

专栏：产业政策研究的回顾与前瞻

专栏导语：如何走出讨论产业政策的窠臼？

耿 曙*

一、林张之辩及其超越

本专栏是一个产业政策的文献专栏，包括华东理工大学陈玮老师“发展型国家”的文献综述、北京大学郭年顺博士围绕产业政策研究的理论批判、湖南大学程聪慧与上海交通大学郭俊华两位老师关于前沿政策工具的述评与剖析。根据个人看法，三篇文章各有角度，分进合击，构成了一个完整丰富、迭出新意的“产业政策”讨论方阵，成功走出传统“产业政策”论述的窠臼。能够设计出让如此耳目一新的专栏，原专栏组稿者顾昕教授与投稿作者功不可没。

比较有趣的是本专栏论文多次提及2016年下半年林毅夫与张维迎两位老师的“产业政策”辩论。几位作者都认为该场辩论确有其不可忽视的时代意义，但同时，几位作者也难掩对林、张之辩的部分失望，认为其深陷传统“产业政策”讨论的窠臼，对于国家发展方略的设计规划，并无明显实质的贡献。因为，在那场涉及“产业政策是否有效”的辩论中，林毅夫坚持发展需要产业政策引导，张维迎则否定产业政策能够发挥任何成效（张维迎、林毅夫，2017）。双方不但流于老生常谈，缺乏理论新意；也忽视了如下事实：无论是基于历史经验，还是参考案例研究，产业政策的成效都有优有劣，发展的结果也有成有败，无法一概而论（聂辉华，2016；耿曙，2017）。

当然，从另一个角度考察，这场辩论又深具时代意义。对此我们不妨回顾过往，中国曾经凭借“政府介入”，创造出骄傲世人的经济成就，如今却面对要素红利逐渐减褪、增长逐渐放缓的情景，展望长远未来，中国将何去何从（耿曙、陈玮，2017）？其中尤其关键的便是：中国是否仍应坚持“政府主导”的模式（如林毅夫所主张）？还是该大幅放开管制、政府退出经济，让市场承担主要角色（如张维迎所主张）？换言之，当下中国正处于发展道路的“十字路

* 耿曙，浙江大学，文科百人计划A研究员；浙江大学社会学系，研究员。本文的撰写过程中曾经得到华东理工大学陈玮老师指正，特此表达感谢。

◆ 专栏：产业政策研究的回顾与前瞻

口”，正是反思与再出发的关键节点。也正因为如此，才形成如此受人瞩目、波澜壮阔的“产业政策”辩论。

当然，如果希望超越现有的讨论窠臼，进行全面深刻的反思，则既离不开经典理论，又必须顾及现实情况，同时还得参考前沿趋势。而这些面向都充分反映在本专栏的三篇文章之中。例如陈玮老师的文章《“发展型国家”的三次理论辩论：政府介入的必要性、有效性和时机》便就“发展型国家”历来的经典文献，条理出三次深刻的理论辩论；郭年顺博士的文章《把企业找回来：理解产业政策的微观基础》则就现有的“产业政策”研究为何忽略企业、又如何找回企业进行理论分析；程聪慧与郭俊华两位老师的文章《创业投资政府引导基金：国外研究进展及启示》则从西方先进有关“政府引导基金”的研究出发，探讨如何通过“引导基金”解决政府介入的扭曲与低效问题。换言之，既有历史回顾，也有研究现状，还有未来前瞻；既有文献综述，也有研究批判，还有趋势借鉴。交织出一个迥异于传统产业政策讨论窠臼的研究方阵。

特别是三位作者的分析，不同于林、张各据一般理论，恣意援引事例，动辄普世通则，难以给出具体政策指导（耿曙，2017）。本专栏的各篇文章，在具体政策的启发上，都更加细致与务实，超越现有的“政府—市场”二元对立立场。例如首先，根据陈玮老师的提示，产业政策探讨的重心，是否仍应局限于“政府是否介入”“政策是否可行”？是否应该转而考察“政府介入的时机”“产业政策的类型”？并因此，究竟是在“技术追赶阶段”（重在产业规模扩张），必须仰赖政府介入；而在“技术领先阶段”（关键在鼓励技术创新），期待政府逐步退隐（陈玮、耿曙，2017a，2017b）？还是不论发展阶段、背景条件，或如林毅夫所言，政府自始至终都须担当有为？或如张维迎所见，政府从头到尾都应袖手旁观？

其次，若基于郭年顺博士的论述，传统的产业政策研究——无论林毅夫的“有为政府”或张维迎的“自律市场”——都严重忽略对于企业行为的考察，或者将企业视为生产函数或契约关系的抽象集合，或者将企业看作政府政策回应或政府管制顺民。但是根据郭文所见，企业才是真正的生产者、经营者、创新者，或者经济活动的“能动者”。因此，针对产业政策的研究，首先必须“找回企业”，以其为分析标的，考察政府政策如何影响其决策与行为，才能发展出完整的产业政策研究。此外，根据程聪慧和郭俊华两位老师文章的建议，针对发展引导与产业扶持的手段为何？国家经常面临一个两难——既需要政府参与缓解信息不对称、外部效应等问题，又得避免政府介入带来寻租浪费、配置低效等问题——在考察国外近年的发展后，两位所建议的策略似乎是设立“引导基金”，政府间接扶持。如此既能收政府扶持产业之效，又能避免政府凡事做主之弊。

综合上述，相较于林毅夫“政府永远有为”、张维迎“政府永久退出”的意

见，本专栏的陈文暗示：政府必须懂得进退，在追赶阶段介入，领先阶段退出；郭文强调：政府企业各有角色，其中企业得上前台，而政府须在后台；程郭文章则进一步建议，政府不必事必躬亲，不妨鼓励基金走上幕前，政府安居幕后。换言之，不只理论视角不同过往，政策建议也迭出新意。

