

## 现代产业政策及各国案例

联合国贸发会 (UNCTD) 在最新的《世界投资报告》中指出, 现代产业政策的目的是:

1) 建立包括基础设施和金融系统在内的支持性产业系统, 2) 建立包括生产资产和技术在内的生产能力, 3) 支持内、外部市场发展。产业政策可以被用在国家的各个发展阶段, 但需要随着国家发展、生产能力变化和新技术的运用而调整, 分别对应三种产业政策模型 (积累型、追赶型和新工业革命驱动型)。开放、可持续发展、包容等新主题在产业发展战略中扮演着越来越重要的角色。产业政策的制度既要结合新的发展主题, 也要实现政策一致性、灵活性和有效性。

UNCTD 的全球调查显示, 过去 10 年中, 全球有至少 101 个经济体实施了正式的产业发展战略, 这些经济体的 GDP 占全球 GDP 超过 90%。

过去的产业政策重点是保护或促进特定行业和促进结构转型。现代产业政策的目

的是改变经济结构和增长轨迹, 既要提升国内生产能力, 也要提高国际竞争力。现代产业政策的方法和范围都在扩大, 包括改善基础设施、教育和培训、企业发展、建立集群、创业、创新、提升金融和社会服务可得性的政策。

图表 1 产业政策演变和新主题

	20 世纪 70 年代及以前	20 世纪 80-90 年代	现代产业政策	
			21 世纪以来	最新的主题
主要特征/主题	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 工业化和结构性改革</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 稳定、自由、放任主义</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 知识经济</li> <li>● 全球价值链（GVCs）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 新工业革命（NIR）</li> <li>● 可持续发展</li> </ul>
政策目标	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 创造市场、多样化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 市场导向的现代化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 专业化和增长的生产率</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 现代工业生态系统发展</li> </ul>
主要政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 进口替代</li> <li>● 幼小产业保护</li> <li>● 产业部门发展</li> <li>● 逐渐、有选择性地开放竞争</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 有限政府参与</li> <li>● 更多横向政策</li> <li>● 开放外国直接投资（FDI）</li> <li>● 允许竞争</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 开放经济的针对性战略</li> <li>● 有利的商业环境</li> <li>● 数字发展（IT）和信息通信技术（ICT）扩散</li> <li>● 参与全球生产网络</li> <li>● 促进 FDI 及保护战略产业</li> <li>● 支持中小企业</li> <li>● 技能发展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 技术能力发展</li> <li>● 生产创新（OT）</li> <li>● 学习型经济</li> <li>● 具有可持续发展目标（SDG）部门的发展</li> <li>● 公共和私人知识或技术发展体系</li> <li>● 收购外国技术</li> <li>● 发展企业家精神</li> </ul>
政策环境	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 法律支持国家发展战略</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 法律不支持干预型发展战略</li> <li>● 通过国际承诺限制政策空间</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重新获得国家发展战略的合法性</li> <li>● 局部获得适度的政策空间</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 新领域获得更多政策空间</li> <li>● 更重视包容性</li> </ul>

来源：UNCTAD、第一财经研究院整理。

现代产业政策的驱动力量来自发展中国家积极参与全球价值链的政策意愿、数字化发展和可持续化发展目标。

投资政策，尤其是外国直接投资政策是产业政策的重要组成。不同的产业政策选择和阶段的投资政策大不相同。

图表 2 不同产业发展阶段中的投资政策

	限制/监管	促进/支持
横向产业能力	<ul style="list-style-type: none"><li>● 行为要求（如技术和经验传播）</li><li>● 投资者甄别</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 有利的投资环境和投资便利</li><li>● 促进投资者行为（包括激励等）</li><li>● 对有利因素，基础设施，联合研究和教育等进行公共投资</li></ul>
特定部门	<ul style="list-style-type: none"><li>● 市场准入的监管，进入及设立准则</li><li>● 合资企业的义务</li><li>● 结合贸易限制及与贸易有关的投资措施（TRIMs）</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 选定的、针对性的投资促进</li><li>● 财政和金融激励</li></ul>

