

“十三五”战略性新兴产业发展的政策选择

——能力导向与机制创新

王 钦¹, 邓 洲¹, 张 晶²

(1. 中国社会科学院 工业经济研究所, 北京 100836; 2. 中国社会科学院 研究生院, 北京 102488)

[摘要] 战略性新兴产业不仅代表更优的生产函数,更在整个产业转型升级中起到示范和带动作用,同时还是创新成果产业化和未来战略布局的重要载体。目前,传统的以项目为导向的产业政策实施效果不断减弱,甚至成为影响新兴产业发展的主要障碍,在一定程度上造成了部分战略性新兴产业和产业环节的低端化和粗放化,甚至出现产能过剩和环境污染问题。“十三五”期间,要将形成核心能力作为战略性新兴产业制定和实施的基本导向,从改革政策着力点和实施方式两个方面形成符合战略性新兴产业发展的政策机理。针对现有政策存在的突出问题,结合战略性新兴产业的内涵,满足产业政策由项目导向转为能力导向的要求,政策的制定和实施要推行机制创新:通过参与机制创新激发主体活力,通过协调机制创新形成政策合力,通过前瞻机制创新培育未来竞争力,通过评价机制创新保持政策生命力。

[关键词] 战略性新兴产业;产业政策;能力导向;机制创新

[中图分类号] F42 [文献标识码] A [文章编号] 1002-0209(2017)02-0140-09

一、引言

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(以下简称《纲要》,对“十三五”时期战略性新兴产业的发展方向、重点和政策导向做出了调整,提出了瞄准技术前沿,把握产业变革方向,围绕重点领域,优化政策组合,拓展新兴产业增长空间,抢占未来竞争制高点,到2020年占国内生产总值比重达到15%的发展目标。

在各种利好政策刺激下,我国战略性新兴产业近年来实现了长足的发展。“十二五”期间我国战略性新兴产业增加值增速达到同期国内生产总值增速的两倍以上,到“十二五”末占国内生产总值的比重达到8%,^①同时,战略性新兴产业在促创新、稳增长、调结构和惠民生方面的作用有目共睹。在肯定发展成绩的同时也必须认识到,部分战略性新兴产业发展低端化、粗放化问题十分突出,一些地

区大力发展所谓的“战略性新兴产业”并非都能够代表高技术、高收益,以传统的技术、工艺和组织方式承接新兴产业中的加工组装环节是很多技术、人才等高端要素相对不足的地区发展新兴产业普遍的方式。更为严重的是,产能过剩、环境污染的问题已经从能源、冶金、建材等传统产业部门扩散到碳纤维、光伏、锂电池等新兴产业部门,战略性新兴产业发展面临低端锁定和恶性竞争的风险。

面临新科技革命和产业变革的机遇和挑战,在我国进入工业化后期和中高速增长新常态的背景下,“十三五”期间战略性新兴产业有何新的内涵?产业政策的导向发生何种变化?政策制定和实施的机制怎样创新?对上述问题的回答将是本研究关注的重点。

二、“十三五”战略性新兴产业发展的新内涵

“十三五”是我国基本实现工业化和由工业大

[收稿日期] 2016-06-05

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目“信息技术驱动中国制造业转型路径研究”(16AZD005)。

① 参见中国工程科技发展战略研究院:《中国战略性新兴产业发展报告(2016)》,北京:科学出版社,2015年版。

国开始向工业强国转变的重要阶段,在这一特殊发展时期,传统的发展方式、路径和不符合新环境、新条件的产业将被摒弃,战略性新兴产业在产业转型升级中将发挥更加关键的动能作用,成为科技成果转化的重要平台和未来产业竞争力培育的重要载体。

(一)战略性新兴产业的使命是形成转型的关键动能

战略性新兴产业具有“新兴”和“战略性”双重属性,不仅自身依靠技术创新成为新的高增长产业和支柱产业,还能够通过扩散效应带动其他产业的升级,促进整个产业结构调整和优化,是支撑我国发展方式转变和产业升级的关键动能。

从“新兴”的属性看,战略性新兴产业具有更优的生产函数,具体来讲就是更好的经济效益、更高的技术含量和更集约的资源使用。与传统产业相比,由于其技术、工艺尚不成熟,市场也处于孕育阶段,战略性新兴产业吸收最新科技成果,并依靠技术进步创造更高生产效率的愿望最为强烈。近年来,依靠信息技术、能源技术、生物技术、材料技术和制造技术的发展和产业化,战略性新兴产业较传统产业部门更好地突破了当前我国制造业面临的成本上涨、要素紧缺、技术进步缓慢、产能过剩等瓶颈,形成了持续的高速增长,正在成为新的支柱产业。特别是在宏观经济下行的特殊时期,战略性新兴产业对经济增长的支撑作用更加显著。例如,在我国工业总体利润率出现负增长的2015年上半年,战略性新兴产业重点行业收入和利润增速均超过10%,其中,新兴工业部门收入的增速是同期工业平均的5倍以上,利润同比增长超过15%。^①在我国进入经济中高速增长的新常态背景下,战略性新兴产业正在成为新的支柱产业,是中国经济在“十三五”时期稳步增长的重要保障。

