



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2016年第41期

（总第59期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2016年11月07日

与对外贸易政策相连接的产业政策 ——试论产业政策与政府干预

佟家栋 刘程

【内容简介】本文从贸易政策引伸出产业政策及其发展演进的过程。指出了产业政策在形成各国产业比较优势的重要性，因而是引导一国经济工业化过程的重要性。然而，这些产业政策不同于中国过去的产业发展政策。在很大程度上，中国的产业政策在某些特殊的阶段起到了推动工业化发展的作用。但是，伴随中国经济的发展，特别是工业化的进步，产业政策以扭曲的形式被推行和扩展，以致一些学者将政府过度干预归罪于产业政策。另一方面，产业政策的实施，更多地是以市场经济为经济制度条件，以便避免在产业政策选择中参杂进去认为干预或行政干预的力量。本文试图阐明与贸易政策密切联系的产业政策。

一、与贸易政策连接的产业政策的历史回顾

早期的产业政策来自于各国对待对外贸易的基本取向。建国以后的美利坚合众国首任财政部长亚历山大·汉密尔顿，曾向国会呈交了《关于制造业的报告》，论证了发展制造业的重要性，提出国家扶持制造业发展的措施。因此他主张，在美国的制造业尚不能与英国已经成熟的制造业竞争时，应该采取贸易保护的政策。以便在 market 需求的激励下，本国制成品的生产能够逐步成长起来，成为与英国相竞争的国家。在汉密尔顿那里，产品比较优势的形成，是对本国优质工业采取保护政策的结果。历史上的美国确实经历了80多年的产业保护，从而在制造业的实力上赶上，甚至超过了英国。

历史上，也将这种通过产业保护培育自己工业成长的理论观点称为“幼稚产业保护论”。德籍的美国经济学家弗里德里希·李斯特系统地将幼稚工业保护理论加以阐述，出版了《政治经济学的国民体系》。在该著作中，他在批判亚当·斯密等学者“传统观点”的基础上指出，“由于一个国家在自己工业化发展中存在着比它们更加先进的工业国家的竞争力量，使它们在前进的道路上受到障碍--只有处于这种情况下的国家，才有理由实行商业限制以便建立并保护他们自己的工业；只有当他们的工业已经有了相当的力量，已经没有任何理由害怕国外竞争，从而有从根本上来保护国内工业的必要时，才值得实行这种保护制度”。在李斯特那里¹，对某些特定工业的保护就是要使本国的产业成长起来，达到与竞争对手可以竞争的程度。其实，贸易政策在这里就是产业发展的政策或产业政策。

尽管李斯特极力推崇通过保护产业，促进制造业的发展，但是他仍然认为，市场经济是经济运行的基本制度。甚至明确提

¹ 《政治经济学的国民体系》155-156页，商务印书馆1997年中文版。

出，对某些产业的保护不是永远保护下去。他指出，如果选定产业经过一段时间的保护仍然难以成长起来，就要放弃保护。因为市场做出了选择。

后来的一些学者明确给出了保护幼稚产业的标准。斯图亚特·穆勒指出，国家选择的被保护产业必须是有前途的产业；巴斯塔布尔认为，应该保护那些经过保护以后，该国所获得的利益大于保护所付出的成本的产业；肯普指出，如果保护特定产业不仅能够带来自身的成长，也可以带动其他相关产业的发展。换句话说，如果对特定产业的保护，能够带来该产业发展的同时，并没有带来其他产业的损害，那么这个产业就是值得保护的。上述三个保护产业的标准在很大程度上，都有一个重要的底线，就是政府对产业的保护是自由市场经济条件下企业自由经营中的特例。这种特例体现在，特殊的经济发展阶段中，对某些产业在特定时间，特定的成本—收益分析基础之上的政府干预。政府不能不考率成本，不能一味支持某个产业，也不能无限期地支持或保护某个产业。市场会正确的选择这些受到保护的产业或工业。只是在经济发展的特定阶段和选择特定的部门，政府才给予一定时期内的保护。因此，政府保护的部门也一定是，在私人企业认定，这个产业具有发展前途，已经开始举办，但处于幼稚阶段时候的保护。而政府所做的是私人企业难以做到的，但是对国家的工业化是非常必要的。

