

2016 年第 2 期

总第 22 期

《中文社会科学引文索引》(CSSCI) 来源集刊

公共管理评论

CHINA PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW

巫永平 / 主编

本期焦点:

“产业发展与国家治理” 高层论坛

薛 澜 赵 静 巫永平 蓝志勇 王有强 蒙 克 郑振清 周 源

改革开放以来的政策学习：以城镇土地使用政策变迁为例

任星欣 余嘉俊

社会融资规模与实体经济增长的倒 U 形关系

唐婧婧 韩廷春

社会资本与农村公共物品供给评价

李 超 孟庆国 郗 希

《中文社会科学引文索引》(CSSCI)来源集刊

清华大学公共管理学院/主办

公共管理评论

CHINA PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW

2016年第2期 总第22期

巫永平 / 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公共管理评论. 2016 年. 第 2 期: 总第 22 期 / 巫永平主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2016. 11
ISBN 978 - 7 - 5201 - 0072 - 4

I. ①公… II. ①巫… III. ①公共管理 - 文集 IV.
①D035 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 297043 号

公共管理评论 2016 年第 2 期 总第 22 期

主 编 / 巫永平

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒 刘 荣

责任编辑 / 刘 荣 崔红霞

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 10 字 数: 203 千字

版 次 / 2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0072 - 4

定 价 / 49.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

▲ 版权所有 翻印必究

学术委员会

主 编：巫永平

副主编：彭宗超

英文编辑：Nancy Hearst

学术委员会主席：薛 澜

学术委员会委员（以汉语拼音为序）：

曹俊汉 台湾大学

陈振明 厦门大学

楚树龙 清华大学

崔之元 清华大学

邓特抗 香港大学

丁宁宁 国务院发展研究中心

胡鞍钢 清华大学

胡 伟 上海交通大学

景 军 清华大学

李 强 清华大学

李善同 国务院发展研究中心

林尚立 复旦大学

卢 锋 北京大学

路 风 北京大学

毛寿龙 中国人民大学

王乐夫 中山大学

吴德荣 莱顿大学

王 名 清华大学

王浦劬 北京大学

王绍光 香港中文大学

王有强 清华大学

魏尚进 国际货币基金组织

萧全政 台湾大学

许成钢 伦敦经济学院

杨大利 芝加哥大学

杨燕绥 清华大学

姚 洋 北京大学

于 安 清华大学

张成福 中国人民大学

张秀兰 北京师范大学

周志忍 北京大学

左学金 上海社会科学院

J. P. Borns 香港大学

A. T. Saich 哈佛大学

编辑助理：张秀吉 李拂尘

编辑部地址：清华大学公共管理学院

邮编：100084

电话：010-62782120

传真：010-62782120

E-mail: review@mail.tsinghua.edu.cn

本刊宗旨与投稿体例

《公共管理评论》创刊于2004年，是由清华大学公共管理学院主办的公共管理和公共政策专业学术出版物。第1~20期由清华大学出版社出版，自第21期起由社会科学文献出版社出版，现阶段每年出版三期。

《公共管理评论》属于CSSCI来源集刊，坚持学术为本，采用国际通行的双盲匿名审稿制度，倡导严谨的学风，鼓励理论和实证相结合，旨在为中国公共管理和公共政策研究者提供一个高水平的学术交流平台。

《公共管理评论》设“论文”、“评论”、“教育”、“书评”四个专题。“论文”专题发表原创性的理论和实证研究文章。“评论”专题刊登对学术流派、学术理论、学术观点和学术发展状况的评论文章以及学术会议或其他学术活动的介绍和评论文章。“教育”专题刊登探讨公共管理学科与教育发展方面的文章。“书评”专题刊登公共管理和公共政策及其相关领域新近出版的中文和外文著作的介绍和评论。

《公共管理评论》投稿以中文为主，被录用的外文文章由编辑部负责翻译成中文，由作者审查定稿。《公共管理评论》只刊登没有发表过的稿件，不接受一稿多投。除海外作者外，稿件一般使用中文。作者投稿时应将稿件电子版发送至：review@mail.tsinghua.edu.cn。

投稿具体体例如下：

1. 稿件第一页应当包括以下信息：①文章的中文标题；②作者姓名、单位以及作者通信地址、电话和电子邮件地址；③中文摘要（不少于200字）；④关键词。
2. 稿件最后一页应当包括以下信息：①文章的英文标题；②英文摘要（不少于150字）；③英文关键词。
3. 注释采用脚注。脚注以①②③方式，每页单独编号，另页有注释时，仍从①起依次编号。体例如下：

