

# 产业政策：企业、市场与政府

陈其林

**作者说：**政府行为、市场活动与企业活动是决定产业政策实施效果的基本因素。这三个基本因素的作用及其指向又受到其他相关因素的制约和影响。产业政策的实施过程实际上是这诸多因素相互作用的复杂过程。这种错综复杂和相互制约的过程，就决定产业政策可能是成功的，也可能是失败的，就看决策者的洞察力与驾驭力，能否使三种因素作用趋向藕合。

## 一

产业政策是在市场经济条件下政府为了实现某种经济和社会目标而制定的，旨在弥补或修正市场机制缺陷的，带有特定指向的产业发展政策的总和。简而言之，产业政策就是由政府制定的产业发展政策。依据这个定义，产业政策的基本作用可以概括为两个方面：

其一，产业政策是政府用以弥补或修正市场在配置资源时所固有的局限性或缺陷的基本手段。由于在现实经济中市场存在着信息性失灵、垄断性失灵、外部性失灵、公共性失灵等，政府有必要通过制定相应的产业政策，主要以诱导的方式但不排斥有时是直接介入的方式来调节或干预社会资源在产业部门之间和产业内部的配置过程，以此来修正失效的市场功能，弥补市场的缺陷。

其二，产业政策是一些国家尤其是后发国家实现经济赶超战略的重要手段。发展中国家在发展经济时，通过制定产业政策，保护和促进本国幼小产业的发展，增强和提高民族产业的国际竞争力，积极参与国际分工体系的合作与竞争，并以此来带动本国经济的持续发展，赶上或超过先行国家。实际上，产业政策之所以引起广泛的关注，是与日本在战后振兴国家经济的过程中，较为成功地运用产业政策，实现经济的“高度成长”，从而挤进先行国家行列的事实紧密相关的。因而产业政策往往是一种只顾本国利益的带有强烈民族主义色彩<sup>①</sup>的政府干预行为。

产业政策与政府的其他经济政策一样，都是对市场经济的干预。政府通过这种事先或事后的干预，来保证市场经济运行的外部环境，弥补或校正市场机制的局限性或缺陷。产业政策的这两个基本作用是以“市场失效”说和“后发优势”说为其理论依据的。按照有的学者的看法，“后发优势”说“其实也是从市场失效”问题引出的，只不过针对经济发展相对落后

---

<sup>①</sup> 参阅杨治：《产业经济学导论》，第11页，北京，中国人民大学出版社，1985。

这种特定状况，更多地强调其中的某些方面<sup>①</sup>，比如产业政策干预经济发展的必要性、强度和力度等问题。从理论的逻辑思路看情况确实如此。但是，应当看到，这两个理论的产生却是以两种不同类型的国家，即先行国家和后发国家不同的经济发展水平和不同的经济发展条件为现实背景的。因而，它们或多或少地体现或反映了不同国家不同时期运用产业政策的基本态度、干预经济的力度和范围以及具体目标。这种差别实际上表现为政府在制定政策时如何看待和协调产业政策作用与市场作用的关系方面。

一般而言，对于先行国家，由于它们在国际分工体系的竞争中占有十分明显的领先优势。比如因技术进步优势、规模经济优势所形成的产业加入壁垒，使得它们能较相对稳定地保持其“先行者利益”，因而其产业政策的指向往往集中在调整竞争关系与防止垄断方面，比如美国的产业政策研究在很长时期内就主要集中在产业组织政策方面<sup>②</sup>。政府在制定政策时，只是把产业政策当作弥补或修正市场机制可能造成的失误所采取的必要手段。换言之，政府是在充分尊重市场作用的前提下来被动地参与和干预经济活动的。基于这种认识，一些国家的政府在制定和推行产业政策时，往往采取了较为现实的灵活态度，从而在政策的制定和推行过程中，有了一个较大的活动空间。因此，我们就不难理解面对九十年代后半期席卷西方世界的一浪高过一浪的，从通信、广播、航空部门到胶片、汽车、石油、金融等产业的兼并热潮，为什么它们的政府采取了睁一只眼闭一只眼或者干脆熟视无睹的暧昧态度了。

