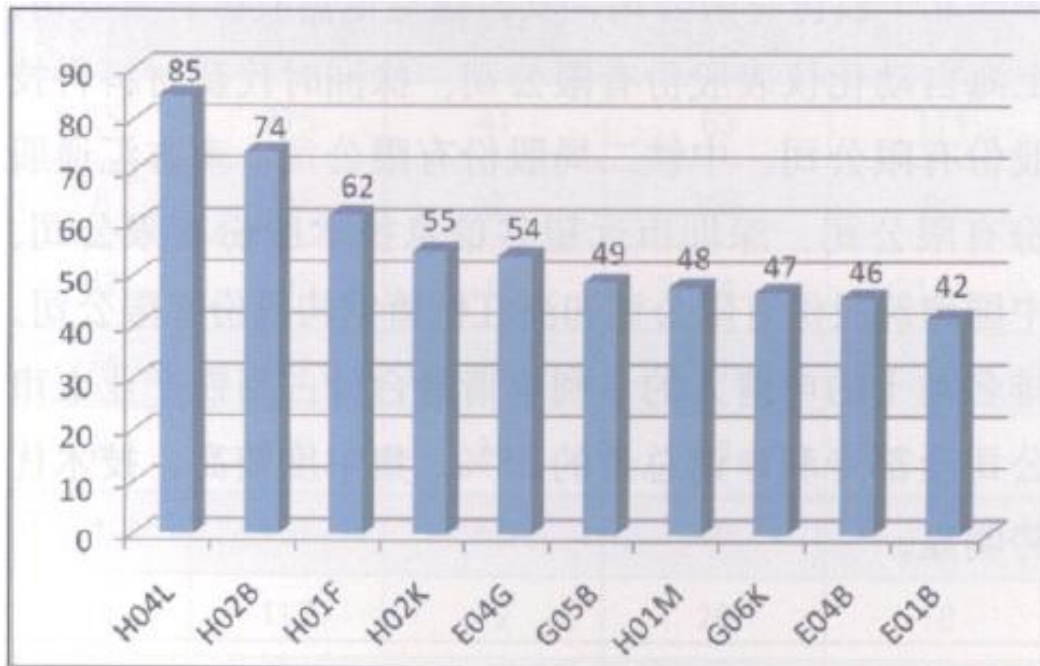


图 8—2 高铁产业上市公司专利申请技术分布

表 8—5 IPC 分类号说明

排名	IPC 分类	说明
1	H04L	数字信息的传输，例如电报通信
2	H02B	供电或配电用的配电盘、变电站或开关装置
3	H01F	磁体；电感；变压器；磁性材料的选择
4	H02K	电机
5	E04G	脚手架、模壳；模板；施工用具或其他建筑辅助设备，或其应用；建筑材料的现场处理；原有建筑物的修理、拆除或其他工作
6	G05B	一般的控制或调节系统；这种系统的功能单元；用于这种系统或单元的监视或测试装置
7	H01M	用于直接转变化学能为电能的方法或装置，例如电池组
8	G06K	数据识别；数据表示；记录载体；记录载体的处理
9	E04B	一般建筑物构造；墙，例如，间壁墙；屋顶；楼板；顶棚；建筑物的隔绝或其他防护
10	E01B	铁路轨道；铁路轨道附件；铺设各种铁路的机器

(3) 发明专利申请排名前十的企业情况。发明专利的创新程度较高，更能体现企业的自主创新实力。本文对高铁产业上市公司中国发明专利申请公开量排名前十的企业进行了统计，见图 8—3 所示。可以看到，发明专利申请公开量排名前十的公司与专利申请公开总量排名前十的公司略有区别，分别为株洲时代新材料科技股份有限公司、中铁二局股份有限公司、中国北车股份有限公司、卧龙电气集团股份有限公司、上海自动化仪表股份有限公司、南方汇通股份有限公司、安徽鑫龙电器股份有限公司、中国建筑股份有限公司、深圳市远望谷信息技术股份有限公司和浙江东南网架股份有限公司。其中，株洲时代新材料科技股份有限公司、中铁二局股份有限公司、中国北车股份有限公司和卧龙电气集团股份有限公司的优势比较明显，它们的发明专利申请公开量约占发



明专利申请公开总量的 61%，说明这四家上市公司在高铁产业中拥有较强的技术实力。

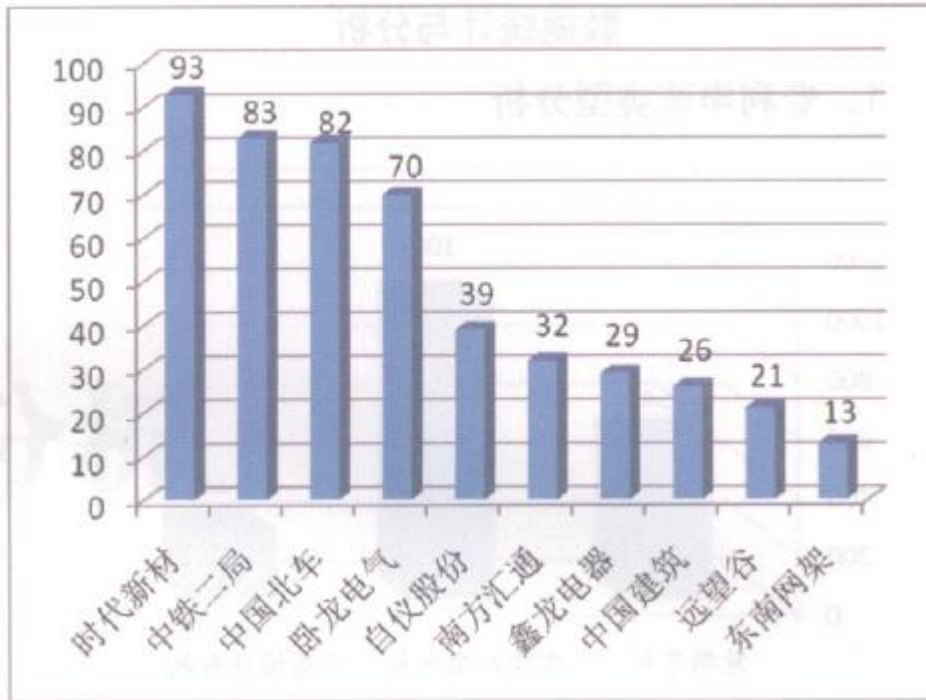


图 8-3 高铁产业上市公司发明专利申请公开量排名前十的公司

以上是对我国高铁专利技术申请情况的概览，总体上，我国各企业十分重视对高速铁路相关技术专利权的保护，发展势头也非常好，但是与我国其他专利技术保护所呈现的问题一样，高铁技术专利的保护现状也存在很多问题。目前我国一些掌握专利技术企业大都基于合同关系与他方开展“系统技术贸易”的合作，难以形成常规的、全局式的合作模式。比如说，专利权具有地域性，一项发明仅仅在中国本土申请专利，那它就无法获得其他国家的专利权保护，其他国家就可以无偿使用它的专利技术。因此，对中国高速铁路专利技术的海外专利权申请应加快步伐，不能让他方取得先机，政府层面也应该积极鼓励推动各个高铁企业加紧建立海外维权机制，并加强与外国政府的合作。为此，进一步开拓我国高铁产业创新政策的研究视野，也将十分必要。

#### 8.4 政策转型建议

对中国而言，发展高铁有着十分重大的意义，它不仅能带动经济发展，而且还是中国政府推动国际战略的重要工具。更重要的是，中国目前是世界上拥



有最多外汇储备的国家，有资本为中国的高铁走向世界融资；同时，中国高铁的竞争优势在于整个系统集成方面的优势，这是别的国家铁路公司完全没法比的。当然，中国要主导或引领高铁在国际上的发展目前还是任重而道远，但如何从着眼国内规模培育的产业政策转向着眼于国际高铁产业长期创新能力培育的创新政策和维护良性竞争环境的竞争政策，将成为中国高铁产业政策转型的首要选项。

#### **8.4.1 实施主体角度：从“国家”主导向“国家+企业”推动转型**

中国高铁，是一种高技术、高投入的项目，也是国家创造的产业，具有高度的政治敏感性和公众关注度。自一开始就由国家或代表国家意志的铁道部，成为中国高铁产业发展的主导者和实施者。党的十八大把高速铁路发展作为创新型国家建设重大成就之一给予了充分肯定，高速铁路成为宇宙空间技术、海洋探测技术之外地面运输高新技术的代表；之后，高铁市场化程度有了新的提高，铁路政企分开的总体性改革得到强力推进，政府与企业、企业与市场的关系重新得到调整，高铁产业政策的实施主体急需从“国家”层面向“国家+企业”多元整合转型。这里面主要涉及到宏观与微观两大层面的变量影响。

第一，从宏观面来看，在高铁已经成为代表中国当代工业竞争力的一个符号，并成为改变国际国内政治经济结构基本格局重要因素的背景下，要把中国的铁路或高铁推往国际市场，单独依靠铁总，或者是下面的公司自己去打拼，面临的障碍会很多，亟待从“国家”主导向“国家+企业”角度，建立一个强有力的协调体制，以整合各方面力量来推动这一事业实现可持续发展。

第二，从微观面来看，为了真正发挥市场的决定性作用，并全面对接高铁产业的国际化进程，在形成“国家+企业”推动高铁产业发展格局中，高铁企业的市场化改革必须得到深化，现代企业制度的建立、公司制法人治理结构也必须得到进一步完善，唯有让更多像中国铁建、中国中铁、中国南车、中国北车等大型国有企业真正成长为市场经营主体时，中国才能最终在未来国际化进程中真正主导世界高铁的发展。

#### **8.4.2 投融资政策角度：从“单一”融资向“多元化”融资模式转型**

我国高铁建设的总投资中，占比最大的是基础建设部分，约占40%-60%；其次是车辆购置费用，约占10%-15%，其他部分包括通信、信号及信息工程、电力及电力牵引等，占比约25%-40%。由于基础设施项目具有投融资决策的复杂性、投融资规模的巨大性、投资效益的特殊性等特点，在融资过程中涉及或考虑投资因素，即政府直接投资或间接投资、私人资本投资、项目融资、租赁等，并且涉及投资主体类型、融资渠道、经营方式设计、管理模式设计、投资回报方式、产权安排等各种影响因素，必然决定了高铁项目的投融资模式，将从“单一”融资模式向“多元化”融资模式转型。

事实上，以往由原铁道部为主导的负债融资的发展模式，已经步入制度收益递减阶段，加快构建与高铁发展相适应的投融资机制和政策体系，已成为当前深化投融资体制改革的关键。目前一个紧迫措施是加快落实铁路发展基金平台建设，既为民营资本进入铁路创造条件，又扩大铁路建设资金来源；同时，在注重完善高铁交易规则的前提下，注意产业政策设计与高铁公司成长周期的匹配，主动采取股权融资、债权融资等多种融资方式，加大市场化运作方式向金融市场筹集高铁建设资金的力度。

#### **8.4.3 政策目标角度：从“短期规模”向“长期持续创新”目标转型**

中国高铁技术在国内的应用已经非常成熟，走出去是一种必然，怎么突破走出去所遭遇的壁垒和障碍，是中国高铁面临的最大挑战。从着眼“短期规模”目标的产业政策转向着眼于“长期持续创新”目标的培育，已是当务之急。

在产业规制政策方面，一是要加快运价机制改革，确立灵活机动、应对市场变化能力强的经营机制，要在遵守社会公共利益和普遍服务原则下，根据特定的管制标准、程序和方式，赋予铁路运输企业在价格上下限之间灵活浮动的权利；二是要从制度上确定高速铁路的安全生产和运营，应借鉴国家高铁产品质量和安全生产监管经验，成立独立、权威的高铁产品质量和安全监管机构，专门负责工程项目的开工和交付使用，铁路运营设备投入使用的审批，机车车辆的建造、购置许可，事故调查、分析及事故责任、赔偿数额和责任者的处罚，以及路网准入和互联互通的审查监督等。

在技术创新政策方面，要坚持创新驱动战略，重视高铁技术的原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新，促进技术研发成果向现实生产力转变，加强对相关核心技术的知识产权保护。我国高铁技术虽然在一系列关键技术领域取得重大创新突破，但许多技术是否已经成为成熟技术、标准化技术，尚需时间考验，而且在高铁产业国际化进程中，世界各国技术竞争愈演愈烈。在继续发挥政府在技术进步和技术创新中的战略规划和组织引导作用同时，要持续推进高速铁路技术的技术创新，防止陷入“落后-引进-再落后-再引进”的恶性循环；要建立符合我国铁路实际和世界高速铁路技术发展趋势的技术标准体系；要重视高铁技术的知识产权保护，为高铁产业国际化方向打好基础；要加强高铁产业技术应用人员培养和培训。通过采取各种有效措施，全力推进中国高铁企业尤其是国有控股与民营企业的持续创新能力的整体提升。

## 参考文献

- [1] 高速列车科技发展“十二五”专项规划，  
<http://www.most.gov.cn/tztg/201204/W020120418471492503556.pdf>
- [2] 铁路时评：中国高铁“走出去”彰显铁路综合实力，  
[http://www.china.com.cn/travel/txt/2014-03/03/content\\_31653191.htm](http://www.china.com.cn/travel/txt/2014-03/03/content_31653191.htm)
- [3] 铁路投资再提速 相关产业迎利好，  
<http://politics.people.com.cn/n/2014/0804/c70731-25394341.html>
- [4] CRH发展历程，中国铁路技术装备的现代化  
<http://bbs.railcn.net/thread-658457-1-1.html>
- [5] 铁道部，《铁道部科技部联合深化时速350公里列车自主创新》，2008年2月29日，[http://www.gov.cn/gzdt/2008-02/29/content\\_905588.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2008-02/29/content_905588.htm)
- [6] 国务院办公厅，《国务院关于印发“十二五”国家自主创新能力建设规划的通知》，国发〔2013〕4号，2013年05月29日，  
[http://www.gov.cn/zwgk/2013-05/29/content\\_2414100.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2013-05/29/content_2414100.htm)
- [7] 王哲, 杨青, 朱欣昱. 高铁产业上市公司中国专利申请统计与分析[J], 中国发明与专利, 2011(4):46-49.

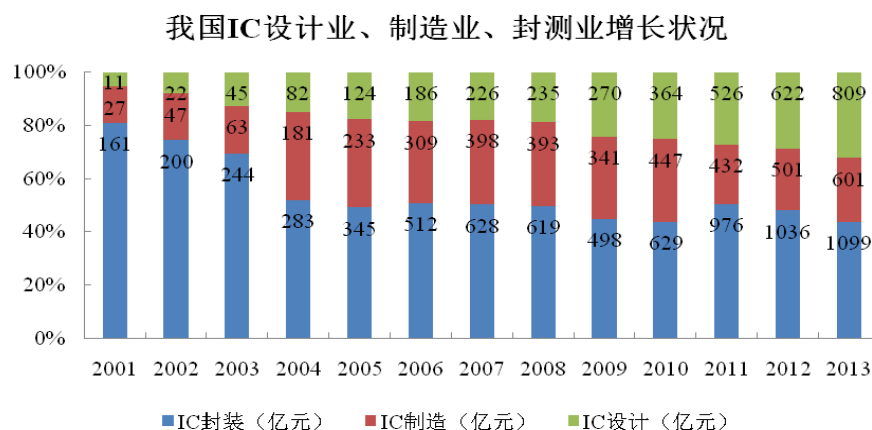
## 第9章 芯片产业政策

### 9.1 芯片产业概述

芯片（chip）是指内含集成电路（IC，integrated circuit）的硅片，是半导体元件产品的统称，体积很小，由晶圆分割而成，是计算机及其他电子设备的重要组成部分。芯片产业又称集成电路产业，是国民经济和社会发展的战略性、基础性和先导性产业，是培育发展战略性新兴产业、推动信息化和工业化深度融合的核心与基础，是转变经济发展方式、调整产业结构、保障国家信息安全的重要支撑，其战略地位日益凸显，是各国产业竞争、科技竞争、综合实力竞争的制高点。芯片产业包括 IC 设计、芯片制造和封装测试（参见图 9—1）。我国芯片产业结构由 2001 年的以封装测试为主导，发展到 2013 年 IC 设计、制造和封装测试三业并举、较为协调的发展格局，芯片设计业的销售比重由 2001 年的 5.5% 增加到 2013 年的 32.2%，制造业由 2001 年的 13.6% 增加到 2013 年的 24%，而封装测试业则由 2001 年的 80.9% 下降到 2013 年的 43.8%，基本形成“三足鼎立的”的产业格局（图 9—2）。



图 9—1 芯片产业的构成单元



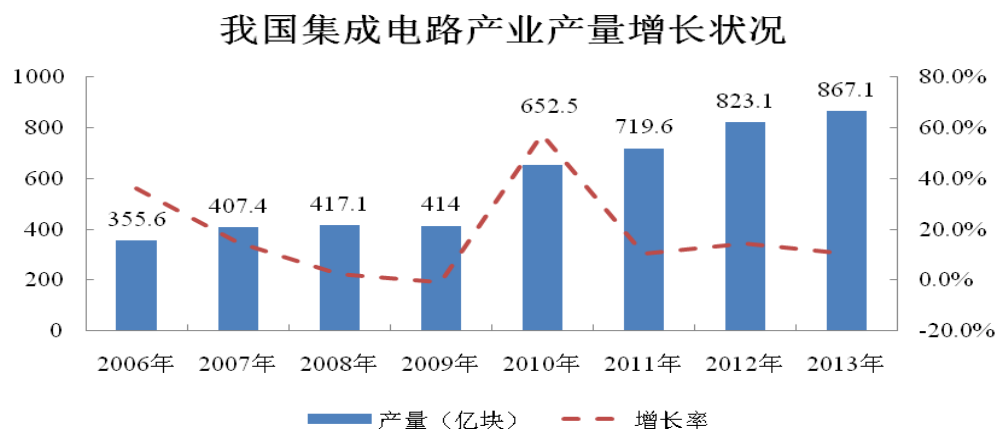
数据来源：中国半导体行业协会，中国半导体产业发展状况报告（2013 版）

图 9—2 我国芯片产业构成单元的增长情况

### 9.1.1 芯片产业总体概况

（1）近年来，我国集成电路的产量和销售收入迅速增长，在全球集成电路市场占比不断提高

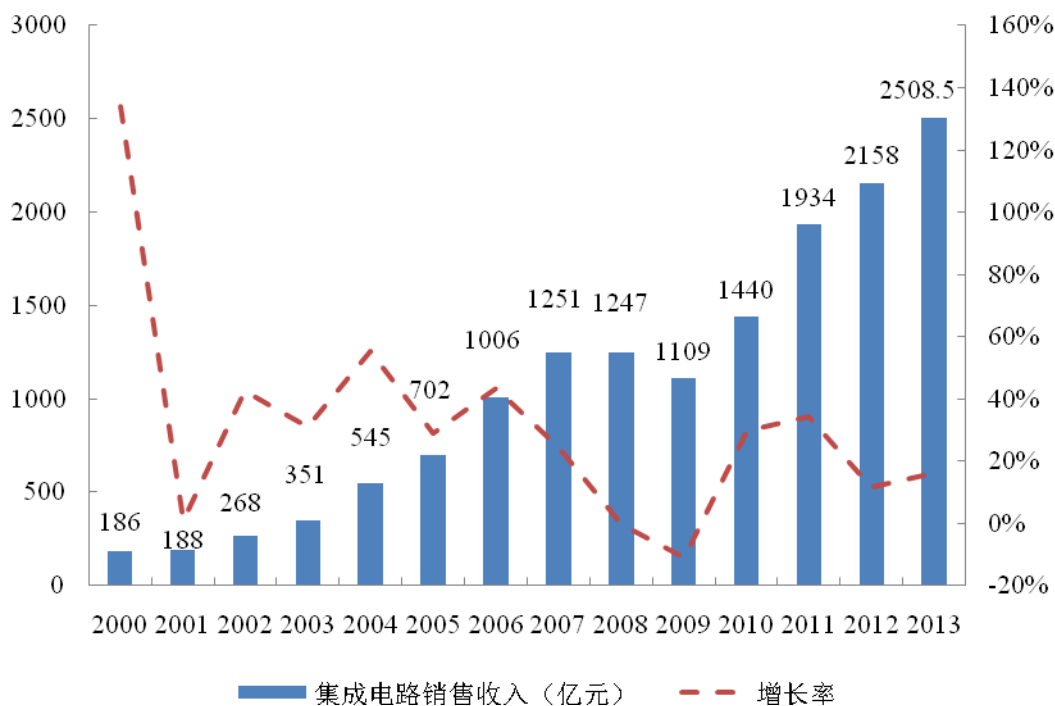
集成电路产量已从 2000 年的 59 亿块，提高到了 2013 年的 867.1 亿块（图 9—3）；销售收入则从 2000 年的 186 亿元，提高到了 2013 年的 2508.5 亿元（图 9—4）；销售收入占全球集成电路市场比重从 2000 年的 1.2 %提高到了 2012 年的 14.4%（图 9—5）。



数据来源：中国半导体行业协会，中国半导体产业发展状况报告（2013 版）

图 9—3 我国我国集成电路的产量增长状况

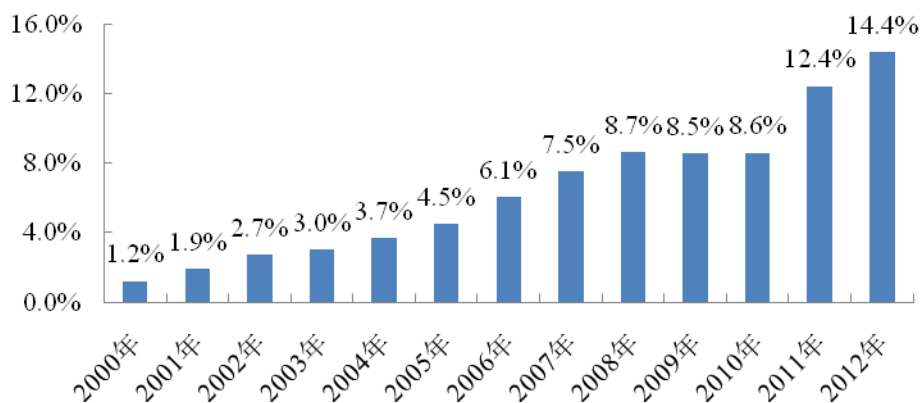
## 我国集成电路销售收入及增长率



数据来源：中国半导体行业协会，中国半导体产业发展状况报告（2013版）

图 9—4 我国我国集成电路销售收入及增长率

## 我国集成电路产业销售额占世界集成电路市场的份额

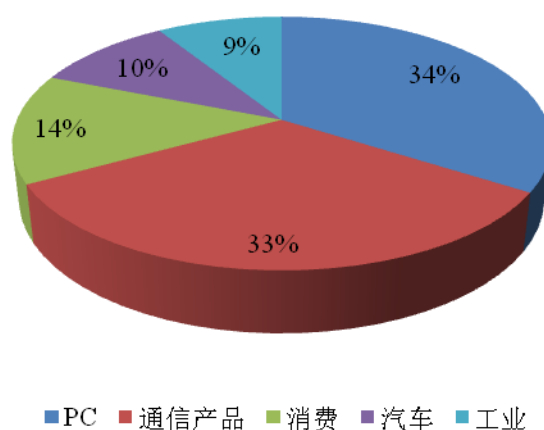


数据来源：中国半导体行业协会，中国半导体产业发展状况报告（2013版）

图 9—5 我国我国集成电路产业销售额占世界集成电路市场的份额

(2) 我国集成电路下游终端产品集中在计算机、通信和消费电子三大领域。2013 年芯片市场需求主要来源仍是计算机、通信、消费电子三大领域，三者合计约占市场 81%（参见图 9—6）。其中，以智能手机和平板电脑等移动终端为代表的通信类产品快速增长，占有终端产品产值的比例已经接近 PC，而两者之和的占比为三分之二。消费类产品（主要包括游戏机、电视机、机顶盒、便携播放器、摄像头、相机等）占比 14%列第三位。然而，通讯类产品 2013 年的总体增速高达 24%，PC 则呈现负增长。

### 2013 年集成电路下游终端产品产值占比



数据来源：中国产业信息网

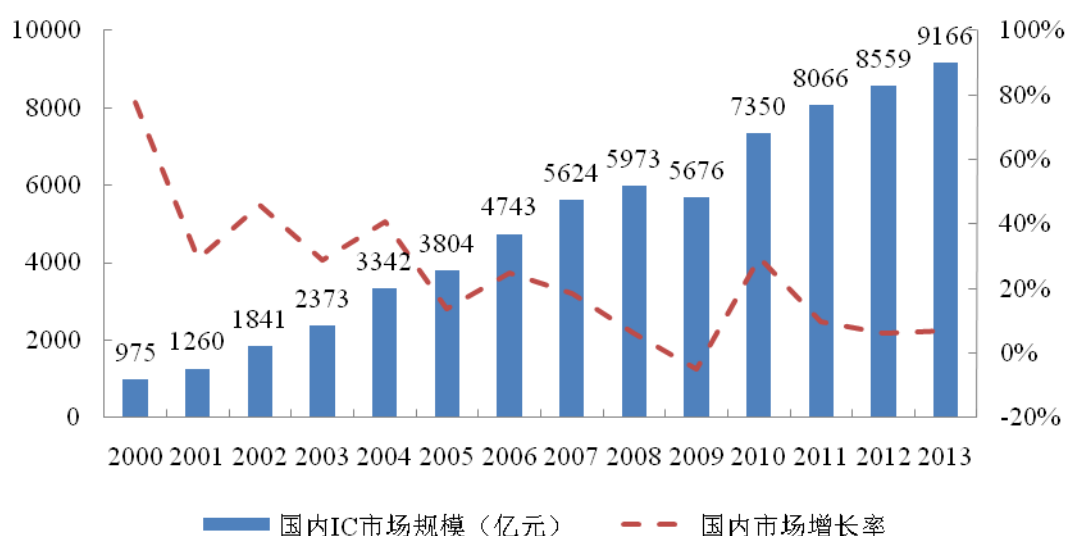
图 9—6 我国 2013 年集成电路下游终端产品产值占比

(3) 市场规模扩大，产业规模与市场规模不匹配，集成电路自给率比较低。国内集成电路市场规模在 2000 年为 975 亿元、2005 年为 3804 亿元，到 2013 年扩大到 9166.3 亿元（占全球集成电路市场份额的 39.1%）<sup>29</sup>（参见图 9—7）。但是集成电路的产业规模（国内集成电路销售额）与市场规模并不匹配，2000 年国内集成电路产业规模与市场规模之比为 19.1%，2010 年为 19.6%，2013 年提高到 27.5%，如扣除集成电路产业中接受境外委托代工的销售额，则中国集成电路市场的实际国内自给率相当低，国内市场所需的集成电路产品主要依靠进口。一是集成电路严重依赖进口，进出口逆差不断扩大，进口

<sup>29</sup>十二五规划

额堪比石油，自给能力不足。二是支持投入不足。集成电路产业特别是高端芯片产业是资金、技术、人才高度密集产业，技术的提升，产能的扩张和设备的更新都需要长期连续、巨大的资金投入。三是核心技术受制于人，持续创新能力弱。我国芯片制造的核心技术、关键设备、关键原材料等长期依靠进口，国内芯片制造企业几乎都是代工厂，自主创新能力薄弱，拥有自主知识产权和自主品牌的公司比较少。四是龙头企业特别是领军企业不强，产业链不完善。

### 我国集成电路市场规模及增长率



数据来源：中国半导体行业协会，中国半导体产业发展状况报告（2013版）

图 9—7 我国 2013 年集成电路下游终端产品产值占比

#### 9.1.2 芯片设计业

我国芯片设计业发展迅速，销售收入 2000 年为 9.8 亿元，2013 年增加到 809 亿元。集成电路设计业在整体产业中所占份额不断提高，2001 年仅为 5.5%，2013 年增加至 32.2%。2012 年中国在全球集成电路设计业中所占比重继续上升，突破了 10% 的大关上升到 12.8%。中国集成电路设计公司数量在 20 世纪 90 年代初只有 20 家，2000 年增加至 98 家，2012 年增加至 536 家，销售额突破亿元的集成电路设计企业超过 40 家，集成电路设计公司在分布区域上集中在北京、上海、广东、江苏和浙江。<sup>30</sup>

<sup>30</sup>江苏省集成电路产业发展报告（2012 年度）



(1) 设计业技术水平有很大提升。经过近几年的发展，到 2012 年中国集成电路设计业的整体水平有了很大的提高，表现在：一是重点企业进入世界主流技术领域。呈现出 28 nm、40nm、65nm、90 nm，以及 0.11-0.25 微米、0.35-0.5 微米及以上的多代、多重技术并存局面。二是设计能力强的企业比例在上升。设计能力在 0.25 微米以下的企业比例已接近 45%。中低档技术水平的集成电路设计企业数量正在不断减少，其所占比例也在迅速下降，设计能力达到 90 纳米水平的企业，其数量正在迅速增加，2012 年已达到总数的 11.8%。<sup>31</sup>

(2) 国内重要的 IC 设计企业以内资为主，包括有海思、展讯、锐迪科等，但与国际其他企业相比相差还比较悬殊。科技市调机构 IC Insights Inc. 2011 年发表的调查报告指出全球 IC 设计厂商仍是由美国公司主导，前 10 大業者中有 8 家的总部位于美国，知名 IC 设计企业包括高通(Qualcomm)、博通(Broadcom)、赛灵思(Xilinx)、阿尔特拉(Altera)等；新加坡有安华高(Avago)；台湾有联发科(2454)、晨星 Mstar 等。<sup>32</sup>2000 年以来，设计业中的优秀企业也先后走入资本市场，如杭州士兰、中星微电子、珠海炬力、展讯、锐迪科等，2009 年创业板推出，为集成电路设计业提供了融资平台和强大资本后盾。

表 9-1 2012 年中国十大集成电路设计企业

排名	企业名称	销售额（亿元）	类型
1	深圳市海思半导体有限公司	74.2	内资
2	展讯通信有限公司	43.8	内资
3	锐迪科微电子（上海）有限公司	24.6 <sup>E</sup>	内资
4	中国华大集成电路设计集团有限公司	16.1	内资
5	杭州士兰微电子股份有限公司	12.6	内资
6	格科微电子（上海）有限公司	11.8	内资
7	联芯科技有限公司	11.7	内资
8	深圳市国微科技有限公司	11.2	内资
9	北京中星电子有限公司	11	内资
10	北京中电华大电子设计有限责任公司	9.4	内资

注：带 E 号为中国半导体协会预估数据

<sup>31</sup>中国半导体产业发展状况报告（2013），30 页

<sup>32</sup>[http://www.52rd.com/S\\_TXT/2012\\_4/TXT35096.HTM](http://www.52rd.com/S_TXT/2012_4/TXT35096.HTM)

### 9.2.3 芯片制造业

我国从 20 世纪 70 年代起引进了数十条半导体生产线，由于计划经济体制的限制以及半导体技术的迅速革新，大生产线始终没有进入良性循环，在技术水平上落后国际先进水平 3 代。<sup>33</sup>1997 年国家启动“909”工程，上海华虹 NEC 于 1999 年建成我国第一条 8 英寸生产线，2005 年中芯国际建成我国第一条 12 英寸生产线。2006 年，我国集成电路芯片制造业逐步由长三角和京津地区向中西部扩展。除了建设新的生产线，原有的生产线也在不断扩建，产能不断提高。中国芯片制造业经历了 2008-2009 年的低潮，在 2010 年得到快速增长后，2011 年在开展调整产业结构、发展特色工艺、实现技术升级、改善代工服务、积极开拓市场等方面做了大量坚实工作，使 2012 年中国新品制造业有了较好的发展基础。

(1) 我国芯片制造业本土企业迅速崛起。

2013 年中国芯片制造业销售收入达 601 亿元，同比增长 19.9%，占全国集成电路销售收入的 24%，低于 2005 年的 33.2%<sup>34</sup>（参见图 9-8）。近 10 年间，我国集成电路生产线的主流技术已由 5 英寸、6 英寸，0.5 微米以上工艺水平提升到 8 英寸 0.18 微米~0.25 微米，12 英寸 110 纳米、90 纳米和 65 纳米、55 纳米/45 纳米。以中芯国际、华润微电子、华虹 NEC、上海宏力、上海先进等为代表的本土集成电路企业迅速崛起。中芯国际在先进技术制程方面的技术进步令人瞩目，其规模已位居世界第 5 位，技术水平正向 28 纳米提升；华润微电子在特殊加工技术领域进步明显，其模拟和高压技术制程在业内独树一帜，处于领先地位<sup>35</sup>。

---

<sup>33</sup>中国集成电路产业黄金 10 年，16 页

<sup>34</sup>江苏省集成电路产业发展报告（2012 年度），33 页

<sup>35</sup> 中国芯片制造业现状及发展行业盘点分析 <http://www.chinairn.com/news/20140120/10243498.html>

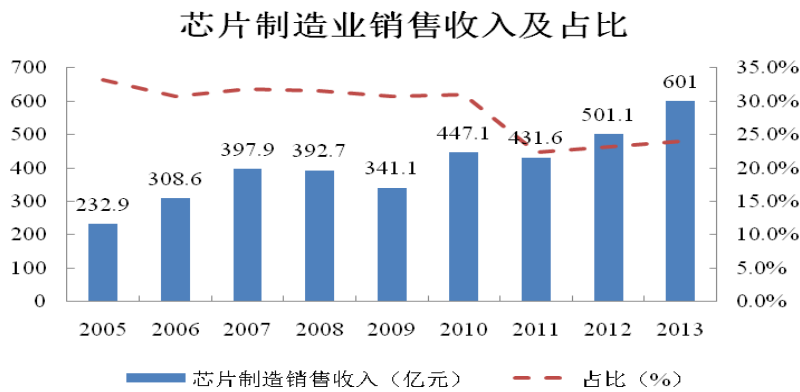


图 9—8 芯片制造业销售收入及占比

目前国内芯片制造业拥有 12 英寸生产线 7 条，8 英寸生产线 16 条，6 英寸生产线 20 条，5 英寸生产线 12 条。<sup>36</sup>芯片制造业集中在长三角（上海、江苏、浙江）、环渤海地区（北京、天津、大连）、珠三角地区（深圳、珠海及福建）、中西部地区（武汉、郑州、成都、重庆、西安）等中心城市（参见图 9—9）。

### 2012年芯片生产线产能分布（折合8英寸线）

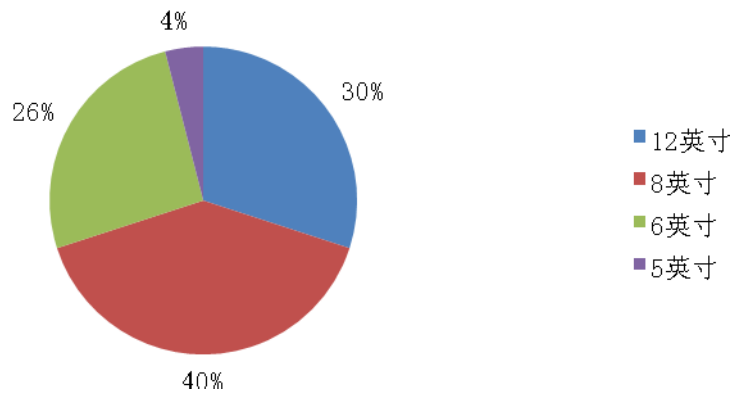


图 9—9 2012 年芯片生产线产能分布

(2) 本土芯片制造企业实力相对较弱。

国内知名的芯片制造商有 SK 海力士（中国）、中芯国际、华润微电子等，国际知名芯片制造企业包括英特尔、三星、东芝、台积电、德州仪器等。本土

<sup>36</sup>江苏省集成电路产业发展报告（2012 年度），34 页

的芯片制造商实力较弱，如下表所示，2012 年前十大集成电路制造企业中有 4 家是外资，且这四家外资企业的销售额之和超过了 6 家本土企业销售额之和。

表 9—2 2012 年中国十大集成电路制造企业

排名	企业名称	销售额（亿元）	类型
1	SK海力士半导体（中国）有限公司	137.8	外资
2	英特尔半导体（大连）有限公司	125.6 <sup>E</sup>	外资
3	中芯国际集成电路制造有限公司	106.8	内资
4	华润微电子有限公司	35.2	内资
5	台积电（中国）有限公司	34.2	台资
6	天津中环半导体股份有限公司	25.4	内资
7	上海华虹NEC电子有限公司	23.5	内资
9	和舰科技（苏州）有限公司	13.5 <sup>E</sup>	外资
8	上海宏力半导体制造有限公司	12.5	内资
10	吉林华微电子股份有限公司	10.6	内资

注：带 E 号为中国半导体协会预估数据

#### 9.2.4 芯片封装测试业

中国芯片封装测试业销售收入由 2000 年的 128.4 亿元增加到 2013 年的 1099 亿元。封装测试业销售收入在我国集成电路产业中一直占据较大比重，2000 年比重高达 69%，到 2013 年下降到 43.8%。

（1）目前芯片封装测试业仍集中分布在长三角、珠三角和环渤海地区。

西部地区由于国家政策的扶持，区位优势逐渐显现，而长三角等地区面临着土地、人力、能源等运营成本提升问题，但由于其有完善的产业链、优质的人力资源和巨大的终端市场，因此仍具有很强的优势。

（2）内资封测企业实力较弱。

据统计，2012 年年底，国内有一定规模的封装测试企业有 81 家，其中本土企业或内资控股企业仅有 25 家，其余均为外资、台资及合资企业。如下表所示，芯片封装测试排名前十的企业中，内资企业仅有 2 家，合资企业有 2 家，其余均为外资企业。

（3）封装测试形式仍以中低档产品为主。

虽然封装测试业在集成电路产业中占据较大比重，是我国集成电路产业的强项，但目前我国集成电路封装测试形式仍以中低档产品（DIP、SOP、TSOP

等)为主,先进的封装形式(如 BGA、CSP、QFN 和 MCM)已进入量产阶段,与国际先进的技术相比,无论是在封装形式方面还是封装工艺方面都存在差距。随着国家重大专项(02 专项)的滚动支持和资金投入的增加,我国三大内资封装企业的技术水平和量产能力大幅提升,先进封装依赖海外公司的局面正有所改善,BGA、CSP、WLP、SIP 等封测产品的销售收入比重由 5%提升到 20%以上,国内封测企业已为国内设计公司的中高端产品提供产业化封测服务。<sup>37</sup>

表 9-3 2012 年中国十大半导体封装测试企业

排名	企业名称	销售额 (亿元)	增幅 (%)	类型
1	英特尔产品(成都)有限公司	188.4 <sup>E</sup>	0.1	外资
2	江苏新潮科技集团有限公司	66.49	6.21	内资
3	飞思卡尔半导体(中国)有限公司	64.85	-10.3	外资
4	威讯联合半导体(北京)有限公司	45.00	19.05	外资
5	南通华达微电子集团有限公司	41.32	3.04	内资
6	海太半导体(无锡)有限公司	33.9	16.82	合资
7	上海松下半导体有限公司	33.72	-13.91	合资
8	三星电子(苏州)半导体有限公司	23.7	10.8	外资
9	瑞萨半导体(北京)有限公司	23.2	0.09	外资
10	英飞凌科技(无锡)有限公司	23	5.02	外资

注:带 E 号为中国半导体协会预估数据

## 9.2 芯片产业政策的历史变迁

### 9.2.1 初始建设时期(孕育期)

#### (1) 分立器件发展阶段(1956-1965)

这一时期的产业政策主要是 1956 年国家提出了“向科学进军”,国务院组织全国科学家制定了《1956 年至 1967 年科学技术发展远景规划纲要》,把半导体技术列为国家四大紧急措施之一。我国从半导体材料开始,开始了自力更生研究半导体器件的过程。

国家按照《纲要》要求首先开展了两项工作。第一,中国科学院物理所举办了半导体器件短期培训班。请回国的半导体专家如黄昆、吴锡九、王守武、成众志等讲授半导体理论、晶体制造技术和半导体线路。<sup>38</sup>第二,1956 年在北

<sup>37</sup>江苏省集成电路产业发展报告(2012 年度),44 页

<sup>38</sup>朱贻玮,中国集成电路产业发展论述文集

京大学、复旦大学、吉林大学、厦门大学和南京大学 5 所高校开办了半导体物理专业，培养第一批半导体人才。之后，清华大学等工科大学也先后设置了半导体专业。

这一阶段中国政府及知识分子、技术人员在外界封锁的环境下，在海外回国的半导体学者的带领下，凭借知识和文献，依靠自己的力量建立起半导体这门新兴的学科，并且将研究应用到实验性和生产性工厂中，开始建立起自己的半导体行业。这一发展分立器件的阶段历时 10 年，与国外差距为 10 年。<sup>39</sup>

### (2) IC 初始发展阶段（1965-1980）

这一阶段，国家没有明确的针对集成电路的产业政策，只是 1968 年，四机部（后改名为电子工业部）筹建第一个专门从事半导体集成电路的专业化工厂——国营东光电工厂（878 厂）。60 年代后期，国家处于“文革”时期，曾经采取动员群众运动的方式“全民”大搞半导体。

集成电路一经出现，随着设备和工艺的不断发展，集成度迅速提高。从小规模集成（SSI），经过中规模集成（MSI），很快发展到大规模集成（LSI），这在美国用 8 年时间，而中国在初始发展阶段也仅用 7 年时间，与国外的差距还不是很大。

表 9-4 研制各种集成度集成电路时间差距表

集成度	SSI	MSI	LSI	VLSI	ULSI
美国（年）	1958	1964	1966	1976	1986
中国（年）	1965	1972	1972	1986	1999
迟后年数	7	8	6	10	13

数据来源：朱贻玮，中国集成电路产业发展论述文集

为了提高工艺设备的技术水平，了解国外 IC 发展状况，在 1973 年中日邦交恢复一周年之际，中国组织了由 14 人参加的电子工业考察团考察日本的 IC 产业。原先想与日本 NEC 谈成全线引进，后因政治和资金原因没有成功，错失了一次发展机遇，而原本计划引进的 7 条 3 英寸工艺线，后来只有北京 878 厂、航天部陕西骊山 771 所和贵州都匀 4433 厂。

<sup>39</sup>朱贻玮，中国集成电路产业发展论述文集

这一阶段，从研制小规模集成电路到大规模集成电路，中国基本都是依靠自己的力量来发展，只是引进了一些水平较低的工艺设备，与国外差距逐渐加大，这一时期美国和日本先后进入 IC 规模化生产阶段。

### 9.2.2 重点建设时期（形成期）

1978 年我国实行对外开放的政策，1981 年中国开始执行第六个五年计划，同时期的日本和美国已经进入了大规模集成电路时代。这一时期的产业政策包括，1982 年 10 月国务院为了加强全国计算机和大规模集成电路的领导，成立了以万里副总理为组长的“电子计算机和大规模集成电路领导小组”，制定了中国 IC 发展规划，提出“六五”期间要对半导体工业进行技术改造。

1983 年，针对当时多头引进，重复布点的情况，国务院大规模集成电路领导小组提出“治散治乱”，集成电路要“建立南北两个基地和一个点”的发展战略，南方基地主要指上海、江苏和浙江，北方基地主要指北京、天津和沈阳，一个点指西安，主要为航天配套。1986 年，电子部厦门集成电路发展战略研讨会，提出“七五”期间我国集成电路技术“531”发展战略，即普及推广 5 微米技术，开发 3 微米技术，进行 1 微米技术科技攻关。1987 年，财政部发出关于“七五”期间对集成电路、电子计算机、软件、程控交换机器四种产品实行减免税和提取研究开发费优惠政策的通知，即所谓的“四项优惠政策”。这一时期进入 IC 集中发展时期。

### 9.2.3 加速发展时期（成长期）

#### （1）第一阶段：1988-2000 年

这一时期主要实施了以下产业政策。

1989 年 2 月，机电部在无锡召开“八五”集成电路发展战略研讨会，提出了“加快基地建设，形成规模生产，注重发展专用电路，加强科研和支持条件，振兴集成电路产业”的发展战略。会议之后，决定集中财力和精力重点建设五个主干企业，分别是位于江苏无锡的华晶集团公司、位于浙江绍兴的华越微电子有限公司、上海贝岭微电子制造有限公司、上海飞利浦半导体公司、位于北京的首钢日电电子有限公司。

1990年，财政部决定在“八五”期间继续对集成电路等四种电子产品实行减免税和提取研究开发费的优惠政策。

1990年10月，国家计委和机电部在北京联合召开了有关领导和专家参加的座谈会，并向党中央进行了汇报，决定实施九〇八工程。

1995年，电子部提出“九五”集成电路发展战略：以市场为导向，以CAD为突破口，产学研用相结合，以我为主，开展国际合作，强化投资，加强重点工程和技术创新能力的建设，促进集成电路产业进入良性循环。

1995年10月，电子部和国家外专局在北京联合召开国内外专家座谈会，献计献策，加速我国集成电路产业发展。11月，电子部向国务院做了专题汇报，确定实施九〇九工程。

这一阶段的芯片产业发展的主要标志有三个。第一是设计业的分离；第二是Foundry出现；第三是实施了体现国家意志的908、909工程。从1980年到1995年，这15年间我从事IC生产的主要工厂有15个，从事IC研究和设计的单位有25个，累计投资50亿元，共生产IC18亿块，完成了南北基地五个主干企业的建设。五大主干企业1995年销售额占到全国销售额的60%。同一时期，美国和日本IC产量猛增，技术不断更新，而且韩国上升为世界第三，台湾跃居世界第四，而中国在上世界上IC产量和销售额还不足1%，与世界的差距更大了，达15—20年。<sup>40</sup>

## （2）第二阶段：2000—至今

2000年后，我国芯片产业政策密集出台。

2000年7月11日，国务院颁布了《鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》（国发〔2000〕18号）。随后科技部依次批准了上海、西安、无锡、北京、成都、杭州、深圳共7个国家级IC设计产业化基地。

2001年3月28日，国务院第36次常务会议通过了《集成电路布图设计保护条例》。

---

<sup>40</sup>朱贻玮，中国集成电路产业发展论述文集



2006年3月14日，第十届全国人民代表大会第四次会议批准国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要，提出要大力发展集成电路、软件和新型元器件等核心产业。

2008年1月，信息产业部发布《集成电路产业“十一五”专项规划》，重点建设北京、天津、上海、苏州、宁波等国家集成电路产业园。

2008年2月23日，由国家财政部、国家税务总局以财税(2008)1号文《关于企业所得税若干优惠政策的通知》公布实施。

2008年4月23日国务院召开了常务会议，审议并原则通过“核心电子器件、高端通用芯片及基础软件产品”和“极大规模集成电路制造装备及成套工艺”两个国家科技重大专项实施方案。

2011年1月18日，国务院颁布了《进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》（国发〔2011〕4号），从财税、投融资、研发等七个方面对集成电路产业进行扶持。

2012年，工业和信息化部制定了《集成电路产业“十二五”发展规划》，明确了十二五期间集成电路产业发展的目标、主要任务、发展重点和政策措施。

2013年8月14日，国务院发布《国务院关于促进信息消费扩大内需的若干意见》着重提出要提高电子集成产业创新能力，探索发展集成电路的融资改革模式，鼓励和支持有条件的地方政府设立集成电路产业投资基金，引导社会资金投资集成电路产业。

2014年6月24日，国务院印发《国家集成电路产业发展推进纲要》，这是继2011年4号文发布后，我国政府在推进集成电路产业发展的又一重大举措，《纲要》强调推进集成电路产业发展，要坚持需求牵引、创新驱动，使市场在资源配置中起决定性作用，突出企业主体地位，以需求为导向，以技术创新、模式创新和体制机制创新为动力。同时，提出了推进集成电路产业发展的八项保障措施。在此纲要的指引下，预计2014年下半年会有1200亿元的产业基金挂牌成立，1200亿元的中央投资将带动地方政府和社会资本的投入累计超

