

# 竞争中立之中国因应

王思敏

华东政法大学, 上海

收稿日期: 2021年11月16日; 录用日期: 2021年12月2日; 发布日期: 2021年12月14日

---

## 摘要

旨在促进不同所有制企业公平竞争的竞争中立原则是竞争政策得以实现的重要工具。我国引入竞争中立在法律上并不存在意识形态层面的阻碍, 且符合我国市场经济改革的现实需求。适逢《反垄断法》修正之际, 我国可以通过在《反垄断法》中规定竞争中立原则引入这一概念。在国际层面, 要积极参与竞争中立相关的国际谈判, 警惕竞争中立概念扩大化, 提出符合我国发展需求的主张。

## 关键词

竞争中立, 国有企业, 公平竞争

---

# Chinese Response to Competitive Neutrality

Simin Wang

East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Nov. 16<sup>th</sup>, 2021; accepted: Dec. 2<sup>nd</sup>, 2021; published: Dec. 14<sup>th</sup>, 2021

---

## Abstract

The principle of competition neutrality, which aims to promote fair competition among enterprises with different ownership, is an important tool to realize competition policy. There is no ideological hindrance to the introduction of competition neutrality rules in law, and it is in line with the actual needs of China's reform of market economy. Coinciding with the amendment of the *Anti-Monopoly Law*, we can introduce this concept by stipulating the principle of competitive neutrality in the *Anti-Monopoly Law*. At the international level, we should actively participate in competitive neutrality-related international negotiations, guard against the expansion of the concept of competitive neutrality, and put forward proposals in line with China's development needs.

## Keywords

### Competitive Neutrality, State-Owned Enterprise, Fair Competition

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

近年来,“竞争中立”(Competitive Neutrality)日益成为国际经贸规则谈判中的一个热门词汇。虽然“竞争中立”规则没有被纳入旨在推动贸易自由化与促进经济全球化的世界贸易组织的相关协议或安排之中,但近年来,这一规则已越来越多地出现在如《美国-韩国自由贸易协定》、《美国-新加坡自由贸易协定》等双边和 TPP(现“CPTPP”)、TTIP 等多边协定中,成为国际经贸领域的新议题。这一肇始于澳大利亚国内法的概念,在经济合作与发展组织(以下简称“OECD”)的大力宣传以及发达经济体的推进过程中,其内涵发生了一定的改变;此外,无论是从实施目的还是实施效果来看,在国内和国际两个层面,竞争中立这一规则的体现都存在显著差异——就国内层面而言,竞争中立有助于发挥市场在资源配置中的决定性作用,促进国内市场公平竞争;就国际层面而言,竞争中立政策的实施则极有可能演变为新型的贸易保护主义[1]。现下适逢《反垄断法》修正之际,我国有无必要引入“竞争中立”以及我国在今后的国际经济规则谈判中对“竞争中立”应持何种立场和态度,下文笔者将从我国引进竞争中立概念的可行性与必要性,以及我国在国内与国际两个层面对这一规则所应秉持的态度几个方面逐一展开阐述。

## 2. 我国引入竞争中立的可能性

### (一) 竞争中立的源起

竞争中立这一概念发端于澳大利亚。上世纪 90 年代,在国有企业公司化过程中,为了确保政府平等地对待不同所有制企业,促进国有企业和私有企业的公平竞争,1995 年,澳大利亚在《竞争原则协定》中首次提出了“竞争中立政策和原则”,并指明竞争中立政策的目标在于消除因公有制企业参与重大商业活动而引起的资源配置扭曲:政府企业不能仅凭其公有制属性而获得任何净竞争优势<sup>1</sup>。随后,1996 年的《联邦竞争中立政策声明》对上述内容进行了重申,并框定了竞争中立政策的范围:税收中立、借贷中立、回报率要求、监管中立、全成本定价原则<sup>2</sup>。竞争中立政策的确立为澳大利亚国内经济改革的顺利推进与公平市场秩序的维护起到了重要作用。

### (二) 竞争中立原则在我国的发展

生产和资源配置效率的提高有赖于竞争机制作用的充分发挥,市场经济国家往往将竞争政策作为一项基本的经济政策,以期促进和保护市场竞争,提升消费者福利[2]。竞争中性原则和公平审查制度便是竞争政策得以实现的重要路径,前者确保各类市场主体处于整体上公平竞争的市场环境之中,后者则以

