

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2018.03.001

产业政策与竞争政策：从经济社会学的角度 看新结构经济学^{*}

高 柏

（美国杜克大学社会学系，美国北卡罗来纳州达勒姆市 27708）

摘 要：本文从经济学界的世纪大辩论开始，阐述了经济社会学看待经济问题的基本原则和核心立场，并把它与新结构经济学进行比较，重点讲述比较优势与市场两个概念，进而延伸至于产业政策和竞争政策的讨论。为了从社会学的角度讨论产业政策和竞争政策的社会嵌入和社会建构，本文从法社会学和经济社会学、比较政治经济学、跨学科的发展主义文献、国际政治经济学和历史社会学，以及政治经济学这5个方面的文献梳理了现在中国的经济转型在国际、国内政治经济各个方面面临的挑战。本文着重关心的是从这5个文献的视角来看，目前中国经济学界关于产业政策与竞争政策的辩论到底意味着什么。

关键词：产业政策；竞争政策；社会嵌入；社会建构；经济社会学；新结构经济学

中图分类号：C919

文献标识码：A

文章编号：2095—8072(2018)03—0005—10

一、经济社会学与新结构经济学的异同

（一）经济学与社会学的区别

新结构经济学与经济社会学在很多观点上具有一致性，因此先从总体上介绍社会学与经济学之间的差异，然后再从比较优势与市场两个概念着手介绍经济社会学与新结构经济学的异同。

社会学与经济学的根本区别可以用James Duesenberry的一句经典名言来表述：

“Economics is all about how people make choices; sociology is all about how they don't have any choice to make”。^①这句话体现了经济学与社会学在分析经济问题时在方法论上的一个根本区别：经济学以理性为基本假设，它强调方法论个人主义，认为理性先验于制度，理性具有外在性，正因为如此，经济学才能够建构超越具体时空条件限制的大理论（Grand Theory）；但是社会学否认先验的理性，否认外在属性的理性假设，它拒绝方法论个人主义，主张中程理论（Middle Range Theory）。^②

^{*} 本文是作者受林毅夫教授邀请于2018年3月19日在北京大学新结构经济学研究院所作的讲演，由上海对外经贸大学马莹博士根据录音整理，并由作者稍作删减与编辑而成。

^① 引自James Duesenberry, “Comment on ‘An Economic Analysis of Fertility’”, In *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, edited by The University-National Bureau Committee for Economic Research, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

^② 所谓的中程理论是指从经验现象出发，而不是从抽象的概念出发提炼出可以被实证材料验证的一般性结论。

经济社会学有3个基本立场：第一是强调经济活动的社会嵌入，这个立场讲的是经济现象与非经济现象的关系。在社会学看来，经济活动实际上是嵌入到社会结构之中的，因此不能将经济现象单纯地剥离出来。第二是强调经济过程的社会建构，这个立场讲的是经济活动中单个行动主体之间的相互关系。换言之，无论是什么经济过程，它的结果都是由多个行动主体之间互动的合力共同决定的。第三是社会学、政治学 and 经济学都面临的一个根本性问题，即结构(structure)与能动(agency)之间的关系。它处理的是对行动主体而言主观与客观条件之间的关系。在社会科学中，能动是指个人可以独立行动进行自由选择的能力，而结构则是指对人类行为的各种影响因素，包括社会阶级、宗教、性别、族群以及其它各种限制性条件。每个人的能动是受他（她）过去的结构性条件约束的。换言之，一个人在过去的生活经验里形成的认知和信仰，整个社会的主流观念，以及一个人与生俱来、生于其中的社会结构中的具体位置等等都是结构性条件，它们都会对一个人的能动产生很大的约束作用。

