

产业政策中政府的作用：一个文献综述

谢卓群

江西师范大学财政金融学院，中国·江西 南昌 330022

【摘要】作为政府干预市场的重要手段，产业政策在经济增长、转型、升级等方面举足轻重。基于既有研究，文章系统回顾并梳理了产业政策存废、产业政策成效以及最新研究方向相关文献。总的来说，经济发展不是一个简单的过程，政府力量和市场支持都不可或缺。在数字化和人工智能快速发展的今天，重要的已经不在于要不要实施产业政策，而在于政府如何实施产业政策来促进经济发展。

【关键词】产业政策；政府干预；自由市场；文献综述

1 引言

去年年底以来，中央经济工作会议反复强调“加强财政、货币、就业、产业、区域、贸易、环保、监管等政策和改革开放举措的协调配合，完善部门间有效沟通、协商反馈机制，增强政策合力”，其中，产业政策作为政府干预市场的重要手段，一直以来都是学术界争论的焦点。政府作为经济发展的重要参与者，产业升级的有力推动者，往往通过产业政策来引导产业发展、干预经济运行，达到预期目标。政府制定的产业政策，主要表现在对产业结构、产业组织、产业技术和产业布局四个方面调控，进而影响资源配置，推动产业培育和升级。产业政策作为政府干预产业发展的“扶持之手”、“有形之手”，对其存在的必要性以及实施的有效性也一直存在着两种对立的观点：一种是以林毅夫为代表的经济学家认为产业政策具有有效性，应当实施；另一种以张维迎为代表的经济学家认为产业政策失效，应当废止。其争议背后，实际上是经济学上旷日持久的自由市场和政府干预之间的争论。鉴于此，文章从“产业政策的存废”、“产业政策的成效”、“最新研究方向”三个方面系统梳理和分析了相关文献，并对其进行总结，旨在厘清学者们的观点，为产业政策未来发展方向提供参考。

2 文献回顾

2.1 产业政策的存废

产业政策是否有存在的必要，政府是该利用产业政策干预市场、扶持产业发展，还是任由市场自我调节、让产业自由发展。对产业政策的存在持支持观点的林毅夫等学者认为，中国经济增长的奇迹，有一部分的功劳在于中国

成功的产业政策。要实现发展中国家的弯道超车，就需要实施产业政策，以发挥比较优势，达成结构调整升级的目的（林毅夫等，1999、2018）。支持政府制定产业政策的观点主要集中在：克服市场失灵需政府干预；保护新兴产业、实现产业结构升级需要政府干预；实践中，政府制定产业政策不仅是局部的、个别的，而是全球普遍存在的（Stiglitz，2015）。干春晖等（2011）认为，作为一种弹性较强且覆盖性较广的经济稳定性政策，产业政策对产业发展具有前瞻性的规划和引导作用。且随着市场的不断发展不仅不能弱化政府在产业发展中的作用，还应该不断强化政府的作用，强调政府制定实施产业政策的重要性。

同时，也存在反对产业政策实施、否定产业政策存在必要性的声音。张维迎（2016）认为，产业政策注定要失败，认为其是穿着马甲的计划经济，主张废除任何形式的产业政策，否定产业政策存在的必要性，指出政府不应该给任何企业、任何行业任何特殊的政策。原因在于：如果新技术和创新不可被预测，那么政府制定的产业政策就不可能有成果；如果新技术和创新可以被预测，那么就不需要产业政策，因为政府能看到的企业家更能看到，产业政策是多此一举，所以政府需要做的仅仅是建立法治环境让企业家精神发挥作用而非实施产业政策。江飞涛等（2012）从信息经济学的角度进行分析，指出由于不完全信息和官员有限的决策能力，所以导致政府制定的产业政策不一定最优。江小涓（2014）则从理性人的角度看，把政府和官员视为追求各自利益最大化的“经济人”，所以他们制定的政策会出于利己或达成政治目的，而这往往与经济政策目标不一致，产业政策无法达到预期经济效果，所以产

