

政府扶持企业政策的优化策略研究

杨英,姚秀杰,沈辉,戴志华,瞿婷

(暨南大学经济学院,广东广州 510632)

摘要: 政府扶持企业政策是通过结构性或选择性的措施适度干预市场结构和价格来解决市场本身不能有效解决的外部性问题、多主体协调问题和系统失败问题。扶持企业政策应伴随经济的发展而动态变化。该文分析国内各级政府扶持企业政策现状,在讨论政府扶持企业政策相关理论的基础上,指出中国扶持企业政策优化策略的总体定位应该是:在不断培育市场机制,以让市场在配置资源上发挥决定性作用及政府发挥重要作用的基础上,促使传统的选择性产业政策为着力点的企业扶持政策向以促进产业转型升级的创新性、市场化的功能性产业政策为着力点的企业扶持政策模式转型,以维护公平竞争和激励自主创新的基本导向,探讨相应的对策措施。

关键词: 政府职能;市场失灵;扶持企业政策;优化策略

中图分类号: F276 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2018)85-0035-10

政府扶持企业政策是通过结构性或选择性的措施适度干预市场结构和价格来解决市场本身不能有效解决的外部性问题、多主体协调问题和系统失败问题。扶持企业政策应伴随经济的发展而动态变化。改革开放以来,中国经济得到迅猛的发展,但正面临着如何实现由“量变”到“质变”,进一步促进产业转型升级,以有效提升经济实力与竞争力的问题。其中,从全球视角吸取部分发达国家及城市关于政府扶持企业成功的经验,探索中国政府扶持企业政策的优化策略的意义非常之大。

1 现行扶持企业政策评析

1.1 扶持企业政策及经济发展现状

近年来,中国经济发展面临国内外诸多矛盾叠加、风险隐患交汇的严峻挑战。但各级政府经过有针对性地积极加大财政政策力度,减税降费、扩大地方政府存量债务置换规模、综合运用多种货币政策工具以支持实体经济发展;着力抓好“三去一降一补”,供给结构有所改善,如实施市场化法治化债转股以降低工业企业资产负债率、出台减税降费以降低企业成本;全面深化改革,持续推进简政放权、放管结合、优化服务改革,降低经济运行的制度障碍;强化创新引领,促进新动能快速成长,如落实和完善

“双创”政策措施,支持建设具有全球影响力的科技创新中心和国家自主创新示范区,等等。经济及产业转型升级得到推进。2016年国内生产总值达到74.4万亿元,增长6.7%,名列世界前茅,对全球经济增长的贡献率超过30%;工业企业利润由上年下降2.3%转为增长8.5%;单位国内生产总值能耗下降5%,经济发展的质量和效益明显提高;服务业增加值占国内生产总值比重上升到51.6%。高技术产业、装备制造业较快增长。

1.2 扶持企业政策方面存在的问题

制定并实施扶持企业政策是政府帮助企业快速实现转型升级的直接且有效的办法,中央及地方政府也在扶持企业政策上做出较大的努力,并取得了显著的成果。但在政策制定和落实方面,还存在普遍的问题:

1.2.1 政策直接干预过多,政策多层传递产生混乱

扶持企业政策形式多样且多头施政。如政策形式一般有文件、法令、条例、措施、规划、计划、纲要、指南、目录、管理办法和通知等形式。层级上又分中央政府发布的正式政策、中央部门发布的正式政策、地方政府和政府部门发布的正式政策、部门决议、会议决议、领导书面批示与口头指示及专项检查、专项整治等七种,边界模糊,各层级利益需求又各有不同,有形之手覆盖了整个经济发展过程,各地的产业政策注入了大量的政府主观判断及意愿,实施起来无可避免的出现混乱的现象。而且这些扶持企业政策多以项目为导向,其获得的成效虽然值得肯定,但政府由于急于求成,不遵循产业发展规律直接用行

收稿日期:2018-04-10

作者简介:杨英,教授,主要从事区域经济与投资经济等方面的研究;姚秀杰,硕士研究生;沈辉,硕士研究生;戴志华,硕士研究生;瞿婷,硕士研究生。

政手段对产业发展作简单粗暴式的干预,以致一定程度存在着主要产业链低端、发展粗放、污染严重、产能过剩的问题,偏离了战略性新兴产业的发展初衷。同时,地方政策与中央政策并非完全一致,甚至还存在一定程度的冲突。即使在同一层级政府,不同政府部门也会试图强化本部门对产业政策的影响,部门之间的政策也可能出现相互冲突等。这很大程度上增加了扶持企业政策的困难性。

