

经济发展新常态下产业政策功能的转型

刘志彪

摘要 加速推进经济发展进入新常态,要求改变过去那种用扭曲要素价格方式创造人为比较优势的产业政策,率先在内涵、特征和功能上进行转型升级。产业政策的率先转型升级,可以助推经济发展平稳地渡过从旧常态进入新常态的过渡期,降低中国经济陷入“中等收入陷阱”的可能性。新常态下经济发展战略从要素驱动、投资驱动和出口导向转向创新驱动,产业政策的目标、手段、工作机制等也要随之进行根本性变革,尤其是要从物资资本为重心转向以人力资本、知识资本和技术资本为重心。作为经济发展新常态的微观基础,建设统一市场必须调整旧常态中产业政策的发展方式,消除公平竞争的制度障碍,确立横向的产业政策和竞争政策在整个经济政策体系中的优先地位。

关键词 旧常态;新常态;产业政策;中国经济发展

中图分类号 F123.16 **文献标识码** A **文章编号** 1001-8263(2015)03-0033-09

作者简介 刘志彪,南京大学商学院教授、博导,南京 210093

我国经济发展从旧常态、超常态、非常态转向新常态、平常态、正常态,中间可能有一个过渡期。对这个过渡期我们如何判断?这可以把新常态发展理论与中国共产党的“两个一百年”的宏伟目标联系起来看,由此得到的大致结论是:一是在旧常态中,我国超高速发展态势使我们摆脱了从贫困陷阱到温饱再到基本小康社会的挣扎;二是进入发展新常态,就是要实现基本小康社会向基本现代化的跃进;三是在走向基本现代化的过程中,存在着一个过渡期,即从基本小康到全面高水平小康社会阶段,是属于从旧常态到适应新常态的过渡期。

如果说,认识、适应、引领新常态,是当前和今后我国经济发展的大逻辑,那么我们当前重点要关注的是上述的过渡期。在这个时期内,各经济活动主体可能会因为思维观念、行为惯性、利益局限等方面的限制,而显得难以适应,在过渡期内出现一定的摩擦,从而形成程度不等的调整、震荡和阵痛现象。这是从基本小康到全面高水平小康社

会的转型中必须付出的代价和成本。如果经济社会转型的目标明确,路径举措正确,那么在“十三五”计划期间内,中国必将突破中等收入陷阱而进入迈向基本现代化的新常态。而对应的挑战是,如果转型升级不力,过渡期的时间拉得过长,那就必然伴随出现增长失速、结构失衡、动力失能、风险失控等诸多问题,经济发展可能滞涨,社会发展可能停滞。

产业政策转型就是这种直接决定中国经济转型升级是否成功的关键性变量之一^①。中国过去的产业政策,出于扶持某些特定产业加速发展的目的,或为了限制资源流入某些部门,不惜制定一系列扭曲市场机制的财税、金融、外汇乃至土地、人才等的政策,以达到非均衡快速增长的目的。这种服务于旧常态、超常态、非常态经济发展的产业政策,有四个主要特点:第一,产业政策是挑选输家和赢家的政策,是一个优生而非优育的政策;第二,与西方学者所研究的产业政策不同,中国的产业政策并非完全是由中央政府主导的,地方政

府在其中发挥了很大的作用;第三,产业政策是以创造非均衡结构、支持战略性新兴产业成长为核心,而非以给企业创造公平竞争的市场环境为主;第四,与命令体制相适应,产业政策是纵向控制型而非横向协调型的。经济发展进入新常态,一方面会直接影响或改变产业政策的这些内涵、特点和功能,对其提出率先转型升级的新标准和新要求,从而会带动对产业政策的系统性、全面性、协调性的改革;另一方面,产业政策作为主要的对经济供给面的激励工具,是以创新为核心的新常态经济中的重要的发展手段。因此产业政策的率先转型,将会有力地推动中国经济发展加速进入新常态,降低中国经济陷入“中等收入陷阱”的可能性。

本文将系统地论述这种变量间的机制性联系。在经济发展进入新常态的过渡期内,政策决策者和执行者如何认识过渡期内产业政策的特征、内涵和功能的变化,决定了我们如何适应新常态去改善和利用产业政策,以及如何运用新型功能的产业政策去引领新常态。在新常态下,经济发展战略的转变,必然对产业政策的目标、手段、工作机制等方面的变革产生根本性的影响;基于建设统一市场、平等竞争条件的要求,也迫切需要我们改善产业政策的运作方式,确立竞争政策在整个政策体系中的优先地位。

