

INDUSTRIAL POLICY

Summary, reflection and Prospect

○ ○ ○



产业政策

总结、反思与展望

○ ○ ○

林毅夫 张 军 王 勇 寇宗来

主 编

·
·
·



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

INDUSTRIAL POLICY

Summary, reflection and Prospect

◦ ◦ ◦

产业政策

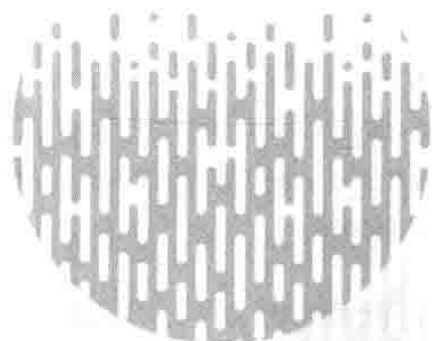
总结、反思与展望

◦ ◦ ◦

林毅夫 张 军 王 勇 寇宗来

北大

•



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

产业政策：总结、反思与展望/林毅夫等主编. —北京：北京大学出版社，2018.3
ISBN 978-7-301-26543-7

I. ①产… II. ①林… III. ①产业政策—研究—中国 IV. ①F121

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第006508号

- 书 名 产业政策：总结、反思与展望
CHANYE ZHENGCE; ZONGJIE, FANSI YU ZHANWANG
- 著作责任者 林毅夫 张 军 王 勇 寇宗来 主编
- 责任编辑 郝小楠
- 标准书号 ISBN 978-7-301-26543-7
- 出版发行 北京大学出版社
- 地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址 <http://www.pup.cn>
- 电子信箱 em@pup.cn QQ:552063295
- 新浪微博 @北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926
- 印 刷 者 北京中科印刷有限公司
- 经 销 者 新华书店
- 730 毫米×1020 毫米 16 开本 26 印张 382 千字
2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷
- 印 数 0001—4000 册
- 定 价 85.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子邮箱：ld@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010-62756370

序 言

2016年8月21—22日在复旦大学举办了一场主题为“产业政策：总结、反思与展望”的学术研讨会，由北京大学新结构经济学研究中心与复旦大学经济学院联合主办。这次会议，从在“货殖365经济社”微信群中酝酿发起，再到“产业升级与经济发展”微信群的嘉宾邀请与组织，直至会议的顺利闭幕，前后总共不到一个月，但是有将近300人从全国各地赶来参会，说明这个议题非常重要，很多人都感兴趣。

现代社会中，支撑宏观经济增长的微观基础是技术进步、要素积累与产业升级。尤其是对于一个发展中国家而言，经济增长速度变快，通常意味着它的经济结构的转型和产业结构的升级也在加快。在这个过程中，政府应该发挥怎样的作用？在实际中又扮演了怎样的角色？要回答这两个问题，显然，产业政策就是一个绕不过去的重要问题。特别是对于中国而言，自改革开放以来，经历了将近40年的高速增长，造就了举世瞩目的“中国奇迹”。在此过程中，从中央到地方，各级政府为了推动经济发展，都普遍而广泛地采用了各种产业政策。所以，要说产业政策对中国经济发展产生了广泛而重要的影响，大概不会有太多的异议，但对于如何认识与评价这些产业政策，不同的学者则可能会持有完全不同的看法。事实上，面对“低收入陷阱”与“中等收入陷阱”这些真实的现象，再对照世界上不同国家的经济政策与现有的主流理论，国际发展经济学界都在普遍进行总结与反思。而对于中国而言，我们已经由改革开放初期的低收入国家转变为经济总量位居世界第二的中等收入国家，经济结构与所面临的发展挑战都发生了巨大的变化，同时我们国家从计划经济向市场经济的转轨与改革依然没有完成，所以面对“中等收入陷阱”问题，我们非常有必要对我国近四十年的产业政策进行

