

经济全球化条件下中国产业组织政策的调整和重构

柯士涛¹，夏玉华²

(1. 厦门大学管理学院, 厦门 361005; 2. 华侨大学商学院, 泉州 362021)

摘要: 经济全球化条件下, 推行产业组织政策以维护有效竞争和提升本国企业的国际竞争力是政府的重要经济职能。政府推行产业组织政策需要考虑经济全球化对中国产业组织的影响、经济全球化条件下国际经济发展的趋势、外国政府现行的产业组织政策、国际规则或双边规则以及多边规则对政府反垄断政策选择的限制等因素。要以促进竞争作为政府产业组织政策的基本原则, 以维护有效竞争和提升本国企业的国际竞争力作为政府产业组织政策的目标, 以信息指导和政府扶助作为政府产业组织政策的主要手段。当前政策着力点是尽快制定和实施反垄断法, 强化对外国企业垄断的管制和打破国内的行政性垄断; 以技术政策为核心, 提升国内企业的自主技术创新能力; 发挥政府在国际竞争中的关键性作用, 积极参与国际贸易规则和国际产业、环境标准的制订。

关键词: 经济全球化; 反垄断; 国际竞争力; 产业组织政策

经济全球化和伴随经济全球化在世界范围内新经济的兴起, 使产业组织政策环境已经发生了重大变化。在此背景下, 世界各主要经济体纷纷调整产业组织政策, 放松规制和提升本国企业的国际竞争力已成为国际潮流。中国自 20 世纪 80 年代就开始实施的做强做大国内企业和积极引进外资的产业组织政策, 取得了一些积极的成果, 但也存在很大的问题。在新形势下, 选择什么样的产业组织政策, 事关中国经济在新世纪发展的大局, 值得引起我们足够的重视。

一、经济全球化条件下, 中国产业组织政策环境分析

(一) 国内环境分析

1. 中国企业的规模普遍偏小, 产业集中度过低, 产业国际竞争力弱。

从工业特别是制造业的发展来看, 我国工业企业普遍规模较小, 产业集中度过低, 产业自主创新能力缺乏, 产业国际竞争力弱。1998 年, 我国 100 家最大工业企业的总资产平均值、销售收入平均值、平均资产利润率、人均利润和人均销售收入分别仅相当于当年世界 500 家最大企业平均值的 2.44%、4.75%、26.40%、17.60% 和 12.70%。我国主要行业的平均集中率水平也远低于主要发达国家 20 世纪 60 年代以

来的水平, 1995 年, 我国制造业 521 个行业 CR4 加权平均值为 20.1%, 而美国 1963 年为 40.9%, 日本 1963 年为 35.4%, 法国为 33.1%。我国对外技术依存度高达 50%, 而美国、日本仅为 5% 左右, 国内企业仅万分之一有核心技术, 企业自主创新能力缺乏, 产业发展受制于人, 产业国际竞争力弱。

2. 在某些产业, 跨国公司已经占据了绝大部分市场份额, 利用其市场优势地位, 控制市场、限制竞争的倾向初现出来。

目前, 瑞典利乐控制了我国 95% 的无菌软包装市场, 美国微软占有我国电脑操作系统市场 95%, 美国柯达占有我国感光材料行业至少 50% 的份额, 法国米其林占有我国子午线轮胎市场的 70%, 芬兰诺基亚、美国摩托罗拉等跨国公司占有我国手机市场的 70%, 美国思科占有我国网络设备行业市场的 60%, 日本索尼占有我国照相机行业市场的 18%, 跨国公司利用我国引进外资的优惠政策以及自身的资金、品牌和技术优势, 已经在某些行业取得了垄断地位。在取得垄断地位后, 控制市场, 限制竞争, 谋取暴利的倾向已初步显现。在国内包装企业诉利乐案中, 利乐倚赖其在无菌包装机方面的垄断地位, 在包装耗材上实行了不正当的限制性商业策略, 控制了绝