一、发展的新常态经济学:产业政策转型的内在依据

我国经济发展所要进入的新常态,不仅是长期增长的新常态,还是发展的新常态,是中国经济在各种要素禀赋、外部环境已经或正在发生诸多变化的情况下,经济系统进入到技术、产业不断创新,结构不断变化,生活质量不断提高和幸福程度不断增强的一种新的均衡状态^②。这种经济发展的新常态,除了要求发展经济学理论有新发展外,还要求过去支撑旧常态、超常态、非常态的产业政策转向、转型和转轨。发展的新常态经济学,是产业政策转型和新型功能形成的内在的主要依据。主要内容涉及这么几个方面:

第一,从发展新常态的视角看,要求转型中的产业政策重点关注以下两方面的问题:一是增长

层面的新常态问题,焦点是增长速度选择。我国的经济增长率在下调了三个平台之后,在“十三五”计划期间大约要稳定在7-8%的区间,十年后6%的水平,二十年后5%的水平。维持这种增长速度需要有新的动力机制。总的来看,在中国从贫困走向现代化的进程中,随着储蓄率先上升后下降,投资拉动为主的增长方式难以维系,所以产业政策的新常态,也必须从过去服从于赶超目标的需要、追求超高速增长,转向保持平衡稳定、提质增效的中高速增长。这是产业政策在储蓄率新常态下的重要的转型特征。二是结构变化和制度变革等发展层面的新常态问题。发展的视角除了关注增长层面的新常态问题外,更关注增长背后深层次的发展问题,即经济系统内在的结构变化和制度变革的机制问题。发展的新常态就是要通过增长平台的下调和下移,主动把稳增长、促创新、调结构、惠民生等因素主动纳入产业政策的目标中。必须指出,由于我国是发展中的大国经济,赶超发达国家的发展任务并没有完成,因此产业政策不可能完全摆脱追赶型特征,即往往稳增长还是产业政策的首要目标。

第二,从发展动力新常态的视角看,也要求转型中的产业政策重点关注两方面的问题:一是扩大内需尤其是消费需求。对这个问题,似乎产业政策无能为力,而只有收入分配政策才可以起作用。中国直至现在仍是典型的二元经济结构国家。一半的人口仍然在农村的现实,以及绝大多数城镇居民低收入的格局,决定了大部分人的消费能力有限,现阶段不能完全指望以内需拉动生产^③。但是通过产业政策引导和刺激投资,仍然有很大的必要性和可能性。另外,产业政策由出口鼓励转向增加进口,在刺激国内消费需求方面也有很大的潜力。这些都是发展中大国经济优势的重要体现。二是产业政策必须从过去主要致力于促进资本形成,转向诱导、刺激和促进创新驱动。在新常态发展经济学中,发展的动力问题最为关键。过去我们落入贫困的陷阱,主要原因是资本积累不足。当发展中的资本积累不足时,我们往往通过产业政策扭曲生产要素价格,或者向经济体系内部积累,更可以借助外资来促进资本

形成^④。现在我国已经全面进入了从旧常态到新常态的过渡期,即从基本小康走向全面高水平小康社会阶段,沿海发达地区则进入了率先建成基本现代化阶段,因此发展问题主要是如何避免中等收入陷阱。如果进入新常态的发展均衡状态维持太久,即过渡阶段持续太长,尤其是这个时期的经济成长速度长期过低,就不可避免地会陷入中等收入陷阱。根据国际经验,陷入中等收入陷阱不能自拔的主要原因,是投资驱动型经济动力衰退后,创新驱动发展格局难以确立。因此如果不能及早进入创新驱动发展轨道,不能通过创新和技术进步使生产率提升速度超过要素成本上升速度,就不能化解居民收入大幅度提升后的国际竞争能力降低的矛盾。

第三,从结构调整的新常态视角看,要求转型中的产业政策发挥其在推动结构转变中的独特的强力作用。这同样需要重点关注两个问题:一是需求结构、供给结构、产业结构、空间结构等的均衡问题。尤其是在产能严重过剩、债务平台高筑、银行风险加大的背景下,产业政策必须从过去注重增量调结构,全面转向增量调结构与存量调结构并存、以存量调结构为主的发展新方式,尤其要注重发挥资本市场的结构调整功能^⑤。二是实体经济与虚拟经济之间的均衡问题。目前中国经济运行中的一系列问题,表现为“增长失速、结构失衡、货币失序、债务失度、房价失控、外汇失当、机制失灵”等方面。其中,最主要的问题在于结构失衡。结构失衡中最紧迫的是要解决实体经济与虚拟经济之间的严重失衡问题。“实体经济不实,虚拟经济太虚”,是对这一失衡关系的经典总结。其中,“实体经济不实”主要表现在:存在着严重的产能过剩现象;要素成本上升速度太快,直接导致实体企业严重亏损、破产倒闭。而“虚拟经济太虚”则使虚拟经济变得不断泡沫化,主要表现为“四个高”:利率高、汇率高、资产价格高、债务率高。产业政策的新常态不是要用行政手段人为地压制虚拟经济,强制抬高实体经济,而是要通过政策引导和干预,大幅度增加优质资产的供给。这将产生两种积极的宏观调控效应:一方面将通过这种市场化手段直接压低不断膨胀的资产

