

# 浅析产业政策研究进展

金添煜

杭州师范大学经济学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年3月4日; 录用日期: 2024年3月21日; 发布日期: 2024年4月16日

## 摘要

当前, 对于产业政策的研究主要聚焦于其类型、实施力度以及针对性等维度, 以此来评判其有效性及合理性。鉴于此, 本文深入查阅了与产业政策紧密相关的文献资料, 系统地探讨了产业政策的发展历程, 深入剖析了其内涵及其对社会经济发展的影响。通过这一全面的研究, 本文旨在为产业政策的发展研究提供更为全面和深入的结论, 以期为推动产业政策的优化和完善提供有益的参考。

## 关键词

产业政策, 政策合理性, 政策影响, 文献, 研究

# A Brief Analysis of the Progress of Industrial Policy Research

Tianyu Jin

School of Economics, Hangzhou Normal University, Hangzhou Zhejiang

Received: Mar. 4<sup>th</sup>, 2024; accepted: Mar. 21<sup>st</sup>, 2024; published: Apr. 16<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Currently, research on industrial policies mainly focuses on dimensions such as their types, implementation efforts, and targeting, in order to evaluate their effectiveness and rationality. In view of this, this article extensively reviewed literature closely related to industrial policies, systematically explored the development process of industrial policies, and deeply analyzed their connotations and their impact on social and economic development. Through this comprehensive study, this article aims to provide more comprehensive and in-depth conclusions for the development of industrial policies, in order to provide useful references for promoting the optimization and improvement of industrial policies.

## Keywords

Industrial Policy, Policy Rationality, Policy Impact, Literature, Research

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

产业政策指那些用于引导国家产业发展、推动产业结构升级调整,使整个国家经济高效发展的政策,通过弥补市场现有不足、合理分配资源、保护新兴产业等方面去达成其目的。中国制定的产业政策很大程度上推动了中国经济的飞速增长[1] (蔡昉等, 1999), 中国在工业生产体系的建设上, 同样也离不开产业政策的大力支持。所以产业政策的制定及其有效性也越来越受到关注。通过学者们对现有的产业政策的研究来看, 学者们多数通过产业政策的类型、产业政策实施力度、产业政策的针对性等方面去判断该政策的有效性以及合理性。尤其是在产业政策对生产率提升程度、产业结构调整程度等方面, 学者们是有重点关注的。早在 2 年前, 就有文献证实, 中国通过将灵活的国家政策和充满活力的市场经济相结合, 成为全球范围内产业政策实施最有效最成功的国家[2] (Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 2019)。

尽管如此, 学者们在产业政策是否有效上仍然存在许多不同意见。持积极观点的学者们认为: 1) 目前仍有市场失灵的存在, 无法单纯通过市场达到资源配置均衡, 所以依旧并且可能长期需要政府发布一些政策加以干预[3] (Stiglitz J.E., 2015)。2) 目前产业发展变革加速, 更多的新兴产业如雨后春笋般涌现。相对与发达国家, 诸多发展中国家规模经济较弱, 无法快速有效地形成新兴产业的产业集聚。因此国家更应对新兴产业加以政策支持, 从而实现“弯道超车”。如果某些发展中国家缺乏相关政策支持, 那就很难发挥比较优势, 对于其现有产业的升级调整的目标就很难达成[1] (蔡昉等, 1999)。3) 产业政策是全球范围内非常普遍的存在, 它的存在也不会和早已完备的市场体制产生冲突。例如西方国家对农业、电子产业、工业等都采取了不同程度的补贴或者税收优惠等产业政策。

反对实施产业政策的学者理由如下: 1) 政策制定者会受信息不完备、信息传递滞后等因素的影响, 不一定能制定出最优的政策[4] (江飞涛等, 2018)。2) 在“理性人”假设中, 所有行为主体都会把如何实现自身最大利益放在首位。所以政策制定者们有可能会出于利益考虑制定一些产业政策, 而不是优先考虑目前经济形势, 形成产业形势和产业政策之间的偏差。本文将通过阅读整理一些相关文献, 对以后产业政策的制定提出一些想法。

