

改革开放 40 年中国的产业发展与工业化进程*

黄群慧

[摘要] 本文从产业成长、产业结构、产业政策等视角分析了改革开放 40 年中国的产业发展和工业化的成就,概括了工业化“中国方案”中的逻辑和经验。从产业成长看,本文通过数据和事实分析认为,改革开放 40 年,中国的基本经济国情已经从一个落后的农业大国转变为一个工业大国,“工业大国”、“大而不强”是中国的最基本经济国情;从工业化进程看,改革开放 40 年,总体上中国的工业化进程从初期阶段快速地发展到工业化后期阶段,到 2020 年中国将基本实现工业化、2035 年全面实现工业化,但中国产业发展和工业化进程存在着发展不平衡不充分问题;从产业结构演进看,可以将中国产业发展和工业化进程按照市场化改革划分为市场经济方向探索、市场经济构建完善、市场经济建设新时代三个大的阶段,通过对各个阶段中制度变革、要素流动、结构升级、技术进步等方面的分析,刻画出 40 年中国产业发展和工业化进程的动力;从产业政策看,中国正确处理了政府与市场的关系,产业政策总体上是成功的,在产业政策操作层面努力做到政府在一定程度上干预资源配置但又要尽量避免直接介入资源配置,这个“度”总体把握相对合理。归结起来,工业化“中国方案”的核心经验是:正确处理改革、发展与稳定的关系,“稳中求进”保证产业持续成长和工业化进程持续深化;正确处理政府与市场的关系,不断提高产业效率和促进产业迈向高端化;正确处理中央政府与地方政府的的关系,促进产业合理布局和区域协调发展;正确处理市场化与工业化的关系,培育全面持续的产业发展动力机制;正确处理全球化与工业化的关系,形成全面开放发展的现代化产业体系;正确处理城市化与工业化的关系,促进产业和人口集聚效率提升与社会民生协调发展。

[关键词] 改革开放 40 年; 产业发展; 工业大国; 后工业化; “中国方案”

[中图分类号]F120 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2018)09-0005-19

改革开放 40 年,中国经济取得了举世瞩目的伟大成就,中国已快速地发展成为世界第二大经济体。虽然可以从不同视角诠释和描述中国经济增长的奇迹,但在众多伟大成就中,中国从一个农业国迅速成长为世界第一工业大国、第一制造大国,无疑是最值得大书特书的“浓重一笔”,因此称之为伟大的中国工业革命,也并不为过(文一,2017)。寻求中国经济高速成长的密码以及揭示中国经验的本质,没有对中国工业化进程中的产业发展的描述和分析,是几乎无法完成的。而且,近些年随着经济服务化趋势日趋明显,中国步入工业化后期(黄群慧,2018a),中国产业发展演进的规律性

[收稿日期] 2018-08-20

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“‘中国制造 2025’的技术路径、产业选择与战略规划研究”(批准号 15ZDB149)。

[作者简介] 黄群慧,中国社会科学院工业经济研究所所长,研究员,博士生导师。电子邮箱:huang.q.h@263.net。

* 本文是《中国工业发展报告》(2018)总论部分,发表时略有删节。

以及在工业化后期所面临的挑战和问题更值得经济研究者高度关注。从一定意义上看,很好地诠释改革开放 40 年中国产业发展与工业化进程,以及由此引起的全球产业竞争格局变化,应该是当今发展经济学在世界范围的重要主题。

一、工业大国崛起:数据与事实

公元前 221 年秦始皇统一中国,建立了大一统的封建专制国家。在西方工业文明兴起之前,虽经时代沧桑、朝代更迭,但中国一直是一个世界上为数不多的具有古老文明和先进生产力的大国。由于工业革命赋予了资本主义巨大的创造力,近代中国这个封建大国被现代化进程丢在了后面。

新中国成立以后,中国真正开始了自己的工业化进程。农业部门、铁路交通和能源部门率先启动,东北地区被作为重点投资区域。依托着 156 项重点工程,新中国艰难地推进了自己的现代产业建设。1950 年东北地区占全国投资总额的 51.66%,1950—1952 年先后施工建设的 17 项重点工程中有 13 项在东北地区,从产业看这 17 项重点工程中有电力 8 项、煤炭 5 项。到第一个五年计划结束的 1957 年,随着 156 项重点工程的投产,中国初步奠定了工业化的基础(马泉山,2015)。第一个五年计划期间,国民经济和工业经济分别实现了 10.9% 和 18% 的高速增长(金碚,2015)。

但是,新中国的产业发展之路并不顺利,工业化进程也几经中断,1958—1961 年由于“大跃进”损失惨重,尤其是文化大革命的十年给中国的产业体系造成了巨大的破坏。到 1978 年,中国人均国内生产总值只有 385 元,三次产业产值占比分别为 27.7%、47.7% 和 24.6%,农业产值占比仍较高,服务业占比还很低,尤其第一产业就业人口高达 70.5%,还是一个典型的农业大国。从具体工农业实体产量看,1978 年粮食产量为 3.1 亿吨,肉类产量 943 万吨,原煤产量 6.2 亿吨,粗钢产量 0.3 亿吨,发电量 2566 亿千瓦时,汽车产量 18.3 万台。相对于一个具有 9.6 亿人口的大国而言,这样的实体经济是难以满足人民温饱生活需要的。按照 2010 年的标准,当时中国农村贫困发生率为 97.5%,这意味中国 7.7 亿农村人口是贫困人口。另外,1978 年中国经济外向程度很低,进出口总额与国民生产总值之比只有 9.7%。^①总体而言,1978 年的中国,其产业体系已经具有了大工业体系的一定基础,但总体上还处于工业化初期阶段,总体经济发展水平还十分落后。

改革开放以后,中国开始了中国特色社会主义现代化建设的伟大实践;改革开放 40 年,给中国带来了翻天覆地的革命性巨变。表 1 从数字上直观反映了 40 年中国产业总量所发生的“翻天覆地”的巨变。2016 年中国经济总量是 1978 年的 32 倍,1978—2016 年中国年均经济增速达到了 9.6%,人均国内生产总值的平均增速达到 8.5%;而 2016 年第二产业生产总值则是 1978 年 50 倍,1978—2016 年第二产业增加值平均增速更是高达 10.9%。从国际比较看,后发经济体追赶过程中会出现相当长一段时间的经济高速增长,这段时间一般持续 20 多年。第二次世界大战后,经济增长率超过 7%、持续增长 25 年以上的经济体中,除中国大陆以外,还有博茨瓦纳、巴西、中国香港、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、马耳他、阿曼、新加坡、中国台湾和泰国 12 个国家和地区(张晓晶,2012)。其中,日本 1951—1971 年平均经济增速为 9.2%,中国台湾地区 1975—1995 年平均经济增速为 8.3%,韩国 1977—1997 年平均经济增速为 7.6%(林毅夫,2012)。从现在看,只有中国持续了 40 年如此高的经济增速,虽然我们无法确定这个伟大的经济增长奇迹是否会“后无来者”,但可以确信的这是“前无古人”的。

在世人瞩目的经济增速背后,是一个世界性的实体经济大国崛起(黄群慧,2017a),或者更为具体地说是工业大国的崛起。如表 2 所示,改革开放 40 年,中国主要的工农产品产量都成倍、几十倍

^① 文中统计数据除明确标明出处外,均来自《中国统计年鉴》(2017)。

表1 改革开放40年中国三次产业就业及生产总值变化(1978—2016)

指标	1978年		2016年		指数(2016年是1978年的百分比)		平均增长速度(1978—2016)	
	就业人数(万人)	生产总值(亿元)	就业人数(万人)	生产总值(亿元)	就业人数(%)	生产总值(%)	就业人数(%)	生产总值(%)
全国	40152	3678.7	77603	744127.2	193.3	3229.7	1.7	9.6
第一产业	28318	1018.5	21496	63670.7	75.9	517.0	-0.7	4.4
第二产业	6945	1755.2	22350	296236.0	321.8	5015.1	3.1	10.9
第三产业	4980	905.1	33757	384220.5	690.3	4481.7	5.2	10.5
人均国内生产总值	385.0		53980.0		2240.2		8.5	

注:生产总值指数已扣除价格因素。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2017)数据整理。

的增长,现在大都已居世界前列,粮食、油料、肉类、原煤、水泥、粗钢、钢材和发电量都居世界首位,可以说,中国是名符其实的世界第一工业大国。中国服务业的规模也已经居世界第三位。与工业大国地位相匹配,2013年中国也成为世界第一的货物贸易大国。1978年中国货物进出口总额是206.4亿美元,到2016年中国货物进出口总额达到了36855.6亿美元,是1978年的178.6倍,近40年平均增速达到14.6%,超出经济总量增速5个百分点。其中,货物出口总额从1978年的97.5亿美元增长到2016年的20976.3亿美元,年均增速更是达到了15.2%,超过了经济总量增速5.6个百分点。无疑,中国是一个基于出口导向工业化战略崛起的工业大国。

表2 改革开放40年中国主要工农产品产量变化情况(1978—2017)