价格;另一方面,可以通过资本市场为实体经济融到更多的、便宜的发展资本,降低企业资产负债率,降低投资风险,让实体经济放开手脚发展创新经济。

第四,从应对风险挑战的新常态视角看,要求转型中的产业政策要重点关注以房地产业支持增长的发展方式的可持续性问题。中国经济奇迹在一定程度上是房地产支撑的奇迹,这一点可从两个数据中看出:第一个数据是中国居民家庭资产的70%以上为房地产,而美国居民家庭资产的70%以上是金融资产。这也说明中国地方政府预算收入和融资来源中房地产税收以及土地收入的重要性。第二个数据是中国房地产的产值占全国GDP产值的20%多,同时房地产投资对中国经济增长的贡献程度大约是50%。也可以说,现在经济增速下降的重要原因是由于房地产降温,产能严重过剩也主要是由于房地产业的过剩,很多行业包括钢铁、水泥、平板玻璃、家电等都与房地产业息息相关。中国经济目前高度依赖房地产业,资源过度地流入地产类企业,其结果是拉高了整个社会的利率。这是制造业为代表的实体经济陷入困境的主要原因。对政府而言,产业政策高度依赖房地产即土地财政,既失去了政策的自主性,也引起了巨大的金融风险,一旦房地产价格下跌,政府就失去了财政依靠,因此往往会出现产业政策力挺地产价格的常态行为。另外,中国很多大城市和中小城市服务业发展滞后,也与房地产价格过高有直接的关系,过高的房价迫使进城务工人员只能到小城市工作。因此中国经济回归新常态,要解决地方政府的产业政策以房地产为导向的发展格局。为此,需要在财税改革中把地方政府的土地出让金部分和中央获得的部分税收对换,尤其是发展服务业的税收收入要返还给地方政府,以提高地方政府发展服务业的积极性。

二、新型产业政策助推中国经济发展进入新常态

扭曲政策工具和手段是为了实现超常态发展的政策目标。现在既然政策目标回归新常态,那么政策工具和手段也应该尽快与其协调配

合。如不再通过大幅度的过度倾斜政策,来人为地制造产业间、地区间非均衡的发展格局;不再通过行政手段扭曲要素价格的办法,来重点加速特定产业的投资并导致其产能严重过剩,而是要回归公平竞争和平等竞争。这种产业政策转型的巨大威力,可以助推中国经济发展进入新常态。

第一,新型产业政策通过创新供给激活需求,释放消费潜力,使消费继续在推动经济发展中发挥基础作用。我国过去的产业政策,往往通过重点对供给方的产量进行补助以刺激生产能力的扩张,以满足模仿型、排浪式消费需求。这种性质的产业政策如果在过渡期继续大幅度利用,必然因为个性化、多样化消费渐成主流,而十分容易导致产能过剩和寻租。为此在买方市场的总格局下,产业政策的补贴工具应该从补贴产能转向补贴质量和技术创新,补贴的重点也要从供给方转向需求方,从重点补贴企业转为重点补贴消费者。只有如此,才能既为企业早期的创新产品提供市场容量的支持,又能激活潜在的消费需求,同时进一步诱导企业按照市场信号进行供给创新。

第二,新型产业政策通过强化政府在市场失灵领域中的功能和作用,使投资继续对经济发展发挥关键的作用。我国过去的产业政策,往往通过政府主导的投资方式,直接对盈利性、竞争性产业进行与民争利的大规模投资。这种产业政策导向下的投资方式,混淆了政府与市场的边界,除了具有与民争利、投资效率低下的弊端外,还容易造成政府官员的制度性腐败。进入经济发展的新常态,资源配置方式的全面深化改革,首先要求在发挥市场的决定性作用的同时,更好地发挥政府在这三类市场可能失效的领域中的作用:一是基础设施的投资,尤其是在现阶段使它们保持互联互通的投资;二是对于市场投资可能不足,但是社会边际收益大的一些新技术、新产品、新业态、新商业模式的投资机会,政府要适当地引导投资方向,争取把社会资本引导到这些新兴领域中去;三是政府要在投融资制度上进行大胆创新,消除投资障碍^⑥。

