



产业发展与环境治理研究中心
Center for Industrial Development
and Environmental Governance

清华大学 CIDEG 重大项目

研究报告（结题）

产业政策向竞争政策转型研究

2018 年 4 月

产业政策向竞争政策转型研究

委托方：清华大学产业发展与环境治理研究中心

受托方：中国社会科学院工业经济研究所

课题负责人：

江飞涛 中国社会科学院工业经济研究所

张永伟 国务院发展研究中心研究员

清华大学产业发展与环境治理研究中心

地址：北京市海淀区清华大学公共管理学院

邮编：100084 电话：(86-10) 6277 2497

传真：(86-10) 6277 2497

邮箱：cideg@tsinghua.edu.cn

主页：<http://www.cideg.org.cn>

本报告的所有内容未经允许禁止转载和复制使用。所有内容受著作权法和国际条约的保护。

目 录

| | |
|--|-----|
| 第一章 文献综述 | 1 |
| 第一节 关于产业政策的概念范围争论由来已久..... | 1 |
| 第二节 国内外产业政策研究研究述评 | 2 |
| 第三节 简要评述 | 10 |
| 第二章 产业政策中的市场与政府——从林毅夫、张维迎产业政策之争说起 | 16 |
| 第一节 产业政策争论中的市场与政府 | 16 |
| 第二节 对于产业政策争论的评述:基于市场与政府的视角..... | 20 |
| 第三节 重新审视市场机制与市场失灵 | 23 |
| 第四节 产业政策中的市场机制与政府作用 | 28 |
| 第三章 日本经济政策体系之中的竞争政策的演变——从执拗低音到明快主旋律 | 34 |
| 第一节 问题的提出 | 35 |
| 第二节 理解产业政策和竞争政策的关系:一般思路与本文的分析框架..... | 37 |
| 第三节 产业政策、竞争政策的演变 | 44 |
| 第四节 总结 | 54 |
| 第四章 欧盟产业政策的发展与启示 | 61 |
| 第一节 欧盟产业政策的缘起和发展 | 62 |
| 第二节 欧盟新产业政策体系的理念与主要政策工具..... | 68 |
| 第三节 对于中国的启示 | 71 |
| 第五章 中国的产业政策:发展、现状与特征 | 75 |
| 第一节 中国产业政策的缘起和发展 | 75 |
| 第二节 当前中国产业政策的类型、层级与主要政策工具 | 81 |
| 第三节 中国产业政策的特征:干预市场与限制竞争 | 87 |
| 第四节 中国模式产业政策带来的不良政策效应 | 90 |
| 第六章 中国产业政策对全要素生产率增长作用机制的研究——基于特惠模式的视角 | 93 |
| 第一节 引言 | 93 |
| 第二节 产业政策与全要素生产率的理论回顾 | 94 |
| 第三节 中国的产业政策历史回顾 | 100 |
| 第四节 变量选择与典型事实 | 101 |

| | |
|--|-----|
| 第五节 实证检验 | 114 |
| 第六节 机制识别 | 119 |
| 第七节 结论性评述 | 131 |
| 第七章 中国产业组织政策的缺陷与调整：从推动集中到以公平竞争 促进产业组织的优化调整 | 136 |
| 第一节 引言 | 136 |
| 第二节 以集中为导向的中国产业组织政策 | 137 |
| 第三节 集中导向产业组织政策的基本逻辑、理论依据及其缺陷 | 139 |
| 第四节 中国产业组织政策的不良效应 | 145 |
| 第五节 中国产业组织政策政策的调整 | 147 |
| 第八章 中国产业政策制定程序与组织机制——缺乏有效制衡的官僚 化决策模式 | 153 |
| 第一节 引言 | 153 |
| 第二节 发展型国家与嵌入自主性理论及局限 | 155 |
| 第三节 理论视角与分析框架 | 160 |
| 第四节 中国如何制定产业政策 | 164 |
| 第五节 主要结论及政策含义 | 179 |
| 第九章 中国产业政策转型的方向与路径 | 187 |
| 第一节 重新认识产业政策与竞争政策的关系 | 187 |
| 第二节 迈向功能性产业政策体系——与竞争政策的互补与协同 | 194 |
| 第三节 推动产业政策转型的关键：政策制定程序及组织机制的重构与公平竞争审查制度 的嵌入 | 197 |

第一章 文献综述

尽管有越来越多的学者对产业政策的实施效果进行了大量的总结和反思,但无论是在经济学理论上,还是在经济政策的实践上,产业政策依然存在一些争议。下面将从产业政策的概念内涵、产业政策制定的理论支撑或进行反面证伪的分析、既有产业政策的实践结果以及就产业政策争论的融合和未来发展趋势四个方面,重点围绕以下几个问题进行深入辨析:①产业政策是否可以弥补市场机制的缺陷,解决“市场失灵”问题?②政府是否可以挑选出合适的产业进行政策的制定和实施?③如何衡量产业政策的有效性?④未来经济的发展是否需要产业政策,若需要,如何实施?

第一节 关于产业政策的概念范围争论由来已久

由于各国所处于不同的发展阶段,具体国情存在较大差异,以及对政治手段、经济自由和法制体系有着不同的价值取向,对产业政策的基本内涵的理解也不尽相同,基于这些原因,到目前为止,世界各国的学者仍然未能就产业政策的概念达成共识,可大体概括为以下两种:

其一是,广义的产业政策概念。将产业政策理解为各种指向产业的特定政策,即政府有关产业的一切政策的总和。日本经济学家下河边淳与管家茂(1982)^[9]认为,产业政策是国家或政府为了实现某种经济和社会目的,通过对产业的保护、扶植、调整,积极或消极参与某个产业或企业的生产、营业和交易活动,直接或间接干预商品、服务、金融等的市场形成和市场机制的政策政策的总称。按照这个定义,政府有关产业的一切政策、法令都应视为产业政策的组成部分。Beath(2002)^[14], Robinson(2009)^[45]也指出,产业政策包括影响一国产业发展或竞争力的任何政策,容易看出,产业政策更加倾向于提高竞争力和生产效率的一般性政策(Warwick, 2013)^[54]。我国学者林毅夫认为产业政策是指中央政府或者是地方政府为了促进某种产业在该国或该地区的发展而有意识采取的一些政策的措施,包括关税保护、贸易保护政策、税收优惠,还有各种补贴,以及为限制竞争而给某些产业垄断权利或特许等等(2016年11月9日林毅夫和张维迎就产业政策的

大讨论)。从这一角度出发，产业政策的范围相当广泛，也被称为广义的产业政策。美国和欧盟虽然都标榜没有产业政策，但事实上美国实行的“301条款”以及经常性的贸易报复措施以及欧盟实行的产品安全与环保技术标准等非关税壁垒，都属于实行产业政策的范畴。

其二是狭义的产业政策概念。狭义的产业政策则仅指影响产业间资源和要素再配置的经济政策，即选择性产业政策。从中国改革开放以来的产业政策实践来看，主要采取的是选择性的产业政策（江飞涛和李晓萍，2010）^[3]。张维迎在与林毅夫的争论中将产业政策定义为政府出于经济发展或其他目的，对私人产品生产领域进行的选择性干预和歧视性对待，其手段包括市场准入限制、投资规模控制、信贷资金配给、税收优惠和财政补贴、进出口关税和非关税壁垒、土地价格优惠等。政府在公共产品上的投资不属于产业政策，普遍性的政策也不属于产业政策，专利保护和地区政策等均不属于产业政策的范畴。

可见，产业政策包含的范围并没有一个清晰的界限，目前关于产业政策的争论，首先就体现在对产业政策概念的内涵及外延没有形成统一认识，给产业政策下一个标准的定义难点在于，各经济体的产业政策在时间的阶段性、空间上的差异性、实施主体的层次性上存在差异，难以用一个准确的定义解决这些方面的所有问题，学者们一般是基于自身的研究目的给产业政策一个相对粗糙的定义，但始终没有得到权威认证。

第二节 国内外产业政策研究述评

一、关于产业政策解决市场失灵的辨析

日本经济学家小宫隆太郎认为，产业政策就是针对资源分配方面出现的市场失灵采取的对策，可以将产业政策的中心部分理解为在价格机制下，针对资源分配方面出现的市场失灵而进行的政策性干预。可见，他强调产业政策的核心内容是对资源配置出现“市场失灵”而进行的政策性干预。产业政策的支持者以协调市场失灵作为产业政策有效性的理论基础，主要针对一般意义上存在两种类型的市场失灵：“协调失灵”和“信息外溢”问题进行详细展开，（Hausman and Rodrik，2003）^[23]认为一般意义上存在两种类型的市场失灵：“协调失灵”和“技术外溢”，

正是由于存在这两种市场失灵，市场才无法对资源进行有效的配置，才产生政府运用产业政策的需要。

一些学者支持产业政策在“协调失灵”方面做出的重要贡献。Pack and Westphal (1986)^[43]认为在工业化进程中促进投资方面存在广泛的金钱外部性，需要在投资者之间进行明确的协调以实现产出最优。Okuno-Fujiwara (1988)^[40]探讨了基于外部性存在的政策含义，认为政府可以通过提供信息交流以协调具有外部性的相关部门，而外部性和协调失灵的广泛存在意味着政府在工业化过程中进行大量干预的必要性。Rodrik (1996)^[46]沿着 Okuno-Fujiwara 的逻辑，建立相应模型说明（上下游）企业之间存在投资互补性时，即当一家企业投资收益取决于其它投资者是否投资时，可能会出现协调失灵情况，在理论上政府可以通过执行产业政策引导市场主体采取某一行为，甚至代替市场直接执行某种投资。但是，Rodrik 同时指出，政府在解决协调失灵而进行干预时必须持谨慎的态度，因为通过政府干预解决协调失败“是一个冒险的策略判断”。信息不对称也是影响产业政策效果的关键因素，柳光强（2016）^[5]研究发现信息不对称使得税收优惠、财政补贴政策在不同企业之间的激励效应存在差异，建议进一步完善各政府职能部门沟通协调机制，使企业能够及时、准确地获得税收优惠、财政补贴政策的相关信息，解决信息获取环节造成的信息不对称问题。

另外一些学者支持政府实施产业政策达到解决“技术外溢”方面的做法。Hausman and Rodrik (2003)^[23]特别强调了自发发现（self-discovery）过程中的知识外溢，即企业在搜寻生产某种新产品的成本结构过程中会出现知识外溢，当企业发现盈利机会并实现盈利时，将会被其它的进入者模仿，当进行尝试的企业发现不盈利时，该企业必须承担所有的搜寻成本。正因如此，进行创新企业的收益将低于社会收益，市场为进行“自发发现”的创新活动提供的激励不足。其政策含义是政府应当补贴创新者，使其收入与社会收入相吻合。科技研发中存在的正外部性是一种典型的信息外溢，一直是各国对科研活动实施支持政策的重要原因。近年来，随着科技在现代经济发展中所起的作用越来越重要，发达国家更加重视采用功能性产业政策促进科学技术的研究和开发。Pack and Saggi (2001)^[42]指出政府应主要通过对企业在进行创造新知识、发现更好的生产技术方面给予补贴，给予企业更多时间和机会以发现新想法和新知识或新技术的社会价值，

并通过观察市场中新技术是否可被有价值的利用,从而实现面对不确定性环境时对知识和技术的使用进行自觉的纠错过程。

然而,这种限制市场、干预市场的产业政策模式,无论在理论依据还是具体实施效果的认识上,都面临严峻的挑战和质疑。

质疑理由之一:市场失灵究竟是市场理论的失灵,还是“制度失灵”。

市场失灵问题是产业政策的拥护者的重要理论工具之一。市场失灵是与新古典经济学中一般均衡理论以及与此理想状态对比不吻合的状态,即在市场经济条件下,由于外部性、市场势力、信息不完备和公共物品等而不能通过自由竞争实现资源的优化配置的状态。Hobbs et al. (1991)^[26]指出,发展中国家的确存在着市场失灵,但这主要是政府干预的结果。市场体系促进效率的能力,总是受到市场运行所赖以依存的制度体系之制约,所谓“市场失灵”,并非市场本身存在内在局限与不足,其实质在于市场赖以存在的制度前提的失败(王廷惠, 2005)^[17]。可见,市场机制的有效运行需要“友好”的制度环境作为基础,如果市场在一个不完善制度下运行出现失灵,责任应归责于制度而非市场,当然基于市场失灵角度出发的产业政策的成功或失败并不是产业政策本身的因素。因此不能假设经济运行中只存在市场失灵这一种扭曲,实际上,经济中还存在各种各样的制度扭曲,如普遍存在的劳动市场管制、能源补贴等。

质疑理由之二:现实中政府是否拥有完美信息来挑选要扶植的产业或企业。

在“协调失灵”方面,备受争议的是政府是否可以获得比市场拥有更多的真实信息,而且政府是否是“有为政府”。World Bank (1991)^[56]就曾对直接干预市场机制以达到矫正市场失灵的做法提出质疑:政府和其他经济参与者同样面临激励和信息约束,以政府为信息交流的媒介实现对预期活动的协调,未必达到矫正市场失灵的目的,并且在技术前景和市场机会存在不确定性的情况下,反而会导致政府失灵政府缺乏足够的信息和能力;而且更为重要的是政府难以避免寻租和腐败问题。张维迎(2016)^[11]也认为实施产业政策的之所以不能促进企业的研发投资,从而提高全要素生产率,是由于传统的选择性产业政策在支持“幼稚产业”的发展方面政府存在认知能力的限制。早在1974年, Krueger (1974)^[33]就提出政府要实现对经济的有效干预,至少需具备以下的条件:以公民利益最大化作为政府的目标函数、完全信息的假设、政策实施的无成本等,但现实中,经济

发展日趋复杂导致信息广泛散布且难以保证信息质量，政府干预经济的条件大大超出了政府官员的能力范围。

在“技术外溢”方面，政策部门是否有能力从各个行业中挑选出需要重点发展的先进技术、工艺和产品进行扶持颇受争议。林毅夫等著名经济学家比较推崇基于比较优势相关理论“挑选赢家”的做法，但对于怎样甄别出应该享受优惠待遇的产业还有较多争论，如，基于比较优势“挑选赢家”难以解释接近技术边界的产业的快速发展，如手机、通讯、高铁等，而且，另外一个缺陷就是，比较优势是静态的具有限制性的而不是动态的和包容的，并且量化比较优势往往是困难的（Mao et. al, 2017）^[37]。政府部门制定合适的产业政策需要对上百个细分行业中众多技术、工艺和产品的前景、经济性与市场能够进行准确的判断和预测，而这是一项政府部门根本不可能完成的工作（李晓萍，江飞涛，2010）^[3]。也有研究发现产业技术政策支持下的大型企业在后期显现出“后劲不足”的弊端，大量政府支持的企业濒临破产（Goto et al. , 1997^[22]；Nakayama et al. 1999^[38]）也说明政府对技术研发的初期的政策支持并没有给企业注入长期发展动力。

质疑理由之三：政府采取产业政策所针对的市场失灵是否是制约经济增长的重要因素。

对产业政策提出质疑的学者大多数认为，经济的快速发展归功于实行开放措施、鼓励出口的战略以及政府积极推动人力资本投资和提升，而并非是政府在提升特定产业和技术方面的做法（Trezise, 1983^[52]；Ito, 1994^[28]；Krugman, 1997^[34]；Heo and Kim, 2000^[24]；Wolf, 2007^[55]）。市场失灵并不是阻碍经济增长的主要因素，在新古典经济学里，信息不对称会导致市场失灵，但根据米塞斯-哈耶克范式，判断一个社会好坏的标准不是经济福利，而是人的自由程度，实现经济自由的途径是实行市场经济，让市场机制充分发挥调节作用，让人们在市场上进行自由竞争。因此，以专业化和分工为基础的市场经济的优越性正是来自不完全信息，正是由于信息不对称，信息的分散性和主观性，我们才需要市场。因此是否减弱了市场失灵的作用就促进了经济的发展，仍有待进一步探索。

二、关于赶超战略的辨析

赶超（catching-up）战略，又称“后发优势理论”，它源于经济学家筱原三

代平（1957）^[10]提出的“动态比较费用说”，认为当时日本经济之所以落后于欧美发达国家，问题在于产业结构的落后性，需要通过适当的产业政策来优化产业结构，使日本的产业结构趋同于欧美发达国家的产业结构，在“后发优势论”的指导下，日本的产业政策获得了巨大的成功，后来为许多发展中国家所效仿。金明善（2001）^[4]也认为，赶超是建立在后发优势基础上的，以发达国家为目标，政府确定经济发展战略、产业政策以实现经济的高速发展和质量的全面提升。一些关于赶超和发展的相关表述更加形象的表述了赶超的定义：“发展就是赶超”、“一些发展国家工业化的历史，就是一部以欧美发达国家为目标实现经济赶超的历史”。日本经济学家并木信义（1990）^[1]也指出，产业政策就是当一国的产业处于比其他国家落后的状态，或者有可能落后于其他国家时，为加强本国产业所采取的各种政策。这些政策常常是为进一步巩固目标部门的技术提高以及出口产品的国际竞争力。

采用赶超型战略成功实现经济快速发展的国家和地区，最为明显的当属日本以及被称为亚洲四小龙的台湾、韩国、新加坡和香港。二战后至1990年，日本、韩国、台湾地区、香港特区的年均GDP增长率分别达到6.7%、8.6%、8.7%、7.8%，远高于同时期美国（3.1%）、英国（2.5%）、法国（3.7%）、德国（3.2%）（Kim and Lau, 1994）^[31]。以日本、韩国和中国台湾为代表的东亚模式实行的赶超型经济转向结构改革、金融结构和企业结构改革，都是赶超型产业政策，其创造了日本、汉江奇迹、东亚奇迹等，突出的例子包括对汽车工业（日本、韩国），生物科技（日本、韩国和台湾），家用电子产品（日本、韩国），计算机和芯片制造业（日本、台湾和韩国），化工（韩国和台湾），机床（日本）以及船舶制造业（日本和韩国）。

但是，1991年后，日本经济一直处于停滞或低速增长状态，曾创造日本奇迹的支柱产业也失去了往日的光辉。韩国等东亚其他经济体也在亚洲金融危机的沉重打击下，银行和企业发展和复苏都举步维艰。在这个背景下，人们开始对赶超性产业政策效应进行反省，强调赶超和模仿发达国家的产业结构而忽视了本国的具体国情和发展阶段是不理智的行为。实际上，“赶超型”产业政策是特定时期特定发展阶段下各国采取的相机抉择，并不是经济发展的长足动力。日本的赶超型政策以扶植主导产业为开端，逐渐经历了起步、成长、成熟、衰退的“倒U”型

发展阶段，80年代后，日本已经成功实现了赶超，并成为仅次于美国的第二大经济体，日本又逐步开始以“竞争型”产业政策逐步代替“赶超型”产业政策（小宫隆太郎，1988）^[8]。韩国的“赶超型”产业政策从60年代开始从支持出口导向的劳动密集型产业到70年代对重工业和化学工业的扶植，进入80年代后，韩国发现“赶超型”产业政策可能成为经济发展的阻碍，于是1985年随着韩国《产业发展法》的顺利通过，韩国也取消了所谓的“战略产业”，逐步开始强调市场在资源配置上作用。可见，“赶超型”产业政策并不是一个国家实现长期经济发展的工具，而且如若实施不当，会加重经济成本。Gerschenkron（1962）^[20]提出后工业化国家（赶超者）必须作出足够努力，使用特定方式方法赶超早期工业化的国家。赶超战略不可避免的间接影响是经济成本越来越高，在更昂贵的生产投入下继续成功地出口，需要进一步提高产品的附加值水平，生产更先进、更具创新的产品，并尽可能直接卖给最终用户（Erik Terk，2014）^[51]。

可见，“赶超型”国家是否真正实现了赶超，在于被扶植产业产品的核心技术和产品竞争力是否超越了成熟经济体，若赶超的手段只是通过出口补贴，技术的引进、模仿和吸收，则后期很可能出现赶超乏力现象，不利于经济的长期增长。

三、关于产业政策是否促进增长和效率的理论争论

在产业政策效应评价方面，产业政策是否促进了经济增长和产业生产率的提高是产业政策实践过程中的一个关键性实证问题。国外文献从不同角度阐述了产业政策对增长和效率的影响，研究结果主要分为两方面，一是对产业政策效果的质疑，一是对产业政策效果的肯定。

在保护重点产业和特定产业方面，Kruger and Tuncer（1982）^[32]以土耳其为例，利用实际数据检验了20世纪60年代贸易保护政策是否真正起到保护幼稚产业的作用，结果发现，那些受到贸易保护的企业并没有呈现单位产出的投入快速下降的趋势，产业政策并没有起到保护幼稚产业的作用。Beason and Weinstein（1996）^[13]通过研究产业政策实施的典型事实，发现日本的产业政策实施与部门增长率呈现负相关关系，也就是说日本产业政策指向低增长率的部门而不是高增长率的部门，而且并没有提高目标部门的TFP增长率。迈克·波特（2002）^[6]

深入研究了日本具有竞争力的成功产业和不具竞争力的失败产业，发现成功的产业大多没有得到产业政策的支持，而失败的产业恰恰是受到较多产业政策的约束，尤其当产业政策限制竞争较多时。Blonigen (2013)^[15]通过对 1995-2000 年 22 个国家钢铁行业数据研究发现，对钢铁行业实行产业政策会对下游企业的出口造成不利影响，特别是对那些使用钢铁密集的行业影响更为严重，研究发现，出口补贴和非关税壁垒每增加一个标准差，将会使下游使用钢铁的行业出口竞争力下降 3.6%，对于那些使用钢铁最为密集的行业出口竞争力下降高达 50%。Lee(1996)^[35]和 Powell (2005)^[44]认为产业政策的直接干预手段在限制竞争和选择性扶持方面会导致相关产业的生产效率降低。

在产业组织政策方面，产业组织政策实施的目标是实现规模经济，降低生产成本提高生产效率，是短期提高市场占有率，扩大企业规模从而实现赶超的重要手段。二战后，欧洲国家为促进本国企业与美国企业之间的竞争，采用了产业组织政策来扶植国内大型企业。英国政府也通过支持重点企业的固定资产投资和加大并购重组力度来迅速扩大企业规模，短期内，这种产业组织政策确实起到促进经济增长的作用，但这些产业组织政策支持下的大型企业在后期却显现出“后劲不足”的弊端，大量政府支持的大型国有企业濒临破产，而同一时期没有受到产业政策扶植的德国企业在汽车、电子等行业在国际市场竞争优势明显 (Herrigel, 1997^[25]; Crafts, 2012^[19])。同样，日本和韩国的产业组织政策也并没有表现出长期的预期发展效果 (小宫隆太郎等, 1988^[8]; Lee, 1996^[35])。

在产业技术政策方面，Goto et al. (1997)^[21]指出，20 世纪 70 年代末期日本经济产业省通过对半导体和计算机行业进行投资以鼓励其技术研发的政策手段，虽然产生了少数成功的案例，但大多数扶植的企业以失败而告终，且受政策支持企业的研发能力也远远低于未受支持的私人企业。Nakayama et al. (1999)^[38]研究发现，1966-1972 年，为鼓励日本本土硬件企业与 IBM 的竞争，日本经济产业省通过企业联盟的方式支持国内六家计算机硬件企业的技术研发，但效果并不理想，而相反未受支持的索尼，政府甚至拒绝为其贷款，但最后索尼依然成为技术一流的晶体管收音机公司。可见，产业技术支持政策并不是促进技术进步的有效手段。

总之，上述研究用实际案例否定了产业政策的积极作用，认为经济的快速增

长或是生产率的提高并不能归功于一个国家实行了适当的产业政策，而相反，遵从市场规律，鼓励自由竞争更能激发产业的生产率的提高。

也有部分学者研究发现，实施产业政策在鼓励企业竞争、增加市场运行中信息交换的效率以及激励企业家精神方面对经济发展和生产率的提高起到促进作用。如一些学者认为日本的经济的发展离不开产业政策的实施 (Johnson, 1982^[29]; Little, 1982^[36]; Pack, 2000^[41]), Wade (1990)^[53]对中国台湾的产业政策进行研究后，也得出了类似的结论。Nunn and Drefler (2010)^[39]指出当关税保护政策针对技术密集型的产业时，会对长期的经济增长产生正向影响。Aghion et al. (2015)^[12]利用 1998-2007 年间中国工业企业数据库实证检验了产业政策对企业生产率增长的影响，发现在竞争性行业实施的产业政策或者维持与促进竞争的产业政策能够提升企业的全要素生产率。此外，还有部分学者对产业集群政策的实施效果给予了充分肯定，如 Ciccone (2002)^[17]以法国、德国和意大利等欧洲的五个国家为例，分析产业集群政策对生产率的影响，发现，产业集群政策对于产业平均劳动生产率的提高起到促进作用。Brulhart et al. (2008)^[16]通过对欧盟国家产业层面的数据进行深入分析也发现产业层面的聚集强度与生产率之间呈现正相关关系。

近年来，针对中国改革开放以来经济的高速发展是否归功于产业政策的有效实施的争论层出不穷，Mao et. al (2017)^[37]认为中国成为东亚发展奇迹的原因归功于产业政策、技术和科技政策在挑选赢家方面做得比较成功，这些产业有着引人注目的 TFP 增长率。同时也提出产业政策是否可以成功的挑选赢家依赖于目标产业的性质，当目标行业是一个新兴的行业，且技术变革的步伐很快时，中国的产业政策、技术和科技政策确实会加快 TFP 的增长，而相反，当目标行业是一个成熟的行业且技术变革的步伐较为缓慢，中国的工业和科技政策对产业的全要素生产率增长的影响不大。持有类似观点的还有 (Nunn and Drefler , 2010^[39]; Aghion et al. 2015^[12]) 等，总之，这些作者强调产业政策必须针对合适的行业。Peng et al. 2012^[47]对中国是如何创造并发展风力发电制造业进行了深入研究，还有 Zhi and Suttmeier (2014)^[57]研究四个属于高新技术产业（高端服务器、语音识别、风力涡轮机和太阳能电池板）的企业在“863 计划”产业政策实施后如何获益并成为全球强有力的竞争者进行深入分析，证实了通过鼓励产业在 R&D

上的投资机制，促进了产业技术赶超，弥补科技研发上的外部性。

纵观上述研究可见，国内外已有的关于产业政策的研究中，关于产业政策存在的必要性、产业政策依赖的理论基础以及产业政策有效性评估方面都存在诸多争议，尚未达成共识。

第三节 简要评述

一、争论的焦点及成因

上述从产业政策的定义、实施产业政策的必要性、发展中国家实现经济赶超的途径以及产业政策的效果上对已有研究进行了文献梳理与总结。发现，学者们争论的焦点主要集中在对产业政策概念内涵理解不同；对产业政策是否可以解决市场失灵问题持有不同的意见；以及针对产业政策是否真正促进了增长和效率的提升还尚未达成一致。产生争议的原因可以归纳为以下几点：

一是不同国情下产业政策实施主体对产业政策的表现形式及概念范围有着不同的理解。如美国经常被认为是一个没有产业政策的完全自由的经济体制，但美国政府直接或间接对研发活动的支持，主导的互联网、半导体、高温超导、核能等一系列重要科技产品的研发，“硅谷”的创新与繁荣，以及美国实施的贸易保护政策，这些是否应该算作产业政策的范畴，众说纷纭。产业政策概念范围边界的模糊性是产业争论的关键所在。

二是“市场失灵”的存在是否意味着产业政策有发挥作用的空间。目前学者们普遍赞同市场存在一定程度的“失灵”，但政府是否可以在协调失灵方面做出有益改善还未取得一致结论，否定产业政策的学者认为政府干预的空间有限，对市场运行中政府是否可以拥有更多的信息，以及政府是否有能力挑选出具有国际竞争力的产业持有怀疑态度，而产业政策的支持者则认为，一些投资周期长、数额大、投资回报未知的重点技术项目的研发，如果政府不介入其将难以维系，并认为市场的主体企业家并不一定了解全球的情况，并不一定了解各方面技术的发展前景，而政府在这方面是有一定优势。

三是经济发展阶段的不同往往导致产业政策实施的取向、力度和效果不同。一国或地区在经济发展的初级阶段，正值经济转型的关键时期，市场机制还不完

善，需要政府根据本地区的实际情况制定产业政策，对优先发展的产业给予适当的鼓励和扶植，这一阶段更有利于产业政策的成功。而当经济进入成熟阶段，或者对于领先的经济体来说，政府在实施产业政策时会遇到诸多困难，如，怎样准确识别促进产业结构转型升级的产业、怎样预期未来技术发展的方向、哪种产业组织形式更有效率，就这些问题有时政府并不能比企业掌握更多的信息，做出更加正确的选择，在这种情况下，产业政策往往难以奏效。因此，不能单一下定产业政策是成功或者失败的结论，而应该因时、因地制宜。

四是衡量产业政策绩效的方法和标准不同使得产业政策的效果评估存在差异。目前评价产业政策效果的方法一种是利用过程追踪法对基于部门和企业的运行机制的研究，分析哪些产业政策促进了生产率的提高，但就如前文所阐述的那样，市场运行并不只受一种或几种产业政策影响，同时还受经济社会所赖以生存的社会制度等其他因素的影响，而且研究中是否将影响产业发展的全部产业政策都包含进来也备受争议。另外一种评估方法就是通过建立经济模型来模拟经济运行情况，一定程度上可以控制其他因素对生产率的影响，但基于不同的研究角度的分析很难使研究结果达成一致。而且上述两种方法只从收益角度分析产业政策的效果，未将产业政策实施的成本考虑进来。正如 Stiglitz (2015)^[49]所说，产业政策是否有效不能通过单一产业的成功或失败来判断，而应该考虑其对总体经济的影响。好的产业政策是风险承担的过程，风险承担意味着既有成功也有失败。目前关于产业政策有效性的争论中的“有效性”具体指的是什么，以及用什么样的指标来合适的衡量，是产生争论的主要原因。

二、产业政策必要性争议的缓和以及未来发展趋势

在国际竞争日益激烈化、资本要素流动全球化以及信息技术的高精尖化的国际背景下，围绕产业政策必要性和未来发展方向的研究和探讨，对政府和学者来说无疑是一项重大挑战。

随着全球经济一体化以及对外贸易的多元化，产业政策新的发展趋势应该建立良好的制度体系、维护国家利益和加强产业的国际竞争力。政府应该将“选择性产业政策”，转变为“普惠性创新政策”，营造鼓励创新的环境、建立健全知识产权的保护制度 (Saxenian, 1996)^[48]，形成有效的激励机制。产业政策不是对

市场的替代而应该是补充,在充分发挥市场主体活力的前提下,政府应通过鼓励科技研发投入、支持人才培养、加强基础设施建设等措施为企业的发展提供有利的知识、资源、物质、技术和智力等条件,营造良好的科技创新环境,使企业专注于高质量的科技创新(大野健一,2015)^[2]。市场和政府形成有效互补,政府需要为市场提供合适的制度基础(Chhibber,1997)^[18],尤其是产权这样的基础制度(Keef er and Shirley,2000)^[30]。Stiglitz, Lin and Monga (2013)^[50]也提出,目前争论的不应该是是否要实行产业政策,而是如何以最优的方式实施产业政策。经济学家的任务是理解哪一个产业政策是成功的,并如何、合适、在哪里使其奏效,其主要任务是尽量减少产业政策失败的概率增加其成功的概率。

参考文献

- [1] 并木信义.《瑕瑜互见——日美产业比较》(中译本)[M].中国财政经济出版社,1990.
- [2] 大野健一.《学会工业化:从给予式增长到价值创造》(中译本)陈经纬译[M].中信出版社,2015.
- [3] 江飞涛,李晓萍.直接干预市场与限制竞争:中国产业政策的取向与根本缺陷[J].中国工业经济,2010(9):26-36.
- [4] 金明善.赶超经济理论[M].人民出版社,2001.
- [5] 柳光强.税收优惠、财政补贴政策的激励效应分析——基于信息不对称理论视角的实证研究[J].管理世界,2016(10):62-71.
- [6] 迈克尔·波特等.日本还有竞争力吗(中文版)[M].北京:中信出版社,2001.
- [7] 王廷惠.《微观规制理论研究——基于对正统理论的批判和将市场作为一个过程的理解》,北京:中国社会科学出版社,2005.
- [8] [日]小宫隆太郎等.日本的产业政策[M].北京:国际文化出版公司,1988.
- [9] 下河边淳,管家茂.现代日本经济事典中国社会科学出版社,1982: pp192.
- [10] 筱原三代平.产业结构与投资分配[J].一桥大学经济研究,1957(6).
- [11] 张维迎.为什么产业政策注定会失败?[J].中国连锁,2016(11):84-86.
- [12] Aghion, P., M. Dewatripont, L. S. Du, A. Harrison and P. Legros. Industrial Policy and Competition[J]. American Economic Journal, 2015, 7(4): 1-32.
- [13] Beason, R. and D. E. Weinstein. Growth, Economies of Scale and Targeting in Japan (1955~1990) [J]. Review of Economics and Statistics, 1996, 78(2): 286-95.
- [14] Beath J. UK Industrial Policy: Old Tunes on New Instruments?[J]. Oxford Review of Economic Policy, 2002, 18(2): 221-239.

- [15]Blonigen,B.A. Industrial Policy and Downstream Export Performance[J]. Social Science Electronic Publishing, 2013, 126:1635-1659.
- [16]Brülhart M and N.A. Mathys. Sectoral Agglomeration Economies in a Panel of European Regions [J]. Regional Science & Urban Economics, 2008, 38(4):348-362.
- [17]Ciccone A. Agglomeration Effects in Europe[J]. European Economic Review, 2002, 46(2):213-227.
- [18]Chhibber, A.,1997: “The State in Changing World”.Finance and Development. 34(3):11-33.
- [19]Crafts N. British Relative Economic Decline Revisited: The Role of Competition[J]. Explorations in Economic History, 2012, 49(1):17-29.
- [20]Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historic Perspective[M]// Economic Backwardness in Historical Perspective :. The Belknap Press of Harvard University Press, 1962:383–385.
- [21]Goto,A.and H.Odagiti. Innovation in Japan[M]. Oxford: Oxford University Press,1997.
- [22]Goto A, Odagiri H. Innovation in Japan[M]. Oxford University Press, 1997.
- [23]Hausman, R., Rodrik, D.,2003: “Economic Development as Self-Discovery”. Journal of Development Economics. Vol.72.
- [24]Heo,U. and S.Kin. Financial Crisis in South Korea: Failure of the Government-led Development Paradigm[J]. Asian Survey, 2000,40(3):492-507.
- [25]Herrigel,G. Industrial Constructions: The Sources of German Industrial Power[J]. Contemporary Sociology, 1997,26(3), 127-128.
- [26]Hobbs, C., Lee, L., Driedger, L, 1991: “Implementing Multicultural Policy: An Analysis of the Heritage Language Program, 1971-81”.Canadian Public Administration. Vol.34(4): 664-675.
- [27]Industrialization[M].Princeton University Press, 1990.
- [28]Ito,T. The East Asian Miracle: Four Lessons for Development Policy: Comment[J]. NBER Macroeconomics Annual. 1994(9):274-280.
- [29]Johnson,C. MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925~1975[M]. Stanford :Stanford University Press, 1982.
- [30]Keefer, P., Shirley, M.,2000: “Formal Versus Informal Institutions in Economic Development”.In: Claude MÉNARD (ed). , Intuitions, Contracts and Organizations: Perspective from New Institutional Economics, Edward Elgar, 88-107.
- [31]Kim J I, Lau L J. The Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries[J]. Journal of the Japanese & International Economies, 1994, 8(3):235-271.
- [32]Krueger,A.O. and B.Tuncer. An Empirical Test of the Infant Industry Argument[J].American

Economic Review, 1982, 72 (5) :1142-1152.

- [33] Krueger, A.O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society[J].The American Economic Review. 1974(64), 3: 291-303.
- [34] Krugman, P. What Ever Happened to the Asian Miracle?[J]. Fortune,1997,136(4): 26-29.
- [35] Lee, J. W. Government Interventions and Productivity Growth in Korean Manufacturing Industries[J].Journal of Economic Growth, 1996(1): 391-414.
- [36] Little and M. D. Ian Economic Development[M]. New York: Basic Books, 1982.
- [37] Mao J, Tang S, Zhi Q. China As a 'Developmental State' Miracle: Industrial Policy, Technological Change, and Productivity Growth[J]. Social Science Electronic Publishing, 2017.
- [38] Nakayama, W. et al. The Japanese Electronics Industry. Chapman & Hall/CRC Press, 1999.
- [39] Nunn N and D. Trefler. The Structure of Tariffs and Long-Term Growth[J]. American Economic Journal Macroeconomics, 2010, 2(4):158-194.
- [40] Okuno-Fujiwara, 1988: "Interdependence of Industries, Coordination Failure and Strategic Promotion of an Industry". Journal of International Economics. Vol.25(1-2): 25-43.
- [41] Pack H. Industrial Policy: Growth Elixir or Poison?[J]. World Bank Research Observer, 2000, 15(1):47-67.
- [42] Pack, H., Saggi, K., 2001: "Vertical Technology Transfer via International Outsourcing". Journal of Development Economics. Vol. 65(2):389-415.
- [43] Pack, H., Westphal, L., 1986: "Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality". Journal of Development Economics. 22: 87-128.
- [44] Powell, B. State Development Planning: Did It Create an East Asian Miracle? [J]. Review of Austrian Economics, 2005(18): 305-323.
- [45] Robinson J A. Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective I [J]. 2009.
- [46] Rodrik, D., 1996: "Coordination Failures and Government Policy: A Model with Applications to East Asia and Eastern Europe". Journal of International Economics. 40: 1-22.
- [47] Ru P, Zhi Q, Zhang F, et al. Behind the Development of Technology: The Transition of Innovation Modes in China's Wind Turbine Manufacturing Industry [J]. Energy Policy, 2012, 43(C):58-69.
- [48] Saxenian, A., 1996. Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128. Cambridge: Harvard University Press.
- [49] Stiglitz, Joseph E . 2015 . "Industrial Policy , Learning , and

Development. "WIDER Working Paper No. 149

- [50] Stiglitz, Joseph E., Justin Yifu Lin, and Ebrahim Patel. 2013. *The Industrial Policy Revolution II: Africa in the Twenty-first Century*. New York: Palgrave Macmillan.
- [51] Terk E. Practicing Catching-up: A Comparison of Development Models of East Asian and Central-Eastern European Countries[J]. *Discourses in Social Market Economy*, 2014.
- [52] Trezise, P.H., *Industrial Policy is Not the Major Reason for Japan's Success*". *The Brookings Review*. 1983(3).
- [53] Wade, R. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia*
- [54] Warwick K. *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*[J]. *Oecd Science Technology & Industry Policy Papers*, 2013.
- [55] Wolf, Martin, 2007: "The Growth of Nations". *Financial Times*. 21.
- [56] World Bank, 1991: *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. Oxford: Oxford University Press.
- [57] Zhi, Qiang, and Richard Pete Suttmeier. "China's National S&T Programs and Industrial Innovation: The Role of the 863 Program in the Telecom and Power Sectors," Paper Presented in the Conference on "Policy, Regulation and Innovation in Chinese Industry" [J]. Pittsburgh, Pennsylvania, May 3-4, 2014.

第二章 产业政策中的市场与政府——从林毅夫、张维迎产业政策之争说起

2016年，林毅夫与张维迎围绕产业政策展开的争论颇具影响，黄益平、顾昕、田国强、文贯中等学者相继加入讨论。从这场争论的内容来看，与其说是产业政策的存废之争，不如说是产业发展乃至整个国民经济发展中的市场功能与政府作用之争。整个争论的主要内容是围绕在产业发展（乃至整个国民经济发展）过程中，市场与政府应该扮演什么样的角色，以及围绕产业政策中政府的作用、市场与政府作用的边界及两者的相互关系而展开的。这场争论之所以具有轰动效应，主要是因为当前中国正处在经济体制改革的重要关口，对于未来经济体制改革中具体如何厘清市场与政府作用的边界，如何处理市场与政府的关系，无论学术界还是政策部门仍存在不小的争论。对于怎么理解十八届三中全会提出的“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，各界在具体认识上也存在分歧。这场争论对于进一步认识产业政策中的市场和政府是颇为有益的。但是，这场争论对于市场机制与功能的理解，对于产业政策中市场与政府关系的认识，仍有需要进一步补充、探讨的空间。

本章正是试图弥补以上讨论中存在的不足。本章首先回顾了产业政策争论主要参与者关于产业政策中市场与政府关系的相关观点及依据，然后对这些观点及依据进行分析和探讨，并指出其中的问题或不足，接着系统地探讨产业政策中市场与政府的关系，并以此为基础进一步探讨未来中国产业政策转型中市场与政府的关系如何转变。

第一节 产业政策争论中的市场与政府

产业政策争论的核心问题是，产业发展乃至国民经济发展中，市场与政府应扮演什么样的角色，市场与政府应该是怎样的关系。2016年下半年的产业政策大讨论，许多学者都参与其中，但林毅夫、张维迎、田国强、顾昕的观点最具代表性。在此，本文主要介绍以上四位学者的观点及相应依据。

一、林毅夫:新结构经济学中的有效市场与有为政府

林毅夫在《产业政策与国家发展:新结构经济学视角》^[6]一文中系统阐述了他关于产业政策及产业政策中市场与政府关系的看法。在林毅夫看来,国民经济发展的实质是人均收入的提高和生活水平的提高,实现国民经济的发展需要有效市场和有为政府的共同作用。有效市场的重要性在于它能够(通过价格体系)很好地反映各种要素的相对稀缺性,以引导企业按照要素禀赋的比较优势来选择技术和产业,只有如此,“生产出来的产品在国内国际市场的同类产品中,要素生产成本才会最低,企业才可能获得最大的利润,整个经济才有机会创造最大的剩余和资本积累,使得比较优势从劳动力或自然资源密集逐渐向资本密集提升,为现有产业、技术升级到资本更为密集、附加价值更高的新产业、新技术提供物质基础”。林毅夫认为“成功的产业政策必须是针对有潜在比较优势的产业”,而识别这种潜在比较优势也需要以有效市场反映各生产要素的相对稀缺性为前提。对于什么是有效市场,林毅夫并未给出明确的定义。而在林毅夫的弟子、新结构经济学的核心研究者王勇的论文《论有效市场与有为政府:新结构经济学视角下的产业政策》^[13]中,给出了有效市场的定义,“如果一个市场是有效的,那就意味着通过价格信号和价格体系就能使得资源配置达到帕累托有效”。

在林毅夫看来,由于公共物品、信息外溢、协调失灵等市场失灵的存在,要实现产业升级、国民经济持续发展,仅仅有“有效市场”是不够的,还需要“有为政府”。对于什么是有为政府,林毅夫也没有给出明确定义,只是说有为政府必须为技术创新与产业升级过程中“第一个吃螃蟹的企业家”提供必要的激励(例如,税收优惠,资本管制国家提供进口设备的外汇额度,金融抑制国家提供优先贷款),要为新兴产业的发展提供“交通、电力、港口等硬的基础设施和法律、法规等软的制度环境”,要为接近前沿的新技术创新和产业升级提供基础科学研究上的支持。

对于有为政府,林毅夫指出,“以‘产业政策’集中有限资源,协助企业家从事那些回报最高的技术创新和产业升级”,协助手段就包括以上提到的基础设施建设、制度建设、基础科学研究等。林毅夫又将“有为政府”称之为“因势利导”的政府。对于“有为政府”如何“因势利导”,林毅夫提出了“增长甄别和因势利导”的两轨六步法,“第一轨甄别,什么是具有潜在比较优势的产业;第

二轨,根据这个产业中企业降低交易费用的需要,因势利导,改善软硬基础设施,使其成为具有竞争优势的产业”。林毅夫还介绍了如何通过六步法来甄别产业进行扶持。

二、张维迎:从奥地利经济学派的视角看市场机制、企业家精神与产业政策

张维迎在《我为什么反对产业政策——与林毅夫辩》^[17]一文中,阐述了他对于产业政策、市场机制的基本看法。在该文中,张维迎首先界定了他所理解的产业政策,即“政府出于经济发展或其他目的,对私人物品生产领域进行的选择性和歧视性对待,其手段包括市场准入、投资规模控制、信贷资金配给、税收优惠、财政补贴、进口关税和非关税壁垒、土地价格优惠等”。张维迎从米塞斯—哈耶克范式(奥地利经济学派)的视角来理解市场机制与市场失灵,在奥地利经济学派看来,“市场是人类自愿合作的制度,是一个认知工具,市场竞争是人们发现和创造新的交易机会、新的合作机会的过程;市场最重要的特征是变化,而不是均衡”。而对于新古典经济学意义上的市场失灵,张维迎则认为是“市场理论的失灵”,而不是“市场本身的失灵”。张维迎进一步指出,信息的外部性并不会阻碍企业家的创新,至于协调失灵,市场中的企业家总是会在利润的诱导下,寻求到解决协调失灵的方法。

张维迎尤为强调企业家在市场中的重要作用,他认为“企业家是市场的主角,发现和创造交易机会是企业家的基本功能;正是通过企业家发现不均衡和套利,市场才趋向均衡;正是企业家的创新,使得市场不断创造出新的产品、新的技术,并由此推动消费结构与产业结构的不断升级”。张维迎认为产业政策注定会失败,其原因有两个主要方面,一方面产业政策作为一种集中化的决策模式,需要决策者对未来主导技术、主导产业及发展路径有准确的预测,但由于人类的认知能力限制,创新与新产业是不可预见的。实现创新、发现新产业的唯一途径是分散化的经济实验,“每个企业家按照自己的警觉性、想象力和判断力来决定做什么、不做什么”,然后由市场竞争来决定谁是最好的成功者(例如,市场的主导技术、新的产业、主导企业)。另一方面,政府官员既不具有企业家的警觉性和判断力,也没有企业家那样的激励,政府官员很难像企业家一样行动。产业政策还会导致

企业家和政府官员的寻租和设租行为，扭曲激励机制。因而，张维迎反对任何形式的产业政策。

三、田国强：市场失灵、有限政府与产业政策

田国强则在《林毅夫、张维迎之争的对与错：兼谈有思想的学术与有学术的思想》^[10]、《争议产业政策：有限政府，有为政府？》^[11]等文章中，详细阐述了他对市场与政府关系、有为政府与产业政策的看法。田国强指出，林毅夫提倡的有效市场与有为政府存在内在逻辑冲突，有效市场的必要条件是有限政府而不是有为政府。田国强指出，“所谓有限政府指的是，只要市场能做的，就应让市场发挥作用，只有市场不能做或失灵时，政府才应发挥作用，从而才可能导致好的市场经济或有效市场”。田国强指出，有限政府“聚焦于维护和提供公共服务和公共产品”，“与市场保持一臂之隔”，政府的行为边界更为清晰，而林毅夫提出的有为政府，其边界几乎是无边界的，同时又排除了政府一般在经济活动中应该无为的至关重要性。

田国强在《林毅夫、张维迎之争的对与错：兼谈有思想的学术与有学术的思想》^[10]一文中亦对张维迎的部分观点进行了质疑，田国强认为张维迎完全否定新古典经济学的指导作用、否定市场失灵是缺乏依据的，并指出将产业政策中的激励问题简单归结为官员或经济人的无耻也是欠妥当的。田国强进一步指出对于产业政策辩论的焦点不应该是需不需要产业政策，而应该是“政府职能是否需要从全能型、发展型的有为政府转向维护性、服务型的有限政府”。

四、顾昕：新产业政策理论中的市场与政府

进入 21 世纪以来，产业政策理论方面的研究取得了新的进展，约瑟夫·斯蒂格利茨和丹尼·罗德里克是其中重要的代表性人物。顾昕在《重建产业政策的经济学理论》^[1]一文中，详细考察了约瑟夫·斯蒂格利茨和丹尼·罗德里克在产业政策领域的研究，并在此基础上阐述了他对于产业政策的主要观点：第一，产业政策有其必要性，产业政策的功能是（在产业发展的过程中）弥补市场不足、矫正市场失灵；第二，产业政策应立足于“市场机制充分发挥在资源配置中的决定性作用”，产业政策不是要替代市场去“挑选赢家”，而是要为产业发展提供服务；

第三，产业政策的真正问题在于，建立什么样的制度与激励机制，政府才能为产业发展提供相对有效的服务；第四，产业政策的研究迫切需要借鉴经济学、政治学、社会学、新制度主义关于制度与治理的研究成果。

第二节 对于产业政策争论的评述：基于市场与政府的视角

在新结构经济学的产业政策中，关于市场与政府关系的论述是矛盾的。一方面，林毅夫强调，“新结构经济学的产业政策不是政府主导，而是因势利导，也就是企业已经发现了机会，自发进入这些产业，政府帮助这些企业家克服外部性问题和软硬基础设施不完善的协调问题，以使具有潜在比较优势的产业迅速变成竞争优势产业”，在这里，市场与政府的关系是顺应市场和补充市场。另一方面，林毅夫又强调“新结构经济学产业政策中政府对软硬基础设施的相应完善”，必须“集中优势兵力打歼灭战”，将政策资源集中在那些“回报最高的技术创新和产业升级”。这首先需要政府去识别、判断与选择什么才是“回报最高的技术创新和产业升级”，然后将政策资源集中在这些行业中，这种做法与其说是“因势利导”，不如说是“政府驾驭市场”，或“政府主导市场”。

有效市场与有为政府同样存在矛盾之处。新结构经济学中，需要有效市场很好地反映各种要素的相对稀缺性，为有为政府揭示出具有“潜在比较优势的产业”，为有为政府识别、选择“回报最高的技术创新和产业升级”提供充分必要的市场信息，这个有效市场必须达到“通过价格信号和价格体系就能使得资源配置达到帕累托有效”。而在新结构经济学看来，由于“公共物品、信息外溢、协调失灵等市场失灵”的存在，才需要有为政府。矛盾之处在于，如果市场是有效市场，那么有为政府就没有存在的必要；如果是由于各种市场失灵的存在从而需要有为政府，那么有效市场将不存在，当缺乏有效市场来揭示必要的市场信息时，有为政府如何知晓真正“具有潜在比较优势的产业”都将成为问题，更别说去准确识别“回报最高的技术创新和产业升级”。在这还需要指出的是，新结构经济学强调按比较优势发展才是经济发展的药方，而“按照比较优势发展有两个制度前提：有效市场和有为政府”。然而，在欠发达国家或贫困国家，市场制度都是极不完善的，即便在已进入中等收入水平的发展中国家中，其市场制度仍是很不完善的，这些国家的市场体系远不是有效市场；而在一些欠发达国家中，官僚体系腐败甚

至连维持基本稳定的国家秩序都困难，其政府亦不是有为政府。这在很大程度上意味着欠发达国家并不存在推行新结构经济学“药方”的基本制度前提。

新结构经济学所选择的产业政策工具，其本质上与有限政府的基本职能并无本质区别。林毅夫在《产业政策与国家发展：新结构经济学视角》^[6]一文中，阐述了新结构经济学的产业政策工具包，工具包的主要构成有：建设基础设施、建立专利制度、完善法律法规、构建良好营商环境、支持科学技术研究、发展金融市场等。这些政策工具的本质是建立和完善市场制度，以及提供良好的公共服务，这与“有限政府”或“守夜人”政府，甚至与林毅夫所批判的“他所认为的新自由主义”和“华盛顿共识”中的政府职能是相一致的。不同的地方在于，林毅夫（与王勇）认为新自由主义和“华盛顿共识”（“有限政府”或“守夜人”政府）的政策主张是要一下子“把全国的基础设施都建设好，把全国的各种法制、营商环境都完善好”，而有为政府的制度与基础设施的建设、完善则是针对特定产业、逐渐来实施的。然而，这会面临一个非常重要的问题，什么样的基础设施与市场制度建设、什么样的营商环境优化是只针对某个特定产业、具有产业专用性的了？

张维迎认为提供公共物品、投资基础设施、支持教育和科研、保护专利、法治建设都是政府应尽的基本职能。但是，张维迎并不认同林毅夫将“主张市场主导、赞同新自由主义就是‘休克疗法’，主张渐进主义改革等同于政府主导”的做法，张维迎进一步指出，“事实上，绝大部份古典自由主义者和新自由主义者是不赞同‘休克疗法’的”。也就是说，绝大部分的古典自由主义者和新自由主义者并不主张一下子“把国内所有的基础设施都建设好，把全国的各种法制、营商环境都完善好”的政策，甚至绝大部分“华盛顿共识”的倡导者也并不持这样的政策主张^[12]。张维迎明确反对政府实施“对私人产品生产领域进行的选择性干预和歧视性对待”的产业政策，反对“市场准入限制、投资规模控制、信贷资金配给、税收优惠和财政补贴、进出口关税和非关税壁垒、土地价格优惠等”政策手段，林毅夫似乎同样反对该类政策^[7]。这样一来，新结构经济学也好，新自由主义也好，有为政府也好，有限政府也好，在具体政府职能集合的理解上，并没有什么实质性的分歧。唯一令人不解的是，林毅夫一方面强调政府要比新自由主义或有限政府更有为，另一方面，在具体政策工具的选择上，政府行为又回到了新自由主义或有限政府的框架内。

张维迎认为应从米塞斯—哈耶克范式来理解市场机制，这对于更好地理解现实中的市场机制、更好地认识产业政策中的市场与政府而言是具有重要意义的。从米塞斯—哈耶克范式看来，市场是一个动态竞争性的过程(企业家在动态竞争过程中扮演着重要角色)，通过动态竞争过程和价格形成过程，分散化的知识得以发现、传播和利用，进而促成生产计划与消费计划之间的协调，并使得市场不断创造出新的产品、新的技术^[16]。正是由于不完全信息，市场的优越性才得以体现。而在新古典经济学的一般均衡模型中，假设市场主体具有完全知识，完全抽离了分散知识的发现、扩散与利用过程，根本无法说明市场的动态特征及市场协调机制如何发挥作用。奥地利经济学派对于市场机制的认识，意味着政府实施选择特定产业、技术路线、特定产品、特定企业来进行扶持的产业政策是个危险的策略，因为政府无法获得进行“正确”选择所需要的必要信息，“正确”的产业、技术路线或产品及最有效率的企业，只有通过市场主体的分散试错与竞争选择才能被揭示出来。奥地利经济学派对于市场机制的认识，还表明新古典意义上的市场失灵并不必然意味着需要政府介入或干预。然而需要指出的是，张维迎主要是从企业家、企业家精神的角度来介绍奥地利经济学派对市场机制的理论观点，忽略了市场过程理论中对市场机制重要理论的阐述。张维迎提出“新古典经济学家所谓的市场失灵，其实是市场理论的失灵，不是市场本身的失灵”，但并没有予以更进一步的阐述，也导致了诸多质疑。例如，田国强就指出“市场失灵作为现代经济学的一个术语已经成为共识性语言”，认为张维迎否认市场失灵是偏离学术共同体的基本共识来谈问题的做法，会造成不必要的争论。

田国强^[11]提出“有限政府论在经济体制转型、结构变迁及市场失灵中发挥着不可或缺的指导性作用，产业政策的采用应适度、慎用”，“市场化的制度改革而不是产业政策对经济发展起关键作用”，“靠产业政策和政府直接干预，来试图纠正市场失灵，往往由于信息和激励的问题，效果非常有限，不会比通过激励机制设计推动制度建设的间接方式更为有效”，这些理论阐述对于重新审视产业政策的作用，以及产业政策中市场与政府作用的边界，特别是对于认识中国产业政策未来的发展方向，具有重要价值和指导意义。但是，田国强在阐述有限政府理论时，更多侧重在政府行为边界，以及政府越位可能带来的政府失灵方面，而对于“政府提供的良好制度框架是现代市场存在和运行的基本前提”及“政府必须不

断推动市场制度完善、进而让市场更好发挥作用”方面则着墨不多，对于市场机制、市场失灵的理解也局限在新古典经济学的框架内。这些问题同样存在于顾昕^[1]的研究中，但田国强对于“产业政策应立足于市场机制，产业政策不是替代市场，而是要为产业发展提供服务”等方面的认识仍是值得高度重视的。总体而言，更为全面、深入地探讨产业政策中的市场机制与政府作用及两者的关系，仍存在比较大的空间。

第三节 重新审视市场机制与市场失灵

重新审视产业政策中的市场与政府，需要更为深入地理解市场机制与市场失灵，以及市场与政府的关系。新古典经济学中抽象为“瓦尔拉斯拍卖人”的市场机制与市场失灵理论，已经为大家所熟知。但是，新古典经济学理论对于市场机制的理解过于简单，市场失灵又往往被赋予了过多的政策含义。奥地利经济学派市场过程理论对于市场机制有独到和真实的理解，对于市场机制及市场复杂动态过程有深刻的洞察，大大拓展和加深了对市场机制的理解，其主要观点及理论阐述亦为新古典经济学所接受^[16]，并逐渐综合到主流经济学中^[15]。王廷惠^[15]详细整理和总结了奥地利经济学派市场过程理论关于市场机制、市场失灵的认识及相应理论，特别是该书第三章《“市场失败”现象的误解与“市场失败”的不可能性》详细地整理、介绍和总结了奥地利经济学派关于市场失灵的见解。但这些并没有引起中国学术界尤其是产业政策研究者足够的重视。因而，有必要从市场过程理论的视角重新审视市场机制及市场失灵。

一、重新审视市场机制:基于市场过程理论的视角

在新古典经济学里，市场机制被抽象为“瓦尔拉斯拍卖人”，被看作是在完全信息情形下，通过价格的制定与调节以实现均衡的机制。新古典经济学假定市场主体具有完美信息，基于已知的偏好、技术、价格和成本等方面的完全信息，进行效用或利润最大化的决策。然而，在现实经济中，市场的参与者只具有近临和很有限的信息，相当部分的市场信息是分散为无数个人所持有的、特定的、主观的私人知识，这些知识是个人的、默示的、不完全的、模糊的、不规范的，这类知识不可能以集中、整合的形态出现^[15]。因而，在奥地利经济学派看来，市场

机制的核心并不是在完全信息(知识)情形下实现最优资源配置,而是发现知识,协调具有分散知识的私人行动,从而有效利用分散知识与私人信息,通过使得市场参与者充分利用互惠交换机会进而实现动态效率^{[14][24]}。

在奥地利经济学派看来,市场机制是发现、传播和利用知识的强有力机制。市场的知识发现机制是企业家的争胜竞争过程,机敏的企业家在利润的诱惑下,总是试图不断寻找新的市场机会,不断尝试提供新产品、新服务,积极开拓新的要素组合方式,不断发现与尝试新的企业组织形态、新的内部管理模式,以及与之相适应的企业规模^[14]。但是,生产者(或企业家)和消费者都不可能事先知道什么是更好的新产品与新服务、什么是更优的要素组合与生产方法、哪些企业更能成功地满足消费者需求。在分散知识和不确定性市场下,企业分散尝试、创新和竞争,市场的生存检验过程是通过不同个体向各种可能的方向尝试,经过持续的争胜竞争、优胜劣汰和生存检验过程才能发现这些知识并筛选出暂时的胜者。因而,市场的知识发现机制同时也是市场的生存检验过程与筛选机制^[15]。

张维迎非常强调市场中企业家的作用,而对于市场优胜劣汰、生存检验的竞争选择机制阐述不多,这可能会带来一个误解:认为市场的发现与选择机制要优于政府,仅仅是因为企业家比政府官员更具有信息优势、更不容易在市场中犯错,似乎政府成为企业家政府、政府官员成为企业家官员,就能解决政府在产业政策制定中的信息问题。而在奥地利经济学派看来,企业家在决策时,同样面临有限信息和“无知”的问题,同样会犯错,但市场中的企业家是分散决策或分散试错的,通过市场的生存检验与竞争选择过程,能不断把错误的决策、错误的信息揭示出来,进而揭示出正确的信息与暂时的赢家(例如,更好的产品、技术、要素组合方式和更有效率的企业等)。这些信息在被市场过程与市场机制揭示出来之前,无论政府官员还是企业家都是无法获得的。这意味着产业政策的制定者即便能像企业家一样行动,但仍是无法克服有限信息或“无知”的问题。新结构经济学中,有为政府要选择“回报最高的技术创新和产业升级”进行集中支持,这首先就会面临无法克服的有限信息甚至“无知”的问题,有为政府根本无法获取足够的市场信息去预测或判断什么才是“回报最高的技术创新和产业升级”。

二、对于市场失灵的进一步讨论:奥地利经济学派与新古典经济学派的不同看法

张维迎^[17]在与林毅夫的辩论中提出“新古典经济学家所谓的市场失灵，其实是市场理论的失灵，不是市场本身的失灵”，但并没有给出进一步详细的解释，因而受到田国强的强烈批评，亦为很多人所质疑。其实，奥地利经济学派对于新古典经济学派的市场失灵有其独到的见解，这些见解对于更为全面地理解市场失灵及产业政策具有重要价值。

奥地利经济学派、新古典经济学派对市场失灵的不同看法源自对市场功能的不同看法。在新古典经济学中，将完全信息条件下实现社会资源的最优配置当作是市场的功能。新古典经济学以一般均衡模型的理想状态(帕累托最优)及其均衡条件为参照，去评判现实中的市场效率，现实市场与帕累托最优状态时的假设条件差异越大，其市场效率越低，将垄断、外部性、公共物品及信息不对称理解为市场失灵现象，并据此认为需要政府的介入或干预。新古典一般均衡理论作为基准理论或有其极端重要性，但在现实中作为是否引入政府干预的判断基准则会存在问题。因为，现实市场对理想市场的偏离，只能说明现实中的市场运行方式不同于理想模型中的描述，并不能证明现实市场缺乏效率，也不能证明政府施加干预和管制后的市场会具有更高的效率^{[7][14][15][16][22][24]}。在奥地利经济学派的市场过程理论看来，市场的功能在于克服知识问题，在于发现和利用知识，并使得市场参与者充分利用互惠交换的机会进而实现动态效率，市场在这一方面从未失灵过。争胜竞争的市场过程，是迄今为止人类发现和利用分散知识最有效的机制。Kirzner^[26]认为一般均衡理论语境推演而来的市场失灵，其隐含的市场自身的缺陷，实际上是想象出来的。Kirzner 进一步指出，所谓市场不完善或市场失灵现象，更像是市场实现其真正功能的优势。新古典意义上的市场失灵现象，实际上正好是市场有效运作和发挥效率的具体机制与形式。

1. 信息不对称、公共信息与市场失灵

奥地利经济学派市场过程理论认为，不完全信息和信息不对称是现实市场经济的常态，它意味着未被发现的利润机会，会激励企业家采取积极行动，随着企业家的争胜竞争过程及市场过程的展开，信息才能不断被发现、扩散，并在交易

各方实现动态相对均衡，市场过程自身能内生出各种缓解与克服信息问题的方法，大多数情况下并不需要政府的介入或干预^[15]。例如，保险市场中，保险公司通过提供不同的保险合同设计，识别和区分不同风险的投保人，以防止投保人利用信息不对称采取欺诈行为；而在金融市场上，金融机构可采用抵押品、信用评级、第三方征信评级机构、主银行制度等方式缓解和解决金融市场的信息不对称问题，金融机构的产生与发展就源于求解信息结构不对称带来的现实需要，通过实现规模经济与开发专门技术，金融机构能够降低交易成本，克服信息结构不对称所决定的外部性，提高资源配置效率；在经验产品市场，商标、品牌、卖方声誉、第三方认证及完善的产品质量保证制度，都是市场内生解决信息不对称的重要方式；在旧车市场，维修保证与第三方独立评估都是市场内生的有效解决信息不对称的重要途径。即便是具有公共物品性质的信息，同样能够在市场中内生出有效供给的多种方式^[15]，专业的信息及信息服务提供商就是其一。例如，国际上鼎鼎大名的汤森路透(Thomson Reuters)、彭博(Bloomberg)，以及中国的 Wind 公司、我的钢铁网。同一行业内企业自行组织行业协会或商会也是专业的信息及信息服务提供商，为会员企业收集整理并提供行业信息是协会或商会的一项重要职能。

