

# 推动共同富裕的产业政策研究

□原磊

(中国社会科学院经济研究所,北京100836)

[摘要]改革开放以来,中国产业政策实践主要沿着调整产业结构、推动转型升级、优化发展环境、布局未来竞争的脉络展开,对共同富裕主要产生了三方面影响:从增长效应来看,产业政策推动形成“中国奇迹”,为共同富裕奠定坚实的物质基础;从分配效应来看,产业政策造成收入差距扩大;从就业效应来看,产业政策创造大量高质量就业。深入学习贯彻习近平经济思想,要着力构建推动共同富裕的产业政策框架:政策目标上强调效率与公平有机融合,政策取向上主张选择性产业政策、功能性产业政策、调节性产业政策协同作用,政策机制上采取矩阵式产业政策。为更好实施推动共同富裕的产业政策,应注重四个方面:一是发挥市场机制的决定性作用;二是加强与利益相关者沟通协调;三是推动产业政策的国际接轨;四是打造根植于共同富裕的新型产业国际竞争力。

[关键词]习近平经济思想;共同富裕;产业政策

[中图分类号]D61

[文献标识码]A

[文章编号]1674-0599(2022)05-0018-14

习近平总书记多次强调,共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。改革开放以来,产业政策对推动中国经济社会发展发挥了重要作用,但也加剧了收入分配不平等。当前,我国进入扎实推动共同富裕的新阶段,产业政策使命应由追求效率转为统筹效率与公平,共同富裕目标必须要在初次分配中就得到有效体现,而不能仅仅依靠第二、三次分配。目前,学界对产业政策如何影响收入分配进行了一定的探讨,但缺乏系统性研究,也鲜有文献对产业政策如何促进共同富裕目标实现进行深入研究。本文将立足于中国产业政策实践和现实影响,借鉴国外先进经验,构建推动共同富裕的产业政策框架,并提出相关政策建议。

## 一、中国产业政策的主要实践

中国自建国初期就已开始实施具有产业政策特征的经济政策,但正式颁布、实施产业政策是在改革开放以后,尤其是1988年成立国家计划委员会产业政策司之后。具体来看,我国产业政策主要沿着以下几个脉络展开。

### (一) 调整产业结构

产业结构调整在过去很长时间内,是我国产业政策头号目标。1989年3月,国务院颁布《关于当前产业政策要点的决定》,提出“当前和今后一个时期制定产业政策、调整产业结构的基本方向和任务是:集中力量发展农业、能源、交通和原材料等基础产业,加强能够增加有效供给的产业,增

[收稿日期]2022-07-11

[作者简介]原磊(1980—),男,山东威海人,博士,中国社会科学院经济研究所副所长、研究员,研究方向为数字经济、商业模式创新、产业发展。

强经济发展的后劲;同时控制一般加工工业的发展,使它们同基础产业的发展相协调”,同时指出“产业政策的实施,要运用经济的、行政的、法律的和纪律的手段,同时加强思想政治工作”。1994年4月,国务院发布《90年代国家产业政策纲要》提出要“通过经济手段、法律手段和必要的行政手段保证产业政策的实施,支持短线产业和产品的发展,对长线产业与产品采取抑制政策”。后来,我国发布了《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》《外商投资产业指导目录》等,都是围绕产业结构调整展开。2002年以后,部分行业产能过剩问题引起相关部门高度重视。2006年3月,国务院发布《关于加快推进产能过剩行业结构调整的通知》,要求“通过重组、改造、淘汰等方法,推动产能过剩行业加快结构调整步伐”;2010年2月,国务院发布《关于进一步加强淘汰落后产能工作的通知》,细化了淘汰落后产能重点工作分工,强化了目标责任制。党的十八大以来,我国大力推动供给侧结构性改革,从提高供给质量出发,综合运用市场化、法治化等手段,化解过剩产能,推动“僵尸企业”出清。2013年10月,国务院发布《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》,2016年2月又发布《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》。2021年10月,中共中央、国务院联合发布《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》,提出“以节能降碳为导向,修订产业结构调整指导目录”,从而深度调整产业结构。总体来看,产业结构调整是我国产业政策的主线,手段既包括价格、税收等市场机制,也包括行政命令等非市场机制,党的十八大以来我国继续加强落后产能淘汰,优化产业结构,但在具体政策实施过程中,越来越多地依赖市场机制的调节作用,避免对企业经营活动进行直接干预。

## (二) 推动转型升级

推动产业转型升级,促进跨越式发展,是我国通过产业政策实现经济赶超的重要手段。尤其是针对一些主导、先导产业,国家出台专门针对这些

行业的产业政策。1994年3月,国务院发布《汽车工业产业政策》,提出“把我国汽车工业尽快建设成为国民经济的支柱产业,改变目前投资分散、生产规模过小、产品落后的状况,增强企业开发能力,提高产品质量和技术装备水平,促进产业组织的合理化,实现规模经济”。在具体措施方面,主要采取支持汽车企业做大做强、与国外大型企业合作、对不同规模企业差别对待等方式,促进汽车工业的企业集团化、产品系列化、生产专业化。2004年5月,国务院发布《汽车产业发展政策》,重点强调“激励汽车生产企业提高研发能力和技术创新能力,积极开发具有自主知识产权的产品,实施品牌经营战略”,其中也继续提出要“扩大企业规模效益,提高产业集中度,避免散、乱、低水平重复建设”。除了汽车产业外,我国还陆续出台了水利、软件和集成电路、钢铁、水泥、船舶等系列行业发展政策。尤其是2009年,国务院审议通过汽车、钢铁、纺织、装备制造、船舶工业、电子信息、轻工、石化、有色金属产业和物流业等十大产业调整振兴规划,将“保增长”和“调结构”相结合,采取了兼并重组、税收减免、鼓励出口、融资支持、政府采购、加大投资等手段,形成了促进行业发展的完整产业政策体系。党的十八大以来,我国推行“互联网+”发展战略,利用信息通信技术以及互联网平台,让互联网与传统行业进行深度融合,推动传统产业的创新驱动发展。2015年7月,国务院发布《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》,提出11个重点行动,推动互联网由消费领域向生产领域拓展,加速提升产业发展水平,增强各行业创新能力,实现网络经济和实体经济的融合发展。总体来看,推动产业转型升级是我国产业政策的重要着力点,政策上主要采取了对特定产业进行扶持性支持,尤其推动企业兼并重组,保护和扶持在位的大型企业,党的十八大以来我国将越来越多资源用于对产业发展的普惠性支持,尤其是支持利用互联网技术促进制造业、农业、能源、环保等产业转型升级。

