

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2018年12月 第22期 总第48期

中国产业政策：回顾、反思与前瞻

顾强



—— 中国人民大学 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究。

作为首批25家国家高端智库建设试点单位之一，人大国发院坚守“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”的目标，着眼于思想创新和全球未来，致力于发展成为具有国际影响力的中国特色新型智库，服务于国家发展战略与社会进步。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务做出决策。目前由人民大学校长刘伟教授担任院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

顾强，曾就读于中国人民大学世界经济系，管理学博士，中国科学院博士后，美国杜克大学访问学者。现任华夏幸福基业股份有限公司高级副总裁、产业研究院院长。曾在纺织工业部、国家经济贸易委员会、国家发展和改革委员会工作，曾任工业和信息化部规划司副司长，国家制造强国专家委员会委员。长期从事工业发展战略、规划及政策研究工作，曾参与编制《工业转型升级(2011-2015)》、《国家战略性新兴产业“十二五”规划》、《中国制造2025》等多项国家级重大规划。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：程建平； 办公电话：010-62625159 15601321015

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：聂辉华

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 程建平

摘要

产业政策是后发国家在实现经济追赶过程中普遍使用的政策，但实际上任何一个经济体都不能置身于此之外。产业政策对中国宏观经济和全球化都产生了重要影响。与此同时，产业政策在学术界和社会上也产生了一些争论。中国的产业政策是如何制定的？如何看待产业政策的效果？未来产业政策将何去何从？11月28日晚上，原工信部规划司副司长、现任华夏幸福股份公司产业研究院院长顾强博士，应邀在中国人民大学国家发展与战略研究院做了专题分享。顾博士介绍了产业政策的定义、类型，回顾和总结了纺织、钢铁、汽车、集成电路、生物医药、互联网等六个典型产业的主要产业政策及其实施效果。顾博士也梳理了美国产业政策的脉络，概括了美国产业政策的基本特征，并结合中国实际情况提出了未来产业政策的若干建议。本次讲座是人大国发院“直面真实世界”系列讲座第5期，由人大国发院常务副院长、政企关系与产业发展研究中心主任聂辉华教授主持。

一、产业政策在各国发展中不可或缺

产业政策是一个国家针对某一特定产业各类政策。刘鹤认为，产业政策是政府针对产业经济活动而制定和实施的各类政策。进一步说，中央政府是政策制定和实施主体，产业经济活动是客体，改变或影响某些产业的经济活动是制定政策的目标。OECD 产业政策报告作者沃里克(Warwick)则定义产业政策是任何企图改善经济环境或者变革经济活动结构的干预，主要包括通用的产业政策与有选择性的产业政策，主要措施包括产品市场、劳动力、资本市场、土地、技术与制度等。这些都是更为广义的产业政策概念。

产业政策可以从四个维度来认识和看待：一是从政策要素来看，包括产业技术政策、产业组织政策、产业空间政策、产业援助政策；二是从产业功能指向来看，有选择性产业政策（方向、技术路线、具体项目）、功能性产业政策和竞争性产业政策（全球化与国内两种视野，如波音麦道合并）；三是从产业发展阶段来看，扮演了不同角色，有竞争前政策、幼稚产业保护、支柱产业政策（中国在上世纪 90 年代发布了中国产业政策纲要，确定了当时的四个支柱产业）、衰退产业援助（产业衰退时国家出台政策援助其退出）；四是从政策手段来看，包括准入管制、财税激励、市场管制、金融服务、标准法规、贸易政策等，美国是用贸易政策对产业进行保护最多的一个国家，从 1959 年跟日本打贸易战开始，当时日本战后纺织工业成为世界第一大出口国，对美国纺织业形成了巨大的压力，所以美国对日本设置了出

口数量限制，到 1961 年和 1974 年，西欧国家也开始设置配额，用贸易保护手段保护本国产业。我国产业管制政策较多，比如新建一个汽车项目，首先要对企业进行审批，其次对建设项目审批，最后对产品进行审批，整个过程要经过多重审批。目前，虽然产业政策的学术争论很多，但没有任何一个发展中国家不用产业政策。