图书

- [1] 许毅等：《清代外债史论》，中国财政经济出版社，1996，第95页。
- [2] Michael Pollan, *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, New York: Penguin, 2006, pp.99-100.
- [3] 弗里德里希·冯·哈耶克：《经济、科学与政治——哈耶克思想精粹》，冯克利译，江苏人民出版社，2000，第28页。

文集

- [4] 高丙中：《民间的仪式与国家的在场》，载郭于华主编《仪式与社会变迁》，社会科学文献出版社，2000，第32页。
- [5] John D. Kelly, "Seeing Red: Mao Fetishism, Pax Americana, and the Moral Economy of War," in *Anthropology and Global Counterinsurgency*, edited by John D. Kelly, Beatrice Jauregui, Sean T. Mitchell, and Jeremy Walton, University of Chicago Press, 2010, pp.67-83.

期刊

- [6] 邓子立、王翠文：《冷战后中国何以参与非洲维和行动》，《国际政治科学》2012年第2期。
- [7] Joshua I. Weinstein, "The Market in Plato's Republic," *Classical Philology*, 2009(104), p.440.

报纸

- [8] 鲁佛民：《对边区司法工作的几点意见》，《解放日报》1941年11月5日，第3版。
- [9] 《人民日报》：《壮哉，女排精神！》，2016年8月22日，第1版。
- [10] *Daily News*, "Small Change," February 2, 2008, p.7.

会议论文

- [11] 马勇：《王爷纷争：观察义和团战争起源的一个视角》，“政治与精英与近代中国”国际学术研讨会会议论文，杭州，2012，第9页。
- [12] Rachel Adelman, " 'Such Stuff as Dreams Are Made On' : God's Footstool in the Aramaic Targumim and Midrashic Tradition," paper presented at the annual meeting for the Society of Biblical Literature, New Orleans, Louisiana, November 21-24, 2009, p.3.

学位论文

- [13] 肖顺武：《公共利益研究——一种分析范式及其在土地征收中的运用》，博士学位论文，西南政法大学，2008，第3页。
- [14] Mihwa Choi, "Contesting Imaginaires in Death Rituals during the Northern Song Dynasty," Ph. D. diss., University of Chicago, 2008, p.5.

档案文献

- [15] 雷经天：《关于边区司法工作检查情形》（1943年9月3日），陕西省档案馆藏陕甘宁边区高等法院档案，档案号：15/149。

网络文献

- [16] 刘国林：《参与处理石首事件的一些感言》，爱思想网，<http://www.aisixiang.com/data/28504.html>，最后访问日期：2009年6月29日。
- [17] Masataka Harada, "GSA: Stata Module to Perform Generalized Sensitivity Analysis," <http://econpapers.repec.org/software/bocbocode/s457497.htm>, accessed August 8, 2012.

《公共管理评论》在收到稿件后一周内回复作者，三个月内就稿件情况给予答复。

《公共管理评论》编辑部

2016年6月

目 录

专 题

新兴产业发展与适应性监管	薛 澜 赵 静 / 3
关于产业政策的若干问题	巫永平 / 7
综合公共政策理性视域下的产业政策	蓝志勇 / 12
从协同治理视角看产业政策	王有强 / 17
产业政策应该跟随经济制度 ——兼论中国产业政策向何处去	蒙 克 / 20
产业政策与社会治理：转变产业发展条件的分析视角	郑振清 / 25
战略性新兴产业的政策干预方式、问题和趋势	周 源 / 29

论 文

改革开放以来的政策学习：以城镇土地使用政策变迁为例	任星欣 余嘉俊 / 37
社会融资规模与实体经济增长的倒 U 形关系	唐婧婧 韩廷春 / 50
社会资本与农村公共物品供给评价	李 超 孟庆国 郝 希 / 64