产品	1978年	2017年	指数(2017年是1978年的百分比,%)	世界位次
粮食(万吨)	30476.5	61791.0	202.8	1
棉花(万吨)	216.7	549.0	253.3	
油料(万吨)	521.8	3732.0	715.2	1
肉类(万吨)	943.0	8431.0	894.1	1
水产品(万吨)	465.4	6938.0	1491.0	
原煤(亿吨)	6.2	35.2	567.7	1
原油(万吨)	10405.0	19150.6	184.1	4
天然气(亿立方米)	137.3	1480.3	1078.2	
水泥(万吨)	6524.0	234000.0	3586.8	1
粗钢(万吨)	3178.0	83172.8	2617.1	1
钢材(万吨)	2208.0	104958.8	4753.6	1
汽车(万辆)	14.9	2901.8	19475.2	
金属切削机床(万台)	18.3	67.3	367.8	
发电量(亿千瓦)	2566.0	64951.4	2531.2	1

注:①金属切削机床数据为2016年数据;②世界位次为2015年数据。

资料来源:数据来自《中国统计年鉴》(2017)、《中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报》(《人民日报》,2018-03-01),以及《国际地位显著提高,国际影响力明显增强——党的十八大以来经济社会发展成就系列之二》(网址:http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201706/t20170621_1505616.html,2017)。

从产业发展看,中国的基本经济国情已经从一个落后的农业大国转变为一个工业大国。因为中国是一个近 14 亿人口的大国,经济总量已居世界第二。从产业规模看,无论是农业、工业,还是服务业,都可以被认为已经是一个大国,甚至也被认为是金融大国。但是,从经济国情角度看,考虑到工业在经济发展中的“中流砥柱”地位以及农业、服务业对工业的“依附”关系,以及中国出口主要是工业制成品贸易出口,“工业大国”、“大而不强”才是中国的最基本经济国情。^①从工业化进程看,改革开放 40 年总体上中国的工业化进程从初期阶段快速发展到工业化后期阶段,按照党的十八大报告,到 2020 年中国将基本实现工业化。工业化是发展经济学的核心概念之一,一般工业化进程可以被划分为前工业化、工业化初期、工业化中期、工业化后期以及后工业化五个阶段。无论是在学术界,还是在政府以及社会各界,虽然工业化概念被广泛地使用,但是工业化内涵往往被错误地理解为工业的发展水平。实际上,工业化是由一国工业增长引起的、体现为人均国民收入水平增加和经济结构高级化的经济发展和经济现代化过程,一个国家工业化阶段所描述的是其经济发展和经济现代化水平。^②关于中国的工业化进程,近些年大多数研究笼统地指出中国处于工业化中后期。我们利用人均 GDP、三次产业产值比例、制造业增加值占总商品增加值比例、人口城市化率、第一产业就业占总体就业比重五个指标并赋予不同权重,取发达国家这五个指标在不同工业化阶段的经验数值范围作为标准值,构造了工业化水平综合指数。基于对工业化水平指数连续跟踪计算和预测,2011 年以后中国工业化水平就进入了工业化后期,到 2020 年中国会基本实现工业化,到 2035 年中国能全面实现工业化(黄群慧,2017b)。^③从工业化史看,经过 200 多年的发展,世界上也只有约 10 亿人实现了工业化,而中国的工业化则是一个具有超过 13 亿人口的大国的工业化,因此,中国的工业化进程对整个人类的工业化进程具有“颠覆性”的作用。伴随着“一带一路”新一轮全球化倡议的推出,中国这个和平崛起的大国的工业化进程正在产生更大的全球“外溢”效应,促进“一带一路”沿线国家产业升级、经济发展和工业化水平的进一步提升,这对世界工业化进程的推进意义巨大(黄群慧,2017c)。

中国成为工业大国的核心是制造业的发展。伴随着中国快速的工业化进程,中国制造业不断发展壮大,世界 230 多个国家和地区都能见到“中国制造”的身影,2010 年以后中国就已成为世界产出第一的制造大国。在联合国工业大类目录中,中国是唯一拥有所有工业门类制造能力的国家,如今中国 500 种主要工业品中有 220 多种产量位居全球第一(魏际刚,2015)。据联合国统计司数据库

- ① 陈佳贵和黄群慧(2005)提出了一个基于产业结构演进的基本经济国情分类框架,并严格论证了中国基本经济国情已经从“农业大国”转变为“工业大国”但“大而不强”的判断。
- ② 因此,对于一个国家而言,即使一些工业行业或者工业产品发展水平不高,也并不意味着这个国家不可以实现工业化。对应到中美贸易战讨论的热点,不能因为中国不掌握芯片的关键技术,就说中国不能实现工业化(杨为民,2018)。这一方面因为工业化更多反映的是整体经济发展水平,单纯以某些关键技术的掌握与否,不能判断工业化水平;另一方面因为在当今全球分工的前提下,并不是所有的工业化国家都需要掌握所有的工业技术,哪怕是关键技术。
- ③ 当前中国工业化已经步入后期(不是后工业化)的判断,已经逐步被越来越多的研究人员以及政府部门所接受,如刘伟和蔡志洲(2015)、楠玉和刘霞辉(2017)等都持这种观点,国家统计局也已经采用了这一判断(国家统计局工业司,2017)。而且,近年经济新常态所呈现的增速趋缓、结构趋优、动力转换的特征也与中国进入工业化后期的特征相吻合。但是,有文献认为中国早已经进入后工业化阶段(不是工业化后期),提前实现了党的十八大提出的到 2020 年基本实现工业化的目标(胡鞍钢,2017),则是对中国国情的严重误判。一方面,我们不需要妄自菲薄,因芯片等关键工业技术缺乏而否认中国工业化水平的不断提高;另一方面,也不能无视中国工业“大而不强”的基本国情,妄自尊大地说中国早就实现了工业化。

数据显示,到2016年,中国制造业增加值达到30798.95亿美元,占世界比重达到24.5%,比世界第二位的美国的制造业增加值21830亿美元多出了近万亿美元,几乎是世界第二位美国和第三位日本制造业增加值的总和。在1984年,美国制造业增加值占世界比例曾达到过29%,几经起伏,2016年美国制造业增加值占全球制造业比例只有17.3%;日本在20世纪90年代制造业增加值占全球制造业增加值比例达到21.5%的峰值,到2016年,该比例只有7.7%。实际上,正是由于中国制造业的快速发展,世界制造业的格局发生了巨大的变化。总体而言,虽然高收入国家仍占据世界制造业增加值大约60%的比例,但是近20年高收入国家制造业增加值比重不断下降,在很大程度上与亚洲特别是中国相关。中国占全球制造业增加值的比重从1970年的可忽略不计上升到2016年占据全球1/4(玛丽·霍尔沃德-德里梅尔和高拉夫·纳亚尔,2018)。

在认识到改革开放40年中国产业发展取得伟大成就的同时,还必须看到中国工业“大而不强”的基本经济国情,还必须认识到产业发展的不平衡不充分问题十分突出;在认识到中国工业化取得巨大成就的同时,也必须看到相对于人民日益增长的对美好生活的需要,中国工业化进程还存在发展不平衡和不充分的问题。从制造业看,虽然中国是世界上制造业规模最大的国家,但是从制造业增加值率、劳动生产率、创新能力、核心技术拥有、关键零部件生产、高端价值链环节占有、高端产业占比、产品质量和著名品牌等各方面衡量,中国制造业发展还很不充分。这一方面表现在制造业发展中的产业结构不平衡、产业结构高级化水平不充分,存在着低端和无效制造产业供给过剩、高端和有效产业供给不足;另一方面表现在制造业发展中的产业组织结构不平衡、产业组织合理化水平不充分,存在相当数量的“僵尸企业”,但优质企业数量不够,尤其是几乎还没有世界一流制造企业。从具体制造产品表现看,产品大部分功能性常规参数能够基本满足要求,但在功能档次、可靠性、质量稳定性和使用效率等方面有待提高,高品质、个性化、高复杂性、高附加值的产品的供给能力不足,高端品牌培育不够,无法满足消费转向升级的需求。例如,根据原国家质量监督检验检疫总局公布的数据,美国和欧洲一些发达国家和地区的产品平均合格率一般达到4.5 sigma(合格率99.99932%),而中国总体为2.5 sigma(合格率98.76%)。2013—2017年国内产品质量国家监督抽查合格率分别为88.9%、92.3%、91.1%、91.6%和91.5%,与国外一般99%以上的合格率还有较大差距。从工业化进程看,一方面,中国工业化进程的区域发展不平衡,一些区域的工业化水平发展不充分。由于梯度发展战略,以及各个区域资源禀赋、经济发展基础差异等原因,中国的工业化进程在不同地区发展极不平衡,总体上呈现出东部、中部和西部地区逐步降低的梯度差距。到2015年,上海、北京、天津已经步入后工业化阶段,其他大部分的东部省份处于工业化后期,而大部分中西部省份基本还处于工业化中期。另一方面,中国工业化速度与其资源环境承载力不平衡,绿色经济发展不充分。中国十多亿人口的快速工业化进程,给资源环境的承载提出了极大挑战。虽然2002年以来中国就一直强调和努力实施环境友好型的新型工业化道路,但客观上资源环境还是难以承受如此快速的大国工业化进程,环境污染和资源约束等问题比较突出。为了解决大国快速工业化进程带来的环境资源问题,必须强调绿色发展理念,大力发展绿色经济。绿色经济强调从社会及其生态条件出发,将环保技术、清洁生产工艺等众多有益于环境的技术转化为生产力,是一种环境可承受的经济发展模式。中国在绿色经济发展方面,无论是绿色理念还是管制制度,无论是技术水平还是产业规模,都还有很大的发展空间(黄群慧,2018b)。