对于后发国家而言，实际情况则明显不同。这些国家一般都是处在市场经济尚欠发展的阶段，市场机制不够健全，市场体系尚未完善是一种客观存在的事实。政府面临着双重的现实问题：不仅需要运用政策去弥补或修正市场在资源配置中的固有缺陷，而且更要运用各种政策去调节因不完善的市场所带来的资源配置的不合理的状况。也就是说，不仅苦于市场经济的发展，而且苦于市场经济的不发展。问题在于，人们往往把这种欠发展的市场失败也当作是市场失败来认识。在强烈的赶超意识的支配下，政府和理论界往往都把产业政策当作经济发展过程的优化而进行的主动干预的手段，相信通过产业政策解决问题比通过市场机制解决问题的成本更低。因此，在强调产业政策的干预力度和干预范围时，却往往忽视了产业政策本身具有的局限性以及它的时效性问题。这样，在推行产业政策的过程中，政府的选择空间反而显得相对较为狭窄，从而极有可能带来双重的后果：一方面社会为此付出了高昂的成本；另一方面，阻碍了市场机制正常的形成过程。比如，政府在利用产业政策促进一部分产业较快发展的同时，很可能使企业产生对政府优惠政策的依赖性，感受不到或很少感受到竞争的压力，缺乏改进绩效、提高效率的动力。我国的电信、电力等行业就是典型的例子。又如，为了使企业能够达到一定的规模，取得规模经济效益，并具有竞争力，由政府出面，用拉郎配的方式来组织企业集团，不仅没有达到预期的目的，反而抑制了竞争机制在企业规模形成中的正常作用。

因此，这里必然涉及到认识产业政策作用问题的另一方面，即产业政策的局限性或缺陷问题。在市场经济条件下，任何一项经济政策的实施都存在着收益与成本的比较问题。从这个角度出发，“人们逐步发现，如同市场本身有缺陷，市场会失败一样，政府的政策也有其内

---

① 参阅江小涓：《经济转轨时期的产业政策》，第25页，上海三联书店、上海人民出版社，1996。

② 参见陈淮：《日本产业政策研究》，第2页，中国人民大学出版社，1991。

在的局限性，政府同样会失败；市场解决不好的问题，政府也不一定解决得好”。<sup>①</sup>这就是公共选择理论所提出的“政府失败”说。这个理论认为，“市场的缺陷或市场失灵并不是把问题转变给政府去处理的充分条件，市场解决不好的问题，政府未必解决得好，甚至弄得更糟”。<sup>②</sup>但是，深入研究政府干预的逻辑及局限性，指出政府干预的限度尤其是分析政府失败的原因，根本的目的是为了改进或完善政府的干预，而不是彻底地否定或排斥政府的干预。在人类社会发展的现阶段，我们还找不出一一种替代政府的能弥补或修正市场缺陷的力量。因而，即使象美国这样的自由市场经济的国家，也在它的经济发展的不同时期不同程度上推行着产业政策。正如萨缪尔逊所言：“自从十九世纪后期，几乎在我们所研究的所有国家中，政府在经济上的作用稳步增加”<sup>③</sup>。不同之处只在于，有些先行国家推行的产业政策较少，有些则较多。对于我国这样一个发展中国家而言，在推动经济发展过程中，产业政策仍然是政府用来弥补或修正市场机制，实现经济赶超战略的一个必不可少的手段。问题的关键在于，在强调产业政策的积极效应的同时，应当充分注意它的负面效应。在此基础上，采取各种行之有效的改进措施，去尽可能地降低产业政策的实施成本。

