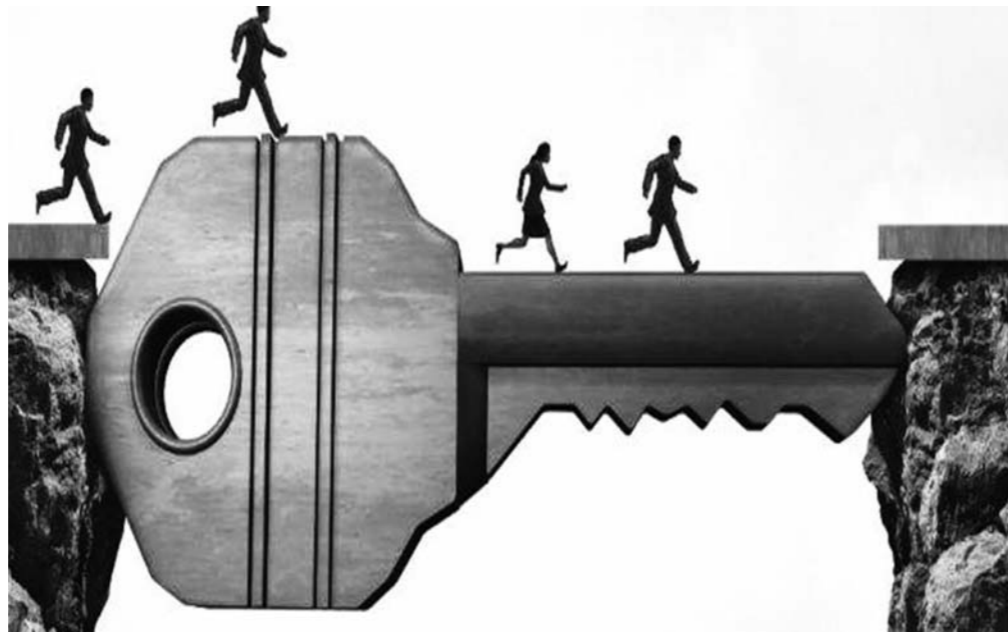


把市场化改革继续推向深入

——中央经济工作会议精神解读

□ 张 伟



竞争政策具有宪法一样的法律效力，而在于竞争政策维护的是市场竞争这一市场经济的基本运行机制，保障的是市场主体竞争自由的基本权利。

2007年8月，经过近十五年的反复讨论和对草案的修改，全国人大常委会通过了我国的《反垄断法》，并于2008年8月1日起开始正式施行。《反垄断法》主要包括禁止垄断协议、禁止滥用市场支配地位和控制经营者集中三大制度，以及禁止滥用行政权力排除及限制竞争、反垄断机构、法律责任等内容。到目前为止，我国的反垄断法机构又陆续出台了《经营者集中审查办法》、《反价格垄断规定》等12件部门规章、3件规范性文件及10件办事指南和指导意见；国务院反垄断委员会颁布了《关于相关市场界定的指南》，并完成了《关于知识产权领域的反垄断指南》和4部指南的起草工作。竞争政策的法律法规体系逐渐完善。从执法来看，我国反垄断法机构到目前为止查处了“日本12家汽车零部件企业垄断协议案”等165件垄断协议案；高通案、利乐案等55件滥用市场支配地位案，累计罚款金额超过110亿元人民币；查处了12个省份涉到的滥用行政权力排除、限制竞争案193件；审结了经营者集中案2437件，审结交易总金额超过40万亿元人民币，对规范企业行为、维护市场竞争秩序起到了积极的作用。

强化竞争政策的基础性地位，为公平合理的市场竞争机制建设提供了坚实的制度基础，同时也要求政府更多地减少对资源配置过程的干预，更多而且更好地担负起维护市场机制有效运行的责任。十八大以来，中央对竞争政策重要性的认识不断深化，本次中央经济工作会议提出“强化竞争政策的基础性地位”，不仅将为市场在资源配置中起决定性作用提供制度性保障，而且厘清了竞争政策与其他公共政策之间的关系。