## 2. 产业政策发展的过程

计划经济体制伴随了我国较长一段时间的发展。为使经济发展注入新活力, 我国在改革开放之后, 便转变成为具有中国特色的社会主义市场经济体制, 并在之后引入了他国的产业政策进行学习, 不断更新, 契合实际发展形势, 成为了中国经济高速发展地必不可少的一部分。

上世纪八十年代末, 我国在国务院发布文件《关于产业政策要点的决定》后正式开始颁布并实施相关产业政策, 虽然当时的政策很大程度上偏向于计划经济, 但和改革开放前的经济体制相比, 所运用的产业发展政策更加多样丰富, 很大程度上激发了产业潜力, 为经济发展增添了新活力[5] (黄群惠, 2018)。

而且在上世纪九十年代出，更加开放灵活的产业政策相继颁布，此时，过去老套的计划经济路子被新产业政策完全代替了。

21 世纪以来，经济全球化加速，各国的产业政策也在不断向更高效、更先进靠拢，更加趋于成熟。政策的针对性愈发明显，更强调对特色产业、重点发展产业进行升级调整，并不断培育扶持新兴产业的成长。

党的十九大召开后，我国经济正式向高质量发展迈进，在注重技术创新对高质量发展存在推动作用的同时，提出了一系列例如提升产业生产率、进一步优化现有产业结构等要求，从而推动我国经济向更高阶段进行冲击。近 2 年，疫情在世界范围内爆发蔓延，我国在 5 G 制造、医疗服务等产业上，对完善技术面，提高技术水平提出了更多要求。李克强总理曾在 2020 年中央政府工作报告中也有提到：“提高科技创新支撑能力。要加快建设国家实验室，重组国家重点实验体系，加强关键技术核心攻关。”这些话更强调技术创新、新兴科技对经济发展存在高效推动作用。

### 3. 产业政策内涵及其影响

现在已经有许多关于产业政策论述的文章，但并没有形成一个确切的对产业政策的概念的解析[6] (寇宗来, 2017)。但学者们对产业政策的理解大都偏向于：国家或地区对达成产业目标，对产业发展和升级所进行的政策干预。但也有相关文献，所实施的产业规划分为：功能性和选择性。功能性侧重于政府充分激发市场活力，带动市场运转使之更为有效。可以通过完善一系列市场制度、合理调配资源来实现。选择性侧重于政府改变两个或多个产业间资源配置，主要将现有的资源充分配置于特定的需要重点扶持的产业，如新兴产业，从而加快产业结构调整升级，更快产生规模效应。但对于现在而言，政府应该加强对一些偏上游产业进行扶持，原因在于偏上游的产业为中下游产业供给较多的生产原料，但是自身很难从其上游获得等量的原料供给，特别是对处于生产链最上端的部门，这种情况非常普遍。因此政府应该对其进行一定的政策扶持，防止市场出现扭曲。

一个产业政策是否有效，最直接的指标就是评估生产率。这种常用的评估方法在文献中十分常见[7]。利用所收集的数据计算产业全要素生产率已经非常成熟。这种直观的对生产率的观测，可以很快判断一个产业政策对行业是起到促进作用还是抑制作用。宋凌云(2013)通过对 2000~2007 年中国各省的全要素生产率进行回归分析，去研究产业政策对生产率的影响程度[8]。从结果来看，中国产业政策对传统产业、新兴产业或是支柱性产业的生产率提升都有一个显著的推动作用。但也有文献发现产业政策对生产率的影响需要按照政府补贴力度分类讨论。包群(2012)在实地考察后研究得出：政府对企业的某项补贴政策的实施力度与企业生产率提高与否存在必然联系。当政府补贴力度还未达到某一特殊临界值时，此时补贴力度越大，企业生产率提高就越显著[9]；相反，当政府补贴力度超出这一临界值，那么会对企业生产率提升产生抑制作用，而且此时补贴力度越大，抑制作用就越强。Aghion P. (2015)也用实证分析中国往年的工业数据，认为具有针对性的产业政策维持了产业间的竞争，提升产业内个企业的生产率[10]。

