

印度工业政策的演变及其对制造业发展的影响

任 佳^{*} 邱信丰^{**}

【内容提要】 印度的工业政策是影响其制造业发展的重要因素之一，本文试图以新制度经济学中的路径依赖理论为基础，分析1948年以来印度工业政策演变的逻辑，再结合1950年以来印度制造业的发展状况，具体阐述其工业政策如何影响制造业的发展。本文发现，印度在振兴制造业的过程中，尽管废除、修改了很多不合时宜的工业政策，但其发展仍然受过往工业政策的影响，这种影响可以由路径依赖理论来解释。此外，文中给出了摆脱依赖的方法。

【关 键 词】工业政策 演变 制造业 路径依赖

印度在工业领域的政策多达十几个，其中有专门针对制造业领域的政策，还有各项工业政策的补充条款，如在《1951年工业政策》基础之上就有多达十个修订法案。^①这些政策的演变是印度制度变迁的一部分，对制度变迁演化的探讨可以揭示其发展规律。在制度变迁过程中，存在着路径依赖（path dependence）的现象，在经济学中路径依赖是指“人们过去的选择决定了他们现在可能的选择”。^②一个国家的初始禀赋决定了其所选择的路径，而这种路径一旦形成，不管是否有效，都会在一定时期内长期存在并对其后的制度选择产生影响，即使存在其他更优的路径，但已经建立的制度会阻碍其初

* 云南省社会科学院院长、研究员

** 云南大学国际关系研究院硕士研究生

① DIPP, “The Industries (Development and Regulation) Act, 1951,” pp. 53 – 54. http://dipp.nic.in/English/Policies/Industries_act1951.pdf

② 路径依赖的概念最早是由生物学家古尔德（Could）提出，后由诺斯将其引入经济史学中以解释制度变迁。

始选择的改变。^①

本文试图对 1948 年以来印度颁布的工业政策进行梳理分析,对其政策演变的逻辑规律进行探讨,以路径依赖理论为出发点对各个政策之间的历史联系进行分析。同时,结合制造业在各个政策时期的表现状况,分析工业政策的路径依赖是如何牵制印度制造业发展的。尽管印度政府认识到阻碍制造业发展的一些因素,并且采取了一系列的措施进行改进,但路径依赖的影响始终挥之不去。本文首先梳理 1948 年至 2011 年间印度颁布的工业政策及其主要内容,其次论述各政策对应期间制造业发展状况,再次具体分析路径依赖是如何影响工业政策演变进而牵制制造业的发展,最后探讨促使路径依赖改变的因素。

一、1948 年以来印度工业政策的演变

(一) 20 世纪四五十年代的工业政策

1948 年印度制定了《工厂法》,规定了雇主在设立工厂、运营、员工管理等方面的责任。该法规定工厂的设立必须申请并且得到政府的批准,申请时必须明确工厂的地址、性质、员工人数、工厂规模等,工厂迁址或者扩大规模也必须得到批准。这部法案强调政府在工厂设立及运营等各方面的监管作用,以及工厂对员工在安全、福利方面的责任,而很少涉及对雇主正当权利的保护,这种片面强调国家利益和职工利益的法案抑制了雇主的积极性。^②

1951 年印度开始实施第一个五年计划,同年颁布了《工业发展与管理法》。这部法案主要是为了增强中央政府在工业发展和管理中的权力,为工业的发展制定计划,控制工业的发展方向和进度,监管工业企业的投入产出活动。在管理机构设置上,该法案决定成立中央顾问委员会为中央政府制定工业政策提供建议,成立发展委员会,向中央政府汇总生产目标,协调发展项目,报告发展进程等。此外,该法案授权中央政府可以采取许可证的形式对工业进行管制,企业的地址、性质、生产规模等都在管控之列,政府有权对偏离发展方向或效益不佳的工业企业进行整顿调整,对未能遵守政府指示进行

^① Paul A. David , “ Clio and the Economics of QWERTY,” *The American Economic Review* , Vol. 75 , No. 2 , 1985 , p. 335.

^② Government of India , “The Factories Act, 1948 (Act No. 63 of 1948)”, September 1948 , pp. 8 – 18. http://pblabour.gov.in/pdf/acts_rules/factories_act_1948.pdf

改善的企业进行接管。该法赋予中央政府对工业企业强大的管制能力,所有企业必须按照政府制定的发展规划进行生产,且不得随意增加或者减少产量,产品的价格和分配也被严格控制。^① 这种体制具有浓厚的计划经济色彩,政府就是所有企业的实际决策者,但据米塞斯(Ludwig von Mises)和哈耶克(Hayek)的研究表明,计划经济对市场体制严格排斥,无法建立合理的价格体系和激励制度。^②

1956 年是印度“二五”计划的开局之年,当年政府颁布了第二个《工业政策决议》。第一个是 1948 年《工业政策决议》,当时该决议强调为保持经济持续发展和公平分配,政府应该在工业发展中发挥积极作用。1948 年决议由中央政府完全垄断武器弹药、原子能和铁路等产业,另外 6 个基础产业将由各级政府负责发展,其余产业公营资本和私有资本都可以进入。1956 年工业决议将工业分为三大类,其中第一类由政府绝对主导,主导的范围从“一五”时期的 9 种扩大到 17 种,例如武器弹药、原子能、钢铁、煤炭、石油、铁路、航空、电力等;第二类有 12 种,这些产业需要逐步被国有化;其余的为第三类,这些产业允许私有企业进入,但是国有企业也可以进入。^③ 由此可见,这项工业决议在最大限度地提高国有企业在各个领域的主导作用,私营企业被不断地挤压,这抑制了私有资本的投资积极性。这项决议为后来印度工业发展政策的制定提供了蓝本,作为基础性的制度安排深深地影响了后来的工业政策。^④