（二）比较优势的社会建构与社会嵌入

经济学将比较优势视为一种客观的存在，它指的是贸易过程中作为生产要素的自然禀赋。正是在这层意义上，新结构经济学主张比较优势应该作为贸易策略和政府产业政策的基础。但是从经济社会学的观点看，比较优势则是一个社会建构的产物，它并不是一个绝对意义上的客观存在。只有当贸易伙伴认可时，一国作为生产要素的自然禀赋才能转变成贸易过程中的比较优势。经济社会学认为基于生产要素自然禀赋的比较优势只是贸易策略的一种，由于社会建构的不同，还存在不同的贸易策略，比如竞争优势。只要贸易过程本身不发生，从经济社会学的角度来看廉价劳动力就不构成比较优势。为什么将贸易双方的互动过程叫做比较优势的社会建构呢？因为贸易过程至少要有两个参与方，只有一方是不成交易的。只要是多于一个人的互动过程就叫做社会的（social）过程，因此这个互动过程就叫做社会建构。

比较优势是如何被社会建构的呢？以深圳为例，当年中国建设深圳经济特区时，中国有大量的廉价劳动力，这似乎就是新结构经济学所指的“潜在比较优势”。但是廉价劳动力这一优势并非仅存在于中国，其他很多发展中国家也有，为什么最终外资会选择来中国深圳而非其他国家或地区？这就是一个社会建构过程的结果。中国的地方政府为了吸引外资，积极地提供税收、土地、人力资本，特别是基础设施等各个方面的支持。正是通过这种社会建构过程中的努力，外资才认识到只有在深圳这个地方廉价劳动力会得到更有效地利用。如果只是单纯有大量的廉价劳动力，而未发生贸易过程，廉价劳动力就不能转化为比较优势，它只不过是一国存在的生产要素而已。总之，必须取得买卖双方的一致同意，廉价劳动力才能成为贸易过程中的比较优势。

新结构经济学关于比较优势的主要观点已经涉及社会嵌入，指出“有效市场”的前提是“有为政府”。它认识到比较优势和市场的力量实际上经常被其它结构性条件束缚，因此需要政府来把它们移走。但是在涉及到动态比较优势的时候，新结构经济学对不同类型比较优势的社会嵌入差异性讨论并不多。可能它假设劳动密集型、资本

密集型和技术密集型等不同产业在社会嵌入方面是一样的。而对经济社会学来说,在分析市场和比较优势时是无法把它们与嵌入的社会结构完全剥离的。

从结构—能动的视角看,新结构经济学更加注重结构,主张应该根据生产要素的自然禀赋设计国家的产业政策,其比较优势战略追求的是微观层面资源配置的效率。而经济社会学则更强调能动的部分,认为企业可以克服各种客观条件的限制打造竞争优势。竞争优势战略或者说日本的产业政策追求的是贸易利益的最大化,相比于效率而言更加强调结果。华为公司在互联网泡沫破裂时期,仍然坚持从全国最顶尖的理工科高校雇5000人进行人才储备。然而这一看似并不符合资源配置效率原则的发展方式,铸就了华为今日在电子科技产业的地位。这就从另一个侧面再次证明,竞争优势强调的是企业通过一个能动的过程来发展自己在市场中能够带来更多贸易利益的优势。这与单纯地从结构的角度谈比较优势是有很大的不同的。

(三) 市场的社会建构与社会嵌入

经济学一般认为市场是单独存在的,只不过它的正常运行可能受到其他因素的影响,在分析的过程中,市场与政府是两个分开的并相互对立的概念。新结构经济学指出,有效市场的前提是有为政府,并提到这是一种理想的状态,认为只要市场有效,政府就没有干预的必要。这一论点暗含一个假设,即认为市场一开始就存在各种功能,但由于某些原因将部分功能遮盖住了,因此需要政府将遮盖的部分重现。但是经济社会学则认为市场并非在真空中运行的,而是嵌入到社会的各种政治制度之中,离开政府根本无法谈市场。经济社会学以一种进化的观点来看待市场和政府。它将市场看成是一个发育的过程,政府的作用实际上是帮助这个市场不断地发育出新的功能,使它变得越来越有效率。经济社会学还认为,有效的市场也可以有负面影响,如果单纯地强调市场竞争策略,走到极端就会导致垄断的形成,因为竞争必然产生输赢,最终大鱼吃小鱼。另外,市场并非是万能的,有些事情单纯依靠市场根本无法完成,这不是市场是否有效的问题。因此,经济社会学强调国家建设与市场建设是一个相辅相成的过程,两者互为前提。

