

供给侧政策功能研究

——从产业政策看政府如何有效发挥作用

金 碚

(中国社会科学院工业经济研究所,北京 100836)

内容提要:本文以产业政策为重点,深入研究政府供给侧政策的基本理论思路。供给侧政策是实施“供给侧结构性改革”的重要手段之一。讨论政府实行经济政策须区分理论与实务。两者具有不同的逻辑:前者注重抽象思维逻辑,后者倾向于具象思维逻辑。在漫长的经济发展史上,政府发挥作用主要体现在供给侧。市场经济是一种需要有治理结构安排的制度。认识和研究政策干预的可行边界,是更好发挥政府作用的一个关键问题。现实世界中的政府经济政策面临多方面的协调和适应性问题。实现产业政策和竞争政策的协调,是中国市场经济制度建设和完善政策体系的重要内容。产业政策必须充分体现竞争友好精神,即在实施产业政策中维护公平竞争秩序,尊重竞争参与权利,坚持竞争优先原则。

关键词:供给侧政策;产业政策;市场与政府;供给侧结构性改革

中图分类号:F121.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1002—5766(2017)07—0006—13

经过三十多年的改革探索和理论研究,中国确定了“要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的基本原则和改革方向。如果将经济活动和经济体系划分为需求侧和供给侧,那么,政府发挥干预经济活动的政策也可相应地划分为需求侧政策和供给侧政策。在经济学理论体系中,基于宏观需求管理的理论逻辑,政府需求侧政策有了一个较清晰的理论范式框架,而关于供给侧的政府政策,还缺乏清晰的范式框架,所以,往往成为分歧和争议很大的问题。特别是,产业政策是供给侧政策的重要组成部分之一,关于供给侧政策的理论争议也往往集中于对产业政策的讨论。本文以产业政策为重点,深入研究政府供给侧政策的基本理论思路。由于供给侧政策是供给侧结构性改革的重要内容之一,所以,研究供给侧政策理论具有重要现实意义。

一、基于学术理论的政府政策思维逻辑

只要有国家存在,政府参与和干预经济活动就是一个必然的事实。经济活动的完全无政府状态,只存在于假构性想象或学术假设中。也就是说,在理论中可以想象(或假定)没有政府参与和干预的经济体,即假构一种完全自由的“纯”经济运行模式,但在现代经济现实中绝少存在这样的情况,在讨论经济实务时,就不能设想没有政府作用(政府政策)的场景。所以,讨论如何更好发挥政府作用,首先须区分所谈话题是理论还是实务?因为,两者具有不同的逻辑:前者更注重抽象思维逻辑,追求逻辑的缜密和极致性;而后者倾向于具象思维逻辑,要求适用性和可行性。

在经济学说史上,关于政府政策的系统思考并形成较完整的理论逻辑,一般认为以凯恩斯《通论》(1936年)的出版为分水岭。此前,以主张“自由放任”为主流;此后,以承认政府干预经济的必要性为主流,而这种

收稿日期:2017-05-02

作者简介:(1950-),男,江苏吴江人,中国社会科学院学部委员,中国区域经济学会会长,中国工业经济学会副会长,《中国经营报》社社长,China Economist 主编,E-mail: jinpei8859@163.com。

干预主要是从需求侧着力,并假定供给侧的资源配置由市场自主决定。如此极度简化的学术史归纳往往使人产生一个误解,似乎在此之前的经济是不受政府干预,或者政府是没有经济政策的,并往往冠之为“自由资本主义”。其实,在经济现实中,只要存在政府(无论是王权、集权还是分权),它从来都是积极参与经济活动的,政府本身就是国民经济的组成部分,依赖国民经济而存在。拥有强制力的政府不可能对经济活动“自由放任”。所谓“自由放任”只不过是经济学家或民间利益集团的一种主张、愿望或呼吁,从来不是事实。例如,“一带一路”构想中涉及六十多个沿线国家和更多的相关国家,有哪一个国家的政府是对经济“自由放任”的呢?

由于凯恩斯《通论》所论证的政府干预基于有效需求不足和需求管理的逻辑,所以,经济学理论的讨论或争论更多地集中于政府是否有必要或如何实施需求管理政策。其实,在经济现实中,政府对经济活动的干预或参与实际上大多是着力于供给侧的。在漫长的人类经济发展史上,政府实施需求管理政策只是小概率事件(因而往往成为大新闻),而大概率事件则是供给侧的政府经济行为(因而大多数没有新闻价值)。也就是说,在经济现实中,政府发挥作用主要体现在供给侧。但在理论思维中(实际上是在现代西方主流经济学思维中),情况恰恰相反(自所谓“凯恩斯革命”之后),似乎除了承认政府宏观需求管理的必要性之外,政府的供给侧政策,例如产业政策等反倒成为边缘性问题,甚至被视为非常态现象,在经济学主体框架中没有重要地位。

2016年两位中国经济学家对产业政策合理性和必要性的争议引发了关于政府在经济运行和发展中是否应发挥积极作用的广泛讨论。其中一位经济学家认为,产业政策理论上完全无理,现实中从来没有成功过,只有失败的纪录,因而主张取消一切产业政策。另一位经济学家则认为,各国都实行过产业政策,有其可信的理论根据,尤其是一些发展中国家实行了很有成效的产业政策,因而明确主张应实行有效的产业政策,发挥政府推进经济发展的积极作用。其实,关于产业政策的依据、成败、得失、存废,是经济学家们长期争论的问题。就其争论的要点和例证,这两位经济学家并未超越以往。争论下去大概也不会取得一致意见。当然,不同观点的争鸣本身具有积极意义,可以深化认识和启发思考。不过,争论如果只是在理论上各执一端,各方都将观点极而言之,以至意识形态化或信仰化,那恐怕就价值不大了。因为,赞成和反对产业政策的论著和文献早已汗牛充栋,再增加一些也不会有显著裨益。关键在于首先要弄清楚:人们究竟争论的是什么呢?是理论还是实务?

如果争论的是理论,那么,关于产业政策的的不同主张几乎就是对于政府作用的不同观点,各家之言,见解各异,学派林立。如果争论的是经济实务(或实际政策),那么,关于产业政策的的不同主张只能归结于“实事求是”“一把钥匙开一把锁”“具体问题具体分析”。在实务中,无论哪个理论学派或观点主张,都不可能独揽决策,政府的决策机构兼听则明,就不枉各派学者们费尽心力地钻研和激辩。

