

DOI: 10.19361/j.er.2016.06.12

产业政策研究及其争论述评

陈永清 夏青 周小樱*

摘要: 本文就近年来关于产业政策的争议进行了一个较为系统的梳理与述评。产业政策的争议主要集中在产业政策制定的必要性、实施的有效性以及具体如何制定和实施合意的产业政策三个方面,因此,本文从产业政策必要性的理论发展、产业政策的绩效评价以及产业政策制定实施的模式与趋势来展开,在此基础上讨论产业政策研究在内容上的新方向。通过对文献的梳理发现,产业政策的制定和实施与特定国家及地区的发展阶段、制度约束密切联系,表现出“本土化”的特点;产业政策的绩效评价则与“有效性”指标构建、产业政策的形式以及具体行业等因素有关;而关于产业政策的争论在本质上表现为对于市场与政府的界限、经济“赶超阶段”和“引领阶段”的界限等相关标准的不同观点。

关键词: 产业政策;绩效;制定;实施

一、引言

2016年8月,我国两位著名经济学家林毅夫和张维迎就产业政策何去何从的问题再次进行了争论,同时也引发了公众关于这个问题的探讨。产业政策作为政府干预经济的重要形式,其研究对于促进政府与市场在资源配置中的效率具有重大的现实意义。如何发挥政府利用产业政策的能动优势,协调市场与政府的关系,纠正“市场失灵”和“政府失灵”,这是各国面临的现实问题。

从经济政策史的角度来看,产业政策的思想可以追溯到17世纪英国的贸易保护和产业保护政策。重商主义者主张国家干预经济生活,奖出限入。18世纪后期,美国财政部长亚历山大·汉密尔顿提出国家扶持制造业发展的措施,认为在经济发展落后国家,政府应对国内产业进行保护。他的论述涉及现代产业政策和政府干预的一些基本理论要素,具有一定的开创性。19世纪初,李斯特在《政治经济学的国民体系》中系统阐述德国应实行保护主义政策以促进本国生产力的提高。此后,20世纪60年代中期,名词“产业政策”在法国和日本正式使用。日本二战后的跳跃式发展被认为是产业政策发挥积极作用的结果。现阶段,发达国家与发展中国家大多运用产业政策,围绕产业政策的必要性等问题不断探索并尝试制定和实施符合本国经济发展的产业政策。

本文拟对产业政策相关文献进行梳理,分析目前关于产业政策争论的焦点,总结适合我

*陈永清,武汉大学经济与管理学院,邮政编码:430072,电子信箱:c_170@foxmail.com;夏青,武汉大学经济与管理学院,邮政编码:430072,电子信箱:whuxiaqing@whu.edu.cn;周小樱,武汉大学经济与管理学院,邮政编码:430072,电子信箱:2014300040008@whu.edu.cn。

本文获得教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“当代发展经济学前沿理论跟踪研究”(项目批准号:13JJD790020)的资助。感谢匿名评审人的建设性意见,文责自负。

国实际的产业政策的建议。本文将争论总结为三个方面,分别是关于产业政策的合理性依据、产业政策的绩效评价以及产业政策的制定与实施,来分别回答产业政策必要性、有效性以及“怎么做”的问题,在此基础上讨论产业政策研究的新方向。

二、产业政策的合理性依据

产业政策是政府运用经济、行政和法律等方式,根据本国的经济状况特别是产业发展趋势与现状,对特定的产业进行调控、指导和干预的政策体系。产业政策本质上体现为政府对经济的干预,关于产业政策必要性的争论由来已久。

支持产业政策的理论依据主要有市场不足论和经济发展论。主张“市场不足论”的学者认为产业政策实施的主要目的是弥补市场失灵,政府干预可以更好发挥市场的作用。新古典经济学的“市场失灵”理论,即把现实市场不同于理想市场类型所造成的资源配置非最优化作为推行产业政策的依据。由于信息不对称、经济外部性等,政府可以扮演矫正市场失灵的角色。政府可以在知识的创新、扩散方面发挥作用,同时可以辨别产业发展中的市场失灵,并运用行政等手段来矫正市场失灵。林毅夫(2011)从发掘市场失灵的原因展开论证产业政策的合理性。市场失灵的原因之一是信息的外部性。政府通过补贴政策来弥补创新成本、鼓励企业创新的可行方案,是对尝试创新的企业或行业的先行成本的补偿。市场失灵的另一因素是协调问题,政府可以在教育、金融、法律制度、基础设施等方面的公共领域发挥引导和协调作用,为产业发展创造良好的制度环境。

