

确立竞争政策的基础性地位

胡家勇^{a,b}

(中国社会科学院 a.经济研究所,北京 100836; b.中国社会科学院大学 经济学院,北京 102488)

摘要:价值规律是市场经济的基本规律,竞争是市场经济的本质要求。改革开放以来,我国竞争政策的演进呈现出清晰的脉络,竞争的作用和地位不断得到强化和提高。从理论逻辑上讲,发挥市场在资源配置中的决定性作用,也就从根本上确立了竞争政策的基础性地位。在现代市场经济中,竞争具有特别重要的价值,它能够驱动资源的不断流动,为消费者提供更多的选择机会,促进机会均等。更为重要的是,竞争能够迫使隐藏信息显示出来,为生产和消费提供有效指引,从而保证经济繁荣和社会充满活力。确立竞争政策的基础性地位,需要深化经济体制改革,自由进入、确保各类市场主体的平等地位、围绕竞争政策完善政府政策体系是三个关键要素。

关键词:竞争;竞争政策;基础地位;政府政策体系

中图分类号:F0-0 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2020)11-0095-07

改革开放以来,随着经济市场化的逐步推进,竞争在驱动资源流动和优化配置、提高资源利用效率、促进技术和组织创新等方面发挥着越来越重要的作用。与此相应,竞争政策在政府整个政策体系中的地位和作用也逐步提高。十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确提出,“强化竞争政策基础地位”;2020年5月中共中央国务院颁布的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》指出,“完善竞争政策框架,建立健全竞争政策实施机制,强化竞争政策基础地位”,把竞争政策的地位和价值提高到新的理论和实践高度。至此,政府的整个政策体系需要围绕维护和促进公平竞争展开,以此作为完善社会主义市场经济体制和推进国家治理体系和治理能力现代化的战略性举措。

作者简介:胡家勇,1962年生,中国社会科学院经济研究所研究员,中国社会科学院大学经济学院教授、博士生导师,中央马克思主义理论研究和建设工程首席专家,中国《资本论》研究会秘书长。

一、我国竞争政策的演进

如果从竞争政策视角来考察改革开放40多年来的经济发展,可以清晰地看到,我国经济体制改革的过程,就是逐步引入和强化市场竞争的过程,也是竞争政策地位不断提高的过程。

改革开放以来,我国竞争政策的演进大致分为两个阶段:第一阶段是1978年至2012年,这一阶段的标志性成就是《反垄断法》的颁布和实施;第二阶段是2013年至今,这一阶段的标志性成就是确立竞争政策的基础地位。

第一阶段竞争政策演进有非常清晰的脉络。1978年召开的十一届三中全会开启了我国改革开放的历史征程,大会明确提出,“坚决实行按经济规律办事,重视价值规律的作用”^{[1]6}。价值规律的作用是通过竞争机制和供求机制实现的,重视价值规律的作用,就是重视竞争的作用,两者具有内在的理论和实践一致性。1980年国务院颁布《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》,这是国务院第一次就竞争作出专门政策规定,提出把“竞争逐步开展起来,在我国经济生活中显示出它的活力,推动着经济的发展和技术的进

步”。1984年十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》指出，“建立自觉运用价值规律的计划体制”，即在计划体制中引入价值规律的作用。早在1956年，孙冶方就明确指出：“只有把计划放在价值规律的基础上，才能使计划成为现实的计划，才能充分发挥计划的效能。”^[2]1992年党的十四大提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，为价值规律和竞争的作用开辟了广阔的空间，“通过价格杠杆和竞争机制的功能，把资源配置到效益较好的环节中去，并给企业以压力和动力，实现优胜劣汰”，“大力发展全国的统一市场”^{[3]16}。1993年，十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》蕴含着丰富的维护和促进公平竞争的思想，如提出，“国家要为各种所有制经济平等参与市场竞争创造条件，对各类企业一视同仁”；“发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，必须培育和发展市场体系。当前要着重发展生产要素市场，规范市场行为，打破地区、部门的分割和封锁，反对不正当竞争，创造平等竞争的环境，形成统一、开放、竞争、有序的大市场”^{[3]458-459}。至此，统一开放、竞争有序成为我国现代市场体系建设的基本目标。

