

我国产业政策实践及“十四五”产业政策 预研白皮书

——展望篇：“十四五”时期的产业政策建议与思考

赛迪智库产业政策法规研究所

北京 2020 年 6 月

前 言

学术界认为产业政策作为“看得见的手”可以弥补市场失灵，如在新冠疫情特殊情况下对产业经济进行强有力的规制和支持，有的国家经济结构不完善，也会需要有力的产业政策推动产业发展。特别是对于发展中国家而言，要实现经济超越发展或提高产业竞争力，一样可以借助于产业政策工具或手段。2012年以来，我国经济社会发展进入新时代，但国际金融危机对全球的影响持续发酵，国际竞争格局的调整使我国产业发展面临的不确定因素增加，机遇与挑战并存。当前阶段，全球性的新冠疫情持续蔓延未见明显拐点，为全球经济社会发展带来巨大挑战。此时，产业政策有望再次成为保稳定、促发展的重要手段。

面对即将来临的“十四五”，如何既应对好疫情带来的各种挑战，做好“十三五”各项任务目标收官，又整理好产业政策有效工具、重整旗鼓为“十四五”开局做好准备，成为我们进行产业政策系列研究的初衷。赛迪智库产业政策法规研究所编写了《我国产业政策实践及“十四五”产业政策预研——“回顾篇：改革开放以来我国产业政策实践”和——“展望篇：‘十四五’时期的产业政策建议与思考”》白皮书，本册是展望篇。从改革开放以来产业政策回顾、产业政策实践、当前百年未见之大变局之下我国产业政策转型的迫切性进行分析，对“十四五”时期甚至未来更长一段时期，我国产业政策进行全流程治理进行探讨，面对当前疫情带来的影响，提出“十四五”时期的产业政策建议，以供相关部门、专家等参考，敬请各位专家不吝赐教。

赛迪智库产业政策法规研究所
2020年6月

目 录

一、为什么产业政策亟需转型？	3
(一) 国际发展环境发生深刻变化	3
1. 国际经济秩序和经贸规则加快重塑	3
2. 全球经济竞争格局发生重大调整	4
3. 全球新一轮科技革命与产业变革蓬勃发展	5
(二) 国内发展与改革进入深水期	5
1. 经济结构性矛盾越来越突出	5
2. 资源与生态环境约束得到强化	6
3. 经济进入高质量发展新阶段	6
4. 体制机制改革攻坚全面深化	7
二、对我国产业政策的几点反思	7
(一) 侧重规模扩张不利于提升产业竞争力	8
(二) 我国产业政策涉及领域过宽过细	9
(三) 多部门管理手段偏多而创新工具不足	10
(四) 前瞻性不足和后续政策多变	11
(五) “一刀切”做法造成产业结构同质化	11
(六) 机制不健全影响产业政策落地效果	12
三、我国产业政策的全流程治理	13
(一) 建立产业政策全流程治理机制	13
(二) 完善产业政策相关配套措施	15
(三) 强化产业政策实施的制度保障	16
(四) 提高产业政策法治化水平	17
(五) 加快构建区域协调发展机制	18
四、我国“十四五”时期的产业政策建议	19
(一) 功能定位	19
(二) 立足点	20
(三) 未来取向	21
(四) 采用手段	22
(五) 实施条件	23
(六) 支持方式	24

我国产业政策实践及“十四五”产业政策预研白皮书 ——展望篇：“十四五”时期的产业政策建议与思考

一、为什么产业政策亟需转型？

经济在发展，国家在进步，民族在复兴，中华文明在前行。时代变了，产业政策也要与时俱进。习近平总书记指出，当今世界正在经历百年未有之大变局。全球经济进入深度调整期，逆全球化思潮特别是贸易保护主义、单边主义持续蔓延，国际经济秩序和经贸规则面临重塑调整，新一轮科技革命和产业变革日新月异，国际产业分工与竞争格局加速改变。党的十八大以来，我国全面贯彻新发展理念，推动经济高质量发展，建设现代化经济体系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用，需要更加精准有效的产业政策。面对历史与未来、国际与国内等多种因素相互交汇，我国产业政策转型迫在眉睫。

（一）国际发展环境发生深刻变化

1. 国际经济秩序和经贸规则加快重塑

2008年国际金融危机以来，全球经济深度调整，世界经济重心加速向东半球和新兴经济体转移，大国的竞争和博弈比以前更激烈。特朗普政府挑起贸易战，推动贸易政策从WTO

倡导下的自由贸易导向转为具有保护主义特征的“公平贸易”导向，美国及其盟友力图主导 WTO 规则体系改革，重构有利于维护西方发达国家垄断利益的全球经济秩序，打压和遏制我国产业升级和高技术产业发展。经济学界预测，未来全球产业链、价值链、供应链可能会出现本地化、区域化、碎片化、分段式的格局。我国以往的产业政策特别是进入 21 世纪以来的产业政策是在自由贸易为导向的多边贸易体制下形成的，面对国际经贸规则的调整重塑和世界经济逐渐增多的不确定因素，迫切需要产业政策加快转型，要与时俱进。

2. 全球经济竞争格局发生重大调整

国际分工已演进成以“产品差别化分工”“生产工序型分工”为主的新型全球价值链纵向分工体系，全球产业布局形成链状链接，虚拟链接的产业链、供应链和价值链使得经济联系更具黏性和依赖性，企业之间、国家之间竞争不再是单纯的产能数量竞争，而是包括创意、研发、价值创造和分配、知识产权等全方位、全链条的竞争。各国产业发展过程中，积极向产业链利润高的环节靠拢。发达国家实施“再工业化”战略，重塑制造业竞争新优势，引发全球范围内制造业格局调整。一些新兴经济体也在积极参与全球产业再分工，承接产业及资本转移，打造新一代“世界工厂”。我国在全球经济竞争格局中面临“前有围堵、后有追兵”和自身产业升级转

型的三重挑战。以往的产业政策是在我国经济体量较小、结构水平较低以及国际产业、技术、资本向国内大量转移的背景下形成的，在当前高端回流、低端转移、技术封锁、规则排斥的新形势下，为提升我国在全球产业分工合作体系中的位势，必须加快产业政策转型。

