

大国与小国之间： 国家规模如何影响产业政策*

——基于卡岑斯坦《权力与财富之间》和《世界市场中的小国家——欧洲的产业政策》的评述

杨子轩 梁 波

一、问题的提出

在以特朗普为总统的新一届美国政府上台之后，美国的全球经济与政治战略呈现明显的改弦更张态势。美国作为全球政治经济体系中的领导力量，其政治经济战略变迁引发的世界主要市场经济国家的产业政策调适更加引人关注。西方资本主义体系既要应对全球市场不景气的经济挑战，又要回应全球政治格局变迁的压力，这些影响最终都会深刻地投射在一国或地区的产业政策方面。

关于一国或地区产业政策调整及其成功与否的争论并非新鲜事物。20世纪40年代以来，面对全球政治经济格局的变化，欧美等主要国家产业政策构建的差异性路径、策略及效果引发了学界的广泛讨论。以卡岑斯坦的两本著作《权力与财富之间》和《世界市场中的小国家——欧洲的产业政策》为代表的比较政治经济学著作就关注到了这一重要议题。同样是身处于国际经济体系中的资本主义国家，却在经济绩效、产业政策以及危机应对方面存在差异。相对于大国，小国由于兼具脆弱和开放的双重特性，其产业政策虽容易遭遇危机的冲击，却也更容易获得成功。

尽管卡岑斯坦（2006：1）曾经对此问题给出了答案，即国内政治是导致不同国家差异性的根源，但在当下的全球政经背景下，一系列有关制度、市场、政治与

* 本研究是国家社科基金课题“产业治理中的社会微观秩序研究”（项目编号：11CSH036，主持人：梁波）的成果之一，并得到上海大学社会学院优秀研究生学位论文培育计划资助。

经济产业政策的重要问题仍然有必要被继续追问和考察。本文试图提出国家规模与经济治理、产业政策之间关系这一议题，并就内涵和范畴进行尝试性的思考。

二、卡岑斯坦的思想洞见及“遗憾”

卡岑斯坦在他的两本经典著作中呈现了20世纪70年代以来在全球政治经济格局调整背景下，以英美为代表的西方大国以及荷兰、奥地利等欧洲小国^①在适应性地建构其主要产业政策的路径、模式以及成效等方面的差异。卡岑斯坦（2006: 25）认为，以美国和英国为代表的欧美大国，其产业政策的构建与调整受到了它们各自的国内政治结构的影响。其中，美国主要产业政策的建构受到了其国内生产力政治的极大制约，二战结束后，美国决策者的基本目标是要建立和维护一个自由主义的国际经济制度（克拉斯纳，2006）。在追求这一目标时，美国决策者面对着其他国际行为者和国内特定利益集团的双重抵抗，权力和权威的分散化直接导致了国家的潜在权力和实际权力之间存在巨大的张力，决策者在为达成国家目标而提取资源的过程中权力很小，产业政策的制定和实施受到各方力量的制约。就英国而言，巩固福利国家与维护国际地位决定和塑造了英国二战后的产业政策。福利国家体制的巩固和充分就业的保证是与英国建立稳定的和自由主义的国际商业、金融秩序的努力相一致的（布兰科，2006）。然而，国际政治经济体系中霸权的丧失导致了理想的战略定位与实际地位的差距，很多经济政策与产业政策客观上无法实现。战后政府恢复和维持英国作为世界强国的地位而做出的一系列政治决定和政策选择，限制甚至牺牲了国内经济的发展。

欧洲小国产业政策的构建更多地受到其国际环境因素的作用。一方面，由于领土规模小，欧洲小国非常依赖国际市场，保护主义的产业政策并不是一个好的选择；另一方面，开放的经济不允许这些国家奢侈地选择产业转型的长期计划。尽管产业政策的具体内容存在着差异，但欧洲小国在产业政策战略的实质上彼此相似：协调国际政治要求和国内政治要求，将国际自由化和国内补偿结合起来，以实现政治稳定的追求和灵活的经济调整。在卡岑斯坦（2009: 237）的分析中，周期性的资

