

政策闸门、潮涌通道与发展机会^{*}

——一个新结构经济学视角下的最优政府干预程度理论

付才辉

(北京大学 新结构经济学研究中心, 北京 100871)

摘要:投资潮涌和产能过剩是发展中国家在快速结构变迁过程中出现的重要现象。基于新结构经济学的视角,通过剖析该现象文章构建了一个最优政府干预程度理论:首先,由于处于前沿内部,发展中经济体的结构变迁具有后发优势;其次,后发优势所蕴含的发展机会具有社会共识但信息不完全,从而会导致市场自身出现协调困难,进而使得市场主体面临投资潮涌而导致亏损的风险,从而对发展机会谨小慎微;最后,市场的谨小慎微则会导致对发展机会的利用不足,政府会实施积极的发展政策组合对市场的价格、成本与利润进行干预,以增强对市场的激励和放松约束,其结果虽然能使得发展机会得到更充分的利用,但与此同时也会导致更加严重的产能过剩。据此理论,文章主张发展政策不能够因噎废食,理性的做法是利害权衡,把握好最优的干预程度。

关键词:潮涌现象;产能过剩;发展机会;发展政策;政府与市场交互关系

中图分类号:F061.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2016)06-0004-13

DOI:10.16538/j.cnki.jfe.2016.06.001

一、引言

2015年中央经济工作会议指出“要积极稳妥化解产能过剩”。产能过剩问题受到了空前的重视。与一般文献强调投资潮涌与产能过剩问题的政策不同,林毅夫(2007)认为这一现象应引起高度的理论重视,有必要放松现有宏观经济学理论的暗含前提,即产业升级时国民经济中每个企业对于下一个有前景的产业存在何处没有共识,需要重新构建一套新的宏观经济理论体系。对于如何认识投资潮涌与产能过剩现象,目前主要有“市场失灵论”和“政府失灵论”两种视角。“市场失灵论”将投资潮涌与产能过剩归咎于产品需求和要素供给信息的不确定性(Hartman, 1972; Abel, 1983; Pindyck, 1988; Bart 等, 2003)、寡头竞争(Benoit 和 Krishna, 1987; Barham 和 Ware, 1993)、行业企业数目不确定性(林毅夫等, 2010)以及“羊群效应”(Banerjee, 1992)等信息不完全、竞争不完全、协调失灵以及非理性行为等市场自身的原因。“政府失灵论”则将投资潮涌与产能过剩归咎于预算软约束(Kornai, 1986)、政策随意性(Hassett 和 Metcalf, 1999)、产权扭曲(张维迎和马捷, 1999)、晋升激励(周黎安, 2004)、财政分权(周业安和章全, 2008)和政策补贴(耿强等, 2011)等体制扭曲。

收稿日期:2015-11-02

基金项目:国家社科基金青年项目(15CJL025);中国博士后科学基金面上项目(2015M580898)

作者简介:付才辉(1985—),男,四川安岳人,北京大学新结构经济学研究中心研究员,博士,博士后。

然而,最近国务院发展研究中心《进一步化解产能过剩的政策研究》课题组(2015)认为:“本轮产能过剩是多种因素叠加的结果,具有鲜明的中国特色”。对于包括了复杂因素叠加的产能过剩问题,“市场失灵论”和“政府失灵论”尽管从不同的侧面都捕获到了一些真实的见解,但是其洞见可能都不完整。诚如“市场失灵论”所论断的,市场协调失灵确实可能会诱发严重的投资潮涌,尤其是在发展中国家所面对的投资机会大都是具有共识而市场个体不具备总量信息的条件下。但是,理性的市场个体或多或少也能够预期到这种可能而谨慎行事,尤其是在面临严格的市场约束时。这也是“政府失灵论”者所论断的,如果政府不干预来放松市场个体的预算约束,理性的个体即便在面临市场协调困难时也会谨慎行事,不会出现投资冲动,反而可能会减少投资潮涌,降低产能过剩的风险。但是,预期到市场协调困难之后,市场个体的谨小慎微可能会使具有共识的发展机会转瞬即逝。为了充分利用后发优势所蕴含的发展机会,政府可能会提供额外的政策支持来增强市场主体的激励并放松其预算约束,以鼓励市场个体对发展机会积极投资。这与早期强调面对结构刚性时市场失灵的结构主义发展观的思想有异曲同工之妙。但是,如果预期到政府会提供政策支持,在面对具有共识的发展机会时,理性的市场个体就会肆无忌惮地投资潮涌,引发更加严重的产能过剩。这与理性预期思潮以及“华盛顿共识”强调面对理性个体时政府干预失效的思想有异曲同工之妙。由此可以看到,在面对具有共识的发展机会时的潮涌现象可能同时蕴涵了“市场失灵论”和“政府失灵论”的担忧,并且彼此内生地交织在一起。片面地强调某一观点都十分欠妥,而这两派的观点又都嵌入在一起,需要统一到一个框架之内。这恰如林毅夫(2012)在反思第一代发展思潮(强调市场失灵的结构主义)与第二代发展思潮(强调政府失灵的华盛顿共识)时所指出的,片面地强调任何一种观点对解释和指导发展实践并无裨益。需要根据前两次主要的经济发展思潮留下的经验教训,形成一个正确认识并界定政府和市场作用的新综合体系。投资潮涌与产能过剩现象为详细揭示新结构经济学中政府与市场关系的复杂逻辑提供了难得的研究素材。

本文的主要工作是以投资潮涌与产能过剩这种重要现象为例,在这些关于政府与市场关系理论争论以及新结构经济学最新理论进展的基础上,揭示经济发展过程中政府与市场交互关系的作用渠道与逻辑机制,从而为政府与市场关系提供更加细微完整的剖析,并对新结构经济学中政府与市场关系理论做出拓展。

二、理论回顾、争鸣与拓展

(一)经济发展过程中政府与市场关系的理论回顾。对主流经济学影响深远的关于市场与政府的争论莫过于兰格和哈耶克关于计划经济和市场经济的论战。在兰格和哈耶克的争论中,由于市场在处理分散信息上的作用,使得市场在资源有效配置上有着政府难以替代的优势。然而,伴随苏联计划经济的短暂成功与西方资本主义社会短暂的大萧条所形成的强烈反差,强调有效需求不足的凯恩斯主义对古典自由主义经济学进行了革命,这使得战后第一波结构主义发展经济学思潮对市场极度不信任以及对政府过度热情。其后,社会主义计划经济与发展中经济体的艰难历程以及理性预期主义对凯恩斯主义的反革命,使得第二波新自由主义发展经济学思潮对政府极度不信任以及对市场过度热情(林毅夫,2012;Lin 和 Rosenblatt, 2012)。然而,实践与理论的深化都使得旧结构主义与新自由主义范式下政府与市场的争论变得更加扑朔迷离。以华盛顿共识为代表的新自由主义在发展中国家的实践比旧结构主义更加糟糕(Easterly, 2001),以机制设计理论为代表的微观经济学前沿进展也