3.全球新一轮科技革命与产业变革蓬勃发展

以数字化、智能化、网络化、绿色化为特征的新技术正加速向各个产业领域渗透，催生新的生产方式、商业模式和产业生态，大大改变了以往的资源配置方式、生产组织方式和价值创造方式，正在引发影响深远的产业变革。把握新科技革命和产业变革带来的历史机遇，应对新的挑战，不可能再依靠模仿和引进发达国家的先进适用技术，而主要依靠对前沿性关键核心技术的自主创新、原始创新乃至颠覆性创新。以往的产业政策已难以适应新科技革命和产业变革的要求，必须加快转型，推进我国制造业整体迈入一个新的台阶。

（二）国内发展与改革进入深水期

1.经济结构性矛盾越来越突出

我国经济正处在转型升级关键阶段，产业“低端化”“碎片化”“空心化”“同质化”等问题突出，大量产能过剩与有效供给不足并存的结构矛盾十分尖锐。以往的产业政策主

要基于某些产业产能产出数量不足、以扩大数量规模为导向制定的，面对供给结构性矛盾和需求结构升级，产业政策需要加快转型。我国经济发展中存在的问题，更多的是多年累积下来的结构性问题。要解决这类结构性问题，不能只按需求侧管理政策来应对，而问题的根本在于供给侧，采取和深化供给侧结构性改革对策

2.资源与生态环境约束得到强化

长期以来，我国依靠高投入、高消耗、高排放实现高速增长的发展方式带来巨大资源环境压力，产业发展与资源环境之间的矛盾日益突出。无论从顺应国际大势看，还是从破解资源环境约束、适应人民群众对美好环境的期盼看，绿色发展都是必然选择。为形成产业发展与资源环境相协调的局面，产业政策必须加快转型。

3.经济进入高质量发展新阶段

推动经济高质量发展必须把着力点放在产业转型升级上，加快建设实体经济、科技创新、现代金融服务、人力资源协同发展的产业体系。以往的产业政策是在经济高速增长、依靠低成本要素投入驱动的背景下形成，当前高质量发展和现代化经济体系建设对产业政策提出了不同于以往的新要求，政策调整与转型十分迫切。

4.体制机制改革攻坚全面深化

党的十八届三中全会作出全面深化改革的决定。经济体制改革核心问题是处理好政府和市场关系。党的十九大强调，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，这为我国产业政策制定实施指明了方向。以往的产业政策是在社会主义市场经济体制不完善情况下形成的，当前在充分发挥市场决定性作用的前提下，更好解决“有效市场”与“有为政府”的有机结合、优势互补，产业政策亟待转型。

二、对我国产业政策的几点反思

尽管国内外对产业政策的作用存在有较大的争议，在实施中也暴露出不少的不足和问题，但无论是发达国家还是后发赶超国家在发展过程中都广泛地运用了产业政策。实践证明，在市场经济条件下，产业政策仍是政府干预、调控经济的重要工具之一，运用得好可以有力推动经济发展，促进产业结构优化。

自 20 世纪 80 年代开始，我国根据经济发展和体制转轨的阶段性特征，借鉴日本、韩国、新加坡等国的产业政策理论和实践经验，将产业政策作为政府促进产业发展的重要工具得到全面推行运用，逐步形成了由产业结构政策、产业技术政策、产业组织政策、产业布局政策及行业专项政策构成的庞大复杂的产业政策体系。该政策覆盖范围广、内容全面

细致、体系相对完整，政府干预力度大、手段直接，呈现出明显的差异化、选择性、管制性、广泛性等特征。

我国作为世界上运用产业政策较多、较频繁的国家，有多个比较成功和不成功的案例，既不能夸大其积极作用和成效，也不能全盘否定，应在总结经验教训的基础上，得出客观、科学的认识和评价。应当充分肯定，在短短 40 年内，产业政策对快速推进工业化、促进产业结构调整优化、摆脱短缺经济束缚、实现经济赶超等方面发挥了重要作用。同时我国过去制定和实施的产业政策存在不少不足和问题。主要表现在：

（一）侧重规模扩张不利于提升产业竞争力

改革开放以来，我国在不同时期选择若干支柱产业、先导产业、“瓶颈”产业及幼稚产业，运用政府投资、财政补贴、贷款贴息、税收减免、低价供地等措施予以重点扶持，促使其优先发展、快速扩张。在后发追赶的早期阶段，这种差异化、选择性产业政策确实起到了一定的积极作用，但政策取向偏重于所选择产业的产能规模扩张和产业间数量比例关系调整，对提升产业素质和竞争力提升明显不足。例如，20 世纪 80 年代初对轻纺工业实施“六优先”政策，对调整轻重比例关系和解决工业消费品普遍短缺问题取得了明显成效，但出现了较低水平的重复建设问题。许多政府计划支持投资

的企业因缺乏市场竞争力被淘汰，一些民营企业却脱颖而出，成为后来具有较强市场竞争力的行业龙头。

20世纪80年代后期至90年代加强基础产业和培育支柱产业的政策，促进了能源、钢铁、汽车等行业规模快速扩张甚至出现产能过剩，但产业素质和国际竞争力提升并不快，总体上“大而不强”。国际经验证明，移动通讯专用设备制造、手机、互联网、电子商务等行业，主要不是靠产业政策扶持，而是靠市场机制作用，实现技术突破与快速发展，且形成较强的国际竞争力。同时，产业政策在企业选择上注重“扶大限小”，这个现象较严重，易产生寻租问题。许多大企业尤其是国有大企业由于受扶持保护而缺乏竞争压力，一些中小企业却受到政策限制，导致大量资源配置效率低下，抑制了市场竞争，不利于产业竞争力的提升。

（二）我国产业政策涉及领域过宽过细

总体上看，我国产业政策涉及领域过宽，几乎覆盖一、二、三次产业各行业产品、工艺和技术，涉及生产、流通、消费全过程乃至产业链各个环节。进入21世纪，产业政策文件数量显著增加，政策内容更加繁琐，具体措施多表现为对市场的直接干预。特别是2008年国际金融危机以来，产业政策密集出台，数量远高于改革开放以来的任何一个时期，且被作为逆周期调节的宏观经济政策来运用，政策泛化、碎片

化倾向明显。多头管理，政策的频繁出台，给外界一种“遇事慌乱不稳”的感觉。初步统计，2009年陆续颁布实施十大重点产业调整振兴规划，与之配套的实施细则多达160余项。政策领域过宽的结果是“胡子眉毛一把抓”，有限的政策资源过于分散，重点不突出，如同给产业发展编织了一张巨大的管制之网，严重束缚了市场微观主体的活力。

