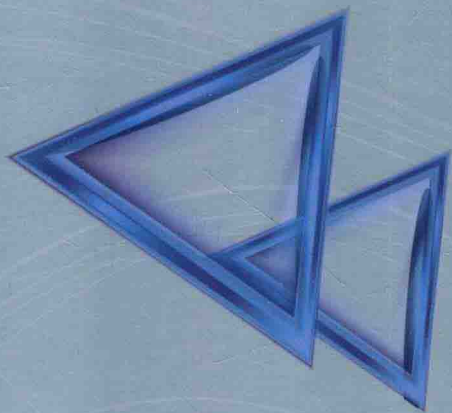


黄益平◎主编



# 政府的边界

张维迎、林毅夫聚焦中国经济改革核心问题

张维迎 林毅夫◎著

.....  
.....

民主与建设出版社

 博集天卷  
CS-BOOKY

黄益平◎主编

# 政府的边界

张维迎、林毅夫聚焦中国经济改革核心问题

张维迎 林毅夫◎著

.....

## 图书在版编目(CIP)数据

政府的边界 / 张维迎, 林毅夫著. —北京: 民主与建设出版社, 2017.1

ISBN 978-7-5139-1382-9

I. ①政… II. ①张… ②林… III. ①中国经济—研究  
IV. ①F12

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第003459号

---

©民主与建设出版社, 2017

## 政府的边界

ZHENG FU DE BIAN JIE

---

出版人	许久文
著者	张维迎 林毅夫
责任编辑	刘芳
监制	于向勇 马占国
特约策划	秦青
特约编辑	王蕾 郑荃
营销编辑	刘晓晨 罗昕 刘文昕
版式设计	李洁
封面设计	红杉林文化
出版发行	民主与建设出版社有限责任公司
电话	(010) 59419778 59417747
社址	北京市朝阳区阜通东大街融科望京中心B座601室
邮编	100102
印刷	北京鹏润伟业印刷有限公司
开本	700mm × 995mm 1/16
印张	19.5
字数	210千字
版次	2017年3月第1版 2017年3月第1次印刷
书号	ISBN 978-7-5139-1382-9
定价	42.00元

---

注: 如有印、装质量问题, 请与出版社联系。

／ 序 言 ／  
**产业政策问题  
分歧的原因**

黄益平

（北京大学国家发展研究院）

1932年2月，哈耶克与凯恩斯在伦敦经济学院就如何应对1929年的大萧条问题展开了激烈的争论。2016年11月，林毅夫和张维迎在北京大学就经济发展中的产业政策问题进行公开辩论。这两场相隔80多年的论战的根本问题其实非常相似，即如何界定市场经济中政府的作用。不过凯恩斯和哈耶克关注的是宏观经济的周期性问题，而林毅夫和张维迎则聚焦经济发展的结构性问题。但可以预期的是，未来这样的讨论还会以不同的形式重演。

学者对政府边界问题尤其是对产业政策的看法大相径庭，归根到底还是因为对三个基本问题的判断不一致：第一，当前政府对经济的干预是过多还是不足？第二，是否存在市场失灵？如果不承认市场失灵，那政府干预只能是画蛇添足。第三，假定存在市场失灵，政府是否能够做得更好？在最近的这场讨论中，我们可以很清楚地看到，对现实的感受

与对理论的求证常常是纠缠在一起的。理论联系实际当然没有错，但两者也不能互相替代。

国内的一些学者怀疑甚至反对产业政策的立场主要是基于我国政府对经济的干预仍然太多这样一个基本事实。政府干预经济最极端的形式就是中央集权的计划经济模式，以苏联为代表的一些社会主义国家用几十年的试验证明了这条路走不通。波兰经济学家兰格曾经试图将市场机制引入社会主义经济运行的理论模式研究，并致力于提高计划的科学性，但这些努力最终也没能改变计划经济这个人类大试验必将退出历史舞台的宿命。