过 5000 亿元。而此产业基金主要针对的是龙头产业的培育，如紫光、中国电子信息产业集团（CEC）等。

### 9.3 存在的主要问题

#### 9.3.1 实行“三段式”的技术政策，忽视自主创新能力的培育

中国的集成电路产业起步并不晚，1965 年我国研制成功了第一块 IC 集成电路产品，比美国晚 7 年，与日本同步，比韩国早 10 年。但是在发展的过程中却逐渐落后，且在 2000 年以前的时间里差距逐渐拉大。虽然 2000 年以来，中国集成电路产业迎来了黄金发展的 10 年，但是与其他国家相比依然存在着一定的差距。从 1965 年到 1995 年“909 工程”决策的 30 年时间里，我国在自主发展集成电路的道路上先后发起过四次冲击，但是这四次冲击或者“无疾而终”，或者成效不大。第一次是在 20 世纪 70 年代初，我国曾从日本全套引进了七条半导体生产线设备，但是当设备安装调试结束后发现，国内并不具备大生产制造工艺中的技术环境和软件设计等条件，结果引进的生产线尚未发挥作用便已淡出市场。第二次是在 20 世纪 70 年代末，美国集成电路升级，大批二手廉价设备亟需转手，而此时正是我国改革开放、中央放权、国门开放。于是在稍后几年时间内地方便引进了 24 条二手半导体生产线。同样由于缺乏实践经验，对于引进的设备无法做到消化、吸收和创新，同时由于缺乏持续的投入，此次冲击再度宣告失败。第三次是在 20 世纪 80 年代中期，第三轮冲击吹响了号角，国家诞生了华晶、首钢 NEC、上海贝岭和上海飞利浦等四个半导体企业。此轮冲击吸取了以往重硬件、轻软件及投资重复分散的教训，在设备引进的同时还注重技术、软件、吸引外资及先进的管理方法，初步取得了成效。但是由于合资不会让中方掌握真正先进的技术，加上集成电路技术的自身特点，国家的投入与回报并不完全成比例。第四次是在 20 世纪 90 年代中期，我国再度对集成电路产业发起了冲击。包括华晶“908 过程”、上海飞利浦、首钢 NEC 和上海贝岭技术升级，同时绍兴也引进了一条微米级半导体生产线。此轮冲击其他项目均取得了预期成果，唯独国家投入最多的“908 工程”深陷负债泥潭。

正是这几轮冲击的失败或者成果的不显著，导致我国起步并不晚的集成电路产业与国际先进国家的差距不断拉大，如表 9—5、表 9—6、表 9—7 所示，从小规模集成（SSI），经过中规模集成（MSI），很快发展到大规模集成（LSI），这在美国用 8 年时间，而中国在初始发展阶段也仅用 7 年时间，与国外的差距还不是很大。但是到超大规模集成（ULSI）时，中国比美国晚了 13 年，差距在逐渐拉大。如中国在 1996 年才实现集成电路年产量 6 亿块，比美国落后 24 年，比日本落后 20 年。又如，国外采用 1.5 英寸的硅片直径的时间是 1965 年前，而我国是 1970 年，比国外仅落后 5 年；但是 8 英寸的硅片直径的时间在 1988 年—1990 年，而我国是 1999 年，比国外落后 9—11 年。

表 9—5 研制各种集成度集成电路时间差距表<sup>41</sup>

集成度	SSI	MSI	LSI	VLSI	ULSI
美国（年）	1958	1964	1966	1976	1986
中国（年）	1965	1972	1972	1986	1999
迟后年数	7	8	6	10	13

表 9—6 年产量各种批量的时间差距<sup>42</sup>

年产量/块	100 万	1000 万	1 亿	6 亿
美国（年）	1964	1966	1968	1972
日本（年）	1967	1968	1970	1976
中国（年）	1970	1976	1988	1996
中国落后美国/年	6	10	20	24
中国落后日本/年	3	8	18	20

表 9—7 硅圆片直径差距<sup>43</sup>

硅片直径/英寸	1.5	2	3	4	5	6	8
国外采用年份	1965 年前	1966	71—72	75—77	77—78	84—86	88—90
中国采用年份	1970	1980	1982	1989	1992	1994	1999
中国落后	5	14	10—11	12—14	12—15	8—10	9—11

<sup>41</sup>朱贻玮，中国集成电路产业发展论述文集，69 页

<sup>42</sup>朱贻玮，中国集成电路产业发展论述文集，53 页

<sup>43</sup>朱贻玮，中国集成电路产业发展论述文集，54 页

后年数							
-----	--	--	--	--	--	--	--

为什么差不多同时起步的集成电路产业，在美国、日本、韩国、甚至台湾都得到很好的发展，而中国的集成电路产业与国外的差距曾在一段时间内不断拉大呢？其中，因实行“三段式”<sup>44</sup>的技术政策，忽视自主创新能力的培育，尤其值得深思。

### 9.3.2 产业发展依赖政府投资，产业政策没有很好地引入市场力量

#### (1) 资金投入不足是制约我国芯片产业发展的重要原因

集成电路制造所需要的主要基片材料是硅圆片，随着集成电路制造的发展，为了增大产量、提高效率，要求硅圆片直径越来越大，而其所加工的电路的设计线宽不断缩小，这就使得 IC 的集成度不断提高，电路的工作频率也不断提高，造成的结果就是制造线的投资资金急剧增加。据统计，20 世纪 60—70 年代，建设一条线只需要几百美元到几千美元。到 80—90 年代，建设一条线就需要上亿美元。而进入 21 世纪后，一条 12 英寸的硅圆片加工线所需资金高达 20—30 亿美元。这说明，进入该行业越晚，需要跨越的投资门槛越高，追赶难度越大。因此资金在很大程度上是制约一国集成电路发展的重要因素。

美国自 1958 年研制出第一块 IC 到 20 世纪末的四十年时间里，为保持其在该行业的领先地位，有着年均 29 亿美元的投资额，日本在该阶段的投资额约为 25 亿美元。韩国半导体发端于 20 世纪 80 年代，产业建立之初多年巨额亏损，但政府屡败屡战，对半导体的投入从未停止，1991—1997 年共投入 266.5 亿美元。直到 90 年代中后期，其产业才形成规模走在世界前列。为了赶超韩国，台湾从 1997 年开始执行庞大的十年投资计划，年均投资额为 67.3 亿美元。台湾高强度的投资力度，使得其在 IC 技术水平上，从过去与世界最新水平相差一二年缩短到相差一二个季度，基本能与美日同步前进。由此可见，投入资金的多少是直接影响一国在未来几年产能变动的重大因素。

据统计，我国从 1965 年到 2000 年 35 年的时间里累计投资 24 亿美元，这比美国和日本在过去 40 年间平均年投资额（分别是 29 亿美元和 25 亿美元）还要小，相差 40 倍以上。而且我国 35 年累计投资的 24 亿美元，仅相当于英特尔

<sup>44</sup> 三段式的技术政策指引进国外先进技术，到实现国产化，再到达到自主开发。

公司 2000 年 60 亿美元投资额的 40%，是台积电 2000 年投资额的一半。投资不足的直接结果是到 2000 年，中国 IC 产业销售额为 200 亿元人民币，折合为 24.1 亿美元，仅占世界上半导体总销售额的 1.1%。到 2003 年，世界上已有 19 条 12 英寸芯片线，而中国却一条还没有，到 2005 年中国才开始成建第一条 12 英寸生产线。2000 年后，特别是 18 号文件出台后，我国加大了对集成电路的扶持力度，在 2000 年至 2010 年十年间，我国对集成电路产业累计投资近 500 亿美元，约为过去 35 年累计投资额的 20 倍。这为我国缩小与先进国家的差距提供了有力的资金援助。2000 年后，我国集成电路产业不论是销售收入、市场规模还是技术水平都迎来了迅猛的发展和可喜的进步。

表 9-8 我国集成电路芯片制造线建线投资状况<sup>45</sup>

序	年份	年数	建线	投资额		累计投资额 / 亿美元
				/亿元	折合美元/亿美元	
1	1965-1995	30		50	6-10	6-10
2	1996-2000	5	累计 25 条	150	18	24
3	2001.1-2003.6	2.5	已建 6 条， 累计 30 条 <sup>①</sup>		26	50
4	2003.7-2005.12	2.5	在建 13 条		65.9	115
5	2004-2007	4	拟建 13 条		36.48	150
6	2001-2010	10	累计 66 条		500	500
① 有一条 5 英寸线减少，设备从华晶上华公司退给华晶集团						

<sup>45</sup>朱贻玮，中国集成电路产业发展论述文集，393

## 20世纪末世界IC芯片制造线累计投资状况

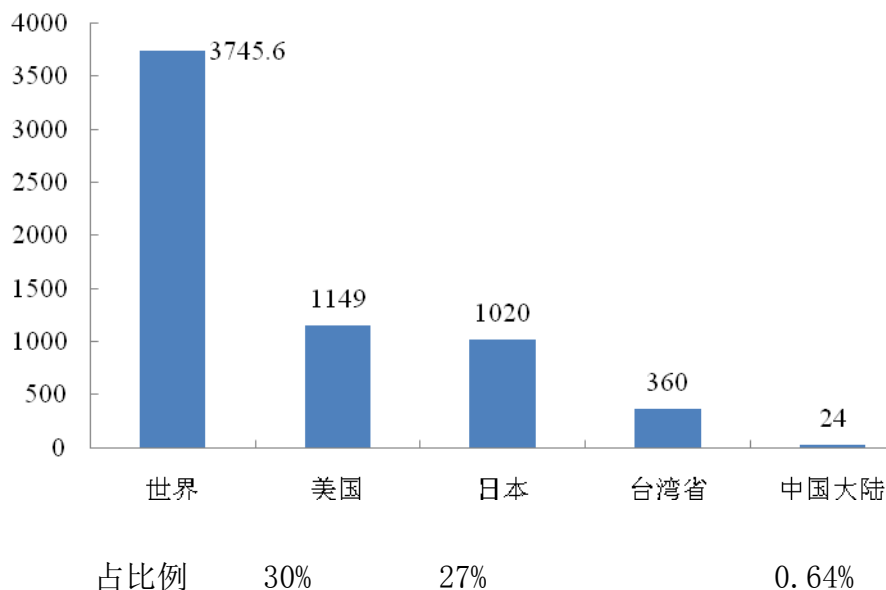


图 9—10 20 世纪末世界 IC 芯片制造线累计投资及占比情况

### (2) 我国集成电路芯片制造线建设资金来源的长期单一

相比而言，海外集成电路芯片制造线建设的扩产资金来源表现出多元性特点。比如，美国的半导体起步于军工订单，产品以投资类为主，其 IC 制造商分为两类，一类是商品半导体公司如德克萨斯公司、摩托罗拉公司、英特尔公司等，这类公司的资金来源是产品利润及股票市场；另一类是拥有电子系统的综合性大公司，如 IBM、GE 等，它们的资金来源于整机利润和股票市场。日本和韩国的制造商主要是拥有电子系统产品的综合性大公司，如日本的 NEC、东芝、日立等，韩国的三星、现代、LG 等；韩国与日本的不同之处是在集成电路起步之初，政府曾动员银行给予半导体企业大量的贷款支持。而台湾的情况比较特殊，集成电路起步时中小企业靠封装积累资金。之后台湾工研院电子所衍生成立了联华电子公司和台积电，这两家公司成立之初的资金一部分来自台湾政府，一部分来自社会上的大企业投资，还有一部分来自海外。随后其资金来源日渐多元化，包括公司上市、上柜、投资抵减和税收减免等。

表 9—9 海外集成电路芯片制造线建设、扩产资金来源<sup>46</sup>

<sup>46</sup>朱贻玮，中国集成电路产业发展论述文集，392

地区	公司形态、特点	资金来源
美国	①拥有电子系统产品的综合性大公司	①系统产品利润 ②公司上市
	②商品半导体公司	①IC 产品利润 ②公司上市
日本	拥有电子系统产品的综合性大公司	①系统产品利润 ②公司上市
韩国	①拥有电子系统产品的综合性大公司	①系统产品利润 ②公司上市
	②初期政府影响银行给予大量贷款	
台湾	①封装起家积累资金	
	②工研院电子所衍生公司	①IC 加工利润 ②公司上市、上柜 ③投资抵减 ④五年免所得税

我国集成电路芯片制造线建设资金来源则表现为长期单一性。在改革开放之前，国家实行的是计划经济，各种产业的投资都是来自国家财政，IC 行业也是如此，如 20 世纪 60 年代末 70 年代初建立的 878 厂和无十九厂，资金来源分别是中央四机和上海市政府。资金主要来自政府意味着政府给多少就只能拿多少，这带来的结果是可能丧失 IC 发展的良机。如 1973 年中国电子工业赴日本考察团，与日本的 NEC 进行谈判，NEC 同意以 3000 万美元转让一条当时最先进的 3 英寸的芯片生产线，但中央只有一半的资金，资金不足导致谈判失败，中国丧失了一次跨越发展的时机。相反台湾在 3 年后从美的铝栅 CMOS 工艺，从 80 年代后台湾的 IC 产业迅速发展。另一个例子是 1986 年我国执行第七个五年计划时，提出建设南北两个 IC 基地，在北方由于电子振兴领导小组由于未能从国务院获得 10 亿人民币专款，致使北方基地计划流产。到 1989 年，在无锡通过召开 IC 产业研讨会，认识到资金是制约我国 IC 发展的重要因素后，中央财力主要支持无锡的华晶和绍兴的华越，地方财力支持上海的两家合资公司贝岭和飞利浦，结果是中国有了第一条 6 英寸的芯片生产线。

到 20 世纪 90 年代，国家改变政策方针，开始引导企业向银行贷款，而将主要的财力转向三峡、南水北调等关系国民经济全局的大项目。这导致的结果

是华越的“907 工程”引进生产线所需的 5 亿元资金和华晶的“908 工程”引进生产线所需的 24 亿元生产线主要是向中国建设银行贷款。由于银行贷款利息大大加大了企业的负担，两家企业由盈利转微利（华越）甚至亏损（华晶），而华晶后来的债转股也没有成功，这说明单纯依靠高息的银行贷款也行不通。而直到 1998 年上海贝岭在股票市场上市，我国才开启利用股票市场筹集资金发展集成电路的序幕，而此时我国与其他国家集成电路发展的差距已经很大了。

综合以上分析，不难看出我国早期发展集成电路主要依赖政府投资，之后又单纯地寄希望于银行贷款，资金来源的单一造成 20 世纪末之前的很长一段时间里，我国对集成电路投资严重不足，虽然我国集成电路起步不算晚，但是后期与其他国家的差距却在不断拉大。但随着 2000 年 18 号文件发布之后，我国一批集成电路企业纷纷上市，包括设计业、制造业和封测业企业，我国才真正地开始利用资本市场筹措资金发展集成电路产业。2013 年 12 月 19 日，北京市工信部发布公告，率先招募总规模达 300 亿元的集成电路发展基金。2014 年两会之后国家才发布《促进集成电路产业发展纲要》，明确以财政扶持和股权投资基金方式并重支持集成电路产业发展，这才反映出我国政府在助推集成电路产业发展方面正积极开发多元化的资金来源渠道。

### 9.3.3 芯片产业发展以政府为主导，忽视企业的主体地位

#### （1）案例分析之一：“908”工程——华晶的成与败

中国华晶电子集团公司（以下简称华晶）于 1989 年 8 月 8 日正式注册挂牌成立，主要从事集成电路和半导体分立器件两大类产品的科研开发、生产和销售。华晶曾拥有国内最先进的、代表国际 20 实际 90 年代水平的 MOS 集成电路以及双极集成电路和分立器件三大生产线，开发和生产的主产品为双极型、MOS 型集成电路芯片和成品。其产品主要应用于电视机、电话等消费品领域中。同时在仪器仪表、汽车电子、通信等领域也有大量应用。华晶是国家 521 家重点企业之一，从“六五”到“八五”的十五年间，共实现利税 6.16 亿元，其中利润 4.98 亿元。1990 年获“国际一级企业”称号，1991 年获“国家级企业技术进步奖”等诸多荣誉称号。



“七五”“八五”期间，国家从大力发展电子工业的战略出发，先后在华晶启动了两大重点投资项目：一是“七五”无锡微电子工程，该项目是根据1983年中央财经领导小组决定立项的，总投资11.1亿元，1990年动工兴建，1994年6月通过国家验收；二是“908”工程华晶项目，即国内第一条6英寸集成电路生产线。在计划经济时期，2个项目的工程建设周期分别长达11年和9年之久，以致市场机遇被贻误殆尽。到生产线建成投产时，与项目配套引进的合同产品早已退出市场，只能重新开发新的品种，而“七五”项目生产线直到1998年才达到设计产量。

华晶经历的困难和挫折的原因有以下几点：

第一是在经济体制改革过程中，政府对企业采取计划经济时代的、工程式的管理模式，不适应技术更新快、市场竞争激烈的“战略性产业”。集成电路产业的特点是产品周期短，更新换代快，极具战略性但又竞争激烈，在政府主导的工程式的管理模式下，华晶的两个项目经历了太长的论证和审批周期，原本在世界上都处于先进水平的生产线，一开工就落后了2代，以致市场先机丧失，而且投产后产品售价更低。

第二，由于集成电路产业生存和发展与传统产业相比，具有很多特殊的规律性，它具有一代技术、一代设备、一代技术人才、管理人才和一代市场不断投入与培养的特点。这需要国家、社会与企业具有巨大的资金连续投入的发展战略、实现途径及其对于机会的把握，更需要富有创新探索精神、善于经营管理这个产业的企业家。然而从资金的角度来讲，这时期的资金投入大部分来自政府，并没有民间资本的介入；从时机把握来说，计划式的管理方式永远慢于市场的变化；从企业家的角度来说，国有企业的性质决定了企业家并没有充分的自主权。面对种种困难，华晶曾进行力所能及的改革，如股份制改革、资产重组（“债转股”）等举措来重构企业结构，以改变资金匮乏的局面，但终因改制和重组中存在的种种关系不能理顺，没能对华晶的改革起到决定性的转折作用。

（2）案例分析之二：“909”工程——华虹的“芯”路历程

“909”工程的决策酝酿于 1995 年，此时是我国“九五”计划的起始点，本来预定于 1994 年验收的“908 工程”到此时还没有完成预期目标。而国内经济快速发展，争夺中国芯片市场的竞争日趋激烈，我国集成电路产业与发达国家的差距不断拉大，至少落后三代，国家领导人以“触目惊心”四个字来形容他参观韩国三星集成电路生产线后的感受。同时，这段时间也面临着集成电路市场广阔、产品多元化集成电路技术几代同堂的历史机遇。在这样一个关键的时间节点上，如果国家不采取有力措施，我国半导体产业将面临灭顶之灾。相反，如果能抓住机遇，我国集成电路产业将可跃上新的台阶，从而获得赶超先进国家的机遇。

正是在这种背景下，“909”工程应运而生。1995 年 10 月，电子工业部以电子基[1995]826 号文向国务院报送了《关于报请国务院召开会议研究设立“九五”集成电路专项的请示》。12 月国务院召开专门会议决定实施“909”工程。“909”工程的主体项目是在上海建立一条 8 英寸 0.5 微米的集成电路生产线，同时配套建设 8 个集成电路设计公司。

“909”工程从立项到国家验收，经历了以下历程。一是经过艰难胶着的谈判，最终与日本的 NEC 公司达成合作意向，完成了引进、消化和吸收工作。二是和 IMEC 合作，以技术合作开发形式与 IMEC 共同开发 0.18 微米全套工艺以及 0.13 微米关键工艺模块。这项合作使得华虹以较低的成本开发并拥有一系列半导体制造技术和自主知识产权，培养了一支可观的具有大生产工艺技术开发能力的技术团队，跳出了“代代引进，代代落后”的怪圈。同时，在 2003 年从 NEC 手中接过对华虹 NEC 的经营管理权，进入了自主创新阶段。三是成立华虹国际，注资新涛公司和 Immivision 公司，开启国有企业进行风险投资的新篇章，拓展了工程项目的资金来源渠道。从 1995 年立项到 2000 年国家工程验收，华虹一步一个脚印完成了引进、消化、吸收，自主创新和投融资扩展的三连跳。1999 年 2 月，华虹 NEC 电子有限公司建成并试投产生产，结束了我国没有 8 英寸芯片生产线的历史，工艺技术档次从落后国际水平 10~15 年，迅速提高到 0.25—0.18 微米的国际先进水平，主导产品同步动态存储器从计划的 64K

升级到 64M，圆了几代人的梦。2000 年，华虹 NEC 达到了月投 2 万片的生产能力，全年实现销售收入 17.73 亿元，利润 3.44 亿元。

该线的建成投产标志着我国从此有了自己的深亚微米超大规模集成电路芯片生产线，对我国集成电路产业发展产生了深远的影响。“909”工程对我国集成电路产业的发展起到了巨大的示范效应和催化作用。如果没有华虹 NEC 的成功建设和经营，也就不会有后来一个又一个投资额动辄数十亿的半导体芯片项目进入中国，如 2000 年 8 月在上海成立的中芯国际，2000 年 11 月在上海成立的宏力半导体，以及 2003 年在上海成立的台积电。同时，该工程还催生了国家及地方相关产业政策的制定与颁布，如 18 号文等。同时，用良好的业绩证明了我国具备发展深亚微米超大规模集成电路产业的条件和环境，包括基础设施、市场需求、人才和政策等。

与“908”工程华晶工程不同的是“909”工程华虹从很多方面来说都是比较成功的。同样是国家的工程项目，出现这种差距的原因是什么呢？在笔者看来，正是借鉴了“908”工程的教训，“909”工程从一开始立项就树立了正确的政策取向。第一，“909”工程克服了审批周期长的弊端，从递交申请，到同意立项共用了不足 2 个月的时间，同时国家领导人从总理基金里调一笔美元直接到电子部的账号上，相当于有了一个活期存折，只要电子部部长签字，资金即可以动用，不用层层审批，彻底改变了以往审批过程大于产品生命周期的做法。第二，在资金安排和设备引进方面，采取分步实施的措施，厂房一步到位、设备分期到位，这样就避免了设备“引进即落后”的问题，利于提高技术先进性和国家投资的有效性。第三，在引进国外合资方、与日本 NEC 谈判的过程中，坚持了这样几点原则：一是以我为主，日本的控股比例不超过 30%，总理由对方担任，但董事长由我方担任，10 名董事，中方占 7 位。二是长期合作。日方同意转让全面的生产和技术，并承诺转让最新的技术，并为我方培养一支成熟的管理和技术团队。三是效益优先。日方同意投产 5 年后制造设备折旧完毕并累计实现盈利；保证满负荷生产。这保证了国家投资的效益性。第四，工程从一开始就立足于打造一个产业链而不是单纯地建造一条线。为了实现这一目标，工程立足市场，工艺技术、生产规模和产品取向都要有明确切实

的市场定位，并筹建自己的销售公司和设计公司。同时，还努力打造掌握第一流半导体生产工艺技术和管理知识的团队。与国外公司合作，拥有足够强大和完备的知识产权保护，并进行自主创新。进入国际资本市场，取得源源不断的资本投入等等。

虽然“909”取得了巨大的成功，是我国半导体产业的转折点，也是催化剂。但是华虹 NEC 依然存在着问题。2000 年 10 月，“909”工程通过国家验收，但 2001 年国际半导体市场风云突变，由极盛而跌入极衰，存储器价格跌了 90%以上，此时满负荷运转、产品全部销售、现金流呈正增长的华虹，受国际半导体市场的波及，在销售 8.25 亿元，提取折旧摊销 13.01 亿元的情况下，亏损了 13.84 亿元。之后，华虹改变策略由存储器改做代工，应该说，这个转型虽然过程痛苦，但方向终归是正确的。这一方面说明了集成电路市场是一个变化迅猛的市场，另一方面也在一定程度上说明政府意志主导下的工程式企业不完全具备把握市场需求和发展方向的能力。

2002 年华虹 NEC 营收达到 1.3 亿美元，代工排名第六，但是其营收和排名很快被一个国际化的集成电路公司中芯国际超越。中芯国际 2000 年成立，2002 年营业收入 5000 万美元，不足华虹 NEC 的一半，但是 2003 年营业收入迅速提高到 3.66 亿美元，是华虹的营收的 2 倍。这说明政府意志主导下的工程式企业的运作机制和模式未能很好地解决产业发展中技术、人才、资金、市场和研发等深层次的问题，不具备很强的市场竞争力。

表 9—10 华虹 NEC 营收情况（单位：百万美元）<sup>47</sup>

	华虹 NEC			中芯国际		
	营收	市占率	代工排名	营收	市占率	代工排名
2002 年	130	2%	6	50	1%	13
2003 年	170	1%	8	366	3%	4
2004 年	315	2%	7	975	6%	4
2005 年	305	1.7%	9	1171	6.4%	3
2006 年	300	1.4%	9	1465	6.8%	4
2007 年上半年	150	1.5%	10	763	7.6%	3

<sup>47</sup>我国集成电路产业发展之路，297

## 9.4 政策建议

从以上分析中不难看出，中国芯片产业之所以没有取得很大的成功，原因主要集中在四个方面：第一、在计划经济体制时期，投资决策程序繁琐冗长效率低下、投资资金不足且分散。我们在第 3 部分中国芯片产业投资状况和第 7 部分的“908”工程案例中已经做详细的描述和分析。第二、在技术上依赖引进生产线方式，忽视自主创新能力的培育。芯片产业更新换代快的特点决定了引进即落后，我们在第 5 部分中做过详细分析。第三、从长期来看，对于芯片这种高新技术产业，培育国家队的做法效率比较低。 “909”工程是国家倾注了很多心血的工程，政府意志主导下的工程式企业不完全具备把握市场需求和发展方向的能力。因此发展集成电路产业必须确立企业的主体地位，并且以市场为导向，以创新为驱动。第四、上述的三个原因导致了我国芯片产业发展缓慢的另一个原因——缺乏能够独立决策并走自主创新开发道路的龙头企业。因此，为促进芯片产业的发展，缩小我国与发达国家间的差距，政府作为决策主体，应当从多个方面进行改进。

### 9.4.1 必须摒弃“三段式”的技术政策，营造激励自主创新的环境

中国经济发展的实践以及国外发展的事实都证明，单纯依靠引进和模仿无法真正提高一个国家自主创新的能力，对于芯片等高度竞争的新兴产业尤其如此。因此必须摒弃三段式的技术政策，将引进与消化、吸收和自主创新结合起来，只有这样才能真正培养芯片产业的竞争力。而芯片产业作为一个高投入、高风险的产业，同时也有很强的负外部性，鼓励企业自主创新意味着必须给予企业足够大的创新激励，同时要营造有利于公平竞争的社会环境。从产业政策工具方面看，应该更多地以税收代替补贴。国家及地方政府对集成电路产业大面积的补贴容易使企业造成依赖心理，不利于企业自主创新，还会破坏公平竞争的市场环境，造成“劣币驱逐良币”的现象。相反，税收是一种相对公平的扶持手段，企业不论大小强弱，只要投入生产，便可以享受到相关的优惠，这有利于刺激那些有竞争力的企业做大做强。同时还要完善技术标准和产权制度，让那些真正有自主创新能力的企业做大做强。

### 9.4.2 形成政府引导下的以企业为主体的协调发展机制

“908”和“909”工程的发展历程充分说明了，政府意志主导下的工程式企业的运作机制和模式未能很好地解决产业发展中技术、人才、资金、市场和研发等深层次的问题，培育国家队的做法无法使芯片这种高科技产业得到长足的发展，因此必须确立政府引导下以企业为主体的协调发展机制。具体来说，包括以下几个要点：一是建立政府引导下的企业主体机制。在政府部门的组织和领导下，用户、集成商、整机厂商、CPU企业、操作系统企业等积极参与，共同推进重大项目的开展。国家对项目的支持固然重要，但更重要的是企业应发挥积极作用。二是在政府引导下通过市场法则进行优胜劣汰。通过联合攻关、稳定性和性能评测、小批量供应等手段，考验并提高有关企业的研发能力、产品化能力、批量生产能力、成本控制能力、服务能力等，通过优胜劣汰的市场法则而不是传统的专家机制，选择有竞争力的企业参加，以帮助自主软硬件企业成长。

#### **9.4.3 产业政策的核心是支持中国有竞争力的龙头企业成长**

龙头企业可以发挥初期的引领作用，通过集聚效应和产业链的延伸可以增强芯片产业的整体实力。而我国有国际竞争力的龙头企业比较缺乏，在技术创新方面往往捉襟见肘。因此产业政策应该着眼于龙头企业的培养，鼓励企业通过并购、重组等方式来将企业做大做强。即将出台的1200亿的产业基金针对龙头产业如紫光、中国电子信息产业集团（CEC）等进行培育，反映了产业政策对培育龙头产业的重视。

#### **9.4.4 通过政策导向建立社会资金投入芯片产业的长效机制**

集成电路是资金和技术双重密集型的产业，我国要减小与其他国家的差距，巨额的资金投入必不可少，而单纯依靠政府资金会错失发展良机，因此探索建立有效的融资平台和长效机制，吸引社会资金投入集成电路非常有必要。在这个过程中，政府的扶持和引导非常重要，但是在执行过程中要非常慎重。可以从以下几个方面进行尝试。第一类是引导型基金。这类资金的投入节点一般是在社会风险投资资金之前，适合投资那些早期投资风险大、社会资本不愿意涉足的项目，政府的引导资金会坚定社会资本注入的信心，从而利用不多的引导资金来达到吸引大量社会资本的效果。当项目步入稳定发展轨道并且展现

良好的发展前景时，政府以合适的、市场化的方式退出，让社会资本来接手。

第二类是产业基金。这类资金主要是投向初始盈利周期长、风险投资和社会资本不足以完成，却又很大的战略价值的产业发展项目，比如液晶面板、LED 芯片、半导体的 Foundry 厂等。这类资金在投入时政府基金应该和社会资金结合起来，可以按照市场化的方式运作，如债转股、认购股份等。这方面已经有了成功的案例，北京市政府为了支持液晶制造商京东方渡过难关，把对京东方的 20 亿借款转成股份，在京东方财务状况好转时将一半的股权变卖套现了 20 亿元，剩下一半的股权也有超过 25 亿元的市值。市场化方式运作可以提高政府资金投入的效率。

第三类是研发基金。目前研发项目从设立到验收还留有浓厚的计划经济时代特点，没有充分体现产业与市场的需求。许多项目虽然十分尖端，却与实际需求脱节，验收的方式也与市场脱节。因此研发基金的设立和运作应该强调企业创新的主体地位，以企业为单位进行资金申请。

## 参考文献

- [1]朱贻玮. 中国集成电路产业发展论述文集[C]. 北京:新时代出版社, 2006.
- [2]宋德生. 论美国集成电路工业模式的演变[J]. 世界经济研究, 1987 年 04 期.
- [3]胡启力. “芯”路历程[M]. 北京:电子工业出版社, 2006.
- [4]邱善勤, 陶少华, 高松涛. 中国集成电路产业黄金十年[M]. 北京:电子工业出版社, 2011.
- [5]王阳元, 王永文. 我国集成电路产业发展之路[M]. 北京:科学出版社, 2008.
- [6]江苏省经济和信息化委员会, 江苏省半导体行业协会编. 江苏省集成电路产业发展报告(2012)[C]. 北京:电子工业出版社, 2013.
- [7]中国半导体行业协会编. 中国半导体产业发展状况报告(2013).

## 第 10 章 动漫产业政策

### 10.1 引言

当今世界经济飞速发展，人们除了关注一国的经济、科技、军事等硬实力以外，更多的是关注一个国家的文化、外交、制度等方面的软实力。动漫作为一种文化产品，综合运用语言、文字、声音、图画、图像等多种表现形式，集功能性和娱乐性于一身<sup>[1]</sup>，是可持续文化竞争力的重要组成；而动漫产业是以艺术和科技为支撑，以动画和漫画为表现形式，以创作漫画直接产品为基础，以开发品牌形象衍生产品为延伸，从而形成巨大的版权价值链的产业<sup>[2]</sup>，正在显示出它独特的地位和魅力。同其他国家一样，我国的动漫产业作为一项新兴业态，其成长和壮大离不开政府政策的支持和引导，适当通过多种政策手段以建立适宜的市场环境，有助于我国动漫产业的发展壮大。

### 10.2 动漫发展简述

什么是“动漫”？“动漫”，按照通常语义的理解，就是指动画和漫画，二者虽具有不同属性，但因其在产业发展上的密切联系，常常作一词使用。《动画产业》一书中对动漫的定义是“动漫文化以及 ACG (animation, comic, game) 即动画、漫画、游戏为核心展开, 其外延涉及所有带有动漫形象的事物及文化现象。”<sup>[3]</sup>由此，在中文动漫圈，广义上习惯性将动画 (Anime)、漫画 (Comics)、游戏 (Games) 三者合称作 ACG。我国动漫起步很早，并达到了相当的艺术成就，充满了时代气息和文化内涵。“漫画”一词的流行始于 1925 年上海《文学周报》连载了丰子恺的画，该刊主编郑振铎把丰子恺这种独特风格的画定名为“漫画”。而最早的电影动画——美术片，则由万氏兄弟开启<sup>48</sup>。

#### 10.2.1 早期代表：万氏兄弟

被称为中国动画电影创始者的万氏兄弟，在观看美国动画《逃出墨水井》之后开始实践自己的动画梦。万氏兄弟先后在长城画片公司、中国电影制片

---

<sup>48</sup> <http://baike.haosou.com/doc/6383395-6597047.html>



厂、新华影业公司、上海美术电影制片厂工作，创作了一系列具有开创性的动画短片，这些动画短片的主题大都与时代脉搏比较合拍，万氏兄弟也在动画制作技艺上不断摸索前进，他们的作品不仅在国内大受欢迎，也在国际上屡获奖项。其中，万氏兄弟在进入上海美术电影制片厂后制作的《大闹天宫》，投资高达 100 多万元，从人物、动作、画面、声效等等都达到当时世界的最高水平。在此时期的经典创作还包括 1955 年中国第一部彩色动画短片《乌鸦为什么是黑的》、1961 年中国第一部水墨动画片《小蝌蚪找妈妈》、第一部折纸片《聪明的鸭子》等，均由上海美术电影制片厂出品，而中国动画在此之后的发展也与上海美术电影制片厂息息相关。

表 10—1 万氏兄弟早期动画短片代表作品

时间	名称	里程碑
1925 年	《舒振东华文打字机》	中国第一部动画片（广告片）
1926 年	《大闹画室》	中国第一部人画合演动画片
1935 年	《骆驼献舞》	中国第一部有声动画片
1941 年	《铁扇公主》	中国第一部黑白动画长片
1953 年	《小小英雄》	中国第一部木偶片
1956 年	《神笔》	中国第一部在国际上获奖的动画片
1958 年	《猪八戒吃西瓜》	中国第一部剪纸片
1963 年	《大闹天宫》	中国第一部彩色动画长片

### 10.2.2 中期代表：上海美术电影制片厂

1957 年上海美术电影制片厂（以下简称“美影厂”）正式建立<sup>49</sup>，首任厂长特伟也提出了“探民族风格之路”的中国动画基调。在国家统购统销的计划经济时代，美影厂和动画师可以在不用担心市场和商业的情况下心无旁骛地进行艺术创作，加上美影厂聚集的顶尖艺术家，上世纪 60 年代至 80 年代，美影厂佳作频出。除万氏兄弟之外，也新崛起了一批动画大师，如特伟（《山水

<sup>49</sup> <http://baike.haosou.com/doc/1557947-1646896.html>

情》)、靳夕(《西岳奇童》)、阿达(《三个和尚》)、胡进庆(《葫芦兄弟》)等,题材虽然大多仍在中国传统文化的框架下演绎,但却在艺术表现手段、民族风格和审美方面展现了极高的创造力。

80年代起,这批顶尖艺术家相继退休,80年代末期到90年代初期,国家放开动画市场,取消产量限制同时也取消政府收购。国外动画片大量涌入,以广东为中心成立的大批动画代工公司以其极具吸引力的薪水挖走大量人才,原创能力也自此出现断档。人才流失、资本不足、市场不适的美影厂此时不得不开始考虑盈利问题。1995年美影厂与上海电视台合并,人才队伍才开始稳定。

在电影动画方面,1999年上映的《宝莲灯》是美影厂在市场化下的重要尝试。该片不仅制作阵容强大,还借鉴美国动画电影的思路邀请多位明星参与配音和插曲演唱工作。虽然以2500万的票房来看,商业回报不算突出,但其在国内动画发展中也算是一次重要尝试,在观众心中留下深刻印记。在电视动画方面,2001年由美影厂和上海电视台联合推出的《我为歌狂》也以校园青春题材吸引了不少观众,成为一时热潮。出人意料的是,相比于动画制作水准,精细程度更胜一筹的原创歌曲成为动画片的点睛之笔,原声大碟销量高达七百万张。

而除这两部作品之外,此阶段的中国动画几乎无名声响亮的作品。

### 10.2.3 当期代表:蓄势待发的百花齐放

从产业的角度来说,动漫是一种产品。同其他文化创意领域一样,优质的产品应该以内容为核心,兼顾商业、技术和审美。不同形式的动漫数量通常因成本和风险达成一个天然金字塔:优质的低成本小说、漫画数量最多;靠个人难以完成的电视动画居其二;而要求资本投入和技术水平更高的电影动画通常有着最高的成本和风险。源源不断的底层内容供给,在长时间的用户培养和层层筛选后,可以有效保证电影动画的投资回报率。加上完善的产业链,即可通过衍生品爆发出动漫产业的巨大增值空间,不断提升动漫产业盈利能力、形成强大的竞争合力、促进动漫产业结构升级、发挥动漫产业优势等方面的重要作用<sup>[4-6]</sup>。



图 10—1 动漫产品内容及产业链

经过十余年的转换和尝试，动画企业在市场推广和产业链运营方面推陈出新，不断完善。在多个文化产业逐渐被互联网抢占市场后，国产漫画也在悄然巨变。

1999 年首播的电视动画《蓝猫淘气三千问》曾在国内红极一时，其成功主要在于“科普动画”的定位，寓教于乐，既满足大人对于动画题材的要求，又以趣味性博得青少年、儿童观众的喜爱。在蓝猫播映逐渐累积名气之后，除了广告赞助，动画出品方湖南三辰公司也极力拓展新的盈利方式，希望通过开发衍生品形成产业链。至 2003 年 6 月，湖南三辰已通过加盟方式发展了 2400 家专卖店，销售基于动画形象，制作的文具、服装等产品，覆盖全国各级城市。但好景不长，不过 3 年时间，这些专卖店几乎销声匿迹。究其原因，主要是因为管理方式不成熟和知识产权被大量盗用——动漫产业最具核心的价值就在于动画形象，有受大众欢迎的市场基础和健全的知识产权保护措施，才有可能有效发挥衍生品的作用。蓝猫的导演兼总编剧王宏先生也在放弃蓝猫系列之后制作了再次风靡全国的《虹猫蓝兔》动画系列，2006 年获得红杉资本投资，重点发展衍生品市场。但好景不长，公司运营再次由于缺乏懂行业、懂营销的管理者而迟迟未有成果。

2005 年首播的《喜羊羊与灰太狼》被业内人士称为所有中国动画片的榜样，近年其系列电影在中国的票房收入几乎可以跟梦工厂和迪士尼媲美。该片出品方为上海文广新闻传媒集团（SMG）、广东原创动力文化传播有限公司和北京优扬文化传媒有限公司，三家公司各取所长，形成了多方位的立体构架：原创动力负责提供原创内容，SMG 利用自身强大的资金及媒介优势为动画宣传造势，北京优扬作为国内最大的儿童媒介运营商，几乎买断了全国所有少儿动画

频道的广告代理权，使《喜羊羊》电影预告广告在全国少儿动画频道全面投放，同系列电影票房优异，因品牌成功而来带的衍生品销售也带来可观收入。虽仍有不少对其内容的质疑，但《喜羊羊与灰太狼》确实做了一次中国动漫市场突破的成功尝试。

完善产业链的另一个例子来自被誉为“中国动漫第一股”的广东奥飞动漫文化股份有限公司，至今已建立从内容设计、形象授权、媒体传播到产品创作、市场营销的完整产业链，并通过一系列的收购，进一步在内容上获得提升并将业务拓展至童装童鞋、舞台剧、移动互联等领域。在动漫内容的取得上，广东奥飞运作的创新之处在于在前期原创内容匮乏时，通过引进日本动画，生产代工后端玩具，逐步向前端自主品牌方向发展，形成了独特的“逆产业链”发展路径。广东奥飞于 2009 年在国内上市，突破了动漫企业融资难的重要瓶颈。

国内企业正在通过不断的内容和运营模式探索，形成越来越多、愈发成熟的市场主体。

传统漫画是以纸媒为媒介进行传播，动画则经由“电视台”传播，这两种媒介都是传统的文化出口，传导到人民大众面前的传统媒介。动漫作为一种媒介和载体，有很多的应用范式及艺术延伸的可能性。

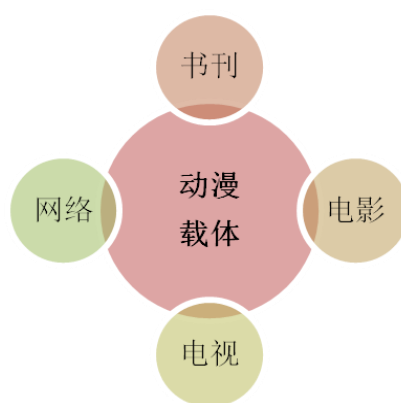


图 10—2 动漫载体的应用范式及艺术延伸

在互联网的大潮下，动漫的创作门槛和推广成本双双降低，给众多的动漫原创者开辟了一个新的平台。个体原创者或幽默、或温情、或可爱的动漫形象

取得大量受众的关注和喜爱。有了受众基础，原作者及相关合作方也在不断摸索新的商业化方向，拓展至更多领域。



图 10—3 动漫形象的拓展

除了原创动漫形象，新兴的动漫工作室、企业动漫分支甚至个人也通过互联网宣传传播原创的动画电影和短片，其中不乏创意突出、制作精良、广受动漫爱好者欢迎的作品。而新一波的移动互联网发展，也带来了更多动漫与游戏的结合点，互动性更强，传播性更广，赢利点更多，可以成为中国动漫未来发展的主力军。

## 10.3 动漫产业政策分析

### 10.3.1 国家政策

纵观全球经济文化，动漫对消费市场的影响，体现在了与各种各样包括衣食住行相关的产业之上。动漫做到了对多重领域的占领，其衍生产品超越了娱乐本身，遍及了生活的每一个层面。就各国的动漫产业来看，美国和日本已发展处成熟的动漫市场，属于产业发展的第一阶梯；德国、法国、英国、韩国、加拿大等国在技艺、外包等方面各有优势，属于第二梯队。中国动漫在政策的大力扶持下，也在迅速变化成长，成为文化产业的重要组成部分。我国的国家层面动漫政策主要覆盖三个方面，分别是产业定位、产业保护和税收优惠。

从 2004 年开始，中国政府开始大力扶持国产动漫的发展，力图通过政策推动创造一批有中国风格和国际影响的动漫品牌。2004 年国家广电总局出台了《关于发展我国动画产业的若干意见》<sup>[7]</sup>，是我国政府把动画事业转型升级为动画产业的第一个官方文件。漫画创作出版、影视动画创作播映由此进入政策推动的视野。从 2006 年 9 月 1 日起，广电总局规定全国各动画和少儿频道在每天 17 时至 20 时的黄金时间必须播出国产动画片、栏目或自制少儿节目，不得播出境外动画片及境外动画资讯节目和栏目。通过限制国外动画播放的方式促进原创动画的传播，以《喜羊羊》为代表的一批国产动画凭借这股“东风”开拓了广阔的受众市场。2006 年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》，明确了数字内容和动漫产业作为国家重点发展的文化产业九大门类之一。自 2009 年 7 月《文化产业振兴规划》将动漫产业确定为国家重点发展的文化产业九大门类之一以来，明确动漫产业定位。2012 年 7 月发布的《“十二五”时期国家动漫产业发展规划》已经提出要重点培育新媒体动漫，积极推动传统动漫产品更多的面向移动互联网等新媒体渠道和智能终端。2012 年国家统计局颁布了新修订的《文化及相关产业分类（2012）》标准，将文化及相关产业分为两个部分 10 个大类。其中，包括数字动漫、游戏设计制作等在内的“文化创意和设计服务”分类首次被提出。

这些重要决策打破了原有对动漫产品和服务按照载体不同分类管理造成的部门分割，在产业发展上逐渐变行政主导为市场主导，突出了产业发展初期政府的引导作用，形成了政府部门之间、政府与市场之间的联动机制。而在政府和市场的双重推动下，中国动漫产业的生存背景和环境发生了深刻变化，形势也有很大改观。《中国动漫产业政策探析》一文强调我国动漫产业政策的重点<sup>[8]</sup>，一是要确立产业发展规划，二是培育良好的产业发展环境，三是完善配套的法制建设，四是不忽视对弱小动漫企业的扶持，五是鼓励企业之间联合、学校与企业联合，六是强化动漫产业基地建设，七是打造完整的动漫产业链条。

表 10—2 主要动漫产业政策

日期	政策	主要内容	类型
----	----	------	----



2004. 3	《中共中央、国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》	积极扶持国产动画片的创作、拍摄、制作和播出	产业定位
2004. 5	《关于国产电视动漫片实行题材规划的通知》	批准北京动漫频道、上海炫动卡通卫视、湖南金鹰卡通卫视三个上星动漫频道	催生市场
2004. 6	《关于发展我国影视动画产业的若干意见》	促进我国影视动画产业繁荣，构建国产动画片播映体系，培育影视动画交易市场，发挥国家动画创作生产主力军的作用，放开参与我国影视动画产业的开发与经营等	促进市场
2005. 9	《广电总局关于禁止以栏目形式播出境外动画片的紧急通知》	禁止以栏目形式、以所谓介绍境外动画片为由，播出未经审查的境外动画片	产业保护
2005. 9	《关于文化体制改革中经营性文化事业单位转为企业的若干税收政策问题的通知》	对从事动画、漫画创作以及动画片制作、发行的企业免征企业所得税	税收优惠
2006. 2	《广电总局关于进一步加强动画片审查和播出管理的通知》	对以真人演出的所谓动画片一般不得作为动画片受理审查并发放国产动画片发行许可证。片中部分内容涉及真人演出或实景拍摄的动画片，如拟在动画频道、时段或栏目中播出的，剧本大纲须提前报总局审查，制作完成后报总局审批。	内容审查
2006. 4	《关于推动我国动漫产业发展的若干意见》	国家将加大财政投入力度，用于扶持优秀动漫原创产品的创作生产，推动形成成熟的动漫产业链	促进市场
2006. 8	《广电总局关于进一步规范电视动画片播出管理的通知》	17:00~20:00 禁播国外动漫节目，必须播放国产动画片或者相关栏目。每日全国的动漫播出总量中，国产动漫片比例不少于 70%	产业保护
2006. 9	《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》	指出在文化产业方面，动漫产业是重中之重	产业定位
2008. 2	《广电总局关于加强电视动画片播出管理的通知》	对境外动画片的播出时间、审批进行规范，为国产动画片营造成长环境;17: 00~21: 00 之间不得播出境外动画片、介绍境外动画片的资讯节目以及展示境外动画片的栏目	产业保护