（三）多部门管理手段偏多而创新工具不足

尽管我国产业政策工具正从行政手段为主向以经济手段为主转变，但总的看，各个部门行政手段仍然过多过度，并在部分领域有强化倾向。例如，2003年以抑制产能过剩为主要目标的产业政策，行业准入和投资核准、项目审批等直接行政干预的措施被显著强化。在近年的钢铁、有色金属、建材、煤炭等“去产能”政策中，虽然各方面明知经济手段应是政策工具的优先选项，但为确保完成目标任务，实际操作仍依赖对地方政府层层下指标的行政手段，并配以问责制，以达到快速见效的效果。这与转变政府职能的要求不相适应，造成资源配置的扭曲和浪费，与市场经济规律不符。在经济手段运用方面，偏重财政补贴、贷款优惠、要素投入倾斜等传统支持方式，缺乏创新。例如，为支持战略性新兴产业，过于注重补贴生产企业，导致多晶硅、风能设备等部分新兴产业过度投资，造成了新一轮产能过剩，并频繁遭遇国外反

补贴调查和制裁。对新能源汽车的财政补贴政策，受到社会各界的质疑，还带来了腐败和骗取补贴等诸多问题。

（四）前瞻性不足和后续政策多变

我国产业政策往往偏重服务服从于短期宏观调控目标，长远谋划不足，预见性前瞻性较差，政策时常多变、朝令夕改，导致公信力下降和大量资源浪费。与我国的政绩考核制度也有一定关系，时任领导往往关注自己的任期内的成绩，容易忽视经济和社会长远发展利益。例如，2004年煤化工被确定为我国能源中长期发展战略的重点产业，2005-2007年相继出台若干鼓励措施，大批项目陆续开工建设；2008年9月开始，煤化工产业政策突然转向，多项约束性、限制性措施陆续出台，审批权上收，进入门槛抬高；2009年9月政府明确提出未来3年内禁止现代煤化工新项目建设。短短几年内，煤化工产业政策经历了“鼓励-引导-控制-严管”的蜕变过程，很多煤炭企业面对政策多变无所适从，造成巨大的投资和资源浪费。再比如，2003年以来政府把抑制钢铁、电解铝行业锁定为产业政策目标之一，但到2009年大规模刺激经济时，这两个行业又赫然跻身十大振兴产业。

（五）“一刀切”做法造成产业结构同质化

我国幅员辽阔，各地区自然资源禀赋和产业结构具有相

当大的差异性。目前为止，政府“一刀切”的做法尚没有形成比较好的解决办法。长期以来，我国产业政策实施通常是“一刀切”，各地区在执行国家产业政策时，不顾自身客观实际，不注重发挥比较优势和区域分工协作，往往按照本地区局部利益和判断“对号入座”，大都简单地套用国家产业政策来选择本地的重点产业、支柱产业，导致地区产业结构趋同化和重复建设，影响了国家产业政策实施的整体效果。例如，1994年国务院颁布《90年代国家产业政策纲要》，将机械电子、石油化工、汽车制造和建筑业列为国民经济支柱产业予以重点发展。实际上“九五”时期，汽车、电子、机械、石化等被大多数省份列为支柱产业。将汽车工业作为支柱产业的省份有22个，而且整车又成为绝大多数省份发展的重点；将机械作为支柱产业的省份有16个，将化工作为支柱产业的省份有16个，其中又以石化为重点；24个省份将电子列为支柱产业，通讯设备、计算机、电子音像等成为发展的重点。

（六）机制不健全影响产业政策落地效果

我国产业政策制定主要是政府官员和专家参与，行业组织、地方政府、企业及其利益相关方参与程度较低，且存在重政策制定、轻监督评估的问题，制定政策的科学性不足。政策制定部门化严重，一些产业政策与其他政策时常出现相

互掣肘甚至明显冲突。地方政府通常会根据本地需要有选择地执行国家产业政策，符合本地利益的政策就“放大”执行，不符合的就“打折”或不执行。政策实施还缺乏一套科学严谨的激励约束、评估机制、退出机制。产业政策法治化程度不高，缺少体现法律权威的责任制度作保障。

三、我国产业政策的全流程治理

根据十九届四中全会和近年来的《政府工作报告》要求，治理现代化成为未来的着力方向。实践证明，产业政策的效果很大程度上取决于政策制定实施的机制与措施。我国产业政策从前期评估、制定、实施及后期评估和退出，都存在各样的不足，因此新时期要加强产业政策全流程治理，提升政策制定、实施和评估的精准化，加快完善政策实施机制和配套措施。

（一）建立产业政策全流程治理机制

我国产业政策制定与实施，要充分吸纳各利益相关方参与，形成“政策前期研究-制定-实施-督察-评估-反馈-修改完善-退出”的全流程一体化治理机制。一是加强组织统筹与协调，解决多部门和行业管理问题。针对产业政策制定主体和实施主体分散问题，需要有专门机构对产业政策制定实施全过程进行指导、质询、监管和综合评估。从国家层

面看，建议由国务院指定相关负责部门，牵头成立由其他有关部门参加的产业政策协调委员会，负责综合性产业政策的制定、实施、协调、调整、废止等工作，并统筹各类专业性产业政策的设立。专业性产业政策由委员会委托一个或几个部门具体负责制定和实施。二是提高社会参与度。建立产业政策审议制度，建立由中央政府（部门）、地方政府、行业协会、学术机构、企业和公众等共同参与的政策制定、评议机制，甚至也可以邀请和听取国外专家的意见，充分反映利益相关者诉求。三是健全中央与地方政府联动机制。中央政府负责制定全国性普惠化、功能性产业政策和最低限度必要的选择性产业政策，维护产业整体安全，并督导地方在不违背全国性产业政策基本要求的前提下因地制宜有效实施。地方政府负责落实和执行国家产业政策，加强对企业服务，完善市场环境，并定期向中央政府报告政策实施情况、效果、问题及改进建议。四是完善督察评估机制。强化人大督察职能，加强政府监督责任，对付诸实施的产业政策及相关部门行为进行监督。建立政策执行奖励和问责机制。支持行业协会分担“准产业政策”职能，制定行业发展规划、行业质量和技术标准，开展人才培养，引导行业有序发展。引入第三方机构对产业政策实施效果进行独立评估，提高政策实施精准性，实施的淘汰无用的过时的产业政策，增加产业发展活力。五是完善产业政策退出机制。对产业政策执行后期，支持的产

