

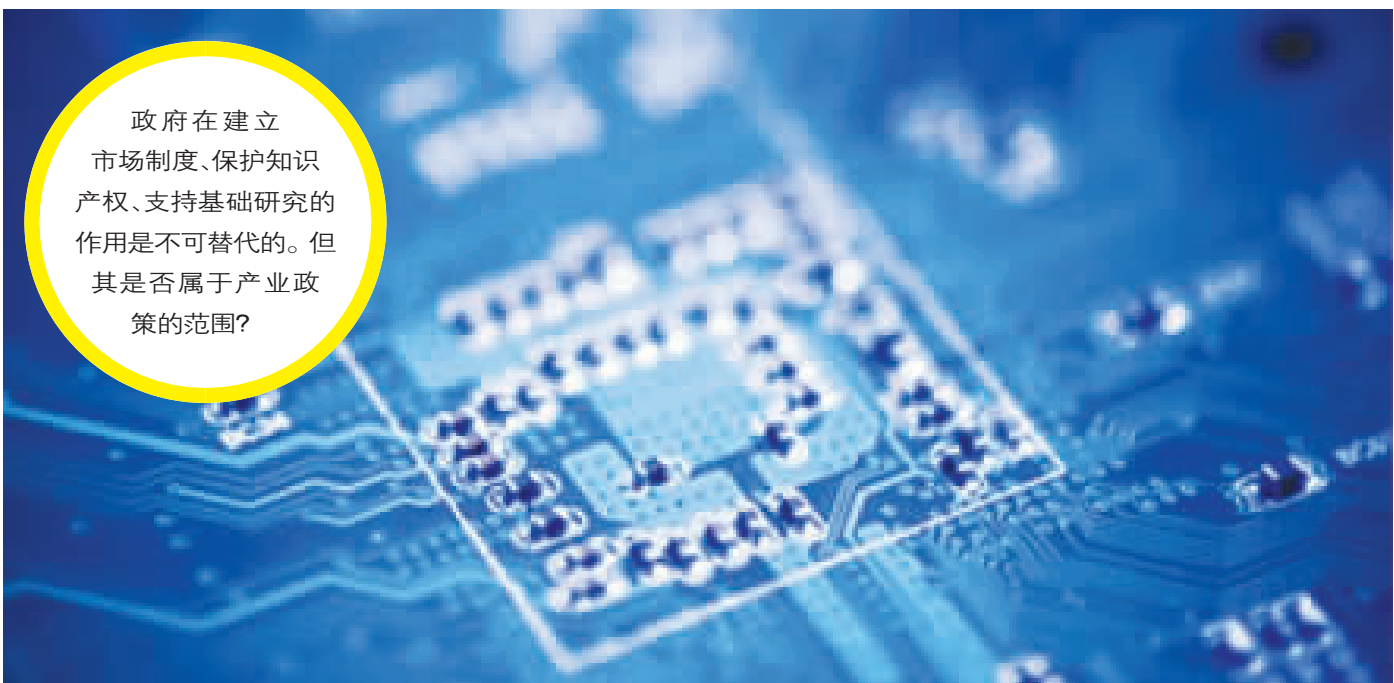
广义与狭义的产业政策

■ 纽约市立大学金融学教授、北京大学汇丰商学院客座教授 王家卓

张维迎与林毅夫两位经济学家关于产业政策的争论引起了学术界、产业界、政策制定部门与新闻媒体的广泛关注。中国政府的产业政策在支持了光伏、LED 等一些新兴产业后出现了产能过剩,企业倒闭;而另一方面,中国政府在过去 30 多年中广泛参与和实际主导了中国经济的发展,特别是在市场经济的制度建立和基础设施建设方面,对中国经济的长期增长产生了积极的推动作用。这些客观存在的历史事实似乎为两位学者的争论提供了各自的争论依据。但细读两位学者的争论,发现他们虽然可能在政府在经济发展中的一般性的作用问题上存在着一些根本性的分歧,但具体到目前引起争论的创新与产业政策的关系问题上,其各自看法的核心其实“并不一定”是矛盾的。争论产生的主要原因似乎在于他们在争论中所用的“产业政策”的概念,并没有首先予以明确的界定,从而在对产业政策概念具有共识的基础上进行争论。相反,争论的双方都是在实际上“自我界定”但又没有向对方明确定义的情况下使用这一概念,从而造成了一些误解和没有针对性的争论,反而偏离了这个问题的一些真正要点所在。

