

# 政府职能定位与发展政策体系设计

胡建新

## 一、政府经济职能定位

产业政策是一个介于宏观经济系统与微观经济细胞之间调控的范畴。我们认为,中国在工业化和市场化过程中,政府具备一定的发展功能和领导市场的功能主要应体现在政府对特定产业的干预上。一般而言,政府干预产业间的活动,实际上是指政府制定和执行产业结构创新和升级政策,引导资源在产业间有目标的流动,加快产业结构调整 and 转换。这是经济发展的主体含义之一,是发展与增长之间的主要差别。政府干预特定产业内部的企业之间的关系,体现为政府制定和执行“产业组织政策”,规定企业发展规模、产业垄断与竞争、技术进步、竞争秩序等一系列政策和规则。这些都不会构成对企业具体生产和经营活动的直接干预的威胁。

第一,在当今国际市场的竞争中,强调静态比较生产费用和生产要素的自然禀赋因素,让市场机制在国际竞争中自发调节,撇开政府竞争优势,其结果必然是后进国家搞劳动密集型产业,发达国家搞资本密集型或技术密集型产业。这种产业分工格局和国际贸易秩序从发展的角度去分析显然是不公平的,是弱肉强食的霸道理论,只能使落后国家永远居于发达国家之后永无出头之日。因此,政府有意识地去“扶植幼稚工业”,按动态比较生产费用说去对幼小工业提供补贴和保护,就是一种竞争战略的现实选择。它可能使在国际贸易中一时处于劣势的产业转化为具体优势的产业。

第二,按照沃尔斯坦世界经济体系理论,整个世界经济体系可分为边陲、半边陲和中心地区。前两者处于被剥夺的地位,后者处于剥夺地位。这种结构安排是动态开放和竞争性的,结构安排中不时出现所谓“空位”。<sup>①</sup>政府角色的基点正在于此:抓住结构变化中出现的稍纵即逝的“空位”。如果放任企业去竞争,因其本身的竞争能力弱以及国内缺乏协调发展的基础设施和制度环境,就会丧失时机。实践证明,国际经济竞争秩序中“空位”的产生,可以有两种方式:一是“产品循环变动”方式,二是扶植特定的目前处于幼小状态的高科技产业。前一种方式由美国麻省理工学院教授弗农提出,大意指新产业的形成和变动,遵循“新产品开发→国内市场形成→出口→资本和技术输出→进口→开发新产品……”这种循环上升的顺序。对于发展中国家来说,主要是抓住上述循环过程中的第3—5个步骤,即实行门户开放,进口发达国家产品刺激国内市场;进口国外技术和吸收国际资本,结合本国的资源优势发展规模经营,降低生产成本使本国产品获得价格上的竞争优势;向国外出口迫使开发新产品的原工业先行国放弃这种产品的生产。发展中国家的竞争优势和挤出“空位”的可能性,在于这个过程是一个可回避风险多、花费大的技术开发过程,可以利用先行国的资本和技术,可以利用低工资优势打回先行国市场这样三个方面。后一种方式实际上是属于扶植幼稚工业之说,这里省略。

第三,虽然,在开放性世界经济体系中,国家竞争力是指“该国产业创新与升级能力”,<sup>②</sup>即该国获得生产力高水平以及持续提高生产力的能力。但是,政府在发挥国家竞争力优势时,却不应该着眼于整个国家经济,而应把注意力放在一些独特的产业或产业组群上。因为,世界上还没有一个国家能在所有产业部门都获得国际上成功的先例,即使日本,也有大量落后于世界最强硬对手的部门。并且,各国竞争成功的方式也有显著的区别。国家参与产业竞争的优势往往寓于某些独特的产业部门,对某些特定的产业,政府可以集中精力和所有一切可以调动的政策工具,予以重点扶植。这是目前世界上一些发展理论研究者一再强调的。

第四,国家介入对特定产业活动的干预,是发展中国家市场组织发育不良,治理机制(governance mechanism)不健全的阶段性特征和要求。单一的政府干预论和单一的市场机制调节论之所以难以对新兴工业国家和地区的发展业绩作出合理解释,在于他们的思维方式仅限于政府机制和市场机制之间,其实,生产和经济活动,除了通过国家政策和市场交易外,还存在各种形式的、协调某一个产业或行业的治理机制<sup>③</sup>。因为不论是竞争或垄断,这些活动都得在一套市场主体共同接受的游戏规则和分工下进行。这些规则包括产权制度、监督市场交易的法律、行业守则和行规、价格规范等,还有遵守或违反游戏规则时的赏罚制度等等。执行这些规则的,除了政府机构和法院外,更重要的还有专业团体、工商组织、半官方机构、银行财团、保险机构、投资公司等等。在市场机制比较健全的国家,治理机制往往能担当起应该由政府或国有企业承担的协调职能和发展性角色。

