



科研成果

教师论著

[经济法与法律经济学教室](#)

[金融法教室](#)

[财税法教室](#)

[竞争法教室](#)

[宏观调控法教室](#)

[工业产权法教室](#)

[环境法教室](#)

获奖成果

厦门大学经济法学研究中心 > 科研成果 > 教师论著

卢炯星：论宏观经济法中产业调节法理论及体系的完善

作者：卢炯星

本文来源：厦门大学经济法学研究中心

摘要

当前世界范围内的产业结构调整正在加速，如何适应国际竞争的需要，加快我国经济结构的战略性调整，提高我国产业的国际竞争力，推进新型工业化建设，是我国面临的一项艰巨任务。本文研究宏观经济法中产业调节法的理论基础，根据我国产业调节法的立法和存在的问题，提出建立我国产业调节法的法律体系和完善产业调节法的立法建议。

关键词

产业政策 产业调节法 理论及体系

产业调节法是宏观经济法重要组成部分。产业调节在国家宏观调控中具有重要的地位。党的十六大提出：“推进产业结构优化升级，形成以高新技术产业为先导，基础产业和制造业为支撑，服务业全面发展的产业格局。”根据十六大的精神和我国产业发展的实际情况，优化我国产业结构，促进高新技术产业的发展，培育具有核心竞争力的大企业和企业集团，提高国际竞争力水平，促进我国支柱产业的发展，促进第三产业的发展，加强我国产业调节法的理论研究，构建我国产业调节法的法律体系，制定和完善我国的产业调节法，具有重要的现实意义。

一、我国产业调节法的理论研究

（一）产业政策与产业调节法

产业政策（Industrial policy）是指一个国家为了实现其经济发展的目标，提出重点发展什么产业，限制什么产业，进行宏观经济管理，规范产业组织，优化产业布局推进产业结构合理化、现代化所制定的一整套政策体系。

产业政策的本质是国家对产业活动的主动干预。是一个国家的中央或地方政府为了其全局和长远利益而主动干预产业活动的各种政策的总和。制定和实施产业政策作为政府管理国民经济的重要职能和调控手段，也是国家加强和改善宏观调控，有效调整和优化产业结构，提高产业素质，促进国民经济持续、快速、健康发展的重要手段。在经济全球化的趋势下，加强对国民经济产业政策的法律调整，更具有迫切性。

产业调节法是关于促进产业结构合理化，规定各产业部门在社会经济发展中的地位和作用，确定国家进行宏观调控的基本手段的法律规范的总称。[1]也是调整产业政策制定和实施过程中产生的经济关系的法律规范的总称。简单地说，产业调节法就是规范和保障产业政策的法。产业调节法是产业政策的法律化。

产业调节法的调整对象主要是国家为实现产业政策的目标，调节国民经济中各产业内部以及一、二、三产业之间的社会经济关系。产业调节法调整的社会经济关系主要有：产业结构经济关系、产业组织经济关系、产业技术经济关系和产业布局经济关系等。

产业结构经济关系是指国家在调节第一、二、三产业之间或同一产业内部（部门、产业、产品）以及地区产业的比例关系和协调各产业发展时产生的各种社会关系。国家通过法律来规范各种产业的保护、选择、促进、扶持、调整、限制，达到产业结构的优化，促进经济的发展。

产业组织经济关系是指国家在调节产业内部组织结构时产生的各种社会经济关系。包括鼓励竞争、限制垄断的反不正当竞争、反垄断经济关系；鼓励专业化和规模经济的产业合理化，调整促进企业集团发展和中小企业及乡镇企业发展的经济关系等。

产业技术经济关系是指国家在调节产业结构时所产生的技术应用和技术创新经济关系。包括各产业部门之间和产业内部技术应用和技术创新关系，高新技术产业的发展及高新技术在各产业部门中的应用关系等。

产业布局经济关系是指国家在调节地区经济协调发展，合理配置地区间资源，发挥地区优势，建立区域间的合理分工产生的经济关系。主要包括东部沿海地区、中部地区、西部地区产业的分布及协调关系、促进西部大开发产业发展关系等。

其他相关的社会经济关系是指围绕产业结构优化和产业调节政策制定的规范化、科学化、民主化而产生的各种社会经济关系。包括制定和实施产业政策的组织、结构、人员之间的职权、职责关系，保障决策科学化、民主化的各种程序所涉及的社会关系，国家为纠正或弥补单纯市场机制下市场主体无力承担或不愿意承担的社会责任而给产业调整带来的负面影响时所产生的社会关系等。[2]

（二）我国学界有关产业调节法理论研究现状

我国法学界对产业调节法的理论研究处于初创阶段。近年来研究成果主要体现在经济法学的教材、论文和著作之中，有关产业调节法的专著则很少。产业调节法理论研究的内容主要包括：产业调节法的概念、产业调节法的理论基础、产业调节法的特征、产业调节法的内容、产业调节法的体系、产业调节的法治化研究等。

1、产业调节法的概念

除了产业调节法的概念外，经济法学界还有产业法及产业政策法的概念。产业法是调整国家产业政策制定和实施过程中发生的经济关系的法律规范的总称。[3]产业政策法是调整国家产业政策的制定和实施过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。[4]以上几个概念虽然名称不同，但内容基本相同。根据我国加入WTO后政府职能的转变，其中一个重要的职能是“经济调节”，因此，应以产业调节法概念为妥。

2、产业调节法的理论基础

产业调节法的理论基础主要是经济学中有关产业政策的理论。有的学者认为主要有：（1）后发优势论。又称“赶超论”。它源于经济学家筱原三平1957年在一篇论文《产业结构和投资配置》中提出的“动态比较费用说”。（2）市场失败论。又称“弥补市场缺陷论”。它源于经济学家小宫隆太郎于1984年所著的《日本的产业政策》。主要观点为：产业政策是政府用以弥补或修正市场在配置资源时所有的局限性或缺陷的基本手段。由于在现实市场经济中存在着信息性失灵、垄断性失灵、外部性失灵、公共性失灵等，政府有必要通过制定相应的产业政策，主要以诱导的方式但不排斥有时是直接介入的方式来调节或干预社会资源在产业部门之间和产业内部的配置过程，以此为修正失败的市场功能，弥补市场的缺陷。

（3）边际费用递减说。该说源于日本经济学家村上泰亮所著的《反古典的政治经济学》中提出的“边际费用递减说”。（4）危机导向论。是指被作为赶超对象的美国感到后进国高速发展的威胁，尤其是在国际竞争中屡遭败绩而产生了危机感。不得不放弃过去只运用财政、金融政策进行总量调节的政策。为了保持自己在国际竞争中的优势地位，对处于困境或感到国际上存在较大威胁的产业，采取一些扶持政策，而对于健康发展的、在国际竞争中具有优势的产业，则尽可能让市场机制充分发挥作用。（5）机会导向论，其核心是，在不断涌现的新产业面前，把握住传统产业与新兴产业之间的关系，以及在新兴产业中选择增长潜力最大的产业。[5]

还有的学者认为，产业政策兴起与持续的理论依据包括：（1）市场失灵说；（2）赶超战略说；（3）国际竞争说。[6]

“市场失灵”说。持这一立场的研究者强调，产业政策的兴起和存续是弥补市场缺陷、完善资源配置机制的需要。由于公共产品、外部性、规模经济等“市场失灵”领域的存在，仅仅依靠市场机制不可能实现资源的最优配置。于是运用产业政策这一非市场调节的手段，发挥政府经济职能去弥补市场机制的缺陷便成为必要。“市场失灵”说是对产业政策在发达的市场经济国家存续具有显著的理论解释力。