二、产业结构演进:动力与要素

虽然40年在历史长河中只是很短的瞬间,但中国成长为一个世界性工业大国的工业化故事仍

是复杂曲折的。这不仅仅因为中国工业化进程本身的艰难,还因为中国工业化进程与其市场化改革进程、国际化开放进程以及世界信息化技术革命进程叠加在一起,各类复杂的制度变量、技术变量以及各种生产要素综合作用于中国的经济发展。这种曲折复杂性一方面给国内外经济学者解读中国工业化成功故事提出了巨大的挑战,另一方面也留出了巨大的解读空间。^①这里试图以市场化改革为阶段划分标准,梳理中国产业结构变化和要素变革,从中揭示中国工业化的动力源泉及其演进过程。40年的改革开放可以划分为三个大的阶段:第一阶段是1978—1993年,这是一个社会主义市场经济方向探寻阶段;第二阶段是1994—2013年,这是一个社会主义市场经济构建完善阶段;第三阶段是2013年之后,这是全面深化改革的社会主义市场经济建设新时代。

1. 市场经济方向探寻阶段

1978—1993年,以1984年来界限整个经济体制改革所经历的从农村到城市、从农业到工业的重点转变过程。1978年党的十一届三中全会决定全党的工作着重点从1979年转移到社会主义现代化建设上来,通过《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》和《农村人民公社工作条例(试行草案)》,揭开了围绕农村经济体制、积极推进农村联产承包责任制的改革。而1984年党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》,提出进一步对内搞活经济、对外实现开放的方针,要求加快以城市为重点、以增强企业活力为中心环节的整个经济体制改革。从第一产业发展看,这个阶段联产承包责任制的效果十分明显,制度变革的驱动力显著,劳动生产率快速增长,从1978年的353元/人快速增长到1985年的820元/人,增加了1.3倍,^②而同期第二产业和第三产业劳动生产率只分别增加了0.3倍和0.6倍(邹东涛,2008),1981—1984年第一产业对经济增长的贡献率都超过了20%,1981年第一产业贡献率高达40.5%。如图1所示,1978—1984年这一时期第一产业占比总体较高,1982年是改革开放40年的最高点,达到32.8%。1978—1984年粮食单产提高了42.8%、总产量增加了33.6%,农业增加值实际增长52.6%,根据Lin(1992)测算,这些农业产出增长的46.9%来自于家庭承包制这一制度变革的贡献。

1984年以后,随着以增强企业活力为中心环节的城市经济体制改革的不断深入,中国开启了快速的工业化进程。1984—1994年,除了少数特殊年份外,这个阶段GDP增速都在10%以上,1984年更是实现了高达15.2%的经济增速。这个时期的工业化水平总体处于工业化初期。从三次产业结构看,如图1所示,第一产业占比结束了上升过程,开始了持续下降的结构升级过程,从1982年的32.8%下降到1993年的19.3%,10年的时间下降了13.5个百分点;第二产业产值占比稳步提升;第三产业占比提升较快。从三次产业内部结构看,第一产业中农业占比迅速下降,牧业占比快速上升,上升和下降都有10多个百分点的幅度。第二产业内部结构变化总体上体现了矫正计划经济时代重工业优先发展战略造成的结构失衡特点,轻工业发展迅速,其在工业中的比例1978年为43%,到1981年就已经超过了50%,并在50%上下波动一直到1999年。第三产业中商业、饮食、居民服务、交通运输等领域增长较快。从企业看,这个时期乡镇企业快速成长,城乡的个体和私营企业也逐步发展,国有企业改革不断深化,到1995年城镇私营企业和个体就业人数达到2045万人,乡村私营企业和个体就业人数达到3572万人。这一时期,国有企业的主要改革任务是对企业放权让利,经历

① 正因为如此,虽然大多数国内外经济学者用“一枝独秀”、“风景这边独好”来高度赞扬中国的经济增长奇迹,但很难给出相对一致的理论框架,甚至各种解读方向大相径庭。而且,还存在大量的如保罗·克鲁格曼、艾尔文·扬、章家敦等“中国崩溃论”的研究者(蔡昉,2018)。

② 这个阶段第一产业劳动生产率一直是快速上升的,到1995年第一产业劳动生产率已经提高到3612元/人,短短十几年提高了9.2倍。

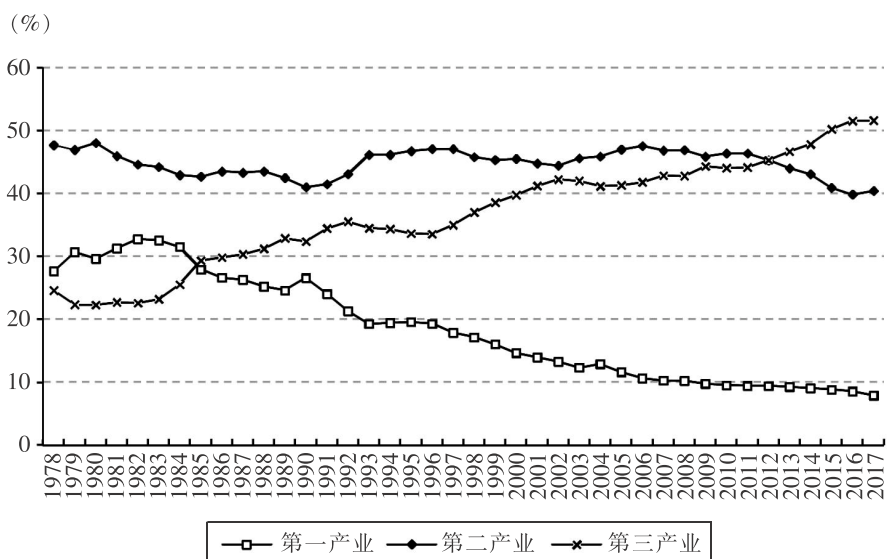


图1 1978—2017年中国国内生产总值三次产业构成变化

资料来源:根据国家统计局数据绘制。

了扩大企业自主权、推进经营承包制、转换企业经营机制等具体改革阶段,探索企业所有权和经营权的两权分离,使企业逐步适应商品化的经营环境(黄群慧,2018c),国营企业的利润和活力得到一定程度的提升。这个时期非常值得关注的经济增长驱动要素是,农村地区开始出现并逐渐增加农村剩余劳动力的转移,根据蔡昉和王德文(1999)估计,早期劳动力从农业向非农产业转移,带来全要素生产率的提高,对经济增长的贡献率高达21%。实际上,这个阶段二元经济条件下的“人口红利”对中国经济增长的贡献已经得到比较充分的体现。另外,从工业化进程的资金需求看,伴随着财政体制、金融体制和投资体制改革的深入,这个时期也开始逐步发展出多元化的金融体系、多元化的投资主体,为产业发展提供了相应的资金保证。1980年中国人民保险公司恢复国内保险业务,发展了一批非银行金融机构,1990年以后上海、深圳两个证券交易所成立,开启了中国股票交易市场新纪元。从全社会固定资产投资看,1981年固定资产投资国家预算资金占比为28.1%,到1993年已经大幅降低到3.7%,而国内贷款占比从1981年的12.7%提高到1993年的23.5%,自筹和其他资金占比也提高了10个百分点,而利用外资占比也从1981年的3.8%提高到7.3%。

从工业化区域发展战略看,这个阶段的核心是以东部地区率先发展、作为整体经济增长极为主要内容的区域经济非均衡发展,产业发展的重心逐步向东部地区倾斜。1978年12月邓小平在中央经济工作会议报告《解放思想,实事求是,团结一致向前看》中明确提出允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民,由于努力成绩大而收入先多一些,生活先好起来,这样会使整个国民经济不断地波浪式的向前发展(邓小平,1994)。在这个思想指导下,改革开放后第一个五年计划即“六五计划”(1981—1985年)明确提出发挥沿海地区的经济技术区位优势。1980年8月26日五届全国人大常委会第15次会议决定批准国务院提出的在广东省深圳、珠海、汕头和福建省厦门设置经济特区。在“七五计划”(1986—1990年)中明确提出按照东部、中部和西部三大经济带序列推进区域经济发展的战略思路。1984年邓小平又及时提出了开放大连、天津、上海、广州等14个沿海城市,并且逐步设立经济技术开发区、国家级经济开发区等工业园区。1985年又设立了长江三角洲、珠江三角洲

和厦漳泉沿海开发区,1990 年开放了浦东新区。这个阶段国家在财政、税收、信贷、投资等方面给东部地区一系列优惠政策,同时投资布局也向东部地区倾斜,1981—1985 年东部沿海地带 11 个省级区域的工业基本建设投资占全国比重达到 46%,1986—1989 年投资份额进一步提高,广东、上海、辽宁、山东、江苏和北京占前六位,到 1995 年全社会固定资产投资中东部地带占到了 62.7%(邹东涛,2008)。在制度要素、资金要素和技术要素在东部地区集聚的情况下,劳动力要素也开始向东部地区迁移,自此形成了持续多年的自西向东、自内地向沿海的“打工潮”。在制度供给充足的前提下,国际资本的进入以及国内劳动力的大流动,极大地优化了东部地区的要素配置,支持了东部地区率先发展起来,到 1995 年东部地区人均 GDP 已经是西部地区人均 GDP 的 2.3 倍,到 2000 年东部地区生产总值占全国 53.5%(国家统计局综合司,2018)。

