

## 产业政策实施评估机理的构建<sup>①</sup>

卢凤君<sup>②</sup> 赵大晖 郭锐 何发

(中国农业大学管理工程学院) (机械部信息研究院)

**摘要** 由于缺乏有效的约束机制,大多数地方政府和企业过分强调自身利益,不能认真执行产业政策,导致出现严重的重复建设、产业结构趋同、区际分工弱化等问题。为了解决这些问题,理论界和管理者们已开始探索提高产业政策实施效果的途径,但由于缺乏有效的方法论指导和技术手段支持,目前的研究还主要集中在对问题的定性描述上。拟在文献分析的基础上,借鉴管理学的过程控制思想,从评估机理构建方面,探索改善产业政策实施效果的途径。

**关键词** 产业政策;政策评估;评估方法

**分类号** F 203

## Constructing of Assessment Mechanism of State Industrial Policy Implementation

Lu Fengjun Zhao Dahui

Guo Rui He Fa

(College of Management Engineering, CAU) (Information Research Institute of Machinery Ministry)

**Abstract** Most local governments and enterprises pay more attention to their own benefits without carrying out the state industrial policy conscientiously because of the lack of restraining mechanism. This leads to the similar industrial structure and poor division among regions. The ways to improve the effects of the state industrial policy implementation have been putting forward. Being short of the methodology guidance and instrument support, the researches only concentrate on qualitative description and analysis. Based on literatures and the idea of process control, an assessment mechanism is constructed to explore a way to improve the effects of the state industrial policy implementation.

**Key words** industrial policy; policy assessment; assessment method

产业政策是国家加强改善宏观调控,调整优化产业结构,提高产业素质,进行资源长期合理配置的重要手段,主要包括产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策、产业布局政策等内容。随着可持续发展战略实施的逐步深入,环保促进型和资源节约型产业政策日益受到重视。作为国家干预中观经济的工具,产业政策的有效实施需要它所涉及的国家部委、地方政府、金融机构和企业等各类利益和行为主体的积极参与和配合,但由于这些主体中的大部分过分强调自身的近期效益,对国家的产业政策采取选择性、象征性和替代性执行行为<sup>[1]</sup>,进行大量的盲目建设和重复建设,导致出现企业负债过度、银行呆帐增加、产业结构趋同、区际分工弱化和

收稿日期:1998-12-02

①国家自然科学基金资助项目

②卢凤君,北京清华东路17号中国农业大学(东校区)129信箱,100083

投资效益日趋下降等危害国家经济持续快速健康发展的问題。近2年东南亚金融危机的沉痛教训和我国宏观经济调控的成功经验表明,从根本上解决这些问題,必须对产业政策的实施加强管理,但由于缺乏科学的理论指导和方法支持,目前我国对产业政策的管理不仅随意性强、盲目性大而且也缺乏调控机制保障<sup>[2]</sup>,产业政策实施结果与目标要求的偏差过大且得不到及时有效的纠正,加大了国家管理产业政策实施的难度。为了改变这种局面,迫切需要对产业政策实施的管理进行研究。由管理学中的行为科学理论和过程控制思想可知,理论上对产业政策实施有效管理应该是一个有目的的反馈控制过程。在该过程中,为了能够辨识产业政策实施结果与目标的偏差,以及诊断偏差形成的原因,需要借助评估标准、评估指标和评估方法,对部委、地方政府、金融机构和企业的产业政策实施进行科学评估。文献查阅表明,在我国目前可直接用于评估产业政策实施的标准、指标和方法尚属空白,评估工作难于实现定量化、规范化和制度化。

基于上述认识,笔者以评估机理的构建为重点,进行对产业政策实施评估的研究,为完善国家产业政策实施的管理提供理论和方法的支持。国内外专门研究产业政策实施评估的文献较少,笔者为了提高理论和方法研究的起点,拟从与产业政策实施评估相关的政策评估问题领域出发,从政策评估的含义、方法和产业政策评估现状3个方面进行文献查阅分析。

**政策评估的含义。**关于政策评估的含义,学术界主要有以下3种不同的理解<sup>[3~5]</sup>。第1种认为政策评估主要是对政策方案的分析,目的在于分析比较各种不同的政策方案,指出每个方案的可行性以及相对优缺点。第2种认为政策评估的着眼点应是政策效果,指出“政策评估是对政策效果的研究”,目的是判断政策目标的达成状况,确定政策对问题的解决程度,辨识政策效果成因,寻求通过优化政策运行机制的方式来强化和扩大政策效果。第3种则认为,政策评估按照政策实施之前、之中和之后阶段,可分为对政策方案的事前、事中和事后评估,目的是“论断政策概念化和设计是否周全完整;知悉政策实际执行的情形,遭遇的困难,有无偏离政策的制定方向;指出社会干预政策的效用”。