“赶超战略”说。该学说强调产业政策是政府在市场机制基础上更有效地实施“赶超战略”的需要。它是总结后发国家实现赶超目标的成功经验基础上得出的理论认识，因而较好地揭示了“为什么后发国家在实现赶超目标的过程中比发达国家更多地运用产业政策”的奥秘。事实证明，由于“后发优势”的存在，发展中国家完全可能通过制定和推行合理的产业政策，来实现经济的超常规发展，缩短追赶先进国家

所需的时间。

“国际竞争”说。该学说强调产业政策是当今世界各国更好地参与国际竞争的需要。这是世纪之交在各国普遍兴起的理论主张，其基本共识是支持产业政策存续和适度强化。由于经济全球化和世界经济一体化趋势的出现，各国经济都面临着新的机遇和挑战。在这种形势下，各国（无论是发达国家，还是发展中国家）政府都迫切需要以产业政策为基本工具，审时度势，充分发挥政府的经济职能，增强本国产业的国际竞争力，从而维持或争取本国产业在经济全球化过程中的优势地位。[7]

以上有关产业政策的理论，对于我国从社会主义计划经济转为社会主义市场经济的转型时期，具有借鉴作用。其中后发优势论（赶超战略说）、市场失灵说（弥补市场缺陷论）和“国际竞争”说，对我国产业政策的制定和产业政策调节的立法，具有一定的指导意义。我国是发展中国家，与发达的市场经济国家有较大的差距。如何赶超国际上发达市场经济国家，是21世纪的重要议题。后进国家赶超先进国家的成功经验证明：赶超发达国家先进水平是可行的。我国完全可以通过制定和推行合理的产业政策，来实现经济的超常规发展，缩短追赶先进国家所需的时间，赶超战略说对我国有实用价值。我国实行社会主义市场经济，由于市场经济本身的缺陷，市场调节也有调节失灵的时候，必须由国家出面，对国民经济实行宏观调控，制定产业政策弥补或修正市场在配置资源时存在的局限性或缺陷。因此，我国市场经济体制越深入，市场失灵说发挥作用的空間就会越大。当前，经济全球化的发展趋势，国际市场竞争越来越激烈，增强我国产业的国际竞争力，从而维持或争取本国产业在经济全球化过程中的优势地位，“国际竞争”说具有一定的指导作用。我国应结合社会主义市场经济的实际，借鉴国际上有关产业调节的理论，创造出适合我国实际的产业调节理论，指导我国的产业政策和

产业调节法的制定。

3、产业调节法的特征

关于产业调节法的特征，经济法学界有不同的观点。有的学者认为产业调节法不同于其他部门经济法的特征是：（1）综合性。产业调节法作为国家宏观调控的主要法律，其调整对象、调整方法都具有显著的综合性特征；（2）指导性。产业调节法应属于宏观调控法中的核心法，它对于整个宏观调控立法具有指导意义；（3）协调性。产业调节法成为协调市场调节机制与国家调节机制的重要法律之一，协调局部利益与整体利益、当前利益与长远利益、个人利益与社会公共利益、经济发展与环境资源部分等各种关系；（4）灵活性。随着经济与科技的发展，产业结构都将发生变化并日趋复杂，它要求建立全新的产业结构，制定新的产业调节法以适应可持续发展的要求。根据一定时期和一定发展阶段的经济与社会发展的整体目标确定不同的产业政策并使之法律化，是产业政策法的又一特点。[8]有的学者认为，产业法具有“综合法、协调法、表现形式灵活和以选择性规范为主的特征。”[9]还有的学者认为产业政策法具有“综合性、协调性、灵活性和诱导性”的特征等[10]根据以上学者的论述，我国产业调节法的特征已逐步趋于一致即我国产业调节法的特征有：综合性、协调性、灵活性和指导性。

4、产业调节法的内容

关于产业调节法的内容，学者研究较多。有的学者认为：产业调节法的基本内容包括：（1）产业调节法的原则（其中有决策原则、平衡原则、调整原则）；（2）产业结构调整法律制度。（其中有整体产业结构规划制度、保护、扶植战略产业制度、调整援助衰退产业制度、促进产业结构合理化的其他相关制度）；（3）产业组织调节法律制度（其中包括确保经济自由和资源最佳配置制度、补充生产机制的不足以确保社会效益的制度、确保社会经济的安定和社会公平的制度）；（4）产业技术调节法律制度（其中包括产业技术结构的选择和技术发展方面的法律、促进资源向技术开发领域投入的法律、基础性研究的资助与组织的法律）。[11]还有的学者认为：产业法的基本制度包括（1）产业结构法（包括综合性产业结构法、单项产业结构法）；（2）产业组织法（包括产业组织的政策目标规定、同一产业内企业的竞争规则、同一产业内规模合理化的规定、产业组织保护的规定、行业协会的规定）。（3）产业技术法（包括两方面的内容：一是产业技术结构的选择和开发政策；二是促进资源向技术开发领域投入的政策）；（4）区域经济协调发展法（包括区域经济发展规划制度、财政制度、金融制度、投资和开发制度、贸易制度、市场制度、劳动力制度和区域经济发展立法制度）。[12]我国经济法学界对产业调节法的内容基本上有趋同的趋势。

5、产业调节的法治化研究

制定产业调节法的实质是将产业政策法治化。也就是将产业政策的制定、实施和监督切实建立在法治的基础上。“产业政策一旦上升为法，就不再是政府意志，而是国家意志、全民意志。即使是政府的有关规定或行为与法相抵触，也必须以法律为准，服从法律的要求。”[13]因此，产业政策必须建立在坚实的法治基础之上。法治化后的产业政策具有更强的规范性和强制性。产业政策法治化具有以下含义：

（1）产业政策的制定、实施监督主体法律化。依法确定那些机关、组织、团体有权参加产业政策的

制定，那些机构有权监督产业政策的实施，那些机构有权对产业政策的实施效果作出评价。

(2) 产业政策主体行为确定化。通过依法对产业政策的行为主体的权利、义务进行规定来明确行为主体、行为的范围和行为方式，使权利的行使有法律保障，权力的运用受到法律的制约。

(3) 产业政策实施手段的法律化。产业政策的实施手段包括法律手段、经济手段和行政手段三种。法律手段往往是将行政手段和经济手段披上法律的外衣，也就是说，法律手段的调整内容是行政手段和经济手段。但应注意的是，法律手段不能使经济手段原有的灵活性僵化，这要求一定的立法技术。法律可以规定应采用经济手段的种类，该经济手段行使的上下界限，同时给予行为主体一定的自由度，使其能按照市场规律科学运作。

(4) 产业政策的法律责任明晰化。作为国家的一种经济政策，采用政策的规定大多是指导性和提倡性的，当然对于具体的鼓励、扶植、限制产业政策而言，它有明确的鼓励、允许、限制、禁止的规定，但对于违反这些规定应承担什么责任则很少论及。由于产业政策的这一特色，使得以它为调整对象的法律规范多为任意性、授权性的规范，禁止性、义务性规范较少。属授权性和任意性的法律规范是不能施以法律制裁的，但它又明确表明了国家希望行为主体从事该行为的一种意图。为实现这种意图，还需要在法律中规定奖励性法律责任条款，以鼓励、诱导行为主体从事上述行为，这是产业法法律责任的一个特点。[14]当然，在必要时，也是应明确规定违反产业调节法的法律责任，体现法律的强制性。

