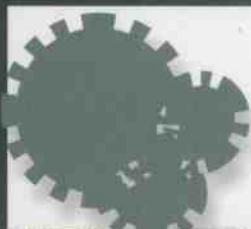


JIEGOUYUKONGJIAN DE XIAOLV:

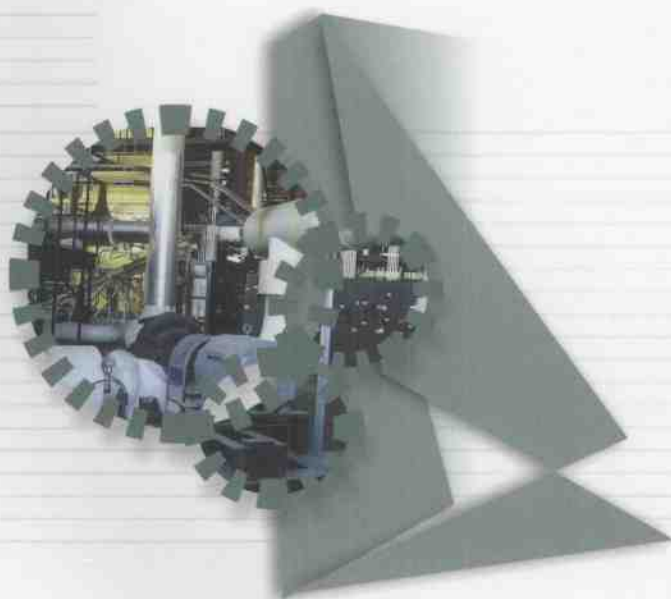
GUANGXI QUYU GONGYE DE CHANYE ZHENGCE HEXIN FENXI

结构与空间 的效率：

广西区域工业的产业 政策核心分析



覃柳琴 著

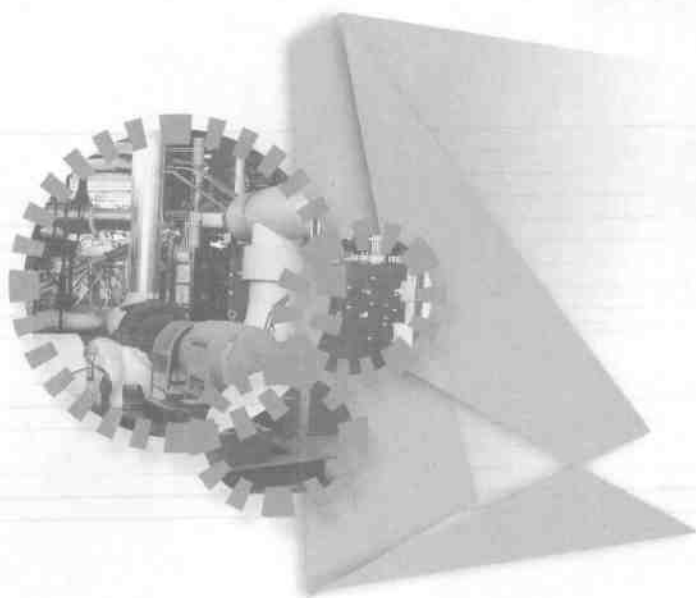


广西科学技术出版社

结构与空间的效率：

广西区域工业的产业政策核心分析

覃柳琴 著



广西科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

结构与空间的效率：广西区域工业的产业政策核心分析 / 覃柳琴著. — 南宁：广西科学技术出版社，2008. 8
ISBN 978-7-80763-217-7

I. 结… II. 覃… III. 工业经济—产业政策—研究—广西 IV. F427.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 158208 号

结构与空间的效率：广西区域工业的产业政策核心分析

作者：覃柳琴

出版发行：广西科学技术出版社

(南宁市东葛路 66 号 邮政编码 530022)

印刷：广西地质印刷厂

(南宁市建政东路 88 号 邮政编码 530023)

开本：787mm×1092mm 1/16

印张：9.75

字数：232 000

版次：2008 年 8 月第 1 版

印次：2008 年 8 月第 1 次印刷

书号：ISBN 978-7-80763-217-7/F·3

定价：38.00 元

本书如有倒装缺页，请与承印厂调换

序

广西地处华南经济圈、西南经济圈和东盟经济圈的结合部,位于中国与东盟、泛北部湾、大湄公河次区域、中越“两廊一圈”、泛珠三角、西南六省协作等多区域合作的交汇点,是中国与东盟合作的前沿地带和“桥头堡”。其中,中国—东盟合作是最具影响力的区域合作,按计划到2010年将建成中国—东盟自由贸易区,广西地缘优势突显出来。至今已经在广西实施了中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会,广西参与大湄公河次区域经济合作、泛北部湾经济合作论坛等一系列合作机制,成为深化中国—东盟合作、促进贸易投资增长、形成开放合作新格局的重要平台和纽带。《广西北部湾经济区开发规划》已经通过国家审批,广西北部湾经济区的发展正式纳入国家战略,泛北部湾经济合作的构想得到广泛认同和支持,相关工作机制正在建立,中国—东盟经济合作区的发展正在不断深入。目前,东盟已经成为广西的第一大贸易伙伴、第二大外资来源地,东盟在广西对外贸易中占有重要的位置,是广西对外开放的重要战略支撑。顺应这种区域合作的发展趋势,广西从区域经济的角度,提出了推动泛北部湾经济合作,构建南宁—新加坡经济走廊、深化大湄公河次区域合作,进而形成中国—东盟“一轴两翼”区域经济合作新格局的战略构想,在“10+1”框架下完成次区域合作,拓展开放合作的新空间。这种格局既为广西的经济发展提供了机遇,也带来了挑战,广西需要思考在这种新格局下自身工业发展的产业政策思路,以求得更好更快的发展,并通过自身的发展带动整个经济合作区的发展。但是广西在我国的经济格局中仍是一个欠发达地区,区域经济发展仍需要实行赶超型战略。从历史上看,实施赶超型战略的基本特征就是运用政府力量,采用产业政策,推动经济发展。这一点可以从德国俾斯麦的铁血政策中看到,可以在日本明治维新中看到。第二次世界大战之后,为重建国家经济,日本政府制定了一系列的产业政策,经历由经济复兴、高速增长、产业调整三个时期的政策调整,日本经济终成奇迹。尽管这种经济发展有着深刻的地缘政治背景,但产业政策功不可没,也正是日本的经济奇迹成就了产业政策的赫赫威名,奠定了产业政策在经济学中的地位。因此,从产业政策的角度研究区域经济的发展具有重要的理论与现实意义。

