

潜在比较优势、产业政策与经济发展

■ 林毅夫 世界银行前副行长、首席经济学家,北京大学国家发展研究院名誉院长



但是大部分国家的产业政策是失败的。在西方主流经济学里面,有一个相当流行的想法是说,政府没有能力,它干预就是错误的,最好不要干预。但是,为什么从理论上来分析,政府应该扮演很重要的作用,而且如果政府不扮演这种因势利导的角色,很多产业升级不见得会成功,不见得会发生,或者是要非常长的时间才会发生。从理论上是可以成功的,但是又不成功,不成功原因是政府选择产业的时候选择错了。大部分政府会选择表面上看起来很漂亮、很先进的现代化产业,但这个现代化产业资本很密集,技术也非常密集,可是大部分发展中国家的资本是短缺的,人力资本是有限的,那么如果选择资本很密集、技术很密集的产业,这是发达国家的比较优势。从发展中国家来看,这违反了它的比较优势,这样在政府想扶持的产业部门当中的企业,它在开放竞争的市场当中就没有自生能力。也就是说,没有政府的保护跟扶持它是活不了的。为了保护和扶持这些在竞争市场当中活不了的企业,政府给补贴,就是经常对市场运行进行很多干预,然后也会制造很多经济错误。并且,由于这种政府保护企业的数量比较少,所以它们通常有垄断地位,就会导致资源配置、经济效益不好。结果政府的产业政策本是想帮助成功者,结果挑选的都是失败者,这是现在为什么大部分的主流市场反对一个国家去采用产业政策的原因。

从新结构经济学的角度看,产业政策要成功,应该选择我所说的潜在比较优势的产业。什么叫比较优势?我们知道市场竞争当中,如果一个企业要成功的话,他所生产的产品和所提供的服务的成本应该是比其他竞争者低。那么,它的成本可分成两部分,一是要素生产成本、劳动力成本、自然资源成本和资本的成本;二是交易成本、交通基础设施、电力提供是不是完善,金融服务是不是能够解决企业所需要的这种投资;或者所需要的流动资金,法制环境是不是完善,这些会影响这个企业的交易成本。

那么,产业政策要成功,必须选择这个国家在这个产业上的要素生产成本是低的,在国内市场、在国际市场跟其他国家比它都是有竞争优势。要素生产成本要低的话,这个产业必须符合这个国家的要素禀赋所决定的比较优势。

所有发展中国家,不管非洲还是南亚,它们的东西是很便宜的,比中国便宜多了。照理说,劳动密集型产业最重要成本就是工资成本,工资成本低,那么劳动密集型产业是有潜在比较优势的。但是如果这个国家交通基础设施不好,教育不好,那么总成本就很高,就没有竞争力。产业政策应该选择有比较优势的,国家产业政策主要就是在帮这些企业减少交易成本作出努力。

但是,这样的产业是潜在比较优势产业,也就是说它还不是比较优势,它是潜在的,那政府怎么能看到潜在的目前还不存在的产业呢?从历史上我们可以学到很多东西。从十五、六世纪以后,当一个国家在追赶前面国家的时候,有一些成功的例子,比如十五、六世纪全世界最先进的国家是荷兰。荷兰在纺织业领域,它的技术和生产能力比英国还好。英国当时有产业政策去支持他们国内的纺织业的发展,包括给一些补贴,包括政府想办法把荷兰工人请到英国来传授他们技能等等,他们是成功的。当时英国的人均收入已经是荷兰的 70%,那么工业革命以后,包括英国变成最先进的国家。德国、法国、美国,它们的政府也在追赶英国,也采用了很多教科书里说的手段,他们也成功了。当时美国、法国、德国的人均收入已经是英国的 60%到 75%之间。二次世界大战以后,日本追赶美国也用了很多产业政策,也成功了。当时日本的人均收入已经是美国的 40%。60 年代 70 年代亚洲四小龙的追赶,追赶日本,它们的产业政策也成功的,当时这些国家的人均收入已经是日本的 30%-40%,还有很多例子。

失败的产业政策又怎么样?比如,中国在五十年代有十年超英,十五年赶美的产业政策——我们五十年代产业政策就是超越美国产业,可是人均收入只有他们的 5%。人均收入反映劳动生产率,劳动生产率反映的是资本拥有量,发达国家有很大的差距。这就是失败的原因。

产业政策要成功,必须瞄准那些收入水平差异不大,而且经济结构很好的国家,因为经济增长背后一个很主要的原因是它的资本积累要素变化让它产业要升级了。那么一个国家,如果他们的要素贫富结构差异不大,人均收入水平差异不大,那就代表这些国家的比较优势差异不大。如果一个国家经济增长非常快,那就代表它的产业基本上都符合这个国家的要素贫富决定的比较优势,这样,这个国家才会增长很快。如果增长很快,资本积累非常快,工资也会上升非常快。那么五年前、十年前、二十年前有比较优势的产业,就会因为资本的积累、工资上升失去了比较优势。