以上产业政策法治化，首先应依法确定国务院有关部委（国家发展和改革委员会、商务部、农业部、科学技术部、信息产业部交通部、国家环境保护总局等有关部委局对产业政策制定和修改的权限及程序，监督和协调产业政策的实施，使产业政策的制定、监督和实施有法律依据。

二、 建立和完善我国产业调节法的法律体系

（一）我国产业政策及其法律化的现状及存在问题

我国比较明确和自觉地提出和实行产业政策是从20世纪80年代后半期开始的。1986年在《国民经济和社会发展第七个五年计划》中第一次正式使用了“产业政策”的概念。1989年3月《国务院关于当前产业政策要点的决定》颁布，这是我国第一个正式的关于产业政策的规范性文件。1994年4月，国务院颁布了《90年代国家产业政策纲要》，作为今后制定各项产业政策的指导和依据。1996年4月八届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出了一系列具体的产业政策。

自20世纪90年代以来，国家陆续制定了一些包含或体现相关产业政策的法律、法规、规章和其他规范性文件。主要有：1989年2月国家体改委等几个部委联合发出《关于企业兼并的暂时办法》；《国家高新技术产业开发区若干政策的暂行规定》（1991年）；《中共中央、国务院关于加强发展第三产业的决定》（1992年）；《科学技术进步法》、《全国第三产业发展规划基本思路》（1993年）；《汽车工业产业政策》（1994年）；《指导外商投资方向暂行规定》（1995年，后被2002年《指导外商投资方向规定》所取代）、《外商投资产业指导目录》（1995年，后分别被1997年和2002年发布的《外商投资产业指导目录》所取代）、《促进科技成果转化法》（1996年）；《水利产业政策》（1997年）；《中共中央、国务院关于加强技术创新，发展高科技，实现产业化的决定》、《当前优先发展的高技术产业化重点领域指南》、《关于当前调整农业产业结构的若干意见》（1999年）、《鼓励软件业和集成电路产业发展的若干政策》、《关于组织国家高技术产业发展项目计划实施意见》、《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》（2000年）、《关于加快发展环保产业的意见》、《中西部地区外商投资优势产业目录》、《“十五”期间加快发展服务业若干政策措施的意见》（2001年）；《国家产业技术政策》、《清洁生产促进法》、《中小企业促进法》、[15]《中华人民共和国农业法》（2002年）等。体现竞争政策的《反垄断法》正在制定之中。

虽然我国制定了部分产业调节的法律、法规，但我国产业结构存在层次低、竞争力弱，产业链总体上处于国际分工的低端环节，重大装备制造能力不强，高新技术特别是信息技术与传统产业的结合度不高，制造业技术水平较低，自主开发能力弱，企业生产集中度不高，缺少一批具有核心竞争力的大企业和企业集团。

从法律的角度看，我国的产业政策领域也存在着明显的问题。这主要表现为我国产业政策的法律化程度不高，现有的很多产业政策并没有纳入到严格的法律调整中来。虽然并不是所有的产业政策都需要采取法律的形式，但是一些基本的、重要领域的产业政策还是要上升到法律的高度，特别是由最高国家权力机关制定的“法律”，例如《支柱产业促进法》、《反垄断法》、《高新技术产业促进法》、《产业布局调整法》等。我国目前很多重要方面的产业政策仅表现为政府或其职能部门的法规或规章，有些甚至连规章的形式都未采取，只是以某种规范性文件形式存在的“纯粹的”政策，缺少体现法律性质的责任制度作保障。难以收到前述产业政策法治化的基本要求—政府本身也要受到相应的法律约束。基于这种情况，有人

认为我国不少领域中只有产业政策而没有产业调节法。因此，必须加强和完善我国产业调节的立法，同时应加强产业调节法律体系的研究，进一步指导我国产业调节的立法。

（二）法学界有关产业调节法体系的研究

由于产业调节法是宏观调控法中规模较大的一组法规群，内容繁多。法学界对产业调节法的法律体系看法不一。学界主要有以下几种观点：“产业法体系应由以下几方面组成：1、产业结构法。是产业结构政策的法律化，其法律调整的目标是使产业结构的优化，其中主要包括产业结构的长期构想，对战略产业的保护和扶持；对衰退产业的调整和援助等有关政策规范；2、产业组织法。是同一产业组织政策的法律化，其法律调整的目标是促进企业的合理竞争，实现规模经济 and 专业化协作，其主要内容包括有关市场秩序、产业合理化、产业保护的政策规范；3、产业技术法。是产业技术政策的法律化，其法律调整的目标是促进应用技术开发，鼓励科研与生产相结合，努力提高我国产业的技术水平；4、区域经济协调发展法。是产业布局政策的主要法律形式，其法律调整的目标是产业布局的合理化，由于产业布局的核心内容是区域经济布局，所以产业布局政策的法律化主要表现为区域经济布局政策的合理化。”[16]有的学者认为：产业政策法的基本制度体系包括：产业结构政策法律制度、产业组织政策法律制度、产业技术政策法律制度和产业布局政策法律制度。[17][18]还有的学者认为：“产业政策主要由产业结构政策和产业组织政策所构成；相应地，产业政策法体系的基本构成应是产业结构政策法和产业组织政策法”。[19]经济法学界较多学者认为：产业调节法的法律体系应由产业结构法、产业组织法、产业技术法和产业布局法构成。

（三）建立和完善我国产业调节法的法律体系

根据我国实行社会主义市场经济制度和我国产业调节的实际情况，我国产业调节法的法律体系分为两部分：一部分是综合性的产业调节法（产业政策纲要）；另一部分则由专项产业调节法和产业促进法构成。专项产业调节法包括产业结构法、产业组织法、产业技术法和产业布局法等构成。[20]

1、综合性的产业调节法[21]

综合性产业调节法是指体现某一时期（一般为10年）产业发展的较为全面的国家产业政策的法律规范。主要体现在产业政策法规《90年代国家产业政策纲要》（简称《纲要》）、《2000—2010年产业政策纲要》等，作为今后制定各项产业政策及法律的指导和依据。作为规范性的《纲要》，应具体规定的内容包括：

1、订立产业政策和法律必需遵守的原则。包括：（1）符合知识经济、新型工业化和现代化进程的客观规律，密切结合我国国情和产业结构变化的特点；（2）符合建立社会主义市场经济体制的要求，充分发挥市场在国家宏观调控下对资源配置的基础性作用；（3）突出重点，集中力量解决关系国民经济全局的重大问题；（4）具有可操作性，主要通过经济手段、法律手段和必要的行政手段，并将这些手段法律化，保证产业政策的实施，支持短线产业和产品的发展，对污染环境、技术水平落后、严重供大于求的产品实行限制性产业政策，坚决予以淘汰。（5）适应国际市场产业竞争发展的需要。

2、关于优化产业结构规定。包括不断强化农业的基础地位，全面发展农村经济；大力加强基础产业，加强基础设施建设；加快发展支柱产业，带动国民经济的全面振兴；优先发展信息产业，广泛应用信息技术；合理调整对外经济贸易结构，增强我国产业的国际竞争能力；积极发展高新技术产业，用高新技术和先进适用技术改造传统产业，支持新兴产业的发展和新产品开发；大力振兴装备制造业；加快发展现代服务业，提高第三产业在国民经济中的比重；正确处理发展高新技术产业和传统产业、资金技术密集型产业和劳动密集型产业的关系。