(二) 20 世纪六七十年代的工业政策

1956 年第二个《工业政策决议》出台之后直到 1973 年之前,印度没有明确出台新的工业政策。但是在工业政策的实施方面,印度加强了对工业领域的监管,成立了垄断调查委员会并建立了工业许可证制度。印度垄断调查委员会于 1964 年成立,负责反垄断和产业许可证的发放。当时认为国有企业是拉动经济的主力,因此更容易拿到许可证,但随着国有企业过于庞大,其逐渐成为反垄断调查的对象。为防止这种现象,印度政府在 1967 年成立工业许可政策咨询委员会,开始调整许可证的发放规则,大型企业只有在重点投资领域投资才能获

^① Government of India, “The Industries (Development and Regulation) Act, 1951”, October 1951, pp. 4–10. http://dipp.nic.in/English/Policies/Industries_act1951.pdf

^② [英] 弗里德里希·奥古斯特·哈耶克:《通往奴役之路》(王明毅、冯庆元等译),北京,中国社会科学出版社,1997 年版,第 52~53 页。

^③ Government of India, “Industrial Policy Resolution 1956,” April 1956, pp. 2–3. <http://eindustry.nic.in/handbk/chap001.pdf>

^④ 任佳:《印度产业结构调整机制》,《南亚研究》,2009 年第 3 期,第 105 页。

得许可证。1969年,印度颁布了《垄断和限制性贸易惯例法案》(MRTP),进一步加强了政府掌控经济的能力。^① 1970年,工业许可证制度将所有产业划分成四个类别,分别为核心领域、重点投资领域、中间领域和可自由进入领域,其中前三类需要政府颁发工业许可证方能进入,最后一类则无需许可。

1973年印度发布工业政策决定,限制大型企业过度集中于某些领域,并且鼓励中小企业发展壮大,特别是向消费品领域扩张。1977年的工业政策规定股权占比不超过40%的外国公司将和印度公司同等对待,但是只允许外国独资公司在高度出口导向和高技术领域发展。对于已经批准的外国投资,公司可以撤资、往母国转移利润和股息。为平衡地区间发展差异,政府将停止向大型城市发放新设厂许可证。^②

(三)20世纪八九十年代的工业政策

1980年的工业政策注重激活国内市场,实现产业技术化和现代化,提升企业效率,创造更多就业机会,缩小地区发展差异,发展出口导向型产业。对于国有企业,更加重视管理干部的培养以提升经营效率,给予国有企业更多的自主权,允许企业一定程度的扩张,对从事能源科技创新及能源开采的企业给予奖励。为促进中小企业发展,对小型企业的投资限额提高到200万卢比,微型企业提高到20万卢比,使更多企业享受中小企业的优惠措施。

整体而言,80年代的工业政策围绕印度当时面临的新挑战进行了一系列的改进,主要特点是更加注重产业发展的质量,通过科技和管理方面的改进提高生产效率。具体表现是给予国有企业更多的自主权以及放松对工业领域的管制,例如,在1988年除了26种产业列入负面清单外,其余产业都无需许可证。该阶段工业政策的另一个特点是非常注重区域间发展平衡问题,为此印度政府在1988年计划在全国设立71个增长中心,发展道路、电力、电信及银行服务等基础设施以吸引投资。^③

1991年工业政策的目标是“保持生产力的增长,促进就业,提高资源利

^① P. V. Krishna Rao and K. P. Sastry, “Restrictive Trade Practices Policy in India,” *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 37, No. 4, June 1989, p. 428.

^② Department of Industry, Ministry of Industry, “Industrial Policy Highlights,” pp. 6–7. <http://eaindustry.nic.in/handbk/chap001.pdf>

^③ Narendra Jadhav, “Indian Industry Policy since 1956,” pp. 5–6. http://www.drnarendrajadhav.info/drnjadhav_web_files/Published%20papers/Indian%20Industrial%20Policy%20Since%201956.pdf

用效率,增强国际竞争力,成为国际舞台上的重要参与者”。^① 这需要对印度工业进行更加深入的改革,摆脱过去管制过多的管理体系。^② 为满足国内经济发展需求和抓住全球化的机遇,印度废除了绝大多数领域的工业许可证制度,除了涉及安全和战略考虑、资源环境问题等 18 个产业外,其余的都不再需要许可证。需要许可证的领域有煤炭、酒精饮料、烟草、药品、白色家电等。在外国直接投资(FDI)领域,允许其在优先发展领域和高科技领域持有 51% 的股份,此外以出口为导向的外贸公司所持股份也可高达 51%。为提高企业的技术水平,印度对优先发展领域内的技术合作协议和高技术人员的引进采取减免审批程序等措施。这次政策调整继续给予国有企业更大的自主权,但是为了解决其低效、冗员、缺乏创新及利润率低等问题,实行股权分散化政策,使一部分股权由共同基金公司、金融机构及员工持有。同时,1991 年工业政策制定者已经认识到政府通过 M RTP 法案对大型公司进行干预的做法有损于产业的发展,因此,M RTP 管辖下的大公司投资前的审查被取消,公司间兼并与重组的限制法规也被废除,政府的职能更加注重过程监督。^③