2. 外部性与市场失灵

王廷惠^[15]阐述了奥地利经济学派关于外部性问题的主要理论见解，其要点如下：第一，在奥地利经济学派看来，外部性是内生于市场过程的必然现象。负外部性的本质在于缺乏内部性的框架，在于制度基础存在缺陷(例如，环境外部性产生的主要原因在于环境产权界定不清晰、执行机制不健全)，而不是市场过程无法发现和利用分散知识以解决外部不经济问题，并非市场过程分析中的市场失灵。第二，正外部性不过是市场过程无意的、额外的结果，一部分正外部性体现了个人效率和社会效率的一致，并非市场失灵的具体表现。而动态的(正)外部性就是市场过程“发现知识、扩散知识与创新知识的精练表达”。例如，机敏的企业家发现新的市场机会及获得利润的机会，并被其他企业模仿的过程。第三，实际上，新古典意义上的外部性及其导致的市场失灵，主要原因在于权利界定不当，使得外部性内部化的成本过高，合适的产权结构能够实现外部性的内部化(例如，专利与知识产权、排污权的清晰界定及有效实施的情形下)。外部性及其导致的市场失灵应该被理解为权利初始界定出现了错误。第四，对于市场而言，市

场会产生足够的激励，在给定的初始权利结构下，使得机敏的市场参与者自发形成各种组织来改变权利的相对边界，以实现外部性内部化，从而达到互惠合作的目的，市场本身并不存在所谓失灵。在充分开放的市场过程中，经济主体通过组织创新和不断试错总是能寻找到解决外部性问题的合适形式和方法^[14]。

信息外部性问题是现代产业政策理论的重要构成，也被作为需要政府介入的重要依据。然而，奥地利经济学派对此却有不同看法，赫苏斯·韦尔塔·德索托^[3]指出：信息是企业家意识到利润机会时不断被创造生产出来的，企业家从不断变化的价格束中，注意到以前未被注意到的调整和失调。企业家信息不能根据成本和收益进行配置，因为在企业家发现信息之前，没有人知道它的价值。只要企业家才能的自由发挥没有受到禁止和阻碍，那么市场中创造或生产出来的信息就不能被认为是“生产不足的”。根本就不存在能够确定市场创造和使用的信息量少于所谓的“最优信息量”的标准。

3. 协调失灵

现代产业政策理论中，协调失灵是一种更为普遍的市场失灵，并会导致市场无法对资源进行有效的配置，因而需要政府以产业政策形式的介入^{[23][27][28]}。松山公纪^[8]对于协调失灵问题的看法很能体现奥地利经济学派对于该问题的观点，他认为协调失灵的逻辑并不能证明干预主义的合理性，市场机制在协调方面的失灵并不意味着政府应当干预。其原因在于对市场协调失灵的判断是依据不可达到的理想标准，不管运用何种协调机制，协调失灵都普遍存在。松山公纪还指出，试图说明市场协调失灵的理论模型都只是简单抽象，都假设存在完美信息，而现实世界面临的协调问题是非常复杂的，经济主体都只具有局部知识，这种建模方式对提高一个经济学家的技能有所裨益，但把这种模型作为现实世界的完整描述，以及判断现实的标准和考虑政策的依据，就会产生误导。¹

以协调失灵为理由呼吁政府干预尤其是呼吁政府广泛干预的做法“是一个冒险的策略判断”，甚至是“一个危险的策略判断”。Rodrik^[29]指出，政府在解决协调失败而进行干预时必须持谨慎的态度。事实上，市场主体同样能自发寻找到解决协调失灵的合适形式与方法。例如，在 Rodrik^[29]模型中出现的情况，在现实中，上下游企业会通过在对方的互补性投资中相互持股或通过签订有约束力的

¹ 松山公纪在青木昌彦等主编的《政府在东亚经济发展中的作用——比较制度分析》一书中的第七章《经济发展协调问题》一文中详细阐述了其关于协调失灵的经济见解。

长期合约等方式来解决互补投资的协调问题。以苹果公司的手机产品为例，其研发创新链及产业链极为复杂，涉及到许多国家数量庞大的企业，以及这些企业大量的研发与生产的互补性投资，其中涉及到极为复杂、不同类型的协调问题，而这些协调问题均是通过市场主体自发的协调行为来解决的，并不需要政府的干预。松山公纪^[8]还进一步指出，因为协调失灵无处不在，鼓励协调方面的试验就变得非常重要，他并不认为这种试验应在政府的干预或指导下进行，更优的协调方式可能来自于市场主体自发的创新试验。来自政府的协调努力对于解决某个特定的协调问题可能是有效的，但也会不可避免地限制来自民间主体自发的协调试验，并难以持续地进行协调方式或机制的改进。

市场主体自发协调的本质是交易和契约，当保障契约实施的制度体系不健全时，交易成本或者说协调成本就会非常高昂，市场自发的协调实验机制就会受到严重制约，进而导致协调困难或所谓协调失灵。真正意义上的协调失灵，其根源在于保障契约实施制度的缺失或缺陷，这在很大程度上仍然是一种制度缺陷。

在奥地利经济学派看来，市场体系的效率总是会受到市场运行所赖以依存的制度体系的制约，新古典意义上的市场失灵，并不是市场本身存在的内在局限和不足，而是市场运行所依存的制度体系的失败，即制度失灵，这包括缺乏产权的界定与保护、缺乏维护契约的制度体系等制度上的失败^[21]。当市场体系有效运行所必需的制度条件不具备时，不应该责备市场应该对结果负责，不应该将此时市场中的非效率现象数落为市场失灵，更不宜以此为借口引入政府直接干预资源配置的方式来矫正^[15]。奥地利经济学派认为，对于新古典意义上的市场失灵，应首先考虑通过完善制度的方法，降低市场体系内经济主体自发协调与合作的交易成本，促进经济主体之间的交易与合作，为经济主体通过组织创新与不断试错来解决市场失灵问题创造有利条件。

第四节 产业政策中的市场机制与政府作用

一、重新审视产业政策中的政府干预

抛开奥地利经济学派的极端观点，其关于市场机制、市场失灵的理论见解仍充满真知灼见^[16]，这些理论见解有助于更为深入地理解产业政策中市场失灵与

政府干预的必要性。基于新古典意义，市场失灵的产业政策理论强调，在市场失灵的领域，政府应以产业政策介入，以政府干预来替代市场、弥补市场不足。而在奥地利经济学派看来，以新古典意义上的市场失灵为由来引入政府干预，理由并不充分，在大多数时候也不是必要的，同时在政策工具选择时应尤为慎重。具体而言，以市场失灵为理由制定实施产业政策时，尤其是引入政府干预时，需要从以下五个方面考虑：

第一，新古典意义上的市场失灵，很可能只是现实市场运行方式不同于理想模型中的描述，并不能证明现实市场缺乏效率，也不能证明政府施加干预和管制后的市场会具有更高的效率。

第二，新古典意义上的市场失灵，是现实市场中的常见现象，也正是市场有效运作和发挥效率的具体机制与形式，市场主体创新、分散试错与市场竞争筛选的过程往往会发现有效解决市场失灵的方法和途径，并不一定需要政府介入或干预。如果以市场失灵为由引入政府干预，首先必须证明政府干预比市场内生的解决方法更有效率。

第三，市场机制的核心功能是发现和有效利用分散信息，政府在介入解决市场失灵问题时，必须考虑到政府并不具有市场机制的这一核心功能。政府在选择介入的政策工具时，必须要考虑到是否拥有足够的市场信息与知识来有效实施这些政策，进而能真正、有效地解决市场失灵问题。如果不能，那么实施干预性或管制性的政策就会是个危险的策略选择。

第四，市场失灵的根源在于市场运行所依赖的制度基础的失败。例如，外部性问题很大程度上是产权制定安排上的缺陷；而协调失灵问题在很大程度上是由于保障契约执行的制度不健全，导致市场主体之间的交易（协调）成本高昂。因而，解决市场失灵最为重要的途径是矫正制度基础、降低交易成本或协调成本，为市场主体自发寻求和发展解决市场失灵的途径创造空间。

第五，政府在介入市场失灵时，应充分考虑到市场可能会内生出更有效率的解决途径，其政策选择应以尽可能不阻碍市场自发寻求更好的解决途径为基本原则。从奥地利经济学派市场过程理论的视角来看，在解决市场失灵的问题上，需要市场与政府的共同作用，市场与政府是相互补充的关系。政府通过矫正制度基础、更好地界定产权、更好地保障契约执行，进而降低交易成本与协调成本，为

市场主体自发寻求解决市场失灵和协调失灵的有效途径创造有利条件；市场主体则会在潜在利润的激励下，主动通过组织创新、合约设计等方式，通过分散试错来寻求解决市场失灵的途径，市场的争胜过程则会筛选出更具效率的方式。

二、产业政策中的市场机制与政府作用：互补与协同

重新审视市场机制与市场失灵后，不难发现，将市场失灵(包括信息外溢、协调失灵)泛化从而强调广泛政府干预的产业政策逻辑是一个十分危险的政策主张，政府替代市场、驾驭市场或指导市场的产业政策模式并不可取。传统的选择性产业政策模式正是基于以上逻辑，政府选择主导产业、挑选“国家冠军企业”进行扶持，保护本国的衰退产业或企业。这种政策模式多以投资补贴、投资计划、公共银行贷款、生产限额、限价、准入管制和贸易保护等手段直接干预市场或干预竞争。

在重新认识市场机制与市场失灵后还会发现，市场是配置资源、激励创新、推动效率提升与产业转型升级最为有效的机制，市场机制亦会内生发展出解决市场失灵或协调失灵的许多方式，并会通过竞争选择过程筛选出更具效率的方式，政府介入市场失灵应极为审慎，并将政府干预行为局限在比较狭窄的范围内。而市场机制是否能充分发挥以上作用，高度依赖于政府所提供的制度体系的质量^{[18][20]}。现代国家中，政府最为重要的职能之一就是建立市场经济有效运行所必需的合适的制度基础与制度框架，并促进市场体系的发育。政府提供的制度框架包括：界定并保护财产权利，保证公正契约得以执行，维护法律与秩序，提供标准货币，提供负有限责任的公司制度安排，规定破产程序，保障资本市场的长期稳定及有效运转等。

越来越多的研究者与政府部门认识到，以直接干预市场为特征的选择性产业政策存在比较严重的缺陷，但在为产业创新发展创造良好条件这一方面，政府可以发挥重要作用，并主张应转为采用功能性的产业政策(或横向的产业政策、协调主义的产业政策)^{[21][4][19]}。功能性产业政策在本质上是横向性的(即政策针对所有产业或多个产业)，“旨在创造有利于产业竞争力提升的框架性条件”，“为企业和企业家捕捉盈利机会、实现他们的理念、从事经济活动提供框架性条件”。这些框架性条件包括：良好的市场制度、维护公平竞争的市场环境、完善的公共设

施、有利于创新和技术扩散的制度与环境、通过培训和教育提升劳动者技能、促进企业之间的合作等^[9]。功能性的产业政策(或横向的产业政策、协调主义的产业政策)迥然不同于传统(旧模式的)选择性产业政策,故又被认为是新产业政策。

在新的产业政策框架下(功能性产业政策或横向产业政策),市场及市场机制居于主导地位,但政府仍扮演着关键性的角色。一方面政府提供的市场基础制度的质量决定着市场机制的有效程度,政府推进制度改进的努力,也决定着市场机制能否更好地发挥作用;另一方面,市场机制的有效程度,还取决于政府为市场主体分散试错、自发协调提供多大的空间,替代市场的协调机制、过多干预市场都会大大压缩市场主体的行为空间,政府还必须约束自己的行为。在环境保护、公共基础设施、基础科学研究、科技公共基础设施和服务体系、教育与劳动者培训等领域,政府仍需补充市场的不足。在新的产业政策体系中,与市场机制一起共同发挥作用的,是一个“有限”而“有效”的政府框架下积极作为的政府,政府“完善市场制度,增进市场机能,扩展市场作用范围,补充市场不足”。在新的产业政策体系下,市场与政府是互补与协同的关系,而不是替代的关系^[5]。在新的产业政策框架体系下,政策重点在以下三个方面:第一,推进经济制度改革与完善,建立和强化市场良好运转所需的各项制度,完善知识产权保护相关法律体系及其执行机制,构建开放统一、公平竞争的市场体系,为产业发展创造良好的制度环境^[4];第二,为产业创新发展构建良好的公共服务体系,这包括建立国家实验室、共性技术研究公共平台、公共技术扩散(转移)平台、综合性的中小企业公共服务体系、科技信息交流与共享公共服务体系,并优化公共服务机构的治理模式与营运机制;第三,支持基础科学研究,培养人力资本以适应产业发展对于高技能劳动力的需求,等等。

在新的产业政策体系框架下,产业政策与竞争政策是互补与协同的关系。在这一框架下,政府不再将产业政策与竞争政策对立起来,而是充分认识到“竞争是经济增长的主要动力”,竞争是“创新、竞争力和增长的最重要的驱动力”,“竞争政策也是促进经济增长、生产率与竞争力提升的主要手段”^[5]。因此,维护市场竞争也不再被视为产业政策的障碍,竞争政策与产业政策均被视作促进产业发展与竞争力提升的重要政策工具。其中,竞争政策居于基础性地位,产业政策必须服从竞争政策,遵循公平竞争的基本原则,也主要采用功能性、服务性的政策

工具。例如，科技公共基础设施和服务体系的建设，提高劳动者技能，促进经济主体之间的交流与合作，支持科学研究及通用技术的研究开发等，这些政策工具的使用并不会对公平竞争产生不利影响。即便是促进创新与研发活动的补贴，也主要是以普惠的形式发放，主要针对竞争前的技术研发环节。

参考文献

- [1] 顾昕. 重建产业政策的经济学理论[J]. 比较, (6):220-236.
- [2] 顾昕. 协作治理与发展主义:产业政策中的国家、市场与社会[J]. 学习与探索, 2017, (10):86-95.
- [3] 赫苏斯·韦尔塔·德索托. 奥地利学派:市场秩序与企业家创造性[M]. 朱海就译, 杭州: 浙江大学出版社, 2010.
- [4] 江飞涛, 李晓萍. 当前中国产业政策转型的基本逻辑[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2017, (3):17-24.
- [5] 李晓萍, 罗俊. 欧盟产业政策的发展与启示[J]. 学习与探索, 2017, (10):105-112.
- [6] 林毅夫. 产业政策与国家发展:新结构经济学视角[J]. 比较, 2016, (6):163-173.
- [7] 林毅夫. 对张维迎教授的若干回应[J]. 比较, 2016, (6):196-202.
- [8] 松山公纪. 经济发展:协调问题[A]. 青木昌彦, 金滢基, 奥野·藤原正宽. 政府在东亚经济发展中的作用——比较制度分析[C]. 北京:中国经济出版社, 1998.
- [9] 孙彦红. 欧盟产业政策研究[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2012.
- [10] 田国强. 林毅夫、张维迎之争的对与错:兼谈有思想的学术与有学术的思想[J]. 比较, 2016, (6):203-219.
- [11] 田国强. 争议产业政策:有限政府, 有为政府?[N]. 财经网, 2016-11-06.
- [12] 文贯中. 中国的市场化不是过了, 而是十分不足[N]. 第一财经, 2016-10-25.
- [13] 王勇. 论有效市场与有为政府:新结构经济学视角下的产业政策[J]. 学习与探索, 2017, (4):100-104.
- [14] 王廷惠. 竞争与垄断:过程竞争理论视角的分析[M]. 北京:经济科学出版社, 2007.
- [15] 王廷惠. 微观规制理论研究——基于对正统理论的批判和将市场作为一个过程的理解[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2005.
- [16] 杨春学. “社会主义经济核算争论”及其理论遗产[J]. 经济学动态, 2010, (9):91-100.
- [17] 张维迎. 我为什么反对产业政策——与林毅夫辩[J]. 比较, 2016, (6):174-202.
- [18] Bhattarai, M. World Development Report, 1997: The State in a Changing World [J]. Journal of Economic Issues, 1999, 33(1):204-208.

- [19] Bianchi, P., Sandrine, L. From 'Old' Industrial Policy to 'New' Industrial Development Policies[A]. Bianchi,P., Labory,S. International Handbook on Industrial Policy[C]. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.
- [20] Chhibber, A. The State in Changing World [J]. Finance and Development, 1997,34(3):11-33.
- [21] Cordato, R.E. Welfare Economics and Externalities in an Open Ended Universe: A Modern Austrian Perspective[M]. Boston: Kluwer Academic Publishers,1992.
- [22] Demsetz, H. Industry Structure, Market Rivalry and Public Policy[J]. Journal of Law and Economics,1973,16(1): 1-9.
- [23] Hausman, R., Rodrik, D. Economic Development as Self-Discovery[J]. Journal of Development Economics, 2003, 72(2): 603-633.
- [24] Hayek, F.A. The Use of Knowledge in Society[J]. American Economic Review,1945,35(4): 519-530.
- [25] Keefer, P., Shirley, M. Formal Versus Informal Institutions in Economic Development[A]. MÉNARD, C. Intuitions, Contracts and Organizations: Perspective from New Institutional Economics [C]. Northampton: Edward Elgar, 2000.
- [26] Kirzner, M. Entrepreneurial Discovery and Competition Market Process: An Austrian Approach[J]. Journal of Economic Literature,2000,35(1):60-82.
- [27] Okuno-Fujiwara,M. Interdependence of Industries, Coordination Failure and Strategic Promotion of an Industry[J]. Journal of International Economics,1988,25(1-2):25-43.
- [28] Pack, H., Westphal, L. Industrial Strategy and Technological Change: Theory Versus Reality[J]. Journal of Development Economics,1986,22(1): 87-128.
- [29] Rodrik, D. Coordination Failures and Government Policy: A Model with Applications to East Asia and Eastern Europe[J]. Journal of International Economics,1996, 40(1-2): 1-22.

第三章 日本经济政策体系之中的竞争政策的演变——从执拗低音到明快主旋律

如何理解日本经济政策体系之中的竞争政策的地位的演变是一个没有得到充分解决的重大理论和现实议题。本文试图在引进一个关于竞争政策和产业政策的关系的分析框架的基础上，对于上述议题进行重新解读。

在日本的本土思想和外来思想之间的关系这一问题上，自由派政治思想史学者丸山真男几经斟酌，最终做出如下表述：本土思想不断地对外来思想进行修正，其作用恰如在乐曲之中持续地将主旋律相对化的执拗低音(basso ostinato)(丸山真男，1996：149-153)。²借用这一著名表述并对其稍作调整，对于战后日本经济政策体系之中的竞争政策的地位的演变，我们可以进行类似的归纳：从战后初期到高度成长期结束，如果将政策体系比喻为乐曲的话，那么政策体系之中的竞争政策犹如执拗低音，虽然并不引人注目，但是从未停止发挥作用；在高度成长期结束之后，竞争政策逐步转变为政策体系这一乐曲之中的明快主旋律。

笔者之所以将竞争政策在战后恢复期和高度成长期的日本经济政策体系之中的地位归纳为执拗低音，主要因为以下两个认识。首先，在这一时期，竞争政策的基本原则对于产业政策的制定和施行具有重要的影响，过于违背竞争政策的基本原则的产业政策或者难以通过立法程序并进入实践环节或者受到竞争政策的制约。其次，在这一时期，产业政策和竞争政策之中的部分内容存在重叠。一方面，旨在推动特定产业发展的产业政策由产业结构政策和企业合理化政策构成，而企业合理化政策兼具产业政策和竞争政策的特征；另一方面，以维护市场经济的自由竞争秩序为宗旨的竞争政策包括反垄断政策和中小企业政策，而作为竞争政策的中小企业政策之中的部分内容实际上发挥了作为产业政策的企业合理化政策的作用。因此，产业政策和竞争政策并非完全对立。正是由于以上两个原因，笔者认为，在战后恢复期和高度成长期，竞争政策在政策体系这一乐曲之中发挥了执拗低音的作用。实际上，上述认识之中的第一点是学术界的共识，上述认识之中的第二点则从未被学术界提及，而这一点为全面地理解这一时期产业政策和

² 丸山真男是日本战后最具代表性和国际影响的政治学家(Barshay, 2007)，其代表作之一近年来被译为中文(丸山真男，2000)。

竞争政策的关系提供了前提。

在高度成长期之后，随着相关产业相继进入成熟期，产业结构政策逐渐淡出，企业合理化政策的产业政策色彩相对弱化，中小企业政策的竞争政策色彩得以强化。经过 1977 年的修订之后，竞争政策摆脱了配角的地位，正式走向政策舞台的前台，成为经济政策体系这一乐曲的主旋律。

本文的第一节指出讨论日本经济政策体系之中的竞争政策的地位及其演变的意义；第二节首先总结学术界关于日本政策体系之中的产业政策和竞争政策的相对关系的一般认识，然后提出关于产业政策、竞争政策的结构和逻辑的一个新思路并以这样的新思路为出发点，构筑一个理解产业政策和竞争政策的相对关系的分析框架；第三、四节依据第二节提出的分析框架，概述战后日本的产业政策和竞争政策的演变，分析产业政策和竞争政策的相对地位的变化；第五节总结全文。

第一节 问题的提出

在改革初期，日本是中国各界关于经济体制改革问题的主要思想来源之一。出现这一现象的原因主要是日本经济的特征被认为符合中国的改革需求。一方面，除战后的一个短暂时期之外，自民党长期执政，而日本正是在这一时期实现了高度成长；同时，当时的国际主流学术界整体上倾向于认为政府在日本经济之中占有重要位置；³另一方面，中国的改革不但需要在稳定的政治环境之下展开，而且

重要的经济改革不能直接挑战关于计划体制的经济意识形态、必须得到在计划经济体制之中拥有重要权力的、以国家计委为核心的政策机构的支持。换言之，如果参考日本的经验、特别是日本在政府和市场关系方面的经验，似乎可以在不完全否定国家计委等政策机构的作用的前提下启动改革。正是在这样的背景之下，日本经验开始进入中国各界的视野。⁴⁵但是，由于日本经验是在这样的背景之下

³ 《东西方的经济计划》（伯恩斯坦，1980）在这一时期被引入中国并成为关心经济政策和改革进程的读者的必读书之一。在该书之中，日本的经济计划占有比较重要的位置。中国各界实际上是从日本的指导性经济计划开始注意到日本的产业政策的。

⁴ 关于这一问题的论述，请参考周振华（1995: 3-6）、江小涓（1996: 2）。

受到重视的，所以日本经验进入中国的过程也必然为这种认识所塑造。换言之，日本经验的中国化过程是特殊的。

具体来说，当时的相关政策机构在引进日本经验的时候更多地关注为国家计委持续地发挥作用预留了空间的产业政策、特别是产业结构政策，对于反映市场原则、抑制国家计委发挥作用的竞争政策则没有给予充分的重视。因此，中国引进产业政策的过程之中在事实上存在着将日本的产业政策实践进行改造的趋势。这种改造体现在两个方面。一方面，日本的产业政策之中符合国家计委需要的部分的重要性被夸大；另一方面，日本的产业政策之中不符合国家计委需要的部分被忽视。在这种情况下，产业政策之中的产业结构政策成为中国的产业政策的主轴，作为产业政策的企业合理化政策以及在日本的实践之中和作为产业结构政策处于对抗地位的竞争政策的主要部分没有受到应有的重视。中国各界关于日本政策体系之中的产业政策和竞争政策的关系的主流认识就是在这样的情况之下形成的。简言之，尽管产业政策是中国从日本引进的，但是产业政策的中国化过程决定了中国的产业政策具有中国化特征。

众所周知，八十年代以来，中国政府一直在推进产业政策（周叔莲、裴叔严，1985；周叔莲，1987；周叔莲、杨沐，1988；周叔莲，1990；江小娟，1991，1993；周叔莲、郭克莎，2000；周书莲，2004），《中国制造 2025》和中国版工业 2.0 就是这种政策的最新体现。系统地评价三十余年来的产业政策实践的成败超出了本文的范围。但是，必须指出的是，在中国的经济进入新常态阶段、需要确立市场机制在资源配置方面的决定性地位的当下，重新审视曾经对于中国的政策选择产生过重要影响的日本的政策实践之中的产业政策和竞争政策之间的关系对于我国各界正确处理当前中国的政策实践之中的产业政策和竞争政策之间的关系显然具有重要的意义。

在上述意义上来说，本文讨论的主题具有明显的政策导向。不过，值得注意的是，本文具有两个学术意义。

第一，关于产业政策和竞争政策在战后日本经济政策体系之中的地位的演变，一个普遍的思路是追溯产业政策和竞争政策的具体发展过程。本文遵循这一思路。

⁵ 国务院发展研究中心等政府系列的研究机构以及中国社会科学院工业经济研究所等主流政策研究机构关于推行产业政策的建议比较明显地体现了这种思路（国务院发展研究中心产业政策专题研究组，1987；周林、杨云龙、刘伟，1987；李泊溪，1987；马洪，1988）。

但是，本文试图以讨论产业政策和竞争政策的结构和逻辑的方式来扩展这种思路。在这样的过程之中，本文提出了关于产业政策和竞争政策的新的理解方式，突出了作为产业政策的企业合理化政策和作为竞争政策的中小企业政策。这一理解方式不同于关于产业政策和竞争政策的传统理解方式，有助于深化关于产业政策和竞争政策的关系的认识。本文的一个学术意义就体现在这里。

第二，本文的问题意识涉及经济政策或经济意识形态的国际转移（policy transfer）这一研究领域（Hall, 1989; Evans, 2004）。⁶日本的产业政策被引入中国的时候，产业政策、竞争政策的结构和逻辑以及产业政策和竞争政策的关系没有被准确地认识。如后文所述，如果将中国从日本引入产业政策的过程理解为经济政策的国际转移，那么这种转移过程是比较特殊的，是一次没有完成的国际转移。因此，研究竞争政策在战后日本经济政策体系之中的地位的演变，有助于理解产业政策和竞争政策在中日两国之间的政策转移，而这种理解有助于深化关于政策转移的机制的理解。本文的另一个学术意义即在于此。

第二节 理解产业政策和竞争政策的关系：一般思路与本文的分析框架

关于战后日本的产业政策和竞争政策的关系，存在一个一般思路。具体来说，这个思路实际上以追溯产业政策和竞争政策的演进过程的方式来把握两者的关系的变化。依据这个思路，日本的官方机构主持制定的官方文件和包括经济学界、管理学界在内的日本学术界的代表性学者得出了大体上相同的结论：即使产业政策在 1950、1960 年代的存在感似乎超过竞争政策，但是，竞争政策从未停止发挥作用；在 1970 年代中期之后，随着竞争政策被修订，竞争政策在经济政策体系之中的地位大大提高。⁷

追溯政策史确实是理解竞争政策的地位变化的主要方法。本文的第三节也在一定程度上采取这种方法。但是，对于本文的研究主题而言，这种方法存在两个

⁶ 在政策科学之中，所谓政策转移一般指特定政策在国内不同地区之间的转移（Walker, 1969; Dolowitz and Marsh, 1996）。不过，政策转移也可以在国家之间发生（Prasad, 2006）。本文所说的政策转移指特定政策在不同国家之间的转移。

⁷ 这里所说的官方文献包括通商产业省主导编撰的产业政策史，这里所说的代表性学者包括小宫隆太郎、青木昌彦等（小宫，1975: 320-330；小宫等，1984；Aoki, Kim and Okuno-Fujiwara, 1996）。

问题。第一，这种常规的方法难以带来新认识；第二，这种方法能否发挥作用以及怎样发挥作用取决于研究者如何定义产业政策和竞争政策。实际上，对于产业政策和竞争政策存在着不同的定义，正是这种不同影响了学术界关于竞争政策的地位的认识。

为了深化对于本文所讨论的研究问题的理解，本节将提出一个关于产业政策的结构和逻辑的新思路、对于竞争政策的分类进行再思考。本文的第三、四节将依据这一思路追溯政策史的演进、讨论经济政策体系之中的竞争政策的地位的变化。

一、关于产业政策的结构和逻辑的新思路和关于竞争政策的分类的再思考

一般来说，关于产业政策的分类，存在两种流行的思路。一种思路将产业政策区分为结构政策、组织政策（竞争政策）、技术政策、出口政策、区域政策、衰退产业援助政策等；另一种思路则将产业政策区分为指向特定产业的、具有歧视性的纵向的产业政策（即结构性政策）和为所有产业提供发展环境、不具有歧视性的横向的产业政策（即功能性政策）。但是，这样的两个分类方式之中都存在问题：在第一种分类方式之中，竞争政策被置于产业政策体系之中，处于从属地位，同时，结构政策和技术政策往往指向同一产业，两者存在重叠；在第二种分类方式之中，由于政策实践之中存在着兼具纵向和横向产业政策特征的政策（宋磊，2017），所以这种分类方式之中也存在重叠。因此，这些分类方式都存在改进的空间，学术界需要一种既具有理论基础、又符合政策实际的分类方式。笔者认为，2016年底出现的林张之争为我们发展这样的分类方式提供了思考方向。⁸

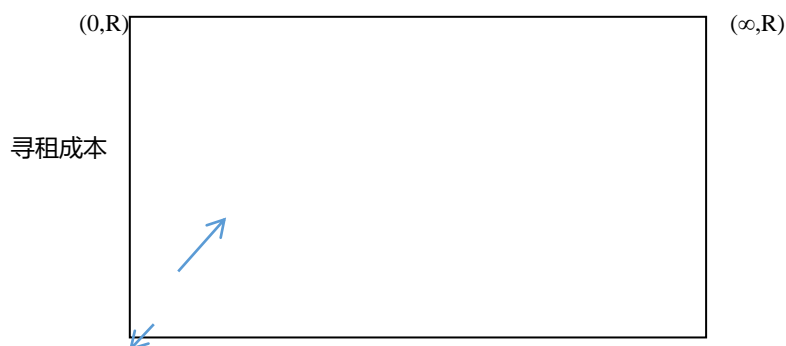
作为奥地利学派的信奉者，张维迎对于产业政策进行了最为严苛的批评。但是，从张维迎的批评出发，我们可以归纳出并不极端的奥地利学派的支持者或许也不得不接受的产业政策所应该具有的特征。细读张维迎的相关观点，可以发现他对于产业政策的相关批评主要集中在产业政策破坏市场机制、引发寻租活动两个侧面。这些批评典型地体现了奥地利学派在相关问题上的两个特点：第一，对

⁸ 本文关于产业政策分类的讨论，参考了宋磊（2016c）。

于市场机制存在高度信赖；第二，对于政府能力具有深刻怀疑。由于张维迎的产业政策研究是中国学术界对于产业政策的最严厉批评，所以，他的研究为我们理解彻底否定产业政策的学者的逻辑提供了机会、为我们发展出一个关于产业政策的结构和逻辑的新思路提供了参照系。

用经济学的语言来表达，他的上述两点主要批评实际上是说，由于产业政策引发的政策资金的机会成本以及围绕政策资金出现的寻租成本居高不下，所以产业政策必然失败。从这样的理解出发，可以归纳出并不极端的奥地利学派的支持者——产业政策的批评者们——也难以批评的产业政策所应该满足的三个条件：第一，政府只在企业已经进入特定产业，并且遇到难以通过自身努力来解决的问题且无法退出的时候才进行介入；第二，为推行产业政策所投入的政策资金的机会成本为零；第三，推行产业政策所引起的寻租成本为零。⁹

依据新古典经济学和公共选择理论的逻辑，因为政策资金的机会成本以及政策介入引发的寻租成本的规模都是受政策资金的规模影响的变量，所以第二和第三个条件实际上意味着能够为产业政策的批评者们所接受的产业政策的政策资金的规模必须为零。我们可以结合下图，对于这两个条件进行图示。



⁹ 本文之所以关注与产业政策相关的机会成本和寻租成本，是因为关于这两种成本的批评不但是关于产业政策的最值得注意的批评，而且为理解产业政策的批评者们的思路提供了机会。关于产业政策的政策资金的机会成本问题，小宫隆太郎曾经进行过如下论述：“即使政府针对特定产业的产业政策成功地推动了这个产业的发展，这种政策也未必对于整体经济和经济发展具有正面作用。……这种援助或保护措施的成本只能由国民经济之中的其他部门承担。因此，需要明确以其他部门的代价为成本来保护特定部分的理由”（小宫，1975: 321）。很明显，这里所说的成本，主要是与产业政策的政策资金相关的机会成本。类似地，产业政策的制定和执行过程之中出现的寻租成本也是产业政策的反对派经常提及的问题。发展经济学家速水佑次郎等人曾经进行如下论述：“李斯特正确地指出了市场失灵的可能性，即在具有很强的不确定性和外部性之特征的动态过程中，尤其是在发展的初期，新产业中的长期投资往往低于最优水平。然而，他是否认识到政府为保护幼稚产业而对市场进行干预，可能会产生比市场失灵更为严重的政府失灵，是令人怀疑的。这个危险可以叫做“李斯特陷阱”（速水佑次郎、神门善久，2005/2009: 214）。这里所说的政府失败的相当部分可以理解为寻租成本。

(0,0)

(∞,0)

政策资金的机会成本

图 3-1 政策资金的两类成本与产业政策的分类

注：由于政策资金在其他用途上所能创造的收益可能无限大，所以政策资金的机会成本的变动范围是 $(0, \infty)$ 。伴随产业政策出现的政策资金一般被称为政策诱导租 (policy-induced rent)。依据寻租理论的分析框架，政策租金可能在寻租过程之中被完全消耗，所以寻租成本的极值是政策租金的规模 (R) (Posner, 1975)。因此，寻租成本的变动范围是 $(0, R)$ 。政策资金的机会成本为零、寻租成本为 R 的产业政策，即 $(0, R)$ 所代表的产业政策的典型是政府为企业家提供的荣誉称号或参政机会。政策资金的机会成本趋于无限大，寻租成本为零的产业政策指政府机构或独裁者个人的利益代表参与寻租活动的产业政策、即实际上只有一个寻租者的产业政策 (Bhagwati, 1988)。

依据上图，逻辑上存在两种产业政策：只在企业自愿进入特定产业、企业遇到难以通过自身努力来解决的问题而且由于沉没成本等原因企业难以退出之时才进行介入、介入过程之中投入的政策资金规模为零的产业政策（位于上图的原点）以及不以企业是否自愿进入特定产业为前提、介入过程之中投入的政策资金大于零的产业政策（上图原点之外的范围）。¹⁰如果我们将上图之中的原点称为张维迎原点（或奥地利学派原点），那么张维迎的产业政策论的特点就可以被反映出来。沿着这个方向思考，我们可以发现，如果对于上图进行扩张，那么 2016 年之后学术界围绕产业政策所进行的争论之中的几个主要观点都可以被比较形象地表达出来。

众所周知，林毅夫主张依据比较优势来制定产业政策。为了推动这种产业政策，政府必然投入一定的政策资金。考虑到这种产业政策是依据比较优势来设计的，所以政策资金的机会成本将会较低；由于存在一些广泛应用的抑制寻租成本的政策措施，所以这种产业政策引起的寻租成本也将在一定程度上被抑制。¹¹依据这样的理解，我们可以将林毅夫所主张的产业政策形象化地体现在下图之中并

¹⁰ 严格地说，和所有经济政策一样，任何产业政策都伴随一定的成本。但是，下文涉及的企业合理化政策投入的政策资金规模很小。在这个意义上来说，企业合理化政策应该是产业政策的批评者也能勉强接受或者不便进行激烈反对的产业政策。

¹¹ 在东亚的政策实践之中，客观、动态的企业评价标准发挥了抑制寻租成本的作用。所谓客观的企业评价标准指政府依据生产量、出口量等客观的标准来选择给予政策优惠的企业，所谓动态的企业评价标准指政府给予企业的政策优惠不是固定的，在经过一定时期之后将根据新的标准对于企业进行评价。

将张维迎原点和 $R1$ 、 $O1$ 之间的区域称为林毅夫区域。

由林张之争引起的产业政策论争之中存在一个值得注意的现象：论争的主要参与者并不是产业政策研究领域的代表性研究者，长期在这一领域从事研究的研究者并没有积极地介入论争（贾根良，2018）。在后一种研究者之中，路风是代表。由于路风的研究领域横跨组织社会学、国企改革、创新政策等领域，所以学术界往往认为他的主要研究领域不是产业政策研究。但是，自发起关于汽车产业的自主创新问题的讨论以来，路风的大量研究实际上都围绕技术政策或创新政策展开（路风、幕玲，2003；路风、封凯栋，2004，2005；路风，2006，2007，2009，2016；路风、余永定，2012）。由于技术政策或创新政策正在成为产业政策的核心内容之一，而国企是产业政策实践的重要主体，所以将路风列为产业政策研究的代表性学者当不为过。仔细研读路风的相关研究，我们可以发现，路风的产业政策论是以动态比较优势为基础的，其主张的产业政策的政策范围超过了符合静态比较优势的产业政策的政策范围。具体来说，路风主张的产业政策所需要的投资远远超过林毅夫所主张的产业政策所需要的投资（路风，2016）。但是，路风在倡导产业政策的时候从来都重视市场机制或竞争机制的作用。同时，他也不反对使用若干抑制寻租成本的政策措施。因此，尽管路风所主张的产业政策所引发的政策资金的机会成本应该高于林毅夫所主张的产业政策所引发的政策资金的机会成本，但是，他所主张的产业政策所引起的寻租成本和林毅夫所主张的产业政策所引起的寻租成本的规模应该相差不大。考虑以上因素，我们可以把路风所主张的产业政策形象化地体现在下图之中并将张维迎原点和 $R2$ 、 $O2$ 之间的区域称为路风空间。

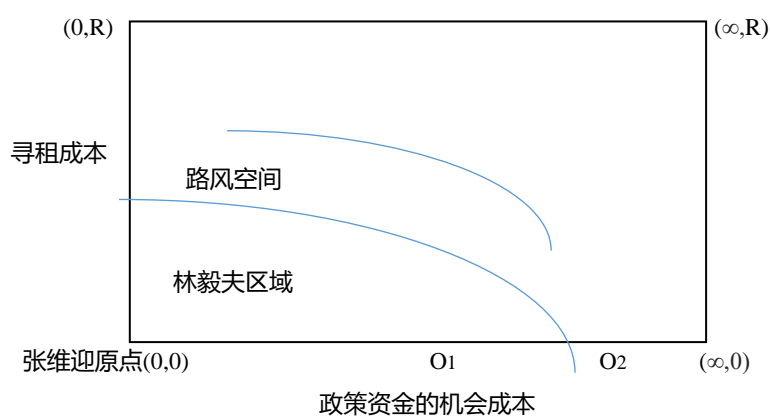


图 3-2 三种产业政策论：张维迎原点、林毅夫区域与路风空间

让我们回到张维迎原点。在政策实践之中，任何经济政策都伴随一定规模的

政策资金，都存在机会成本和寻租成本。不过，如果我们稍微放宽张维迎事实上为产业政策设定的第二、三个条件，我们可以发现，在逻辑上存在两种产业政策：一种是政策资金规模很小的产业政策，另一种是政策资金规模比较大的产业政策。关于第一种产业政策，产业政策的批评者应该也很难彻底否定。那么，存在于逻辑上的两类产业政策在政策实践之中是否存在对应物呢？

实际上，在政策实践之中不但存在这种分类方式的对应物，而且这种分类方式曾经是关于产业政策的主流分类方式、这种对应物广泛地存在于产业政策实践之中。在关于日本产业政策的早期经典文献和通商产业省编撰的政策史之中，产业政策从来都被区分为产业结构政策和企业合理化政策（Johnson, 1982/2010:27;通商产业政策史编纂委员会，1995;1997）。所谓产业结构政策即推动特定产业发展的政策；所谓企业合理化政策即政府在企业层面协助企业改进管理实践的政策。这样两种政策分别对应政策资金规模较大和政策资金很小的产业政策。这样两种产业政策可以体现在下图之中。¹²至此，我们提出了一种既具有理论基础、又符合政策实践的产业政策分类方式。

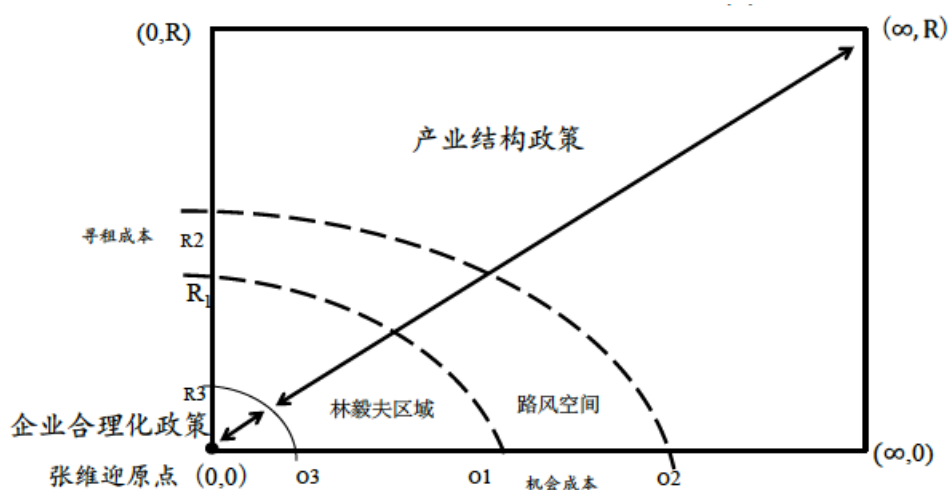


图 3-3 两种成本、三种产业政策论与两类产业政策

与关于产业政策的主流分类方式一样，关于日本竞争政策的主流分类方式也是列举。由于竞争政策被认为是落实反垄断法的政策措施，所以不同类型的竞争政策也被视为实现反垄断目标的各种具体政策措施。关于反垄断法的目标，反垄断法之中存在以下标准解释：

¹² 关于企业合理化政策的发展过程，请参考本文的附录。关于企业合理化政策研究史，请参考葛东升、宋磊（2018）。

“这一法律，通过禁止独占和不正当的交易限制、防止事业支配力的过度集中、排除通过合作、协定等方式对于生产、销售、价格、技术等的不正当制约，促进公正、自由的竞争、发挥从业人员的创意、推动经济发展、提高雇佣和国民所得的水平、推动国民经济的民主的、健全的发展”（转引自今村，1993）。

关于竞争政策的分类方法大多依据上述思路，将其分为卡特尔规制政策、关于不正当交易方式的规制政策、关于流通的规制政策、垄断规制政策、关于企业并购的规制政策等等。很明显，这种分类方式实际上是列举反垄断法在具体政策领域的应用。实际上，如果将反垄断法的要点理解为以保证经济民主、特别是不同规模和性质的资本之间的经济民主（宋磊，2013:8）的方式来维持竞争秩序，那么我们可以注意到存在对于竞争政策进行分类的另外一种方法。¹³

由于竞争政策的要点在于维持竞争秩序，而维持竞争秩序的方式在逻辑上可以由防止过于强大的企业滥用市场地位和扶持弱小的企业参与竞争两个途径，所以竞争政策可以区分为限制大企业滥用垄断地位的政策和支持中小企业发展的政策。参照上文援引的反垄断法的条文，我们认为，对于竞争政策的这种分类方式具有正当性。在上述原因之外，我们对于日本的竞争政策进行如上区分还有另外一个原因。由于日本的中小企业的数量、从业员人数高于其他西方主要经济体、日本的大企业和中小企业之间存在长期、稳定的交易关系、战前的大企业往往利用有利的市场地位压榨中小企业，所以如何防止大企业在与中小企业的交易过程中滥用市场地位一直是日本的竞争政策的要点（若杉，1999）。因此，我们对于竞争政策的分类具有理论依据，符合政策实践。

二、理解产业政策和竞争政策的相对关系的分析框架

在提出一个关于产业政策的结构和逻辑的新思路、对于竞争政策的分类进行再思考之后，我们可以获得一个理解产业政策和竞争政策的相对关系的分析框架。由于产业政策由产业结构政策和企业合理化政策构成，竞争政策包括对于大企业滥用市场地位的规制政策和对于中小企业的支持政策，而企业合理化政策和中小企业政策在一定程度上重合，所以产业政策和竞争政策的关系就不再是非此即彼的。¹⁴这样的认识有助于深化关于两种政策的关系的理解。

一般来说，关于产业政策和竞争政策的关系，逻辑上存在对立说和包含说两

¹³ 一般来说，经济民主问题源自经济平等问题。由于经济平等涉及劳动和资本之间的平等、劳动者内部的平等以及资本之间的平等，所以经济民主可以从劳动与资本的关系、劳动者集团内部的关系、资本之间的关系三个角度进行理解。在这个意义上来说，反垄断法处理的是大资本和中小资本之间的经济民主问题。

¹⁴ 作为产业政策的企业合理化政策和作为竞争政策的中小企业政策不是完全重合的。关于两者关系的详细讨论需要以关于企业合理化政策和中小企业政策的研究为基础。

种观点。所谓对立说将两种政策的关系理解为完全对立，所谓包含说指将竞争政策的一部分理解为产业政策之中的组织政策。¹⁵很明显，对立说和包含说都具有一定的意义。但是，现行的对立说忽视了产业政策和竞争政策之中重合的部分，现行的包含说则忽视了产业政策和竞争政策之中冲突的部分。本文对于产业政策的结构提出的新思路以及对于竞争政策的内容进行的再思考为提出一个关于产业政策和竞争政策的关系的分析框架提供出发点。

依据上文所进行的讨论，我们可以得到一个理解产业政策和竞争政策的相对关系的分析框架。依据这个分析框架，思考产业政策和竞争政策的关系的时候有两个要点。第一，理解两种政策的交叉的部分、即作为产业政策的企业合理化政策和作为经政策的中小企业政策的演变以及两种政策的关系；第二，理解作为两种政策的对立的的部分、即产业结构政策和反垄断政策的演变以及两种政策的关系。由于关于这样两个要点的理解只能在历史过程之中得到深化，所以接下来的第三节将对于产业政策和竞争政策的演变进行梳理。

第三节 产业政策、竞争政策的演变

一、产业政策的演变

如果不对产业政策进行严格的定义，那么日本产业政策的历史可以追溯至二战之前甚至明治时期的商工政策史或商工行政史。¹⁶由于本文讨论的产业政策是以市场经济为基础的，所以，将对象时期限定在二战之后是合适的。

关于日本的产业政策的作用，存在不同的评价。但是，关于产业政策的作用的阶段说——如果产业政策对于日本的经济的发展具有正面作用，那么这种作用随着市场体系的成熟而逐渐降低——则是对于产业政策持有不同评价的学者的意见的最大公约数。这种阶段说可以图示如下。

¹⁵ 包含说存在两个版本：一个版本将竞争政策完全等同于产业组织政策，这个版本可以称为完全包含说；另一个版本将竞争政策理解为由产业组织政策和流通规制政策等其他竞争政策构成的体系，这个版本可以称为部分包含说。相对来说，本文提出的分析框架接近部分包含说。

¹⁶ 通商产业省在1950年代、1960年代至1980年代分别编撰出版了《商工行政史》（三卷本）和《商工政策史》（24卷本）。在1980年代末至1990年代出版了《通商产业政策史》（17卷本）。近年来，通商产业省（经济产业省）的研究机构（经济产业研究所）主持出版了《通商产业政策史1980-2000》（12卷本）。《商工行政史》和《商工政策史》的主题是明治时期至二战时期的产业政策史。

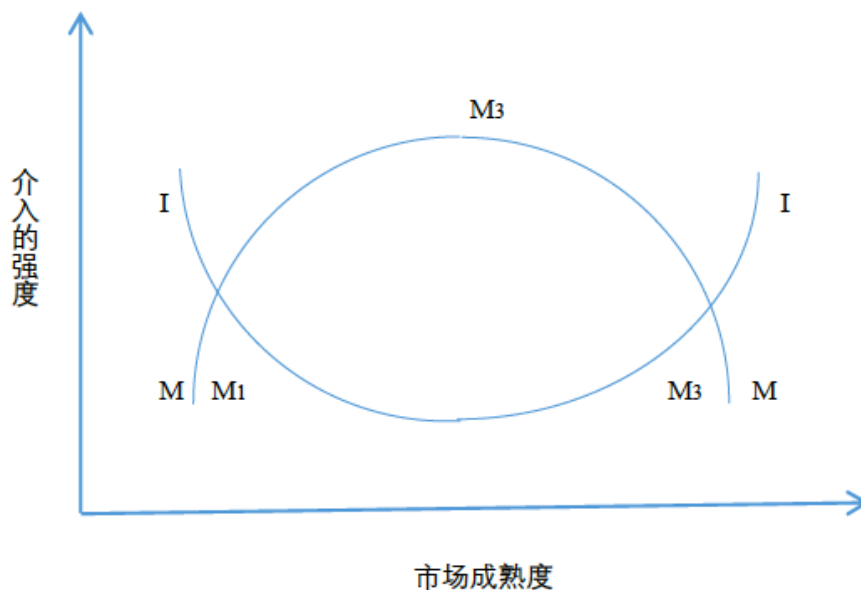


图 3-4 行政介入的强度与市场成熟度

在上图之中，MM 和 II 分别表示不同产业的市场成熟度和行政介入的强度。M1、M2、M3 分别代表幼稚产业、成熟产业和衰退产业。如上图所示，对于幼稚产业和衰退产业的行政介入强度较高，对于成熟产业的行政介入程度较低。这一判断符合关于补助金等可以刻画行政介入的强度的政策措施的实证研究的结论。不过，对于上图，我们需要动态地进行理解。在战后初期，由于不存在稳定、成熟的市场，所有产业都可以视为幼稚产业。在这一阶段，行政介入强烈而直接。但是，随着日本经济在 1956 年之后进入高度成长期，行政介入的强度降低。

以上述变化为背景，日本的产业政策也发生了一些变化。

首先，随着市场体系的成熟，政策介入的手段逐渐从直接介入转向间接介入。比如，从 1950 年代中期到 1970 年代，企业设备投资之中政府系金融机构的贷款所占比例从 20% 前后下降到不到 10% (Vester, 1993:84)。第二，产业政策的政策目标实现了转换。这里所说的政策目标的转换可以区分为广义的政策目标转换和狭义的政策目标转换。所谓狭义的政策目标转换指从选择性地推动特定产业发展转向推动整体经济发展；所谓广义的政策目标转换指政策目标从单纯的经济成长转向经济、社会的全面发展。

倾斜生产方式被认为是战后最早的产业政策。在战后初期，整个生产体系陷入停顿状态。为了启动经济，政策当局优先地将煤炭、钢铁、重油等关键资源投向煤炭和钢铁行业并引导这两个行业将产品提供给对方。在这种政策措施之下，

煤炭和钢铁两个基础性部分的生产开始恢复并逐渐地带动了其他部门的生产。一般来说，学术界对于倾斜生产方式持有肯定的意见。

在渡过战后初期的难关之后，日本政府开始全面地推行产业政策。在 1950 年代初期，所谓合理化政策是产业政策的主体。这里所说的合理化包括两个内容，一个是产业结构合理化，另一个是企业合理化。所谓产业结构合理化指政府依据所得收入弹性和劳动生产率上升率等标准重点支持造船、钢铁、化工、电力、汽车等产业发展，所谓企业合理化政策指政府在企业层面推动企业引进最新的管理方法并协助企业协调企业间关系。

在产业结构合理化方面，主要政策手段包括特别税收制度、包括政府系金融机构融资政策在内的财政投融资制度、海洋运输补助制度、外汇配额制度和外国技术导入制度、1953 年之后的萧条时期卡特尔制度等。

在企业合理化政策方面，主要政策手段体现在《机械工业振兴临时措施法》（简称《特振法》）和《电子工业振兴临时措施法》（简称《电振法》）之中。值得注意的是，这两个法律的主要支持对象是中小企业、特别是中小部件企业。具体政策手段既包括税收优惠、外汇配额、外国技术导入等制度，也包括推动在企业层面改进管理实践的政策。总的来说，政府在企业合理化政策方面投入的政策资金的规模不大。但是，由于政策对象主要是中小企业，所以这些政策资金发挥了作用。¹⁷同时，近年来的实证研究表明，政策为了推动企业改进管理实践所采取的政策措施具有正面意义（尾高、松岛，2013）。

进入 1960 年代之后，尽管日本政策继续推行产业政策，但是政策环境开始发生变化。1960 年 6 月，日本政府发表了《贸易与外汇自由化计划大纲》，开始筹划从保护贸易体制向自由贸易体制转变。另外，在 1964 年日本加入 OECD 之后，对于外资进入日本的限制也开始变得困难。贸易自由化从 1961 年开始执行，1964 年自由化率达到 90%。到 1975 年 12 月，仍然受到管制的进口产品只剩下 27 种。贸易自由化意味着政府失去了发放进口配额的权力，资本自由化意味着政府失去了对于进口技术、设立合资企业进行限制的权力。正是在这样的背景之下，政府和企业的关系开始发生变化（鹤田，1984：49-50）。

如果说在战后恢复期（1945 年至 1956 年），政府对于企业具有压倒性的优

¹⁷ 比如，依据《日本开发银行 10 年史》，在 1956 至 1960 年间，特定机械企业的总投资的大约 41%来自政府系金融机构（香西，1984：41）。

势，所谓“日本股份公司论”似乎具有一定说服力的话，那么在高度成长期，这种优势开始消失，“日本股份公司论”也不再具有说服力。以下三个事例较好地反映了这种变化。

第一，正如下文详细记述的那样，体现了通商产业省的官僚集团试图继续控制经济发展方向的《特定产业振兴临时措施法》（简称《特振法》）没能通过国会审议、成为废案。这是通商产业省在战后遭遇的最大挫折。

第二，审议会体制开始制度化。所谓审议会体制指重要产业政策的草案需要由官方、企业界和社会人士构成的审议会提出。这种制度保障了企业界在产业政策制定过程之中的发言权。

第三，在这一时期，产业政策的重点之一在于缓和自由化政策的冲击。为了实现这一目标，日本政府一方面在法律和国际制度允许的范围之中进行拖延，另一方面试图对于相关产业的设备投资和生产组织方式进行介入。但是，这些努力在总体上并不成功。比如，通产省在 1961 年发布汽车行业集约化构想，试图将汽车企业重组为三大集团。但是，这一政策遭到企业的抵制，以失败告终。与这一问题相关，在这一时期，通产省在一些产业确实在形式上确立了萧条卡特尔体制，但是这种体制在实际运行之中却受到企业的抵制。这一现象典型地存在于机械产业之中（Friedman, 1988）。

当然，这一时期的产业政策之中并非没有成功的案例。一方面，1950 年代制定的主要以中小企业为对象的《机振法》和《电振法》在 1960 年代被延长，取得了一定的成果。需要强调的是，这些政策主要是企业合理化政策。另一方面，这一时期也存在计算机产业政策等成功的产业政策。在推行计算机产业政策的过程之中，日本政府最大限度地使用了可以使用的所有政策手段，推动了计算机产业的发展。但是，值得指出的是，计算机产业政策之中的部分政策措施、比如计算机销售政策等具有企业合理化政策的特征（宋磊，2016: 168-170）。关于这一时期的成功的产业政策，或许还可以列举出著名的行政指导制度。但是，关于如何评价这一制度在这一时期发挥的作用，学术界存在不同的意见（鹤田，1984: 51）。

如何评价高度成长期的产业政策，是日本产业政策研究之中争议最大的研究议题。本文不对这一问题进行全面的回应。但是，如果说这一时期产业政策的主导思想是避免所谓“过当竞争（excessive competition）”的话，那么有理由认

为这种思想并未被各界接受。相反，那种认为这一时期成功的产业政策主要在于推动若干高新技术产业发展、降低衰退产业的负面影响的观点似乎更接近现实（Vester, 1993）。

二、竞争政策的演变

竞争政策的法律基础是 1947 年颁布的《反垄断法》（全称为《关于禁止个体独占以及确保公正交易的法律》）以及 1956 年制定的《下请法》（正式名称为《下请代金支付延迟防治法》）和 1962 年制定的《优惠品、标示法》（正式名称为《不正当优惠品以及不正当表示防止法》）。¹⁸其中，《反垄断法》是竞争政策的主要依据，另外两个法律是对于《反垄断法》的补充。执行上述法律或竞争政策的是公正交易委员会。

竞争政策是对《反垄断法》等相关法律的具体化，主要涉及反对个体独占、对于交易的不正当限制、不公正的交易方法、反对经济控制力的过度集中以及保护中小企业等内容。¹⁹

1947 年颁布的反垄断法也被称为原始反垄断法，是以美国的反垄断法为模版而制定的，主要目的在于打击独占企业的地位、排除具有卡特尔性质的经济组织的影响。这一法律和当时的农地改革、劳动改革一样，具有经济民主化的色彩（下川，1990）。由于当时美国国内对于垄断的批评高涨，同时出于惩罚支持战争的垄断财阀的考虑，这一时期日本的反垄断法的严格程度高于美国的反垄断法。

由于原始反垄断法的理想目标在一定程度上脱离了当时日本经济的实际情况，所以在 1949 年和 1953 年进行了两次修订。1949 年所进行的修订主要考虑到日本企业的交易习惯，放宽了关于企业股份和公司债持有比例的限制；1953 年所进行的修订主要围绕关于卡特尔的规定进行。具体来说，在这次修订之后，卡特尔行为只在“实质性地限制竞争”的情况下才被认为违法，同时，公正交易委员会认可的萧条卡特尔和合理化卡特尔不再属于反垄断法的管辖范围。很明显，

¹⁸ 所谓下请指企业之间的承包，即 sub contract。

¹⁹ 所谓个体独占指“违反公共利益，在某些交易领域对于竞争进行事实上的限制”；所谓对于交易的不正当限制指卡特尔和共同抵制（boycott）两种行为；所谓不公正的交易方法包括不正当低价销售、限制销售、差别化销售、欺骗性销售等；反对经济控制力的过度集中指禁止设立控股公司、限制股份拥有数量、限制企业管理者兼任复数公司管理职位（伊藤，1996: 612）；所谓保护中小企业主要指限制大企业利用有利地位在价格、交易条件等方面压榨中小企业（若杉，1999: 106-111）。

1953 年的修订是从具有理想主义色彩的原始反垄断法的后退。实际上，在 1953 年之后，公正交易委员会对于通商产业省主导的产业政策所涉及的卡特尔行为多次给予了事后承认。

到 1960 年代，由于面临着贸易自由化和对日投资自由化的压力，通商产业省主导的产业政策倾向于扩张日本企业的规模。以此为背景，企业之间的合并快速增加，战后初期被分割的财阀企业在这一时期大量重新集结。在这一时期，正如下文介绍的八幡制铁、富士制铁合并案所揭示的那样，尽管公正交易委员会试图对于上述趋势进行限制，但是没有能够阻止这一趋势。但是，需要注意的是，通商产业省在这一时期也开始失去行政指导和认可权等政策手段。为了解决这一问题，通商产业省在 1962 年试图通过《特振法》。如果这一法案获得通过，那么通商产业省将获得推动产业的集中化和独占化的权限，拥有任意地介入市场经济的权力。不过，这一法案受到以金融企业为代表的市场主体的激烈反对，没有在国会获得通过。在这个意义上来说，竞争政策并没有完全消失。

在竞争政策的发展过程之中，1973 年石油危机所带来的影响值得关注。石油价格的快速上涨引发了大量借机牟利的卡特尔集团和限制竞争、控制价格的现象，而这种集团和现象的存在大大地推高了物价。低成长率、高物价引起了消费者的广泛抗议。在这一时期，公正交易委员会积极地取缔卡特尔组织、打击操控价格的现象。在这样的背景下，日本社会对于竞争政策的重要性有了新的认识。

依托这种认识，公正交易委员会在经过大约三年的争取之后，国会在 1977 年对于反垄断法进行了强化。这次强化的内容主要包括设立对于价格卡特尔的罚金制度、规定寡占企业共同上调价格需要提交报告、对于独占企业进行分割、对于特定机构和个人持有企业股份的上限进行限制等内容。在 1980 年代，得到强化之后的反垄断法得到了积极应用。

不过，值得提及的是，两次石油危机分别引起了电力、炼铝产业和制纸、石化产业的萧条。为了振兴这些产业，国会分别于 1978 年和 1983 年通过了《特定萧条产业安定临时措施法》（简称《特安法》）和《特定产业构造改善临时措施法》（简称《产构法》），允许相关产业组织设备萧条卡特尔、共同开发技术。这两项法案的通过意味着反垄断法在特定时期、特定产业的后退。

另外，随着 1980 年代美国和日本之间的贸易摩擦增加，美国开始要求日本对于制品市场和流通市场的交易结构的封闭性和垄断性进行规制。为了回应

美方的要求，日本对于反垄断法再次进行了调整。

值得注意的是，1956年《下请法》制定以来，公正交易委员会一直执行这一法律，比较有效地抑制了大企业滥用优势地位、压榨中小企业的现象。

三、产业政策和竞争政策的相对地位的变化

作为战后经济政策体系之中的两个重要组成部分，产业政策和竞争政策的相对地位的变化是一个重要的问题。依据本文第二节提出的分析框架，我们可以从

(1) 两种政策交叉的部分、即作为产业政策的企业合理化政策和作为竞争政策的中小企业政策的演变以及两者的关系的角度；(2) 两种政策对立的部分、即产业结构政策和反垄断政策的演变的角度来讨论产业政策和竞争政策的关系。

从产业政策和竞争政策交叉的部分来看，作为产业政策的企业合理化政策在1950年代和1960年代发挥了重要的作用，作为竞争政策的中小企业政策在整个战后经济成长之中一直在发挥作用。这样两种具体的政策都具有既推动中小企业发展，又维持竞争秩序的功能。在这个意义上来说，产业政策和竞争政策具有一致的部分，即使在产业政策的全盛期，中小企业政策所代表的公平竞争思想也得到了发扬。换言之，即使在产业政策的全盛期，部分竞争政策仍然存在并持续地发挥作用。我们认为竞争政策是战后日本经济政策体系之中的执拗低音的原因之一就在于此。

从产业政策和竞争政策矛盾的部分来看，产业结构政策和反垄断政策之间的关系比较复杂。一方面，在高度成长期，竞争政策确实以批准特定卡特尔的形式支持了产业政策。另一方面，这种支持往往有时间限制、在机床等行业这种卡特尔没有产生真正的影响、推行竞争政策的公正交易委员会对于通商产业省试图以制度化的方式控制经济活动的意图进行了坚决的抵制。因此，从上述角度来看，在这一时期，产业政策和竞争政策之间的关系具有两面性：在形式上产业政策确实占据了主导地位；竞争政策并没有消失，对于产业政策的过度侵蚀进行了抵制。我们认为竞争政策是战后日本经济政策体系之中的执拗低音的另一个原因就在于此。

在战后日本的经济过程之中，竞争政策对产业政策的妥协主要表现为公

正交易委员会对于通商产业省主导的各种卡特尔的承认。这种承认有两种形式。第一种是依据 1953 年对于反垄断法所做的修订而承认的卡特尔，包括萧条卡特尔和合理化卡特尔两种形式。在高度成长期，这种卡特尔每年只有个位数。第二种是没有法律依据，由通商产业省等相关政府部门提起，与公正交易委员会协商之后承认的卡特尔。在这类卡特尔之中，通商产业省主导的卡特尔主要有中小企业卡特尔、出口卡特尔和为了保护、振兴特定战略产业的卡特尔。在高度成长期，这种卡特尔每年有数百件，其中主要是中小企业卡特尔。

