

# 新常态下中国产业政策的转型<sup>※</sup>

——日本工业化后期产业政策演变经验启示

**内容提要：**从工业化完成后至今，日本政府对产业政策主要进行了三次调整，成功克服了“增长的代价”，形成成熟的市场运行机制，但其中的政策失误也部分导致了“泡沫经济”的出现与创新驱动能力的不足，造成经济发展长期疲软。随着中国经济发展迈入新常态，以选择性为主的产业政策所带来的不良政策效应日趋严重，产业政策亟待转型，日本在工业化后期产业政策演变的相关经验值得借鉴。中国应适时调整产业政策目标，并在实施手段、制定主体和制定程序方面尽快转型，实现产业政策与竞争政策的协调；应加强构建有利于促进创新产生和扩散的市场环境，从基础创新、产业创新和制度创新三个层面推动创新政策转型。

**关键词：**新常态 产业政策 日本经济 转型

**中图分类号：**F420 **文献标识码：**A **文章编号：**1009-2382(2019)03-0108-08

## 一、引言

改革开放40年来，中国产业发展取得举世瞩目的成就，从制造大国迈向制造强国<sup>①</sup>，产业政策发挥了重要作用。20世纪80年代中期，中国从日本引入以政府为主导的产业政策模式，由于既保留了政府对经济发展的直接干预，又能与市场机制相结合，因而符合中国计划经济逐步退出、政府继续主导资源配置和管理产业与企业的需要。自20世纪90年代以来，由于政策手段的灵活性，产业政策在中国得到了大量使用。尽管政府主导资源配置的模式所遭诟病较多，但从整体上仍极大释放了微观经济活力，有效促进了中国产业发展及产业结构调整。但进入21世纪以来，中国加强了对微观经济的干预，进一步强化运用选择性产业政策，形成了数量庞大、层级众多、形式多样的产业政策体系，表现出强烈的政府替代市场特征。近年来，既往产业政策效果逐渐降低，而由此带来的不良政策效应却日趋突出。

随着中国经济进入新常态，有关既往选择性产业政策的基本前提和某些理论依据已不复存在，而增长速度转变和创新驱动的发展目标也迫使产业政策加快转型，亟须放松管制与维护公平竞争（江飞涛和李晓萍，2015）。首先，当前中国的产业政策体系留有计

划经济时期较强的经济追赶的政治色彩，其基本前提为，政府能够在某一时点上通过比照发达国家的发展路径，挑选出适宜发展的产业、产品和技术。然而，经过改革开放40年的发展，中国经济增长动力从模仿追赶进入了创新驱动发展新阶段，工业发展水平逐渐逼近技术前沿，可对标的发达国家和可模仿的产业越来越少，而面临的技术、产品、市场、消费需求等不确定性却逐渐增大，因而只有依靠众多企业的分散试错和市场竞争的优胜劣汰机制才能决定最后的成功者。其次，许多既往产业政策的理论依据并不充分，尤其在新常态背景下更须重新考察。如产业技术政策中，为克服研发外部性这一“市场失灵”而广泛采用的研发补贴措施即值得商榷，因为企业家基于竞争的压力和垄断利润的诱惑，本身对创新即有较高的风险偏好，如果政府对创新大量补贴将导致许多南郭先生们“滥竽充数”遍地寻租（张维迎，2016），当前真正需要的是健全专利制度和知识产权保护，提高企业家的创新收益预期。最后，中国的产品监管和经济监管程度之高，已处世界最前列（Koske, Wanner & Bitetti, 2015），而经合组织研究指出，较高的监管程度对经济增长具有显著的抑制影响。因而在中国经济从高速增长向中高速增长阶段转换的新常态时期，可适当放松管制，在

<sup>※</sup> 基金项目：中国博士后科学基金第61批面上资助项目“中国产业政策的社会成本及长期影响：理论与实证”（编号：2017M610667）；北京凯恩克劳斯经济研究基金会研究项目“中国产业政策：形成、实施和后果”（编号：201611）。

<sup>①</sup> 德勤有限公司和美国竞争力委员会发布的《全球制造业竞争力指数报告（2016）》显示，中国制造业竞争力指数蝉联世界第一。前两次报告分别发布于2010年和2013年。

