



研究论丛

理解中国产业政策

江飞涛等 / 著

中信出版集团

图书在版编目 (CIP) 数据

理解中国产业政策 / 江飞涛等著. — 北京: 中信出版社, 2021.4
ISBN 978-7-5217-2823-1

I. ①理… II. ①江… III. ①产业政策—研究—中国
IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2021) 第 033017 号

理解中国产业政策

著 者: 江飞涛等

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029)

承 印 者: 天津市仁浩印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印 张: 22.75 字 数: 346千字

版 次: 2021年4月第1版 印 次: 2021年4月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5217-2823-1

定 价: 88.00元

版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题, 本公司负责调换。

服务热线: 400-600-8099

投稿邮箱: author@citicpub.com

作为产业发展与环境治理研究论丛的主编，我首先要说明编撰这套丛书的来龙去脉。这套丛书是清华大学产业发展与环境治理研究中心（Center for Industrial Development and Environmental Governance, CIDEG）的标志性出版物。该中心成立于 2005 年 9 月，得到了日本丰田汽车公司的资金支持。

2005 年在清华大学公共管理学院设立该公共政策研究中心主要是基于以下思考：由于全球化和技术进步，世界变得越来越复杂，很多问题，比如能源、环境、健康等，不光局限在相应的科学领域，还需要其他学科的研究者，比如经济学、政治学、法学以及工程技术等领域的学者，一起参与进来开展跨学科的研究。参加者不应仅仅来自学术圈和学校，也应有政府和企业家。我们需要不同学科学者相互对话的平台，需要研究者与政策制定部门专家对话的平台。而 CIDEG 正好可以发挥这种平台作用。CIDEG 的目标是致力于在中国转型过程中以“制度变革与协调发展”、“资源与能源约束下的可持续发展”和“产业组织、监管及政策”为重点开展研究活动，目的是提高中国公共政策与治理研究水平，促进学术界、产业界、非政府组织及政府部门之间的沟通、学习和协调。

中国的改革开放已经有 40 多年的历程，所取得的成就令世人瞩目，也为全世界的经济增长贡献了力量。但是，前些年中国经济发展也面临着诸多挑战：如资源约束和环境制约；腐败对经济发展

造成的危害；改革滞后的金融服务体系；自主创新能力与科技全球化的矛盾，以及为构建和谐社会所必须面对的来自教育、环境、社会保障和医疗卫生等方面的冲突。这些挑战和冲突正是 CIDEG 开展的重点研究方向。近年来，不同国家出现的逆全球化思潮，中美关系恶化带来的一系列后果，以及 2020 年突如其来的新冠疫情都让人感受到了前瞻性政策研究的重要意义。

过去这些年，CIDEG 专门设立了重大研究项目，邀请相关领域的知名专家和学者担任项目负责人，并提供相对充裕的资金和条件，鼓励研究者对这些问题进行深入细致、独立客观的原创性研究。CIDEG 期望这些研究是本着自由和严谨的学术精神，对当前重大的政策问题和理论问题给出有价值 and 独特视角的回答。

CIDEG 理事会和学术委员会设立联席会议，对重大研究项目的选题和立项进行严格筛选，并认真评议研究成果的理论价值和实践意义。本丛书编委会亦由 CIDEG 理事和学术委员组成。我们会陆续选择适当的重大项目成果编入论丛。为此，我们感谢提供选题的 CIDEG 理事和学术委员，以及入选书籍的作者、评委和编辑们。

目前，产业发展与环境治理研究论丛已经出版的专著包括《中国车用能源战略研究》《城镇化过程中的环境政策实践：日本的经验教训》《中国土地制度改革：难点、突破与政策组合》《中国县级财政研究：1994—2006》《寻租与中国产业发展》《中国环境监管体制研究》《中国生产者服务业发展与制造业升级》《中国企业海外投资的风险管理和政策研究》《环境圆桌对话：探索和实践》《体育产业的经济分析》等。这些专著国际化的视野、独特的视角、深入扎实的研究、跨学科的研究方法、规范的实证分析等等，得到了广大专业读者的好评，对产业发展、环境治理和制度变迁等方面的重要研究成果起到了很好的传播作用。我们相信随着产业发展与环境治理研究论丛更多著作的出版，CIDEG 能够为广大专业读

