

研究报告

2016年第100期

2016.10.55

执笔人：樊志刚 杨 荇

邮箱：yangxing@icbc.com.cn

近期产业政策之争的 理论范式和实践意义

要点

- 近日，国内两位著名经济学者张维迎教授和林毅夫教授爆发了激烈争论，并引起学界的高度关注和国家发改委的回应。从理论研究角度，争论的焦点在于“产业政策的存废”，实质仍是市场与政府的关系之争，根源则是奥地利学派与新古典经济学派两种经济学思想在中国的学术交锋。
- 从实践意义分析，此次争论聚焦于当前中国经济的突出矛盾和困惑：在新旧动能转换的关键时期，去产能的严峻性、复杂性与新动力、新业态的艰难成长并存，现行产业政策的调整和修订已势在必行。
- 本文认为，当前中国的关键在于要厘清政府与市场关系，重塑有效的产业政策。要明晰界定中央和地方政府的权责，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，推动产业政策由直接干预型向增进与扩展市场型转变。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

近期产业政策之争的理论范式和实践意义

一、张林“产业政策”之争的简要回顾

近日，国内两位著名经济学者张维迎教授和林毅夫教授围绕产业政策爆发了激烈争论。简要回顾张林之争，焦点在于“产业政策的存废”之争，实质仍是市场与政府的关系之争，根源则是两种经济学思想在中国的学术交锋：

（一）张林之争基于不同的理论依据。林、张两人都曾师从诺贝尔经济学奖得主。张维迎作为詹姆斯·莫里斯¹的高足，一直推崇米塞斯和哈耶克（奥地利学派的代表人物），并对新古典经济学提出质疑，认为“政府往往比市场更不完善，政府在消除市场‘缺陷’的同时常常创造出更大的‘缺陷’。”而林毅夫是西奥多·舒尔茨²的得意门生，长期研究现代经济增长的本质和决定因素，并基于新古典经济学提出“新结构主义”理论³，认为政府，尤其是发展中国家政府，应该将市场和政府的作用结合起来，在发现、培养和扶持具有比较优势的产业上扮演积极角色。正是基于不同的理论主张和实践认识，引发了这次争论。

（二）争论的主要矛盾集中于“产业政策应该废止吗”？张维迎旗帜鲜明地提出，产业政策是穿着马甲的计划经济。中国是人类历史上实行产业政策最早的国家，也是产业政策连续时间最长的国家，这个产业政策就是汉武帝开创的重农抑商。现在中国要建立市场经济，不再搞重农抑商，但过去几十年里政府还是不断推出各种各样的产业政策，这些产业政策同样阻碍着企业家精神的发挥和市场经济的发展。他认为，产业政策的失败不是偶然的，而是必然的。一方面是认知方面的原因，另一方面是激励机制方面的原

¹ 1996年诺贝尔经济学奖获得者，曾在英国剑桥和牛津大学任教。对信息经济学--即-非对称信息情况下如何让人说实话和如何激励人努力工作的理论作出突出贡献。

² 1979年诺贝尔经济学奖获得者，曾长期在芝加哥大学任教。由于在“经济发展研究领域中所做出的贡献，特别是对发展中国家的经济问题所做的首创性研究”，对美国的经济政策和若干世界性机构都发生了积极的影响。

³ 新结构经济学认为，经济增长是一个结构---包括技术、产业、基础设施、制度安排等不断变适的过程，结构变迁的决定因素是经济体的要素禀赋，有效的市场和有力的政府，能充分地利用本地的资源禀赋，促使产业的潜在比较优势变为竞争优势。



因。政府部门搞产业政策，有掩盖错误和寻租的激励，不仅不能激励创新，而且还将阻碍创新。企业家要争取的是普遍的权利，而不应是特权。

林毅夫则为产业政策正名，认为经济发展有产业政策才能成功，经济学家不要一概反对。他基于新结构主义理论，认为一个国家经济发展的本质是人均收入的不断增加，其前提则是越来越高的劳动生产率水平。劳动生产率水平的提高有两个途径：一是通过技术创新，提高现有产业中产品的质量和生产效率；二是通过产业升级，将现有劳动力、土地、资本等生产要素配置到附加价值更高的产业。这两者的实现需要有“有效的市场”和“有为的政府”的共同作用。“有效的市场”引导企业家按照要素禀赋的比较优势来选择技术和产业促进经济发展。“有为的政府”则要帮助企业解决自身所难于克服的外部性问题，如提供给第一个吃螃蟹的企业家一定的激励，企业家才会有积极性去冒这个风险。政府若能针对这些产业中的先行企业给予外部性补偿并帮助提供完善的软硬基础设施，则这样的产业政策能够使具有潜在比较优势的产业迅速变成具有竞争优势的产业。

