竞争中性的逻辑建构*

肖红军　黄速建　王 欣

摘要:虽然竞争中性越来越成为许多国家推进经济改革和发展的制度安排取向,但竞争中性在理论逻辑上仍然存在较多待解问题。本文从探寻竞争中性概念的界定逻辑出发,认为应当结合平等对待的行为视角与不当竞争优势的结果视角来全面理解竞争中性,识别出竞争中性概念的三类潜在假设,即混合经济的情境假设、市场化与竞争有效的条件假设、无所有权偏好的行为假设。在此基础上,从应然价值目标和实然改革效应两个方面着眼,涵盖微观、中观和宏观三个层面,对竞争中性的价值目标与功能进行逻辑化建构,并基于政府与企业的应然关系、企业与企业公平竞争的应然规律,重新构建出"三维多元"的竞争中性内容体系。按照对竞争中性内容的议题实现多寡、强制性属性和达成程度,本文进一步提出竞争中性连续体由竞争非中性、弱竞争中性、强竞争中性、完全竞争中性和超竞争中性五个等级构成,并指出可以通过根源改变和表征改变两种方式推动竞争中性的实现。最后,本文提出竞争中性在中国的应用和导入需要对竞争中性形成一个最低限度的认知共识,充分考虑中国的特殊国情,并将竞争政策完善和深化国有企业改革作为两个重点应用领域。

关键词:竞争中性　竞争非中性　公平竞争　逻辑

一、引言

竞争中性(competitive neutrality),亦被称作竞争中立,不仅是新一代国际经贸规则关注的焦点内容,而且越来越成为许多国家推进经济改革和发展的制度安排取向。随着中国特色社会主义进入新时代,顺应中国经济由高速增长阶段迈向高质量发展阶段的新要求,国家经济政策的转型正在悄然拉开帷幕,竞争政策的基础性地位得到前所未有的强调,竞争中性正在政策层面被引入(余菁,2020),并显性或隐性地应用于新一轮深化改革和扩大开放之中,成为经济政策转型的重要方向和关键构面。习近平总书记在第二届"一带一路"国际合作高峰论坛上就明确指出,中国将"清理废除妨碍公平竞争、扭曲市场的不合理规定、补贴和做法,公平对待所有企业和经营者"。党的十九届四中全会也强调要"营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境"。李克强总理在2019年政府工作报告中甚至专门提出,要"按照竞争中性原则,在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面,对各类所有制企业平等对待"。这些都表明竞争中性已然成为中国推进改革开放和增强经济体制活力的客观要求(刘戒骄,2019),在改革的操作层面正在被逐步应用和落实。

尽管竞争中性在实践中具有制度复杂性和情境化的政策内涵,但它作为一种市场框架或制度安排,却是许多国家推进国内经济制度改革不得不面对的普遍性议题,由此引发竞争中性越来越受到

* 肖红军、黄速建、王欣,中国社会科学院工业经济研究所,邮政编码:100044,电子邮箱:wangxin_1031@163.com。本文受国家社会科学基金重大项目"新时代推进民营经济高质量发展研究"(19ZDA050)、国家社会科学基金重点项目"新时代推进国有经济布局优化和结构调整研究"(20AZD045)和中国社会科学院登峰战略企业管理优势学科建设项目资助。感谢匿名审稿人的意见与建议,文责自负。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

学术界的高度关注。概括起来，目前国内外学者对竞争中性的研究主要包括学理型研究和应用型研究两类，其中，应用型研究占据主流。学理型研究主要聚焦于竞争中性的理论渊源（刘戒骄，2019）、概念界定（OECD，2009；Virtanen & Valkama，2009）、内容构成（OECD，2012；丁茂中，2018）、问题来源和影响效应（Virtanen & Valkama，2009）、制度价值（张晨颖，2020）。应用型研究主要涉及四个方面：一是对竞争中性的普遍性实践研究，主要是探索一个国家实践竞争中性的一般规律、要求和做法（OECD，2009；Capobianco & Christiansen，2011；OECD，2012）。二是竞争中性在特定国家的应用研究，如发展中国家（Healey，2014）、澳大利亚（Rennie & Lindsay，2011）、印度（Bhattacharjea et al，2019）、越南（Tang Van et al，2016），国内学者大量聚焦于竞争中性在中国的应用问题（卜令强，2017；丁茂中，2018；鲁桐，2019；余菁，2020），包括中国与其他国家竞争中性水平的比较研究（李宇英，2019）。三是竞争中性在特定行业和领域的应用研究，如银行证券行业（Benink & Llewellyn，1995）、电信网络（Gans & King，2005；Bourreau et al，2015）、普遍服务义务（Gautier & Wauthy，2012）、公私合作领域（Zwalf，2017），国内学者大量关注于竞争中性在国有企业改革中的应用（宋彪，2017；胡左浩，2018；黄速建等，2019）。四是竞争中性在国际经贸规则中的应用研究，主要是对相关经贸协定中的竞争中性规则进行介绍（汤婧，2014；冯辉，2016）以及研究中国如何应对（毕金平、丁国峰，2018；刘雪红，2019）。

深入考察已有研究文献可以发现，目前关于竞争中性的研究至少存在以下三个方面的不足：一是由于竞争中性的强实践性。关于竞争中性的研究绝大多数都是经验式、操作性研究，即便有少数学者着手于竞争中性的理论探讨，也主要是解释性研究，缺乏对竞争中性的基础理论进行深度剖解，特别是缺乏对竞争中性的深层逻辑和内在机理进行挖掘。二是国内外学者对于竞争中性的本质内涵、内容构成、价值目标和制度框架等都存在明显的分歧，甚至出现较多表面认知、异化认知、碎片认知和狭隘认知的观点，究其原因，在于缺乏从底层逻辑对竞争中性“画布”形成全景式认知与整合建构。三是对于竞争中性在一个国家的导入与应用研究更多地聚焦于操作层面和举措层面，对于范式层面与战略层面的关注较少，但后者显然比前者处于更高位阶，前者需要以后者为指引。鉴于此，本文尝试对竞争中性已有研究的缺陷进行弥补，试图从经济学与管理学的基础理论出发，挖掘和剖解隐藏于竞争中性概念、机理、内容与应用背后的深层逻辑，系统构建竞争中性的逻辑架构，由逻辑推演析出竞争中性的应然“画布”，为竞争中性的合理化与正当化应用奠定基础。

相对已有的研究，本文的边际贡献主要体现在以下四个方面：一是深入挖掘和系统解构竞争中性概念界定、价值目标、内容构面和实现方式的底层逻辑，全景展现竞争中性实践背后的理论架构和内在机理，一定程度上弥补了目前对竞争中性研究缺乏理论深度和系统逻辑的缺陷。二是突破以往将平等对待的行为视角与不当竞争优势的结果视角相分离的局限，基于二者结合对竞争中性概念进行更加完善的界定，识别出竞争中性成立的三个前置性假设，为探索建立共识性的竞争中性概念提供了方法论。三是超越“澳大利亚版”“OECD版”“美国版”“学界版”的竞争中性内容框架，基于政府与企业的应然关系、企业与企业公平竞争的应然规律，构建了更具逻辑性和系统性的“三维多元”竞争中性内容体系。四是突破传统上对竞争中性状态划分的二分法，创新提出竞争中性是由竞争非中性、弱竞争中性、强竞争中性、完全竞争中性和超竞争中性五个等级构成的连续体，并在此基础上提出竞争中性的实现模式和路径。

二、竞争中性概念的界定逻辑

概念理解是竞争中性理论建构的起点，竞争中性的多层次逻辑剖解和现实应用都高度依赖于竞争中性概念的合理界定和阐释。然而，由于竞争中性是一个实践性非常强的概念，经常被冠以“原则”“制度”“政策”“规则”“标准”“准则”等称谓，因此，不同主体容易基于实用主义对竞争中性进行工具性理解，结果是竞争中性成为一个应用广泛却依然较少被清晰定义的概念（Gans & King，2005），尤其是缺乏普遍认同的一致性定义（Virtanen & Valkama，2009），其概念基础更是有些模糊（Zwalf，

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2017)。这意味着竞争中性概念的界定应当超越实用主义视角,综合历史逻辑、实践逻辑和理论逻辑,探寻竞争中性的应然含义。

(一)竞争中性概念分歧的逻辑透视

从现有对竞争中性概念的界定来看,分歧与差异主要聚焦于两个方面:一是市场主体范畴的限定,竞争中性首先需要明确对"谁"与"谁"之间的竞争保持中立,这是竞争中性概念界定的基础。广义的竞争中性针对所有竞争主体,包括国有企业与其他类型企业之间、其他类型企业与其他类型企业之间以及国有企业与国有企业之间的公平竞争,甚至涵盖大企业与小企业之间的公平竞争(张晨颖,2020),而狭义的竞争中性特指国有企业与其他类型企业之间的公平竞争。二是刻画视角的选择,竞争中性必然要求清晰刻画"何为中性",这是竞争中性概念界定的关键。目前对"中性"的刻画主要有平等对待视角和不当竞争优势视角,前者将平等对待等同于"中性",从行为、过程甚至制度角度界定竞争中性,后者则把没有获得不当竞争优势作为"中性"的核心,从结果角度刻画竞争中性。通过这两个方面的差异组合,可以将已有对竞争中性概念的界定区分为四种范式,即平等对待视角的广义竞争中性、平等对待视角的狭义竞争中性、不当竞争优势视角的广义竞争中性和不当竞争优势视角的狭义竞争中性。

平等对待视角的广义竞争中性被认为是"任何市场参与者相较其他参与者都不应当受到歧视、关照或被赋予额外的职责","制度因素既不扶持也不歧视在位者或潜在竞争者","所有争取某个合同的竞争者都需要平等对待,并适用于同样的规则"(Bhatta,2006)。平等对待视角的狭义竞争中性强调国有企业应当受到市场原则的制约,"国有企业和私有企业需要面对相同的规则约束","在一个公平竞争环境(a level playing field)下被平等对待","保证国有企业和私有企业之间的公平竞争"(OECD,2009)。不当竞争优势视角的广义竞争中性指的是"处于经济市场中的任何运营实体都不应遭受不当的竞争优势或劣势","国家对于任何市场参与者均不会给予其竞争优势"(OECD,2012)。不当竞争优势视角的狭义竞争中性要求国有企业不能因为其公共所有权性质而相对私有企业享有净竞争优势,"不得仅仅凭借其政府所有权或控制权而获得比私有企业额外的竞争优势或劣势"(Healey,2014)。

更进一步,竞争中性概念的四类理解在理念层面与操作层面的侧重不尽相同,相应地表现出差异化的解释张力。平等对待视角的广义竞争中性属于理念层面的概念,最具广泛意义和解释张力,落实于操作层面往往因对"平等对待"与"所有竞争主体"理解的不同而千差万别;不当竞争优势视角的狭义竞争中性属于最具操作性的概念,虽然在国际贸易和国际投资语境下可能变得复杂化,但就其本意而言具有相对明确的指向界定,解释张力相对较弱;平等对待视角的狭义竞争中性和不当竞争优势视角的广义竞争中性处于中间层次,兼具理念意义和操作性,也表现出较强的解释张力。

