

战略性新兴产业政策工具组合的系统演化研究

李佳琦

(北京邮电大学, 100876; 1055369559@qq.com)

摘要:近年来,我国战略性新兴产业持续发展,探究战略性新兴产业政策工具组合有利于调整产业结构、促进经济长远发展。本文以地方政府的官方网站等途径,系统梳理了近十年以来地方颁布的战略性新兴产业政策,将已发布的政策进行政策工具组合方面的梳理,分析各政策工具组合分类的频数及占比。发现我国战略性新兴产业政策工具组合存在政策工具单一,政策组合异质性较为严重等问题。基于此,提出促进战略性新兴产业发展建议。

关键词:战略性新兴产业,政策工具,政策工具组合

1 引言

作为世界第二大经济体,中国高度重视进入新发展阶段的产业结构,采取了一系列行动措施促进战略性新兴产业的发展[1]。党的二十大报告提出:“推动战略性新兴产业融合集群发展,构建新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保等一批新的增长引擎。”这从政策支持角度促进战略性新兴产业发展,地方政府也纷纷制定和运用各种政策工具手段培育本地新兴产业发展壮大,试图抢占战略性新兴产业发展机遇窗口。然而,战略性新兴产业具有显著的外部性和高风险性等特征,研发和投资活动等受市场失灵影响往往产生供给不足的问题[2]。由此可见,深入理解战略性新兴产业的政策工具组合的事实,对经济社会全局和长远发展具有引领带动作用。

2 研究设计与数据方法

2.1 研究框架

本文运用政策文本内容分析及文本计量学的手段,对我国 2010 年至 2023 年间战略性新兴产业相关的政策文献进行了深入的挖掘。同时,对我国的战略性新兴产业的背景和工具组合进行系统分析,从政策工具组合角度入手,将政策进行分类,剖析不同城市在战略性新兴产业政策中各种工具的组合情况,为我国战略性新兴产业的政策分析提供经验和理论支持。

2.2 研究方法与数据来源

本文以省为研究单元,通过北大法宝数据库检索地方法规,以省为研究单元(除港、澳、台外 31 省),通过在全文中检索“战略性新兴产业”关键词,利用文本挖掘技术和政策计量方法对我国地方法规 2010-2023 年间颁布的 1143 条战略新兴产业政策进行分析,并将其分段,以段落为最小研究单元,经过处理并剔除无效段落,共获得 6474 个有效段落,然后利用语义相关大模型识别出相关关键词,将每一段政策打上标签,同时随机选取经过人工打标签核查后,确保一致性在 90%以上,具体分析结果如图 1 所示。



图 1 2010-2023 战略性新兴产业政策数量 (段)

在现有的多种政策工具类别划分的方式中，Rothwell、Zegveld 提出了从“供给—需求—环境”的政策工具分类模型[3]，不仅将政策制定、施行等多方面的作用机制纳入研究，还与政策的目标规划及相关责任主体紧密相连，在学界得到广泛认可和采纳[4]。

相较于以往惯用的政策编码方法，本文有效减少了专家研究者在政策编码与评分过程中的主观倾向，规避了因评分标准理解差异所引发的不一致性，进一步地，将原本的非结构化政策文本数据转化为结构化且标准化的，有效克服了人工在处理庞大规模非结构化政策文本数据时遭遇的效率限制和难题。

3 综合分析

根据具体政策和目标的不同，本文延续之前学者的做法，将政策工具分为供给型、环境型和需求型三类[5]，具体分类情况如表 1 所示，本章将从此角度出发，进一步探究 2010~2023 年我国的战略性新兴产业相关政策。

表 1 供给型、环境型和需求型政策工具的具体分类

政策工具	措施
供给型政策工具	人才支持
	资金支持
	技术支持
	公共服务
环境型政策工具	目标规划
	金融支持
	规范法律
	产权保护
	税收优惠
需求型政策工具	政府采购
	贸易政策
	用户补贴
	应用示范
	价格指导

如图 2 所示，在 2010 年至 2023 年期间，我国战略性新兴产业政策工具的分配格局呈现出供给型政策工具与环境型政策工具占据主导地位的特点，其占比分别为 51%和 29%。这一分布情况揭示了中央政府政策制定的主要侧重点在于于调整产业供给和改善产业环境。如图 3 所示，从时间维度上看，供给型政策工具始终