学术理论与经济实务当然有一定的甚至密切的关系,理论需要联系实际,但是,两者毕竟并非同一回事。作为学术理论,尤其是为了张扬某一学术主张,总是求其“纯粹”“彻底”,不把话“说绝”不足以显示其逻辑力量。而经济实务则是复杂现实中的困难抉择,适时而为,量力而行,受制而动,可行为上。理论的彻底性要求无时无刻绝不妥协,“滴水不漏”“不留缺口”“是非分明”;而现实抉择则必须权衡利弊、估算得失,难免“此一时,彼一时”“一方面这样,一方面那样”,妥协是其本性。一些在思想理论(意识形态)上反对产业政策的国家,在实务政策中也难免采取类似产业政策的政府干预手段(尽管拒绝使用“产业政策”概念),就像主张“小政府”的国家,也往往要做不少“大政府”的事。现实世界中,小政府的主张与大政府的实务,矛盾地并行着。其实,即使是理论上坚决反对产业政策的国家,至少也不会放弃对一些产业项目的“审批”“审查”或“核准”。既然这样,也总得有一定的产业政策理论依据或务实考虑(发展什么产业、不发展什么产业?什么项目安全、什么项目不安全?什么产业有益、什么产业无益?)。从这一意义上说,有理由认为,世界上根本就没有在政府干预行为中完全不含产业政策内容的国家。特别是,我们所看到的现实世界是:几乎所有实行市场经济制度的国家都声称要避免和减少政府不当干预经济,但几乎所有国家的政府支出占GDP的比重都呈上升趋势。如果为了在理论上否认产业政策,而认定所有的政府支出都与产业无关,都不涉及产业政策,或者“不算是产业政策”,那不过是“此地无银三百两”的辩论术,否定的只是概念而不是事实。

当我们讨论政府实行经济政策的必要性和可行性的时候,应听取因首先提出“新常态”概念而知名的美国

学者穆罕默德·埃尔-埃里安的忠告：“现在这个世界，太多无法想象的事情已经变成了现实；这个世界，经济和金融教科书中的说教已经脱离现实生活太远了。”“实际上，我们最终关注的还是选择的功能，而非命运。当然，这很大程度上取决于各国政府和央行共同肩负起制定政策的意愿和能力——在国家、区域和多边层面。”^①也就是说，抽象地争议政府经济政策的理论往往远离了现实，而处理经济实务则必须面对现实，做出必要的抉择。那么，如何评价现实经济中的产业政策（系统性的产业政策或相机性的产业政策）得失和决定其存废呢？

首先，取决于政策目标的确立以及各目标的优先顺序。在一定时期，实行产业政策总是要确立其所要达到的主要目标（各利益集团如果能达成一致或求同存异），为了达成政策目标就必须付出一定的代价。而考虑到代价多少，也会反过来制约目标的设定，因为再重要的目标都不可能“不惜一切代价”。所以，权衡利弊得失、分析成本收益本身就是产业政策的题中应有之意。没有十全十美、完全理想、有得无失的产业政策，只有“值得”或“不值得”的抉择权衡。日本和韩国等国实行的产业政策，曾经被视为成功典范，后来又有意愿对其完全否定，绝对化的观点恐怕都过于武断和有失偏颇。理论可以极端一些，但理论主张不应代替对历史事实的客观分析与判断。2009年1月，美国总统巴拉克·奥巴马在其就职演说中宣布：“我们如今问自己的问题不是想知道我们的政府是否过于庞大或狭小，而是想知道它是否起作用，是否运转良好……如果答案是肯定的，那么我们就向前走。如果答案是否定的，那么这些计划就将被砍掉。”^②现任美国总统特朗普宣布退出《巴黎协定》不更具有强烈的产业政策（对某些产业的倾斜）意向吗？一方面是化石能源产业；另一方面是新能源产业，政府总会有政策吧？其实，英、美、德、法等发达国家的产业发展史都表明，在工业化过程中，问题并不在于有没有实行或要不要实行产业政策，而在于政府有多大的能力明智地制定和实施产业政策（当然，利益权衡也是一个问题）。这实际上也可以转换为本文下节将讨论的问题：产业政策以及政府干预经济活动的各种行为可适用于怎样的范围？

其次，当一项产业政策发挥了一定作用后，其后续的影响可能很久远，其长期效果还同后来的形势变化相关，所以，一项在一定时期发挥了积极作用的产业政策，不应因后来的形势变化导致其产生未曾预见的情况，而完全否定其历史合理性。经济发展中，实行经济政策如同长途跋涉，每一步都有其历史理由，不能以后一步的失足，否定前一步的努力，关键是总体方向把握是否适当。产业政策是政府在经济活动中发挥作用的积极行为，服从于国家的体制结构与大政方针，也同一定时期国家所面临的形势和要实现的经济发展目标相关。产业政策是政府经济政策“工具箱”中可以选择的工具之一，用现在的流行语就叫做政策“抓手”。当然，如前所述，任何政策都不可能不付成本和代价，而且运用“抓手”可能用对也可能用错，但也不能因此而认定绝不应该运用“抓手”。凡是工具，都可能会被滥用，但这并不是绝不能使用工具的理由。

最后，产业政策正确与否、值得与否，不仅取决于其具体内容，而且取决于其实施方式和力度。有的政策措施立意初衷可能很不错，有实施必要，但是，如果采用的方式不科学，力度不够，或者力度过大，过犹不及，也会导致严重的副作用。一般来说，任何经济政策都会产生一定的激励——反应效应，即政策激励导致市场主体行为相应的迎合性变化。如果政策实施方式不当、用力失度，有可能产生反向或偏向性的激励——反应效应，导致市场主体的偏向性迎合行为，扭曲市场关系。例如，鼓励某种技术创新的补贴政策，可能激励企业为牟取政府补贴而不是进行真正有条件的技术创新投资项目（甚至可能编造技术创新申报项目，骗取政府资金）。

从世界各国的经济发展历程看，实行产业政策有得有失，而各种关于产业政策的理论主张，无论赞成或反对，都对产业政策的制定、实施、评估具有参考价值。产业政策确实是一种既可以有助政府积极作为，发挥有效作用，但也可能因其过度自信，自以为是，而成为“好事做过头”甚至“事与愿违”的政策工具。所以，产业政策必须谨慎实施，这也是有史可鉴的经验教训。

^①[美]穆罕默德·埃尔-埃里安. 负利率时代：货币为什么买不到增长[M]. 巨澜译. 中信出版社，2017，第203、204、316页。

^②[法]弗雷德里克·马特尔. 论美国的文化——在本土与全球化之间双向运行的文化体制[M]. 周莽译. 商务印书馆，2013，第236页。

二、市场经济现实中的政府作用功能与方式

尽管政府干预市场是一个必然现象,而任何必然现象总是对人有利有弊,但在理论争论中,人们往往将赞成或反对政府干预市场的论点极端化了,因而导致对理论和现实的误解。例如,对自由主义市场经济的思想鼻祖亚当·斯密,许多人都有不求甚解的印象。“不少经济学家认为,因为亚当·斯密曾经反对重商主义时期的政府监管,所以,他一定会反对所有形式的政府监管。这就像因医生反对使用一些有害药物,就认为医生会反对所有药物的逻辑一样是错误的”。其实,“亚当·斯密从未幻想过‘自由主义’政策以及‘看不见的手’在任何情况下都能提高‘公共福利’。尽管亚当·斯密对自由市场和自由商业制度充满信心,但是,他并不信任那些在自由市场上从事商业活动的实业家和商人。他多次指责‘高利润的坏处’、商人的‘吝啬本性’和‘垄断情结’”。因此,他并不反对对市场运行进行必要的监管。而且,“他也意识到,他所提倡的制度(后来被称为‘资本主义’)会导致财富分配不均。因此,如果亚当·斯密加入当今世界关于‘政府的目标是增长还是平等’的讨论,他应该会站在主张增长一方,因为增长会增加工人的绝对收入。然而,对于政府向最贫穷的人群提供帮助的做法,亚当·斯密并没有任何异议。自1601年以来,英国政府开始向贫困人群提供帮助。亚当·斯密甚至支持按比例征税以及对奢侈品而非生活必需品征税,以便‘使穷人得到宽慰’”^①。而对市场经济运行的效能持怀疑态度的“凯恩斯将市场活动定义为类似购买‘彩票’的行为”^②,更是主张要以政府干预方式弥补市场无法达到充分就业均衡的缺陷。

