

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

宋磊 郦菁*

【摘要】产业政策的中国化过程是政策转移领域的研究议题。产业政策由存在争议的产业结构政策和难以否定的企业合理化政策构成。中国引进了产业结构政策，悬置了企业合理化政策，政策转移过程并未完成。依据相关领域的主流分析框架，包括经济意识形态、经济理论范式以及关于国企改革方向的认识在内的经济理念和转变之中的政府结构共同导致了上述现象。20世纪80年代，实现赶超成为共识，改革不能直接挑战计划体制，企业自主权问题压倒企业的生产组织方式问题；国家计委在政府之中占据关键位置，国家经委在1988年被撤销。在这样的背景下，为计划体制保留了阐释空间的产业结构政策被引入，改进企业层面效率的企业合理化政策被淡化。20世纪90年代，难以发现企业合理化政策的意义的新古典经济学成为事实上的主流经济理论，企业改革被等同于建设现代企业制度；政府结构的变动导致工业主管部门的行政能力降低。这种情况导致了企业合理化政策被边缘化。

【关键词】政策转移 产业结构政策 企业合理化政策 经济理念 政府结构

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2019) 01 - 0005 - 19

近年来，产业政策再次成为事关中国战略选择的研究议题。但是，中国学术界关于产业政策的研究存在学科偏向：主流经济学处于主导地位，政治学和公共管理学被忽视。这样的研究格局屏蔽了一些关键研究议题。本文以讨论一个长期被忽视的重要问题——为什么在20世纪80、90年代引进产业政策的时候，中国导入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

* 宋磊，北京大学政府管理学院，教授；郦菁，浙江大学社会学系，副教授。本文的写作受到中国国际发展知识中心中国工业化进程研究、北京大学国家治理研究院国家治理现代化发展战略研究的支持。感谢匿名评审人的意见。

◆专栏：发展型国家的产业政策

策——的方式来凸显关于产业政策的公共管理学研究的意义，深化关于中国的政策实践的理解。一方面，因为这一研究问题聚焦于产业政策的政策跨国转移过程，而政策跨国转移是公共管理学研究领域的研究问题，所以这样的提问方式让公共管理学对于产业政策研究的意义得以表现出来；另一方面，在讨论上述问题的过程之中，我们可以发现产业政策的中国化过程的特征，而产业政策的中国化过程是决定中国的产业政策的具体形态的逻辑起点，所以这样的提问方式可以为改进中国的政策实践找到切入点。本文首先介绍问题意识；然后重温关于产业政策的类型的经典论述，提出研究问题；本文的主体部分结合政策跨国转移领域的主流分析框架回应研究问题。

一、问题意识：产业政策的公共管理学研究

产业政策不但涉及经济学，而且涉及政治学和包括公共管理学和企业管理学在内的广义的管理学。一方面，产业政策的形成受到工业文化或经济意识形态的影响（Doubin, 1994; Gao, 1997），在本质上为国家意志所规定（格申克龙, 2009）；另一方面，从公共管理学的角度来看，政策制定和政策执行过程对于经济学家关注的政策收益问题具有重要影响，同时，从企业管理学的角度来看，企业能否战略性地使用政策资源同样影响政策收益（Teece, 2017）。

在主流经济学主导的产业政策研究中，研究重点是产业政策和产业发展之间的关系，产业政策主要是自变量（Beason & Weinstein, 1996）。但是，引进政治学和广义的管理学的视角后，可以发现，政治因素、政策过程和企业的政治行为决定了产业政策的形态。^①在这样的视角下，产业政策成为因变量。因此，在产业政策研究中，产业政策既可以是自变量，也可以是因变量。进而言之，为政治因素和政策过程所塑造的产业政策、即作为因变量的产业政策的形态和内容在相当程度上决定了产业政策的政策收益、即作为自变量的产业政策的效果。

如果说关于作为自变量的产业政策的研究或许可以由经济学主导的话，那么政治学和公共管理学则应该在关于作为因变量的产业政策的研究中占有关键

^①（1）关于政治因素和政策过程如何塑造了产业政策的形态，请参考罗伯特·韦德（Robert H. Wade）（Wade, 2017）的论述；关于企业的政治活动如何影响了产业政策的内容，请参考戴维·康（David C. Kang）（Kang, 2002）的论述。（2）在主流经济学主导的研究之外，存在基于演化经济学的产业政策研究（贾根良, 2018），这种研究为基于企业管理学的产业政策研究预留了空间。

位置 (Friedman, 1988; Nobel, 1998; Breznitz, 2007)。但是,中国学术界关于产业政策的研究主要由经济学、特别是主流经济学所主导,作为因变量的产业政策没有受到重视。

关于作为因变量的产业政策的研究至少涉及政策跨国转移、政策设计、政策执行和政策调整等研究议题。很明显,这些研究议题对于改进中国的政策实践都具有重要意义(孙晓冬、宋磊,2018)。特别值得注意的是,对于包括中国在内的多数发展中经济体来说,产业政策是从日本引进的(World Bank, 1993)。因此,对于这些经济体来说,都存在产业政策的本地化过程,而关于产业政策的转移过程或本地化过程的研究是关于政策设计和政策执行的研究的起点。在上述意义上来说,产业政策的跨国转移过程研究是关于中国的产业政策的所有研究的逻辑起点。

产业政策的中国化过程是特殊的,而这种特殊性在相当程度上影响了中国的产业政策的形式及其效果。实际上,中国的产业政策实践充满争议的原因在相当程度上可以归因于产业政策的中国化过程的特殊性。不过,令人遗憾的是,先行研究忽略了产业政策的中国化过程。因此,研究产业政策的中国化过程,不但可以为关于作为因变量的产业政策的研究打开空间,而且有益于改进中国的政策实践。

二、研究问题:为什么企业合理化政策被忽视

关于产业政策的中国化过程的特征,可以从很多角度进行讨论。比如,我们可以很方便地指出,日本的产业政策是以一般意义上的市场经济为基础的,而中国的产业政策并非建立在一般意义上的市场经济上。这种理解当然是正确的,但是缺乏实践意义。在关于产业政策的中国化过程的研究几近空白的当下,相关研究应该从可以揭示产业政策的中国化的主要特征、有助于改进政策实践的角度展开。

讨论产业政策的中国化过程的特征的时候,从产业政策的类型开始是合适的。我们之所以做出这样的判断,不但因为关于产业政策的类型的主流概括方式存在问题,而且因为从产业政策的类型入手可以直观地反映产业政策的中国化过程的主要特征。关于产业政策的类型,存在两种主流概括方式:一种是列举产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策等具体政策;另一种是将产业政策区分为纵向的选择性政策和横向的功能性政策。但是,前一种概括方式近于罗列,后一种概括方式存在重叠(宋磊,2017)。实际上,关于产业政策的类型,存在古典式的概括。

