

张曼茵、王忠宏：理顺政府与市场关系 科学促进产业转型升级

2013-4-28

转型升级、提高产业核心竞争力是我国产业发展的重要任务。党的十八大报告提出：“深化改革是加快转变经济发展方式的关键。经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用”。这一论述为我国产业转型升级提供了重要的指导方针。结合对十八大报告的初步学习，谈几点体会。

政府与市场关系是影响我国产业转型升级成效的关键因素

近年来，面对要素成本快速上升、资源环境约束、外需下降、增速趋缓、国内外竞争加剧等挑战，各级政府注重加快转变经济发展方式，加大科技创新力度，“引资”与“引智”并举，加强质量、品牌建设，提高产业研发、设计、营销能力，推进信息化与工业化融合，发展特色产业集群，积极引导产业转移，改善政府服务，在产业转型升级上探索出不少好的经验和做法。

但我们也感到，政府与市场关系不顺已成为制约产业转型升级的重要瓶颈。一方面，在产业转型升级过程中，政府替代市场配置资源的现象比较突出，政府直接干预、行政干预、微观干预经济活动时时有发生，部门间为了自身利益、相互扯皮情况普遍，企业的主体作用发挥不够，一些地方和企业把过多的精力放在获取扶持政策上，影响了对提高自身能力的关注。另一方面，有的地区产业转型升级依靠市场力量，政府作为不够，公共产品供给和服务不足，城市功能、环境与经济发展水平不相协调。政府的“越位”和“缺位”，都制约了产业的转型升级。

同时，政府能力与产业转型升级的要求还有差距。一些企业反映，宏观调控政策与产业转型升级政策协调性不够，政策稳定性、全局性、长远性不足，政策骤松骤紧容易导致经济波动，发展不确定性增加，企业多注重眼前生存和发展，不利于产业转型升级。

政府服务效率和水平也有待提高。《中国美国商会2011年商务环境调查》显示，官僚主义、法律法规不清晰、法规解释不一致是美国在华企业运营中遇到的几个主要挑战。今年11月份公布的《福布斯》杂志对全球最适宜经商国家排名和10月份世界银行对全球营商环境的排名，我国分别排名第96位和91位，反映出我国政府部门还有不少需要改进的地方。

近年来我们讨论和争议较多的实体经济与虚拟经济、制造业与服务业关系、大企业与中小企业、国有企业与民营企业等问题，都与政府与市场关系没有理顺、市场化改革推进不够和政府职能不到位有着直接或间接的联系。

政府在产业转型升级中扮演着非常重要而特殊的作用

常态情况下，产业转型升级和自然生态平衡一样，可以主要靠内部自我调节机制，即市场规律就能实现。即使在变化的环境下，遇到一些外部干扰和冲击，也具有一定的反应和适应能力。但这种内在调节能力有一定限度，当其无法自我矫正和调节时，就需要外部力量的干预，这时，政府的适度调控可以有效地促进产业生态系统健康发展。

因此，一个健康的产业生态和产业转型升级应该是在政府的科学运作下，产业集群内部以及与环境之间相互适应、相互协调，产业结构不断升级、产业能力不断增强、产业绩效不断优化的动态演变过程。政府调控对产业转型升级的作用主要包括调控范围、调控手段、调控方式等方面。

在调控范围上，政府应主要作用于市场失灵、市场扭曲领域，如公共产品和服务、技术创新等领域，而不是替代市场。对一些可以由市场机制发挥作用但出现扭曲的领域，政府应推进改革，引导市场机制的发挥，充分尊重、调动广大企业家的积极性和创造性。在一些特殊时期，如经济危机阶段，为避免经济大幅下滑带来的经济社会问题，政府应该发挥作用，但经济恢复正常运行时，应及时改变政府行为，发挥市场对资源配置的基础性作用。

在调控手段上，应该更加重视经济手段和法律手段。在经济手段上，要自觉依据和运用市场规律，尊重企业在产业转型升级中的主体地位，激发各类市场主体发展新活力。在法律手段上，要强调法律的权威性、规范性，真正做到有法可依、有法必依、违法必究。在行政手段上，增强科学决策，提高调节经济活动的水平。

在调控方式上，主要是政府直接作用于产业发展的外部环境，对产业的影响则主要通过环境发挥间接影响作用。这种环境包括公平公开公正的市场准入和竞争规则，良好规范的市场秩序，以及科技、文化、教育、卫生、信息、金融、交通、水电、物流、社会治安等基础设施和人文自然环境（见图）。

