



贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

竞争法和竞争政策政府间专家组

第十九届会议

2021年7月7日至9日，日内瓦

临时议程项目6

在 COVID-19 危机期间和之后的竞争宣传工作

贸发会议秘书处的说明

概要

竞争宣传是指在与政府和公共机构、私营部门和民间社会的政策讨论和监管过程中提倡竞争原则。竞争宣传是倡导竞争文化的一个有影响力的工具。

2019年冠状病毒病(COVID-19)危机激发了竞争管理部门为应对快速变化的市场环境采取新的举措，但也考验了以前确立的宣传工具。竞争管理部门开展了宣传工作，就如何监管市场以在危机情况下减轻企业的行政负担、便利新企业进入市场等问题向政府提出了建议。



一. 导言*

1. 各国政府通过严格的限制性措施，在 2019 年冠状病毒病(COVID-19)大流行期间积极干预，强制实行广泛的隔离，以防止病毒在人群中传播。这些措施严重影响了经济，特别是旅游、酒店、航空运输和零售等行业，导致企业破产、关闭，工人失业。
2. 由于危机造成的不确定性和消费模式的改变，市场遭受了严重损失，¹ 而数字平台和电子商务的使用大幅增加，使一些数字企业扩大了市场力量。
3. 在危机时期，人们往往把竞争放在一边，转而支持强有力的国家干预措施。COVID-19 危机促使各国政府迅速采取行动，而不一定优先考虑市场的竞争性。²
4. 竞争法执法工作的效力不变，而竞争规则可以灵活处理。竞争管理部门负责监测市场以及各国政府采取的立法和监管措施、公共采购规则和帮助经济复苏的国家救助，并提供咨询意见和专门知识，采用竞争宣传工具保护和促进竞争性市场的结构和运作。
5. 本背景说明的目的是概述：(a) 竞争宣传如何成为传播竞争文化、改善市场运作的工具；(b) 竞争管理部门如何应对 COVID-19 大流行带来的挑战。

二. 将竞争宣传作为传播竞争文化的工具

6. 竞争宣传指的是在政策讨论和监管过程中提倡竞争原则，也指在向市场参与者和相关利益攸关方做宣传时提倡竞争原则。³
7. 对于竞争管理部门而言，宣传活动包括：(a) 促进竞争环境；(b) 就立法和监管框架向政府和公共机构提出建议；(c) 提高私营部门和民间社会的认识，让它们更多地了解竞争给消费者福利、经济增长和可持续发展带来的益处。
8. 在电信和能源等战略性经济部门通过私有化和放松管制由公共垄断市场向自由化市场过渡时，宣传竞争政策尤为重要。⁴
9. 竞争宣传活动是旨在预防和解决主要由公共管理部门(政府、议会和监管机构)造成的市场运作问题的一系列行动。
10. 开展竞争宣传对于发展中国家和转型期经济体的竞争管理部门尤为重要，以宣传竞争政策的目标和益处以及对立法框架的修改建议。推广竞争宣传的目的是，在这些经济体经历根本性的市场变革之时，建设有效执行竞争规则的能力。

* 本背景文件的内容参考了来自世界不同区域的成员国对 2020 年贸发会议调查问卷的答复。2021 年 1 月至 3 月对这些答复进行了分析。

¹ 这是由于政府采取的限制以及商品和服务消费习惯的改变。事实上，禁止商店开门以避免身体接触和减少传染人数，已经导致消费者在网上购物，损害了传统商店的销售。

² 巴拉圭等成员国提议，对基本消费品和服务设定价格，以避免投机倒把和哄抬价格。

³ 贸发会议，2014 年，“将传播战略作为竞争管理机构提高机构效力的手段”，贸发会议秘书处在竞争法和竞争政策政府间专家组第十四届会议上所作的介绍，7 月 10 日，日内瓦；另见 TD/B/C.I/CLP/28。

⁴ 贸发会议，2014 年，“竞争政策可给消费者带来的益处”，贸发会议秘书处在竞争法和竞争政策政府间专家组第十四届会议上所作的介绍，7 月 8 日，日内瓦；另见 TD/B/C.I/CLP/27。

