

论产业政策的传导机制

陈波 王浣尘

摘要: 产业政策的实施是与一定时期、一定国家和地区的基础条件相联系的,基础条件的差异致使推行产业政策的方式、程度也随之不同。从信息论角度看,产业政策的信息传导机制可以看作是消除或减少收信的不确定性过程,在此过程中信息本身出现问题或发生信息耗散、信息畸变、信息失灵等,将会严重影响政策效果。我国从计划经济向市场经济过渡的转轨时期,产业政策信息传导多个环节出现问题,为此,要处理好集中决策与分散决策、存量结构与增量结构、规模效应与数量效应的关系,转变政府管理职能,采用具体明确的调控手段,营造良好的微观经济基础,以提高产业政策传导的有效性。

关键词: 产业政策 传导机制 政策有效性

实施产业政策是着眼于克服“市场失效”,实现“追赶”战略和保持领先地位。许多国家不同程度地推行了产业政策,取得了不少成功经验。我国也积极推行产业结构、产业组织、产业创新政策,但暴露出的问题相当大程度上影响了政策效果,所以深入探讨产业政策的传导机制问题十分必要,可以为正确制定和实施产业政策提供指导。

一、制定与实施产业政策的基础条件与历史原因

产业政策的实施是与一定时期、一定国家和地区的基础条件相联系的,基础条件的差异致使推行产业政策的方式、程度也随之不同。

从经济体制模式看,体制模式很大程度上决定着产业政策的方式。尽管各种模式的市场经济具有共同的基本特征,但政府介入的程度与方式决定了体制模式的差异。这种差异是导致各国产业政策实践差异的深层根源。如美国是高度自由的市场经济体制模式,市场是配置资源的主要手段,产业政策主要体现在对恶性竞争和垄断的规则,以及为产业结构与转换创造有利的一般环境和提供援助,政府不直接深入到经济活动领域干预产业和企业活动,主要通过市场力量来左右产业结构的变化和产业的未来发展方向。日本等东亚国家是政府主导型的市场经济模式,政府介入经济的程度较深,干预产业间资源的分配,通过经济计划、经济立法以及其他措施扶植战略产业,还对企业进行指导,使企业在政府指导下运营,通过政府规划推动产业结构的高级化。

从经济发展阶段来看,国家经济发展水平很大程度上决定了产业政策推行的力度。美国长期以来是经济最发达的国家,政府干预经济生活主要是设法实现宏观经济总量的平衡,维持市场竞争的公平环境,所以推行产业政策的力度较小。日本等东亚国家为了促进经济的起飞,采取了较大的政策力度,重点扶植产业关联度强的产业,缩短经济由不发达向发达转变的进程。

各国实施产业政策的历史原因与主观愿望不同。产业政

策是在特定的历史时期产生的,是为了实现一定的经济目标任务。战后美国一直作为被追赶的对象,为保持领先地位,美国产业政策主要是危机导向型和领先发展型。20世纪30年代美国发生经济危机,罗斯福政府实行新政,政府开始干预经济生活;进入60年代,发生美元危机,七八十年代出现经济“滞胀”局面,美国经济下滑,传统工业衰退,产业结构老化,美国政府相机实施产业结构调整政策;90年代以来,美国提出高科技产业发展规划和实施措施,使以信息产业为代表的高科技产业处于国际领先地位,美国进入高科技产业化时期。为了在不长的时期内,赶超世界先进水平,实现经济高速增长,日本等东亚国家的产业政策主要是追赶型和机会导向型。战后,这些国家明确赶超目标和发展任务,制定相应的产业政策。通过学习、引进发达国家成功的经验、资金和技术,充分利用“后发性利益”,在较短的时间以较小的社会成本迅速发展经济、追赶先进国家。随着国家贸易形势的变化和新技术革命的出现,这些国家适时把握机会,以拓展国际市场和发展高科技、高附加值产业为方向,通过支持研究与开发、技术引进与创新,加快产业结构的转换和高级化。