初读覃柳琴同志的《结构与空间的效率:广西区域工业的产业政策核心分析》一书,感觉到作者抓住了广西经济发展战略的一个核心问题。该书着重从理论联系实际的角度研究推动广西工业经济发展的产业政策设计,颇具特点。

1. 观点新颖。产业政策的研究是一个相对成熟的课题,但是本书在这个相对成熟的领域中提出了一些比较新颖的观点,如在讨论区域产业结构的过程中,分析了简单以第一重良序结构指导区域产业政策的不合理性,从产业结构的内在逻辑关系出发,考察产业演进的历史过程,提出以“三重良序结构”指导经济产业政策设计的设想;在讨论产业扩张阶段时,不是简单引用产业周期理论,而是以广西糖业发展的历史为基础展开分析,并对其他地区的不同产业的长时期发展做出思考,提出了产业扩张的四阶段理论,等等。这些观点新颖合理,具有较高的理论价值。

2. 实践性强。本书以广西的产业经济为研究对象,结合经济理论针对广西产业经济中存

在的问题进行了分析,在深入剖析广西产业经济问题形成的原因的基础上,从经济引擎建设、产业结构调整、产业布局调整、工业集中地问题、建设资金问题等方面提出了政策设计思路。这些政策建议形成于深入细致的实际调研与理论分析基础之上,切合了广西产业经济发展的特点和重点,有着较重要的参考价值,可为党委和政府的经济决策提供服务。

3. 重点突出。产业政策是一门实践性很强的学科,关于产业政策的讨论可以涉及的内容十分广泛,但是从实际工作出发,影响产业政策的因素主要集中在产业结构和产业布局两个方面,其中产业结构中的产业关联引起了主导产业的讨论,产业布局中的增长极引起了地区率先发展问题的讨论,两者共同构成了经济引擎问题,而对区域经济具有重大影响的土地问题、资金问题也构成了产业政策的重要约束条件。因此,本书着重讨论经济引擎建设、产业结构调整、产业布局调整、工业集中地、资金政策等五个问题,抓住了产业政策的重点,也增强了政策建议的可操作性。

对产业政策的研究是一个既成熟又稚嫩的领域,成熟指这个领域的研究已经有了比较长的历史,稚嫩指这个领域还存在着许多有争议和有待研究的问题,对于这种问题的研究,实际上是一个比较“自讨苦吃”的选择,是“选择在较厚实的板子上打孔”,其中的艰辛只有身临其境者才能体会。由此可以想象作者所付出的艰苦努力,在此,由衷祝贺覃柳琴同志成功完成本书!也希望有更多的同志关心这个领域的研究与实践。

广西社会科学院院长



2008年10月13日于南宁

目 录

第一章 研究概述	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究内容	(2)
第三节 研究方法	(5)
第四节 研究目的	(7)
第二章 文献综述	(11)
第一节 产业结构理论	(11)
第二节 区域经济理论	(11)
第三节 发展经济学理论	(12)
第四节 产业转移理论	(12)
第五节 投入产出理论	(13)
第六节 产业组织理论	(13)
第七节 产业竞争力理论	(14)
第八节 产业集群理论	(14)
第九节 理论评述	(15)
第三章 区域产业政策分析的基本思路与基本方法	(18)
第一节 区域产业政策分析的基本经济原理	(18)
第二节 区域产业政策分析需要基于市场框架下的商品价值观点	(19)
第三节 区域产业政策分析的基本方法	(21)
第四节 区域产业政策中主导产业选择的原则与方法	(23)
第五节 区域产业政策中数据分析与超越数据分析	(27)
第四章 广西工业发展的 SWOT 分析	(31)
第一节 发展的优势分析	(31)
第二节 面临的机遇分析	(33)
第三节 发展的劣势分析	(34)
第四节 面临的挑战分析	(36)
第五章 建设广西区域工业引擎的思考	(38)
第一节 经济引擎与产业政策焦点	(38)
第二节 产业的结构价值与产业演进规律的结构细分	(39)
第三节 基于工业足迹的经济引擎设计分析	(40)

