

多维视域下发展中国家产业政策研究

王颜红◎著

吉林人民出版社

多维视域下 发展中国家产业政策研究

王颜红 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

多维视域下发展中国家产业政策研究 / 王颜红著
— 长春 : 吉林人民出版社, 2019. 11
ISBN 978-7-206-16504-7

I. ①多… II. ①王… III. ①发展中国家—产业政策—研究 IV. ①F112.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 244005 号

多维视域下发展中国家产业政策研究

DUOWEI SHIYU XIA FAZHANZHONG GUOJIA CHANYE ZHENGCE YANJIU

著 者: 王颜红

责任编辑: 崔 晓 封面设计: 李学亮

吉林人民出版社出版 发行 (长春市人民大街 7548 号 邮政编码: 130022)

印 刷: 长春市昌信电脑图文制作有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

印 张: 9.5 字 数: 180 千字

标准书号: ISBN 978-7-206-16504-7

版 次: 2019 年 11 月第 1 版 印 次: 2019 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社联系调换。



前言



在传统的经济理论中，产业政策往往被视为与古典经济理论所倡导的自由市场机制相悖的经济调节手段。本书通过对早期的产业政策进行研究，指出这些产业政策手段往往具有明显的挑选赢家的色彩，政府的产业政策手段通常会对不同市场主体的福利水平造成明显的差异，其政策手段也更多表现为一些直接管制的措施。在对外方面，应用产业政策手段的国家往往会对本国的国内市场实施严密的保护，限制外国商品的进口与外国资本的投资。这些就构成了本书所分析的传统产业政策的范畴。

随着经济全球化的发展，保护性色彩更浓的直接管制措施已经不再适用，这也引起了现代产业政策理论的一些剧烈变化。目前我们所观测到的产业政策已经脱离了传统产业政策的范畴，而表现为一种现代产业政策机制，它更多地涉及政府职能界定、创新与能力建设，以及如何利用产业政策有效提升一国的国际竞争力等方面。

传统产业政策由于强调政府对于经济的直接管制，往往容易导致政府失灵，因此会影响经济运行的效率；而经济自由主义夸大市场功能，忽视政府作用的选择，又会导致市场失灵，影响经济的协调发展。现代产业政策则突破了两者的研究框架，通过引入竞争性产业政策，提倡对政府职能重新界定，认清哪些职能应由政府通过产业政策手段来负责，哪些职能又应由市场来调节，以有效地提升产业政策的运行效率，由此优化了现代产业政策体系，提升了其政策效率。

传统产业政策更多地关注于生产要素的配置问题，然而，随着创新在现代经济中作用的提升，科学技术、知识等无形资本已经取代传统的生产要素禀赋，成为决定一国经济发展的核心因素。以往强调大规模投入和大规模生产的粗放式经济发展模式不再适应当前的经济发展的需要，发展国家创新体系已经成为世界各国的共同选择。现代产业政策更加强调通过有效的创新能力建设，打造供需双向式的、以创新为核心的产业政策体系，强化区域经济协调发展，推动创新成果的产生与扩散，

加强对于国外创新成果的吸收与消化。

随着 WTO 在现代经济中的作用的日益凸现，每一个国家都被紧密地纳入全球分工价值链中，传统产业政策所倡导的以贸易保护为基本特征的政策选择已经受到 WTO、双边和多边贸易协议的限制，而无法再得以应用。在现代产业政策体系中，发展中国家更应该以提升本国产业的国际竞争力为根本目标，在 WTO 等国际协议的框架范围内，合理运用赋予发展中国家的各种例外条款，有效保护本国弱小的民族产业，提升本国在全球分工价值链中的地位，促进本国经济发展。

作为东亚地区最大的发展中国家，中国却并没有被纳入传统的东亚模式。改革开放以来，中国保持了长达 40 多年的经济高速增长。“北京共识”把创新作为解释中国经济奇迹的根本原因，这在很大程度上说明了中国政府运用产业政策手段，促进创新能力发展，推动全社会的创新浪潮的努力，对于打造中国经济奇迹的重要作用。改革促进了中国的政府管理机制的优化，传统计划经济下行政力量对于经济过多的直接干预，逐渐被市场经济体制所取代，政府职能得到了科学合理的重新界定。对外开放又加强了中国与世界其他国家与地区的经济往来，出口与海外投资已经成为推动中国经济发展的重要力量。随着改革开放的进一步推进，在打造创新型国家的产业政策引导下，中国的经济发展仍然处于快速、稳定发展的健康状态之中。

