

产业政策有效性研究评述^{*}

侯方宇 杨瑞龙

摘要:“二战”后东亚部分国家或地区凭借对产业政策的运用实现了经济腾飞,但其他运用产业政策的国家却鲜有成功,产业政策的有效性成为学术界研究的重要课题,然而争论大于共识。本文按照历史演进的顺序梳理了关于产业政策有效性的文献,归纳和评述了相关的理论观点和经验证据,讨论了已有文献的不足。本文认为,未来应把研究重点从“产业政策的有效性”转移到“产业政策的有效性边界”,不仅要研究产业政策是否有效,更要研究产业政策在什么条件下有效;在研究方法上,应引入不完全契约理论,将产业政策视为政府与企业签订的不完全契约,讨论契约不完全对产业政策有效性的影响,为相关研究奠定更坚实的微观基础。

关键词:产业政策 政府干预 市场机制 东亚奇迹

一、引言

“二战”后,当自由主义思潮占据主流地位时,日本和其他东亚国家或地区却凭借对产业政策的运用实现了经济腾飞。产业政策也与日本的经济腾飞乃至整个东亚奇迹联系在一起,关于产业政策有效性的争论也成为学术界讨论的焦点。不仅如此,由于其他运用了相似产业政策的国家鲜有成功,且东亚国家的产业政策也在不断演变,这使得产业政策有效性问题显得扑朔迷离。随着2008年全球金融危机的爆发,关于产业政策有效性的争论愈演愈烈。最近一次争论发生在2016年,两位中国学者林毅夫和张维迎就产业政策是否能够促进经济发展各抒己见,并引发了广泛讨论。

关于产业政策有效性的争论之所以历久弥新,是因为对这一问题的探索具有重要意义。首先是影响各国对经济发展模式的选择。如果产业政策是有效的,那么政府可作为经济发展的驱动力,后发国家可以运用产业政策实现经济赶超,发达国家也可以运用产业政策深化工业化进程。如果产业政策是无效的,那么各国便应降低政府干预的程度,依靠市场机制发展经济。因此,我们需要对产业政策的有效性问题有清晰的认识,从而对两种发展模式进行恰当选择。其次是具有重大的理论意义。理论是对实践的升华,然而,各国对产业政策的丰富实践却没有形成关于产业政策有效性的共识性结论。随着中国特色社会主义进入新时代,这要求我们在理论层面上更深入探讨这一问题。探寻产业政策的有效性并为其提供理论依据无疑具有重要意义。

本文梳理了关于产业政策有效性的文献,回顾了相关的经验证据和理论争论,并在此基础之上讨论了已有文献存在的问题以及未来的研究前景。需要说明的是,本文不对产业政策的内涵进行讨论,尽管这一问题至关重要,但与产业政策的有效性不直接相关。^① 本文的结构安排如下。第二部分梳理产业政策“无效论”与“有效论”的基本观点,按照历史演进的顺序讨论它们的理论逻辑、经验证据以及相互之间的争论。本文认为,虽然学者们做出了许多卓有成效的探索,但由于拘泥于

^{*} 侯方宇、杨瑞龙,中国人民大学经济学院,邮政编码:100872,电子邮箱:hfy1991@163.com, yangruilong@263.net。感谢匿名审稿专家的审稿意见,文责自负。

^① 产业政策的内涵包括产业政策的定义、目标和政策工具等,相关讨论与综述可见 Naudé(2010)、Warwick(2013)与 Ambroziak(2017a)。

有效或无效的简单结论,无法将争论进一步深化,这促使部分学者开始讨论产业政策的有效性条件。第三部分梳理学者们在产业政策有效性条件上的探索。这些文献与“无效论”和“有效论”的不同在于,拒绝有效或无效的简单结论,而是因地制宜地分析产业政策的有效性。第四部分讨论已有文献存在的问题,并提出未来的研究前景。本文认为,未来应把研究重点从“产业政策的有效性”转移到“产业政策的有效性边界”,不仅要研究产业政策是否有效,更要研究产业政策在什么条件下有效;同时,应引入不完全契约理论,将产业政策视为政府与企业签订的不完全契约,讨论契约不完全对产业政策有效性的影响,为相关研究奠定更坚实的微观基础。

二、事倍功半还是事半功倍:关于产业政策有效性的争论

已有文献从诸多方面讨论了产业政策的有效性问题,试图为历史上失败与成功的产业政策寻找理论依据与经验证据。然而,无论是在经验证据上还是理论探索中,关于产业政策的有效性并不存在具有广泛共识的结论。本节将按照历史演进的顺序梳理关于产业政策有效性争论的两大基本观点,即产业政策的“无效论”与“有效论”,以及它们之间的相互争论。

(一)事倍功半:产业政策的“无效论”

产业政策“无效论”的支持者主要是传统的新古典经济学家,坚信市场竞争是经济发展的驱动力。在新古典经济学中,“产业政策”从来不是一个专业术语,不被作为政策分析的对象,从而在概念上,新古典经济学就不承认产业政策的有效性。在理论上,新古典经济学在一系列严格假设下证明了市场机制是最有效的资源分配方式,从而不需要包括产业政策在内的任何政府干预,产业政策只会扭曲效率。

从理论上说,产业政策会受到两方面影响,从而无效。首先是政府失灵的存在使产业政策难以达到预期效果,甚至沦为寻租的工具,而政府失灵主要来源于政府认知能力的限制、追求短期利益、信息不足和激励扭曲(OECD,2013;Maloney & Nayyar,2018)。其次是政治因素的影响,部分产业政策追求社会目标而非经济目标,从而效率问题不被重视,而追求经济目标的产业政策仍然可能受政治因素影响,进而影响效率的实现。Chang(2011)、Robinson(2011)和 Whitfield & Buur(2014)等均认为,产业政策不是一个经济或技术问题,而是内嵌于政治体系的,是政治均衡而非经济均衡的结果。在实行选举体制的国家,政治因素的影响更大,政策可能被刻意制订成无效率的,以提高政治家赢得选举的概率(Dewatripont & Seabright,2006;Robinson & Torvik,2005,2009)。这些均从理论上证明了产业政策的无效。

尽管这种证明方式依赖于严格的假设,但“产业政策无效”的结论仍然得到了大量经验证据的支持。由于关于产业政策有效性的研究基本聚焦于东亚国家,而非美国和欧洲国家,且东亚国家一般被作为产业政策成功的代表,因此,本节重点综述东亚国家产业政策无效性的经验证据。^①在对日本的研究中,Beason & Weinstein(1996)和 Lawrence & Weinstein(2001)等发现,受产业政策保护的产业,其经济绩效反而较差;Kiyota & Okazaki(2005)检验了日本1957—1970年间外国技术获取许可政策对企业绩效的影响,发现产业政策无法促进全要素生产率(TFP)的提高;Kiyota & Okazaki(2010)分析了1956—1964年间日本纺织业的绩效,发现产业政策阻碍了资源从低效率企业向高效率企业转移;Kiyota & Okazaki(2016)则利用日本1960—1969年间的制造业数据检验了废除外汇管制对产业发展的影响,研究发现,无论是进口配额的废除还是关税保护,制造业的劳动生产率均未显著提高。除此之外,Noland(2007)和 Hatta(2017)研究了日本产业政策低效率的原因,认为产业政

^①关于产业政策有效性的研究之所以聚焦于东亚国家:一是由于意识形态的影响,如美国推崇自由主义,不承认运用过产业政策(Wade,2017);二是由于部分发达国家对产业政策的定位不同,如美国大多以法律形式来推动产业政策,把政府的行为控制在法律范围之内,而不是依靠行政命令,产业政策不被作为整个经济政策工具的一部分(王曙光,2017);三是由于产业政策大多运用于经济赶超阶段,而发达国家积极运用产业政策的时期距今较远。研究东亚国家的产业政策无疑对中国更具借鉴意义。

策实际上是对具有市场效率的产业征税以补贴具有政治势力但日渐衰退的产业,是政治导向的。这支持了政治因素导致产业政策无效的结论。总而言之,市场竞争而非产业政策才是日本经济成功的关键(Porter & Sakakibara, 2004)。