值得注意的是，第一种卡特尔在战后具有救济处于萧条之中的中小企业的的作用。这种卡特尔的主要问题是持续时间过长。第二种卡特尔是竞争政策对于产业政策进行让步的主要体现，如何评价这种卡特尔是充满争议的问题（铃村，1999:385, 429）。不过，这种卡特尔的数量在 1977 年反垄断法得到强化之后持续减少。

为了比较细致地揭示产业政策和竞争政策的以上关系，在此我们简要地回顾在日本战后经济政策史上具有重要地位的特振法的制定与审议过程、住友金属事件和八幡制铁、富士制铁合并案。

特振法的制定与审议过程：通商产业省的扩权努力与各界的抵制²⁰

1960 年代初期，随着日本经济开始面临自由化的国际压力，日本政府和企业开始注意扩张企业的规模以应对即将到来的国际竞争。但是，在如何扩大企业的规模方面，政府和企业具有不同的思路。通商产业省主张以官民协调的方式推进，企业则主张以自主协调的方式进行。当然，两种思路都以企业合并为前提，需要对于竞争政策程度不同地进行调整。但是，所谓官民协调实际上接近官方主导的经济发展，不但违背反垄断法，而且可能动摇市场经济体制。因此，两种思路存在冲突。两种思路的碰撞直接体现在特振法的制定和审议过程之中。

在 1960 年代，产业结构调查会（1964 年之后称为产业结构审议会）是制定产业政策的核心机构。一般来说，产业结构调查会或审议会主要由退休官僚、媒体人士、学者和企业界人士构成。这种机构有助于推动关于产业行政的共识、促进政府和企业交换信息、为企业向政府提出请求的机会。由于拥有很多来自民间的成员，所以审议会在 1960 年代对于过度的行政介入发挥了抑制作用。但是，作为特振法草案的制作主体，产业结构调查会体制部会的构成非常特殊。这

²⁰ 主要根据鹤田（1984: 51-65）改写。

一部会只由七位退休官员构成。正是因为这个原因，具有强烈的政府主导色彩的特振法才得以提出。

这一法案的主要内容可以概括如下。第一，指定汽车、钢铁、石油化学等有必要强化国际竞争力的产业，在这些产业之中推进企业合并以扩大规模；同时，在这些产业之中推行禁止新企业进入的政策。第二，对于这些产业给予税收和金融上的优惠。这一法律不但招致企业、公正交易委员会和在野党的反对，作为执政党的自民党以及政府内部的大藏省对于这一法律也采取消极的态度。²¹在各方的抵制之下，特振法没能在国会完成审议。之后，通商产业省连续两次向国会提交这一法案，同样没有完成审议程序，成为这一时期少有的废案。²²

住友金属事件：通商产业省的规制与企业的反抗²³

住友金属事件起因于 1960 年代初期钢铁企业设备投资的增加与通商产业省的行政指导之间的矛盾。

从 1963 年 4 月开始，作为钢铁行业新兴企业的住友金属工业连续在和歌山地区建设了三座高炉，开始向钢铁产业的领先企业发起挑战。日本的钢铁工业从 1956 年开始连续地引进技术、增加投资，在 1964 年已经成为仅次于美国和苏联的世界第三钢铁生产大国。但是，从 1964 年开始，日本国内的钢铁市场处于不景气阶段。在这种情况下，通商产业省指导钢铁企业在 1964 年 6 月至 9 月进行自主限产。住友金属工业在自主限产仅限于这一时期的条件下接受了通商产业省的要求，但是对于各公司的限产数量提出了异议。通商产业省没有接受住友金属工业的意见。

关于自主限产的方案，存在两个争议。第一是如何对待新近形成的生产能力。第二是如何处理出口数量。通商产业省的意见是不对新近形成的生产能力给予特别优惠、压缩所有企业的国内销售量和出口量的总额。由于住友金属工业的历史比较短、新设备较多、出口量很大，所以通商产业省的这种政策对于住友金属工业特别不利。住友金属工业当时的领导人日向方齐认为，即使应该限制国内市场的销售量，也应该放开对于出口量的限制。

²¹ 一般来说，大藏省之所以反对这一法案，主要是因为该法案试图打破主要银行分别主要为一个财阀企业集团提供贷款的金融体系，因而侵蚀了大藏省的权限。

²² 值得提及的是，体现在特振法之中的官民协调思路在石油产业和飞机产业之中得以推行并发挥了一定的作用。

²³ 根据日向方齐在《日本经济新闻》发表的回忆录、林（1976）整理。

11月18日，日向方齐拜访通商产业大臣、政治家三木武夫。三木武夫同意只在1964年10月至12月对于国内产量进行限制，同时承诺放松对于出口量的控制。但是，通商产业省的事务部门反对两人达成的协议。日向方齐对于通商产业省的决定进行了公开抵制。随后，通商产业省以事务次官声明的方式表示，如果住友金属工业不接受行政指导，将削减该社冶炼粗钢所必需的煤炭进口量。日向方齐指出，作为通商产业省行政指导依据的《煤炭法》的目的在于保护国内煤炭产业，通商产业省次官佐桥滋的决定有滥用法律之嫌。

住友金属事件的本质是如何处理钢铁工业之中的原有企业和新兴企业的市场份额问题。八幡制铁和富士制铁等原有企业倾向于通过控制设备投资的方式来维持市场份额，而住友金属工业和神户制钢等新兴企业则希望通过自由竞争来增加市场份额。面对双方的争执，通商产业省的官僚实际上支持了原有企业的主张、维持事实上的卡特尔体制。当时，社会舆论倾向于谴责住友金属工业。在这样的情况下，公正交易委员会发表声明，认为通商产业省以控制住友金属工业进口煤炭使用权的方式进行的行政指导并不合适，支持了住友金属工业的意见。12月27日，通商产业大臣三木武夫大臣表示，在1965年6月之后重新考虑关于自主限产的政策。以此为条件，在市场形势进一步恶化的背景下，住友金属工业接受了通商产业省的行政指导。值得注意的是，在实际操作之中，尽管住友金属工业对于国内销售量进行了限制，但是获得了大量新增的出口配额。换言之，住友金属工业关于新增设备投资的主张在一定程度上被通商产业省接受。

八幡制铁、富士制铁合并案：竞争政策对于产业政策的支持与限制²⁴

八幡制铁、富士制铁本来都源于战前的国策企业日本制铁公司。1950年，日本制铁公司被分割为八幡制铁和富士制铁。在通商产业省的支持下，两家企业在1968年向公正交易委员会提出了合并申请报告。

在当时日本的钢铁市场之中，两家企业分居前两位。如果两家企业合并，铣铁和粗钢的市场份额将达到44.5%和35.4%。依据反垄断法，公正交易委员会应该对于特定交易领域的垄断行为进行限制。但是，问题在于铣铁和粗钢都是生产其他钢铁产品的中间投入品。究竟应该将铣铁和粗钢视为特定交易领域的产品还是将最终产品视为特定交易领域的产品就成为一个问题。如果将铣铁和粗钢视为特定交易领域的产品，那么公正交易委员会将难以批准合并。经过考虑，公正交

²⁴ 根据小田切（1999: 284-287）、熊谷(1976)、有贺(1976)改写。

易委员会采取了第二种看法。不过，即使采取第二种看法，合并之后的企业所生产的产品之中仍然有二十多种产品的市场份额超过了 30%。公正交易委员会从这些产品之中选取了一些产品进行研究，认为合并之后的企业生产的三种产品事实上处于垄断地位，限制了市场竞争。

尽管公正交易委员会将研究结果通知了两家企业，但是八幡制铁和富士制铁仍然在 1968 年 3 月向公正交易委员会提交了合并申请。1968 年 5 月，公正交易委员会正式劝告两家企业停止合并，同时向东京高等法院申请了紧急停止命令。由于两家企业拒绝接受劝告，所以东京高等法院开始审理此案。在这一过程之中，两家企业同意削减公正交易委员会指出的可能影响市场竞争的几种产品的生产设备。1968 年 10 月，公正交易委员会同意两家企业进行合并。

以上三个案例都涉及通商产业省和公正交易委员会或产业政策和竞争政策之间的关系。值得注意的是，由于三个案例是按照时间顺序安排的，从这些案例之中我们可以注意到以下两个现象。首先，公正交易委员会在三个案例的发展过程之中都直接或间接地发挥了作用。其次，随着时间推移，公正交易委员会发挥的作用越来越直接、越来越大。由于三个案例都发生在高度成长期，所以我们认为，即使在通常被认为产业政策处于绝对主导地位的这一时期，竞争政策也没有完全消失，而是作为经济政策体系的低音执拗地存在。

第四节 总结

竞争政策在战后日本政策体系之中究竟处于什么地位、这种地位经历过何种演变是日本经济研究之中极为重要、但是从未被完全解决的问题。上述问题的重要性不言自明，而上述问题从未被完全解决的原因则比较复杂。回答上述问题的要点在于评价竞争政策与其他经济政策、特别是产业政策之间的关系。很明显，对于这种关系做出正确判断的前提是准确地理解竞争政策和产业政策的内在结构和作用机制。但是，准确地理解日本的竞争政策和产业政策的内在结构和作用机制不是简单的问题——对于中国学术界来说是这样，对于包括日本学术界在内的国际学术界来说也是这样。出现这种现象的原因是学术界长期以来没有重视作为产业政策的企业合理化政策和作为竞争政策的中小企业政策。同时，学术界对于产业结构政策在高度成长期完全压倒竞争政策的判断过于简单。

本文在将产业政策区分为产业结构政策和企业合理化、将竞争政策区分为反垄断政策和中小企业政策的基础上,讨论产业政策和竞争政策的关系。由于作为产业政策的企业合理化政策和作为竞争政策的中小企业政策都长期存在并发挥了作用,而两者的基本理念都有维持竞争秩序的部分;同时,由于即使在产业结构政策占据优势的高度成长期竞争政策也没有完全失去对于产业政策的限制作用,我们认为,竞争政策在战后初期至高度成长期是日本经济政策体系之中的执拗低音。另外,高度成长期结束之后,产业政策当局失去了控制经济活动的强制性措施,而1977年反垄断法得到强化之后,公正交易委员会的地位得以提高。这一趋势在之后的经济发展之中没有出现变化。在这个意义上来说,竞争政策在1977年之后开始成为日本竞争政策体系之中的明快主旋律。

参考文献

- [1] 葛东升,宋磊.产业政策研究的演化经济学范式:日文文献的贡献[J].南方经济,2018,(1):48-61.
- [2] 国务院发展研究中心产业政策专题研究组.我国产业政策的初步研究[J].计划经济研究,1987,(5):1-12.
- [3] 鹤田俊正『高度成長期』、小宮隆太郎、奥野正寛、鈴木興太郎編『日本の産業政策』[M].東京:東京大学出版社,1984.
- [4] 今村成和.『独占禁止法入門』.東京:有斐閣,1993.
- [5] 贾根良.演化发展经济学与新结构经济学——哪一种产业政策的理论范式更适合中国国情? [J].南方经济,2018,(1):5-35.
- [6] 江小涓.经济转轨时期的产业政策:对中国经验的实证分析与前景展望[M].上海:上海三联书店、上海人民出版社,1996.
- [7] 江小涓.论中国产业结构政策的实效和调整机制的转变[J].经济研究,1991,(2):9-15.
- [8] 江小涓.中国产业政策推行中的公共选择问题[J].经济研究,1993,(6):3-18.
- [9] 李泊溪.中国产业政策的若干思考[J].管理世界,1987,(3):180-182.
- [10] 路风.走向自主创新——寻求中国力量的源泉[M].桂林:广西师范大学出版社,2006.
- [11] 路风.产品开发平台:实现自主创新的基石.2007年国家软科学研究计划项目成果选编之七,科学技术部办公厅调研室、中国科学技术促进发展研究中心,2007.
- [12] 路风.被放逐的“中国创造”——破解中国核电迷局.商务周刊,2009,(2):28-53.
- [13] 路风,封凯栋.发展我国自主知识产权汽车工业的政策选择[M].北京:北京大学出版社,2005.
- [14] 路风,封凯栋.为什么自主开发是学习外国技术的最佳途径?:以日韩两国汽车工业发展

- 经验为例[J].中国软科学,2004,(4):6-11.
- [15]路风,慕玲.本土创新、能力发展和竞争优势——中国激光视盘播放机工业的发展及其对政府作用的政策含义[J].管理世界,2003,(12):57-82.
- [16]路风,余永定.“双顺差”,能力缺口与自主创新——转变经济发展方式的宏观和微观视野[J].中国社会科学 2011,(6):91-114.
- [17]林信太郎.「資本自由化と大型合併」.『エコノミスト』,1976,(12):78-85.
- [18]马洪.制定产业政策中的若干问题.文汇报,1988.
- [19]莫里斯 博恩斯坦编著.东西方的经济计划,朱泱、周叔俊等译[M].北京:商务印书馆,1980.
- [20]若杉隆平「不公正取引方法に関する規制(1): 不当廉売及び優越的地位の濫用、下請取引——「不公正取引の一般指定と「下請代金支払遅延等防止法」の考察——」、後藤晃、鈴木興太郎編著『日本の競争政策』.東京: 東京大学出版社,1999.
- [21]宋磊.产业政策的日本镜鉴.中国改革,2017,(4):48-51.
- [22]宋磊.中国式经济民主之争中的主义与问题.二十一世纪, 2013,(4):4-15.
- [23]宋磊.追赶型工业战略的比较政治经济学[M].北京: 北京大学出版社,2016.
- [24]尾高煌之助、松島茂編著『幻の産業政策機振法: 実証分析とオーラル・ヒストリーによる解明』[M].東京: 日本経済新聞社,2013.
- [25]丸山真男.原型・古層 執拗低音,丸山真男集第12卷[M].東京: 岩波書店,1996.
- [26]丸山真男.日本政治思想史研究.王中江译[M].北京: 生活·读书·新知三联书店,2000.
- [27]下川浩一.『日本の企業発展史: 戦後復興から50年』[M].東京: 講談社,1990.
- [28]熊谷典文.「新日鉄誕生支えた通産省」.『エコノミスト』,1976,(16):78-85.
- [29]小宮隆太郎.『現代日本経済研究』[M].東京: 東京大学出版会,1975.
- [30]小宮隆太郎「序章」、小宮隆太郎、奥野正寛、鈴木興太郎編著『日本の産業政策』[M].東京: 東京大学出版会,1984.
- [31]小田切宏之「企業結合に対する規制」、後藤晃、鈴木興太郎編著『日本の競争政策』[M].東京: 東京大学出版社,1999.
- [32]香西泰『復興期』、小宮隆太郎、奥野正寛、鈴木興太郎編『日本の産業政策』[M].東京: 東京大学出版社, 1984.
- [33]有賀美智子.「公取から見た鉄鋼合併」.『エコノミスト』,1976,(15):78-85.
- [34]杨沐.各国产业政策的比较研究.经济社会体制比较, 1987,(3):1-13.
- [35]杨沐.论产业政策.计划经济研究,1987,(5):49-55.
- [36]伊藤元重「市場の構造」、貝塚啓明ほか『日本経済事典』[M].東京: 日本経済新聞社,1996.
- [37]周叔莲,裴叔严编著.中国工业发展战略研究[M].天津: 天津人民出版社,1995.
- [38]周叔莲等.产业政策问题探索[M].北京: 经济管理出版社,1987.
- [39]周叔莲,杨沐.国外产业政策研究[M].北京: 经济管理出版社,1988.

- [40]周叔莲等.中国产业政策研究[M].北京：经济管理出版社,1990.
- [41]周叔莲,郭克莎.中国工业增长与结构变动研究[M].北京：经济管理出版社,2000.
- [42]周叔莲.从计划经济到市场经济[M].北京：经济管理出版社,2004.
- [43]周振华.现代经济增长中的结构效应[M].上海：上海三联书店、上海人民出版社,1995.
- [44]周林,杨云龙,刘伟.用产业政策推进发展与改革——关于设计现阶段我国产业政策的研究报告[M].经济研究,1987,(3):16-24.
- [45]Aoki, M., Kim, H.K and Okuno-Fujiwara, M. Beyond The East Asian Miracle: Introduction to the Market-Enhancing View, in Aoki, M., Kim, H.K and Okuno-Fujiwara, M. eds., The Role of Government in East Asian Economic Development, New York: Oxford University Press, 1996.
- [46]Bhagwati, J. Protectionism[M]. Cambridge: The MIT Press, 1988.
- [47]Barshay, A. The Social Sciences in Modern Japan: The Marxian and Modernist Traditions[M], Berkeley: University of California Press, 2007.
- [48]Dolowitz, D. and Marsh, D. Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature[J], Political Studies, 1996, 44(2): 343-357.
- [49]Friedman, D. The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan[M], Ithaca: Cornell University Press, 1988.
- [50]Prasad, M. The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany, and the United States[M], Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- [51]Vestal, J. Planning for Change: Industrial Policy and Japanese Economic Development, 1945-1990[M], Oxford: Clarendon Press, 1993.
- [52]Walker, J. The Diffusion of Innovations among the American States, American Political Science Review[J],1969,33(3): 89-98.

附录

日本的企业合理化政策

在关于日本产业政策的研究之中,企业合理化政策长期被视为产业结构政策的一部分、处于被忽视的状态。但是,在企业合理化政策之中存在不能被产业结构政策概括的内容、即企业内部的合理化政策。企业内部的合理化政策主要指政府协助企业改进管理方法、提高管理效率的政策(通商产业政策史编纂委员会,1995: 104-105, 237-241; 1997: 237; 约翰逊, 1982/2010: 29)。由于企业合理化政策不以大量地投入政策资金为前提,所以在强调政策资金的规模的配置主义的产业政策观(宋磊, 2015b)的影响之下,先行研究没有重视这类产业政策。

但是，正是因为不以大量的资金投入为前提，所以这类产业政策符合新古典经济学对于产业政策的限定条件。因此，如果我们能够论证企业合理化政策推动了企业能力的提高，那么我们就在严格的意义上回应了日本的政策实践是否失败这一问题。接下来，我们试图以合理化审议会和日本生产性本部的活动为例来进行这种论证。

合理化审议会不但是通产省的政策咨询机构，而且积极地参与了合理化政策的实施。在 1952 至 1960 年间，合理化审议会向通产省提出的报告涉及从工序管理、作业管理、培训管理、管理自动化、节能管理到事业部的财务制度等企业管理中的基础性问题。在合理化审议会的各个部会之中，管理部会的活动最为活跃。笔者曾经讨论过管理部会下属的财务、生产、劳务分科会的活动内容以及这些活动如何推动了日本企业管理水平的提高、促进了日本企业的管理惯例的形成（宋磊，2016: 116-118）。在这里，我们简要地介绍质量管理、产业培训分科会的活动。

质量管理分科会在统计的质量管理方法被引进、日本工业规格（JIS）得以确立之后，对于企业在上述领域的工作进行了调查，对如何在中小企业普及质量管理进行了专题研究。类似地，产业培训分科会在 1952、1953 年就大学、高中毕业生的培训问题进行了专题研究并提出报告。1954 年，这一分科会对于企业的培训体制进行了评估，推动了产学协同的教育、培训制度的确立（通商产业政策史编纂委员会，1994: 297-299）。很明显，这些工作和日本企业管理惯例的形成有关。

1955 年，在通产省的推动下，财团法人日本生产性本部成立。尽管这一机构形式上是民间团体，但是与通产省关系紧密，主要任务是配合政府的相关政策，在民间开展提高劳动生产率的运动。生产性本部不但确定了后来成为日本企业管理一般原则的、通过劳资合作来提高劳动生产率的“生产率三原则”，而且通过有效的具体活动提高了劳动生产率。在 1955 至 1960 年间，生产性本部共向美国派遣了 306 个考察团，人数超过 3000 人。这样的考察为企业管理者提供了认识日本企业和美国企业管理水平的差距、思考如何赶超的机会。值得注意的是，这些考察团回国后在各地进行巡回报告，参加人数达到 9 万人，促进了提高劳动生产率的运动在全国发展。另外，生产性本部以举办讲座等形式，在一般管理原则、劳资关系等领域积极普及当时国际上的先进管理方法。

生产性本部的贡献典型地体现在科学管理方法的普及方面。尽管以科学管理为核心的管理工程学（Industrial Engineering: IE）在战前已经传入日本，但是这一管理方法的真正普及是在生产性本部组织的钢铁行业考察团认识到美日两国钢铁产业的主要差距之一在于管理工程学之后。在科学管理之外，生产性本部也积极地推动了引进美国企业的财务和决策制度（通商产业政策史编纂委员会，1994：332-337；1997：239-240）。众所周知，战后的日本企业开发出了以精益生产方式为代表的企业管理方法，而这样的管理方法是日本企业竞争力的源泉。但是，需要指出的是，这种原创性的管理方法是对于美国企业的管理方法的扬弃。在这个意义上来说，生产性本部对于美国企业管理方法的引介为日本企业开发出具有原创性的管理体系提供了基础。

以上讨论意味着即使在新古典经济学所设定的苛刻的标准、即企业在政府介入之前已经开始生产、政策资金的规模极小的条件之下，我们仍然可以论证企业合理化政策提高了企业能力。

笔者曾经毕竟详细地讨论了日本政府如何在不投入大量政策资金的情况下提高企业的技术能力（宋磊，2016：155-157）。笔者关于企业合理化审议会管理部会之中的财务、生产、劳务分科会的活动的总结以及本节关于企业合理化审议会管理部会之中的质量管理、产业培训分科会的工作以及生产性本部的活动的分析则表明，如果将战后日本企业组织能力的形成区分为以学习欧美为主的初期阶段以及在欧美经验的基础上进行“自主创新”的后续发展阶段，那么我们可以发现，政府的介入不但在前一个阶段直接提高了企业的组织能力，而且为企业的组织能力进入后续发展阶段、开发出具有原创性的管理方法提供了基础。²⁵对于政府介入在这样两个阶段之中的作用，我们可以将其归纳为下图。

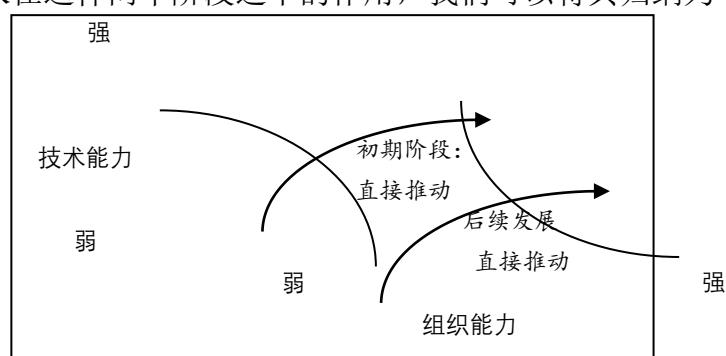


图 3-5 企业合理化政策与企业能力的构筑过程：初期和后续发展

注：如果忽视政府介入在企业能力形成的初期阶段的影响，则会低估作为产业政策的企业合理化政策的作用。如果忽视企业在后续发展阶段的地位，则会高估作为产业政策企业合理化政策的作用。

²⁵ 正如财务、生产、劳务管理在战后形成的日本式经营之中占有重要地位一样，质量管理和企业内培训也是日本式经营的重要组成部分。正是在这个意义上来说，我们认为，企业合理化审议会对于日本式经营的形成具有重要意义。

第四章 欧盟产业政策的发展与启示

2016年，林毅夫与张维迎围绕产业政策展开激烈的争论，并演变成学术界、政策部门广泛参与的一场大讨论。但是，在这场大的讨论中，参与各方对于产业政策的认识和理解，还更多停留在上世纪80年代对于东亚产业政策实践及理念认识上。在上世纪八十年代及之前，产业政策被看作是国家对于经济进行直接干预的手段，旨在促进某种产业的生产、投资、研究开发、现代化和产业改组而抑制其他产业的同类活动的政策（小宫隆太郎，1988）^[7]。自1980年代末以来，产业政策的实践和理念逐渐发生改变，以直接干预为特征的选择性产业政策式微，取而代之的是以鼓励竞争、支持创新、促进技术扩散、改善营商与创新环境为特征的横向产业政策或者功能性产业政策。这种转变发生在许多发达国家或者发达经济体，其中欧盟明确提出推行“新”的产业政策，并系统阐述及逐渐完善了新产业政策的理念体系。

早在1990年10月，欧洲共同体委员会就发布了第一份以产业政策为名的政策通报，即“开放与竞争环境下的产业政策：共同体行动的指导原则”²⁶，明确提出了“市场开放性”、“横向性”和“辅助性”的欧共体产业政策原则。1992年，欧共体签署“马斯特里赫特条约”，巩固了1990年通报取得的成果，为共同体委员会执行产业政策提供了法律依据。此后的二十余年里，欧盟制定实施了一系列产业政策，并根据经济社会的发展不断优化调整其产业政策体系，在此期间其政策理论体系也得到了很大发展，但是其产业政策的基本原则并没有发生根本性的改变。

研究产业政策的中国学者，大多没有关注到欧盟产业政策的实践及其政策理

[基金项目]国家自然科学基金面上项目“中国产业政策程序与组织机制研究”（项目编号71673304）；本研究还得到清华大学产业发展与环境治理中心资助以及中国经济改革研究基金的资助。

[作者简介]李晓萍（1978-），女，中南大学商学院、中南大学金属资源战略研究院副教授，管理学博士，从事产业经济与政策研究；罗俊（1994-），男，中南大学商学院、中南大学金属资源战略研究院硕士生。通讯作者：李晓萍，电子邮箱：littlexp@126.com。

²⁶ European Commission, "Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guideline for a Community Approach", COM(90)556, Oct. 16, 1990.

念的发展²⁷，对于产业政策的认识和理解难免略显狭隘。当前，中国的产业政策正面临转型，欧盟产业政策的实践、理念及其工具选择具有重要借鉴价值。有鉴于此，本文将系统介绍欧盟的产业政策及其理论价值。

第一节 欧盟产业政策的缘起和发展

欧盟或者欧共体层面明确提出产业政策是 1990 年，但是欧盟的产业政策实践可以追溯到 1951 年的欧洲煤钢共同体与 1957 年的欧洲原子能共同体的尝试。根据欧盟产业政策出台的情况与政策发展、产业政策思想的演变轨迹，可以将欧盟的产业政策的发展历程的划分为三个阶段。

一、产业政策的初步探索与传统产业政策的实践：1950 年代至 1980 年代

1951 年，建立欧洲煤钢共同体（ECSC），在煤钢共同体的框架下对于煤炭和钢铁产业的干预，是欧盟范围内实施产业政策的第一次尝试，尽管它没有明确提出“产业政策”的概念，也仅仅是专注于两个特定的行业。煤钢共同体的目的是为会员国的经济扩张作出贡献、提高生活水平、创造就业机会、保障共同体内煤和钢铁的供应（煤炭和钢铁当时被认为对经济至关重要）。为实现这一目标，主要采取生产配额、最低限价、贸易保护和投资计划等政策方式，偶尔也会采用价格规制和补贴措施，这实际上是围绕部门计划实施一系列直接干预性政策措施的组合。随着煤炭和钢铁行业供过于求，煤钢共同体政策重点转为协调共同体会员国家的煤炭与钢铁的供给。1970 年代中期至 1980 年代中期，欧洲钢铁行业陷入衰退，欧洲煤钢共同体委员会对于各会员国主要钢材产品限定最低价格、实施产量和贸易配额等严格控制政策，这些都是借助欧洲煤钢共同体获得的权力而实现的。

1957 年，法国、联邦德国、意大利、荷兰、比利时和卢森堡六国在罗马签订了《建立欧洲经济共同体条约》。1958 年 1 月 1 日，该条约生效，欧洲经济共同体正式诞生。该条约没有明确提及产业政策。1967 年，欧洲煤钢共同体、欧洲原子能共同体与欧洲经济共同体合并构成欧洲共同体。1970 年，欧洲共同体

²⁷ 从已有研究文献来看，国内学者仅有孙彦红关注到了欧盟的产业政策并对此有较深入研究，其著有《欧盟的产业政策》一书。

委员会首次正式提出了在共同体层面协调各国工业发展的想法，随后的两年里欧共体首脑会议与部长理事会均就这一想法有关的具体问题进行了讨论，但是石油危机和全球经济衰退使得欧共体协调工业发展的计划被搁置。1981年，欧洲共同体委员会试图重新启动欧共体产业政策的讨论与制定，但是成员国意见分歧较大，工业部长理事会也并未对此做出积极响应。1980年中期，欧洲钢铁工业、造船业发生危机，工业部长理事会的关注点也主要放在这些现实危机上。这样，从1950年代至1980年代，欧共体委员会尝试在共同体层面建立全面产业政策体系的努力没有获得成功。在这一阶段，西欧大部分国家都很重视政府干预在经济发展中的作用，大多数国家不愿意将产业政策的权力交予欧洲共同体层面。这也使得欧共体层面制定实施产业政策的空间相对狭小，只是在钢铁、纺织、造船等行业面临危机时，以及在会员国家的压力下，采取临时性的贸易保护及干预性的政策。

还需要指出的是，在这一阶段，许多欧洲国家实际上是实施了具有较强的干预主义特征的产业政策。在战后初期，被视为经济体基础产业的诸如煤炭、电力、铁路等行业得到政府的支持，其中一些被国家接管。1960年代，英、法等欧洲国家为缩小与美国的技术差距，实施了积极干预的产业政策。与此同时，一些欧洲传统工业（例如纺织工业和造船工业）受到低工资新兴国家竞争的严峻挑战，一些国家的政府试图通过政府资助的合理化计划来减缓衰退。1973-1974年度石油价格上涨后的艰难经济条件下，产业政策作为应对艰难境况的防御性措施，被用于复兴危困产业。在钢铁等几个行业中，为解决行业衰退带来的供给能力过剩与经营困难，欧洲的一些国家的政府与欧洲共同体层面实施了数十年的干预政策。

总而言之，在这一阶段，欧洲共同体并没有在共同体层面制定系统的产业政策，也没有形成比较系统的产业政策理念或政策理论体系，只针对个别部门实施了具有较强直接干预性的产业政策。

二、欧盟新产业政策体系及理念的形成：1990年代至2008年

1970年代末开始，西欧国家针对特定部门实施的直接干预性产业政策所带来的不良政策效应越来越突出。西欧各国开始总结和反思干预性、纵向（部门）的产业政策，对于政府的功能的认识也发生了转变，逐渐认识到政府干预型产业

政策效率不高且存在诸多缺陷,但是政府可以在创造良好的产业环境方面发挥重要作用。随着,欧洲内部市场一体化取得重要进展,各成员国逐渐能接受共同体层面产业政策作为指导和辅助。在此背景下,1990年10月,欧洲委员会向理事会和欧洲议会提交了题为“开放与竞争环境下的产业政策:共同体行动的指导原则”的通报,该通报很快得到了工业部长理事会的支持。这表明会员国之间就共同体产业政策的指导原则,即在产业政策的“开放性”、“横向性”和“辅助性”方面的意见趋于一致。开放性(openness),是指保证欧共体内形成统一开放的市场竞争秩序;第二,横向性(horizontal),强调产业政策应为所有或者多数工业部门的发展创造有利的环境,避免回到七、八十年代部门干预的老路上去;第三,辅助性(subsidiarity),共同体行动仅作为成员国政策的补充而存在,这些指导原则一直沿用至今(孙彦红,2012)^[4]。

该通报明确指出,针对特定部门、干预性的产业政策(选择性产业政策)会扭曲竞争,对于促进结构转型的效果也很有限。该通报的提出,意味着欧盟针对特定部门、干预市场型选择性产业政策模式的结束。产业政策,也开始更多具有功能性的含义,更加接近一般竞争力政策。“马斯特里赫特条约”(1992年)巩固了1990年产业政策通报的成果,为共同体层面制定实施产业政策提供了法律基础,并授权共同体委员会具体执行产业政策。明确规定了产业政策作为共同体责任的一个重要领域,并呼吁联盟和成员国“确保联盟工业竞争力所必需的框架性条件”。“马斯特里赫特条约”第173.1条,明确指出,“共同体和成员国应确保共同体产业竞争力所必需的框架性条件。为此,遵循市场开放竞争的原则,制定以下行动的目标,第一,加快产业结构调整;第二,构建有利于整个共同体产业与企业发展的环境,特别是有利于中小企业发展的商业环境;第三,构建有利于企业合作的环境;第四,更好地激励创新、技术研发以提升产业发展潜力”。

20世纪末,各国普遍认识到新技术特别是信息技术的重要性,欧盟于1994年发布了第二个重要的产业政策通报“欧洲通往信息社会之路”,该通报继续强调产业政策横向性的原则,并更加强调要促进竞争。随后欧盟还出台了“欧盟的产业竞争力政策”、“增强欧盟产业竞争力的行动计划”、“欧洲制造业的结构演变与调整”等产业政策通报。1990年至2000年,欧盟的新产业政策已初见雏形,但是在这一期间,针对工业或者制造业的产业政策并未成为欧盟经济政策的优先选项。

从 21 世纪初开始，欧盟及其成员国重新认识到，制造业竞争力的巩固提升对于经济整体竞争力提升的至关重要。2000 年在里斯本与 2001 年在哥德堡的欧洲理事会会议都认识到工业政策在帮助欧洲联盟实现其发展目标方面的关键作用。在 2000 年欧盟提出的里斯本战略中，欧盟的产业政策走向前台，并在执行里斯本战略中被赋予了重要作用。2002 年至 2005 年，欧盟委员会连续发布了四份关于产业政策的通报。²⁸ 其中，2005 年欧盟委员会“执行里斯本议程：加强欧盟制造业竞争力的政策框架——通向更具综合性的产业政策”（COM(2005) 0474）产业政策通报的发布，意味着欧盟的新产业政策体系及其理念已然形成。在该产业政策通报中，虽然仍然强调应致力于采取横向性质的产业政策，避免重返选择性、干预性的产业政策，但是它明确提出为了使产业政策更为有效，横向产业政策也必须考虑不同行业的具体情况，需要将横向政策与部门政策相结合，形成矩阵式的产业政策。

Aiginger 和 Sieber (2006)^[8]指出，在欧盟新的产业政策体系中，“产业政策在本质上是横向（即针对所有产业或者多个产业的）的，旨在保护有利于提高产业竞争力的框架性条件（即市场制度、市场环境、创新环境等）。产业政策的工具是旨在为企业和企业家捕捉盈利机会、实现他们的理念、从事经济活动提供框架性条件的政策。与此同时，这些政策需要考虑到各个部门的具体需求和特点。因此需要根据特定的部门采用不同的政策。例如，许多产品，如医药、化工、汽车，其具体的行业的法规取决于这些行业的固有特征。因此，产业政策不可避免地是横向基础和行业应用基础的结合。” Aiginger 和 Sieber (2006)^[8]将其称之为矩阵式的产业政策。

在这一阶段，欧盟从传统的选择性产业政策转向横向的产业政策，并最终转向横向政策与行业应用相结合的矩阵式的产业政策。无论是横向的产业政策，还是本质上是横向但充分考虑行业具体情况的矩阵式、综合性的产业政策，都是试图为产业与企业发展和创新提供有利的框架性条件，这包括创造良好竞争秩序与高度一体化的欧洲市场，完善支持研发与创新的制度环境与公共服务体系，通过培训和教育提升劳动者技能，等等。在这一阶段，欧盟形成了超越迥然不同于传

²⁸ 这四份产业通报包括：2002 年的“扩大后的欧盟的工业政策”、2003 年的“欧洲竞争力的一些关键问题——通向综合性方法”、2004 年的“培育结构变革：扩大后的欧盟的工业政策”以及 2005 年的“执行里斯本议程：加强欧盟制造业竞争力的政策框架——通向更具综合性的工业政策”。

统选择性产业政策模式，并超越横向产业政策与纵向产业政策争论的矩阵式综合性的产业政策模式。

三、欧洲新产业政策的发展和完善：2009 年至今

2008 年国际金融危机爆发，欧洲制造业经历了急剧恶化过程，制造业结构性缺陷凸显，过度依赖服务业和金融业的风险也被充分揭示出来，欧洲经济尤其是前期持续去工业化的国家面临经济停滞。在此背景下，欧盟于 2010 年 3 月提出“欧洲 2020 战略”（“欧洲 2020 —— 智能、可持续和包容性增长战略”（COM（2010）2020）），提出欧洲要实现“智慧型增长”、“可持续增长”和“包容性增长”，为实现既定战略目标，提出七项旗舰计划，其中包括“全球化时代的产业政策”。2010 年 10 月，欧盟委员会发布一份名为“全球化时代的综合性产业政策——将竞争力与可持续发展置于核心位置”的产业政策通报。“全球化时代的产业政策”的旗舰计划旨在提升欧洲的工业竞争力并更加重视中小企业的发展、原材料供应和管理，以及工作机会的维持与创造等。综合性的产业政策主要是横向性质的，重在构筑利于提高创新与生产率的框架条件。但是，它明确提出一般横向政策会以不同的方式影响不同的部门，因此需要采用“矩阵”式的产业政策方法，在某些部门可能还需要补充性的措施来促进竞争力的提升。

2011 年，欧盟委员会发布产业政策通报“产业政策：强化竞争力”（COM（2011）0642），要求进行深入的结构改革以及实施会员国协调一致的政策，指出了几个关键领域：智能监管、融资渠道、单一市场等。2012 年，欧盟委员会发布“打造强大的工业以促进欧洲增长与经济复苏——产业政策升级”的通报（COM（2012）0582），并将四大支柱作为提升产业竞争力的手段：创新投资、（构建）更好的市场条件、获得资金和资本、（培育提升）人力资本和技能。就创新投资而言，重点是经公共咨询后选定的六个优先领域：清洁生产先进制造技术领域；关键使能技术领域；生物产品领域；可持续的工业政策，建筑与原材料，清洁车辆和船只领域；智能电网领域。对于每个优先领域，建立了由相关委员会组成的专门合作伙伴关系，并涉及主要利益相关方（工业界，工会，观察员等），以确保及时实施改革。

2014 年 1 月 22 日，欧盟委员会通过了产业政策通报“欧洲工业复兴”（COM

(2014) 0014), 该通报指出, 欧洲迫切需要奠定危机后成长与现代化建设的基础, 为了实现这一目标, 委员会呼吁会员国充分认识工业在创造就业机会和增长方面的关键性作用, 并将所有政策领域与行业有关竞争力的问题纳入政策主流。该通报明确指出: 重点优先事项应该在最高政治层面欧盟委员会层面予以提出进行考量和给出政策指导, 这些领域包括: 在其他政策领域持续深化产业竞争力这一主题; 最大化(欧盟)内部市场的潜力; 在国家和欧盟层面果断采取推进区域发展的政策工具, 支持创新、技能提升和创业精神; 鼓励为企业需要获得的关键投入进行投资; 进一步促进欧盟企业融入全球价值链; 欧盟委员会支持再工业化的努力与截止 2020 年将工业对国内生产总值的贡献提高到 20%这一目标。

总体而言, 在这一阶段, 欧盟新产业政策得到发展和完善, 产业政策与创新政策、环境政策相结合成为推动欧洲危机后经济增长与现代化的重要政策工具。这种新产业政策有如下特点: 第一, 兼具横向产业政策与特定部门自身特点而进行量身定做的产业政策, 要应对金融危机带来的挑战就需要不同经济部门进行调整而制定过渡性的发展战略。鉴于不同部门自身的特点与需求, 欧盟委员会将继续实施对所有部门采取量身定制产业政策更具有针对性的做法。如有需要, 欧盟委员会将考虑针对给定部门采取适当措施并告知消费者, 为给定行业的卓越者提供激励, 伴随着全球分工的加剧, 欧盟产业政策应该确保各国部门或者行业与其他部门或者世界其他地区之间加强互动。第二, 整个价值和供应链都必须从能源、原材料到售后服务、材料回收利用方面进行考虑。由于全球化时代价值链分布的特点, 因此, 所有行业具有全球化的反应能力是必要的。第三, 委员会将定期发布欧盟和成员国的竞争力和产业政策及其绩效的报告。由于涉及竞争力和可持续发展行业的框架性条件都是在会员国层面上制定的, 所以欧盟委员会的监管不仅要涵盖竞争力表现, 还需要考虑其竞争力政策(详见 COM(2010) 0614)。这一新产业政策的成功将直接促使经济增长、就业机会的创造以及欧洲工业国际竞争力的提高。

第二节 欧盟新产业政策体系的理念与主要政策工具

一、欧盟新产业政策体系的理念与主要原则

(1) 产业政策市场导向与横向性的理念与原则。欧盟新产业政策体系有别于传统选择性产业政策的一个重要特征,就是坚持市场友好、横向性的产业政策理念和原则。1980 年代之前,大部分欧洲国家实施的是选择性的产业政策,政府选择主导产业、挑选“国家冠军企业”进行扶持,或者保护本国的衰退产业或者企业,这种政策模式多以投资补贴、投资计划、公共银行贷款、生产限额、限价、准入管制贸易保护等直接干预市场与干预竞争的政策,这些政策在战后经济重建和恢复时期曾起到了一定的作用。但是,随着经济的发展,这种政策的有效性越来越差,干预措施往往不成功,还带来了寻租、经济僵化等一系列问题。

1980 年代以来,学术界与政府对于这种政策模式的讨论和反思越来越多,对于这种产业政策模式的批评主要在以下两个方面:第一,由于不可能获得足够的知识和信息,政策制定者很难作出准确的判断与选择;第二,这种政策模式容易带来寻租问题、政府被特定利益集团俘获问题。此外,对于衰退产业及衰退产业中大企业的保护代价巨大,反而还会延误衰退产业的结构变革。同时,欧洲共同体及会员国对于政府的功能的认识也发生了转变,逐渐认识到政府干预型产业政策效率不高且存在诸多缺陷,但是在创造良好的产业环境方面政府可以发挥重要作用。正是基于以上原因,欧盟新的产业政策体系确立了市场导向原则和产业政策横向性的原则,反对干预主义,强调政府应产业政策市场导向与横向性的理念(产业横向性的原则)。《欧盟条约》第 157 条也明确指出,“共同体和各成员国应根据开放和竞争的市场原则采取行动”。实际上,自从 1990 年的第一份正式政策通报以来,所有的欧盟工业政策通报都延续并一再强调这一基本理念(孙彦红, 2007)^[5]。

还需要指出的是,欧盟委员会所倡导的“矩阵式”的产业政策强调横向政策要与部门(纵向)政策相结合,这里所指的部门(纵向)政策并非传统意义上以干预市场与干预竞争为特征的部门政策,而是说在应用横向政策时应根据不同具体行业的自身特点进行调整,政策工具仍是市场导向、以构建良好发展与创新环境为主要内容。因而矩阵式产业政策更为准确的表述是横向政策与行业应用的结

合，矩阵式产业政策体系下的行业政策本质上仍是横向性质与市场导向的。

(2) 产业政策服从竞争政策、产业政策与竞争政策协同的理念和原则。自第一份产业政策通报发布以来，欧盟产业政策就一直强调市场竞争的原则。欧盟委员会竞争政策的目标就是保护有利于工业发展的竞争秩序，欧盟委员会认为竞争是经济增长的主要动力，竞争是“创新、竞争力和增长的最重要的驱动力”，将竞争政策作为促进经济增长、生产率与竞争力提升的主要手段。欧盟委员会看来，竞争是“持续的结构适应过程”，“重要的市场过程，奖励企业提供更低的价格、更好的质量，新产品和更多的选择”。竞争是一个演变过程，选择最有效率的公司：“竞争导致引入改进的产品和流程，淘汰无效率的公司，并将生产资源从撤退企业重新分配给新进入者或更有效的竞争对手。竞争将有效率的企业与低效率公司分开，并将投入和财务资源重新分配给最有效率的活动。”因此，产业政策与竞争政策有同样的目标，即提升工业部门的竞争力，维护市场竞争也不再被视为产业政策的障碍。对于部门性的产业政策而言，也主要采取促进研发与创新活动、保护知识产权、提高劳动者技能等政策工具，促进研发与创新活动的补贴也主要以普惠形式发放，尽可能不违背公平竞争的基本原则。

二、主要政策工具

长期以来，产业政策依赖于不同的机制，诸如资助供给侧新活动的开展，利用公共项目拉动需求，组织新市场，协调公私在研发、创新和投资方面的合作。在欧盟新产业政策体系中，以下几点是其重要的政策工具选项(Pianta 等, 2016)^[9]。

第一，为产业创新发展与竞争力提升创造良好的制度环境。首先，借助竞争政策在欧盟内部构建统一开放、公平竞争的市场环境。其次，是构建有利于促进研发和创新的制度环境，以提升欧盟产业的创新能力与竞争能力。包括完善投资环境刺激私人研发投入、完善知识产权保护制度并加强保护力度。完善内部市场一体化的相关法律制度，制定产品的技术规则和统一技术标准，促进各成员国之间的协调发展。欧盟推动其成员国简化和完善规制环境，简化行政管理流程，降低企业行政负担。欧盟还优化其产业政策决策机制，使其更为开放透明，使得民间社会与工会等都参与其中。欧盟的新产业政策还试图纳入新制度、经济代理人、

新规则和商业惯例以确保欧盟新产业政策得以有力高效的实施。

第二，公共企业和组织。公有的或者国家控制的企业在目标领域、战略性行业、重点基础设施、自然垄断以及公共服务等方面发挥关键作用。公有企业的理论依据首先要考虑到相关活动具有的“公共产品”的本质。对于具有“公共物品”特征（不具排他性和竞争性）的活动，市场难以有效地生产此类公共物品而必须交由公共行动提供。相关案例包括污染清理、公共科技服务体系、ICT 教育或医院和关怀服务。这些公共产品的供给严重不足，因此欧盟的产业政策应允许现有的公共机构进行投资并扩大其服务的数量和质量。在公共企业的公共产品的生产中，大量的效率问题开始出现，甚至带来“裙带”、腐败等严重问题。必须建立新的治理体系以克服上述问题，为公共经济行动提供切实可行的模式。一是在决策过程中，确保“权力与经济利益”的安全距离；二是让不同社会利益代表与利益相关者广泛参与其中；三是要确保过程的透明化，公开资料以告知公众，并对公共相关性活动提供反馈意见。第四，强化反腐措施的执行。

第三，公共研发和对企业研发活动的公共支持。大学公共研究、公共实验室和机构（部分由欧盟研发项目资助）一直是欧洲长期增长的关键因素。欧盟一直致力于推动欧盟层面及其欧盟成员国构建完善的公共研究体系，并大力支持公共研究机构在环境、ICT 应用与公共卫生领域的研发活动，并可以创设新的公共研究和创新机构以聚焦于具体问题。强大的欧盟公共研究和创新机构可以发展和扩大这些领域所需的基本能力，向私营企业提供知识和经验丰富的人员。欧盟还通过一系列的科技框架计划为研究、技术开发与推广活动提供强有力的资金支持。欧盟第七个科技框架计划，资金投入高达 500 亿欧元。而以“2020 远景”命名的第八个科技框架计划，其预算总额高达 702 亿元。欧盟不仅注重对于前沿技术或者高新技术研发的支持，还重视支持新技术在传统产业的应用研究，重视应用技术创新成果改造传统产业，推动其调整升级。

第四，公共采购计划。公共支出的需求拉动作用是影响经济活动演进的重要因素，这种影响在高科技产品领域至关重要，为开发新产业提供了生产初期的需求拉动。欧盟各成员国政府公共采购合同金额之和，占据欧盟内部 GDP 总量的 19%²⁹。欧盟越来越重视发挥公共采购的在促进产业竞争力提升中的作用，在 2016 年开始陆续落地的三个公共采购部指令，均特别强调了欧盟公共采购的战略性应

²⁹详见《欧盟公共采购的战略性作用》，http://www.cgpnnews.cn/epapers/35997?epaper_period_id=2201。

用，一是促进中小企业的参与，因为中小型企业被视作欧盟经济的重要支柱和创新源泉；二是鼓励创新，公共部门要积极选购生产商提供的创新产品和服务，特别是那些尚未实现大规模商业化的产品和服务；三是促进绿色环保，要充分考虑公共产品、服务和兴建的公共工程的整个生命周期中，是否将对环境造成的负面影响降至最低。

第五，通过结构基金推动传统制造业、相对落后地区的结构转型。可用于产业政策的结构基金主要有欧洲地区发展基金和欧洲社会基金。欧洲地区发展基金支持的重点主要有以下三个方面：一是资助欠发达地区在工业基础设施、研究与开发、职业培训等方面的项目；二是支持能创造就业机会、改进工作与生活条件、职业培训、研究开发以及增进院校、科研机构与企业联系的项目。三是支持传统产业通过研发、工业设计提升产品的质量与知识技术含量。欧洲社会基金的宗旨是与失业做斗争、开发人力资源和促进劳动力市场的社会融合，尽量降低转型带来的高失业等社会后果，同时还要通过培训和职业教育等方式推动传统制造业的劳动者更积极地适应转型（孙彦红，2013）^[6]。

第三节 对于中国的启示

欧盟新产业政策的理念和实践，为中国学术界以及政府部门更为深入、全面地了解产业政策与政策理论提供了有益的参考；对于当前中国的产业政策转型而言，它也提供了极为有益的借鉴。

第一，重新认识产业政策，超越“产业政策存废之争”。当前，中国学术界及政策部门对于产业政策的认识，主要还局限于选择性产业政策（即政府以直接干预市场方式促进特定产业发展的政策）的认识上。在这一认识框架下，产业政策与市场机制、产业政策与竞争政策是对立的，围绕产业政策展开的争论往往演变成“产业政策的存废之争”、“要市场还是要政府之争”。欧盟的产业政策理念与实践，给了我们对于产业政策的不同认识，即：政府有必要采取积极行动促进产业创新发展及竞争力提升，但是不必也尽可能不要采取直接干预市场的方式，而是通过构建良好制度环境、建立完善的产业技术创新及扩散相关公共服务体系、对于技术创新的普遍支持、通过培训和教育提升劳动者技能、辅助传统产业的升级与退出等政策工具来达到实现政策目标，这些政策工具不但不与市场竞争相抵

触,反而可以维护与促进竞争、补充市场不足。在欧盟这种新的产业政策模式下,产业政策与市场、产业政策与竞争政策、市场与政府并不是对立的关系,而是一种互补协同的关系,这种产业政策模式将“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”紧密地有机结合起来。因而,未来产业政策研究焦点应该从“要不要产业政策”转到“要什么样的产业政策”、“如何更好地制定实施产业政策”、“如何实现从选择性产业政策向矩阵式产业政策(功能性产业政策、综合产业政策)转换”等方面来。还需要指出的是,在欧盟新的产业政策模式中,与市场机制一起共同发挥作用的,是一个“有限”而“有效”政府框架下积极作为的政府。

第二,中国应加快从选择性产业政策模式向矩阵式(功能性)产业政策模式转型。中国经济进入新常态后,选择性产业政策的弊端日趋突出(江飞涛、李晓萍,2010)^[3],也越来越不符合新形势的要求,中国可借鉴欧盟矩阵式(综合)产业政策模式,加快产业政策的转型。中国产业政策的重点应从“选择特定的产业、特定的技术路线、特定的产品、特定的企业进行扶持或者限制”,转换到“为产业的创新发展构建日趋完善的框架条件”上来,这包括构建完善的制度环境、良好的产业创新发展公共服务体系与公共基础设施、对于技术研发与创新的普遍支持、建立统一开放与公平竞争的市场体系、更能适应产业发展与结构变迁的人力资本培养与教育体系等。在实施以上政策的同时,还应将其与行业发展情况与特征紧密结合起来,根据行业具体情况确定政策的重点、优化政策工具组合,实现为行业量身定制产业政策,真正做到“产业政策要准”。实施矩阵式的产业政策或者功能性的产业政策,并不是排斥在战略性领域可以有积极行动(例如前沿技术和战略性新兴产业领域),而是说积极行动应该以横向性(或者功能性)的政策工具来实施,例如,加强该领域科技公共服务体系建设,对于这些领域相关基础科学、通用技术、底层技术研究开发与扩散进行有所倾向性的支持(贺俊,2017)^[4],加强该领域人才的培养;而不是通过倾向性的政策直接将信贷、土地等资源直接配置到特定的产业或者技术路线上。在加快产业政策转型的过程中,应尤为重视产业政策与竞争政策的协同问题,产业政策必须遵循公平竞争的基本原则,并与竞争政策形成互补协同效应。

第三,构筑和实施矩阵式(功能性)产业政策,应尤为重视激励与促进创新。创新是产业发展的源动力,是产业结构调整与转型升级的关键所在,也是应对新

一轮科技革命与产业变革所带来挑战的关键所在。因而，在欧盟的新产业政策体系中，促进技术创新、研究开发与技术扩散居于核心地位。中国必须加快构建有利于创新发展的市场制度体系，加快推进要素市场化改革，为新兴产业发展创造公平的竞争环境，建立健全知识产权制度，完善知识产权执法体制，为科技服务机构发展提供良好的环境与政策。在促进创新时，政府还应补充市场机制的不足，积极支持科学研究与通用技术研究，并提高公共科技投入的效率；加强国家共性技术公共研究平台、科技公共服务平台与技术转移中心的建设，构建多层次的创新人才与产业技术人才的培养体系（江飞涛，李晓萍，2015）^[2]。

第四，调整和优化产业政策执行与实施机制。欧盟在推行产业政策过程中，尤为重视构建完善的产业政策制定实施机制及程序，以求制定更好的产业政策，避免利益集团的俘获。当前，我国迫切需要优化调整产业政策制定和实施机制，具体而言可考虑从以下几方面的着手：一是设立产业政策委员会，尽可能避免行政部门在政策制定决策过程中的部门化与碎片化的问题。二是建立审议会制度，为产业政策所涉及各相关利益群体参与到政策过程中提供了制度性渠道。三是通过审议会制度，为不同政策方案的竞争与辩论提供舞台，便于更“好”的产业政策方案脱颖而出。第四，公开、透明审议过程，一方面有利于各方信息与观点的交流与争论，另一方面有利于公众监督各方行为，既有利于防止政策制定者的不当行为，又有利于防止特定利益集团俘获政策制定者，还有利于形成约束专家的声誉机制。第五，以项目制推动政策执行的精准化与落实。在产业发展战略之下设置不同的配套的政策项目，每个政策项目都有明确的项目负责人、项目绩效目标以及分阶段设施的里程碑（贺俊，2017）^[1]。

参考文献

- [1] 贺俊. 产业政策批判之再批判与“设计得当”的产业政策[J]. 学习与探索, 2017, (1).
- [2] 江飞涛, 李晓萍. 当前中国产业政策转型的基本逻辑[J]. 南京大学学报, 2015, (3).
- [3] 江飞涛, 李晓萍. 直接干预市场与限制竞争：中国产业政策的取向与根本缺陷[J]. 中国工业经济, 2010, (9).
- [4] 孙彦红. 欧盟产业政策研究[M]. 北京：社会科学文献出版社, 2012.
- [5] 孙彦红. 欧盟工业政策：发展历程与新动向[J]. 欧洲研究, 2007, (1).
- [6] 孙彦红. 欧盟“再工业化”战略解析[J]. 欧洲研究, 2013, (5).
- [7] 小宫隆太郎, 奥野正宽等. 日本的产业政策[M]. 北京：国际文化出版公司, 1988.

- [8] Aiginger, K., Sieber, S.. The Matrix Approach to Industrial Policy[J].International Review of Applied Economics, Vol. 20(5), 2006.
- [9] Pianta,M., Lucchese,M.,Nascia, L..What Is to Be Produced? The Making of a New Industrial Policy in Europe [R]. RLS Office Brussels,2016.