第三,新型产业政策通过支持进出口战略的调整,加紧培育新的比较优势,不仅使出口而且让

进口也能对经济发展发挥支撑作用。过去中国在对外开放中,产业政策的鲜明特点是:在国际市场空间快速扩张的前提下,通过加入全球价值链进行国际代工型出口,使制成品的出口成为拉动我国经济快速发展的重要动能。现在全球总需求不振,我国低成本的优势也发生了转化,新的全球化战略需要我们实施基于全球创新链的新兴产业政策,助力企业把全球先进生产要素高水平地引进来,同时推动国内资本大规模地走出去。利用国内市场容量虹吸全球先进的生产要素,可以促使中国企业在嵌入全球创新链的过程中,主动获取更多的全球智慧和资源为我所用,以解决创新动力不足和资源短缺问题。同时推动国内资本大规模地走出去,就地利用国外资源尤其是技术资本和人力资本,为我国发展创新驱动型经济服务。

第四,新型产业政策通过放松管制、鼓励进入和退出的竞争,促进产业组织结构的调整和优化。过去产业政策主要焦点是解决供给不足的矛盾,现在产业结构调整、优化升级是主要任务。向产业结构调整要速度、要效益,最根本的措施是加大产业组织的调整优化力度。一是要鼓励产业内和产业间的企业兼并重组,通过资本市场发展促进生产相对集中和集聚;二是放松对企业进入的管制,鼓励各类企业尤其是民营企业加快进入新兴产业、服务业和小微企业;三是通过平等竞争条件和公平竞争,鼓励企业向生产小型化、智能化、专业化方向发展。总之,新常态下产业组织会呈现出新特征,产业政策的创新将带来产业发展的新格局。

第五,新型产业政策通过资本聚焦点的改变,促进经济增长从依靠物资资本数量投入,转向更多地依靠人力资本、知识资本和技术资本,让创新成为驱动发展的新引擎。过去我们在出口导向型的全球化经济中,由于劳动力成本低是最大的优势,引进技术和管理就能迅速变成生产力,因此往往通过建设各种产业园区(如经济技术开发区、出口加工制造业园区、高新技术园区等)的载体平台来发展出口型制造业。主要办法是以低廉的要素成本,建设良好的基础设施加上优惠政策吸收外国资本。这种发展经济的办法现在面临着人口老龄化日趋明显、农业富余劳动力减少、要素的

规模驱动力减弱等诸多困境,因此未来我国必须正式进入以强调科技创业为核心的创新驱动性经济。由此产业政策的重心和焦点应集中在要素投入上,而不是引进资本、机器设备、技术,应以人力资本投资和人才制度创新为焦点。如在政策工具上,它不是重点建设出口导向的开发区,而是以科技创业、建设创新平台和综合创新环境为主。在政策上,也不是主要是针对物质资本的引进实施包括土地利用、税收、信贷等在内的各种优惠政策,而后者则是针对人力资本创新,进行物质和精神、文化的鼓励和诱导。

第六,新型产业政策通过与竞争政策的有效协调,直接促进统一透明、有序规范的市场环境的形成,提高资源配置效率。在从数量扩张和价格竞争逐步转向质量型、差异化为主的竞争过程中,建设全国统一市场是提高资源配置效率、降低经济摩擦、提升经济发展质量的内生性要求。为此必须对过去大规模、大幅度、深层次扭曲统一市场的产业政策运用方式进行深化改革。重点是要通过实施负面清单管理方式,实现产业政策与竞争政策的有效协调:负面清单以内的事务由产业政策管,负面清单以外的由竞争政策管。在建立和完善统一市场的过程中,目前急需废除过去改革中形成的无所不在的“双轨制”,以平等各经济主体的发展条件和基础。为此要推进经济从“发展竞争”逐步转向“平等竞争”,确立竞争政策在市场经济中的优先地位。统一透明、有序规范的市场建设,有利于我国内需的扩大和新一轮经济全球化战略的升级,是中国开放型经济体系的重设计,是开放型经济的转型升级版。

