

供给侧改革的产业政策落实 ——江西省制造业升级政策实证

黄蕾，梁静，熊若晨

(南昌航空大学 经济管理学院, 江西 南昌 330063)

【摘要】政策工具是推动产业升级、加速供给侧改革的重要手段,国家和行业层面的产业政策层出不穷,省级层面结合自身省情的区域性政策也颇多。以江西省为例,“十一五”和“十二五”期间出台了 80 余项产业政策,如此密集的政策出台推动省域产业升级的效果如何,产业升级是否能实现供给侧改革的目标都成为值得研究的问题。参照工信部、中国社会科学院对产业政策工具的分类标准,对江西省过去 10 年的产业升级政策按照“调整振兴”、“行业整合”、“产业培育”以及“行业规制”进行归类,运用模糊综合评价法对政策实施效果进行评估。结果发现,江西省关于产业结构调整和促进行业增长的政策效果较好;而在鼓励科技创新、促进可持续发展、淘汰落后产能方面的产业升级政策实施效果仍较为欠缺,反映出产业政策在引导产业提升质量、支撑供给侧改革方面还不够。为此,建议江西省根据供给侧改革对产业有效发展的要求,加强降低企业成本、化解产能过剩等方面的产业政策设计,从制度供给角度完善产业升级政策的设计与实施。

【关键词】制造业升级;供给侧改革;产业政策

【中图分类号】F262

【文献标识码】A

【文章编号】1001-7348(2016)17-0062-05

0 引言

改革开放以来,我国经济取得的成就在一定程度上归功于供给潜力的释放,但在基本需求得到满足后再依赖需求侧管理必将导致经济下滑。目前,我国低端供给过剩、高端供给不足致使经济发展不断面临新挑战:新常态、中等收入陷阱、资源环境与经济发展的矛盾以及越来越严重的供需错位。需求管理已经不能满足经济发展的要求,深化供给侧改革成为必然。产业升级是主动实现“供给创造需求”的供给侧改革的重要形式,产业升级政策促进产业转型与结构优化升级的效果成为函待研究的重要方面。

产业升级政策的实施效果直接体现了供给侧改革落实的程度,然而我国产业升级政策效果因区域、经济发达程度等因素存在明显的地区差异,表明我国区域产业政策促进产业发展的效果是不一致的。江西省面对中部地区现存的产业发展同质化以及区域经济竞争压力,积极颁布了各类政策促进产业升级,然而政策效果并不如预期,仍然存在高端供给乏力、低端需求过剩等问题。通过评估已经颁布的产业升级政策实施效果,探究产业升级政策存在的问题,分析现行经济运行与供给侧改革的差距,有助于江西省制造业升级政策框架的不断完善。

收稿日期:2016-04-28

基金项目:江西省社会科学基金项目(12GL25)

作者简介:黄蕾(1969—),女,四川名山人,博士,南昌航空大学经济管理学院副教授、硕士生导师,研究方向为科技管理与产业升级;梁静(1992—),女,江西高安人,南昌航空大学经济管理学院硕士研究生,研究方向为科技管理与产业升级;熊若晨(1995—),女,江西丰城人,南昌航空大学经济管理学院硕士研究生,研究方向为科技管理与产业升级

1 文献综述

供给侧改革的内涵主要源于各专家学者对改革实质的不同认识。新供给学派代表之一贾康^[1]认为,供给侧改革强调优化调整经济结构,不断增加有效供给,实行中长期宏观调控,并认为供给侧改革实质上是解除劳动力、土地及自然资源、资本、制度、创新这 5 大要素方面的供给约束,释放经济社会潜力。王宏杰、杨留辉^[2]则认为,供给侧改革主要是指从供给侧出发,解放生产力,鼓励创新,提升竞争力。王青山^[3]基于政府与市场的关系角度认为,供给侧改革实质上是改革政府公共政策的供给方式,使其更好地与市场导向相协调,发挥市场在配置资源中的决定作用。供给侧改革的思想源于西方供给学派,在国内的内涵还没有完全统一,围绕促进经济发展目标,应强调供给侧改革的结构性和方面,通过促进经济结构调整和优化升级来谋求经济发展。