比较全面的总结、反思与展望，同时也需要参考借鉴其他经济体的相关经验。

有鉴于此，我们组织这次产业政策会议的出发点是，给定人们对产业政策有不同的认识，是否可以通过公开的讨论乃至辩论，进而帮助厘清有关分歧、澄清相关误解、尽可能充分明确地展示各方观点的内部逻辑与外部证据，从而从总体上提高全社会对于产业政策的认识，为将来进一步的研究与实践打下更好的基础。而在学术圈内部，我们也希望这次会议与这本会议专辑能够使得论辩各方至少达到“和而不同”(agree to disagree)的状态：尽管我不同意你的看法，但我比较全面清楚地知道你在说什么，知道你为什么这么说，知道你举出的现实证据是什么。由此，对于每一种不同的观点，我们学术界同行就能够更好地从内部逻辑自治性以及内部逻辑推论与外部现实之间的一致性这两个方面来检视其科学性与合理性。所以，作为这次会议的组织者与这本专辑的主编人员，我们觉得，这次产业政策的会议与这本专辑的真正贡献在于“抛砖引玉”，吸引更多的中国学者就产业政策问题进行一系列更加深入的科学分析，不仅要构建理论模型，对产业政策的作用机理进行抽象刻画，也要面对现实，对各级政府的各种产业政策进行扎实的经验分析。

在此次研讨会上，林毅夫教授从新结构经济学的角度对产业政策问题进行了一次系统性的论述，也是在新结构经济学的框架中，对于“有为政府”与“有效市场”应该如何相互促进的一个具体运用。从学理的角度看，“有效市场”与“有为政府”两者都是应尽量争取达到的目标，而不是指现实中政府总是有为的，市场总是有效的。同时，新结构经济学主张，“市场的有效”以“政府的有为”作为前提，而“政府的有为”则以“市场的有效”作为依归。若是具体到当下中国的情形，如果强调“有效市场”的重要性，即如何进一步完善市场，如何增强市场在资源配置中的主导作用，如何进一步推进市场化改革，那么学术界基本上对此共识超过分歧。但如果强调“有为政府”的必要性，包括产业政策的重要性，那么各种争议就要大得多。事实上，林毅夫教授在这次会议上关于产业政策的重要性与必要性的发言没有过多久，他在北京大学的同事张维迎教授就在另一个企业家论坛上明确表示反对一切形

式的产业政策,之后引发了全国性的持久大辩论,英国《经济学家》等世界级媒体都对此争论做了报道。

从会议讨论以及后续的辩论可知,人们关于产业政策的认识分歧,首先体现在产业政策的定义和范围界定上。对照文献,有些人偏好于狭义的政策定义,即强调政府干预的“选择性”,不管是“选优”还是“汰劣”;而另外一些人则偏好于广义的政策定义,认为凡是政府采取的旨在促进产业发展的政策都可以纳入到产业政策的范畴。所以,有些分歧只是讨论对象的不同所引起的。但是,即使对于特定的、具体的产业政策,学者之间也常常有不同的看法。不管采取何种定义,绩效评估都是评价产业政策好坏的基本前提。但和大部分自然科学不同,社会科学基本上很难进行可控实验,因而如何科学地评估产业政策的绩效就成为最大的挑战。如果无法科学地“识别”产业政策的效果,关于产业政策得失成败的讨论,就更多地是基于哲学理念的争论,反映出来的只是不同学者的先验信念与偏好的差异,而在这种情况下,我们相信,任何一方都是很难说服另外一方的。因此,如何用科学的方法去论证与评估现有的产业政策,从制定到落地的各个步骤都需要认真去研究。政策本身的逻辑与初衷、现实发展的动态不确定性、执行过程中的具体落地过程,所有这些环节的某一个纰漏都有可能导致整个产业政策最终效果不理想。所以,我们首先需要对于相关事实有深入的了解与正确的把握。因此,我们也邀请了一些政策研究机构的学者、产业中的实践者参加这次研讨会,帮助我们更好地了解真实的情况。我们知道,中国经济取得的巨大成就全球瞩目,但不是完全照搬西方教科书开出的药方而获得的,很多时候都是摸着石头过河在实践中走出来的。这就造成了一个非常有趣的现象。对照西方发达国家成熟的市场体制,中国的许多措施看起来都离经叛道,因而受到了广泛的批评,以至于中国经济崩溃的说法一直不绝于耳。但正如张五常先生所譬喻的,中国经济就好像一个奇怪的跳高运动员,尽管姿势看起来很怪异,但更怪异的是他却能屡创新高。所以,建议他采取“正确”的跳高姿势是一回事,而讨论他为什么能够以奇怪的姿势屡创新高则是另一回事。