本书结合现代产业政策理论，对比二战后最为重要的 3 种发展中国家的产业政策的选择模式进行研究，尽管我们很难简单地评价什么样的产业政策更适合于某一个国家，更难以针对所有发展中国家确定一种最优的产业政策的样板，但是在现代发展中国家的产业政策选择中，推行竞争性产业政策，优化政府职能，培育高效、合理的市场机制；加强能力建设，鼓励科技创新，提升本土创新能力；在 WTO 框架中，合理运用保护主义策略，培育国际竞争力，始终是各国必须加以关注的重要内容。

中共淄博市委党校 王颜红
2019 年 10 月



目 录



第一章 导 论	1
第一节 研究背景与研究意义	1
第二节 国内外研究现状	7
第三节 研究思路	13
第二章 产业政策理论	18
第一节 引言	18
第二节 重商主义干预思想和古典经济思想	19
第三节 现代产业政策理论	21
第四节 李斯特与产业政策理论	26
第三章 二战后发展中国家的经济发展	33
第一节 李斯特与产业政策理论体系	33
第二节 东亚模式	34
第三节 拉美模式	42
第四节 中国模式	51

第四章 市场失灵与政府职能	60
第一节 引言	60
第二节 从市场失灵到政府失灵	61
第三节 政府在现代产业政策体系中的职能	66
第四节 发展中国家对政府职能的认识	72
第五章 以创新为核心的产业政策发展反思	79
第一节 引言	79
第二节 创新与现代经济发展	80
第三节 现代能力建设	88
第四节 发展中国家能力建设	96
第六章 发展中国家经济自由与保护	104
第一节 引言	104
第二节 经济保护思想	105
第三节 现代产业政策与国际竞争力	108
第四节 自由贸易与贸易保护	114
第七章 发展中国家产业政策反思与选择	123
第一节 引言	123
第二节 发展中国家产业政策反思	124
第三节 发展中国家产业政策选择	135
参考文献	143

第一章 导 论

第一节 研究背景与研究意义

一、研究背景

在传统经济理论中，产业政策被视为政府出于一定的政策目标，用于干预国民经济的一种重要手段。在产生之初，它就被视为与古典经济理论所倡导的自由市场机制相悖的一种宏观经济调节手段，而与主流的新古典经济理论对立起来，备受争议。在国际经济领域，产业政策从其诞生之日起，就被视为政府运用各种保护主义的政策手段，对于本国市场、本国产业的一种保护，也是与新古典主义贸易思想中的绝对成本理论与比较优势理论相悖的一种经济思想。在长期的经济发展中，伴随着以美国与德国为代表的国家，通过有效的产业政策实现了经济的腾飞，产业政策理论逐渐被纳入现代宏观经济管理，以及发展经济学、产业经济学的研究范畴之内。

产业政策从其诞生之初，就被视为与斯密（Adam Smith）所倡导的古典经济思想相对立的经济思想，而深受在经济发展中长期处于领先地位的英法等国的经济学家的攻击。然而，它却广受经济落后的发展中国家的青睐，成为众多发展中国家经济发展乃至实现对发达国家的经济赶超的必然选择。

产业政策真正引起世界各国的关注，则得益于二战后发展中国家对产业政策手段的广泛运用。二战后的日本以及东亚、东南亚地区国家，普遍利用产业政策手段，推行强有力的政府干预，实现了经济的腾飞，并一度成为世界经济发展的楷模，这也是成为我们所熟知的“东亚模式”的由来。

与此同时，拉美各国同样在本国的经济运行中大量使用产业政策手段，只是由于政策选择策略的差异不同于东亚的出口导向型政策策略。拉美国家应用了政府管制色彩更重、相对也更封闭的进口替代型政策策略，这也构成了后来学术界所说的“拉美模式”。拉美模式固然在二战后早期成功地促进了拉美各

