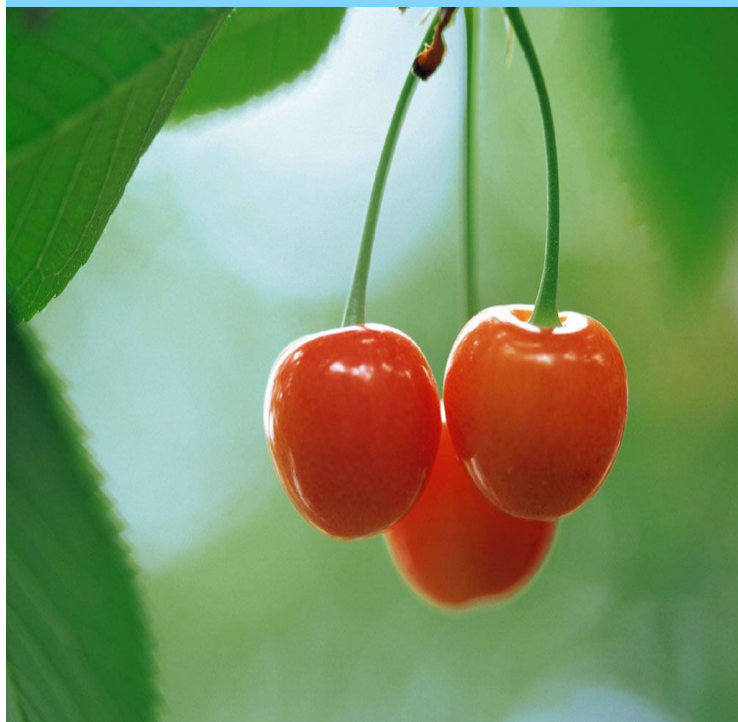


第八章 产业政策概述

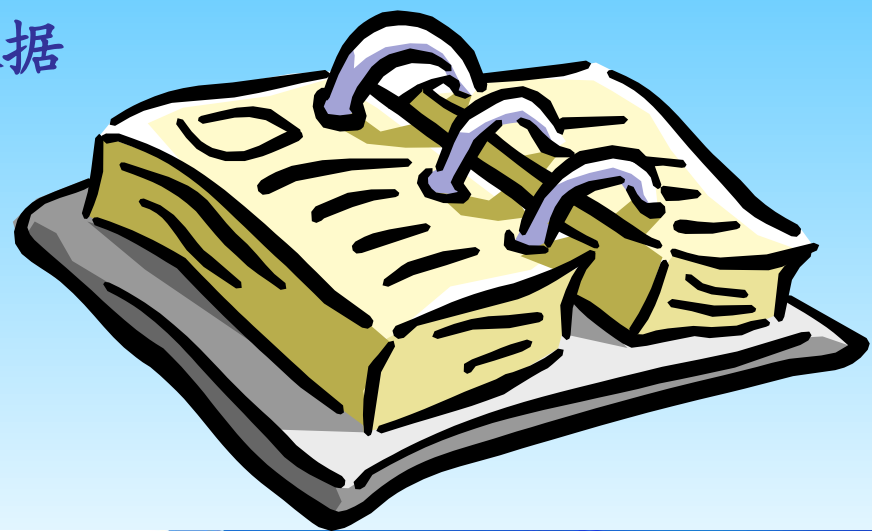


- 第一节 产业政策内涵、特点和作用
- 第二节 产业政策目标和手段
- 第三节 产业政策评估



第一节 产业政策内涵、特点和作用

- 一、产业政策的涵义
- 二、产业政策的起源
- 三、产业政策兴起与存续的理论依据
- 四、产业政策的作用
- 五、产业政策的局限性





❖ 产业政策通常是对以产业组织理论、产业结构理论、产业布局理论和产业发展理论为基本内容的产业经济学基本理论的应用，也是产业经济学理论价值的最终体现。因此产业政策研究理应成为产业经济学的重要组成部分。

产业经济理论和产业政策实践是相互依存、相互促进的。一方面，产业经济理论对产业政策有直接指导作用；另一方面，产业政策实践又对产业经济理论不断提出新的要求、提供新的研究素材，以此推动产业经济理论的丰富和发展。