义乌小商品市场的发展是一个市场建设与政府建设互动的成功案例,它的成功主要依赖于以下两点:一是地方政府严格控制商城基础设施建设的产权,所有的商城建筑归地方国有企业所有,私人企业无权建设;二是地方政府出面,将原来鱼龙混杂的物流产业彻底理顺。义乌市地方政府牢牢地掌握商城物业的产权和物流,而把商城内各个摊位的业务全面交给市场,这种对政府功能的定位是一种市场发展过程中的国家建设。后来很多地方学习义乌经验,但是它们忽略了国家建设与市场建设的关系,往往是政府先投入大量资金将市场建设起来后将商场产权私有化,结果导致商铺租金上涨,租户外逃。而义乌则是地方政府坚决地控制住基础设施的产权,不允许私人企业介入,然后把物流彻底理顺,将运费控制在有市场竞争力的水平,实现了国家建设与市场建设的相辅相成。

二、产业政策的社会建构与社会嵌入：基于五个文献的讨论

经济学与社会学最根本的差别在于社会嵌入与社会建构，因而在接下来的部分将从讨论产业政策的5个文献出发，探讨产业政策与竞争政策的社会嵌入与社会建构。

（一）结构与能动：产业政策辩论各派关于政府作用立场的光谱

如果将结构与能动作为两极，把结构操作化为顺从市场本身的客观状况，把能动操作化成政府与实践产业政策时的主观意愿，那么目前经济学界关于产业政策辩论中各派立场的光谱可以用图1来表示。张维迎教授代表的新古典主义是最强调结构的立场，基本没有政府能动的成分。吴敬琏教授理解的日本经验是以竞争政策代替产业政策，由于竞争政策只是强调市场竞争的规则，而没有任何人为的要改变其它产业结构的要素，所以他的立场排第二。林毅夫教授主张的新结构经济学，含有产业政策的层面，主张凡是影响比较优势发挥的东西需要政府通过产业政策的形式来除掉，使市场的功能能够正常发挥，所以排第三。如果从日本和韩国古典发展主义的立场，以及2004年以来中国在建设创新型国家的口号下实行的产业政策的立场看，政府不仅需要比较优势，同时强调竞争优势。只要谈及竞争优势，人为的成分就更大一些，这是因为竞争优势经常涉及行动主体目前不具备、必须要经过努力才能实现的条件，因而关于产业政策的这种立场排第四。再接下来就是计划经济，这种经济形式代表了更大程度上的人的意志。

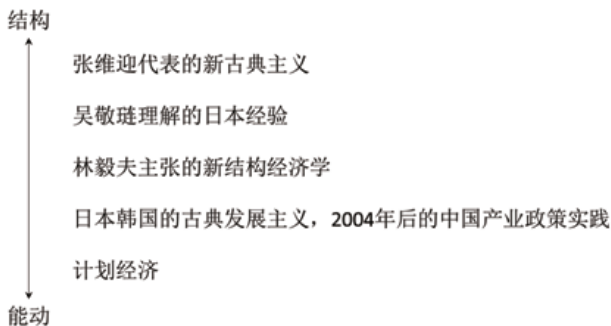


图1 产业政策辩论各派关于政府作用立场的光谱

（二）法社会学与经济社会学：法律传统、国家结构与经济治理模式

1929~1933年的大萧条之后，人们普遍认为自由市场经济已经失败。作为一个替代的经济治理模式，许多资本主义国家都出现了一个共同的趋势，即建立以卡特尔和强制性产业行会为基础的行会式产业秩序。虽然这个趋势当时在美国、日本、德国都出现了，但是在美国却只存在了2年，而在日本和德国却大行其道。是什么因素最终导致行会式治理模式在三国间产生了完全不同的结果？