“经济发展论”者把产业政策形成的理论依据放在经济赶超发展的需要上,主张政府干预可以发挥后发优势,加快国内经济发展的速度(邱兆林,2016)。通过对二战后东亚、特别是日本经济的崛起的考察,产业政策再次成为争论的焦点。筱原三代提出了“动态比较成本说”。认为改变比较成本的不利地位必须调整产业结构,国家应扶持和促进重点产业发展,对幼稚产业实行适当的保护政策,促进比较优势地位的形成。在发展中国家,产业政策能在一定程度上引导经济发展。发展中国家的市场失灵主要表现在“协调失败”和“信息溢出”两个方面,政府适当的产业政策可以有效促进产业结构的优化。

反对产业政策的理由同样值得关注。市场主义者认为市场机制可以自发地实现资源的优化配置,从而达到促进产业经济发展和结构优化的结果。政府干预不仅不能达到相应的目标,还可能导致市场扭曲。产业政策的无效取决于两点:一是政府在制定相关产业政策时信息不足与能力不足;二是政府由于其特殊的主体属性引起的寻租。熊彼特的创新理论认为,企业家和企业家精神都不是政府所能催生的,而是在市场竞争中历练出来的。因此政府不能通过产业政策的方式来引导创新的发生。错误的产业引导方向也是产业政策饱受批评的原因之一。政府官员不具备企业家所拥有的对于市场的敏感性和目的导向行为,无法确定相应的产业。公共选择学派则从政府“规制俘获”的角度出发,认为政府行为主体具备“理性的经济人”的一般特征,由于政府部门的非竞争性,其追求的目标可能与公共目标不一致,常常被特殊利益集团所俘获。在实践层面,产业政策真正发挥效用的经验证据并不十分明晰,同时技术进步和全球化的趋势使产业政策发挥作用的的空间日益变小。这也成为产业政策无效论的现实依据。

关于产业政策必要性的理论基础也在不断的发展。在“知识经济”的背景下,Greenwald和Stiglitz(2013)支持产业政策的原因在于,产业政策能够帮助建立“学习型社会”,“学习型社会”具有技术进步的高增长率和较低的生产水平差异。这对于国家形成长期的动态比较优势具有重要意义。从发展的角度看,市场本身不能产生有效率的的增长来加强投资,比如与

学习、知识积累和研究相关的领域。但政府能够对国家经济在连续技术革新、产业升级以及经济多样化的转型中发挥巨大作用,以及在缩小技术差距、提高生产力方面具有较大空间(Stiglitz et al., 2013)。

政府与市场的关系历来是学者关注的重点。总结产业政策的理论发现:首先,支持产业政策的“市场不足”与“经济发展”理论具有不同的侧重。支持产业政策的“市场不足论”立足于市场失灵,站在全局的角度来分析不同国家普遍存在的市场失灵,市场失灵的具体情形在不同国家具有差异化的表现形式。“经济发展论”则适用于赶超阶段的具有后发优势的国家,特别是对于发展中国家具有重要的借鉴意义,政府的适度干预对于发展中国家的发展有着不可替代的作用。其次,反对产业政策的声量集中于政府制定产业政策的能力有限。而判断政府是否具备制定产业政策的本领,需将难以计划和替代的“前沿创新”与一般的“普通创新”相分开。产业政策对于“前沿创新”的引导错误并不意味着其在“普通创新”上无效。

政府失灵与市场失灵均不可避免。经济发展,特别是产业结构的转型与升级需要政府与市场的共同协作,发挥各自的积极作用。针对我国的现实情况,学者们对于产业政策的必要性问题争议不大,关键不在于对产业政策存在价值的笼统判断,而在于人们能否真正科学地认识客观经济规律,从而制定出适应本国、本地区经济发展阶段的、切实可行的产业政策。

三、产业政策的绩效评价

产业政策在我国通过“规划”等形式存在,影响着我国经济的发展。对产业政策的绩效评价研究,进一步影响着产业政策的制定。与 20 世纪 80 年代不同,今天围绕产业政策争论的主题更多的是关心产业政策的内容和应用。产业政策的绩效评价与两方面有关:一是产业政策作用的对象。产业政策针对的产业不同、实施的地区、具体的企业规模等不同,其效果可能表现出差异。二是产业政策本身内容和形式的差异。不同的政策形式与实施力度对相关的产业发展影响不同。

