

产业政策的有效边界和微观基础

聂辉华*

摘要：产业政策是否有效是一个伪问题，真问题是何时有效。现有研究认为，产业政策的有效边界取决于激励机制和发展阶段，而本文认为中国产业政策的有效边界与企业的所有制有关。本文首先界定了产业政策的定义和范围，然后区分了基于国企的产业政策和基于民企的产业政策。根据国企和民企面临的约束条件和目标函数差异，本文推导了以国企和民企为微观基础的产业政策所导致的差异。最主要的差别是，以国企为基础的产业政策，短期内容易实现政府的集中目标，但是容易导致政企合谋；以民企为基础的产业政策见效较慢，长期来看容易导致政企合作。本文的观点对于产业政策的制定和实施具有一定的理论启示。

关键词：产业政策，企业，合谋，日本

一、导论

2016年11月9日，北京大学两位著名经济学家林毅夫和张维迎在北大展开了一次关于产业政策的辩论。林毅夫认为，经济发展需要产业政策才能成功，而张维迎认为“产业政策不过是穿着马甲的计划经济”，因而主张废除一切形式的产业政策。^①这一争论不断发酵，在媒体上和学术界引发了持续的讨论。面对这场争论，所有人的观点大致可以分为三类：认为产业政策是有用的（“有用论”）；认为产业政策是无用的（“无用论”）；认为产业政策在某些条件下是有用的（“条件论”）。

尽管极端的观点更容易引起媒体的关注和特定受众的共鸣，但是从学术研究的角度来看，任何极端的观点通常都是错误的。因为一个科学的观点、命题、定理必定是一个条件表达式，即任何结果都是在特定条件下发生的。或者更准确地说，一个科学的观点必须是可证伪的（*flasiability*）或者可检验的（波普尔，2008），而可检验的命题通常都是阐述“在什么条件下什么事情会发生”（即“if.....then.....”格式）。反过来，凡是没有设定前提条件的观点，或者前提条件和结果之间没有逻辑关系的观点，都不是科学的观点。因此，按照科学主义的标准，讨论产业政策是否有效就是一个“伪命题”，真命题是产业政策在什么条件下有用，或者说在什么条件下无用（聂辉华，2016）。

一些经济学者已经分析了产业政策何时有效的问题，从而指出了产业政策的有效边界。第一种观点强调产业政策的激励机制设计。例如，哈佛大学经济学家罗德里克（*Dani Rodrik*）在《一种经济学，多种药方》（罗德里克，2016）中归纳了产业政策设计的十个原则：（1）激励必须仅针对“新”活动；（2）必须有成功和失败的明确标准；（3）必须有预设的中止条款；（4）政府支持必须针对活动而非产业；（5）获得补贴的活动必须明显具有提供外溢和示范效应的潜力；（6）实施产业政策的权威部门需要证明自身的能力；（7）必须要有主要负责人对执行产业政策的部门进行紧密监督，对政策产生的效果有明确的判断力，且这个负责人需要具有最高层次的政治权威；（8）执行产业政策的政府机构必须保持与私人部门信息沟通的渠道畅通；（9）最优情形下，需要允许“挑选失败者”的错误发生；（10）产业政策的支持措施需要有及时更新的能力，从而使得自主发现能够成为一个循环不断的过程。这十个原则主要关注两类主体的激励问题，即得到产业政策帮助的企业和提供产业政策的官僚机构都必须减少道德风险问题。贺俊（2017）强调了产业政策的框架设计和实施工具的灵活组合，实际上也属于激励范畴。

第二种观点强调产业政策的发展阶段特征。耿曙等人（耿曙、陈玮，2017；陈玮、耿曙，2017）认为，发展中国家在追赶/模仿阶段，产业政策发展的方向比较明确，标准比较清晰，集中资源投入也比较容易，因此国家介入导致的产业政策基本是有效的；但是在领先/创新

* 聂辉华，中国人民大学经济学院、企业与组织研究中心，中国人民大学国家发展与战略研究院。作者感谢贺俊、李金波、王强的有益评论。本文的部分观点在2016年底天津大学管理与经济学部会议上报告过，感谢张中祥等人的意见。