减少要素投入的同时更有效率地实现预期增长率。

从实践效果来看,现有的以直接干预市场、选择性为主的产业政策体系从根本上不能适应新阶段的要求,实施效果逐渐减弱,由于对市场机制的扭曲愈加严重,带来的负面政策效应和腐败寻租问题严重,阻碍了产业转型发展与国际竞争力提升。具体问题主要有以下几个方面:第一,现有选择性和扶持性产业政策加剧了产能过剩。由于阻碍了市场自发调节供需与产能的内在机制充分发挥,政府管制型产业政策使市场波动进一步加大;而地方政府大量采用扶持性政策,盲目引进高耗能、高污染的项目,也带来了新的产能过剩问题(赵琳,2017),导致区域产业结构趋同。第二,选择性产业政策的门槛标准和管制措施破坏了公平竞争,扭曲了资源配置,最终拉低了政策效率,不但使未享受扶持政策的企业发展空间受到抑制,而且也不利于被扶持企业的长远发展。第三,政府产业政策的优惠审批为寻租和腐败行为提供了生长空间,而各类优惠地价、资金贷款和优惠补贴等引发的资源错配也违背了产业优惠政策的设定初衷。第四,采取广泛干预微观经济的产业政策扭曲了企业家的激励机制,使企业家将大量精力配置于寻求政府优惠和财政补贴等寻租活动中,不免影响了对内部研发、提高质量和开拓市场等精力投入,其创新动力也受到抑制。第五,补贴政策的过度运用不但导致部分产业出现过度投资,也导致国际贸易摩擦出现,如近年来中国太阳能和风电设备等新兴产业频频出现国际反倾销和反补贴制裁事件等等。

当前中国进入工业化后期,经济呈现出增速趋缓、结构趋优、动力转换的经济新常态特征,如何推动产业政策转型及利用何种产业政策来促进经济转型,以实现新常态下中国经济创新驱动和持续增长,成为当前发展阶段所面临的重要挑战。这与日本在20世纪70年代受到国内外形势变化和各界批判,开始反思产业政策的背景颇为相似。日本在经济“高速增长阶段”结束后,也曾面临产能过剩、国际贸易摩擦、环境公害等严重问题。其后,日本开始对产业政策调整,成功克服了“增长的代价”,形成了成熟的经济和社会体制,为日本经济的发展立下了汗马功劳,不过,日本从20世纪90年代初至今的长期经济萧条也与其产业政策的失误与缺陷不无关系。马克思指出,“工业较发达的国家向工业不发达国家所显示的,只是后者未来的景象”。作为中国产业政策的主要借鉴

对象,工业化后期的日本在经济高速增长后出现的问题与中国有高度相似性,因而综合分析日本产业政策演变经验教训,对中国新常态阶段调整产业政策模式,防范虚拟经济泡沫,加快经济结构优化升级,有较强的借鉴和参考意义。

## 二、日本工业化后期产业政策的演变过程

从二战后到20世纪60年代末,日本通过实施“倾斜生产方式”、“产业合理化”以及“重工业化”目标为代表的产业政策,形成了较为完备的工业体系,顺利完成工业化。自70年代初经济高速增长阶段的结束,标志着日本开始进入工业化后期阶段。随后依据国际国内形势的变化,日本对产业政策进行了几次调整,主要可分为三个阶段。

### 1. 产业结构调整时期(20世纪70年代—80年代初)

日本经济在整个20世纪60年代高速增长,产业竞争力迅速提升,并出现持续性贸易顺差。但随着日本赶超战略的实现,环境公害、大城市病、社会福利和公共设施欠缺等社会问题引起了人们关注,要求政府关注焦点从经济增长转向国民生活质量。此外,受两次石油危机和日美贸易摩擦的影响,政府推行产业政策的能力下降,政企协调方式也开始往自由化发展。

日本在此时期对产业政策进行如下调整:① 产业政策功能定位从政府主导转为利用市场机制,并从单纯的产业化转为提高国民生活质量。在整个20世纪60年代的高速增长期,日本政府始终积极主导和介入,通过制定和实施大量产业化政策,以实现经济赶超。但从70年代起,日本政府认识到要“最大限度地利用市场机制”,并且以治理环境公害为开端,各种旨在提升国民生活质量的政策成为产业政策的重点。② 由纵向产业政策开始转向横向产业政策<sup>①</sup>。从战后到高速增长时期,日本普遍采用的是纵向产业政策,即通过“实行优惠的、有选择的财政、税收以及金融政策”将资源直接分配给某些主导产业。然而从70年代起,为解决环境公害、中小企业、国际关系、资源能源、衰退产业等问题的横向性产业政策逐渐替代了前者,成为产业政策的主要组成。③ 从“行政指导”干预转为使用“信息展望”引导。经历过国际货币危机和石油危机后,日本企业界希望积极独立地参与市场竞争,厌恶继续实施政府主导型产业政策,并希望政府能在产业结构变动和尖端技术开发方向上提供有