在对韩国的研究中, Holcombe(2013)认为产业政策是经济发展的结果,而非经济发展的原因; Al-Jazaeri(2013)考察了韩国微电子产业的发展历史,认为产业政策没有帮助企业自主创新、摆脱对外国企业的依赖; Lee(1996)利用韩国 1963—1983 年间制造业的面板数据分析了产业政策的影响,发现贸易保护政策降低了劳动生产率和 TFP 增长率,而税收优惠和信贷补贴等则与目标产业的 TFP 不存在显著关系; Lee(2011)认为,韩国的产业政策尽管促进了幼稚产业的成长,但成本超过了收益; Pack(2000)则检验了日本 1960—1979 年间和韩国 1966—1985 年间产业政策的效果,研究发现,在 9% 左右的经济增长率中,产业政策只能贡献 0.2%(韩国)和 0.3%(日本),产业政策虽然不是经济发展的毒药,但也不是灵药。

在对中国的研究中, Chen et al(2017)利用中国 1998—2007 年间制造业数据检验了 47 个出口加工区的出口促进政策与本地生产结构的关系,发现只有 17 个出口加工区的产业政策与本地比较优势相契合; Wu & Zhu(2017)则利用 1999—2010 年间中国 31 个省份的面板数据分析了产业地理集中度和产业专业化程度下降的原因,发现这均是由地方政府的产业政策导致的。

在对其他国家的研究中, Stöllinger & Holzner(2017)和 Ambroziak(2017b)检验了欧盟国家援助与产业绩效的关系,发现国家援助没有对产业绩效产生显著影响; De la Torre & García-Zúñiga(2014)则分析了 1965—1975 年间西班牙增长极政策对区域发展的影响,发现在深化产业结构与分工方面,获得政策扶持的区域落后于未获得扶持的区域。

综上所述,以新古典经济学家为代表的产业政策“无效论”在理论层面和经验层面上给出了否定产业政策的依据,倾向于通过市场竞争来促进经济发展。然而,这一观点受到了产业政策“有效论”的强力挑战。

(二)事半功倍:产业政策“有效论”对“无效论”的挑战

尽管新古典经济学认为产业政策是无效的,大量经验证据也支持这一论点,但这些研究与历史的演进并不契合。产业政策之所以会成为争论的焦点,正是因为其对“二战”后各国的经济发展起到了巨大作用,例如东亚奇迹的出现。部分学者将东亚国家的发展战略和产业政策提炼为“发展型国家”理论(Johnson, 1982),或“被驾驭的市场”理论(Wade, 1990),这就是产业政策“有效论”的发端。

1. 市场失灵。为了反驳“无效论”的观点,产业政策的“有效论”者在理论上做了大量探索。首先,作为对“无效论”者推崇市场机制的回应,“有效论”者认为市场失灵的存在会使市场机制失效,产业政策可以通过修正市场失灵来提高社会福利。例如,战略贸易理论认为,产业政策应保护本国企业抢先进入存在规模经济和不完全竞争的产业,将不完全竞争产生的租金留在国内。除此之外,新技术的发展可能会加剧市场失灵,从而为产业政策发挥作用提供更广阔的空间。例如, Goolsbee(2018)认为,人工智能技术会提高卖方的价格歧视能力,使消费者的私人信息被滥用,并造成赢者通吃的市场结构; Ciuriak(2018)则分析了大数据与数字经济的发展,认为这会加剧规模经济和网络外部性,造成财富的过度集中。

2. 合作失败。除了上述经典的市场失灵外,还有两种特殊的市场失灵常被单独讨论。第一种是合作失败(coordination failure)。由于不同经济活动是相互联系、相互依赖的,当某个参与人决策的绩效取决于其他参与人的决策时,便可能发生合作失败。合作失败是早期工业化以及产业结构转型中最主要的市场失灵,当经济发展存在多重均衡时,合作失败使经济难以趋向于最有效率的均衡,甚至会造成非均衡,这就需要产业政策来促进不同参与人之间的合作与协调(Hausmann & Rodrik, 2006; Andreoni & Chang, 2016, 2019; Bianchi & Labory, 2019)。

3. 战略失败。第二种是战略失败(strategic failure)。所谓战略失败,即如果经济权力集中于某阶层,该阶层便可能通过战略性决策来追逐私人利益而非公共利益。全球化使大型跨国企业成为获

得经济权力最多的阶层,其追逐私人利益的决策往往会忽视国家利益,导致贸易赤字的增加、收入分配不平等和社会不平等的加剧(Cowling & Tomlinson, 2011a)。Cowling & Tomlinson(2011b)认为,日本作为东亚国家的代表,其产业空心化和经济衰退正是源于战略失败,因为大型跨国企业将投资和生产都转移到了海外。市场机制无法自动纠正战略失败,从而需要政府发挥作用。产业政策应从产业结构入手,建立中小企业横向生产网络,使其摆脱大型企业纵向网络的束缚,提高中小企业的技术升级能力。

4. “自我发现”。作为对政府失灵的回应, Hausmann & Rodrik(2003)提出了“自我发现”理论。政府失灵主要来源于政府的信息劣势,如果政府在制订产业政策时与企业合作,从企业那里获得市场信息,共同发现经济机会,无疑会极大提高产业政策的有效性。这种产业政策被称为“自我发现”式的产业政策,一方面降低了产业政策对信息的需求,另一方面也不强调所有产业政策都应事后有效率,因为任何参与人都不是全知全能的,政府只要能发现和纠正错误即可(Kuznetsov & Sabel, 2014)。这种评判标准的转换扩大了“有效”的范围,使事后无效率的产业政策也可以是有效的。除此之外,政治因素并不一定导致产业政策无效。Acemoglu & Robinson(2013)认为,如果不考虑政策的政治影响,就会严重低估政策成本。因此,有效的产业政策恰恰需要考虑政治因素,而不是将之排除。

5. 塑造市场。产业政策“有效论”的学者均是在新古典经济学的研究范式内对“无效论”进行反驳。然而,部分学者认为这种研究范式本身就存在问题,进而从演化经济学等分支学科论证产业政策的有效性。部分学者认为,新古典经济学过于静态和片面地看待产业政策的作用,将其局限于修正市场失灵,只能分配财富,无法创造财富。历史经验表明,产业政策不仅可以修正市场失灵,还可以主动塑造市场,政府不仅可以降低私人部门的风险,还可以与其共同承担风险,共同创造财富(Wade, 2016; Mazzucato & Penna, 2016; Mazzucato, 2016, 2018)。换言之,产业政策的主要作用不在于修正市场失灵,而是创造和塑造市场,这为产业政策的“有效论”提供了新的理论基础。

6. 技术能力。部分学者认为,新古典经济学将技术作为给定的,企业只要进口相关资本品就可以无成本地获得技术。然而在现实中,对技术的学习是一个高成本、高风险的活动,进口机器设备只是一方面,更重要的是企业能否获得技术中的默会知识,从而将技术与本地发展环境相结合,这就是企业的技术能力。由于技术能力的提高无法单纯依靠市场机制,这就需要政府通过产业政策来帮助企业克服学习过程中的障碍(Khan, 2015),产业政策的核心是提高企业的技术能力(Stiglitz & Greenwald, 2014; Cimoli & Dosi, 2017; Stiglitz, 2017; Yülek, 2017, 2018)。

7. 系统失败。部分学者从国家创新体系的角度提出了“系统失败”理论(systemic failure),认为不同参与人与不同制度安排构成了不同的系统,并共同构成了一个高度系统化的整体。如果不同系统之间无法实现合作与协调,便会产生系统失败,阻碍研发创新与社会经济发展。产业政策应发挥作用以构建和完善国家创新体系,促进不同系统之间的合作与协调(Bleda & del Río, 2013; Edler & Fagerberg, 2017)。这些均为产业政策的有效性提供了理论支持。

8. 经验证据。东亚奇迹本身就是对产业政策“有效论”的最大支持,但运用产业政策不是东亚国家的专利,“有效论”者拥有丰富的经验证据支持自己的观点。Harris et al(2015)检验了加拿大1870—1913年间的产业政策绩效,发现保护性关税显著提高了受保护产业的产出、TFP、规模经济和干中学效应。Falck et al(2010)考察了1999年德国巴伐利亚的经济集聚政策,发现目标企业的企业创新率从4.6%提高到5.7%,且研发创新的成本更低。这些经验研究都支持产业政策是有效的。