2007年全国人大通过了《反垄断法》并决定从2008年8月1日开始实施，这是我国竞争政策演进过程中的一个里程碑。《反垄断法》第一次在法律层面明确提出了竞争政策的概念，涉及有关维护和促进市场竞争的许多关键要素，有评价认为，“从很多方面来说，中国的《反垄断法》都是一部高水准的法律，它处理了横向限制、纵向约束、并购以及滥用支配地位等竞争法的核心问题”^{[4]13}；它标志着我国竞争政策“在商品、竞争、市场等多元素的推动下，从无到有、从弱到强、从分散到系统，终于以法律的名义，走上历史舞台”^[5]。

当然，《反垄断法》还有许多需要完善的地方，如《反垄断法》规定了多元化目标，包括反垄断、公平竞争、效率、消费者福利、社会利益和市场健康发展等，而这些目标的层次不同，甚至存在某种冲突，同时竞争目标和非竞争目标混杂在一起，

所有这些给行政机构和执法机关留下了过大的自由裁量空间，也带来沉重的行政负担。再如，某些重要领域还没有纳入反垄断和反不正当竞争范围，如自然垄断领域的竞争环节和行政垄断领域，《反垄断法》的覆盖范围受到限制，等等。

2013年以来，我国竞争政策的演进进入第二个阶段。2013年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出，“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，把市场的作用提高到新的理论和实践高度。从理论逻辑上讲，发挥市场在资源配置中的决定性作用，也就从根本上确立了竞争政策的基础性地位。《决定》明确指出，“建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础”，“清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为，反对地方保护，反对垄断和不正当竞争”^{[6]5、11}。2014年十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，“社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度……反对垄断，促进合理竞争，维护公平竞争的市场秩序”^{[7]12}。2015年3月中共中央国务院颁布的《关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》提出，“探索实施公平竞争审查制度”。公平竞争审查制度在中国具有特殊重要的意义，中国市场经济是从计划经济走过来的，政府介入经济程度较深，政府干预范围较广，滥用行政权力和政策手段限制、排除和隔离竞争的可能性和空间较大，行政性垄断比较突出，如何事前防范政府借助政策措施排除限制竞争就显得十分重要。2015年10月，中共中央国务院颁布的《关于推进价格机制改革的若干意见》提出，“逐步确立竞争政策的基础性地位”，第一次在政策层面用“竞争政策的基础性地位”回应十八届三中全会提出的“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府

作用”，从此，竞争政策的基础性地位开始确立。党的十九大报告指出，为了适应经济发展阶段的转换，必须加快完善社会主义市场经济体制，在竞争政策方面，提出加快要素的市场化配置、全面实施市场准入负面清单制度、打破行政垄断、防止市场垄断等改革举措。十九届四中全会聚焦社会主义市场经济的制度建设，提出“强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度，加强和改进反垄断和反不正当竞争执法”^{[8]20}，把强化竞争政策的基础地位提高到社会主义市场经济支持性制度的高度。2020年5月中共中央颁发《中共中央关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，重申了“强化竞争政策基础地位”的提法。至此，竞争政策的基础地位开始成为基本的政府政策思维。这就意味着政府政策体系需要围绕竞争政策展开，当其他政策与竞争政策不一致时，需要根据竞争政策的要求进行相应的调整。

