

# 资源的全球配置对产业政策的影响

林民书, 张树全

(厦门大学 经济系, 福建 厦门 361005)

**摘要:**随着经济的全球化,各国资源配置将在世界范围内进行,主权国家是否仍有能力通过产业政策实现对资源的合理配置? 本文认为,各种资源国际间流动,削弱了主权国家对本国资源直接配置的能力,导致产业政策的失效。因此,经济全球化,推动国内产业发展,竞争政策将比产业政策更有效。

**关键词:**全球化;竞争政策;产业政策;资源配置

**中图分类号:**F420 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2003)10-0003-06

产业政策引起世人注意,是与日本“二战”以后推行一系列产业振兴,实行产业扶持并因此一跃成为世界第二大经济强国密切相关。日本采取的一系列产业政策及随之而来的经济快速增长也成为产业政策实际成效的有力佐证。但如果我们全面地考查日本经济,就会发现产业政策的成功与市场条件有着千丝万缕的联系,市场条件是产业发展的基础。在经济全球化的今天,随着市场条件的改变,资源配置越来越在国际范围内进行,主权国家是否仍有能力通过产业政策实现对资源的合理配置? 经济全球化之后产业政策是否依然有效? 这是本文所要讨论的问题。

## 一、经济全球化改变了资源配置格局

从发展的过程来看,生产过程对社会资源的配置有一个范围扩张的过程。农业社会,市场狭小,生产主要是为了满足生产者自身消费需要,社会交换只局限于剩余产品,生产过程对资源的配置范围十分有限。工业社会,不再是根据自身需要,而是根据市场需求组织生产,资源配置的方式也因此发生了根本变化。企业为了提高市场竞争力,需要突破产地限制,在全国范围内寻找最廉价的资源以最大限度地节约成本、增加利润。从 20 世纪 50 年代开始的科技革命,交通运输、信息产业的快速发展,为生产经营的国际化创造了物质基础。通信和交通运输的改善,缩短了地区、国家之间的距离,促进了世界贸易的发展。不同国别相互间资本、货物的流动,加强了各国经济的互相依赖、相互渗透,形成了全球范围的资金流、信息流、物质流,彻底改变了主权国家资源配置方式,从而对一国的民族经济造成冲击。

经济全球化对主权国家经济的影响是极其深远的。它使资源的格局发生了很大的变化。主要表现在以下几个方面:1. 全球范围内的物质、资金、技术的自由流动,为各个国家带来了利用境外资源的机会,这使一国所能利用的资源不再局限于国内,可以在世界范围选择资源利用方式。2. 主权国家在利用它国资源的同时,其本国的资源也将对外开放,被国际经济力量所利用。资源全球范围内配置,预示市场调节的范围已经超出了国界,企业可以在国际范围选择更为

收稿日期:2003-07-21

作者简介:林民书(1960—),男,福建福清人,厦门大学经济系教授,经济学博士;

张树全(1979—),男,贵州遵义人,厦门大学经济系硕士生。

有利的资源配置以提高自身竞争力。这种变化预示了影响一国产业的发展因素已经超过了国界。特别是跨国公司作为利用全球资源的高手,其对外投资主导全球流动资金的流向,这些公司凭借其强大的经济与技术实力在全球范围内搜索廉价资源,直接影响到各国产业的发展。因此,经济全球化对主权国家既是机遇又是挑战,其中的关键在于如何利用全球资源,提高资源配置效率。

我国成功加入 WTO,标志着我国在全球化进程中迈出了革命性的一步。世贸组织成立的目的是要在全球范围内建立自由、非歧视、可预见、公平竞争的市场经济环境<sup>①</sup>,它将使资源在全球范围内的流动更加自由,大大降低实行全球资源配置的成本。加入 WTO,一方面推动了我国对国际市场和国际资源的利用,有利本国经济的发展;另一方面,政府的行为将受到相应约束,政府对本国经济管理必须符合世界贸易组织的有关规定,主权国家在享受 WTO 带来的各种权利的同时,也得承担其所规定的义务:即反倾销、反补贴、降低关税。不仅进口配额、许可证将逐渐减少,而且还要禁止出口补贴和进口替代补贴;一些限制外国产品或服务贸易的措施,以及国产化比例等方面的要求也要相应地废除或修改;而且,入世后,政府原先可以直接控制国营企业的行为也受到了限制,政府的所有贸易行为都应接受独立的司法审查。当然,政府仍然可以利用世贸组织的争端解决机制为本国企业争取有利的市场环境。