业发展起来以后，根据评估结果及时退出或淘汰过时的产业政策，进一步发挥市场作用，增加产业竞争力。

（二）完善产业政策相关配套措施

加强政策协调，促进产业政策与创新政策、竞争政策、财政政策、金融政策、开放政策等联动。一是加强产业政策与创新政策协调。围绕实现“在重要科技领域成为领者，在新兴前沿交叉领域成为开拓者”的战略目标，产业政策要在关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新的突破上，强化对重大基础研究和源头创新的政策支持，突出对关键产品、关键基础元器件和零部件、关键软件系统、关键材料、关键核心技术研发、“卡脖子”技术和人才培养的支持。二是做好产业政策与竞争政策协调。强化竞争政策的基础性地位，在产业政策内容和实施方式上更加注重引入竞争机制，使产业政策助力市场竞争机制充分发挥作用，使竞争政策促进产业政策有效实施。三是注重产业政策与宏观经济政策协调。逆周期调节的宏观经济政策应为产业中长期健康发展创造良好外部环境，慎用产业政策作为实现短期宏观调控总量目标的政策工具。加强财政政策调结构功能，财政政策取向应兼顾短期经济总量平衡和结构优化升级的要求，支持产业中长期发展目标实现。发挥金融政策促进产业转型的重要作用，切实把审慎性金融监管、政策性投融资和产业

政策协调起来。四是促进产业政策与开放政策协调。产业政策要更好体现高水平开放要求，加快产业转型升级和提高国际竞争力，努力构建以我为主的全球产业链、供应链，进而提高我国价值链含金量。借助“一带一路”倡议，积极参与全球经济治理，让符合国际规则的产业政策更多发出中国声音、阐释中国方案。突破某些现有的国际约束框架，引导和倡议过时的国际规则改革。五是加强产业政策与生态环保政策协调。产业政策要对标生态文明建设体系，促进形成产业生态化和生态产业化的绿色政策体系，以环境承载力约束倒逼产业转型升级，推动绿色产业发展。

（三）强化产业政策实施的制度保障

充分发挥市场配置资源决定性作用和更好发挥政府作用，精准政策作用方式，营造公平市场竞争环境，为产业政策实施提供制度保障。一是加快政府职能转变。深入推进“放管服”，创造优质营商环境，健全和完善事中事后监管体系，完善市场公平竞争规则，消除政府对微观经济不必要的直接干预。二是深化要素市场化改革。深入推进金融业改革，打破现有大银行垄断格局，支持金融创新和中小银行、互联网金融规范发展，鼓励更多社会资本进入，通过强化竞争和金融创新降低制造业融资成本。深化土地、资源能源等领域改革，消除地区、部门分割，清理妨碍统一市场和公平竞争的

各种规定和做法，促进要素更大范围更广程度优化配置和自由流动。三是深化垄断行业和国企改革。坚持“两个毫不动摇”，继续在能源、交通、电信等行业和非自然垄断环节，推进产权结构多元化和国有企业混合所有制改革，积极引入优势互补并能提供战略支持的非国有资本。坚持“竞争中性”原则，把绝大多数国有企业纳入竞争政策体系。放开民间投资市场准入，明确市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入。废除对非公有制经济的不合理规定，消除各种隐性壁垒，加强各类所有制经济产权保护。四是放宽服务业和新兴产业的进入管制。放宽教育、医疗、金融等现代服务业和大数据、“互联网+”等新兴产业领域进入管制，吸引更多社会资源通过创新提升产业发展层次和水平。五是加快完善市场竞争的优胜劣汰机制。优化破产程序，完善破产企业资产负债管理人相关规定，减少破产清算成本。制定和完善破产企业信贷、资产处置、人员安置政策，加快僵尸企业、严重危及人民健康安全和生态安全等违法企业、严重资不抵债企业的破产清算，为企业正常发展创造条件。

（四）提高产业政策法治化水平

加快完善规范市场行为的法律体系及其执行机制。进一步完善公平竞争的法律法规体系，将非必要的行政性垄断、

不合理的经济性垄断、地方保护等有损公平竞争的行为列入禁止范围，切实保障各类所有制企业参与市场竞争的公平性。加快制定《产业政策法》，建立和完善产业政策体系，修订《产品质量法》《消费者权益保护法》《反不正当竞争法》，完善相应执法体制机制，加大对不正当竞争行为惩处力度。落实公平竞争审查制度，审查清理现有产业政策中违反公平竞争原则、排除竞争、限制竞争的政策条款。完善与知识产权保护相关的法律体系及其执行机制，建立严格知识产权保护的长效机制。

（五）加快构建区域协调发展机制

当前，我国区域发展差距依然较大，地区间产业结构趋同带来同质化竞争现象相当普遍，发展不平衡不充分问题和矛盾依然突出。党中央、国务院明确提出实施区域协调发展战略，加强东中西协调发展，这是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要举措。产业政策制定实施，如果忽视地域差异性和区域协调发展，采取“一刀切”办法，再好的政策也难以取得预期效果。创新地方政府的绩效考核方式。新时期产业政策必须适应实施区域协调发展战略需要。

四、我国“十四五”时期的产业政策建议

由于受2020年新冠疫情的全球蔓延影响，对“十四五”规划时期我国经济和社会发展带来了巨大挑战。面对新形势、新任务、新挑战，我国产业政策需要解决的不是存废问题，而是亟须重大转型。“十四五”时期，深入贯彻新发展理念，必须加快由差异化、选择性向普惠化、功能性产业政策转变，从偏重替代市场、限制竞争的产业政策向以竞争政策为基础、更能发挥创新作用和增进有效市场的产业政策转变，从政策功能定位与立足点、政策取向与手段、政策实施机制与政策支持方式等方面加快转型。

（一）功能定位

“十四五”时期，要从政府干预市场向增进市场功能转型。实践表明，产业政策能否有效发挥作用，关键在于能否妥善处理好政府与市场的关系。发挥市场对资源配置的决定性作用和更好发挥政府作用，构建“市场友好型”政策体系，应是今后产业政策功能定位的基准。在经济体制转轨过程中，由于市场体系、市场机制尚不完备、不健全，产业政策在一定程度上、一定时段替代市场配置资源，既有其必要性和合理性，也有明显的局限性和“政府失灵”带来的弊端。随着供给侧结构性改革日益深化，产业政策功能定位必须尽快从替代市场向增进市场功能、弥补市场缺陷转变，使“有效市场”