从各国实施产业政策的目的看,主要是为了赶超世界先进水平、保护和扶持危机产业、创造产业发展的机会。但由于基本条件和历史原因的差异,各国推行产业政策的方式和程度各不相同,产业政策的效果也不一样。我国正处于由计划经济向市场经济过渡的时期,产业政策实施的体制模式具有明显的“转轨”特征,政府继续发挥主导作用,市场经济很不完善,政府调控经济的方式、手段、程度有着较大的局限性,通过政策杠杆调节经济运行的效果受到限制;同时,经济发展的不平衡性也影响了产业政策在各地的实施。我国从追赶世界先进水平出发,在长期的计划体制时期,优先发展重工业,虽然建立起了独立自主的较为完善的工业体系,但产业素质不高,经济结构极不合理。1988年国家开始制定产业政策,在推行产业结构合理化与高级化过程中,未起到预期的作用,重复建设、结构性矛盾并未得到有效解决。由此,很有

必要深入剖析其中原因,寻找产业政策制定、实施的合理途径,提高产业政策的有效性,推动经济的更快更好发展。

二、产业政策传导机制的一般性问题

从信息论角度看,产业政策的信息传导机制可以看作是消除或减少收信的不确定性程(如图1)。

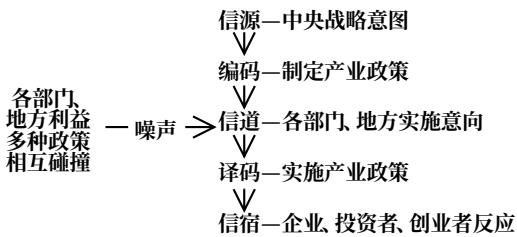


图1

从产业政策信息传递过程可以看出,任何一个环节发生故障都会影响产业政策的效果。总的来看,主要会出现四个方面的问题:信息本身问题、信息耗散、信息畸变、信息失灵。

信息本身问题:产业政策本身必须具有合理性、可行性和持续性。合理性是指政策必须从产业发展的现状出发,符合产业发展的客观规律和趋势;可行性是指政策的设计要充分考虑执行的外部条件和环境,具有明确的实施措施和操作方法;持续性是指使信息接收主体形成对政府的合理预期,从而作出正常的反应。若政策不能满足上述三个条件,传导的源头就会发生问题,肯定不会产生好的政策效果。当政策缺乏合理性时,势必会影响产业的正常发展,甚至造成产业发展的盲目性、混乱性;如果政策不可行,政策就得不到有效的贯彻;政策多变、前后不一致,没有连贯性和统一性,使接收者对政策感到扑朔迷离,其政策就产生不了什么成效。

信息耗散:经济系统的宏观信息转化为微观信息,在理想的情况下可能保持信息量不变,但是,在实际中这种转化总是不可避免地为随机扰动所耗散。如果产业政策与其他经济政策不相互协调,而是相互冲突、相互碰撞,将直接影响产业政策的执行效果。所以,要减少信息耗散,就必须避免信道中噪声干扰,使信息传递的渠道保持通畅,信息传递的内容保持清晰、明确、统一。

信息畸变:即使信息的传递过程没有随机干扰,但是对产业政策的理解过分融入各部门、各地方的本位利益,条块分割,势必使产业政策走样或造成各地区产业的不良竞争,甚至造成产业在区域内的封闭发展,严重影响资源的合理流动和配置。由此,正确认识区域特点,把宏观产业政策转化为区域经济发展的优势,是保持信息有效性的重要环节。

信息失灵:信息通畅地传递到接受主体,并未起到应有的作用,说明信息失去了价值。这里关键是接受主体不明确或没有能力对信息作出正确的判断和反应。执行产业政策的主体是各部门、各地方,执行对象是各类企业、投资者及创业者。执行主体没有积极性和恰当的措施,产业政策就得不到贯彻;执行对象不是独立经营实体,缺乏自我发展、自我约束机制,就难以响应政策导向。

从信息论角度来看,当信息传输过程中存在着模糊度时,可以用加大传输的时滞和加大接收记忆能力的办法使模糊度不断变小;也可以用加大通道容量的办法缩小模糊度;

还可以用加大通道变换的措施使模糊度变小。从此得到启示,提高产业政策的有效性也可从三方面着手:

一是加大时滞和接收方记忆能力来减少信息损失。也就是产业政策的实施节奏控制在适当的范围内,不急于追求速度,而是尽快提高地方和部门管理经济的水平、推进企业的自主健康有序发展,通过营造产业政策实施的微观经济基础,使政策执行主体充分发挥恰当作用,接收主体能够有效响应政策导向。

