

新工业革命与经济新常态背景下中国产业政策转型 的基本逻辑

江飞涛¹ 李晓萍²

(1 中国社会科学院 工业经济研究所, 北京, 100836)

2 中国社会科学院 数量经济与技术经济研究所, 北京, 100732)

摘要: 长期以来, 中国政府实施具有直接干预市场、替代市场与限制竞争为特征的选择性产业政策, 此类政策的缺陷及由此带来的不良政策效应日趋严重, 甚至已经成为产业结构调整与转型升级的突出障碍。随着中国经济进入新常态以及新工业革命孕育兴起, 这类产业政策已经不能适应新的形势, 也难以应对新的挑战。中国政府迫切需要加快推动中国产业政策的转型, 放弃干预市场、替代市场的选择型产业政策, 转为实施以增进市场机能、扩展市场作用范围与补充市场不足为特征的功能型产业政策。产业政策的重点应该放在为市场机制充分发挥其决定性作用提供完善的制度基础, 强化保持市场良好运转的各项制度, 建立开放、公平竞争的市场体系, 培养人力资本以适应产业结构演进与经济发展对于高技能劳动力的需求, 为激励创新创造良好的制度环境, 支持科学研究与技术创新等方面。

关键词: 新工业革命; 经济新常态; 产业政策; 转型

基金项目: 国家自然科学基金面上项目(71373283); 国家自然科学基金应急项目(71441032)。

20 世纪 80 年代中期, 政府主导的市场经济模式(即所谓东亚模式)在国内得到较为普遍的认同, 其以政府为主导的选择性产业政策模式颇受推崇, 以这种产业政策模式来主导产业发展乃至经济发展, 既保留了政府对经济发展的大量干预, 同时也有能引进市场机制。因而, 产业政策作为当时各方都能接受的政策模式和政策工具, 成为中国政府推动计划经济向市场经济渐进式转变的重要方式。直到 21 世纪初, 从整体上看政府通过产业政策的实施不断减少了对微观经济的计划管理或干预; 并且由于产业政策不像计划管理那样具有很强的约束性, 不当的产业政策干预相对容易被突破和调整。在这一期间, 产业政策因其灵活性与不断释放微观经济活力, 在很大程度上促进了产业发展及产业结构调整。

但是, 政府仍通过产业政策保留了大量对微观经济的干预, 由此带来的不良效应也不断显现出来。江小娟(1999)进一步指出, 这些政府干预的效果总体上不理想, 许多行业高速发展的过程, 就是不断突破有关部门预测、脱离其规划、摆脱其干预的过程, 如果政府的干预大部分得以实现, 这些行业的发展就会被进一步延迟。进入 21 世纪以后, 特别是 2003 年以来, 中国政府加强了对微观经济的干预(吴敬琏, 2009), 进一步强化了选择性产业政策的运用, 政策几乎涵盖所有产业, 不仅表现为对特定重点产业的扶持, 更多地表现为对产

业内特定企业、特定技术、特定产品的选择性扶持以及对产业组织形态的人为调控；从政策措施来看，目录指导、市场准入、项目审批与核准、供地审批、贷款的行政核准、强制性清理（淘汰落后产能）等行政性直接干预措施进一步被强化，对微观经济的干预更为广泛、细致和直接，从而体现出强烈的直接干预市场、限制市场竞争和以政府选择代替市场机制的管制性特征和浓厚的计划经济色彩（江飞涛，李晓萍，2010）。这些产业政策大多效果不佳，由此带来的不良政策效应却日趋突出。

当前，中国经济进入新常态，新一轮科技革命和产业变革正在孕育兴起，中国产业发展面临新的形势与前所未有的挑战，而现行的产业政策模式非常不利于产业转型升级与国际竞争力提升，更不能适应新的形势与应对新的挑战。中国迫切需要调整当前产业政策模式，摒弃原有效果不佳的产业政策，转为制定和实施更为合意、更为有效的产业政策。