<sup>1</sup>Australia, *Competitive Principles Agreement* 1995, at

[<sup>2</sup>Australia, \*Commonwealth Competitive Neutrality Policy Statement\*, at](http://ncc.ncc.gov.au/docs/Competition%20Principles%20Agreement,%2011%20April%201995%20as%20amended%202007.pdf#:~:text=Competition%20Principles%20Agreement%20%E2%80%93%2011%20April%201995.%20%28As,Australia%20regardless%20of%20ownership%3B%20THE%20COMMONWEALTH%20OF%20, Nov. 8, 2021.</a></p></div><div data-bbox=)

<https://www.pc.gov.au/about/core-functions/competitive-neutrality/commonwealth-competitive-neutrality-policy-statement-1996.pdf>, Nov. 8, 2021.

公平竞争的标准去衡量和修正政府的其他经济政策[3]。欧美发达资本主义国家追求竞争中立的理念根植于自由主义经济理论，我国的经济制度及理念与其不同，竞争中立原则在我国是否有适宜生存的土壤？与我国社会主义市场经济的经济体制是否适配？笔者以下表 1 简要总结竞争政策与竞争中立原则在我国的发展。

**Table 1.** Development of competition policy and the principle of competitive neutrality in China

**表 1.** 竞争政策与竞争中立原则在中国的发展

序号	时间	出处	内容
1	2017 年	国务院 《“十三五”市场监管规划》	• 首次提出要“把竞争政策作为制定经济政策的重要基础”，“实行竞争中立制度，避免对市场机制的扭曲”
2	2018 年	G30 国际银行业研讨会	• 中国人民银行行长易纲：“以竞争中性原则对待国有企业”
3	2019 年 3 月	《政府工作报告》	• 强调公平竞争是市场经济的核心，“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”
4	2019 年	国务院常务会议	• 李克强：“以竞争中性原则加快清理修改相关法规制度”
5	2019 年 3 月	中国发展高层论坛(2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 国家发改委副主任宁吉喆：应该按照竞争中性原则推动要素市场化改革；</li> <li>• 商务部副部长钱克明：注重开放中的竞争中性，对各类市场主体平等对待；</li> <li>• 工信部部长苗圩：以竞争中性原则推动产业政策由差异化、选择性向普惠化、功能化转变；</li> <li>• 中央财经领导小组办公室原副主任杨伟民：应按照竞争中心该原则营造法治化营商环境</li> </ul>
6	2019 年 10 月 13 日	中共十九届四中全会	• “强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度”

### (三) 竞争中立与我国经济制度的适配可能性

有观点认为，竞争中立政策推行后，在私有制固有的激励机制下，私有企业会大量的进入市场，进而挤压国有企业的份额，导致国有经济体量上的缩减，最终限制国有经济对国民经济的影响力。表面上看，这一结果似乎会与“社会主义公有制是社会主义经济制度的基础”、“国有经济是国民经济的主导力量”等《宪法》表述不符。然而，分析问题不能停留于表面，应当纠其实质。国有经济的主导作用主要表现在其控制力上，这里的“控制力”不能狭隘地理解为是国有经济在总量上占绝对优势，而是指国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位，且在经济发展的不同阶段，国有经济在不同产业和地区的比重可以有所差别。

对非公有制经济地位的认识的变化为竞争中立政策的实施提供了可能。在社会主义市场经济体制下，非公有制经济在《宪法》中的地位，由“社会主义公有制经济的补充”，发展为“社会主义市场经济的重要组成部分”。国家与非公有制经济之间的关系也由“指导、帮助、监督”、到“引导、监督、管理”再到现在的“鼓励、支持、引导”。2013 年十八届三中全会上提出“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济发展的重要基础。”这为我国在国内法中确立竞争中立政策扫除了意识形态上的障碍[4]。非公有制经济的地位逐步提升，确保非公有制经济公平、平等地参与市场竞争是《宪法》中“多种所有制经济”共同发展的应有之意。