(四) 20 世纪 90 年代之后的工业政策

1991 年之后的工业政策注重简化程序,只有六个行业需要政府许可证才能进入。对外资的开放程度不断深化,政府制定了自由透明的外资投资管理体制,绝大部分领域对外资完全开放,经济特区中的大部分制造业允许外商独资。2004 年外资投资的私有银行所占股份提高至 74%,石油开采、石油产品销售、石油管道、天然气管道、科技类杂志期刊出版等外资均可占有 100% 股份。2005 年,外商在电信领域的一些服务的投资限额从原先的 49% 提高到 74%。其他公司将中小企业入股比例提高到 24%,这样更有利于其获取资金、提升技术。^④ 2003 年,印度成立竞争委员会,以规范市场中的竞争行为。为进一步缩小地区间经济差距,印度政府于 1997 年制定了《东北部工业政策》,为该地区工业企业提供基础设施、补贴及减免所得税;2007 年,印度政府颁布了《东北部工业和投资促进政策》,不断加大在税收减免、投资补贴、

^① Ministry of Industry, Government of India, “Statement on Industry Policy,” New Delhi, July 1991, p. 3. http://dipp.nic.in/English/Policies/Industrial_policy_statement.pdf

^② OECD, “OECD Economic Surveys: India 2007,” pp. 44–46. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-india-2007_eco_surveys-ind-2007-en

^③ Ministry of Industry, Government of India, “Statement on Industry Policy,” pp. 4–8.

^④ Narendra Jadhav, “Indian Industry Policy since 1956,” pp. 8–9.

基础设施建设等方面的扶持力度。^①

制造业一直占工业的绝大部分比重,而制造业的产值在GDP中的比重则一直停滞不前,推动经济发展的动力主要依靠服务业。可是,服务业吸纳的就业人口有限,且占服务业很大比重的IT服务业只吸收受过高等教育的人群,因此要真正解决就业问题,就必须发展制造业。^②制造业承担着解决未来几十年印度就业问题的重担,它通过直接拉动就业和间接创造就业岗位这两种方式解决就业问题。一方面,制造业的发展可以为农村剩余劳动力提供工作机会;另一方面,制造业的发展有乘数效应,对农业劳动力的释放和服务业的提升有很重要的作用。此外,印度在全球贸易中的比重约为1%,制造业产品占了其总出口量的75%,制造业对提升印度的全球竞争力也具有重要意义。^③

为此,2004年辛格政府就职后提出建立国家制造业竞争力委员会(National Manufacturing Competitiveness Council,NMCC),并在同年9月正式宣布成立。2006年3月该委员会发布《制造业国家战略》白皮书,认为2006~2015年是印度制造业发展的黄金十年,印度制造业的平均增速需要达到12%~14%,才能使经济保持7%~8%的增长,并且到2015年使制造业占GDP的比重达到23%。^④白皮书认为印度完全有能力成为世界主要的制造业中心,关键在于如何提升印度制造业的竞争力。目前印度制造业的成本优势没能更好地表现出来,这归因于制造业高昂的交易费用,例如高额的进口关税^⑤、

① Ministry of Commerce and Industry, Government of India, "North – East Industrial and Investment Promotion Policy (NEIIPP), 2007," April 2007, p. 2. <http://dipp.nic.in/English/Policies/NEIIPP-2007.pdf>

② Bishwanath Goldar, "Employment Growth in Organized Manufacturing in India," *Economic and Political Weekly*, Vol. 35, No. 14, 2000, p. 1193.

③ Sudip Chaudhuri, "Manufacturing Trade Deficit and Industrial Policy in India," Indian Institute of Management Calcutta, Working Paper Series No. 720, January 2013, pp. 3 – 5. <http://facultylive.iimcal.ac.in/sites/facultylive.iimcal.ac.in/files/WPS%20720.pdf>

④ National Manufacturing Competitiveness Council, Government of India, "The National Strategy for Manufacturing," March 2006, p. 59. http://nmcc.nic.in/pdf/strategy_paper_0306.pdf

⑤ 进口关税中原材料比制成品税率更低,以2006~2007年为例,原材料的税率为5%,中间品的税率为8%,制成品的税率为10%,耐用消费品税率则高达20%。参见National Manufacturing Competitiveness Council, Government of India, "The National Strategy for Manufacturing," March 2006, p. 20.

高额的国内直接税^①、高额的利率、严格的劳动法以及一些出口补贴。限制制造业产品的进口并且对一些本国制造业产品进行补贴,虽然保护了国内制造业厂商,却没能提升整个制造业的水平,阻碍了技术和人才的流动,从长远来看不利于印度制造业竞争力的提升。^② 高额的国内税不利于扩大国内市场的需求,也有损于制造业的出口。

为此,白皮书提出在中央政府层面,需要保持国内宏观经济长期的平稳发展,采取措施确保制造业低成本的优势,扩大国内市场需求,增加在教育和科技方面的投入,鼓励创新,建立完善的市场体系及监管体系;地方政府则需要更加注重增强中小企业(SMEs)和国营企业(PSEs)的竞争力,增加国营企业的自主性,运用科技力量提升自身实力。白皮书特别强调教育在人才培养和创新方面的重要性,建议印度政府设立高科技园区,加快打破基础设施落后这一瓶颈。

