
论“弯道超车”与“政府角色”

钱俊君

【摘要】“弯道超车”战略是湖南省委省政府在应对世界金融危机时，立足本省省情提出的应对战略。本文从赶超理论及不确定性理论基点出发，结合湖南省近年来经济社会发展状况，对“弯道超车”战略进行了界定，认为政府在经济“弯道超车”过程中应发挥其主导作用，并从政府层面提出了实现“弯道超车”的策略。

【关键词】弯道超车；赶超理论；金融危机；经济职能

【中图分类号】C93

【文献标识码】A

【文章编号】1009-5675(2009)05-057-04

2008年岁末2009年年初，当部分中国省份还在思考如何才不会变得“更差”时，湖南省却已经在规划怎样变得“更好”。

面对国际金融危机的影响，在2008年底召开的湖南经济工作会议上，湖南省委书记张春贤表示，经济波动困难时期往往是地区间既有发展格局的变化调整期——技术最好的司机善于弯道超车，现在湖南正是运用这一效应，实现科学跨越的最好时机。^[1]“弯道超车”旋即成为湖南在全球经济危机氛围中寻求突破和赶超的主题词。

一、“弯道超车”战略内涵

1. “弯道超车”战略提出的背景

改革开放30年以来，湖南省牢牢把握历史机遇，解放思想，锐意进取，经济社会持续快速健康发展，湖南经济以年均9.3%的速度递增。2008年，全省生产总值突破万亿元，达到11156.64亿元，比上年增长12.8%。

* 作者简介：钱俊君，北京大学政府管理学院博士后、研究员，北京，100871。



图 1 部分年份湖南省生产总值及其增长速度

各产业发展迅速，产业结构进入了较高层次，经济增长的质量得到了明显提升。

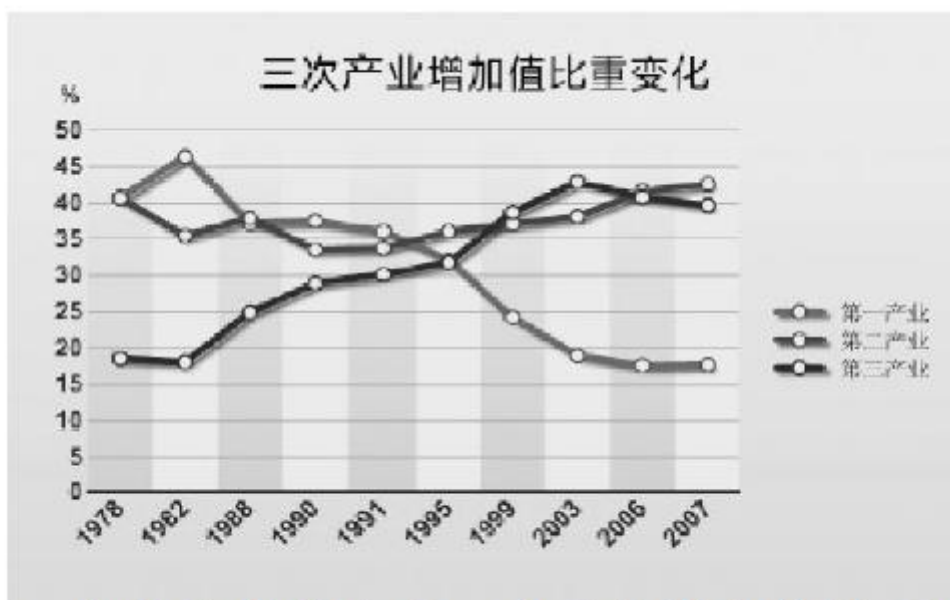


图 2 部分年份湖南省三次产业增加值比重变化

但是由于区位、基础、历史等多方面的原因，与沿海发达省份相比，仍有差距。2008 年席卷全球的金融危机对正处于高速前进中的中国经济产生了巨大的负面影响，危机的不利影响正从我国沿海向内地逐级扩展。然而，在这一危机背景下，湖南经济却独树一帜，逆流而上，总量突破万亿元大关，生产总值增速名列全国第9；2009 年1 月，湖南省实际使用外资32174 万美元，

同比增长16.46%，有外资到位的项目共85个，其中当月到位1000万美元以上的项目8个，比去年同期多2个；全省新批制造业项目4个，占全省新批外商投资项目的57.14%。制造业实际使用外资27014万美元，同比增长86.43%。^[2]