二、竞争的价值

理解竞争政策的基础地位，需要深刻认识竞争在市场经济和资源配置中的重要作用。马克思在谈到商品经济中竞争的地位和作用时指出，商品生产者“不承认任何别的权威，只承认竞争的权威，只承认他们互相利益的压力加在他们身上的强制”^{[9]412}。这就是说，竞争是市场经济的必然现象，是商品生产者行为的基本引导和强制力量，是价值规律发生作用的主要机制，能够实现优胜劣汰，使经济持续充满生机活力。从长期来看，通过竞争的动态调节，市场机制可以改善和优化经济结构，促使供给与需求有机地衔接起来。从这种意义上讲，竞争机制可以缓解我国长期以来存在的重复投资和产能过剩这一经济顽疾，消除落后和无效产能，以及低质和无效供给。艾哈德在《来自竞争的繁荣》一书中高度评价竞争作用，他说“竞争是获致繁荣和保证繁荣最有效的手段。只有竞争才能使作为消费的人们从经济发展中受到实惠。”^{[10]11}有研究表明，“过去250年来，全球各大经济体取得的所有主要发展成就几乎都来自市场竞争和自由贸易环境”^{[4]3}。

具体而言，竞争的价值体现在以下四个方面。

第一，提高资源的配置效率和利用效率。竞争极大地提高了资源的流动性，驱使资源从低效率的领域、环节和企业流向高效率的领域、环节和企业，从而提高经济的总体效率。因此，“为了确保社会资源被用在总体生产率年年都会提高且不断变化的企业群体中，就必须通过市场竞争来淘汰低效率的企业”^{[4]4}。

第二，提高消费者的福利。马克思指出“商品价值从商品体跳到金体上，像我在别处说过的，是商品的惊险的跳跃。这个跳跃如果不成功，摔坏的而不是商品，但一定是商品所有者。”^{[9]127}因此，在竞争和生存的压力下，生产者为了实现“惊险的跳跃”，会不停地探寻消费者的现实和潜在需求，并以有竞争力的价格向市场提供自己的产品。结果，消费者得到物美价廉的商品，选择的范围和自由度大了，消费感受和生活质量相比没有竞争显著地提升了。而那些质次价高的商品和商家将会被消费者的货币“选票”淘汰掉。“竞争不但能满足消费者的不同偏好，还能尽可能地提供最低价格。”^{[4]87-88}

第三，迫使隐藏信息显示出来。在实际经济运行中，诸如产品质量、生产成本和生产技术等信息，属于企业内部信息，甚至是商业秘密，包括购买者的外部人是很难直接获得的，就是政府的监管机构也难以掌握，而这些都是影响产品价格的重要因素。如果没有竞争，就没有对比，企业也没有内在的激励来披露这些信息，诸如产品质量、生产成本和生产技术等对购买者而言就是一个难以打开的“黑箱”，“质次价高”的商品就有可能充斥市场，而购买者难以鉴别和比较。竞争使企业有了揭示自身隐匿信息的内在激励，迫使生产者自动打开产品质量、生产成本和生产技术等“黑箱”，以显示自己的竞争优势，这会给购买者提供足够的选择信息和有效的行动指引。

第四，促进创新的“永动机”。只有当生产者的个别劳动时间少于社会必要劳动时间时，他才能在竞争中处于优势和获取超额利润。这会迫使它不断地寻求新技术、新产品、新业态、新组织形式，力求走在同行甚至整个经济的前列。更为重要的是，一个企业，无论它在满足当前需求方面的

效率有多高,如果它不能通过持续的创新来发现和满足客户的未来需求,它依然有可能被竞争对手所淘汰。因此,竞争为技术、产业、生产的拓展和消费的满足创造了无限的可能性,这就是竞争的动态收益。“随着时间的推移,竞争的‘动态’收益一般将远远超过更‘静态’最低成本和最低价格带来的直接收益。”^{[4]88}而且,竞争不仅能够激励新知识、新技术、新业态和新组织方式的产生,还能激励它们快速扩散。威廉·鲍莫尔指出:“市场力量为创新的快速传播提供了强有力的激励,而不是广泛地鼓励将这种专有财产储藏起来,这将严重妨碍经济增长。”^{[11]28}

第五,提供平等机会。公开公平的竞争为人们提供了实现人生理想和事业抱负的机会。在公平的竞技场上,勤奋努力和高效率是获胜的基本途径,得失成败取决于市场的力量,而不是特殊的待遇或权力的滥用。尤其是,公开公平的竞争为那些新成长者提供了进入新领域、开辟新天地的无限可能性,激发各种新生力量的发育成长。

