

韩小威◎著

经济全球化背景下 中国产业政策有效性 问题研究



 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

经济全球化背景下中国产业政策有效性问题研究

**Study on the Effectiveness of China's Industrial
Policy under the Circumstance
of Economic Globalization**

韩小威



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

经济全球化背景下中国产业政策有效性问题研究/韩小威著. - 北京:
中国经济出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8990 - 0

I. 经… II. 韩… III. 产业政策—研究—中国 IV. F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 196652 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 孙 岩 (电话: 010 - 68359418)

责任印制: 常 毅

封面设计: 白长江

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京市昌平新兴胶印厂

开 本: 710 × 1000 1/16

印张: 12.75 字数: 189 千字

版 次: 2008 年 10 月第 1 版

印次: 2008 年 10 月第 1 次印刷

印 数: 3000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8990 - 0/F · 7973

定价: 26.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 由我社发行部门负责调换,
电话: 68330607

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

作者简介

韩小威,女,经济学博士,副教授,毕业于吉林大学经济学院。现于中国社会科学院经济研究所博士后研究人员,吉林省政治经济学会理事。近年来主要研究领域为社会主义市场经济理论,公共部门改革。围绕这一方向在经济学核心期刊上发表论文十余篇,其中进入 CSSCI 核心期刊检索的共三篇,一篇载于《新华文摘》篇目辑览,三篇论文获得吉林省政治经济学会一等奖。主持或参与省部级课题八项。

内容提要

产业政策是政府干预经济生活的重要手段,但对“政府有无必要,有多大必要,以及该如何干预产业活动”这样的问题,在学术界是存在严重的分歧的。囿于产业政策必要与否的争论,很难看清问题的本质。产业政策的必要性取决于其是否有效,因而,增强产业政策有效性才是根本性的问题。在经济全球化背景下,提升产业竞争力,维护国家经济利益,应该更加关注产业政策有效性问题。本书在梳理产业政策有效性相关理论及研究成果的基础上,着重分析了经济全球化背景下产业政策有效性的相关问题,界定了什么是有效的产业政策,尝试构建产业政策有效性的评估指标体系,并以此检验我国产业政策在不同时期的效果。在分析我国产业政策效果难如人愿的主要原因,进而在借鉴其他国家产业政策实践的经验教训的基础上,提出增强我国产业政策有效性的若干政策建议。

序

产业政策作为一国政府主动干预产业经济活动的主要手段,其效果如何势必影响一国的产业竞争能力。在经济全球化背景下,随着国内、国际产业竞争日趋激烈,旨在维护本国利益,带有强烈主权国家色彩的产业政策不可避免地会受到一定冲击,产业政策问题越来越多地引起各国政府和学者们的关注,是政治经济学研究关切的热点问题。

我国理论界对产业政策问题进行系统研究是随着改革开放的进展而逐步深化的。我国融入经济全球化的过程,也是接受生产要素全球配置规则的过程。在这一过程中,国际资本大举进入,中国产业也日益被纳入全球生产体系,产业发展环境和产业竞争力状况发生前所未有的变化。在此背景下,适时调整产业政策,提升产业政策有效性迫在眉睫。本书是围绕上述问题进行积极探索的新成果。

作者在梳理产业政策有效性相关理论及研究成果的基础上,着重对经济全球化背景下产业政策有效性的相关问题进行系统而有针对性的研究,对产业政策必要性和有效性之争作出独立判断,界定了什么是有效的产业政策,构建了产业政策有效性的评估指标体系,并借鉴国外产业政策实践的经验教训,提出增加我国产业政策有效性的若干政策建议。

由于人们对政府的性质与职能有着相当不同的理解,产业政策在理论界一直饱受争议,在实践中又存在着效果差异,因而,对其必要性的认识也存有严重分歧。作者认为,囿于产业政策必要与否的争论,很难看清问题的本质。产业政策的必要性取决于其是否有效,因而,增强产业政策有效性才是根本性的问题。进而提出,发展中国家为弥补市场失灵,需要产业政策来纠正市场低效率;为实现经济赶超,需要产业政策主动影响产业的发展,提升产业竞争力。但前提必须实施有效且必要的产业政策。回答什么是有效的产业政策无疑是问题的关键。作者正确地提出,有效