2. “弯道超车”战略的内涵

“弯道超车”战略由此应运而生，并且初见成效。所谓“弯道超车”，本来是赛车中的技术术语，即在弯道处利用其他赛车降低车速的时机，加速超越对手。作为湖南省委省政府审时度势作出的战略决策，“弯道超车”战略的内涵则是：在经济增长放缓、停滞，经济风险加大的形势下，科学规划，快速反应，灵活机动，充分整合、利用区域内的优势资源，承接区域外的产业扩散和资源转移，逆经济风向而动，实现区域经济整体或部分的跨越和赶超。

二、“弯道超车”的理论溯源与历史经验

1. “弯道超车”战略的理论背景

“弯道超车”战略有其深厚的理论基础，溯源而上，可以看到其两个理论来源：一是赶超理论，二是不确定性理论。

早在19世纪40年代，政治经济学历史学派的先驱者弗·李斯特就以当时的德国这样一个经济相对落后国家如何转变为一个先进的工业强国的问题为切入点，提出了他的赶超理论。他在《政治经济学的国民体系》中指出，落后国家对先进国家的赶超，关键在于技术赶超，而技术赶超的关键，则在于政府对时机的把握和对经济的强力干预。^[3]其后，美国经济学家格尔申克隆在《经济落后的历史透视》中提出了著名的“后发优势”理论，他在系统总结了经济发展史后指出，实现相对落后者对先进者的赶超，在于利用国家力量打破生产力发展障碍，积极运用产业政策和企业的发展计划；一旦领先者出现衰退迹象，相对落后国家则将具备先进国家不曾拥有的发展优势。^[4]

不确定性理论来源于统计决策理论，其含义为：如果个体决策者不能完全知道其自身行动的后果，一个决策制定过程就会受不确定性的支配。^[5]长期以来，不确定性都是人们追求经济收益的“大敌”，不确定性往往意味着较大的风险。美国经济学家奈特却独辟蹊径地解释说，不确定性恰恰就是超额利润的重要来源！一件商品的价格如果发生了波动，就有了投资并获利的机会。^[6]同样道理，巨大的经济波动——经济危机，其实同样意味着巨大的获利机会。近现代史上，不乏帝国主义国家人为制造发展中国家经济波动来获取巨额收益的例子。

2. “弯道超车”战略的历史经验

从历史经验来看，人类社会发展的历史进程中，“弯道超车”的事例比比皆是，在近现代经济发展史中尤其如此。

美国的崛起就是一个“弯道超车”的典型——通过两次世界大战、世界经济普遍停滞这两个“弯道”，美国先后实现了经济腾飞和称霸。如果说第一次世界大战美国是由于其远离战场而大发战争财取胜的话，第二次世界大战之前的经济危机则是一个真正灾难深重的“弯道”，富兰克林·罗斯福上台实行新政，通过强化国家全面干预金融财政、工业、农业、公共工程、社会保障等领域，缓解了经济危机的严重恶果，保护了劳动生产力，为美国参战的胜利和称霸全球奠定了坚实的经济基础。正是通过这个“弯道”，美国将所有其他国家远远甩在了身后。

无独有偶，日本的经济腾飞正是始于“弯道”，同时也是在“弯道”实现的超越。众所周知，日本的经济重建是从二战的废墟上开始的，民生凋敝，实业停滞，日本战后政府将全部精力放在恢复经济快速增长之上。而他们选择的，正是赶超理论所提出的路径——追求技术进步。他们从技术模仿起步，大量地引进和学习西方先进技术。从二战后到1973年，就基本上走完了老牌资本主义国家上百年的发展道路，逐渐从技术模仿过渡到了自主创新。进入70年代后，西方发达资本主义国家先后陷入了严重

的“滞涨”危机、能源危机，日本前十几年积累起来的雄厚技术、资本和工业基础使其能化“危机”为机遇，不仅没有为“危机”所累，反而实现了举世瞩目的“跳跃”，到70年代中期就成为了仅次于美国的经济大国。^[7]

三、政府主导经济职能的体现

政府的经济职能是指政府在社会经济生活中发挥的作用，是政府职能在经济领域里的延伸。当前，政府经济职能一般被认为包括这样一些内容：制度职能、微观经济管理职能、宏观经济调节职能、收入再分配职能、国际经济关系职能。^[8]之所以说“弯道超车”战略是一种政府经济职能，主要是基于以下两点：