## (三) 优化发展环境

优化产业环境是我国产业政策持续推动的领

域,既包括建立更加完备的市场经济制度体系,也包括改善产业发展的基础设施和公共服务。党的十四大确立了我国社会主义市场经济体制改革的方向,要求在制定和实施产业政策时,转变政府职能,减少对市场机制的直接干预和破坏。《90年代国家产业政策纲要》首次正式提出制定国家产业政策必须要“符合建立社会主义市场经济体制的要求,充分发挥市场在国家宏观调控下对资源配置的基础性作用”。2004年7月,国务院发布《关于投资体制改革的决定》,提出“改革项目审批制度,落实企业投资自主权”,“对于企业不使用政府投资建设的项目,一律不再实行审批制,区别不同情况实行核准制和备案制”,对产业政策的调整产生重要影响。党的十八届三中全会提出市场在资源配置中要“起到决定性作用”,这对于推动我国社会主义市场经济体制改革进入新阶段具有里程碑意义。之后,我国所有产业政策都是在“建设统一开放、竞争有序的市场体系”的大框架下制定和实施的。为完善有利于创新创业的体制机制,构建普惠性政策扶持体系,2015年6月,国务院发布《关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》,提出促进创新创业的9大领域、30个方面的96条政策措施。为推行优化营商环境改革,2019年10月,国务院发布《优化营商环境条例》,提出“国家持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革,最大限度减少政府对市场资源的直接配置,最大限度减少政府对市场活动的直接干预,加强和规范事中事后监管,着力提升政务服务能力和水平”。为构建更加完善的要素市场化配置体制机制,2020年3月,中共中央、国务院联合发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,深化要素市场化配置改革,促进要素自主有序流动,提高要素配置效率。为加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场,2022年4月,中共中央、国务院联合发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》,提出要“加快建立全国统一的市场制度规则,打破地方保护和市场分割,打通制约经济循环的关键堵点,促进商品要素资源在更大范围内畅通流动”。除此之外,我

国还注重改善产业发展的基础设施和公共服务,例如加强国家实验室建设,推进重大科技项目实施;加强国家标准化建设;推动先进制造业和现代服务业深度融合发展;开展重点产业强链补链行动;加强人才培养;反垄断和防止资本无序扩张,维护公平竞争等。总体来看,我国产业政策的设计思路和实施方式随着社会主义市场经济体制改革深化而相应调整,党的十八大以来,政府对产业发展更多是引导、支持和服务,我国产业发展的制度环境和基础设施均得到有效改善。

#### (四) 布局未来竞争

我国产业政策不仅着眼现在,而且放眼未来,通过提前几年甚至几十年对未来产业发展进行前瞻性布局,从而在未来产业竞争中抢占先机。国际金融危机之后,我国加大了对产业未来发展进行规划和布局的力度,一方面是因为当前全球正处于科技和产业深刻变革期,信息技术、生物技术、新能源技术、新材料技术等交叉融合将催生新一轮科技革命和产业变革,动荡的环境要求我国必须对未来产业进行提前谋划;另一方面是因为我国经济发展进入新的历史阶段,很多产业由过去的“跟跑”逐渐走向“并跑”甚至“领跑”,我国有能力对未来产业进行布局。2010年10月,国务院发布《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》,提出重点培育和发展节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料、新能源汽车等产业,目标是将这些产业加快培育成为先导产业和支柱产业。2015年5月,国务院发布《中国制造2025》,作为我国实施制造强国战略第一个十年的行动纲领,明确了重点推进的五大工程和重点发展的十大领域。2017年7月,国务院发布《新一代人工智能发展规划》,提出要按照“构建一个体系、把握双重属性、坚持三位一体、强化四大支撑”进行布局,形成人工智能健康持续发展的战略路径。总体来看,国际金融危机后西方发达国家纷纷推行“再工业化”战略,提出了工业4.0、工业5.0、工业互联网等概念,在此背景下我国加大了对战略性新兴产业发展的支持,党的十八大以来,我国更加重视对未来产业发展进行战

略布局,方向也更加明确,那就是将数字技术、数字经济作为主攻方向,尤其是对人工智能的发展给予高度重视。

## 二、中国产业政策对共同富裕的影响

实现共同富裕是我国社会主义制度的本质要求,而共同富裕有两个方面含义。一是“富裕”,贫穷不是社会主义,社会主义就是要让人民群众过上好的生活。富裕不仅体现在物质层面,例如收入增长、物质条件改善等,而且还体现在精神层面,例如通过高质量就业提高劳动者精神满足等。二是“共同”,要形成人人享有的合理分配格局。共同并不是结果上的绝对均等,而是机会和规则的公平合理,要让社会不同群体在机会开放中公

平地享受到发展成果。因此,考察产业政策对共同富裕的影响,既要分析产业政策对经济总量的影响,也要分析对收入分配的影响,还要分析对就业的影响。下面,将从增长效应、分配效应和就业效应三个方面分析产业政策对共同富裕的影响。

### (一) 增长效应: 推动形成“中国奇迹”

经济规模增长是共同富裕的前提,改革开放以来中国经济高速增长,1978—2021年,以不变价格计算,我国GDP增长42倍多,人均GDP增长28倍多(见图1)。2021年,我国GDP总量达到114.4万亿元,按年平均汇率折算约合17.7万亿美元,占世界经济的比重超过18%,稳居全球第二大经济体。2021年,我国人均GDP达到80976元,按年平均汇率折算达12551美元,超过世界人均GDP水平。

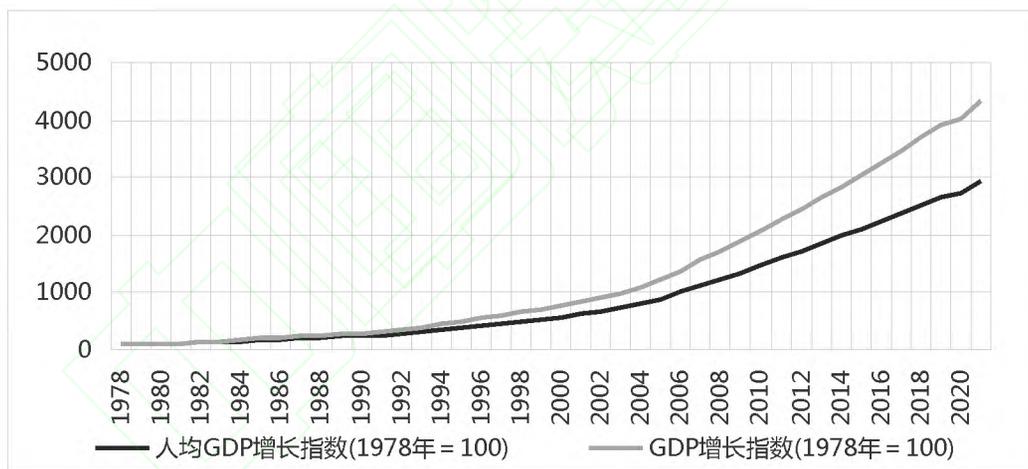


图1 我国GDP规模增长

数据来源: 国家统计局

生产效率稳步提高是决定不会陷入“中等收入陷阱”的直接因素,保持生产率增长大于工资增长的态势,就可以在宏观经济稳定运行、实现较低通胀水平的前提下,不断地提高人民收入水平、消费水平、福利水平。我国经济规模快速增长的同时,也实现了生产效率的大幅提升。1978—2021年,以2010年不变价格计算,我国全员劳动生产率由4904元/人增长到146380元/人,增长了33倍,年均增长7.53%(见图2)。从全要素生产率

