

# 新中国 70 年产业组织政策变革及展望<sup>\*</sup>

刘戒骄 张小筠 王文娜

[摘要] 新中国 70 年先后实行了计划经济体制和社会主义市场经济体制，这两种经济体制都面临产业组织问题。改革开放以前先后实施了统筹发展五种经济成分、以部门分工和专业化协作为主要内容的产业组织政策；改革开放 40 年间，产业组织政策向促进竞争和遏制垄断转型。未来我国产业组织政策应以公平竞争制度建设为主线，在培育优质企业和世界一流企业、促进新兴产业成长和攻克核心技术等方面发挥积极作用。

[关键词] 产业组织政策；垄断；竞争；开放式协同创新；中小企业

[中图分类号] F121.3 [文献标识码] A [文章编号] 1006—012X (2019) —03—0005 (07)

[作者] 刘戒骄，研究员，博士，中国社会科学院工业经济研究所，北京 100044

张小筠，博士研究生，中国社会科学院研究生院，北京 102488

王文娜，博士研究生，中国社会科学院大学（研究生院），北京 102488

产业组织政策是调整产业内企业之间关系，特别是企业间分工协作关系、交易关系和利益关系的政策，其目的是协调垄断和竞争关系，建立兼有竞争效率和规模经济的产业组织方式。无论计划经济体制还是市场经济体制，经济发展都面临产业组织问题，需要找到解决问题的办法并制定相应的政策。现有文献缺乏对改革开放前后两种经济体制解决产业组织问题的研究，一些文献甚至认为产业组织政策是市场经济和西方经济学的专利，改革开放前的计划经济时期不存在产业组织政策。总结分析新中国 70 年改革开放前后两种经济体制面临的产业组织问题和实施的产业组织政策，展望我国产业组织政策的调整完善方向，有助于正确认识产业组织政策的内涵和作用，更好地处理政府和市场的关系。

## 一、计划经济体制时期的产业组织政策

新中国成立至改革开放前（1949～1977 年），我国实行计划经济体制，政府为促进经济发展实施了一系列经济政策。虽然这些政策并非直接针对产业组织制定，且当时我国并未正式引入西方产业组织理论，也未明确使用过产业组织这一概念，但客观上存在如何处理产业内企业之间分工协作关系这个产业组织问题。因此，可以将计划经济时期解决产业组织问题的措施归结为产业组织政策的历史实践。

### 1. 历史实践

#### (1) 1949～1957 年：经济恢复和统筹发展五种经济成分

1949 年新中国成立后，中央制定了一系列经济恢复政策，建立了集中统一的管理体制，对不同经济成分进行了社会主义改造，采取了不同的管理方式：没收官僚资本并在此基础上发展国有工业企业，实行指令性计划，财政上统收统支，物资按计划调拨；利用经济手段扶持有利于国计民生的资本主义工商业和个体经济等经济成分发展，同时对危害国计民生的投机、暴利和

<sup>\*</sup> 基金项目：本文系国家社会科学基金重大项目“共生理论视角下中国与‘一带一路’国家间产业转移模式与路径研究”（17ZD047）以及中国社会科学院创新工程项目“竞争政策理论前沿与政策走向”（SKGJCX2017-03）的阶段性研究成果。

垄断行为进行打击，将商业投资资本引向生产型的工业企业，这些政策都取得了较好效果。

1952年底经济恢复任务完成后，我国提出了过渡时期“一化三改”的总路线，开始向工业化迈进，以优先发展重工业为主要任务。相应地，中央逐步加强了集中统一管理，依靠行政手段来支配产业组织发展。在“一五”计划（1953~1957年）中，工业投资额占到基本建设投资总额的58.2%，而制造生产资料的工业投资占到工业投资总额的88.8%。通过各种倾斜政策，我国重工业发展的落后状况迅速扭转，重工业比重由1952年的37.3%上升至1957年的45%，初步奠定了我国工业化的基础。<sup>[1]</sup>这种集中管理体制在当时物资紧缺，市场秩序混乱的情况下，对于恢复经济和稳定市场发挥了一定作用，但这种管理体制忽视了商品生产、价值规律和市场主体的自主性，无法实现资源的合理配置和生产要素的有效利用。

