

借鉴国际经验 构建促进公平竞争的产业政策

张各兴

传统产业政策的特点表现在挑选赢家、严密保护和直接干预三个方面，理论界将具有这些特点的产业政策称为选择性产业政策。选择性产业政策容易导致不同的市场主体面对不公平的市场环境，不利于产业转型和国际竞争力提升，无法更好地适应新形势与新挑战。发达国家越来越少采用政府直接干预式的传统产业政策，转而更多注重强化横向功能、引导产业发展、提升创新能力、营造公平竞争环境、改善软硬条件以及提升国际竞争力等的功能性产业政策。当前和今后一个时期，我国发展环境面临深刻复杂变化，更急需构建和完善功能性产业政策。

精准把握有为政府与有限政府的边界

国际经验表明，积极的产业政策意味着政府要在技术创新、产业升级、结构调整和企业培育等方面扮演更加积极的角色，成为“有为政府”，并实现政府和市场角色的良性互动。简而言之，政府不能仅仅充当市场的“修理者”角色，而应当发挥作为市场“塑造者”角色的作用。但是，当经济发展到一定阶段，特别是发展到要充分发

挥市场在资源配置中的决定性作用的阶段，则需要坚持有限政府理念，关注政府在经济活动中发挥作用的方式、机制、领域以及边界，这是确保有效市场的重要前提。比如2008年以来，美国出台了一系列文件支持先进制造业的发展，明确在这一轮促进先进制造业发展的过程中，将重点放在促进基础研究成果跨越“死亡谷”，成功转化为具有商业价值的产品并形成新的产业上面，将政府作用的领域严格限定在基础研究成果跨越“死亡谷”的市场失灵方面。与此同时，在具体的作用方式和机制上，美国先进制造战略通过其构建的先进制造创新网络，采取PPP模式整合政府、企业以及研究机构各参与方，且规定了经过一段时间运作后，政府将适时退出，政府前期的角色是推动者，运行过程中是参与者，在产业实现商业化运作后则完全交由市场运作。政府在这一过程中既积极作为、体现有为政府的担当，同时又严格把握作用“边界”，保持有限政府的理性。

以公平竞争为基础的有效市场的形成，还应强化产业政策的灵活退出机制。如果产业支持缺乏退出机制，退化成为一种长期补贴，使企业形成对

政府扶持的长期依赖，干扰了产业正常的新陈代谢和企业的创新动力，这样的产业政策可能就是低效的。政府为扶持新兴产业的发展往往会实施定向明确的财政、金融支持政策，但当产业由幼稚期过渡到发展期乃至成熟期后，政府就应及时取消对市场经济活动的干预，从而过渡到以竞争机制为核心的、不再针对特定产业的、普遍的竞争激励，将经济调节的权力交还市场。

借鉴竞争中性政策要义，持续改进竞争政策

竞争中性原则最早是澳大利亚政府于20世纪90年代提出的，目的是完善国内竞争环境，确保市场中的国有企业与民营企业平等竞争，提高市场运行效率。OECD于2009年启动了关于竞争中性的研究，2012年在《竞争中性》报告中首次确认了竞争中性的八个标准，即简化国有企业经营形式、成本确认、商业回报率、厘清公共服务义务、税收中性、监管中性、债务和补贴中性、政府采购中性。

在我国，完善社会主义市场经济体制的关键是调整 and 构建政府与市场的关系，竞争中性原则对于完善政府

与市场关系具有重要意义。党的十八届三中全会把市场在资源配置中的作用从“基础性作用”修改为“决定性作用”，自此我国推动公平竞争的相关政策机制设计持续提速。此后一系列制度的发布，相当程度上可以看作是“中国版的竞争中性政策”。2014年6月，国务院发布《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》，进一步提出要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，把该放的权力放开放到位，降低准入门槛，促进就业创业。法不禁止的，市场主体即可为；法未授权的，政府部门不能为。2016年6月，国务院颁布《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》，2017年10月，国家发展改革委、财政部等5部门联合印发《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》，在制度化、机制化推动公平竞争方面迈出了坚实的步伐。这些制度的出台有效清理和废除了妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，有力规范了政府行为，维护了市场公平竞争，极大激发了市场主体创业创新活力。党的十九大后，党中央、国务院对落实公平竞争审查制度提出了进一步的更高要求。党的十九届四中全会强调“落实公平竞争审查制度”，党的十九届五中全会明确提出“健全公平竞争审查机制”，“十四五”规划和2035年远景目标纲要对强化竞争政策基础地位也作出专题部署。鉴于此，2021年6月，市场监管总局、国家发展改革委、财政部等5部门联合印发《公平竞争审查制度实施细则》，对2017年的细则进行了修订，重点围绕“统一开放、竞争

有序、制度完备、治理完善”的高标准市场体系建设。

通过以上持续的制度建设，作为中国版的竞争中性政策，公平竞争审查制度在完善促进公平的竞争政策和产业政策方面迈出了坚实的步伐。竞争中性的政策要义是指政府部门在市场竞争当中要保持中立，对不同所有制的企业一视同仁，平等对待。“十四五”期间需要在坚持竞争中性的政策要义基础上，持续强化公平竞争制度体系，以强化制度刚性约束为重要着力点，不断强化竞争政策的基础地位。

重视产业公地的建设

2009年，哈佛商学院的 Gary P. Pisano 和 Wily C. Shih 教授初步提出产业公地的概念，将其定义为根植于企业、大学和其他组织之中的多种要素和多种能力的集合，这个集合共同为一系列的产业成长和技术创新提供基础。产业公地概念提出后被美国政府采纳应用于制造业的发展。美国国家科技委员会在2012年公布的《先进制造业国家战略计划》中，将产业公地建设作为其三大战略任务之一。美国先进制造业战略的重点在于推进建设国家制造创新网络（NNMI），这实际上是由一系列产业公地形成的网络。NNMI 由两个基本部分组成，一是位于不同地区、聚焦不同技术领域但是却有着共同的使命和目标的制造创新研究院（IMI，单个产业公地），二是意在加强 IMI 之间总体协同的协调网络，二者共同构成 NNMI 生态体系。NNMI 重点把对研发的支持放在产业化之前的应用

研究阶段，促进应用研究成果的产业化是 IMI 的一项重要活动，IMI 着力促进实验室环境下组件技术示范逐步发展成熟为代表性生产环境下的系统示范，从而减少开发和运用先进制造新技术的成本和风险，以此解决应用研究成果转化外部性导致的失灵问题。

弥补市场缺陷、提供有利于技术创新和企业发展的商业环境是美国先进制造业战略的两个基本维度。美国一方面以 NNMI 建设为抓手，通过打造制造创新生态系统，促进应用研究和开发并推动实现快速产业化，克服应用研究和转化方面的市场失灵，最终实现提升美国制造领导地位的目标；另一方面从人才和劳动力政策、监管政策、能源政策、税收政策以及贸易政策等入手，不断强化有利于先进制造业发展的创新环境。美国先进制造业战略把着力点放在解决技术研发投入的市场失灵问题以及先进技术的量产和市场化问题，这对于我国构建有利于公平竞争的功能型产业政策具有积极的借鉴意义。

深化国有企业改革，发挥国有经济战略支撑和引领作用

“十四五”期间，我国在做强做优做大国有资本和国有企业的同时，还要继续着眼于国有企业的功能定位，重点发挥国有经济的战略支撑作用，促使国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业领域集中，向关系国计民生、应急能力建设、公益性的行业领域集中，向战略性新兴产业集中。与此同时，深化国有企业产权改革，通过混合所有制等制度安排从