评 论

环境社会治理中的公众风险认知：半个世纪研究的回顾与未来展望	徐建华 薛 澜 寿明佳 / 87
--	------------------

书 评

“三维政治”与政治生存的逻辑

——评梅斯奎塔和史密斯的《独裁者手册》 黄 杰 / 109

从牧领治理到生命政治

——评福柯《安全、领土与人口》 朱晨歌 / 120

对政府规制风险的思考

——评《打破恶性循环》 秦川申 / 129

认同经济学视角下的公共部门的激励约束机制

——兼评《认同经济学：身份认同如何塑造我们的工作、薪酬以及幸福感》
..... 陆治臻 / 135

福山的理想政治秩序理论

——基于《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》的思考和启示
..... 马正立 / 142

Contents

Special Topic

Development of Emerging Industries and Adaptive Regulation

- Xue Lan, Zhao Jing / 3
- Several Issues on Industrial Policy Wu Yongping / 7
- Industrial Policy from the Perspective of “Holistic Rationality of Public Policy”
..... Lan Zhiyong / 12
- Industrial Policy from the View of Collaborative Governance Wang Youqiang / 17
- Industrial Policy Should Follow Economic Policy: The Way forward for Chinese
Industrial Policy Meng Ke / 20
- Industrial Policy and Social Governance: An Analytical View on Changing the
Environment of Industrial Development Zheng Zhenqing / 25
- Policy Interventions of Strategic Emerging Industries (SEIs) and Their Problems
and Trends Zhou Yuan / 29

Articles

- China's Policy Learning during the Reform and Opening Period: The Transformation
of Urban Land – use Policy Ren Xingxin, Yu Jiajun / 37
- The Inverted U – Shaped Relationship between Aggregate Financing to the Real
Economy and Real Economic Growth Tang Qijing, Han Tingchun / 50
- Social Capital and Evaluations of the Supply of Rural Public Goods
..... Li Chao, Meng Qingguo, Xi Xi / 64

Review

- Risk Perceptions in Environmental Social Governance: A Review of Fifty Years
of Studies Xu Jianhua, Xue Lan, Shou Mingjia / 87

Book Review

“3-D Politics” and the Logic of Political Survival: A Review of *The Dictator's*

Handbook by Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith Huang Jie / 109

From Pastoral Government to Bio-politics: A Review of *Security, Territory, and*

Population by Michel Foucault Zhu Chengge / 120

Reflections on Government Risk Regulation: Comments on *Breaking the Vicious Circle*

..... Qin Chuanshen / 129

Identity Economics and Incentive Mechanisms in the Public Sector: A Review of

Identity Economics: How Identity Shapes Our Work, Wages, and Well-Being

..... Lu Zhizhen / 135

Fuku Yama's Theory of Ideal Political Order—Reflections and Inspirations based on

Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of

Democracy Ma Zhengli / 142

专题

编者按：

工业革命以来，人类经济社会发展本质上由工业化和技术进步驱动。政府在工业化的不同阶段都发挥了举足轻重的作用。大卫·休谟之后，经济学家们在有关经济发展理论、经济增长模型、赶超策略等方面提出了很多建议。这些理论和建议有的是成立的、可行的，有的却不成立、不可行。事实上，拉美、非洲、东南亚等各个经济体的产业发展实践呈现出了巨大的差异性。这或许表明，在经济理论之外，产业发展还需要切入国家治理的理论视角。当前，中国经济面临创新驱动发展的关键转型，急需在理论上澄清产业政策和政府行为的方向、方式和边界。在清华大学公共管理学院成立 16 周年之际，特主办“产业发展与国家治理”高层论坛，邀请公共管理领域的专家学者从现代国家治理体系和治理能力的角度重新审视相关讨论。

新兴产业发展与适应性监管

薛 澜 赵 静*

近年来,新兴产业的发展如火如荼,引起了各方对相关产业政策的高度关注。如何制定合适的产业政策,引导新兴产业健康发展并对其进行合理的监管是国家治理的重要内容之一。事实上,新兴产业发展本身并不缺乏创新驱动动力,但与之相匹配的监管模式迟迟未完善。其结果很有可能给新兴产业发展带来新的社会风险,对社会稳定产生不利影响。

正因为如此,强化对新兴产业的监管也是全社会的共识。新兴产业的快速发展对经济来说是一把双刃剑,既有可能形成经济新引擎并促进创新驱动发展,也有可能将经济社会带入风险边缘。因而,发展新兴产业如同“刀锋上起舞”,相关的产业政策和政府监管就是其背后的威亚,能否用合适的力道引导其向山顶攀登而不是坠入悬崖才是需要关注的问题。我国庞大的市场以及旺盛的需求是新兴产业发展的温床,也是近年来新兴产业迅速发展的重要原因。我们需要了解新兴产业的特点及其对监管带来的挑战,并对监管体系进行调整。

