

●章新华

产业政策的有效性及其条件优化

产业政策是为促进产业发展所采取的各种政策，它的主要作用是在市场机制充分调节市场供求结构的前提下，干预市场调节过程，以推动产业间的协调发展，实现产业结构的合理化、现代化，它是国家宏观调控的重要手段。

我国是在80年代初开始重视研究产业政策对国民经济发展的指导作用的。经过几年的实践，某些不合理的产业结构得到了抑制，但是，还未从根本上改进不合理的产业结构。究其原因，很重要的一个方面就是没有较好地把握产业政策的有效性，更缺乏优化实现产业政策高效化的条件。

所谓产业政策的有效性，就是指通过制定、实施产业政策来引导产业的发展 and 推动产业结构的优化，进而推动社会主义市场经济体制的建立。在社会主义市场经济条件下，把发展社会生产力作为考虑一切问题的根本出发点，毫无疑问，生产力标准也是评价产业政策是否有效的根本标准。在此前提下，评价产业政策有效性的一般标准有二：一是在一定的人力、物力、财力下，充分地利用产业政策，使其发挥最大的效能，用最大值去衡量；二是在既定目标的条件下，充分地利用现有的人力、物力、财力，使其耗费最少（或占用最少）而完成既定产业政策的任务，用最小值去衡量。从理论上讲，扩大再生产两大部类平衡原理是衡量产业政策有效性的理论标准。马克思关于社会再生产的理论告诉我们，社会生产要得以顺利进行，国民经济各部门要协调发展，第一部类所生产的生产资料，除了必须满足本部类扩大再生产所需要追加的生产资料外，还必须满足第二部类扩大再生产所需追加的生产资料；第二部类所生产的生活资料，除了必须满足本部类扩大再生产所需追加的生活资料外，还应当等于第一部类扩大再生产所需追加的生活资料。这一原理要求每一生产部门内部各种产品的产量应当相互适应。每一个生产部门所提供的产品应当既满足本部门内部的需求，又满足部门外部的需求；所有各个生产部门向本部和他部门提供的中间产品之和，应当等于所有这些部门接受本部门和 he 部门供给的中间产品之和。所有各个生产部门提供的中间产品与最终产品之和，也应当等于所有这些部门接受的中间产品供给，加上固定资产折旧，再加上新创造的价值之和。这一原理表明，一个有效的产业政策，必须能够引导整个产业结构在实物上和价值上得到补偿，实现均衡生产，否则，产业政策就不是有效的。具体地讲，市场经济条件下产业政策的有效性必须满足以下要求：

首先，必须有利于改善资源在部门之间的分配，促进社会资源的有效配置。市场经济是以市场为基础和主导来配置社会资源的经济，产业结构的合理化主要依靠市场机制的调节作用，市场机制是资源配置的主体，市场机制调节社会资源是按照市场的供求变动引起价格的

变动，哪种产品价格高，生产该产品有利可图，资源就往哪边流动。等到产品多了，供给大于需求，这种产品的价格就会掉下去，这时资源就会流到别的地方去。市场经济的主体是企业，在这里，企业作为独立的经济实体根据自身发展需要组织资源要素流转，从而满足自身利益和企业发展。这种配置机制以市场作为基础媒介，市场体系的发育程度和完备程度制约着社会资源配置效率。市场体系愈完善，社会资源转移的速度愈快，规模范围愈大，方式、渠道愈多样，进而社会资源配置效率亦愈高。可是，在目前，我国企业还未完全成为独立的经济实体，市场体系也很不完善，这就大大制约了市场配置资源的效率。同时，在资源配置的某些领域市场机制不灵。例如，在国民经济中，原材料、能源、交通运输部门的生产，由于资源供给有限，社会需求又很大，其资源配置无法随价格的涨落来进行；一些生产周期长、所需资金投入多、投资风险大的尖端技术、新兴工业等部门，单纯靠市场机制，是很难把单个资源吸引过来的……。因此，在让市场对资源配置起基础性作用的同时，还必须充分发挥产业政策对市场机制配置资源的补充作用，改善资源在部门之间的分配。有效的产业政策，可以协调供给与需求结构的平衡，当供给与需求在总量及结构上失衡时，国家可以通过调整需求的总量和结构而使供给与需求在总量及结构上实现平衡，也可以通过调整供给的总量和结构而使供给与需求在总量及结构上实现平衡，从而保证社会资源的有效配置。

