

深化对竞争政策基础性地位的认识

□ 杨光普 魏加宁

编者的话

竞争是市场机制的灵魂,竞争政策是市场机制正常发挥作用的根本保障,也是更好发挥政府作用的一项基本政策。2016年,中央全面深化改革领导小组第二十三次会议提出要确立竞争政策的基础性地位,同年国务院印发《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》,2018年12月召开的中央经济工作会议进一步提出要强化竞争政策的基础性地位,足见确立竞争政策的基础性地位对当前经济发展的重要性和紧迫性。在此背景下,必须进一步深化对竞争政策重要地位的认识,正确理解竞争政策与其他经济政策的关系,有助于更好设计确立竞争政策基础性地位的路径和体制机制。

同声

中国宏观经济研究院市场与价格研究所 王丹——

五方面发力

确立竞争政策基础性地位

第一,现阶段竞争政策要以服务经济高质量发展为重要目标。通过科学的制度设计强化市场的竞争性,根据目前经济发展阶段的需要,设置相应的执法重点,节约执法资源;以形成国内统一大市场为导向增强市场体系的统一性,将市场体系建设纳入政府考核的相应框架中;以打破区域垄断和壁垒为重点,实现资本和要素自由流动,提高资源配置效率,助力增长动力转换。

第二,不断巩固竞争法在经济法中的核心地位。要根据经济发展中遇到的新问题修改完善我国反垄断法,保持其在处理经济领域相关案件中的权威性,并适时对其进行调整;增强反垄断法的约束力,增加私人诉讼的相关条款,扩大反垄断法的约束范围,拓宽反垄断案件的诉讼渠道;增强反垄断法的执法力度,扩大执法范围。

第三,加强机构的协调统一。合理划分机构内部职能,减少部门之间的磨合成本,提高机构的融合性和执法效率。应加强反垄断机构执法的独立性,保证其不受其他政府部门和利益集团的干扰,独立进行案件的执行和相关决策。严格执行执法过程中的各个环节,保证决策执行到位。进行重大经济决策时要听取反垄断机构的专业意见,防止经济政策出现排除和限制竞争的情形。当出现损坏公平竞争的情况时,竞争管理部门要对其进行竞争影响评估,减少其对竞争的损害。

第四,利用公平竞争审查体现竞争政策的优先性。一是逐步将公平竞争审查制度纳入竞争政策的法律体系中,形成强有力的法律约束;二是加强对公平竞争审查制度实施细则的督导,明确公平竞争审查的内容、程序、方法,保障公平竞争审查在制定经济政策中的作用落到实处;三是逐步将公平竞争审查的方式由自查过渡到第三方审查,提升审查的独立性、公平性和权威性;四是加快出台对排除和限制竞争相关存量政策进行清理的实施意见,为公平竞争审查的实施扫清障碍。

第五,分步骤有重点地推进竞争影响评估。结合我国实际情况制定竞争影响评估手册,规范竞争影响评估的内容和程序。可分步骤地从4个方面对有关规定影响市场竞争的情况进行评估:是否减少了消费者的选择或缩小了供应范围,是否限制了市场供应者的竞争能力,是否减少了市场供应者的竞争激励,是否限制了消费者的选择。(肖伟)

如何理解竞争政策的重要地位?

确立竞争政策的基础性地位,本质上就是确立竞争政策在经济政策体系中的基础性地位,用竞争政策来统领和协调其他各项经济政策及法律法规。法律法规、政府条例以及其他经济政策都要建立在竞争政策的基础之上。所有的经济主体,包括政府、企业和消费者,都要受到竞争政策的约束,无论是新出台的还是现存的经济政策及法律法规,也都必须经过竞争政策审查。

二战结束以前,全世界只有美国 and 加拿大两个国家确立了以反垄断为主的竞争政策。二战结束后,日本成为第三个实质性确立以反垄断为主的竞争政策的国家。此后,世界各国纷纷确立了类似的竞争政策。迄今为止,全世界已有超过140个国家和地区出台了竞争法,建立了竞争政策体系,其中绝大多数是