^① 《这场可能写入历史的辩论，林毅夫张维迎都说了些啥》，《国际金融报》，2016年11月10日，链接为<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-11-10/doc-ifxxsmuu5237804.shtml>。

阶段，产业发展方向不明晰，政策标准比较模糊，资源投入的风险较大，因此产业政策基本是失灵的。持有类似观点的还有聂辉华（2016）。这类观点可以追溯到早期的发展经济学家格申克龙的观点，他认为落后国家在工业化发展过程中可以通过模仿先进国家而缩短追赶进程，这其实就是所谓的“后发优势”（格申克龙，2009）。

上述两种观点从微观和宏观的角度提出了产业政策的有效边界，丰富了我们对于产业政策的理解，但是还不够。分析中国的经济政策，必须强调作为微观基础的所有制（产权）问题，这是中国问题的政治经济学本质的重要元素。因此，本文将从所有制的角度分析产业政策的有效边界，并比较以国企为基础和以民企为基础的产业政策所导致的差异以及相关政策的适用范围。本文认为，产业政策的有效边界与企业的所有制有关。根据国企和民企面临的约束条件和目标函数差异，本文推导了以国企和民企为微观基础的产业政策所导致的差异。最主要的差别是，以国企为基础的产业政策，短期内容易实现政府的集中目标，但是容易导致政企合谋；以民企为基础的产业政策见效较慢，长期来有利于推进政企合作。最优的产业政策必须在国企带来的短期效率和民企带来的长期效率之间权衡取舍。需要说明的是，本文强调所有制基础的观点与现有文献的观点不是替代的，而是互补的。

接下来，本文首先理清产业政策的含义，接着分析日本、韩国等东亚地区的产业政策成功的经验，然后从所有制角度比较产业政策的微观基础及其结果，最后是一个评论性结尾。

二、产业政策的定义与实践

（一）产业政策的定义

产业政策（industrial policy）是指政府对某些特定行业实行差别化待遇的政策，这包括但不限于财政补贴、贷款优惠、税收优惠和土地优惠政策。因此，产业政策一定是针对特定行业的政策，也是“歧视性”的政策。有学者将产业政策分为两类，一类是选择性产业政策，这与本文的定义是一致的；另一类是功能性产业政策，即政府提供制度条件、建立公平竞争的市场环境等普惠性政策（江飞涛、李晓萍，2015）。我认为，所谓功能性产业政策其实就是竞争政策，而普适性的竞争政策应该不是产业政策，否则区分产业政策和竞争政策就没有意义。本文定义的产业政策范围比一般的定义范围要窄，但是仍然与林毅夫和张维迎的定义是基本一致的。^①显然，一个收窄的定义在我们讨论产业政策的争论非常有用，至少减少了讨论起点的分歧。

罗德里克认为产业政策主要包括信贷优惠政策和税收优惠政策，这些优惠政策又包括针对特定地区或产业的政策（罗德里克，2016）。根据他的总结，产业政策在世界范围内广泛存在，不仅存在于中南美洲，还存在于亚洲和非洲。产业政策包括宏观层面的产业结构政策和微观层面的企业干预政策，日本学者将后者称为产业合理化政策（约翰逊，2010）。

按照本文的定义，中国的各类经济开发区、保税区和地方政府的招商引资活动大部分都是产业政策的体现，因为这些经济开发区通常都是为了吸引特定产业设立的。利用中国地级市的数据，多位经济学者发现中国的各类经济开发区吸引了外商投资，产生了集聚效应，从而促进了经济增长（例如，Wang, 2013; Alder et al, 2016）。既然各类经济开发区都使用了产业政策，那么对于中国来说，产业政策不是要不要的问题，而是如何用的问题。