来看,我国要素投入产出效率也获得较大提升,1978年我国全要素生产仅为美国的27%,而到了2019年达到了美国的44%,差距依然明显,但已有很大进步(见图3)。

产业政策是“中国模式”的重要部分,我国经济增长的发展成就,很大程度上归功于中国相对独特有效的产业政策。一方面,政府发挥维护市场竞争性和规则性的经济职能,使得经济发展在每个阶段上都能发挥当时资源禀赋的比较优势,

从而维持经济的持续增长并提升资源禀赋的结构。<sup>[1]</sup>另一方面,与日本、韩国等国家“主管机构—产业”连带的“两层级”模式不同,我国产业政策的运行机制具有“多层级”特征,中央与地方之间形成了特殊分工方式,共同对产业政策的实施发挥作用。<sup>[2]</sup>中央作为顶层设计者,协调财政、金融、税收、外贸、外汇、技术、人才政策的制定和实施,形成产业政策体系。地方政府领导为取得增长,纷纷集中资源支持本地产业的发展。对中央部门制定的产业政策,往往采取“创造性落实”的行为方

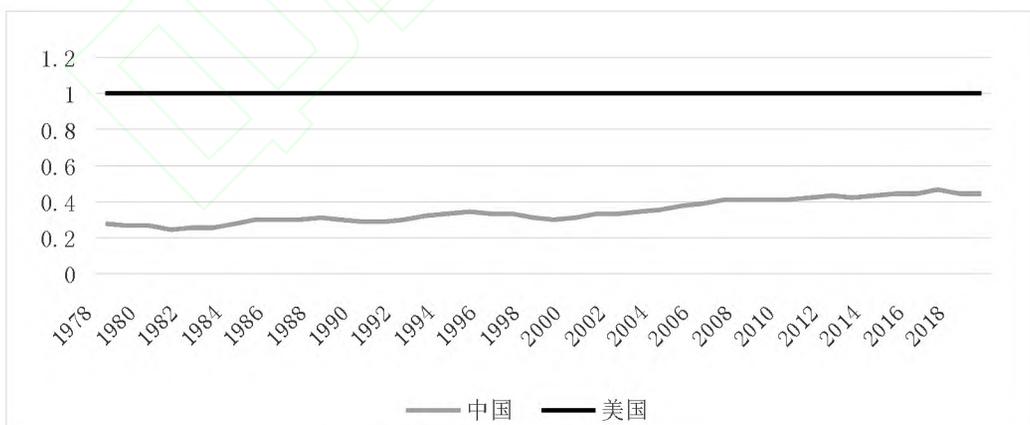
式,将政策视为一种“机遇”积极谋划、主动作为,通过低价土地、税收返还、生产要素保障等方式吸引投资,争取优势资源支持当地产业发展,这种地方政府“竞赛制”发展模式为经济发展提供了动力和活力。2009年,德国政府推出《德国工业战略2030》,指出“在产业政策方面一个特别成功的国家是中国”将市场经济原则与积极主动的国家政策结合起来,使得“具有国际地位的公司已经在中国涌现”。



注: 国家全员劳动生产率对应左侧坐标轴, 国家全员劳动生产率同比增速对应右侧坐标轴。

图2 我国全员劳动生产率变化

数据来源: 国家统计局



注: 中国全要素生产率数据为美国全要素生产率的相对值(美国固定为1)。

图3 中美全要素生产率的比较

数据来源: Wind 数据库

(二) 分配效应: 造成收入差距扩大  
一个国家在经济发展过程中,在市场机制作

用下,随着资本的积累和强化,资本收益率在较长时期内显著高于经济增长率,会带来收入分配差

距的扩大。20世纪七八十年代以来很多欧美国家出现了收入分配差距扩大的趋势。<sup>[3]P27</sup> 改革开放以来,我国收入差距迅速扩大,基尼系数长期维持在0.45以上,近年来虽然出现明显下降,但仍大大超过国际警戒线(见图4)。造成我国收入差距扩大的原因,除市场经济下一般性因素以外,还有一个不可忽略的因素就是长期以来我国实施了牺牲局部、突出重点的非均衡型产业政策。中国收入分配格局的问题,在很大程度上跟中国过去长期实施的赶超战略以及通过产业政策实施来实现赶超的方法,有直接甚至是最重要的关系。<sup>[4]</sup>

首先,生产要素价格的扭曲导致要素投入者没有获得应有回报。从土地要素来看,我国工业用地的出让主要是采取协议定价的方式,政府采取行政审批的方法将土地以协议价格提供给投资者使用。结果是,地方政府吸引投资,常常是以优惠地价甚至是“零地价”提供工业用地,造成土地价格的扭曲,也未在征地环节对土地原有使用者进行合理补偿。从资本要素来看,高储蓄率是我国资本积累的重要方式,而国有商业银行将利率

持续维持在较低水平,这与我国较高的资本产出率不相适应,这从本质上讲是用储户的应得收益对产业发展进行了补贴。我国的股票市场创建伊始就定位于为国有企业改革服务和为推动工业化积累资金,大量散户在股票投资中并没有得到合理收益,没有分享到我国经济快速发展成果。过去较长时间里,我国以工农产品剪刀差的形式,压低农产品收购价格,提高工业品价格,为工业化积累资金,也造成了城乡收入水平的差距。从劳动力要素来看,大量农民工从农村转移到城市,为我国经济发展提供了充裕的劳动力,但农民工并没有获得应有待遇,农民工既不享受城里人的福利,也不纳入城市就业管理。这种城乡分割的制度安排,使得我国劳动力市场被人为地分割为二元格局,即农民工作为普通劳动者大多在市场化程度很高的部门就业,其工资水平主要由市场来决定,长期处于低水平并且增长缓慢。<sup>[5]</sup> 从技术要素来看,我国对技术产权保护不够,市场上“模仿”“侵权”等行为频现,导致一些科技创新企业的成果无法得到合理回报,扰乱了市场秩序,也破坏了分配机制。