尽管关于政府干预市场的研究和争论的文献汗牛充栋,但是,仍然可以梳理出一个基本线索来进行简要讨论(如表1所示)。首先,没有人怀疑,市场经济的运行必须基于一定的法律制度,所以,政府有责任维护私有产权制度和实行自由契约、自由企业制度,才能保证市场经济主体具有正常的“理性”行为。即市场经济需要政府为其奠定基本的产权制度基础,维护市场主体的自主和自由。但是,如亚当·斯密所担心的,市场主体的行为未必能自发确保市场有效运行,所以,政府得对市场竞争进行必要的规管。对此,经济学家们基本没有异议。而且,政府的规管不仅限于经济性,而且也需要社会性规管,即避免市场竞争行为导致的社会损害,例如损害劳工权益、破坏环境、损害消费者权益等。再进一步,经济学家们也都不反对政府应进行公共投资,提供市场难以自发提供的公共品,例如基础设施、科研教育以及公共卫生等各种公益性项目。

表1 政府发挥作用的功能与方式

序号	功能类别	目标	主要方式
1	为市场奠定制度基础	保护产权、维护契约自由	私有产权制度、民商法、现代企业制度(公司法)、警察制度
2	对市场结构及行为的规管	保证市场有效运行	反垄断法,反不正当竞争法,市场监管
3	社会性规管	避免市场对社会的破坏	劳工保障,环境保护,维护消费者权益
4	公共投资	提供市场难以自发提供的公共品	基础设施建设,科研教育,公共卫生等公益性项目
5	抗经济波动	反危机,稳增长,保就业	宏观需求管理政策:货币政策、财政政策
6	维护和促进发展	产业发展,区域发展,调控国际经济关系(贸易平衡)	国家发展规划,产业政策,区域规划、国际经济政策(贸易政策等)
7	安全网	弱者生存,风险防范	社会保障制度:医疗、养老、失业、贫困救济
8	再分配	公平、分享	收入转移,社会福利,财产调节
9	国家主义	实现国家利益和意志、增强中央政府控制力	产业安全审查,国防,情报机构。

资料来源:本文整理

^①[美]维托·坦茨. 政府与市场——变革中的政府职能[M]. 王宇译. 商务印书馆,2014,第58-59页。

^②[美]维托·坦茨. 政府与市场——变革中的政府职能[M]. 王宇译. 商务印书馆,2014,第154页。

再深入下去的讨论,经济学家们就开始产生意见分歧了。首先,市场即使能够顺利运行,就一定能实现充分就业的供求均衡吗?自由主义的古典经济学家认为答案是肯定的。而凯恩斯则认为答案是否定的,因此,后者主张政府必须实施抗经济波动的宏观调控政策(熨平经济波动),以实现反危机、稳增长、保就业的目标。其基本政策手段就是货币政策和财政政策。对于这种被称为凯恩斯主义的经济理论,经济学家之间有学派之争,但在现实中,当面对剧烈经济波动,特别是经济危机时,政府总是不得不主动(自愿)或被动(不情愿)地实行宏观需求管理政策。从这一意义上说,尽管经济学家严重分歧,而各政府其实都将宏观政策作为经济干预的重要方式之一。

宏观政策主要是对经济增长和通货膨胀的调控,那么,是否可以再进一步,即政府是否可以促进经济发展采取积极干预政策呢?也就是说,政府可不可以实行国家规划(计划)、产业政策、区域政策、国际经济政策(保护关税)等方式,来促进产业和区域发展,尤其是以鼓励和支持“重点”产业和地区的发展,从而推动国民经济发展进程呢?这就会产生很尖锐的理论争论。但如本文上节中所述,在现实中并非像理论争论那样非此即彼。这方面的政府经济行为往往会形成各种发展战略或发展政策,例如“进口替代”“出口替代”“幼稚产业保护”等。对这些发展战略或发展政策的成败得失也往往引起各种不同意见的争议。但是,很少有国家(政府)对国民经济发展不做任何战略性考虑,完全不制定和实行一定的发展战略或规划,以体现政府执政的积极作为。甚至可以说,对于经济发展完全不发挥积极作用或绝对不作为(不干预)的政府是没有执政合法性的。即使是仅仅为了从国际组织(例如世界银行等)获得援助或合作项目,有关国家政府也必须要有发展经济的计划或政策安排。对于经济发展绝对没有积极作为的政府在现实中是不存在的。即使是被认为全世界经济最自由的地区香港政府也设有投资推广署、生产力促进局、贸易发展局等机构,发挥促进经济发展的作用。在美国,即使是持很典型的经济自由主义立场的里根政府和现在的特朗普政府,也都实行各种强烈的政府干预经济的政策。他们所主张的放松管制、小政府等政策理念,绝不表明会减少政府干预经济特别是实行一定的“大战略”的意愿和力度。相反,它们都有强力干预经济的大举措、硬手段,实行政策很“任性”。

随着工业化的推进,各国政府干预经济的范围具有不断扩大的趋势,表现为政府支出(收入)占GDP的比重呈上升趋势,发达国家通常达到30%~60%(如表2所示)。主要表现为以下三个方面:

表2 一般政府收入占GDP的百分比(2013年)

国家(地区)	比重(%)	国家(地区)	比重(%)
科威特	70.25	新西兰	34.60
挪威	56.44	澳大利亚	34.50
丹麦	54.76	瑞士	33.18
芬兰	54.19	美国	32.93
法国	52.89	日本	31.57
比利时	51.00	南非	27.80
瑞典	49.89	肯尼亚	25.89
奥地利	49.04	埃及	25.79
意大利	48.20	越南	25.04
荷兰	46.82	马来西亚	24.03
德国	44.37	韩国	23.33
葡萄牙	42.60	墨西哥	23.08
英国	38.56	新加坡	22.76
加拿大	37.97	中国	22.06
西班牙	37.11	泰国	21.63
巴西	36.97	印度	19.47
俄罗斯	36.16	中国台湾	19.03
土耳其	35.62	印尼	17.64

资料来源:IMF《世界经济展望》2013年4月版

一是构建越来越大,标准越来越高的社会“安全网”,即社会保障制度。在现代国家中,“社会保障制度不仅是一种社会责任,而且是一种经济责任,因此,有必要建立多种多样的社会‘安全网’。”“在过去几十年中,工业化国家的政府支出增长大多用于社会养老金、援助老年人、公共卫生以及与大家庭有关的项目,例如为这些家庭的孩子提供养育和教育补助。这些政府支出旨在帮助人们抵御年老、疾病、文盲、家庭负担等引发的风险”^①。从各国尤其是发达国家的现实看,几乎无一例外,自20世纪五六十年代以来,各国政府支出占GDP的比重都有大幅度提高,而政府支出中用于社会保障的比重也显著提高。可以说,福利政策是工业化的一个必然伴随现象。因为,工业化在大幅度提高生产力和生活水平的同时,也增加了社会风险。而一旦走向福利国家道路,居民就会将更多的保障责任推给国家(例如,既然国家负责养老,家庭就不用再承担养老责任,少子或丁克家庭就成为普遍现象),这又迫使国家承担更多的社会福利责任,增加社会保障支出。

