

关于改进当前我国产业组织政策的探索^{*}

史东辉

(上海财经大学 国际工商管理学院, 上海 200433)

摘 要: 本文通过对当前我国产业组织政策现状与问题的分析, 指出必须结合当前及今后我国经济发展和体制改革的实际情况, 提高产业组织政策在我国政府产业政策体系中的地位, 实现政府产业政策体系由以产业结构政策为中心向产业结构政策和产业组织政策并重的转换。在此基础上, 本文着重从反垄断政策、针对自然垄断产业的直接规制政策和中小企业政策等三个方面阐述了改进现阶段我国产业组织政策的若干建议。

关键词: 产业组织; 政策; 建议

中图分类号: F062.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2002)03-0044-07

产业组织政策是现代市场经济国家政府政策体系的一个基本组成部分, 它在维护市场秩序, 促进市场竞争和推动经济增长等方面, 均有着不可替代的重要作用。我国加入 WTO 之后, 在建立和完善社会主义市场经济体制, 实现经济持续、快速增长的过程中, 如何对过去延续下来的产业组织政策进行调整, 并在此基础上进一步推进政策优化和创新, 加强和改善产业组织政策对于促进新世纪我国经济增长的积极作用, 不仅有助于推动我国产业组织理论和政策的研究, 而且更有助于我国现阶段经济增长目标的实现和资源配置效率的不断提高。本文拟就此提出若干建议。

一、我国产业组织政策的现状与问题

产业组织政策是指政府为了获得理想的市场效果, 所制定的干预和调整市场结构和市场行为的产业政策。产业组织政策的核心, 是通过协调竞争与规模经济的关系, 既试图缓解垄断对市场经济运行造成的危害, 又保持一定的规模经济水平, 从而达到所谓有效竞争的状态。在大多数市场经济国家, 产业组织政策一般分为反垄断政策和直接规制政策两大类。另外, 在少数市场经济国家, 也曾一度将中小企业政策和产业组织合理化政策作为产业组织政策的基本组成部分。

1993 年 9 月, 我国政府颁布了《反不正当竞争法》。次年 3 月, 国务院又颁布了《90 年代国家产业政策纲要》及其附件《关于实施固定资产投资经济规模标准(第一批)的若干规定》。这两项法规的颁布, 标志着我国产业组织政策的初步形成, 以此为核心内容的我国 20 世纪 90 年代的产业组织政策也基本上一直沿用至今。

总体来说, 当前我国产业组织政策主要包括三个部分: 第一, 以《反不正当竞争法》为基础的反不正当竞争政策。该项政策的基本目的, 是保障社会主义市场经济健康发展, 鼓励和保护公平竞争, 制止不正当竞争行为, 保护经营者和消费者的合法权益。第二, 《90 年代国家产业政策纲要》中关于产业组织合理化的原则性规定。该《纲要》规定, 产业组织政策的目标是: (1) 促进企业

收稿日期: 2001-12-26

作者简介: 史东辉(1968-), 男, 上海人, 上海财经大学国际工商管理学院副研究员。

合理竞争,实现规模经济 and 专业化协作,形成适合产业技术经济特点和我国经济发展阶段的产业组织结构;(2)对规模经济效益显著的产业,应形成以少数大型企业(集团)为竞争主体的市场结构;(3)对产品由大量零部件组成的产业,应形成大、中、小企业合理分工协作、规模适当的市场结构;(4)对规模经济效益不显著的产业,应鼓励小企业的发展,形成大、中、小企业并存、企业数目较多的竞争性市场结构。为此该《纲要》提出的政策措施主要包括:对具有区域自然垄断性质的产业,逐步引入市场机制,鼓励合理竞争;对规模经济性显著的产业和产品,陆续制定最低经济规模标准,限制以至禁止低于标准的项目建设;鼓励企业通过平等竞争和合并、兼并、相互持股等方式,自主进行联合改组,或组建跨地区、跨部门、跨所有制乃至跨国经营的企业集团;加快关于市场竞争的法规建设。另外该《纲要》还确定了部分重点产业的产业组织合理化方针。第三,以《反不正当竞争法》和《90年代国家产业政策纲要》为主要依据的中短期性质的产业组织政策。大致包括:(1)从1994年起历年国民经济和社会发展计划草案中对当年度产业组织政策的具体设想;(2)政府陆续颁布的具体产业的产业组织政策。其中,既有以框架完整的政策文件形式出台的重点产业的产业组织的政策,如1994年国务院颁布的《汽车工业产业政策》,又包括各种涉及某一方面的专门性政策措施,如2001年9月国家经贸委颁布的《关于城市商业网点规划工作的指导意见》和1999年国务院颁布的《工商投资领域制止重复建设目录》等。