保持较高的占比和数量;需求型政策工具总体占比较少,在 2012 年的产业发展初期数量相对较多;环境型政策工具自在 2020 年数量基本赶上供给型政策。

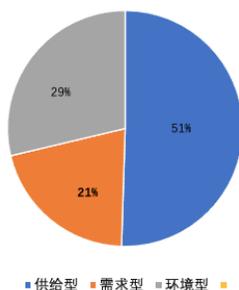


图 2 2010~2023 年我国战略性新兴产业三大政策工具分布图

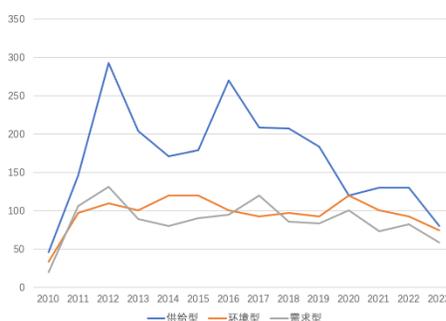


图 3 2010~2023 年政策工具使用情况

如图 4 所示,在供给型政策工具的运用中,公共服务与技术支持政策工具占据了最为显著的位置;环境型政策工具中,目标规划和法律规范政策工具使用广泛,说明政府对战略规划与完善法治环境方面较为重视;需求型政策工具直接作用于市场端,其中应用示范政策工具使用较多。

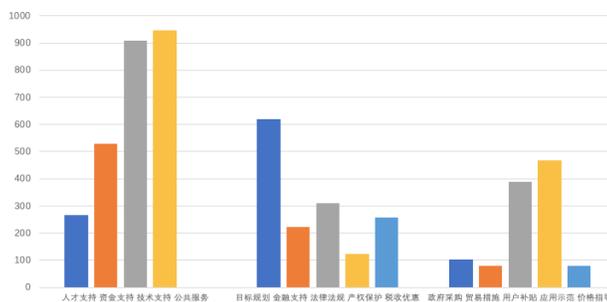


图 4 战略性新兴产业主要政策工具细分图

4 单一政策工具分析

4.1 主要供给型政策工具分析

在人才、资金扶持层面,政府相关部门设计并执行具有前瞻性和战略导向的人才培育与发展规划并提供研发资金,用于基础设施建设的经费等财政性援助措施;技术层面,政府通过供给技术辅导服务与咨询指引,加速产业内的技术变革与创新进程[6]。如图 5 所示,我国战略性新兴产业中的供给型政策工具里,人才和技术支持相关政策工具所占比例相对较大,具体为 40%、20%;资金支持与公共服务政策工具,分别占比 13%和 11%。

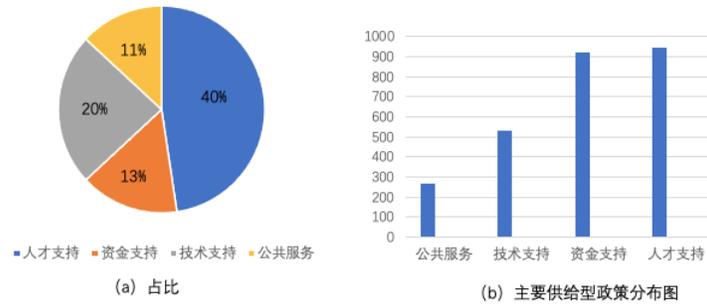


图 5 主要供给型政策工具分布图

4.2 主要环境型政策工具分析

环境型政策工具涵盖了多个维度，目标设定与规划指的是政府层面制定的战略性发展目标及其相应规划；金融支持指政府通过一系列政策工具，如融资支持、财政补贴、风险投资引入等；法规规范层面，政府通过制定并执行公平交易相关法规及加强市场监管措施[7]。如图 6 所示，目标设定与规划政策工具在环境型政策工具中占比最高，达到了 50%；紧随其后的是法规规范政策工具，占比为 25%。这一分布揭示了目标设定与规划在政策制定中的核心地位。