者提供更多、更好的启发，也能够为中国公共政策的科学化和民主化做出贡献。



产业发展与环境治理研究中心学术委员会联席主席

清华大学文科资深教授，苏世民书院院长

清华大学公共管理学院学术委员会主任

2021年1月清华园

自序 ■■■

改革开放初期，中国计划经济管理体制面临变革，而此时“东亚奇迹”及东亚模式在全球范围内引发关注，产业政策作为各方都能接受的模式，成为推动计划经济向市场经济渐进式转变的重要方式。20世纪80年代末，中国开始全面推行产业政策，产业政策广泛存在于许多领域中，成为中国经济管理与经济调控颇为重要的工具。随着中国改革开放的不断深入与国民经济的快速发展，中国以选择性政策为主体的产业政策体系，政策效果越来越有限。进入21世纪以后，特别是国际金融危机以来，这类产业政策越来越不能适应新的发展形势，也不能有效应对新一轮科技革命带来的挑战，中国的产业政策迫切需要转型。本书详细解析了中国的产业政策及其制定机制，并力图以此为基础探讨未来中国产业政策转型的方向与路径。

在学术界，产业政策始终是个充满争论的议题。2016年末，中国学术界围绕产业政策展开一场大争论，并引起各方关注。本书对这场争论主要参与方的观点和依据进行了回顾和评述，并重新厘清了产业政策中的市场机制与政府作用以及两者的关系。在产业政策中，市场应居于主导地位，政府在为市场机制的有效运转提供必要的市场基础制度方面扮演着关键角色，同时，在环境保护、公共基础设施、基础科学研究、科技公共基础设施和服务体系、教育与劳动者培训等领域，仍需政府补充市场的不足。这种产业政策模式

被称为功能性产业政策，在这种新产业政策模式下，市场与政府、竞争政策与产业政策是互补与协同的关系。

本书回顾并分析了日本产业政策与竞争政策关系的演进。研究发现，竞争政策在战后初期至高度成长期是日本经济政策体系中的执拗低音。另外，高度成长期结束后，产业政策当局失去了控制经济活动的强制性措施，而 1977 年反垄断法得到强化之后，日本公正交易委员会的地位得以提高。这一趋势在之后的经济发展中没有出现变化。在这个意义上说，竞争政策在 1977 年以后开始成为日本竞争政策体系中的明快主旋律。

在中国的产业政策研究中，极少涉及欧盟产业政策。本书介绍了欧盟产业政策的实践、理念与演进。欧盟自 1990 年以来，开始明确推行产业政策，并逐渐将产业政策作为促进其结构演进与产业竞争力提升最为重要的政策工具。有别于传统的选择性产业政策体系，欧盟新产业政策一直坚守市场导向与产业政策横向性原则，以构建产业创新发展的框架性条件作为产业政策的主要内容。在欧盟新产业政策模式中，产业政策与市场机制、产业政策与竞争政策、市场与政府并非对立或者相互替代的关系，而是互补与协同的关系。

围绕美国是否实行产业政策以及如何实行产业政策，各国学者、产业政策研究者展开激烈争论。本书揭示了美国产业政策的真相：美国联邦政府在尊重市场机制和公平竞争基本原则的前提下，构建起以科技与创新政策为核心的现代产业政策体系，而政府在其中正发挥着越来越积极的作用。2008 年金融危机爆发以后，美国政府在战略部署上以推动先进制造业为主要目标，将产业政策与竞争政策共同视作促进产业发展与竞争力提升的重要政策，在具体措施上更为隐蔽和多样化，主要采用功能性、服务性政策工具，重点支持基础技术与通用技术的研究与传播。

本书从政策史的角度详细介绍了中国产业政策的源起与发展，

分析了中国产业政策演进背后的基本逻辑。改革开放之初，产业政策作为当时能为各方所接受的经济管理模式，成为中国政府推动计划经济体制向市场经济体制转型的重要工具。直到 21 世纪初，中国以产业政策替代计划管理，不断释放微观经济活力，进而促进了产业的发展与转型升级。但是，中国产业政策仍然保留了大量直接干预市场的措施，随着经济发展进入新阶段，中国需要让市场机制在资源配置中起决定性作用。与此同时，中国面临着新一轮科技革命与全球产业竞争加剧带来的严峻挑战。中国迫切需要转型为实施增进市场功能、维护公平竞争、促进创新、推动绿色与包容性发展的功能性产业政策。

随后，本书详细阐述了中国产业政策的类型、主要任务、层次与主要政策工具，并进一步深入解析了中国产业政策的两个重要特征，即直接干预市场与限制竞争。当前中国的产业政策模式带来了一系列的不良效应：一是带来较为严重的寻租和腐败行为，加剧收入分配的不平衡，并降低整体经济体系的活力；二是对效率提升带来了极为不利的影响；三是破坏了不同产品、不同产业企业对生产要素的公平竞争，导致资源的误配；四是部分行业通过实施严格管制准入与投资的产业政策，维持较为严重的行政性垄断，进而对国民经济及总体效率带来不利影响。