产业保护的第二个阶段是凯恩斯主义的贸易保护。在其专著《就业、利息和货币通论》中，凯恩斯指出，一国经济萧条的基本原因是有效需求的不足。本国的总需求主要由三部分构成，即：本国居民对本国生产产品的私人需求、投资需求，以及外国居民对本国产品的私人消费需求和投资需求，政府对本国公共产品的需求。而外国的总需求是由外国居民对其本国的消费需求、投资需求，本国居民对该外国的投资需求。本国居民对外国产品

的消费和投资需求，就是本国居民对本国产品需求的减少。因此，要保证自己国民收入水平的稳定和增长，需要限制本国居民对外国产品的消费和投资需求。在此情况下，凯恩斯认为，如果该国限制进口，则这些需求会转向本国产品。相反，外国对本国产品的需求，都构成本国产品需求的扩大。因此，凯恩斯指出，鼓励出口，限制进口将会扩大本国的需求，从而增加自己的国民收入总量，与上一年度相比，就是国民收入增长率的提高。该国经济就可以在保护贸易政策的实施下，实现经济的恢复。在凯恩斯那里，保护贸易也不是一个长期的，可以任意实施的政策，而是经济萧条时期所采取的政策。尽管这种保护政策，也直接与产业的保护、产业的生产恢复和增长有关。但是，尽管这种保增长政策的施加对象也是某些特定产业。但是，这不是真正的产业政策，而是旨在烫平经济周期波动的政策，或者是一种“保增长政策”。客观上，凯恩斯贸易保护政策的提出和实施，客观上模糊了以产业发展和比较优势形成为目的的保持产业的政策和以保增长为目标的贸易政策之间的本质差别。

与对外贸易政策相关联的下一个产业政策是由新贸易理论和政策的倡导者们提出的。在新贸易理论和战略性贸易政策的创始者之一，保罗·克鲁格曼看来，政府干预对外贸易是有其理论依据的。新贸易理论认为，如果一些产业中产品的生产的边际成本不是递增，而是递减的，因而，在该产业中，生产的规模越大，单位产品的成本越低。因而，对于那些后起的国家，即使是目前不具备成本优势，那么通过政府的支持，也能够使特定产业达到规模经济，从而超过传统上有比较优势的国家，占领市场。这些产业的特点是那些可以产生规模经济的产业，如重化工业、汽车制造、飞机制造等等。

对后起的国家而言，这种工业化的理论给发展中国家带来了希望，只要后起的国家希望或决定发展某些重化工业，即使它们

起步较晚，也可以通过一个学习过程，使本国的某个产业达到可以与先进国家相竞争的生产规模并借助规模经济效果，实现低成本，将先进国家挤出市场。因此，克鲁格曼的新贸易理论为政府干预，特别是后起国家的政府干预产业成长和发展提供了坚实的理论依据。

新贸易理论的倡导者们进一步分析，当市场竞争变得不完全时，势均力敌的厂商之间的价格竞争将造成出口商两败俱伤。比较好的选择是，政府可以以强有力的支持本国企业，打破势均力敌的僵局，将国外厂商挤出市场，造成有利于自己获取最大限度利润的绝对垄断市场。在此情况下，政府补贴或者支持本国的产业或不完全竞争企业就成为理所当然的事情。其次，如果市场上，每个不完全竞争厂商不能准确地判断市场需求，以致本国厂商为获取最大限度的利润，预期的生产和实际出口商品的数量低于外国目标市场实际的需求量，政府需要补贴厂商，使本国企业的产出和出口数量进一步增加，达到市场实际需要的生产规模。这种在不完全竞争市场条件下，政府所采取的补贴或支持本国企业的政策措施，改变了市场竞争的结构，使本国企业转向有利地位，以获取更多利润。这种政策被称为“战略性贸易政策”。当然，如果政府认为，本国的不完全竞争企业对市场需求的数量的预期量超过了市场需求的实际数量，可能产生出口过度时，政府也会采取限制措施，限制本国的某种特定产品的出口。此时，通过产业中对某种特定产品生产的限制，达到使本国获取最大限度对外贸易利益的目的。这也是一种与补贴相对应的战略性贸易政策。在战略贸易政策论者那里，保护贸易的政策更具体化为“产业干预政策”。这种产业干预政策不仅意味着产业保护，更多地意味着产业规模的限制，并以获取最大限度的利润为追求目标，而不是单纯的保护产业的成长。因为，此时政府所的战略贸易政策不是单纯地促进产业规模的扩大，而是实施生产数量或规模