在此基础上，双方就“发挥比较优势与强调政府作用的矛盾”、“企业家精神与产业政策的矛盾”、“重新思考战略与体制的关系”等问题进行了针锋相对的辩论。首先，张维迎认为，市场是最有效发挥比较优势的制度。林毅夫则认为，比较优势有静态和动态之分，在发挥动态比较优势时，政府的作用很关键。其次，张维迎认为，产业政策能够取得积极作用的前提是制定政策的政府官员比企业家更有能力去判断未来，然而这个前提是不成立的。林毅夫则认为，企业家的创新主要是在产品层面的创新，或者技术运用方面的创新。这些创新建立在基础科研跟公用技术的突破之上，而基础科研跟公用技术的突破大多是政府支持的。这就是产业政策的作用。第三，张维迎认为，从历史上看，最初主张推行计划经济的人并不是出于赶超的目的，而是基于防止资本主义生产过剩的需要。一旦实施了计划经济，政府肯定要折腾。出于执政合法性的需要，政府不可能提出一个倒退的战略，所以只能赶超。一旦存在这种赶超战略，企业家精神就会遭遇打压，否定个人权利和市场的存在。林毅夫则认为，在结构变迁过程当中，如果政府不因势利导解决问题，不对基础科研、基础设施、教育、金融等进行完善，那么企业家精神也发挥不出来。政府发挥作用的方式只要是对的，其实能给予个人更大的自由。

（三）张林之争引起学界的高度关注和国家发改委的回应。吴敬琏、厉以宁、许小年等经济学家纷纷就此发表个人观点，认为是哈耶克与凯恩斯两种主要经济理论、两种不同发展模式在中国新经济、新路径背景下的交锋。国家发改委也表态：“一方面，产业政策至关重要，对一国发展具有重要意义；另一方面，我国的产业政策仍然存在一些问题，需要加以协调解决”。谁是谁非，并没有作出准确定论。

二、张林“产业政策”之争的理论范式和逻辑辨析

（一）自由市场和政府干预，是经济学发展史上的历史性话题。一部西方经济发展史，也即是西方经济学两大理论——市场自由主义和政府干预主义理论的论战历史。亚当·斯密《国富论》提出“市场是一双看不见的手”，“政府应以守夜人为天职”，哈耶克继续了自由市场秩序的理念，认为政府只会损害市场发展运行的机制，提倡的是小政府。而凯恩斯发表《就业、利息和货币通论》，建立宏观经济理论，提出“政府干预主义”思想，主张政府对社会活动进行有效的干预和控制，后又经萨缪尔森、斯蒂格利茨等整合创新，发展为“新古典经济学”。20世纪60年代后期西方国家经济出现的“滞胀”，以及21世纪初发生的次贷危机，使政府干预主义和市场自由主义出现相互融合的趋势。

20世纪90年代，一批中国经济学家从海外归来，将分析和研究现实经济问题的经济学分析工具引入中国经济学界，由此两种经济学思想在中国的学术交锋也此起彼伏。事实上，早在1995年，张林之间对国有企业改革就有过争论。张维迎主张明晰个人产权，“让真正承担风险、有积极性说真话的资产所有者当股东（所有者）。”否则，国家仍然控股的国有企业改革就相当于“企图通过在马背上划白道道的办法制造出斑马的思路”。而林毅夫则认为，国有企业问题的关键是“委托—代理人”之间是否会产生道德风险的问题。对于大型国有企业的改革，创造公平竞争的环境比简单的私有化重要。从中国国企改革的进推来看，应该是在营造市场竞争环境的前提下，采用了“抓大放小”策略来推进国企改革，对两种观点兼收并蓄，综合利用。

总体来看，张是坚定的市场拥护者，属于自由市场学派，主张保护产权和私人权利，



呼吁“回归亚当·斯密，告别凯恩斯”。而林则长期研究制度经济学和发展经济学理论，属于政府干预学派，提倡“超越凯恩斯”，强调在发展中国家要进一步强化和发挥政府的作用。