第七,新型产业政策通过对环境友好产业发展的审查和激励,顺应人民群众对良好生态环境的期待,推动形成绿色低碳循环发展新方式。过去我国在能源资源和生态环境空间相对较大的前提下,产业政策对GDP增长的环境效应较少考虑。现在环境承载能力已经达到或接近上限,必须采取最严格的、基于环保第一的产业发展政策。这不仅要运用产业政策调整产业结构,如大力压缩重化工业比重,鼓励发展现代服务业,更要运用产业政策支持环保类产业和技术的创新发展;不

仅要运用单位GDP排放量指标进行控制,更要运用单位国土面积排放量和单位人口排放量指标进行更加严厉的控制。

第八,新型产业政策通过抑制房地产泡沫、鼓励优质企业上市、重组并购、资产证券化等一系列手段,建立化解各类风险的体制机制。从经济风险积累和化解看,伴随着经济增速下调,过去在超高速增长下累积的各类隐性风险逐步显性化。以高杠杆和泡沫化为主要特征的各类风险,主要发生在以房地产为标的的地方政府债务平台和商业银行贷款上。而标本兼治、对症下药的办法,不是放任房地产泡沫越吹越大,也不是主动刺破泡沫经济。在现在地方政府的举债融资模式下,如果宏观政策强行去挤压经济泡沫,必然会直接引爆隐藏在商业银行内部的“债务地雷”,从而直接导致大面积金融危机;如果为了稳增长而继续推高经济泡沫,则会累积起对未来经济破坏力更大的系统性风险。为此我们要在不直接刺破经济泡沫的前提下,抑制住经济泡沫不使其继续吹大,同时尽早斩断可能引起泡沫破裂与经济危机之间的联系纽带。

第九,新型产业政策通过更深入地干预产业之间和产业内部的资源配置方式,补充短期的、需求为主的宏观调控方式的不足。过去在全球金融危机背景下,我国主要运用财政货币两大宏观需求刺激政策稳增长,但是现在它们的边际效果不仅明显递减,而且出现了严重的产能过剩。全面的需求刺激政策只解决短期的总量问题,结构问题不是需求面政策尤其是货币政策可以担当的,还需要积极有效的微观经济政策尤其是产业政策的配合才能发挥积极的作用。产业政策不仅干预产业之间关系(如结构关系和关联关系),而且干预产业内部的资源配置方式,纠正市场失败。这与通过发挥市场机制来探索未来产业发展方向的作用并不矛盾。主要体现在后者适用于价格机制发挥作用有效的领域,而产业政策的科学调控主要应该在市场失败失灵的领域进行。

这些趋势性变化说明,我国经济正在向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化,经济发展进入新常态,正从高速增长转向中高速增长

长,经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长,经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并存的深度调整,经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点。

三、新常态下经济发展战略转变与产业政策的转型

改革开放30多年来,我国经济发展战略长期坚持两条基本的思路:一是在国内发展建设任务巨大的前提下,坚持以投资带动经济增长;二是在传统比较优势的基础上,通过吸收FDI发展出口导向的外向型经济。如今我国仍然处于重要的发展战略机遇期,但是发展的内涵和条件发生了重要的变化。在经济发展进入新常态后,发展战略思路的转型必将带动产业政策的转型。

一方面,虽然在从基本小康社会走向全面高水平小康社会、走向基本现代化的过程中,实施创新驱动战略已经迫在眉睫,保持大规模资本积累以及投资的态势,也已经不是最艰难的任务,从而决定了产业政策的主要功能也不在于为了实现非均衡的投资而扭曲价格体系,但是产业政策在继续创造外部经济性、引导投资方向方面仍将继续发挥重要的作用。现阶段中国发展的优势相对于西方发达国家来说,在于投资空间的选择余地仍然十分巨大,主要体现在下面四个方面:(1)中国依然需要建设大量的高铁、地铁、机场。(2)中国必须加大环境治理和投资的力度,减少日益严重的环境污染。(3)虽然产能严重过剩,但在广大的公共服务设施方面,例如医院、养老院、农村地区的卫生、教育和文化设施等方面,中国的投资不是太多而是太少。(4)随着创新经济的建设,越来越多的投资将进入具有强大外部性的研究开发领域。为此产业政策应该通过资本市场的资源配置功能,把那些不肯、不敢进入实体经济而始终游离于金融体系之内的大量资本,优先集中地引入实体投资领域支持发展创新驱动型经济。

另一方面,在中国由贫困走向基本小康社会的过程中,因收入水平较低、消费不足而生产能力巨大的矛盾,是通过实施出口导向的外向型经济战略来解决的。这种经济发展战略建立在基于比