与“有为政府”更好地有机结合起来。“十四五”时期，产业政策要确保“市场机制有效”，把由市场决定的事项全部交由市场，市场能解决好的结构性问题，就不用产业政策来干预。即使在某些领域为弥补市场缺陷而需要制定产业政策，也应力求少而精准，从直接干预为主转向间接引导为主。政府要坚持“有所为、有所不为”，减少对微观经济的直接干预，努力做到不越位。在一般竞争领域和非自然垄断行业，要彻底改变由政府主导资源配置的做法，不应由政府事先挑选“赢家”和“输家”，避免寻租的可能。政府要更多地运用普惠性、功能性产业政策，提供必要的公共服务、基础设施和制度基础，为产业发展创造良好市场环境。

（二）立足点

“十四五”时期，要从采用差异化选择方式扶持产业向维护和促进市场公平有序竞争转型。长期以来，我国采取对所有制、产能规模等设计准入门槛限制竞争的差异化做法，选择特定产业、特定企业加以重点扶持。这种差异化、选择性产业政策，带来市场扭曲和不公平竞争，导致资源配置低效。随着社会主义市场经济体制日趋完善，产业政策立足点应转向以竞争政策为基础，保障市场公平有序竞争，充分发挥市场配置资源的决定性作用。要完善公开透明开放的市场规则，实行统一的市场准入制度，打破所有制歧视和行业垄

断，完善市场监管，加快形成统一开放、竞争有序的市场体系。要从“扶大限小”转向主要以市场竞争推动产业组织结构调整优化，从过度关注市场集中度、企业规模转向创建大中小企业协同协调、军民融合发展的良好环境，从支持国有企业、大企业为主转向保障各类企业依法平等使用生产要素、同等受到法律保护，实现公平竞争。

（三）未来取向

“十四五”时期，要从偏重追求数量规模向注重产业高质量发展转型。在经济赶超特别是供给普遍短缺时期和工业化初期、中期阶段，我国产业政策的主要目标是做大产业规模、健全传统产业体系、弥补国内供给不足缺口。随着新时期主要矛盾的变化，面对产能过剩与有效供给不足并存、资源环境约束加剧、创新能力和国际竞争力不强、产业体系“大而全”但“不强不优”的问题，继续实施赶超阶段的产业政策不再适应产业并跑和领跑阶段的新要求。产业政策取向应从过去偏重产能产量的数量规模扩张和低水平比例关系调整转向注重产业转型升级和质量效率提升，构建新的国际动态比较优势和竞争优势。要把产业高质量发展、现代产业体系建设作为今后制定实施产业政策的核心目标，把增强自主创新能力、实现由“中国制造”向“中国创造”转化作为政策重心。产业政策应由过去重点扶持供给侧尤其是加工制造

环节，转向支持产业基础再造及各领域产业基础能力的薄弱环节，包括基础关键技术、先进基础工艺、基础核心零部件和关键基础材料等工业“四基”和人工智能、工业互联网、5G等新型基础设施建设，转向支持关键核心技术、“卡脖子”技术、前沿引领技术和颠覆性技术创新，转向支持营销网络、品牌培育、供应链管理制约产业高质量发展的关键环节，推动先进制造业与现代服务业融合发展，促进产业迈向中高端，实现生产型大国向创新型强国转变。同时，要注重更好实现供给和需求互促互动，以供给创新适应和推动需求升级，以需求升级引导和拉动供给创新，使产业发展从生产驱动向创新和消费驱动转变。

（四）采用手段

“十四五”时期，要从行政直接干预为主向经济和法律等间接手段为主转型。长期以来，我国更多地采取行政化的直接干预手段实施产业政策，产生了不少负面效应。今后政策手段要更好体现市场化、法治化要求，更加突出规范性、间接性，重视运用经济手段、法律手段，防止过度运用行政手段，最大限度减少行政干预，更多地采用立法司法、环境营造、信息整合发布、质量技术环保标准等间接引导手段。要创新政策工具，采用专项投资基金、重大项目工程包、产业引导基金等经济手段，发挥政府政策性资金引导作用，带

动更多社会资本参与产业高质量发展。积极探索政府资金与商业信贷、债券、基金、保险等相结合的多种融资组合，有效扩大基础设施、人力资本培育、关键共性技术研发等领域投资。财政资金使用方式应由项目事前扶持为主改为事后结果奖励为主。统筹运用政策性、开发性金融，调动商业性金融，提高金融服务实体经济效能。

（五）实施条件

“十四五”时期，要从“易变多变”“一刀切”向“适时适度”“区别对待”“科学合理”转型。产业发展的短期问题和长期问题往往交织在一起，相互影响、相互制约。今后产业政策制定实施要正确认识和处理好产业政策与逆周期宏观经济政策的关系，做好前瞻性预判，注意远近结合，立足当前，着眼长远，保持政策稳定性和连续性。但不能简单地、机械地把政策稳定性、连续性理解为一成不变。要明确政策实施的时限和终止、调整的条件，准确把握政策调整时机和力度，避免政策“紧急调整”和“一刀切”的做法。一段时期内，关注政策临时或紧急调整后的后期效应，做好评估工作。要把握产业生命周期和发展变化趋势，增强产业政策的预见性、前瞻性，防止局部问题演化成全局性问题，适时对产业政策进行调整，避免被动调整和硬着陆。要坚持因地制宜、分类指导、因地施策，切实把国家产业政策与区域政策

有机结合起来，发挥各地区比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚，推动形成优势互补高质量发展的区域产业布局。

（六）支持方式

“十四五”时期，要从单纯考虑保护国内产业和国内市场向符合国际规则的产业安全保障和提升产业国际竞争力转型。我国经济已深度融入世界经济，与全球产业相互联系程度超过以往任何时期，在国际产业分工体系中的地位和影响力大幅提升。一方面，我国是全球第二大经济体、货物贸易第一大国和 WTO 重要成员，国内产业政策毫无疑问会受到国际上更多关注和国际有关规则约束。因此，要高度重视遵守国际规则和国外利益相关者的可能反应，把符合国际规则作为制定和实施产业政策的必要约束条件。另一方面，在推进高水平开放的制度环境下，国内竞争国际化、国际竞争国内化的趋势更加明显，过去那种单纯考虑保护国内产业和国内市场的产业政策已不合时宜。

