

政府管理中产业规划问题研究^{*}

——云南资源型产业转型升级实证研究

朱 红

(云南行政学院 经济管理教研部, 云南 昆明, 650111)

摘 要: 本文从政府在产业发展中的职能和作用的角度, 探讨地方政府在产业转型升级中的作用与职能。选取云南资源型产业升级中政府的做法及存在问题为研究实证, 采用“以点带面”的方法剖析, 在新的经济形势下, 产业发展面临新需要, 提出正确处理政府与市场的关系, 全面深化地方政府改革, 既要发挥市场在产业转型升级中的决定性作用, 又要更好地重塑政府职能和定位势在必行。

关键词: 深化政府改革; 产业规划政策; 转型升级; 云南

中图分类号: D630

文献标识码: A

文章编号: 11671-0681 (2018) 05-166-004

作者简介: 朱红, 中共云南省委党校 云南行政学院经济管理教研部副主任, 教授, 主要研究方向为区域经济和产业经济。

改革开放以来中国经济的成功, 比较优势产业体系的建立, 应该说是政府和市场共同作用的结果。发展经济学的结构主义建议政府应该发挥作用, 但问题是, 推行一段时间的投资拉动的快速经济快速增长后, 经济就发生停滞; 七八十年代后的新自由主义主张私有化、市场化、自由化, 而结果是经济危机发生的频率更高。因此, 中国经济学家林毅夫等人的新结构经济学则认为成功的经济体还有一个共同的特点是, 它们都推行市场经济体制或转向市场经济体制, 但同时它们的政府都发挥了积极有为的作用。而不是像结构主义那样片面强调政府忽视市场的作用; 或是像新自由主义那样片面强调市场忽视政府的作用。^①

中国在向市场经济转型的过程中, 通过政府行为, 发挥政府经济职能, 制定产业规划政策等, 对产业升级起到引领性作用。无论是中央政府还是各地方政府, 均积极作为发挥作用, 直接间接动

员资源、配置资源, 在促进形成国家及地区性的支柱产业中, 扮演重要角色, 形成具有中国经济和产业发展模式。但是, 目前面临大规模投资后, 产业发展动力不足, 产业结构转型升级缓慢, 产能结构性过剩、资源配置效率底下等问题, 因此, 本文就政府在产业发展中的作用、存在问题、及政府与市场的关系, 明确政府边界, 发挥市场的决定性作用等问题进行讨论。为直观说明问题, 就以云南资源型产业转型升级的问题为例, 研究地方政府在产业发展中的职能与作用等问题。

一、实证: 云南地方政府在资源型产业转型升级中的做法和待破解的问题

(一) 云南地方政府重视资源型产业转型升级

地方的产业规划政策散见于各级政府报告、政府文件、发展规划等综合性决策部署中, 或存在于专门性产业发展规划中。产业政策决策与其他决策一样, 一旦做出之后, 具有影响时间长、范围

收稿日期: 2018-03-04

^{*} 本文入选云南行政学院与俄罗斯联邦总统国民经济与国家机关学院弗拉基米尔分院学术交流。本文从政府经济学的研究视角出发, 主要研究政府在产业发展中职能和作用。因为产业规划实际上也是政府进行产业管理的一种手段, 也可以称之为一种产业政策。为了便于直观的说明问题, 选取云南资源型产业升级转型中政府的做法、具体规划政策、政府在产业规划政策中存在的问题分析, 以及政府在产业转型升级中需要改革完善的问题等进行具体的探讨。因此, 本文讨论的“政府管理”范畴仅限“地方政府管理”范畴, 而不包括“中央政府管理”。

^① 林毅夫. 新结构经济学: 发展经济学的第三波思潮[N]. 光明日报. 2013-07-02(006)