2. 市场经济构建完善阶段

1993 年党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出建立市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的社会主义市场经济体制,坚持以公有制为主体、多种经济成分共同发展的方针,并提出将金融市场、劳动力市场、房地产市场、技术市场和信息市场作为市场体系培育重点,从此开始了全面建设和不断完善社会主义市场经济。这一时期市场化改革的过程,也是中国工业化进程开始快速推进从中期向后期的转变过程。从三次产业结构看,如图 1 所示,这个阶段第一产业 GDP 占比逐年下降,第二产业一直保持了高速发展,1994—2011 年第二产业对 GDP 的贡献率基本都在 50%以上,1994 年当年第二产业对 GDP 贡献高达 66.3%,第二产业 GDP 占比基本维持在 45%以上,第三产业占比呈现逐年上升趋势,到 2013 年这个阶段至少有以下几点需要强调指出:

(1)这个阶段总体上是重化工主导阶段,促进了经济结构快速升级。伴随着居民消费重点转向耐用消费品,1999 年以后重工业表现出强劲的增长,工业中重工业占比持续提升,到 2005 年该比例接近 69%。由于重化工业资本有机构成较高、投资需求大、能源消耗大等特征,重化工业的快速发展支撑了经济的高速增长,但也给环境资源承载力提出了极大的挑战。总体上,这个时期重化工业主导,体现了适应居民消费结构从日用消费品主导到汽车和住宅主导的升级需要的产业结构升级。2002 年党的十六大提出中国应该走新型工业化道路,要坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子,这也从指导思想上明确了进一步推进从资金密集的重化工主导向技术密集的高技术产业主导的产业升级要求。

(2)这个阶段中国经济外向性极大提升,出口导向工业化战略取得巨大成效。在 2001 年 12 月 11 日中国加入世贸组织(简称“入世”)后,中国充分利用自身比较优势积极参与全球价值链国际分工,深度融入经济全球化中,通过“干中学”推进产业升级,既快速地推进了自身的经济增长和工业化进程,又对世界经济增长做出了巨大的贡献,成为世界经济增长的第一发动机。2003 年以后,中国出口增长率连续多年在 30%以上,到 2009 年中国出口货物总量超越德国位居世界第一,2013 年中国进出口货物总量超过美国成为世界第一,占世界货物贸易总量的比例达到了 11%,比 2003 年翻了一番(刘伟和蔡志洲,2015)。从利用外资看,1994 年实际利用外资 432.1 亿美元,2001 年为 496 亿美元,而“入世”10 年后的 2011 年则达到 1177 亿美元,利用外资额居全球第二位,并连续多年位居发展中国家首位。

(3)这个阶段公有制主体、多种所有制共同发展格局基本形成,构成了中国经济快速增长的多元混合动力。从国有企业看,这个阶段推进了以建立现代企业制度、推进国有经济战略性调整、组建

管人管事管资产相统一的新国有资产管理体制为主要内容的一系列改革,国有企业总体数量逐步减少,国有经济布局持续优化,国有资本总量不断增大,公司治理结构日益规范;从非公有制经济发展看,这个时期是中国非公有制经济大发展时期,2002年党的十六大提出“两个毫不动摇”——毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持和引导非公有制经济发展,进一步搭建了全方位、多层次、可操作的支持非公有制经济发展的法律政策框架。非公有制经济在稳定增长、促进创新、增加就业、改善民生等各方面都发挥了十分重要的作用。1995年城镇国有单位就业人数为11261万人,到2012年降低为6839万人,而个人私营及外商港澳台单位就业人数从1995年的2558万人发展到2012年的15415万人。

(4)这个阶段区域协调发展逐步成为中国产业区域分布格局变化的主导战略,西部大开发、中部崛起和东北老工业基地振兴等重大战略举措开始实施和持续推进。1995年9月中共十四届五中全会提出要把“坚持区域经济协调发展、逐步缩小地区差距”作为今后15年必须贯彻的重要方针,1997年党的十五大进一步提出要促进地区经济合理布局和协同发展,东部地区实现更高水平发展,而中西部地区要加快改革与开放。2000年10月党的十五届五中全会关于“十五”计划的建议正式提出实施西部大开发战略,2003年10月中共中央、国务院正式下发《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,2006年4月《中共中央国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》正式出台,东北老工业基地振兴、中部崛起分别成为区域协调发展战略的重大战略举措。如果说在改革开放初期15年的市场经济方向探索阶段,东部地区率先发展起来的主要动力来自于全球范围的资金、劳动力、技术创新等要素向东部地区集聚,可以认为是国际“雁阵理论”在中国的实践(蔡昉等,2009),那么,在这个阶段,由于西部开发、中部崛起及东北振兴政策的实施,中西部地区经济增长的主要动力可以归结为东部地区的产业转移,这甚至可以被认为是国内版“雁阵理论”发挥的作用。一份借助工业净产值份额和第二产业劳动力就业份额两个指标的实证研究表明,中国由东向西的制造业产业转移现象主要出现在2003—2013年这十年间,而且向中部地区转移的幅度大于向西部地区转移的幅度(安虎森和郑文光,2017)。

(5)这个阶段经历了1998年亚洲金融危机和2008年国际金融危机,中国经济经受住了考验,也增强了宏观经济调控的能力,中国经济更加成熟。在中国推进市场化改革和工业化进程中,1998年和2008年两次大的外部经济危机对中国这个出口导向的发展中国家经济增长产生了巨大影响,虽然两次危机都构成了对当年经济增长的冲击,但是很快都恢复了增长,回到了自身的快速工业化道路上。这一方面是因为宏观经济调控得当,另一方面也反映了中国经济发展的韧性强,中国市场化 and 工业化进程所固有的经济增长动力机制足够强大,可以应对在全球化背景下的外部冲击。

3. 市场经济建设新时代阶段

党的十八大以后,尤其是2013年党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,强调经济体制改革是全面深化改革的重点,核心是处理好政府与市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。党的十九大报告指出中国特色社会主义进入新时代,要坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持和完善社会主义基本经济制度,推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。在这样的大的市场化改革背景下,中国经济正处于一个新的时代。实际上,从2013年开始,中国的经济运行已经呈现出增速趋缓、结构趋优、动力转换的“经济新常态”特征。从经济增速看,这个阶段已经从8%—10%的高速增长区间下降到6%—8%的中高速增长区间,2013—2017年经济增速分别为7.8%、7.3%、6.9%、6.7%和6.9%。从结构看,产业的高级化趋势明显,第三产业GDP占比迅速提升,第二产业和第一产业占比

逐步下降。2013年第三产业占比达到46.7%,首次超过第二产业占比(44%),到2015年第三产业占比超过了50%,达到50.2%,2016年和2017年占比都是51.6%。第三产业对经济增长的贡献率逐年提高,2015年和2016年分别达到52.9%和58.2%,超过第二产业10和20个百分点。从所有制结构看,混合所有制整体格局进一步演进,民营经济进一步发展。到2016年,民营经济法人企业数占全部法人企业数的95%以上,民营经济就业提供了全国近80%的就业,民营企业制造业投资占全国的85%以上,民营企业提供的税收占全国的50%以上,民营企业提供的发明专利占全国的60%、提供的新产品占全国的70%。从动力转换视角看,随着“人口红利”的消失和投资回报率的下降,经济增长的动力更多地依靠技术创新,通过提升全要素生产率来促进经济增长。从驱动要素看,实际上改革开放以来中国产业升级演化路径基本符合产业升级的一般规律:劳动力要素驱动主导—资本要素驱动主导—知识要素驱动主导的升级过程(苏杭等,2017),到了这个阶段中国产业亟需实现从资本要素驱动主导转向知识要素驱动主导。从工业化进程看,中国经济在这个阶段所呈现出的运行特征以及所面临的升级任务都与进入工业化后期是一致的,实际上中国工业化进程也正是在2011年前后进入工业化后期的。

经济新常态背景下中国产业成长的重点从追求快速成长到追求质量提升,这具体表现为通过供给侧结构性改革提高实体经济供给质量、积极顺应新一轮科技革命和产业变化趋势、大力培育新兴产业和利用新技术改造传统产业等方面:①从农业发展看,农业生产布局进一步优化,现代农业产业体系、生产体系和经营体系加快构建,粮食主产区稳产增产,新型农业生产经营主体和服务主体快速涌现。②从工业发展看,工业结构持续优化升级。具体从工业三大门类结构看,2013—2017年采矿业增加值分别增长6.4%、4.5%、2.7%、-1.0%和-1.5%,制造业增加值分别增长10.5%、9.4%、7.0%、6.8%和7.2%,电力、热力、燃气及水生产和供应业增加值分别增长6.8%、3.2%、1.4%、5.5%和8.1%,工业结构总体呈现从资源和资金密集主导向技术密集主导转型升级的趋势。在制造业内部结构,供给侧结构性改革取得积极进展。一方面,积极淘汰落后产能,化解产能过剩工作全面深入推进,钢铁、有色金属冶炼、水泥、平板玻璃等产能严重过剩行业增速大幅回落,到2016年钢铁退出产能6500万吨以上,超额完成目标任务。2017年全国工业产能利用率为77.0%,比上年提高3.7个百分点,为近5年的最高水平。其中,煤炭开采和洗选业产能利用率为68.2%,比上年提高8.7个百分点;黑色金属冶炼和压延加工业产能利用率为75.8%,提高4.1个百分点。另一方面,装备制造业和高技术制造业发展迅速,装备制造业和高技术制造业增加值2013—2016年年均分别增长9.4%和11.3%,2017年分别增长11.3%和13.4%,2018年上半年分别增长9.2%和11.6%,增速都远远高出规模以上工业增加值增速。2016年装备制造业和高技术制造业增加值占规模以上工业比重分别为32.9%和12.4%,比2012年提高4.7和3.0个百分点。六大高耗能行业增加值2013—2016年年均增长7.3%,增速比规模以上工业低0.2个百分点,六大高耗能行业增加值占规模以上工业比重为28.1%,比2012年下降1.5个百分点。③从服务业发展看,传统服务业与互联网融合加速,现代服务业蓬勃发展,新业态不断涌现,服务业发展迅速。2013—2016年服务业增加值年均增长8.0%,高出国内生产总值增速0.8个百分点,2017年增速为8%,高出国内生产总值增速1.1个百分点。2016年全社会电子商务交易规模达到29.2万亿元,是2013年的2.8倍。2016年中国研究与试验发展(R&D)经费支出为1.57万亿元,比2012年增长52.5%,年均增长11.1%;2017年进一步增加到1.75万亿元,比上年增长11.6%,与国内生产总值之比为2.12%。另外,在市场经济建设这个新时代,中国实施了京津冀协同发展、新一轮东北老工业基地振兴、长江经济带等区域经济发展战略,整体产业布局发展进一步协调。

