

重塑中国的 产业政策

理论、比较与实践

黄少卿 江飞涛 白雪洁 潘英丽 主编

林毅夫vs.张维迎产业政策的“世纪之辩”

启示我们要重新思考和定义产业政策

中国过去的产业政策是否改善资源的配置效率，引领经济的发展？

中国未来的产业政策是否需要转型？路在何方？

十余位学界和业界专家激辩

中国产业政策的过去、现在与未来

吴敬琏 陈清泰 魏加宁 王廷惠 白雪洁

胡 琨 黄少卿 黄阳华 贺 俊 江飞涛

李晓萍 孟 辉 宋 磊 孙彦红 胥 莉

杨光普 赵 静

格致出版社



上海人民出版社

中国经济开放论坛

重塑中国的产业政策

——理论、比较与实践

黄少卿 江飞涛 白雪洁 潘英丽 主编

格致出版社
上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

重塑中国的产业政策:理论、比较与实践/黄少卿
等主编. —上海:格致出版社;上海人民出版社,
2020.1

(中国经济开放论坛)

ISBN 978-7-5432-3081-1

I. ①重… II. ①黄… III. ①产业政策-研究-中国
IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 286933 号

责任编辑 钱 敏

装帧设计 路 静

中国经济开放论坛

重塑中国的产业政策:理论、比较与实践

黄少卿 江飞涛 白雪洁 潘英丽 主编

出 版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 上海商务联西印刷有限公司

开 本 890×1240 1/32

印 张 10.75

插 页 4

字 数 241,000

版 次 2020 年 1 月第 1 版

印 次 2020 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-3081-1/F·1271

定 价 65.00 元

序

本书的主题，是近年来学术界讨论——甚至是争论——颇多的一个问题：产业政策。褒之者认为产业政策有效地弥补了市场失灵，有利于一个国家实现幼稚产业的成长和新兴产业的发展；贬之者认为产业政策是政府对市场机制的粗暴干预，扭曲了要素配置，降低了生产率。2016年，林毅夫和张维迎作为这两类观点的代表学者，在北京大学进行了一场公开辩论，然而，此后关于这个问题的争论似乎并没有取得明显共识。

从上世纪80年代以来，当中国政府开始从计划体制向市场体制转型的时候，曾经提出要建立以“政府调节市场、市场引导企业”作为目标模式的经济体制，而产业政策一度被认为是政府调节市场的有效手段。从那时候起，很长时间以来产业政策作为对过去国家计划的替代，在政府配置生产资源、引领经济发展方面发挥了重要作用。而这种作用到底是改善还是妨碍了市场对资源的配置效率？对此，越来越多的学者和研究倾向认为，应该反思中国政府在产业政策上所体现的选择性意愿，并且考虑向功能性方面转型。

考虑到产业政策涉及经济体制的核心：政府和市场的关系，也考虑到自中共十八大以来，提出重启改革、加快完善社会主

义市场经济体制，“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”和“更好地发挥政府的作用”，在此背景下，上海交通大学中国发展研究院于2017年12月召开了以“重塑中国的产业政策”为主题的开放论坛。来自全国各地从事经济学、政治学和经济政策研究的学者在研讨中充分表达了他们对这一重要议题的看法。

从发言中不难看出，绝大部分学者在这个问题上虽然存在认识和研究视角差异，但是也存在非常明显的共识。大家普遍承认，市场和政府是两种有各自优势和不足的资源配置或经济协调机制，不应该把两者对立起来。要提高一国经济的配置效率，首先要充分发挥市场机制的作用；其次，当市场机制存在失灵情况（或者存在市场机制无法顾及的整体协调效应时），政府应该运用产业政策，缓解导致市场失灵的各种限制因素，这既是国际上发达市场经济国家通常的做法，也是中国未来产业政策转型的方向；最后，考虑到政府运作机制同样会出现失灵，以及产业政策的有效性需要和市场、社会条件相联系，因此，提高产业政策有效性，需要完善公共治理和优化政策制定实施机制。

收录到本书中的19篇论文，大部分是作者们在本次会议上报告的文章，少部分是编者为了使得本书的内容更完整、视角更全面、观点代表性更充分而向部分专家另行的约稿。根据文章主题，我们将全部论文分为了四个大专题。

第一个专题为“从政府与市场关系理解产业政策”，包括4篇论文。王廷惠从市场与政府协同互补—超越“二分法”的视角，强调市场与政府并非新古典经济学框架中非此即彼、相互排斥、相互替代的简单关系。市场决定性配置资源具备市场竞