国的经济发展,然而由于其经济在“官僚威权主义”思想指导下所表现出来的更为强烈的政府干预色彩,更为浓厚的保护主义思想,以及对于世界市场、国际资本的高度依赖,拉美经济在二十世纪八九十年代相继陷入严峻的债务危机与经济危机。与这些危机所伴生的则是经济的二元化与城乡间贫富分化的加剧,这也给这些国家带来了极为严重的社会问题。

二十世纪八九十年代拉美国家的经济危机与 1997 年席卷东亚地区的金融风暴,相继暴露了传统的产业政策手段在政策制定过程中所产生的腐败及效率低下等问题。与此同时,在国际货币基金组织与世界银行的支持下,一些新自由主义经济学家针对陷入危机的拉美国家,以及转型经济国家提出了一系列经济自由化改革方案,这也就是著名的“华盛顿共识”。然而事实证明,“华盛顿共识”并没能挽救深陷危机的拉美经济,产业政策手段也没有在包括发展中国家在内的世界各国的经济运行中彻底消失。1998 年,斯蒂格里茨(Stiglitz)提出的“后华盛顿共识”,重新承认了政府在经济发展中的作用,这也在一定程度上为产业政策手段在现代经济作用中的复苏提供了新的理论指导。

2007 年,次贷危机爆发后,以美国与西欧为代表的各国政府相继采取了一系列的救市政策,对于深陷危机泥潭之中的金融业与汽车产业进行注资,以期挽救它们陷入的危机,而这些救市手段也明显地表现为利用产业政策手段,实现对于现代宏观经济的调节作用。与这些发达国家的选择相仿,在危急关头,产业政策在当代发展中国家经济管理之中的地位也有了明显的提升,世界似乎又重新回归到产业政策主导阶段。

如果仔细反思拉美模式、东亚模式,以及在东亚经济发展中表现更为突出的中国模式的深刻内涵,我们可以发现,产业政策在这些典型的发展中国家的经济发展模式中都具有非常重要的地位。21 世纪以来,在当前的众多发展中国家,无论在东亚各国,还是拉美各国,或者是在中国当前的经济发展中,现代产业政策的作用仍然得到了极大的凸显。然而如果对这些产业政策进行深入的研究,我们会发现由其所表现的现代发展中国家的经济发展策略既不同于“华盛顿共识”所倡导的经济自由主义思想,也不同于传统的产业政策思想的强烈的政府干预的思想,与传统产业政策理论相比,现代产业政策思想已经发生了剧烈的变化。

与传统的以挑选赢家、直接干预、严密保护为基本特征的产业政策选择不同,在现代的发展中国家的产业政策体系中,创新与能力建设正逐渐成为各国产业政策选择的核心内容,而通过产业政策手段增强本国在国际市场的国际竞争力,则成为它们产业政策选择的主导思想。在这一背景下,通过一种动态的研究,在长期的历史演进的过程中,深入地分析“东亚模式”“拉美模式”和

“中国模式”的产生、发展、形成的全过程，并对它们做出一个动态的、客观的再评价，在此基础上，为众多发展中国家的产业政策的制定提供一些新的思路，已经成为现代理论经济学的一个重要的研究课题。

二、研究意义

按照一般的观点，产业政策其实就是一国政府为实现特定的经济、社会目标，对社会经济活动进行管理与规制的政策和措施的总和，其实质是政府对产业活动的一种干预，即政府通过对特定产业或者特定企业所推行的一系列的政策、措施，影响社会资源在产业间和产业内的配置，并使资源配置向不同于市场机制引导下的配置方向变动。产业政策作为一个国家解决经济、社会问题的综合性政策，是政府宏观调控的重要手段，也是政府在现代市场经济中发挥作用的重要方式。