改革开放以来我国便一直推进对国有企业的改革。我国国有企业改革之初的目标是提升国有企业的

经营效率与资源利用率，扭转长期亏损局面，将国有企业做大做强。竞争中立政策要实现的是不同所有制经济在市场中公平竞争，政府不能因所有制的差别而进行歧视或规定不同的限制措施。二者看似出发点不同，实则存在着高度的契合性。竞争政策基础性地位的确立是国有企业改革顺利开展的基石[5]。竞争中立的实质是对国有企业实行公司化、市场化治理，旨在维护国有企业和私营企业公平竞争的市场环境，提高社会经济效率[6]。我国国有企业改革与竞争中立政策是相互推进的过程，前者为后者的实施打下了基础，在后者的环境下则更有利推进前者的改革进程，二者不是相互抵触的，是相辅相成的。因此，在我国国内法中引入竞争政策理论上不存在任何障碍。

### 3. 我国引入竞争中立的必要性

首先，构建竞争中立政策有利于形成良性竞争环境，建设创新型国家。我国当前阶段实行的是社会主义市场经济；市场经济的基本属性就在于竞争。市场经济是竞争经济，经营行为都是竞争行为[7]。如果国有企业没有经受市场竞争机制的评价和约束，以与市场不相符的条件存活于市场之中，便会造成国有资本运行效率低下，资源配置浪费。国有企业因其所有制的优势，在市场准入、政府监管、财政补贴、税收负担及银行贷款等方面获得额外竞争优势，国有企业借此进行掠夺式定价或低价倾销，形成市场垄断，挤出私有企业，扭曲市场竞争秩序，产生“劣币驱逐良币”的效果，使竞争机制陷入停滞。此外，有时政府为了使得国有企业能够快速完成某些经济任务还会给予特殊的政策扶持，亦或某些国有企业本身兼具行政管理职能，可以成为公共政策的制定者，其所作出的行业政策于市场而言难免具有偏向性，有些持续亏损的国有企业“大而不倒”、只是依靠政府财政补贴勉强度日。在竞争充分的市场中，经营者只有通过不断创新，才能在市场竞争中脱颖而出。这就要求经营者在经营上下功夫，或引进新技术、提高劳动生产率、降低生产成本，或研发新品种，或优化经营管理模式，以此引得市场中其他经营者跟进，形成良性竞争循环。因此，实施竞争中立，消除人为因素带来的不当竞争优势，使国有企业与私有企业平等地参与到市场活动中，有利于推动我国经济发展由要素投入向创新驱动转变，加快创新型国家建设，营造良性竞争环境。

其次，实行竞争中立有利于促进私有企业的发展，同时提升国有企业自身的经营效益。竞争中立“不仅仅是对可能处于竞争劣势的私营企业的一种保护，也是促进国有企业改革，增进国有企业活力的一剂良方”[8]。据统计数据显示，民营经济对我国经济的贡献率达到70%以上，但银行贷款比率仅占30%左右，相较之下，国有企业因为有政府担保与政策支持，不仅易获得贷款而且往往能拿到低息贷款。由此可见，二者的竞争地位极不平等。竞争中立政策的推行有利于摘掉国有企业的护身符，进一步打破私有经济发展的桎梏，使国有经济与私营经济处于同一起跑线，建立公平的市场竞争机制。此外，对国有经济而言，提升市场竞争程度是提高企业绩效的有效方式。公有企业较私有企业而言表现出来低效率，并不源于所有制差异，而来自于对有效竞争的隔离[9]。因此，国有企业融入竞争当中，也是提升自身效率的必然选择。

### 4. 竞争中立之国内因应

如前所述，我国虽多次在政策层面提到竞争政策的基础性地位以及竞争中立原则并对此予以确认，但尚未将其上升到法律高度。适逢《反垄断法》修正之际，先在《反垄断法》中对竞争中立予以原则性的规定不失为一个现实可行的选择。具体可在现行《反垄断法》第七条关于国有企业垄断性经营的条文中加入以下条文作为第一款，“国家实行竞争中立原则，对各类市场主体一视同仁，保障各类市场主体依法平等使用各类生产要素和依法平等享受支持政策。”