其一，“弯道”往往意味着“市场失灵”。湖南省委省政府所指的“弯道”，即是以金融危机为典型的经济形势低谷，之所以“弯道”风险大，就是因为主导经济运行的制度——市场制度发生了问题，市场无法自动将经济波动恢复到正常状态。此时，政府干预就十分必要了。就连自由市场主义倡导者哈耶克也承认：“一个功效显著的市场，乃是以国家采取某些行动为前提的；有些政府行动对于增进市场经济的作用而言，极有助益；而且市场经济还能容受更多的政府行为，只要它们是那类符合有效市场的行为。”^[9]

其二，“超越”需要政府层面的全局规划和政策支持。“超越”不同于“演化”和“发展”，后者是听从自然的变化方式，而前者则是变化主体自我提升、主动追求的变化方式。纵观世界各发达国家的发展历史，在其起步阶段，亦即追求“超越”的阶段，无不是由政府牵头，通过系统、全面的规划来实现其技术提升、人才培养的跨越式发展的。

“弯道超车”战略是湖南省委、省政府从全省经济形势、全国经济形势乃至世界经济形势发展的高度出发，立足于本省实际作出的适时战略规划。它既是湖南省委省政府多年来高水平运作经济的经验总结，也是在面对世界经济危机挑战时所执行的宏观经济调控职能。

四、“弯道超车”战略中政府的角色

越是“弯道”处，越需要政府主导，那么，政府究竟应当怎样恰当地扮演好在这一危机中的角色呢？

在经济危机等特殊时期，市场机制无力保持国民经济综合平衡与稳定协调发展，此时应由政府主导经济运行，以其统筹全局的战略能力、准确有力的经济干预能力和灵活高效的行政组织能力驾驭危机，采用适宜的政策措施纠正市场机制的缺陷，引领国民经济安全、迅速地走出危机，并实现特定的战略目标。所以政府应扮演“舵手”角色，发挥主导作用，转变成经济主导型政府。

处于“经济弯道”中的主导型政府必须具备强大的调控力，这一调控能力主要表现为三个方面：

一是统筹全局的战略能力。政府的战略能力主要体现为其应具有开放的管理观念，宏远的战略目标，灵活高效的管理能力及现代化的管理手段。这既是一种全新的政府角色，也是当前实践科学发展观的基本要求。政府要统揽全局，就是要从当前的国际、国内、省内的实际情况出发，从促进国民经济持续健康快速发展的高度出发，在推进经济高效增长的同时，把全面发展、协调发展和可持续发展统一起来。政府要具备战略眼光，不能将目光锁定在当前经济的危机层面，而应当从发展战略的角度出发，看到危机中的发展契机，看到危机过后的经济发展格局，从而及时制定相关的对应策略。

二是准确有力的干预能力。政府经济职能是否能得到有效的实施，关键在于政府自身经济干预能力是否准确、有力。在“经济弯道”处，政府对经济首先应当主动干预，此时市场机制已经“失灵”，必须依靠政府的动员能力、资源配置能力来稳定经济波动，确保国民经济不遭受更大的冲击；其次，要持续监控干预措施的效果，如果市场显示干预有误，应当立即予以纠正，防

止干预不当扭曲正常的经济运行秩序；再次，公开干预，使干预策略和手段简单、直接，将干预置于制度的规范约束下，保证干预过程的合理、合法。

三是灵活高效的行政能力。行政能力直接影响到政府经济职能的发挥，阻碍市场机制的正常运行。提升政府的行政能力，主要从这几方面着手：其一是完善政府的治理结构，在政府内部建立起激励和约束机制，将公务员的收益与履行职能的效率联系起来，确立节约成本、提高效益的激励机制；其二是在政府机构中引入竞争机制，用市场的力量来改进政府的工作效率，如在干部和公务员任用上实行能上能下、能进能出的机制，使竞争的优胜劣汰发挥作用；其三是明确界定和划分各职能部门的职责，各部门机构的职能范围不应相互交叉，防止推诿责任现象的产生；其四是深化政府机构改革，按照统一、精简、效率的原则优化政府组织机构，减少行政层级，提高行政效率。

五、政府实施“弯道超车”的具体策略

怎样才能实现“弯道超车”？笔者认为，实现“弯道超车”必须在政府主导下、把握规律、抢抓机遇、整合资源、吸引人才、自主创新、承接转移。

1. 把握规律

弯道不比直道，情况复杂，变数增多，既有超车的胜机，也有翻车的风险。人类社会发展有其自身的规律，经济的发展更有其特有的规律性。我们强调政府要“有所作为”，要“主动出击”，实施其经济职能，并不是说一切就可以按照主观意志来办事，并不是“人有多大胆，地有多大产”。相反，如果政府要干预到位，干预得当，必须要按经济规律办事，既要看到行政的力量，更要看到市场的规律与法则；既要立足于现实，从实际出发，又要解放思想，打破常规。在产业调整、技术进步、人才战略、资源配置等各个方面作好规划，及时跟进，协调发展。