追根溯源是国家结构在司法、立法和行政三权之间的权力分配差异使然。美国是普通法系国家，普通法系有判例法的传统，即法官作出的判决对以后的类似案件的判决有约束力，因此判例法实际上赋予法官代表的司法系统以部分的立法权。即使在当代的美国宪制中，司法系统仍然有部分的立法权。同时在普通法系的美国，行政部门在立法过程中却基本没什么权力。与此相反，在大陆法系的国家中，司法系统根本没有立法权，立法权属于国会。然而，行政部门在大陆法系国家中都深入地参与立法过

程,而且在很多情况下还参与执法过程。战前许多大陆法系的国家都有具有公法性质的经济法,直接规定政府与私人企业的关系。美国强调市场的竞争原则,其竞争政策许多时候由中立的行政部门执行,司法系统也扮演重要的角色。相反,在行政部门权力较大的大陆法系国家,行政部门更加深度地参与经济治理。许多国家都实践产业政策,并且允许卡特尔这种反竞争的机制存在。

中国作为一个大陆法系的国家,如果现在用竞争政策取代产业政策,就意味着在中国的国家结构中,经济治理的权力要从行政系统更多地转向司法系统。这种可能性是一个很大的问号。回顾中国改革开放的40年历程,中国在应对全球化和第三波民主化这两大国际潮流的挑战时,采取“一个中心,两个基本点”的基本战略导致了一个魔方国家(Rubik's Cube State)的出现。^①就像一个魔方有6个面一样,在过去的40年里中国政府的行政系统在迎接挑战的过程中之所以有很强的适应性,是因为它实际上发展出6个成分,它们分别是威权主义(authoritarian)、新自由主义(neoliberal)、发展主义(developmental)、改良社会主义(refined socialist)、掠夺型地方政府(predatory)和法团主义(corporatist)(其中掠夺型地方政府的出现并不在设计之中,而是出现腐败时带来的后果)。大陆法系传统中的行政部门深入参与立法与执法过程的特征,不仅制约整个国家结构中权力在立法、司法和行政系统中的分配,也最终影响整个经济治理模式。主张公平竞争和市场秩序无疑是正确的,但是主张用竞争政策来代替产业政策,可能是严重地低估了大陆法系的传统对国家结构中行政权力以及对经济治理形式的重要约束。当然,这个判断也可能涉及到社会学立场的局限性,这种局限性体现在更多地强调一件事受各种其它因素的束缚,而较少地强调变化的可能性。

(三) 比较政治经济学关于资本主义多样性的文献

第二个文献是目前美国和欧洲比较政治经济学的主流文献。这个文献从过去以欧洲为主要研究对象的比较政治学发展而来,以关注资本主义的多样性为主要特征,主要研究资本主义经济中资方与工会、职业训练与教育、股东与管理层(即企业治理)、雇主与雇员以及企业之间的五对关系,以及塑造这些关系的宏观制度与机制。根据处理这五对关系的不同方法,这类文献将资本主义经济大致分为两种类型:一种是自由市场经济,另一种是协调市场经济。二者的区别是自由市场经济总是用市场手段来处理上述五对关系,而协调市场经济总是用非市场的手段来处理这五对关系。关于资本主义多样性的文献延续了历史制度学派的研究方法,从整个经济体制的层面来把握其中各个具体的制度之间的相互契合性,而不是就事论事地把一个制度与其它制度割裂开来分析,用经济社会学的术语讲,这就是经济制度的社会嵌入。

笔者的《日本的经济悖论:繁荣与停滞的制度根源》一书,^②从国际经济秩序、政府以及中间层面的制度一直到企业层面的治理模式各个不同层面来看日本产业政策

^① Bai Gao, "The Rubik's Cube State: A Reconceptualization of Political Change in Contemporary China", *Research in the Sociology of Work*, 2009, 19: 413-442.