本书对 1998—2012 年中国产业政策的绩效进行全面的评估，发现“挑选赢家”的选择性产业政策并没有挑选出增长率高的行业，而且产业政策对行业全要素生产率并无显著影响。通过进一步构建行业研发投资序列，揭示了产业政策并没有促进行业的研发投资增长。中国产业政策的实施体现出“支持国企”和“鼓励出口”的特惠模式，“支持国企”会导致行业研发投资降低，而“鼓励出口”则没有表现出这种负面影响。本文的研究结论意味着中国的产业政策由于存在特惠模式，不利于提高全社会的全要素生产率。

长期以来，中国实施以推动集中、打造大规模企业为导向的产业组织政策，本书对中国产业组织政策及理论基础进行详细的解析。研究表明，这种导向产业组织政策的政策逻辑与理论依据均存在较为严重的缺陷，政策效果不佳并且带来一系列的不良政策效应，对于产业的转型发展效率提升带来了许多不利影响。中国产业政策部门应充分认识到“市场竞争及其优胜劣汰机制是推动产业组织自发优化调整的原动力”，并且调整产业组织政策的方向。市场竞争及其优胜劣汰机制充分发挥作用的基本前提是公平竞争的制度环境，而当前不正当竞争、不公平竞争问题非常突出，因而中国的产业组织政策应转型为通过构建公平竞争的市场制度体系促进公平竞争，以市场竞争及其优胜劣汰机制推动产业组织结构自发的优化调整。

本书考察了市场竞争对产业重组和全要素生产率增长的影响。在一个自然实验的框架下，我们发现，市场竞争的引入激发了一个以低效率企业收缩和高效率企业扩张为核心的“创造性破坏”的企业更替和产业重组过程。在这个过程中，经济资源逐渐从低效率企业向高效率企业集中，进而推动了跨企业资源配置效率的改善和总量层面全要素生产率的增长。同时，市场竞争推动的产业重组还推动了企业层面的技术创新和全要素生产率的增长，尤其是那些创新效率较高的大企业的技术创新和全要素生产率的增长。建立在市场竞争基础上的创造性破坏机制应该在产业重组中发挥基础性作用。与政府主导的方法比较起来，采用市场竞争的好处在于，作为一个发现机制，市场竞争能够挑选出效率更高的赢者，进而推动产业重组朝着有利于提高生产率的方向进行。

新政治经济学与政策过程理论的研究和发展表明，政策制定程序及其制度基础对政策的质量与最终效果具有决定性影响。本研究对中国产业政策的制定程序与组织机制进行了深入研究，详细解析

了中国如何制定产业政策。研究表明，中国以行政部门为核心主导产业政策的制定模式以及高度封闭、不透明的产业政策制定程序，导致行政部门往往偏离技术理性、公众利益，倾向于制定为本部门扩权的干预性产业政策，并带来政策模糊化、碎片化以及容易被特定利益集团俘获等一系列问题，进而导致中国产业政策质量与效果不佳。

本书对产业政策与竞争政策各自作用与相互关系进行了进一步的探讨，指出中国必须高度重视市场机制中竞争的功能及其重要性，高度重视“竞争是创新、竞争力和增长最重要的驱动力”，产业政策不能与竞争政策冲突，而应在遵循竞争政策的框架内进行。产业政策一方面要以竞争政策及市场竞争为基础，并为更好地维护竞争创造条件，即便在战略性领域或新兴产业中采取的产业政策，也主要通过功能性的政策工具来实现；另一方面，产业政策应主要针对市场与竞争机制存在不足的公共领域，补充市场机制的不足，而功能性产业政策符合以上要求。产业政策与竞争政策的关系，应从冲突转向相容、互补与协同。中国应转型为实施维护竞争、促进创新、增强包容性、推动绿色发展的功能性产业政策。而推动产业政策转型的关键在于产业政策制定程序与组织机制的重构。

目录 ■ ■ ■

总 序	V
自 序	IX

第一篇 理论与国际比较

第一章 文献综述	2
何为产业政策?	2
国内外产业政策争论及述评	5
绿色产业政策	14
简要评述	20
第二章 产业政策中的市场与政府	34
产业政策争论中的市场与政府	35
对产业政策争论的评述	39
重新审视市场机制与市场失灵	43
产业政策中的市场机制与政府作用	50

第三章 日本经济竞争政策的演变	57
问题的提出	58
产业政策和竞争政策的关系	61
产业政策和竞争政策的演变	70
总结	83
第四章 欧盟产业政策	91
源起和发展	92
理念与主要政策工具	99
对中国的启示	104
第五章 美国产业政策	108
美国对产业政策的认识分歧	108
后危机时代美国“制造业复兴”战略	113
后危机时代美国的创新战略与产业政策	118
战后美国产业政策的启示	131