的控制。目标是本国企业获取最大限度的利润。

保罗·克鲁格曼为了避免嫌疑，他特别将战略性贸易政策与产业政策区分开。他明确指出，战略性贸易政策只是在关境结点所施加的贸易干预，而不是对产业的随心所欲的干预。而与之相连接的产业政策是在关境内施加的，对特定产业的干预或支持。²

在以不完全竞争市场为假定条件的新贸易理论和战略性贸易政策那里，对产业干预的目标，已经从过去的追求产业成长、产业规模扩大，转向追求最大限度利润的获得。对产业生产规模的干预或调控成为一国不完全竞争企业获取最大限度利润的工具。

在此情况下，战略性贸易政策中对贸易干预已经发生变化。已经从一个国家选择自由还是保护的贸易政策的问题转演变为一国对不同的产业采取不同的贸易政策的问题。从这个意义上说，战略性贸易政策是直接与不完全竞争产业连接在一起的对外贸易政策。对于施加战略性贸易政策的国家而言，尽管该国施加的是对外贸易政策，但是它的施加对象却是特定的产业，及其目标产业的产量变动。因此，战略性贸易政策的施加使人们产生的最大错觉是，将对外贸易政策等同于产业政策，或将产业政策等同于对外贸易政策。

在发展中国家的实践中，由于战略性贸易政策的实施更多地表现为一个“干中学”的过程，战略性贸易政策似乎就是产业政策。我们区别这样的误解，并非咬文嚼字，而是在这种区分之后，试图说明，所有这些政策的实施，都不是对市场机制的否定，也不是以为政府无所不能，或政府认为可以通过干预实现产业发展。实际上，无论是幼稚产业保护政策，还是战略性贸易政策的实施，都是在市场经济发展的过程中，以不同的市场经济结构为基本前提的。这也是私营企业为主导的经济运行机制的制度基础。

²参见NBER working paper series No. 5020 “Strategic Trade policy” by James A. Brander.

2008年金融危机以后，美国等西方国家反思自己的经济增长路径，认为，就业机会流向发展中国家的关键是疏于制造业的发展。因此，它们采取各种形式的保护措施，在贸易、金融、投资、甚至体制机制上通过各种措施，对本国的衰落产业、对本国的有前途的或者在未来产业发展中具有战略重要性的新兴产业（太阳能电池生产，光伏电光源的生产等）采取保护措施。前者是为了从已经全球化了的工业生产中拉回就业机会，以缓解国内的就业压力，政府着眼于对未来产业竞争地位的争夺。尽管从表面上看，这一系列的政策措施（被我们称为“国际经济保护主义”）是一种典型的贸易或经济保护政策，但是，所有的这些措施都是作用于产业，并在产业层面显示出效果。因此，典型的产业政策首先是以提高国家在国际竞争中的比较优势或竞争优势出发的。因为，任何国家的产业发展都不是孤立存在的，自我生存的。除非它是一个绝对封闭的国家，否则，政府的利益观当然会倾向自己的国家利益。而绝对封闭是一种回避竞争的绝对保护政策。

二、中国的产业政策

作为工业化后起的国家，新中国成立以后就采取了以“赶超”为基本目标的工业化发展战略。在具体运作上，通过优先发展生产资料生产，加快经济的工业化过程。尽管计划经济后来成为改革经济发展模式的主要改革领域，但是，这种发展战略为中国经济早期的工业化过程奠定了基础。