^② 高柏. 日本经济的悖论——繁荣与停滞的制度性根源[M]. 北京: 商务印书馆, 2004.

和竞争政策在其中的位置。从一个系统的层面看，日本的经济体制有鲜明的两面性：从生产的角度看，它具有强大的协调能力和很低的交易成本；而从金融的角度看，日本的经济体制则具有很弱的监控能力和很高的代理人成本。在布雷顿森林体系下，管理汇率浮动风险的职责归于央行，过度竞争的体制帮助日本企业实现了远远高于世界上86国的平均投资率，进而导致经济发展速度的加快。但是在布雷顿森林体系垮台后，承担汇率变动风险的责任从央行转到企业，在美国1980年代开放市场的强大压力下，再加上日本自己的金融财政政策进退失据，这个在投资方面过度竞争的体制开始把投资的对象从制造业转向了房地产，由此产生的泡沫经济最终破灭。这就是为什么日本经济在过去具有极强的竞争力而进入1990年代后突然崩溃，其重要的原因就是因为它这样一种具有高代理人成本、低交易成本的过度竞争体制。

日本的经验在经济学界这次的辩论中被用于支持以竞争政策代替产业政策的主张，本文想在此澄清几个基本的事实，并指出国内对日本经验的几个误解。第一，日本的产业政策从来不否认竞争，恰恰相反，它非常鼓励寡占竞争，^①把产业政策与竞争对立起来是中国计划经济传统思维的误解。寡占竞争是日本产业政策的一个基本原则。日本人认为，只有通过寡占竞争才能在国内市场上锻炼出企业的竞争力，才能在国际市场的竞争中获胜。第二，日本经济体制本身就是一个过度竞争的体制，这种过度竞争一直存在，并非1980年代后由产业政策转向竞争政策后才出现的。第三，在1980年代日本政府的确不再像以往那样实践产业政策，但其背后的主要原因是受到美国开放市场的强大压力，以及日本政府在1960年代中变成国际货币基金组织第八款条约国后，不得不停止控制外汇，使得通产省失去影响企业行为的重要手段。第四，在1980年代新古典经济学在日本的代表人物也的确主张过由产业政策转向竞争政策，但是那只是一场讨论而已，至少到20世纪末情况并没有变成现实。

新结构经济学认为产业政策要成功，前提就是政府的因势利导应该符合潜在比较优势。像中国计划经济时期扶持的大多数产业是完全违反比较优势的，因而需要大量的资金扶持，而中国当时又是资金短缺的，因而只能扶植一家，最终导致垄断。笔者认为中国产业政策的问题经常是出在其社会嵌入的体制而未必是政策本身。在中国的经济管理体制中，过去的计划经济有强大的制度惯性，这个体制在执行产业政策时经常会使用强硬的行政手段，要发展某一个就把所有其它的选择都管住不允许发展。这与日本的产业政策很不一样。日本的产业政策可以把资源向某一个方向倾斜，但是与此同时日本政府并没有管死，不让其它产业或企业发展。另外，中国与日本相比有两大不同：一个是在中国中央政府与地方政府都有产业政策，但是在日本只有中央政府才有产业政策，地方政府并没有产业政策。中国地方政府采取的产业政策是可以与中央的产业政策相互矛盾的。地方政府根据自己的利益解读执行中央政府的产业政策，或者各地地方政府蜂拥而上按自己的理解执行中央政府的产业政策都可以产生预期之外的后果。另一个不同是中国有国有企业，而且国有企业经常成为政府执行产业政策

^① 寡占是指在一个市场被四、五个大企业占据，而垄断则是一个市场被一个企业占据。

的重要工具。当政府把资源向国有企业倾斜,同时又用行政手段干涉其它企业,就不可避免地产生不公平竞争的问题。另外,腐败现象的存在也导致官商勾结,这也是导致大量不公平竞争的一个重要因素。