我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。在高质量发展阶段,经济关系更加复杂,不确定性显著增强,探索和冒险精神对于经济成长更加重要;创新的价值凸现,静态的资源配置优化已经不能满足经济增长的需要,通过原始创新来开拓未知领域,把生产可能性曲线向外推移,已成为经济增长的重要源泉;消费更加多样化和个性化,且变动不居,蛰伏的潜在需求需要被发掘,使其变为现实需要而成为人们的福利,等等。经济新成长阶段的所有这些特征,都需要通过竞争机制来实现。

习近平总书记对于竞争价值有一段精辟的论述“主要靠市场发现和培育新的增长点。在供求关系日益复杂、产业结构优化升级的背景下,涌现出很多新技术、新产业、新产品,往往不是政府发现和培育出来的,而是‘放’出来的,是市场竞争的结果。技术是难点,但更难的是对市场需求的理解,这是一个需要探索和试错的过程。”^{[12]82-83}

三、如何确立竞争政策的基础性地位

强化竞争政策的基础地位,发挥竞争的作用,

是新时代完善社会主义市场经济体制的一个重要着力点。要让竞争发挥作用,需要一些基本前提条件,如竞争者不能太少,否则就难以展开有效的竞争;竞争者应该是彼此独立的,不能发生诸如依附行政权力和串谋等行为,否则竞争就会消失;预算约束是硬的,竞争者的生存和发展完全取决于竞争绩效,否则就会损害处于核心地位的激励机制;竞争者在法律、监管、获取生产要素等方面的地位是平等的,否则其面临的机会就不可能均等,竞争力将不取决于其自身的能力和努力,等等。下面基于中国现实,分析如何强化竞争政策的基础性地位,充分发挥竞争的作用。

(一)市场的自由进入对竞争的充分展开至关重要

只要市场是开放的,即使是在一个寡占结构的市场中,潜在的竞争对手,无论是否真正进入对方的领域,都会对目前的在位者构成明显的威胁,迫使其不敢懈怠。所以,自由企业制度和自由投资制度是确立竞争政策基础地位和发挥市场在资源配置中的决定性作用的关键要素。

我国目前的市场进入障碍主要是行政性垄断、行政审批所导致的,因此,消除政府不合理干预行为所形成的市场进入障碍是强化竞争政策基础地位的第一步,也是关键性的一步。

行政性垄断是政府通过行政手段将特定区域、产业、企业与竞争隔离或将竞争排除在外而形成的垄断,其危害比经济性垄断严重得多,而行政权力在其中扮演着重要角色。行政垄断有多种表现形式,如禁止销售非本地企业的产品和服务,有些地方甚至在高速公路、火车站、港口、机场等地段设置检查站,以阻止非本地产品进入本地市场;通过行政命令要求政府部门、机构和国有企业采购本地企业的产品和服务,甚至强迫消费者从指定供应商那里购买产品和服务;干预司法判决和法律执行来保护本地的经济利益,干预和阻挠对本地企业反竞争行为和经济犯罪行为的调查或诉讼,庇护本地企业销售劣质或有害产品,等等^[13]。行政性垄断割裂了地区之间、部门之间的有机联系,阻碍了商品和生产要素的流动,使竞争难以充分展开,导致资源错配,也难以形成全国

统一市场和一般均衡状态。而“全国市场的碎片化或分割妨碍了中国充分发挥庞大国内市场所能带来的规模经济和专业分工优势”^{[4]42}。

行政垄断的根源在于行政机构介入经济活动太深,已远远超出了现代市场经济中政府应该履行的行政和监管职能范围。因此,消除行政性垄断从根本上来讲就是要处理好政府与市场的关系,政府退出一般竞争性领域和绝大部分直接资源配置活动。同时,大力改革现有政绩考核制度,以防止地方政府为了追求 GDP 增长率而滥用行政权力来排除外地竞争者和割裂统一市场。