二是财富和收入再分配,主要是通过收入和财产的转移(所得税、财产税、财政补贴等)和实行如前所述的“福利国家”制度,以期实现公平和分享的目标。尽管这方面政策在大多数国家都未取得很满意效果,但再分配和社会福利政策已成为各国政府越来越重要的责任,以致形成很大的负担。不过,没有哪个政府有能力(或胆量)退回来。所以,无论情愿或不情愿,在这方面,政府干预经济没有回头路。再分配政策往往也是一个引起争议的问题。有人认为,再分配是对私人产权的侵犯,会影响劳动积极性和生产效率,导致懒惰和寄生心理。但更多的人认为,再分配体现社会正义和公平,降低社会风险,有利社会稳定。

三是为了实现和维护国家利益和战略目标,各国都实行具有显著的国家主义特征的经济干预政策,例如,为了国家产业安全(对经济活动的安全审查)、国防安全,为了保持产业技术优势(禁止或限制高技术产品出口),尤其是为了增强中央政府控制力(实行强政府),政府必然会对经济活动进行很强的干预。即使是如美国这样的经济自由主义和实行联邦制度的国家也不例外。美国建国二百多年来,国家治理结构演变的基本趋势是联邦政府的权力越来越大,越来越多的经济和社会事务倾向于向联邦政府(中央)集权,而且行政权力不断增强。更何况有关国防、情报机构等的庞大国家机构的财政资金拨付和使用,根本脱离了市场调节机制。

三、政策有效发挥作用的可行边界

从现实看,即使是被视为经济自由主义最典型的美国,政府对经济活动的干预也越来越多。美国法学家劳伦斯·弗里德曼纵观美国法律史,强调说:“今天,在我们的日常生活中,很难找到哪一个领域是不受某个管制机构干预的:举凡我们吃的食物,赚的钱、如何投资理财、住在哪儿、怎么住、如何建构房屋、如何管理公寓,均受到管理与规范,而其间的大部分规定,都是在20世纪出台的。”“社会福利制度亦然。或许我们将社会福利视为天经地义,但是我们所认识的社会福利,其实仅始于20世纪,是‘新政’与‘大社会’的产物。即使那些竭力声讨福利国家的人,或多或少也想着保持(或者不敢抨击)某些形式的社会与医疗保障制度,也没有人谈论终结劳工赔偿、失业保险或灾难救助等制度。”即使是涉及私有产权,也不是绝对地“私有产权神圣不可侵犯的”。联邦最高法院判案时就明确主张:“发展是必然的,如果在发展的过程中,个人利益与之相冲突,那么这些个人利益就必须屈服于公共社区利益。”^②

中国的体制改革正在路上。中共十八届三中全会以及此后的一系列重要决定和规划都一再明确和强调,中国经济体制改革的方向是“健全使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的制度体系”,因此,改革的关键是处理好市场的“决定作用”和政府的“更好作用”之间的关系。在理论逻辑上,政府干预一般被视为弥补市场缺陷的必要,具有补充性。其实,市场经济本质上就是一种需要有治理结构安排

^①[美]维托·坦茨. 政府与市场——变革中的政府职能[M]. 王宇译. 商务印书馆,2014,第155-156页。

^②[美]劳伦斯·弗里德曼. 二十世纪美国法律史[M]. 周大伟等译. 北京大学出版社,2016,第4,28页。

的经济制度,缺乏有效治理的市场经济是难以顺畅运行的。但仅仅认定其必要是不够的,重要的是必须确定其“度”,即政府政策发挥作用总有一定限度,如果超过一定限度,难免事与愿违。所以,认识和研究政策干预的可行边界,是更好发挥政府作用的一个关键问题。在现实中,主要涉及以下几个方面:

(1)可识别性,即政策对象是否可识别?关于公共政策与经济政策的国际比较研究表明,“比起西方,政府参与更可能在第三世界国家的城市发展中实现。在19世纪的欧洲,是工匠和小企业主促进了工业化的发展,而不是受过高等教育的国家官员。由于缺少私人发展资金和企业家阶层,第三世界的发展更多地是政府主导的,并受到外国经济技术援助的影响,在国际外交中政府需要扮演一个精明果断的角色。作为发展过程中政府领导地位的结果,公共目标具有超越私人目标的优先权”^①。既然认为政府可以做出“精明果断”的决策,就意味着预期政府能够获得关于实际经济情况的信息,并具有处理和判断能力。尤其是实行具有差别性和选择性的政策时,政策的应“补贴”(或优惠)对象必须是可识别的,这样才能保证政策实施到位,并发挥期望的效果。如果政府的政策干预超出了其识别能力边界,就会发生“不到位”“不准确”甚至“错位”现象。此时,政府就不是“一个精明果断的角色”。政策对象的可识别性,取决于政策内容的差别化程度和政府的信息收集处理能力。政策内容的差别化程度(具体化程度)越高,实际上就是要求政府进行精准的微观选择性决策,通常对政策对象的可识别要求就越高,对政府政策识别能力的要求也更高。例如,财政专项资金拨款所体现的政策鼓励、补贴、援助、救济等,就需要有政策对象的高度可识别性,即政策实施机制的有效性取决于政府能否“精明果断”地将财政资金按能够体现政策目标的精准要求准确及时拨款到位。如果是鼓励或补贴“高新技术”“环保产业”等企业,就必须能识别哪些企业真实从事这类业务。如果是扶贫,就必须能准确识别哪些地区、哪些人是真正应该补贴救助的对象。