日本的例子显示,产业政策着眼的是经济发展,注重发展高附加值的战略产业,而竞争政策着眼的是市场秩序,注重调适和规范经济行动主体之间的关系。它们各有各的功能,根本不是二选一的关系。另外,即使在中国也可以看到,不同产业政策在不同的地方有不同的执行机制,而不同的执行机制可以有完全不同的结果,这就是产业政策的社会嵌入。

(四) 古典发展主义与新发展主义

与前边提到的两个文献重视结构的束缚不同,发展主义,特别是古典发展主义,非常重视能动,它体现的是正在实现工业化的发展中国家在经济发展上赶超发达国家的意志。

要理解日本的产业政策必须要知道产业结构这个概念,产业结构又直接与国际贸易有关。日本人认为日本是个岛国,地少人多,直到上个世纪的60年代,人口过多一直被认为是束缚日本经济发展的负面因素。在这种情况下要想养活日本人,日本必须要发展高附加价值的战略产业才行。在这样一种历史背景下,政府利用产业政策来诱导或者帮助高附加价值的战略产业发展就成为日本产业政策的基本逻辑。

笔者将林毅夫教授主张的中国产业政策称为新发展主义,与日本和韩国实践的古典发展主义的产业政策相对。这个区别的本质就来自于比较优势这一概念。改革开放以来,中国沿海地区参与国际分工确实是按照林教授主张的新发展主义的方式进行的,新结构经济学毫无疑问可以很好地解释2004年以前中国的经验,因为当时中国的产业政策与当年日本和韩国的产业政策完全不一样。但是到了2004年以后,中国开始由林教授的新结构经济学代表的新发展主义向日本韩国代表的古典发展主义的产业政策靠拢。

让我们来看一下古典发展主义与新发展主义的异同。二者之间的相同之处在于:第一,都实践产业政策;第二,都鼓励出口。二者之间的不同之处在于,中国要比日本和韩国在两个方面更加激进:一是引进外资,中国从改革开放开始,特别是邓小平南巡以后,希望外资越多越好,而日本和韩国则一直限制外资的进入,以便保护本国的幼稚产业;^①二是对外国商品进入本国市场的态度,中国要比日本和韩国积极得多。虽然中国新发展主义的产业政策也鼓励出口,但它并不是鼓励高附加价值产品的出口,而是鼓励符合生产要素自然禀赋的劳动力密集型产品出口。

2004年发生了3件大事,使得中国的产业政策发生了转变。第一件事是北大路风教授发表的关于中国汽车产业的报告引发了关于汽车自主创新的讨论;第二件事是央视关于运十飞机下马的纪录片引发了民间关于上马大飞机研究的舆论;第三件事是中国全面引进外国技术推动高铁技术创新。因而笔者将2004年称为创新元年,从这个时点开始,中

^① 韩国是到1997金融危机之后,日本是到2000年之后才对引进外资持一种比较开放的态度,在那之前它们一直设置各种各样的障碍。

国的产业政策开始向古典发展主义靠拢，追求发展有高附加价值的战略产业。

新结构经济学用动态的比较优势对这种变化进行了理论的概括，这种概括在理论上是可行的，但是仍然需要进一步的实证证明。美国的文献显示，企业一旦进入一个技术路径中，再进行转型或者升级换代是很难的事情。哪怕是做得很好的企业，其主管们的主要注意力都集中在如何服务现有的客户上，而很难跳出这个框子去进行新的颠覆性技术的发展。

如果把目前中国经济学界的世纪大辩论带入到发展主义的文献中，特别是查默斯·约翰逊设定的规制型政府（如美国）与发展型政府（如日本）的二分法，前者只关心维护市场规则，一切交给市场来决定，而后者则关心产业结构在国际贸易中带来的实际后果，吴敬琏教授主张的用竞争政策代替产业政策等于是在主张把中国政府从一个日本式的发展型政府变成一个美国式的规制型政府。然而，向日本用竞争政策取代产业政策的做法看齐的主张面临一个很大的挑战：在过去的40年间，日本GDP总量及人均GDP均涨了不到1倍，而中国GDP总量的涨幅达32倍，人均GDP的涨幅达26倍。假设日本在1980年代末真的用竞争政策取代了产业政策，而中国则是世界上在过去40年里实践产业政策最多的国家，如果我们控制所有其它变量，这一数据是否证明中国实践产业政策，日本放弃产业政策，恰恰是中国超越日本的重要原因？