其次，必须有利于完善市场秩序，促进社会主义市场经济体制的建立。市场经济的运行需要有一定的秩序，社会主义市场经济秩序是以维护市场的平等竞争为核心的主要规则。市场经济的特征，是在社会分工的基础上，以市场为导向，通过市场实现等价交换，通过市场达到资源的合理配置，并促进技术进步和经济增长。离开商品生产者、经营者之间的竞争，市场运行就失去灵魂，发展市场经济便是一句空话。目前在我国普遍存在的不正当的竞争泛滥、市场秩序混乱、行政性垄断、“诸侯经济”等现象，已严重影响了建立社会主义市场经济体制的进程。我们说要完善市场秩序，就是要为市场运行和市场竞争提供规范化的行为准则。这包括商品生产者、经营者进入和退出市场的规则，商品生产和商品交换的规则，价格决定和价格浮动的规则，讲信誉和守合同的规则，反垄断和反割据的规则，等等。只有建立起维护市场公平竞争为核心的主要规则，市场经济才能顺利发展。完善市场秩序，可以通过经济的、法律的、行政的手段进行，其中，产业政策有着其他手段不可替代的作用。产业政策重要内容之一的产业组织政策，就是旨在鼓励有效竞争、反对垄断、保护适当集中、发展规模经济、完善市场秩序、防止和纠正市场弱点而制定的法规和政策，产业组织政策能够选择和扶植合理和适度的产业竞争秩序。之所以要通过产业组织政策来干预产业的竞争秩序，是因为竞争虽然是促使企业改善经营管理、革新技术和降低成本的重要动力，但是过度和不适当的竞争也会损害社会生产的经济效益。在计划经济体制下，实际上并不存在竞争秩序问题，因而产业组织形式也不可能包括组织竞争秩序的内容。今天，我们要建立社会主义市场经济体制，随着市场的开放和企业逐渐成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产者和经营者，组织和完善市场竞争秩序就成了产业组织政策的重要内容，其组织和完善程度如何，也就成了评价产业政策有效性的重要标准。

再次，必须有利于促进产业结构的合理化，推动社会经济效益的提高。影响经济效益高低的因素很多，通常衡量经济效益情况的指标也很多，但从大的方面看，都离不开对投入产出的分析，离不开对生产要素利用程度的考察。不论是投入产出还是生产要素的利用程度，又无不与产业结构的状况密切相关。一定的产业结构，是社会劳动在各产业之间分配的结

果。合理的产业结构意味着资源的优化配置和充分利用，这就为实现最高和最合理的产出提供了条件。合理的产业结构，不仅能保证宏观经济效益的提高，而且也能为提高微观经济效益创造一个良好的外部环境。合理的产业结构必须由政府根据产业结构的变动趋势，在利用市场机制的基础上，主动运用产业政策来推进。产业政策可以确定哪些产业需要保证投资以超前发展，哪些产业需要加快进行，哪些产业需要尽快进行技术改造，哪些产业需要限制发展，从而确定投资政策、技术改造政策及各类企业的发展政策来促进产业结构的升级换代。有效的产业政策能够针对市场机制的功能性缺陷，按产业结构的变动趋势为市场机制运行导向，从而及时推动产业结构的升级换代，从推动产业结构的合乎规律的变化中求得社会效益和经济增长。

有效的产业政策对社会经济发展的积极推动作用是不容置疑的，而有效的强有力的产业政策的制定和推行则需要一些能够使之较有效发挥作用的体制、机构和机制，也就是说，必须创设和优化有利于产业政策形成和发挥作用的条件。

条件之一：有效的产业政策必须由高质量的政策主体来制定和推行。产业政策是关系到整个国家的经济发展战略，涉及到产业发展、企业活力及对外经济活动等的综合性政策，所使用的政策手段包括税收、金融、外汇、行政性指导等各个方面。因此，需要一个有相当权限又能对各级政府及有关部门有一定影响力的政策主体。要逐步形成适应市场经济发展的以一个机构为主，其他方面配合的产业政策主体。产业政策主体要统管产业发展的大部分领域，但又不能直接管理企业，不能对企业的经营活动发号施令。产业政策主体的主要工作是制定有关产业法律，监督和管理产业的发展，这样既能够不损害企业本身的主体性，又有利于政府从更高的层次、从产业政策的角度对产业活动进行管理。产业政策的有效性，又要求政策主体制定产业政策必须经过完整的决策程序，即确定目标——收集信息——拟订方案——方案评估——方案选优——组织实施——监督检查。这些程序并不是固定不变的，有的需要反复地研究和分析比较，因而各阶段可以交叉地进行。但作为科学的决策过程，对这些程序都要进行全局研究，对每一个环节都不应忽视，千万不能靠个别人随意决定。经验表明，产业政策的研究、制定和执行情况反馈是一个完整的系统，产业政策的出台（包括修改）应经过严格把关，反复论证，有的还要经过试点检验，从而保证产业政策的科学性、可行性和配套性。为使政策主体有效地制定和推行产业政策，还要有相应的组织做保证。在我国，产业政策的制订及其管理目前还处于互相分离的状况，很难实现产业政策的最优运用。因此，要使产业政策真正起到最优作用，就需要建立和健全产业政策最优运用的协调机构，由这个机构制定最优运用产业政策的重大决策，监督有关部门贯彻执行，并适时检查产业政策效果，总结产业政策调控的经验、教训等。