但是,如何解释支持产业政策无效的经验证据呢?部分学者认为,这些经验证据均用产业绩效来衡量产业政策的有效性,但这并不恰当。一是因为影响产业绩效的因素不只是产业政策;二是因为产业政策的目标是多元化的,产业绩效较差不足以说明产业政策无效;三是因为产业政策可能内生于经济发展水平,具有“危机导向”的特征,即不是产业政策无效导致产业绩效较差,而是较差的产业绩效导致政府运用更多的产业政策(Hodler, 2009)。因此,产业绩效不能准确衡量产业政策的有

效性,“无效论”的经验证据无法证明产业政策无效。当然,如果采纳这种说法,那么“有效论”的经验证据同样无法证明产业政策有效。

综上所述,产业政策的“有效论”放松了新古典经济学的理论假设,更多地考虑了理论与现实的契合,否定了产业政策无效的论断,倾向于通过产业政策促进经济发展。产业政策“有效论”的分析与东亚国家产业政策的实践较为契合,这为其赢得了广泛的支持。

(三)“无效论”对“有效论”的回应

产业政策“有效论”者的分析并没有让“无效论”者信服。虽然产业政策的“无效论”难以解释东亚奇迹,但“有效论”该如何应对在东亚国家之外产业政策鲜有成功的窘境?不仅如此,东亚国家自身的产业政策也在不断演变。从20世纪80年代开始,东亚各国便开始摒弃其经济腾飞时期广泛采用的产业政策,弱化政府干预,强化市场竞争,这也是产业政策“有效论”难以解释的。针对产业政策“有效论”的挑战,“无效论”者做出了回应。

1. 对市场失灵的回应。市场失灵并不只有政府干预一种应对方式,还可以通过企业家精神、权利再界定或社群机制来解决。合作失败也不能构成支持产业政策有效的依据:一是由于产业政策可能会限制其他参与人对解决合作失败问题进行的试验与探索,进而阻碍长期的、动态的对合作失败问题的解决(Matsuyama,1996);二是由于政府同样存在合作失败,从而合作失败也会导致产业政策无效。例如,Chen(2016)以中国光伏产业为例讨论了产业政策低效甚至无效的原因,认为地方政府竞争虽然保证了运用产业政策时的灵活性,但也使得地方政府间产生了合作失败,导致产业结构同质化和产能过剩;Funashima(2018)利用小波分析探讨了日本公共投资在中央和地方政府之间的协调,发现在“失去的二十年”间,地方政府的公共投资没有与中央政府进行合作与协调,产生了央地之间的合作失败,且这种合作失败只在“失去的二十年”存在。战略失败同样不能构成支持产业政策有效的依据,因为政府也会受战略失败的影响,不仅无法解决战略失败,反而可能将其恶化。例如,Zheng & Abrami(2011)分析了为何同样是中国重点扶持的产业,石化产业发起的对外反倾销调查远多于钢铁产业。究其原因是,垄断性较强的产业具有较强的游说能力,能够促使政府保护垄断产业的利益而非公共利益,从而产业政策成为战略失败的一部分。石化产业具有较强的一体化特征,而钢铁产业的结构较为分散,所以石化产业有更强的能力影响产业政策以保护自己,这表现为发起更多的对外反倾销调查。

2. 对“自我发现”理论的回应。“自我发现”式的产业政策也存在重大缺陷。“自我发现”理论假定企业会随时获得新信息,政府只需要通过“自我发现”来获得企业信息。然而,如果企业没有动力探索新信息,这种产业政策便会失效。例如,Fuentes & Pipkin(2016)通过对拉丁美洲的研究发现,制度与环境惯性使企业达到“满意”的水平后会停止对新信息的探索。此外,即使企业有动力探索新信息,由于信息的专用性或默会性,其可转移程度可能也不高,政府难以获得(Andreoni & Chang, 2019)。因此,“自我发现”并不能保证产业政策是有效的。

3. 对非主流经济学者的回应。作为对技术能力和系统失败等理论的回应,“无效论”者认为对学习和默会知识的强调并不必然导向产业政策有效的结论。Latsch(2008)认为,由于知识的默会性与分散性,政府无法获得只有企业家才能获得的知识,这关闭了产业政策的大门。Bhagwati(1988)赞成技术能力的提高需要将技术与本地环境相结合,但很多后发国家的产业没有从受保护的幼稚状态中走出来,恰恰是因为产业政策使国内环境与国际环境存在显著差异,导致学习效应无法发挥作用。

4. 对东亚奇迹的不同解读。综上所述,“无效论”者从理论上回应了“有效论”者的挑战。然而,“无效论”面临的最严峻的挑战并不在此,而是其论断无法与历史进程相契合,即无法解释产业政策带来的东亚奇迹。尽管“无效论”者找到了大量的经验证据表明东亚国家的产业政策是无效的,但仍然无法否认东亚奇迹与产业政策密切相关。对此,“无效论”者作了两方面回应。一是对发展型国家理论的回应。发展型国家理论是“有效论”者对东亚奇迹的理论总结,但“无效论”者认为,政治因素

对产业政策的影响否定了这一逻辑。因为发展型国家的基本条件之一是存在不受政治影响的经济官僚,而东亚国家无一符合。二是“无效论”者在历史事实面前不得不承认产业政策可能有效,但产业政策有竞争性与干预性之分,带来东亚奇迹的是“市场友好型”的竞争性产业政策(World Bank, 1993)。受此影响,产业政策“无效论”与“有效论”的争论开始从“产业政策是否有效”转变为“干预性产业政策是否有效”。

已有文献从三个视角讨论了这一问题。一种视角直接讨论竞争性与干预性对产业政策有效性的影响。例如,Aghion et al(2015)研究发现,当产业政策本身更具有竞争性,或以更具竞争性的产业作为作用对象时,产业政策更有效。邱兆林(2015)检验了2003—2012年间产业政策对产出增长率和TFP的影响,发现产业政策对产业规模及产出增长的影响效果不显著,但对产业技术进步有显著的促进作用,因为产业结构政策是干预性的,而产业技术政策是竞争性的。

另一种视角则认为,如果将产业政策分为针对所有产业的横向产业政策和针对特定产业的部门产业政策,那么前者是竞争性的,后者是干预性的,进而应该比较这两种产业政策的优劣。例如,部分学者认为横向产业政策是有效的,因为其有利于对竞争环境的构建、对默会知识和信息的利用、降低了寻租的负面影响并且有利于促进创新,而部门产业政策无效。另一部分学者则认为,部门产业政策同样可以实现这些效果(Edquist & Chaminade, 2006; Sorenson, 2017),且可以更好地利用产业特点,这是横向产业政策不具有的优势(BIS, 2012)。

最后一种视角将干预性产业政策称为产业政策,将竞争性产业政策称为竞争政策,进而讨论产业政策和竞争政策的优劣。例如,Hellwig(2009)认为,竞争政策一方面可以降低政府对信息的需求,降低利益集团和政治压力的影响,另一方面可能会忽视系统性分析,存在较大时滞。除此之外,竞争政策还存在一个劣势,即难以协调企业在国内和国际市场上的利益。例如,欧盟的竞争政策一方面有利于建设统一市场,提高企业在欧盟内部的竞争力,另一方面却不利于欧盟企业在国际市场上的竞争(Blauberger & Krämer, 2013)。总而言之,无论从什么视角进行讨论,都没有共识性的结论得出干预性产业政策是否有效。^①

综上所述,产业政策的“无效论”仍然坚持市场竞争才是经济发展的驱动力,否定政府干预的作用,其做出的退让是承认竞争性产业政策的有效性,并以此解释东亚奇迹。产业政策“无效论”对市场竞争的强调符合20世纪80年代东亚国家产业政策的转型,对现实的解释力显著提高。

三、关于产业政策有效性条件的讨论

尽管产业政策的“无效论”承认竞争性产业政策有效,但20世纪90年代出现的经济危机表明,竞争性产业政策同样存在缺陷,人们开始重新思考政府干预与市场竞争的作用。既然历史上的政府干预与市场竞争均主导过各国的政策制订,又都经历过困境和危机,一种新的观点认为,不应再将政策制订局限于简单的政府干预或市场竞争,只要有利于经济发展,任何产业政策都可以采用。这种方法具有明显的实用主义倾向,基于这种倾向,学术界开始对产业政策的有效性条件进行讨论。