我国在 1978 年就开始实行改革开放政策，经济市场化开启了一个延续几十年的高速增长的新时代。但我国的经济改革所采取的是双轨制策略，一方面让市场机制和民营企业高速成长，另一方面却继续保留了计划经济的一些做法，特别是对国有企业的支持与保护。这个双轨制的改革策略，曾经在维护社会经济稳定的同时，显著地促进了经济增长。但政府继续干预市场运行与资源配置，已经成为实现可持续增长甚至维持金融稳定的主要障碍。因此，十八届三中全会关于“让市场机制在资源配置中发挥决定性作用”的主张，在经济学界受到了普遍的欢迎。在这样的现实背景下，林毅夫教授倡导产业政策的主张确实容易受到质疑，张维迎教授关于“产业政策就是披着马甲的计划经济”的论断更是通俗易懂。

但林、张提出的问题可能同样重要。在现实生活中，我们看到了太多的政府官员以产业政策之名行揽权管制之实。因此，我们要严密防范产业政策变成翻版的计划经济的可能性。与此同时，我们也不应简单地将产业政策看作计划经济，虽然坏的产业政策可能还不如计划经济。因此，研究产业政策，可能需要适当地从所处的小环境中跳出来。产业政策到底是什么？不同的学者会有不同的定义，但实质是政府通过一系

列的政策干预引导、支持特定产业的发展。

产业政策是否必要，在很大程度上取决于是否存在市场失灵。如果市场机制已经完美无缺，那么政府实施产业政策只能是帮倒忙、添乱。从这一点看，张维迎教授提出的“不存在市场失灵，只存在经济理论失灵”的观点，与其反对产业政策的立场，在逻辑上倒是自洽的。在他看来，政府的功能应该被限制在提供中性的公共服务，包括维持秩序、保护竞争和建设基础设施等之中。

但市场失灵真的不存在吗？相信大多数经济学家是承认有市场失灵现象的，比如，一些经济活动的成本或收益很难内部化。一个例子是环境污染，个别企业排污，全社会受害，政府只好通过排放标准或者污染罚款来内部化排放的成本。另一个例子是研发创新，企业做研发需要大量的人力、物力投入，但新的生产技术一旦被发明出来，大家很容易模仿，研发企业也无法内部化收益，政府的一个应对手段是保护知识产权，即在一段时期内禁止其他企业应用这项技术。

市场失灵可能是产业政策的最朴素的逻辑理由。但市场失灵的表现不同国家甚至不同的发展阶段可能是不一样的。以政府对金融体系的干预即金融抑制为例，麦金农认为金融抑制影响金融发展与效率，因此对经济增长是不利的。但斯蒂格列茨发现，在发展中国家，适度的金融抑制有利于金融运行与稳定，可以促进经济增长。导致这样一种现象的原因在于：发展中国家的金融市场与监管制度尚不完善，如果完全放开来，反而容易导致资源错配与金融风险，这就是市场失灵，而适当的金融抑制相当于帮助其克服了市场失灵。但随着市场的成熟，这样的市场失灵现象也可能会逐步减弱。

但即便对产业政策有需求，也并不见得它一定会成功。正如林毅夫教授自己多次指出的，“大多数产业政策都是不成功的”。即便是在日本这样一个发展型政府的国家，学者对产业政策的评价也很不一样，查

默斯·约翰逊认为日本经济的成功其实就是通产省的产业政策的成功，但小宫隆太郎等学者却得出了很不一样的结论。林毅夫教授又进一步指出，几乎没看到一个成功经济体不实施产业政策的，而正因为大多数国家的产业政策不成功，所以更需要学者们下功夫研究。

但问题是研究什么、怎样研究？归根结底，产业政策能不能发挥积极作用，还取决于怎样制定、如何实施。过去产业政策不成功的原因很多，但我们经常看到政府在实施产业政策时直接选拔胜出者，限制了市场竞争，补贴等支持措施没有退出机制，产业政策很容易演变成永久性的保护；产业政策缺乏评估与问责机制，决策者不承担后果，这样就进一步鼓励不负责任的决策。