从“战略性”的属性看,战略性新兴产业在发展方式转变和产业转型升级中起到示范和带动作用。首先,战略性新兴产业的产品满足其他产业转型的需要。信息化、高端化、绿色化是我国产业转型升级的重要方向,而信息通讯、高端装备和节能减排等战略性新兴产业提供了转型升级所需的装备和服务。其次,战略性新兴产业是新技术、新工艺和

新业态的重要发源地。战略性新兴产业有更强的吸收创新成果能力,不仅自身技术工艺水平和经营管理能力不断提高,还能够通过扩散效应波及到其他产业,促进整个经济系统的技术、管理进步,实现整体的产业升级。第三,战略性新兴产业的发展能够提高要素水平、优化要素结构。新兴产业的发展对投入要素提出新的要求,能够刺激要素产品的升级和结构调整。同时,战略性新兴产业对高端技术人员、高端管理人员、技能型工人,以及与新兴产业发展相关的法律、市场、金融专业人才需求的增长还能够刺激教育体制和人才培养机制的改革,优化人力资源结构。最后,战略性新兴产业搭建新技术、新业态和新市场的发展平台,对其他产业的转型升级起到示范作用。从某种意义上讲,战略性新兴产业的创新、生产和经营活动创造了新科技革命和产业变革的重要基础,为新技术、新工艺和新业态在更大范围的应用提供了参考和借鉴,同时也为主导产业的更替建立了基础。

(二)战略性新兴产业的任务是推进产业化和实现战略布局

在《纲要》的“支持战略性新兴产业发展”中,提出了“大力推进先进半导体、机器人、增材制造、智能系统、新一代航空装备、空间技术综合服务系统、智能交通、精准医疗、高效储能与分布式能源系统、智能材料、高效节能环保、虚拟现实与互动影视等新兴前沿领域创新和产业化,形成一批新增长点。”“加强前瞻布局,在空天海洋、信息网络、生命科学、核技术等领域,培育一批战略性产业。”与《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中“培育发展战略战略性新兴产业”强调推动重点领域的跨越式发展和实施产业创新发展工程不同,“十三五”《纲要》更注重通过成熟技术、工艺的产业化促进战略性新兴产业的发展,同时强调战略性产业的超前布局,这一变化不仅与战略性新兴产业的发展已经由技术突破进入产业和市场高速发展的阶段有关,也反映了战略性新兴产业发展任务的变化和政策的深刻调整。

以战略性新兴产业为载体,促进新技术、新工艺的产业化是实现产业结构调整的重要途径。在

^① 参见国家信息中心:《战略性新兴产业:经济增长的中流砥柱》,《光明日报》,2016年4月6日。

“十二五”及以前,设立重大专项是政府促进创新成果产业化的重要手段,这在不同阶段的五年规划纲要中都有所涉及,到2015年,由国家发改委颁布的《增强制造业核心竞争力三年行动计划(2015—2017年)》仍然为轨道交通装备、高端船舶和海洋工程装备、工业机器人、新能源(电动)汽车、现代农业机械、高端医疗器械和药品等6个重点领域部署了19个重大工程包,期待在较短时间内突破一批重大关键技术并实现产业化。从实际情况看,重大专项的实施确实能够有效聚集科研和产业资源,破解了一些发展困境。例如,时速350公里和时速250公里标准动车组的研制成功标志着我国真正意义上具有自主知识产权的动车组进入市场,突破了国外企业设立的专利屏障,不仅大大降低了我国动车运营维护成本,也为高铁出口创造了前提条件。当然,也必须认识到,重大专项的收益核算并非完全依据市场规律,虽然专项的目的之一是实现创新成果的产业化,但专项实施本身是不计成本的。“十三五”时期,战略性新兴产业将成为各种创