（二）东亚地区的产业政策实践

虽然产业政策在世界范围内广泛存在，但是最成功的产业政策榜样显然是东亚地区的经济体。

日本经济在1950-1975年间高速增长，出现了“日本奇迹”。钢铁、造船、电子、化学、石油等行业发展迅速。在《通产省与日本奇迹》这本经典著作中，约翰逊认为造就“日本奇迹”的主要因素是日本形成了一种顺应市场经济规律的国家干预经济方式，即产业政策。最重要的产业政策是公私合作与行政指导，另外两种是行政控制、民间自我协调（约翰逊，2010）。在1990年代，日本经历了资产价格和房地产泡沫破灭，出现了“失去的十年”。日本在液晶显示屏、汽车等领域似乎丧失了领先的竞争力，因此导致很多人怀疑日本的产业政策是失败的。这其实是片面的看法。实际上，日本仍然是世界制造强国。2015年汤森路透发布全球企业创新排行榜，排名标准是专利总数、专利授权成功率、专利全球组合覆盖率

^① 参见《这场可能写入历史的辩论，林毅夫张维迎都说了些啥》，《国际金融报》，2016年11月10日。

和专利引用次数。日本在多个领域的入选机构数量都位于世界前三名。^① 特别是，日本企业在新材料、人工智能、医疗、生物、新能源、物联网、机器人和环保等新兴领域在世界上处于领先地位。而日本在这些新兴领域的成功，与前期和目前的产业政策密不可分（刘湘丽，2015）。

成功实施产业政策的另一个案例是韩国（张东明，2002；李小北等，2008）。韩国的产业政策包括以下几个方面。（1）农村土地制度改革：1954年韩国政府实施的“有偿征用”和“有偿分配”的农村土地所有制改革，即政府从土地所有者那里购买土地分配给实际耕作的农民，使农业部门的生产率得到提高。（2）实行出口替代战略：1962—1971年，朴正熙政府实行第一、第二个五年计划，振兴出口、引进外资、引进技术。1962年至1970年，国民生产总值由23亿美元增至81亿美元，增加2.5倍。“二五”计划结束时的1971年，出口额由1962年的5480万美元增至10.68亿美元。（3）实行重化工业战略：为了继续扩大出口，1973年制定了重化工业发展计划，将造船、汽车、钢铁、石化及有色金属等作为重点发展产业，对重化工业进行大规模投资。国民生产总值年均增长率为11.2%，创造了该时期发展中国家经济增长率的最高纪录，此即“汉江奇迹”。有意思的是，中国台湾地区在1950-1970年代的起飞阶段采取了高度类似的政策（郭岱君，2015）。

三、产业政策的所有制基础

（一）国企和民企的差异

某种程度上，产业政策和风险投资一样，既有成功的案例，也有失败的案例。既然产业政策在中国这样的发展中国家如此普遍而且重要，那么关键的问题是找出产业政策的有效边界或者前提条件。任何产业政策归根结底都要依靠企业来实现，因为企业是市场经济的微观基础。分析企业的行为和绩效，必须分析企业的约束条件和目标函数。不同于西方市场经济国家，中国存在大量的国有企业，包括实力雄厚的中央国企。国企不仅在约束条件上与民企存在很大差异，甚至在目标函数上也未必象民企那样追求利润最大化。因此，任何脱离所有制来谈产业政策的研究，都可能是空中楼阁或者隔靴搔痒。我们可以根据产业政策的实际承担主体，将产业政策分为两类：以国企为基础的产业政策，例如“一带一路”、高铁和大飞机项目、汽车产业政策以及银行业的惠农贷款政策；以民企为基础的产业政策，例如电子商务、物流、云计算和大数据等产业政策。尽管政府在制定产业政策时通常不会专门针对所有制进行“量身定做”，但是由于进入门槛、信息不对称和行政力量等因素的影响，最终一项产业政策的实际承担主体可能偏向国企或者偏向民企。

我们首先讨论国企和民企面临的约束条件，并假设国企和民企有不同的目标函数，从而推导出国企和民企执行产业政策的结果。然后，我们放松假设，假定国企和民企有不同的约束条件和相同的目标函数，再比较这些假设对产业政策实施的结果。