争过程的知识优势和发现功能，政府则具有矫正作为优势和整体协调优势的功能，其有效作为是处于发展劣势的经济体转后发劣势为后发优势的关键，实践展现出二者在产业发展过程的优点叠加、优势协同，从而实现二者在优势动态互补基础上的协作协同。

宋磊认为，产业政策可分为产业结构政策和企业合理化政策，前者即推动特定产业发展的政策，后者即政府在企业层面协助企业改进管理实践的政策，二者分别对应违背市场机制、政策资金规模较大和遵从市场机制、政策资金规模很小的产业政策。竞争政策可分为限制大企业滥用垄断地位的政策和支持中小企业发展的政策。因此，产业政策和竞争政策未必是非此即彼的关系，企业合理化政策实际上兼具产业政策和竞争政策的特征，应该成为中国产业政策的调整方向。

黄少卿和郭洪宇从政府和市场的互补关系角度，强调有效的产业政策应该以增强市场竞争秩序为判断依据，据此他们重新审视了产业政策对于中国经济发展的合理性与必要性，作者尤其强调指出，在互联网技术快速发展的今天，实施反垄断的产业组织政策关系到中国未来能否建立竞争型的市场秩序。

胥莉基于对中国零售支付产业的案例分析指出，该产业具有双边市场特征和网络外部性特征，当线上支付和线下支付的边界越来越模糊，线下支付的价格强监管与线上支付的弱监管，使得线上支付迅速向线下渗透。在中国，对支付行业的监管慢于实际发展速度，容易产生很多风险。因此，如果政府能够推行有效的产业监管政策，就可以和市场机制一起更好地共同推进零售支付产业的发展。

第二个专题为“产业政策制定的程序与实施：国际比较”，

包括 5 篇文章。江飞涛和李晓萍讨论了中国产业政策的制定程序与组织机制。他们认为，中国“条块分割”的行政官僚体系是主导产业政策制定与执行过程的核心，导致当前产业政策制定过程具有封闭性和不透明性，各部门之间存在利益竞争、讨价还价、协调困难等问题，使得中国政策部门制定和延续具有根本缺陷的产业政策。因而，政策程序与组织机制的改革是中国工业管理体制改革的关键。

白雪洁围绕日本产业政策的制定与实施，通过案例分析揭示出，在日本的产业政策发展中，相对于政府，似乎是企业更具主导力量。在众多利益相关方的较量博弈中，产业政策制定主体通产省用诱导性政策手段引导企业，而企业会顺从与自身需求相吻合的产业政策、抵触与企业自主发展意愿相悖的产业政策。塑造公平机制的市场环境的功能性政策比选择性产业政策更重要，实施选择性产业政策需要全面评估产业的组织特征，企业的竞争倾向等，应更加慎重。

赵静专门就中国煤炭产业政策的演化给出了一个精彩剖析，她发现，不同阶段的政策都反映出政府在煤炭部门实施的是非典型的选择性产业政策：挑选出贡献者，以这方式改变煤炭资源分配和干预企业经营活动。煤炭产业各个时期的政策都只为解决当前行业存在的问题，满足国家经济与产业发展的需求，但是产业治理本身却始终缺乏全方位的问题梳理和长远的发展规划。

孙彦红详细介绍了欧盟产业政策的发展历程与新动向：欧盟产业政策于 1990 年正式启动，它既是欧盟层面的指导性方针，又是对成员国产业政策的补充，以保持和提升欧盟工业竞争力为目标，以市场导向为基本理念，大致形成了一个横向政策与部门

政策有机结合的整体实施框架。近年来，欧盟委员会提出“再工业化”战略，制定了一套包含鼓励新技术研发与创新、改善市场条件、增加融资机会、培育人力资本与技能转型的“四大支柱”和旨在清洁生产的先进制造技术、关键使能技术等“六大优先领域”的实施框架，使得产业政策的前瞻性更加突出。

黄阳华从美国学派视角讨论了美国的产业政策，他指出，美国学派以“生产效率—内部改善—关税保护”为核心，构建起一个适用于发展中大国快速推进工业化战略的发展思想与战略体系。后危机时代美国制造业复兴计划与美国学派产业政策核心理念一脉相承。研判美国贸易和产业政策应将其放置在后危机时美国制造业复兴计划的整体战略框架下加以分析，以求更为准确地认识美国政策惯例。