<sup>①</sup> 产业政策通常可以分为纵向政策和横向政策两类。前者旨在通过政府直接干预的手段(而非市场机制)支持或扶持特定产业、地区或企业;后者主要是指利用市场竞争过程,非歧视性地支持整个行业、地区或企业的经济活动(如研发和创新等)。

价值信息。从这一时期开始,以提供发展信息、科学咨询为旨的“展望”和“指南”开始发挥重要的作用,成为产业政策的重要实施手段。

在这一时期,日本的产业政策一改往日为人们所熟知的“事前性、重点扶持、政府直接干预”等特征,其运用发生了一个明显转折。在整个70年代,日本政府的产业政策基本围绕一系列国内外事件(如环境公害等)的应对而展开,表现出了较强的“被动性”,通过对市场调节无效率的经济社会领域进行干预,对日本经济的稳定与发展作出了积极贡献。另外,通过重视发挥市场机制的作用,减少了政府在竞争性领域的干预,资源配置效率也得到提升。

## 2. “泡沫经济”前期(20世纪80年代中期—90年代初)

进入20世纪80年代中期,日本经济发展势头良好,在主要发达国家中一枝独秀,产业结构不断优化,人均国民生产总值超过美国。但这一时期,日本在国际竞争中遭遇了新的挑战:一是随着电子工业等新兴产品的出口范围迅速扩大,国际贸易摩擦进一步加剧,并引发了国际社会对贸易不平衡问题的强烈不满。二是由于日元大幅升值和亚洲“四小龙”的激烈竞争,日本许多原有优势领域的出口竞争力受到严重威胁。三是在日本国内,劳动者要求提高生活质量、减少劳动时间、增加社会公共设施投资的呼声也较强烈。因此,从80年代中期开始,日本政府不得不对贸易顺差问题展开实质干预,并先后实施了“内需扩大主导型”和“鼓励海外投资”战略,以减少日元升值威胁和缓解国际贸易不平衡。

在这一时期,日本政府对产业政策进行了大刀阔斧的调整:① 产业政策目标从干预供给转为干预需求。随着内需扩大主导型战略的推进,日本政府开始逐步加强对需求侧的干预。主要原因在于这一时期供给侧的规模扩大和结构优化已退居其次,确保进一步扩大需求成为日本国内经济长期稳定增长的主要矛盾。② 政府干预彻底退居“市场失灵”领域。随着市场机制的全面展开,政府产业政策干预范围只存在于有风险的技术开发、经济发展与社会发展协调等方面。在这一时期,除继续对原有个别衰退产业的调整政策外,日本政府基本放弃了使用经济杠杆重点刺激和行政指导方式,而长期和超长期的“信息展望”成为主要的产业政策手段。③ 从以产业结构政策为主导到凭借产业技术政策推动创新。这一时期,日本从

“贸易立国”战略开始转向“技术立国”,从政府主导干预资源分配、促进生产的扩大与集中,转向了通过资助技术和基础技术开发、与企业共担市场与技术风险。

80年代后期,日本以维护竞争为导向的产业政策起到了一定积极作用,促成了日本“平成景气”的出现,使日本社会整体繁荣程度与西方发达国家比肩。但盲目的扩大内需和鼓励向海外投资政策造成资本大量流出和外国商品涌入,使日本出现产业空洞化。同时,资金大量离开制造业流向房地产和金融市场等虚拟经济,最终导致了日本股票、房地产市场的经济泡沫。

## 3. 创新立国时期(20世纪90年代至今)

20世纪90年代随着“泡沫经济”的破灭,日本经济陷于持续低迷,被外界称为“失落的二十年”。一方面,美国凭借信息技术为代表的新兴产业,带动经济快速恢复增长,在高技术领域反败为胜;另一方面,亚洲新兴国家和地区通过引进外资和技术,利用后发优势在国际市场奋起追击,使日本在技术创新领域的优势地位受到很大挑战。因此,如何创造经济增长新动能成为日本产业政策的首要难题。但此时,“泡沫破灭”的不良资产和老龄化问题所带来的保障负担使日本财政状况恶化,疲于应对。与此同时,民间呼吁减少政府规制、发挥市场机制的呼声也较为强烈,政府不得不顺应民意,逐渐加快放松管制,加强市场竞争。

