

专栏：发展型国家的产业政策

专栏导语：工业行政能力： 产业政策研究的重要主题

宋 磊*

近年来，产业政策重新回到部分西方国家和大量发展中国家的政策舞台的中央。与这种动向相对应，在国际学术界，以产业政策研究为中心的发展型国家论呈现复兴的迹象，大量研究相继涌现。这些研究或者努力扩张发展型国家论的应用范围，或者试图完善发展型国家论的分析框架。和国际学术界的同步，中国学术界在关于中国是不是发展型国家的问题上基本达成共识后，开始探索如何完善发展型国家论的分析框架。^①

中国学者关于发展型国家论、特别是产业政策的分析框架的讨论涉及多个学科。在公共管理学领域，中国学者整合学术资源，构筑了可以称为新发展主义或产业发展的治理机制嵌入论的产业政策分析框架（顾昕，2017）。本专栏收录的两篇文章不但都将产业政策研究置于发展型国家论的研究传统中，而且共享同一个关键词——工业行政能力。在这个意义上来说，这两篇文章是中国学者从公共管理学的角度完善发展型国家论或产业政策研究的分析框架的最新尝试。

作为后进国家工业化领域的主流研究范式之一，可以上溯至经济史家亚历山大·格申克龙（Alexander Gerschenkron）的经典论述（Gerschenkron, 1962）的发展型国家论在相关研究领域具有重要影响。但是，发展型国家论也一直面对着分析框架稍嫌简单等方面的批评。具体来说，以查默斯·约翰逊为代表的早期发展型国家论者认为，以强烈的发展意愿为背景，由精英官僚组成的政府以经济领航机构为依托，积极推动产业政策，促进了工业化进程和经济发展（Johnson, 1982）。换言之，早期发展型国家论者直接将发展意愿、自律的权威

* 宋磊，北京大学政府管理学院，教授。

① （1）2018年暑假，本文作者多次参加浙江大学人文高等研究院组织的发展型国家论系列读书会。本文的部分思路即受益于读书会上的讨论。发展型国家论内部存在不同的研究传统（宋磊，2015）。（2）本文主要讨论作为主流的约翰逊（Chalmers A. Johnson）传统。

◆ 专栏：发展型国家的产业政策

官僚机构、产业政策和经济发展联系起来。尽管在相当多的后进国家中确实存在这种现象，但是我们显然不宜贸然地将现象等同于因果关系。实际上，在约翰逊的研究的带动下，一些学者陆续将企业的生产活动、资本形成、政府机构与包括商会在内的社会组织之间的关系等研究议题带入发展型国家论之中（Amsden, 1989; Wade, 1990; Evans, 1995）。尽管这些学者的研究极大地丰富了发展型国家论的分析框架，但是，从政治学与公共管理学的角度来看，诸如政治结构、利益集团与发展意愿之间的关系、为什么不同的经济体选择了不同的产业政策、为什么类似的政策措施在不同产业之中具有不同的效果等重要问题仍然没有得到充分的解决。^① 类似地，从公共管理学的角度来看，在 20 世纪 90 年代后的发展型国家论的分析框架中，一些重要的研究议题仍然没有受到充分的重视。在这些研究议题中，工业行政能力或许是最为重要的一个。本人认为，如果说政府结构、利益集团和发展意愿之间的关系是从政治学的角度完善发展型国家论的分析框架的关键，那么工业行政能力则是从公共管理学的角度改进发展型国家论的分析框架的要点。进而言之，只有在解决上述两个问题后，发展型国家论才能获得明确的政治学和行政学基础，发展型国家论的分析框架才能在政治学和公共管理学的世界中形成自治的体系。^② 然而，令人遗憾的是，工业行政能力并不是发展型国家论者关注的焦点。

客观地说，发展型国家论者从不同的角度间接或直接地论及了推行产业政策所必需的工业行政能力。比如，约翰逊详细地罗列了通产省的组织结构及其演进过程、深入地讨论了通产省的组织结构如何促进了高效的政企关系的形成，爱丽丝·阿姆斯登（Alice Amsden）具体地提及了经济主管部门如何以设定动态、客观的政策标准的形式抑制寻租成本（Johnson, 1982; Okimoto, 1989; Amsden, 1989）。但是，这些研究没有直接使用工业行政能力这一术语，这类研究也没有受到后续研究的重视。于是，在产业政策研究领域，工业行政能力一直以潜在研究主题的形式存在。值得强调的是，中国学者注意到了这一问题。

在本人的阅读范围之内，路风等学者最早使用了工业行政能力这一术语并将其与产业政策研究联系起来。^③ 在他们看来，工业行政能力指的是政府通过规划、政策等手段直接影响工业发展方向和企业行为的能力。因此，工业行政能力包括根据政策目标选择政策手段的能力，而这种能力以对于目标工业的竞争