二是当时滞对经济系统有重大影响时,可以用加大通道容量的办法减少错误和过失。这就是说推行产业政策显得十分重要,直接影响到经济发展质量和产业国际竞争力时,就要采取非常明确的调控手段,加大政府的协调、指导和督查等工作力度,保持产业政策的贯彻实施,坚决淘汰落后生产能力,努力提高科技创新水平,改造传统产业,培育战略产业,推动产业发展的合理化和高级化。

三是当时滞和通道容量都受到限制时,要在加大通道变换速度上找办法。如果迫切需要实施产业政策,但政府管理经济的模式不适应市场经济和经济发展的要求,就必须进一步转变政府职能,使政府的机构设置、工作方式、管理方法适应发展形势的需要,通过高效率的政府工作为企业提供指导、帮助、服务。

三、中国产业政策的传导机制问题

美、日、东亚等新兴国家推行产业政策的基础条件是市场经济体制,无论产业结构政策还是产业组织政策的实现机制都是建立在市场机制基础上,综合运用金融、财税、法律和辅助性的行政干预等调控手段,引导产业的升级调整,规制企业的发展,促进产业结构的转换。尽管这些国家政府发挥作用的程度各异,但政策信息的传导较多地借助市场机制来实现。公平与竞争性的市场机制能够使政策信息的传递更有效率,并且信息接收者是市场竞争主体,从而减少了信息耗散、信息畸变和信息失灵,而信息本身的正确与否关键在于决策部门的抉择。

我国产业政策信息传导的多个环节出现问题。从信息的产生来看,产业政策存在多层性和多头性,中央出台宏观产业政策,各地方、各部门自行制定区域、部门产业发展规划,两者的协调性和统一性不够,这是造成重复建设、产业布局分散、企业规模效益不高的重要原因。资源不能在大范围内合理配置,就会出现低质产业,造成大量浪费,难以形成产业的国际竞争力。从信息传递来看,我国市场经济体系尚未形成,以市场机制为导向的政策手段发挥作用的空间有限,必须辅以相当力度的行政干预手段,而作为干预主体的有关部门、省市自治区、地区、县等各层次的政府部门出于自身的考虑,很有可能使决策信息传导失真、扭曲、变形,传递的层次、环节越多,就越容易产生问题。从信息接收来看,存在信息接收主体不明确甚至缺位的现象,由于部分国有企业存在大量不良资产、设备老化、产品没有市场、大量冗员等等问题,因此缺乏对政策自我反应的能力;不少民间、私营等企业所能得到的融资、技术开发、市场渠道等方面的帮助不够,对政策的响应不够敏捷;条块分割的投融资管理体制导致了不少局部利益、短期效应的项目。

(下转第96页)

动机制的良性循环。公共选择理论的重要前提假定是经济理性和个人主义,新古典宏观经济学与新凯恩斯主义虽然在理论观点上存在无法兼容的对立,但都信奉理性人假定。新制度经济学承继利用了主流经济学的最核心假定:“理性精神”,在保留了新古典主义稳定性偏好、理性选择和均衡分析方法三大法则的框架内加入正的交易费用,其实质是实现制度方法与新古典理论的整合。诺思直接建立在新古典主义工具理性传统之上的制度变迁理论的最为显著的特征是“这一分析框架是对新古典理论的修正,它保留了竞争和微观经济理论的分析工具;它所修正的是理性假设;它所增加的是时间维度。”^①西蒙对包括企业利润最大化在内的最大化行为假定进行了抨击,他认为“完全理性”假定忽视了人们在决策时真实世界的复杂性和不确定性,个人行为既包含理性因素,又包含非理性因素。西蒙率先提出“有限理性”假定以取代完全理性,并“用一种符合实际的理性行为,来取代经济人那种全能全智的理性行为,即包括生物(包括人在内)在其生存环境中所具备的信息存取能力和计算能力的一种理性行为。”^②新兴古典经济学通过突破新古典经济学规模收益不变和消费者与生产者分离的假定,将专业化分工机制引入主流经济学,着手建立制度演进和市场均衡相统一的理论框架,仍是