◆专栏：发展型国家的产业政策

在关于日本产业政策——现代产业政策的先河——的早期日文官方文件和早期权威英文文献中，产业政策都被明确地区分为产业结构政策和企业合理化政策（通商产业省企业局，1957；Johnson，1982）。产业结构政策即支持特定产业发展的政策；企业合理化政策则主要是政府在微观层面帮助企业提高管理水平的政策。^①

两种产业政策具有明显的不同。首先，产业结构政策往往以投入大量政策资金为前提，而企业合理化政策所需的政策资金很少；其次，产业结构政策主要指向大企业，而企业合理化政策不限于大企业，提高中小企业的管理能力以及强化大企业和中小企业的联系也是重要的政策目标。在国际学术界，关于产业政策的争论确实主要围绕产业结构政策展开，但是注意到企业合理化政策的学者对于这种产业政策都给予了高度评价（Wada，1991；橋本寿朗，2001；尾高煌之助、松島茂，2013）。^②

在中国从日本引进产业政策时，企业合理化政策本来应该受到重视。第一，企业合理化政策直接指向企业层面的管理效率问题，而管理效率不彰是当时的普遍现象；第二，企业合理化政策不以大量的资金投入为前提，可以规避对于产业政策的主要批评。实际上，中国各界关于产业政策的争论非常激烈的主要原因就是中国的产业政策往往以大量资金投入为前提，相关政策引发了寻租成本、政策资金的机会成本居高不下等问题（葛东升、宋磊，2018）。换言之，企业合理化政策既能够适应当时中国企业的需要，又可以避免产业结构政策存在的问题，应该受到重视。但是，实际情况是中国引进产业政策时引进了产业结构政策，忽视了企业合理化政策。这一现象存在于中国的早期政策实践，在后续的政策实践中也没有根本改变。

企业合理化政策被忽视并不意味着中国学术界没有注意到这种产业政策。在中国引进产业政策前后，相关研究多次提及了企业合理化政策。问题在于这种认识并没有充分地体现在政策文本和政策实践中。

1986年，政府系研究机构就产业政策问题进行了大量研究，产业政策一词也在这一年进入第七个“五年计划”（瞿宛文，2009）。在这一时期，日本的产业政策是中国的主要参考对象，如何将日本的政策实践引入中国是讨论的核心

① 为了将产业结构政策和合理化政策区分开来，查默斯·约翰逊（Chalmers Johnson）直接引用了名和太郎的论述。名和太郎指出，所谓合理化政策就是政府将特定企业所在产业的最优管理实践向企业推广的政策（Johnson，1982）。

② 产业政策研究领域的英文文献主要围绕产业结构政策展开，很少提及企业合理化政策。一些学者间接地论及了企业合理化政策（Lazonick，2011），但是没有使用这一术语。实际上，关注企业合理化政策的学者，主要是日本学者和熟悉日本的政策实践的外国学者。

问题。在这种导向下，如何理解日本的产业政策的类型成为关键问题。

概括地说，中国各界倾向于将产业结构政策和产业组织政策视为日本产业政策体系的主体（杨沐，1987；胡欣欣，1992；国家计委长期规划和产业政策司，1992）。在两种产业政策的关系问题上，这一时期研究者的认识存在两个特点。第一，相关论述的重点在于产业结构政策（国务院发展研究中心产业政策专题研究组，1987；杨治，1987）。第二，倾向于将企业集团化政策视为产业组织政策的主体并以企业集团化政策覆盖企业合理化政策（杨沐，1989）。

关于为什么中国在政策实践中忽视了企业合理化政策这一问题，一个可能存在的直接回答是中国的研究者们没有注意到这一政策。考虑到直至今日中国学术界和实务界也很少论及企业合理化政策，这种可能性当然不能排除。但是，值得指出的是，在20世纪80年代后期和20世纪90年代初期，中国的研究者直接或间接地意识到了企业合理化政策的存在（李泊溪，1987a；范为常，1987；李培育，1988；周叔莲、杨沐，1988；薛亮，1991；韩树英，1992；杨栋梁，1992）。更为重要的是，权威研究机构向经济决策部门提交的建议也明确地提及了企业合理化问题（国务院发展研究中心产业政策专题研究组，1987；马洪，1988）。^①

考虑到这些学者当时能够使用的研究时间非常有限，我们有理由对他们的研究态度和研究水准给予肯定。但是，在这一时期的中文文献中，与约翰逊的名著及通产省的官方文件不同，企业合理化政策没有成为政策实践。更重要的是，企业集团化政策被视为实现企业合理化的主要途径。这一倾向不但存在于政府系研究机构的研究报告中，也存在于权威学者对这种研究报告的解读中。比如，在中国产业政策史上具有决定性影响的研究报告详细列举了我国企业管理层面存在的大量具体问题。但是，针对这些本来可以通过企业合理化政策解决的问题，该报告给出的建议却是“推动规模经济目标政策、催化和完善要素流动市场、（执行）产业标准化和技术进步政策、企业规模结构政策、企业集团政策”（国务院发展研究中心产业政策专题研究组，1987：8-9）。^②很明显，这些建议是以促进生产要素流动或提高企业规模的方式来解决企业管理问题。

① 《经济社会体制比较》在1988年分两次摘译了约翰逊的《通产省与日本奇迹》的部分内容，其中有关于企业合理化政策的介绍。《改革》在1992年摘录了该书台湾译本的部分内容，这些内容同样涉及了不同时期的企业合理化政策。值得指出的是，该书的台湾版于1985年出版，中国学者在20世纪80年代末已经援引该书（杨沐，1989）。另外，日产汽车公司向国家经委提交的题为《关于中国汽车产业发展的若干建议》的报告提及了企业合理化政策。