如何寻找一个发展中国家潜在的比较优势的产业,就是找那些发展非常快,人均收入水平可能是你一两倍的国家。那么,它们现在产业是什么?发展很好的产业是什么?它们现在发展很好,就代表它们即将失掉比较优势,如果它们失掉比较优势,正好就是你的潜在比较优势。

这里我比较了一般发展经济学教科书上面所用的帮助国家制定产业政策的工序。目前在西方教科书里,有几种方法来帮助一个国家制定政策来支持它们国家的产业发展。第一种方法是世界银行,特别强调投资环境或者企业经营环境。这种理念、这种方法基本上是建立在华盛顿共识的基础之上,它认为一个国家的产业发展,最关键就是把市场环境搞好,然后根据这样一个理念,它们就会有一种调查——这个调查有几百项,来看你这个国家对市场有没有很多干预,如果干预不好要取消掉。这样的方法有几个缺陷:一是它会给你开一个药方让你改进。2011 年我听说一个非洲的小国,2010 年世界银行给它的建议改革的项目达到 520 多项,这个国家整个财政部也没有那么多人,怎么做这么多项的改革?二是,企业投资环境参照系是发达国家的。发达国家非常有效的制度环境在发展中国家不见得有效。比如有一个人均收入很少的国家,要做风险投资跟资本市场,能解决需要吗?所以,发达国家有效的制度安排不见得在发展中国家有效。三是企业经营环境。它只是改善全国的经营环境,没有针对不同发展程度的国家,它们要发展的产业是不一样的。而发展的产业不一样,所需要的基础设施支持是不一样的。比如,要发展农业、水利是非常重要的。这个按照所谓企业经营环境,强调的是你不能针对产业,你要提供就全部提供。比如修道路,不能只给某一个企业修道路,要给所有企业都修。如果这样的话,中国要等到猴年马月?二十年以后这个国家还没有能力把所有基础设施都改善。

哈佛大学一位教授认为,企业发展跟基础设施的作用是不一样的,国家没有能力对每个项目都改善,因此他的建议是,找那些关键的限制条件,只对关键的限制条件进行改善就好了。那么关键限制条件总共也只是两三条,这样比较可行。可是这也有一个问题,怎么找到关键的限制条件呢?他对现有企业进行调查,了解目前发展面临关键限制条件是什么。这两方面的弊端,第一是有很多现存的企业是过去赶超的结果,资本非常密集,没有自身能力。但是这些产业是不是应该存在那个地方?按照我前面讲的,一个产业要成功,必须符合这个国家的比较优势。另外很多新产业,那些产业不存在,企业当然也不在。因此,这种情形很少,就没有办法针对新产业所需要的帮助来解决他们的问题,这是所谓的增长诊断方法的缺陷。

哈佛大学另外一位教授理查德提出产品空间的方法。他的理念是说,在经济上,实际上生产除了要资本、劳动、自然资源,还需要很多知识。而这个知识是没有办法从资本多少、劳动力多少算出来,这些知识是不能被观察到的知识。当然他讲的是有一定道理的。他说你要知道产业发展怎么样,产业发展你要找相关比较近的产业。比如,要生产摩托车——如果摩托车生产很好,你生产汽车就比较容易。因此,他建议应该找产品空间上比较接近的产业。那么怎样找产品空间比较接近的产业呢?他的方法是看现有产业是什么?然后看相关接近产业是什么?这也有两个毛病:第一个毛病,现有产业该不该存在在那个地方。比如,中亚有一些小国,人口 2000 万,人均收入不到 2000 美元,国家大量生产支持下,也可以生产汽车,也可以把汽车卖国内;二是有一个生产诊断的弊端。大部分发展中国家是农业跟矿产资源的产业,如果按照产品生活空间的方式,永远不会发展制造业,因为这个距离太远。

我提出的叫做增长增倍跟因势利导,就是在一些人均收入达到 50%、30%这样的国家,看它现在的贸易部门是什么——就是你可能的潜在比较优势的部门。道理是什么?如果这个国家发展非常快,二三十年,那这个产业一定是符合比较优势。如果快速发展二三十年,资本积累非常快,工资上涨两三四五倍,它原来有比较优势的产业现在要失掉比较优势,这些产业就是你潜在比较优势的产业。那么这有什么好处呢?它好处可以避免两方面的错误:一个是旧的产业政策失败,是好心干坏事。国家想快速发展,想在一穷二白基础上建立现代化的大产业。那么这种方式,这样一个参照系可以避免国家犯这样的错误。二是企业家犯这样的错误——有时候不是政府主动的,是企业来寻租的,拿出一个方案跟你说这是现代化产业;我们要变成现代化国家,不能没有这样的产业,就要政府给它补贴。有时候政府主动,有时候政府被动。如果有这个参照系,就可以防止不管是主动还是