随着国际间资源相互流动障碍的减少,主权国家的市场将向世界开放。随着外国产品输入的增加和外国直接投资的增长,国内市场竞争将日趋激烈。在外国产品和企业的竞争压力下,民族企业由于在技术、管理和经济实力之间的差距,很可能被国外的大公司挤垮,民族企业面临严峻的挑战。于是,有人主张为应对来自越来越激烈的国外竞争,政府必须加大对民族产业政策的扶持力度。他们认为,我国属于发展中国家,如果通过国内企业自由竞争,形成具有国际竞争力的大企业,需要花费很长的时间,而且,现有民族企业缺乏国际竞争力,在国外跨国公司竞争下民族产业有可能被彻底挤垮。所以,他们主张政府要出面干预,通过产业政策扶持国内的企业,使之迅速发展壮大,形成国际竞争力。如高粱就认为要在政府的主导下,实行各项产业政策以全面地发展如航空、轿车、船舶、半导体等产业,甚至主张国家要制定赶超战略,发挥民族精神和艰苦奋斗的传统,在产业上不能“当小伙计”<sup>②</sup>。主张利用产业政策来发展本国经济的观点,出发点无疑是好的。但问题是入世以后,资源配置格局已经发生了变化,政府的行为受到 WTO 规则的约束,国外经济力量在国内市场的活动更加自由,主权国家对经济资源控制力已经大不如前,在这种情况下,带有强烈政府干预色彩的产业政策还会收到令人满意的结果吗?

## 二、经济全球化促使产业政策失效

主张推行产业政策的一个重要理由是“市场失灵”。这种观点认为如果任凭市场自发调节,将形成对发展中国家不利的国际分工体系。陈准(1991)认为,后进国家,需要经过产业政策的保护与培育本国产业,待到产业发展壮大之后,再加入国际分工体系,这样能在国际竞争中取得有利的地位。在国内市场受保护的情况下,国家政权对本国经济活动具有相当大的控制力,为支持某一产业的发展,通过政策倾斜,确实可以使资源流向政府希望发展的产业部门,而且此时产业政策通常比通过市场竞争更为有效。但是,即便如此,国内市场条件的不同,产业政策的效果仍存在较大的差别。日本的汽车、钢铁等产业的发展得益于日本政府重化工业政策的推行,但日本政府在建筑、食品、造纸、化工原料等产业虽然也实行了大量的产业政策,效果却不理想,这些产业缺乏国际竞争力。这截然不同的结果,引发了日本成功的原因是产业政策还是市场条件的讨论。波特认为拥有国际竞争优势的产业只占这个国家产业的一部分,还有更多的产业是根本没有任何国际竞争优势,由于日本产业的表现落差如此之大,管理模式似乎并不足以解释<sup>③</sup>。其原因是产业的资源条件不同,对本国资源配置不仅有来自国内市场还有来自国际市场的力量,而国际市场力量政府却无法控制。

20世纪80年代中后期,经济全球化步伐加快,极大地改变了各国产业发展的外部环境。资本国际间流动的加快和外商直接投资的迅速增长,各国产业的发展越来越取决于该产业的国际竞争力。这种变化,将使主权国家实行产业政策遇到一系列困难。因为,产业政策是以发展本国经济为目标,综合利用行政、法律以及财政、金融、外贸、外汇等各种经济手段以调整本国经济的综合政策体系。产业政策带有强烈的主权国家色彩,把对本国利益的维护作为自身的目标。