② 这一观点在20世纪90年代仍然存在（国家体改委宏观司，1993）。

◆专栏：发展型国家的产业政策

实际上，这一时期的权威学者也主张以促进生产要素流动或组建企业集团的方式来解决企业管理问题（马洪，1988）。^①

总的来说，在政策研究中，产业结构政策被置于产业政策体系的优先地位、企业合理化政策被要素流动政策或企业集团政策掩盖。这种倾向也明确地体现在政策实践中。

1989年，《国务院关于当前产业政策要点的决定》（以下简称《决定》）出台；1994年，《90年代国家产业政策纲要》（以下简称《纲要》）发布。《决定》和《纲要》分别体现了中国政府在20世纪80、90年代关于产业政策的主要思路。细读这两个政策文本，我们可以发现，两者都将产业结构政策作为产业政策体系的主体；在产业组织政策部分，规模经济都被置于专业化协作之前。换言之，两个政策文本都重视产业结构政策，同时，两个政策文本都表达了重点扩大企业规模的政策意图，对于专业化协作问题则缺乏具体论述。考虑到如何提高企业管理水平的问题在《决定》和《纲要》中被忽视、推动主机厂和配件厂之间的协作问题被置于规模经济问题之后，而这样两个问题是企业合理化政策的主要着力点，可以认为这两个具有代表性的政策文本具有重视产业结构政策、忽视企业合理化政策的特征。^②

值得指出的是，忽视企业合理化政策的问题也存在于针对汽车等具体行业的产业政策中。众所周知，20世纪80年代中国汽车产业政策的核心是限制本土企业与外资企业进行合资的资格，推动“三大三小”^③汽车企业发展。因此，这一时期汽车产业政策的重点在于扩大相关企业的规模。在20世纪80年代后期，尽管相关政策部门也提出了提高部件国产化率的政策目标，但是缺乏具体

① 一些学者和政府机构意识到了如何提高管理水平、强化大企业和中小企业的合作——企业合理化政策的重要内容——是当时中国的产业组织中存在的主要问题。但是，在构想中国的产业组织政策时，具有企业合理化政策特征的政策都被列在强调提高企业规模的企业集团化政策或促进生产要素流通的政策后，处于从属地位（李泊溪，1987b；国家计委长期规划和产业政策司，1993）。

② 《决定》和《纲要》都在开篇首段提出优化产业结构问题。这种写法体现了对于产业结构政策的重视。另外，《决定》指出，“要按照产业政策，通过企业改组、联合和发展企业集团等方式，推动生产要素从重点限制的产业向重点支持的产业转移，由劣势企业向优势企业转移”。类似地，尽管《纲要》也多次提及扩大企业规模问题，但是对于企业间合作问题的论述仅限于“对产品由大量零部件组成的产业，应形成大、中、小企业合理分工协作、规模适当的市场结构”。《纲要》的这一论述涉及的是不同规模的配件厂之间的协调问题、政策目标仍然是扩大企业规模，与提高配件企业管理水平、改善主机厂与配件厂的关系等问题没有直接关系。

③ “三大”指一汽、二汽、三汽。“三小”指北京吉普、天津夏利、广州标致。

政策措施。这种倾向在 1994 年发布的《汽车工业产业政策》中没有得到改变。^①类似的情况也存在于针对其他行业的产业政策中（瞿宛文，2009）。

至此，我们可以确认，20 世纪 80、90 年代的政策实践突出了产业结构政策，忽视了企业合理化政策。^②

三、分析框架：具有范式变迁特征的国际政策转移机制

在公共管理实践中，政策的传播具有两种形式：政策的国内扩散和政策的国际转移（Walker, 1969; Dolowitz & Marsh, 1996）。本文讨论的产业政策的中国化问题属于政策的国际转移。中国学者在政策的国内转移领域取得了明显的进展，但是关于具有范式变迁特征的政策国际转移的实证研究为数不多。在国际政治学界、社会学界和公共政策领域，相关研究已经成熟。例如，新自由主义政策范式的扩散引起了诸多学者关注。马里恩·福卡德-古林卡斯（Marion Fourcade - Gourinchas）和莎拉·巴布（Sarah L. Babb）指出，国家-社会关系，特别是前一时期的分配政策及政治斗争，是决定各国新自由主义激进程度的主要因素（Fourcade-Gourinchas & Babb, 2002）。莫尼卡·普拉萨德（Monica Prasad）进一步分析了所谓“对抗性政治”、政策传播和建构过程中政治家、官僚与社会的互动等因素如何型塑美、英、德、法四种具体的新自由主义政策（Prasad, 2006）。

在关于政策的国际转移的文献中，本文重视彼特·豪尔（Peter Hall）的研究。正如下文讨论的那样，产业政策的中国化过程绝非仅仅引进一项经济政策，而是寄望于通过引进产业政策来推动经济体制的转变。比如，权威研究机构在论证中国实行产业政策的必要性时，明确指出产业政策既有助于改革旧的经济体系，也有益于提高经济效率（国务院发展研究中心产业政策专题研究组，1987）。换言之，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，包含特殊的战略目标，具有经济政策体系的范式变迁的意味。同时，产业政策的制定涉及具体政策工具的选择、政策标准的设定与调整等技术性问题。因此，用以分析这一政策转移过程的分析框架必须能够有效地讨论政策范式变

① 在《汽车工业产业政策》中，产业组织政策的重点是企业集团化。这一政策文本没有提及如何提高企业管理水平、强化主机厂-配件厂关系等问题。

② 本文主要讨论为什么企业合理化政策在 20 世纪 80、90 年代被忽视，没有涉及 21 世纪的产业政策体系问题。不过，由于路径依赖等因素，企业合理化政策在 21 世纪仍然被忽视。

◆专栏：发展型国家的产业政策

迁问题、可以具体地研究技术性问题。众所周知，豪尔的相关分析框架不但在关于重大经济政策的跨国转移和政策范式变迁领域具有重要地位，而且可以用来讨论具体的技术性问题（Hall, 1989, 1993）。因此，依据豪尔的研究来理解产业政策的中国化过程是一个合适的选择。^①

豪尔关于政策体系的跨国转移以及政策范式变迁的两项经典研究往往被不同领域的学者分别引用，较少被联系起来。但是，这些研究的主题具有内在联系，分析框架的主体部分是一致的。一方面，重大政策体系的跨国转移必然意味着政策传入国原有政策体系被替换，而这样的替换过程往往正是政策范式变迁论研究的内容；另一方面，在豪尔的理论体系中，关于政策体系转移和政策范式变迁的主要解释变量都是经济理念与政府结构。

关于经济政策体系的跨国传播，豪尔指出这种传播对于政策引进国来说必须具有经济、行政和政治可行性并具体地讨论了执政党的倾向、政府结构以及政府－社会关系的结构、政治话语结构三个因素的影响。执政党的倾向指执政党的主要关注事项；政府结构指政府机构的设置、各政府机构的关系，政府－社会结构指政府和特定政策的利益相关者之间的关系；政治话语结构指关于社会和经济的本质、何为政府的应有作用等问题的不同观念及其相互关系（Hall, 1989a）。在这三个因素中，政府结构以及政府－社会关系的结构的含义比较明确，另外两个因素的含义则需要进一步讨论。