更基本的问题是如何定义政策对象,这是决定政策对象可识别性的一个重要前提。例如,鼓励高技术产业,就得界定什么是高技术产业?补贴新能源汽车,就必须界定哪些技术属于补贴对象?实施扶贫政策,就得制定贫困标准。政策实施的对象识别过程实际上是以对象定义为准则的。因此,政策对象的可识别性实际上涉及两个层面的问题:第一,政策对象的定义(判别指标)能否反映客观事实;第二,能否依据政策定义及判别指标,筛选和确定具体对象,落实政策,准确无误。当我们认定市场经济应发挥资源配置决定性作用时,实际上就是承认在经济运行的无数细节上,政府(社会计划中心)的信息收集和处理能力是有限的,即它的识别能力限制了政府干预的有效性。因此,要更好发挥政府的作用,首先就应将政策干预设定在政策对象的可识别范围内,政策对象的可识别性越强,政府政策干预达到预期目标的可能性就越高。反之,如果政策干预的设定超越了对对象的可识别性程度,政府政策干预就处于盲目境地,失灵的可能性就会很大。在所有奉行自由主义市场经济的国家中,美国是最强调“去中心化”,最反对政府干预具体经济和社会事务的国家之一,其理由就是政府难以选准项目。不过,这并不意味着政府没有政策意向和鼓励措施,它所实行的一个政策措施就是支持慈善事业和非营利活动(及组织)的制度安排。据有关资料反映,“由慈善资助的整个非营利领域如今占美国国民生产总值的8.5%(德国为3.7%,法国为4.2%),即每年6650亿美元,等于墨西哥、加拿大或者澳大利亚这样的国家的国民生产总值。同时,还存在114万个非营利的协会,这一领域雇用1100万雇员,即美国就业人口的9.3%,已经是农业人口的3倍,这是世界上的无与伦比的数字。在雇员数量上,还要加上志愿者,相当于900万全职雇员。非营利的活动存在于社会的各个方面,在社会救济和健康卫生方面(半数的医院医疗和45%的外部医疗)、教育和大学、宗教与文化领域尤其有影响力。……74.5%的钱大多来自个人捐赠,然后是基金会(10.9%),接着是个人遗赠(9%),最后是企业(5.6%)。……捐赠的36%给教堂,13%给中小学和大学,8.6%给健康卫生,5.4%给文化和艺术”^②。这意味着,在美国,当政府无力直接进行项目识别和选择时,民间非营利机制成为实现社会目标的重要制度安排。例如,从表面

^①[美]布赖恩·贝利.比较城市化[M].顾朝林等译.商务印书馆,2014,第89-90页。

^②[法]弗雷德里克·马特尔.论美国的文化——在本土与全球化之间双向运行的文化体制[M].周莽译.商务印书馆,2013,第258页。

上看,美国没有文化部,也似乎没有文化政策,但是,美国的文化实力和文化产业居世界首位,被称为“文化霸权”,高度活跃的文化经济活动形成其“创意产业”的核心。那么,不设文化部,是不是真的就没有文化政策?其实并非如此。对美国文化体制进行了长期深入考察研究的法国社会学家弗雷德里克·马特尔在其《论美国文化》一书中,详尽论述了美国的文化政策的“隐蔽性”,即美国文化政策是一种“无名”和“隐形”的政策,在其中发挥重要作用的是一个“看不见的却又无所不在的政府”^①。可以说,是一种表现为“不干预”的普遍性政策干预行为,是巧妙的“软干预”和产业发展诱导性或鼓励性政策。

(2)激励相容,即政策目标与相关行为体的行为是否激励相容?政府实行某种政策,补贴或限制某些产业或经济活动,主观上是希望激励市场行为主体能够按照顺应政府政策目标的方向调整自己的决策目标和行为方向。但是,在现实中却往往发生市场行为主体决策目标和行为方向并非政府政策所愿。最常见的现象就是,市场行为主体将决策目标和行为方向调整为能够获取尽可能多的政府补贴,而无论自己是否能够达到政府所期望实现的政策目标。也就是说,政府政策所导致的激励——反应效应,并未将市场行为主体导向政策目标的实现。例如,政府对“贫困”进行补贴的政策目标是消除贫困,但是,一旦不再“贫困”就意味着没有补贴了,所以,市场行为主体只有争取或保持“贫困”状态(或形象),才能获得政府补贴。于是,我们可以看到,“贫困县”“贫困村”是有政策“含金量”的,因此,补贴“贫困”所产生的激励——反应效应反倒变为力争保持“贫困”帽子了。

与政策干预所产生的激励——反应效应直接相关的是,具有差别性和选择性的政策措施,应尽可能避免导致市场价格信号扭曲。特别是在鼓励创新的政策安排上,尤其要注意这一问题。因为,具有强烈创新性的新兴产业或新技术,其技术路线是不确定的,例如发展新能源汽车,具有多种技术路线选择的可能性,哪种技术路线最终取得“主流”或“主导”地位,没有人有绝对的把握。如果政府的鼓励政策只选择其中一种技术路线,进行高强度的补贴,实际上就抑制了其他技术路线的创新。相当于政府直接决定了市场竞争的赢家和输家,补贴前者,抑制后者。这就必然产生企业向政府选定的技术路线方向的“蜂拥效应”和迎合行为,既可能导致技术路线选择的整体性方向误判,也可能诱发“产能过剩”现象。美国经济学家威廉·伊斯特利依据多年参与国际开发和援助项目的经验指出,许多发展政策之所以失败,就是由于没有正确处理好激励—反应效应关系,即没有给政策对象以正确的激励。他说:“任何时候,只要经济中的主要盈利机会是利用政府政策来牟利,实际经济运行就不会有什么好结果。”^②

(3)利益权衡,即能否合理权衡各方利益?实行任何政策干预其实质都是对利益的调整,即改变利益格局,所以政策干预必须着眼于利益权衡。关于利益格局改进即利益权衡的经济学逻辑,一般有帕累托改进和卡尔多-希克斯改进两种基本思路。前者的逻辑是,在确保其他人的利益不受损的前提下,使一些人获益,就算是有了利益增进,这样的政策干预就是合理的。后者的逻辑是,实行一项政策,有些人获益,有些人受损,只要获益超过受损,而且能够对受损者进行补偿,也可以算是利益增进或改善。帕累托改进的含义是:每个人的利益是否增进或受损只有自己知道,同其他人无关,人与人之间的利益增进和受损难以计量比较,不仅只能“各人算各人的账”,而且,各人之间无法进行受益与受损的抵换(不能用我的获益抵消你的损失)。所以,只有当没有任何一个人感觉受损而有一些人感觉受益,才可以判定社会在总体上是福利增加了。卡尔多-希克斯改进的假定稍宽松些,其含义也是:每个人的利益是否增进或受损只有自己知道,也是“各人算各人的账”,同其他人无关,但假定人与人之间的利益增进和受损在量上是可以计算比较的,因此,一些人的受益量同另一些人的受损量可以抵换,进而可以计算出当一些人受损而一些人受益时,社会福利总量是否增加。以上两种福利经济学理论方法,如印度经济学家阿马蒂亚·森所指出的,都是基于这样的前提:“纯粹经济学理论中的人往往被假定成眼中‘只有自己’的人。”^③我们可以称之为“自我实感的利益判断”,即对于利益的判断仅仅考虑自己的实际状况,而同其他人的状况无关。

^①[法]弗雷德里克·马特尔. 论美国的文化——在本土与全球化之间双向运行的文化体制[M]. 周莽译. 商务印书馆, 2013,第431页。

^②[美]威廉·伊斯特利. 经济增长的迷雾:经济学家的发展政策为何失败[M]. 姜世明译. 中信出版社,2016,第208页。

^③[印]阿马蒂亚·森. 身份与暴力——命运的幻象[M]. 李风华等译. 中国人民大学出版社,2014,第16页。

但是,任何政策所面对的现实中的并非像上述理论所假定的那样单纯地进行自己的利益判断和算计。而是在判断自己的利益得失时,总会以其他人的状况为参照系,即对其他人的利益增进或受损的考虑将计入对自我利益的判断和算计中。这可以有两种典型的现象:同类攀比的利益判断和异类比较的利益判断。阿马蒂亚·森说:“在我们的日常生活中,我们将自己看做是许多不同群体的成员——我们同时归属于它们。一个人的公民身份、居住地、籍贯、性别、阶级、政治立场、职业、工作、状况、饮食习惯、所爱好的运动、音乐鉴赏水平、对社会事业的投入,等等,使我们归属于各个不同群体。每个人同时属于这许多个群体,而其中任何一种归属都赋予她一种具体的身份。没有一种能够被视为该人唯一的身份,或者一种单一的成员划分。”但“事实上,在我们不同的归属与社会关系中,我们每个人都在不断地决定何者更为优先,哪怕只是在下意识地这么做。”^①也就是说,在做出利益判断时,人们总是倾向于认定自己属于某个群体,甚至以单一标准进行身份划分。由于客观上存在许多差别,而人们在进行利益判断时往往会突出和特别“在意”某种差别,以至按此标准进行想象中的身份认同与划分。而关于身份划分及其所产生的各种“想象的内容,正如我们所看到的,人为地促进了全球分裂”^②。