证明在诸多不满足第一福利经济学定理的情景下,政府比市场的资源配置效率更高(Acemoglu等,2008)。在机制设计理论视角下,政府与市场关系研究的一个进步主要体现在对具体情景的具体分析,尤其是具体情景因素对政府和市场在资源配置效率优劣比较的比较静态细节方面,但遗憾的是其依然将市场与政府视为一种替代关系。

战后,在每一时期都未遵循当时主流发展思潮的亚洲四小龙创造了“东亚奇迹”,这为研究市场与政府关系提供了新的转机。青木昌彦等(2002)将“东亚奇迹”中市场与政府关系的相关争论归纳为三派:亲善市场论、国家推动发展论和市场增进论。亲善市场论认为民间部门能够解决绝大多数市场缺陷,国家推动发展论视政府干预为解决市场缺陷的主要工具,而市场增进论则认为政府政策的目标是改善民间部门解决协调问题及克服其他市场缺陷的能力。世界银行1993年出版的研究报告《东亚奇迹:经济增长与公共政策》被视为市场与政府关系争论上的一个分水岭。正如Rodrik(1994)所言:“这需要感谢世行的研究,人们不再继续坚持认为,是因为东亚地区的政府极少对经济进行干预才使东亚经济如此表现不俗;或者,如果不是因为政府干预过多的话东亚经济会得到更快的发展。这一贡献极有价值,因为其对东亚问题的讨论迈上一个更高的台阶,有了更高层次的共同理解。”然而,世行《东亚奇迹》的这项开创性研究却存在一个缺陷:忽略了中国奇迹。为弥补这个缺陷,新结构经济学的雏形《中国的奇迹:发展战略与经济改革》(林毅夫等,2014)应运而生,系统分析了内生于赶超战略的计划经济体制的形成与转型过程。该书1999年的修订版将“东亚奇迹”采取的发展战略称之为“比较优势战略”,将战后中国以及社会主义国家和拉美经济采取的发展战略称之为“赶超战略”,并通过对比二者的经验教训对经济发展中政府的作用做了界定。在实行赶超战略的情况下,为了支持一些不具自生能力产业的发展,对经济进行人为的干预,对市场和价格信号予以扭曲,是赶超战略的内生要求。因此,政府做出不恰当的行为以至伤害经济发展过程几乎是必然的,而且除非改变这种发展战略,这种灾难性的政府干预是无法纠正的。与之不同,在实行比较优势战略的情况下,政府的职能仅限于获取信息提供中的规模经济,以及对外部性提供补贴,这样的干预活动是必要的也是有效的(林毅夫等,1999)。在《新结构经济学》一书中,林毅夫(2012)进一步阐述了政府在结构变迁动态机制中的作用和程序,即“增长甄别与因势利导”框架(GIFF)(Lin等,2011)。

(二)新结构经济学中政府与市场关系的争论。“他(林毅夫)的这个努力的起点是把早期经济学家关于比较优势贸易战略的思想推广到发展中国家整个经济结构变化升级的全局考虑中,试图构造以符合自身比较优势的发展战略为核心的发展经济学”(张军,2013)。在林毅夫(2012)的新结构经济学框架中,虽然“有效市场和有为政府”的基本论断是争论的最大公约数,然而具体的发展战略,尤其是产业发展政策,应该遵循还是违背比较优势的简单二元分析范式却面临着诸多争议。^①正如张夏准在与林毅夫(Cheng和Lin,2009)辩论时指出的:“毅夫相信国家干预虽然重要,但应该主要是促进一个国家比较优势的利用;而我则认为,比较优势虽然重要,却不过是一个基线,一个国家要想升级产业,就需要违背其比较优势。”张夏准的观点与前述国家推动发展论大同小异,这一观点的拥护者们认为,东亚经济中的强政府正是通过故意“将价格弄错”的方式而成功实现了目标,促进了产业的繁荣,离开了政府干预,这些都难以实现,例如Amsden(1989)对韩国、Wade(1990)对台湾的论述。Amsden(2011)甚至认为“像金砖国家这样的大国产业政策跨越亚洲的制造业走廊和中东的

^①由于篇幅所限,未列出主要争论的文献及其来源,如有需要可向作者索要。

能源带,实际上其产业政策很可能比林毅夫和蒙加所说的更为成功,而不是大部分都失败了”。不过一些亲善市场论的拥护者也担心政府善意但过于积极的政策、出手过重的非侵犯性政策组合、不加区别地把以往成功的政策延期等等做法也会扼杀市场运作的活力,导致猖獗的寻租活动(Tendulkar,2011)。

这些对新结构经济学的争论,要么忽略结构变迁的后发优势,要么过于强调政府干预所带来的代价,对政府在结构变迁中作用的代价与收益把握得不够精准。据此,付才辉(2014)在一般理论层面上构建了一个发展战略的成本与收益分析框架,用以概括经济发展过程中对有缺陷的市场的干预可能引起的成本与收益问题。顺此思路,付才辉(2015a)在经典的政府公共服务内生增长模型中分析了政府的部门专用政策在总量增长与结构失衡之间的两难冲突,并将之概括为中国式发展的长期机制。付才辉(2015b)在一个微观协调投资博弈模型与新古典—熊彼特混合增长模型中分析了政府金融干预在诱发产能过剩与促进技术进步之间的权衡取舍的理论机制,以此论证了发展中国家通过金融政策来利用后发优势时存在内生的两难困境。