在1990年之后建立的。2001年10月,各国竞争政策当局官员、律师和经济学家等成立了“国际竞争网络”(ICN)。目前,全球已有超过100个国家或地区的138个竞争政策执法机构加入了该联盟。总体上看,不断完善竞争政策,确立竞争政策的基础性地位,已是世界潮流。

改革开放以来,我国实现了经济规模迅速扩张和持续高速增长,目前已经进入工业化中后期,经济总量稳居世界第二,技术水平更加接近世界前沿。在此背景下,新兴产业的发展方向和技术创新的演变路径变得愈发难以把握和预测,迫切需要千万家各类企业通过竞争发现技术创新的路径和产业发展的方向,推动形成经济增长新动力。对此,营造公平的市场竞争环境尤为重要。应该

看到,目前我国经济运行中还有着限制竞争、妨碍竞争的诸多因素,导致不同经济主体在市场竞争中处于不平等地位,造成资源配置效率下降,经济发展质量难以有效提升,亟需确立竞争政策在我国经济政策体系中的基础性地位,更好营造公平的市场竞争环境,增强企业家信心,稳定市场预期,为化解各种风险挑战提供稳定的宏观经济环境。

站在世界各国竞争与合作的层面上看,未来我国开放的大门会越开越大,参与的国际竞争也将愈加激烈,这也从客观上要求我国尽快建立健全竞争政策体系并确立其基础性地位,更好适应全面、双向开放的新格局。

由此可见,确立竞争政策在我国经济政策体系中的基础性地位,不仅是大势所趋,更是当务之急。

如何认识竞争政策与其他经济政策的关系?

建立并完善与现代化经济体系相匹配的经济政策体系,实现各种经济政策的目标,充分发挥我国社会主义市场经济体制的优越性,要求我们必须协调好各项经济政策之间的关系,尤其是竞争政策与其他经济政策的关系。应该看到,包括产业政策、监管政策、贸易政策、创新政策以及宏观调控在内的各类经济政策的有效实施,都有赖于市场功能和竞争机制的健全。

产业政策必须服从于竞争政策,与竞争政策保持一致。从实践看,产业政策在许多国家的经济发展过程中都扮演过重要角色。但是,当经济发展到一定阶段或经济发展的国际环境发生较大变化时,产业政策对竞争的抑制作用和负面影响就会逐渐显露出来。从发达国家的经验看,许多国家都经历了产业政策逐步弱化、转型,而竞争政策不断强化巩固的过程。在市场经济条件下,应当以竞争政策为核心来统领和协调其他各项经济政策,其他经济部门出台任何经济政策之前也都必须经过竞争政策审查。

监管政策必须服务于竞争政策,与竞争政策相协调。为了维护市场有效运行,克服市场失灵,实现公共政策目标,政府通常会针对具体行业出台相应的监管政策,对特定行业和微观经济主体的进入、退出、资质、标准及关系到国民健康、生命安全、可持续发展等行为进行监督与管理。统一公平、公开透明的市场规则是实现公平竞争、建设现

代化经济体系的前提条件。规范行业进入与退出、降低进入与退出的壁垒,有助于保证市场的可竞争性;严格监管政策、规范企业行为是促进与规范竞争的重要手段。除此之外,对行业标准不健全以及信息不对称、外部性等市场失灵问题及时加以纠正,也是竞争政策的重要任务之一。

以贸易政策强化竞争政策的作用,以竞争政策促进贸易政策转型。根据对国际贸易的态度,贸易政策可以分为鼓励贸易的政策和抑制贸易的政策;根据商品与服务的流动方向,贸易政策又可以分为进口政策和出口政策。在政策实践中,抑制进口的政策和鼓励出口的政策是最常用的两类贸易政策。一般而言,鼓励进出口的政策通常是有助于加强市场竞争的,而抑制国际贸易的政策则是有损竞争的。有效的竞争政策能够提升企业在竞争环境中的适应能力,从而提升企业在国际市场上的竞争优势,促进国际贸易。从我国的发展历程看,更加开放的进出口政策提升了众多行业的竞争优势与效率,“以开放促竞争”的实践还推动了国内竞争规则的确立与完善,促进了国内竞争格局的形成。当前,我国对国际市场的影响力不断增强,同时面临生产经营成本(如劳动力成本、环境成本等)上升,传统比较优势减弱的挑战,亟需通过竞争政策的有效实施,提升我国参与国际经济规则制定与修订的话语权、增强我国企业的国际竞争优势,