## 二

产业政策的实施是一个范围广泛且复杂的过程，可以从不同的角度去分析。例如，从体制方面看，政府能否制定出合理的产业政策，能否有效执行产业政策，达到实施的期望值；市场在资源配置中的实际作用以及对产业结构演变、调整所应具备的基本条件；企业对市场的正常的反应能力等都可以归结于体制上的问题。由于我国正处在经济体制的转轨时期，体制的变动对产业政策的实施效果会产生根本的作用，因而完全可以从体制方面去探寻制约产业政策实施效果的各种因素。又如，从产业结构演变的过程本身去分析。一般认为，产业结构演变有其自身的规律和基本要求，在一国资源禀赋条件的制约下，产业结构的调整、升级有其不可逆转的基本趋势。这一基本趋势和基本要求都应被视为直接的或间接的决定和影响产业政策实际作用的因素。这里我们从产业政策与市场之间的互动关系的角度来讨论这一问题。因为产业政策是政府干预市场经济的行为，产业政策的作用过程实际上就是政府行为与市场活动之间的相互作用过程，其作用的实际效果如何主要取决于政府行为的作用指向与市场活动取向之间的藕合程度。从这个角度出发，我们把体制条件、产业结构的演变阶段及基本趋势当作讨论这一问题的现实背景。

在作为政府行为的产业政策与市场之间存在着一个重要的活动主体，即企业。企业既是构成产业的基本单位，也是市场活动的主体。在不同的经济体制下，企业的活动有不同的归属。在高度集权的计划经济体制下，企业的行为与政府的行为是同一的，企业的活动完全受政府行为支配；在市场经济条件下，企业是市场的经济主体，受市场供求关系的支配和调节。这里我们把企业单独列出，当作一个相对独立的活动主体。因为在经济体制转轨过程中，它

① 陈振明：《非市场缺陷的政治经济学分析》，《中国社会科学》，1998（6）。

② 陈振明：《非市场缺陷的政治经济学分析》，《中国社会科学》，1998（6）。

③ 萨缪尔逊：《经济学》（上册），第59页，北京，商务印书馆，1979。

是政府行为与市场两者间共同作用的对象，既受政府行为的调节，又受市场的引导。问题在于：在现实的经济生活中，企业的行为更容易受到政府行为的支配，还是更容易受市场机制的支配？这个问题也可以表述为：市场与政府行为这两种作用，谁对企业的作用更大。在理论上，这个问题不能成立。因为在市场经济中，企业的行为完全受市场力量的支配。但是在经济体制转轨时期这一特定背景下，这确实是一个客观存在的问题。

首先，从企业的角度看，这是一个不确定的问题。在一般意义上，企业的活动取向取决于经济体制改革尤其是企业改革的实际进程。随着经济改革的不断推进，企业与政府的关系从基本上合为一体逐渐转变为一个具有相对独立性的经济主体。但在两种力量的作用中，作为一个利益主体，它采取了比较灵活的现实态度。当政府的行为能给它带来更多的利益时，它听命于政府。不然我们就很难理解为什么政府一再推出“政企分开”的改革措施，有些企业却不愿与它原来的“婆婆”分开。实际上，不同的企业有不同的取向。对于那些在市场竞争中处于强势的企业，它们更多地受市场的支配，并希望政府尽量少干预或不干预；而对那些处于竞争劣势的、处境艰难的企业，或者能够从政府出台的产业政策中获取更多利益时，它们的眼睛则更多地盯在政府身上。如果再将企业经营者的自身利益作为影响企业行为取向的一个不可忽视的因素考虑进来的话，企业行为的取向就更具有不确定性。

