

近来中美贸易战逐步升级，在市场上掀起阵阵波澜，给全球经济带来巨大的不确定性。在此时重读诺贝尔经济科学奖得主托马斯·薛凌（Thomas Schelling）的著作《微观动机与宏观行为》（*Micromotives and Macrobehavior*），不禁感触良多。

人们通常假设每个人的一举一动都是有意图的，都在表现偏好或者追求目的。从只会发出哭啼声的婴儿时期开始，我们每个人的行为都无一例外地成为他人揣测我们动机的对象。但是，有意图行为的假设有时是错误的。

薛凌在书中指出：“我们可能自以为是地想象别人的所作所为是在追求什么目标或者解决什么问题。在这种想法驱使下，我们可能会忘记，人有时也会误入歧途、也会搞不清楚自己的目标是什么，甚至会在无意中蒙受潜意识过程对自己的欺骗、为所谓的目标感到高兴或者痛苦。当他人达到了我们以为他想要追求的目标时，我们可能夸大他从中获得的实际好处。”

错误地揣测对方的动机从而夸大对方获得的好处，这样的事在国际关系中也时常发生。中国的产业政策就是一个案例。

中国市场化改革的领导人在30多年前提出了“国家调节市场、市场引导企业”这一改革思路，而产业政策在当时被认为是取代国家计划、对市场进行调节的主要工具。国家通过制定产业政策引导产业发展方向、推动产业结构升级，这其实也是世界上通行的做法。

问题是，当时中国经济的规模比较小、与其他国家的贸易联系也不那么紧密，国家调节的是中国的市场、引导的是中国的企业。然而，当中国成为世界第二大经济体、第一大出口国时，中国产业政策调节的就是全球的市场，对其他国家的政策也产生巨大的影响。于是，中国的产业政策就引起国际社会的密切关注。

国家调节市场往往会出现“过调”。在《微观动机与宏观行为》中，薛凌以老式家庭暖气系统的恒温器来说明过调的情形。当室外气温骤降时，室内气温也跟着下降。虽然恒温器已经开始启动供暖，老式锅炉里的水还不够热，需要一段时间才能送出暖气。有些

审时度势 陈抗

人这时就会没有耐心，去把恒温器的设定温度往高处调。过了一段时间，锅炉开始供暖、使室内气温上升到设定的水平。这时大家都热得不舒服，又会去把恒温器的设定温度往低处调。

这种过度调节的行为不断重复，原因是老式恒温器调节温度有一段时间滞后。薛凌认为，政策层面上的过调是经常出现的。1957年苏联发射第一颗人造地球卫星后，美国觉得在太空竞赛中落后了，于是有了很强的紧迫感。当太空项目受到重视时，美国科学家和工程师的短缺很快就出现了，跟着就出现了资助培养科学家和工程师的各种计划。

然而，培养人才需要时间，从激发高中生对科学和工程学的兴趣到培养出大学本科和高级学位的毕业生，至少需要五至六年时间。时间滞后就会使人想要去调节那个“恒温器”、加大投入力度，最后出现科学家和工程师供给过剩的情况。过剩的消息散布开来后，又影响大学生对这些专业的选取，进而导致下一轮的短缺。

中国产业政策经常出现过调，因为政策的重点是挑选赢家，政策的实施又主要依赖地方政府。每当中央政府出台一项产业政策时，地方政府都会积极配合。省、市、县三级3000多个地方政府常常会一哄而上、以各种形式的补贴和奖励推动政策的实施。

由于投资与生产之间有时间滞后，投资的盲目性往往在短期内不会体现出来。但是时间一长，在扭曲的激励驱动下蜂拥而上的企业，很快就会产生过剩的产能，而供给过剩又导致削价竞争。最后多数企业亏本破产，大部分贷款变成了金融机构的呆坏账，一些企业则变成需要银行不断输血才能存活的僵尸企业。

上海交通大学的黄少卿教授和他的合作者前几年研究了产业政策与僵尸企业的关系。他们发现，如果一个行业被政府选择作为重点产业来扶持，企业拿到政府补贴的比例高，随后几年这个行业僵尸企业的比重就会上升、生产效率就下降。

国务院发展研究中心前副主任陈清泰认为，产业政策在计划经济退出后曾经

恒温器、圣诞卡及贸易战

发挥过比较积极的作用，但是在现阶段，推行产业政策已经是“失大于得”。他认为目前的产业政策对市场的干预过强，削弱了企业的创新动力，使企业产生惰性和依赖，同时也容易产生腐败。

中国的产业政策在国内产生了很多问题，过调的现象引起政府和学术界的反思，很多结果显然也使政策制定者感到意外、不是他们所愿意看到的。然而，中国的产业政策在西方国家却被认为是中国提高制造业竞争力的战略利器。他们注意到，每当中国政府出台扶持某个行业的政策时，迅速扩大的产能就会使中国制造的产品充斥这个行业的国际市场。随后，大部分企业在削价战中败下阵来，而一些中国企业、特别是国有企业却能够存活下来，因为它们有国有银行的资金支持。

从钢材、玻璃、水泥，到光伏产品和新能源汽车，他们看到的是同样的剧情，于是很容易得出一个结论，认为中国政府利用产业政策进行不公平的竞争、以期达到占据市场份额、实现垄断的目的。正如薛凌所说，当他们以为这是中国政府的目标时，他们很容易夸大了中国从产业政策中得到的好处。