## （2）1958~1977年：促进部门分工和专业化协作

1957年第一个五年计划的胜利完成使我国建立了社会主义工业化的初步基础，但由于对经济发展规律和中国经济基本情况认识不足，在1958年开始的“大跃进”时期，将企业和管理权限下放地方，造成了地区间、部门间的相互分割和行政壁垒以及严重的地方保护主义，向“大而全”“小而全”方向发展，无法有效展开专业化分工和协作。同时，为实现超高速增长，国家一味追求“以钢为纲”，不顾经济技术条件，大力开展全国性炼钢、全民办工业运动，在全国各地采用土法炼钢技术，盲目建设了一大批中小型钢铁厂、小高炉，结果造成了严重的规模不经济和资源的巨大浪费。为此，1961~1965年期间国家对国民经济进行了重大调整。一是中央加强了集中统一管理，上收了一批下放不当的企业，针对“大跃进”时期形成的高成本、低效率小企业，实施了关、停、并、转等调整措施，缓解了企业规模结构偏低的问题。二是针对各地条块分割、分散化经营和分工协作不足等问题，国家在工业、交通部门试办了一些托拉斯性质的工业公司，将全国工业组织起来，以专业化和协作为原则，统一规划、合理生产，使供、产、销紧密衔接起来，形成专业化生产、大中小企业相结合的生产体系，使得企业规模经济效益得以发挥，有力的促进了这一时期的产业组织合理化。<sup>[2]</sup>三是突出了以备战为基点的“三线”建设，即在“三线”地区进行大规模的、以军工为主体的战略后方建设。这一政策支持我国在“三线”地区先后建立了一大批航空、航天、电子、兵器、核工业等军工和电力、煤炭、钢铁、机械等民用大中型骨干企业，通过这些骨干企业的辐射带动作用，促进了协作配套企业发展，在一定程度上带动了西部地区的经济发展和全国工业体系的完善。

## 2. 特点及效果

从新中国成立到改革开放前的计划经济时期，我国产业组织政策的实践主要集中于以继续社会化大生产为需求，国家为主体，运用行政手段，对工业经济领域实行分工与协作，自上而下的组织和实现工业生产的集中化、专业化和联合化问题。<sup>[3]</sup>从计划经济不同时期的产业组织实践来看，我国产业组织状况的好坏几乎完全取决于政府计划的正确程度。计划经济体制下，政府全权支配企业活动，企业没有自主权，产业组织发育缺乏市场协调和修正机制。因此，促进产业组织的协调发展，必须深入推进体制机制改革，发挥市场资源配置作用，打破产业组织中的行政垄断，给企业经营自主权，促进市场公平竞争。

## 二、社会主义市场经济体制建立时期的产业组织政策

1978年党的十一届三中全会至1992年党的十四大召开之前，是我国社会主义市场经济体制的孕育时期，对政府、市场和企业之间关系的讨论和认识不断深入，依靠国家行政计划指令组织生产的经营管理方式有步骤地放开，产业组织问题的研究也在这些领域逐步展开。1992年党的十四大召开标志着正式开启社会主义市场经济体制建立征程，市场在资源配置中的作用逐步加强，统一开放、竞争有序的现代市场体系逐步健全，垄断行业和监管体制改革深入推进，产业组织政策逐步受到重视。2001年12月正式加入WTO后，我国加快了市场开放，外资以更广的领域、更快的速度进入我国，产生了大型跨国公司利用其规模和技术等优势垄断市场的问题，产业组织政策面临如何解决行政性垄断、经济性垄断和自然垄断相互交织的新挑战。

### 1. 努力推动社会主义市场经济竞争

#### （1）探索横向经济联合和社会主义市场经济竞争

改革开放初期，在行政性垄断和地方保护影响下，各地重复建设问题十分严重，“多、小、散、乱”现象在各个行业普遍存在，大中小企业之间无法有效开展专业化分工和协作。为解决我国产业组织结构松散，集中度低的问题，这一时期实施了促进横向经济联合的政策措施。如，1980年《关于推动经济联合的暂行规定》鼓励各种形式的经济联合体，并规定了经济联合体内

