



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  
第二十一届会议  
2023年7月5日至7日，日内瓦  
临时议程项目6

## 竞争政策与产业政策之间的相互作用\*

### 内容提要

竞争政策和产业政策的最终目的，是实现经济增长和发展这一目标。二者之间的相互作用可能是相互补充，也可能是相互冲突。如今，随着竞争政策和产业政策方面出现新的需求，有必要对二者之间的关系进行审视。因此，本说明反思过去十年间经济上出现的包括数字化、可持续发展和全球经济下行等变化，详细阐述了竞争政策和产业政策之间的相互作用。概括介绍了竞争政策和产业政策协同增效的情况和面临紧张关系的情况，随后讨论了在当前经济环境发生变化的背景下二者之间日益增长的合作需要。最后，为使竞争政策和产业政策之间的相互作用更富有成效而提出了政策建议。

\* 提及任何公司或特许工艺之处，并不意味着联合国对其表示认可。



## 一. 导言

1. 竞争政策和产业政策的最终目的，是实现经济增长和发展这一目标。但是，由于竞争政策和产业政策在具体的政策目标、范围和手段上有所不同，二者在政策的制定和执行过程中以多种方式相互作用。二者之间的相互作用可能是相互补充，也可能是相互冲突。

2. 竞争政策是指旨在增加鼓励竞争的市场压力的政府政策。有效的竞争政策可使企业变得更有效率，可促进创新，也可使消费者有更多选择并提高产品质量(TD/RBP/CONF.8/6)。竞争政策有两个主要工具，即竞争法和倡导竞争(TD/B/C.I/CLP/3)。竞争法禁止私人 and 公共领域的反竞争活动，包括反竞争协议、滥用优势地位和反竞争兼并在内。倡导竞争是指在私营领域促进采用有利于竞争的手段和促进自愿遵守的工具。

3. 另一方面，产业政策被视为旨在使国家得以通过增强国内生产能力和提高国际竞争力来实现战略目标，尽管不同的研究就此有不同的定义。<sup>1</sup> 产业政策过去曾被简单地视为具有诸如鼓励就业、增加国际贸易收益和促进收入平等短期目标，还具有长期的产业发展目标。<sup>2</sup> 但是，现代产业政策越来越多地涵盖新的主题，且纳入了传统的产业发展之外的目标，例如升级全球价值链、发展知识经济、建立与可持续发展有关的部门以及就新工业革命而言进行具有竞争力的定位。<sup>3</sup>

4. 二十世纪的产业政策被视为一种具有选择性的发展政策，其招致批评主要是因为政府对产业的干预未能促进经济发展。<sup>4</sup> 但是，二十一世纪的产业政策超越了单纯的产业发展，致力于更加多样的政策目标。上述目标包括应对数字技术的发展所导致的快速产业重组、可持续发展需求以及冠状病毒病(COVID-19)疫情。此外，有论述称，鉴于新经济环境下诸如可持续和包容性增长和发展等需求，竞争政策可对政府其他政策予以补充(TD/RBP/CONF.8/6)。竞争政策和产业政策与经济发展之间相互影响。随着竞争政策和产业政策方面出现新的政策需求，有必要对二者之间的关系进行审视。

5. 贸发会议秘书处为于 2009 年举行的竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十届会议编写了一份背景文件，题为“竞争政策和产业政策在推动经济发展中的相互关系”(TD/B/C.I/CLP/3)。上述背景文件当中概括介绍了竞争主管部门如何处理反竞争实践、合并、排斥以及涉及产业政策考量的豁免，还介绍了倡导竞争所发挥的作用。考虑到当时的经济形势，还仔细审视了两种政策之间存在的协同增效和张力。

<sup>1</sup> 贸发会议，《2018年世界投资报告：投资与新工业政策》(联合国出版物，出售品编号C.18.II.D.4，纽约和日内瓦)。

<sup>2</sup> Brooks DH, 2007, Industrial and competition policy: Conflict or complementarity?, ADBI Research Policy Brief No. 24.

<sup>3</sup> 贸发会议，2018年。

<sup>4</sup> 贸发会议，《2021年贸易和发展报告：从复苏到复原力——发展层面的问题》(联合国出版物，出售品编号C.22.II.D.1，日内瓦)。

6. 本文件在贸发会议以往工作的基础上，反思过去十年间经济上出现的包括数字化、可持续发展和全球经济下行等变化，详细阐述了竞争政策和产业政策之间的相互作用。

7. 下文各章组织如下：在第二章中，讨论的重点是竞争政策和产业政策协同增效和面临张力的一些方面；第三章将讨论置于当前经济环境变化的背景下；在第四章中，提出了一些旨在使竞争政策和产业政策之间的相互影响更富有成效的政策建议。

## 二. 协同增效与张力

### A. 概述

8. 过去，在产业政策主要是一种选择性产业发展方法时，存在着产业政策和竞争政策之间似乎相抵触的情况(TD/B/C.I/CLP/3)。第二次世界大战后，很多发展中国家推出了产业政策，目的是扶植本国的产业。尤其是，二十世纪后期东亚国家的经验表明，产业政策能够促进经济发展。东亚产业政策致力于通过有选择地发展资本密集型和技术密集型能力来培植具有国际竞争力的产业(TD/RBP/CONF.8/6)。世界银行在1993年的一项研究中得出结论认为，若几项先决条件得到满足，选择性干预可以促进一些经济体的增长。<sup>5</sup> 贸发会议1998年的一份报告指出，一些因素，例如掌握技术的情况以及机构能力和行政能力等，与产业政策成功与否有关联(TD/B/COM.2/EM/10/REV.1)。但是，选择性干预的产业政策，有时会通过限制生产和/或限制市场上的企业数量而限制市场竞争(TD/RBP/CONF.8/6)。