2008. 8	《关于扶持我国动漫产业发展的若干意见》	扶持民族原创，完善产业链条	产业定位
2008. 12	《关于印发《动漫企业认定管理办法（试行）》的通知》	对动漫企业的认定标准、认定程序等进行了规定	行业标准
2009. 7	《财政部、国家税务总局关于扶持动漫产业发展有关税收政策问题的通知》	在增值税、营业税和所得税方面给予优惠	税收优惠
2009. 8	《文化部国家工商行政管理总局关于开展动漫市场专项整治行动的通知》	对加强动漫衍生品、交易产品、重点动漫产品的保护等监管工作进行了部署	促进市场
2009. 9	《文化部文化产业投资指导目录》	将动漫服务业纳入鼓励类别	产业定位
2009. 9	《文化产业振兴规划》	提出动漫产业是发展重点之一，着力打造深受观众喜爱的国际文化动漫形象品牌	产业定位
2011. 6	《动漫企业进口动漫开发生产用品免征进口税收的暂行规定》	动漫企业自主开发、生产动漫直接产品，确需进口的商品可享受免征进口关税及进口环节增值税	税收优惠
2011. 10	《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》	确立了至少未来五年内动漫产业将获得的支持力度不会降低	产业定位
2011. 11	《关于扶持动漫产业发展增值税营业税政策的通知》	将相关税收优惠延长至 2012 年底，并将动漫版权交易纳入优惠范围	税收优惠
2012. 2	《“十二五”时期文化产业倍增计划》	将动漫产业列为 11 项重点行业之一，提出力争到 2015 年，动漫产业增加值超 300 亿元，同时着力打造 5~10 个国际上具有较强竞争力和影响力的国产动漫品牌和骨干动漫企业	产业定位
2012. 3	《关于执行动漫企业进口动漫开发生产用品税收优惠政策有关问题的通知》	执行之前政策，实行年审制度	税收优惠
2012. 7	《“十二五”时期国家动漫产业发展规划》	确定了“十二五”时期我国动漫产业发展的基本思路和主要目标	产业定位



2013.7	公布“国家动漫品牌建设与保护计划”名单	包括喜羊羊与灰太狼等 20 个原创品牌形象，公布手机动漫行业标准	行业标准
--------	---------------------	----------------------------------	------

在国家政策大力推进下，原创动漫已逐步产生更重要的社会影响及经济影响。

### 10.3.2 地方政策

国家层面的大力扶持以及动漫产业巨大的经济潜力和重要的社会影响引起了各地政府和产业界的高度重视。在国家政策的规范和引导下，以沿海经济发达地区为代表，全国已经有 20 多个省市将动漫作为新兴产业大力扶持，北京、上海、苏州、杭州、无锡、深圳、大连、成都、长沙、珠海等地相继出台了地方性的动漫产业发展规划，动漫产业的发展也呈现出一定的区域性，当前我国动漫业发达地区也是我国经济较发达地区。

各地推出的政策较为同质，重点有四个方面：分别是创作奖励、成本支持、资金支持及人才支持。

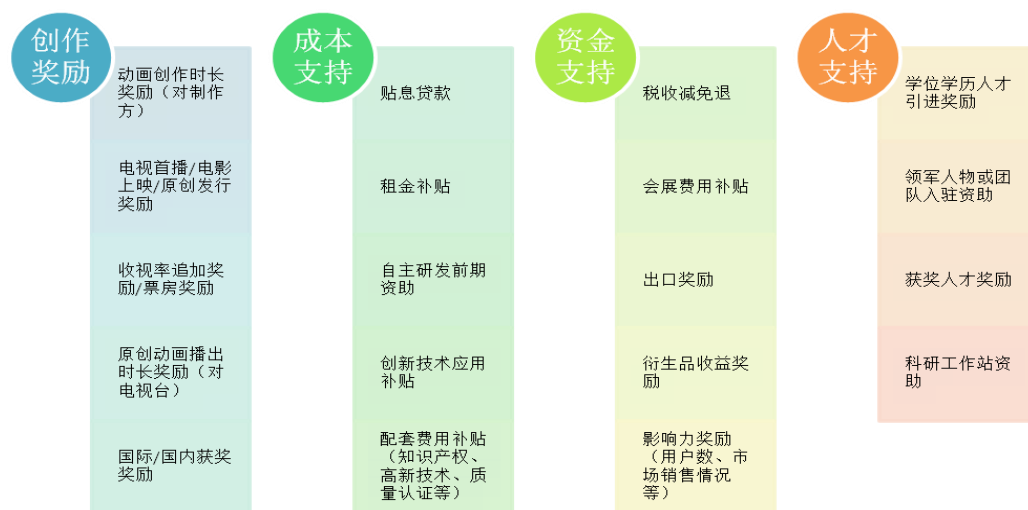


图 10—4 地方政策的重点内容

地方政策的一个重要部分是创作奖励，即对制作出动画、在电视台播映的内容按分钟数补贴<sup>[9]</sup>。如：

- 杭州：“在中央电视台首次播出的动画片按每分钟 1000 元给予奖励地方电视台 5 个地市级以上电视台首次播出的动画片按每分钟 500 元给予奖

励。”

- 北京：“在中央电视台播出每分钟奖励 500 元收视率在该频道年度排名前 10 位的追加奖励每分钟 2000 元排名 11 位至 20 位的追加奖励每分钟 1500 元。”
- 厦门：“在副省级含副省级以上电视台播出按二维动画片每分钟 500 元人民币、三维动画片每分钟 1000 元人民币标准给予原创企业一次性奖励但最高不超过 100 万元人民币在中央电视台播出的按照每分钟二维 1000 元人民币、三维 2000 元人民币标准给予原创企业一次性奖励但不超过 200 万元人民币在多个台播出的按从高不重复原则给予奖励。”

这个在各地应用的补贴政策却有着明显的缺陷：在没有缺乏质量把关的条件下仅按产量进行补贴，造成大量“有量无质”作品的产生。制作数量的迅速增加使我国 2010 年在动漫制作数量上超越日本成为“全球第一大国”。随着各地政府意识到政策的问题，补贴也在逐步收紧，近两年的制作数量明显下降。

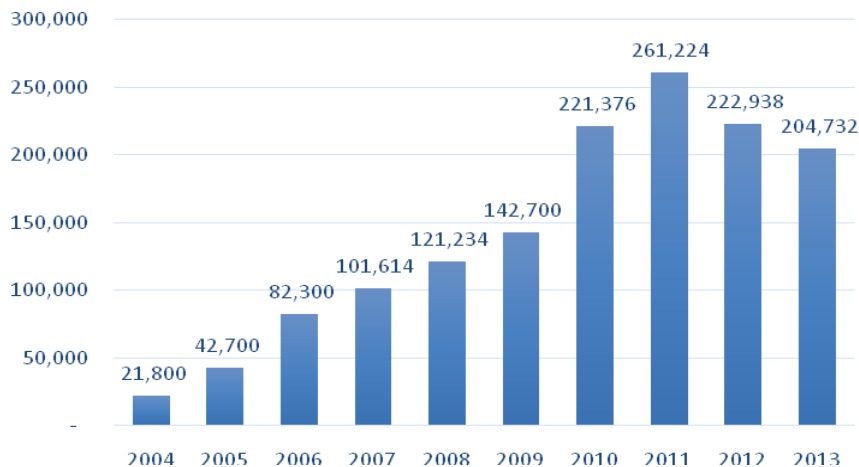


图 10—5 中国动漫制作分钟数统计（2004—2013）

扶持资金诚然可以刺激产业的短期做大，但是对于产业技术的深化发展效果并不直接。2004 年国家出台相关扶持政策之后，短短七年时间，国产动画产量迅猛提升了 12 倍。靠吃国家补贴保本的恶性循环导致正规从业公司倾向于将制作成本压缩在极低的水平线上，行业整体水平难有上升动力。当市场上充斥

着大量劣质动画时，会产生“劣币驱逐良币”的效应，质量差、制作周期短、人员及设备成本低的企业仍然可以得到补贴，但注重作品质量的公司却步履维艰。补贴按照受地方或中央电视台接收并播出的动画片时长计算。理想情况下，电视台的接收与否应当成为保障动画片质量的一道重要把关，对于低质量、不能保障收视率的动画片应予以拒绝。但首先，电视台付给开发商的费用本来就很低，其次，在播出即有补贴的情况下，生产商极易和电视台达成合作，即免费甚至倒贴费用播出动画。补贴政策造成虚假繁荣，缺乏优质内容产出。



一是动漫作品的低质使得电视台获得较低的广告收入；二是电视台在低回报的情形下，只能压低电视动画的版权播出价格；三是动画制作方没有产出高质量动画的激励。

图 10—6 动画播出方与制作方的博弈难以形成良性循环

各地的动漫产业政策还直接促进了动漫产业园区的建设，2004 年文化部批准的全国第一家“国家动漫产业振兴基地”落户上海。地方政府力图通过政府搭台、企业唱戏的方式，促进文化创意产业的发展，为尚处于弱势阶段的原创动漫企业提供发展的空间，这对于发展初期的中国动漫产业无疑是积极的和有益的。我国动漫产业地区格局完成了一条从北上广发端到湘江浙崛起再到多个省市集体扩张的发展路线，目前，广东、上海、北京等省市成为动漫产业发展的领头羊，并辐射周边省市构成了珠三角、长三角、环渤海动漫产业核心区，具有较强的综合实力；江苏、浙江、福建、湖南等省市跻身动漫产业第二军团，在影视动画制作、产业展会交易、手机动漫运营等方面具有一定实力。在动漫基地热的同时，企业在进驻产业园区之后无法自养，作品无法取得市场认可，一部分企业倒闭，另一部分不得不承担更多的代工业务，无法继续原创。诸多问题已经成为制约动漫园区发展的瓶颈。

## 10.4 政策建议

从宏观层面而言，加强动漫人才培养、强化资金扶持、优化产业集群、打造动漫品牌等，都是完善我国动漫产业政策的好建议。但从加强动漫产业政策针对性视角出发，突出聚焦内容为王与产业链建设两大核心问题，将是重中之重。

### 10.4.1 内容为王

好故事是好内容的根本，好内容通过技术手段得以实现。创作者通过动漫的形式表达对一定题材内容的理解以获得观众共鸣是其成功的基础。国产动漫质量参差不齐，各个制作方都在从题材、展示途径、宣传方式做诸多尝试。总的来说，漫画家大多是个体性质，国内原创漫画高速发展，已经形成非常丰富的作品群，题材及形式相对丰富，优秀的漫画作品也有改编成动画的可能，腾讯、有妖气等公司也在发展动漫平台，整合资源。动画领域也存在很多精品小型作品，比如 2004 年由深圳环球数码公司制作的中国风动画短片《桃花源记》，获得 2006 年日本东京广播电视公司举办的数码内容大赛大奖；2009 年由李阳导演制作的动画短片《李献计历险记》以创新的方式表达了作者对于生活的深刻思考，2011 年还被改编成电影。

除了时而出现的小型精品，业内声誉广泛的大型制作却处在尴尬境地。“不只是给小孩子看”的《魁拔》系列作品，票房平淡；市场反馈被视为典范的《喜羊羊与灰太狼》系列电视动画及电影动画，却在内容上颇受诟病，但仔细分析其成功的原因，可以看出市场环境及从业人员对环境理解的重要性。

市场突破的取得需要经过自然淘汰去粗存精，对于创作者来说，有作品不一定大卖是必然要承受的风险，但产业链不完整、审查毙掉作品、版权保护不够充分都是造成（能达到一定质量的）作品数量不足的原因。基数不够，就没办法形成积极的作品上升路线。而对于创作者来说，表达自由是比其他任何政策支持都有效的激励。

在动漫选题方面，很多人强调“从民族文化”出发，一方面拾起优秀的历史文化传统，向国人传达，另一方面走向海外，宣传本国文化。但这种方式的实现需建立在创作者对本国文化极为熟悉，并有理解的能力和创新的土壤之上，

如果借助的仅仅是传统形象，而没有深刻理解并充实其背后的内涵，那创作出的内容肯定也是单薄而难有说服力的。作者需要发挥无穷的想象力，学会讲故事，借助动漫作为载体，传达作者的理念。只要是我们的作品，都应视为中国特色进行鼓励，市场反响会对选题进行筛选，成功的作品最终都会成为一个文化品牌。

相比于美、日的全年龄段动漫，绝大多数国家包括中国的主流动漫消费群体是孩子。而在美国、日本，动漫在日常生活、消费甚至政治中都是重要的组成部分。近几年票房火爆的诸多美国动画电影显示出国内中青年群体市场的巨大潜力。在文化氛围逐渐开放、以 80 后为代表的消费群体成长以及对于动漫作为一种更具亲和力的信息传达方式的接受，将逐渐打开中国的动漫消费群体，是为动漫产业发展和竞争的基础。在消费群体增加的基础上，不以儿童为目标市场的动漫精品的产生将是产业发展的突破点。在高质量作品和经济回报的召唤下，市场的信心增强和人才的涌进将进一步促进产业发展。

长期来看，我国的动漫产业只有用分级制度替代，才能真正给予创作者以空间，产出高质作品，完善动漫市场，发展我国的文化艺术产业。

表 10-3 美国日本的影视分级制度

---

### 日本电影分级制度

普通级（全年龄）：所有年龄段都可以观赏的影片，影片中虽依剧情可有轻微性、暴力描写等镜头，但需尽量控制在有限的范围内。

PG-12（幼童保护级）：有性、暴力、残酷、毒品等描写，未满 12 岁的儿童不可单独观赏。或需在家长或保护者陪伴下陪同观看。

限制级（R-15）：未满 15 岁少年，一律禁止其入场与收看（有虐待描写）。

禁止级（R-18）：未满 18 岁一律禁止入场与收看（有强烈的性、暴力、反社会行为；或美化吸毒之描写）。

---

### 美国电影分级制度

G 级：大众级，任何人都可以观看。如《玩具总动员》、《狮子王》。

PG 级：辅导级，建议学龄后儿童观看。如《怪物史莱克》、《功夫熊猫》。

---

PG-13 级：特别辅导级，建议 13 岁后儿童观看。如《蜘蛛侠》、《古墓丽影》

R 级：限制级，建议 17 岁以后观看。如《范海辛》、《角斗士》。

NC-17 级：17 岁以下（包括 17 岁）禁止观看。如《色戒》、《德州电锯杀人狂》。

特殊分级：包括 M/X/P 级（禁止在大院线放映的电影）和 NR/U 级（未指定级别的电影）

---

## 美国电视分级制度

TV-Y：指适合包括 2-6 岁幼童在内的所有儿童观看的节目。如《芝麻街》等儿童节目就属于这一级。

TV-Y7：指可能含有年龄 7 岁以下儿童不宜观看内容的电视节目。

TV-Y7-FV：是 TV-Y7 的替代版本。当电视节目中含有相较于 TV-Y7 级别来说更多的虚构暴力画面时，会被评为 TV-Y7-FV。如多数针对美国儿童观众的译制日本动画就属于这一级。

TV-G：指普遍级的电视节目，适合所有年龄层观看。这种节目虽然不是儿童节目，但是多数家长可以放心让孩子在没有大人陪伴的情况下观看。

TV-PG：指“建议家长提供指引”的电视节目。这种级别的电视节目中有些内容可能不适合儿童，可能有少量的暴力、性题材和不当行为。像《生活大爆炸》等一些电视黄金时段的情景喜剧或动画片就会列入 TV-PG 级。

在 TV-PG 中还引用了更进一步的二级分类，包括：

D-含性暗示对话（some suggestive dialogue）

L-含少量不雅用语（infrequent coarse language）

S-含少量成人情节（some sexual situations）

V-含部分暴力画面（moderate violence）

TV-14：指该节目可能不适合于 14 岁以下未成年人收看。这种节目可能涉及大量暴力、成人情节、不雅用语或者性题材的内容。一些在晚间 9 点以后播放的节目，包括一些电视剧和著名的夜间脱口秀，以及电视台播放的 PG-13 或 R 级的电影，会被定为这一级。

---

TV-MA：指这级电视节目可能含有不适合 17 岁以下未成年人或只适合成年观众收看的内容。这种节目会过量地涉及暴力、性和裸露镜头和不雅用语内容。在免费电视频道中这类节目比较罕见，一些付费电视的基本频道和额外付费的频道在深夜可能会播放这类节目。

除了美国和日本，新加坡、英国、香港等地区都有较成熟的电影分级制度。

### 10.4.2 产业链建设

动漫行业的参与者众多且杂，在发展初期，更是有很多非专业、半专业人士参与其中。计划与市场的平衡在决策层面难以确定，造成市场浮躁、动荡，难以产出足够多的优质作品来支持整个产业链建设。

美国是最早把动画片推向市场且形成产业规模的国家。受美国商业文化的影响，美国的电影动画一开始走的就是商业电影的路线，市场理念始终贯穿制作、发行、放映等环节，而电影却也只是完整产业链的一小组成部分。以迪士尼为例，其主营业务包括娱乐节目制作、主题公园、玩具、图书、电子游戏和传媒网络等，只要文化可以触及的领域都有迪士尼品牌的身影。皮克斯动画工作室，点金石电影公司，Miramax 电影公司、博伟影视公司、好莱坞电影公司、ESPN 体育、美国广播公司（ABC）都是其旗下的公司。

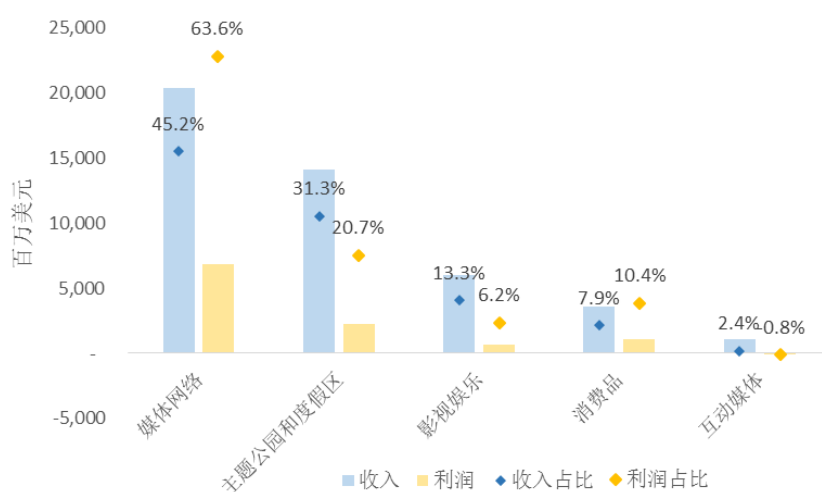


图 10—7 2013 年迪士尼收入和利润来源及占比

成熟的动漫市场已将内容端、播放发行端和衍生品销售等环节连接成良性循环产业链，创造出巨大的商业价值，成功的动漫形象产生多阶段的收入。

以灰姑娘形象为例，基于公元前 1 世纪的历史故事，迪士尼创造出生动的仙杜丽娜（Cinderella）形象，成为迪士尼经典公主人物之一，而后也在主题公园及衍生品中成为重要人物。2002 年及 2007 年迪士尼分别推出两部动画片续集，真人动画也将于 2015 年上映。从播映到版权授予，从票房到衍生价值，仅仅是迪士尼的一个形象，就为企业源源不断带来声誉与收入。



图 10—8 源源不断的成功动漫形象

而我国的动漫产业则始终处于“断链”状态，各个链条经营分散，集中度低，难以形成良好的利益产生及共享机制。良好的产业最终应形成一个健康的生态圈，对于动漫来说，创作者和动漫衍生品分属于内容制造和产品盈利中最重要的两个部分，如果没有好的内容，其余部分难以发挥价值；如果没有好的行销，价值发挥程度高低会受限制。相对来说，监管、运营、观众、市场都是支持动漫产业链建设的重要基础。



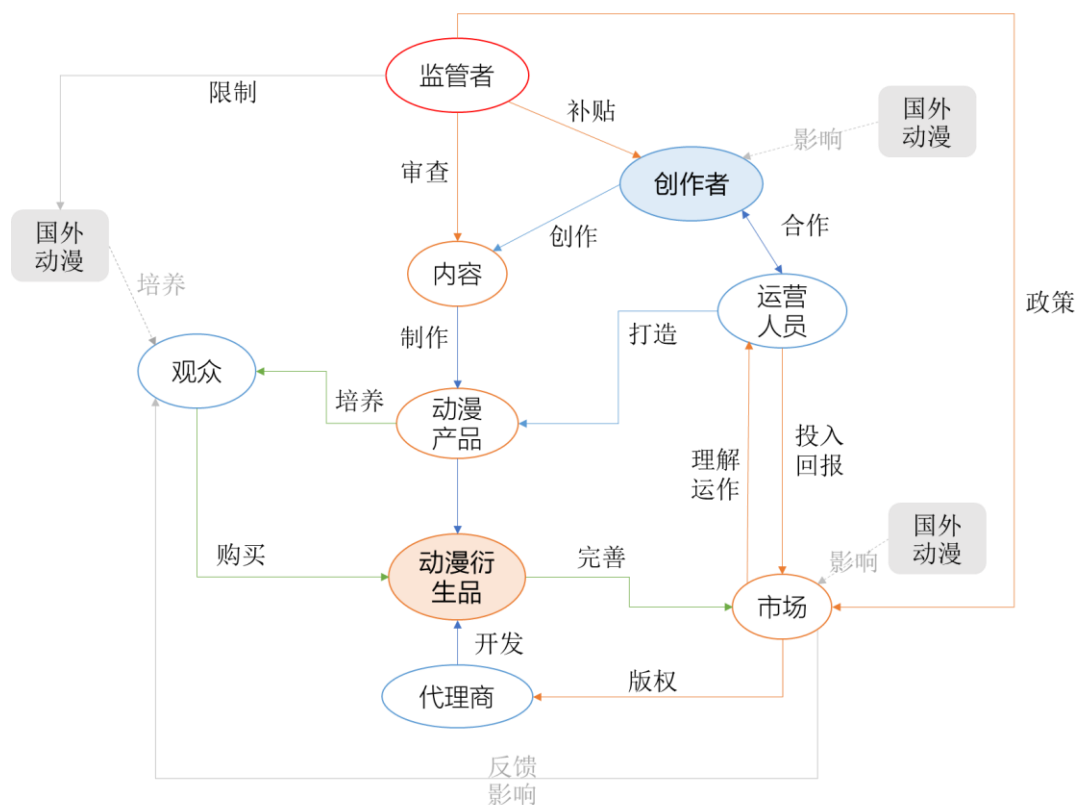


图 10—9 动漫产业生态圈

在以往的补贴政策中，补贴机制分离了“内容”和“市场”的互动，于生态圈无益，只是膨胀了内容和产品，却无法与其他版块建立健康的联系。已有的国外动漫，一方面，是现在的很多动漫从业人员选择这个行业的原因，另一方面，已建立的动漫受众也深受其影响，如何学习模仿并在其基础上结合自主创新是产出优质内容的第一步。

国内的动漫运营人员普遍经验不足，在运作一个项目时容易在制作协调、管理现金流及后期营销上栽跟头。如果希望取得更好的市场回报，那么行业内人士需要借鉴国外经验，提高自身能力。对于一部新的作品来说，往往需要经历一个很长的观众基础培养过程，当人们逐渐对一个动漫人物熟悉、了解并渐渐喜爱的过程中，动漫的潜在价值就会慢慢浮现。而要再次强调的是，人们会喜爱上的动漫形象一定是丰满、层次丰富且富有内涵的，这也就对创作者的素养有很高的要求。

动漫产业作为一种分散型创新产业，需要量的积累以产生质的改变。而在这个过程中，良好的环境是正向引导的催化剂。产业政策首先应维持良好的市场秩序，其次是促进竞争、鼓励创新。现有环境缺乏真正有利于创作者的生存空间，产业政策制定之目的应在于开发出一个产业的动态格局和创新性，引导公司采取积极的竞争策略，而非依赖于政策收益。政府对于资金的利用方式应多做考量，放宽源头，建立需求可以促进产业发展，其他如建立创意的生活方式和氛围、为市民接触创意产品和服务提供渠道也不失为完善生态圈的有利途径。

## 参考文献

- [1] 夏琰. 动漫传播与知识经营——日本动漫产业研究[D]. 浙江大学博士学位论文. 2014. 4.
- [2] 卢斌, 郑玉叨, 牛兴侦. 中国动漫产业发展报告(2011)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 5-15.
- [3] 谭玲, 殷俊著. 动漫产业[M]. 四川: 四川大学出版社, 2006年, 第4页。
- [4] 章慧. 基于产业融合视角的我国动漫产业价值链构建研究[D]. 上海; 上海师范大学, 2009.
- [5] 张彦. 动漫产业创意价值链研究[D]. 厦门: 厦门大学, 2009.
- [6] 李洋. 模块视角下我国动漫产业链分析[D]. 辽宁: 辽宁大学, 2011.
- [7] 财政部. 关于推动我国动漫产业发展的若干意见[Z]. 2006, 4.
- [8] 王静. 中国动漫产业政策探析[D]. 东北大学, 2009.
- [9] 李波. 我国动漫产业政策研究[D]. 长春工业大学, 2009.

## 第 11 章 页岩气产业政策

### 11.1 页岩气开发的主要特点

页岩气是指主体上以吸附和游离状态同时赋存于具有生烃能力的泥岩、页岩等地层中的天然气，属于非常规天然气<sup>[1]</sup>。作为在传统垄断领域的新兴产业，我国页岩气在最近几年发展迅速，并且在未来几年，随着国企的规模化生产和其他主体的相继进入，还将保持其蓬勃态势。

#### 11.1.1 生产突破

按中国页岩气“十二五”规划，到 2015 年要初步实现规模化生产，页岩气产量达到 65 亿立方米，到 2020 年增至 600~1000 亿立方米。据国土资源部的最新数据，2013 年我国页岩气开发取得重大突破，全年产量约为 2 亿立方米，2014 年页岩气产量 13 亿立方米，同比增长 5.5 倍。

目前，我国共建立页岩气示范区 6 个，分别为贵州黄平（中石化）、陕西延安（延长油田）、四川长宁-威远（中石油）、四川昭通（中石油）、重庆涪陵（中石化）、陕西延安（延长油田）。其中，贵州黄平与陕西延安两个示范区由国土资源部挂牌成立，其余四个由国家能源局牵头成立。根据报告，中石油已完成长宁-威远和昭通两个页岩气示范区前期评价工作，共部署 50 口水平井，截至 2013 年 11 月，长宁-威远国家级示范区完钻 16 口井，完成压裂试气 12 口井；云南昭通国家级页岩气示范区完钻 7 口井。作为中国最早投入商业开发的大型页岩气田，中石化涪陵页岩气田日产气能力突破十亿方，钻井总进尺突破百万米，创造了国际页岩气钻井开采领域新纪录，截至 2015 年 7 月，涪陵页岩气田已累计生产页岩气 21.24 亿方<sup>50</sup>。延长集团在鄂尔多斯盆地已完钻页岩气井 24 口，完成页岩气压裂井 14 口，均见页岩气流。6 个示范区都取得了可喜的技术与产量突破。在政策中反复提及的装备制造的技术突破方面，中石油及中石化也在不断取得新进展，不论是压裂、超深井技术的掌握，还是由页岩气带动的设备国产化，以及最新的“井工厂”技术的成功使用，都在不断为以后的页岩气勘探开发铺平道路。

---

<sup>50</sup> <http://news.sohu.com/20150709/n416463242.shtml>

### 11.1.2 市场开放

在 2011 年 6 月的首次页岩气探矿权招标中，中石油、中石化、延长石油以及中联煤层气、河南煤层气等受邀投标。最终，以中石化和河南煤层气公司分获渝黔南川页岩气勘查区块和渝黔湘秀山页岩气勘查区块。

2011 年《全国页岩气资源潜力调查评价及有利区优选》选出页岩气有利区块 180 个，面积 111 万平方公里，其中 77%的有利区块面积、80%的资源潜力处于现有油气区块内。如要推动页岩气行业发展，首要问题便是其他主体的油气矿权的取得问题。

在页岩气成为独立矿种之前，页岩气被划入天然气中，并未独立编列，拥有采矿许可证的企业则仅有中石油、中石化、中海油以及中联煤等国企。由于页岩气可采用招标方式进行探矿权出让，将页岩气确立为独立矿种，被认为有利于打破“三大油”在国内油气上游领域的垄断，引入市场机制对页岩气资源管理制度进行创新。

一年后的 2012 年 9 月，第二轮页岩气探矿权招标即取消投资主体门槛，向民企等多元资本开放，使得此次招标火爆异常。和首轮页岩气探矿权招标相比，此轮投标区块数量、总面积显著增加，但区块“小而多”，并且都不是已注册在三桶油名下的区块。但即便如此，还是吸引到近百家单位参与角逐，除了老牌的石油化工企业外，国内煤炭和电力巨头也开始涉足页岩气产业领域，外资企业则通过与中国企业合资的方式“曲线”进入，国内民企也是跃跃欲试。最终，包括两家民营企业在内的共 16 家企业中标 19 个区块。截至 2013 年 9 月，16 家企业在页岩气勘查方面均取得了不同程度的进展。国土资源部第三轮的页岩气招标正在积极酝酿中，招标区块能否突破已注册矿权的限制将在很大程度上影响区块质量以及投标企业的积极性。

在勘查开采的“开放市场”原则下，外资、民营等各类投资主体都在向页岩气勘查开采领域步进：

- 2009 年中国企业与壳牌签订富顺-永川联合评价协议，与康菲、英国石油、雪佛龙、埃克森美孚等公司建立联合研究合作意向。2013 年 3 月，中国政府批准壳牌公司在华的首个页岩气产品分成协议，这是壳牌在华的第一个页岩

气项目，也是中国国内页岩气领域的第一个产品分成合同。

- 2013 年 2 月 28 日，华电集团与湖南政府达成协议，将积极推进在湖南的页岩气资源调查和评估，并在湘西选取 2 个有利区块实施勘探。这是电力企业中首家进入页岩气开采行业的。

从世界范围看，目前全球有 30 多个国家启动了页岩气勘查开发，美国页岩气成功开发对全球能源格局产生了重要影响。尽管有着庞大的页岩气储备，但中国在开采和商业化方面还存在诸多障碍，首要障碍便是对页岩气开采核心技术的掌握，其次是如水资源的问题和管道基础设施建设的问题等等。我国页岩气勘查目前实行承诺制，即探矿权申请人在申请页岩气探矿权时，应向国土资源部承诺勘查责任和义务，包括资金投入、实物工作量、勘查进度、综合勘查、区块退出、违约和失信责任追究等。承诺制也让页岩气勘查开采市场可能出现的圈而不探、矿业权炒作等问题能够通过加强监管来解决。

页岩气具有初期产量较高、早期递减快，后期稳产且生产时间长的特点。一般，在早期递减阶段可以收回勘探开发成本，后期稳产维持时获取利润。在注重发挥市场机制的同时，也要考虑到中国复杂崎岖的地形地貌对页岩气的勘探和开采带来的技术挑战，存在着页岩气行业的高风险、高投资和高技术要求，故行业准入门槛的合理设置是确保页岩气产业的快速有序发展的基础。

## 11.2 页岩气产业政策梳理

### 11.2.1 美国的页岩气产业政策

从 2007 年至 2013 年，由于全球金融危机，美国总体经济下滑 3%，而在油气行业的直接就业数量却增长了 40%。2009 年 7 月至 2011 年 7 月两年间，仅德克萨斯一个州创造的就业机会就占到全美国新增就业的 49%，皆为直接或间接来源于美国油气行业的迅速发展。油气产量持续增长的 10 个州，就业率都超过了全国的平均值。油气行业的繁荣为美国创造了数百万计的就业机会。

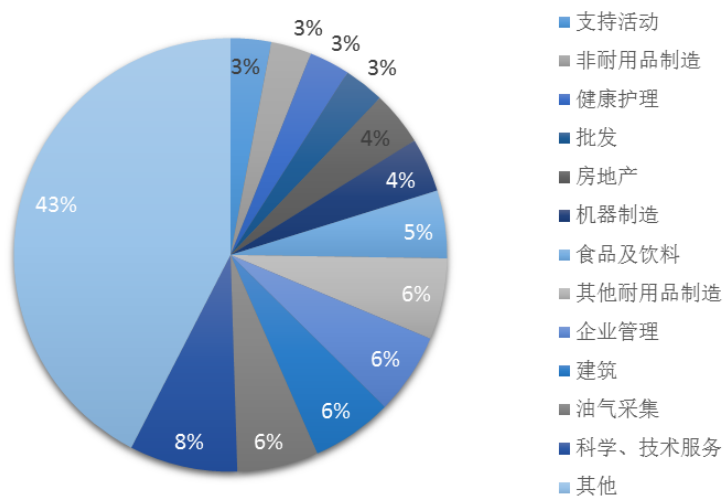


图 11-1 油气行业为美国带来的直接和间接就业

丰富的油气资源如果没有政府的政策支持也难以被大规模成功开发。美国在资源管理、税收优惠和财政补贴上都给予了整个行业以极大的支持。根据多个学术研究报告指出，美国的税收优惠刺激了非常规天然气的发展，尤其是在钻井和生产方面。具体来说，从 1980 年到 2002 年的非常规天然气生产税收优惠帮助油气企业提高了财务回报率，降低了投资在非常规资源上的风险，因此企业更加愿意在非常规资源的开发生产和技术研发上进行投资。

从技术政策上来看，水力压裂及水平钻井技术的突破也与美国能源部早期拨款支持的技术研发项目政策相关。在上世纪 70 年代末，美国能源部成立了天然气研究院（Gas Research Institute），专门分管天然气项目的研发预算。在 90 年代，能源部委托研究机构评估了政府对科研的拨款对于天然气技术的影响，结果发现在开发非常规油气最为重要的三项技术（水平钻井、三维地震成像、压裂技术）中，政府的支持对于压裂技术的发展十分重要，而对其他两项技术的发展则有其一定的局限性。然而，当能源部与独立油气公司进行技术合作，效果则十分明显 - 比如，在上世纪 80 年代末，能源部和油气行业进行合作钻了三口水平井，这次合作被誉为帮助行业“明确了在美国广泛推广欠平衡水平钻井的主要技术障碍”。另一个例子则是，在能源部的财政支持下，

Mitchell 能源在 1978 年进行了当时最大规模的致密气大型水力压裂；成功后，Mitchell 能源则快速地把这一技术应用在 Barnett 页岩气盆地。

美国第一口页岩气井可追溯到 1821 年<sup>[2]</sup>。美国的页岩气研究经历了起步、振兴、缓慢发展、大规模商业开采等几个阶段，目前商业性开采的页岩气主要产自 5 个盆地的页岩层，分别是 Fort Worth 盆地的 Barnett 页岩、San Juan 盆地的 Lewis 页岩、Michigan 盆地的 Antrim 页岩、Appalachian 盆地的 Ohio 页岩和 Illinois 盆地的 NewAlbany 页岩（表 11—1）<sup>[3,4]</sup>。

表 11—1 美国含气页岩的主要特征<sup>[3,4]</sup>

盆地	Fort Worth	San Juan	Michigan	Appalachian	Illinois
页岩名称	Barnett	Lewis	Antrim	Ohio	New Albany
时代	早石炭世	早白垩世	晚泥盆世	晚泥盆世	晚泥盆世
气体成因	热解气	热解气	生物气	热解气	热解气、生物气
埋藏深度/m	1981~2591	914~1829	183~730	610~1524	183~1494
厚度/m	61~152	152~579	49	91~610	31~140
干酪根类型	II	III为主, 少量II	I	II	II
有机碳含量/%	1.0~13.0	0.5~2.5	0.3~24.0	0.5~23.0	1.0~25.0
镜质体反射率	1.0~2.1	1.6~1.9	0.4~1.6	0.4~1.3	0.4~1.3
含气量/m <sup>3</sup> ·t <sup>-1</sup>	8.49~9.91	0.37~1.27	1.13~2.83	1.70~2.83	1.13~2.64
吸附气含量/%	40~60	60~80	70	50	40~60
甲烷含量/%	77~93			80~95	72~76
总孔隙度/%	1.0~6.0	0.5~5.5	2.0~10.0	2.0~11.0	5.0~15.0
渗透率/10 <sup>-3</sup> μm <sup>2</sup>	0.01	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1
地层压力系数	0.99~1.02	0.46~0.58	0.81	0.35~0.92	0.99
压力梯度/kPa·m <sup>-1</sup>	12.21	4.97			4.84
资源量/10 <sup>12</sup> m <sup>3</sup>	0.74	2.8	0.3~0.6	6.4~7.1	0.05~0.55

20 世纪 70 年代末，美国政府就开始鼓励开发本土的非常规资源。政府将致密气、煤层气和页岩气统一划归为非常规天然气，并通过立法落实对非常规天然气的补贴政策。这些补贴政策最早开始于 1978 年的《天然气政策法案》，但在该法案中并没有明确说明对页岩气的具体补贴额度和年限。1980 年，美国国会通过《原油暴利税法》，其中第 29 条“非常规能源生产税收减免及财政补贴政策”明确规定：从 1980 年起，美国本土钻探的非常规天然气（煤层气和页岩

气)可享受每桶油当量 3 美元的补贴。美国国会后来又将第 29 条法案的执行期续延了两次至 1992 年。该政策有效地激励了非常规气井的钻探,使美国在 1980—1992 年间非常规气井数量爆增,达新增矿井总数的 78%。

1992 年,美国国会再次对《原油暴利税法》第 29 条进行修订,对 1979—1999 年期间钻探、2003 年之前生产的页岩气实行税收减免政策,减免幅度为 0.5 美元/千立方英尺(约 0.02 美元/立方米),而 1989 年美国的天然气价格仅为 1.75 美元/千立方英尺(约 0.07 美元/立方米)。美国对页岩气的税收减免政策前后共持续了 23 年。

在 1997 年颁布的《纳税人减负法案》中,美国政府依然延续对非常规能源实行税收减免政策,直到 2006 年美国政府出台新的产业政策。新的产业政策规定:在 2006 年投入运营、用于生产非常规能源的油气井,可在 2006—2010 年享受每吨油当量 22.05 美元的补贴。此项政策使得美国非常规气探井数量大幅上升,天然气储量和产量也随之大幅增加。

在美国,除联邦政府出台的一系列产业政策外,拥有页岩气资源的得克萨斯州、俄亥俄州、宾夕法尼亚州的州政府也相继颁布了一些鼓励政策,其中最具有代表性的是得克萨斯州。自 1992 年以来,得州政府对页岩气开发免征生产税,实行每立方米 3.5 美分的州政府补贴(占州政府全年税收的 7.5%)。这些补贴政策与联邦政府的政策并不冲突,在很大程度上鼓励了石油天然气公司对页岩气资源进行开发。

除了制定税收补贴政策,美国政府还设立基金支持技术研发,如 1976 年的东部页岩气项目。2004 年,美国政府开始新一轮的基金资助,《美国能源法案》规定,政府将在未来 10 年内每年投资 4500 万美元用于包括页岩气在内的非常规天然气研发。

美国政府还一直致力于打造多元化的投资环境,建立自由市场机制,油气行业的投资和并购交易极其活跃。1978 年,美国国会通过了《天然气政策法案》,放松了对天然气价格的管控,使气价的变动完全由市场需求来决定,联邦政府只通过环境保护和管道建设进行有限介入,这在一定程度上使天然气市场成为具有竞争性的市场。这种自由市场机制避免了大型石油公司对气价和市



场的垄断，使具有竞争力的中小型石油公司都可以参与市场竞争。在管道方面，美国还建立了输气管网和管网运行的市场化公平准入机制，对管道公司实行税率减免、提供贷款。

### 11.2.2 我国的页岩气产业政策

对页岩气开发的重视缘起于世界各国对煤、石油、天然气资源需求的不断攀升。2006年起，美国页岩气技术获得重大突破，页岩气从摸索阶段转向了大规模开发，2011年页岩气产量达1800亿立方米，能源自给率达到了81%，预计2035年美国页岩气产量将占到本土天然气总产量45%。“页岩气革命”让美国逐步实现能源独立的梦想，引起了世界的广泛关注。

我国拥有丰富的页岩气资源。页岩气战略调查早在2001年便已启动；2004年三大油企追踪分析了我国页岩气的资源状况；2009年10月，国土资源部在重庆启动中国首个页岩气资源勘查项目，标志着中国正式开始页岩气资源的勘探开发。2011年4月美国能源信息署（EIA）发布的《全球页岩气初评》显示我国页岩气技术可采资源量为36.1万亿立方米，以20%的占比居世界首位；同年国土资源部发布的《全国页岩气资源潜力调查评价及有利区优选》认为我国页岩气可采资源量为25万亿立方米，超过常规天然气资源。

2009年，中国与美国就签署了《中美关于在页岩气领域开展合作的谅解备忘录》，就联合开展资源评估、技术合作和政策交流制定了工作计划。2011年1月的胡奥会谈，再一次确定了美国将支持中国开发页岩气，以稳定全球能源市场。

2009年哥本哈根气候会议召开前，中国政府已于2009年11月26日公布了控制温室气体排放的行动目标——到2020年全国单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%至45%，并把这作为约束性指标纳入国民经济和社会发展中长期规划。除了二氧化碳减排，雾霾侵袭也让政府积极转向清洁能源的使用。而要实现这一目标，除了减少对煤炭的依赖，关键要看能否实现天然气工业的大发展。

2011年12月国务院批准的《找矿突破战略行动纲要（2011—2020年）》中将页岩气作为重点能源矿产，进行重点部署，全面推进页岩气战略调查和重

点地区的勘查开发。2011 年底国土资源部将页岩气设定为独立矿权，意味着其勘探开发就不再受油气专营权的约束。2012 年 3 月由国家能源局公布的《页岩气发展规划（2011—2015）》规划明确“十二五”期间主要任务是攻克勘探开发关键技术，并提出，到 2015 年，基本完成全国页岩气资源潜力调查与评价，掌握页岩气资源潜力与分布，优选 30~50 个页岩气远景区和 50~80 个有利目标区，2015 年页岩气产量 65 亿立方米。

在 2012 年 10 月，发改委、国务院和国土资源部相继发布了《天然气利用政策》《天然气发展十二五规划》《中国的能源政策》和《关于加强页岩气资源勘查开采和监督管理有关工作的通知》。密集发布的各项政策规划反复强调以下几点：明确页岩气为战略性新兴产业，推进非常规油气资源勘探开发，优选有利区、加强示范区建设，协调页岩气与其他矿产资源的勘查开采，促进上游市场化改革，扶持页岩气发展，发挥市场配置资源的基础性作用，鼓励各类投资主体依法进入，鼓励页岩气利用、入网及外输，加强技术攻关和装备国产化。

2012 年 11 月国家财政部发布关于出台页岩气开发利用补贴政策的通知，通知显示，中央财政将对页岩气开采企业给予补贴，2012 年至 2015 年的补贴标准为 0.4 元/立方米，补贴标准将根据页岩气产业发展情况予以调整。地方财政可根据当地页岩气开发利用情况对页岩气开发利用给予适当补贴，具体标准和补贴办法由地方根据当地实际情况研究确定。而首次页岩气补贴申请由四川省于 2013 年 10 月向国家能源局申请，按照西南油气田分公司 2012 年的页岩气开发利用数量，申请页岩气财政补贴资金 408 万元。

2013 年 1 月国务院发布的《能源发展十二五规划》中一共提到“页岩气”二十次，强调要大力开发非常规天然气资源，加快全国页岩气资源调查与评价。同时推进页岩气投资主体多元化，加强对页岩气勘探开发活动的监督管理。页岩气出厂价格实行市场定价。

2013年10月国家能源局发布了《页岩气产业政策》<sup>51</sup>，从产业监管、示范区建设、产业技术政策、市场与运输、节约利用与保护环境、支持政策几个方面予以了方向性的明确。再次明确依据此前的《页岩气利用补贴政策》；同时，对页岩气开采企业减免矿产资源补偿费、矿权使用费，研究出台资源税、增值税、所得税等税收激励政策。其编制原则主要是以科学发展观为指导，探索页岩气发展的具体政策和监管措施，按照统一规划、合理布局、示范先行、综合利用的原则；依靠科技进步，走资源利用率高、经济效益好、环境污染少的可持续发展道路。

该政策是继《页岩气发展规划（2011-2015年）》之后，政府就页岩气产业做的进一步细化政策。页岩气被纳入国家战略性新兴产业，标志着页岩气将与节能环保、高端装备等行业一起成为国家重点发展和扶持行业。根据国务院文件定义，战略性新兴产业是“以重大技术突破和重大发展需求为基础，对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用的产业”。此次产业政策首次提出将页岩气产业列入战略新兴产业，是国家抢占新一轮经济和科技发展制高点的重大战略，显示了对页岩气发展的决心和信心。

从《页岩气发展规划（2011-2015年）》到《页岩气利用补贴政策》，再到“量身定制”《页岩气产业政策》的出台，可以看出，国家鼓励页岩气发展的政策体系正在逐步完善。

表 11-1 我国的页岩气产业政策

发布时间	政策	发布机构	类型
2011.12	新发现矿种公告	能源局	行业准入
2012.3	页岩气发展规划（2011-2015年）	发改委、财政部、国土部、能源局	产业规划
2012.10	天然气利用政策	发改委	产业规划
2012.10	天然气发展十二五规划	发改委	产业规划
2012.10	中国的能源政策	国务院	产业规划
2012.10	关于加强页岩气资源勘查开采和监督管理有关工作的通知	国土部	行业监管 产业支持
2012.11	页岩气利用补贴政策	财政部、能源局	补贴

<sup>51</sup> 国家能源局公告 2013 年第 5 号

2013.1	能源发展十二五规划	国务院	产业规划
2013.10	页岩气产业政策	能源局	产业规划 产业支持

从已发布政策来看，由于行业较为新兴，已有政策累积数量较少。但特别是从 2012 年政策发布的密集程度来看，国家对此产业发展拥有极大信心，甚至视之为变革的力量。而接下来的政策制定方向则更应该在深入了解页岩气所在行业的相关技术、发展现状、面临问题等特征之后结合油气行业的大环境之后尽快制定推出。

### 11.3 问题剖析及政策建议

#### 11.3.1 问题剖析

##### (1) 企业层面

一是缺乏独立油气主体。从企业层面来讲，相对于美国自由的油气市场环境，中国几乎没有独立油气公司，油气行业被大型一体化国有油气企业所垄断。国有企业造成的行业垄断导致了以下几个主要的问题：首先，相对于专注于上游勘探开发的独立油气公司，大型一体化油气公司需要兼顾中游炼化、下游管道等各个方面的经营管理、利益协调，整体的管理机制远没有独立油气公司灵活；其次，其他企业进入油气行业唯一的方式就是与大型一体化型国有油气企业合作，这种合作方式促使了寻租空间的产生，抑制了整体行业的健康发展。不仅如此，目前进入油气勘探开发领域的企业大部分从属于大型非油气集团，缺乏独立性，不能成为独立的油气主体。

二是缺乏能力全面、具备冒险、创新精神的企业家。在中国，由于独立油气公司生存空间过于狭小，绝大部分参与油气上游的民营企业均带有较为明显的投资性质。真正具备着创业创新精神，在行业内不断进取的企业家少之又少。大型一体化油气公司的垄断导致行业内绝大部分专业人才都聚集在制度严格的大型企业内，阻碍了专业人才在市场化环境中积极竞争、不断进取，创造伟大企业。缺乏具备冒险、创新精神的企业家导致行业中无法诞生出改变世界、引领行业革命的伟大企业。

##### (2) 市场环境和政策层面

一是资源无法得到市场化配置。与美国可自由交易的私有土地矿权机制不同，我国对于石油天然气矿种实施一级管理，实际拥有勘探开发牌照的只有中石油、中石化、中海油和延长石油。由于陆地上油气资源基本被中石油、中石化垄断，油气矿权无法像美国一样自由交易买卖，需要缴纳的矿权使用费无法完全反映地下油气资源的市场价值，因而出现了大量圈而不探、圈而不采的现象，资源无法得到优化配置，造成了巨大的社会资源浪费。另外，美国大量的独立油气公司相互竞争，石油天然气产品价格由市场供需决定，上游竞争越激烈，油气产品价格越便宜，油气企业则必须随之进一步降低生产成本。然而中国油气行业缺乏市场主体，石油和天然气的价格不由产品供需关系决定。为了防止垄断企业制定行业价格，我国石油和天然气价格均由政府进行定价。油气产品价格无法反应市场供需关系，石油天然气企业也就没有竞争的动力可言，市场资源也更加无法得到优化的配置。

二是整体行业缺乏成体系的顶层设计。中国石油天然气行业无论资本市场还是实体经济都缺乏成体系的顶层设计。从资本市场角度上来讲，相对于美国私募基金、并购基金等多渠道的融资退出方式，储量资源贷款、产量预售支付等多种可选择的金融工具，我国石油天然气资本市场基本处于非常初级的阶段。实体经济方面，美国上世纪 70 年代就开始出现大量政府支持独立油气公司发展创新技术的案例，而中国至今还没有成型的独立油气公司体系。因此，在行业的顶层设计方面中国还有很多方面需要向美国学习。

### 11.3.1 政策建议

一是通过规划引导，逐步形成与环境保护、储运、销售和利用等外部条件相适应、与区域经济发展相协调的页岩气开发布局。中国的石油天然气行业需要一批创新发展的优秀独立油气公司来推动中国油气行业的发展。当下最急迫的并不是在所有政策制定得尽善尽美之后再开始培养市场主体，而是通过规划引导，摸着石头过河，在市场中率先培养一批优秀的独立油气公司示范先行。

二是通过规范产业准入和监管，有序开发页岩气资源。鼓励从事页岩气勘探开发的企业与国外拥有先进页岩气技术的机构、企业开展技术合作或勘探开发区内的合作，引进页岩气勘探开发技术和生产经营管理经验；鼓励包括民营

企业在内的多元投资主体投资页岩气勘探开发，形成促进中国油气行业良性循环发展的多主体并存格局。

三是在全面实施《页岩气产业政策》的基础上，要不断总结经验，要针对实际操作中面临的诸多困难，加快“油气行业改革”步伐，逐步完善页岩气产业政策，以推动页岩气产业变革及整体行业的可持续发展。

## 参考文献

- [1] 张金川, 薛会, 张德明等. 页岩气及其成藏机理 [J]. 现代地质, 2003, 17(4):466.
- [2] Curtis J B. Fractured shale-gas systems[J]. AAPG Bulletin, 2002, 86(11):1921-1938.
- [3] Bustin R M. Barnett Shale Play Going Strong[J]. AAPG explorer, 2005, 26(5):4-6.
- [4] 聂海宽, 唐玄, 边瑞康. 页岩气成藏控制因素及中国南方页岩气发育有利区预测[J]. 石油学报, 2009, 30(4):484-491.