(三)一个拓展的理论分析框架。新结构经济学是关于经济结构及其变迁的新古典框架,核心原理是结构变迁的价格理论,包括以禀赋结构的供给与需求为主要内容的静态和动态一般均衡理论。新结构经济学形成了以禀赋结构升级和生产结构升级作为发展过程,以相对价格和自生能力作为微观基础,以发挥比较优势利用后发优势作为发展方法,以有效市场和有为政府作为政策导向的一套关于发展与转型的经济结构科学(付才辉,2015c)。作为新结构经济学的理论基础,林毅夫和付才辉(2015)将新结构经济学的基本原理归纳为三条:结构变迁的基本原理、结构转型的基本原理、结构变迁中政府作用的基本原理。在结构变迁中政府作用的新结构经济学基本原理中归纳了政府的两个最基本的理想干预维度:在具有外部性的公共禀赋结构升级(如软硬基础设施)以及在具有溢出效应的生产结构升级中的促进作用。政府干预在第一个维度上争议较少,事实上也已经形成了一门成熟的公共经济学。争议主要集中在第二个维度上,仅处理溢出效应(如知识溢出、先驱者效应等等)的政府干预的理想状态确实难以全面概括复杂的现实。尽管林毅夫(2012)也批评了旧结构主义用“低收入的外围国家”和“高收入的中心国家”两分法来描述发展中国家和发达国家之间产业结构与技术结构差异的局限性,认为发展中国家与发达国家之间的这种差异反映了处于一整个谱线上的不同发展水平,然而“连续可能并非处处可微”——市场自身在连续的每一水平上也不见得能够平滑地推进产业结构与技术结构的持续升级。因此,本文可能的贡献在于:通过潮涌现象揭示发展中国家在市场自身不能充分实现由结构变迁后发优势所蕴含的发展机会时,政府干预所引发的代价与收益以及市场与政府的互动方式的逻辑。下面就按照图1所示的逻辑链条结合中国工业行业的经验例证依次展开分析。^①

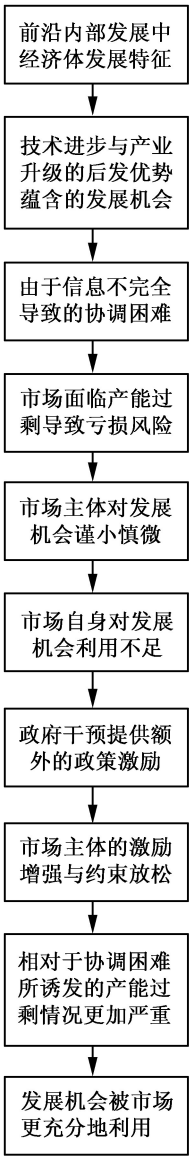


图1 分析框架

①除了特别说明,后文中涉及的数据主要是中国“十一五”期间工业两位数行业的数据。

三、市场自身为何难以充分利用后发优势

整个分析框架的逻辑起点是发展中经济体经济发展的特征有所不同。正如林毅夫(2007)所指出的:“对于一个处于快速发展阶段的发展中国家而言,在产业升级时,企业所要投资的是技术成熟、产品市场已经存在、处于世界产业链内部的产业,这个发展中国家的企业很容易对哪一个产业是新的、有前景的产业产生共识,投资上容易出现‘潮涌现象’。”林毅夫等(2010)在此基础上论证了“潮涌现象”的微观机制:“全社会对行业的良好前景存在共识,引发大量企业和资金在几乎同一时间涌入一个或几个行业。但投资设厂过程中行业内各企业之间彼此协调困难、对投资总量信息难于估计,导致了事后产能过剩的发生,并造成行业内企业普遍开工不足,市场价格下降,乃至企业大量亏损破产等严重后果”(林毅夫等,2010),其逻辑链条可归结如下:(1)行业内企业总数目不确定性(用 UC 代表企业总数目)越大,越有可能导致投资潮涌(PS)与产能过剩(CS);(2)企业实际数目(FM)增加,产能利用率下降,更有可能导致产能过剩(CS);(3)随着可预知市场前景变好、总需求提升,由行业内企业总数目不确定性(UC)引发的产能过剩(CS)将会更严重;(4)建厂的边际成本(MC)增加,产能过剩(CS)得以缓和;(5)行业企业数目(FM)增加,投资潮涌(PS)与产能过剩(CS),竞争加剧,价格(PP)下行,企业盈利(FP)下滑;(6)总需求增加,价格(PP)上扬,盈利(FP)增加,但遭到由企业总数目不确定性引发的投资潮涌与产能过剩的破坏。^①

根据林毅夫等(2010)的上述分析,本文赞同如下假说:由于发展中国家处于前沿内部,市场个体对产业发展机会具有共识以及不完全的企业数目总量信息,从而导致市场协调困难,诱发投资向相似领域潮涌——我们称之为“市场性投资潮涌”。如图 2 和图 3 所示,行业内企业数目不确定性与行业的产能利用率负相关,与行业总资产增长率正相关。但是,本文并不认为“市场协调困难就会诱发严重的投资潮涌与产能过剩,市场价格下降,乃至企业大量亏损破产等严重后果”。如果市场机制没有遭到干预的话,理性的个体同样能够预期到潮涌的严重后果,在面对具有社会共识的发展机会时就会谨慎行事,约束住投资冲动,减少投资潮涌与产能过剩的可能性。换言之,发展机会就得不到充分利用。但如果已经观察到了较为严重的产能过剩,那就必然存在另外的潮涌通道——称之为“政策产能过剩”。