被动的错误。

第二,有这样一个产品的可能比较优势,已经进入到这些产业了。如果已经进到这个产业,从生产成本的优势来讲,是可以比它作为参照系的国家低的,但为什么现在不能跟这些国家竞争了?最近我在非洲推动它们产业发展——国内制鞋业劳动生产力非常密集,而埃塞俄比亚的公司不到中国 20%,不到越南的一半。按理,埃塞俄比亚在制鞋上是有比较优势的,但是他们雇佣 8000 个工人,越南是 120 万个工人,中国广东一个省就超过 100 万。为什么它们没有竞争优势?就是其他费用太高了。比如,电力供应、海关效应、港口运输效应,等等。如果政府帮助企业解决这些问题,当然会有竞争力。

第三,有些产业对这个国家来讲是完全新的。如果它在那些作为参照系的国家已经是夕阳产业了,那里的企业一定有积极性把他们的生产能力转移到海外工资成本比较低的地方。如果它们能把交易成本同样降低的话,当然有积极性进去。如果说,现在这些外国的企业还没有到你这个国家来投资,那你这个政府就可以分析为什么它们不来?到底是什么原因?帮助解决这些原因。这是第三步。

其实,中国在改革开放初期的八九十年代做了很多,大部分中国出口产业,都是从亚洲四小龙那边转移到国内生产,它们当时为什么转移到国内生产?就是因为国内公司比较便宜,转移过来的就把它的比较优势带过来了。

第四,当前技术进步非常快,可能会有些新产业新产品,那作为参照系的国家,因为没有这种技术就没有这个产品。在这种情况下,如果国内已经有一些企业家发现了这样的机会,并且表现出他们的获利能力跟市场远景,这种情况下,政府也要帮助这些企业家来改善交易费用相关因素。最有名的例子就是八十年代的时候,印度一些民营企业发现信息服务业的外包——印度有很便宜的公司,又讲英语,这是新的商业机会。八十年代刚开始的时候,他们通信是用卫星通信,所以成本非常高,但是印度政府看到企业家已经发现这个新的机会以后,就改变成光纤通信,交易成本便大大降低,所以信息服务业在印度就变成发展最快的产业。这是一个例子。

第五,大部分发展中国家,他们的交通基础设施很差,企业经营环境不好,这些国家的政府资源跟能力是有限的。那怎样用有限的资源来帮助有潜在比较优势的产业发展?一是像中国设开发区、经济特区,然后在这些内部把基础设施,不管是电力还是道路做好,然后在经济特区里可以实行一站式服务,降低交易成本,这样可让它有限的资源发挥最大的作用。

最后,政府应该对先行的企业提供一定的补偿。我要说明的是,最主要是补偿外部性,不是补偿自身能力。传统产业政策想发展的产业是不符合比较优势的,我说的补偿是先行企业进入潜在比较优势是有一定能力的,但是有风险,那么政府提供一些补偿——中国常用的企业所得税三免两减就够了。另外要买机器设备和原材料,同样可以根据产业政策,给这些要发展的产业优先获得外汇的权利,有这些补偿就够了。

我的结论是:如果一个国家,按照我前面所讲的这种新结构经济学所形成的增长因势利导的话,任何一个发展中国家应该可以维持二三十年甚至更长时间 8%—9%的增长,从一个低收入进入中等收入,甚至在一两代人时间里变成高收入的经济体。如果它能够在经济发展过程当中,按照它的比较优势,利用它的潜在优势,这种绩效都是可行的。

要充分发展这个绩效必须改变经济发展的理念,因为到现在为止,我们经济发展一般是以发达国家做参照系,看他们有什么产业,然后去赶超。或者像八十年代以后,华盛顿新自由主义,以发达国家制度体系作为制度安排,强调私有化、自由化、市场化,但是未必成功的。我发现成功经济体在态度上正好相反,不是看发达国家有什么做什么,而是看自己有什么,自己能做好什么,然后把自己有的,自己能做好的发扬光大,也就是看要素禀赋是什么,有什么比较优势,比较有比较优势的产业变成国际国内市场有竞争力的优势。如果能这样,我相信每个发展中国家都有可能在一代人、两代人当中,从低收入变成中等收入,进入到高收入。

(本版根据录音整理,未经本人审阅)