图4 我国居民收入基尼系数

数据来源:国家统计局

其次,“玻璃门”“弹簧门”导致民营企业、中小企业遭受不合理待遇。对于很多民营企业,尤其是中小企业来讲,在发展中就面临着“玻璃门”“弹簧门”等限制。部分行业,尤其是容易获得高额利润的行业仍被国有企业垄断,民营企业无法进入;还有部分行业,虽然对民营企业名义上开

放,但存在很多附加、限制性条款,也就是所谓的“玻璃门”,民营企业市场准入时经常受到不公平待遇,不仅面临着复杂的审批手续而且很容易在实际竞标中失败;再有部分产业,民营企业尤其中小企业虽然可以进入,但存在随时被非市场因素“弹”出的可能,也就是所谓的“弹簧门”,包括

制定有利于国有大型企业的行业发展规划,制定有利于大型企业发展和限制中小企业发展的项目审批或核准条件,照顾大企业的利益、对中小企业发展进行限制等。民营企业、中小企业解决了我国 70% 以上的就业问题,尤其是一些低收入群体的就业,民营企业、中小企业在发展中遭受到不合理待遇,不利于低收入群体收入水平的提高。<sup>[6]</sup>

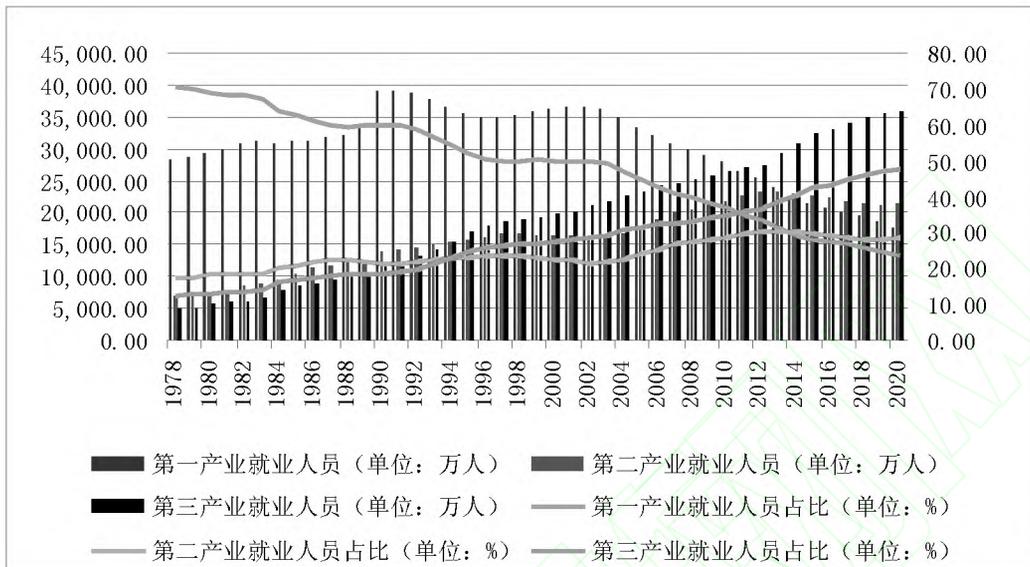
最后,房地产驱动的发展模式冲击收入分配格局。房地产行业在我国经济发展中具有重要地位,一方面在建设过程中会对建筑、建材、冶金、纺织、化工、机械仪表等部门发展产生带动作用,另一方面是房屋投入使用后会对家具、家电、装饰行业产生带动作用。<sup>[7]</sup>同时,房地产行业也是政府部门收入的重要来源,据统计,有些年份土地出让金和房地产相关税费在地方政府财政收入中的比重达到八成。在这种情况下,房地产行业成为地方政府拉动经济增长的主导产业,但与此同时也带来了房价的高涨。房产急剧升值和租金快速上涨产生的财富效应和财产性收入远远超出普通居民工资收入的积累,这不但加大了多套房家庭、单一住房家庭与无房家庭之间的贫富差距,还会将这种差距通过代际转移等途径传递下去形成贫者愈贫、富者愈富的“马太效应”。<sup>[8]</sup>另外,房价高涨也会导致更多资本流入房地产行业,提高了青年人才的生活成本,减缓物质和人力资本积累,对其他产业发展形成“挤出效应”,尤其是不利于一些人才密集的高科技产业发展,从而影响了共同富裕目标的实现。

### (三) 就业效应: 创造大量高质量就业

实现更加充分更高质量就业,是践行以人民为中心发展思想的内在要求,也是实现共同富裕的根本保障。对于劳动者来讲,就业本身就是自我价值的体现,也是“富裕”一词的应有之义。一个国家只有在全社会范围实现劳动者普遍高质量就业,才可能真正称得上实现了共同富裕。相比于第一产业就业,第二产业和第三产业就业的现代化、正规化、高级化程度更高,往往能够带来较

高的劳动生产率,更有利于人力资本的积累,更有利于个人价值的自我实现,因此是一种更高质量的就业。改革开放以来,我国劳动就业结构发生了根本性转变。1978 年,我国第一产业就业人数约为 2.8 亿人,占全国就业人数比重达到 70% 以上,而第二产业、第三产业就业人数分别约为 7000 万和 5000 万,占全国就业人数比重分别为 17% 左右和 12% 左右。然而,到了 2020 年,我国第一产业就业人数下降到不足 1.8 亿人,占全国就业人数比重下降到不足 24%,而第二产业和第三产业就业人数分别增长到约 2.2 亿和 3.6 亿人,占全国就业人数比重分别达到 29% 左右和 48% 左右(见图 5)。

改革开放 40 多年时间里,我国第二产业、第三产业就业人数共增长了 4 亿多,在这个过程中产业政策发挥了重要作用。一是发展劳动密集型产业,转移农村富余劳动力。改革开放初期,我国通过“三来一补”加工贸易等方式,将我国的劳动力优势与发达国家的资本技术优势相结合,创造了大量的就业岗位,吸引了大批农村富余劳动力,并为我们培养了大量高素质的蓝领工人、技术人才和管理人员。据估算,邓小平“南方谈话”之后的 10 年里,加工贸易平均每年就业人数为 3600 多万。<sup>[9]</sup>二是发展服务业,提升就业吸纳力。随着我国产业结构从劳动密集型向资本密集型、技术密集型转变,制造业进一步吸纳劳动就业的空间逐步缩小,根据西方国家经验,服务业将超过制造业成为吸纳劳动就业的主要产业。这种情况下,我国大力发展服务业,近 10 年来服务业已经成为吸纳新增就业最主要的力量。三是鼓励创新创业,实现多渠道、灵活化就业。创新创业是我国培育经济增长新动能、促进经济高质量发展的重大举措,有利于充分释放不同社会群体的主动性和创造性,打造新业态、新模式,进而形成就业的“倍增效应”,实现就业渠道的多渠道和灵活化。近年来,我国灵活就业人员规模逐步扩大,据估计目前已接近 2 亿人。