9. 自1980年代以来，贸易自由化和开放市场改变了全球市场环境，很多国家将其政策转向通过促进私营部门的竞争来提高生产率。在这一背景下，竞争政策不是独立于产业政策之外，而是在产业政策当中发挥着重要作用。目前的全球共识是，竞争政策对于经济的增长和繁荣是不可或缺的。拥有竞争法的司法管辖区数量从1970年的12个急剧增加到今天的大约140个。<sup>6</sup>

10. 二十一世纪，产业政策正在发生变化，不仅以扶植特定产业为目的，还致力于实现更广泛的政策目标。尤其是，COVID-19疫情在过去几年间危及全球经济，使各国意识到有必要出台上述新的产业政策。疫情对全球经济造成了多种不利影响，例如供应链中断、国际运输暂停以及服务业萎缩。因此，各国政府不仅在减少疫情造成的短期经济损害方面发挥了积极作用，而且在促进强劲、可持续且具有包容性的长期复苏方面也发挥了积极作用(TD/B/C.I/CLP/58)。上述趋势还体现在政府扩大补贴和国家援助，以包括赠款、补贴贷款和税收优惠在内的多种

<sup>5</sup> 世界银行，1993年，《东亚奇迹：经济增长和公共政策》，第一卷，牛津大学出版社，牛津。

<sup>6</sup> 见美利坚合众国联邦贸易委员会，<https://www.ftc.gov/policy/international/competition-consumer-protection-agencies-worldwide> (于2023年4月24日访问)。

方式支持各个部门的企业，目的是缓解疫情的冲击。<sup>7</sup> 举例来说：孟加拉国政府向中小型企业提供了 85 亿美元的补贴贷款；萨尔瓦多政府向中小型企业提供了 5 亿美元的低息贷款和工资补贴；哈萨克斯坦政府向本土企业提供了 9.2 亿美元的软贷款。<sup>8</sup> 一些国家的政府正在考虑出台产业政策以应对经济结构当中发生的诸如数字经济和可持续发展等变化。<sup>9</sup>

11. 竞争政策和产业政策可能相辅相成，在应对因全球经济环境中的变化而须要设立的新目标和提高政府的信誉且更有效地利用有限的政府资源方面产生协同增效。但是，上述政策之间有时也会存在张力。为使竞争政策和产业政策发挥积极作用，在负责实施每种政策的主管部门之间建立合作制度很重要。COVID-19 疫情充分证明了此种合作的必要性。贸发会议 2022 年的一份报告建议，竞争主管部门和负责监督微型企业和中小型企业(中小微企业)的主管部门应共同努力，克服疫情给微型企业和中小型企业造成的危机。<sup>10</sup> 本章审视了竞争政策和产业政策在竞争法执法的三个主要领域中有效合作的工具实例，并探讨了一种理想的相互作用模式。

## B. 竞争政策与产业政策之间的相互作用框架

### 1. 竞争政策作为一种产业政策

12. 竞争政策本身在产业政策中发挥着直接和间接的作用。竞争政策所追求的竞争过程和市场效率不仅对于产业的发展必不可少，而且往往在实现产业政策所追求的其他价值方面发挥着重要作用。2023 年初，大韩民国的竞争主管机构韩国公平贸易委员会发现并制裁了在污染物排放问题上相互勾结的汽车制造商卡特尔。<sup>11</sup> 欧盟委员会也对在尾气净化方面有类似限制竞争行为的汽车制造商进行了罚款。<sup>12</sup> 此类执法举措对于可持续发展有意义，对于竞争也有意义。此外，竞争执法在诸如大数据、个人信息和线上广告等多个数字经济领域也提供了指导。<sup>13</sup>

<sup>7</sup> 见[https://dataviz.worldbank.org/views/AID-COVID19/Overview?%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Adisplay\\_count=n&%3AshowAppBanner=false&%3Aorigin=viz\\_share\\_link&%3AshowVizHome=n](https://dataviz.worldbank.org/views/AID-COVID19/Overview?%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Adisplay_count=n&%3AshowAppBanner=false&%3Aorigin=viz_share_link&%3AshowVizHome=n)。

<sup>8</sup> 同上。

<sup>9</sup> 美国决定补贴半导体产业，而欧盟委员会放宽了对可持续发展相关产业的补贴规定。见：美国商务部，2023年，“拜登-哈里斯政府推出首个‘芯片为美国’计划供资机会”，2月28日；欧盟委员会，2023年，“国家援助：欧盟委员会通过‘暂时危机和过渡框架’，以进一步支持向净零经济过渡”，3月9日。

<sup>10</sup> 贸发会议，2021年，《冠状病毒病疫情对微型和中小型企业的影响》(联合国出版物，日内瓦)。

<sup>11</sup> 见<https://www.ftc.go.kr/www/selectReportUserView.do?key=10&rptype=1>。

<sup>12</sup> 见[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_3581](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3581)。

<sup>13</sup> 见经济合作与发展组织(经合组织)，2022年，经合组织《数字时代的竞争政策》手册。

13. 有时候，放松执行竞争法会对产业政策产生影响。举例来说，竞争执法中针对中小微企业的“安全港”<sup>14</sup> 通过降低对中小微企业活动的审查力度来为其提供支持。马来西亚的竞争主管机构推出了一项“安全港”政策。该政策认定市场份额低于 20% 的中小微企业的协议或行为不会影响市场竞争，除非它们是强劲的卡特尔。这种豁免措施有时会被用来克服危机。在 COVID-19 疫情期间，南非竞争委员会针对医疗保健、零售物业和银行部门的公司除价格之外的横向和纵向协议给予了集体豁免。<sup>15</sup>