二、中国六大典型产业政策的回顾与反思

（一）纺织产业的“压锭”——供给侧结构性改革的早期实践

纺织行业是中国从农业国迈向工业化国家的关键行业之一，是早期中国第一大工业部门，1950 年中国纺织品出口占全国出口的 70%，纺织品是典型的劳动密集型行业。改革开放之初，纺织工业已经具备比较好的基础，人均布匹消费量从建国初期的 12 尺增加到 30 尺以上，1981 年纺织品出口换取外汇 35 亿美元。1950 年以后，对原有的纺织机械厂进行调整、扩建和改建，在几个地区新建了大型纺织机械厂，并且按照专业分工、全国配套的原则组织起来。到 80 年代初，生产能力达到每年 100 万棉纺锭以及相应规模的毛、麻、丝纺织染整设备。在计划经济条件下，纺织装备的生产需要许可证，购买也需要许可文件，实际上也是一个准入多重管制的行业。随着乡镇工业的异军突起，纺织行业的深层次矛盾日益显现，一个突出表现就是纺织国有企业的行业性亏损，在政府高层的一个认识就是产能过剩。

今天看，或者从产业政策维度看，压锭是产能退出型援助政策。当时没有互联网，也没有专门学习产业经济学，认为产业政策就是鼓励什么、限制什么、禁止什么。这就是产业政策。当时正处于从计划经济向市场经济转型的背景下，管理手段相对滞后、行政色彩浓厚，2002年以后，行业部门撤销，行业管制才大幅度弱化。

从纺织压锭脱困看，有巨大的成绩，部分解决了国有企业脱困改革的问题。但这里面有三个问题值得反思：一是退出援助政策与总量管制政策是否能分开推进的问题？二是在全球化条件下是要优先考虑供给侧、还是需求侧？产业政策是跟着条件、环境变化的，过去很多行业搞总量控制，搞落后淘汰，都是考虑供给侧，但需求是否予以足够重视呢？当时需求预测是一个非常薄弱的环节，对需求估计极为不准；三是空间（区域）政策实施的目标和条件是什么？过去实行了两个方面的政策：“东锭西移”和向境外转移生产能力。今天对这两件事还难以全面评估。

中国纺织工业发展到今天，最辉煌的时代已经过去，目前正进入到产能收缩阶段，开始进入衰退期，随着中国的要素成本的快速发展，未来产业退出政策是否会再出手？产业空间政策是否还有空间？未来政策着力点在哪里？这是个很大的议题。以产业转移为例，有人说把东部产能转到中国西部，但西部的要素成本并不显著低于东部，向境外转移又缺乏投资实力和经营能力。

（二）钢铁产业的发展是一部“淘汰史”与野蛮增长史

钢铁工业支撑了中国国民经济的快速发展。今年年初，贸易战就是从钢铁和铝产业开始的，说明这个行业很多国家都有干预和管制。中国钢铁工业经历了早期的低速发展，最早的几家钢铁厂都是建于1907年清政府时期，产量很有限，1950年以后我们大力促进钢铁行业发展，钢产量由1950年占世界总产量的0.3%发展到2017年的49.2%，增长1360倍，2008年前钢产量与GDP发展高度相关，2014年后产量进入峰值期。