由于豪尔是在讨论经济政策时提出以上变量的，所以他所说的执政党的关注事项在相当程度上涉及执政党对于经济议题的关注，而这种关注自然以执政党的经济理念为依托。类似地，在讨论经济政策的语境下，所谓政治话语主要是关于经济议题的政治或政策话语，而这种话语同样以包括经济理论在内的经济理念为出发点。值得重视的是，豪尔指出，特定政策的传播必然涉及不同经济理念之间的竞争（Hall, 1989b）。因此，豪尔实际上认为，包括执政党的经济意识形态和经济理论在内的经济理念和包含政府－社会关系在内的广义的政府结构是影响政策转移的主要变量。值得注意的是，经济理念和政府结构在豪

①（1）产业政策的中国化问题涉及两个研究议题。第一个议题是中国如何从外部引进产业政策，第二个议题是在中央政府制定、实施国家层面的产业政策后，各地方政府如何在辖区内推动自行制定的地方性产业政策。本文讨论第一个研究议题。（2）豪尔（Hall, 1989）讨论的是凯恩斯主义（Keynesianism）在各国如何影响经济政策。但是，正如豪尔明确地意识到的那样，凯恩斯主义本身具有强烈的政策导向（Hall, 1989a, 1989b）。由于他的研究主题是凯恩斯主义在政策领域的影响，不是其在学术界的传播，所以豪尔的研究主题实际上就是政策转移。（3）在理念与制度（政策）变迁的关系问题上，马克·布莱斯（Mark Blyth）与豪尔等更为重视结构性因素的影响的比较政治经济学家之间存在争论。但是，布莱斯并没有完全否定结构性因素的影响（Blyth, 2002）。换言之，两者的理论存在调和的空间。

尔的其他相关研究中也占据重要位置。在这个意义上，这两个变量是豪尔整个政策论的核心变量。^①

四、经济理念、政府结构与政策转移：

20 世纪 80 年代经济理念与政策转移

20 世纪 80 年代的经济理念具有三个特点：第一，执政党的经济意识形态的核心是尽快发展经济、提高人民的生活水平，但是这种发展不能挑战“计划经济为主、市场调节为辅”“有计划的商品经济”等原则；第二，在经济理论方面，斯大林式的计划经济理论已经丧失权威性，新的经济理论尚未完全形成；第三，自主权问题成为企业改革的主题（吴敬琏，2010）。这一时期的经济理念对产业政策的中国化具有重要影响。^②

经济发展成为经济意识形态的核心、传统经济理论的影响力降低意味着执政党需要以吸收新的经济思想、推行新的经济政策的形式开启发展进程。在 20 世纪 80 年代，中国各界关于经济发展的认识主要受到东欧和东亚的影响。在东欧的改革遇到挫折的情况下，东亚实践受到重视。由于产业政策是当时正在蓬勃发展的东亚经济体的主要政策措施之一，而且产业政策可以以直接干预和间接调控的形式存在，所以对于坚持计划经济和强调市场化改革的人士来说，产业政策都是可以接受的（周叔莲、杨沐，1988；杨沐，1989；江小涓，1996）。

① 豪尔关于政策转移的研究，既是关于政策形成的研究的后续，也是关于政策范式变迁的研究的先导。在研究政策形成时，豪尔为政策变动预留了空间（Hall，1986）；在讨论政策转移时，他已经引入了库恩（Thomas S. Kuhn）的范式论（Hall，1989a）。因此，这三项重要研究具有内在联系，共同构成了豪尔的政策论体系。在关于政策形成的研究中，豪尔重视劳工、资本、国家的结构等因素，但是也注意到了经济理念和这些结构性因素的互动（Hall，1986）；在关于政府变迁的研究中，他也同时重视不同政府部门之间的权力关系等结构性变量和经济理念的作用（Hall，1993）。

② 对于重视理念的作用的研究来说，内生性问题难以回避。就本文而言，内生性问题指相关主体可能意识到产业结构政策更符合他们的利益，所以积极推进这种政策。这里所说的内生性问题涉及 20 世纪 80、90 年代两个时期以及政府官员与产业（企业）利益集团两类主体。在 20 世纪 80 年代，中国经济实际上处于危机状态，所有利益相关者的利益是开始新的尝试。在这种情况下，新的经济理念的引入可以降低不确定性，有助于抑制反对意见（Blyth，2002）。在 20 世纪 90 年代，正如下文关于国家计委官员的行政能力的讨论所表明的那样，本文事实上认为存在内生性问题。但是，如果正面论述这一问题，则需要进行细致的访谈。关于产业（企业）利益集团是否意识到特定类型的产业政策符合其利益，所以积极推动政府官员采用产业结构政策的问题，我们认为，在这一时期，由于企业隶属于特定的政府机构，政企关系在一定程度上体现为政府机构之间的关系。所以，单独讨论产业（企业）的利益带来的内生性问题的必要性不高。

◆ 专栏：发展型国家的产业政策

产业政策在这样的背景下进入决策机构的视野，被视为推动经济转型的重要政策工具，其地位远远超过其他国家的产业政策。比如，具有重要影响的政府系研究机构和权威学者将产业政策理解为中国“改革和发展的结合部”“实现资源合理配置的措施”，寄望其同时实现优化资源配置、改进产业组织结构、提高经济效率的目标（国务院发展研究中心产业政策专题研究组，1987：5；马洪，1988；杨沐，1989：27）。^①

需要注意的是，经济理念的以上特点只能说明产业政策受到关注，难以解释为什么结构政策受到重视、合理化政策被忽视。我们认为，这一时期产业政策研究的特点以及企业改革的走向与上述现象密切相关。在这一时期，中国的产业政策研究受到以小宫隆太郎为代表的新古典经济学家的影响。当时，小宫隆太郎等编著的《日本的产业政策》是中国学术界理解日本产业政策的最为重要的参考书。^②小宫隆太郎从新古典经济学的角度对产业结构政策进行了比较详细的论述。但是，他完全没有论及企业合理化政策。实际上，日本学术界在讨论产业政策时，存在两种研究思路：一种思路忽视企业合理化政策，突出产业结构政策，小宫隆太郎的研究是这一思路的代表；另外一种思路试图在企业合理化政策和产业结构政策之间保持平衡，今井贤一（1984a，1984b）的研究是这种思路的代表。尽管《日本的产业政策》的部分书章涉及了企业合理化政策、部分作者也在理论上为企业合理化政策预留了空间（葛东升、宋磊，2018），但是，受小宫隆太郎影响，中国学者更为关注产业结构政策。在这样的过程中，中国学术界忽视了合理化政策。同时，企业改革的走向强化了上述趋势。