## 2. 面向政府其他政策倡导竞争

14. 就政府其他政策提出意见的竞争主管机构，在竞争政策和产业政策的相互作用当中发挥着重要作用。竞争政策可在制衡因注重利益攸关方的短期利益而使市场的长期发展放缓的产业政策方面发挥作用。政府活动不应扭曲市场竞争的原则，也叫作“竞争中立”；经合组织曾于 2021 年发布了一项关于“竞争中立”的建议。<sup>16</sup> 为使上述功能妥善发挥作用，竞争主管机构有必要开展倡导竞争的活动。在大韩民国，竞争法要求各部委在修订限制市场竞争的规定时应征求竞争主管机构(韩国公平贸易委员会)的意见。<sup>17</sup> 倡导竞争有时涉及到补贴。举例来说，欧洲联盟的竞争法禁止成员国提供任何扭曲竞争或威胁扭曲竞争的援助，只有少数可被视为符合内部市场的例外。<sup>18</sup> 另一方面，美国最近一直在讨论旨在加强兼并审查中对外国补贴的监督工作的法律。此举对产业政策有影响，因为其目的在于防止外国补贴干扰国内市场。美国国会正在讨论的 2022 年《合并申请费现代化法案》要求在美国进行合并的公司就由外国政府支付的补贴向竞争主管机构提供相关信息。<sup>19</sup>

## 3. 与竞争主管机构和产业部委合作

15. 竞争主管机构在执法过程中可寻求与其他政府机构合作，而此种合作也可被视为竞争政策和产业政策之间的相互作用。竞争主管机构可能有与特定领域负责处理竞争问题的主管机构进行协商的程序。这些协商程序可有助于利用各产业部委的专门知识，也可有助于提高政府机构之间在执法方面的一致性。在菲律宾，当某部门的监管机构提出关切问题时，菲律宾竞争委员会应按程序听取其他机构的意见。<sup>20</sup> 南非竞争委员会与南非国家能源监管机构签署了一份合作协议备忘录(2004 年)。根据该备忘录，这两个主管机构可就收到的投诉进行协商。<sup>21</sup>

<sup>14</sup> “安全港”是一个笼统的说法，系指使某些经营行为更难确定责任的机制，其中可能包括法律假设、法律概念、证据评估，等等。见经合组织，2017年，《竞争法中的安全港和法律推定：秘书处的背景说明》，DAF/COMP(2017)9。

<sup>15</sup> 南非竞争委员会，2021年，《疫情期间的COVID-19相关集体豁免和委员会执行工作的影响评估报告》。

<sup>16</sup> 见<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>(于2023年4月24日访问)。

<sup>17</sup> 见<https://www.ftc.go.kr/eng/contents.do?key=503> (于2023年4月24日访问)。

<sup>18</sup> 见《欧洲联盟公报》，2012年，经整理的《欧洲联盟运作条约》，第107条(C 326/51)。

<sup>19</sup> 经合组织，2022a，《补贴、竞争和贸易》，经合组织竞争政策问题圆桌会议背景说明。

<sup>20</sup> 菲律宾，《菲律宾竞争法》，第32条。

<sup>21</sup> 可在以下网址查阅：<https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2021/06/Signed-Memorandum-of-Agreement-Between-NERSA-and-CCSA.pdf>。

16. 信息共享可以成为竞争主管机构和产业部委之间的另一种合作方式。肯尼亚的竞争主管机构与包括通信、保险和能源部门在内的几家产业主管机构签订了谅解备忘录。根据谅解备忘录，各机构可共享保密信息，尤其是在开展调查时，以便节省时间并确保作出的决定有可予核实的数据支持。<sup>22</sup> 马来西亚竞争委员会和包括电信、陆运、金融和能源在内的九个其他部门的产业机构于 2012 年成立了一个委员会，负责讨论影响不同部门市场竞争的各种问题。<sup>23</sup>

### C. 竞争政策与产业政策之间的张力

17. 竞争政策和产业政策之间的合作并非总是一帆风顺。首先，上述政策即使在高层次上有着共同的长远目标，也可能不会以相同的具体目标为优先要务。竞争政策往往旨在促进市场竞争，而产业政策则往往追求各种公共利益，例如建设产业所需的基础设施、保持充足的供应和稳定就业。第二，竞争政策通常由竞争主管机构执行，而产业政策则由产业部委执行。这意味着，在处理一个问题时，可能会出现管辖权重叠的情况，从而可能导致作出相互冲突的决定。在突尼斯，竞争主管机构和电信主管机构 2012 年在同一起案件中开展了双重调查。继调查之后，两个主管机构于 2015 年签署了一份谅解备忘录，以防止管辖权冲突。<sup>24</sup> 第三，每个机构采用的政策执行方法有所不同。产业部委通常用补贴或税收优惠来支持市场参与者，而竞争主管机构则监督并就市场参与者的反竞争行为施以制裁。所以，产业部委通常与各个领域内的市场参与者保持合作关系，而竞争主管机构则往往与市场参与者保持紧张关系。在哥斯达黎加，继竞争主管机构努力倡导后，财政部撤销了一项有利于国有企业的公共采购相关指令。<sup>25</sup>

18. 发展中国家的竞争主管机构往往更容易遇到这些问题，因为它们在执行竞争法方面面临着挑战，且可用于开展倡导竞争活动的资源较少。根据国际竞争网 2019 年的研究，63% 的新设主管机构(成立不到 15 年)在于政府内部实施促进竞争的政策方面遇到了挑战，阻碍了竞争政策的妥善执行。<sup>26</sup> 哥伦比亚竞争主管机构提出了问题，即一些政府机构不知道、忽视旨在倡导竞争的强制性法律程序。乌克兰竞争主管机构指出，其他政府机构对竞争主管机构的作用缺乏了解，可能会对旨在促进市场竞争的活动产生负面影响。<sup>27</sup>