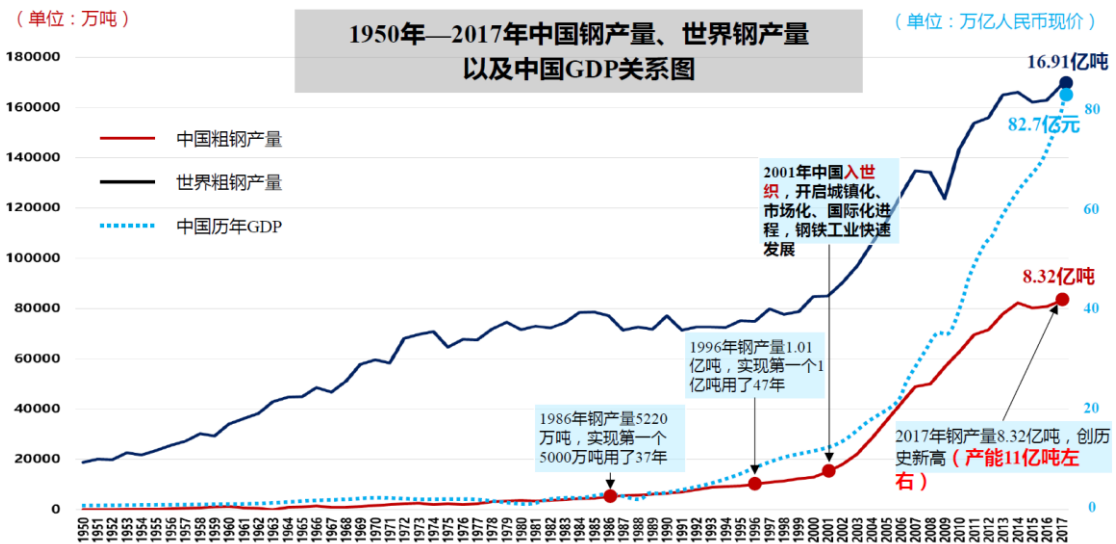


图2：1950年—2017年中国钢产量、世界钢产量以及中国GDP关系

中国钢铁产业政策发展可以分为四个阶段：第一阶段(1950-1978)计划经济时期，主要是国家投资，产量增长缓慢，技术装备落后；第二阶段(1978-2003)经济开始与市场接轨，行业发展加快，而且受到入世的影响，发展更加迅速，这时民营钢铁开始萌发；第三阶段(2003-2015)开始控制产能的阶段，此时发布了103号文抑制投资增长，处理了江苏的铁本项目，这是2004年宏观调控的标志性事件，

是宏观调控的分水岭，这次事件催生了钢铁产业政策的出台，此时投资管理基本失控，产量规模仍然过快增长；第四阶段（2015-）平稳波动阶段，提出了供给侧结构性改革，其中一个重点就是去产能，钢铁行业也在其中，加大了淘汰落后产能。

对钢铁行业进行回顾会发现淘汰落后与产能增长并存的怪圈。改革开放后钢铁行业发展史也是一部淘汰落后史，某种意义上来说，产业政策在某种程度上助推了钢铁产能的快速扩张，这个产能增加与地方政府利益是一致的，尽管中央层面有相关产业政策，但最后的事实是地方政府帮助民营企业或者其他企业一起规避国家的产业政策。2007年我国有4.9亿吨炼钢能力，其中包括1.35亿吨要淘汰的产能，但钢铁产能还是野蛮增长，2017年实际产能峰值达到11.5亿吨。近两年来国家开始大力推动钢铁、煤炭等行业去产能工作，取得一定积极的效果，但直到今年很多国有制造业企业的利润还是来自于高耗能行业。

但这里有几个问题值得讨论和反思：第一个是中国钢铁的总量到底谁说了算？中国到底需要多少钢？这都引起较大争论。中国钢铁需求量算不准主要是因为已有的西方模型在中国并不适用，还是巨型国家巨型人口有自身的规律，需要建立自己的模型。第二个是钢铁产能为什么越压越多？这个问题的答案可以从两个方面来看，即市场因素（市场拉动和技术进步）和体制因素（地方锦标赛和审批制）。在过去相当一段时间中，管制不起作用；近期管制力度加大，效果还需要观察。第三个是在过去实行的产业技术政策中，淘汰落后以炉容为标

准，这科学合理吗？这个问题的争论也很大。第四个是有关产能转移的，“一带一路”产能输出是否成功？国务院颁布了《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见（国发〔2016〕6号）》，鼓励有条件企业结合“一带一路”建设，通过开展国际产能合作转移部分产能，实现互利共赢，但虽然海外钢铁项目建设取得进展，但均为国外新建生产线扩能，没有国内较大企业搬迁成功的案例。第五个是产业政策是否保持所有制中性？这是深化改革的重要原则，在钢铁行业中，国有资本占70%，但民营钢铁产能已占60%。

未来钢铁行业显然还需要一些政策支持，而政策的着力点上，首先要关注供给侧结构性改革的未来方向，由行政去产能转向产业援助政策，未来中国不需要这么多大规模的钢铁产能，人均钢铁消费趋于下降；其次要更多发挥法律和经济杠杆作用，以绿色发展为核心完善标准规范和法律法规；最后要关注行业未来的重大变革，适应原料结构变化推广短流程技术发展，有序增加短流程产能。