再换个角度来问，在中国被世界看好的产业里，有几个是离开产业政策而只依靠市场竞争发展起来的？比如移动支付，看上去可能似乎是依靠市场。但是如果没有市场准入的限制，外资大量进入，情况可能就是另外一个样子。实际上这个市场准入的限制也是产业政策的一个侧面。所以我提出的问题是：从今以后如果中国彻底放弃产业政策，那么还能不能实现产业升级换代？没有产业升级换代中国能跳出中等收入陷阱吗？这是我们必须要面对的理论问题。

（五）全球化钟摆理论对产业政策与竞争政策的意义

卡尔·波兰尼提出全球化的钟摆理论，指出资本主义经济从长期运动的角度看，总是沿着作用力完全相反的两个极端来回摆动，一个是释放市场力量，一个是保护社会。逆全球化时代指的就是从释放市场力量向保护社会方向的转变。在上一轮全球化的这个阶段，各个国家的普遍趋势是国家行政部门的干预增加，保护社会的公共政策范式崛起。上一轮全球化的逆转开始于1914年的第一次世界大战爆发与金本位的崩溃。1936年凯恩斯理论的发表给公共政策范式转向保护社会而不是进一步释放市场力量提供了理论依据，而日本发展型政府的产业政策也始于这一轮全球化的逆转。

目前我们面临的一个挑战是在世界已经开始出现全球化逆转的苗头时要进一步释放市场力量。竞争政策的本质是制定市场规则，鼓励自由竞争，所以用竞争政策代替产业政策与历史上上次出现逆全球化时各国的历史经验正好相反。当然我们必须看到中国确实存在很多需要鼓励竞争的地方，同时我们进一步开放也有可能有助于扭转逆全球化的趋势。但是从历史上多国的经验看，全球化无疑已经开始进入重视保护社会这样一个历史阶段，因此我们在看待中国未来的施政方向时，也需要多一个视角。当

前世界上的趋势是许多国家都在推行产业政策。特朗普提出“让制造业回归美国”，这是最明显的产业政策；美国、欧盟、澳大利亚以安全审查的名义全面收紧市场准入政策，尤其是对来自中国的投资，这也是产业政策；美国驳回博通收购高通的申请，理由是一旦申请通过，这两家公司变成一家，然后出于效率的考虑减少研发的投资，就可能使华为在未来5G的竞争中占领主导地位，这样美国的通讯公司也不得不使用华为的产品，从而对美国的国家安全形成威胁，美国甚至有人在讨论5G要通过国有化的方式来推进。以上这些都属于产业政策。

不仅如此，我们同时也应该看到，中国的过度竞争已经导致重大问题的出现。中国钢铁产业的过度竞争实际上与逆全球化的趋势有直接的关系，国内无节制的上马钢厂造成的产能过剩，这是世界上这么多国家要一致限制中国钢铁出口的原因之一。日本的经验实际上显示，他们在应对过度竞争时依靠的是产业政策，而不是竞争政策。日本上个世纪60年代在进行产业政策辩论时指出，过度竞争在宏观层面大大地浪费了资源的配置效率，在日本企业面对来自跨国公司的有力竞争时把资源分散，无法形成规模经济，因而需要产业政策而非竞争政策来调节。

（六）创新型国家理论

第五个文献是最近政治经济学关于创新型国家的讨论，英国学者Mariana Mazzucato在《The Entrepreneurial State》^①一书中系统地证明了美国产业政策与创新型政府之间的关系。这本书揭示，苹果手机里使用的12大关键技术全部出自于美国国家实验室，苹果公司无非是对这些技术进行了系统总成，把12项关键技术捏合在一起，发明出一个颠覆式的新产品。可见，离开了美国政府的作用，根本无法解释苹果的成功。