## 二、构造发展政策体系

目前在理论和实际政策制定部门都认识到建立社会主义市场经济,必须加强和改善国家宏观调控,更好地发挥货币政策、财政政策等总量政策的作用。这无疑是正确的和重要的。但是如果认为发展中国家的经济政策仅仅如此,对促进经济发展的有关政策没有统一的考虑,或地位不明确,则是十分危险的。在发展中国家总量问题和发展问题、结构问题都是紧密结合在一起的,并不存在发达国家那种纯粹的总量问题。如充分就业在发达国家完全是个总量问题,而在发展中国家,特别是我国这种两重结构十分明显的国家,充分就业与其说是总量问题,不如说是个结构问题、发展问题,即只有在发展中、在结构变动中才能解决充分就业,总量政策在这个问题上基本上是无能为力的。通货膨胀问题也是如此,总量政策能起一定的作用,其前提是,通货膨胀是需求拉动的。而我国的通货膨胀往往是需求、成本和结构共同作用的结果。这种情况下,总量政策常常是苍白和无力的。在这方面,国外的经验和教训都是深刻的。日本(1953—1968年)、台湾(1958—1968年)的经济增长都是10%,货币发行每年增长是18%,物价十分稳定;零售价格上涨日本是0.5%,台湾是1%,经验是两条,一是总量采取偏紧的货币政策,管理严格;二是把资金投到最迫切的产业部门,银行贷款优先保证这些部门的发展,即以产业政策为中心配置资金,使这些产业迅速提高效率和降低成本。如日本通过钢铁合理化政策使钢铁生产成本在七八年内降低了40%多(1956—1967年)。产业政策起到了一石数鸟之效:(1)振兴了特定产业,带动了经济发展;(2)提高了国际竞争力,扩大出口和替代进口,改善国际收支;(3)降低基础产业的生产成本,抑制了物价上涨,我们也应该既要有总量政策,也要有产业政策。以货币政策为中心,构筑以经济稳定为目标的政策体系,以产业政策为中心,构筑以经济发展为目标的政策体系。

对经济发展目标起作用的经济政策手段有很多,财政政策、金融政策、贸易政策、价格政

策、竞争政策、地域经济政策、人力资本政策以及分部门的如能源政策、农业政策、社会资本政策等等,这些经济政策手段,特别是综合性的非部门性的经济手段,都必须通过产业部门才能发挥作用。产业政策是政府干预资源长期性配置的政策,是侧重于刺激供给,增加生产的政策。如产业结构政策,主要功能就是促进某些有市场前景、高附加值、能显著提高结构效益的产业超常规加快发展,实现完全靠市场调节配置资源所达不到高速增长,尽快成长为足以同发达国家竞争,并成为带头产业、主导产业,从而带动整个国民经济的加速发展和收入水平的提高。这种作用是产业政策所独有的,同主要是针对经济循环而设计的财政政策、货币政策不同。尽管财政政策、货币政策在经济萧条时,也要采取一些如增加财政支出、减税和降低利率等促进经济恢复的措施,但是这些政策措施,一是针对特定的经济循环而设定的;二是其作用主要是刺激和扩大总需求,不是为了扩大总供给,即以既定的供给能力为前提;三是这种政策对所有产业一视同仁,没有差别,体现不出加快发展目标的政策倾斜。由此决定了其对经济增长作用的有限性。由此可见,同其他经济政策相比,产业政策对经济增长的作用更大。

以产业政策为中心协调经济发展的政策手段,就是要把所有对发展有促进作用的各项经济政策统一在产业政策的目标之下,使之服从于、服务于产业政策,形成主次分明、层次清晰的经济政策体系。从一般产业政策理论的角度,以产业政策为中心的经济政策体系,包括政策目标和政策手段两大部分,基本框架为:

政策目标体系主要包括:(1)产业结构政策。包括产业协调发展的政策、基础产业和基础设施政策、支持有市场前景的主导产业超前发展的政策、保护和扶植国内幼稚产业的政策等;(2)产业组织政策。主要有促进规模经济和生产集中度提高的政策、企业集团政策、中小企业政策、反过度竞争和反垄断政策、企业兼并和合并政策等;(3)产业技术政策。如鼓励新技术应用和推广的政策;技术开发和技术引进政策、限制以及禁止使用陈旧设备和技术的政策、扶植高新技术产业发展的政策等;(4)产业布局政策。如鼓励特定地区发展特定产业的政策、不鼓励乃至限制特定地区发展特定产业的政策、鼓励或不鼓励地区间产业转移的政策、鼓励不鼓励产业的地域集中政策等等。