(二)基于多重逻辑因素的竞争中性概念再界定

鉴于目前对于竞争中性概念的界定尚有多样化观点,分歧主要聚焦于市场主体范畴和刻画视角的差异,并延伸为解释张力的区别,因此,全面深入和真实理解竞争中性内涵,进而达成竞争中性概念的共识,必然要求对这三个方面的分歧进行合理弥合。其具体思路包括:

第一,遵从合意性原则而非理想主义,强调从历史逻辑和实践角度理解竞争中性。一方面,"竞争中性"的形成经历了由作为国家权利主张的"中性"到"中性"被移植于税收领域而生成"税收中性",再逐步扩展成为"竞争中性"的演变过程(石伟,2017)。无论是在诞生之初主要仍被应用于税收领域,还是其后被延伸至国际贸易、金融等领域,早期的"竞争中性"涉及不同行业的所有市场参与主体。直至1993年,澳大利亚"Hilmer报告"首次将竞争中性限定为"维护国有企业与私有企业公平竞争的工具"(Hilmer,1993),竞争中性的规制边界由广泛的市场参与主体竞争演变为问题更为突出的国有企业与其他类型企业竞争。这意味着将竞争中性的针对对象指向国有企业与其他类型企业符合历史演化规律,也更具现实意义。另一方面,竞争中性本身缺乏明确的理论基础(Virtanen & Valkama,2009;Zwalf,2017),是一个源于实践并最终回归于实践的概念。实践导向意味着界定竞争

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

中性需要摈弃理论概念的单纯理想主义色彩，取而代之的是从实践需要和实践合意性角度予以理解。通常来说，反不正当竞争、反垄断等竞争制度着眼于为所有市场参与主体提供公平的市场竞争环境，但实践中却对维护国有企业与其他类型企业之间的公平竞争表现出诸多不足，由此才在竞争法、反垄断法之外专门发展出“竞争中性”。

其次，遵从逻辑连续性与一致性原则，强调从行为与结果的综合视角理解竞争中性。竞争中性的目的在于确立一个公平的竞争环境，而手段则是消除(neutralise)竞争扭曲因素(宋彪，2017)，但正如“Hilmer报告”所承认的，事实上企业之间存在客观的不平等(Hilmer，1993)，平等对待并不一定能够消除国有企业独特的不当竞争优势。由此，平等对待行为是形成竞争中性的必要但非充分条件，单纯平等对待视角界定竞争中性概念并不全面。从不当竞争优势视角来看，政府所有权和政府控制权与不当竞争优势或劣势并不是必然的因果关系，成立与否受到政府态度与行为的深刻影响，因此，不当竞争优势视角界定竞争中性概念在逻辑上并不完整。从逻辑连续性与一致性出发，对竞争中性内涵的理解应当涵盖行为与结果两个逻辑构面，综合平等对待视角与不当竞争优势视角界定竞争中性概念。

再次，遵从保持适度解释张力原则，强调从市场框架视角理解竞争中性。从本质属性认知来看，竞争中性通常被认为是严格意义的法律规制框架或宽泛意义的市场框架(Tang Van et al，2016)。对于前者，由于竞争中性最初出现于竞争法的内容中(Zwalf，2017)，因此，后续对竞争中性的诸多理解都是基于法律视角，将其看作类似反不正当竞争、反垄断的法律规制框架。法律规制框架本质上将竞争中性概念具象化、工具化，缺乏必要的解释张力。对于后者，竞争存在于经济市场中，市场参与者在参与市场活动中需要一系列维护公平竞争的市场框架，而经济学视角则经常将竞争中性看作这类市场框架(Sauvant et al，2014)。市场框架意味着竞争中性本质上是一种市场环境构造，法律规制仅仅是构造的一种实现方式，制度、政策、规则、标准、准则等均可能是构造的实现方式，因此这种本质属性认知具有一定的解释张力。从实践来看，竞争中性可以采取多样化方式予以实现，同时国际贸易和国际投资的制度非中性意味着，即使在一个“共时性”时空里竞争中性也部分具有情境性，因此，对竞争中性内涵的理解需要展现适度的解释张力，相应地可以基于市场框架要求与特征界定竞争中性概念。

综上分析，本文在借鉴已有定义的基础上，将竞争中性概念界定为：竞争中性是一种公平竞争的市场框架，在此框架内国有企业和其他类型企业需要面对相同的规则约束并被平等对待，国有企业不能因为其公共所有权性质而相对其他类型企业享有不当的竞争优势或劣势。企业的竞争优势可以区分为合理竞争优势和不当竞争优势，合理竞争优势是一种内生型优势，是企业以资源为基础或基于能力而获取的竞争优势，是企业努力付出所赢得的合理回报，所有企业均有可能凭借努力而创造出合理竞争优势；不当竞争优势是一种本不应该的(undue)、不合理的竞争优势，意味着企业通过本不应该的不正当竞争行为而获取的竞争优势，或者外部主体以外源性方式对特定企业赋予其本不应该的、本不能享有的竞争优势，这是特定企业并非基于努力而得到相对其他竞争主体额外的输入性竞争优势。现实中，国有企业因其公共所有权性质而受到的特殊待遇通常包括法律管制的豁免、税费豁免、政府援助、限制性的所有制政策、不对等的补助、筹资优惠、政府担保、垄断性的在位者优势等(Virtanen & Valkama，2009；Capobianco & Christiansen，2011；OECD，2012；卜令强，2017；宋彪，2017)。它们或者通过义务豁免使国有企业减少甚至免除为本应承担义务的资源投入，或者通过限制性保护使国有企业增加甚至独占市场机会，或者通过直接资源输入使国有企业扩大资源池，或者通过优惠性政策支持使国有企业以低成本获取资源，结果是国有企业在竞争起点上就相对其他类型企业获得了外部赋予的额外竞争优势，而这在相当程度上是本不应该的。

需要指出的是，公平竞争是参与竞争的每个市场主体都在相同条件下进行机会均等的竞争，即竞争条件平等、竞争机会均等和竞争手段公正。公平竞争的市场框架至少包括三个关键要件，即统一的竞争规则、竞争规则本身的公平、竞争规则被所有市场主体毫无例外地严格恪守(徐梦秋，2005)。虽然竞争中性被界定为“一种公平竞争的市场框架”，但竞争中性与公平竞争并不能完全等

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

同,公平竞争的范畴更为宽泛,竞争中性是实现公平竞争的必要条件,却不一定必然生成公平竞争。在以追求公平竞争的竞争政策中,反垄断主要着眼于解决市场主体的反竞争行为问题,竞争中性则与解决政府的反竞争行为问题相关(余菁,2020),因此,竞争中性只能说明政府的反竞争行为得到规避,但并不能保证市场主体不出现反竞争行为,竞争中性的实现未必一定带来不同市场主体之间的公平竞争。此外,市场框架既可以是制度安排,亦可以是市场状态。对于前者,当国有企业和其他类型企业面对相同的规则约束并被平等对待即可认为形成了竞争中性的制度安排;对于后者,当国有企业相对其他类型企业并没有获得额外的特殊待遇以及享有相应的不当竞争优势或劣势,就可认为达到了竞争中性的市场状态。

(三)竞争中性概念的潜在假设

竞争中性无论被理解为一种制度安排还是一种市场状态,都不是自然选择和随机安排的结果,而是经过精心构念、精致设计的"人工"构造。竞争中性的"人工"构造是以一系列合乎现实性的潜在假设为基础,这些假设框定出竞争中性存在和成立的情境、条件和要求,包括混合经济的情境假设、市场化与竞争有效的条件假设、无所有权偏好的行为假设。

1. 混合经济的情境假设。混合经济(mixed economy)思想最早源于庇古(Pigou),最早的理论贡献归于凯恩斯(Keynes),巴克(Barker)则是最早提出这一术语的学者,后经过汉森(Hansen)的系统解释、萨缪尔森(Samuelson)的专门论述和瑞典学派代表人物林德贝克(Lindbeck)等诸多现代学者的深入研究与讨论,混合经济的内涵与外延不断演化。尽管目前不同学者尤其是西方学者与中国学者对于混合经济的认知仍有分歧,如对混合经济之下的基本经济制度基础就存在理解上的差异,但混合经济至少包含多种所有制成分和多种资源配置方式两个维度却被广泛认同,前者意味着公有制与非公有制经济的混合,后者则是指市场机制与政府调节的混合。

从竞争中性来看,一方面,所有制差异是竞争中性生成的缘起,竞争中性试图消除国有企业与其他类型企业因所有制差异而受到的不平等对待和产生的不当竞争优势,这是因为不当竞争优势在国有企业与其他类型企业并存的"混合型"经济市场中特别容易出现(汤婧,2014)。政府对公共所有权特性、国有企业与政府关系、国有企业定位的不当认知,往往容易诱发政府对国有企业的特别优待,造成国有企业与其他类型企业之间的不公平竞争。因此,竞争中性的意蕴显示出其生成与施用的首要情境是经济市场中同时存在国有企业与其他类型企业,多元所有制经济的混合并存是竞争中性赖以存在和价值最大化发挥的情境要求。另一方面,竞争中性的着眼点是要保护竞争和维护竞争机制,而竞争和竞争机制意味着市场在资源配置中的决定性作用,竞争中性的效力发挥离不开资源配置的市场机制。与此同时,竞争中性的重点是要规范政府对待国有企业与其他类型企业的态度与行为,防止政府的特定行为对资源配置造成扭曲,更好地发挥政府在经济运行中的作用。换言之,竞争中性隐含地承认经济市场中存在资源配置的政府调节机制,政府调节是一个"选项"。竞争中性的生成与施用有赖于市场机制与政府调节的双重资源配置机制存在,市场机制与政府调节的混合也成为竞争中性赖以存在和价值最大化发挥的情境要求。甚至可以认为,政府与市场并存和共同发挥作用催生了竞争中性理念(刘戒骄,2019)。综上分析,竞争中性对所有制情境和资源配置方式情境的要求,意味着竞争中性的生成与施用需要以混合经济为基础,混合经济情境是竞争中性概念的基本假设。就现实而言,混合经济是每一个现代化工业社会的普遍形态,当今世界大部分国家都采取混合经济制度(萨缪尔森、诺德豪斯,2005),因此,混合经济情境假设具有现实性。

2. 市场化与竞争有效的条件假设。市场化既指宏观层面的市场经济体制,如西方发达国家的市场经济模式和社会主义市场经济体制,也涉及微观层面特定领域的市场化,包括绝对市场化和相对市场化。从前者来看,竞争中性意味着以市场竞争对资源进行配置,而竞争机制是市场经济模式的核心,但在计划经济体制中却完全缺乏,因此,竞争中性只能产生和存在于市场经济中。从后者来看,一个国家虽然宏观上实行市场经济体制,但并非所有领域都需要市场化和已经市场化。虽然一些观点认为在非市场化的公共政策领域政府也应当追求竞争中性(OCED,2009),但此时的竞争中