关于产业政策作用的对象,首先是针对的产业,Aghion 等(2015)运用中国大中型企业 1998–2007 年的面板数据来分析产品市场竞争与产业政策的关系,认为当产业政策着眼于竞争型产业,而不是专注于行业中的少数企业时,产业政策倾向于提高竞争力,促进产品创新。其次是不同地区的市场化水平差异,孙早和席建成(2016)运用中国工业的相关数据检验政府补贴、税收优惠两种形式的产业政策效果与一国(地区)市场化水平之间的关系,产业政策效果用对全要素生产率的提高程度来表示。研究发现产业政策的正向作用与市场化水平密切相关,客观上存在着市场化水平的门槛效应,即当市场化水平达到某一拐点(门槛)值时,产业政策的正向作用将会显著增强。另外,同一政策对不同企业的效果不同。Criscuolo 等(2012)分析了欧洲支持制造业就业机会(“区域选择性援助”)政策与失业率降低的因果效应,产业政策的积极影响限于规模较小的企业,大型企业未将补贴用于改变投资和就业水平。

产业政策的内容和形式的差异是评价产业政策的另一维度。就产业政策中与要素相关的政策,邱兆林(2015)基于耗散结构的视角分析中国产业结构变迁的规律,选取 2003–2012 年 34 个工业细分行业作为样本,分别从产业规模、产出增长率和技术进步三个方面来考察产业政策的有效性。使用资本和技术投入倾斜度来衡量产业政策偏度,发现固定资产投资倾斜度与产业规模及产出增长率负向相关,研发投资倾斜度对全要素生产率有正向影响。基于产业政策中与创新相关的产业政策,陈玮和耿曙(2015)通过田野调查发现,我国从 2000 年启动的鼓励创新的产业政策并未取得预期效果,将产业政策的有效性界定于是否与

预期一致,认为政府介入创新失效的机制表现为“风险积聚”和“监督失灵”。产业政策的干预使得企业改变了对于风险的应对行为,同时创新活动的难以衡量成为政府监管的难点。

税收和补贴是产业政策使用的常见形式,由于数据较易收集与衡量等因素,学者们的研究较为丰富。研究财税政策的实施绩效与其作用的产业相联系,也与其多寡有关。在不同的产业对象研究中,任曙明和张静(2013)利用装备制造企业的数据进行分析,研究补贴对于企业加成率的影响。发现补贴企业的加成率低于非补贴企业,这一现象普遍存在于装备制造业的各细分行业,且补贴每增加1%,通过非生产性成本增加导致加成率下降0.3575个单位,证实并解释了补贴并未换来装备制造企业竞争力的提升。张同斌和高铁梅(2012)借助可计算一般均衡模型,考察了财政激励和税收优惠政策对高新技术产业发展进而对产业结构调整的影响。结果显示,在产出增长方面,财政激励政策比税收优惠政策能够更加有效地促进高新技术产业的增加值增长。在内部结构方面,两者均能改进高新技术产业的内部结构,但税收优惠政策的作用更为显著。舒锐(2013)的实证结果也印证了上述的部分结论。利用政策偏度来测度产业政策中的税收优惠和研发补贴,用DEA方法测算了35个工业行业1998-2010年的全要素生产率增长及其分解,结果发现产业政策中的税收优惠和研发补贴可以实现行业产出的增长,但不能促进生产效率的提高;产业政策对于产业的发展具有一定的加速或迟滞作用。

补贴政策的实施效果除与行业相关,还与补贴的程度相联系。黄先海等(2015)分析1998-2007年中国工业企业调查数据发现,补贴的产业政策存在以行业竞争程度和行业资本密集度两个维度为“最优实施空间”,超过有效竞争阈值时,继续施加补贴会降低企业对行业竞争压力的敏感性,引致企业“为补贴而生产”和产能过剩风险。不同的补贴力度对于企业的生产率的提高表现不同。当政府对企业的补贴力度小于某一临界值时,政府补贴能够显著地促进企业生产率水平的提高;当政府补贴力度在该临界值水平上逐步提高时,这种促进作用也由显著变为不显著,但其对企业生产率变化的抑制作用也逐渐显现;当政府补贴力度提高至大于另一临界值时,政府补贴显著地抑制了企业生产率水平的提高(邵敏、包群,2012)。因此,基于企业能力构建的产业政策才有可能有效的。合理确定补贴的幅度对于发挥企业的自主性,防止企业“寻补贴”行为或事前逆向选择行为具有重要作用。补贴在产业发展的不同阶段发挥的效果表现不同,在产业起步阶段,政府补助能带来新型产业盈利优势;产业扩张后,政府扶持难以有效鼓励企业进行更多的研发投入,后果是同质化产能过剩(周亚虹等,2015)。