国外供给改革的实践经验有较强借鉴意义。美国在 20 世纪 80 年代围绕供给侧进行改革,主要通过减税降低要素供给成本,并初显成效。英国则通过减少政府管制来提高要素供给效率,同样也取得了不错的效果。在全球经济危机爆发后,欧盟国家积极从供给侧四大要素,即劳动力、资本、土地、创新方面采取调控措施,对总产出与就业产生了很好的促进作用。对于不同发展基础与发展阶段,选择何种实施路径是至关重要的。

目前,习近平主席提出供给侧改革的四大关键点:化解产能过剩、降低企业成本、消化地产库存和防范金融风险,强调以制度供给为统领,以创新驱动为引擎激发市场活力^[4],充分发挥劳动力、土地、资本、创新四大要素的积极作用^[1,5]。具体供给管理办法有改革制度、调整资源结构、提高劳动力素质、构建双侧调控体系等^[6]。

产业升级政策是实施供给侧改革的重要制度手段之一,产业升级政策将助力供给侧改革,而供给侧改革的主要意图也是促进产业升级。早在 20 世纪 80 年代,就出现了关于供给侧与产业政策间的讨论,当时主要关注与政府产业政策等相关联的结构优化方面。贾康^[7]对近期美国实施的促进经济发展的产业政策进行了分析,认为这些政策在本质上是从供给端出发的,是有区别调节经济发展的工具。政府通过颁布政策,激励产品供给方提升竞争力,从供给端出发推动产业升级,有利于高效实现产业结构调整、要素优化升级的目标^[8]。供给侧结构性改革受到制度变革、结构优化以及要素升级等的影响。促进产业升级,即促进产业结构优化以及产业素质与效率提高将更有效地推进供给侧改革。目前,供给侧改革的大幕已经拉开,政策接连落地,如国务院颁布加快消费升级的政策后,继续加强部署企业技术升级改造相关政策,以推动产业迈向中高端。

综上,学者们的研究重点主要为基于理论分析的供给侧改革内涵、实施路径以及我国供给侧改革实施情况等,国内供给侧改革也是基于国家层面视角,缺乏关于省域层面供给侧改革道路的实证研究。贾康^[9]认为现有经济学中关于产业政策等供给侧问题的研究还比较薄弱,根据这一观点,本文对省域层面的产业政策进行实证分析,将弥补这一缺陷,提供省域政策设计或落实方向。后续研究安排如下:首先,构建政策效果评估模型;然后,以江西省政策文件为基础构建评价指标,从政策工具角度进行政策效果评价,得出江西省政策实施结论;最后,提出政策设计与实施的建议。

2 政策效果评估模型

由于政策存在交叉现象,几乎不可能在评价产业政策的实施效果时建立某项政策与该政策实施效果之间的一一对应关系。彭富国^[10]采用隶属度模糊评价法来评价具有交叉关系的科技政策实施效果,具有较好的借鉴意义。为此,本文也采用模糊综合评价法来评估政策实施效果。模糊综合评价法的一般步骤为:①构建评价指标;②计算隶属度;③确定指标权重;④合成隶属度与权重。构建指标时需要广泛查找资料,联系实际情况具体分析;隶属度的计算借鉴彭富国的方法,即采用线性差值法,消除数据量纲和数级上的差别;而权重赋值普遍采用主观赋值法即专家打分以及层次分析法,本文参照学者们对权重赋值的研究,采用相对客观的熵值法。

2.1 隶属度计算

假定研究范围为 U , A 是 U 上的模糊集, 用 A (表示隶属度, 取值区间为 $0 \sim 1$, 根据隶属度数值判断其属于集合的程度。隶属度 $A(x)$ 越靠近 1, 表示属于集合 A 的程度越高; 反之, 越靠近 0, 程度越低。即把江西省产业政策各项指标集合设为 U , 同一时间段内某实际指标的数集设为 A , 将该项实际指标数映射到对应的区间 $[0, 1]$, 其中该实际指标的最高值假设为 1, 最低值假设为 0。将 x 设为实际数值, y 设为映射值, 并将第 j 个实际指标在研究期间的最低值和最高值分别设为 $(x_{\min}, y_1)$ 、 $(x_{\max}, y_2)$, 其中 $y_1=0, y_2=1$ 。最后, 通过线性插值法建立直线方程式, 得出各项实际指标的隶属度。

确立的指标中存在“越大越好”和“越小越好”两种类型, 因而分别采用不同公式进行计算, 用 y_{ij} 表示第 i 个样本第 j 个

指标的隶属度: ① “越大越好”型指标 $y_{ij} = \frac{x_{ij} - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}}$