一、现阶段中国产业政策的特征与缺陷

现阶段中国的产业政策具有强烈的管制性特征和浓厚的计划经济色彩，是典型的选择性产业政策，政府与市场的关系主要表现为政府直接干预市场与替代市场。

中国的产业政策一直以来就具有强烈的干预市场特征，对于微观市场的直接干预措施是产业政策最为重要的手段。2003年以来，随着政府对企业微观经济活动的行政干预，在“宏观调控”的名义下明显加强，“宏观调控要以行政调控为主”成为正式的指导方针（吴敬琏，2010），而这些行政调控多是以产业政策的形式实施。目录指导、市场准入、项目审批与核准、供地审批、贷款的行政核准、强制性清理等直接干预市场型的政策措施，是中国产业政策主要的政策工具选择。中国产业政策直接干预市场的特征还表现在对于市场竞争的限制方面，即保护和扶持在位的大型企业（尤其是中央企业、地方大型国有企业），限制中小企业对在位大企业市场地位的挑战和竞争。

中国产业政策试图以政府的判断、选择来代替市场机制。中国产业政策中的这种选择性并只表现为对具体产业的选择和扶持，而是更多的表现为对各产业内特定技术、产品和工艺的选择和扶持。中国的各种指导目录不止详细规定了政府重点支持的产品、技术、工艺或产业，还详细规定了被限制或者被强制淘汰的产品、技术、工艺与产业。由于这类指导目录、指南或者规划是政府制定投资审批与管理、财税、信贷、土地等政策的依据，它在很大程度上选择了投资的方向，这实际上是以政府对于产品、技术和工艺的选择，来替代市场竞争过程中对于产品、技术和工艺的选择。以政府选择代替市场机制，还表现在对特定行业市场结构、生产企业及企业规模的选择上；以及在制定治理产能过剩政策中，以政府对市场供需状况的判断以及对未来供需形势变化的预测来判断某个行业是否存在盲目投资或者产能过剩，以政府的判断和预测为依据制定相应的行业产能及产能投资控制措施、控制目标，并试图控制市场供需的平衡（江飞涛，2010）。

以直接干预微观经济为特征的选择性产业政策，实施效果多不理想，并且由于扭曲了市场机制，带来许多不良的政策效应，以及较为严重的寻租问题，在很大程度上阻碍了结构调整与经济转型。具体来说，主要问题有以下几个方面：第一，采取广泛干预微观经济的产业政策，带来较为严重寻租和腐败行为，加剧收入分配的不平衡，诱导企业家将更多的精力配置于寻租活动，相应的减少了适应市场、降低成本、提高产品质量、开发新产品等方面的努力，并降低整体经济体系的活力。第二，投资审批、核准政策及市场准入等管制政策，由于限制和扭曲了市场竞争 对一些重要行业的效率提升产生了显著的负面影响，不必要的投资审批和核准还阻碍了企业对市场需求增长和结构变动做出迅速反应，给企业经营以及产品结构调整带来困难。第三，目录指导政策常常超越我国经济发展阶段而片面追求发展高新技术产品和工艺，同时把本来具有市场需求的产能看作落后产业并加以淘汰。第四，片面强调市场集中度、市场规模，导致企业脱离自身需求和能力片面寻求扩大规模，并导致大量低效率的兼并重组。第五，以直接干预微观市场的方式治理产能过剩，不但不能从根本上治理产能过剩，反而阻碍了市场自发协调供需与产能的内在机制，加剧了市场波动，甚至进一步加剧了产能过剩的程度。第六，发展战略性新兴产业政策实施中，过于注重补贴生产企业，导致部分新兴产业过度投资，并频繁遭遇国外反补贴调查和制裁（江飞涛，李晓萍，2012）。