Weiss & Hobson(1995)认为,斯密和马克思的理论传统均认同经济是自主独立的,政府的角色只在于避免介入经济或制订资产阶级所需的政策,然而,经济是根植于非经济过程和制度中的。因此,作为对经济的干预,产业政策也是内嵌于政治经济环境之中的。遵循这一理念的学者认为,产业政策的有效性受国内、国际环境以及诸多因素的影响,不存在有效或无效的简单结论。一个国家在特定时期成功的产业政策在其他国家或其他时期完全可能失败。重要的不是产业政策是否有效,而是有效的产业政策应符合什么条件或原则,任何符合特定条件或原则的产业政策都应被接受。本节

^①后两种视角涉及对产业政策内涵的界定。例如,不具有选择性的“横向产业政策”是否属于产业政策?竞争政策是否属于产业政策?为了囊括各方观点,本文不讨论相关界定是否恰当。

首先回顾这些文献对影响产业政策的因素的讨论,以此为基础,梳理有效的产业政策应符合的条件或原则。

(一)国内环境对产业政策的影响

国内环境的影响主要包括历史、初始条件、文化和政商关系等因素。首先,产业政策会受发展历史的影响,具有明显的路径依赖性。例如,计划经济传统使中国在直接干预经济方面有着巨大的惯性,法西斯的历史使“二战”后的意大利倾向于深入干预经济(Grabas,2014),却使联邦德国对政府干预存在抵触(Grüner,2014)。因此,看似无效的产业政策如果考虑到政策转换的成本,可能便是约束条件下最优的。

其次,各国或地区经济发展的初始条件也会影响产业政策的有效性。Kim(2009)认为,日本、韩国和中国台湾在“二战”后进行了激进的土地改革,收入分配相对公平,而大部分东南亚国家沿用了殖民地时期的制度,收入分配问题严峻。因此,日本、韩国和中国台湾有条件建立更为强大的发展型经济体,经济增长也最为突出。

除此之外,儒家文化可能是东亚国家最难以让其他国家复制的发展条件,这种独特的文化有利于建立信任关系,降低信息与合作成本,促进威权体制发挥作用,对产业政策的有效性至关重要(Jayanthakumaran,2016)。但也有学者认为,不能将东亚奇迹归结于儒家文化(Kwon,2007)。Root(1998)给出了三方面原因:一是许多儒家文化的价值观不是东亚独有的;二是许多儒家文化不利于经济增长;三是传统的儒家文化并不重视商业。

最后,历史经验也印证了政商关系对产业政策有效性的影响。例如,芬兰和韩国等国家紧密合作而又秩序井然的政商关系被认为是产业政策成功的重要因素(Lemola,2014;Kim,2017);而扭曲的政商关系使非洲国家的经济增长路径偏离了自身的资源禀赋,最终陷入低经济增长陷阱(Bhorat et al,2017)。

(二)国际环境对产业政策的影响

国际环境的影响主要包括全球化和金融危机等因素。一般认为,受全球化的影响,由于政府无法将跨国企业局限于本国范围内,且WTO规则严格限制了政策空间,产业政策的有效性大为降低。这种观点虽然有一定道理,但也受到了挑战。跨国企业的组织网络虽然不受国界限制,但其核心市场、核心投资者、核心劳动力和核心研发基地却在特定国家内部(Green,2007;Schneider,2015),而且随着跨国企业与全球价值链的发展,后发国家的企业更需要产业政策的扶持以参与国际竞争(Rodrik,2018),全球化也促使全球公共物品的出现和跨国外部性的增强(Tanzi,2011),这些都为产业政策发挥作用提供了支持。WTO规则虽然限制了政策空间,但产业政策也随之进行了转型。例如,政府会对产业政策进行调整转移,将产业政策从被WTO规则限制的产业转移到未受限制的领域(Hughes,2012),其作用也转变为协调私人部门和公共部门的利益,不再是“挑选胜者”。在政策工具上,政府购买等不受WTO规则限制的产业政策被重点运用,与贸易保护有关的产业政策则显著减少,产业政策的结构发生了转变(Aggarwal & Evenett,2012)。

除全球化外,2008年金融危机的爆发使许多国家意识到过去对市场机制的看法存在偏差,产业政策的有效性被低估,各国政府均加强了对产业政策的运用(Wade,2012;Warwick,2013;Savona,2018)。这一方面是对金融危机的反思,另一方面是对后金融危机时代的展望。然而,加强对产业政策的运用并不意味着政府干预增强。Laybourn-Langton & Jacobs(2018)分析了金融危机后各国产业政策的转变,认为尽管在政策工具的使用上发生了变化,但产业政策仍然遵循新自由主义范式,其原因在于:(1)没有出现可以替代新自由主义的政策范式;(2)主流经济组织仅仅停留在承认新自由主义存在缺陷以及政策目标应该更广泛的层面,未考虑舍弃该范式;(3)在政治层面,想要舍弃旧范式的政党很难赢得选举。Szalavetz(2015)与Rullani et al(2016)同样认为,金融危机没有进一步增强产业政策的干预程度,因为以挑选胜者为特征的旧政策工具不再适应当下的国际环境,产业政策应在促进技术进步、鼓励知识密集型活动以及解决全球挑战方面得到加强。

(三)其他因素的影响

1. 制造业的重要性。产业政策的有效性是以作用对象的重要性为前提的。制造业是产业政策的主要作用对象,制造业越重要,产业政策越可能是有效的。根据 Stiglitz & Greenwald(2014)、Baily & Bosworth(2014)、Cruz(2015)、Andreoni & Chang(2016)和 Rodrik(2018)的研究,制造业的重要性来源于以下五点:(1)制造业产出在 GDP 和国际贸易中的比重巨大;(2)制造业是研发创新和技术进步的主要来源;(3)强大的国内制造业有利于抵御国际经济与政治冲击;(4)制造业与其他产业的联系更加紧密;(5)制造业能够为非熟练劳动力提供就业。因此,通过发展制造业,产业政策能够促进长期经济增长。

然而,随着去工业化趋势的出现,也有学者开始质疑制造业的作用。首先,制造业并不是经济增长的唯一引擎。Singh(2007)研究发现,印度的工业化不是制造业驱动的,而是服务业主导的工业化。Ghani & O'connell(2014)与 Fiorini & Hoekman(2018)支持了这一结论,认为服务业同样可以成为经济增长的引擎。其次,制造业的重要性逐渐下降。Fort et al(2018)研究了美国制造业的发展趋势,发现制造业就业占非农就业的比重从 1948 年的 32%降低到了 2017 年的 8%。IMF(2018)则认为,去工业化并不会造成生产率增速降低以及收入分配不平等等问题。这些研究意味着,随着制造业重要性的降低,产业政策的有效性也随之降低。然而,Haraguchi et al(2017)通过研究发现,制造业与后发国家的经济增长仍然正相关,制造业对后发国家的作用没有被削弱。Yulek(2018)同样认为,去工业化趋势的出现不是因为制造业的重要性下降,而是由于其强大的前向与后向联系带动了其他产业的快速发展,进而造成制造业产出和就业的相对比重下降。

综上所述,关于制造业的重要性仍存在较大争论,从而产业政策是否有效、能否通过促进制造业发展带动经济增长,仍没有一致性的结论。

2. 思想观念的影响。Rodrik(2014)和 Mukand & Rodrik(2018)认为,思想观念可以影响政府的偏好与目标函数,影响政府对现实的看法,影响政策空间的大小与政策工具的选择。Stiglitz & Greenwald(2014)提出了观念均衡理论,认为观念会影响认知,进而拓展可行均衡集。Dobbin(1997)则通过考察 1825—1900 年间美国、英国和法国铁路政策的演变发现,产业政策既不遵循经济效率的逻辑,也不遵循政治竞争和利益集团的逻辑,而是意识与信念的产物。意识与信念决定了不同的国家会将什么视为需要被解决的问题,会将什么视为解决问题的逻辑,会将什么视为可以实现这一逻辑的政策工具,会将什么作为评判政策效果的依据。政治竞争和利益集团的逻辑无力解释不同国家政策选择集的来源及其差异,也无法解释为何不同国家的同类利益集团会选择不同的产业政策;经济效率的逻辑无法解释为何不同的经济制度均可以引发强劲的经济增长;强调国家发展的初始条件和组织特征的逻辑也无法解释为何各国的产业政策模式显示出了极大的延续性,尽管其发展条件和环境已经发生了巨大改变。