第五章 中国的产业政策:发展、现状与特征

20 世纪 80 年代中期,政府主导的市场经济模式(即所谓东亚模式)在国内得到较为普遍的认同,其以政府为主导的选择性产业政策模式颇受推崇,以这种产业政策模式来主导产业发展乃至经济发展,既保留了政府对经济发展的大量干预,同时也有能引进市场机制。因而,产业政策作为当时各方都能接受的政策模式和政策工具,成为中国政府推动计划经济向市场经济渐进式转变的重要方式。20 世纪 80 年代末,中国开始推行产业政策,逐渐成为实施产业政策比较多的国家,产业政策以各种理由广泛存在于许多领域中。进入 21 世纪以后,特别是 2003 年以来,中国政府加强了对微观经济的干预(吴敬琏,2009),进一步强化了选择性产业政策的运用,政策几乎涵盖所有产业。2008 年国际金融危机以来,各国都加强了产业政策的应用,中国亦进一步加强了产业政策的应用以应对冲击。

第一节 中国产业政策的缘起和发展

一、中国产业政策的初步尝试(1987-1993 年)

20 世纪 80 年代,日本战后经济发展取得的成就引起世人瞩目,当时部分学者(例如 Johnson,1982;Amsden,1989)研究指出政府通过产业政策积极干预经济造就了“日本奇迹”,这些学者的论著并引起各方关注,其中也引起了中国政府的关注。1987 年,国务院发展研究中心在赴日本通产省考察以后,撰写了一份研究报告题为《我国产业政策的初步研究》,并于 1988 年 3 月上报给了当时的中共中央领导人,建议中国引进日本在战后采用的产业政策来执行这一任务。研究报告指出:“产业政策是许多国家实现工业化工程中推行的一整套重要政策的总称。一些实施产业政策得力的国家在发展和国际竞争中卓有成效。日本、南朝鲜等国家和地区通过产业政策实现‘竞争’与‘干预’相结合经济体制的经验值得我们重视”,“产业政策不仅可以用配套的政策协调各项宏观经济控制手段,为实现资源最优配置服务,而且可以通过其促进产业关联和组织的作用推动企业搞活和劳动生产率提高”。

报告指出:“产业政策是扶植各个时期战略产业(或产业群)的发展,最大

限度地享受后发性利益，实现国家工业化目标超赶先进国家的政策。产业政策是经济发展的核心政策，通过其协调财政、金融、税收、外贸、外汇、技术、人才政策的制定和实施，形成产业政策体系”。产业政策的目标是“实现产业结构、技术结构和出口结构的合理化”，政策体系包括“产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策和进出口政策等”。产业结构政策，“对某种（某几种）产业的生产、投资、研究开发、现代化和产业改组进行促进，而对其他产业的同类活动进行抑制”，以“实现产业的高度化”。产业组织政策则是“建立高度技术基础上的大批量生产机制”，形成“以大企业为核心的分工协作网络”，实现“组织高效化”。

1987年，“国家调控市场、市场引导企业”意见被当时的中央领导人所接受，成为当年10月召开的中国共产党第十三次全国代表大会的基调，十三大政治报告明确提出“新的经济运行机制，总体上来说应当是“国家调节市场，市场引导企业”的机制。国家运用经济手段、法律手段和必要的行政手段，调节市场供求关系，创造适宜的经济和社会环境，以此引导企业正确地进行经营决策。实现这个目标是一个渐进过程，必须为此积极创造条件”。可能是由于这样的产业政策为“国家调节市场”提供了有力的政策手段，制定我国产业政策的意见很快就得到领导人的认可，并责成国家计划委员会负责执行（吴敬琏，2016）。1988年，国家计划委员会成立产业政策司。

1989年3月，国务院发布《国务院关于当前产业政策要点的决定》，这是中国第一部以产业政策命名的政策文件。《我国产业政策的初步研究》这一报告在中国产业政策史上的颇有影响，在随后发布一系列产业政策中，甚至最近发布的产业政策中，都能看到这份报告的提出的政策逻辑、思路。《国务院关于当前产业政策要点的决定》，其中明确提出，“制定正确的产业政策，明确国民经济各个领域中和支持和限制的重点，是调整产业结构、进行宏观调控的重要依据”，“当前和今后一个时期制定产业政策、调整产业结构的基本方向和任务是：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，增强经济发展的后劲；同时控制一般加工工业的发展，使它们同基础产业的发展相协调”。

《国务院关于当前产业政策要点的决定》，制定了当时产业的发展序列，并明确指出“当前的产业发展序列，是各部门、各地区执行产业政策的基本依据，

也是各项经济政策的导向目标。由于同一产业在社会再生产各个领域中的状况往往不同，需要采取不同的政策。因此，产业发展序列要按社会再生产的不同领域分别排列”。在这一政策文件中从生产领域、建设领域、外贸领域、改造领域四个方面制定了各主要产业的发展序列。作为该政策文件附件一同发布的还有《当前的产业发展序列目录》，这一目录详细列出了以上四个领域重点支持、严格限制与停止生产的产业、产品（与工艺），这在后来一系列的《产业结构调整指导目录》中都形成了固定的模式，《产业结构调整指导目录》分成鼓励、限制与淘汰类。

《国务院关于当前产业政策要点的决定》在政策措施方面，主要采用了计划经济的方式，这与当时“有计划的商品经济”的主基调是相一致的。政策实施第一条，“各部门、各地区要根据产业发展序列的要求，压缩固定资产投资、调整产业结构、引导外资流向，并结合财力、物力的可能，安排年度计划和“八五”计划”。第二条，则是要求银行根据产业发展序列的要求，制定相应信贷政策，要求银行从“限制的产业中抽回资金，投入到支持的产业中”，并要求“国家计委要会同财政部、银行，根据产业发展序列要求，制订固定资产投资贷款优先顺序”。第四条则要求物价部门“按照产业发展序列的要求，改进对重要商品的价格管理办法”。第五、第六条则是要求相应部门优先满足重点支持产业在外汇、交通、电力及物资资料上的需求，第七条则是突出规模经济，“要按照规模经济 and 专业化协作的原则进行生产和建设，避免低水平的重复和地区趋同化的倾向”。此外，政策实施的第三条是要求制定与发展序列相适应的税收政策，第八条是对乡镇企业的要求，第九条是对地方政府及计划部门实施政策的要求，第十条则是要求“尽快制定与产业政策有关的法律、法规”。

二、市场经济体制改革与产业政策的发展（1994-2002年）

1994年4月国务院发布的《90年代国家产业政策纲要》，是在中国产业政策史上第二部具有重要影响的产业政策。1993年11月，党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，随后中国开始全面推进社会主义市场经济体制改革。《90年代国家产业政策纲要》正是在这样的背景下制定的，该政策已具备以市场经济体制为基础产业政策模式的雏形。

《90年代国家产业政策纲要》明确提出，制定国家产业政策必须遵循“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”的原则。其政策要点主要包括六个方面的内容：一是大力发展农业和农村经济，增加农民收入；二是切实加强基础设施和基础工业，主要是要加强交通运输业、通信业、能源工业（重点是煤炭、石油和电力）、水利行业的基础建设与发展；三是积极振兴支柱产业，主要是加快机械电子、石油化工、汽车制造和建筑业的发展，使它们成为国民经济的支柱产业；四是积极发展对外经济贸易，调整贸易结构，发挥比较优势，大力提高出口效益，鼓励进口新技术和相关的设备、关键零部件；五是产业组织、产业技术和产业布局政策，产业组织政策旨在促进企业合理竞争、现规模经济和专业化协作，产业技术政策方面旨在促进应用技术开发、鼓励科研与生产相结合、加速科技成果的推广、推动引进和消化国外的先进技术，产业布局政策旨在逐步缩小经济发达地区与欠发达地区的差距、形成地区间专业化分工协作；六是产业政策的制定程序和实施，明确提出建立国家产业政策审议制度，由国家计委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，由国家计委会同有关部门报国务院批准后发布执行。

《90年代国家产业政策纲要》对于中国产业政策的影响颇为深远，后续我国制定实施的产业政策在很大程度上延续了其政策模式和政策思路。以产业组织政策为例，《90年代国家产业政策纲要》明确提出，“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；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”。在《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中，明确提出传统行业“鼓励企业并购，形成以大企业集团为核心，集中度高、分工细化、协作高效的产业组织形态”。

随后，中国发布了《汽车工业产业政策》（1994年）、《水利产业政策》（1997年）、《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》（1998年版、2000年修订）、《当前优先发展的高技术产业化重点领域指南》（1999年版、2001年版）、《鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》（2000）等一系列产业政策。

从总体来看,在这一期间,政府通过产业政策的实施不断减少了对于微观经济的计划管理或干预;并且由于产业政策不像计划管理那样具有很强的约束性,不当的产业政策干预相对容易被突破和调整。从这个角度来看,产业政策因其灵活性与不断释放微观经济活力,在很大程度上促进了产业发展及产业结构调整。

三、宏观调控的强化与产业政策的演进:(2003-)

2003 年以来,中国强化了产业政策的应用。随着政府对企业微观经济活动的行政干预,在“宏观调控”的名义下明显加强,“宏观调控要以行政调控为主”成为正式的指导方针(吴敬琏,2009),而产业政策成为行政调控的重要方式。先后发布《促进产业结构调整暂行规定》、《国家产业技术政策》、《产业结构调整指导目录》等产业政策纲要性文件;对于具体行业而言,相继制定了钢铁、电石、水泥、煤炭、铝、电力、纺织等行业的结构调整政策;《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》与《船舶工业中长期发展规划》的陆续颁布则标志着对单个产业发展进行全面、系统政策干预的逐渐成熟。

2003 年以来,部分行业的产能过剩问题引起政策部门的高度关注,政府相继出台了一系列的产业政策以抑制这些行业的盲目投资和产能过剩。例如:2003 年 11 月,国家发展改革委员会等部门共同制定的《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》;2006 年,国务院发布《国务院关于加快推进产能过剩行业结构调整通知》,随后,国家发展改革委出台了《国家发展改革委关于汽车工业结构调整意见的通知》、《关于钢铁行业控制总量淘汰落后加快结构调整的通知》等政策;2009 年 9 月,国家发展改革委出台《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展的若干意见》,以治理钢铁、水泥、平板玻璃等行业的产能过剩问题。2013 年 10 月,国务院又发布了《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》;2016 年 2 月,国务院发布《国务院关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》、《国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》。

2008 年,国际金融危机对于中国经济亦产生了强烈冲击,作为针对国际金融危机以及中国面临的严峻经济形势,2009 年 1 月 14 日,国务院会议首先审议

通过了汽车、钢铁产业调整振兴规划,随后国务院又先后通过了纺织、装备制造、船舶、电子信息、石化、轻工业、有色金属和物流业等八个产业的调整振兴规划,与之配套的实施细则多达 160 余项,涉及到产业活动的各个方面。重点产业调整与振兴规划集中体现了我国产业政策的基本思想、政策措施偏好和发展趋势,是此前产业政策的集成和发展,构建起比较全面、系统的产业政策体系。它的颁布实施,在某种程度上意味着政府部门进一步强化了产业政策的运用。作为应对国际金融危机政策组合的一部分,中国加快培育和发展新兴产业,2010 年 9 月,国务院颁布了《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》,将战略性新兴产业的概念进行了界定并选择了节能环保、新一代信息技术等七个产业作为战略性新兴产业。2012 年 7 月,国务院又发布了《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》,对重点发展领域及其重点发展方向、主要任务、重大工程进行了部署。

近年来,我国的产业政策更为注重创新驱动发展、新兴技术在工业中的应用。2015 年中国出台的《中国制造 2025》集中体现了这一新的特征。《中国制造 2025》,是新一轮科技革命和产业变革与我过加快转变经济发展方式的大背景下制定的,旨在“制造业大而不强,自主创新能力弱,关键核心技术与高端装备对外依存度高,以企业为主体的制造业创新体系不完善”等方面的问题。

《中国制造 2025》以“创新驱动,质量为先,绿色发展,结构优化,人才为本”为基本方针,创新被放在了最重要的位置上。《中国制造 2025》秉承“市场主导,政府引导”,“立足当前,着眼长远”,“整体推进,重点突破”,“自主发展,开放合作”的基本原则,更加注重发挥市场在资源配置中的决定性作用,以及在更高层次上对外开放。而在战略任务和重点方面,一是要提高国家制造业创新能力;二是推进信息化与工业化深度融合;三是强化工业基础能力;四是加强质量品牌建设;五是全面推行绿色制造;六是大力推动重点领域突破发展;七是深入推进制造业结构调整;八是积极发展服务性质制造和生产性服务也;九是提高制造业国际化发展水平。

在政策工具选择方面,《中国制造 2025》越来越重视注重改革和良好环境的营造。《中国制造 2025》明确提出,“建设制造强国,必须发挥制度优势,动员各方面力量,进一步深化改革,完善政策措施,建立灵活高效的实施机制,营造良

好环境；必须培育创新文化和中国特色制造文化，推动制造业由大变强”。其战略支撑与保障主要有八个方面的内容：第一，深化体制机制改革；第二，营造公平竞争市场环境；第三，完善金融扶持政策；第四，加大财税政策支持力度；第五，健全多层次人才培养体系；第六，完善中小微企业政策；第七，进一步扩大制造业对外开放，第八，健全组织实施机制。在政策组织实施机制方面，《中国制造 2025》也有新的特点，强化了政策实施过程中的监测与评估，它明确提出“建立《中国制造 2025》任务落实情况督促检查和第三方评价机制，完善统计监测、绩效评估、动态调整和监督考核机制。建立《中国制造 2025》中期评估机制，适时对目标任务进行必要调整”。随后，相关部门还发布了 11 个配套的实施指南、行动指南和发展规划指南，包括国家制造业创新中心建设、工业强基、智能制造、绿色制造、高端装备创新等 5 大工程实施指南，发展服务型制造和装备制造业质量品牌 2 个专项行动指南，以及新材料、信息产业、医药工业和制造业人才 4 个发展规划指南。

第二节 当前中国产业政策的类型、层级与主要政策工具

一、中国产业政策的类型

中国的产业政策体系由产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策、产业布局政策与对外开放政策组成。以《中国制造 2025》为例,就包括了产业结构政策,如支持新一代信息技术、高档数控机床和机器人等新兴产业及生产性服务业的发展,支持传统产业的质量提升以及延价值链升级;产业技术政策,如加强关键核心技术研发,提高创新设计能力,完善国家制造业创新体系,持续推进企业技术改造等;产业组织政策,如促进大中小企业协调发展,培育一批核心竞争力强的企业集团等;产业布局政策,如制定和实施重点行业布局规划,调整优化重大生产力布局等;对外开放政策,如提高制造业国际化发展水平,进一步扩大制造业对外开放等。

在中国,产业结构政策是整个政策体系的核心,产业结构调整的表达实际上还包括了产业布局、产业组织与产业技术政策。《促进产业结构调整暂行规定》(2005)在第二章“产业结构调整的方向和重点”的内容包括四种类型的产业政策,

“巩固和加强农业基础地位，加快传统农业向现代农业转变”，“加强能源、交通、水利和信息等基础设施建设”、“以振兴装备制造业为重点发展先进制造业”，“加快发展高技术产业”，“提高服务业比重，优化服务业结构”，这是产业结构政策；“优化产业组织结构，调整区域产业布局”则是产业组织政策与产业布局政策；“大力发展循环经济”，“增强自主创新能力，努力掌握核心技术和关键技术，大力开发对经济社会发展具有重大带动作用的高新技术，支持开发重大产业技术，制定重要技术标准”，则是产业技术政策内容。而在《中国制造 2025》之三“战略任务和重点”的第七条“深入推进制造业结构调整”的表述中，就包括“持续推进企业技术改造”，“稳步化解产能过剩矛盾”，“促进大中小企业协调发展”，“优化制造业发展布局”四个方面的内容，产业技术政策、产业组织政策、产业布局政策也都涵盖在产业结构调整或者产业结构政策中。

二、中国产业政策的层次

从产业政策发布的主体、政策的效力、政策之间的联系来看，中国的产业政策可以分为三个层次，第一层次是由国务院颁布的产业政策；第二层次是国务院各部委颁布的产业政策；第三层次是各级地方政府及其部门所颁布的产业政策。

国务院颁布的产业政策。国务院颁布的产业政策，主要着眼于国民经济与产业发展的长远性、战略性、全局性的问题，以及针对对于国民经济及产业发展带来严重影响的问题。例如《中国制造 2025》、《新一代人工智能发展规划》与《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》主要针对发展中的长远性、战略性问题，《促进产业结构调整暂行规定》则是针对全局性问题及基础性政策问题；《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》针对产能过剩问题，认为产能过剩问题会对于国民经济与部分行业的健康稳定发展带来较为严重的不利影响。国务院发布的产业政策一般是综合性的纲要文件，有时候也会针对某些重要行业出现的迫切性问题，例如《国务院关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》、《国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》。国务院发布的产业政策最为权威，但国务院发布的政策往往是方向性、原则性、目标性、纲要性、任务分配性的，需要政策涉及到的部委及地方政府制定细化的政策。国务院发布的政策多以《规划》、《意见》（或指导意见）、《规定》、《通知》等文件形式

发布。

部委颁布的产业政策。部委颁布的产业政策中，有由单个部门颁布的产业政策与多部门联合发布的产业政策，由多部门联合发布的产业政策则是涉及多个部门职能。部门发布政策的组成大致有两类：第一类，落实或者国务院细化国务院颁布的政策，例如，《中国制造 2025》的配套政策中，《国家制造业创新中心建设工程实施指南》、《工业强基工程实施指南》、《智能制造工程实施指南》、《绿色制造工程实施指南》、《高端装备创新工程实施指南》由工业和信息化部、国家发展改革委、科技部、财政部联合发布；再如工业和信息化部发布的《部分产能过剩行业产能置换实施办法》则是落实《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》而制定的。第二类，部门职能范围内制定的政策，或者部门日常性工作中定期发布或者修订的政策，前者有工业和信息化部发布的一系列行业准入政策或者生产经营规范，后者如《产业结构调整目录》，是国家发展改革委根据国务院颁布的《促进产业结构调整暂行规定》而定期（制定或修订）发布，还有工业和信息化部发布的《钢铁工业调整升级规划（2016—2020年）》等行业发展的五年规划。

地方政府及其部门发布的产业政策。地方政府制定产业政策，一是为了落实国务院及国务院部委制定的产业政策，例如各地区为落实《中国制造 2025》制定了相应的产业政策，例如湖南省政府发布的《湖南省贯彻〈中国制造 2025〉建设制造强省五年行动计划（2016-2020年）》、浙江省人民政府发布的《中国制造 2025 浙江行动纲要》；二是各地区根据自身具体情况制定的产业政策，例如贵州省政府发布的《关于支持健康养生产业发展若干政策措施的意见》、《贵州省健康养生产业发展规划(2015-2020年)》。

三、中国产业政策的主要工具

目录指导。长期以来，目录指导就是中国产业政策的一项重要政策工具。《当前优先发展的高技术产业化重点领域指南》（最近的版本 2011 年版，新的版本正在酝酿制定中），《产业结构调整指导目录》（最近的版本是 2011 年版，2013 年进行了修订）进一步详细分列了鼓励类、限制类和淘汰类的目录。2009 年以来推行的重点产业调整与振兴规划中，将调整《产业结构调整指导目录》和《外商

产业投资产业指导目录》(最近一版为 2017 年版)作为两项重要的内容。在中国目录指导远远不只是“指导”那么简单,而是直接与项目审批或核准、信贷获取、税收优惠与土地优惠政策的获取等紧密相关,同时限制类目录和淘汰类目录具有强制性实施的特性。因而,在中国的产业政策中,目录指导是具有强烈直接干预市场性质的政策措施。

投资核准(审批)与市场准入。2004 年《关于投资体制改革的决定》、《企业投资项目核准与备案管理办法》(之前是依据《企业投资项目核准暂行办法》、《政府核准投资项目管理办法》)、《政府核准的投资项目目录》则为政策部门审核和管理各产业内的企业投资提供了依据,这种投资核准也成为推行产业政策的重要措施。在《钢铁产业发展政策》和《汽车产业发展政策》中,投资核准和行业准入具有重要作用。产业发展政策中,是否获得投资核准是严控土地和贷款的唯一标准。2006 年的《国务院关于加快推进产能过剩行业结构调整通知》、2009 年颁布的《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展的若干意见》和 2013 年颁布的《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》中,严格行业准入、严格项目审批和严格控制固定资产投资作为极为重要的政策措施。2009 年以来,国家发展改革委与工业和信息化部共出台了数十个行业的准入条件(政策)或生产经营规范。在这些政策中,政府对行业准入的行政管理显著加强,制定了严格的管理程序,政府在行业准入上除环境、安全方面的规定外,还对设备规模与工艺、企业规模、技术经济指标方面设定了一系列详细的准入条件。需要进一步指出的是,符合核准条件和准入条件并不必然被政策部门准入或者核准,政策部门在采取这两个手段时具有比较大的自由裁量空间,更接近于审批的性质。

强制淘汰落后产能或者强制关停产能。强制淘汰落后产能成为推行产业政策极为重要的措施。虽然淘汰落后产能包含在此前的产业发展政策和抑制部分行业产能过剩政策中,但这种措施只有通过行政体制的强力推动,才会具有一定的效力。2009 年以来,政策部门越来越重视淘汰落后产能工具的使用,并强调通过行政问责制保障淘汰落后产能工作的实施。在 2010 年 2 月颁布的《国务院关于进一步加强淘汰落后产能工作的通知》中,淘汰落后工作被赋予了极为重要的意义,强调“采取更加有力的措施,综合运用法律、经济、技术及必要的行政手段”,并进一步加强了问责制的实行和行政上的组织领导。强制淘汰落后产能政策或者

强制关停产能政策得到强而有力的执行，是在 2016 年 2 月国务院发布《国务院关于钢铁、煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》之后，国家发展改革委制定了各省去产能的任务目标，并通过巡查、暗访等形式严厉督促各地区去产能工作，去产能任务和目标得到了有力的执行。

土地政策。在中国产业政策中，土地政策扮演着十分重要的角色。《促进产业结构调整暂行规定》第十二条规定，“《产业结构调整指导目录》是引导投资方向，政府管理投资项目，制定和实施财税、信贷、土地、进出口等政策的重要依据”。产业政策鼓励发展的领域或项目，意味着更容易获得工业土地以及价格上的优惠。

《国土资源部国家发展和改革委员会关于发布实施<限制用地项目目录（2012 年本）>和<禁止用地项目目录（2012 年本）>的通知》里明确指出，“依据《产业结构调整指导目录（2011 年本）》（国家发展改革委令 9 号）和国家有关产业政策、土地供应政策，国土资源部、国家发展改革委制定了《限制用地项目目录（2012 年本）》和《禁止用地项目目录（2012 年本）》（以下分别简称《限制目录》和《禁止目录》）”，“凡列入《限制目录》的建设项目，必须符合目录规定条件，国土资源管理部门和投资管理部门方可办理相关手续”，“凡列入《禁止目录》的建设项目或者采用所列工艺技术、装备、规模的建设项目，国土资源管理部门和投资管理部门不得办理相关手续”。

财政补贴。在中国的产业政策中，财政补贴政策应用十分广泛，有投资补贴、研发补贴、科技成果产业化补贴、技术改造贷款贴息或补贴、环境保护投资补贴、消费补贴、产能退出的奖补政策等等。例如，2016 年以来去产能政策，中央政府安排了 1000 亿专项奖补资金；金太阳示范工程项目实施四年补助资金约 200 多亿；近五年来纯电动车购置补贴金额超 1000 亿；工业和信息化部主导的产业振兴和技术改造专项资金，为技术改造固定投资补贴。中国地方政府层面为吸引投资和推动本地经济发展，也常常采用各类补贴政策。中国产业发展的财政补贴令人关注，由于财政支出具体细目并不公开，其规模很难进行准确估计。根据汪德华（2018）指出，可以统计出加总的经济建设类财政支出，经济建设支出主要包括两类，一类是基础设施建设，这可以认为是对企业发展的间接支持；另一类是产业支持支出，在总支出中，我国经济建设支出占比达到 38.67%，其他国家多在 10% 左右，从这个结果看，中国对于产业发展的财政支持规模较大。汪德华

(2018) 估计了广东省 2016 年本级财政支出中，用于产业发展财政资金预算安排情况，合计 121.8 亿元，占本省级财政支出的 12.3%，根据估算其中直接用于支持产业发展的资金应占财政总支出的 10% 以上。

政府出资的产业投资（引导）基金。进入 21 世纪以来，政府出资产业投资基金成为实施产业政策的重要工具。相关部委设立了许多府产业投资基金（产业引导基金、产业发展基金）。例如，国家集成电路产业投资基金，截止 2017 年 6 月规模已达到 1387 亿元；先进制造产业投资基金，首期规模 200 亿元。近些年来，各级地方政府也纷纷仿效出资成立了大量产业投资基金，截至 2016 年，全国各类政府投资基金总规模高达 3.6 万亿元（汪德华，2018）。

税收优惠。中国的税收优惠政策主要有以下几种类型：（1）对于投资的税收优惠政策，例如对于外商投资项目、鼓励类产业政策投资项目的税收优惠政策；（2）鼓励企业采用先进设备的税收优惠政策，例如先进设备进口关税减免、加速折旧政策；（3）鼓励出口的税收优惠政策，例如对于出口企业的出口退税政策；（4）鼓励企业在环境保护设备及技术上投入的税收优惠政策；（5）鼓励企业研发的税收优惠政策，例如研发投入加计扣除政策；（6）对于小微企业的税收优惠政策。

政策性贷款。政策性贷款一直是中国产业政策的一项重要工具。政策性贷款主要包括，对于鼓励出口的行业企业出口提供信贷支持，对于鼓励发展行业的企业海外投资提供信贷支持，对于基础设施项目和基础产业（电力）提供长期低息信贷支持，对于涉及到国家战略的重要产业提供信贷支持（例如信息产业），对于国家级和其他重要园区建设提供信贷支持。中国有三家政策性银行，中国国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行，其中国家开发银行最为重要。2015 年，国家开发银行发放的新兴产业贷款 2530 亿元，近年来国内本土企业的一些重要海外并购由国家开发银行支持。除了政策性银行，四大国有银行也会被要求为产业政策重点支持的行业提供信贷支持。

政府采购。进入 21 世纪以后，政府采购作为一项产业政策工具开始被较多采用。中国政府试图通过政府采购绿色节能产品促进相应产业的发展，通过政府采购国内企业的新产品以促进国内产业的发展，例如，如国家机关事务管理局、财政部、科技部、工信部和国家发改委联合发布的《政府机关及公共机构购买新

能源汽车实施方案》，中央及各省政府制定的首台（套）重大技术装备推广应用政策。

人力资源。中国越来越重视培育和吸引人才，以促进产业的发展。《中国制造 2025》第四部分《战略支撑与保障》的第五条即为“健全多层次人才培养体系”，明确提出“加强制造业人才发展统筹规划和分类指导，组织实施制造业人才培养计划，加大专业技术人才、经营管理人才和技能人才的培养力度，完善从研发、转化、生产到管理的人才培养体系”，在后续的配套实施方案中，专门制定颁发了《制造业人才发展规划指南》。

基础设施及公共服务平台建设。长期以来，中国致力于提供良好的基础设施为产业发展创造良好的外部条件，这包括电信基础设施、高速公路、铁路、港口、基础设施完备的工业园区等。近年来，科技公共服务平台亦成为中国产业政策的重要选项，《中国制造 2025》配套政策里，就有《制造业创新中心建设工程指南》。

第三节 中国产业政策的特征：干预市场与限制竞争

中国的产业政策具有强烈的干预市场、干预与限制竞争的特征。2003 年以来，随着中国政府对企业微观经济活动的行政干预在“宏观调控”的名义下明显加强，产业政策对于市场与竞争的干预得到强化。

中国产业政策强烈干预市场的特征主要表现在两个方面，第一，中国产业政策中广泛采用的目录指导、市场准入与投资核准（备案）、强制去产能（淘汰落后产能），具有强烈的直接干预市场的特征。以近年来去产能政策为例，在 2016 年《国务院关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》直接规定，严禁新增产能，“各地区、各部门不得以任何名义、任何方式备案新增产能的钢铁项目，各相关部门和机构不得办理土地供应、能评、环评审批和新增授信支持等相关业务”；而在同年发布的《国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》，严格控制新增产能，“3 年内原则上停止审批新建煤矿项目、新增产能的技术改造项目和产能核增项目”，在同年国务院发布的《国务院关于发布政府核准的投资项目目录（2016 年本）的通知》明确规定“对于钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃、船舶等产能严重过剩行业的项目，各地方、各部门不得以其他任何名义、任何方式备案新增产能项目，各相关部门和机构不得办理土地（海域、无居民海岛）供应、能评、环评审批和新增授信支持等相关业务”。第二，中国通过产业政策

配置大量资源。中国政府垄断了土地一级市场，通过倾向性的土地政策，促进鼓励类产业（产品、技术）的发展，限制禁止类与限制类产业的发展；中国将大量的财政资源用于产业政策，根据估算支持产业发展的资金应占财政总支出的 10% 以上，截止 2016 年全国政府投资基金已达 3.6 万亿元；中国还通过政策性银行与四大国有银行提供政策性贷款来实施产业政策。

中国产业政策具有很强的干预和限制竞争的特点。中国产业政策限制竞争的特征主要表现在两个方面：

第一，产业政策往往保护和扶持在位的大型企业(尤其是中央企业),限制中小企业对在位大企业市场地位的挑战和竞争。实施这类政策往往以“充分利用规模经济,打造具有国际竞争力的大型企业集团;提高市场集中度,避免过度竞争”为理由。这类政策的做法有:制定有利于在位大型企业的行业发展规划;制定有利于大型企业发展和限制中小企业发展的项目审批或核准条件;制定有利于在位大型企业的准入条件或严格限制新企业进入;在项目审批和核准过程中照顾大企业的利益、优先核准大型企业集团的投资项目,对中小企业的项目进行限制。在钢铁产业、汽车工业的产业政策中,限制竞争的特征尤为突出(江飞涛,李晓萍,2010)。

第二,中国的行政垄断主要是通过相应行业中的准入与投资行政审批来实现的。在《行政许可法》的基础上,国务院先后颁布了《国务院关于投资体制改革的决定》及其附件《政府核准的投资项目目录》和行政法规《指导外商投资方向规定》,国家发改委也相应地制定出部门规章《企业投资项目核准暂行办法》、《政府核准投资项目管理办法》、《企业投资项目核准与备案管理办法》、《外商投资项目核准暂行管理办法》、《外商投资项目核准和备案管理办法》以及《外商投资产业指导目录》,对行政审批制度进行配套完善。依据上述行政法规和部门规章,对企业进入特定产业参与竞争进行行政审批,是各级“投资主管部门”合法实施行政垄断的行政权力(陈林,2017)。

第三,投资核准、市场准入、强制淘汰(去产能)是中国推行产业政策具有较强约束力的重要手段,这些政策手段具有显著排除与限制竞争的特点。2016 年以来,钢铁、煤炭行业去产能政策中,严格禁止新增产能投资、通过行政体系目标责任制强制去产能甚至强制限产的政策(煤矿 276 天生产),都具有非常

强的排除与限制竞争的特点。2017年，黑色金属冶炼与压延加工业主营业务收入利润率高达5.07%，是仅次于2007年的历史高点；煤炭开采与洗选业主营业务收入利润率高达11.63%，也是接近历史最高水平。在这种情况下，国家发展改革委确定2018年钢铁行业去炼钢产能3000万吨、煤炭行业去产能1.5亿吨的目标。这种去产能政策的正在逐渐演变成政府主导的卡特尔模式。

第四，中国产业政策是典型的选择性、特惠型的产业政策模式，这种政策模式往往有违公平竞争的基本原则。中国产业政策中的这种选择性并不显著表现为对具体产业的选择和扶持，而是更多的表现为对各产业内特定技术、产品、工艺、特定企业、特定地区的选择和扶持。中国选择性、特惠型的产业政策特征，还体现在对于特定企业、特定园区（地区）的倾斜性扶持。例如，钢铁、汽车、煤炭等许多行业的产业政策强调“打造（本土）大型企业集团，提升国际竞争力”、扶持“龙头企业”做优做强，都是将补贴、准入、税收优惠、低价土地等政策资源倾斜性导入特定企业。示范园区、科技园区、开发区等政策则是将政策资源倾斜性地导入特定园区或地区。已有的研究表明（耿强、胡睿昕；2013；孔东明等，2013，等）中国的补贴政策具有很强国有企业偏好、大规模偏好、出口偏好，国有企业或大规模企业获得补贴的概率要远远高于民营企业及中小企业，大企业、出口企业获得补贴的强度也要高于中小企业或者不出口的企业。在信贷配置方面的产业政策一直就倾向于支持国有企业，政策性贷款也倾向于提供给国有企业、大企业。为了鼓励扩大外贸出口，中国成立出口加工区，区内企业除了销售出口退税政策外，还能享受到地方政府提供的企业所得税与水、电、气等优惠政策（陈钊和熊瑞祥，2015）。

第五，各级地方政府制定实施有利于（或保护）本地企业的产业政策。2001年以来，中国政府大力推动国内市场的一体化，地方保护主义尤其是产品市场分割情况得到较为有效的治理。但是，仍需看到中国地方政府的地方保护主义仍然是导致不公平竞争、甚至是限制与排除竞争的重要原因。地方保护主义行为主要是借助地方产业政策来实现的。地方政府出于发展本地经济、就业、财政与政绩方面的考虑，往往采用低价供地、税收优惠、投资补贴、提供廉价能源等手段支持本地企业发展，在本地企业遭遇危机时提供大量财政补贴或者减免税额、干预金融体系继续提供信贷支持，这些行为严重阻碍市场的公平竞争。地方政府在政

府采购、公共工程招标过程中制定有利于本地企业的标准、向本地企业倾斜，要求本地国有企业采购本地企业产品，节能产品或者新能源产品补贴仅针对本地企业生产产品，这些违背公平竞争原则的政策是当前常见的地方保护行为。部分地方政府环境保护执法中纵容本地企业，部分企业违规排污，在很大程度上也会造成不公平竞争。

第四节 中国模式产业政策带来的不良政策效应

中国干预市场与限制竞争的产业政策模式带来了一系列的不良政策效应，主要表现为以下几个方面：

第一，采取广泛干预微观经济与市场竞争的产业政策，带来较为严重寻租和腐败行为，加剧收入分配的不平衡，并降低整体经济体系的活力。对微观经济的广泛干预，极大地扩大了行政力量选择性配置资源的能力和手段，在破坏公平竞争的同时，强化了中国的寻租活动的制度基础，寻租规模亦不断扩大，腐败现象更加严重（吴敬琏，2010）。规模巨大的租金总量显著加剧了中国社会的贫富差距，大量租金的存在还扭曲了企业的行为，诱导企业经营者将更多的精力配置于寻租活动，相应的减少了适应市场、降低成本、提高产品质量、开发新产品等方面的努力，进而降低了整体经济体系的微观活力（王小鲁，2013）。例如在中国纯电动车购置补贴、“金太阳”工程本文第五章的研究也表明了这一点，对于国企的倾斜性支持政策会降低行业的研发投资水平。

第二，对于效率提升带来了极为不利的影 响。干预竞争与限制竞争的产业政策，使得优胜劣汰机制难以有效发挥作用，导致中国制造业跨企业配置效率低下。根据 Brandt 等人（2009）研究，如果中国制造业部门跨企业资源配置效率达到美国的水平，那么，中国制造业部门的全要素生产率将增长 30%—50%。龚关等人（2013）的研究也印证了这一点。这意味着，跨企业资源配置效率的低下，是中国生产部门全要素生产率增长的重要障碍。根据李平等人（2012）的研究表明，中国在汽车、钢铁、石化等重要行业实施严格的投资审批、核准政策及市场准入政策，具有限制竞争、扶大限小的特征，采用工业企业微观数据的实证研究表明，这些政策使得汽车、石化、钢铁、船舶等行业中优胜劣汰机制严重受阻，对行业内跨企业配置效率的恶化，对于行业效率的提升产生了显著的负面影响。这表现在以下三个方面：（1）在位大企业由于受政策扶持且缺乏竞争压力，生产效率偏

低且改进缓慢,但市场份额却不断扩大;(2)一些具有较高生产效率且效率改进速度较快的中小企业或新进入企业,但受政策限制却难以进一步成长和扩大市场份额;(3)由于市场竞争受限,一些低效率的企业长期存活在市场中,不能被淘汰出市场。还需要指出的是,不必要的投资审批和核准(除生态环境保护之外)还阻碍了企业对市场需求增长和结构变动做出迅速反应,给企业经营以及产品结构调整带来困难,也带来设租、寻租等一系列问题,进一步降低行业整体效率。黄少卿、陈彦(2017)的研究表明政府补贴是导致中国僵尸企业大量存在的重要原因。

第三,目录指导成为政策部门以自身的判断和选择来代替市场机制的工具,破坏了不同产品、不同产业企业对于生产要素的公平竞争,导致资源的误配。目录指导实质上是政策部门从各个行业中挑选出需要重点发展的先进技术、工艺和产品进行扶植,并挑选出落后的技术、工艺和产品进行限制和淘汰,需要政策部门对上百个细分行业中众多技术、工艺和产品的前景、经济性与市场能够进行准确的判断和预测,而这是一项政策部门根本不可能完成的工作。目录指导政策制定和实施中往往超越我国经济发展阶段而片面追求发展高新技术产品和工艺,同时把本来具有市场需求的产能看作落后产业并加以淘汰。例如,近年来多晶硅、风电设备制造业的眼中的产能过剩问题,钢铁行业部分高端产品设备能力过剩问题;以及前些年由于限制线材、螺纹钢产能等低端产品的政策,导致建筑钢材市场供应相对短缺。

在战略性新兴产业,大量补贴生产企业,还导致部分新兴产业过度投资,并频繁遭遇贸易摩擦。近年来,战略性新兴产业是政策扶持的重点,对于新兴产业企业的财政支持和税收优惠则是重中之重,地方政府更是采取低价供地、直接提供财政补贴等方式大力推动战略性新兴产业发展。然而,这种过于注重补贴生产企业的措施,直接导致多晶硅、风电设备等新兴行业出现比较严重的产能过剩,并导致太阳能电池板、风电设备等产品相继在欧、美市场遭遇“双反”调查。更为重要的是,对于生产企业和生产环节提供大量补贴还会诱发企业的寻租行为,而不是把更多的投入放在研究开发和技术工艺的改造升级上,这也会使得新兴行业中企业在国际竞争中更依赖以政府补贴和低污染排放标准所带来的所谓低成本竞争力。

第四,当前中国部分行业通过实施严格管制准入与投资的产业政策,维持着较为严重的行政性垄断。行政性垄断行业的效率提升缓慢,且有进一步恶化的趋

势，并对于下游行业的发展、整个国民经济效率的提升与健康发展带来较为严重的不利影响（于良春，张伟，2010；伍晓鹰，2013；江飞涛等，2014；刘明康、陈永伟，2016）。过高的市场价格和额外的经济利润只造福少数受行政垄断权力保护的在位企业，伤害的却是全体消费者与没有特权的企业及其职工。行政垄断还严重危险到社会公平，根据吴敬琏提供的数据，2008 年我国垄断性行业员工占全国就业人群的 8%，而工资却占全国工资总额的 50%，最高行业平均收入与最低行业平均收入的差距的高达 15 倍。崔友平（2015）的研究也印证了这一点。

第六章 中国产业政策对全要素生产率增长作用机制的研究——基于特惠模式的视角

第一节 引言

无论是在经济学理论上，还是在经济政策的实践上，产业政策无疑都是最具有争议性的话题之一。当下，全球经济仍然没有摆脱 2008 年国际金融危机的震荡，各国政府积极寻找新的增长空间，产业政策正在令人瞩目地走向复兴（Stiglitz et al., 2013）。奥巴马政府为重新确立世界制造业强国领军地位，出台了一系列鼓励再工业化、制造业回归、先进制造伙伴、国家创新等战略和政策，成立由政府 and 私营部门共同组建的制造业创新中心；美国政府一直对主导国防技术的科研开发活动提供大量补贴。英国的卡梅隆政府也提出要采用适当的产业政策来确立未来经济增长的引擎。欧盟近些年启动“欧盟物联网行动计划”、“欧盟数字战略行动计划”、“欧盟 2020 战略”等，大力支持新兴技术和绿色经济发展。欧盟各成员国也纷纷效仿芬兰和德国的成功经验，重新评估其产业政策。欧盟委员会更是成立了一个单独的部门来帮助各成员国设计和执行产业政策。日本的安倍政府则成立了经济振兴总部，该机构设立产业竞争力委员会，主要任务就是规划促进经济增长的产业政策。

在中国、俄罗斯、巴西、印度、印度尼西亚和尼日利亚等新兴经济体，政策制定者们都在迫切地鼓励新的产业政策思想，希望通过产业政策来实现可持续发展以及创造新的就业机会。例如，俄罗斯总统普京在第三次执政后，提出“新型工业化”基础上的产业政策调整，这种新产业政策不同于苏联时期国家包揽一切的做法，而是将创新政策、结构优化政策和投资政策结合在一起。

尽管产业政策在全球呈现复兴趋势，但是长期以来，人们不仅对“什么是产业政策”缺乏统一、规范的经济学定义，而且对“为什么要实施产业政策”、“产业政策的依据是什么”、“产业政策的效果如何”，也一直缺乏统一的实证认知。

第二节 产业政策与全要素生产率的理论回顾

一、产业政策的内涵、目标与构成

关于到底什么是“产业政策”，多年来学术界一直缺乏统一的、规范的定义。OECD(1975)定义产业政策是关于促进产业增长和效率提升的政策。Curzon Price(1981)提出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 和 Wachter (1981)认为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)指出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)认为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。小宫隆太郎(1988)定义产业政策为政府为改变产业间的资源分配和各种产业中私营企业的某种经营活动而采取的政策，换句话说，它是促进某种产业的生产、投资、研究开发、现代化和产业改组而抑制其他产业的同类活动的政策。Graham (1986)指出产业政策指的是那些以某种方式制造业和服务业的政策。Geroski (1989)认为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，而这些手段偶尔会相互掣肘。Krugman 和 Obstfeld (1991)定义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)提出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)指出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-Peck 和 Frederico (1999)认为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)指出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。

综合学者们的观点，大体上产业政策的内涵包含广义和狭义两个层面(赵昌文等,2016)。广义的产业政策是指影响一国产业发展或竞争力的任何政策(Beath, 2002; Robinson, 2009)。从这个概念出发，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(Warwick, 2013)，通常包括针对影响产业间和产业内资源与要素再配置的政策。而狭义的产业政策则仅指影响产业间资

源和要素再配置的经济政策，即选择性产业政策。

关于产业政策的目标，大体上可以概括为以下几个方面：

一是总体绩效目标。通过系统地实施产业政策，来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。

关于产业政策体系的构成，依据不同的分类标准，我们可以将产业政策体系进行相应的归类与分解：一类是产业间或产业内的资源配置相关的产业政策，例如产业基础设施政策和产业结构政策（包括产业扶持政策 and 产业调整援助政策）等；另一类是与产业组织相关的产业政策，如产业合理化政策和中小企业政策（小宫隆太郎，1988）。

根据产业政策是否具有特定的产业指向（*industrial targeting*），可以将产业政策划分为“横向的产业政策”（*horizontal policy*）（也称为“功能性产业政策”）和“纵向的产业政策”（*vertical policy*）（也称为“选择性产业政策”）。其中，横向的产业政策的目标主要是为产业发展提供宽松的制度环境，或称之为“框架性条件”，例如维持稳定的宏观经济环境，保持生产要素的高流动性和要素市场的良性运转等。横向的产业政策并不意味着它没有一定的产业指向，相反，它也可能针对特定产业来实施，如实施指定产业的投资激励政策，或者特定生产技能政策，还可能为特定部门提供咨询服务（Warwick, 2013）。纵向的产业政策就是狭义的政策，它通常包含两个大类：第一个大类是对具有战略意义的产业提供各种扶持政

策，即通常所说的“选择胜出者”的政策（pick the winners），这也被称作“战略性产业政策”（strategic policy）。一般情况下，这类战略性产业政策针对两种产业来实施：一种是针对幼稚产业的“追赶战略”（catch-up strategy），另一种是针对现有优势产业的“领先战略”（frontier policy）。另一大类垂直型的产业政策是“防御性政策”（defensive policy）或“应激性政策”（reactive policy）。它主要针对的是处于长期停滞或者衰退困境中的产业来实施，以帮助它们有序退出市场，同时减少社会震荡，即日本学者所说的“产业调整援助政策”。

二、国外关于产业政策的实证研究

近期，关于产业政策是否真正促进了产业的发展和生产效率的提高成为学术界关注的热门话题。已有文献从不同角度研究产业政策对增长和效率的影响，研究结果主要分为两方面，一是对产业政策效果的质疑，一是对产业政策的肯定。

较早的研究中，Kruger 和 Tuncer（1982）以土耳其为例，利用实际数据检验了 20 世纪 60 年代贸易保护政策是否真正起到保护幼稚产业的作用，结果发现，那些受到贸易保护的企业并没有呈现单位产出的投入快速下降的趋势，产业政策并没有起到保护幼稚产业的作用。Beason 和 Weinstein（1996）通过研究产业政策实施的典型事实，发现日本的产业政策工具与部门增长率呈现负相关关系，也就是说日本产业指向低增长率的部门而不是高增长率的部门，并没有提高目标部门的 TFP 增长率。迈克·波特（2002）深入研究了日本具有竞争力的成功产业和不具竞争力的失败产业，发现成功的产业大多没有得到产业政策的支持，而失败的产业恰恰是受到较多产业政策的约束，尤其当产业政策限制竞争较多时。Blonigen（2013）通过对 1995-2000 年 22 个国家钢铁行业数据研究发现，对钢铁行业实行产业政策会对下游企业的出口造成不利影响，特别是对那些使用钢铁密集的行业影响更为严重，研究发现，出口补贴和非关税壁垒每增加一个标准差，将会使下游使用钢铁的行业出口竞争力下降 3.6%，对于那些使用钢铁最为密集的行业出口竞争力下降高达 50%。Lee（1996）和 Powell（2005）认为产业政策的直接干预手段在限制竞争和选择性扶持方面会导致相关产业的生产效率降低。对产业政策提出质疑的学者大多数认为，经济的快速发展归功于实行开放措施、鼓励出口的战略以及政府积极推动人力资本投资和提升，而并非是政府在提

升特定产业和技术方面的做法 (Trezise, 1983; Ito, 1994; Krugman, 1997; Heo and Kim, 2000; Wolf, 2007)。也有学者对政府是否可以合理的挑选目标产业、政府掌握信息的完全性以及理性政府假设问题提出质疑 (Krueger&Tuncer, 1982; Klinger and Lederman, 2004, 早在 1974 年, Krueger 就提出政府要实现对经济的有效干预, 至少需具备以下的条件: 以公民利益最大化作为政府的目标函数、完全信息的假设、政策实施的无成本等, 但现实中, 经济发展日趋复杂导致信息广泛散布且难以保证信息质量, 政府干预经济的条件大大超出了政府官员的能力范围。

当然, 另一方面, 也有部分学者研究发现, 实施产业政策在鼓励企业竞争、增加市场运行中信息交换的效率以及激励企业家精神方面对经济发展和生产率的提高起到促进作用 (小宫隆太郎, 1988; 青木昌彦等, 1998; Rodrik, 2004)。对于日本产业政策有效性研究, 部分学者认为日本的经济的发展离不开产业政策的实施 (Johnson, 1982; Little, 1982; Pack, 2000)。Wade (1990) 对中国台湾的产业政策进行研究后, 也得出了类似的结论。近期较有代表性的研究 Aghion 等 (2015) 利用中国工业企业数据库 1998~2007 年的企业层面数据考察了政府补贴和税收优惠等产业政策手段对企业 TFP 的影响, 结果发现如果这些政策手段能够以促进竞争的方式实施, 则能够显著提高企业 TFP。

三、国内关于产业政策的实证研究

中国产业政策以各种形式广泛存在于经济发展的各个领域, 主要表现为对特定行业、特定企业或特定技术等选择性扶植及干预, 围绕这些领域, 已有文献的研究的贡献主要集中在两方面: 一是深入分析产业政策实施的内在机理, 为产业政策实施出谋划策, 二是考察产业政策在促进增长和效率方面的作用, 验证产业政策实施的效果。

已有文献从行业角度分析的较多, 其中较有代表性的观点有: 林毅夫等 (1999) 认为“东亚奇迹”的产生是由于政府在经济发展的不同阶段制定了符合自身比较优势的产业政策, 建议中国也应该结合行业的比较优势制定产业政策。黄先海和谢璐 (2005) 研究了 R&D 补贴政策 and 出口补贴政策对中国汽车产业的影响, 结果发现, R&D 补贴政策优于出口补贴政策, 并建议我国应加大对战略性贸易产

业的 R&D 补贴力度。宋凌云和王贤彬（2013）通过整理中国省份五年规划的重点产业政策信息，实证检验了重点产业政策对生产率的影响，发现地方政府的重点产业政策总体上显著提高了地方产业的生产率。也有学者对产业政策的效果持相反观点，江小涓（1999）指出中国政府的干预型产业政策效果多不理想，许多行业高速发展的过程，伴随着不断突破、摆脱有关部门的干预的过程，如果政府的干预大部分得以实现，这些高速发展行业的发展将受到抑制。李平等（2010）系统评价和探讨了重点产业规划发展中产业政策发挥的作用，发现直接干预市场的产业政策抑制了市场竞争，严重阻碍了钢铁、汽车、石化、船舶等重要行业的生产效率的提高。吴敬琏（2016）在中国经济与国际合作年会提出我国所执行的“选择性产业政策”或叫做“纵向定位的产业政策”是抑制竞争的，违反公平原则的。

从企业视角来看，已有文献从企业层面出发，针对不同的公司行为（融资效率、投资效率、生产率等）分析产业政策对企业发展的影响。陈冬华等（2010）从上市公司股权融资、股权再融资和银行贷款等三个角度考察宏观经济政策与微观公司金融之间的关系。研究发现，政府政策在产业政策支持的公司融资行为中起到了主导作用，并提出，在转型国家的中国，产业政策是公司融资决策的重要因素。黎文靖和李耀淘（2014）以中国 A 股上市公司 2001-2011 年财务数据为例，深入分析了宏观产业政策对公司投资行为的影响及内部机制，发现总体上产业政策并没有显著提升企业投资，而从以产权性质分组情况看，产业政策能够增加民营企业的投资，但使得企业的投资效率下降，这一结果在国有企业中并未体现。陈钊和熊瑞祥（2015）利用 1998-2007 年中国工业企业微观数据，结合倍差法研究发现，出口鼓励政策使得一个城市出口加工区受扶持行业内企业的出口额平均提高约 11%，尤其对那些具有比较优势的行业效果尤为明显，并提出政府在制定鼓励出口的产业政策时应按照本地的比较优势来确定重点扶持的“主导产业”。薛瑞等（2016）以 2001-2015 年 A 股上市公司为例，研究产业政策在不同产权性质企业下实施效果的差异，结果发现，产业政策总体上显著提高了公司融资效率，与国企相比，对民企融资效率的影响更加显著。任曙明和吕镛（2014）通过分析政府补贴与融资约束对中国装备制造企业生产率的影响，发现政府补贴完全抵消了融资约束对生产率的负面效应，政府补贴政策促进了装备制造企业生产率平稳持续增长，当然，也存在少部分企业，政府补贴对生产率增长的作用力较小，提出

政府应该谨慎、有针对性地制定补贴政策。与行业层面类似，不同研究对产业政策的实施效果持不同观点。

从产业政策对特定技术的扶植和鼓励创新方面，赵兰和周亚利（2014）以2009-2011年上市公司数据为样本，研究产业政策与企业创新绩效的关系，研究发现战略性新兴产业的创新投入、创新产出都要高于非战略性新兴产业，但战略性新兴产业的投入产出效率却低于非战略性新兴产业，并提醒政策制定者和投资者不要盲目相信战略新兴产业。余明桂等（2016）通过收集2001-2011年上市公司及其子公司的专利数据，检验了中国产业政策对企业技术创新的影响。研究发现，产业政策能显著提高产业政策扶植行业中企业发明专利数量，尤其在民营企业中更显著。黎文靖和郑曼妮（2016）透过产业政策对技术促进的表象，深入其本质，利用2001—2010年沪深A股上市公司的专利数据，分析中国产业政策对企业创新行为的影响及其内部机理，发现受产业政策激励的公司，专利申请确实显著增加，但只是非发明专利显著增加，单纯追求“数量”而非“质量”，文中提出，只有发明专利申请的增加才能提高企业的市场价值，以及推动技术进步和获取竞争优势的实质性创新才能促进企业发展。

通过对文献的回顾，我们发现目前国内外对产业政策的效果评估并没有形成统一的认识，尤其是关于中国的产业政策对全要素生产率的影响研究缺乏系统性的框架，或者是集中于个别的产业领域，或者是考虑的产业政策变量较少，而且这些实证研究并没有指出产业政策对全要素生产率影响的机制，以及如何改进产业政策的设计使其实现提升经济效率和国家竞争力的目标。

本研究试图以中国的工业行业为研究对象，选择1998年-2012年为研究时期，系统分析国际金融危机之前和之后时期选择性的产业政策对全要素生产率的影响，并揭示其影响机制。之所以以选择性的产业政策为考察对象，一方面是因为在本研究选择的研究时期内中国的选择性产业政策运用是非常普遍的，而选择性产业政策的成本和收益存在很大争议，是支持了幼稚产业（infant-industry）的发展还是通过所谓的“挑选赢家”（pick-winners）反而造成了资源错配；另一方面是因为选择性产业政策的数据相对容易获取，也是之前研究中所普遍采用的。当然，广义的产业政策或者宏观政策显然会对特定行业的增长和效率表现有重要影响，但是一般来说，这些政策设计的初衷并没有明确的产业指向，所以本研究忽

略一些也会对不同行业产生不同影响的重要宏观政策，如货币政策、财政政策、汇率干预、税率的长期变化等。

第三节 中国的产业政策历史回顾

改革开放以来，中国在逐步扩大市场在资源配置中的作用的同时，充分发挥了产业政策在产业结构、布局、组织和竞争领域的重大影响。1978-1991年，中国确立了消费导向型的产业发展战略，产业政策主要致力于恢复产业基础、纠正产业结构，使轻工业得到迅速发展。这个时期，市场经济体制还未完全建立起来，政府在推动产业结构调整 and 产业发展方面发挥着很大的作用，产业政策的措施更多以政府投资、银行信贷、税收和计划等直接干预手段为主，间接干预手段为辅。1980年对轻纺工业安排了20亿元中短期专项贷款和3亿美元买方信贷。1985年以后，对于煤炭、铁路、民航、邮电、石油等能源交通等基础产业和原材料等重化工业，财政在确定“减税让利”体制方面给予特俗的照顾。1986年10月，国务院决定把集成电路、电子计算机、软件、程控交换机列为优先发展的高技术产品，在“七五”期间对这4个行业实行优惠政策：免征产品税、减半征收所得税，免征关键设备和仪器的进口关税，按照销售收入提取10%的研究开发费用，对重大引进工程项目免征进口税。国家在“七五”期间每年拨付1亿元电子发展基金。

1992-2001年，中国继续保持消费导向型的产业发展战略，短缺经济过后，产业政策开始致力于推动产业结构随消费结构升级的协调化、高度化发展。这一时期，市场经济体制逐步建立，产业政策运用大量直接干预的方式逐步减少，导向性的间接干预方式不断增加，综合运用经济、法律、行政等多种手段。1994年颁布了《90年代国家产业政策纲要》，提出加快发展机械电子、石油化工、汽车制造业和建筑业。1997年国务院颁布《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》，制定了鼓励软件和集成电路产业发展的政策，强调淘汰落后产能，到1998年采取财政补贴办法压缩淘汰了1000多万锭落后棉纺锭。1994年出台了《关于企业所得税若干优惠政策的通知》，对高技术企业做出了减免所得税的规定，1999年财政部、国家税务总局财税字[273]号文件通知，对高技术产业实行税收优惠，通知对自行开发软件产品、技术转让、科研资助、高技术产品有关进出口和科研机构专制等5个方面规定了一系列税收优惠政策，以鼓励技术创新

和高新技术产业化。从 1999 年开始增发国债中安排部分资金，主要是采取技术改造贷款贴息形式，专项用于支持重点冶金、机械、有色、石化、纺织企业和军工军转民项目更新设备。

2002-2008 年，国际金融危机发生前，中国经济进入新一轮高增长，重化工发展迅猛，产业发展的战略呈现“重化工业主导”、“消费导向型”与“创新导向型”相结合的特点，产业政策方向主要是解决资源、环境约束问题，并营造有利于科技创新的环境，依托市场和技术两种力量来推进产业发展。2003 年商务部牵头八部门联合制定的《关于进一步实施科技兴贸战略的若干意见》，对高新技术出口产品研发项目给予资金支持，在出口退税方面：2004 年 1 月 1 日起，中国对笔记本电脑、印刷电路等 97 种 HS8 位编码的高新技术产品继续实行 17% 的出口退税率，这些产品的出口额约占全部高新技术产品出口额的 15% 左右(陈瑾玫, 2011)。

2008 年下半年国际金融危机爆发后，为了应对危机，中国政府围绕着保增长、调结构、促升级等目标相继出台了不少产业政策。2009 年初，出台了汽车、钢铁、造船、石化、轻工、纺织、有色金属、装备制造、电子信息、现代物流等十大重点产业调整和振兴规划。2010 年下半年，国务院出台了关于加快培育和发展高端装备、下一代信息技术、节能环保、新能源、生物、新材料、新能源汽车等七大战略性新兴产业的决定，以抢占未来竞争制高点并推动产业结构优化。2015 年，国务院发布了“中国制造 2025”和“互联网+”行动计划，目的是推动中国由制造业大国向制造业强国的转变以及通过互联网改造提升传统产业。

第四节 变量选择与典型事实

一、变量选择与数据构建

本文研究选择性产业政策对工业各行业生产率的影响，其中主要的解释变量行业全要素生产率的增长率、行业总产出增长率来源于中国产业生产率（CIP）数据库（Wu, 2015; Wu and Ito, 2015; Wu et al., 2015; Wu, 2016），CIP 数据库是根

据 KLEMS³⁰方法论来构建的行业投入产出、资本和劳动数据，这一数据库充分考虑了不同类别资本投入和劳动投入的异质性问题，计算全要素生产率增长率是从总产出出发而非增加值，从而考虑了中间投入对全要素生产率的影响，是目前计算中国行业层面生产率方面最科学的数据集。CIP 行业分类基于《国民经济行业分类》（GB/T4754-2002）进行了部分调整，具体对应见附录 A。

本文政策变量的选择基于以下四条原则：第一，选择已有文献中使用频率较高的政策变量，且数据可得；第二，所选的政策变量对经济增长的作用机制应是明确的；第三，与会议或行政指导方针不同，政府在实施这些产业政策时，会付出一定成本；第四，忽略那些实施后会对不同行业产生不同影响的宏观政策。

本文所选择的政策变量的区间为 1998-2012 年，数据主要来源于 1998-2013 中国工业企业数据库、中经网产业数据库、《固定资产投资年鉴》以及 WITS (World Integrated Trade Solutions) 数据库。其中，工业库中数据主要是反映各企业经济运行状况的微观数据，因此，首先需将企业层面数据合并为行业层面数据，按照工业库中各企业两位数行业代码（按 2002GB 分类）以及 CIP 数据库行业分类说明，将工业库中的企业数据合并为按照 CIP 中行业分类的数据。

下面逐一介绍各政策变量的计算方法及数据来源：

（1）补贴（Subsidy）

计算各行业补贴收入占工业总产值的比重*100，作为反映补贴的产业政策变量，数据来源于中国工业企业数据库，其中行业补贴收入为各企业补贴收入的和，行业工业总产值为各企业工业总产值的和。该指标反应行业总产出中补贴收入所占的比重。工业库中 2009、2010、2011 年补贴收入数据缺失，故研究数据中未包含这三年的数据。

（2）税收优惠（Tax）

本文讨论的税收优惠指企业所得税优惠，其计算方法为：1998-2007 年，假设国家法定企业所得税率没有发生过变化，内资企业统一法定税率为 33%，外资企业统一法定税率为 15%。根据工业企业数据库里企业等级注册类型，将 0=民营（集体、私有），1=国有，视为内资企业，将 2=港澳台商控股和 3=外商控股视为外资企业，分别适用不同的法定税率计算其税收优惠（宋凌云和王贤彬，

³⁰ KLEMS 项目是生产率和国际竞争力国际比较项目，由哈佛大学的 Jorgenson 和 Nishimizu 于 1978 年首次提出，它建立在国民核算体系（SNA）基础上，采用总产出生产函数，形成投入产出的分行业数据。

2013)。但宋凌云等文章中的所得税的研究的样本期为 1999-2007 年，而 2008 年开始我国所得税率发生了变动，将外资企业和内资企业的所得税合并，内外资企业的所得税税率均为 25%（吴联生，2009），因此两个时间段应分别计算。参考 Aghion 等（2015）的做法，税收优惠的计算方法为：税收优惠=企业法定适用税率×利润总额-实际应交所得税。根据两个时间段的所得税数据计算各个企业的税收优惠额，并将数据中税收优惠为负的企业去掉，然后再进行行业合并，行业税收优惠为各企业税收优惠的和，行业利润总额为各企业利润总额的和。行业税收优惠额除以行业利润总额，表示各行业利润总额中税收优惠所占的比例。

（3）投资实际到位资金中国家预算资金占比（Budget）

计算各行业城镇投资实际到位资金中国家预算资金所占比重，来反映行业的投资方面的政策指向，数据来源于中经网产业数据库，以及各年度《固定资产投资年鉴》。由于 2000-2002 年《固定资产投资年鉴》尚未公开发布，所以数据中缺乏 1999-2001 年数据。

（4）关税（Tariff）

关税也是政府施行产业政策的一个常用工具，本文关税的数据来源于 WITS 数据库，WITS 的关税数据分为，约定关税（BND）、最惠国关税（MFN）、优惠关税（PRF）以及有效关税（AHS），实际应用中一般采用最后一种关税形式 AHS，也是国际贸易中实际使用的关税，AHS 为 WITS 中的最低关税，如果存在 PRF，则 PRF 为 AHS，如果存在 MFN，则 MFN 为 AHS。按照 WITS 中 ISIC revision3 行业分类查找 AHS 数据，再将该分类与 CIP 行业分类进行逐一匹配。其中关税数据 2012 年数据缺失。

（5）利息率（Interest）

计算各行业利息支出占流动负债总额的比重，可以反应各行业贷款是否享受了贷款利息优惠，数据来源于中国工业企业数据库。行业利息支出和流动负债均是各相应企业数据的加总，其中利息支出为负的企业剔除。

二、典型事实

政府在实施产业政策时往往都会提出促进经济增长的目的，但我国的产业政策实践是否真的体现了这一目的，这是有待证实的。我们首先来看看是否在实施

产业政策前增长率更高的行业享受到了更高的产业政策的保护。表 6-1 给出了 CIP 行业分类中所有工业行业在实施产业政策前的总产出增长率以及相应产业政策变量的年度平均值，可以看出在 1998-2012 年期间，平均增长率最快的行业仪器仪表制造业，在产业政策的获取上面并非是排在前面，除了利息率排第 2 位，其实排位都偏中间。交通运输设备制造业在平均增长率上排第 2 位，在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比这个政策上排第 2 位，利息率排第 3 位，关税排第 4 位，补贴排第 10 位，而税收优惠则排第 22 位，从产业政策变量的排名来看符合该行业在我国产业政策实践中的重要地位。以汽车产业为代表的交通运输设备制造业从改革开放之后就一直是我们的产业政策实践作用的重点行业，在加入 WTO 之前，我国对汽车生产的准入实行严格控制，并且对于进口整车实行高关税下的数量管理，加入 WTO 之后，我国逐步下调汽车进口关税，但是关税税率相对其他行业依然很高，同时开始强调自主创新能力和培育自主品牌，通过财税和参与重大科技攻关项目来实施产业政策。电子通信设备制造业在平均增长率上排第 3 位，但是在产业政策的获取上面并没有获得相应的地位，除了利息率排第 1 位，在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比上排第 5 位，其余政策变量排名都偏后，这一行业是我国市场化程度非常高的一个行业，竞争比较充分。而相对获得产业政策支持较多的电力、热力、燃气及水生产和供应业的平均增长率的排名偏后，其在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比上排第 1 位，补贴上排第 2 位，税收优惠上排第 3 位，在关税和利息率上排名非常靠后。有些国家产业政策实践的重点行业，如金属冶炼和压延加工业、金属矿采选业、化工原料及相关行业等，在平均增长率的表现上是较好的，但有些国家产业政策实践的重点行业，如煤炭开采和洗选业、烟草制品业、石油加工、炼焦和核燃料加工业等，在平均增长率的表现上是较差的。所以，总体来说，产业政策并非都是付诸于增长率高的行业，而且产业政策的组合在跨行业之间并没有表现出一致性，如电力、热力、燃气及水生产和供应业在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比、补贴和税收优惠排名靠前，但是在关税和利息率上排名非常靠后，这种表现与日本在 1955-1990 年的产业政策实践的表现是很相像的，产业政策工具之间缺乏一致性使得资源在行业之间的配置没有明确的目标。

表 6-1 行业的总产出增长率（产业政策实施前）与产业政策的相对水平（1998-2012）

| CIP No | Growth (prior,%) | Subsidy (%) | Tax | Tariff | Interest | Budget (%) |
|--------|------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 22 | 28.39 | 0.24 (14) | 0.13 (21) | 8.69 (12) | 0.020(2) | 1.33(6) |
| 23 | 18.29 | 0.32 (10) | 0.13 (22) | 15.19 (4) | 0.022(3) | 2.70(2) |
| 21 | 17.67 | 0.14 (20) | 0.10 (24) | 7.96 (13) | 0.018(1) | 1.34(5) |
| 20 | 16.85 | 0.20 (17) | 0.14 (17) | 5.04 (18) | 0.024(7) | 0.64(13) |
| 11 | 16.31 | 0.36 (7) | 0.25 (13) | 6.88 (15) | 0.034(19) | 0.28(20) |
| 17 | 15.55 | 0.25 (13) | 0.36 (4) | 4.92 (19) | 0.033(14) | 0.82(11) |
| 19 | 14.85 | 0.36 (8) | 0.31 (9) | 6.71 (16) | 0.023(4) | 1.42(4) |
| 4 | 14.43 | 0.69 (3) | 0.34 (6) | 0.00 (24) | 0.033(15) | 0.52(16) |
| 12 | 13.78 | 0.26 (12) | 0.33 (7) | 5.53 (17) | 0.037(22) | 0.25(21) |
| 14 | 13.54 | 0.35 (9) | 0.45 (1) | 9.99 (8) | 0.036(20) | 0.56(15) |
| 18 | 12.78 | 0.14 (21) | 0.14 (18) | 9.33 (9) | 0.026(9) | 0.20(23) |
| 16 | 12.37 | 0.61 (4) | 0.15 (16) | 12.37 (6) | 0.034(18) | 0.61(14) |
| 10 | 12.30 | 0.10 (24) | 0.13 (20) | 9.03 (10) | 0.027(10) | 0.18(24) |
| 25 | 12.24 | 0.70 (2) | 0.44 (3) | 0.64 (23) | 0.078(24) | 8.01(1) |
| 6 | 12.20 | 0.23 (15) | 0.44 (2) | 21.34 (2) | 0.033(16) | 0.51(17) |
| 15 | 12.17 | 0.19 (18) | 0.28 (10) | 10.59 (7) | 0.029(12) | 0.71(12) |
| 9 | 11.93 | 0.11 (23) | 0.14 (19) | 16.34 (3) | 0.024(6) | 0.25(22) |
| 2 | 10.48 | 1.55 (1) | 0.26 (12) | 2.89 (20) | 0.029(11) | 1.70(3) |
| 7 | 9.64 | 0.39 (6) | 0.27 (11) | 39.90 (1) | 0.023(5) | 1.15(7) |
| 5 | 9.09 | 0.29 (11) | 0.33 (8) | 2.71 (21) | 0.032(13) | 0.45(18) |
| 24 | 7.76 | 0.21 (16) | 0.36 (5) | 8.96 (11) | 0.025(8) | 1.04(8) |
| 8 | 7.45 | 0.16 (19) | 0.15 (15) | 13.65 (5) | 0.034(17) | 0.41(19) |
| 13 | 6.76 | 0.39 (5) | 0.19 (14) | 6.89 (14) | 0.037(23) | 0.92(10) |
| 3 | 3.26 | 0.12 (22) | 0.11 (23) | 2.52 (22) | 0.037(21) | 0.93(9) |

注：补贴在工业企业数据库中缺少 2009-2011 年的数据，故在做平均时未包含这三年；关税缺少 2012 年的数据，故在做平均时未包含 2012 年；行业投资实际到位资金中国家预算资金占比数据来自《固定资产投资统计年鉴》，由于 1999-2001 年的年鉴未出版，且 1998 年的数据口径与之后年份都不同，故在做平均时未包含 1998-2001 年。

将样本期间以 2008 年的国际金融危机为界分为两个子区间：1998-2007 年，国际金融危机之前；2008-2012 年，国际金融危机之后。其中，1998-2007 年期间，经历了国企改革抓大放小和加入 WTO，我国产业政策的着力方向是推动产业结构调整以及支持“重化工业主导”的产业发展战略；2008-2012 年期间，为了应对危机出台了“4 万亿”财政刺激计划，我国政府主要围绕保增长、调结构、促升级等目标来实施产业政策。我们来看看在这两个子区间内，总产出增长率与产业政策变量的关系是否与整个时间有显著的差异。

从 1998-2007 年的数据来看，平均增长率排在前三位的依然是仪器仪表制造业、电子通信设备制造业和交通运输设备制造业，在产业政策变量上这三个行业

的表现与 1998-2012 年的表现一致，仪器仪表制造业只在利息率上排第 2 位，电子通信设备制造业只在利息率排第 1 位，在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比上排第 6 位，交通运输设备制造业在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比上排第 2 位，在利息率和关税上均排第 5 位。而相对获得产业政策支持较多的电力、热力、燃气及水生产和供应业的平均增长率的排名提升到第 6 位，其在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比上排第 1 位，补贴上排第 3 位，税收优惠上排第 3 位。食品行业在税收优惠和关税上排名均为第 2 位，但是平均增长率上相较 1998-2012 年表现变得更差了。类似 1998-2012 年，有些国家产业政策实践的重点行业，如金属冶炼和压延加工业、金属矿采选业、化工原料及相关行业等，在平均增长率的表现上是较好的，但有些国家产业政策实践的重点行业，如煤炭开采和洗选业、石油加工、炼焦和核燃料加工业等，在平均增长率的表现上是较差的。总体来看，1998-2007 年期间与 1998-2012 年期间类似，产业政策并非都是付诸于增长率高的行业，而且产业政策的组合在跨行业之间并没有变现出一致性。