较优势和技术竞争的机遇基础上(主要是指距离、运输技术和成本)。如珠三角和长三角地区,由于地理位置相对靠近国际大都市(如上海、香港等)的地缘优势,都在国际代工中实现了产业的技术进步,在技术模仿中实现了自我创新能力的提升。

2008年世界金融危机后,我国迎来了基于扩大内需的创新经济的发展机遇。新常态下的这一场新的区域竞争,很可能基于自主创新示范区的建设,以及战略性新兴产业的发展。那些科教资源丰富、区域创新体系相对健全的地区,完全有条件、有可能在基于内需的经济全球化战略推动下,在新一轮的区域经济竞争中拔得头筹。那么,扩大内需战略为什么会对创新经济发展起促进作用,而基于外需进行国际代工则没有多少前途呢?这是因为,在全球价值链的国际分工中,基于外需进行国际代工,做的是别人早已研发好、设计好的外包订单,因此高附加值的产业活动内容大都掌控在西方发达国家的跨国企业手里,我们自己只能被动地纳入价值链上做低附加值的加工贸易,成为别人零部件的廉价供应商。因此在发展的新常态下,原来一些外向型经济特征和指向过于强烈的地区,包括原先对发展机遇把握不够及时的地区,都必须加速进行战略转型和产业升级,把利用国内低端要素进行国际代工的外向型发展模式,或者利用低端要素投资驱动型的发展模式,改造为面向国内外市场的自主创新型发展模式。

在上述大背景下,产业政策工作的重点、抓手、突破口就是及时地贯彻实施创新驱动战略;创新驱动的重点、抓手、突破口就是科技与人才工作;科技与人才工作的重点、抓手、突破口就是科技创业。科技创业是让科技资源通过一定的途径,经过一定的时期,转化为一个新的资源,或者是创造新财富的过程,其最终的落脚点是要通过创业成为一个企业,进而逐步发展成为一个新兴产业。显然,把科技创业作为连接科教资源的基础优势与创新驱动战略的行动变量,对于新兴产业政策来说具有重要的理论和实践意义。

不同的经济发展方式和模式有不同的产业发展政策。过去我们在出口导向型经济中,产业政

策的重点往往通过建设各种产业园区(如经济技术开发区、出口加工制造业园区、高新技术园区等)的载体平台来发展出口型制造业。这种政策思路与“十三五”时期我国在创新经济中强调科技创业,是完全不同的两种思路和路径。主要表现为:第一,在经济目标上,前者的目的是在中国制造,而后者目的是要实现由中国创造;第二,在产业性质上,前者主要依赖吸收FDI,由此必然形成依赖型经济,而后者利用的是自己的内需来创造自主知识产权,由此必然形成开放的自主经济;第三,在发展转型的动力上,前者是FDI主导型的外生拉动力,而后者是本土企业创新驱动的内生驱动力;第四,在要素依赖上,前者以引进资本、机器设备、技术等物资资本为焦点,而后者是以人力资本投资和进行人才制度创新为焦点;第五,在工作抓手上,前者重点是建设出口导向的各类开发区,而后者则是以促进科技创业、建设创新平台和综合创新环境为主;第六,在政策工具上,前者主要是针对物质资本的引进,实施包括土地利用、税收、信贷等在内的各种优惠政策,而后者则是针对人力资本创新,进行物质和精神、文化的鼓励和诱导;第七,在结果上,前者一般只能取得较低的加工贸易增值,而后者必然获得自主控制能力强化后的高附加价值。

在新一轮全球化浪潮下,创新型经济与经济全球化趋势不仅不冲突,而且高度相互依存。创新经济也是一种高水平的开放型经济。一方面,创新驱动发展要使产业发展的外资依赖格局转到依靠人力资本,依靠研发、技术、信息、管理、营销、品牌支撑的路径上来,实现制造业从价值链低端向高端的攀升,从微笑曲线底部环节向前端研发、技术、信息和后端营销和品牌的延伸。另一方面,我们要利用中国庞大的内需形成吸收国内外先进生产要素的各种平台,让这些要素进入中国并为我国发展创新驱动型经济做贡献。

四、新常态下的统一市场建设与产业政策的转型

十八届三中全会决议提出建设统一开放、竞争有序的市场体系。不难理解,这种统一市场的

建立,是新常态发展格局形成的微观基础。这对旧常态下的产业政策提出了新的严格的转型要求。因为从实践来看,在所有可能阻碍统一市场建立的因素中(包括竞争与垄断、政府管制、文化习俗等),只有政府权力和超经济强制的政策运作方式,才有可能长期地、大幅度地、有力地扭曲、撕裂、分割和限制国内市场。因此我们说中国建立统一市场的最实际的障碍之一,就是那种具有超经济强制特性、可以实施一系列扭曲市场机制的产业政策。