新成果产业化的重要载体,这不仅能够使得市场需求更好地发挥对创新的导向作用,同时也使得创新活动的发起者能够更好地从产业化中获得收益,有利于更好地激励创新。

新兴领域的战略性布局是形成未来产业竞争力的重要保障。金融危机之后,发达国家纷纷调整经济和产业发展思路,积极扶持以制造业为主的实体经济部门发展,缓解经济下滑和失业率上升压力,更重要的是,通过战略布局符合自身技术和市场特征的新兴领域,抢占未来产业竞争的制高点(如表1)。我国作为后发国家,在技术基础和消费市场能力方面与发达国家存在较大差距,更需要发挥制度优势,在关系民生改善、制造业短板突破和优势产业转型升级等领域提前布局。《纲要》中提出了重点突破关键基础材料、核心基础零部件(元器件)、先进基础工艺、产业技术基础等“四基”,以及加快“中国制造+互联网”发展,而无论是工业强基工程还是“互联网+”的实施,都必须与具体的战略性新兴产业相结合。

表1 主要发达国家战略性新兴产业

国家	战略布局产业	战略出处和时间
美国	复合材料、生物制造、替代能源、机器人	《先进制造伙伴计划》(2011) 《国家先进制造计划》(2012) 《国家制造创新网络》(2012)
德国	气候/能源、保健/粮食、信息通讯、交通、安全	《2020高科技战略》(2010) 《工业4.0计划》(2013)
英国	信息通讯、新材料、气候环境、服务制造	《英国工业2050战略》(2011)
日本	医疗健康、新能源、节能环保、下一代电子工程、防灾、海洋产业	《新增长战略》(2010) 《日本再生战略》(2012) 《日本重振战略》(2013)
韩国	无人机、智能汽车、机器人、智能可穿戴设备、智能医疗等13个新兴动力产业	《制造业创新3.0战略实施方案》(2015)

(三)战略性新兴产业发展的本质是实现新知识和新技能的积累

由于历史原因,我国技术禀赋落后,开创性创新少,且技术轨迹多次被打断,技术发展缺乏连续性。建国初期,我国大量引进苏联技术,形成了工业化所需的技术体系,到20世纪60年代随着中苏关系的恶化,不得不放弃苏联技术路线,转向以自

我探索为基础,广泛吸收来自日本、欧洲和美国的相关技术。改革开放之后,适应大规模吸引外资的要求,一批自主研发项目被迫下马,我国工业技术路线转为以引进为主,技术路线再次被重新设定。进入21世纪之后,提出自主创新战略,技术的连续性有所加强,但仍然受“任期行为”等人为因素的影响。相比较,工业化国家在一些传统产业领域有上

百年的知识和技能积累,而积累的主体多是历史悠久的跨国企业。例如在化学工业领域,拜耳、杜邦、孟山都等企业在20世纪前半叶就攻克了对产业发展起到决定性和转折性作用的技术难题,直到现在,这些企业仍然是生物化学、化工新材料等新兴领域技术势力最强的企业。从发达国家的经验看,产业是持续创新和延续技术路线的最佳载体,缺少产业和企业产业化支撑,新知识和新技能无法有效的积累和传承,必然导致技术断代的问题。近年来,我国企业作为技术创新主体性地位不断加强,通过产业化创造的收益进一步反哺技术创新也取得良好的成效。“十三五”时期,战略性新兴产业应成为新知识和新技能的重要发源地,这是战略性新兴产业发展的本质所在。

三、“十三五”政策选择的主基调:能力导向

在高速增长阶段,以项目为导向的产业政策确实有显著的成效,在带动产能增长、产业梯度转移等方面发挥了积极作用,但随着发展阶段和环境的改变,传统产业政策的红利已经消退殆尽,“十三五”期间需将政策选择的基调由项目导向调整为能力导向。

(一)新兴产业政策的现状和问题

“十二五”期间,在金融危机的冲击下,我国战略性新兴产业的发展仍然成效显著,高档数控机床、工业机器人、新型智能终端等产业技术水平、国内外市场占有率显著提高,高技术产业、新兴产业的年均增长高于GDP增速3—4个百分点,高于工业平均5—6个百分点^①。但是,新兴产业仍然以粗放式增长为主,依靠投资增大产量仍然是很多地区发展新兴产业的主要方式,规模扩大的同时,技术进步对新兴产业发展的带动作用还很有限,新兴产业向全球价值链高端攀升进展缓慢,新能源、新材料、电子信息等行业还出现产能过剩的情况(金碚等,2011)。同时,产业政策对新兴产业的促进作用开始减弱,一些曾经有效的调控手段和措施随着发展环境的变化反而成为影响产业发展的障碍,产业政策在促进“做强”上的效果远低于“做大”,突出表现为干预性、短期性和重叠性的问题。

