

CHINA'S
INDUSTRIAL POLICY

中国的 产业政策

李晓鹏 张国彪◎编著

什么才是正确的产业政策？
为什么它对一国经济的可持续增长必不可少？
市场经济条件下的产业政策与计划经济有何差异？

中国改革开放以后所取得的经济奇迹为回答这些问题提供了鲜活的案例和素材。
这正是这本书的巨大价值和贡献所在。

林毅夫、文一作序推荐



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



**CHINA'S
INDUSTRIAL POLICY**

**中国的
产业政策**

李晓鹏 张国彪◎编著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

中国的产业政策 / 李晓鹏, 张国彪编著. —北京: 中国发展出版社, 2017. 10
ISBN 978-7-5177-0716-5

I. ①中… II. ①李… ②张… III. ①产业政策—研究—中国 IV. ①F121

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第168840号

书 名: 中国的产业政策

著作责任者: 李晓鹏 张国彪

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街16号8层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0716-5

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 三河市东方印刷有限公司

开 本: 720mm × 960mm 1/16

印 张: 26.75

字 数: 464千字

版 次: 2017年10月第1版

印 次: 2017年10月第1次印刷

定 价: 75.00元

联系电话: (010) 68990646 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: cheerfulreading@sina.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

许多国家的产业政策失败，我国也有过不少失败的产业政策。但是，从16世纪以来，尚未有一个发展中国家不用产业政策而成功追赶上发达国家，也尚未有一个发达国家不用产业政策而继续在技术、产业和经济上处于领先地位。因此，发展中国家的学者不能因为许多国家的产业政策失败而反对政府使用任何产业政策，而是应该深入研究产业政策成功和失败的道理，以提供给各级政府决策者作为参考，减少在运用产业政策时的失败，提高发展中国家工业化、现代化努力的成功概率。

然而不幸的是，20世纪80年代以来盛行的新自由主义反对政府使用任何产业政策，受此思潮影响，亚非拉的许多发展中国家在20世纪80年代推行了华盛顿共识的改革，放弃了产业政策的工具。结果发展中国家经济发展的速度在20世纪80年代、90年代比在受发展经济学第一波思潮结构主义指导下采取产业政策的20世纪60年代、70年代时慢，危机发生的频率高，国民经济出现了去工业化的现象，经济发展水平和发达国家的差距进一步扩大。

我国改革开放以后，经济取得奇迹式的发展，从一个81%的人口依赖农业为生，转变成世界第一大工业国，能够有这样

靓丽的成绩，主要原因之一是我国抵制了新自由主义的思潮，各级政府解放思想、实事求是，继续运用产业政策，根据各地的条件和现实，发挥比较优势，因势利导产业的升级和经济结构的转型，并且绝大多数的产业政策是成功的。

李晓鹏和张国彪编著的这本《中国的产业政策》以详实的资料，分析研究了我国许多产业政策的案例和村、乡、县、省、中央各级的实践经验，归纳总结出产业政策成功的理论依据和可用的政策工具。本书从个案到一般，条理清晰、文字隽永，是一本了解中国奇迹的奥秘以及产业政策如何推动经济发展的好书。

林毅夫

北京大学新结构经济学研究中心主任

PREFACE
推荐序二

非常高兴能有机会为李晓鹏博士编著的新书《中国的产业政策》作序。

产业政策是一个被西方经济学理论和中国经济学家们长期忽视的重大经济学课题。而这个课题，也可以说是自亚当·斯密和李嘉图以来一直被整个政治经济学忽视的一个核心问题（德国经济学家李斯特除外）。这个问题之所以核心，是因为工业化是社会大协作的产物，而不仅仅是个体间市场竞争的产物。只有通过正确的产业政策才能够大大降低社会协作成本，使得一个国家能够实现从自给自足的小农经济体向社会化大分工的工业国的转型。因此也只有通过对产业政策的研究才能够揭示一个国家的国民财富起源和工业化成功的终极秘密。

可以毫不夸张地说，无论是17世纪以后大英帝国的崛起，还是后来成功复制英国工业革命的国家，比如法国、德国、美国、日本以及战后崛起的新加坡、韩国和中国台湾地区，都与政府采纳了正确的产业政策密不可分。而没有成功工业化的那些国家和地区，比如拉美、非洲、中亚以及改革开放以后盲目实行“私有化、市场化、自由化、去监管化”的东欧和俄罗斯，都与放弃产业政策密切相关。