第三个主题为“产业政策与竞争政策”，包括4篇文章。吴敬琏认为，很长时间以来，中国实施的选择性产业政策压制了市场竞争机制，当前中国需要通过强化竞争政策来推动中国经济的增长，使市场发挥有效配置资源和共融激励机制的功能，这其中会涉及很多理论问题、政策问题、法律问题和执法问题。中国政府应该要加强反垄断执法和“公平竞争审查”等确保竞争的政策实施。

魏加宁和杨光普同样强调，新时代中国的产业政策必须服从竞争政策，贯彻落实党的十九大有关建设现代化经济体系的战略部署，需要加快确立与现代化经济体系相匹配的政策体系，确立并强化竞争政策的基础性地位，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。其中，适时调整现行产业政策，及时退出那些具有选择性的产业政策，更加强化产业政策的功能性，使产业政策成为促进竞争、提升市场功能的辅助手段，

营造公平的市场竞争环境。

胡琨以德国为例，专门讨论了欧盟国家产业政策与竞争政策的关系。德国经济政策强调对“竞争秩序”的维护，政府只在市场失灵导致竞争受限时或竞争秩序受到威胁时实施必要的产业结构政策和地区结构政策。在欧洲一体化进程中，竞争政策权限被收归欧盟层面，其根本出发点是提高欧盟经济竞争力与改善欧盟民众的共同福祉。欧盟委员会为此建立有完备的国家援助控制机制，以落实产业政策的公平竞争审查。近年来，德国以工业4.0和《国家工业战略2030》等为代表的以促进技术创新和专业劳动力形成为重点的功能型产业政策比重不断增大。

黄少卿就产业政策何以增强市场竞争，提出了讨论产业政策问题的“三只手”理论框架：基于“看不见的手”，产业政策没有必要；基于信息范式的“扶持之手”，引入功能性产业政策，让政府发挥一些功能是必要的；主张“掠夺之手”的公共选择理论，则强调官员追求私利的动机会导致产业政策难以奏效。进而，根据对中国三个产业政策的实证评估，他强调，为了让产业政策有效果，必须在用对“扶持之手”的同时管住“掠夺之手”。

第四个专题为“中国的产业政策：反思与前瞻”，包括6篇文章。吴敬琏特别强调，中国的产业政策不是存废问题，而是转型问题。中国在20世纪80年代从日本引进的是选择性产业政策。因政府行政机关并没能力预先知道何种产业结构和产业组织最优，且该政策与市场化改革相矛盾，因此必须对产业政策进行转型。要打破重重阻力和障碍，改变长期实行选择性产业所形成的思维定式和体制惰性需要进行艰苦的努力，是不可能轻易取得成功的。政府各部门的工作必须谨守党的十八届三

中全会《关于全面深化改革若干问题的决定》指出的方向，做到有所为、有所不为。

李晓萍和江飞涛的文章梳理了中国产业政策的类型、主要任务与层级，对主要政策工具进行了介绍，进一步剖析了中国产业政策的特征及其带来的政策效果。他们发现，中国目前实施的具有强烈的干预市场与限制竞争特征的产业政策模式，带来了一系列不良的政策效应，降低了整体经济体系的活力，这种产业政策模式亟待调整。

陈清泰认为，中国在改革初期形成了具有中国特点的“强干预型产业政策”，保留了某些所有制歧视的内涵，肩负着培育大型企业的责任，被一些地方当作推进本地发展和地方保护的工具体。总体上看，在我国经济发展追赶的前期，产业政策的实施得大于失；经济发展追赶的中后期，产业政策的实施失大于得。转型的原则就是发挥市场的“决定性作用”，即把竞争政策放到基础地位；“更好发挥政府作用”，就是在市场失灵的领域政府进行有效的弥补。

贺俊讨论了结构性产业政策的有效性，认为这取决于它是否符合新兴产业的技术经济范式要求和一国特定的产业发展环境。目前我国出台的各类针对新兴产业的产业政策并未达到这样的要求：产业政策优先领域的选择主体权威性和广泛性不够，选择程序缺乏广泛争论和讨论；政策资源配置指向主要是产业、产品或建设项目而非产业或领域的技术研发环节；具体的政策工具设计不合理。