一、双方所说的产业政策的边界和范围可能不同

产业政策是一个被广泛使用但又没有被唯一定义的概念。其中,按照百度百科的解释,“产业政策由于研究的角度不同,在国际上尚没有统一的定义,主要有以下几种:其一将之理解为是各种指向产业的特定政策,即政府有关产业的一切政策的总和。其二将其理解为是弥补市场缺陷的政策。即当市场调节发生障碍时,由政府采取的一系列补救的政策。其三是将之理解为产业赶超政策,即工业后发国家为赶超工业先进国家而采取的政策总和。”从两位学者的争论来看,张维迎所关注的产业政策实际上是指导与某种新兴技术的产业化、商业化有关的政府支持政策。这就涉及到张文所提到的新技术未来发展的不确定性和政府政策制定人员对未来科学技术发展趋势的专业知识和判断问题,以及与企业家相比,在这一点上,谁优谁劣的问题。外部性问题,市场环境问题,以及不具备短期盈利前景的基础性研究问题,明显的都不在张文的考虑范围之内。换言之,都不在张维迎所讨论或“实际定义”或“隐含定义”的“产业政策”的概念之内。正是在这个意义上,张维迎“呼吁废除一切形式的产业



政策”。所以,张文所讨论的产业政策看上去是一个比较狭义的政策。是一个只和新兴技术的产业化商业化有关的政府支持政策。

与此相反,林毅夫所谈到的产业政策似乎涵盖了所有政府参与、并“最终”有利于某一个或某些产业发展的支持政策,它包括了市场制度的建立,知识产权的保护,基础设施的建设,产生正向外外部性的公共产品,等等。因此,不论张文提到的政策制定人员的专业知识和判断能力如何,林文所实际定义的“产业政策”所包含的上述内容无疑都是任何一种创新乃至一般经济发展的必不可少的前提条件。因此,林毅夫所讨论的产业政策实际上是一个更为广义的产业政策。考虑到林文也提到政府的产业政策并不总是正确的,因此政府可有可为,可有所不为,因此,张维迎和林毅夫的争论其实并不一定是聚焦在是否需要产业政策上,像现在人们所争论的这样,而是表现在对于创新的问题上,哪些是需要政府介入的,哪些是不需要政府介入的,不管它们是否被归入产业政策的名目之下。

二、政府是否介入的标准应该是短期商业化和盈利前景

尽管张、林之争,如上所述,可能涉及到产业政策概念不统一的问题,但双方的争论确实

涉及到了政府的支持产业与企业创新中的作用问题。用林文的体系和语言来表述的话,是涉及到政府哪些应该有所为,哪些无所为的问题,是判断的标准和界限应该画在哪里的问题。在我看来,尽管这不是一个可以精准量化的标准,会带有一些主观判断的成分,但一般而言,应该是以创新的技术是否可能在短期内进行商业化和具有盈利前景作为标准。可能在短期内进行商业化和具有盈利前景的技术创新应该交给市场,第一个吃螃蟹的企业家应该由市场来奖励。而那些暂时不具备商业化和盈利前景的创新,如可能带来长远效益的一些基础研究,可通过政府支持的基金等多种方式予以支持。至于这是否也属于产业政策,是一个定义问题。

为什么可能在短期内进行商业化和具有盈利前景的技术创新应该交给市场,张维迎的文章已对此作了清晰的表述。创新,包括创新技术的商业化,都是不确定的。在判断这种不确定方面,政府的政策制定人员并不比所在行业的企业家以及相关行业的从业人员具有更多的知识和理解。在形成误判后也更难以及时地作出调整。而由于国家政策的误判和个别企业家的误判所造成的对于一个国家经济技术发展方面的影响是不可同日而语的。在这方面,日本通商产业省在上个世纪八、九十年代误判高解析度电视代表未来科技发展方向,从而使日本失去了在互联网技术方面发展先机的史实,应该说是一个很好的例证。