以《新技术立国》(1994年)和《科学技术创造立国》(1995年)的提出为标志,日本的产业政策再次转型(杨海水,2004):① 产业结构政策目标从单极型向多极型转变。日本在高速成长时期,善于通过对比“标杆”(特别是美国)来模仿其既有路径,调整优化产业结构(张宏武和时临云,2008)。然而在20世纪90年代日本已处创新前沿,再无现成的主导产业或成熟路径可借鉴时,政府与企业都陷入迷惘状态(包小忠,2001)。面对美国出现的“新经济奇迹”,日本在90年代《21世纪的产业结构》中提出要重点发展的主导产业有14个之多,试图实现由以电子、汽车产业为主轴的单极型引导转向促进新兴产业共同发展的多极型产业结构。② 加快放松政府管制,“产业政策”让位于“竞争政策”。随着日本市场经济的日渐成熟,政府管制阻碍社会资源自由流动所产生的负面影响日益凸显,日本政府开始重新反省产业政策和大集团战略,并加快放松政府规制①,将竞争政策摆到前所

① 1997年以来,日本通过修订《禁止垄断法》、出台《控股公司规定修改法案》、简化外资引进手续等,大幅减少政府管制,促进市场竞争。

未有的高度。<sup>③</sup> 产业技术政策成为政策焦点。90年代日本因基础研究的不足在新一代信息技术浪潮中逐渐丧失行业领跑者地位,并被美国远远超越。因此,日本政府提高对自主创新的重视,不断加大在基础科学技术研发方面的投入<sup>①</sup>。进入21世纪后,为提高科技成果转化,日本政府日益重视“官产学研”的紧密合作,通过建立区域联盟集群,加强区域产业、大学及研究中心网络协同合作,不断促进和推广创新。

### 三、日本工业化后期产业政策效果分析与评价

纵观日本工业化后期的产业政策演变过程,可以

发现随着日本经济发展的成熟,产业政策的转型逐渐淡化其政策指导功能,并逐步让位于竞争政策和创新政策(表1)。就产业政策的实施效果而言,可谓喜忧参半:一方面,从工业化完成后,日本适时顺应企业家的要求,减少了政府直接干预,依靠市场机制与企业活力推动经济发展,充分发挥了政府和市场相协调的合力(黄群慧,2015);另一方面,在工业化中后期日本从消化模仿式创新到自主创新转变的过程中,制度供给的滞后导致日本创新驱动动力不足<sup>②</sup>,由于长期固守传统追赶型的体制而未能及时调整,导致技术选择路径上的“偏离”和企业创新能力下降,造成日本制造业国际竞争力降低与经济发展长期疲软。

表1 日本工业化后期产业政策转型

时期	高速增长时期 (1960—1973)	稳定增长时期 (1973—1985)	经济结构调整时期 (1985—1990)	创新立国时期 (1990至今)
转型思路	在产业政策体系、目标、手段以及功能上开始往现代化市场经济发展	(1) 政策目标从政府主导转为利用市场机制,从单纯的产业化转为提高国民生活质量 (2) 从纵向产业政策转向横向产业政策 (3) 从“行政指导”转变为“信息展望”引导	(1) 产业政策目标从干预供给转为干预需求 (2) 政府干预彻底退居“市场失灵领域” (3) 从以产业结构政策为主导到凭借产业技术政策推动创新	(1) 产业结构政策目标从“单极型”向“多极型”转变 (2) 加快放松政府管制,产业政策让位于竞争政策 (3) 创新政策成为政策焦点
政策重点	重工业化,提升产业国际竞争力	控制环境公害、中小企业扶持、衰退产业调整和尖端技术产业开发	扩大内需、鼓励对外投资、发展知识密集型产业	以创造性知识密集型产业为主,由单一增长转向生活大国
主要政策	《中小企业基本法》《石油工业法》《机械工业临时振兴法》	《产业结构的长期展望》《八十年代通产政策展望》《特定萧条产业稳定临时措施法》等	《面向21世纪产业和社会长期设想》	《面向21世纪的日本经济结构改革思路》《经济结构改革行动计划》《产业再生法》
实施手段	通过“官民协调”方式推动企业兼并重组等	尖端技术产业的技术研发补助和特定产业优惠措施,开始使用“信息展望”引导	以技术研发促进产业结构转化的信息展望和限制性行政措施为主	以产业技术创新和主导产业的计划和信息指导手段为主

从日本产业政策对产业结构的影响效果来看,工业化完成至今,日本经济结构已经形成了以先进制造业为支柱、现代服务业为主体的典型后工业化经济体系。从表2可以看到,第一产业占GDP的比重从1970年的5.9%下降到2015年的1.1%,第二产业占

比从43.1%降到26.2%,第三产业占比则从50.9%大幅上升到72.7%,制造业和服务业成为推动日本经济发展的两大动力。并且,从1970年到2015年三次产业间就业人员构成的变化也与名义GDP构成的变化趋势保持高度一致。