林毅夫教授所倡导的新结构经济学，具体地提出“两轨六步法”即“增长识别与协调”的六个思考步骤，帮助政府利用比较优势，因势利导地制定产业政策。张维迎教授对这个方法提出了一些质疑。但更多的质疑是对于新结构经济学的被称为“好人政府”的假设。用林毅夫教授的话说，只要有能力、有意愿、有思路，产业政策就有可能达到好的效果。但问题是我们在现实生活中看到很多相反的例证。

因此，产业政策是否有效还有一个对政府官员设置什么样的约束的问题。新结构经济学的支持者们常常说，如何从制度上保证官员不腐败，真正追求经济发展的目标，已经超出新结构经济学的范畴。这个定义也许是对的，但在尚未解决约束的条件下谈论产业政策，可能很难达到目的。过去的大部分产业政策不成功，也许有不会做的原因，但肯定也有不好好做甚至追求私利的原因。这大概也是很多学者担心的地方。

第一编

张维迎、林毅夫关于“产业政策”的讨论

林毅夫：经济发展有产业政策才能成功

002

张维迎：为什么产业政策注定会失败？

014

张维迎：林毅夫在产业政策问题上的四个错误

023

林毅夫：回应张维迎指出的所谓四个错误

027

林毅夫：发展中国家应如何利用“后发优势”

030

张维迎：我为什么反对林毅夫？

057

林毅夫：产业政策与国家发展——新结构经济学的视角

077



## 第二编 经济学家看“产业政策”

詹姆斯·罗宾： 产业政策和发展：政治经济学视角

098

菲利普·阿吉翁等： 产业政策和竞争

117

吴敬琏： 什么是结构性改革，它为何如此重要？

155

贾 康： 产业政策与供给侧改革

169

王小鲁： 关于“十三五”期间产业政策转型的思考

186

赵 坚： 产业政策之争中的逻辑问题

208

# 目录

## C O N T E N T S

- 韦 森： 政府在新兴产业的投资效率不如企业和市场 217
- 李稻葵： 林毅夫和张维迎之争没抓住经济问题的根本 222
- 梁建章、黄文政： 最好的产业政策是以“人”为本 227
- 冯兴元： 竞争政策才是最好的产业政策 231
- 沈建光： 产业政策大讨论：从“巨大中华”看产业政策之争 237
- 张曙光： 市场主导与政府诱导——评林毅夫的《新结构经济学》 242
- 王 勇： 新结构经济学中的“政府” 251
- 朱恒鹏： “有为政府”论是实操宝典还是理论游戏？ 257

