



联合国 经社部

国家发展战略  
政策指导说明

# 投资及技术 政策

**Mushtaq H. Khan**

伦敦大学, SOAS 经济学系

联合国

经济和社会事务部

-2007-

## 感谢

作者十分感谢 Sylvie Illana Cohen, Jomo K. S., Khay Jin Khoo, Bernardo Kosacoff, Kamal Malhotra, Isabel Ortiz 以及 Joseph Stiglitz 对本文件早期草稿提出的意见。

纽约，2007年6月

版权所有 © 联合国 DESA

本指导说明主要是为了促进在国家发展战略的准备过程中对政策选择进行思考与讨论。所有的分析、评价以及数据都由作者完成，并根据相关评论者的反馈进行修改。它们并不代表联合国经济和社会事务部的观点，引用时请注明作者。

## 前言

本文件参考了 2005 年联合国世界首脑会议上呼吁各国制定各个国家的发展战略，同时涉及到在联合国各次首脑会议和大型会议过去 20 年来的商定的国际发展目标。为了协助各国制定其发展战略，联合国经济和社会事务部开展了一系列的为在政府和民间社会的决策者和政策的制定者制定国家发展战略的各个方面进行了相关探讨，其中包括了宏观经济政策和经济增长政策，贸易政策，投资和技术政策，财政政策，社会政策和国有企业改革。在此过程中联合国计划开发署的同事也提供了有益的建议和意见。

本政策说明，是由在这些领域中专家们执笔的，借鉴了对联合国在经济和社会领域的国际上的经验和探讨，并辅之以相关领域的知识。然而，所表达的意见，所有的分析、评价以及数据都由作者完成，并根据相关评论者的反馈进行修改。它们并不代表联合国经济和社会事务部的观点。本政策说明根据国际社会商定的发展目标，以及纳入联合国发展综合议程，在国家层面上提供了相关具体建议及意见。本政策说明是根据过去的二十年的经验，为各个国家制定政策提供相对标准的政策的解决方案，而不是简单的提供任何单一的行动方针。本政策说明希望帮助各国利用和扩大自己的政策空间的改革而制定和整合国家的经济，社会和环境政策。

我衷心希望读者通过阅读本文件，能够在国家层面上的发展所面临的挑战和政策需要上有所帮助，以满足其切实需求。本文件所选择的相关政策领域都是国家发展战略重要组成部分，这些都是经济与社会以及环境保护可持续发展的重要领域。



*José Antonio Ocampo*

副秘书长 经济和社会事务部

联合国

纽约，2007 年 6 月

## 目录

<b>I. 简介</b> .....	<b>5</b>
<b>II. 综述：制定投资及技术政策</b> .....	<b>5</b>
<b>III. 投资和技术政策的例子</b> .....	<b>8</b>
<i>共享学习过程中的风险</i> .....	14
<i>向关键行业提供特定的基础设施</i> .....	15
<i>提高监管能力，保持和促进竞争力</i> .....	16
<b>IV. 制定投资及技术政策步骤</b> .....	<b>18</b>
第一步：确定投资及技术政策需要解决的瓶颈和制约.....	18
<i>数据要求</i> .....	19
<i>关键经济行业 and 关键技术的数据</i> .....	22
<i>投资表现数据</i> .....	23
<i>制约及瓶颈的信息</i> .....	24
第二步：确定有效执行的工具和政策.....	28
<i>对不同公司和行业的技术引进进行协调</i> .....	28
<i>分担风险，潜在获利的行业的融资</i> .....	29
<i>共享学习过程中的风险</i> .....	29
<i>向关键行业提供特定基础设施</i> .....	30
<i>提高监管能力，保持和促进竞争力水平</i> .....	30
第三步：体制和施政能力是否足够确保政策有效的实施？.....	32
<b>V. 投资及技术政策与善政及投资环境改革的比较</b> .....	<b>35</b>
善政及投资环境改革的局限性.....	37
投资及技术政策与善政对施政能力要求的对比.....	40
<b>VI. 参考书目</b> .....	<b>42</b>

## 图框

图框 1 投资和技术政策：解答与第一步.....	18
图框 2 国家发展战略中的行业选择.....	23
图框 3 投资和技术政策可以发挥和影响到的领域.....	27
图框 4 所假设的两个发展中国家的投资和技术政策的例子.....	31
图框 5 为我们假象的两个国家最终挑选的投资及技术政策.....	34
图框 6 投资及技术政策不是关于“挑战优胜者”.....	41

## I. 简介\*

发展中国家的政府对本国的重要领域的投资责任重大，比如在教育和基础设施领域。这些投资政策不但需要一个对于不断变化的经济结构的全面和整体的把握，包括一个全面的教育系统或道路网络，还需要对本国将来 25 年的经济发展做出判断。但是，一个成功的发展中国家的投资和技术政策，可以通过理论政策的研究做得更好，达到更高的目标。他们需要积极推动相对特别和重要的经济部门的发展。经济理论可以证明，这种积极干预的政策只要是针对普遍存在的“市场失灵”。市场在发展中国家不但没能像教科书上说的那么有效，也没能提高实质性的生产效率，结果是收入和就业机会都没能得到显著提高。然而，市场失灵的理论涵盖的许多（通常是非常复杂的）问题和政策，不仅仅是最迫切解决的市场失灵问题，还包括那些政府可以通过其体制和财政能力而进行的政策干预的问题。我们并不期望发展中国家政策制定者通过硬压式的方法进行一次全面的解析，找出市场失灵的各个问题，并很快地解决所有问题。然而，我们希望政策制定者可以遵循一些简单的步骤，在自己的领域当中找出几个关于投资和技术政策最关键的组成部分和问题。尤其是，展开研究如何创造条件来升级本国已有的技术和相关部门的方法，那么就可以大大提高本国生产力，创造更高的工资的就业岗位，或创造更多的就业机会，还可通过执行相对可行的政策制定的步骤，以达到最佳的结果。对于许多国家来说，这也许是投资和技术政策领域的一个挑战性的目标。对于其他拥有更先进的政策分析和执行能力的国家，可以根据市场失灵的理论作出更加细节和有效的措施。

## II. 综述：制定投资及技术政策

这些指导性文件将有助于帮助政策制定者和公民社会根据自身具体情况一步一步的制定合适的政策，这些步骤都总结在图 1 中了。第一步是通过咨询问答等形式，并在与国家发展战略（NDS）的其它组成部分相互印证的情况下，确定国家优先发展的重点和具有决定性的瓶颈问题。这一过程在不同国家是不相同的。这主要是因为各个国家数据的获取能力不同，面临的技术和投资瓶颈不同，而其自身又具备不同的优势和弱点。重要的利益相关者对不同加工制造业、农业和服务业等不同产业中的投资及技术优先政策，也有不同的意见。所以，从一开始就应该采取透明的程序，在整个国家的层面上，充分利用能够得到的数据和其它资源，将不同情况都考虑在内，这样才能最终确定政策优先，发现瓶颈问题。

---

\* 本指导说明是由伦敦大学, SOAS 经济学系 Mushtaq H. Khan 所著，如有任何疑问和意见，请发电子邮件到 [esa@un.org](mailto:esa@un.org)

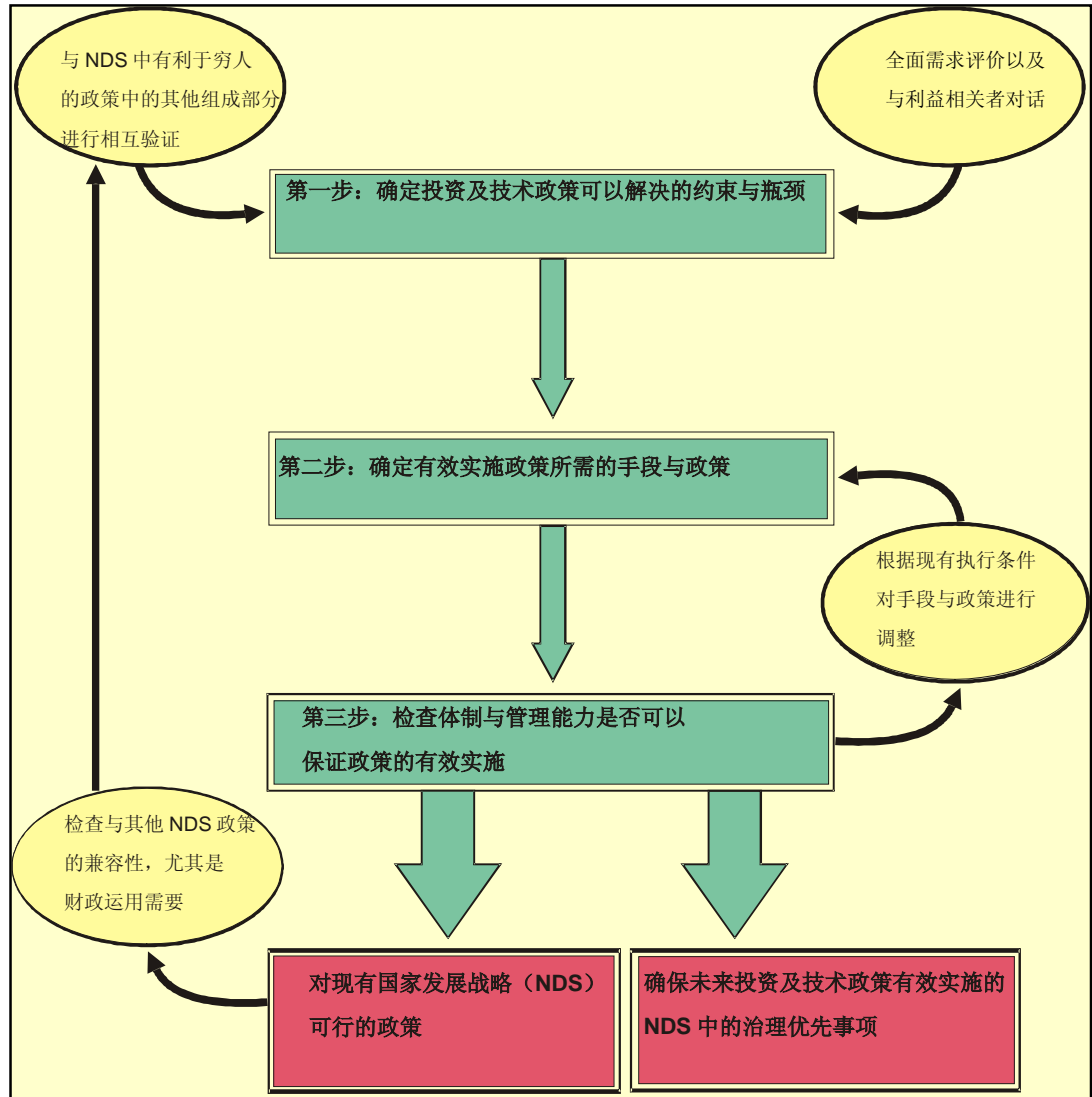
对于行政和规划能力相对有限的国家，首要的第一步可大大简化，主要可以着眼于现有的经济部门，通过实现改善投资和技术升级，看是否有国家优先的项目，和明显的提高收益的领域（包括就业增长，为妇女和其他弱势阶层就业增长，工资的增长，出口收入等）。对于现有的具有竞争力的部门也可以进行调查研究的，因为这些地方的新的竞争优势是最有可能得到发展的。

政策制定过程中的第二步是确定不同的手段和政策措施，解决最重要的投资及技术瓶颈问题。这也包括确定投资及技术政策与平等发展的联系，其目的就是通过确定这些政策工具，增加关键行业的投资，同时加速新技术的吸收和消化，促进平等基础上的增长。当然，具体到某些国家，由于其政府管理能力和政策执行力度有限，有些政策虽然合理，但也无法执行，这些在制定政策时都需要加以考虑。尽管这是一个反复的过程，但为区分不同的任务，我们将在第三步中单独对其可行性进行讨论。