1.2.2 政策制定多关注短期效果,忽视市场配置资源能力

由于部分官员受即时政绩诱惑影响,很多政策都具有短期性,扶持政策在基础阶段的投资少,没有把基础阶段的投资纳入产业投资内,也鲜有地方政府以技术培养、人才培养、新兴产业发展、生态环境建设为主要工作方向。另外,由于扶持企业政策自身具有复杂性,加之政府插手微观经济的强烈愿望,导致政策经常出现多个部门联合行动干预,行动混乱,增加企业压力,而非多个部门合作制定完善的组合政策,促进企业发展。另外,短期的、快速变化的、时有时无的政策也让企业难以招架,严重增加了企业家面对的不确定性风险,以至于企业家也把眼光放在短期收益上,没有放眼长远的欲望,以致缺乏企业文化、企业核心技术的培养。政府倾向于推动企业兼并重组、实施重点产业部门大企业集团战略,以图达到“充分利用规模经济,打造具有国际竞争力的大型企业集团”和“提高市场集中度,避免过度竞争”等目的,结果导致不断奖励大企业,帮助形成垄断优势,在制定行业发展规划和确定项目审批或核准条件时,偏向于大型企业,对中小企业发展进行限制。让一些可能孕育尖端科技或者新鲜市场机会,但是尚未大规模盈利的小企业无法生存。政策应当促进市场运行过程中,不断对技术产生正向刺激,而非让政策奖励已有的赢家,形成当前市场选择对产量的正向刺激。而奖励赢家的政策,导致了产能过剩、经济出现滞涨等状况。此外,在供给侧改革的大背景下,出现“三去一降一补”政策,而在政策施行的过程中,地方政府也在主观的推动加速政策的施行,一定程度上致使一些被错冠予“过剩产能”恶名的有潜能的企业,被清出市场。

1.2.3 政企之间互动较少,政策不具备循环的自我修正机制

扶持企业政策应以政府与产业、企业的互动为

保障,完善的政策应是互动循环的、组合型的功能性政策,而非各个方面的政策独立、没有循环性。封闭式的扶持企业政策既不具备良好的促进作用,其政策寿命也很短,最终导致政策朝令夕改,增加企业发展的政策风险及成本。

1.2.4 货币政策比重过大,出现结果导向偏差

大量的奖励补贴可以引导企业进入新兴产业行业,或者进行相关的科技研发。但是由于政府自身不具备专业的技术知识及缺少对市场的真切感知,导致在衡量、评定绩效上能力的欠缺,最终导致信息不对称问题;在道德风险下,往往出现扭曲的结果。例如所谓“过度专利”现象,政府以专利数量作为衡量,给予专利直接补贴,往往造成大量无用专利、重复研究的出现。类似现象导致的结果就是原本欲通过促进战略性技术、通用技术、共性技术的供给、扩散和应用,切实提升企业的技术创新能力的目的难以实现。过度的补贴导致企业力求“重在参与”,战略性新兴产业的发展浮于表面以及以短期收益为目标的过剩产能。

1.2.5 地方政府扶持企业政策缺创新性

扶持企业政策本应根据各地经济与产业转型升级的实际情况,因地制宜地推进。但不少地区均缺乏根据自身实际状况以完善战略体系,部分政策有跟风现象,精细度不够,没有深入考察企业的真实情况的环节,未能精准地做到一企一策,大而化之的将企业进行主观分类,因而没法将自身发展定向和国家发展战略结合到一起。

2 新时期扶持企业政策策略

扶持企业政策的基本策略包括政策及其创新的基本定向、政策形成机制、政策评估及优化机制、政策切入框架等。扶持企业政策新策略必须着力于解决上述的问题。

2.1 政府扶持企业政策的理论基础

出台政策扶持企业,旨在协助企业提升竞争力,以促进产业转型升级并推进经济有效增长。通常,政府扶持企业政策是产业政策的重要组成部分。作为产业政策重要内容的政府扶持企业政策的制定,可以由产业政策理论及其相关理论作理论基础。

2.1.1 政府扶持企业政策的必要性

政府实施产业政策及其相应的扶持企业政策,对区域产业结构的转型升级及经济发展的意义十分

重大。市场在配置资源的过程中会出现效率低下的领域和时候,如垄断、公共品的供给不足、负外部性和信息不对称等所谓“市场盲区”和“市场失灵”现象。不少学者认为,推进市场经济建设一定要防范“市场失灵论”的问题,自然需要强有力的产业政策的支持(江小涓,1996;林毅夫、巫和懋、邢亦青,2010);中国已是初步走出计划体制的经济体,其市场机制正在步上不断规范的轨道,但其市场体系尚不完善,自然需要适时推出针对性强的产业政策以弥补市场功能的残缺,一定程度上暂时替代市场职能(Stiglitz J.E., 2015);面对外部冲击,产业政策可以保护、培育幼稚产业,确保产业安全(杨蕙馨、吴炜峰,2010);在开放的市场中,由于“赶超型”企业大多缺乏自生能力,依靠政策力量达到“产业结构的高度化”,可以实现“后发赶超”战略(Lin, J. Y., Zhang P., 2006);当某个产业部门存在规模经济时,实施适当的产业政策及其相应的扶持企业政策,可以打击外来的竞争对手、保护本土产业以让本土企业抢先进入某些特定部门,起到抢占竞争制高点的作用(Krugman, P.R., 1984)。当然,上述理论逻辑及观点应当是建立在按市场经济发展的要求完成了转变政府职能的基础上。