本文从产业政策实施针对的标的以及产业政策本身的表现形式与内容进行了梳理和分析,接下来从作用机制入手来深入探究产业政策如何发挥作用。产业政策可以通过改变资源配置方式的途径来影响经济的发展。在资源配置方面,宋凌云和王贤彬(2013)对地方五年规划中的重点产业进行分析,表明地方政府的重点产业政策在总体上显著提高了地方产业的生产率,重点产业政策对产业生产率影响程度因产业类型而异,原因可能是重点产业政策的资源重置效应差异。提高产业内部企业之间资源重置效率是促进重点产业政策生产率效应的有效途径。王文等(2014)以1998-2007年中国制造业规模以上(微观)企业层面数据为样本,研究表明产业政策与资源错配存在一定的联系,当产业政策促进了行业竞争时,行业内的企业资源错配程度则显著降低;其次,产业政策的覆盖面越广,则越有利于降低行业内企业资源错配程度。

与资源错配相关的产能过剩、地区结构同质化也是学者们讨论的重点,被部分学者解读为产业政策实施不当的负面效果。政府的干预和产业政策解释了中国战略性新兴产业出现

的产能过剩,化解产能过剩,产业政策应避免不当干预和陷入新兴产业链上的“低端锁定”(杨振,2013;余东华、吕逸楠,2015)。不同的产业政策工具对于产能过剩的影响也并不相同。税负、贸易保护措施以及补贴手段对于产能的利用率表现出不同的显著性(程俊杰,2015)。但徐朝阳和周念利(2015)认为在一个市场需求不确定性情况下的企业动态性模型中,当行业发展前景相对确定但市场需求存在较大不确定性时,大量企业涌入是正常且合理现象,因此不应片面视为市场失灵,也不能一概归因于地方政府的产业扶持政策。发展中国家的企业很容易对下一个有前景的产业产生共识,投资上容易出现“潮涌现象”。看似“盲目”的结果其实是对其他企业和总量信息了解不足所产生的理性选择(林毅夫等,2010)。产业政策与“产能过剩”的因果关系还有待进一步研究。另外,关于中国省级产业同构现象的加剧,地方政府相似的产业政策是直接诱因。吴意云和朱希伟(2015)认为中央政府产业政策的“导向性”功能很强,地方政府往往以中央政策为“蓝本”并结合自身优势制定各自产业政策,这会带来一种“偏向性”扭曲。这种发展模式往往偏向发达地区而迫使欠发达地区偏离自身条件,被动“复制”发达地区经验,造成中国工业的地理集中过低和地区间分工不足,带来经济上的效率损失。

总结产业政策的绩效研究,学者们着重于不同产业政策形式的绩效评价,如税收、要素等,以及产业政策与地区、产业的效果差异研究。通过对文献的梳理,本文发现关于有效性的争论需要明确以下事实:一是产业政策实施效果的局限性与特定性。产业政策的不同表现形式和所针对的行业不同必然导致实施绩效的差异。比如,“事前激励”的补贴政策与“事后激励”的税收政策效果不同,同一政策在工业和战略型新兴产业的效果也不同。二是学者们衡量产业政策绩效的标准不同,也会导致其关于产业政策绩效的结论不同。产业政策有效性指标的选取与所研究的目标和对象有关,目前的关于产业政策有效性的标准,大多用全要素生产率、加成率等指标来衡量,Stiglitz(2015)提出的观点,对有效性进行了全新的界定。认为产业政策的有效不能通过单一产业的成功和失败来判断,而应该从对总体经济的影响入手。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。因此,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,这是解决有效性争论的前提。