另一方面,政府对于创新的支持,除了完善市场环境,保护知识产权等基础性的措施外(同样,是否属于产业政策似乎争论双方概念并不统一),最主要的支持在于资金的提供。而金融市场的发展,包括像天使、风投、私募基金等多种金融产品创新的发展,为具有短期内商业化和盈利前景的企业提供了充分的资金来源。而一旦创新成功能够给企业带来的巨大的盈利前景,应该已给那些希望做第一个吃螃蟹的人足够的动力和勇气。在美国,特别是在硅谷和其它的科技发展中心地区,至少有成百上千(如果不是成千上万的话)的中小微企业正在挑战大型企业,成为创新的主导力量,成为各行各业试图第一个吃螃蟹的人。就创新技术商业化这一点而言,他们完全借助金融市场的力量,无需政府特殊的产业政策的支持,就成为了特定行业的技术创新的主导力量。否则,一个根本没有勇气做第一个吃螃蟹的人,或没有承担风险意愿的人,只会去想想方设法赚一笔政府的奖励资金,然后,该干什么还是接着干什么。这样的例子,在中国,可能不是个案。

三、经济技术赶超和经济技术创新是不同的发展战略:需要不同的政策

中国政府在过去 30 多年中广泛参与和实

际主导了中国经济的发展,产业政策对中国经济的长期增长产生了积极的推动作用。但这一事实并不能用来证明政府的产业政策对于技术创新,特别是技术创新的商业化具有不可替代的作用。中国经济在过去 30 多年的发展,虽然其中不乏创新,但基本上,在总体上还是处于一种赶超的态势。而赶超和创新是不同的。其最重要的不同点,在于不确定性的程度不同。在赶超的状态下,目标通常是大致明确的,已有其他国家的先例证明是可以实现的。问题通常是如何用更短的时间,更小的成本来达到预定的,希望能够赶超上的目标或目的地。在这方面,政府由于具有行政的能力,能够显著地减少交易成本,对于给定的目标,通常具有更高的资源配置的效率。尽管对于中国经济在过去 30 多年的成功的原因,仍有不同的争论,但对于给定目标的资源配置效率方面,政府的作用应该是没有争议的。

但创新完全是一种不同的状态。创新活动最终能够实现什么目标,实现什么结果,并不是事先可以完全预计的。很多创新的结果,或者是失败了,或者与预先的设计相去甚远。在这方面,如张文所说,政策制定人员并不比企业家和相关行业的从业人员具有更多的知识和理解。政策形成的过程也并不能保证最了解相关行业与技术的人的实际参与。因此,在创新方面,产业政策并不能像在赶超状态下那样,对产业的健康发展起到积极的推进作用。相反,可能产生的误判,大则可能会误导整个技术创新的发展方向(像日本通产省),小则会引起所支持行业的盲目发展或野蛮生长,造成行业产能过剩,导致错误的资源配置(如光伏)。

总之,张维迎和林毅夫两位学者关于产业政策的讨论似乎存在着“产业政策”概念不一致的问题。两位学者似应首先澄清各自对于产业政策概念的定义和概念的边界、范围。什么政府行为属于产业政策,什么政府行为,尽管也是最终有利于经济发展的,但不属于“产业政策”这个特定的概念范畴。其次,不论产业政策如何定义,有短期内商业化和盈利前景的技术创新应该由市场来支持和予以奖励。金融市场和金融创新的发展不仅使之实际可行,而且已有大量的案例证明它是非常成功的。最后,政府在建立市场制度、保护知识产权、支持基础研究方面的作用是不可替代的。但其是否属于产业政策的范围,是可以讨论的。但即使把它们纳入产业政策的范围,它们与政府对于具有短期内商业化和盈利前景的技术创新给予资金支持也应是不同的。

有感于夏斌先生的经济学公益事业

■ 经济学家周报副主编 白卫星

近日,国务院参事夏斌先生在一次学术活动发言时说,他去年发起成立了北京当代经济学基金会,其宗旨就是鼓励理论创新,繁荣经济科学。计划做五件事:第一是评奖,评中国经济学奖,想评出中国经济学人心目中最高的华人经济学奖,找了包括让诺贝尔奖的得主当基金会顾问,请英美世界顶级的二十本经济学类杂志的主编、副主编当中国经济学奖的提名人,请一批海内外著名经济学家当提名人。第二是成立一个经济学博物馆,把中外历代经济学家和当代经济学家的思想做一些展览。第三是成立一个华人经济思想研究基地。第四是搞诺贝尔经济学大师进校园活动,培养青年学子。第五是每年搞一次“思想中国”论坛。