“十四五”及未来一段时期，制定实施产业政策时，必须统筹国内国际两个大局，既要全面把握国内产业发展情况，也要准确了解国际产业发展动向，将国内产业升级、产业安全保障与全球产业竞争格局联系起来。面对技术封锁和贸易保护主义对全球产业链、供应链、创新链、价值链构成严重

威胁，要充分发挥国内集中力量办大事的制度优势和超大规模的市场优势，以夯实产业基础能力为根本，以自主、可控、安全高效为目标，坚持以应用为牵引、以问题为导向，坚持政府引导和市场机制相结合，坚持独立自主和开放合作相促进，打好产业基础高级化、产业链现代化的攻坚战，推动产业链向国际化延伸、供应链在全球范围内整合、价值链含金量提升。增强产业链韧性，提升产业链水平，向国家价值链转型，在开放合作中打造具有战略性和全局性的产业链。要加强全球化布局，打造世界级产业集群，不断提升我国产业的全球影响力、竞争力和治理能力，从根本上保障我国产业安全。

（作者：张学俊、栾群、王夙）

附录

产业政策的涵义与“五年规划”梳理

本部分内容讨论了关于产业政策的几个关键问题，并通过表格的形式进行了展现，有助于加深对我国产业政策的理解。一是梳理了学术界和产业界专家及学者对产业政策的概念与定义，明确了我国现有产业政策的范畴和体现形式等内容。二是梳理了我国“五年计划”的时间划分，有利于从整体上理解我国产业政策的发展和实践过程。许多官方文件和文献中，经常会遇到“X五”（我国的五年计划，通俗的说法是“X五”）的说法，往往不一定能够准确的知道是哪一年，容易造成混淆和模糊，通过这次整理，解决了以上问题。三是梳理了建国以来我国产业政策体系中占据主导地位的产业结构政策，主要是由党中央和国务院发布的产业结构调整的相关政策。

一、产业政策涵义辨析

“产业政策”一词在我国官方文献中作为一种成体系的政府政策，最早出现在1986年制定的《我国国民经济和社会发展的第七个五年规划》中，但我国学术界对这个问题的关注和研究还要更早一些。有些政策虽然没有冠以“产业政策”一词，但实际上已经有明确的产业发展指向性，发挥了产业政策的作用，在20世纪70年代末期就已经开始实施了。

什么是“产业政策”，多年来学术界一直缺乏统一的、规范

的定义。大体上，产业政策的内涵包括广义和狭义两个层面。广义的产业政策是指影响某国产业发展或竞争力的任何政策（Beath, 2002; Robinson, 2009）。从这个意义考虑，容易看出，广义的产业政策更倾向于提高竞争力和生产效率的一般性政策（War-wick, 2013），通常包括针对影响产业间和产业内资源与要素再分配的政策。而狭义的产业政策则仅指影响产业之间资源和要素再分配的经济政策。

学术界较有代表性的说法，日本学者小宫隆太郎在其《日本的产业政策》一书中，提出产业政策包括两个方面：一是政府针对不同产业之间资源配置和基础设施建设方面的有关政策，包括重点产业的培育和保护、落后产业的调整等。二是政府在调整产业内部结构方面的政策，比如推动企业的合并以提高集中度，组织协调企业调整开工量和投资规模，以及实施支持中小企业成长的政策等。

经济合作与发展组织（OECD）对部分国际机构和专家学者关于产业政策定义的表达进行归纳。

OECD (1975): 产业政策是关于促进产业增长和效率提升的政策; Curzon P. (1981): 产业政策是政府实施的旨在促进或者抑制产业结构变化的一套政策工具; Wachter (1981): 产业政策术语指的是政府和企业微观层面上的关系; Tyson 和 Zysman (1984): 产业政策是政府针对或为化解特定行业内部困难而实施的政策; Johnson (1984): 产业政策是由政府发起和协调实施的，用来

提高整体经济和特定产业的生产效率和竞争力的政策;Graham(1986):产业政策指的是那些以某种方式影响制造业和服务业的政策;Geroski(1989):产业政策是一个基于微观供给的、广泛的、混杂的政策集合,其目的是以各种方式来提高市场绩效,而这类手段偶而会相互掣肘;Krugman 和 Obstfeld(1991):产业政策是政府鼓励资源流入那些被认为可能会对 future 经济增长起至关重要作用的特定行业的政策;Chang(1994):产业政策是针对特定产业(包括构成这个产业的厂商)实施的,以取得有利提升整体经济效率的政策;Sharp(1998):产业政策可被定义为政府实施的旨在影响产业的资源分配的任何政策,既包括宏观经济政策也包括传统微观经济政策;Foreman P. 和 Frederico(1999):产业政策是影响作为经济重要部分的产业发展的每一种政府干预行为;Rodrik(2004):产业政策是支持充满活力的经济活动的结构性重组政策,不管这些活动本质上是发生在工业还是制造业内部;J. Robinson(2009):产业政策是政府为推动产业发展而有计划地实施的经济政策。

表 1 中、日、美专家学者对产业政策的典型定义

国家	学者、年份	定义
中国	周叔莲, 1987	产业政策是对一定时期内产业结构变化趋势和目标的设想,同时规定各个产业部门在社会经济发展中的地位和作用,并提出实现这些设想的政策措施。
	周振华, 1991	产业政策是一系列对产业发展有重大影响制度和安排的综合。
	刘鹤, 1994	产业政策最重要的本质特征是政府针对产业活动而制定和实施的各类政策,中央政府是政策主体,产业经济活动是政策客体或政策对象,改变或影响某些产业的经济活动是制定政策的目标。