樊 纲： 中国经济的问题到底在哪里？

263

钱颖一： 国企中也能有企业家精神

275

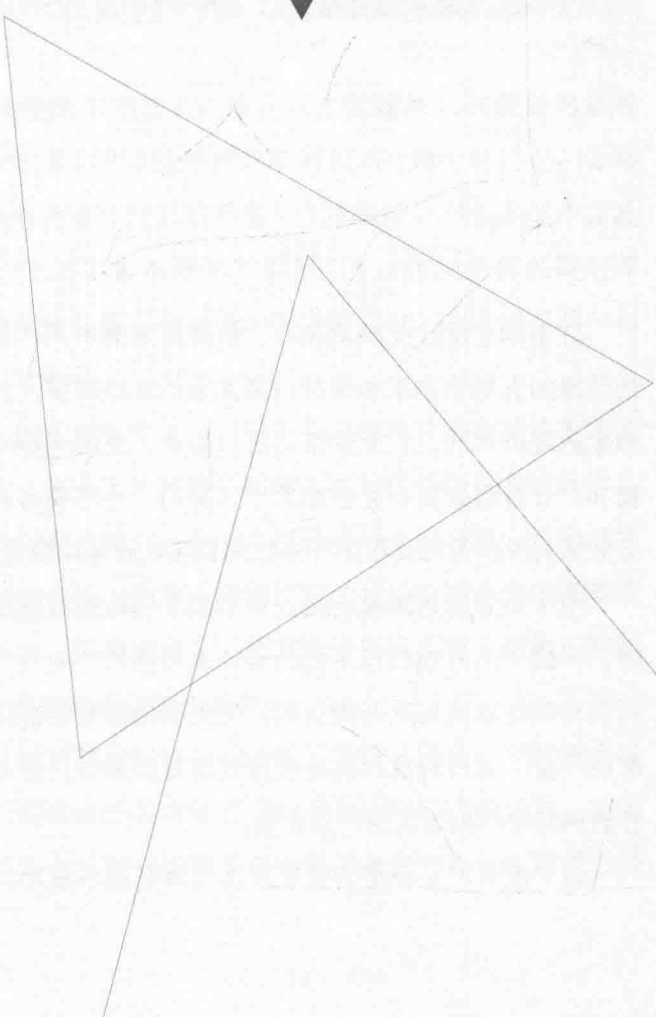
吴敬琏： 产业政策讨论停留在表面上打转

278

田国强： 对当前中国改革及平稳转型意义重大的三个问题

284

第一编  
张维迎、林毅夫  
关于“产业政策”的讨论



# 林毅夫： 经济发展有产业政策才能成功

| 北京大学国家发展研究院名誉院长、教授 |

许多国家的产业政策失败，但是尚未见不用产业政策而成功追赶发达国家的发展中国家和保持持续发展的发达国家。对发达国家和发展中国家的经济发展，产业政策之所以需要，是因为推动经济发展的技术创新和产业升级既要有企业家的个人努力，也需要有政府帮助企业解决企业家自身所难以克服的外部性和相应软硬基础设施完善的协调问题。

由于不管发达国家还是发展中国家的政府所能使用的资源都是有限的，不能什么可能的技术创新和什么可能的产业升级都提供帮助，因此只能策略性地使用其有限资源，优先帮助能对经济持续发展做出最大贡献的产业。这种有选择性地使用资源帮助某些产业的企业家克服外部性和协调问题的措施就是产业政策。

由于没有产业政策的国家经济发展必然不成功，而许多产业政策不

成功，因此，作为经济学家的责任不是因为怕产业政策失败而凡产业政策都一概反对，或是因为产业政策是经济发展的必要条件就无条件地支持一切产业政策，而是要研究清楚产业政策成功和失败的道理，以帮助政府在使用产业政策时减少失败，提高成功的概率。

本文从新结构经济学的视角分析为何经济发展需要产业政策才能成功，为何多数产业政策失败，以及我国如何才能制定有效的产业政策。

## 按比较优势发展产业要有一个“有效的市场”

一个国家经济发展的本质是人均收入的不断增加，其前提则是越来越高的劳动生产率水平。劳动生产率水平的提高有两个途径：一是通过技术创新，提高现有产业中产品的质量和生产效率；二是通过产业升级，将现有劳动力、土地、资本等生产要素配置到附加价值更高的产业。根据新结构经济学的分析，这两者的实现需要有“有效的市场”和“有为的政府”的共同作用。

“有效的市场”的重要性在于，引导企业家按照要素禀赋的比较优势来选择技术和产业，生产出来的产品在国内国际市场的同类产品中，成本才会最低，才会最有竞争力，企业才能获得最大的利润，整个经济才可以创造最大的剩余和资本积累，使得比较优势从劳动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。

企业家会按照比较优势发展经济的前提，则是必须有一个能够很好地反映各种要素相对稀缺性的价格体系，如果有这样的价格体系，企业为了自己的利润和竞争力，就会按照要素禀赋所决定的比较优势来选择

合适的技术和产业，这种价格体系只有在充分竞争的市场中才会存在。所以，按比较优势发展产业、选择技术的前提是，要有一个“有效的市场”。

## “有为的政府”也不可或缺

在经济发展过程中，“有为的政府”也必不可少。首先，这是因为经济发展是一个资源必须随着要素积累、比较优势变化，不断从现有技术和产业配置到新的效率更高的技术和附加价值更高的产业的结构变迁过程。