## 第 12 章 生物医药产业政策

世界各国都非常重视生物医药产业的发展，并根据本国现状，制定相关政策。生物医药产业政策的复杂性，与其产业的独特性密切相关。生物医药产业是典型的技术密集型、资本密集型产业，其新药研发的周期长、风险高。我国生物医药产业作为战略性新兴产业的重要内容之一，对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用，但与此同时，我国生物医药企业自主提高整体技术水平的难度相当大，步入生物经济时代所面对的国际竞争更趋激烈。毋庸置疑，随着生物医药产业从新兴产业、战略性新兴产业到主导产业，或到支柱产业等发展演变，中国在全球生物医药产业中的地位将日益提升，生物医药产业政策的影响力也将进一步显现。

### 12.1 生物医药产业政策特点及问题剖析

#### 12.1.1 生物医药产业政策的定义与内涵

##### (1) 生物医药产业政策定义

生物医药产业由生物技术产业与医药产业共同组成。生物技术产业的内涵应包括生物技术产品研发、规模化生产和流通服务等。医药产业则包括制药产业与生物医学工程产业。生物医药产业是典型的高新技术产业，且生产的产品是用于人体的产品，它不同于普通的商品，对于安全性要求更高。生物医药产业具有技术含量高、周期长、明显的投入高、风险高、收益率高、成长快等一般特点，还具有进入壁垒高、“外部经济”效应、不确定性等经济特点<sup>[1]</sup>。生物医药产业对于我国 21 世纪争取全球经济和市场竞争的制高点，对于提高我国人民生活质量和健康水平，振兴我国医药卫生事业有着十分重大的意义和作用<sup>[2]</sup>。

生物医药产业政策，是指国家或政府作为政策制定和执行的承担者，为了保持生物医药产业的有序竞争，弥补医药市场失灵，有效配置生物医药资源，加速产业发展，提高产业国际竞争力，以生物医药产业的产业结构、产业组织、产业布局和产业技术等为对象，通过直接干预、间接诱导或法律规制，对全产业的保护、扶植、调整和完善的政策政策的总称。它包含了产业结构政策、产

业组织政策、产业布局政策和产业技术政策等方面的内容<sup>[3]</sup>。生物医药产业政策的核心要素参见见表 12-1。

表 12-1 生物医药产业政策的核心要素

	政策内容
产业结构政策	(1) 科学界定生物医药产业在国民经济发展中的战略性地位；(2) 制定积极扶植生物医药产业的政策；(3) 制定调整生物医药产业内部价值结构比例关系的政策。
产业组织政策	(1) 反垄断政策；(2) 发挥规模经济的政策；(3) 中小企业发展政策；(4) 调节企业市场行为的政策。
产业布局政策	(1) 生物医药产业的国际化布局政策；(2) 生物医药产业的聚集化发展政策。
产业技术政策	(1) 生物医药产业技术创新的政策导向；(2) 对医药基础研究的支持政策；(3) 药品的专利政策。

资料来源：笔者根据相关文献<sup>[3]</sup>内容整理

## (2) 生物医药产业政策内涵

①生物医药产业政策是国家产业政策的重要组成部分<sup>[3]</sup>。一个国家的产业政策体系从对象上分，会包含着不同产业的政策，如钢铁产业政策、汽车产业政策、信息产业政策等。生物医药产业作为国家众多产业中的一个子产业，其产业政策是国家产业政策体系的有机组成部分，它的制定和实施必须以国家宏观产业政策为约束，其效用的发挥也应以国家产业政策体系总体效应最佳为指导，不可能独立于国家产业政策之外。

②生物医药产业政策是一个复杂的政策体系<sup>[3]</sup>。生物医药产业的内涵是复杂的，是指国民经济活动中与药品的生产、分配和使用有关的所有企业和组织的集合，它泛指一切与药品有关的经济活动。生物医药产业政策就是以这一具有经济属性的“生物医药产业”作为政策实施对象的，既涉及生物医药产业发展的总体性政策，也包括产业结构中具体的行业政策。

③生物医药产业政策是一种特殊的产业政策<sup>[4]</sup>。生物医药产业是国民经济产业中一个重要产业，具有一般产业政策的共性，同时，生物医药产业的发展将解决人类面临的重大健康问题，具有极大的战略价值，决定了其产业政策在



解决自身发展的经济问题的同时，还要正确处理好政治、国民经济以及文化等方面的综合问题。

### 12.1.2 生物医药产业政策特点

(1) 国家层面：生物医药纳入了国家发展战略

我国 2006 年在《国家中长期科学和技术发展规划纲要》中将加强生物技术应用、产品研发和重大疾病防治列入科技工作的五项战略重点和八大发展目标之中；2009 年国务院印发的《促进生物产业加快发展的若干政策》、《国务院关于扶持和促进中医药事业发展的若干意见》等文件成为国内各省市制定生物医药产业发展政策的主要依据<sup>[5]</sup>；在 2010 年的政府工作报告中，时任国务院总理温家宝明确了生物医药作为我国今后大力发展的战略性新兴产业之一的定位；2012 年底，经过反复酝酿的《生物产业发展规划》由国务院正式发布，规划确定了生物医药、生物医学、生物制造等七大重点发展领域，强调要加快推进生物产业高端化、规模化、国际化发展。可以说，国家规划的出台，标志着生物医药已纳入国家发展战略，产业发展开始步入政策受惠期<sup>[6]</sup>；2013 年我国生物产业保持了较快的增速，已经进入高品质发展的关键阶段。与此同时，政策体系也得到了新的完善，并且呈现出多元化生物医药产业政策维度特征（见表 12—2）。

表 12—2 我国生物医药产业政策维度分析

政策种类	维度刻画内容	重点政策
政策内容	产业结构政策	2007 年 4 月 8 日，国务院办公厅编制了《生物产业发展“十一五”规划》，确定生物产业为新的主导产业，要求加快发展生物医药行业；2010 年 10 月 18 日发布的《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》，又确定生物医药等生物产业为七大战略性新兴产业之一，并规划到 2020 年生物产业将成为中国国民经济的支柱产业。
	产业组织政策	国家发改委自 2005 年以来，先后批准了 23 个国家生物产业基地（到 2012 年 11 月止）；科技部自 1997 年起至今也确立了 16 个火炬计划特色生物产业基地。剔除重复及非生物医药基地，两部委确定的产业基地已有 30 多个。
	产业技	2006 年 2 月 9 日，国务院发布《国家中长期科学和技术发展

	术政策	规划纲要（2006—2020年）》，将生物技术和新材料技术等列为“前沿技术”加以重点发展；2011年11月15日，由科技部牵头、其他相关部委合作起草的《医学科技发展“十二五”规划》，提出以重大新药、医疗器械、中药现代化为核心，发展生物医药战略性新兴产业，将自主创新作为产业发展的重要驱动力。
	产业布局政策	2012年12月29日印发《国务院关于印发生物产业规划的通知》（国发〔2012〕65号），确定生物医药、生物医学、生物制造等七大重点发展领域，强调加快推进生物产业高端化、规模化、国际化发展，标志着生物医药已纳入国家发展战略，产业正在进入政策受惠期。
政策指向	需求方	作为生物医药系列相关政策的需求方，主要是生物医药行业、生物医药企业、医疗服务机构、最终消费者等。
	供给方	作为生物医药系列相关政策的供给方，主要是国家政府及相关主管部门、地方各级政府等。
	中介或环境	作为生物医药系列相关政策的中介或环境，主要是各级生物医药行业协会、药品行政监督、工商管理部门、质量监管部门、消费者协会、生物医药人才的培养和教育组织等。
	特定技术选择	生物医药产业中的制药技术和工艺一般分为上游技术和下游技术。上游技术包括分子生物学和药物筛选与发现技术，如药物基因组学技术、基因遗传学、蛋白质组学、高通量筛选 HTS、生物信息学等；下游技术包括发酵、细胞培养、纯化以及赋型、崩散、粘着和其它现代给药系统技术、药品质量控制与分析、工艺开发与优化等技术，这是生物医药产业不同于其他产业的重要特征。
对象身份	成熟、新兴与未来产业	生物医药产业主要是新兴产业，或者是战略性新兴产业
	大企业、中小企业与微小企业	根据药品生产活动的不同环节，生物医药产业可以划分为生物医药研发业和生物医药制造业，生物医药研发业主要为大企业，也有少量中小企业或微小企业参与其中；生物医药制造业主要为大企业，或者少量中小企业。
	国有控股、民营企业	生物医药产业具有高投入、高风险、高回报等特征，改革开放初期生物医药产业主要由国有控股企业承担，现在则国有控股、民营企业都参与其中，尤其是民营企业比例不断增加。
实施主体	国家	生物医药产业国家规划、重大政策出台、国家层面的监管等，其实施主体主要是国家发改委，或者是国家相关行业管理部门等。
	地方	生物医药产业政策的贯彻实施，主要由地方政府、地方企业

		等。
主要手段	税收优惠（对象是否有选择性）	培育形成阶段（2010—2015年），制定促进产学研结合的税收政策，生物产业基地经高新技术企业资质认定后，两年内免征所得税，之后按15%的税率征收；快速发展阶段（2016—2020年），继续实行鼓励自主创新的财税政策，制定针对创业风险投资企业的税收优惠政策；产业成熟阶段（2021—2030年），可对生物医药产业的优惠政策逐渐减少。
	要素补贴（土地，贷款等）	培育形成阶段（2010—2015年），适当给予土地、贷款等要素补贴；快速发与展产业成熟阶段，应当限制直接给钱的方式为产业和企业提供大量税收优惠和补贴，同时加大风险投资的介入，发挥生物医药产业专项基金的调控作用。
	准入限制	“入世”后，中国企业必须要在知识产权保护的承诺下约束自己的行为，不得任意使用外国专利。在培育形成阶段（2010—2015年），适当放宽限制，鼓励创新，通过国家科技计划选择项目给予资助；快速发展阶段（2016—2020年），严格执行行业标准、技术标准和技术规范；产业成熟阶段（2021—2030年），规定生物医药企业的最低资本金，提高产业集中度。另外，需要建立生物医药产业政策的进入——退出机制。
	产量价格限制	我国药品价格制定的方式是政府定价和自由定价相结合。要通过市场手段，遵循市场规律，不断通过放宽产量价格限制，最终为生物医药生产商提供比较稳定的价格环境。
	强制淘汰（技术设备要求）	通过药品生产企业换证及强制实施GMP认证，提高生物医药企业进入门槛，限制企业数量，保证药品质量、淘汰设备陈旧与管理松散的落后企业，提高产业集中度。推进GSP、GAP等认证，进一步增强生物医药药品生产和经营企业的质量意识，淘汰不合格企业，促进产业升级。
	社会收益要求	要有效解决“药价虚高”、“以药补医”、“以药养医”等问题；杜绝违规报批和权力寻租行为；强化对生物制药企业违规行为的管制；加大落实反商业贿赂的政策措施力度等。
	贸易政策：贸易保护或贸易开放	生物医药产业具有较强的市场潜力，但与医药产业内的中药产业、化学药产业相比，我国生物医药产业占整个医药产业出口额的比例较低，生物医药产业国际竞争力较差。在实施贸易开放条件下，我国的生物医药产品要想成功扩大市场，产品的质量标准必须要提高，必须严格按照国际统一的标准或目标国的标准生产。政府需要从提升产业能力和增加市场需求两方面着手产业政策，以培养大量具有较强国际竞争力的生物医药产业。

资料来源：作者整理

（2）地方层面：生物医药产业政策特色明显

近年来，随着国家对于加快生物医药产业发展的要求越来越明确，各省市陆续出台了对于生物医药产业发展的指导意见和推进政策，形成了各具特色的地方层面生物医药产业政策<sup>[7]</sup>。

①获批“国家级生物产业基地”，是地方政府实现产业政策利好的有效抓手

明确生物产业内涵，加强对各城市、区域生物产业功能分工的指导，推动全国生物产业合理布局，建立生物产业基地，逐步形成生物产业聚集区，并发挥好生物产业基地的示范、辐射和带动作用，这是国家生物产业政策的一个重要特征。2005年至2008年，国家发展和改革委员会先后确立了4批总计22个国家生物产业基地，主要分布在北京、上海、天津、西安、长沙、深圳、广州、杭州、武汉、泰州、青岛、石家庄、哈尔滨、通化、长春、德州、郑州、南昌、南宁、昆明、重庆和成都等科研或经济发达城市；2012年11月，国家发改委又批准了兰州生物产业基地为第23家国家级生物产业基地，其中省会城市达到了13个。而从产业规模和产业结构来看，生物医药产业在我国生物技术产业当中处于绝对优势（参见表12-3）。因此，近10年我国的生物产业发展布局，也正好印证了这种以各地生物产业基地为中心的产业集群分布，初步形成了以长三角、环渤海为生物医药产业聚集核心，珠三角、东北等中东部地区产业集聚的空间格局，而中部地区的河南、湖南、湖北，西部地区的四川、重庆也已具备了较好的生物医药产业发展基础。可以说，作为各地最重要的生物医药产业政策利好诉求，地方政府决策都以获批“国家级生物产业基地”作为有效抓手，并建立相应机制和政策环境，给予高度重视和持续推进。

表 12-3 2010 年产业规模和产业结构状况

	生物医药	生物农业	生物制造	生物能源	生物环保	总产业
产值/亿元	1340	857	705	211	43	3156
结构比重/%	42.5	27.2	22.3	6.7	1.4	100

注：资料来源于赛迪顾问《中国生物产业报告2010—2011》。

获批的“国家级生物产业基地”，各地都有明确的发展特色与建设目标定位。比如说，广州国家生物产业基地重点发展基因工程药物、现代中药、化学合成创新药物、海洋药物等四大生物医药领域，着力发展生物农业，推进生物服务业、生物技术研发等，要建成我国重要的综合性生物产业研发、生产和出口基地之一；长沙国家生物产业基地将重点发展现代中药产业，大力发展生物农业，建成产业特色突出的生物医药研发、生产和出口基地；而兰州国家生物产业基地，则要充分发挥生物技术在经济建设和社会发展中的重大支撑引领作用，突出生物特色产业，加强生物医药、生物医学工程、生物农业等领域的发展，大力发展生物服务业，进一步优化形成生物产业集群，努力实现规模化、集聚化和国际化发展等。

②纷纷出台各种扶持政策，是地方政府推进生物医药产业发展的重要举措

北京市实施了“北京市生物医药产业跨越发展工程”；上海市发布了《上海市生物医药产业发展行动计划》和《关于促进上海生物医药产业发展的若干政策规定》；天津市颁布了《京津冀生物医药产业化示范区优惠政策》；江苏省发布了《江苏省生物技术和新医药产业发展规划纲要》；湖北省发布了《关于进一步促进全省医药经济发展的决定》；山东省先后编制了《关于促进生物产业加快发展的指导意见》、《医药工业调整振兴指导意见》、《关于促进新医药产业加快发展的若干政策》等一系列文件。除此之外，辽宁、广东、福建、吉林、贵州、湖南、四川等省也分别发布了各自的生物医药产业促进政策，支撑和保障了产业规划的实施<sup>52</sup>。虽然地方政府出台的生物医药产业促进手段与扶持政策各具特色，但也存在着一定的共通性，主要包括资金支持、促进人才引进、创新体系建设、市场培育、产业发展引导，以及加强组织和办事机制保障等方面（参见表 12—4）。

表 12—4 地方政府扶持政策的共通性类别与操作特征

政策	分类	特征
资	专项	例如：北京市在“生物医药产业跨越发展工程”中拨出每年 5 亿元

<sup>52</sup> 王斌，朱司宇，张青. 我国生物医药产业政策环境研究[J]. 经济研究导刊，2013，（17）：75-77.

金 支 持	资金	的专项资金。天津市设立每年 2 亿元的“领军人才引进专项资金”。上海市对各种专项计划的生物医药企业与重大项目给予专项资金支持。山东省、广东省、云南省等地也均有专项资金形式的支持。
	金融 投资	例如：北京市设立了“生物产业专项引导资金”。上海张江高科技园区设立了总额 5 亿元，面向生物医药、信息技术等重点领域的创业投资引导资金。青岛市建立了医药新产品开发风险基金。
	税收 减免	例如：上海市对两类生物医药企业减按 15% 的税率征收企业所得税，税前扣除技术先进型服务企业的企业职工教育经费，免征技术先进型服务企业的离岸服务外包业务营业税，免征生物医药企业技术转让、开发、咨询等服务业务营业税。泰州医药高新区将外资新办医药企业“两免三减半”中后 3 年征收的一半所得税地方留成部分奖励企业，对新办内资医药企业返还 5 年内的所得税地方留成，对新办医药科研机构全额返还 5 年内营业税和所得税地方留成部分。
	财政 补贴	例如：上海市对新引进和认定的高新技术企业形成的地方财力部分两年内给予 100% 补贴，对其中利润总额部分后 3 年再给予 50% 补贴；对符合条件的科技型创业企业的年度直接研发经费给予 30% 补贴，对其研发阶段的贷款给予不超过 1.5 个百分点的利息补贴；对总投资额在 3 000 万美元以上的生物医药重大项目建设期内固定资产投资贷款的人民币部分，给予不超过 1.5 个百分点的利息补贴。
人 才 引 进	启动 资金	例如：江苏省对通过高层次创业创新人才引进计划引进的人才一次性给予不低于 100 万元的创业资金。广东省对引进国内先进水平、国际先进水平和世界一流水平的创新和科研团队分别给予从 1000 万至 1 亿元不等的专项工作经费，对引进两院院士以及同等级的科学家、技术和管理专家一次性提供 500 万元专项工作经费和 100 万元税后住房补贴，对海外高层次人才创办的企业给予最多 500 万元的创业启动资金。
	创业 投资	例如：北京、上海等地都在高新技术产业开发区、孵化器、留学生创业园、大学科技园等园区中建立了比较完善的风险投资基金、创业种子资金、信用担保资金等，为创业提供资本服务。江苏省无锡市对领军型海外留学归国创业人才从事的科技开发项目分两类提供不低于 300 万元和 150 万元的创业投资，并对流动资金不足的给予不低于 300 万元的资金担保。广州市对符合条件的海外高层次人才控股或拥有不低于 20% 股权的企业，给予最高 500 万元的股权投资。
	创业 环境	例如：北京市对符合条件的留学人员创办的企业，可凭护照直接注册登记，并按国家有关法律法规规定的最低标准执行注册资本金；对留学人员创业取得的合法收入，在纳税后允许全部购买外汇携带或汇出国（境）外。上海市对留学人员在创业园内创办企业时的注册、土地使用、税收、商检等方面的必要手续给予简化，并提供场

		租、资金扶持和信息服务等方面的优惠政策。
	个人待遇	例如：北京市对来京工作的海外高层次人才以及建立高水平科研院所的战略科学家给予每人 100 万元人民币的一次性奖励。广州市对特别优秀的海外高层次人才，一次性给予 30—100 万元不等的安家费。上海市生物医药领域的国有独资高新技术企业可在公司改制时，对企业骨干人员奖励股权或按一定价格系数出售股份。
创新环境	载体建设	例如：北京市完善了生物医药专业科技条件平台、中关村开放实验室、医科院、中医科学院等专业研发试验服务基地，搭建了生物医用材料研发、检测、评价服务平台，建设了以北京国家生物产业基地为载体的专业支撑体系。山东省建设了青岛海洋国家实验室、山东农大作物生物学国家重点实验室等一批国家及重大科技创新平台项目，组建了一批省级重点实验室、生物工程中心和工程实验室，积极构建区域性生物产业技术创新体系。
	产学研结合	例如：北京市近年来陆续组建了中国生物技术创新服务联盟（ABO）、北京医疗器械产业创新联盟、中关村生物医药研发服务外包（CRO）联盟等各类不同领域的产业联盟，开展关键共性技术研发、技术标准制定和推广，设计并实行业整体解决方案。山东省成立了生物产业行业联合会，发挥其在政府与民间组织、产学研之间的桥梁纽带作用。青岛市成立了医药行业协会，负责组织国内外交流、合作，以及培训、技术咨询等工作，维护行业利益。
	创新产出	例如：在鼓励创新产出方面，上海市对申请和获得国内外发明专利的项目，给予不同程度的申请费资助；允许进行转让或许可他人实施的专利权所在单位提取部分收益奖励发明人；允许自行实施专利的提取部分收益作为发明人的酬劳；知识产权作价出资入股，最高比例可达公司注册资本的 70%。北京市也实施了类似的生物产业知识产权战略推进工程，对企业申请国内外专利进行资助。
市场培育	政府采购	例如：北京市规定财政资金优先采购《政府采购自主创新产品目录》中的生物产品，对纳入《政府首购自主创新产品目录》中的生物产品实施首购。上海市设立了《上海市自主创新产品目录》，财政资金在政府支持新建和改造医疗机构时将优先采购列入目录的产品。广东省依据《广东省政府采购自主创新产品清单》的内容，实施政府首购和订购。山东省、江苏省也建立了财政性资金优先采购自主创新生物医药产品的制度，优先采购自主品牌药物和自主创新生物产品。
	产品定价	例如：上海市和江苏省泰州市都进行了产品定价机制的探索。上海市对国内首家上市的创新生物医药产品采取支持性价格政策，鼓励企业自主创新；对国家定价目录内的创新药品，在国家审核结果下达前按照上海市的申报价格执行；对由地方进行价格管理的创新药品优先公布最高零售价格。江苏省泰州市对医药高新区内企业提供的产品和服务通过市物价局向国家、省级价格主管部门争取支持性定价，鼓励企业提高创新能力。



	促进流通业	例如：上海市大力推行第三方物流的医药流通方式，支持总部在上海的医药物流企业设立跨省的区域配送中心，鼓励医药商业企业在上海开办营销总部，引导医疗器械经营企业通过第三方物流企业开展配送业务，支持具有现代物流配送能力的第三方医疗器械物流企业的发展。山东省推进医药商业企业整合重组，培育大型医药零售连锁有限公司，建立省重点医药物流配送中心，建立医药商业采购联盟和电子商务系统。
发展引导	类型引导	例如：上海市专门出台了《上海市鼓励跨国公司设立地区总部的规定》，引导地区总部经济的发展，对来沪设立地区总部的生物医药跨国企业给予资助和奖励；推出了《关于进一步加强国内合作交流工作的若干政策意见》，鼓励内资企业来沪投资；在《关于促进上海生物医药产业发展的若干政策规定》中，鼓励外资研发中心的技术成果在本地产业化以及外商投资企业对国有企业和民营企业进行技术转让。
	布局引导	各地针对生物医药产业普遍采取引导企业集聚发展的思路。例如：北京市重点建设中关村国家自主创新示范区，在区内开展一系列试点改革；上海市重点建设张江等一批各具特色的生物医药产业基地，完善公共基础设施，并对入驻企业给予资金、土地、人才等方面的支持；天津市建设了国家生物医药国际创新园，通过国家生物医药联合研究院等研发载体，孵化出大量有潜力的生物医药中小企业。
	经营引导	例如：北京市在《促进生物产业加快发展若干政策》实施意见中鼓励大型企业兼并重组，形成具有国际竞争力的大企业集团，推进品牌战略。上海市通过重点技术改造专项资金，对生物医药企业引进技术或收购兼并拥有先进技术的企业和研发机构给予贷款贴息或无偿资助。为鼓励有条件的海外高层次人才创业企业在境内外资本市场上市，北京市还设置了专门的补助金，对企业改制上市中发生的费用进行补贴。
	领域引导	例如：北京市设立了绿色农用生物制品补贴专项资金，加快绿色农用生物制品的推广应用；对治疗艾滋病、恶性肿瘤、罕见病等疾病有确实疗效的药物纳入特殊程序，加快审批。上海市鼓励企业进行国际注册、国际营销、国际标准制定等工作，并通过外贸、外汇、海关、金融、税务、商检等部门在各办事环节给予支持。山东省对燃料乙醇、完全可降解生物材料、生物柴油、生物质发电等重要生物产品进行补贴。
政策保障	领导机制	例如：上海市由市科委牵头成立了生物医药产业推进工作小组；江苏省由省政府领导牵头建立了生物技术和新医药产业发展联席会议制度；山东省设立的生物产业发展领导小组则由省发改委负责具体的组织协调工作；广东省也设立了主管科技副省长担任第一召集人的生物医药产业自主创新工作联席会议。
	办事	例如：上海市在市食品药品监督管理局统一的行政许可平台上构



程序	建包括受理、审查、审批、批准等药品注册全过程的生物医药产品注册审查、审批和服务系统，提高工作效率。北京市在生物医药产业政策中提出了完善医用材料上市审批制度，加强产品上市后的监管，加强生物技术产品生产及上市的指导，加强对生物技术研发服务机构注册政策咨询和专项研究技术指导等一系列对相关管理制度和办事程序的指导意见。
咨询服务	例如：江苏省成立了省生物技术和新医药产业发展专家咨询委员会，为产业发展提供战略咨询。山东省建立生物产业发展咨询制度，设立全省生物产业发展专家咨询委员会，在制定发展战略和规划、确定科技和产业化专项实施方案、重大项目选择等方面开展咨询研究。上海市则依托上海新药研究开发中心和上海市中医药科技产业促进中心开展生物医药产业的政策、技术和信息咨询，提供“一门式”服务，推进产学研的深度融合。
机制创新	例如：北京市依托北京海外学人中心建立了统一的海外高层次人才信息库、海外学人信息库和重点中学学生出国留学信息库，增强信息储备，为人才遴选提供支撑。北京市还依据《北京市产业结构调整指导目录》及相关产业发展规划，定期向社会公开发布北京市海外高层次人才重点引进目录，并及时发布用人单位对高层次人才的需求信息。

资料来源：王 斌，朱司宇，张青. 我国生物医药产业政策环境研究[J]. 经济研究导刊，2013，（17）：75-77.

### ③产业发展速度普遍加快，部分地区的生物医药产业政策绩效十分显著

目前国内的生物医药产业虽然与发达国家相比尚存在巨大差距，但在全球各主要发达国家加速推进生物技术发展的背景下，我国生物医药产业整体发展速度普遍加快，比如在 2000—2010 年间，我国生物医药工业总产值的年均复合增长率就达到了 24.45%<sup>53</sup>，生物医药产业已发展成为重要的优势产业；“十二五”期间，生物医药产业被明确定位为战略性新兴产业之一，成为促进我国医药行业转变发展方式、推动产业升级的重点内容之一，其加速发展更为迫切，部分地区的生物医药产业政策绩效已十分显著。

下面以北京市为例进行简要介绍。

北京拥有众多全国著名的综合医院和门类齐全的专科医院，也是全国最大的药品消费市场，研发资源丰富。“十二五”期间，北京市制定积极的产业政策，突出通过“五个重点支持”（重点支持科研成果转化，包括企业自行研

<sup>53</sup> 《中国高新技术统计年鉴》（2001—2011）

制、购买或落户北京的科研成果；重点支持重大项目技术改造，对企业自主产品有一定市场、科技含量高、市场认知度高扩产改造项目予以支持；重点支持重大项目的引进，对国际上旗舰型企业和领军企业到北京成立研发中心、合资或独资企业，将给予专项支持，做到“一企一策”，对国内重点企业到京落户也予以专项支持；重点支持企业进行新版 GMP 改造，鼓励企业改造升级，增加固定资产投资，支持有条件的企业申请欧美认证；重点支持行业结构调整，拿出专项资金支持产业结构、产品结构、技术结构、区域结构、出口结构的调整，提高北京工业企业在同行业中的竞争力和产品质量）、“两个专项”（一是“十病十药”资金专项，筛选威胁首都市民健康的十大疾病，支持治疗十大中药产品，连续三年，每年投入 2000 万元支持研究成果产业化项目；二是基本药物电子监管专项，对电子监管码的投入给予企业适当补贴，使企业不断升级，质量得以提升，提高药品可追溯程度）及在空间布局、市场准入、政策保障、人才保障方面制定的系列政策等相关保障措施，大力发展生物医药产业，形成以中关村生命科学园为创新研发基地，以北京经济技术开发区、北京生物工程与医药产业基地(大兴工业开发区)为产业化基地的三足鼎立的格局，促进了生物医药产业从新兴战略产业发展为北京市主导产业之一，并取得了显著的政策绩效（参见表 12—5）。

表 12—5 北京市生物医药产业政策绩效

生物医药产业政策绩效	
中关村生命科学园	国家发改委于 2006 年 10 月批准中关村生命科学园为北京“国家生物产业基地”。园区以北京生命科学研究所、北京市药品检验所为基础支撑平台，以北大国际医院为临床试验平台，依托生物芯片北京国家工程研究中心、蛋白质药物国家工程研究中心等 7 个国家级工程化产业项目和美国健赞、瑞士先正达、丹麦诺和诺德等 8 家国际著名生物技术企业的研发中心，建有五大技术支撑体系，即标准实验中心、中试基地、实验动物中心、生物信息技术中心和试剂器械保税仓库。
G20 工程（北京生物医药产业跨越发展工程）	2010 年 4 月，北京市启动了 G20 工程，由北京市科委联合市经信委、中关村管委、市投促局等委办局共同组织实施。工程通过聚焦支持一批规模企业、培育一批潜力企业、引进一批国内外重点企业，推动北京生物医药产业跨越发展。G20 工程实施以来，通过政府引导、市场选择、聚焦企业，北京生物医药产业集聚效应显著，

	生物医药产业从“小散弱”向“高聚强”跨越发展。
北京生物工程与医药产业基地（药谷一号国际研发孵化园）	2002年12月31日，北京市政府办公厅发出《关于建设北京生物工程与医药产业基地的通知》，正式决定在大兴工业开发区建设该基地。基地由科研开发区、企业孵化区、生产加工区、商务配套区和生活服务区组成。其中，药谷一号国际研发孵化园共分五个功能区，即研发孵化区、中试生产区、企业独栋区、商务服务区和生活服务区。研发区拥有公共实验平台、动物实验室、技术标准研究评价系统、中试基地等专业配套设施，可为初创型企业提供化学合成药物、生物技术产品、天然产物、中药、保健品、医疗器械等方面的研发手段和场所；中试区的独立办公楼与生产车间相连接，适合具有大型设备、重型设备的企业研发使用；企业独栋区的标准厂房为企业继续发展提供独享空间；商务生活区集会议、展览、办公、餐饮、娱乐、健身于一体，为入驻企业员工提供商务和休闲服务。
北京经济技术开发区（北京亦庄生物医药园）	已经基本完成了药物研发、诊断试剂、技术服务、临床检验机构、医疗器械、配套服务等生物医药全产业链的部署，而五大平台即以“服务入园企业公共实验需求”为指导，实现资源共享的技术支撑平台；联合投融资及担保机构或个人形成强大的资金来源，为解决企业融资难问题的成果转化平台；主要提供基础公共服务，包括提供会议、阅览、培训、网络及物业等服务的公共服务平台；以促进孵化创新为目的，开展信息交流与合作的信息交流平台；为企业争取多种政策鼓励与支持政策的支撑平台，让生物医药园实现了全过程服务。
北京“生物银行”（北京重大疾病临床数据和样本资源库）	北京重大疾病临床数据和样本资源库——北京“生物银行”，即国内首家“生物银行”，由北京市科委资助、首都医科大学作为牵头单位建设。2009年5月13日，该建设项目在首都医科大学正式启动。现已建成拥有5万余例临床数据、30余万份样本的全国最大疾病临床数据和样本库。二期工程已启动6个疾病库的建设，包括心血管库、脑血管库、慢性肾脏病库、糖尿病库、肝炎库和艾滋病库。按照建设目标，“生物银行”将来可以实时更新各库样本和临床数据信息并对外发布，实现资源的检索和数据挖掘。
北京“生物医药专业投资基金”（“崇德弘信基金”）	生物医药专业投资基金——首个由政府机构牵头的2.6亿生物医药专业投资基金于2013年10月正式挂牌成立。在市科委的指导下，北京生物医药中心牵头联络产业内外资本及专业基金管理团队，组建了“崇德弘信基金”。除了国家发展改革委批复投入的1亿元引导资金以外，另1.6亿元资金分别来自联合实力、中嘉基业等5家社会资本机构，专门用于生物医药产业的前期成果转化和企业孵化，并联合德福资本、君联资本等12家投资机构发起组建“北京生物医药投资联合体”，集合资金规模超过50亿元。

### 12.1.3 主要问题剖析

#### (1) 生物医药产业政策的系统配套性不强

生物医药产业发展会受到来自产业本身以及外部经济、政治、社会文化等因素的综合影响，如果没有其他政策的配套支持，生物医药产业主导政策效力就会降低甚至抵消。在我国，由于管理体制和机制还不完善，政府各部门之间、各地方之间仍存在着一定程度的不协调，各部门以及各地方出台的政策往往难以形成配套，缺乏生物医药产业结构政策与其他产业政策的配套、各种生物医药产业政策手段的配套、优惠政策和惩罚政策的配套等，如生物医药产业结构政策日趋泛化，政策宣称要支持的重点生物医药产业过多过滥；生物医药产业组织政策以规模为导向，助长生物医药企业盲目投资扩张，“产能过剩”、“集中度低”等问题越治理越严重；生物医药产业技术政策手段单一，对生物医药企业转型的激励和压力不足，致使“创新不足”等发展问题长期存在，使许多生物医药产业政策很难达到应有的预期效果。从政策工具的配套应用程度来看，当前税收政策对创新生物医药企业存在的负面影响也不容忽视：一方面，与国家产业政策中其他同类产业相比，生物医药创新领域的税收政策优惠力度明显偏弱；另一方面，生物医药创新领域的各项税收政策不能符合其行业特点，削弱了政策支持的有效性，其中尤为突出的是增值税政策。

#### (2) 生物医药产业政策的法制化程度较低

生物医药产业是国民经济中的一个重要且特殊的行业，其产品不同于一般商品，它是一种用于预防、诊断、治疗人的疾病的特殊商品，必须有严格的法律手段保障生物医药产业政策的实施。国外的很多生物医药产业政策本身就是法律。纵观我国生物医药产业政策的发展过程，改革开放以前在当时的计划经济体制下，生物医药产业政策大都以文件形式发布，主要是为迅速恢复生物医药企业的基本生产能力；改革开放后才逐渐明确了生物医药产业的发展方向和发展目标，但大都是以办法、规范、规划以及文件等形式发布实施，缺乏对行政客体的法律约束，其产业政策的制定过程以政府部门为主，在政策实施手段上还存有较强的计划经济痕迹，在生物医药产业的结构调整、自主创新、提升质量等所涉及的机制建设方面十分乏力。这无疑会大大削减政策的执行力度，

导致政策在具体实施过程中出现诸多变数，从而违背生物医药产业制定的初衷。

### （3）生物医药产业政策的监管体系不健全

我国的生物医药产业政策体制与其他的产业相比来说更加复杂，属于典型的条块管理。从“条”的角度来讲，就是按照国家的行政系统组织来进行，强调纵向的“归口管理”；从“块”的角度来说，就是强调各级地方政府的“属地管理”。从横向来看，我国生物医药产业政策的制定和实施还大量停留于多个主体部门。虽然 2013 年 3 月组建了国家食品药品监督管理总局（CFDA），监管力度有了新的加强，但要全面理顺互不隶属的行业管理职能，有效衔接和充分发挥生物医药产业政策的综合执行力，并非易事，首要任务是健全监管体系；另外，面对新兴的生物药物，我国的监管策略更需得到进一步创新。比如说，产业政策的一种特殊类型是产业规制——约束和监管企业和个人行为以确保相关标准得到严格遵循。生物医药产业属于典型的规制密集型产业，通常存在强大的俘获风险，例如，葛兰素史克（中国）投资有限公司（下简称 GSKCI）在中国销售的药品大多冠以海外原研药名义，在药品进口前通过转移定价的方式，增高药品报关价格，并在将巨额利润预提在境外的基础上，设定高额销售成本用于支撑贿赂资金，通过以金钱贿赂开道，提高销量；同时，GSKCI 为应对工商部门调查，成立专门危机公关小组，采取涉嫌商业贿赂的方式拉拢工商人员，诱使立法机关和监管当局实施那些对其有利的产业规制，并企图逃避处罚或减轻处罚<sup>54</sup>，这就是规制密集型产业存在俘获风险的很好证明。因此，建立可靠高效的监管审批机制，完善上市后监测的监管制度，营造一个政府与产业有效运作的良好环境，都会带来对政府监管新的考验。

### （4）生物医药产业政策绩效的区域差距凸显

根据生物医药产业创新成本高、投资风险大、研发周期长等特点，不同区域政府会结合实际有效细化其产业政策，最终得到的生物医药产业政策绩效也会趋向于多元性集聚发展：向园区集聚、向经济发达地区集聚、向专业智力密集区集聚（参见图 12-1），区域产业政策绩效差距进一步凸显。

---

<sup>54</sup> <http://china.haiwainet.cn/n/2014/0515/c345646-20634947.html>

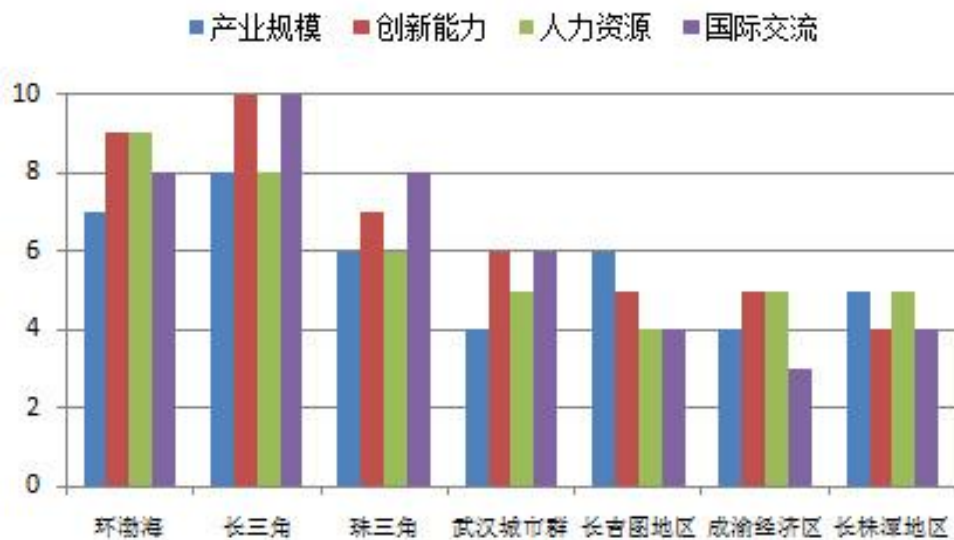


图 12—1 中国主要区域生物医药关键要素评价结果

注：资料来源于赛迪顾问《中国生物医药产业地图白皮书》。

比如说，环渤海地区生物医药人力资源储备最强，拥有丰富的临床资源和教育资源，关联省市在生物医药创新能力及产业链方面具有较强的互补性，已围绕北京形成了生物医药产业技术政策绩效较强的产业集群特点；长三角地区生物医药产业拥有最多的跨国生物医药企业，在研发与产业化、外包服务、国际交流等方面具有较大优势，已逐步形成了以上海为中心的生物医药产业布局政策绩效较强的产业集群；而珠三角地区市场经济体系成熟，市场潜力巨大，医药流通体系发达，毗邻港澳，对外辐射能力强，民营资本比较活跃，在广州、深圳等重点城市也已形成了商业网络发达的生物医药产业组织政策绩效较强的产业集群。“十二五”期间，我国生物医药产业仍将进一步集聚于东部沿海地区科研院所集中和创新能力较强的省份，以及少数中西部的中心城市，其政策绩效的区域差距将进一步凸显。

## 12.2 典型国家经验与启示

### 12.2.1 产业政策经验



目前，全球生物医药产业呈现集聚发展态势，主要集中分布在美国、欧洲、日本、印度、中国等地区。其中美、欧、日等发达国家占据主导地位（参见图 12-2）。



图 12-2 全球生物医药产业发展示意

来源：赛迪顾问开发区研究中心<sup>55</sup>

生物医药产业政策的本质是国家针对其发展规律，对产业进行的主动干预。由于国情和产业基础的差异，不同国家生物医药产业政策的选择也会存在明显差异。下面选取美国、日本、印度作为典型国家，分别从产业结构、产业组织、产业布局和产业技术等细分角度，在遵循相同政策核心要素的背景下，对不同典型国家的生物医药产业政策经验进行简要归纳。

### (1) 美国

美国生物医药产业已在世界上确立了代际优势。即比最接近的竞争对手如英国、德国等生物医药强国，在技术和产业发展上，要至少先进两代以上。目前，美国已形成了旧金山、波士顿、华盛顿、北卡、圣迭戈五大生物技术产业区。其中，波士顿、华盛顿和北卡罗来纳研究三角园分布在东海岸，旧金山和

<sup>55</sup> [http://www.bioon.com/industry/market/480828\\_5.shtml](http://www.bioon.com/industry/market/480828_5.shtml)

圣迭戈分布在西海岸。美国是崇尚自由市场经济的国家，较少主张过多地干预经济活动，但他们注重产业立法支持与产业规划引导，相信“技术是经济的发动机”，长期致力于改善企业研究开发和技术创新的环境条件，促进技术商业化，鼓励支持高技术发展<sup>[8]</sup>，形成了具有美国特色的生物医药产业政策经验（见表 12-6），即在自由竞争型市场经济下，生物医药产业政策将突出为产业发展创造条件。

表 12-6 美国生物医药产业政策经验

	政策经验
产业结构政策	（1）生物医药产业成为名副其实的“战略产业”。（2）确定对生物医药产业进行扶植的基本手段，如建立生物医药产业园区，加快生物医药技术的研发和成果应用；以贸易、外交、金融、财政、税收等配套政策和法规，支持生物医药技术的开发与产业化；要求 FDA、NIH 等机构和国家实验室、大学的研究机构同产业界结成伙伴关系，共同推进药品创新等。（3）形成了以政府监管、组织协调、服务引导为保障，市场需求为导向，法规体系健全、投融资体系完善的药物研发体系，对生物医药研发业进行扶植和培育。
产业组织政策	（1）从 1890 年通过第一个反垄断法以来，近年不断加大反垄断的力度，企业兼并浪潮连绵不断，大型生物医药企业不断成长，生物医药市场的集中度不断提高。（2）重视中小企业的产业组织政策制定，并出台了大量的扶持政策，如贷款、贷款担保和其他公共融资项目满足中小型医药企业的设施需求和设备购买、提供人员培训等。（3）实施药品自由定价，政府不对药品实施价格监管，制药企业可以自由定价，但联邦法律也强制要求制药企业对联邦机构和许多私人或公共部门的购买者，如保险机构、医院以及政府、健康维护组织 HMOs 等，给予处方药的折扣等；对药品的电视广告规定尤其严格，十分重视对虚假药品广告的法律监管。
产业布局	（1）在生物医药产业国际分工体系中处于主导地位，采取全球化布局战略。（2）生物医药产业的集群倾向非常明显，政府重视西雅图、旧金山“基因谷”、圣地亚哥“生物医药谷”和波士顿“基因城”等生物医药产业



局 政 策	聚集区的发展，给予了配套的鼓励政策，以充分发挥它们创新高地的作用；许多州和地区都把发展生物医药产业集群作为重要的发展战略，建立和培育生物医药产业园区并采取税收、人才、金融政策促进园区发展。
产 业 技 术 政 策	（1）较倾向于公司和大学参与，与发展网络型研究体系，把药物创新作为提升国家生物医药产业竞争力的源泉，其新药研发是美国国内所有研发项目中资金密集程度最高的领域，具有开展高成本新药研发的雄厚产业基础。 （2）从资金、人才、设备等方面对医药基础研究进行重点投入，以引导企业或个人进行医药基础理论的研究；大量投资国立卫生研究院从事医药领域的基础研究，为新药研发奠定基础。（3）实行专利制度，通过专利对药品知识产权进行保护，有力的激发了生物医药产业的创新热情，对新药研发起到了巨大的推动作用。

资料来源：笔者根据相关文献<sup>[3]</sup>内容整理

## （2）日本

日本生物医药领域的发展起步晚于欧美国家，但其发展非常迅猛，所采取的不是全方位发展战略，而是根据自身优势，集中资源，制定生物经济立国战略，以产业立法支持，推动了本国生物医药产业的发展。日本的生物医药产业政策经验（见表 12—7）主要体现为：在政府主导型的市场经济下，政府各种支持性生物医药产业政

表 12—7 日本生物医药产业政策经验

	政策经验
产 业 结 构 政 策	（1）将生物医药技术发展定位于国家战略，给生物医药产业以战略性产业地位。（2）在内部结构方面，生物医药研发成为日本生物医药产业的主旋律；突出以发展“基因药物”为目标，来推动新的生物药的研发。（3）使用了诸多手段扶植产业发展：如加强交流，促进大学、研究机构的医药技术创新成果向产业界的转移；重组成立新的药品审批机构 PMDA，以加快药品审批速度；加大对生物医药领域基础研究的投入力度，不断改善生产工艺等。
产	（1）生物医药产业市场集中度偏低，政府先后采取了一系列促进制药企业