意识形态也会对产业政策产生影响。Tanzi(2011)认为,政府可能会选择低效率的政策工具,因为它们在意念形态上比高效率的政策工具更易被接受。Berend(2014)分析了前苏联的产业政策,认为由于其大多沿用 20 世纪 30 年代的旧观念和旧思维,从而产业结构陈旧,技术革新缓慢。Wade(2017)则研究了意识形态对美国产业政策的影响,发现美国推崇的自由主义意识形态使其成为一种不同于东亚国家的发展型国家,它们通过“网络型产业政策”构建供给网络,促进技术进步和商业化。

3. 经济学理论的影响。经济学理论会影响产业政策的形式和侧重点,进而影响产业政策的有效性。Audretsch & Link(2012)认为,产业政策对创新的重视程度取决于经济学理论如何看待创新,新古典经济学只关注生产和分配效率,从而产业政策不关注创新,而熊彼特经济学下的产业政策则将创新视为核心问题。Palma(2014)讨论了经济学理论如何影响产业政策对去工业化的态度。新古典增长模型视不同产业和经济活动是同质的,去工业化不影响经济发展;内生增长模型和新熊彼特模型视不同产业是同质的,但不同经济活动是异质的,从而去工业化是否影响经济发展取决于去工业化对经济活动的影响;而后凯恩斯主义和结构主义模型视不同产业和经济活动均是异质的,从

而去工业化不利于经济发展。遵循不同理论的产业政策在面对去工业化问题上会截然不同。Cardinale(2019)则分析了不同经济发展阶段经济学理论对产业政策的影响。“二战”后至20世纪80年代,各国主要运用部门产业政策促进产业结构升级,这对应于动态结构变迁理论。80年代之后,强调市场竞争的横向产业政策占据主导,这对应于分配效率理论。而在工业化深化阶段,演化经济学成为产业政策的主要依据,因为处于技术前沿的国家面临着根本性的不确定性。当然,对横向产业政策和部门产业政策的选择还关乎平衡增长理论与非平衡增长理论的争论(Savona,2018)。

在实践中,经济学理论不仅成为许多国家指导竞争政策的准则(Boyer et al,2017),也直接影响了其反垄断作用的实现。例如,采纳芝加哥学派的理论会比采纳哈佛学派的理论更有利于实现产业重组和规模经济。Ngandu(2008)认为,南非是经济学理论导致产业政策无效的一个例子,以新古典经济学为基础制定的产业政策是性别中性的,忽视了南非的性别不平等,阻碍了其工业化进程。

然而,也有学者认为不能夸大经济学理论对产业政策的影响。Ghazinoory et al(2017)以科技与创新政策为例分析了新古典经济学与演化经济学对政策选择的影响,发现它们所建议的政策在后发国家出现了趋同。这意味着,尽管新古典经济学占据主导地位,但在政策选择上,后发国家没有完全依照新古典经济学的建议,经济学理论的影响力有限。

(四)产业政策的原则

通过梳理上述文献可见,受国内、国际环境和诸多因素的影响,产业政策是否有效不存在放之四海而皆准的结论,而是因时、因地、因条件而变的。以此为基础,部分学者总结了有效的产业政策应符合什么原则。

Rodrik(2009)认为,产业政策应遵循三个原则:嵌入性、奖惩性和可问责性。嵌入性使政府可以与私人部门沟通从而获得信息,奖惩性保证政府有激励挑选胜者、剔除败者,可问责性使政府对产业政策负最终责任。Helm(2006)认为,产业政策还应遵循平衡性、连贯性、透明性和针对性原则。在此基础上,Hausmann & Rodrik(2006)又添加了自组织性原则,认为政府不应强迫企业遵循统一的原则或标准,而是让其自己探索。这些都是对政府的约束。除此之外,Chang(2006)认为,产业政策应遵循现实主义原则,适用于本国的技术能力和世界市场条件,并与出口战略相协调。

这些原则主要从四个方面来提高产业政策的有效性。第一,促使产业政策更加因地制宜,如嵌入性原则和现实主义原则。这是因为不同国家面临的约束条件和发展环境不同,有效的产业政策不能盲目模仿或照搬其他国家的发展经验,而应根据自身状况进行探索。第二,为产业政策设置绩效标准,如奖惩性原则和可问责性原则。产业政策对企业的扶持不应是无条件的,而应设置相应的绩效标准,只有达到标准的企业才能获得政府扶持,也只有达到标准的产业政策能够延续,否则就应退出和终止。换言之,企业和政府都要参与竞争。第三,降低政府失灵,如透明性原则。既然产业政策的有效性离不开竞争,那么称职的裁判就格外重要,这需要降低政府失灵。第四,优化产业政策内容,如自组织性原则、连贯性原则和针对性原则等。这一点与前三点略有不同。前三点基本不存在争议,但对于如何优化产业政策内容,却争议颇多。例如,自组织性原则和针对性原则不完全契合,前者偏向竞争性,后者更具干预性。

综上所述,随着学者们开始对产业政策的有效性条件进行分析,争论的关键不再是“无效论”与“有效论”讨论的因素究竟会导致产业政策无效还是有效,而是这些因素在什么条件或原则下、如何发挥作用,从而产业政策的有效性变成了一个因地制宜的问题,不再局限于有效或无效的简单结论。这些文献一方面更符合经济学的分析逻辑,强调约束条件下的最优政策,另一方面也更符合历史经验,即相同的产业政策在不同国家和不同时期可以带来完全不同的经济绩效,因为影响产业政策有效性的因素发生了改变。

四、总结与展望

产业政策曾被作为理解东亚奇迹的钥匙,关于产业政策有效性的争论不仅在学术界引起了长久

且广泛的关注,而且深刻影响着各国的经济发展模式,包括中国对市场化改革道路的选择。本文通过梳理和分析已有文献,试图厘清已有文献的逻辑和不足,并为未来的研究提供建议。

本文通过梳理文献认为,“无效论”与“有效论”的争论既有纯理论方面的争论,但更多是伴随着各国产业政策实践的演进进行的。产业政策的“无效论”从新古典经济学出发,强调市场机制的最优性与政府失灵,否定政府干预的作用。然而,“无效论”无法解释“二战”后产业政策在各国经济发展中所发挥的重要作用,尤其无法解释政府干预催生的东亚奇迹,这导致了产业政策“有效论”的出现。产业政策的“有效论”放松了新古典经济学严格的假设条件,更加强调理论与现实的契合,认为广义市场失灵的存在使产业政策有效。更有学者直接放弃了新古典经济学的研究范式,从演化经济学等分支学科为此提供理论支持。然而,“有效”的产业政策在实践中陷入了困境,积极运用产业政策的国家从20世纪80年代开始逐步进行政策转型,重新强调市场竞争。实践的转变使“无效论”重新占据主导地位,“无效论”者也在理论层面上回应了“有效论”的挑战。但是,强调市场竞争并没有避免20世纪90年代经济危机的出现,人们开始重新思考市场竞争与政府干预的作用。进入到21世纪,各国普遍采取了实用主义的态度,只要有利于经济发展,任何产业政策都可以采用。相应地,争论也没有继续陷于有效或无效的简单结论,部分学者开始分析产业政策的有效性条件,认为这一问题不存在放之四海而皆准的唯一答案。可以看出,关于产业政策有效性的争论与历史的演进密切相关,但没有取得共识。当各国重视产业政策时,产业政策的“有效论”占据上风,反之,随着20世纪80年代各国开始重视市场竞争,产业政策的“无效论”则成为主流。