注：表内从左下至右上依次为发展的三个阶段。

来源：UNCTAD、第一财经研究院整理。

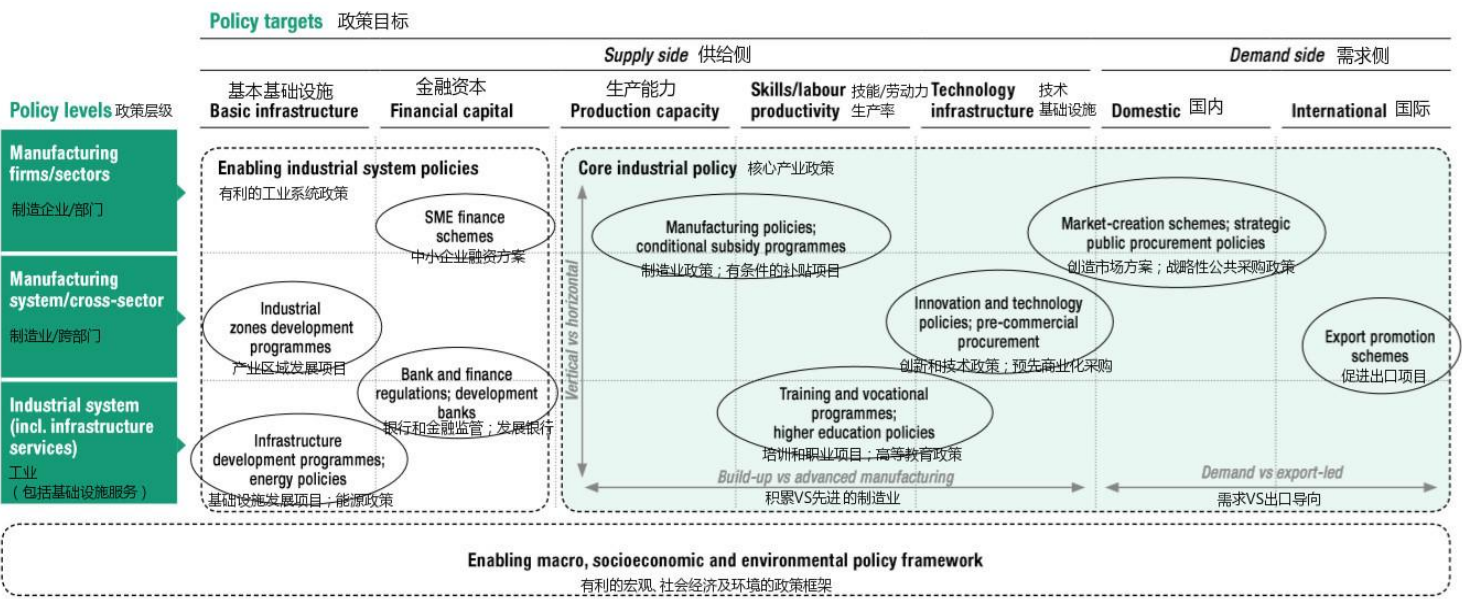
产业政策案例

现代产业政策的目的是：1）建立包括基础设施和金融系统在内的支持性产业系统，2）建立包括生产资产和技术在内的生产能力，和3）支持内、外部市场发展。

产业政策不是一个单一整合的政策框架，而是一系列相互关联的策略和措施的集合，各种政策高度关联，需要很好的互补和协同。图表3提供了一个产业政策集的案例。产业政策的设计需要根据国家产业结构、发

展或增长机会和制度安排。因此，不同情况和目标下制定的产业政策将各不相同。绝大部分产业政策集中都包含投资政策。不同的产业政策设计配套的投资政策和监管框架也大不一样。数字技术和先进的制造业供应链技术推动的新工业革命对产业发展战略的制定提出了新的挑战。开放、可持续发展、包容等新主题在产业发展战略中扮演着越来越重要的角色。

图表 3 产业政策矩阵



来源：UNCTAD、第一财经研究院整理。

图表 4 产业政策案例

产业政策集				
发达国家	德国	<ul style="list-style-type: none"><li>● 工业 4.0——面向未来的智能制造</li><li>● ZIM(中小型企业集中创新项目)</li><li>● 新高科技战略创新</li><li>● 共同产业研究 (IGF)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 中小企业数字化</li><li>● 德国制造</li><li>● INVEST (风险投资补贴)</li><li>● 集群发展项目</li><li>● 数字战略 2025</li></ul>	
	日本	<ul style="list-style-type: none"><li>● 新机器人战略</li><li>● 日本振兴战略</li><li>● 产业集群政策</li><li>● 提高产业竞争力法案</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 促进创新倡议</li><li>● 促进制造业技术基本法</li><li>● 支持中小企业新商业行为</li></ul>	
	美国	<ul style="list-style-type: none"><li>● 国家先进制造业战略规划</li><li>● 小企业就业法案 2010</li><li>● 国家出口倡议 (NEXT)</li><li>● 美国复兴和再投资法案</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 美国制造：制造业企业家精神和创新</li><li>● 美国 COMPETES 法案</li></ul>	