### D. 执法情况中的合作

#### 1. 合并管控

19. 合并管控是竞争政策一项重要组成内容，旨在防止反竞争的合并和收购活动。在很多发展中国家，产业政策有时会鼓励产业和部门的整合，目的是提高国

<sup>22</sup> 见肯尼亚竞争主管机构，2020年，Ushandani，第5期，半年刊通讯。

<sup>23</sup> 马来西亚竞争委员会，2019年，《年度报告》。

<sup>24</sup> 经合组织，2022b，《经合组织竞争法和竞争政策同行审评：突尼斯》。

<sup>25</sup> 经合组织，2020，《哥斯达黎加：2020年竞争法和竞争政策评估》。

<sup>26</sup> 国际竞争网，2019年，《从新设立的竞争管理机构的经验中汲取的教训：2006年报告的更新版》。

<sup>27</sup> 同上。

际竞争力。有时，这会导致能减少市场竞争并产生反竞争效应的合并和收购活动。竞争政策和产业政策可以两种方式相互作用。首先，竞争政策可通过要求公司处置资产或采取其他纠正行动来维护竞争，从而有助于防止合并和收购活动产生反竞争后果。另一方面，产业政策可推出激励措施来推动公司进行合并和整合，以实现规模经济，使某个产业具有国际竞争力。

20. 在合并管控情境中，竞争政策和产业政策之间的相互作用既可能导致协同增效，也可能导致张力。竞争政策可防止合并和收购活动产生反竞争后果，而产业政策可提供激励措施，推动公司合并和整合，以实现其目标(见下框)<sup>28</sup>。

### 合并管控的例子

竞争主管机构在审查合并案时，可能会将产业政策因素一并考虑在内。此种情况中，在合并案的审查过程中往往会虑及产业主管机构的意见。2021年，智利的竞争主管机构考虑到电力产业的法规已经对形成市场支配地位施加了限制，无条件地批准了电力公司合并。<sup>a</sup>于2003年颁布的《纳米比亚竞争法》将审查合并案的权利赋予了纳米比亚竞争主管机构，同时要求该机构与此前有权审查合并案的产业主管机构进行协商。根据纳米比亚竞争主管机构与此前曾有权审查银行合并案的纳米比亚银行签署的协议备忘录，涉及竞争问题的合并案审查工作应在竞争主管机构职权范围内进行，而竞争主管机构应与纳米比亚的银行进行协商，以便得出结论。<sup>b</sup>

在某些情况中，当竞争主管机构和产业主管机构按照各自的政策目标同时对合并案进行审查时，各主管机构的结论可能会有所不同。在巴西，竞争主管机构批准了该国最大的铁路公司和一家物流公司合并，但条件是必须在行为上采取诸如设定价格标准和限制分享敏感信息等补救措施，尽管运输主管机构此前曾无条件地批准了该合并案。<sup>c</sup>

在发展中国家，存在着尚未就此前负责审查合并案的产业政策主管机构与新设立的竞争主管机构之间的合并案审查管辖权问题得出明确结论的情况。在孟加拉国，电信监管机构于2016年审查了两家电信运营商的合并案。电信监管机构的代表认为该机构是负责促进电信部门竞争的主要机构，而孟加拉国竞争主管机构则坚持认为竞争法授权该国的竞争主管机构批准或不批准电信部门的合并案。<sup>d</sup>在巴西的情况中当中，竞争主管机构与巴西中央银行于2018年签署了一份谅解备忘录，目的是解决金融实体之间在合并案审查权限上模糊不清的问题。<sup>e</sup>

<sup>a</sup> 可在以下位置查阅：<https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2022/03/Resolucion-F255-2020.pdf>。

<sup>b</sup> 见纳米比亚，纳米比亚竞争委员会，2012年，关于2003年《竞争法》(2003年第2号法)第67条第3款的通知，《政府公报》，协议备忘录。

<sup>c</sup> 巴西，经济防卫管理委员会，2015年，《合并案卷，编号08700.005719/2014-65》。

<sup>d</sup> 贸发会议，2022年，《竞争法和竞争政策自愿同行审评：孟加拉国》(联合国出版物，出售品编号E.22.II.D.32，日内瓦)。

<sup>e</sup> 见经合组织，2022c，《竞争主管机构与部门监管机构之间的相互作用：秘书处的背景文件》，DAF/COMP/GF(2022)4。

<sup>28</sup> 在诸如西班牙、法国和德国等一些司法管辖区，政府可出于竞争之外的公共利益而破例干预合并管控程序。见经合组织，2017年。

## 2. 禁止反竞争行为

21. 除审查合并案外，主管机构还可能启动调查或发布规定，以防止反竞争行为。在这方面，竞争主管机构针对反竞争行为开展的执法工作，可能会影响产业管理机构的政策制定，反之亦然。但是，为了促进竞争政策与产业政策之间协同增效，有必要如上文所述通过规章或谅解备忘录在主管机构之间建立起合作程序。

22. 在发展中国家，竞争主管机构旨在促进市场竞争的举措，可以发挥更为重要的作用。在市场尚未成熟到一定规模之前，往往会有为数不多的几家公司形成垄断或寡头垄断。产业主管机构与特定产业内的参与方密切相关，即使市场上存在着反竞争实践，也可能不会认真对待这一问题。此种情况下，竞争主管机构妥善执法，可促进市场竞争且有助于产业的健康发展。

23. 在某些情况中，针对违反竞争法的行为执法，导致相关领域内的产业政策得以完善。匈牙利竞争主管机构认定，匈牙利金融机构就以维萨卡和万事达卡为支付卡的交易统一设定跨行交易费水平之举违反了竞争法。尽管法院撤销了上述认定，但匈牙利金融监管机构经征求匈牙利竞争主管机构意见后起草了一份法案，且该法案已获匈牙利议会通过。<sup>29</sup>