第三步就是确保在当前的政府治理和政策执行能力下，所确定的政策工具能够得到实际执行。这些政策工具的监督和执行在发展中国家往往不尽如人意，这主要是因为由于受某些政治因素影响，政策失误和执行的失败往往得不到及时解决。如图 1 所示，第二步和第三步是反复进行的：第二步所确定的问题，要根据第三步实施过程中出现的问题予以重新设计或修改。对政府治理条件单独进行分析，是为了确保所采取的政策，是建立在在具体政策工具所需的治理和执行条件的正确理解，以及在某个国家相应的制度和政治特色下成功的可能性的基础上的。要想使所设计的政策工具具有可行性，这一步是不可缺少的。

这一设计过程有两个政策产出。首先是一系列可行的投资及技术的政策和工具，适合于促进投资及技术引进，并进一步实现国家发展战略（NDS）的关键目标。为了确保可行性，这些投资及技术政策都要符合现有的政府执行能力，也要符合与国家发展战略其它的组成部分相一致。图 1 所建议的各个步骤，目的是确保投资及技术升级的政策工具是在各地具体水平和目标基础上制定的，与 NDS（特别是财政问题）其他各组成部分相一致，*并且在现有的政府治理和执行能力下是可行的*。符合这些条件的话，一项可行的投资及技术政策，可以解决一些关键的瓶颈和部门问题，尽管所解决的问题的数量可能相对较少。第二个产出是确认需要重点加强的政府治理弱点，以便在随后的几年中制定更有效的投资及技术政策。图 1 中所示的这两个产出的地位是同等重要的。

图 1.  
确立国家投资及技术战略的步骤



本指导文件由三部分组成。

1. **第一部分**会分析投资和技术政策的案例，并结合相关经济学理论讨论几个成功的发展中国家的经验。那些成功的发展中国家主要是运用了强劲的工业和技术企业的政策，并且结合了本国政府的能力，保障了政策的贯彻和实施。当今发展中国家经常会遇到实施政策的相关困难，但是他们可以利用更务实的政策和方法去解决这些投资的瓶颈和困难。

2. **第二部分**逐一梳理了图 1 所示的政策制定过程中的三个步骤，明确了在不同发展中国家中实现这一途径所包括的内容。

3. 最后一部分将投资及技术政策途径与善政及投资环境改革途径做了比较，后一种途径是国际金融和赞助组织所主张并鼓励发展中国家实行的，其目的也是为了促进投资及其效率。这两种途径既相互重合和补充，也有明显不同，这些在该部分中都进行了分析，并对具体领域进行了确认。

### III. 投资和技术政策的例子

在经济增长和消除贫困方面取得成功的国家，并不是完全因为他们的好运气，从一开始就拥有丰富的资源和良好的技术条件。他们的成功取决于他们能够创造生产能力。而这又进一步取决于他们制定了切实可行的政策，激励和迫使投资者投资，引进新技术。当然，这也同样需要国家有一定的能力推进这些政策规定的执行。国家不同，这一能力也大不相同。并且，即使在同一个国家，由于执行的规定不同，需要的能力也不相同。一些国家在推进某些政策方面有所擅长，别的国家则在其它方面是强项。这些在设计投资及技术政策时都应该予以充分重视。某些战略，在一个国家可行，但在另一个国家并不一定能够轻易推行。

经济理论确定了一系列的市场失灵的原因，来解释为何单靠市场不能确保发展中国家赶上先进国家。发展中国家可以通过其强大的规划能力，分析市场失灵的条件，以制订和排列其工业与科技政策的干预和发展优先次序。不过，在多数发展中国家的发展规划机构不具备这种能力。但幸运的是，发展中国家能有机会取得进展，可以采取一些务实的步骤，协助提升技术水平，以更好地实现其国家的发展目标。市场失灵的分析很重要，因为它可以帮助指出一些问题，比如即使是在有潜在的收益的行业里，投资和技术的提升可以带来一些收益，但由于市场的非效率性，结果可能是通过市场的投资的投入和费用会很巨大。部分市场可通过改善市场效率来克服这种现象。这是善治和改革投资环境工作的重点。但其他市场效率失衡的现象在短期内可能难以克服，因此，只有不断纠正政策措施，才能直接实现投资和技术的升级。

对于影响发展中国家投资和科技的发展的市场失灵的原因主要有：

**i) 不完善的信贷市场：**银行通过评估确定的有信用的借款人，可能使贷款潜在获利的行业遭受排挤，而面临不必要的成本和风险。主要是因为银行没有对借方的偿还能力和其管理能力有足够的信息了解。特别要指出的是，那些没能力偿还贷款的借方会愿意支付更多的利息获取贷款。这样的话，如果没有充分的了解借方的相关信息，也没有及时地更新和追查，那么银行最终很有可能只会吸引到那些最没有信用的借款方。银行了解情况以后，很可能会减少并停止这样的主要是针对重要工业的贷款，而集中贷给那些风险较小的客户了。



**ii) 不完善的股票市场：**同样的，在确定潜在获利股票投资过程中，中小投资者所面对的成本和会因为避免风险而使股权融资在提供发展资金的方面发挥的重要作用减低。一个完善的股票市场是不太容易建立起来的。如果小股东们没有得到很好的保护，在股票市场的重要的投资来源就可能枯竭。另一方面，如果公司的表现不够理想，而外人又很难以相对较低的价格收购小股东的股份的话，收购股份也变得不太可能，这样的话，管理者更加容易做出错误的决策而牺牲全体股东的利益。股市监管是件难事，即使在先进国家和监管体制下，监管也总是处于调整状态。但即使如此，先进国家的大部分的新的资金投资，通常是来自其他来源，如留用资金或银行贷款。发展中国家的管控能力相对较弱，对公司的业绩和前景的分析和准确的数据并不完善。那么，发展中国家的股市在推动财政向新的发展领域通常起到的作用会非常有限。

**iii) 不完善的保险市场：**在许多行业，针对不同的不测事件所涉及的风险程度确定的成本的投保可能会减少整体投资。在发展中国家，由于只有少数公司在生产部门，保险公司很难估计不同的风险并制定保险项目。这包括各种风险，如货币风险，或不同类型的意外的风险。此外，发展中国家更容易受到政治不明朗等因素，即使在先进国家这也是典型的的风险。这些保险市场的缺陷实际上增加了对企业家在这些部门的曝光，他们也可能因此不愿意投资。但是，即使在先进国家，有很多在新的部门进行保险的风险投资，投资者需要承担这些“不确定性”。所不同的是，先进国家有许多较富裕和风险性投资者，他们可以分析这些不明朗因素，使他们的投资工作获得预期巨大的潜在收益。但在发展中国家，那里这种类型的投资者极为少见，往往外国投资者面临着大的政治和货币风险，这样一来，如果没有公共机构分析一些风险和不确定性，很多潜在的有利可图的投资可能不会发生。

**iv) 协调失败：**如果互补性投资在各个领域发生，许多投资是有利可图的。举例来说，在一个高端服装工业的投资需要快速应对不断变化的需求，但前提是高品质的配件和面料是来自当地，并且是现有的，或是可以很快得到的货源。然而在一个发展中国家相对低效的市场，由于协调这些互补性投资决定的成本的存在，可能会使许多潜在的更加有利的投资不断减少。政府则可以协助协调好各个方面的联系，并产生显著的收益，使投资者一起共享信息，并创造协调性的投资环境。

**v) 外部因素：**投资者在某些重要行业的许多为这些行业和更广泛的社会效益的投资常常可能被忽视。因此，如果没有具体的政策来鼓励这些投资，在许多关键部门的行业可能会获得不足的或根本没有投资。涉及培训劳工和管理是一个特别重要的一种外部性的投资。用于这方面的培训投资是有利于创业者的，但它还有更广泛的社会效益，因为熟练劳动力和中层管理人员可以由该公司向其他公司或自己成立新的企业迁移。因此投资者的受益少于社会，因此，在这些极为重要的培训投资可能会不够。

由于许多公司提供类似的服务或生产同类产品集群在一起，特别是在同一个地方的，造成了一些地区性或“集群”性十分严重。各个公司的利益，从供货的一批熟练劳动力，共享的知识市场和供应商，还有技术，都会迅速扩散到每家公司。同样的，在发展中国家的公司往往不具备这些优势，他们面临较高的成本和较低的生产增长率。这些市场失灵问题可以通过政府的行动，以鼓励投资活动和创造积极的外部条件，并鼓励集群的企业通过发展工业园区而享受共同利益。

**对策：**成功的发展中国家要对上面所讨论的市场失灵的各个类型作出回应，作出许多种不同类型的干预措施，包括提供信贷，通过政府贷款方案，由政府通过联合投资和保险计划分担风险。政府要鼓励并协助和协调在不同部门和各种外部技术的供应商的投资，并通过明示补贴或其他干预措施，提供积极的外部条件。不过，显然在一些发展中国家因为其管治能力，类似的干预措施未能获得良好的效果，并实现这些理想成果。所以，这些管理能力在解释成功和失败的方面是极为重要的。

每当政府干预市场，即使它是为了回应市场失灵，也不可避免地也提供了捕获资源的机会。举例来说，以吸引新的投资者的奖励，可以使本来效率不高的投资者获得贷款，补贴和其他利益，结果是损害了本国利益，除非以强迫行为或制裁措施予以及时制止和迅速的处理。这样一来，各种协调计划，政府的培训计划，特别是针对关键投资部门的信贷计划或补贴，会造成浪费，而非带来更迅速的发展。

如果能监测干预措施的结果，并作出迅速反应，并纠正实施中错误的执政能力才是成功的关键。政府根据分析而为私营部门的受益者的干预措施会创造强大的影响并取得成果。同样，如果没有这些执政干预措施，就会导致无人应对的结果，因为对受益人只有很少或完全没有利益驱动。这些失败的治理行动，可以解释为什么经过深思熟虑的投资和技术的干预往往却未能在许多国家取得成功。

因此，发展中国家的投资和技术政策及干预措施，要针对那些能够得到有效地贯彻实施考虑到现有的或可实现的并可以解决最关键的市场失灵，从而提高其管治能力。只有少数发展中国家，可以进行充分的分析市场失灵问题预期，确定不同行业的优先顺序，和决定最重要的干预领域。对于大多数发展中国家来说，最可行和务实的办法，是确定一些最重要的阻碍了投资和提升其技术水平和存在的密切相关的行业或部门的制约因素，并针对解决它们。这可能是在大多数发展中国家取得投资和技术政策进展最实际可行的方法了。之后，再可以基于是否能够得到有效的结果，选定政策和干预措施存，来推动战略投资和技术升级。

大多数发展中国家已经在某些行业里，取得了作为来衡量出口竞争力的全球竞争力。确定实际投资和技术政策干预的务实的方式，是着手于在该国已经有一些经验的各部门，并提出以下问题：

- 该国已经有竞争力的行业里，怎样继续来提高产量，生产率和就业呢？
- 可以采取什么行动，在这些行业里发展和生产高增值产品？
- 怎么将这些牵头部门的作用得到更大限度的发挥，和不同的领域取得各种联系，来提高国内的各个部门的整体发展？

（在某些冲突或冲突结束后期的国家可能并没有进行争取国际竞争力的任何活动，在这种情况下，最务实的方法将是确定并开始有关争取国际竞争力的活动）

这些问题的结论是根据以下几点去分析市场失灵现象：

- 对不同企业和行业之间的技术引进进行统一协调
- 分担风险，潜在获利的行业的融资
- 共享学习过程中的风险
- 向关键行业提供特定的基础设施
- 提高调控能力，保持和促进竞争力

以支持通过投资和技术政策并做出决策的有关部门最好根据以上几个非常简单的标准来制定政策。发展中国家的政府通过检讨所有可能的投资选择并找出*最佳*的选择实际上是十分错误的想法。在已有的竞争力和创业能力的基础上如果能够找出一些*很好*的投资选择已经是非常不错的选择了。（当然还可以从现有的行业和能力探讨援助所有新的部门，这个对于大多数国家可能是更好的策略）。各个利益相关者可以通过讨论，找出在*相对较短的时间内*能够切实提高生产率，就业率，或争取其他国家的发展战略目标的潜在的投资项目，协助与配合，融资，学习和基础设施，来实现*较高的经济回报率*。提供援助的关键取决于国家的财政和行政能力，通过讨论，采取迅速纠正行动来监测并加强竞争力。

