# 产业结构政策的条件、背景及其特点

来源：网络 作者：繁花落寂 更新时间：2024-01-12

*一、制定和实施产业结构政策的条件从 历史 的角度考察，产业结构政策都是在一定的 社会 条件下形成并取得成效的。这些条件可以分为一般条件和特殊条件。一般条件是指各国都有可能存在的条件，特殊条件是指一个国家特有的条件。首先是 经济 条件，包括：...*

一、制定和实施产业结构政策的条件

从 历史 的角度考察，产业结构政策都是在一定的 社会 条件下形成并取得成效的。这些条件可以分为一般条件和特殊条件。一般条件是指各国都有可能存在的条件，特殊条件是指一个国家特有的条件。

首先是 经济 条件，包括：

第一，具备市场经济基本要素。早已形成市场经济体制并崇尚自由竞争机制的英国、美国、德国、法国等自不必说，就是具有政府统治经济传统的日本也是在市场经济体制的框架中实施产业政策的。（注：众所周知，由于各国的国情不同，市场经济体制也有不同的模式，而市场经济体制的共同点在于各种市场经济要素是否在资源配置方面发挥基础性作用，至少在 理论 和观念上对市场经济体制有共同的认同感。）尽管由于政府的强力干预，使其市场机制经常受到扭曲，但是这个框架中具备了以私有制为主体的独立经营的 企业 、生产要素市场特别是 金融 体系、市场中介组织等市场经济的基本要素，这与实行计划经济体制是根本不同的。

第二，经济基础和产业竞争力相对薄弱。如上所述，实施产业结构政策固然有弥补市场缺陷的原因，但是前提是当时国家的经济基础和产业竞争力相对薄弱，根本目的或者是基于提高本国的产业竞争力，或者是基于赶超先进国家。美国历史上两次振兴制造业、德国早期对幼稚产业的保护、日本历史上多次“产业振兴”、后起发达的 发展 中国 家实行的不平衡发展战略，都是在其经济基础和产业竞争力比较薄弱的历史条件下进行的。

第三，产业结构很不均衡。对于发展中国家来说，要么是经济发展的初始阶段由于殖民统治遗留的产业结构畸形，要么是由于实行赶超战略和不平衡发展战略，需要不断地按照客观需要的产业关联和产业协调来调整失衡的产业结构，实施所谓“适应性”的产业结构政策。我国以往的产业结构政策多数是在产业结构出现严重失衡的情况下被迫采取的，目的主要是缓解经济发展的“产业瓶颈”，是一种“补缺式”的产业政策。

第四，经济相对封闭。这里有两种情况。一是在世界各国经济联系不够紧密的历史条件下，一个国家的对外贸易、生产要素的流动、特定产业的发展受国际经济 影响 较小，可以相对独立地发展某些产业而不必多虑国际社会可能的报复。早期发达的国家一般是在这种意义上的“相对封闭”条件下实施产业结构政策的。二是在世界各国经济通过国际贸易、国际资本流动、国际 自然 和 科技 资源转移等途径，已经形成了越来越紧密的联系，而由于 政治 的或经济的原因，一些国家采取了相对封闭发展战略，并通过包括产业结构政策、贸易保护政策在内的一系列政策措施，将国内的市场和某些产业保护起来，在相对封闭的条件下进行产业结构调整、促进产业发展。在这种情况下，经济的相对封闭既是实施产业结构政策的条件，也是实施产业结构政策的结果。

其次是政治条件，包括： 第二，该国谋求快速发展或谋求强国地位。产业政策具有比财政货币政策更具有指向性的经济目标。尤其在冷战结束后，各主要大国之间的政治、军事对抗逐步被科技经济实力的较量所取代，发展中国家与发达国家之间的科技经济差距更加突出，提高产业竞争力成为一个国家谋求快速发展或谋求强国地位的关键之一。因此，不论是超级大国以及其他发达国家，还是具有后发优势的发展中国家，实施产业政策说到底都是在新的国际关系中寻求某种国际经济乃至政治地位的表现。

第三，国际政治格局具有发展空间。在美国、德国开始工业化的时候，世界政治的超级力量尚处于形成之中；而战后的日本重新进行工业化之际，美国已经在世界政治、经济中扮演重要角色。正是在美国的庇护之下，日本以在军事、政治上对美国的依赖为代价，得以完整地贯彻其工业化发展战略。比如，1955年，经美国批准，日本在没有对外国投资开放国内市场的情况下加入GATT（关贸总协定）；1964年4月日本加入OECD（国际经济合作与发展组织），但是1967年7月以后，才陆续在少数行业开始自由化进程，并且直到1973年5月才完全接受OECD关于资本流入的有关条款（仍有少数行业例外）。 目前 ，世界政治力量的多极化和科技经济力量的单极化（美国），使国际事务变得更加错综复杂。特别是当前世界上唯一的超级大国——美国试图在国际政治格局中谋求“单边主义”，在这样的背景下，发展中国家包括体制转轨国家独立实施产业政策的空间已经缩小。 从更为广义的角度讲，现代经济增长是在科技进步加速、产业结构变动频繁的进程中实现的。不论是发达国家还是发展中国家，都面临在经济全球化趋势中，主动地调整产业结构，增强产业竞争力，提升产业结构水平的任务。只是由于各国的科技、经济发展水平和经济体制环境的差异，其产业政策的地位、目标、实施方式各有特点。