作为政府行为,产业政策是利用超越市场的行政权力对社会资源进行配置。这种行政干预能够进行,是因为主权国家的政治中心对内可以在很大的程度上控制、调节本国各种经济资源,决定行业进入退出标准,甚至可以决定本国企业的市场占有率;对外则可以采用关税、外汇、金融等政策手段阻止外国商品的进入,政府还可以利用出口退税或各种补贴帮助本国企业开拓国际市场。通过对一系列产业政策的实施,政府可以在某种程度上把资源配置到所扶持的产业上。

可是一旦入世,一国资源配置的格局就发生了变化。经济全球化使资源配置的范围已超出了国界。产业发展可以在世界的范围内寻找最优资源组合。资源配置格局的变化必然导致政府经济行为能力的减弱。虽然按WTO有关规定,政府仍可以对某些特殊行业实行保护,但保护也只是暂时的,这使在原来市场环境下确定的产业发展目标失去了意义;另一方面,全球化使一国可以更廉价地利用国际资源,可能由此改变原来劣势产业的发展。全球范围的资源配置超出了主权国家行政力量所能控制的范围,而建立在政府控制力基础上的产业政策,无法阻挡国际经济力量对本国产业发展的影响,产业政策的执行有可能只是流于形式,有些甚至还会导致本国资源配置的扭曲,从而不利于产业的发展。

由于上述原因,基于市场失灵和赶超目标的产业政策的局限性被越来越多的人所认识,促使国际经济学界20世纪90年代以来对产业政策的研究逐步转向对竞争政策的研究。我国学者虽然也注意到,一国经济的繁荣取决于强大的产业竞争优势。但他们并没有意识到全球化所引起的资源配置方式的改变,反而强调通过产业组织政策,借助行政的力量来建立一批具有国际竞争力的企业集团。刘鹤、杨伟民(1999)就明确主张,对规模经济显著的企业,政府干预投资,重点扶持几个大企业,这样既可以抵御其他国家产品的进入,又可以靠自己实力进入国际市场,从而改变产业结构和贸易结构,他们并且认为,产业政策要指明哪些产业有发展前途,哪些产业需要调整,哪些产业面临衰退<sup>①</sup>。这种观点是从宏观的角度,以发达国家现有的产业形态为参照设计出来的,体现了强烈的赶超意识。但问题是,这种对经济的规划缺乏微观的实现基础。虽然政府可以利用财政、税收、金融等各项政策,鼓励与限制相结合,对一些企业进入某种行业进行限制或者直接向国家扶持的大企业注入资金,从宏观的层面上看,这似乎实现了资源的优化配置,但这种配置在微观的层面上收效甚微,因为这样并不能改变经济主体对资源的配置方式。企业的规模虽然扩大了,但在微观层面,资源配置的效率并没有获得有效的提高;另一方面,企业规模的扩大并不意味着企业就具有竞争力。规模经济的获得来自于企业生产经验的积累、管理成本的节约和各种资源间的有效共享,若是企业在规模扩大后,管理层次增加并导致管理成本大幅度上升,各种资源得不到有效的组织和共享,则企业非但不能获得规模经济,反而还会因为规模的扩张而背上沉重的负担,失去市场竞争力。因此,政府单独扶持几个大企业能否取得预期效果将是一个问号。

竞争通过一系列的信号来改变市场主体行为,从而调节资源的配置。政府行政力量并不能代替市场的这种作用。通过行政手段和产业政策的实施,的确可以扩大部分企业规模。但问题在于,行政干预同时也扭曲了市场机制以及由机制产生的各种市场信号。我国一些受产业政策保护的企业生产效率非但没有提高,反而由于政策的保护而不思改进。而且,受保护企业实际上是将其一部分成本分摊到了社会,是对公共利益的损害。相反,在不正确的产业政策引导下,没有受到保护的产业,却由于各种产业政策的歧视和政府的不公正对待,形成了高额附加成本,发

展举步维艰。产业保护政策形成了市场主体之间的不平等,受政策保护的产业地位优越,由于没有竞争压力,往往可以凭借政策造成的垄断而获得超额利润。但问题也由此产生,因为在市场经济社会,一个产业的发展,凭借的是产业竞争优势,那么,在产业政策的保护下,是否就真的能够为政府扶持的产业带来竞争优势?