一是政策的干预性过强,影响市场机制发挥作用。无论是中央政府还是地方政府都将发展经济

的主观愿望赋予在各种干预政策甚至直接的行政命令上,自改革开放以来这种行政特征并没有得到根本改变。进入新世纪之后,面对环境污染、产能过剩等突出问题,政策实施的手段也主要是目录指导、市场准入、项目审批与核准、强制性清理等行政性直接干预措施。静态且过于简单地理解市场机制仍然是我国产业管理部门存在的一个根本性缺陷,这导致了产业政策的制定和执行超越了遵循市场规律的边界,且在很多时候显得错乱。二是政策的短期性和临时性造成产业核心竞争力提升缓慢。受任期行为的影响,无论是政府官员还是国企管理者都青睐于短期内能够见成效的项目,而这些项目往往是依靠投资驱动快速形成产能,对技术进步、管理创新、品牌培养的关注较少,有很强的“投机”和“追风”特征。当然,利用环境改变、新政策颁布、新市场出现的机遇实现跨越式发展是无可厚非的,但如果将新兴产业的发展完全建立在这些偶然出现的情况上,缺乏长期的、持续的能力培育的政策安排,新兴产业将难以形成核心竞争力。三是地方产业政策高度重叠是重复投资和产能过剩的重要原因。各个地方资源禀赋和经济发展水平存在差异,应当从自身特点出发制定产业政策,以市场和能力选择新兴产业发展方向(刘铁和王九云,2012)。但实际情况是,在中央颁布七大战略性新兴产业之后,各地区制定的新兴产业发展重点大多涵盖上述七大产业,并且扶持和优惠政策相互借鉴,高度雷同,这是一些新兴产业在低端环节出现过度竞争和产能过剩的重要原因(见表2)。

表2 各省市区“十二五”战略性新兴产业雷同情况

新兴产业领域	列入重点发展的省(市、区)数量	新兴产业领域	列入重点发展的省(市、区)数量
节能环保	20	新材料	29
信息技术	27	新能源汽车	9
生物(医药)	30	新能源	27
高端装备/交通装备	24		

资料来源:根据各省(自治区、直辖市)十二五规划纲要整理。

^① 根据历年《中国统计年鉴》、《中国高技术产业统计年鉴》和工信部报告等数据计算所得。

(二) 产业政策由项目导向调整为能力导向

自改革开放以来,我国新兴产业的培育和发展始终受政府的产业选择的影响,无论是从全国看还是地方看都极少有自然发展起来的新兴产业,政府至少在其中某个阶段对产业发展给予了强有力的政策支持。虽然在不同时期,产业选择的标准和方向有所不同,但在大多数时候,产业“选择基准”并不严谨和科学,通常是将市场容量大和生产率上升快作为新兴产业选择的基准,并根据产业选择的结果进行集中和密集的政策扶持。这样的选择方式至少存在两个问题:第一,选择基准过于简单,这虽然降低了政府政策制定的难度,但并没有全面考虑不同产业在促进技术进步、带动相关产业发展、提高环境友好程度方面的区别;第二,即便产业选择准确,但市场前景看好且生产效率提升快的产业本身就被投资者看好,并不一定需要政府的专门支持,产业政策应当集中于更具前瞻性和关联性的新兴产业,而不是偏好于已经处于市场成熟阶段的产业。对于地方政府来说,所谓的“选择基准”更是无从谈起,要么是对地区现存产业是否是主导产业、支柱产业的识别;要么是对国家或上一级政府新兴产业规划的复制,并没有真正意义上的产业选择过程。

在所谓“产业选择”的指导下,对重点产业的扶持通常通过产业项目来完成。设立项目的初衷是促进新兴产业发展,政府期望通过干预手段带动产业结构向预先设定的方向发展,形成新的支柱产业,但主观色彩浓厚的“产业选择”指导下的项目实施忽视了市场机制的作用,实际结果往往事与愿违。首先,项目导向的产业政策实际上是奖励赢家,大多数项目(特别是重大项目)的受益者是垄断企业、大型企业和国有企业,而最需要得到政策扶持的初创企业、中小微企业能够从中获得的收益和发展机遇较为有限。其次,过度重视具体项目的开展,可能在一定程度上恶化产业发展环境。在一些极端情况下,地方政府和主管部门为了保障重大项目的实施,开设专门“绿灯”,修订已有的规章制度,其中不乏违背市场规律的做法。

在市场体制完备的情况下,应当由市场来主导产业选择,产业政策应当是让有技术和市场潜力的产业和企业发展起来,而非奖励已经有突出市场表

现的产业和企业。虽然重大项目在带动新兴产业发展上确实起到了催化和加速的作用,但随着发展阶段和环境的改变,项目导向产业政策的弊端逐渐显现,“十三五”期间,需要调整战略性新兴产业政策制定和实施的导向,逐步减少依靠大项目、大工程实现突破和发展,转而营造产业发展的良好环境,通过市场机制遴选具有发展前景的产业和优秀的企业,淘汰落后的产能和企业,以发现和强化新兴产业能力作为新的政策导向,达到形成战略性新兴产业的核心竞争力的目的。