部可以实行原料的直拨供应和超计划产品自销等优惠政策; 1986年《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》对企业间的横向联合给予资金、项目审批等方面的政策支持。历年政府工作报告也提出了许多政策要点, 在促进横向经济联合方面多次强调各地区、各部门要打破行政分割和市场壁垒, 通过联合投资、相互参股等多种方式, 发展各种形式的经济联合, 鼓励企业与科研单位之间进行横向联合, 以解决科技与生产相脱节问题, 同时要确保联合的决策权交由企业, 坚决抵制各地方、部门出于局部利益对联合进行干扰, 防止采取行政办法组建联合公司。在发展企业集团方面, 为防止形成一家独大的垄断局面, 国家鼓励在同一行业内积极发展几个规模不等、各有特点的企业集团, 充分发挥企业集团的骨干作用, 在资金、物资和权力分配上给予政策倾斜。

针对长期存在的行政垄断和阻碍、破坏竞争的行为, 国家开始思考如何在社会主义有计划的商品经济下保护市场竞争。由于受传统计划经济思维的影响, 一直以来“竞争”被认为带有资本主义色彩而没有出现在政府文件中。当时普遍认为, 社会主义经济体制下不存在竞争, 但可以竞赛, 社会主义竞赛体现了社会主义公有制经济下的人民当家作主与相互合作。<sup>[4]</sup>因此, 早期主要通过鼓励各行各业开展社会主义竞赛的方式提高产品质量和劳动生产率、降低消耗和成本, 从而增加盈利。随着经济体制改革的逐步深入, 1980年的政府工作报告突破了这一思想禁区, 首次用“竞争”一词代替“竞赛”, 提出要在国家计划指导下广泛开展竞争, 并对利用行政手段保护落后、封锁市场、妨碍商品正常流通的做法予以制止。同年, 我国颁布了《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》, 这是我国最早的关于保护竞争的政策文件, 对在国家计划指导下打破地区封锁和行业垄断、采取合法手段开展社会主义竞争等问题做了原则性规定。之后, 国家和地方政府陆续颁布了一系列政策法规对当时经济发展中的行政垄断和不正当竞争行为进行规制, 如《关于在工业品购销中禁止封锁的通知》(1982年)、《关于认真解决商品搭售问题的通知》(1986年)、《价格管理条例》(1987年)、《关于打破地区间市场封锁进一步搞活商品流通的通知》(1990年)等;<sup>[5]</sup>在地方层面也发布了制止不正当竞争行为的政策规定。

## (2) 鼓励优势企业强强联合和多渠道扶持中小企业发展

以1994年国务院颁布的《90年代国家产业政策纲要》(以下简称《纲要》)为标志, 国家正式开始制定产业组织政策。《纲要》对产业组织结构合理化做了原则性规定, 即在规模经济效益显著的产业发展大企业(集团), 形成以少数大规模企业为竞争主体的市场结构; 在规模经济不显著的产业鼓励小企业发展, 形成大、中、小企业并存的竞争性市场结构; 在产品需要大量零部件组成的产业促进大、中、小企业的专业化分工协作, 形成规模适当的产业组织结构。依据《纲要》, 为促进产业组织合理化, 主要从鼓励优势企业强强联合和多渠道扶持中小企业发展两个方面着手。