表 6-2 行业的总产出增长率（产业政策实施前）与产业政策的相对水平（1998-2007）

| CIP No | Growth (prior,%) | Subsidy (%) | Tax | Tariff | Interest | Budget (%) |
|--------|------------------|-------------|----------|----------|-----------|------------|
| 22 | 26.09 | 0.24(14) | 0.12(22) | 9.52(12) | 0.021(2) | 1.86(5) |
| 21 | 20.86 | 0.13(21) | 0.09(24) | 8.86(14) | 0.020(1) | 1.60(6) |
| 23 | 19.94 | 0.32(10) | 0.13(21) | 15.99(5) | 0.024(5) | 4.03(2) |
| 20 | 17.15 | 0.22(17) | 0.15(17) | 6.42(18) | 0.025(8) | 0.92(11) |
| 17 | 16.70 | 0.27(12) | 0.41(4) | 5.74(19) | 0.033(17) | 1.03(9) |
| 25 | 16.59 | 0.72(3) | 0.43(3) | 0.90(23) | 0.083(24) | 7.94(1) |
| 11 | 16.21 | 0.39(7) | 0.24(13) | 8.98(13) | 0.033(16) | 0.34(19) |
| 19 | 15.61 | 0.40(6) | 0.32(9) | 7.95(15) | 0.024(7) | 2.19(3) |
| 4 | 13.86 | 0.81(2) | 0.35(7) | 0.00(24) | 0.035(19) | 0.58(17) |
| 12 | 13.74 | 0.27(13) | 0.33(8) | 6.50(17) | 0.036(20) | 0.19(22) |
| 15 | 13.64 | 0.21(18) | 0.29(11) | 11.97(7) | 0.029(12) | 1.13(7) |
| 14 | 13.10 | 0.37(8) | 0.49(1) | 11.10(9) | 0.037(21) | 0.80(13) |
| 18 | 11.96 | 0.15(20) | 0.14(18) | 9.72(11) | 0.026(9) | 0.21(21) |
| 10 | 11.55 | 0.10(24) | 0.13(20) | 9.74(10) | 0.024(6) | 0.15(24) |
| 13 | 11.01 | 0.33(9) | 0.20(14) | 7.61(16) | 0.041(22) | 0.33(20) |
| 24 | 10.79 | 0.22(16) | 0.36(6) | 11.33(8) | 0.023(3) | 0.65(14) |
| 9 | 10.47 | 0.12(22) | 0.14(19) | 18.84(3) | 0.023(4) | 0.16(23) |
| 6 | 9.99 | 0.24(15) | 0.46(2) | 25.62(2) | 0.032(15) | 0.59(16) |
| 8 | 9.96 | 0.17(19) | 0.16(15) | 16.05(4) | 0.032(14) | 0.61(15) |

| | | | | | | |
|----|------|----------|----------|----------|-----------|----------|
| 2 | 9.53 | 1.80(1) | 0.29(10) | 4.03(20) | 0.027(10) | 2.01(4) |
| 16 | 9.47 | 0.64(4) | 0.15(16) | 12.71(6) | 0.035(18) | 0.88(12) |
| 5 | 8.27 | 0.31(11) | 0.37(5) | 3.42(22) | 0.030(13) | 0.56(18) |
| 7 | 7.41 | 0.45(5) | 0.28(12) | 43.17(1) | 0.028(11) | 1.07(8) |
| 3 | 3.78 | 0.11(23) | 0.12(23) | 3.50(21) | 0.042(23) | 1.01(10) |

注：行业投资实际到位资金中国家预算资金占比数据来自《固定投资统计年鉴》，由于1999-2001年的年鉴未出版，且1998年的数据口径与之后年份都不同，故在做平均时未包含1998-2001年。

从2008-2012年的数据来看，总产出的平均增长率排序与1998-2007年发生了很大变化，排前三位的是仪器仪表制造业、建筑材料业、食品行业，但是在产业政策的获取上面并没有获得相应的地位，仪器仪表制造业只有在利息率上排第4位，建筑材料业只有在补贴和关税上均排第3位，食品行业只有在税收优惠上排第2位，在关税上排第4位。而石油加工、炼焦和核燃料加工业的平均增长率表现非常突出，为-1.74%，而其在补贴上排第1位，在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比上排第2位。相对获得产业政策支持较多的电力、热力、燃气及水生产和供应业的平均增长率的排名偏后，其在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比和税收优惠上均排第1位。尽管国际金融危机之后，各行业平均增长率的排序发生较大变化，但与1998-2012年期间类似，产业政策并非都是付诸于增长率高的行业，而且产业政策的组合在跨行业之间并没有变现出一致性。

表 6-3 行业的总产出增长率（产业政策实施前）与产业政策的相对水平（2008-2012）

| CIP No | Growth (prior,%) | Subsidy (%) | Tax | Tariff | Interest | Budget (%) |
|--------|------------------|-------------|----------|----------|-----------|------------|
| 22 | 32.98 | 0.26(6) | 0.13(17) | 6.61(11) | 0.018(4) | 0.69(9) |
| 16 | 18.17 | 0.46(3) | 0.14(16) | 11.51(3) | 0.034(17) | 0.28(19) |
| 6 | 16.63 | 0.21(8) | 0.42(2) | 10.64(4) | 0.036(19) | 0.41(13) |
| 11 | 16.52 | 0.21(9) | 0.26(10) | 1.65(18) | 0.038(23) | 0.21(22) |
| 20 | 16.25 | 0.14(17) | 0.13(18) | 1.59(19) | 0.023(6) | 0.31(17) |
| 4 | 15.57 | 0.10(20) | 0.33(6) | 0.00(24) | 0.030(13) | 0.45(12) |
| 23 | 15.00 | 0.27(5) | 0.12(22) | 13.20(2) | 0.017(3) | 1.10(6) |
| 9 | 14.84 | 0.10(21) | 0.13(19) | 10.09(5) | 0.026(8) | 0.36(14) |
| 14 | 14.42 | 0.25(7) | 0.39(3) | 7.19(9) | 0.035(18) | 0.28(18) |
| 18 | 14.41 | 0.09(22) | 0.13(21) | 8.33(6) | 0.027(9) | 0.18(23) |
| 7 | 14.11 | 0.06(24) | 0.26(11) | 31.73(1) | 0.013(1) | 1.24(5) |
| 12 | 13.84 | 0.19(10) | 0.33(5) | 3.09(15) | 0.038(22) | 0.32(15) |
| 10 | 13.79 | 0.08(23) | 0.13(20) | 7.23(8) | 0.032(15) | 0.21(20) |
| 19 | 13.31 | 0.18(12) | 0.28(7) | 3.60(14) | 0.021(5) | 0.50(11) |
| 17 | 13.26 | 0.15(16) | 0.27(9) | 2.88(17) | 0.032(16) | 0.57(10) |

| | | | | | | |
|----|-------|----------|----------|----------|-----------|----------|
| 2 | 12.40 | 0.32(4) | 0.20(13) | 0.05(22) | 0.031(14) | 1.32(4) |
| 21 | 11.29 | 0.16(14) | 0.12(23) | 5.72(12) | 0.015(2) | 1.02(7) |
| 5 | 10.72 | 0.18(11) | 0.24(12) | 0.92(20) | 0.037(20) | 0.32(16) |
| 15 | 9.23 | 0.11(19) | 0.27(8) | 7.14(10) | 0.029(11) | 0.21(21) |
| 25 | 3.53 | 0.62(2) | 0.46(1) | 0.00(23) | 0.069(24) | 8.09(1) |
| 8 | 2.44 | 0.12(18) | 0.14(15) | 7.63(7) | 0.037(21) | 0.17(24) |
| 3 | 2.23 | 0.15(15) | 0.09(24) | 0.1(21) | 0.025(7) | 0.84(8) |
| 24 | 1.69 | 0.16(13) | 0.36(4) | 3.04(16) | 0.027(10) | 1.50(3) |
| 13 | -1.74 | 0.69(1) | 0.15(14) | 5.08(13) | 0.030(12) | 1.61(2) |

注：补贴在工业企业数据库中缺少 2009-2011 年的数据，故在做平均时未包含这三年；关税缺少 2012 年的数据，故在做平均时未包含 2012 年。

产业政策的实施如果有促进产业增长的考虑，也可能体现在某行业实施产业政策之后增长率变得较高，那我们再来看一看是否在实施产业政策后增长率更高的行业享受到了更高的产业政策的保护。从 1998-2012 年的数据来看，平均增长率排在前三位的行业为仪器仪表制造业、交通运输设备制造业和电气设备制造业，仪器仪表制造业只有在利息率上排第 2 位，电气设备制造业只有在利息率上排第 7 位，这两个行业的产业政策获取与其增长率表现并不一致，而交通运输设备制造业在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比上排第 2 位，在利息率上排第 3 位，在关税上均排第 4 位，这与该行业从改革开放之后就一直是我国产业政策实践作用的重点行业相一致。而相对获得产业政策支持较多的电力、热力、燃气及水生产和供应业的平均增长率的排名偏后，其在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比上排第 1 位，在补贴上排第 2 位，在税收优惠上排第 3 位。还有一些获得产业政策支持较多的行业，如煤炭开采和洗选业、烟草制品业等，在平均增长率上都变现很差。总体上来说，数据并没有体现受到了更高产业政策保护的行业会出现更高的总产出增长率。

表 6-4 行业的总产出增长率（产业政策实施后）与产业政策的相对水平（1998-2012）

| CIP No | Growth (after,%) | Subsidy (%) | Tax | Tariff | Interest | Budget (%) |
|--------|------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 22 | 19.81 | 0.24 (14) | 0.13 (21) | 8.69 (12) | 0.020(2) | 1.33(6) |
| 23 | 18.65 | 0.32 (10) | 0.13 (22) | 15.19 (4) | 0.022(3) | 2.70(2) |
| 20 | 17.35 | 0.20 (17) | 0.14 (17) | 5.04 (18) | 0.024(7) | 0.64(13) |
| 11 | 17.25 | 0.36 (7) | 0.25 (13) | 6.88 (15) | 0.034(19) | 0.28(20) |
| 21 | 17.03 | 0.14 (20) | 0.10 (24) | 7.96 (13) | 0.018(1) | 1.34(5) |
| 17 | 16.36 | 0.25 (13) | 0.36 (4) | 4.92 (19) | 0.033(14) | 0.82(11) |
| 19 | 15.58 | 0.36 (8) | 0.31 (9) | 6.71 (16) | 0.023(4) | 1.42(4) |
| 4 | 15.12 | 0.69 (3) | 0.34 (6) | 0.00 (24) | 0.033(15) | 0.52(16) |

| | | | | | | |
|----|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| 12 | 14.26 | 0.26 (12) | 0.33 (7) | 5.53 (17) | 0.037(22) | 0.25(21) |
| 14 | 13.72 | 0.35 (9) | 0.45 (1) | 9.99 (8) | 0.036(20) | 0.56(15) |
| 6 | 13.19 | 0.23 (15) | 0.44 (2) | 21.34 (2) | 0.033(16) | 0.51(17) |
| 18 | 13.12 | 0.14 (21) | 0.14 (18) | 9.33 (9) | 0.026(9) | 0.20(23) |
| 16 | 13.06 | 0.61 (4) | 0.15 (16) | 12.37 (6) | 0.034(18) | 0.61(14) |
| 10 | 12.91 | 0.10 (24) | 0.13 (20) | 9.03 (10) | 0.027(10) | 0.18(24) |
| 15 | 12.37 | 0.19 (18) | 0.28 (10) | 10.59 (7) | 0.029(12) | 0.71(12) |
| 25 | 12.30 | 0.70 (2) | 0.44 (3) | 0.64 (23) | 0.078(24) | 8.01(1) |
| 9 | 11.66 | 0.11 (23) | 0.14 (19) | 16.34 (3) | 0.024(6) | 0.25(22) |
| 2 | 11.60 | 1.55 (1) | 0.26 (12) | 2.89 (20) | 0.029(11) | 1.70(3) |
| 5 | 10.49 | 0.29 (11) | 0.33 (8) | 2.71 (21) | 0.032(13) | 0.45(18) |
| 7 | 10.07 | 0.39 (6) | 0.27 (11) | 39.90 (1) | 0.023(5) | 1.15(7) |
| 8 | 7.41 | 0.16 (19) | 0.15 (15) | 13.65 (5) | 0.034(17) | 0.41(19) |
| 24 | 7.17 | 0.21 (16) | 0.36 (5) | 8.96 (11) | 0.025(8) | 1.04(8) |
| 13 | 7.14 | 0.39 (5) | 0.19 (14) | 6.89 (14) | 0.037(23) | 0.92(10) |
| 3 | 3.21 | 0.12 (22) | 0.11 (23) | 2.52 (22) | 0.037(21) | 0.93(9) |

注：产业政策实施后的总产出增长率选择的是实施下一年的增长率，故对应于 1998-2012 年的区间应该选择 1999-2013 年的总产出增长率，但由于缺少 2013 年的总产出增长率，故平均时选择了 1999-2012 年来求平均。补贴在工业企业数据库中缺少 2009-2011 年的数据，故在做平均时未包含这三年；关税缺少 2012 年的数据，故在做平均时未包含 2012 年；行业投资实际到位资金中国家预算资金占比数据来自《固定资产投资统计年鉴》，由于 1999-2001 年的年鉴未出版，且 1998 年的数据口径与之后年份都不同，故在做平均时未包含 1998-2001 年。

我们进一步分子区间来分别考虑，从 1998-2007 年的数据来看，平均增长率排在前三位的是仪器仪表制造业、交通运输设备制造业和电子通信设备制造业，在产业政策变量上这三个行业的表现与 1998-2012 年的表现一致，仪器仪表制造业只在利息率上排第 2 位，交通运输设备制造业在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比上排第 2 位，在利息率和关税上均排第 5 位，电子通信设备制造业只在利息率排第 1 位，在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比上排第 6 位。而相对获得产业政策支持较多的电力、热力、燃气及水生产和供应业的平均增长率的排名提升到第 10 位，其在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比上排第 1 位，补贴上排第 3 位，税收优惠上排第 3 位。食品行业在税收优惠和关税上排名均为第 2 位，但是平均增长率上相较 1998-2012 年表现变得更差了。金属冶炼和压延加工业尽管是产业政策实践的重点行业，但是在产业政策的支持上并不多³¹，只有税收优惠上排第 4 位，但是该行业的平均增长率是表现很好的。有些国家产业政策实践的重点行业，如金属矿采选业、化工原料及相关行业等，

³¹ 由于此处只考虑了五种产业政策工具，还有产业指导、直接信贷支持等没有考虑进来，故此结论如果考虑全部产业政策工具的前提下，未必成立。

在平均增长率的表现上是较好的，但有些国家产业政策实践的重点行业，如石油加工、炼焦和核燃料加工业等，在平均增长率的表现上是较差的。总体来看，1998-2007年期间与1998-2012年期间类似，数据并没有体现受到了更高产业政策保护的行业会出现更高的总产出增长率。

表 6-5 行业的总产出增长率（产业政策实施后）与产业政策的相对水平（1998-2007）

| CIP No | Growth (after,%) | Subsidy (%) | Tax | Tariff | Interest | Budget (%) |
|--------|------------------|-------------|----------|----------|-----------|------------|
| 22 | 25.19 | 0.24(14) | 0.12(22) | 9.52(12) | 0.021(2) | 1.86(5) |
| 23 | 20.41 | 0.32(10) | 0.13(21) | 15.99(5) | 0.024(5) | 4.03(2) |
| 21 | 19.48 | 0.13(21) | 0.09(24) | 8.86(14) | 0.020(1) | 1.60(6) |
| 20 | 19.01 | 0.22(17) | 0.15(17) | 6.42(18) | 0.025(8) | 0.92(11) |
| 17 | 17.61 | 0.27(12) | 0.41(4) | 5.74(19) | 0.033(17) | 1.03(9) |
| 19 | 16.87 | 0.40(6) | 0.32(9) | 7.95(15) | 0.024(7) | 2.19(3) |
| 11 | 16.78 | 0.39(7) | 0.24(13) | 8.98(13) | 0.033(16) | 0.34(19) |
| 4 | 15.21 | 0.81(2) | 0.35(7) | 0.00(24) | 0.035(19) | 0.58(17) |
| 12 | 14.09 | 0.27(13) | 0.33(8) | 6.50(17) | 0.036(20) | 0.19(22) |
| 25 | 13.79 | 0.72(3) | 0.43(3) | 0.90(23) | 0.083(24) | 7.94(1) |
| 15 | 13.76 | 0.21(18) | 0.29(11) | 11.97(7) | 0.029(12) | 1.13(7) |
| 14 | 13.21 | 0.37(8) | 0.49(1) | 11.10(9) | 0.037(21) | 0.80(13) |
| 2 | 12.63 | 1.80(1) | 0.29(10) | 4.03(20) | 0.027(10) | 2.01(4) |
| 10 | 12.25 | 0.10(24) | 0.13(20) | 9.74(10) | 0.024(6) | 0.15(24) |
| 18 | 12.15 | 0.15(20) | 0.14(18) | 9.72(11) | 0.026(9) | 0.21(21) |
| 6 | 11.87 | 0.24(15) | 0.46(2) | 25.62(2) | 0.032(15) | 0.59(16) |
| 16 | 10.41 | 0.64(4) | 0.15(16) | 12.71(6) | 0.035(18) | 0.88(12) |
| 9 | 10.31 | 0.12(22) | 0.14(19) | 18.84(3) | 0.023(4) | 0.16(23) |
| 13 | 9.70 | 0.33(9) | 0.20(14) | 7.61(16) | 0.041(22) | 0.33(20) |
| 8 | 9.68 | 0.17(19) | 0.16(15) | 16.05(4) | 0.032(14) | 0.61(15) |
| 5 | 9.24 | 0.31(11) | 0.37(5) | 3.42(22) | 0.030(13) | 0.56(18) |
| 7 | 9.11 | 0.45(5) | 0.28(12) | 43.17(1) | 0.028(11) | 1.07(8) |
| 24 | 7.21 | 0.22(16) | 0.36(6) | 11.33(8) | 0.023(3) | 0.65(14) |
| 3 | 4.84 | 0.11(23) | 0.12(23) | 3.50(21) | 0.042(23) | 1.01(10) |

注：产业政策实施后的总产出增长率选择的是实施下一年的增长率，故对应于1998-2007年的区间应该选择1999-2008年的总产出增长率。行业投资实际到位资金中国家预算资金占比数据来自《固定资产投资统计年鉴》，由于1999-2001年的年鉴未出版，且1998年的数据口径与之后年份都不同，故在做平均时未包含1998-2001年。

从2008-2012年的数据来看，总产出的平均增长率排在前三位的是烟草制品业、木材加工和家具制造业、食品行业，但是这些行业在产业政策的获取上面并没有获得相应的地位，木材加工和家具制造业并没有排位靠前的产业政策获取，烟草制品业只有在补贴和关税上均排第3位，食品行业只有在税收优惠上排第2

位，在关税上排第 4 位。石油加工、炼焦和核燃料加工业的平均增长率排倒数第 2 位，但其在补贴上排第 1 位，在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比上排第 2 位。相对获得产业政策支持较多的电力、热力、燃气及水生产和供应业的平均增长率的排名偏后，其在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比和税收优惠上均排第 1 位。尽管国际金融危机之后，各行业平均增长率的排序发生较大变化，但与 1998-2012 年期间类似，数据并没有体现受到了更高产业政策保护的行业会出现更高的总产出增长率。

表 6-6 行业的总产出增长率（产业政策实施后）与产业政策的相对水平（2008-2012）

| CIP No | Growth (after,%) | Subsidy (%) | Tax | Tariff | Interest | Budget (%) |
|--------|------------------|-------------|----------|----------|-----------|------------|
| 16 | 19.70 | 0.46(3) | 0.14(16) | 11.51(3) | 0.034(17) | 0.28(19) |
| 11 | 18.44 | 0.21(9) | 0.26(10) | 1.65(18) | 0.038(23) | 0.21(22) |
| 6 | 16.49 | 0.21(8) | 0.42(2) | 10.64(4) | 0.036(19) | 0.41(13) |
| 18 | 15.55 | 0.09(22) | 0.13(21) | 8.33(6) | 0.027(9) | 0.18(23) |
| 9 | 15.03 | 0.10(21) | 0.13(19) | 10.09(5) | 0.026(8) | 0.36(14) |
| 14 | 14.98 | 0.25(7) | 0.39(3) | 7.19(9) | 0.035(18) | 0.28(18) |
| 4 | 14.89 | 0.10(20) | 0.33(6) | 0.00(24) | 0.030(13) | 0.45(12) |
| 12 | 14.70 | 0.19(10) | 0.33(5) | 3.09(15) | 0.038(22) | 0.32(15) |
| 10 | 14.54 | 0.08(23) | 0.13(20) | 7.23(8) | 0.032(15) | 0.21(20) |
| 23 | 14.24 | 0.27(5) | 0.12(22) | 13.20(2) | 0.017(3) | 1.10(6) |
| 5 | 13.61 | 0.18(11) | 0.24(12) | 0.92(20) | 0.037(20) | 0.32(16) |
| 17 | 13.24 | 0.15(16) | 0.27(9) | 2.88(17) | 0.032(16) | 0.57(10) |
| 20 | 13.22 | 0.14(17) | 0.13(18) | 1.59(19) | 0.023(6) | 0.31(17) |
| 7 | 12.48 | 0.06(24) | 0.26(11) | 31.73(1) | 0.013(1) | 1.24(5) |
| 19 | 12.36 | 0.18(12) | 0.28(7) | 3.60(14) | 0.021(5) | 0.50(11) |
| 21 | 10.89 | 0.16(14) | 0.12(23) | 5.72(12) | 0.015(2) | 1.02(7) |
| 2 | 9.04 | 0.32(4) | 0.20(13) | 0.05(22) | 0.031(14) | 1.32(4) |
| 15 | 8.90 | 0.11(19) | 0.27(8) | 7.14(10) | 0.029(11) | 0.21(21) |
| 25 | 8.57 | 0.62(2) | 0.46(1) | 0.00(23) | 0.069(24) | 8.09(1) |
| 24 | 7.09 | 0.16(13) | 0.36(4) | 3.04(16) | 0.027(10) | 1.50(3) |
| 22 | 6.38 | 0.26(6) | 0.13(17) | 6.61(11) | 0.018(4) | 0.69(9) |
| 8 | 1.74 | 0.12(18) | 0.14(15) | 7.63(7) | 0.037(21) | 0.17(24) |
| 13 | 0.72 | 0.69(1) | 0.15(14) | 5.08(13) | 0.030(12) | 1.61(2) |
| 3 | -0.87 | 0.15(15) | 0.09(24) | 0.1(21) | 0.025(7) | 0.84(8) |

注：产业政策实施后的总产出增长率选择的是实施下一年的增长率，故对应于 2008-2012 年的区间应该选择 2009-2013 年的总产出增长率，但由于缺少 2013 年的总产出增长率，故平均时选择了 2009-2012 年来求平均。补贴在工业企业数据库中缺少 2009-2011 年的数据，故在做平均时未包含这三年；关税缺少 2012 年的数据，故在做平均时未包含 2012 年。

从行业总产出平均增长率与产业政策的相对水平的描述性统计分析可以看

出, 总体来看, 实施产业政策并没有挑选出高增长率的行业, 而且也没有促进行业增长率的提高。我们进一步通过行业的总产出增长率与产业政策的相关关系来说明这一结论。不论是从 1998-2012 年的整个时期来看, 还是以国际金融危机为界的两个子时期来看, 政策实施前的行业总产出增长率与产业政策的相关关系都不显著 (在 5% 的显著性水平下), 并且除了 2008-2012 年间, 政策实施前的行业总产出增长率与关税的相关系数为正, 其余时期政策实施前的行业总产出增长率与各产业政策的相关系数均为负。而政策实施后的行业总产出增长率与产业政策的相关关系基本上也不显著, 唯一例外的是 1998-2007 年间, 政策实施后的行业总产出增长率与关税的相关系数为-0.1743。从相关系数的符号来看, 各政策变量之间以及各时间段之间并不一致。从 1998-2012 年的整个时期来看, 政策实施后的行业总产出增长率与补贴、在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比的相关系数都是正的, 而与税收优惠、关税、利息率的相关系数则是负的。在 1998-2007 年期间, 政策实施后的行业总产出增长率与各政策变量的相关系数符号与整个时期是一致的。但在 2008-2012 年期间, 政策实施后的行业总产出增长率与补贴、税收优惠、关税的相关系数都是正的, 而与利息率、在行业投资实际到位资金中国家预算资金占比的相关系数则是负的。

表 6-7 行业的总产出增长率与产业政策的相关关系 (1998-2012)

| | Growth(prior) | Subsidy | Tax | Tariff | Interest | Budget |
|---------------|---------------|---------|---------|---------|----------|--------|
| Growth(prior) | 1 | | | | | |
| Subsidy | -0.0381 | 1 | | | | |
| | 0.5200 | | | | | |
| Tax | -0.0588 | 0.4529 | 1 | | | |
| | 0.2655 | 0.0000 | | | | |
| Tariff | -0.0925 | -0.0999 | 0.2702 | 1 | | |
| | 0.0904 | 0.1052 | 0.0000 | | | |
| Interest | -0.0763 | 0.2097 | 0.1106 | -0.0858 | 1 | |
| | 0.1487 | 0.0003 | 0.0360 | 0.1164 | | |
| Budget | -0.0627 | 0.3133 | 0.0956 | -0.0890 | 0.5110 | 1 |
| | 0.3098 | 0.0000 | 0.1214 | 0.1695 | 0.0000 | |
| Growth(after) | | 0.0266 | -0.0443 | -0.0909 | -0.0911 | 0.0668 |
| | | 0.6676 | 0.4182 | 0.0961 | 0.0954 | 0.0668 |

注: 补贴缺少 2009-2011 年的数据; 关税缺少 2012 年的数据; 行业投资实际到位资金中国家预算资金占比数据缺少 1998-2001 年。从横行来看, 每个变量对应的第一行是相关系数, 下一行对应的是显著性水平, 变量本身的相关系数为 1, 且不报告显著性水平。

表 6-8 行业的总产出增长率与产业政策的相关关系 (1998-2007)

| | Growth(prior) | Subsidy | Tax | Tariff | Interest | Budget |
|--|---------------|---------|-----|--------|----------|--------|
|--|---------------|---------|-----|--------|----------|--------|

| | | | | | | |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Growth(prior) | 1 | | | | | |
| Subsidy | -0.0330 | 1 | | | | |
| | 0.6107 | | | | | |
| Tax | -0.0721 | 0.4650 | 1 | | | |
| | 0.2659 | 0.0000 | | | | |
| Tariff | -0.1353 | -0.1157 | 0.2063 | 1 | | |
| | 0.0362 | 0.0737 | 0.0013 | | | |
| Interest | -0.0632 | 0.2032 | 0.1071 | -0.0573 | 1 | |
| | 0.3292 | 0.0015 | 0.0978 | 0.3764 | | |
| Budget | -0.0205 | 0.2869 | 0.0210 | -0.0702 | 0.5254 | 1 |
| | 0.8075 | 0.0005 | 0.8031 | 0.4031 | 0.0000 | |
| Growth(after) | | 0.0348 | -0.0730 | -0.1743 | -0.0735 | 0.1573 |
| | | 0.6109 | 0.2854 | 0.0103 | 0.2825 | 0.0861 |

注：行业投资实际到位资金中国家预算资金占比数据缺少 1998-2001 年。从横行来看，每个变量对应的第一行是相关系数，下一行对应的是显著性水平，变量本身的相关系数为 1，且不报告显著性水平。

表 6-9 行业的总产出增长率与产业政策的相关关系（2008-2012）

| | Growth(prior) | Subsidy | Tax | Tariff | Interest | Budget |
|---------------|---------------|---------|--------|---------|----------|---------|
| Growth(prior) | 1 | | | | | |
| Subsidy | -0.1488 | 1 | | | | |
| | 0.3127 | | | | | |
| Tax | -0.0464 | 0.0936 | 1 | | | |
| | 0.6145 | 0.5267 | | | | |
| Tariff | 0.0527 | -0.0724 | 0.3851 | 1 | | |
| | 0.6103 | 0.7369 | 0.0001 | | | |
| Interest | -0.1184 | 0.4078 | 0.0806 | -0.3783 | 1 | |
| | 0.1977 | 0.0040 | 0.3818 | 0.0001 | | |
| Budget | -0.1565 | 0.4063 | 0.2110 | -0.1706 | 0.5649 | 1 |
| | 0.0877 | 0.0042 | 0.0207 | 0.0965 | 0.0000 | |
| Growth(after) | | 0.0082 | 0.0230 | 0.0848 | -0.0281 | -0.1003 |
| | | 0.9698 | 0.8240 | 0.4111 | 0.7860 | 0.3308 |

注：补贴缺少 2009-2011 年的数据；关税缺少 2012 年的数据。从横行来看，每个变量对应的第一行是相关系数，下一行对应的是显著性水平，变量本身的相关系数为 1，且不报告显著性水平。

相关关系的分析进一步证实了我国产业政策的实施并没有真的体现促进增长的目标，从实施产业政策挑选的行业来看，更多的是挑选了低增长率的行业来实施产业政策；从实施产业政策之后的效果来看，不同产业政策的效果是不同的，有的提高了行业的增长率，有的则降低了行业的增长率，并且不同时期产业政策的效果也不一样。从各产业政策变量之间的相关关系可以看出，产业政策工具之间存在显著相关关系的并不多，并且相关系数都较小，关税更是与其他政策工具之

间存在负向的相关关系,这种现象不仅在整个时期存在,而且在各子区间均存在,充分说明了产业政策实施过程中政策工具运用缺乏协调性,这会削弱产业政策在优化资源配置目标上的效果。

产业政策更多是挑选了低增长率的行业,并不否认部分高增长率的行业获得了较多的产业政策支持,比如交通运输设备制造业。之所以政府会支持增长率低的行业,有可能有两方面的原因:第一,政府为了避免增长率低的行业彻底崩溃而出现大量失业而造成社会问题,尤其这些行业还存在大量国有企业,所以政府需要支持其发展;第二,政府希望通过产业政策支持来提升低增长率行业的生产率,从而使其能够恢复竞争力。对于第二个原因,即产业政策是否存在提升生产率的效应,这是本文接下来的部分要重点分析的内容。

第五节 实证检验

为了检验产业政策对行业的全要素生产率增长率的影响,本文构建如下的计量模型:

$$TFPG_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 DTAR_{i,t-1} + \beta_2 DSUB_{i,t-1} + \beta_3 TAX_{i,t-1} + \beta_4 DBUD_{i,t-1} + \beta_5 DINT_{i,t-1} + \beta_6 TAR_{i,t-1} + \theta_i + \theta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

其中,被解释变量为全要素生产率增长率(TFPG),解释变量的选择参考Beason和Weinstein(1996)的处理方法,以政策变量的原始值为基准,并相应做了一些调整。关于贸易保护选取了两个变量,DTAR等于特定行业的有效保护率减去各行业在同一年份的平均有效保护率,采用这种形式是为了反映特定行业在有效保护率上的相对变动,进而估计有效保护率的变动对全要素生产率增长变动的影响;TAR是政策变量中的Tariff,即关税,用来衡量总体的有效保护率的潜在影响。TAX则直接采用政策变量中的Tax,即税收优惠,因为在税收优惠的计算中税收优惠额等于法定税率计算的应交税收减去实际应交所得税,故TAX实际反映的就是特定行业在税率上的相对变动,从而与Beason和Weinstein(1996)的处理是一致的³²。关于补贴(DSUB)、利息率(DINT)和行业投资实际到位资金中国家预算资金占比(DBUD)这三个政策工具的解释变量构建,

³² Beason和Weinstein(1996)的税收优惠是用行业平均税率减去特定行业实际税率来表示的,与本文的处理是一致的。

本文利用特定行业政策变量的原始值减去其相应变量的年度平均值得到, 这样处理是为了去除行业的特定趋势, 从而关注这些变量的相对变动对全要素生产率增长变动的影 响。回归方程 (1) 中的下标 i 表示行业, t 表示年份, 解释变量均采用滞后一期, 因为政策发挥效果是 有时滞的。 θ_i 表示截面 (行业) 固定效应, 用来控制不随时间变化的行业异质因素的影响, θ_t 表示时间 (年份) 固定效应, 用来控制宏观经济周期波动和发生在各年份无法详细列举的其他事件所产生的综合影响, $\varepsilon_{i,t}$ 为随机误差项。

表 6-10 产业政策对 TFP 增长率的影响 (1998-2012)

| VARIABLES | TFPG | | | | | |
|----------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| <i>DTAR(-1)</i> | -0.00380*** (0.00124) | | | | | -0.00602 (0.00849) |
| <i>DSUB(-1)</i> | | 0.0320** (0.0138) | | | | -0.0726 (0.0627) |
| <i>TAX(-1)</i> | | | 0.128* (0.0688) | | | 0.257 (0.287) |
| <i>DBUD(-1)</i> | | | | 0.0246 (0.334) | | 0.0262 (0.372) |
| <i>DINT(-1)</i> | | | | | -0.945 (0.658) | 2.875 (2.302) |
| <i>TAR(-1)</i> | 0.00227*** (0.000770) | -0.00128** (0.000564) | -0.00142** (0.000681) | 6.06e-05 (0.00140) | -0.00183** (0.000818) | 0.00598 (0.00745) |
| <i>Constant</i> | -0.0134 (0.00893) | 0.0386*** (0.0127) | 0.0248 (0.0206) | 6.17e-05 (0.00873) | 0.0690** (0.0279) | -0.0692 (0.0713) |
| <i>Observations</i> | 336 | 264 | 336 | 240 | 336 | 168 |
| <i>R-squared</i> | 0.096 | 0.128 | 0.098 | 0.053 | 0.102 | 0.099 |
| <i>Number of CIP</i> | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 |

注意: 括号中的是稳健标准误, *** 表示在 1% 的水平上显著异于 0, ** 表示在 5% 的水平上显著异于 0, * 表示在 10% 的水平上显著异于 0。

对模型 (1) 的回归结果见表 6-10, 从第 1 列来看, 关税的变动对全要素生产率的增长率具有负向影响, 关税总体对全要素生产率的增长率具有正向影响, 但前者的系数大于后者, 综合来看, 关税这一政策对全要素生产率的增长率具有负向影响。从第 2 列来看, 补贴的变动对全要素生产率的增长率具有正向影响, 当关税只用唯一变量表示时, 其系数的符号变为负, 与第 1 列的综合效果一致。从第 3 列来看, 税收优惠对全要素生产率的增长率具有正向影响。从第 4 列和第 5 列来看, 行业投资实际到位资金中国家预算资金占比和利息率这两个政策工具对全要素生产率的增长率并没有显著影响。从第 6 列来看, 当把各政策变量同时考虑时, 所有变量的影响都变得不显著, 而五个政策变量总共只能解释全要素生

产率的增长率变动的 10%，从而产业政策并没有实现促进生产率上升的作用。

为了检验以上回归结果的稳健性，本文采取了 3 种替代回归。第一，为了排除个别行业对结果的影响，我们重新估计模型（1）24 次，每次排除一个行业，结果见表 6-11，与表 10 中第 6 列的结果一致。第二，为了看是否存在大的制度变迁，我们将样本以国际金融危机为界分成两个子样本来进行回归，即 1998-2007 年，国际金融危机之前；2008-2012 年，国际金融危机之后。

表 6-11 产业政策对 TFP 增长率的影响（排除一个行业）（1998-2012）

| VARIABLES | TFPG | | | | | |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| <i>DTAR(-1)</i> | -0.00822 (0.00941) | -0.00821 (0.00826) | -0.00595 (0.00860) | -0.00520 (0.00901) | -0.00665 (0.00870) | -0.00760 (0.00854) |
| <i>DSUB(-1)</i> | -0.0978 (0.0967) | -0.0682 (0.0633) | -0.0677 (0.0663) | -0.0706 (0.0631) | -0.0728 (0.0635) | -0.0818 (0.0658) |
| <i>TAX(-1)</i> | 0.0823 (0.467) | 0.261 (0.298) | 0.212 (0.313) | 0.232 (0.289) | 0.257 (0.292) | 0.111 (0.297) |
| <i>DBUD(-1)</i> | 0.0278 (0.386) | -0.0707 (0.369) | -0.00816 (0.366) | 0.0410 (0.375) | 0.0196 (0.381) | 0.175 (0.364) |
| <i>DINT(-1)</i> | 2.569 (2.507) | 2.619 (2.763) | 3.198 (2.236) | 3.058 (2.290) | 2.909 (2.384) | 1.491 (2.138) |
| <i>TAR(-1)</i> | 0.00706 (0.00851) | 0.00733 (0.00739) | 0.00587 (0.00756) | 0.00616 (0.00794) | 0.00591 (0.00774) | 0.00789 (0.00751) |
| <i>Constant</i> | -0.0472 (0.0660) | -0.0762 (0.0725) | -0.0574 (0.0756) | -0.0676 (0.0735) | -0.0690 (0.0742) | -0.0681 (0.0744) |
| <i>Observations</i> | 161 | 161 | 161 | 161 | 161 | 161 |
| <i>R-squared</i> | 0.115 | 0.105 | 0.095 | 0.101 | 0.099 | 0.121 |
| <i>Number of CIP</i> | 23 | 23 | 23 | 23 | 23 | 23 |

注：括号中的是稳健标准误，*** 表示在 1%的水平上显著异于 0，** 表示在 5%的水平上显著异于 0，*表示在 10%的水平上显著异于 0。

续表 6-11 产业政策对 TFP 增长率的影响（排除一个行业）（1998-2012）

| VARIABLES | TFPG | | | | | |
|-----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) |
| <i>DTAR(-1)</i> | -0.00627 (0.00877) | -0.00614 (0.00869) | -0.00628 (0.00950) | -0.00679 (0.00865) | -0.00723 (0.00900) | -0.00881 (0.00897) |
| <i>DSUB(-1)</i> | -0.0724 (0.0627) | -0.0724 (0.0631) | -0.0726 (0.0629) | -0.0705 (0.0636) | -0.0729 (0.0638) | -0.145 (0.0957) |
| <i>TAX(-1)</i> | 0.254 (0.288) | 0.248 (0.292) | 0.252 (0.297) | 0.236 (0.302) | 0.279 (0.297) | 0.657* (0.320) |
| <i>DBUD(-1)</i> | 0.0237 (0.375) | 0.0134 (0.374) | 0.0214 (0.379) | -0.00211 (0.375) | 0.00298 (0.382) | -0.227 (0.441) |
| <i>DINT(-1)</i> | 2.847 (2.357) | 2.889 (2.329) | 2.865 (2.387) | 2.799 (2.390) | 2.644 (2.305) | 5.034 (2.933) |
| <i>TAR(-1)</i> | 0.00630 (0.00783) | 0.00642 (0.00776) | 0.00620 (0.00818) | 0.00694 (0.00767) | 0.00685 (0.00790) | 0.00812 (0.00786) |
| <i>Constant</i> | -0.0713 (0.0736) | -0.0715 (0.0732) | -0.0711 (0.0735) | -0.0737 (0.0742) | -0.0795 (0.0770) | -0.142 (0.0867) |

| | | | | | | |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Observations</i> | 161 | 161 | 161 | 161 | 161 | 161 |
| <i>R-squared</i> | 0.099 | 0.099 | 0.097 | 0.099 | 0.099 | 0.137 |
| <i>Number of CIP</i> | 23 | 23 | 23 | 23 | 23 | 23 |

注：括号中的是稳健标准误，*** 表示在 1%的水平上显著异于 0，** 表示在 5%的水平上显著异于 0，*表示在 10%的水平上显著异于 0。

续表 6-11 产业政策对 TFP 增长率的影响（排除一个行业）（1998-2012）

| VARIABLES | TFPG | | | | | |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | (13) | (14) | (15) | (16) | (17) | (18) |
| <i>DTAR(-1)</i> | -0.00636 (0.00892) | -0.00660 (0.00888) | -0.00595 (0.00916) | -0.00625 (0.00902) | -0.00641 (0.00939) | -0.00667 (0.00879) |
| <i>DSUB(-1)</i> | -0.0725 (0.0630) | -0.0728 (0.0632) | -0.0759 (0.0650) | -0.0732 (0.0642) | -0.0719 (0.0630) | -0.0722 (0.0630) |
| <i>TAX(-1)</i> | 0.259 (0.291) | 0.250 (0.291) | 0.262 (0.295) | 0.272 (0.357) | 0.257 (0.288) | 0.252 (0.289) |
| <i>DBUD(-1)</i> | 0.0258 (0.372) | 0.0500 (0.393) | 0.0274 (0.380) | 0.0231 (0.379) | 0.0278 (0.376) | 0.0147 (0.379) |
| <i>DINT(-1)</i> | 2.835 (2.324) | 2.741 (2.367) | 3.010 (2.412) | 2.893 (2.330) | 2.800 (2.333) | 2.825 (2.325) |
| <i>TAR(-1)</i> | 0.00624 (0.00783) | 0.00640 (0.00776) | 0.00630 (0.00792) | 0.00614 (0.00782) | 0.00626 (0.00803) | 0.00656 (0.00772) |
| <i>Constant</i> | -0.0721 (0.0755) | -0.0717 (0.0735) | -0.0740 (0.0758) | -0.0719 (0.0838) | -0.0723 (0.0751) | -0.0726 (0.0731) |
| <i>Observations</i> | 161 | 161 | 161 | 161 | 161 | 161 |
| <i>R-squared</i> | 0.098 | 0.099 | 0.101 | 0.098 | 0.097 | 0.101 |
| <i>Number of CIP</i> | 23 | 23 | 23 | 23 | 23 | 23 |

注：括号中的是稳健标准误，*** 表示在 1%的水平上显著异于 0，** 表示在 5%的水平上显著异于 0，*表示在 10%的水平上显著异于 0。

续表 6-11 产业政策对 TFP 增长率的影响（排除一个行业）（1998-2012）

| VARIABLES | TFPG | | | | | |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | (19) | (20) | (21) | (22) | (23) | (24) |
| <i>DTAR(-1)</i> | -0.00600 (0.00895) | -0.00568 (0.00895) | 0.000904 (0.00516) | -0.00577 (0.00829) | -0.00308 (0.00834) | -0.00483 (0.00822) |
| <i>DSUB(-1)</i> | -0.0726 (0.0625) | -0.0732 (0.0629) | -0.0687 (0.0610) | -0.0727 (0.0629) | -0.0194 (0.0179) | -0.0778 (0.0642) |
| <i>TAX(-1)</i> | 0.259 (0.287) | 0.287 (0.295) | 0.311 (0.272) | 0.247 (0.286) | 0.173 (0.201) | 0.258 (0.293) |
| <i>DBUD(-1)</i> | 0.0125 (0.374) | 0.0729 (0.387) | -0.154 (0.332) | 0.0318 (0.717) | 0.252 (0.288) | 0.195 (0.393) |
| <i>DINT(-1)</i> | 2.970 (2.303) | 2.990 (2.365) | 3.474 (2.096) | 2.982 (2.423) | 1.486 (1.773) | 4.052* (2.314) |
| <i>TAR(-1)</i> | 0.00610 (0.00783) | 0.00573 (0.00776) | 0.000224 (0.00491) | 0.00610 (0.00729) | 0.00242 (0.00682) | 0.00519 (0.00728) |
| <i>Constant</i> | -0.0703 (0.0730) | -0.0714 (0.0743) | -0.0285 (0.0535) | -0.0694 (0.0719) | -0.0386 (0.0571) | -0.0594 (0.0703) |
| <i>Observations</i> | 161 | 161 | 161 | 161 | 161 | 161 |
| <i>R-squared</i> | 0.101 | 0.104 | 0.144 | 0.096 | 0.048 | 0.112 |

Number of CIP 23 23 23 23 23 23

注：括号中的是稳健标准误，*** 表示在 1%的水平上显著异于 0，** 表示在 5%的水平上显著异于 0，*表示在 10%的水平上显著异于 0。

正如表 6-12 显示的，第 1 列是基本回归的结果，第 2、3 列为两个子样本回归的结果，两个子样本回归的结果与基本回归的结果是一致的。其中金融危机之后，税收优惠对全要素生产率的增长率的正向影响变得显著了³³。第三，为了检验产业政策对全要素生产率的增长率的作用微弱是否在高增长的行业和低增长的行业都成立，我们将样本按照行业年平均总产出增长率高于或低于全部行业年平均总产出增长率划分为高增长行业和低增长行业两个子样本，然后利用模型(1)进行回归。从表 6-12 的第 4、5 两列的结果可以看出，高增长行业和低增长行业与总体的结果是一致的，只是补贴的作用在高增长的行业变得显著，利息率的作用在低增长的行业变得显著。总的来说，三种替代回归证实了基本回归结果的稳健性，产业政策对全要素生产率的增长并没有显著影响。

表 6-12 稳健性检验：产业政策对 TFP 增长率的影响

| VARIABLES | TFPG | | | | |
|----------------------|-----------------------|----------------------|---------------------|---------------------------|---------------------------|
| | 1998-2012 | 1998-2007 | 2008-2012 | 1998-2012 Fast Growers | 1998-2012 Slow Growers |
| <i>DTAR(-1)</i> | -0.00602 (0.00849) | -0.0101 (0.0104) | 0.0516 (0.0789) | -0.0227 (0.0178) | 0.000172 (0.00754) |
| <i>DSUB(-1)</i> | -0.0726 (0.0627) | -0.115 (0.0870) | | -0.191** (0.0757) | -0.0614 (0.0704) |
| <i>TAX(-1)</i> | 0.257 (0.287) | 0.148 (0.443) | 0.860* (0.440) | -0.127 (0.219) | 0.296 (0.510) |
| <i>DBUD(-1)</i> | 0.0262 (0.372) | 0.00557 (0.375) | -0.751 (1.458) | 0.295 (0.260) | -0.702 (0.545) |
| <i>DINT(-1)</i> | 2.875 (2.302) | 2.303 (2.715) | -1.615 (1.557) | 1.714 (2.275) | 4.311* (2.023) |
| <i>TAR(-1)</i> | 0.00598 (0.00745) | 0.00888 (0.00836) | -0.0412 (0.0764) | 0.0156 (0.0151) | 0.00124 (0.00707) |
| <i>Constant</i> | -0.0692 (0.0713) | -0.0775 (0.0854) | 0.255 (0.580) | -0.118 (0.116) | -0.0276 (0.106) |
| <i>Observations</i> | 168 | 120 | 96 | 70 | 98 |
| <i>R-squared</i> | 0.099 | 0.166 | 0.092 | 0.158 | 0.159 |
| <i>Number of CIP</i> | 24 | 24 | 24 | 10 | 14 |

注：括号中的是稳健标准误，*** 表示在 1%的水平上显著异于 0，** 表示在 5%的水平上显著异于 0，*表示在 10%的水平上显著异于 0。2008-2012 的回归中未包含补贴变量，因为补贴缺乏 2009-2011 年的数据，包含该变量会导致观测值不够无法回归，并且时间固定效应

³³ 此处可能是由于回归没有包含补贴变量以及采用了时间趋势项导致的。

此处采用的时间趋势项而非虚拟变量，采用虚拟变量会导致 DTAR 因为多重共线性而估计不出来。

第六节 机制识别

发展经济学的理论指出，全要素生产率的提升主要依靠技术进步和资源再配置效率的提升。上述部分的结论显示产业政策并没有提升实施行业的全要素生产率，接下来我们来检验产业政策对行业研发投资增长的影响。

一、研发投资增长率变量的构建

我国于 2016 年 7 月公布了经过 R&D 资本化处理的支出法 GDP 数据，通过比较固定资本形成总额在调整前与调整后的差额，可以计算出官方公布的全国层面的当期 R&D 投资数据，但是目前并没有分行业的 R&D 投资数据。本文参考江永宏和孙凤娥（2016）估计全国层面 R&D 资本存量的处理方法，构建分行业的 R&D 投资序列。根据我国 R&D 科技统计调查制度，R&D 活动按执行部门可分为企业、研究与开发机构、高校以及其他。由于本文考察的是工业领域的产业政策对全要素生产率增长的影响，而且本文主要是依据规模以上工业企业数据库来构建的产业政策变量，所以本文构建 R&D 投资序列主要关注工业企业。根据《弗拉斯卡蒂手册》和我国 R&D 科技统计调查制度，与 R&D 投资概念最相近的统计概念是 R&D 内部经费支出，尽管这两者也存在一定的区别（江永宏和孙凤娥，2016）。由于本文接下来主要是分析产业政策对行业研发投资增长率的影响，行业 R&D 投资增长率与 R&D 内部经费支出增长率基本是保持一致的，所以本文利用 R&D 内部经费支出来近似替代 R&D 投资。

计算分行业 R&D 内部经费支出的基础数据，来源于我国的 R&D 科技统计调查，可从历年的《中国科技统计年鉴》和《工业科技统计年鉴》获取有关数据。另外，我国分别于 2000 年和 2009 年开展了两次全国 R&D 资源清查，提供了翔实的 R&D 活动相关统计资料。本研究各主要变量构建采用的都是 CIP（中国产业生产率数据）行业分类，该行业分类主要是以《国民经济行业分类》（GB/T4754-2002）为基础，而本文考虑的时间段为 1998-2012 年，我国在该时间段内分别实施过三个行业分类标准，即《国民经济行业分类和代码》

(GB/T4754-94)、《国民经济行业分类》(GB/T4754-2002)、《国民经济行业分类》(GB/T4754-2011), 为了保持行业分类的一致性, 我们首先分别将采用 1994 年和 2011 年标准的年份调整为 2002 年标准, 然后再统一调整为 CIP 标准。

《中国科技统计年鉴》给出了从 1995 年开始的大中型工业企业 R&D 内部经费支出, 同时也给出了 2004 年、2008 年、2009 年、2011 年及以后年份的规模以上工业企业 R&D 内部经费支出。其中, 大中型工业企业是基于工业统计的大中小微型企业分类, 根据《统计上大中小微型企业划分办法》, 从业人员 1000 人及以上, 且营业收入 40000 万元及以上的工业企业为大型企业; 从业人员 300 人至 1000 人 (不含 1000 人), 且营业收入 2000 万元至 40000 万元 (不含 40000 万元) 的工业企业为中型企业。其中, 工业的营业收入采用主营业务收入。而规模以上工业企业是基于规模以上和规模以下工业分类, 从 1998 年开始, 国家统计局将全部工业统计调查单位划分为规模以上工业和规模以下工业两大部分。1998 年至 2005 年, 规模以上工业包括全部国有工业企业和年产品销售收入 500 万元及以上的非国有工业企业; 规模以下工业包括年产品销售收入 500 万元以下的非国有工业企业和个体工业经营户。2006 年, 国家统计局对这一标准进行了修订, 规模以上工业的范围改为年主营业务收入 500 万元及以上的工业企业, 规模以下工业改为年主营业务收入 500 万元以下的工业企业和个体工业经营户。2010 年, 国家统计局对这一标准又进行了修订, 规模以上工业的范围修订为年主营业务收入 2000 万元及以上的工业企业, 规模以下工业修订为年主营业务收入 2000 万元以下的工业企业和个体工业经营户 (许宪春, 2016)。在本文的考察期内, 规模以上工业企业的调查范围出现了两次变化, 而大中型工业企业的调查范围前后是一致的, 由于需要计算行业 R&D 投资增长率, 选择变量的调查范围前后一致是保障结果可比的前提, 所以本文选择按照大中型工业企业的分类来计算各行业 R&D 投资增长率。

根据分行业 R&D 内部经费支出数据的直接可得性与行业分类标准的变化, 本文分阶段来构建数据序列。

2012 年是样本中唯一采用 2011 年行业分类标准的年份, 并且《中国科技统计年鉴》有按行业分规模以上工业企业 R&D 内部经费支出的详细数据, 故直接采用年鉴上的数据, 但是根据 2011 年行业分类标准和 2002 年行业分类标准的联系来

进行调整。2012 年由于新增加了开采辅助活动从而需要进行调整，开采辅助活动指为煤炭、石油和天然气等矿物开采提供的服务，包括煤炭开采和洗选辅助活动、石油和天然气开采辅助活动、其他开采辅助活动，故本文利用煤炭开采和洗选业、石油和天然气开采业的经费结构来分摊辅助活动的经费，从而使 2012 年的行业划分与之前年份保持一致。为了保持采矿业的总体和各细分行业之和保持相等，其他采矿业经费支出用采矿业总体经费支出减去其他各细分行业的经费支出得出。金属制品、机械和设备修理业也是 2011 年行业分类新增的，是从金属制品业、通用设备制造业、专用设备制造业、汽车制造业、铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业、电气机械和器材制造业、计算机、通信和其他电子设备制造业、仪器仪表制造业中分离出来的一部分，故本文利用以上这些行业的经费结构来分摊金属制品、机械和设备修理业的经费。由于 2011 年行业分类将交通运输设备制造业拆分为汽车制造业和铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业两个行业，本文将 2012 年这两个行业的数据重新合并为交通运输设备制造业。2011 年行业分类中仪器仪表制造业对应 2002 年行业分类中的仪器仪表及文化、办公用机械制造业，但是少了文化、办公用机械制造部分，这部分被并入了通用设备制造业，为了与之前数据保持可比性，本文将 2012 年的通用设备制造业和仪器仪表制造业数据合并，然后按照 2011 年通用设备制造业与仪器仪表及文化、办公用机械制造业的结构来分劈出对应的可比行业数据。2011 年行业分类中其他制造业对应 2002 年行业分类中的工艺品及其他制造业，同时 2011 年行业分类中文教、工美、体育和娱乐用品制造业对应 2002 年行业分类中的文教体育用品制造业，相当于 2011 年行业分类将工艺品制造业从其他制造业调整到文教体育用品制造业，根据 CIP 的行业分类标准，本文将这两个行业和废弃资源综合利用业合并，构成 CIP 的其他制造业。最后，以 2012 年大中型工业企业 R&D 内部经费支出总额为控制总额，根据以上步骤调整形成的分行业规上工业企业 R&D 内部经费支出的结构来分劈形成分行业大中型工业企业 R&D 内部经费支出。

2003-2011 年是样本中采用 2002 年行业分类标准的年份，并且《中国科技统计年鉴》有按行业分规上工业企业或大中型工业企业 R&D 内部经费支出的详细数据，故直接采用年鉴上的数据。2002 年行业分类中橡胶制品业和塑料制品业

是两个独立的行业，2011 年行业分类将其合并为橡胶和塑料制品业，并且 CIP 行业分类也是采用的橡胶和塑料制品业，所以我们将 2003-2011 年的橡胶制品业和塑料制品业合并为橡胶和塑料制品业。为了保持工业的总体和各细分行业之和保持相等，原始数据中这两者的缺口归入废弃资源和废旧材料回收加工业。根据 CIP 的行业分类标准，将工艺品及其他制造业，文教、体育和娱乐用品制造业，以及废弃资源和废旧材料回收加工业合并为 CIP 的其他制造业。最后，对于原始数据是以规上工业企业为调查范围的，以同年度大中型工业企业 R&D 内部经费支出总额为控制总额，根据以上步骤调整形成的分行业规上工业企业 R&D 内部经费支出的结构来分劈形成分行业大中型工业企业 R&D 内部经费支出。

2001-2002 年采用 1994 年行业分类标准，并且《中国科技统计年鉴》有大中型工业企业总体和按行业分大中型制造业企业 R&D 内部经费支出的详细数据，故制造业直接采用年鉴上的数据，采矿业和电力、热力、燃气及水生产和供应业分行业数据的构建则利用科技活动经费内部支出的信息。科技活动的定义是在科学技术领域中与科技知识的产生、发展、传播和应用密切相关的有组织的活动。为核算科技投入的需要，科技活动可分为：科学研究与试验发展（R&D）、科学研究与试验发展成果应用及相关的科技服务三类活动(国家统计局和国家科技部, 1991)。所以科技活动内部经费支出要包括 R&D 内部经费支出，并且数值上要大于 R&D 内部经费支出，并且由于科技活动和研究与试验发展(R&D)关系密切，故本文假定科技活动内部经费支出和研究与试验发展（R&D）内部经费支出在的行业结构是一样的，从而对于无法直接获取分行业 R&D 内部经费支出原始数据的年份，本文采取以当年大中型工业企业 R&D 内部经费支出总额为控制总额，以科技活动经费内部支出的结构来分劈形成分行业大中型工业企业 R&D 内部经费支出，从而对于 2001-2002 年的采矿业和电力、热力、燃气及水生产和供应业分行业数据的构建就依据这一方法。1994 年行业分类与 2002 年行业分类在工业领域基本一致，1994 年行业分类多武器弹药制造业，但由于 2001-2002 年按行业分大中型制造业企业 R&D 内部经费支出中这一行业的数据为 0，而 2002 年之后的行业都不存在该行业，所以本文假定该行业的 R&D 内部经费支出为 0，从而不予考虑。1994 年行业分类少废弃资源和废旧材料回收加工业，但是由于其后大部分年份这一行业的 R&D 内部经费支出为 0，故本文假定在 2002 年及之前的

年份该行业的 R&D 内部经费支出均为 0，并且根据 CIP 的行业分类标准，将其其他制造业和文教体育用品制造业合并为 CIP 的其他制造业。另外，1994 年行业分类中采矿业中包含木材及竹材采选业，而从 2002 年行业标准开始木材及竹材采选业就划归农林牧渔业了，所以本文将 2001-2002 年木材及竹材采选业的 R&D 内部经费支出剔除。类似 2003-2011 年的处理，将 2001-2002 年的橡胶制品业和塑料制品业合并为橡胶和塑料制品业。

2000 年采用 1994 年行业分类标准，当年的全国 R&D 资源清查资料提供了分行业全部工业企业口径的 R&D 内部经费支出，在行业调整方面依据 2001-2002 年的处理。最后，以 2000 年大中型工业企业 R&D 内部经费支出总额为控制总额，根据以上步骤调整形成的分行业全部工业企业 R&D 内部经费支出的结构来分劈形成分行业大中型工业企业 R&D 内部经费支出。

1997-1999 年采用 1994 年行业分类标准，但是《中国科技统计年鉴》并没有提供分行业的 R&D 内部经费支出的信息，故采取以当年大中型工业企业 R&D 内部经费支出总额为控制总额，以科技活动经费内部支出的结构来分劈形成分行业大中型工业企业 R&D 内部经费支出，行业调整依据 2001-2002 年的处理。

最后，对 1997-2012 年分行业大中型工业企业 R&D 内部经费支出的序列依据 CIP 行业分类标准进行调整，从而形成 CIP 标准的分行业大中型工业企业 R&D 内部经费支出序列。由于本文最终需要的变量为研发投资的增长率，以上步骤计算的相当于名义的研发投资，所以本文借鉴江永宏和孙凤娥（2016）计算的全国层面的 R&D 投资价格指数来平减出分行业不变价研发投资，进而计算研发投资增长率。

二、产业政策对研发投资的影响

为了检验产业政策对行业的研发投资增长率的影响，本文构建类似于模型(1)的计量模型：

$$RDG_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 DTAR_{i,t-1} + \beta_2 DSUB_{i,t-1} + \beta_3 TAX_{i,t-1} + \beta_4 DBUD_{i,t-1} + \beta_5 DINT_{i,t-1} + \beta_6 TAR_{i,t-1} + \theta_i + \theta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

其中，被解释变量将模型（1）中的全要素生产率增长率（TFPG）改为了研

发投资增长率（RDG），其余变量的含义与模型（1）中一样。

表 6-13 产业政策对研发投资增长的影响

| VARIABLES | RDG | | | | | |
|-----------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| <i>DTAR(-1)</i> | 0.00723 (0.00964) | | | | | -0.00350 (0.0464) |
| <i>DSUB(-1)</i> | | 0.0270 (0.0403) | | | | 0.132 (0.132) |
| <i>TAX(-1)</i> | | | -0.0610 (0.543) | | | 0.983 (2.019) |
| <i>DBUD(-1)</i> | | | | -0.395 (2.072) | | -0.234 (2.335) |
| <i>DINT(-1)</i> | | | | | -5.748** (2.535) | -19.15*** (5.808) |
| <i>TAR(-1)</i> | 0.00150 (0.00654) | 0.00914 (0.00617) | 0.00867 (0.00518) | 0.0213 (0.0224) | 0.00685 (0.00481) | 0.0191 (0.0595) |
| Constant | 0.246** (0.0921) | 0.118 (0.107) | 0.140 (0.139) | 0.125 (0.152) | 0.257** (0.103) | -0.0496 (0.309) |
| Observations | 336 | 264 | 336 | 240 | 336 | 168 |
| R-squared | 0.037 | 0.030 | 0.037 | 0.054 | 0.043 | 0.071 |
| Number of CIP | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 |

注：括号中的是稳健标准误，*** 表示在 1%的水平上显著异于 0，** 表示在 5%的水平上显著异于 0，*表示在 10%的水平上显著异于 0。

从表 6-13 的结果可以看出，产业政策工具对研发投资增长基本上没有显著影响，只有利息率对研发投资的增长率呈现显著的负向影响，由于利息率越高的行业代表的是产业政策越不偏好的行业，所以利息率这一指标体现了产业政策对研发投资增长的正向影响。其他的政策变量尽管对研发投资增长没有显著影响，从符号上来看，补贴和税收优惠对研发投资增长的作用是正向的，而根据产业政策工具之间的相关关系，补贴、税收优惠与利息率之间都呈现显著的正向关系，由于产业政策工具之间缺乏协调性，从而使得产业政策的运用并没有提升被挑选行业的研发水平，所以产业政策的实施对全要素生产率的增长没有影响。

三、产业政策选择目标行业的决策因素

产业政策的实施为什么不能促进企业的研发投资，从而对全要素生产率的增长没有显著影响，一方面是由于传统的选择性产业政策在支持“幼稚产业”产业的发展方面政府存在认知能力的限制（张维迎，2016），另一方面“挑选赢家”的模型在我国的实践过程中体现出强烈的直接干预市场、以政府选择代替市场机制和

限制竞争的管制性特征和浓厚的计划经济色彩(江飞涛和李晓萍, 2010), 这种“干预型产业政策”强调保国企压民营, 所有制的歧视未能消除, 市场主体的不平等被固化(吴敬琏等, 2016), 从而导致严重的资源错配。接下来我们来实证检验我国实施产业政策时挑选行业的决策因素。

本文选择行业内国有企业比重(SOE)、出口比重(EXP)、增长率(Growth)和TFP增长率(TFPG)作为主要解释变量来检验产业政策在目标行业选择上的决策因素。其中, 国有企业比重利用国有企业就业人数占行业总就业人数的比重来表示, 出口比重利用行业出口额占行业总产出的比重来表示, 行业增长率利用行业当年不变价总产出相对上一年度不变价总产出的增长率来表示, 行业TFP增长率利用行业当年相对于上一年的TFP增长率。被解释变量分别为五个政策变量的原始值, 此处由于是检验政策实施的决策因素, 故不需要用差分形式来表示。

表 6-14 产业政策选择目标行业的决策因素

| VARIABLES | Tariff | Subsidy | Tax | Budget | Interest |
|----------------------|---------------------|--------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| <i>SOE</i> | -22.37 (16.36) | -0.0150 (0.594) | 0.0902* (0.0477) | 0.187** (0.0871) | 0.0178 (0.0136) |
| <i>EXP</i> | 1.328 (1.555) | 0.160* (0.0851) | 0.0147*** (0.00392) | -0.00437 (0.00329) | 0.000206 (0.00122) |
| <i>Growth</i> | -0.0152 (2.345) | -0.515 (0.313) | -0.0150 (0.0114) | -0.000472 (0.00541) | 0.00232 (0.00231) |
| <i>TFPG</i> | -10.44 (7.871) | 1.864 (1.255) | 0.0459 (0.0354) | 0.00259 (0.0119) | -0.00283 (0.00868) |
| <i>Constant</i> | 10.76*** (3.258) | 0.496* (0.261) | 0.110*** (0.0124) | -0.0282 (0.0188) | 0.0226*** (0.00260) |
| <i>Observations</i> | 312 | 264 | 312 | 216 | 312 |
| <i>R-squared</i> | 0.583 | 0.189 | 0.300 | 0.363 | 0.704 |
| <i>Number of CIP</i> | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 |