② “越小越好”型指标 $y_{ij} = \frac{x_{\max} - x_{ij}}{x_{\max} - x_{\min}}$

2.2 权重计算

(1) 同趋势化处理。即将逆向指标正向化, 消除数据性质上的区别。正向指标即“越大越好”型指标, 逆向指标即“越小越好”型, 将逆向指标转换成为正向指标一般采用指标取倒数的方法, 但会改变原始数据的分布规律。因此, 本文采用叶宗裕巨川提出的方法, 对指标进行线性变换, 将逆向指标转换为正向指标, 计算方法如下:

$$x_{ij}^* = \max\{x_{ij}\} - x_{ij} \quad (1 \leq i \leq 10, i \text{ 为样本}, j \text{ 为指标})$$

(2) 标准化处理。运用 Z-Score 对数据进行标准化处理, 消除数据量纲和数级上的差别。同时, 将数据进行平移, 即

$$x_{ij}^* \rightarrow x_{ij} \quad x_{ij} = x_{ij}^* + 3$$

(3) 同度量化处理。计算第 j 个指标在第 i 个样本的比重 p_{ij} , 标准化矩阵为

$$p = \{p_{ij}\}, p_{ij} = \frac{x_{ij}}{\sum_{i=1}^n x_{ij}} \quad (n = 10)$$

(4) 计算熵值 e 以及信息效用值

$$d_j e_j = -k \sum_{i=1}^n p_{ij} \ln p_{ij}, k = \frac{1}{\ln n} \quad (n=10); d_j = 1 - e_j$$

(5) 用权重公式计算熵权

$$w_j = \frac{d_j}{\sum_{j=1}^n d_j} \quad (1 \leq j \leq 9) \quad \sum_{j=1}^n w_j = 1$$

2.3 政策效果评价计算

将隶属度与权重进行合成，得到效果评价计算公式：

$$q_{ij} = y_{ij} * w_j \quad (1 \leq j \leq 9, 1 \leq i \leq 10) \tag{1}$$

3 实证研究

构建上述模型后，选取江西省制造业升级政策效果评价指标并进行计算，最后得出政策实际运行效果并进行分析。

3.1 评价指标构建

以江西省制造业升级政策为研究对象，梳理江西省“十一五”、“十二五”期间颁布的主要产业升级政策内容，以期找出评价政策效果的指标。内容梳理情况如表 1 所示。

表 1 江西省两个时间段制造业升级政策基本情况

时期	政策内容概要
“十一五” (2006—2010 年)	①工业园区工业产业集聚；②支柱产业重点专项规划；③促进产业结构优化调整；④节能减排科学发展；⑤推进科技进步
“十二五” (2010—2015 年)	①产业园区规划建设；②规划引导制造业集群发展；③促进企业科技创新、研发平台建立；④制定规则淘汰落后产能；⑤鼓励发展新兴制造业；⑥指导产业结构调整；⑦简化审批手续

通过对江西省“十一五”、“十二五”期间颁布的制造业升级政策内容进行梳理发现，江西省颁布的大量促进制造业升级的政策主要是对制造业进行规划引导、产业转移，鼓励企业技术创新，积极淘汰落后产能等。因此，根据江西省颁布的政策内容、《中国产业发展和产业政策报告（2011）》中的分类标准以及传统产业升级的关键性目标，将产业升级政策工具详细划分为调整振兴、行业整合、产业培育以及行业规则 4 类^[12]。政策工具是政府达成政策目标的重要手段，不同政策工具实施重点不同，其实施效果评价指标也有差异^[13]。按 4 类政策工具对政策进行归类，在“十一五”期间，上述 4 类政策工具的数量依次为 45 份、2 份、5 份、23 份，而“十二五”期间，政策颁布数量依次为 51 份、4 份、6 份、33 份。从中可以看出，在“十一五”、“十二五”期间颁布的政策中，调整振兴类政策最多，在总数量上超过一半，且规划引导居多，产生了过溢现象。