二、当前中国产业政策转型的必要性和迫切性

1. 新工业革命与经济新常态背景下中国更不具备实施选择性产业政策的基本前提

选择性产业政策行之有效的的基本前提，是政府能在各个时点上正确挑选出未来一段时期“应该”发展的产业、产品、技术与工艺。如果说改革开放以来的前三十年里，由于我国工业整体技术水平与发达国家存在很大差距，无论是在产业结构的演变、技术、工艺路线还是在产品设计、商业模式等方面都有发达国家的经验可供借鉴模仿，还存在某些有利于实施选择性产业政策的条件（尽管由于发展环境与条件的巨大差异，很难根据这些经验确定在某一具体时间应该扶持何种具体产业、技术、工艺与产品）。而在经济新常态与新工业革命背景下，则完全不具备实施选择性产业政策的前提条件：

从消费需求来看，模仿型排浪式消费阶段基本结束，个性化、多样化消费渐成主流，政策部门更难选择应该培育什么消费产品、不应该培育什么消费产品。而从投资需求来看，传统产业投资相对饱和，新技术、新产品、新业态、新商业模式的投资机会大量涌现，但是新的投资机会也意味着面临更大的不确定性，政策部门更难确知哪些新产品、新业态、新商业模式会成功并成为市场的主导。而从技术与供给层面看，随着整体技术水平向技术前沿逼近，在新兴技术和产业领域已经没有可供借鉴的发达国家成熟经验，面临着与发达国家同样的高度不确定性。新工业革命则会给未来产业和经济发展在新产业、技术、市场、业态、生产方式与组织方式等方面进一步带来高度的不确定性，这使得基于传统产业发展经验的选择性产业政策完全失去了作用的基本前提，同时也使得激励创新与为企业提供了更为有利于创新的

制度与市场环境，必须成为整个产业政策的核心。在经济新常态与新工业革命背景下，政府部门更不可能“正确”选择“应当”扶持的产业、产品、技术与工艺，选择性的产业政策在很大程度上也不利于构筑激励与促进创新的制度环境和市场环境。

2. 新工业革命与经济新常态背景下中国迫切需要加快产业政策的转型

经济新常态与新一轮工业革命背景下，我国经济的迫切需要全面提升创新能力，迫切需要创新成为驱动经济发展的新引擎，迫切需要发挥市场机制作用来探索未来产业发展方向与新的经济增长点，并以此加快实现经济增长方式从规模速度型粗放增长向质量效率型集约增长的转变，国民经济向更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演进。而这些都迫切需要推动产业政策的转型。迫切需要放弃“扶大限小”、选择特定企业、特定技术、特定产品等进行扶持的产业政策模式，转为采取“放松管制与维护公平竞争”的产业政策模式。迄今为止，市场机制是优胜劣汰淘汰落后产能、协调供需平衡化解过剩产能、激励企业不断提升效率与积极创新、不断揭示未来产业发展方向，进而推动经济结构调整与转型发展最为有效的机制。经济新常态和新工业革命背景下，中国迫切需要充分发挥市场机制的决定性作用，而公平经济竞争的市场环境是市场机制充分发挥其作用的基本前提。然而，现阶段我国在构建公平竞争的市场环境方面存在诸多不足，主要体现在以下几个方面：

第一，当前实施选择性的产业政策，破坏公平竞争，阻碍优胜劣汰，同时使得企业热衷于寻求政府政策支持，而在研发、创新方面缺乏足够动力和压力，极不利于制造业及制造业企业的创新发展与核心竞争力提升。

第二，生产要素市场化程度不高，地方政府往往低价提供土地、资源、能源等要素，招商引资及扶持本地企业，这严重破坏公平竞争的市场秩序，并导致严重的产能过剩问题、企业创新与提升效率的动力不足，严重影响经济效率。