虽然这个阶段中国产业发展取得了上述成就,但这是一个全新的阶段,既是一个经济新常态,又是工业化后期。还有学者认为经济结构进入服务化时期,这个新阶段需要培育产业增长新动能和改变以前的要素投入驱动模式。改革开放以来,中国一直习惯于资本、劳动力的要素投入驱动经济的产业增长模式。改革开放40年,资本、劳动力数量对经济增长的贡献总体上达到70%—80%,而效率改进对GDP的贡献也就大致在20%—30%,尤其是在2008—2018年全要素生产率的贡献已经降到20%以下。因此,新阶段要实现从要素驱动为主转向效率驱动为主的动力变革。这种变革是极富挑战性的重大任务,再考虑到经济全球化的新特点和新一轮科技革命和产业变革的国际背景,未来中国产业发展和经济增长将面临着产业升级路径、技术进步路径、消费升级等众多不确定性(张平等,2018)。党的十九大报告指出中国经济已由高速增长转向高质量发展新阶段,提出以创新、协调、绿色、开放、共享发展理念为指导建设现代化经济体系,以供给侧结构性改革为主线推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,提高全要素生产率,无疑是基于对这些不确定性的把握基础上提出的新阶段中国产业增长和经济发展的战略目标和重大要求。

三、产业发展政策:市场与政府

改革开放40年,中国成功地成长为规模世界第一的工业大国,从上述产业发展的演进过程可以看出,无论是将“人口红利”等要素供给作为成功的必要条件,还是将市场化改革解决了激励机制和资源配置机制作为成功的充分条件,在实际中都可以理解为政府制定的一系列成功的经济政策。在经典的西方教科书中,一般财政政策、货币金融政策、收入分配政策、国际贸易政策、农业政策、劳动政策、反垄断政策等构成了经济政策体系的核心内容,这些政策核心是政府宏观调控经济的工具。但对于中国这个市场化和工业化协同推进的社会主义发展中国家而言,中国的经济政策体系中除了这些宏观调控政策外,还应该包括经济改革政策和经济发展政策。所谓经济改革政策,可以被认为是一系列为落实党中央提出的构建和完善社会主义市场经济体制而具体制定和实施的政策,这涉及财政体制、金融体制、投资体制、国有企业、市场体系、对外开放等各个领域,实际上改革开放40年就是一个不断探索市场化改革方向并通过改革政策渐进地推进中国从计划经济体制向市场经济体制转型的过程;而所谓的经济发展政策,则是作为一个发展中国家为了实现工业化推动经济快速增长、产业结构不断优化升级的一系列政策,当然这与上述财政、金融、贸易、劳动等各个方面的宏观调控政策相关,但其核心内涵应该是产业政策。实际上,毋庸讳言,中国从一个贫穷落后的农业国发展成为一个工业大国,产业政策发挥了至关重要的作用,在推进从工业大国向工业强国转变过程中,同样也要科学认识和合理发挥产业政策的重要作用。尤其是在中国步入工业化后期的经济新常态、社会主义市场经济体制日益成熟的背景下,如何促进产业政策转型、协调竞争政策和产业政策的关系,就成为一个重大问题。

一般而言,产业政策是政府为解决产业结构失衡和层次低等经济发展中的问题、实现产业转型升级和优化发展、促进经济快速增长和发展而制定与实施的相关政策措施,是一种相对长期的、供给侧管理的经济政策。从日本实践看,产业政策具有政府干预产业部门之间和产业内部资源配置但又强调尽量避免政府直接介入资源配置、目标是追求经济快速增长的基本特征。产业政策的这个特征不仅仅符合了加速中国工业化进程、促进经济快速增长的需要,恰好也符合了中国在计划经济逐步退出后的政府继续主导资源配置、管理产业与企业的需要。虽然现在政府过多主导要素配置受到很多诟病,但相对传统计划经济体制,产业政策的实施和推广是很大的进步。对于中国而言,产业政策的引入,具有计划经济渐进转轨和经济赶超的“双重效应”(黄群慧,2017d)。

自 20 世纪 90 年代以来,与推进社会主义市场经济体制建设同步,中国的产业政策已经发展成为形式多元、层级众多、内容复杂的庞大的政策体系。以下罗列了一些颇具代表性的产业政策:1989 年 3 月国务院发布《国务院关于当前产业政策要点的决定》(国发[1989]29 号),指出制定正确的产业政策、明确国民经济各个领域中和支持和限制的重点,是调整产业结构、进行宏观调控的重要依据;产业政策的制定和实施,有利于把改革与发展、计划与市场有机地结合起来,对于促进中国国民经济的长期稳定发展具有重要的意义。1997 年 12 月经国务院批准、国家发展和改革委员会发布《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录(试行)》,2000 年 7 月又对此目录进行了修订。2002 年 6 月国家经济贸易委员会、财政部、科学技术部、国家税务总局联合发布《国家产业技术政策》,2009 年 5 月工业和信息化部联合其他部委再次发布《国家产业技术政策》,该政策以推进中国工业化和信息化为核心,促进相关产业的自主创新能力提高,实现产业结构优化和产业升级。2005 年 11 月国务院关于发布实施《促进产业结构调整暂行规定》的决定;2005 年 12 月经国务院批准国家发展和改革委员会发布《产业结构调整指导目录(2005 年)》,2011 年 3 月、2013 年 2 月和 2016 年 3 月又分别对这个目录进行了修改。在 2008—2009 年金融危机期间,为应对国际金融危机对中国实体经济的影响,由国家发展和改革委员会与工业和信息化部,会同有关部门发布了钢铁、汽车、船舶、石化、纺织、轻工、有色金属、装备制造业、电子信息,以及物流业十个重点产业调整和振兴规划,这成为一项应对国际金融危机,保增长、扩内需、调结构的重要措施。

从产业政策内容看,中国产业政策的重点是政府通过补贴、税收、法规等形式直接支持、扶持、保护或者限制某些产业的发展,以加快产业结构转型升级、实现经济赶超,往往倾向于扶持国有大企业、鼓励企业兼并、提高集中度、抑制产能过剩、防止过度竞争、补贴战略性新兴产业和激励技术创新等,这更多地可以归类为选择性产业政策或纵向产业政策,而且实施力度比较强。具体而言,中国产业政策的主要工具有两大类:一是控制市场准入的限制性审批,审批原则是有保有压、扶优扶强,审批范围涵盖所有重要产业,审批内容深入各个技术经济环节;二是认定新兴产业或战略产业,通过税收减免、土地供应等优惠鼓励其发展。从政策手段看,包括税收减免优惠(企业所得税、增值税减免、进口环节的关税和增值税减免等)、直接财政补贴(研发的直接补贴、资本金注入、贷款贴息、通过各类投资基金进行股权投资、土地使用补贴等)、技术改造和设备更新激励(技改贴息贷款、缩短折旧年限、先进设备进口税收减免等)、特殊许可收费(针对基础产业的特许收费、价外征税等)、与贸易有关的投资措施(外资企业采购的国产化比例要求)、出口导向和进口替代补贴、政府定价转移类补贴等(徐林,2018)。

在中国进入工业化后期,面对中国产业发展“大而不强”的基本经济国情,中国无疑需要推进制造强国建设。2015 年 5 月 19 日中国正式发布《中国制造 2025》,这是一个具有全局性、系统性、长期性、国际竞争性的战略规划文本,是着眼于国内国际经济社会发展、产业变革的大趋势制定的高端产业发展和技术进步的路线图。该战略以应对新工业革命为重点,以促进制造业创新发展为主题,以提质增效为中心,以加快新一代信息技术与制造业融合为主线,以推进智能制造为主攻方向,通过实施国家制造业创新建设、智能制造、工业强基、绿色发展、高端装备“五大工程”建设,明确未来发展新一代信息技术、高档数控机床和机器人、航天航空装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、新材料、生物医药及高性能医疗器械、农业机械装备十大重点领域,从而促进产业转型升级,实现中国从制造大国向制造强国的转变。应该强调指出的是,2018 年以来美国通过对华 301 调查报告指责中国利用《中国制造 2025》这样的产业政策限制外国企业的市场经营或者将技术转让给中方作为市场准入条件,这是毫无道理的:一是《中国制造