国家在推动企业横向联合、组建企业集团等方面出台了很政策, 做出了很多努力, 我国企业集团在短期内得以迅速发展壮大。但其中很多企业和企业集团仅仅只是实现了规模扩大, 企业集团内部的管理机制并没有发生根本变化, 在面临激烈的国际市场竞争时没有形成自己的核心竞争力, 很容易败下阵来。<sup>[6]</sup>这一时期对我国来说缺的不是大企业, 而是具有核心竞争力的大企业的形成机制。为此, 这一时期产业组织政策更加注重引导优势企业的强强联合、大力支持企业跨地区兼并重组和跨国并购, 目的不仅要实现规模化、集约化经营, 更要形成一批具有自主知识产权、知名品牌、主业突出、核心能力强的大公司和企业集团。为实现这一目标, 国务院先后颁布了《关于推进国有资本调整和国有企业重组指导意见的通知》(2006年)和《国务院关于促进企业兼并重组的意见》(2010年)等政策文件, 在钢铁、汽车、船舶、装备制造、有色金属等诸多产业发展政策和产业结构调整振兴计划中也都发现推动企业跨地区或跨国联合重组、形成大规模企业集团的政策措施。<sup>[7]</sup>

产业结构的合理化, 不仅需要培育大企业和企业集团以提高产业集中度, 也要促进中小企业的健康发展, 充分发挥中小企业在扩大城乡就业与国民经济和社会发展中的重要作用。<sup>[8]</sup>在不损害市场竞争秩序的前提下, 这一时期国家从信贷、培训、技术、信用担保和服务体系等方面颁布了一系列政策支持中小企业发展, 如《关于进一步改善对中小企业金融服务的意见》(1998年)、《关于加强中小企业管理人员培训的意见》(1999年)、《关于科技型中小企业技术创新基金的暂行规定》(1999年)、《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》(1999年)、《关于培育中小企业社会服务体系若干问题的意见》(2000年)、《关于鼓励和促进中小企业发展的若干政策意见》(2000年)等。综合来看, 这些政策主要采取了财政金融支持和服务体系建设等措施。财政支持方面, 扩大财政预算内技术改造专项投资对中小企业的覆盖。金融支持方面, 建立中小企业贷款风险补偿基金和贷款税前全额拨备损失准备金, 对中小企业信用担保机构实行税收优惠政策。服务体系方面, 支持中小企业公共服务平台建设, 从简化行政审批、清理各种不合理收费发展到实施创业扶持、技术创新、市场开拓、社会服务等方面。

### (3) 反不正当竞争与保护合法经营

在市场竞争发育和企业竞争意识逐渐提高过程中,由于市场制度还很不完善,企业的失信成本很低,商业贿赂、虚假宣传、违背商业诚信等不正当竞争和恶性竞争随处可见,极大遏制了企业间的平等竞争,这些问题迫切需要得到政府解决。这一时期的产业组织政策重点转向市场制度和法规建设,规范企业市场行为,营造合法经营和公平竞争的市场环境。为制止不正当竞争,国家于1993年颁布了《中华人民共和国反不正当竞争法》。作为我国第一部正式的反不正当竞争法律,该法律认定了诸如商业贿赂、虚假宣传等6种不正当交易行为和诸如公共企业滥用市场支配地位、政府滥用行政权力等5种限制竞争行为,为保障社会主义市场经济下的公平竞争,保护生产者和消费者权益做出了重要贡献。在此基础上,这一时期国家还颁布了《消费者权益保护法》(1994年)、《中华人民共和国价格法》(1997年)、《中华人民共和国招标投标法》(1999年)等,旨在通过立法手段理顺价格体系,规范企业竞争行为。为打破地区封锁和行业垄断,2001年颁布了《关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》和《关于整顿和规范市场经济秩序的决定》两项政策,对妨碍公平竞争、阻挠外地产品或服务进入本地市场的行为制订了处罚措施。

### (4) 垄断行业竞争性改造和反垄断立法

随着垄断弊端日益突出,反垄断问题受到国家高度关注,垄断行业改革和反垄断立法协同推进。20世纪90年代中后期对垄断行业进行了竞争性改造,通过设立新的市场主体、分解在位垄断企业、分离可竞争环节和资本多元化改造等举措,促进了垄断行业市场竞争。为促进非公有制经济发展,2005年国务院颁布的《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》(又称“36条”)对非公有资本进入电力、电信、铁路、民航、石油等垄断行业,供水、供气、供热、公共交通、污水处理等市政公用事业和基础设施领域及社会事业、金融服务、国防科技等领域提供了政策支持。在经历长达13年的讨论和起草后,《中华人民共和国反垄断法》于2007年正式通过并于2008年8月1日起正式实施。该法不仅规定了滥用市场支配地位、经营者集中和垄断协议三大垄断行为,更从中国国情出发,专门对行政垄断做了规定,明确了各级部门不得滥用行政权力排除、限制市场竞争,显示出中国反垄断政策的目标多元性,对保护市场公平竞争,促进社会主义市场经济健康发展具有重大意义。