（二）关于产业政策是否有效的争论，需明确两大前提。

前提一：要清晰界定产业政策的内涵。产业政策由于研究的角度不同，在国际上尚没有统一的定义。本文认为，从产业政策的性质和作用范围看，可以将其分为两类。一类属于政府的规制，具有共性，所有的经济主体都必须遵循，例如市场准入标准、竞争规则、关税政策、国际贸易规则等。另一类是带有特殊性的、针对个别产业制订的发展规划、投融资和税收等政策。前者属于广义的产业政策，后者属于狭义的产业政策。

基于定义的不同，对产业政策的认识和判断也不同。**如果从广义来看，则产业政策从政府一出现，就已经存在了。**无论我们愿不愿意承认，产业政策都在那里。那么，“产业政策的存废之争”就是一个伪命题，再笼统地争论产业政策应不应该存在、或产业政策有用还是没用就没有任何意义了，对于我们认识问题和解决问题并无裨益。**如果从狭义来看，则产业政策的出现、认可和推广是在第二次世界大战之后。**随着20世纪50至60年代日本经济的复苏，其采用的通产省⁴管理模式在全球得到认可和推广，而欧洲部份国家也采取直接或间接手段扶持重点产业发展，实现了经济的快速振兴和崛起。中国政府自改革开放以来，重度依赖产业政策来推动工业化。这些产业政策包括政府采购、持有国有股权、关税与税收优惠、政府直接补贴、提供低成本贷款等。狭义产业政策的特征，就是政府对行业发展和企业经营行为的直接干预。依据这一界定，则张林之争对于反思当前中国的产业政策具有十分重要的意义。

前提二：要区分产业政策实现的方式。从发达国家的经验来看，政府对产业的指导可以分为两个层面：**一类是宏观层面**，政策的基本目标是确保经济稳定增长，调整对象是通胀率、失业率等总量指标，对企业增长速度和收益有重要影响，但政府并不因此直接指导、干预企业微观决策活动。这种方式的典型国家为美国。**另一类是微观层面**，即政府干预影响企业微观决策及活动。其方式又可以分为两类，一类是直接干预，如价格、

⁴1949年成立。2001年日本中央省厅改革之后，改名为经济产业省。其职能主要有：一是纵向管理，即行业管理。根据设置法，通产省主管矿业、电力、煤气、供水业、大部分制造业和商业。二是横向管理，即有关综合政策的协调管理，如综合协调处理有关通商的外汇、国际合作、出口保险、流通和生产的的关系、产业结构调整等政策或事务。

产量、准入等；另一类是间接干预，如财税、信贷、信息等诱导企业，影响企业微观决策。这种方式的典型国家为日本。

基于上述两大前提，本文认为，政府在宏观层面对产业的适度干预，能够有效解决市场失灵问题，并成为经济增长重要动力。以美国为例，虽然美国理论界对产业政策反对一直是最猛烈的，美国经济顾问委员会主席查尔斯·舒尔茨曾直接将产业政策与中央计划挂钩，提出美国不欢迎也不需要计划经济。计划越多，也就意味着会产生更高的政治成本。但二战后，通过国家立法的形式，美国仍然出台了不少的产业扶持政策。如“国家州际及国防公路法案”开启了大规模的高速公路建设；“复兴美国制造和创新法案”，支持和保护了美国再工业化进程。就是在硅谷的发展过程中，美国政府也是以顾客身份而不是以组织者身份给予了支持，也就是说，虽然政府并不直接定目标、搞项目、充当供给方，但在产品采购方面仍然给予了倾斜。