^① 主要指奥地利、挪威、丹麦、荷兰、比利时、瑞士、瑞典等国。

本主义波动和间歇性的系统性战争催生了欧洲小国的民主统合主义。与之相适应，欧洲小国的产业政策战略往往是反应式的、灵活的和渐进的，欧洲小国能够依靠产业政策调整国际市场结构变迁影响国内产业的速度。欧洲小国的产业政策强调在出口市场中实现专业化，它们通常能够成功地在需求相对稳定的、经过选择的利基市场中建立起比较优势。

显然，卡岑斯坦（2006：2）的研究贡献在于用政治条件变量解释了英美和欧洲小国产业政策的失败与成功。然而，更值得注意的是卡氏在其研究中似乎触碰到却并没有深入回答的一个重要问题——国家规模与产业政策间的关系。作为之前欧美工业大国研究推进的成果，《世界市场中的小国家——欧洲的产业政策》这本著作的前言中对上述研究进行了反思：无论《权力和财富之间》有什么优点，它对资本主义国家的分类仍然忽略了国家的规模以及开放性，也无视决定国内结构和战略的国际因素（卡岑斯坦，2009：1）。加之两本著作中对国家规模的多次提及，卡岑斯坦有心或无意地“触碰”到了国家规模这个分析产业政策变迁的重要自变量及其关系的问题。但比较遗憾的是，卡岑斯坦并没有由此继续探究国家规模的内涵，以及国家规模如何影响一国产业政策这一有价值的问题。

三、国家规模：理解大国和小国产业政策差异的新视角

通过梳理比较政治经济学及相关领域的一系列关于产业政策的经典文献，我们发现，国家规模变量的引入可以为理解大国和小国产业政策差异提供一条新的路径。^①在现有研究中，关于什么是国家规模的讨论大多出现在宏观经济学的统计模型中。有学者用国土面积大致作为衡量国家规模大小的依据，以探究国家规模对经济发展或是国家制度结构的影响（姚斌，2006；刘正才，2015）；许多学者则倾向

① 从国家规模视角来理解和考察一国产业政策模式及其绩效的差异，在理论层或许有这样一个重要意义：在传统的关于经济治理尤其是产业政策的研究中，市场与制度的视角分析构成了两个相互对话的分析路径。其中市场视角的分析坚持了主流经济学的基本假设和观点，认为市场机制优先于政府的政策干预，强调市场机制、市场条件等对于产业政策及其效果的影响；而制度视角的分析则认为政府的观念认知、关联制度安排、产业政策本身的特质等会影响经济产业政策的构建及实施效果（梁波、王海英，2010）。而国家规模视角的引入，则有可能超越市场与制度的分野，从实质主义的结构条件、行动能力的层面来对国家或地区间产业政策的差异给予更有启发性的解释。

于综合人口数量、国土面积、市场规模、经济总量等统计变量作为衡量国家规模的指标(涂红,2006;汪立鑫,2008;欧阳晓、罗会华,2010;郭熙保、马媛媛,2010;杜焱、柳思维,2012);也有学者从政治经济学和组织社会学的视角出发,探讨了国家规模对政治制度或国家治理的影响(周雪光,2013;李黄骏,2013;董新兴、俞炜华,2014)。诚然,国家规模是一个复杂、多维的概念,但从产业政策的角度来看,国家规模的不同实质上反映的是大国和小国在产业政策构建能力及其可能性条件上的重大差异。为此,基于比较政治经济学的研究视角,本文使用的国家规模概念侧重于国家的疆域范畴及所附有的资源禀赋,以及一国在国际政治经济体系中所处的位置。

既有的研究成果也启发我们,要理解国家规模与产业政策间的关系,可以将国家规模解构为包括政府资源运作的的能力、风险规避的方式、产业治理的组织体系以及产业政策构建的政治能力等在内的结构体系。正是由于在这些关键维度上的差异,规模不同的国家或地区间产业政策构建及其成效会呈现巨大的分野。^①