此外，在发展中国家和经济转型国家，宣传比执法更少引起争议，因为它表现为提高认识、提供信息和提出行动建议，所有这些都是正面的，具有教育性和不具冲突性。

11. 竞争宣传最重要的领域之一是开展监管改革和(或)对经济部门或战略性企业实行私有化和放松管制，因为发展中国家和经济转型国家往往在基础设施行业(即电信、电力、铁路、航空运输、港口和海运、石油和天然气行业)拥有国有企业。贸发会议提供的竞争评估和建议非常有价值，有助于提高效率、创造有利的商业环境，这种环境既欢迎外国直接投资和创新，同时也为中小企业提供足够的机会，支持向市场经济的平稳过渡。在这方面，竞争管理部门应当以独立、公正的方式，从经济和法律角度对新的立法和法规开展咨询工作。

12. 针对私营部门和民间社会的竞争宣传的目标则有所不同，它强调的是开放市场、消除壁垒、减少官僚作风、降低成本，同时增加商机，包括中小企业的商机，扩大选择、降低价格、提高质量，全面增加消费者福利。

13. 可能存在一些挑战，因为竞争管理部门无法完全独立于政府和市场巨头，而且公共和私营部门、企业和消费者的认可度有限，这可能会阻碍竞争宣传工作。为了克服这一障碍，有经验的竞争管理部门以及国际组织和网络的支持可以帮助发展中国家的年轻竞争管理部门改进其宣传工作。

贸发会议框架

14. 贸发会议《竞争法范本》⁵第七章论述了竞争宣传及其相关性，讨论了其在竞争管理部门与监管机构(包括行业监管机构)之间的关系中的重要性，以及在监管和监管改革方面的重要性。事实上，第七章最新修订稿评注强调指出：

……竞争管理机构的意见对于确保新建立的监管制度的确会在提高效率方面产生预期成果尤为重要。例如，竞争管理机构的专门知识可帮助确定推动新企业进入的措施。至于其他的监管形式，有一项建议是竞争管理机构积极参与立法过程。

第七章的最新修订稿又补充说，竞争管理部门的意见对于新的行业和市场可能更加重要，并得出结论，一些竞争法制度让竞争管理部门在立法层面上发挥倡导作用。

15. 在贸发会议向成员国提供的国家和区域两级技术援助中，通过多方利益攸关方办法促进竞争宣传、创造竞争文化是其核心。在传播贸发会议竞争法和竞争政策同行自愿审评的过程中，贸发会议还定期为政府官员、议员、部门监管人员、企业界、消费者组织、从业人员和司法人员组织宣传讲习班。

⁵ 贸发会议《竞争法范本》于1990年代初通过。它由两部分组成：第一部分涉及竞争法的可用实质性要点(其中包括13章条款)，第二部分涉及定期更新的《竞争法范本》各章的评注(见TD/B/C.I/CLP/L.7, 贸发会议《竞争法范本》(2017年)，第二部分，第七章修订稿)。

16. 其他多边机构已经开发了支持竞争宣传的实用工具，如国际竞争网⁶ 和经济合作与发展组织⁷ 的“竞争评估工具包”。国际竞争网还发表了相关报告，一份是关于国际竞争网进一步开展竞争宣传工作的评估报告，另一份是关于在数字市场开展竞争宣传的经验报告。⁸

三. COVID-19 大流行带来的挑战

17. 竞争管理部门通过各种措施应对市场混乱，解决基本消费品短缺和价格欺诈问题，放宽法律对某些类型的企业间协议的适用，并就如何做出决定应对卫生和经济危机向政府提出建议。

18. 竞争管理部门开展的宣传工作在危机管理中变得至关重要，它们就如何监管市场以在危机情况下减轻企业的行政负担、便利新企业进入等问题向政府提出建议。⁹

A. 查明 COVID-19 危机应对措施引起的竞争问题

19. 疫情的经济影响促使各国政府在保护公众健康、减少疫情的短期经济损害、鼓励强劲、可持续和包容性的长期复苏方面发挥强有力的积极作用。疫情爆发导致供应链断裂，若干经济活动，特别是服务业(零售、酒店、旅游、文化和体育赛事等)陷入瘫痪，国际运输中断。