2011 年,印度商工部发布《国家制造业政策》,再次表明印度政府发展制造业的决心。这次政策明确提出制造业发展的六大目标,主要是确保制造业在中期内保持 12% ~ 14% 的增长,使制造业占 GDP 比重在 2022 年达到 25%,在 2022 年新增 1 亿个就业岗位,以及提升印度制造业在全球的竞争^③。

对此,印度政府欢迎外资和技术进入制造业,将制造业的竞争力作为制定政策的首要考虑,继续简化企业经营中的程序并不断放松管制,鼓励创新活动等。特别是,此次政策将劳动力密集型产业作为重点发展对象,以吸纳日益增加的就业人口。此外,资本品产业、具有战略意义的产业及具有比较优势的产业都是重点发展的领域。

这项政策比较全面地分析了阻碍制造业发展的因素,针对存在的问题制定了相应的政策措施。印度政府为促进产业集聚,决定设立国家投资和制造业园区(NIMZs),这与 2006 年 NMCC 的建议相吻合。而注重制造业领域的

① 印度国内公司税税率高达 32.4%, 高于世界平均水平的 26.2%, 也高于中国的 25%。Deloitte Touche Tohmatsu Limited (DTTL) and U. S Council on Competitiveness, “2013 Global Manufacturing Competitiveness Index,” p. 4. http://www.deloitte.com/assets/Dcom - UnitedStates/Local%20Assets/Documents/us_pip_GMCI_11292012.pdf

② OECD, “OECD Economic Surveys: India 2011,” pp. 38 – 39. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ind-2011-en

③ Manufacturing Policy Section, Department of Industry and Promotion, Ministry of Commerce and Industry, Government of India, “Press Note No. 2 (2011 series),” p. 4. http://dipp.nic.in/English/policies/National_Manufacturing_Policy_25October2011.pdf

管理则是新提出的,这是因为管理对企业的生产效率、质量和竞争力具有日益增强的影响。在制造业所涉及的各种要素方面也进行了相关的规定:在土地方面,将建立土地银行,确保制造业发展过程中对土地的需求;在劳动力方面,促进工会与职工及企业建立更好的制度安排;在技术方面,印度政府将制定国家技能发展计划以推动能力建设,政府机构将为企业职工提供强有力地培训计划。此外,该政策表示,印度将会继续参与全球化进程,并且签订双边和多边自由贸易协议。在发展制造业过程中,政府将采取必要的管制和干预,制定污染物排放标准,控制温室气体排放,通过财政政策鼓励减少污染物排放,以达到制造业绿色可持续发展。^①

印度工业政策的演变呈现出以下特点。首先,政府意识到市场在资源配置中的重要作用,在工业政策中体现为不断削减政府在经济发展中的管制。其次,工业政策随着国家战略和社会需求在不断调整,50年代为了建立独立的工业体系,大力发展重工业,而轻工业发展不足,之后的工业政策中提出了要鼓励发展消费品工业等举措。此外,工业政策中对外贸易部分从开始的封闭型经济向开放式经济转型,这在工业政策中体现为对外国投资占比的不断提高,对外资投资范围的限制也不断缩小。再次,印度工业政策一直都十分强调基础设施建设和就业,注重缩小地区间工业发展差距。最后,对待中小企业的态度逐渐发生改变,从之前忽视中小企业的发展,到专门为中小企业设置保留项目,提高中小企业注册资金限额等,开始重视中小企业在经济发展中的重要作用。

二、工业政策对制造业发展的影响

本文选取1950年至2010年间印度制造业产值、占GDP比重及增长速度等数据,再根据各个工业政策时期的具体表现,来分析工业政策对制造业的影响。

从图1中可以看出,1990/91年度之前制造业产值处于较低的水平,从1950/51年度到1990/91年度这四十年间产值才达到20万亿卢比;1990/91年度后制造业产值提升较快,从20万亿卢比到40万亿卢比经历了12年,而

^① Manufacturing Policy Section, Department of Industry and Promotion, Ministry of Commerce and Industry, Government of India, "Press Note No. 2 (2011 series)," p. 7. http://dipp.nic.in/English/policies/National_Manufacturing_Policy_25October2011.pdf

从 40 万亿卢比到 60 万亿卢比只经历了 3 年。实际上,制造业产值从 60 万亿卢比到 80 万亿卢比只用了一年。可见,从绝对量上来看,印度制造业发展十分迅速,在工业政策不断演变的过程中,印度制造业产值在不断上升,特别是在 1990/91 年度之后产值得到明显的提升。这说明,不断减少工业政策中对企业的管制,不断放开对私人资本和外资的开放,可以有效地推动制造业的发展,特别是 1991 年改革之后制造业的产值迅速增长。

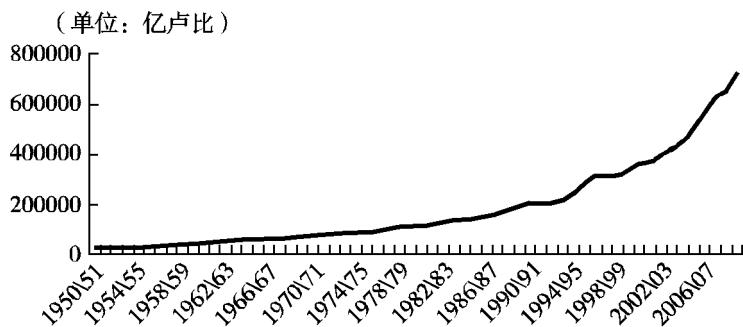


图 1 印度 1950 ~ 2010 年度制造业产值

资料来源:Ministry of Statistics and Programme Implementation (MOSPI), Government of India. http://mospi.nic.in/mospi_new/upload/statement11_7Feb2014.xls, 数据经作者整理。