(一) 资源运作的的能力

一国的资源运作能力包括了对资源的动员和调控两个方面,产业政策可能因为国家规模所拥有的资源运作优势而获益。对比肯尼亚和美国的乳制品业的产业政策可以发现,国家规模影响了一个产业运作和发展时所需要的资源运作能力,进而影响到具体的产业政策。贝茨(2009:99)在其关于肯尼亚农业的研究中,重点分析了国家规模及其资源运作能力与产业政策的关系。1965年至1973年间,相比于其他非洲国家,以农业为主导的肯尼亚经济快速发展并保持稳定的增长,较小的疆域以及根深蒂固的保守力量,为肯雅塔政府当政期间大力推行国民经济管理提供了可能性。较小的国家规模带来的资源运作优势,帮助乳制品产业等肯尼亚的核心产业创造市场影响力并在相对较短的时间内形成规模经济。当规模经济形成后,乳品局又通过拒绝向小农的乳品厂发放许可等一系列强硬政策为小农组成的合作社设置障碍,将运输、储藏等乳制品销售的必要资源控制在合作乳品公司手中,以牺牲新进入者的利益为代价保护既有生产者的利益,从而维护了既定产业政策的实施。

^① 本文目前还无法就国家规模在四个维度上的赋值大小及其特征给予精确的呈现和说明,只是意在表明,国家规模实质上会通过上述四维度的作用影响产业政策。

相比之下，美国乳制品产业的发展经历了从自产到多边治理形成最终多边治理崩溃的过程。经过《卡珀—沃尔斯特德法案》、《农业调整法案》等一系列产业政策的调整后，美国乳制品业一度形成了全国范围内的奶品生产联合会和推广联合会。然而，当加利福尼亚州的牛奶生产成为大规模的高度商业化运作并打破了全国牛奶生产者联盟的领导平衡时，原本有能力影响乳制品产业政策的全国牛奶生产者联盟却无法控制联盟中行动个体违背集体利益的投机行为（杨，2009）。美国的疆域面积决定了，在基于地域性文化和多方信仰的全国性乳制品生产者联盟中，当小规模的合作社合并成为较大的奶农组织时，资源运作的的能力便不再取决于全国性的产业联盟，转而让渡给大型地区性组织。类似地，在美国的钢铁业，美国所特有的各个州之间的分离性，为形式上紧密的寡头垄断制的解体做出了贡献。因为它鼓励了小型钢铁厂的发展，并且抑制了一个具有内聚性的国家钢铁政策的产生（谢勒，2009）。

（二）风险规避的方式

国家规模对产业政策的影响还体现在不同国家规模下一国规避风险的方式。以英美为代表的大国，常利用自身在国际政治经济体系中的优势地位，通过特定的产业保护政策将风险成本转移到别国。与之相对的是，由于小国的国家规模所赋予的自然禀赋的限制以及对全球政治经济体系的依赖程度更高，它们更倾向于采用灵活的、渐进式的产业政策来应对风险，与变迁共存。

欧洲小国的国内市场狭小，所需的经济开放程度远远高于欧美大国（卡岑斯坦，2009：87），但欧洲小国的产业政策恰恰就利用了其在风险规避层面的独特优势。在纺织业和钢铁业，小国必须遵从大国制定的规则。20世纪50年代，奥地利等欧洲小国一方面担心在短缺时期，焦炭、废铁和铁矿石的供给不足；另一方面奥地利和瑞典的高质量钢出口商，也担心欧洲煤钢共同体的关税调和、定价政策及市场准入等问题（卡岑斯坦，2009：57）。欧洲小国敏锐地察觉到在经济增速放缓时期，国内市场有可能被欠发达地区的低成本出口品挤占的风险，依靠灵活的产业政策的指导，国内公司适时地填充与它们的经济优势和资源禀赋相匹配的利基市场。又如当比利时、荷兰的纺织业面临激烈竞争、产能过剩等问题时，国家通过将大部分生产转移到东欧和北非的低工资国家，有意地削减纺织业和服装业（卡岑斯坦，2009：55）。国家规模决定了小国兼有脆弱和开放的二重性，处于全球经济风险共同体中的欧洲小国继而展现出了进行持续、渐进的调整以规避风险的意愿和能力。