2.1.2 政府扶持企业政策的局限性

虽然有关于“市场盲区”和“市场失灵”、弥补市场功能的残缺以及实施“后发赶超”等理论的支持,但是这并不足以证明政府对产业发展及企业扶持等的干预必定是可取且可以不受约束的。这不仅是因为政府对产业的干预的成本非常高,而且会因为体制、政府职能定位及行政能力等对市场的适应性问题,不一定能达到预期效果,相反可能会适得其反。具体表现:一是政府部门受限于信息约束,根本无法制定出企业替代市场的科学合理的产业政策及其相应的扶持企业政策,特别是当经济发展进入“领先”阶段后,政府选择产业未来发展方向的局限性十分明显(Warwick, K., 2013)。二是政府(特别是从计划经济转型而来但政府职能尚未随经济体制改革作相应转变的行政系统)并不一定具备切实可靠地推行产业政策及其相应的扶持企业政策的能力(李敬辉,2004),很难保证产业政策及其相应的扶持企业政策实施成功。三是可能的寻租和腐败。政府部门在产业政策及其相应的扶持企业政策的制定中易受外界干扰难以从“全局利益”出发,并且会有意识地

寻租,这种寻租活动会严重侵蚀产业政策及其相应的扶持企业政策的效果(Krueger, A. O., 1974)。中国刚从计划经济脱胎而来、市场体制尚不完善,政府实施产业政策及扶持企业政策,其局限性是显而易见的。但动态发展的产业政策及其相应的扶持企业政策,是产业转型升级的必需品,只有不断地总结问题、不断地探求最适合本地特色的相关政策,才能促使当地企业获得较大的竞争优势。

2.1.3 发展市场经济与扶持企业政策

在一个市场经济发展体系中,产业政策及扶持企业政策一般只是作为市场失灵与市场盲区的替代和补充而出现。同时,也因市场有如下两个缺陷因而需要一定的行政干预给予纠正:一是市场化效能的外部约束条件,二是市场化效能的边际确定与控制。也即越是好的市场,越需要有效的法制的规范;市场是一个有限概念,过度市场化一定酿成灾难,必须确定市场化的绝对边界和效用边际,必须通过制度和政策实施有效地控制。为此,建立市场的同时,必须完善实施管理控制的制度和手段。克拉克、霍夫曼和库兹涅茨提出了“结构转换理论”,认为一个国家的产业结构必须不断地从低级到高级转换,而这个转换过程是一个主动的过程,需要政府积极介入,通过政策来促进产业结构的转换(黄先蓉、赵礼寿、阮静,2011)。林毅夫(2012)提出并坚持需要政府并且政府也可能“事先判断所要支持的技术和产业”,并“挑选冠军”。但克鲁格曼(PAUL KRUGMAN, 1993)认为最好的产业政策应该是能让市场发挥良好作用。国家也明确提出要让市场机制在资源配置上发挥决定性作用。产业政策及其相应的扶持企业政策属于政府干预,为此实施相关的政策必须在寻求市场作用和政府作用的平衡点上作努力,做到在不同时期,能随经济系统特征及运行环境的变化而寻找到两者不同的平衡点,以在让市场机制能在资源配置上真正意义上发挥决定性的作用的同时,也能够让政府可以有效地防范并应对市场失灵以及其它的不足。曾处于经济恢复及“赶超”时期的日本和韩国等国家,便使用过由政府主导识别选择主导产业,并加以倾斜式扶持,在短期内提高产出和劳动生产率,增强产业国际竞争力,促进经济快速发展的基本战略。但是,从这些国家的实践看,在其产业政策在完成了经济转型后便开始逐步地由传统产业政策过渡到现代产业政策、或转向结构性产业

政策,重视发挥市场机制作用。竞争政策处于相对优先的地位,以使政府的干预主要是通过市场机制发挥作用,因此政府主导是市场友好型的,其实施的产业政策及其相应的扶持企业政策也是竞争性的(姜达洋,2016)。

2.2 扶持企业政策的基本策略

根据国家定下的“依靠创新推动新旧动能转换和结构优化升级”的思路,新时期扶持企业政策的基本策略必须作相应的调整。

2.2.1 扶持企业政策优化策略的总体定位

扶持企业政策必须以国民经济所处的发展阶段及新拟定的经济发展目标为依据。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》对中国经济发展的基本定位是:在提高发展平衡性、包容性、可持续性基础上,到2020年国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番,主要经济指标平衡协调,发展质量和效益明显提高。产业迈向中高端水平,农业现代化进展明显,工业化和信息化融合发展水平进一步提高,先进制造业和战略性新兴产业加快发展,新产业新业态不断成长,服务业比重进一步提高。

为实现这样的发展定位,中国如若再用以前在“赶超战略”理论的指导下,为促进产业的快速成长与建设,与全国其它地区一样主要采取“选择性产业政策”扶持企业的政策逻辑及手段,显然已是无法适应新经济形势发展的要求的。在新的经济及产业发展阶段,随着产业结构及其规模的日益扩大及优化、企业素质的不断提升,以及市场经济体系建设的不断成熟,中国扶持企业政策优化策略的总体定位应该是:在不断培育市场机制,以让市场在配置资源上发挥决定性作用及政府发挥重要作用的基础上,促使传统的选择性产业政策为着力点的企业扶持政策向以促进产业转型升级的创新性、市场化的功能性产业政策为着力点的企业扶持政策的政策模式转型,以维护公平竞争和激励自主创新的基本导向。