## *对不同企业和行业之间的技术引进进行统一协调*

在19世纪50年代的中国台湾省（中华民国）或19世纪60年代的韩国，政府在提高国内利益相关者与外部技术提供者，尤其是跨国公司谈判的能力方面，都发挥了非常重要的作用。这样做的目的就是为了确保引进的技术具有更高的生产力水平或者能与国内行业具备更多的潜在联系。这些政府间的谈判协调为吸引高生产力项目的投资取得巨大的作用。

此外，协调国内潜在的投资者，尤其是在科技含量较高的部门，有助于为国内的投资者与外部技术供应商在其交易过程中提高议价能力和信息提供。在台湾发展早期阶段，政府更率先在全国，为国内生产者的关键的电子技术发牌。实现这些协调战略其实是确保国内生产者获得技术，使高生产率产业得到发展。

理论上讲，私人投资者追求利益最大化，可以保证他的产品也是同一市场其他生产者和消费者所需要的。实际上，私人投资者往往在收集相关信息上花费很大成本，而如果跟其他投资者在需要共同投资的领域有分歧，从而需要进行大量谈判以达成一致协议时，则成本将更大。经济学家称这些为交易成本，对发展中国家来说，由于信息生产机构发展不完善，合同执行难，这些成本尤其高。发展中国家可能会在整个过程之中由于无法获得相关信息和技术处于不利地位。但不能直接说政府就拥有这些技术和市场信息，政府可以通过吸引不同投资方和组织相关讨论来带动信息的交流和技术的探讨。

想要协调成功，政策制定者还要能够对共享信息进行深入研究，制定一体化的政策，协助所确认的关键领域的技术引进过程。也就是说，不仅仅要在不同的部门之间，如服装制造业者、零配件制造业者、印染业和潜在的纺织业投资者之间进行信息共享，而且更重要的是，对政策制定进行跟进，确保真正能够在那些面临瓶颈问题的关键领域协助和促进技术的引进。

在许多发展中国家，协调的力度往往只停留在纸面上，很少有实际的行动。这往往是因为负责投资协调的政府部门本身被授予的优先权较低，在接近更高层次的政策制定者，包括政府执行部门及更高层次的渠道非常有限。

其中有一条可行的是政府可以在交流过程中充当一个相当重要的角色，来组织本国投资者和外国技术公司进行讨论和交流，来购买这个技术知识的转让和合作。如果协调和交流可以帮助信息的流通，那么购买更好技术的谈判能力也会得到加强，这样一来，整个协调和交流会更加务实，并起到重要作用。

台湾和韩国的工业政策的成功很大程度是由于政府对于鼓励本国技术的交流和协调，他们的政府高级部门也参与其中，并鼓励了私有企业的参与。并且，尽管有其相当强的政府能力，在一定时期内，协调工作只限于少数几个部门，以避免政府的过分干预。

### **分担风险，潜在获利的行业的融资**

在所有的高增长发展中国家的投资和技术政策的一个重要组成部分，就是要使财政补助提供给关键部门。市场失灵在这个时候主要表现在许多关键部门无法获取金融市场利率的利息的贷款。因此，即使金融是以*市场利率的利息*提供给关键部门，但还是会存在一个重要的瓶颈。事实上，在许多高增长的国家，政府的政策是提供给关键部门以低于市场利率的财政资助。

因为在新的领域的投资和技术引进是一项具有风险的活动，所以市场失灵会发生。如果信贷和股权市场失衡，融资没有来源，或者在价格受抵押条件控制下，投资者将受到极大风险。这样一来投资者将不愿加入到高层次的风险或是投资在新的领域，也不会引进新技术，更不会通过自己抵押大量资产来承受高风险。

在这个时候，执政能力在这里是十分关键的，政府需要确保投资人的信心并驱逐投机者。如果提供给投资者的信用是平衡而正确的，这些机构提供的信贷将不会被浪费。政府可以利用一系列的战略来减少风险并阻止欠佳的表现。政府可以调整市场利率的利息，降低风险，借款人也将如期还款，因为借款人已拥有足够的效益以支付贷款。但这也不能完全消除风险，因为借款人可能有无意偿还的贷款的想法，而最终需要政府出面执行。

同样地，政府可以通过抛售持有的股票给那些更加雄心勃勃的投资方，来创造价值并刺激和提高企业的表现，提高业绩。但是，这种战略只可能存在于一个良好的股票市场，并且由政府参与到的信用危机。在许多发展中国家，这些未必是当前所必须解决的巨大问题。

政府的行动的公信力是解决问题的关键。如果政府有公信力，简单的政府行为就足以造成强大的压力，使借款人马上采取行动。举例来说，在韩国，贷款机构在其工业腾飞的阶段参与到了资助新的关键部门的投资，而干预行动通常只是简单地监控出口指标。如果未能达到这些目标，银行和政府通常就会给予压力，并可能最终导致资产转让。

发展中国家需要思考自己的机构组合和政治条件，还要思考如何能够通过实现可靠的措施，使企业受益于产业政策的融资安排。他们所需要达到的目的，是建立一个有效的政府，能够马上对企业的失败做出回应，并引导到融资的轨道过程中来。在大多数发展中国家，破产法例或股票市场的机制为投资和贷款提供了空间和基础，但十分有限。

这样一来，对借款人的压力可能因此在很大程度上依赖于创造更多的和专门的治理方案和重组的安排，使借款人提高效率，增加业绩，创造利润。例如，由政府持有的股票的公司可以由专门机构，按照预先安排的标准和任务监控绩效，或者是终止关系。而这类机构必须是在最高政治层面有信用。

### **共享学习过程中的风险**

发展中国家升级本国技术的困境主要是由于培训和学习方面的市场失灵现象造成的。发达国家和发展中国家的生产力差别远大于薪水差别，特别是高附加值生产企业。这样，发展中国家就会发现，尽管它们具有较低的工资水平、充足的技术工人，但在国际层面上，它们还是只在一些低生产力水平行业上具有一定的竞争力。对一些高附加值行业，只有当他们能够付出一定成本，迎头赶上后，才可以形成一定的竞争力。这些追赶成本包括在达到国际竞争水平前，工人、经理层、供应商和管理者在“干中学”这一过程中所付出的时间和精力。从理论上讲，资本市场有效的話，投资者投资于这一学习过程上的风险，能够通过随后的高额回报中得到补偿。这也是为什么技术企业的投资相当重要的原因。但贷款和股票市场的市场失灵会影响到“干中学”过程中需要的资金。

韩国，台湾，马来西亚的政府制定了针对工业和科技的成功政策，他们同样承受着风险并参与到对无法预知的新科技的研究。考虑到发展中国家以上这些特点，在学习技术过程中由政府一起来分享风险和不确定性，就一点也不奇怪了。这一分享可以通过政府资助某些技术学习过程以及当学习失败时政府实施制裁和取消支持等来予以实现。即使当大多数的学习是通过私人资助的，政府的执行能力仍然可以对这一过程具有决定性作用。

实际上，许多发展中国家，试图通过实施相似的政策来加快追赶进程，但缺乏使学习有效进行的能力。在这些情况下，政府支持引进技术的结果只是一些成长不起来的新生工业。由于这些战略所造成的失败，大多数发展中国家完全放弃了这一途径。但这些新生产业政策之所以失败，是因为在大多数发展中国家，这些激励追赶的机制没有与政府其它强制或惩罚措施相结合，这些措施主要是针对那些经过一段时间发展仍没有达到令人满意效果的企业或行业。

在大多数发展中国家，对这一领域进行大规模干涉已经没有政策空间了。随着发展中国家进入 WTO，贸易开放程度大大扩大，政府在分享学习过程的风险时，需要运用一些混合工具，而这些工具又不能违反他们所签订的入世协定。但是，采取一些具体的措施，提高或加快关键行业的学习，不但是可能的，而且对保证技术进程顺利进行也是非常必要的。当然，要想使这一策略取得实效，政策制定者不但要有能力支持学习进程，也要有能力在竞争力没有提高的时候取消支持。

具体来说，经过设计，这些工具可以包括以下各条措施：

- 政府通过财政或其它对建立培训计划激励机制进行支持的手段予以直接支持；
- 政府扶持需要进行学习的行业的特定基础设施建设；
- 提供财政学习的贷款。

因为WTO并不禁止政府采取措施支持技术进步，所以发展中国家采取的许多激励计划在其入世后，依然可以存在并发挥作用。但是，还是存在一定的问题的，那就是这些计划没有将所要实现的结果充分考虑进去，没有对计划执行情况进行监督，也没有有效的惩罚机制或取消支持的体制，这样其结果往往比较令人失望，这是一点也不奇怪的。

因此，对发展中国家来说，采取合适的风险共享手段的能力本身就是他们解决技术瓶颈问题时所需要的能力之一。第二，因为缺乏有效推行这些手段的能力，所以其执行结果往往也不如人意。尤其表现在国家负责提供激励机制的机构，缺乏与上级行政部门的直接联系，无法在学习没有达到预定效果时，采取措施取消支持，或是执行制裁。后者尤其是决定该方法能否取得成功的关键条件。在许多发展中国家和转型经济中，建设这些政府能力，不仅仅需要提高官僚机构能力，同时也需要建立政治上的联盟，以保证政策的顺利执行。

### ***向关键行业提供特定的基础设施***

如果不能全面的快速提高基础设施水平，也可以选择那些对实现国家发展计划目标比较关键的行业，予以优先支持，这也可以得到很好的回报。在这里，基础设施应该予以广义上的理解，既是物质上的也是人力资本上的。这样，它就包括政府提供那些适合关键领域发展的技能开发的资源。

如果有能力确定需要优先发展基础设施的领域，并且能够在这些关键领域提供高质量的基础设施，那就可以大大提高对高产出行业或者是对实现国家发展战略目标具有关键意义的行业的投资积极性。

另外，当不能全面提高基础设施水平时，有能力向关键行业提供高质量基础设施，本身也是促进投资的关键能力。这一能力还可以显著提高政府在与国外投资者谈判时的砝码。国外投资者所带来的高产出技术，往往对基础设施质量比较敏感，因此他们更愿意与能够提供这些条件的国家进行谈判。中国之所以能够不断的吸引国外投资，一个原因就是她能够一直将基础设施建设作为优先发展的行业，加快了关键领域的投资进程。

并且，有能力提供特定的基础设施，本身也是政府在分享学习过程的风险时，对特定行业或技术提供有条件支持的一种机制。

但是，要想提供高质量的基础设施，即使是只在某些关键行业进行，也需要国家具有最基本的财政能力。而在某些发展中国家，连这种能力也是欠缺的。在这种情况下，就需要先解决宏观经济问题，尤其是要增加政府税收，限制对低产出行业的支出。

### ***提高监管能力，保持和促进竞争力***

政府如何通过产业和技术政策提高和保持竞争力的能力是一个关系到上面所讨论的所有的问题的跨领域问题。竞争力是由开放市场内商品的价值和数量决定的。竞争力可以通过国际市场价格的产品生产成本来衡量。如何提高国内企业在国内外市场的竞争力，对投资者和国家来说，都是一个挑战。竞争力就是有能力使生产的产品，从其价格和质量来讲，可以在公开市场与最好的产品共存。这其实就是同等质量下生产的单位成本的较量。竞争力与竞争是不同的。后者是指在其他企业能够自由进入和退出的公开市场上，进行买卖的行为。竞争的程度，可以用进入或退出那一特定市场的自由度来衡量。但是，由于在现代经济中，在竞争性市场中竞争是提高竞争力水平的最重要的机制，所以这两者又是紧密联系在一起。

投资者要想在国内和国际公司自由进入和退出的市场中生存，就必须使其在新技术上的投资最大化，并尽一切可能在其企业内部持续进行学习和最佳的实践。的确，从亚当·斯密开始，经济学家们就认识到，投资者具有一种内在的倾向，都想将竞争限制在他们自己的行业中，这样即使他们的生产力水平和效率比较低，但因为可以向消费者提高价格水平，也同样可以获取高收益 (Rajan 和 Zingales 2003)。