其次，从市场角度看，它对企业作用的大小，首先取决于它自身的完善程度。比如价格关系是否理顺、能否真正反映资源在不同产业间的配置状况，公平竞争的市场规则能否确立并得到贯彻，市场体系是否完善；其次它取决于政府对市场作用认识的态度，比如，在市场机制不健全，市场在资源配置中具有盲目性、自发性、滞后性等缺陷的意识的的作用下，政府有可能会采取更多的、更直接的政策手段来干预社会资源的配置。在政府已经出台的两部关于产业政策的文件中，我们可以看出政府在市场作用认识上的变化。1989年颁布的那份文件更象是一部计划方案，几乎涉及到所有的部门或行业；而在1994年出台的那份关于产业政策的文件中，重点支持行业的范围有所缩小，更加重视弥补“市场失败”的问题。<sup>①</sup>换句话说，政府是在承认和重视市场作用的基础上，给市场留下了较大的活动空间。再次，它取决于市场运行的态势，是“供不应求”的卖方市场，还是“供过于求”的买方市场。市场的这种运行态势实际上是经济发展过程中某个阶段经济特征的反映。从理论上说，这种状况往往作为假定的前提被排除在研究者的视野之外。因为在某种产品供不应求的状况下，价格机制会引导资源进入该产业，产品的供给能力增长，市场的供求会逐渐均衡；而在供过于求的状态下，市场机制的作用会使得资源从这个产品的生产领域或产业中退出，供求状况会逐渐恢复到基本均衡状态。因而，“供不应求”或“供过于求”往往被当作市场运行的一种暂时的状况，而不是常态（至少在一段时间内是存在的）来看待。但在现实中，这种市场运行的态势恰恰不是一种短暂的现象，因为资源的进入是一个过程，并且受到生产技术和建设周期的制约和影响；而资源的退出则更是会遇到退出障碍的问题。在两类不同的市场运行态势中，市场作用的力度和指向有所不同。在卖方市场状态下，它对资源在某个产业或部门的调节和引导作用可能会远远大于政府产业政策的干预作用；而在买方市场的状态下，它的竞争机制会推动产业集中度的迅速提高。而由这种推动作用所产生的产业集中的实际效果往往会大于或优于政

<sup>①</sup> 参见江小涓：《经济转轨时期的产业政策》，第186页，上海三联书店、上海人民出版社，1996。

府产业政策在这方面的干预作用。

再次，从政府行为角度看，产业政策是政府干预市场经济的一种行为。在这个意义上，产业政策实际效果的大小很大程度上取决于政府所制定的产业政策的合理性和政府为推行这一政策所采取的手段及其实施的力度。关于这方面的问题，江小涓在她的《经济转轨时期的产业政策》一书中已经作了较为透彻的分析，这里就政府执行产业政策的手段及其实施的力度的问题着重指出以下几点：

一是政府实施产业政策的力度首先取决于其投资能力的大小。对于我国这样一个发展中国家来说，产业政策无论是作为弥补或修正市场缺陷，还是实施赶超战略的手段，都必然包含着一些直接的干预行为，只是在不同的时期有所差别而已。比如，在基础设施和基础产业的发展、高科技的研究、开发及其产业化的催化与培育、长线产业调整时一些产业的退出等方面，往往需要政府以直接投资或直接组织的方式来予以倾斜、支持和援助。政府投资能力的大小取决于政府的财力，而政府的财力从根本上说是由一定时期经济发展水平和经济实力决定的。但是在既定的经济发展阶段，经济体制的变革同样会在很大程度上决定着政府投资能力的大小。比如投资体制在从一元投资体制到多元投资体制的转变进程中，政府原有的投资主体地位发生了根本性的变化，较之以往，其投资能力相对减弱，在总体上呈现出由强变弱的变化趋势。又如金融体制的改革，在原有的金融体制下，政府即使财力有限，也可凭借自己的行政干预，通过银行的贷款来扩张自己的投资能力。在金融体制变革，银行商业化改革之后，银行的独立性得到了加强与巩固，政府不能用行政干预的方式来迫使银行贷款，地方政府的投资能力相应地削弱了。

二是中央与地方（部门）的利益关系。这是一个十分复杂的问题。改革使原有的高度集权的计划体制逐渐松动、瓦解。中央与地方（部门）之间原有的利益格局发生了明显的变化。两者之间的既统一又矛盾的利害关系由原来的潜在形态转变为现实形态。地方（部门）作为相对独立的利益主体的地位得到确立和加强。高度的纵向行政隶属体制要求下级服从上级，地方服从中央。对中央政府而言，它的基本任务是保证实现全社会整体利益的最大化。在此前提下，它在调节经济、实施经济赶超战略的过程中，必须强调局部服从全局，在局部利益与全局利益发生冲突时，不惜以牺牲局部利益为代价，来保证全局利益的实现。同时，所谓全局利益的最大化又是以各个局部利益或者说中央与地方、地方与地方之间的利益协调关系作为前提的。中国地域广阔，各地方之间因资源禀赋条件以及历史原因等各种因素所导致的经济发展的不平衡状态，要求中央政府在制定产业政策时，不得不以“各地根据本地的情况”为由，给地方在贯彻执行政策时留有相对的空间。这种做法既可以调动地方政府的积极性，也防止因政策的刚性或不合理性带来较大的社会成本。

