

长三角产业结构调整中的政府作用

钟祥财

(上海社会科学院经济研究所,上海 200433)

摘要:该文指出,长三角地区的经济发展关键在于产业结构调整,这一调整能否顺利完成,与政府作用的发挥密切相关,作者就此从三个方面提出对策建议。

关键词:长三角;产业结构调整;政府作用

中图分类号:F40 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2009)30-0038-02

众所周知,长三角地区产业结构的现状是历史地形成的。特别是在改革开放以后,长三角许多城市进入了重化工业和高加工度化制造业的阶段,外向型经济的特征十分明显。在这一过程中,政府的规划管理和政策导向起过重要的作用。但是也应该看到,政府对产业的发展如果作为不当,负面影响不可忽视。

1 问题与现状

“转变增长方法的发展战略已经提出二十多年,但效果很不理想。很多人把粗放增长和资源粗放利用归咎于企业不努力,但深入分析可以发现,关键是政府仍然操控了大量资源和要素,并且对这些资源和要素采取系统性压低价格的做法:资金方面,①实行长期低利率政策;②资金债务软约束,银行呆坏账和企业‘三角债’不断增加;③证券市场以‘圈钱’、‘集资’为主要动力和目的。土地方面,在追求短期政绩的驱使下,展开了比拼低价和无偿出让土地的‘招商引资大战’。矿产资源方面,资源产品定价没有将资源使用或开采所造成的环境成本、资源不合理使用以及对后代人产生的资源基础不完整因素考虑在内。劳动力方面,政府对于弱势群体的最低工资、社会保障、劳动条件、生产安全等的防护性保障措施不力。”“总的看,现在一些地方政府仍不受制度制约,追求速度、招商引资、经营土地、扶持企业、审批项目仍是地方政府的主要兴奋点。”^[1]

“在很长一段时间内,长三角各地政府将实现

地区人均GDP的快速增长作为政绩的首要目标,并以此对跨行政边界的资源配置进行行政干预。但实际上不难证明,地区人均GDP极大化的方案并非全国人均GDP极大化的方案。只有淡化政府对微观经济活动的干预,才能真正发挥市场在资源配置方面的基础性作用,促进区域经济的健康发展。”^[2]

2 对策研究

要发挥政府在长三角产业结构调整中的积极作用,减少以往政府“过度关照”造成的弊端,必须把它与深化改革,切实转变政府职能的任务联系起来。具体地说,应当注意三个问题。

首先,要切实树立政府服务产业的思想认识。在理论界,如何定位政府在社会主义市场经济中的责任和功能,还是一个存在歧见的问题。有学者认为,搞市场经济,政府就要全面退出经济领域;也有学者强调,由于市场失灵不可避免,政府干预就成为必要。根据国外市场经济发展的历史经验和中国改革开放以来的实践,以上两种看法都显偏颇。应该说,与传统的计划经济相比,政府在社会主义市场经济中并非无所作为,而是职能发生了重大的变化,由过去的计划制定者和行政主导者,变为了规范竞争的监管者和制度服务的提供者。

上海近期的一些举措在这方面有所推进。如从2008年9月1日起,《上海市企业投资项目核准暂行办法》、《上海市企业投资备案暂行办法》、《上海市外商投资项目核准暂行管理办法》、《上海市境外投资项目核准暂行管理办法》等四个企业投资项目管理办法正式施行。根据这些文件,政府对于投资项目的管理分为审批、核准和备案三种方式。政府投资项目继续实行审批制,政府从投资决策角度仍

需审批项目建议书和可行性研究报告。对于企业不使用政府投资建设,列入《办法》所附《政府核准的投资项目目录》的项目,实行核准制。对于企业不使用政府投资建设,且未列入《目录细则》的项目,无论规模大小,均实行备案制。对于核准项目,核准机关应当在受理项目申请报告后20个工作日,做出对项目申请报告是否核准的决定。对于实行备案制的项目,项目备案机关对同意备案的项目,在收到申请材料之日起10个工作日内,出具本市企业投资项目备案文件。^[3]