24. 另一方面，竞争主管机构可能会发现违反产业主管机构规定的行为，并根据竞争法施以制裁。在哥伦比亚，一家电信公司违反了通信管理机构一项禁止通信服务提供商阻止或限制在网络中使用别家制造的终端设备的决定。由于该公司在移动外呼语音市场占据主导地位，哥伦比亚竞争主管机构得出结论认为，该电信公司的行为构成滥用主导地位。<sup>30</sup>

## 三. 日益增长的合作需求

25. 如上文第二章所述，竞争政策和产业政策之间既存在协同增效，也存在张力。鉴于竞争政策和产业政策的制定和调整均要虑及经济当中最新的变化和趋势，包括数字化、可持续发展、COVID-19 的影响和经济衰退在内，二者之间的关系和相互作用也可能发生变化。上述元素本身是相互关联的；COVID-19 疫情加速了市场的数字化，也加速了全球经济的放缓。一些成员国指出：对于上述趋势来说，最有效率的应对之策是有效的竞争；因此，它们在针对特别受影响的部门采取或量身定制暂行经济措施时，未要求对本国竞争政策的原则作出任何改动。举例来说，美国政府于 2021 年发布了一项行政命令<sup>31</sup>，其中澄清了竞争的关键作用。该行政命令要求所有政府主管部门共同努力，促进竞争，并在农业、信息、医疗保健和电信等诸多产业建立更具竞争力的市场。与此同时，其他成员国一直在努力缓解紧张局面，在近期的上述变化背景下使竞争政策和产业政策之间取得平衡。

<sup>29</sup> 经合组织，2021a，《竞争执法和监管替代办法：匈牙利的说明》。

<sup>30</sup> 经合组织，2021b，《竞争执法和监管替代办法：哥伦比亚的说明》。

<sup>31</sup> 美国，2021年，《关于促进美国经济竞争的行政命令》。

26. 事实上，产业政策制定旨在发展和加强特定部门的战略，例如重点着眼于信息技术部门以推进本国的数字转型和创新，<sup>32</sup> 例如为特定领域的研究和开发提供资金——举例来说，为能源部门的研究和开发提供资金，以促进可再生能源。政府还要通过在受冲击最严重的部门创造和保住就业岗位来应对经济衰退。<sup>33</sup> 政府还监管和提高进口壁垒以保护国内企业，<sup>34</sup> 甚至是创造本国(区域)的领军企业以保持对外国企业的竞争力。这一趋势不仅出现在发达国家，也出现在发展中国家；很多国家的政府在 COVID-19 疫情背景下实施了补贴和国家援助。<sup>35</sup> 支助可采取多种形式，例如包括法律、豁免和补贴在内的监管框架，但也可以在上述政策的实施阶段提供。举例来说，巴西向诸如农业、食品和旅游业等特定部门提供了补贴贷款，并向中小微型企业提供了税收优惠。南非也向医疗保健部门的中小微型企业提供了补贴贷款，而印度则向中小微型企业提供了工资补贴。在土耳其，降低了空运部门的机场服务费和执照费。

27. 竞争主管机构一直在积极主动地作出努力，以尽量减轻因产业政策而对竞争造成的负面影响。它们参与本国政府决策进程的相关磋商活动，或是与部门监管机构密切地协调和配合。它们或是在固定的决策框架内，或是在自愿基础上，从竞争角度向本国政府提供咨询和建议。一些成员国拥有使竞争主管机构可对监管机构的的活动进行竞争或竞争影响评估的机制。

28. 在当前经济趋势背景下，正在就竞争政策和产业政策的作用及其在支持经济发展方面的相互作用问题开展/重新开展辩论。在这一背景下，本章反映了上述特定变化，并援引了全世界范围内一些政府的具体例子。

#### A. 数字化<sup>36</sup>

29. 各国政府将数字化转型设定为本国国家政策的重点领域之一，以便推动经济增长、促进创新和实现“工业 4.0”。它们通过立法措施和补贴来支持相关部

<sup>32</sup> 在欧洲联盟，题为“适应数字时代的欧洲”的数字战略，是2019至2024年间政治上的优先要务之一。欧盟委员会发布的一份题为“投资于智能化、创新型和可持续产业：经过更新的[欧洲联盟]产业政策战略”的通告确定了产业政策中新的优先要务：数字化、低碳和循环经济、对未来产业投资、创新以及国际层面。奥地利致力于通过支持新的生产方式和提高能源效率并借助环境保护和研究来实现2040年零排放的目标；政府为产业的绿化提供了大量补贴（举例来说，见 <https://renewablesnow.com/news/austria-passes-eur-300m-subsidy-budget-for-green-energy-780126/>和<https://www.ft.com/content/007942a9-a55f-4d0c-b59a-d5a12a685e6d>）。在其他地区，日本在该国2022年行动计划中着重强调“定向投资于科学、技术和创新”和“投资于绿色转型和数字化转型”。马来西亚的《国家第四次工业革命政策》也致力于以重点着眼于关键部门的方式来加大力度推动技术进步。

<sup>33</sup> 世界各地的政府采取措施应对COVID-19疫情及其他外部冲击的经济影响；举例来说，将在欧洲复苏计划下投入8,069亿欧元(见[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en))。

<sup>34</sup> 举例来说，在巴拉圭，通过免税、降低电价和限制进口等措施来扶持民族产业。还利用公共采购来保护民族产业；相关规定(第4838/2012号法律和第4929/2016号法令)要求在投标当中赋予本国生产的产品和民族产业以一定百分比或是绝对的排他性。COVID-19疫情期间尤其如此，对本土产品的优惠幅度从20%提高到了40%。