	江小涓，1996	产业政策是政府为了实现某种经济和社会目标而制定的有特定产业指向的政策的总和。
	姜达洋，2016	产业政策是一国政府为实现特定的经济、社会目标，对社会经济活动进行管理与规制的政策和措施的总和，其实质是政府对产业活动的一种干预，即政府通过对特定产业或特定企业所推行的一系列的政策、措施，影响社会资源在产业间和产业内的配置，并使资源配置向不同市场机制引导下的配置方向变动。
	冯飞，2016	产业政策是国家为促进经济发展，由政府产业内资源配置进行科学、必要、适度 and 适时的引导与调控，推进产业结构调整 and 经济发展方式转变的经济政策。
日本	下河边淳、管家茂，1982	产业政策是国家或政府为了实现某种经济或社会目的，以全产业为直接对象，通过对全产业的保护、扶持、调整和完善，积极或消极参与某个产业或企业的生产、经营、交易以及直接或间接干预商品、服务、金融等市场形成 and 市场机制的政策总和。
	伊藤元重，1988	产业政策界定为由于竞争性市场存在的缺陷（市场失灵），当自由竞争导致资源分配 and 收入分配出现问题时，为提高本国经济福利水平而实施的政策。
	小宫隆太郎，1988	产业政策是政府为改变产业间的资源分配 and 各种产业中私营企业的某种经营活动而采取的政策。
	Hatta，2016	产业政策是指通过贸易保护、税收优惠 and 政府信贷鼓励 and 推进目标产业发展的政策措施。
美国	Johnson，1982	产业政策是政府为了取得在全球的竞争能力而打算在国内发展和限制各种产业的与有关活动的总和。
	Pack and Saggi，2006	产业政策是政府为了实现经济增长而试图改变产业部门的生产结构的选择性政府干预措施。
	Lee et al，2012	产业政策可以分为三方面：一是为产业提供一个制度环境，如制定专利法等；二是通过提供研发、培训 and 教育政策以及鼓励竞争 or 限制竞争的政策促进产业技术进步；其三是鼓励 and 配置资源进入特定产业 or 特定区域。

通过以上解释可以看出产业政策有两个特点：（1）产业政策的制定主体都是具有行政职能的政府类机构和部门。不管哪一级政府制定的针对产业发展的政策，都是产业政策。（2）产业政策是针对产业的结构性的干预。制定政策时往往都是针对行业当时的发展特点来制定的具有干预特征的举措。我们常提到的产业结构调整就是实施产业政策的具体体现。

从广义的范围看，我国现有的产业政策包括：决议、决定、命令（令）、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要等公文种类为载体，包括目标导向类综合性上位政策。落实上位政策的规划类政策，及推进政策执行的行动计划、实施方案、配套细则、指南等下位政策。

不同的国家、地区和经济体，因产业发展情况不同、阶段不同，采用的产业政策也各自有特点，其实现目标也会灵活调整。总体看来，我国十八大以后的**产业政策目标**，大体上概括为如下几个方面：

一是总体绩效目标。通过系统地实施产业政策显著改善产业间和产业内的资源配置结构和效率，进而提高整体经济效率和质量，提升经济运行的总体绩效。

二是提升竞争力目标。提高指定产业和企业的竞争能力，以迎接国际竞争对手的挑战。优化产业结构和产业组织，以及产业创新政策等都是以此目标为出发点。

三是调整援助目标。通过实施产业调整援助政策，有效地缓解因市场因素造成的生产能力、生产要素、生产厂商或区域社会发展不足等各种难题。

四是重塑动能目标。通过产业政策的实施为未来的长期经济增长塑造新的产业支点，例如培育新兴产业发展的政策，这对于长期处于增长乏力状态下的经济体而言尤为重要。

五是可持续增长目标。通过实施绿色导向的产业政策（如针

对高耗能和高污染行业制定严格的节能减排标准,或实施差别化的环境税收政策),推动绿色产业的发展以及各类产业的绿色转型。

二、我国的“五年计划”梳理

了解我国的产业政策,有必要对我国建国 70 多年的经济发展史有所了解。其中最关键的一项内容就是了解我国的国民经济与社会发展规划,也就是今天所说的“五年规划”。“五年计划”(现在称之为“五年规划”),是我国国民经济计划的重要部分,属长期计划,主要是对国家重大建设项目、生产力分布和国民经济重要比例关系等作出规划,为国民经济发展远景规定目标和方向。

需要了解两个小的特殊发展阶段:我国 1949-1952 年底为国民经济恢复时期和 1963-1965 年为国民经济调整时期,这两段时间是单独列出的,不属于五年计划的范围。从 1953 年第一个五年计划开始,已经编制了十三个“五年计划”,目前正在着手第十四个五年计划的研究、编制工作。从“一五”计划到“十三五”计划,都带有明显的时代特征。

“一五”计划(1953-1957 年):我国第一个五年计划为 1953-1957 年发展国民经济计划。一九五五年三月,中共全国代表会议同意中央委员会提出的第一个五年计划报告。一九五五年七月三十日由国务院通过并提请全国人大一届二次会议审议通过。

“二五”计划(1958-1962年): 首见于一九五六年九月召开的中共“八大”正式通过的《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》。一九五八年八月中共中央政治局扩大会议讨论并批准的《关于第二个五年计划的意见》。

“三五”计划(1966-1970年): 其中内容比较详尽的计划方案有两个: 一个是国家计委会提出的经一九六四年五月中央工作会议讨论并原则同意的《第三个五年计划(一九六六至一九七零年)的初步设想》(汇报提纲), 另一个是一九六五年九月国家计委拟定的并经中央讨论基本同意的《关于第三个五年计划安排情况的汇报提纲》。

“四五”计划(1971-1975年): 一九七〇年开始编制。二、三月份国务院召开全国计划工作会议, 会上研究、讨论、制定了《第四个五年计划纲要(草案)》。

“五五”计划(1976-1980年): 为一九七四年一月国家计委向国务院提出关于拟定长远计划的报告。一九七五年, 中共中央制定了《一九七六至一九八〇年发展国民经济十年规划纲要(草案)》。“五五”计划提出后三年(一九七八至一九八〇年), 建立独立的比较完整的工业体系和国民经济体系。

“六五”计划(1981-1985年)的编制时间较长, 一九八二年十二月全国人大五届五次会议正式批准“六五”计划, 同时作出了动员全国人民为实现这个计划全面奋斗的专门决议。

“七五”计划(1986-1990年): 全国人大六届四次会议于一

九八六年四月通过了国民经济和社会发展第七个五年计划。

“八五”计划(1991-1995年): 全国人大七届四次会议于一九九一年三月审议通过国务院《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》。

“九五”计划(1996-2000年): 中共十四届五中全会一九九五年九月通过了《关于国民经济和社会发展“九五”计划和二〇一〇年远景目标建议》。这是中国社会主义市场经济条件下的第一个中长期计划, 是一个跨世纪的发展规划。一九九六年三月, 全国人大八届四次会议通过该计划和远景目标纲要。