对于经济学家夏斌先生想做这些经济学公益事业,笔者认为夏斌先生的做法令人尊敬,其公益事业功德无量,应该给予十分点赞!早在 2011 年,笔者也想到建设公益性的“中国经济学家博物馆”,是集学术人物的生平事迹、学术贡献、珍贵手稿遗物、影像资料、学术著作收藏、学术会议交流于一体的主题博物馆。为此,笔者专门与管益忻先生进行过商讨,还征询过有关经济学家的意见。

当时设想过博物馆应包括:(1)人物生平与文献区——主要陈列经济学家的生平事迹、学术贡献、手稿遗物、藏书等,准确再现波澜壮阔的历史画面。(2)重大贡献与决策发展区——主要讲述经济学家作为高端智囊参与我国六十多年来特别是改革开放三十多年来的重大决策和创新观点所引发的一系列经济发展成就,展示他们对中国经济发展所做了同的突出贡献。(3)影像区——主要陈列每位经济学家在成长和重要学术事件活动留下的珍贵照片、视频资料及数字化资料,集中再现他们的光辉形象和学术光芒。(4)雕塑区——拟请专业美术雕塑师为已经离世经济学家塑像,让人们敬仰,供学界新人纪念领略老一代

学者的风采。(5)学术交流区——含学术报告厅、小型会议室、经济学家学术思想研究室、学术期刊阅览室、开放式的交流室。为此,我们还与有关城市联系,终因地方领导更换频繁,此事随后搁浅。

新中国成立以来,中国经济建设取得了巨大成就,经济总量跃居世界第二。在中国取得辉煌成就的同时,我国的经济科学紧跟时代步伐,产生了具有世界影响的经济学著作及经济学家。马寅初、孙冶方、顾准、卓炯、薛暮桥、杜润生、于光远等就是杰出代表。他们为中国的改革发展呕心沥血,为中华民族崛起冒着种种风险勇闯理论禁区,为国家经济建设与发展作出了不可磨灭的贡献。以他们为代表的中国经济学家群体有着为国奉献的治学精神和远大抱负,他们是中国经济发展探索的先驱,是国家经济建设与改革的功勋人物,是党和政府的智囊,他们的学术生涯和人生实践,为我们留下了宝贵的精神财富,是激励我们学习的榜样。

回顾我国经济发展的风雨历程,追溯这些成就卓著的一代代经济学家的光辉足迹,展示他们为共和国做出的突出贡献。记录中国经济学家的学术人生,留下中国经济学家的智慧魅力,学习中国经济学家的崇高品格和学识魅力,让更多的人了解中国经济学家所经历的人生足迹,同时也为抢救已经流逝和年事已高的经济学家遗留下的珍贵手稿和影像等实物资料,弘扬他们的崇高精神,做这些经济学公益事业,笔者认为既有必要,又非常紧迫。

特别是成立经济学博物馆,使之成为经济学家的精神圣地、活动之家,成为经济理论前沿的信息发布中心,成为以学术交流为主兼具旅游纪念活动为辅的功能性场所,必将团结凝聚一代又一代的经济理论工作者和实际工作者的智慧力量,对推动中国经济改革发展产生重要的影响。

学术动态

国务院参事仇保兴:要严格划定保护城市历史街区的“紫线”范围

国务院参事仇保兴在《中国名城》第九期撰文指出:要全面保护城镇历史街区,修复城镇历史文脉。修复城镇的历史街区,不仅能恢复城市特色、树立民族文化自信心,而且还有助于民众借鉴节能减排的传统智慧、扩大城市投资机会、助推旅游业发展等的复合效用,但也有防止“建设性破坏”。

樊纲:制造业长远前景依然看好

著名经济学家樊纲近日在首届博思发展论坛上说:“多年来,我们限制大城市发展,结果是人口仍往大城市流入,造成人口拥挤,房价攀升。”樊纲认为,中国实现工业化,一定是首先发展大城市,因为大城市拥有聚集效应和规模效应,能使更多产业发展,提供更多就业机会。反观当下,在部分小城镇,却没能激活发展产业、创造就业的功能,结果小城市楼盘建了很多,人气却不旺,因为这违背了城市