第三，由于相应市场制度不健全，对于不公平竞争、不正当竞争行为缺乏有效制约。由于《反不正当竞争法》、《知识产权法》、《商标法》、《消费者权益保护法》、《产品质量法》等法律及执行体系不健全、不完善，对于侵犯知识产权与商标权、虚假广告、假冒伪劣及其他损害消费者权益等不正当竞争、不公平竞争行为惩处力度不够，对这些行为难以形成有效制约。由于《劳动者权益保护法》、《环境保护法》等法律及其执行体制的缺陷，部分地区以纵容本地企业损害劳动者合法权益、违法违规排放污染物，这直接导致守法企业面临违法企业的不正当、不公平竞争，极不利于市场的优胜劣汰和经济效率的提升。

现阶段，迫切需要产业政策的重点放在加快建立健全有利于促进技术创新及新技术扩散创造良好的市场环境。经济新常态和新工业革命背景下，结构调整与经济转型之前任何时候都更依赖于技术创新及创新驱动。激励、支持技术创新与技术扩散也一直是发达国家产业政策最为重要的组成部分，成功追赶型国家（日本、韩国等）在工业化中后期亦将产业政策的重点转移到鼓励技术创新，特别是构建有利于技术创新的市场环境和创新体系方面。较长

一段时间以来，我国的产业（技术与创新）政策着重于主导创新资源配置，疏于构筑有利于技术创新的市场环境与科技公共服务体系。这种政府的越位与缺位、政府与市场关系的错位，正是我国创新投入产出（有效产出）效率低下、科技成果转化率低等突出问题的根源，是实施创新驱动战略的主要障碍。

市场基础制度仍不健全，不利于激励创新。第一，要素市场扭曲会严重降低和抑制企业通过创新活动来获得企业利润的动力。政府控制土地、资本、劳动力等关键要素的定价权，使得企业可以通过寻租获取超额利润，大量寻租机会的存在会明显降低企业进行创新活动的动力。第二，知识产权制度和执行机制中的根本缺陷依然存在，对于知识产权保护的力度不够，企业进行创新活动无法得到正常收益回报，从而降低了企业创新的动力。第三，科研机构、高校的科研人员职务创新成果利益分享方面，仍缺乏明确、完善的法律制度，不利于激励科研人员应用性创新及创新成果的产业化。第四，金融体制改革滞后，金融体系发育不足，多元化、多层次的投融资机制尚未形成，缺乏风险投资的生成机制与退出机制，创新融资困难，进一步影响了市场主体创新和创业的意愿。第五，市场经济基础法律制度（如公司法、合同法等）及执行机制仍存在不小的缺陷，这使得企业之间、企业与研究机构（或高校）之间进行合作研发或多方组成技术创新战略联盟共同研发过程中，积极科研成果转化和转移过程中，面临非常高的谈判成本与契约执行成本，严重影响合作创新的深度和广度，妨碍技术创新成果的转化和转移，并降低创新主体的创新意愿（李平等，2014）。

政府主导技术创新方向和创新资源配置，扭曲企业技术研发行为，并严重影响创新体系的效率。政策部门主导创新资源配置的模式，一方面使得企业等创新主体更多按照政策部门的选择而不是根据自身对未来市场与技术发展趋势的判断，来选择具体创新方向与创新路线，这在很大程度上造成技术创新与市场脱节，甚至还导致许多企业为获得产业政策支持在指定的技术路线上进行低水平、重复性的研发活动；另一方面这种政策模式还会诱使企业为获取国家给予的研发经费与补贴，释放虚假信息申报各种政府资助，甚至还诱发了政策部门的创租与经济主体的寻租行为，降低整个社会的创新效率。

有利于创新及技术转移的公共服务支撑体系不完善。在科技信息交流与共享平台、科技成果转化与转移平台、科技成果评估与交易平台、产学研合作创新平台等科技服务公共平台建设滞后，且这些平台大多功能单一，提供公共服务的能力及服务的质量与开放程度都亟待增强。此外，信息基础设施、科技基础设施及其开放性都亟待加强。这些问题的存在，在一定程度上影响了我国技术创新、创新成果转化、新技术转移与应用效率。