“十五”计划(2001-2005年): 全国人大九届四次会议于二〇〇一年三月批准国民经济和社会发展第十个五年计划纲要。

“十一五”规划(2006-2010年): 全国人大十届四次会议于二〇〇六年三月审议通过。此间专业认为, “计划”让位于“规划”, 一字之差, 凸显中国政府更加注重发挥市场对资源配置的基础性作用, 更加注重对经济社会发展的宏观把握和调控, 政府职能转变迈出新步伐。

“十二五”规划(2011-2015年): 2010年10月正式召开中共十七届五中全会, 由国务院总理代表中央政治局作《关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划建议的说明》, 全会审议和通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》, 并正式对外公布。党中央的《建议》分析国内外形势, 根据中国基本国情和发展阶段, 提出规划的经济社会主要目

标、指导方针、重要原则、重点战略和主要任务，为制定“十二五”规划纲要奠定基础。

“十三五”规划（2016-2020年）提出我国主要目标：经济保持中高速增长，在提高发展平衡性、包容性、可持续性的基础上，到二〇二〇年国内生产总值和城乡居民人均收入比二〇一〇年翻一番，产业迈向中高端水平，消费对经济增长贡献明显加大，户籍人口城镇化率加快提高。农业现代化取得明显进展，人民生活水平和质量普遍提高，我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。国民素质和社会文明程度显著提高。生态环境质量总体改善。各方面制度更加成熟更加定型，国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展。

“十四五”规划（2021-2025），预计2020年开始启动编制，各项前期工作在进行过程中。

表2 我国的“五年规划”梳理

计划顺序	年份	计划顺序	年份
一五计划	1953-1957	八五计划	1991-1995
二五计划	1958-1962	九五计划	1996-2000
三五计划	1966-1970	十五计划	2001-2005
四五计划	1971-1976	十一五规划	2006-2010
五五计划	1976-1980	十二五规划	2011-2015
六五计划	1981-1985	十三五规划	2016-2020
七五计划	1986-1990	十四五规划	2021-2025

三、建国以来党中央和国务院发布的重大产业结构政策

产业结构政策是指一国通过确立产业机构的目标、主导产业的选择、支柱产业的振兴、特定产业的保护和支持、产能过剩行业的退出等，以实现资源合理配置和政府政策。1949 年建国以来，产业结构政策在我国整个产业政策体系中比重最大，占据主导地位，作者在此进行了梳理，供参考。

表 3 建国以来国家发布的重大产业结构政策

发布时间	文件名称	主要内容
1949-1978 年	“一五”计划至“四五”计划	优先发展重工业，以钢为纲，大力实施三线建设和国防建设，发展“五小”企业。
1978 年	《中共中央关于加快工业发展若干问题的决定》	提出把发展燃料、动力、原材料工业和交通运输放在突出地位。
1981 年	《关于制止盲目建设重复建设的几项规定》	提出了“十二个不准”，规定不准搞长线项目，不准搞重复建设的项目，不准搞与现有企业争原料的项目等。
1986 年	《我国国民经济和社会发展的第七个五年计划（1986-1990）》	加快能源、原材料工业的发展，适当控制加工工业的增长；把交通运输和通信的发展放到优先地位，大力发展建筑业；加快第三产业的发展。
1989 年	《关于当前产业政策要点的决定》	这是我国第一份明确的关于产业政策的文件，提出集中力量发展农业、能源、交通和原材料等基础产业，加强能够增加有效供给的产业，同时控制一般加工工业的发展，对第一产业、第二产业内部各行各业都确定了鼓励发展、限制发展和禁止发展的行业和产品。
1994 年	《90 年代国家产业政策纲要》	这是我国在这个阶段制定的产业政策中最为重要的一份政策性文件，确立了机械电子、石油化工、汽车制造和建筑业为四大支柱产业，大力发展农业、基础设施和基础工业和对外经济贸易。
1995 年	《外商投资产业指导目录》（1997 年、2002 年、2004 年、2007 年、	对外商投资项目分为鼓励、允许、限制和禁止四类。

	2011年、2015年修订)	
1997年	《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》2000年修订, 2005年废和止)	确立了国家重点鼓励支持的28个领域, 共526种产品、技术及部分基础设施服务。
2003年	《关于制止钢铁行业盲目投资的若干意见》 《关于制止电解铝行业违规建设盲目投资的若干意见》 《关于防止水泥行业盲目投资加快结构调整的若干意见》等	对钢铁、电解铝、水泥行业的产业政策和规划导向、市场准入管理、环境监督、信贷管理等做出了严格的规定。
2005年	《促进产业结构调整暂行规定》 《产业结构调整指导目录》	明确了产业结构调整的方向和重点, 详细列示了鼓励类、限制类和淘汰类产业目录。
2004-2006年	《汽车产业发展政策》 《钢铁产业发展政策》 《水泥工业产业发展政策》等	对这些行业的发展规划、技术政策、结构调整、准入管理都做出了说明。
2006年	《国务院关于加快推进产能过剩行业结构调整通知》	确定了推进钢铁、电解铝、电石、铁合金、焦炭、汽车等产能过剩行业结构调整的总体要求和原则。
2009年	《十大重点产业调整与振兴规划》	制定了钢铁、汽车、船舶、石化、纺织、轻工、有色金属、装备制造业、电子信息以及物流业十个重点产业调整和振兴规划, 与之配套的实施细则多达160余项, 涉及产业活动的各个方面。
2012年	《七大战略性新兴产业发展规划》	制定了节能环保、新兴信息产业、生物产业、新能源、新能源汽车、高端装备制造业和新材料七大战略性新兴产业的发展目标和重大行动。
2015年	《制造强国建设》	明确了未来十年中国制造业的发展目标、战略任务和重点等内容。
2018年	《产业发展与转移指导目录》	统筹协调西部、东北、中部、东部四大板块, 发挥区域比较优势, 推进差异化协同发展, 综合考虑能源资源、环境容量、市场空间等因素, 促进生产要素有序流动和高效集聚, 构建和完善现代化产业发展格局。
2019年	《产业结构调整指导目录》	坚持以供给侧结构性改革为主线, 优化存量资源配置, 扩大优质增量供给, 促进我国产业迈向全球价值链中高端。

		<p>《目录》是引导投资方向、政府管理投资项目，制定实施财税、信贷、土地、进出口等政策的重要依据。《目录》由鼓励、限制和淘汰三类组成。</p>
--	--	---

(作者：张学俊、王夙)

赛迪智库产业政策法规研究所-CCID