(三) 能力导向产业政策的特征和机理

相对于传统的项目导向产业政策,能力导向产业政策以企业和产业对要素和市场环境的适应为基础,以发现和强化产业和企业的核心能力为关键,以政府与产业、企业的互动为保障,具有以下的特点:第一,能力导向产业政策较少依托于一旦实施就不可逆的大项目、大工程,因此具有更好的动态适应性,能够促进战略性新兴产业在市场机制作用下通过能力培育不断适应环境的变化,这里的环境不仅包括市场环境和技术环境,也包括其他要素供给条件的改变。第二,战略性新兴产业不仅担负在转型时期形成新经济增长点的重任,同时也是未来产业竞争力的重要来源,而新增长点的培育应主要通过市场机制实现,能力导向的产业政策更关注于培育前瞻性的技术研发和市场开拓能力。第三,能力导向产业政策更加聚焦于生产工艺、生产组织方式具有示范性,以及通过产业上下游关系带动性强的产业部门和产业环节,并促进核心能力从战略新兴产业向其他产业扩散,因此政策具有更强的战略性。第四,战略性新兴产业能力的培育和成长是无止境的,能力导向的产业政策不以某一项目结束为终止,能够持续刺激战略新兴产业核心能力的形成,具有可持续的特点。第五,不同于项目导向产业政策以参与项目为边界,具有很强的“奖励赢家”的特征,能力导向产业政策更注重发展环境的构建,具有更强的互动性和参与性。

梳理自20世纪末以来对企业动态能力研究的文献(如表3),国内外学者从不同角度分析了企业或产业能力的构成要素。总结起来,能力一方面来源于内部的技术和管理,另一方面来自于对外部市

场的适应,并且能力的形成和提高是一个动态过程。根据动态能力理论,“十三五”期间,要从政策着力点和制定实施方式两个方面形成符合战略性新兴产业发展的政策机理。

一方面,产业政策着力点应当超越单纯的市场能力培育或技术能力培育,实现市场—技术能力的互动循环。从全球新兴产业的培育和发展经验看,无论是单纯注重技术领先还是单纯注重市场领先的政策都难以取得最佳的效果。例如,在20世纪80年代中期至90年代,日本的半导体产业政策过度强调技术的重要性,具体表现为成立一系列的联盟组织,启动一系列国家研发计划(项目),这不仅是日本政府和半导体企业对自身技术能力盲目自信的表现,更是对技术领先就代表市场领先的错误判断。而同期,更加注重技术与市场结合的韩国企业实现了对日本的赶超,到90年代末期,虽然技术研发能力依然落后于日本,但三星、LG等韩国企业在全世界半导体市场占有率上已经将日本企业远远抛在身后。因此,能力导向的战略性新兴产业政策应当从技术和市场两方面同时发力,使得新兴产业和企业不仅能够发现市场机遇,同时也具备满足新市场需求的技术能力和技术研发成果转化通道。

另一方面,在政策的制定和实施中通过互动循环保持政策的可持续性。延续性差是我国以往产业政策存在的突出问题,这不仅受政策制定者任期行为的影响,也与政策本身与实际环境和产业、企业发展的真实需求存在偏差相关。从发达国家的经验看,产业联盟、机构和企业参与政策制定的愿望强烈,且存在参与并表达政策需求的通道。例如,在国内享有盛名的德国“工业4.0”最初并非由德国政府设定,而是由德国工程院、弗劳恩霍夫协会、西门子公司等德国学术团体和产业界的建议和推动下形成,联邦政府只是在计划文稿已经形成之后才将其提升为国家级战略,并作为2010年颁布的《2020年高科技战略》的重要支撑。“十三五”期间,我国战略性新兴产业政策的制定要立足于产业和企业,通过参与和互动充分了解真实的政策需求,并将其作为政策制定的出发点和政策实施的立足点。

表3 动态能力的构成要素

文献来源	能力构成要素
Teece et al. (1997)	协调;整合;学习;重构;转型
Heeley(1997)	外部知识获取;知识内部消化;技术能力
Eisenhardt & Martin (2000)	整合;重构;获取;释放
Zahra & George(2002)	获取;消化;转化;利用
Pavlou(2004)	协调能力;吸收能力;集体意识;市场导向
Branzei & Vertinsky (2006)	吸收;消化;转化;配置
Wang & Ahmed (2007)	适应;吸收;创新
Ambrosini & Bowman (2009)	整合;重构
Cetindama, Phaal & Probert(2009)	资源配置方式;创新方式
Teece(2007)	感知环境;抓住机遇;适应;重塑企业所处环境
Barreto(2010)	系统解决问题;感知机遇和威胁;变革资源;适应环境
Jiao et al. (2013)	环境识别;整合重构;组织柔性;技术柔性