在改革初期，关于企业改革的方向，蒋一苇（1980，1989，1991）的研究具有重要影响。在这个问题上，蒋一苇既重视企业自主权问题，又重视如何改进企业组织形态、提高效率。换言之，蒋一苇的企业改革论包含企业自主权和生产组织方式两个问题。由于如何改善企业层面的生产组织方式或如何提高效率的问题和企业合理化政策密切相关（宋磊，2016），所以，如果蒋一苇的企业改革思路被全面地接受，那么主要解决企业层面效率问题的企业合理化政策应该在产业政策的中国化过程中占有重要地位。但是，在改革实践中，关于企业自主权问题的思考受到重视（杨沐，1989），蒋一苇关于生产组织方式问题的讨论则被忽视。这种研究格局导致“利改税”和承包制成为企业改革的主要方

① 在20世纪80、90年代，对产业政策的信任成为主流认识。面对这一形势，即使对产业政策持保留意见、更倾向于市场化改革的政府系研究机构和学者也只能以非常间接的形式表达反对意见（周叔莲、杨沐，1988；国家体改委宏观司，1993；江小涓，1996）。

② 1984年出版的《日本的产业政策》在1988年被译为中文（小宫隆太郎等，1988）。

向。^① 关于企业改革方向的这种选择，抑制了决策机构对于企业合理化政策的需求。

总的来看，中国学术界关于产业政策的主要外部思想来源没有重视企业合理化政策，这种情况导致中国学术界难以提供关于企业合理化政策的知识供给；同时，企业生产组织方式问题没有成为中国企业改革的主题，这种现象降低了政策机构对于企业合理化政策的需求。

政府结构与政策转移

在这一时期，政府系研究机构和实务部门对产业政策的中國化过程具有重要影响。如上文所述，国务院发展研究中心等研究机构注意到了企业合理化政策的存在。但是，在当时的决策体制下，政策制定部门在产业政策的设计与实施过程中占据更为关键的地位。^②

国家计委和国家经委是当时的两个主要政策制定部门，具有高于部级机构的地位。需要注意的是，“两委”的工作内容和稳定程度不同。尽管同为国民经济的协调机构，但是计委的主要职能是制定五年经济计划，协调经济社会发展中的重大问题；经委的主要职能则是执行国民经济年度计划，协调农业、工业、交通、基本建设、财金、内外贸等部门当年的经济技术活动（张劲夫，1982）。相较于计委，经委的工作重点是对生产活动的具体管理。在“文革”期间，“两委”共处于计划革命委员会之中，分别对应计划革命委员会下设的计划组和生产组。1978年，经委恢复组建；1982年，国家农委、机械委、能源委、建委等机构的职能被整合到经委。这一时期，直接负责全国生产管理和生产调度的官员是经委干部队伍的核心，生产调度、经济综合工作、企业管理、技术革新和改造、职工教育和经济立法等工作都归属经委。其中，企业改革和企业管理是20世纪80年代经委工作的重点（贺耀敏、袁宝华，2003）。^③

值得提及的是，从“两委”的分工来看，计委的工作更接近资源配置，而经委的工作更接近企业层面的效率改进。正如上文提及的那样，在产业政策体系中，产业结构政策更多地涉及资源配置，而合理化政策主要与提高资源的使用效率有关。因此，如果长期关注企业层面效率改进的经委能够在产业政策的中國化过程中充分发挥作用的话，那么中国式的企业合理化政策很可能在中国

^① 关于蒋一苇的企业改革论如何被狭隘地理解以及这种理解方式对国企改革的影响，请参考宋磊（2014）的研究。

^② 当时的决策层对国务院发展研究中心的报告批示提及了微观层面的产业政策（马洪，1988）。

^③ 从组建经委到第一次撤销经委的10年间（1951—1961），企业管理也是经委的主要工作。著名的《工业七十条》就是经委在这一时期主持制定的。

◆专栏：发展型国家的产业政策

的产业政策体系中占据重要的地位。

但是，1988年，经委被整合进计委。同年，计委组建产业政策司，成为产业政策的制定主体。正是在这次整合后，我国第一个产业政策文件《国务院关于当前产业政策要点的决定》于1989年3月发布。从具体内容来看，产业发展序列问题、即优先发展何种产业、抑制何种产业是《决定》的中心问题，如何在企业层面提高效率很少被提及。很明显，《决定》更多地反映了计委以影响资源配置的方式推动经济发展的传统思路。在这样的思路下，产业政策只能是产业结构政策。^①

第二节曾经提及，在企业层面的效率问题亟需解决的背景下，当时的研究机构和决策部门注意到了企业合理化政策。但是，在这些机构和部门的相关论述中，企业合理化政策和企业集团化政策被置于产业组织政策项下。问题在于，即使被降格为产业组织政策的一个组成部分，企业合理化政策也应该对政策实践发挥作用。不过，实际情况是企业集团化政策成为这一时期的产业组织政策的主体，企业合理化政策完全被边缘化。这一现象的出现，和“两委”的工业行政能力的差别有关。依据豪尔的分析框架，具体政策的设计和执​​行涉及三个问题：决定总体性目标、选择政策工具以及精确地设定这些政策工具的具体指标（Hall, 1993）。对于当时的政策机构来说，推行企业合理化政策或企业集团化政策都需要决定总体性目标、选择政策工具并设定具体指标。换言之，推动这样两种政策都需要具体的工业行政能力。问题在于，推动这样两种政策所需要的工业行政能力是不同的。推动企业合理化政策，需要政策机构充分理解对象企业的竞争力形成逻辑、正确地选择政策工具、精确地设定政策目标。这一要求显然超出了历史上只从事长期计划的编制、不熟悉经济管理中的具体问题的计委的能力范围。相反，推行企业集团化政策只需要在宏观层面进行设计和规划，没有超出计委的能力范围。因此，在企业集团化政策和企业合理化政策都被认为可以提高效率、企业集团化政策所需的工业行政能力较低的情况下，企业合理化政策被企业集团化政策覆盖。

五、经济理念、政府结构与政策转移：

20世纪90年代经济理念与政策转移

20世纪90年代的经济理念具有三个特点：第一，社会主义市场经济取代了

^① 20世纪80年代开始实行的星火计划和火炬计划的部分内容具有企业合理化政策的因素。但是，两个计划分别由科技部和国家科委组织实施，属于部门性产业政策，不同于跨部门的企业合理化政策。