首先，在适用对象上，要对国有企业进行分类，即不是所有的国有企业都受竞争中立原则的约束。



国有企业可以分为竞争性国有企业和公益性国有企业<sup>3</sup>；对于前者处于竞争充分的行业和领域的商业类国有企业而言，应适用竞争中立原则，直面市场竞争，优胜劣汰，以提升企业经营效益；对于后者而言，因其承担主要承担公共服务和社会义务，“以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标”<sup>[10]</sup>，所以不宜一味地追求经济效益，为了公共利益可以承受一定的亏损，政府为其提供优惠待遇也无可厚非。公共产品和服务涉及人民基本生活保障、经济发展水平的提高以及社会稳定，这类企业一定程度的垄断可以避免维持人民生活的产品受市场波动的影响，进而稳定民生。此外，公益性国有企业所在的往往是市场缺乏投资动力的领域，因研发成本高、资金投入量巨大、利润周转周期长等因素而无法对趋利的民营企业产生吸引力，这类投资几乎与市场竞争无涉，因此将其作为竞争中立原则的例外并不会影响到市场的公平竞争。

然而应当注意的是，对上述两类国有企业的分类不是一成不变的，而是出于动态发展过程中的。随着技术的进步、经济的发展、准入门槛的降低、市场的成熟以及盈利能力的显著，原先处于公共领域的市场会逐步转向竞争领域，此时国有企业也应与时俱进、进退有序，放开对成熟市场的垄断，转而投入新的需要提供公共服务的行业。即使是对于应当由国有经济控制和主导的重要行业和关键领域，也应当对该行业或领域的各个环节进行细致分析，避免为市场设置过多的障碍。如石油勘探与开发具有明显的战略性，涉及能源的可持续利用，控制权需要掌握在国家和政府手中，但对于其下游的炼油、化工等业务，显然无垄断之必要，应当开放给各类企业通过公平的方式参与市场竞争。

这里还有一个难点是交叉补贴问题，即国有企业的职能未必是单一的，当一个企业既承担社会义务又参与市场商业活动、且政府对该企业的给予的补贴超过其履行义务所耗费的成本时，该补贴会流向竞争性商业活动领域，由此产生交叉补贴，为此类企业带来不公平竞争优势。欧盟关于这一问题的处理或许可以为我们提供有益的借鉴。欧盟发布的“透明度指令”目的有二，一是确保政府与国有企业之间的资金流向透明，而是要求既有商业活动又有非商业活动的国有企业对不同类别的活动分设账目。增强国有企业与提供公共经济利益服务有关的资金流向公开，可以为避免由对国有企业社会义务补偿而为市场竞争造成交叉补贴创造条件。

## 5. 竞争中立之国际因应

### （一）竞争中立的国际认同趋势

竞争中立之所以在国际层面受到发达资本主义国家的重视，是因为进入 21 世纪后，国有企业的数量和规模迅速扩大，成为了国际市场中强有力的竞争者。以美国为代表的资本主义国家认为本国的私营企业在国际市场上的份额受到了新型经济体中政府扶持下的国有企业的挤压，为了在全球贸易中继续把控主导权，便借助竞争中立这样一个符合美国一贯推行的自由主义经济政策的原则来充当新型的贸易保护工具，以达成对新兴经济体国家参与国际竞争的限制。

竞争中立从国内走向国际离不开美国的推波助澜。美国虽然没有在国内法中引入竞争中立原则，但其在对外谈判中积极输出。在双边关系中，美国与其他国家签订的自由贸易协定中普遍设有对方单方面遵守竞争中立的条款<sup>4</sup>。在多边关系中，其推动“税收中立、规则中立、债务中立”等竞争条款纳入 TPP 文件中，虽然美国退出了 TPP 谈判，但原文件中的内容在 CPTPP 中基本得到了保留；在 TTIP——当今世界两个最发达经济体的谈判中，更加展现了双方在竞争中立问题上的合作。在国际组织层面，2009 年起，OECD 针对竞争中立发布了一系列研究报告。与 OECD 主要依据发达国家的做法形成最佳实践不同

<sup>3</sup>2011 年 12 月时任国资委副主任邵宁在“2011 年中国企业领袖年会”上第一次提出公益性国有企业与竞争性国有企业这一组相对的概念。

<sup>4</sup>See US-Australia FTA, Article 14.4.3; US-Singapore FTA, Article 12.3.2; at <https://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>, Dec. 10, 2020.