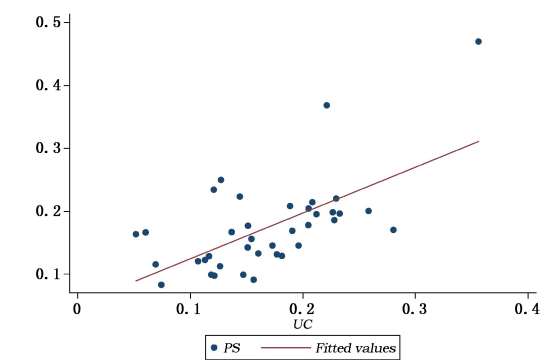


图 2 行业内企业数目不确定性与产能利用率

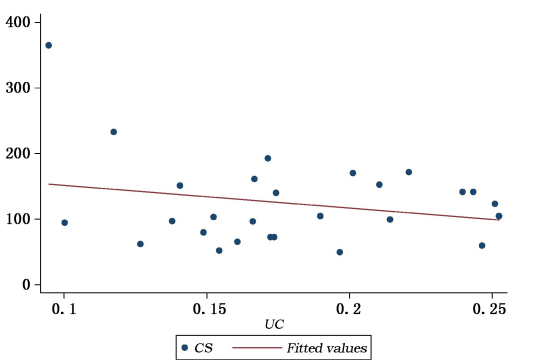


图 3 行业企业数目不确定性与实际总资产增长

^①详情请参阅林毅夫,巫和懋,邢亦肖,“潮涌现象”与产能过剩的形成机制[J]. 经济研究,2010,(10):4-19。

四、潮涌通道的识别与成因

(一)价格通道与成本通道。理论上讲,在没有外部干预以及其他条件不变的情况下,行业的过度投资与产能过剩会增加产出供给使其价格下降,亦会增加对投入的需求使其成本上升,盈利下降。如果预期到这一点,那么市场主体还向这些具有可预期前景的产业潮涌,必然是预期到潮涌之后产品价格不会严重下行或者要素成本不会严重上行,抑或能获得亏损补贴,从而不会影响盈利。换言之,除非预期到即便出现投资潮涌与产能过剩之后也不会出现亏损,否则市场主体会谨慎行事。如图4所示,中国在上个世纪90年代之后,企业所获得的直接的财政补贴(即显性预算软约束)已经微不足道了。因此,产品价格和要素成本这两种间接方式(隐性预算软约束)就成为可能的主要潮涌通道。如图5和图6所示,行业实际总资产增长率与行业实际出厂价格指数正相关、行业产能利用率与行业实际出厂价格指数负相关。据此,我们猜测投资潮涌与产能过剩可能并未显著地迫使价格下行。又如图7和图8所示,行业实际总资产增长率与主营业务成本率并未存在明显的正相关关系,行业产能利用率与主营业务成本率也并未存在明显的负相关关系。据此,我们推测投资潮涌与产能过剩可能并未显著地迫使成本上行。又如图9和图10所示,行业实际总资产增长率与行业利润率并未存在明显的负相关关系,行业产能利用率与行业利润率也并未存在明显的正相关关系。据此推演出一个假说:通过价格与成本这两条潮涌通道,即便发生投资潮涌与产能过剩,企业也不见得会出现严重的盈利下滑与亏损。