我假设国有企业具有如下典型特征：（1）国企是政府功能的延伸，是政府机构的一部分。首先，国企仍然是国有单位，有“编制”限制，其主要领导是由党和政府任命的；其次，国企主要领导仍然具有行政级别，他们是“准官员”。尽管1999年十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》明确规定了“对企业及企业领导人不再确定行政级别”，但是事实上国企领导人至今仍有行政级别（方明月，2014）。例如，由国务院国资委管理的106户中央国有企业中，前51位是副部级央企，其主要领导人至少是副部级干部，甚至有正部级干部。（2）国企必须执行政府的重大战略和政策。既然国企是政府的一部分，那么国企就必须在大政方针上与政府一致。简单地说，国企必须“讲政治”，而不能完全考虑经济效益。例如，在2008年中央政府推出“四万亿刺激计划”时，国企必须完成政府的贷款和投资任务，这导致了国企在当时的大规模扩张。当然，国企毕竟是一个相对独立的经济主体，国企不一定在所有事情上都听命于当地政府，国企在不违背大政方针的前提下可以维护自己的经济利益。（3）国企与政府具有天然的紧密关系，在获得贷款、土地、人才等生产要素方面和市场准入方面相对于民企有优惠政策。例如，2013年国有独资企业和国有控股企业的平均债务融资成本（利息-债务比）分别为2.23%和2.56%，明显低

^① 《汤森路透2015全球创新报告解析》，详见中国国家知识产权局的链接http://www.sipo.gov.cn/zlssbgs/zlyj/201508/t20150805_1155822.html。

于私营独资企业的 3.54%（刘小鲁、聂辉华，2015）。（4）国企是政府的重要财税来源，因此国企面临着比民企更严格的税收监管。例如，2014 年国有企业贡献了超过三分之一的税收，并且在全国纳税 500 强企业占据了三分之二以上的比例（胡鞍钢等，2016）。相对于国企的数量，国企的税收贡献度是非常高的。因此，相对于民营企业，政府加强对国企的税收监督具有明显的成本优势。（5）国企部分地承担了维持社会稳定的公共职能，因此国企比民企面临更严格的解雇压力。由于中国缺乏完善的社会保障网，在很长一段时间内国企都承担着维持就业的社会职能，即便转型为民营企业之后也必须维持稳定的就业规模（Bai et al, 2009）。（6）国企作为国有单位，其领导人受到公务员一样的党纪法规约束，这导致国企领导人具有比民企领导人更强烈的风险规避趋向。例如，国企领导人侵占企业资产或资金属于“贪污罪”，而民企领导人的类似行为属于“职务侵占罪”，前者的量刑标准明显比后者严格。比如，一个国企领导人贪污 3-20 万元属于“数额较大”，而民企领导人职务侵占罪的量刑金额是贪污罪的两倍。^①

与国企相比，民企具有如下特征：（1）民企的主要目标是利润最大化，即民企不象国企那样承担政治和社会功能，基本上只承担经济功能。（2）民企与政府关系相对疏远，因此民企领导人热衷于通过各种身份（如人大代表或政协委员）或行为（如捐赠）来建立政治关联，以便获得各种优惠政策。现有研究表明，民企通过建立政治关联可以获得更多财政补贴、优惠贷款以及市场准入机会（陈冬华，2003；余明桂、潘红波，2008；罗党论、刘晓龙，2009）。（3）民企在一些重要领域面临进入管制。虽然从法律上，大部分领域都没有明确规定民企不得进入，但是实际上电力、电信、交通、油气、市政公用、养老、教育等领域仍然存在很多对民营企业的不合理限制和隐性壁垒。一些民企为了进入受管制的市场，甚至通过国有化来绕开管制（张雨潇、方明月，2016）。（4）民营企业有具体的所有者，所有者通过获得剩余索取权实现了高能激励（high-powered incentive）（Williamson, 1985），即民企所有者与民企的利益高度相关。对于理解国企和民企的行为差异来说，这一点至关重要。相对而言，国企领导人通常不拥有国企股份或者只拥有极少数股份，国企领导人的个人利益与国企利益相关度更弱。