行政审批是实现行政垄断的一个重要手段。行政审批阻挡了竞争者的进入和新企业的成长,其结果必然是限制、弱化甚至排除竞争,使得在位者和通过审批者获得市场垄断地位,从而可以通过制定垄断高价或降低产品和服务质量来获取超额利润,创新的动力消失殆尽。党的十八大以来,行政审批制度改革加快推进,成效比较明显。根据国家政务服务平台公布的数据,截至 2019 年 10 月,除退役军人事务部和医疗保障局这两个新成立的部门没有公布行政审批事项外,其他 42 个部门公布的行政审批事项共计 624 项,而 2014 年 8 月国务院行政审批改革办公室公布的数据显示,当时国务院 60 个部门实施的行政审批事项共 1195 项,两者相比,行政审批数量大幅度减少。2014 年 7 月国务院颁布《关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》,提出实施市场准入负面清单制度,这是行政审批制度改革的重突破,也是继续推进行政审批制度改革的方向。在市场准入负面清单制度下,政府以清单方式明确列出禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等,而在清单以外,各类市场主体可依法自由进入。市场准入负面清单制度奉行“法无禁止皆可为”的根本理念,既给市场主体更大的发展和探索空间,最大限度地容纳经济的不确定性,又体现了对政府权力限制的思想,是保证市场自由进入的重要制度,与竞争政策基础地位高度契合。负面清单制度也需要不断完善,主要是缩短负面清单的“长度”,给市场主体留下尽可能大的空间。

(二) 确保各类市场主体的平等地位

各类市场主体法律、市场地位平等,是展开充分自由竞争的基础条件。党的十八届三中全会通过的《决定》提出各类市场主体“权利平等、机会平等、规则平等”^{[6]11},这是市场竞争的基本原则。市场主体平等地位在我国具有特殊的内涵和意义,它强调非公有制经济要与公有制经济处于平等地位,针对的是非公有制经济往往会面临额外的标准、要求、限制、更高的门槛、各种歧视和隐性壁垒,以及不能完全享受公有制经济所享受的政策优惠,导致在竞争中常常处于不利地位。

经过 40 多年的改革开放,我国各类市场主体迅速成长起来。2019 年底,我国市场主体已经达到 12339.5 万户,其中,企业 3858.3 万户、个体工商户 8261 万户、农民专业合作社 220.1 万户。非公有制企业数量增长速度很快,以规模以上工业企业为例,2018 年国有控股企业 1.87 万家、私营企业 22.06 万家,外商及港澳台投资企业也有 4.77 万家。营造公平竞争的营商环境,能够激发各种类型市场主体的活力,使社会财富源泉充分涌流。确保各类市场主体平等地位,需要从以下两个方面着手。

第一,确保各类市场主体平等的法律地位。只有从法律上确保各类市场主体的平等地位,才能奠定公平竞争的坚实基础。这里要特别强调对产权尤其是对非公有产权给予平等的法律保护。产权制度是市场经济最重要的激励要素,对各类产权实施平等而有效的法律保护是现代产权制度的核心部分。拉古拉迈·拉詹和路易吉·津加莱斯指出,“竞争性市场要发展起来,第一步就需要政府尊重和公民的财产权利,包括那些最脆弱和最无助的公民的财产权利”^[14]。从我国产权法律保护现状来看,相关法律法规对非公有产权的保护弱于对公有特别是国有产权的保护,尤其是在司法实践中,对公有制经济产权和非公有制经济产权还没有做到一视同仁,给予同等保护,且不时发生涉及非公有财产的冤假错案,致使一些民营企业对产权保护现状感到担忧。企业家论坛 2010 年调查结果表明,28.6%的企业家表示财产不安全,44.2%的企业家认为企业法规不能

够保障企业的利益,半数企业家认为知识产权保护不到位。因此,“健全以公平为原则的产权保护制度,全面依法平等保护民营经济产权,依法严肃查处各类分割民营企业人才流动权益的行为”^[15]⁸,将成为新时代完善社会主义市场经济体制的一个重点。