创新型政府的主要职能是在推动颠覆式技术发展时承担风险并塑造市场。从某种意义上而言，创新型政府是日本古典发展主义政府在科技革命时代的新形式，全球化与科技革命时代改变了公共物品的提供形式。产业政策的批评者们经常提出的一个理由是，政府官员不可能正确认识市场的趋势。然而现在世界上发达国家中的每个政府都同意，物联网、大数据、云计算和人工智能将是未来科技革命的重要发展方向。当全世界都已经认清这个趋势，纷纷制定产业政策来推动新经济的发展时，主张中国用竞争政策来代替产业政策，放手把科技革命的发展使命彻底交给市场并期待可以取胜，这种可能性又到底有多大呢？

结语

让我们从结构－能动的两极视角来归纳一下上边讨论的这5个文献是如何回答中国经济学界世纪大辩论所提出的两个问题的，即是否应该完全取消产业政策？以及是否应该用竞争政策取代产业政策？

第一、第二和第四个文献更侧重从结构方面进行分析，从产业政策的社会嵌入得出结论。它们显示：如果从中国属于大陆法系，受大陆法系传统影响的国家结构均

^① Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State*, New York: Publicaffairs, 2013.

以强大的行政权力为特征，以及这样一种国家结构影响的经济治理模式倾向于非市场手段来看，从产业政策与中国经济体制内部各种制度和机制的耦合性来看，以及从目前全球化可能出现逆转，各国的公共政策范式纷纷从释放市场力量向保护社会转变来看，在现阶段要想取消产业政策或者用竞争政策来取代它将会有很大的障碍，实现的可能性很小。

第三和第五个文献则更侧重从能动方面进行分析，从产业政策的社会建构导出答案。它们显示：如果从中国正在面临通过产业升级换代实现避免中等收入陷阱的重大目标来看，以及从目前的科技革命为中国经济发展弯道超车提供了大好时机来看，中国似乎不仅不会放弃产业政策，或者用竞争政策取代产业政策，恰恰相反，会让产业政策成为实现上述目标的重要工具。

因此，要从社会变迁的广阔视角把握多重相互矛盾的趋势对产业政策、竞争政策的要求，充分认识产业政策在中国的社会嵌入与社会建构中导致的结构特征与运作机理。与此同时，也要注意能动带来的改革的可能性，根据不同时期的需要建设一个各种主要目标相对平衡的经济治理体制。

对产业政策的各种批评经常把它作为自变量来批判，认为它是导致各种恶果的原因。然而，要真正正确地认识产业政策，必须把它作为因变量来研究，既研究各种具体产业政策的社会建构过程，看它的形成受哪些因素影响，也应该研究产业政策的成败与社会嵌入的关系，比较各种不同的产业结构、执行机制和行动主体组合对具体产业政策执行后果的影响。只有这样，才能形成对产业政策比较全面的认识。

【作者简介】 高 柏：美国杜克大学社会学系终身教授。研究方向：经济社会学，比较历史社会学，比较政治经济学和国际政治经济学。

Industrial Policy and Competition Policy: Analysis on New Structural Economics from Economic Sociology Perspective

GAO Bai

(Sociology Department of Duke University, Durham NC27708, USA)

Abstract: This article begins with the century debate in China's economic circle and expounds the basic principles and core viewpoints of economic sociology. It compares economic sociology with new structural economics, focuses on the two concepts which are comparative advantage and market, and extends to the discussion of industrial policy and competition policy. I will review five aspects of literature that law sociology, economic sociology, comparative political economics, interdisciplinary developmental literatures, international political economics & historical sociology and political economics to sort out the all aspects of China's challenges including international and domestic aspect, political and economic aspect, then focus discuss what the current debate on industrial policy and competition policy in China's economic circles means.

Keywords: industrial policy; competition policy; social embeddedness; social construction; economic sociology; new structural economics

(责任编辑：马莹)