相比于欧洲小国在钢铁行业执行产业政策的游刃有余，产业政策的制定和实施并没能挽救美国钢铁行业长期寡头垄断的解体。美国对国际自由主义经济秩序的大力倡导使寡头垄断直接暴露在外国资本的冲击下，外国钢铁公司和国内小型钢铁公司在美国的市场份额不断扩张，后来几乎占据国内市场的半壁江山。此时，政府通过严格的价格策略等一系列产业政策试图保持优势，但由于既有的国家规模下各州之间的分离不可避免，加上钢铁业特有的固定资产限制了大钢铁公司的调整能力（谢勒，2009），产业保护政策并没有使局面有所改观，美国钢铁业寡头垄断的解体不可避免地发生了。

（三）产业治理的组织体系

国家对产业的治理通常建立在特定的组织体系或治理结构基础之上，而产业治理组织体系的模式、特征、运行机制等方面的差异会使得国家在面对经济领域的不确定性时，以及在治理资源的分配时，形成完全不一样的路径及后果。

二战后，日本经济出现了史无前例的增长，在约翰逊（2010：2）看来，催生日本经济奇迹的重要原因在于日本通产省的关键作用。回顾通产省指导日本经济发展的历史可以发现，日本产业治理的组织体系有两个主要特点：第一，以通产省及其前身为代表的经济行政部门位于产业治理组织体系的顶层，体现了日本对经济发展与社会问题的关注和对工业结构转型长期努力的决心。这是日本在国际经济体系中的地位 and 战后迫切发展经济的诉求所导致的。第二，国家规模为在产业治理的组织体系中实现灵活调整和不断完善提供了可能性。面积狭小导致日本教育资源相对集中，决策者共享的教育背景和意识形态及较少的行政干预保证了产业治理的灵活性，设立、裁撤一个职能部门的难度要远小于大国；对已有组织体系的不断更新也增强了产业治理的活力，以便制定和执行更有效的产业政策。

相比于“聪明”政府的干预型产业治理组织体系，美国的国家规模决定了其产业治理组织体系的区别性特征。行政、立法和司法不同角色的执行机构以及联邦和州的独立管理委员会，这些政府机构通常都处在激烈的竞争状态中（林德伯格、坎贝尔，2009：330）。这意味着，不同利益偏好的主体有可能以国家机构代理人为中介，实现特定经济利益的制度性表达。例如，对于美国的电信产业，市场主导下的竞争模式已经被证明是一种不稳定的产业协调机制，因此电信业一直以建立非市场的产业治理模式为核心（比克斯，2009）。起初，美国治理电信业的组织体系以垄

断性的等级结构为主要特征，1894年美国电信业等级结构协调模式的瓦解，为不同市场行动者的投机行为创造了条件。不过，随后建立的国家电话网络行业协会和摩根—贝尔责任网络的组织体系未能在电信业得到延续。在这种情况下，国家选择成立联邦通信委员会对整个通信产业实施统一治理，面对不同利益主体和行动者，位于产业治理组织体系顶层的联邦通信委员会被迫去平衡互动网络中的多方利益（比克斯，2009）。其结果是，传统的等级结构控制和之后出现的自由市场协调机制共同组成美国电信产业治理的组织体系，而产业政策的制定很大程度上用于达成各方利益诉求的妥协，而非致力于电信产业的发展。