三、产业政策中的市场与政府关系的再考察

产业政策，从市场与政府的关系的角度来划分，可以分成两种不同的类型，即选择性产业政策和功能型产业政策。选择性产业政策是以“政府对微观经济运行的广泛干预，以挑选赢家、扭曲价格等途径主导资源配置”为特征。在选择性产业政策中，政府居于主导地位，

政府“驾驭”市场、干预市场与替代市场。功能型产业政策则是“市场友好型”的产业政策，它是以“完善市场制度、补充市场不足”为特征。即在功能型产业政策中，市场居于主导地位，政府的作用是增进市场机能、扩展市场作用范围并在公共领域补充市场的不足，让市场机制充分发挥其决定性作用。

在选择性产业政策的倡导者看来，认为后发国家可以借鉴先行国家的经验，发挥“后发优势”，通过政府实施产业政策来积极干预，主动推动产业结构的调整和升级。选择性产业政策行之有效的的基本前提，是政府能在各个时点上正确挑选出未来一段时期“应该”发展的产业、产品、技术与工艺，而这需要政府对于消费者需求及其变化趋势、生产者成本与技术能力及其变化趋势、新产品与新技术研发及其未来发展方面具有完全、即时与正确的信息和知识，然而这些信息只能通过市场交易行为与价格机制、经济主体分散试错与市场竞争选择机制及整个市场过程才能揭示出来。后发国家借鉴发达国家的经验并不能有效解决政府实施选择性产业政策时面临的信息严重不足问题，所谓的产业结构的演变规律是根据发达国家历史经验的总结，后发国家面临的发展环境和条件与之存在巨大差异，后发国家很难照搬发达国家的产业结构变化；同时，这些演变规律的研究是粗线条的，产业的划分非常笼统，各发达国家在产业结构及制造业内部结构的演进上也存在比较大的差异，很难据此确定在什么具体时间应扶持何种具体产业、技术、工艺与产品。在实际的经济运行中，政府在制定选择性产业政策时，往往还会因为受自身的利益与偏好的影响，或者被利益集团所俘获，选择“错误”的产业、产品或技术路线进行扶持，产业政策也相应成为设租与寻租、为特定利益集团提供利益与庇护的工具。因而，政府实际上是无法正确选择“应该”发展和“不应发展”的产业、“应该”开发或者不应该开发的技术，这些只能通过市场主体的试错与市场竞争过程去发现（江小涓，1996，1999；Lall，2001）。迈克尔·波特（2000）、竹内高宏（2002）的研究就表明日本成功的产业大多没有产业政策的支持，而失败的产业恰恰是产业政策支持或管制约束较多的行业。

“（功能型）产业政策在本质上是横向（即针对所有产业的）的，旨在保护有利于提高产业竞争力的框架性条件（即市场制度与市场环境）。产业政策的工具是旨在为企业和企业家捕捉盈利机会、实现他们的理念、从事经济活动提供框架条件的政策。与此同时，这些政策需要考虑到各个部门的具体需求和特点。因此需要根据特定的部门采用不同的政策。例如，许多产品，如医药、化工、汽车，其具体的行业的法规取决于这些行业的固有特征。因此，产业政策不可避免地是横向基础和行业应用基础的结合。”（Aiginger and Sieber，2005）这种类型的产业政策又被 Aiginger and Sieber（2005）称之为矩阵产业政策。

在功能型产业政策的倡导者和践行者看来，市场机制是配置资源、激励创新、推动效率提升与产业转型升级最为有效的机制，但是市场机制能否充分发挥作用取决于市场制度（或市场体系）的完善程度，并且市场机制在教育、基础科学与技术研究、环境保护等公共领域存在不足。因而，产业政策的重点应该放在为市场机制充分发挥其决定性作用提供完善的制