一、产业政策的涵义

(一) 产业政策的定义

❖ 产业政策(Industrial policy)一词最早出现的标志，是1970年日本通产省代表在OECD(经济合作与发展组织)大会上所作的题为《日本的产业政策》的演讲。此后，有关产业政策的研究不断扩展，并逐步在各国政界和学术界受到关注。

❖ 对于产业政策，目前国际上尚无统一的定义。由于研究角度和学术背景的不同，人们对产业政策所作的解释也是多种多样的。



日本学术界具有一定代表性的三种观点

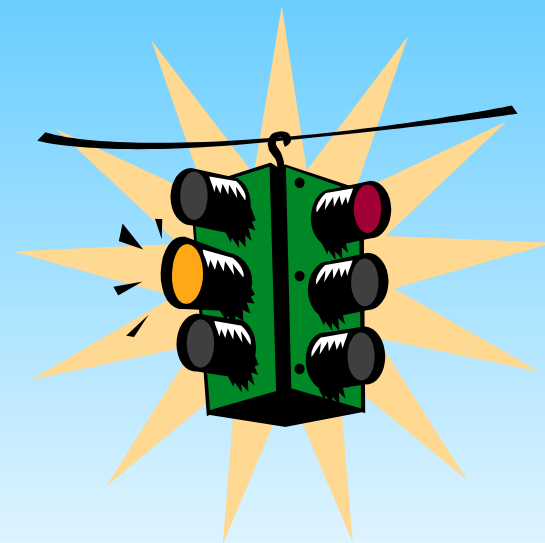
❖日本原通产省经济研究所所长小宫隆太郎认为——

产业政策是“对以制造业为中心的产业部门之间的资源配置实行干预的各种政策，以及个别产业内部的产业组织对私人企业的活动水平施加影响的政策的总和”。其强调，产业政策的核心内容，是针对资源配置方面出现的“市场失败”而进行的政策性干预。



❖由日本一桥大学、东京大学和庆应大学教授共同主编的《经济辞典》认为——

所谓**产业政策**，是指与产业之间结构有关的产业结构政策和与产业内部竞争组织有关的产业组织政策。前者以产业结构变化为目的，后者以实现公平竞争为目的。现实中的产业政策总是随着经济社会的发展而不断变化的。





❖ 《现代日本经济事典》则对产业政策作了比较全面的概括，认为----

产业政策是指国家或政府为了实现某种经济和社会目的，以全产业为直接对象，通过对全产业的保护、扶植、调整和完善，积极或消极参与某个产业或企业的生产、经营、交易活动，以及直接或间接干预商品、服务、金融等的市场形成和市场机制的政策总称。



❖各派学者的总体看法——

产业政策是各国在工业化过程中所采取的一种经济政策，任何有能力履行经济职能的国家都存在某种形态的产业政策。

概括地讲，产业政策是一个国家的中央或地区政府为了其全局和长远利益而主动干预产业活动的各种政策的总和。



(二) 产业政策的构成要素

通常包括

政策对象

政策目标

政策手段与措施

政策实施机构

决策程序与决策方式





(三) 产业政策同其他经济政策的关系

❖西方学者通常将产业政策、财政政策和货币政策并称为三大经济政策。这虽然大致反映了三种经济政策具有同等地位的事实，但并没有理清它们之间的相互关系。

❖日本学者提出，产业政策与财政政策、货币政策不是并列关系，不应当将它们相提并论。因为三者不遵循统一的分类标准，其着眼点也有所不同——产业政策表明它的作用对象和范围是产业全体，而财政政策和货币政策则表明它们分别以财政手段和金融手段为政策工具，其影响范围则是超越财政和金融部门本身的。



❖事实上，产业政策在多数情况下都需要财政政策和货币政策的配合才能付诸实施，也就是说，财政政策和货币政策经常充当实现产业政策目标的基本工具，它们之间是相互交叉、不可截然分离的。