注: 括号中的是稳健标准误, *** 表示在 1%的水平上显著异于 0, ** 表示在 5%的水平上显著异于 0, *表示在 10%的水平上显著异于 0。

从表 6-14 可以看出, 行业增长率对产业政策变量均无显著影响, 说明我国在实施产业政策时并没有挑选出高速增长的行业, 这与典型事实是一致的。同时, 行业的 TFP 增长率对产业政策变量也均无显著影响, 说明我国在实施产业政策时并未挑选出效率高的行业。而国有企业比重对税收优惠和行业投资实际到位资金中国家预算资金占比有显著的正向影响, 另外出口比重对补贴和税收优惠有显著的正向影响, 说明我国在产业政策实施时遵循的是特惠模式(白重恩, 2016)。

中国产业政策的一大特征就是保护和扶持在位的中央企业或地方大型国有企业，制定有利于这些企业的准入条件，且严格限制新企业进入（江飞涛和李晓萍，2010）。在信贷配置方面的产业政策一直就对国企有倾向性，从20世纪90年代开始，政府越来越依靠银行信贷的手段替代直接补贴对国有企业进行救助（Cull and Xu, 2003），而大量研究都指出国企在信贷获取的成本上要远低于民营企业（Dollar and Wei, 2007, Hsieh and Klenow, 2009）。中国的间接税税收优惠的主要受益者都是国有企业和三资企业，尤其是国有独资企业和外资企业受到了优惠政策的重点照顾（高培勇和毛捷，2013），而获得企业所得税税收优惠的企业国有股权的比重明显更高（吴联生，2009）。同时，国有企业整体上比民营企业获得更高的政府补贴（孔东明等，2013）。中国过去三十多年经济的高速发展具有明显的“出口导向”特征，中国的出口总额从1980年至2014年平均增长率约13%，其中，1998~2007年的年平均增长率为21.5%；占全球出口总额的比例从1980年的1.7%增长到2012年的11.2%（陈钊和熊瑞祥，2015）。对于出口企业，在增值税上享受出口退税的长期优惠，并且受国际金融危机的影响，2008年到2009年期间，中国政府先后7次调高部分商品的出口退税率（白重恩等，2011）；为了鼓励扩大外贸出口，中国成立出口加工区，区内企业除了销售出口退税政策外，还能享受到地方政府提供的企业所得税与水、电、气等优惠政策（陈钊和熊瑞祥，2015）。补贴也是政府为了促进出口而广泛采用的一种产业政策，中国企业补贴总额从2000年的315亿元增加到2006年的825亿元，补贴企业占总企业的比例为12%，其中出口企业的补贴比例高达17%（施炳展等，2013）。

四、产业政策的特惠模式对研发投资的影响

我国在产业政策实施过程中采取的特惠模式是一种典型的扭曲性政策，这一模式对研发投资有什么影响？支持国企和鼓励出口的政策是否对研发投资的效果是一致的？对于这个问题的回答需要我们进一步通过实证来检验。

首先，我们检验产业政策通过支持国企这一特惠渠道对行业研发投资增长率的影响。主要是在模型（2）的基础上引入各解释变量与国有企业比重（SOE）的交叉项，从而构建模型（3）：

$$\begin{aligned}
RDG_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 DTAR_{i,t-1} + \beta_2 DSUB_{i,t-1} + \beta_3 TAX_{i,t-1} + \beta_4 DBUD_{i,t-1} + \beta_5 DINT_{i,t-1} \\
& + \beta_6 TAR_{i,t-1} + \beta_7 SOE_{i,t-1} + \gamma_1 DTAR_{i,t-1} * SOE_{i,t-1} + \gamma_2 DSUB_{i,t-1} \\
& * SOE_{i,t-1} + \gamma_3 TAX_{i,t-1} * SOE_{i,t-1} + \gamma_4 DBUD_{i,t-1} * SOE_{i,t-1} \\
& + \gamma_5 DINT_{i,t-1} * SOE_{i,t-1} + \gamma_6 TAR_{i,t-1} * SOE_{i,t-1} + \theta_i + \theta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (3)
\end{aligned}$$

为了对回归结果的稳健性进行检验,我们将样本以国际金融危机为界分成两个子样本来进行回归,同时我们也将样本按照行业年平均总产出增长率高于或低于全部行业年平均总产出增长率划分为高增长行业和低增长行业两个子样本来进行回归。

表 6-15 产业政策通过支持国企对研发投资增长的影响

| VARIABLES | RDG | | | | |
|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | | | | 1998-2012 | 1998-2012 |
| | 1998-2012 | 1998-2007 | 2008-2012 | Fast Growers | Slow Growers |
| <i>DTAR(-1)</i> | -0.00125 (0.0667) | -0.0425 (0.0789) | 5.402*** (1.474) | 0.0851 (0.0952) | -0.0714 (0.0926) |
| <i>DSUB(-1)</i> | 0.760* (0.376) | 1.469*** (0.260) | | -2.357** (0.793) | 1.336** (0.448) |
| <i>TAX(-1)</i> | 5.804 (5.321) | 11.75 (9.130) | 1.135 (3.736) | 6.521 (7.679) | 10.64 (9.641) |
| <i>DBUD(-1)</i> | 3.009 (6.665) | 3.354 (7.121) | -14.89 (14.55) | 6.094 (10.10) | 3.610 (14.71) |
| <i>DINT(-1)</i> | -3.386 (20.78) | -47.10 (40.25) | -42.53* (21.08) | -29.06 (28.22) | 15.36 (24.09) |
| <i>TAR(-1)</i> | 0.0400 (0.0947) | 0.0752 (0.116) | -5.412*** (1.477) | -0.0257 (0.0554) | 0.137 (0.135) |
| <i>SOE(-1)</i> | -4.065 (2.521) | -5.196 (4.706) | -8.912* (4.324) | -1.703 (5.125) | -7.166* (3.908) |
| <i>DTAR* SOE (-1)</i> | -0.264** (0.119) | -0.404* (0.203) | -1.449** (0.610) | -0.208 (0.555) | -0.409*** (0.129) |
| <i>DSUB* SOE (-1)</i> | -1.461* (0.760) | -2.838*** (0.517) | | 10.28** (4.222) | -2.462*** (0.782) |
| <i>TAX* SOE (-1)</i> | -9.817 (8.186) | -20.20 (14.12) | -6.104 (8.033) | -9.627 (20.77) | -21.06 (14.25) |
| <i>DBUD* SOE (-1)</i> | -1.931 (12.12) | -3.794 (14.93) | 23.37 (24.73) | -15.26 (22.27) | -4.108 (16.81) |
| <i>DINT* SOE (-1)</i> | -48.33 (37.86) | -6.094 (66.83) | -7.179 (29.95) | 15.85 (80.76) | -83.22 (48.98) |
| <i>TAR* SOE (-1)</i> | 0.167* (0.0955) | 0.255** (0.107) | 1.365** (0.541) | 0.160 (0.502) | 0.161 (0.0986) |
| <i>Constant</i> | 0.163 (0.640) | -0.611 (1.080) | 45.16*** (12.06) | -0.0849 (0.886) | 0.327 (1.146) |
| <i>Observations</i> | 168 | 120 | 96 | 70 | 98 |

| | | | | | |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>R-squared</i> | 0.134 | 0.197 | 0.309 | 0.293 | 0.251 |
| <i>Number of CIP</i> | 24 | 24 | 24 | 10 | 14 |

注:括号中的是稳健标准误,*** 表示在 1%的水平上显著异于 0, ** 表示在 5%的水平上显著异于 0, *表示在 10%的水平上显著异于 0。 2008-2012 的回归中未包含补贴变量,因为补贴缺乏 2009-2011 年的数据,包含该变量会导致观测值不够无法回归,并且时间固定效应此处采用的时间趋势项而非虚拟变量,采用虚拟变量会导致 DTAR 因为多重共线性而估计不出来。

表 6-15 列出了基准回归和稳健性检验的结果,其中第一列为基准回归的结果,关税的变动与国企比重的交叉项对研发投资的增长呈现显著的负向影响,关税总体与国企比重的交叉项对研发投资的增长呈现显著的正向影响,但前者的系数大于后者,综合来看,关税与国企比重的交叉项对研发投资的增长具有负向影响。这意味着在国企比重更高的行业提升以关税为基础的贸易保护会显著降低行业的研发投资。补贴与国企比重的交叉项对研发投资的增长也呈现显著的负向影响,意味着对国企比重更高的行业增加补贴会显著降低行业的研发投资。这主要有三方面的原因:一是因为国家给国企提供补贴的动机往往是解决企业亏损(孔东民等,2013),国企由于存在政策性负担和预算软约束(林毅夫和李志赞,2004),所以补贴往往会帮助国企应对竞争的冲击,反而减少靠研发与创新去提升经济绩效的压力。二是政府对国企的政策性补贴往往会造成严重的产能过剩(耿强等,2011),从而导致行业盈利能力的恶化,抑制潜在进入者的进入,从而抑制了行业创新行为。三是政府对国企的补贴使得国企进一步扩大投资(耿强等,2011),国企凭借其在银行信贷市场上的所有制优势(Dollar and Wei, 2007),从而推高利率而增加非补贴企业的融资成本,抑制了非补贴企业的研发投资。其他产业政策与国企比重的交叉项的回归系数尽管不显著,但是从方向来看都对研发投资的增长有负向的影响。从基准回归的结果,我们可以得出这样的结论,我国产业政策通过支持国企这一特惠渠道对行业研发投资的增长是有不利影响的,从而会造成资源的错配,不利于行业生产率的提高。我国的选择性产业政策往往带有强烈的直接干预市场的特征,以上这些政策与行业准入和投资核准等限制竞争的行政性进入壁垒是紧密联系的,在支持和保护国企的同时,往往是限制和打压民营企业的发展,这会使得被选定的国企既缺乏来自市场内的竞争压力,又不用面对潜在进入所形成的竞争压力,从而丧失创新的动力(江飞涛和李晓萍,2010),并且这种对国企的支持和保护,还会挤出有效率的民营企业,从而对民营企业的研发投资产生负面影响。国际金融危机以前的子样本与国际金融危机以后的子样本在

回归结果上与基准回归基本一致。对于低增长的行业基准回归的结果依然成立，对于高增长的行业，各政策变量与国企比重交叉项的系数符号基本一致，不太一致的是补贴与国企比重的交叉项对研发投资的增长变为显著的正向影响。这可能是由于高增长的行业，国有企业的盈利能力普遍更高，政府不是为了应对其亏损而进行补贴，而是通过创新补贴提升了专用性人力资本（安同良等，2009），从而提高了研发投资。

接下来我们检验产业政策通过鼓励出口这一特惠渠道对行业研发投资增长率的影响。主要是在模型（2）的基础上引入各解释变量与出口比重（EXP）的交叉项，从而构建模型（4）：

$$RDG_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 DTAR_{i,t-1} + \beta_2 DSUB_{i,t-1} + \beta_3 TAX_{i,t-1} + \beta_4 DBUD_{i,t-1} + \beta_5 DINT_{i,t-1} + \beta_6 TAR_{i,t-1} + \beta_7 EXP_{i,t-1} + \gamma_1 DTAR_{i,t-1} * EXP_{i,t-1} + \gamma_2 DSUB_{i,t-1} * EXP_{i,t-1} + \gamma_3 TAX_{i,t-1} * EXP_{i,t-1} + \gamma_4 DBUD_{i,t-1} * EXP_{i,t-1} + \gamma_5 DINT_{i,t-1} * EXP_{i,t-1} + \gamma_6 TAR_{i,t-1} * EXP_{i,t-1} + \theta_i + \theta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (4)$$

为了对回归结果的稳健性进行检验，我们将样本以国际金融危机为界分成两个子样本来进行回归，同时我们也将样本按照行业年平均总产出增长率高于或低于全部行业年平均总产出增长率划分为高增长行业和低增长行业两个子样本来进行回归。

表 6-16 产业政策通过鼓励出口对研发投资增长的影响

| VARIABLES | RDG | | | | |
|-----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|------------------------|------------------------|
| | 1998-2012 | 1998-2007 | 2008-2012 | 1998-2012 Fast Growers | 1998-2012 Slow Growers |
| <i>DTAR(-1)</i> | 0.0764 (0.0467) | 0.107 (0.0939) | 5.441*** (1.289) | 0.122 (0.0982) | 0.0955 (0.110) |
| <i>DSUB(-1)</i> | -0.127 (0.116) | -0.245** (0.0902) | | 0.604 (0.751) | -0.161 (0.145) |
| <i>TAX(-1)</i> | 2.613 (2.117) | 5.335 (3.835) | 0.492 (1.875) | 5.317 (2.985) | -2.951 (3.453) |
| <i>DBUD(-1)</i> | -0.260 (1.835) | -1.103 (2.795) | -3.308 (6.189) | 0.861 (2.279) | -0.201 (4.332) |
| <i>DINT(-1)</i> | -4.454 (7.941) | -1.593 (19.93) | -30.23*** (6.774) | -35.72 (33.68) | -1.520 (17.40) |
| <i>TAR(-1)</i> | -0.0527 (0.0401) | -0.0545 (0.0629) | -5.457*** (1.282) | -0.0725 (0.0728) | -0.0711 (0.0849) |
| <i>EXP(-1)</i> | -2.015 (1.722) | 0.541 (2.262) | 1.056 (3.038) | 0.454 (1.271) | -16.46 (9.466) |
| <i>DTAR* EXP (-1)</i> | -0.295 (0.176) | -0.439 (0.354) | 0.370 (0.526) | -0.134 (0.138) | -0.534 (0.384) |
| <i>DSUB* EXP (-1)</i> | 4.618** (1.786) | 6.989*** (0.953) | | -3.026 (3.763) | 6.125*** (1.124) |
| <i>TAX* EXP (-1)</i> | 0.852 | -14.40 | -3.187 | -13.31 | 66.89 |

| | | | | | |
|-----------------------|---------|---------|----------|---------|---------|
| | (5.022) | (21.71) | (7.606) | (12.02) | (39.94) |
| <i>DBUD* EXP (-1)</i> | -8.659 | 4.387 | -11.59 | 0.393 | -36.85 |
| | (16.04) | (18.85) | (33.79) | (7.613) | (56.84) |
| <i>DINT* EXP (-1)</i> | 15.86 | 4.814 | -75.73 | 20.06 | 114.2 |
| | (55.54) | (87.63) | (55.86) | (35.18) | (102.2) |
| <i>TAR* EXP (-1)</i> | 0.254 | 0.177 | -0.117 | 0.227* | 0.302 |
| | (0.202) | (0.244) | (0.558) | (0.113) | (0.290) |
| <i>Constant</i> | 0.333 | -0.0586 | 45.96*** | 0.0218 | 2.253 |
| | (0.356) | (0.408) | (10.64) | (0.351) | (1.307) |
| <i>Observations</i> | 168 | 120 | 96 | 70 | 98 |
| <i>R-squared</i> | 0.152 | 0.215 | 0.294 | 0.367 | 0.289 |
| <i>Number of CIP</i> | 24 | 24 | 24 | 10 | 14 |

注：括号中的是稳健标准误，*** 表示在 1%的水平上显著异于 0，** 表示在 5%的水平上显著异于 0，*表示在 10%的水平上显著异于 0。2008-2012 的回归中未包含补贴变量，因为补贴缺乏 2009-2011 年的数据，包含该变量会导致观测值不够无法回归，并且时间固定效应此处采用的时间趋势项而非虚拟变量，采用虚拟变量会导致 DTAR 因为多重共线性而估计不出来。

表 6-16 列出了基准回归和稳健性检验的结果，其中第一列为基准回归的结果，补贴与出口比重的交叉项对研发投资的增长呈现显著的正向影响，意味着对出口比重更高的行业增加补贴会显著提升行业的研发投资,这可能是由于出口企业往往面临的外部市场的竞争比较激烈，出口企业在获取补贴后会有一部分投入到研发和创新上去，以增长其竞争能力。而前一节的结论也显示，出口比重更高的行业获得更多的补贴，说明补贴通过鼓励出口这一特惠渠道对行业研发投资的增长产生了有利影响。其他政策变量与出口比重的交叉项对研发投资的增长均无显著影响。国际金融危机以前的子样本在回归结果上与基准回归基本一致。国际金融危机以后的子样本由于未包含补贴变量，故无法检验补贴通过出口比重的影响，但是其余变量通过出口比重的影响均不显著，这与基准回归是一致的。对于低增长的行业基准回归的结果依然成立，对于高增长的行业，其他各政策变量与出口比重交叉项的影响基本不显著，补贴与出口比重的交叉项对研发投资的增长变得无显著影响，这说明我们需要谨慎对待补贴促进出口企业研发的结论，如陈林和朱卫平（2008）指出降低低技术品出口退税率反而能够促进创新，施炳展等（2013）也指出补贴只是提升了中国企业出口总量和数量，但降低了出口价格。

通过以上分析，我们产业政策实施过程中采取的支持国企和鼓励出口的特惠模式尽管都是扭曲性的政策，但是产业政策通过这两种特惠渠道的资源配置效果是不同的。支持国企的特惠渠道显著降低行业的研发投资，不利于行业生产率的提升，而鼓励出口的特惠渠道则不存在降低行业研发投资的效果。

第七节 结论性评述

本文是国内首篇系统研究各种选择性产业政策对行业增长和效率影响的文章，本文揭示了从上世纪 90 年代末一直到国际金融危机之后的我国产业政策实施效果，并且进一步从特惠模式的角度来识别了产业政策对生产率影响的机制。通过研究我们发现以下几点结论：

第一，“挑选赢家”的选择性产业政策并没有挑选出增长率高的行业，而且产业政策的实施也没有促进行业增长率的提升；

第二，选择性产业政策对全要素生产率的增长并没有起到促进作用，不论是在国际金融危机之前还是之后，并且在高增长率行业与低增长率行业均保持一致；

第三，通过构建行业研发投入序列，揭示了选择性产业政策对全要素生产率的增长无影响的机制，选择性产业政策并没有促进行业研发投入增长；

第四，通过考察选择性产业政策实施的决策因素，我们揭示出了我国产业政策实施存在明显的特惠模式，体现出“支持国企”和“鼓励出口”的扭曲性特征；

第五，进一步分析了“支持国企”和“鼓励出口”这两种特惠渠道在影响资源配置方面的异质性，前者会降低行业研发投入，而后者并没有表现出这种负面影响，从而体现出“支持国企”的特惠渠道会造成动态的资源错配。

通过本文的研究，我们认为我国长期以来实行的选择性产业政策由于存在“政府对微观经济运行的广泛干预，以挑选赢家和扭曲价格等途径主导资源配置”的特征（江飞涛和李晓萍，2015），从而不利于提升全社会的全要素生产率，为了更好地推进供给侧结构性改革，让市场在资源配置中发挥决定性作用，也更好地发挥政府的作用，我国需要将产业政策的实施往功能性产业政策方向转型，以加强市场的竞争性（Aghion et al., 2015；吴敬琏等，2016）。

参考文献

- [1] 安同良,周绍东,皮建才. R&D 补贴对中国国企自主创新的激励效应[J]. 经济研究, 2009(10):87-98.
- [2] 白重恩,王鑫,钟笑寒. 出口退税政策调整对中国出口影响的实证分析[J]. 经济学(季刊), 2011(10):799-820.
- [3] 陈冬华,李真,新夫. 产业政策与公司融资—来自中国的经验证据[R]. 中国会计与财务研究国际研讨会论文集, 2010.

- [4] 陈瑾玫. 中国产业政策效应研究[M]. 北京:北京师范大学出版社, 2011.
- [5] 陈林, 朱卫平. 出口退税和创新补贴政策效应研究[J]. 经济研究, 2008(11):74-87.
- [6] 陈钊, 熊瑞祥. 比较优势与产业政策效果—来自出口加工区准实验的证据[J]. 管理世界, 2015(8):67-80.
- [7] 高培勇, 毛捷. 间接税税收优惠的规模、结构和效益: 全国税收调查的经验证据[J]. 中国工业经济, 2013(12):143-155.
- [8] 耿强, 江飞涛, 傅坦. 政策性补贴、产能过剩与中国的经济波动[J]. 中国工业经济, 2011(5):27-36.
- [9] 国家统计局, 国家科技部. 中国科技统计年鉴(1991)[M]. 北京:中国统计出版社, 1991.
- [10] 韩超, 肖兴志, 李姝. 产业政策如何影响企业绩效: 不同政策与作用路径是否存在影响差异? [J]. 财经研究, 2017, 43(1), 122-133.
- [11] 黄先海, 谢璐. 中国汽车产业战略性贸易政策效果的实证研究: 中国产业政策的取向与根本缺陷[J]. 世界经济研究, 2005(12):59-63.
- [12] 江飞涛, 李晓萍. 直接干预市场与限制竞争: 中国产业政策的取向与根本缺陷[J]. 中国工业经济, 2010(9):26-36.
- [13] 江小涓. 体制转轨时期的增长、绩效与产业组织的变化: 对中国若干行业的实证研究[M]. 上海:上海人民出版社、上海三联出版社, 1999.
- [14] 江永宏, 孙凤娥. 中国 R&D 资本存量测算: 1952-2014 年 [J]. 数量经济技术经济研究, 2016(7):112-129.
- [15] 孔东民, 刘莎莎, 王亚男. 市场竞争、产权与政府补贴[J]. 经济研究, 2013(2):55-67.
- [16] 黎文靖, 李耀淘. 产业政策激励了公司投资吗[J]. 中国工业经济, 2014(5):122-132.
- [17] 黎文靖, 郑曼妮. 实质性创新还是策略性创新?—宏观产业政策对微观企业创新的影响[J]. 经济研究, 2014(4):60-73.
- [18] 李平, 江飞涛, 王宏伟. 重点产业调整振兴规划评价与政策取向探讨[J]. 宏观经济研究, 2010(10):3-12.
- [19] 林毅夫, 蔡昉, 李周. 比较优势与发展战略——对“东亚奇迹”的再解释[J]. 中国社会科学, 1999(5).
- [20] 林毅夫, 李志赞. 政策性负担、道德风险与预算软约束[J]. 经济研究, 2004(2):17-27.
- [21] 迈克尔·波特等. 日本还有竞争力吗(中文版)[M]. 北京:中信出版社, 2001.
- [22] 任曙明, 吕镛. 融资约束、政府补贴与全要素生产率—来自中国装备制造企业的实证研究[J]. 管理世界. 2014(11):10-23.
- [23] 施炳展, 逯建, 王有鑫. 补贴对中国有企业出口模式的影响: 数量还是价格[J]. 经济学(季刊), 2013(12):1413-42.
- [24] 宋凌云, 王贤彬. 重点产业政策、资源重置与产业生产率[J]. 管理世界, 2013(12):64-77.

- [25] 吴敬琏, 八田达夫, 陈清泰. 反思产业政策[M]. 北京: 中信出版集团, 2016.
- [26] 吴敬琏. 强化竞争政策, 中国经济与国际合作年会. 北京, 2016.
- [27] 吴联生. 国有股权、税收优惠与公司税负[J]. 经济研究, 2009(10):109-120.
- [28] [日]小宫隆太郎等. 日本的产业政策[M]. 北京: 国际文化出版公司, 1988.
- [29] 许宪春. 中国政府统计学, 教材手稿, 2016.
- [30] 薛瑞, 李茜, 车嘉丽. 产业政策、产权与企业融资效率[J]. 财会月刊, 2016(26):29-34.
- [31] 余明桂, 范蕊, 钟慧洁. 中国产业政策与企业技术创新[J]. 中国工业经济, 2016(12):5-22.
- [32] 张维迎. 我为什么反对产业政策——与林毅夫辩[M]. 北京: 中信出版集团, 2016.
- [33] 赵昌文等. 新时期中国产业政策研究[M]. 北京: 中国发展出版社, 2016.
- [34] 赵兰, 周亚利. 产业政策与企业创新绩效——以战略性新兴产业为例[J]. 财会月刊, 2014(2):86-91.
- [35] Aghion, P., M. Dewatripont, L. S. Du, A. Harrison, and P. Legros. Industrial Policy and Competition[J]. *American Economic Journal*, 2015, 7(4):1-32.
- [36] Bai, C. E., C. T. Hsieh, and Z. Song. The Long Shadow of A Fiscal Expansion[J]. *Brookings Papers in Economic Activity*, 2016, Fall, 1-37.
- [37] Beason, R., and D. E. Weinstein. Growth, Economies of Scale and Targeting in Japan (1955~1990)[J]. *Review of Economics and Statistics*, 1996, 78(2):286-95.
- [38] Beath, J. UK Industrial Policy: Old Tunes on New Instruments?[J]. *Oxford Review of Economic Policy*, 2002, 18(2):221-239.
- [39] Blonigen, B. A. Industrial Policy and Downstream Export Performance[J]. *Social Science Electronic Publishing*, 2013, 126:1635-1659.
- [40] Brander, J. A., and B. J. Spencer. Strategic Commitment with R&D: The Symmetric Case[J]. *Bell Journal of Economics*, 1983, 14(1):225-235.
- [41] Brander, J. A. and B. J. Spencer. Export Subsidies and International Market Share Rivalry[J]. *Journal of International Economics*, 1984, 18(1):83-100.
- [42] Brühlhart, M., and N. A. Mathys. Sectoral Agglomeration Economies in A Panel of European Regions [J]. *Regional Science & Urban Economics*, 2008, 38(4):348-362.
- [43] Ciccone, A. Agglomeration Effects in Europe[J]. *European Economic Review*, 2002, 46(2):213-227.
- [44] Crafts, N. British Relative Economic Decline Revisited: The Role of Competition[J]. *Explorations in Economic History*, 2012, 49(1):17-29.
- [45] Cull, R., and L. Xu. Who Gets Credit? The Behavior of Bureaucrats and State Banks in Allocating Credit to Chinese State-owned Enterprises[J]. *Journal of Development Economics*, 2003, 71(2): 533 -559.

- [46] Dollar, D., and S. J. Wei. Das (Wasted) Kapital: Firm Ownership and Investment Efficiency in China[R]. IMF Working Paper, 2007.
- [47] Goto, A., and H. Odagiti. Innovation in Japan[M]. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- [48] Heo, U., and S. Kin. Financial Crisis in South Korea: Failure of the Government-led Development Paradigm[J]. Asian Survey, 2000,40(3):492-507.
- [49] Herrigel, G. Industrial Constructions: the Sources of German Industrial Power[J]. Contemporary Sociology, 1997,26(3), 127-128.
- [50] Hsieh, C. T., and P. J. Klenow. Misallocation and Manufacturing TFP in China and India[J]. Quarterly Journal of Economics, 2009,(4): 1043-1448.
- [51] Ito, T. The East Asian Miracle: Four Lessons for Development Policy: Comment[J]. NBER Macroeconomics Annual. 1994(9):274-280.
- [52] Lee, J. Understanding the Korean Economic ‘Miracle’.
[EB/OL].http://www.kea.ne.kr/upload/catalogue_file/efe3d19d18b29d72a8b4dce51f787a8a.pdf, 1997.
- [53] Johnson, C. MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925~1975[M]. Stanford :Stanford University Press, 1982.
- [54] Krueger, A. O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society[J]. American Economic Review. 1974(64), 3: 291-303.
- [55] Krueger, A. O., and B. Tuncer. An Empirical Test of the Infant Industry Argument[J]. American Economic Review, 1982, 72 (5) :1142-1152.
- [56] Krugman, P. What Ever Happened to the Asian Miracle?[J]. Fortune, 1997,136(4): 26-29.
- [57] Lee, J. W. Government Interventions and Productivity Growth in Korean Manufacturing Industries[J]. Journal of Economic Growth, 1996(1): 391-414.
- [58] Little, and M. D. Ian Economic Development[M]. New York: Basic Books, 1982.
- [59] Nakayama, W.et.al. The Japanese electronics industry. Chapman & Hall/CRC Press, 1999.
- [60] Nunn, N., and D. Trefler. The Structure of Tariffs and Long-Term Growth[J]. American Economic Journal Macroeconomics, 2010, 2(4):158-194.
- [61] Pack, H. Industrial Policy: Growth Elixir or Poison?[J]. World Bank Research Observer, 2000, 15(1):47-67.
- [62] Powell, B. State Development Planning: Did It Create An East Asian Miracle? [J]. Review of Austrian Economics, 2005(18): 305-323.
- [63] Robinson, J. A. Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective 1[J]. 2009.
- [64] Rodrik, D. Industrial Policy for the Twenty-First Century[M]. Social Science Electronic Publishing, 2004.
- [65] Stiglitz, J.E., J. Y. Lin, and C. Monga. The Rejuvenation of Industrial Policy[R]. The world Bank Working Paper, 2013.

- [66] Trezise, P. H. Industrial Policy is Not the Major Reason for Japan's Success". The Brookings Review. 1983(3).
- [67] Wade, R. Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization[M].Princeton University Press, 1990.
- [68] Warwick, K. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends[J]. Oecd Science Technology & Industry Policy Papers, 2013.
- [69] Wolf, Martin,2007: "The Growth of Nations". Financial Times. 21.
- [70] Wu, H., and I. Keiko. Reconstructing China's Supply-Use and Input-Output Tables in Time Series[J]. RIETI Discussion Paper, E-004, 2015.
- [71] Wu, H. China's Institutional Impediments to Productivity Growth[R]. Working paper, 2016.
- [72] Wu, H. Constructing China's Net Capital and Measuring Capital Services in China,1980-2010[J]. RIETI Discussion Paper, E-006, 2015.
- [73] Wu, H., X. Yue, and G. G. Zhang. Constructing Annual Employment and Compensation Matrices and Measuring Labor Input in China[J]. RIETI Discussion Paper, E-005, 2015.

第七章 中国产业组织政策的缺陷与调整： 从推动集中到以公平竞争促进产业组织的 优化调整

第一节 引言

在中国，产业组织政策是中国产业政策（尤其是传统行业产业政策）的重要构成。不同于发达国家以反垄断（关注市场结构高度集中可能带来反竞争效应）与支持中小企业发展为核心的产业组织政策，中国的产业组织政策尤其是在传统行业实施的产业组织政策，一直是以推动产业集中、打造（或者培育）大规模企业集团为核心。在新一轮的“十三五”产业发展规划中，促进集中、培育大规模企业的产业组织政策仍是其重要组成部分。在《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》第五篇（优化现代产业政策体系）第二十二章（实施制造强国战略）第三节（推动传统产业改造升级）中，明确提出“鼓励企业并购，形成以大型企业集团为核心，集中度高、分工细化、协作高效的产业组织形态”。

《钢铁产业调整升级规划（2016-2020）》，依旧将大幅度提高集中度作为其核心规划目标，拟到2020年将CR10（前十家大企业市场份额）由2015年34.2%提高到60%，并提出要“推动行业龙头企业实施跨行业、跨地区、跨所有制兼并重组，形成若干家世界级一流超大型钢铁企业集团；在不锈钢、特殊钢、无缝钢管等领域形成若干家世界级专业化骨干企业，避免高端产品同质化恶性竞争”，“推进区域内钢铁企业兼并重组，形成若干家特大型钢铁企业集团，改变“小散乱”局面，提高区域产业集中度和市场影响力”。在《有色金属工业发展规划（2016-2020）》中，亦将“产业集中度显著提高”作为政策目标，并明确提出“鼓励有色金属企业开展行业内上下游及跨行业联合重组，提高产业集中度”。《船舶工业深化结构调整加快转型升级行动计划（2016—2020年）》的发展目标中明确提出，“产业集中度大幅提升，前10家造船企业造船完工量占全国总量的70%以上，形成一批核心竞争力强的世界级先进船舶和海洋工程装备制造企业”。医药、稀土、建材等行业的“十三五”发展规划，亦有极为相似的产业组织政策内容。

中国以“推动集中、培育大规模企业”为核心内容的产业组织政策，往往是以“避免过度竞争”、“充分利用规模经济”、“打造（本土）大型企业集团，提升国际竞争力”、或者是“提高集中度，避免产能过剩”等为依据。中国这种产业组织政策的基本思路与理论逻辑，一直从上世纪 90 年代延续到现在。这种政策思路和逻辑的形成，在很大程度上是受到日本上世纪 50、60 年代产业组织政策及相应理论的影响。但需要指出的是，该时期日本的产业组织政策及其政策理论逻辑受到广泛质疑（小宫隆太郎等，1988^[21]），并且从上世纪 70 年代日本政府开始已逐渐退出了该类产业组织政策，并越来越注重发挥竞争政策的作用。中国此类产业组织政策的理论依据，很大一部分是援引自当年日本相应政策理论，这些理论依据同样存在许多值得商榷的地方。此前，中国在诸多行业推行该类产业组织政策的效果也并不令人满意。然而，相关部门仍热衷于制定该类产业组织政策，一些学者及政策研究者仍以一些似是而非的理论依据倡导这种政策模式。有鉴于此，本文力图更为深入地探讨中国产业组织政策及其理论依据，厘清理论认识上的误区，揭示相应政策及政策依据上存在的主要缺陷。

第二节 以集中为导向的中国产业组织政策

中国实施以推动集中为导向的产业组织政策由来已久。在上世纪 80、90 年代，产业组织政策就是产业政策的重要构成，且产业组织政策的重点就是通过限制新企业的进入、严格投资审批、扶持重点企业（定点生产）、关闭五小、推动企业兼并重组、组建企业集团等形式，来打造大规模企业与推动生产集中。这在上世纪 80、90 年代制定的一系列政策中均有体现，例如，在上世纪 80 年代制定的洗衣机、电冰箱、电视机等行业政策，在上世纪 90 年代制定的《90 年代国家产业政策纲要》、《汽车工业发展政策》、《建材工业“控制总量、调整结构”的若干意见》、《关于严控制造修船基础设施重复建设的意见》、《工商投资领域禁止重复建设目录》等一系列产业政策，集中导向的产业组织政策（江小涓，1996^[10]；魏后凯，2001^[20]）。当时相关政府部门认为，中国产业组织方面的问题主要是生产集中度过低，中小企业挤占大企业的市场与资源，导致重复建设等问题，会降低行业甚至整个国民经济活动的效率。这一时期的经济理论界也有不少学者支持这种观点，而支持的理据多源自日本的相应研究。

进入 21 世纪以后，中国强化了产业政策的运用，作为产业政策重要组成的产业组织政策亦得到了强化。产业组织政策仍是以扩大优势企业规模、提高集中度为核心。以钢铁产业政策为例，2005 年发布的《钢铁产业发展政策》明确指出，“到 2010 年，钢铁冶炼企业数量较大幅度减少，国内排名前十位的钢铁企业集团产量占全国产量的 50% 以上，2020 年达到 70% 以上”；第二十一条则指出，“支持和鼓励有条件的大型企业集团，进行跨地区的联合重组，到 2010 年形成两个 3000 万吨级，若干个千万吨级的具有国际竞争力的特大型企业集团”。在 2009 年出台的《钢铁产业调整与振兴规划》中则更为明确的指出，“力争到 2011 年，全国形成宝钢集团、鞍本集团、武钢集团等几个产能在 5000 万吨以上、具有较强国际竞争力的特大型钢铁企业，形成若干个产能在 1000~3000 万吨的大型钢铁企业”。再以汽车产业发展政策为例，在汽车 2004 年发布的《汽车产业发展政策》中明确指出，推动汽车产业结构调整 and 重组，扩大企业规模效益，提高产业集中度，避免散、乱、低水平重复建设。《汽车产业调整与振兴规划》中则明确提出，鼓励一汽、东风、上汽、长安等大型汽车企业在全国内实施兼并重组，支持北汽、广汽、奇瑞、重汽等汽车企业实施区域性兼并重组，形成 2-3 家产销规模超过 200 万辆的大型企业集团，4-5 家产销规模超过 100 万辆的汽车企业集团。类似的产业组织政策还出现在有色金属、船舶、装备制造、石化、建材等诸多行业的产业发展政策中。

在治理重复建设或产能过剩的治理政策中，“提场集中度与打造大规模企业”亦被作为重要的政策手段。例如，2006 年发布的《国务院关于加快推进产能过剩行业结构调整的通知》将促进兼并重组，促进产业的集中化、大型化、基地化作为一项重点措施，并明确提出“推动优势大型钢铁企业与区域内其他钢铁企业的联合重组，形成若干年产 3000 万吨以上的钢铁企业集团。鼓励大型水泥企业集团对中小水泥厂实施兼并、重组、联合，增强在区域市场上的影响力……支持大型煤炭企业收购、兼并、重组和改造一批小煤矿，实现资源整合，提高回采率和安全生产水平。”2009 年发布的《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展若干意见》、2016 年发布的《国务院关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》均将兼并重组作为一项重要政策措施。

近年来，中国出台了促进兼并重组专项政策，并赋予其诸多重要政策目标。2010 年，《国务院关于促进企业兼并重组的意见》发布；2014 年，《国务院关于

进一步优化企业兼并重组市场环境的意见》出台。《国务院关于促进兼并重组的意见》将促进企业兼并重组作为“加快经济发展方式转变和结构调整，提高发展质量和效益”的重要政策手段；主要针对“一些行业重复建设严重、产业集中度低、自主创新能力不强、市场竞争力较弱的问题”，并赋予了许多重要的政策目标或功能。这些政策目标包括：“深化体制机制改革，完善以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”，“做强做大优势企业”，“提高产业集中度，促进规模化、集约化经营，加快发展具有自主知识产权和知名品牌的骨干企业，培养一批具有国际竞争力的大型企业集团，推动产业结构优化升级”。《国务院关于促进兼并重组的意见》还要求兼并重组企业“.....加强技术改造，推进技术进步和自主创新，淘汰落后产能，压缩过剩产能，促进节能减排.....”。

第三节 集中导向产业组织政策的基本逻辑、理论依据及其缺陷

中国相关政策部门实施以推动集中为导向的产业组织政策，其政策逻辑可以归纳为以下三个方面：（1）行业内企业规模过小，不能充分利用规模经济，必需推动市场集中，打造大规模企业，从而充分利用规模经济。（2）低集中度的市场结构会导致恶性竞争（不当竞争、无序竞争）或者过度竞争，低集中度的市场机构是低效率的，高集中度的市场结构（或者松散型寡头垄断的市场结构）才是最有效率的市场结构，因而必需推动市场集中以形成有效竞争的、高集中度的市场结构。（3）市场结构的集中度低会带来产能过剩问题，通过兼并重组提高市场集中度可以治理产能过剩，促进企业兼并重组还能化解过剩产能等。这些政策逻辑及其理论依据均存在较大缺陷。

一、强调规模经济的产业组织政策逻辑，存在将技术经济上的规模经济性绝对化的倾向，这种观点或认识是值得商榷的。

这种政策逻辑主要是认为钢铁、汽车、有色金属、船舶等行业存在显著的规模经济特征，尤其是在技术经济方面具有显著的规模经济性，这些行业企业规模越大越能充分利用规模经济；如果企业规模小、市场结构过于分散，将无法充分利用规模经济。同时，在判断国内企业规模是否过小的标准时，多是以与国外同

行业主导企业作为标准，如果国内企业与之相比规模较小，则认为其规模过小不能充分利用规模经济。这种政策逻辑及其依据存在以下几个方面的误区，需要进一步探讨：

第一，从经济学的角度来看，规模经济并不会随着企业规模扩大而一直存在，当企业的规模扩大到一定程度时，企业的内部组织成本、信息成本、管理成本以及委托代理成本会快速上升，并会带来 X 非效率问题，进而会制约规模经济效应的进一步作用，并最终导致规模不经济。由于企业间技术能力、企业管理水平、劳动者素质等方面存在差异，即便采用相同的设备与技术，在企业最优规模方面也是不同的，对于国外企业而言的最优规模可能对于我国企业而言并不是最优的。

第二，企业规模并不是企业效率的唯一重要的或者系统性的决定因素，企业的效率往往取决于企业的综合能力，即企业的技术能力、管理能力、应对市场的能力、人才质量、所处地区的要素禀赋、技术装备以及企业所具有其它资源，以及协调各种资源与能力的协调能力。现实中，由于企业所具有的资源及能力存在较大差异，会导致企业的生产成本曲线同样会存在很大的差异，一些企业规模相对较小，同样也能取得较高的效率。例如，藤本隆宏（2007）^[17]的研究表明，丰田在规模尚小的时候就具有了很高的生产率水平；小宫隆太郎（1988）^[21]的研究表明，在 1970 年富士制铁和八幡制铁合并重组为新日本制铁之前，日本的钢铁企业在生产规模还相对较小的情况下，就已经具有比较高的效率与国际竞争力。

第三，与发达国家比较企业规模的大小，并没有什么经济学意义，企业规模应该是社会分工发展中适应市场的性质而确定的，由于发展阶段、资源禀赋、技术与管理能力等不同，都会使不同国家在生产曲线、最优生产规模方面存在巨大差异，忽视本国及发展阶段的特殊性一味追求企业规模，反而会出现大规模企业缺乏经济效益的现象（小宫隆太郎等，1988^[21]；江飞涛、李晓萍，2010^[3]）。

第四，政策部门及一些学者，虽然一再强调钢铁、汽车、有色金属等行业的规模经济性，但是这些政策部门及学者并未对这些行业的规模经济情况进行严谨的实证分析。倒是不少研究表明，这些行业的规模经济性并没有那么显著，江飞涛等（2007）^[4]、焦国华（2007^[11]，2009^[12]）、刘川（2016）^[16]的研究表明，中国钢铁工业并不存在显著的规模经济性，大、中、小型钢铁企业均可处在行业的效率前沿面上，大型、特大型钢铁企业中，不少企业效率相对缺乏，存在显著的

规模不经济。何元贵（2009）^[2]的博士论文采用多种方法对中国汽车工业企业的规模经济性进行严谨的实证研究，其研究表明中国汽车工业并不存在显著的规模经济性。

第五，现实中大规模的企业表现得更具有效率优势，并不一定是规模经济的结果，而更可能是高效率企业在长期的市场竞争中不断扩大其市场份额与生产规模的结果（Stigler, 1958）^[27]。在很大程度上不是企业的大规模造就了它的高效率，而是企业的高效率造就了它的大规模。藤本隆宏（2007）^[17]更是指出，“企业规模充其量只不过是提高‘经营质量’和‘产品竞争力’的结果，不应该把（企业）规模变成追求的目的。而单纯追求产量，且勉为其难地进行工厂投资、销售投资、降价、扩大租赁业务等的日本企业，最终却在 20 世纪 90 年代陷入了困境，这是近年来的历史教训。”规模经济应该是竞争的结果，而不是竞争的起点。

二、强调市场集中度的产业组织政策逻辑，实际上是将市场结构与市场绩效简单对应起来，其理论依据多存在根本缺陷。

第一，认为低集中度市场结构会导致恶性竞争或者无序竞争的看法是令人质疑的。恶性竞争、无序竞争并无明确的经济学定义，从政策部门及部分学者的描述来看，大致指的是激烈的价格竞争，以及行业内不少企业采取生产假冒伪劣产品、侵犯其他企业知识产权、偷税漏税、违法排污等不正当竞争行为。企业采取假冒伪劣等不正当竞争行为（无序竞争、恶性竞争的主要形式）而得不到有效制约，其根本性的原因是规范市场秩序的法律不健全，以及这些法律法规不能得到有效执行。如果相应法律法规健全，无论是高集中度的市场结构也好、低集中度的市场结构也好，不正当竞争行为都能得到有效约束。行业中存在的不正当竞争行为，跟集中度高低并无直接的因果关系。部分学者在论证低集中度会带来过度竞争（或者恶性竞争）时，往往会援引贝恩（Bain, 1959）^[22]《Industrial Organization》一书中的论述，这种援引只是断章取义。因为贝恩在该书中明确指出“原子型市场结构不应被指责，最终的过错是企业生产能力的退出被阻止和劳动力资源的不可流动性，当出现某些历史事件时，造成了多余的生产能力和富余劳动力。原子型市场结构不是问题的根源或真正的过错。”

第二，至于激烈的价格竞争，是否属于无序竞争或者是恶性竞争是颇值得商

权的，在产品由高速增长期转向成熟期时，或者在经济周期性波动的衰退期时，企业间会进行激烈的价格竞争，这种价格竞争加快企业的优胜劣汰，以及加快过剩产能的出清，这正是市场机制发挥其作用的正常形式。如果激烈的价格竞争，带来的是全行业长期的亏损，却未带来显著的优胜劣汰过程，往往是不正当竞争行为未得到法律的有效制约，体制机制上的缺陷（例如破产机制上的缺陷）带来企业退出机制不畅通，地方政府扶持本地的低效率企业，国有企业中的低效率企业退出困难及预算软约束所造成的。在公平竞争的市场环境下，激烈的价格竞争会迫使低效率的企业和产能退出市场，并不会造成全行业的长期亏损，以及优胜劣汰进程长期停滞。

第三，部分学者试图以“有效竞争理论”或“最优竞争强度理论”为依据，来论证松散寡头型的市场结构是最优市场结构，低集中度的市场结构偏离了最优市场结构，需要政府干预来推动市场集中，这种观点同样存在根本缺陷。首先，这种观点误读了克拉克（Clark，1961）^[23]的有效竞争（effective competition）理论。在克拉克（Clark，1961）的有效竞争理论中，“有效竞争是由‘突进行动’（创新活动）和‘追踪反应’（模仿成功企业）这两个阶段构成的一个无止境的动态竞争过程，其前提是竞争因素的不完全性，其结果是实现了技术进步”，克拉克的有效竞争理论从未认为“松散寡头型”市场结构（或者其他特定市场结构）是有效竞争的市场结构。有效竞争理论认为在动态竞争过程中，少数成功采取“突进行动”的企业具有更高效率与竞争优势，这些企业会获得（由创新活动所带来的）优先利润，并在一段时间内保持垄断地位，这是必要和合理的，并不需要特定政策进行干预。有效竞争理论是针对完全竞争理论而提出的，它明确反对干预自由竞争所形成的市场结构。试图通过政府干预形成高集中的市场结构，实质上是将政府干预情形下形成的行政性垄断与自由竞争情形下形成的效率垄断混淆起来，忽略了两者的本质区别，通过准入管制、行政干预形成的垄断在动态效率和静态的配置效率上都是缺乏的（江飞涛、李晓萍，2010）^[3]。

而最优竞争强度理论自其提出以来，就面临诸多质疑和批评（陈秀山，1997^[14]；江飞涛，2010）^[3]。依据最优竞争理论制定实施产业组织政策时，还会面临两方面的问题，一方面，如何界定理想的竞争标准，即如何确定宽松寡头市场、紧密寡头市场与多头竞争之间的界限，如何把握适度产品差异、适度的市场透明度，这些都是悬而未决的问题（陈秀山，1997）^[1]；另一方面，更为重要的

是，以市场准入、行政管制、扶持龙头企业等措施来推动市场集中时，会严重削弱潜在竞争程度，严重干扰现实中在位企业之间的竞争，通过这些产业组织政策措施即便形成了适度集中的市场结构，也难以形成“与之对应”的“最优竞争强度”。

主流的产业组织理论也不支持集中导向的产业组织政策。从哈佛学派的 SCP 范式看来，市场结构决定了市场主体行为，市场行为决定了市场绩效，市场集中度越高，在位企业越是倾向于相互串谋、阻止新的进入者，谋求垄断利润，市场绩效会越差。芝加哥学派的理论则认为市场绩效并不取决于市场结构，反而是市场结构取决于市场行为与市场绩效，芝加哥学派反对政府以任何形式干预市场结构。在芝加哥学派认为，产业高集中度往往是市场竞争过程中，由于一家或者几家企业相对其它企业而言具有更高的效率，市场份额与生产要素不断向这一家或者几家企业集中的结果。市场的竞争性集中过程其实质是“优胜劣汰，适者生存”的生存检验过程，抛开这一过程，去强调高集中度市场结构的效率是毫无意义的。对于产业结构、竞争与市场绩效，奥地利学派市场竞争过程理论的观点与芝加哥学派非常接近，它认为一定时期的市场结构是特定竞争过程的结果，其本身并无多大意义（王廷惠，2005）^[18]。市场竞争过程理论认为，在竞争过程中，市场份额总倾向于从缺乏效率的企业转移到更高效率的企业，市场竞争必然产生市场集中趋势，通过市场竞争形成的市场集中也更具效率特征，脱离竞争过程，去强调市场结构的效率是毫无实际意义（王廷惠，2007）^[19]。以高集中度作为政策目标毫无价值。总而言之，在芝加哥学派、奥地利学派市场竞争过程理论看来，是市场争胜过程造就了高效率的大企业与市场动态效率，市场集中度的提高和企业规模的扩大只是这一竞争过程的副产品，试图以提高集中度的产业组织政策来提高市场效率完全是舍本逐末（王廷惠，2007^[19]；江飞涛、李晓萍，2010^[31]）。

第四，强调市场集中度的产业组织政策逻辑，往往会以与发达国家比较市场集中度的方式来判断我国同一产业市场结构是否合理，这颇令人质疑。各国同一产业发展阶段不同、各国市场规模不同、禀赋条件与所采用技术的差异等，都会造成同一产业的市场集中度在不同国家可能会存在巨大的差异，以发达国家的市场结构与集中度水平作为判断本国市场结构是否合理的标准，并将其作为产业组织政策的目标是很不合适的（江飞涛、李晓萍，2010^[31]）。以钢铁工业为例，2015年，中国钢铁工业产量 8.04 亿吨，日本粗钢产量为 1.05 亿吨，美国 0.79 亿吨，韩国 0.70 亿吨，中国的总量规模远远超过日本、美国、韩国等国家，巨大的市

场规模可以让中国容纳的许多大规模企业³⁴，这使得中国钢铁工业的市场结构非常分散。在市场规模存在巨大差异的情况下，各国之间集中度的比较不具有任何经济学意义。

三、集中导向的产业组织政策，还往往以低集中度导致产能过剩作为其干预的重要理由，然而这一理由同样存在较为严重的缺陷。

试图论证低集中度导致产能过剩时，往往会以“过度竞争”、“过度进入定理”以及“潮涌理论”作为其理论依据。部分学者在论证低集中度会带来产能过剩时，往往会援引贝恩（1959）^[22]年关于“过度竞争”的论述，而这是对贝恩相关理论的误读（江飞涛、曹建海，2009）^[5]。

当前，支持低集中度导致产能过剩的产业组织政策干预逻辑，还会以“过度进入定理”作为其理论依据，而这是颇值得商榷的。过度进入定理指的是寡头市场结构下自由进入的企业数目可能会大于社会福利最大化情形下的企业数目（Von Weizsacker，1980^[29]；Mankiw and Whinston，1986^[126]），过度进入定理严格依赖于两个基本假设，即次可加性的成本函数（平均成本严格递减）与“商业盗窃效应”（或企业采取库诺特竞争的方式）。而当集中度较低时，企业更多是作为价格接受者或者采取价格竞争行为模式，这时过度进入定理是不能成立的，也就是说低集中度的市场结构并不会导致过度进入。过度进入定理能否成立还高度依赖其关于成本函数的假设，只有成本函数是次可加性（存在严格的规模收益递增）情形下，才可能出现过度进入的情形，当在整个市场范围内并不存在严格规模收益递增时，过度进入的情形并不成立（Nachbar 等，1998^[24]；Toshihiro Matsumura，1999^[28]），甚至可能会出现进入不足的情形（江飞涛、曹建海，2009）。即便在满足以上两个严格假设条件的寡头市场中，以可能出现过度进入（以及由此带来的产能过剩问题）为理由来管制进入也是一个危险的策略。Jaehong Kim（1998）^[25]的研究表明，政府试图通过准入管制防止过度进入与产能过剩的政策，会使得在位企业有强烈的动机通过保有较多的剩余产能诱使政府进行更为严格的准入限制，其结果使得产能过剩问题更为严重。

³⁴ 2015年，全球粗钢产量规模500万吨以上的钢铁企业中，有一半是中国企业；全球粗钢产量规模排名前25的钢铁企业中有12家企业是中国企业，而日本、美国、韩国企业均只有2家。

林毅夫等人（2010）^[15]解释产能过剩形成机理的“潮涌”理论颇有影响，但是以其作为准入管制、防止过度进入与产能过剩的政策逻辑时，却可能是值得商榷的。在“潮涌”理论模型里只有当产能投资的沉没成本很低时，产能过剩发生的概率才会明显增加，产能过剩可能发生的程度也会较为严重。然而，产能投资的沉没成本越低，产能过剩导致的福利损失越小，退出成本也越小，产能过剩发生时的调整也更为迅速，并不需要政策干预。而在产能投资的沉没成本较高时，产能过剩发生的概率会明显降低，还会出现进入不足的现象。对于钢铁、电解铝等主要产能过剩行业而言，其产能投资的沉没成本高，按照“潮涌”理论的结论，这些行业发生产能过剩的概率比较低，严重程度也会比较低，很明显潮涌理论对于这些行业产能过剩现象的解释力是不足的。在这些行业中，根据“潮涌”理论对于进入进行管制显然是缺乏坚实理论依据的。

兼并重组难以担当“去产能”的重任且面临诸多困难。现行化解过剩产能政策中，都特别强调兼并重组的作用，但是在竞争性行业中，企业很少会以“去产能”作为兼并重组的动机，因为这不符合企业的自身利益。特别是在钢铁、电解铝等重资产、竞争性行业中，生产能力及相应设备是企业最有价值的资产，让并购企业收购目标企业然后自行报废目标企业有价值的资产，这显然是有悖于企业的自身利益。此外，我们对历年来钢铁行业兼并重组情况的调查研究表明，几乎所有的兼并重组不但没有减少产能，反而大量增加了产能。虽然兼并重组能盘活低效率企业的有效产能，但当前兼并重组仍面临诸多困难。一是在一些地方政府保护下，部分低效率企业兼并重组意愿不强；二是近年来产能过剩行业企业盈利水平普遍下降，资金压力已成为制约企业兼并重组的重要原因；三是兼并重组过程的手续繁琐，过程漫长；四是现有政策使跨区域、跨行业、跨所有制的重组依然困难重重，金融资本参与兼并重组面临诸多限制；五是许多低效率企业财务不透明，地方政府干预兼并重组，增加了企业兼并重组的风险（江飞涛，2016）^[7]。

第四节 中国产业组织政策的不良效应

中国的产业组织政策，以推动集中为导向，以“扶大限小”为特征，以市场与产品准入管制、投资管制、推动国有企业兼并重组等为主要手段（江飞涛、李晓萍，2010）^[3]，这种产业组织政策带来了诸多的不良政策效应。

一、优胜劣汰机制受阻，严重不利于行业效率的提升。

在汽车、钢铁、有色金属、船舶等行业中，以准入管制、投资管制等政策推动集中的产业组织政策，造成这些行业中优胜劣汰机制的左右难以有效发挥作用，并进而对行业的效率提升带来了显著的负面影响。这表现在以下三个方面：许多在位大企业由于受政策扶持与保护而缺乏竞争压力，生产效率偏低并且生产率提升缓慢，但是其市场份额却不断扩大；而一些中小企业或新进入企业具有较高的生产效率且效率改进速度较快，但是受政策限制，这些高效率的企业却难以进一步扩展规模与市场份额；由于市场竞争受限，一些低效率的企业长期存活在市场中，不能被淘汰出市场。还需要指出的是，（除环境保护之外）不必要的投资审批和核准还使得企业对市场需求增长和结构变动难以迅速反应，给企业经营以及产品结构调整带来困难，还会带来设租、寻租等一系列问题，进一步降低行业整体效率。

二、“扶持大企业，限制小企业”、推动兼并重组的政策导致了大量低效率重组或者形式上的重组。

以钢铁工业为例，这种集中导向的产业组织政策导致大量低效率的重组，例如鞍钢与攀钢的重组，本钢与北台钢铁的重组，武钢对于鄂钢、柳钢、昆钢的重组，宝钢对于八一钢铁的重组，首钢对通钢、贵钢、水钢的重组，渤海钢铁集团的重组，陕西钢铁集团的重组等，这些国企重组大多整而不合、重组效率较低。这种政策还导致大量民营钢铁企业形式上的重组，唐山渤海钢铁集团、唐山长城钢铁集团、河北宝信钢铁集团、曲靖钢铁集团、湖北十堰钢铁集团、淄博齐鑫钢铁集团、邹平钢铁集团、临沂鑫德钢铁、山西京特钢铁等一系列民营钢铁企业的联合重组，均属于形式上的重组，并无任何实质性的整合。这些重组多是为了推动集中产业组织政策及相关政策的策略性应对行为，即大中型钢铁企业获得更多政策扶持，试图通过兼并重组进一步扩大规模；中小型钢铁企业则为了避免被政策限制进行形式上的重组。刘川（2016）^[16]应用 DID 的方法估计兼并重组对于中国钢铁企业效率的影响，其结果表明兼并重组对于企业效率提升并无显著影响。

三、“扶持大企业、限制小企业”，推动集中的产业政策还带来了其他不良政策效应。

钢铁产业组织政策中，“扶持大企业、限制小企业”的作为，使得大中型企业为获得更多扶持政策而进一步扩大规模，小企业则为了避免被政策限制、甚至被政策直接逐出市场而进行大规模投资，这在一定程度上使得这些行业的产能过剩问题更为严重。另一方面，试图促进兼并重组与严控产能的政策，反而使得兼并重组、产业组织的优化调整更为困难。以钢铁工业为例，“严格限制产能投资，新建产能投资以淘汰落后产能为前提”企业为了在异地投建新的产能，必须先重组当地的低效率企业，并淘汰这些企业的落后产能。这一政策倾向在很大程度上使得一些原本没有重组价值的企业，具有了“独特”的价值，使得这些低效率企业在重组过程中谈判能力有了极大的提高，兼并重组方面需要付出更大的代价，在整合过程中也面临更多的困难，并形成了许多重组失败和联而不合的案例，宝钢重组八一钢铁、广钢，武钢重组柳钢、昆钢，都是这种类型的典型案例。还需要指出的是，推动集中的产业组织政策中，还存在诸多违反公平竞争原则的地方，例如对市场准入的严格限制，对异地新建产能的严格管制，对大企业的扶持政策、对小企业的限制政策（江飞涛、李晓萍，2012）^[6]。

第五节 中国产业组织政策政策的调整

一、产业组织政策取向的调整

过去我国针对传统产业的产业组织政策主要以做大企业规模、提高市场集中度为主要政策目标。这种产业组织政策在理论上面临诸多质疑，且“扶大限小”与限制竞争的做法带来了一系列的不良政策效应，在很大程度上阻碍了产业提质增效与转型升级。产业组织政策应放弃“扶大限小”的政策模式，通过构建公平竞争的市场制度体系，促进不同规模、不同所有制企业公平竞争，以市场竞争及其优胜劣汰来推动产业组织结构自发的优化与调整。

市场竞争过程是推动产业组织优化调整最为重要、也是最为有效的机制。市场作为一个筛选机制和发现过程，可以让那些具备效率优势的企业能够生存、发

展与扩大规模。出现新产品、新生产过程或组织创新,以致创新企业的市场份额上升时,合并导致生产、分配、研究与开发、资本融资和其他领域显现规模经济效应时,小企业就会成长为大企业,产业集中度必然提高。争胜竞争过程导致市场必然出现的集中趋势,是因为竞争者比竞争对手在满足消费者方面做得更好,以及其不懈努力(王廷惠, 2007:40~41)^[19]。一定时期某一行业的市场结构、市场中的企业数目与企业规模等产业组织形态只是市场竞争的暂时结果,本身意义并不大。市场竞争推动的产业组织自发优化调整或者市场集中之所以更有效率,是因为市场优胜劣汰竞争的选择性过程中,市场份额和生产要素总倾向于从低效率的企业转移到高效率的企业,市场优胜劣汰竞争在不断推进市场效率提升的同时,也推动了产业组织的优化调整,形成了大规模、高效率的企业,以及市场份额、生产要素集中于高效率企业的市场结构。总而言之,是市场争胜过程造就了市场动态效率与高效率的大企业,市场集中度的提高只是这一过程的副产品,试图以提高集中度和培育大企业的产业组织政策来提高市场效率完全是舍本逐末,并会造成市场效率的丧失(江飞涛、李晓萍, 2010)^[3]。

需要进一步指出的是,公平竞争的市场环境是让优胜劣汰机制能充分发挥作用的关键所在。然而,在中国许多行业中,由于对于市场严格的准入限制,对于投资的审批与管制,“扶持大企业、限制小企业”倾向的产业政策(包括产业组织政策),地方政府对于本地企业的扶持和保护,制约企业不正当竞争行为的制度体系不完善等原因,公平竞争的市场环境尚未建立,市场优胜劣汰机制难以有效发挥作用,这也严重阻碍了市场竞争及优胜劣汰机制推动的产业组织优化调整与市场效率的不断提升。因而,中国的产业组织政策迫切需要从过度关注市场集中度、企业规模,并为推动集中与打造大规模企业采取诸多管制与行政干预的政策模式,转向新的政策模式。新的政策模式以构筑公平竞争环境,为市场内生的产业组织优化调整创造良好的制度环境,来促进产业组织的自发演进与优化。

还需要指出的是,当前中国的产业组织政策还应关注产业生态的培育。随着新一轮科技革命与产业变革的兴起,新兴产业独特的技术经济特征,使得不是某项核心技术或某个企业决定产业的竞争力,而是整个系统的质量决定着产业的生命力。一方面,这些企业的技术能力构成大企业技术优势的支撑;另一方面更重要的是,保证了技术多样性的小微企业群体维持了整个技术创新生态系统的动态

性（黄群慧等，2016）³⁵。

二、产业组织政策调整的建议

市场优胜劣汰机制，会使得资源和市场份额不断地向优势企业集中，能推动产业组织的自发调整和优化，因而让优胜劣汰的市场环境充分发挥作用是加快产业组织优化调整最为有效的政策工具。而建立公平竞争的市场环境是让优胜劣汰机制能充分发挥作用的关键所在。建立公平竞争的市场环境，首先需要调整产业政策取向。放弃当前以挑选特定产业、特定企业、甚至特定技术与产品进行扶持的产业政策模式，将政策重点转为“放松管制，维护公平竞争，完善市场环境”。第二，应加快修订《产品质量法》、《消费者权益保护法》、《反不正当竞争法》，并加快完善相应执法体制，加大对违法（不正当竞争）行为的惩处力度，严禁企业的不正当竞争行为。第三，公平市场准入。放松并逐渐取消不必要的审批、核准与准入，让不同所有制、不同规模的企业具有公平进入市场的权利。第四，进一步完善公平竞争的法律法规体系，切实保障国有企业、民营企业、外资企业在参与市场竞争的公平性，同时，要将地方保护主义中有损公平竞争的行为列入禁止范围。应全面清理对企业的各种税收等优惠政策，严禁对企业违规减免或缓征行政事业性收费，严禁以优惠价格或零地价向企业出让土地；严禁在兼并重组中低价转让国有资产、国有企业股权和矿产等国有资源；严禁违反法律法规和国务院规定减免或缓征企业应当承担的社会保险缴费。还应推进不同所有制、不同所在地、不同规模企业在税收负担、劳动者权益保护、环境成本承担等方面的均等化。第四，加快落实公平竞争审查制度，审查清理现行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。

促进市场内生的产业组织优化，还必需疏通“劣汰”渠道。低效率企业退出，才能为高效率企业发展腾出发展空间，才能推动生产要素向高效率企业的流动，从而实现产业组织的优化或竞争性集中。市场中“汰劣”最为重要的是破产机制，然而，由于中国地方政府保护本地企业、破产法及其执行机制不完善、企业破产清算成本较高等问题存在，破产机制这一“汰劣”机制严重受阻。因而，促进产业组织优化调整，必需在严禁各级政策为陷入破产危机的企业“输血”的同时，加快

³⁵ 黄群慧等人：《“十三五”：工业转型中的政策调整》，《中国经济报告》，2016年第3期。

完善破产制度及其执行机制。具体而言，从以下几个方面入手：一是强化出资人的破产清算责任，当市场主体出现破产原因时，出资人在法定期限内负有破产清算义务，如违反该义务，应当承担相应的民事、行政乃至刑事责任；二是增强破产程序的司法属性，明确司法权和行政权在企业破产中的边界，增强法院在企业破产中的主导作用，使企业破产制度回归司法本质，避免地方政府对企业破产程序的直接介入；三是对于债权债务涉及面广、涉及金额大、有重大影响的破产案件，交由巡回法庭审理，避免地方政府干预破产司法程序；四是优化破产程序，完善破产管理人的相关规定，降低破产财产评估、审计、拍卖费用，减少破产清算成本，提高破产清算收益，提高债务人、债权人申请破产的积极性；五是适时修改《商业银行法》，赋予商业银行在处置不良资产中的投资权利，促进商业银行创新不良资产处置方法。

企业破产带来的失业问题以及由此引起的社会问题，是地方政府不愿意本地企业退出、干预企业破产的重要原因。因而，有必要建立健全辅助退出机制，缓解企业破产退出带来的失业及相应社会问题。重点做好失业职工的安置与社会保障工作，并对失业人员再就业提供培训、信息服务甚至必要的资助；如破产资产不足以安置失业职工时，中央政府应减免破产企业土地处置应缴土地增值税，并以腾退与再开发破产企业土地所产生的部分收益用于职工安置。对于产能过剩行业集中的地区，中央政府还应给予一定财政支持失业职工的安置与再就业，并在土地开发利用方面提供支持；对于严重产能过剩行业集中地区、落后地区还可以提供特别的税收优惠政策，支持这些地区发展经济。

在促进企业兼并重组政策方面，不宜赋予企业兼并重组过多的政策目标，兼并重组只是企业经营发展、市场竞争中的一种行为，不同企业兼并重组的动机有很大差异，企业兼并重组失败的案例也比比皆是，将兼并重组作为产业转型升级的灵丹妙药，是严重高估了兼并重组的作用。促进兼并重组政策最为重要的重要意义，在于通过构筑有利于兼并重组的制度市场环境，可以去除企业自发兼并重组时面临的制度性障碍，并在一定程度上可以改善和强化市场的优胜劣汰机制（优势企业兼并重组低效率企业面临更小的制度性成本），仅此而已。促进企业兼并重组政策的重点和目标应放在构筑良好的制度环境方面，至于多少企业会兼并重组，让企业自己去考量、行动即可，政策不必过多的强调或者推动。从中国这些年产业组织政策实施的情况来看，政府推动的兼并重组失败的案例数不胜数，

真正能称得上成功的案例则屈指可数。英国在 20 世纪 60 年代，也曾推行过政府以财政补贴为手段的企业合并政策，其目的是形成“较高的产业效率”，政府于 1968 年成立了产业改组公司，在四年的时间内，该公司参与处理了 70 起合并事件，但根据英国学者的研究，只有两起案例勉强可以算得上成功（John Burton, 1984）³⁶。

最后，仍需要指出的是，中国所谓的“产能过剩”、“过度竞争”、“一哄而上”、“重复建设”等问题，主要是地方政府补贴性竞争、优惠政策竞争、地方保护主义，各级政府不当产业政策干预（例如电动车、光伏产业）以及国有企业预算软约束等扭曲了市场主体行为与扭曲市场竞争的结果，是典型的“政府失灵”（江飞涛、曹建海，2009^[5]；李平等人，2015^[13]）。从根本上治理这些问题，需要加快推动土地等生产要素的市场化，严格规范限制地方政府对于企业的补贴行为与优惠政策，调整产业政策的取向，加快推动国有企业改革等（江飞涛等，2012^[8]；李平等，2016^[14]）。而试图采用准入管制、投资管制、行政力量推动集中等直接干预市场、扭曲市场的方式来治理这些问题，在很大程度上可以说是“缘木求鱼”、“南辕北辙”。

参考文献

- [1] 陈秀山. 现代竞争理论与竞争政策[M]. 北京：商务印书馆, 1997.
- [2] 何元贵. 中国汽车企业规模经济实证研究[D]. 广州：暨南大学博士论文, 2009.
- [3] 江飞涛, 李晓萍. 直接干预市场与限制竞争：中国产业政策的取向与根本缺陷[J]. 中国工业经济, 2010, (9).
- [4] 江飞涛, 陈伟刚等. 投资规制政策的缺陷与不良效应——基于中国钢铁工业的考察[J]. 中国工业经济, 2007, (6).
- [5] 江飞涛, 曹建海. 市场失灵还是体制扭曲——重复建设形成机理研究中的争论、缺陷与新进展[J]. 中国工业经济, 2009, (1).
- [6] 江飞涛, 李晓萍. 中国产业政策取向应做重大调整[N]. 东方早报. 上海经济评论, 2012 年 11 月 13 日.
- [7] 江飞涛等. 当前化解过剩产能过程中面临的突出问题与政策建议[R]. 中国社会科学院工业经济研究所研究报告, 2016.
- [8] 江飞涛, 耿强, 吕大国, 李晓萍. 地区竞争、体制扭曲与产能过剩的形成机理[J]. 中国工业经济, 2012, (6).