第二篇 中国的产业政策

第六章 中国产业政策	138
源起	138
初步尝试（1989—1993 年）	142
基于市场经济体制的体系建立（1994—2001 年）	146
调整与强化（2002—2012 年）	150
新发展	156
演进的基本逻辑	159

第七章 中国产业政策体系的构成、特征与挑战	164
构成	164
主要政策工具	170
特征	174
存在的问题与面临的挑战	179
第八章 中国产业政策效应	184
问题的提出	184
变量选择与典型事实	187
实证检验	205
机制识别	211
结论性评述	227
第九章 中国产业组织政策的缺陷与调整	232
引言	232
以集中为导向的中国产业组织政策	234
基本逻辑、理论依据及其缺陷	236
不良效应	244
调整方式	246
第十章 市场竞争、产业组织重构与全要素生产率	254
问题的提出	254
理论框架	256
一个自然实验	263
数据与描述性统计分析	268
总量层面全要素生产率增长	273
企业层面全要素生产率增长	282

小结	286
第十一章 中国产业政策的制定过程与组织机制	294
产业政策制定的分析框架	295
中国如何制定产业政策	300
主要结论及政策含义	318
第十二章 中国产业政策转型的方向与路径	329
产业政策制定程序的重构是关键	329
构建以功能性政策为主体的产业政策体系	338
产业政策制定机制的重构是关键	341
致 谢	347

第一篇

理论与国际比较

第一章 文献综述

在学术界产业政策始终是个充满争议的话题，无论从产业政策的概念、经济学上的理论基础还是对产业政策实施效果的认识上面，都存在诸多分歧与争议。本书将从产业政策的内涵、产业政策制定的理论支撑或进行反面证伪的分析、既有产业政策的实践结果以及就产业政策争论的融合和未来发展趋势四个方面，重点围绕以下几个问题进行深入辨析：产业政策是否可以弥补市场机制的缺陷，从而解决市场失灵问题？政府是否可以挑选出合适的产业进行政策的制定和实施？如何衡量产业政策的有效性？未来经济的发展是否需要产业政策，若需要，如何实施？

何为产业政策？

由于各国所处发展阶段的不同，具体国情存在较大差异，以及对政治手段、经济自由和法制体系有不同的价值取向，对产业政策基本内涵的理解也不尽相同，基于这些原因，到目前为止，世界各国的学者仍然未能就产业政策的概念达成共识，可大体概括为以下两种。

狭义的产业政策。狭义的产业政策仅指影响产业间资源和要素再配置的经济政策，即选择性产业政策。小宫隆太郎（1986）指

出，产业政策是政府为改变产业间资源分配和各种产业中私营企业的某种经营活动而采取的政策。换句话说，它是促进某种产业的生产、投资、研究开发、现代化和产业改组而抑制其他产业同类活动的政策。国务院发展研究中心产业政策研究课题组（1987）指出，产业政策是许多国家实现工业化过程所执行的，“对某种（某几种）产业的生产、投资、研究开发、现代化和产业改组进行促进，而对其他产业的同类活动进行抑制”，由协调价格、金融、财政、税收、外贸、外汇等调控手段所组成的一整套重要政策的总称。张维迎（2016）将产业政策定义为政府出于经济发展或其他目的，对私人产品生产领域进行的选择性干预和歧视性对待，其手段包括市场准入限制、投资规模控制、信贷资金配给、税收优惠和财政补贴、进出口关税和非关税壁垒、土地价格优惠等。政府在公共产品上的投资不属于产业政策，普遍性政策也不属于产业政策，专利保护和地区政策等均不属于产业政策的范畴。从中国改革开放以来的产业政策实践看，主要采取的是选择性的产业政策（江飞涛和李晓萍，2010）。

广义的产业政策。将产业政策理解为各种指向产业的特定政策，即政府有关产业的一切政策的总和。OECD（经济合作与发展组织，1975）指出产业政策是关于促进产业增长和效率提升的政策。日本经济学家下河边淳与管家茂（1982）认为，产业政策是国家或政府为了实现某种经济和社会目的，通过对产业的保护、扶植、调整，积极或消极参与某个产业或企业的生产、营业和交易活动，直接或间接干预商品、服务、金融等的市场形成和市场机制的政策。按照这个定义，政府有关产业的一切政策、法令都应视为产业政策的组成部分。比思（Beath，2002）、罗宾逊（Robinson，2009）也指出，产业政策包括影响一国产业发展或竞争力的任何政策，容易看出，产业政策更加倾向于提高竞争力和生产效率的一般性政策（Warwick，2013）。罗德里克（Rodrik，2004）则认为产业