度基础，强化保持市场良好运转的各项制度，建立开放、公平竞争的市场体系，培养人力资本以适应产业结构演进与经济发展对于高技能劳动力的需求，支持科学研究与技术创新等方面。功能型产业政策尤为注重促进企业创新与能力建设，特别强调通过完善有利于创新的市场制度与市场环境，构建科技信息交流与共享平台、技术转移平台、科技成果评估与交易平台、产学研合作创新平台等科技服务公共平台，对于创新活动的普遍性支持，来促进企业、产业乃至整个国民经济的创新能力和竞争能力。对于发达国家而言，功能型产业政策还有一层重要含义。新兴产业的发展往往还会带来商业模式、组织模式、创新模式的巨大改变，而原有的某些制度安排常常会阻碍这种改变，从而会阻碍新兴产业的发展，这时需要政府根据市场经济的基本准则调整相应制度安排，扩展市场的作用范围，顺应新兴产业发展的要求。

在选择性产业政策及其实施效果受到日趋广泛、严重质疑的同时，越来越多的产业政策研究者以及世界银行等重要国际机构倡导功能型产业政策。美国、英国、战后德国主要实施的是功能型产业政策，日本、韩国在战后的二三十余年里实施的产业政策则是选择性产业政策与功能型产业政策的混合体（更侧重选择性产业政策为主），日本在 20 世纪 70 年代、韩国在 20 世纪 80 年代以后放弃了选择性产业政策模式，转为实施以功能型产业政策为主体的产业政策模式¹。不少研究指出，日、韩高速增长时期的经济发展主要得益于功能型产业政策（建立和完善市场制度，政府积极推动人力资本的提升，维护宏观经济稳定、汇率稳定，实行开放与推动出口），而这一时期政府推行的选择性产业政策不仅没有成功且毫无价值（Ito, 1994；小宫隆太郎，1988；Heo and Kim, 2000；竹内高宏，2002；Wolf, 2007）。功能型产业政策已经成为大多数发达国家实施产业政策的主要模式。

2008 年，国际金融危机以来，发达国家在制造业领域强化了产业政策的运用，但是从这些政策及主要措施来看，具有非常鲜明的功能型产业政策特征，其政策的重点主要放在通过构筑可持续的政策框架和服务体系为先进制造企业发展营造有利的商业环境，加强科技基础设施和公共服务建设，全方位优化创新、创业环境等方面（中国社会科学院工业经济研究所课题组，2014）。

四、产业政策转型的方向应是构建功能型产业政策体系

（一）当前中国转为实施功能型产业政策具有重要现实意义

对于当前的中国而言，在经济新常态与新工业革命的背景下，摒弃选择性产业政策的政策模式，转为实施功能型产业政策具有重要现实意义。

第一，中国经济已进入新常态，同时面临新工业革命带来的机遇、挑战及随之而来的高

¹ 1970 年 5 月，日本产业结构审议会公布的《七十年代的通商产业政策》，转为采取“最大限度地利用市场机制”的（功能型）产业政策模式；韩国则是于 1985 年颁布《产业发展法》确立了市场在产业发展与经济运行中的主导作用，之后加快转变政府职能，大大减少对经济的直接干预，主要“通过自由竞争，诱导产业结构升级和资源的有效配置”。

度不确定性，中国越来越不具备实施选择性产业政策的前提条件。同时，粗放式规模扩张的产业发展方式也越来越难以为继，在国际市场上传统的低成本竞争优势正在逐渐散失；发达国家正在制定实施相应战略与产业政策，试图占领未来产业发展的制高点，强化其制造业竞争优势，重塑其在全球制造业的领先地位，这为中国产业的转型升级将带来前所未有的压力。而当前扭曲资源配置、限制竞争、大量干预微观经济的选择性产业政策模式，既会阻碍经济效率提升又不利于激励创新，极不利于中国制造业应对挑战、实现转型升级。中国迫切需要调整当前产业政策模式，依靠实施功能型产业政策，通过完善市场制度、构筑良好的市场环境与创新环境来促进促进产业结构调整与转型升级。