业政策是无效的。

2.2 产业政策的成效

实践是检验真理的标准。回顾历史,依托于政府实施的产业政策扶持,中国构建了较为全面的工业体系,“中国制造”享誉全球。不可否认的是,政府如眼光独到、因地制宜、超前布局,适时出台产业政策,对产业的培育及升级而言,其产生的价值不可估量。中央和地方政府实施产业政策以来获得的成效有目共睹。与此同时,也涌现出许多针对产业政策对企业创新、绩效、规模和效率影响的实证研究并得到积极的结果。比如:王海(2021)在研究以产权保护、法规规范、目标规划和金融支持等为代表的环境型的产业政策发现,环境型产业政策对于新能源汽车的创新有着十分显著的推进作用;张婷婷(2021)研究发现地方政府产业政策会提高对产业发展的预期,降低融资约束,从而抑制企业的避税动机进而降低企业的避税程度;巫强(2022)研究发现战略性新兴产业在政府实施相关产业政策后其企业的生产率有显著提高,且积极回应政策的地区其生产效率还呈现累积特征。

政府推进产业政策不能脱离实际,有成功的产业政策例子,但也有不成功的产业政策例子。张维迎提出,上世纪90年代,由于中国缺少生产“彩色显像管”的核心技术,所以当时中国电视机厂家只能搞组装,为解决该困境政府制定了彩色显像管方面的产业政策——花数十亿美元进口了几十条彩色显像管生产线,结果彩色显像管生产线都尚未装配好,该技术就过时了,因为随着我们进入了数字时代,彩色显像管完全被淘汰了。此外,类似的例子还有光伏产业,2011 年至今,我国光伏产业面临诸多困境,陈昭锋(2013)明确指出其发展缓慢究其原因还是在于当地政府的控制,政策对产业发展的扶持,最后形成企业盲目扩张产品产能过剩的局面,此外,地方政府拥有强大的产业发展话语权,严重限制了光伏产业的自主创新,使得光伏巨头完全依赖于政府扶持而没有创新动力。陈玲(2016)指出,早年的产业政策如招商引资产业目录、产业园区等极大地促进出口和就业,拉动中国经济高速增长,而2008年后刺激乏力,特别是一些战略性新兴产业如光伏发电、新能源汽车等,出现了产能过剩、骗补等大规模的负面效应。

2.3 最新研究方向

就目前而言,完全否定政府在产业发展中地位的文章和完全肯定政府在产业发展中地位的文章已经不如前几年那么多。甚至在实证分析方面得到产业政策并非利好的结果后,作者也没有因此全盘否定政府的作用,而是把原因归咎于产业政策实施的不当,而非产业政策存在的本身,并就此提出政府应该结合不同的情况进行分析以确定合适的产业政策,更多的是强调产业政策的转型。也有即使肯定了政府在产业政策方面的作用的文章,但仍然认为应该以市场为主导,而政府只是应该在产业发展放缓时适当提供政策扶持或者制度改革。陈建安(2019)就没有存粹地肯定或者否定政府制定的产业政策,而是通过对比不同时期的产业政策实践的分析中得出,产业政策的存在有其必要性但是主导权应该归于市场,随着市场机制的逐步健全,政府应当适当逐渐放宽政策。实证方面,除了单纯地分析得出积极影响或是消极影响,也有二者兼而有之。例如,李振洋(2020)研究发现单独依靠鼓励型政策会对绿色全要素生产率的水平都存在一定的消极影响,单独依靠限制型政策也会对绿色全要素生产率的水平存在一定的消极影响,但是如果将鼓励型政策和限制型政策协同配合起来,反而会促进制造业绿色全要素生产率水平的改善。再例如,阳镇(2021)实证发现中央产业政策如果和地方产业政策协同起来,则对企业创新有正向促进作用,相反,如果中央政策产业政策和地方产业政策之间不协同配合,则会对企业创新有负向抑制作用。因此,产业政策的选择以及政策与政策之间的配合便显得尤为重要,合适的产业政策可以产生积极的影响,而选择不当或者政策之间彼此冲突则会导致没有效果甚至是负面效果。

关于政府制定产业政策的研究方向已经逐渐从是不是该实施产业政策转变到现在的怎样实施产业政策。江飞涛等(2018)提出在以功能性产业政策或横向性产业政策或横向性产业政策为代表的新产业政策模式下政府在提供必要的市场基础制度方面扮演着关键性角色。政府在产业政策的制定和实施过程中现在不应该只是着眼于某一个特定的企业,而是要推动选择性产业政策向功能型产业政策的转变。叶光亮(2022)针对有关政府扶持的产业政策所导致的一些扭曲资源配置的问题提出:不应该就此完全否定政府在产业发展中的作用,而是要调整产业政策,即由“选择性产业政策”转向“功能性产业政策”。