<sup>①</sup> 1990年起,日本研发投入一直保持10万亿日元以上的规模,仅次于美国,远高于同期德国、法国、英国等主要发达国家。从研发投入率来看,日本在2007年的研发费用与GDP的比率达到3.67%,远高于同期美国的2.68%和德国的2.53%。

<sup>②</sup> 由于日本的科学技术研究在20世纪90年代以前是以企业为主导发展起来的,多与产品生产与制造密切相关,而缺乏颠覆性、革命性和原创性创新。

表2 工业化中后期日本三次产业构成

年份	名义 GDP 构成(%)			就业人员构成(%)		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
1960	12.8	40.8	46.4	32.9	30.4	36.7
1970	5.9	43.1	50.9	19.7	35.3	45.0
1980	3.5	36.2	60.3	12.9	34.3	52.8
1990	2.4	35.4	62.2	8.8	33.8	57.4
2000	1.7	28.5	69.8	5.1	31.2	63.7
2010	1.2	25.2	73.6	4.2	25.3	70.6
2015	1.1	26.2	72.7	3.6	24.1	70.7

注：第一、二、三产业就业人员构成比之和未达到100%，是由于存在无法分类而未加统计的情况。

资料来源：[日]总务省统计局《日本经济统计年鉴(2017)》。

然而,20世纪90年代后,由于日本政府制定的主导产业目标不明确,推行深层次制度创新的改革滞后等原因,使得产业结构政策作用日渐式微(徐梅,2015),创新对经济驱动作用较低。1990年至1992年,日本制造业的研究开发效率从350%~300%区间一路走低,2002年已经下降到100%左右,与之前水平相去甚远<sup>①</sup>。与此同时,日本的IT技术对全要素生产率贡献与美国的差距也不断拉大,1975—1990年二者相差12%,而到2000年差距已升至48%<sup>②</sup>。从信息时代核心生产零部件——半导体公司的世界销售额前十名的更迭来看,日本从最辉煌时期1991年拥有NEC、东芝、富士通、三菱和松下等5家公司上榜,到2012年只余2席。

表3 世界半导体销售额排行榜(前十名)

	1971年	1981年	1991年	2000年	2012年
1	德州仪器	德州仪器	NEC	英特尔	英特尔
2	摩托罗拉	摩托罗拉	东芝	东芝	三星
3	Fairchild	NEC	Philips	NEC	台积电
4	IR	飞利浦	摩托罗拉	三星	德州仪器
5	National Semicon	日立	英特尔	德州仪器	东芝
6	Signetics	东芝	富士通	STMicro	瑞萨电子
7	AMI	National Semicon	德州仪器	摩托罗拉	SKHynix
8	Unitrode	英特尔	三菱	日立	STMicro
9	VARO	松下	Philips	Infineon	Broadcom
10	Siliconix	Fairchild	松下	Micron	Micron

资料来源：汤之上隆著：《失去的制造业：日本制造业的败北》，机械工业出版社2015年版。

因而总体来看,日本产业政策在创新政策的转型效果上并不理想,出现了“基础研发投入不断加大、创新效率持续走低”,“产业技术政策不断重视、但技术方向不断失误”的窘迫局面<sup>③</sup>。之所以出现这种怪状,与工业化完成后日本长期实行产业政策的积弊不无关系。首先,政府对经济判断的决策失误是诱发泡沫经济的原因之一。20世纪80年代后

期,依据“国民余暇需求将迅速增强”的错误判断,日本政府制定了“第四次全国综合开发计划”和“休养地法”,致使大量资金流入到房地产行业 and 金融行业,形成了经济泡沫。其次是在实现赶超之后,政府干预和保护措施的存在使得企业竞争不足,且养成了企业对政府的依赖,其后果便是日本企业在政府庇护下的竞争实力不足,在全球竞争中创新能

① 数据来源：王洛林：《日本经济蓝皮书(2008)》，社会科学文献出版社2008年，第272页。

② 数据来源：[日]元桥一之：《关于经济信息化和生产性的日美比较分析》，经济产业研究所，Discussion Paper Series 02-J-018, p17。

③ 20世纪80年代初,当欧美国家正致力于信息高速公路建设之时,日本却在建设第五代计算机项目上陷入僵局;90年代初高清电视的数字技术兴起时,日本仍热衷于模拟技术产品开发,导致日本彩电产业发展优势丧失;2007年又试图举全国之力打造“自主搜索引擎”,以与google竞争抗衡,却最终惨淡收场;2008年以来,日本作为移动互联网的“鼻祖”,反而又继续在移动互联网浪潮中节节败退,全面落后于中国。