一点也不奇怪的是，竞争政策一直以来就是确保竞争力水平的重要支撑，这在发达国家尤其如此。这些国家都设有专门的政府部门，负责调查违反竞争的行为或者生产者产品勾结的行为，并对一些只有少数几个大企业生存的行业的价格进行调控。但是，竞争政策并不总是像看起来的那么简单。并不是说，竞争越多越有利（尽管大多数情况下是这样的）。比如说，发达国家都允许创新行业赚取一些额外利润，以保护他们进行创新的积极性。对这些公司来说，一旦竞争加剧，将会使他们的利润迅速减少，产生一定的问题。当然，竞争压力太小也不行，因为这样一来，企业就没有持续改善产品和技术的动力了。所以，在许多关键的创新性行业中，发达国家都保持一个最佳的竞争水平，既不太高，也不太低 (Aghion 和其他人，2002)。由此可以看出，政府监管部门应该有能力 and 人力，不断对这些情况做出判断。

发达国家是这样，发展中国家更应该如此。他们的监管机构需要有对竞争和竞争力水平不断做出判断。在许多行业，长期来看，保持高水平的竞争可能是最好的政策，这些行业一般是那些已经达到国际竞争力水平或者能够很快达到这一水平的行业。低技术出口行业，如服装加工业，在很多发展中国家都已经具有国际竞争力，对这些行业，就可以保持高水平的竞争。对那些正在追赶阶段的行业来说，需要更为复杂的调控和监管措施。

在技术引进和追赶过程中，某个行业一旦得到政策支持，单纯的竞争机制就不能完全保证提高竞争力水平。受到支持的行业，与其他行业相比，具有一种优势，这些行业，既可以是国内的，也可以是国外相同产品的生产者。靠这种人为的竞争优势，这些行业可以保持他们的市场份额，但一旦失去支持，他们就无法生存下去。在这些情况下，就需要建立相应机构，对竞争进行补充，从而推动真正的国际竞争力的形成，并予以保持。

举例来说，如果新技术的学习是通过对培训项目进行补贴来进行的，或是通过提供更好或更廉价的基础设施来进行的，那么就需要采取一些补充措施，确保这些支持只能在一个预先设定的时期内享有，或者属于条件性的，由其将来发展的表现予以决定（由出口增长或其他易于测量的指标衡量）。没有这些补充措施的话，企业将会一直依赖政府提供支持，而不利用这个机会赶超先进，真正提高竞争力水平，这样的话，支持政策就不会成功，国际竞争力水平也不会达到。发展中国家的许多赶超计划都最后都是这个结果，只培养了一些永远成长不起来的“幼稚”产业。很明显的是，合作，投资，学习，基础建设，和竞争力都是关键因素，需要政府的回应和积极政策的带动。框 1 总结了这些讨论。

## 框 1

### 投资和技术政策：

#### 解答与第一步

在信贷市场，股票市场，保险市场的市场失灵，还有协调失败，外部因素都可以成为发展中国家发展本国高薪水就业岗位并提高人民生活水平的绊脚石。特别是，发展中国家如果没用于学的方法去提高本国生产力，那么就会永远处于低生产力，低收入的行列。

制定工业和技术政策的最初办法就是从已经拥有竞争力的行业入手，并回答下面问题：

- 该国已经有竞争力的行业里，怎样来提高产量，生产率和就业呢？
- 可以采取什么行动，在这些行业里发展和生产高增值产品？
- 怎么将这些牵头部门的作用得到更大限度的发挥，和不同的领域取得各种联系，来提高国内的各个部门的整体发展？

其目的是要用工业和技术政策达到具有国际竞争力的行业享有很高的生产力和相对较短时间的潜在的生产力的快速增长，包括以下内容：

- 对不同企业和行业之间的技术引进进行统一协调
- 分担风险，潜在获利的行业的融资
- 共享学习过程中的风险
- 向关键行业提供特定的基础设施
- 提高调控能力，保持和促进竞争力

这些相关方面的政策在很大程度上依赖于过去的企业的表现，金融机构，基础设施和技能，业内的共识。而政策成功的关键在于以通过监测保持和提高竞争力，并在必要时采取强硬的行动的治理和管控能力。

*虽然大多数国家都试图在过去改革工业和技术政策，这些国家之间的主要区别在于，确定制约和瓶颈问题的能力以及实施激励机制和包括取消激励在内的惩罚措施的效率不同。*

(来源：Amsden 1989; Wade 1990; Aoki 和其他 1997; Khan 和 Jomo 2000)

## IV. 制定投资及技术政策步骤

### 第一步：确定投资及技术政策需要解决的瓶颈和制约

由于国家不同，经济行业发展水平不同，面临的具体问题不同，所以投资及技术需要解决的问题也不尽相同。比如，就发展中国家和转型经济体来说，他们的差别主要在于，不同经济行业（比如农业，工业和服务业）的相对重要性不同，不同行业的企业家的先天的技术能力不同，对关系到国家发展的分行业所面临的技术挑战不同，以及金融系统的不同特性等等。

所以，第一件任务就是对国民经济的投资及技术瓶颈的现有数据和其它特点进行研究，并与主要的利益相关者进行探讨，确定需要解决的瓶颈和制约问题。因为这只是制定政策的第一步，所以这一步中确认的需要优先解决的问题，还要在最后图 1 所示的各步都完成后再进行挑选。这主要是因为，政策制定者的资源和治理权力有限，所以最终目的就是确定少数的政策目标，确保其切实可行。然而，政策制定过程中，应该尽量广泛的开展全国范围的讨论和磋商，尽可能多的掌握与制约及瓶颈相关的数据和其他资料，使高附加值的商品的竞争力得到加强。

### **数据要求**

国家不同，评估投资及技术的数据也不相同，这既表现在数据的内容上，也表现在其质量上。对现有数据梳理的越细，越有利于对影响投资及技术的瓶颈的确认。所以，提高国家统计局收集和处理数据的能力也是该领域政策制定的一个主要组成部分。不过，一开始的时候，可以从各个发展中国家都容易得到的原始数据出发。这其中有一个明显的例外就是那些冲突中和冲突后的国家，但即使是这些国家，一旦某些领域达到了经济发展必须的最基本的稳定条件，那么全国性的投资及技术政策也要发挥一定的作用。

表 1 所总结的内容，有利于对根据国家发展战略目标所确定的国家投资及技术优先领域进行确认。考虑到有些数据在某些发展中国家无法获取，该表格所指出的只是所需相关数据的类别。实际在政策制定过程中，可能不需要这么多。有些国家，从别的途径得到的数据，也可以很好的对这些信息进行补充，发现制约问题，建立优先发展领域。

这些数据可以为政策制定者提供一个大体框架，使他们能够发现投资及技术政策需要解决的限制和约束问题。并组织各个阶层和利益集团进行讨论研究有关投资和技术政策的利弊，还有他们对于结果，生产力，就业率以及其他各个指标的评估和看法。

最终的结果和目标就是，研究某国经济的经济和技术特点，寻找可以明显提高技术水平从而促进投资的重点领域，过确认阻碍国家发展战略目标实现的瓶颈和制约问题，进而确定投资及技术政策所需要达到的一系列广泛目标，这是非常有用的，它可以积极提高生产力水平，帮助技术升级，最终增强国际竞

争力。下面的两步主要是根据国家的执行和财政能力，进一步精简前面所确定的需要解决的瓶颈和制约问题数量。其目的就是确定优先顺序，严格执行所需政策清单，促使政策制定者和利益相关者就可行的优先政策的清单达成一致协议。是否可行，则取决于国家财政制约和执行能力对政策执行的限制，尤其是在关键的需要较强政府治理能力才能顺利实施相关投资及技术政策的行业。就短期来说，通过提高治理能力支持政策执行，以及通过改善财政能力促使政策覆盖更为广泛，涵盖尽可能多部门，也都可以作为投资及技术政策的目标。第一步就是简单的对基础数据和资料进行研究，找出经济发展和投资及技术政策面临的关键性制约，来增强政府的管制能力。

表1. 确定投资及技术政策制定目标所需的数据列表

数据/信息	可能的来源
<p>(不是每一类的数据都是可得到的或需要在所有案例中都用到的)</p> <p>1. 关键经济行业与技术</p> <p>a. 主要经济产业（农业，工业，服务业）的特点，主要从服务国家发展战略不同目标入手（如就业，人均附加值，生产力增加，出口，出口增加）</p> <p>b. 个别分产业（比如，服装制造业，棉纺织，花生生产）的特点，也从以上所述的不同目标出发并与竞争者进行对比</p>	<p>国民收入统计数据，收支账户的贸易统计数据，就业调查</p> <p>如上，还包括经济部门普查，具体行业抽样调查，行业组织、商会和工业协会等收集的统计数据，世界银行和其他组织的国际对比数据</p>
<p>2. 投资表现</p> <p>a. 整体投资（固定资产形成总值）占 GDP 比重以及与其他行业的对比</p> <p>b. 不同经济行为（农业，工业，服务业）分类的投资</p> <p>c. 按不同分产业（比如，出口行业或高附加值行业或创造就业的行业）分解的，对国家发展战略关键的投资数据，如纺织，服装，高附加值作物等。</p> <p>d. 对关系国家发展战略的分行业的基础设施以及人力资本投资</p> <p>e. 单独的公共投资和私人投资</p>	<p>国民收入统计，世界银行及其他国际组织的估算</p> <p>国民收入统计，世界银行及其他国际组织的估算</p> <p>可以从不同渠道对私人投资进行估算，比如，国外贸易统计数据中记录的不同类型的资本货物的进口量（对机械投资进行估算），向不同行业出售的水泥和建筑材料数量（估算建设投资），公共部门投资可以从预算中得到。</p> <p>国民预算中不同种类基础设施和教育的支出（有的话），以及私人投资的估算或其他对瓶颈的定性估算</p> <p>国民收入统计，另外，公共投资可以从国民预算得出，私人投资可以从资本物品进口和其他数据得到</p>
<p>3. 技术与投资约束/瓶颈</p> <p>a. 阻碍保持竞争力水平所需的技术升级的约束的定性信息</p> <p>ii) 阻碍关键领域投资的约束与瓶颈的定性信息(比如基础设施建设不够，法令不足，培训不够)</p>	<p>与工业协会，主要企业家以及本地和外国的技术专家进行对话</p> <p>与工业协会，主要企业家以及本地和外国的技术专家进行对话，商业计划调查</p>

## 关键经济行业和关键技术的数据

如表 1 的第一部分所示，制定投资及技术政策优先事项的出发点是，收集和研究最基本的经济数据，包括其关键经济行业和分行业的数据、总体及各行业的生长表现、生产力增长、就业增长、出口增长等等各种数据。这些数据可以让我们对过去的投资分配和效率有所了解。它同时也可以提供不同经济行业和分行业的特点的相关信息，包括就业、生产力水平、工资、等等。两者都是既有与本经济体的分行业的对比，也有与其他可比的经济体的对比。哪个行业关键，不仅取决于经济体本身的特点，农业、工业和服务业所占比例，以及各个分行业在三次产业中所占比例。同时也受国家发展战略目标的影响。而这些都是通过比较这个行业本国的竞争力水平和国际竞争力而得出的（在这个层面的部门主要是指生产力方面的优势行业，如成衣业，或商业园艺就是很好的例子）。

理论上讲，发展中国家可以发展其他国家根本没有的自己的独特行业（并结合正确的政策鼓励），这样，就业，产出或生产率都会得到增长。但由于资源有限，大部分发展中国家的政策制定者对市场失灵已进行了充分的分析，并可能会妨碍潜在的盈利行业的发展，那么，最务实的做法是根据框 1 所说的那样先调查如何发展这些行业，并用来制定投资和技术政策。在许多发展中国家，正处于或接近国际竞争力的行业，往往是依赖劳动密集型的模式，以生产制造或农产品的出口市场为目标的。该数据可以帮助确定这些行业的存在，虽然在许多情况下这些行业已经为政策制定者所熟悉，这些数据能有巨大价值并可作进一步的调查和研究。

这些数据还可以用来分析近几十年来发展中国家行业发展的轨迹，看是否向高附加值商品发展？是否有效的增加了生产力水平？当然，有些行业生产力发展水平相对于其他行业没那么快。但这些数据对于行业发展的分类十分重要。因为政策制定者需要了解从哪些方向可以实现技术改进，所以，收集情况比较相似的发展中国家的数据就显得尤为重要。比如，如果一个发展中国家，服装业在经济中占有重要地位，并提供了较高收入的就业机会，但政策制定者、投资者、工会以及其他产业利益相关者仍然需要决定该行业在生产力水平和工资收入上能够提高到什么水平。解决这个问题，最好的方法就是看看该行业在其他可比经济体中过去是如何发展的，并考察一下该行业是否可以通过引进更好的技术、持续的提高工资和生产力水平，或者可以通过采取更好的战略，促使其发展成新的高附加值的行业。