3 总结性评论

产业政策作为政府干预国家经济的重要手段之一,其存废和成效的争论由来已久,支持方和反对方各执一词:以林毅夫为代表的经济学家认为应当遵循比较优势实施产业政策,以张维迎为代表的经济学家则认为产业发展不需要政府干预。实践中亦是有产业政策成功的例子和产业政策失败的例子,实证分析中不同的产业政策对不同的对象也有得到积极影响和消极影响的不同结果。其实,对比争执双方的文章可以发现,其对产业政策的定义截至目前尚无一个统一的标准,支持方讨论产业政策时往往将其定义在一个广义的范畴,所以针对失败的例子也没有否定政府的作用;而反对方则一般来说将产业政策定义在一个相对狭义的范畴。不过,现在的研究方向已经不再执着于应不应该有产业政策,而是如何根据不同的情况实施相应的产业政策,特别是在数字化和人工智能发展的背景下,如何推动产业政策适时转型才是当下需要考虑的问题。经济发展不是一个简单的过程,无论是政府支持还是市场力量都十分重要,政府制定的产业政策应该结合产业政策广义和狭义的定义来看,也应该看到政府和市场之间的关系,是将政府和市场完全分开考虑还是将政府纳为市场的一部分进行考虑。

总的来说,要不要实施产业政策是个伪命题,政府要根据资源禀赋、产业需求、形势和环境的变化,设计合理的产业政策及实施机制,在发挥市场作用的同时,更好地发挥政府作用,为产业的振兴发展找到合适路径,这才是具有现实意义的真问题。

参考文献:

- [1] 杨继东,刘诚.产业政策经验研究的新进展——一个文献综述[J].产业经济评论,2021(06):31-45.
- [2] Stiglitz, J.E. Industrial policy, Learning, and Development[J]. WIDER Working Paper Series, No.149, 2015.
- [3] 张维迎.产业政策为什么注定失败?[J].中国民营,2017(01):9.
- [4] 林毅夫,蔡昉,李周.比较优势与发展战略——对“东亚奇迹”的再解释[J].中国社会科学,1999(05):4-20.
- [5] 林毅夫等.产业政策:总结、反思与展望[M].北京:北京大学出版社,2018.

[6] 王云平.我国产业政策实践回顾:差异化表现与阶段性特征[J].改革,2017(02):46-56.

[7] 千春晖,郑若谷,余典范.中国产业结构变迁对经济增长和波动的影响[J].经济研究,2011,46(05):4-16.

[8] 江小涓.经济转轨时期的产业政策——对中国经验的实证分析与前景展望[M].上海:格致出版社;上海三联书店;上海人民出版社,2014.

[9] 王海,尹俊雅.地方产业政策与行业创新发展——来自新能源汽车产业政策文本的检验证据[J].财经研究,2021(5):64-78.

[10] 张婷婷,张新民,杨道广.产业政策能够抑制企业税收规避吗——基于地方政府产业政策视角[J].会计研究,2021(10):51-68.

[11] 巫强,仲志源,陈博宇.战略性新兴产业政策、地方政府回应与企业生产率[J].中国经济问题,2022(2):151-165.

[12] 陈玲.产业政策的三种反思[J].探索与争鸣,2016年12月19日.

[13] 江飞涛,耿强,吕大国,李晓萍.地区竞争、体制扭曲与产能过剩的形成机理[J].中国工业经济,2012(06):44-56.

[14] 陈昭锋.政府主导式的中国光伏产业成长困境研究[J].现代经济探讨,2013(07):39-43.

[15] 陈建安.产业政策的有效性:来自日本的实证[J].现代日本经济,2019(01):1-8.

[16] 李振洋,白雪洁.产业政策如何促进制造业绿色全要素生产率提升?——基于鼓励型政策和限制型政策协同的视角[J].产业经济研究,2020(6):28-42.

[17] 阳镇,陈劲,凌鸿程.相信协同的力量:央-地产业政策协同性与企业创新[J].经济评论,2021(2):3-22.

[18] 江飞涛,李晓萍.改革开放四十年中国产业政策演进与发展——兼论中国产业政策体系的转型[J].管理世界,2018(10):73-85.

[19] 叶光亮,程龙,张晖.竞争政策强化及产业政策转型影响市场效率的机理研究——兼论有效市场与有为政府[J].中国工业经济,2022(1):74-92.

作者简介:

谢卓群(1999.02—),女,汉族,江西抚州人,硕士研究生学历,研究方向为宏观经济与政策。