还要进一步完善《反垄断法》,把行政性垄断纳入《反垄断法》的管辖范围,同时赋予竞争监管机构更大的权力,以对行政性垄断和滥用行政权力行为实施有效约束。

第二,完善生产要素市场,提高生产要素的流动性,给予各类市场主体平等获取生产要素特别是获取重要生产要素的权利。如果获取生产要素的权利受到非经济因素特别是行政权力的限制,那么,市场主体抓住经济机会的可能性就完全不一样,机会就不可能一样,竞争地位就不可能平等。改革开放以来,我国的商品市场迅速发展,但生产要素市场发育严重滞后,生产要素配置的行政化色彩比较深厚,非公有制经济在获取诸如资本、土地、技术、能源资源、高级人才等重要生产要素上处于不利地位。例如,民营经济产出在全国GDP中占60%,而银行给民营企业的贷款只占30%,民营经济融资难、融资贵的问题一直没有得到有效解决。

生产要素市场的发育完善关乎能否建立起完备的市场体系,进而关系到机会均等、选择自由和竞争公平,以及整体经济能否趋向一般均衡。马克思曾指出完备市场体系形成的两个重要条件:一是“资本有更大的活动性,也就是说,更容易从一个部门和一个地点转移到另一个部门和另一个地点”;二是“劳动力能够更迅速地从一个部门转移到另一个部门,从一个生产地点转移到另一个生产地点”。这就要求“社会内部已有完全的贸易自由,消除了自然垄断以外的一切垄断”,“废除了一切妨碍工人从一个生产部门转移到另一个生产部门,或者从一个生产地点转移到另一个生产地点的法律”^[16]²¹⁸⁻²¹⁹。

加快完善生产要素市场,需要破除阻碍生产要素流动的体制机制障碍,提高要素的流动性,扩大要素的流动范围。一是加快改革僵化的户籍、

医疗、养老、教育、住房等制度,促进劳动力跨城乡、区域、所有制流动;二是加快金融供给侧结构性改革,促进供给主体的多元化,加快发展一批民营银行、网商银行、村镇银行,发展多层次资本市场和多样化的融资工具,进一步扩大直接融资的比例;三是加快土地市场发育,消除土地的行政化配置,强化竞争在土地资源分配中的作用,使珍贵的土地资源流向高效使用者手中;四是优化知识产权界定,强化知识产权保护,提高知识产权的流动性和配置效率,形成有效运转的知识产权交易市场。

(三) 以竞争政策为中心完善政府政策体系

强化竞争政策的基础地位,意味着政府政策体系的建立健全需要围绕竞争政策,政府政策的出台需要经过公平竞争审查。公平竞争审查在我国具有特殊意义。从世界范围看,日本、韩国、新加坡、欧盟成员国等一些国家没有设立专门的公平竞争审查制度,但这些国家的经济政策从总体上看并没有排除或限制竞争,究其原因,这些国家拥有成熟的市场经济制度,各种经济政策的出台通常是各方力量博弈的结果,限制排斥市场竞争的情况较难发生。我国已经建立起了社会主义市场经济体制,但还不完善,政府仍大量涉足微观经济活动,一些地方政府或部门习惯于用行政手段而不是法律手段或者市场工具来实现经济发展目标和管理目标,对市场进行不当干预,甚至通过制定政策、法规和条例限制、排除和打压竞争。这就需要将对将出台的政策、法规和条例进行公平竞争审查,以防止它们对市场竞争造成损害。

确立竞争政策的基础地位,需要调整竞争政策与产业政策的关系。从一般意义上讲,在经济发展的不同阶段,产业政策和竞争政策的地位和作用是不同的。在经济发展早期阶段,产业结构比较简单,发展重点和项目比较明确和易于选择(如基础设施发展),还有先行国家经济结构和技术作为参考。在这种情况下,产业政策的制定和执行相对来说比较容易,通常也能取得成功。当经济的复杂性和不确定性提高、决策更多地依赖分散且隐匿的信息、消费日趋多样性和个性化时,经济发展就迈入了更高阶段,这时行政决策和非