关于国家优先事项的讨论很可能会引起站在一定政策立场上的潜在的得益者和利益丧失者的争辩。但该阶段的任务其实很简单，就是在尽可能透明公开的基础上，对不同产业和产业部门之间的数据和信息进行比较。

## 投资表现数据

表 1 的第二部分描述了可用于评价投资比例和分配的不同水平的数据：总体的和行业的，以及具体的分类别的，如基础设施、人力资本、公共及私人领域投资等等。长期的经济增长，不仅取决于投资的数量，同时还取决于其效率。表 1 中，第一部分的数据是关于经济增长、生产力增长等，第二部分则是投资在经济行业中的比例和分配。从这两组数据中可以推导出投资效率。对于相同的投资比率，历史增长率越高，则投资越有效。

### 框 2.

#### 国家发展战略中的行业选择

对许多发展中国家来说，找到其关键行业所面临的技术挑战并不困难。他们所需要的是其他拥有相似产业，但却已经跳跃到更高一级技术水平的发展中国家的技术数据。政策制定过程中，完全可以参考这些国家在创造就业、提高工资和出口增长以及其他指标时的做法，确定其自身合理的产业战略。

但是，国家发展战略同样也需要对国家现有的产业平衡予以考虑，决定是否要采取措施优先发展某行业。比如，如果农业用地非常分散，或者土壤贫瘠，生态和环境影响大，那就不如发展高附加值的工业或者在将来能够增加就业机会的服务业。

从统计上来看，制造业发展速度快，一般都会带来生产水平的高速增长，并且这一高速度可以一直持续下去 (Kaldor 1966)。因为在农业和服务业中，并没有发现这一产出增长与生产力增长的关系，所以有些经济学家建议，应该将重点放在加工制造业上，使其作为增长的引擎。除了这一关系外，加工制造业与农业或服务业相比，还可以创造更多的就业。

政策制定者应该对这些投机现象予以重视，但同时也要看到，在某些国家中，高附加值的服务业或农业，也可以创造高工资收入的就业机会。印度的商业外包部门就是一个很好的例证。当然，在就业增长的速度上，印度与中国相比还是有一定的问题的，后者的加工制造业发展的要更为迅速。但是，发展中国家还是不应该忽略高附加值的服务业和农业发展。

在发展中国家，投资的数据常常是不完整地，特别是在某些的部门，有些甚至是根本没有数据参考。不过，我们不妨根据现有的数据看，回答下列的部分问题。这将有助于讨论提升和优先的事项及政策。首先，了解地区性经济，包括重要的公共和私人投资的地理位置。其次，这些地区的国际竞争力是否存在，并需要进一步发展？第三，我们有什么方法可以提高效率，通过这些投资带来生产率的增长，并透过这些投资达到目标呢？这些问题的答案可能表明，要么在取得关键竞争力的部门没有取得足够的投资，并得到进一步的发展，或是，投资未能增加产量和竞争力。

如果国家数据不完整而无法回答这些问题，政策制定者仍然可以用第二组最佳的数据对各类投资发生的行业进行评估，看他们是否具有国际竞争力和增加出口的增长的潜力。分析出口的增长主要是低附加值产品，还是在同行业的国际竞争力的商品和行业在增长？如果出口增长率是低的，这就表明了投资不足，没能增加该行业产量，并遇到来自其他国家的不断增长的竞争压力。如果产量不断增长，但在这些部门单位出口价值增长很慢，或者根本没有增长，这可能显示投资主要是在生产量的扩张，而不是技术升级。

在某些国家，由于缺乏投资数据，政策性讨论可能要根据关键部门在此基础上的关于规模和类型的投资间接信息。这可能对投资和技术政策有所帮助，但在这些国家，为未来的政策发展，统计数据将是一个重要的优先事项。

### **制约及瓶颈的信息**

表 1 第三部分描述的内容，是用于在全国开展投资及技术政策讨论的最重要的数据。这些信息确定了关键的竞争性产业的特点，其表现和局限性。这些也强调了较先进的发展中国家如何根据相关信息来确定哪些种类的技术和产品在下一阶段需要提升。关键的问题是，为什么升级还没能发生。这有可能是由于市场失灵所造成的，它防止在这些行业的投资升级，最终影响到了在新领域的联系与竞争。

然而，分析行业技术升级和进步的信息资料，通常不是被量化数据，而是如框 1 所列问题的可以通过讨论和分析市场失灵的定性数据。如果在竞争性行业的投资或技术进步缓慢，这是为什么呢？可能是由于高价值的产品或更高的生产率的本质的协调问题，或是学习成本或财务的问题，影响了投资（框 1 对此有所总结）。这些数据一般不是量化数据，无法直接从统计公司获得，而是一些定性的数据，需要通过讨论，与产业协会、企业家、本地与外国专家对话，以及政策制定者自己进行评估后才能获得，同时还要将对话中所涉及到不同集团的利益予以充分考虑。



这些大量的定性数据，可以帮助确定具体的制约与瓶颈，这些瓶颈和约束能阻碍发展中国家 i)增加整体和行业投资，和 ii) 促进技术升级，提高生产力水平。iii) 参与到新的竞争新活动和联系交流中来。

与投资者和行业协会进行谈话是获得信息的一条重要渠道，但其过程不是简单的调查，而是从获取比较数据的目的出发，采取调查以外的诸多途径（其中的一些可以参考表 1 的第一和第二部分）。因为投资者和行业协会本身都会根据惯例对调查予以回答，这些答案从比较的角度出发，并不一定是发展中国家所面临的最重要的制约。比如，所有发展中国家的投资者都希望能看到政府提高管理水平，所以他们会在一般的调查中，将政府管理不善作为他们技术引进和长期投资所面临的最主要的瓶颈。但在最后的部分我们会看到，尽管这些反馈都是可以理解的，不过对大多数发展中国家来说，很少能转变为实际可行的政策。

特别是我们可以看到，在发展的初期阶段，好多发展中国家在没有达到较好的治理条件下，仍然可以取得较好的发展表现。尽管这些国家在“好的政府治理”标准这一条上得分不会太高，但他们却的确具有一定的治理能力，可以保证他们以比较有效和务实的方式，克服具体的制约和瓶颈。

因此，对投资者的调查设计应该保证能够发现一些具有实效的克服具体投资及技术瓶颈的措施。关键是，较先进的发展中国家的那些国内生产者和企业家应补充资料和证据，在现有的竞争性产业获取可能性的价值和提高生产效率，并有可能发展有利可图对内和对外联系。发展中国家发展水平各不相同，各自所面临的投资及技术的瓶颈和制约也各不相同。但总的来说，可行的政策措施可以根据框 1 的方式进行划分。

同样，在与利益相关者的对话中，要试图确定一些（有效）措施，用来加强技术引进的协调，推动与外部技术提供者的讨价还价，共享学习过程中的金融及其他风险，以及为关键行业提供特定的基础设施服务。政策制定者同时还要关注如何提高以提升竞争力水平为目的的制度安排，这对于其它政策的成功实施，都是非常必要的。具体的瓶颈和制约，互相关联，但因为各自国家特点不同，也存在很大差别（见框 3 中的某些假设案例）。

### 框 3.

#### 投资和技术政策可以发挥和影响到的领域

投资和技术政策可以影响到产量，生产力和就业人数的增长，如何识别这些影响涉及到以下几个步骤。这些会在后面谈论进一步落实执政能力的部分再作深入讨论。

i) 使用国内和国际的数据，以确定该国已经有国际竞争力的，或是接近实现国际竞争力的相关的贸易活动。这些贸易活动在大多数情况下是可以很明显辨别出来的，因为它们已是该国已成功出口的产品或服务。

ii) 使用国内和国际的数据确定在以下领域的投资规模和投资效益：输出产出是否增加，员工的生产力是否得到改善（和竞争对手市场份额的比较），产品质量是否提高（以单位价值计量）改善随着时间的推移，新产品是否被列入产品组合，以提高综合价值？

iii) 使用国际的相关数据，和比较先进的发展中国家作对比，以确定如何为本国关键部门和企业改进产品（高附加值产品），提高生产率（以允许更高的工资，就业率，保持竞争力），建立对内对外联系（发展经济的其他行业，并提升现有的竞争力）。这里的结论是可以控制可能获得提升和利益的某些行业，并鼓励发展其他行业。

#### 实例 1. 投资率低的贫穷发展中国家

经济部门包括(不是全部的): 低生产力水平的农民经济；具有国际竞争力的低生产力水平的服装加工业；中等生产力水平的大型化工业，但由于处于国家保护下，竞争力远远落后于国际水平。

#### 可以解决的瓶颈和制约

i) 服装业缺乏后向关联产业支持，只有从外国进口所需的附件和成衣，而有些是完全可以在国内生产的。具有通过采取协调方法加快投资及技术引进的可能性。

ii) 化学产业损失巨大，国内投资不敢追加。通过风险共享，引进新投资，有可能进一步促进投资和竞争力水平。

iii) 刚开始的农产品出口，在国外市场谈判能力低，无法吸收必要的投资，用于质量控制、冷藏或营销。可以向国外技术提供者提供选择性激励机制，引进新技术。

### **实例 2.中等投资率的中等收入的发展中国家**

经济部门包括，具有重要地位的大型加工业，但其许多从属行业竞争力水平低；少量已经具有国际竞争力水平的加工业和服务业；受大规模低生产力水平的农场控制的农业。

#### **可以解决的瓶颈和制约**

i) 由于基础设施薄弱，学习进程缓慢，国外在具有提高竞争力潜力的大规模加工业上的投资及技术引进深受影响。范围包括，提供特定的基础设施支持，对学习进程进行资助，以吸引高技术跨国公司投资和转让技术。

ii) 有成功潜力的加工制造业产业群（工程，电子等），在引进高生产力水平技术时，缺乏相互协调。具有进一步加强协调的潜力，协助与国外技术提供者和投资者的讨价还价。

iii) 高附加值农产品生产的发展，受基础设施薄弱和向高附加值出口农作物转变中的高风险制约。具有改善农业领域特定基础设施的余地。

### **第二步：确定有效执行的工具和政策**

下面两步（参见图 1）就是将政策干预领域的数量进一步缩减，以便于管理，使其主要集中在具有干预的可行性、对国家发展战略贡献性较大的领域上。第二步很简单，就是根据发展中国家官僚机构有限的体制能力，寻找符合第一步确定的可予以干预的领域的政策干预措施。

每个国家都会因为本国实际情况需求不同，制定不一样的目标，发展不一样的行业，来提高生产力和就业率。但市场失灵所带来的影响和相关政策措施可以在框 1 中找到。更深层次的考虑（包括合作，融资，学习等等）可以为政策制定者提供一个框架去探讨。当然，关于在不同领域该采取何种措施的讨论，仍然可以给政策制定者提供一个模版，用于讨论各种实际的政策。

对于那些一直没有合理的投资及技术政策的国家来说，最好的途径就是，先从制定相对适中的政策出发，在随后的几年内，观察其执行情况，然后再制定更为宏大的计划，或者如果需要的话，对这些政策进行修订。将这些因素考虑在内，我们在这里就只提供一个不详尽的政策和干预措施清单，以达到我们在框 1 所讨论和总结的目标。

#### ***对不同公司和行业的技术引进进行协调***

实际点来讲，协调工作需要设立相关机构有效的召集各个工业，贸易和商业协会，确定需要协调的投资领域，生产或销售领域，来提升竞争力，然后为取得这些成果跟进务实的政策。领导这些机构是至关重要的。成功的国家往往

使用有进取心和有经验的人才，他们往往是来自私营部门的关键机构负责工业和技术升级的领导。该领导层将对任务的数据进行评估，以确定技术和协调战略，提高生产力和出口，增长就业率（国家发展战略中提到），并通过奖励措施达到部门协调。

