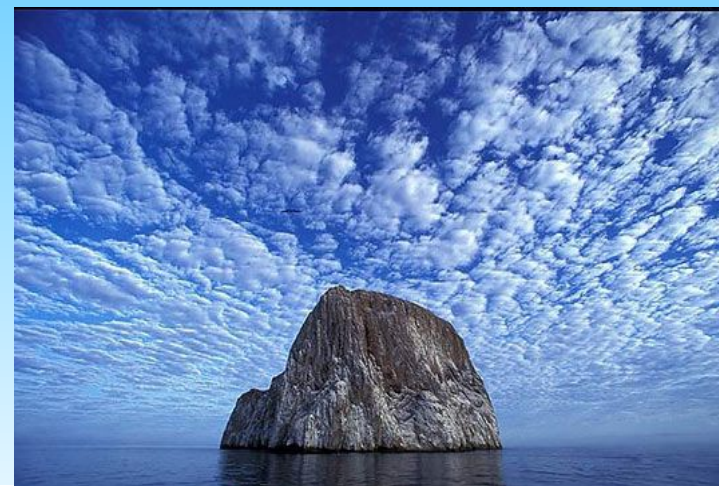


第九章 政策类型

- 第一节 产业组织政策
- 第二节 产业结构政策
- 第三节 产业布局政策
- 第四节 产业技术政策
- 第五节 综合性产业政策



思考题

- (一) 怎样理解产业组织政策的目标和手段?发达国家反垄断法规例外原则的适用范围主要有哪些?其作用是什么?
- (二) 产业结构政策和产业布局政策有何联系?它们的理论依据各是什么?其政策目标和手段有哪些?
- (三) 中国“十五”时期产业布局政策是什么?
- (四) 如何看待产业技术政策的地位?日本和韩国的产业技术政策经验对我国有何启示?
- (五) 农业政策的一般目标是什么?美国农业政策有哪些特色?
- (六) 中小企业的地位和作用如何?日本中小企业政策的经验与启示是什么?我国中小企业的现状和发展前景如何?

（一）怎样理解产业组织政策的目标和手段？发达国家反垄断法规例外原则的适用范围主要有哪些？其作用是什么？

❖ 产业组织政策的目标可分为一般目标和具体目标。一般目标是促进市场的有效竞争，以提高产业内部的资源配置效率。

产业组织理论体系的创始人贝恩曾经提出，产业组织政策的具体目标可以细化为六个方面：

1.企业应达到并有效地利用规模经济，市场的供给主要应由达到经济规模的企业承担，企业应有较高的开工率。

2.不应出现某些产业或企业长期获得超额利润或长期亏损的情况，从较长时间来看，各产业的资本利润率应是比较均等的。

3.较快的技术进步，主要指技术和产品开发、革新活动有效且比较充分。

4.不存在过多的销售费用。

5.产品的质量和服务水平较高，并具有多样性，以适应提高大众福利和消费水平的要求。

6.能够有效地利用自然资源。

上述六项具体目标可以作为产业组织政策制定和评估的理论依据。

- ❖ 实现产业组织政策目标的手段主要有以下三类：
- 1.控制市场结构。即对各产业的市场结构变动实行监测和控制，保障其合理性。
 - 2.控制市场行为。即对企业的市场行为实施监督和控制，扼制垄断势力的扩大，保障公平竞争。
 - 3.直接改善不合理的资源配置。这主要是指政府对“市场失灵”领域的直接干预。

从政策手段的属性看，还可以将产业组织政策的手段分为法律手段、经济手段和行政手段。

❖由于国情的不同，各国反垄断政策的例外条款也各有特色。下面分别介绍美国、德国和日本的情况：

(1)美国反垄断政策的例外原则适用范围主要包括特殊行业、特殊组织和某些特殊活动。特殊行业包括：具有自然垄断性的公共事业，如通信、电力、自来水业等；容易波动和容易发生过度竞争的行业，如农业、零售业等；自然资源开采业。特殊组织主要是指工会组织。特殊活动包括政府批准的为了加强与外国企业竞争的企业协调活动，以及在紧急状态下(如战争期间)暂停执行反托拉斯法。

(2)联邦德国拥有世界上最完备的反垄断的竞争促进政策法规《卡特尔法》，其例外条款集中体现在对各种“合法卡特尔”的界定中，主要包括：

- ① 专业化卡特尔；
- ② 合理化卡特尔；
- ③ 结构危机卡特尔；
- ④ 中小企业合作卡特尔；
- ⑤ 采购协作卡特尔；
- ⑥ 出口卡特尔；
- ⑦ 进口卡特尔；
- ⑧ 部长特批卡特尔。

(3)日本反垄断政策的“适用除外”范围主要包括:

- ① 自然垄断所固有的行为;
- ② 基于特定事业法令的正当行为;
- ③ 无形财产权的行使行为;
- ④ 依法成立的各种合作社的行为;
- ⑤ 转销价格的商定和维持行为;
- ⑥ 不景气卡特尔;
- ⑦ 合理化卡特尔。

(二) 产业结构政策和产业布局政策有何联系?它们的理论依据各是什么?其政策目标和手段有哪些?