但如果政府对产业发展和企业微观经济活动过度干预，则会破坏市场机制的正常运行，而且衍生效率损失、权力腐败、管制成本高企等问题。以日本为例，1955-1973年，日本经济连续18年高速增长，年均增长率达9.8%，这也是日本政府积极推行产业政策，推进日本从农业走向制造业、从以纺织为主的轻工业向钢铁、石油冶炼和汽车重工业转型的重要阶段。日本通产省⁵利用财政补贴、税收优惠和贸易保护来支持政府选定的战略性新兴产业的发展。通产省管理的行业宽，政策涉及面广，构成了一个庞大体系，集中体现在各种经济法规及纲要、计划中。据统计，到1989年初，日本规则性产业占全产业附加值的比例，按“几种直接干预都有”的口径计算为21.8%，按“至少一种直接干预”的口径计算为40.1%。例如，为了防止同一产业内企业之间的过度竞争，通产省对私营企业进入目标产业的数量进行限制，曾计划把汽车制造商减少为3家，著名的本田公司也被列入取缔的对象。随着20世纪80年代之后日本经济的衰退，作为产业结构升级推动力之一的政府产业政策日渐式微。一是日本经济的持续萧条从需求等方面抑制了产业政策作用的发挥；二是经过多年的市场化改革，产业政策赖以发挥作用的体制基础已经空前弱化，再也不能象过去那样保护和扶植有关的产业，而充分利用市场机制、

⁵根据设置法，通产省管理范围包括：1.与产业分配资源有关的内容。a.关于产业的一般基础设施（包括工业用地、产业用的公路、港口、工业用水和供电等）的政策；b.关于产业之间的资源分配政策。2.与各种产业的组织有关的内容。a.与各领域的内部组织有关的政策（产业改组、密集化、缩小开工率、对投资进行调整等）；b.属于横向产业组织政策的中小企业政策。



促进竞争成了时代主旋律；三是产业政策自身的若干特点，如操作的繁琐性和效率低下也使得它难以达到预期的目的。

经济学诺贝尔奖获得者克鲁格曼指出，政府到底选择哪一个产业去支持，以及筛选的标准到底如何，并不是一件容易的事情。依据不同指标设计的产业支持措施，效果模糊不说，搞不好还会南辕北辙。假如使用高附加值的指标来设定政府是否支持，并不一定会增加该行业的产出与工作机会，因为市场已经释放了足够多的信号，自己会将资金与高技术人员导向这些产业。倘若依据未来竞争力或者增长潜力作为筛选指标，那么可能从一开始就选错了产业，支持了表面上潜力巨大但实际上贡献很小的伪“朝阳”产业。最糟糕的一种情形是根据国外竞争对手的情况选择某个行业进行补贴，这样容易导致该产业的产能不断增加，出现盲目扩张的局面，最终导致产能严重过剩。事实上，近年来中国的光伏、多晶硅等产业发展也验证了上述判断。

（三）就具体逻辑来看，双方都存在极端之处。张维迎教授在将奥地利学派经济学应用于产业政策的解释中存在几点误读：**其一**，奥派中强调的企业家才能并非是我们日常生活中所说的企业家，而是一种“能够捕捉市场机会、具有高度机会警觉性”的个人特质，因此每个人都可能是企业家，都具有企业家才能。**其二**，诚然，我们可以将市场理解为一个知识流动和信息交互的动态变迁过程，但这并不意味着市场运行规律和利润机会是不可测的。市场中大量的商业机会并不需要特殊的“企业家才能”去发现，例如街边开个餐馆和咖啡厅、天桥上倒卖些小商品等。事实上，真正阻挡大多数人成为“企业家”的，更多是资本壁垒、技术壁垒和政策壁垒。**其三**，张维迎教授十分推崇信誉机制。认为企业、个人能从维护自身信誉出发有效遵守市场秩序，但事实上，为了短期利益，不仅政府，企业和个人也会做出短期行为。

林毅夫教授主张“提升产业政策有效性”，并提出：只有扶持那些符合一国要素资源禀赋结构的产业发展才是最具效率的。不可否认，从要素资源禀赋、到产业定位、再到产业政策，具有理论推演的内在一致性。但其缺陷也恰在于此：要素资源禀赋结构并非决定产业政策有效性的唯一解释变量，而是一个充分非必要条件。例如，中国的大飞机产业不具有要素资源禀赋基础，但通过产业政策扶持这些产业的发展却具有重要的国家战略意义，而且事实也证明这样的产业政策是必要的。

综上所述，本文认为，做学术研究，其一需要有问题意识，其二需要有批判精神。也基于此，张林之争的意义不仅在于谁是谁非，而在于坚持问题导向，通过系统的理论研究和观点辨析，促使社会各界各抒其见，百家争鸣，推动社会科学的发展。总体来看，“瑕不掩玉”，此次两位经济学家在阐述理论范式中作出了积极的学术贡献，这场争论也形成了明显的社会效应和实践意义。