<sup>35</sup> 举例来说，见世界银行的“旨在减轻COVID-19影响的补贴和国家援助跟踪系统”(于2023年4月25日访问)。

<sup>36</sup> 欲了解竞争主管机构为应对数字平台带来的竞争方面关切问题而采取的举措更多相关实例，见《数字时代的竞争法律、政策和法规》(TD/B/C.I/CLP/57)。

门，例如信息和通信技术、电子以及机电一体化。竞争法和竞争政策在原则上与上述目标保持一致，甚至可以在实现上述目标方面发挥关键作用。但是，政府对特定公司或特定部门的优待可能会阻碍市场的公平竞争，或是使市场力量更加集中，从而有可能导致滥用数字市场中的主导地位。因此，竞争主管机构有必要参与数字化决策进程，通过提供意见和建议来评估数字化决策可能对竞争造成的影响。

30. 竞争主管机构参与数字部门竞争政策的审议和竞争法的执行工作。它们考虑界定和管理上述关切问题的适当的法律、规定和工具。其中一些竞争主管机构还认识到竞争政策和竞争法律的执行需平衡，以确保它们不会使数字经济中的创新和投资放缓。

31. 过去几年间，一些司法管辖区推出了新的法规，或是修订了本国的竞争法，以便更好地反映数字经济中在竞争方面的关切问题。欧洲联盟的《数字市场法》是对数字平台进行事前监管的最突出的实例之一。该法使得可以针对数字部门中出现的与大型线上平台有关的最明显、最突出的问题进行重点执法。日本颁布了《提高数字平台的透明度和公平性法》<sup>37</sup>，以提高交易的透明度和公平性，与此同时指出法规不应干涉数字创新。

32. 此类新法规涉及到竞争主管机构和产业主管机构间开展合作以鼓励数字创新，因为一些政策考量可能超出竞争主管机构的职权范围。除竞争外，《数字市场法》的起草和实施还涉及到诸如内部市场、产业、创业和中小微企业、通信网络和通信技术等领域。在日本，《提高数字平台的透明度和公平性法》的起草进程系由内阁在与日本公平贸易委员会、经济产业省和总务省的合作之下牵头开展。该法明确规定，该法“之实施，必须以使数字平台的提供商得以充分发挥其原创性和独创性为目标，将国家的参与以及其他监管保持在必要的最低限度”。在德国，对竞争法进行了修订，由联邦经济事务和能源部在与联邦卡特尔局的协商之下，编写了一份修正案草案。在印度，将按照政府部际委员会的建议<sup>38</sup>，在与政府部际委员会的协商之下<sup>39</sup>，起草一项《数字竞争法案》，以便对数字市场进行事前监管。

33. 与此同时，很多竞争主管机构发布了声明和准则，<sup>40</sup> 澄清其对数字平台反竞争行为的处理方针，目的是在鼓励创新和促进数字市场竞争之间达成平衡。上述文件在可接受和不可接受的经营实践之间划了一条线，为企业提供了法律上的确定性。

<sup>37</sup> 见日本，无数据，《提高数字平台透明度和公平性法》。

<sup>38</sup> 见[https://loksabhadocs.nic.in/lsscommittee/Finance/17\\_Finance\\_53.pdf](https://loksabhadocs.nic.in/lsscommittee/Finance/17_Finance_53.pdf)。

<sup>39</sup> 见<https://images.assettype.com/barandbench/2023-02/7e93ae0c-05b9-4565-9b5b-a9a6103ac6ff/Order.pdf>。

<sup>40</sup> 举例来说：奥地利(《关于数字化和竞争法的提案文件》)；中国(《平台经济指南》)；日本(《关于在数字平台运营商和提供个人信息等的消费者之间的交易中滥用优势议价地位问题的指南》)；俄罗斯联邦(《关于在贸易当中使用信息技术之做法——包括涉及使用价格算法之做法——的建议》、《关于发现和防止数字经济中的卡特尔及其他反竞争协议的建议》)。南非最近发布了《关于小规模合并情况的指南修订版》。该指南修订版将有助于确定与数字市场有关的小规模合并和收购情况。

34. 竞争主管机构和产业主管机构之间须要密切合作，这不仅是从政策制定角度来讲，也是从技术方面的专门知识角度来讲；竞争主管机构通常不具备数字服务领域须有的必要技术专长。更好地了解技术本身，会导致更妥善地针对数字世界执行竞争法，导致针对数字世界采取更妥善的处理方针。巴西的竞争主管机构与该国的数据保护局之间有一项旨在联合开展工作和交流信息的技术合作协议。

35. 再次指出，促进数字化和数字市场的创新，与竞争法和竞争政策的最终目标是相符的。所以说，这两个领域之间的密切协调配合，是更有效、更高效地实现上述目标的理想方式。

## B. 可持续性

36. 联合国正在领导促进可持续发展的努力。会员国作为一项面向全世界的在 2030 年以前消除贫困、保护地球并确保人人享有和平与繁荣的行动呼吁，于 2015 年通过了可持续发展目标(A/RES/70/1)。呼吁全球各国政府和企业更坚定地致力于可持续发展目标，包括支持负担得起且可持续的能源、促进可持续产业化、确保负责任地消费和生产，还包括应对气候变化。

37. 在欧洲联盟，通过了一套旨在于 2050 年以前使欧洲实现气候中立的政策举措，即《欧洲绿色新政》。<sup>41</sup> 可持续性、更为严格的环境法规以及绿色投资，已成为各国政府国家发展政策的重要组成部分。政府开展具体活动的例子包括，提供资金支持以扩大可再生能源的使用、投资于该领域的研究和开发以及对消费可再生能源实行免税。举一个另一个地区的例子：巴拉圭于 2019 年颁布了一项法律(第 6389/2019 号法)，通过免除生物燃料行业的增值税和关税以及强制将本国的生物燃料与柴油掺混来推广生物燃料。