资料来源:罗仲伟等,2014。

四、“十三五”政策制定和实施的机制创新

(一)通过参与机制创新激发主体活力

我国产业政策的制定和实施脱离实际的问题由来已久。由于对产业和企业发展的实际需求了解不足,造成很多政策不能落地、实施不到位,在一些地区和行业,骗取补贴和其他优惠的情况也屡有出现,甚至由于忽视技术和市场发展的客观规律,由于政策原因造成的重复建设、恶性竞争、产能过剩、低端锁定的问题层出不穷,而且这些问题正在由传统产业部门扩散到新兴产业部门。

产业政策只有在满足产业和企业发展的真实需要时才能够发挥最大的功效,因此在产业政策制定

和实施过程中应广泛吸收企业、协会、商会、企业联合会的参与,使得市场经济的主体——企业从被动接受政策转为主动参与政策的制定和实施,达成政企间的共识。在发达国家,由行业协会和研究机构主导产业政策的制定,或将企业战略上升为国家战略是较为普遍的做法。在技术和市场尚不成熟的新兴产业领域,政府要准确把握产业发展趋势难度很大,反而是科研机构和企业更能够预测技术和市场前景,多方参与的机制应作为“十三五”期间我国战略性新兴产业发展政策的改革方向和重要创新。

促进“十三五”时期参与机制创新的建议包括:一是加强政策制定前期调研和研究,全国性的政策设计要充分了解全球新兴产业技术、市场发展趋势,准确把握我国具有的优劣势;区域性政策的制定则要建立在本区域禀赋和对产业发展状况、企业需求充分了解的基础上。二是强化行业协会在政策制定和实施过程中的积极作用,新兴产业的协会要突破我国传统的行业协会组织方式,协会要为产业和企业服务,成为表达企业政策诉求的重要通道,而不能成为“二政府”。三是提高企业准确和真实表达政策诉求的能力,企业在加强技术研发的同时也要加大对政策研究的投入,大型企业要设立专门的软课题,外贸型企业和跨国企业还要对国外相关政策有所掌握。四是积极响应企业诉求,通过调研、行业协会和企业主动表达的政策诉求要成为战略性新兴产业政策制定和实施的重要参考,减少行政命令对产业政策的影响,使政策能够真正为产业发展服务。

(二)通过协调机制创新形成政策合力

从20世纪末亚洲金融危机开始,包括中国在内很多国家都加强了产业政策与其他经济政策的协调,这是各国更加重视实体经济部门发展,将各种政策集中运用于产业部门的表现,产业政策自身也从单纯的促进结构调整、技术进步和产业组织优化逐步进入经济运行宏观调控领域,成为各个国家刺激经济复苏和进行宏观调控的重要内容(赵英和倪月菊,2012)。从实际情况看,我国产业政策与其他经济政策的有效协调仍然存在一些障碍:一方面,由于产业政策缺乏前瞻性,条款过于笼统,缺少具体需求和目标,造成政策在引导产业结构调节方面难以发挥应有的作用,同时也缺少指导其他经济

政策对其配套的可操作性。另一方面,财政政策、金融政策在促进产业结构调整升级、优化产业布局等方面缺乏针对性,在相当长一段时间里,促进产业发展也并不是这些经济政策的主要目标。

从发达国家和我国部分新兴产业的发展经验和相关政策的具体操作看,产业政策与财政政策、货币政策、金融政策相结合,参与宏观经济的调控能够更好地促进产业发展和升级,这并不是个别国家或个别产业的随意选择。例如,2008年的金融危机爆发之后,我国财政、货币和产业政策共同引导资金投向高速铁路网络建设,仅仅是2011年上半年,铁路部门就获得超过2000亿元的信贷资金,极大地加快了高速铁路网络建设步伐。到目前,我国用不到10年的时间建成了全球最大规模的高速铁路网络,而如果仅仅是产业政策的支持,要以如此快的速度推进高速铁路的发展是难以想象的。

促进“十三五”时期协调机制创新的建议包括:一是要充分认识产业政策在形成我国未来国家竞争力和提高综合国力上的关键作用,提高产业政策的作用和地位,其他经济政策和非经济政策要更好地为战略性新兴产业发展服务。二是要形成政策协调的组织保障,在《中国制造2025》等国家战略框架下,发改委、国资委、工信部、财政部、科技部、教育部、人民银行、国土资源部、环保部等相关部委,以及各省区市政府之间要加强沟通,以保障战略性新兴产业政策的完整性、针对性和可操作性(王沛英,2010)。三是要积极利用一些行之有效的经济政策为战略性新兴产业的发展服务,例如使用差别化的财税政策鼓励新型产业领域的投资,促进新产品市场增长。四是形成相应的政策清单,在针对不同发展问题时进行选择 and 组合。

