

[English](#)[下载中心](#)[首页](#)[网站地图](#)[关于IWEP](#)[研究课题](#)[研究人员](#)[研究成果](#)[数据库](#)[出版物](#)[媒体报道](#)[研讨会/讲座](#)

学术论文

《经济问题》2005年第7期

中国转轨时期的产业政策与竞争政策

冯晓琦 万军（世界产业结构研究室）

[内容提要] 中国在体制转轨的过程中曾经效仿日本、韩国等东亚国家，广泛使用产业政策来引导微观经济主体的行为和产业结构的变化。但事实证明政府推行的产业政策并未产生预期的效果。随着市场机制在国民经济运行中的作用与日俱增，政府的职能也正在发生深刻的变化；政府实行的影响微观经济的政策也将从产业政策为主导过渡到以竞争政策为主导。

[关键词] 转轨经济；产业政策；竞争政策

[中图分类号] F20 [文献标识码] A [文章编号] 1004-972X 2005)07-0020-02

一、转轨时期中国的产业政策及其绩效

改革开放以来，中国创造了连续二十多年经济持续高速增长的奇迹。中国的经济奇迹与日本、韩国等东亚国家和地区有很大的不同，是在从计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中取得的。中国的经济体制改革不断深化的过程，也是一个经济运行的协调方式由政府的直接干预逐渐被价格机制和竞争过程所替代的过程。在这个史无前例的制度变迁过程中，政府在经济中的地位和作用也发生了深刻的变化。作为计划经济时代直接干预企业运行的全能型管理者的政府，在转轨过程中开始广泛使用产业政策来引导微观经济主体的行为和产业结构的变化。我国比较明确和自觉地实行产业政策是20世纪80年代后半期的事情。随着经济体制改革的逐渐深化，国民经济运行机制和收入的分配格局发生了重大变化，传统的计划经济体制逐步弱化，政府对经济的管理方式也必然随之发生变化，客观上需要用一种新的经济管理方式和手段取代传统的计划指标和直接干预的方式。20世纪80年代中期，日本实施产业政策的经验以及所谓官厅经济学被介绍到我国，引起理论界和政府管理部门的高度重视。由于产业政策具有很大的政府干预弹性，它既可以通过间接干预的方式而成为青木昌彦所说的增进市场机制的工具；也可以通过项目审批、价格管制等方式强制性的体现政府的意志。无论人们对改革的价值判断持何种态度，产业政策都是可以接受的政府干预方式(江小涓，1996)。在1986年制定的《国民经济和社会发展第七个五年计划》中，“产业政策”一词首次正式出现在官方文件中；1988年国家计委成立了产业政策司；1989年国务院颁布《中国产业政策大纲》；1989年国务院又作出《关于当前产业政策要点的决定》，表明产业政策开始成为一种成体系的政府政策。20世纪90年代以来，产业政策的制定和规划也成为我国政府部门的一项重要工作。国家先后制定并颁布了《90年代国家产业政策纲要》、《90年代中国农业发展纲要》以及汽车等专项产业政策。

从产业政策的执行情况来看，它在迅速提高一些投资巨大的短线产品的供给能力以及消除基础设施领域长期存在的短缺现象方面发挥了重要的作用。但总的来说，产业政策基本上没有达到预期的效果。中国的产业政策很大程度上仿效了日本、韩国等东亚国家的产业政策。为了调整不合理的经济结构，政府通过一系列政策工具来支持他们所认为的主导或支柱产业的发展。但结果表明，除基础设施建设领域以外，并非所有受政府重点支持的竞争性产业都得到了迅速发展，也有一些未受政府重点扶持的产业在市场机制的作用下获得了长足的发展。从20世纪80年代以来，政府通过产业政策调整产业结构的任务从未停止，但产业结构至今也没有被调到合理状态。为了解决产业组织结构长期存在的“小、散、乱、差”的

不合理问题，促进具有一定经济规模和市场竞争力的大型企业的组建，政府不仅在一些竞争性行业设置了一些基于所有制歧视的市场准入壁垒，还通过“拉郎配”式的产业重组和经济联合，人为拼凑出一些总资产规模较大而实际上并无竞争优势的企业集团。在纺织、家电、汽车等诸多行业，政府确定的定点生产企业绝大部分不知所终；市场竞争的结果是一大批非国有、非定点的企业逐渐壮大并取得市场优势地位。与政府推行产业政策的初衷相反，家电、洗涤用品等政府干预较少、管制程度不高、国有经济不占绝对优势的产业，市场机制不断突破产业政策的樊篱，经过产业发展初期的所谓重复投资和过度竞争之后，市场结构经历了“集中—分散—再集中”的轮回(魏后凯，2003)。产业组织结构通过竞争得以优化，一批具有大批量生产能力和先进生产技术的企业被市场机制优选出来。这些企业市场占有率的提高和经营规模的扩大可以被视为市场对企业效率的奖励。相反，在某些政府介入程度最深、干预力度最大的竞争性行业，虽然作为重要的战略性产业而长期受到产业政策严格的保护和资源配置的倾斜，但产业政策的副作用集中体现为竞争机制被行政意志所压制，一些被政府视为“国家队”的企业在外无跨国公司冲击、内无民营企业竞争的市场环境中长期享受着产业政策赐予的高额利润，企业的核心竞争力没有得到实质性的提高。汽车业就是其中的代表性行业。实践表明，许多行业和企业高速发展的过程就是不断突破政府有关部门预测、脱离其规划、摆脱其干预的过程。如果政府的干预大部分得以实现，这些行业的发展就会被延迟许多年(江小涓，1999)。