在整个产业政策体系中,产业结构政策始终占有中心和主导地位。我国学者于20世纪90年代初在考察各国的产业政策之后总结认为,“产业政策的核心是促进产业结构的合理转换”。从某种意义上讲,产业技术政策和产业布局政策都是产业结构政策的衍生形态,或者可以称之为服从和服务于产业结构高度化目标的手段。发展中国家更加应当自觉地将产业结构政策作为最基本的产业政策,努力促成产业结构合理化、高度化目标的实现。

- ❖ 所谓**产业结构政策**，是指政府制定的通过影响与推动产业结构的调整和优化来促进经济增长的产业政策。
- ❖ 产业结构政策既是现代经济增长的内在要求，又是各国经济发展战略的体现。积极制定和实施产业结构政策，不仅是发展中国家实现赶超目标的必由之路，而且也是发达国家保持自身优势地位的重要法宝。
- ❖ 产业结构政策的宗旨是以技术进步来不断促进产业结构的优化。尽管产业结构政策的形式多种多样，但大致可以归纳为产业调整政策和产业援助政策两种基本类型。前者的目标是产业结构合理化，后者的目标是产业结构高度化。产业结构合理化是产业结构高度化的基础，而产业结构高度化又是产业结构合理化的高级表现形式。

❖ 各国产业发展的经验表明，技术创新是产业结构优化的根本动力。无论合理化还是高度化，都离不开技术创新的支持。没有持续的技术创新，产业结构的合理化和高度化就会失去动力和物质基础。因此，产业结构政策的核心和焦点无疑应当是推动技术创新。

❖ 从具体内容看，产业结构政策通常包括：幼小产业保护政策、主导产业选择政策、战略产业扶植政策和衰退产业调整政策等。

- ❖ **产业布局政策**一般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，两者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。

❖ 从产业布局政策的目标来看，产业布局政策往往与特定的国家经济发展程度相关联。也就是说，在经济不发达阶段，政府通常更强调产业布局的非均衡性。即强调优先发展某些地区，通过这些地区经济的超常规增长，带动其他地区以及整个国家经济的增长。而当经济较为发达之后，政府则从维护经济公平和社会稳定等目标出发，偏重于强调地区经济的均衡性。因此，除了个别特殊产业(如对环境保护有较大妨碍的产业)之外，政府已不倾向于通过重点扶持某一地区的经济发展来带动国民经济增长，而往往对不发达地区经济给予较多的支持，甚至在某些经济发达地区或产业高度集中地区实行一定程度的限制进入政策。

❖ 从产业布局政策的实施手段上看，产业布局政策主要是规划性的，同时也包括一定意义上的政府直接干预。**在地区发展重点的选择上**，产业布局手段主要有：制定国家产业布局战略，规定战略期内国家重点支持发展的地区，同时设计重点发展地区的经济发展模式和基本思路；以国家直接投资方式，支持重点发展地区的交通、能源和通信等基础设施，及至直接投资介入当地有关产业的发展；利用各种经济杠杆形式，对重点地区的发展进行刺激，以加强该地区经济自我积累的能力；通过差别性的地区经济政策，使重点发展地区的投资环境显示出一定的优越性，进而引导更多的资金和劳动力等生产要素投入该地区的发展。

在产业集中发展战略方面，可供采用的产业布局政策手段大致包括：通过政府规划的形式，确立有关具体产业的集中布局区域，以推动产业的地区分工，并在一定意义上发挥由产业集中所导致的集聚经济效益；建立有关产业开发区，将产业结构政策重点发展的产业集中于开发区内，既使其取得规模集聚效益，也方便政府扶持政策的执行。

（三）中国“十五”时期产业布局政策是什么？

“十五”期间的产业布局政策的目标在于：要遵循新科学发展观，加快建设全国统一市场，在入世的背景下将产业结构政策和地区布局政策统筹规划，将产业集聚和产业转移统筹规划，实现区域协调发展和产业结构优化，促进经济和社会可持续发展。具体来说：

- 1.加快建设全国统一市场。强化市场的统一性，是建设现代市场体系的重要任务。
- 2.保持东部地区优势，进一步提升东部地区发展水平。
- 3.西部大开发战略的整体推进。
- 4.振兴东北老工业基地战略。

（四）如何看待产业技术政策的地位？日本和韩国的产业技术政策经验对我国有何启示？

产业技术政策，是指国家对产业技术发展实施指导、选择、促进与控制的政策的总和。

它以产业技术为直接的政策对象，是保障产业技术适度和有效发展的重要手段。

产业技术政策是产业政策体系的重要组成部分，它同产业组织政策、产业结构政策和产业布局政策是并列关系。对特定产业而言，产业技术政策在产业的幼小期和衰退期便具有决定其前途和命运的影响力。