2.2.1.1 扶持企业政策应以促进产业转型升级的功能性政策为主

拉尔将产业政策分为选择性产业政策和功能性产业政策(Lall, S., 1994)。其中,选择性产业政策的理论基础是“赶超理论”,而“赶超理论”源于后发展国家的比较优势。该理论认为,后发展国家可以

从发达国家直接取得现成的经济技术,学习发达国家的先进经验,汲取发达国家的经验教训,通过确定优先发展的产业并制定针对性极强的产业发展政策加以扶持,在短时期内赶超发达国家。但施行此项产业政策国家,必然会以很大程度地压缩市场机制的作用空间为代价,而且常常是用产业结构的调整、产业组织的实施、产业布局的规划等直接替代市场机制的行政化手段对产业发展的作用。其基本特征:一是直接干预市场。用行政手段鼓励以至直接撬动产业发展和控制产能、抑制部分行业的盲目投资,均是重点产业调整振兴规划及“宏观调控”政策的重要内容,如行业准入及挤出的行政干预意味浓烈,“去产能”产业政策强化行政直接干预市场等;二是试图以政策部门的判断、选择来代替市场机制作用。如施行重点产业振兴规划时更多的表现为对产业组织结构、生产企业及企业规模的选择偏好、由政府对市场供需状况和未来供需形势变化的预测来判断某个行业是否存在盲目投资或者产能过剩并制定相应的行业产能及产能投资控制目标和措施。三是以“充分利用规模经济,打造具有国际竞争力的大型企业集团,以及提高市场集中度,避免过度竞争”为理由,有意识地保护和扶持在位的大型企业(尤其是国企),一定程度上限制中小企业对大企业市场地位的挑战和竞争。

与选择性产业政策不同,功能性产业政策及其相应的扶持企业政策指的是,政府主要通过加强各种基础设施(广义的基础设施包括物质性基础设施、社会性基础设施和制度性基础设施,即公共产品)建设,维护公平竞争、完善创新及产业运营环境、降低社会交易成本,创造有效率的市场环境,使市场功能得到发挥的产业政策及其相应的扶持企业政策,以高效推动和促进创新活动及产业转型升级与发展的产业政策。功能性产业政策通过对自然垄断行业的规制弥补市场在自然垄断行业的效率低下,从而提升市场的资源配置效率;通过对公共产品、外部性、信息不对称的规制,克服“市场失灵”,实现公平有序的自由竞争秩序。这样的竞争性产业政策及其扶持企业政策对市场中的限制竞争、滥用市场支配地位和企业不当合并等阻碍自由竞争的行为进行规制,从而恢复市场的活力,维护自由竞争的秩序。该政策的主要特征是:第一,非专向性。认为理论及实践均表明,市场在发现产业的过程中要比

政府更为有效率,为了节省制度等成本,政府应避免在无法充分掌握完全信息的情况下确定被扶持的产业的“圈定赢家”(picking winner)的产业政策,政府的作用应是给产业的发展创造大环境,而不是只针对少数目标产业。第二,非贸易扭曲性。功能性产业政策应不会对自由贸易、公平竞争造成直接或间接的扭曲,因而要求政府实施的产业政策及扶持企业政策应以“前期支持”(主要指基础设施建设—特别是针对某类具区域优势产业的公共服务及设施、科技投入、人力资本培育等)为重点,而非“后期保护”(主要指价格补贴、出口奖励、经营亏损补贴等)为主。其中最重要的一条就是非歧视原则,确保自由贸易和公平竞争,补贴等支持可以存在,但应该是用于基础性的研究与开发、信息服务、人力资本投资等。不同的政策模式选择对应创新发展过程中政府作用、市场作用以及政府与市场关系的不同认识。有学者(江飞涛、李晓萍,2015)认为,选择性产业政策为政府直接干预微观经济、选择并主导特定产业发展的政策模式;而功能性产业政策模式则偏向于政府为产业发展和技术创新创造良好外部环境(补充市场与强化市场)。

我们认为,确立以促进产业转型升级的创新性、市场化的功能性产业政策为着力点的扶持企业政策的政策模式,必须考虑到目前中国市场经济体系的尚未完善性。向功能性产业政策转型并不是完全排斥选择性产业政策。在局部产业领域和局部区域内有必要适度的保留选择性产业政策。如关注前沿技术、小企业技术创新、新兴产业等的发展;放松政府管制,尽快退出选择性产业政策及其它产业政策,应该是中国实施扶持企业政策的主要思路。但为使市场机制能在资源配置上真正发挥决定性作用,针对特定产业实施的选择性产业政策,要根据产业生命周期建立产业政策退出机制(张昱,2012)。德国、日本等发达经济体在经济发展处于转型升级阶段后,其研发投入金额不断加大的同时,也从非歧视性投入逐步转化为重点领域专项投入,还对中小企业的研发资金的申报给予一定的优先和优惠。这样,可以有效促进市场资源的分配公平、透明以及市场信息的高效共享。