于是,在进行自我利益判断时,人们并非是处于“只有自己”、心无旁顾的状态。一方面,总是倾向于进行同类中个人间的攀比:尽管我没有获益也没有受损,但如果可比(同类)的其他人获益,我也感觉受损了,即产生相对剥夺感;另一方面,又总是趋向于同类相惜:尽管我没有实际获益或受损,但如果与我身份相同的人获益或受损,我也会感觉自己的获益或受损。例如,发生了医患矛盾,如果你想象为属于“患者”类,你会趋向于同情患者;如果你想象为属于“医者”类,就会趋向于同情医者。

可见,由于存在上述自我实感的利益判断、同类攀比的利益判断和异类比较的利益判断等人类各种心理特性(或偏向),在政策干预中进行利益权衡就成为一个非常复杂的问题。这往往对政策干预设定了必须谨慎处置的可行边界。有些政策孤立地看也许很好,可以使该获益的人得到实际利益,但却可能由于会影响“左邻右舍”,牵扯复杂利益关系,导致“利益攀比”或“身份幻象”的各种想象纠结而不可实行。尤其是,身份幻象的各种想象往往具有可怕的流行性传染趋势,在媒体传播中可能形成强大的舆论压力,对政策安排设置了不便触碰的可行边界。有些政策甚至具有“见光死”的性质,即一旦被媒体曝光,所形成的社会舆论和众人行为可能导致政策胎死腹中。

(4)传递通路,即政策实施通路的各环节能否保证有效传递和执行落实?任何政策都需要通过一系列传递渠道才能达至作用对象,实现政策效力。劳伦斯·弗里德曼说:“每一个政府机关本身都是一个小世界。”“每一个政府机关都有其需要履行的任务。为了达成目的,不论这些机关有多大,都必须找到一个渠道将他们的指令传达给地方分支部门和员工,从那里再得以实际落实。所有的协调都依赖于大量的指示、手册、命令、卷宗、大型会议以及拜会各分部主管。有些部分(如土壤保护局)主要是以提供服务为导向,另一些部门则是严格的管制单位(或者理应如此)。联邦贸易委员会在20世纪60年代颁布了许多指导文件,有些覆盖了特定的产业,有些则是针对‘一般商业作为,像是欺骗性的定价’。它也会提出顾问性的意见。该委员会同时也听取投诉、发布禁止令、采纳和解协议等。其他政府部门则完全是侵入性的:调查、窥探、派政府人员走访工厂及劳动场所。”^③很显然,政府干预的传递渠道不可能没有“摩擦”阻力,任何传递过程不可能不付代价。换句话说,政策干预过程总是有成本的。超越一定的成本限度,政策实施的效率将大打折扣。

第一,政策从决策颁布到落实到基层,难免发生信息衰减现象,导致政策传递的各级执行层对政策精神的理解偏离政策原意。

第二,政策传递执行过程中,政策目标与各级或各环节的执行目标(往往就是对各执行者的业绩考核指标)是有差别的。而执行目标或考核指标是高度工具性的,如果执行者仅以执行目标或指标(通常是分解指

^①[印]阿马蒂亚·森. 身份与暴力——命运的幻象[M]. 李风华等译. 中国人民大学出版社,2014,第4页。

^②[印]阿马蒂亚·森. 身份与暴力——命运的幻象[M]. 李风华等译. 中国人民大学出版社,2014,第101页。

^③[美]劳伦斯·弗里德曼. 二十世纪美国法律史[M]. 周大伟等译. 北京大学出版社,2016,第248-249页。

标)为行为目标,往往导致偏离政策目标。

第三,政策传递或执行的各级组织均有其自身利益(或业绩利益),总是在政策传递的各项目标中按照更符合自身利益的倾向进行优先顺序安排。特别是,当多个上级部门下达给同一下级(所谓“上面千条线,下面一根针”)时,下级具有安排各项政策目标优先顺序的决定权。即对于上级来说,每一个政策目标都是“重要的”,但并无明确的优先顺序。而下级执行者则可以决定(而且必须选择)哪一个目标第一重要,哪些是第二、第三、第四……重要。很显然,优先顺序前后的执行力度是不相同的。所以,当政策文件过多时,排序靠后的政策即使非常重要,可能也是“传达过后放一边”的。

第四,凡补贴性政策,其分解、传递和执行过程,往往会发生“泄漏”现象,资金补贴几乎不可能100%到达政策对象。其“泄漏”现象有些是合理的(一定的执行成本或必要的利益平衡),有些是不合理的(任意截留资金挪作他用),甚至是腐败的和违法的。

重要的是,政策传递的偏离同政策本身的不尽完善,特别是难以避免的不合理“一刀切”内容,往往是难分是非的。往往很难判断,执行层的一定“变通”,究竟是偏离政策还是因地制宜。是给下级以一定的自由裁量权和执行自由度,还是顶层政策与实施细则“一竿子到底”,丝毫不容下级变通?或者如何在其间取一折中?这是政策安排上的一个永恒难题。

(5)可评估性,即对政策效果能否进行令人信服的后评估?可评估性是避免政策任意性和补贴“泄漏”的必要条件。而且,应有一定的政策责任机制,制定政策和执行政策的责任机构和负责人,应承受政策后评估结果的问责。不可评估的政策,难免导致极大的资源浪费。当然,对政府决策效果的评价是十分困难的,往往产生非常不同的观点立场。例如,评价产业政策得失、成败,值得还是不值得,取决于评价的时期基准,即以什么时间作为衡量其得失或价值的时期或时点。一个经济行为或经济项目(一项产业政策),对于不同时期,其价值或得失可能是非常不同的。对于一定时期来说很不值得、很错误的经济行为或项目,对于另一时期可能是很值得,因而很“正确”的。反之,一定时期很值得的行为或项目,对于另一时期也许是很不值得,或得不偿失的。一个极端的例证是:建造中国万里长城、埃及金字塔等,在当时是劳民伤财,没大用途;但对今天来说,很少还有哪个建设项目比它们更“值得”、更“伟大”,估值更高。所以,评估产业政策必须有一个时间期限,没有时空限定的政策评价是没有实际意义的。尤其是在政府决策中,进行评估的价值准则往往是多维的,市场价值只是评估准则之一,除此之外还有社会价值、国家价值等。例如,中国修建地下铁路的初衷主要并非发展城市交通,而是备战,但后来,地铁的作用变为城市公共交通体系的重要组成部分。再如,在城市建设(建造新城)过程中,往往会经历一段“空城”阶段,即房多、路宽、人少,连今天极为繁华的上海浦东地区当年也曾被媒体批评为“空城”,许多上海人在当年“宁要浦西一张床,不要浦东一套房”。可见,对政府干预或参与经济活动的政策或决策进行评估是受评估的预设条件特别是时间基准为前提的。而且,所有的政策或决策都是有利有弊,有效益有成本的。因此,很少有完全不遭到批评的政府行为,尤其是像产业政策这样具有差别性、选择性的干预决策。但是,这也不构成对政府干预作用完全持怀疑以致否定态度的充分理由,而是要求实施经济政策应具有科学性。