搭建公平合理竞争的舞台，使创新驱动成为企业内在需求，促进正向激励和优胜劣汰

与竞争政策相对，为实现经济的持续健康发展，政府还会选择其他类型的公共政策，其中最为典型、也最引人关注的就是产业政策。

在赶超战略的影响下，我国于上世纪八十年代起开始大量采用产业政策，从产业政

策特征上来看，我国的产业政策在很大程度上是一种选择性产业政策，这种选择性不仅表现为对具体产业的选择和扶持，还表现为对各产业特定技术、产品和工艺的选择和扶持。从实施的手段来看，虽然2000年之后政府部门开始越来越多地采用财政金融手段实施产业政策，但到目前为止运用最多的仍然是行政手段，其中目录指导、市场准入、项目审批与核准等行政性措施进一步加强。从根本上说，选择性产业政策仍然是试图以政府部门的判断和选择来代替市场机制，并对市场竞争造成了限制。从我国产业政策实施的效果来看，通过优势资源，做大特定产业方面效果较好，但在做强特定产业方面则差强人意。选择性产业政策通过事前的规划，人为地实现产业集中度的提高，最终所形成的产业结构及产业规模相类似，但在市场竞争环境下，企业往往是通过优胜劣汰的激烈竞争，依靠企业自身的创新及技术优势击败竞争对手而生存下来，因此这些企业在很长的时期内能够保持非常强的竞争能力，而在选择性产业政策扶植和保护下成长起来的企业，通常则不具备相应的创新能力。

在推进高质量发展和新旧动能转换的大背景下，创新和技术进步的重要性尤为突出，而创新和技术进步的主体是企业，尤其是具有更强市场竞争力的企业。因此只有强化竞争政策的基础性地位，为企业搭建能够进行公平合理竞争的舞台，才能够进一步激发企业通过创新和技术进步在市场竞争中脱颖而出积极性主动性，使创新驱动成为企业生存与发展的内在需求。这也就是中央经济工作会议提出的“要增强微观主体活力，发挥企业和企业家主观能动性，建立公平开放透明的市场规则和法治化营商环境，促进正向激励和优胜劣汰，发展更多优质企业。”

切实转变政府职能，凡是市场能自主调节的就让市场来调节，凡是企业能干的就让企业干

把市场化改革进一步推向深入，强化竞争政策的基础性地位，是属于四梁八柱性质的结构性政策调整，是应在中长期持续坚持的制度设计，也是完善社会主义市场经济体制的必经之路。

全面准确理解强化竞争政策的基础性地位的含义。竞争政策基础性地位的确立，意味着当竞争政策与其他公共政策如产业政策，在政策设计上出现冲突时，应优先适用竞争政策。也就是说，产业政策的设计应通过竞争政策的检验后，确定不会对市场竞争造成损害后才能够予以实施。但对于一些关系到国计民生的基础性产业来说，则应在竞争政策中通过适用例外等方式，使政府能够通过产业政策来进行调控，例如农业、能源、金融、公共卫生产业等。因此，竞争政策基础性地位的确立，不仅意味着竞争政策将比其他公共政策的设计提供了一个检验标准，还意味着竞争政策本身也需要保持一定的灵活性，能够通过政策工具容纳政府对特定产业进行调控的需求。

继续深化国有企业混合所有制改革，将不同产权结构类型的企业统一纳入竞争政策的管制范围。本次中央经济工作会议再次强调：“要加快国企混改，坚持政企分开、政资分开和公平竞争原则，做强做优做大国有资本，加快实现从管企业向管资本转变，改组成立一批国有资本投资公司，组建一批国有资本运营公司，积极推进混合所有制改革。”长期以来，国有企业在市场准入、资金成本、政府补贴等方面具有明显的优势，从而形成了国有企业与民营企业之间事实上的不平等竞争。通过混合所有制改革，国有资本将更多承担企业投资者的角色，不同产权类型的企业将适用同样的竞争政策标准，从而建立起公平开放透明的市场规则和法治化营商环境。在混合所有制改革过程中，也可以针对国有企业，特别是竞争领域的国有企业，适用竞争中原则，以对国有企业的行为进行约束，或者通过民营企业带来的竞争压力，倒逼国有企业实现生产效率的提升。

实施公平竞争审查制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。2016年6月，国务院发布《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》，《意见》强调，要按照尊重市场、竞争优先，立足全局、统筹兼顾，科学谋划、分步实施，依法审查、强化监督的原则，建立和实施公平竞争审查制度，规范政府有关行为，加快建设统一开放、竞争有序的市场体系。自实施以来，各级政府对照国家发改委、财政部、商务部、工商总局及国务院法制办颁布的《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》进行了自查，全国各省市审查了12万余份文件，但自查的方式约束力较差，可尝试在公平竞争审查过程中引入无利益相关的第三方，或引入第三方对公平竞争的结果进行评估。