2. 抢抓机遇

要“超车”，就必须瞄准时机，果敢决断，抢抓机遇。当前，摆在面前的机遇至少有两种：

其一，政策机遇。危机之前，长株潭“两型社会”实验区正式启动，试验区被看作是“中部崛起”战略的两大支柱之一，将为改变中部发展模式树立新标识，引领中部创新，提升中部经济地位。危机之后，中央出台了一系列扩大内需、促进经济平稳较快增长的政策措施，对我们这样的中部省份极为有利。投资上重点支持的基础设施、民生工程等领域，正是我们要求得快速跨越发展之所需。政策机遇是必须把握的最大的发展机遇。

其二，危机中的机遇。金融危机带来了世界范围内的经济调整，必然造成世界范围内的产业梯次转移、企业国有化和兼并收购浪潮。历数已发生过的经济危机，无不是在危机中进行行业“大洗牌”，在国与国之间、行业之间、企业之间进行资源再分配。抓住这一次再分配的机遇，聚集资源，抢先发展我们的优势产业，在薄弱产业方面积极承接产业扩散和转移，这是在正常发展秩序中不可多得的良机。西方经济学中常讲：高风险意味着高收益。“弯道超车”就是要在危机中寻找未来增长的机会。

3. 整合资源

实现“弯道超车”，必须要集中精力进行突破。湖南省已经具备了比较雄厚的资源基础，我们必须要将之调动起来，整合起来，发挥资源整体优势。从产业规划布局上来看，首要的是产业集群的优化。工业不能分散，必须向园区集中，形成集群才能带动服务业的半径扩大，从而创造大量的就业岗位。产业集群布局要在县以上。人口向城市集中、产业向园区集中、土地向优质企业集中，这三个集中做好，就会形成园区、产业、城市乃至消费的共赢。产业集群抓好了，生产型服务业才能发展好。

以长沙市为例,2008年,长沙工程机械产业总产值突破500亿元,其中三一重工与中联重科销售收入双双突破200亿元大关——在同一座城市,有两家国内企业销售收入同时超过200亿元,国内仅长沙一座。在长沙,以“三剑客”中联重科、三一重工、山河智能3家上市公司为龙头,组织了工程机械产业集群,工程机械行业内先后建起了3个国家级企业技术中心、6家省级企业技术中心和7个博士后工作站。“三剑客”目前拥有的国家专利多达700多项,行业新产品产值率高出全国同行业平均水平10个百分点。而正是由于政府积极的产业政策,才在较短时间内将工程机械产业做到了全国领先水平。因此,要实现“弯道超车”,只有在政府主导下,整合资源,才能蓄积到“超越”所需的足够力量。

4. 实施人才战略

人是生产力中的决定性因素,人也是经济发展、技术进步的核心因素。对于要实现“弯道超车”的湖南省来说,无论怎样强调人才战略的重要性也不为过。湖南要获取人才支持,必然要从以下两个方面着手:

其一,创造条件吸引人才。以往湖南相对于周边的广东省、湖北省而言,属“人才高地”,人才向两端流失较多。随着中部崛起战略的初见成效,中央对于中部省份的政策支持,这一“人才高地”的高度也在逐渐下降。金融危机导致沿海发达省份就业岗位骤减,投资空间压缩,相比较而言,湖南省经济形势保持较好,同时又迎来了中央的政策支持,发展前景十分看好。在这样的有利条件下,应当快速反应,创造优惠条件积极吸纳各方人才。

其二,强化人才培育支持。吸纳人才十分重要,培育人才更重要。我们不仅要成为人才洼地,更要成为人才基地。在这一方面,省委省政府有关部门应当联合制定经营人才、管理人才、专业人才的培育战略,发挥高校、企业、科研院所的优势,积极探索如何培育人才梯队、搭建学习平台、构建人才库,为“弯道超车”提供源源不断的智力支持。

5. 承接产业转移

在承接产业转移方面,政府应全局规划,自主选择。一直以来,产业扩散与转移一直是相对落后地区实现经济社会发展的重要途径之一。无论是从产业自身发展规律来看,还是从经济危机的产业调整状况来看,区域间的产业扩散或转移都是必然趋势。