制定进一步推进这些目标的政策，首先需要政治领导，尤其是政府行政部门确定国家在行业和技术上的优先事项。同时还应该建立具有有效权力的机构，召集不同行业、贸易和商业协会，共同确定瓶颈行业，并向政府行政或立法部门提出迅速克服这些瓶颈的政策建议。具体的政策措施可以包括：组建全国性的工作组，到国外技术中心进行参观，协调技术转让和/或投资事宜，或者是提供财政或基础设施上的激励机制，解决瓶颈问题。

### ***分担风险，潜在获利的行业的融资***

在发展中国家市场失灵问题，主要是在信贷市场和股票市场容易发生。向关键领域提供有针对性的信贷，以资助对新技术的投资和联系很可能是有效的投资和技术政策的重要组成部分。

来自银行的市场利息的贷款，可以帮助克服这些严重的制约因素，而且这些贷款一般来自商业机构。但如果政府正密切参与到协调中的话，政府机构也可能会参与到其中。企业家可能不愿借抵押钱个人资产而在一定还款时间尺度下从私人商业银行取得贷款。不过，如果竞争力增长和还款都可以得到保证，他们可能愿意接受一个较长期的合约，和有效的政府支持。

这些本身又需要在政府最高级别机构上予以优先对待，比如，允许向这些部门中来自商业和科学领域的专业人士支付高工资，以及协调与不同商业群体的商讨等。只有当那些外部技术提供者和投资者认识到政府对协议的有效支持是可见和可信的，他们才会进入谈判，确定投资中技术转让的类型或向国内生产者提供技术许可。

### ***共享学习过程中的风险***

在引进新的技术的初始阶段，劳动生产率低下的问题往往会成为巨大的阻碍。在最初阶段，边学边做仍在进行中，个人的学习的成本会带来企业亏损。但是，如果学习过程是成功的，最终企业家可以有利可图，但工人可能决定离开该公司其，因为其他企业家提供了更好得条件。这种外部效应反过来影响了个别投资者在学习和培训上的投资。

产业技能实际上是一项社会公益，企业间的技能培养的协调策略是十分必要和合理的。

这些战略需要建立有效机构，负责与现有的产业部门进行信息共享，确定技术升级中所面临的风险，同时也要从外国高技术行业获取类似的信息。在这些机构中要聘用高素质人员，以便可以为不同的风险共享提供不同的激励机制，促进技术引进进一步发展。在这方面，政策的变数就是要设计具有时间限度的支持策略，包括政府可信的退出选择和投资者的表现条件等。这些协议的具体细节主要取决于投资所带来的现实存在的或设定的风险，和生产过程中所涉及到的决定学习进程的困难程度和需要的支持程度的现有技术能力。正如前面所讨论的，风险共享的途径很多，包括从市场保护，在 WTO 规则下越来越难以实行，到对学习过程和特定基础设施进行财政支持。

### ***向关键行业提供特定基础设施***

在这方面，最高政府部门的财政承诺，以及与其他支出部门达成的确保关键行业基础设施投资的协议，都具有关键作用。对这些优先基础设施的享有，不应该是无条件的。而这些条件的设定和执行的能力，与前面所谈到的就非常相近了。还是一样，推进这一政策，首先需要高素质能力，可以确认关键领域中阻碍高生产力水平投资的瓶颈。

这一切的前提是需要拥有完善的运输网络，公用设施和其他基础设施，配合投资和技术升级的协调一致的战略。显然，一个有效的政策，需要优先考虑基础设施，有些行业需要从最高的行政层面得到支持，才能落实。并且，投资和技术政策也需要机构间的密切的接触和支持，和有效地执行和协调，获取这些企业间的信任和共同发展。

### ***发展监管能力，保持和促进竞争力水平***

如果没有这些监管能力，上面谈到的投资及技术引进战略都无法实施，这些监管能力可以确保竞争政策以及能够将各类扶持措施相互协调的互补政策的顺利执行。

前面我们已经看到，那些寻求改变投资水平和类型的干预措施，从本身来说，必须在竞争中对某些投资者有所偏爱。只要存在支持政策，市场竞争就是不完全的，就无法保证潜在的竞争力水平提升到所需要的程度。再次，高效能的专业监管机构必须与提供支持的机构合作，共同制定合理的对行业发展表现进行评价的标准。这些监管机构的关键性能力，就是能够清楚表明，如果行业表现不好，他们就会取消支持。即使无法严格界定和衡量行业的进步，至少可以就一些广泛的指标达成一致，并予以实施。合理的标准，将取决于不同国

家，以及所涉及的技术和投资者等，但是，也应该包含一定的目标，如出口增长目标，或者是严格界定的时间限制，一旦超过这一时间，就会取消对其扶持，或将扶持转移到其他行业。

#### 框 4.

### 我们所假设的两个发展中国家的投资及技术政策的例子

#### 例 1. 低投资率的贫困发展中国家

i) 建立有效的协调机构，将服装业和其他相关产业，尤其是具有后向关联的产业的投资者集合到一起。建立一体化的激励机制，鼓励在瓶颈行业的投资。寻求专家意见，对服装业技术进行升级，提高款式设计、包装和营销能力，提升价值链。识别风险因素，确定可以给予的风险共享的类型和范围。

ii) 设立高级机构，向外国技术提供者进行咨询，确定亏损的化学产业所需的投资及技术升级所涉及的风险。可能既需要固定资本的投资，也需要对变动的管理风格或管理层进行投资。识别政府可以采取的可行的风险共享的支持措施，引进新投资，采取有效措施，提升竞争力。

iii) 提供选择性激励机制给外国技术提供者或国内投资新技术的企业，提升高附加值的农产品加工业的质量控制、冷藏和营销水平。强化关键性的管理功能，确保实现预先设定的目标和提升竞争力水平。

#### 例 2. 中等投资率的中等收入发展中国家

i) 设立高级机构，确定所需的投资及技术升级政策，将目前无竞争力的大型企业转化为具有国际竞争力的盈利企业。增加政府的可信度和工作力度，使投资者确信，合理的管理机构、财政激励机制和基础设施扶持措施等都是会有的。设立管理机构、监督进程，确定支持的时间限度。

ii) 设立协调机构，确定和召集关键行业的投资者，共同识别技术升级的可能性以及瓶颈行业。政府也要参与到与外国技术提供者和投资者的谈判中，提供选择性基础设施和所需的激励机制。

iii) 向高附加值的农业和其他对国家发展发展有益的行业提供特定的基础设施。在相对分散的农业产业中维持秩序，尤其需要管理上的支持。

在很多情况下，解决各种不同瓶颈和约束的政策手段和体制能力会相互重叠。框 4 所示是一些相关的政策，可以用于我们在框 3 所讨论的那些假定的国家中。

### 第三步：体制和施政能力是否足够确保政策有效的实施？

这是图 1 中所确定的三个步骤中的最后一步。谨慎起见，应该根据政府有限的管理和执行能力，从第二步所确定的可能的政策清单中，挑选出真正能够得到实施的政策。在政策实施上，保持一个适中的进程比追求过度增长的成本要小的多。这主要是因为，超常发展的政策，如果失败的话，会打击政策制定者和企业界的信心。而这就会产生一定问题，阻碍发展中国家投资及技术政策能力的逐步提高。

在该政策制定阶段，政府最高政治和行政部门都应对促使具体政策有效实施的官僚体制和政治要求予以谨慎考虑。官僚体制要求能够招聘到精力充沛、经验丰富的职员，这些人不但要熟悉本国的情况，而且要对那些已经是发展中国家的发展目标的处于高级技术阶段的国家有所了解。该约束尽管比较紧，但比起改革整个官僚体系来说，还是比较轻松的。如果有明确有效的政治支持的话，这么一群高效率的工作人员，处于整个过程顶端，负责实施这些有限范围内的政策，会取得很大的成功的。

有效实施投资及技术政策的政治要求要更为苛刻一些，并且非常依赖于想要实施的干预类型。它可以使某类干预措施奏效，而另外一些则无效。正是在该阶段，应该暂时抛弃那些无法奏效的和无法执行的政策，转而发展必要的官僚和政治能力。

政治要求包括，但不限于以下几点：

- 首先，政治领导应该足够公开和合法化，真正能够在全国开展投资及技术优先性的探讨，而不是给人一种假象，好像在开展只对当前政权的支持者有益的探讨。由于只有少数的发展中国家享有高度的合法性，对投资及技术提供的扶持政策应该建立在一种无派别的基础上，从一开始就应抛开政党和派别分歧，将所有的产业协会和利益相关者都包含进来。

如果讨论是公开和反应迅速的，且政策的受益者来自不同的阵营，那么这种保证政策成功实施的政治条件就达到了。由于存在大量的灰色地带，无法对其进行精确的最优化，所以磋商行动不应只是对选择的优先产业进行最优化。相反，这些磋商应该是挑选一定数量的重要产业，集中有限的国家财政和管理能力，促进国家发展。这样的话，就会有一定数量的分散的产业被选中进行升级，避免激化矛盾，减少企图影响政



府政策的寻租行为。但是，还要认识到的是，即使是这些最低要求，在有些发展中国家也是无法实现的。这种情况下，因为无法被作为帮助对象的广泛的商业团体所接受，这些政策实行起来，不会有太大的进展。

- *第二条政治要求*，如果想要进行更大规模的干预，对学习进程予以协助，并提供特定的基础设施的话，就需要监管机构有能力去有效地制定监管协议，对没有达到监管目标的行业撤消支持或协助。这一能力不仅仅是官僚或体制能力（尽管这也是它所要求的），它基本上还是一种政治能力，即要求这些监管机构能够顺利开展他们的工作，不受政治干预，也不对特权集团进行保护。由于在发展中国家中寻租和腐败现象比较普遍，所以对特权集团给予政治保护的腐败，往往就是这些国家投资及技术政策失败的主要原因 (Khan 1996, 2002, 2006)。

那些无法确保将投资及技术政策的监管与主从政治的讨价还价相分离的国家，是无法在这些战略的实施上取得成功的。需要注意的是，在这里所要求的，不是要全面减少腐败和寻租现象的艰巨任务。这里所要达到的条件相对比较宽松，也就是负责实施和监管投资及技术政策的关键监管机构，应该从这些国家中的“日常”政治运行中隔离出来，并且如果有可能的话，主要的政治派别还要对此达成一致意见。对这一重要性认识的越一致，就越有可能实现成功。主要政党对此没有达成一致看法的话，成功的可能性就比较小，这时最好将投资及技术转向那些不需要监督管理的行业。比如，对与外部技术提供者进行谈判中予以协调和提供帮助，与分享技术引进或提供优先基础设施相比，在对监督管理要求方面的要求就没有那么严格。

在政策制定的这一最终步骤中，要将这些因素及其它政治局限性考虑进去，进一步将政策范围缩小，使其在现有的政治和体制条件下，能够得到切实地实施。（见图 1）。这不一定就是一种最低要求主义途径，因为*现有的投资及技术政策，也能够确定合理的政府施政改革要求，满足所面临的一些政治和体制要求，从而使更多的投资及技术政策在随后的几年中得到实施。*框 6 是我们的总结，建议如何从框 5 所确定的政策中，从当前（设想的）政府施政能力出发进一步予以细化。这一过程还可以对每个国家需要优先对待的相关的政府改革予以确认。

最后需要检查的项目是，确保在全国实施的投资及技术政策，在财政的应用上与宏观经济政策及其它政策的财政要求相一致。

## 框 5.

### 为我们假想的两个国家最终挑选的投资及技术政策

#### 例 1. 低投资率的贫困发展中国家

- **现有体制和施政能力:** 官僚体制薄弱，但能够指定重要机构顶层的合格专业人士。掌权的政党享有充分的合法性，愿意与反对派共同制定产业政策。

- **从框 5 中挑选的政策:** 在该国家，所有在框 5 中讨论的三种政策都适用。但是，考虑到官僚体制的局限性，比较谨慎的还是先从某个行业开始，比如先在服装业中设立协调机构，对该产业及其后向关联产业进行升级。如果进展比较顺利的话，可以随后将政策延伸到其它行业。

- **确定今后投资及技术政策需要优先处理的施政问题:** 进一步加强关键性监管机构的官僚体制能力。主要政党之间要达成一致，将关键的投资及技术政策的共同协商予以制度化。