二、产业政策的起源

- ❖ 产业政策的本质是国家对产业经济活动的主动干预。
- ❖ 广义的产业政策原型，是随着国家政权的诞生，并开始具备履行经济职能、干预产业活动时出现的。
- ❖ 严格意义上的产业政策则首先出现在西欧产业革命后开始工业化进程的资本主义国家。
- ❖ 据萨缪尔森证实，“从19世纪后期开始，在几乎所有国家中，政府的经济职能都在稳步增加”。



❖德国和美国从19世纪开始，就对民族产业采取过关税保护与扶持政策。

❖德国经济学家李斯特认为，在经济发展相对落后的国家，大多数产业都不具备同先进国家竞争的實力。在这种情况下，政府有必要以关税和扶持政策对本国的产业实行保护，待到经济实力增强之后，再实行积极的开放政策。

❖欧美各国早期产业政策的重要目标，是维持竞争秩序。这集中表现为反垄断政策以法律形式在欧美各国的正式出台。



- ❖日本自明治开国时起，就明确提出了“殖产兴业，富国强兵”的口号，并由政府直接出面创办了一大批官营的近代产业，以期通过对民间产生示范和劝业作用，来加速日本的工业化和近代化过程。
- ❖1870年工部省的设立，是明治政府开始有组织地执行产业技术政策的标志。工部省的核心职能是引进海外先进技术，它不仅被授权掌管明治政府的官营事业，还负责聘请外国技师和培养本国技术人才。
- ❖1886(明治18)年，日本政府颁布了长达30卷的《兴业意见书》，首次系统地提出了扶植和鼓励各产业发展的政策措施，其目标是加快工业化步伐。它是研究日本早期产业政策的重要史料。



❖中国的产业政策实践堪称源远流长。由于我国封建时代是“溥天之下，莫非王土”，政府可以名正言顺地对工农业生产进行干预，政府行为成为影响封建经济运行的重要因素。

❖据我国史学家研究，三国时期曹魏的“屯田”政策，北魏的“均田”政策和唐初的“均田”政策都有力地推动了土地与农民的结合，促进了当时的农业生产。设专职官吏掌管水利事宜、兴修水利设施，是我国历代封建王朝农业政策的基本内容。

❖这类政府行为较好地发挥了政府的权能，弥补了民间组织涣散的天然缺陷，改善了农业生产条件，促进了农业的发展。这些无疑都是我国早期产业政策实践原型的佐证。



三、产业政策兴起与存续的理论依据

❖经济是政治的基础，政治作为上层建筑对经济基础有巨大的反作用。大量事实证明，政治对于经济从来就不是无能为力的，国家权力可能促进或妨碍经济的发展。顺应经济规律的政府行为会促进经济的发展，而违背经济规律的政府行为则会阻碍、甚至破坏经济的正常发展。总之，政府总是影响经济的重要力量。

❖产业政策的本质是一种政府行为，是一种非市场性质的经济调控手段，是政府管理经济的基本工具。制定和推行产业政策是政府经济职能的重要实现形式。



对产业政策兴起与存续的理论依据的三种解释

- ❖ “市场失灵”说——产业政策的兴起和存续是弥补市场缺陷、完善资源配置机制的需要。
- ❖ “赶超战略”说——产业政策是政府在市场机制基础上更有效地实施“赶超战略”的需要。
- ❖ “国际竞争”说——产业政策是当今世界各国更好地参与国际竞争的需要。



四、产业政策的作用

- ❖ 弥补市场失灵的缺陷
- ❖ 实现超常规发展，缩短赶超时间
- ❖ 促进产业结构合理化与高度化
- ❖ 实现产业资源的优化配置
- ❖ 增强产业的国际竞争力
- ❖ 在经济全球化过程中趋利避害
- ❖ 保障国家的经济安全