文献<sup>[6]</sup>认为产业政策评估是一项目的性很强的活动,它借助一定理论和方法,有组织、有步骤地对产业政策的科学性和有效性进行评价和估计,并向需求者提供比较完整可靠的评估结果,为制定新的产业政策和调整已有产业政策提供科学依据。从内容上看,产业政策评估包括对政策制定、实施和效应3部分的评估,是对产业政策执行前、执行中和执行后的全过程检查。产业政策制定评估是对产业政策的目標、功能、手段设计进行评估;产业政策实施评估包括对产业政策实施主体的目标、态度、素质、能力的评估,对产业政策作用对象(企业)的接受态度、能力、效果的评估以及对产业政策实施的环境条件的优劣状态进行评估;产业政策效应评估包括对产业政策的预定目标进行实现程度评估,对产业政策的各项功能进行发挥程度评估。

**政策评估的方法。**常用的政策评估方法是前后对比分析法,通过比较分析政策作用对象在政策执行前后的变化状况来判断政策效果。前后对比分析法可细分为4种<sup>[5,7]</sup>,即简单前后对比分析法、“投射-实施后”对比分析法、有无对比分析法和控制对象-实验对象对比分析法。由于政策作用对象的变化不仅与被评估的政策有关,还往往与其他因素相关,所以被评估政策的效果难以从政策作用对象的变化中分离出来,这就大大降低了政策评估的准确性。

在前后对比分析法的基础上,一些学者又结合经济学和数理分析工具,研究出了成本-效益分析方法和统计抽样分析方法<sup>[7]</sup>,用于评估政策效果。测度政策的收益和成本及其比较是成

本-收益分析方法评估政策效果的核心,政策成本包括政策制定费用、执行费用、新旧政策交替过程中造成的效益损失和社会浪费,政策效益则包括政策目标效益和非政策目标效益。由于对政策成本和收益的测度一般比较困难,该方法仅适用于政策执行过程简单且涉及面较小的情况。借助抽样调查资料对政策对象的总体进行统计推断是统计抽样分析方法评估政策效果的关键,尽管利用该方法能够获得比较准确的评估结果,但由于运用该方法对政策作用对象比较复杂的政策进行评估时耗资巨大,所以实际应用较少。

一些学者把系统工程方法和计算机技术相结合,提出了适用于政策评估的系统模拟评估法和多目标综合评估法<sup>[8]</sup>。系统模拟评估法主要用于事前评估,把影响政策制定、实施和效应的各要素构成一个有机的整体,通过分析评估目标、控制参数、评估指标等各要素间的关系构建系统模拟模型,借助计算机技术对政策的各种可能方案进行模拟试验和效应评估。该方法能客观地反映政策对象系统中的复杂多重非线性因果联系和反馈关系,具有定量分析政策方案效应的功能;但建立系统模拟模型所需经费较多,而且需要大量连续的基础工作和多学科专业人才的通力协作,使该方法的应用受到了一定的限制。

多目标综合评估法是一种能够对政策效应进行多目标的定性分析和定量评估的方法,主要用于事前和事后评估。运用该方法进行政策评估的步骤主要包括确定政策方案、选择评估目标和指标、确定评估标准和计算指标的评分值、计算多指标综合评估值以及根据综合评估值对政策方案和效果的优劣进行判断和分析。由于能随系统结构的变化较方便地增缩指标类和指标项,且无须对评估方法做较大改动,所以多目标综合评估法具有较好的适应性。

**产业政策评估的状况。**1990年国务院颁布的《90年代国家产业政策纲要》中明确提出了建立国家产业政策的监督、检查及评价制度,但这一构想至今没有得到有效的落实。我国学者对于国家产业政策的评估常常采用定性的问题描述和分析方法,从产业政策实施和产业结构中存在的问题出发,探讨问题的根源,提出解决问题的建议。前述的定量政策评估方法在产业政策的评估中还没有。以下是一些比较有代表性的定性评估结论<sup>[9~13]</sup>。

1990年以来,国家产业政策在产业结构调整中发挥了积极作用,如基础设施和基础产业地位相对加强,大企业、大集团实力不断增强,但仍然存在缺少地区产业发展和产业布局政策、缺乏配套和有效实施手段、行业管理缺位、可操作性差等问题。解决这些问题迫切需要通过加强产业立法来维护国家产业政策的权威性,尽快制定与其配套的产业布局政策、体系性强的国家产业技术政策、引导外资合理投放的产业政策及适合国情和国际惯例的产业组织政策。