注：第一产业就业人员、第二产业就业人员、第三产业就业人员三个指标对应左侧坐标轴，第一产业就业人员占比、第二产业就业人员占比、第三产业就业人员占比三个指标对应右侧坐标轴。

图5 三次产业就业人数及占比

数据来源：国家统计局

### 三、推动共同富裕的产业政策框架

共同富裕的核心在于人民群众共享经济、政治、文化、社会、生态等各方面发展成果，强调人人享有发展的基本权利，最大限度地实现人的全面发展。共同富裕不仅体现在价值分享的结果上，而且体现在价值创造的过程中，要努力营造“人人皆可成才、人人尽展其才”的局面。在共同富裕的理念下，产业政策不仅要追求效率，同时也要追求公平。推动共同富裕的产业政策要在统筹效率目标和公平目标的基础上，通过有效市场和有为政府的共同作用，将选择性产业政策、功能性产业政策和调节型产业政策相结合，以市场机制为手段，引导资源在不同产业、不同价值创造活动、不同利益相关者之间优化配置，从而实现经济社会的包容可持续发展（见图6）。

#### （一）政策目标：效率与公平有机融合

传统产业政策目标往往被限定于经济领域，而共同富裕理念下，产业政策目标转变为政治经济社会可持续发展的综合性目标。产业政策不仅

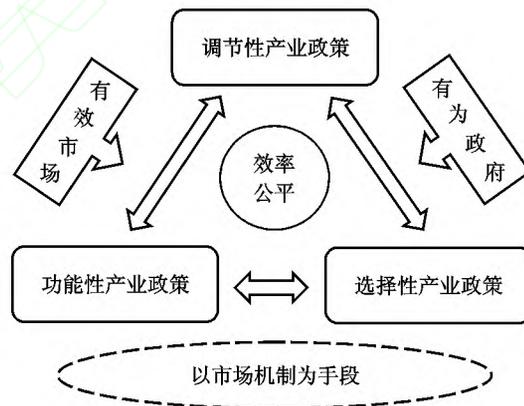


图6 推动共同富裕的产业政策框架

着眼于某个产业国际竞争力的提升，而且着眼于整个经济社会的包容式发展。效率依然是产业政策追求的核心，但必须在公平的硬约束之下。产业政策的制定，要充分考虑利益相关方的多元价值诉求，使产业发展始终体现公平正义的要求。首先，产业政策必须将效率作为首要目标。产业政策创立之初主要是解决产业发展过程中的“市场失灵”问题，尤其是市场存在的“信息外部性”和“协调外部性”缺陷。后来，在演化经济学理论中，产业政策主要被用于完善国家创新体系，推动创

新和产业集群;在战略性贸易政策理论中,产业政策被作为提升产业国际竞争力的重要手段。基于这样的理论逻辑,世界很多国家实施了各具特色的产业政策,虽然侧重和方式有所不同,但核心都是优化资源配置,提高产业发展效率。推动共同富裕的产业政策必须要将效率作为首要目标,推动技术创新和产业升级,提升产业国际竞争力。只有继续将蛋糕“做大”,才能实现水涨船高、各得其所,为“分好”蛋糕打下坚实的基础。其次,产业政策必须将公平作为刚性约束。效率目标的实现不能以公平目标的弱化为代价,经济增长只有在机会均等的基础上才有可能长期和可持续。公平并不是整齐划一的平均主义,而是机会均等、规则统一。推动共同富裕的产业政策必须要将公平作为产业发展的硬约束,从过程和结果两个层面体现产业发展对价值的追求。从过程来看,必须要建立一套符合非歧视性原则,无偏、合理的制度规则,对所有享受国民待遇的自然人或法人提供无差异的公共服务。从结果来看,必须要确保利益相关方公平正义、共赢共益地分享发展的多元化价值,对相关的外部性进行合理补偿。最后,产业政策必须实现效率和公平的协同共生。效率和公平之间并不是对立的,而是相互促进、相辅相成。一方面效率是公平的基础,没有效率的公平最多只能是低水平的均等,而称不上真正意义上的公平;另一方面公平是效率的保障,没有公平的效率是无法长久的,必然会导致系统性失衡,以致于对经济社会发展造成颠覆性影响。推动共同富裕的产业政策必须要将效率和公平作为一个整体,在追求效率中实现公平,在追求公平中实现效率。

## (二) 政策取向: 选择性产业政策、功能性产业政策、调节性产业政策协同作用

产业政策是指国家针对产业发展制定的所有政策,很多学者将产业政策分为选择性产业政策(垂直型产业政策)和功能性产业政策(水平型产业政策)。其中,选择性产业政策被认为是狭义的产业政策概念,是一种产业部门政策,往往作为发展中国家赶超战略的重要政策手段,也是学者们

广泛争论的领域;选择性产业政策和功能性产业政策结合起来就是广义的产业政策概念,无论在发展中国家还是发达国家都被广泛使用,大部分学者都对其作用持肯定态度。推动共同富裕的产业政策除包括选择性产业政策和功能性产业政策两种类型外,还包括调节性产业政策。选择性产业政策、功能性产业政策和调节性产业政策合理搭配、协同作用,共同推动共同富裕目标的实现。

1. 选择性产业政策。选择性产业政策主要是引导资源在不同产业部门、不同类型企业之间进行差异化配置,通过对特定产业、企业的支援、调整和管制,鼓励和限制相关产业活动。选择性产业政策对于很多国家的发展都发挥过重要作用,但也饱受诟病,例如破坏公平竞争,阻碍优胜劣汰;使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;导致政府乱作为,容易滋生腐败等。然而,选择性产业政策从未被西方国家排除在政策选项之外,甚至近年来欧盟正重启选择性产业政策,以应对日益严峻的国际竞争。<sup>[10]</sup>在推动共同富裕的产业政策框架下,选择性产业政策仍然是我国不可或缺的选项。一是完善新型举国体制,打破技术封锁,解决“卡脖子”问题。社会主义市场经济条件下的新型举国体制,本质上可以认为是发挥市场在资源配置中起决定性作用与更好地发挥社会主义国家政府集中力量办大事作用在科技创新中的有效协同机制。<sup>[11]</sup>新型举国体制是政府意志和市场机制的有效结合,必然体现为选择性产业政策。二是加快布局未来产业。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中明确提出要“前瞻谋划未来产业”,并明确要在类脑智能、量子信息、基因技术、未来网络、深海空天开发、氢能与储能等前沿科技和产业变革领域,组织实施未来产业孵化和加速计划,谋划布局一批未来产业。为实现这一目标,不可避免地要引导资源在产业间差异化配置,促进技术、资金、人才等优势资源向重点产业和重点领域流动。