当前中国产业组织政策所存在的问题主要有以下四个方面:

第一,产业组织政策的制定和运用是目前我国产业政策体系中较为薄弱的环节。其具体表现在:(1)至今我国尚未能颁布反垄断法,以致不仅在运用合理政策手段规范社会主义市场经济秩序方面尚存有明显缺陷,而且也直接导致了市场竞争过程中各种垄断行为泛滥,社会资源因此而受到较大的损失;(2)由于既没有反垄断法,又缺乏合理的直接规制政策,长期以来我国一直未能找到促进自然垄断产业资源配置优化的有效途径。虽然目前已经初步形成了适当引入市场竞争机制的政策思想,但在如何设计并推进这一政策思路方面,显然还缺乏有效的办法;(3)在以竞争性产业为主要对象的结构转换政策中,调整并优化产业组织的重要意义未能得到足够的重视,特别是在有效促进同一产业内国有企业的合理集中和资产、业务重组方面进展缓慢,在部分产业中甚至还出现了人为抵制正常合理的市场集中的错误行为;(4)在如何界定市场经济条件下国有企业之间特别是同一产业内国有企业之间的市场关系方面,至今未能形成合理、完整、系统的政策思想,从而严重制约了我国国有经济的重组和发展。

第二,实际收效与政策预期之间存在着明显的差距。这种差距的主要表现有:(1)在那些受到政策重点扶持的所谓战略幼小产业中,政府长期的贸易保护和产业扶持政策事实上并未能使其在快速成长过程中有效形成以大公司为主导的产业成长格局和以大公司为代表的基本的国际竞争力及产业技术的持续创新能力。(2)许多政策所明令限制发展的产业和部分禁止新建的产品项目,也并没有如政策所预期的那样在规模上得到有效的控制。(3)部分政策力图促进合理集中的产业,不仅未能实现由产业集中所引致的产业内资源配置效率的提高,反而出现了所谓重复建设加重、中小企业大量进入的局面。

第三,产业组织政策手段较为单一。目前,我国产业组织政策的具体手段还局限于较为简单的经济鼓励和行政干预两类,既未能充分利用各种现有的制度条件,又缺乏必要的政策创新。其中较为薄弱的三个环节是:(1)在政策手段的设计和运用上,未能充分利用我国经济中国有经济成份居多的特定条件,未能有效地运用各级政府对国有资产的实际重大处置权,从而把实施产业组织政策与国有资产管理 and 重组紧密结合起来。(2)未能使资本市场运作与国家产业组织政策导向相协调,特别是在企业上市、重组等环节上,未能充分考虑到其对贯彻国家产业组织政策导向的重要作用。(3)对于企业、地方政府 and 行业主管部门违反国家产业组织政策的行为,缺少必要的监督、约束 and 惩治手段,致使相当一部分政策的贯彻实施受到了来自这些方面的人为阻碍,

甚至有些政策因此而流于形式。

第四,政策制定和执行部门对产业组织政策的认识水平有限,也有待进一步规范。例如,在反不正当价格政策的执行过程中,不仅对各种形式的价格卡特尔组织打击不力,而且由政府有关部门出面组织或协调的价格卡特尔事件近年来也屡见不鲜。又如在自然垄断产业的改革和开放方面,有关政策制定部门其实并未正确把握特定产业的自然垄断特点或可竞争性,而片面强调引入市场竞争,忽视了合理实施政府直接规制或改进具体规制措施所可能带来的更为有效的结果。

二、充分发挥产业组织政策的重要作用,提高产业组织政策的地位

加入 WTO 之后,中国经济增长过程中产业组织政策调整的基本思路,乃是在正确认识这一时期我国经济发展和产业组织政策的基本任务,以及过去和现在我国产业组织政策所存在的一系列问题和缺陷的前提下,在遵循科学理论并借鉴国外经验教训的基础上,以促进我国经济国际竞争力的提高、实现经济快速增长条件下的充分就业、维护和完善社会主义市场经济秩序为目标,对 20 世纪 90 年代初期形成的我国产业组织政策体系作出必要的调整,并对部分政策内容和手段进行必要的更新,通过体系、内容和手段的创新充分发挥产业组织政策在我国经济新世纪发展过程中的重要作用。而贯彻这一政策思路的关键,在于必须从认识和实践上提高产业组织政策的地位,充分发挥产业组织的重要作用。