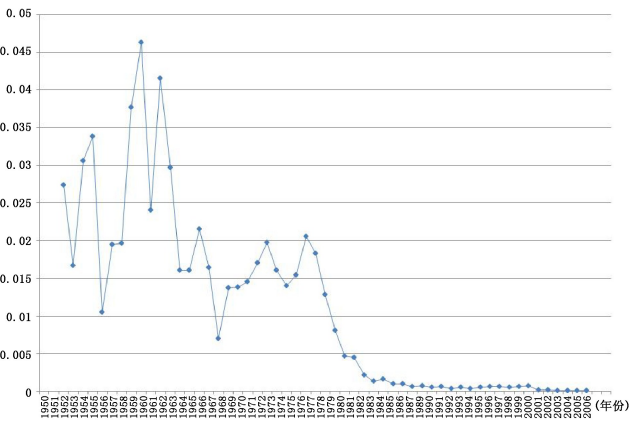


图4 财政增拨企业流动资金占GDP比重

资料来源:《新中国六十年统计资料汇编》。

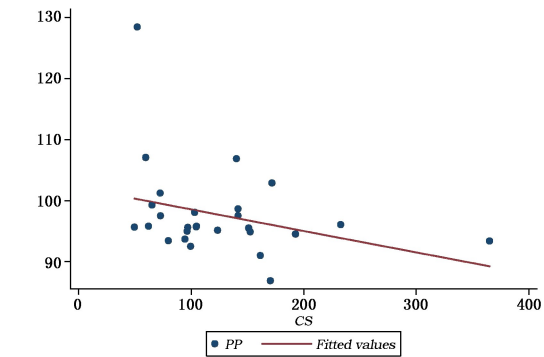


图5 实际总资产增长率与实际工业品出厂价格指数

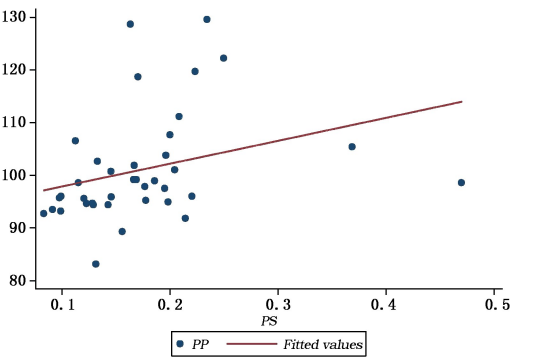


图6 产能利用率与实际工业品出厂价格指数

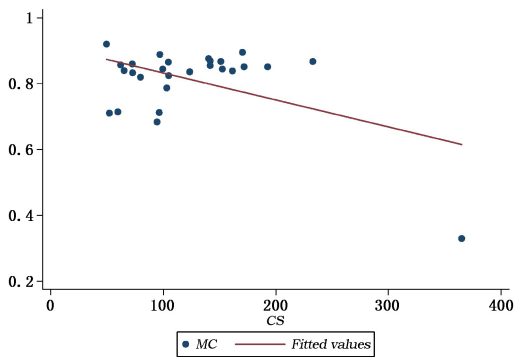


图 7 实际总资产增长率与主营业务成本率

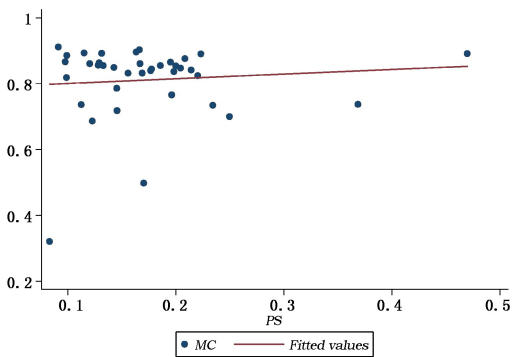


图 8 产能利用率与主营业务成本率

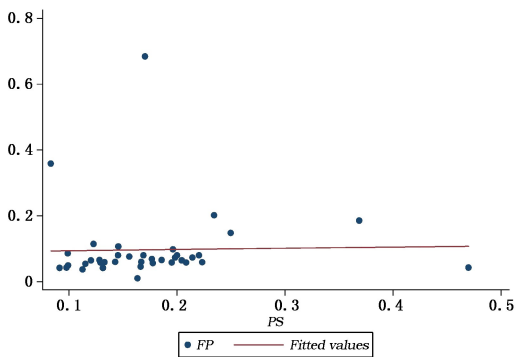


图 9 实际总资产增长率与工业成本费用利润率

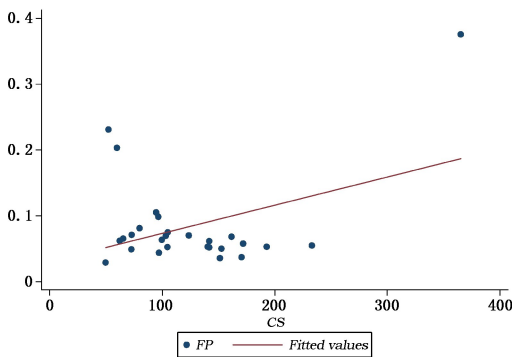


图 10 产能利用率与工业成本费用利润率

(二)政策闸门:潮涌通道的形成。如果投资潮涌与产能过剩并未引发价格下行、成本上行以及利润下滑,这很有可能是政府干预了市场机制之故。如图 4 所示,在计划经济时期政府直接明补企业的做法在近期已经很少,企业直接的预算软约束渐渐转变为隐性的市场软约束。如表 1 和表 2 所梳理的,政府通过竞争政策(FM)、产权政策(SOE)以及财税政策(TX)、金融政策等政策组合影响市场产品价格和要素成本来扩大其所支持企业的利润空间以产生激励,从而形成潮涌的政策通道。具体来讲,如图 11 和图 12 所示,行业内企业数目与实际工业品出厂价格指数负相关、与主营业务成本率正相关。^① 我们推测这种相关性的背后包含了政府干预的信息。控制行业内企业数目的竞争政策可以影响到产品价格和要素成本,此类的政策包括淘汰“落后”产能、行业进入管制和兼并重组等等。比如,淘汰落后产能貌似是对投资潮涌之后的产能过剩的治理,但实际上预期到淘汰的标准是产量产能规模标准与质量技术规格标准,一方面在事后确实会淘汰一些中小企业以减少市场供给提高价格,另一方面也会事前加剧中大型企业更大规模的投产防止被事后淘汰。又比如,事后兼并重组等救治投资潮涌的支持政策实际上也是减轻潮涌的负面后果,等同于放松了事前的决策约束。如图 13 和图 14 所示,税率与实际工业品出厂价格指数正相关、与主营业务平均成本负相关。那么,财税政策也有可能是调节产品价格与要素成本的重要手段。在事前,政

^① 一般而言,采用行业的市场集中度度量竞争程度更加准确,这里简单地以企业数目度量竞争程度。

府为了鼓励企业利用可预期的发展机会,尤其是培育战略新兴产业,大多会提供优惠的财税政策。在事后,政府为了减轻企业产能过剩的压力也会提供财税政策优惠。此外还有一个国有经济比重问题。如图 15 和图 16 所示,国有经济占行业产值比重与实际工业品出厂价格指数正相关、与主营业务平均成本负相关。虽然国企改革之后,直接财政补贴软化国企预算约束的做法已经大为减少,但是由于国企与政府的特殊关系而具有超越市场的权力,这些权力集合能够有效形成行政性垄断以及市场分割保护,抬高下游销售产品的价格,降低上游供应要素的成本,这实际上也是一种隐性的间接补贴(刘瑞明和石磊,2011;刘瑞明,2012)。此外,按理说债务合约对投融资具有较强的约束能力,债务融资(DR)能约束过度的投资冲动(Hart 和 Moor,1995;Richardson,2006)。但是,如图 17 和图 18 所示,资产负债率与行业总资产增长率正相关、与产能利用率负相关。我们猜测债务合约的治理功能可能由于政府的金融政策干预,尤其是信贷政策干预而遭到破坏。辛清泉和林斌(2006)基于上市公司的数据发现国企债务约束被软化的可能性更大。付才辉(2015b)专门分析了金融干预在产能过剩与技术进步之间的两难困境。

表 1 截止 2009 年底十大产业调整振兴规划已实施的主要政策措施归纳

汽车业	1.6 升及以下乘用车购置税减免,汽车下乡和“以旧换新”,技术改造
钢铁业	调整部分产品出口退税率,技术改造,淘汰落后产能,兼并重组
纺织业	调整部分产品出口退税率,信贷融资支持,减轻中小企业负担,技术改造
装备制造业	农机具购置补贴,国产首台套,调整部分产品出口退税率,技术改造
船舶业	买方信贷,信贷融资支持,技术改造
电子信息业	3G 网络投资,加强农村广播电视覆盖,家电下乡和“以旧换新”,调整部分产品出口退税率,信贷融资支持,技术改造
石化业	国家收储,公平税负,信贷融资支持,完善成品油价格机制
轻工业	国家收储,家电下乡和“以旧换新”,调整加工贸易目录,调整部分产品出口退税率,信贷融资支持,降低中小企业负担,技术改造
有色金属业	国家收储,调整部分产品出口退税率,技术改造

资料来源:《“十大产业调整振兴规划”中期评估报告》,转引自《中国产业竞争力报告(2010)》。

表 2 近期中国若干产业发展政策梳理

政策文件	政策闸门
促进产业结构调整暂行规定(2005)	对鼓励类投资项目,提供信贷支持;免征关税和进口环节增值;对属于限制类的新建项目,禁止投资,不予审批,不得发放贷款,土地管理、工商等部门不得办理有关手续;对淘汰类项目,禁止投资,停止各种形式的授信支持,收回贷款,提高供电价格
科技规划(2006)	财政投入;税收激励;金融支持;政府采购
高技术产业发展“十一五”规划(2006)	建立健全投融资政策体系;加大税收和政府采购政策扶持力度;完善知识产权和人才政策;扩大国际合作;加强宏观引导和协调
生物产业发展“十一五”规划(2007)	通过财税、金融、投资等政策引导企业增加研究开发投入;加大政策性金融对生物产业的资金支持力度。金融机构给予积极的信贷支持;有利税收政策;扩大需求;市场准入政策
可再生能源“十一五”规划(2008)	财政补贴;税收优惠;再生能源发展专项资金;可再生能源开发利用、技术研发和设备生产等给予税收优惠支持;有关部门采取财政、税收、价格等综合措施和强制性的市场份额政策;支持生物液体燃料、风电、生物质发电和太阳能发电的技术攻关和技术产业化工作
钢铁产业调整和振兴规划(2009)	出口退税;贸易政策;贷款贴息支持技术改造;加大淘汰落后产能的财政奖励力度;鼓励企业兼并重组;修订钢铁产业政策;提高建筑工程用钢标准;促进上下游及相关产业升级和产品换代;有保有压的融资政策;建立产业信息披露制度;发挥行业协(商)会作用