38. 竞争法和竞争政策可在支持可持续性相关举措方面发挥关键作用，因为它们促进创新、为企业提供公平的竞争环境并鼓励消费者作出最佳选择。企业在驱动之下在生产、分销和销售过程中进行创新，以在可持续性方面获得优势，而可持续性方面的优势可能会导致因消费者选择而带来更多利润。事实上，欧盟委员会曾表示，竞争方面的执法机构需确保自己为支持绿色政策尽一份力量。<sup>42</sup>

39. 与此同时，企业日益在发展更可持续的经济方面承担起责任，可能需要与其竞争对手协调行动，以达到某种特定的结果。在这个问题上，可持续性目标和保护竞争之间可能会发生冲突。

40. 这里的问题是，从竞争角度讲，可在多大程度上允许竞争对手之间在可持续性方面合作或协调配合？竞争主管机构是否有必要转而就可持续性协议采取更宽松的处理方针？为了解决上述问题，很多竞争主管机构正越来越多地就竞争法下允许何种行为发布指南或声明。此类指导文件致力于在鼓励可持续性举措和确保市场竞争之间取得平衡。举例来说，欧盟委员会于 2022 年 3 月就两项横向协议集体豁免条例以及《横向协议指南》的修订版草案发起了一场公众磋商活动。<sup>43</sup>

<sup>41</sup> 见[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)。

<sup>42</sup> 见 [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/competition-policy-support-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/competition-policy-support-green-deal_en)。

<sup>43</sup> 条例包括《研发协议集体豁免条例》和《专业化协议集体豁免条例》；见[https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2022-hbers\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2022-hbers_en)。

草案当中包含一个新的独立章节，内容关于对追求可持续性目标的横向协议进行评估。

41. 诸如奥地利<sup>44</sup> 和荷兰王国<sup>45</sup> 等欧洲联盟成员国的竞争主管机构也就可持续性协议编写了指南，其中澄清了本国竞争法对此类举措的适用问题。联合国竞争与市场管理局于 2023 年 2 月就其环境可持续性协议相关指导意见草案发起了一场公开磋商活动，<sup>46</sup> 其指导意见与欧盟委员会的《横向协议指南》是一致的。日本的竞争管理机构也于 2023 年 1 月发布了《企业举措指南——朝着实现绿色社会努力》草案，其中澄清了哪类协作协议可能引发竞争方面的关切。<sup>47</sup>

42. 还有一种发展趋势是采取立法行动，以便在竞争领域更明确地考虑可持续性问题。奥地利于 2021 年修订了本国的竞争法，明确承认可持续性协议若“大大有助于发展生态方面可持续或是气候方面中和的经济”，可以享受竞争法豁免。中国也在其竞争法中引入了环境可持续性概念。其竞争法中列出了一系列包括能源保护、环境政策和救灾在内的出于公共利益而允许缔结协作协议的例外情况，即使上述协作协议限制了竞争。<sup>48</sup>

43. 总的来说，竞争主管机构采取可持续性举措的情况，大多发生在欧洲国家，例外情况寥寥无几。在可持续性与竞争之间的相互作用问题上，讨论还不成熟。与此同时，很多司法管辖区的竞争法可将公共利益、促进竞争效应或效率等主张视为一般正当理由。这种情况下，或许能将可持续性作为一个因素纳入考量。所以说，在竞争问题上，就何为可容许行为和何为不可容许行为给出具体而明确的指导，是非常可取的做法，还应辅之以竞争主管机构与政府其他机构之间开展协作以及不同司法管辖区的竞争主管机构之间交流最佳做法。在这方面，贸发会议作为促进信息交流和对话的全球论坛，其作用值得关注。

### C. COVID-19 疫情和经济危机<sup>49</sup>

44. 当前的经济危机，包括 COVID-19 疫情的负面影响在内，激起了更大的由国家干预市场的需求。尽管自疫情发生迄今已有三年，但从疫情造成的经济衰退中复苏依然是各国政府工作日程上的首要要务之一。开始大量出台产业政策，并将在特殊情况下提供紧急支助以维持企业、支持重要部门和保障就业为由大规模提

<sup>44</sup> 见

[https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user\\_upload/AFCA\\_Sustainability\\_Guidelines\\_English\\_final.pdf](https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/AFCA_Sustainability_Guidelines_English_final.pdf)。

<sup>45</sup> 见<https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/second-draft-version-guidelines-on-sustainability-agreements-opportunities-within-competition-law.pdf>。

<sup>46</sup> 见<https://www.gov.uk/government/consultations/draft-guidance-on-environmental-sustainability-agreements>。

<sup>47</sup> 见<https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2023/January/230118.html>。

<sup>48</sup> 见[https://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/China/download-antimonopoly-law-in-china-63824%20\(3\).pdf](https://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/China/download-antimonopoly-law-in-china-63824%20(3).pdf)。

<sup>49</sup> 关于 COVID-19 疫情的经济影响以及各国政府为复苏而采取的应对措施，举例来说，见：贸发会议，2020 年，《冠状病毒病大流行对贸易和发展的影响：向新常态过渡》（联合国出版物，出售品编号 E.20.II.D.35，日内瓦）。

供财政补贴。<sup>50</sup> 其中一些措施可能以经济民族主义形式出现，通过向国内公司提供补贴或国家担保或是通过提高进口壁垒来保护国内公司。

45. COVID-19 危机在竞争方面引发了一系列广泛的问题。这些包括反竞争做法，如卡特尔和滥用市场力量以利用危机、哄抬价格、医药研发的横向协议，以及为确保基本商品的生产和分销或在经济衰退时支持产业而豁免竞争规则。<sup>51</sup> 在这些特殊情况下，竞争主管机构面临放松反竞争行为禁令和兼并审查的压力，需要在处理对企业的经济影响的迫切需要与长期保持有效竞争和公平竞争环境的目标之间取得适当的平衡。