政策效果评价指标的采集参照省级层面的产业升级政策。其中，调整振兴旨在促进行业增长，根据 2014 年颁布的《江西省人民政府关于工业重点产业升级发展的指导意见》等文本，选取 3 个指标：规模以上制造业总产值（A₁）、规模以上制造业增加值（A₂）、人均劳动生产率（A₃）；行业整合旨在促进产业结构调整，根据江西省工信委 2011 年出台的《产业结构调整指导目录（2011 年本）》等文本，选取规模以上制造业增加值在工业总产值中的占比（B₁）、技术密集性制造业在总制造业中的占比（B₂）两个评价指标；产业培育目的在于促进技术进步与创新，涉及专业技术人员与科技经费方面，选取制造业专业技术人员占总制造业就业人员比重（C₁）、制造业万元增加值科技经费支出（C₂）为评价指标，来源文本有 2014 年的《江西省人民政府关于进一

步加强协同创新提升企业创新能力的实施意见》等；行业规制旨在实现可持续发展，选用制造业能源消费量（D₁）、制造业单位增加值能耗（D₂）为评价指标，评价指标的来源文本有 2013 年颁布的《江西省发展改革委江西省工信委关于坚决遏制产能过剩行业盲目扩张的通知》等。指标数值反映了政策实施效果，有些指标数值越大，效果越好，即“越大越好”型，如指标 A₁, A₂, A₃, B₁, B₂, C₁。有些指标数值越小，效果越好，即“越小越好”型，如上述指标中的 C₂、D₁ 与 D₂。

3.2 政策效果评价

首先计算各指标隶属度，然后运用熵值法计算各指标权重，最后根据合成公式（1）计算指标分值（见表 2），并进行简要评价。政策效果评价指标数值的时间范围为 2004—2013 年，数据来自江西省统计年鉴。

表 2 各指标政策效果

年份	调整振兴			行业整合		产业培育		行业规制	
	(A ₁)	(A ₂)	(A ₃)	(B ₁)	(B ₂)	(C ₁)	(C ₂)	(D ₁)	(D ₂)
2004	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.104	0.104	0.109	0.000
2005	0.003	0.005	0.010	0.038	0.015	0.081	0.106	0.089	0.015
2006	0.009	0.012	0.026	0.083	0.037	0.064	0.000	0.078	0.050
2007	0.019	0.023	0.048	0.097	0.062	0.051	0.039	0.065	0.074
2008	0.028	0.033	0.071	0.120	0.080	0.039	0.021	0.056	0.090
2009	0.035	0.040	0.088	0.072	0.087	0.030	0.034	0.042	0.091
2010	0.057	0.049	0.103	0.082	0.057	0.030	0.011	0.033	0.097
2011	0.077	0.065	0.110	0.123	0.058	0.012	0.051	0.018	0.106
2012	0.092	0.084	0.115	0.058	0.093	0.007	0.073	0.007	0.114
2013	0.104	0.104	0.111	0.107	0.114	0.000	0.052	0.000	0.122

（1）调整振兴类指标。通过比较分析可以看出，调整振兴各指标的效果分值不断上升，政府近年来不断加强对产业的规划引导，宏观调控取得了一定成效。

（2）行业整合类指标。B₁指标分值从 2004 年上升到 2008 年后开始下降，主要是因为当时正经历金融危机，制造业发展受到制约。随着政府密集出台各项产业政策，从 2009 年开始不断上升，虽然在 2012 年有所下降，但在“十二五”规划后逐步呈上升趋势。而 B₂指标的分值从 2004 年开始不断上升，在 2009 年由于 2008 年金融危机的影响，开始下降。到 2011 年我国逐步进入“十二五”规划时期，经济步入快速发展轨道，两指标分值均在波动中上升。可见，经济发展与政府政策颁布受到宏观经济形势的影响，政府的宏观调控在一定程度上促进了产业结构调整升级。

（3）产业培育类指标。C₁指标的效果分值在不断下降，同时随着经济的发展，制造业就业人员不断增加，但专业技术人员却在减少。但在此期间，江西省政府颁布了诸多有关促进企业创新、技术人才培养及引进等方面的政策，说明这些政策没有很好地发挥作用。C₂指标的效果分值在波动中不断下降，虽然进入“十二五”规划后分值有所上升，但在 2012 年又开始下降，说明政府在鼓励科技创新方面的政策没有达到预期目标。

（4）行业规制类指标。D₁指标的效果分值不断下降，说明能源消耗量在不断上升，在资源有限的情况下，距离可持续发展目标仍有一定差距。D₂指标分值虽然不断上升，但速度减缓，表明政府的行业规制措施没有取得很好的效果。