20. 许多新兴国家和发达国家的经济增长预期偏低，社会经济挑战加剧，¹⁰ 包括失业、不平等和贫困不断恶化。¹¹ 疫情造成的另一个问题是非正式活动增加，这就是为什么特别是在发展中国家，重振经济是各国经济面临的最紧迫的问题之一。

21. 竞争管理部门应与各国政府合作，通过竞争宣传这一尤其是在危机时期至关重要的工具，就经济复苏措施的设计向政府提出建议。竞争管理部门需要考虑后疫情时代的情景，并向大家解释，过于宽松的做法可能会阻碍中长期的经济复

⁶ 国际竞争网，2011 年，“竞争宣传工具包”，第一部分，可查阅 internationalcompetitionnetwork.org。

⁷ 经济合作与发展组织，2010 年，“竞争评估工具包”，可查阅 www.oecd.org/compeat/toolkit。

⁸ 国际竞争网，2009 年，“对国际竞争网成员要求的评估报告，以及对国际竞争网如何进一步开展竞争宣传工作的建议”，可查阅 <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/portfolio/assessment-of-icn-work-on-competition-advocacy-2009/>；国际竞争网，2019 年，“国际竞争网成员最近(2015 年至 2018 年)在数字市场开展竞争宣传的经验报告”，可查阅 https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/06/AWG_AdvDigitalMktsReport2019.pdf。

⁹ 如下文(见第 1.3 节)所示，一些竞争管理部门已经确立了具体的工具，以发现和接受与受大流行影响的市场运作有关的投诉。

¹⁰ 贸发会议强调，全球经济冲击首当其冲的是财政空间有限、国际收支紧缩国际支持不足的发展中国家。见贸发会议，2021 年，“贸易和发展报告更新：刚走出虎穴又掉进狼窝？”，日内瓦。

¹¹ 贸发会议，2020 年，贸发会议秘书长在中小微企业国际日发表的声明，虚拟活动，6 月 24 日，可查阅 <https://unctad.org/en/pages/SGStatementDetails.aspx?OriginalVersionID=262>。

苏。事实上，竞争管理部门在促进竞争性市场和良好监管方面可再次发挥重要作用，因此应该利用法律赋予它们的手段来表明自己的观点。

22. 鉴于目前的形势，竞争管理部门选择将重点放在应对这场危机的三个方面：有利于竞争的改革和良好监管、公共采购和国家救助。

B. 把竞争作为采取经济复苏措施的指导原则

23. 在以往的危机中，比如在 2008/09 年金融危机之时，¹² 政府有可能以牺牲竞争为代价干预市场，例如，放松兼并法、采取保护主义法规或将刺激措施对准“国内龙头企业”。¹³

24. 有利于竞争的改革对于应对当前的危机尤为重要，由于流动性不足，需要采取措施，使消费水平迅速恢复到疫情爆发前的水平。因此，竞争管理部门必须进行强有力的宣传，以避免短期目标(如挽救企业免于破产)损害市场竞争，从而削弱长期经济复苏。即使在危机发生之时，也必须考虑后疫情时代的情景，竞争管理部门应该发出一个强烈的信息，即竞争不是问题，而应该是解决办法的一部分，因为市场必须继续高效率运作，以造福消费者。

25. 就长期措施而言，竞争管理部门的宣传活动应防止这些改革对市场准入和有效竞争形成新的监管壁垒。强劲和可持续的复苏需要进行有利于竞争的结构性改革，防止不合理的监管壁垒阻碍企业和投资者自由进入市场，以保护国内生产商。¹⁴ 因此，为协助政策制定者采取有利于竞争的改革措施，刺激大流行后的经济复苏，宣传工作将是关键。

26. 在这种既影响发达国家、又影响发展中国家的史无前例的全球形势下，竞争管理部门应对各国政府打算采取的措施保持警惕，善于利用法律赋予它们的权力。

27. 以下段落列举了政府和主管部门采取具体措施的一些例子。

28. 发展中国家和新兴经济体的例子有：

(a) 在巴西，在竞争宣传方面，该国的竞争管理部门——巴西经济防卫行政委员会——干预重新启动经济活动的措施的权力表现在，为公共决策进程提供技术支持，特别是分析提案中竞争层面的问题。经济研究处支持经济防卫行政委员会总监管局和法庭以及巴西其他政府部门在经济事务上的决策工作，在公共协商