续表2 近期中国若干产业发展政策梳理

政策文件	政策闸门
船舶工业调整和振兴规划(2009)	加大生产经营信贷融资支持;增加船舶出口买方信贷投放;鼓励购买弃船;继续实行增值税退税政策;提前实施纳入国家规划的政府公务性、公益性船舶建造;完善企业兼并重组政策措施;严格控制新增产能;增加高技术船舶科研经费投入
装备制造业调整和振兴规划(2009)	增值税转型政策;中央预算内投资支持自主创新的技术装备;鼓励使用国产首台(套)装备;适当提高部分高技术、高附加值装备产品的出口退税率;税收扶持政策,引导发展高技术、高附加值产品;推进企业兼并重组;购置补贴政策;建立产业信息披露制度
加快发展高技术服务业的指导意见(2011)	财税支持;拓展融资渠道;加大对高技术服务企业提供融资担保;培育市场需求;增强创新能力;加强人才培养;深化对外合作;引导集聚发展
促进民航业发展的若干意见(2012)	财税扶持政策,给予部分飞机、发动机、航空器材等进口税收优惠;支持国内航空租赁业发展;提供优惠的信贷支持,支持民航企业上市融资、发行债券和中期票据
“十二五”国家自主创新能力建设规划(2013)	加强产业政策、财税政策、金融政策等与创新能力建设的衔接协调。企业研发费用加计扣除、企业研究开发仪器设备加速折旧、进口国内不能生产的研发设施税收减免等税收激励政策,建立和完善知识产权质押贷款、风险投资等投融资政策

资料来源:根据相关政策文件整理。

五、政策组合的权衡取舍:产能过剩与发展机会^①

(一)基本理论命题。经济发展的本质是产业和技术持续升级,发展机会的核心也在于此(林毅夫,2012)。如图 19 和图 20 所示,实际行业总资产增长率与行业全要素生产率增长率(*TFP*)正相关、产能利用率与行业全要素生产率增长率负相关。就散点图来看,实际总资产增长率越大的工业行业,全要素生产率增长率也越大。产能利用率越高的行业,产能过剩越小,全要素生产率增长率也越小。基于前面的分析,推演出一个假说:如果将实现技术进步看成是获取发展机会,那么这可能意味着投资潮涌和产能过剩与获取发展机会之间存在取舍关系。解释这个关系需要从两个方面来理解:首先,当一个发展机会出现的时候,总得有人去投资,否则发展机会就不会得到利用。以技术进步和产业升级为表现形式的发展机会要得到实现,必须实实在在地要更新机械设备、引入新的生产流程、组织新的管理方式、拓展新的市场、生产新的产品、培训新知识、招聘新员工等等,而这些都需要投资。许多技术进步都是物化在物质资本或人力资本中(Caselli 和 Wilson, 2004; Aghion 和 Howitt, 2009)。如果不需要利用这些发展机会,就无需去投资。但是,给定一个特定的发展机会,实现充分利用发展机会客观上只需要一个最高的投资,如果超过这个投资就过度了,即发生了潮涌现象。显然,过度投资的部分是多余的,过剩的产能也是资源浪费。因此,矛盾就在于能不能不发生由政策引

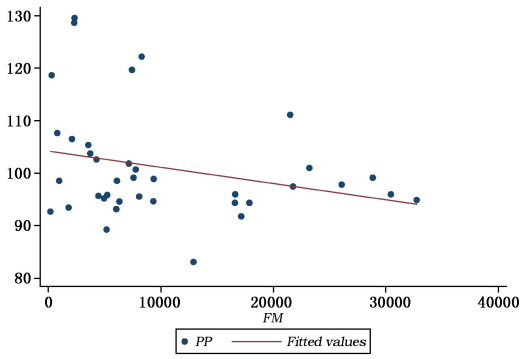


图 11 行业企业数目与实际工业品出厂价格指数

^①这一部分所涉及的初步的实证检验可向作者邮件获取。

致的投资潮涌或产能过剩便可充分利用发展机会? 上述问题的答案是否定的:要充分利用具有社会共识的发展机会,就得松开政策闸门为投资潮涌形成价格通道与成本通道。前面几个逻辑环节合在一起便构成了这一问题的完整命题:首先,由于发展中国家结构变迁处于世界前沿内部,市场对由后发优势蕴含的发展机会具有共识,但不具备完全信息从而会出现协调困难;其次,协调困难所诱发的投资潮涌与产能过剩的风险使得理性的市场个体欲谨慎行事;再次,理性市场个体的谨小慎微尽管会约束投资潮涌与产能过剩,但是也会导致对可预期的发展机会利用不足;最后,政府为了获取可预期的发展机会,就会实施积极的竞争政策、财税政策与产权政策以及金融政策等政策工具干预价格与成本机制,“有意扭曲”的价格与成本就放松了市场约束以及提供了额外的激励,为投资潮涌与产能过剩打开了通道,导致了政策引发的产能过剩,但也促进了发展机会的充分利用。