目前产业政策绩效的研究一定程度上忽视成本问题,一个产业的兴起与发展往往伴随着其他行业的衰败。Blonigen(2011)分析了1975-2000年在主要钢铁生产国家实施的钢铁行业产业政策对其他制造行业的出口竞争力的影响,发现产业政策一个标准偏差的增加,导致处于其下游制造行业的出口竞争力下降4.6%。但是在钢铁作为主要投入品的行业,影响高达50%。因此,在衡量产业政策的实施效果时,其考虑的范畴是否应当作出相应的变化,这是今后的产业政策研究需要深入的问题。除了对其他产业产生的成本外,产业政策的制定和实施过程中也需要巨大的成本,目前国内的研究大多单方面的从收益角度来讨论产业政策的有效性是有失偏颇的。最后,产业政策的实施效果与时期选择的研究没有得到充分的体现。产业政策的效果与所选取的时期也有一定关系。现实中存在可能的情形是:某些产业政策在短时期内效果明显,达到相应目标;但从长期来看,劣势才逐渐显现。在衡量产业政策的有效性时忽视时期的作用是存在一定的不合理性的。

四、产业政策的制定与实施

关于产业政策必要性的争论,学者们逐渐达成共识。产业政策的关键在于如何合适地制定和实施。Aghion等(2012)认为,关于产业政策的辩论应该不再是赞成还是反对这一政

策。事实证明,行业政策正在以不同的形式在许多国家被实施。相反,这个问题应该集中在如何设计和管理部门的政策,以使它们具备完善的竞争从而促进增长。产业政策的制定与实施如何能以“市场强化型”的方式弥补市场不足、矫正市场失灵,是研究的关键(顾昕、张建君,2014)。

首先是产业政策的制定。产业政策制定的前提是选择相应的产业。关于产业的选择与比较优势的关系,林毅夫和张夏准(Chang, Ha-Joon)有着截然相反的观点(Lin and Chang, 2009)。林毅夫认为一国的要素禀赋结构决定了该国资本、劳动力的相对价格,从而决定了该国在竞争开放的市場中最有效率的产业和技术选择。如果一国对其要素禀赋结构有足够认识,并据此制定政策,就能够充分利用后发优势。按照比较优势发展,才能形成一国的竞争优势。石奇和孔群喜(2012)借助于投入-产出模型的结构分解技术来构建相关经济指标,从多维度刻画我国产业的比较优势要素和比较优势环节的发展态势,也认为新式产业政策应当基于比较优势要素和比较优势环节构建,提出通过产业政策措施引导区域经济集聚效应,累积比较优势要素;通过产业政策措施引导技术进步方向,促进比较优势要素发展;通过产业政策措施改善国际贸易条件,提升比较优势要素层级。张夏准则认为比较优势虽然重要,却不过是一个基线,一个国家要想升级产业,就需要违背其比较优势,比较优势理论所根据的赫克歇尔-俄林-萨缪尔逊定理,是基于十分苛刻的前提假设,在现实中是难以实现的(Lin and Chang, 2009)。张其仔和李颢(2013)的观点则是上述观点的折中,它以全球产品贸易数据库为基础,运用产品空间方法测算了全球各主要经济体潜在的比较优势,并考察了全球主要经济体的实际产业升级过程与潜在比较优势的一致性,认为全球主要经济体产业转型升级方面,并没有完全遵循比较优势,也没有完全违背比较优势,而是处于两者之间。因此产业政策要在发挥现有比较优势和培育新的比较优势之间求得平衡,有时则要通过违背比较优势而发挥作用。

产业政策的制定与实施在一定程度上与政府认同相关,是各方利益博弈的过程。中国产业政策的制定模式具有自身的特点,在中国地方分权模式下,中央政策单位无法形成与企业部门信息互通的镶嵌自主性,因此政策拟定上较难以因应市场状况,产业政策质量较易有缺失,即不符合“发展性国家”的性质。但经济增长与赶超西方的共识使得政策不断的改进和完善,瞿宛文(2009)将此称为“赶超共识监督下的产业政策模式”。产业结构政策的有效制定和实施取决于政策的认同度和政府能力,产业组织政策取决于企业的规模和相互之间的协作关系。孙早和席建成(2015)以“中央与地方”和“地方与企业”两组重要关系为背景,通过一个“多任务委托-代理模型”证明:中国式产业政策的实施效果不仅取决于中央政府赋予地方政府的双重任务目标,同时还受制于不同地区的经济发展水平和市场化进程。地方政府面临着产业升级和短期经济增长的权衡取舍。中国钢铁工业的相关数据表明:在欠发达地区,因为地方政府有更强激励追求短期经济增长,产业政策的实施效果偏离预期目标的可能性更大;市场化水平的提高有助于增强地方政府落实产业政策的激励,降低政策资源错配的程度,进而优化产业政策的实施效果。产业政策的性质会影响地方政府执行政策的力度。产业政策能否有效作用于实体经济,需要在执行层面加强监督,建立完善的政策反馈机制。同时,要想使产业政策真正落到实处,中央政府必须改革地方官员的考核标准与升迁机制,以缓和我国各级政府之间激烈的利益博弈;否则,产业政策的有效性会降低,不利于国民经济的持续健康发展(张纯、潘亮,2012)。