的产业政策应该从其制定和实施两个环节来考虑:制定合理的产业政策应满足反映产业结构的变动趋势、符合产业发展的客观规律和趋势、约束产业政策制定主体(政府)自利行为动机及其偏好等条件;实施有效的产业政策应满足避免产业政策效应的人为偏差、目标的实现应具有时间效益、应衡量成本与收益,并考虑到“政策外部负效应”等条件。这种讨论在很大程度上将产业政策问题的研究归结到最核心问题上。

政策效果的判断因其过程变量因素多,很难确定通行的标准。关于政策评估标准问题,国内外学者们看法不一,而对产业政策有效性的评估也研究不多。作者尝试对产业政策效果评估进行指标体系的构建,对产业政策的效果和效应分别设定具体相关的指标体系。通过对产业政策绩效与实施产业政策后所产生的影响分析全面设定评估指标,既考虑到了政策评估测定需要应具有的简便性,又充分考虑到了政策评估在技术上的可行性,以定性和定量相结合的方式设定参数指标,为繁复的政策评估提供了一种新的尝试,具有可操作性和重要参考价值。

经济全球化背景下,资源配置越来越在国际范围内展开,主权国家是否仍有能力通过产业政策实现对资源的合理配置,是政治经济学应该研究且必须回答的问题。鉴于产业政策不断受到国际规则、国外直接投资冲击等多方面因素的干扰,其作用的空间越来越小,以保护为主的民族国家产业政策效果大打折扣的现实情形,作者正确地提出,需要根据变化适时对产业政策进行调整,其作用的效果应在符合产业成长规律的前提下,力求从全球范围内来解决资源在部门间和部门内部配置的效率问题。作者运用自组织理论分析产业系统有序演化与产业政策之间的关系,提出产业政策作为“他组织”对产业系统有序演化进行有效调整必须尊重产业自组织的演变规律,不破坏产业“自组织”的动力机制。否则,再好的政策也是枉然。这种判断既符合市场经济发展的大趋势,又为产业政策调整提供了一个全新的视角,具有警示性。

经济全球化不可避免地使国与国之间存在广泛的博弈关系,一国的经济政策行为会影响到他国的社会福利函数,同时也会受其他国家政策的影响。作者运用哈马达模型,对产业政策的国际协调问题进行系统阐释,认为在经济全球化背景下,各国产业活动国际互动日益增强,以互利



的方式调整各自的产业政策,并进行不断协调可以实现双赢的博弈后果。无疑,这是颇有新意的见解。

经济全球化的发展要求各国以更加开阔的视野来思考如何增强产业政策有效性问题,将产业政策简单定位于是政府对产业发展的干预和保护,不是实施产业政策行之有效的办法,更起不到提升产业竞争力的作用。如不能使产业政策走出“双轨效应”的藩篱,产业政策不仅会行之无效,更会成为产业发展的负累。结合经济全球化的新形势,作者提出增强产业政策有效性的若干建议,为我国产业政策的有效实施提供了新思路,具有一定政策参考价值。