二、产业结构政策面临的新背景

既然产业结构政策都是在一定的社会条件下形成并取得成效的，那么考虑我国今后的产业结构政策就应 分析 所面临的新的历史背景和条件。20世纪末以来，不论国内还是世界的经济格局都在发生重大的变化。其中最主要的是以下三个方面。

1.我国面临产业结构调整和升级的历史任务

我国在对产业结构进行“补缺”式的调整中实现了持续高速的经济增长后，从20世纪90年代后期开始持续地小幅回落，从总量角度出现了前所未有的“总需求不足”。

而从产业结构角度看，我国农业的基础地位虽然不断得到巩固加强，农产品供给基本满足国民经济的需要，但是技术含量低，相对成本高，劳动生产率低，比较利益下降等，使我国农业发展在开放的环境下面临严峻挑战；我国工业在基本摆脱了能源、 交通 、原材料“瓶颈”的制约后，早已存在的低水平重复建设，盲目发展一些市场业已饱和的加工工业的 问题 更加突出，在世界技术进步加速的背景下，我国工业化进程面临着压缩长线产业，改造传统产业，推进高新技术产业等任务，特别是提升技术装备工业，成为我国工业化进程中面临的主要任务；我国第三产业虽然有了长足的发展，特别是商业餐饮业、交通运输业、信息服务业的发展更是世人瞩目，但是第三产业一方面总体比例仍然与我国的人均GDP不相称，另一方面许多服务产业不能满足社会业已存在的需求，如生活服务业、各类信息咨询服务业、 旅游 业、金融服务业等。特别是与市场经济体制相适应的产业服务业的发展不足如各种形式的中介服务，代理、代办、经纪、拍卖等代理性服务， 会计 、评估、统计、审计、广告、 计算 机、市场调查等专业性服务等。

以总需求不足为标志，我国在历经20多年高速经济增长后到了必须进行产业结构调整的关口，否则我们不仅不能改变在国际分工体系中处于垂直分工的不利地位，而且还会拉大与发达国家在经济技术上的差距，影响我国经济的持续增长。我国今后产业结构调整的主要特点已经不是适应性的填平补齐，而是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，实现产业结构的整体升级。

2. 经济 全球化的实质

经济全球化实质上是一场以发达国家为主导，跨国公司为主要动力的世界范围内的产业结构调整。在经济全球化的演进过程中，世界产业结构也发生重组和调整。第一次是在20世纪50年代，美国的钢铁、纺织等传统产业向日本、原西德等国转移，同时率先集中力量 发展 半导体、通信和 电子 计算 机等新兴的技术密集型产业。第二次是在20世纪60年代和70年代，日本、原西德等国的产业结构转向集成电路、精密机械、精细化工、家用电器和汽车等技术密集型产业，同时把一部分劳动密集型产品的生产转移到新兴 工业 化国家和地区。从20世纪70年代末80年代初开始，世界产业结构又进入新一轮重组。劳动密集型和一般技术密集型产业从“亚洲四小龙”转移到我国和东盟国家。“亚洲四小龙”等新兴工业化国家和地区发展技术密集型产业，美、日和欧洲发达国家则发展知识密集型产业。以微电子技术、新能源、新材料为中心的新技术迅速产业化，建立起知识密集型产业。

这一次产业结构调整，不但表现在一些产业的整体转移，更重要的是同一产业的一部分生产环节的转移，在这次世界范围内的产业结构调整，大体上采取两种形式，一是发达国家之间，通过跨国公司之间的相互交叉投资， 企业 兼并，在更大的经济规模基础上配置资源，开拓市场，更新技术，从而实现了发达国家间的技术和资金密集产业的升级。二是发达国家把劳动和资源密集型的产业向发展 中国 家转移，特别是把这些产业包括高技术产业中的劳动密集型生产环节向发展中国家转移。

当一国与外部发生经济往来时，必定会引起内部资源配置效率和产业结构的显著变化。毋庸置疑，经济全球化中我国产业结构同样会受到与外部经济相联系的国际贸易、国际 金融 和国际直接投资三个方面的 影响 。这就是我国今后实施产业结构政策的国际背景。

3.WTO规则与产业结构政策的空间

三、产业（结构）政策的新动向

在国际国内新的背景下，各国的产业结构政策并非是一种必须摒弃的政府经济政策，而是在本国基本国情的基础上适应条件的变化，因而具有一些新的动向。

1.关于美国“没有产业政策”的产业政策

众所周知，美国 历史 上有着较长时期经济自由主义传统，奉行自由企业制度。与日本、欧洲一些国家相比，美国政府对经济干预的程度较低，以赶超和政府干预产业结构调整为核心 内容 的产业政策不被重视，而且在其权威主流的经济学著作中，只见财政政策和货币政策，产业政策概念并不存在。但这并不意味着美国政府在其产业结构变动中无所作为。（注：从历史上看，美国政府早在19世纪末通过的第一个反垄断法——谢尔曼法就属于产业组织政策的内容。）经过战后几十年的经济发展，一方面美国传统的汽车、钢铁等行业遇到严重的困难，另一方面美国产业遇到了日本、西欧及其他国家强有力的挑战，特别是战后日本政府通过系统制定和实施产业政策而取得的巨大成就，迫使并吸引美国在对待产业政策的基本态度上有所变化。