业 组 织 政 策	<p>并购和联盟的产业组织政策，为并购活动提供经济援助，帮助少数有实力的制药企业快速扩大规模，提高产业集中度，更好的发挥规模经济的优势，最终提高日本生物医药产业的国际竞争力。（2）由政府统一确定医疗保险内的全部药品价格，按药品生产成本等因素的变化适时调整相关药价；同时也制定了十分严格和具体的法律法规来制裁违法医药广告，《药物法》规定对做夸大或虚假医药广告的人处三年以下劳役或五十万日元的罚款。</p>
产 业 布 局 政 策	<p>（1）受本国生物医药资源和市场规模等条件的限制，生物医药产业的国际化导向十分明显，政府着力突出保护生物医药企业的国际合作和有实力的大型企业的全球性并购，通过合作和并购将触角伸向其他国家和地区。（2）在国内生物医药产业布局方面同样采取了鼓励聚集发展的政策，日本的大阪生物技术产业园区、神户地区产业园区和北海道生物技术产业园区等就是其典型代表。</p>
产 业 技 术 政 策	<p>（1）二战后，医药产业在遭受了严重破坏的情况下迅速崛起，走了一条引进—改良—模仿—吸收—自主开发的发展路径，八十年代中期以来，日本新分子实体 NCE 的获批量仅次于美国；为了巩固和提高国内药品创新能力，不断的加大研发投入，还在 2007 年发布了新的愿景—“通过创新使命提升制药行业的国际竞争力”。（2）重视生物医药产业的基础研究，政府每年都会根据科技计划的执行情况和发展需要，设立一些专项，如设立了“基因网络研究”、“革新性癌症治疗推进研究”等项目。（3）实施“知识产权立国”政策，开展“知识产权推进计划”，开展知识产权的信托制度，建立知识产权的高等法庭，打击违反知识产权保护政策的行为。</p>

资料来源：笔者根据相关文献<sup>[3]</sup>内容整理

策占据主导地位。日本在 2002 年 12 月提出生物技术产业立国的口号，经济产业省出台了产业园区计划，形成了包含各种高科技的主题园区 18 个，而其中的 11 个都是以生物技术或生命科学为重点的产业园区。目前，日本的生物医药产业主要分布于东京、北海道、关西等地区。这些成就的取得与日本政府对医药产业实行强有力的干预政策是密不可分的。

### (3) 印度

印度自 20 世纪 80 年代中期就很重视生物技术的研发，出台了各种优惠政策以吸引国内外的投资，1982 年成立生物技术局，通过加强政府引导，不断推动现代生物学和生物技术产业的发展；制定《国家生物信息技术政策》，将生物医药与信息学不断融合，在全国建立了一批生物技术产业园，拥有生物技术公司 180 多家，成为亚太地区五个新兴的生物科技领先国家和地区之一，推动了生物医药产业的迅速发展。目前，印度生物医药产业主要分布于班加罗尔、浦那、海德拉巴、新德里、勒克瑙等地区。印度的生物医药产业政策经验（见表 12—8）主要体现为：在政府主导型的市场经济下，政府的直接介入程度较高，在实施各种支持性生物医药产业政策过程中，计划手段仍然发挥着重要作用。

表 12—8 印度生物医药产业政策经验

	政策经验
产业结构政策	<p>(1) 生物医药产业是仅次于 IT 行业的最发达的产业，早在 1951 年，政府制定了 1950—1965 三个五年经济发展规划中，生物医药产业被确立为印度的核心产业，并把它作为政府的主要决策对象，通过多种渠道为生物医药产业提供资金支持、重视医药技术人才的培训和储备、提供各种优惠政策等。</p> <p>(2) 在内部结构方面，政府一方面对成熟的化学药特别是原料药制造进行培育，另一方面积极保护和鼓励较弱的研发活动。(3) 鼓励制药企业承接药品制造转移，建立多家符合国际水平、通过 FDA 认证的工厂。</p>
产业组织政策	<p>(1) 制药企业两极分化十分严重，九成以上是作坊式小企业，以私营为主，布局分散，政府通过培育龙头企业提高产业集中度，鼓励一些有实力的大型企业收购发达国家的一些中小型制药企业，不断增强企业实力。(2) 近年政府积极推行与国际标准看齐的药品质量管理制度，通过推行优良实验室操作规范 GLP、优良临床试验管理规范 GCP，强制执行优良药品制造规范 GMP 等设置较高的准入壁垒，减少企业数目，增强企业规模。(3) 在药品价格政策方面，对 1970 年制定的《药品价格控制规则》进行了多次修改，放</p>

	<p>松对国内药品市场的价格控制；政府规定，药品不得在公共媒体上进行广告宣传，只有在一些学术期刊上，才能看到新药研制成功、对疾病治疗有显著效果的消息。</p>
产 业 布 局 政 策	<p>（1）处于国际生物医药产业分工格局的从属地位，通过某些低附加值的价值链环节参与国际产业分工；政府将产业布局政策的重点集中在承接发达国家的生物医药产业转移方面，积极推行与国际标准看齐的制度，如在全国推行优良实验室操作规范 GLP、强制执行优良药品制造规范 GMP 等，成为印度药品走向世界的通行证。（2）政府把促进集群发展作为企业发展的主要引擎，在海德拉巴已经形成了巨大的生物医药产业集群，2009 年就已建立了 6 家生物技术园，建立更多生物医药产业园区已成为其重要的政策选择。</p>
产 业 技 术 政 策	<p>（1）采取了仿创结合的政策，着力开发模仿性和延伸性新药；随着全球多种药品的专利保护到期，印度充分抓住机会，不断扩大投资规模，改进技术设备，使其生物医药产业保持了较快的发展速度。（2）在不同时期，专利政策对印度生物医药产业的发展起到了巨大的推动作用，例如，印度 1970 年的老《专利法》不对药品进行保护，使得落后的印度生物医药产业依靠仿制药完成了资金和技术的积累；2005 年，印度出台了新的《专利法》，承认药品的专利，这促使印度生物医药产业界开始增强创新能力，投资新药研发，并意识到保护自己专利的重要性。</p>

资料来源：笔者根据相关文献<sup>[3]</sup>内容整理

### 12.2.2 启示

作为一种公共政策，生物医药产业政策在欧洲，东亚和其它地区的生物产业发展中似乎是顺理成章的选择。在美国，注重产业立法支持与产业规划引导，从根本上解决了制约生物医药产业发展的几大关键性难题；而日本在政府主导型的市场经济下，积累了各种支持性生物医药产业政策的成功经验等，对促进我国生物医药产业政策转型具有重要启示意义。

#### （1）生物医药产业政策的制定必须符合本国国情

在制定生物医药产业政策时，可以而且应当借鉴别国的成功经验，但不能照搬别国的模式。比如说，美国是属于典型的自由市场经济，政府比较注重发

挥市场主体的作用，其生物医药产业政策主要侧重于产业组织政策，强调生物医药产业是一个高度依赖基础研究的产业，并通过美国国立卫生研究院（National Institutes of Health，简称 NIH）投资于生物医学研究，扮演了生物医药领域知识创造最重要的投资者的角色（参见图 12-3）；而日本和印度则对市场的干预程度较高，其目标是为了培育市场体系、弥补市场机制的缺陷，更好地实现生物医药产业结构的高级化。我国只有从国情出发，在充分了解和把握本国优势的基础上扬长避短，科学制定和实施相应的生物医药产业政策，才能收到真正的政策成效。

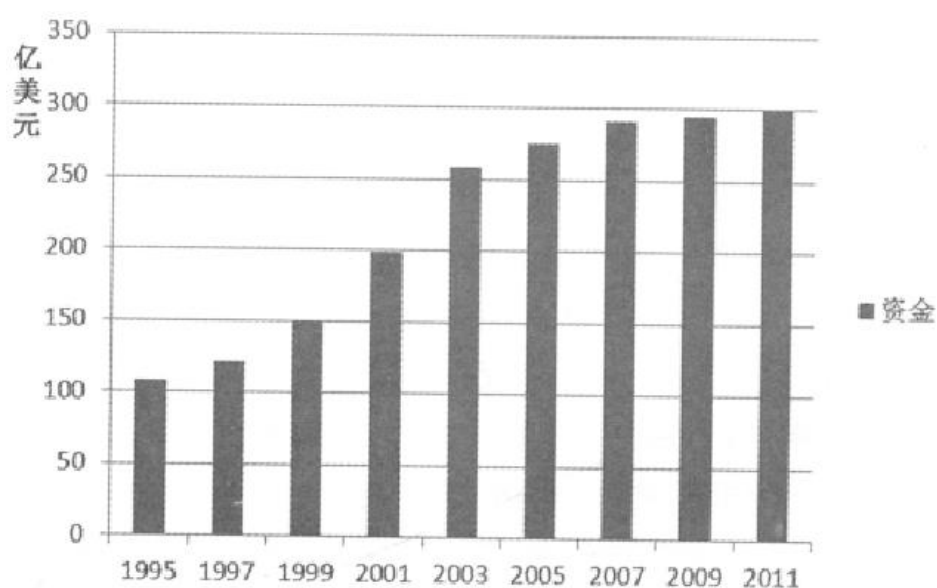


图 12-3 美国 NIH 基金增长情况

资料来源 [www.nih.gov](http://www.nih.gov)

## （2）生物医药产业政策的制定必须具备国际视野

生物产业政策的制定在符合本国国情的同时，还必须具备国际视野，瞄准世界市场，引导本国生物经济投入全球经济之中，积极参与国际分工。比如说，美国凭借自身在生物医药产业领域的科技领先与综合实力，通过修改和完善知识产权制度即拜杜法案(Bayh-Dole Act)，形成了推动技术创新成果产业化的动力机制，在生物医药产业国际分工体系中占据了主导地位，如截至 2012 年，拥有 525 个基因实验室，有占世界一半以上的生物技术专利，有 300 多家生物技术企业公开上市，其市场资本总额达到 3308 亿美元；日本通过生物医药

产业政策，其产业立法扶持始终建立在开放的思路之下，从一开始就是以打入国际市场为目标；而印度则紧紧把握国际生物医药产业转移的新动向，生物医药产业政策向出口导向发展战略倾斜，取得了较好的成效。虽然我国制定的生物医药产业政策显然不同于美、日、印，但他们在发展外向型生物医药产业过程中，鼓励企业面向国际市场，提高企业国际竞争力的经验是十分值得我国借鉴的。

### （3）生物医药产业政策的制定必须树立系统思维

系统思维是一种逻辑抽象能力，也可以称为整体观、全局观。生物医药产业是一个系统性的工程，所以针对其产业政策也应当是一个系统，在制定或者实施政策时，应该将其放到整个社会的大环境中，与内外部环境发生联系，而不是独立处之。例如，美国从系统角度出台了《技术转移法》、《技术扩散法》、《合作研究法》、《知识产权法》、《专利法》和《商标法》等相关的法制法规，为其生物产业的发展提供了制度性保障。又比如，日本 20 世纪 50—60 年代大规模技术引进的生物医药产业政策，突出了“技术引进导向型”特点，为其成为世界医药强国奠定了坚实的基础；进入 20 世纪 70—80 年代，日本的生物医药产业政策开始由技术引进导向型转入自主开发导向型；进入 20 世纪 90 年代后，日本生物医药产业政策转变为高科技导向型的产业政策。美国、日本生物医药产业政策中的系统思维方法，对制定我国生物医药产业发展规划，提出国家长期发展目标和阶段性目标，有着很强的现实指导意义。

## 12.3 政策转型建议

改革开放 30 多年来，我国面临的生物医药产业发展问题已经不是没有市场竞争、市场自由和发展竞争，而是缺少自由竞争的公平环境和条件。党的十八届三中全会决议提出，建设统一开放、竞争有序的市场体系。在此背景下，如何科学定位并处理好政府与市场的关系，将成为加快我国生物医药产业政策转型的核心问题。由于各种历史和现实的原因，我国生物医药产业政策在推行与实施中，政府的职责和作用往往还习惯于以行政手段直接管理微观市场主体，产业政策干预微观生物医药企业主体运行的趋势比较严重，市场的正面作

用还难以得到充分发挥，一定程度上阻碍了我国生物医药产业政策转型的有序推进。为此，我们建议着重从以下方面发力。

### **12.3.1 产业技术视角：加快向“创新驱动”政策转型**

创新药物在延长人类寿命、阻止或治疗疾病发生、改善生命质量、控制医疗成本中发挥着重要作用。在生物医药领域，技术创新就是药品的研究与开发；按照药品的创新程度，可将生物医药技术创新分为突破性创新、模仿性创新与延伸性创新。生物医药技术创新所形成的知识壁垒和经验壁垒，以及医药技术创新所必须的大量资金投入、面临的巨大创新风险，使生物医药产业的门槛显得极高。统计表明，在我国已经批准上市的 13 类 25 种 382 个不同规格的基本工程药物和基因工程疫苗中，只有 6 类 9 种 21 个不同规格的产品属于原创，其余均为仿制；中国共有 6000 多家药企，4900 多家 GMP 生产车间，多数具有研发能力的药企更愿意瞄准国外专利到期的仿制药，只愿在低端市场争个你死我活。随着经济发展不可预期因素的复杂化，单纯以仿制为核心的产业政策，已经不能继续提高我国的生物医药产业竞争能力，唯有创新才是赢得竞争的关键因素，才是生物医药产业保持其竞争力的最佳途径。因此，我国必须**加快从以“技术仿制”的传统产业政策向以“创新驱动”的产业政策转型**，以真正建立起在组织、机构、制度、机制、知识、技术、人性等领域全面创新基础上的产业政策，不断突显我国生物医药产业的“特色优势”，并真正建立起以院士工作站、各级企业技术中心以及高校、科研院所为主体，集技术研发、检测、中试和孵化功能于一体的我国生物医药产业创新资源集聚平台。

### **12.3.2 产业组织视角：加快向“竞争政策”优先转型**

产业组织是指生产要素在产业内各企业间的动态组合方式。根据不同的组合方式，产业组织可分为两种主要类型：竞争型和垄断型。竞争政策作为一种普遍性政策，没有明确的产业指向，反对垄断、排除市场竞争障碍，能促使市场参与者通过市场竞争实现优胜劣汰、产业成长和企业竞争力的提高通过市场机制来实现、主导产业和重点企业的产生通过市场竞争机制实现。在我国，虽然目前生物医药企业的竞争意识有所加强，但是由于政府的行政性垄断以及大量的优惠型不正当竞争行为，限制了竞争机制作用的充分发挥，生物医药产业

资源配置效率低下、产业技术进步缓慢、产业规模经济和规模效益程度较低等现象还较普遍。据匡算，我国生物医药行业从基础研发到成果转化的过程中，其企业的“死亡率”已高达 40%至 50%。在经济全球化时代，我国生物医药企业既面临着国内市场的跨国企业激烈竞争，又面临着同质化企业并存及国内市场竞争国际化的严峻考验。因此，我国生物医药产业政策必须**加快从传统的行政性“垄断政策”向新的市场化“竞争政策”转型**，全面依照合理的市场竞争结构标准来制定系统的生物医药产业组织政策，严守竞争规则，实行政府采购、拍卖投标权、公众听政制等，以不断改革政府管制生物医药产业政策的实施途径，努力创造一个公平竞争的市场环境，使竞争政策长期居于生物医药产业政策转型的优先地位，并使行政管理对生物医药产业发展可能带来的负面影响减至最小程度。

### 12.3.3 产业布局视角：加快向“产业集群”政策转型

生物医药产业布局最显著的区位特征是地理上的聚集，从而形成集群发展的空间格局，即生物医药产业集群。作为生物医药产业布局的最重要方式，生物医药孵化器的概念起源于美国，并为美国医药企业和公司提供资金、设备、人才、技术等多种资源，帮助在孵企业顺利完成种子项目的启动及运转，形成了世界公认的旧金山“基因谷”、南加州圣地亚哥的“生物医药谷”、东海岸的波士顿“基因城”、北卡罗来纳的“研究三角园”等生物医药产业集群式发展区域；生物医药孵化器通过引入政府、教育研究机构、医药企业和社会团体等多元化主体共同参与生物医药孵化器建设，使传统孵化器功能、风险投资、股份制控股优势和优秀的专业管理人才融为一体，并不断引领国际企业孵化器发展的范式，值得我们借鉴。虽然我国各级政府对孵化器的支持虽然在资金、政策、组织协调方面都已有所突破，但从总体上看，目前国内生物医药产业的发展普遍缺乏有效的宏观规划，政府干预大多涉及到微观层面，程度明显太深，加上力度过小，缺乏有效的立法保障以及相应的宏观支持体系，使生物医药产业孵化器的建设发展远落后于世界先进水平。目前，我国批准建设了 1 个国家级医药高新区，2 个国家生物医药科技产业基地，23 个生物产业基地，约 30 个科技部火炬计划特色产业基地(生物医药类)，这些基地(区)都在积极地推



进产业集群的建设。因此，我国生物医药产业政策必须**加快从过去的“遍地开花”优惠政策向新的“孵化器型”集群政策转型**，并通过立法来转变过去单纯依靠行政性扶持政策促进生物医药产业发展的思路，为生物医药产业孵化器的发展营造一个良好的政策环境，以生物医药产业为核心、相关辅助性机构为支撑，集聚各方优势、利用各方资源，不断促进我国生物医药企业的成功孵化与生物医药产业的集群发展。

#### 12.3.4 产业安全视角：加快向“立法监管”政策转型

生物医药产品的功能是治病，我们除了关心它的疗效之外，最重要的就是安全问题。严格的药品安全政策体现在两方面：一是在新药上市之前，药品监督管理部门必须确保其安全性；二是药品的生产过程也需要政府的严格监督。就总的趋势来说，新药研发已成为投入高、周期长、风险大的活动，制药企业相应的支出已越来越高，政府所执行的标准也越来越严格，如何保证让消费者获得安全、价格合理的药品，也需要政府在安全性上给予足够的关注。目前生物技术药物产业的发展正面临着诸多需求侧政策的挑战。这些挑战主要涉及生物药的质量安全和病人安全、监管政策和流程以及市场准入机制。因此，我国生物医药产业政策必须**加快从习惯于事后“惩罚性”政策向新的事前“立法监管”政策转型**，并通过紧密结合中国的具体国情，制定一部统揽全国医药产业的政策法，把生物医药产业政策的主体内容法律化，以健全企业的退出机制，鼓励生物医药企业的兼并重组，解决产业结构不合理和低水平重复的问题，引导生物医药产业结构的调整与发展；同时，加大对生物医药产品的安全管制力度，强化质量保证体系监管，严格药品准入；严格药品审评审批标准；严格执行药品研究技术指导原则；提高安全性评价、质量控制和生产工艺的审评要求，增强公众对药品的信心；严格审批新开办企业、把好生产企业和批发企业准入关，不断提升生物药品的“立法监管”政策水平。而在流通环节，要探索通过诚信机制、行业自律等方式规范企业的经营行为；在使用环节，要探索通过完善药品不良事件的报告机制、预警机制、再评价机制和应急处置工作程序，确保生物医药产业安全事件的早期发现、有效应对与及时处置。

## 参考文献

- [1] 张伶俐. 我国生物医药产业国际竞争力对策研究[D]. 安徽大学硕士学位论文, 2013. 4.
- [2] 边虹. 我国生物医药产业创新发展的科技需求与政策研究—以本溪药业基地为例[D]. 渤海大学研究生学院硕士学位论文, 2012. 6.
- [3] 王健聪. 生物医药产业发展规律与政策研究——基于产业经济的视角[D]. 华中师范大学博士学位论文, 2012. 6.
- [4] 罗增永. 我国医药产业政策研究[D]. 成都:西南财经大学, 2005.
- [5] 宋歌, 刘剑锋. 我国民间医药相关政策法规现状研究[J]. 中国医药导报, 2012, 9(25):5-7.
- [6] 何方. 生物医药:产业进入政策受惠期[J]. 证券导刊, 2011, (20):75-76.
- [7] 王斌, 朱司宇, 张青. 我国生物医药产业政策环境研究[J]. 经济研究导刊, 2013, (17):75-77.
- [8] 苏东水. 产业经济学(第二版)[M]. 北京:高等教育出版社, 2005.

# 第五篇 国际经验

## 第 13 章 美国产业政策研究

美国是典型的自由主义和市场经济国家，传统上国民和学术界对政府权力干预经济生活抱有明显的不信任感和排斥度。美国政府的经济政策主要是货币政策，辅以一般性的财政政策、税收政策和贸易政策。尽管如此，只要从其政策的实施主体、政策工具、政策目标与持续创新效果来看，并不能认为美国没有明确的产业政策，实际上，美国产业政策在美国的经济发展中起到了相当重要的作用，了解其产业政策的主要特征及其调整取向，将具有重要的启示意义。

### 13.1 美国产业政策的主要特征

#### 13.1.1 宏观性特征

美国政策的实施主体是由党派的执政与在野而发挥其影响作用，政策目标的核心是为产业发展创造条件，其政策工具主要转向秩序导向，政策功能则表现为产业长期创新能力培育的创新政策与维护良性竞争环境的竞争政策层面，实施手段多以间接为主。通常来说，共和党政府信奉市场万能，对政府功能持怀疑态度，很少推行经济的产业政策；民主党政府对产业政策的运用也是相当谨慎，有限制和有节制的，产业政策的提法极少在政府文件中被使用，但在有限时期和有限范围内推行的产业政策却多次对美国经济起到决定性的作用。比如说，在第二次世界大战后，美国的产业政策主要在农业、能源等基础性行业和高科技等前瞻性行业推行，并取得了良好的绩效，其中在农业和能源产业政策方面，多采取如行政管理、价格补贴、进口管制等直接手段；对于高科技产业则较为间接，具体措施有政府投资、政府采购和税收优惠等。而政策的表现形式则以产业区域政策和产业组织政策为主，并多使用立法手段，其中产业区域政策以60年代最为集中，如《地区再开发法案》（1961）、《公共工程和经济开发法案》（1965）和《阿巴拉契亚区域发展法案》（1965）等；产业组织政策仍以反垄断为主要目的，如《赛勒—凯弗维尔法》（1950）和《反托拉斯

诉讼程序改进法》（1980），并对《联邦贸易委员会法》进行了修订，从而加大了对垄断行为采取直接司法行动的力度<sup>[1]</sup>。

进入20世纪90年代，在经济全球化和新技术革命的背景下，为加快产业结构升级的节奏，克林顿政府开始正视产业政策的作用。从政府到民间组织、企业对产业创新和竞争力的关注达到了一个新的高峰。克林顿政府提出了“通用的产业政策”，肯定了对新企业提供公共支持可以产生效益，但这种支持必须是“通用的”，而不应当是给予特定的产业或富裕的投资者以贸易和管理方面的优惠和保护，而应支持基础性的研究和开发，或者支持创办新企业的企业家。美国政府对产业的扶持作用最明显体现在对科技产业的扶持上。如在20世纪90年代，美国联邦政府从国家层面的顶层规划开始，制定和实施了信息产业发展战略。1991年提出“高性能计算域通信计划”；1993年提出“国家信息高速公路计划”（NII），将信息高速公路建设作为其施政纲领，并鼓励和引导私人企业投资于国家信息基础设施的建设；1994年提出“全球信息基础设施计划”（HPCC）；1997年发布“全球电子商务框架”；1999年发布“21世纪信息技术计划”；2004年实施“创新的基础”重大研究发展计划；2010年发布网络与信息技术研发（NITRD）计划。这些极具前瞻性的战略和规划对美国信息产业的发展产生了深远的影响，促进了美国信息基础设施的建设，为美国信息技术的快速发展奠定了坚实的基础，促使美国在芯片制造、计算机及网络设备操作系统、互联网应用等方面形成强的核心竞争力。

一般而言，美国产业政策宏观性特征主要表现为：

（1）产业政策与意识形态深刻相关。由于执政党和执政者理念的不同，产业政策运用与否，运用的强度、范围和方式各不相同，连续性不强；当美国的竞争力受到威胁的时候，就会在贸易政策上表现为保护主义的特征，在产业政策上表现得积极活跃。

（2）产业政策与财政、税收、竞争、贸易政策密切联系。产业政策独立运用较少，更多地是在财政、税收、竞争、贸易政策中体现产业政策的功能。产业政策与竞争政策、贸易政策互为表里，有时以竞争政策和贸易政策的形式推行产业政策，有时竞争政策、贸易政策与产业政策互相配套。

(3) 产业政策基本上属于战略和战术层面。产业政策的主要意图是引导而不是管制，执行层面几乎完全交给了市场。微观规制主要是对贸易政策和竞争政策的具体使用，如司法部起诉微软垄断，301系列条款的适用等。

(4) 产业政策手段以间接为主。主要依靠战略诱导和信息诱导影响社会资源的流动，产业政策的投入与其目标相比微不足道，提供的转移支付也很有限。

(5) 产业对象多显“暗渡陈仓”现象。比如说，宣称没有产业政策却积极地对某些产业进行大力支持；鼓吹自由贸易政策却经常采取制裁限额反倾销等手段对进口商品进行限制；奉行宏观经济调控却明确把提高国家产业竞争力作为经济发展的战略目标，比如奥巴马政府就明确提出要“重振制造业”等。

(6) 产业政策存在“貌离神合”之处。美国出现许多在产业政策上彼此争论的内容，在意识形态貌似存在泾渭分明的质的对立，但实际的政策实施却表现为你中有我的折衷实用主义，结果二者并行不悖；也正是这种共通之处，导致美国在产业政策上的争论不是价值上非此即彼的取舍，最终还是归结为关于度的掌握和有条件的选择。

### 13.1.2 阶段性特征

根据美国产业政策的历史脉络，美国产业政策还呈现出不同的阶段性特征，下面分奥巴马政府之前时期与奥巴马政府时期两个时段，就其产业政策的阶段性特征进行分析。

#### (1) 奥巴马政府之前时期

美国的产业政策可以追溯到建国初期。1791年，时任美国第一任财政部长的汉密尔顿就任后连续向国会提交四份报告，其中在他的第四份报告，也就是著名的《关于制造业的报告》，这是美国第一次的产业政策的正式提案。他提出了“工商立国”的重要思想，鼓励美国发展制造业。他指出“一旦制造业建立起来，并在我国生根，就会给美国伟大、光荣的未来开辟道路，并能对付任何暴君的干涉”。然而当时的美国制造业发展面临着人手缺乏、劳动力昂贵和资金短缺等困难，如果美国政府不对这些新兴的制造业产业提供支持，国外竞争和“习惯势力”将会使美国无法建立起本来可以很快具有国际竞争力的制造业产

业。针对这一现状，汉密尔顿提出了包括保护关税、出口限制、对于目标产业的直接的政府补贴、对于制造业投入的税收减免、提供公共设施等 11 个基本政策原则，而这也为以后的产业政策的发展设计出主要的政策框架。在报告结尾，汉密尔顿还给出了详细的部门产业政策，包括铁、铜、煤、谷物、棉花、玻璃、火药和出版业。那时美国的产业大多还处于幼稚阶段。近代美国产业政策的第一个重要成功是在新政时期取得的。虽然受到在必要性和效率性上的广泛质疑，共和党家族出身的民主党总统罗斯福所推行的“三 R”（复兴 (Recover)、救济 (Relief)、改革 (Reform)）新政仍然被公认为是带领美国走出大萧条的最重要的举措。新政的产业政策是宏观经济政策的组成部分，包括产业组织政策、产业区域政策和一些产业结构政策。而 80 年代以后，美国的产业政策受到两党政治的影响则更加强烈，如在 G·W·布什政府期间，国会于 2007 年 8 月 9 日签署了美国竞争法案，授权为新的科学技术项目提供 336 亿美元的资助，用以复兴美国的制造业。

奥巴马政府之前时期的主要产业政策亮点：（1）从 20 世纪 80 年代以半导体产业为主的高科技产业的领先地位受到日本的竞争压力以后，里根政府才于 1983 年成立了总统竞争力委员会，负责监督美国产业竞争力的变化。（2）从 1991 年以来，面对世界经济衰退，美国也开始制定新的产业政策，实施新的项目计划。具体做法是：重建政府与产业关系，政府以一个合伙人身份，为商用技术发展和应用提供条件；政策目标从加速技术发展和商业化，扩大到促进战略性新技术的不断扩散；主要资助和激励一些特定的高新技术领域。（3）在冷战时期，美国对军事科研开发项目的资助一直居于联邦预算的主导地位，资助主要集中在飞机与导弹制造业和电子机械产品制造业。1987 年，为了发展商用计算机技术，追赶竞争者，美国发布了 SEMATECH 计划，由国防部向计算机产业提供资助。此后，又提出先进技术资助计划，对私人企业提供部分成本资金，支持商用技术发展等。（4）克林顿时期，提出了“通用的产业政策”，对扶持高科技产业发展的产业政策强度明显增加，方向引导、直接投资、税收优惠等成为其产业政策手段；产业政策内容涉及到对高科技领域实行倾斜待遇、提出国家信息基础设施计划、增加对高端应用技术研究的资金投入和指导、加强国家

实验室同私营企业的合作关系、发展新产业技术、建立帮助中小企业获得先进技术的信息网络等诸多方面。

下面按照“总统/党派”将奥巴马政府之前时期美国产业政策划分为：“里根/共和党”、“G·H·W·布什/共和党”、“克林顿/民主党”、“G·W·布什/共和党”等 4 大时段，其阶段性特征见表 1<sup>[2]</sup>。

表 13-1 奥巴马政府之前时期的美国产业政策阶段性特征<sup>[2]</sup>

时间	1981-1989	1989-1993	1993-2000	2001-2008
总统 / 党派	里根 / 共和党	G·H·W·布什 / 共和党	克林顿 / 民主党	G·W·布什 / 共和党
经济理论	芝加哥学派	综合	新凯恩斯主义	芝加哥学派
主要经济观点	提出“政府并不是解决问题的方法，政府本身才是问题的所在”，要求减少政府干涉，让自由市场自己解决自身面临的问题。	大体承袭了里根时期的主要观点。	以新誓约为号召，既反对完全自由放任的政府，又反对过度干预的政府。走第三条道路，维护中产阶级利益，重建美国经济，夺回世界竞争中的领导地位。	政府应该依靠私人企业做出正确决定，政府应该减少对企业的干预。缩小联邦政府权限，相应扩大州政府权限。
经济政策内容	降低所得税、减少通胀、降低利率、增加军费、扩大赤字和公债、减少商业管制	降低所得税、减少通胀、降低利率、增加军费、扩大赤字和公债、减少商业管制	对富人和大公司增税、削减赤字、削减开支、增加教育投入、新技术投资减税、放松兼并限制	对富人和大公司减税、社会福利私有化、减少商业管制、“公平、自由”贸易政策
产业政策内容	很少，除农业外，主要面向军事工业	很少，除农业外，主要面向能源和军事工业	对高科技领域实行倾斜待遇，如增加对高端应用技术研究资金投入和指导等	很少，除农业外，主要面向能源和军事工业
产业政策	极弱	弱	中	弱

强度				
产业政策手段	政府采购、贸易补贴、技术援助、金融支持	政府采购、贸易补贴、技术援助、金融支持	方向引导、直接投资、税收优惠	政府采购、税收优惠、贸易补贴、金融支持
对象行业	军工行业	军工行业、能源行业	高科技产业	军工行业、能源行业

## (2) 奥巴马政府时期

1979 年到 2010 年，美国制造业工作岗位从 1.94 亿个降低到 1.15 亿个，降幅为 40%。其中，2000 年到 2010 年尤为明显，共有 5900 万份制造领域的工作消失，降幅为 33.8%。到 2011 年，19 个主要制造业中，有 11 个的业绩低于 2000 年<sup>[3]</sup>。同时，有 65000 家制造业企业关闭，相当于制造业企业总数的 1/6<sup>[4]</sup>。为此，奥巴马政府认为美国制造业的衰退已经威胁到美国的竞争力，多次提出要重振制造业。

2009 年 10 月，白宫发表声明，总统高级顾问布卢姆会与商务部、财政部、能源部及劳工部等部会合作，制订制造业相关提案。布卢姆发布声明称“强大的制造业是美国竞争力的基石……在我们面对全球化及技术演变等挑战之际，政府协助支持制造业朝创新有活力的方向发展至为重要。”2012 年 1 月 24 日，美国总统奥巴马在国会发表其任内第三次国情咨文演说，高调宣布重振美国制造业，并表示为促进制造业企业向美国国内回归，政府将提供税收优惠政策。奥巴马在演说中指出，“现在是让制造业重回美国的最好机会”。他提出，要对跨国企业、将制造能力转移至国外的企业加大征税，同时对增加国内就业的制造业在税收上给予优惠。2012 年 2 月，美国总统执行办公室和国家科学技术委员会联合发布《先进制造业国家战略规划》。到 3 月，奥巴马政府宣布由联邦政府投资 10 亿美元成立国家制造业创新网络。2012 年 8 月 16 日，奥巴马政府宣布成立一家联邦政府和私营部门共同资助的制造业创新研究所——国家快速成型制造创新研究所。这是美国政府为促进制造业振兴推出的一大举措。2013 年 1 月，美国总统执行办公室、国家科学技术委员会和高端制造业国家项目办公室联合发布了《国家制造业创新网络：一个初步设计》（National



Network for Manufacturing Innovation: A Preliminary Design)<sup>[5]</sup>。2013年2月在国情咨文演讲中，奥巴马又重申将制造业放在核心地位，指出首要任务是使美国成为新的就业和制造业的磁极，并宣布多成立3个制造业研究机构，同时要求国会帮助成立另外15个制造业研究机构，保障美国制造业的新一代革命。到5月，奥巴马政府宣布计划斥资2亿美元创建3个新的先进制造业创新研究机构，其主要关注点集中在数字化制造、轻质复合材料生产以及下一代能源研发等领域。这些新研究所是奥巴马试图通过建立国家制造业创新网络，以重振美国制造业重要一步<sup>[6]</sup>。2014年1月15日，美国总统奥巴马在北卡罗来纳州宣布成立一家新的由政府与私营部门共同组建的制造业创新中心。奥巴马明确表示“我不希望下一个能创造许多就业的重大发现、研究和技术落入德国、中国或日本手里”。创新网络的概念源于德国“弗朗霍夫模式”（Fraunhofer Model），通过合同形式从政府和产业取得70%的资金，剩余30%基础资金根据9:1的比例，分别来自联邦政府和地方政府，通常用于产业化前期研究。德国弗朗霍夫模式更多体现的是“政府+企业”模式，而美国制造业创新网络更倾向于“学术界（大学和社区学院）+企业”模式。美国国家制造业创新网络具有如下特征：美国联邦政府出资建设一些基础设施，然后退居幕后，继而由美国企业界和学术界共同解决产业发展的相关问题，如决定要发展哪些技术和产业，确定关键制造工艺等。在这网络中，学术界的作用是极为重要的。除与企业界一起开发新技术外，学术界还将通过提供技术援助，帮助中小企业应用新的工艺技术、培训公司员工、共享关键设备和基础设施。通过政府和企业部门以及学术界的共同参与，有力推动美国制造业行业新技术、教育能力、生产过程及产品的快速发展。国家制造业创新网络设立的15个学院，分别聚焦于研究某一种平台性技术，一次作为世界领先的技术和服务的区域枢纽。这些学院通过提供共享的技术基础设施，帮助当地的初创企业和小企业发展新技术，加快市场的技术转让，推动所聚焦技术供应链的创新发展。如让中小企业共享计算机辅助设计、仿真工具及关键设备，降低其研发成本；帮助小公司评估其科技成果的商业化价值，并缩短其商业化的时间。此外，创新学院还在多个层面提高劳动者技能并增强企业的业务能力<sup>[7]</sup>。

奥巴马执政以来的主要产业政策亮点见表 13—2。

表 13—2 奥巴马执政以来的主要产业政策亮点

时间	产业政策内容
2010 年 08 月 11 日	签署了美国竞争案，授权为新的科学技术项目提供 336 亿美元的资助，用以复兴美国的制造业，旨在帮助制造业降低成本，恢复竞争力，创造更多就业岗位。
2012 年 1 月 24 日	美国总统奥巴马在国会发表国情咨文演说，高调宣布重振美国制造业，并表示为促进制造业企业向美国国内回归，政府将提供税收优惠政策。
2012 年 2 月—3 月	2 月，美国总统执行办公室和国家科学技术委员会联合发布《先进制造业国家战略规划》，3 月，奥巴马政府宣布由联邦政府投资 10 亿美元成立国家制造业创新网络。
2013 年 1 月	美国总统执行办公室、国家科学技术委员会和高端制造业国家项目办公室联合发布了《国家制造业创新网络：一个初步设计》
2014 年 1 月 15 日	美国总统奥巴马在北卡罗来纳州宣布成立一家新的由政府与私营部门共同组建的制造业创新中心，更多的通过政策去引导产业实现自我发展。

## 13.2 美国产业政策调整的主要取向

### 13.2.1 产业政策的重点从放在传统工业产业向新兴工业产业调整

战后美国的产业结构是从劳动密集型发展到资本、密集型再到知识密集型。劳动密集型产业和资本密集型产业为传统工业产业，知识密集型产业为高技术产业或新兴工业产业。美国是典型的市场经济国家，市场在资源配置中发挥基础作用；与此同时，美国政府在产业结构的调整过程中具有重要的作用，大力支持知识经济的发展，产业政策的重点从放在传统工业产业向新兴工业产业调整<sup>[8]</sup>。

总体看来，美国战后至上世纪70年代中期前产业政策的重点，主要放在推动传统工业产业的发展上。其政策主要有：（1）对衰老工业部门的财政补贴加大对于交通、道路等公共事业的投资以及工业建设的投资。（2）加大对于私营铁路、航空运输的补贴实施减免税政策；并利用信贷激励工业的发展。而到上世纪70年代中期后，美国则把产业政策的重点放到新兴工业产业上，加大对高技术产业的财政投入，制定了国家级的科技发展战略计划，如里根政府时代制

定了综合性的高科技竞争战略，星球大战计划；克林顿政府制定了信息高速公路计划，不断赢得高科技竞争领域的战略主动权。其推动新兴工业产业发展的政策主要有：（1）制定了支持高技术工业发展的产业政策，主要有增加科研经费对新型工业实行税收优惠；（2）针对企业推行减低资本收益税的鼓励措施；（3）放松反托拉斯法；（4）激励企业与大学、科研机构等联合开发高技术项目。

### 13.2.2 产业政策的辩论从意识形态对立向被越来越多的人所接受

作为一种公共政策，产业政策在欧洲、东亚和其它地区的经济发展中似乎是顺理成章的选择。但在美国，它虽然四处可见，却是一个颇有争议的问题。由于美国人在制造业领域的危机感，金融危机中暴露出来的美国经济结构的失衡，以及由于制造业就业机会的减少而导致的中产阶级的消失，激化了国内的政治、经济和社会矛盾，促进了政策取向和选择的两极分化：第一，美国是不是应该推行产业政策；第二，产业政策是否是振兴美国产业（主要是制造业）的必由之路。这场辩论不仅表现为意识形态方面的对立，更预示着政策和发展战略上的不同选择。这也反映了当今世界一个长期存在的问题，即国家干预和自由竞争两种政策主张的矛盾。其实，国家干预从来就存在，财政政策和金融政策就是运用国家的力量干预经济，现在的问题只不过是要不要使用更直接的干预形式——制定产业政策。

“产业政策”的辩论，在二战后美国学术界和政策界曾引起两度（1980年代和2007—2008年金融危机之后迄今）比较集中的争论。实际上，金融危机导致了西方国家，特别是美国对国民经济产业政策的重新思考。在宏观经济结构中，除了限制金融产业和金融衍生产品在国民经济中的作用，继续强调能源独立外，美国政界和商界开始重新注意利用公共政策来扶助新兴产业、中小企业以及绿色产业，以图由此来重振美国的制造业，实现能源独立，充实中产阶级，增强美国经济竞争地位和能力等战略、经济和社会目标。这类产业政策取向虽然在美国政界和社会中颇有争议，一方面，美国确实存在某种形式上的产业政策，另一方面，在产业政策问题上，美国也确实存在模棱两可的态度和意识形态上的障碍。但是，由于两派观点之间有着重要的相通之处，使表现在美国

产业政策上的意识形态泾渭分明的质的对立，与政策上你中有我的折衷实用主义并行不悖。因此，这种障碍不是不可逾越的，在国际竞争的严峻背景下，美国正在克服在产业政策上的意识形态障碍，使产业政策愈益成为美国宏观经济中的一个现实的政策选择；随着产业政策为越来越多的美国人所接受，它对美国的内外政策的制订和选择也会产生重要影响<sup>[9]</sup>。

### 13.2.3 产业政策的效果从短期政治利益向产业创新长远目标转型

与日本和欧洲国家对照，美国产业政策不是带有歧视性态度对特定产业的保护或资助，并且几乎从未在其官方文件里出现正式产业政策，但这并不意味着美国没有产业政策，或没有体现产业政策及其各种政策措施的内容的文件或规章。从美国经济发展视角来看，美国通过产业政策立法与反托拉斯法的立法演进，即沿着“**两法萌芽—发展—转型—共同激励创新**”路径演进，奠定了美国产业政策对经济的长期干预基础。自二战以来，美国从战争中获得了巨大利益，成为世界上经济发展最快的国家，一是在产业政策上，美国政府关注军事技术的研究和开发，促进了武器产业和军用飞机的发展，使得美国军事和宇航领域的研发成为世界领先，同时，美国政府颁布各种产业政策和法规积极推广军事技术的民用化，促成美国技术和经济的领先地位；二是在反垄断法方面，美国经济在世界上处于强势地位，反映到反托拉斯法的实施领域，更多聚焦于国内市场垄断问题、不正当竞争问题，尚未顾及到国际市场<sup>[10]</sup>。应该说，20世纪80年代之前，美国经济一直比较强盛，在全球市场上占据优势地位，在技术上保持着领先地位，美国并没有类似于日韩的赶超战略，它要做的事情就是保持经济和技术的领先地位，其产业政策更多地反映了美国的政治追求和短期政治利益目的。

到90年代后，美国经济呈现强劲的增长态势，促使了“新经济”出现，政府有意识地减少军事技术R&D支出，选择双重用途的技术进行资助R&D，意味着以创新和竞争为主的信息产业成为21世纪的支柱产业，计算机、信息，生物工程、新材料等新兴产业开始产生，一批高科技小企业成为繁荣市场经济的主要力量。这些反映美国政府对动态效率(动态效率是一种长期的效率的增长，偏爱创新促进的效率，多指技术进步或创新)的追求，而不是静态效率(是一种暂时

的，短暂的经济目标的达成，产业技术政策上实施双重用途技术战略，全面促进技术研发及其产业化，确保美国在高技术及其产业方面的领先地位。2008年金融危机爆发，美国也由此陷入严重的经济危机，但危机也孕育着新的创新机会。奥巴马政府并没有从扶持产业发展入手，而是从创造一个动态效率发挥的外围环境入手，营造了一个充满活力和动态的产业发展基础。持续强化科学和技术政策，或产业技术政策，培养创新，重视技术转让、推广和技术成果的商业化和工业化等等，从而源源不断地增进了经济效率<sup>[10]</sup>，推动美国产业政策从短期政治利益向产业创新长远目标转型。

### 13.3 启示

美国的产业政策较少提出具有强制性的目标，更多的是通过政策引导产业的自我发展；运用产业政策的直接意图集中于提高产业技术水平和优化产业组织结构，产业规模的增长和产业结构的调整更大程度上是产业政策的结果而非目标。与日本等东亚政府行为模式全然不同，美国政府不会有专门的机构去指导、代替企业甚至直接干预企业行为，而是以产业政策法和反垄断法的立法演进，即通过创新驱动的产业政策法，更加注重产业技术政策立法，促进技术进步和创新，保障创新需要的物质条件；通过反垄断法，强化对自由竞争市场结构的维护，创造创新动力需要的持续的竞争威胁，不断鞭策创新者创新<sup>[10]</sup>；实质上，创新驱动的产业政策法和反垄断法在鼓励创新方面是殊途同归的，通过最大限度地发挥政府创新政策制度设计作用，不断推动科技促进经济发展。综观美国产业政策的实践，我们可以得到以下重要启示：

#### 13.3.1 产业政策仍是一国提升产业国际竞争力的重要手段

美国是一个发达的市场经济国家，且作为世界技术领先国家，本身没有赶超的目标，加上受到三权分立的政治体制、预算法案和违宪司法审查等多种制度的制约，其产业政策干预作用的力度和强度均为有限，只是作为市场机制的补救性措施而已，即使出现长期性的认知分歧，在美国也没有全面否定产业政策的应有作用。

中国是一个后发追赶型的国家，建国后前30年属于计划经济时期，习惯以政策手段来治理国家和经济；改革开放与市场化过程中，虽然由于传统产业政



策产生了一些扭曲市场、影响效率的不良后果，对产业政策出现了一些质疑，这是完全可以理解的，但因此就主张全面否定产业政策的作用，势必有所偏颇。当我们再冷静地反观美国的实践，如果对市场的信息失灵和协调失灵反应迟缓甚至无动于衷，中国这样一个处于快速发展阶段的新兴国家，将在产业结构进步的道路上受阻，必然会失去实现赶超的历史机遇期。在全球化竞争背景下，无论从以往的演进轨迹偏好，还是从完成“两个一百年”的重大历史担当，中国都必须有坚定的认知自信，决定不能全面否定产业政策的应有作用，即使不能完全像美国政府那样做到最小力度、最低限度的政府干预，我们也必须拥抱产业政策的创新使命不断前行。

### 13.3.2 产业政策的政府干预应具适度性和较高的法律效力

美国产业政策立法作为一种政府干预，更多的是市场缺陷的补救性措施，且严格受到美国“法治”限制，即使美国以政府报告和咨询报告形式发布的具有产业政策内容，也都以基本法律为依据，得到了国会的批准或审核，体现了美国宪法框架下的严格的有限政府行为。事实上，当仔细考察美国产业政策时，发现美国的产业政策并不像日本那样有其明确的产业政策法名称，处处有产业政策法的影子；从其法律的名称上也很难看出是产业政策立法，但却较好的反映了产业政策的相关内容，如美国的《增地学院法》、《电子政府法》、《国家合作研究法》等，通过法律意志间接调控经济；如2004年布什总统发布的《鼓励制造业创新》13329号总统令，是以美国的《小企业法》为依据，要求联邦政府帮助制造业企业创新<sup>[11]</sup>，其产业政策的内容更多地表现为科学技术政策或产业技术政策。

中国自1989年国务院发布了《关于当前产业政策要点的决定》，才正式有了“产业政策”这一名称，随后出台了如《汽车工业产业政策》、《水利产业政策》、《钢铁产业发展政策》、《鼓励和促进中小企业发展的若干政策意见》等众多政策，但从整体而言，关于产业政策方面的立法却还比较薄弱，除了《中小企业促进法》、《乡镇企业法》、《农业机械化促进法》、《农业法》、《铁路法》、《航空法》、《科学技术进步法》、《促进科技成果转化法》、《清洁生产促进法》，以及于2008年8月实施的《中华人民共和国反垄断

法》等，剩余的大多是法律效力层次低的部门规章、条例或规则；有时候甚至以通知、决定、意见、办法、批示等低级形式干预经济，法律层次更低。对照美国产业政策立法的长期实践，我们从中获得的最大启示是：目前中国急需促进产业政策法治化，从直接的政府干预转变为法律的间接干预，以改变产业政策立法较少的现状，推动政府意志向国家意志转变。

### 13.3.3 产业政策须具有不断被修正及动态调整的响应能力

如果没有20世纪90年代产业政策在创新能力建设上的作为，美国企业的创新能力就不可能得到如此爆发性地提升，从而造就“新经济”的繁荣。事实上，产业技术政策已成为美国引导和支持产业技术发展的重要政策工具，并通过对产业政策的不断修正及动态调整，为企业提供了最有前景的持续创新途径。美国高新技术产业政策动态调整的响应能力主要体现在：一是长期注重研究开发。据OECD（经济合作组织）对1985-1995年间美国和日本研究开发投资的调查表明，美国对产业的研究开发投资中，高新技术产业比重从1985年的8%上升到1995年的19.5%，同期的日本对高新技术产业的研究开发比例则为4.5%<sup>[12]</sup>，远远高于同期发展中国家的比例。二是不断完善风险投资政策和中小企业政策。如美国政府允许养老基金和退休基金部分地投入风险市场，以增加风险资本的供应渠道；美国政府通过调低长期资本收益税率，来满足其发展环境的培育和优化，以及资金需求等。三是修正政府采购政策促进高新技术产业特定领域的发展。如美国政府通过美国宇航局和国防部借助政府采购方式，成为半导体产品的领先用户，以订货行为来影响企业的技术创新活动，促进相关高新技术领域的快速发展。四是动态性出台产业政策以及时响应重要新兴产业的发展。例如，在2011年的美国总统经济报告《恢复与再投资法》中，政府运用积极的财政政策，由政府投资8000亿美元，通过对像智能电网、低碳技术等新能源产业采取一系列行之有效的政策措施（参见表13-2），使得美国在新世纪的产业竞争中再一次占据战略上的制高点；又如，为创造以新能源为核心的带动就业和相关产业发展的产业模式，美国制定了“先进科技汽车制造贷款计划”（ATVM），向世界三大汽车厂商提供240亿美元的贷款<sup>[13]</sup>，加大创新力度，

促进其对新能源汽车的研发计划，及时奠定美国“新能源产业”的发展基础等。

表13-2 《恢复与再投资法》中清洁能源投资情况<sup>[13]</sup>

投资项目	投资额度（单位：亿美元）
能源效率（包括对低收入家庭的补助）	\$300
可再生能源利用	\$230
交通和高速铁路	\$180
智能电网	\$100
先进的电池，电动车、燃料	\$60
绿色能源创新和职位培训	\$40
低碳技术	\$30
清洁能源设备制造的税收信用	\$10

应该说，产业政策是政府引导、促进和规范产业发展的政策。从政策分类的角度看，产业政策既是产业政策的组成部分，也是技术政策的重要内容；从内容上看，产业政策的主要内容，如技术发展政策、技术引进政策、技术商业化政策、技术改造政策、技术标准政策等又是创新政策。美国以间接手段来促进高新技术产业发展，把产业政策内容置于技术政策中，有针对性的实施资源配置，使技术发现和创新过程成为一种常态。其诸多产业政策安排的倾向性修正与动态响应能力的提升，对我国的产业政策制定将具有重要启示意义。在全球经济调整的背景下，如何结合中国的政治、经济、文化等背景因素，适当借鉴美国的做法，促进中国产业政策在理念、手段和方式上的新突破，尤其是解决产业创新的瓶颈，促进自主创新能力建设，构筑坚实的实体经济竞争力，应当成为中国未来产业政策研究的重要主题。

## 参考文献

[1] 陈宝森. 美国经济与政府政策：从罗斯福到里根[M]. 北京：社会科学文献出版社, 2007.