4 结语

4.1 结论

(1) 政策工具运用效果有限。调整振兴类和行业整合类政策工具取得了一定效果,很好地促进了江西省制造业产值的增加,以及产业结构的调整。但从政策颁布数量上看,政府的政策颁布过于强调规划引导,调整振兴工具的运用明显过溢的。行业整合类工具的运用也是在外界环境影响下实施,具有较强被动性。产业培育和行业规制类政策工具没有达到政府促进科技创新与可持续发展的预期目标,企业创新能力不足、科技经费利用效率较低、产能过剩等问题依然存在。

(2) 政策颁布出现断层现象。目前,制造业发展已经走在一个新的时点上,将面临更多深层次、结构性问题,对产业升级政策的要求也越来越高,而当前产业升级政策效果有限,江西省后续政策颁布依然延续之前的道路,如 2015 年政策颁布仍然强调规划引导、制定规则 and 标准,过分依赖需求侧管理,没有与时俱进地解决当前经济问题。因此,急需寻找新的发力点,优化产业发展环境。

4.2 建议

当前宏观调控手段促进经济发展的效果有限,政策颁布出现断层,急需寻求新的发力点,而解除供给约束将更好地提高经济潜在增长率,激发经济发展活力。因此,建立以供给侧管理为重心的政策体系是一项艰巨任务,也对政府部门提出了更高要求,需要从以下 3 个方面强化:

(1) 增加降低企业成本的产业政策。江西省产业培育类政策工具的运用没有取得很好的效果,企业科技创新能力依然不强,科技创新人才依旧缺乏。通过颁布旨在降低企业成本的产业政策,能够弱化行政、税收、融资等供给约束,让企业充分利用生产要素提高全要素生产率,增强自主创新能力,保持竞争优势,确保经济稳定增长。

(2) 完善化解产能过剩的产业政策。“行业规制”类政策工具同样没有取得很好的效果,产能过剩现象一直存在。按照供给管理理论,市场可自动出清,通过价格调整、产能整合、淘汰等方式清除过剩产能。应以市场为导向,进一步放宽准入,为企业营造宽松的成长环境;加快城乡之间土地、资金、人员等要素流动,实现资源的合理化配置,进一步加快产业转型升级等。

(3) 采取相应措施积极推进供给侧产业政策的落实,在增加制度供给的同时,实行人口调整政策,实施金融改革、教育改革和创新驱动等战略,提高政策颁布的主动性和能动性。充分发挥劳动力、土地、创新等要素的作用,促进要素优化配置,提高全要素生产效率,为政策落实提供良好的环境。制定检验政策落地的时间表,明确政策落地的标准以及各部门责任,对政策落地情况进行跟踪监督,积极营造监督政策落地的环境氛围。

参考文献:

- [1] 贾康,冯俏彬.“十三五”时期的供给侧改革[J].国家行政学院学报,2016(6):12—21.
- [2] 王宏杰,杨留辉.供给侧改革、经济转型和打破资源诅咒[J].商场现代化,2015,29:209.
- [3] 王青山.从产业结构调整看供给侧改革[N].光明日报,2015—12—08.
- [4] 贾康,苏京春.“三驾马车”认知框架需对接供给侧的结构性动力机制构建—关于宏观经济学的深化探讨[J].全球化,2015(3):63—69,117,132.
- [5] 滕泰.如何让供给侧结构性改革落到实处[N].华夏学报,2016—01—15.

-
- [6] 曹国亮. 供给侧管理在中国的推出及国际经验[J]. 品牌, 2015, 10:8 — 9.
- [7] 贾康. 以改革为核心的新供给经济学[N]. 财政研究简报, 2013 — 03 — 11.
- [8] 常静. 重视“需求侧”创新政策, 完善新时期创新政策体系[J]. 科技管理研究, 2012, 22:31 — 34, 50.
- [9] 贾康. 中国新供给学派对美国供给学派的破与立[N]. 华夏学报, 2015 — 11 — 28.
- [10] 彭富国. 中国地方技术创新政策效果分析[J]. 研究与发展管理, 2003(3):17 — 21.
- [11] 叶宗裕. 关于多指标综合评价中指标正向化和无量纲化方法的选择[J]. 浙江统计, 2003(4):25 — 26.
- [12] 工业和信息化部产业政策司, 中国社会科学院工业经济研究所. 中国产业发展和产业政策报告(2011)[M]. 北京: 中信出版社, 2011.
- [13] 侯玲玲. 传统产业转型升级促进政策的研究[D]. 长沙: 中南大学, 2013.