在技术创新和产业升级过程中，必须要有“第一个吃螃蟹的企业家”，如果没有其他必要的安排，第一个吃螃蟹的企业家倘若失败，将承担所有成本，并让后来者知道螃蟹不可吃，不去犯同样的错误；倘若成功了，后来者将会随之涌进，第一个吃螃蟹的企业家不会有垄断利润。也就是如果没有其他必要的安排，对第一个吃螃蟹的企业家而言，失败的成本和成功的收益是不对称的；而从社会的角度看，不管失败或成功都给后来者提供有用的信息。

因此，政府需要给第一个吃螃蟹的企业家一定的激励，企业家才会有积极性去冒这个风险。发达国家的专利制度发挥的就是这种功能。发展中国家的技术创新和产业升级，一般是在国际的技术和产业链内部来进行，多数情况下不能给予专利，但是，仍然需要给第一个吃螃蟹的企业家以必要的激励。当然，这种激励需要找到其他合适的替代方式。

其次，第一个吃螃蟹的企业家成功与否，并不完全决定于企业家个人的勇气、智慧和才能。例如，要进入一个新的产业，所要求的从业人

员的技能，和以往产业不尽相同，第一个吃螃蟹的企业家如果完全靠自己培训员工，后来的企业可以以稍高的工资聘走拥有新技术的员工，而使第一个吃螃蟹的企业家蒙受损失。

新产业所需的资本规模和风险也通常会比原有的产业大，需要有新的能够动员更多资本、有效分散风险的金融制度安排和其匹配，这也不是第一个吃螃蟹的企业家自己可以解决的问题。随着技术创新、产业升级，资本密集度和规模经济的提高，市场的范围和交易的价值会不断扩大，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，也必须随之不断完善，这些完善显然超出第一个吃螃蟹的企业家的能力之所及。

随着一个国家的发展，技术和产业会越来越接近国际的前沿，新的技术创新和产业的升级需要与这些新技术和新产业相关的基础科学的突破，基础科学的研发属于公共产品范畴，其发现不能申请专利，企业家不会有积极性持续地从事这方面研究。凡此种种困难，均需要一个“有为的政府”来协调不同的企业，加以克服，或是由政府自己直接提供相应的服务。只有这样，技术创新和产业升级才能顺利进行。

## 产业政策失败是因为政府容易支持违反比较优势的产业

在经济发展过程中，发展中国家的政府可动员和配置的资源有限，不可能满足各种可能的技术创新和产业升级所需的外部性补偿，和完善所有相应条件的要求。因此，和企业一样，发展中国家的政府也必须对可能的技术创新和产业升级的经济和社会回报做出甄别，按“伤其十指



不如断其一指”的精神，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，只有这样才能促进经济最好、最快地发展，避免陷入“低收入陷阱”或“中等收入陷阱”。

同样，发达国家的政府也必须对其企业家所要从事的新一轮的技术创新和新产业发展所需要的基础科研给予支持，由于发达国家可以用来支持基础科研的经费并非无限，因此，也和发展中国家一样必须根据可能的回报来配置有限的科研资源，这种配置也就是一种产业政策。

许多发展中国家的政府采用产业政策时经常失败，除了执行能力的问题之外，究其原因是发展中国家的政府容易出于赶超的目的，而去支持违反比较优势的产业，结果这些产业中的企业在开放竞争的市场中缺乏自生能力，只能靠政府永无止境的保护补贴来生存。

成功的产业政策必须是针对有潜在比较优势的产业，所谓有潜力的比较优势产业指的是该产业的要素生产成本在开放竞争的市场中有优势，但是由于软硬基础设施不完善，交易费用太高，使得总成本在开放竞争的市场中没有竞争力的产业。政府若能针对这些产业中的先行企业给予外部性补偿并帮助提供软硬基础设施的完善，则这样的产业政策能够使具有潜在比较优势的产业迅速变成具有竞争优势的产业。

## 不同产业政府因势利导作用应该各有差异

在我国当前经济发展进入新常态之后，如何在“有效的市场”环境中发挥“有为的政府”的作用，推动产业从中低端向中高端，以及将来从中高端向高端升级，实现可持续的中高速增长？从新结构经济学的视角，根据现有产业和国际前沿的差距，可将我国的产业分成五种不同类