

对制定中国产业政策法的几点不同看法

●李曙光*

关于产业政策及其法律,经济学界、经济法学界和商法学界都有较多的讨论,笔者虽从总体意见上是支持制定产业政策规划与产业政策法的,但还存在一些不同的观点,即中国需要产业政策法吗?

产业政策规划被法学界解读为产业政策法的前置,而且希望尽早出台一部专门的产业政策法。笔者认为,中国目前正处在向市场经济迈进的过程当中,中央的产业政策规划以及相应的宏观调控,或者说法学界所说的产业政策法应该越少越好,我们不应该去制定一部强化产业政策规划或宏观调控措施合法性的产业政策法。之所以这样说,有以下六点理由。

第一,产业政策规划实际上是计划经济在今天的变通。在传统的计划经济体制下,我们曾有过许许多多的规划。笔者在参与制定“十一五”规划与十大产业政策规划讨论的时候就提出过批评意见,认为这样发动全民来讨论,最后通过的“十一五”规划,实际上它没有任何法律效力,也没有任何法律约束力。但是我们制定“十一五”、“十二五”规划的程序,类似于宪法制定的程序,全民参与、几上几下、最后全国人大通过。但是到今天,制定出的“十一五”规划,又由谁来为不落实“十一五”规划承担责任呢?“十一五”规划落实到每年就是宏观调控的经济政策,且基本上每年都在变。中央政府制定十大产业政策规划,笔者认为所谓的产业政策规划实际上是一种计划经济的变种,就是利用传统中央政府掌控的资源,对经济发展产生影响。这与我们建立社会主义市场经济体制背道而驰,在市场经济条件下,这种计划经济的手段应该运用的越来越少,越少越好。

第二,目前所谓的宏观调控措施,包括一些重大产业政策的出台,是没有任何程序规定的。2008年在我们去参加 G20 峰会之前很短的几天时间内,就达成了一项要增加投资 4 万亿的决策。这个决策出台以后,所有的部门都去论证这个决策是多么的正确,多么的重要,但为什么是 4 万亿,而不是 3 万亿、5 万亿呢?这样的决策具有科学性吗?我们的产业政策法能够让这样的决策产生正当性么?或者说我们能不能有这么一种法律让我们的 4 万亿决策不出来?笔者认为,实际上我们一些重要的宏观调控的产业政策决策是做不到程序公正的。目前许多宏观政策没有论证就出台的现象已经有很多年了,所以,学者们关于希望产业政策规划上升为产业政策法,以使政府决策合乎程序的想法似乎过于理想化。笔者认为这实际上是做不到的,这与我们在作出产业政策决策时候的战略性思考的缺乏相关。

第三,在目前国有经济为主导的格局下,更多的产业政策规划与法律就是更多地强化国有经济,打压民营经济。我们每一次宏观调控都会有国进民退现象,特别是目前国有经济竞争力在减

* 作者单位:中国政法大学。

弱,效率比较差的时候,每一次的产业政策规划,都让那些竞争力不强、应该退出竞争市场、竞争领域的国有企业得到了苟延残喘的机会,而那些应该予以鼓励、扶持的中小民营企业却受到了打压与排挤,“晋煤整合”就是其中一个典型的个案。

第四,产业政策规划对公共财政预算有极大的影响。笔者理解现在中央许多产业政策规划与宏观调控措施,从某种意义上说是要在有些领域要更多的投入,有些领域要退出甚至打压,有些领域要采取一些优惠的措施,主要是税收优惠。我们知道,这种税收减免的优惠手段从某种程度上来说,很多施加于一些国有经济领域,对于在这些领域之外的民营经济,这实际上就是一种不公平的竞争。税收优惠手段的使用,对公民乃至整个社会的财政收入会有比较大的影响,也是对于财政收入支出的一种重新分配。这样一种重新分配、没有经过宪法程序、没有税收基本法的规定,通过所谓的产业政策的手段作出,对公共财政预算与国民财富分配影响比较大。

第五,产业政策规划对竞争结构有很大的影响。我们可以看到,产业政策规划实际上是对有些领域、特别是资源垄断性领域进行的强化,它通过有计划、有组织的方式对某些产业、某些企业、某些产品进行重点支持与纳税人的投入,这对于市场形成一个基于市场资源自动调配产生的竞争结构是非常不利的。产业政策会改变市场的竞争结构,会打压完全依靠创新和富有竞争力的那些市场自发的力量。

第六,产业政策规划实际上是扭曲的责任机制,无人来承担不当的产业政策及投入带来的损失。产业政策规划落实不了或执行时打折扣,也找不到责任主体;大量的政策措施有大量的财政投入,这些投入最后的损失没有人来追究责任。而最大的问题是,产业政策规划与产业政策法即便制定出来也不具有可执行性与可诉性,不能算是一部真正的法律。

基于以上六点理由,笔者认为中央的产业政策规划应该越少越好,应该更多地依靠市场的方式与手段来发展繁荣经济。因此,对于产业政策法需不需要搞,笔者是持怀疑态度的。

退一步说,如果一定要制定产业政策法的话,我们也应该换一个思路。一个国家应该有它的产业政策及法律,但是笔者认为在中国这样一个地域辽阔、域情不一的国家,产业政策法应该地方化与区域化,所谓的地方化与区域化,就是实施产业政策的主体应该更加往下走,也就是说各地方政府应该用他们自己的财政能力、财政手段来形成一些区域化的特定的产业政策规划,这样做第一可以解决地方产业发展与人员就业问题,第二用地方的财政收入、税收来养地方的产业,产业的反哺也可以增加地方的财政收入。用地方化、区域化的产业政策规划可能会更加有利于全国性的市场竞争机制和经济方式的调整,这也是笔者讲的应更多地解决中央产业政策不稳定的问题和地方竞争的问题。

产业政策或者产业的发展,更重要的手段不是靠产业政策法也不是靠所谓的产业政策规划,而是要靠发展竞争机制与市场要素。对于产业发展中的高耗能与环境破坏等问题,也不能幻想制定一部产业政策法来加以解决,如果说我们要考虑产业政策发展的法律机制的话,笔者认为在市场经济的条件下,应该更多地依靠惩罚性赔偿和民事诉讼的方式来解决产业发展过程中出现的高耗能、环保以及资源浪费的问题,特别是靠像“class action”这种集团诉讼的方式,依靠司法中的惩罚性赔偿与索赔诉讼的方式,即依靠受害者、被侵权者的诉讼,来解决产业政策、产业发展过程中产生的各种法律问题。

(责任编辑:谢青)