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

性并非真正意义的竞争中性。由于竞争机制以市场为基础，所以竞争中性的效力发挥必然要以特定领域已经市场化为基础，否则就不存在竞争中性的适用空间（丁茂中，2018）。在绝对市场化的领域，正常情况下完全由参与竞争的市场主体依据确立的规则进行资源配置，原则上政府不干预任何合法合规的正常交易。相应地，市场主体对于竞争机制所发出的信号与展现的力量具有很高敏感性，政府任何非中性的不当干预都会因向市场主体传递歪曲信号而对市场造成破坏，这意味着特定领域的绝对市场化是竞争中性生成与发挥功效的理想条件。在相对市场化的领域，虽然政府会因考量国家安全等因素而对某些交易本身进行限制或禁止，但多数情况下仍然存在竞争。竞争机制的信号功能即便不如绝对市场化领域那么强烈，但也能作用于市场主体并使它们做出反应与反馈，政府非中性的不当干预也在一定程度上会通过信号机制而损害市场，这意味着特定领域的相对市场化为竞争中性的生成和功效发挥提供了次优空间。

进一步来看，竞争中性表明政府对竞争的认同与保护，其潜在地假设竞争在功效上是有益的，竞争机制能够正常运行并发挥应有的“无形之手”功能。无论是在绝对市场化还是相对市场化的领域，竞争中性的生成和功效发挥都以竞争机制的信号功能得到相当程度的实现为前提条件。竞争机制的信号功能发挥必然要求保证竞争的公平性，否则竞争就会遭到破坏，进而带来竞争扭曲和资源配置扭曲，竞争机制的积极功能将无法实现。与此同时，竞争机制在不同市场结构情形下的运行状态和功能发挥程度不尽相同，理论上在完全竞争市场中最为有效，但这种市场情形在现实中难以存在，而在完全垄断市场中则因竞争缺失更无法谈及竞争机制功能发挥问题。因此，现实中竞争机制在垄断竞争市场和寡头垄断市场才有意义和相对有效，垄断竞争市场和寡头垄断市场不同程度为竞争中性的生成和功效发挥提供了前提条件（丁茂中，2018）。

3. 无所有权偏好的行为假设。竞争中性本质上是政府对待竞争的一种态度与行为，而政府对待竞争的态度与行为往往会受到国有企业与其他类型企业之间所有权差异的影响，由此经常导致“公共所有权性质→国有企业受到特殊待遇”发生。竞争中性意味着政府要规避“所有权差异→不平等对待国有企业与其他类型企业”的倾向和行为，消除因为所有权不同而给予不同类型企业的差别化待遇。然而，政府是有限理性而非完全理性的行为主体，其行为映射出背后一连串的有限理性决策活动，差别化对待不同所有权性质的企业也是有限理性决策的结果。按照行为决策的社会模型和隐含偏好模型，政府的决策过程通常会受到潜意识指导、社会认知作用和偏好摄入影响，这意味着政府在“所有权差异→不平等对待国有企业与其他类型企业”的决策逻辑中，政府对不同所有权的显性或隐性偏好在相当程度上介入了决策过程并对决策结果产生影响，即政府对不同所有权存在预设性的偏好。政府要打破“所有权差异→不平等对待国有企业与其他类型企业”的决策逻辑，就需要消除对特定所有权的预设性偏好。也就是说，竞争中性的生成和实现需要政府形成无所有权偏好的心智模式，不将所有权差异作为决策影响因子。

需要指出的是，政府的无所有权偏好假设并非针对所有领域，而是竞争中性适用的绝对市场化或相对市场化领域，并且局限于非政治性活动，非市场化的公共政策领域和特殊时期并不适用。如在一些市场严重失灵的民生领域、社会领域、公共服务领域和国家安全领域，政府为矫正市场失灵可能会对特定所有权有所偏好；在国家处于紧急状态时，政府也可能根据应对紧急状态的需要而更偏好于特定所有权。无所有权偏好的行为假设一方面进一步假定所有权性质无孰优孰劣之分，特别是资源配置效率与所有权性质并无必然关联性，否则就会对更优的所有权性质形成偏好；另一方面还要求政企关系不因所有权性质差异而差别化，避免因政企关系差别化导致政府对特定所有权性质企业的偏好，这意味着政企关系的制度安排需要规避天然与人为的亲疏有别。

三、竞争中性的价值逻辑

竞争中性的“人工”构造具有合目的性、合规律性和合主体性的特征，必然需要满足“国家”作为构造主体对竞争中性赋予的价值追求，既从宏观层面反映于发挥竞争中性的显性化价值创造功能而

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

对经济社会发展形成增进效应,又在微观层面体现为竞争中性的应用可以倒逼改革而催生规制对象的行为新范式。然而,由于竞争中性应用日益从国内(特定国家)扩展到国际、由国内制度向国际规则演化(Sauvant et al,2014;石伟,2017),并往往带有国家间制度竞争的浓厚印记(冯辉,2016),因此,在国际上积极推行与引入竞争中性的某些国家可能会赋予竞争中性更多的工具性目的甚至战略意图,一定程度上对竞争中性本应的价值功能和目标追求造成偏离与扭曲。鉴于此,这里从学理上和着眼于国内(特定国家)经济改革视角聚焦于竞争中性应然的价值功能和目标追求。

(一)竞争中性的应然价值目标

竞争中性作为一种保护竞争的市场框架或制度安排,本质上从属于更为广泛意义的竞争政策。目前,竞争政策所追求的价值目标有以美国芝加哥学派为代表的一元论、以美国杰斐逊主义学派和德国弗莱堡学派为代表的多元论、一元论与多元论结合并发展出来的终极目标论等观点(徐士英,2015)。类似地,关于竞争中性的应然价值目标,现有研究也出现了一元论和多元论的分野,前者强调竞争中性的单一目的就是要建立公平、公正的竞争环境(宋彪,2017),后者则认为竞争中性应当超越促进公平竞争目标,包括提高资源配置效率、促进国内经济增长、提供更加优质和价廉产品与服务、消费者权益保护与消费者福利增进、就业增加、社会整体福利增进等更加多元的目标(Rennie & Lindsay,2011;OECD,2012;Tang Van et al,2016)。实际上,无论是竞争政策还是竞争中性,"国家"作为构造者对其赋予的目标通常都不会停留于单一目的,而是有更加多元化的显性或隐性目标追求,这也是多元论观点为理论界与实务界绝大多数人所认同的原因。然而,虽然多元论观点的持有者从不同角度对竞争中性的多元目标进行了明晰,形成了竞争中性的目标集合,但他们并未对不同目标的位阶、逻辑关系进行更深层次的剖析,结果是竞争中性的多元目标缺乏体系化和结构化。为此,按照目标位阶的差异和逻辑联系,竞争中性的应然价值目标体系可以分为直接目标或工具目的、衍生目标或效率目的、终极目标或福利目的三个层次。

1. 直接目标或工具目的。竞争中性的直接目标处于目标体系的基础位阶,是实现更高位阶的衍生目标和终极目标的工具或路径,并毫无争议地被界定为促进公平竞争或创建公平竞争环境。根据著名的"诺思悖论","国家的存在对于经济增长来说是必不可少的,但国家又是人为的经济衰退的根源"(诺思,1981),因为国家一方面界定和保护产权,另一方面又具有掠夺产权的倾向。对于破解"诺思悖论",诺思认为首要的是政府必须为产权的运行提供公正与安全的制度环境(王佳宁,2013)。竞争中性即政府对待竞争的中立性,意味着对不同所有权和产权的市场主体开展竞争采取一视同仁和不偏不倚,目的自然是创建公平与安全的制度环境,相当程度上也是为了走出"诺思悖论"。竞争中性着眼于促进公平竞争的直接目标,既因为追求最大限度实现公平竞争对经济发展的促进功能,也是为了有效实现市场竞争主体所应拥有的公平竞争权。一方面,竞争是市场经济的核心和灵魂,它作为一种发现最优者的机制,推动市场经济"成为迄今为止人类社会发展史上最有效率的经济制度"(白树强,2000)。有效的竞争能够促使资源优化配置,提高生产效率,通过激励创新提供更新更好的产品和服务,进而从根本上推动经济增长和最大化社会整体福利(OECD,2012)。然而,竞争机制的积极功能发挥尤其是有效竞争的形成,竞争的公平性是重要约束条件。公平竞争作为本质上对竞争进行保护的市场框架,是真正实现竞争机制所内蕴的优化资源配置和提高经济效率目的的前置性要求,也是形成有效竞争并促进经济增长和社会整体福利增进的关键因素。另一方面,公平竞争权是市场主体在法理上所应享有的基本权利,并且具有社会法性质,是竞争权发展的高级形态。"公平竞争权具有类似于绝对权的效力。任何经营者在从事经营活动时,都享有公平竞争的权利,同时也负有尊重和不侵害其他经营者公平竞争权的义务"(邵建东,2003)。维护公平竞争权不仅关乎市场主体的个体私法权利,而且关系到整个社会的秩序与利益。促进公平竞争不能仅仅停留于形式公平,更应该强调实质公平,竞争中性理应追求形式公平与实质公平的同时达成。这意味着竞争中性在国际场域的施用必须遵循"共同而有区别的责任"原则,否则会陷入以形式公平代替实质公平的陷阱。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2. 衍生目标或效率目的。竞争中性的衍生目标处于目标体系的中间位阶，它既是直接目标的衍生物，又是直接目标与终极目标的连接体，并通常指向经济效率。相关研究表明，竞争程度增加可以促进经济增长，但过度竞争又会抑制经济增长。竞争中性所直接追求的公平竞争，不仅能够防止竞争受限而避免竞争不足，而且可以通过规范竞争而防患过度竞争，确保竞争水平维持一个较佳状态，进而较好地促进经济增长。由此可见，竞争中性试图通过促进公平竞争而正向作用于经济发展，二者具有高度关联性（李宇英，2019），并具体表现为对提高经济效率的贡献。经济效率包括静态效率和动态效率，前者涵盖资源配置效率和企业生产效率，后者主要是技术创新效率。从资源配置效率来看，资源的稀缺性意味着最大化资源配置效率是经济运行所追求的目标，而竞争中性着眼于保护竞争和维护竞争机制，自然是为了优化资源配置机制，消除资源配置的扭曲，追求更优的资源配置效率。从企业生产效率来看，由于公平竞争将使成本低、质量好的企业通过效率提升而扩大生产并赢得市场，反之亦然，因此，竞争中性能够促使企业以更低的成本提供更加优质的产品和服务（Virtanen & Valkama，2009），表现为生产效率的提高。从技术创新效率来看，竞争机制也是一种创新驱动机制，在公平竞争环境下企业为了赢得竞争就必须对消费者和社会的新需求进行响应，研究开发新技术、新工艺、新产品，而率先创新的企业则会对其他竞争者形成带动与跟进效应，激发形成“创新竞争”，增进全社会创新水平。通常情况下，竞争中性着眼于追求资源配置效率、企业生产效率和技术创新效率的同步提升，但现实中某些情境下资源配置效率目标、企业生产效率目标和技术创新效率目标之间可能会出现冲突，此时就需要在三种效率目标之间进行平衡（徐士英，2015）。