当然，并非任何产业政策都能够导致一个国家工业化的成功。政府也有可能采纳错误的产业政策，从而浪费国家资源。但是拉美国家的历史经验证明，放弃产业政策会使得经济增长速度比“进口替代”期间采纳错误的产业政策还要缓慢。

那么什么才是正确的产业政策？为什么它对于一个国家的工业化必不可少？为什么很多国家以前的计划经济会出问题？中国改革开放以后所取得的经济奇迹为回答这些问题提供了鲜活的案例和素材。这正是本书的巨大价值和贡献所在。研究中国的产业政策不仅可以帮助我们解释中国崛起的秘密，而且还可帮助我们解释当年大英帝国崛起的秘密，解释美国和日本成功工业化的秘密，甚至还可以帮助我们理解很多国家（包括中国历史上）工业化失败或受阻的原因和教训。

目前一些国内外学者把产业政策混同于计划经济。本书作者对于这一点做了一个十分精准的区分：

计划经济和市场经济的区别，不在于政府干预还是不干预经济，也不在于干预的是产业结构还是货币总量，而关键在于是“有限干预”还是“无限干预”。计划经济条件下政府掌握几乎全部经济资源，对经济的干预属于“无限干预”，政府不支持的产业，就会丧失发展的空间；而市场经济条件下，政府只是“有限干预”，产业政策的制定者并不能垄断经济资源。政府掌握的资源该如何使用，产业政策说了算；市场掌握的资源如何使用，市场说了算。两种力量可以形成共识、形成合力，共同推动某些产业的发展；但有时候也有分歧，那就各自推动自己看好的产业发展，这也不是什么了不得的事。二者可以互补、可以竞争、可以互相纠错，经过实践的检验之后，最终仍然可以达成共识。

也就是说，产业政策是为市场经济服务的，而计划经济是排斥市场

的。对市场经济实行有限干预的必要性来源于克服市场缺失、市场失灵、产业的外部性和促成不同厂商从事社会协作所需要付出的巨大交易成本。这些成本不仅是导致贫困陷阱和中等收入陷阱的关键因素，也是导致东欧国家和俄罗斯市场化改革失败的重要原因。

因此，“有限干预”和“无限干预”这个区分，立刻把国有企业、计划经济与私有企业的关系理清楚了：计划经济意味着全部企业都必须是国有企业，因而政府才能够对经济实行无限干预；但是市场经济本身却容许国有企业的存在，因为参与市场竞争的国有企业也是政府“有限干预”经济的一种形式。国有企业的最大优势就是规模经济和直接为国家利益服务的能力。由于巨大的协作和交易成本以及外部性的存在，私有企业（集团）很难在经济发展的每个特定阶段为国家利益有效提供很多必需品，尤其是在能源、动力、交通、资源、国防、基础科研等一系列涉及国计民生和国家发展战略的部门。另外，企业的市场竞争能力与它的所有制无关，而只与管理有关。因此，我们才看到西方发达国家历史上也大量存在国有或公有企业，包括在能源、运输、资源、国防、教育和医疗等产业。

换句话说，产业政策的必要性不仅仅是因为某些产业的外部性和公共品属性，而也是因为市场条件下很多私有产业和产业集群需要克服巨大的社会协作和其他交易成本才能够涌现出来。按照林毅夫的新结构经济学理论，有为政府是有效市场的前提，也是使得一国的比较优势成为竞争优势的前提。因而“有限干预”和“无限干预”的区别可能内生于产业政策所要支持的产业是否符合比较优势。如果是，那么产业政策的主要功能是发挥协调作用，降低交易费用，这个产业就会很快形成市场竞争优势。如果不是，产业政策就需要给予企业保护，而且，距离比较优势越远，需要的保护补贴越多，政府的干预就越强，范围也就越广，从而导致我们看到的

计划经济时代的状况。而且按照我的市场胚胎发育理论，市场本身就是一个公共品，它不会天然存在和有效运作，因此需要一个有决心的、重视商业和制造业的政府去按顺序自下而上地帮助创造、开拓、扶持和规划，并对其实施监管，方能够有效运作。

因此，无论是一个追赶型的后发国家，还是一个站在前沿的先发国家，都需要一个具备企业家精神的政府按照比较优势去同民间市场力量相互配合、协作，才能够把一个国家和地区的工业化过程不断推向新高。