[2] 黄安年. 八十年代以来美国政府的经济改革和调整政策.

[EB/OL] 科技网 <http://blog.sciencenet.cn/blog-415-612583.html>



- [3] U.S. Bureau of Economic Analysis, “1998–2011 Summary Make Annual I-0 Table Before Redefinitions,”[http://www.bea.gov/industry/io\\_annual.htm](http://www.bea.gov/industry/io_annual.htm)
- [4] Bureau of Labor Statistics, Quarterly Census of Employment and Wages (Establishment Size Data Available from QCEW),  
<http://www.bls.gov/cew/cewsize.htm>
- [5] National Network for Manufacturing Innovation: A Preliminary Design,  
[http://manufacturing.gov/docs/NNMI\\_prelim\\_design.pdf](http://manufacturing.gov/docs/NNMI_prelim_design.pdf)
- [6] 唐凤, 美重振制造业出新牌 巨资成立三所创新研究机构, 《中国科学报》, 2013-5-14,  
<http://news.sciencenet.cn/htmlnews/2013/5/277842.shtm>
- [7] 王静波, 美国制造业技术创新推进举措, 上海情报信息平台,  
[EB/OL]<http://www.istis.sh.cn/list/list.aspx?id=8292>
- [8] 刘琳, 雷云燕. 美国产业政策及产业结构调整的特点及对我国的启示[J], 商场现代化, 2014(5):118.
- [9] 卢林. 美国产业政策的主要动力[J], 美国问题研究, 2012(2):54-74.
- [10] 宾雪花. 美国产业政策立法与反托拉斯法关系探析[J], 经济法论丛, 2011(下卷):321-355.
- [11] 吕明元. 美国农业创新发展中的产业政策[J], 世界农业, 2007(2):37-40.
- [12] 徐超平. 日本中小企业技术创新与政府规制透视[J], 经济师, 2001(6):43-44.
- [13] 贾未军. 战略性新兴产业发展的重中之重——美国的新能源产业政策对中国的启示[J], 产业经济, 2013(3):171-172.

## 第 14 章 日本产业政策及转型研究

### 14.1 日本产业政策概述

#### 14.1.1 产业政策的含义

产业政策是 70 年代以来才为经济学界普遍采用的概念，日本通产省也是 70 年代前后才开始使用这个词汇的。<sup>56</sup>学术界对产业政策有着不同的理解和解释，大致可分为“市场否定说”和“市场修正说”两个流派。“市场否定说”流行于欧美，主要是美国。该观点认为产业政策是政府干预经济的手段的总称，产业政策的实质就是计划和政府干预，因此产业政策是对市场经济的排斥，自由经济体制下的产业政策主要是为了调整竞争关系、防止垄断。由于这种观点盛行于美国，在很长的一段时间内，美国的产业政策主要集中在产业组织政策方面。“市场修正说”主要起源于日本。该观点认为市场存在着失灵，产业政策是为了弥补市场的不足而存在的，这种观点的核心是为了实现市场最优化，有必要对市场机制的作用进行一定的人工修正。

日本对于产业政策的含义也存在着“被动说”与“主动说”两种基本解释。“被动说”认为产业政策是为了弥补或修正市场机制造成的失误而采取的的必要措施，也就是说产业政策是在市场力所不及的情况下才有参与的必要。持这种观点的是日本的研究学者和企业界人士，这种观点认为日本经济的发展依赖于竞争机制和企业家精神，不应该夸大产业政策的作用与它的内含和外延。<sup>57</sup>“主动说”认为产业政策是在市场机制的前提下，为实现发展过程的优化而进行的主动干预。持这种观点的是政府部门的官员和研究机构。

有学者认为日本理论界对产业政策的两种观点并不是截然对立的，他们所强调的实际是产业政策的两方面的基本含义，因此将产业政策的含义概况为：

---

<sup>56</sup> 1970 年，日本通产省官员在经济合作与发展组织（OECD）工业委员会会议上发表了题为《日本的产业政策》的演讲，使产业政策一词与日本经济奇迹联系起来，OECD 之后编写了 14 个成员国有关产业政策的系列报告，产业政策的概念得以广泛传播。

<sup>57</sup> 持这种观点的学者以小宫隆太郎、奥野正宽等学者为代表，见《日本的产业政策》，北京：国际文化出版公司，第 533-540 页

政府为修正市场机制作用和优化经济发展过程，对产业及其结构发展与调整所采取的各种经济政策。<sup>58</sup>

#### 14.1.2 日本产业政策的实质和目标体系

日本产业政策理论中的“主动说”和“被动说”有一个共同点，即都认为产业政策的实质是政府对经济的干预，区别在于对政府干预的合理程度认定不同。日本产业政策的目标虽在时间上具有继承性，但又相互区别，并且包含有各自一套的目标体系。

##### (1) 实现经济振兴与经济赶超

日本在以经济振兴与经济赶超为其产业政策目标时，其目标体系包括：倾斜生产方式、重点部门的选择与培育、制定产业技术政策、规定产业折旧制度、防止垄断的同时又制约大量小企业的过度竞争等。

##### (2) 实现结构调整与结构转换

日本在以结构调整和结构转换为总目标时，其目标体系包括：完善社会生产保障系统、组织衰退产业内的生产力转移、在国际分工中获取更大的比较利益。

##### (3) 保持经济领先地位与维持经济增长势头

日本在以保持经济领先地位与维持经济增长势头为目标时，其目标体系包括：制定技术发展战略、产业结构向技术密集型产业过度、协调国际贸易矛盾、刺激国内消费等。

#### 14.1.3 日本产业政策的内容

产业政策是随着经济发展的实际需要逐步制定的，没有特定的体系，从日本产业政策实施的实际情况来看，其产业政策包括以下几个方面的内容。

##### (1) 产业扶持政策

产业扶持政策是指对特定产业的发展起鼓励、刺激、保护作用的政策，包括为特定产业提供有利的发展环境和直接参与特定产业投资两个方面。日本产业扶持政策有以下几个特点：一、与战略重点相联系，扶持的目的是为那些“幼稚产业”排除在短期利益的拖拽下对这些产业发展不利的市场竞争，而这

---

<sup>58</sup>陈淮.日本产业政策研究[M].北京:中国人民大学出版社,1991年第3页.

些“幼稚产业”是指那些可能对国民经济整体繁荣有重大带动作用的产业。

二、与经济赶超和结构转换相联系，扶持的目的不仅仅是实现特定产业的发展，而且要排除市场选择的曲折过程，迅速实现从落后到先进的发展路线。

三、与分享国际比较利益相联系，扶持的目的是要在国际分工中获取更大的比较利益。

### (2) 产业结构政策

日本产业政策的特点之一是以结构政策为主。产业结构的演变过程是日本产业政策纵向发展过程的核心线索，也就是说日本产业政策的历史演变过程也是其产业结构不断升级、调整的过程。按照历史顺序，日本产业结构的演变可以归纳为重、化学工业化，高度开放化、高度加工化，资源节约化，技术密集化和社会服务化等趋势相继、交错或并存的发展过程。日本经济学家把这一过程统称为“产业结构高度化”过程，意为产业结构由低级向高级不断发展和转换。<sup>59</sup>

### (3) 产业组织政策

西方各国的产业组织政策的核心是反垄断，日本由于一直是大、中、小企业并存，因而其产业组织政策也比较多元化，既包括对大企业规模 and 市场份额进行限制的反垄断政策，也包括促进中小企业发展的资金扶持政策，还有防止过度竞争的市场指导政策，以及鼓励生产集中的企业合并政策。

### (4) 综合性产业政策

产业政策主要是对供给方面的促进政策。在产业政策体系（表 14—1）中，除结构政策和组织政策外，还有一些既与生产领域相关，又对国民经济的总供给和总需求平衡关系产生影响，既涉及对资源分配的干预，又属于政府一般经济职能的政策，这类政策称为综合性产业政策。它包括流通政策、货币政策、财政政策、金融政策、国民收入与分配政策、贸易政策、技术政策等<sup>60</sup>。

表 14—1 日本产业政策体系

政策分类	政策对象
------	------

<sup>59</sup>陈准.日本产业政策研究[M].北京:中国人民大学出版社,1991年第89页

<sup>60</sup>陈准.日本产业政策研究[M].北京:中国人民大学出版社,1991年第231页

产业发展政策	一般产业政策	产业基础政策	产业基础：产业用地、社会资本、通信设施、产业技术、劳动环境、人力资本等
		环境保护政策	产业过密、环境破坏等
		产业结构政策 (包括对外产业政策)	产业结构： 第一产业（农林水产业） 第二产业（制造业） 第三产业（商业、金融、服务业） 贸易结构
	个别产业政策	幼稚产业、萧条产业	
产业组织政策 (产业秩序政策)	禁止垄断法、其他政策	市场结构：市场集中度、产品差别化、参与壁垒等	
		市场行为：价格政策、产品政策、强压行为等	
		市场成果：技术的效率、利润率、技术革新、调整价格弹性、公正交易等	
综合性产业政策		流通政策、货币政策、财政政策、金融政策、国民收入与分配政策、贸易政策、技术政策等	

#### 14.1.4 日本产业政策的理论依据

日本产业政策以应用为导向，在理论上不拘于一家一派的现成结论，也没有贯彻始终的理论体系，注重因时、因地制宜，在各项政策中都可以找到其“取人之长，为我所用”的踪迹，并由此形成了日本独特的、以赶超和结构调整为中心的产业政策理论<sup>61</sup>。

##### (1) “雁行理论”

“雁形理论”(Flying Geese Paradigm)是日本经济学家赤松要(Kaname Akamatsu)在1932年根据日本棉纺织工业的发展史提出的，它是指通过“国外引进-国内市场-产品出口”的循环使后起国家实现产业结构工业化、重工业化和高加工度化。日本学者山泽逸平先生将赤松要先生的“雁形产业发展形态”

<sup>61</sup>陈淮.日本产业政策研究[M].北京:中国人民大学出版社,1991年第12页

理论进行了扩展，提出了引进→进口替代→出口成长→成熟→逆进口五个阶段。

战后的日本想要实现经济的复苏、产业结构从低级向高级的转换、以及赶超英美的目标，依靠传统的产业升级模式显然无法实现。只能采取非常规的、由政府来集中配置资源的产业政策。而赤松要的“雁形理论”恰好提供了一种后进国家实现赶超的发展模式，即后进国家可以通过进口利用和消化先进国的资本和技术、同时利用低工资优势打回先行国市场，然后不断促使产业结构从低级向高级转移，实现从“雁尾”到“雁头”的转移。二战后日本产业发展的实践证明，日本沿着雁行模式通过引进、消化、吸收和创新，先后发展起了重化工业、汽车、半导体、集成电路等一大批产业。

## （2）“赶超论”

“赶超论”最早出自日本，1957年日本经济学家筱原三代平在《产业结构和投资配置》的论文中，对产业政策的必要性进行了解释。他认为日本当时之所以落后于发达国家，根源在于产业结构的落后性，完全依赖市场机制不可能改变日本的比较优势产业现状，因此需要依托产业政策的力量，使比较优势得以改变，以便日本的产业结构能趋同于欧美发达国家。

## （3）幼稚工业理论与重化工业化

幼稚工业论最早是由美国的汉密尔顿（A. Hamilton, 1757~1804）和德国的李斯特（F. List 1789~1846）提出来的。他们认为：一国应选择某些具有潜在比较优势和发展前途的幼稚产业，给予适当的、暂时的关税保护，以便逐步扶植其国际竞争能力。该理论对日本产业政策的产生了重大影响。战后初期，日本通过制定“倾斜生产方式”、“重点生产方式”以及“产业合理化”措施，推行了集中有限资源，优先发展具有广阔市场前景的煤炭、钢铁、电力等幼稚产业的政策，帮助这些产业更新改造技术、提高效率。当日本进入高速发展时期时，日本又于1963年首次拟定“产业结构长期展望”，致力于“产业结构重化工业化”，决定将虽然目前尚无发展基础，但将来具有广泛发展前景的资本密集型重化工业作为扶持的重点，并实施了出口导向型发展战略。

## （4）后发优势理论

后发优势理论是基于李嘉图的静态比较优势理论衍生出来的，比较优势理论认为各国在不同产业的生产费用存在着差别，各国应该优先发展本国在生产费用上拥有优势最大的产业。日本是资源匮乏的国家，单纯依靠李嘉图的比较优势理论无法满足日本最大程度上获取比较利益的目标，因此日本学者又借鉴了李斯特的“动态比较费用学说”。李斯特认为工业化起步较晚的国家，有可能经过估计产业政策的保护和培育，发展起新的优势产业，而后起国家也只有以这种优势产业参与国际分工，才能打破旧的国际分工格局，这就是“培育优势说”。日本学者根据比较优势理论和“培育优势说”，提出后起国家可以直接吸收引进先进国家的技术，而且成本要低很多，这样在成本优势和廉价劳动力优势下，通过国家的产业政策的扶持和保护，就能发展起新的优势产业，与先进国家在其传统的资本或技术密集的分工领域一较高下。这就是后发优势理论，也是日本产业扶持政策的依据。

#### 14.1.5 日本产业政策的特点及局限

##### (1) 产业政策特点

战后以来，日本产业政策贯穿了经济发展的始终，但不同的阶段又有不同的内容和特点，总体来说日本产业政策有以下几个特点。

第一、日本产业政策是一个比较完整的体系。主要包括产业民主化政策、产业保护政策、产业扶持政策与振兴政策、中小企业政策、产业技术政策、竞争秩序政策、产业用地政策、海外市场开发资助政策、衰退产业合理化政策及调整政策、流通政策、防止公害政策、消费者保护政策等。以产业结构政策为核心的产业政策体系在战后起了相当积极的作用。

第二、战后日本产业政策侧重于供给方面的管理。作为国家干预经济的一种手段，日本的产业政策与凯恩斯主义的宏观经济政策本质上并无明显不同，其最终目的都是要通过实现供求总量的平衡来发展经济，但二者在国家干预经济的方向和重点上却是不同的，凯恩斯主义主要是着重于需求方面的管理，是通过调节需求来发展经济。日本的产业政策着重于供给方面的管理，主要是通过调节供给来发展经济。

第三，战后日本产业政策整体上经历了从战略性产业政策向补充性产业政策的转移过程，而在政策手段上又经历了从直接介入性措施向诱导性政策手段的转变过程，对此我们会在下文详细论述。

第四，日本政府是根据每个时期经济发展的需要和有关产业的地位及其作用来确定各个时期的重点产业，并且通过各种手段加以扶持，以促成整个产业结构的合理化与高级化。

第五，日本政府实施产业政策的重要支持政策是财政政策与货币政策。日本的财政政策与货币政策是以产业政策为核心，从财政和货币金融领域对国家确定的主导产业的发展提供支持与服务，以满足经济发展的需要。

第六，为适应日本经济外向型特点，鼓励出口始终是日本产业政策的重要内容。

## （2）产业政策的局限

一是政策目标的结构失调。日本的产业政策过度注重产业的发展而忽视生态环境的保护和社会资本的完善，过分重视产业及企业的扩张而忽视消费者的利益。这种目标的结构失调制约了产业和经济向更高层次发展。

二是产业政策的操作局限。日本的产业的政策以产业结构政策为核心，修正现有产业政策所需的民主程序以及政策实施上的滞后性，使得产业政策很难根据实际情况进行调整，结果使政府和企业都难以迅速应对市场化和全球化的浪潮。

## 14.2 日本产业政策的历史演变

### 14.2.1 经济复兴时期（1945-1960年）

战后初期日本经济百废待兴，这一阶段，日本产业政策的变化主要体现为两个方面：一是政策重心从经济恢复转向经济振兴；二是政策手段从直接控制转向间接控制。产业政策包括倾斜生产方式、产业合理化、产业扶持与振兴政策。

倾斜生产方式（1945-1950）是指社会再生产链，特别是工业再生产链的纵向连续关系中，从最初投入的上游产业向最终产出的下游产业逐步推移、顺序发展的方式。主要通过原材料分配、复兴金融公库贷款、价格控制、差价补助



金、进口物资的分配等当时一些直接控制手段实施的，带有很强的计划经济色彩。重点扶持产业有钢铁和煤炭。以这两个基础材料工业作为经济复兴的突破口，通过集中性的资源投入促进这两个部门的增长，带动其他产业的发展。

产业合理化政策（1950-1960）是通过设备更新和技术改进来促进基础工业成本降低的政策。其政策手段以间接控制为主，主要有租税特别措施、财政投资贷款、海运利息补贴、外汇配额等，其中租税特别措施包括重要机械和合理化机械的特别折旧、重要产品免税和重要机械进口免征关税等措施。50年代后期，日本经济走上了高速增长的道路，产业政策对象从基础产业逐步转向了新兴和成长型产业，从原材料工业转向了加工工业，政策重点从“瓶颈”产业转向了“支柱”产业和“出口先导”产业。重点扶植的产业是合成纤维、电力、海上运输等。具体做法是通过日本开发银行等金融机构提供特别贷款以给予长期资金支持；在重点产业实行特别折旧制度；对重点产业技术设备进口实行免税支持；促进生产集中和规模经济的建立，允许成立“合理卡特尔”等。

#### 14.2.2 高速增长时期（1960-1973年）

当日本经济得到恢复和发展之后，日本政府开始着手调整产业结构，促进产业结构高级化，并以赶超美欧为目标。产业政策在政策体系、目标、手段和功能上都开始向适应现代市场经济方向发展并逐步完善。产业政策是主导产业扶植政策、企业改组政策。具体包括以下几点：

一是为适应贸易自由化和资本自由化而建立产业新秩序的政策。1960年6月，政府公布了贸易与外汇自由化大纲，决定从保护贸易转向自由贸易体制。从1961年开始，分阶段实行贸易自由化，到1964年，自由化率已经超过90%。另外，从1964年日本加入经济发展与合作组织以来，也将外国对日直接投资自由化（资本自由化）作为重要的产业政策的课题。<sup>62</sup>

二是调整设备投资政策。为防止生产能力过剩，政府对钢铁、合成纤维、石油炼制、石油化工和纸浆等产业的设备投资进行了干预，规定了起点规模等设备投资的政策。

---

<sup>62</sup>小宫隆太郎，奥野正宽，铃村兴太郎. 日本产业政策[C].北京：国际文化出版公司，第54页.

三是在机械产业中，调整生产领域、确立专业市场体制和实行共同化市场。为发展专业化生产体制和协调大中小企业之间的关系，制定并实施了旨在调整中、小企业参与领域和促进中、小企业的专业化与现代化的干预政策，1963年制定了《中、小企业现代化促进法》。

四是继续推行产业扶持政策。继续执行五十年代制定的《机械工业振兴临时措施法》、《电子工业振兴临时措施法》、《飞机工业振兴法》等。同时为扶持电子计算机工业，1961年在政府的支持下，由六家电子计算机公司共同出资建立了国产电子计算机的收购机构——日本电子计算机股份公司。<sup>63</sup>

#### 14.2.3 经济结构调整时期的产业政策（1973-1990年）

进入70年代，先是石油危机爆发，后是日本和其他资本主义国家尤其是美国之间的贸易摩擦加大，结果导致日本1974-1975年战后经济最大的不景气，高速增长由此告终，为了摆脱困境，日本采取了改进生产技术，提高能源利用效率的节能措施，但只能解决燃眉之急。

这一时期的产业政策包括提出以对外实现“国际水平分工”和对内实现“知识融合化”作为产业结构的新发展方向。具体措施包括刺激国内需求，推进“内需扩大主导型”战略；鼓励对外投资等。这一时期，钢铁、化工等高能耗的产业生产能力下降，一批节能高技术产业如电子、机械、新材料、生物工程脱颖而出。新兴产业发展的同时，许多传统产业陷入结构性萧条。

从这一阶段所实施的产业政策特点来看，政府已经不像以往那样直接、频繁地介入产业和企业活动，更多的是间接和辅助性地帮助企业，更多利用市场来进行资源配置。

#### 14.2.4 泡沫经济崩溃时期的产业政策（1990年至今）

20世纪90年代，一向以经济增长业绩优异而著称的日本沦为经济增长业绩最差的国家。在长达51个月的“平成景气”之后，日本伴随着泡沫经济的破灭，于1991年2月陷入战后最严重的持续萧条时期，经济平均增长率为1.75%，通胀率为0.57%，失业率在1999年接近5%。所以这一时期的经济增长目标是搞景气对策，抑制衰退。这一时期的产业政策是“以科学领先、技术救

---

<sup>63</sup>小宫隆太郎，奥野正宽，铃村兴太郎.日本产业政策[C].北京：国际文化出版公司，第63页.

国”的方针，调整产业结构、建设知识密集产业、经济发展的指导思想，由单一增长为目标，转向以“生活大国”为目标，经济增长方式由出口主导型向内需主导型转变，产业政策包括“创造性知识密集型”的产业政策。

1995年10月，日本产业结构审议会基本问题分委会提出了《面向21世纪的日本经济结构改革思路》的报告，指出以制造业为中心开展国际分工不可避免，日本应开发新的产业领域，现有产业应向高附加值产业转移；放宽规制，促进竞争，改革有关的企业制度。1998年通产省推出了《经济结构改革行动计划》，该计划提出面对全球经济环境变化的挑战，创造新产业。这一阶段，日本政府提出了“新技术立国”和“科学技术立国”的方针，但由于泡沫经济崩溃以后，日本经济陷入了长期萧条的局面，使整个产业结构高度化的进程被大大推迟。90年代日本政府推行的新的产业政策在促进日本产业升级、提高产业国际竞争力上已经没有大的效果。

表 14-2 日本各个时期产业政策

	经济恢复时期 (1945~1960年)		高速增长时期 (1960~1972年)	稳定增长时期 (1973~1990年)	泡沫经济崩溃时期 (1990年以后)
竞争政策	被迫制定		休眠状态	复苏稳固	不断强化
产业政策	倾斜式产业政策 (1945~1950)	产业优化政策 (1950~1960)	主导产业扶植政策、企业改组政策	结构调整政策	结构调整政策
经济体制	直接干预	间接干预	间接干预	市场经济为主	市场经济为主
重点扶植产业	钢铁、煤炭	合成纤维、电力、海上运输	机械电子、石油化工、有色金属	计算机、集成电路等高新技术产业	医疗、福利、环境设施、高新技术制造等15个产业
政策手段	原材料分配 银行贷款 价格控制 差价补助	租税特别措施 财政投资 贷款 海运利息	主导产业扶植 特定产业设备 投资干预 推进企业间重组	财政税收优惠减少 自主贸易政策 产业政策注	放松管制、创造良好企业环境

	金 进口物资 的分配	补贴 外汇配额 等	向贸易、资本 自由化过度	重“展望”	
转型背景	战后初期、百废待兴	经济得到恢复、财政支出规模扩大、通货膨胀	经济迅速发展、产业结构比较低级	石油危机、美元危机、经济低速增长	泡沫经济形成、原有主导产业趋于成熟，下一代主导产业尚未形成
转型动机	经济恢复、解决供应不足、失业问题	产业结构优化	产业结构高级化、赶超英美	从“重工业化”向“知识密集化”转化，让“知识密集产业”成为主导产业。	刺激经济恢复和发展，促进产业结构高级化、提高产业竞争力
转型结果	钢铁、煤炭发展迅速，经济得到恢复。	为日本的混合经济体制的形成打下了基础，同时也奠定了产业政策在日本政府宏观调控中的地位。	日本石油化工、汽车及家电等产业迅速发展起来，日本经济高速增长。	70年代末，日本完成经济赶超任务，经济结构得到优化，知识密集型产业得到发展；90年代出现泡沫经济	进展迟缓、阻力重重、产业政策效果并不明显

### 14.3 日本产业政策转型研究

从以上分析中可以看出，战后日本经济大致经历了4个时期，经济恢复时期（1945—1960年）、高速增长时期（1960—1972年）、稳定增长时期（1973—1990年）和泡沫经济时期（1990年以后）。每一时期日本都实施了特定的产业政策，并且产业政策在不同时期有不同的侧重点，产业政策实施的方式也有很大的不同，日本产业政策实施的过程也伴随着产业政策的转型，在此我们主要研究日本产业政策转型的方向以及实施效果。

#### 14.3.1 从政府直接干预转向间接引导、增强市场在资源配置中的作用

### (1) 政策手段从直接干预转向间接引导和经济展望

倾斜生产方式时期（1945-1950）的政策手段主要是材料分配、复兴金融公库贷款、价格控制、差价补助金、进口物资的分配等直接控制手段实施的，带有很强的计划经济色彩。到产业合理化政策时期（1950-1960）政策手段以间接控制为主，主要有租税特别措施、财政投资贷款、海运利息补贴、外汇配额等。高速增长时期（1960-1973 年）开始实施贸易自由化和资本自由化举措。七十年代之后，“展望”逐渐成为日本政府实施产业政策的重要手段。如分别公布了《七十年代展望》、《1975 年展望》、《八十年代的通产政策展望》等。<sup>64</sup>这一阶段产业政策手段变得多样化，包括财政、租税、金融及通商政策等，但是直接干预的手段逐渐弱化。

### (2) 逐渐降低政府规制比例

战后日本经济发展过程中，日本政府通过政府规制对各类经济（产业）活动实施了广泛而深入的干预，并对资源配置和经济发展产生了影响。但是到了 90 年代，除房地产业受规制领域所占比重上升外，制造业和服务业、运输和通讯业的受规制领域所占比重都有一定的下降，整个产业受规制领域比重由 1965 年的 47.8% 下降到 1990 年的 41.8%（表 14-3），这说明日本在逐渐地放宽政府对经济的干预。

表 14-3 各产业中受规制领域所占的比重<sup>65</sup>（%）

	1965 年	1990 年
农林水产业	85.7	87.1
矿业	100	100
建筑业	100	100
制造业	23.4	14.1
批发零售业		
金融保险证券业	100	100
房地产业	2.6	7.5
运输、通讯业	98.8	97.3
电力、煤气、供水	100	100
服务业	72.8	55.6
公务	0	0

<sup>64</sup>小宫隆太郎，奥野正宽，铃村兴太郎. 日本产业政策[C]. 北京：国际文化出版公司，第 98 页.

<sup>65</sup>受规制领域所占的比重是指规制部分的附加值额占行业附加值总额的比重

其他	0	0
合计	47.8	41.8

资料来源：[日]经济企划厅，1994年度《经济白皮书》。

### (3) 强化市场机制的调节作用

《七十年代展望》中提出：“应该严格抑制过分的政策干预与产业的过度保护措施，产业政策的运用应限定在市场失败的领域（特别是伴随着公害和有风险的技术与资源开发，提供社会基础设施和公共服务，扶持新型产业及促进衰退产业的转向）。”<sup>66</sup> 90年代泡沫危机之后，日本产业结构审议会于1997年10月，提出了《面向21世纪的日本经济结构改革思路》的报告，报告的基本设想之一是由于运输、通信、金融、能源、流通等基础服务和公共服务的高成本结构，加速了日本产业的空心化，为此需要放宽限制，促进竞争，改革有关企业制度，推行公共服务市场化，使民间企业参与公共服务产业的经营，并通过强化市场机制提高服务领域的效率，纠正日本的高成本结构<sup>67</sup>。通产省将设想具体化形成了《经济结构改革与创造行动计划》，在1997年5月经政府审议通过并付诸行动（见表14-4）。计划中还提出其他一系列创造富有国际竞争力企业环境的举措，如改革企业相关制度，提出禁止垄断法修正案；改革雇佣制度促使人才流动；整建社会资本及提高其运用效率等。与之前的倾斜式产业政策、产业优化政策和产业扶持政策相比，90年代之后的产业政策更多地强调放宽限制和为企业创造良好的竞争环境，而减少了政府对经济的直接干预。

表 14-4 经济结构改革与创造行动计划

计划内容	具体举措	
培育新兴产业	资金	进行金融体系改革，健全资本市场
	人才	促进人才流动和培养，放宽有关限制，促进产业界与教育界结合
	技术	整建产、官、学三者合作研究开发的环境，保护知识产权和专利
	信息通讯	健全网络系统
创造富有国际竞争	改善高成本结构	放宽能源、信息通讯、物流等产业的管制
	改革企业相关制度	提出禁止垄断法修正案

<sup>66</sup> 小宫隆太郎，奥野正宽，铃村兴太郎. 日本产业政策[C]. 北京：国际文化出版公司，第98页。

<sup>67</sup> 具体是指高价地皮、高价农业、高价劳动力和高收费的公共设施，见孙景超、张舒英. 冷战后的日本经济[M]. 北京：社会科学文献出版社，77-80页。

力的企业环境	改革劳动及雇佣制度	促进人才流动和雇佣制度的弹性化，增加女性和老人的就业机会
	整建社会资本及提高其运用效率	放宽管制，重建机场环境等
	发展地区产业及技术	促进区域产业发展和集中
	活跃市中心地区	重建城市机能，促进商业活动及产业业务机能集中
减轻公共负担以维持经济活力	改革社会保障制度	调整政府与民间的负担比例，使之合理化
	缩减财政支出	促使财政支出重点化、公共支出效率化

### 14.3.2 从改善供给、增加出口转向刺激需求

从表一可以看出，80年代之前产业政策的突出特点是扶持重点产业增加供给，实施贸易优惠政策、扩大出口。80年代之后，特别是泡沫崩溃之后，日本新一轮产业政策把注意力转向日本国内自身的需求，特别是城市环境设施、环境设施、文化和生活、以及医疗福利等相关领域。日本通产省产业结构审议会在1994年制定了《21世纪的产业结构》规划，如表二所示，上述的4个领域预计2000年的市场规模为48.9万亿日元，2010年将达到71.7万亿日元，将会变成仅次于信息通信产业的经济增长领域。

1998年7月上台的小渊内阁为了刺激内需，更是采取了一系列大刀阔斧的措施。首先，采取凯恩斯主义手法，扩大公共事业投资。在日本经济中公共事业所占比重较高。1998年度，公共事业(IG)占GDP的比例为8%，相当于美国的2.5倍。其次是大幅减税，小渊内阁从1999年度开始进行大规模减税。个人所得税的最高税率从65%降到50%等具体减税政策，使从1999年到2000年5月，实施的减税总额达到9万亿日元。再次，发放“地区振兴券”。即以全国无收入的老人和15岁以下儿童共计3500万人为对象，向每人支付相当于2万日元的购物券，以直接刺激个人消费。<sup>68</sup>

表14-5 现在和未来主导产业群及市场规模

新主导产业群	生产额(万亿日元)	比率(%)
--------	-----------	-------

<sup>68</sup> 杨晓风，直面日本经济萧条.[J].中国校外教育，2012年15期

	1994 年	2000 年	2010 年	1994 年	2000 年	2010 年
住宅相关行业	34	38.3	39.8	26.3	18	11.4
医疗福利相关行业	2.9	6.9	12.4	2.2	3.2	3.6
生活文化相关行业	18.1	25.6	38.2	14	12	11
城市环境整治相关行业	2.4	3.5	4.4	1.9	1.6	1.3
环境相关行业	13.2	19.8	29.1	10.2	9.1	8.3
能源相关行业	2	3.5	6	1.6	1.6	1.7
信息通信相关行业	31.9	65	120.6	24.7	30.5	35
流通物流相关行业	8.8	18.6	35.2	6.8	8.9	10.1
人才相关行业	1.9	6.3	12.6	1.5	3	3.6
国际化相关行业	0.7	1.7	3	0.5	0.8	0.9
商业援助相关领域	3.6	6.6	11	2.8	3.1	3.2
新制造技术相关行业	9.9	17.2	36.4	7.7	8.1	10.4
生物工程相关领域	—	—	—	—	—	—
航空宇宙相关工程	—	—	—	—	—	—
合计	129.4	212.5	348.9	100	100	100

注：规划中对生物工程、航空宇宙等产业尚未形成统一数字。1997 年 5 月，通产省拟定的《经济结构改革与创造行动计划》中增加了海洋产业。

资料来源：根据日本通产省产业结构审议会《21 世纪的产业结构》和主要民间研究机构提供的资料编制。<sup>69</sup>

### 14.3.3 从培育有“比较优势”的产业转向培育有“竞争优势”的产业

日本产业政策更多的是产业结构政策，它包括产业结构和贸易结构两部分。产业结构和贸易结构的升级从根本上反映出日本的政策取向，即日本的政策起始于实施产业政策来培养比较优势产业，然后不断转向培育有竞争优势的知识密集型和技术密集型的新兴产业。

在产业结构方面，日本一直注重主导产业的培育，在产业政策实施前期（70 年代之前）主导产业的选取基本是以“比较优势”理论为依据的，而 70 年代之后，则更加注重培育有竞争优势的产业。战后初期日本重点扶持了钢铁和煤炭；到 50 年代，政府重点扶持的产业变为合成纤维、电力、海上运输等；到了 60 年代，机械电子、石油化工、有色金属等产业得到迅速的发展；70 年代石油危机之后，日本更加注重高新技术产业发展，特别是计算机和集成电路；到了 90 年代，信息通讯产业、高新技术制造业、生物工程、航空宇宙等产业成为日本政府重点发展的对象，产业结构进一步升级。在贸易结构方面，如

<sup>69</sup> 陈建安，产业结构调整与政府的经济政策.[M].上海：上海财经大学出版社，2002 年，133 页。



表五所示，从 1950 年到 1998 年，日本出口商品结构发生了很大的变化，食品的比重不断下降；纤维及其制品比重由 1950 年的 48.2% 下降到 1998 年的 2.6%；化学制品和金属制品比重经历了 60—70 年代的上升和 80—90 年代的下降；机械机器<sup>70</sup>的比重则不断上升。这反映了日本的贸易结构由劳动密集型产品向技术密集型产品转换。

表 14—6 战后日本出口商品结构变化 (%)

年度	食品	纤维及其制品	化学制品	金属及其制品	机械机器	其他
1950	6.3	48.2	1.9	18.3	9.9	15.4
1960	6.6	30.2	4.2	13.9	22.9	22.2
1970	3.4	12.5	6.4	19.7	46.3	11.7
1980	1.2	4.9	5.2	16.4	62.8	9.5
1998	0.6	2.6	5.3	8.2	74.3	9.6

资料来源：日本通商产业省《通商产业政策史》第 16 卷，第 238 页

#### 14.3.4 从产业政策为主转向产业政策与竞争政策并举

##### (1) 1945—1960 年：被迫形成的“竞争政策”

虽然战后初期产业政策在日本政策体系中处于压倒性的地位，竞争政策却没有“绝迹”。战后初期，美国为实现对日本的控制和改造，把“经济非军事化”、“建立和平经济”及“经济民主化”作为管理日本经济的基本原则，“经济民主化”的表现就是解散财阀，并于 1947 年对日本政府施压，强迫国会通过《关于禁止私人垄断及确保公正交易的法律》，这是日本最原始的“禁止垄断法”，而后在 1949 年和 1953 年对“禁止垄断法”进行了两次修改，这是日本这一时期，在产业政策之外的竞争政策的表现。这一时期的竞争政策是美国强加于日本的，与日本这个后发展国家的现实经济生活存在很大的矛盾，随着美国对日本统治的放松，竞争政策并没有得以施展，而只是为日本确立市场经济体制和经济民主制度准备了一项制度的“基础设施”。

##### (2) 1960—1973 年：竞争政策处于“休眠期”<sup>71</sup>，并开始与产业政策融合

<sup>70</sup> 包括一般机械、电气机械、运输机械和精密机械，其中运输机械包括汽车、轮船、火车和飞机。

<sup>71</sup> 休眠期是指竞争政策存在，但基本不发挥作用。

这一时期日本提出了“产业立国”、“出口第一”等战略目标，实施了“国民收入倍增计划”，决意以最短的时间来赶超欧美国家，政府强化了对经济的干预，产业政策处于主导地位，而竞争政策服从、服务于产业政策，两者有融合的趋势。虽然这一时期竞争政策并没有发挥明显作用，但是“禁止垄断法”大量增加了适用除外措施<sup>72</sup>和超出反垄断法范围内的中小企业保护内容，协调缓和了产业集中和产业结构转换过程中必然发生的社会经济矛盾，使得产业集中以及产业结构转换得以顺利实现。<sup>73</sup>

### (3) 1973-1990 年：逐渐复苏的竞争政策

随着经济国际化和全球化，日本有悖于国际竞争规则的政策和交易习惯，使得日本与其他国家的矛盾逐渐激化，国内外矛盾的加剧迫使日本对国内制度和竞争政策进行改革，表现之一就是 1977 年“禁止垄断法”得到修改和强化，删除了原价公布制度和企业分割命令，对限制竞争的政府管制和行业习惯进行了改革，竞争政策的地位逐渐稳固。

### (4) 1990 年之后：竞争政策逐渐强化，产业政策由战略性政策转为辅助性政策

进入 80 年代，日本与欧美国家的经济摩擦激化，1989 年美国对日本施压，美日开始了“日美结构问题框架协议”的讨论，美国要求日本在价格机制、流通体制、排他性交易习惯等与竞争政策有关的方面进行改革。因此这一时期“规制缓和”成为日本政府的主要政策。这一时期日本除了强化“禁止垄断法”的力度外，还颁布制定各种“指南”。影响较大的包括“流通交易指南”（1991），“招标指南”（1995），“行政指导指南”（1994）等。其中，“流通交易指南”全程为《关于流通、交易习惯的竞争垄断法上的指南》，指南指出的改变方向是追求国民生活真正富裕，并且消费者利益，使日本对国外市场更开放，促进公正自由的竞争，充分发挥市场机制等，竞争政策在这一阶段得到强化。

---

<sup>72</sup> 适用除外制度，又称例外制度，是指国家为了保护整个国民经济的健康发展，在反垄断法等有关法规中规定的对某些行业或企业的垄断行为不适用垄断禁止政策的法律制度。

<sup>73</sup> 吴小丁，反垄断与经济发展.[M]. 北京：商务印书馆，93 页

从以上分析中可以发现，在产业政策实施过程中，竞争政策经历了被迫制定、“休眠”、复苏稳固、不断加强的过程。产业政策与竞争政策的关系经历了竞争政策服从于产业政策、竞争政策与产业政策融合、竞争政策为主产业政策为辅的转变。

#### 14.3.5 日本产业政策转型小结

从以上分析中，可以看出日本产业政策经历了这样几种转型：

一是从政府直接干预转向间接引导、增强市场在资源配置中的作用。二是从改善供给、增加出口转向刺激需求。三是从培育有“比较优势”产业转向培育“竞争优势”产业。四是从产业政策为主转向产业政策与竞争政策并举。

### 14.4 转型效果及原因探析

#### 14.4.1 效果分析

以 1990 年泡沫经济崩溃为界，1990 年以前的产业政策对日本的经济产生了积极的促进作用，倾斜式产业政策（1945—1950 年）和产业优化政策（1950—1960）帮助战后的日本迅速实现了经济的恢复，解决了供应不足和战后失业问题，也奠定了产业政策在日本政府宏观调控中的地位。主导产业扶植政策、企业改组政策（1960—1972 年）促进了日本经济的高速增长，日本石油化工、汽车及家电等产业迅速发展起来，并且在国际上处于领先地位。1973 年石油危机出现以后，日本着手进行经济结构的调整，重点发展知识密集型产业，70 年代末，日本完成经济赶超任务，经济结构得到优化，知识密集型产业得到发展。到了 80 年代中期，日本经济出现严重泡沫，最终在 1990 年泡沫经济崩溃，日本进入平成大萧条时期，虽然 90 年代日本政府实行了密集的产业政策，但是进展迟缓、阻力重重，日本经济并没有取得预想中的恢复和发展，日本产业政策出现了“失灵”。

#### 14.4.2 原因探究

##### （1）主导产业真空

过去的理论和实际表明，在推动产业结构演进的产业政策中，起决定性作用的就是对主导产业、战略产业的选定和培养。通产省对日本经济所造成的最大影响，也在于它发现并形成对目标产业的作用。

在 1990 年之前的三个经济发展时期，日本产业政策都有明确的主导产业，战后初期确定的主导产业为钢铁和煤炭；50 年代之后为合成纤维、电力、海上运输；到了 60 年代变成机械电子、石油化工、有色金属等。石油危机之后，日本更加注重高新技术产业发展，特别是计算机和集成电路。但是 90 年代之后，日本在其《经济结构改革与创造行动计划》中提出了 15 个主导产业形成了主导产业群，而不是个别的、明确的主导产业。这实质上反映了产业政策目标的模糊性。90 年代之前，日本制定产业政策都有明确的目标，进而根据目标确定相应的主导产业，如 60 年代提出“重化学工业化”将化工、机械等作为主导产业；70 年代提出“知识集约化”、80 年代提出“创造的知识集约化”，大力扶持集成电路和电子计算机等产业。到了 90 年代提出“地球时代人类价值的创造”，然后确立了由 15 个主导产业构成的主导产业群。“地球时代人类价值的创造”是一个非常抽象的概念，这在一定程度上决定了此时日本产业政策的指导意义已经不大了。而 90 年代之前的主导产业如机械机器等在 90 年代之后逐渐呈现萎缩态势，日本陷入了主导产业真空。这是 90 年代日本经济长期萧条的根源之一。

## （2）产业政策作用的基础弱化

经过多年的市场化改革,到了 90 年代时,日本产业政策的作用的基础已经空前地弱化了。

众所周知，弥补市场缺陷，控制市场失灵是产业政策兴起的重要逻辑依据之一，市场机能的充分延伸同时就是政府干预的弱化过程。日本自 70 年代石油危机以后，就不断地强调市场在经济发展中的作用。到了 90 年代，如前文所述，在国际大环境和国内小环境的作用下，日本政府更是推出了一系列在广度和深度上都仅次于二战后美国占领时期的经济民主化改革，具有跨时代意义的大改革措施。关于此次改革的总方向，如日本经济企画厅前长官宫崎勇所述，是强化市场机制的作用改革的重点，则放在了放宽限制上。因此，日本 90 年代的产业政策是一个，通过否定自身来肯定自身的产业政策，虽说同样是产业政策，但与以往有着极大的不同。

## （3）自主创新能力薄弱

以上两点是 90 年代日本产业政策失效的表层原因，从深层次上来讲，随着经济全球化和市场化，以政府为主导的产业政策会导致日本经济体制僵化、企业自主创新能力不强，进而使整个经济丧失可持续发展的动力，这才是日本陷入主导产业真空的内在原因。

## 14.5 反思与启示

对于战后日本产业政策的评价，国际学术界向来褒贬不一。日本产业政策曾被当作许多新兴国家实施产业政策的典范，日本产业政策也确实对战后日本经济的恢复、以及 60-70 年代日本经济的腾飞有着积极的作用，但是 90 年代以来，日本经济持续的萎靡不振，也被认为是产业政策种下的不良后果。其实在日本发展的过程中，关于产业政策的检讨和反思一直没有停止过，特别是 90 年代以后，面对经济发展困境反思更加深入。这里对其中主要的代表性观点从三个方面进行简述整理，供读者借鉴参考。

### 14.5.1 政府干预与市场调节的关系

日本经济学家小宫隆太郎在《日本的产业政策》（1984）一书中写道：“参与本合作项目的全体人员都认为，除了战后初期有限的短时期之外，基本上高速增长是通过建立在竞争基础上的价格机制和旺盛的企业家精神的作用取得的……战后主要时期产业政策的历史，是民间企业的首创精神和活力，不断地否定政府控制性直接干预意图的过程。”<sup>74</sup>在学者小宫看来，战后日本经济的发展是市场调节与政府干预博弈的过程，而日本产业政策的负面影响主要表现在政府干预与市场机制的矛盾逐渐尖锐的过程之中。

#### （1）政府干预有着无法避免的负面影响

产业政策作为一种政府干预手段，在战后初期促进了日本经济的恢复以及六七十年代经济的迅猛发展，但随着日本经济的快速发展，一些负面影响逐渐显现，表现在：在经济复兴和高速增长时期，复兴金融公库的扩展和各种价格补贴政策曾导致了严重的通货膨胀；大力发展重化工业带来了环境污染和生活质量的恶化；保护性的贸易政策引发了广泛的贸易摩擦；日本政府官员、国会议员和企业界形成的被称为“铁三角”的利益集团的游说，导致产业政策执行

---

<sup>74</sup>小宫隆太郎，奥野正宽，铃村兴太郎. 日本产业政策[M]. 北京：国际文化出版公司，第 535 页

出现偏差，产业组织转变遭到阻碍，以至于国内市场环境垄断盛行、竞争不足的局面长期难以改变；对特定产业的选定上，也容易滋生寻租和腐败行为等等。

#### (2) 政府干预会对市场调节产生扭曲作用

通产省 50 年代初曾提出过国民车构想，1961 年又提出从 1963 年起将国内 8 家汽车制造厂改组为大批量车、特种车、微型车三大集团，并禁止其他企业进入汽车行业。此构想 1963 年还被写入特振法，试图强制推行。<sup>75</sup>该政策实质上是政府将自己的强国意志强加在企业身上，是对汽车产业正常竞争格局的破坏，打乱了一些企业的正常投资计划，比较典型的例子是本田宗一郎在该时期打算进军汽车行业，如果该政策得以推行，本田将拿不到营业许可证，所以该政策一经提出便遭到许多汽车企业的批判和抵制。由于民间企业及各界的强烈反对，“特振法”三次提交国会未果，成为废案，本田顺利进入汽车行业，而日本的汽车产业得以维持竞争状态并迅速发展起来。

#### 14.5.2 比较优势政策的弊端

20 世纪 60 年代，日本学者筱原三代平完成了国际贸易与产业结构的结合理论，提出了“结果选择标准”，即比较收入弹性标准和比较生产率标准。也就是说，只要选择出“不断发展国际需求中收入弹性最大的产品”，并通过科学技术政策、产业政策、国际贸易政策等相关政策来提高该产业的国际竞争力，就可以在国际贸易中获得最大的比较利益。这实际上是一种比较优势战略，日本政府根据筱原的“结果选择标准”，从 60 年代开始，以追赶欧美发达国家为指导思想，确立了“贸易立国”的指导思想，对工业部门实施重工业化和化学工业化，60 年代末 70 年代初，又重点发展电子、机械、汽车、钢铁、电力、石油等产业，国际竞争力大大增强，但同时比较优势的政策弊端也逐渐显现。虽然日本政府和学者意识到这种弊端，且在尝试产业政策转型，但在战后至 20 世纪末的很长一段时间内，比较优势政策一直影响着日本经济的发展。

#### (1) 忽视了对潜在新兴产业的培育，从而陷入“比较优势陷阱”

---

<sup>75</sup>任云. 日本产业政策再评价及对我国的启示[J]. 现代日本经济, 2006(4), 第 15 页

20 世纪 90 年代，信息产业在全世界范围发展迅速，但日本却没有抓住机遇，信息产业的投资水平很低。日本邮政省的统计资料显示，IT 产业投资额占 GDP 的比例从 1990 年的 1.4% 上升到 1997 年的 2.3%，占民间设备投资额的比例从 1990 年的 7.3% 上升到了 1997 年的 12.5%。到 1998 年，IT 产业投资额占民间设备投资额上升到 25%，而同时期，美国 IT 产业投资占民间设备投资的比例为 42%，远远高于日本的投资水平<sup>76</sup>。由于信息产业发展滞后，当汽车、电子传统主导产业国际竞争力逐渐下降开始向外转移时，日本经济增长逐渐放缓，在与美国的经济角逐中逐渐败北。

## （2）“产业空洞化”

产业空洞化是指伴随着对外直接投资的发展和产业转移，本国国内的传统优势产业投资不足，产业竞争力急剧下降，就业减少，进而引发贸易条件恶化，而国内代表未来方向的新兴发展相对滞后，没能及时弥补传统产业转移后留下的产业空洞，从而出现产业空洞化。在上世纪 70 至 80 年代，日本经济稳定增长，经济平均增长速度为 5%，经济取得了飞速发展，跨入世界先进国家行列。1985 年“广场协议”<sup>77</sup>以后，日元快速升值，制造业的产品成本随着进口原料和国内劳动力成本的上升而大幅增加，日本的制造业企业逐步把生产基地转向海外，以降低产品成本维持产业利润。到 90 年代，日本企业的海外产值已占到了其总产值的 23%。遵循雁行模式的东南亚新兴经济体模仿日本的制造业，给日本产品带来了极大的冲击。根据 2000 年日本的通关统计，日本仅对中国贸易赤字就达到 247 亿美元。2001 年，日本对外直接投资企业在东南亚诸国拥有一千多家工厂，造成国内制造业就业人数持续下降，直接影响到日本的国内就业水平。日本总务省劳动力调查显示，1990 年全失业人数为 134 万，1995 年为 210 万，2000 年为 320 万，2002 年达到 359 万，失业率在 1990 年为 2.1%，1995 年为 3.2%，2000 年为 4.7%，2002 年为 5.4%。在 1992 年制造业从

<sup>76</sup>冯昭奎. 从技术进步看新经济[J]. 世界政治与经济, 2001 年, 第 5 期.