1978年中国经济实施改革开放以后，经济发展继续实施赶超，但是，此时的发展理念已经发生较大变化。这种变化的基本标志是按照比较利益理论，发展自己有优势的劳动密集型产业，参与国际分工。并逐步实现产业结构的升级和分工阶段的逐步爬升。加入世界贸易组织之后，这种融入国际经济的取向获得了贸易和经济的增长。使中国成为对外贸易进出口总量第一大国，出

口第一大国。其中，借助本国的要素禀赋，发展自己有优势的产业确实带来了工业化速度的加快，相应地出口制成品在全部出口的比重达到80%以上，与改革开放初期以大宗产品和原材料出口转向以出口制成品为主。其中的产业发展是建立在发展比较优势产业的基础上的。这个时期中国的产业政策是以发挥比较优势推动劳动密集型产业的发展为目标的。在收入增长和利润增加的激励下，企业自发地转向劳动密集型产业。生产要素向这类部门转移是一件很正常的事情。

但是，对经济发展，特别是工业发展和产业结构升级的激励和认可，带来了中国产业发展的某些扭曲。主要表现在：

首先，中国以省份为相对独立发展单位经济发展策略使各个省份分别制定自己的产业发展规划。由于各国工业化发展经验路径的存在，中国各省份的产业发展路径，包括支柱产业的选择，产业发展的激励措施，产业发展的效果评价几乎相同，带来了各省份产业结构发展方向和发展内容的趋同，进而是产业结构的趋同。不能说，各省份发展战略有问题，但是客观上，从全国的角度看，趋同的产业结构带来了同类产品和产业在不同省份的趋同发展，从而，带来市场上产品的过度供给。趋同的产业结构又使出口结构趋同，从而构成中国特定产品出口的“井喷式”增长，构成某种倾销或“肥水外流”。省份的产业政策成为中国比较优势“井喷式”冲击的源泉，从而是井喷式出口的原因。

其次，中国保增长式的产业政策，或以保增长为目的的产业支持，带来了对某些产业的人为支持。这种选择性支持的战略性被扭曲为以保增长的效果为原则的产业支持。结果是那些对经济增长总量和速度最有效的产业，无论产能是否过剩，都会得到继续的支持。导致产业选择的扭曲和产业政策追求目标的偏转。

第三，从政府对经济控制力的角度看，由于高增长率成为考核各省份工作绩效的主要标志，而在所有企业中，国有企业最容

易成为中央，甚至政府实现高增长率的坚定执行者，因而无论是政策优惠，还是信贷支持，对国有企业的支持，成为资源配置的主要受益者。在一定程度上，产业政策扭曲为对国有企业的倾斜性支持。换句话说，政府在偏爱国有企业的格局下，贯彻产业政策；

第四，2008年的金融危机时，中国走向全球化后面面对的第一次严重的外部冲击，中国也像其他国家一样，采取了刺激经济，扩大政府财政支出的扩张性政策。不能说4万亿有什么方向上的问题，但是，在刺激的力度和刺激的领域方面，由于保增长是首要目标，那么，政府的产业政策被扭曲为保增长的政策。从而产生了产业发展的扭曲。

第五，那些长期受到政府支持和保护的国有企业失去了创新和产业或产品升级的动力。产能的绝对量的过剩就成为自然而然的事情。过剩产品在大规模经济刺激之后的积累，只是拖延了产品过剩危机的时间，甚至这种大规模刺激进一步加重了产量，甚至产能的进一步过剩。

第六，失去调整结构，谋求技术进步动力的国有企业和产业部门，难以应对国际上不断创新的技术和产品。使中国在激烈的国际新产业、新技术竞争中难以招架，出现了中国创新技术的断层。一方面原有的产业优势逐步弱化，另一方面，新的产业优势没有接续到来。这不是产业政策问题，这是将产业政策扭曲成为单纯的GDP 增长手段带来的结果。在这里产业政策成为保增长政策的托词。而保增长政策在一定程度上成为产业政策的障碍。当然，中国的某些企业或产业在政府的强有力支持下确实有了长足的发展，应该说是战略性产业政策实施的结果。我们不够满足的是，假设这种战略性产业政策在中国产业结构升级或转型中被广泛应用。可能在经济波动的打击下，市场经济机制会强行出清过剩产品，实现自主性的经济周期性调整，那么，经济运行的新常