五、产业政策的局限性

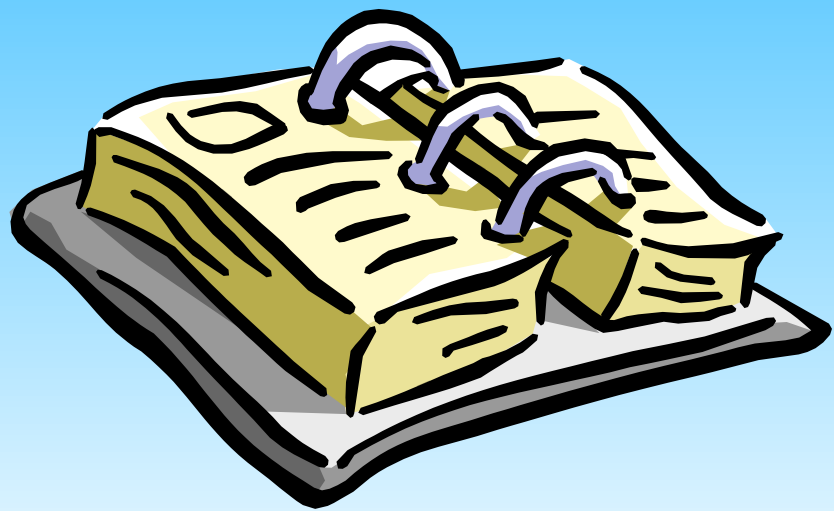


- ❖就促进产业发展的目标而言，产业政策并非对任何产业都具有同等的作用；
- ❖产业政策本身并非是万能的魔杖，片面夸大产业政策作用是不可取的；
- ❖产业政策的实施是需要一定的成本和代价的；
- ❖产业政策作为政府行为，也存在失败的可能性。



第二节 产业政策的目标和手段

- 一、产业政策的分类
- 二、产业政策的目标和手段
- 三、产业政策的一般特征
- 四、产业政策的演变规律
- 五、产业政策趋同的可能性





一、产业政策的分类

- ❖ 根据功能定位的不同，产业政策可分为产业组织政策、产业结构政策、产业布局政策和产业政策。
- ❖ 根据政策的对象领域的不同，产业政策还可以分为农业政策、能源政策、对外贸易政策、金融政策、环保政策、中小企业政策。
- ❖ 根据政策目标的不同，还可以对产业政策进行细分，如产业结构政策就可以细分为战略产业扶植政策、衰退产业调整政策、新兴技术产业化政策。



二、产业政策的目标和手段

(一)产业政策的目标体系

1. 实现经济振兴和经济赶超。
2. 实现产业结构合理化和高度化。
3. 增强本国产业的国际竞争力。这是21世纪各国产业政策的总目标。



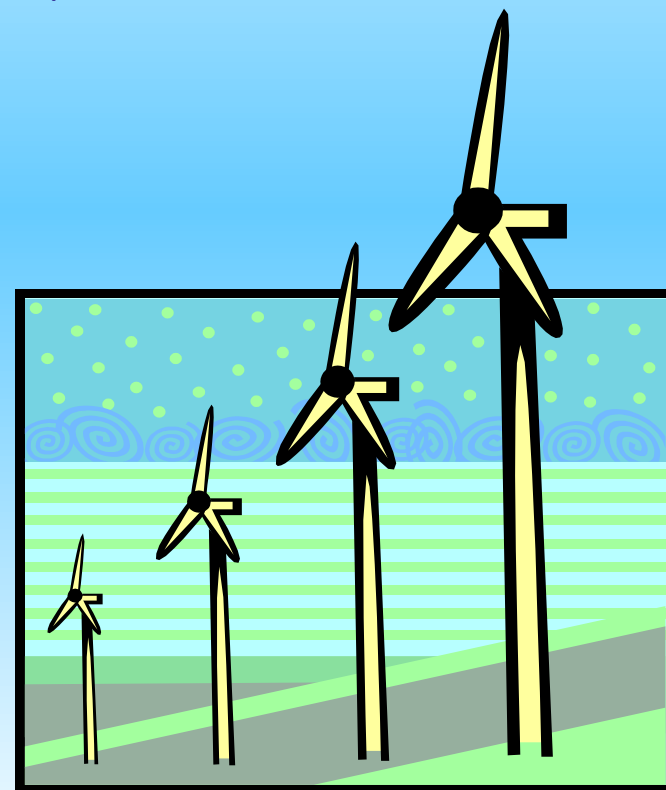
(二)产业政策的手段

1. 直接干预——包括政府以配额制、许可证制、审批制、政府直接投资经营等方式进行干预。
2. 间接诱导——主要是指通过提供行政指导、信息服务、税收减免、融资支持、财政补贴、关税保护、出口退税等方式进行。
3. 法律规制——指以立法方式来严格规范企业行为、政策执行机构的工作程序、政策目标与措施。