中国经济发展的过程中,产业政策可能就是一个很奇怪的跳高姿势。

实际上,在主流的西方经济学教科书中,你几乎看不到“产业政策”这个概念,即便有人提到产业政策,比如在国际贸易教科书中,也大都是持批评的态度。但有趣的是,2008年国际金融危机以后,西方国家有越来越多的机构与学者在批评“华盛顿共识”的同时,也开始了新一轮对新自由主义政策主张的反思。对于“产业政策”持有肯定态度的回归思潮再次涌现,包括诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨以及哈佛大学教授丹尼·罗德里克都开始明确倡导产业政策的研究,在世界顶尖期刊上发表的关于产业政策的经济学学术论文近年来也逐渐增多。

当然,产业政策的有效性还依赖于制度环境。“华盛顿共识”的政策菜单在发展中国家“水土不服”的事实表明,只有“适宜制度”才是最有利于经济发展的。我们相信,中国快速变化的制度环境,为研究产业政策与制度环境之间的互动关系提供了很好的土壤。对许多发展中国家而言,忽略制度环境与政策措施之间的互动关系而照搬他国(包括中国)的“成功经验”,最终都有可能落得“南橘北枳”的结果。

许多人在批评产业政策时,认为这是政府选择替代了市场选择,而由于信息不对称和激励问题,其在根本上必然是无效的。我们认为,就产业政策而言,政府与市场的角色并不总是“非此即彼”互相替代的,而是可以“相辅相成”互相补充的。也就是说,“有效的市场”和“有为的政府”不但是可以兼容的,而且是互为补充、互相增进的。没有市场机制,政府的政策就会回归计划经济从而失去效率的基础;没有政府干预,市场的许多外部性也难以自我纠正。

有趣的是,这次讨论产业政策的会议的召开,就颇有点“顺应市场、因势利导”的味道。如果将北京大学新结构经济学研究中心和复旦大学经济学院比作政府,那么,这次研讨会的召开并不是政府设计的。起初,是一些年轻人在“货殖365经济社”的微信群中聊起产业政策,大家各抒己见,讨论很热烈,但又意犹未尽,觉得有许多值得深究的地方,于是商定由复旦大学产业发展研究中心(FIND)负责组织召开一次小型研讨会(seminar),邀请一些对此话题感兴趣的年轻人,一起面对面来进行研讨。但后来,或许是因为这个问题的重要性,北京大学新结构经济学研究中心和复旦大学经济学院也

都参与进来,对会议提供了从资金到人员等各方面的支持,最终会议的规模和规格都越来越高,成了近年来国内关于产业政策的一次名家云集的大型学术会议(conference),而且会议取得了巨大的成功。从民间到官方,从seminar到conference,这次学术活动从酝酿到完成的整个过程,既需要社会各界尤其是学术界同行的自发支持与响应,也需要学术机构与人员的组织及安排,换句话说,这个过程本身也在一定程度上生动地反映了产业政策以及其他政策在现实中的出台与实施过程。

本次会议举办期间,各位参会专家都发表了精彩的观点,同时也进行了热烈的互动。此次会议之后,各家媒体进行了深入的报道,社会各界也对产业政策展开了热烈的讨论。尤其是,北京大学国家发展研究院进一步举行了林毅夫教授与张维迎教授之间的产业政策世纪大辩论并进行现场直播,引起了社会各界的极大关注。作为产业政策的“坚定”批评者,张维迎教授也很支持我们的工作,授权将他的演讲稿收入本书。这是真正的“和而不同”的“君子之辩”。

不过需要指出的是,依照我们的理解,只要是认真思考过产业政策的学者,他们对产业政策认识的分歧,实际上远没有新闻媒体所贴的标签那么明显,那么极端。比如说,尽管新结构经济学强调政府在经济发展中应该发挥积极作用,但那只是强调“有为的政府”,而不是要无限放大政府的作用,让其变成“乱为的政府”,也不是所有的产业政策都支持。同样,很多反对产业政策的学者也不是主张无政府主义。

本次在复旦大学举办的学术会议的联合主办方是北京大学新结构经济学研究中心、复旦大学经济学院和复旦大学产业发展研究中心,并得到了货殖365 经济社、上海市人民政府政策研究室、《世界经济》和《世界经济文汇》的协办支持。具体来说,本次会议得到了几个基金项目的支持,其中包括张军教授主持的国家自然科学基金重点项目“推动经济发达地区产业转型升级的机制与政策研究”(批准号:7133002)和“中国的产业转型与就业变化:理论与经验研究”,以及寇宗来教授主持的自然科学基金项目“基于中国专利更新数据的专利权市场价值评估”(批准号:71373050)。