如果市场经济本身是个花园，我们则可以把政府比喻为园丁。园丁的作用不是代替花卉生长，而是因势利导为它们打造更好的生长环境和光合作用条件，使得不同物种拥有相得益彰的聚合作用和资源共享条件。这些工作是花卉本身无法完成的，包括控制土壤肥力、温度、水源和四季交替，另外还有品种筛选、嫁接、隔离和控制杂草生长等一系列工作。从这个意义上，一个没有产业政策的经济体一定是一片杂草丛生的荒地，就像那些无法实现工业化的贫穷国家一样，徒有私有产权和自由市场的虚名。而违背比较优势的产业政策就相当于拔苗助长，生拉活扯，盲目照搬别人花园的模式，徒有赶超别人花园的愿望。

改革开放后的中国，之所以是一个生机勃勃的花园，正是因为中国各级政府采纳了符合比较优势的“有限干预”的产业政策，按照自己的国情和文化，走自己的发展道路，成为全球工业化历史上最为合格的园丁之一。

文 一

美国联邦储备银行（圣路易斯）助理副行长

PREFACE
前 言

本书是对改革开放以来中国产业政策的一次较为全面的梳理，适合关注中国产业政策的普通读者阅读，也可以作为研究产业政策的专业人士的基础性读物。

产业政策原本是一个相对专业、远离大众的领域，但是，2016年北京大学两位教授（林毅夫和张维迎）有关产业政策有效性的争议却让它在专业圈子以外引起了广泛的关注。正因为如此，我们在编写本书的过程中，并没有采用一般的学术性著作常用的先理论综述再案例分析的顺序，而是采用了由浅入深、从实践到理论的写作顺序，以方便非专业读者阅读。

本书的上篇先介绍最基层的村级产业政策，以使读者对产业升级和产业选择过程有一个直观的了解，然后再由下而上，逐步到镇、县、市、省。这是因为，产业政策的制定逻辑，政府层级越高、管理的产业体量越庞大，就越显得宏观和抽象，没有产业管理实践经验的人，如果一上来就从中央层面去理解中国的产业政策，很难理解其中的真实政策意义，甚至可能错误地把中央产业政策理解为大而无当的官样文章，而不知道这样的官样文章最后会通过层层下达，从虚到实，成为推动中国产业升级的巨大动力。而且——更重要的是——基于多层级的

地方分权和竞争的产业政策，乃是中国产业政策的一大关键，也是中国产业政策区别于日本产业政策的一个重要特征。先讲地方产业政策，再讲中央产业政策，有利于读者在一开始就对这一重大特征留下深刻的印象。

把不同层级地方政府的产业政策特征介绍完成以后，我们这才详细回顾了中央政府产业政策的发展历史，然后更深入梳理了几个有代表性的产业，包括钢铁、电信、汽车产业的产业政策。最后以文化产业为案例，把从中央制定宏观政策，省一级负责出台实施细则，市县区、产业园区和镇村等不同层级负责具体落实的这个脉络从上到下再梳理了一遍。通过这样的梳理，可以让读者对中国产业政策的制定从宏观到微观都有一个清醒的认识。

在把实践过程讲完以后，我们在下篇才回到理论性和概念性的层面来对产业政策加以研究，包括相关理论综述、产业政策工具、产业服务平台和产业发展的空间载体等等，而有关国际案例的介绍则被放到了最后的附录。

以上就是本书编写的基本逻辑，它可以使得非专业读者也能较快理解中国产业政策的一些基本特征。对于产业政策的专业研究者而言，也可以把它当做一本入门读物，在深入研究具体问题之前，首先对中国产业政策有一个较为全面系统的把握，为日后更具体更深入的研究打下良好的基础。

本书主要编写者包括：

李晓鹏、张国彪、李伟溪、谢剑波、许琦、迟文颖、袁洁、何皎皎、李旻珊、王奎、刘亚男。

CONTENTS
目 录

总论 中国产业政策取得的成就与面临的争议

- 一、什么是产业政策? / 3
- 二、大同和丽江: 消灭产业政策的“公路悖论” / 5
- 三、义乌和蠡县: 产业政策效用的一个对比 / 6
- 四、经济资源的细分配置问题 / 11
- 五、家庭作坊击垮了飞利浦灯饰公司 / 13
- 六、“双 11”繁荣背后的中国产业政策 / 16
- 七、产业政策为什么有效? / 21
- 八、中国产业政策的运作机制 / 26
- 九、竞争性的中国地方产业政策与中国经济的四维竞争机制 / 32