波特认为,保持产业竞争优势是一种持续的改善和自我提升过程。一个产业或企业竞争优势的获得和保持依靠创新,而这种创新通常来自外部的竞争压力。产业政策的实施,使竞争的激烈程度大为降低。企业没有竞争的压力,就失去了创新的动力。另一方面,由于产业政策的存在,每个产业,甚至每个企业都希望能够得到政策的保护,享受各种政策优惠,这势必助长部分企业把注意力从市场转移到政府,导致企业不从市场上下功夫,谋求竞争优势,而是热衷于各种优惠政策的争夺。然而,经济全球化使这种产业政策受到了严峻的挑战,因为在产业政策保护下的产业虽然能够获得发展,但由于企业微观效益是建立在政府产业扶持的基础上,企业缺乏竞争力,当关税壁垒取消,企业不得不直接面临来自国外企业的竞争,这些受政策保护、缺乏竞争力的企业,不但不能开辟国际市场,甚至连本国市场也要损失殆尽,面临巨大生存危机。

在政府政策保护的情况下,依靠政府强有力的行政推动,产业政策作为一种资源配置的手段,可以使产业结构从某种程度上向政府预先设定的目标靠拢。但产业政策的有效性取决于政府对客观经济的认识水平和政策的执行情况。如果政策偏离了市场规律,其有效性就有疑问。

与西方发达国家不同,我国市场经济体制是在对原来计划经济体制改革的基础上建立起来的。政府对市场的管理,仍然存在计划经济的痕迹。特殊的历史背景使我国产业政策在某种程度上成为以往政府经济发展计划的替代物。在我国,产业政策的制定主要依托原有政府计划部门,因而制定的政策通常无法摆脱旧有思路。由于产业政策的制定涉及各政府部门切身利益,有关部门都想借助产业政策来继续行使其逐渐弱化了了的行政权力,由此造成产业政策制订过程的多重博弈,各部门都提出要求希望制订产业政策,限制新投资者,尤其是其他部门的投资者涉足本部门所属行业和产品,同时几乎所有的部门都鼓励本部门所属企业进入其他部门中前景看好的行业和产品<sup>⑤</sup>。于是,产业政策的制订往往需要反复斟酌协调,耗时长久,如我国《汽车工业产业政策》从开始制订到出台,用了4年左右的时间;《电子工业产业政策》从开始制订到2000年为止,历时7年但仍未有结果<sup>⑥</sup>。产业政策制订过程所需时间如此之长,政策还未制订出来,市场条件可能早已事过境迁,这种政策对企业的帮助和产业的发展已失去了意义。

即使政府完成了产业政策的制定,该政策在执行过程中还会受到地区部门不同利益冲突带来的效率损失,各政府部门、不同地方政府和利益团体相互间的博弈,使产业政策具体实施过程在某种程度上偏离原有目标,成为不同利益集团获取部门利益的工具。如《汽车工业产业政策》中规定了享受国家优惠政策的企业经济规模,于是地方政府就采取行政方法把若干中小企业拼凑成一个大集团。又如国家计委曾规定,3000万元以上的项目要报批,地方政府就把一个大项目分解成几个小项目,自行审批。不同利益集团的博弈离不开它们对市场判断,而且产业政策成效最终要通过市场的检验。因此,虽然改革开放以来,我国制定了不少产业政策,但实际影响我国产业发展的,更多的是市场的力量,产业政策的实际作用是十分有限的。

### 三、应对国际竞争,竞争政策更为有效

全球化不仅改变了市场竞争格局,还改变了企业生产经营外部资源环境。全球化形成的各国之间密切的经济联系,推动了资源跨越国界的流动,各国若不能从全球的角度重新配置资源,那么,其产业也就没有竞争力。我们认为,随着经济全球化的到来,产业政策正逐步失去往日的作用,推动产业发展,政府需要推行竞争政策,通过有效的竞争来提升本国产业的竞争力。