在产业政策诞生之后很长一段时期内，它的特点往往表现在挑选赢家、严密保护和直接干预 3 个方面。在执行产业政策的过程中，政府往往出于一定的政策目标考虑，针对特定的产业乃至特定企业提供一定的政策支持，政策作用对象的选择具有明显的主观性；在对外贸易方面，为了改善国际收支，政府也往往会制定进口替代或出口导向战略，通过选择征收高额关税，以及推行非关税政策对本国市场实施严密的保护，以影响本国的进出口水平；在政策手段选择方面，早期的政府更多地通过数量限制、许可证、直接补贴等直接管制方式来实现自身的目标，这其实就构成了本书所分析的传统产业政策体系。尽管它在很长一段时期内成功地帮助一些落后国家实现了经济的腾飞，然而到 20 世纪末期，伴随着拉美债务危机与东南亚金融危机的出现，它也不得不直面越来越多的质疑。

传统产业政策面临危机是其自身运行机制的内在特点所决定的。在现代市场经济中，市场机制的运行极为复杂，需要不同行为主体之间大量的信息沟通与反馈。由于信息不完全，政府通常难以获得资源配置所需要的所有信息，难以达到资源的最优配置效率，因此“兰格模式”所倡导的由政府集中经济决策，通过模拟市场机制的运行来配置资源的计划经济管理体制，存在着自身所难以解决的内在问题，这就决定了计划经济体制的低效性。另一方面，即使政府有能力获得完全的信息，但是现有的政府机构的委托代理机制也是没有办法保障其代理人能够尽其最大努力去实现公共利益的。在这过程之中反而会形成大量的寻租行为，最终扭曲政府政策干预行为的初始目的，这必然就影响了政府主导之下的产业政策手段的最终效果。

早期的产业政策固然帮助一些经济落后的国家奠定了工业发展的基础，包

括早期的美国与日本在内的很多国家都是通过选择产业政策手段实现了经济的腾飞，然而，对于更多的发展中国家来说，由于在产业政策的执行过程中，赋予了政府及其代理机构过大的权力，往往会对于相关的产业或企业造成较为明显的经济福利的差异，如果不能形成一整套完善的政府监管机制以及法律体系，通常会形成普遍的寻租，以及政府工作效率低下等政府失灵现象。二十世纪八九十年代拉美经济之所以深陷经济危机与债务危机之中而不能自拔，很大程度上就由于在此之前，拉美国家在进口替代战略指导下，过多地滥用产业政策，过多地推行政府干预。这也成为新自由主义攻击传统产业政策的依据，传统意义的产业政策由此遭遇了广泛的怀疑，这也直接导致了“华盛顿共识”的产生。

为了解决产业政策的运行对于市场机制的扭曲，以及产权制度对于社会效率的制约，古典学派等经济自由者提出，市场机制的自发运行是能够保证效率的，政府的政策干预只会扭曲市场机制的运行，从而降低效率。因此，政府只需要为市场机制的运行提供必要的公共产品，如保障产权和合同执行的法律体系；健全的货币制度与开放的贸易体制；教育、医疗和公共设施等，以保障其健康运行。这就解释了以“稳定性、私有化、自由化”为基本标志的“华盛顿共识”，以及关注制度因素的“后华盛顿共识”的产生原因。

在笔者看来，从某种程度上来说，“华盛顿共识”已经宣告了传统产业政策的终结，我们目前所观测到世界各国政府的产业政策手段，已经无法再纳入传统产业政策的范畴，当今世界已经开始进入了现代产业政策时期。对近年以来西方经济学家对于现代产业政策的研究，以及现代经济中世界各国特别是众多发展中国家运用产业政策的实践进行深入分析，我们可以察觉现代产业政策在内涵与形式上与传统的产业政策表现出很多明显的差异。

在现代产业政策体系中，传统产业政策所习惯运用的各种政府直接干预的政策手段，逐渐让位于利用政府对于宏观经济决策的把握，通过一些间接的引导性的政策机制，充分发挥市场机制的作用，把政府宏观政策决策与市场调节机制有机地结合起来，在克服市场机制的自发性和无序性的基础上，尽量减少政府政策对于市场行为与价格信号的扭曲，从而最大限度地提升社会经济的运行效率。这也就引起了关注健全市场功能的竞争性产业政策理论的产生与发展，从而摆脱了传统产业政策对于微观经济主体过于严格的管制所造成的效率浪费，形成了具有鲜明时代特征的现代产业政策理论。