（二）国企、民企与产业政策实施

国企和民企在约束条件和目标函数上的差异，对于产业政策的实施结果具有重要意义。首先，从产业政策的实施手段来看，政府可通过行政手段和经济手段让国企贯彻产业政策，而只能通过经济手段让民企贯彻产业。国企本身是政府的一部分，国企领导人是“准官员”，因此政府与国企的关系更像是上级和下级的关系。但政府与民企之间是对等的民事行为主体，两者应该是契约关系。譬如，一个地方政府想发展新能源发电产业，但是该产业目前尚不成熟，有较大的亏损风险。此时，地方政府可以设立一家国有企业并要求其投资于新能源产业。但是，地方政府不能命令一家民营企业进行投资，它只能通过财政补贴、银行贴息贷款或减免税费等经济手段诱使民企投资。再比如，很多有产业特色的工业园区在发展初期需要进行大量的基础设施建设，包括水电路桥等设施，这些投资通常投资长、见效慢，民企不愿意投资，此时政府通常设立国企进行定向投资。

其次，从产业政策的实施目标来看，国企能够更快速地实现政府的集中目标。中国作为一个传统的中央集权大国，在国家治理上的一个重要优势就是“集中力量办大事”。国企虽然数量少，但是掌握了雄厚的资源。在国家资产负债表中，2004-2012 年国有企业的资产在中国非金融资产中的比例超过 40%，在全国总资产中的比例超过 12%（马骏等，2012；李扬等，2013）。借助行政手段和国企掌握的雄厚实力，中央和地方政府可以让国企在短期内迅速实现某个集中目标。另外，从信息渠道上讲，国企相对于民企也具有执行力优势。政府制定了产业政策之后，国企可以很快通过内部渠道得知，从而提前准备实施。因为国企在政策执行力以及财税贡献度方面的优势，国企实际上成为中央政府进行宏观调控的有力工具，在稳增长、保就业和调结构方面发挥着重要作用（刘元春，2001）。而民企往往要等政策对外公布之后才能得知政府政策，并且在具体实施程序和要求方面相对于国企处于信息不对称的劣势地位。即便民企获知了相关性信息，由于民企规模小，投资金额低，征税成本高，行业分布比较散，而且短期内难以实现企业之间的协调行动，从而民企在实现产业政策的目标

^① 参见《“两高”关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第 11 条，《检察日报》2016 年 4 月 19 日，链接为http://www.spp.gov.cn/zd gz/201604/t20160419_116381.shtml。

方面速度较慢，难以让地方政府在短期内实现政绩目标。

再次，从产业政策的实施效果来看，少数国企执行的产业政策容易导致软预算约束、低效率以及政企合谋，多数民企执行的产业政策容易导致市场竞争和政企合作。以少数国企为微观基础的产业政策在实施过程中容易产生以下问题。（1）由于国企和政府有紧密的联系，可以获得廉价的资本、土地等生产要素，再加上政府对国企的“父爱主义”情节和承诺不可置信，这往往导致国有企业的软预算约束问题（Kornai et al, 2003）。在现实中，软预算约束通常表现为两种情形。第一种情形是国企执行的很多产业政策项目失败了，最终无人承担相应的责任。原因是，政府的资金或资源投入采取集体决策机制，而国企又是执行政府政策，因此实际上无法形成问责机制。比如说几年前热炒的曹妃甸新区，意欲打造四大产业集群（大码头、大钢铁、大化工、大电力），建成“东方鹿特丹”，总投资超过 3000 亿元，如今一片凋零，已成空城，且负债累累，每天需要支付的利息就超过 1000 万元。^① 第二种情形是国企盲目扩张，导致产能过剩、重复建设和僵尸企业。古语云：“上有所好，下必甚焉”。产业政策往往是国家或上级政府的战略规划，地方政府或下级政府为了追求政绩，必然集中资源去实施。由于资源投入的机会成本低于正常的市场成本，又不必承担相应的风险，地方政府和国企都有动力针对规划的产业去做大做强。而不同区域的地方政府和国企之间不可能就产能进行协调，这种囚徒困境式的竞争格局必然导致严重的产能过剩。相对于民企，以国企为基础的产业政策更容易导致产能过剩的另一个原因是，国企领导人的升迁跟国企的政绩有关，而上级对国企的考核主要与国企的规模有关。杨瑞龙等（2013）以中央国企为样本，发现国企规模（销售额）的增长与领导人的升迁是正相关的。“四万亿刺激计划”在促进短期经济增长的同时，通过国有银行体系向国企发放的大量贷款，后来成为大量国企变成僵尸企业的重要原因（聂辉华等，2016）。（2）由于国企的组织结构是一种官僚组织，决策程序比民企慢很多，而且国企并不完全考虑经济效益，再加上国企领导人比民企领导人更加风险规避和更看重“政绩”，以国企为基础的产业政策在决策和实施时容易出现低效率。突出表现是，地方政府和国企对产业政策的投资不仅要算“经济账”，更要算“政治账”，投入-产出比和经济效率没有放在优先地位。当年“四万亿刺激计划”实施时，作为承担主体的地方政府、银行和国企，都没有来得及考虑刺激计划的前景或后果，更不可能在考虑刺激效率时与中央政府讨价还价。（3）从长远来看，以少数国企为微观基础的产业政策在实施过程中容易导致政企合谋。所谓政企合谋，是指在政治集权和经济分权的背景下，地方官员为了政治晋升、财税收入和寻租利益，会通过地方政府默许、纵容本地企业采取不合规、不合法或有负外部性的手段来发展经济（聂辉华，2013）。相对于数量庞大的民营企业，少数国企与政府之间沟通更容易、关系更稳定，而且合谋失败时面对的惩罚也更轻，因此两者之间更容易达成默契合谋。在现实中，政企合谋有多种形式，包括中央国企或地方国企为没有盈利前景或者不符合国家规定的地方项目投资生产，并换取地方政府的财政补贴、廉价的土地出让和优惠的银行信贷，最终造成国家资源浪费、亏损、环境污染或者其它负外部性。2016 年，媒体和官方调查发现了大量新能源汽车骗取国家补贴。根据媒体报道，总共 200 多家被调查的新能源汽车企业中，有 72 家涉及骗补问题，总金额高达 92 亿元。^② 大部分骗补的车企都是国有企业，背后有明显的政企合谋因素。^③