2.2.1.2 扶持企业政策必凸显创新性

区域创新产业政策及其相应的扶持企业政策,是指某区域的立法机构或政府机构为促进区域内各

创新主体和创新要素的创新活动产生和发展,营造创新环境、规范创新主体行为,制定并运用各种直接或间接政策和措施的总和。促进创新的产业政策及其相应的扶持企业政策属政府干预,当前处于产业转型升级的关键时期的中国,创新驱动应该是扶持企业政策的核心主线。因此,其产业政策及其相应的扶持企业政策只有着力于促使产业及企业创新及创新能力的提升,才能顺利推进经济及产业的转型升级。

2.2.1.3 扶持企业政策需基于市场化

实施产业政策及相应的扶持企业政策,竞争性市场体制是资源配置的最优机制,政府只能扮演“因势利导”的角色。从世界各国实践看,在战后经济崩溃期或计划经济体制时期,政府多偏向于直接干预或替代市场机制。而在经济进入起飞期或当市场体系恢复后,产业政策及其相应的扶持企业政策的基本方式便开始逐步地转为主要通过市场机制发挥政策效应。实施产业政策及相应的扶持企业政策的前提条件首先是分析特定领域的市场机制是否能充分发挥作用;其次是施策增进与扩展市场功能。核心要点是能交由市场的完全由市场决定;市场机制无法运行的,制定相应政策或者构建相应机制,以补充和完善民间部门的自主协调机制。

产业政策及其相应的扶持企业政策实施应该遵循市场经济规律,政府干预也必须通过市场机制作用产生效应。中国的经济运行体制是从计划体制脱胎且逐步转轨到市场经济体制的。考虑到目前中国的市场体系尚不完善,需要加大力度强调和落实市场机制配置资源的决定性作用。具体可以考虑:一是要充分发挥市场机制对资源配置的决定性作用,遵循竞争机制及维护公平竞争。即产业政策及其相应的扶持企业政策的实施必须遵循市场经济规律,无论是功能性产业政策还是选择性产业政策的实施,都要充分利用市场机制以更好地发挥政策效应。二是要充分发挥政府的积极、能动作用,通过加快政府职能转变,以更好地利用市场经济手段积极干预、助推经济及产业发展。

政府不要轻易实施扩大化的产业政策及其相应的扶持企业政策,以防止适得其反的结果。要遵循边际供求价格递变规律,要恰到好处,要掌握好力度,因为力度过小,没有效果;力度过大,则会带来新的副作用,过犹不及。与以往不同,当前的不少产业

政策及其相应的扶持企业政策很容易成为“穿着马甲”的计划手段。中国的产业政策及其相应的扶持企业政策一定要按市场经济的发展要求,即尽量通过市场经济的原则、措施、路径推进。

2.2.2 扶持企业政策新策略的主要内容及机制

中国扶持企业政策新策略包括有政策目标转型、政策功能转型、政策类型转型、政策手段转型和政策体系转型等多个方面。

2.2.2.1 扶持企业政策的基本机制

构建以创新性、市场化的促进产业转型升级的功能性产业政策及其相应的扶持企业政策为主的政策模式,要求中国实施扶持企业政策的基本机制必须包含如下几个方面的构成:一是扶持企业的政策机制除包括政策的制定、执行之外,还应该包含对实施政策的评估和优化等多个方面,也即是实施扶持企业政策的全过程,以体现政策的系统性及科学性。二是考虑到中国由于长期形成的“大政府、小社会”和“强政府、弱社会”的格局,许多人的头脑中还是将政策决策等同于行政管理,仅仅看成是政府的职责范围之内的事情,社会参与政策制定的总体水平比较低,使得在传统模式中,扶持企业的政策的决策基本上均是在政府体制内封闭式的运作。扶持企业政策是区域治理现代化的一个重要方面。实现区域治理现代化要求其治理体系必须体现于公共权力运行的法治化、制度化、规范化、民主化和科学化等多个方面。扶持企业政策只有在满足产业和企业发展真实需要时才能够发挥最大的功效。随着改革不断深入,今后扶持企业政策的决策过程应该更多地引入社会力量,特别是让专家、行业协会和企业家参与进来,以更好地发挥其掌握市场脉搏、集全社会的智慧、熟悉产业发展规律、借鉴国内外先进的管理经验等优势 and 获取更多的理论支撑。三是政策的运行应以市场机制为基础,以充分发挥市场在资源配置方面的决定性作用。四是构建并不断地完善扶持企业政策的评估与优化机制,以促使扶持企业政策能更精准地对接经济增长与产业转型升级的动态发展需要,不断提高政策效能。