“以竞争促开放”。

竞争政策要有利于创新,创新政策要有利于竞争。竞争能够为创新提供良好的土壤——在激烈的竞争中,企业难以获得超额利润,要想从竞争中取胜,企业唯一的选择就是通过持续创新与技术进步取得竞争优势,获取超额利润。但创新在有些时候也会呈现出“反竞争”的特点——一旦某一企业通过创新获得了垄断地位,市场的竞争环境就可能遭到破坏。因此,合理的创新政策既要为经济主体提供足够的创新激励,保护和鼓励创新,又不能为创新主体提供过多的垄断地位以至于妨碍竞争。合理的竞争政策既要能够保证市场的有效竞争,又要能够为经济主体预留一定的利润空间,为其研发和创新提供必要条件,从而为经济的持续增长提供动力。

宏观调控需遵守竞争政策,以不影响公平竞争为前提。为了实现充分就业、物价稳定、经济增长和国际收支平衡,政府通常会采取一系列宏观调控政策。这些政策应当是总量政策,其实施应以尊重微观经济主体为前提。竞争政策的实施也要求对所有的经济主体一视同仁。从这个意义上讲,二者是一致的。不仅如此,公平有序的竞争环境能够为宏观经济的健康运行、宏观经济政策的有效传导提供可靠保障,所有宏观调控措施亦应经过竞争政策审查。

(作者单位:国务院发展研究中心宏观经济研究部)

以改革创新推动中国铁路高质量发展

□ 李文耀

改革开放是党和人民大踏步赶上时代的重要法宝,是决定当代中国命运的关键一招;创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力。惟改革者进,惟创新者强,惟改革者胜。对于新时代中国铁路发展来说,亦如是。

回望过去,矢志不渝坚持改革创新推动了中国高铁“领跑”世界。通过开展铁路史上最大规模的技术与人员交流和专业培训,中国铁路实现了一场全方位的理念变革,深刻改变了创新、设计、质量控制、供应商培育和管理以及服务、建设理念,带动创新型科技人才队伍和技术人才队伍建设;通过积极开展国际技术合作,铁路技术装备向国际国内市场开放,中国铁路在学习合作中成长、在激烈竞争中壮大,制造能力、技术等级、技术装备迅速与世界发达国家的水平接轨;以“复兴号”动车组创新为主攻方向和突破口,深化产学研用合作,加强统筹协调,大力开展协同创新,引领一批具有完全自主知识产权、掌握核心技术的铁路技术装备迈出了从追赶领跑世界铁路的关键一步,推动中国高铁(铁路)走向国门。目前,我国已经基本形成高铁网,在全球高铁运营里程中占据66%的份额。更重要的是,我国在高铁领域积累的建设和运营经验,探

索出“实验室样品—实验成功—小规模工程运用成功—大规模工程运用”这样一条科学发展的路径。中国高铁的成功实践,为其他行业、产业提高科学研究水平和成果转化能力提供了借鉴。

展望未来,同样需要以改革创新推动我国铁路朝着更高质量、更高水平、更高效迈进。从外部发展环境看,无论是践行绿色发展理念,推动形成节约资源资源的产业结构,建设环境友好型社会,还是解决好区域经济社会发展不平衡不充分矛盾,进一步扩大内需释放居民消费潜能,更好完成脱贫攻坚目标任务,都需要铁路加快改革创新步伐。提高市场竞争力、扩大市场份额,不断扩大在综合运输体系中的比较优势,加强路网规划建设、优化布局结构、提升整体效能,提高铁路信息化、智能化水平,实施铁路关键装备材料、零部件联合攻关,探索建立适应高铁等装备水平的安全运营、维护维修、劳动组织等体制机制等。实现这些目标需要改革创新提供强大动力。