（三）一直处于高速扩张中的中国汽车产业

中国汽车工业起步于1958年，1983年开始第一个合资工厂，德国大众跟上海汽车合作的第一辆车在上海上线。1994年国家发布了第一版汽车产业政策《汽车工业产业政策》，这是按照中国90年代国家产业政策纲要制定的第一个产业政策。2001年加入WTO，当时预判汽车行业是最艰难的，因为它是中国的幼稚产业，需要保护和过渡期。当时，中国汽车业坚决反对汽车市场开放，经过几次谈判，最终WTO承诺对汽车进行了适度开放，之后汽车工业不仅没有受到冲击，

反而得到了快速发展。之后，又不断有新的汽车政策出台，这个行业始终保持快速发展。

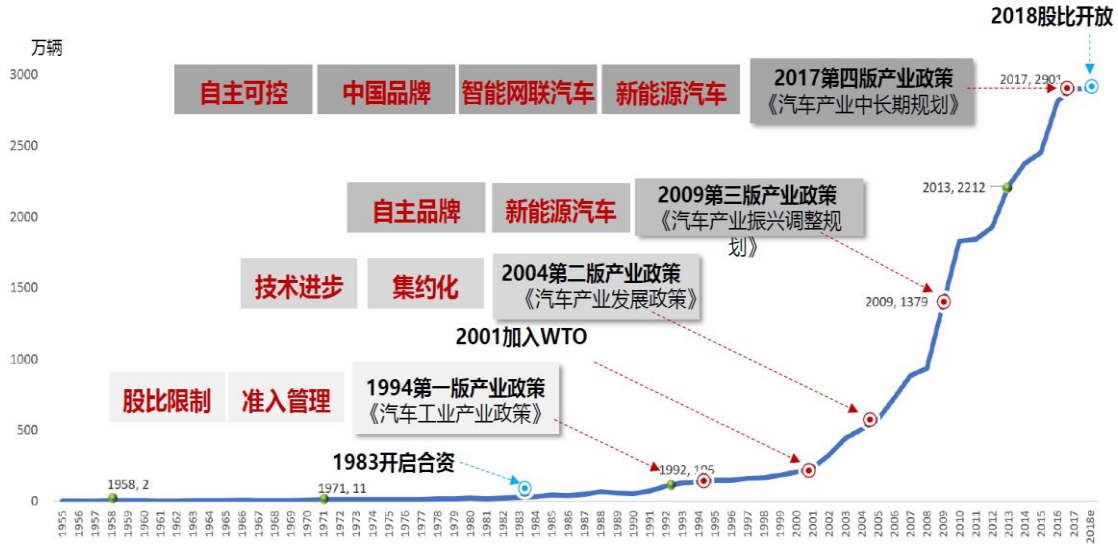


图 3: 1955 年—2017 年中国汽车产量与主要政策

目前中国汽车工业是全球最大生产国，全球最大消费市场，它的基本格局是整车企业以国企为主，但民营企业鲶鱼效应很大，特别是吉利、长城和比亚迪。由于历史原因，以及严格的准入管理，国有企业一直是整车制造主力军，1965 年，初步形成一汽为核心的“一大四小”，后来又形成“三大三小两微”格局。进入 21 世纪，民营企业通过收并购和改造经营不良国有企业等方式，获得整车生产资质，同时基于汽车工业形成的完备的零部件体系，迅速发展起来。最近三年国家发改委批了 15 个符合条件的新能源汽车整车企业，大部分都是新进入的民营企业。