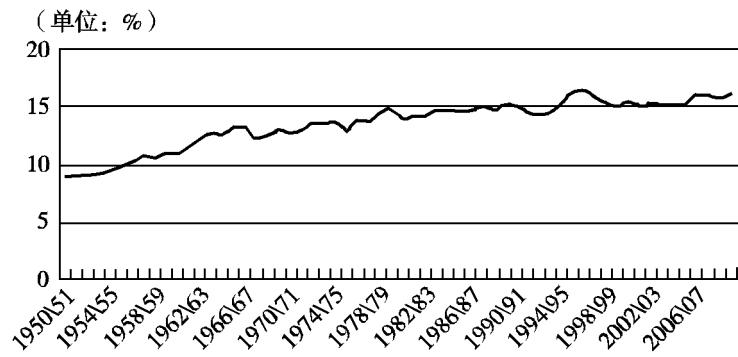


图 2 印度 1950 ~ 2010 年度制造业产值占 GDP 比重

资料来源:Ministry of Statistics and Programme Implementation (MOSPI), Government of India. http://mospi.nic.in/mospi_new/upload/statement11_7Feb2014.xls, 数据经作者整理。

但是制造业占 GDP 的比重一直徘徊不前,如图 2 所示,1950 年以来印度制造业占 GDP 的比重绝大部分在 10% 至 16% 之间,1984/85 年度之后比重一直在 15% 左右徘徊,并没有像 1956/57 年度至 1984/85 年度那样缓慢上升。这说明,制造业仍然不是拉动印度经济增长的主要动力,印度所实施的

制造业振兴计划没有取得“突破性”的成果。^①

1956/57 年度至 1986/87 年度间比重一直在 10% ~ 15% 之间缓慢上升。1989/90 年度制造业占 GDP 比重首次超过 15%，且之后的比重基本保持在 15% 以上。整体而言，制造业占 GDP 的比重在不断上升，但是上升的速度十分缓慢。以 1956 年《工业政策决议》颁布为标志，印度前半段以政府主导、内向型的工业化政策促使制造业在国民经济中的比重缓慢上升，这种以政府作为资源配置决定者的制度设计在这 30 年间发挥了一定的作用。但是从制造业占比来看，这种制度设计没能持续促进制造业占比的提升，有其不足之处。尽管经过 1991 年经济改革，制造业占比持续稳定在 15% 左右，这一比重本身与一些东亚国家相比而言过低。^② 20 世纪 50 年代，印度实行政府主导的工业化道路有其合理性，对当时的工业发展起到了促进作用。1991 年进行的经济改革，一定程度上开始摒弃原先的发展道路，在工业领域也实行以自由化、市场化、私有化和国际化为特点的改革，特别是不断缩减需要许可证的行业数目，使得制造业发展速度得到大幅提升，制造业占比也达到前所未有之高点。^③ 如果将 1991 年工业领域改革与 1956 年的改革相比较，可以发现两者都是新的发展思路的起点，以 1956 年工业政策为基础的 30 年里，制造业占比从 10% 上升到 15%，假设制度红利释放所需时间相同，那么 1991 年之后的 30 年里印度制造业占比将会从 15% 上升至 20%，考虑到技术、资金及劳动力素质的差异，这一比重在 2021 年将会超过 20%。因此，制造业占比现在可能处于向 20% 或者更高的上升通道中。

1951 年以来，印度制造业增速波动非常大，经历了六次大的下滑，分别是在 1963/64 至 1967/68、1969/70 至 1970/71、1978/79 至 1979/80、1989/90 至 1991/92、1995/96 至 1997/98 和 2006/07 至 2008/09 年度期间。剔除 1991 年印度国际支付危机、1998 年亚洲金融危机和 2008 年世界金融危机的影响，其他三次下滑分别是在印度成立反垄断委员会、颁布 MRTP 法案、成立工业许可委员会时期，这些政策都旨在加强政府在企业发展中的主导作用以及限制外资的进

^① Jeemol Unni, N. Lalitha and Uma Rani, “Economic Reforms and Productivity Trends in Indian Manufacturing,” *Economic and Political Weekly*, Vol. 36, No. 41, Oct. 13 – 19, 2001, pp. 3914 – 3915.

^② 例如泰国制造业占 GDP 比重为 40%，中国为 34%，马来西亚为 28%，韩国为 26%。See World Bank, “Manufacturing Value Added (% of GDP)”. <http://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS>

^③ Sudip Chaudhuri, “Economic Reforms and Industrial Structure in India,” *Economic and Political Weekly*, Vol. 37, No. 2, 2002, p. 160.