已有文献从各个方面研究了产业政策的有效性,得出了很多有价值的研究结论。然而,已有文献存在四个方面的问题,限制了其对相关争论的进一步探索。

第一,已有文献聚焦于“产业政策的有效性”问题,对“产业政策的有效性边界”关注不足。产业政策的“有效论”与“无效论”虽然分析了很多影响产业政策有效性的因素,但只能得出产业政策是否有效的结论,即“要不要产业政策”,无法分析产业政策在什么条件下有效,即产业政策的有效性边界。在经验证据上,争论双方均有可以支撑自己观点的成功案例以及否定对方的失败案例,在理论探索上,争论双方也均可以在各自的研究范式和假设下给出逻辑自洽的理论支持。因此,有效或无效的简单结论无法使相关争论平息,甚至会引发更多的争论。从经济学的角度来说,经济分析强调各种因素之间的权衡取舍,难以得出一个无限制条件的确定性的结论。因此,有效与无效的简单结论也并不契合经济学的分析逻辑。要想推进关于产业政策有效性的争论,就必须超越这一简单结论。实际上,“无效论”对“有效论”的回应已经为得到更符合经济学逻辑的丰富结论奠定了基础。通过上文的梳理可以看出,大多数影响产业政策有效性的因素同时构成了双方的理论依据,当这些因素满足某些条件时,产业政策有效,否则便无效,这些条件即产业政策的有效性边界。然而,“有效论”与“无效论”缺乏对这一问题的进一步探索。讨论产业政策有效性条件的学者涉及这一问题。他们不是简单地讨论产业政策是否有效,而是讨论产业政策在什么条件或原则下有效,即“有效性边界”。然而,由于大多数分析是非正式的,缺乏逻辑自洽的理论框架,所以未取得具有广泛共识的结论。同时,产业政策应符合的原则与产业政策的有效性边界并不完全等价。

第二,产业政策的收益与成本不是由同一组因素产生的,不能构成严格的权衡取舍关系。例如,如果政府可以凭借某些性质来解决知识学习问题、合作失败问题或战略失败问题,从而构成产业政策的收益,那么产业政策的成本应当同样由政府的这一性质产生,否则成本和收益便是分离的,导致某些因素只有收益没有成本,而另一些因素只有成本没有收益。已有文献大多只强调单方面的收益或成本,使同一因素同时成为争论双方的依据。如果能同时考虑收益和成本,便会将问题从“产业政策的有效性”导向“产业政策的有效性边界”。

第三,已有文献较少分析产业政策内部的有效性。产业政策是个非常宽泛的概念,分析产业政策是否有效只是第一步,更深入的分析需要探讨什么样的产业政策有效,以及不同形式产业政策之间的有效性边界。已有文献虽然做了一定的讨论,但大多没有区分产业政策的形式和内容。例

如,虽然已有文献讨论了横向产业政策与部门产业政策的有效性,但大多假定横向产业政策是竞争性的,部门产业政策是干预性的,因而本质上是在讨论竞争性与干预性的优劣。然而,这种假定是没有依据的,横向产业政策的本意是作用对象包含多个产业,部门产业政策则是只包含特定产业,前者不一定具有竞争性,后者也不一定代表强干预(Wade, 1990; Kosacoff & Ramos, 1999; Duman & Kureková, 2012)。这种武断的假定使“横向”和“部门”的划分失去了意义,应将产业政策的形式与内容相区分,在讨论不同政策内容有效性边界的同时,讨论政策内容给定条件下不同政策形式的有效性边界。

第四,已有文献大多采取完全契约框架,视角较为单一。支持产业政策有效的文献大多强调私人部门是失灵的,政府可以超越私人部门,修正被扭曲的效率,这潜在地假定政府不存在信息问题以及由信息问题导致的激励扭曲。反之,支持产业政策无效的文献则强调政府在信息上的劣势以及由此导致的激励扭曲,认为政府没有能力也没有动力设计良好的产业政策。这些文献均采取完全契约框架,将信息不对称作为分析基础。信息问题固然重要,然而,过于强调信息问题使已有文献忽视了契约不完全对产业政策有效性的影响。

我们倾向于将产业政策视为政府与企业签订的不完全契约,主要有两个原因。第一个原因是政府行为的不可缔约性,即政府在运用产业政策时,其努力是可观察但不可验证的,尤其是不存在一个超越于国家之上的第三方来强制执行产业政策。第三方的缺失既可能由于其证实信息且促使政府强制执行政策的能力有限,也可能由于其缺乏相应的激励。第二个原因,也是更重要的一个方面,是企业 and 政府均无法预料到未来可能出现的所有情形与状态,因而无法对之进行描述,这使得双方均无法写出一个完全契约。^① Doleys(2013)对欧盟产业政策的研究与我们的观点相一致,他明确将产业政策视为一个不完全契约,因为产业政策没有关于在所有情形下如何实施的清晰表述,这种契约不完全使欧盟陷入了“自由裁量权困境”。因此,不能忽视契约不完全对产业政策有效性的影响。

正是由于这四个问题的存在,关于产业政策有效性的研究无法得出具有广泛共识的结论,这造成了争论大于共识的局面。基于上述讨论,本文认为,未来关于产业政策有效性的研究可以从两个方面扩展。一方面,在研究内容上,应把研究重点从产业政策的有效性转移到产业政策的有效性边界,不仅研究产业政策是否有效,更要研究产业政策在什么条件下有效,并以此为基础进一步研究什么形式的产业政策有效,即产业政策内部的有效性边界。另一方面,在研究方法上,应引入不完全契约理论,将产业政策视为政府与企业签订的不完全契约,研究契约不完全对产业政策有效性的影响,为相关研究奠定更坚实的微观基础。除此之外,既然目前关于产业政策有效性的争论没有结论,那么政府在制订政策时便应谨慎干预经济,避免过多干预市场机制发挥作用,更不能盲目套用其他东亚国家的发展经验。

参考文献:

- 邱兆林, 2015:《中国产业政策有效性的实证分析——基于工业行业的面板数据》,《软科学》第2期。
- 王曙光, 2017:《产业政策与经济发展:争议与变革》,载:赵琳:《中国产业政策变革》,中国财政经济出版社。
- Acemoglu, D. & J. A. Robinson(2013), “Economics versus politics: Pitfalls of policy advice”, *Journal of Economic Perspectives* 27(2):173—192.
- Aggarwal, V. & S. Evenett(2012), “Industrial policy choice during the crisis era”, *Oxford Review of Economic Policy* 28(2):261—283.
- Aghion, P. et al(2015), “Industrial policy and competition”, *American Economic Journal: Macroeconomics* 7(4):1—32.
- Al-Jazaeri, H. (2013), “What of the developmental state beyond catching up? The case of the South Korean microelectronics industry”, In: B. Fine et al(eds), *Beyond the Developmental State: Industrial Policy into the Twenty-*

^①即使参与人可以预料并描述未来可能出现的所有情形与状态,契约也可能不完全。例如,Herold(2010)研究发现,信息不对称下签订完全契约会传递出不信任的信号,从而参与人倾向于签订一个不完全契约。因为产业政策大多是扶持性的和强制性的,企业的不信任问题不重要,所以我们不讨论这一因素。

First Century, Pluto Press.