这次会议以后,各地高校与其他研究机构也陆续召开了产业政策研讨

会。比如，2016年10月30日，北京交通大学经济管理学院举办了多家单位联合组织的产业政策学术研讨会，本书也收录了参加此次研讨会的数位专家的发言。为了增加全面性，我们还定向地邀请了几位在这个领域颇有建树的学界同仁为本书撰稿。在观点上，我们也基本涵盖了整个谱系，所以我们相信，这本书对于读者总结、反思与展望未来的产业政策会起到积极的作用。

本书的顺利出版，得到了北京大学出版社林君秀主任与郝小楠编辑的大力支持。北京大学新结构经济学研究中心的博士后汤学敏也提供了大量的帮助。在此一并致谢。

编者

2017年12月

第一章 产业政策的林张之辩

产业政策与国家发展

——新结构经济学的视角 林毅夫 003

我为什么反对产业政策？

——与林毅夫辩 张维迎 016

对于张维迎教授的若干回应 林毅夫 037

第二章 对现行产业政策的总结与反思

制度在产业政策中的作用 许成钢 047

怎样才算好的产业政策 黄益平 051

从共识出发

——“特惠”视角下产业政策的关键问题 寇宗来 058

全球产业政策的历史实践 华秀萍 王雅丽 071

- 产业政策理论与实践研究述评 任继球 091
- 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 江飞涛 李晓萍 117
- 美国产业政策的政治经济学
- 从产业技术政策到产业组织政策 周建军 137
- 观点讨论 芮明杰 史晋川 157

第三章 产业政策中政府与市场的关系

- 产业政策与政府和市场的边界 赵昌文 165
- 论有效市场与有为政府
- 新结构经济学视角下的产业政策 王 勇 168
- 产业政策的竞争转型 戚聿东 174
- 政府在经济结构转型升级过程中的作用
- 基于新结构经济学视角对产业政策的边界及其作用
方式的界定 付才辉 182
- “发展型国家”的兴衰及其对中国转型的启示 耿 曙 陈 玮 196
- 政府“不越位”比“有为”重要 郭 强 211

第四章 产能过剩、产业升级与技术创新

- 产业政策与供给侧改革 贾 康 219
- 提高产品复杂度与中国产业升级路径 刘守英 肖庆文 田 禾 233
- 产能过剩与产业政策转型 刘学军 242
- 观点讨论 陈斌开 鞠建东 潘士远 权 衡 傅蔚冈 胡伟俊 253

第五章 产业政策的实践

- 我国关于转售价格维持的立法与执法实践 蒋传海 267
- 最低工资标准提高对就业正规化的影响
张 军 赵 达 周龙飞 270
- 新结构经济学视角下开发性金融研究的回顾与展望 徐佳君 290
- 建章建制型产业政策的一个实例
——加工“贸易”政策 马晓野 307
- 结合能源环境问题谈产业政策 张中祥 324
- 中国物联网产业政策研究综述 肖 龙 侯景新 肖叶甜 334
- 产业政策与长三角区域协调发展研究
——从长三角城市群形成、崛起的角度 熊世伟 杨 政 352
- 观点讨论 孙明春 张 春 左学金 364

第六章 产业政策未来的发展

- 关于产业政策的若干理论问题 平新乔 371
- 发展主义的岔路口
——产业政策治理的政治经济学 顾 昕 380
- 观点讨论 华 民 石 磊 张 杰 朱 天 王 勇 393

第一章

产业政策的林张之辩

产业政策与国家发展

——新结构经济学的视角

林毅夫 北京大学新结构经济学研究院教授

在对话开始之时,有必要对产业政策做个清晰的定义,否则很容易各说各话,没有交集。新结构经济学根据学界普遍接受的定义,认为凡是中央或地方政府为促进某种产业在该国或该地发展而有意识地采取的政策措施就是产业政策,包括关税和贸易保护政策,税收优惠,土地、信贷等补贴,工业园、出口加工区,R&D中的科研补助,经营特许权,政府采购,强制规定(比如美国政府规定的在某个特定期限前汽油中必须包含多少比例的生物燃料)等。但不是每个产业政策都把这些措施全部囊括其中,有的产业政策只涉及其中的一个,有的涉及两个或更多。只要针对特定产业会影响该产业发展的政策都叫产业政策。