2.2.2.2 扶持企业政策的制定、评估及优化原则

扶持企业政策的基本原则应同时考虑:目标性、系统性、客观性、市场化、公平性、创新性和开放性等。

3 近期扶持企业政策建设的着力点

扶持企业政策是指国家或者地方政府在制定区

域发展规划纲要及其相应的实施计划时,针对本地区经济及产业发展的实际情况,在充分发挥市场在配置资源方面决定性作用的基础上,采取重点倾斜、优先扶持某些产业或部门的企业,促使它们优先发展、健康发展和快速发展,以期带动这些产业及其他产业的共同发展,从而促进整个地区经济发展的政策和措施。每一个发展时期,由于其经济发展环境、产业发展定向及面临的问题存在着差别,因而扶持企业政策的着力点也应因时因势“量身定做”式地构建,以有效地促进产业转型升级。

3.1 扶持企业政策体系

扶持企业政策体系的合理性是影响产业结构是否能顺利转型升级的重要因素。从推动产业结构转型升级上看,扶持企业政策的内容一般包括有目标选择政策和实施保障政策两部分。其中,目标选择政策又可细分为产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策和产业布局政策;扶持企业政策的实施保障政策包括经济、行政、法律等手段和措施。从实践看,具体有以下几种方式:一是政府直接干预,即通过政府直接投资、调配物资、强制性行政管制等手段,直接影响各产业及产业部门之企业。二是政府间接干预,即通过政府采取有差异的财政税收政策、金融政策、价格政策、工资政策等,借以调整某些产业的运营环境条件,合理影响生产要素的流动,扶持或限制某些产业和企业的发展。三是由政府进行组织和协调,即主要是按市场原则和市场信号提供信息服务,通过劝导、指引、协商和合作,来协调企业的行为,使之符合产业扶持政策目标的要求。四是立法措施,即通过一定的法律程序,干预产业结构和产业组织的变动。

虽然中国的市场机制已初步发育,但毕竟原有由计划体制脱胎而来的体制惯性仍一定程度还影响着其经济运行及产业发展。至今为止,扶持企业政策还未以市场为着力点,做到让市场在资源配置方面起决定性作用,以促使政策绩效最大化。未来国际竞争一定程度上将会是各国之间投资软环境的有序化水平及市场机制水平的竞争。为有效地促进产业转型升级,中必须将扶持企业政策体系定位于充分发挥市场机制在资源配置方面起决定性作用的基础上。为此,中国的扶持企业政策体系选择可以设定如下的基调:一是更少的市场干预,更多地培育、引导和补充市场。二是重视能力导向。在高速增长

阶段,以项目为导向的产业政策确实有显著的成效,在带动产能增长、产业梯度转移等方面发挥了积极作用,但随着发展阶段和环境的改变,传统产业政策的红利已经消退殆尽,“十三五”期间需将政策选择的基调由项目导向调整为能力导向。为此,政府应采用以企业能力构建及产业转型升级为导向的共享服务型产业政策。在这一政策模式下,政府所支持的不应是产业的最终产品,而应是可扩展的、能够用于多个领域的关键技术研发、高技术含量的关键性生产环节。《2016 美国制造创新国家网络战略规划》就采用了这种模式。

3.2 扶持企业政策主要着力点

按照中国的基本国情及《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》的实施要求,中国扶持企业政策的主要着力点是:

3.2.1 企业扶持政策应对准产业结构优化升级的关键环节

已确定的符合中国产业转型升级方向的产业,既有一定产业技术发展基础及竞争力、产业关联度大的产业,也有市场需求潜力大、成长性好的产业,以及关系国家经济安全、面临严重挑战的产业。虽然,它们中不乏存在国内外具有动态的比较优势的产业,如高技术产业或先导产业等对现有传统具比较优势的产业技术具有高渗透性、有益于提升产业结构的产业。但扶持企业政策并不能对这些产业进行全领域支持,而应该将政策对准有利于产业结构优化升级的可以有效激励创新的关键环节。如对于主导产业,应将扶持政策着力于核心竞争力的培育与提升,以有效建造不同地区在地域分工中的优势;对于支柱产业,扶持企业政策应着力于:一是切实维持发展速度与规模(与当地 GDP 的增长速度相比,快则为主导产业,否则为支柱产业)。二是运用高新技术装备,以提高生产的技术含量(主导产业的技术水平比较先进,支柱产业的技术水平已经成熟)。以力图保持支柱产业对于国家经济既有的举足轻重的作用;对于高技术产业,扶持企业政策必须采取全新的政府管理和协调方式,以为其建立、创新及发展创造条件,着重鼓励技术研究和开发,促进高新技术人才的流动和技术的交流,以扶植和引导高技术产业化的实施;为高技术产业提供稳定的销售市场,减少社会风险等。