在国家产业政策实施中,目前存在着以下制约产业目标实现的问题:地方政府和企业过分追求自身的近期利益,产业配置的全局利益与局部利益之间矛盾严重;过分强调增量调整而忽视存量调整,产品结构、行业结构和产业组织结构调整的效果不佳;财力有限、资金紧张、调控实力不足导致产业配置目标的实现程度较低;在扩大开放的同时,对国内一些有发展前途的弱质产业和幼稚产业缺乏适度保护,大大削弱了它们的发展能力和国际竞争实力;企业管理体制不合理、市场调节机制不健全,产业内低层次竞争和低效率垄断并存;过分强调地区倾斜的优惠政策,对产业倾斜政策重视不够,产业区域结构严重失调;产业调整的经济体制保障能力不足和微观经济基础薄弱,使产业的规模经营发展和结构优化受到了阻碍。

通过文献分析可得出以下认识:我国对产业政策实施评估的理论和方法基础目前还十分薄弱,存在着体系性不强和定性方法与定量方法结合不够等问题。为了增强评估过程的完整性、科

学性和有效性,不仅应重视产业政策实施的事前和事后评估,而且应重视事中评估;在明确评估内涵和内容的基础上构建评估机理和评估指标体系、研制评估方法和评估软件,用较低的费用实现产业政策实施评估的定量化、规范化和制度化。基于上述认识,笔者把产业政策实施的评估作为产业政策实施管理的一个组成部分,构建了能体现反馈调控思想的产业政策实施评估机理(见图1):以产业政策的实施结果与目标要求相符合为目标,以国家部委、地方政府、金融机构和企业实施产业政策的行为为控制对象,根据所建立的评估标准和已确定的评估内容,借助指标体系、评估方法和评估软件等评估工具,辨识产业政策实施的结果与目标的偏差——若偏差超出了所期望的范围就要诊断其形成原因,并从调整国家实施产业政策的目标、手段和措施方面提出调控方案,引导、约束和规范产业政策的实施行为,使偏差范围逐步缩小。

从图1可以看出,产业政策实施评估机理由评估对象、评估体系和管理主体3部分组成。评估对象既是评估体系构建的客观基础,也是管理主体调控的作用客体,包括4方面的内容:产业政策实施的行为、结果,影响产业政策实施的内在外在因素。产业政策实施的行为是确定事中评估内容的基础,其结果是