第四节	广西工业经济的引擎产业选择评述	(42)
第五节	广西工业引擎的产业方向	(42)
第六章	广西工业结构调整的政策取向分析	(44)
第一节	广西工业结构调整的外部环境分析	(44)
第二节	广西工业结构调整的内部因素分析	(45)
第三节	建设产业增长极	(47)
第四节	提高产业科技水平	(48)
第五节	建立多种经济成分经济体系	(49)
第六节	推动区域产业扩张	(51)
第七章	广西工业布局调整的政策取向分析	(56)
第一节	产业布局的基本思路	(56)
第二节	临海通道经济建设构成广西工业布局的主题	(63)
第三节	通道经济建设的思路与原则	(65)
第四节	广西临海大通道的城市群产业布局	(66)
第五节	通道经济发展依赖文化经济提升	(69)
第六节	广西临海通道经济建设要点提示	(70)
第八章	调整工业结构与布局的产业政策工具分析	(71)
第一节	财政政策工具	(71)
第二节	金融政策	(75)
第三节	产业要素政策	(83)
第四节	环境要素政策	(85)
第九章	工业集中地专题讨论	(92)
第一节	产业园区建设	(92)
第二节	产业园的集群效应分析	(105)
第三节	企业集群的组织结构分析	(108)
第十章	资金问题专题讨论	(119)
第一节	资金政策对区域经济的影响	(119)
第二节	中小企业资金问题分析	(135)
第三节	企业上市政策分析	(141)
第十一章	结束语	(146)
参考文献		(148)
后 记		(149)

第一章 研究概述

第一节 研究背景

中国—东盟自由贸易区自 1999 年提出,2002 年签署《中国与东盟全面经济合作框架协议》以来,建设进程不断加快。建立自由贸易区的目标是实现关税为零,促进货物和服务贸易,逐步实现货物和服务贸易自由化,创造透明、自由和便利的投资机制;加强经济、贸易和投资合作,开辟经济合作新领域,其中农业、信息及通信技术、人力资源开发、投资、湄公河流域开发为优先合作领域。随着《中华人民共和国与东南亚国家联盟全面经济合作框架协议》、《中华人民共和国政府与东南亚国家联盟成员国政府全面经济合作框架协议服务贸易协议》、《中国东盟工商界关于加快增进互利合作的共同行动计划》的逐步实施,将进一步改变整个亚洲的经济发展格局,创造更加便利的货物贸易和服务贸易条件,推动双边贸易发展,促进相互间在产业、投资、技术、资源、贸易、金融等方面的互利合作。此外,大湄公河次区域合作的有效开展及中越“两廊一圈”建设、以泛北部湾经济合作为重点的“一轴两翼”区域经济合作战略新构想逐步由共识走向实践,为经济区参与国际多区域合作提供了平台。在中越运输通道建设上,广西已经与越南开通了 10 条客货运输线,目前正在协商再开通 3 条运输线路,预计到 2010 年开通 30 条国际道路运输线路,并争取实行两地汽车车辆双牌照试点;在港口合作方面,新加坡港一直在寻求和广西钦州港的互补合作;在经济技术协作方面,中越筹划合作共建边境经济合作区;在渔业合作方面,菲律宾、文莱等海上东盟国家就海洋渔业合作主动与中方沟通,双边渔业合作关系不断紧密;在建立合作机制方面,成功举办了三届“泛北部湾经济合作论坛”,泛北部湾经济合作跨国专家小组中方专家组已经组建完成。

中国—东盟自由贸易区建设进程加快,大湄公河次区域合作、“两廊一圈”建设及泛北部湾经济合作务实推进,为广西发挥面向东盟合作的桥梁和纽带作用奠定了基础。一是拓宽了利用外资的渠道,通过利用亚行贷款途径加强和改善公路、铁路、港口等基础设施建设,有利于广西充分发挥海陆通道作用;二是为货物贸易、服务贸易等方面的合作提供了更广阔的空间,有利于广西开拓东盟市场,在机电、家电、纺织、日用工业品、农药、中药等方面加强与东盟国家的合作,既可以直接出口把商品打入东盟市场,也可以“走出去”与东盟国家合作合资办厂,享受东盟国家优惠政策,促进在更高水平、更深层次上的国际经贸合作;三是为资源、技术、资金、人才等生产要素的自由流动提供了便利,有利于广西更广泛、更合理地运用国际资本和外部资源,拓展经济和市场发展空间;四是加快了相互之间投资及产业转移步伐,有利于广西与东盟国家开展交通、港口、物流、农业、制造业、能源、金融、旅游、技术、人力资源、工程、劳务等领域的合作,拓展对外开放的广度和深度,提高开放型经济水平,把广西建设成中国—东盟开放合作的物流基地、加工制造基地和信息交流中心,构建重要国际区域经济合作区,形成经济全球化条件下参与国际经济合作和竞争的新优势。

如果按照一般自然经济方式发展自己的区域经济,现有市场经济条件将因上述要素的短

缺而致使经济发展相对滞后。因此,从加速区域经济发展的角度看,广西需要通过合理的产业规划与产业政策,求得产业结构内在的结构经济与秩序经济的优化,充分利用中国—东盟自由贸易区的契机,推动“一轴两翼”战略的实施,实现区域经济的跨越式发展,完成广西自身的经济发展领跑任务。所以,从区域竞争的角度看,广西还需要从城市经济与省域经济的角度合理建设自身的产业结构,结合泛珠江三角洲经济合作与国家的西部大开发战略,加快自身发展。这需要做好产业政策的设计,包括区域产业的选择、布局、配套、组合性扩展以及为实现这些目标的政策工具,这些内容在本质上构成了区域产业政策的核心。这些内容的逻辑关系如图 1-1 所示,它表明产业政策设计以引擎产业的选择与引擎产业的布局为两大核心内容,而两个核心内容又必须落实到具体的政策工具上。



图 1-1 区域产业政策设计的主要内容

第二节 研究内容

本书的研究内容是广西产业政策的核心问题,从概念上讲属于区域性产业政策的核心问题分析。

产业政策是国家根据国民经济发展的内在要求,调整产业结构和产业组织形式,从而提高供给总量的增长速度,并使供给结构能够有效地适应需求结构要求的政策措施。产业政策是国家对经济进行宏观调控的重要机制。在市场经济运行中,产业政策具有导向作用。这种导向作用主要是:可以调整商品供求结构,有助于实现市场上商品供求的平衡;可以通过差别利率等信贷倾斜政策对资金市场进行调节,有助于资金合理流动和优化配置;可以打破地区封锁和市场分割,促进区域市场和国内统一市场的发育和形成。产业政策包括产业组织政策、产业结构政策、产业技术政策和产业区域布局政策,以及其他对产业发展有重大影响的政策和法规。各类产业政策之间相互联系、相互交叉,形成一个有机的政策体系。