三、产业政策的一般特征

- ❖ 时代性
- ❖ 民族性
- ❖ 政治性
- ❖ 供给指向性
- ❖ 市场功能弥补性





四、产业政策的演变规律

- ❖ 政策内容从简单到复杂、从零星分散到系统化、规范化，政策对象从局部产业向全体产业发展。
- ❖ 政策手段从直接干预为主向间接干预为主转变，政策推行方式从日常行政为主向法治化方向转变。
- ❖ 政策目标从单一性向多元化转变，从局部向全局、从短期向长期、从纯经济领域向综合国力和生活质量领域扩展。
- ❖ 产业政策决策方式向民主化、科学化发展。



五、产业政策趋同的可能性

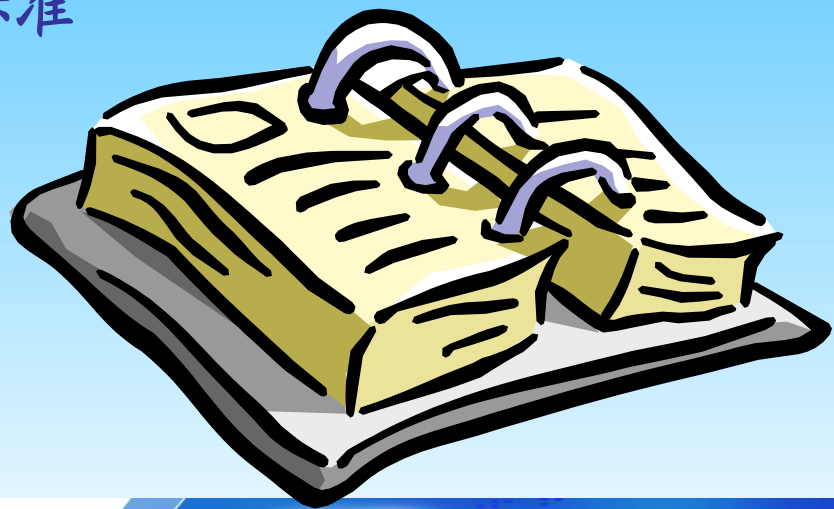


- ❖ 产业政策功能定位的趋同
- ❖ 产业政策对象的趋同
- ❖ 产业政策目标与手段的趋同
- ❖ 产业政策内容的趋同



第三节 产业政策评估

- 一、产业政策评估的意义
- 二、产业政策评估的原则和一般标准
- 三、产业政策效果评估体系





一、产业政策评估的意义

❖ 产业政策评估是指在全面掌握信息的前提下，依据特定的标准，对某项产业政策实施的影响、效果进行度量、分析和评价。

❖ 从时间维度看，产业政策评估可分为事前评估、事中评估和事后评估。

事前评估旨在正确制定出新的产业政策；

事中评估旨在及时纠正政策偏差、合理调整政策目标与措施，从而改善政策效果；

事后评估则以总结现有产业政策的经验教训为主要目的。



❖ 产业政策评估是现实需要的产物，也是理论发展的必然要求。

❖ 实践证明，产业政策本身也有优劣之分，并非所有的产业政策都能够获得预期效果。一项正确的产业政策可以产生积极效果，促进产业资源的有效配置，而一项违背经济规律的产业政策则可能造成消极的后果，甚至阻碍产业的正常发展。

❖ 随着政策科学在西方的兴起，产业政策评估已经成为各国经济学家和政治学家共同关心的课题，并日益受到各国政府的重视。因此，产业政策评估理应成为产业经济学理论的有机组成部分。