2. 功能性产业政策。功能性产业政策主要是完善有利于提高产业竞争力的框架性条件,包括

完善市场制度、改善营商环境、维护公平竞争,支持产业技术的创新与扩散并为之建立系统有效的公共服务体系等。相比于选择性产业政策,功能性产业政策更加强调市场机制的主导作用,主张政府要为更好发挥市场机制作用创造条件,避免采取行政手段对产业发展进行直接干预;更加强调普惠性,主张为所有产业或多数产业发展创造有利环境,而不是为个别产业或少数产业提供特殊待遇;更加强调企业家创新精神,主张产业发展的根本动力是创新,而创新本身就是企业家的学习和“试错”过程,要为企业家捕捉盈利机会、创新商业模式、从事经济活动提供支持。在推动共同富裕的产业政策框架下,功能性产业政策将发挥主体作用。一是适应发展阶段变化,转变发展模式。改革开放以来,我国通过“引进、消化、吸收、再创新”等方式,借鉴国外先进技术和管理经验,建立了完整的产业体系。然而到了今天,我国很多产业发展与国际先进水平的差距越来越小,进入“并跑”,甚至“领跑”阶段。不同产业之间趋于融合,相互依存度日益加深,产业发展不仅取决于自身,而且取决于整个产业生态系统运行状况。这种情况下,我国应更多选择普惠制的功能性产业政策,提升产业整体竞争力。二是完善市场竞争机制,实现产业政策和竞争政策有效协同。公平竞争是优化资源配置、激励创新、促进产业发展、增进社会福利的最为重要的前提,因此很多学者提出要实现产业政策和竞争政策的有效协同。<sup>[11]</sup>事实上,竞争政策本身就属于产业政策中的产业组织政策,实现产业政策和竞争政策有效协同的核心就是要发挥好功能性产业政策的主体作用。三是畅通生产要素流动,优化资源配置。市场信号扭曲及其导致的资源向非竞争性部门转移,会减缓一国物质和人力资本积累,阻碍产业创新驱动发展。实施功能性产业政策有利于健全市场体系基础制度,形成高效规范、公平竞争的国内统一市场,提高资源配置效率。

3. 调节性产业政策。调节性产业政策主要是从“以人为本”出发,强化价值链责任,规范和引导企业价值创造活动,使产业发展更好满足利益相

关方的多元价值诉求,包括稳定高质量就业,为劳动者创造更加安全和更具包容性的工作环境,引导科技创新活动要以促进人的自由全面发展、实现人的解放为根本目的,更好满足 BoP 市场需求,维护国家经济安全,促进生态环境保护等。实施调节性产业政策,就是要使产业发展由单纯经济使命转向政治经济社会环境综合性目标使命。近年来,西方国家在制定产业政策时,纷纷将社会目标和环境目标纳入,体现了全球产业发展的新趋势新要求。2016年,日本提出“社会5.0”的概念(超级智能社会),并将其纳入国家转型战略。“社会5.0”是一个先进的IT技术、物联网、机器人、人工智能和增强现实被积极应用于日常生活、工业、医疗保健和其他活动领域的社会,其主要目的不是为了经济利益,而是为了每个公民的利益和便利。2021年4月,欧盟发布《工业5.0:迈向可持续、以人为本和富有弹性的欧洲工业》,指出工业发展要将工人的福祉置于生产过程的中心,摆脱技术本位和狭隘的“逐利性”需求,让先进技术(尤其是数字化)适应人、社会、环境的变化。在推动共同富裕的产业政策框架下,调节性产业政策承担着平衡经济目标和社会目标的关键作用。一是推动人的全面发展。人的全面发展是共同富裕的根本要求,调节性产业政策就是要保障广大人民的发展权。不仅要保障高质量就业,而且要为劳动者提供安全和有益的工作环境,开展与生产方式变革相对应的工人技能培训。二是摆脱技术本位陷阱。科技创新必须坚持正确的价值导向,才能为人类带来福祉。科技创新是通过产业的创生与发展推动社会进步的。调节性产业政策就是要建立以人民为中心的科技创新体系和产业体系,并使其始终沿着满足人民对美好生活的向往的正确方向与道路前进。三是维护国家经济安全。国家经济安全的重要前提就是要确保产业发展保持独立和有竞争力的地位。调节性产业政策就是要增强产业链供应链自主可控能力,从而使我国经济在面对外部冲击时更具有韧性和稳定性。四是推动可持续发展。可持续发展的关键在于处理好人与人、人与社会、人与自然之间的关系,从而实

现和谐共生。调节性产业政策就是要在产业发展过程中,充分考虑对国家、社会、环境的影响,并对经济行为的外部性进行限制和补偿。

### (三) 政策机制: 矩阵式产业政策

选择性产业政策、功能性产业政策和调节性产业政策相互配合、协同作用,共同构成我国共同富裕目标下的产业政策体系。选择性产业政策基于不同产业的差异性,体现了政府对产业发展的总体布局;功能性产业政策基于制度、环境、机制等的差异性,体现了政府在完善市场机制作用,提升产业国际竞争力中的作用;调节性产业政策基于产业发展对利益相关者影响的差异性,体现了政府将产业发展融入到政治经济社会环境综合性目标的要求。2000 年以来,全球化的推进、对去工业化的恐惧和经济增长的放缓,引发了欧洲国家关于产业政策的必要性和实施重点的新讨论。在这一背景下,欧盟推出矩阵式产业政策,在原来横向产业政策基础上,更加强调产业部门的复杂性和差异性。矩阵式产业政策将产业政策传统目标和竞争政策目标结合起来,同时又将社会和环境等更为广泛的目标结合起来,有利于促进经济社会全面发展。因此,推动共同富裕的产业政策可以采取矩阵式产业政策结构,一方面将功能性产业政策作为主体政策,完善有利于提高产业竞争力的框架性条件,同时配合使用调节性产业政策,协调利益相关方的多元价值诉求,另一方面根据产业定位、产业特征、产业现状的不同,对不同产业部门进行差异化和精细化施策,从而实现产业发展的选择性目标。