在韩国，20世纪90年代以来产业技术发展已经出现了两点重要转变：

第一，研究开发内容上，从以量的扩大为主转向以质的提高为主；从以大批量生产技术为主转向以创造性研究开发为主；从强调硬件技术领域的竞争力到注重信息与知识领域的竞争力；从以推动经济增长为主，转向同时追求生活质量的提高。

第二，在研究开发方式上，从自主完成型研究开发转向网络协作型研究开发；从重视开发能力的培养转向重视技术扩散；从供给导向型研究开发为主，转向以需求导向型研究开发为主。

与此相应，韩国的产业技术政策也在经历新的重大变化，即从政府与企业的共同主导，转向企业主导、政府辅助；从以直接支援为主，转向加强结构性竞争力；从以产业为中心，转向以技术创新为中心，开始强调通用技术(如信息技术)对各产业的渗透。

韩国产业技术政策的新趋势在当今新兴工业化国家中具有代表性，值得我国关注和借鉴。

（五）农业政策的一般目标是什么？美国农业政策有哪些特色？

农业政策的一般目标与手段有以下几个方面：

- 1.提高农业生产效率。
- 2.增加和稳定农业从业人员的收入。
- 3.保障粮食的安全供给。
- 4.建立发达、完善的农业社会化服务体系。
- 5.为农村剩余劳动力创造非农就业机会。

美国的农业政策是一个非常丰富、复杂的政策体系，其农业立法和政策几乎涉及农业的每一个方面。归纳起来，其内容大致可以分为两类：

一是农业资源保护与农业科技发展政策，采取的政策措施有：以立法形式制定各种污染源的治理标准，并确立严格的执法程序，使违法者受到应有的处罚。始终注重促进农业科技发展。

二是农业经济与社会发展政策，这方面的政策主要包括：农业价格和收入支持政策；农业信贷政策；农业税收政策；农产品对外贸易政策；国内食物援助政策等。

（六）中小企业的地位和作用如何？日本中小企业政策的经验与启示是什么？我国中小企业的现状和发展前景如何？

同发达国家相比，中小企业在发展中国家
的地位和作用更加突出。据联合国工业发展组
织经济学家A·F·伊泰的研究，“中小企业约占发
展中国家企业总数的90%左右，它们雇佣了
50%以上的劳动力，提供30%以上的制造业增
加值”。

- 实践证明，各国中小企业主要有以下八个方面的功能：
- (1)创造就业机会，提高就业率。
 - (2)满足人们日益复杂化、个性化的消费需求，提高生活质量。
 - (3)作为大企业垄断的制约力量，促进市场竞争。
 - (4)加快技术创新与技术扩散，推动技术升级和产业结构高级化。
 - (5)缓解经济危机的冲击，为经济结构调整提供宽松的外围环境。
 - (6)扩大税基、税源，增加财政收入。
 - (7)充当新的经济增长点，增强国民经济的活力。
 - (8)促进农村发展与进步，缩小城乡差别，扩大农村市场，缓解城乡二元结构的矛盾。

日本的中小企业政策是在《中小企业基本法》的指导下逐步形成的。据中小企业厅整理的资料，日本的中小企业政策主要由三大部分构成：

- 1.结构转换促成对策。
- 2.经营基础强化对策。
- 3.小规模企业扶持对策。

此外，日本政府还组织各种服务于中小企业的调查、研究与宣传活动。

以1997年1月1日开始实施的《中华人民共和国乡镇企业法》为标志，我国乡镇企业政策向完善和规范化方向迈出了一大步。但与日本等国相比，我国的中小企业政策还处于起步阶段，现有的中小企业政策基本上是针对具体问题的对策，尚未形成系统化、规范化的组织机构、政策体系和合理的实施机制，政策措施不够有力，政策目标单一，政策效果缺乏保障，整个政策安排还缺少必要的前瞻性。

当前，我国中小企业存在的主要问题是：

- 1.中小企业融资难问题仍为突出；
- 2.技术水平和产品的技术含量低，资金不足，设备更新困难，技术创新能力弱；
- 3.布局比较分散，用地浪费严重；
- 4.信息闭塞，经营粗放，管理落后，经济效益低；
- 5.环境污染与资源浪费现象严重。

上述问题的解决，有赖于我国中小企业政策体系与政策执行机构的建立和完善。

当前，我国政府正在加强国家级工业园区的建设，积极推动产、学、研相结合，为科技成果的产业化创造条件，从税收、金融、法律、信息、技术、人才等方面采取对策，加大对科技型中小企业的扶植力度。可以预见，我国中小企业在21世纪初将步入一个全新的发展阶段。