第二，当前中国产业结构调整与转型升级迫切需要实施功能型产业政策。当前中国的市场体系仍不健全，计划经济思维影响仍然存在，产业结构调整与转型升级中面临的诸多障碍（例如产能过剩、创新动力不足等），看似是“市场失灵”，实则是市场制度不健全和政府广泛干预微观经济的结果。试图通过政府对微观经济更为广泛和细致的管束来治理这种所谓的“市场失灵”只能是南辕北辙，会进一步抑制市场的活力，导致制度缺陷或“政府失灵”更加难以得到解决。面对这种所谓的“市场失灵”，产业政策要做的不是管制和替代市场，而是应当矫正与完善市场制度，促进市场主体之间自发协调机制的发展，通过市场主体持续试错、反复试验与创新实践，寻求有效的结构调整与转型升级路径。产业政策作为政府促进产业结构调整与转型升级的重要举措，不应当是政府替代市场的工具，而应当是政府增进市场功能与扩展市场作用范围的手段。

第三，全面深化改革迫切需要产业政策转型。“十八届三中全会”《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。”而当前，中国实施的产业政策具有比较强烈的干预市场、管制市场与替代市场的特征，这些产业政策大多效果不佳，由此带来的不良政策效应却日趋突出，且不符合“十八届三中全会”全面深化改革的战略部署。而功能型产业政策与深化经济经济体制改革的方向是高度一致的，并可作为深化经济体制改革的重要手段。

（二）构建功能型产业政策体系

构建功能型产业政策的关键在于理顺市场与政府关系。中国经济已进入新常态后，随着工业发展水平向技术前沿逼近，消费需求呈现越来越显著的个性化、多样化特征，中国工业发展面临技术路线、产品、市场、商业模式等方面的高度不确定性，任何机构和个人（包括政府和单个企业）都不可能准确预测何种产品、何种技术路线、哪家企业最后会成功，只有依靠众多企业的“分散试错”与市场的“优胜劣汰”的竞争选择过程才能产生最后的成功者。产业结构调整与转型升级，必须充分发挥市场机制的决定性作用，无论是在技术路线选择、

新产品的开发、产业化、商业化模式选择，还是产业升级的方向、工业发展新的增长点都应该如此。而市场机制能否充分发挥其决定性作用，取决于政府是否能为之提供良好的市场经济制度框架。对于当前中国而言，构建功能型产业政策，就是要从政府替代市场、干预市场的政策模式，转到增进与扩展市场、弥补市场不足的政策模式上来。这一方面迫切需要政府简政放权，大幅度减少对于微观经济活动的干预；另一方面迫切需要政府全面深化经济体制改革，构建完善市场经济制度体系与创造良好的市场环境，并在“市场失灵”与外部性领域积极作为弥补市场的不足，这包括构建完善的市场制度体系、创造公平竞争的市场环境、提供公共服务、建设和完善基础设施、支持基础科学研究、促进技术创新与机制转移、加强节能减排与安全生产监管。

构建和实施功能型产业政策，应主要包括三个方面的内容：第一，放松政府管制，退出选择性产业政策，清除（除生态环境、生产安全领域以外）所有政府对微观经济不必要的直接干预，放弃政府试图主导产业发展与资源配置方向的做法；第二，建立健全市场制度，构建统一开放、公平竞争的现代市场体系，强化保持市场良好运转的各项制度，以此约束企业不正当竞争、不公平竞争及其他不当行为，充分发挥市场的优胜劣汰机制，激励企业提升效率、根据消费者需要改进质量与功能以及企业的创新行为；第三，创新、环保等市场机制存在不足的领域，在尊重市场机制、不扭曲市场机制、不扭曲市场主体行为的基础上积极作为，补充市场机制的不足，而不是代替市场去主导资源配置。