3. 终极目标或福利目的。竞争中性的终极目标处于目标体系的最高位阶，是竞争中性合目的性和合主体性的终极反映，并经常以社会福利最大化来进行刻画。“国家”作为竞争中性的构造者，其终极价值追求必然是社会本位，相应地，竞争中性的最终目标也必然是服务社会整体利益最大化，即社会福利最大化，衍生目标的经济效率提高仅仅是实现最终目标的过渡形式。虽然在更广泛的竞争政策中，消费者福利最大化被世界上大多数国家和地区选择为竞争政策的最终目标（徐士英，2015），竞争中性也可以通过促进消费者保护、更加质优价廉的产品与服务提供而增进消费者福利（Tang Van et al，2016），但消费者福利并不能完全代表整个社会的公共利益，消费者福利与社会福利的方向也并不总是一致，消费者福利最大化无法等同于社会福利最大化，因此，不能单独成为竞争中性追求的终极目标。特别是在发展中国家，生产者在社会整体福利的分配中仍占有较大部分，竞争中性通过促进经济效率提高而增加生产者剩余也较为重要，因此，竞争中性追求的终极目标必然是消费者剩余和生产者剩余二者的结合，实现社会整体福利的最大化。

（二）竞争中性的实然改革效应

竞争中性正式概念的最早提出与真正应用是澳大利亚基于国内经济改革的需要，并被认为是澳大利亚实施经济改革过程中具有里程碑意义的制度创新（卜令强，2017）。这意味着特定国家经济改革本应就是竞争中性施用的基本场域，竞争中性可以通过制度创新功能的发挥和重塑微观主体的角色行为而生成改革红利，达成特定经济改革目的。其中，微观主体既包括竞争中性的义务主体，也涵盖竞争中性的关联主体。对于前者，无论是从竞争中性本源内涵及引申要求的直接推理，还是澳大利亚、欧盟等国家或地区的相关明确规定，都表明竞争中性的义务主体包括政府与国有企业，而政府是主要义务主体。对于后者，其他类型企业作为市场竞争的参与主体，既是竞争中性的诉求者和受惠者，也可以成为竞争中性实施过程中的监督者，因此是竞争中性的关联主体。竞争中性不仅要求对义务主体的认知与行为进行改变，催生政府与国有企业的新关系，而且能够为关联主体的最优行为提供制度供给，深度激发其他类型企业发展的潜能与活力，这些也是现实中竞争中性的改革效应在微观层面的深刻反映。

1. 重塑政府的心智模式与行为边界。政府作为主要义务主体，竞争中性的施用意味着政府需要改变以往对政府与市场边界、政企关系的认知，转变对待不同类型企业、对待市场竞争的传统态度，革新参与经济活动、与经济微观主体互动的行为范式。传统上，政府往往将国有企业普遍性地定

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

位为特殊企业,政府与国有企业的关系也自然地被笼统地定义为特殊关系,并集中反映为特殊的所有权联结、功能联结、政治联结、管理联结、市场联结、义务联结、利益联结和情感联结。特殊性质与特殊关系的认知往往导致政府对待国有企业形成两种不当的行为范式:一是给予国有企业特殊待遇,让国有企业在市场竞争中拥有相对其他类型企业的"输入性优势"。这本质上是政府对市场竞争的选择性干预行为,破坏政府与市场之间的合理边界,抑制竞争机制功能的有效发挥,容易导致资源配置的扭曲。二是对国有企业经营行为进行不当干预甚至过度介入,使国有企业无法像"正常公司"一样成为真正意义的自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体。这本质上是政府意志通过国有企业向市场传递,不仅会造成国有企业行为扭曲,而且容易对市场竞争形成干扰。当两种行为范式成为政府的习惯性心智模式,政府与市场之间的冲突就会凸显甚至变得难以调和。竞争中性的推行必然要求政府重新定位政府与市场的关系,重新界定政府与市场的合理边界,重新确立国有企业的角色功能,重新认知政府与国有企业的关系,并按照"一般回归一般、特殊归于特殊"的原则,重新构建政府与国有企业的互动模式。相应地,政府对待不同类型企业的市场竞争也会由非中性转向中性,通过转变职能、简政放权、创新监管和制度安排,改变传统的两种行为范式。政府心智模式和行为边界的优化,能够使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,同时实现"有效的市场"和"有为的政府"。

2. 重构国有企业的组织与运作范式。竞争中性是国有企业改革和发展的重要情境变量,能够对国有企业的组织系统产生外部冲击,推动国有企业依循"刺激—反应—效果审查—适应函数修正"的路径进行响应,倒逼国有企业进行组织变革和惯例创新,构造适应于竞争中性要求的新组织范式、新运行逻辑和新行为方式(黄速建等,2019)。传统上,在竞争非中性的制度安排下,国有企业能够享受到相对于其他类型企业的种种特殊待遇,在市场竞争中长期处于"舒适区",既缺乏动力也没有足够能力像"正常公司"一样运作,形成高度依赖于竞争非中性的运行模式,本质上容易造成国有企业行为的扭曲。而且,国有企业与政府之间往往具有特殊强联结关系,政府对国有企业运行的直接或间接干预,往往导致国有企业的运行逻辑表现出不同程度的行政化倾向,严重者甚至行政逻辑成为国有企业的主导逻辑,市场逻辑难以有效发挥作用甚至无法生成,结果是国有企业的行为偏离于"正常公司",某种程度上会对正常的市场竞争造成扭曲。竞争中性的推行必然要求矫正政府与国有企业之间不当的特殊联结,相应地会对国有企业改革形成两个方面的倒逼效应:一方面,国有企业因为公共所有权而获得相对其他类型企业的特殊待遇和不当竞争优势不复存在,公平竞争的强化使得国有企业与生俱来的优越感不合时宜,从而倒逼国有企业必须走出以往的"舒适区",形成开展因应性变革的意愿和动力。另一方面,国有企业需要像"正常公司"一样成为自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体,必然要求国有企业的运行逻辑去行政化,构造形成以市场逻辑为主导的运行体系,从而倒逼国有企业对组织形态、治理机制、运行制度、竞争行为、管理模式进行全方位变革,改变固有的心智模式与行为范式。国有企业建立符合竞争中性要求的组织与运作范式,能够提升国有企业的资源配置效率、生产效率和创新效率,增强国有企业的竞争力(Tang Van et al,2016)。

3. 重焕其他类型企业的发展潜能与活力。竞争中性的推行使得其他类型企业不再受到歧视待遇的困扰,能够平等享受到与国有企业一样的权利、机会和规则,其他类型企业在竞争非中性制度安排下被抑制的发展潜能与活力得到充分释放,制度变迁所带来的制度红利让其他类型企业获得更大的发展空间。具体来说,主要体现在四个方面:一是增强其他类型企业和企业家的信心。竞争中性意味着其他类型企业与国有企业具有平等的身份,同等受到法律保护,尤其是产权的平等保护和企业家人身安全的保护,这对其他类型企业和企业家致力于做大做强企业无异于赋予了真正的"定心丸"。二是降低其他类型企业的要素获取成本和交易费用。竞争中性意味着其他类型企业与国有企业依法平等使用生产要素,改变以往要素获取条件和成本不均等、享受的公共服务不均等、税费负担不均等的非公平情境,消除其他类型企业要素获取和享受公共服务的制度性壁垒与不合理成本,降

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

低其他类型企业的税费负担，减少其他类型企业的经营成本。三是拓展其他类型企业的市场机会和可进入领域。竞争中性强调其他类型企业与国有企业享有平等机会，政府在准入许可方面对其他类型企业与国有企业平等对待，这意味着以往多个行业针对其他类型企业的进入壁垒得以破除，尤其是行政性的规制壁垒被打破，其他类型企业可进入的市场领域和边界显著扩展。四是增进其他类型企业的行为理性和创新动能。其他类型企业在竞争非中性的制度安排下往往也会展现出不同程度的决策非理性和行为扭曲，创新动力和潜能更是受到抑制。竞争中性对此能够明显改变，政府对待市场竞争、国有企业参与市场竞争所表现出来的“正常”和理性，意味着其他类型企业的决策理性和行为理性能够助益于公平竞争，能够获得正当性回报。特别是，其他类型企业的个体理性会更加强调以创新作为差异化市场竞争战略，将以往受到抑制的创新潜能迸发出来。其他类型企业发展潜能与活力的焕发，不仅可以改善其他类型企业的资源配置效率、生产效率和创新效率，而且能够通过市场竞争传导和产业链合作助推国有企业竞争力提升，促进二者的共同发展、共同繁荣。

四、竞争中性的构面逻辑

竞争中性概念的强实践性意味着竞争中性绝不是仅仅停留于思想与理念层面的纯粹构想，而是被具象化和被赋予多个维度特定内容的操作性框架。竞争中性的内容既可以理解为竞争中性概念的外延，也可以看作是实现竞争中性目标的规范性要求或需要实施的主要议题。竞争中性在实践中得以有效应用的前提，就是要对这些规范性要求或主要议题进行识别、确立、界定和逻辑化，形成构面明确、层次清晰、逻辑合理的内容体系。

（一）竞争中性内容的四个版本审视

由于竞争中性内容的界定具有较为明显的实用主义倾向和制度依赖特征，因此，不同国家、机构甚至不同学科的学者可能基于不同动机和情境需要而对竞争中性内容作出差异化的界定，这也是目前对竞争中性的具体内容尚没有形成普遍共识甚至颇具争议的根本原因。从已有对竞争中性内容的界定来看，比较有代表性的当属“澳大利亚版”、“OECD版”和“美国版”，此外也有学者个体研究的“学界版”。

“澳大利亚版”从澳大利亚国内经济改革需要出发，将竞争中性主要定位于国内经济改革政策与举措，提出竞争中性的内容包括组织结构的公司化、税收中性、债务中性、商业回报率要求、监管中性、全成本定价原则等六个方面。“OECD版”主要是从将竞争中性拓展至更多国家和全球经济的角度，试图构建一套通用型的竞争中性技术规范，并提出竞争中性的内容或“砌块”（building blocks）包括简化国有企业运作形式、核定承担特定职能的成本、获取合理的商业回报率、对承担公共服务义务的足额透明补偿、税收中性、监管中性、债务和直接补贴中性、政府采购中性等八个方面（OECD，2012）。“美国版”反映出美国欲借推广竞争中性而构建有利于自身的国际经贸新规则、赢得国际竞争新优势的战略意图，美国并没有明确提出竞争中性的内容架构，而是在各种国际经贸谈判和协定中将自己对竞争中性赋予的意蕴融入其中，并具体化为更为宽泛的内容和更为严苛的要求。最为典型的是美国先前积极推动的TPP协议将竞争中性要求在“国有企业与指定垄断”部分充分彰显，提出由多项细化规则要求构成的“非歧视待遇和商业考虑”、“非商业援助制度”和“透明度要求”等反映竞争中性的内容（杨秋波，2018）。“学界版”指的是少数学者并没有遵循学界对竞争中性内容研究普遍采取简单引述、阐释、审视和评价以上三大版本的做法，而是基于理论研究提出自己的竞争中性内容架构。如丁茂中（2018）认为竞争中性的内容包括由市场进入中性和政府采购中性构成的交易机会中性、由课征强制性负担中性和消减协商性负担中性构成的经营负担中性、由价格规制中性和政府补贴中性构成的投资回报中性等行为准则。