一、产业政策的主要内容

(1) 产业结构政策。即根据经济发展的内在联系,揭示一定时期内产业结构的变化趋势及其过程,并按照产业结构的发展规律保证产业结构顺利发展,推动国民经济发展的政策。它通过对产业结构的调整而调整供给结构,从而协调需求结构与供给结构的矛盾。调整产业结构包括:根据本国的资源、资金、技术力量等情况和经济发展的要求,选择和确定一定时期的主导产业部门,以此带动国民经济各产业部门的发展;根据市场需求的发展趋势来协调产业结构,使产业结构政策在市场机制充分作用的基础上发挥作用。

(2) 产业组织政策。即通过选择高效益的、能使资源有效使用、合理配置的产业组织形式,

保证供给的有效增加,使供求总量的矛盾得以协调的政策。实施这一政策可以实现产业组织合理化,为形成有效的公平的市场竞争创造条件。这一政策是产业结构政策必不可少的配套政策。

(3)产业区域布局政策。即产业空间配置格局的政策。这一政策主要解决如何利用生产的相对集中所引起的“积聚效益”,尽可能缩小由于各区域间经济活动的密度和产业结构不同所引起的各区域间经济发展水平的差距。

二、产业政策的主要特点

(1)调控经济结构。即调控产业结构、产业组织结构、产业区域布局结构,使社会资源在各产业、行业、企业、地区之间得到合理配置,逐步实现产业结构的优化。

(2)影响经济的长期发展。即改造产业结构,实现产业结构的优化,促进经济的增长,必须经过长期的努力。

(3)产业结构政策、产业组织政策、产业区域布局政策表现为“集合”政策。每一种具体政策都以市场机制的调节为依据,对市场起着直接调控、对企业起着间接调控的宏观作用。

(4)调节供给。即通过促进或限制某些产业的发展,改造产业结构,调整各产业之间的相互关系,使供给总量和结构都能满足需求,实现供给和需求的总量、结构的平衡。

三、产业政策的历史沿革

产业政策是国家调控经济的重要政策工具,而经济职能是国家三大职能(经济、军事、社会)之首,产业政策有着悠久的历史,如中国古代就有“重农抑商”的政策取向,李悝的“尽地力之教”、商鞅的“令民心归于农是圣人的治国之要”等,都是中国早期的产业政策。在古代埃及的《汉谟拉比法典》也有对农业生产的完整政策体系。其后的“重商主义”、“重农主义”、美国首任财长汉密尔顿《关于制造业的报告》、《谢尔曼法》、《克莱顿法》、“罗斯福新政”等均 are 不同时期具有代表性的国家产业政策或产业政策精神。但是真正使产业政策从一般经济政策中独立出来并受到广泛关注的还是战后日本的产业政策实践活动。第二次世界大战中日本战败,其经济遭受毁灭性打击。为重建国家经济,日本政府制定了一系列的产业政策,经历由经济复兴、高速增长、产业调整三个时期的政策调整,日本的经济奇迹出现了,尽管这种经济发展有着深刻的地缘政治背景,但是其中的产业政策功不可没,1970年在日本正式对从产业角度调控国家经济的经济政策定名为“产业政策”,并为世界经济学者所接受,也由此引发了对于产业政策的研究。产业政策成为国家调控经济的四大政策工具(资金、土地、环境、产业)之一,并被引入区域经济的调控中,成为区域经济的重要政策工具。

四、产业政策核心的含义

(1)产业政策核心。本书研究的内容不是纯粹的产业政策理论问题,而是从实践的角度,对广西产业政策进行研究,因而研究的内容主要集中在广西的区域经济建设中相对具有较大影响的产业结构、产业布局、产业政策工具等三大产业政策要素,而不是对产业政策进行系统的分析,不是对产业政策学做系统的介绍,如产业组织的问题、产业技术政策问题等不做系统研究,对其中的焦点问题纳于政策工具作为专题讨论。本书也不是区域性的产业政策设计,因而不针对产业政策做出全面的设计,而是从研究的角度对产业政策中最具影响力的产业结

构、产业布局、产业政策工具等三大要素进行研究。因此,本书研究的内容是区域性产业政策的核心问题。

(2)产业政策核心与产业政策要点的区别。本书的产业政策核心是指政策学意义上的政策核心,而不是指政策意义上的政策要点,两者之间的区别在于抽象与具体,政策学意义上的政策核心指的是构成政策体系的各种抽象要素中对政策目标最具影响力的要素,而政策意义上的政策要点则指具体政策要素中对政策目标最具影响力的要素。具体而言,政策学意义上的政策核心指产业结构、产业布局、产业政策工具三大要素,而政策意义上的政策要点则是非完整的产业政策,而是从三大政策要素的角度制定的简约性产业政策,如《国务院关于当前产业政策要点的决定》就是一种政策意义上的产业政策要点,它是具体化了的三大产业政策要素。