3.2.2 企业扶持政策应主要着力于鼓励发展的产业的公共发展平台的建设上

中国要实现企业扶持政策有效地由传统的选择性产业政策及企业扶持政策向以创新性、市场化的功能性产业政策及其相应的扶持企业政策为主的政策模式转型,一定不能再与以前一样,将主要的公共资源用于对少数企业的“一对一”的扶持。而必须把主要的公共资源致力于拟鼓励发展的产业公共平台的建设上。而拟鼓励发展的产业,特别是战略性新兴产业,其与传统产业发展对投资环境的要求有着巨大的差别。传统制造业的运作往往可以在通用的环境中进行,因而通过大量地建设标准厂房及解决所谓的“五通一平”或“七通一平”,便差不多可以满足其生产要求,做到“以不变应付万变”,为各类传统制造业提供合格的生产空间。战略性新兴产业由于其依托的资源的专门化,或因自身工艺的独特性,导致了其不同行业的企业对生产空间、硬件设施及相应的运营软环境均有着不同的特殊要求。为其营造“量身定做”式的良好运营环境必不可少。“量身定做式”专业性的产业运营环境还应该包括政策、法律、制度、文化及思想观念等各种外部元素和条件在内的软环境。为促进产业结构有效地转型升级,对拟鼓励发展的产业的公共环境的建设可以从如下三个层面作为:一是系统规划与建设拟鼓励发展的产业及其相关产业发展所需的基础环境。如既营造包括金融、技术中介、投资咨询、会计、律师、技术与资产评估、技术的市场推广、广告及展示交易、人才信息及人才培养等在内的发达的中介服务体系的高端商务服务设施及环境,也着力于高水平的居住、生活和休闲环境的建设,以塑造先进的国际化“宜商宜居”环境,以有效吸引高素质的企业及人才。二是切实降成本。近年来,各级政府多层次密集地出台降成本政策,但其见效并不明显。今后应该利用目前国家已具相对较强的财政实力,在交通运输、通讯、水电、生产经营用地等多方面进行一定力度的创新性补贴;运用财政返还政策反哺企业,如除取消或降低行政事业收费外,对不能取消的上层行政事业收费进行补贴;多管齐下支持企业营造培育和引进能促进产业转型升级的人才环境。可以比照香港的一些符合市场经济发展要求的成熟做法,通过简政放权,提高企业办事效率,以降低企业运营的时间成本;推进立法,保障实施政策的稳定性

和持续性,降低企业面临的政策变动成本。三是按拟鼓励发展的若干产业对个性运营环境的不同偏好及要求,建设相应的适应它们各自发展的“量身定做”的投资环境,以为其提供与之运营要求相适应的经济、文化、技术及生态环境(这样的运营环境及条件既具社会共享性,建设的技术要求高,投资规模也较为巨大,靠企业自身去建设往往“独力难支”)。如除建设高水平的“智能电网”、“通信设施”、“网融合”等数字化基础设施外,更主要的是建设符合拟鼓励发展的产业研发与创新的实验、生产及运营的产业公共设施,为进区投资的企业各类专业性的先进技术设施,以支撑各地区研发创新、技术升级的“量身定做式”专业性很强的产业运营环境。

3.2.3 企业扶持政策必须与产业布局相对应

《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》明确的区域战略定向是:以区域发展总体战略为基础,以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展为引领,形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带,塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局。并提出要深入实施西部开发、东北振兴、中部崛起和东部率先的区域发展总体战略,创新区域发展政策,完善区域发展机制,促进区域协调、协同、共同发展,努力缩小区域发展差距。企业扶持政策必须与之相对应。

3.2.4 企业扶持政策必须遵从“一视同仁”的规则

虽然,改革开放已使民营经济成为国民经济的不可或缺的重要组成部分,民营经济为区域发展及其实力展现作出了极大的贡献。然而,由于受传统体制及传统观念的约束,目前各地的民营经济一直处在受歧视及不公平的生长环境之中,其发展遇到了诸如融资困难、信用不足、人才匮乏等一系列问题,影响其蕴含着的巨大潜能的发挥。为发掘民营经济的这一潜力,政府应该针对并立足于解决民营企业当前行业准入存在障碍、融资难题未根本解决、民间投资水平和环境待改善是民营资本投资的四大难题。虽然,国家分别于2005年及2010年先后出台了《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》、《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》,鼓励、支持和引导民间投资和促进民营经济发展,主要针对民间投资,在扩大市场准入、推动转型升级、参与国际竞争、

创造良好环境、加强服务指导和规范管理等方面,系统地提出了政策措施思路并实施细则陆续公布,从而初步优化了民营经济发展环境,并在一定程度上较有效地引导民间资金进入实体经济并促进了民营经济的发展。然而,由于观念及体制惯性等多方面的原因,相关实施细则不系统及操作性不强等问题,“非公经济36条”及“新36条”实施效果远远不及市场所期待。目前,民营企业在发展上存在的“四大”难题至今尚未得到有效解决。具体表现:一是行业准入障碍。例如“非公36条”规定,允许外资进入的行业和领域,也允许国内非公有资本进入,但根据有关方面的调研情况,目前全社会80多个行业,允许外资进入的有62个,允许民间资本进入的只有41个。特别在金融、通信等领域民营资本进入存在种种“玻璃门”或“弹簧门”现象,仍阻碍着民营经济的进一步发展。如目前中国垄断行业中民营资本进入比重不超过20%。二是待遇不公。如为保增长,各级政府均会竞相推出财政拿钱补贴企业及对企业减免税收等“招商引资、留企保税”的优惠政策,国企享受着远优于民营企业的待遇。三是运营受歧视。如民营企业由于其非公性质,导致其在融资或办事时,因政府部门及金融等国有垄断企业的官员在潜意识层面上意识形态的影响,而受歧视,仍然面临融资难、办事难的境况。在这一体制环境下,国有企业成为各种优惠政策的最大受益对象,这既造成市场的低效率,也破坏也市场的公平性。