2025》本质是中国为了应对新工业革命浪潮、学习世界发达国家通用做法、根据自己的工业发展阶段而提出的制造业升级规划;二是《中国制造 2025》将“市场主导、政府引导”作为首要原则,十分强调市场主导的作用;三是《中国制造 2025》要通过提升技术创新能力推进中国制造业由大到强的转变,但在这个过程中中国政府的关键作用是打造开放协同的技术创新生态系统,而不是直接插手技术转让。

迄今为止,经过多年的实践,中国的产业政策已经发展为一套动态复杂的政策组合,包括产业结构政策、产业组织政策、产业布局政策和产业技术政策等各类政策。其中,产业结构政策是按照产业结构的发展规律推进产业结构高级化、进而实现国民经济发展的政策;产业组织政策是为了实现产业组织合理化、形成有效公平的市场竞争创造条件的政策;产业布局政策是促进生产要素区域配置合理化、高效化而实施的政策,例如,各类园区政策可被归为这种产业布局政策;产业技术政策是指国家制定的用以引导、促进和干预产业技术进步的政策的总和。虽然现实中常常发生冲突,但从理论设计上说,这四种政策应该相互配合,其政策机制应该是相容的。而且,中国在不同的发展阶段和不同的政府层面,其产业政策中的这四类政策的具体内涵存在差异,且产业政策的重点也不同,体现了产业政策组合的动态性。从实施效果看,总体上对中国快速推进工业化进程、促进产业转型升级、实现经济赶超发挥了重要作用。但是,中国的产业政策也存在着干预市场和影响市场机制形成的问题,长期效果与短期效果有矛盾,甚至经常产生产业政策实施结果与初衷相反的、“事与愿违”的情况(黄群慧,2017d)。例如,近几年的新能源汽车补贴政策,由于对新能源汽车激励力度过强,近两年出现了大面积“骗补”的问题。实际上,选择性很强的产业政策的确会产生较多的负面问题,例如,政府确定的产业方向和技术路线不符合市场需求而造成巨大的损失,又如,由于强激励造成企业“一哄而上”、迅速形成过度竞争和产能过剩,另外,还会由于政府对资源配置的权力过大而导致寻租和腐败行为等。

正是由于产业政策所具有的、政府为了实现经济快速增长而干预产业部门资源配置的这个特征,使得产业政策很容易陷入自由市场主导和政府主导的两种意识形态之争。但是,无论坚定的新古典经济理论信奉者如何厌恶产业政策,现实中许多发展中国家为了实现经济赶超已经普遍接受了产业政策的理念。正如 Rodrik(2008)所认为的,“产业政策已死”的言论明显夸大其词,产业政策不仅在现实中一直存在,而且在各种国际准则约束下仍有很大空间。因此,产业政策的争论应该转向如何设计、管理产业政策,即产业政策的实施路径问题。实际上,“针对产业政策的争论不可能单纯通过讨论来解决,产业政策的有效性终究是要依靠实践的不断积累”(大野健一,2015)。虽然实证研究对于中国产业政策的有效性有着不同的结论,例如,有实证研究认为产业政策的出台和实施显著地促进了地方产业结构的合理化和高端化(韩永辉等,2017),也有实证研究认为产业政策的实施会降低资源配置效率(王克敏等,2017),但是迄今为止中国实现了快速工业化进程和高速经济增长,这已经客观地表明中国产业政策总体是成功的,这意味着中国较好地处理了政府与市场的关系,在产业政策操作层面努力做到政府在一定程度上干预资源配置、但又要尽量避免直接介入资源配置,这个“度”总体把握相对合理。实际上,有效地利用产业政策的本质就是正确处理市场与政府的关系,一方面要使市场在资源配置中起决定性作用,另一方面还要很好地发挥政府作用。

中国之所以能够把握产业政策的这个“度”,一个重要原因是中国一直在努力建设有效的市场体系,努力实现产业政策与竞争政策的协调,或者说试图实现市场化改革政策与工业化发展政策的协调,既要发挥市场在资源配置中的决定性作用,又要更好地发挥政府作用。政府不断简政放权,优化服务,努力营造公平竞争的市场环境,尤其是通过法治工作来保证市场体系的统一开放、公平竞

争。在众多相关法律中,《反不正当竞争法》和《反垄断法》对于排除妨害竞争的不正当行为、建立公平的市场秩序、保护消费者和企业的正当利益具有重要的意义。早在 1987 年中国就开始准备制订反不正当竞争法和反垄断法,1993 年 9 月颁布了第八届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过的《反不正当竞争法》,并于当年 12 月 1 日起施行,2017 年 11 月第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议进行了修订。2007 年 8 月 30 日《反垄断法》经第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议审议通过,自 2008 年 8 月 1 日起施行。正值改革开放 40 周年,《反垄断法》也已经实施 10 周年。党的十八大以来中共中央和国务院出台的两个文件,对于反不正当竞争和反垄断执法、打破行政垄断、建设公平竞争的市场体系具有重要的意义:一是 2015 年 10 月 12 日《中共中央国务院关于推进价格机制改革的若干意见》发布,明确提出加强市场价格监管和反垄断执法,逐步确立竞争政策的基础性地位,以及加快建立竞争政策与产业、投资等政策的协调机制。这就确立了竞争政策的基础地位,要求产业政策要与竞争政策相协调;二是 2016 年 6 月 14 日国务院发布《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》,要求建立公平竞争审查制度,以规范政府有关行为,防止出台排除、限制竞争的政策措施,逐步清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法。2017 年 10 月 12 日国家发展和改革委员会等五部委联合出台《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》,进一步对公平竞争审查的机制、程序、标准和例外情况作了明确规定,使得公平竞争审查更具有操作性。另外,在 2001 年“入世”后,中国需要无条件地遵循世界贸易组织《补贴与反补贴措施协定》和《与贸易有关的投资措施协定》,这在客观上鼓励中国逐步实现产业政策转型,尽量避免财政对特定企业和企业的直接或者间接支持,促进产业政策从选择性向功能性转型。

产业政策与竞争政策的协调,关键是要随着工业化的深入而逐步更多依靠竞争政策,同时对产业政策内容、实施方式进行动态调整。从工业化进程看,在工业化初中期阶段,出于后发国家赶超的需要,选择性产业政策的确发挥了重要的作用,尤其是“扶大限小”对促进重化工主导产业的发展作用明显。但是在进入工业化后期以后,中国进入从要素驱动向创新驱动的经济“新常态”,经济增速从高速转为中高速,经济增长将更多依靠人力资本质量和技术进步。在这种背景下,竞争政策具有基础性地位,产业政策需要相应的转型。中国长期以来习惯采用的强选择性产业政策的不适应表现越来越突出,以激励完善市场竞争秩序、激励创新为基本导向的功能性产业政策的意义更为显著;按照产业结构、产业组织、产业布局和产业技术的分类,直接干预产业结构形成的产业结构政策的重要性日益下降,而强调产业组织合理化的产业组织政策、激励创新的技术创新政策意义更加突出。具体而言,中国要严格按照世界贸易组织规则仔细检讨以往产业政策的做法,减少无用的产业规划和政策制度,产业政策将更多针对前沿技术和小企业技术创新领域来使用,更加着力于打造有利于技术创新的生态,更加关注补贴资金的使用效率和透明度,从而最大程度地提高公共资金对于提升创新能力和产业竞争力的效果。

四、工业化“中国方案”:经验与智慧

改革开放 40 年,中国已经讲述了一个工业大国成长的故事,正在书写从工业大国向工业强国发展的新的篇章。中国产业发展和工业化的故事,能否抽象出一种产业发展和工业化的“中国方案”贡献给其他发展中国家呢?这个方案的核心经验和关键智慧是什么呢?中国迄今只是成为了一个世界性工业大国,还不是一个工业强国,总结梳理 40 年中国产业发展历程,抽象概括其成长的基本经验和发展的关键智慧,不仅对其他发展中国家提供借鉴,而且也对中国进一步发展成为工业强国具有指导意义。

从哲学层面看,中国产业发展成功的基本经验在于遵循了一个共性和个性相统一的基本原理,具体就是基本遵循了一个大国工业化进程的基本共性规律,但又尊重了自身的独特国情背景。理解中国产业成长的故事,必须认识到这个成功的故事背后的关键所在——中国将工业化共性规律与自身的个性化国情背景有效结合。改革开放以来的中国工业化进程的国情背景主要体现在三方面:一是以具有一定工业基础、人口众多但人均收入很低的农业国为经济背景;二是以大量的农业人口、典型“二元结构”为社会背景;三是以长期的封闭的计划经济体制为制度背景。从经济背景看,虽然改革开放之初中国是一个人均收入很低的后进国,但由于计划体制下重工业优先发展战略而奠定了一定的工业基础,决定了中国改革开放以来产业发展和工业化进程具有很好的始点,而人口众多又提供了巨大的国内市场;从社会背景看,虽然大量的农业人口加大了工业化的难度,但又为工业化提供了“无限供给”的低成本劳动力;从制度背景看,“渐进式”改革战略为中国提供了一个和平稳定的发展环境,对外开放为工业化提供了获得国外先进生产要素(技术、资金等)、利用后发优势的机会,市场体制的逐步建立不断改善中国的经济激励机制。一定工业基础、巨大国内市场、“无限供给”的低成本劳动力、相对稳定的环境、后发优势等,构成了中国产业发展和推进工业化进程的“国情背景优势”。但这种“国情背景优势”并不必然导致成功的工业化进程和产业发展,还需要基于工业化的共性规律制定科学的工业化战略和产业发展政策,而这些战略要点和产业发展政策体系也就构成了产业发展“中国方案”的重要内容,凝结着中国产业发展的智慧和经验。具体而言,产业发展的“中国智慧”至少归结为以下六个方面:

(1)正确处理改革、发展与稳定的关系,“稳中求进”保证产业持续成长和工业化进程持续深化。一个大国从发展中国家向发达国家发展的现代化进程,工业化是必由之路。工业化进程一旦开始,要保证这个过程不会由于战争、危机或社会动荡等各种原因被中断,这个国家或地区才可能保证产业不断发展、产业结构不断高级化。历史上因危机或者战乱而中断现代化进程的国家并不鲜见,这也是为什么世界工业化史已经 200 多年,但真正实现工业化的也只有 30 多个国家和地区的一个重要原因。因此,社会政治环境的稳定是产业持续发展和工业化进程持续推进的基本前提要求。新中国成立以后,中国一度曾由于“文化大革命”而使得中国的工业化进程被中断。但改革开放以来,虽然也遇到了这样和那样的问题与挑战,但总体上采用了“渐进式”改革,始终坚持“经济建设为中心”指导思想,以“稳中求进”为经济改革发展工作的总基调,努力构建和谐稳定的发展环境,在保证经济运行的稳定性基础上不断深化改革和结构调整,促进中国产业持续成长和不断深化工业化进程。当前已经处于工业化后期阶段,需要继续推进产业发展、建设工业强国,而各种发展不平衡不充分问题比较突出,如区域发展差距、城乡差距和社会分配不公、贫富差距过大、经济“脱实向虚”、环境和资源制约等,危机和冲突的可能性进一步提升,这需要进一步处理好改革、发展与稳定的关系,坚持“稳中求进”工作总基调,更加强调社会经济的协调可持续发展。

(2)正确处理市场与政府的关系,不断提高产业效率和促进产业高端化。工业化是一系列基要生产函数(或者生产要素组合方式)由低级向高级的突破性变化或变革过程(张培刚,1991),这实质是一个不断技术创新的过程,工业进程深化的核心表现为通过技术创新实现产业效率的不断提升和产业结构的持续高级化。而“创新驱动”的关键是必须正确处理市场和政府的关系,努力使市场在资源配置中起决定性作用,同时还要更好地发挥政府作用。迄今为止的中国产业发展和工业化进程的成功推进,在很大程度上得益于中国基于工业化发展阶段,把握产业升级的方向,不断提出合意的产业政策,实现产业政策与竞争政策有效协调,随着工业化发展阶段对产业政策内容、实施方式进行动态调整,有效地促进了技术进步,提高了产业效率和促进产业结构高级化。从产业高端化和

工业化深化的方向看,中国所实现的工业化并不是传统意义上的工业化,而是信息化时代以信息化引导工业化、信息化与工业化深度融合的新型工业化道路下的工业化。中国的工业化道路既要符合中国工业化阶段的国情,又要适应发达国家“再工业化”的世界工业化趋势——通过现代信息技术与制造业融合、制造与服务的融合来提升复杂产品的制造能力以及制造业快速满足消费者个性化需求能力。《中国制造 2025》的提出,也正是中国响应这种世界工业化发展趋势而制定的一项深化工业化进程的战略。

(3)正确处理中央政府与地方政府的的关系,促进产业合理布局 and 区域协调发展。中国幅员辽阔、人口众多,各地的资源禀赋、经济条件、文化习惯等差异性较大。因此,一个大的产业发展与工业化进程,在处理好政府与市场的关系前提下,还要处理好中央政府与地方政府的的关系,这是保证产业合理布局 and 区域协调发展的必然要求。一方面,中央政府要制定整体区域协调战略并保证有效实施。中国经济发展的区域差距很大,长期以来形成了东中西三大区域的梯度发展格局,近年来为了促进区域协调发展,持续推进了西部大开发、中部崛起、京津冀协同发展、长江经济带发展、东北老工业基地振兴等重大区域发展战略。一方面,中央政府要通过战略实施和体制机制设计,协调各区域产业生产要素配置,促进产业生产要素跨区域的有效合理流动,化解产业资源配置在地区间不平衡、不协调的结构性矛盾,提高产业生产要素空间上的配置效率,拓展产业发展空间。另一方面,还要充分发挥地方政府的积极性和创造性。中国产业发展非常重视地方政府的创新精神,鼓励地方政府探索科学的区域工业化模式。伴随着经济体制改革的深入,中国各地方经济发展的积极性和创造性被调动起来,各个地区结合自身的具体情况,创造出许多不同的经济发展模式。中国曾产生了一些具有鲜明地区特点和时代特征的经济发展模式,例如,“珠江三角洲模式”、“苏南模式”、“温州模式”,等等,这些模式在启动条件、发动主体、资本形成方面都是不同的,但都促进了当地的工业化进程,使这些地区成为工业化水平较高的工业化地区,进而对全国的工业化进程起到了巨大的带动作用。在各地推进自身的工业化进程中,工业园区发挥了重要作用。工业园区是现代化产业分工协作生产区,包括经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、出口加工区等。工业园区能够通过政策引导集聚生产要素、提高集约水平、突出产业特色、优化产业布局,对转变经济发展方式、推进工业化具有重要意义。

(4)正确处理市场化与工业化的关系,培育全面持续的产业发展动力机制。中国基于自身社会主义计划体制的基本国情,经过多年理论探索,形成了中国特色社会主义市场经济理论体系,坚持毫不动摇地巩固和发展公有制经济,坚持毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济的发展。中国坚持市场化改革方向,为中国产业发展提供了多元的全面协调的动力机制。通过市场化改革的制度创新,培育了国内丰富、强大的动力源。这具体表现在市场化改革逐渐松开了传统计划体制对各种资源、要素、组织力量的束缚,激活了它们在旧体制下长期被压抑与控制的能量,不仅充分释放非国有系统的资源、要素,而且全面调动传统国有系统本身的存量资源和原有的组织制度资源。通过坚持“两个毫不动摇”培育了大量的市场主体,既包括通过深化国有企业改革将国有企业推向市场,也包括在市场中成长起来的大量个体、民营企业以及通过开放引入的外资企业。公有制经济尤其是国有企业,在弥补市场缺陷、保障人民共同利益以及中国作为后发国家在一些重大战略领域实现赶超等方面具有优势,在事关国家发展重大战略和国计民生重大事业方面发挥重要作用。而个体、私营和外资等非公有制经济在满足市场多层次多样化需求、提升供给质量和促进生产力平衡发展等方面具有独特优势,形成了中国产业发展多元混合动力优势,促进了中国产业快速发展。

(5)正确处理全球化与工业化的关系,形成全面开放发展的现代化产业体系。通过 40 年的对外

开放,从设立特区到开放沿海 14 个城市,再到“入世”,在中国市场对外开放的同时,也逐渐吸引大量的外资,引进了大量的先进技术和管理知识,同时也利用国外的市场资源实现了大量的出口,这极大地促进了中国产业发展和工业化进程。当今世界的产业发展处于一个全球价值链主导的时代。自产业革命开拓机器大生产开始,国际分工经历了工业制成品与农矿业的传统产业间分工、工业内部各产业各产品部门的产业内分工,发展到同一产品不同价值链增值环节的产品内分工。20 世纪 90 年代以后,由于产品模块化程度的提升和生产过程可分性增强,以及信息技术、交通技术等“空间压缩”技术带来的交易效率提高和交易成本下降,基于价值链不同工序、环节的产品内分工获得极大的发展,制造业全球价值链分工成为一种主导的国际分工形式。而且,随着技术革命的加速拓展、业态不断创新和产业日趋融合,尤其是新兴工业化国家不断努力突破在全球价值链中的“低端锁定”,全球价值链逐步呈现出多极化发展的新态势。因此,一个国家的产业发展必须对外开放,融入这个全球价值链之中。改革开放 40 年的经验表明,中国经济所取得的发展奇迹,很大程度上得益于中国制造业的对外开放。到 2017 年,在制造业 31 个大类、179 个中类和 609 个小类中,完全对外资开放的已有 22 个大类、167 个中类和 585 个小类,分别占 71.0%、93.3%和 96.1%。中国在对外开放过程中加速了自身的市场化进程,培育了自身的全面发展动力,同时顺应了制造业全球价值链的分工合作共赢趋势,为世界制造业发展和全球经济增长作出了巨大贡献。