作者简介: 柯士涛 (1974 -), 男, 福建仙游人, 厦门大学管理学院博士研究生, 主要研究方向为区域经济管理、电子商务的技术经济分析; 夏玉华 (1972 -), 男, 湖北麻城人, 华侨大学商学院, 经济学博士, 讲师, 主要研究方向为产业组织理论与政策。

魏后凯, 《市场竞争、经济绩效与产业集中——对中国制造业集中与市场结构的实证研究》, 第 95 页。

《华人时刊》, 2005 年第三期。

大部分包装市场，并且使乐纸的平均价格在 2003 到 2005 年的两年时间内上涨了大约 2 倍。

3. 国内行政性垄断问题严重，行政性垄断产业的改革任重道远。

行政性垄断是基于法律和行政权利而产生的独家或少数企业对市场的垄断。我国的行政性垄断产业主要包括铁路、港口、民航、电力、电信、城市公用事业、石油天然气、有色金属、特殊行业、邮政、城市公交、烟草食盐粮食药品等重要商品以及流通、军工、铸币、银行保险等金融业，产业部门涉及面广，产业地位特殊，而且从事这些产业经营的都是国有企业。行政性垄断造成了双重恶果：一方面，垄断地位使得这些产业内的企业一方面攫取了远高于其他行业平均利润率的利润，排斥竞争，损害消费者利益，另一方面由于内部约束机制不健全和发展动力的缺乏，长期以来，使这些产业成本居高不下，产业经营绩效低下。行业的特殊性加上国有企业的身份，使得这些产业的改革举步维艰。

(二) 国际环境分析

1. 第五次兼并浪潮方兴未艾，企业间的国际竞争加剧。

20 世纪 90 年代初以来，世界范围内掀起第五次企业兼并浪潮，这次兼并浪潮具有以下特征：一是兼并数量急剧增多。全球性并购事件 1990 年为 11346 起，1999 年为 28265 起，年平均增长 10.7%；二是单项兼并交易金额世界记录屡创新高，兼并规模日趋扩大。2000 年，美国在线以 1640 亿美元收购时代华纳而取代 1999 年世界微波通讯以 1220 亿美元收购斯普林特成为新的世界单项兼并交易金额的保有者。1995 年，全球大型并购有 35 项，平均规模为 17 亿美元，1998 年增加到 89 项，平均规模为 45.3 亿美元；三是跨国并购发展迅猛。从 1990 年以来，跨国并购占 FDI 的比率一直较高，均在 60% 以上，1995 年为 69.9%，2000 年达到 89.8%，跨国并购已经成为 FDI 的主要实现途径；四是并购以水平并购为主，混合并购为辅，垂直并购微不足道。1990 ~ 1999 年，在跨国并购总额中，水平并购额所占比重由 55.8% 上升为 71.2%，混合并购额所占比重由 40.9% 下降为 27.0%，垂直并购额所占比重由 3.4% 下降为 1.8%；五是兼并范围广。此次兼并，2/3 以

上的项目分布在五个产业：金融服务业、医疗保健业、电讯业、大众传播业和国防工业，同时还涉及到汽车业、商业零售业等几乎各行各业。

第五次兼并浪潮是经济全球化条件下，世界范围内经济竞争加剧的结果，为了生存和在全球范围内整合资源以取得竞争优势，同行业的领头企业纷纷走向联合。同时，第五次兼并浪潮的出现并没有缓和竞争，它使得世界范围内经济竞争更趋激烈，通过此次兼并，在某些产业，只剩下实力超群、为数不多的几家巨型企业，为了争夺世界市场，这些企业欲置对方于死地而后快，竞争手段无所不用其极，波音和空客的竞争为我们提供了最好的注解。