切实转变政府职能，强化事中事后监管。我国的市场化进程是一个渐进深化的过程，目前经济的总体市场化水平仍有待提高，各行业、各区域内部市场化程度仍不平衡，市场运行的法治化程度不高，制度环境有待进一步改善。政府在一些产业和区域内部的市场进入、产品定价等方面，仍发挥着重要作用，行政部门运用权力对市场竞争进行限制和排斥的行为仍然存在。改变这一状况，必须按照中央经济工作会议提出的：“更多采取改革的办法，更多运用市场化、法治化手段”，“切实转变政府职能，大幅减少政府对资源的直接配置，强化事中事后监管，凡是市场能自主调节的就让市场来调节，凡是企业能干的就让企业干”，切实纠正政府不当干预造成的资源配置扭曲、社会福利损失、收入分配不均以及地方保护和区域市场分割等问题。

品牌建设上的缺失，主要体现在以下几个方面：长期缺乏品牌意识。以前国内并没有形成品牌环境，既有品牌也缺乏溢出效应。企业低估品牌效应对自身长远发展的影响，大名鼎鼎的美加净一度被出售给外国。对海外商标注册重视不足，也是我们一大短板，超过半数的企业没有进行海外商标注册。2017年中国的化纤产量为471.4万吨，占世界化纤产量的71%，稳居世界第一，产品质量、服务能力、企业规模、劳动生产率和资源利用有效性等关键指标整体处于领先水平，但是只有不到三分之一的企业在国内外进行了商标注册。出口产品中自主品牌较少，缺乏自身特色，不具备基本辨识度，严重削弱了市场竞争力。由于品牌建设短期难见成效，有的企业将其视为一种“负担”，甚至许多大企业也不愿意投入较多资金和精力，而中小企业在出口份额中占比较小，树立品牌效应、扩大品牌经营更是困难重重。

品牌制约自主品牌。作为制造业大国，我国有数量和规模庞大的OEM代工企业，国内著名家电品牌也有不少收入来自OEM；浙江慈溪有近2000家小家电厂，近8000家配套工厂，90%以上都做OEM；温州是全球各大眼镜品牌OEM的主要基地之一，有四五十家企业为Hugo Boss、阿玛尼等国际品牌代工；价格昂贵的苹果手机，巨额利润绝大多数归国外巨头，富士康等作为代工企业盈利微薄。作为特定时期的产物，贴牌生产曾给国内厂家带来一定益处，然而，如今各种生产要素价格大幅上升，缺乏创新的“中国制造”利润空间已极为有限。为争抢订单，出口厂家不惜牺牲利润，互相压价，既耗费资源，又无法提高核心竞争力，为长远发展带来莫大隐患。

科技创新能力不足。目前我国规模以上轮胎企业有600多家，产量连续十几年居世界首位，但因技术、环保标准跟不上国际趋势，自主品牌占全国轮胎出口额比例不足五分之一。我国现有5000多家药企，但为数众多的企业却没有高科技含量的专利药品，97%以上的化学药品是仿制药，缺乏创新成为众多中小药企的致命伤。研发水平低、技术含量低、缺乏自主知识产权，从而缺乏国际知名品牌，是不少行业的共性问题。面对激烈的国际市场竞争，中小型出口企业经常“打一枪换一个地方”，不断调整产品标准，被迫的生产模式非常不利于打造品牌。加之创新周期长，资金需求大，不少企业只能低价出口，降价促销吸引顾客成为常态，最终陷入“技术落后—产品低廉—利润微薄—后劲不足—低端徘徊”的恶性循环。

品牌运营能力欠缺。许多企业没有专门的品牌管理机构，品牌营销传播渠道狭窄，不善于将品牌作为核心资产加以保护，品牌溢价低于海外行业平均水平；有些企业出售转让时忽略品牌资产，导致价格低估；多元化品牌经营更为乏力，有的企业对品牌的认知仍停留在广告层面，认识到品牌的价值内涵。根据目标市场塑造品牌，防止盲目扩张损害品牌形象，是品牌运营的基本功，但是很多著名企业同样存在品牌定位不合理不科学的问题。五粮液曾与茅台并称中国白酒“双星”，但是不加节制的开发、众多同质化的品种、子品牌的泛滥导致五粮液品牌价值不断被稀释。同时，品牌出短租期内会产生收益，但若缺乏严格有效的监管机制，长期来看并不利于品牌的健康成长，“新飞”电器就是教训。

适应新时代的外贸形势，我们必须加快推动我国由“制造大国”向“品牌大国”转变，不断打造更多国际知名品牌，将品牌建设纳入创新体系和产业升级体系。丰富品牌建设路径。综合运用标准、计量、检验、认证、许可等手段，完善品牌培育标准，建立品牌准入制度，推动品牌评价国际化；开展品牌价值评价活动，巩固既有出口品牌形象，适度控制新增品牌数量，提升中国品牌知名度和美誉度。要进一步扩大地理标志企业规模，形成特色各异的行业品牌建设路径，推进优势特色农产品走向海外。各地要统一执法标准，共享执法信息，严格执行《反垄断法》《反不正当竞争法》《产品质量法》等相关法律，防止外企享受超国民待遇，创造公平的品牌经营环境。