需要反思的问题有：第一个是市场是否换来了技术？这个问题很难回答，总体来看市场是换来了一些技术，但是同时遇到的问题是国

有企业的“合资依赖”，国有企业利润很大部分来自于合资企业。当然合资企业的作用不可忽略，它给中国带来了零部件体系，培养了中国的汽车管理人才。但“合资依赖”影响车企自主技术体系建立，自主创新不足造成关键技术被“卡脖子”，“市场换技术”的真正打开方式应该是消化吸收的同时增强自主创新能力。第二个是中国的汽车生产集中度是否太低？从世界汽车联合会汽车排名看，前 50 名中有 30 多家中国企业，但从自主创新角度看就不一样了。汽车行业具有高技术集成和规模效应特征，需要高生产集中度保证持续研发投入，而市场竞争将推动行业整合和集中度提升。其次需要在公平竞争政策的引导下，培育出具备国际竞争力的企业集团。第三个是技术路线的问题，技术路线由谁来制定？如何发挥作用？虽然经常讲“加紧确定技术路线”，实际上技术路线是需要动态调整的，技术路线图有不确定性，只是产业发展的指南，选择权应该是市场主体的。第四个是中国能不能培养世界级品牌？为什么要培养品牌？汽车行业利润是来自于规模吗？其实利润高的企业都不是规模最大的企业，主要来自品牌垄断价值。在品牌方面，中国经历了 35 年的合资，自主品牌尚未成为国内市场主体，也还没有真正的走出国门，这条路还很长。

总的来看，中国汽车产业经过高速发展后正处于转型期，在创新驱动下，汽车产业正在释放新动能，新的业态也正在形成，动力源正在改变。我们一直想实现“弯道超车”，在补贴及保护政策下，短期新能源汽车领域中国确实实现了超车的事实，但产业核心竞争力尚未确立，未来仍存在巨大不确定性。这里有个关键领域，那就是“智能

网联汽车”，目前全球智能网联汽车发展指数中国居第七，需要思考如何不输在起跑线上。未来汽车产业政策关注重点有几个方面，一是继续保持新能源汽车的快速发展；二是加快行业整合和集中度提高；三是在智能网联汽车领域构建核心优势。

（四）处于幼稚阶段的集成电路产业

电子信息产业在中国还是典型的幼稚行业，全球十五大半导体厂商，中国大陆无一入围，目前集成电路的自给率仍然较低。2014年之后，IC 产业发展由政策驱动向政策资本双重驱动转换，未来这个领域还有很多机遇。