2. 西方发达国家纷纷调整竞争政策，放松规制和提升本国企业的国际竞争力已经成为国际潮流。

以微电子技术为代表的新技术的兴起和市场需求的扩大改变了传统自然垄断产业的性质，再加上国际竞争的加剧，自 20 世纪 70 年代以来，西方发达国家纷纷调整国内的竞争政策，在电讯、民航、铁路、电力等产业引入竞争机制，放松对这些产业的经济性规制，并且都取得了不错的效果。竞争政策调整的另一个动向是从对反垄断的强调转向扶助本国企业国际竞争力的提高。当前，发达国家的反垄断政策对垄断的认定已从结构标准转向行为标准，并且还要考察垄断行为的市场绩效，“一事一议”已经成为通行的原则，对横向兼并等过去严格限制的行为已基本放任自流。美国联邦政府自二战以来就主动地介入到高新技术的研究开发中，80 年代为支持美国的半导体工业，巨额资助了大学、工业界的研究开发；90 年代中期制定“信息高速公路计划”；20 世纪末和世界上其它国家组织实施人类基因组计划。日本政府自 20 世纪 50 年代起就通过补贴、税制优惠、低利贷款等方式对国内的研究开发进行扶持，使日本的研发规模和水准在 20 世纪 80 年代初超越英、法、德居世界第二位。2004 年 5 月，经济产业省出台《新产业创造战略》，提出必须培育在今后 5 至 10 年内能够成为日本产业竞争核心的新产业。

3. 网络经济的兴起，对世界各国的反垄断提出了新的挑战。

网络经济是以计算机网络业为中心以及由这个产业衍生出的若干相关产业。网络产品固有的规模经济

同上。

美国证券资料公司（转载于《中国经济日报》1999 年 12 月 15 日）。

UNCTAD (World Investment Report 1999)。注：大型并购为金额在 10 亿美元以上的并购。

UNCTAD (World Investment Report 2003)。

UNCTAD (World Investment Report 2003)。

先是空客搜集波音系列飞机历年的安全飞行记录，在其报告中称波音飞机存在安全隐患；后是波音向美国政府施压，指控欧盟对空客实施了不正当补贴。

性、网络外部性（正反馈效应）、技术的市场不兼容性和网络产品技术标准造成了网络产品的锁定效应和先行者优势，从而使得垄断成为网络产品市场上的一种必然而普遍的现象。但是传统的反垄断理论和反垄断政策却对网络经济领域的垄断显得束手无策。传统的反垄断理论认为垄断厂商通过降低产量、提高价格获得垄断利润，损害了社会福利，但是在网络经济领域，垄断厂商往往并不控制产量，产品更新换代的速度很快，并且新产品的价格低于老产品的价格。在结构和行为上显然构成垄断的厂商，在绩效上却无可指责，结构、行为和绩效的脱节将政府的反垄断政策推入了十分尴尬的境地：反垄断，意味着绩效损失；不反垄断，从道义上又说不过去。网络经济领域的垄断问题对各国政府的反垄断政策提出严峻的挑战。1969年，美国司法部诉 IBM 垄断 PC 市场，诉期十余年，最后不了了之。从 1997 年开始的微软垄断案，2002 年最终以和解的方式解决，和解协议中，微软并没有做出多少让步。

二、经济全球化条件下，中国产业组织政策的调整

（一）产业组织政策主体的调整

中国和日本都是“官僚主导的经济发展指向体制”，但中国和日本产业政策（包括产业组织政策）体制并不相同，日本实行的是以产业界自主调整为基础的“官民协调”体制，产业组织政策的主体是政府+企业界，政府和企业界协商制订产业政策。而中国实行的是政府主导的体制，产业组织政策的主体是政府，产业界的要求很少被考虑。很多学者将日本产业政策的成功归因于这种“官民协调”体制，同时认为政府主导产业组织政策的制订存在以下弊端：一是政策和产业实际脱节的危险，政府及其智囊机构对具体产业的信息拥有量显然不如产业界，不考虑产业界的要求，因信息偏差，政府制订的政策就有和产业实际脱节的危险；二是政策能够贯彻实施的前提是政策目标和企业的赢利目标相一致，当二者发生冲突时，企业会产生抵触行为，从而使政策的实施效果大打折扣。借鉴日本的成功经验，将企业界纳入产业组织政策的制订体系中，形成官、学、商共同制订产业政策的新体制是当前中国产业组织政策应当进行的调整。