五、本书研究的内容

针对产业政策核心的三大要素,考虑中国—东盟合作构成了广西工业经济发展的主要环境因素,本书研究的内容分为九个专题,涉及三个基础性专题:理论综述、基本方法、SWOT分析,针对产业政策核心三大要素的专题研究:引擎产业选择、产业结构调整政策取向、产业布局调整政策取向,三个工具性专题研究:政策工具、工业集中地、资金问题。九个专题的具体内容:(1)工业结构与布局的相关理论。研究的本质就是继承与发展,就是先继承后发展,所以研究的第一个问题就是对本专业研究的历史文献的整理。又因为产业政策的核心问题就在于产业结构与布局的优化,所以文献的整理就集中在这些相关理论方面。(2)工业结构与布局的产业政策基本思路与基本方法。研究问题总需要一定的思想工具,研究工业结构与布局的产业政策自然就需要有研究工业结构与布局的思想工具,这些思想工具是前人对这些问题的经验总结与在此基础之上抽象的理论方法。所以,在整理相关的研究文献之后,我们需要在前人研究的基础上设计自己的研究分析工具。(3)广西工业发展的SWOT分析。研究工作总需要针对实际情况,对现实问题的分析是具体研究工作的逻辑起点。所以这部分研究工作构成了研究广西工业发展的产业政策的现实基础,是其后研究工作的起点。(4)广西工业引擎的思考。区域产业政策的首要问题就是经济引擎的选择,包括主导产业的选择与地区增长极的选择。这部分研究是针对广西的工业经济情况,对广西工业经济的引擎选择所做的分析。(5)广西工业结构调整的政策取向分析。区域产业政策的第二个重要问题是围绕主导产业选择调整区域产业结构,这种产业结构的调整需要一定的政策、措施、方法,所以在这个部分针对广西的主导产业提出调整产业结构的政策方向。(6)广西工业布局调整的政策取向分析。区域产业政策的第三个重要问题是围绕主导产业选择调整空间产业布局,这个部分针对广西的主导产业选择及其当前广西地缘经济区位变化的格局,提出广西产业布局的调整方向。(7)调整工业结构与产业布局的政策工具分析。在市场经济条件下,政府调控经济的手段是政策工具,这种政策工具主要是一些经济资源,包括财政、金融、产业要素分配、环境要素分配等,这些资源作为政策工具的使用需要通过相应的途径,主要是规划、预算、项目、资源、行政政策等五个途径,而这些途径均需要对经济资源的不同操作方法的效率进行评估,做出最有效率的决策,所以需要对这些政策工具的不同操作方法做出效率分析。这个部分是从政策工具的角度对前面产业政策取向的实现提供手段上的支持。(8)工业集中地专题讨论。工业园区是现代工业的集中地区,是现代工业的主要载体,也是发展工业的主要产业政策工具。在对产业政策的各种经济

资源工具进行讨论的基础上,这一部分将对工业园区及其专业化引致的工业集群等问题进行专题讨论,深化对工业集群及其载体的理解,为更好地应用这一产业政策工具提供理论支持。

(9)资金问题专题讨论。资金是区域产业政策的最重要的政策工具的操作目标,涉及到财政与金融两大政策工具,也是对区域产业结构与布局的调整最具影响力的经济资源。这个部分是在政策工具分析的基础上,一是分析广西地缘区位转变而引发的国家投资政策变化可能对广西经济的影响,二是分析广西面临的严峻的中小企业资金问题及其对策,三是分析广西上市公司过少引发的资金供给能力不足问题及其对策。其中后面三章是针对广西工业发展问题所做的分析,但作为政策工具的经济资源不同操作方法产生的效率分析,这些分析均带有普遍性。整个研究过程遵循了自顶向下的系统分析方法。

六、研究的意义

本书的目的是研究广西现实的工业经济发展问题,其研究背景在于中国—东盟经济合作而产生的多种区域合作,这些不同的区域经济合作使广西从泛珠江三角洲的边缘地区转变成多种区域经济合作的中心地区,这种地缘区位的转变广西提供了发展的重要机遇。如何抓住这个机遇是广西经济发展的核心问题,为此,本书的全部研究工作都是在这个基础上展开的。

第三节 研究方法

一、研究的基本要求

本研究的目的是从产业政策设计的角度研究广西的区域经济发展道路,其原因在于这样一种观点:工业发展已经有了许多研究,工业发展的政策设计则研究不多,产业政策本身是产业发展的动力,这个问题研究清楚了,则产业发展就有了动力,在一种合理的产业政策体系下,产业能够通过市场而得到更快的发展。这种观点的基础在于产业政策与产业发展关系的两重性:产业政策是一种产业要素,产业政策适应产业发展的需求则能推动产业发展,产业政策不适应产业发展的需求则会阻碍产业发展。为此,本书的研究基于下面两个基本的观点:

(1)遵循经济规律。针对广西的实际情况,遵循基本经济原理,提出具体产业政策,由此得出的结论可能与其他地区发展的经验不完全一致,但背后的基本经济原理是一致的。我们认为,在相同原理下,针对不同的情况可以有不同的对策,在实证分析中,原理的一致性高于对策的一致性。因此,我们在研究过程中较少的追求对策一致性,而更多的要求原理一致性。

(2)创新发展思路。正如中国经济具有自身的特点,不能照搬发达国家的经济建设经验,广西经济也具有自身的特点,不能与全国的经济 development 方式相一致。因此,我们思考广西工业发展,不仅要立足于其他地区现有的建设经验,而且要立足于这些建设经验背后的基本经济原理,遵循这些基本经济原理,创新自己的发展思路。

二、研究的目标

研究的角度是政策学,研究对象是区域产业政策核心的设计问题,研究目标是提出一种政策设计的过程以保证政策目标与政策工具的一致性。

政策设计是一种过程,其流程如图 1-2 所示。流程表明,政策设计的目的是针对特定的政策目标,运用工程化方法,通过分析与评价政策主体的行为,设计出符合公理化系统要求的与政策目标一致的政策框架(组合性的政策工具)。就是说,政策设计的目的是为了保证政策目标与政策工具的一致性。