当前我国经济处于转型升级的关键时期。如果政府的产业政策自身不实现转型,那么旧的产业政策不仅难以有效指导产业的转型升级,还有可能造成新的矛盾和冲突。改革开放30多年来,我国面临的发展问题已经不是没有市场竞争,也不是没有市场自由,更不是没有发展竞争,而是缺少“平等竞争”,缺少自由竞争中的公平环境和条件。表现为行政垄断、行政干预、各种利益团体借助于产业政策等手段,严重扭曲市场的资源配置功能,降低了市场运行的效率,导致了严重的寻租和不公正,使市场取向的改革严重走样。这是中国存在严重的结构问题以及发展方式粗放的主要原因。基于建设统一市场、消除平等竞争障碍的要求,首先必须调整产业政策的行使方式,推进经济从“发展竞争”转向“自由竞争”和“平等竞争”,确立横向的产业政策和竞争政策在整个政策体系中的优先地位。这是我国在新常态下全面深化改革的重要内容和体现。具体就是要进行四个方面的重要改革:

第一,产业政策中性化。在旧常态下,我国各级政府产业结构调整中都习惯或者迷信产业规划与产业政策,往往用指向性很强或偏好性过强、很具体的产业规划指导或指令企业的投资行动。它的特点是按所有制性质、按规模大小和按地区等非市场化原则对企业进行管理。这种产业政策不经过市场竞争考验就人为地挑选出“赢家和输家”,往往造成同一市场中对不同市场主体的政策歧视,导致企业间的不公平竞争。一方面,各级政府就某一热点产业集中实施所谓的“加速推进规划和支持政策”,实际上是提倡和鼓励了包括

新能源在内的过剩性新兴产业,以及造船、钢铁、平板玻璃等严重过剩的传统产业的产能扩张。另一方面,政府按照产业政策进行的审批,审批内容、审批环节越多,行政壁垒就越高,同时意味着突破该壁垒的利润也越高,结果是产能过剩反而更加严重。与此形成鲜明对比的是,十多年前因为产能过剩而放弃审批、让市场发挥调节作用的纺织行业,则不存在严重的产能过剩情况。从此意义看,中国严重的产能过剩其实是政府产业政策造就的。而且在现有的体制中,一旦发生严重的产能过剩,在行政权力阻碍下还很少能自动退出,更难进行有效的资产重组。

根据国际经验,建立统一市场、平等竞争环境,应该实施一种偏向于中性的产业政策。中性产业政策是指除了法律和政策直接禁止的产业外,政策并不事先挑选输家和赢家,而是放手让市场竞争去决定优胜劣汰。毫无疑问,这需要我们在新常态经济学理论指导下,改革产业政策对市场的管理方式,清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法,严禁和惩处各类违法实施优惠政策行为,扭转日益扭曲的政策歧视倾向。

第二,产业政策去地方政府化。在旧常态中,产业政策地方政府化不可能是中性的,而一定是带有利益偏向的。非中性化的产业政策加上其内含的地方利益,是扭曲、撕裂、分割和限制统一市场建立和完善的主要力量。产业政策“去地方政府化”,是指产业政策不能由行政权力和经济运行高度叠加的地方政府去主导,而应该主要由中央政府来综合行使,以保持产业政策对市场调节的统一性和协调性。因为地方政府作为竞争主体,出于考虑局部利益的逻辑,会运用行政权力鼓励那些对自己的市场利益有利的企业行为,限制那些对自己的市场利益不利的行为,从而不可能从根本上出现追求公平公正和公开的市场行为。让产业政策的主体回归中央政府,才能解决政策平等性的基本前提。

用公司化的方式经营土地和经营城市,是这些年产业政策地方化的最典型现象之一。由此所带来的主要后果,是地方政府公共权力的错配和

政府角色的错位。政府不再是市场秩序的监管者,不再是社会公平和正义的维护者,只关心自己的商业利益,甚至为了自己的商业利益,不惜动用政权的力量以达到自己的目的。同时,产业政策的地方化,也是较少受到约束的地方政府债务激增的主因,直接导致了中国的泡沫经济风险。

第三,竞争政策唱主角。就是竞争政策要逐步替代产业政策成为统一市场运行的奠基石,成为规范市场公平竞争关系的主导规则。从历史上看,发展追赶型的国家、干预市场传统深厚的国家,往往更热衷于运用和依赖产业政策。这时产业政策往往具有某些高尚的借口,如扶植幼稚产业、培育民族工业、保护国家安全、调整产业结构,等等。但是长期实施产业政策为主而不及时转换到竞争政策为主导的国家,其结果往往是政府干预经济的势力不断扩张,市场功能高度残破,产业竞争力薄弱,资源浪费严重。