本书的缺憾是关于地方政府行为影响中央政府产业政策效果的分析有待进一步深化。

韩小威同志是我指导的博士生,本书是在其博士论文基础上修改完成的,博士毕业论文在专家匿名评审中获得好评。值此专著出版,我感到很欣慰,并表示祝贺。是为序。

谢 地

2008. 6. 16 于长春翠馨华庭



目 录

第一章 导 论	1
一、研究背景与动因	1
二、研究内容	5
三、研究方法	8
四、本书的主要创新	10
第二章 产业政策有效性的相关理论	12
一、产业政策的基本内容	12
(一) 产业政策定义	12
(二) 产业政策体系	19
二、产业政策有效性相关理论述评	22
(一) 关于政府与市场的功能界区及产业政策的取舍	22
(二) 关于实施产业政策必要性的研究	32
(三) 产业政策必要性与有效性之辩	39
三、产业政策有效性的衡量与判断	51
(一) 国内外对政策评估标准的研究	51
(二) 产业政策有效性的判断标准	53
第三章 经济全球化与产业政策空间及其效果	59
一、经济全球化与民族国家产业政策的空间	59
(一) 国际产业转移与产业政策作用的空间	60
(二) 战略性贸易政策与产业政策的有机融合及其实践	



难题	62
(三) 贸易自由化进程中的竞争政策与产业政策的冲突 及其协调	65
二、经济全球化对民族国家产业政策有效性的影响	67
(一) 产业新的发展趋势与产业政策有效性	67
(二) 国际规则的约束与产业政策有效性	70
三、经济全球化需要增强民族国家产业政策的有效性	73
(一) 产业自组织需要增强产业政策的有效性	73
(二) 政策溢出效应下的国际协调需要增强产业政策 的有效性	78
(三) 推进高科技产业发展需要增强产业政策的有效性	82
 第四章 中国产业政策及其政策效果	85
一、改革开放前中国的产业政策及其政策效果	85
二、转轨时期中国产业政策及其政策效果	89
(一) 国民经济调整和“六五”期间的产业政策及其政策 效果(1978~1985年)	89
(二) “七五”期间的产业政策及其政策效果(1986~1990年)	93
(三) 转轨时期影响我国产业政策效果的制约因素	99
三、开放经济条件下中国产业政策及其政策效果	100
(一) 产业政策背景	101
(二) 产业政策内容	104
(三) 产业政策效果	108
(四) 影响产业政策效果的制约因素	128
 第五章 增强中国产业政策的有效性,提升中国产业的 国际竞争力	136
一、主要发达国家的产业政策实践及启示	136
(一) 日本的产业政策实践	136



(二) 韩国的产业政策实践	144
(三) 美国的产业政策实践	147
(四) 德国的产业政策实践	150
(五) 主要发达国家产业政策实践对我国的启示	152
二、增强我国产业政策有效性,提升产业国际竞争力	
的政策建议	157
(一) 弱化政府干预,实施有效的产业政策,促进产业	
自组织	157
(二) 强化政府调控,利用 WTO 规则实施有效的产业政策	159
(三) 树立动态、系统、交互的产业政策观,实现产业结构	
政策与产业组织政策的良性互动	163
(四) 实施有效的产业政策,培养产业动态比较优势,改变产业	
比较劣势	164
(五) 建立产业政策实施保障机制,确保产业政策实施	
效率	172

参考文献

后 记



第一章 导 论

一、研究背景与动因

产业竞争力是国家竞争力的重要体现,产业政策是一国政府主动干预产业经济活动的主要手段,其效果直接关系到产业竞争力的强弱。尽管产业政策在不同国家形式各异,但始终是各国政府经济政策体系中十分重要的组成部分。无论是需要迅速发展经济、赶超发达国家的发展中国家,还是苦于经济增长乏力、迫切需要确立新的经济增长点的发达国家,产业政策因其相对于其他宏观经济政策可以更为直接地干预产业发展的特点,受到各国政府及学者们越来越多地关注。

由于人们对政府的性质与职能有着相当不同的理解,产业政策作为政府干预的手段,一直饱受争议,人们在“政府有无必要,有多大必要,以及该如何干预产业活动”的问题上存有严重的分歧,质疑与争论集中在产业政策有效性上。产业政策具有很强的复杂性和体系性。复杂性主要表现为其目标确定具有时间上的阶段性,内容设计具有空间上的差别性,主体关系具有角色上的层次性,手段选择具有目的上的配合性,功能调整具有联系上的接续性,作用效果具有测度上的模糊性。体系性主要表现为产业政策的目标、主体、功能、手段等要素相互关联并构成有机的整体,体系的运行效果在很大程度上取决于产业政策要素之间的配合状况和协调水平。同时,产业政策具有多主体的性质,产业政策的制定和实施受中央政府、地方政府和企业等多个行为主体的影响与制约。产业政策的这些特性决定了其有效性很难把握。从各国实践来看,经济体制模式、发展水平不同的国家,制定和实施产业政策的目的、手段也各不相同。各国实施产业政策的目的概括起来无外乎