相对于国企，以大量民企为微观基础的产业政策在实施效果上更容易导致市场竞争和政企合作。尽管短期来看，民企在执行产业政策的速度和目标上都不如国企，但是长期来看以大量民企为微观基础的产业政策更容易导致规范的政企关系。（1）以大量民企为微观基础的产业政策会促进市场竞争。首先，由于民企数目众多，在信息公开的情况下，政府很难针对少数民企长期实行优惠政策或者进行政企合谋，这有利于形成以公平竞争为理念的市场经济法则。当然，现实中的确有少数民企通过政治关联以及腐败手段获取了政府的特殊关照，同样会导致政企合谋问题。其次，一旦民企出现亏损或资金短缺问题，政府不太可能广施援手。因为数目众多的民企会严重拖累政府财政，所以地方政府不对民企实行特惠政策、防止软预算约束的承诺是可置信的（Segal, 1998）。再次，民企可以在多个地区分散投资，一

^① 参考新浪新闻专题《没落的曹妃甸》，<http://finance.sina.com.cn/focus/caofeidian/>。

^② 参考搜狐新闻，《新能源骗补完整名单泄露 72 家车企狂骗 92 亿》，链接 <http://auto.sohu.com/20160913/n468352167.shtml>。

^③ 《新能源汽车骗补被指行业潜规则：有地方政府配合》，《时代周报》，2016 年 4 月 19 日，链接 <http://auto.sohu.com/20160419/n444855935.shtml>。

且遭遇不公平的市场竞争环境，可以“用脚投票”，这也迫使地方政府要对民企实行普遍“国民待遇”。而国企由于规模大和隶属于政府的关系，难以从一个地区撤离，在这方面反而减少了与地方政府的谈判力。（2）民企与地方政府之间是平等的契约关系，且政府只能通过经济手段诱使民企执行产业政策，这意味着民企执行的产业政策是一种帕累托改进的政策，不会导致激励扭曲问题。如果一项产业政策脱离当地实际情况，或者不符合市场经济发展规律，那么民企就不会参与，这样可以减少社会福利损失。因此，从长远来看，地方政府和民企在产业政策上的博弈会导致一种良性的政企合作模式。例如，一些地方的民企参与建设产业园区，或者地方政府推动分散的民企形成产业集聚，都是民企促进政企合作的范例。