严惩品牌侵权行为。规范商标注册程序，高号等专利，制止恶意抢注，推进线上线下、境内外一体化监管。完善品牌保护体系，实时监控、评估品牌资产保护状态，加强驰名商标、涉外商标保护。建立质量失信“黑名单”制度，对严重违法的企业，予以重罚曝光，在社会上曝光。打击行业性、区域性制假售假行为，追溯调查国外走私、通报、召回的出口商品质量问题。规范商标监管，推进综合执法，利用大数据、云计算手段，探索“互联网+监管”模式，惩戒假冒伪劣商品销售批发生产商；统一市场监管，强化行业协会、电商平台、中介组织合作，促进跨部门、跨区域执法合作。

重点扶持品牌企业。以优势企业为依托，推动企业并购重组，对于做大做强主业、精心打造品牌的企业，开辟资本市场绿色通道。以产业集群区、高新技术园区为重点，创建品牌示范区。很多企业之所以没有品牌也能生存，主要是依靠生产要素价格扭曲带来的不合理竞争，比如环境污染不纳入企业成本、劳工薪酬过低等，因此，应把降低成本、去杠杆的各项措施落到实处，减少生产要素的价格预期，以供给侧结构性改革为主线，推动质量变革。可通过资金补贴、绿色信贷等方式，为外贸企业品牌建设提供便利，鼓励收购海外知名品牌，发挥龙头企业的品牌辐射效应，优先培育地域品牌、行业品牌的国际竞争力。

提升国际品牌话语权。参与构建商标领域国际规则体系。加强同世界知识产权组织和发达国家商标主管部门合作，提高我国的制度性话语权；推动国内行业协会、服务机构与国外相关组织交流，加强商标品牌对外合作机制建设，为中国品牌营造良好的国际环境，帮助发展中国家建立公平公正的知识产权制度，提升马德里商标国际注册数量，使其与我国外贸大国地位相适应。支持企业拓展海外营销渠道，引导企业探索“互联网+品牌”营销模式，在实施“走出去”战略中“商标先行”。

(作者单位：山东大学经济学院)

齐鲁策论

中央经济工作会议提出：“坚持深化市场化改革，扩大高水平开放”，“着力激发微观主体活力”，“提振市场信心”。

首次提出“强化竞争政策的基础性地位”，进一步明确改革的市场化方向

十八大以来，市场化改革始终是我国经济体制改革的重要方向。十八大报告指出：“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用。”十八届三中全会提出：“坚持社会主义市场经济改革方向”，“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”“必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。”十九大报告进一步提出：“全面实施市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，深化商事制度改革，打破行政性垄断，防止市场垄断，加快要素价格市场化改革，放宽服务业准入限制，完善市场监管体制。”

中央经济工作会议对当下经济形势的判断是“经济运行稳中有变、变中有忧，外部环境复杂严峻，经济面临下行压力。”会议提出要把握三方面政策进行应对，即“全面正确把握宏观政策、结构性政策、社会政策取向，确保经济运行在合理区间。”

其中，值得关注的是，在结构性政策部分，本次中央经济工作会议明确提出要“强化竞争政策的基础性地位”，这在中央文件中是第一次。笔者认为，明确竞争政策的基础性地位，既是我国社会主义市场经济体制改革不断深化的内在要求，也是顺利实现经济发展模式由粗放型高速增长向高质量发展转换的必然选择。竞争政策基础性地位的确立，将进一步加快公平合理市场竞争机制的构建，在微观层面上为经济的持续稳健增长注入持久的活力。

竞争政策并不对特定的产业或企业进行保护，它保护的是市场机制本身

竞争政策是一整套确保市场竞争不因受限制而减少经济福利的法律法规，是保护市场竞争、维护市场竞争秩序、充分发挥市场资源配置决定性作用的重要制度。竞争政策并不对特定的产业或特定的企业进行保护，它保护的是市场竞争机制本身。

从各国及我国的实践来看，竞争政策通常以法律的形式存在，其中《反垄断法》构成了竞争政策的核心。经济学的大量研究已经证明，市场竞争能够为消费者提供价格更低、质量更好的产品，能够实现资源的优化配置；能够缓解由于信息不对称带来的激励不足的问题，通过增强激励提高企业的效率。由于竞争政策的直接目标在于对公平合理市场竞争秩序的维护，因此竞争政策通常被赋予经济宪法的地位，当然这并不意味着