- Ambroziak, A. (2017a), "A theoretical concept of a modern industrial policy", in: A. Ambroziak(eds), *The New Industrial Policy of the European Union*, Springer.
- Ambroziak, A. (2017b), "The relationship between public support and the industrial sector in the European Union", in: A. Ambroziak(eds), *The New Industrial Policy of the European Union*, Springer.
- Andreoni, A. & H-J.Chang(2016), "Industrial policy and the future of manufacturing", *Economia e Politica Industriale* 43(4):491—502.
- Andreoni, A. & H-J.Chang(2019), "The political economy of industrial policy", *Structural Change and Economic Dynamics*, forthcoming.
- Audretsch, D. & A.Link(2012), "Entrepreneurship and innovation: Public policy frameworks", *Journal of Technology Transfer* 37(1):1—17.
- Baily, M. & B.Bosworth(2014), "US manufacturing: Understanding its past and its potential future", *Journal of Economic Perspectives* 28(1):3—25.
- Beason, R. & D.Weinstein(1996), "Growth, economies of scale, and targeting in Japan (1955—1990)", *Review of Economics and Statistics* 78(2):286—295.
- Berend, I. (2014), "Industrial policy and its failure in the Soviet bloc", in: C. Grabas & A. Nützenadel(eds), *Industrial Policy in Europe after 1945*, Palgrave Macmillan.
- Bhagwati, J. (1988), *Protectionism*, MIT Press.
- Bhorat, H. et al(2017), "Policy coordination and growth traps in a middle-income country setting: The case of South Africa", in: J. Page & F. Tarp(eds), *The Practice of Industrial Policy: Government-Business Coordination in Africa and East Asia*, Oxford University Press.
- Bianchi, P. & S. Labory(2019), "Manufacturing regimes and transitional paths: Lessons for industrial policy", *Structural Change and Economic Dynamics*, forthcoming.
- BIS. (2012), "Industrial strategy: UK sector analysis", BIS Economic Papers, No. 18.
- Blauberger, M. & R. Krämer(2013), "European competition vs. global competitiveness", *Journal of Industry, Competition and Trade* 13(1):171—186.
- Bleda, M. & P. del Rio(2013), "The market failure and the systemic failure rationales in technological innovation systems", *Research Policy* 42:1039—1052.
- Boyer, M. et al(2017), "The rise of economics in competition policy: A Canadian perspective", *Canadian Journal of Economics* 50(5):1489—1524.
- Cardinale, R. (2019), "Theory and practice of state intervention: Italy, South Korea and stages of economic development", *Structural Change and Economic Dynamics*, Forthcoming.
- Chang, H-J. (2006), "Industrial policy in East Asia: Lessons for Europe", *EIB Papers* 11(2): 106—132.
- Chang, H-J. (2011), "Industrial policy: Can we go beyond an unproductive confrontation?", in: J. Lin & B. Pleskovic (eds), *Annual World Bank Conference on Development Economics-Global: Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*, World Bank.
- Chen, T. (2016), "The development of China's solar photovoltaic industry: Why industrial policy failed", *Cambridge Journal of Economics* 40(3):755—774.
- Chen, Z. et al(2017), "Inter-industry relatedness and industrial-policy efficiency: Evidence from China's export processing zones", *Journal of Comparative Economics* 45(4):809—826.
- Cimoli, M. & G. Dosi(2017), "Industrial policies in learning economies", in: A. Noman & J. E. Stiglitz(eds), *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy*, Columbia University Press.
- Ciuriak, D. (2018), "Rethinking industrial policy for the data-driven economy", CIGI Papers, No. 192.
- Cowling, K. & P. Tomlinson(2011a), "Post the 'Washington Consensus': Economic governance and industrial strategies for the twenty-first century", *Cambridge Journal of Economics* 35(5):831—852.
- Cowling, K. & P. Tomlinson(2011b), "The Japanese model in retrospective: Industrial strategies, corporate Japan and the 'hollowing out' of Japanese industry", *Policy Studies* 32(6): 569—583.
- Cruz, M(2015), "Premature de-industrialisation: Theory, evidence and policy recommendations in the Mexican

- case”, *Cambridge Journal of Economics* 39(1): 113–137.
- De la Torre, J. & M. García-Zúñiga(2014), “Was it a Spanish miracle? Development plans and regional industrialization, 1950–1975”, In: C. Grabas & A. Nützenadel(eds), *Industrial Policy in Europe after 1945*, Palgrave Macmillan.
- Dewatripont, M. & P. Seabright(2006), “‘Wasteful’ public spending and state aid control”, *Journal of the European Economic Association* 4(2–3):513–522.
- Dobbin, F.(1997), *Forging Industrial Policy: The United States, Britain, and France in the Railway Age*, Cambridge University Press.
- Doleys, T. (2013), “Managing the dilemma of discretion: The European Commission and the development of EU state aid policy”, *Journal of Industry, Competition and Trade* 13(1):23–38.
- Duman, A. & L. Kureková(2012), “The role of state in development of socio-economic models in Hungary and Slovakia: The case of industrial policy”, *Journal of European Public Policy* 19(8):1207–1228.
- Edler, J. & J. Fagerberg(2017), “Innovation policy: What, why, and how”, *Oxford Review of Economic Policy* 33(1):2–23.
- Edquist, C. & C. Chaminade(2006), “Industrial policy from a systems-of-innovation perspective”, *EIB Papers* 11(1):108–132.
- Falck, O. et al(2010), “Industrial innovation: Direct evidence from a cluster-oriented policy”, *Regional Science and Urban Economics* 40(6):574–582.
- Fiorini, M. & B. Hoekman(2018), “Services trade policy and sustainable development”, *World Development* 112:1–12.
- Fort, T. et al(2018), “New perspectives on the decline of US manufacturing employment”, NBER Working Paper, No. 24490.
- Fuentes, A. & S. Pipkin(2016), “Self-discovery in the dark: The demand side of industrial policy in Latin America”, *Review of International Political Economy* 23(1):153–183.
- Funashima, Y. (2018), “Macroeconomic policy coordination between Japanese central and local governments”, *Empirical Economics* 54(4):1631–1651.
- Ghani, E. & S. O’connell(2014), “Can service be a growth escalator in low income countries?”, World Bank Policy Research Working Paper, No. 6971.
- Ghazinoory, S. et al(2017), “Neoclassical versus evolutionary economics in developing countries: Convergence of policy implications”, *Journal of Evolutionary Economics* 27(3): 555–583.
- Goolsbee, A. (2018), “Public policy in an AI economy”, NBER Working Paper, No. 24653.
- Grabas, C. (2014), “Planning the economic miracle? Industrial policy in Italy between boom and crisis, 1950–1975”, in: C. Grabas & A. Nützenadel(eds), *Industrial Policy in Europe after 1945*, Palgrave Macmillan.
- Green, A. (2007), “Globalisation and the changing nature of the state in East Asia”, *Globalisation, Societies and Education* 5(1):23–38.
- Grüner, S. (2014), “Ensuring economic growth and socioeconomic stabilization: Industrial policy in West Germany, 1950–1975”, in: C. Grabas & A. Nützenadel(eds), *Industrial Policy in Europe after 1945*, Palgrave Macmillan.
- Haraguchi, N. et al(2017), “The importance of manufacturing in economic development: Has this changed?”, *World Development* 93:293–315.
- Harris, R. et al(2015), “Protecting infant industries: Canadian manufacturing and the national policy, 1870–1913”, *Explorations in Economic History* 56:15–31.
- Hatta, T. (2017), “Competition policy vs. industrial policy as a growth strategy”, *China Economic Journal* 10(2): 162–174.
- Hausmann, R. & D. Rodrik(2003), “Economic development as self-discovery”, *Journal of Development Economics* 72(2):603–633.
- Hausmann, R. & D. Rodrik(2006), “Doomed to choose: Industrial policy as predicament”, Paper prepared for the first Blue Sky seminar.
- Hellwig, M. (2009), “Competition policy and sector-specific regulation for network industries”, in: X. Vives(eds), *Competition Policy in the EU: Fifty Years on from the Treaty of Rome*, Oxford University Press.

- Helm, D. (2006), "Regulatory reform, capture, and the regulatory burden", *Oxford Review of Economic Policy* 22 (2):169—185.
- Herold, F. (2010), "Contractual incompleteness as a signal of trust", *Games and Economic Behavior* 68(1):180—191.
- Hodler, R. (2009), "Industrial policy in an imperfect world", *Journal of Development Economics* 90(1):85—93.
- Holcombe, R. (2013), "South Korea's economic future: Industrial policy, or economic democracy?", *Journal of Economic Behavior & Organization* 88:3—13.
- Hughes, L. (2012), "Climate converts: Institutional redeployment, industrial policy, and public investment in energy in Japan", *Journal of East Asian Studies* 12(1):89—117.
- IMF(2018), *World Economic Outlook: Cyclical Upswing, Structural Change*, April 2018, Washington, DC.
- Jayanthakumaran, K. (2016), *Industrialization and Challenges in Asia*, Palgrave Macmillan.
- Johnson, C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925—1975*, Stanford University Press.
- Khan, M. (2015), "The role of industrial policy: Lessons from Asia", in: D. Bailey et al (eds), *New Perspectives on Industrial Policy for a Modern Britain*, Oxford University Press.
- Kim, W. (2009), "Rethinking colonialism and the origins of the developmental state in East Asia", *Journal of Contemporary ASIA* 39(3):382—399.
- Kim, E. M. (2017), "Korea's evolving business-government relationship", in: J. Page & F. Tarp(eds), *The Practice of Industrial Policy: Government-Business Coordination in Africa and East Asia*, Oxford University Press.
- Kiyota, K. & T. Okazaki(2005), "Foreign technology acquisition policy and firm performance in Japan, 1957—1970: Micro-aspects of industrial policy", *International Journal of Industrial Organization* 23(7—8):563—586.
- Kiyota, K. & T. Okazaki(2010), "Industrial policy cuts two ways: Evidence from cotton-spinning firms in Japan, 1956—1964", *Journal of Law and Economics* 53(3):587—609.
- Kiyota, K. & T. Okazaki(2016), "Assessing the effects of Japanese industrial policy change during the 1960s", *Journal of the Japanese and International Economies* 40:31—42.
- Kosacoff, B. & A. Ramos(1999), "The industrial policy debate", *CEPAL Review* 68:35—60.
- Kuznetsov, Y. & C. Sabel(2014), "New open economy industrial policy: Making choices without picking winners", in: M. Dutz et al(eds), *Making Innovation Policy Work: Learning from Experimentation*, OECD.
- Kwon, K. (2007), "Economic development in East Asia and a critique of the post-Confucian thesis", *Theory and Society* 36(1):55—83.
- Latsch, W. (2008), "The possibility of industrial policy", *Oxford Development Studies* 36(1): 23—37.
- Lawrence, R. & D. Weinstein(2001), "Trade and growth: Import-led or export-led? Evidence from Japan and Korea", in: J. E. Stiglitz & S. Yusuf(eds), *Rethinking the East Asian Miracle*, Oxford University Press.
- Laybourn-Langton, L. & M. Jacobs(2018), "Paradigm shifts in economic theory and policy", *Intereconomics* 53(3): 113—118.
- Lee, J. (1996), "Government interventions and productivity growth", *Journal of Economic Growth* 1(3):391—414.
- Lee, J. (2011), "The performance of industrial policy: Evidence from Korea", *International Economic Journal* 25 (1):1—27.
- Lemola, T. (2014), "Background: Evolution of Finland's knowledge economy policy", In: K. Halme et al(eds), *Finland as a Knowledge Economy 2.0: Lessons on Policies and Governance*, World Bank.
- Maloney, W. & G. Nayyar(2018), "Industrial policy, information, and government capacity", *World Bank Research Observer* 33(2):189—217.
- Matsuyama, K. (1996), "Economic development as coordination problems", in: M. Aoki et al(eds), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press.
- Mazzucato, M. (2016), "From market fixing to market-creating: A new framework for innovation policy", *Industry and Innovation* 23(2):140—156.
- Mazzucato, M. (2018), "The entrepreneurial state: Socializing both risks and rewards", *Real-World Economics Review* 84:201—217.
- Mazzucato, M. & C. Penna(2016), "Beyond market failures: The market creating and shaping roles of state invest-

