

我国政府行为与主导产业发展问题探讨

吴 湘 玲

(武汉大学法学院,湖北 武汉 430072)

作者简介 吴湘玲(1967-),女,湖北通城人,武汉大学法学院政治与行政学系讲师,从事地方政府管理研究。

内容提要 我国经济发展正处于一个以产业结构调整为中心的新成长阶段,应特别重视主导产业的发展问题。本文以影响主导产业发展的政府行为为视角,探讨政府行为对促进主导产业合理发展所具有的作用,具体分析我国主导产业发展过程中政府行为的利弊,提出构建未来主导产业发展过程中政府行为体系的设想,以充分发挥政府行为的功能,促进我国经济持续、快速、健康发展。

关键词 工业化 政府行为 主导产业 产业结构

中图分类号 D 035 **文献标识码** A **文章编号** 1000-5374(1999)04-0134-03

参照经济发达国家的工业化进程,目前我国经济发展正处于一个以产业结构调整为中心的新成长阶段,应该特别重视主导产业的发展问题。主导产业是一个国家经济发展的支柱和核心,其发展不仅关系着主导产业自身,而且决定着整个国家产业结构的合理化与高级化。因此,许多经济学者从产业经济、区域经济等角度对主导产业的发展问题作过大量探讨,推动了主导产业的合理发展。本文对影响主导产业发展的政府行为进行分析,意在从另一角度探讨发展我国主导产业的机制和措施。

一、政府行为对促进主导产业合理发展具有重要作用

在国家经济成长过程中,构成国民经济整体的各个产业部门的扩张速度不是整齐划一的,不同产业在国民经济中的地位和影响是有所差异的,从而形成了主导产业部门和一般产业部门的差别。主导产业是指由于最迅速有效地吸收科技创新成果、满足大幅度增长的市场需求而能持续获得较高的生产增长率,并对其他产业部门的增长有着广泛的直接、间接影响的产业部门。

主导产业一般具有如下特征:(1)主导产业是在社会劳动分工基础上形成的地区专门化生产部门。主导产业担负着参与地区分工的经济职能,主导产业的产品大部分参与区际交换,具有较高的区际商品率或出口创汇能力。(2)主导产业综合利用了本地区自然资源、地理环境、社会经济力量、技术

水平等有利条件,具有较高的生产增长率、较大的生产规模、较好的经济效益。(3)一般来讲,主导产业是比较新兴的、具有动态性质和先进技术水平的产业,能为经济发展创造良好的技术条件。合理的主导产业在近期内能直接带动整个国家产业结构的技术与设备更新,在远期能成为先进科学技术并转化为生产力。(4)主导产业处于生产联系链条中的关键环节,与其他部门有较强的直接、间接的经济联系,其发展具有连锁性,能带动一大批产业形成和发展。

主导产业的存在和发展与国民经济的整体发展关系密切,是国民经济发展的支柱和核心。在其它条件相同的前提下,一个没有主导产业、企图平行推进各个产业或者对各产业发展实行放任自流的国家,经济是难以取得持续、快速、健康发展的。因此,无论是经济发达国家,还是经济发展中国家,都十分重视对主导产业的选择与支持。世界各国在促进主导产业发展时的一个共同特征,就是充分发挥政府行为的功能,综合运用多种手段支持主导产业发展,从而推动整个经济实现快速增长。

政府行为是指为了引导、促进主导产业的合理发展,政府从整个经济发展的目标出发,运用经济政策、经济法规、经济杠杆以及必要的行政手段、法律手段来影响主导产业发展的所有经济活动。政府行为是社会化大生产的客观需要,在工业化进程中具有重要地位,为合理发展主导产业、推动经济迅速增长发挥积极作用。在世界上许多国家经济发展进程中,政府行为对促进主导产业合理发展所具有的重要作用体

现得十分明显。

日本运用主导产业战略而取得经济成功的事实,已是众所周知。日本工业化过程中纺织工业一直发挥着主导产业的作用。究其原因,一是纺织工业本身在当时具有特殊的比较优势,另一个更具分析价值与借鉴意义的是,日本政府构建了一个对于西方国家而言“看得更真切、实行得更彻底”的产业政策体系。也就是说,日本政府在“官民协调体制”基础上共同合作确定了主导产业高级化的目标,制定了明确的产业发展目标政策和一系列互补配套的参数政策,并在政府与产业界的共同合作基础上来促使其实现。

在美国工业化早期阶段,农业在长达半个世纪里发挥着主导产业的作用。美国政府主要从三个方面对其进行扶植:第一,发展教育和科学研究;第二,通过立法改革来保护农业集团的利益;第三,提供灌溉和垦荒援助。美国农业之所以成为当时的主导产业并得到健康发展,除自然资源条件的优势外,最主要的应归功于美国政府采取的科学合理的政府行为。因为如果按人均土地面积计算,无论从全世界范围还是仅从美洲来看,美国的土地资源优势都不是绝无仅有的。