但也有学者对产业政策抱有负面态度。戴小勇等(2019)利用 1998 年至 2007 年制造业的生产数据，根据产业政策、企业区位、企业规模等指标去测算产业政策对该企业全要素生产率的影响，发现政府的产业政策会降低全要素生产率和企业的利润，建议多使用惠及大众的政策来代替产业政策，要充分利用市场自动调节的能力而不是依靠政府一系列的干预[11]。

产业政策的实施除了提升产业生产率之外，另一个重要目标就是促进产业结构升级调整。产业政策对我国经济发展的推动左右十分明显，并且在推动经济发展的同时，不断推动着产业结构的升级优化调整。学者研究表明：在市场化程度较高的地区，产业政策和市场力量存在互补关系，两者并不矛盾；而且该地区政府效率越高，产业政策的正面效用越明显，对该地区产业结构升级推动作

用更大。

贺俊(2019)等学者针对产业政策推动基础性产业实现“弯道超车”也展开了讨论[12],并且在此基础上有学者提出对于一些技术性壁垒较高的产业例如高铁、生物科技,需要利用产业政策去突破目前所面临的技术限制,弥补产业因市场和技术障碍造成的创新缺失,加速技术进步[13](黄阳华等,2020)。

也有一个部分学者注意到了产能过剩的问题,由此对产业政策持有反对态度。Barwick等(2019)注意到:一些地去对其所生产的产品采取“产品质量免检”这一特惠产业政策,生产要素市场也因此发生扭曲,产能过剩问题凸显[14]。刘诚(2018)认为,这种产能过剩问题多数集中在市场化不完全的地区[15]。

抛开生产率和产业结构,创新已经成为经济社会进步发展必不可少的动力,为抓住创新强大的推动力和溢出效应,促进产业进行创新也成为了产业政策需要达成的重要目标之一。并且随着工业化升级,产业结构深度调整,创新已经成为了产业再次进步的核心力量。

整体上,学者们对“产业政策是否推动创新”持积极肯定态度。特别是针对那些新兴产业,产业政策推动企业创新,创新再推动企业绩效上升,所以产业政策和企业创新之间存在着明显的交互关系[16](余明桂等,2016)。但同样有学者认为,产业政策只是单纯增加了企业创新的数量,并没有一个质的提升。因此,产业政策对企业创新的影响还需要更多研究。

学者们对产业政策抱有不同的态度,我认为主要取决于学者选取研究对象所处的区位、研究对象生产性质等因素。

首先来看研究对象所处区位。我国产业政策主要重点放在经济开发区内,因此在开发区内,会有更多的产业集聚。孟美侠(2019)利用回归分析,探究了区域政策对整个产业在区域内空间集聚的影响,认为经济开发区内实施的优待政策可能会导致产业在该区域内分散,也就是产业政策降低了该区域内的产业集聚水平[17]。但Lu(2019)对我国经济特区内产业政策实施以及产业分布进行考察发现:开发区比未开发区有着更高的投资率、就业率、生产率[18]。

对于不同的企业类型,产业政策的实施重点也有所不同。学者分析了产业政策在国有和民营企业之间的差异,发现国有企业对政府财政补贴、税收补贴等优惠政策更加敏感,原因在于国有企业比起民营企业先天优势较多,由国家扶持管控。而民营企业则在技术创新上得到更多的政策倾斜。

#### 4. 结论

从改革开放以来,产业政策在引导我国经济发展上起到很大的作用,协调了政府对生产资源的配置。但在“产业政策是否对我国经济发展有积极推动作用”、“以及产业政策是否应该实施”、“产业政策是否推动企业创新”等方面还是存在较多的争议。本文简单地阐述了不同学者们的观点,但并不能很全面的分析上述问题,所以仍有许多不足。