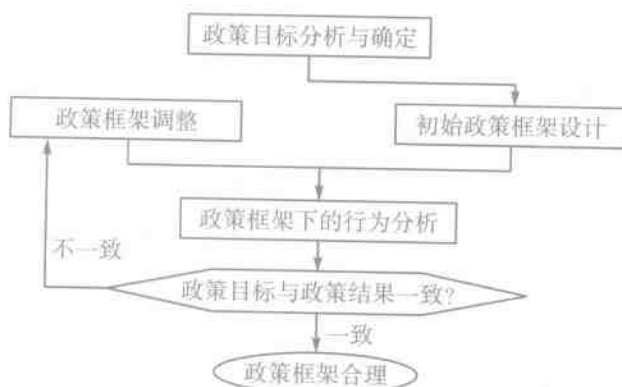


图 1-2 政策设计过程

由此可见,政策设计是一种过程,其目标是设计出政策框架,其依据是政策目标,其约束是公理化系统要求,其要求是目标与结果一致,其方法是工程化分析过程,其分析内容是政策主体行为。政策设计是一种逐步求精的过程,它的目标不是设计政策,而是设计政策的框架,一般来说,政策框架是政策的重点内容,政策则需要在政策框架的基础上进一步丰富内容,形成完整的政策体系。

政策设计过程的核心是行为分析,它的内容是在给定的政策框架下分析各政策主体的行为取向,从而判断这些政策主体的行为取向是否符合政策精神,即政策主体的行为是否与政策目标一致。对于政策主体的行为分析是一种模型分析,这些模型建立在一定的公理化系统假定基础上。建立行为模型的目的是为了使政策分析的过程能够避免自然语言的歧义性,而使分析过程具有单一性,从而得出可解释的政策框架设计依据。

之所以要进行政策设计,是因为政策面临的复杂环境,简单地凭借政策设计者的直觉制定政策很容易陷入政策工具与政策目标的冲突中。这里可以通过一个案例说明问题。

政策工具与政策目标冲突的案例:非洲象是珍稀动物,为了保护大象,非洲各国相继出台了許多禁止捕猎大象的保护政策,对捕猎大象者给予严厉的打击。但是捕猎行为却是屡禁不止,非洲大象是越来越少。究其原因还是经济利益在其中起到了决定性的作用,因为非洲大象的象牙珍贵,在自然状态下这个市场就已经供不应求,当采取保护政策后,市场更是供不应求,于是价格上涨,使得捕猎者处于巨大的利润空间中。于是,在强大的经济利益驱动下,捕猎者装备了先进的武器,禁捕政策形同虚设。非洲大象仅在几个有限的地区受到政府的重点保护而生存于灭绝的边沿。但是近年来非洲一些国家采取了新的保护政策,这些国家对非洲大象给予饲养许可并对其中超龄大象按象群增量的一定比例许可猎杀与出售。这个政策使非洲大象的局部产权私有化了,在经济利益的驱动下,非洲大象有了更多的饲养者和保护者,而这些饲养者与保护者在这种产业的强大经济力量支撑下也得以对自己的私有产权——象群增量部分的一定比例的大象处置权——进行有效的保护,从而也就保护了非洲大象。现在,非洲大象

的数量开始增加了。这个案例充分表明了政策工具与政策目标的冲突,也充分说明了政策设计的重要性。

所以,面对越来越复杂的环境,用简单的直觉制定政策的方法已经不适应社会发展的需求,需要引入工程化的过程方法,对政策进行设计、评价,确保政策工具与政策目标的一致性。

三、研究方法

(1)政策设计方法的理论基础。政策设计根据斯图亚特·穆勒的观点,经济学的研究可以有后验方法与先验方法两种。后验方法是所谓的简单归纳法,它基于一定的实践基础。先验方法则是归纳与演绎的综合,在一定的实践基础上建立起先验理论,再运用这些理论对经济现象进行逻辑分析。先验方法要求在实践的基础上做出逻辑分析,其思维的路径更长,经由这种方法得出的结论也更为可靠。

(2)政策设计方法的两种形式。基于这两种方法,政策的设计有两种基本形式:经验性设计与逻辑性设计。经验性设计指总结现有的做法形成政策,这种设计的前提是在政策设计之前已经有了针对政策目标的做法,政策设计的工作就是总结这种做法,使之系统化、权力化,上升为政策。逻辑性设计指政策设计从初始框架开始,通过公理化系统下的模型分析与评价,不断调整政策框架,求得逻辑上政策结果与政策目标相一致的政策框架,即是说,逻辑性政策设计必须具有公理化系统下的逻辑基础。随着现实中政策环境越来越复杂,政策运行的约束越来越多,这种政策设计方法运用越来越多,并与听证制度相结合,逐步成为政策设计的主流方式。因此,本研究所指的政策设计即是逻辑性政策设计。

(3)关于逻辑性政策设计方法的说明。基于对复杂问题进行简单化分解的考虑,本书的主要特点就是尽可能地应用公理化系统的推演方法^①,从一些简单的公认的理论出发,对所阐述的观点进行逻辑论证,尽量追求问题分析的一致性。当然,完整的实现公理化系统还将是经济学漫长而艰巨的任务,本书也不可能达到这个高度,这里提出公理化方法的原因还是出于理论应用的需要,即为了确保政策目标与政策工具的一致性,在逻辑分析的过程中,尽可能从一般公认的经济原理出发来展开分析过程,对那些存在争议的观点,则向下寻找其理论基础,确保分析基础具有更高的一致性。