点，其面临的融资问题必然限制转换速度和规模，甚至可能会出现个别企业因惧怕转换风险而不敢、不愿引进使用新技术的特殊窘境。

最后，改造传统动能需要风险保障。在传统动能的改造过程中，钢铁、水泥、煤炭等高污染高耗能行业在转型期内不得不面临被淘汰或主动“绿色化”的“0-1”抉择。

“绿色化”不是简单的“旧瓶装新酒”，而是复杂的“新瓶装新酒”。在“购新瓶”和“酿新酒”的过程中，必然会不断暴露出多种风险。企业购进的新设备产出效率较高，自动化程度较高，对人工需求自然就少，故“购新瓶”的同时必然导致大量原有职工失业的风险；新设备一般耗资巨大，一旦在使用过程中出现机器故障或损坏等意外情况，将给改造升级的企业带来巨额损失，所以“酿新酒”环节的风险也不容忽视。

面对新问题，新兴保险科技提供了可行的解决思路和方法。人工智能、大数据、区块链等新技术已悄然植入保险的各个领域，保险科技创新已成为保险业未来的发展方向。“以新保新”的方式，能够让保险业利用新技术为新旧动能转换保驾护航。

强化政保合作，推动保险科技创新。我省保险企业应围绕新旧动能转换中的应用的新技术、新技术等重点内容，积极探索研发新科技类保险产品，充分利用区块链技术，实施对知识产权类无形资产的全方位追踪，提供从研发到投入生产全过程的风险保障，鼓

“以新保新”为动能转换保驾护航

□ 杨建奎

点，其面临的融资问题必然限制转换速度和规模，甚至可能会出现个别企业因惧怕转换风险而不敢、不愿引进使用新技术的特殊窘境。

最后，改造传统动能需要风险保障。在传统动能的改造过程中，钢铁、水泥、煤炭等高污染高耗能行业在转型期内不得不面临被淘汰或主动“绿色化”的“0-1”抉择。

“绿色化”不是简单的“旧瓶装新酒”，而是复杂的“新瓶装新酒”。在“购新瓶”和“酿新酒”的过程中，必然会不断暴露出多种风险。企业购进的新设备产出效率较高，自动化程度较高，对人工需求自然就少，故“购新瓶”的同时必然导致大量原有职工失业的风险；新设备一般耗资巨大，一旦在使用过程中出现机器故障或损坏等意外情况，将给改造升级的企业带来巨额损失，所以“酿新酒”环节的风险也不容忽视。

面对新问题，新兴保险科技提供了可行的解决思路和方法。人工智能、大数据、区块链等新技术已悄然植入保险的各个领域，保险科技创新已成为保险业未来的发展方向。“以新保新”的方式，能够让保险业利用新技术为新旧动能转换保驾护航。

强化政保合作，推动保险科技创新。我省保险企业应围绕新旧动能转换中的应用的新技术、新技术等重点内容，积极探索研发新科技类保险产品，充分利用区块链技术，实施对知识产权类无形资产的全方位追踪，提供从研发到投入生产全过程的风险保障，鼓

差、融资难、融资量不足等现状，保险监管部门应联合政府相应部门，在《保险资金运用管理办法》允许范围内健全法律法规体系，积极引导保险资金真正落地，结合大数据和人工智能技术，充分发挥保险资金稳定性强、资金规模大的优点，为新动能参与主体提供融资服务。

发展政策性保险，构建保险共同体。实施新旧动能转换重大工程，对保险业而言既是挑战也是契机，只要主动迎接挑战、开拓思路、勇于创新，保险企业必会赢来一片蓝海。一方面，在已有的社会保险不能满足保障需求时，政府可以利用商业保险的一般做法，通过特定的政策性保险达到保障民生的目的。针对在传统动能改造过程中可能出现的大规模职工失业问题，政府可与商业保险企业协商，基于“特定时期，特定产品”理念研发政策性人身保险产品，为即将失业的职工提供保障，同时减轻政府的财政压力。

另一方面，在已有大数据量较少、不能采用大数据法的情况下，面对旧动能改造中的大型新设备可能面对的财产、责任等风险，保险企业可以学习已有经验，秉持开放合作理念，多家企业一起构建保险共同体，采用风险共担机制，共同提供风险保障，在积极推动“首台(套)重大技术装备保险”类产品面世开花的同时，主动结合传统动能改造中暴露的风险特征，创造出更多适用的保险产品。

(作者单位：山东大学经济学院)