力偏弱<sup>①</sup>。再次,日本政府多年来形成的模仿创新和依托企业创新的科技道路造成基础科学研究相对薄弱,这也在以信息技术为主导的新一代科技革命中,制约了其自主创新能力,使产业技术政策的边际效果下降。最后,政府主导型政策机制和赶超型思维的后遗症,使日本在信息时代接连对技术方向作出错误判断,导致日本经济发展因此失去了(至少是延缓了)步入新发展阶段的时机。

#### 四、日本产业政策演变对中国的启示

日本在工业化后期产业政策的主要矛盾与当前正处于新常态的中国具有高度相似性。但有所不同的是,彼时日本并未充分意识到经济增长的支撑条件已发生变化(孙明贵,2000),也未对高速增长中积累的矛盾给予足够重视,其产业政策调整表现为较强的“被动性”,引起泡沫经济的教训较为惨痛,也未能顺利实现创新驱动转型;而中国政府已充分意识到经济已经进入新常态,并主动转变经济发展模式,明确提出要实现创新驱动发展。因而,产业政策可以利用好经济转型的宝贵契机,摒除在“经济赶超”这一特殊时期运用的政策思路和手段,在充分利用市场竞争机制和促进企业创新活力方面有所作为,以实现中国创新强国的目标。具体来看,可以从以下几个方面加以转型。

##### 1. 产业政策目标转变:由市场干预型转为市场弥补型

长期以来,中国产业政策对微观市场直接干预的特征较为明显(江飞涛和李晓萍,2010)。但国际经验表明,市场竞争机制是实现创新和推动增长的最具效率的机制,任何企业和产业只有具有更强的创新能力和生产率,才能在市场竞争中获胜。如果任由政府来先验选择,则可能导致错选技术路线和方向而贻误产业发展时机,日本的经验教训需要充分吸取(盛朝迅,2018)。此外,由于产业政策还会产生“保护落后”的副作用,如果国家长期使用产业政策会使积极参与国内外竞争的产业养成政策依赖,国际竞争力下降<sup>②</sup>。

因此,为充分执行中共十八届三中全会关于市场化改革的决定,需要调整产业政策功能,实现从纵向产业政策到横向产业政策转型。一是要大幅减少政

府规制。除涉及国家安全和战略以及个别衰退产业的引导外,废除所有对微观经济的歧视性干预。严令禁止实施各类违法的优惠政策行为,从替代市场、干预市场的政策模式逐渐转到维护市场竞争、弥补市场不足的模式上来。二是要以竞争政策为主导,使产业政策与竞争政策配套协调。充分发挥市场的优胜劣汰机制,推动企业不断降低生产成本、提升产品质量以及创造新产品和新市场。三是政府应该对存在外部性(如基础设施、基础创新和共性技术研发等)和公共物品(如环境保护、教育、医疗)等领域,积极发挥引导和管理职责,补充市场机制的不足,化解现阶段中国社会的主要矛盾。

##### 2. 实施手段转型:从强制性行政指导转向指针型产业政策

实施手段的变化是日本产业政策转型的重要方面。20世纪70年代后,随着市场化条件不断成熟,日本政府一方面注重发挥各种专业协会和新闻媒体的功能,鼓励他们对产业升级的发展方向和问题展开研讨,建言献策;另一方面通过提供信息咨询等公共服务功能,激发企业自身活力,推动产业结构优化升级。反观中国产业政策,尽管自改革开放以来产业政策手段逐步从行政手段向经济手段过渡,但在部分领域和环节,为追求立竿见影而使用行政手段的现象仍大量存在。另外,财政补贴、贷款优惠、要素倾斜等方式引发腐败和“骗补”等负面结果也屡见不鲜。此外,在国际贸易领域广泛实施的出口补贴也导致国际申诉较多,不利于产能“走出去”和国际合作。

因此,中国应在产业政策工具的手段上做出创造性调整:一方面要灵活运用信息沟通和窗口指导等柔性手段,大幅减少甚至取消行政“指令”、“决定”、“管制”等直接干预性手段。充分发挥政府在产业发展中掌握信息收集的优势,加强对宏观经济信息、行业和技术发展及趋势的整理、研究与发布;另一方面针对日益增多的贸易摩擦和贸易保护措施,贸易部门要加强国际贸易投资环境信息的综合利用,建立预警机制(黄汉权 and 任继球,2017),及时公布国外财税优惠制度、财经资料、法律法规等信息,并加强为“走出去”的企业提供财务风险防范等信息咨询服务。