(4)本书属于实证研究。需要进一步说明的问题,本研究是在既定的经济框架下所做的应用研究,因而属于实证研究的范畴,而不是规范研究。规范研究是重要的,它涉及经济理论的基本信念,其研究对象是经济制度的框架设计问题。而产业政策是在一定经济制度的框架下研究怎样才做得更好,既定的规范框架下的研究,它只能是实证研究。

第四节 研究目的

研究的目的是通过对产业政策核心的讨论推动广西工业经济的发展,利用中国—东盟合作的机遇,实现《广西壮族自治区国民经济和社会发展第十一个五年(2006~2010年)规划纲要》提出的五大工业发展目标。

^① 关于公理化方法的说明参见本章附录:逻辑分析的公理化方法。

一、全面实施工业兴桂战略

加快推进工业化,是建设富裕广西、实现跨越式发展的关键。坚持走新型工业化道路,以信息化带动工业化,大力发展资源型工业和现代制造业,拉长产业链,形成产业集群,促进结构优化升级。增强企业自主创新能力,提高企业核心竞争力,在优势产业和重点行业培育更多的强优企业和知名品牌,加快发展壮大中小企业。按照国家产业政策,加快工业园区和重大工业项目建设,不断优化工业布局,进一步提升工业主导地位。

二、大力发展资源型工业

坚持资源开发与保护相结合,加强资源调查评价和勘查,为资源型工业持续发展提供保障。加大特色资源开发力度,尽快把资源优势转化为产业优势。

铝业,优先发展氧化铝,合理发展电解铝,积极发展铝深加工。加快平果铝矿区、桂西矿区的铝土矿勘探和开发,重点建设华银铝氧化铝工程、平果铝氧化铝三期工程,争取尽早开工靖西氧化铝工程。统筹考虑电力供应和消费市场,合理布局和规划建设电解铝和铝材深加工项目。加快高铁三水铝土矿开发的前期工作。

林浆纸,加强造纸原料林基地统一规划与建设,重点建设钦州、北海林浆纸一体化项目和柳州竹浆纸一体化项目,重组现有大型制浆造纸企业,实现规模化生产。积极发展木材、毛竹、松脂等深加工。

制糖,以建成循环经济产业为目标,鼓励和引导企业建设糖蔗基地,依靠技术进步,强化综合利用,发展深加工产品,提高综合效益,进一步提升广西糖业在全国市场的优势地位。

钢铁,重点扶持柳钢集团,加快产品结构升级,引进战略合作伙伴,推进建设沿海大型钢铁基地项目。

化工,依托南化、柳化、河化、鹿化、广维集团等骨干企业,重点发展化工新材料、化肥、高效生物农药、维尼纶等产业产品。加快开工建设沿海千万吨级炼油项目及下游石化项目。

锰业,整顿矿区开采秩序,加强氧化锰和碳酸锰开发保护,改造重组现有采选冶企业,积极引进国内外大公司,合作开发锰系列深加工产业产品。

有色金属,合理开发利用锡、锑、钨、铅、锌、铟和稀土等资源,鼓励发展新材料,控制稀缺资源性产品产量,保持市场竞争优势。

食品,按照安全、营养、方便、多样的要求,重点发展以粮食、畜禽、水产品、水果、蔬菜、八角等为原料的食品深加工。

建材,改造骨干企业,加快建设大型新型干法水泥项目,较大幅度提高新型干法水泥占水泥总产量的比重。积极发展建筑卫生陶瓷、高级涂料和装饰材料、浮法玻璃等产业产品。推进高岭土、滑石、石英砂、膨润土等优势非金属矿的开发和深加工。

医药,加快医药企业兼并重组,促进医药产品二次开发和结构调整,建设优势药材基地,打造南药品牌,重点发展优势中药,大力发展生物制药、化学药产业,扶持发展民族医药产业。积极发展医疗器械产业。

茧丝绸,承接“东蚕西移”,加快优质茧丝绸生产基地建设,培育一批产值超亿元的骨干企业,形成种桑、养蚕、缫丝、织绸、印染、服装产业产品链。

烟草,以广西中烟工业公司为龙头,建设优质烤烟产业化基地,扩大“真龙”品牌产量,提高

单箱税利水平和市场占有率。

生物化工,利用木薯、甘蔗等优势资源,发展燃料乙醇、高档系列变性淀粉以及其他生物质化工产业产品。

三、壮大现代制造业

广泛运用高新技术和先进适用技术改造制造业,支持开发重大产业技术,加强企业技术研发机构建设,鼓励技术革新和发明创造,努力掌握关键技术,增强新产品研发和成套制造能力,坚持自主创新与技术引进相结合,提升制造业技术水平和整体竞争力。

汽车,以上汽通用五菱、东风柳汽、一汽柳特、桂客集团、柳州五菱、玉柴南宁专汽等骨干企业为龙头,重点发展微型汽车、小型乘用车、重型载货汽车、客车及各类专用车等,支持玉柴集团发展新型节能柴油汽车,主要在柳州、桂林、玉林、南宁布局发展汽车零部件产业,提高整车配套能力。在柳州市培育形成汽车产业集群,建成我国西南地区重要的汽车生产及零部件加工出口基地。