市场选择所面临的信息约束和激励约束就会成倍增强。技术发展的重点在哪里、产业发展的方向在哪里、消费的潜在需求在哪里? 所有这些都是政策制定者难以准确把握的,且变幻莫测,只能依赖市场的竞争和企业家的冒险精神来发现技术、产业、需求和新组织的新增长点,从而实现生产力水平的总体跃升。因此,在经济发展的较高阶段,需要让竞争政策居于基础地位,政府的政策体系应该围绕竞争政策来建立健全。中国的经济发展和市场经济体制建设已经迈入这样的阶段。

不仅产业政策和竞争政策的相对地位要发生变化,产业政策的类型也需要发生相应的变化,即从纵向产业政策(或选择性产业政策)转向横向产业政策(或功能性产业政策)。选择性产业政策由政府挑选特定发展项目,同时挑选承担者(特定地区、产业和企业)加以扶持,这首先会面临信息和激励方面的硬约束,并损害公平竞争。而功能性产业政策是政府仅挑选研究开发和创新等方面的优先项目,但不指定具体的承担主体,各类市场主体同台竞技,这就给竞争留下了较大空间。从国际经验看,当一个经济体发展出相对完善的产业体系,经济增长将越来越多地依靠附加值更高和技术更加先进的产业时,创新和国际竞争力便成为经济发展的决定性因素。这时,就应该用横向产业政策去取代压制市场选择和竞争的纵向产业政策^{[4]53}。对于功能性产业政策,政府的政策重点也不能主要放在“挑选”发展方向和项目上,而是放在提供一个良好的竞争环境上,在这样的环境中,任何产业和企业都有平等的机会,只要它具有创新能力和较高的生产率,就能够繁荣壮大。“一般来说,有力的竞争政策、可靠和可依赖的法律体制、教育、基础设施以及环境质量等方面的措施,虽然难度较大和富有挑战性,但相对于传统的纵向产业政策来说,其实更容易也更可能获得成功,应该成为横向产业政策的基本要素。”^{[4]57}在这种意义上讲,在经济发展的较高阶段,营造宽松和适宜的软硬制度环境,就是一种最

佳形式的产业政策。

参考文献:

- [1] 《三中全会以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社 2011 年版。
- [2] 孙冶方《把计划和统计放在价值规律的基础上》,《经济研究》1956 年第 6 期。
- [3] 《十四大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社 2011 年版。
- [4] 威廉·科瓦西奇、林至人、德里克·莫里斯《以竞争促进增长:国际视角》,北京:中信出版集团 2017 年版。
- [5] 李青《中国竞争政策的回顾与展望》,《中国价格监管与反垄断》2018 年第 7 期。
- [6] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,北京:人民出版社 2013 年版。
- [7] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,北京:人民出版社 2014 年版。
- [8] 《中共中央关于支持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,北京:人民出版社 2019 年版。
- [9] 马克思《资本论》(第 1 卷),北京:人民出版社 2004 年版。
- [10] 路德维希·艾哈德《来自竞争的繁荣》,北京:商务印书馆 1987 年版。
- [11] 威廉·鲍莫尔《资本主义的增长奇迹》,北京:中信出版社 2004 年版。
- [12] 《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,北京:中央文献出版社 2017 年版。
- [13] Liu, X., “Chinese Style Monopoly: Industries, localities and SOEs”, Unpublished Paper Prepared for Beijing Cairncross Economic Research Foundation, 2016.
- [14] 拉古拉迈·拉詹、路易吉·津加莱斯《从资本家手中拯救资本主义:捍卫金融市场自由,创造财富和机会》,北京:中信出版社 2004 年版。
- [15] 《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》,北京:人民出版社 2020 年版。
- [16] 《马克思恩格斯文集》(第 7 卷),北京:人民出版社 2009 年版。

[责任编辑:房宏琳]