条件之二：有效的产业政策必须有反应灵敏的政策客体来执行。要提高产业政策的有效性，很重要的一个方面是政策客体，即被调控对象——微观企业能对产业政策灵敏地作出反应。可以说这是提高产业政策有效性的基础条件。如果政策客体不活，不能灵敏地作出反应，那么政策调控主体再有能耐，也很难从根本上保证产业政策的有效性。搞好搞活政策客体——企业的关键是加快经营机制的转换，要使企业的产权关系、利益与风险、生产经营、内部分配、领导体制等方面全面地按照现代市场经济的要求运行。企业一旦真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产者和经营者，就会主动地关心政府的产业政策，并按产业政策的调控方向及时地调整生产经营方向，生产经营产业政策鼓励发展的产品。当

然，要使企业很好地贯彻执行国家的产业政策，还必须强化企业的社会化大生产观念，使企业明确一切社会化大生产客观上都要求有科学的产业政策来协调国民经济的发展，只有从理论与实践的结合上，真正认识了这一点，并付诸行动，才能与国家产业政策的调控步调一致。

条件之三：产业政策的有效性，必须借助法律的权威性。科学的产业政策一旦颁布实施，就应坚决保持其权威性，任何部门、企业和个人都必须严格按照产业政策组织产业经济活动，不得自行其事。要达此效果，必须借助法律的权威性，加强和健全产业立法，促使产业政策的权威性通过法律形式得到保证。目前，我国产业秩序比较混乱，在产业之间和产业内部结构不合理状况未曾改变的同时，地区产业结构趋同化的现象十分严重。脱离本地区实际的盲目建设，低水平的重复建设和向初级小型加工业的严重倾斜是结构趋同化的主要表现。产业政策形同虚设，结果造成了社会资源配置上的过度分散，造成了资源利用上的严重浪费和低效益，并导致市场的过度竞争（表现为原料大战、产品积压等），进一步加剧了产业结构中的不合理成份。这些现象的存在，是与产业法规的不完善密切相关的，权威的产业法制基础还未形成，产业立法远远落后于市场经济发展对法律的需求，属于专门规范产业政策有效性的法规还没有。为了提高产业政策的有效性，推动社会主义市场经济的协调快速健康发展，有必要合理构造产业法制环境，建立健全必要的产业政策推行法规，做到一切产业行为都有法可依、有章可循、规则健全、管理规范。在这方面，我们可以借鉴市场经济发达国家的成功经验。日本是实现“结构赶超”战略的成功国家，在日本推行产业政策所必要的制度，都是依靠有关法律建立的。日本的法律体系包括三个层次，即法律、“政令”、和“省令”。先以法律作出原则规定，必要时再以政令（由内阁发布）、省令（由相当于我国“部”的省来发布）来确定法律的实施范围、具体作法和规则等。这种做法既有利于保持法律的稳定性，又便于推行产业政策时根据需要灵活掌握。除以上综合性产业经济立法外，对于重要的战略性产业部门，还以通产省各“原局”为中心分别制定，以此来对处于发展初期阶段的重点产业采取有针对性的扶植措施。随着我国社会主义市场经济体制的形成和建立，产业立法的问题应列入议事日程，日本的做法，作为一种既不损害企业本身的主体性，又能使政府的产业政策推行活动合法化的成功做法，应该值得我们借鉴。

条件之四：产业政策的有效性必须有合理的税收、金融调控作保证。在社会主义市场经济体制形成时期，产业政策的根本意义，在于要通过对资源分配的政策性干预而使其最大限度地作用于产业发展，以便能够比单纯依靠价格机制的调节更快地达到赶超市场经济发达国家的目的。然而，如果政府直接抓一切资源的分配，则将使从事产业活动的企业不能作为市场经济的主体得以确立，从而丧失企业本身的活力。这就必须寻找一种符合市场经济要求的方法。这种方法就是以对资金分配的管理带动整个资源的分配。一要注重税收的调控作用。税收不仅是政府的主要的财政收入来源，也是政府推行产业政策的重要调控手段。政府通过增税或减免税等方式来取得指导产业投资方向，促进产业结构调整，推动市场经济健康发展。二要发挥中央银行的职能作用。通过改变利率或贴现率来影响产业投资方向及数量，即通过调整特定产业的贷款利率或特定证券的贴现率来指导产业投资方向及数量。这样，通过税收和金融的作用，可以在一定程度上确保产业政策的有效性。