营造一个公平和谐的发展环境,是政府促进经济发展的最基本的责任。国家已明确提出“全面实施市场准入负面清单制度,清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,支持民营企业发展,激发种类市场主体活力”。各级政府应该把握这一宏观政策新趋向及机遇,从观念更新、体制改革和政策机制塑造等多方面对所有市场的进入者应该是一视同仁。以在国内尽快推进深化体制改革步伐,优化民营经济发展环境,构建众多发展民营经济的“洼地”效应。

3.2.5 借鉴海外经验,探索扶持企业政策

国外发达经济体经过多年的市场经济的建设、发展及实践探索,已形成了一整套有力支撑产业转型升级的法律体系及相应的经济运行机制,以及扶持企业政策。借用金融界关于“资金池”的概念,中国可以利用在近四十年对外开放方面已积累的

众多优势,将港澳或透过港澳将海外发达市场经济体当成我们探索发展自由贸易机制、培育市场经济机制及建设扶持企业政策的“政策池”(杨英,2016)。在推进对外开放的进程中,高度重视对发达市场经济体在市场经济运行、促进自由贸易及扶持企业政策方面的机制及经验的考察,对于一些适合内地发展要求的机制、做法及相关的政策措施,将其从“政策池”中“钓”出并结合内地发展实际作系统论证,将合适的做法及政策应用于国内。在这些做法及政策在某一地区取得实践成功后,复制并向其它地区推广。这样做将既可更好地保证先行地区能形成合乎市场经济规律的扶持企业政策,促使产业及经济向特色化的方向又好又快发展,更好且尽快有效地促进自身建设,同时探索经验,加快促进全国经济与产业转型升级的顺利推进。

参考文献

- [1] Countries. Cambridge: Center for International Development at Harvard University.
- [2] 黄先蓉,赵礼寿,阮静.出版产业政策的价值取向与原则的制定[J].中国出版,2011(6).
- [3] 姜达洋.现代产业政策理论新进展及发展中国家产业政策再评价[M].北京:经济日报出版社,2016.
- [4] 江飞涛,李晓萍.当前中国产业政策转型的基本逻辑[J].南京大学学报,2015(3).
- [5] 江小涓.经济转轨时期的产业政策[M].上海:上海三联书店,1996.
- [6] Krugman, P. R.: "Monopolistic Competition in Interna-

- tional Trade." Logistics Management[J].1984(4):102-121.
- [7] Krueger, A.O.The Political Economy of the Rent -Seeking Society American Economic[J].1974, 64(64):291-03.
- [8] Lall, S., Industrial Policy: The Role of Government in Promoting Industrial and Technological Development. Unctad Review[J].1994(1):65-90.
- [9] 李敬辉.新时期中国产业政策研究[M].哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社,2004.
- [10] Lin, J.Y., Zhang P., Development Strategy and Economic Institutions in Less Developed[M].2006.
- [11] 林毅夫,巫和懋,邢亦青.潮涌现象与产能过剩的形成机制[J].经济研究,2010(10).
- [12] 林毅夫.新结构经济学[M].北京:北京大学出版社,2012.
- [13] PAUL KRUGMAN, The current case for industrial policy, protectionism and world we fare[M].Cambridge University Press, 1993.
- [14] Stiglitz J.E, Industrial Policy, Learning, and Development [J].WIDER Working Paper, 2015.
- [15] Warwick, K. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends[M]. OECD Publishing, 2013.
- [16] 杨蕙馨,吴炜峰.经济全球化条件下的产业结构转型及对策[J].经济学动态,2010(6).
- [17] 杨英.广东自由贸易试验区基本建设思路研究[J].中国发展,2016(4).
- [18] 张昱.现阶段产业政策的实际情境与模式[J].改革,2012(7).

Study on the Optimization Strategy of Government Supporting Enterprise Policy

YANG Ying, YAO XiuJie, SHEN Hui, DAI Zhihua, QU Ting

(School of Economics, Jinan University, Guangzhou Guangdong Province510632, China)

Abstract: The government's policy of supporting enterprises adopts structural or selective measures to moderately intervene in market structure and prices to solve external problems, multi-agent coordination problems, and system failures that the market itself cannot effectively solve. Supporting corporate policies should be changed dynamically with economy development. On the basis of discussing the relevant theories of government supporting enterprise policy, analyzing the situation of the domestic governments at all levels, it points out that the orientation of optimization strategy of government supporting enterprise policy should be: on the basis of fostering market mechanism ceaselessly to play a decisive role of market allocation resources and the government playing an important role, it is essential to transfer model of supporting enterprise policy from traditional selective industrial policy to innova-

tiveness of promoting industrial transformation and upgrading and market-based functional industrial policy to protect and encourage fair competition and independent innovation. This essay also discusses corresponding measures and solutions.

Key words: government function; market failure; supporting enterprise policy; optimization strategy