重要的是,我国处于“新常态”的背景下需要怎样的产业政策。中国传统的产业政策表现为以下特点:产业政策是挑选输家和赢家的政策,是一个优生而非优育的政策,是纵向控

制型而非横向协调型的政策。在新的背景下,首先,中国的产业政策必须确定竞争政策的优先地位,功能性产业政策的设计及实施限定在竞争政策所确立的框架内,合理协调产业政策与竞争政策的关系,形成竞争政策优先、产业政策与竞争政策兼容互补的公共政策体系。刘志彪(2015)提出中国应当放弃带有计划经济色彩和管制特征的选择性产业政策,转为推进市场体制改革和完善市场机制,实施“维护竞争市场过程”的竞争政策,以增进市场的协调功能和优胜劣汰机制的方式,推动产业的发展和产业结构的动态调整。其次,中国进入中速增长阶段后需要以“提供服务”为重点的产业政策。直接介入的产业政策在推动创新、促进产业升级上难以发挥作用。因此,调整政府的角色定位,将政策重心转向影响企业的外部制度环境的建设,这样才能有效发挥产业政策的职能,将产业发展推到内涵式创新发展上来。最后,动态能力导向的产业政策对于高增长行业在发挥推动经济增长、促进技术进步等方面具有重要意义(周叔莲,2008)。它强调,市场、政府和系统普遍存在有限理性,这与传统范式研究追求的完美假设不相符合。相比之下,干预的动态逻辑从问题开始,系统要完成什么,结合微观、中观和宏观的结构主义本体与进化变化的功能原则(Peneder,2016)。

本部分关注的重点是中国产业政策的制定和实施的特有模式和特点,以及现阶段中国需要怎样的产业政策。从已有的研究来看,普遍的观点认为,中国需要的是以竞争政策为主的、为产业发展提供制度环境的、动态的产业政策。我们通过分析发现,产业政策的制定与实施表现出“本土化”的特点,不同国家具有差异化的环境与制度模式。产业政策的制定模式内生于一国的政治、经济中,根据此模式,政府制定产业政策并使产业政策落实到实处。发达国家与发展中国家面临不同的环境与需求。相比于发达国家,发展中国家相关制度不够完善,更需要产业政策来纠正市场失灵,但公共部门解决市场失灵的能力却有更大的局限性。幸运的是,低等收入国家可以参考和借鉴高等收入国家的发展轨迹(Tilman,2011)。

另外,产业政策的制定与国家 and 地区的发展阶段紧密联系。不同的经济发展现状决定了政府职能的定位。在经济发展的初级阶段,政府的核心功能是对产业发展的“长期计划”;而在经济发展到一定程度,政府的目标是促进企业 and 市场之间的信息交流。据此,中国传统的产业政策曾经在一定程度上发挥了巨大的作用,但随着经济的不断发展,传统产业政策的弊端随之显现,传统产业政策向新型产业政策的转型成为必然的趋势。

五、简评

产业政策体现的是市场和政府的关系,产业政策争论的关键在于相关边界。如何制定、实施合宜的产业政策以及产业政策具体实施的效果与一系列的界限相关。产业政策的必要性反映的是市场与政府的界限,产业政策的有效性评价则与行业的竞争程度、地区的市场化、企业的规模、财税补贴的多寡、时期选择的长短等界限有关,而合适的产业政策与国家发展阶段的界限相联系。林毅夫与张维迎的产业政策之争,在一定程度上与国家、行业等的发展阶段有关。具有领先优势的产业与张维迎关注的“前沿创新”相契合;而林毅夫的观点更适用于处于学习和移植阶段的行业与国家。

在讨论产业政策的争议时,我们需界定产业政策的概念宽窄,厘清产业政策的形式,分析产业政策所针对的具体行业,以及确定产业政策有效性的标准。只有在同一大前提下,关于产业政策的争论才会更有意义。产业政策最狭义的范围是选择具体的产业加以扶持,广义的理解为财政、货币等政策倾向于一定的产业,以及 Stiglitz (2015)所提出的任何影响经济的行业组成和技术选择的政策。范围的界定在一定程度上影响着争论的关键。