<sup>①</sup> 瑞士IMD商学院发布的2015年度世界各国竞争力排名显示,日本的国际竞争力排名第27位,比2014年下降了6位,其中经济成长排名第29位、政府效率排名第42位、商务效率排名第25位、基础设施排名第13位。根据1995年日本《科技白皮书》对基础研究能力的统计,以满分为100分计,美国为62.4分,而日本仅为6.4分。

<sup>②</sup> 在日本,没有得到大量财政补贴或其他各种优惠政策的产业,多数最终国际竞争力较强,而产业政策大量涉及的产业多数最终未能形成较强的国际竞争力。这说明国内市场的激烈竞争为企业创新提供了原动力,提高了静态效率,其收益远超通过选择性产业政策维护规模经济带来的短期收益。

### 3. 政策制定主体转型:从“政出多门”到“收缩统一”

日本的产业政策制定和实施过程始终保持通商产业省(后更名为经济产业省)的主导地位,其他政府部门和地方政府均处于配合地位,无权制定产业政策,因此整个制定过程高度集中,行动迅速高效。在中国,由于特色的行政土壤和组织环境,形成了国家每个部办委局都能以“行政审批”等形式各自出台产业政策;同时,除中央政府外,各地方政府还会出台相应的更具针对性、特殊性的产业政策,造成数量庞大而分散的产业政策体系。由于地方政府作为竞争主体出台的产业政策带有自己的利益偏向,会诱发地方保护主义行为:一方面是通过廉价土地、违规减免税收等优惠政策扶持企业,造成产能过剩问题进一步加剧;另一方面部分地方政府还通过市场壁垒扶持本地企业、排斥外地企业,通过量身限定“产品目录”的方式“以投资换市场”,逼迫企业重复投资,因而导致部分强势地区“强者愈强”而能力较弱地区“弱者愈弱”的局面,从而加剧新时期中国社会主要矛盾。

因此,为避免产业政策政出多门、交互错杂的局面,要规范产业政策制定和实施程序,可以借鉴欧美等国家相关经验,设定高级别的独立管控与协调机构——国家竞争与创新政策机构(刘涛雄和罗贞礼,2016),对国家的产业政策、竞争政策与创新政策等进行审慎的综合评估。同时,通过最高产业政策制定机构协调相关竞争与创新职能部门,采取有效的政策执行手段,以避免相互矛盾的产业政策对市场竞争产生潜在不良影响。其次,保护全国市场的公平竞争,确保施行全国性的产业政策。须确保中央政府在政策制定中的主导地位,发挥好地方政府在具体落实和执行中的从属地位(黄汉权等,2017),并且需保证中央政府组织制定产业政策的目标要集中和明确,而地方政府出台的相应政策与中央协调一致,且必须为非歧视性、功能型的产业政策,减少对微观主体干预,加强对企业服务功能。最后,需加强对国家竞争政策的管理监督作用,使权力下放和执行过程满足依法治国的要求,建立完善全国统一竞争市场,消除地方保护主义。

### 4. 政策制定程序转型:从“封闭运行”到“多元参与”

日本产业政策的制定过程具有明显的“官民协调”特色,从信息收集、目标确定、方案审定到具体实施,通产省采取自下而上的决策方式,尤其注重与相关企业通气协商,广泛听取企业界意见。如此一来,不仅充分调动了各方利益主体的积极性,得到多数企

业的认可,而且在执行过程中实施效率较高。然而,从中国产业政策的实践来看,产业政策制定过程较为封闭,缺乏公众和民间经济团体的充分参与,导致推行效果经常难达预期。

因此,中国在产业政策战略决策时,一方面是要建立官民协调、广泛参与的产业政策形成机制,避免由政府部门直接出台相关政策。可以通过组建产业政策审议会(主要由政府、企业、高校、研究机构、行业协会等代表组成),构建多方利益主体共同参与的产业政策制定模式,形成多维度政策沟通机制,使产业政策充分反映相关利益者尤其是企业界的诉求,提高实施效率。另一方面是建立健全产业政策督察评估机制,逐渐形成制定—实施—评估—反馈的全流程治理机制。通过加强第三方评估机构和各级人民代表大会等对产业政策实施效果的评估、监督和反馈作用,形成行之有效的督查问责机制,促使政策不断完善、产业政策目标顺利完成。