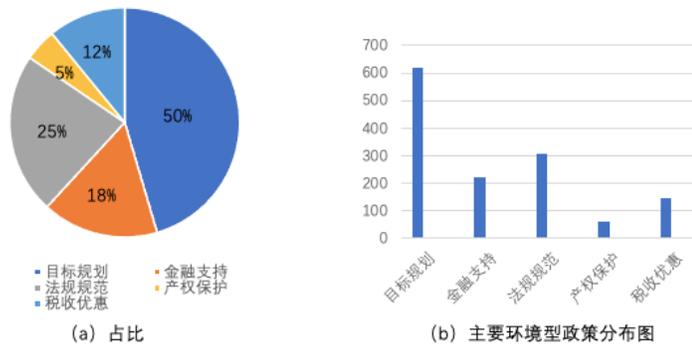


图 6 主要环境型政策工具分布图

4.3 主要需求型政策工具分析

需求导向型政策工具中，政府采购机制涉及政府对特定商品的大规模采购行动[8]；贸易调控政策包括贸易协定的缔结、关税制度的设定以及货币政策的调节等多元化手段。如图 7 所示，在需求导向型政策工具的分佈格局中，应用示范项目占据了 43%的比例，成为各产业领域内最为普及的需求型政策工具。相比之下，政府采购机制与贸易调控策略的使用频率则相对较低。

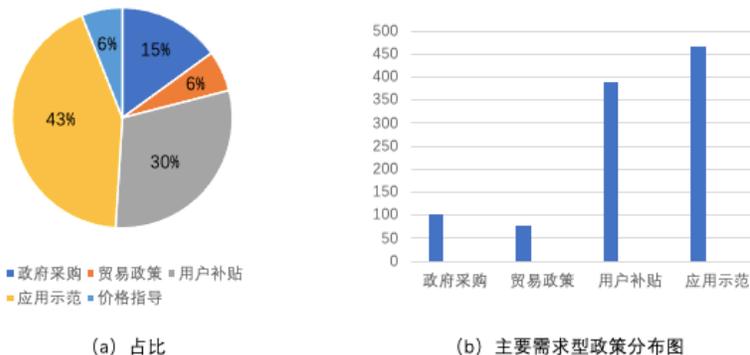


图 7 主要需求型政策工具分布图

5 政策工具组合分析

5.1 供给型和环境型的政策工具组合分析

两种政策工具组合强调全方位的政府支持和环境政策相结合，可以展现我国调整产业结构、促进战略性新兴产业发展在质量、效益和流动多重目标下政策工具搭配使用的特点[9]。对于我国战略性新兴产业政策而言，供给型和环境型政策工具组合在 2012 年达到最高值，2016 年两种政策工具组合的占比达到次高峰值，除去政策刚开始的 2020 年，在 2023 年达到最低值，2014、2015、2019、2022 年数量相对较少。就不同省市的供给型和环境型的政策工具组合而言，两种政策工具组合分布最多的省市分别是广东、浙江、江苏、上海，最高值是广东的 340 项，然后依次是 219 项、178 项和 164 项，排名前四的省市均处于沿海地区且经济较为发达，具体情况如图 8 和图 9 所示。