广的特点。^①中央政府把转变发展方式作为主线，云南从欠发达的地方实际出发，强调加快资源型产业转型升级。

云南是自然资源密集区，人均资源量是全国平均水平的两倍。多年来，云南形成了以烟草、电力、金属矿产、旅游、生物资源开发、装备制造等为支柱的，具有区域特色的资源产业体系。但是由于均以初级产品为主，并没有形成相应的产业竞争力。相反，随着近年大规模的资源开发，环境污染日趋严重，区域差距加剧，资源依赖路径典型，出现“资源诅咒”现象，资源优势没有转化为产业和经济优势。因此，政府制定了促进云南资源产业转型升级，转变粗放的发展方式，实现区域科学、跨越式发展产业规划。产业政策规划制度预期达到以下目的：

1、构建云南特色的现代产业体系，实现区域经济发展转型。资源型产业，主要依赖自然资源的开发与投入支持经济的高速增长，资源过度开发短期资源红利巨大的效应，发展方式粗放，物耗能耗成本居高不下，资源浪费生产效率低下等问题突出。调整云南资源开发与经济发展的关系，能够培育新兴产业，延伸产业链，促进产业结构优化，对构建云南特色的现代产业体系十分必要。

2、破解云南“资源诅咒”问题。近年的经济发展实践表明，在资源密集型区域大规模高强度开发资源的同时，包括云南在内的部分地区出现生态环境破坏，资源枯竭；资源地资源利益外溢，可持续发展能力丧失；产业结构单一、资源挤出技术、人力资本等高端要素，出现了“代价型贫困”和“富饶的贫困”现象。产业转型升级对促进云南真正把资源优势转化为产业优势、竞争优势，实现繁荣富裕全面小康十分必要。

3、云南科学发展、和谐发展和跨越式发展。资源型产业转型升级，将推动地区产业结构优化升级，培育新兴优势产业，增强创新能力，形成新的经济增长点，这对资源密集型区域实现创新、协调、绿色、开放、共享的发展。

(二) 政府制定促进云南资源型产业转型升级的规划政策

一个国家或地区经济不断发展的过程，实际上就是本区域产业结构不断优化升级的过程。政

府在分析判断经济社会发展规律的基础上，结合当地实际通过制定产业发展的政策规划，对产业发展方向及趋势进行引导，并配套制定相应财政税收、金融、土地等政策，对产业发展进行鼓励和限制，促进产业结构的转型升级，成为云南经济的动力源泉。

1、政府通过制定“五年规划”等中长期的产业规划和政策引导云南产业结构的调整和转型升级。改革开放后，云南省政府在结合国家产业规划和政策的基础上，经历了四次大的产业调整转型。第一次是80年代，把云南烟草建成第一大支柱产业，成为烟草经济或烟草财政，这次产业调整为云南奠定较好的经济基础。第二次是90年代中期，提出了培养五大支柱产业烟草、磷化工和有色金属加工为主的矿业、生物资源开发产业、旅游业、水电开发为主的电力产业。这次调整奠定资源型产业的结构支柱。第三次2009年金融危机爆发后，云南制定了十大产业振兴计划，明确做大做强特色优势产业，包括烟草、电力、有色、生物、钢铁、石化、磷化工、煤化工、建材家具、装备制造、电子信息及新材料等11个产业。第四次是2014年，提出发展大生物产业、大能源、大制造、大旅游、大服务五大产业，按照“高端化、集群化、特色化、园区化、低碳化、品牌化”发展要求，产业打破传统产业固化的边界，强调产业包容、产业融合、产业传承和产业延伸，多产业融合、前景广阔、节能环保、综合高效。这是云南产业发展政策突破、资源整合、路径创新，实现产业和经济转型升级的重要调整期。

2、政府对于关键的产业领域，再通过倾斜性的政策给予重点支持。云南新型工业化战略跨越发展的第一战略，制定了以工业经济为支撑的园区经济、县域经济和民营经济发展政策以及招商引资政策，出台了促进云南产业转型升级的具体财政、税收、金融及土地等规划和政策，促进云南三大绿色产业发展，带动云南产业向信息化、低碳化、品牌化转型升级。

3、政府的产业政策，始终坚持发展方式从粗放型向集约型转变方向，制定相应的鼓励和限制性差异化产业政策。通过配套的财税、金融及土地政策，对于低端过剩产能，环保和技术标准不达标企业和产业，实行限制和淘汰政策。鼓励产业从

^①周鹏.产业如何迈向中高端水平[J].理论视野,2015(03):27-30.