调控范围·调控手段·调控方式



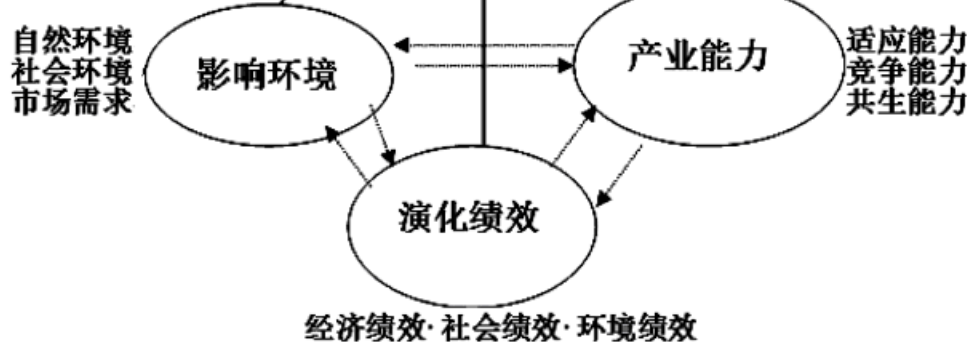


图 政府在转型升级中的作用

几点建议

(一) 改变传统准入管理模式，实现准入方式转型

主要包括四方面的转型：一是从所有制差别准入向公平准入转型。坚持“平等准入、公平待遇”原则，进一步清理和修订限制非公有制经济市场准入的政策规定，对各种所有制企业实行同等的市场准入条件。二是从重视企业规模标准向鼓励创新型中小企业进入转型。改变以往依靠规模经济取胜的观念，吸引高科技、高附加值、创新型的中小企业参与到产业发展中来。三是从经济性标准向社会性标准转型。淡化经济业绩、企业人数、注册资本等经济性准入标准，适应资源节约、环境友好、社会责任、消费者权益保护、质量、安全等要求，强化对市场准入的社会性准入管制。四是从前置性监管向过程性监管转型。放松前置性监管，向侧重过程性监管转变，宽进严出，将工作重心转向研究政策、制订规划、加强批后监管和服务工作，建立市场监督的预警防范机制、问题发现机制和依法查处机制。

(二) 改革研发经费管理体制，充分发挥人才在创新驱动中的关键作用

人才作为第一资源，在我国向创新驱动阶段转型过程中的作用将更加突出。近年来，我国许多地区出现了用工紧张的问题，但总体而言，高素质的人口数量众多，仍有“科技人口红利”。德勤的报告显示，2011-2020年中国仍可以提供6900万个大专及以上学历的劳动力大军，这相当于一个法国的总人口，到2019年之前大专以上学历的新增劳动力仍将每年持续增加。但现有研发经费管理体制存在“重设备不重人”的问题，鼓励研发机构购买设备，对创新人才的激励不够。由于不少先进设备多是采购国外的，这种体制无疑会导致购买设备越多、国外设备提供商越获益的结果。要改革现有研发经费管理体制“重物不重人”的做法，并改革收入分配制度，不仅强化企业是创新的主体，还要强化人才是企业创新的主体，将经费更多地向创新人才倾斜，进一步吸引和集聚国内外优秀人才，加快自主创新能力的提升。

(三) 深入推进市场化改革，发挥市场机制对资源配置的基础性作用

加快要素市场化改革，促进要素合理流动。按照市场定价、比价合理、监管有效的原则，建立促进绿色发展的能源资源价格体系，深化电力、成品油、天然气、水价和利率市场化改革。逐步建立城乡统一的建设用地市场。大力发展技术交易市场，完善知识产权质押制度，积极推进科技成果产业化。

打破市场分割和垄断，构建各地区产业协调发展的良好竞争合作关系。引导各地立足自身资源禀赋，发展具有自身特色和优势的产业和产业环节。加强诚信制度建设，推进行业、部门和地方信用建设，努力形成以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度。

深化社会管理体制改革。进一步推进户籍与公共服务和社会权利的脱钩，根据居住年限、社保缴费和纳税年限等标准实施管理。加快落实放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件的政策，在地级以上城市积极稳妥地探索解决符合条件的农民工户籍落实办法。完善社会保障制度，采取发展社会保险和发展社会救济及稳步提高公共福利比重的战略，真正建立起全覆盖、可接转、可持续的保障体系。积极有序地发展行业协会、行会、商会等中间组织。

(四) 切实改善政府自身服务，增强政府服务能力

近年来，深圳涌现出一批具有国际竞争力和影响力的高新技术企业群，华为、中兴已成为全球通信设备领域的领先企业，新崛起的华大基因、光启超材料等源头性创新机构发展势头良好。一些企业反映，之所以选择在深圳创业，一个很重要的因素就是当地政府的 service 意识和效率，政府的贴心、高效服务使得企业可以在很短时间就投入经营。在调研中我们还了解到，东南沿海一些地方政府前几年担心企业会由于要素成本快速上升、大规模向中西部地区转移，现在这种顾虑少了，一些企业还是选择留在东部沿海地区，一个重要原因就是部分中西部地区政府服务效率和能力、官员理念与东部地区政府相差较大。

在产业转型升级中，政府要从“干预”转向“服务”，健全对公务人员的考核监督机制，提高服务水平和专业化能力，切实减少审批事项、审批时间、审批环节，把政府不该管的事转给企业、市场、社会组织 and 中介机构，切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。

要增强政府政策的科学性、透明性，加强政策实施的评估和监督，坚决杜绝一些企业钻政策空子的行为。设立竞赛奖项或配比基金，以激励企业真正投资到研发上来。要营造宽松包容的政策和舆论氛围，在政绩考核上，不单纯追求GDP增长，而是综合考虑经济增长的数量和质量；在舆论导向上，避免简单地比较增长速度；在政策和文化建设上，要鼓励企业大胆创新，勇于试错。

作者：张曼茵 王忠宏 来源：《中国发展观察》2012年第12期

【关闭窗口】



我要评论

已有0条评论

提交评论

DRC
国务院发展研究中心

版权所有

国研网
ORCNET

技术支持

地址：北京市东城区朝内大街225号 邮编：100010 网站备案号：ICP备12035235号