“有计划的商品经济”，成为改革的目标；第二，新古典经济学逐渐成为主流经济理论范式；第三，在国企改革问题上，建立现代企业制度、抓大放小成为主导思路。与20世纪80年代一样，这些特点再次影响了产业政策的中国化过程。

社会主义市场经济观念的确立意味着市场化导向的改革已经不可撼动，同时，这种提法也意味着中国的市场经济需要具有社会主义色彩。由于经济计划显然难以和市场化导向的改革融合，所以经济主管部门需要开发可以体现中国经济的社会主义色彩的政策手段。在此过程中，因为为政府介入保留了空间，所以宏观调控和产业结构政策逐渐取代了经济计划（刘慧敏，1994）。如果说这一层次的经济理念的变化可以解释为什么产业结构政策在20世纪90年代得以延续，难以解释为什么企业合理化政策在这一时期被放逐的话，那么经济理论范式和国企改革方向的变化则与企业合理化政策的持续边缘化密切相关。

在传统的政治经济学家论证了社会主义市场经济并不违背经典作家的论述后，中国的改革事业需要解决的主要问题是走向何种市场经济、即充实社会主义市场经济的政治经济学含义以及处理改革中出现的具体问题。但是，政治经济学家放弃了对于社会主义市场经济的政治经济学含义的讨论（宋磊、孙晓冬，2011），同时，政治经济学家的知识结构让他们难以在短时期内对具体的经济问题给出有效的回应。在这样的背景下，强调市场机制重要性的新古典经济学在中国学术界的影响快速上升。与通常的观念不同，在新古典经济学的框架下是可以讨论产业政策的。具体来说，由于市场失败这一问题内在于新古典经济学的分析框架，而这一问题是产业政策研究的出发点之一，所以，对于新古典经济学家来说，从市场失败来分析产业政策并不存在问题。^①

但是，需要指出的是，新古典经济学所能分析的产业政策只是以市场失败为逻辑起点的产业结构政策，不以市场失败为逻辑起点的企业合理化政策难以进入新古典经济学家的视野。实际上，企业合理化政策指向的是政府如何在企业难以依靠自身的力量提高管理水平和技术能力、改进组织形态的情况下进行介入。这种介入不以市场失败为前提，而是以“组织失败”（Leibenstein，1966）为起点。很明显，这些问题更适于从演化经济学的角度进行讨论（今井贤一，1990）。但是，在整个20世纪90年代，演化经济学在中国学术界的影响很小。

^① 在经济学流派中，彻底否定产业政策的是奥地利学派。当然，新古典经济学家对产业结构政策是怀疑的。但是，在当时的情况下，由于产业政策已经成为体现社会主义特色的政策工具，所以，这些学者难以直接否定产业政策。不过，由于主流经济学家对产业政策持怀疑态度，所以他们在这一时期的相关研究以批评性的实证研究为主，没有为产业政策提供坚实的理论基础。于是，在缺乏理论研究支持的情况下，经济行政系统推行的产业政策只能是实用主义的。

◆专栏：发展型国家的产业政策

在国企改革领域，随着承包制的负面影响逐渐显现，学术界开始探讨以股份制和现代企业制度来改造国企。1993年十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，将建立现代企业制度作为国企改革的主轴。在政策实践中，建立现代企业制度主要被理解为所有制改造以及所有权与管理权的分离等问题。蒋一苇（1980，1989，1991）曾经倡导的以改革企业层面的生产组织方式来提高企业效率的思路被彻底搁置。在这样的背景下，主要与企业层面的效率提高相关的企业合理化政策被进一步边缘化。

政府结构与政策转移

1993年，国务院决定以原经委为主体组建经贸委，制定产业政策的职能逐步转入经贸委。1998年，原机械工业部等十个职能部门并入经贸委。特别值得提及的是，经贸委的主要领导大多具有长期的企业管理经验，了解企业管理方面的问题所在。因此，与20世纪80年代相比，经贸委推行企业合理化政策的可能性提高。但是，可能并没有转化为现实。这种现象的出现与各经济主管机构之间的关系、经贸委的定位、政策议题的优先顺序等问题有关。

在经济主管机构的关系方面，有两个关键细节值得注意。首先，尽管在1993年组建经贸委时，制定产业政策开始成为该委的主要工作内容之一（佚名，1994），但是国家计委长期规划与产业政策司至少在1994年仍然存在。换言之，在经贸委重组初期，计委和经贸委在产业政策问题上的权限区分并不清晰。实际上，在组建初期，经贸委的产业政策主管部门是经济政策协调司，没有设立产业政策司。其次，尽管机械工业部等十个职能部门并入经贸委为经贸委结合具体产业的情况制定企业合理化政策提供了条件，但是这次合并是在1998年进行的，距离经贸委再次被取消仅有五年时间。因此，经贸委在组建之初并不具备单独主管产业政策的职权；在具备这种职权、并入相关职能部门后不久即被解散，可以充分地发挥这种职权、动员相关行政资源的时间过短。

关于经贸委的定位，标准表述是“在发挥市场对资源配置基础性作用的基础上，加强和改善国家对国民经济的宏观调控和经济运行中重大问题的综合协调，逐步建立适应市场经济发展要求的科学有效的经济运行宏观调控体系和规范化的市场经济秩序”（佚名，1994：18）。这种表述与1983年强调经委直接管理各产业的具体经济活动的表述（张劲夫，1982）显然具有微妙的区别。换言之，如果说20世纪80年代的经委的主要职责是中观或微观层面的管理，那么20世纪90年代的经贸委的主要职责则开始偏向宏观调控。在决定产业政策重点的《九十年代产业政策纲要》已经在计委的主导下发布的背景下，期待开始偏向宏观调控的经贸委扭转偏重产业结构政策的政策体系是不现实的。

更为重要的是，经贸委成立不久，“抓大放小”开始成为国企改革的主要战

略（中国共产党中央委员会，1995）。所谓抓大，主要指以资产重组的形式，重点发展一批大型企业集团；所谓放小，指以租赁、承包、出售等方式改组国有小企业。正如上文提到的，在中国，企业合理化政策被认为与企业集团政策一起构成产业组织政策。抓大意味着企业集团政策在产业组织政策体系中的地位进一步上升，放小则意味着与中小企业的关系更为密切的企业合理化政策的地位进一步下降。实际上，在整个20世纪90年代后期，除了一贯坚持的产业结构政策外，与抓大放小有关的政策一直是经贸委相关工作的中心（盛华仁，1999；赵颖，1999；国家经贸委产业政策司，2000）。^①