入,一定程度上有损于制造业的发展,影响了其增速。每一次下滑之后都会历经一次强劲的增长,特别是 1991/92 年度至 1995/96 年度之间增速从 -2.4% 上升到 15.5%,这反映了在每次政策抑制制造业发展后会进行调整,例如,减少许可证的数量和范围,放松 M RTP 范围及进行大规模的改革。虽然从 1951 年以来的 60 年间制造业增速起伏很大,但也存在相对稳定的时期,例如 20 世纪 50 年代到 60 年代初期、整个 80 年代和 2000 年之后,这些时期也有波动,但是没有出现大起大落的现象。这些阶段的增速处于 5% 到 10% 之间,增速的方差相对于其他时期更小。在这些时期分别对应的是 1956 年颁布的《工业政策决议》、80 年代逐步放松对企业的管制及国家制造业竞争力委员会设立等阶段,此间工业政策变动较小,政策具有稳定性,有利于制造业的发展。

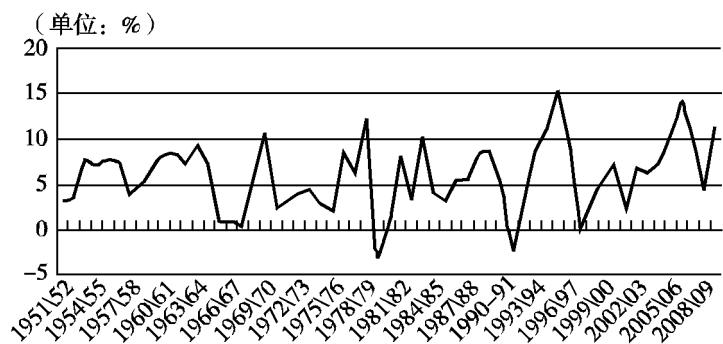


图 3 印度 1951~2010 年度制造业增长速度

资料来源:Ministry of Statistics and Programme Implementation (MOSPI), Government of India. http://mospi.nic.in/mospi_new/upload/statement11_7Feb2014.xls, 数据经作者整理。

1991/92 年度印度制造业经历了罕见的负增长,然而经过 1991 年的改革,制造业实现了 1950 年以来最为强劲的增长,并且在 1995/96 年度增速达到迄今为止最高的 15.5%。1997 年爆发的东南亚金融危机干扰了制造业的高速发展,使得 1997/98 年度制造业的增速几乎为零(0.05%)。1997 年之后制造业增速回归到正常范围内,并有不断加速的趋势。2006/07 年度制造业增速达到了一个小的高峰,为 14.3%,仅次于 1995/96 年度的 15.5%,这一年印度第一次单独发布振兴制造业国家战略,制造业的增速十年后首次达到 10%。2008 年美国爆发次贷危机并波及全球,受此影响印度制造业增速再次下滑,但此次下滑没有上次危机那么严重,仍然保持了 4.3% 的增速。如果剔除 1991 年之后爆发的两次危机的影响,那么印度制造业在长达 20 年的时间里发展相对平稳,且增速基本保持在 5% 以上。这说明工业政策的方向逐步明朗,使制造业的发展预

期可见,制造业发展的制度条件不断成熟。印度抵御第二次危机的能力明显强于第一次,这从一个侧面反映出印度制造业的竞争力在增强。

三、印度工业政策演变逻辑分析

自印度独立以来的六十多年间,工业政策呈现两种指导思想,政府主导工业发展的思路延续了三十多年之久,市场主导型工业政策也有二十多年,两种政策在实施时期都进行过调整变化,既有对政策的强化,也有弱化,当弱化达到一定程度时,该政策就会向另外的政策转型。诺斯认为,制度变迁和技术变迁一样,存在自增强(*self-reinforcing*)和正反馈(*positive feedback*)机制,这种机制使得制度一旦走上某种路径,它的既定方向就会在发展中不断强化,从而形成对制度变迁轨迹的依赖。^①印度工业政策存在路径依赖的现象,在长达六十多年的工业发展中,路径依赖不仅体现在两种工业发展指导思想之间存在某种“关联”,还体现在具体的工业发展政策之中。

虽然1991年印度进行了自由化改革,但并不是针对所有产业,即使对某一产业全面开放,也附带着其他的约束条件,而这些条件正是政府这只“有形之手”可以管控的地方。在工业发展政策中,政府并不是主动放权,而是根据工业发展中存在的问题“被迫”放权,放权也不是一蹴而就,而是经过多次的调整,直到完全放开。最为典型的就是许可证制度,1988年有28个产业需要许可证,1991年减为18个,之后只有6个。政府依然在工业发展过程中起到非常重要的作用,1991年之前政府直接参与工业企业的决策,之后政府以“规划”的形式间接影响着工业发展,政府调控的方式变了,但对工业政策的影响力未必减弱。政府的介入在一些公共品领域是有必要的,例如国防工业、环境保护等。但是在零售业、电力行业和金融业等竞争性领域,^②政府的介入会扭曲资源的价格,政府自身的利益会扰乱市场正常运行的规律,从而不利于工业中资源的最优配置。即使如此,印度政府未完全摒弃过去的管控

^① [美]道格拉斯·C·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》(杭行译),上海,三联书店,2008年版,第129~130页。

^② 零售业领域受政府高度保护,对外资严格限制,使得国内市场产品价格过高;电力行业中,占用电量一半以上的农民和居民用电价格严重偏低,企业大面积亏损,这严重阻碍了私人和公共投资;金融领域政府不仅规定银行利率,还规定所有银行必须将信贷的40%投向优先部门。参见[印]普拉纳布·巴丹:《觉醒的泥足巨人——中印经济崛起评估》(陈青蓝等译),北京,中信出版社,2012年版,第54、68页。