通过改革创新,加快推进新时代铁路高质量发展,更好服务国家经济社会发展,是时代的呼唤,也是中国铁路应该担负起的历史责任。更好推动铁路高质

量发展,可从以下几个方面切实发力:

一是实施货运增量行动计划。落实“增加铁路货运量”决策部署,推动客货分线,推进运力资源配置、运输组织、劳动组织、货运安全、管理机制等方面的改革创新;加大铁水联运、加强路地合作,加快向现代物流企业转型;大力发展集装箱海铁、江铁和国际联运,更好服务“一带一路”建设;稳步推进铁路运价市场化改革,提高货运市场竞争力;推动构建绿色交通运输体系,降低社会物流综合成本。

二是实施客运提质计划。落实以人民为中心发展思想,全面提升铁路客运“硬实力”“软实力”,实施高速、普速、“慢火车”差异化营销战略,积极实践适合国情特点的高铁运行方式,以大数据、云计算为依托建立精准运力调配机制,利用第三方评价、社会外部监督机制推动提升服务标准、服务质量,不断创新“铁路畅行”等服务新产品,让人民群众对铁路出行更满意,实现企业经济效益和社会效益双提升。

三是实施“复兴号”品牌战略。以交通强国、铁路先行示范性工程为新引擎,采取更加有力的改革创新举措,形成政府与产学研用的强大合力,集中力量抓大事,抓尖端、抓基本,建成以核心技术

自主化、技术标准体系化等为主要标志的中国高速动车组技术体系和安全可靠、方便快捷、优质高效的高铁运营管理体系,深化公司制改革,积极推进股份制改造,推动更多企业上市发展。充分发挥集中力量办大事的体制优势,在政府强有力的领导与支持下,加快中西部新线特别是川藏铁路建设,完善路网布局 and 结构,促进区域经济社会协调发展。

四是将人才作为支撑交通强国、铁路先行的第一资源。深入实施“百千万人才”工程,积极落实新时期产业工人队伍建设改革方案,在全面深化改革中发现人才,在创新中培育人才,充分激发全路职工创新创优活力。

此外,还要坚持集中统一指挥和全路一张网,激发企业市场化经营内生动力,提高运输效率和运输效益;加强研究论证,深化公司制改革,积极推进股份制改造,推动更多企业上市发展。充分发挥集中力量办大事的体制优势,在政府强有力的领导与支持下,加快中西部新线特别是川藏铁路建设,完善路网布局 and 结构,促进区域经济社会协调发展;强化京津冀、长三角、长江经济带、粤港澳大湾区等铁路服务保障能力,切实发挥铁路对推动经济社会高质量发展的重要作用。

总的来看,铁路过去曾是、现在仍是、将来还是推动中国经济社会发展、实现中华民族伟大复兴的重要助推器。(作者单位:中华全国铁路总工会)

观察者说

关注新型城镇化的发展新态势

□ 欧阳慧

城镇化是伴随工业化发展,非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程,是人类社会发展的客观趋势,是国家现代化的重要标志。特别是我国大力推进的新型城镇化,通过供给侧结构性改革,可在有效延长经济传统增长动能的同时,加快形成新的增长动能,对推动经济持续健康发展具有重要意义。当前,我国正处于新型城镇化深入发展的关键时期,一些新的发展态势值得关注。

一是我国经济增长空间位移促使新兴中心城市崛起。近年来,我国不同地区的经济增长速度和质量差异日趋明显,“分化”成为区域经济运行的基本特征,使我国经济增长空间发生部分位移。贵州、江西、湖南、安徽等对接沿海前沿省份及四川、河南等人口大省,经济增速保持全国前列,带动省内重点城市的经济位势提升,一批国家中心城市、新兴节点城市、新兴门户城市正在崛起。

二是需求升级催生一批新型城镇化的先进载体。我国经过几十年的快速发展,居民生活水平快速提升,人们对城市生活特别是对城镇人居环境和在城市工作生活的便利性、舒适度提出了更高的要求,推动我国城镇建设模式的转型发展。绿色城市、海绵城市、低碳城市等新型城市以及特色小(城)镇、市民农庄等一批新型城镇化的先进载体将加快发展。