（三）进一步讨论

在前面的分析中，我们可以将以国企和民企为基础的产业政策总结如下：以少数国企为基础的产业政策，短期内容易实现政府的集中目标，但是容易导致政企合谋；以多数民企为基础的产业政策见效较慢，长期内有利于推进政企合作。最优的产业政策必须在国企带来的短期效率和民企带来的长期效率之间权衡取舍。

我们可以放松假设，假定国企和民企一样都是追求利润最大化的经济主体，即假设存在一种“完全市场化的竞争性国企”，只承担经济职能，不承担政治和社会职能，那么这会改变企业所有制与产业政策的主要结论吗？我认为不会。如果国企和民企一样都追求利润最大化，那么政府为了让国企承担产业政策，也必须采取“赎买”或激励的手段。在目前的情形下，国企通常规模大、实力强、税收贡献度高，在执行产业政策的目标时仍然拥有比民企更多的优势。另一个方面，在反腐风暴下，由于历史上形成的不正当的政企关系，为了避免麻烦，地方官员对于民营敬而远之，但是对国企的亲近却不会带来政治上的风险。这与我们对国企的第六点假设和对民企的第四点假设相关。于是，地方政府会优先考虑选择国企来实施产业政策。但由于软预算约束问题的存在，再加上风险规避的地方官员选择国企合作会带来一种“政治正确”的保护伞效应，国企执行产业政策更容易导致低效率甚至是腐败行为。这种腐败行为在不规范的政企关系时期（十八大之前）可能更容易发生在民企，但是现在更可能发生在国企。

国企与民企的差异会与现有文献强调的产业政策的激励机制以及发展阶段紧密相关。以国企为基础的产业政策，由于国企的官僚组织特性和国企领导人的“准官员”身份，会减弱产业政策实施过程中“挑选成功者”和“惩罚失败者”的激励。同时，由于国企大多处于具有规模经济效应的传统产业，而民企很多处于新兴产业，因此从发展阶段的角度讲，中国将来的产业政策也应该更多地以民企为微观基础。

四、结论

产业政策是一种中国特色的宏观调控工具，和货币政策、财政政策、收入政策以及区域政策一样，对中国总体宏观经济波动产生了重大影响。目前关于产业政策的讨论，重点是产业政策的成败问题，但关键的问题是产业政策的适用范围以及使用方式。

西方发达国家不存在企业所有制问题，但是企业所有制会从根本上影响企业的行为和绩效。因此，分析中国的产业政策不能脱离企业的所有制基础。本文将所有制基础引入产业政策的分析范畴，从国企和民企的不同假设出发，推导了以国企或民企为微观基础的产业政策在手段、目标和效果上的差异。

本文的主要结论是，短期来看，以国企为基础的产业政策更容易见效，但是会导致产能过剩、低效率以及扭曲的政企关系；而以民企为基础的产业政策在短期内难以见效，但是长期内会促进市场竞争并形成规范的政企合作。中国产业政策的发展方向，应该是逐步减少对国企的依赖，逐步加强地方政府与民企之间的合作。在这方面，中央政府可以出台相关政策，鼓励地方政府与民企共同协商，在产业政策的制定、执行和评估等环节密切合作。借鉴日本成功的产业政策经验，地方政府和民营企业之间的合作，需要有一些比较独立并且能够监督政企关系的中介，例如行业协会、新闻媒体等。此外，我们的分析表明，政企关系越是正常化，以民企为基础的产业政策就越是具有成功优势。因此，反腐败运动之后建立正常的政企关系，也有助于优化产业政策的微观基础以及提高产业政策的成功概率。