六、总结与讨论

产业政策可以区分为需要投入大量资金的产业结构政策和不以大量资金投入为前提的企业合理化政策，前者充满争议，后者则获得广泛肯定。但是，中国只引进了产业结构政策，忽视了企业合理化政策。因此，产业政策的中国化过程并未完成。在产业结构政策充满争议的情况下，突出并未进入中国的政策实践的企业合理化政策的意义，有助于改进政策实践。

我们发现，在20世纪80、90年代，经济理念和政府结构共同导致上述现象的出现。这一结论在总体上支持了政策转移领域的主流文献的核心观点。值得注意的是，本文讨论的产业政策的中国化过程问题是政策转移中的一个特殊现象。首先，这一政策转移是在经济体制的转换过程中出现的，存在于更为宏大的历史过程中。由于体制转换首先体现为观念的变化，在产业政策的中国化过程中，经济理念的作用强于政府机构的影响。关于政策转移的主流文献没有论及体制转换过程中的政策转移问题。在这个意义上来说，本文扩展了政策转移研究的范围。其次，产业政策的国际转移涉及具有不同理论背景和实践逻辑的产业结构政策和企业合理化政策。本文的分析表明，这些理论背景和实践逻辑是两类产业政策是否受到重视的重要原因。关于政策的国际转移的文献往往并不重视同一政策体系内部具体政策之间的差异以及这种差异对政策转移的影响。因此，本文为思考政策的国际转移提供了一个新的方向。

本文具有局限性。本文主要在发展型国家论和豪尔的分析框架下进行讨论。跳出这些分析框架，结合国内学者的最新研究（顾昕，2017），关于产业政策的中国化过程的讨论可以深化。另外，在相关当事人已经退出一线的情况下，深度访谈是可行且必要的。

^① 经贸委在推动企业集团化政策的过程之中，确实多次提及对于小企业不能一卖了之。但是，在这样的背景下，强化中小企业竞争力的企业合理化政策很难成为工作重点。

◆ 专栏：发展型国家的产业政策

参考文献

- 范为常(1987). 对产业政策的认识. 发展与战略, 5: 72-74.
- 葛东升、宋磊(2018). 产业政策研究的演化经济学范式: 日文文献的贡献. 南方经济, 1: 48-61.
- 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.
- 国家计委长期规划和产业政策司(1993). 实施产业政策, 改善宏观调控, 促进市场发育——对我国产业政策的几点再认识. 经济研究参考, Z4: 46-55.
- 国家经贸委产业政策司(2000). 国家经贸委产业政策司2000年工作重点. 中国经贸导刊, 11: 11-12.
- 国家体改委宏观司(1993). 对我国产业政策和经济体制改革的几点意见. 经济研究参考, Z4: 55-60.
- 国务院发展研究中心产业政策专题研究组(1987). 我国产业政策的初步研究. 计划经济研究, 5: 1-12.
- 韩树英(1992). 日本模式中的国家、市场和企业——(美)查·约翰逊著《通产省和日本的奇迹》评介. 改革, 5: 131-136.
- 贺耀敏、袁宝华(2003). “文革”后国家经委的恢复与组建: 访袁宝华同志. 百年潮, 6: 4-9.
- 胡欣欣(1992). 日本的产业政策与中国的政策课题. 日本学刊, 5: 90-109.
- 贾根良(2018). 演化发展经济学与新结构经济学——哪一种产业政策的理论范式更适合中国国情. 南方经济, 1: 5-35.
- 蒋一苇(1980). 企业本位论. 中国社会科学, 1: 21-36.
- 蒋一苇(1989). 经济民主论. 中国社会科学, 1: 9-22.
- 蒋一苇(1991). 职工主体论. 中国劳动科学, 9: 3-8.
- 江小涓(1996). 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. 上海: 上海三联书店、上海人民出版社.
- 李泊溪(1987a). 产业政策研究的有关问题. 国务院经济技术社会发展研究中心资料第50号.
- 李泊溪(1987b). 中国产业政策研究的若干问题. 管理世界, 7: 180-182.
- 李培育(1988). 外国产业政策的比较研究. 国务院经济技术社会发展研究中心材料第38号.
- 瞿宛文(2009). 赶超共识监督下的中国产业政策模式——以汽车产业为例. 经济学季刊, 8(2): 501-532.
- 刘慧敏(1994). 新时期我国产业政策的类型和表现形式——访国家计委长期规划和产业政策司副司长刘鹤. 中国投资与建设, 7: 9-11.
- 马洪(1988). 制定产业政策中的若干问题. 四川金融, 3: 43-44.

- 盛华仁(1999). 国家经贸委主任盛华仁谈国有企业改革. 政策与管理, 1: 5-7.
- 孙晓冬、宋磊(2018). 现实主义的产业政策研究: 思路、进展与方向. 学习与探索, 7: 112-117.
- 宋磊(2014). 在理念与能力之间: 关于国企改革方向的第三种思路. 经济学家, 8: 43-51.
- 宋磊(2016). 追赶型工业战略的比较政治经济学. 北京: 北京大学出版社.
- 宋磊(2017). 产业政策的日本镜鉴. 中国改革, 4: 48-51.
- 宋磊、孙晓冬(2011). 社会主义市场经济潜在的政治经济学含义. 学术研究, 4: 66-71.
- 吴敬琏(2010). 当代中国经济改革教程. 上海: 上海远东出版社.
- 小宫隆太郎、奥野正宽、铃村兴太郎编(1988). 日本的产业政策. 黄晓勇等译. 北京: 国际文化出版公司.
- 薛亮(1991). 日本产业政策的几个问题. 世界经济与政治, 9: 58-64.
- 杨栋梁(1992). 论日本战后经济复兴时期的产业合理化. 日本学刊, 3: 28-49.
- 杨沐(1987). 各国产业政策的比较研究. 经济社会体制比较, 3: 1-5.
- 杨沐(1989). 产业政策研究. 上海: 上海三联书店.
- 杨治(1987). 论产业政策. 计划经济研究, 8: 49-55.
- 亚历山大·格申克龙(2009). 经济落后的历史透视. 张凤林译. 北京: 商务印书馆.
- 佚名(1994). 国家经贸委职能配置、内设机构方案. 经济工作通讯, 6: 18-20.
- 张劲夫(1982). 国家经委的工作任务和工作方法——国务委员兼国家经委主任张劲夫 1982 年 5 月 26 日在国家经委成立大会上的讲话(摘要). 经济管理, 7: 5-9.
- 赵頔(1999). 调整结构 任务迫切——国家经贸委产业政策司司长欧新黔访谈录. 中国石油和化工, 2: 19-22.
- 中国共产党中央委员会(1995). 中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议(十四届五中全会).
- 周叔莲、杨沐(1988). 国外产业政策研究. 北京: 经济管理出版社.
- 橋本寿朗(2001). 戦後日本経済の成長構造: 企業システムと産業政策の分析. 東京: 有斐閣.
- 今井贤一(1984a). 技術革新からみた最近の産業政策. 載小宮隆太郎、奥野正寛、鈴村興太郎編著《日本の産業政策》. 東京: 東京大学出版会.
- 今井贤一(1984b). 総合コメント2. 載小宮隆太郎、奥野正寛、鈴村興太郎編著《日本の産業政策》. 東京: 東京大学出版会.
- 今井贤一(1990). 伊藤元重ほか産業政策の経済分析. 経済研究, 41(2): 183-186.
- 尾高煌之助、松島茂編著(2013). 幻の産業政策機振法: 実証分析とオール・ヒストリーによる解明. 東京: 日本経済新聞社.
- 通商産業省企業局(1957). 産業合理化白書. 東京: 通商産業省.
- Beason, R. & Weinstein, D. (1996). Growth, Economics of Scale, and the Targeting in Japan (1955-1990). *Review of Economics and Statistics*, 78(2): 286-295.

