

[文摘]郑秉文：竞争中性的理论渊源与原则运用

2019年09月05日 14:37 来源：《中国人口科学》2019年第4期 作者：郑秉文

打印 推荐

【原文标题】 社会保险缴费与竞争中性偏离——对征收体制改革过渡期政策的思考

【作者简介】 郑秉文，中国社会科学院研究员。

竞争是指“通过击败他人或建立相对于他人的优势，而努力获取或赢得某事的活动或条件”。合理的竞争是在品质上的竞争，主要有为市场而竞争和在市场上竞争两种形式。

最早提出竞争中性原则的国家是澳大利亚。澳大利亚财政部1996年6月公布的《英联邦竞争中性政策声明》这样表述：竞争中性是指政府的商业活动不应凭借公共部门所有权而享有超越私营部门竞争者的竞争优势。实施竞争中性的政策安排，其目的在于改进竞争程序，以消除公有制在重要商业活动中造成的资源配置扭曲。如果竞争中性安排不到位，会发生资源配置扭曲，因为政府企业收取的价格并不需要充分反映资源成本，这就可能会扭曲生产和消费决策，扭曲私营部门竞争者的投资和其他决策。“澳版”的竞争中性强调三点：（1）竞争中性并不要求政府将社会项目的供给重建为竞争性的市场机制，比如，竞争性招标、承包等；（2）竞争中性并不要求政府在其商业活动中取消“社区服务的义务”（CSO），而是鼓励通过预算安排为社区服务的义务提供透明和非歧视性的资金；（3）竞争中性并不意味着政府企业在与私营企业竞争中无法取得成功，而是要求政府企业只能通过自身的优点和内在优势、不是凭借政府所有权带来的不公平优势而获得成功。

美国对竞争中性的表述历来体现在其反垄断法中，只是近些年在提交给OECD的官方文件中对竞争中性进行了专门论述，并认为美国对竞争中性建立的只是“概念性原则”而已（OECD，2015）。在美国，私营企业之间的竞争是一种常态，因为它激励效率和创新，以具有竞争力的价格向消费者提供他们需要的商品和服务。从历史上看，美国政府直接参与商业活动的程度非常有限。然而，不同的经济实体通过不同程度的所有权、控制权和资金与联邦政府联系在一起，其中大部分执行政府或准政府的职能，或执行市场无法实现重大政府目标的情况下采取行动。国家根据紧急情况需要对私营企业投资，并限制其范围和期限；美国政府尽量避免向国有企业提供与其政府或准政府相一致的特权，目的是为了避免不必要的市场扭曲和降低消费者福利。通常情况下，国有企业应与私营市场参与者保持相同的竞争标准。美国司法部和联邦贸易委员会是负责市场竞争的倡导者和维护者（OECD，2018），因此，美国判断竞争中性的理论主要是依据对相关实体的行为是否违反垄断法，因为美国经济政策的核心一直是对竞争价值的信心。

OECD界定的竞争中性是指国有企业和私营企业在公平的竞争环境中竞争，目的在于有效利用经济资源，实现增长和发展，并认为竞争中性原则非常重要并在世界各国获得广泛支持，但在实践中执行起来是比较困难的。联合国贸易和发展会议（UNCTAD）主要关心的是发展中国家的竞争中性及其改革前景，尤其提到大多数司法辖区在发展过程中都考虑到了中国竞争中性问题。联合国贸易和发展会议认为，各国政府在市场中的地位取决于一系列因素，包括司法权的历史、规模、意识形态和发展阶段；政府实施的产业政策或多或少可能有利于政府机构和其他市场参与者（UNCTAD，2014）。尽管各国政府对政府参与市场的看法不尽相

同，但可以肯定的是，不受约束的参与市场很可能会对市场竞争产生影响。CPTPP（跨太平洋伙伴全面进步协定，以前是TPP）在其协议文本中虽然只使用了一次“竞争中性”概念，但专设第十七章“国有企业和指定垄断”，对国有企业垄断提出了一套较为完整的规范要求，显示出11个成员国对竞争中性的赞许和支持态度。

上述发达国家和国际机构关于竞争中性理论渊源的追溯显示，尽管他们对其解释各有侧重，但基本要求是相同的，那就是国有企业的商业活动不应享有所有制特权，不应以超越民营企业竞争对手的所有制优势获取市场份额，以期达到资源配置最优和社会福利最大化。