① 实际上，20 世纪 90 年代后部分发展型国家论者的研究就是围绕这些问题展开的（Gao, 1997; Breznitz, 2007; 王振寰, 2010）。

② 当然，只有在沟通了政治意愿、行政能力和企业能力后，发展型国家论才能在更为广泛的社会科学中获得支持。

③ 在 21 世纪的头十年，行政能力成为中国的公共管理学研究的关键词。但是，主流公共管理学学者没有将行政能力与产业政策研究相连接。

力的形成逻辑的理解为前提（路风、蔡莹莹，2010）。实际上，路风关于工业战略的大量研究都可以从确立工业行政能力的微观基础的角度进行理解（路风，2006，2016）。近年来，封凯栋等学者为工业行政能力研究注入了新的内容。具体来说，他们将作为产业政策的创新政策区分为资格类政策和项目类政策，讨论了两类政策的成败和作用机制。很明显，这一研究实际上提出了政策类型与行政能力之间存在对应关系这一命题，深化了我们关于工业行政能力或“政府工业管理能力”的理解（封凯栋、姜子莹，2018：102）。从上述角度来看，本专栏收录的两篇文章延续了中国学者对于工业行政能力的关注，扩展了工业行政能力研究的内容。

改革开放以来，中国推行的政策可以分为两类：一类政策具有原创性；另一类政策则从国外引进。由于中国的政策实践大多从试点开始、地方政府之间存在激烈的政策竞争，所以第一类政策往往通过政策扩散快速传播。中国公共管理学界关于政策扩散的研究蔚为大观的原因即在于此。但是，另一类政策扩散、即特定政策从国外进入中国的过程则没有受到中国学术界的重视。宋磊和酆菁的文章《经济理念、政府结构与未完成的政策转移——对产业政策的中国化过程的分析》从中国的产业政策是从国外引进的这一事实出发，以“为什么中国引进了充满争议的产业结构政策、忽视了广受肯定的企业合理化政策”这一问题为核心，讨论了经济理念和政府结构如何塑造了产业政策的中国化过程。在分析技巧上，这篇文章存在如何更好地与广义的理念学派（Ideational Approach）结合的问题。不过，值得注意的是，中国的产业政策是引进的，关于产业政策的工业行政能力必然包括选择具体的产业政策的能力，而选择具体的产业政策的能力是关于产业政策的所有行政能力的起点。在这个意义上来说，该文为理解与产业政策相关的行政能力提供了开端。

在中国的政策实践中，既有成功的产业政策，也有失败的产业政策。耿曙的文章《发展阶段如何影响产业政策：基于中国太阳能产业的案例研究》敏锐地注意到上述现象，通过详细的案例研究，论证了政府对于特定产业的介入有助于扩张产能，无益于推动创新。这篇文章具有两个明显的意义。首先，该文摆脱了关于产业政策是否有效的抽象议论，转而讨论产业政策发挥作用的具体条件；其次，该文延续了作者关于产业政策阶段论的思路，通过案例研究丰富了作者近期推动的相关定量研究。但是，值得强调的是，在上述意义之外，该文实际上隐含着工业行政能力这一关键词。一方面，作者强调的产业政策在特定产业的不同发展阶段具有不同作用这一认识可以转化为具体产业在不同发展阶段需要不同类型的工业行政能力的支撑这一命题。另一方面，作者实际上将工业行政能力区分为甄别产业的能力、监督落实的能力以及集中资源的能力。将上述两个方面相结合，我们可以发现，作者提出了一个以产业发展阶段和具

◆ 专栏：发展型国家的产业政策

体的工业行政能力为两轴，可以用于理解工业行政能力的内在结构和变化方向的框架。

正如本专栏的一位作者指出的那样，产业政策的中国化过程的影响和复杂性远超一般意义上的政策转移，具有经济政策体系的范式变迁的意味。因此，关于中国产业政策的研究的意义也超过了关于其他经济体的产业政策的研究的意义。众所周知，在多种因素的影响下，中国的产业政策正在经历转型。尽管存在关于转型方向的争议，但是不论中国的产业政策转向何方，行政能力的长期积累和适时演进都是政策转型取得成功的关键。

参考文献

- 封凯栋、姜子莹(2018). 政府政策如何未能有效激励企业创新：从科技补贴的定量分析谈起. 学习与探索, 1: 92-104.
- 顾昕(2017). 治理嵌入性与创新政策的多样性：国家-市场-社会关系的再认识. 公共行政评论, 6: 6-32.
- 路风、蔡莹莹(2010). 中国经济转型和产业升级挑战政府能力：从产业政策的角度看中国 TFT-LCD 工业的发展. 国际经济评论, 5: 23-47.
- 路风(2006). 走向自主创新. 桂林：广西师范大学出版社.
- 路风(2016). 光变：一个企业及其工业史. 北京：当代中国出版社.
- 宋磊(2015). 发展型国家论的研究传统与新李斯特主义的管理学基础. 教学与研究, 3: 15-18.
- 王振寰(2010). 追赶的极限：台湾的经济转型与创新. 高雄：巨流图书公司.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Breznitz, D. (2007). *Innovation and the State: Political Choice and Strategies for Growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. New Haven: Yale University Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Gao, B. (1997). *Economic Ideology and Japanese Industrial Policy: Developmental from 1931 to 1965*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Okimoto, D. (1989). *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford: Stanford University Press.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.