虽然两种观点最终目的都是要提升本国产业国际竞争力,促进社会的资源的优化配置,但实

际上,二者立论的基础是不同的。从广义上,产业政策包括政府有关产业的一切政策,其所包含的内容相当广泛,因而白树强认为,产业政策目标应该成为各项经济政策的导向目标,各项政策措施配合和支持产业政策的目标<sup>①</sup>,从这个层面上来说,竞争政策属于产业政策,是产业政策的一个方面。但从狭义上来说,狭义的产业政策实际上就是产业扶持政策,这与竞争政策有很大的区别。在手段的选择上,二者又截然不同。如前文所述,产业政策的理论基础是“市场失灵”,认为单纯的市场竞争不足以达到资源的优化配置,因而需要政府出面干预,对市场机制的缺陷进行弥补和修复,进而推动产业结构的优化和提升产业竞争力。而竞争政策则不同,其理论的依据是:竞争是推动市场主体进行合理决策的基础,只有竞争才能迫使市场主体对价格信号做出及时反应,促使企业不断根据市场变化,对生产要素进行重新组合,从而达到资源的最佳配置。竞争政策提倡市场自我调节,反对产业保护,强调公平竞争环境的重要性,其目的在于通过促进竞争,提升产业竞争力。

波特十分强调竞争的作用,他在对各国竞争力考察的基础上发现,一个国家的成功并非来自某一项产业的成功,而是来自纵横交错的产业集群。在产业发展的过程中,企业并不会一开始就能够利用到优质的资源,如高级的人才、技术等,这些高级资源和专业要素的获得往往需要多个主体点点滴滴的共同努力和投资,需要同行业企业间的相互模仿、相互学习、相互竞争和相互启发。这些因素是企业创新的源泉,也是促进企业不断提高效率、优化生产要素配置的原因之一。产业的发展同时还需要教育系统、基础设施、行业协会和咨询机构等中介组织的参与。经济体系是一个庞大的系统,经济发展在很大程度上有其自身内在发展的机制,为某一产业进行配套的支持产业只有在市场需求的推动下才会形成,其提供配套产品的高效率是由市场主体相互协作、相互竞争来保证。因此,单纯政府行政力量的推动无论如何也无法代替市场竞争对整个经济体系效率提高所起的作用。所以,我们认为产业的发展,离不开一个有效的竞争环境,通过竞争,社会才能按照市场要求,把资源配置到生产效率最高的生产部门。竞争中,真正具有效率的企业将会获得生存与发展,产业也因此会发展壮大。这种在竞争中发展壮大的产业,在国内外市场竞争中都具有真正的竞争力,产业的发展因此才具有更坚实的基础。与产业政策不同,竞争政策在手段上主要是采用法制的手段,通过法制手段为市场竞争建立起一套制度框架,制定一系列的竞争规则,制止各种限制竞争的行为和不正当竞争行为的发生,防止政府行政过度干预形成画地为牢、分割市场局面的出现,促进资源的自由流动和优化配置。由于竞争政策主要是通过法律手段,限制人为因素对市场活动的干扰,因此,企业和政府间的博弈大大减少,企业竞争是在一个真正公平的环境下进行,其成功的关键在于效率的高低。在这种环境中成长和锻炼的企业,自然会具有较强的竞争力。

主张通过产业政策扶持产业发展的观点,相信经济全球化情况下,政府仍然还具有对资源进行有效配置的能力,认为在政府保护下仍可以建立起有竞争力的产业。但是,我国改革开放的实践表明,越是受政府保护的产业,越没有国际竞争力;而越是开放的产业,在国内外竞争的磨练中,产业越能不断发展壮大,形成具有强大国际竞争力的产业。例如,我国的家用电器,从20世纪80年代开始就基本对外开放,激烈的竞争,我国的家电企业并没有因此从市场上消失,反而在竞争中占据了国内主要市场,而且还逐步扩展到国际市场,成为国际家电市场重要的生产商。与此相反,长期在政府保护下的我国汽车工业,政府的保护并没有促进产业的发展,只是在我国加入WTO之后,在跨国公司的竞争下,才有了快速发展。所以,产业政策提供的保护,虽然可以暂时避免来自国外企业的竞争,但也使该产业失去了利用国际资源提高竞争力的机会,最终反而阻碍了产业的发展。