二、产业政策研究与中国发展经验

如果进一步放宽眼界，结合中国情况，考察本专栏的几篇文章，我们将不难发现，整个一部中国近现代史，就是围绕“政府介入”不断试错与奋斗的过程。首先，难以否认的是，我们是以“后发国家”（Late-Developer）登上国际舞台的，面对国贫民弱，必须奋发图强。因此，从鸦片战争以降，几乎每位知识分子，都怀抱“富国强兵”的使命与梦想。但摆在眼前的，道路基本只有两条——自由主义 VS. 国家主义——前者欣羨并仿效西方制度，后者则务实而侧重自力更生（金观涛、刘青峰，2017）。如果运用陈玮老师所采的框架，那么中国从晚清到 1949 年之前，进行的是第一轮“发展型国家”理论辩论。一批汉密尔顿（Alexander Hamilton）式的官员，配合李斯特（Friedrich List）式的学者，起身抗衡全盘照搬西方制度、“同样方法，同样成功”的舆论主张。从这个角度看双方争论，可以说“没有发展落后，就没有发展问题”，中国也不例外。

在试错过程中，中国知识分子渐渐醒觉，中国不可能依靠照搬西方制度走上发展坦途。因为从理论看，斯密（Adam Smith）式的自由贸易论述，忽略了发展“先进”与“后进”的巨大鸿沟（既然已经有人领先，就不存在起点平等问题）。从现实而言，西方国家又本于李斯特所言“自己用过梯子，随即踢掉梯子”心态，散播种种不利“政府介入”“扶助幼产”的政策方案。但中国还是在经历种种教训后，义无反顾地走向“国家主义”的道路。若再拿陈玮老师的框架来看，则中国知识分子已经充分认识，成功的政府干预的前提在于国家能力的强大。这便是所谓第二轮“发展型国家”理论辩论的起点了。在此同时，中国经历了革命、新中国建政，并发动城市社会主义改造、农村土地制度改革、农村经济集体化运动，以及实行类似“剪刀差”的剩余配置补贴城市工业发展。从这个角度看，新中国便是个“社会主义发展型国家”（White，1988）。更深刻的考察发现，与中东欧国家情况类似，我们的社会主义体制，本质上也是对“发展落后”的一种回应（Jowitt，1993）。

因此，从新中国建立到改革开放，不同发展阶段的我国经济体制的具体安排或有不同，但“发展型国家”式的政府主导与产业政策其实并无二致。中国也在“政府主导”的过程中，逐步艰辛地走出自己的道路，创造出傲视国际的经济成就。但是也在经历 30 余年的高速增长后，从 21 世纪头十年中期后开始

◆ 专栏：产业政策研究的回顾与前瞻

渐露疲态，逐渐挥别高速增长，进入“新常态”阶段。对于目前的发展趋缓，学者认为其中关键在经济结构转型：从“要素驱动型”经济转变为“创新驱动型”经济（吴敬琏，2013）。但在这样结构转型的过程中，中国如何推动体制改革，才能避免陷入“中等收入陷阱”呢？这根据陈玮老师的框架，便是“发展型国家”的第三次理论辩论，也正是本专栏文章能够有所启发的。

其中，陈玮老师的文章特别强调，发展阶段的不同，关键在发展中心要务的区别——追赶阶段经常通过模仿，扩大产能；而领先阶段则必须鼓励研发，创新驱动——前一阶段可以通过政府直接介入、厉行产业政策，创造出高速发展；但后一阶段必须政府隐退幕后，进行制度建设、强化基础能力，才能持续增长。在这个过程当中，也如郭年顺博士所主张，中国不能再如传统产业政策研究学者那样，或者全面漠视政府角色，或者完全忽略企业需要。我们必须呼唤一个“企业为主体，政府为支柱”的架构，从而创造出“政府－企业”的合理互动。这才能设计出良好的“产业政策”。另一方面，更具体的提示来自程聪慧和郭俊华两位老师的“政策工具”——即通过“政府引导基金”，既发挥政府扶持的优势，又避免政府介入的贻害。从这个角度讲，这些都是陈文所言第三轮“发展型国家”理论辩论的核心议题。而进一步看，本专栏虽然属于文献与理论的考究，但其中所蕴含的创新政策思维，可说才真正超越了传统产业政策的讨论窠臼！

参考文献

- 陈玮、耿曙(2017a). 发展型国家的兴与衰：国家能力、产业政策与发展阶段. 经济社会体制比较，2：1-13.
- 陈玮、耿曙(2017b). 政府介入与发展阶段：发展策略的新制度分析. 政治学研究，6：103-114.
- 耿曙(2017). 产业政策讨论的方法与方向：林毅夫张维迎辩论之反思. 澎湃新闻：https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1601486_1. 2018年12月5日访问.
- 耿曙、陈玮(2017). “中等收入陷阱”问题的根源：要素短缺还是制度束缚？. 天津社会科学，2：84-89.
- 金观涛、刘青峰(2017). 开放中的变迁：再论中国社会超稳定结构. 北京：法律出版社.
- 聂辉华(2016). 林毅夫张维迎之争，真问题是什么. 新京报，2016年9月19日.
- 吴敬琏(2013). 中国增长模式抉择. 上海：上海远东出版社.
- 张维迎、林毅夫(2017). 政府的边界：张维迎、林毅夫聚焦中国经济改革核心问题. 北京：民主与建设出版社.
- Jowitt, K. (1993). *New World Disorder: The Leninist Extinction*. Berkeley & LA: University of California Press.
- White, G. (1988). *Developmental States in East Asia*. New York: St. Martin's Press.