¹² 见经济合作与发展组织，2009 年，“竞争与金融危机”，可查阅 <https://www.oecd.org/competition/sectors/42538399.pdf>。

¹³ 在上一次金融危机期间，国家救助、国有化和大型兼并都发生了，而在竞争法的作用方面出现了两个学派。一些人认为，在危机期间，竞争规则应该暂停使用，这样监管部门就可以只专注于维护金融体系稳定的目标。另一些人则强调，必须在危机期间实施严格的竞争规则，以确保公平的竞争环境和对危机的协调反应，避免各国之间为吸引储户和投资者而进行浪费颇大的补贴竞赛。此外，放松竞争政策的长期影响可能会很严重，尤其是导致市场高度集中的兼并几乎不可能逆转。贸发会议，2010 年，《建立商业联系》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

¹⁴ 见贸发会议，2015 年，“关于加强区域一体化和可持续发展的法规和非关税措施”，可查阅 https://unctad.org/system/files/official-document/ditc2015misc2_en.pdf。

中提供技术投入，并参加技术委员会，以提供技术支持，更新科学知识，在社会上传播保护竞争的文化。¹⁵

(b) 在埃及，该国的竞争管理部门——埃及竞争管理局——一直热衷于参与制定公众应对危机的措施，并向政府提出建议。值得注意的是，为了与埃及政府合作，以应对 COVID-19 大流行的影响，埃及竞争管理局在该国医疗部门采取了许多宣传措施。埃及竞争管理局向埃及标准化采购、供应和医疗用品局提供了操纵投标和各种违规行为检测方法指南，该局负责从不同企业购买某些医疗用品，并将这些产品转售给埃及各医院。¹⁶

(c) 在俄罗斯联邦，联邦反垄断局的主要活动是，执行与防止和制止经济实体、自然垄断企业和政府部门限制竞争的行为有关的权力。2020 年 9 月 23 日，俄罗斯联邦政府批准了一项国家行动计划，以确保恢复人口就业和收入、经济增长以及长期经济结构变革。根据该计划，联邦反垄断局负责实施一项关键举措，以加快经济的技术发展、提高劳动生产力。

(d) 2020 年，南非政府通过了《南非经济重建和复苏计划》，作为国家根据《灾害管理法》应对 COVID-19 的措施的一部分。这项立法旨在：(一) 主要通过迅猛的基础设施投资和大规模就业计划，创造就业机会；(二) 实现经济再工业化，重点是成长中的小型企业；(三) 加快经济改革，促进投资和增长；(四) 打击犯罪和腐败；(五) 提高国家能力。南非竞争委员会在确保该计划有助于南非经济重建和复苏方面的主要作用是，规范竞争，消除对竞争的限制和障碍，并对可能是支持企业间协调促进增长所必需的某些潜在的反竞争做法给予豁免。南非竞争委员会与政府和企业密切合作，就促进经济复苏的具体政策干预建议提出建议或进行宣传。这是为了确保竞争政策处于任何经济复苏战略的核心，以提高竞争水平——优先考虑让中小企业和历史上处于不利地位的个人能够参与市场。¹⁷

29. 发达国家的例子有：

(a) 澳大利亚处于有利地位，因为之前对本国国家竞争政策进行了改革，确立了指导监管政策发展的原则。澳大利亚各级政府在设计政策时都有一个通用原则，即考虑竞争因素。不过，作为竞争管理部门的澳洲竞争和消费者委员会，仍需要积极与政府接触，广泛宣传竞争的原则和益处。¹⁸

(b) 在西班牙，对于西班牙政府为应对经济危机和加速经济复苏而制定的立法建议或行政决定(即对公共采购招标文件的分析)，可以正式征求国家市场和竞争委员会的意见。在这种情况下，会发布一份报告，列出建议，包括国家市场

¹⁵ 巴西对 2020 年贸发会议调查问卷的答复(见脚注*)。

¹⁶ 埃及对 2020 年贸发会议调查问卷的答复(见脚注*)。

¹⁷ 南非对 2020 年贸发会议调查问卷的答复(见脚注*)。另见贸发会议，2021 年，《COVID-19 如何影响中小微企业的市场准入和竞争：关键问题回顾和未来行动建议》(即将出版)。