众所周知,产业组织政策一直被我国经济学界列为政府产业政策体系的一个基本组成部分。在 20 世纪 90 年代以来的国家产业政策中,产业组织政策也确实得到了较大的重视。不过如前文所指出的那样,迄今为止我国政府的产业政策体系实际上一直是以产业结构政策为中心的。相对于产业结构政策而言,产业组织政策可以说始终处于相对次要的地位。这一局面固然与最近 20 多年来我国经济发展的基本任务和现实的经济基础、制度有关,但政府决策当局对产业组织政策认识上的缺陷,也是一个不容回避的重要原因。

事实上,随着我国前一阶段经济发展目标的顺利实现,在我国经济进入以人均 GDP 达到中等发达国家水平为目标的第三个战略发展阶段,并且已经于 2001 年底加入 WTO 以后,如何从制度和具体政策上确立并规范社会主义市场经济秩序,无疑已经成为当前及今后相当长一段时期我国政府经济政策的一项越来越重要的任务。这不仅关系到我国经济市场化改革的成败,而且对这一时期内我国经济增长的具体绩效也有着非常重要的影响。因此,最大限度地发挥产业组织政策的积极作用,进一步提高产业组织政策在政府产业政策体系中的地位,无疑是当前及今后我国经济发展的迫切需要。何况产业组织政策本身,更是加入 WTO 之后实现我国经济向开放的市场经济体制顺利过渡的不可替代的重要保证。

另一方面,从多数发达国家产业政策的历史经验来看,产业组织政策在政府产业政策中的地位也确实存在着某种程度的阶段性变化。一般说来,在经济起飞阶段,产业结构政策对保护战略幼小产业、促进结构转换和加快经济增长的导向作用显得较为突出,而随着国民经济逐步走向持续、快速增长的成熟阶段,产业组织政策对维护市场竞争的公平有序和规范市场竞争行为的作用无疑就显得相对重要一些了。以我国经济学界高度重视的日本的经验为例:在 1970 年以前,日本经济尚处于较为落后的状态,在追求经济高速增长和迅速提升日本经济实力的目标驱使下,日本产业政策保持着对经济运行的广泛而积极的干预,特别是以保持战略幼小产业、重点扶持主导产业成长和加快制造业结构转换为中心的各种产业结构政策发挥了极为重要的作用。20 世纪 70 年代以后,随着日本经济振兴目标的基本实现,以及日本各主要产业国际竞争优势的全面确立,日本产业政策才逐步进行了一系列堪称转折性的重大调整。日本产业政策的原则从以“积极的、能动的”干预为中心,转向以“被动的、消极的”干预为中心;制定产业政策的出发点也随之从积极干预思想逐步转变为主要针对各类“市场失灵”问题;日本政策的内容则从以产业结构政策

为中心,转向奉行产业组织政策和产业结构政策并举的方针。

当前在我国充分发挥产业组织政策的重要作用,提高产业组织政策地位的基本举措,则是要尽快实现如下三个方面的转换:

第一,在政策体系上,提高产业组织政策在国家产业政策中的实际地位,至少应在中短期内实现政府产业政策体系由以产业结构政策为核心向产业结构政策和产业组织政策并重的转换(参见图1)。这一转换的实质,乃是在及早填补目前我国产业组织政策某些空白的基础上,以加强和完善产业组织政策作为当前我国产业政策体系创新的重点,使产业组织政策不仅服务于社会主义市场经济体制的建立与完善过程,而且也得以成为社会主义市场经济条件下政府一项主要的基础性的产业政策。而实现这一转换的关键,无疑在于政策设计和决策当局必须充分认识产业组织政策在社会主义市场经济发展过程中的重要作用。