产业政策评估的意义主要体现在以下几个方面：

- ❖ 产业政策评估是客观、公正地评价产业政策效果的基本途径。
- ❖ 产业政策评估是及时纠正产业政策偏差、合理调整产业政策目标和手段的前提条件。
- ❖ 产业政策评估是产业政策走向决策民主化和科学化的必由之路。



二、产业政策评估的原则和一般标准

- ❖ 福利经济学原则——是否符合最大多数人的最大福利。
- ❖ 生产力标准——否有利于生产力水平的提高。
- ❖ 综合效益标准——以最小的投入获得最大的综合收益，或者等量的投入获得更大收益。
- ❖ 国际竞争力标准——是否有利于增强本国产业的国际竞争力。



(一)福利经济学原则：最大多数人的最大福利

❖ “帕累托最优状态”虽是一种抽象的理论，但可以作为产业政策评估的重要原则。当一项产业政策的实施使得大部分人受益，而使小部分人利益受损时，如果能够采取配套措施，对受损者的利益予以补偿，只要这一补偿明显低于受益者的福利量，那么社会福利总量仍可得到增加，并更加接近帕累托最优状态。也就可以断定该项产业政策是可取的。



❖长期以来，公平与效率的关系问题一直是福利经济学的核心问题。大量产业政策的实践证明，在公平与效率关系中，“效率”通常是矛盾的主要方面。只有不断提高“效率”，才能为实现“公平”奠定可靠的物质基础。以公平为由限制追求效率的政策，往往会导致低效现象的蔓延，并最终使“公平”总是与低效、贫困为伍。而成功的产业政策则通常是遵循“**效率优先、兼顾公平**”的原则，并以增进最大多数人的最大福利为宗旨的。



根据福利经济学的观点，产业政策作为公共意志的产物，应当努力追求最大多数人的最大福利。是否符合最大多数人的最大福利，应当作为衡量产业政策成败优劣的重要尺度。换句话说，有助于实现最大多数人的最大福利的产业政策就是成功的政策；相反，背离最大多数人的最大福利原则的产业政策肯定是失败的政策。



(二) 生产力标准

- ❖ 各国的产业政策虽然多种多样，但它们的共同目标都与“提高生产力水平”密切相关。无论各国的政治经济体制如何不同，也无论各国的历史文化差异多大，生产力水平高低都可以成为统一的衡量标准。
- ❖ 是否有利于生产力水平的提高，理所当然可以充当衡量产业政策优劣与成败的标准。
- ❖ 生产力的内核是科学技术，但科学技术的发达同人类福利的增长并不总是成正比例关系的。对生产力标准应当附加伦理尺度。

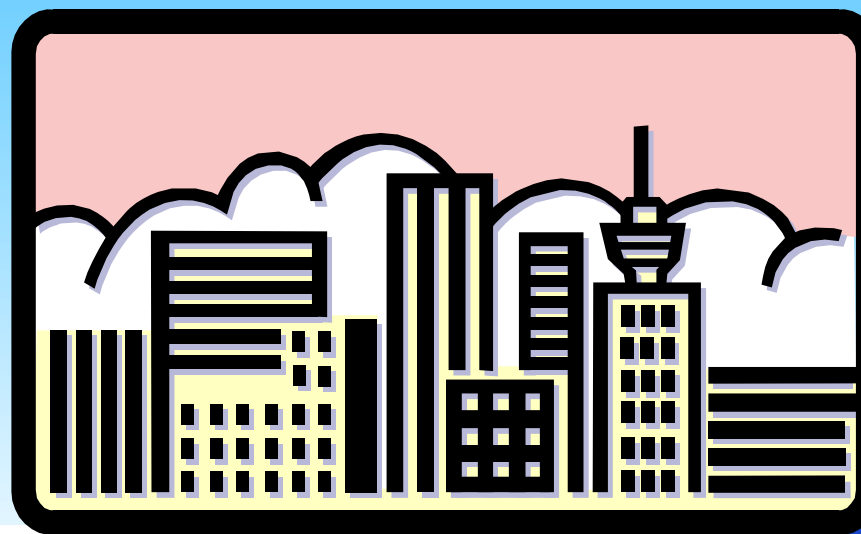


(三) 综合效益标准

- ❖ 一项产业政策的实施，既有经济效益，也有社会效益、政治效益和生态环境效益；既有直接效益，也有间接效益；既有正效益，也有负效益；既有短期效益，也有长期效益。
- ❖ 因此，在进行产业政策评估时，我们需要全盘考虑各种效益因素，只有这样才可以避免评估的片面和失真。这就是建立“综合效益标准”的主要根据。