三、张林之争聚焦于当前中国经济的突出矛盾和困惑

当前，我国正处于新旧动能转换的关键时期，而去产能的严峻性、复杂性与新动力、新业态的艰难成长并存，促使人们对现行的产业政策进行反思。

（一）我国长期以来实行以产业政策为基础的经济赶超战略

长期以来，我国为尽快摆脱落后的经济状况，缩小与发达国家的差距，实现政府主导下的经济赶超模式，在产业政策上主要采取“选择主导产业，催生冠军企业”的不平衡发展模式，运用行政手段配置要素资源，向重点产业、重点企业倾斜，以实现经济超常规增长。如果从上世纪五六十年代“以钢为纲”算起，我国产业政策已有半个多世纪的历史。随着80年代末国家计委成立产业政策司以及第一个正式产业政策《关于当前产业政策要点的决定》出台，我国进入产业政策密集制定期。21世纪以来，产业政策更加系统全面和细化，如《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录（2000年修订）》，2005年《促进产业结构调整暂行规定》和基于此制定的2005年《产业结构调整指导目录》及后续若干次调整，2009年《国家产业技术政策》，最近制定出台的《中国制造2025》等一系列纲领性文件。对具体行业则相继出台2005年《钢铁产业发展政策》《汽车产业发展政策》及后续修订，2006年《水泥工业产业发展政策》、2010年《部分工业行业淘汰落后生产工艺装备和产品指导目录》等。2008年底到2009年底陆续制定钢铁、汽车、船舶、石化、纺织、轻工、有色金属、装备制造、电子信息、物流等十个重点产业调整和振兴规划，并出台一大批与之相配套的实施细则。

从我国产业政策的实施手段来看，主要是综合运用法律、经济、技术和必要的行政手段，通过目录指导、市场准入、项目审批、强制清理落后产能等方式进行，近年来则



加入了强化问责制和组织领导等手段。从政策特征来看，则带有刚性与指令性及明显的行政直接干预的强制性特征，以政府判断和选择来确定投资方向，忽视和弱化市场机制对产品、技术和工艺的选择。从实施效果看，对中国经济总量扩大和发展质量提升发挥了重要作用，但并非所有政府支持的竞争性产业都得到了迅速发展，甚至有些受政府重点保护的产业核心竞争力未得到实质性提升。

（二）产业政策一定程度上以政府控制代替市场协调，导致政策传导机制僵化，管制成本高企

重点产业调整和振兴规划及其实施细则的颁布实施，促进了金融危机以后中国经济的迅速复苏，但也为2012年之后严重的产能过剩埋下了伏笔。以钢铁行业为例，2009年国务院发布《钢铁产业调整和振兴规划》，着力推动钢铁产业结构调整和优化升级，规划目标到2011年粗钢产量5亿吨左右。具体措施包括调整部分产品的进出口税率，加快出口退税进度；在中央预算内以贷款贴息形式支持钢铁企业开展技术改造。但各地扩大钢铁生产的频率和幅度远远超过了国家规划目标。到2013年，钢铁被国务院列为产能严重过剩行业。截至2015年底国内粗钢产能11.27亿吨，根据国务院《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》，将用5年时间压减粗钢产能1亿—1.5亿吨（50万钢铁企业员工面临失业）。



数据来源：国务院、工信部、冶金工业规划研究院

图1 中国粗钢产能、产量和产能利用率（2009—2015）

不仅钢铁，再如煤炭、新能源汽车、多晶硅、房地产等行业，既有传统产业也有战略性新兴产业，均出现了大规模的产能过剩。当经济上行时，这样的现象尚能掩盖；一旦

进入经济下行期，这些产业首当其冲，成为亏损和调整的主要行业，同时也成为影响区域经济发展下滑的主要因素。对于曾长期处于计划体制指导、目前市场体系仍不健全的中国，转轨过程中许多看似“市场失灵”的现象，表面是市场制度缺失和政府对微观经济管束的结果，实则是“制度局限”与“政府失灵”。马克思《资本论》在对平均利润率的考察中，早就论证了资本竞争的创新机制，资本对利润的追求，是在价值规律的作用下通过部门之间的投资竞争和企业产业间的自由进出实现的。试图通过政府对微观经济更为广泛和细致的管束来治理这种所谓的“市场失灵”只能是南辕北辙，进一步限制经济主体分散协调试验的空间，导致“制度局限”或“政府失灵”更加难以得到解决。例如，在房地产价格的新一轮快速上涨、购房杠杆不断加大之后，2016年“十一”期间，先后共有21个城市重启限购、限贷等楼市调控政策，或提高首套房或二套房首付比，或抬高房贷门槛，竭力控制需求。这些极富短缺经济特征的手段，固然在短期内能使房地产交易量价有所回调，但从长期来看，仍不能从根本上解决房价暴涨的扭曲状态。