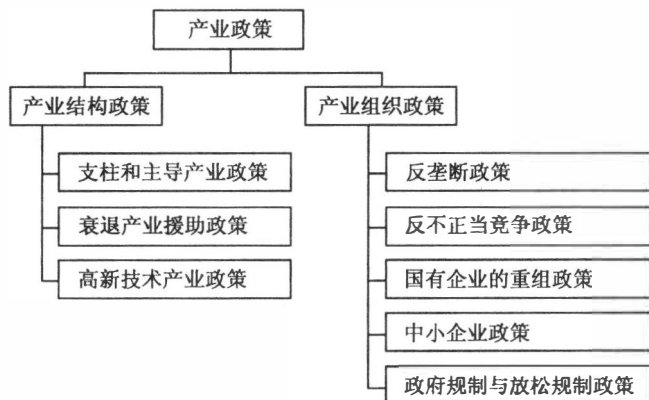


图1 新世纪中国经济发展中的产业政策体系

第二,在政策内容上,实现以促进产业的合理集中为主向以促进产业合理集中与促进市场竞争并重的转换。也就是说,必须在继续推行促进有关产业内企业联合与合并、培植重点大型企业成长的同时,加强反垄断政策、反不正当竞争政策和放松政府规制,通过促进市场竞争,全面、充分发挥产业组织政策对于推动经济增长和规范社会主义市场经济秩序的积极作用。

第三,在政策手段上,实现由传统较为单一的政策手段向现代多样化的规范政策手段的转换。在这一转换过程中,作为政策手段创新的重点,大致可涉及如下几个方面:(1)加强各项立法工作,推进有关产业组织政策的法制化。(2)结合政府职能转换,探索并建立符合社会主义市场经济规范的产业组织政策手段,特别是针对国有企业战略重组、合理处置同一产业内国有企业关系的规范而高效率的政策手段;(3)适应中国加入WTO和全球经济一体化趋势,在国际贸易和跨国投资领域进行广泛的政策创新。

三、迅速实施并不断完善反垄断政策

当前,我国应当以尽快制定并颁布《反垄断法》为起点,结合已经颁布的《反不正当竞争法》,惩治竞争性产业中的市场垄断和不正当竞争行为,积极完善并坚决维护基本的市场竞争规则,有力规范社会主义市场经济秩序。

虽然早在1993年我国即已颁布了《反不正当竞争法》,并且在这之前也早已开展了有关制定《反垄断法》的研究,但时至今日,《反垄断法》迟迟未能出台。不仅如此,即便在《反不正当竞争法》的实施过程中,也长期缺乏正常、稳定和高效的执法机制,还往往遇到各种各样的人为阻碍,特别是有些地方还存在较为严重的以行政干预方式袒护本地企业或保护本地市场的行为。造成这些问题的主要原因,与其说是各种利益冲突所致,不如说首先是政府未能将反垄断和

反不正当竞争作为建立和维护社会主义市场经济体制的基本途径,从而在政策思想上长期忽视相关政策的重要性。因此,尽快制定并颁布《反垄断法》,首先必须通过政策研究、舆论监督等途径,使各级政府特别是中央政府全面、充分地认识这一法律的重要意义。只有这样,才可能及时高效地推进这一政策创新。

不仅如此,合理运用反垄断和反不正当竞争的法律武器,也是维护加入WTO之后我国国内市场竞争秩序的基本途径。众所周知,加入WTO之后,随着经济开放程度的进一步提高、跨国公司的大量进入和经济行为规范的进一步与国际接轨,规范和维护国内市场竞争秩序已经成为我国政府经济管理的一项刻不容缓的基本任务。它一方面要求迅速改善我国反垄断与反不正当竞争法规相对薄弱,甚至有的还是空白的局面,以使我国市场经济体制能够及时有效地适应加入WTO之后一系列经济行为规则的新变化,保障我国经济市场化进程的加快;另一方面,它同样也将有助于解决目前已经出现的本国企业或是跨国公司垄断国内市场、竞争行为不当、谋取超额垄断利润等问题,从而既保护了国内市场竞争,同时也能够有效抑止加入WTO之后跨国公司通过不正当竞争手段排挤竞争对手、垄断国内市场并谋取不当利益等行为的发生。

至于我国反垄断政策的基本内容,可在理论指导和借鉴有关国家经验教训的基础上,结合中国实际,力求规范、严谨而又富有中国特色。其中,需要特别关注的两个方面是:

第一,初步确定同一产业内国有企业及国家控股企业之间的市场关系,规范这些企业之间的合作行为。目前,在我国几乎所有的产业中,都不同程度地存在着多家国有企业相互竞争的局面。出于种种原因,近年来同一产业之内部分国有企业或国家控股企业进行相互合作的倾向也有所加强,如汽车、家电等行业中的价格联盟,数家国有大型钢铁企业之间的所谓战略联盟以及不少行业中国有企业之间达成的半公开的市场协调等。如果我国的反垄断法承认国有企业和国家控股企业之间由其根本利益的一致性而导致有限合作的合理性,那么从反垄断的立场来说,就需要对有关国有企业或国家控股企业之间各种名义之下的合作行为作出明确的规范,藉此界定哪些合作行为是合理的,哪些行为又是不合理的。就此而言,我国反垄断法与资本主义国家反垄断法的一个重要区别之处是:基于国有企业和国家控股企业仍然在大多数产业中居于主导地位这一现实,必须在法律上明确规定同一产业内国有企业及国家控股企业之间的竞争规范。

第二,设计高效、公正的执行程序,保证反垄断政策和反不正当竞争政策的权威性和日常性。特别是中央政府如何在行政范围内约束各级地方政府对市场竞争的不当干预,也应成为整个政府反垄断和反不正当竞争政策的重要组成部分。为此可供参考的建议有:(1)作为对《公司法》的补充,制定《国有企业及国家控股企业法(或条例)》,规范各级政府对国有企业资产经营和生产经营的干预行为;(2)推行垂直化的反垄断和反不正当竞争政府执法机构体系,切断地方执法机构与地方政府之间的利益关联;(3)结合司法体制改革,强化各级法院及公诉机关的独立性;(4)鼓励并加强通过非诉讼途径惩治垄断和不正当竞争行为,倡导全社会对垄断和不正当竞争行为的监督。

四、采取多种方式,推进针对自然垄断产业的政府规制改革

所谓自然垄断产业,乃是指由规模经济性和范围经济性所致,只能容纳一家或少数几家企业的产业。对自然垄断产业进行直接规制,从来就是市场经济国家的一项基本经济政策。即政府从保持稀缺资源的有效利用出发,对自然垄断产业施以进入规制,形成该产业内一家独占或少数几家企业寡占的局面;在此基础上,政府通过产量规制、质量规制、价格规制和设备规制等措施,确保有关企业不致凭藉垄断地位谋取不当利益,或由此而损害社会福利。

与反垄断政策一样,迄今为止我国政府其实从未制定过严格意义上的针对自然垄断产业的直接规制政策。目前我国政府名义上实行的对有关产业的规制政策,实际上基本沿习了计划经

济体制下由国有企业独家垄断同时由政府施以广泛的行政控制的做法。也正因为如此,结合目前正在进行的政府规制改革,正式制定并颁布对自然垄断产业的直接规制政策,不仅是新世纪我国经济发展过程中产业组织政策创新的又一项重要内容,而且更是转换政府职能、改善自然垄断产业资源配置的必由之举。

当然需要指出的是,随着技术进步以及市场容量、替代竞争和市场需求等因素的变化,部分传统意义上的自然垄断产业的性质也发生了由自然垄断向竞争性的转化,以致在市场经济国家中,放松乃至取消政府对部分自然垄断产业的直接规制,得以成为 20 世纪 80 年代以来各国产业组织政策的一种潮流。就此而言,在我国制定针对自然垄断产业的直接规制政策的过程中,显然有必要立足于中国实际,重新审视并判定那些目前仍由国有企业独家垄断或是政府行政规制极为广泛的产业根本性质,一方面对其中具有竞争性的产业取消一切政府不合理的规制措施,并打破国有企业垄断局面,通过引入竞争机制促进这些产业的成长和资源配置效率的提高;另一方面,对那些在中国仍然具有自然垄断性质的产业,则结合政府职能转换和国有企业改革,设计并实施必要的直接规制政策。不过,由于目前尚有相当一部分传统意义上的自然垄断产业还很难断定其性质发生了变化(参见表 1),因此在引入直接规制政策之后,有关政策的争论和变动自然也将长期存在下去。

表 1 部分自然垄断产业性质的变化

类别	产业
传统意义上的自然垄断产业	电力生产、电力配送、城市煤气生产、城市煤气配送、供水、固定电话服务、移动电话服务、铁路运输、民用航空运输、城市公共交通。
现在仍然具有自然垄断性的产业	电力配送、城市煤气配送、供水、铁路运输服务
已经转化为可竞争性产业的传统意义上的自然垄断产业	移动电话服务、民用航空运输
目前仍难以确定自然垄断性或可竞争性的自然垄断产业	电力生产、城市煤气生产、固定电话服务、城市公共交通