<sup>77</sup>广场协议(Plaza Accord)是 20 世纪 80 年代初期, 美国通过美元贬值来增加产品的出口竞争力, 以改善美国国际收支不平衡状, 结果是美国的最大的债权国日本遭受重大打击, 日元升值。

业者为 1569 万人，到 2002 年制造业从业者为 1222 万人，也就是说，从 1992-2002 年，制造业失业者增加了 347 万人。<sup>78</sup>

### 14.5.3 产业政策的方向偏差

#### (1) 产业政策扶持存在方向性偏差

这种偏差体现在三个方面，一方面是政府大力扶持的产业并没有得到很好的发展，如日本第五代计算机计划。1982 年日本为了在计算机技术上赶上和超过美国，制定了一项雄心勃勃的第五代计算机计划。十年来，该计划耗资 4 亿多美元，但由于未能实现预想的目标，不得不终止该计划。日本政府于 1992 年 6 月初宣布，日本准备把为此项工程开发的软件无偿赠送给任何公司，包括外国公司。<sup>79</sup>产业政策有方向性偏差的另一个表现是，那些未得到政策优惠的新兴产业却依靠自身的力量得到迅速的发展，如战后初期的缝纫机、照相机、自行车、摩托车、钢琴、拉锁、半导体等产业，六十年代后半期的彩色电视机、磁带录音机、音响设备、通讯机械、陶瓷、机器人等产业。第三方面表现是应该得到扶持的产业却没有很好地扶持，如八十年代之后的时装设计、信息处理软件、广告业、经营咨询等高度知识密集型“产业”。<sup>80</sup>

#### (2) 政策更重视模仿创新，对基础研究支持不够

战后日本随着经济的不断发展，科技研究能力得到较大提高，但表现为应用研究能力十分出色，基础研究能力比较薄弱，政策对基础研究的支持力度不够。日本科技厅科技政策研究所编制的《科学技术指标》的统计结果显示，1985-1995 这十年间日本的基础研究费占全部研究开发费的比率只增长了 13% 到 14%，与美国的 15%，法国、德国的 20% 相比较要低。<sup>81</sup>日本有学者研究发现，如果以美国 1992 年的独创性基础技术研究水平为 100，同期欧共体为 80，日本仅为 40。<sup>82</sup>1995 年日本科技厅编写的《科学技术白皮书》也指出，如果假定基础研究能力和应用研究能力分别为 100，那么，在基础研究能力上，美国的优势占 62.4，日本的优势仅占 6.4；在应用研究能力上，美国的优势仅占

<sup>78</sup>资料来源：日本总务省，《劳动力调查》，2006。

<sup>79</sup>张钟. 日本第五代计算机计划宣告失败[J]. 全球科技经济瞭望, 1992, (10): 21.

<sup>80</sup>小宫隆太郎, 奥野正宽, 铃村兴太郎. 日本产业政策[C]. 北京: 国际文化出版公司, 第 10-12 页.

<sup>81</sup> (日) 科技厅科技政策研究所. 科学技术指标[C]. 日本: 大藏省印刷局 1995 年, 第 10—12 页.

<sup>82</sup> (日) 土金达男. 技术大国日本”的虚与实[M]. 日本: 讲谈社 1994 年, 第 313 页.



4.2, 日本的优势达到 70.6。<sup>83</sup>重视模仿创新、基础研究能力薄弱的后果是产业创新能力弱, 尤其缺乏革命性的创新。虽然 90 年代前基础科学研究的落后并没有制约日本赶超型的发展战略, 反而充分利用“后发优势”建立起了强大的工业体系。但是当日本完成了赶超任务, 总体上失去模仿的技术样板, 只能依靠自身的科技创新才能顺利地实现向新兴产业的拓展时, 基础研究不足的弱点严重制约了日本的科技创新能力。由于缺乏革命性的创新, 使日本产业不能正确预测产业技术发展的方向, 市场缺乏强有力的需求支撑, 投资找不到新的兴奋点, 导致设备与生产能力相对过剩, 在 90 年代后期以高新技术为核心的新科技革命浪潮中, 日本逐渐落伍。

#### 14.5.4 日本产业政策启示

日本产业政策转型及对日本产业政策的反思启发我们, 对于通过实施产业政策实现“经济赶超”的后发国家而言, 必须非常注重协调政府干预与市场调节、产业政策与竞争政策的关系, 并且要营造出能够激励企业进行自主创新的社会环境。只有这样才能避开“中等收入陷阱”和“比较优势陷阱”, 实现经济的可持续增长。

### 参考文献

- [1]小宫隆太郎, 奥野正宽, 铃村兴太郎. 日本产业政策[C]. 北京: 国际文化出版公司.
- [2]陈淮. 日本产业政策研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1991. 3.
- [3]陈建安, 产业结构调整与政府的经济政策. [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2002 年.
- [4]吴小丁, 反垄断与经济发展. [M]. 北京: 商务印书馆.

---

<sup>83</sup> (日) 科技厅. 科学技术白皮书[C]. 日本: 清文社 1995 年, 第 49 页.

## 第 15 章 韩国产业政策转型研究

### 15.1 韩国产业政策转型背景

#### 15.1.1 韩国产业政策转型涵义

20 世纪 60 年代初期，韩国政府为摆脱种种经济困境引入了新的经济体制，即以自由企业原则为基础的，政府对重要经济部门进行直接干预或间接诱导的“受指导的资本主义体制”，或者说是“政府起主导作用的混合经济体制”的第一个五年计划，由此开始了韩国政府通过制定和实施产业政策对国民经济的调控。韩国的产业政策从制定初期至今，可以大体分成三个阶段：选择性培养的产业政策阶段、调整产业结构与构建新经济体系的产业政策阶段、技术支持与创新主导性产业政策阶段。

##### （1）1962-1980 年为韩国的选择性培养的产业政策阶段

1961 年以前，韩国主要以建设一些非耐用消费品工业为中心，包括布料、鞋类、家用品等作为进口替代。从 1962 年到 1966 年，韩国的工业化刚刚起步，在分析各种发展方案的利弊得失之后，韩国利用产业政策鼓励从国外引进技术，优先发展以出口为导向的劳动密集型产业，并取得了显著的成效。1967 年 4 月，在加入关贸总协定(GATT)初期，韩国政府充分利用国内的廉价劳动力和纺织工业的优势发展出口加工业，使轻纺工业等劳动密集型产业成为出口的主力，为韩国的资本和技术积累创造了条件。类似的直接激励的措施到 20 世纪 70 年代初期才被放弃。20 世纪 70 年代初期，韩国在产业政策方面转向了重工业和化学工业。其战略是促进中间材料与生产资料的进口替代，并促进资金密集工业的发展，如造船、钢铁、汽车、有色金属与石油化工等。这些工业被称为战略工业，政府给予了各种鼓励措施。

##### （2）1981-1997 年为韩国的调整产业结构与构建新经济体系的产业政策阶段

20 世纪 80 年代的产业政策与六七十年代所构成的选择性培养政策存在质的不同。这一阶段，在建立稳定的经济能力和调整重化学工业结构的过程中，新的产业政策的基本方向是摆脱对于特定产业的选择性支持，摸索出促进竞争

性产业结构产生和发展的手段。产业政策主要体现为产业合理化政策和产业培养政策这两个方面。韩国从 20 世纪 80 年代初期开始，便将“政府主导型”经济体制转变为“市场主导型”经济体制，围绕构建开放、竞争、自律的经济体系的战略思想，金泳三政府实施了一系列改革。

### (3) 1997 年至今为韩国的技术支持与创新主导性产业政策阶段

1997 年亚洲金融危机后金大中政府吸取了金融危机的教训，韩国开始对产业政策进行全面而深刻的反省，对“金融、企业、劳动力市场和公共部门”进行大幅度的改革，特别是在企业经济结构调整方面，把通过提高企业的效益进而提高产品的国际竞争力作为产业政策的中心环节，全面改革大企业，制定政策推动中小企业发展。并通过取消财阀间以及财阀企业间的债务担保、控制财阀企业的过大贷款、进行产业交换建立核心企业以及降低负债比率等手段对产业结构进行重组。制定了发展计算机、半导体、精细化工和生命科学等高科技产业的实施计划，把培育和发展高科技产业，作为保持经济持续稳定地增长的战略措施。

为此，特将韩国产业政策的第三个阶段，即韩国的技术支持与创新主导性产业政策阶段正式定义为韩国的产业政策转型阶段。

## 15.1.2 韩国产业政策转型背景

韩国自 1962 年开始，修正其 20 世纪 50 年代推行的进口替代政策，以政府为主导积极实施出口导向型发展战略，此后其产业政策也趋于鲜明且随时代演进，一直不断得到调整。1970 年则由劳动密集型出口产业转而重点培育钢铁、石化、船舶、汽车等重化学工业，而到 20 世纪 80 年代又着眼于重化学工业的重复投资和效率低下问题而采取积极的合理化措施。20 世纪 80 年代末期到 1997 年以前，面对国内外经济环境的变化，构建自律、竞争、开放的经济体系，产业政策中政府的直接干预色彩逐步淡化，开始加强市场主导型的资源分配。具体时期与产业政策实施方向见表 15—1。

表 15—1 不同时期韩国产业政策实施的方向

时期	产业政策实施方向
1962-1971	培育和发展劳动密集型出口产业

1972-1980	培育和发展政府主导的重化学工业
1981-1985	实施重化学工业领域的产业合理化
1986-1997	构建自律、竞争、开放的经济体系

总揽韩国产业政策转型前的产业政策发展，可以分成四个阶段：劳动密集型出口产业的培育和发展阶段；培育和发展政府主导的重化学工业阶段；重化学工业的产业合理化阶段；构建自律、竞争、开放的经济体系阶段。

#### (1) 劳动密集型出口产业的培育和发展（1962-1971年）

20世纪60年代初，韩国的基础产业十分落后，并且20世纪50年代以来的美国援助日益减少，且实施进口替代政策越艰难，韩国工业生产绝大多数要靠进口半成品和原材料，导致对国外市场的依赖性不断增加。由此韩国政府意识到不能仅仅指望于发展进口替代，想要国家经济走出困境，并持续发展就需充分利用受过良好教育的丰富的劳动力来发展贸易立国。由此，韩国政府提出“出口第一主义”的口号，并调整了其产业政策，实行了经济改革。即通过大量吸收外资、引进技术，进口原材料、零部件，经过加工装配和生产以后，将产品大部分推向国际市场来达到创收外汇、增加积累、促进整体经济发展的目的。同时，把发展重心放在劳动密集型的轻工业上，这些产业主要有鞋帽、木板、假发、食品加工业、纺织、木材和木制品等。并且积极实施有目标的市场保护政策和鼓励出口的政策体系来推动出口主导战略，并配合各种措施与手段来积极促进扩张出口。其主要政策措施有：①提供优惠的出口信贷，对直接出口品和用于出口商品生产的进口原材料；②减免出口商品生产所用的生产资料和中间产品的进口关税；③构建用于补偿出口损失、开发新出口市场的储备基金；④进行部分退还间接税，用在出口品生产与销售的中间产品；⑤减征一半直接税，由出口相关所得的外汇收入；⑥实行对出口商品生产的机械设备进行加速折旧补贴；⑦实行对出口成绩优良的企业给予进口方面的优惠政策；⑧进口的原材料多于出口商品需要的，允许免税，并提供原材料损耗补贴；⑨出口品生产和销售实行廉价的电费和铁路运费。

同时，政府还采取了以促进出口为核心的配套政策，如汇率贬值政策；另外，政府为价格实现国际水平化并提高国内产品的质量实行了进口自由化政

策。这些政策的实施有力地促进了出口，而出口的迅速扩大又牵引了相关产业的发展，如纺织业、服装工业、制鞋业、胶合板工业、部分电子工业等。这一阶段，即在第一、二个五年计划期间，韩国完成了自立经济的基础，并实现了年均 8.8% 的实际增长；同时，以工业为中心的第二产业和服务部门依据韩国的产业政策取得了较大发展；同时大力度投资了其社会基础设施，其中通信、交通、电力等行业得到极大的扩充，其投资额达到年平均 21.3% 的高增长率；年均增长高达 36.2% 的出口规模使韩国大大降低了失业率，也增加了非农业部门的就业机会。可以说，60 年代政府放弃进口替代战略，改而实行出口导向的产业政策，再加上当时有利的国际形势，使韩国迅速摆脱了此前的困境，开始踏上了高速发展的征程。

#### (2) 培育和发展政府主导的重化学工业（1972-1980 年）

进入 20 世纪 70 年代，由于贸易保护主义增强，国际贸易环境恶化，导致高关税与非关税壁垒，对外贸易的扩大受到了严重障碍。而原油价格上涨引起各种原材料价格普遍上涨，对于工业上主要依赖原材料和燃料进口的韩国来说，是个巨大的冲击。同时朝鲜半岛的紧张局势，使韩国政府从国家安全等方面因素考虑，促使施行新的产业政策。此外，从世界各国经济发展角度，20 世纪 70 年代初期和末期的两次国际石油危机给西方国家经济带来了严重打击，迫使他们不得不进行产业结构调整，纷纷把一系列与石油有关的产业部门及能耗较大的重工业部门（如石油化工、冶金工业、修造船工业等）逐步向外转移。在这样的政治、经济、安保背景之下，韩国政府将发展建设重化学工业作为重点产业目标。在第三和第四个五年计划期间，确定了六大战略产业为石油化学、钢铁、机械、有色金属、电子、造船等，并努力在“均衡、增长、效率”的基本信念下建设自立经济结构，改善国际收支，提高投资财源的自主分配，增强在国际舞台上的竞争力。并以此为目的，实行一系列对应的措施和政策来加以保证。

首先，通过法律加以保护。韩国认为产业政策和配套政策应该法制化，且运用法制力量予以实施。由此始终以建立健全法制工作作为重要目标，做到依法管理，逐渐建设发展成更具有序化的经济社会。韩国政府在发展重化学工业

的时期制定实施了非铁金属冶炼事业法、钢铁工业、汽车工业、航空工业、石化工业等产业的振兴法。企业想要得到发展就须利用政府给予的优惠政策，所以当企业遇到困难，首先想到的是去建议政府修改和完善法律，而不是去回避法律或钻空。因此法制化、规范化的产业政策使被扶植产业得到了良好的发展。

其次，金融支援政策。韩国政府对金融体系加深了控制力度，实行了政府主导的资金分配方式来应对发展重化学产业需投入巨额资金的难题。韩国政府成立了“国民投资基金”，并通过非常低的利率利用国有银行或商业银行等将资金拨给战略型产业。优惠政策贷款在银行信贷中所占的份额从 1971 年的 40% 上升至 1978 年的 68.7%。1976-1978 年间工业总投资的 77% 以上是投入在重化学工业中。政府对重化学产业的投资随着国外贷款的扩充，占到了 80% 以上，而对轻工业的投入则不到 20%。1973 至 1978 年之间，经济企划院将国外贷款的 38 亿美元投放到重化工业产业的发展。

再次，重化学工业在赋税方面也获得了政府的优待。通过 1974 年和 1977 年两次修改税法，完善了间接税制，降低了重化学产业法人所得税，保证企业支援充沛并实现高度化的产业结构；为促进投资与出口，实行了附加价值税；建立了重化学工业的非关税壁垒，采取了进口保护政策；同时把轻工业相关的出口关税优惠降低或撤销并转投到出口重化学工业的产品，这也使得重化学工业在 70 年代获得了快速发展和壮大。

重化学工业的振兴产业政策增强了创汇能力和国际竞争力，使得电子、钢铁、石油化学、机械、汽车、造船及国防产业初具成型，逐渐转变以前进口大量中间产品和原材料的状况，基本完成了产业结构的高度化，使出口结构从以轻工业为主进一步转移向以重化学工业为中心。此外，政府还建设完善了公路、电力、港湾、铁路、运输、通信设施、治山治水等社会公共基础设施，经济效率得到了明显增强，从而韩国构建成了自立经济的框架。

### （3）重化学工业的产业合理化（1981-1985 年）

从 1962 年到 1981 年的四个经济发展五年计划以及韩国采取的相应的产业政策和其它配套措施，使韩国经济得到了迅猛发展。但同时也由于片面追求高

速增长以及产业政策的某些失误，引发了许多问题，从而导致 1979 年韩国商品出口自 20 世纪 60 年代初以后首次出现负增长，1980 年经济增长也自 1956 年以后，首次出现负增长，通货膨胀日益严重，物价连年上涨。这与 70 年代为重化学工业建设而引进巨额外资和原油价格上涨造成的负担过重，以及对外贸易的慢性赤字积累有着密切联系。另外，长期的产业发展政策，扩大了原有的农业与工业间的差距，使粮食及其它初级产品的自给率不断下降等。产业的二重结构造成了整个工业部门结构的畸形和不合理，导致了韩国经济发展的不均衡。有鉴于此，从 20 世纪 80 年代的第五个五年计划（1982-1986 年）开始，韩国政府提出了“稳定、效率、均衡”的方针，开始调整其产业结构，对之前的产业政策做出了大幅调整，力图从过去的“政府主导型”经济逐渐向“市场主导型”转变；并以增强自立增长能力为目标，在保持经济的稳定增长的前提下，减少外债、改善国际收支。最终证明也取得了非常好的产业政策绩效，如在 1986 至 1988 年出现了币值、国际利息和油价都降低的“三低现象”期间，韩国经济就取得了飞速发展，出口增长率达到 19%，经济增长率年均达到 12%，项目收支顺差年均达到 100 亿美元，一举创造了举世瞩目的“汉江奇迹”。

其产业政策具体体现在以下几个方面：

第一，为使产业结构实现高度化，确立新的产业发展目标。韩国在第五个五年计划中提出要着力培养和发展高附加值与节能型产业的目标，并逐步减少对重化学产业的投资措施，重点扶持电子、机械、汽车、钢铁和造船等对外竞争力较弱、创汇能力高、发展前景大的产业；并以信息通信、电子、半导体、精细化工、自动化机械等产业作为第一战略培养对象；以新材料、生物工程、能源等产业作为第二战略培养对象，同时为促进经济回升，刺激国内需求，大力扶持中小企业和内需产业的发展。

第二，努力拓展新技术的研发，追赶与发达国家的技术与竞争力的差距。韩国首次将“科技立国”的战略目标提上舞台。一方面大幅度地投入科研费用，制定优惠政策，将以数量为基础的出口经济转变向以科技为主的质量型出口经济。另一方面从日本、美国、西欧等发达国家购买最先进的技术，并对其进行进一步做出创新和改良。

第三，实行民营化的金融政策，政府为增强资金配置效益，提倡各金融机构的合理竞争；银行实现自律化的内部经营，大幅减少对产业发展的过度支援；降低银行的优惠政策金融比率，使之增强自立经营的能力；对大股东参与不正当经营进行监管。

第四，鼓励市场竞争，释放企业自主权力，改变以前的政府主导企业发展的路线。充分将市场机制的调节能力发挥出来，从而实现经济的均衡化、效率化、开放化和稳定化。

#### （4）构建自律、竞争、开放的经济体系（1986-1997年）

20世纪80年代末期，特别是1986-1989年，韩国年平均经济增长率高达10%以上，但同时也产生了泡沫经济因素。20世纪90年代初，随着世界经济不景气的来临，韩国经济增长明显出现滑坡，1990年经济增长率为9.3%，1991年为9.7%，而1992年则仅为5.8%，通货膨胀率也急剧上升，由1990年的8.6%猛增到1992年的18.5%。面对诸多经济问题，在1993年金泳三上台之后实行了“新经济政策”，为搭建开放、竞争、自律的经济体系先后多次进行了经济改革。具体内容如下：

①实行金融自由化政策，如推行金融机构自由化、外汇自由化、资本自由化以及利率自由化等，逐步使原先的国有商业银行转向民营化，为了使金融企业发展向效率化、大型化且更具竞争力，鼓励在金融企业内部搭建企业群的平台；②进一步开放经济，实行经常贸易往来自由化和资本往来自由化等为国内企业创造良好的发展环境，为实现经济的“自主发展”模式，政府对企业的干预也随着逐渐减少；同时改善外国企业的投资环境，在投资领域、土地购置、税收征收、金融信贷和行政审批等方面给予优惠，在亚太地区经济合作的新环境和乌拉圭回合谈判的顺利，使韩国与世界经济接轨，并逐步向世界化战略方向发展；③政府只管编制企业经营基本法规和搭建公平的市场竞争秩序，而不再对企业的生产经营活动进行大范围干预；④通过公有经济私有化政策来增加私人资本与私有经济的比重，并减少了公有经济与国家资本的比重；⑤实行“国营经济民营化”，原来受国家控制的汽车、钢铁、造船等企业，通过直接或股份制向民间私人经营转移；在调整和优化产业结构方面，继续把第三产业



的发展作为重点，努力提高社会基础建设投资额占 GDP 的比重，使资本和知识密集型技术产业发展成韩国经济的主导产业；发展培养内需产业，做好协调轻重工业的比例；为进一步调整和优化产业结构，以坚实和稳定增长为基调，扩大农产品的有效供给，促进第一产业得到发展。此外将发展年均达到 16% 高增长率的尖端技术产业也作为重点战略项目。

## 15.2 韩国产业政策转型前的主要危机

韩国政府干预下的产业政策对韩国经济的发展起到了重要的推进作用，但是，政府的过度干预也使韩国付出了金融危机这样的惨痛代价。1997 年一场前所未有的金融危机席卷了东亚国家。韩国作为受金融危机席卷冲击最大的国家之一，国民经济一度步入几乎崩溃的边缘。1997 年韩国产业政策转型前所面临的危机有以下几个方面。

### 15.2.1 政府的速度型扩张忽视了经济发展的质量

长期以来，韩国政府在制定经济发展战略中，采取了强有力的增长第一战略目标，这就使得韩国的经济增长中具有“政府强迫”的性质。如为了推行政府制定的出口战略，韩国商工部每年都要给较大型企业分配“出口指标”，这些出口增长指标被企业视为事实上的“命令”或指定的任务。所以，韩国经济的增长中明显带有偏重速度而忽视发展质量倾向。据韩国经济院《韩国经济成长要素分析》显示，1963-1992 年间，韩国平均实际经济增长率虽然为 8.26%，但对经济成长贡献度最大的却是劳动力投入达 31.9%，资本投入的贡献度达到 20.9%，规模经济效益的贡献度为 20.5%，资源配置改善贡献度为 8.9%，而技术进步及其他要素的贡献度仅为 14.1%。这种靠劳动和物质要素投入支撑的增长在早期发展阶段可以维持，当参与国际市场竞争时，成本优势、技术档次和综合竞争力就难以显示出来。而且，在韩国经济实行过一段倾斜增长后，国民经济结构与产业部门之间的失衡矛盾又成为制约经济增长的重要因素。

### 15.2.2 政府对财阀的过度保护形成企业体制的脆弱

韩国的企业制度与日本和东南亚国家地区明显不同。日本的企业发展模式一直是以大量中小企业和相当数量的特大型企业共同发展为基础的，相比之下，韩国可以称得上是“大企业经济”。但是，韩国许多大企业集团并不完全

是通过内部资本积累、技术创新和竞争发展起来的，而是靠政府过度保护，如通过优惠的融资、税收等手段。许多大企业集团相对容易地获取贷款，因而使企业追求外延扩张而忽视内在质量的提高，从而削弱了对国际市场的应变能力和市场竞争力。政府补贴造成企业成本失真，虚盈实亏，减弱了企业追求技术积累和强化竞争的动力。同时，企业缺乏降低成本提高产品附加值的内在动力，潜在风险始终伴随着这些受政府过度保护的大企业。在 80 年代兴起的国际化浪潮中，又导致企业片面追求企业规模大型化和经营目标多元化，许多大企业集团的资产负债比率极不正常，负债率超过 100% 的有 10 家大型企业集团。

### 15.2.3 政府控制金融造成银行体系的脆弱

由于政府长期控制银行，韩国的银行业并不发达。从 60 年代起，韩国政府颁布法令，使政府对金融的干预和控制合法化。当时，韩国银行几乎丧失了作为中央银行的任何独立性，被置于财政部的统治之下。政府对银行的干预首先表现在对银行贷款的控制上，按照政府的要求，向企业提供大量政策性贷款，剥夺了银行的自主经营权。由于银行缺乏对贷款项目必要的审查和监督，使银行自身安全的屏障功能失效，严重削弱了银行控制贷款风险的能力。其次，韩国政府对银行的干预还表现在对银行贷款利率的严格控制上，长期的低息贷款和负利率贷款降低了银行的盈利性，使银行失去了创新和提高效率的动因。中央银行的非独立性使其难以真正在金融系统中发挥独立制定货币政策、实施金融监管和稳定货币的主要职能和作用。韩国银行的脆弱性还表现在其长期累积沉淀下来的大量不良贷款。据统计，在 1997 年第四季度初，韩国银行因企业大面积亏损造成的不良债权增到 28.5 万亿韩元。如果再加上非银行综合金融会社的不良债权，总规模高达 32.4 万亿韩元。1997 年出现的数起巨型企业集团相继倒闭风潮更使银行业险象环生。

### 15.2.4 “政金商”三位一体带来了腐败

韩国大企业与欧美发达国家的大型跨国公司最大的区别在于：其大部分大型企业集团都是家庭式公司，而这些公司的“司长”们大都出身于军界或政府机关，与政界有着千丝万缕的联系。官商勾结，不断滋生出韩国严重的腐败问题，严重挫伤了公众对政府的信心，引起政局的不稳，政权的频繁更迭，又引

致公众对政府过分介入经济的批评，并由此造成经济政策摇摆不定，危及经济的健康运行。1996 年对两位前总统的审判以及 1997 年爆发的韩宝钢铁公司丑闻，对韩国社会和政治经济造成了极大震动。韩宝是 1992-1996 年间连续被确定为韩国 30 家大企业集团的一员，也是韩国第二大钢铁企业。该公司总会长郑泰守曾以行贿手段使一些高级官员和政界要人向金融界施压，迫使 45 家银行在未进行可行性调查的情况下向韩宝提供了 60 亿美元的巨额贷款，而其在金融危机爆发之前就已宣布破产。由此可见，以玩忽职守和官僚主义为典型特征的腐败风已成为长期困扰韩国的社会公害。

综上所述，韩国政府以产业政策为核心的经济政策在充分发挥积极作用的同时，也因过度干预而产生了一些副作用，甚至付出了惨重代价。

### 15.3 韩国产业政策的转型内容

#### 15.3.1 转型过程

(1) 接受国际货币基金组织的管制及其产业结构调整（1998-2002 年）

1997 年的东亚金融危机年底扩散到韩国，韩国不得不接受国际货币基金组织的管制，实施积极的产业结构调整。由此韩国向国际货币基金组织申请救济金融，此后开始韩国接受了国际货币基金组织的管制。伴随克服危机而实施的紧缩政策，企业和金融机构的效益不断得到恶化，同时其结构调整也紧锣密鼓地实施。特别是针对韩国最大的 5 个财阀企业实施了业务领域的调整和整合。同时为了促进企业之间的自律竞争以及增强产业竞争力，把之前的《工业发展法》修订成《产业发展法》。

1998 年 2 月，针对 5 大财阀企业和 30 大集团企业为对象进行了企业结构调整，并实施了 5 个核心课题即提高企业经营的透明性、解除系列企业之间的相互支付担保、改善财务结构、选定核心主导事业、加强大股东和经营层的责任等。1998 年 4 月又缔结主要债权银行和财阀系列企业之间财务结构改善约定。2001 年 7 月，制定《企业结构调整促进法》，在金融机构已给予 500 亿以上贷款的企业中，对存在复苏可能性的企业（如双龙洋会、现代石油化学、HYNIX 半导体、现代建设、双龙株式会社等），债券金融机构共同促进其经营正常化措施。2001 年 8 月，韩国提前 3 年还清了高达 195 亿美元的国际货币基

金组织的紧急救助贷款，韩国经济告别了“IMF 时代”。此时，韩国企业的负债规模大幅缩小、财务稳健性大大提高，外汇储备也超过了 1000 亿美元。

除了上述产业结构调整之外，韩国政府在应对世界信息产业快速发展方面，加大了信息技术基础领域的投资，同时为了搞活高科技企业以及其融资需要，还设立创业板股票市场以及制定了培育中小高科技企业的相关法律。

## （2）向创新主导型经济体系的转换（2003—今）

金融危机以后，经过产业结构调整韩国迅速摆脱了国际货币基金组织的管制，但 21 世纪初期，韩国国内投资持续萎缩、收入差距不断拉大，由此韩国政府加大了新技术领域的研究开发投入，致力于创新主导型经济体系的构建。同时，韩国政府实施积极的 FTA 战略，与多个国家同时展开 FTA 协商，获得了巨大的成果，其中 2007 年 6 月与美国签署了 FTA 协定，2010 年 10 月与欧盟签署了 FTA 协定，并且已生效的 FTA 中涉及的国家已超过 40 个。为了开辟未来收益的源泉，韩国政府综合评估可否提高企业价值、技术与产品是否先进、可否带来经济增长和扩大就业等因素，拟定韩国未来新增长动力产业。2009 年 5 月，韩国政府正式公布《新增长动力综合推进计划》，确定了三大领域即绿色技术产业领域、尖端融合产业领域、高附加值服务产业领域，17 个新增长动力产业（参见表 15—2），并到 2013 年为止共投入 24.5 兆韩元的资金。这一计划又包括，新增长动力具体推进计划、技术战略指导、人力培养综合方案、中小企业支援方案等 4 个具体计划。

其技术战略指导包括：通过“选择与集中”，为抢占未来市场以及新市场而选定 62 个部门作为明星品牌，再分 1200 多个核心技术课题，有步骤地进行具体开发。同时为了新增长动力产业的持续发展，用十年时间拟培养 70 万名核心人力。

表 15—2 三大领域 17 个新增长动力产业

绿色技术产业领域	尖端融合产业领域	高附加值服务产业领域
1. 可再生能源	7. 广播通信融合产业	13. 全球医疗保健
2. 低碳能源	8. 信息技术融合系统	14. 全球教育服务
3. 高度水处理	9. 机器人应用	15. 绿色金融
4. LED 应用	10. 新材料、纳米融合	16. 文化产品

5. 绿色运输系统	11. 生物制药、医疗器械	17. 会展、旅游
6. 尖端绿色城市	12. 高附加值食品工业	

资料来源：韩国知识经济部，《新增长动力综合推进计划》，2009年。

### 15.3.2 如何转型

#### (1) 产业政策从直接干预转向立法确定

韩国产业政策转型之前，其产业政策的特点是政府主导，韩国在很大程度上依靠国家指导性计划干预，其产业政策直接由政府部门做出并执行，而且有明确的国家计划和优惠政策。产业政策转型后，韩国才放弃了国家的直接干预，注重市场机制，尽量减少对市场的干预，更多地让市场机制引导企业的经营活动，同时通过法律来确定产业政策。可以说，韩国经济的快速发展与政府在产业政策方面的推动密不可分。

韩国政府非常重视制定国家级的产业发展战略规划，从宏观层面对新兴产业的发展进行引导，并根据经济环境变化做适时调整。近年来，韩国在文化产业、半导体、平板显示器等新兴产业领域发展迅速和政府实施产业推进政策有很大关系。韩国政府从2003年提出在“十大未来发展动力产业”政策、制定个人机器人技术开发计划开始，继而在2008年出台《智能机器人开发与普及促进法》，到2009年的“第一次智能机器人基本计划”以及“新增长动力规划及发展战略”。2008年国际金融危机以后，韩国政府积极寻求新的经济发展模式，并于2008年8月提出“低碳绿色增长国家发展计划”。2009年2月，韩国成立绿色增长委员会，公布了《绿色IT国家战略》以及《绿色增长国家战略及五年计划》，提出2020年跻身全球七大“绿色大国”、2050年成为全球五大“绿色强国”的战略目标。2010年1月13日，韩国政府颁布《绿色增长基本法》草案，旨在以绿色增长助推经济发展。

#### (2) 产业政策从注重传统产业转向注重战略产业

纤维纺织行业曾经是韩国的战略产业之一。但从上世纪90年代初期开始，由于受到中国等亚洲国家产品的激烈竞争，韩国纺织产品在国际市场所占份额开始下降。韩国不少纤维类制品企业纷纷向低生产成本国家和地区转移生产基地，韩国政府有关部门及纤维企业组织机构对该产业进行结构大调整，特别是

在产品结构调整上下工夫。组织韩国的化纤、纤维、印染和纺织企业展开大协作，共同合作，加强新技术产品的开发。成立了韩国染色技术研究院、韩国纤维开发研究院以及周边的染色工业园区，形成了从染色、配色到实验、数码技术开发、集中污水处理、热能供应等一体化研制和开发与应用。集产、研、学为一体的高科技研究开发中心和生产中心。据韩国产业资源部统计，自 1997 年至 2004 年期间，韩国纺织服装行业在韩国各主要行业中的出口成绩最佳，累计创出 761 亿美元的顺差。年均外贸顺差达 120 多亿美元。在各行业里居榜首。类似的传统产业，韩国也大力进行升级。

韩国未来企划委员会于 2008 年 7 月公布了 IT 产业新增长战略《IT 韩国未来战略》，提出要在未来 5 年内投资 189.3 万亿韩元（约 1 万亿元人民币）用于发展基于 IT 的核心战略产业，以实现 IT 与其他产业的高度融合，为韩国经济发展创造新的动力，10 个产业包括汽车、造船、医疗、纤维、机械、航空、建筑、国防、能源和机器人领域。根据《IT 韩国未来战略》，韩国知识经济部为开发汽车、船舶、机械、纺织和医疗器械等产业与软件等 IT 产业融合的技术，到 2010 年底累计投入了 3.5 万亿韩元。此外，韩国政府也非常重视软件在提升产业竞争力方面的重要作用，并通过资金、技术、产业、人才等方面的措施极大地促进了韩国软件的发展。其中，在工业软件方面，韩国采取自由竞争的方式，引入国外先进软件技术及产品，消化吸收和创新，支撑本国软件的发展，并迅速拓展其应用软件市场，并于 2009 年提出要在今后 3 年内追加投入 1 万亿韩元（8.56 亿美元），推进对外国企业的依存度高的内置型软件国产化，并培养软件专家。为推动出台的《IT 韩国未来战略》中的“IT 与产业的融合”，韩国政府及时整合了原产业资源部的产业、经贸、投资、能源政策职能，信息通信部的 IT 产业政策和邮政业务职能，科学技术部的产业技术研发政策职能，财政经济部的经济自由区、地区产业发展相关业务，成立了知识经济部，成为韩国管理实体经济的部门，为韩国推进 IT 与产业融合提供了高效的组织保障。

### （3）提出重点发展绿色产业的产业政策

为应对金融危机，韩国政府提出绿色增长战略，发布了《绿色能源技术开发战略路线图》，并在《新动力规划及发展战略》中将绿色技术产业列为重点发展领域。其推出的具体举措，要包括：①2009年1月，韩国公布了《新增长动力规划及发展战略》和《绿色能源技术开发战略路线图》，制定绿色战略规划与路线图，确定战略的发展路径与推进的重点领域；②鼓励和吸引民间资本参与，推动产业结构调整与企业转型；③促进财税、金融等领域的支持与创新，加大对绿色产业的投入；④实施标识警告制度，规制能耗产品的使用与排放；⑤聚焦重点领域和产品，推动绿色战略的实施；⑥出台国家温室气体减排规划，明确绿色战略的目标和重点。

#### （4）从扶持企业集团转向对大型企业集团进行改革

为了实现经济增长目标，20世纪70年代起，韩国政府采取各种财政、信贷、贸易等优惠措施，扶持了一批企业集团，减少了资本的分散性和不节约性，提高了资本集中度。企业集团的迅速成长，使韩国产品增强了国际竞争力，促进了出口，带动了各个产业部门的发展，促进了韩国经济的增长。这种政府主导推行的企业集团化战略，适合于韩国在比较薄弱的工业基础上发挥本国的比较优势，发挥规模优势，增强国家竞争力。

2003年以来，韩国开始对大型企业集团进行改革。除现代、大宇、三星、LG和鲜京五大集团外，排名第6至第30位的大企业集团都将列入改革的名单之内。同时，韩国政府还颁布了推动中小企业发展的具体措施，如风险企业投资基金将集中支援电子、机械、音像、时装、软件等风险企业；增加中小企业产品在政府采购中的比重等等。

#### （5）充分考虑顺序发展与产业发展规律

在20世纪60年代韩国经济起飞阶段，实行的是“重工轻农、重出口轻内需”的倾斜产业政策：在1972-1979年之间，韩国的产业政策倾向于重工业，确定了钢铁、纤维、汽车等十大战略产业，保证了产业结构从轻纺工业向重工业的顺利过渡；20世纪80年代后，国际形势发生了变化，韩国提出发展技术和知识密集型产业；进入21世纪，韩国又把信息技术产业作为韩国的重点发展产业，并出台了“促进信息化基本计划”、“网络韩国21世纪”等一系列措

施。目前，半导体、液晶显示器、移动通信终端机已成为韩国的主力出口商品。今后将集中投资开发第四代移动通信、信息保护系统等核心技术，促使信息技术产业继续成为拉动韩国经济、创造就业机会的主要动力。纵观韩国产业发展史，韩国政府在特定阶段采取的都是有选择、有重点的产业政策。

另外，政府通过宏观经济政策，间接对产业发展方向给予引导，避免成为产业投资主体和经营主体。另外产业政策也必须与财政政策、金融政策等宏观经济政策相一致，才能收到好的效果。产业政策必须与社会发展相协调，才能保证社会经济平衡稳定发展。如重化学工业政策必须与环保、就业、社会公平综合兼顾，不能只采取单项政策，否则会导致增长与发展相矛盾的结果。

#### （6）注重创新机制的利用

60 和 70 年代，技术引进受到韩国政府的重视，其引进模式为“三段式”，即“技术引进-消化-吸收”的模式。然而，韩国只重视引进技术而忽视了技术开发，当时的研究开发费在国民生产总值中的比重只有 0.5%左右，远远低于技术引进的费用。同时对于能够强化技术设计开发能力的“软”技术引进比较少，其引进主要是一些应用技术。80 年代，韩国实施了的政策以鼓励产业技术开发为重点，并采取了相应的措施以进一步推动战略产业的发展。一是成立“技术振兴审议会”，它是由总统直接管辖的科技开发最高审议机构，通过这一专门组织，由总统、科技处官员和企业界研究机构等共同审议和调整国内科技政策，研究世界科技动向，解决有关重大问题。二是重视技术开发，加大其投资，努力使研究开发费占国民生产总值的比重上升至 2%左右。三是为政府在税收、金融等方面提供一些优惠政策分担企业技术开发的风险，同时鼓励产业技术开发。虽然经历了一些政策改革，但韩国在这一时期的还只是停留在重视一般科技水平对产业发展的作用上。90 年代后期，韩国进一步实施“科技立国”战略以期更快从亚洲金融危机的低谷中走出，重视高科技产业和高等教育的发展。政府发布了《21 世纪经济前景构想》的报告书，书中指出：新政府将加大科技产业的投资，力争在 2020 年使其在国民生产总值中的比重升至 5%-6%，赶超西方发达国家水平。同时加强对高科技产业的研发，通过科技升级推



动产业结构向高级化方向发展，将知识和信息技术密集型产业发展成为韩国 21 世纪的主导产业。

另外，随着“21 世纪韩国精英工程”和“教育信息化工程”相继开展，国内掀起了一股开展了全民信息化教育运动的高潮，为韩国培养信息化教育人才奠定了基础。此外，风险企业的发展受到重视，政府采取各种的扶持措施使其发挥火车头作用，扩大就业量，不断地拉动国民经济增长，推动产业结构的调整和升级。

## 15.4 转型成效与问题分析

### 15.4.1 转型成效

韩国的产业政策对本国企业的规模、行为、绩效，以及产业结构和整体经济发展方向，甚至是韩国的国际地位和影响力方面都产生了深远的影响。产业政策促进了韩国工业化大发展，推动国民经济发展的奇迹。也就是在那段时间韩国的轻工业产品出口不断增加，重化学工业产品的出口也不断增加，涌现了一批拥有很强实力的大企业，推动了国民经济的大发展，迎来了历史上最大的经济繁荣。

#### (1) 文化产业异军突起

电影和电视剧简称韩剧。韩国产业政策转型后，韩国娱乐公司在借鉴日本青春偶像剧的基础上，制作发行水平都有质的飞跃，形成了家庭剧、伦理剧、青春偶像剧和情景喜剧等多个电视剧种。韩剧在亚洲其他国家和地区也赢得较高收视率，逐步占据较大市场份额。2010 年，韩国电视剧对华出口总额高达 170 亿韩元，同比增加 172%。2011 年，韩国本土电影占据韩国国内市场份额的 51.9%，仅次于 2006 年 63.8% 的最高纪录，也是韩国电影有史以来第五高的年份。韩剧在中国受到热捧，连续多年占据大陆引进剧的大部分名额。

韩国流行音乐。韩国具有悠久的乐舞传统和精湛的表演技术，创造了很多脍炙人口的歌谣歌剧。2003 年，制定《音乐产业振兴五年计划》，提出将音乐产业发展成为核心创意产业。国际金融危机后，韩国政府于 2009 年颁布《音乐产业振兴中长期规划》，把扩大国内音乐消费需求、扩建音乐基础设施、增强国际文化交流活动作为提振音乐产业的三大战略，并决定政府注资 1275 亿韩

元资助音乐市场开发、版权保护、人才培养和数据库建设工作，促使音乐产业尽快摆脱国际金融危机后发展趋势下滑的困境。由于韩国政府持续刺激音乐产业，音乐产业成为韩国国民经济发展中的重要动力。2003 年，韩国国内音乐市场规模达 3 亿美元，唱片公司 1000 多家，唱片发行公司 230 多家，年产唱片近 1.9 亿张，销售额达 1355 亿韩元。2012 年，韩国音乐界最受欢迎的歌手朴载相发布他的第 6 张专辑，其歌曲被译成 100 余种语言。

韩国是世界最大的在线游戏生产国。从目前数据看，国际金融危机降低了韩国游戏产业的增长幅度，但总体看，无论是韩国国内游戏市场，还是海外游戏销售市场都仍然保持较高增长速度。2008 和 2009 年，韩国国内游戏市场增长率分别为 9%、17.4%；2010 年较上年再增加 1 万亿韩元，韩国游戏产业国内市场总规模达 74312 万亿韩元，同比增长 12.9%。其中，网络游戏以 47673 万亿韩元的总规模占据 64.2%的国内市场份额，排在第一位；电脑游戏以 17601 万亿韩元占据 23.7%的国内市场份额，居第二位。同时，韩国游戏产品的进出口情况也表现优异。2010 年进口 24253 万美元，同比减少 27%；出口 160610 万美元，增加 29.4%。其中，网络游戏出口 154485 万美元，进口 3797 万美元，成为韩国出口换汇的重大项目和韩国游戏重要出口种类。2013 年，韩国新一届政府提出未来国际化的五大核心产业战略，游戏产业排在第一位，充分显示韩国政府对游戏产业的高度重视。

韩国通过积极制定大力支持文化产业发展的产业政策，使得韩国文化产业快速的崛起，从而将韩国的文化推向国际，扩大了国家的知名度和影响力。从 1998 年确立了“文化立国”的战略开始，在政策上全面跟进出台了《国民政府的新文化政策》、《文化产业促进法》、《文化产业发展推进计划》等法律保障政策。2011 年 4 月，韩国政府还专门成立了文化创意产业振兴委员会，主要目的是集国家之力振兴文化产业。2011 年 5 月，韩国还专门制订了文化创意产业振兴基本计划，对 3D 等高端技术领域给予政策倾斜。另外，韩国还通过改善贷款保证制度和保护知识产权等措施，为文化产业的发展提供良好的市场环境。

## （2）新能源产业迅猛发展

核能。韩国缺乏自然能源，因此非常重视核能的开发与利用。2000-2009 年韩国核能专利申请数量为 123 件。由于韩国政府对核能产业进行了长期技术开发规划。所以韩国的核能专利质量较高，专利技术转化能力强，核产业技术在世界范围内比较先进，在民用核能方面，韩国已经与法国、日本并列为世界最先进的三大国家。目前，韩国运转中的核能机组有 20 部，总装置容量约 17.7 百万千瓦，核能发电比例为 38.6%，另有 4 部机组正在兴建中，规划兴建的机组亦有 4 部。韩国计划将核能发电装置容量从目前的 26%提升至 41%，至 2030 年韩国将新建 11 部核能机组。预估核能发电量将从 2007 年的 1 370 亿度电增加为 2020 年的 2 250 亿度电。基于国内的核电产业发展基础和技术实力，韩国积极实施核电出口战略。2010 年初，韩国知识经济部发布了《核电出口产业化战略》。根据这一战略，韩国政府计划到 2030 年出口 80 座核电站，力争将世界新增核电站市场占有率至少提高到 20%，成为继美国和法国之后的世界第三大核电出口国。届时韩国核电出口总收益将达 4 000 亿美元。韩国企业积极实施核电海外投资战略，2009 年底，韩国电力公司联盟竞标获得了到 2020 年前为阿联酋建设 4 座核电站的超大订单。2010 年，韩国与土耳其签订了《核电项目合作相关的联合公报》，为土耳其承建两座核电站。