江飞涛剖析了中国产能管制政策中的公平竞争问题，地方政府通过各种优惠政策扶持和保护本地企业、过度扶持特定产业的产业政策、“扶大限小”的产业政策等导致不公平竞争的政

策与体制机制，是我国产能过剩问题较为严重最为主要的原因。而在产能过剩治理政策中，作为主要政策措施的产能及产能投资规制政策，却与竞争政策存在较为严重的冲突，同时也带来了许多不良的政策效应。我国应调整产能过剩治理政策的总体取向，以公平竞争及优胜劣汰机制为核心，构建化解过剩产能的长效机制。

孟辉基于 79 家光电企业上市公司 2009—2014 年的生产要素和创新要素投入产出数据，应用改进后的 H&K 模型，测度了新兴产业的要素及创新资源配置效率，并对新兴产业政策效果进行评估分析，发现产业政策的扶持产生了较为严重的要素与创新资源错配现象。政府补助有可能改善光电产业要素资源错配情况，但依赖于政策的制定与实施。提高竞争性、扩大政策覆盖范围、丰富政策实施手段有利于提高产业政策的有效性，而单纯的政府财政补贴会导致产业政策效果不佳。

对于中国产业政策的调整，正如吴敬琏教授所说的，改变长期实行选择性产业所形成的思维定式和体制惰性，需要进行艰苦的努力，是不可能轻易取得成功的。政府各部门的工作必须谨守十八届三中全会《关于全面深化改革若干问题的决定》指出的方向，做到有所为、有所不为。四位编者希望，这本文集能够为关注产业政策研究和关心中国经济改革的学界朋友，提供有益的参考。

黄少卿 江飞涛 白雪洁 潘英丽

2019 年 10 月 28 日

作者简介

- 吴敬琏 著名经济学家，国务院发展研究中心研究员
- 陈清泰 国务院发展研究中心原党组书记、清华大学公共管理学院原院长
- 魏加宁 国务院发展研究中心宏观经济研究部研究员
- 王廷惠 广东财经大学副校长、教授
- 白雪洁 南开大学经济与社会发展研究院副院长、教授
- 胡 琨 中国社会科学院欧洲研究所科技政策研究室副主任、副教授
- 黄少卿 上海交通大学安泰经济与管理学院副教授
- 黄阳华 中国社会科学院办公厅研究室副研究员
- 贺 俊 中国社会科学院工业经济研究所研究员
- 江飞涛 中国社会科学院工业经济研究所工业运行研究室副主任、副研究员
- 李晓萍 中南大学商学院副教授
- 孟 辉 山西财经大学讲师
- 宋 磊 北京大学政府管理学院副教授
- 孙彦红 中国社会科学院欧洲研究所科技政策研究室副主任、副教授

胥 莉 上海交通大学安泰经济与管理学院副教授

杨光普 国务院发展研究中心宏观经济研究部副研究员

赵 静 清华大学公共管理学院副教授

目 录

第一篇 从政府与市场关系理解产业政策 | 001

第 1 章 产业政策供给方式 :市场与政府协同互补

——超越“二分法”的视角 | 003

第 2 章 企业合理化政策 :中国产业政策的调整方向 | 021

第 3 章 产业政策的目标 :增强市场竞争秩序

——基于政府—市场关系视角 | 035

第 4 章 平台经济发展与政府监管

——以支付平台为例 | 051

第二篇 产业政策制定的程序与实施 :国际比较 | 071

第 5 章 中国产业政策的制定程序与组织机制 | 073

第 6 章 日本产业政策的制定与实施 :案例与启示 | 090

第 7 章 政策过程视角下的中国煤炭产业政策演化 | 110

第 8 章 欧盟产业政策 :发展历程与新动向 | 122

第 9 章 从美国学派看后全球金融危机时代的美国产业政策 | 147

第三篇 产业政策与竞争政策 | 173

第 10 章 强化竞争政策 ,推动经济增长 | 175

第 11 章 新时代的产业政策必须服从竞争政策 | 178

第 12 章 欧盟国家产业政策与竞争政策的关系 :以德国为例 | 193

第 13 章 产业政策何以增强市场竞争 :针对中国的政策评估 | 212

第四篇 中国的产业政策 :反思与前瞻 | 223

第 14 章 中国的产业政策 :不是存废 ,而是转型 | 225

第 15 章 当前中国的产业政策 | 246

第 16 章 对中国产业政策的反思与改革 | 266

第 17 章 新经济与结构性产业政策的合理性和定位 | 275

第 18 章 中国产能管制政策中的公平竞争问题 | 284

第 19 章 资源配置效率视角下中国新兴产业政策效应评价 | 301

第一篇

从政府与市场关系理解产业政策