本文的主要结论如下:第一、产业政策在某一临界值下时,会提升企业的生产率水平,以及产业内竞争水平;但反对意见认为,产业政策会降低全要素生产率和企业的利润,建议要充分利用市场自动调节的能力。第二、在市场化程度较高的地区,产业政策和市场力量相互影响,推动该地区产业结构升级调整,更能突破技术障碍去迎来技术革新;反对意见认为,产业政策很有可能扭曲生产要素市场,导致出现产能过剩问题。第三、产业政策会推动创新从而推动企业绩效上升;也有学者认为产业政策带来的创新只是数量上的增减,并没有质量上的改变。学者们对产业政策不同的看法会受到研究对象生产区位以及研究对象生产性质等诸多因素的影响,不同的区位、不同的企业类型,自然对产业政策有着不一样的敏感程度,需要更客观地评价。

我国开始迈向高质量发展,产业政策也应当升级调整,去贴合我国现有的经济状况或是产业发展状况,向着这个目标更快更高效前进。

## 参考文献

- [1] 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(5): 4-20+204.
- [2] Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (2019) National Industrial Strategy 2030: Strategic Guidelines for a German and European Industrial Policy.
- [3] Stiglitz, J.E. (2015) Industrial Policy, Learning, and Development. WIDER Working Paper, No. 2015/149. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2015/038-6>
- [4] 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, 34(10): 73-85.
- [5] 黄群慧. 改革开放 40 年中国的产业发展与工业化进程[J]. 中国工业经济, 2018(9): 5-23.
- [6] 寇宗来. 从共识出发: “特惠”视角下产业政策的关键问题[J]. 探索与争鸣, 2017(2): 63-69.
- [7] 江艇, 孙鲲鹏, 聂辉华. 城市级别、全要素生产率和资源错配[J]. 管理世界, 2018, 34(3): 38-50, 77.
- [8] 宋凌云, 王贤彬. 重点产业政策、资源重置与产业生产率[J]. 管理世界, 2013(12): 63-77.
- [9] 邵敏, 包群. 政府补贴与企业生产率——基于我国工业企业的经验分析[J]. 中国工业经济, 2012(7): 70-82.
- [10] Aghion, P., Cai, J., Dewatripont, M., Du, L.S., Harrison, A. and Legros, P. (2015) Industrial Policy and Competition. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7, 1-32. <https://doi.org/10.1257/mac.20120103>
- [11] 戴小勇, 成力为. 产业政策如何更有效: 中国制造业生产率与加成率的证据[J]. 世界经济, 2019, 42(3): 69-93.
- [12] 贺俊, 吕铁, 黄阳华, 江鸿. 技术赶超的激励结构与能力积累: 中国高铁经验及其政策启示[J]. 管理世界, 2018, 34(10): 191-207.
- [13] 黄阳华, 吕铁. 深化体制改革中的产业创新体系演进——以中国高铁技术赶超为例[J]. 中国社会科学, 2020(5): 65-85.
- [14] Barwick, P.J., Kalouptsidi, M. and Zahur, N. (2019) China's Industrial Policy: An Empirical Evaluation. CEPR Discussion Paper, No. DPI3889. <https://doi.org/10.3386/w26075>
- [15] 刘诚, 钟春平. 产能扩张中的行政审批: 成也萧何, 败也萧何[J]. 财贸经济, 2018, 39(3): 50-64.
- [16] 余明桂, 范蕊, 钟慧洁. 中国产业政策与企业技术创新[J]. 社会科学文摘, 2017(2): 58-59.
- [17] 孟美侠, 曹希广, 张学良. 开发区政策影响中国产业空间集聚吗——基于跨越行政边界的集聚视角[J]. 中国工业经济, 2019(11): 79-97.
- [18] Lu, Y., Wang, J. and Zhu, L. (2019) Place-Based Policies, Creation, and Agglomeration Economies: Evidence from China's Economic Zone Program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11, 325-360. <https://doi.org/10.1257/pol.20160272>