（二）产业组织政策目标的调整

在经济全球化条件下，中国的产业组织政策目标应当从组建国内卡特尔和积极引进外资转向反垄断和提升国内企业的国际竞争力。

中国的市场经济性质和国内的反垄断形势决定了当前的产业组织政策必须以反垄断作为重要目标。首先，市场经济要求反垄断。市场经济的正常运行依赖

市场机制功能的正常发挥，作为市场机制有机组成部分的竞争机制在市场机制中处于核心地位，价格机制和供求机制必须通过竞争机制才能发挥作用，因此竞争机制功能的正常发挥是市场经济正常运行的基础和前提。竞争机制通过企业间的竞争，优胜劣汰，给企业形成强大的外部压力，是企业进步的原始推动力，优胜劣汰的结果使社会资源配置到效率更高的企业，社会资源的配置由此得到优化。但是企业间的自发竞争往往会损害正常竞争，一是作为竞争后果的垄断的出现会使得竞争压力减弱或消失，企业发展的动力弱化，二是企业间的不正当竞争行为会使社会资源得到不当配置，竞争机制的资源配置功能发生扭曲，因此，竞争机制功能的正常发挥需要政府进行干预，政府干预的主要方式是制订和实施以反垄断为核心的竞争政策，调控企业的竞争行为，维护有效竞争，保证竞争机制正常发挥作用。其次，国内的行政性垄断泛滥和外国企业控制国内市场的局面要求当前的产业组织政策目标必须以反垄断作为重点。作为社会公众利益的代言人，维护本国居民利益和社会公众的整体利益是政府当然的义务。行政性垄断以部门利益损害公众利益，而外国企业控制国内市场损害了全体国民的福利，因此必须坚决反对。

经济全球化决定了当前的产业组织政策必须以提升国内企业的国际竞争力作为重要目标，而提升国内企业的国际竞争力必须以注重企业的自主创新能力和创立自主品牌作为重点。在经济全球化条件下，以产业政策为核心内容的供给政策已经替代需求政策成为各国经济政策的重点，市场开放意味着要提高本国居民的福利，除了在国际供给中占有更多的供给份额外，已经没有别的选择，而要增强本国的供给能力，就必须提升本国企业的国际竞争力。目前，国内企业的国际竞争力主要表现为低劳动力成本优势，这种优势受资源和环境的约束，注定不会长久，另外，中国产品在国际市场上的过低价格已经引起了无休止的贸易纠纷。跨国公司较之国内企业而言，其竞争优势主要体现在研发和营销（以品牌为核心）两个环节上，而这两个环节又是所有价值链环节中增值最多的环节。提升国内企业的国际竞争力必须从这两个核心环节入手，注重企业的自主创新能力和创立自主品牌的能力。

（三）产业组织政策调控对象的调整

长期以来，我国的产业组织政策把国有企业作为主要的调控对象，但是随着国有企业改革和国有经济布局的战略性调整，当前，在竞争性领域，国有企业的地位已经显得无足轻重。形势的变化要求产业组织政策将调控的重点转移到民营企业和外资企业上来。加强对外资企业的控制和引导，使之服务于中国经济

发展的大局；强化对民营企业的扶持，增强其可持续发展能力是今后一段时期产业组织政策的中心内容。

（四）产业组织政策手段的调整

我国的产业组织政策手段主要有法律手段，行政指导，财政税收政策（包括财政补贴，倾斜性投资，出口退税、税收减免、外汇配额等），金融政策（包括低利息融资、区别性融资、择优融资等），贸易政策（包括关税保护、非关税壁垒和歧视性待遇等），和信息指导。中国加入 WTO 已经五个年头，随着商业、金融等行业的新近放开，国内除极个别的行业外，已经全部对外开放，在此背景下，以往的一些产业政策手段有的已经变得不可行，如关税保护、歧视性待遇、出口退税政策等；有的面临调整，如政府指导、财政补贴政策等。总体而言，当前中国的产业组织政策手段应以法律手段和信息指导为基础手段向以适应 WTO 规则的财政、金融、贸易政策为补充的新的政策手段组合体系的方向发展。