经济全球化的发展同样导致了以贸易保护为核心内容的传统产业政策的终结。二战后布雷顿森林体系与关贸总协定的建立，推动了全球经济的一体化的进程。即使以日本、东亚、拉美等国为代表的很多国家仍然通过一系列

的产业政策手段针对本国产品的出口、外国产品的进口、跨国公司在本国的直接投资、本国资本项目的开放等方面设置了种种限制,从而通过一定的贸易保护实现本国经济的发展。特别是在次贷危机发生后,我们明显可以看到,欧美各国为了转嫁危机,在 WTO 框架下,大量运用各种反倾销与反补贴等保护性贸易政策,对本国市场实行了更为严密的保护。

然而,在以信息技术为标志的现代科学技术进步的推动下,随着全球经济相互融合的加速,全球商品市场、资本市场相互交融,越来越紧密地联系在一起。而欧盟、东盟等区域性经济合作组织的产生,在推动区域协作发展的基础上,撤除了各国在贸易与投资方面所设置的约束。“地球村”的实现,更标志着传统的以保护贸易为核心的产业政策理论面临着新的挑战。即使是在次贷危机的影响下,保护主义在全球经济中重新抬头的今天,我们也看到,没有一个国家会选择像传统产业政策时期那样明目张胆运用直接的贸易保护手段。

现代的国际贸易发展已经摆脱了单纯以要素禀赋为标准的传统理论的束缚,从而转向考虑不同国家在新的全球价值链中的地位与作用。从这方面来说,现代产业政策理论逐渐克服了在比较优势理论指导下的传统静态思维模式,而着眼于通过有效的产业政策,促进特定产业的升级,实现特定企业面对国际竞争的动态调整,从而创造动态竞争优势,实现现有的产业结构的调整,提升本国在全球价值链中的地位。

在对于二战后的发展中国家的经济发展模式的研究中,对“东亚模式”与“拉美模式”的评价一直充满争议,在 20 世纪 80 年代拉美国家经济陷入困境之前,东亚模式与拉美模式分别被视为二战后发展中国家经济发展的两条不同道路而备受关注。二十世纪八九十年代,拉美诸国先后陷入经济危机与债务危机的泥潭而不能自拔时,拉美模式受到了广泛的批评。随着日本经济复苏,以及“亚洲四小龙”的兴起,东亚模式一度被世界银行视为发展中国家经济发展的典范而向全球推广。就在东亚模式盛极一时之际,克鲁格曼(Paul Krugman)最早对东亚模式提出了质疑,而随后的东南亚金融危机则验证了他的观点。因此,21 世纪以来,对于东亚模式以及拉美模式的批评更多于赞扬。如何对东亚模式、拉美模式甚至二战后整体的发展中国家经济发展模式进行一个动态的、客观的评价,则成为困扰很多学者的问题。值得关注的是,无论东亚模式、拉美模式,还是在促进经济发展方面更为成功的中国模式,其中最为突出的特点就在于这些国家大量运用产业政策手段对于本国的经济实施强有力的干预,这也为我们研究现代产业政策理论与实践的发展提供了很多宝贵的素材。

近些年来,产业政策理论取得了很多极为重要的进展,对比传统的产业政策手段,我们可以发现当前各国所运用的现代产业政策手段表现出更多的新特

征。伴随着以信息技术、生物技术为代表的新经济的兴起,创新与知识在现代经济中的地位日益提升,知识、人力资本、组织资本和社会资本等无形资本对于经济的贡献度已经超过了以劳动力与资本投入为标准的传统资源禀赋的贡献度。伴随着经济全球化的发展,每个国家都在全球价值链中扮演着自己的角色。这也使得很多发展中国家在推行产业政策手段的同时,必然会把关注的目光转向创新发展、能力建设以及国际竞争力的提升。