尽管美国仍然不主张政府过多地干预经济活动，但政府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。继谢尔曼法之后，美国又陆续颁布了经过修改和补充的克莱顿法（1949年）和赛勒——凯尔法（1950年），至今仍是美国反托拉斯的重要 法律 依据。另外，美国的双层司法体制（依靠州财政的各州司法体系和独立于各州之外，依靠联邦财政的联邦司法体系），美国宪法中的商务条款（规定只有联邦政府才有权规制州与州之间的商务）以及最高法院判例，对打破国内地方贸易保护主义，确保美国国内统一大市场的形成起了决定性作用。二是政府十分重视在 科技 研发、 教育 方面的作用。从19世纪开始，政府就长期为农业 研究 注入资金并致力于农业推广。二战后，美国研究与开发政策的一个重要方面就是支持军用技术转向民用，为鼓励私人企业从事研究开发投资，政府长期以来还从税收上予以支持。据一项统计资料，1994年在美国全部研究开发资金中，由联邦政府出资的比重略高于三分之一，特别是基础研究方面，占到近60％。1994年克林顿总统签署了题为《为了国家利益发展 科学 》的政策文件，要求所有联邦部门都应在各自领域支持基础研究和教育。正因为对政府对科技教育的高度重视和行之有效的举措，使得美国高新技术产业发展在世界处于领先地位。 2.日本产业政策的地位和变化 与从前的产业政策相同之处在于：第一，有明确的产业政策目标。报告认为支持经济增长的基础是产业的发展，在继续强化制造业大国地位的同时，更强调制造业与信息产业的结合（SET-WARE产业），同时开发宇宙和海洋等所谓“边疆产业”、“高龄化社会产业”、“环境产业”、“感性产业（娱乐、时装、休闲业等）”。第二，仍然强调国家在技术进步和成长产业的培育中的重要地位，强调“产、官、学”一体化和协同作战的重要作用。 3.我国今后产业结构政策的特点

我国作为一个尚未完成工业化的发展中国家，处在经济体制转轨和更深地融入世界经济背景下，政府的产业结构政策也必然有与以前不同的特点。我们认为，最主要的特点可能是： 第二，产业结构政策功能的多重性。支持主导产业和支柱产业的发展，调整和援助衰退产业的转移，是以往产业结构政策的主要功能。在新的历史条件下，这些功能可以继续发挥，但是要进行调整和增加。

第三，制定产业政策主体的多元化。我国以往产业政策的制定是由中央政府综合经济管理部门牵头并协调，各专业经济管理部门为骨干，地方政府、大型国有企业、行业协会参与。随着经济体制和国家行政机构改革，各专业经济管理部门基本取消，各类企业成为市场经济的主体，行业协会开始发挥市场中介的作用，地方政府拥有更多的实际资源和政策资源。因此，制定产业政策的主体除了要由中央政府统一领导下综合经济管理部门牵头和协调外，要实现“官、产、学”结合的主体多元化。要在改造具有官方色彩的行业协会的基础上，由行业协会代表行业各类企业（包括内资控制的非国有企业）参与产业政策的制定。在行业内举足轻重的特大型企业、各方面的专家（包括经济学家、科学家、技术专家等）也应通过固定的渠道和方式参与产业政策的制定，如加强和扩大政策审议会等研究咨询机构，使制定的产业政策科学、可行。地方政府在继续转变职能的基础上，参与全国产业政策的制定，并协调地区各个行业、企业的关系，为实施既定的产业政策创造必要的外部环境。相对中央政府来说，地方政府在制定产业政策过程中应有与其控制的资源相应的发言权。

第四，政策手段的规范性。随着我国加入WTO，宏观经济政策手段要遵循和运用WTO的基本原则和规则，并要有相应的法律法规保障。以前那种封闭的、行政手段为主、缺乏法律保障的政策手段，要进行清理和调整，代之以开放的、符合对我国有约束力的国际规则的、以经济、法律等间接手段为主的政策手段。同时注意各种政策手段、法律法规的协调配套。

【 参考 文献 】

[1]周叔莲，杨沐主编.国外产业政策研究[M].北京：经济管理出版社，1988. [3]黄晓京.通产省完了吗？[J].经济管理文摘，202\_，

（20）. [5]韩小明产业政策的实施机制[J].教学与研究，202\_，

（7）.

[6]王述英，姜琰.论产业全球化和我国产业走向全球化的政策选择[J].世界经济与政治，202\_，

（10）.

[7]陈丽华.论产业结构优化中的政府经济职能[J]. 理论 探讨，202\_，

（6）.

[8]陈雪梅.世界贸易组织规则与发达国家农业保护政策改革[J].经济学动态，202\_，

（3）.

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！