一 新兴产业的创新模式与产业特点

全球科技的快速发展引起了技术与商业模式创新性的爆发,促进了大量新兴产业的兴起。这些新兴产业普遍建立在互联网、信息技术、大数据等新一代的关键技术与理念的基础上,利用了现代化的科技手段,响应了市场存量需求或某一细分领域的需求,形成了完全不同于传统产业创新模式。例如,以共享经济和普惠金融为基础的新兴产业解决了传统部门无法进行产品供应和市场交易过程中信息不对称等问题,通过构建高效的信息中介平台,挖掘碎片化的闲置社会资源,以共享或互惠的方式提供服务,如网络约车、Airbnb 民宿、P2P 网络借贷等。建立在大数据基

* 薛澜,清华大学公共管理学院教授,博士生导师。赵静,清华大学公共管理学院博士后,助理研究员。

础上的基因测序和精准医疗服务形成了生物领域内的“谷歌模式”，满足了人们对疾病与基因信息的认知需求，并且通过生物信息的互联、存储实现信息爆发，进入BT（生物）时代。低速电动汽车为中低收入人群提供了低价享受便捷出行的方式，被社会快速接纳，背后折射的是“细分市场”的创新理念。

新兴产业在触发大量市场机会的同时，也蕴藏了巨大的不确定性，具体表现在技术与商业模式发展和对社会的影响两个方面。

首先，产业发展路径受技术影响，商业模式创新变得难以想象。一方面，新兴产业发展的路径有很大的不确定性，这实际与技术的突飞猛进相关。比如基因检测技术，20世纪90年代中期人的基因测序要花10亿美元，今天可能在1000美元以下，成本下降的幅度很大。技术日新月异，总会带来很多的惊喜和烦恼。另一方面，新兴产业的商业模式也在不断创新。例如当前的网络约车模式可能是在提供类似出租服务的出行服务，但如果该模式未来与人工智能、无人驾驶等结合，很快又会有新的服务模式出现。现在很难想象这些新兴产业未来会给人们创造出什么样的新事物，甚至很难去定义它们到底属于哪个产业部门。商业模式的演化与创新也有很大的不确定性，政府部门、学术界很难去想象和预测。

其次，新兴产业对社会的影响也存在不确定性。新兴产业一方面给人们带来惊喜，例如好的解决方案为生活提供了便利；另一方面，也可能带来意想不到的风险。如基因检测，好处众所周知。现在谈精准医疗，一个非常重要的基础就是基因检测，根据基因检测能够分析出得某种疾病的概率，促使我们改变不良生活习惯，以降低发病的概率。但另外一点，提供临床基因检测服务也需要有良好的规制，否则也会有不少麻烦。例如，如果有人检测出患某种癌症的概率是40%，假设病人心理素质不太好，可能本来没有病也会吓出病来。此外，病人基因检测的数据泄露也会导致诸多问题。如用人单位可能会因为申请者的某种遗传特点在招人的时候搞基因歧视。说不定哪天婚恋网站会要求男女双方首先互相交换各种基因检测结果。这样下去，后果真是难以想象。所以，海量数据分享的背后也涉及个体数据安全和隐私保护，有可能诱导基因歧视和伦理道德问题。再例如，P2P网络信贷满足了微观个体的金融服务需求，解决了中小企业贷款难、贷款贵的问题。但是大批P2P网络信贷平台在利益的驱动下涉及非法集资，提供增信服务，从事类似于银行的业务活动，却游离于监管之外，甚至出现“庞氏骗局”（以e租宝最为典型）等问题。这些问题的发生可能会冲击传统银行体系，对金融业的竞争格局、资本的配置效率和利率形成机制产生不利影响，甚至引发社会对互联网金融可能导致的系统性风险的担忧等。

二 新兴产业对监管提出的挑战

新兴产业的出现不仅颠覆了传统产业，而且对政府产业规制提出了挑战，既有

监管内容上的挑战，也有制定节奏上的挑战，更有治理理念上的挑战。

第一，新兴产业给政府监管带来了一系列新的难题。例如，在网络约车模式中车主利用其业余时间载客算不算就业？如果算，谁是雇主？互联网金融下的跨境网上交易是否要收取关税？P2P网络信贷平台到底应定位为信息中介还是信用中介？这些问题对目前政府应以什么样的法律作为依据进行监管提出了挑战，而对于如何解决这些问题也没有一蹴而就的方案。