矩阵式产业政策的制定可分为三个主要步骤。一是将产业根据自身特征或面对挑战不同,分为不同产业类别,例如可以分为资源密集型产业、劳动密集型产业、资本密集型产业、技术密集型产业,以及目前孕育中的未来产业。二是提炼功能性产业政策和调节性产业政策的主要措施和政策思路,例如功能性产业政策主要包括竞争机制、营商环境、科技创新和教育人才四个方面,而调节性产业政策主要包括劳动者保护、消费者福利、产业安全、生态资源四个方面。三是针对不同

产业制定具体的政策重点,例如对于资源密集型产业,功能性产业政策重点要破除地方保护,建立新型政商关系,推动技术改造,提高资源利用效率等;调节性产业政策重点要强化安全生产,优化供应稳定,提高资源开发利用效率等;对于劳动密集型产业,功能性产业政策重点要融入全球产业链,提高行政效率,降低交易成本,提高产品附加值,加强品牌建设,稳定劳动力供给等;调节性产业政策重点要改善劳动者工作环境,保护劳动者合法权益,促进市场繁荣稳定,引导产业向中西部转移,加强对重点行业污染排放治理等;对于资本密集型产业,功能性产业政策重点要反垄断,规范政府行为,提高供应链水平,发展职业教育等;调节性产业政策方面要加强劳动者在职培训,支持企业实施面向低收入群体的 BoP 战略,强化基础工业和重加工业,发展资源环境友好型生产方式等;对于技术密集型产业,功能性产业政策重点要畅通人才、资本、技术、产品、服务等自由流动,加强知识产权保护,注重“补短板”解决“卡脖子”问题,推进以企业为主体开展产学研协同创新体系建设等;调节性产业政策重点要实施人才优先发展战略,引导科技创新活动以促进人的自由全面发展为根本目的,支持核心技术的自主创新,大力发展节能环保技术等;对于未来产业,功能性产业政策重点主要是创造早期市场,为商业模式创新提供更宽松的环境,支持重点前沿技术、产业关键技术、产业共性技术的基础研究,坚持“引进”和“培养”并重,打造高水平创新团队等;调节性产业政策重点主要是优化创业环境,保障不同个人和团体平等获得创新资源,对有利于提高消费者福利的创新项目进行支持,保障数字资源安全,发展氢能源等新一代能源产业等。

## 四、推动共同富裕的产业政策实施建议

推动共同富裕的产业政策本质上是多目标决策过程,要综合平衡政治、经济、社会、环境等多方

面目标,实现产业的健康可持续发展。在这个过程中,要准确把握中央关于共同富裕的总体部署,立足我国产业发展实际,发挥市场机制的决定性作用,加强与利益相关者沟通协调,推动产业政策的国际接轨,打造根植于共同富裕的新型产业国际竞争力。

### (一) 发挥市场机制的决定性作用

推动共同富裕的产业政策并不主张政府对产业发展进行直接干预,更不主张政府通过“挑选赢家”的方式引导资源向少数企业集中,而是要充分发挥市场机制对资源配置的决定性作用,产业政策目标尽量要通过市场机制的作用,引导企业“自发行为”来实现。推动共同富裕的产业政策主张有效市场和有为政府共同作用。其中,有效市场主要体现在市场对资源的高效配置,从而更好发挥市场调节供需、激励创新等功能,有效市场并不是自发可以实现的,而是需要有为政府在其中发挥重要作用,包括弥补市场失灵、完善相关制度、提供公共服务等;有为政府主要体现在政府从宏观角度制定产业发展规划,通过市场手段引导产业发展方向,同时完善市场机制打造良好产业生态,使企业在充分市场竞争中提升自身国际竞争力。目前,我国产业政策仍在一定程度上存在对市场微观主体过度干预的问题,而行政干预的结果往往适得其反,不利于产业发展。因此,推动共同富裕的产业政策核心原则就是要保障市场机制的决定性作用,紧紧围绕市场机制发挥政府对产业发展的引导和支持作用。具体来看,有为政府应重点在以下几方面有所作为。一是促进公平竞争。通过实施产业组织政策,加强反垄断反不正当竞争,确保市场机制的公平高效。二是保护知识产权。优化法治环境,完善管理体制和统筹协调机制,严厉打击侵犯知识产权行为,提高侵权行为成本。在当前数字经济环境下,还要加快数据确权等基础制度规范建设,探索数据交易模式。三是营造市场化、法治化、国际化营商环境。2019年10月,世界银行发布《2020年营商环境报告》,中国的全球营商便利度排名继2018年大幅提升32位后,2019年又跃升15位,升至全球第31位。

下一阶段,应持续深化“放管服”改革,降低企业交易成本,更大激发市场活力,增强发展内生动力。

### (二) 完善政策制定的沟通协调机制

推动共同富裕的产业政策在制定过程中,必须要充分考虑不同利益相关者的立场,融入多元价值诉求,提高政策的包容性。为此,必须要在政府、企业、行业组织、公众等之间建立沟通协调机制,在不同利益相关者共同参与下,制定相应产业政策。具体来看,这种沟通协调机制至少包含三个层面。一是政府部门之间的沟通协调,既包括中央政府与地方政府之间,也包括不同部委之间。从中央部门来看,产业政策制定的权力分布在不同部门,有可能存在一定程度的交叉,政策制定中往往需要更高层领导或部门的协调推动,否则会令出多门、各自为政。从地方政府来看,往往将政策视为一种“机遇”,倾向于采取对当地产业或企业更有利的政策执行方式,争取优势资源支持当地产业发展,在产业政策执行中必须要加强协调,才能避免政策“变形”“走样”。二是政府与企业之间的沟通协调,既包括国有企业,也包括私营企业,既包括大企业,也包括中小企业。产业政策的“目标受众”是企业,因此什么样的政策能够有效,企业有着直观的认识。因此,在政策制定过程中,就要让企业充分参与,通过“公私合作”的方式提高政策的科学性。三是政府与公众之间的沟通协调,既包括行业内人员,也包括行业外人员。产业发展中面临不同类型的利益相关者,对这些利益相关者多元化诉求的充分理解和积极回应,是提高产业政策包容性的基本要求。

### (三) 推动产业政策的国际接轨

实行高水平对外开放,是我国新时代构建新发展格局的必然选择。我国产业发展不仅要着眼国内市场,而且要着眼于国外市场,在全球范围内集聚和配置资金、信息、技术、人才、货物等要素资源。推动产业政策的国际接轨有利于建设统一大市场,营造市场化、法治化、国际化营商环境,从而为我国产业开放式发展提供条件。推动共同富裕的产业政策在制定和实施过程中,要坚持改革和开放相互促进。一方面,以改革促开放,通过确立