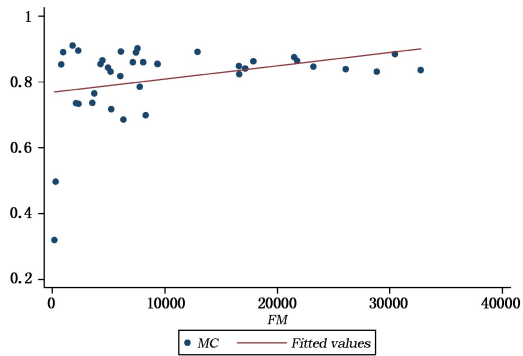


图 12 行业企业数目与主营业务成本率

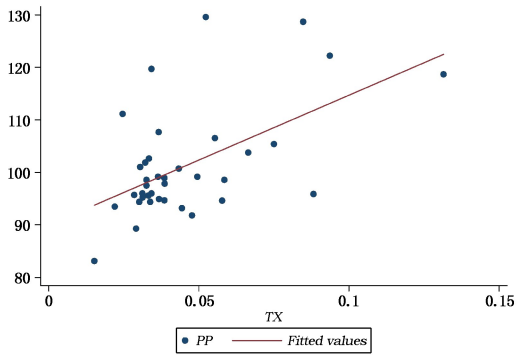


图 13 税率与实际工业品出厂价格指数
注:该图去掉了烟草制品业,其税率 0.57 异常。

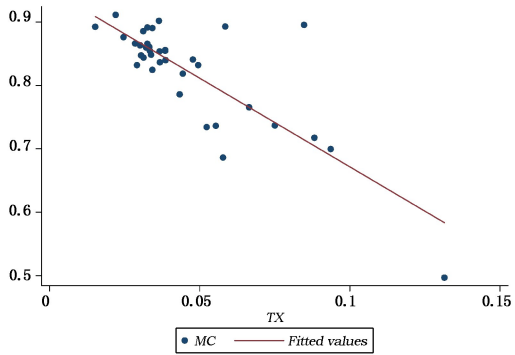


图 14 税率与主营业务平均成本
注:该图去掉了烟草制品业,其税率 0.57 异常。

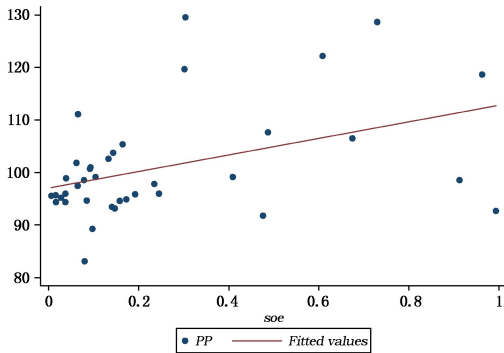


图 15 国有经济占比与实际工业品出厂价格指数

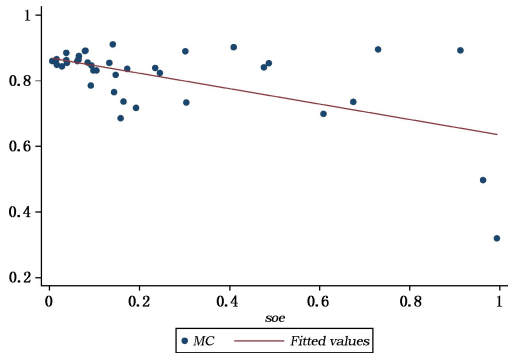


图 16 国有经济占行业产值比重与主营业务平均成本

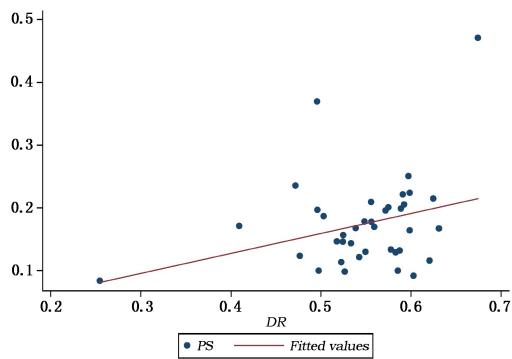


图 17 资产负债率与实际行业总资产增长率

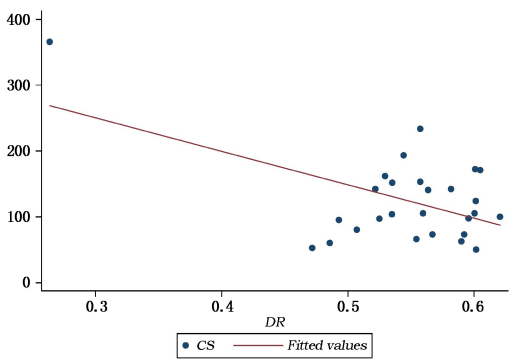


图 18 资产负债率与产能利用率

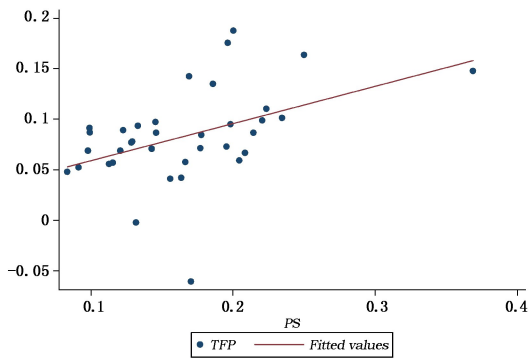


图 19 实际行业总资产增长率与 TFP 增长率

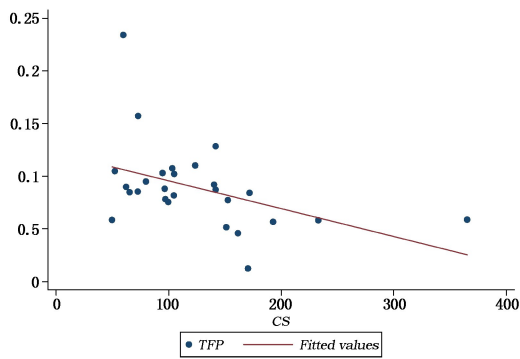


图 20 产能利用率与 TFP 增长率

(二)光伏行业的案例

如果说上述由中国近期数十个工业行业数据的相关性关系以及政策梳理推演出来的逻辑链条略显复杂且不够鲜明的话,那么中国光伏产业便是鲜活的案例。十几年前,太阳能光伏作为新能源技术在经济前沿国家获得了科学研究和生产应用的成功,其后变成为许多发展中国家大力发展的战略性新兴产业。如图 21,中国、马来西亚、墨西哥和菲律宾等发展中国家在 2011 年已经迈入了光伏产品出口的前十位。早在 2001 年中国就出台了《新能源和可再生能源产业发展“十五”规划》,2005 年颁布了《可再生能源法》通过法律形式规定了价格管制、费用分摊、产业指导、技术支持、推广与应用和经济激励等产业政策,2006 年设立了可再生能源专项资金,2007 年又制订了中长期规划,2009 实施了“金太阳工程”直接对投资实施补贴。这些积极的发展政策确实不负众望,2001 年中国光伏电池产业仅为全球产量的 1% 左右,到 2010 年已经超过了 50%(EPIA 数据库,2011)。2007 年之前晶硅光伏相关专利申请量总和为 1868 件,而在 2007—2011 年之间飙升至 7534 件,占全球同期光伏专利总量的比重从 2.9% 增至 17.6%(Derwent 数据库,2012)。如图 22 所示,中国光伏产业出口也出现了井喷式增长。与此同时,中国光伏产业投资潮涌与产能过剩已经成为了毫无争议的事实。