#### 例 2. 中等投资率的中等收入发展中国家

- **现有体制和施政能力:** 官僚体制能力适中，能够指定有能力的专业人士领导重要部门。但敌对的政治派别之间的竞争很激烈，没有达成对全国性的优先事项的一致看法，且在短期内也无法达成。短期内政党更替比较迅速。

- **从框 5 中挑选政策:** 监管上很可能不具备提供特定的基础设施和风险共享措施，从而促进竞争力低下的大型企业或农业进行技术升级的能力。最好的出发点是建立一个协调机构，对重要的产业群所需的技术和升级要求予以确认，从而可以提供共享的信息，并在特定的基础设施和财政激励措施等方面向政府施加压力。不过，由于缺乏有效提高竞争力水平的管理能力，即使是这些政策，最多也是相对的。

- **确认今后加强投资及技术政策的施政优先事项:** 在该案例中，最需要优先考虑的是尽量在相互竞争的政党间对国家投资及技术优先事项达成一致意见。所有政党都需要采取一定的政治技巧，确定不同政治派别集团的共同利益，保证全国性的战略的识别和实施。

该阶段所得出的结论，应该有两种政策产出：

首先，我们应该能够确认一套具有实效的可行的投资及技术政策，为国家发展战略所设定的广泛的目标服务。根据不同国家的经济特点和现有施政能力，这些政策的广泛性不尽相同。

但是，其次，我们应该能够确认一定数量的关键性施政优先事项，作为政策制定者在投资及技术政策制定过程提出的建议，促进国家战略的进一步实施。这些施政优先事项，比起一般意义上的改革，范围肯定要有有限得多。但这是一个优势，因为可以将精力集中在具有取得局部成功可能性的有限的相关政策改革，可以很大程度的提高施政改革的关联性和对发展结果的影响。

## V. 投资及技术政策与善政及投资环境改革的比较

在许多发展中国家，投资及技术政策在其国家政策制定过程中，往往得不到特别的重视。相反，人们往往认为，一般的善政及投资环境的改革，也会间接提高投资的数量和质量，有助于引进更好的高级生产力技术。尽管这些改革本身也是非常必要的，但是，有更好的理由可以说明，为什么发展中国家所进行的这些改善施政能力的改革进程会比较缓慢，在一个合理的规划期限内，对提高投资及技术引进的影响比较有限。因此，如果发展中国家只依赖这些政策的话，就会丧失好多促进投资及技术引进的机会。

在制定专一的投资及技术政策时，很重要的一点是，要对善政及投资环境的改革措施加以了解，既了解他们的优点，也了解他们的局限性。善政改革，本身就是一个目标，具有一定的重要性和吸引力。但这些政策在实现其它目标时具有局限性，对这些进行评价，是尤其重要的。图 2 对善政及投资环境改革的途径，以及这些改革优先事项与增加投资和提高技术的联系等，进行了总结。

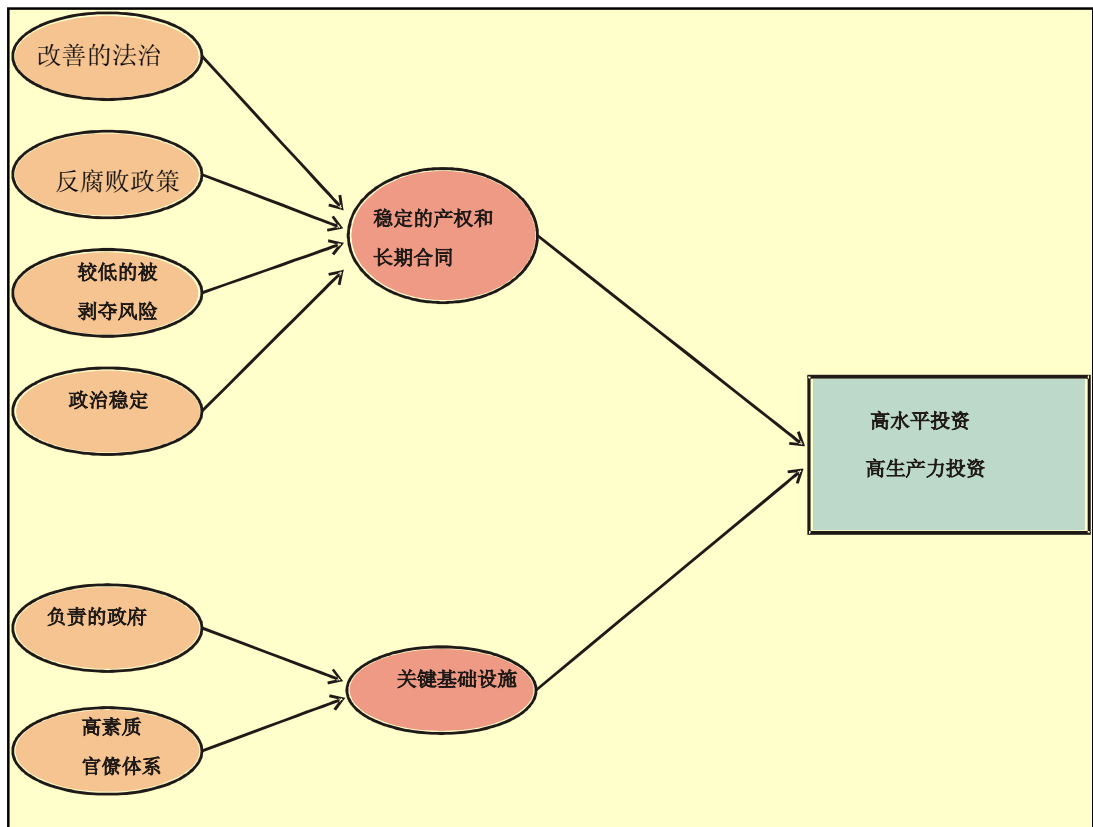
这些改革措施强调“水平”政策，不针对具体的投资或技术瓶颈。相反，他们更关注提高投资及技术决策的体制和基础设施环境。这些措施所期望的是，如果市场经济运行的整体环境得到提高，那么市场效率就会提高，好的投资及技术决策也会随之而来。在投资不足和技术落后的贫困经济中，其所期望的就是，通过提高市场效率和实质性的基础设施，可以增加私人投资，促进更高级技术的吸收。

在善政及投资环境的改革途径中，对发展中国家长期投资主要的约束就是缺乏有效的市场，投资者没有信心进行长期投资。有效市场的关键要求就是，市场参与者应该能够以低“交易成本”和合同形式处理复杂交易。为此，我们需要稳定的财产所有权和健全的法治。稳定的财产所有权和法治是保证合同低成本执行的关键因素。从长远来看，如果想要市场上有更高水平投资或更多投资时，这些要求都是必不可少的。

但是，发展中国家市场有一个坏的名誉，那就是寻找贸易伙伴、签订合同，尤其是执行合同的成本高。这些高交易成本，总的来说，是因为财产所有权和合同得不到保证，而这些，也进一步解释了为什么私人投资比较少而且质量低。私人所有权得不到保证，许多投资者直接就不投资了。另外，孵化期长的高科技投资，需要更为复杂和稳定的合同，投资者为此承担的风险更大，所以对它们也是敬而远之。善政改革这一途径，主要集中在施政改革上，解决财产所有权和合同薄弱的问题，可以防止发展中国家市场低效率运行。

图 2 对此进行了详细阐述。该途径主要的优先改革措施是，提高法治程度，阻止那些国家和非国家的掠夺者威胁掠夺私人财产。另外，由于腐败问题严重，投资者不得不在重重限制和众多索贿要求中艰难运作，交易成本大大提高。因此，反腐败战略在政府善政改革大纲中具有非常重要的作用。最后，政治稳定也是必须的，可以保证政治上的持续性，减少未来掠夺发生的可能性。

图 2.  
善政及投资环境改革优先事项



这些要求界定了发展中国家政府施政改革的优先事项。这些改革措施，好多从其本身来说是必要的，但在改善施政这一途径中，他们又是提高市场效率的必要手段，将有利于增加投资和在高技术领域开展投资。这就是为什么善政越来越成为许多发展中国家改革的首要目标，这些改革往往也支配了投资及技术政策的改革纲领。

投资环境改革途径认同这些施政改革的重要性，同时，它还加上了对公共基础设施的重视，认为它们对吸引更多更好的投资具有决定性作用。这些基础设施条件包括有效提供公共用品，像电力、水、通讯、公路、铁路和港口等。它认为提高政府的责任和关键性服务行业的官僚体制水平，可以更好的提供重要公共基础设施。这样，官僚机构就要相应的缩减，剩下的机关工作者则应择优录取，合理支付薪酬。

很明显，很多这样的改革议程是相互依赖的，比如，政府责任改革就应该提高政治稳定性，减少腐败，而反腐败改革则应提高公共基础设施质量。基础设施的质量对投资有直接影响。有了更好的基础设施，投资就变得更为有利可图，这样就可以不但增加投资，而且可以促进对基础设施比较敏感的高技术领域投资的开展。

如图 2 所总结的，在这些理论依据引导下，利用善政及投资环境这些途径进行改革，可以在发展中国家增加投资，提高投资质量。大量研究结果对这些理论依据提供支持，在这些研究中，都发现了在发展中国家中改善政府施政措施与增长率、投资率以及研发投入比率的相互关系(Knack 和 Keefer 1995, 1997; Mauro 1997; Kauffman 及其他 1999)。

尽管这些改革措施从其本身来说，是非常需要的。但要想成为政策的中心框架，就很多发展中国家来说，还是不够的。要理解其原因是很重要的。我们认为，*我们所需要的是具体的政策和措施，可用于直接解决投资及技术的瓶颈*，这些政策在大多数发展中国家中将会产生更好的效果。

### 善政及投资环境改革的局限性

善政及投资环境改革优先事项寻求的是施政和基础设施的目标，这些本身是比较重要的。但是，在很多发展中国家，*全面实现善政目标和提高基础设施的进展是比较缓慢的，对投资及技术引进的影响也较小*。

不过，要想在善政目标方面取得很大进展，尤其是在稳定的私人财产权、比较令人满意的法治或大幅度反腐败方面，都需要充实的财政资源，对必要的财产权和合同的监督与执行予以资金扶持(图 3)。稳定的财产权是最昂贵的公共

产品之一，发达国家交易成本部门的规模，就是很好的例证，比如在美国，这些估计要占到整个国家 GDP 的一半左右(North 和 Wallis 1987)。

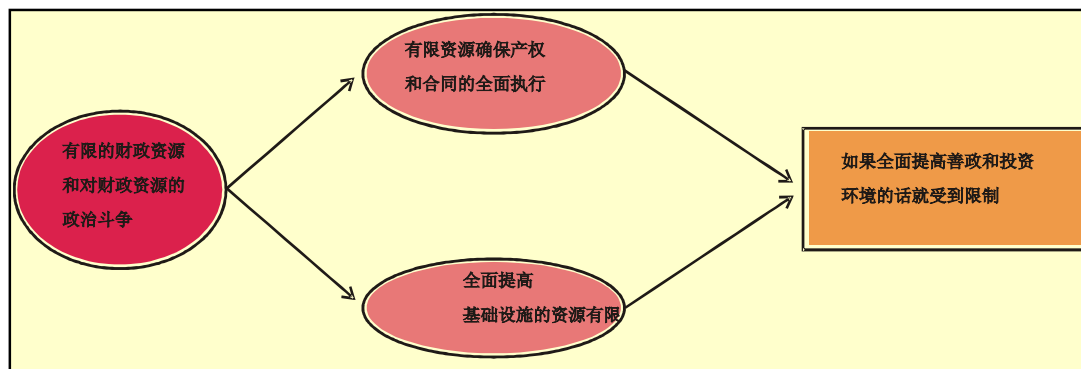
也就是说，在那些发达国家，也是只有当对诉讼成本、公共警务、私人仲裁、法律监督下的政治游说和政治进程等的充分投资得到保证的时候，才能实现稳定的财产权和较低的交易成本。

由于涉及的成本高，以及发展中国家对财政资源的激烈争夺，尽管他们好多都把提高善政作为目标，但都没有明显提高其善政方面的指标。而这是一点也不奇怪的。同理，由于受财政约束和对财政资源的争夺，这些国家也没有能够很快的全面提高基础设施。

所以，对大多数发展中国家来说，尽管它们已经有了政治上的意愿，并且也将这些改革目标确定为优先事项，但事实证明，全面实现善政改革和改善基础设施的目标，并不是一个容易的任务。由此，如果这些改革进程缓慢的话，则以此为依靠的投资及技术引进的进程，也会非常缓慢。图 3 是对此的总结。

图 3.