经历了东亚金融危机之后，越来越多的政府官员和经济学家认识到：在社会主义市场经济体制中，市场机制和竞争过程是优化资源配置、促进产业成长、推动经济结构和产业组织合理化的根本性机制，政府应当实施实现职能的转换，从经济发展的参与者转变为竞争秩序的维护者(张卓元，2004)。

二、转轨时期中国竞争政策的形成与完善

与原苏联、东欧国家以休克疗法和全面私有化为特征的快速经济转型不同，中国的经济转轨通过渐进式改革，逐步营造了一个竞争性的市场环境。市场机制在资源配置中开始发挥越来越大的影响，并在此基础上逐渐实现了竞争性行业的“国退民进”。随着市场机制在国民经济运行中的作用与日俱增，政府的职能和在经济中的作用也正在发生深刻的变化，政府实行的影响微观经济的政策也将从产业政策为主导过渡到以竞争政策为主导。

自从中国正式将社会主义市场经济体制确定为中国经济体制改革的目标模式以来，市场机制在中国经济的资源配置中日益发挥着基础性的作用。在绝大多数经济领域，包括国有经济仍然占主导地位的电信、航空运输等领域，已经初步形成了竞争机制，市场的力量逐渐发挥着主导性作用。尽管竞争机制的力量日益强大，但反竞争的暗流也不可小觑。与西方发达国家不同，现阶段中国市场上的垄断势力并非主要源自私人部门的限制性商业行为，更多的来自于政府部门为了维护所属行业和所辖区域的企业利益滥用行政权力而形成的进入壁垒和市场分割(陈东琪，银温泉，2002)。随着经济对外开放的日益扩大，中国已连续多年成为吸引外国直接投资最多的国家之一，拥有资金、技术、市场优势的跨国公司滥用市场地位限制竞争的现象日益突出。这一切表明，为了维护开放、有序的市场竞争秩序，中国建立和完善竞争政策势在必行。

中国竞争政策的逻辑起点与发达国家有很大的不同。由于发达国家市场经济运行的微观经济基础是私人企业，所以他们制定竞争政策的目的是控制私人限制性竞争行为。而中国的经济体制和经济发展阶段决定了中国的竞争政策具有三重指向：(1) 通过对放松市场进入的管制，营造一个各类所有制主体都能同台竞技的市场竞争环境；(2) 限制政府及其下属部门滥用行政权利限制竞争的行政垄断；(3) 限制包括跨国公司在内的企业滥用市场地位损害竞争的行为。中国竞争政策目标的多元性决定了中国不能照抄发达国家的竞争法，而要根据中国的实际情况，制定和完善由反垄断法和促进竞争的法规组成的竞争政策体系，它包括以政府规章形式体现的鼓励和促进市场竞争的政策和以《反垄断法》为核心的维护市场竞争秩序的法律。

1993年，第八届全国人大常委会通过了《中华人民共和国反不正当竞争法》，从而结束了我国没有竞争法的历史。当时，起草这部法律的初衷是提供一部既约束企业竞争中的各种不正当行为又约束企业滥用市场地位限制竞争行为的完整的竞争法。但在起草的过程中，立法者们认识到，在当时的经济体制和经济发展阶段上，企业之间的限制性商业行为远未充分展现，对此立法的条件远未成熟。最后通过的《反不正当竞争法》中，其规范对象主要是11种不正当的竞争行

为，反垄断的内容没有在这部法律中体现。因此，《反不正当竞争法》是一部内容不完整的竞争法。经济学界和法律界对《反垄断法》的关注从未中断。从1987年我国《反垄断法》起草小组成立以来，反垄断立法就成为我国法学理论界讨论的一个热门话题，专家们已对制定我国《反垄断法》的一些基本问题有了较为一致的看法(王晓晔，2003)。在积极研究并准备制定《反垄断法》的同时，中国也陆续颁布了一系列旨在促进竞争，控制和消除某些限制竞争行为的法律和政府规章。1997年通过的《中华人民共和国价格法》和1999年通过的《中华人民共和国招标投标法》中也有保护竞争、防止垄断的条款；部分省、市也制定了规范不正当竞争行为的地方性法规。针对经济生活中仍大量存在的以地方封锁和部门保护为色彩的反竞争的行为，2001年国务院公布了《国务院关禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》，以打击地方保护主义，整顿和规范市场经济秩序。

推荐好友

相关文章

- 魏蔚 韩国产业政策分析 《亚非纵横》2007年第6期 (2008-1-16)
- 冯晓琦、万军 从产业政策到竞争政策 《南开经济研究》2005年第5期 (2007-1-7)
- 潘英丽 转轨的内在逻辑：由国有企业改革争论引起的思考 《国际经济评论》2004年第11 (2007-1-7)
- 郭连成 经济全球化与转轨国家经济双向互动论 《世界经济与政治》2006年第11期 (2007-1-6)
- 郭连成、李卿燕 经济全球化与转轨国家经济安全相关性 《世界经济》2005年第11期 (2007-1-6)

本站的署名文章均属作者本人的观点。希望转载时，请事先与我们联系。

院首页

网站声明

会员登录

联系我们

下载中心

院图书馆

中国社会科学院世界经济与政治研究所 Copyright (C) 2002-2008 中企动力提供技术支持 请使用 1024*768分辨率

地址:北京建国门内大街5号 邮编:100732 电话:010-85196063 传真:010-65126180 联系本站

《中华人民共和国电信与信息服务业务经营许可证》编号:京ICP备06059776号