## 2. 特点及效果

这一时期的产业组织政策不仅着眼于提高产业集中度以应对日益激烈的国际竞争,更加着眼于构建公平竞争的市场环境。从政策手段看,行政手段仍十分普遍,如在行业规制政策的实施中,政府侧重采取目录指导、市场准入标准、项目审批、供地审批、贷款行政核准等行政干预措施。同时,经济手段日益受到重视,各部门综合使用财税、信贷、价格等手段引导产业发展,并注重强化约束与完善激励机制的配合。在约束机制方面,强化了安全、环保、能耗、物耗、质量、土地等指标的约束作用,对未按期完成任务的地区和企业制定了处罚措施。在完善激励机制方面,强化了财政资金的引导和支持。此外,国家还加强了法律手段的运用,如《反不正当竞争法》《反垄断法》《中小企业促进法》的颁布和实施说明政府干预逐渐进入法制化轨道,政府干预的主观随意性渐渐减弱,有利于更好地促进产业组织优化。从实施效果看,促进产业集中的政策取得了显著效果,跨行业、跨地区、跨所有制的企业间联合方式大大增加,企业兼并重组步伐明显加快,大规模趋势明显增强,企业竞争力明显提升。行业规制政策的实施也取得了较大成效,低水平投资和企业盲目扩张被有效抑制,防止新增产能和淘汰落后产能任务较好完成,一些严重浪费资源、污染环境、安全隐患突出和布局不合理的企业予以成功关闭破产。但公平竞争制度建设滞后的问题越来越突出,各地政府采取行政手段干预资源配置、滥用行政权力限制市场竞争的问题没有得到解决,对本地企业和辖区外企业实施差别待遇的行为仍不断发生,企业兼并重组仍存在较大的体制机制性障碍。《反垄断法》对行政垄断的规制在实践中遭遇阻力,规制效果并不明显。随着我国市场经济体制的不断完善和改革开放的进一步深入,这些问题有待从体制机制上得到根本解决。

## 三、全面深化改革以来的产业组织政策

党的十八大以来,我国开启了全面深化改革的新时期。2013年党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”“坚持权利平等、机会平等、规则平等”“加快形成企业自主经营、公平竞争,消费者自由选择、自主消费,商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系”“建立公平开放透明的市场规则”等任务举措。这一时期的产业组织政策更加强调从制度上建立统一开放和竞争有序的现代市场体系。

## 1. 全面优化政府和市场的关系

### (1) 放宽垄断行业市场准入

针对过去垄断行业改革不到位的情况,这一时期国家制定了行业准入的负面清单制度,在更大范围、更深层次上放宽了垄断行业的市场准入,在金融、石油、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等更多领域放开了竞争性业务,在项目核准、融资服务、财税政策、土地使用等方面一视同仁,严惩各类违法实行优惠政策行为,确保非公有制企业能够自由、平等的进入垄断性行业,公平参与市场竞争。为充分撬动社会资本,2014年颁布了《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》,涉及生态环保、农业水利、市政、交通、能源、信息和民用空间设施、社会事业等7个重点领域,从放宽市场准入与创新投融资方式方面提出了吸引社会投资的政策措施。