首先需要严格划定城市历史街区、重点文物保护单位的“紫线”范围,并设置界石接受民众监督。其次是全面推行城市总规划师制度,形成行政首长与技术负责人的相互制约关系。要以专门法规的形式健全城市规划管理委员会制度,以少数服从多数的方式减少决策失误。再次,学习欧洲各国在快速城市

化的基本规律。“发达国家也是先发展大城市,经过两三百年的发展实现了工业化和城市化,其中进入到大城市的劳动力在退休以后,带着财富回到农村和小城镇,促进了它们的发展。”

关于企业发展转型的问题,樊纲认为:企业发展的逻辑是专注与专业。专注的企业现在“收购别人”,而过去整天想着“转产”的企业现在只能被别人收购。

巴曙松:自贸试验区的金融创新趋势

著名经济学家巴曙松近日在“中部金融讲坛”谈到当前中国自贸试验区的金融创新现状与趋势问题时说,“把握住人民币国际化的趋势,使之成为在岸和离岸之间的连接点,探索多种在岸—离岸互动的产品、渠道和机构的合作方式,这是自贸区探索的一个非常重要的方向,也是很容易取得成果的方向。”他表示,通过人民币国际化,可以使部分人民币在国外市场流通,实现完全自由兑换,从而

供在岸人民币改革借鉴,自贸区就成为了一个很重要的探索点。“把人民币跨境结算范围扩大,境外人民币投资需求必然会推动建立离岸人民币回来渠道的拓展,从而推动逐步放开资本项目的部分管制,进而推动资本项目开放基础上的国内金融市场开放,来提升人民币资金供需双方的资源配置效率。在这个过程中,自贸区可以发挥离岸—在岸市场互动机制中的重要传导平台和联系纽带的作用。

张维迎:未来企业家 4.0 将从套利转向创新

著名经济学家张维迎近日在“2016 农商银行财经论坛”演讲认为,在过去三十年,中国的经济增长主要来自资源配置效率驱动的增长,中国企业家主要做的是“套利”活动和模仿,长期计划经济体制和闭关锁国使得改革开放后套利空间巨大,而随着市场接近均衡,套利的空间越来越小,中国企业家必然由套利转向创新。他表示,创新具有高不确定性和长周期,因而比套利更有难度。他用汽车、

iPad 等例子证明消费需求可以被创造,企业家需要主动去为消费者发现和创造新的产品,从而创造新的市场。相比从 0 到 1 的颠覆式创新,他认为目前大多数企业家可以做的是改良式创新,即通过改进产品质量、革新管理制度、降低成本等方式获得新的生存空间。“过去三十年,广东及顺德借助改革开放的机会进行套利然后发展起来,但并不意味着套利中间就没有创新。”他认为,政府可以

化过程中的有益经验,全面强化现有的国家城市规划督察员制度。要赋予下派驻城的督察员有权列席各类规划决策会议、举行听证会、上报并终止错误的“一书两证”等方面的权限。这些制度的健全是防止行政官员“有权任性”自由处置不可再生的文化遗产所必须的制约措施。

樊纲看好当下并不景气的制造业。他说:“从长远来看,制造业大有前途!现在不景气,不等于永远不景气;一些企业不景气,并不代表这个产业不景气。我们可以看到,有一些企业现在订单还在增加,销售还在增加。”至于产业转型,樊纲更倾向于在同行业内向中高端发展。比如纺织服装产业,现在的韩国服装在中国就很有市场,因为走的就是中高端路线。

“巴曙松说,货币的国际化,必须要慢慢放松外汇的兑换管制,并在基本实现贸易自由支付后,进一步扩大货币投资和储备功能,保证投资者拥有适当的投资途径和回报。“资本项目有序开放”、“发展人民币离岸市场”、“利率市场化”和“汇率市场化”,这四个现有的金融体制配套改革,可能使自贸区探索式的实现人民币基本可兑换,从而进一步的进行金融相关的改革和探索。

做的是创造一定的制度环境,营造自由的思考空间、稳定的预期和良好的产权保护。“显然中国在经济体制和政治体制领域都需要转变,从而为市场发展扫除障碍。”针对今年前三季度 GDP 增速连续保持在 6.7%,他认为,这个数字远未到“L”型经济曲线的转折点,预测还会继续下降,至于什么时候触底还很难说,因为依赖创新促进经济增长是一个长期过程。