第二，新兴产业对传统政府监管政策的制定节奏提出了挑战。公共管理的实践者们都知道，政府通过法律、法规和政策来规制产业中的生产行为，其特点是高度的确定性和连续性。监管政策的制定都需经过非常审慎的分析与利弊权衡过程，并且规则一旦提出就不能轻易变化。但是，新兴产业的特点是瞬息万变，传统监管政策很难从制定节奏上进行适应。甚至有可能存在这种情况：产业监管政策未制定出来，产业就已经消亡，或者演变成另外一个新的形态。

第三，新兴产业给传统监管思维和运行规则的适用性带来了挑战。传统的产业规制有两类，一类是经济性规制，另一类是社会性规制。经济性规制的一个重要内容就是反垄断。但是有些新兴产业有网络外部性的特点和自然垄断的特点，传统的反垄断规制反而可能会阻碍新兴产业的发展。对于社会性规制而言，风险的解决应有明确的风险界定和发生概率计算的依据。尤其是对于安全带来的风险的规制，只有了解有什么样的风险，才能找到规制的途径。但是新兴产业发展比较快，技术上也有不确定性，所以风险规制的利弊很难计算，制定“游戏”规则实属困难。

三 应该如何规制新兴产业

对新兴产业而言，监管机构应该如何进行规制才能既不在产业发展初期扼杀创新，又能及时应对产业发展所带来的社会风险和负外部性，是监管与创新领域研究都非常关心的问题。新兴产业的快速发展和不确定性决定了政府在监管时很难进行利弊计算，而采取适应性监管的思路和方式也要随着条件、技术与环境的改变进行动态调整。适应性监管的理念打破了人们对传统政府监管的认知。在适应性监管的理念下，监管内容和对象会随时发生变化，监管政策是通过监管对象的互动参与而形成的，监管除了矫正市场失灵外，还能够促进创新，实现其他政策目标（例如提升企业竞争力）。因而，对新兴产业进行适应性监管的基本政策思路如下。

首先，增加风险控制目标，不片面地追求效益。对新兴产业进行适应性监管的政策目标需要从效益和风险两个维度考虑，平衡风险与效益的关系。一方面，要放弃传统治理对效益的单一追求。事实上，政府试图采用成本收益的计算方式来明确效益和制定目标并不可行。另一方面，对新兴产业的治理需要增加风险控制的目标。政府应尽可能将风险控制到最低或社会可接受的范围内。风险和效益的两个政策目标有时候可以兼顾，但也有可能完全对立，需要政府综合平衡。所以，适应性

监管的目标有可能是多元化的，而不是简单的效益最大化。

其次，要摆脱完全依赖传统学科原理，进行科学的大数据分析。对新兴产业进行适应性监管要以互联网、大数据等科学手段作为政策分析、模拟的基础和辅助工具，需要真正地从实际出发，实事求是，从大数据中掌握事物发展的内在规律，而不能够简单地依据传统的政策科学原理或经济学、政治学原理进行治理。政府部门只有积极深入地去理解新兴产业背后的创新模式、技术演化特征，才能尽可能去认知产业发展的不确定性和风险，从而制定出合适的监管政策。

再次，加强协同治理，结合多方利益。监管方与被监管方的双向动态互动是保障监管思路与创新相匹配的重要方式。新兴产业监管的背后也涉及复杂的利益博弈问题，既有来自与之关联的传统产业部门的利益冲突，也有来自地方政府、用户的利益冲突。在规制政策的具体制定过程中，政府应加强协同治理，跟企业、用户和其他利益相关方进行沟通。缺乏利益相关者声音的决策搞不好要返工。同时，新兴产业发展过程中的信息和知识是稀缺的，只有各类主体充分互动才能促成知识的积累和传播，进而有利于监管机构发掘风险，对症下药。

最后，政策方向要“明”，政策措施要“轻”。在制定具体规制政策时，一方面，方向要明确，政府应清楚进行规制的导向到底是什么；另一方面，下手要轻缓，政府使用的具体政策措施应该具有弹性，能够依据实际情况进行快速调整。在具体实施过程中，政府应切忌“将刹车踩得过快、过死”，要充分发挥政府监管“四两拨千斤”的作用。

