

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

《南开经济研究》2005年第5期

[\[PDF全文下载\]](#)

从产业政策到竞争政策：东亚地区政府干预方式的转型及对中国的启示

冯晓琦 万军（世界产业结构研究室）

[内容提要] 以日本和韩国为代表的东亚国家和地区曾经通过产业政策有效地推动了产业结构升级和国民经济持续高速增长，这种以积极干预经济为特征的“发展型政府”及其推行的产业政策一度成为许多发展中国家争相效仿的典范。但东亚金融危机使人们认识到：尽管在经济发展的初期政府干预是必要的，但随着市场发育的逐渐完善，政府的职能应当从经济活动的干预者转变为竞争秩序的维护者。因此，近年来东亚国家相继进行了经济改革，政府推动产业发展的政策正在实现从产业政策向竞争政策的转型。

[关键词] 产业政策；竞争政策；转型

自上世纪60年代以来，以日本、韩国和中国台湾为代表的东亚国家和地区在推动产业结构升级和国民经济持续、高速增长方面取得的成就引起了国际社会的极大关注，世界银行称之为“东亚奇迹”。尽管人们对于导致这一经济奇迹的原因有着种种不同的甚至是对立的解释，但大家普遍注意到：在绝大部分东亚国家和地区，以积极干预经济为特征的“发展型政府”及其推行的产业政策与经济发展之间有着很强的相关性。亚洲金融危机使得产业政策的后遗症充分暴露了出来，人们越来越深刻的认识到：对于后发工业化国家来说，尽管以政府干预为特征的产业政策在特定时期和特定条件下能够推动“蛙跳”式的经济增长，但随着市场发育的不断完善，市场机制在资源配置中的基础性作用得到越来越充分的发挥，政府以推动产业成长、增强产业国际竞争力为目的的政策应当进行适应性的调整。产业政策应当逐渐淡出历史的舞台，取而代之的是以促进和维护市场竞争为目的竞争政策。

### 一、产业政策与竞争政策的比较

尽管作为经济政策体系重要组成部分的产业政策曾经被很多国家特别是发展中国家的政府所认可和实施，但产业政策并没有一个公认的确切定义。事实上，对产业政策的界定会导致对产业政策的的不同评价。产业政策可以区分为“功能性产业政策”和“选择性产业政策” (Lall, 1994)。西方发达国家在讨论产业政策时，通常指的是政府通过提供人力资源培训和R&D补贴来提高产业部门国际竞争力的政策，即“功能性产业政策”。功能性产业政策建立在“市场失败”的理论基础上，其政策功能是对市场机制的缺陷起弥补作用。这种类型的产业政策通常没有特定的产业指向。很多欧美国家通常采用这种类型的产业政策，它在整个经济政策体系中不占主要地位。狭义的产业政策也就是日本式的产业政策，其政策功能是主动扶持战略产业和新兴产业，缩短产业结构的演进过程，以实现经济赶超目标。由于它有着特定的产业指向，因此也被称为“选择性的产业政策”或“部门性的产业政策”。与功能性产业政策注重市场机制在资源配置中的基础作用有所不同，选择性产业政策更加强调政府在资源配置中的作用。本文将要讨论的产业政策就是这种选择性的产业政策，即在经济发展的某些阶段，政府为了实现某些既定目标而针对特定产业及产业内企业实施的扶持和管制等于预政策的总和，其目的是推动这些产业及企业迅速形成能够参与国际市场竞争的核心竞争力，进而推动国内产业结构的升级并带动国民经济的全面发展。

竞争是市场经济的本质要求，也是市场机制发挥作用的核心过程。市场竞争有助于激发技术创新、提高企业效率、推动产业发展并最终改善消费者福利。因此，以约束各种不正当竞争行为、限制易于导致垄断的市场结构、促进和维护竞争为目的的竞争政策被视为市场经济的基本制度。竞争政策是政府使用的一系列决定市场运作的“竞争条件”的方法和工具(Hoekman & Holmes, 1999)，是政府所制定和执行的有关企业行使市场权力与运用支配地位的一套规则与纪律。竞争政策的基本理念是：尽可能的实现市场的配置效率、生产效率和动态效率。竞争政策的目标通常包括：创造有利于技术进步和创新的竞争环境；向国内外的竞争者开放市场准入；确保资源的有效配置；阻止少数大企业滥用市场主导力量、限制价格等行为；利用反托拉斯法拆散垄断企业，除非有足够充分的经济上的理由证明垄断比竞争性企业更有利于资源配置；限制企业滥用市场主导地位并缔结提高价格和减少消费者选择余地的契约，以保护消费者的利益。

关于产业政策与竞争政策的关系，即使在西方学者之间也存在不同意见。一些学者将竞争政策理解为产业政策的一部分，认为它是“一种产业政策武器”。但有更多的经济学家和法学家认为竞争政策和竞争法是市场经济中的经济宪法(曼弗里德·诺伊曼, 2003)，世界银行也认为竞争政策是一国投资环境的重要组成部分，是一个国家中对于生产率和社会福利具有重大影响的微观基础的基本支柱(世界银行, 2003)。