¹⁸ 澳大利亚对 2020 年贸发会议调查问卷的答复(见脚注*)；澳大利亚竞争和消费者委员会，2020 年，“[澳大利亚竞争和消费者委员会]获得国际竞争宣传奖”，9 月 23 日，可查阅 <https://www.accc.gov.au/media-release/accc-receives-international-competition-advocacy-award>。

和竞争委员会在这一问题上的官方立场。这类报告虽然没有约束力，但总是对外公布的。¹⁹

C. 公共采购和国家救助

30. 这是竞争管理部门应该密切关注的另外两个领域。

31. 未来几年，公共采购将是一个具有挑战性的领域。为应对疫情，大多数经济体的公共管理部门都有所扩大，因此其采购需求将会增加；而由于危机，企业也将更加依赖公共需求。因此，竞争管理部门应与公共管理部门密切合作，特别是与公共采购机构密切合作，以保证建立一个高效且有竞争力的公共采购框架。事实上，在政府政策中，竞争管理部门可以特别提供帮助的一个领域就是采购政策。竞争管理部门应积极倡导采用市场纪律的采购程序改革。这些改革将直接为一国公民节约资金。在这方面的成功宣传经验也将有目共睹，并有助于提高竞争管理部门的声誉。²⁰

32. 关于经济复苏一揽子计划，各国政府提供了数额空前的公共资金(补贴、退税或免税、补贴贷款、对企业的公共投资等)，以避免高效率企业因流动性危机而出现大规模破产潮。这是一套旨在减少危机影响的基本措施，但如果设计不当，也可能导致其他问题，比如扭曲竞争。²¹ 目前，很少有司法管辖区规定竞争管理部门在国家救助方面拥有执法权力。事实上，只有欧盟才有权对国家救助严加控制。然而，大多数竞争管理部门都拥有倡导的权力，可以向各国政府提出建议，说明某一特定扶持措施预计会产生何种竞争影响，以及如何将已查明的竞争问题降至最低。

D. 竞争管理部门的宣传工具

33. 在回答贸发会议 2020 年关于竞争宣传的调查问卷时，大多数国家的竞争管理部门²² 都提到，它们在发挥其倡导作用时使用了类似的措施。事实上，所用的竞争宣传工具包括几种手段，用于发现妨碍有效竞争的现有障碍和新出现的障碍，包括疫情所造成的障碍。

34. 这种手段包括：

- **市场研究**，包括对市场中的竞争动态进行全面的经济和监管分析，查出可能妨碍或阻止竞争和资源高效率配置的现有限制。这种研究可以进一步审视市场的不同方面。根据主要市场参与者的统计数据，主管部门可以了解竞争战略(如生产链的整合水平、知识产权、数字经济对

¹⁹ 西班牙对 2020 年贸发会议调查问卷的答复(见脚注*)。

²⁰ 要确保公共采购市场的有效运作，就必须应对两种截然不同又相互关联的挑战：(a) 确保采购过程的公正廉洁(即防止公职人员腐败)；(b) 促进供应商之间的有效竞争，包括防止潜在投标人相互串通。这两种挑战有时会合并在一起，例如，政府官员受贿，对串通投标计划视而不见，或者发布助长串通的信息。

²¹ 见 JA García 和 D Neven, 2005 年，“国家救助和扭曲竞争的基准模型”，日内瓦国际问题研究生院工作文件编号：06/2005，日内瓦国际问题研究生院。