上篇 中国产业政策的地方实践

第 1 章 村级产业政策 / 43

- 一、最小的产业政策单元——村集体的产业政策 / 43
- 二、华西村 / 44
- 三、永联村 / 52
- 四、西王村 / 61
- 五、小结 / 63

第 2 章 乡镇产业政策 / 65

- 一、“中国锁城”小榄镇 / 66
- 二、“灯饰之都”古镇镇 / 71
- 三、“服装名城”虎门镇 / 76

第3章	县级产业政策：义乌的五轮产业转型	/ 79
	一、对“义乌奇迹”的三大误解	/ 79
	二、义乌历史上的五次战略选择	/ 84
	三、义乌产业政策的启示	/ 88
第4章	市级产业政策：以苏州为例	/ 91
	一、“无工不富与工业立市”的苏州传统	/ 91
	二、“园区亲商理念”与苏州工业园区的建设	/ 92
	三、主导产业优化提升——陈德铭任上的“台风眼”	/ 100
	四、金融危机与政府的“转型牌”	/ 102
	五、从苏州制造到苏州创造	/ 104
	六、苏州产业政策：不断转型提升的接力棒	/ 106
第5章	市级产业政策：以深圳为例	/ 107
	一、初创的辉煌	/ 107
	二、从“深圳抛弃论”到四个“难以为继”	/ 108
	三、树立明确航标——创新战略	/ 110
	四、创新战略：各项工作体现、服务、促进自主创新	/ 112
	五、以创新为先导的自主创新战略	/ 117
	六、以大胆的制度创新找回“特区”魄力	/ 122
第6章	省级行政区产业政策：以湖北为例	/ 125
	一、体制转轨时期的产业政策（1979 ~ 1991年）	/ 125
	二、市场经济体制初步确立时期（1992 ~ 2001年）	/ 128
	三、金融危机前的产业政策（2002 ~ 2007年）	/ 132
	四、金融危机至今的产业政策（2008年至今）	/ 134
	五、小结	/ 137

中篇 中国产业政策的发展历程与行业实践

- 第7章 中央层面产业政策发展历程 / 141
- 一、1978 ~ 1985年：国民经济调整和产业均衡发展阶段 / 141
 - 二、1986 ~ 1998年：以直接干预为主的产业政策成型期 / 144
 - 三、1998 ~ 2008年：从直接干预向间接干预过度 / 150
 - 四、2009 ~ 2016年：从间接干预向引导发展转型 / 156
 - 五、小结 / 161
- 第8章 中国的产业政策的行业实践 / 162
- 一、中国钢铁产业政策 / 162
 - 二、中国电信产业政策 / 178
 - 三、中国汽车产业政策 / 196
- 第9章 综合性产业政策实践：以文化产业为例 / 215
- 一、国家层面文化产业政策的发展历程概述 / 216
 - 二、省市层面的文化产业政策 / 221
 - 三、文化产业政策的执行层面——以天津为例 / 224

下篇 中国产业政策的理论框架

- 第10章 产业政策的相关理论综述 / 243
- 一、产业结构理论 / 243
 - 二、产业布局理论 / 255

三、产业与区域开发理论	/ 258
四、产业发展理论	/ 267
五、地方政府竞争与产业政策实施的相关理论	/ 277
第 11 章 产业政策工具	/ 287
一、财政政策工具	/ 287
二、金融政策工具	/ 292
三、土地政策工具	/ 296
四、公共服务政策工具	/ 298
五、人才政策工具	/ 300
六、产业政策工具与特色小镇：成都天府国际基金小镇	/ 304
七、产业政策工具与高新科技园区：厦门软件园	/ 306
第 12 章 产业服务平台	/ 311
一、公共服务平台的理论探讨	/ 311
二、发达国家支持公共服务平台建设的经验与启示	/ 315
三、我国公共服务平台的发展状况	/ 319
四、公共服务平台的发展趋势	/ 331
第 13 章 产业空间载体	/ 333
一、产业空间载体的类别划分	/ 333
二、产业园区的发展历程	/ 337
三、产业园区的管理体制	/ 346
四、产业园区的运营模式	/ 350
五、产业园区的发展模式	/ 351
六、产业园区的政策体系	/ 353

附录篇 世界主要发达国家产业政策

- 第 14 章 日本的产业政策 / 363
- 一、二战前日本产业政策 / 363
 - 二、二战后产业政策 / 366
- 第 15 章 美国的产业政策 / 376
- 一、战前产业政策 / 376
 - 二、两次世界大战期间产业政策 / 379
 - 三、战后产业政策 / 382
- 第 16 章 欧盟的产业政策 / 389
- 一、欧盟产业政策发展三阶段 / 389
 - 二、欧盟产业政策的主要内容 / 391
 - 三、欧盟产业政策案例研究——汽车产业 / 395
- 参考文献 / 402

总论

中国产业政策取得的成就与面临的争议