是赶超世界先进水平、保护和扶持危机产业、创造产业发展的机会等。各国根据其确定的目标,使用不同的手段和相应的产业政策方式,获得最佳组合以达到其目的。尽管不同国家的市场经济模式具有共同的基本特征,但政府介入的程度和方式存在差异,这在一定程度上决定了产业政策目标的实现程度,而且,一国的经济发展水平在很大程度上也决定了产业政策的力度。因而,先行发达国家、后起发达国家和发展中国家在实施产业政策的过程中,存在不同目的、手段的组合,也因而存在着实施产业政策效果上的差异。

由于对产业政策有效与否很难有一个统一的定论,所以,长期以来,人们一直存在两种截然不同的观点或主张:要和不要产业政策。支持实施产业政策的观点认为,弥补市场失灵和实现经济赶超需要产业政策的支持。反对实施产业政策的观点认为,作为政府干预的主要手段,产业政策避免不了“政府失灵”,实施产业政策只会导致价格信号紊乱,资源配置方向扭曲。对发展中国家而言,在经济起飞阶段,不具备全面增长的资本和资源,要使比较优势产业具有较强的国际竞争力,离不开产业政策适当的保护和支持,产业政策加速经济增长的作用是无可替代的。因而,在发展中国家,产业政策有没有必要的问题,可以说争议并不大,而对政府有多大必要及如何干预产业活动的问题,则争论很大。

我国作为发展中的大国,市场发育很不成熟,存在着二元经济结构和非均衡增长的现象。为了弥补市场失灵、有效配置资源、促进经济增长、增强产业竞争力,政府的作用显得尤为突出:需要政府通过制定、实施产业政策来纠正市场低效率;需要通过适当的产业政策主动影响产业的发展,有针对性地培养优势产业,改变劣势产业,提升产业结构,发挥后发优势赶超发达国家。但是,实现这一切的前提是必须确保产业政策是有效的。如果把产业政策视为调节产业间和产业内资源配置的一种政府手段,我国从改革开放前直至今,产业政策一直是经济政策中的重要组成部分。改革开放前,我国处于计划经济时代,当时的产业政策以指令性计划为实现手段,干涉的领域几乎无所不包,涉及面之广,数量之多,在世界范围内都属罕见。改革开放后,我国又经历了经济体制的转变,产业政策也开始了由直接替代市场向以市场力量为主选择产业发展方向的转变,

但由于经济体制改革建立社会主义市场经济体制的目标并不明确,总体来说,转轨时期仍然是在计划经济框架下的一种政策探索。在计划经济时期和转轨时期的政策并非市场经济意义上的产业政策,对我国经济生活产生了一系列积极抑或消极的影响。在经济全球化的背景下,随着我国改革开放的深入和经济体制的转变,产业的发展越来越趋于国际化,国际分工、国际贸易、国际投资等方面的变化直接影响着我国产业的发展,因而,我国是否应该制定相应的产业政策,制定什么样的产业政策,如何实现产业政策应有的效果,等等,都是亟待回答的重要课题。而其中,对我国产业政策有效性的关切,无疑是问题的关键。本书的选题主要基于以下两方面的考虑:

第一,存在过度行政干预的产业政策越发与现代市场经济不适应,其效果难如人意,需要适时进行调整,增强其有效性。

产业政策作用的范围根源于政府作用的大小。我国的产业政策实践在相当长的时期内是在计划经济及由计划经济向市场经济过渡的“双轨制”经济体制背景下展开的,产业政策不可避免地带有明显的时代特征,作用的范围几乎是面面俱到,行政干预的方式一直延续至今。尽管随着市场经济体制的建立,政府也在逐步地从各个领域退出,但从许多政策文件中仍可感受到其干预领域之广,如1994年颁布《90年代国家产业政策纲要》指定机械电子、汽车、化工和建筑四个行业为支柱产业,占GDP的比重超过50%。1998年发布的《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》明确指出了世纪之交我国产业发展的方向,列举了要重点鼓励的29个领域,共440种产品、技术及部分基础设施和服务。^①在市场经济条件下,产业的发展变化是在市场规律作用下自发实现的,而我们的做法却是过多地利用政府力量和行政手段去代替市场,其结果正如我们看到的那样,国内每个产业几乎都有政府的产业政策,但重复建设、产业结构趋同、行政垄断等现象非但没有减少,反而愈演愈烈。随着我国改革的逐步深入以及经济全球化的加速推进,这种以行政干预为主的产业政策已经呈现出与以市场为资源配置主体的市场经济越来越多的严重的

^① 《中国产业发展报告》(2002年)。



不适应,成为阻碍产业发展和产业结构升级的根本原因。我国自1994年公布《90年代国家产业政策纲要》以后,一直没有出台新的国家层次的产业政策,现有的产业政策已难以满足现实对提升产业竞争力的要求。在国际、国内产业竞争越来越激烈的情况下,如何适时调整我国产业政策,增强其有效性,使其成为促进产业发展的助力,而不是一种羁绊,是摆在我们面前亟待解决的现实而重大的课题。

第二,经济全球化对民族国家产业政策产生很大影响,需要关切增强产业政策的有效性。

经济全球化是由生产要素在全球范围内优化配置所驱动的不断发展的客观历史进程。随着经济全球化进程显著加快,国际资本直接投资日趋活跃,极大地改变了世界经济格局和各国产业发展的环境。旨在维护本国利益,带有强烈主权国家色彩的产业政策不可避免地会受到一定的影响:首先,WTO规则的影响。WTO使各缔约方在全球范围内的经济贸易行为得以规范的同时,其规则对各国原有产业政策也造成一定冲击。WTO对成员方的一个根本性要求,就是政府必须在WTO法律框架下运作,政府行为要符合WTO规则的要求,政策法规要与WTO规则接轨。特别是根据WTO政策法规的统一和透明度原则,要求成员方各自的贸易政策、法规、措施和程序等要统一、公开、透明。各成员有义务接受WTO贸易评审机构的评审,并将自己的贸易政策及变动情况通告各成员方;同时,WTO还要求其成员将已承诺的内容作为对自己约束的一部分,不经紧急情况和履行特别通知不得变动。这就要求我国加入WTO以后,政府行为必须符合WTO规范,要有较高的透明度和可预见性。这些变化可能会使经济生活中被掩盖或表现不充分的深层矛盾和问题较充分地显露出来,使原有产业政策的效果大打折扣。因而,需要重新审视原有的产业政策。其次,政策溢出效应的影响。经济全球化的发展使产业政策的功能由过去主要以弥补一国市场配置资源的局限性,逐渐转变成面向全球市场干预的经济政策,以实现全球范围内合理配置资源,在参与国际分工与国际竞争中凸现本国产业竞争优势,实现国家战略利益。这样,在国与国之间经济联系空前加强、政策作用都想达到预期效果的情况下,不可避免地存在政策溢出效应,即存在政策的外部性。按照博弈论观点,在国际经