²² 巴西、哥伦比亚、多米尼加共和国、埃及、德国、俄罗斯联邦、西班牙和泰国的竞争管理部门。另见脚注*。

一个领域的影响等)。市场研究包括向公共行政部门和在市场内运作的利益攸关方提出若干建议,目的是鼓励竞争、取得高效率的经济成果。²³

- **关于法规草案的建议/意见**,即竞争管理部门应起草部门的要求,或依职权(主动)查明仍处于起草阶段的立法或监管提案中存在的潜在限制。²⁴ 这些意见由竞争管理部门发布,有时是应政府或部委的要求发布,后者编写了这些意见以供通过,或者由主管部门依职权发布。²⁵ 应当指出,这些报告或意见都不具约束力,尽管在实践中,提出建议的主管部门必须解释其中的建议没有得到遵守的原因。就西班牙而言,值得注意的是,国家市场和竞争委员会有一个有效的手段来确保其建议得到执行,以防止政府和地方行政当局设置竞争障碍。²⁶
- **关于公共管理部门内开展的其他非立法活动的报告**,可以作为发布报告的实体开展更有效、更具竞争力的活动的指南。
- **针对公共行政部门、市场经营者和民间社会组织的指导文件**,涵盖公共采购、商业协会和高效的经济市场监管等大量活动。例如,萨尔瓦多竞争监管部门编制了一份指南,以便利中小微企业参与公共采购,因为通常它们对此类程序的参与非常有限。

35. 这些手段有助于确定由于大流行而需要密切关注的挑战和行业,这反过来又让主管部门能够了解市场是如何运作的,并发现低效监管或其他妨碍有效竞争的障碍。

36. 要有效应用这些手段,就需要与公共管理部门(立法机构、各级政府、部门监管机构等)密切合作,如上所述,这既有积极的一面,也有不利的一面。这种合作使竞争管理部门能够向主管部门提出建议,推动有利于竞争的改革,并提供相关信息,帮助确定有效竞争面临的挑战和可能影响消费者福利的监管问题。

37. 此外,一些发达国家(西班牙)、发展中国家和新兴经济体(多米尼加共和国、哥伦比亚和俄罗斯联邦)的主管部门开展了一些具体的活动,以加强对某些市场的监管:

(a) **西班牙竞争管理部门(国家市场和竞争委员会)**开发了一种特定的工具,用于发现大流行期间的竞争问题。这项工具为2020年3月设立的一个COVID-19

²³ 竞争管理部门决定进行市场研究,是因为有迹象表明,研究所针对的行业可能存在竞争问题或市场失灵。

²⁴ 在这方面,巴西经济防卫行政委员会致力于分析、确定和指导人为改变受疫情影响市场的竞争条件的措施的潜在竞争和经济影响。综上所述,经济防卫行政委员会已就以下措施发表意见:(a) 建议对医药、教育和主食冻结价格或一律打折的法案;(b) 建议在移动应用程序提供的个人交通服务中采用一律打折的法案;(c) 与教育服务价格管制有关的专题审查;(d) 政府机构关于对某些产品(如液化石油气)实行最高价格的建议。

²⁵ 南非竞争委员会宣传工作将重点放在:确保任何经济复苏政策考虑和帮助企业的行业干预措施都围绕着促进竞争进行,特别是使小型企业能够进入,充当经济增长和市场集中的催化剂。

²⁶ 西班牙2007年7月3日第15/2007号《竞争法》第12条和第13条推出了一个准执行机制,根据该机制,国家市场和竞争委员会或地区竞争管理部门有资格在国家法院质疑妨碍维护市场有效竞争的非竞争性行政令和行政法规。这代表了许多司法管辖区都不具备的一种权力,但事实证明,这种权力在争取竞争力更强、效率更高的经济监管方面非常有效。

邮箱，用于集中处理与 COVID-19 疫情爆发期间竞争规则的实施有关的所有投诉和查询，从而保护在此期间受反竞争行为影响的消费者和企业。这项计划非常成功，共收到 700 多宗投诉。由于这项措施，国家市场和竞争委员会发现了不同的问题，并启动了几项调查，调查大多与疫情期间特别敏感的行业有关，如金融服务和殡葬服务行业。

(b) 多米尼加共和国的竞争管理部门——国家保护竞争委员会——建立了竞争条件观察站，以监测市场竞争情况。观察站可以通过分析以下六个标准来发现为反竞争行为铺平道路的风险：(一) 家庭“菜篮子”中商品的价格；(二) 经济增长；(三) 市场的特点和动态；(四) 必要的中间投入；(五) 值得注意的法规；(六) 社会关注的问题。