3、关于产业组织政策的目标：促进企业合理竞争，实现规模经济 and 专业化协作，形成适合产业技术经济特点和我国经济发展阶段的产业组织结构。对规模经济效益显著的产业，应形成以少数大型企业(集团)为竞争主体的市场结构；发展跨国集团(公司)，适应国际竞争需要；对产品由大量零部件组成的产业，应形成大、中、小企业合理分工协作、规模适当的市场结构；对规模经济效益不显著的产业，应鼓励小企业的发展，形成大、中、小企业并存、企业数目较多的竞争性市场结构。

4、产业技术政策的重点是：加强基础研究和高新技术研究，推进关

键技术创新和系统集成，实现技术跨越式发展，鼓励科技创新，在关键领域和若干科技发展前沿掌握核心技术和拥有一批自主知识产权；深化科技和教育体制改革，加强科技教育同经济的结合，完善科技服务体系；加速科技成果向现实生产力转化；推进国家创新体系的建设；发挥创业投资的作用，形成促进科技创新和创业的资本运作和人才汇集机制；推动引进和消化国外的先进技术，显著提高我国产品的质量、技术性能，大幅度降低能耗、物耗及生产成本，努力提高我国产业的技术水平。

5、产业布局政策的主要原则是：实施西部大开发战略，国家在投资项目、税收政策和财政转移支付

等方面加大对西部地区的支持，引导外资和国内资本参与西部开发；中部地区要加大结构调整力度，推进农业产业化，改造传统产业，培育新的经济增长点；东部地区要加快产业结构升级，发展现代农业，发展高新技术产业和高附加值加工制造业，进一步发展外向型经济。支持东北地区等老工业基地加快调整和改造；加强东、中、西部经济交流和合作，实现优势互补和共同发展。使产业布局更加合理。

6、产业政策的制定程序和实施。根据国务院机构改革的新情况，应明确规定：（1）国家产业政策由国务院决定。国家发展和改革委员会（简称发展和改革委员会）是具体负责研究制订、协调国家产业政策的综合部门。各项产业政策的制订由发展和改革委员会牵头，会同有关部门进行。产业政策的实施以各行业主管部门为主，由发展和改革委员会进行综合协调。（2）建立国家产业政策审议制度。有关部门提出的产业政策草案和对产业发展有重大影响的政策草案，须经发展和改革委员会审查和协调，并由发展和改革委员会组织国务院有关部门、产业界、学术界和消费者群体进行科学论证和民主审议后，由发展和改革委员会会同有关部门报国务院批准后发布执行。（3）建立国家产业政策的实施保障制度。计划、财政、银行、税务、内外贸易、关税、证券管理、工商行政管理、国有资产管理等经济管理部门，必须认真贯彻执行国家产业政策，在制定涉及产业发展的重大政策措施之前，须与发展和改革委员会协调。（4）建立国家产业政策的监督、检查及评价制度。发展和改革委员会会同有关部门负责对产业政策的实施进行监督、检查和分析，定期向国务院报告实施情况和效果，并根据经济形势、产业结构的变化，提出修改建议。（5）省级地方人民政府根据纲要的要求，结合本地区实际情况，研究制定具体实施细则，并报发展和改革委员会备案。（6）国家根据纲要提出的要求，制定有关产业组织调整等产业政策和法律，制定工作由发展和改革委员会负责具体组织协调。

7、违反《纲要》须负的法律法律责任。包括违反纲要须承担的实体和程序上的法律法律责任。目前应抓紧制定《2000—2010年产业政策纲要》，作为今后制定各项产业政策和产业法的指导和依据。

（二）产业调节专门法

产业调节专门法是指在综合性产业调节法的指导下，由若干专项产业法和特定产业促进法等构成的法律规范的总称。具体包括产业结构法、产业组织法、产业技术法、产业布局法等。根据社会发展和立法进展情况需要，产业调节专门法还可包括增强产业国际竞争力法和产业环境保护法等。

1、产业结构法

产业结构法是根据国民经济和社会发展规划，就一定时期内国家总的优化产业结构的政策即产业结构政策进行立法，以此作为中央和各级地方政府贯彻国家产业结构政策的依据。1产业结构法规定各产业部门在社会经济发展中的地位和作用，确定国家进行宏观调控基本手段，其目的在于通过对产业结构的宏观调控，充分利用市场机制，促进资源合理配置，实现国民经济持续、稳定、健康增长。[22]

产业结构法按照产业结构政策目标和措施不同，可以划分为多种不同的类型，

主要有农业发展法、基础设施和基础工业发展法、支柱（战略）产业振兴法、对外经济贸易促进法、第三产业促进法、衰退产业调整法、外商投资方向调节法等，由这些法律法规构成产业结构法律体系。

目前须完善我国产业结构法主要应包括以下的法律：

（1）制定《农业发展促进法》，将农业发展政策法律化。农业发展促进法的内容：加强农业基础地位，推动农业和农村经济结构调整，保护和提高粮食综合生产能力；完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制；有条件的地方，实行土地承包经营权流转，逐步发展规模经营，推动农村经营体制创新；积极发展农业产业化经营，形成生产、加工、销售有机结合和相互促进的机制，推进农业向商品化、专业化、现代化转变；开拓农村市场，搞活农产品流通，健全农产品市场体系；加快小城镇建设，以现有县城和有条件的建制镇为基础，科学规划，合理布局，同发展乡镇企业和农村服务业结合起来，引导农村劳动力合理、有序流动，建立健全农业社会化服务体系；加大对农业的投入和支持，加快农业科技进步和农村基础设施建设等。

（2）制定《基础设施和基础工业发展法》。该法应规定能源、交通和通信基础设施的建设，加强信息基础设施建设，进一步促进交通运输业、通信业（包括信息高速网络建设）的发展，制定基础设施和基础工业的专项规划，促进其健康发展；建立和完善政策性长期投融资体系，向国家鼓励发展的建设项目提供政策性金融支持；鼓励和引导社会各方面资金参与基础设施和基础工业建设，股票和债券的发行要优先考虑基础设施和基础工业建设需要；扩大利用外资的规模和领域，鼓励外商直接投资基础设施和基础工业；对基础设施和基础工业继续实行低价征用土地的办法，政府出让土地资源获得的收入，要用于基础设施建设；经批准，允许交通设施建设的投资主体优先获得沿线和港区、机场附近的房地产开发经营权，以进行综合经济补偿等，推动能源工业（煤炭工业、石油工业、电力工业，包括发展核电工业）水利设施、城市市政公用事业等的发展。同时加强《基础设施和基础工业发展法》配套法规的制定，进一步将基础设施和基础工业发展政策法律化。

（3）建立和完善我国支柱产业的立法。90年代我国将机械电子、石油化工、汽车制造和建筑业确定为支柱产业，21世纪，应将信息产业和外贸出口创汇行业作为我国的支柱产业，促进其发展。我国已经制

定了《建筑法》，制定了《汽车产业政策》。《汽车产业政策》应进一步修改或法律化；同时应制定总体性的《支柱产业促进法》。该法应规定支柱产业的认定条件：根据我国的资源情况和经济发展的要求，产业结构的中长期的发展趋势，选择和确定一定时期的支柱产业。支柱产业是技术先进，在当前经济发展中起主要作用，产值在国民生产总值中占有较大的比重，能够带动和促进其他产业向高度化共同发展的产业。支柱产业促进法应确定支柱产业的法律地位，根据对支柱产业给予重点管理和扶持，采取倾斜和优惠政策。在财政补贴、银行贷款、税收优惠、投资优惠等给予支持，促进支柱产业的发展。同时应规定在一定阶段后，支柱产业的退出和新的支柱产业的认定条件。还应配套制定信息产业、机械电子、石油化工其他支柱产业相应的配套法规。发挥支柱产业在国民经济中的作用。