三是人口流动的新态势促使一大批县城的增长潜力加速释放。县城是我国农村地区的政治经济文化中心,在我国城镇体系中起着承上启下的作用。经过几十年的发展,我国已经建成一批人口规模较大的县城,成为带动农村经济增长的重要力量。近年来,随着流动人口的回流以及城镇化的推进,县城人口规模扩张较快,但基础设施和公共服务设施发展明显滞后,若加大扶持力度,县城的增长潜力将加快释放。

四是关键性新型城镇化制度改革持续推进,将进一步释放城镇经济增长潜力。近年来我国推动了一系列新型城镇化制度改革,但与土地、人口等生产要素有关的关键性改革依然进展较慢。如果能以更大的勇气,加大农村土地制度、户籍制度、设市制度等关键性新型城镇化的改革攻坚,将持续释放改革红利。

对此,需顺势而为,牢牢抓住这些积极因素,加大力度引导和支撑,推动新型城镇化的潜在发展空间转化为经济增长的现实空间。

(作者系中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所城镇发展室主任、研究员)

撷英

辽宁大学经济学院院长、教授 谢地——

东北振兴要有新作为

新一轮东北老工业基地全面振兴展开以来,东北地区经济内生动力不断增强,但与国内其他区域相比,东北地区的发展还面临许多困难需要解决。迈入新时代,东北应有全方位振兴的新作为。

要重塑东北地区的战略地位。一是培育发展现代化都市圈,加强东北地区重点区域和重点领域合作,形成东北地区协同开放发展的合力;二是要以东北地区与东部地区对口合作为依托,深入推进东北振兴与京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等国家重大战略的对接和交流合作,使南北互动起来。

要持续优化营商环境。东北地区是实行计划经济体制时间最早、持续时间最长、影响最为深刻的代表性区域。在从计划经济向市场经济转轨的过程中,各种矛盾也比较尖锐。强烈的企业发展诉求与体制机制掣肘的冲突,是所谓东北营商环境问题的根源,也是东北营商环境饱受诟病的基本背景。按照建立中国特色社会主义市场经济的要求全面深化改革,是新时代东北振兴的首要任务。营造与市场经济匹配的营商环境,既是东北地区全面改革成果的重要表征,也是全面深化改革的基础。需要通过体制机制创新,做好东北地区改革发展的顶层设计,解决营商环境面临的各种突出矛盾和问题。

要重塑产业发展新优势。东北是我国装备制造业、资源、能源、原材料产业集聚水平较高的地区,实体经济发展基础雄厚。新时代东北振兴,应该以振兴实体经济为切入点,努力培育现有优势产业的新优势,利用信息技术、智能技术提升装备制造业、资源、能源、原材料产业的技术水平、附加值及竞争力。以培育壮大新动能为重点,激发创新驱动内生动力,尽快形成多点支撑、多业并举、多元发展的产业发展格局。

要大力培育绿色发展优势。东北是国家重要的生态安全屏障,是国家实现生态环境友好型绿色发展的重要基础。良好的生态环境是东北地区经济社会发展的宝贵资源,也是振兴东北的重要优势。按照绿水青山就是金山银山的理念,落实和深化国有自然资源资产管理、生态环境监管、国家公园、生态补偿等生态文明改革举措,加快统筹山水林田湖草治理,利用东北地区的独特资源和优势,推进寒地冰雪经济加快发展,东北的生态环境优势一定会转化为经济发展的优势。

要加快建设开放合作高地。东北地区要深度融入“一带一路”建设,完善重点边境口岸基础设施,以辽宁自由贸易试验区为载体,发展优势产业集群,实现多边合作、多方共赢,逐步把东北地区建设成为东北亚开放合作高地,成为国家“陆海内外联动、东西双向互济”全面开放新格局的重要一环,在开放发展中实现东北全面振兴。

要让人民群众共享振兴成果。解决好资源枯竭型城市转型发展过程中产生的民生问题,在解决养老金按时足额发放、按时完成脱贫任务、完善社会救助体系、保障好城乡生活困难人员基本生活等难点问题上下功夫。

(肖伟)