(c) 哥伦比亚工商监管局开发了一个名为“检查员”的数据分析项目，该项目执行自动检查任务，审查经常产生监管项目的实体的不同网站，以发现哪些网站可能产生不利于自由经济竞争的影响。如果发现公布的法规出现了变化，系统会自动向有关部门发送提示，通报新的情况。

(d) 疫情初期出现的一个普遍问题是供应不足，一些基本商品的价格涨幅过大。俄罗斯联邦反垄断局通过宣传活动介入了这一问题，创建了一个业务中心，每天监测价格以及是否存在商品短缺。中央办公室和 84 个地区办事处的专家根据俄罗斯联邦政府制定的一份清单，监测社会重要商品的市场价格，以及据称价格投机活动增加的其他商品和服务的市场价格。联邦反垄断局还开通了一条专门热线，供本国居民和企业使用。一旦收到关于可能出现违规行为或存在任何产品短缺的信息，联邦反垄断局就会立即控制局面，并展开调查，以解决发现的问题。

国家救助问题

38. 一些竞争管理部门没有机会对国家救助措施的起草工作发表意见或作出贡献。疫情爆发后，一些经济活动部门整体陷入瘫痪，造成了前所未有的局面，影响就业。这意味着各国政府不得不在第一时间进行干预以缓冲打击，如提供救助维持就业，为获得软贷款提供公共担保，以及对一些航空公司等基础行业的企业进行资本重组。²⁷

39. 国家救助在欧盟是一个特别相关的问题，因为欧盟内部市场的竞争可能会被扭曲。国家救助管控旨在防止使用公共资源扭曲共同体内部企业之间的竞争。只有当救助的积极影响大于消极影响时，欧盟委员会才会允许国家实施救助。²⁸

40. 重要的是，救助须满足几个条件，这样，对竞争的任何负面影响都会被救助对选定的总体利益目标的正面影响所抵消。从这个意义上说，重要的是，救助应该基于客观条件，具有激励作用(即救助应该是企业进行投资所必需的)，与投资额成比例，并可以提供更多创新、更好就业或更好产品等形式的补偿。

²⁷ 大多数欧盟成员国都向本国航空公司提供了大量救助，以避免关闭和裁员。见 <https://www.lw.com/thoughtLeadership/covid-19-EU-state-aid-aviation-sector> (2021 年 4 月 26 日访问)。

²⁸ 例如，考虑到救助对欧盟整体利益的积极影响，欧盟委员会可能会批准用于研发、就业或环境目的的救助。

41. 欧盟委员会在国家救助管控领域对 COVID-19 危机反应迅速。2020 年 3 月，欧盟委员会建立了一个向企业提供国家救助的临时框架，以防止成员国提供的救助扭曲欧盟内部市场竞争，从而违背欧盟的共同利益。²⁹ 还通过了一项重大的经济复苏计划，并将在未来几年内实施。³⁰

42. 在国家一级，而不仅仅是在欧盟，鉴于各国政府可以改变市场的竞争条件，竞争管理部门应该从宣传的角度进行干预，因为它们了解市场结构，并且能够很好地评估公共救助对竞争的影响。在目前情况下，考虑到融资需求巨大，而可用的手段有限，这种干预就更有必要。因此，特别是在经济复苏阶段，尤其重要的是要选择向哪些部门、类型和规模的企业(特别是中小微企业)以及投资提供公共资金，以确保复苏的可持续性和包容性。³¹

43. 在全球范围内，大多数竞争管理部门都提到了国家救助对竞争造成的危险，因为它会产生不良影响，如果提供的救助不符合明确、有效和非歧视性的标准，那么，这种影响便可能是负面的。一些国家的竞争管理部门提到了他们的宣传职能，即使没有法律明确授权，它们也可以在这一领域进行干预。

44. 不过，一些发展中国家(多米尼加共和国)和发达国家(日本和西班牙)的公共管理部门对国家救助措施拥有更具体的权力：

(a) 在多米尼加共和国，竞争管理部门——国家保护竞争委员会——可以分析“由公共资源承担的向公共或私营企业提供的补贴、国家救助或激励措施对竞争条件的影响，并应通过理由充分的建议报告，酌情要求公共管理部门取消或修改此类补贴，并采取其他有利于恢复竞争的措施”。³²