(4) 制定《第三产业促进法》，同时完善对服务业立法。大力开拓第三产业，大量吸收劳动力就业，是整个产业结构调整的必要环节。我国已经制定一些有关第三产业和服务业的法规，须将这些法规和我国第三产业的实际情况相结合，形成《第三产业促进法》。

《第三产业促进法》的主要内容[23]：加快发展第三产业的目標：争取用十年左右或更长一些时间，逐步建立起适合我国国情的社会主义统一市场体系、城乡社会化综合服务体系和保障体系。二十一世纪，要加快发展第三产业，促进国民经济每隔几年上一个新台阶。为此，第三产业增长速度要高于第一、第二产业，第三产业增加值占国民生产总值的比重和就业人数占社会劳动者总人数的比重，力争达到或接近发展中国家的平均水平。

加快发展第三产业的重点：第一、投资少、收效快、效益好、就业容量大、与经济发展和人民生活关系密切的行业，主要是商业、物资业、对外贸易业、金融业、保险业、旅游业、房地产业、仓储业、居民服务业、饮食业和文化卫生事业等。第二、与科技进步相关的新兴行业，主要是咨询业（包括科技、法律、会计、审计等咨询业）、信息业和各类技术服务业等。第三、农村的第三产业，主要是为农业产前、产中、产后服务的行业，为提高农民素质和生活质量服务的行业。四、对国民经济发展具有全局性、先导性影响的基础行业，主要是交通运输业、邮电通讯业、科学研究事业、教育事业的公用事业等。

加快发展第三产业的主要政策和措施：在统一规划、统一管理下，动员地方、部门和集体经济力量兴办。主要应依靠社会各方面力量，坚持谁投资、谁所有、谁受益的原则，不能过多依赖国家投资。对国民经济发展具有全局性、先导性影响的基础行业主要由国家办，但也要引入竞争机制。现有的大部分福利型、公益型和事业型第三产业单位要逐步向经营型转变，实行企业化管理。

以社会化为方向，积极推动有条件的机关和企事业单位在不影响保密和安全的前提下，将现有的信息、咨询机构、内部服务设施和交通运输工具向社会开放，开展有偿服务，并创造条件使其与原单位脱钩，自主经营，独立核算。鼓励第三产业企业跨部门、跨行业、跨地区兼并应关停并转的工业企业，在资产转让、债务清理、信贷和税收等方面给予优惠和支持。推进劳动人事制度改革，赋予第三产业企业用工自主权。逐步实行辞退、辞职制度，实现就业双向选择。经批准，可以赋予国营大中型外贸企业国内销售权。利用金融和税收等经济手段扶持第三产业发展对一些新办的第三产业企业，确有必要时可按产业政策在一定时期内缓征、减征所得税。

鼓励扩大国际化经营，赋予部分国营大中型商业、物资企业进出口权，有条件的要努力向境外发展，积极兴办海外中资企业。

加强第三产业的规划和管理。各地经济结构和发展水平不同，第三产业的发展重点和速度也应有所区别。要因地制宜，依据国家的产业政策，确定发展重点。将发展第三产业的投资、信贷、就业、用地等列入城乡整体发展规划，统筹安排。制定有关法律、法规，规范企业行为和市场行为。企业要依法经营，行业主管部门和经济监督部门要依法行政和依法监督。确保第三产业沿着法制轨道健康发展。

根据有关法规，[24]我国《服务业发展法》的内容有：优化服务业行业结构，提高服务业的整体素质和国际竞争力。强化对交通运输、商贸流通、餐饮、公用事业、农业服务等行业的改组改造，推进连锁经营、特许经营、物流配送、代理制、多式联运、电子商务等组织形式和服务方式的发展，提高服务质量和经营效益。积极发展房地产、物业管理、旅游、社区服务、教育培训、文化、体育等需求潜力大的行业，形成新的经济增长点。大力发展信息、金融、保险以及会计、咨询、法律服务、科技服务等中介服务行业，提高服务水平和技术含量，促进服务业行业结构及经济结构的优化。

扩大服务业就业规模，加快服务业企业改革和重组，放宽服务业市场准入有步骤地扩大对外开放服务业，推进部分服务领域的产业化，促进后勤服务的社会化，鼓励中心城市“退二进三”，加快服务业人才培养，多渠道增加服务业投入，扩大城乡居民的服务消费、加强服务业的组织领导、加快制定和完善规范服务业市场主体行为和市场秩序的法律法规，为服务业发展提供法律保障。

同时，进一步完善我国服务业的配套立法，例如：《信息服务业法》、《旅游业法》、《咨询服务法》等。

(5) 为了适应我国加入WTO的需要,提高我国产品出口的竞争力,我国应制定《对外经济贸易促进法》。该法应规定国家鼓励出口和进口的产品,限制和禁止进出口的产品。例如鼓励具有比较优势的农产品、轻工产品和纺织产品出口;国内生产技术趋于成熟的家用电器和其他机电产品出口;具有高附加值和国际竞争力的产品及高新技术产品出口。国家不鼓励国内紧缺的大宗资源性产品出口,逐步减少初级产品和能源含量高的产品出口,有些要限制和禁止出口。国家鼓励进口新技术和相关的设备、关键零部件;适当扩大进口国内短缺的某些初级产品;支持幼稚产业加快引进、消化、吸收新技术以及生产新设备和关键零部件。国家不鼓励高档消费品的进口等,同时采取相应的措施,促进对外贸易的发展。

(6) 我国应制定《衰退产业调整条例》。衰退产业即所谓夕阳产业,一般是指经过一段时间发展后出现衰退或处于困境中的产业,这些产业对于国民经济的整体发展还具有一定的意义,对于社会安定、增加就业也有不可忽视的作用,法律规定给予一定的援助;但对污染环境、技术水平落后、严重供大于求的产品实行限制性产业政策,坚决予以淘汰。

(7) 进一步完善我国外商投资产业政策立法。加入WTO后,中国在改善外商投资环境方面将努力做到吸收外资与调整经济结构、促进产业优化升级、提高企业效益相结合;吸收外资与建立和完善社会主义市场经济体制、增强企业国际竞争力相结合;吸收外资与扩大出口、发展开放型经济相结合;吸收外资与促进地区经济协调发展、实施西部大开发相结合。因此,须放宽外商投资的产业和领域,适应加入世界贸易组织的新形势,有步骤地推进服务领域的对外开放。如有步骤地对外开放包括银行、保险、证券、商业、电信、旅游等行业在内的服务领域;适时修改《指导外商投资方向规定》、《外商投资产业指导目录》,大力引入国外跨国公司投资和BOT等其它外资方式,促进国有企业战略性改组改造;积极扩大中西部地区利用外资,促进地区协调发展;应制定和完善外商投资西部的产业法律,外商投资服务业的法律。

2、产业组织法

产业组织法是指在市场经济条件下,调整同一产业内企业的组织形态、各企业间相互关系及产业组织合理化的法律规范的总称。根据《90年代国家产业政策纲要》中规定,我国产业组织的政策目标是:促进企业合理竞争,促进规模经济 and 专业化协作;规模经济效益显著的企业,应该形成以少数大企业集团为主体的市场结构;对其他产业,形成大、中、小企业合理分工或者大、中、小型企业互补和企业数目较多的市场结构。为了实现这一目标,相应产业组织法包括鼓励竞争反垄断法、企业兼并法、企业集团法、中小企业促进法等,由这些法律、法规构成了产业组织法律体系。