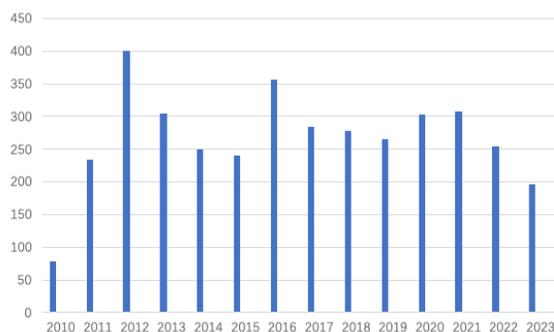


图 8 2010-2023 战略性新兴产业供给型&环境型政策组合分布

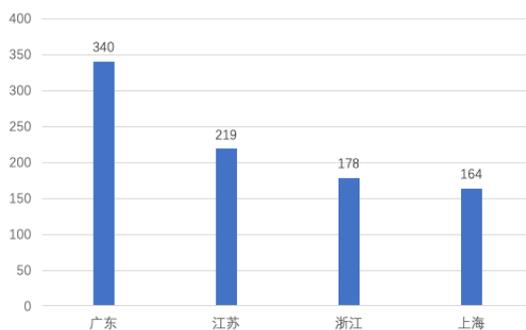


图 9 2010-2023 战略性新兴产业供给型&环境型政策组合分布

5.2 环境型和需求型的政策工具组合分析

两种政策工具组合强调相关政策法律的环境政策与政府拉动需求相结合[10]。环境型政策工具中，目标规划所占比重高达 50%，这一比例凸显了政府对通过确立战略性发展目标与规划。对于我国战略性新兴产业政策而言，环境型和需求型政策工具组合在 2016 年达到最高值，2019 年两种政策工具组合的占比达到次高峰值，除去政策刚开始的 2020 年，在 2023 年达到最低值，2014、2015、2021 年数量相对较少。就不同省市的环境型和需求型的政策工具组合而言，两种政策工具组合分布最多的省市分别是浙江、江苏、湖南、湖北，最高值是浙江的 178 项，然后依次是 159 项、142 项和 125 项，排名前四的省市均处于南方，具体情况如图 10 和图 11 所示。

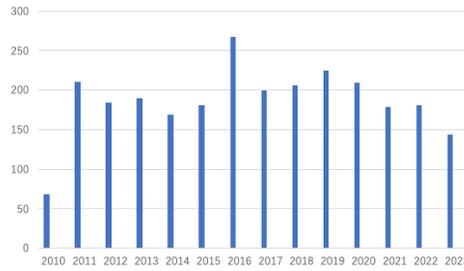


图 10 2010-2023 战略性新兴产业环境型&需求型政策组合分布

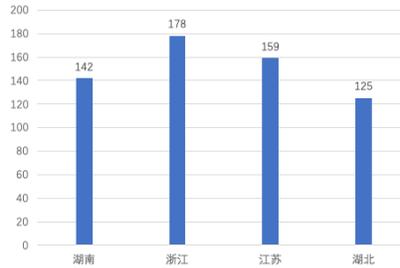


图 11 2010-2023 战略性新兴产业环境型&需求型政策组合分布

5.3 供给型和需求型的政策工具组合分析

两项政策工具组合分析结果表明，人才支持在供给型政策工具中占比高达 50%。政府重视人才引进与支持。同时，在技术支持与资金支持方面，也给予较大力度的支持。此外，通过政府需求引导其他企业或个人增加需求，促进产业结构转型，但在相关制度和规则方面有所不足[11]。供给型和需求型政策工具组合在 2012 年达到最高值，2017 和 2016 年两种政策工具组合的占比达到次高峰值，除去政策刚刚开始开始的 2020 年，在 2021 年达到最低值，2011、2014、2022 年数量相对较少。就不同省市的环境型和需求型的政策工具组合而言，两种政策工具组合分布最多的省市分别是广东、江苏、湖南、上海，最高值是广东的 430 项，然后依次是 288 项、200 项和 168 项，排名前四的省市均处于南方，具体情况如图 12 和图 13 所示。

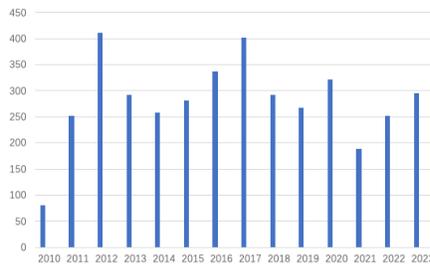


图 12 2010-2023 战略性新兴产业供给型&需求型政策组合分布

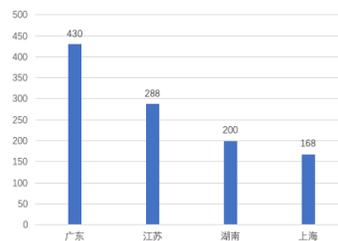


图 13 2010-2023 战略性新兴产业供给型&需求型政策组合分布

6 研究结论与政策建议

6.1 研究结论

总体来看,我国在政策初始阶段先用较少工具,发布较少政策,采取探索式治理范式来促进战略性新兴产业的发展,随着时间推移,在 2012 年时达到第一个小高峰,由于在政策起步期,大量运用供给型政策工具来促进战略性新兴产业的发展,其中人才支持占比较大,表明我国从一开始就重视人才发展对促进战略性新兴产业的重要作用。从政策组合角度看,此时供给型和需求型的政策工具组合占比最高,环境型政策工具相对缺失[12]。可能原因是,在初期相关法律法规、产权保护、税收优惠等方面还没形成完整体系。