（三）部分创新产业在成长过程中，受到传统产业生态系统的抵制，甚至地方政府部门的种种限制

1990年以来，科学技术领域不断孕育新一轮突破的巨大能量，并推动更多产业发生重大变革。能源互联网、药物基因组学、新一代智能材料等一系列技术突破正在改变现有的产业格局和竞争模式。大数据背景下的3D打印等“制造业数字化”技术，正推动全球制造业的技术要素和市场要素配置方式发生革命性变化。美国波士顿大学的麦可罕教授通过对美国产业变革的历史数据分析发现，产业之所以要不断变革源于两种威胁，一种是对产业核心业务活动的威胁，即对某种产业一向赖以获取利润的核心业务活动产生弱化甚至淘汰的威胁；另一种是对产业核心资产的威胁，即对某种产业有效开展核心业务活动所依存的知识、品牌、专利等无形资产产生贬值甚至失去价值的威胁。由于新兴技术对传统产业的替代，必然受到传统产业生态系统的抵制。

此外，由于新技术的市场应用前景、产业化的支撑创新平台、系统生态的成型以及规模化经营盈利过程，往往存在许多不确定性和风险，也容易成为政府部门关注和规范的焦点。各地政府对合法的产业进行不合法的产业政策歧视性选择，人为决定要什



么不要什么。例如，当年阿里巴巴刚成立，以及淘宝、支付宝刚出现时，既不是当年政府产业政策支持的重点，在融资、运营方面还遇到了当时的政策、制度、管理观念等方面的障碍。再如，近年来出现的滴滴、优步网约车模式，因其具有经济性、环保性、便捷性，在大中型城市普及很快。但根据我国现有的道路运输管理制度，私家车从事了有偿载运乘客行为，就属于无证经营，应属于违法的。9月29日，交通部发言人表示，已会同相关部门制订行业标准《网络预约出租汽车运营服务规范》，拟就网约车的线上能力认定、全过程监管、计程计时设备等有关事项制定细则，向社会公开征求意见。10月8日，北京、上海两地发布网约车细则，对车辆和人员均有了明确限制，如北京要求须为北京户籍、北京车牌；上海要求网络车需沪籍、沪牌，并对网约车平台公司线上线下载服务能力增设若干限制条件；苏州、洛阳直接明令禁止打车软件的使用。深圳严禁网约车车牌以租代售，阻断公司融资租赁业务。

在这样的背景下，对现行的产业政策进行反思的呼声十分强烈。实践中一些部门制定和实施产业政策的权责边界和行为方式发生偏差，政策目标没有达到理想效果且带来了一些问题，往往出现“一放就乱，一控就死”。旨在淘汰落后产能与单纯以产量来化解产能过剩的产业政策，反而刺激一些企业做大产量规模，导致更大的产能过剩。保护性的产业政策还易导致行业或企业形成依赖心理，缺乏创新积极性和斗志，导致越保护越落后。而主要针对具体产品、技术、企业而不是全部产业的保护扶持政策，又破坏了市场竞争秩序规则。因此，我们不能把这次张林关于产业政策的争论仅仅看做是学术争论，它关系到中国未来的产业政策导向和经济增长路径，从而影响到中国能否顺利迈过“中等收入陷阱”。

四、当前的关键在于重塑有效的产业政策

2014年，按照购买力平价测算的我国GDP规模已与美国相当，按现价美元折算的我国人均GDP已达7500美元，位居中等偏上国家水平。按照国际经验，这一阶段的经济体为了保持经济发展的持续活力，应适时进入主要依靠自身内在力量而不是主要依靠外部力量谋求更大发展的关键时期。通过完善市场秩序、强化自由竞争、深化体制变

革和激发市场活力,不断增强经济发展的内生力量。十八大和十八届三中全会提出要“构建成熟市场体制”和“发挥市场配置资源的决定性作用”。这需要由过去产业政策发挥主要作用向逐步实现主要依靠市场机制过度,其中的关键在于要理清政府与市场行为的边界,推动产业政策由过度干预向增进与扩展市场转变。