手段,这种现象是路径依赖在工业政策领域的体现。

路径依赖强调,早先发生的事情会对之后发生的顺序事件结果产生影响,由于巨大的转换成本,这一发展路径不易改变,或者有自我增强的趋势。^①印度独立之初的工业政策,很大程度上受尼赫鲁的影响,而尼赫鲁开始选择经济发展方式时深受苏联计划经济的影响,坚信能够走出一条既有计划又有市场的混合经济发展道路。这一因素使得印度建国初期的政策打上了深刻的文化烙印。意识形态和文化信仰在制度变迁中发挥着重要的作用,尼赫鲁当初实施的工业化政策中以国有化、国家控制为主旋律,这样的指导思想根深蒂固,对后来工业政策的制定产生了直接影响。从 1956 年到 80 年代中后期的工业政策中可以发现,印度政府一直注重国家在工业发展中的控制,对国营和私营企业、中小企业、外资、劳工、土地等进行了管制,工业的发展处处受到政府的监管。

直到 80 年代后期,这样的政策开始松动,1991 年的改革明确了“四化”改革的方向,政府管制的范围受到限制。但并不是说没有了政府的管制,政府对工业政策的影响仍然存在。以制造业为例,印度为发展制造业成立了国家制造业竞争力委员会,制定了相应的发展规划,为实现就业和国家战略安全等目标偏向某些产业的发展,为相关产业提供扶持。这在 2011 年的《制造业国家政策》中体现得淋漓尽致,政府不仅通过税收减免和财政补贴政策来发展本国制造业领域的科技,还直接规定政府单位优先购买本国科技生产的产品,同时还重点发展劳动力密集型产业和资本品产业。更为重要的是,政府主导的国有企业及其设置的一些产品进入障碍,导致市场扭曲和低效。目前约有一半在正式部门工作的劳动力是在金属、石油和电力生产等国有企业,政府主导的企业占据了大量的资金和劳动力。制造业目前面临的土地市场障碍和劳动力市场障碍也可归结于政府繁琐的审批程序和严格的法规,对土地的管制包括对土地征收高额的印花税和繁琐的土地审批程序,对劳工的约束表现为解雇员工成为很困难的事情。^②

路径依赖在初始选择时,由于其报酬递增,一项制度的实施会产生与此制度相适应的大量正式制度和非正式制度,形成统一、互补的制度体系。一

^① 曹瑄玮、席酉民、陈雪莲:《路径依赖研究综述》,《经济社会体制比较》,2008 年第 3 期,第 186 页。

^② Rajat Dhawan, Gautam Swaroop and Adil Zainulhai, “Fulfilling the Promise of India’s Manufacturing Sector,” *Mckinsey Quarterly*, March 2012, p. 8.

一旦这种制度变得低效，在竞争性市场中是容易得到纠正的，这种制度变迁将会是有效的；但是如果市场不是竞争性的，信息的反馈机制不健全，在交易费用显著的情形下制度变迁将呈发散状态，无效的制度将保持下去。^① 很显然，印度初期工业政策的选择有利于当时重建工业体系，从1948年到80年代中期约四十年的时间里，印度这种政府主导的工业化政策经历了从报酬递增到递减的转变；在这段时期，市场是扭曲的，各种要素被政府管制。1991年改革后，印度转向以市场为导向的经济发展之路，纠正了以往的发展路径。这次转变部分地扭转了之前报酬递减的趋势，释放了推动工业发展的巨大动力，从制造业总值及其增速可见一斑。但这种转变并没有结束，而且仍然受到之前工业政策的影响，之前形成的制度体系与新设立的体系之间的博弈影响着向新的路径转变的程度。所以，纵观六十多年来印度工业政策的演变，其重要逻辑就是路径依赖，1991年的国际支付危机促使印度改变原有发展路径，力图改变这种依赖，但是在之后的短短二十多年里，这种改变仍在持续。印度的制造业也是在这样的政策背景中跌宕起伏，其总体发展趋势受到工业政策的影响，工业政策的演变逻辑也是制造业发展起伏的重要原因。印度制造业能否真正具备竞争力及实现印度政府设定的发展目标，很大程度上与印度政策制定者能否成功实现路径依赖的转变有关。

结 论

印度制造业发展速度不稳定、占GDP比重过低的现象，给印度带来了长期经济发展是否可持续、能否解决大量就业的问题。实际上，在最近的2011/12和2012/13这两个年度，制造业增速骤降至2.7%和1.0%，这在印度制造业中是比较罕见的。与此同时，印度经济增长率也从前两年的8.6%和9.3%下降至6.2%和5.0%，下降幅度很大。^② 但是，GDP增速中只有40%能由制造业增速来解释，反映出制造业在GDP增长中的贡献依然较低。^③

① 袁庆明：《新制度经济学》，北京，中国发展出版社，2008年版，第310页。

② Ministry of Statistics and Programme Implementation (MOSPI), Government of India. http://mospi.nic.in/mospi_new/upload/statement11_7Feb2014.xls, 数据经作者整理。

③ 根据1950年~2010年制造业增速与GDP增速，用OLS方法进行估计，发现制造业增速对GDP的增速贡献只有40%，而制造业的增速60%能由GDP增速来解释。数据系作者根据1950~2010年制造业增速和GDP增速，采用最小二乘法计算而得，数据来源与文中制造业增速数据来源一致。