³⁶ 转引自江小涓^[29] 所著《经济转轨时期的产业政策》一书第 174 页。

- [9] 江小涓. 体制转轨时期的增长、绩效与产业组织的变化：对中国若干行业的实证研究[M]. 上海, 上海人民出版社、上海三联出版社, 1999.
- [10] 江小涓. 经济转轨时期的产业政策：对中国经验的实证分析与前景展望[M]. 上海: 上海人民出版社, 1996.
- [11] 焦国华, 江飞涛, 陈舸. 中国钢铁企业的相对效率与规模效率[J]. 中国工业经济, 2007, (10).
- [12] 焦国华. 中国钢铁行业规模偏好与逆集中化现象研究[D]. 长沙: 中南大学博士论文, 2009.
- [13] 李平等. 产能过剩、重复建设形成机理与治理政策研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015.
- [14] 李平等. 中国的经济结构调整与化解过剩产能. [M]. 北京: 经济管理出版社, 2016.
- [15] 林毅夫, 巫和懋, 邢亦青. “潮涌现象”与产能过剩的形成机制[J]. 经济研究, 2010, (10).
- [16] 刘川. 中国钢铁工业产业组织政策研究[D]. 长沙: 中南大学博士论文, 2016.
- [17] 藤本隆宏. 能力构筑竞争（日本的汽车产业为何强盛）[M]. 北京: 中信出版社, 2007.
- [18] 王廷惠. 微观规制理论研究——基于对正统理论的批判和将市场作为一个过程的理解[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005.
- [19] 王廷惠. 竞争与垄断：过程竞争理论视角的分析[M]. 北京: 中国经济科学出版社, 2007.
- [20] 魏后凯. 从重复建设走向有序竞争[M]. 北京: 人民出版社, 2001.
- [21] 小宫隆太郎等. 日本的产业政策[M]. 北京: 国际文化出版公司, 1988.
- [22] Bain. Industrial Organization[M]. New York: John Wiley, 1959.
- [23] Clark, J. M. Competition As A Dynamic Process [M]. Washington, DC,: Brookings Institution, 1961.
- [24] John, H., Nachbar, Bruce, C., Petersen, Inhak Hwang. Sunk Cost, Accommodation, and the Welfare Effects of Entry[J]. The Journal of Industry Economics, 1998,(3).
- [25] Joehong Kim. Inefficiency of Subgame Optimal Entry Regulation[J]. The RAND Journal of Economics, 1997,(1).
- [26] Mankiw, N. G., and Whinston, M. D. Free Entry and Social Inefficiency.[J]. The Rand Journal of Economics, 1986,(1).
- [27] Stigler, G. J. The Economies of Scale[J], Journal of Law and Economics, 1958,(1),54-71.
- [28] Toshihiro Matsumura. Entry Regulation and Social Welfare with an Integer Problem[J]. Journal of Economics, 2000,(1).
- [29] Von Weizsacker, C. C. A Welfare Analysis of Barriers to Entry[J]. Bell Journal of Economics, 1980, (11).

第八章 中国产业政策制定程序与组织机制

——缺乏有效制衡的官僚化决策模式

第一节 引言

20世纪80年代中期以来，中国开始推行产业政策，产业政策广泛存在于许多领域中。在20世纪80年代中期至90年代初期，以产业政策代替微观经济计划管理，大大减少了对微观经济的直接干预，释放了微观经济的活力，在很大程度上促进了产业的发展与转型升级（江飞涛、李晓萍，2015）。然而，产业政策仍保留了大量对微观经济的管制与干预，20世纪90年代中期以来，这种产业政策的不良效应日趋突出。特别是进入21世纪以后，中国政府进一步强化了产业政策的运用，对微观经济的干预更为广泛、细致和直接（江飞涛，李晓萍，2010），产业政策的不良效应也更为突出，且其政策依据往往存在缺陷（江小涓，1996，1999；封凯栋、路风，2005；刘世锦，2008；江飞涛、李晓萍，2010，2015；李平等，2010）。并且，这些政策带来较为严重的设租、寻租问题，并且对微观经济活力带来不利影响（Tak-Wing Ngo、Yongping Wu，2009；巫永平、吴德荣，2010；吴敬琏，2010）。江小涓（1999）更是指出，改革开放以来许多行业高速发展的过程，就是不断突破政府部门有关预测、脱离其规划、摆脱其产业政策干预的过程，如果政府部门对于这些行业的政策干预完全得以实现，那么这些行业的发展将被严重阻碍。

产业政策实施效果并欠佳，是否意味着中国应放弃实施产业政策？大多数发达国家在其发展过程中均不同程度上、以不同方式实施了产业政策，有些政策在促进这些国家经济发展、产业转型升级与产业国际竞争力提升方面发挥了重要作用（Bairoch，1993；Chang，2002，2007；Reinert，2007；等等），大多数发达国家目前仍实施着不同形式的产业政策。21世纪以来，各国政府又重新开始重视产业政策的重要作用。尤其是近年来，发达国家纷纷将产业政策作为应对金融危机、实施其再工业化战略的重要工具，试图利用新工业革命带来的机遇，重塑其在全球制造业领先地位。例如，美国奥巴马政府“对于战略性产业采取策略”，白宫国家经济委员创设了白宫制造业政策办公室以协调政府各部门之间制造业

产业政策的制定和执行；德国推出《高技术战略 2020》和“工业 4.0”战略；欧盟委员会提出要探讨“产业政策的新方法”。同时，产业政策亦重新成为学界、智库及国际机构关注的热点问题。以 Stiglitz、Rodrik、Justin Lin、Warwick 和 Wade 等为代表的经济学家指出需要重新思考产业政策及政府在经济发展中的作用；经合组织也开始重新审视产业政策在培育新经济增长点中的作用；联合国贸易和发展会议也开始对产业政策进行反思；世界银行亦重新把产业政策纳入到其发展政策工具包；甚至国际货币基金组织也开始重新展开关于产业政策的讨论。

但是，失败的产业政策（尤其是“挑选胜者”或者直接干预微观经济的选择性产业政策）会阻碍经济发展，不利于产业竞争力的提升，并带来严重的寻租与腐败行为，甚至导致经济增长的长期停滞（Trezise, 1983; Wolf, 2007; Baumol, 1990; Baumol, Litan and Schramm, 2007; Tangri, 1999; 沙希德·尤素福, 2003; 等等）。在一些国家的产业政策实践中，政策的制定者即使知道阻碍产业发展的关键问题，以及解决问题最有效的政策方案，但却往往受自身利益或者利益集团的影响采取效率较低的政策方案而非更为有效的政策方案（Robinson, 2009; Coate and Morris, 1995; Acemoglu and Robinson, 2001）。因此，近年来越来越多经济学家指出，产业政策研究的重点应该从“是不是应该制定实施产业政策”转换到“如何制定实施成功的产业政策”上来，即应重点研究“如何确保政策部门沿着正确的方向，制定合意有效的产业政策，并能使之得到有效实施”（Rodrik, 2008; Naudé, 2010; Ciuriak, 2012）。当前，中国迫切需要调整当前产业政策模式，放弃原有效果不佳的产业政策，转为制定和实施更为合意、更为有效的产业政策。这也给我们提出了一个极为重要的问题，即在未来如何让中国政策部门更好地制定产业政策，制定出更好的产业政策。

近年来，政策过程理论与新政治经济学的研究新进展表明，政策程序及其组织机制会对政策方向、政策质量与实施效果产生关键性影响。这为我们深入探讨“如何更好地制定产业政策，以及如何制定更好的产业政策”提供了重要的理论借鉴。本文试图以新政治经济学制度分析与发展框架为基础构建分析框架，揭开中国产业政策制定程序与组织机制这个的黑箱，详细解析中国如何制定产业政策，探讨中国产业政策制定实施的体制基础与程序机制方面存在的缺陷及其带来的一系列问题，并寻求调整与完善中国产业政策制定程序与组织机制的思路与建议。

第二节 发展型国家与嵌入自主性理论及局限

对于“政府如何才能制定实施成功的产业政策”，已有的研究主要围绕发展型国家的“嵌入自主性”展开（Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 2004）。这些研究揭示了“如何制定实施产业政策”对于成功实施产业政策的重要性，这无疑具有重要意义。但是，这些研究更多是对现象和特征的描述，缺乏严密的理论逻辑，并不能有说服力且一般性地阐述如何才能让政策部门制定实施合意有效的产业政策。

一、发展型国家、嵌入自主性与克服政府失灵

政府可以通过实施产业政策，来弥补市场机制的不足或矫正“市场失灵”，并以此促进经济的繁荣和发展，这是产业政策存在的主要理据（斯蒂格利茨，2009）。而能否克服“政府失灵”，则是政府能否成功实施产业政策的关键。在不少国家和地区，“政府失灵”导致失败的产业政策，带来寻租腐败问题并阻碍经济的发展（Wolf, 2007; Baumol, Litan and Schramm, 2007; 沙希德·尤素福，2003）。产业政策制定实施中的“政府失灵”主要体现在两个方面：一方面，政府受信息与有限理性的制约，其辨识产业发展中“市场失灵”的能力、寻求适当方法矫正“市场失灵”的能力与进而推行合意产业政策的能力均受到很大限制；另一方面，政府并非利益中立的机构，而是具有特定利益和动因的内在参与者，在缺乏有效制约的情况下，政府有可能会在自身利益的驱使或特定利益集团的影响下，制定和实施不适当的产业政策（江小涓，1996; Rodrik, 2008）。

政府要成功推行产业政策，就必须克服自身有限信息与有限理性问题，同时还必须避免被利益集团以及官僚阶层自身的利益所俘获。Johnson（1982）、Amsden（1989）、Evans（1995）认为日本、韩国等东亚国家（地区）成功推行了产业政策，这些国家成功的关键在于通过构建具有“嵌入自主性”（Embedded autonomy）政府及其官僚体系有效克服了政府失灵问题。Evans（1995）在其代表性著作《发展型国家》中指出，东亚国家政府的内部组织更近似于一个韦伯式的官僚机构，聘任技术官僚精英并为其长期职业升迁提供了承诺和凝聚力，这使政府部门具有自主性。并且这些政府部是嵌入于社会关系网络中，从而为政策目

标进行不断的谈判和协商提供了制度化的渠道。他进一步指出：政府和商人之间的协作（嵌入性）对于经济发展非常重要，因为信息交换对于有效的政策制定、实施和建立信任以降低交易成本而言都是非常必要的；同时，政府的官僚体系又必须独立于强大的社会利益集团之外，在制定和实施政策时保持自主性，始终以增进公众利益为政策目标，确保政策不被利益集团俘获。只有当政府的嵌入性和自主性结合在一起，才能同时克服有限信息与有限理性、被利益集团（包括自身利益）俘获这两方面的政府失灵，从而为成功推行产业政策提供极为重要的制度结构基础。Rodrik（2008）则进一步指出，产业政策实践中存在的信息约束和官僚约束条件并非既定的，这些约束可以通过适当的制度设计予以缓解或者消除，良好产业政策设计必须具备三个属性，即嵌入性、激励性（胡萝卜和大棒）及可问责。产业政策的正确模式位于极端严密的自主性和私人俘获之间，该模式是政府部门与私人部门之间的战略合作与协调，其目的是发现最重要的瓶颈，设计最有效的干预措施，定期评估政策结果，从错误中学习。

Evans（1996）、Rauch & Evans（2000）、Li-Fang Yang（2005）等人沿着 Evans（1995）的思路展开研究。瞿宛文（2009）在以上研究的基础上，总结阐述了“发展型国家”与“嵌入自主性”的基本思想，指出成功推行产业政策的东亚发展型国家具有以下特征：统治菁英（主要指政治领袖）具有坚定的发展取向，建制完整的经济官僚体系与具有良好专业能力的技术官僚，能发展出有效干预经济与产业发展的方法，政府部门相对于私人部门具有“嵌入自主性”。而对于“嵌入自主性”，其简要阐述了其思想的核心所在，“……日、韩因一直维持市场经济的体制，经济官僚体系的变革幅度较小且较为稳定，产业政策的大方向也很早就清楚确定，同时产业政策是由中央政府直接面对企业部门，由中央经济官僚体系直接负责，并与私企业部门有着绵密的双向信息流通的管道，但又能在此政商关系中维持政府政策的自主性。这样的政商关系被学者称之为东亚国家独特具有的‘嵌入自主性’……”。瞿宛文进一步阐述，这种嵌入自主性正是东亚模式成功的关键因素，如果没有这种自主性，政策与市场机制之间必然难以配合，政策预期目标则难以实现。东亚国家正是通过这种嵌入自主性，政府能较好掌握市场信息与规律，能持续地监督政策实施、发现实施中存在的问题并及时修正政策，从而才能制定出“好”的产业政策并使之得到有效执行。

二、发展型国家与“嵌入自主性”理论的局限性

上述研究通过总结分析日、韩等东亚国家推行产业政策的官僚体系与制度的特征，将克服被利益集团俘获的问题（即“自主性”）的关键归因于具有强烈发展意愿的统治菁英、具有良好专业素养并清廉、有效率的技术官僚体系，将克服信息问题的关键归因于专业的技术官僚精英以及技术官僚体系与私有企业间绵密的双向信息交流与紧密协作（即“嵌入性”），这些研究及相应结论面临许多质疑。

不少研究表明，“发展型国家”理论对于东亚国家官僚体系“嵌入自主性”的描述和抽象过于理想化的，与东亚国家现实颇有差距。不少研究指出，这些东亚国家（地区）存在广泛的官商勾结与腐败行为，许多经济政策的制定并不是基于经济与技术因素的考虑，而是以政治为目的或者是被特定利益集团俘获的结果（Choi, 1994; Wedeman, 1997; Kang, 2002; Jong-Sung You, 2005, 2009）。其中，韩国的裙带资本主义与腐败尤为广泛、严重，且几乎贯穿整个韩国战后历史（Kang, 2002）。Kang（2002）指出在过去的半个多世纪里，韩国财阀卷入为数众多的腐败案件，财阀通过捐助政治献金、贿赂政客与政府官员、与政客或官员的子女联姻等方式进行政策寻租的事件层出不穷。而从台湾的经验来看，1990年以前国民党政权及其经济官僚精英所推行着重扶持公营大企业与民营大企业的产业政策，让这些大型民营企业与公营企业共享岛内的垄断利润，这在很大程度上是基于政权生存与省籍矛盾的考虑，经济与技术因素的考虑反而退居其次（Wu Yongping, 2005）。竹内高宏（2002）、波特（2000）的研究指出日本成功的产业大多没有产业政策的支持，而失败的产业恰恰是产业政策管束过多，特别是限制竞争较多的部门。东亚国家在其高速增长时期，腐败、裙带主义和其他形式的寻租行为普遍存在，并且这些国家的寻租行为非常广泛、甚至是以非法形式存在的，对于未来的经济增长往往是破坏性的。腐败与寻租问题亦被认为是导致亚洲金融危机最为重要的原因之一（Jomo, 1998; Khan, 2000; Stiglitz, 1998）。

发展型国家与“嵌入自主性”理论中，思想行动统一、优秀和精干的经济官僚是最基本的假设，经济官僚体系“自主性”也正源于此。然而证据显示，这种对于经济官僚体系的描述并不准确，“专业”、“精英”特性既不能避免经济官僚被利益集团所俘获（如上文所述），也不能避免寻求扩张本部门利益。巫永平（Wu Yongping, 2005）就指出，“台湾的经济官僚体系充满利益冲突、意识形态分歧、

官僚竞争、个性差异、派系斗争和政见纷争”。日本通产省及其经济技术官僚被视作“专业”、“精英”的典范，但是这些特性并不能避免其技术官僚在政策制定过程中脱离公众利益去寻求本部门利益，通产省在 20 世纪 60 年试图制定和寻求通过《特定产业振兴临时措施法》（简称特振法），为本部门寻求全面干预微观经济与产业活动的权力，该法案受到来自经济界、学术界的强烈批评与反对，但是通产省仍三次尝试提交国会表决（小宫隆太郎，1988；三轮芳郎，2002；陶卫忠，2005）。Reason & Weinstein（1996）的研究指出，日本产业政策中的税收优惠、低息贷款、关税保护等政策及相应资源，并没有配置到真正具有发展前景的产业，而是流向了許多已成熟、发展空间有限甚至趋于衰退的行业中。而从小宫隆太郎等人（1988）的研究来看，这在很大程度上是这些行业利益集团游说的结果。日本经济官僚体系的“自主性”在发展型国家理论里被过度理想化。

更为重要的是，围绕发展型国家理论与“嵌入自主性”展开的研究，只是强调了“嵌入自主性”对于成功推行产业政策的重要性，但对于政府如何获得“嵌入自主性”并没有给出有力的理论解说和实证依据。发展型国家理论在官僚问题上的基本假设，完全是韦伯理想化了的官僚机构，“即完全的去政治化、脱离社会、对自我定义的国家利益的理性追求”（Wu Yongping, 2005,），这个基本假设里隐含着经济官僚具有很强的“自主性”。而现实中，东亚国家经济官僚并非不食人间烟火的国家利益代表，并且在产业政策制定实施过程中也总是伴随着政治与经济利益冲突以及私有部门的游说与寻租。由于过于关注经济技术官僚并将其理想化，发展型国家与嵌入自主性理论忽视了东亚国家成功背后许多重要因素（Pempel, 1999）。产业政策制定过程与组织机制，是其中一项被忽视了的、尤为重要的因素。

以日本为例，发展型国家理论里颇为重要的“嵌入性”（即经济技术官僚体系与企业部门绵密的双向交流），很大程度上是来自于产业政策程序与组织机制的制度性安排，尤其是审议会制度、国会对政策议案拥有决策权（审议批准或否决）的安排。日本的审议会，是由总理府或各省厅根据《国家行政组织法》、各省厅设置法与审议会设置法设立的，就某领域重要事项进行调查审议的合议制机关，法律明确规定了审议会的功能、职责与权限，法律还明确规定审议会具有向内阁总理与各省厅首长提出“劝告、意见或建议”的权力，考虑到日本行政体系行

文传统而言，这些“劝告、意见和建议”实质上是比较严重的，一般都会引起相应机构的高度重视，并照此进行改正（薛澜、彭志国，2005）。就通产省（现名为经济产业省）而言，专为产业政策问题而设立了多个审议会，产业结构审议会负责全面研究审议产业政策。审议会的委员，由通产大臣任命，其中，多数是行业领袖、财界人士与退職官员，还有极少数学者和新闻界人士及其他人士（小宫隆太郎等，1988）。在产业政策的制定过程中，政策咨询案必须经过审议会审议通过，才能呈送通产省大臣并进而提交国会审议，经国会审议通过以后，政策才能颁布实施。在这样的政策程序与组织机制安排下，通产省官僚要制定产业政策并获得国会的支持，必须与经济团体、产业界、财界有充分的交流（非正式），并在审议会中与（作为各界代表的）委员们充分交流与沟通，进而争取获得审议会的支持。一般情形下，得到审议会的支持，在国会审议时都能获得支持。审议会作为收集、交换和传播信息非常有效的手段，为日本经济的发展作出了很大贡献（小宫隆太郎，1988）。

在这种制度下，通过操纵审议会委员强推产业界反对的政策将是一个危险的选择，如果审议会的成员不具代表性，而仅仅是由通产省政策的支持者组成时，即便某项政策在审议会通过，在提交国会审议时，产业界以及经济团体等将会利用其对国会的影响力，阻止该政策方案的通过。最为典型的案例便是特振法变为废案的过程，制定特振法基本方案的产业结构调查会的“体制部会”由政府退職官员组成，没有在职的民间企业人事参加，特振法在受到产业界强烈反对的情况下，通产省仍试图通过该部会强推该政策三次提交国会，结果在国会被否决（小宫隆太郎等，1998）。国会对于政策议案的决策权，在很大程度上制约了通产省操纵审议会自行其事的能力，迫使通产省官僚体系必须在政策形成过程中高度重视与产业部门的充分交流与意见。还需要进一步指出的是，这种制度与程序安排具有重要的“制动器”的作用，若通产省的产业政策干预方案与市场经济发展的方向不同时，它为产业部门抵制这种政策制定提供了制度性的保障（小宫隆太郎等，1998）。

综上所述，我们还应当从产业政策的制定过程及其组织机制来探索“嵌入自主性”的制度性成因，为产业发展政策提供更为合适的理论构架。近20年来，在公共政策研究领域，政策过程理论以及与此相关的政治经济学、新制度经济学等

研究领域得到了长足的发展，对于公共政策程序及其制度基础的研究日趋深入，这就为本文的研究提供了重要的理论基础。

第三节 理论视角与分析框架

一、产业政策的制定过程与组织机制

近年来，产业政策制定程序与组织机制受到学术界的关注。大野健一（Kenichi Ohno, 2011）的研究表明，选择合意的产业政策固然重要，但构建完善的产业政策制定程序和组织机制（以确保好的政策被制定并得以有效实施）更为基础、也更为关键。他比较了东亚国家产业政策程序与组织机制，试图从其中辨识出有利于成功推行产业政策的重要因素：领导人对政策愿景做出可信赖的承诺，确保不同部门间能得以有效协调的组织安排；在进行相关调查、分析和国际比较以及起草和评论政策文本过程中，要积极动员国内外学者、产业专家和咨询公司的积极参与，说服和协调主要利益相关者在政策的所有关键内容上达成共识。只有经过这样的程序所制定的政策，一旦被采用，就会得到各参与方的坚决支持和自愿执行。而利益相关者名义上的参与无助于提高政策制定的质量，也不利于政策的执行。基于更多跨国产业政策实践案例的研究表明，在制定实施产业政策过程中，不同政治力量的角逐以及所能达到的政治平衡往往决定了政策的走向与政策的成败，失败的产业政策或者“坏”的产业政策往往是错位政治激励的后果，而要成功推行产业政策，必须先调整政治均衡的格局，进而使得“好”的产业能被制定出来且被政府采纳、有效推行（Robinson, 2009）。

大野健一的研究指出了产业政策程序与组织机制的重要作用，进一步拓展了产业政策研究的新领域。略显不足的是，该研究仅总结归纳了不同国家政策制定的相关特征，但还缺乏理论架构和因果机制的深入分析。例如对于产业政策制定的组织机制与程序如何影响不同政策主体的行为空间与行为方式，进而如何影响产业政策的形成与质量的作用机制，缺乏进一步的研究。而基于政治均衡与产业政策的研究，虽然关注到产业政策过程中政治力量的角逐，但是忽略了政策制定程序与组织结构对于政治均衡的制度性约束。产业政策组织机构与程序设置的调整，会改变不同利益集团、政治团体及其他政策参与者的权力分布，进而显著影

响产业政策过程中的政治均衡及政策选择。

Ahrens (2013) 试图揭示中国产业政策的制定过程, 并试图通过整理和分析公开信息来还原《国家中长期科学和技术发展中长期规划纲要》、《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》的制定过程。近年来, 国内外公共政策领域的研究者对于中国政策过程的研究逐渐增多、也逐渐深入, 一方面这些研究为产业政策过程及其组织机制的研究提供了重要借鉴, 另一方面其中部分研究甚至已经涉及到某些特定产业政策制定过程的探讨, 他们都从一些侧面揭示出中国产业政策过程与组织机制上存在的重要缺陷以及带来的不利影响。虽然这些研究者逐渐关注到产业政策制定过程与组织机制的重要作用, 但对其仍缺乏系统、细致与深入的研究, 更为深入的研究亦需要构建合适的理论框架。

经济政策制定实施的组织机制与程序会对政策目标、政策工具的选择与政策的有效性产生决定性影响 (迪克希特, 2004; 佩尔森, 塔贝尼克, 2009)。制度分析与发展框架 (Institutional Analysis and Development) 更为细致地揭示出上述关键性影响的因果机制, 并提出了系统的概念分析框架。IAD 从解决公共资源问题的集体行动入手, 关注为集体选择和决策提供行动舞台的制度安排, 强调正式、基于规则的制度的作用, 以及其对公共组织或者团体参与者行为产生的影响 (Ostrom, 1990; Heikkila & Issett, 2006)。政策制定的组织结构、规则与程序等制度安排, 规范了政策参与者关系、参与者行为与互动模式的准则, 决定了处于不同权力层级、不同政治职位的参与者之间的权力、资源和利益, 从而决定了不同参与者各自行动的逻辑、行为选择, 乃至这些行为最终产生的结果 (Kiser & Ostrom, 1982; Ostrom et al., 1994; Ostrom, 1990, 1999, 2004)。IAD 框架对于产业政策分析也有很强的适用性, 下面本文拟从 IAD 框架的视角来建构我国的工业管理体制和产业政策制定过程的理论基础。

二、理论基础

中国工业管理体制的主要职能是促进 (或推动) 工业发展 (包括工业经济增长、竞争力提升、产业升级等), 产业政策是实现其职能最为重要的工具。如何制定更“好”的产业政策, 是中国工业管理体制改革的最为重要的目标之一。从前文的研究来看, 要实现这一目标, 构建完善的政策制定程序和组织机制是关键。因

而，本文围绕产业政策制定程序与组织机制的调整、完善、甚至重构来展开。与之相应，本文运用政策过程与组织的相关理论作为分析框架。

上文提及，由奥斯特罗姆等人开创的制度分析与发展框（IAD）比较接近本研究分析视角。制度分析与发展框架主要研究政策参与者行为发生与相互作用的行动舞台、决定行动舞台的制度、各参与者之间相互作用的模式及其对政策结果的影响。在制度分析与发展框架看来，图 8-1 是制度分析与发展框架的示意图，制度因素决定了政策参与者的行动舞台，而行动舞台则决定了参与者相互作用的模式，并进而决定了作为产出的政策（结果）。行动舞台是整个分析框架的核心术语，它是指个体间相互作用、交换商品与服务、解决问题、相互支配或斗争的社会空间，它包含一组被称为行动情境的变量和另一组被称为行动者的变量，行动情境主要由如下因素构成，参与者集合与构成、参与者职位、参与者允许行动的集合、个人选择的控制层次、参与者行动的潜在后果、参与者可获取的（关于行动情境结构）信息、参与者行动的成本与收益。情境中的行动者可以被认为是一个单一的个体或者作为共同行动者起作用的群体。制度分析与发展框架用行动情境与行动者两个部分（变量）诊断、解释和预测行动与结果。而行动舞台本身主要受以下三组变量的影响：（1）规范参与者的规则（应用规则）；（2）对这些舞台起作用的世界状态结构（自然/物质条件）；（3）特定行动舞台所处的更普遍的共同体结构（共同体属性）。³⁷

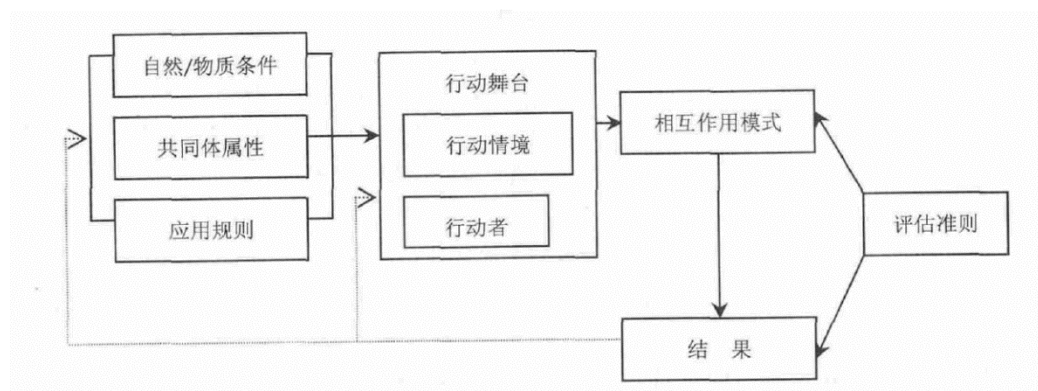


图 8-1 制度分析与发展框架

制度分析与发展框架不仅可以实现将各种机构和组织因素纳入分析框架，并且能够实现在多个层面对政策的制定进行分析（例如宪法层面、集体行动层面与

³⁷埃里诺·奥斯特罗姆：《制度性的理性选择：对制度分析和框架的评估》，见保罗·萨巴蒂尔编，《政策过程的理论》，54-80 页。

操作层面)，而进行不同层面的分析能够更为清晰地阐明影响政策结果的不同规则与过程。制度分析和发展框架作为比较成熟的研究范式，还具有如下几个方面的特点：（1）制度分析和发展框架假设了使得个体行为结构化的一组总体变量（施拉格，2004）；（2）提出了那些组成行为舞台的变量类型；（3）制度分析和发展框架贯穿政策过程的每个阶段，能够进行多理论情境和模型的综合分析。

三、分析框架

制度分析与发展框架主要是针对西方代议民主制下的公共政策研究，尤其是针对公共资源政策领域的研究。而中国政策制定的制度基础迥然异于西方国家，产业政策所要调整的领域与公共资源领域在属性上存在较大差异。因而，本文将充分考虑中国具体国情与产业政策调整对象的自身的特点，对于制度分析与发展框架进行调整，以此分析和探讨中国产业政策的程序与组织机制。图 3-2 是对制度分析与发展框架进行调整后，构建的中国产业政策程序与组织机制的分析框架。在这个框架中，制度决定了行动舞台，进而决定了政策参与者相互参与的模式及作为产出的政策结果。

在制度分析与发展经典框架中，制度主要由应用规则、共同体属性和自然/物质条件三组因素组成，在西方代议民主制下、针对公共资源政策的研究，这三组制度因素是影响行动舞台的重要变量。对于中国的国家体制下针对产业政策的研究，在影响行动舞台的主要制度因素构成方面，我们借鉴了陈玲（2011）的做法，认为制度因素主要有政府组织、资源配置方式、产权结构与意识形态四个方面。政府组织指政府行政体系的构成、层级结构、职能与权力划分与业务流程。在中国，产业政策的政府行政体系内制定，政府组织决定了政策过程的舞台和程序，并规定了政策参与者之间的权力关系；资源配置方式则决定了政策方案的原则与选择域；产权结构决定政策参与者之间的利益格局，进而决定了政策参与者的立场、观点和行为；意识形态决定了政策参与者的政策信仰与偏好（陈玲，2011）。

38

中国产业政策的政策过程主要发生在行政部门的内部，行动舞台主要由政策舞台、政策程序与政策参与者三部分组成。政策舞台是指政策提出、酝酿、构思、

³⁸ 陈玲：《制度、精英与共识：寻求中国政策过程的解释框架》，清华大学出版社，P48-49。

起草和决策的组织和机构³⁹。政策程序是指从政策理念提出、政策启动到酝酿起草、再到决策整个过程中应遵循的业务流程与相应规则。政策参与者是指参与到政策制定过程中的个人、组织或群体。

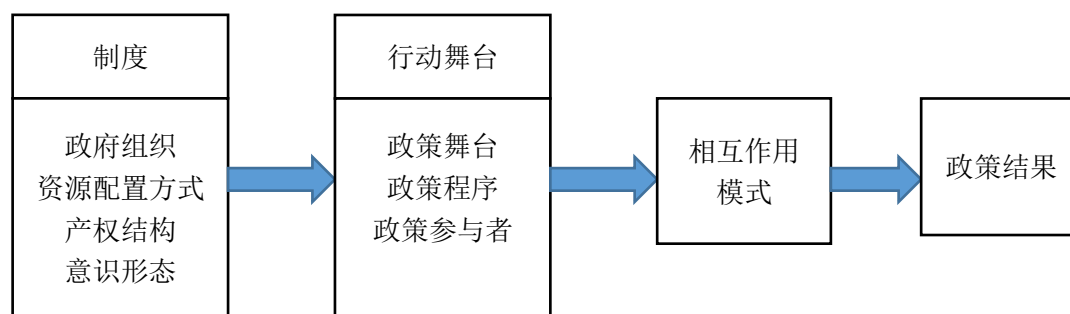


图 8-2 中国产业政策制定程序与组织机制的分析框架

第四节 中国如何制定产业政策

前文介绍了经典的制度分析与发展框架，以及在研究中国产业政策时对经典理论框架的调整。本节拟揭开中国产业政策制定的黑箱，并采用调整后的分析框架，探讨产业政策制定程序与组织机制对于产业政策的重要影响。本文主要以中央层面产业政策的制定程序与组织机制为研究对象。

一、政策舞台

政策舞台是指政策提出、酝酿、构思、起草和决策的组织和机构。在中国，绝大多数的产业政策不涉及到立法，行政组织是产业政策制定的组织基础和制度框架，行政组织体系规定了各个部门的机构设置、隶属关系、权力分配和职能分工，从而限定了产业政策在哪些政府部门作出、经由何种规则、最后以何种方式发布和执行（陈玲，2011），同时也限定了哪些政府部门参与到产业政策制定中来，以及限定了这些部门在产业政策制定方面所具有的权力与所承担的职能。政策舞台揭示的是政策的组织机制与制度。中国产业政策的政策舞台主要在国务院及相关部委，包括工业和信息化部、国家发展改革委员会、财政部、科技部、商

³⁹ 陈玲：《制度、精英与共识：寻求中国政策过程的解释框架》，清华大学出版社，P92。

务部等。行政部门是整个产业政策制定过程的核心，绝大多数情况下它们主导着整个政策的制定过程及政策的走向。

1. 国务院

国务院是最高层次的行政组织，重要或全局性的产业政策由国务院启动、协调、审议、批准和发布。国务院实行总理负责制，国务院主要决策方式是会议制度，国务院全体会议与国务院常务会议。根据《国务院工作规则》，国务院全体会议由总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、人民银行行长、审计长、秘书长组成，由总理召集和主持，主要任务是讨论决定国务院工作中的重大事项与部署国务院的重要工作。国务院常务会议由总理、副总理、国务委员、秘书长组成，由总理召集和主持，其主要任务是讨论决定国务院工作中的重要事项，讨论法律草案、审议行政法规草案，通报和讨论其他重要事项。国务院主要通过国务院常务会议审议、批准产业政策。对于特别重大、涉及多个部委职能范围的专项政策，国务院往往会成立临时性的专门机构如“领导小组”、“办公室”（例如，国家中长期科学和技术发展规划领导小组）协调不同政府部门之间的利益与分歧，凝聚各方共识，强化政策制定力度，加快政策制定的进程。

2. 国务院部委

在重要产业政策的制定过程中，国务院部委扮演着重要政策的组织者、起草者的角色；在由部委发布政策的制定过程中，国务院部委不但扮演着组织者、起草者的角色，还同时扮演着审议者、批准者与发布者的角色。工业领域政策制定过程中起到核心作用的部委主要有国家发展改革委、工业和信息化部、科技部、商务部。经常参与到产业政策制定中的重要部门还有：财政部、国资委、环保部、国土资源部、工商总局、税务总局等等。中国的行政体制内部自上而下授权，自下而上“向（直接）上级负责制”（周雪光，2013）⁴⁰，制定政策作为部委最为重要的事宜之一，必须得到高层领导的首肯或者授意；部委内部基层部门（处）提出政策议题“自下而上”推动政策启动，需一级一级请示汇报，并得到各级领导的同意和支持。在跨部门产业政策的制定过程中，往往会有一个部门作为“牵头部门”，其他职能部门辅助支持牵头部门，“牵头部门”主要由工信部、国家发展改革委、科技部或商务部承担。在跨部门政策的制定过程中，牵头部门需通过发函、

⁴⁰ 周雪光，《国家治理逻辑与中国官僚体制：一个韦伯理论的视角》，《开放时代》，2013年第3期。

会议、会签等形式征求各涉及部门的意见，并只有各部门会签同意后，才能提交审议决策。

3. 决策咨询机构

在政策舞台上，还有提供政策建议和咨询的官方研究机构或半官方研究机构。直接隶属于国务院的决策咨询机构有国务院发展研究中心、中国社会科学院、中国工程院与中国科学院。隶属于各部委的决策咨询机构有国家发改委宏观经济研究院，中国科学技术发展战略研究院（隶属科技部），隶属于工业和信息化部和中国电子信息产业发展研究院（赛迪工业和信息化研究院）与中国信息通信研究院，商务部国际贸易经济合作研究院，等等。此外，一些民间智库或者高校智库，有时也会偶然参与到产业政策的制定中。一般而言，在产业政策制定过程中，决策咨询机构通常参与政策的预研、咨询、研讨，对政策的形成提供建议。

从产业政策的参与程度、影响程度及影响方式来看，中国的决策咨询机构可以分为三个圈层。最为核心的圈层是各部委的直属研究机构及国务院发展研究中心，部委直属决策咨询机构深度参与到产业政策的制定过程，其领导能直接列席部委相关政策会议（郦菁，2016）⁴¹，部委在制定政策过程中，往往会将前期政策研究及政策的起草工作委托给其直属的决策咨询机构，或者将直属机构的研究人员纳入政策文件起草工作组。国务院发展研究中心直接为国务院决策提供政策研究支持与决策咨询服务，并承担着党中央与国务院领导人交办文件文稿的起草工作，在产业发展与产业政策领域，国务院会将具有长期性、重大性的现实问题及政策问题委托给国务院发展研究中心，国务院在政策决策之前往往也会征询国务院发展研究中心的意见。第二个圈层是中国社会科学院、中国科学院、中国工程院⁴²，这些研究机构均有制度化的内参（要报）报送系统，并可通过这一制度化的进言通道，将（产业发展与产业政策）相关研究报告及重要结论报送到党中央、国务院，一些研究报告在得到国务院领导重视及批示后，会对于产业政策及政策过程产生重要影响。国务院在产业政策讨论及决策时往往会通过向这些机构内参（或要报）约稿形式征询意见，或者邀请这些部门的专家参与会议听取

⁴¹ 郦菁：《中国政策研究的困境——对智库建设运动的反思》，《社会科学文摘》，2016年第5期。

⁴² 中国科学院、中国工程院在产业技术政策、新兴产业政策方面具有一定影响力，中国科学院和中国工程院科学家的集体建议是启动《国家中长期科学与技术发展规划纲要（2006-2020年）》制定程序的重要推手，中国工程院则在推动《中国制造2025》制定过程中扮演重要角色。

相应意见。中国社会科学院经济学部各研究所与部委有较为密切的交流和联系，部委经常将政策相关基础研究以课题形式委托给各相关研究所。第三圈层是高校智库以及民间智库，这些机构缺乏制度化的进言渠道，在产业政策的制定过程中影响有限，这些机构的个别学者专家由于其自身的影响，或能参与到政策的讨论中。

4.行业协会

中国的行业协会多由政府职能部门转制而来，因此和部委业务主管部门之间的关系更加紧密，行政化色彩更为浓厚，自身的发展更加依赖行政主管部门，在很大程度上成为这些行政主管部门职能与权力的延伸⁴³。一般而言，在具体行业政策的制定过程中，行业协会承担着企业与政府部门沟通桥梁、向政策制定者（或者决策者）反映行业内大多数企业利益诉求、提供行业信息的角色。而在中国具体行业政策的制定过程中，行业协会的作用远不止于此，尤其是脱胎于政府管理部门的具有很强官方背景的行业协会，同时扮演着决策咨询机构与类似部委下属职能部门的角色，为相关部委收集信息、提供咨询、预研，甚至起草（行业）政策文件以及参与政策的具体实施，例如钢铁工业协会、有色金属工业协会与汽车工业协会。

二、政策参与者

政策参与者是指参与到政策制定过程中的个人、组织或群体。中国产业政策制定过程中的参与者主要有国务院及国务院领导人，部委及部委领导人与技术官僚，官方决策咨询机构及专家学者，行业协会及官员，企业及企业家、企业管理者等。陈玲（2006）⁴⁴将产业政策的参与者划分为三类，即政治领导人（政治权威）、技术型官员（技术官僚）、社会精英（科学家、专家、学者、企业家等）；分别对应政策制定的三个层面，即决策层、酝酿层与影响层。在政策参与者中，国务院及国务院领导人、部长（委主任）承担着决策者的角色，由他们来决定政策制定程序的启动、协调不同部门之间利益与意见以及审议与批准政策。部委及

⁴³ 黄建等人：《行业协会腐败治理机制创新研究》，2016，国家税务总局党校研究报告。研究报告网址：<http://www.chinanpo.gov.cn/700105/92423/newswjindex.html>

⁴⁴ 陈玲：《官僚体系与协商网络：中国政策过程的理论构建和案例研究》，《公共管理评论》，2006年第2期。

其技术型官员则承担着发现政策议题、向上反映或者建议政策议题、组织相关政策研究及政策草案的制定、征求各方意见等方面的工作，并被赋予了相应的权责。官方决策咨询机构及其专家学者，官方色彩浓厚的行业协会及协会官员、行业专家，能通过制度化的渠道向决策层与部委技术官员表达自己对于政策议题的看法、意见及建议，能参与到政策的讨论及起草中，具有一定的政策影响力。官方决策咨询机构之外的学者、专家，只有极少数具有很高专业影响力、公众影响力者，可以通过公共领域发声、给领导人写信等方式引起决策者与政策制定部门的关注，或因其专业领域的影响被政策制定部门邀请参与政策讨论。企业家群体中，国有企业（尤其是央企）的高管同时具有官员与经理人双重身份，能通过其政治身份、政治关系以及在行业协会中的影响力，对于政策制定发挥一定的影响力。少数大型民营企业的企业家由于其公众影响力或者其政协委员（或人大代表）身份，对于政策的制定产生一些影响。

三、产业政策的制定程序

在经典的教科书式模型里，广义的公共政策制定过程包括问题确认、议程设定、政策形成、政策的合法化、政策执行、政策评估与政策的废止等环节，狭义的公共政策制定过程则主要由问题确认、议程设定、政策形成与政策的合法化，不包括政策的执行、评估与废止。本文中研究的产业政策制定程序，是指的狭义的政策制定程序，产业政策的执行、评估与废止留待后续研究。

由于政治制度上的差异，中国的公共政策制定程序，有别于经典的教科书模型。而相对于公共政策而言，中国产业政策及其制定程序又具有其自身的特点。产业政策的直接影响面小，公众关注的程度低；多数产业政策以部门规章、行政法规的形式发布，极少上升到法律层面；对于少数利益相关者或利益群体而言，往往涉及到的经济利益巨大。与之相应的是，产业政策过程相对于公共政策程序而言具有其自身特点：行政部门是整个产业政策制定过程的核心；更少的公众参与和公众讨论；产业政策的制定过程中，缺乏不同政策方案的竞争；大多数产业政策的制定过程，不需要走立法程序，其制定程序也相对简单。进入 21 世纪以来，中国产业政策制定与决策程序越来越制度化（Chen Ling and Barry Naughton, 2016），可以分成政策启动、政策起草、评议与修订、审议与批准四

个环节。由国务院签发的产业政策，其政策制定过程如图 8-3 所示。

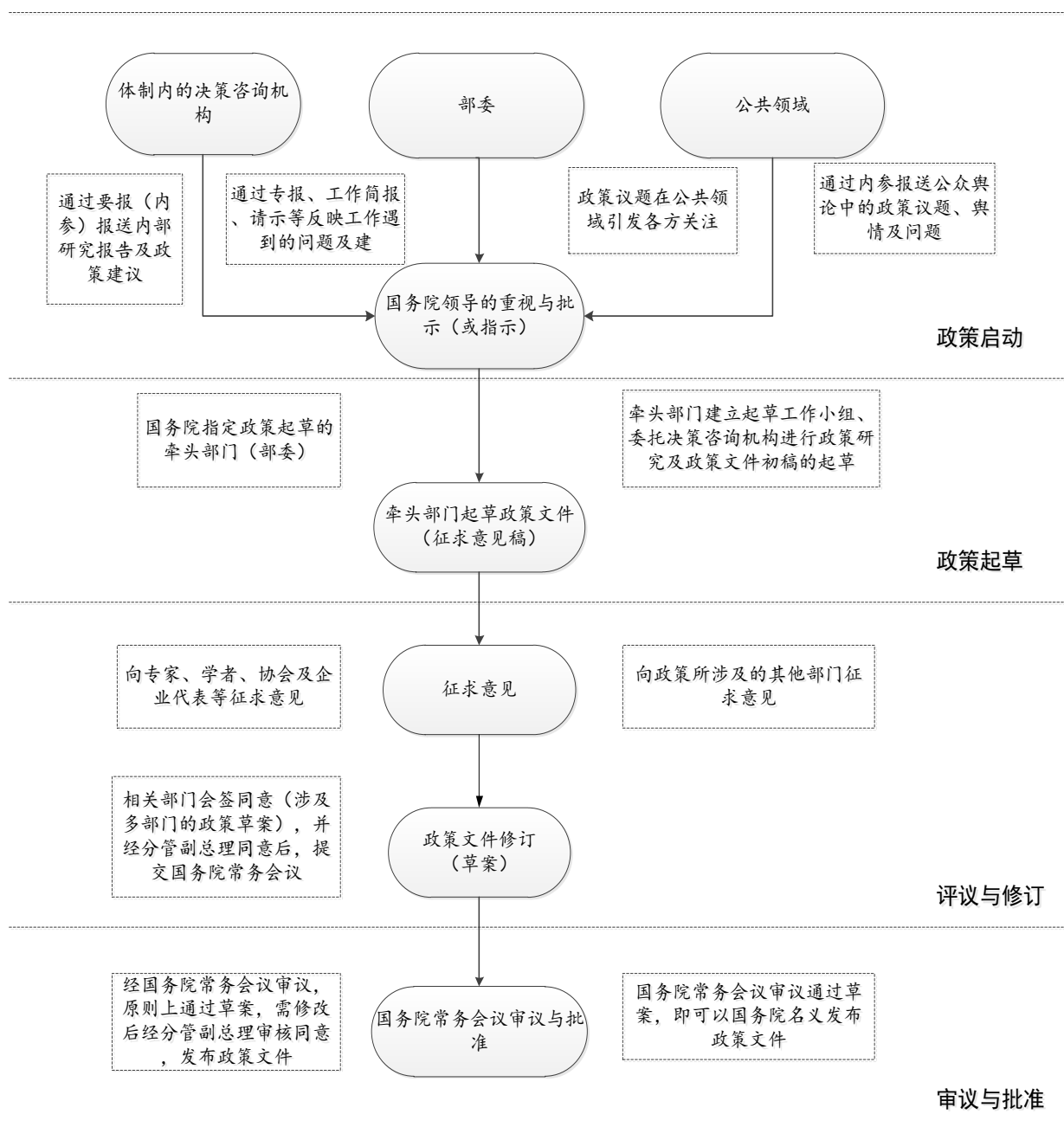


图 8-3 中国产业政策的制定程序

1. 政策启动

中国产业政策的制定通常始于领导人的关注和推动，而通常这种重视和推动往往是以领导批示的形式体现出来的。以《中国制造 2025》的制定过程为例，2013 年底中国工程院通过内部报送渠道向国务院提交了“制造强国战略研究”的阶段性报告，得到了时任国务院副总理马凯的高度重视及批示，并于 2014 年 1 月 7 日专题听取了中国工程院的阶段性汇报并予以充分肯定，并提出由工信部牵

头联合多部委尽快制定“中国制造 2025”战略规划。（与产业密切相关的）重大科技政策制定过程的启动亦大体相同，以《国家中长期科学和技术发展规划纲要》为例，其制定程序的启动缘于在 2002 年党的十六大召开前，一些著名科学家联名给国家最高领导层写信，建议制定科技中长期规划；该建议得到了国家最高领导层的高度重视与批示，由于当时即将面临党和国家最高领导层的更替，规划的起草、评议、批准等工作留给了新的领导层⁴⁵。

中国产业政策制定程序的启动，首先需要政策议题或者现实问题能进入领导人的视野并进而引起领导人的重视。政策议题进入领导人视野的方式主要有以下三种途径：第一种方式，通过公文、专报、要报、内参等制度化的报送系统将政策议题与现实问题向高层领导反映，这也是最为重要的方式。行政部门主要通过请示、工作简报、专报等将政策议题或者现实问题向高层领导提请或者反映；官方决策咨询机构主要通过其内部的《要报》、《建议》等内部报告报送系统将现实问题及政策建议向高层领导反映。第二种方式，具有良好社会声誉的极少数社会精英（例如院士、大企业家、学者），直接给国家领导人写信反映情况提出建议。第三种方式，政策议题在公共领域“发酵”，经中央权威媒体的内参系统报送至高层，进入高层领导视野。政策议题通过这三种形式进入高层领导视野后，如引发高层领导的高度重视，高层领导则会对此给出重要批示（或者是指示），责成相关主管部门或主管部门的领导人进一步调查研究进而出台政策。在产业政策领域，政策议题进入高层领导人视野，主要是通过第一种途径，通过第二、第三种途径的情形相对较少。产业政策领域第二种途径出现较少，主要是因为能够直接给国家领导人上书并能引起重视的人是极少的。产业政策议题及相关领域公众关注度低、专业性强，较少在公共领域“发酵”形成引起各方高度关注的“大事件”，这也是在产业政策领域第三种途径较少出现的重要原因。此外，还需要指出的是，重大产业政策发布时还会要求涉及到的行政部门制定相应实施细则或补充性的政策，这也是启动新产业政策制定程序的一种方式。

在中国，产业政策的制定程序启动主要由行政系统内部酝酿推动。部委的司局在其职责工作范围内，发现当前产业发展面临的问题与挑战，并根据其重要性初步确认需制定政策应对的问题，并判断该政策问题可能获得部委领导或者国务

⁴⁵ Liu Li, *Research Priorities and Priority-setting in China*, VINNOVA Analysis VA 2009:21.
<https://www.vinnova.se/contentassets/44b342da5cdd4c4082b51c391d4ee423/va-09-21.pdf>

院领导重视的可能性。如果某项政策议题在当前国务院重点工作的范围内、并有可能获得国务院领导的重视最终以国务院发文的形式发布的话，那么该政策议题通常会成为司局的优先选项或者重点选项。司局初步确定要制定政策的领域后，会进行一些基础性的研究工作，然后向分管部领导提交报告或汇报并谋求其支持。如分管部领导觉得该政策议题比较重要，则会支持司局进行进一步的研究工作，随后，司局一方面通过自身的力量来推动政策相关基础研究工作，通常还会将这些工作委托决策咨询研究机构。对于希望进一步得到国务院重视的政策议题，往往会在课题经费上给予更多的支持，甚至以重大课题的形式委托给重量级的研究机构，如国务院发展研究中心、中国工程院、中国社会科学院。司局会在相关研究成果（研究报告）相对成熟后，形成研究成果与政策建议的简报，并向分管部委领导汇报，分管部领导认可后会将简报（必要时附上研究报告）向部长汇报，并就启动政策的制定事宜（计划部委发布的政策）或者进一步上报至国务院（争取国务院重视发布的政策）事宜请示部长，部长同意后或正式启动政策文件制定工作，或进一步上报至国务院。对于上报至国务院的简报或者请示，得到国务院分管领导或者总理的重视与批准后，部委则会部署政策文件的制定工作。

2.政策起草

行政部门启动产业政策的制定程序后，就进入到政策草案的创制阶段。由国务院启动政策制定过程的，国务院通常会指定由牵头部门来主导政策的起草，牵头部门通常是该政策涉及主要领域的行政管理部门，牵头部门（部委）受命之后一般会指定一个下属司局承担实际的起草工作，通常会有一位司局级负责人具体领导该项工作，并组织政策文件起草工作小组。而由部委层面启动指定程序的政策，则会指定司局承担政策文件的起草工作，司局则会以一个处室为主组建政策文件起草小组。⁴⁶

行政部门主要有三种方式来完成政策文件的起草工作；（1）以课题的形式委托决策咨询机构（往往是委托给其直接管辖的政策咨询机构，行业性政策也可能委托给行业协会或行业下属研究机构）进行相应政策研究及政策文件的起草工作，决策咨询机构完成政策咨询报告和政策文件草案的初稿后，工作小组以此为基础修订完成政策文件的征求意见稿。行政系统酝酿推动的政策议题，通常会优

⁴⁶ 行政系统内部酝酿推动的政策议题，酝酿推动的部委或司局通常本身就是政策涉及主要领域的行政管理部门（或司局），在议题获得批准启动后，酝酿推动部门通常会被指派为牵头部门。

先考虑将这些工作委托给政策议题酝酿过程中承担政策基础研究工作的决策咨询机构。(2) 直接委托其(部委)直接管辖的决策咨询机构起草草案的初稿, 工作小组以此为基础完成政策文件的征求意见稿。(3) 工作小组自己来拟定政策文件的征求意见稿, 这种情形下, 行政部门往往会从下属决策咨询机构抽调研究人员参与政策文件的起草工作。行政部门在政策制定过程启动后, 通常会进行调研、召开研讨会, 为政策文件的起草提进一步的供支撑。

在极个别重大产业(技术)政策的制定过程中, 国家领导人会成立专门的高级别领导小组(或部际协调小组)来负责政策的起草工作, 从而跨部门动员和协调大量资源参与到政策的研究和起草过程中来, 并会委托大量政策咨询项目给国内顶尖研究部门和决策咨询机构, 围绕政策议题安排大量官方调研活动, 高调召开了一系列的高层次会议研讨政策, 为政策的起草提供重要研究基础。实际的起草工作仍会交由牵头部门负责及协调, 领导小组(部际联络小组)的办事机构亦设置在牵头部门。这种极为特殊的产业政策启动与起草模式, 主要出现在《国家中长期科学与技术发展规划纲要》、《国务院加快培育与发展战略性新兴产业的决定》两个重大产业(技术)政策的制定中, 这两项政策的制定均在温家宝担任国务院总理期间, 这两项政策的制定均是得到了温家宝总理的高度重视和大力推动。

3. 评议与修订

在形成政策文件的征求意见稿后, 政策制定(起草)部门(牵头部门)会对外征求意见, 一方面向政策涉及到的其他部门征求意见, 另一方面会面向专家、学者、企业代表或者协会等征求意见, 甚至公开征求意见。当政策涉及到多个部门时, 政策制定部门会征询这些部门的意见, 征询意见的方式有两种, 发函征求书面意见和研讨会听取意见、建议。一般而言, 只要不威胁到这些部门的职权或关键利益, 这些部门一般不会提出反对意见或者根本性的意见。但是, 如果这些部门对其职责范围内的政策内容有意见或者异议, 政策制定部门一般都会对此重视, 并根据相应意见或建议进行调整修订, 以避免在正式会签时被反对。

政策制定部门向专家、学者和少数企业代表等征求意见时, 多采取闭门会议的方式, 并会遴选会议的参与者。会议一般会强调保密性, 通常只有进入会场以后, 被征询意见者才能看到政策文件的征求意见稿, 然后被在比较短的时间内看完稿件并给予意见, 意见虽会被记录, 但是不会被公开备查, 政策起草部门也无

需回应或者回复这些意见。在一些政策的制定中，政策制定部门也会在本部门网站上公开政策的起草意见稿以及收取意见的电话（传真）号码、地址、电子信箱，制定部门会收集整理这些意见，但是同样不会公开、也不会回应这些意见。政策制定部门会根据其自身偏好，选择性地采纳意见并进行相应修订。在重大产业政策的制定过程中，一般会经过多轮的意见征求和修改。

经过多轮修订，当政策制定部门认为政策草案已经基本成熟了，就会提交上级部门审议与决策。涉及到多个部门职能的政策草案，必须要经所涉及的各部门会签同意，方能提交审议批准。

4. 审议与批准

以国务院名义发布的产业政策，需由国务院常务会议审议批准。政策草案提交国务院常务会议审议，需先经分管副总理协调或审核后报总理确定方可。涉及到跨部门职权的产业政策，在呈报国务院审议之前，需要主办部门（或者牵头部门）与其他相关部门充分协商、会签，尽可能取得一致意见。根据《国务院工作规则》第四十二条之规定，各部门报送国务院的请示性公文，凡涉及其他部门职权的，必须主动与相关部门充分协商，由主办部门主要负责人与相关部门负责人会签或联合报国务院审批。部门之间有分歧的，主办部门主要负责人要主动协商；协商后仍不能取得一致意见的，主办部门应列明各方理据，提出办理建议，与相关部门负责人会签后报国务院决定。国务院常务会议进行政策审议和决策时，由各参会人员发表意见、集体讨论，对于应该做出决定的问题最后由总理拍板决定。国务院层面的决策过程，虽然是以各相关部委取得共识为前提条件，但在国务院层面并不是以国务院常务会议（或者全体会议）的法定参与者达成共识为必要条件，而是总理听取各方综合各方意见最后拍板决策的过程，其中分管副总理的意见颇为关键。

国务院常务会议审议政策草案后会做出决策，决策通常有三种，不通过（否决）政策草案、通过政策草案或原则性通过政策草案。国务院常务会议审议通过政策草案后，随后国务院将正式发布政策文件。如果国务院常务会议只是原则性通过政策草案，那么表明政策草案的总体方向与框架得到了通过，细节上需要进一步的斟酌修改，政策起草部门须根据常务会议意见进行修改完善，然后上报至分管副总理（或国务委员），经分管副总理（或国务委员）审核同意后，方可由

国务院发布，无需再上国务院常务会议讨论。

由部委发布的产业政策，由部长（委主任）办公会审议批准。部长（委主任）办公会采取的是部长负责制，在对政策草案进行充分讨论的基础上，由部长（委主任）作出最后决定。政策草案成熟后，经由司局向分管副部长报告，分管副部长审核同意后，提交部长办公会审议。部长办公会审议结果也是分为不通过、原则性通过、通过三种。产业政策草案经部长（委主任）办公会审议通过后，由部委签发政策文件。如果是政策草案原则性通过，须政策起草者根据部长办公会意见修改完善，然后经分管副部长审核通过后，方可发布。由多个部委共同发布的政策草案，需要经过相关部委部长办公会都审议批准政策草案后，方可发布。

四、政策主体行为、相互影响及其对政策结果的影响

1. 行政部门主导政策制定过程与产业政策的部门化倾向

中国产业政策的制定过程与组织机制中行政部门居于核心地位，绝大多数情况下它们主导着整个政策的制定过程及政策的走向。同时，行政部门又是产业政策的执行与评估部门。在这种产业政策的制定模式下，部委及其技术官员很难超越部门利益，做到完全凭借“技术理性”来制定产业政策，往往会在制定产业政策的过程中寻求本部门利益的最大化，这包括为本部门寻求更多干预市场的权力（例如各种投资、准入的审批）、政策执行过程中更多的自由裁量权，寻求支配更多的财政资金以及尽可能承担更少的责任。