我国产业组织法要根据不同产业的企业组织特点,对不同产业制定和实施不同的产业组织法。产业组织法应体现竞争政策:除了涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业,以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业外,大多数行业、大多数企业、大多数产品都属竞争性产业的范畴。国家应从公平的投资税收政策、严格的技术质量标准、规范的反垄断法规和快速的市场信息服务四个方面创造公平、公正和透明的政策环境,实现优胜劣汰。因此,要适应国际市场竞争需要,发展规模经济,推动企业大型化、集团化,在总结我国发展企业集团经验和企业集团立法经验的基础上,将企业集团的法规上升到法律上来,制定《企业集团法》。

《企业集团法》的主要内容:企业集团的含义;组建和发展企业集团的目标;组建和发展企业集团的原则;、组建企业集团的条件;组建企业集团需提交的材料;企业集团的组织形式、企业集团的审批程序、企业集团的内部管理、国家引导、鼓励和支持企业集团的政策和措施、违反企业集团法的法律责任等。

企业集团是适应社会主义市场经济和社会化大生产的客观需要而出现的一种具有多层次组织结构的经济组织。企业集团是以名牌优质产品或国民经济中的重大产品为龙头,以一个或若干个大中型骨干企业、独立科研设计单位为主体,由多个有内在经济技术联系的企业和科研设计单位组成;它在某个行业或某类产品的生产经营活动中占有举足轻重的地位,有较强大的科研开发能力,具有科研、生产、销售、信息、服务等综合功能。它的核心层是自主经营、独立核算、自负盈亏、照章纳税、能够承担经济责任、具有法人资格的经济实体。

组建和发展企业集团的目标:努力发展一批具备以下特征的重点大型企业集团:技术创新能力强,主业突出,拥有知名品牌和自主知识产权;市场开拓能力强,有健全的营销网络,拥有持续的市场占有率;经营管理能力强,有适应国际化经营的优秀管理人才队伍和现代化管理手段;劳动生产率、净资产收益率等主要经济指标达到国际同行业先进水平;规模经济效益好,具有持续的盈利能力和抗御风险能力。

组建企业集团的原则:1、自愿互利,积极引导;2、鼓励竞争,防止垄断;3、优化组合,结构合理;4、依靠科技,增强后劲。

组建企业集团的条件:企业集团具有多层次的组织结构,一般由紧密联合的核心层、半紧密联合层以及松散联合层组成。

集团公司是企业集团的紧密联合层,是集团的实体部分,逐步实行资产、经营一体化;半紧密联

合层的企业可以以资金或设备、技术、专利、商标等作价互相投资，并在集团统一经营下，按出资比例或协议规定享受利益并承担责任；松散联合层的企业在集团经营方针指导下，按章程、合同的规定享有权利，承担义务，并独立经营，各自承担民事责任。企业集团可试行股份制。

集团公司必须具备：共同遵守的章程，与其经营范围相适应的条件和手段（如资金、设施、场所等），集团公司企业名单、健全的财务制度、相对稳定的组织形式和管理机构，以及可行性论证报告。

组建企业集团需提交的材料：一、企业集团简要介绍；二、企业集团基本情况；三、企业集团章程。包括：1. 企业集团正式名称，核心企业名称及主导作用；2. 企业集团的宗旨；3. 企业集团的主要生产经营范围；4. 企业集团的管理机构及重大问题的决策程序；5. 成员企业的权利与义务，参加和退出的条件及程序；6. 章程解释、修改、中止、生效条文。四、成立企业集团的批准文件或组建企业集团的申请报告。

企业集团的组织形式：建立以资本为主要联结纽带的母子公司体制；规范母子公司产权关系：可以采用市场方式和产权划转方式；集团母公司及成员企业应按照建立现代企业制度的要求，逐步进行公司制改建。企业的公司制改建可以采用吸收其他法人投资、转让部分产权等多种方式进行。

国有企业集团的授权经营：少数具备条件的企业集团母公司，经国务院批准，可以作为国家授权投资的机构。企业集团国有资产授权经营的方式，企业集团国有资产授权经营应掌握的原则，企业集团国有资产授权经营的内容，关于企业集团国有资产授权经营的审批程序，政府授权经营后国有资产管理部门对集团公司的管理；

企业集团实行国家计划单列：企业集团实行国家计划单列应具备的条件；计划单列的审批；计划单列的主要内容和方法；国家对计划单列企业集团的宏观管理；计划单列企业集团的权限；计划单列企业集团的责任。

企业集团的审批程序：跨省市、跨部门的全国性集团公司，由国务院授权有关部门组织审批；地区性集团公司，由公司总部所在省、自治区、直辖市或计划单列市的人民政府商国务院行业主管部门按组建企业集团的原则和条件审批，经工商行政管理部门注册登记，依法独立开展经营活动。

国家试点的企业集团，由企业集团的核心企业向国家发展和改革委员会、国务院生产办和行业主管部门提出申请，行业主管部门提出审查意见后，报送国家发展和改革委员会和国务院生产办；经国家发展和改革委员会审核后，报国务院批准。

乡镇企业申请组建企业集团，必须由集团核心企业商得各成员单位同意后，提出书面申请报告、可行性论证报告、集团章程、集团成员单位名单以及核心企业主管部门审核意见等，一并报核心企业所在地的县以上乡镇企业行政主管部门审查后，报同级人民政府批准，持有关批准文件办理工商、税务登记。核心企业经登记注册后，即宣告企业集团成立。

外商投资企业申请企业集团，按外商投资企业审批管理办法执行。

企业集团的内部管理，应建立科学、民主的企业集团内部的领导决策体制和管理体制，企业集团核心企业对紧密层企业的主要活动实行统一管理，努力做到统一经营战略，统一发展规划，统一开发主导产品等。集团公司要按照集权、分权相结合的原则进行管理，不同情况的集团公司，集中、分散管理的范围和程度可以有所区别，一般应注意搞好重大经营决策，重大投资项目确定，主要管理人员任免等方面的集中统一管理。明确企业集团母公司及子公司享有的权利和承担的义务；

国家引导、鼓励和支持企业集团的政策和措施：政府有关部门要为提高企业集团国际竞争力创造公平竞争的环境和必要的条件。主要有：支持企业集团上市和多渠道融资；改革项目审批办法和支持技术创新；改革工资总额管理方法；支持分离分流；鼓励开发国际市场和跨国经营；充分利用国际国内两种人才资源；建立政府

有关部门与企业集团定期沟通渠道；建立企业集团技术中心，享受优惠政策；企业集团税收缴纳和优惠；国家金融、财政对企业集团的支持；加强对企业集团的监管；违反企业集团法的法律责任等。[25]

产业组织法另一方面要鼓励和扶植中小企业、特别是科技型中小企业的发展，在我国现有《中小企业促进法》的基础上，制定相应适应中小企业发展的配套法规。例如《中小企业的标准》、《中小企业发展基金的设立和使用管理办法》、《中小企业信用担保管理办法》以及制定《中小企业税收优惠办法》等。

为了规范国内市场竞争秩序，防止外资企业凭借资本和技术实力，取得垄断地位，垄断我国市场，应加快制定《反垄断法》。《反垄断法》的内容应包括：总则。其中主要内容有立法目的、适用范围、垄断定义、政府的责任、执法机构、国家鼓励、社会监督等。