从各省市政策工具组合的分布特征来看,总体而言,采用供给型与环境型政策工具相结合的组合方式,以及环境型与需求型政策工具相搭配的组合模式,相较于供给型与需求型政策工具的组合更为普遍;分省市来看,南方沿海地区的政策工具组合比例多于非沿海地区,其中排名前四名的省份是广东、江苏、湖南、浙江,与甘肃、西藏等省市形成鲜明对比。可能的原因是沿海城市经济、科技较为发达,政策能在沿海地区产生较好效果,因此加大这些省市的政策组合力度[13],另一方面,以上省市距离较近,可以更好的发挥城市规模效应。

6.2 政策建议

第一,加强战略性新兴产业供给型&需求型的政策工具组合。一是各级政府要完善战略性新兴产业在政府采购、贸易政策、用户补贴、应用示范、价格指导相关的政策规定,配套出台刺激需求的考核办法,为省市的战略新兴产业提供资源支持;二是完善人才支持培养、资金支持、技术支持、公共服务相关政策,加快建设全国形成平衡的供给工具体系,统筹推进战略性新兴产业发展[14],进一步促进区域战略性新兴产业的发展。

其次,倡导地方政府依据各自的地域特点与实际状况,制定并实施具有鲜明地方特色的政策措施。地方政府在落实相关政策时,应避免直接复制中央政策条文,而需依据地方资源条件与独特优势,创造性地制定与本地实际情况相契合、蕴含地方性智慧特征的政策方案,旨在更有效地促进当地的高质量发展水平提升。

参考文献

- [1] 贺正楚,吴艳,蒋佳林,陈一鸣.生产服务业与战略性新兴产业互动与融合关系的推演、评价及测度[J].中国软科学,2013(05):129-143.
- [2] 王昶,卢锋华,左绿水,孙桥.地方政府发展战略战略性新兴产业的政策组合研究[J].科学学研究,2020(06):1001-1008. DOI:10.16192/j.cnki.1003-2053.2020.06.005.
- [3] 文骥,童舒静.战略性新兴产业:政策演进与理论创新[J].重庆社会科学,2011(01):46-51. DOI:10.19631/j.cnki.css.2011.01.010.
- [4] 张岬喆,王俊洋.培育战略性新兴产业的政策述评[J].科学管理研究,2011(02):1-6.
- [5] 胡赛全,詹正茂,钱悦,张峰.战略性新兴产业发展的政策工具体系研究——基于政策文本的内容分析[J].科学管理研究,2013(03):66-69. DOI:10.19445/j.cnki.15-1103/g3.2013.03.017.
- [6] 曾繁华,彭中,陈曦.战略性新兴产业发展政策研究最新进展文献综述及评价[J].科技进步与对策,2013(14):155-160.
- [7] 董晓宇,唐斯斯.我国地方政府发展战略战略性新兴产业的政策比较[J].科技进步与对策,2013(01):119-123.
- [8] 费钟琳,魏巍.扶持战略性新兴产业的政府政策——基于产业生命周期的考量[J].科技进步与对策,2013(03):104-107.
- [9] 孙蕊,吴金希.我国战略性新兴产业政策文本量化研究[J].科学学与科学技术管理,2015(02):3-9.
- [10] 张志宏.关于培育和发展战略性新兴产业的思考[J].中国高新区,2010(11):26-29.
- [11] 宋河发,万劲波,任中保.我国战略性新兴产业内涵特征、产业选择与发展政策研究[J].科技促进发展,2010(09):7-14.
- [12] 朱瑞博,刘芸.我国战略性新兴产业发展的总体特征、制度障碍与机制创新[J].社会科学,2011(05):65-72.

- [13] 汪文祥. 明晰政府战略性新兴产业投资的边界和范围[J]. 中国经贸导刊, 2011(17): 14.
- [14] 周叔莲, 吕铁, 贺俊. 新时期我国高增长行业的产业政策分析[J]. 中国工业经济, 2008(09): 46-57.
DOI:10.19581/j.cnki.ciejournal.2008.09.005.