坚持了理性人假设。随着博弈论开始进入主流经济学,新古典经济学的完全信息假定被打破,方法论的个人主义原则被进一步强化,运用博弈方法描述经济世界更逼近现实,以博弈论为基础整个宏微观经济理论体系正经历着大的重构。

综上所述,不难看出,经济学经过二百多年的发展,主流经济理论不断演进,造就着经济理论大厦的辉煌与繁荣,与此同时,实际生活中经常出现的新矛盾又频繁冲击着传统经济体系,推动着经济学科超越传统实现分析框架的“革命”。如何建立一个能包容并解释千变万化复杂经济行为的更为宽阔的理论体系,无疑极具挑战性,也代表着本世纪经济学变化的新趋势。

注释:

- ① 诺思:《时间进程中的经济绩效》,载《经济与社会体制比较》,1995(6)。
- ② 西蒙:《现代决策理论的基石》,中文版,北京,北京经济学院出版社,1991。

(作者单位: 宁波大学商学院 宁波 315211)
(责任编辑: 曾国安)

(上接第 76 页)

我国产业政策的形成与传递过程如图 2 所示。

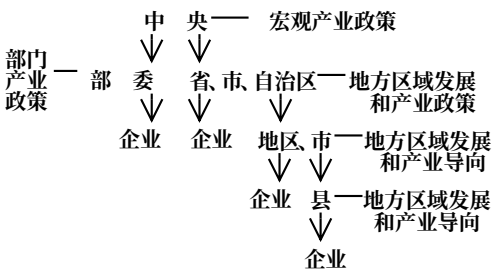


图 2

针对我国产业政策传导存在的问题,必须着眼于提高产业政策的有效性,加快转变政府管理职能,采用具体明确的调控手段,营造良好的微观经济基础。有效传递、执行产业政策只是获取良好政策效果的必要条件,而产业政策制定是否合理、是否可行、是否具有持续性,是正确实施产业导向的基础和先决条件。

在“转轨”时期,我国制定、推行产业政策必须正确、全面地处理和解决好几方面关系,以确保产业政策的有效性。

一是要处理好集中决策与分散决策的关系。中央制定宏观产业政策,各地方、各部门也根据各自区域和行业发展需要确定产业政策。如果宏观产业政策不能与区域产业政策、行业发展规划有效衔接,势必造成政出多门、政策不统一的局面,以致宏观产业政策没有权威性可言,地方与部门各行其是。所以必须妥善处理中央与地方、部门与地方之间制定产业政策方面的关系。地方、部门的政策必须以中央政策为基础,结合各地区、各行业的特点,以比较优势来确定自身的

发展,着力推动资源在各地区、各行业的合理流动与配置,实现优势互补型和有效竞争型的产业发展格局。

二是要处理好存量结构与增量结构的关系。存量结构性矛盾的膨胀和增量结构性矛盾的再造,是我国经济发展长期面临的结构性矛盾。在存量方面,劣势企业和劣质产品难以淘汰,大量不良资产沉积使国有经济重组、改造、改革困难重重,与之相联的下岗再就业的压力十分沉重;在增量方面,投资管理体制条块分割的局面没有大的改善,以市场需求为导向的企业投融资功能尚未真正确立,盲目上马的项目纷纷落马。如何针对存量和增量结构的症结,实行有差别的方法措施,推进存量的优化重组,建立增量管理的新机制,是我国产业结构调整的核心所在。

三是要处理好规模效应与数量效应的关系。随着对外开放步伐的不断加大,我国企业日益暴露出缺乏规模效益、资源过度分散化而造成竞争力不强、产业组织结构不合理的问题,产业内企业数目过多和生产的分散化,造成过度竞争、设备闲置、产品库存积压、企业效益低下乃至亏损等不良后果,产业组织结构问题已累积到相当严重的程度,加快调整势在必行。但我国人口众多,农村有大量剩余劳动力,城镇就业与再就业问题也显得较为突出。所以,我国要实现工业化、推进现代化,一方面要通过有规模效应企业的快速发展带动经济增长,提高国际竞争力;另一方面也要重视中小企业的成长,扩大就业途径,增加消费面,创造新的经济增长点。

(作者单位: 上海交通大学管理学院 上海 200002)
(责任编辑: 金萍)