2003 年以来，产业政策部门利益化的趋势日趋显著。主要产业政策制定部门（部委）通过制定各种产业政策，为本部门设置了大量审批权、准入管制等权力，大大强化了本部门对于微观经济的干预与管制能力（吴敬琏，2010），其中尤以国家发展改革委为甚，“就连方便面涨价、汽车厂商上什么车型都得发发改委下文”。工业与信息化部则制定了数十个行业的准入政策，例如《水泥工业准入条件》、《纯碱行业准入条件》、《葡萄酒行业准入条件》、《钢铁行业生产经营规范条件》，以设置行业准入管理的权力。这些部门还通过制定产业政策，设置名目繁多的专项资金，获取大量财政专项资金的选择性配置权。近年来，相关部委还通过制定产业政策设立大量政府产业投资基金（产业引导基金、产业发展基金），各级地方政府也纷纷仿效，截至 2016 年，全国各类政府投资基金总规模高达 3.6

万亿元（汪德华，2018）。这些都进一步强化了对微观经济的干预能力，而市场配置资源的基础性作用遭到削弱，行政权力的扩张，带来了日趋严重的设租、寻租与腐败问题（吴敬琏，2010）。中共十八大以来，随着反腐败斗争的深入发展以及中央推进简政放权改革，相关部委通过制定产业政策扩大审批、管制权限的趋势得到抑制，因而转为谋求设置与控制更多的专项基金、产业投资基金。

2. 封闭政策过程、利益相关者的有限参与及其对产业政策质量的影响

封闭、不透明的政策过程，显著加大了产业政策部门利益化及或被特定利益集团俘获的风险。政策的制定过程本应是政策相关利益者表达其利益诉求、竞争、协商与妥协的过程，但中国的政策特别是产业政策的制定过程，具有很强的封闭性、不透明性，多数普通政策相关利益者（普通企业及其投资者等）或利益群体（消费者、劳动者）被排除在政策的制定过程之外，这些相关利益者（或群体）亦无正式渠道表达其利益诉求，更不可能对于行政部门在政策制定中扩张本部门的权力和利益的行为形成实质性制约。在行政体系主导产业政策制定的组织架构与程序中，由于缺乏监督与社会力量制衡，政策制定者通过对政策过程的垄断进行设租（rent setting），为少数利益相关人或行政官僚体系自身寻租提供了便利和制度基础（薛澜、朱旭峰，2009）。在这样的产业政策制定过程中，往往忽略了普通企业、商会、中介机构、公众等其他相关主体的利益，容易造成制定出来的政策偏于一方，缺乏客观性稳定性（韦结余等人，2017）⁴⁷。

中国产业政策制定过程的封闭性和不透明性，还对于成功实施产业政策带来了其他方面的不利影响。开放、透明的政策过程中，不同相关利益者表达利益诉求、竞争性游说，不同政策理念与方案展示与竞争，在这一个过程中，相关信息、知识不断被展示、披露、比较与验证，这更有利于政策的制定者（或者决策者）获取更为充分、更为准确的信息，更有利于政策部门在政策制定过程中克服信息失灵问题。而当前封闭、不透明的产业政策制定过程中，多数利益相关者以及学者、专家很难实质性参与到政策的讨论与制定过程中来，信息的展示与披露也很不充分，这一方面严重不利于相应部门制定高质量的政策，另一方面使得能够参与到政策制定过程或者能影响到政策制定的少数特殊相关利益者，或者其利益代言人，往往利用其信息优势，有选择地向政策部门或者决策者披露信息，甚至披

⁴⁷ 韦结余等人，《我国战略性新兴产业“政策碎片化”原因及对策》，《科技管理研究》，2017年第12期。

露错误的信息，以误导政策部门与决策者，从而影响政策朝有利于自身利益的方向发展。因而，封闭式、不透明的政策制定过程，极不利于政策部门掌握充分、全面、准确的信息，这些信息正是制定高质量产业政策所必需的。还需要指出的是，封闭、不透明的产业政策程序，为具有较强政治影响力的特殊利益集团（少数具有影响力的大型企业）误导政策部门，或俘获政策部门，提供了极为便利的条件。这在石化、钢铁、汽车等行业扶持大企业（尤其国有大企业）限制小企业、限制进入、限制竞争的政策，制定低水平牛奶制品标准、低水平的汽车排放标准、低水平成品油质量标准等一系列政策及政策过程中，表现得尤为明显。

还需要指出的是，在产业政策封闭的制定过程中，不具备官方背景的商会或者协会是很难参与到政策的制定与讨论中的，即便被邀请派代表参与政策研讨会，其意见往往也不会得到必要的关注与重视。能较深入参与产业政策制定过程的，是那些官方色彩浓厚的行业协会，这些行业协会成员企业主要是大型企业集团，协会领导多来自于行业内重要的大型国有企业或行政主管部门，并且依附于行政主管部门。因而，在政策制定过程中，这些行业协会主要代表的是大型企业尤其是国有大型企业的利益诉求，体现的是主管部门的行政意志。

3.跨部门政策制定中的会签制度与产业政策的碎片化

在涉及多个部委职能的产业政策制定时，需要这些部门均会签同意之后，政策草案才能提交审议批准。“会签”制度的存在，为各个部委之间讨价还价提供了空间，使得部委层面的政策过程成为一个寻求各部门共识的过程。各部委就政策议题及所牵涉的利益进行协商、讨价还价形成共识时，一般是在“既成利益格局”之下，各部委的首要任务是维护自己的“既得利益”，但也不会贸然越界侵犯其他部委的职权和利益。在跨部门政策制定过程中，往往会有一个部门作为“牵头部门”。一般情形下，政策核心内容主要在哪个部委职能范围内，就由这个部委承担“牵头部门”的责任，并在政策议程设定、政策设计起草以及具体操作环节中起着主导性作用，而其他部委只是扮演支援型的角色。但是，“牵头部门”为了顺利跟其他相关部门达成共识，一般会尊重其他部门的职权或关键利益，对于政策文件中涉及到其他部门职能的部分会尽可能原则化、模糊化，而非牵头部门只要不威胁到本部门职权、不伤及自身的关键利益，不会在会签时反对牵头部门的提案；反过来，在下一次“跨部门”政策制定中，如果自己成为“牵头部门”，它会希望别

的部门能“投桃报李”，同意自己的提案（段伟红，2012）。⁴⁸

在这种制度背景与程序安排下，“条块分割”的行政部门主导产业政策制定的机制还带来政策碎片化、政策模糊化的问题。在涉及多个部门职能的产业政策制定过程中，各行政部门之间讨价还价、各自为政、竞争性说服，政策目标追求“模糊共识”，政策决策过程“讨价还价”，政策执行呈现出显著的差异性和多样性、政策变动周期不稳定等特征（薛澜，陈玲，2005；陈玲，2006）。各部门在产业政策制定过程中能为其自身利益最大化而尽其手段，政策的制定过程往往演化成各部委（及其官僚）进行博弈、缔约的过程，最终制定的政策往往是“以政策或法律的制定满足一群人，但又以政策或者法律的执行满足另一群人”（王信贤，2010），进而使得政策具有政策部门（利益）化、政策碎片化的特征。政策出台的唯一标准就是参与者各方（主要是部委）达成共识，达成政策共识的方式主要是折衷而非择优，当政策涉及到多个行政部门多、有影响能力的利益相关者（央企）时，最终的政策方案则倾向于模糊、笼统、缺乏可操作性（陈玲等，2010）。这又进一步使得执行政策的过程实际上成为一个政策再制定与决策过程，政策的执行部门（多数情况下也是制定政策或者参与政策制定的部门）往往会根据本部门的利益、对政策的理解重新各自解读政策，并制定相应的实施细则与执行政策，从而又使得政策在执行过程中进一步碎片化与部门化。

4.政策咨询机构及专家学者的有限作用

产业政策制定过程中，智库及学者、专家参与有助于提高政策质量，但是当前产业政策制定程序与组织机制在很大程度上制约了其作用的有效发挥。

第一，在当前的组织机制与程序基础下，哪些专家能参与到政策过程中来，这些专家如何参与以及参与到什么程度，均由行政部门决定。行政部门在邀请专家参与论证、咨询与评估时，往往会在专家的选择与专家意见的采纳方面带有明显的倾向性，与行政部门持不同政策思想与意见的专家会被屏蔽在政策过程之外。以《国家中长期科学和技术发展中长期规划纲要》为例，政策起草小组曾在一次重要的会议上咨询江小涓等经济学家，这些经济学家指出政府不应做技术选择而应依赖市场信号，但是这些观点不受欢迎，此后就很少让经济学家或管理专家参加政策讨论与咨询（Chen Ling and Barry Naughton，2016）。

⁴⁸ 段伟红《技术官僚的“谱系”、“派系”与“部系”——对西方“中国高层政治研究”相关文献的批判性重建》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》，2012年第3期。

第二，专家、学者参与政策制定部门召开的（针对政策草案征求意见）闭门会议时，只有很短的时间研读政策草案文本并提出意见和建议，实际上很难全面、深入的研究政策草案，提出有深度的意见和建议。由于闭门的政策咨询会议并非质询会议，政策制定部门无需回应专家、学者的意见，专家、学者在会议上提出的意见也不公开，即便参会专家、学者提出中肯意见或者好的建议，如果这些与政策制定部门的理念和利益不符合，政策制定部门无须采纳，也不会因此受到来自外部或者公众的压力。这就使得专家、学者参与政策讨论的实际作用相对有限。

第三，在产业政策制定过程中，部委下属的决策咨询机构（智库）及其专家能深度参与其中。但是，这些决策咨询机构高度依赖于其所隶属的部委，资金、重要人事安排及升迁等均由其所隶属的部委所决定，在政策理念、政策话语体系上也必须与其所隶属的部委保持一致，其小部门的利益从属于其所隶属部委的大部门利益。在产业政策制定的过程中，这些决策咨询机构及其专家所扮演的角色更接近于行政部门、技术官员，他们在参与产业政策制定的过程中，更多是遵从行政部门及其领导人的政策理念与构想，为其寻求合理性，将之具体化为政策文件。这些决策咨询机构及其专家的技术理性受制于部门利益，行政部门的政策理念、政策话语体系以及行政部门交予工作任务还会制约着这些专家的研究视野，塑造其研究能力结构。

第四，在产业政策的制定过程中，只有极少数外部专家、学者⁴⁹能深度参与到政策制定过程，这些专家、学者（为获得科研经费、政治地位、社会影响力等）往往依附于行政部门，参与到以行政官员为核心的强势精英政策联盟中，在专业和技术方面或为其背书，或为其代言，运用专家话语向公众或决策层游说，它们不但主导着产业政策的走向，甚至还主导着政策理念的话语权，努力将行政部门的部门利益“提升”为公众利益或国家利益（薛澜、朱旭峰，2009）。还需要指出的是，只有少数专家能实质性参与到政策过程时，专家往往被其专业所限制仅有“有限理性”，而缺乏全面考察政策问题的“情境理性”，这很不利于政策制定部门制定更为合理、有效的产业政策，避免重大的决策失误或利益分配的明显不公（郦菁，2016）⁵⁰。

近年来，在一些产业政策的制定过程中，主导行政部门更为倾向于让科学家

⁴⁹ 本文中的外部专家、学者是指部委下属决策咨询机构以外的专家学者。

⁵⁰ 郦菁，《政策研究困境与价值缺失的中国社会科学》，《文化纵横》2016年第2期。

与工程技术专家实质性参与到政策制定过程中，他们比较熟悉科学技术的发展趋势，但是对于产业发展、市场机制、经济制度与政策缺乏基本的认识，对于产业政策考量更多基于工程思维，并且热衷于争取将其所研究的领域甚至具体技术路线纳入到政府重点支持的领域，这往往会误导政策。还需要指出的是，科学家、工程技术专家与行政部门在政策理念和思维上具有较高的相似性，并且科学家与工程技术专家希望政策部门吸纳自己的建议，政策上支持自己所研究的领域及技术路线，行政部门也需要科学家与高级工程技术专家为其制定政策的科学性进行有力背书，两者在形成政策联盟问题上具有天然的亲近性。

第五节 主要结论及政策含义

一、主要结论

本文以奥斯特罗姆制度分析与发展框架为基础，揭开中国如何制定产业政策的黑箱，详细解析了中国产业政策的制定程序与组织机制及其对于产业政策结果的影响。

中国产业政策的政策过程主要发生在行政部门的内部，产业政策过程的政策舞台主要在国务院及相关部委，此外比较重要的政策舞台还有决策咨询机构与行业协会。中国产业政策制定过程中的参与者主要有国务院及国务院领导人，部委及部委领导人与技术官僚，官方决策咨询机构及专家学者，行业协会及官员，企业及企业家、企业管理者等。国务院及国务院领导人、部长（委主任）是产业政策的决策者；部委及其技术型官员则承担着政策倡导者、组织者、起草者的角色；官方决策咨询机构及专家学者，行业协会及官员，企业及企业家、企业管理者则会通过正式或非正式的渠道影响政策。进入 21 世纪，中国产业政策制定与决策程序越来越制度化，政策的制定过程可以分成政策启动、政策起草、评议与修订、审议与批准（决策）四个环节。

中国产业政策的制定程序与组织机制，有其自身的特点：第一，行政部门是产业政策制定过程的核心，主导着产业政策的制定过程，行政组织是产业政策制定的组织基础和制度框架；第二，整个政策的制定过程高度封闭、不透明，多数普通的相关利益者及利益群体、多数专家与学者等难以参与到政策的制定过程中；

第三，在涉及多个部委职能的产业政策制定时，需要这些部门均会签同意之后，政策草案才能提交审议批准，即部委之间需达成共识。

在中国的产业政策制定程序与组织机制的框架下，行政部门既是产业政策的执行、评估部门，同时又是产业政策的制定部门，行政部门及技术官员在制定产业政策时很难超越部门利益，往往会为本部门寻求更多干预市场的权力（审批、准入等）、政策执行中更多的自由裁量权、支配更多的财政资金以及承担更少的责任。在行政体系主导产业政策制定的组织架构与程序中，封闭、不透明的政策过程会导致缺乏监督与社会力量制衡，显著加大产业政策部门利益化及或被特定利益集团俘获的风险。封闭和不透明的政策制定过程，还导致整个过程中信息与知识的披露、比较与质证都很不充分，政策制定者难以获取充分、高质量的信息，很不利于政策制定者制定高质量的产业政策。在涉及多个部门职能的产业政策制定过程中，“会签”制度的存在，“会签”制度的存在，为各个部委之间讨价还价提供了空间，使得部委层面的政策过程成为一个寻求各部门共识的过程，进而导致政策碎片化、政策模糊化。

行政部门主导产业政策制定及封闭、不透明的政策制定程序，导致政策咨询机构及学者、专家很难发挥应有的作用。行政部门能遴选参与政策过程的专家，将持不同政策理念与意见者屏蔽在政策过程之外，亦会根据自身偏好来选择性采纳专家意见。部委下属决策咨询机构及其专家在参与产业政策制定的过程中，更多是遵从行政部门及其领导人的政策理念与构想，为其寻求合理性，将之具体化为政策文件。少数依附于行政部门的外部专家、学者，能实质性参与到政策制定过程中，他们在专业和技术方面或为其背书，或为其代言，运用专家话语向公众或决策层游说，努力将行政部门的部门利益“提升”为公众利益或国家利益。这些都不利于在产业政策制定过程中充分发挥各类专家、学者专业知识的作用。

本文研究可以看出，中国产业政策制定程序与组织机制上的特征与缺陷，正是导致中国倾向于制定实施过度干预市场的产业政策，制定的产业政策具有显著“部门化”、“模糊化”与“碎片化”特征，制定的产业政策质量与实施效果不佳的最为重要的原因。

二、大部制改革与行政官员专业化的局限性

行政机构的调整无法彻底解决政策制定过程中的政策部门利益化和政策碎片化的问题（石亚军、于江，2012）。主要工业管理部门之间的机构调整，能将工业管理相应各部门职能中可以集中、合并的职能都集中到一个大部门，以解决部门之间职能交叉、责权不清的问题，进而将产业政策制定过程部分部门间的协调转为部门内部的协调，只能在一定程度上可以减轻协调的难度以及政策碎片化的问题，因为部门规模的显著扩大与职能的大幅增加，会带来内部协调的难度明显增加。但是，这种机构调整并不能有效治理政策部门化、部门利益法制化的问题，即并不能对于调整成立后的大部门在制定政策过程中追求部门利益的最大化形成有效制约，并且权力集中于大部门之后，反而有利于大部门通过制定政策不断强化与扩大自身利益。2003年，国家发展与改革委员会这个超级大部成立后就不断通过制定政策（其中包括大量产业政策）强化自身干预微观经济的权力与部门利益。另一方面，有些产业政策往往会涉及到财政、税务、海关、质检、国土等部门的职权，这些部门的职权是不可能通过机构调整整合到一起而只能是分立的。所以，行政部门的机构调整并不能从根本上解决当前产业政策制定过程中各部门之间利益竞争、讨价还价、协调困难以及由此带来的一系列问题。

提高行政官员的专业化素质，有助于提高行政体系制定和实施产业政策的能力，但它却无助于解决产业政策部门利益化的问题。行政体系的专业化，既无法改变依附于行政部门的技术官员对于其部门利益的高度关注（段伟红，2012），也无法改变行政部门对于产业政策过程垄断的局面。因而，它也就无法改变行政部门及其技术官员通过对政策过程的垄断以寻求本部门利益的最大化的行为模式。对于东亚国家（或地区）产业政策史的大量研究也充分表明，行政官僚体系的精英化并没有阻止技术官僚（精英化的行政官僚）在政策制定过程中被少数利益集团俘获以及寻求自身利益最大化，许多政策往往偏离公众利益，屈从于少数利益集团或者技术官僚集团自身的利益。

三、政策含义

本章的研究表明，推动产业政策的转型与完善，首先需要改革产业政策制定

的组织机制，调整和完善产业政策的程序，以确保产业政策制定过程中相关知识和信息的充分披露，确保政策不会偏离公众利益的方向，从而确保产业政策的质量和有效性。首先需要将需要设立经济政策委员会及产业政策委员会，将政策的制定、决策权与执行权分开，避免行政部门在政策制定决策过程中的部门利益化与碎片化的问题。其次，建立审议会制度，为产业政策所涉及各相关利益群体参与到政策过程中提供了制度性渠道，有利于各相关利益群体反映自身利益诉求；为政策制定者与各方政策参与者及相关利益群体进行信息交流提供了一个重要平台，有利于产业政策相关信息的充分披露与交流，有利于发挥各方面专家专业知识的作用，更有解决政策制定中的信息问题。第三，公开、透明的审议过程，一方面有利于各方信息与观点的交流与争论，另一方面有利于公众监督各方行为，既有利于防止政策制定者的不当行为，又有利于防止特定利益集团俘获政策制定者，还有利于形成约束专家的声誉机制。

参考文献

- [1] 陈玲. 官僚体系与协商网络：中国政策过程的理论建构和案例研究[J]. 公共管理评论, 2006(2):46-62.
- [2] 陈玲, 赵静, 薛澜. 择优还是折衷：转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型[J]. 管理世界, 2010(8):59-72.
- [3] 迪克希特. 经济政策的制定：交易成本政治学的视角[M]北京:中国人民大学出版社, 2004.
- [4] 段伟红. 技术官僚的“谱系”、“派系”与“部系”——对西方“中国高层政治研究”相关文献的批判性重建[J]. 清华大学学报：哲学社会科学版, 2012(3):100-106.
- [5] 焦国华, 江飞涛, 陈舸. 中国钢铁企业的相对效率与规模效率[J]. 中国工业经济, 2007(10):37-44.
- [6] 李平, 江飞涛, 王宏伟. 重点产业调整振兴规划评价与政策取向探讨[J]. 宏观经济研究, 2010(10):3-12.
- [7] 李晓萍, 江飞涛. 干预市场抑或增进与扩展市场：产业政策研究中的问题、争论及理论重构[J]. 比较, 2012(3).
- [8] 刘世锦. 市场开放、竞争与产业进步——中国汽车产业 30 年发展中的争论和重要经验[J]. 管理世界, 2008(12):1-9.
- [9] 路风, 封凯栋. 发展我国自主知识产权汽车工业的政策选择[M]北京:北京大学出版社, 2005.

- [10]江飞涛,李晓萍. 直接干预市场与限制竞争: 中国产业政策的取向与根本缺陷[J]. 中国工业经济, 2012(9): 26-36.
- [11]江飞涛,陈伟刚,黄健柏,焦国华. 投资规制政策的缺陷与不良效应——基于中国钢铁工业的考察[J]. 中国工业经济, 2007(6): 53-61.
- [12]江小涓. 经济转轨时期的产业政策: 对中国经验的实证分析与前景展望[M]. 上海: 上海人民出版社, 1996.
- [13]江小涓. 体制转轨时期的增长、绩效与产业组织的变化: 对中国若干行业的实证研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 1999.
- [14]奥斯特罗姆. 制度性的理性选择: 对制度分析和发展框架的评估[A], 保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[C]. 北京: 新华出版社, 2004.
- [15]瞿宛文. 赶超共识监督下的中国产业政策模式——以汽车产业为例[J]. 经济学(季刊), 2009(2): 501-532.
- [16]三轮芳郎. 日本产业政策论的误解[M]. 东京: 东京经济新报社, 2002.
- [17]沙希德·尤素福. 新千年的东亚奇迹[A], 约瑟夫·E·斯蒂格利茨, 沙希德·尤素福. 东亚奇迹的反思[C]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [18]施格拉. 政策过程的框架、理论和模型比较[A], 保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[C]. 北京: 新华出版社, 2004.
- [19]石亚军, 于江. 大部制改革: 期待、沉思与展望——基于对五大部委改革的调研[J]. 中国行政管理, 2012(7): 52-55.
- [20]佩尔森, 塔贝尼克. 政治经济学: 对经济政策的解释[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.
- [21]王信贤. 谁统治? 论中国的政策制定过程: 以《反垄断法》为例[J]. 中国大陆研究, 2010(1).
- [22]吴敬琏. 中国经济 60 年[J]. 比较, 2010(3).
- [23]巫永平, 吴德荣. 寻租与中国产业发展[M]. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [24]小宫隆太郎, 奥野正宽等. 日本的产业政策[M], 东京: 国际文化出版公司, 1988.
- [25]薛澜, 陈玲. 中国公共政策过程的研究: 西方学者的视角及其启示[J]. 中国行政管理, 2005(7): 99-103.
- [26]薛澜, 朱旭峰. 中国思想库的社会职能——以政策过程为中心的改革之路[J]. 管理世界, 2009(4): 55-65.
- [27]Acemoglu, D., A. James, and Robinson. Inefficient Redistribution[J]. American Political Science Review, 2001(95): 649-62.
- [28]Ahrens. China Policy making process[R]. A Report of the Hill Program on Governance, 2013

- [29] Amsden, A.H. *Asia's Next Giant, 1989: South Korea and Late Industrialization*[M]. New York: Oxford University Press, 1989.
- [30] Bairoch, P. *Economics and World History: Myths and Paradoxes*[M]. Brighton: Wheatsheaf, 1993.
- [31] Baumol, W. J. *Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive*[J]. *The Journal of Political Economy*, 1990, 98 (5): 893-921.
- [32] Baumol, W. L., R. E. Litan, and C. J. Schramm. *Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economics of Growth and Prosperity*[M]. Newhaven: Yale University Press, 2007.
- [33] Chang, H. J. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*[M]. London: Anthem Press, 2002
- [34] Chang, H. J. *Kicking away the ladder: infant industry promotion in historical perspective*[J]. *Oxford Development Studies*, 2003 (1), 21–32.
- [35] Ciuriak, D., 2013, “The Return of Industrial Policy”, Ciuriak Consulting Inc.; C.D. Howe Institute; BKP Development Research & Consulting GmbH.
- [36] Coate, T. Stephen, E. Stephen, Morris. *On the Design of Transfers to Special Interests*[J]. *Journal of Political Economy*, 1995(103): 1210-1235.
- [37] Evans, P. *Embedded Autonomy*, Princeton[M]. New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- [38] Jomo, K. S. *Financial liberalization, crises, and Malaysian policy responses*[J]. *World Development*, 1998, 26(8).
- [39] Johnson, C.A. *MITI and the Japanese Miracle* [M]. Chicago: Stanford University Press, 1982.
- [40] Kang, David C. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Phillipines* [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- [41] Khan, M. H. “Rent-seeking as process”, in M. H. Khan & K. S. Jomo (Eds.), *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*[M] Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- [42] Khan, M.H. “Rent, efficiency and growth”, in M. H. Khan & K. S. Jomo (Eds.), *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*[M] Cambridge University Press, 2000.
- [43] Kenichi, Ohno. *Learning from Best Practices in East Asia: Policy Procedure and Organization for Executing Industrial Strategies*[R]. International Workshop on Aid and Development in Asia and Africa, 2011.
- [44] Kiser, L., E.Ostrom. *The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches*, In: E. Ostrom(ed.), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills, CA: Sage ,2011.
- [45] Lin, Justin Yifu., *The New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*[M]. Washington D.C.: World Bank, 2012.

- [46] Naudé W. Industrial Policy: Old and New Issues[R]. Working Paper No. 2010/106, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, 2010a.
- [47] Naudé W. New Challenges for Industrial Policy[R]. Working Paper No. 2010/107, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, 2010b.
- [48] Ostrom, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [49] Ostrom, E, 1999, “Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis”, In: P.A. Sabatier(ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press.
- [50] Ostrom, E., R. Gardner, J. Walker. *Rules, Games, and Common Pool Resources*[M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
- [51] Rauch, J., and P. Evans, Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries[J]. *Journal of Public Economics*, 2000(75).
- [52] Reinert, E. *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*[M]. London: Constable, 2007.
- [53] Robinson, J. A. *Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective Paper* [R] the 2009 World Bank ABCDE Conference, Seoul, 2009.
- [54] Rodrik, D. *Normalizing Industrial Policy*[R]. Commission on Growth and Development Working Paper No. 3, Washington DC, 2008.
- [55] Rodrik, D. *Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How*[J]. *Middle East Development Journal*, Demo Issue, 2009 (2008): 1–29.
- [56] Rodrik, D. *The Return of Industrial Policy*, Project Syndicate[EB/OL] <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-industrial-policy> (accessed April 3, 2013).
- [57] Stiglitz, J.E., 1998, “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes”, 9th Raul Prebisch Lecture delivered at the Palais des Nations, Geneva, October 19, 1998, UNCTAD, Chapter 2 in *The Rebel Within*, Ha-Joon Chang (ed.), London: Wimbledon Publishing Company, 2001, pp. 57-93.
- [58] Stiglitz, J.E. *The Anatomy of a Murder: Who Killed America's Economy?*[J]. *Critical Review*, 2009, 21 (2-3).
- [59] Stiglitz, J.E., Justin Yifu Lin, C destin Monga. *The Rejuvenation of Industrial Policy*[R]. The World Bank, Policy Research Working Paper 6628, 2013.
- [60] Stiglitz, J.E. *Learning, Growth, and Development: A Lecture in Honor of Sir Partha Dasgupta*[R]. World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics 2010: *Development Challenges in a Post-Crisis World*.
- [61] Tak-Wing Ngo, Yongping Wu, eds., 2009, *Rent Seeking in China*, Routledge.
- [62] Tangri, R. *The Politics of Patronage in Africa*[M]. Oxford: James Currey, 1999.

- [63] The Economist. "Picking winners, saving losers: Industrial policy is back in fashion.[EB/OL] Have Governments learned from past failures?", <http://www.economist.com/node/16741043>, 2010.
- [64] Trezise, P.H., 1983, "Industrial Policy is not the Major Reason for Japan's Success", The Brookings Review, 3.
- [65] UNCTAD, 2008, "Economic Development in Africa, 2008 Export Performance Following Trade Liberalization: Some Patterns and Policy Perspectives", New York and Geneva: UNCTAD.
- [66] UNCTAD, 2012, "World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies", Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- [67] UNIDO, 2009, Industrial Development Report 2009. Vienna: UNIDO.
- [68] Wade. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*[M]. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- [69] Wade, "Return of Industrial Policy?"[J]. *International Review of Applied Economics*, 2012, 26(2):223-239.
- [70] Warwick, K. *Beyond Industrial Policy. Emerging Issues and New Trends*[R]. OECD Science, Technology and Industrial Policy Papers No. 2, 2013.
- [71] Wedeman, A., 1997, "Looters, Rent-Scrapers, and Dividend Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea, and the Philippines." *The Journal of Developing Areas* 31.
- [72] Wolf, Martin, 2007, "The Growth of Nations", *Financial Times*, 21.
- [73] You, J.S., Sanjeev Khagram. *A Comparative Study of Inequality and Corruption*[
- [74]j] *American Sociological Review*, 2005, 70 (1).
- [75] You, J.S., 2008, "Explaining Corruption in South Korea, Relative to Taiwan and the Philippines: Focusing on the Role of Land Reform and Industrial Policy", Draft.
- [76] You, J.S., 2009, "Is South Korea Succeeding in Controlling Corruption?", APSA 2009 Toronto Meeting Paper.

第九章 中国产业政策转型的方向与路径

第一节 重新认识产业政策与竞争政策的关系

长期以来，中国实施的产业政策具有强烈的干预市场、干预与限制竞争的特征，此类政策的缺陷及由此带来的不良政策效应日趋严重，甚至已经成为产业结构调整与升级的障碍。随着进入中高收入阶段，工业发展水平向技术前沿逼近，以及当前经济发展的效率恶化，中国迫切需要发挥市场机制在优胜劣汰淘汰落后产能、协调供需平衡化解过剩产能、激励企业不断提升效率与积极创新、不断揭示未来产业发展方向进而推动经济结构调整与转型发展方面的决定性作用。而公平经济竞争的市场环境是市场机制充分发挥其作用的基本前提。吴敬琏(2016)指出，“提高中国经济效率的根本途径，无疑在于通过改革建设统一开放、竞争有序的市场体系，使市场能够在资源配置中起决定性作用”。

近年来，中央政府越来越重视竞争与竞争政策的作用。党的十八届三中全会明确提出，“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，“建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础”。2015年，《中共中央国务院关于推进价格机制改革的若干意见》提出了一项十分重要的要求，就是“逐步确立竞争政策的基础性地位”。2016年，国务院发布《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》，进一步突出了“竞争政策的基础性地位”。2017年，国家发展改革委、财政部、商务部、国家工商行政管理总局、国务院法制办等五部门联合发布了《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》。

但是，当前中国推行竞争政策面临诸多障碍，其中最为突出的障碍是产业政策与竞争政策之间存在激烈冲突，中国产业政策常常违反公平竞争的基本原则，竞争政策常常迁就于产业政策，使得竞争政策的基础性地位难以实现。当前，如何处理当前产业政策与竞争政策的关系成为争论的焦点，意见大致有三类，第一类是当前中国应从实施产业政策转为实施竞争政策；第二类是认为中国应以竞争政策为主、以产业政策为辅，在一些重要领域应（重要领域的范围往往比较宽泛）允许保留干预性的产业政策；第三类认为中国仍处于赶超阶段、仍需提升企业在国际上的竞争能力，所以仍需要实施积极、干预性的产业政策，竞争政策仍需服

务于竞争性的政策；第四类认为竞争政策应处于基础性地位，产业政策应遵循竞争政策，在此基础上，产业政策仍具有重要作用，可以与竞争政策互补协同，共同促进产业的发展。当前，第二类、第三类观点在政策部门及政府部门的研究机构中颇有市场，重新审视产业政策与竞争政策的关系，对于探讨产业政策与竞争政策的未来走向均具有重要性与必要性。

一、重新审视产业政策及竞争的作用

目前政策部门甚至学界对竞争的价值与重要性、竞争在市场机制中扮演的关键性角色缺乏足够认识，对于干预与限制竞争类型产业政策往往夸大其作用、忽略其严重的不良政策效应，政策部门在产业政策制定时对于竞争政策的基础性定位缺乏足够的重视，制定的产业政策时常有悖于公平竞争的基本原则。因此，重新审视产业政策与竞争政策的关系之前，首先需要重新审视产业政策与竞争的作用。

1. 重新审视产业政策及产业政策的作用

当前，中国学术界和政策部门对于产业政策的认识，还多局限于选择性产业政策（即政府以直接干预市场方式促进特定产业发展的政策）的认识上，政策部门多是选择性产业政策的赞同者。他们认为发展中国家可以借鉴先行国家的经验，发挥“后发优势”，通过政府实施产业政策来积极干预，主动推动产业结构的调整和升级。1980年代以来，学术界与政府对于这种政策模式的讨论和反思越来越多，认为随着经济的发展，这种政策的有效性越来越差，干预措施往往不成功，还带来了寻租、经济僵化等一系列问题。对于这种产业政策模式的批评主要在以下两个方面：

第一，由于不可能获得足够的知识和信息，政策制定者很难作出准确的判断与选择。选择性产业政策行之有效的基本前提，是政府能在各个时点上正确挑选出未来一段时期“应该”发展的产业、产品、技术与工艺，而这需要政府对于消费者需求及其变化趋势、生产者成本与技术能力及其变化趋势、新产品与新技术研发及其未来发展方面具有完全、即时与正确的信息和知识，然而这些信息只能通过市场交易行为与价格机制、经济主体分散试错与市场竞争选择机制及整个市场过程才能揭示出来。后发国家借鉴发达国家的经验并不能有效解决政府实施选择性产业政策时面临的信息严重不足问题，所谓的产业结构的演变规律是根据发

达国家历史经验的总结，后发国家面临的发展环境和条件与之存在巨大差异，后发国家很难照搬发达国家的产业结构变化；同时，这些演变规律的研究是粗线条的，产业的划分非常笼统，各发达国家在产业结构及制造业内部结构的演进上也存在比较大的差异，很难据此确定在什么具体时间应扶持何种具体产业、技术、工艺与产品。

第二，这种政策模式容易带来寻租问题、政府被特定利益集团俘获问题。不少研究指出，这些东亚国家（地区）存在广泛的官商勾结与腐败行为，许多经济政策的制定并不是基于经济与技术因素的考虑，而是以政治为目的或者是被特定利益集团俘获的结果（Choi, 1994; Wedeman, 1997; Kang, 2002; Jong-Sung You, 2005, 2009）。东亚国家在其高速增长时期，腐败、裙带主义和其他形式的寻租行为普遍存在，并且这些国家的寻租行为非常广泛、甚至是以非法形式存在的，对于未来的经济增长往往是破坏性的。腐败与寻租问题亦被认为是导致亚洲金融危机最为重要的原因之一（Jomo, 1998; Khan, 2000; Stiglitz, 1998）。在实际的经济运行中，政府在制定选择性产业政策时，往往还会因为受自身的利益与偏好的影响，或者被利益集团所俘获，选择“错误”的产业、产品或技术路线进行扶持，产业政策也相应成为设租与寻租、为特定利益集团提供利益与庇护的工具。竹内高宏（2002）、波特（2000）的研究指出日本成功的产业大多没有产业政策的支持，而失败的产业恰恰是产业政策管束过多，特别是限制竞争较多的部门。此外，对于衰退产业及衰退产业中大企业的保护代价巨大，反而还会延误衰退产业的结构变革。

在选择性产业政策及其实施效果受到日趋广泛、严重质疑的同时，越来越多的产业政策研究者以及世界银行等重要国际机构倡导功能型产业政策或者横向性的产业政策。不少研究指出，日、韩高速增长时期的经济发展主要得益于功能型产业政策，这包括建立和完善市场制度，政府积极推动人力资本的提升，促进企业之间的信息交流与合作，总结推广先进管理经验，帮助中小企业提升技术能力与管理水平，维护宏观经济稳定、汇率稳定，实行开放与推动出口，而这一时期政府推行的选择性产业政策不仅没有成功且毫无价值（Ito, 1994; 小宫隆太郎, 1988; Heo and Kim, 2000; 竹内高宏, 2002; Wolf, 2007）。

功能性产业政策“旨在创造有利于产业竞争力提升的框架性条件”，“为企业和企业家捕捉盈利机会、实现他们的理念、从事经济活动提供框架性条件”。

功能性产业政策在本质上是横向（即针对所有产业的），在应用横向政策时会根据不同具体行业的自身特点进行调整，政策工具仍是市场导向、以构建良好产业发展与创新环境为主体。功能性的产业政策是市场友好、竞争中立型的产业政策，它遵循开放与竞争的市场原则，通过构建良好制度环境、建立完善的产业技术创新及扩散相关公共服务体系、支持技术创新（尤其是支持竞争前技术创新）、通过培训和教育提升劳动者技能、辅助传统产业升级与退出等政策工具来加快产业结构的调整与产业（经济）竞争力的提升。

功能性产业政策尤为注重促进企业创新与能力建设，特别强调通过完善有利于创新的市场制度与市场环境，构建科技信息交流与共享平台、技术转移平台、科技成果评估与交易平台、产学研合作创新平台等科技服务公共平台，对于创新活动的普遍性支持，来促进企业、产业乃至整个国民经济的创新能力和竞争能力。对于发达国家而言，功能型产业政策还有一层重要含义。新兴产业的发展往往还会带来商业模式、组织模式、创新模式的巨大改变，而原有的某些制度安排常常会阻碍这种改变，从而会阻碍新兴产业的发展，这时需要政府根据市场经济的基本准则调整相应制度安排，扩展市场的作用范围，顺应新兴产业发展的要求。

2. 重新审视竞争的作用

中国在实施竞争政策过程中面临的一个突出问题，即社会、经济政策部门甚至学界对于竞争的价值与重要性、竞争在市场机制中扮演的关键性角色缺乏充分的认识，相关部门在政策制定对于竞争政策的基础性定位缺乏足够的重视，制定的政策时常有悖于公平竞争的基本原则。因此，在探讨中国竞争政策的实施路径时，必须重新审视市场机制中竞争的功能与极端重要性。

（1）竞争过程是市场机制的灵魂

市场机制的实质是一个复杂的竞争过程，市场机制的主要功能也是通过竞争过程来实现的。真实世界里的竞争，首先必然表现出动态性质，是一个探索和发现的过程。敏感机灵的企业家，受到利润的诱惑，总是在寻找新的市场机会，开拓新的要素组合方式，提供新的产品和服务，不断发现并尝试新的企业组织形式和内部管理方式以及合适的企业规模。随着真实时间的展开，风险和不确定性必然伴随着行动主体发现知识的争胜竞争过程。竞争者无法完全准确地预测其行为结果，正是这样的无知状态，激励着他们去发现、尝试和试验。对生产者和消费者而言，竞争过程的发现和探索性质，均为一个获取和扩展信息与知识的学习过

程。竞争过程的结果，将造成更具效率的企业占领市场，企业家争胜竞争的发现性行动，将不断创造更低成本的技术和更有效率的资源利用。市场的生存检验过程是通过不同个体向各种可能的方式尝试，这种在分散的知识和不确定性市场下的尝试、竞争和创新，导致产业结构和产业组织的动态调整。

竞争是一个发现某些事实和知识的过程，通过竞争过程市场能够解决分散知识的利用问题。如果不存在竞争，这些事实要么仍然不为人所知，要么至少不被利用（Hayek, 1978:179）。在市场竞争所凸显或隐含的利润机会的驱使下，经济主体积极主动的去发现、获取和利用未被他人发现的经济世界的知识，通过知识的交流、传播和扩散及其他学习过程，进行试错、纠错和适应的市场行动，进而推动知识增长和经验积累促使新知识和新技术的出现。有关技术、偏好和其他数据等有关信息尚未为人所知时，竞争作为发现这些信息的动态过程，是经济主体分散和默示的知识的协调过程。信息是竞争过程的结果，“哪些产品是稀缺的或哪些东西是产品，其稀缺程度有多大、价值有多高，这恰恰是有待竞争过程发现的事实”（Hayek, 1978:181），包括有关市场的信息和知识以及有关制度的信息与知识。竞争是一个发现的过程，不管是运用于经济还是运用于科学，都不可能预先知道尚未展开之过程的结果（王廷惠，2007:72）。市场发现价格的机制、利用价格更有效率配置资源的功能，均是通过竞争过程来实现的。准确的市场价格信号只有在公平竞争的情形下才能被揭示出来。

（2）竞争是推动创新与效率提升的源动力

竞争是一个复杂的演化过程和选择过程，是推动经济效率增升的源动力。在市场竞争的过程中，市场份额总倾向于从缺乏效率的企业转移到更具效率的企业，企业家争胜竞争过程必然产生集中趋势。在演化经济学看来，创新是重要的竞争武器，是使企业避免剧烈价格竞争的重要手段（Peltoniemi, 2007:1-2）。企业争胜竞争的过程中，市场作为一个筛选机制和发现过程，让那些具备效率优势的企业能够生存和发展。竞争会使得企业寻求改进产品和流程，淘汰无效率的企业，并将生产资源从退出企业重新分配给新进入者或更有效的竞争对手。竞争将有效率的企业与低效率公司分开，并将投入和财务资源重新分配给最有效的经济活动。

竞争是不断出现更好产品和更优生产方法的探索之旅，也是消费者发现谁以及生产者怎样才能满足特殊偏好与不同需求的过程。生产者和消费者都不可能事

先知道竞争过程的最终结果,以及也不可能知道哪个企业能成功满足消费者意愿,成为争胜竞争过程的胜出者(Metcalf, 1998:16)。只有通过竞争过程才能发现这些知识、只有经由试错过程才能最终判定谁能胜出,只有经过无数次争胜竞争试验过程才能筛选出暂时的赢家(王廷惠, 2007:45)。还需要指出的是,市场竞争过程中的优胜劣汰机制是化解过剩产能最为有效的工具,在市场出现过剩产能时市场竞争总能把缺乏效率或者不符合市场需求的企业和产能较快清理出市场。在出现较为严重产能过剩时,随着竞争的加剧,大量低效率的企业会因资金链断裂、难以偿还债务本息、资不抵债等情况触发破产机制,从而被清理出市场。

具体而言,竞争促进经济效率提升的作用主要通过以下途径实现:其一,推动企业提高内部效率,降低成本。成本最小化允许企业以较低的价格向消费者提供相同的商品和服务。这将吸引更多的消费者,该企业将获得更大的市场份额。其二,鼓励企业采用新技术。尽早采用技术和/或新的技术和工艺可以帮助企业将成本降至最低。其三,鼓励企业对创新进行投资。对创新的投资使企业能够提高现有产品的质量和/或开发新的产品和服务,以便更好地适应消费者不断变化的需要和偏好。其四,降低管理成本。来自其他企业和新进入者的竞争压力促使企业寻找更好、更有效的方式来组织他们的业务。缺乏有效的竞争可能导致公司和管理人员以低效率的商业模式和技术运作,因为企业不会因此失去利润。竞争不仅仅是一个特定市场中企业的行为。新企业的进入或进入的威胁以及低效率企业的退出带来了巨大的好处。新企业带来了新的想法和更好的、更有效的生产商品的方法。它们还激励现有企业提高业绩和开发产品,以避免失去市场份额和被迫退出市场。因此,减少出入市场的壁垒可以成为推动和保持竞争的有力机制。从长远来看,竞争通过提高企业一级的效率和激励对创新的投资,提高了生产力的增长率,从而促进了经济增长和更大的繁荣(Aghion et al., 2008, 2009)。

二、重新审视产业政策与竞争政策之间的关系

基于传统的选择性产业政策的认识,产业政策与竞争政策之间是相互冲突、此消彼长的关系。国内的学者一般认为,竞争政策与产业政策的关系是伴随着国家工业化程度所处阶段而存在差异的,在工业化的早期阶段产业政策应优先与竞争政策,随着工业化进程的进展产业政策的优先地位应逐渐让位于竞争政策(石俊华, 2008; 刘桂轻, 2010; 朱凯, 2017),有的学者进一步认为,确立竞争政

策基础性地位的基础上,战略性领域作为例外仍可保留干预性的产业政策(张亮、刘义诚, 2015)。

基于产业政策演进的认识,产业政策与竞争政策的关系并不总是相互冲突的关系。Possas & Borges (2008) 的研究认为,二者之间的权衡关系在工业化的早期阶段可能非常尖锐,但在追赶的过程中往往会逐渐消失,变成近乎互补;在这种情况下,需要区分经济体所处的工业化阶段,对于处于不同工业化阶段新兴经济体和成熟经济体而言,在产业政策与竞争政策关系方面会存在差异。并且不同的国家经验表明,当工业化程度处于某一工业化临界值以上,可能有若干可行的产业政策和竞争政策相结合,而非在二者之间进行普遍和明确的权衡。他们进一步指出从竞争的动态观点来看,市场的成功和盈利更多地取决于企业的创新能力和应对不断变化的环境的能力,而不是竞争对手的数量和静态配置效率的影响,产业政策和竞争政策更容易被视为互补而非对立。

基于功能性产业政策与竞争重要性的认识,则认为功能性产业政策与竞争政策之间是互补与协同的关系。产业政策与竞争政策有同样的目标,即推动结构调整与提升产业竞争力,维护市场竞争不应被视为产业政策的障碍。例如,欧盟委员会认为,竞争是“创新、竞争力和增长的最重要的驱动力”,竞争是“持续的结构适应过程”,“重要的市场过程,奖励企业提供更低的价格、更好的质量,新产品和更多的选择”。在欧盟委员会看来,竞争是一个演变过程,选择最有效率的公司,“竞争导致引入改进的产品和流程,淘汰无效率的公司,并将生产资源从撤退企业重新分配给新进入者或更有效的竞争对手。竞争将有效率的企业与低效率公司分开,并将投入和财务资源重新分配给最有效率的活动。”在欧盟委员会看来,维护公平竞争秩序的竞争政策应作为促进经济增长、生产率与竞争力提升的主要手段。

但这并不意味着,产业政策就应退出市场。相反,欧盟委员会仍然认为产业政策在加快产业结构调整 and 促进竞争力提升方面同样具有重要作用。欧盟委员会认为,干预市场与限制竞争的产业政策效率不高,且副作用越来越显著,但是在为产业与企业发展以及创新创造良好的环境方面,政府与产业政策可以发挥重要作用,产业政策的重点应转到创造良好竞争秩序与统一、开放的内部市场,完善支持研发与创新的制度环境与公共服务体系,通过培训和教育提升劳动者技能等方面来。这种功能性的产业政策并不与竞争政策冲突,而是在遵循竞争政策的框架

内进行。功能性的产业政策一方面要以竞争政策及市场竞争为基础，并为更好地维护竞争创造条件，即便是在战略性领域或新兴产业中采取的产业政策，也主要通过功能性的政策工具来实现，例如加强该领域科技公共服务体系建设，对于这些领域相关基础科学、通用技术、底层技术研究开发与扩散进行支持，加强该领域人才的培养，即便是促进创新与研发活动的补贴，也主要是以普惠的形式发放，主要针对竞争前的技术研发环节。另一方面，功能性产业政策主要针对市场与竞争机制存在不足的公共领域，补充市场机制的不足。

仍需强调的是，在产业政策与竞争政策这种互补与协同的关系中，竞争政策居于基础性地位，产业政策要服从于竞争政策，遵循公平竞争的基本原则。在推动两者的互补与协同时，应尽可能减少竞争政策的例外领域，如果将“市场失灵”泛化进而将例外领域拓展得太宽，则会削弱整个竞争政策有效性，并为政策部门保留大量干预与限制竞争的政策留下巨大的空间。

第二节 迈向功能性产业政策体系——与竞争政策的互补与协同

中国长期以来实施的以干预市场与限制竞争为特征的选择性产业政策体系，政策效果不佳并带来日趋严重的不良政策效应。这种模式的产业政策与竞争政策之间存在激烈的冲突，竞争政策的基础性地位难以确立，市场竞争机制为经济与产业发展所带来的种种有利作用难以发挥。而中国进入新的发展阶段后，迫切需要通过发挥市场机制的作用来激励创新、探索未来产业发展方向与新的经济增长点并推动经济效率的不断改善。市场机制这些作用的发挥，主要是依靠公平竞争的市场过程来实现。同时，中国迫切需要采用有效的产业政策来提升产业竞争力，加快产业结构的调整。这就需要确立竞争政策基础性地位，推动产业政策的转型，实现产业政策与竞争政策的互补与协同。因而，转为实施与竞争政策互补协同的功能性产业政策具有重要现实意义。

在功能性产业政策体系框架下，产业政策与竞争政策是互补与协同的关系。在这一政策框架体系下，竞争政策与产业政策均被视作促进产业发展与竞争力提升的重要政策工具。其中，竞争政策居于基础性地位，产业政策必须服从竞争政策，遵循公平竞争的基本原则，政策工具方面主要采用功能性、服务性的政策工具。例如，科技公共基础设施和服务体系的建设，提高劳动者技能，促进经济主

体之间的交流与合作，支持科学研究及通用技术的研究开发等，这些政策工具的使用并不会对公平竞争产生不利影响。即便是促进创新与研发活动的补贴，也主要是以普惠的形式发放，主要针对竞争前的技术研发环节。

构筑和实施功能型产业政策，应尤为重视激励与促进创新。创新是产业发展的源动力，是产业结构调整与转型升级的关键所在，也是应对新一轮科技革命与产业变革所带来挑战的关键所在。必须加快构建有利于创新发展的市场制度体系，加快推进要素市场化改革，为新兴产业发展创造公平的竞争环境，建立健全知识产权制度，完善知识产权执法体制，为科技服务机构发展提供良好的环境与政策。在促进创新时，政府还应补充市场机制的不足，积极支持科学研究与通用技术研究，并提高公共科技投入的效率；加强国家共性技术公共研究平台、科技公共服务平台与技术转移中心的建设，构建多层次的创新人才与产业技术人才培养体系。

构建和实施功能型产业政策，应主要包括三个方面的内容：第一，推进经济制度改革与完善，建立和强化市场良好运转所需的各项制度，完善知识产权保护相关法律体系及其执行机制，构建开放统一、公平竞争的市场体系，为产业发展创造良好的制度环境；第二，为产业创新发展构建良好的公共服务体系，这包括建立国家实验室、共性技术研究公共平台、公共技术扩散（转移）平台、综合性的中小企业公共服务体系、科技信息交流与共享公共服务体系，并优化公共服务机构的治理模式与营运机制；第三，支持基础科学研究，培养人力资本以适应产业发展对于高技能劳动力的需求。具体而言，可以从以下几个方面着手：

（1）完善市场制度与市场环境，充分发挥市场机制的作用。完善的市场经济体制是促进创新和推动经济质量与效率提升最为有效的制度安排，我国迫切需要通过完善市场制度与市场环境来推动供给侧改革。具体而言，第一，加快建设与完善市场法制体系。市场经济的本质是法治经济，当前中国经济中面临的诸多问题，主要源于市场制度的基本法律及其执行机制不健全，中国迫切需要完善规范市场行为相应法律体系。第二，完善知识产权保护相关法律体系及其执行机制，以法治建立起严格保护知识产权的长效机制。第三，加快推进要素市场改革。改变行政主导土地等重要资源配置的局面，让市场在要素资源的配置中发挥决定性作用。重点推进土地制度改革，明晰土地产权，改进国家对土地的管理制度；加快推进水资源、矿产资源、能源价格形成机制的市场化改革，使价格能充分反应稀缺程度与社会成本。第四，完善环境保护体制。完善环境保护法及其执行机制，

建立健全环境公益诉讼制度，推进有关资源环境的税收制度改革，建立全国性的企业污染排放在线监测网络和遥感监测网络。

（2）建立公平竞争的市场环境。公平的市场竞争能通过优胜劣汰机制不断改进市场的配置效率，并迫使企业不断创新、提升效率与质量。第一，调整产业政策取向。放弃当前以挑选特定产业、特定企业、甚至特定技术与产品进行扶持的产业政策模式，将政策重点转为“放松管制，维护公平竞争，完善市场环境，促进创新”。第二，公平市场准入。放松并逐渐取消不必要的审批、核准与准入，让不同所有制、不同规模的企业具有公平进入市场的权利。第三，切实保障各种所有制企业依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，并将为本地企业提供损害公平竞争的各类补贴及优惠政策与其他地方保护主义行为，列入可诉范围。第四，公平税负与社会责任。让不同所有制企业在税负、社会责任要求方面能得到同等对待。

（3）疏通劣汰机制。第一，完善破产制度，硬化破产约束，清除“僵尸企业”。强化出资人的破产清算责任，当市场主体出现破产原因时，出资人在法定期限内负有破产清算义务；增强破产程序的司法属性，使企业破产制度回归司法本质，避免地方政府直接介入破产程序保护低效率企业。第二，建立辅助退出机制，做好政策托底工作。对于严重产能过剩行业，还需建立辅助退出机制，重点做好失业职工的安置与社会保障工作，并对失业人员再就业提供培训、信息服务甚至必要的资助；企业破产资产不足以安置失业职工时，政府应减免破产企业土地处置应缴土地增值税并以腾退与在开发破产企业土地所产生的部分收益用于职工安置；对于产能过剩行业集中的地区，中央政府还应给予一定财政支持失业职工的安置与再就业，并在土地开发利用方面提供支持；对于落后地区还可以提供特别的税收优惠政策，支持这些地区发展经济。

（4）建立多层次的产业人才培养体系。第一，培养实用型创新人才。鼓励高校与应用技术研究机构合作，培养既懂科研又懂管理的实用型创新人才。第二，鼓励职业技术学院与企业紧密合作培养高素质技能型技术工人。可参照德国模式，建立产业工人终身学习机制，由政府统筹规划，在财政上提供支持，在制度上提供法律保障；充分发挥各类教育机构的功能，有效整合各类教育资源，促进资源共享；鼓励和支持教育机构、企事业单位紧密合作开设符合社会需要的课程，以促进企业与职业学校的结合、实践与理论的结合、工作与学习的结合。第三，鼓

励一流高校调整学科与专业设置，培育与先进制造相适应的高级工程师与知识型员工。加强企业、职业学校、工程型大学和政府公共服务机构之间的合作，形成“终身学习”制度。

(5) 构建有利于技术创新与技术转移的外部环境与创新网络。一是以设立“独立运转、服务企业”的工业（产业）技术研究院，加强共性技术平台建设。工业（产业）技术研究院应致力于低成本、集成化、网络化和智能化的共性技术研究开发，并结合设备推广和工程管理服务推广，实现共性技术的突破和推广。二是建立全国性的技术转移平台。这个服务平台应以能集供需信息收集、信息咨询、技术咨询与技术服务、为企业寻求合作伙伴、交易项目的受理与评估、专利保护咨询等多种服务功能于一身，重点促进创新成果的转移与转化。三是协助建立（合作创新或创新联盟）合作各方风险共担和利益共享机制。政府应完善知识产权保护制度，为产学研战略合作中知识产权的使用权、归属权的划分提供法律依据。并以市场为手段，完善监督机制，建立一个科学、有效、规范的利益分配机制，并使这一机制被严格的贯彻执行。四是加强对基础研究与产业基础技术研究的支持力度。在财政上加大对于基础研究和产业基础技术研究的投入力度，并将这种资金投入的分配与使用、对于产出成果的审核与评价置于公开、透明的程序与体系下，并以此为基础提高科技投入的产出效率。

(6) 借鉴日本、新加坡经验，成立生产率促进局，协助与促进企业提升效率。借鉴日本生产率中心、新加坡生产力协会（生产力促进局）的成功经验，成立中国的生产率中心或者生产力促进局。其具体作用如下：组织国内外产业专家、企业家、学者、优秀现场管理人员，共同研究、探讨、总结国内外质量管理、生产管理、经营管理等方面的成功经验，并将外国经验进行本土化改良，通过为企业提供课程、专业咨询、合作交流等方式推广这些成功经验，帮助企业提升效率与改进质量，甚至帮助企业建立持续改善质量与生产率的企业文化与企业制度；帮助企业培训和提升员工技能。

第三节 推动产业政策转型的关键：政策制定程序及组织机制的重构与公平竞争审查制度的嵌入

前文已阐明中国实施竞争政策、确立竞争政策基础性地位的关键在于推动产

业政策的转型，即推动以干预竞争、限制竞争为特征的选择性产业政策向以市场友好、竞争中立的功能性产业政策转型。然而，中国的产业政策主要由行政部门负责制定和执行，在这样的政策制定程序及组织机制下，各部委在制定产业政策的过程中，往往通过政策的制定来寻求本部门自身利益的最大化，这主要体现在为本部门设置更多的（干预市场竞争、管制市场竞争）权力、寻求支配更多财政资金（更多选择性配置政策资源的权力）与承担更少的责任。因而，在现行制度框架内，制定产业政策的各行政部门总是倾向于指定干预竞争、扭曲竞争与限制竞争的产业政策。因而，推动产业政策转型的关键在于产业政策制定程序与组织机制的再造，以及如何将公平竞争审查机制嵌入到产业政策的制定机制中去。

一、基本思路

推动产业政策制定程序与组织机制的再造与竞争审查制度的前度，总体思路如下：

第一，设立经济政策委员会和产业政策委员会，产业政策的制定与决策权归由政策委员会，相应行政部门则主要负责产业政策的执行，这样能避免行政部门在政策制定决策过程中出于部门利益而制定干预、限制与扭曲竞争的产业政策。

第二，建立审议会制度，为产业政策所涉及各相关利益群体参与到政策过程中提供了制度性渠道，有利于各相关利益群体反映自身利益诉求；为政策制定者与各方政策参与者及相关利益群体进行信息交流提供了一个重要平台，有利于产业政策相关信息的充分披露与交流，有利于发挥各方面专家专业知识的作用，更有解决政策制定中的信息问题。公开、透明的审议过程，有利于各相关利益方及公众监督政策制定者的行为，防止政策制定者制定扭曲与限制竞争、导致不公平竞争的不当政策，同时也防止特定利益集团俘获政策制定者（政策部门制定倾向于特定利益集团违背公平竞争原则的产业政策）。

第三，将公平竞争审查嵌入到产业政策制定的程序与机制中，有利于让产业政策遵循公平竞争的基本原则，有利于产业政策与竞争政策的互补与协同，有利于产业政策制定者与竞争政策当局更为深入地交换意见及沟通。

第四，在制定产业政策采取公平竞争审查例外条款时，政策制定者与各方政策参与者及相关利益群体进行更为充分的讨论，也有利于竞争政策部门更为准确的判断政策可能带来的社会福利损失与收益。

二、产业政策制定的组织机制再造与公平竞争审查的嵌入

第一层次，也是最高层次，可考虑建立经济政策委员会，并内设各专业政策委员会，其中包括竞争政策委员会、货币政策委员会、宏观经济政策委员会、产业政策委员会等专业政策委员会。经济政策委员会负责国内重大经济政策的审议和决策，各专业委员会负责各专业领域政策提案的接收、研究与审议。对于领域内重大政策，各专业政策委员会负责组织预研、组织政策草案的拟定、对不同政策方案进行评估与审议。经济政策委员会及其下属委员会可以购买智库的研究服务或研究成果来获得长期稳定的高水平智力支持。对于产业政策而言，经济政策委员会负责战略纲要与重大政策的审议和决策；而下属产业政策委员会组织战略纲要和重大政策（整体行动方案）提案的预研、草拟与审议；负责一般性政策提案的审议与决策。反垄断委员会主任或副主任必须是经济政策委员会委员，产业政策委员会中必须有反垄断委员会专家担任委员。

第二层次，产业政策委员会下设产业政策研究室、产业政策咨询委员会、产业政策审议会，并建立审议会制度。产业政策研究室负责工业发展战略及政策的长期研究工作，负责工业发展战略纲要和重要政策草案的起草，并广泛征求意见与建议；一般性政策方案（政策草案）的收集与评估，并对于部分预提交产业政策委员会审议的草案，广泛征求公众、学术界、智库与相应利益群体的意见与建议；研究室还应建成为政策部门、学术界、科技界、企业等部门沟通、交流的重要平台。产业政策咨询委员会由反垄断专家、智库专家、高校学者、行业专家与企业家代表组成，为产业政策委员会及产业政策研究室提供咨询服务，其办事机构可设在产业政策研究室。

产业政策委员会还应设立审议会并建立审议会制度。审议会委员主要由产业界、学术界、金融界、新闻界、智库或研究机构、民间团体（行业协会、商会等）等代表人物或知名人士担任，在审议会委员中必须有反垄断委员会的专家或代表成员，在就专门政策或议题展开讨论时，还需增加与此密切相关的利益群体代表、行政部门代表以及民间企业代表等人员参与。产业政策审议会负责产业政策草案的意见征询与审查，产业政策草案提交产业政策委员会表决之前，必须经由产业政策审议会审议且取得较为一致意见，其中审议会委员中反垄断委员会专家或代表，必须提交书面审议意见，政策草案提交产业政策委员会时，必须附上审议会

的主要审议意见(其中必须包括反垄断委员会专家代表出示的专业意见)。此外,产业政策审议会会议应本着公开、透明的原则,审议会议应允许公众和媒体参加,所有评议意见都应记录在案。

第三层次,建立产业政策研究与咨询支撑网络,支撑网络主要由行业协会、商会、智库、研究机构、大学、部分企业等重点联系单位组成,产业政策研究室负责与这些机构保持较紧密的联系与协作关系,这些机构为产业政策的研究与制定工作提供研究与信息上的支撑,其中行业协会、智库等机构亦可向产业政策委员会提交政策启动的建议及政策方案。

三、政策制定程序的调整与公平竞争审查的嵌入

(1) 问题的提出与确认。产业政策研究室展开政策预研工作,并充分利用咨询委员会、审议会、支撑网络的支持,汇集各方相关研究成果与建议,找出中国工业(或者具体行业)发展及竞争力提升所面临的主要问题,经与产业政策审议会商议、讨论,向产业政策委员会详细提出未来一段时间需要关注的重点问题。之后,产业政策委员会召开会议决定在优先在哪些问题上启动政策的制定,并就某项政策制定成立工作组。

(2) 确立政策预期需要达到的目标。工作组确定要问题的症结所在,哪些是当前可以解决的,哪些是解决起来比较困难的,哪些是目前无法解决以及未来需要具备什么样的条件才能解决,然后提出本草案拟达到的目标。

(3) 拟定解决关键症结的各种方案。工作组以自身的研究结果为基础,并可向各智库、研究机构等公开征求解决方案,进而提出解决问题的可能的各种方案。

(4) 对多种方案进行评估并选定推荐方案。针对多种方案,工作组可向产业政策咨询委员会、各研究机构、智库与相关利益群体代表等各方征求意见,并组织对各种方案进行评估与比较,提出推荐的方案(可以是一个案,也可以是两到三个竞争性方案)。

(5) 由工作组公布推荐方案,并召开政策审议会。工作组将推荐方案及评估分析报告预先通报给政策审议会,并通过公众媒体与网络发布。产业政策审议会议,除产业政策审议会委员参加外,还需邀请利益相关群体与公众代表、专家、学者参与审议会,听取各方代表意见,并记录在案,如果方案在政策审议会上

受到强烈反对(或者受到审议会委员中反垄断委员会专家代表成员的强烈反对),则应返回第一步重新分析、制定、调整和评估方案,直至推荐方案在审议会上得到审议会委员中反垄断委员会专家代表成员、多数委员及公众的认可。

(6) 拟定政策文件,并提交决策。根据政策审议会讨论后认可的方案,以及各方提出的意见和建议,拟定政策文件,送反垄断委员会进行公平竞争审查,审查通过后提交经济政策委员会进行决策(重大政策)或提交产业政策委员会(一般性政策)审议与决策(表决),在政策审议与表决会议上,参与政策拟定的官员和专家可以被当场质询,所有发言均应被书面记录,只有在大多数政策委员会委员赞成才能通过。如果未通过反垄断委员会的竞争审查,应退回修改,只有经反垄断委员会的公平竞争审查通过后,方可提交政策委员会表决。

(7) 政策的中期评估与后期评估。对于重要政策的实施情况与政策效应,产业政策研究室应持续关注,并进行中期评估与后期评估;经济政策委员会及产业政策委员会亦可委托独立第三方进行中期评估或后期评估;对于评估中发现的问题应及时纠正与调整。对于涉及到公平竞争审查例外条款的政策,还应对政策的收益和成本进行更为详细的评估。