值得关注的是,尽管对于创新在现代产业政策之中的强调,以及以动态的视角分析一个国家的产业结构的调整已经得到广泛的认可,然而,一些西方经济学家倡导发展中国家在产业政策选择中也必须像发达国家一样,突出强调市场作用的竞争性产业政策,甚至完全放弃对本国市场的保护的思想对于现代发展中国家是否实用,却存在着广泛的争议。因此,对于东亚模式与拉美模式中,政府对于本国经济的严密保护与直接调控的正当性进行分析,以及在现代产业政策理论体系框架内,发展中国家是否应该放弃利用产业政策来保护本国市场,它们又应该采取什么样的产业政策手段融入全球价值链,已经成为现代西方经济理论的一个热点问题。

在笔者看来,“华盛顿共识”的失败,在很大程度上其实已经揭示了在发展中国家保留一些保护性贸易政策的合理性。而 WTO 针对发展中国家的一些例外条款,更为发展中国家实施这些保护性的产业政策提供了足够的政策空间。然而,发展中国家如何才能够克服传统的政府产业政策规制中的低效性,怎样实现政府管制与市场机制的均衡,如何最大限度地提升本国的创新能力,什么样的保护贸易政策才能够最有效地提高本国的国际竞争力,都有待进一步的研究。

在这一背景之下,本书选择在现代产业政策理论体系之内,重新反思拉美各国与东亚各国的产业政策选择,在分析其政策演进的基础之上,通过引入创新经济学以及国际经济学的一些新进展,探索这几种发展中国家的产业政策选择的动态演进的发展规律,对其做出一个相对客观的再评价,也就显得极为重要了。

第二节 国内外研究现状

一、产业政策的新理论

自斯密开始，众多古典主义经济学家就一直推崇市场机制的功能，认为市场机制可以自发地实现资源的最优配置。因此，政府要做的事只是制定规则，保证市场秩序的正常运行则可，政府只需要充当国民经济的“守夜人”，而根本没有必要通过制定产业政策而对国民经济施加影响。

从一般意义上讲，反对产业政策、主张经济自由化的观点主要包括：

首先，一个中央集权的经济体分配社会资源的过程相对复杂，需要太多的信息以处理社会经济事务。政府很难代替市场运行所必需的各个分散的信息过程，而市场机制自发地运行却能够获得充足的信息。其次，由于政府通常是通过代理人从事相关决策行为，其委托代理关系往往会缺乏足够的刺激，那么即使政府能够获得充足的信息，也没有足够的激励机制来保证其代理人能够尽其最大努力去实现公共利益最大化。第三，新古典主义假定市场功能，推崇最小政府，认为市场能够通过众多独立的决策行为自己组织运行。市场机制的自发运行能够保证效率，政府的政策干预只会扭曲市场机制的运行，从而降低效率。第四，一些学者则通过实证研究，对产业政策在现代经济中的作用表示了怀疑。

总之，反对产业政策的学者一般都认为，新自由主义方法是对于所有国家最好的战略，无论在什么情况下都应该采取自由化，通过自由市场分配资源，获得它们的自然比较优势，达成最优的动态优势，实现可达到的最为稳定的增长。政府的干预无法像市场那样高效地促进发展，或者增加福利。在这种体系下，政府唯一合法的角色就在于提供一个稳定的宏观经济和明确的规则，对于国外产品与要素实施完全的开放，保证私人企业的领导地位，提供诸如基本的人力资本、公共设施等公共产品。这些在自由主义者看来，产业政策只会扭曲市场的调节资源配置时的运营机制，影响其效率，对于社会总体的福利水平产生负面影响，因而是缺乏效力的。一些经济自由主义者甚至认为，“最好的产业政策是根本没有产业政策”（Bartlett, Krauss, 1985）。

现代产业政策理论主要从弥补市场失灵（market failure）方面回应这些经济自由主义的批判，他们往往批评新自由主义的理论假设过于理想化，实际经济领域的市场，尤其是发展中国家的市场往往并不是完全的，在这些国家，用