四、坚持经济政策的竞争友好原则

产业政策的核心内容是政府对经济(产业)结构的调节和产业发展路径的选择性政策。这样一种政府干预经济的行为,其存在理由依赖于一系列严格的基本逻辑基础。其中的一个关键是,当实行产业政策时,是否还需要保持竞争性关系?政策实施的有效性是基于微观经济主体对政策当局的“服从”或强制执行,还是应保持微观经济主体的自主性和竞争性?如果两者均是产业政策以及各种供给侧政策所需要,那么,它们之间应是怎样的关系才最具有有效性和合意性?

实行产业政策的逻辑前提是,人们确认:由市场自发调节的产业结构演变方向和路径不能有效实现合意目标。所谓合意目标,是指符合国家发展愿望而且在客观上存在实现可能的未来状况。由于市场调节难以自发实现这样的产业发展目标,或者达到这样的目标所经历的时间和路径是无法令人满意的,所以,需要

实行产业政策来“催生”合意的未来状况。产业政策的这一逻辑前提与宏观经济政策的逻辑前提有一定的共同之处,即确信市场调节并不充分有效。而两者的区别是,实行宏观经济政策的理由是确认市场调节在自发保持总体经济均衡上可能失灵;实行产业政策的理由则是确认在实现主观期望的合意目标上市场调节无法令人满意。可见,产业政策所期望的市场调节有效性,高于宏观经济政策对市场调节有效性的期望。从这一意义上可以说,宏观经济政策的逻辑前提是对市场调节有效性的低期望,而产业政策的逻辑前提则是对市场调节有效性的高期望。

实行产业政策的另一个逻辑前提是:相信国家(政府)至少在一定范围内可以准确地判断(至少是比市场中的微观经济主体的判断能力更强、更精明):哪些产业值得发展或者应该发展,哪些产业不值得发展或者应该限制甚至禁止发展。也就是,可以充分清晰地(通常是指标化地)描述调节产业结构所要达到的合意目标。任何经济政策都指向于能够确定的政策目标,而产业政策所要求的政策目标必须是能够相当具体的和切合客观实际的。而且,与宏观经济政策目标(保持总量指标平衡状态)不同,产业政策目标是“业绩性”的,所以,产业政策合意目标的确切描述基于产业政策决策部门对产业发展以及整体经济发展走势的把握。很显然,只有能够相当确切地(能够以指标化刻画)描述至少是勾画合意目标的状况,产业政策才有明确的调节指向和着力方式。而且要确信,至少在一定领域和一定限度内,通过国家干预的方式,一定可以实现合意的产业结构调整目标,并且,没有比政府干预更优的方式来弥补市场调节的低效性和不合意性。这意味着,实施产业政策应有相当高的成功概率,尽管不能期望其必须100%地有效和合意。

不过,任何政策干预毕竟都是有得有失的,想得美未必做得好。显然,其基本要求之一是:国家干预产业发展(主要是产业结构)的得益应显著大于干预市场导致的扭曲代价,包括:影响市场竞争的公平性、对企业的政策激励导致企业行为的扭曲(例如,企业行为目标转移为获取优惠政策)、获得优惠政策支持的企业竞争动力减弱。否则,实施产业政策可能得不偿失。这实际上是要求产业政策不仅要理论可信,而且要方式有效,即可以有效地利用可行的政策工具来实施产业政策,例如采取税收、审批、补贴、国家投资、土地供应、信息服务、产业辅导等政策工具,足以保证产业政策的实施符合产业政策意图。

由于产业政策的有效性以上述各种条件为转移,所以,产业政策必须充分体现竞争友好精神,即有益于竞争,在实施产业政策中维护公平竞争秩序,尊重竞争参与权利,坚持竞争优先原则。公平竞争是市场经济有效性的根本原则,破坏竞争性原则会从根本上损坏市场经济。所以,维护市场机制即公平竞争在资源配置中的决定性作用,是有效实施产业政策的前提。这实际上就意味着:以政府决策替代竞争选择必须十分慎重。一般来说,鼓励和维护竞争秩序的政策优先于产业政策的选择性干预。实行任何产业政策,都必须充分估计和尽可能减少有可能对竞争秩序和竞争规则造成的负面影响。有效的产业政策更应起修复市场机制的作用,或促进市场经济更有效发挥作用,而不是试图完全替代市场机制的作用。从政策理论说,就是要处理好产业政策与竞争政策的关系。这实际上就是政府实行供给侧结构性改革的核心问题:完善供给侧的有效竞争和有效配置体系机制,供给侧政策即政府从供给侧干预经济活动必须坚持竞争友好原则。

以《中国制造2025》为例,这无疑是一个具有强烈产业政策意涵的国家发展规划。它确定了中国制造业发展的战略目标,提出力争通过“三步走”实现制造强国的战略目标。即第一步,力争用十年时间,迈入制造强国行列;第二步,到2035年,我国制造业整体达到世界制造强国阵营中等水平;第三步,新中国成立一百年时,制造业大国地位更加巩固,综合实力进入世界制造强国前列。能否成功实现这一规划战略目标,最重要的不是国家如何“集中力量办大事”,向制造业投入多少资金,安排多少大项目,而是能否使之实施过程及相关政策安排更具竞争友好性,激发微观主体的创造力和创新活力。总之,具有竞争友好性质的产业政策,才能有助于使供给体系更具活力,真正实现持续的创新驱动。

从理论上说,产业政策和竞争政策都是纠正市场失灵的政策,产业政策(狭义)的中心任务是纠正市场在配置资源中可能产生的失误或不合意性(不能自动实现所期望的产业发展目标),而竞争政策则是为了保证市场竞争机制的有效运转。在条件具备时,市场本来可以在配置社会资源方面发挥有效作用,只是由于

在某种状况下,市场不能对社会资源进行最佳的(和合意的)配置,才需要政府采取产业政策和竞争政策来纠正市场可能发生的失灵或不足。从这个意义上说,产业政策与竞争政策都属于政府的供给侧政策。产业政策和竞争政策的内容和界限并非绝对泾渭分明,两者经常互相交融、互为补充。尽管如此,竞争政策还是有其不同于产业政策的特点的。