参考文献

- [1] 波普尔, 2008, 《科学发现的逻辑》, 查汝强、邱仁宗译, 北京: 中国美术学院出版社。
- [2] 查默斯·约翰逊, 2010, 《通产省与日本奇迹》, 唐吉洪、金毅、许鸿艳译, 长春: 吉林出版集团有限责任公司。
- [3] 陈冬华, 2003, 《地方政府、公司治理与补贴收入——来自我国证券市场的经验证据》, 《财经研究》, 第9期。
- [4] 陈玮、耿曙, 2017, 《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》, 第2期。
- [5] 丹尼·罗德里克, 2016, 《一种经济学, 多种药方: 全球化、制度建设和经济增长》, 张军扩、侯永志译, 北京: 中信出版社。
- [6] 方明月, 2014, 《先天优势还是后天努力: 国企级别对全要素生产率影响的实证研究》, 《财贸经济》, 第11期。
- [7] 耿曙、陈玮, 2017, 《“发展型国家”模式与中国发展经验》, 《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》, 第1期。
- [8] 郭岱君, 2015, 《台湾往事: 台湾经济改革故事(1949-1960)》, 北京: 中信出版社。
- [9] 贺俊, 2017, 《产业政策批判之再批判与“设计得当”的产业政策》, 《学习与探索》, 第1期。
- [10] 胡鞍钢、张新、高宇宁, 2016, 《国有企业: 保障国家财政能力的重要基础》, 《国家行政学院学报》, 第2期。
- [11] 江飞涛、李晓萍, 2015, 《当前中国产业政策转型的基本逻辑》, 《南京大学学报》, 第3期。
- [12] 李小北、余洪燕、武火峰, 2008, 《中韩经济发展阶段及相应贸易战略的比较研究》, 《南方经济》, 第5期。
- [13] 李扬、张晓晶、常欣, 2013, 《中国国家资产负债表2013》, 北京: 中国社会科学出版社。
- [14] 刘湘丽, 2015, 《日本促进制造业发展的动因、措施与启示》, 《中国经贸导刊》, 2月。
- [15] 刘小鲁、聂辉华, 2016, 《国企混合所有制改革: 怎么混? 混得怎么样?》, 北京: 中国社会科学出版社。
- [16] 刘元春, 2001, 《国有企业宏观效率论——理论及其验证》, 《中国社会科学》, 第5期。
- [17] 罗党论、刘晓龙, 2009, 《政治关系、进入壁垒与企业绩效》, 《管理世界》, 第5期。
- [18] 马骏、张晓蓉、李治国, 2012, 《中国国家资产负债表研究》, 北京: 社会科学文献出版社。
- [19] 聂辉华, 2013, 《政企合谋与经济增长: 反思“中国模式”》, 北京: 中国人民大学出版社。
- [20] 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。
- [21] 聂辉华、江艇、张雨潇和方明月, 2016, 《中国僵尸企业研究报告: 现状、原因和对策》, 北京: 中国社会科学出版社。
- [22] 亚历山大·格申克龙, 2009, 《经济落后的历史透视》, 北京: 商务印书馆。
- [23] 杨瑞龙、王元和聂辉华, 2013, 《“准官员”的升迁机制——来自中国央企的证据》, 《管理世界》, 第3期。
- [24] 余明桂、潘红波, 2008, 《政治关系、制度环境与民营企业银行贷款》, 《管理世界》, 第8期。
- [25] 张东明, 2002, 《韩国产业政策研究》, 北京: 经济日报出版社。
- [26] 张雨潇、方明月, 2016, 《民营企业为什么要戴上“红帽子”——基于行政壁垒的一个解释》, 《经济学动态》, 第2期。
- [27] Bai, Chong-En, Jiangyong Lu, Zhigang Tao, 2009, “How Does Privatization Work in

China?” *Journal of Comparative Economics*, 37(3): 453-470.

[28] Kornai, János, Eric Maskin, Gérard Roland, 2003, “Understanding the Soft Budget Constraint”, *Journal of Economic Literature*, 41(4): 1095-1136.

[29] Segal, Ilya R., 1998, “Monopoly and Soft Budget Constraint”, *RAND Journal of Economics*, 29(3): 596-609.

[30] Wang, Jin, 2013, “The economic impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese municipalities”, *Journal of Development Economics*, 101: 133–147.

[31] Alder, Simon, Lin Shao, Fabrizio Zilibotti, 2016, “Economic reforms and industrial policy in a panel of Chinese cities”, *Journal of Economic Growth*, 21(4): 305–349.

[32] Williamson, Oliver E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: Free Press.

本文发表于《学习与探索》，2017年第8期。引用请注明。