车用内燃机,重点扶持玉柴研发大功率、新型节能、环保型柴油机系列产业产品,巩固提高玉柴在全国同行业的排头兵地位,加快上汽通用五菱发动机项目建设。

工程机械,重点扶持柳工、玉柴、欧维姆等骨干企业,发展装载机、挖掘机、压路机、沥青摊铺机、平地机、预应力锚具等系列产业产品,稳定提高市场占有率。

电气机械,依托北海银河、桂林电容等骨干企业,重点发展电网自动化系统、电力市场技术支持系统、高压输变电设备、电力电容器、传感器、电力电缆等产业产品。

机床,重点扶持桂林机床等骨干企业,发展以数控万能铣头为核心技术的大型、高精、高效的数控机床和加工中心。

成套设备,重点在南宁、柳州、桂林等市,通过企业兼并重组和引进合作伙伴,发展制糖、水力发电、港口、水泥、矿山、橡胶等成套设备。

电子信息产品制造,重点建设桂林、南宁、北海产业基地,支持玉林、梧州、贺州等承接东部电子产业转移,发展数码电子、数字通信、高性能电子元器件等产品。

扶持沿海发展集装箱制造和修造船业。鼓励承接贴牌生产和生产服务外包。鼓励重点建筑企业兼并重组,巩固提高区内建筑市场占有率,积极开拓国内外建筑市场。

四、大力发展高新技术产业

大力开发对经济社会发展有重大带动作用的高新技术,加强自主知识产权核心技术的开发应用,重点在生物、新材料、新能源、电子信息、环保、现代中医药等高新技术产业实现突破。

充分发挥高新技术开发区的孵化、辐射和带动作用,实施产业集聚战略,突出重点,强化特色,加快建设南宁、桂林、柳州、北海高新区。南宁高新技术产业开发区,重点发展软件、生物工程、中医药、生物质能源等产业;桂林高新技术产业开发区,重点发展电子信息、生物制药、新型中药、光机电一体化、环保等产业;柳州高新技术产业开发区,重点发展新材料、新能源等产业;北海高新技术产业园区,重点发展海洋生物、电子信息、新医药等产业。落实高新区发展的各项优惠政策。鼓励和支持企业增加对高新技术研发的投入,培育形成一批充满创造活力和发展生机的高科技企业。组织实施燃料酒精生产与应用、海洋鱼贝类综合开发、药用植物、纳米二氧化硅等产业化工程。完善有利于高新技术创新和产业发展的法规及财税、金融、投资政策,建立多层次、多形式的高新技术产业投融资体系。

五、加强工业区建设

按照依托城镇、科学规划、产业集聚、辐射带动的要求,重点支持国家级和自治区级工业区建设。南宁市,重点建设南宁经济技术开发区、南宁—东盟经济开发区、广西明阳工业园、六景工业园、良庆经济开发区、仙葫经济开发区、江南工业园;柳州市,重点建设阳和工业新区、鹿寨经济开发区、穿山工业园;桂林市,重点建设苏桥工业园、西城经济开发区、灵川八里街工业园区;梧州市,重点建设梧州工业园区、长洲工业园;北海市,重点建设北海出口加工区、北海工业园区、铁山港工业区、合浦工业园区;钦州市,重点建设钦州港经济开发区、大榄坪工业区、河东工业区;防城港市,重点建设东兴边境经济合作区、企沙东湾工业园区;百色市,重点建设百色工业园区、平果江南工业园;河池市,重点建设东江工业区、宜州城区工业区、南丹工业园区、环江工业园;玉林市,重点建设玉林经济开发区、玉柴工业园、北流日用陶瓷工业园区、容县经济开发区;贵港市,重点建设江南工业区、贵港国家生态工业(制糖)示范园区;贺州市,重点建设旺高工业园区、信都工业区;崇左市,重点建设崇左工业园区、凭祥边境经济合作区、中国—东盟青年产业园区、扶绥华侨投资区;来宾市,重点建设来宾循环经济工业区、八一工业投资区、华侨投资区。

工业区要明确定位,突出特色,不断完善基础设施和配套设施,创新管理体制机制,落实国家和自治区各项政策,集约用地,盘活土地存量,加大招商引资力度,加快项目进区落户,培育形成特色产业群,努力办成现代工业聚集区、循环经济示范区和促进工业快速发展的新增长极。

附录：逻辑分析的公理化方法

公理化是指这样一种演绎方法,它的全部演绎建立在两个集合上,一个集合是基本问题集,一个集合是基本逻辑集,这两个基本集合统称基本假定。这种方法最早出现在数学上,建立了严格的数学体系,并随着数学在其他科学的应用而进入相应的专业领域。

公理化方法的另一种广义形式指一种过程,首先建立一种基本假定,然后在这种假定的基础上,对指定的对象问题进行演绎性研究。这种过程建立了一种逻辑关系:在对象问题与基本假定之间建立起蕴涵关系,即如果基本假定为真则指定问题也为真。基本假定是一些简单问题,只有简单的问题才能构成基本假定;对象问题则是复杂问题,简单问题已经包含在基本假定中,复杂问题总可以分解成简单问题。

公理化方法的蕴涵关系给出了复杂问题与简单问题的真值一致性保证,在演绎过程中,如果全部假定是正确的,则演绎出来的结果也是正确的。这个性质提供了一种判定上的映射关系,将对复杂问题的判定映射到对简单问题的判定。

当复杂问题的判定超越有限理性时,公理化方法的这种映射就提供了一种分解机制,将复杂问题分解成等价的简单问题集。为满足演绎的简约性要求,这种分解原则上不是将复杂问题全部分解为简单问题,而是分解为简单问题或复合问题。复合问题是一些复杂问题,但这些复杂问题已经通过了公理化方法的验证。在简约化原则下的分解构成了一种间接分解关系,这种间接分解同构于针对基本假定的直接分解。

所以,通过公理化方法将复杂问题的判定转化为对简单问题的判定,使得问题判定纳入有限理性的框架内。这种逻辑关系的另一层意思是公理化方法只能保证一致性,而不能保证正确性,即通过公理化方法,复杂问题的判定基于简单问题的判定,但简单问题的判定则不能由公理化系统保证其正确性。