政策手段体系主要包括:(1)财政政策。如财政直接投资、风险投资、设置财政贴息基金、特别折旧及按产业政策的要求的其他财政改革措施等;(2)税收政策。按产业减免税和增税、引导投资方向的投资方向调节税以及差别关税等;(3)金融政策。按产业的差别利率和差别偿还期政策、政策性金融、债券和股票的发行、上市的产业范围等;(4)外贸、外资政策。如根据产业政策列出一定时期鼓励出口和限制出口,以及鼓励进口和不限制进口的商品、出口退税、减税,按产业政策发布鼓励、不鼓励、限制以及禁止外商进入的领域及相应的政策等;(5)价格政策。如按照产业政策确定价格的调控目录和时机、对自然垄断产业、规模经济递减产业的价格管理政策、土地等自然资源的价格政策等。

目前急需出台的产业政策主要有:

1. 指导性的产业政策纲领。主要是在准确分析和把握经济发展、体制等环境、背景的基础上,勾画经济发展的大趋势,需求结构、技术进步、地区经济、国际经济合作和社会发展等领域的长期性变化;展示主要产业的市场、技术、产业规模的发展前景;政府对各个产业、地区的发展规模、速度的基本态度;产业政策的基础框架和政策方向。其作用一方面是引导各个经济主体的活动,影响经济活动主体的长期性战略决策;另一方面是为其他形式的产业政策提供依据。其作用性质是指导性的,而不是强制性的。

2. 特定产业和领域的基本法。产业基本法主要是具有这样几个特点的产业：(1)公共性较强；(2)具有自然垄断性质；(3)属于国民经济命脉的产业；(4)国民经济的基础性产业。这些产业的共同特点是不能完全交由市场进行自由调节，即属于“市场失败”的产业。如教育法、卫生法、邮电通讯法、航空航天法、银行法、证券及证券交易法、农业基本法等规定的特定领域。主要内容是规范这些产业和领域的经济活动，规范政府干预的领域和做法，从法律上解决政府和企业的关系。要规定企业如何进入和退出、价格如何调控、如何开展竞争等等。这类产业的基本法不涉及优惠政策。

3. 特定产业的振兴条例。主要是针对在一定时期，从国民经济发展的整体需要，或从对外贸易以及从社会目标考虑需要对特定产业进行干预和扶植。如从解决国民经济发展的“瓶颈”产业出发，应该制定交通运输业振兴条例；从保护国内幼稚产业，培育未来经济发展“火车头”需求出发，应该制定汽车工业产业政策；从维持国际收支的目标出发，应该扶植出口产业，制定出口产业振兴条例。这类政策的主要作用是通过特殊的政策，创造一个不同于其他产业的小的发展环境，借以实现完全依靠市场所不能达到的发展速度和水平。为此，这类产业政策要有不同于其他产业的优惠政策，以体现差别性；政策条文要具有可操作性；实施期限要有严格的限制，体现其时效性。对于其中主要是政府财政行为的产业制订更为详尽的计划，意即目前我们称之为“专项规划”的计划。

4. 产业优先序列。这是指在一定时期内，政府对各个产业、产品发展优先顺序的一种意图。按其功能又可分为两类：一类主要是为掌管经济杠杆的经济部门提供的，作为有关部门使用财政或政策性资金、调节税收和关税、利率操作、股票和债券发行和上市以及进出口许可证使用等政策手段提供依据。另一类是为社会各个经济主体提供的指导性产业、产品序列，是指导性的。如吸收外商直接投资的产业序列、乡镇企业产业发展序列等。这种产业政策的时效性很强，应能随经济的变化随时调整，简明并具有易操作性。

5. 规模经济和技术标准。这是指政府按照各个产业的经济技术规律，在规模经济显著的产业和产品领域，制定最低规模经济标准，规定企业进入的起点规模，从而跨过小规模——竞争——兼并和合并——大规模的漫长过程，促进规模经济的利用，降低成本。技术标准是在一定时期内政府从保护消费者利益和促进技术进步出发，对各个产业、产品的最低技术要求，也可以看作是一种技术壁垒，即达不到技术标准，禁止企业进入。这类产业政策具有强制性。

6. 特定地域的产业政策和规划。这是对特定地域的产业发展和经济发展进行统筹考虑，并由中央政府采取措施进行扶植、鼓励以及限制的产业布局政策，是根据纲领性产业政策中产业布局政策的原则，把产业发展和地域经济发展结合起来的具體政策。作用范围仅限于特定的地区。今后一段时期似应制定如下地域性产业政策：如中西部地区乡镇企业振兴措施、老工业基地“退二进三”的产业结构调整措施、资源枯竭地域产业调整对策、中小城镇发展规划和政策大纲、晋陕蒙地区能源基地政策、沿海部分地区港口分工和布局规划等等。

注：

①姜汝：“不发达国家经济发展中的政府行为”，《管理世界》1992年第1期，第189页。

②王辑慈：“别树一帜的国家竞争优势理论”，《管理世界》1992年第1期，第213页。

③Oliver E. Williamson“Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structure Alternatives.”