- ment banks”, *Journal of Economic Policy Reform* 19(4):305—326.
- Mukand, S. & D. Rodrik(2018), “The political economy of ideas: On ideas versus interests in policymaking”, NBER Working Paper, No. 24467.
- Naudé, W. (2010), “Industrial policy: Old and new issues”, UNU-WIDER Working Paper, No. 2010/106.
- Ngandu, S. (2008), “The absence of gender in South Africa’s new industrial policy framework”, *Agenda: Empowering Women for Gender Equity* 22(78):199—207.
- Noland, M. (2007), “Industrial policy, innovation policy, and Japanese competitiveness”, IIE Working Paper, No. 07—4.
- OECD(2013), *Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World*, OECD Publishing.
- Pack, H. (2000), “Industrial policy: Growth elixir or poison?”, *World Bank Research Observer* 15(1):47—67.
- Palma, J. (2014), “De-industrialisation, ‘premature’ de-industrialisation and the Dutch-disease”, *Revista NECAT* 3(5): 7—23.
- Porter, M. & M. Sakakibara(2004), “Competition in Japan”, *Journal of Economic Perspectives* 18(1): 27—50.
- Robinson, J. A. (2011), “Industrial policy and development: A political economy perspective”, in: J. Lin & B. Pleskovic(eds), *Annual World Bank Conference on Development Economics-Global: Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*, World Bank.
- Robinson, J. & R. Torvik(2005), “White elephants”, *Journal of Public Economics* 89(2—3): 197—210.
- Robinson, J. & R. Torvik(2009), “A political economy theory of the soft budget constraint”, *European Economic Review* 53(7):786—798.
- Rodrik, D. (2009), “Industrial policy: Don’t ask why, ask how”, *Middle East Development Journal* 1(1):1—29.
- Rodrik, D. (2014), “When ideas trump interests: Preferences, worldviews, and policy innovations”, *Journal of Economic Perspectives* 28(1):189—208.
- Rodrik, D. (2018), “New technologies, global value chains, and developing economies”, NBER Working Paper, No. 25164.
- Root, H. (1998), “Distinctive institutions in the rise of industrial Asia”, in: H. Rowen(eds), *Behind East Asian Growth: The Political and Social Foundations of Prosperity*, Routledge.
- Rullani, E. et al(2016), “Lost in transition: Systemic innovations and the new role of the state in industrial policy”, *Economia e Politica Industriale* 43(3):345—353.
- Savona, M. (2018), “Industrial policy for a European industrial renaissance: A few reflections”, SPRU Working Paper, No. 2018—07.
- Schneider, B. R. (2015), *Designing Industrial Policy in Latin America: Business-State Relations and the New Developmentalism*, Palgrave Macmillan.
- Singh, N. (2007), “Services-led industrialization in India: Assessment and lessons”, in: J. DiSano(eds), *Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives*, United Nations.
- Sorenson, O. (2017), “Innovation policy in a networked world”, NBER Working Paper, No. 23431.
- Stiglitz, J. E. (2017), “Industrial policy, learning, and development”, in: J. Page & F. Tarp(eds), *The Practice of Industrial Policy: Government-Business Coordination in Africa and East Asia*, Oxford University Press.
- Stiglitz, J. E. & B. Greenwald. (2014), *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*, Columbia University Press.
- Stöllinger, R. & M. Holzner(2017), “State aid and export competitiveness in the EU”, *Journal of Industry, Competition and Trade* 17(2):203—236.
- Szalavetz, A. (2015), “Post-crisis approaches to state intervention: New developmentalism or industrial policy as usual?”, *Competition & Change* 19(1): 70—83.
- Tanzi, V. (2011), *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*, Cambridge University Press.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.
- Wade, R. (2012), “Return of industrial policy?”, *International Review of Applied Economics* 26(2):223—239.
- Wade, R. (2016), “The role of the state in escaping the middle-income trap: The case for smart industrial policy”, *METU Studies in Development* 43(1):21—42.

- Wade, R. (2017), "The American paradox: Ideology of free markets and the hidden practice of directional thrust", *Cambridge Journal of Economics* 41(3):859—880.
- Warwick, K. (2013), "Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends", OECD Science, Technology and Industry Policy Paper, No. 2.
- Weiss, L. & J. Hobson. (1995), *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Polity Press.
- Whitfield, L. & L. Buur(2014), "The politics of industrial policy: Ruling elites and their alliances", *Third World Quarterly* 35(1):126—144.
- World Bank(1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.
- Wu, Y. & X. Zhu(2017), "Industrial policy and economic geography: Evidence from China", *Journal of the ASIA Pacific Economy* 22(1):173—190.
- Yülek, M. (2017), "On the middle income trap, the industrialization process and appropriate industrial policy", *Journal of Industry, Competition and Trade* 17(3):325—348.
- Yülek, M. (2018), *How Nations Succeed: Manufacturing, Trade, Industrial Policy, and Economic Development*, Palgrave Macmillan.
- Zheng, Y. & R. Abrami(2011), "The new face of Chinese industrial policy: Making sense of antidumping cases in the petrochemical and steel industries", *Journal of East Asian Studies* 11(3):373—406.

A Review of Research on the Effectiveness of Industrial Policy

HOU Fangyu YANG Ruilong

(Renmin University of China, Beijing, China)

Abstract: After World War II, some countries in East Asia achieved economic growth through the use of industrial policies. However, few other countries have succeeded in implementing similar industrial policies. The effectiveness of industrial policy has become an important topic in academic research, but there are more disagreements than consensus. This paper organizes the literature on the effectiveness of industrial policy according to the historical timeline, summarizes and reviews the relevant theoretical view and empirical evidence, and discusses the shortcomings in the existing literature. We hold that the focus of research should be shifted from "the effectiveness of industrial policy" to "the boundary of the effectiveness of industrial policy", not only studying whether industrial policy is effective, but also studying under what conditions it is effective. As for the research method, the incomplete contract theory should be introduced, and industrial policy should be regarded as an incomplete contract to discuss the impact of contractual incompleteness on its effectiveness, which would lay a more solid micro foundation for related research.

Keywords: Industrial Policy; Government Intervention; Market Mechanism; The East Asian Miracle

(责任编辑:李仁贵)

(校对:刘洪愧)