竞争中性内容的四个版本为竞争中性在实践中的应用提供了议题基础和作出了有益贡献，但它们也都存在不同程度的缺陷和不足，增加了竞争中性应然内容的界定难度和复杂性。现有四个版本最为突出的缺陷是内容构面的底层逻辑不清晰，学理支撑较为缺乏，议题界定过于倾向“经验主义”。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

特别是,“澳大利亚版”、“OECD 版”和“美国版”都是竞争中性的实然内容,内容构面之间的逻辑关系并不明确,内容构面之上似乎缺乏统领性的理论逻辑,由此也难以判断从应然角度出发,这三个版本各自所涵盖的竞争中性内容是否全面和科学。

(二)竞争中性内容的再构架

竞争中性内容的多个版本存在,意味着以理想主义视角构造出一个各方均能满意、界定具体而清晰的竞争中性内容边界十分困难,次优的可行选择应当是以现有的四个版本为基础,以中立性的先验假设、应然性的客观要求、批判性的审视方法,按照合意原则确立具有包容性和可延展性的竞争中性内容范畴。

1. 竞争中性内容的构架思路。竞争中性内容的构架是一个较为复杂的过程,既需要从现有四个版本甄别可借鉴之内容要素,又需要考虑多重因素进行构面重组与创新。竞争中性内容的合意构架思路具体包括以下四个方面:

一是目标导向的选择与判定准则。竞争中性的内容确定应当服务于促进公平竞争的直接目标,某项内容是否纳入竞争中性需要考察其能否有助于同时实现形式公平和实质公平,而不能仅仅停留于表面的单一形式公平。与公平竞争密切相关的一个关键性争议问题是竞争中性是否允许政府对市场的干预,“澳大利亚版”和“OECD 版”都不否定政府对市场的必要性干预,但强调要限制和禁止政府对国有企业与其他类型企业之间公平竞争的非中立性干预;“美国版”则强调自由公平,反对和排除一切外来因素对竞争的干扰,包括对政府干预市场的禁止。从竞争中性的本源内涵与同时追求形式公平和实质公平的目标来看,“澳大利亚版”和“OECD 版”的观点更为合意,竞争中性应当不能否定政府对国有企业与其他类型企业之间合理的中立性干预,但坚决反对任何形式的非中立性干预。

二是问题导向的识别与转化路径。竞争中性内容的确定是为了针对性地因应和解决种种竞争非中性问题,从现实出发识别国有企业相对其他类型企业享有哪些不当竞争优势及成因,将其可能的解决之道列为竞争中性内容的潜在议题,经过筛选、论证、固化与组合而形成竞争中性的内容框架。由此,竞争中性内容确定的操作性方法可以沿着“问题识别—归因溯源—解决对策(良好实践)—生成议题—固化内容—组合架构”的路径予以开展。实际上,“澳大利亚版”“OECD 版”“美国版”无一不是按照这一方法路径生成竞争中性的内容框架,如“澳大利亚版”是以“Hilmer 报告”的详尽问题调查为基础,“OECD 版”是以剖析 OECD 经济体面临的相关现实挑战为起点,“美国版”则是美国基于对国际经贸实践中出现的所谓“国家资本主义”不当竞争问题的感知为缘起,它们均将所识别的竞争非中性问题转化为竞争中性内容的主要议题。

三是应然导向的推演与构架方法。问题导向本质上是一种逆向归纳思维,具有可操作性强、现实针对性强的优点,但也容易出现分散化、碎片化、表象化甚至“挂一漏万”的缺陷。如“OECD 版”的八大内容“砌块”就被认为是一种基于实践的板块化、碎片化提炼,缺乏系统化(宋彪,2017)。竞争中性的内容架构应当层次清晰、结构合理、逻辑严密,因此,无论是以问题导向对竞争中性内容进行确定的过程,还是对识别出的竞争中性主要议题进行系统化和结构化架构,都不能忽视竞争中性的深层次应然逻辑。竞争中性归根结底涉及政府与企业的应然关系、企业与企业公平竞争的应然规律两个领域,应然导向要求回归于这两个领域,由此出发经过层层的正向逻辑推演,结合问题导向确定各个层次的主要议题,从而形成具有理论逻辑、结构化的竞争中性内容框架。“学界版”往往更倾向于采取应然导向的推演与架构方法,因为学者更加关注竞争中性内容架构的理论基础、逻辑关系和结构层次,以实现学理上的自洽性。

四是主体导向的分解与界定视角。强实践性意味着竞争中性内容承载着将竞争中性思想与理念付诸落地的功能,这依赖于对竞争中性内容的各主要议题进行清晰的阐释与界定,以防止理解上的分歧和操作上的混乱。内容的清晰阐释与界定离不开主要议题的执行者,即竞争中性的义务主体,包括政府与国有企业。从义务主体有效执行视角来看,有必要将竞争中性的内容细化、分解、归

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

类于合适的义务主体，并基于义务主体进行阐释与界定。更进一步，考虑到竞争中性内容的不同议题在操作复杂性上的差异、不同国家市场化水平差异、不同国有企业改革与发展程度差异以及不同议题对于竞争中性的重要程度差异，竞争中性内容的设定应当更具包容性。为此，可以将竞争中性内容的不同议题区分为强制性要求和建议性要求两类。通常而言，涉及政府作为义务主体的制度安排类议题均应为强制性要求，而涉及国有企业作为义务主体的议题，如果议题与制度安排关联度大则属于强制性要求，当议题在一定程度上对国有企业具有实现方式的选择性时则可列为建议性要求。

2. 竞争中性的"三维多元"内容构面。按照以上思路，竞争中性的内容可以从应然导向出发进行顶层构架，运用问题导向和目标导向进行内容细化，并通过主体导向对内容进行优化与完善，进而形成更具逻辑自洽性、系统化、结构化、规范化和包容性的竞争中性内容体系。基于此，需要对应然导向所涉及的两个基本领域即政府与企业的应然关系、企业与企业公平竞争的应然规律进行深化研究。

从政府与企业的应然关系来看，典型或理想的关系通常被概括成"无形之手"(invisible-hand)、"扶持之手"(helping-hand)和"掠夺之手"(grabbing-hand)等三种模式(Frye & Shleifer，1997)，它们虽然分别适用于不同经济发展阶段和情境，但现实中合意的关系模式往往是发挥"三只手"各自优势并形成复合型模式。竞争中性意味着政府在发挥"每只手"的功能与优势时平等对待国有企业与其他类型企业，由此竞争中性的内容体系可以以"三只手"为底层逻辑进行架构。竞争中性的"无形之手"涉及两个方面，即政府对保障市场化运行的制度供给、国有企业与其他类型企业平等地按照市场化要求运作和竞争，前者包括市场进入中性和产权保护中性，后者涵盖简化国有企业运作形式、要素获取中性、商业回报率要求、全成本定价原则等，它们可以综合称之为"商业运营中性"。竞争中性的"扶持之手"涉及政府在对企业提供各种优惠与援助方面平等对待国有企业与其他类型企业，包括税收中性、债务中性、直接补贴中性和政府采购中性等，并可综合称之为"扶持援助中性"。竞争中性的"掠夺之手"要求政府在发挥监管优势和企业义务承担方面平等对待国有企业与其他类型企业，包括监管中性、公共服务义务的足额透明补偿和透明度要求等，并可综合称之为"监管义务中性"。

从企业与企业公平竞争的应然规律来看，权利平等、机会平等、规则平等是实现公平竞争不可缺少的三个要素，因此，可以以这三个要素为诉求对国有企业与其他类型企业之间的公平竞争议题进行审视，识别出竞争中性内容的潜在议题。首先，国有企业与其他类型企业的公平竞争在于市场竞争起点公平，即竞争前的权利平等和机会平等。权利平等要求国有企业应像其他类型企业一样，是权责利相统一的真正独立市场主体，因为非独立市场主体不可能自主按照市场规则参与竞争，这意味着需要"简化国有企业运作形式"。同时，需要完善产权保护制度，平等保护各类所有制经济产权，确保其他类型企业敢于开展市场运营和参与市场竞争，这意味着需要实现"产权保护中性"。机会平等要求其他类型企业应像国有企业一样，拥有平等的市场进入机会。国有企业与其他类型企业唯有能够进入特定市场领域，才能谈得上市场运营和相互竞争，也才可能言及公平竞争的可能，这意味着需要确保"市场进入中性"。其次，国有企业与其他类型企业进入市场后，公平竞争意味着双方的市场竞争行为及所涉政府行为应符合竞争中性要求。其中，要素获取行为应当符合"要素获取中性"要求，业务竞争行为应当符合"政府采购中性""全成本定价原则""直接补贴中性"要求，运营管理行为应当符合"商业回报率要求""债务中性"要求。再次，国有企业与其他类型企业的市场竞争需要遵守外部赋予的特定游戏规则，与行业和社会大环境要求相融。其中，义务承担方面应当符合"税收中性""公共服务义务的足额透明补偿"要求，接受监管方面需要满足"监管中性""透明度要求"。

结合以上两个领域的分析，考虑商业运营中性、扶持援助中性和监管义务中性之下的各具体议题对义务主体要求、强制程度属性等不尽相同，竞争中性的应然内容体系如表1所示。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

表1　竞争中性“三维多元”的内容体系

竞争中性的主要内容		公平竞争要素	义务主体	强制程度
商业运营中性	市场进入中性	权利平等 机会平等	政府	强制性要求
	简化国有企业运作形式	规则平等	国有企业	建议性要求
	要素获取中性	权利平等 规则平等	政府	强制性要求
	商业回报率要求	规则平等	国有企业	强制性要求
	全成本定价原则	规则平等	国有企业	建议性要求
	产权保护中性	权利平等 规则平等	政府	强制性要求
扶持援助中性	税收中性	规则平等	政府	强制性要求
	债务中性	规则平等	政府	强制性要求
	直接补贴中性	规则平等	政府	强制性要求
	政府采购中性	权利平等 机会平等 规则平等	政府	强制性要求
监管义务中性	监管中性	规则平等	政府	强制性要求
	公共服务义务的足额透明补偿	规则平等	政府	强制性要求
	透明度要求	规则平等	国有企业	建议性要求

五、竞争中性的实现逻辑

竞争中性的应然价值目标能否有效达成,关键取决于竞争中性的“三维多元”内容构面在特定国家的实现程度。按照对于竞争非中性的治理逻辑差异,竞争中性的实现可以区分为根源改变和表征改变两种模式。前者意在对竞争非中性现象出现的根源进行深入挖掘并矫正,从根本上破除竞争非中性现象出现的潜在风险,即深层次实现竞争中性;后者并不要求对竞争非中性现象出现的根源进行治理,而是重点对竞争非中性现象的具体表征分别予以针对性消除,从结果上表现出竞争中性各内容构面得以实现。当然,现实中可以采取两种模式相结合的方法实现竞争中性。