竞争政策的核心地位,确保产业政策措施符合国际经贸规则,使产业政策更好地适应更大范围、更高水平的市场开放的需要;另一方面,以开放促改革,在与世界先进经济体合作中不断交流磨合,筛选国际上被广泛接受且被证明行之有效的政策措施,使产业政策体系更加完备,更好促进我国产业发展。具体来看,推动产业政策与国际接轨需要做好以下几个方面。一是非歧视原则。非歧视及国民待遇的原则贯穿在几乎所有的双边、区域贸易协议中,成为在跨境投资中公认度最高的国际通行规则。产业政策在实施中,无论是对国有企业,还是私营企业,或者是外资企业,都要一视同仁。二是统一大市场原则。目前,我国在资本流动机制上,存在各地投资政策不一致以及审批流程复杂的问题;在劳动力流动机制上,存在人才社会保障及评价机制不完善的问题;在技术流动机制上,存在知识产权保护力度不足的问题。<sup>[12]</sup>产业政策在实施中,不仅要推进全国商品市场的统一,而且要大力推进全国生产要素市场的一体化,在市场体系的建设方面,需要有统一的监管标准、行业进入的负面清单等。三是竞争中性原则。产业政策实施中,要尽量避免对特定企业或产业进行直接补贴,以至于造成不公平竞争,影响了市场竞争秩序。四是透明度原则。信息透明是衡量一个国家市场化水平的重要标准。产业政策实施中,要对相关政策法规等进行发布,对政策实施效果进行及时评估,评估的结果及时向全社会公布。

#### (四) 打造根植于共同富裕的新型产业国际竞争力

生产率是决定产业国际竞争力的重要因素,但绝不是全部因素。随着我国进入扎实推进共同富裕新发展阶段,在继续追求生产率提高的同时,

需要进一步培养根植于共同富裕的新型产业国际竞争力。一是培养基于产业链责任的产业国际竞争力。产业链责任是指企业对其生产、消费、交换、分配在全球范围内所涉及的全产业链开展监督、管控环境或劳工权益负面影响的一种社会责任。<sup>[13]</sup>随着“新消费主义”在西方国家兴起,消费者在选择产品时不仅考虑价格、实用性等一般性因素,而且还要将产品生产过程中对劳工权益、资源环境等方面的影响作为重要考虑因素。同时,很多国际组织和欧洲国家也将产业链责任作为全球治理和国家治理的重要内容。共同富裕的产业政策强调劳动者保护和生态资源保护,与产业链责任要求相契合,有利于推动企业更好适应“新消费主义”,提升自身国际竞争力。二是培养基于 BoP 市场的国际竞争力。BoP 市场是指生活在底层的贫困人群,即金字塔底部的人群,然而因其规模十分庞大,被认为是企业发展的“蓝海”。对于企业来讲,必须要将经济使命和社会使命相融合,创新商业模式,从而既能提高 BoP 群体福利又能获得丰厚的市场回报。推动共同富裕的产业政策支持企业实施面向低收入群体的 BoP 战略,既包括吸引更多 BoP 群体参与到企业创新活动中,也包括支持企业提升服务 BoP 群体的能力。三是培养基于产业链供应链自主可控能力的产业国际竞争力。产业链供应链自主可控能力主要体现在本国企业在产业链供应链关键技术、关键环节的掌控能力,以及对于重大风险冲击的防范和应对能力。在当前剧烈动荡的国际环境下,这一能力非常重要。推动共同富裕的产业政策强调产业安全,支持核心技术的自主创新,重点解决“卡脖子”问题,有利于提升我国产业链供应链自主可控能力,从而提升产业国际竞争力。

#### [参考文献]

- [1]林毅夫. 产业政策与我国经济的发展: 新结构经济学的视角[J]. 复旦学报(社会科学版) 2017(2).
- [2]原磊. 新一轮科技革命和产业变革背景下我国产业政策转型研究[J]. 中国社会科学院研究生院学报 2020(1).
- [3][法]托马斯·皮凯蒂. 21世纪资本论[M]. 北京: 中信出版社 2014.
- [4]刘志彪. 产业政策的转型与收入分配的再均衡[J]. 探索与争鸣 2021(11).
- [5]张乃侠. 当前三种“剪刀差”制约了农民收入的增长[J]. 价格理论与实践 2008(11).

- [6]江飞涛,李晓萍.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[J].中国工业经济,2010(9).
- [7]向为民.房地产产业属性及产业关联度研究[D].重庆:重庆大学,2014.
- [8]原鹏飞,冯蕾.经济增长、收入分配与贫富分化——基于DCGE模型的房地产价格上涨效应研究[J].经济研究,2014(9).
- [9]张华初,李永杰.论我国加工贸易的就业效应[J].财贸经济,2004(6).
- [10]丁纯,罗天宇.欧盟垂直产业政策:历史演变、定位原因及前景展望[J].同济大学学报(社会科学版),2021(4).
- [11]黄群慧.新发展格局的理论逻辑、战略内涵与政策体系——基于经济现代化的视角[J].经济研究,2021(4).
- [12]常娱,钱学锋.制度型开放的内涵、现状与路径[J].世界经济研究,2022(5).
- [13]方炯升,刘诗成.欧盟产业链责任政策论析——可持续发展规范强制管辖的公正性反思[J].欧洲研究,2021(6).

## A Study of Industrial Policies Promoting Common Prosperity

YUAN Lei

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China)

**Abstract:** Since the reform and opening-up, the practice of China's industrial policies has been carried out along the following sequence: adjusting industrial structure; promoting transformation and upgrading; optimizing development environment; arranging for future competition. This has influenced common prosperity in three aspects. Seen from the growth effect, the industrial policies have facilitated the forming of the China Miracle, laying a solid material foundation for common prosperity; seen from the distribution effect, the industrial policies have intensified the inequality in income distribution; seen from the employment effect, the industrial policies have created a lot of high-quality employment opportunities. When deeply studying and carrying forward Xi Jinping's Economic Thought, we should establish an industrial policy framework promoting common prosperity: in the objectives of policy, the organic integration of efficiency and equity should be emphasized; in the orientation of policy, selective, functional and adjustive industrial policies should be used jointly; in the mechanism of policy, matrix industrial policies should be adopted. To better implement the industrial policies promoting common prosperity, we should pay attention to the following four points: first, playing the determinative role of the market mechanism; second, strengthening communication and coordination with stakeholders; third, promoting international integration of industrial policies; and fourth, build up the international competitiveness of new industries aimed at common prosperity.

**Key words:** Xi Jinping's Economic Thought; common prosperity; industrial policy

(责任编辑:朱文鸿)