于保证市场更有效运作的制度常常是弱的，甚至是缺失的，因此必须政府利用产业政策来弥补市场失灵。

传统的产业政策理论在解释市场失灵时，往往仅侧重于市场调节机制的不完善以及对市场行为的外部性进行分析。豪斯曼和罗德里克（Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, 2006）对市场失灵进行了全新的解释。他们把市场失灵划分为协调失灵（coordination failures）与信息外溢（information spillovers）两种具体的情况。他们提出正是由于存在这两种市场失灵，市场才无法对资源进行有效的配置，才产生政府运用产业政策的需要。在他们看来，所谓协调失灵是指市场是复杂的，以致市场中每一个人的收益都是取决于市场的其他参与者的行为。如果市场自身的力量不能促使不同参与者的行为协调一致，那么政府就应该执行产业政策，引导市场主体采取某一行为，甚至替代市场以直接执行某种投资行为。信息外溢被定义为在一个社会生产一种新产品过程中的成本结构的确定。比如一个人进行一种创新行为，如果他的行为容易让其他人所模仿，那么一旦创新失败，他将承担所有的成本，而一旦创新取得成功，就会有众多的模仿者出现，从而使得其个人的收益少于社会的收益。正是由于这种私人成本与社会成本的不一致的状态，一个社会的创新行为才难以出现，因此政府必须采取一些官方的行为来限制模仿者的出现或者补贴创新者，使其收入与社会收入相吻合，而这些官方行为在很大程度上就表现为政府所执行的产业政策。从某种意义上讲，一个国家的产业政策最终将促使受保护的产业处于竞争的环境中，以提升该国的整体利益，纠正市场失灵所带来的负的外部效应。

针对这两种市场失灵，他们提出一个市场的运作方式取决于能够支持它的其他市场的存在，每个市场都要求一系列的规则与标准，以明确各自的角色与责任。买卖双方的交易成本取决于不同市场与制度的组织方式，以及它们之间是如何相互作用的。这些功能的组织方式具有较大的可变性和可塑性，它们实际上是以不同方式组织的。在这种情况下，每个市场的发展都具有复杂性，因此政府在这个领域中的角色是高度特别的。市场所需要的两种投入中，那些直接可以在市场上采购到的就应该由市场来调节，而那些无法在市场上购买的，涉及政府制度的投入，则必须由政府来供应。这些市场无法供应的投入，通常由财产权系统、合同的执行系统、良好的商业环境、公共设施、教育等因素构成。在现存的各个不同的市场中，这些要素也同样是高度特别的，彼此深度影响的，这就需要政府通过不同的产业政策来弥补市场失灵的不足，以实现对于此类要素的有效的供应。

史密斯（Smith, 2005）通过系统论的方法，考察了市场失灵所导致的政府干预的基本原理，从而提出了系统失灵的概念。他通过以国家为主体的宏观

层面的系统与以公司或其他组织为主体的微观层面的系统的分析,提出了4种类型的系统性失灵:基础设施失灵、转变失灵、锁定失灵与制度失灵。基础设施失灵往往来自和自然基础或知识基础相关的基础设施的不充分。当企业集团的技术和能力被技术上突然和意料之外的变革所侵扰之时,技术标准之间的转换就会出现转变失灵,从而使公司的适应性反应能力陷入困境。当技术综合体和与之相联系的自然、技术和社会基础占有一定程度的主导地位时,就会产生阻碍可替代技术的采用的锁定失灵。广泛的技术变革没有相宜的制度变革相匹配时,就发生了社会与法律制度方面的制度失灵。系统失灵的产生,会影响各市场主体的创新能力,因此需要政府通过制定一定的创新政策,特别是组建国家创新体系,从而来促进创新。

以协调失灵和信息外溢为基本内容的市场失灵论与系统失灵论,对于产业政策的作用进行了全新的诠释,从理论上驳斥了新自由主义对于产业政策理论的批评,同时也确立了产业政策在现代经济中的重要地位。

二、现代产业政策视角下的发展中国家产业政策

目前,国际理论经济学界对于现代产业政策视角下发展中国家的产业政策的选择的研究主要集中于对东亚各国、拉美国家、中国,以及以南非为代表的非洲国家的产业政策的应用的研究。