46. 许多竞争主管机构强调，倡导更有利于竞争的措施和提高对竞争的认识十分重要，以便在这种情况下说服其政府。例如，墨西哥竞争管理局汇编并重新制定了以往跨部门宣传工作的建议，以促进复苏背景下的“重建更好”方针。印度尼西亚竞争管理局也参与了应对经济衰退的创造就业机会法的起草工作。在与南非竞争委员会协商后，公布了南非小型、微型和中型企业集体豁免条例，以应对 COVID-19 疫情的经济后果。<sup>52</sup>

47. 奥地利联邦竞争管理局发表了一份关于新冠肺炎危机背景下兼并(关闭兼并)<sup>53</sup> 的宏观经济影响的声明，以澄清其对经济危机的立场。该声明为公司提供了一份评估关闭合并的清单，解释了评估财务困境公司的标准，概述了市场力量的影响及其宏观经济效应，并列出了关闭合并的可能替代方案。

48. 在有些情况下，竞争主管机构与其他政府机构的干预相互作用。在这些案例中，一个例子是印度尼西亚的竞争主管机构，该机构参与了该国创造就业机会法的起草工作，目的是减轻其对竞争的负面影响。巴西竞争主管机构建议政府否决旨在控制受新冠肺炎危机影响的市场价格的新法规。

## 四. 结论

### A. 通过加强与工业部和经济部的合作，在实行工业政策措施前后努力维护和恢复竞争

49. 由于许多政府被要求通过基于其产业政策的干预来应对最近的经济变化，竞争主管机构应更加努力评估对竞争的影响。它们的目标应该是通过与产业政策当局的合作，在实施产业政策措施期间和之后恢复受影响的竞争。

50. 在这方面，竞争主管机构强调宣传是提高部门监管者和政策制定者的竞争意识并为更有利于竞争的措施赢得支持的工具。这种宣传包括他们在决策过程和针对这些利益攸关方的提高认识活动中的咨询作用。事实上，发达国家和发展

<sup>50</sup> 另见上文脚注47。

<sup>51</sup> 举例来说，见<https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2325>。

<sup>52</sup> 见[https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/202208/46838reg11482gon2431.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202208/46838reg11482gon2431.pdf)。

<sup>53</sup> 见[https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user\\_upload/PDFs/AFCA\\_Positioning\\_paper\\_Shutdown\\_Mergers\\_EN.pdf](https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/PDFs/AFCA_Positioning_paper_Shutdown_Mergers_EN.pdf)。

中国的国家产业政策都承认竞争作为经济增长支柱的重要性<sup>54</sup>，并责成竞争主管机构通过干预和向政府提供竞争政策建议来参与产业政策的制定。

51. 竞争主管机构和产业主管机构之间最好能有更系统的合作机制，例如，在引入产业政策措施之前和之后，必须与竞争主管机构进行磋商并进行竞争评估，而不仅仅是自愿和临时的合作。

## B. 提高竞争主管机构应对经济变化的能力

52. 政府正面临着经济和快速发展的数字经济的一系列变化。竞争主管机构必须监测行业的出现并迅速做出反应。

53. 因此，竞争主管机构需要加强其能力和专业知识，以便能够迅速有效地应对这些变化。工业当局之间的技术合作是解决专业知识缺乏的一种手段。在加拿大，2021 年向竞争主管机构提供了大量资源，以提高执法能力，并确保其配备必要的数字工具，以保护当今经济中的竞争。<sup>55</sup> 马来西亚计划在 2023 年修订竞争法，以加强执法机构能力，特别是处理数字经济相关事务的权力。<sup>56</sup>

54. 提高竞争政策的一致性和可靠性也很重要。当竞争主管机构执行竞争法或其他行业主管机构合作时，这就成了一笔巨大的资产。特别是，当竞争主管机构的执法或竞争宣传具有产业政策影响时，竞争主管机构的可靠性有助于其他利益攸关方的接受。为了提高竞争政策的可信度，竞争主管机构应通过与其他政府机构、国际组织和学术界的不断交流积累专门知识。

55. 在这一背景下，成员国不妨考虑以下关于竞争政策和产业政策之间互动的问题：

(a) 竞争主管机构可以为政府更好地应对最近的经济变化，如数字化、可持续发展和经济危机发挥什么作用？

(b) 竞争主管机构，特别是最近成立的竞争主管机构，在对产业政策适用竞争政策时面临哪些挑战？这些挑战的解决方案是什么？

(c) 如何改进竞争主管机构和产业政策制定者之间的互动框架和机制？

<sup>54</sup> For example, the Malaysia Digital Economy Blueprint mentions that the Government streamlines pro-competition measures with digital economy policy to promote fair competition and that the competition authority of Malaysia shall take the lead to assist the Government in ensuring efficient and effective implementation, as well as enforcement of competition policies and laws, in order to achieve a level playing field in the digital economy. The Blueprint also includes plans to establish a “competition impact assessment framework included in the regulatory impact assessment process in the formulation of laws and policies”. Paraguay has adopted a National Development Plan, which includes competition as one of the pillars for inclusive economic growth, acknowledging the significance of the national competition law as a tool to protect consumers.

<sup>55</sup> 见<https://ised-isde.canada.ca/site/competition-bureau-canada/en/how-we-foster-competition/education-and-outreach/publications/building-more-competitive-canada>。

<sup>56</sup> 见<https://www.mycc.gov.my/sites/default/files/Consultation%20Document%20for%20the%20Proposed%20Amendments%20of%20Act%20712%20%5B25.4.22%5D.pdf>。