最近一二十年来,学术界在产业政策问题的研究上取得了巨大的进展,学者之间思维的

碰撞与对话帮助我们清晰地认识产业政策的实质与内涵,理性分析产业政策的实施绩效与制定。如何制定有效的产业政策,发挥产业政策在经济发展中的指导作用,平衡和协调政府与市场在资源配置中的作用,这是每个国家需要面临的现实问题。作为典型的发展中国家,中国正处于经济结构转型阶段,产业升级尤为重要。政府通过产业政策等形式发挥着重要作用,影响着产业的发展。总结中国过去的产业政策,我们发现出现了干预领域过宽等问题,在一定程度上影响了市场在资源配置中的基础作用。目前中国应采取一种有限度的、差异化的产业政策战略,有针对性的发挥产业政策的作用。

虽然学术界在产业政策的研究上取得了重要的成果,但同时我们也发现该问题在内容上还有待更深入的探索。目前,产业政策研究的重点在产业政策的制定和实施。在全球经济一体化、资源与环境约束的背景下,产业政策的制定一方面要结合每个国家特有的经济、社会以及技术等现实,另一方面则要与产业特点相联系。这样,产业政策才能适合特定的产业需要,保证在源头的制定上有效。Rodrik(2014)关于“绿色产业政策”的研究具有一定的开创性意义。关于产业政策的制定与实施的研究从抽象的经验论证转向具体的实证分析将是今后该领域深入研究的一个重要方向。总之,我们希望国内外的经济学家们在产业政策问题研究上提出更多的真知灼见,不断丰富该领域的研究。

参考文献:

- 1.陈玮、耿曙,2015:《政府介入能否有效推动技术创新——基于两个案例的分析》,《上海交通大学学报》第3期。
- 2.程俊杰,2015:《中国转型时期产业政策与产能过剩——基于制造业面板数据的实证研究》,《财经研究》第8期。
- 3.顾昕、张建君,2014:《挑选赢家还是提供服务?——产业政策的制度基础和施政选择》,《经济社会体制比较》第1期。
- 4.黄先海、宋学印、褚竹君,2015:《中国产业政策的最优实施空间界定——补贴效应、兼容竞争与过剩破解》,《中国工业经济》第4期。
- 5.林毅夫,2011:《新结构经济学——重构发展经济学的框架》,《经济学(季刊)》第1期。
- 6.林毅夫、巫和懋、邢亦青,2010:《“潮涌现象”与产能过剩的形成机制》,《经济研究》第10期。
- 7.刘志彪,2015:《经济发展新常态下产业政策功能的转型》,《南京社会科学》第3期。
- 8.邱兆林,2015:《中国产业政策有效性的实证分析——基于工业行业的面板数据》,《软科学》第2期。
- 9.邱兆林,2016:《中国制造业转型升级中产业政策的绩效研究》,山东大学博士学位论文。
- 10.瞿宛文,2009:《赶超共识监督下的中国产业政策模式——以汽车行业为例》,《经济学(季刊)》第2期。
- 11.任曙明、张静,2013:《补贴、寻租成本与加成率——基于中国装备制造企业的实证研究》,《管理世界》第10期。
- 12.邵敏、包群,2012:《政府补贴与企业生产率——基于我国工业企业的经验分析》,《中国工业政策》第7期。
- 13.石奇、孔群喜,2012:《实施基于比较优势要素和比较优势环节的新式产业政策》,《中国工业经济》第12期。
- 14.舒锐,2013:《产业政策一定有效吗?——基于工业数据的实证分析》,《产业经济研究》第3期。
- 15.宋凌云、王贤彬,2013:《重点产业政策、资源重置与产业生产率》,《管理世界》第12期。
- 16.孙早、席建成,2015:《中国式产业政策的实施效果:产业升级还是短期经济增长》,《产业经济》第7期。
- 17.孙早、席建成,2016:《市场化水平的门槛效应与差异化的产业政策》,《经济与管理研究》第8期。
- 18.王文、孙早、牛泽东,2014:《产业政策、市场竞争与资源错配》,《经济学家》第9期。
- 19.王燕梅、周丹,2014:《中速增长时期的产业政策转型——以中国装备制造业为例》,《当代经济科学》第1期。
- 20.吴意云、朱希伟,2015:《中国为何过早进入再分散:产业政策与经济地理》,《世界经济》第2期。
- 21.徐朝阳、周念利,2015:《市场结构内生变迁与产能过剩治理》,《经济研究》第2期。
- 22.杨振,2013:《激励扭曲视角下的产能过剩形成机制及其治理研究》,《经济学家》第10期。
- 23.余东华、吕逸楠,2015:《政府不当干预与战略性新兴产业产能过剩——以中国光伏产业为例》,《中国工