的是, UNCTAD 的关注点更多在发展中国家和转型经济国家, 为发展中国家提出符合自身利益诉求的竞争中立理念提供了平台。不可否认的是, 竞争中立这一理念在国际经贸规则谈判中得到了越来越多国家的认可, 正逐步发展成为未来国际贸易秩序中的一项原则。

## (二) 我国在国际经贸谈判中的立场

在治理经济时应当尽量避免限制或扭曲竞争的行为, 在市场环境下应该由竞争本身决定竞争结果这一竞争中立理念已逐渐得到越来越多的国家的认同[11]。中国要融入到世界市场中去, 必然要在未来的国际经贸谈判中面对这一问题。

就竞争中立的具体内容而言, 不同主体对其的理解还尚有差异。OECD 提出的最佳实践承认国有企业对发展中国家的重要性, 不排斥国有企业本身的存在, 只是希望在从事竞争性活动的国有企业与私有企业之间构建公平的竞争机制, 政府的行为对任何市场主体的影响都应当是中性的。相比之下, 美国则将其发展到了一个极端, 其认为所有国有企业和国家授权的企业都天然具有不公平的优势, 实施竞争中立的最终目标就是要消除国有企业本身。又如在 TPP 谈判中, 美国极力主张将国有企业限制在中央层面, 而不包括地方和州政府设立的企业, 究其原因, 概因美国的国有企业主要集中于州一级[12]。欧盟的竞争中立政策则同时适用于中央和地方两个层面。由此可见, 竞争中立还是一项在形成中的制度, 不同国家出于自身利益考量为其赋予的内涵不尽相同。与传统发达经济体商事制度成熟、市场竞争充分不同的是, 包括中国在内的新兴经济体尚处于市场经济转型时期, 这一改革和发展过程是不能跨越的, 因此必然不能贸然接受超出本国发展阶段的高标准。中国应当积极参与到有关的竞争中立的国际谈判中, 一方面警惕扩大竞争中立概念、假借竞争中立之名行贸易保护之实的做法, 另一方面要主动提出符合自身利益的主张, 表达自己的态度和立场, 将自己的需求融入正在形成的规则当中。比如, 可以强调政府对市场机制自发性、盲目性等显著缺陷的矫正和合理补充作用, 在必要时干预市场, 防止经济动荡和预防经济危机, 保障经济稳健运行。

## 6. 结语

充分竞争是促进经济增长和提高效率的有效方式。在国内法层面, 中国可借借《反垄断法》修正之际将竞争中立的理念和精神引入我国法律中来, 并逐步形成中国本土的竞争中立制度体系, 推进竞争政策的实施与全社会公平竞争氛围的形成, 进而推动国内经济稳步持续发展。在国际层面, 一方面要清楚一些国家推行竞争中立的真实意图, 做好应对; 另一方面要积极参与国际谈判, 输出符合我国自身发展阶段与自身利益的竞争中立主张, 在国际交往中实现利益最大化。

## 参考文献

- [1] 应品广. 竞争中立: 多元形式与中国应对[J]. 国际商务研究, 2015, 36(206): 62-69.
- [2] 王先林, 丁国峰. 反垄断法实施中对竞争政策与产业政策的协调[J]. 法学, 2010(9): 28-35.
- [3] 王先林. 我国反垄断法修订完善的三个维度[J]. 华东政法大学学报, 2002(2): 17-28.
- [4] 胡改蓉. 竞争中立对我国国有企业的影响及法制应对[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2014(6): 165-172.
- [5] 国务院发展研究中心企业研究所课题组. 进一步落实竞争政策的基础性地位[N]. 经济日报, 2019-01-30.
- [6] 鲁桐. 竞争中立: 政策应用及启示[J]. 国际经贸评论, 2019(5): 99-122
- [7] 吴伟光. 对《反不正当竞争法》中竞争关系的批判与重构——以立法目的、商业道德与竞争关系之间体系性理解为视角[J]. 当代法学, 2019, 33(1): 132-139.
- [8] 唐宜红, 姚曦. 竞争中立: 国际市场新规则[J]. 国际贸易, 2013(3): 54-59.
- [9] 严若森. 中国经济转轨中的国有企业重构[M]. 北京: 人民出版社, 2008: 20-21.
- [10] 中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见[EB/OL].

[http://www.gov.cn/zhengce/2015-09/13/content\\_2930440.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-09/13/content_2930440.htm), 2021-11-09.

- [11] 周建立. 竞争中立原则的理性思考和我国的因应[J]. 学术前沿, 2020(14): 86-91.
- [12] 张斌, 王睿麟. TPP 谈判剑指国企国资委研究对策[N]. 经济观察报, 2014-01-10.