构筑和实施功能型产业政策，应尤为重视激励与促进创新。创新是产业发展的源动力，是产业结构调整与转型升级的关键所在，也是应对新一轮科技革命与产业变革所带来挑战的关键所在。必须加快构建有利于创新发展的市场制度体系，加快推进要素市场化改革，为新兴产业发展创造公平的竞争环境，建立健全知识产权制度，完善知识产权执法体制，为科技服务机构发展提供良好的环境与政策。在促进创新时，政府还应补充市场机制的不足，积极支持科学研究与通用技术研究，并提高公共科技投入的效率；加强国家共性技术公共研究平台、科技公共服务平台与技术转移中心的建设，构建多层次的创新人才与产业技术人才的培养体系。

参考文献：

- 江飞涛、李晓萍，2010：《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》第9期。
- 江飞涛、李晓萍，2012：《中国产业政策取向应做重大调整》，《东方早报·上海经济评论》，11月13日。
- 江小涓，1999：《体制转轨时期的增长、绩效与产业组织的变化：对中国若干行业的实证研究》，上海：上海人民出版社。
- 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：上海人民出版社。
- 李平、李晓萍、江飞涛，2014：《创新驱动战略中的市场作用与政府作为——德国经验及其对我国的重要启示》，中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究报告。
- 迈克尔·波特，2002：《日本还有竞争力吗》，北京：中信出版社。
- 小宫隆太郎、奥野正宽等，1988：《日本的产业政策》，中译本，北京：国际文化出版公司。

- 吴敬琏, 2010: 《中国经济 60 年》, 《比较》第 3 期。
- 中国社会科学院工业经济研究所课题组, 2014: 《主要工业化国家促进工业发展的历史经验、最新动态及其对我国的启示》, 中国社会科学院工业经济研究所研究报告。
- 竹内高宏, 2002: 《日本产业政策论的误解》, 东京: 东京经济出版社。
- Aiginger, K. & Sieber, S., 2005, “Towards a renewed industrial policy in Europe, Background Report of the Competitiveness of European Manufacturing”, Prepared as Chapter 1 for the Background Report of the Competitiveness of European Manufacturing, European Commission, DG Enterprise, Project Lead Hannes Leo, WIFO.
- Heo, Uk & Sunwoong Kim, 2000: “Financial Crisis in South Korea: Failure of the Government-led Development Paradigm”, *Asian Survey*, 40(3):492-507.
- Ito, T., 1994, “[The East Asian Miracle: Four Lessons for Development Policy]: Comment”, *NBER Macroeconomics Annual*, Vol.9:274-280.
- Lall, S., 2001: “Comparing National Competitive Performance”, Queen Elizabeth House Working Paper Series, No. S61.
- Wolf Martin, 2007: “The Growth of Nations”, *Financial Times*, 21.

Transformation of China's industrial policy in the context of New Industrial Revolution and “New Normal”

Abstract: The Chinese government has been implementing selective industrial policies which are characterized by characterized by intervening in the market directly, competition restriction, and replacing the market mechanism with government intervention and government selection. While the defects and its resulting of such industrial policies have become increasingly serious, and even has already become the conspicuous obstacle of the transformation and upgrading of industrial structure. With Chinese economy entered into the new normal and the rising of new industrial revolution, the industrial policy of China cannot adapt the new situation and cannot cope with the menace and challenges. The Chinese government urgently needs to promote the fast transformation and development of China's industrial policy, which means choosing the functional industrial policy instead of the selective industrial policy. The key of the Industrial policy should focus on perfecting the legal and institutional foundation, build an orderly and open market system and administration system to cultivate human capital, to create a good system environment for innovation and to support for scientific research and technological innovation.

Key words: New industrial revolution; Economic new normal; Industrial policy; Policy Transformation