其次,产业结构调整要真正以企业为主体,以创新为先导。“政府应带头走出‘行政区经济’与‘部门经济’,企业应乐于打破‘单位经济’。充分整合和协调科技资源,围绕支柱产业,依托重点企业,联合国内外科研院所和高等院校,建设公共实验室或技术创新中心,共同攻关,共享成果。发展以企业为主体的创新模式,培育竞争优势。”^[4]

企业是市场经济的主体,只要具备规范的市场制度,企业就会依据各种信息,做出理性的经营决策,从长远来看,在激烈竞争中胜出的企业和产业,将代表未来产业发展的方向。所以,真正做到以企业为主体,比政府制定任何细致详尽的计划都来得理智和可靠。

第三,需要以产业观念的转变引领良好的制度服务。产业发展不是越多越好,越强越好,企业生命周期也会体现在产业变化上。浙江省宁波市最近推出了“产业退出”的服务机制。虽然帮助中小企业渡过难关是目前地方政府服务的热点,但对于那些无法“救活”的企业,“产业退出”可以成为政府帮扶企业的另一渠道。根据江北区的有关文件规定,“退出”企业有三种选择:一,退出第二产业进入第三产业;二,政府补助,转让给先进制造业等;三,土地、厂房等交给政府收储,企业可获土地市场价和额外奖励。有不少企业表示,在它们有意“撤退”之时,政府是否能多提供一些帮助,如由政府帮助企业寻找产业转移的工业园;政府能否建立“项目库”,为中小企业转型提供及时的信息服务;等等。^[5]由此可见,观念转变显著提高了政府服务效能,适合市场经济的产业政策不仅有社会需求,而且有助于地区产业结构的合理调整。

当然,在长三角产业结构调整中政府作用的正确发挥也是一个不断探索经验的过程,有些转型需

要考虑具体情况。如上海提出新一轮国资改革的举措,其中把“坚持推进开放性、市场化重组联合”放在了“基本原则”的首位,强调上海要打造有竞争力的大企业集团。目前上海市国资委出资监管的47家企业集团共涉及79个行业,有11%的资产散布在餐饮、造纸、木材加工、建筑装饰、塑料制品、纺织服装鞋帽等59个一般竞争性行业。布局过宽过散,重组势在必行。三到五年后,合理的企业集团数量应该是30到35家。重组将掌握两条原则,一要有产业链关系;二要考虑上海市的产业布局。对资源主业突出、国资具有优势和发展潜力的企业,要加大“引进来”、“走出去”的力度,在全国、全球范围内实施重组、联合,加快形成一批国内领先、国际一流的大企业(集团);要支持有条件的企业(集团)向总承包商、总集成商转型发展。^[6]这样的企业改革思路如何与国家对于长三角产业结构调整的要求相契合,如何体现政府职能的转变,值得进一步加以深入细致的研究。

参考文献

- [1] [4] 杨建华主编. 2007年中国省区发展报告[R]. 北京:社会科学文献出版社,2007. 251. 223.
- [2] 左学金. 转变政府职能加强立法协作[J]. 长三角观察,2008,(8).
- [3] 杨群. 落实企业自主权扩大区县管理权[N]. 解放日报,2008-09-06.
- [5] 李晔. 长三角探索“产业退出”机制[N]. 解放日报,2008-09-08.
- [6] 唐玮婕. 新一轮国资改革“浮出水面”[N]. 文汇报,2008-09-04.

Government's Action on Industrial Structural Adjustment in Yangtze River Delta

Zhong Xiangcai

(Economic Institute of Shanghai Social Science Academy, Shanghai 200433, China)

Abstract: Industrial structural adjustment is pivotal for the economic development in Yangtze River Delta. The government's action is closely related to the successful accomplishment of this adjustment.

Key words: Yangtze River Delta; industrial structural adjustment; government's action