- 业经济》第10期。
- 24.张纯、潘亮,2012:《转型经济中产业政策的有效性研究——基于我国各级政府利益博弈视角》,《财经研究》第12期。
- 25.张其仔、李颢,2013:《产业政策是应遵循还是违背比较优势?》,《经济管理》第10期。
- 26.张同斌、高铁梅,2012:《财税政策激励、高新技术产业发展与产业结构调整》,《经济研究》第5期。
- 27.周叔莲、吕铁、贺俊,2008:《新时期我国高增长行业的产业政策分析》,《中国工业经济》第9期。
- 28.周亚虹、蒲余路、陈诗一、方芳,2015:《政府扶持与新型产业发展——以新能源为例》,《经济研究》第6期。
- 29.Aghion, Philippe, Jing Cai, Mathias Dewatripont, Luosha Du, Ann Harrison, and Patrick Legros. 2015. “Industrial Policy and Competition.” *American Economic Journal: Macroeconomics* 7(4): 1–32.
- 30.Aghion, Philippe, Mathias Dewatripont, Luosha Du, Ann Harrison, Patrick Legros.2012.“Industrial Policy and Competition.” NBER Working Paper 18048.
- 31.Blonigen, Bruce. 2013. “Industrial Policy and Downstream Export Performance.” NBER Working Paper 18694.
- 32.Crisuolo, C., R.Martin, H.Overman, and J.V.Reenen.2012.”The Causal Effects of an Industrial Policy.” NBER Working Paper 17842.
- 33.Greenwald, B., and J. E. Stiglitz.2013.“Industrial Policies, the Creation of a Learning Society, and Economic Development.” In *The Industrial Policy Revolution I*. Edited by J. E. Stiglitz and J. Y. Lin, 43–71. UK: Palgrave Macmillan.
- 34.Lin, Justin Yifu, and Ha-Joon Chang.2009.“DRP Debate: Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy It?” *Development Policy Review* 27(5):483–502.
- 35.Peneder, Michael. 2016. “Competitiveness and Industrial Policy: From Rationalities of Failure Towards the Ability to Evolve.” WIFO Working Papers No. 505.
- 36.Rodrik, Dani.2014. “Green Industrial Policy.” *Oxford Review of Economic Policy* 30(3): 469–491.
- 37.Stiglitz, Joseph E.2015. “Industrial Policy, Learning, and Development.” WIDER Working Paper No.149.
- 38.Stiglitz, Joseph E., Justin Yifu Lin, and Monga Célestin.2013. “The Rejuvenation of Industrial Policy.” World Bank Policy Research Working Paper No. 6628.
- 39.Tilman, Altenburg.2011. “Industrial Policy in Developing Countries: overview and Lessons from Seven Country Cases.” http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3341/pdf/DP_4.2011.pdf.

Research on the Performance of Industrial Policy and Its Implementation

Chen Yongqing, Xia Qing and Zhou Xiaoying

(Economics and Management School of Wuhan University)

Abstract: This paper has made a systematic review and comment on the debate on industrial policy in recent years. The controversies mainly focus on three aspects, namely the necessity of industrial policy, the effectiveness of the implementation and how to formulate and implement the industrial policy. The paper starts from the theoretical development of the necessity of industrial policy, the effectiveness of industrial policy practice, and the pattern and trend of the formulation and implementation of industrial policy, and further discusses the new direction of industrial policy research on the basis of this. It is found that the formulation and implementation of industrial policy are closely related to the development stage and institutional constraints of specific countries and regions, which shows the characteristic of “localization”. In addition, the performance evaluation of industrial policy is affected by the index of “effectiveness”, the form of industrial policy, the specific industry and other factors. The debates on industrial policy are essentially the different opinions towards the boundaries between the market and government, the economy “catch up stage” and “lead stage” and other relevant standards.

Keywords: Industrial Policy, Performance, Formulation, Implementation

JEL Classification: O25

(责任编辑:彭爽)