(三)通过前瞻机制创新培育未来竞争力

战略性新兴产业的属性决定了其发展的不确定性,产业政策应从技术和市场两个方面,创造良好的发展环境,通过市场机制形成和强化产业在未来的核心能力。同时,产业政策正在成为宏观经济调控的重要手段,战略性新兴产业的政策不仅要更好地适应经济周期的变化规律,也要在一定程度上对宏观经济产生积极影响。

发达国家在金融危机之后纷纷制定支持形成未来竞争力的战略性新兴产业发展规划和计划,其

中一些产业或产品到目前为止仍然停留在实验室甚至基础研发阶段,但在未来广阔的应用前景以及对整个国家产业竞争力提升的重要性已经被公认。与之相比,我国产业政策长期注重技术引进和消化吸收再创新,不可否认,模仿本身也是一项稀缺且复杂的战略能力,但我国产业技术已接近前沿面,通过模仿实现增长和升级的空间已十分有限,特别是在战略性新兴产业领域,我国应当在前瞻性的技术布局上有所作为,改变在全球技术研发中的位势和地位。

中国社会科学院工业经济研究所关于产业结构与经济周期波动关系的研究报告,按照宏观经济走势将1978年以来我国分为四个周期,如果将不同产业产值比重和增加值增长率与工业平均水平进行比较,会发现在2000年以后,重化工业等传统产业部门受经济周期的影响和冲击是有所减弱的,反而是电子信息、机械制造、生物医药等新兴产业部门受经济周期的影响增强,具体表现为产业产值比重在扩张期提高的速度加快,在收缩期降低的速度加快;增加值增长率在扩张期提高更快,在收缩期下降也更快。可见,战略性新兴产业发展对宏观经济的影响增大,有可能也有必要通过前瞻性的产业政策实现对宏观经济的积极影响。

促进“十三五”时期前瞻机制创新的建议包括:一是在进一步增强模仿创新能力的同时,大力支持战略性新兴产业领域的原始创新,大力支持基础技术的研发、基础工业数据的沉淀和工艺能力的积累。二是制定面向未来的超长期技术储备计划,不仅要加强成熟技术的产业化,也要针对未来五年、十年、三十年的技术制定研发计划并给予长期支持,实现多代技术同时开发。三是企业作为重要的创新主体,垄断企业、大型企业和国有企业要在前瞻性技术研发方面有所担当。四是增强产业政策作为宏观调控手段的作用。增强产业政策对其他

宏观经济政策的协调性,例如针对营改增、结构性减税等对产业和企业有较大影响的其他经济政策,产业政策需要有相应的配套。

(四)通过评价机制创新保持政策生命力

评价的科学性是政策可持续性的保障,也是政策不断优化的依据。发达国家对产业政策的评估包括事前、事中和事后的完整制度体系,并通过法律的形式加以规范。例如美国在1993年就通过了《政府绩效与成果法》,日本在2001年颁布了《政府政策评估法案》。最重要的是,评价过程不仅包括政府内部产业主管部门和综合管理部门主导的内部评价,也包括第三方主导的外部评价,评价的结果通过反馈机制供政策制定部门参考,这保障了政策评价的综合性、客观性,以及政策的延续性。相比较,我国对产业政策的评价大多数时候为官员任期考核服务,评价的方法和过程并未有专门的法规和标准指导,客观性较差,也没有机制保障评价的结果用以指导政策的优化和改进。

促进“十三五”时期评价机制创新的建议包括:一是科学认识战略性新兴产业的内涵和作用。并非所有新兴产业都具有战略意义,即便是具有战略意义的产业也并非所有环节都需要政策的支持,政策应聚焦于真正能够发挥战略作用的产业和环节,这是政策评价的基本准则。二是彻底改变政策评价的思路,对政策制定和实施部门(通常是政府)不应当考核出台了多少政策,而应当重点考核贯彻落实了多少政策,政策取得了多大的成效。并且,政策的评价结果要用于指导今后新政策的制定和已实施政策的优化。三是减少官员任期对政策评价的影响,减少短期评价,注重长期评价,对支持短期内不能见效的基础技术研发、未来技术储备和市场研究的政策要有专门的评价方法。四是建立分层评价机制,国家的产业政策应注重评价整个产业的发展状况,而地方产业政策则重点评价具体的环节。

[参考文献]