(一)竞争中性实现的根源改变模式

竞争中性意味着政府对待不同市场主体之间竞争的中立态度,不因为国有企业拥有公共产权性质而给予特殊待遇,否则就导致竞争非中性现象出现。这意味着竞争中性实现的关键是要对竞争非中性产生的根源进行根治,对“公共所有权性质→国有企业受到特殊待遇”的逻辑关系进行阻断。由于竞争非中性的根本来源是不当的政企关系,通常表现为特殊的所有权联结、功能联结、管理联结、市场联结、义务联结、利益联结和情感联结,因此,竞争中性实现的根本要求是改变这“七大特殊联结”,消除政府与国有企业之间不当关系产生的根本来源和潜在风险。

1. 改变特殊的所有权联结。公共所有权是竞争中性生成的逻辑起点,也是政府与国有企业最基础的联结关系。竞争非中性的产生追根溯源在于政府与国有企业之间的特殊所有权联结关系,并体现为公共所有权性质的特殊性、所有权联结方式的特殊性、公共所有权意义建构(sensemaking)的特殊性三个方面,前两者是公共所有权的客观存在性,后者则是政府对公共所有权的主观认知性。相应地,竞争中性的实现要求对这三个方面的特殊所有权联结关系进行改变。对于特殊的公共所有权性质本身,股权多元化、混合所有制等都是重要的产权改革方式。对于特殊的所有权联结方式,政府作为出资人与国有企业之间的股权联结有直接与间接两种途径,从竞争中性所要求的政企实质分开、政资实质分开来看,股权设置方式的政企直接关系隔离、采用间接的股权联结应当是更为有效的主要模式。对于特殊的公共所有权意义建构,即便通过所有权联结方式的改革实现了政企政资实质分开,但如果政府将公共所有权释义为更优的所有权类型并形成对公共所有

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

权的偏好，竞争中性仍将难以实现，因此，政府应当改善对待所有权的认知模式，消除对不同所有权的差异化行为偏好。

2. 改变特殊的功能联结。政府对待国有企业的态度与方式很大程度上取决于政府对国有企业本质属性和功能定位的界定，笼统和过度强调国有企业作为政府参与、干预经济的手段工具（黄速建、余菁，2006），容易导致政府对国有企业的过度功能依赖，形成对国有企业的特殊关照和引发竞争非中性的心智模式。政府与国有企业之间的特殊功能联结来源于泛化的国有企业“特殊企业论”，并表现为两个方面：对国有企业的特殊功能领域不加区分、不加限定或者界定不清晰，忽略大部分国有企业和大多情境下的国有企业更具“一般企业”性质；国有企业特殊功能的实现方式呈现出行政化、垄断化和低效化特征，与竞争中性所意涵的服务公共利益国有企业也应追求效率最大化、潜在市场扭曲最小化（OCED，2009）相背离。对于前者，应当按照“一般回归一般、特殊限于特殊”的思路，严格清晰界定国有企业特殊功能领域，将非特殊功能领域回归市场，推动政府与国有企业之间的特殊功能联结严格限定于明确的行业领域、产业链环节、特定情境、特定企业甚至其特定业务单元。对于后者，深化国有企业改革要求对服务公共利益的特殊国有企业进行公司制改造，以公司化运作取代行政化运作，构建清晰有效的公司治理框架，区分政府的监管责任和所有者功能，政府通过监管者角色而非参与者角色来推动这些国有企业实现公共政策目标（OCED，2009）。

3. 改变特殊的管理联结。即使国有企业的股权设置实现与政府的间接联结，国有企业与政府的功能联结也回归应然，但如果政府对国有企业的管理联结关系不能合理化，过多的不当干预将会使政府的行政化心智模式延伸于国有企业，扭曲国有企业的经营行为，结果必然是容易导致竞争非中性的发生。政府与国有企业之间的特殊管理联结表现为政府对国有企业管理角色的特殊性、管理边界的特殊性和管理方式的特殊性，由此会严重干扰国有企业的正常运营，国有企业无法成为真正意义的独立市场主体，也很难以“正常公司”角色参与市场竞争，因此很难言及公平竞争。竞争中性的实现要求通过制度安排的创新破解政府与国有企业之间的特殊管理联结难题，防止政府对国有企业管理联结的越位、错位、缺位和虚位。

4. 改变特殊的市场联结。竞争中性施用的基础是特定领域已经市场化，包括绝对市场化和相对市场化（丁茂中，2018）。垄断行业特别是行政性垄断行业，实际上构成了“政府市场”，国有企业则成为这些“政府市场”的主体，形成与政府的特殊市场联结，结果是其他类型企业往往被拒于准入之外，国有企业独享垄断行业利益，竞争非中性显而易见。竞争中性的实现必然要求推动国有企业去垄断化，深化垄断行业改革，对垄断行业进行竞争化改造，最大限度消除进入壁垒。既要将本应属于竞争性或企业化运营但却被行政性垄断的行业回归市场、回归企业，又要对自然垄断行业可竞争环节实施竞争化改革与重组，将竞争性业务全面推向市场。同时，顺应针对垄断行业放松规制的大趋势，逐步放松乃至取消更多领域的市场准入、价格与投资限制，让包括其他类型企业在内的更多市场主体享有平等进入和参与竞争的机会，使更多领域的“政府市场”转变为一般性市场，国有企业与政府的特殊市场联结相应地转变为包括国有企业在内的所有市场主体平等链接一般性市场。

5. 改变特殊的义务联结。国有企业的“国有”特殊性质往往被赋予更多的义务承担与责任担当意涵，尤其是政府通常会习惯性地让国有企业担负诸多显性或隐性的公共义务和社会责任，甚至包括本应由政府承担的义务和责任，形成政府与国有企业之间的特殊义务联结关系。特殊义务联结一方面往往会导致政府对国有企业承担的公共义务和作出的社会贡献进行补偿，并经常倾向于过度补偿和不当补偿，比如，对国有企业商业性业务进行市场保护、给予新的特许经营机会或者直接补贴，选择性地对特定产业的国有企业进行扶持，表现出相对其他类型企业的差别化对待；另一方面也可能对国有企业造成过度的负担，甚至严重影响国有企业的正常运营，国有企业在市场竞争中相对其他类型企业处于“输入性”的不当竞争劣势。无论是前者还是后者，特殊义务联结都容易导致竞争非中性现象的出现。进一步来看，政府与国有企业之间的特殊义务联结可以区分为两种类型：应然义务部分，即政府与社会需要、国有企业有能力和优势承担的公共义务或社会责任，其关键是要将国有

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

企业作为“正常公司”看待,对国有企业承担公共义务进行足额透明补偿;不合理责任部分,即由于政府认知偏颇、行为习惯或历史原因造成国有企业过度承担的公共义务或社会责任,其关键是要改善政府的心智模式,为国有企业卸下不合理的“负担”。

6. 改变特殊的利益联结。国有企业在长期的改革、发展与演进过程中,可能形成不同类型和形态的利益集团,特别是特殊利益集团。特殊利益集团追求那些拥有共同可识别特征的少数群体而非普通大众的利益,并且通常与公权力紧密结合,具有利益的非法性、手段的隐蔽性、主体的隐蔽性和对权力的依附性特征。国有企业的特殊利益集团也不例外,往往有公权力设租、创租、寻租的身影。特殊利益集团的存在容易造成国有企业享受特殊的政策优待,歪曲市场竞争,妨碍社会公平正义,产生严重的竞争非中性现象。竞争中性的实现必然要求对国有企业的特殊利益集团问题进行破解,阻断以特殊利益集团为载体的特殊利益联结。

7. 改变特殊的情感联结。政府作为行为主体,其对待企业的行为既是理性决策的结果,也往往受到与不同类型企业的情感影响。相较于其他类型企业,国有企业往往更容易获得政府的情感认同,形成特殊的情感联结,包括基于历史同源的情感联结、基于现实依赖的情感联结、基于特殊利益的情感联结。政府与国有企业的特殊情感联结容易导致政府对待国有企业与其他类型企业亲疏有别,给予国有企业保护性或优惠性特殊待遇,背离竞争中性的要求。竞争中性的实现必然要求改变政府基于历史同源、现实依赖和特殊利益而与国有企业形成的特殊情感联结,这意味着需要对国有企业产权关系、功能认知、资本监管、行政垄断、政策负担、公司治理、利益集团的全面改革,从体制机制和环境约束上推动政府的行为回归理性与中性。

(二)竞争中性实现的表征改变模式

从行为与结果来看,竞争中性表现为政府对国有企业与其他类型企业的平等对待,没有给予国有企业不当的竞争优势。这意味着在政企关系“假设”不彻底改变的情况下,通过直接矫正政府的不平等对待行为和消除赋予国有企业的不当竞争优势,亦可从表征层实现竞争中性。现实中可行的方式是对违背竞争中性“三维多元”内容构面要求的具体事项进行针对性矫正,对落实各内容构面要求进行相应的制度建构和行为规范。进一步,竞争中性实现的表征改变模式应当考虑本国经济发展阶段、政府对市场的介入程度与方式、本国的产业政策等多重因素(Healey,2014),以适于本国国情的方式予以推进(卜令强,2017)。

1. 渐进式实现。竞争中性并非完全对立地二分为竞争中性与竞争非中性,而是按照对中性的实现程度可以看作一个连续体,如互联系统中的竞争中性曾被认为包括弱竞争中性和强竞争中性两种类型(Tye,2002)。实际上,竞争中性内容的三维多元议题中既有强制性要求,亦有建议性要求,同时不同议题的实现时序与程度也不尽相同,因此,竞争中性应当具有“两极”之外的中间状态,即竞争中性是一个连续体。为此,可以按照对竞争中性内容的议题实现多寡、强制性属性、达成程度等将竞争中性的强度划分为五个等级,即竞争非中性、弱竞争中性、强竞争中性、完全竞争中性和超竞争中性。竞争非中性意味着在几乎所有议题上都没有达到要求;弱竞争中性只在少数的强制性要求议题上实现;强竞争中性在绝大多数甚至几乎所有强制性要求议题上均能实现;完全竞争中性不仅全部实现强制性要求议题,而且建议性要求议题也都达成;超竞争中性则超出竞争中性内容所要求的三维多元议题,拓展至实现更多自由竞争与自由公平的要素。从这个意义上而言,“澳大利亚版”更接近强竞争中性类型,“OECD版”更倾向于完全竞争中性类型,“美国版”则属于追求超竞争中性类型。目前许多国家仍处于竞争非中性或弱竞争中性阶段。对于竞争中性在某个国家的实现,理想而有效的方式是通过构建完整的政策体系来解决所有问题,但却极少国家能够这样做到(OECD,2012)。因此,竞争中性的实现很难一步到位,更为可行的方式是沿着“竞争非中性—弱竞争中性—强竞争中性—完全竞争中性”的路径渐进式推进。

2. 相机式推进。对于处于竞争非中性或弱竞争中性的国家来说,不符合竞争中性“三维多元”内容构面要求的议题较多,竞争中性的系统实现是一个复杂的过程,需要依据不同情境组合相机构造和选择适宜性的推进方式。从存量市场与增量市场来看,增量市场可以高起点、高标准地引入和