影响制造业增长的因素很多,其中工业政策的演变对其发展至关重要。而六十余年来,各个工业政策之间存在的路径依赖,使得制约制造业发展的因素挥之不去。以强调政府管控、国有企业主导、对外封闭为导向的思想一直贯穿在各个时期的工业政策中,虽然根据各个时期的具体情况做出了一些调整,也取得了一些进展,但都无法完全脱离之前的政策轨迹。^① 例如,印度 50 年代为建立完整的工业体系,大力发展战略性重工业,而忽视了轻工业的发展,70 年代又重新强调消费品工业的重要性;70 年代之前,中小企业根本不在工业政策的范围内,而之后又经历了重视其发展、设立为中小企业保留项目及后来削减保留项目的过程。1991 年改革之前的工业政策演变,基本上是延续这一指导思想,大部分的变动更多是权宜之计,并没有真正脱离这一政策导向。而这些政策对工业的影响,具体体现在对工业发展的各种要素(劳动力、资本、技术、土地、人才等)的扭曲,例如对小企业的保护政策及严格的劳动法,使得在工业中 6~9 人的小公司占据了主导地位,吸收了制造业中 90% 的就业,但对工业产出的贡献只有三分之一。^② 严格的劳动法使得雇主更倾向于使用资本代替劳动,发展资本密集型产业,而资本利率又受到严格管制,因此,小公司很难筹集资金以壮大规模,致使劳动力没有优化配置,也没有得到规模效应带来的规模报酬。^③ 事实上,在以保护环境为名的土地审批过程中,也严重阻碍了企业的设立及发展。以钢铁行业为例,现有大概 600 亿美元的投资正等待环境和土地方面的审查,而且这些已经规划的投资大多延迟了 3~6 年的时间。此外,土地的严格管制限制了企业间的群聚,从而没能发挥集聚效应,没有形成产业链,加大了基础设施建设的成本,也减少了企业间相互学习的机会。正是具有路径依赖的工业政策通过扭曲要素价格从而制约了工业的发展。

1991 年的改革实际上是在尝试打破路径依赖,确定的改革目标也明显地脱离了原有的工业政策。从 21 世纪以来的工业政策来看,政策制定者并不是一步到位的推行改革,而是在原有的政策基础上做出调整和改进,也就是说路径依赖仍然发挥着影响。印度政府在振兴制造业的过程中,不仅仅需要不断调整其制造业政策,更为重要的是,如何在工业政策领域打破存在了三

① Poonam Gupta, Rana Hasan and Utsav Kumar, "What Constrains Indian Manufacturing?" ADB ERD Working Paper Series No. 119, p. 27. <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2008/WP119.pdf>

② [印] 普拉纳布·巴丹:《觉醒的泥足巨人——中印经济崛起评估》(陈青蓝等译),第 28 页。

③ T. Besley, R. Burgess, "Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, No. 1, 2004, p. 97.

十多年的路径依赖。尽管印度已经认识到这种依赖所带来的损害,但是要彻底抛弃仍然很困难。

要打破路径依赖的“锁定”,其条件取决于形成自我强化机制中的各种要素是否发生改变,在改变现有路径状态的时候,都不得不面对强化现有状况的机制造成的困难。路径依赖产生的学习效应和网络外部性使得人们更习惯于遵循现有制度,特别是政府官员在享有正的网络外部性^①的时候,路径依赖的逆转更为困难。但在转换成本上的逆转相对容易,通过正式的制度安排,如法律或行政法规的修订,可以直观地观察转变的成本及收益,当收益逐渐大于成本时,路径依赖也将逐渐逆转。也就是说,路径依赖产生的思想层面的转变比较困难,但是在具体的转换成本方面相对较容易,因此可以通过一系列的制度安排来进行改革,以约束既得利益。正式制度的实施会逐渐改变人们的行为方式,从而使发展的路径逐步摆脱原有的“锁定”。^②

印度1991年的改革开始了制度层面的建设,确定了改革的方向与措施。目前,工业政策正在摆脱路径依赖的过程中,为使制造业的发展实现既定目标,需要政策制定者首先在制度转换成本层面进行逆转,使得改变路径依赖的努力能够带来超过成本的收益,从而使得人们对这一转变充满信心。为此,政府需要继续在正式制度层面进行安排,修改相关法律及变更行政法规,减少制造业企业的交易费用,提供优良的发展环境等。^③印度政府已经将振兴制造业作为国家战略,在正式制度层面进行了一系列的规定,目前发布了两个国家制造业振兴规划,全方位地对约束制造业发展的因素进行了分析并提出应对措施。正式制度的实施将逐渐改变人们已有的行为方式,从而使有利于制造业发展的因素不断增加,进而逐步打破工业政策领域中的路径依赖。打破路径依赖的“锁定”是一个长期的过程,印度想要破解制造业振兴难题,需要继续深化在制造业领域的改革,做出正确的制度安排,使政策逐步摆脱原有的路径依赖。

(编 辑 毛 悅)

① 当消费者对某种物品的需求受到其他购买者人数的影响,且其他购买者人数越多,消费者就能从该物品中获得更高的价值,那么这种物品就表现出了正的网络外部性。[美]杰克·赫舒拉发等:《价格理论及其应用——决策、市场与信息》(李俊慧、周燕译),北京,机械工业出版社,2009年版,第219页。

② 赵晓男、刘宵:《制度路径理论的发展、逻辑基础和分析框架》,《当代财经》,2007年第7期,第121页。

③ [美]道格拉斯·C·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》(杭行译),第65页。