“亚洲四小龙”之一的韩国,其主导产业开始是在国家直接干预和贸易保护下的非耐用消费品工业,随后是在放弃贸易保护、弱化国家干预的制度背景下的重化工业,再转向汽车、家电工业。但从1962年起,韩国就一直制定和实施“五年经济发展计划”,贯彻产业“不平衡增长战略”,确定各个时期的主导产业。从政府用投资扶植主导产业发展来看,韩国政府的主要投资不是直接用于主导产业本身,而是投在基础设施产业上,从外部经济保障主导产业的发展。

总之,无论是后起的发展中国家,还是率先迈向现代化的经济发达国家,在经济发展进程中,政府行为都为确定、支持主导产业的发展起着重要作用。

二、1978年以来我国主导产业发展过程中的政府行为分析

1978年党的十一届三中全会是我国改革开放的起点,也是主导产业发展的一个转折点。政府根据农轻纺产品短缺、产业结构失衡的现状,将农业和轻工业作为产业发展重点补课发展,待产业结构失衡的状况得以改变后,顺应市场导向,依据主导产业演进序列,重点发展钢铁、机械等重工业。由于实行分权化改革,中央政府的权力部分转移给地方政府,但以行政行为引导经济运行这一点并没有根本改变,地方政府盲目追求局部利益与短期利益等行为,使出现主导产业过度轻型化和基础产业的“瓶颈”制约。

在这一阶段,市场与市场机制的作用一步步受到重视,市场机制对主导产业与产业结构的调节作用在一步步强化,市场信号开始引导资源在产业间流动配置,企业开始成为相对独立的经济主体。企业对自身利益的追逐开始影响产业结构的变动,生产要素的横向流动开始加强。与此同时,中央政府拥有的可供调节的资源在减少,更多地强调政府行为的间

接指导、间接调控,强调运用经济杠杆而不是行政指令。政府行为与市场行为处于一个磨合期,在不断寻求两者相互配套协调作用的最佳结合。在理论界,“以政府行为为主导,以市场行为为基础的双向制约、互相配合”的方式被认可为两者结合比较完好的模式。在这种模式中,政府行为在经济运行中起主导作用。但这种主导作用主要表现在对市场的调控上,如通过控制利率、汇率等来影响市场的供求关系,对主导产业的发展给予适度倾斜,通过商业部门对某些产品的控制来调节市场的供求,进而影响市场的价格后,有计划有目的地逐步推进主导产业的成长与演替。政府行为运行的前提是遵循市场规律,适应市场,考虑市场。市场行为是基础,它对产业的发展起着基本的配置资源的作用,它自发地使生产要素优先聚集到具有发展潜力的主导产业上来。

由于政府行为与市场行为的运行机制存在差异,一种行为作用的发挥可能以另一种行为作用的抑制为条件,所以这种模式下政府行为与市场行为的摩擦仍很严重,表现为政府的计划信号与市场信号(价格)往往都被扭曲,纵向资源配置与横向资源流动往往都受到阻滞。这种摩擦是导致这一时期主导产业偏离重化工业而出现产业轻型化、各地区间主导产业趋同的重要原因之一。

在这种模式下,政府行为具有如下特点:(1)引导主导产业更替、产业结构变动的信号仍主要是政府行为信号。市场信号所起作用被限制在一定的范围内,政府用投资计划调节资产结构,用年度计划调节产值结构。(2)决定主导产业更替方向与速度的动力主要仍然是政府,企业则显得动力不足。中央政府发展主导产业的动机是国家宏观发展目标(主要是赶超先进国家的目标)和平衡产业结构,地方政府发展主导产业的动机则是追求地方利益,把国有企业看作是地方政府的财政来源。地方政府严重地干预着企业的经济活动,它加剧了基础产业的“瓶颈”制约,偏离了工业化过程中主导产业发展演进的趋势,也偏离了国家宏观产业政策。(3)我国经济的公有制成分占居主体地位,国有资产在社会资产总额中占较大比重,个人拥有资产相对不足,因此完全由企业或个人自发支配资本形成主导产业在我国有一定困难,而政府拥有掌握信息、动员资本的能力,在我国主导产业的发展过程中起着举足轻重的作用。

三、构建未来主导产业发展过程中的政府行为体系

经济发达国家工业化进程表明,主导产业的更替顺序依次为:纺织工业、食品工业—重化工业—汽车工业、家用电器工业—计算机、生物工程、航天工业等高新技术产业。这种演替的内在逻辑为:非耐用消费品产业—原材料产业—耐用消费品产业。这种演替对应于经济发展过程中需求结构变化的逻辑为:维持基本生存需求—满中间需求—满足享受性发展性需求。这种演替对应于技术革命引致的生产要素投入结构的变化逻辑为:资源依赖型、劳动密集型—资本密集型—技