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

实施竞争中性，只有已经消除不当竞争优势或劣势的国有企业才能参与“新市场”竞争，如澳大利亚曾依据“Hilmer报告”建议，规定国有企业在不当竞争优势消除之前，不得与其他企业在传统市场之外的“新市场”开展竞争（宋彪，2017）；存量市场则应有计划、分步骤、循序渐进地引入和实施竞争中性，按照竞争中性的内容构面要求针对性地矫正政府的“不平等对待”行为，逐步消除国有企业相对其他类型企业享有的不当竞争优势或劣势。从不同类型国有企业来看，针对充分竞争行业和领域的国有企业、自然垄断行业的国有企业，竞争中性的引入与实施在时序、方式和重点上都存在差异。前者应高标准优先推进，重点关注商业运营中性和扶持援助中性；后者可以逐步覆盖并稳步推进，重点关注市场准入中性、全成本定价原则和监管义务中性。

3. 映射式嵌入。竞争中性的引入在理论上有概念式与映射式两种范式，前者是将竞争中性纯粹作为一种思想与理念引入，要求政府与国有企业的所有行为符合或反映出竞争中性的思想与理念要求，后者则是将竞争中性目标与原则分解细化，把每项内容议题分别映射于政府与国有企业相应的活动领域，形成竞争中性内容议题与政府、国有企业活动的对应关系。显然，现实中概念式引入适合于宏观引导但缺乏操作性，竞争中性在特定国家的引入需要采用更具操作性的映射式方法。映射式嵌入要求将竞争中性的原则要求和内容议题作为目标标准，将其与政府目前对待国有企业与其他类型企业的理念、政策、制度、行为和结果，以及国有企业运行中的战略部署、制度安排、竞争行为和竞争优势分别进行逐项对比，找出差距与问题所在，并以相应的改进策略与具体举措予以解决。如此，通过映射方式就可以矫正义务主体违背竞争中性“三维多元”内容构面要求的行为表现，并以针对性的制度完善与行为规范确保竞争中性各内容构面要求的实现。

4. 协同式实施。竞争中性的市场框架或制度安排因为涉及立法、行政及国有企业天然的竞争优势等多重因素而具有复杂性（卜令强，2017），因此，竞争中性的嵌入与实现应当多主体、多领域、多层面协同实施和推进。首先，竞争中性实施至少都涉及政府与国有企业本身，必要时还会涉及其他类型企业，因此，竞争中性的实施需要政府、国有企业与其他类型企业发挥各自优势，承担各自责任义务，相互配合与协同，避免实施的脱节和不到位。其次，竞争中性的内容广泛、情境多元，与经济政策的方方面面关联密切，其实施涉及国有企业改革、产业政策、竞争政策、对外投资与贸易政策、税收政策、金融政策和社会政策、政府行政方式等广泛领域。因此，竞争中性的实施必然要求广泛政策领域之间的协同推进和实施，以避免政策冲突，寻求各项政策之间的相互配合支持。再次，政策协同意味着竞争中性在各领域的引入行动需要相互协同，共同解决交叉领域出现的问题，避免政策执行的冲突与扭曲，最优化竞争中性实施效果。

六、结论与启示

竞争中性概念已经提出20多年，在发达国家已得到较为普遍应用，但在中国则是近些年才受到广泛关注，这两三年更是成为热点问题。鉴于目前对竞争中性的认知与理解尚存分歧、深层逻辑和内在机理缺乏研究的现实，本文从概念界定逻辑、价值逻辑、构面逻辑和实现逻辑等方面，尝试对竞争中性的基础理论进行深度剖解与建构，形成竞争中性逻辑体系的完整“画布”。其中，竞争中性的概念界定是基础，解决“是什么”的问题，由概念析出的公平竞争与政企关系是贯穿于价值逻辑、构面逻辑和实现逻辑建构的主线。价值逻辑着眼于解决“为什么”的问题，所包含的应然价值目标和实然改革效应均以公平竞争为基础、以合意的政企关系为驱动。构面逻辑和实现逻辑共同解决“如何实现”的问题，构面逻辑中的内容架构生成以政府与企业的应然关系、企业与企业公平竞争的应然规律为主要依据，而实现逻辑中的根源改变范式则要求矫正不当的政企关系。

（一）研究结论

本文的研究结论主要包括以下六个方面：

1. 拓展和深化对竞争中性概念的研究。已有研究对竞争中性概念的界定，通常将平等对待的行为视角（Virtanen & Valkama，2009；OECD，2009）与不当竞争优势的结果视角（OECD，2012；Hea-

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

ley,2014)相分离,但平等对待行为是形成竞争中性的必要但非充分条件,而公共所有权与不当竞争优势或劣势并不是必然的因果关系,因此,将二者分离界定竞争中性必然导致逻辑断裂。本文将平等对待的行为视角与不当竞争优势的结果视角结合起来,并遵从合意性原则而非理想主义、逻辑连续性与一致性原则和保持适度解释张力原则,形成对竞争中性概念更加完善的界定。

2. 延伸和挖掘对竞争中性潜在假设的研究。已有研究对于竞争中性成立或存在的潜在假设关注较少,往往是从问题导向出发而自动地认为竞争中性应然出现甚至自然出现,或者基于系统性缺乏的竞争中性功能分析而证实竞争中性出现的价值性与可能性(Rennie & Lindsay,2011;Tang Van et al,2016),忽略竞争中性的真实出现和价值功能发挥需要满足一定的前置性条件。本文从竞争中性的深刻内涵与形成逻辑出发,挖掘出竞争中性成立的三个前置性假设,包括混合经济的情境假设、市场化与竞争有效的条件假设、无所有权偏好的行为假设。尤其是提出了无所有权偏好的行为假设,这在以往研究中几乎没有关注。

3. 丰富和完善对竞争中性目标体系的研究。虽然竞争中性可以作为国家竞争政策组成部分、不同国家之间经贸规则和国有企业公司治理原则等多种"面相"存在(余菁,2020),不同"面相"追求的目的不尽相同且具有制度复杂性,但作为一个国家推进国内经济改革和发展的制度安排取向,竞争中性的目标应当相对明确。已有研究提出了竞争中性的多元目标,(Rennie & Lindsay,2011;OECD,2012;Tang Van et al,2016),但缺乏对目标之间的逻辑关系进行研究。而且,已有研究更多地关注于竞争中性的中观与宏观层面目标,对于市场主体与关联主体的微观行为层面目标涉猎较少。本文从应然价值目标和实然改革效应两个方面着眼,涵盖微观、中观和宏观三个层面,对竞争中性的目标体系进行了逻辑化建构,从而使得竞争中性的价值功能与目标追求更加体系化和结构化。

4. 整合和优化对竞争中性内容框架的研究。无论是"澳大利亚版"、"OECD 版"、"美国版"还是"学界版",对竞争中性内容框架的建构均存在逻辑性与系统性不足的缺陷,即便是被较为广泛采用的"OECD 版",也是基于实践的板块化、碎片化提炼而缺乏系统化(宋彪,2017)。本文按照目标导向的选择与判定准则、问题导向的识别与转化路径、应然导向的推演与架构方法、主体导向的分解与界定视角,基于政府与企业的应然关系、企业与企业公平竞争的应然规律,对竞争中性的内容架构进行了推演和重新建构,提出"三维多元"的竞争中性内容体系,从而更具逻辑性和系统性。

5. 创新和发展对竞争中性强度状态的研究。强度状态是对一个国家竞争中性程度和水平的刻画,也是探析一个国家竞争中性实现路径的前提。传统上对竞争中性的状态划分通常采取二分法,即完全对立的竞争中性与竞争非中性、竞争中性与竞争中性偏离或者强度对立的弱竞争中性与强竞争中性(Tye,2002)。二分法一方面无法有效刻画现实中不同国家竞争中性的状态多样化,另一方面也很难客观评价一个国家的竞争中性水平。本文突破传统二分法,创新性地提出竞争中性的连续体概念,李宇英(2019)对竞争中性规制水平的衡量方法和结果隐含地支持了这一理念的提出。在此基础上,按照对竞争中性内容的议题实现多寡、强制性属性、达成程度等,进一步提出竞争中性连续体由竞争非中性、弱竞争中性、强竞争中性、完全竞争中性和超竞争中性五个等级构成。

6. 延展和升华对竞争中性实现模式的研究。已有研究主要聚焦于竞争中性的具体实现途径(Hilmer,1993)或针对性改革举措(丁茂中,2018;李宇英,2019),但缺乏从学理逻辑上对竞争中性实现的普遍规律进行系统研究。本文从竞争非中性出现的根源和表征两个层面,探寻出矫正竞争非中性的微观机理,形成与竞争中性概念界定逻辑、价值逻辑和构面逻辑相一致的两种实现范式,即根源改变和表征改变。根源改变的关键是要矫正政府与国有企业之间特殊的所有权联结、功能联结、管理联结、市场联结、义务联结、利益联结和情感联结,消除不当政企关系产生的根本来源和潜在风险。表征改变要求对违背竞争中性"三维多元"内容构面要求的具体事项进行针对性矫正,直接纠偏政府的不平等对待行为和消除赋予国有企业的不当竞争优势,实践中应当渐进式实现、相机式推进、映射式嵌入和协同式实施。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

(二)研究启示

竞争中性是一个具有强实践性和强理论可塑性的概念,从学理上深刻解构竞争中性的逻辑绝不是也不能停留于理论层面的建构,而是需要回到实践并更好地指导实践。本文亦不例外,通过对竞争中性的概念界定逻辑、价值逻辑、构面逻辑和实现逻辑进行解构,既能对竞争中性形成更加深刻的理论认识,也可以为竞争中性在中国的应用和导入提供有益启示。具体包括:

1. 国内对竞争中性应形成一个最低限度的认知共识。作为一种兼具概念化与具象化的市场框架或制度安排,竞争中性在某个国家的引入与实施通常不是简单地依循"决策—执行"逻辑,而是表现为一个"国家主流化"(mainstreaming)的过程,其基本前提则是对竞争中性形成最基本的认知共识。竞争中性在中国的成功应用和导入也是如此,社会各界需要进一步解放思想、深化认识,对竞争中性的核心理念和功能定位形成最低限度的认知共识。从现实来看,目前国内对竞争中性的认知尚存在明显分歧,各种观点都不同程度地存在。这些分歧一方面反映出竞争中性因多面相性而较为复杂,另一方面也对竞争中性在中国的深入应用形成一定程度的阻碍。实际上,竞争中性被定位成一个国家推进国内经济改革和发展的制度安排取向时,其与中国正在开展的市场化改革并无本质冲突(李宇英,2019)。中国经济体制与竞争中性具有兼容性(刘戒骄,2019),中国国有企业改革的方向也在向竞争中性趋近与收敛(黄速建等,2019)。因此,竞争中性对于中国深化经济体制改革,特别是建设高标准市场体系和深化国资国企改革,具有重要的指引功能。在这一点上,社会各界应当达成普遍性共识。