### 5. 创新政策转型:减少政府规制,构建创新环境

创新是产业发展的原动力,也是应对新一轮科技革命与产业结构调整 and 转型升级的关键所在。由于日本政府主导的创新体制的决策失误和基础研究薄弱导致创新后劲不足,致使产业升级失败,经济走向了泡沫化,其中的经验教训需引以为戒(石莉,2015)。中国虽然早在“十二五”规划中便开始重视推动自主创新与产业升级,但在实际执行过程中追赶式思维的政策色彩仍较为浓厚,导致企业创新目标扭曲、政策创租寻租和盲目扩张现象不断出现(陈玮和耿曙,2015)。此外,中国促进创新的市场竞争机制和知识产权保护等基础性制度仍不健全,创新及技术转移的公共服务支撑体系还不够完善,制约了中国技术创新、成果转化和技术转移应用效率。因此,在新常态背景下中国需要重点构建有利于促进创新产生和扩散的市场和制度环境,可重点从基础创新、产业创新和制度创新三个层面推动中国创新政策转型(徐平,2012)。

在技术创新层面,中国应充分吸取日本基础研究薄弱的教训,加强对科研单位的基础运行经费和科研业务费的支持,完善科研创新成果利益分享制度,进一步加强国家共性技术研发平台、科技信息共享平台、技术转移中心等建设,提高协调开放程度与公共服务能力,从源头上增强基础技术供给能力。

在产业创新层面,需改善企业创新创业环境,提升产学研的协同效率。一方面要发挥企业在研发投入、产品创新和技术成果转化中的创新主体作用,构建鼓励创新、包容审慎的市场监管体制(吕薇等,

2018),减少政府通过计划和政策等方式干预企业对未来市场与技术发展趋势的判断;另一方面理顺产学研的功能定位,进一步确立企业为主体、产学研有效分工的合作机制,通过完善公司法和合同法等基础法律制度,减少合作研发和技术转移中的交易成本,提高大学、科研单位与企业之间的合作效率。

在制度创新层面,政府需利用政策规制调节利益分配机制,减少非生产性或寻租行为的收益,使企业更多依靠创新在市场上获利。通过进一步降低中小企业的税费负担,并保证中小企业在土地征用、人才引进、融资渠道和政务服务等方面的公平机会,提升中小企业开发新事业、新领域的意愿和能力。此外,通过转变市场要素的扭曲状况,减少企业通过土地、资本、劳动力关键要素寻租而获取超额利润的机会(葛立宇和王峰,2018),使企业重新回归到通过创新活动来获得利润的轨道中来,以熊彼特式增长动力推动国家发展。

#### 参考文献:

1. Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti, and O. Barbiero. The 2013 Update of the OECD's Database on Product Market Regulation. *OECD Economics Department Working Papers*, 2015.
2. 白钦先、高霞:《日本产业结构变迁与金融支持政策分析》,《现代日本经济》2015年第2期。
3. 陈玮、耿曙:《政府介入能否有效推动技术创新:基于两个案例的分析》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2015年第3期。
4. 葛立宇、王峰:《从产业政策到创新政策的制度基础——比较政治经济学视角的考察》,《科技进步与对策》2018年第9期。
5. 黄汉权等著:《新时期中国产业政策转型:理论与实践》,中国社会科学出版社2017年版。
6. 黄汉权、任继球:《新时期我国产业政策转型的依据与方向》,《经济纵横》2017年第2期。
7. 黄群慧等著:《真实的产业政策——发达国家促进工业发展的历史经验与最新实践》,经济管理出版社2015年版。
8. 刘涛雄、罗贞礼:《从传统产业政策迈向竞争与创新政策——新常态下中国产业政策转型的逻辑与对策》,《理论学刊》2016年第2期。
9. 吕薇、马名杰、戴建军等:《转型期我国创新发展的现状、问题及政策建议》,《中国软科学》2018年第3期。
10. 江飞涛、李晓萍:《直接干预市场与限制竞争:中国产业政策的取向与根本缺陷》,《中国工业经济》2010年第9期。
11. 江飞涛、李晓萍:《当前中国产业政策转型的基本逻辑》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)》2015年第3期。
12. 石莉:《从创新经济学角度对日本泡沫经济的反思》,《贵州社会科学》2015年第4期。
13. 徐平:《苦涩的日本——从“赶超”时代到“后赶超”时代》,北京大学出版社2012年版。
14. 徐梅:《战后70年日本经济发展轨迹与思考》,《日本学刊》2015年第6期。
15. 杨海水:《日本产业政策的反思》,《亚太经济》2004年第1期。
16. 张宏武、时临云:《日本的产业政策及其借鉴》,《软科学》2008年第4期。
17. 赵琳主编:《中国产业政策变革》,中国财政经济出版社2017年版。
18. 张维迎:《我为什么反对产业政策——与林毅夫辩》,《比较》2016年第6期。

作者简介:于潇宇,北京大学国家发展研究院博士后、助理研究员;刘小鸽,北京大学国家发展研究院博士后、助理研究员(北京 100871)。

[责任编辑:侯祥鹏]