（四）产业政策构建的政治能力

产业治理的过程在实践运作中往往表现为治理主体间的产业政治（弗雷格斯坦，2008；梁波，2013），而国家规模对于产业政策的影响从根本上表现为国家构建和运作特定产业政治的能力。维斯和霍布森（2009：173）对东亚国家的研究分析了产业政策构建的政治能力对产业政策的影响。他们认为，国家的这种政治能力能够有力地保证选择性和目标化产业政策的实施，东亚政府能够通过精密的绩效标准，锁定重要部门予以有选择性的投资支持和协助，保证被选择行业中的大量企业能够得到激励，这与欧美大国所追求的策略截然不同。

相比于小国在产业政策构建方面的政治能力，英国在国际政治经济体系中霸权的丧失，使得其一系列的产业政策和政治决定都依附于维护英国国际地位的努力。类似地，以权力分散化为特点的政治结构导致了美国国家的潜在权力和实际权力之间存在巨大的张力，决策者鲜有直接改变经济结构的机会。另外，国家规模决定了地方政府拥有一定的自主权，产业政策的去中心化也导致很难构建统一的政策，地方之间和不同利益主体的政治博弈限制了产业政策的发展。政治权力的软弱以及洛克理想的深入人心，都使得产业政策受到更多的约束和限制，产业政策很难连贯（克拉斯纳，2006）。

五、对中国产业政策构建的启示

国家规模的视角为我们比较和理解大国和小国产业政策的差异提供了新的可行

路径。体现在国家规模背后的资源运作能力、风险规避方式、产业治理的组织体系、产业政策构建的政治能力等因素可以构成影响产业政策的重要变量。这或许能够为新一轮结构性改革期的中国经济治理与产业政策构建给予一定的启示：第一，经济结构的调整与产业政策的构建需要依托完善合理的治理组织体系。中国的国家规模决定了产业治理组织体系和结构的复杂性，以及其中蕴含的巨大风险，这为国内外不同利益诉求的主体在庞大的产业治理规模中寻求经济利益或政治利益的制度性表达提供了可能性。因此，必须对既有的产业治理结构进行优化和改革，实现市场基础性作用与政府科学规制功能的有效协调。第二，不断形成并优化国家或政府构建产业政策和实施产业治理的资源运作、风险规避、政治合作协调等方面的关键能力。随着国际政治经济格局中影响力的不断提升，中国势必在产业治理中承担更多的国际责任。产业政策的制定和实施不仅要引导国内经济的发展，还要兼顾对其他国家和经济体的影响。国家规模既赋予了中国经济发展和产业治理方面充足的机遇和资源，又在一定程度上限制了产业政策的制定和实施，这要求产业治理决策者重视自身专业技术、风险及战略研判、组织互动等方面能力的学习与养成。第三，鼓励地方产业政策的积极构建与区域间产业政策的协调融合。在中国巨大的国家规模下，全国性产业政策的构建不仅要顾及国内不同地区的差异，也要考虑中国在国际经济体系中的重要地位和影响力，产业政策的转型升级和产业治理的制度性改革必然是长期而艰巨的任务。而地方和区域间产业政策的协调，既能充分激发地方政府实施产业治理的积极性和主动性，发挥地方政府对特定产业资源的运作优势；又能够实现不同区域间产业政策的竞争与协作，提升区域产业政策的整体效应。

参考文献：

- 贝茨，罗伯特·H，2009，《超越市场奇迹——肯尼亚农业发展的政治经济学》，刘骥、高飞译，长春：吉林出版集团有限责任公司。
- 比克斯，肯尼斯·N，2009，《美国电信产业治理模式的变迁》，约翰·L.坎贝尔、J.罗杰斯·霍林沃思、利昂·N.林德伯格，董运生、王岩译，《美国经济治理》，上海：上海人民出版社。
- 布兰卡，斯蒂芬，2006，《英国：对外经济政策的政治、国内经济，以及多元主义停滞问题》，彼得·J.卡岑斯坦，《权力与财富之间》，陈刚译，长春：吉林出版集团有限责任公司。
- 董新兴、俞炜华，2014，《经济整合、交易成本与国家规模》，《东岳论丛》第11期。
- 杜焱、柳思维，2012，《国家规模、经济增长阶段与需求动力机制结构演变》，《经济与管理研究》第6期。
- 弗雷格斯坦，尼尔，2008，《市场的结构：21世纪资本主义社会的经济社会学》，甄志宏译，上海：上海人民