第一,不同经济发展阶段,应当采取不同的产业政策类型和内容。产业政策作为政府促进产业和经济发展的重要举措,不应当是政府替代市场的工具,而应当是政府增进与扩展市场的手段。新古典意义中的“市场失灵”或者“协调失灵”,并非市场本身存在内在局限和不足,其实质在于市场赖以存在的制度前提之失败。面对这种所谓的“市场失灵”或“协调失灵”时,产业政策要做的不是管制和替代市场,而是应当矫正制度前提,促进民间协调机制的发展,通过市场主体持续试错、反复试验与创新实践,扩大经济主体的自由度,使选择手段和工具多样化,寻求有效的解决途径。因此,在由劳动力密集型和资源型产业向技术和知识密集型产业转型的过程中,中国的产业政策取向应从干预市场与限制竞争调整为增进与扩展市场:通过厘清产业政策中市场与政府行为的边界,放松微观管制、逐步建立与完善市场制度体系,拓展市场协调的空间、增强市场的协调功能,进而促进产业的长期健康发展。

第二,重新考量产业政策中政府与市场关系。市场与政府并非彼此排斥、对立与相互替代的简单关系,而是复杂互动中的互补关系。在发展中国家,政府最为重要的职能就是建立市场经济运行的合适制度基础和制度框架,并促进市场体系的发育。政府提供的制度框架,包括界定并保护财产权利,保证公正契约得以执行,维护法律与秩序,提供标准货币,提供负有限责任的公司制度安排,规定破产程序,保障资本市场的长期稳定及有效运转等等。同时,在整个制度框架中,政府必须受到约束,以保证国家公权力不被滥用,确保政府不会侵犯公民的财产和权利。政府提供的制度框架还必须保证和维护市场的开放性。自由和开放性是市场实现其动态效率的基本条件,是保证企业家发现和利用市场机会最为基础的前提。培育企业家精神得以转变为现实行动的自由经济环境,是保证经济持续增长的核心。如果缺乏自由,不允许经济主体拥有进入产业和市场的自由选择权利,就不可能实现真正意义上的经济持续发展。

第三,构建增进与扩展市场的产业政策。一是从产业层面放松并逐渐取消对微观经



济的广泛干预和管制，扩大经济主体的自由度（尤其是进入、退出市场和自主投资的自由度），促进市场竞争，并且确保市场开放性；二是健全和完善知识产权制度，加强知识产权的保护，加强技术创新的激励机制；三是将产业政策的重点由“生产者优先”转为维护消费者权益，通过切实维护消费者权益与“顾客驱动机制”，推动市场健康发展；四是对从事产业基础科学技术研究的企业进行普遍性支持，鼓励节能减排等绿色产品消费；五是制定和实施促进中介机构健康发展的相应政策与制度，提高市场主体自主协调能力；六是改革现有的环境保护体制，保障环境保护相关法规的严格执行，制定实施长期稳定和严格的环境政策，等等。

第四，中央和地方政府应当在产业政策中各寻其位、各司其职。首先，具备国家战略意义的产业具备“纯公共品”特征，因而可由中央政府进行扶持，地方政府则缺乏财政能力、知识能力以及相应的战略需求。**其次**，具备地方产业集群和产业园区发展基础的产业政策适合由地方政府主导，中央给予配套政策支持，尤其是体制改革的先行先试权。以江苏昆山为例，其在“十三五”规划中的两大支柱产业是电子信息产业、高端装备制造产业，这些产业目前在昆山均已形成千亿级的产业集群，因此具备领先于全国其它地区的产业优势。针对这些产业，则适合由地方政府制定产业政策进行引导，中央政府则给予一定的政策配套和改革权的支持，以此协作推动这些先进制造业的科技创新能力和品牌塑造能力。中央和地方，以及地方之间如果无法达成协作，则将导致“全国一窝蜂地上”，并造成产业过剩，反例就是新能源产业和机器人产业，不胜枚举。**此外**，还要全面清理和废止不利于全国统一市场建设的政策措施，严惩市场垄断和不正当竞争行为，打破相对自给自足的各级行政区域经济隔离体，增强竞争和专业化分工，理顺市场资源配置途径。