五、建立有助于实现充分就业目标的扶持中小企业政策

这一政策的基本出发点,乃是通过政府的适当扶持,在不损害市场竞争的基本秩序的前提下,最大限度地促进中小企业的生存和发展,藉此保证中小企业就业规模的稳定增长,从而在政府的增长政策、就业政策之外,为实现充分就业开辟第三条政策途径。至于在具体政策内容上,则重点在于如下三个方面:

第一,以专业化和协作生产为导向,鼓励并扶持中小企业参与以大公司为核心的社会分工协作体系。在这一方面,可充分仿效日本和韩国的成功经验。日本是战后成功的后起国家中制造业中小企业最多的国家。在这众多的中小企业中,约有 65% 是为大企业提供零部件配套和加工服务的承包企业。这些承包企业在各个产业中围绕大企业开展多层次的专业化协作配套,从而形成日本独特的所谓“下包制”体系。在这一体系中,每个承包企业通常只生产一种零部件或负责某一道工序加工,因此这些企业虽然规模不大,但在其各自生产领域却逐步积累起自己独特的专门技术。这种密切而稳定的分工协作关系既提高了资本使用效率,促进了企业间适度竞争和技术转移,同时又充分发挥了中小企业在创造就业机会方面不可替代的重要作用。又如韩国政府在禁止开办中小规模的汽车装配厂的同时,通过 1975 年颁布的《中小企业系列促进法》,明确规定汽车生产的分工,即发动机和车身由最终组装的大型企业负责,其余零件则主要由中小企业采取专业化生产和协作方式,从而在韩国既卓有成效地建立起汽车工业的大批量生产体制,又确保了中小企业在汽车工业的充分发展。

第二,以技术和设备现代化为目标,在各方面给予中小企业以必要扶持。在激烈的市场竞争中,大量中小企业是否能够长期稳定地生存和发展下去了,除了必须依靠政府的反垄断措施而获得基本的市场空间之外,其自身的技术进步和现代化,更是一个至关重要的因素。由于中小企业资金和技术实力有限,因此扶持中小企业的技术和设备现代化,也应当成为当前我国产业组织政策创新的一项重要内容。其中,可供参考的有关对策建议有:(1)制定并颁布《中小企业促进法》,以在法律上规定政府对促进中小企业现代化所应尽的职责,完整阐述政府有关政策的基本原则和方针。(2)设立国家和省级中小企业政策性银行,对中小企业及其现代化提供必要的金融扶持。同时,可结合有关产业结构政策,对符合条件的中小企业申请商业银行贷款提供贴息。(3)尽快设立创业板市场,为中小企业的直接融资开辟新的渠道。(4)在反垄断政策中,对中小企业之间的研究与开发协作、联产联销和联购等行为,可采取适当的反垄断例外原则。(5)在国有中小企业民营化方面,可采取资产价格优惠折扣、临时性的税收优惠等措施,鼓励并加快中小国有企业的民营化进程。

第三,可授权各级地方政府制定有关地方性法规,适当控制少数产业(如商业零售、饮食服务和交通运输等)内大企业的营业规模扩张。例如,在就业压力较为沉重的城市中,可授权当地政府制定有关差别政策,限制大型零售商业企业的规模扩张和营业时间,从而为中小型零售商创造合适的生存空间。

* 本文系夏大慰主持的国家教委人文社会科学研究项目《经济增长中的产业组织政策调整研究》的最终研究成果之一。在本文写作过程中,夏大慰教授及张磊博士提出了许多宝贵的意见和建议,笔者在此谨致谢意。

参考文献:

- [1] 乔治·J. 斯蒂格勒. 产业组织和政府管制(潘振民译)[M]. 上海:上海三联书店,1989.
[2] 刘鹤、杨伟民. 中国的产业政策:理念与实践[M]. 北京:中国经济出版社,1999.
[3] C. Johnson(ed). The Industrial Policy Debate[M]. ICS Press,1984.

Proposals on Improvement of Industrial Organizational Policies in China

SHI Dong-hai

(School of the International Business Administration,
Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: After analyzing the present condition and of China's industrial organizational policies, the paper proposes some improvement on the status of industrial organizational policy in China's industrial policy system, so that it will take the position as important as that of the industrial structure policy in China. Basing on such analysis, the paper focuses it's attention on anti-trust policy, the direct regulation against the natural monopoly industries, and policies for M & S business.

Key words: industrial organization; policy; proposal.