### (2) 建立公平竞争审查制度

为消除有碍公平竞争的各种制度性障碍,国家加大了对公平竞争的监管和审查力度。在市场监管方面,2014年颁布的《关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》基于保障公平竞争和维护市场秩序,明确提出到2020年建成体制较为成熟、制度更加定型的市场监管体系。为防止和治理政府出台排除、限制竞争的政策措施,清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法,2016年国务院印发了《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》。该意见专门将政府部门作为审查对象,以事前监管方式规范滥用行政权力排除、限制竞争的政府行为,确保今后政府出台的有关产业发展、市场准入、政府采购、招商引资等涉及市场主体经济活动的规章等各类措施,都不破坏统一市场和公平竞争规则。随后国家发改委联合有关部门制订了实施细则,各地方政府也陆续颁布了建立公平竞争审查制度的具体实施意见。

### (3) 消除企业兼并重组的制度障碍

产业集中度低、恶性竞争现象是我国多数行业一直以来的通病,虽然我国在促进这些行业内的企业兼并重组,提升产业集中度方面颁布并实施了一系列政策,但企业兼并重组在实践中多为行政“拉郎配”式的合并,非但不能消除恶性竞争,反而让两个小问题变成一个大问题,最终导致好企业被差企业拖垮,且企业兼并重组在税收、土地、融资、人员安置等方面障碍重重,阻碍了企业重组的积极性。为此,这一时期的政策重点在于切实消除跨区域、跨所有制兼并重组的制度性障碍,如2012年颁布的《关于进一步加强企业兼并重组工作的通知》和2013年颁布的《关于加快推进重点行业企业兼并重组的指导意见》,清理废除了各地限制外地企业兼并本地企业的做法和规定,并提出在汽车、钢铁、水泥、船舶、电子信息、医药等行业通过兼并重组培育一批具有国际竞争力的大型企业集团,这一意见在这些具体行业的“十三五”发展规划中得到了进一步的落实和细化。<sup>[9]</sup>在环境营造方面颁布了《国务院关于进一步优化企业兼并重组市场环境的意见》(2014年3月)等。

### (4) 鼓励创新创业和为小微企业减负降费

随着大众创业、万众创新的深入推进,小微企业在稳定增长、扩大就业、促进创新和推动产业转型升级等方面的作用受到重视,对小微企业的政策扶持得以加强。国家对小微企业实施了普遍性降费政策,大幅度取消了各种行政事业性收费和政府性基金项目,并在财税、金融、商事制度、服务体系等方面提供了更多的政策支持。2015年颁布的《关于大力推进大众创业万众创新政策若干政策措施的意见》从完善体制机制、构建普惠性政策扶持体系入手,制定了推动小微创新创业的具体措施;<sup>[10]</sup>2016年工信部发布的《促进中小企业发展规划(2016-2020年)》又提出了“互联网+”小微企业专项行动、“专精特新”中小企业培育工程等关键工程和专项行动。

## 2. 特点及效果

这一时期随着市场化改革在各个领域的全面推进,市场和政府关系更加清晰,竞争机制得以加强。从政策手段看,政府综合运用经济、法律和必要的行政手段,实现了传统较为单一的政策手段向多样化的规范政策手段的转换。尤其是国家大幅减少了政府直接行政干预范围,改革清理了有碍企业发展的各种行政审批事项,强调依法行政,行政干预不能违反法律规定且必须具有法律依据,加强了对地方政府和行业主管部门行政权力行使的监督和约束。从实施效果看,产业组织政策的执行力度大大增强,降低了企业跨区域、跨所有制兼并重组的障碍,企业重组取得了实质性进展。反垄断的监管广度、深度和处罚力度也在在进一步加大。但仍存在过度强调静态市场结构和在位企业之间的实际竞争,公平竞争制度建设滞后和激发企业活力受阻等深层次问题,改革依然任重道远。

#### 四、未来我国产业组织政策展望

随着市场的开放和完善,经济发展迫切要求加强公平竞争制度建设,通过公平竞争提高资本、土地和劳动力等生产要素的配置效率,增强企业和整个经济体系的创新能力。未来我国产业组织政策应以公平竞争制度建设为主线,将政策着力点从市场准入和市场结构监管转变到进入后企业的行为及其对市场绩效的影响,使竞争政策在培育世界一流企业、促进新兴产业成长和攻克核心技术方面发挥积极作用。