发展中国 家	巴西	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国家科学技术和创新战略</li> <li>● 巴西 ProFuturo 未来生产，先进制造业 ICT 规划</li> <li>● 巴西数字革命战略 (E-Digital)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 信息技术和通信总体规划</li> <li>● 战略信息技术规划</li> <li>● 数字治理战略 (EGD)</li> </ul>
	中国	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中国制造 2025</li> <li>● “互联网+”战略</li> <li>● 下一代人工智能发展规划</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 智慧制造规划 2016-2020</li> <li>● 战略新兴产业主要产品和服务指导目录 (2016 版)</li> </ul>
	印度	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国家技能发展政策</li> <li>● 国家通用电子化辅助政策</li> <li>● 国家制造业政策</li> <li>● 科学、技术和创新政策 2013</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国家技能发展和企业家精神政策 2015</li> <li>● 国家钢铁业政策 2017</li> </ul>
	南非	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国家工业政策框架</li> <li>● 工业政策行动规划</li> <li>● 汽车生产发展项目</li> <li>● 国家统一出口战略 (出口 2030)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● DTI 战略规划(SP)2014-2019</li> <li>● 南非先进制造业技术战略</li> <li>● 促进中小微企业统一战略</li> </ul>
	越南	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 工业发展战略——2035 愿景</li> <li>● 2011-2020 阶段科学技术发展战略</li> <li>● 汽车工业发展规划</li> <li>● 服装纺织业发展规划 2020-2030</li> <li>● 清洁技术使用战略 2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国家促进越南企业生产率和产品质量项目 2020</li> <li>● 发展信息技术项目 2020-2025</li> <li>● 新农村建设科学和技术项目 2016-2020</li> </ul>
最不发达 国家	孟加拉国	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国家产业政策 2016</li> <li>● 孟加拉国展望规划 2010-2021</li> <li>● 孟加拉国信息和通信科技现状、问题和未来发展规划</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 数字孟加拉国战略优先</li> <li>● 国家摩托车产业发展政策</li> <li>● 国家科技政策 2011</li> </ul>

	卢旺达	<ul style="list-style-type: none"><li>● 国家产业政策</li><li>● 中小企业发展政策</li><li>● 数字发展政策</li><li>● 卢旺达私人部门发展战略</li><li>● 卢旺达产业战略规划草案</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 卢旺达 SMART 总体规划 2015-2020</li><li>● 卢旺达 2020 愿景</li><li>● 特别经济区政策</li></ul>
	乌干达	<ul style="list-style-type: none"><li>● 乌干达 2040 愿景</li><li>● 国家纺织业政策-纺织业子部门改革、竞争力和繁荣框架</li><li>● 国家工业政策</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 乌干达国家信息和通信技术政策</li><li>● 乌干达中小微企业政策</li></ul>

来源：UNCTAD、第一财经研究院整理。

产业政策模型

产业政策大致可以分为积累型、追赶型和新工业革命驱动型三类。其中积累型战略多使用垂直聚焦于特定行业的政策，目的是实现特定行业的发展。追赶型产业政策关注于横向竞争力的改善。新工业革命驱动型的战略多用在技术前沿领域。追赶型和新工业革命驱动型的战略多实用横向产业政策，横向产业政策寻求改善多个部门的经营环境 和能力。尽管产业政策都属于市场干预行为，但是后两类更依赖于市场力量。三种类型的产业政策并不是孤立的，而是适合于连续的

发展阶段。积累型的政策模型也会包含横向的提高竞争力的政策，追赶型政策模型也会促进创新和采用新技术。新工业革命驱动模型中也会包含对新产业的积累型政策。三种产业政策模型中的投资政策工具是类似的，不同的是政策侧重点和强度。

产业政策的制定必须包含特定的设计要素（开放、可持续性、为新工业革命做好准备和包容性）以实现国家的发展目标，同时还需要实现政策一致性、灵活性和有效性。

图表 5 产业政策模型的关键维度及定义

产业政策模型			
	积累型	追赶型	新工业革命驱动型
聚焦特定部门	大多垂直（聚焦特定产	大多横向，结合针对多	大多横向，有特定产业

的程度	业)	个产业的目标	的新元素
干预程度	更偏向于政府引导	更偏向于市场引导，重点在于支持性要素	混合，重点在于保护和 支持新产业和 PPP 项目
对外部竞争开放程度	有选择性的逐渐开放	聚焦外部竞争力	大多开放，但会保护战略技术
出口导向程度	国内和区域需求驱动	出口导向，全球价值链整合	混合

来源：UNCTAD、第一财经研究院整理。

## 结论

产业政策可以被用在国家的各个发展阶段。随着国家发展、生产能力变化和新技术的运用，产业政策也会随之调整。在协调整合的框架中，现代产业政策可以更好的支持可持续发展战略。这要求国家的总体发展战略、产业政策、宏观经济政策、贸易和投资政策、社会和环境政策相辅相成、协调运

作，并通过整体设计使不同政策产生协同效应、避免冲突和不一致。现代产业政策需要平衡市场和国家角色之间的关系。市场扮演资源分配的角色，而国家需要解决市场和系统失灵。最后，好的产业政策需要有效实施。