与发达国家相比，中国引入和使用竞争中性概念较晚。2017年1月国务院发布的《“十三五”市场监管规划》首次使用这个概念，文中提出要充分尊重市场，充分发挥市场的力量，实行竞争中性（立）制度，旨在避免对市场机制的扭曲，影响资源优化配置，把竞争政策贯穿经济发展的全过程，推动中国经济转型和体制完善。2018年10月在G30国际银行业研讨会上，中国人民银行主要领导再次使用了这个概念：为解决中国经济中存在的结构性问题，我们将加快国内改革和对外开放，加强执行产权保护，并考虑以“竞争中性”原则对待国有企业。2018年12月24日召开的国务院常务会议要求在招投标、用地等方面，要“按照竞争中性原则”对各类所有制企业和大中型企业一视同仁；2019年3月，竞争中性原则首次写入《政府工作报告》。

在过去两年多里，竞争中性这个概念如此高频率地出现在领导人讲话和重要文件中，充分说明，首先，竞争中性是“市场在资源配置中起决定性作用”的一个标尺，旨在衡量市场在经济体制中的作用；只要出现竞争中性偏离，市场配置资源的作用就必将大打折扣，就意味着政府和市场的关系没有处理好，经济体制改革没有到位。其次，竞争中性作为制定经济体制改革政策的一个导向，将成为准确把握市场化改革方向、不断推进垄断行业改革、坚决破除传统体制和传统管理模式束缚的一个工具。再次，竞争中性原则包括采购中性、借贷中性、补贴中性、债务中性、税收中性、监管中性等，应制订一套具体实施竞争中性政策的系统化方案。最后，竞争中性是对坚持“两个毫不动摇”原则的一个诠释。毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展。从竞争中性的角度看这两句话，其意义深远。一方面，要深化国有企业改革，进一步优化国有企业改革目标，深化混合所有制改革，消除预算软约束，与其他所有制企业依法平等使用生产要素，公平参与市场竞争。另一方面，对民营经济应一视同仁，要消除所有制歧视，在财税、金融等所有领域实施公平待遇，让民营企业依法平等使用生产要素，同等受到法律保护，公平参与市场竞争。

竞争中性原则涉及的领域较为宽阔，其中税收中性非常重要。如果用竞争中性来测度社会保险制度，我们会发现，这个领域的竞争中性偏离更多地表现为“税收非中性”。如果社会保险的税收中性发生严重扭曲，那就必然导致严重的竞争中性偏离。

税收中性概念的含义比竞争中性更复杂，不仅存在争议，甚至在某些方面还存在一些相互矛盾的地方，这是因为考察税收中性的角度很多，对其做出的解释没有一个较为公认的定义。参考已有文献（王铁军，1991；刘溶沧、马珺，1998；OECD，2012；Kahn，1990），本文使用的税收中性是指税收政策不应干预资本向最有效用途的自然流动，不应驱使和激励个人与公司改变其经济行为与经济决策，包括对其他不同的商品、地点、投入规模、雇用规模的选择做出改变；税收中性是经济学家评价税收政策的公认标准（除非改变税收政策目标），作为一个被广泛接受的概念，旨在不扭曲个人和公司出于纯粹经济原因而决策的情况下使福利最大化。

在中国社会保险制度中，保险基金的形成及其支付的养老金主要来自“缴费”，但历来有一定比例来自一般税收的财政补贴。例如，2018年全国社会保险基金总收入79 003亿元，其中缴费收入57 545亿元，财政补贴17 654亿元（其余为利息收入1 844亿元，投资收益701亿元），即来自一般税收的转移支付占社会保险基金总收入的22.3%。尽管如此，无论是缴费收入占多数还是财政补贴占多数，无论来自雇主和雇员的社会保险供款是“费”还是“税”，无论其征收机构是社保部门还是税务部门，社会保险费这个概念均可被纳入税收中性的分析框架之中。

分享到:

转载请注明来源: [中国社会科学网](#) (责编: 张文齐)

相关文章



今日热点

2021年度中国人民大学人文社科评价成果发布

进一步推进哲学社会科学科研诚信建设

2021年度中国人民大学人文社科评价成果发布

进一步推进哲学社会科学科研诚信建设

2021年度中国人民大学人文社科评价成果发布

“纪念《格林童话》发表210周年”学术研讨会举行

[回到频道首页](#)

值班电话: 010-65393398 E-mail: zgshkxw_cssn@163.com 京ICP备11013869号

中国社会科学网版权所有, 未经授权禁止使用

Copyright © 2011-2022 by www.cssn.cn. all rights reserved