资源驱动向创新驱动转型，从投资驱动向要素驱动转型，从黑色产业向绿色产业转型，从工业主导向产业融合转型。力争传统产业新型化、制造产业信息化、优势产业规模化、新兴产业支柱化、三次产业协同化、产业布局集群化，促进产业结构高级化，降低经济体系对资源部门的依赖，构建起具有比较优势的云南特色的现代产业体系。

(三)政府在促进云南资源型产业转型升级中需要破解的问题

应该说在产业规划政策的引导下，云南产业得以快速发展，但是，也遇到产业转型升级瓶颈，发展动力和潜力需要进一步激发等问题。具体来看，要破解以下三个问题：

1、破解产业资源依赖路径效率低下的问题。地方政府的发展思路与布局，没有跳出“靠山吃山，靠水吃水”“有什么资源就发展什么产业”资源导向型产业发展模式。因此，有的产业规划政策缺乏科学性。简单复制，或者简单模仿其他先进和先行地区的产业选择。这样的产业政策决策机制有其好处，就是有经验可循。但是弊病也显著，一是容易形成路径依赖，产业发展方式转变缓慢，资源型数量型发展路径固化。二是模仿式产业决策，致命弱点就是多地重复建设，产能过剩，效率低下。而且两种产业政策决策方式的创新性均不够，产业难以向中高端升级。因此，政府需要转变产业发展思路和完善决策机制。在分析地区要素禀赋结构的基础上，把具有“潜在比较优势的产业”变成具有竞争优势的产业，这需要科学制定相应的吸引企业、技术、金融及其他配套支持政策，探索中高端产业发展路径。

2、破解高端要素制约结构升级缓慢的问题。云南作为欠发达地区，支撑产业转型升级的发展性高端资源要素发育及集聚缓慢。法规制度、人力资本、教育、科技、管理、营销、品牌等高级生产要素的重视及培育不足，制约高端要素集聚对产业结构升级的“乘法效应”。因为，在知识经济和数字经济条件下，产业的转型升级更多依靠新要素和新动力驱动，这成为培育新兴产业急需破解的问题。

3、破解政府和市场之间的关系不顺发展活力不足的问题。目前政府在产业转型升级中处于主导地位，政府除了制定必要的产业规划与政策以

外，为了保证目标的实现，政府通过产业园区建设、招商引资、国有企业的运作，直接间接地参与产业发展过程中，在加速产业发展的同时，也伴随出现了一些不必要的行政干预经济的扭曲现象，破坏了产业自身内在的成长规律，甚至政府的过度干预打乱了市场的内在规律性。抑制市场活力、创新不足的同时，带来资源配置效率降低等问题。政府与市场的关系，一直存在错位、越位、虚位、缺位等问题，因此，厘清“政府有形之手”和“市场无形之手”的关系，成为产业转型升级亟待破解的问题之一。

二、启示：全面深化地方政府改革是促进产业转型升级的推动力

中央作出全面深化改革的决定，强调要发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府的作用。这也是中国经济进入新常态，经济结构调整的艰巨性和复杂性所决定的。因此，要加快区域产业结构转型升级，必须深化政府改革，处理好政府、市场、社会及企业多方关系。

1、政府要从管控型向服务型转变，更好地发挥引导产业转型升级的作用。首先，改变政府在产业转型升级中“大包大揽”的局面，做到“有所为，有所不为”。政府主要精力放在创造公平竞争的营商环境，促进权利、机会、规则平等的竞争环境的形成，而非直接参与微观经济活动，改变政府缺位、错位、越位的状况。其次，提高政府产业政策决策机制的科学性。政府要在充分调查研究的基础上，深刻把握社会经济发展的规律，因势利导地发挥产业改革的规划与协调作用。产业规划政策主要在产业方向，结构协调、生产力布局优化，防范系统性风险等方面进行引导。尽量避免低水平重复，缺乏前瞻性科学性产业政策；也要规避产业政策脱离实际而成为“纸上谈兵”。