态可能在中国只是一个受世界经济新常态影响的过程。

第七，进入“十三五”以后，保增长似乎成为替代“深化改革”的首要任务，去库存，特别是房地产的库存，演变成借助对房地产行业的刺激，带动整个经济增长的重要的，甚至主要抓手，因而，对房地产行业的支持造成房地产需求，从而是房地产价格的“井喷式”上涨，而后被紧急叫停。继而采取限制性政策。这种对房地产的支持，带来生产要素，特别是劳动力被吸收到房地产行业，而房地产价格的上升，还带来城市住房、城市生活费的上升，劳动力的名义工资上升。这种高工资，可能只有房地产业才能支付并能够得到房地产价格的补偿，而对于那些制造业，特别是出口为目标的制造业产业或企业，他们要支付劳动力的高工资，就难以在国际竞争中有价格竞争力，如果不去雇佣这些劳动力，中国的此类产品或产业的比较优势就会萎缩或丧失。换句话说，中国廉价劳动力的比较优势主要不是由刘易斯拐点的到来而弱化，而是政府人为干预，导致中国产业的扭曲化发展，从而是劳动力价格人为上升而弱化。

基于上述种种产业政策的实施，是产业政策在政府的人为干预下，以偏转或扭曲的形式加以贯彻，导致了中国产业结构的扭曲，甚至难以扭转或纠正。由于人们担心，政府的干预继续造成经济的扭曲。学者们在讨论下一步经济发展时，尽可能地避免政府的干预，哪怕是这种干预还存在着某种合理性。这是一种极端的自由市场经济的观点和主张。实际上，产业政策与市场经济是并行不悖的，看不见的手和看得见的手同时发挥作用，相互补充，才能使经济更加有效地运行。特别是作为远未完成工业化过程的发展中国家，要加快经济发展，更是需要选定产业的发展，从而是政府的目标明确的支持。这是人类社会经济发展的经验已经证明的。扭曲的产业政策，或以产业政策之名，行追求经济业绩或保增长之实的现象，不能否定产业政策的重要作用。

另一方面，好政府的假定，也有某些值得怀疑之处。首先，政府的好坏必须是在监督之下的。尽管所有的政府在推动经济发展时都是以好意出现的，但是，不能否认，其中的人为性质，以及其中包含的经济利益，特别是个人经济利益会是好政府失去评判的标准。这种人为性质主要产生于两个方面，一是利益集团的正常影响，一般而言，生产者集团的影响力大于消费者集团，在生产者利益集团中，经济实力最强的集团影响着政府的政策。二是，不正当的贿赂。国家发改委整个司局或部门的倒塌不能低估人为干预将形成扭曲的产业政策。因此，在选择支持产业时，特别是在选择战略产业时要更多地加入市场的力量，强调市场选择和企业自身选择的重要性。强调利益集团的相互制约。要作到这一点，必须发挥市场经济在资源配置，进而是产业结构调整 and 升级中的作用。

三、结论

本文试图理清产业政策与贸易政策的密切关系，以及相关的机制问题。联系实际，阐述中国最近所发生的产业政策争论的原因；这些以扭曲形式贯彻下去的产业政策，扭曲了整个经济的运行，严重扭曲了整个经济结构，从而是产业结构不断升级的正常机制的形成，损毁了经济运行在正常的周期波动和结构性调整的过程。因此，主张管得最少的政府可能是最好的政府，另一方面，各国，特别是后起工业化国家发展对产业政策的切实需要，又使学者们以需要产业政策为理由，证明政府干预产业，干预经济的必要性。我们认为，极端主义的肯定和否定都脱离科学的理论和现实发展。但是，目前经济运行的不规律的波动性，要求我们深化经济体制的改革，强化市场经济机制在资源配置中的主导作用，界定或约束政府过度干预，甚至人为参与经济运行的程度，改变以省为单位的经济发展战略。从根本上消除，追求高增长，甚至持久性增长的土壤，完善社会主义市场经济制度。

【作者简介】

佟家栋，南开大学副校长、教授，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。

刘程，南开大学经济学院经济学院副教授，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。