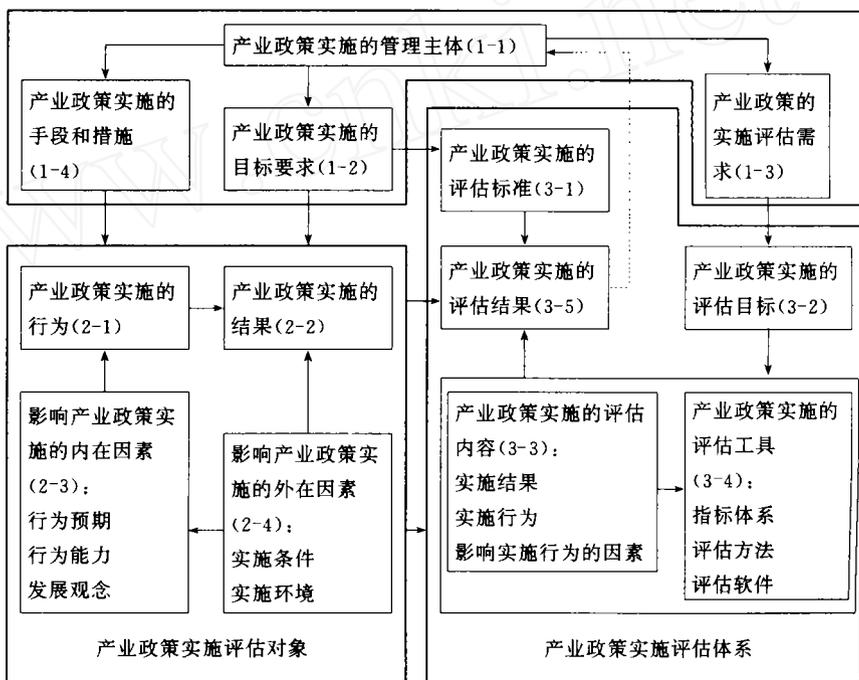


图1 体现反馈控制思想的产业政策实施评估机理

确定事后评估内容的基础。影响产业政策实施行为的内在因素又可以细分为行为预期因素、行为能力因素和发展观念因素,它们对产业政策实施行为变化的影响比较直接,依据这些因素可确定对产业政策实施行为进行问题诊断的内容。影响产业政策实施行为的外在因素可细分为实施条件因素和实施环境因素,对产业政策实施行为变化的影响比较间接,依据这些因素可确定对产业政策实施结果进行诊断的内容。评估体系是管理主体用以测度评估对象状况及其形成原因的手段,由5方面相互关联的因素组成,包括产业政策实施的评估内容、评估标准、评估目标、评估工具和评估结果。评估内容是在正确认识评估对象及其构成因素的基础上确定的,可细分为难于直接测度的实施结果因素、容易直接测度的实施行为因素和影响实施行为的因素。评估标准是由产业政策实施的目标要求分解细化形成的,是判断产业政策实施结果优劣的参照系。评估目标主要由产业政策实施的评估需求决定,它影响评估内容的确定和评估工具的

选用。评估工具用以测度评估内容,对评估结果的精确性有很大的影响。评估结果是对评估对象状况优劣的量值反映,其精确程度在很大程度上取决于评估标准、评估内容和评估工具。本文中的**管理主体**主要指中央政府,它通过改变目标要求对产业政策实施的评估标准施加影响,通过改变评估需求对产业政策实施的评估目标施加影响,通过改变实施产业政策的手段和措施对产业政策实施的行为施加影响。它对产业政策实施的目标要求,可细分为对衰退产业的援助政策、对优先发展产业的支持政策、产业组织政策、产业技术政策、产业布局政策、环保促进型产业政策和资源节约型产业政策的目标要求。

对产业政策实施的评估需求是产业政策评估存在的前提和发展动力,包括了解产业发展所存在的行为问题的需求、了解产业政策实施效果的需求和了解影响产业政策实施行为的因素的需求。一般来说,产业政策实施的评估给中央政府带来的效用越高,其价值和需求就越大,需要中央政府支付的成本越高,其需求就越小。信息成本和质量成本是产业政策评估成本的主要构成部分,通常产业政策评估的结果越准确、越完整,信息成本就越大,质量成本就越小。

实施产业政策的手段通常有启动经济杠杆进行间接产业管理的诱导手段,依照法律规定、运用行政权力实现直接产业管理的限制手段,利用掌握的信息进行产业管理的指导手段及改善产业发展制度环境的改革手段。根据产业政策实施评估结果对这些手段进行调整,影响产业政策实施的行为,是中央政府对产业政策实施进行反馈控制的重要一环。

基于对上述评估机理的运行思想和构成要素的分析,笔者认为:要将《90年代国家产业政策纲要》中提出的建立国家产业政策监督、检查及评价制度的构想落到实处,国家必须重视和支持对产业政策实施行为及其评估标准、指标、方法和软件的立项研究,为实现产业政策实施评估的定量化、规范化和制度化提供理论基础和可操作工具。笔者已根据所提出的机理,结合国家自然科学基金资助课题“可持续发展的产业政策评估方法研究”,进行了对产业政策实施的评估对象和评估工具的研究,其中评估对象包括中央部委、地方政府、金融机构和企业实施国家产业政策的行为及其影响因素,评估工具包括评估产业政策实施的标准、指标、方法和软件,所取得的成果将另文发表。

## 参 考 文 献

- 1 周振华. 产业政策的经济理论系统分析. 北京:中国人民大学出版社,1991. 121~127
- 2 中国社会科学院工业经济所. 中国工业发展报告(1998). 北京:经济管理出版社,1998. 287~299
- 3 林水波,张世贤. 公共政策. 台北:台湾五南图书出版公司,1984. 326
- 4 张金马. 政策科学导论. 北京:中国人民大学出版社,1996. 240
- 5 兰秉洁,刁田丁. 政策学. 北京:中国统计出版社,1994. 204
- 6 赵大晖,卢凤君,郭锐,等. 可持续发展产业政策评估的基本概念研究. 中国农业大学学报,1998,3(4):7~10
- 7 陈庆云. 公共政策分析. 北京:中国经济出版社,1996. 261
- 8 王一鸣. 中国区域经济政策学. 北京:中国计划出版社,1998. 123~127
- 9 周叔莲. 中国产业政策研究. 北京:经济管理出版社,1990. 5~33
- 10 史清琪. 科技经济结合与中国产业发展. 战略与管理,1998(3):18~20
- 11 武建华,史清琪. 国家产业政策重点实施中存在的问题及建议. 战略与管理,1998(3):9~11
- 12 史清琪. 中国产业发展的现状与展望. 中国技术经济科学,1997(4):1~11
- 13 姜作培. 产业政策实施中的矛盾分析. 上海综合经济,1997(4):18~19