2、政府简政放权，发挥市场在产业转型升级中的决定性作用。通过对政府“权力”做减法，下放权力，激发市场活力，促进充分竞争格局的形成，搞活企业、搞活市场、搞活产业。从广度和深度上推进市场化改革，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化，最大限度减少政府对生产经营活动、一般投资项目和资质资格等的干预。^①改变政府在产业发展中

^①李洪雷.深入推进简政放权须处理好四组关系[J].中国发展观察,2015(05):14-16.

主导的模式,加快投融资体制改革,落实企业投资自主权,推进国有企业改革,让企业成为真正的市场主体。使企业和产业的发展更多遵循市场经济的规律性,而非体现政府的意志,避免“地区合理,但是是全国、全球市场撞车的重复建设之路”。为民营企业的发展创造更加开放公平的环境,实施负面清单、国民待遇原则,清除制约民营企业发展的各种限制性政策,激发“大众创业”的活力。创新体制和机制,放大市场活力,鼓励有潜力的小微企业,由小到大由弱到强,创新业态,改变产业生态圈,以“星星之火可以燎原之势”推进产业转型升级,形成新的发展动力和新的增长点。

3、政府要加快职能转变,促进形成“大众创业万众创新”环境。产业转型升级简单依靠规模数量扩张,和低成本要素投入低水平发展旧模式已经行不通,需要以“创新”为驱动力,推动产业链的延伸,培育新的产业、新的业态、新的模式、新的产品,新的市场,新的需求,形成区域优势的新兴产业。现代经济实践表明产业结构的升级,是需要技术创新、制度创新和基础设施持续完善,这又起决于法规制度、科技教育、人才、管理、品牌及各种高端要素的发育和集聚程度。这就要求政府在产业升级中的职能与角色,要从“台前向幕后”转变,相应要转变政府考核体制机制。地方政府要从重视

短期的经济效益转向重视长期的综合性效益,更好地承担和履行市场环境秩序规范、社会性监管、公共服务、完善法治环境等职能。首先,加大人力资本和持续技术创新投资力度,构建优势的教育和研发创新基础,优化人力资源结构,完善民生保障体系;其次,创造宽松创新的环境,完善产权制度。明确企业的创新主体地位,加大对企业创新、技术创新及产业升级的政策支持;政府搭建新技术与金融资本结合的平台,打通研发成果产业化制度等各种制约瓶颈;第三,加强法律规范、社会信用体系、创新精神、市场体系、知识产权制度、互联网络等“软件”基础设施建设。政府应在以上方面加强作为,这都是创新得以加速并顺利产业化规模化的基础条件。这对区域产业转型升级实现内生性增长十分关键,对新兴产业的培育起着重要的支撑作用。

综上所述,在产业由量到质迈向中高端的转型升级过程中,政府要重塑职能与定位,正确处理好在政府与市场关系,在深化政府改革转变职能的过程中,做到既发挥市场的决定性作用,又更好地发挥政府的作用。

(责任编辑:刘 强)

Research on industrial planning in government management

—An empirical study on the transformation and upgrading of
the resource based industry in Yunnan

Zhu Hong

(Department of economics and management Yunnan Academy of Governance, Kunming Yunnan, 650111)

Abstract: This paper discusses the role and function of local government in industrial transformation and upgrading from the perspective of government's function and role in industrial development. This paper selects the practice and existing problems of the government in the upgrading of Yunnan resource-based industry. It uses the method of "point to face". In the new economic situation, the industrial development is facing new needs, and the relationship between the government and the market is properly dealt with, and the reform of local government should be deepened in an all-round way. It is imperative to rebuild the functions and positioning of the government in a decisive role.

Key words: Deepening government reform; Industrial planning policy; Transformation and upgrading; Yunnan