(b) 西班牙国家市场和竞争委员会可以就公共救助计划提交国家救助报告，其中包括向公共管理部门提出维护市场有效竞争的建议。同样，国家市场和竞争委员会发布了关于西班牙提供的公共救助的年度报告，该报告对外公布。2020 年年度报告载有西班牙提供的国家救助的统计数据。该报告还包括一份附件，其中载有关于欧盟委员会国家救助临时框架的初步信息，以及西班牙和欧盟其他成员国的数据。³³

²⁹ 见 https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html (2021 年 4 月 28 日访问)。

³⁰ 欧盟委员会批准了一项价值 7,500 亿欧元的一揽子计划，将以赠款(40%)和贷款(60%)的形式用于经济复苏，以促进主要在数字经济和生态转型领域的投资。最近，欧洲议会和欧盟理事会通过了一项条例，设立了恢复和复原力融资机制。见欧洲联盟，欧洲议会和欧盟理事会 2021 年 2 月 12 日关于建立恢复和复原力融资机制的(EU)2021/241 号条例，《欧洲联盟公报》，L57/17(2021 年 2 月)，可查阅 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241&from=ES>。

³¹ 例如，在 COVID-19 大流行的背景下，根据欧盟委员会的新准则，可能会向投资于数字化和生态转型的企业提供救助，这是欧盟产业政策的两大支柱。有关欧盟产业战略的更多信息，见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN>。

³² 多米尼加共和国，第 42-08 号《保护竞争法》(2008 年 1 月 16 日)，第 15 条，第 10458 号《政府公报》(2008 年 1 月)。

³³ 关于这一问题，应当指出，国家市场和竞争委员会已公开对单一市场可能破裂表示关切，因为一些欧盟成员国承诺提供大量国家救助。到 2020 年 6 月初，国家市场和竞争委员会向每个成员国的国家竞争管理部门发出邀请，请它们拟定一份联合声明，支持严格的国家救助管控，以避免单一市场出现扭曲。许多国家的竞争管理部门表示支持发布一项声明，尽管它们拒绝参加，因为他们在国家救助事务上没有管辖权。

(c) 在日本，关于政府提供的公共支助，日本公平贸易委员会于 2016 年 3 月 31 日发布了符合竞争政策的公共支助促进经济复兴概念的准则，³⁴ 这是一套跨行业的准则，其中包含了一些支助机构在提供公共支助时，从竞争政策的角度来看应该考虑到的因素，以尽量减少为复兴经济提供的公共支助对竞争的影响。

45. 一言以蔽之，竞争宣传应优先避免对竞争政策的影响毫无根据的担忧，例如认为竞争政策不利于复苏和稳定。为此可以在当前的辩论中发表意见，并尽可能就具体问题发表文章。就与具体问题有关的政策提供额外的指导和说明，将有助于展示竞争政策可以如何帮助解决危机。这种指导应重点说明可能出现的具体挑战，并提出应对这种挑战的办法。

四. 结论

46. 由于 COVID-19 大流行，竞争管理部门的竞争宣传活动预计将发挥更大的作用。竞争管理部门在对政策制定者的决策过程提出建议时，应突出说明国家干预造成的竞争扭曲，并设计措施加以防范，支持明智的政策选择。

47. 发展中国家的政府现在有机会重启效率更高的产业、财政和社会政策，消除不必要的行政负担，促进对高附加值部门的投资。为实现这些目标，公共措施应考虑维护市场的有效竞争。

48. 在公共管理部门采取措施促进强劲、包容和可持续的经济复苏方面，竞争管理部门应发挥决定性的核心作用。他们的宣传活动应侧重于监管、公共采购和提供国家救助领域的行动。

49. 根据贸发会议 2020 年进行的调查，在 COVID-19 大流行期间使用了不同的手段和工具，以发现受危机影响行业的竞争问题，并通过保障市场公平竞争来减轻疫情对商业环境的影响。

50. 在竞争法和竞争政策政府间专家组第十九届会议期间举行的一次会议上，成员国将有机会介绍竞争宣传方面的最佳做法，既包括与政策制定者的合作，也包括如何发挥咨询作用，目的是防止采取阻碍市场自由竞争的措施或做法。

³⁴ 可查阅 <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2016/March/160331.html>，见附件。