太阳能。韩国太阳能专利申请量在国内居新能领域首位，但从专利申请的国际比较来看，韩国太阳能专利件数不及美日的零头。韩国太阳能光伏产业发展的规模和技术水平难以与西方发达国家相比，但近年来已经显示出强劲发展势头，2008 年韩国太阳能产业总产能为 567 兆瓦，到 2009 年增加到了 900 兆瓦，2013 年，韩国的太阳能产能增至 1 300 兆瓦。目前进入太阳能发电领域的大型企业集团及其系列企业已达 20 多家，其中三星、LG、现代重工、STX 太阳能等大企业成为韩国太阳能产业发展的积极布局者。

风能。韩国的风力发电技术在国际上来说相对比较落后，虽然近年来加快了风能技术开发的步伐，韩国风能专利在韩国新能源领域占有一定的比重，但总体而言，韩国风能专利技术不多，专利技术转化能力不强，因此，韩国目前风能产业规模相对较小。韩国到 2009 年底累计总装机量为 364 兆瓦，2009 年当年的装机量仅为 86 兆瓦。2010 年以来，韩国政府加大了对风能产业发展的

投资和政策支持力度，根据韩国最新发布的《新再生能源产业发展战略》，韩国政府将风能产业列为核心发展产业，计划到 2015 年累计投资 10 万亿韩元，进行大型海上风力发电设备的开发。2010 年 11 月，韩国知识经济部发布了《海上风力促进计划书》，计划至 2019 年累计投入 9.3 万亿韩元，现代重工和大宇海事工程等公司将在韩国西南海域的釜山和灵光郡的海岸外，建造 500 台风力涡轮机，建设发电能力达 2 500 兆瓦的海上风力发电产业基地。

新能源汽车。在新能源汽车产业发展方面，韩国企业将主要目标放在混合动力车、氢燃料电池汽车上和电动汽车上。如韩国现代起亚集团目前将混合动力汽车作为重点发展目标。为加快油电混合动力汽车的开发。现代起亚集团已经同生产变速器、马达、蓄电池等核心零部件的 7 家汽车零部件厂商建立了合作关系，目的是加快油电混合动力车的开发速度。根据目前计划，韩国新型油电混合动力汽车于 2010 年推向市场，当年生产规模为 3 万辆，到 2018 年将达到 50 万辆。作为未来战略，现代起亚集团还将继续推动氢燃料电池汽车的开发。与混合动力汽车相比，氢燃料电池汽车的技术难度更高，环保效果也更明显，市场潜力非常巨大。韩国现代起亚集团目前在氢燃料电池方面技术实力雄厚，氢燃料电池车的生产研发以现代汽车公司为中心，韩国国内共有 120 多家企业联合参与，与其他发达国家基本处在同一水平，预计到 2030 年，该新型动力汽车的生产量将达到 100 万辆，创造产值将超过 16.8 万亿韩元。此外，韩国政府高度重视电动汽车的技术研发和产业发展，计划到 2014 年累计投资 4 000 亿韩元支持韩国企业研发电动汽车相关核心技术和零部件，将电动汽车量化生产的时间从 2013 年提前到 2011 年，并将采取各种措施普及电动汽车，计划到 2020 年将国内 10%以上的小型汽车改为电动汽车。虽然目前韩国在纯电动汽车方面还未进入量产阶段，整车生产与发达国家相比还存在差距。但现代起亚汽车集团计划到 2012 年生产 2 500 辆电动汽车，并首先供应给政府机关等公共机构。从 2013 年起向普通消费者销售电动汽车。

### (3) 韩国产业结构进一步优化升级

韩国产业政策转型后，电子信息产品成为主导，韩国成为世界第三大半导体生产国。在出口产品中，重化学工业品占 80.8%，其中电子电器类产品达 40%

（工业用电子品 14%，电子附品 20.1%）。从进出口结构来看，韩国贸易具有加工贸易形式的特点，重化学工业品、资本品和电子信息产品大进大出，2000 年韩国进口产品中主要重化学工业品占 67.8%，其中电子电器类为 28%（工业用电子品 8.3%，电子附品 16.6%）。

进入 2000 年以来，韩国经济稳中有升，在设备投资和出口大幅增长的拉动下，韩国经济总体上实现了中高速增长。韩国经济走出谷底，呈现复苏态势。此间，韩国政府制定了刺激出口、吸引外资等一系列经济振兴对策，同时及时根据实际情况进行调整；国内具有相当规模和基础的多家知名大企业财团积累了较为丰富的经济发展经验，科技、教育水平也较高，应对各种经济困难时能够较自如。

#### 15.4.2 存在问题

##### （1）大企业集团问题重重

韩国产业政策支持大企业集团的发展。然而大企业集团发展需要有雄厚的资金和实力，因此韩国家族式的大集团企业就应运而生，一方面来说有利于韩国培育拥有国际地位实力的大型企业，扩大国家的国际影响力，带动整个国民经济的发展，例如我们所熟知的得益于韩国产业政策而培育成长起来的大型跨国集团：三星集团和 LG 集团；但是另一方面，却使得韩国的中小企业发展收到了抑制，导致了韩国企业规模结构中大企业占主导，小企业发展不足的不均衡现象，行业集中度很高。

但近期来看，在产业政策支持下的大企业集团发展也不尽人意。例如，因三星集团独大而导致持续竞争力不足问题。三星集团是韩国最大的企业集团，在近 70 个国家和地区建立了近 300 个法人及办事处，员工总数 20 余万人，业务涉及电子、金融、机械等众多领域。韩国产业政策转型后，三星集团得到了长足的发展。2000 年 5 月三星 Techwin 开发出配有 210 万像素 CCD 的数码相机，同年 8 月，三星康宁德国子公司被评为外国人投资企业最佳企业；2006 年，三星集团成为全球第 35 大经济体；2010 年三星旗下的智能手机将有 50% 的采取 Android 操作体系，全面转投 Android 这个最火的开源平台；2012 年 6

月，三星成为微软 Windows Phone 8 的首拨合作 OEM 厂商；8 月 24 日，三星却宣布其全球第一家体验店在澳大利亚悉尼开张营业，2012 年 10 月 2 日，世界规模最大的品牌咨询公司“Interbrand”公布了“全球 100 强品牌”，三星以 329 亿美元的价值品牌排名第九位；2013 年 5 月三，星宣布他们在 5G 移动通信技术领域的研发工作取得了突破性进展，最高下载速率达到 1Gbps；2014 年 2 月，在西班牙巴塞罗那举行的 2014 年世界移动通信大会上，三星推出三新款 Gear 系列智能手表 Gear 2、Gear 2 Neo 和 Gear Fit。

然而，2014 年 11 月 26 日，三星集团决定向韩华集团出售以三星综合化学为主的石化部门子公司和军工子公司三星 techwin，交易金额为 1.9 万亿韩元（约合 17.2 亿美元）。这是三星集团自 1997 年底爆发金融危机以来第一次把主要部门的子公司出售给其他集团，这次出售将成为三星集团重组拐点。重组后，三星将专注于电子产品、金融业以及建筑业。截至目前，三星集团已经对旗下的 70 多家公司展开了全面重组，包括三星 C&T 和三星重工在内，三星集团将有数以百计的高管调整工作岗位。

三星集团从辉煌到出售、重组有其发展的必然性，然而这也与韩国采取的政策密不可分。转型后的韩国产业政策虽然为大企业集团的发展提供了有利条件，但同时也埋下了注定其失败的祸根。

## （2）企业对产业政策过度依赖

韩国制定产业政策时，将大部分的优惠税收、低利率贷款、政府投资基金等金融资源都倾向于其大力支持发展的产业，因此可以为相关行业的企业的发展提供了多方面的支持，推进企业向相关产业的方向发展，进一步提高企业的经营绩效。例如为了支持绿色产业发展，韩国政府有关绿色产业技术研发的预算规模由 2008 年的 1.4 万亿韩元增长到了 2011 年的 2.8 万亿韩元。在政府的鼓励引导下，民间部门的投资也大幅增加，投资效果非常明显。另一方面，通过改善制度，为绿色产业发展提供良好的金融支持环境。截至 2010 年的统计，韩国国内的新再生能源相关企业已有 212 家，就业人员超过 13000 名，生产总值达到 8.1 万亿韩元，大大提高了新再生能源企业的生产绩效，这些企业也进入了快速增长的轨道。

然而，这些优惠扶持政策大部分倾向于大规模企业，导致很多企业出现对政府政策的过度依赖、过渡交叉持股、交叉担保、寻租以获取更多优惠贷款等行为。这些大企业集团利用产业政策的倾向保护扶持攫取了大部分的优惠资源，但是企业的绩效却日益恶化。主要原因就是产业政策是政府自主选择的主导产业和企业发展对象，但是这与政府所选择的大企业自身发展比较优势和客观条件不一定是相似的，企业反而会利用这种产业政策的依赖性，疏于创新和发展的步伐，滋生各种加剧企业风险的行为，从而恶化企业绩效。

## 15.5 启示

### 15.5.1 转型是不同发展阶段的必然要求

韩国经济与产业迅猛发展的事实得利于韩国产业政策的转型，转型也是推动经济增长和可持续发展的必然要求。许多实现都证明了国家经济的发展离不开适应其发展阶段的产业政策转型。国家经济发展到一个新的阶段，必然会出现一系列的新问题，如体制问题、资源问题、生态问题等等，这些都是要我们在新的经济形式下要直接面对的问题。面对新形势下的新任务，若原有的产业政策已不适用，就必须对产业发展目标和实施手段做出规划，这就需要拟定新的产业政策，即产业政策的转型。

### 15.5.2 转型是政府的自我革命

转型是政府对现有政策的根本调整和改变，韩国政府在产业政策转型中起到了巨大作用。韩国政府在东亚危机后审视当时境况，对原有的产业政策做出了大幅度的变革。在产业政策转型中，韩国政府从直接干预转向市场主导，从行政手段转向利用经济和法治手段，这些都是政府在调整自己的职能、削减自己的权利，对政府来说确实是一场前所未有的革命。正因为韩国政府成功的自我革命才使得其经济快速发展，产业逐步具有竞争力。

### 15.5.3 转型根本是市场秩序的重建

产业政策的转型涉及到市场秩序的问题。转型是改变原有的产业政策，是对市场主客体的利益整合和调整。产业若想真正转型，必须使新的产业政策做到确保市场准入和退出秩序，进入市场的经济主体必须具备一定的资格，退出市场也必须有一定的规则；必须使新的产业政策做到确保市场竞争秩序，防止

垄断，竞争也必须使用正当手段，不能用倾销等办法打击竞争对手；必须使新的产业政策做到确保交易行为秩序，交易行为应以诚信为本，买卖自由、买卖公平。如此才能使转型后的产业政策更好服务于市场、服务于经济，所以产业政策转型的根本是市场秩序的重新建立。

#### 15.5.4 转型目标是催生新产业革命

每个国家在不同的经济发展阶段需要发展不同的产业来支撑经济。当经济发展到一定时期，为了适应国际环境、发展本国经济，就必须对原有产业政策进行修订。新的产业政策，即转型的产业政策需要对适应经济发展形势的产业给予倾斜，需要对新兴或幼稚产业给予一定的保护，这可能会引起产业的升级换代以及新产业的出现，转型政策就如同新产业革命的催化剂。

### 参考文献

- [1] 朴东宙. 韩国产业结构调整及其对中国的启迪[D]. 长春理工大学. 2011.
- [2] 金善女, 邢会. 韩国产业政策的成功演变及其启示[J]. 河北工业大学学报. 2005(12):109-113.
- [3] 李智娜. 韩国产业政策的演变及其启示[J]. 商业时代. 2007(6):100-112.
- [4] 魏蔚. 韩国产业政策分析[J]. 亚非纵横. 2007(6):42-46.
- [5] 崔永植. 韩国产业政策及其发展研究[D]. 延边大学. 2013.
- [6] 霍焱. 韩国产业政策研究[D]. 延边大学. 2003.
- [7] 黄磊. 韩国德国产业政策比较及对我国的启示[J]. 国际经贸探索, 2004(3): 39-42.
- [8] 曾超. 韩国的产业政策研究及启示[J]. 商. 2013(10):215-217.
- [9] 曹玲, 张慧智. 韩国能源产业政策分析及启示[J]. 社会科学战线. 2013(2): 256-258.
- [10] 杨丽. 韩国优化产业结构的经验及对中国的启示[J]. 中国市场. 2014(4): 24-27.
- [11] 李淑华, 崔基哲. 论韩国信息产业发展中的政府推进作用[J]. 延边大学学报(社会科学版). 2014(5):20-25.



[12] 魏蔚. 试析韩国绿色增长战略与新能源产业发展[J]. 当代韩国. 2012(4): 48-59.

## 第 16 章 法国的产业政策分析

### 16.1 引言

法国的产业政策具有比较强的政府主导性。在二战结束后至上世纪末法国一直推行类似于社会主义国家五年计划那样的阶段性国民经济指导方针政策。在传统的欧美资本主义国家中，比较而言法国更加看重由政府指定的宏观经济政策。这与我国在战后所使用的前苏联的经济模式有共同之处。另外，法国在战后开始的那段岁月以农业基础设施的建设为主，通过农产品的富足来带动手工业、制造业的快速发展。在上世纪七八十年代由于国际金融体系的瓦解，欧美发达经济体普遍陷入滞涨。法国进行积极的转型，将未来国家经济的重心转移至高科技领域，使得国家能够依旧保有一定的竞争力。这些发展、转型的国家层面的思路和历程十分清晰。对于我国而言，目前正面临着在转型过程中出现的各种各样的问题，应该积极地从先发国家的历史经验教训进行研究，找出一条有中国特色，适合国情的转型道路。法国的产业政策的形式和结构的变化对我国有一定的借鉴意义。

### 16.2 法国产业政策演变的主要历程

与其它经历过战争的资本主义国家一样，战后法国的经济发展经历了战后重建阶段、工业现代化阶段和经济的滞涨与调整阶段。因为被德国的闪电战迅速占领全境，二战期间法国全国，尤其是中南部的农业设施和土地未受到多大破坏。然而作为被占领国，法国的工业基础设施则遭受了很大程度的破坏。战争结束后至二十世纪五十年代末，政府的主要目标是快速修复战时破坏的工业设施，以及推动一系列的政策振兴战后经济。另外，法国也在这一时期也开始加大能源、原材料和交通运输领域的政策力度。法国的核电计划也是从这一时期开始实施。

二十世纪五十年代末以后，由于马格里布战争的失利和一大批原殖民地的相继脱离，法国政府的政策着眼点从外部世界回到本土。此时政府的战略规划是在上一期的基础上大力高速推动经济的增长和人民生活水平的提高。产业核心从工业向制造业转型，并随之提高服务业的发展水平。随着 1957 年罗马条约

的签署，欧盟成员国的联系逐渐紧密，欧洲市场一体化概念的提出为法国的经济增长提供了有力的条件。德国的煤炭、英国的石油以及欧洲各国开放的市场促进了法国的经济增长。这一时期也是欧洲各国发展的黄金时期。

70年代由于石油危机、经济危机的爆发以及布雷顿森林体系的瓦解，整个世界的经济局势和金融局势发生动荡，法国也陷入了滞涨的困境。于是法国在八十年代初期对产业结构进行了调整，将重心从第二产业向第三产业进行转移。高科技领域和计算机信息领域得以发展，而农业与工业等物质生产部门的比重则进行下调。劳动密集型产业逐步向着资本密集型以及知识密集型的产业过渡。知识经济学、信息经济学的口号也随之兴起。

本世纪初以来，为应对经济的全球化和保持法国工业强大的竞争力，法国政府采取了更新的以保护和扶植小企业为主的产业政策，建立一系列的产业园区、提高企业内部的信息化水平、鼓励同行业或相关行业企业的相互联系，使小企业能够迅速拥有竞争力，加强市场的活力。

### **16.3 法国产业政策转型的主要特点**

法国战后工业结构的迅速调整离不开政府政策的推动，而比起其它的资本主义强国，法国的经济也更具有较强的政府干预色彩。法国的产业政策主要由中央政府进行主导，地方政府不制定较大的产业政策。

#### **16.3.1 始终贯彻以国家计划为核心的产业政策**

法国产业政策的主要特点就是推行以计划经济为核心的经济政策，并在每一届计划中都推行相应的产业政策，每一次的产业政策都是对产业结构的调整。在二战后萧条的经济环境中，法国私营企业的力量十分薄弱，根本无法带动经济发展，急需通过国家的力量进行有组织、有计划的经济行为。并且应该用法律法案来规定政策的实施对象、手段等细则，使得政策得以有效地实施。于是法国推行举国体制，将企业捆绑在国家的车轮上共同发展。1947年二战结束后，法国政府开始推行大约五年一期的经济计划，每次计划中都会明确国家进一步发展的预期目标，也会规划出下一个计划的经济增长标准，并规定各个产业的政策目标以及实施措施。前三个五年计划从1947年至1961年，主要是恢复战后的基础设施建设，发展基础工农业，并为接下来加工业的发展提供原材

料。第四个五年计划从1962年至1965年，将重点放在调整社会结构上。1970年至1975年的第六个五年计划开始对工业结构进行调整。1976年至1988年推行的第七个至第九个五年计划，开始施行地方分权以及一系列社会改革，对传统工业和落后的劳动密集型产业进行整顿，并将高科技、信息技术等产业设为未来的重点发展目标。1989年至1992年的第十个五年计划主要目标是完善法国经济体的各种标准，以便于更好地融入欧洲共同体。这种几年一度的计划经济体制在欧美发达资本主义国家中并不常见，但的确为法国在战后的经济发展中起到了不错的效果。政府使用国家的财政预算来对市场进行一系列引导和调整，使得整个市场可以遵循国家层面的产业政策相应地进行变化，并能够同时保有资本主义市场经济自发调节的活力。这种依靠强势政府而为之的混合经济体制对于法国在战后依然保有强劲的经济实力不无裨益。

### 16.3.2 扩大国有化，构建以国有企业为主的产业政策

与这种倾向于计划经济的混合经济体制相关的是，法国政府下大力气扶植国有企业，通过国有企业作为市场的标杆来实现产业政策。法国具有悠久的中央集权历史，它会为了支持主要的加工企业而建立很多为其提供原材料的小型企业。为适应1930年代的大萧条以及完成战后的重建任务，巨型的国有企业在一波接一波的国有化浪潮中应运而生。法国政府在石油、电力、铁路、航空等领域仰赖于各大国企的支持，EDF、TOTAL、Airbus 等企业均在国际五百强里面排名靠前。政府在执行国民经济计划的过程中也会与国企保持密切的合作。法国在管理国有企业事务上专门成立了国有资产局。它由法国经济财政部直属管辖，主要功能是管理并保值国有企业资产。它作为政府间接干预市场的主要通道，也在市场调节、产业政策引导方面起到了不可或缺的影响。在这个国有资产局中，法国财政部会邀请一些政界或是学术界的知名人士，对一些重要的文件法案等提出他们自己的看法。这样可以使得决策制定得更加合理，另外也能够保持与民众的互动，使政策制定的过程更加透明、合乎民主程序。另外，法国政府对于国有企业的管理还采取了财政总监制度，财政部内部任命财政监督员，驻扎在地方和国有企业内部，与工业部、国防部、运输部等部门派出的管理者们一起管理国有企业。在对国家层面的产业政策进行详尽的分析之后，他

们一起商讨国有企业下一步的运作方向，制定长期计划。强有力的政府以及实力雄厚的国有企业对社会起到了一定的推动作用，使得法国的政策方向更加集中。在大企业的庇护下，小企业所处的经济环境也比较平稳，市场的秩序性很强。

## 16.4 转型的内在机制与启示

### 16.4.1 转型的内在机制

(1) 在转型的过程中，法国的产业政策十分注重地区均衡性，并专门成立了机构对地区的政策实施进行监管。

法国对于地区政策非常重视，并实行了一系列的国土整治政策，城市、农村、山区、海边、老工业和新工业区均包括在内。为了引导地方的经济政策与国家相一致，政府首先对地方的整治方案进行统一部署，对老工业基地采取淘汰升级等策略，对于新工业基地进行扶植鼓励的方针政策，再由地方政府根据中央政府的文件进行下一步部署。国家还设立了专门的监督机构，对地方实施项目的进程进行检查。另外，中央还与地方大区签署具有法律效力的合同，成立责任制，这是为了落实国家经济计划的实施，保证与国家政策重点相关的项目得以顺利开展。

1981年之后，法国政府国土整治的手段得以进一步完善。政府把之前种类繁多的社会发展基金和地区发展基金、中小企业发展基金、农业手工业发展基金等都统一归为国土整治奖励基金，并于四年后立法将其标准化。七十年代后期，由于经济危机、缺少工作机会等社会压力，约七成的研究人员和四成的大学生都扎堆在巴黎，地区发展极不平衡。那么就需要将工业和科研基地从巴黎等主要大城市分散至全国各地，平衡整个国家的经济发展<sup>[1]</sup>。在此基础上，1982年法国政府实行地方分权法，将省长的权力向地方选举产生的市长和议长进行过渡。市级地方政府有更大的权力，他们有权勘查开采当地的煤、铁等矿产资源以及使用当地的自然资源，并可以根据当地的情况进行自主招商引资<sup>[2]</sup>。1983年再进一步下放权力，使大区可以有立法、行政等独立决策权以及自主制定社会、经济、文化等方针政策的权力，并可以独立制定财政预算和行使税收权<sup>[3]</sup>。在另一方面，法国政府在巴黎等地区建立科研生产部门实行劝阻式

税制、对外地，尤其是贫困地区参与国家国土整治的活动则采取诱导式税制。按照地域条件和企业人员的差异，给予部分或全部的税收减免。2000年，巴黎研究人员和大学生的比例已经降至45%和23%，并且在外省各个地区分别成立了地方的核心城市。里昂拥有大规模的科研基地、马赛、尼斯等地成为了旅游中心，夏天可以去蔚蓝海岸度假，也能欣赏普罗旺斯的薰衣草田。波尔多成为了世界知名的葡萄酒生产中心，大大小小的葡萄酒庄园遍布各地、享誉盛名。图卢兹是空中客车公司总部的所在地，也是法国有名的大学城。斯特拉斯堡成为欧洲议会的总部，在政治上的影响举足轻重。

(2) 以结构调整为主要目标，产业政策的鼓励对象从农业、工业向电子信息等第三产业发展，从资本密集型向知识密集型过渡。

在欧洲层面，为了适应新技术时代的发展，当时的欧共体在信息工业化、通讯技术、医疗卫生、环保等高科技领域进行了一系列部署。1983年，欧共体确立了为期10年的《欧洲信息技术研究与发展战略计划》，以期望于在一定的年限内追赶美日的步伐；1985年，密特朗总统计划建立欧洲研究协调机构、欧共体宣布建立《欧洲工业技术基础研究计划》。1987年，欧共体理事会通过为期5年的《科学技术发展总规划》以及《欧洲先进通讯技术研究和计划》<sup>[4]</sup>。欧共体理事会评估各个成员国的科技水平，并对有需要的企业给予贷款、补贴等优惠政策。这一系列的欧洲层面上的信息技术政策和规划，以及大力推广的科研鼓励措施，在很大程度上改变了欧洲高科技领域落后的局面。

法国政府也采取了一系列的政策来提高本国的信息化水平。1982年制定了《研究与技术开发纲要指导法》，首次将科研和技术开发列为主要的投资领域<sup>[5]</sup>。它使得公共科研机构的工作人员享受政府的公务员地位，并把研究机构和需要其成果的企业进行结合，既保证了科研机构的有效运行，也为企业提供了便利。同年还成立了国家科学与技术高级理事会，它聘请了各个科技领域的专家学者来为政府出谋划策。它的功能主要是针对未来法国在欧盟和整个世界领域的战略部署提出宏观的科技政策建议。还是1982年，法国政府实施了《电子行业行动计划》，为电子信息行业投资400亿法郎，以确保法国信息行业的发展。1983年法国政府还推出了鼓励创新的优惠政策，即科研税收信贷政策。它

的减免税负的优惠条件只有一项，就是科研活动开支的大小。其主要内容是：凡是研究与开发投资比上一年增加的企业，经审核批准后可以免交相当于研究与开发增加额25%的企业所得税，而1985年后这个百分比被增加为50%。1988年政府还补充规定，1988年以前未享受此种优惠的企业，可在1988至1990年间减缴税款。虽然这个减税额度有一定的上限，但能看出来法国政府对于高新企业的扶植不遗余力。另外，刚从学校毕业的工程师可以和企业签署工业研究培训协议，他们可以签署一个研究课题并执行三年，此期间中，国家科技部提供最高限额相当于受培训工程师工资50%的资助。此外，法国还向各个科研机构提供各类科研基金、补贴以及奖励措施。1984年实施了《全民信息计划》，为学校配置了12万台计算机、培养了10万名以上的教师，并对社会开放了1000多个公共实验室及7000台以上的计算机<sup>[6]</sup>。法国政府还努力推动信息技术的普及化，为中小企业制定优惠政策，要求企业都拥有自己内部的信息系统，提高信息化水平。另外，法国政府还实施了许多国家级的重大技术项目。1989年，法国政府制定了两大支持国家级重大技术项目的方案，一个是“技术突破”的方案，对处于工业样品阶段的工业研究开发项目进行技术可行性研究，由研发技术部负责；另一个是“重大创新”方案，对产品能在5年左右投放市场或实现工业化生产的项目，进行应用研究，由工业部负责。

这样集中化、密集式的科研政策部署体现了法国的国家力量。在对未来形势有一定把握的情况下，法国政府不遗余力地立法、建立了相关的研究部门、成立了理事会、施行国民经济计划并提出了税收优惠政策。它的产业政策手段多种多样，但又能够并行不悖、相互呼应，紧密地交织在一起，使法国的科技水平一直位于世界前列。另一方面，法国也在逐步调整钢铁、汽车等传统工业的产业结构，1973年的经济危机让东北部工业区的结构问题日益明显，失业率居高不下，企业亏损。1974年至1985年间，法国的生铁产量减少32.5%，钢产量减少30.4%，而从事钢铁行业的人员人数也减少了将近50%<sup>[7]</sup>。于是政府在1984年出台措施，颁布《工业结构改革方案》，减少东北部老工业基地阿尔萨斯、洛林等地的钢铁和煤炭产量，将机器和设备进行更新，提高钢铁、化工等技术含量和附加值并鼓励高新技术的发展。向国际市场开放，培养新兴产业、



引进外资，与国际接轨。国家也出资建造中小企业孵化器，对小企业的发展进行规划，在当地建立了很多工程师学校，对工人进行培训并鼓励年轻人学习。同时对内鼓励企业合并，将产能落后的企业淘汰掉，最终将剩下的40多家企业联合成立两家钢铁集团。两家有明确的分工，互相补充，此举完成了钢铁行业的结构升级。在汽车行业中，法国政府对日本汽车征收高关税，并对雷诺和雪铁龙两家主要的汽车公司给予补贴，同时为其信息化取得的成果，使得它们能够在日美汽车厂商的冲击下站稳脚跟，确保全球第四的汽车生产国地位<sup>[8]</sup>。

#### 16.4.2 启示

(1) 法国的产业政策并不是简单的直上直下式的命令性政策，它其实更多地寻求各级市场、各个经济领域的协调配合。

一项好的产业政策的最终目的并不是粗鲁地让其它领域为一个特定领域牺牲掉自己的利益，而是在将一个领域设为重点发展对象的同时，带动与之相关的其它领域，一起发展壮大。法国的产业政策，旨在推动某些特定的部门领域为国民经济的稳定运行提供持久的动力。自1981年以来，法国政府的主要产业经济政策为鼓励科技创新，包括基因科技、卫生医疗、材料和纳米工程等。以创新政策举例，它并不仅仅鼓励知识产权的保护，而是更进一步地推动实现更高的教育水平、企业家才能、为小型企业创造更多的生存空间、提升全球化时代下的生产力水平、推行绿色科技等等。

(2) 法国设立了很多行政手段来履行产业政策，并逐步地将其转化为有法律效力的规章制度来更好地完善其产业政策的实施，同时也使得其发布的竞争性政策与保护性政策可以很好地并行不悖。

战后法国为提升产业整体竞争力，经历了多次产业结构调整，并在产业政策转型的过程中加大了国有化的进程；法国还根据国家战略需求，直接对核能、高铁、发电站等高技术产业项目进行全额投资，从而促使该国医药制造业、汽车制造业、船舶铁路及航空航天器制造业、电子器件制造业等高技术制造业快速增长，并进一步带动其他行业的发展。整体上，法国在转型期间遵循的方针政策主要表现为，一是以国有计划经济为主，通过立法的形式来规范计划中包含的产业结构调整的政策，将信息技术列为未来的主要发展目标；二是



对产业目标的执行力度非常强，在认定未来的发展方向之后，通过各种立法、行政文件、税收等手段对目标产业进行全方位的支持和激励，并根据自身区域特点，在工业转型的重点地区相应设立高新技术产业区及新工业区；三是政府也不遗余力地建立了很多专门的机构，来更好地引导产业结构的调整。比如说在促进科技成果产业化方面，法国政府就以法令规定，各种研究机构必须向企业推广科研成果，在大学内增设“成果转化服务中心”，促进研究成果转化，并在巴黎总部设立中小企业局，负责制定扶植中小企业的产业技术政策等。

（3）法国注重结合国内外经济形势及本国自身发展特征，确定优先发展行业及限制性发展行业，并运用财政、税收、信贷等多种政策手段，不断提升其市场的竞争与活力。

法国在确定优先发展行业及限制性发展行业方面，出于保护本国资源和民族工业考虑，注重转移或转产有污染的产业，大力发展高科技产业，逐渐实现产业内由以中低技术行业和资源性产业为主向以信息技术为主的高技术行业的演化。并通过财政、税收、信贷等多种政策手段，如逐步削减以至取消对亏损企业的补贴，对投资增长的企业给予税收优惠，逐年削减企业和个人的税负和社会分摊，减轻企业财政负担，建立工业现代化基金，专门为企业技术改造和实施发放低息贷款等，鼓励高新技术产品、低耗能产品的生产和消费，推动其价值链低端行业加快转型，不断优化供给和需求结构，推动产业结构自动升级。

## 参考文献

- [1]何农：《法国整治国土均衡发展》，《光明日报》，2000年3月
- [2]李玉平：《法国的产业政策实践及其思考》
- [3]潘小娟：《法国通过国土整治促进区域经济协调发展》
- [4]宋敏、王忠凯：《法国各主要政党对欧洲一体化的态度》，《国际论坛》2000年第3期
- [5]夏奇峰：《2010年法国创新政策及创新体系改革》，《全球科技经济瞭望》2011年26（9）期

[6]肖宁洪：《企业所得税税收优惠制度与技术创新》，《连云港职业技术学院学报》，2009年3月第22卷第一期

[7]刘慧：《法国国土规划理论与实践》，《发展规划研究》，2009年29期

[8]王绍祺、霍立浦：《技术进步和法国产业结构的变化》

# 第六篇 产业政策转型建议

## 第 17 章 从产业政策迈向竞争与创新政策

通过前几篇对中国产业政策现状与问题、多个产业政策案例及国际经验的大量研究，得出以下共识。

第一，无论是产业政策还是竞争与创新政策，它们都是国家治理经济的政策工具，归根结底，其在公共政策中的地位是由其在特定时代条件下所面临的重大现实问题和解决这一问题的效率决定的，在功能上各有侧重，政策运用目标、思路和手段也会各有不同。其中，产业政策重在应用政府的“有形之手”，引导资源流向符合国家战略方向，实现均衡跃迁；竞争政策意在发挥市场“无形之手”的作用，增强市场的可竞争性，引导市场尽可能实现竞争性均衡，促进资源高效配置；而创新政策则是采取“政府引导加企业主导”的作用方式，促进相关产业的创新活动及创新成果的有效转化。

第二，与改革发展前期相比，我国经济正在向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化。经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长，经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并存的深度调整，经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点。而当前，我国经济已进入新常态，并处于“三期叠加”的特殊阶段，新一轮科技革命和产业变革正在孕育兴起；我国的产业发展也正面临着后发优势逐渐减弱、制约因素日益显现、内生增长动力不足等新的形势与前所未有的挑战。

第三，面对历史性变化和新的产业转型任务，我国的产业政策转型指向亦十分明确，除了有效应用“有形之手”推动公平竞争和公平交易成为经济主体间最基础的社会关系，主动优化产业政策的实施方式外，要通过培育市场化的创新机制，进一步加强竞争与创新政策的制度供给，为市场配置资源提供优质的软基础设施，突出政策目标、政策手段、政策组织与程序、政策绩效评价等重点环节，不断推动从产业政策向竞争与创新政策转型，实现市场驱动和创新驱动型发展。

### 17.1 政策目标转型：从以产业扶持为主转向维护竞争和促进创新

虽然传统产业政策突出以产业扶持为主，对促进我国经济增长和产业结构调整发挥了重要作用，但随着市场体制的不断完善，其弊端逐渐显现出来，产业发展不平衡、技术进步乏力、环境污染加剧等问题，已严重制约着我国经济的可持续发展。因此，随着经济体制改革和政府职能转变，产业政策目标转型应当从以产业扶持为主转向维护竞争和促进创新。

**维护竞争，以竞争政策为取向。**我国的传统性产业政策，往往因重视发展规模经济和产业集中度等市场结构层面，而常常抑制了市场竞争机制的资源分配作用，且缺少有效的纠错监督机制，使产业政策的制定者容易被利益集团俘获，造成寻租、腐败等问题。结合前期国际经验的比较分析，日本虽然非常重视实施产业政策，但从上个世纪 70-80 年代以后，随着政府干预资源配置的作用逐渐让位于市场机制，其政策目标取向也经历了由竞争政策取代产业政策的转型发展。基于我国建设统一市场与维护竞争的客观要求，首先要坚定信念，市场化是社会主义国家经济体制改革的本质，竞争政策替代产业政策成为基础性政策，将是政府推动市场持续健康发展的重要基础；其次是要倡导公平竞争、自由竞争在深化改革中扮演的重要角色，以竞争引领市场化改革方向，彻底摒弃具有国家强制干预色彩的产业政策；再次就是要建立一个行之有效的市场监督机制，充分发挥市场的决定作用，严格规范产业政策的行使方式，更加注重通过市场竞争机制提高产业政策实施的有效性，确立竞争政策在整个产业政策体系中的优先地位。

**促进创新，以创新政策为取向。**创新是产业发展的原动力，是产业结构调整与转型升级的关键所在，也是应对新一轮科技革命与产业变革所带来挑战的关键所在。从美国产业政策的功能定位可以看出，其核心目标是长期专注于如何从整体上改变企业所处的商业环境，不断增强他们的创新能力和发展活力的。我国要实现以创新政策为取向，必须注重采取以下措施：首先，合理规划政府引导。坚持有所为、有所不为的原则，结合产业创新过程，强化跨产业政策的比较研究；进行有针对性的调整，及时引导与出台相关的创新政策。其次，有效借鉴发达国家的创新政策经验，如以税收优惠、减免或研究开发财政

拨款、补贴等形式提供支持的财政激励政策；以创造或者扩大对创新产品市场需求为目标的政府采购政策；风险投资鼓励政策以及中小企业政策；专利制度、规制政策等。再次，要主动畅通融资渠道。在有效解决市场失灵和创新成果产业化萌芽时期，一般存在较大的培育风险，需要先期畅通风险投资、天使基金和证券市场等融资渠道，发挥创新政策在融资方面的关键促进作用。

## 17.2 政策手段转型：从挑选型政策转向普适型政策

产业政策在世界各地普遍存在，在政府主导型的中国经济发展模式进入转型之际，产业发展过程中由于信息外部性和协调外部性而存在一定的市场失灵，产业政策的功能是在产业发展过程中弥补市场不足、矫正市场失灵，其立足之基在于市场机制充分发挥其在资源配置方面的基础性作用。因此，我国的产业政策手段转型，其核心已不在于讨论要不要产业政策，而是产业政策的施政如何能以“市场强化型”的方式来弥补市场不足、矫正市场失灵，而不是代替市场去主导资源配置，其最佳取向是从挑选型政策转向普适型政策。

**弱化挑选型产业政策。**现行挑选型产业政策因存在重大缺陷，如我国在钢铁产业政策方面，因长期从限产指标、淘汰标准、行业集中度等微观层面，强制性实施挑选型产业政策，其政策实施效果多不理想，挑选型产业政策的弊端亦日渐显现。综合来说，第一，采取广泛干预微观经济的产业政策，已带来较为严重的寻租和腐败行为。第二，投资审批、核准政策及市场准入等管制政策，由于限制和扭曲了市场竞争，对一些重要行业的效率提升产生了显著的负面影响。第三，目录指导政策常常超越我国经济发展阶段而片面追求发展高新技术产品和工艺，同时把本来具有市场需求的产能看作落后产能并加以淘汰。第四，片面强调市场集中度、市场规模，导致企业脱离自身需求和能力片面寻求扩大规模，并导致大量低效率的兼并重组。第五，维系行政垄断方式治理产能过剩，不仅加剧了市场波动，而且还会进一步加剧产能过剩的程度。第六，战略性新兴产业政策的实施，因过于注重补贴生产企业，已导致部分新兴产业的过度投资。

**实施普适型产业政策。**产业政策的普适性包括两方面的含义：一是指针对某一地区政策问题的产业政策，其全部或部分地适用于解决其他地区内的相同

或类似政策问题；二是指产业政策作为政府治理经济的政策工具，在其规定的有效时间和有效区域内（如全国或某个地区等）对政策客体具有普遍适用性。从西方国家普适型产业政策实践来看，确保所有的目标群体，即产业政策直接作用和影响的公众群体与社会成员，都能受到该产业政策的管制、调节和制约并平等享受其政策所带来的收益将尤为重要。为此，在实施普适型产业政策当中，必须明确坚持：第一，主动放松政府管制，退出挑选型产业政策，清除（除生态环境、生产安全领域以外）所有政府对微观经济不必要的直接干预，放弃政府试图主导产业发展与资源配置方向的做法；第二，建立健全市场制度，构建统一开放、公平竞争的现代市场体系，充分发挥市场的优胜劣汰机制，从挑选赢家转向有效提供服务；第三，针对创新、环保等市场机制存在不足的领域，在尊重市场机制、不扭曲市场机制、不扭曲市场主体行为的基础上有限作为，以补充市场机制的不足，而不是代替市场去主导资源配置。

### 17.3 政策组织与程序转型：从行政批文转向行政立法

自 1989 年国务院颁布《产业政策大纲》以及《关于当前产业政策要点的决定》以来，我国出台并实施了大量的产业政策。基于中国实践经验，我国产业政策的组织与程序因其自身特色的行政土壤或行政环境，形成了国家每个部办委局都能以“行政批文”，分散式颁发各自产业政策的历史格局；而现行体制模式下的行政首长负责制，因其权力的过于集中，他们基本上集政策问题的提出者、政策制定者、政策操纵者于一身，在产业政策的提出、制定、执行等各方面起着举足轻重的作用，各种重大决策长期缺少公众参与，致使行政手段在产业政策中所发挥的作用也超出了预期范围，很难保证政策的合法有效。因此，加快产业政策组织与程序从行政批文转向行政立法转型，已是大势所趋。

**组建国家竞争与创新政策委员会。**要借鉴欧美国家成立各种产业政策委员会的成功经验，结合我国经济体制改革总体进程及“十三五”重要规划机遇期，突出以国家层面的战略利益为首要考量，科学界定各政府部门的职责、权利，对性质相同或相近、联系密切的政策进行归并整合，注重减少冗余或职能重复，增强政策集中度，避免政出多门又相互矛盾的产业政策制定乱局，尽快组建由多部门参与的竞争与创新政策制定与管控协调机构——国家竞争与创新

政策委员会，全面承担起对国家竞争与创新政策绩效的整体综合评估，对竞争与创新政策需求的宏观指导，对相关竞争与创新政策职能部门制定权限的有效监管等；从建立健全产业政策的决策机构、协调机构、执行机构、咨询机构、监督机构等多个方面，设立国家竞争与创新政策评估委员会、国家竞争与创新政策研究智库、国家竞争与创新政策研究基金等相应的业务机构，负责国家竞争与创新政策研究专项的设置与招投标管理等，负责开展对重大竞争与创新政策制定的事前评估、事后评价等工作，定期或不定期向国家提交竞争与创新政策发展建议报告等，全面研判国家在当前及未来一段时间之内的竞争与创新政策发展趋势，系统化处理竞争与创新政策推广实施领域中的业务咨询问题，以期切实有效地提高国家竞争与创新政策的效率，为推进国家产业政策全面转型提供必需的组织保障体系。

**推动竞争与创新政策的去地方政府化。**我国产业政策的制定主体包括中央政府和地方政府两个层面。中央政府政策具有全局性、指导性和原则性等特点，地方政府政策则更具针对性、特殊性和可操作性，其不同的特征使得中央与地方政府、地方政府之间的产业政策存在时间、机构和内容等多方面的差异。竞争与创新政策去地方政府化，是指竞争与创新政策不能由行政权力和经济运行高度叠加的地方政府去主导，而应该主要由中央政府来综合行使，以保持竞争与创新政策对市场调节的统一性和协调性。从我国过去的产业政策实施效果看，一旦地方政府拥有竞争与创新政策决策权的自由度过大，往往就会加大上下级政府之间对经济运行信息的不对称程度，就会产生国家与地方之间的利益考量分歧与目标认知矛盾，导致国家竞争与创新政策的落空，比较明显的案例，就是现存部分行业很难解决的产能过剩现象问题，因很多地区只顾各自的地区生产总值、当地的税收与就业等局部利益，公开制定和执行偏离国家行业规范条件的地方性产业政策，鼓励盲目扩张生产产能，使得落后工艺装备难以淘汰，行业产能过剩，粗放式发展方式也就无法得到根本扭转。为此，要按照“有所为，有所不为”的原则，尽快让竞争与创新政策制定主体回归中央政府，并建议国家尝试以立法的形式，制定竞争与创新政策法，不断加强对行政机关和公务人员的法律规范，加强对行政机关的政策决策程序活动进行监督的

法律规范，真正做到依法治国，有法可依，以期为推进竞争与创新政策由行政审批文向行政立法转型提供必需的法制程序保障。

#### 17.4 政策绩效评价转型：从政府主导转向第三方评估

深入梳理评估改革开放以来制定的产业政策所发挥的绩效、存在的问题以及问题产生的原因，准确衡量和检查包括产业政策对经济发展的长期影响，以及具体产业的产业政策对促进产业发展的正向与负面作用等，进一步完善监测产业政策与宏观经济的动态相关决策关系执行活动的成本效益情况，是确保在后续的竞争与创新政策制定过程中主动吸取教训，并尽可能地降低其政策的负面效果，实现竞争与创新政策科学决策的关键举措。因此，为了解决我国产业政策决策中长期存在的制定不清、实施不力、效果不明等问题，确保竞争与创新政策的科学性、权威性和有效性，并推动政府治理能力的不断提升，必须加快推动产业政策绩效评价从政府主导向第三方评估转型。

**建立竞争与创新政策的第三方评估机制。**我国产业政策涉及的产业面因一直过于广泛，受多种因素的影响，政策的设计和实施主要局限于挑选赢家、关注规模经济、产业集中度等方面，导致产业政策的有效性十分有限。同时，由于各级政府对产业政策的解读与中央会有很大出入，很多时候中央下达的政策往往受地方政府自身的利益所干扰，使得政策的执行力度大打折扣，普遍存在对产业政策的实施缺乏有效监管的情况。而从现实操作过程来看，目前就算普遍转向竞争与创新政策，往往也都是由发改委牵头，召集少数相关部办委局协商制定后直接运行，既缺少对政策制定过程中事前的多元参与，也缺乏对政策实施绩效的监督、检查与事后的科学评估，如何减少甚至摆脱行政化手段的不确定性干扰，建立完善的政策绩效评价机制，将成为今后竞争与创新政策综合绩效评价的重要优化环节。为此，我们建议，要通过引入第三方评估机构<sup>84</sup>，主动结合竞争与创新政策的制定、运行、影响以及结果等，加快建立国家竞争与创新政策评估与审议制度，及时向社会作出公正客观的评估分析；同时可通过

---

<sup>84</sup>所谓第三方评估，是指其做出评估结论的机构或个人既非竞争与创新政策制定者，也非竞争与创新政策执行者，其实质是一种更客观的社会监督，并让监督更加客观、独立、公正。



网络等新媒体平台，广泛接受公众力量的有效监督，增加政府政策的透明度，以最大限度的减少竞争与创新政策的无效性。

**建立竞争与创新政策绩效评价负面清单制度。**绩效评价的制度化、评价结果的公示对政府而言无形中构成一种监督和问责，政府为了维持好的形象、赢得信誉，获取好的政绩，不得不更认真、更民主地进行决策，更严格地执行政策。李克强总理在 2014 年首次国务院常务会议上已明确指出，要继续把简政放权作为“当头炮”，审批事项逐步向“负面清单”管理迈进，做到审批清单之外的事项均由社会主体依法自主自行决定。负面清单管理不仅是市场准入方式的重大变革，更是政府管理政策绩效评价的重大变革；同时，这种管理方式还有利于规范和约束政府行为，并为建立竞争与创新政策绩效多元主体评价体系，创造稳定、透明、可预期的制度环境。因此，我们应当在做好从清单的编制思路、实施原则、配套改革等方面顶层设计的基础上，加快建立和完善国家竞争与创新政策综合绩效评价的“负面清单”制度，不断优化实施与管理程序，为整体性推进我国从产业政策向竞争与创新政策转型提供最重要的制度保障。

## 小结

产业政策一直以来都扮演着至关重要的角色，对于国家经济发展产生了非常重要的作用。十八届三中全会决议提出建设统一开放、竞争有序的市场体系，经济需要转型，产业需要转型，产业政策也需要转型。从实践来看，如果产业政策自身不实现转型，那么旧的产业政策不仅不能有效指导产业的转型升级，还有可能造成新的矛盾和冲突。从中国改革开放进程来看，“十三五”时期（2015-2020）正是我国实施创新驱动发展的关键历史机遇期，也是经济社会发展转型的重要时间节点；既是中国经济由“旧常态”步入“新常态”的初始阶段，也是中国能否成功跨越“中等收入陷阱”，到2020年实现居民收入翻番，实现小康社会并最终迈向经济更高发展阶段的关键时期。基于建设统一市场、扫除平等竞争的障碍的要求，产业政策作为经济发展新常态的微观基础，也已到了应该率先转型的关键时刻。

基于政府和经济社会各界对产业政策的普遍关注程度，课题组紧紧围绕“中国产业政策转型研究”这一命题，力求站在全国经济发展总体迈入“新常态”的战略高度及“十三五”重要发展机遇期，遵从发挥市场决定作用、提升政府治理能力、加大创新驱动力度等重大认知理念，紧密结合国内典型产业政策的历史演变规律，有效借鉴国际产业政策转型典型经验，建立了“竞争—创新”分析的基本逻辑关系，并围绕新常态下政策转型的维度刻画及转型大局，主动确定从产业政策迈向竞争与创新政策在整个经济政策体系中的优先地位，并将其作为产业政策转型的未来取向进行了重点研究，提出了组建国家竞争与创新政策委员会、推动竞争与创新政策的去地方政府化、引进竞争与创新政策听证系统等多项政策建议，从而不断加强竞争与创新政策体系的顶层设计、竞争与创新政策的组织模式创新、优化竞争与创新政策实施的制度环境等创新实践，应该说已达到了预期研究目标。我们最终希望本研究能为建立起我国未来完整的竞争与创新政策体系，提供有益启示与决策参考。