首先,与产业政策相比,竞争政策更强调以具体法律(竞争法)为基础,是一种高度法律化的经济政策。例如,反垄断法、反不正当竞争法,以及对弱势竞争主体的法定援助(优惠)等法规等。其次,尽管产业政策与竞争政策的终极目的都是实现资源有效配置,但二者的性质和采用的手段不尽相同,甚至可能存在矛盾。因为,产业政策通常具有一定的倾向性和选择性,而竞争政策是对任何企业都没有偏向的中性政策,反对政策性歧视。产业政策往往侧重于集中资源维持或支持某些产业和产品的生产,一般通过鼓励和援助(或限制)做什么来实施。而竞争政策侧重于调节特定市场行为以实现整体性目标,一般通过明确规定不能做什么来实施。即产业政策更倾向于“正面列表”原则和方式,竞争政策更倾向于“负面列表”原则和方式。第三,经济发展的不同阶段,产业政策和竞争政策的适应性程度也不同。一般来说,在经济发展的初期和市场体制不很健全的经济体中,更倾向于利用产业政策。在成熟的市场经济国家里,竞争政策作为维持竞争秩序的政策优先于其他干预经济过程的政策,包括产业政策。比如,欧盟的竞争法和竞争政策优先于欧盟及其成员国的区域性产业政策。第四,产业政策强调中期政策效果,竞争政策强调有效市场秩序和长期政策效果。前者要求尽快满足消费者对产品和服务的需求,后者要求建立为经济运行过程创造和保持长期有效性的体制机制、行为规则和公平权限。

实现产业政策和竞争政策的协调,是中国市场经济制度建设和完善政策体系的重要内容。特别是,尽快实现竞争政策的法制化,形成切实可行的竞争政策体系。一个可行的制度安排是,对产业政策进行竞争政策审查。即规定政府制定的产业政策必须以不破坏公平竞争为前提。

由于竞争政策与市场经济基本制度密切相联,竞争政策和产业政策都包含有政府干预成分,竞争政策与产业政策的关系和冲突往往成为关注的焦点。传统的产业政策以扶持特定部门为主要特点,而竞争政策是以改善商业环境,使竞争机制得到发挥为宗旨。从世界各国经济政策体系的演变趋势看,产业政策和竞争政策倾向于融合互补,逐步演变成为“产业竞争政策”。这种产业竞争政策避免政府充当“圈定赢家”的角色,而要求其积极发挥营造产业发展良好环境的作用。这要求政府实施产业支持政策,也应规范程序,强调其与贸易政策、竞争政策的协调。最根本的是要坚持无歧视原则,确保公平竞争、自由贸易。主要通过市场机制来实现产业结构调整目标。政府仍然可以按一定的规则提供补贴,但不再是给个别产业或少数企业“吃偏饭”,而主要是用于支持研究开发、信息服务、新产业投资以及新企业进入等。

过去,产业政策和竞争政策都被认为是国内经济政策。随着经济全球化和贸易自由化的推进,各国间的经济政策协调已越来越重要。规范竞争政策和协调产业政策将成为国际贸易政策体系不可分割的一部分。更有效地坚持竞争友好原则,即维护和遵守公平竞争秩序将成为经济全球化新时代国际贸易政策和产业政策相协调的基本方向。

参考文献:

- [1] [英]马丁·沃尔夫. 全球化为什么可行[M]. 中信出版社,2008.
- [2] [美]丹尼尔·F·史普博. 管制与市场[M]. 上海三联书店、上海人民出版社,1999.
- [3] [美]赫尔曼·E·戴利. 超越增长——可持续发展的经济学[M]. 上海译文出版社,2001.
- [4] 王俊豪. 政府管制经济学导论——基本理论及其在政府管制实践中的应用[M]. 商务印书馆,2001.
- [5] [美]乔治·斯蒂纳,约翰·斯蒂纳. 企业、政府与社会[M]. 华夏出版社,2002.
- [6] [美]阿尔文·托夫勒,海蒂·托夫勒. 财富的革命[M]. 中信出版社,2006.
- [7] 金碚主编. 竞争秩序与竞争政策[M]. 社会科学文献出版社,2005.
- [8] 金碚. 供给侧结构性改革论纲[M]. 广东经济出版社,2016.

Study on Supply-Side Policy Functions

——How Government Role Should Be Brought into Effective Play from an Industry Policy Perspective

JIN Bei

(Institute of Industrial Economy of CASS, Beijing, 100836, China)

Abstract: If economic activities and systems are divided into demand side and supply side, government interventions in economic activities may also include demand-side and supply-side policies. In economics, a theoretical paradigm has been developed for demand-side policies. Yet a similar paradigm is lacking for supply-side policies. As a result, supply-side policies—and particularly industrial.

Policies—have aroused various controversies and debates. This paper investigates the basic theoretical approach of supply-side policies as an important means to propel “supply-side structural reforms”.

As long as the concept of countries still exists, it would be inevitable for the government to participate and intervene in economic activities. Economic activity free from any government intervention only exists in hypothetical imagination or academic hypothesis. In the discussion of economic reality, we cannot create a scenario without government role or policy. While theoretical research deals with abstract rationale, empirical analysis cannot be detached from reality. In the long history of economic development, the role of government is mainly embodied at the supply side.

Very few governments made no strategic planning on or played no part to promote their countries’ economic development. To some extent, a government that does nothing to promote or exerts no intervention in its country’s economic development has no legitimacy. With the progress of industrialization, countries have broadened the scope of government intervention in the economy, as reflected in the following areas: firstly, countries are developing broader and stronger social safety nets. Secondly, countries strive to achieve the objective of fairness and shared prosperity through the redistribution of income and assets (income tax, property tax and fiscal subsidies) and implementation of “welfare state” systems. Thirdly, countries have widely adopted economic intervention policies to achieve and maintain their national interests and strategic goals.

Theoretically, government intervention is considered necessary to compensate for market defects. In fact, as an economic system, market economy requires a governance structure. Without effective governance, it is difficult for market economy to function properly. However, the degree of government policy must be appropriate. In this sense, it is of great importance to investigate and determine the viable boundary of policy intervention.

Of course, any policy intervention has pros and cons and may more or less deviate from its intended results. Obviously, a basic requirement is that the gains from state intervention in industrial development (mainly reflected in industrial structure) should outweigh the cost of resultant market distortions, including the fairness of market competition, distortions of corporate behavior as a result of policy incentives (e. g. the goal of corporate behavior may change into acquiring policy preferences), as well as diminishing competitive momentum as a result of receiving policy support. Without avoiding these distortions, an industrial policy may create more harms than benefits. In reality, it is also important for government economic policies to be coordinated and compatible.

Given their possible side effects, industrial policies must be conducive to competition. In implement industrial policies, the government must maintain the order of fair competition, create a level playing field and promote competition. Fair competition is the fundamental principle of the effectiveness of market economy. Violating the principle of competition will fundamentally erode market economy. As such, safeguarding market mechanism is the premise for effective implementation of industrial policy. Only pro-competition and industrial policies will invigorate supply system and achieve innovation-driven growth. Balancing industrial policy with competition policy is an important aspect of China’s development of market economic system and improvement of policy system. In particular, China must make competition policy into law and foster an effective competition policy system. It is recommended that all industrial policies receive a competition policy review in order to ensure that no industrial policy will undermine fair competition.

Key Words: supply-side policy; industrial policy; market and government; structural reform of supply-side

(责任编辑:文 川)