关于产业政策的若干问题

巫永平*

当下关于产业政策的讨论十分热闹而又混乱，论者往往各说各话，共同对话的基础明显不足。本文试图厘清关于产业政策的几个基本问题。

一 产业政策与市场治理和国家治理

管理经济是现代国家的一项基本职能，是现代国家职能扩张的结果。现代国家都面临如何管理经济的问题，由于现代国家的经济大都是市场经济，管理经济在今天体现为市场治理，市场治理是现代国家治理的一部分，与国家自身治理和社会治理一起构成了现代国家治理。在很多国家，产业政策是国家试图管理经济的一种方式，是市场治理的一种方式，因此也是国家治理的一部分。产业政策在我国引起了广泛关注，不仅反映了人们对产业政策这个具体问题的关注，而且反映了人们对我国市场治理现状和国家治理这个更大问题的关注和焦虑。

二 产业政策是一个什么问题

在讨论产业政策之前，首先要弄清楚产业政策是一个什么问题。不把这个问题弄清楚，产业政策问题很难讨论清楚。本质上，产业政策是一个经济问题，更是一个政治问题。

作为经济问题的产业政策，是关于如何更好地使用资源以促进特定产业发展的问题，本质上是一个有关效率的问题。作为政治问题的产业政策，是关于谁在制定政策，制定出什么样的政策，政策如何执行，谁是这个政策的赢家，谁是输家的问题，本质上是一个利益分配问题，即谁得到什么和如何得到。这两个问题的逻辑是不一样的，一个是经济理性逻辑，一个是政治理性逻辑。

* 巫永平，清华大学公共管理学院教授，博士生导师。

作为经济问题的产业政策和作为政治问题的产业政策一起构成了产业政策的完整过程。这个过程包括三个环节：谁在制定和执行政策，制定出什么样的政策，政策执行的结果如何。其中最关键的是第一个环节，这个环节决定了第二个和第三个环节。而第一个环节往往是一个政治过程，受政治理性决定。

一直以来，人们在讨论产业政策的时候往往都把产业政策看成一个经济问题，并不关注第一个环节，而只从第二个环节开始看问题，只关注政策本身并假定政策是对的和有效的，结果一定会促进产业发展。如果分别把三个环节以 A、B 和 C 来表示，经济学的逻辑是，B 必然会导致 C。但如果把产业政策看成一个政治过程，一定是从第一个环节 A 开始的。在这个过程中，A 不一定导致 B，也就是说制定出的政策不一定有利于产业发展，因此最后的结果也不一定是 C，即政策执行结果也不一定会促进产业发展。在产业政策的讨论过程中，人们往往选择第一种逻辑，经济学者如此，政治经济学者也如此。

但如同任何公共政策一样，产业政策实施过程是一个政治过程。它不太可能按照第一种逻辑演变，而更可能按照第二种逻辑演变。

三 什么是产业政策

在产业政策的众多定义中，有不少把产业政策定义得过于宽泛或过于复杂。实际上，产业政策是政府影响特定产业发展的行为。产业政策背后有一个基本假定，即人为改变资源分配比市场自身配置资源能更有效地利用资源，从而实现产业发展的目标。产业政策包含目标、工具和对象三个内容。目标是发展什么产业，工具是用什么样的政策促进产业发展，对象是扶持谁和支持谁。产业政策的执行本质上是政府的分租行为，是政府创造租金和分配租金的过程，对一些企业来说是优惠，对其余的企业来说却是歧视。既然是分租行为，产业政策就一定有成本。这一点往往没有得到应有的重视。

四 他国产业政策的经验

支持和反对产业政策的人都会引用其他国家和地区产业政策的例子作为我们应该实行产业政策或者不应该实行产业政策的证据，但这些对他人经验的认识往往来自他人的研究，其中不少是以讹传讹。例如，对我们今天产业政策认识影响很大的是东亚国家和地区产业政策的经验。而有关东亚产业政策的认识又主要来自一批美国学者的研究。这些美国学者对于日本、韩国和中国台湾产业政策的看法在很大程度上流于表面，与实际情况有很大出入。由于语言的原因，对于其他国家或地区学者的研究，我们所知不多。因此，我们习惯性地就把美国学者的观点不加辨别地拿来当成定论加以引用并广泛传播。其中发展型国家流派就是一个典型的例子。在很