##### 1. 使公平竞争成为产业组织政策的基本支点,以开放竞争遏制垄断

总体来看,在全球产业链分工中,我国多数企业仍然处于产业链中低端,核心技术掌控能力弱,与世界一流企业差距较远。为此,党的十九大报告强调“培育具有全球竞争力的世界一流企业”。而在世界一流企业成长过程中,即使有一批优质企业形成很强的行业垄断力,成为创造性资产和能力的生产者、组织者和使用者,但只要降低准入壁垒保持足够强的竞争压力,仍然可能改进产业绩效。因此,要实施以开放遏制垄断的战略,使公平竞争成为产业组织政策的基本支点,放宽国内市场准入,引进更多国内外竞争者,使更多企业受到竞争洗礼。只有这样,才能促使企业专注于通过创新提升竞争力,在公平竞争中采取自我发展、兼并重组与跨界融合等方式,做大做强,形成他人难以复制的技术能力和组织能力,推动企业向产业链中高端攀升。要推动公平竞争的法治化与制度化,严格执行知识产权保护法,切实保护创新者的合法权益,使企业在竞争中能树立正确的“义利观”,秉承构建“人类命运共同体”与“责任共同体”的价值观,正确履行对相关利益主体的责任,与当地社会、经济、环境共促、协调发展,做有担当、信誉良好的一流创新企业。

##### 2. 促进新兴产业形成与发展,预防和治理新型垄断行为

互联网、物联网、云计算和大数据为标志的新业态的快速成长及其引致的数字化、智能化、网络化和共享化制造技术的广泛应用,是全要素生产率提高的主要动力之一。基于信息化和工业化交叉融合发展的新兴产业将演化为主导产业,是持续推动我国产业结构优化升级和高质量发展的关键。新兴产业形成和发展需要预防和治理平台垄断,使各类企业能够创造、发现和利用商业机会,确保市场竞争有效运行。作为一种新型产业组织形态,互联网平台具有联系消费者和生产者并促成其交易的功能,兼有竞争性和垄断性。对平台垄断可以采取包容审慎的监管方式,弱管制、少限制,鼓励其创新发展,重点管制其垄断行为。对新产业应基于动态原则,根据产业生命周期制定相应的产业组织政策。在新产业的萌发期和导入期,未知大于已知,过严的监管必然束缚其发展。只要不触及法律底线、安全底线和公众利益底线,这一阶段应本着鼓励创新的宗旨,营造勇于试错、敢于创新、崇尚合作的社会生态文化系统,引导风险投资基金和政府基金注入新产业,鼓励其发展壮大;在新产业的快速发展期,高效率的企业已从激烈竞争中脱颖而出,这时的产业组织政策应聚焦于预防和制止实施反竞争行为,如平台垄断、数字垄断和知识产权垄断等。重点防治互联网平台企业实施强制独家交易等新型垄断,针对共享单车、滴滴平台、互联网巨头、p2p平台发展过程中出现的隐性垄断、强制经营者接受不合理条件等反竞争行为,要及时追踪研究其对消费者福利的影响,探索保护平台两端消费者和经营者利益的方法,破解新经济和平台垄断的手段和方法,进一步完善新产业革命下的产业组织政策。

##### 3. 构建开放式协同创新体系,为突破核心技术提供组织保障

核心技术创新要求改变单向、封闭的线性创新系统,调动更多社会主体和资源积极开展创新活动,集聚各方在基础研究、科技成果产业化和产品开发等方面的专长,构建开放式协同创新体系,使企业、高校科研机构、供应商、用户、投资方和政府通过开放协同的交互作用,形成攻克核心技术的组织和能力。产业组织政策要鼓励政企产学研拓展协作的广度和深度,激发企业创新主体地位,支持核心企业整合产业链各类企业和资源,形成突破关键基础材料、核心基础零部件的工程化、产业化瓶颈的合力。<sup>[11]</sup>对于研发周期长、市场纠错成本高、网络效应强的关键零部件,加强基础研究和竞争前技术研发投入,支持行业骨干企业组织相关企业和机构,建立产业战略技术联盟,提高研发能力和效率。中小企业是产业链各节点的连接者,产业链的有效运行需要通过长期契约和股权关联,搭建大、中、小企业有效分工协作的产业组织体系,形成以核心企业为中心、中小企业为模块节点的产业链系统,为突破核心技术提供组织保障。