但在“经济弯道”承接产业扩散与转移时,我们不能被动消极地去承接,而应当充分发挥政府的主导作用,从全省产业发展规划的高度出发,有选择地、有步骤地实现对产业扩散与转移的承接。从日本发展的经验来看,有选择性地实行产业转移、有选择性地实现产业突破是非常重要的途径,它既能满足地区产业发展之所需,又能缩短产业扩散与转移的时间。为此,我省应当抓住金融危机时发达省份产业扩散和转移的机遇,有选择性地吸纳我省仍较为薄弱的产业,取长补短;同时,从高处着眼,着眼于该转移产业的跨越式发展,使之在转移的过程中生根并且得到迅速的发展。

6. 提升自主创新能力

产业转移、产业集群发展的最终目标,就是提升自主创新能力。自主创新能力既将是我省未来发展中的核心竞争优势,也是实现我省富民强省的关键要素。多年来,我省一直坚持在高新技术领域大力投入发展,为提升自主创新能力奠定了良好的基础:一是实力较强的科研人才队伍,目前全省拥有各类专业技术人员179万人,居全国第7位。在湘院士45人,院士总数居全国第8位,基本形成了以院士、长江学者、芙蓉学者、潇湘学者为学术带头人,国内外年轻博士为骨干力量的科研队伍;二是科研投入力度不断加大,“十五”期间,全省三项费用支出36460万元,共确定63个重大专项,共安排200个科技计划重点项目。“十五”期间R&D经费年均增长17.8%,R&D经费占GDP的比重从2000年的0.52%提高到2005年的0.7%,年均增长之6%;三是科研能力不断提高,“十五”期间,我省专利申请量为31663件,获授权14863件,居全国中上水平。“十五”期间共取得各类科技成果4780项,其中89项获得国家科技奖励,获奖成果居全国前列,科技人才的数量和质量、拥有自主知识产权的高新技术产品比重居全国前10位,万人技术成果交易额位居全国第11位;四是创新平台优势较大,全省已建成3个国家级重点

实验室、31 个省级重点实验室；6 个国家级工程(技术)研究中心、22 个省级工程(技术)研究中心；11 个国家企业技术中心, 68 个省级企业技术中心, 技术创新机构布局日趋合理, 创新体系建设日益完善, 技术交易更加活跃。“十五”期间, 全省技术合同成交额180 .5 亿元、技术交易额104 .5 亿元。

要充分发挥现有技术资源优势, 提升自主创新能力, 一是要将自主创新提高到全省发展战略层面进行部署, 把增强自主创新能力作为建设创新型湖南的首要推动力量, 继续加大对高新技术产业、拥有自主知识产权的行业、企业的政策扶持力度。二要大力发展产业集群, 产业集群能够提高集群内企业的持续创新能力, 增强对专业化投入品的需求和供给; 以集群政策替代产业政策, 促进区域和产业竞争力的提高。三是打造大型支柱企业, 大型支柱企业是推动一个地区经济发展和技术进步的中坚力量, 做大做强优势产业和企业的重点行业是: 钢铁产业、工程机械产业、汽车产业、电工电气制造产业、电子信息及其他高新技术产业。四是积极实施技术联盟战略, 利用战略联盟这一形式, 整合省内的企业、科研机构、高校中的创新资源, 实现资源积聚, 优势互补, 为自主创新能力提升提供优良的组织资源保障。

注释:

[1] 向里平:《“弯道超车” 科学跨越》, 湖南日报, 2009 年3 月20 日, 第一版。

[2] 湖南省统计局:《2008 年湖南省国民经济和社会发展统计公报》, 湖南省统计信息网, <http://www.hntj.gov.cn/tjgb/glgb/200903100086.htm>

[3] (德)弗·李斯特著、邱伟立译:《政治经济学的国民体系》, 华夏出版社, 2009 年, 第28 页。

[4] (美)亚历山大·格申克龙著、张凤林译:《经济落后的历史透视》, 商务印书馆, 2000 年, 第45 页。

[5] (美)平迪克著、朱勇译:《不确定条件下的投资》, 中国人民大学出版社, 2002 年, 第10 页。

[6] (美)波拉克著、李萍萍译:《不确定的科学与不确定的世界》, 上海科技教育出版社, 2005 年, 第5 页。

[7] (美)肯尼斯著、陈景彪译:《大国的兴衰》, 国际文化出版公司, 2006 年, 第158 页。

[8] 张岩鸿:《市场经济条件下政府经济职能规范研究》, 人民出版社, 2004 年, 第6 页。

[9] (英)哈耶克著、邓正来译:《自由秩序原理》, 三联书店, 1997 年, 第281 页。