❖综合效益标准是具有普遍意义的政策评估框架，其方法是通过对实施某一政策所涉及的各种“成本”和“收益”进行全面的综合性比较分析，最后以政策总成本和政策总收益的比率，来判别该项产业政策效果的优劣。





综合效益标准提示我们，成功的产业政策应该是以最小的投入获得最大的综合收益，或者等量的投入获得更大收益的政策。忽视环境和资源代价，片面追求产值增长的传统观念显然是不符合“综合效益标准”的。发展中国家应当努力避免那种为片面追求产值而不惜发展高能耗、高污染、低技术含量小型企业的产业政策，因为它在生态环境效益和综合效益维度上是负值。



(四) 国际竞争力标准

- ❖ 在经济全球化和世界经济一体化趋势日益显著的今天，产业国际竞争力的增强已成为各国产业政策的核心目标。因此，是否有利于增强本国产业的国际竞争力，必将成为各国在21世纪衡量产业政策成败得失的重要尺度。
- ❖ 产业政策的决策者必须高度重视这一新趋势。只有更加自觉地从增强产业国际竞争力的角度出发去统筹安排整个产业政策体系，才能在战略上站稳脚跟，才不致于在21世纪的较量中失利。



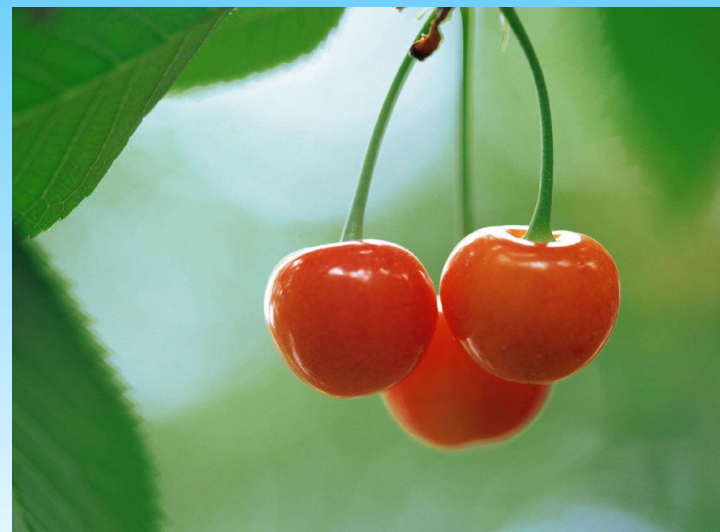
产业国际竞争力标准要求我们在制定产业政策时，不仅要注重对民族工业的保护和扶植，而且要充分考虑本国的资源禀赋，通过有选择地扩大对国际市场的参与，来发挥本国的比较优势，通过增强本国产业的国际竞争力来实现公众福利的最大化。





三、产业政策效果评估体系

- ❖ 中立的评估主体
- ❖ 科学的评估工具
- ❖ 完备的信息收集渠道
- ❖ 可靠的评估结论





- ❖ 产业政策评估体系是由评估者、评估对象、评估方法和评估结论等要素共同构成。它涉及由谁评估(Who)、如何评估(How), 以及评估结论(What)。
- ❖ 完整的产业政策评估体系, 需要具备中立的评估主体、科学的评估工具、完备的信息收集渠道和可靠的评估结论等基本要素。
- ❖ 选择合格的评估机构、界定评估对象、掌握有关信息, 是保障评估顺利进行的基本条件。
- ❖ 应当指出, 产业政策评估是一项十分复杂的工作, 实际的评估过程会遇到各种各样的困难。