中国现行产业组织政策主要形成于改革开放以来培育市场竞争和遏制垄断的实践,也继承了改革开放前分工协作、大企业带动协作企业和发挥政府作用等做法。新中国成立至1956年资本主义工商业完成全行业公私合营的7年,采取制止垄断、投机

和促进经济竞争等产业组织政策,发展有益于国计民生的私营工商业,实行五种经济成分统筹兼顾,实现了经济稳定。1957~1978年,实施部门分工和专业化协作,采取试办托拉斯、在工业和交通部门建立专业公司、建立大企业带动行业发展等产业组织政策,积极探索调整政企关系和解决条块分割问题,建成了一个基本完整的工业体系。改革开放40年间,大力培育发展各类市场主体,市场竞争逐步发育成长,产业组织政策从改革初期的支持横向经济联合和提高市场集中度转变为遏制垄断和促进竞争。随着市场的进一步开放和完善,未来我国产业组织政策应以公平竞争制度建设为主线,保障各类市场主体公平竞争,鼓励新兴产业成长,形成有利于突破核心技术的产业生态系统。

#### 参考文献:

- [1] 周叔莲,裴叔平,陈树勋. 中国产业政策研究 [M]. 北京: 经济管理出版社, 1990. 46-56.
- [2] 方甲,沈霖,董守财,等. 产业组织理论与政策研究 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1993. 126-129.
- [3] 卫志民. 近70年来产业组织理论的演进 [J]. 经济评论, 2003, (01): 86-90, 115.
- [4] 白树强. 全球竞争论 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2000. 162-165.
- [5] 中国世界贸易组织研究会竞争政策与法律专业委员会. 中国竞争法律与政策研究报告(2010年) [M]. 北京: 法律出版社, 2010. 64-67.
- [6] 何晓英,王飞. 加入WTO后中国产业组织政策面临的挑战及对策 [J]. 南方经济, 2003, (05): 68-70.
- [7] 江飞涛. 中国产业组织政策的缺陷与调整 [J]. 学习与探索, 2017, (08): 118-126.
- [8] 工业和信息化部产业政策司, 中国社会科学院工业经济研究所. 中国产业发展和产业政策研究报告(2011) - 调整与升级 [M]. 北京: 中信出版社, 2011. 123-131.
- [9] 张小筠,刘戒骄. 改革开放40年产业结构政策回顾与展望 [J]. 改革, 2018, (09): 42-54.
- [10] 林汉川,秦志晖,池仁勇. 中国中小企业发展报告 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2016. 16-32.
- [11] 刘戒骄,张小筠. 改革开放40年我国产业政策回顾与创新 [J]. 经济问题, 2018, (12): 1-7.

## New China's 70-Year Industrial Organization Policy Reform and Prospects

LIU Jie-jiao<sup>1</sup> ZHANG Xiao-yun<sup>2</sup> WANG Wen-na<sup>3</sup>

- (1. Institute of industrial Economics of CASS, Beijing 100044, China;  
 2. Graduate School of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China;  
 3. University of Chinese Academy of Social Sciences (Graduate School), Beijing 102488, China)

**Abstract:** In the 70 years of New China, the planned economic system and the socialist market economic system have been implemented. Both economic systems are facing industrial organization problems. Before the reform and opening up, China successively implemented industrial organization policies that comprehensively developed five economic components, with division of labor and professional cooperation as the main content; during the 40 years of reform and opening up, industrial organization policies have transitioned to promote competition and curb monopoly. In the future, China's industrial organization policies should be based on the construction of a fair competition system, play an active role in cultivating high-quality enterprises and world-class enterprises, and promote the growth of emerging industries and develop core technologies.

**Key Words:** industrial organization policy; monopoly; competition; open collaborative innovation; SME

责任编辑: 曹羽茂