在目前的政府主导型经济发展模式中，地方政府的目标是多元化的，既要执行管理社会的职能，又要将本地的经济发展放在首位，“以经济建设为中心”。在众多的目标中，发展本地经济是放在首位的。因为只有在这个目标上，上级的要求、平民百姓的利益与地方政府官员自身的利益得到了较好的统一。对于大众来说，只有本地的经济发展了，生活水平才能提高，才能得到真正的实惠。发展本地经济是老百姓最迫切的要求。对于官员本人，地方经济的发展是他本人最大的、最好的政绩，是得到百姓拥护与爱戴的真实基础，也是他被提拔升迁的最重要的资本。而上级（在正常情况下）也正是以经济发展的速度与水平作为考核下级

工作效率与表现的，决定其去留、升迁的重要依据。“社会稳定”也是政府在执行社会管理职能与发展经济中极其重视的目标之一。这不仅是因为稳定的社会局面是经济发展的必备条件。只有保持社会稳定，才能吸引外来的或本地的投资，促进经济的发展，老百姓才能安居乐业，而且这一目标也是衡量地方政府官员政绩的重要标准。如果把经济发展速度的快慢当作衡量地方政府官员政绩大小的标尺的话，那么“社会稳定”则是衡量政府官员有无政绩的根本依据。进一步看，在“发展本地经济”的过程，存在着眼前利益与长远利益，也就是经济的短期增长与长远发展的既相互统一，又相互矛盾的关系。当两者发生矛盾时，在政绩意识的支配下，政府官员本人的行为取向更多地倾向于经济的短期增长，甚至以牺牲长远利益为代价。当两者的矛盾处在相对尖锐的状态下，比如只有通过对本区域的产业结构的大力调整，使本地的产品结构适应市场需求的要求，才能实现本地经济发展目标时，由于顾及到调整存量结构的难度（压缩长线产业不仅会影响到本地区即期的产值增长指标，而且会带来工人下岗问题）以及随之而来的社会稳定目标的实现等问题，政府官员极有可能会把保持社会稳定的目标放在首位，“不求有功，但求无过”。

因此，在中央与地方的利益关系中，当中央政府制定的产业政策的指向与地方利益相一致时，这种政策效应得到不断地放大；当中央政府制定的产业政策指向与地方利益不一致甚至相抵触时，地方政府往往会讨价还价，阳奉阴违，甚至与所属企业一起采取暗中抵制的合谋行为，使这种政策的效应得到不断地削弱，甚至起不到实际的作用。最明显的例子是在整治污染方面。在整治淮河、太湖流域的污染过程中，中央政府的整治力度之大，历史上罕见。但是人们不断地从传媒中看到，一些企业不断地违规，置法令、政策于不顾，使政策效果大打折扣，污染给当地居民的生活和身心健康乃至邻近地区的生产与居民生活带来严重的影响。究其原因，都与当地政府从本地区的经济利益出发而采取的睁一只眼，闭一只眼的暧昧态度甚至庇护行为有关。而在发展本地经济的过程中，由于“经济发展”与“社会稳定”这两重目标的共同制约，地方政府往往更倾向于用增量的方式来调整本区域的产业结构，有意无意地避开存量结构调整的难度和问题。在这种情况下，地方政府对中央政府所制定的产业政策尤其是结构调整方面的政策同样采取较为灵活的现实态度：放大和扩张有关增量结构调整的政策力度，缩小与削弱对存量结构调整的效应。并且，中央政府在制定产业政策时，为地方政府的这种选择性行为留下了一定的（也是合理的）活动空间。