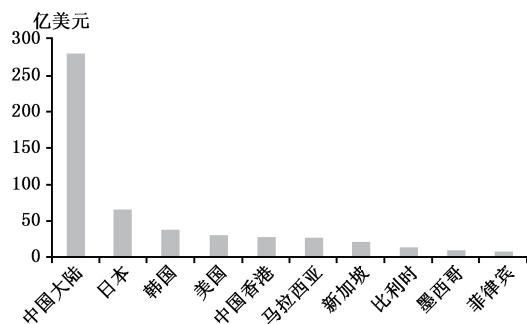


图 21 2011 年世界光伏产品出口前十的国家或地区

数据来源:UN comtrade 数据库。下同。

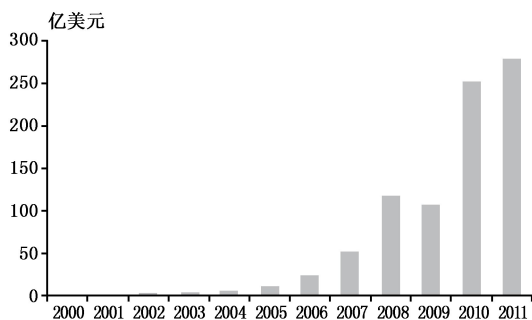


图 22 2000—2011 年中国光伏产品的出口额

六、结论性评述

类似阿德尔曼(2004)提出的命题“发展过程绝对是高度非线性的”,本文的结论也认为经济发展过程中政府与市场的互动关系是高度非线性的,不是简单的谁多谁少的替代关系。市场在本质上是由产品价格与要素成本构成的利润所形成的对理性个体的激励机制和协调机制(即相对价格效应与收入效应)。尽管市场有着惊人的协调能力,但也不是万能的。本文提供了政府干预市场的新理由:自发的市场由于协调问题无法充分利用发展中国家后发优势所蕴含的发展机会。政府对市场的介入渠道可以归结为产品价格渠道、要素成本渠道与利润渠道。然而,要把具有共识的后发优势转变为发展绩效,发展中国家的发展政策却可能陷入两难的困境之中:积极的发展政策组合通过产品价格渠道、要素成本渠道与利润渠道影响市场的激励机制,虽然能够鼓励理性的市场个体利用发展机会,但却放松了市场约束进而诱发了更严重的投资潮涌与产能过剩。这样的两难困境可能是制约发展中国家快速发展的瓶颈。

但发展政策不能够因噎废食,不宜以发展政策可能引发的负面后果为理由而否定政府在经济发展过程中发挥积极有为作用的必要性,理性的做法是利害权衡,把握好最优政府干预程度。然而,在每一个发展阶段要准确拿捏好发展政策的成本与收益无疑是一门科学也是一门艺术。这也是2015年底中央经济工作会议指出“产业政策要准”的关键之处。

* 作者感谢林毅夫教授的悉心指导,感谢审稿人与编辑的有益建议。当然,文责自负。

主要参考文献:

- [1]付才辉. 发展战略的成本与收益:一个分析框架——对新结构经济学的目标、争议与拓展的探讨[J]. 南方经济, 2014, (1): 29—48.
- [2]付才辉. 为增长而失衡——中国式发展的经验与理论[J]. 南开经济研究, 2015a, (6): 3—36.
- [3]付才辉. 金融干预的成本与收益:产能过剩与技术进步[J]. 当代经济科学, 2015b, (4): 1—13.
- [4]付才辉. 构建我国自主创新的新结构经济学学科体系——综述、架构与展望[J]. 制度经济研究, 2015c, (4): 1—80.
- [5]国务院发展研究中心《进一步化解产能过剩的政策研究》课题组. 当前我国产能过剩的特征、风险及对策研究——基于实地调研及微观数据的分析[J]. 管理世界, 2015, (4): 1—10.
- [6]韩国高, 高铁梅, 王立国, 等. 中国制造业产能过剩的测度、波动及成因研究[J]. 经济研究, 2011, (12): 18—31.
- [7]杰拉尔德·迈耶. 老一代发展经济学家和新一代发展经济学家[A]. 杰拉尔德·迈耶, 约瑟夫·斯蒂格利茨. 发展经济学前沿: 未来展望[C]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003.

- [8]林毅夫. 潮涌现象与发展中国家宏观经济理论的重新构建[J]. 经济研究, 2007, (1): 126—131.
- [9]林毅夫, 巫和懋, 邢亦青. “潮涌现象”与产能过剩的形成机制[J]. 经济研究, 2010, (10): 4—19.
- [10]林毅夫著, 苏剑译. 新结构经济学: 反思经济发展与政策的理论框架[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [11]林毅夫, 蔡昉, 李周. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革[M]. 上海: 上海三联书店, 2014.
- [12]青木昌彦, 奥野正宽, 冈崎哲二著, 林家彬译. 市场的作用 国家的作用[M]. 北京: 中国发展出版社, 2002.
- [13]Lin J Y. Development strategy, viability, and economic convergence[J]. *Economic Development and Cultural Change*, 2003, 51(2): 277—308.
- [14]Lin J Y, Chang H J. DPR debate: Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang[J]. *Development Policy Review*, 2009, 27(5): 483—502.
- [15]Lin J Y, Monga C, te Velde D W, et al. DPR debate: Growth identification and facilitation: The role of the state in the dynamics of structural change[J]. *Development Policy Review*, 2011, 29(3): 259—310.

Policy Gate, Wave Channels and Development Opportunities: A Theory of Optimal Government Intervention Degree from the Perspective of New Structural Economics

Fu Caihui

(Center for New Structural Economics, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: It is a very important phenomenon that investment wave and excess capacity occur in the process of quick structural change in developing countries. From the perspective of new structural economics, this paper constructs a theory of optimal government intervention degree based on the exploration of this phenomenon. Firstly, there is a late-mover advantage in the structural change in the developing economies because of their location in interior frontier. Secondly, the development opportunities embedded in the late-mover advantage have the social consensus but incomplete information, thereby resulting in coordination difficulties of the market and thus the risks of losses resulting from investment wave that face market subjects and timid & overcautious development opportunities. Finally, market timidity and cautiousness lead to insufficient usage of development opportunities, and governments implement active development policy combination to intervene prices, costs and profits in the market for the purpose of the enhancement of market incentives and the relaxation of constraints, but as a result, although development opportunities can be made more full use of, excess capacity becomes more severe in the meantime. Accordingly, this paper advocates that development policy cannot give up eating for fear of choking, and the rational practice is to make a tradeoff between gains and losses and grasp optimal intervention degree.

Key words: wave phenomenon; excess capacity; development opportunity; development policy; the interaction between government and market (责任编辑 石头)