如果我们对产业政策的内涵不加分析，确实难以判断产业政策和竞争政策重合的领域及其区别所在。产业政策和竞争政策从表面上看存在着一些类似之处，比如从性质上看，产业政策和竞争政策都是政府干预微观经济运行的政策手段；从目的上看，二者都是为了提高企业的市场竞争力，促进产业部门的发展；从功能上看都能够在某些方面弥补市场失灵的缺陷。因此，国内的一些学者通常也将竞争政策作为一种特殊的产业组织政策(江小涓, 1996)，甚至认为竞争政策应当服从于产业政策。但如果我们将产业政策区分为“功能性产业政策”和“选择性产业政策”，就会发现包括中国在内的东亚国家和地区广泛推行过的“选择性产业政策”和竞争政策之间其实存在着根本性的区别。

1. 产业政策和竞争政策体现了两种不同的资源配置机制。产业政策能够得以实施并发挥预期作用的前提条件是政府能够对资源配置产生重大的影响。后发工业化国家的政府为了实现赶超型战略，往往借助于产业政策工具，通过对发达国家工业化历程的观察和模仿，人为推动工业化过程中的产业结构变迁。在快速工业化阶段中，从主导产业的选择到重点企业的识别不是通过市场竞争实现的自然选择过程，而是政府根据其认知水平作出的人为选择，政府通过对资源配置进行直接干预的方式来实现产业政策的目标。竞争政策则通过营造一个公平、有序的市场环境和竞争秩序，使市场的参与者通过市场竞争实现优胜劣汰，产业成长和企业竞争力的提高是通过市场竞争和价格机制来实现的，资源配置的核心力量是市场机制这只看不见的手，政府并不直接干预经济运行，其作用是制定市场竞争的规则，并依据法律法规对市场竞争中的不正当竞争行为和滥用市场势力的行为以及可能有碍经济效率的市场结构进行规制。可见，尽管产业政策和竞争政策可以同时并存于同一种经济体制之中，但只有在两种完全不同的资源配置机制下才能充分发挥各自的职能，将二者等量齐观显然是不妥的。

2. 产业政策和竞争政策的政策目标、实施手段往往存在着明显的对立和冲突。扶持产业领域的“国家队”是产业政策的重要目标，政府通过财政、金融、税收、外汇等手段对选定的“优胜企业”进行大力扶持，以图在尽可能短的时间内培育出具有国际竞争力的企业。实现规模经济是企业降低生产成本从而增强竞争力的重要手段，产业政策往往鼓励“优胜企业”通过增加固定资产投资和收购兼并方式迅速扩大经营规模，提高市场占有率。而竞争政策则对企业市场份额的不断扩大和行业集中度的提高持警惕的态度，对企业之间的水平和垂直合并更是十分审慎。产业政策虽然也不排斥竞争，但更强调企业间既竞争又合作的关系。在产业政策的制定者看来，如果对市场准入不加限制，任何一个高利润的产业都会吸引大量的私人投资，从而导致重复投资、惨烈的价格战和生产能力过剩。因此设定行政性的进入壁垒，试图保护在位“优胜企业”的利益，并避免投资浪费。作为市场竞争的替代品，政府组织在位企业之间的竞赛，引导他们实现政府制定的出口业绩、技术进步和企业规模等一系列绩效指标，但政府始终认为过度竞争的后果比竞争不足要严重得多，因此企业间的竞赛只能是在政府管制之下的有节制的竞赛。比如，为了避免过度竞争，韩国汽车企业的市场份额由政府确定，日本政府则鼓励建立某些类型的卡特尔。与此相反，竞争政策鼓励企业间的激烈竞争，以市场分享和固定价格为目的的企业间协议会损害消费者福利，将遭到竞争政策的严厉禁止。

3. 产业政策有着明确的产业指向，而竞争政策没有明确的产业指向。产业政策并不是扶持经济中的所有行业，在资源总量给定的条件下，某些受到产业政策扶持的行业和企业获得的增加的资源，一定是某些不受扶持的行业和企业减少的资源，因此产业政策是非中性的，从静态效率上看是非帕累托改进的。产业政策是生产者导向，以支持生产企业的成长为出发点，很少考虑消费者利益。竞争政策作用的对象是所有的可竞争性行业及其中的企业，除了某些成本函数具有次可加性特征的产业得以享受到竞争法的适用除外，其他任何行业和企业违反竞争法的行为都不得豁免。竞争政策以消费者利益为导向，它保护竞争行为，但不保护竞争者。

由于选择性产业政策和竞争政策存在上述的重要差别，特别是它们发挥各自功能的市场环境是完全不同的，因此二者即使可以同时在一个经济体中形式上共存，也很难同时充分发挥各自的作用。上世纪90年代以来，东亚金融危机的爆发凸显了产业政策的式微并昭示了竞争政策的重要性。

## 二、东亚国家的产业政策与竞争政策

.....

## 三、转轨时期中国的产业政策与竞争政策

.....

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 中国转轨时期的产业政策与竞争政策 《经济问题》2005年第7期 (2007-1-7)

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