禁止垄断协议。包括禁止垄断协议类型、协议的豁免、协议的申报、协议的批准、协议批准的撤销、修改、批准的公告；禁止滥用市场支配地位。包括市场支配地位、市场支配地位的推定、禁止垄断高价、

禁止掠夺性定价、禁止差别待遇、禁止拒绝交易、禁止强制交易、禁止搭售或者附加不合理的交易条件、禁止独家交易、禁止限制转售价格；

控制企业兼并（控制企业集中）。包括控制企业兼并（集中）的含义、企业兼并（集中）的申报、申报的内容、申报的批准、批准条件、特殊审批、改变或撤销决定；

禁止行政性垄断。包括强制买卖、地区垄断、部门、行业垄断、强制联合限制竞争、政府及其所属部门制定实行部门垄断、地区封锁或者含有部门垄断、地区封锁内容的规定；

反垄断主管机关。包括反垄断主管机关的设置、调查处理、职能、调查职权、依法执行公务、行政劝告、处理结果公布、反垄断机关的义务；

法律责任。包括对限制竞争协议的处罚、对违反滥用市场支配地位的处罚、对未经批准的企业兼并（集中）的处罚、对违反地区封锁的处罚、对强制买卖、地区垄断、部门、行业垄断、强制联合限制竞争的处罚、受害人诉讼权、赔偿责任、对受调查者行为的处罚、强制执行、当事人权利、违反保密义务的责任、公务人员的责任；附则。包括行使知识产权的行为、制定细则、施行日期等。[26]

同时，加快制定有关反垄断法相关的法规，例《控股公司条例》、《企业合并（兼并）条例》等，为加入WTO后的企业兼并联合重组和发展跨国（公司）集团提供法律依据。

3、产业技术法

产业技术法是调整科学技术的研究、开发、应用、引进，促进高新

技术产业的发展，提高整个产业的技术水平的法律规范的总称。产业技术法的体系包括《科学技术进步法》、产业技术创新法、落后技术淘汰法、产业技术保护法、信息技术促进法，技术引进法等。这些法律构成了产业技术的法律体系。

21世纪将是知识经济的时代，以现代科学技术为核心的知识将成为最重要的经济资源和最重要的生产要素，成为生产的支柱和经济发展的决定性因素。在知识经济时代，高科技产业将是知识经济时代的支柱产业。

我国在制定和完善有关《产业技术促进法》时，在内容上促进高新技术产业化和传统产业高新技术化发展。要突出产业技术法在产业调节法律体系中的地位，包括在整个市场经济法律体系中的地位。据此，有关科学技术的立法项目应列为优先立法议程，以便在较短的时间内构建一个体系比较完备、内容比较完整的产业技术法律体系，为迎接知识经济时代奠定必要的制度基础。

(1) 加快企业技术创新立法工作。研究制定促进企业技术创新的研究开发、投入、机构建设、对外技术合作等法规。抓紧起草《技术创新条例》。进一步研究提出鼓励企业技术创新、用先进技术改造传统产业和高新技术产业化的政策，鼓励企业在境外或合资兴办技术开发机构的政策；鼓励国有企业技术改造投资项目采用国产设备以及国家重点企业技术开发机构建设的优惠政策；企业技术改造项目采用的国产设备中所需进口的关键零部件、元器件的优惠政策等；组织好《产业技术促进法》的研究制定工作。

(2) 制定《科技成果转化法》配套产业技术成果的转化的法律。鉴于现阶段科技成果向生产力转化依然是我国实现技术成果市场化、产业化的根本性薄弱环节，应特别采取如下法律对策：

抓紧制定《风险投资条例》。创业投资体系既是技术开发的重要支持系统，而且是技术成果市场化、产业化重要支持系统。我国应参照美国等发达国家的先进做法，为创业（风险）资本促进技术成果的市场化、产业化提供必要的制度条件，特别要解决创业资本的退出渠道问题；制定《二板市场管理法》，尽快开通二板市场并使其运转规范；同时，修改《公司法》中与风险投资退出渠道不相适应的条款。

制定《高新技术成果出资条例》。在1997年7月颁布《关于以高新技术成果出资入股若干问题的规定》的基础上，明确高新技术成果的认定条件，给予以高新技术成果出资入股的优惠规定。其优惠扩大到非高新技术产业开发区设立的此类企业，促进技术成果的直接资本化；同时应修改《公司法》、《中外合资经营企业法》以及其他法规对高新技术成果的直接资本化之规定矛盾的条款。

(3) 建立并完善技术中介市场法律制度。建立并完善技术中介市场对于技术成果迅速地推向市场，实现市场化、产业化具有重要的意义。《科技成果转化法》第17、18条已经对技术中介市场和中介机构的设立、业务范围做了初步规定，但这并不表明我国已经建立了完善、统一的规范全国技术市场运作的法律制度。目前较全面地规范技术市场运作的法律制度主要包括一些地方性和行业性的规章、条例，如《内蒙古自治区技术市场管理条例》（1993年）、《上海市技术市场条例》（1995年）、《沈阳市技术市场管理条例》（1996年）等。由于地方性和行业性规章、条例在透明度、普遍性及法律效力上都比较低，因此我国急需制定《技术中介市场管理法》。

(5) 完善技术引进的法律，制定《技术引进法》。我国在八十年代制定了有关引进技术管理的法规，但还不能解决有关技术引进的问题包括：关于引进技术的先进性与适用性问题；不切实际地高估所引进技术的资产价值导致了大量国有资产的流失的问题；重复性技术引进问题；技术引进的吸收等问题等。相应的《技术引进法》应建立对引进技术先进性与适用性专家审查制度和责任制度；完善无形资产特别是国外

技术的资产评估制度；建立全国性的技术引进公告制度；建立技术引进的效益评估制度；技术引进的消化吸收制度，同时明确鼓励和限制引进的技术；明确违反技术引进法的法律责任等。

4、产业布局法

产业布局法是指国家根据产业经济技术特性、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相关措施的法律规范的总称。产业布局法的主要内容包括：实现地区经济协调发展的总目标；制定区域发展规划；对重点地区实行倾斜；合理配置地区间资源，发挥地区优势，建立区域间的合理分工关系；适应国际经济全球化的要求等。

改革开放以来，我国在产业布局上突出效率要求，实施“倾斜”产业布局政策，从而使沿海经济优势得到充分发挥，带动全国经济高速度发展，取得巨大成功。但同时带来地区间经济差距不断拉大的不利影响。在当前，注意解决日益严重的地区经济失衡具有了现实的紧迫性和合理性，我国产业布局战略又进入了新的重大调整阶段。根据全国整体产业布局战略，分别安排三大地带（东部、中部、西部）的合理产业布局，制定《产业布局调整法》，促进国民经济稳定地发展。

《产业布局调整法》主要规定重点产业布局规划：即对关系国民经济全局、资金密度较高、规模效益显著、重复布局严重的产业进行规划调整；国家投资倾斜：规范国家在资金、贷款、税收等对地区重点产业的必要倾斜；产业布局配套：其目的是促进形成一批体现专业化的分工合作，发挥地区优势的产业带；产业布局转换：即调整那些散失优势地区的产业，实现地区产业的转换，同时应规定国家对产业布局调整的保护和违反产业布局规范的法律法律责任。

在产业布局立法中，应体现西部大开发的战略的贯彻落实。注意政府调控机制与市场机制将进一步有机结合，形成良性互动。市场调节机制应成为西部开发战略的基础手段，政府行为在产业空间布局的宏观指导和基础设施建设等方面仍将发挥强大的支撑作用。为了实施西部大开发的战略，西部产业结构调整等方面的法律、法规需要制定和完善。及时制定《西部大开发法》、《鼓励外商开发西部投资条例》等。