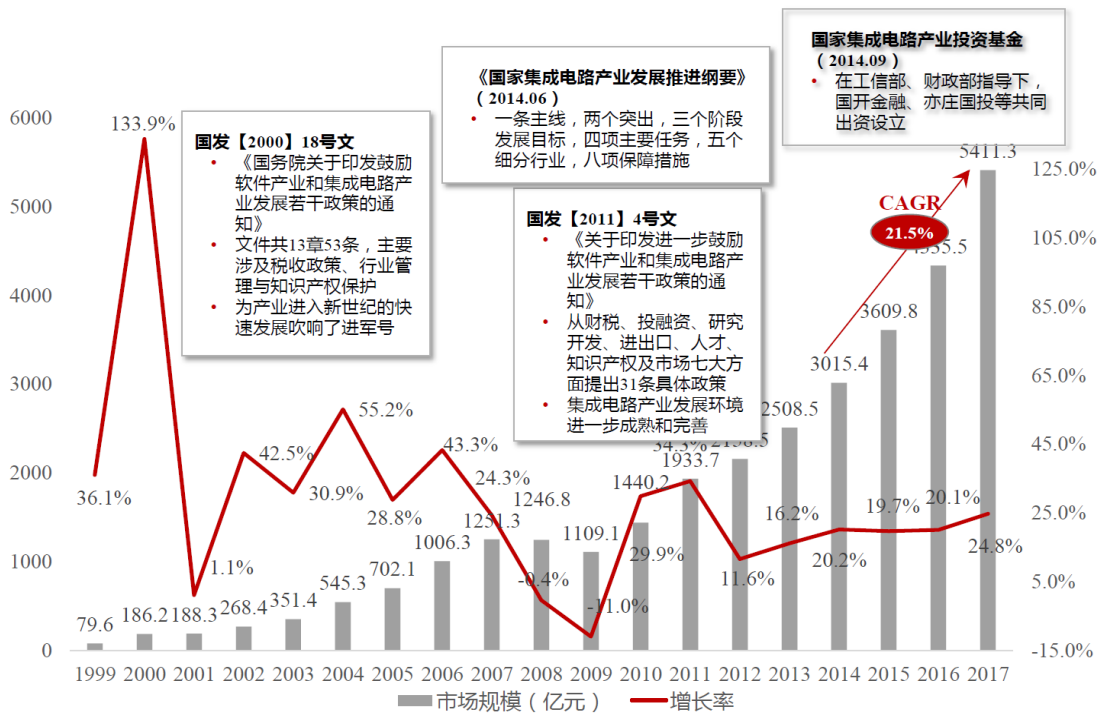


图 4：1999 年—2017 年中国 IC 产业市场规模、增长率与主要政策

这个行业需要探讨的几个问题是：第一个从 90 年代开始出台政策文件推动集成电路产业发展，国家下了最大的力气，但为什么 20

多年过去了集成电路发展还是处于幼稚阶段？这说明幼稚产业促进政策没有起到效果，效果还不足够好。这其中主要有两个原因，一个是虽然给了政策，实际上投资很小，市场力量不够，研发投入和资本投入严重缺乏。另一个原因就是体制还不够健全，机制不够灵活，开放性不够。为什么韩国半导体能够迅速崛起？主要是在于韩国的政企合作模式在技术、资金和人才的有效运营，根本在于技术和人才是国际化的，直接对接的是美国硅谷和主流技术。第二个是中国集成电路产能高速扩张，能不能快速实现追赶和超越？这个问题只能由时间来回答。第三个是 IC 技术和产业怎么才是自主可控的？绝对的自主可控是不存在的，有些企业已经在局部取得了领先地位。未来电子信息产业政策的最主要着力点在于人才的培养和基础学科建设上。

（五）快速发展的生物医药产业和互联网产业

对于生物医药产业和互联网产业，也有一些问题需要关注，在生物医药产业，第一个问题就是中国为何没有世界级医药大公司？这可能是由于研发投入、技术积累的不足，中国还是缺乏以市场化手段支持企业并购重组的产业组织政策。第二个问题是为什么印度创新药发展快于中国？这可能是因为他们管制政策的适当性和开放的国际化体系，他们的国际化人才比我们多。第三个问题是如何避免药品集中采购招标“劣币驱逐良币”？这就要抓住问题出现的本质，在此基础上减少政府过多干预、实现非基药招采合一。

对于互联网产业，中国有全世界最多的网民，有最大的网络经济，生产最多的智能手机，世界 Top20 互联网企业中美国有 11 家，中国

有9家。从产业政策来看，我们正在从“云、管、端”三个环节逐步完善，互联网行业特殊，肩负着文化意识形态传播的重任，产业政策一直在促进发展和监督规范之间寻求平衡。这里也有几个问题需要讨论，第一个是中国互联网为什么短期内实现了跨越？这就跟前面提到的中国的几个特点有关。第二个问题是中国电信行业的竞争格局如何演变？我认为目前不会有大的变化。第三个未来的关键问题仍是网络安全与产业创新的平衡问题。

三、美国的产业政策及对产业政策的再思考

美国同样有产业政策，否则特朗普就不会说把通用汽车的补贴都取消掉。从1791年的《美国制造业发展计划》到2018年10月发布的《美国先进制造业领导战略》，都彰显着产业政策一直牢牢存在于美国经济社会发展的历史长河中，其重要有以下分类：

1 导向型产业政策



- > 这类政策具有预测性，它不注重实施的细节性问题，而倾向于对未来发展格局的展望，对产业结构变化可能性的判断，以及政府政策意向的表达。与这类产业政策近似的名称或表现形式甚多，如发展战略、长期规划等，但其实质内容都极其近似
- > 典型政策：美国国家科学技术委员会2012年发布的《先进制造业国家战略计划》等

2 差别化产业政策



- > 这类政策针对特定重点产业，具有强烈的可操作性。它往往针对那些边际收益递增的重点产业，通过提供资金、税收、价格、金融等方面的特殊政策，以形成优于其他产业的市场环境，促进这类产业的超常规发展
- > 典型政策：美国《国家航空研发与相关基础设施规划》、《国内信息高速公路计划》、《国家宽带计划》等

3 功能性产业政策



- > 这类产业政策并不改变特定产业的资源配状况，而在于提高产业的竞争力，通过提供一系列促进竞争的政策和法律，以期维护市场机制的正常运转
- > 典型政策：美国1890年制定的反托拉斯法