三是产业政策与其他政策的协调、配套问题。这一问题包括两个方面：其一，产业政策体系中各项政策如结构调整、产业扶持与产业援助政策之间的相互协调，使其作用的指向能够保持基本一致，产生强有力的合力作用；其二，产业政策与其他政策如财政、金融、社会保障等政策的相互协调问题。例如，在扶持高新技术产业政策的实施过程中，不仅需要财政政策的支持，也需要相应的金融政策的配套，在投资、税收等方面予以倾斜的同时，从资本筹措、公司上市的有关政策方面也应予以适当的支持，等等。

政府行为、市场活动与企业活动是决定产业政策实施效果的基本因素。以上的分析表明，这三个基本因素的作用及其指向又受到其他相关因素的制约和影响。产业政策的实施过程实际上是这诸多因素相互作用的复杂过程。而政府行为取向与市场作用之间的藕合程度以及在共同作用下的企业活动取向使得各种产业政策的实际效果有了大小、强弱之分。

经过自改革开放初至“八·五”计划结束这十几年的高速发展，中国经济基本上完成了由“短缺型”经济向“过剩型”经济的转变。相应地，市场运行态势也经过由卖方市场向买方市场的转变过程。八十年代初期，在原有体制下长期受到抑制的消费需求得到了猛烈地释放，由于居民的收入差别不大，形成了一个消费热点，市场呈强烈的卖方市场态势；而政府的工作重心实现战略性转移，经济建设成为各级政府头等大事。这时的产业结构调整政策的作用指向与政府行为、市场作用指向是基本一致的。各地争上利润率高、市场需求旺盛的加工工业项目。政府主导型的发展模式与短缺型的经济（卖方市场）使得所谓的产业壁垒，如规模经济、必要资本量、产品差别化等几乎没有任何实际上的意义。这个过程的高潮出现在80年代的中后期，1986—1988年的“原料大战”则是这个高潮的客观反映。这个过程的结果是：（1）原来的轻重工业比例失调的结构得到了迅速的调整，但又加剧了加工工业与基础设施、基础产业之间不平衡状态；（2）重复建设，中小企业众多，形成原子型的市场结构，产业集中度低，规模经济效益差等；（3）地方保护主义的趋势愈演愈烈。因为“七五”时期，中央政府已经针对产业结构的这种状况制定了截长补短，即压缩一部分长线加工工业，促进基础设施、基础产业的发展的政策。这项政策与一些地方的经济利益与经济发展目标相抵触。对于“截长”这一项，各地除了与上级政府讨价还价之外，明里暗里地采取有力的行政措施，构筑起外地企业与外地产品进入本区域市场的壁垒，以保护本地企业的生存与发展。对于“补短”，受地方财力的限制以及基础产业、基础设施具有投资量大、利润率低、回收期长的特点，加之一些地方政府官员更倾向于通过一些“短平快”项目快出政绩的意识支配，基础产业与基础设施的发展并没有达到预期的目标，继而成为“八·五”、“九·五”产业结构调整的重点；而市场对“补短”即促使基础产业与基础设施发展本身就调节乏力，加之这期间基础产业的产品与加工工业的产品价格关系没有理顺，市场的作用更是微乎其微。

问题还在于，地方保护主义对中国产业结构的演变与升级带来了极其不利的影响：第一，地方保护主义的实质是以行政归属关系为基础的超经济垄断——地区垄断或部门垄断。它直接转化为阻碍资源在区域间有效配置的行政壁垒；同时使得区域内的正常的产业壁垒无法产生，这是重复投资、重复生产的现象在80年代成为较为普遍性问题的一个重要原因。第二，抑制了市场竞争机制的重要作用，延缓了产业集中度提高的正常进程。一份研究报告指出，从总体上说，80年代企业规模变动呈下降趋势，小企业增长速度更快，使社会资源更加分散。<sup>①</sup>在抑制了市场竞争机制作用的同时，却又出现了另一个看似奇怪的现象：企业之间的无序的过度竞争。这实际上是“原子型”市场结构的一个重要特征的反映，第三，这种重复投资、重复生产，同时由于一些企业又不能因市场竞争机制的正常作用而被淘汰的状况产生了双重的结果：中国经济中买方市场的提前到来与工业结构总体素质偏低，其中主要是技术进步速度偏慢，企业规模小且企业之间专业化分工协作水平低，这一双重结果对“八·五”乃至“九