(6)正确处理城市化与工业化的关系,促进产业和人口集聚效率提升与社会民生协调发展。一个国家的经济现代化过程是工业化与城市化互动发展的过程。工业化为城市化提供了经济基础,而城市化为工业化提供了优质要素和广阔的需求市场。从工业化与城市化历史演进互动关系看,在工业化初期,重要的是工业化进程推动了城市化的进程,而到了工业化中后期,城市化进程的加快又牵引工业化进程的推进。中国的工业化进程总体上符合上述工业化和城市化的演进规律,长期以来中国成功地推进了快速的工业化进程,但总体上城市化进程落后于工业化进程。进入 21 世纪后,随着中国进入工业化中后期,城市化进程也不断加快,对工业化进程牵引需求作用明显。在处理工业化与城市化关系过程中,尤其是要注意两个方面的问题:一是提高城市化质量,避免城市化与实体经济脱节,不能让房地产仅成为炒作对象,要让城市化进程真正发挥对实体经济转型升级的需求引导作用;二是要不断提高服务业效率和促进服务业结构升级。城市化是服务业成长为经济运行中主导部门的必要条件,城市化人口集聚效应形成的需求密度经济,可以不依靠劳动生产率的提高而促进经济增长,但是城市化并不必然促进服务业效率提升和结构升级,科学的城市化战略和高水平的城市管理对于促进服务业效率提升至关重要。当前中国医疗、教育、养老等事关社会民生的服务业质量和效率还都有待提升,在一定程度上反映了中国城市化质量水平还不够高。而且,由于工业化后期产业结构升级和工业化进程深化需要高质量的生产性服务业发展的支持,提高城市化质量、促进服务业效率提高和服务业结构升级还是深化工业化进程的必然要求。

上述六个方面产业发展的“中国智慧”,构成了产业发展“中国方案”的重要内容。这些“中国方案”、“中国智慧”可以供其他发展中国家在促进产业发展和工业化进程中予以借鉴,其他发展中国家在借鉴中国产业发展经验和智慧时,同样也需要结合自身的国情进行创造性发展。不仅如此,对于中国而言,这些经验和智慧也还需要在未来中国产业从做大到做强的发展过程中继承、发扬、创新和完善。

[参考文献]

- [1]安虎森,郑文光. 改革开放后我国产业方向转移实证研究[J]. 贵州社会科学, 2017, (6):93-104.
[2]蔡昉. 四十不惑:中国改革开放发展经验分享[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2018.

- [3]蔡昉,王德文. 中国经济增长可持续性 with 劳动贡献[J]. 经济研究, 1999,(10):62-68.
- [4]蔡昉,王德文,曲玥. 中国产业升级的大国雁阵模式分析[J]. 经济研究, 2009,(9):4-14.
- [5]陈佳贵,黄群慧. 工业发展、国情变化与经济现代化战略——中国成为工业大国的国情分析[J]. 中国社会科学, 2005,(4): 4-16.
- [6]大野健一. 学会工业化——从给予式增长到价值创造[M]. 陈经纬译. 北京:中信出版社, 2015.
- [7]邓小平. 邓小平文选(第 2 卷)[M]. 北京:人民出版社, 1994.
- [8]国家统计局工业司. 工业经济保持稳定增长,新动能引领结构调整——党的十八大以来经济社会发展成就系列之五[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201707/t20170704_1509628.html,2017.
- [9]国家统计局综合司. 波澜壮阔四十载 民族复兴展新篇——改革开放 40 年经济社会发展成就系列报告之一[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/ztjc/ztfx/ggkf40n/201808/t20180827_1619235.html, 2018.
- [10]韩永辉,黄亮雄,王贤彬. 产业政策推动地方产业结构升级了吗? ——基于发展型地方政府的理论解释与实证检验[J]. 经济研究, 2017,(8):33-48.
- [11]黄群慧. 论新时期中国实体经济的发展[J]. 中国工业经济, 2017a,(9): 5-24.
- [12]黄群慧. 从高速增长工业化向高质量工业化转变[N]. 人民日报, 2017b-11-26.
- [13]黄群慧. 中国工业化进程及其对全球化的影响[J]. 中国工业经济, 2017c,(6):26-30.
- [14]黄群慧. 中国产业政策的根本特征与未来走向[J]. 探索与争鸣, 2017d,(1):38-41.
- [15]黄群慧. 工业化后期的中国工业经济[M]. 北京:经济管理出版社, 2018a.
- [16]黄群慧. 以高质量工业化进程促进经济现代化体系建设[J]. 行政管理改革, 2018b,(1):11-14.
- [17]黄群慧.“新国企”是如何炼成的——国企改革 40 年回顾[J]. 中国经济学人, 2018c,(1):58-83.
- [18]胡鞍钢. 中国进入后工业化时代[J]. 北京交通大学学报, 2017,(1):1-16.
- [19]金碚. 大国筋骨——中国工业化 65 年历程与思考[M]. 广州:广东经济出版社, 2015.
- [20]刘伟,蔡志洲. 我国工业化进程中的产业结构升级与新常态下的经济增长[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2015,(3):5-19.
- [21]林毅夫. 展望未来 20 年中国经济发展格局[J]. 中国流通经济, 2012,(6): 4-7.
- [22]马泉山. 中国工业化初战——新中国工业化回望录(1949—1957)[M]. 中国社会科学出版社, 2015.
- [23]玛丽·霍尔沃德—德里梅尔,高拉夫·纳亚尔. 不断变化的全球制造业格局:12 个事实[J]. 中国经济报告, 2018,(4):64-67.
- [24]楠玉,刘霞辉. 中国区域增长动力差异与持续稳定增长[J]. 经济学动态, 2017,(3):86-96.
- [25]王克敏,刘静,李晓溪. 产业政策、政府支持与公司投资效率研究[J]. 管理世界, 2017,(3):113-124.
- [26]文一. 伟大的中国工业革命——“发展政治经济学”一般原理批评纲要[M]. 清华大学出版社, 2017.
- [27]魏际刚. 中国产业中长期发展战略问题[J]. 中国经济时报, 2015-05-05.
- [28]邹东涛. 中国改革开放 30 年(1978—2008)[M]. 社会科学文献出版社, 2008.
- [29]苏杭,郑磊,牟逸飞. 要素禀赋与中国制造业产业升级——基于 WIOD 和中国工业企业数据库的分析[J]. 管理世界, 2017,(4):70-79.
- [30]徐林. 国际贸易规则下的中国产业政策如何优化[J]. 中国改革, 2018,(4):22-30.
- [31]杨为民. 别人一断货就休克了,好意思说基本实现工业化了[EB/OL]. http://www.sohu.com/a/240425242_100006497, 2018.
- [32]张培刚. 发展经济学理论(第 1 卷)[M]. 长沙:湖南人民出版社, 1991.
- [33]张平,楠玉,袁富华. 中国经济结构变迁四十年:从高速增长到高质量发展[A]. 中国社会科学院经济研究所学术委员会. 改革开放四十年理论探索与研究(上卷)[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2018.
- [34]张晓晶. 增长放缓不是“狼来了”:中国未来增长前景展望[J]. 国际经济评论, 2012,(4): 51-62.
- [35]Lin, Justin Yifu. Rural Reforms and Agricultural Growth in China [J]. American Economic Review, 1992,82(1):34-51.

[36]Rodrik, D. Normalizing Industrial Policy[R]. Commission on Growth and Development Working Paper, 2008.

China's Industrial Development and Industrialization Process during the 40 Years of Reform and Opening-up

HUANG Qun-hui

(Institute of Industrial Economics CASS, Beijing 100836, China)

Abstract: From the perspective of industrial growth, industrial structure and industrial policy, this paper analyzes the achievements of industrial development and industrialization in China during the past 40 years of reform and opening-up, and summarizes the logic and experience of "China Programme" for industrialization. From the perspective of industrial growth and based on the data and the fact analysis, we argue that China's basic economic condition has transformed itself from a backward agricultural power into an industrial power, and China's most basic economic situation is a big and weak industrial power during the past 40 years of reform and opening-up. From the point of view of industrialization, the process of industrialization in China has developed rapidly from the early stage to the later stage of industrialization. China will be basically industrializing by 2020, and will be fully industrialized by 2035. However, it has the problem of unbalanced development and insufficient development in China's industrial development and industrialization process. In terms of industrial structure evolution and according to the market-oriented reform, the process of industrial development and industrialization in China can be divided into three stages, including exploring the market economy, building a sound market economy, entering the new era of the construction of market economy. Through the analysis of institutional change, factor flow, structural upgrading, technological progress at the respective stages, the motive force of China's industrial development and industrialization in 40 years is depicted. In terms of industrial policy, China has dealt with the government's relationship with the market correctly, and so the industrial policy has been successful overall, and in the level of industrial policy operations, tries the efforts to intervene in resource allocation to a certain extent by the government, and also avoids direct involvement in resource allocation in which the general grasp of such degree is relatively reasonable. In all, the central experience of "China Programme" for industrialization is as follows. First, deals with the relationship among reform, development and stability properly, and ensures the continuous growth of the industries and the deepening of the industrialization process. Second, deals with the relationship between the market and the government properly, and continuously improves industrial efficiency and promotes industry development to high-end. Third, correctly deals with the relationship between the central government and local governments, and promotes the rational layout of industries and the coordinated development of the regions. Fourth, correctly deals with the relationship between marketization and industrialization, and fosters a comprehensive and sustained dynamic mechanism of industrial development. Fifth, correctly deals with the relationship between globalization and industrialization, and forms a modern industrial system with the character of comprehensive, opening and developing. Sixth, correctly deals with the relationship between urbanization and industrialization, and promotes the improvement of industrial and population-gathering efficiency and coordinated development of society and people's livelihood.

Key Words: 40 years of reform and opening-up; industrial development; an industrial power; post-industrialization; "China Programme"

JEL Classification: O20 O14 P20

[责任编辑:章毅]