美国在实施上述三类产业政策中，又具体表现为产业结构政策、产业技术政策和产业组织政策等基本形式

事实上，美国政府实施的是一种隐蔽却卓有成效的产业政策。总结来看，美国的产业政策有五个基本特征：

第一，高度重视竞争前的技术。美国的国防部有很多项目，美国私立大学四分之一的经费主要来自于美国国家的特别是军方的课题经费，这些大都是竞争前技术的投入。

第二，高度重视产学研协同创新。美国有 16 个制造业创新中心，每个创业中心都有上百家单位形成一个联盟，运作是市场化、公司化的。

第三，高度重视国防工业和供应链体系建设。美国是要保证国防所有产品都在本土具备能力。

第四，高度重视运用功能性产业政策并支持基础产业发展，更关注基础设施的供给。

第五，高度重视使用各类贸易手段。一旦产业不行，贸易进行救济。

进一步思考产业政策，首先在哲学技术层面，它是实用主义的，它是多维、多层的理论与实践紧密集合的复杂体系。

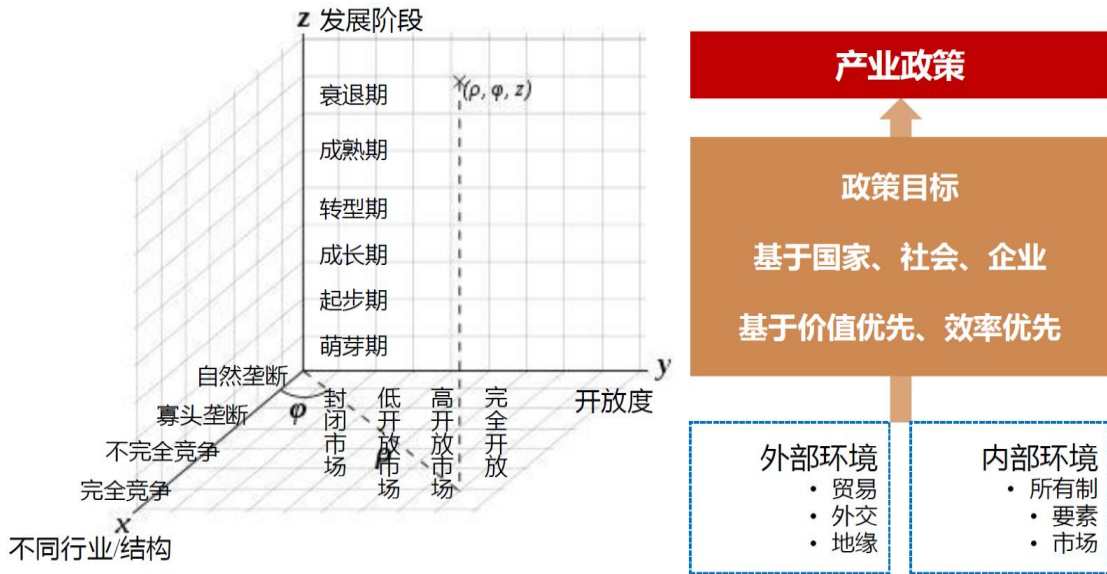


图 5： 产业政策的复杂体系

这里提供一个思考框架。一个轴是产业发展阶段，有竞争前和有竞争后的，一个轴是开放度，从封闭市场到完全开放，还有一个轴是行业特点和行业结构。什么是合理的产业政策？它取决于产业政策有什么样的目标，在每一个坐标轴中如何找到相应位置，同时它还受制于外部环境、内部环境等综合因素影响。产业政策是这样一个复杂的体系，可以在这一框架下思考功能性产业政策、选择性产业政策和竞争性产业政策的实施重点及路径。

产业政策实施过程中还有三个问题需要注意，第一个是如何防止市场扭曲？如区域之间的锦标赛，一定程度上加剧了市场扭曲，这个问题非常值得思考，特别是在集成电路、新能源汽车等领域问题已十分严重。第二个是产业政策的实施如何防止朝令夕改？不能创造稳定的政策环境，产业难以持续健康发展。第三个是如何落实竞争中性原

则？竞争中性是系统性体系，核心在于评估原则、修正工具和执行力度。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>