<sup>①</sup> 参见殷醒民：《中国工业企业规模的变动趋势研究》，《管理世界》，1997（3）期。

·五”计划中有关产业结构与产业组织结构的调整都带来了一定的困难，直接影响到在此期间产业政策的实施效果。

还应该指出的是，在“九·五”计划中，基础产业与基础设施的发展仍然是产业结构调整政策的重点。预计这项政策的实施效果肯定会超过预期值。主要理由是：其一，中央政府在1998年以财政手段作为扩大内需的重要手段，而财政投资的方向主要集中在基础产业与基础设施的建设上；其二，中央政府的这一政策与地方政府的经济发展目标取向基本一致，因而这一政策的作用得到了放大。这是因为在买方市场压力下，一些地区的企业处于经营困境，经济效益低下，调整产业结构的难度也相应加大。在社会稳定目标制约下，地方政府不愿承担或无力承担因结构调整可能带来的风险，转而更倾向于用增量的方式来发展本地经济。一些地方政府虽然财力不断减弱，但可以通过两条途径来扩张自己的投资能力：一条途径是同上级政府讨价还价，争取上级政府乃至中央政府的财政支持；另一条途径是以地方财政担保，向银行贷款。而自银行商业化改革之后，从资产的安全性和效益性的角度考虑，往往更愿意向由地方财政担保的投资项目，主要是基础设施项目放款。基础设施项目在一些地方已经成为一届政府在其任期内代表政绩的“形象工程”。值得注意的是，基础产业、基础设施在“九·五”期间得到了出乎意料之外的倾斜发展，虽然为中国经济今后的发展提供了必需的基础保证，增强了中国经济长远发展的后劲。但是，它也必然会产生一些副作用，例如，在现阶段，由于资源配置过度地集中在基础产业与基础设施领域，因而在一定程度上将延缓产业结构尤其是工业结构整体素质的提高。

总之，由于政府行为、企业行为与市场活动各自均受不同条件的制约，其释放的功能对产业结构或产业组织会产生不同的指向，从而产业政策会产生不同的实际效果。在我国政府主导型经济发展模式中，就三者之间的关系而言，企业是政府行为与市场活动两种作用的共同承受对象，是一种“受动”的活动主体，因而可以被排除在我们所讨论的问题之外。至于政府行为与市场之间的关系，则是处在一种难以确定的状态中。这是因为无论作为弥补或修正“市场失败”的手段，还是实现经济赶超战略的行为，产业政策的目标指向都很难与市场活动的取向相吻合。象八十年代初期那样，处在卖方市场状态的市场活动取向与政府调整产业结构政策的目标指向相藕合的现象，只能是一种特例，一种特定时期的特殊现象，不能当作常态来认识。因此，上文所指的关于“产业政策作用效果取决于政府行为与市场活动取向间的藕合程度”的判断，严格来说，是不确切的。而更具有实际意义的判断应该是：（1）当中央政府制定的某项产业政策所包含的资源配置与利益再分配的功能指向与地方政府的经济发展目标基本一致时，其实际的效果可能最大化。但这一实际效果却有可能以抑制甚至干扰市场机制的功能为代价的；（2）当中央政府制定的某项产业政策的作用指向与地方政府的经济发展目标不相一致时，这项产业政策的实施效果可能最小，甚至没有效果。而它与市场功能间的关系是不确定的，或者会破坏市场机制的作用，或者会维护市场功能的发挥。

作者单位：厦门大学经济研究所

邮 编：361005