二战后日本推行产业政策的成功,为众多发展中国家提供了发展的样板,东亚、东南亚、拉美、非洲各地的众多发展中国家纷纷效仿日本,根据自身的具体情况推行了产业政策。拉尔、卡尔平斯基、张夏准等人深入地研究了东亚高增长国家推行产业政策的成功经验。朱里安(Elisa Giuliani)、梅罗(Albert Melo)、豪斯曼、罗德里克则分别针对拉美国家利用产业政策的经验与教训展开了分析。由于代表经济自由主义的“华盛顿共识”的推行并没能解救处于危机中的发展中国家,尤其是拉美诸国与转型经济国家,近10年来,很多学者开始反思产业政策理论,重归利用产业政策引导经济发展之路。

创新在现代产业政策体系中的地位的提升体现在国家创新体系理论的提出。国家创新体系的概念最早由英国经济学家弗里曼(Christopher Freeman, 1987)提出,他通过总结二战后日本经济快速增长的经验,提出政府和创新体系中扮演着十分重要的角色,通过政府的政策主导,可以充分发挥各创新主体的能力,推动技术创新、组织创新、制度创新,从而可以加速一国的经济增长。他把国家创新体系定义为“公私部门的机构组成的网络,它们的活动和相互作用促成、引进、修改和扩散了各种技术”。在他的概念中,国家创新体系的核心在于政府,通过政府来促进市场经济主体的创新能力。在弗里曼看来,在国

家创新体系中，政府的主要职能是配置资源和协调创新，政府通过政策调节和干预加快国家的技术创新的整体速度。在这方面最为典型的例子就是二战后日本政府通过政策保证，形成了整个社会的“官、产、学合作”的科技制度，促进日本经济的腾飞。

理查德·纳尔逊（Nelson，1993）在1993年出版的《国家创新体系》中，分析了美日等国的技术创新的国家制度因素，尽管他强调企业在技术创新中的作用，但是他仍然指出政府可以通过政策保证、技术支持、资金支持促进企业的创新行为。

近些年间，在反驳经济自由主义者对产业政策理论的批判时，一些经济学家采用了实证主义的方法，通过对特定国家与地区的经济发展的历史的实证研究，比较自由主义与产业政策两种发展策略对于同一地区的影响力，而推出产业政策在现代经济中的重要作用。拉尔（1996，1998，2003，2004）、卡尔平斯基（2016）分别对东亚高增长国家的经济发展进行了实证研究，并将其归结于他们推行了成功的产业政策，并试图将其成功经验与拉美、南非等其他发展中国家的经济发展进行对比，设计出以能力建设为核心的现代产业政策。

拉尔（2013）通过对东亚国家的工业化历程的研究，驳斥了经济自由主义反对东亚国家经济发展模式中政府干预作用的体现。他指出，新自由主义的理论基础是：市场是有效的，保证市场运行的制度是存在并有效的。拉尔不相信自由市场能够达成动态竞争力，而更趋向于发挥政府的作用，以实现更有效的干预。他从理论上与经验上，怀疑在东亚国家的工业化成功中，究竟有多大作用是来自于市场力量的推动。他认为不能过于依赖市场而忽视政府的作用。市场力量是强大的，但它也是不完全的，在东亚国家，用于保证市场更有效运作的制度常常是弱的，甚至是缺失的，因此必须利用政府来提升市场产出。

随着“华盛顿共识”无力挽救处于困境中的拉美国家被历史的事实所证实，近年来，众多国外经济学家（Shafaedin，2015；Gallagher，2012；Paus，2004；Rodrik，2001）纷纷批判“华盛顿共识”的自由化改革，指出自由贸易无法保证稳定的发展，而重拾产业政策武器。

阿布加塔斯和鲍斯（Abugattas，Paus，2012）反思“华盛顿共识”无力解决拉美经济困境的现实，指出拉美国家自由化改革对政府收入形成冲击，关税收入大幅减少，对于这个地区的多数国家来说，自由化改革导致的政府收入减少远比贸易自由化造成的福利的增长更大。他们提出，拉美国家由于存在能力方面的缺陷，教育、技术能力、获得贷款和相关公共设施的商业环境等方面都存在相当大的不足，因此必须依赖政府推行以能力为中心的产业政策，增加在公共设施、教育、培训、金融刺激等关键领域的花费，以提升拉美国家经济能