出版社。

- 郭熙保、马媛媛, 2010, 《国家规模对经济增长是否有影响》, 《国外社会科学》第4期。
- 哈格德, 斯提芬, 2009, 《亚洲金融危机的政治经济学》, 刘丰译, 长春: 吉林出版集团有限责任公司。
- 卡岑斯坦, 彼得·J, 2006, 《权力与财富之间》, 陈刚译, 长春: 吉林出版集团有限责任公司。
- , 2009, 《世界市场中的小国家——欧洲的产业政策》, 叶静译, 长春: 吉林出版集团有限责任公司。
- 克拉斯纳, 斯蒂芬·D, 2006, 《美国的商业和货币政策: 解开国外有力和国内软弱的悖论》, 彼得·J. 卡岑斯坦, 《权力与财富之间》, 陈刚译, 长春: 吉林出版集团有限责任公司。
- 李黄骏, 2013, 《国家规模视野下的公民美德与政治制度——美国宪法讨论中的政治思想》, 《理论月刊》第9期。
- 梁波, 2013, 《权力游戏: 产业变迁中的微观政治》, 《管理世界》第7期。
- 梁波、王海英, 2010, 《市场、制度与网络: 产业发展的三种解释范式》, 《社会》第6期。
- 林德伯格, 利昂·N、约翰·L. 坎贝尔, 2009, 《国家与经济行为的组织》, 约翰·L. 坎贝尔、J. 罗杰斯·霍林斯沃思、利昂·N. 林德伯格, 董运生、王岩译, 《美国经济治理》, 上海: 上海人民出版社。
- 刘正才, 2015, 《不同国家规模下住房保障制度特征的比较研究》, 《经济体制改革》第4期。
- 欧阳峣、罗会华, 2010, 《大国的概念: 涵义、层次及类型》, 《经济学动态》第8期
- 涂红, 2006, 《贸易开放、制度变迁与经济增长——基于不同国家规模和发展水平的比较分析》, 《南开学报》(哲学社会科学版) 第3期。
- 汪立鑫, 2008, 《制度参数、国家规模与后发国“蛙跳”》, 《财经研究》第3期。
- 维斯, 琳达、约翰·M. 霍布森, 2009, 《国家与经济发展——一个比较及历史性的分析》, 黄兆辉、廖志强译, 长春: 吉林出版集团有限责任公司。
- 谢勒, 克里斯托弗, 2009, 《钢铁产业的治理: 什么导致了寡头垄断的解体》, 约翰·L. 坎贝尔、J. 罗杰斯·霍林斯沃思、利昂·N. 林德伯格, 董运生、王岩译, 《美国经济治理》, 上海: 上海人民出版社。
- 杨, 布里特, 2009, 《乳制品产业: 从自产到制度化多边治理》, 约翰·L. 坎贝尔、J. 罗杰斯·霍林斯沃思、利昂·N. 林德伯格, 董运生、王岩译, 《美国经济治理》, 上海: 上海人民出版社。
- 姚斌, 2006, 《国家规模、对外开放度与汇率制度的选择——基于福利的数量分析》, 《数量经济技术经济研究》第6期。
- 约翰逊, 查莫斯, 2010, 《通产省与日本奇迹——产业政策的成长(1925—1975)》, 金毅、许鸿艳、唐吉洪译, 长春: 吉林出版集团有限责任公司。
- 周雪光, 2013, 《国家治理规模及其负荷成本的思考》, 《吉林大学社会科学学报》第1期。

作者单位: 上海大学社会学院
南昌大学公共管理学院
责任编辑: 张 蕙