当今发达国家更热衷于以反垄断来促进竞争,间接推动产业发展,而不是预先挑选特定优势产业加以重点扶持,其优势在于:一是不以增长为目标而主要以市场秩序为目标,成为行使公共利益的政府的主要职能;二是政府以创造和管理市场的公平竞争为己任,而不是以权力挑选特定产业重点扶持,使自己摆脱了“公司化倾向”;三是分离了市场调控主体与市场参与者的角色,可以有效地防止寻租和大规模腐败;四是可以有效地按照市场需求方向调整产业结构、转变发展方式。过去,具有迷惑性的产业政策是造成政府与市场边界模糊的重要原因,也是我国市场体系残破、经济粗放发展的重要成因。因此新常态下要清理那些泛滥成灾的产业政策,即便不能马上撤销,至少也要大手笔地删繁就简。

第四,产业政策横向化。旧常态下产业政策侧重于纵向的歧视性甄别,是市场不公平竞争的根源。新常态下按照统一市场建设的要求,应该把重心放到实施横向产业政策上来,即更多地鼓励和支持企业间的兼并收购,增加企业的融资来源,为上下游企业间的研发提供更多的产权保护和税收激励,鼓励企业加大在人才吸收和培训方面的投资,而不是像过去那样把主要的精力放到

扶持个别产业和个别企业上。同时,对企业竞争的规范引导,也要成为政府工作的重点之一。中国的《竞争法》应该赋予政府更高的权利,以根除任何反竞争的行为,对涉嫌破坏竞争规则的企业,给予更重的惩罚。

综上所述,中国经济转型升级,首先要让横向的产业政策和竞争政策逐步去替代现行传统的产业政策,从产业政策的“重点扶植”,向竞争政策的“一视同仁”转型,从部门倾斜的政策向横向协调的政策转移,同时以市场规制政策与其他政策和制度相结合,来促进竞争、鼓励创新、促进产业国际竞争力提升。

注:

- ①③林毅夫在他最近出版的《新结构经济学:反思经济发展与政策的理论框架》中,对发展中国家的产业政策如何遵循比较优势、发挥政府在结构变迁动态机制中的作用多有深刻的

论述。详见该书的第2、3、4章,北京大学出版社2012年版。

- ②叶初升、闫斌《经济新常态呼唤发展经济学的新发展》,《光明日报》2014年12月17日。同注释1。
④刘志彪《追赶战略下中国工业化的资本来源:影响与改革取向》,《学习与探索》2013年第1期。
⑤如可以通过给一些具有相对高收益的资产以适当补贴的方式,鼓励银行资产、政府投融资平台资产、企业应收账款等进行资产证券化,以彻底盘活资产存量和灵活运用增量,才能真正调整结构。
⑥主要是融资需求派生于投资需求。新常态下新兴产业、服务业和小微企业的蓬勃发展,会带来融资制度的创新。如我国以大银行为主导的银行业市场结构,先天不利于中小微企业融资。2014年我国在实质性放开中小银行准入、建立存款保险制度等方面迈出了决定性的步伐。参见杜创《“新常态”下九大趋势的联动性与推动力》,《经济日报》2014年12月25日。

(责任编辑:清 菡)

Function Transformation of Industrial Policy under the New Normal of Economic Development

Liu Zhibiao

Abstract: Accelerating economic development into the new normal, the industrial policies which use a distortion of factor price way to pick losers and winners, create artificial comparative advantage in the past, must take the lead on the connotation, characteristic and function to carry on the transformation and upgrading. The industrial policies in leading position of transformation and upgrading can boost economic development smoothly through the transitional period from the old normal to the new one, thereby reducing the possibility of China's economy into a "middle-income trap". In the new normal, strategies of economic development turn from elements, investment and export oriented into innovation-driven. Meanwhile, industry policies' goal, means and working mechanism have been experienced a fundamental change accordingly, especially from the material capital as the focus to the human capital, knowledge capital and technology capital. As the microcosmic foundation of economic development in the new normal, constructing a single market must adjust the ways of industry policies in the old normal, and eliminate the institutional obstacles of fair competition, and simultaneously promote free and equal competition, as well as make horizontal industrial policy and competition policy take precedence in the whole economic policy system.

Key words: old normal; new normal; industry policy; Chinese economic development