金碚、吕铁、邓洲,2011:《中国工业结构转型升级:进展、问题与趋势》,《中国工业经济》第2期。

刘铁、王九云,2012:《区域战略性新兴产业选择过度趋同问题分析》,《中国软科学》第2期。

罗仲伟、任国良、焦豪、蔡宏波、许扬帆,2014:《动态能

力、技术范式转变与创新战略——基于腾讯微信“整合”与“迭代”微创新的纵向案例分析》,《管理世界》第8期。

王沛英,2010:《我国产业结构调整中宏观政策协调的问题与对策》,《经济纵横》第3期。

赵英、倪月菊,2012:《财政、货币、产业三大政策并用的

宏观调控——亚洲金融危机以来中国经济宏观调控模式探讨》，《经济管理》第8期。

Ambrosini, V. and C. Bowman, 2009, "What are Dynamic Capabilities and are They a Useful Construct in Strategic Management?", *International Journal of Management Reviews*, 11(1): 29~49.

Barreto, I., 2010, "Dynamic Capabilities: A Review of Past Research and an Agenda for the Future", *Journal of Management*, 36(1): 256~280.

Branzei, O. and I. Vertinsky, 2006, "Strategic Pathways to Product Innovation Capabilities in SMEs", *Journal of Business Venturing*, 21(1): 75~105.

Cetindamar, D., R. Phaal, and D. Probert, 2009, "Understanding Technology Management as a Dynamic Capability: A Framework for Technology Management Activities", *Technovation*, 29(4): 237~246.

Eisenhardt, K. M. and J. A. Martin, 2000, "Dynamic Capabilities: What are They?", *Strategic Management Journal*, 21(10/11): 1105~1121.

Heeley, M., 1997, "Appropriating Rents from External Knowledge: The Impact of Absorptive Capacity on Firm Sales Growth and Research Productivity", *Frontiers of Entrepreneurship Research*, Babson Park, MA: Babson College.

Jiao, H., I. Alon, K. C. Koo and Y. Cui, 2013, "When Should Organizational Change Be Implemented? The Moderating Effect of Environmental Dynamism on Dynamic Capabilities and New Venture Performance", *Journal of Engineering and Technology Management*, 30(2): 188~205.

Pavlou, P. A., 2004, "IT Enabled Dynamic Capabilities in New Product Development: Building a Competitive Advantage in Turbulent Environments", *Doctoral Dissertation*, Business Administration, University of Southern California, CA.

Teece, D. J., 2007, "Explicating Dynamic Capabilities: The Nature and Micro-foundations of (Sustainable) Enterprise Performance", *Strategic Management Journal*, 28(13): 1319-1350.

Teece, D. J., G. Pisano and A. Shuen, 1997, "Dynamic Capabilities and Strategic Management", *Strategic Management Journal*, 18(7): 509~533.

Wang, C. L. and P. K. Ahmed, 2007, "Dynamic Capabilities: A Review and Research Agenda", *International Journal of Management Reviews*, 9(1): 31~51.

Zahra, S. and G. George, 2002, "Absorptive Capability: A Review, Reconceptualization and Extension", *Academy of Management Review*, 27(2): 185~203.

(责任编辑 孟大虎 责任校对 孟大虎 侯珂)

Policy Routes of Strategic Emerging Industry during the 13th Five-Year Plan Period: Capability orientation and mechanism innovation

WANG Qin¹, DENG Zhou¹, ZHANG Jing²

(1. Institute for Industrial Economics, CASS, Beijing 100836; 2. Graduate School, CASS, Beijing 102488, China)

Abstract: Strategic emerging industry (SEI) not only represents better production function, but also has demonstration and motivation effects on industry restructuring and upgrading. It is also an important carrier for the industrialization of innovation achievements and future strategic arrangements. At present, the traditional industry policy oriented by projects shows less and less effectiveness, and even becomes the developing obstacles towards emerging industry. To a certain extent, it has led to the low-end and extensive development of some SEI and industry links, and even created problems such as over-capacity of environmental pollution. During the 13th Five-Year Plan period, we shall develop core capability to make it the foundation guide for forming and implementing SEI, and build proper policy mechanism that conforms the development of SEI, which shall be carried out through reforming key policies and implementing methods. To demonstrate the prominent issues in policy, and to transform the industrial policy from project orientation to capability orientation, the following requirements shall be met: (1) the promotion of forming and implementing the policy through mechanism innovation; (2) the stimulation of vitality of the subjects through participating in mechanism innovation; (3) forming policy joint force through coordinating mechanism innovation; (4) cultivating future competition through prospective mechanism; and (5) maintaining policy vitality through evaluation mechanism innovation.

Keywords: strategic emerging industry; industrial policy; capacity-oriented; mechanism innovation