济关系中不同的经济主体之间存在着广泛的博弈关系,表现为相互影响、相互约束和相互反应。一国的经济政策行为会影响到他国的社会福利函数,反之,又受到其他国家政策的影响。因而,一国在制定产业政策以及具体实施政策时,不能不考虑他国的反应、将会采取的措施以及对世界经济的影响,以做出尽可能使自身生产单位最大化的决策。基于政策溢出效应的普遍性,必须考虑如何增强我国产业政策有效性,具备国际协调的功能,否则,就有可能因缺乏国际协调而失去效果。再次,国外直接投资的影响。国外直接投资是当今资本跨国流动的主体,是影响各国、各地区乃至全球经济的一个重要因素,不仅是促进世界经济发展的主要推动力,而且也带动了世界范围内的产业结构调整。目前,国外直接投资呈全面扩张之势,但其影响是双重的:一方面对我国产业结构升级具有示范和带动作用;另一方面对我国国内市场和产业的控制削弱了民族产业竞争力。利用外资带来的负效应在一定程度上暴露了我国原有产业政策乃至经济制度上的弊端,需要思考如何增强产业政策对民族产业保护与支持的有效性。

总之,产业政策有效性的问题是令人关注的重要课题。然而,根本解决这一问题需要长期而深入的探索与实践。我国仍带有“双轨效应”的产业政策,一方面要克服与现代市场经济不相适应的“痼疾”,一方面又要在经济全球化背景下,面临适应国际共通规则,并在协调中得以实施,以不断提高我国产业竞争力的新课题。因而,探索一种适用、有效的产业政策模式,并非朝夕之功。本文尝试对我国产业政策有效性问题进行系统的分析和论证,并提出若干政策建议,以期在经济全球化背景下的产业政策问题的研究略尽绵力。

二、研究内容

产业政策有效性问题是关系到我国产业竞争力,乃至国家经济利益的重大课题。围绕着产业政策必要性和有效性的问题,国内外学者们做了一系列卓越的研究。笔者认为,有效的产业政策是产业政策必



要与否的决定因素。因此,本书的研究内容和体系设计都与这一判断有关。

首先,对产业政策有效性的相关理论进行全面地梳理和深入地剖析,对产业政策必要性和有效性之争作出独立判断。长期以来,人们对产业政策有着相当不同的理解,尽管通过对产业政策的历史及产业政策最初定义的考证,可以揭示出产业政策的本质是政府为了实现某种经济和社会目标而对产业发展进行的主动干预,但随着时代背景的变化,以及产业政策在各个国家以不同形式的广泛应用,人们对产业政策的理解日趋多样化,对其功能界定和职能范围的认识也随产业政策内容的丰富而莫衷一是。产业政策是政府对产业经济活动的主动干预,而对于政府干预问题,一直就处在激烈的争论中。本书对 1929 ~ 1933 年大危机前至 20 世纪 70 年代“滞胀”以来关于政府与市场功能界区的政府干预理论进行梳理,以追溯产业政策争论的缘起。正因为人们对政府性质与职能理解上的巨大差异,所以,产业政策一经产生,就围绕着“政府有无必要,有多大必要,以及该如何干预产业活动”的问题展开激烈的讨论,并存在要和不要产业政策的两种截然不同的观点或主张。因所持理论不同致使国内外学者观点各异。通过对国内外学者的研究进行梳理发现,国外的学者对产业政策持肯定和否定的两种态度,争议双方均有各自的理论依据;而国内学者在产业政策必要性的问题上基本是存在共识的,但对产业政策究竟能发挥什么作用,该如何干预产业活动的问题,观点不尽相同。在国内外学者们以不同的背景、立场为产业政策问题的研究提供了深厚的理论基础和丰富的实践总结基础上,笔者提出:发展中国家为弥补市场失灵,需要产业政策来纠正市场低效率;为实现经济赶超,需要产业政策主动影响产业的发展,提升产业竞争力。但实现其目标,必须实施有效且必要的产业政策。有效的产业政策应该从其制定和实施两个环节来考虑:制定合理的产业政策应满足于,正确反映产业结构的变动趋势、符合产业发展的客观规律和趋势、为约束产业政策制定主体(政府)自利行为动机及其偏好提供制度安排的条件;实施有效的产业政策应满足于,应避免产业政策效应的人为偏差、目标的实现应具有时间效益、应衡量成本与收益,并考虑到“政策外部负效应”的条件。进而,在梳理国内外学者对政策评估