在全球经济竞争过程中,一个国家能够成功发展某项产业,这是因为该国形成了在全球竞争条件下,有利于该产业发展的资源配置格局,能够保证该产业在国内外市场保护竞争优势。竞争

政策通过提供公平市场环境,保证企业能够根据实际需要,在全球范围内对资源进行优化配置,提升企业国际竞争力。为此,我国政府的当务之急,是要为所有的企业一个公平的竞争环境,消除不利于开展市场竞争的行为,创造有利于资源自由流动,为企业有效配置国内外资源提供完善的制度保证。所有这些,都意味着政府推动产业的发展,竞争政策将比产业政策更有效也更具现实意义。

注释:

- ①参见张玉卿、郑志海:《入世与国内市场和产业的合法保护》,中国对外经济贸易出版社 2002 年版。
- ②参见高粱:《挺起中国的脊梁:全球化的冲击和中国的战略产业》,石油工业出版社 2001 年版。
- ③参见迈克尔·波特:《国家竞争优势》,中译版,华夏出版社 2002 年版。
- ④参见刘鹤、杨伟民:《中国的产业政策:理念与实践》,中国经济出版社 1999 年版。
- ⑤参见江小涓:《经济转轨时期的产业政策:对中国经验的实证分析与前景展望》,上海人民出版社 1996 年版。
- ⑥参见赵英:《中国产业政策实证分析》,社会科学文献出版社 2002 年版。
- ⑦参见白树强:《全球竞争论:经济全球化下国际竞争理论与政策研究》,中国社会科学出版社 2000 年版。

参考文献:

- [1]陈秀山. 现代竞争理论与竞争政策[M]. 北京:商务印书馆,1997.
- [2]伍永刚. 跨国公司:产权重组与资源配置[M]. 北京:社会科学文献出版社,2002.
- [3]王梦奎. 经济全球化与政府的作用[M]. 北京:人民出版社,2001.
- [4]陈淮. 日本产业政策研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,1991.
- [5]赵英. 中国产业政策实证分析[M]. 北京:社会科学文献出版社,2002.
- [6]林民书. 经济全球化条件下中国的竞争政策与产业政策的选择[J]. 东南学术,2002,(4).
- [7]OECD. Industrial competitiveness in the knowledge-based economy[S]. The New Role of Governments,1997.
- [8]Marke Williams. The effectiveness of competition policy in the Unite Kingdom[J]. OXford Review Of Economic Policy, Vol. 9. No. 2,1993.
- [9]Gordon DeMartino. Industrial policies versus competitiveness strategies; In pursuit of prosperity in the global economy[J]. International Papers in Political Economy, Vol. 7, No. 4, 1991.
- [10]John H Dunning, Khalil A Hamdani. The new globalism and developing countries[M]. United Nations University Press, 1993.
- [11]Lawrence J White. Competition policy in the United States: An overview[J]. Oxford Review of Economic Policy, Vol,9, No. 2, 1993.

## Impact of Global Allocation of Resources on Industrial Policy

LIN Min-shu, ZHANG Shu-quan

(School of Economics, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** Together with economic globalization, resources in every country are allocated around the whole world. Does a sovereignty state have the power to reasonably allocate the resources through industrial policy? The movements of varied resources among countries weaken the power of the sovereignty states to directly allocate their national resources, and lead to the invalidity of industrial policy. Therefore, economic globalization pushes the development of national industries, while the competition policy is more effective than industrial policy.

**Key words:** globalization; competition policy; industrial policy; resources allocation