◆ 专栏：发展型国家的产业政策

- Breznitz, D. (2007). *Innovation and the State: Political Choice and Strategies for Growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Blyth, M. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (1996). Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2): 343 – 357.
- Doubin, F. (1994). *Forging Industrial Policy: The United States, Britain, and France in the Railway Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fourcade - Gourinchas, M. & Babb, S. L. (2002). The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries. *American Journal of Sociology*, 108(3): 533 – 79.
- Friedman, D. (1988). *The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gao, B. (1997). *Economic Ideology and Japanese Industrial Policy: Developmentalism from 1931 – 1965*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275 – 296.
- Hall, P. Ed. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Hall, P. (1989a). Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas. In Hall, P. Ed. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Hall, P. (1989b). Introduction. In Hall, P. Ed. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925 – 1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kang, D. C. (2002). *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lazonick, W. (2011). *The Innovative Enterprise and the Developmental State: Toward an Economics of “Organizational Success”*. Working Paper.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency VS. X – Efficiency. *American Economic Review*, 56(3): 392 – 415.
- Nobel, G. (1998). *Collective Action in East Asia: How Ruling Parties Shape Industrial Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Prasad, M. (2006). *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany, and the United States*. Chicago: University of Chicago Press.

- Teece, D. (2017). Towards a Capability Theory of (Innovating) Firms: Implications for Management and Policy. *Cambridge Journal of Economics*, 41: 693 – 720.
- Wada, K. (1991). The Development of Tiered Inter – Firm Relationship in the Automobile Industry: Case Study of Toyota Motor Corporation. *Japanese Yearbook on Business History*, 8: 23 – 47.
- Wade, R. (2017). The American Paradox: Ideology of Free Markets and the Hidden Practice of Directional Thrust. *Cambridge Journal of Economics*, 41: 859 – 880.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63: 880 – 899.
- World Bank. (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Policy Control*. Washington: World Bank.

约请组建专栏暨 2019 年征稿启事

本刊自创刊以来，一直坚持以专栏的形式集中反映公共管理学科与实践领域的热点、重点问题以及引领学术讨论，专栏已成为本刊的最重要特色之一，并深受各界的好评。为集思广益，博采众长，本刊诚挚邀请在公共管理领域学有专长的学者与我们一起组建专栏，把此一品牌栏目办得更好。

有组建专栏意向的学术同仁，请与本刊编辑部联系，并请提交拟组建专栏的初步计划。计划书内容包括但不限于：专栏主题、文章篇数、初定的题目、参与的作者的基本信息和交稿日期。

另外，本刊也非常乐意与相关大学和研究机构合作，通过组织学术会议、论坛等方式，推动学科发展，将杂志作为学术交流和成果输出的重要平台。

2019 年本刊较为关注的议题有：公共管理理论前沿与新方法、公共管理跨学科研究、科技体制改革、区域协调发展、市场准入与监管、金融监管、商事制度改革、现代预算与财政制度改革与建设、健康中国、干部队伍建设与考核、行政伦理、绿色监管、智慧城市研究、地方治理创新、事业单位改革、技术（信息技术、人工智能等）发展与公共管理、重大政策评估、工作 – 生活平衡、儿童福利、教育政策与教育管理、智库研究，等等。

欢迎各位学者能就以上议题或者其他重要议题为本刊组建专栏或赐稿！

● **SYMPOSIUM: Industrial Policy of Developmental States**

Introduction: Industrial Administrative Ability: An Important Theme of Industrial Policy Research

..... Lei Song

Economic Ideas, Government Structure and Unfinished Policy Transfer: The Process of Industrial Policy Sinicization

..... Lei Song & Jing Li

Abstract The transfer of industrial policy from Japan to China is a critical yet understudied process. Although Japanese industrial policy is comprised of both “structure policy” at the macro level and “rationalization policy” at the enterprise level, the Chinese counterpart focuses only on the former. Drawing on Hall and others’ analytical frameworks, this paper contends that the uneven transfer of industrial policy learning to China can largely be explained by ideational contexts as well as bureaucratic structures. During the 1980s, autonomy for the SOEs was prioritized, but the NPC overpowered the NEC to advocate for macro – planning. During the 1990s, neoclassical economics took hold, but bureaucratic restructuring resulted in the absence of a powerful nodal agency to implement industrial policy. The marginalization of rationalization policy has cast a long shadow on industrial policy making in China. This deserves scrutiny and reappraisal in a new era of industrial upgrading.

Key Word Policy Transfer; Industrial Structure Policy; Firm Rationalization Policy; Economic Idea; Bureaucratic Structure

How Does Development Stage Constrain Industrial Policy? Two Cases Studies from China’s Solar Energy Industry

..... Shu Keng

Abstract Why does Industrial policy work at some times but not at others? This paper highlights both the strengths and limitations of industrial policy to promote innovation using two cases from China’s PV industry. Policies meant to favor the domestic PV industry instead affected its development in unintended ways. As this paper demonstrates, these policies successfully expanded the scale of the PV sector but failed to encourage the innovation. Based on this study’s empirical findings, the theoretical implications of the study suggest a sector’s development stage will constrain the