5、产业国际竞争力促进法、

产业国际竞争力是建立在本国资源的国际比较优势、骨干企业的生产力水平、技术创新能力和国际市场的开拓能力的基础上。根据我国的实际情况，我国应制定《产业国际竞争力促进条例》，该条例以促进企业参与国际竞争为目标，以比较优势理论为指导，培育企业核心竞争能力为目的。同时抓好技术创新试点企业，促进企业大幅度提高技术创新能力，推进企业成为资源配置主体；促使试点企业培育核心竞争力，加大自主知识产权的技术开发，形成拥有著名品牌和自主知识产权、主业突出、核心能力强的大公司和企业集团，提高其技术创新能力和核心竞争力，促使其参与国际竞争。成为我国经济发展的支柱和龙头。

6、产业环境保护法、

20世纪90年代以来，可持续发展逐步在我国得到共识并确定为未来的发展战略之一。可持续发展是“既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。”它强调代内公平和代际间的公平，要求经济增长必须绝对建立在生态基础上，以便它可以支持经济的长期增长。在这种情况下，有学者提出了在西部开发中产业政策法的生态化问题。[27]

实际上，产业调节法的生态化不仅是在西部开发中要注意的问题，而且具有全局的意义，成为在可持续发展背景下完善我国产业政策法应当遵循的基本原则。在这方面，日本在20世纪70年代以前单纯追求经济增长型的产业政策的失误导致严重产业公害的教训值得我们认真吸取。这要求我们在制定产业政策时必须考虑到环境保护的要求，以此实施经济结构的合理调整，转变经济增长方式，推动环保产业、清洁生产和生态经济的发展，实现经济发展和环境保护的协调并进。因此，尽管环境保护法已经成为一个独立的法律部门，尽管环境产业政策可以成为产业政策的单独组成部分，但是更重要的还是要将环境保护或者生态化要作为一种理念、原则贯穿于产业调节法的制定与执行之中。[28]

目前我国应制定《鼓励和发展环保产业条例》，该条例包括：环保产业范围：是以防治污染、改善环境为目的所进行的各种生产经营活动。环保产业包括三个方面：一是环保设备（产品）生产与经营；二是资源综合利用；三是环境服务。国务院有关部门组织制定全国环保产业发展规划，大力推进环保产业技术进步，培育、发展和完善环保产业市场，规范市场秩序，加强对环保企业的宏观管理和指导。建立环保产品和环境工程产品标准、技术规范和质量有效的质量监督管理，完善环保产业市场化机制和社会化服务体系等，[29]促进我国环保产业的发展。

产业调节法是我国宏观经济调控法的重要组成部分，在世界经济全球化和国际竞争日益激烈的情势下，产业调节法将发挥越来越重要的作用。我国产业调节法的概念、理论和体系研究刚刚起步，随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善，加入WTO的需要，一个新的产业调节法的法律体系将在中国产生，并将指导我国产业调节立法的实践。

注释

- [1]李昌麒主编：《经济法学》，中国政法大学出版社，1999年11月版，第548页。
- [2] 同上，第549—550页。
- [3]扬紫煊主编：《经济法》，北京大学出版社、高等教育出版社，1999年11月版，第284页。持该观点的还有张雪梅“论产业法的地位”见史际春、邓峰主编的《经济法学评论》2001年第2卷，第185页。
- [4] 漆多俊主编：《经济法学》武汉大学出版社1998年11月版，第485页。持此观点的还有；王先林“产业政策若干问题初探”，《第十届全国经济法理论研讨会论文集》，湖南大学法学院2002年10月版，第455页；王建“产业政策法若干问题研究”，《法律科学》，2002年第1期，第119页等。
- [5]王健：“产业政策法若干问题研究”，《法律科学》，2002年第1期，第120—121页。
- [6]苏东水主编：《产业经济学》，高等教育出版社2001年2月第1版，2001年4月第2次印刷，第332—333页。
- [7]苏东水主编：《产业经济学》，高等教育出版社2001年2月第1版，2001年4月第2次印刷，第332—333页。
- [8] 李昌麒主编：《经济法学》，中国政法大学出版社，1999年11月版，第550—551页。
- [9] 杨紫煊主编：《经济法》，北京大学出版社、高等教育出版社，1999年11月，第285—286页。
- [10] 漆多俊主编：《经济法学》，武汉大学出版社，1998年11月版，第485—487页。
- [11]李昌麒主编：《经济法学》，中国政法大学出版社，1999年11月版，第557—571页。
- [12]扬紫煊主编：《经济法》，北京大学出版社、高等教育出版社，1999年11月版，第287—292页。
- [13] 陈淮编著：《日本产业政策研究》，中国人民大学出版社1991年版，第23页。
- [14]张雪梅：“论产业法的地位”引自史际春、邓峰主编《经济法学评论》2001第二卷，中国法制出版社2002年3月版，第182页。
- [15] 参见王先林：“产业政策若干问题初探”，《第十界经济法理论研讨会论文集》，湖南大学法学院，2002年10月，第459—460页。
- [16] 杨紫煊主编：《经济法》，全国高等学校法学专业核心课程教材，北京大学出版社、高等教育出版社1999年11月版，第286—287页。
- [17]王先林《产业政策法若干基本问题初探》，载《第十届全国经济法理论研讨会论文集》，湖南大学法学院2002年10月版，第458—459页。
- [18]王健《产业政策法》，载漆多俊主编《宏观调控法研究》中国方正出版社2002年1月版，第131页。
- [19]卢炯星主编：《宏观经济法》，厦门大学出版社2000年9月版，第402—403页。
- [20]综合性的产业调节法内容参见《90年代国家产业政策纲要》。
- [21] 杨紫煊主编：《经济法》，全国高等学校法学专业核心课程教材，北京大学出版社、高等教育出版社，1999年11月第287页。
- [22]吕忠梅：“产业结构调节法初探”，《法商研究》，1994年第6期，第5页。
- [23] 参见《中共中央 国务院关于加快发展第三产业的决定》，1992年6月18日。
- [24] 参见国家计委《关于“十五”期间加快发展服务业若干政策措施意见》2001年12月20日颁布。
- [25] 参见：1987年12月16日国家体改委、国家经委《关于组建和发展企业集团的几点意见》；1991年12月30日国家计委 国家体改委 国务院生产办关于印发《试点企业集团审批办法》；1992年1月3日《乡镇企业组建和发展企业集团暂行办法》；1992年8月1日国家计委、国家体改委、国务院经贸办印发《关于试点企业集团实行国家计划单列的实施办法（试行）》；1996年9月16日国家国有资产管理局关于印发《关于企业集团国有资产授权经营的指导意见》等；
- [26] 参见《中华人民共和国反垄断法》（征求意见稿）2002年2月26日。
- [27] 李艳芳、李伟、唐芳：《论西部开发中产业政策法的生态化》，载《北京市政法管理干部学院学报》，2001年第1期。
- [28]王先林“产业政策若干问题初探”，《第十界经济法理论研讨会论文集》，湖南大学法学院，2002年10月，第462页。
- [29] 参见国家经济贸易委员会1999年5月21日颁布的《关于做好环保产业发展工作的通知》

*卢炯星，厦门大学法学院教授，硕士研究生导师，中国法学会经济法研究会理事。

发表刊物/时间

《政法论坛》/2004年第1期

[编辑：李刚 2005-04-10 访问次数：855]

[返回列表](#)