根据在国际上非常有影响的剑桥大学张夏准教授在其获得多个奖项的名著《富国陷阱:发达国家为何踢开梯子》(*Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*)一书中的研究,从16、17世纪英国追赶荷兰,19世纪中叶以后美国、德国、法国追赶英国,到二战后日本、

亚洲“四小龙”等成功跨越低收入、中等收入进入到高收入经济体的行列，政府在追赶过程中都用了关税保护、补贴等产业政策来扶持国内幼稚产业的发展，他认为现在有些发达国家反对发展中国家使用产业政策来支持新产业的发展是一种过河拆桥的行为。

同样，由斯宾塞和索洛两位诺奖获得者领衔的经济增长委员会在 2008 年发表的《增长报告》(*The Growth Report*)中，对 13 个在第二次世界大战以后取得了年均 7% 以上、持续 25 年或更长时间发展的经济体的研究发现，这 13 个经济体的共同特征是：开放，宏观稳定，高储蓄率，高投资率，有效市场，积极有为的政府，也就是这些经济体都采用了产业政策来促进经济的发展。

实际上，不仅成功追赶的经济体使用了产业政策，发达国家也还在继续使用产业政策。以美国为例，作为高收入国家，其产业、技术是在世界最前沿，因此美国要想拥有新技术、新产业，必须靠自己研究和发明(R&D)。根据马祖卡托(Marinna Mazzucato)在《企业家型政府》(*The Entrepreneurial State*)一书中细致的经验研究发现，现在美国在世界上领先的航天、信息、生化、纳米、医药产业，以及早期的新产品、新技术开发所需的基础科研都是政府支持的。以大家津津乐道的乔布斯为例，1976 年推出的苹果 I 型计算机是建立在 20 世纪六七十年代以美国政府的公共资金支持的计算技术研发成果的基础上，2001 年推出的 iPod 和其后的 iPhone 也是建立在政府资金支持而研发出来的卫星定位、声控和大规模储存等新技术基础上的，乔布斯的天才在于把这些新技术组合开发成消费者喜爱的新产品。值得一提的是苹果公司在上市之前，除了得到风险投资的资金之外，也得到美国小企业局 50 万美元的风险股本投资。同样，谷歌核心的计算技术也是来自于政府资助的研究项目。并且，美国直到现在也还继续支持研发，2013 年美国的 R&D 投入中，来自政府的资金接近 40%，来自企业的占 60%。OECD 的其他发达国家也是这样，多的达到 80%，少的也有 25% 的 R&D 投入来自于政府。企业的 R&D 投入主要用于开发新产品、新技术，因为新产品、新技术可以申请专利。但是开发新产品、新技术所依据的基础科研由于投入大、周期长、风险高，企业家不愿意投入，如果政府不投入，企业新产品、新技术的开发也就成

了无源之水无本之木,就不会有像比尔·盖茨或乔布斯那样的车库创新企业家。

政府能用于支持 R&D 的钱是有限的,不能什么基础科研都支持,政府对基础科研资金的配置,就决定了这个国家会发展那种新产业和新技术,这种选择性配置也是一种产业政策。所以,只看到企业家发明新产品、新技术的贡献,而没有看到政府在企业新产品、新技术开发之前所投入的基础科研资金的作用,这是只看到冰山露出水面的一角,而没有看到冰山在水面下厚厚的冰层,认为在现代市场经济中技术创新和产业升级只要企业家,不需要政府发挥作用的观点是对现代新技术、新产业创新特性的无知。

但是,因为二战后许多发展中国家使用了产业政策,经济发展绩效却很差,即便在成功的经济体中,包括美国、日本和亚洲“四小龙”等,也有许多产业政策是失败的,因此,很多经济学家反对产业政策。可是,从上面引用的研究中可发现:尚未见不用产业政策而成功追赶发达国家的发展中国家,也尚未见不使用产业政策而能继续保持领先的发达国家。因此,不能因为大多数产业政策是失败的,就反对所有的产业政策。如果这样做,就是把婴儿跟洗澡水一起倒掉。

由于没有产业政策的国家经济发展必然不成功,而许多产业政策也不成功,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。

为何需要产业政策

一个国家经济发展的本质是人均收入和生活水平的不断提高,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“有效市场”和“有为政府”的