三、经济全球化条件下，中国产业组织政策的重构

（一）制定和实施以反垄断为核心内容的竞争政策

竞争政策是国家权力机构为保护和加强市场竞争而制订的法律和政策的总称。从世界各国竞争政策的实践来看，反垄断是竞争政策的核心内容，反垄断法是竞争政策的主体，反垄断法的核心内容是反垄断性的市场结构，围绕这一核心的结构框架由三跟支柱组成，即（1）禁止限制竞争的行为；（2）禁止滥用市场主导地位的行为；（3）对兼并的控制。

中国当前还没有一部反垄断法，有的是《反不正当竞争法》以及《价格法》和其他法律、政策涉及竞争行为的相关规定，竞争政策主要由政府机构（工商行政管理部门）来实施。这种政策体系和政策运作方式与当前国内、国际反垄断形势的要求存在相当大的差距：首先，现有的政策体系缺失对垄断的明确界定，尤其是从市场结构方面进行的界定；其次，不正当竞争行为并不等同于垄断行为，仅从竞争行为角度来制订政策，政策体系本身就不完备；再次，以行政运作方式而不是以司法方式来实施竞争政策，政策的公正性和政策的执行力度便不能从根本上得到保证。国内和国际环境要求当前中国制订一部系统、专门的反垄断方面的法律。

（二）调整技术政策，把提高企业自主创新能力作为技术政策的核心

改革开放以来，中国实行的是以市场换技术的发展战略，在技术政策上，重引进、轻自主创新。这种发展战略和技术政策带来了双重恶果：一方面，丢失了市场，但是并没有换来技术。以中国汽车产业为

例，中国汽车产业已经初具规模，但是，国内的三大汽车厂商（一汽、二汽、上汽）到现在还没有掌握小汽车的关键生产技术。另一方面，国内企业技术创新能力薄弱，沦为跨国公司的“生产车间”和代工厂，在国际产业分工体系中处于极其不利的地位，而这种状况又进一步加剧了经济发展和资源、环境的矛盾，使中国经济、社会的可持续发展面临空前的挑战。

调整技术政策，首先要以市场换技术的发展思路转变到以技术立国的发展思路上来。借鉴韩国和日本的成功经验，在 WTO 框架协议下，对产业的保护和扶助仍必不可少，没有国内需求的保证，新技术的开发和应用在起步阶段就会被扼杀。其次，在具体的技术政策层面上，要加大对企业自主技术开发的扶持力度。

（三）贯彻《中小企业促进法》的立法精神，建立和完善促进中小企业发展的具体政策体系和政策机制

中小企业被称为国民经济的稳定器，在保持经济活力和解决就业等方面发挥着重要作用。《中华人民共和国中小企业促进法》已于 2002 年 6 月 29 日由九届人大常委会通过，并于 2003 年 1 月 1 日开始实施。中小企业促进法的宗旨是“国家对中小企业实行积极扶持、加强引导、完善服务、依法规范、保障权益，为中小企业创立和发展创造有利的环境”；但是这部法律本身并不提供任何具体的促进办法，因此它没有作为主张权利基础的功能。它要求相关的（地方）机关、银行和机构根据该法提供更为优惠的待遇，并创新改善其对中小企业的行为。具体而言，在开业登记、融资、资金援助、税收优惠、完善中小企业社会化服务体系等该法涉及的各个方面，由地方政府和相关部门去制订具体的政策和政策实施机制。

参考文献：

- [1] 小宫隆太郎等．日本的产业政策 [M]．香港：国际文化出版公司，1998．
- [2] 植草益等．日本的产业组织——理论和实证的前沿 [M]．北京：经济管理出版社，2000．
- [3] 曾国安，吴琼．市场对外开放条件下政府反垄断政策的选择 [J]．当代经济研究，2005，（3）．
- [4] 陈柳钦，黄坡．产业集群发展的制度经济学分析 [J]．云南财经大学学报，2008，（1）．
- [5] 杨永忠，雷琼．提升竞争力的产业制度及其传导：基于 ISCP 分析框架 [J]．云南财经大学学报，2008，（1）．

（编辑校对：余朝锡 金界一）