2. 竞争中性的应用应充分考虑中国的特殊国情。尽管竞争中性在学理上是一个相对中性的概念(OECD,2012;刘戒骄,2019),其核心思想与原则具有普适性,但竞争中性概念的解释张力和政策可塑性较强,其在一个国家的应用和导入应当符合这个国家的基本国情,每个国家都可以构建与自身国情相适宜的竞争中性政策目标和施予自由裁量权的必要的政策空间(余菁,2020),从而表现出制度差异性。竞争中性在中国的应用与导入,不能只是简单地照搬照抄西方发达国家的做法,也不能只是理论的简单套用,而是需要充分结合中国的特殊国情进行"中国化",其中最重要的是要以坚持"公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度"为基本前提。"公有制为主体"意蕴着两个方面:一是中国的国有企业与其他国家国有企业既具有"公共所有权性质"的相同之处,又存在"国家使命"层面的功能性质定位差异性。以所有权性质差异为逻辑起点的竞争中性并不损害中国国有企业对"国家使命"功能的承担,竞争中性在中国的应用和导入应当将促进国有企业更好地发挥"国家使命"功能作为重要政策目标之一。基本方法则是以竞争中性为指引、以功能分类细化为基础,进一步深化国有企业分类改革,将国有企业的一般性特征与特殊性功能区分开来,针对不同类型国有企业的改革关注于竞争中性的不同维度要求。二是中国国有企业群体庞大,在国家经济体系和经营运行中具有无法替代的地位与作用,而绝大多数西方发达国家的国有企业数量和占比都较小,国有企业所从事的经营活动范围较窄,影响力也有限。这意味着竞争中性在中国的应用和导入意义更大,但难度也更大。竞争中性在中国的形成无法套用国外模式,绝不可能通过激进的方式一蹴而就,而是需要沿着"弱竞争中性—强竞争中性—完全竞争中性"的路径循序渐进地实现。

3. 竞争政策完善和深化国有企业改革是竞争中性在国内应用的两个重点领域。从竞争政策来看,强化竞争政策的基础性地位是中国经济实现由高速增长向高质量发展转变的必然要求。目前国内的竞争政策主要包括《反垄断法》和公平竞争审查制度两大类工具,前者着眼于解决市场竞争主体反竞争的问题,后者则是破解政府介入微观经济活动、对市场进行不当干预并导致扭曲、限制、排除市场竞争的问题。竞争中性的应用重点是以竞争中性的核心要求和具体内容为指引,从审查范围、审查标准和操作程序等方面完善公平竞争审查制度,既要加快清理现行涉企政策中违背竞争中性原则的规定,又要严格审查市场竞争相关重点领域增量政策的竞争中性符合性,从而为不同所有制企业提供更加有效、公平竞争的营商环境。从国有企业改革来看,竞争中性的应用意味着深化国有企

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

业改革视域与维度的增加,能够推动对深化国有企业改革逻辑思路和重点任务的重新组合与创新,建立竞争中性要素与深化国有企业改革任务的链接与映射关系。竞争中性视域下深化国有企业改革的主要思路包括两个方面:一是竞争中性实现的关键是对"公共所有权性质→国有企业受到特殊待遇"的逻辑关系进行阻断,而核心则是破除政府与国有企业之间的不当关系。不当政企关系的消除不能仅仅停留于减少或切断政府与国有企业在行为活动层面的联系,而是需要政府对国有企业从战略认知、战略布局与制度安排上进行深层次变革,深化相应领域的国有企业改革,消除政府与国有企业之间不当关系产生的根本来源和潜在风险。二是竞争中性的实现要求政府和国有企业两大义务主体遵循公平竞争的一般逻辑,从市场竞争条件、市场竞争行为与市场竞争环境三个方面符合竞争中性"三维多元"的内容议题要求,并映射于深化国有企业改革的对应领域和重点任务,促进国有企业与其他所有制企业的公平竞争。如市场竞争条件中的机会平等就要求以竞争中性的"市场进入中性"为指引,继续深化垄断行业改革,彻底破除行政垄断,推动垄断行业在可竞争环节的竞争化改革与重组,将竞争性业务全面推向市场,最大限度消除进入壁垒。又如,市场竞争行为中的以商业化和市场化方式开展运营,要求按照竞争中性消除不当竞争劣势要求,进一步剥离国有企业"办社会"职能和解决历史遗留问题,最大限度消除国有企业政策性负担。

参考文献:

白树强,2000:《全球竞争论——经济全球化下国际竞争理论与政策研究》,中国社会科学出版社。

保罗·萨缪尔森 威廉·诺德豪斯,2005:《经济学》(第18版,中文版,2008),萧琛译,人民邮电出版社。

毕金平 丁国峰,2018:《论竞争中立制度对我国的影响及应对措施》,《江海学刊》第6期。

卜令强,2017:《竞争中立规则与中国国有企业改革初论》,《经济法论丛》第2期。

道格拉斯·诺思,1981:《经济史上的结构和变革》(中文版,1992),厉以平译,商务印书馆。

丁茂中,2018:《竞争中立政策研究》,法律出版社。

冯辉,2016:《竞争中立:国企改革、贸易投资新规则与国家间制度竞争》,《环球法律评论》第2期。

胡左浩,2018:《借助竞争中性原则深化国企改革》,《人民论坛》第36期。

黄速建 肖红军 王欣,2019:《竞争中性视域下的国有企业改革》,《中国工业经济》第6期。

黄速建 余菁,2006:《国有企业的性质、目标与社会责任》,《中国工业经济》第2期。

李宇英,2019:《"竞争中立"规制水平的国际比较研究》,《复旦学报(社会科学版)》第2期。

刘戒骄,2019:《竞争中性的理论脉络与实践逻辑》,《中国工业经济》第6期。

刘雪红,2019:《国有企业的商业化塑造——由欧美新区域贸易协定竞争中立规则引发的思考》,《法商研究》第2期。

鲁桐,2019:《竞争中立:政策应用及启示》,《国际经济评论》第5期。

邵建东,2003:《竞争法教程》,知识产权出版社。

石伟,2017:《"竞争中立"制度的理论和实践》,法律出版社。

宋彪,2017:《竞争中性的渊源、政策目标与公共垄断改革》,《经济法研究》第1期。

汤婧,2014:《"竞争中立"规则:国有企业的新挑战》,《国际经济合作》第3期。

王佳宁,2013:《经济变数中端详政府角色》,《改革》第6期。

徐梦秋,2005:《公平竞争的要件与形式》,《哲学研究》第10期。

徐士英,2015:《竞争政策研究:国际比较与中国选择》,法律出版社。

杨秋波,2018:《国企条款透视:特征、挑战与中国应对》,《国际商务(对外经济贸易大学学报)》第2期。

余菁,2020:《竞争中性原则的政策应用》,《求是学刊》第2期。

张晨颖,2020:《竞争中性的内涵认知与价值实现》,《比较法研究》第2期。

Benink, H. A. & D. T. Llewellyn(1995), "Systemic stability and competitive neutrality issues in the international regulation of banking and securities", *Journal of Financial Services Research* 9(3-4):393-407.

Bhatta, G. (2006), *International Dictionary of Public Management and Governance*, M. E. Sharpe.

Bhattacharjea, A. et al(2019), "Competition law and competition policy in India: How the competition commission has dealt with anticompetitive restraints by government entities", *Review of Industrial Organization* 54(2):221-250.

Bourreau, M. et al(2015), "Net neutrality with competing internet platforms", *Journal of Industrial Economics* 58(1):30-73.

Capobianco, A. & H. Christiansen(2011), "Competitive neutrality and state-owned enterprises: Challenges and poli-

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

cy options", OECD Corporate Governance Working Papers, No. 1.

Frye, T. & A. Shleifer(1997), "The invisible hand and the grabbing hand", *American Economic Review* 87(2):354—358.

Gans, J. S. & S. P. King(2005), "Competitive neutrality in access pricing", *Australian Economic Review* 38(2):128—136.

Gautier, A. & X. Wauthy(2012), "Competitively neutral universal service obligations", *Information Economics and Policy* 24(3—4):254—261.

Healey, D. (2014), *Competitive Neutrality and Its Application in Selected Developing Countries*, United Nations.

Hilmer, F. G. (1993), *National Competition Policy*, Australian Government Publishing Service.

OECD(2009), *State-Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality*, OECD.

OECD(2012), *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, OECD.

Rennie, M. & F. Lindsay(2011), "Competitive neutrality and state-owned enterprises in Australia: Review of practices and their relevance for other countries", OECD Corporate Governance Working Papers, No. 4.

Sauvant, K. P. et al(2014), "Trends in FDI, home country measures and competitive neutrality", in: A. K. Bjorklund (ed), *Yearbook on International Investment Law & Policy* 2012—2013, Oxford University Press.

Tang Van, N. et al(2016), "Competitive neutrality: Challenges of application for Vietnam", SECO/WTI Academic Cooperation Project Working Paper, No. 19.

Tye, W. B. (2002), "Competitive neutrality: Regulating interconnection disputes in the transition to competition", ACCC Regulation and Competition Conference Paper.

Virtanen, M. & P. Valkama(2009), "Competitive neutrality and distortion of competition: A conceptual view," *World Competition* 32(3):393—407.

Zwalf, S. (2017), "Competitive neutrality in public-private partnership evaluations: A non-neutral interpretation in comparative perspective", *Asia Pacific Journal of Public Administration* 39(4):225—237.

The Logical Construction of Competitive Neutrality

XIAO Hongjun HUANG Sujian WANG Xin

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China)

Abstract: Although competitive neutrality is increasingly acting as the institutional orientation of many countries to promote economic reform and development, there are still a lot of theoretical and logical problems to be solved. Starting from the logic of defining the concept of competitive neutrality, this paper argues that we should integrate the behavioral perspective of equal treatment with the outcome perspective of improper competitive advantage, comprehensively understand competitive neutrality, and identify three kinds of potential hypotheses of the concept of competitive neutrality, that is, the contextual hypothesis of mixed economy, the conditional hypothesis of marketization and competition effectiveness, and the behavioral hypothesis of the absence of ownership preference. On this basis, from the two aspects of the deserved value goal and the actual reform effect, covering the three levels of micro, meso and macro, this paper logically constructs the value goal and function of competitive neutrality. Based on the deserved relationship between the government and enterprises, the deserved law of fair competition among enterprises, this paper reconstructs the "three dimensional multiple" competitive neutrality content system. According to the number of clauses realized, mandatory attribute and the extent of achievement of competitive neutrality content, this paper further proposes that competitive neutrality continuum consists of five levels: competitive non-neutrality, weak competitive neutrality, strong competitive neutrality, complete competitive neutrality and super competitive neutrality, and points out that it can promote the realization of competitive neutrality through two ways: root change and representation change. Finally, this paper proposes that the application of competitive neutrality in China needs a minimum cognitive consensus on competitive neutrality, taking fully consideration of China's special national conditions, and taking the improvement of competition policy and the deepening of the reform of state-owned enterprises as two key application areas.

Keywords: Competitive Neutrality; Competitive Non-neutrality; Fair Competition; Logic

（责任编辑：何 伟）

（校对：孙志超）

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net