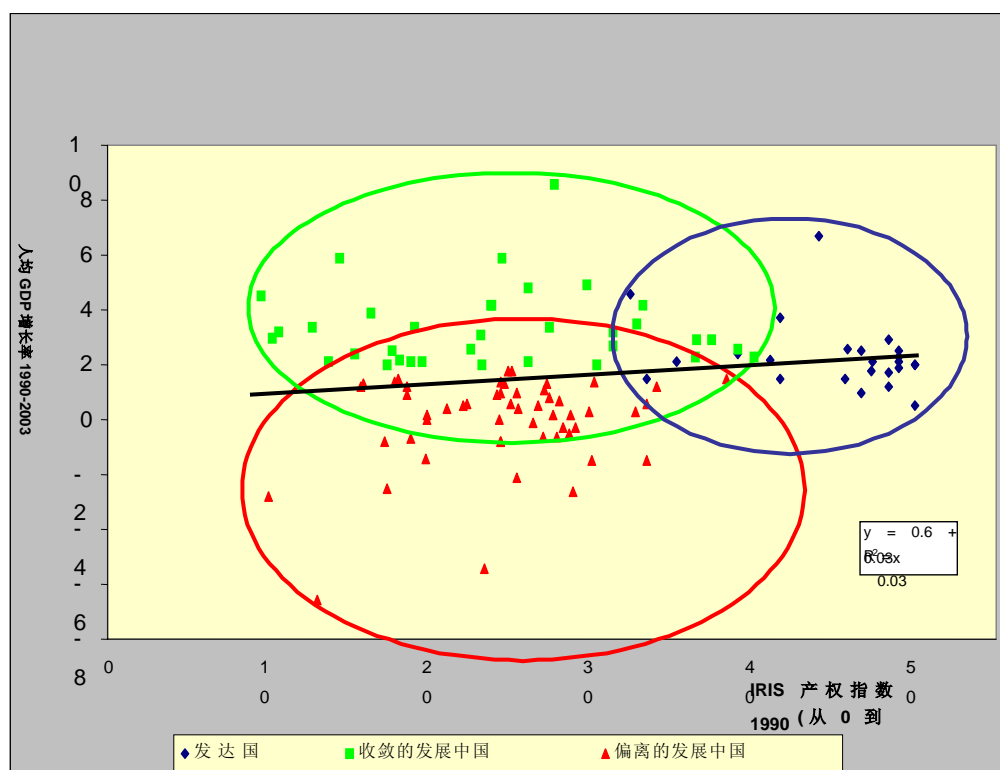
### 善政和投资环境途径的局限性



由于贫困国家中存在这些限制全面实现稳定的财产权和低廉交易成本的经济条件，那么历史经验表明高速增长的发展中国家并不一定比低速增长的国家财产权稳定度高，就一点也不奇怪了。图 4 使用的是马里兰 IRIS 的 Knack 和 Keefer 开发的复合财产权指标(IRIS-3 2000)，可以在整体上反映腐败程度、法治程度、官僚体制质量、合同声誉，以及征用风险等。图 4 的指标为 1990 所有能找到的国家的复合财产权指标，并将这些国家在随后 13 年的增长率进行比较。

尽管可以看出好的以善政指数为标准的政府施政与增长率之间有正向的联系（正如好的善政改革途径所建议的），但我们对高增长和低增长发展中国家进行比较的时候，不论是平均分数，还是分数范围，都没有发现明显的不同。图 4 中，发达国家以蓝方块表示，正向发达国家收敛发展的发展中国家以绿方块表示，偏离的发展中国家（增长率低于发达国家平均水平）则以红三角表示。一个重要的发现就是，高速增长的发展中国家与低速增长的国家相比，其善政指标的平均值和离散值都相差不大 (Khan 2004; DESA 2006)。

图 4.  
复合产权指数和增长 1990-2003  
(采用 Knack- IRIS 数据)



这就表明，高速增长者与起低速增长者相比之所以成功，不是因为他们的平均财产权稳定性高，况且他们也没有发达国家的稳定度高。考虑到我们了解的为了实现稳定的财产权和有效的合同执行体系所需要提供的公共产品的成本，如果最后结果相反的话，反而会令人惊奇了。同样，尽管更完善的基础设施对投资更为有利，但高速增长国家的经济起飞并不是等所有的基础设施都具备了后才实现的。相反，增长开始后，基础设施的提高就容易得到财政资助，而这些提高，反过来也会进一步提高投资收益，从而形成一个良性循环。对稳定财产权的支出和进一步提高投资环境的关系也是一样的。

## 投资及技术政策与善政对施政能力要求的对比

通过对旨在促进投资及技术引进的政策措施的讨论，确认了发展中国家需要的一些关键性施政能力，以使它们能够成功实施这些政策和计划。比如，有些投资及技术政策，需要一定的施政能力，对需要进行技术协调的领域进行确认，并在随后采取有效的政策，解决瓶颈问题，加强这些有关协调的讨论。对另外旨在促进学习进程或提高竞争力的政策来讲，则需要一些其它的施政能力，能够确认失败的表现，并通过取消支持和向其它行业和技术转移扶持等方法，对这些失败的表现进行处理 (Khan 2000)。对支持退出战略的管理是决定投资及技术政策是否成功的关键施政能力之一。



## 框 6.

### 投资及技术政策不是 关于“挑选优胜者”

改善投资环境的“水平”政策需要很长时间才能实现全面的提高。一点也不奇怪的是，成功的发展中国家，都有其具体的投资及技术政策，解决那些最重要的瓶颈。在某一时间，这些政策都明显的向某些领域倾斜，并在瓶颈问题解决后，随着时间推进而变动。结果，投资及技术政策经常被错误的描述为“挑选优胜者”的政策。实际上，如果政府官僚体系、政客或产业协会真是通过挑选“优胜”行业或技术来予以支持的话，他们就会经常犯错。

实际上，成功的投资及技术政策是建立在能够实事求是的对阻碍关键领域提高竞争力和技术升级的少数瓶颈和约束予以确认。与具有挑选优胜者的能力相反，成功的发展中国家一般都具有一种能力，能够在优先行业的投资及技术政策表现不好时，加以改动。这种改变政策或政策焦点的能力，是确保成功所必须的。具有后发应变的弹性，而不是事先挑选优胜者的能力，就是投资及技术政策是否能够成功的区别。**成功的投资及技术政策，不是“挑选”优胜者，而是帮助“创造”优胜者，并且如果在某些领域无法创造的话，它就应该迅速转移到其它具有潜力的行业**

该分析明确的将投资及技术政策所需的施政改革的重点，从目前许多发展中国家正在力图实施的比较广泛的，但却只取得有限成功的善政改革转移开来。这并不意味着善政改革的目标就不重要了。善政目标对他们本身来说是有必要的，发展中国家在其发展的每个阶段都应该尽最大努力实现这些目标。但是，这的确说明，在非常有限的财政和改革能力的情况下，任何想要大幅度提高这些条件的企图，都是过于不切实际，而其对投资及技术引进的影响也是非常有限的。*尽管善政改革在本身是必要的，但发展中国家不应该单纯依靠这些政策来提高他们的投资及技术表现。*

具有解决瓶颈问题和在某一时间内优先发展个别领域的的能力，经常被错误的认为是一种“选拔优胜者”的策略。如果投资及技术政策真要依赖政策制订者来挑选优胜者的话，那这些政策能否成功就真是很成问题了。实际上，我们所描述的那种投资及技术政策的成功，取决于实事求是的对阻碍关键经济领域发展的瓶颈和约束予以确认，再加上能够通过改变政策或

政策重点的手段对表现不好的关键领域进行处理的体制和政治能力(见框 6)。

## VI. 参考书目

Aghion, Philippe, Nicholas Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith 和 Peter Howitt (2002)。竞争与创新：一种倒 U 形关系。工作文件编号：WP02/04, 财政研究所, 伦敦。

Amsden, Alice (1989)。亚洲的下一个巨人：南韩与后发的工业化。牛津大学出版社, 牛津。

Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara (eds) (1997)。政府在东亚角年个角发展中的角色：比较体制分析。Clarendon 出版社, 牛津。

DESA (2006)。世界经济与社会概览 2006。联合国-经济及社会理事会, 纽约。

Hellman, Thomas, Kevin Murdock 和 Joseph Stiglitz (1997)。金融制约：一个新的范例, 刊载于 Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim 和 Masahiro Okuno-Fujiwara (eds) 政府在东亚经济发展中的角色：比较体制分析。Clarendon 出版社, 牛津。

IRIS-3 (2000)。国际国家风险指南 (ICRG) 数据文件, Stephen Knack 和 IRIS Center 编辑。马里兰大学, 学院公园。

Kaldor, Nicholas (1966)。英国低增长率的原因；开篇讲座。剑桥大学出版社, 剑桥。

Kauffman, Daniel, Aart Kraay 和 Pablo Zoido-Lobaton (1999)。施政很重要。世界行政策工作文件编号 2196。世界银行, 华盛顿, D.C。

Khan, Mushtaq H. (1996)。腐败的功效应用, *国际发展杂志* 8 (5): 683-96。

Khan, Mushtaq H. (2000)。作为进程的寻租行为。登于 Mushtaq H., Khan and K.S. Jomo (eds), *寻租和经济发展：亚洲的理论与依据*。剑桥大学出版社, 剑桥。

Khan, Mushtaq H. (2002)。腐败与施政, 见：早期资本主义：世界银行战略及其局限性, 见 J. Pincus 和 J. Winters (eds) *彻底改造世界银行*。康乃尔大学出版社, Ithaca。

Khan, Mushtaq H. (2004)。发展中国家的政府失败与体制改革的策略。在 Bertil Tungodden, Nicholas Stern 和 Ivar Kolstad (eds). *世界银行发展经济年度会议欧洲 (2003)：促进扶贫政策：援助机构与全球化*, 世界银行年度发展经济会议论文集。牛津大学出版社, 纽约, 世界银行可用的网站 [HTTP: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000160016\\_20040518162841>](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000160016_20040518162841)

Khan, Mushtaq H. (2006)。腐败与施政。登载于 Jomo, K.S. and Ben Fine (eds) *新发展经济学*。Zed 出版社/Tulika, 伦敦/新德里。

Khan, Mushtaq H. and K.S. Jomo (eds) (2000)。租, 寻租于经济发展：东亚的理论与依据。剑桥大学出版社, 剑桥。

Knack, Stephen, and Philip Keefer (1995)。机构与经济表现：采用选择性体制措施的跨国测试， *经济学与政治学* 7 (3): 207-27。

Knack, Stephen and Philip Keefer (1997)。为什么贫困国家没有赶上？对体制原因的跨国测试， *经济调查* 35 (3): 590-602。

Mauro, Paolo (1997)。腐败对增长，投资和政府支出的影响：多国家分析。载于 Kimberly A. Elliot (ed.)。 *腐败与全球经济*。国际经济研究所，华盛顿。

North, Douglass C., 和 J. Wallis (1987)。美国经济中的交易部门的度量 1870-1970。载于 S.L. Engerman, 和 R.E. Gallman (eds)。 *美国经济增长中的长期因素* 芝加哥大学出版社，芝加哥。

Rajan, Raghuram G, 和 Luigi Zingales (2003)。 *从资本家手中拯救资本主义*。兰登书屋，伦敦。

Singh, Ajit (1997)。金融自由化，股票市场与经济发展， *经济学* 107 (442): 771-82。

Singh, Ajit (1999)。非洲应该加快股票市场的资本主义化吗？ *国际发展* 11 (3): 343-65。

Wade, Robert (1990)。 *管理市场：经济理论与政府在东亚国家工业化中的作用*。普林斯顿大学出版社，普林斯顿。