术知识密集型。

我国目前主导产业的发展正处于以重化工业为重点的阶段,即将进入以汽车、家用电器为主导产业的发展时期。为解决能源、原材料、交通运输等基础产业对主导产业发展的“瓶颈”制约,近期应把改善产业环境、解决产业结构失衡作为主导产业政策取向的重点,为即将到来的主导产业更替打下基础。近期更重要的是充分发展重化工业,发挥其现实的和潜在的优势,促使现实的主导产业稳步成长。

在这一阶段,随着社会主义市场经济的逐步确立,虽然在发展主导产业过程中市场行为的主导作用将逐步增强,但是政府行为的参与和调控必不可少。在依赖市场推进主导产业发展的同时,还应利用“后发”优势,由政府的间接参与来积极推动主导产业的发展。今后,随着我国市场经济体制的进一步完善,政府应该大幅度降低直接支配资源的份额,需要政府支持的主导产业也主要是依靠市场的平等竞争来取得必需的各种资源。市场机制在配置资源上起主导作用,主导产业的更替、产业结构的变动主要是经济系统的自我调节过程,即经济主体在市场信号的导向下,通过生产资源的重组和在产业间的流动,使产业结构尽可能适应需求结构的变动,使生产力要素优先聚集到主导产业上来。

在完善的市场经济条件下,为合理发展主导产业,科学的政府行为体系有如下内容:

1.协调主导产业与产业环境的矛盾,解除主导产业发展的约束条件。当前我国主导产业发展的约束条件有创新水平与国民素质水平偏低,产业结构失衡,基础产业的“瓶颈”制约严重,资金、资源等生产要素相对稀缺。政府在规划主导产业、培育扶植主导产业发展时,需尽可能减少这些约束条件的消极影响,创造一个有利于主导产业发展的产业环境。

2.创造主导产业成长的市场条件。在市场经济下,主导产业因其自身的高利润率、高产业关联度等特点而具有很好的市场和盈利前景,因此除个别产业需要政府的支持才能成为主导产业外,大多数潜在的主导产业并不一定需要政府在

投入方面的特殊支持,而主要是需要政府创造比较完善的市场条件,减少阻滞市场机制发挥作用的行政壁垒。

3.进行适当的贸易保护。对某些国内市场潜力巨大、技术先进、产业关联度高的产业,在它成长到能与进口产品竞争之前,需要政府的适度扶植与保护,包括财政金融扶植和贸易保护。当然政府的保护不能过度,否则会导致这些产业在低效率上运行,并且会缺乏国际竞争力。通常主导产业也不需要政府在财政金融方面的长期扶植,否则它就不是有生命力的产业而是“老弱病残”型产业。

4.加大对基础产业的扶植力度,提高基础产业对主导产业的支持能力。我国经济发展中长期存在着基础产业发展不足,政府需要在财政、金融等方面对其积极扶植,以满足主导产业发展的基本需要。

5.适当援助市场竞争中失利的产业。主导产业的演替与结构转变,是各个产业通过市场竞争夺取有限资源的过程。在这个过程中,不可避免地会出现一些失利的产业,相应地会出现设备闲置和人员失业等一系列问题。这些问题需要政府进行适当援助,妥善处理,才不致成为主导产业发展演进的严重障碍。

6.制订有利于主导产业成长的技术进步政策。主导产业的技术要求高,而我国企业目前技术水平低,技术开发能力弱,主导产业与产业结构向高级演化缺乏技术基础,主导产业成长缓慢,因此迫切需要制订有利于主导产业成长的技术进步政策。

7.科学界定政府行为的范围,建立政府行为的约束机制。在市场经济条件下,要科学界定政府行为与市场行为、企业行为、中央政府行为与地方政府行为的作用范围与职权范围,要协调好它们之间的利益关系,明确规定政府拥有的资源与权力,建立一整套规范政府行为的规章制度。

(责任编辑 叶娟丽)

Government Behavior & Developing Leading Industry

Wu Xiangling

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, China)

Author: Wu Xiangling (1967-), female, Lecturer, Wuhan University Law School, majoring in management of local government.

Abstract The leading industry is the core of the industrial structure. Many countries industrialization has shown that the leading industry has great relation with the government behavior. In today's China, the new leading industry is coming into being, the system of government behaviors should be established. The system will include three such as setting up the environment of industry and market, proper protecting of commerce, supporting of technical and so on.

Keywords industrialization; government behavior; the leading industry; industrial structure