客观地说，中国中央政府的政策制定者对一项政策的实施效果，事先其实无法很好地加以评估，因为很多政策的实际效果要看地方政府如何配合。由于中国的地区差异大，各级地方政府在执行中央政策时有相当大的自主权。一项政策在执行过程中，如果被地方政府层层加码，最后的效果可能令中央吃惊；如果是层层折扣，最后就如泥牛入海，使政策制定者发出“政令不出中南海”的叹息。

地方政府在产业政策的实施过程中往往用力过猛，光伏行业就是一例。十几年前国家政策开始扶持这个行业时，几乎所有省份都将光伏作为其重点发展的新兴产业给予扶持。于是，中国光伏产品的生产规模迅速增长，到2012年已经在全球市场处于领先地位。

由于当时中国生产的光伏产品大部分出口，在国际市场上引起恶性价格竞争，欧盟和美国先后启动反倾销机制。

出口受限后许多光伏企业面临倒闭，中国国务院于是在2013年推出政策补贴光伏电站，让国内光伏市场消化过剩的光伏产品。国家有补贴政策，地方政府就紧紧跟上。仅是浙江一省，除了省政府对分布式光伏电站有补贴，八个地市、20个区县也有补贴。不仅补贴电价，而且还补贴初始投资。

中国各级政府从上到下到底给光伏行业总共提供了多少补贴？这个问题可能没有人知道答案。扶持政策在国内掀起光伏发电装机的热潮，新增装机总量占全球市场份额由2008年的0.6%增长到2016年的45.7%。国内市场的迅速增长进一步刺激光伏产品的生产。

2018年全球光伏组件出货量排前10名的公司中，就有九家来自中国。在短时间内，中国变成了最大的光伏产品生产国。可是，多数光伏企业存在高补贴、高投资、高负债、低核心技术含量的问题，无法自负盈亏。为了缓解财政补贴压力、防止产能过剩问题的继续恶化，中国财政部、国家发改委和国家能源局去年联合发布通知，宣布降低对光伏发电的补贴、限制光伏电站的建设规模。这个决定给光伏行业一哄而上的无序发展踩下“急刹车”。很多小公司倒闭，大型企业也纷纷停产、减产、裁员，有的还出售下属电站或子公司。

如何解释地方政府对产业政策这种过度反应的行为呢？在《微观动机与宏观行为》中，薛凌以寄圣诞卡这个传统习俗为例，说明这项活动是怎么演变成一件大家都很伤脑筋的事情。

首先，人们觉得应该寄卡给那些预料会给自己寄圣诞卡的人。第二，他们同时也知道自己之所以会收到卡，往往是因为寄卡人也预料自己会寄卡。第三，人们选择尽早寄卡以避免收卡人怀疑他们是先收到卡后才回卡的。第四，人们有时寄卡是因为多年来一直都有寄，而停止寄卡会给人一个明显的信号，因而容易产生误解。还有，有时学生给老师寄卡是因为他们相信别的学生都有寄。

结果，寄卡的名单越来越长。人们寄卡已经不再是为了节日和友谊，而是

为了累积起来的责任。这个活动变得荒谬、可笑、愚蠢，成为一个陷阱。每个人就像每个其他人一样，都哀叹自己受困于陷阱而无法自拔。可是没有人有勇气站出来呼吁停止这个活动，因为这样做既麻烦又有碍颜面。值得庆幸的是，寄圣诞卡的活动今天已经不再流行了。

对中央政策的态度，地方政府负责人的心态与寄圣诞卡的人有不少类似之处。在中央集权的制度下，地方政府的主要负责人是上级任命的。中央出台政策后，预期地方有“看齐意识”，会坚决执行中央的政策。地方知道中央有这个预期，所以要紧跟指挥棒走。而且，别的地方政府对中央政策的执行也会带来压力，担心自己跟得不够紧，实施的力度不够大，或者被看出是因为别人动了自己才跟着动。

重要的是，产业政策会给地方政府带来好处。有中央政策开路，投资项目容易批，银行贷款容易拿，国内生产总值（GDP）增长的绩效考核任务就容易完成。即使对选择产业的扶持不成功，地方政府也不需要为政策的失败承担任何责任，因为这个政策是中央制定的。另外，产业政策的激励机制（如财政补贴、税收优惠、龙头企业地位等）还容易带来寻租行为，为腐败官员提供设租与抽租的机会。

近年来，产业政策在中国国内非常具有争议性。虽然支持者坚持实行产业政策的必要性，产业政策成功的例子却几乎找不到。然而，产业政策在国外却产生很大影响，引起外国政策制定者的充分重视，或者向世界贸易组织提出诉讼、以反倾销、反补贴措施反制，或者在“跨太平洋伙伴关系协定”中订立详细条款加以应对。

产业政策和国有企业在中美贸易谈判中也成为主要议题。薛凌生前对决策者有很大的影响力，他如果看到这个问题会作出什么反应呢？也许他会告诫美国政府，揣测他人意图是容易犯错误的；也许他会建议中国政府检讨产业政策、防止过调、避免被误解。不过，犯错误容易，承认和纠正错误难，重新建立互信更难。

作者是新加坡国立大学
李光耀公共政策学院中国项目主任