

竞争中立：多元形式与中国应对

应品广

摘要：竞争中立要求政府在市场竞赛问题上对不同所有制企业一视同仁。国际上推广和实现竞争中立的形式有 3 种：一是国内立法，二是国际组织的“最佳实践”或“指南”，三是区域或自由贸易协定。不同形式体现了不同立场和诉求。中国可以在国际、国内两个层面作出回应：在国际层面，中国可以主张全球竞争的实质公平，指出竞争中立作为国内措施和国际规则的不同，在参与双边或区域协定谈判时提出符合自身需求的竞争中立主张；在国内层面，短期内中国可以借助于国内自贸区试验探索国有企业的竞争中立，长期来看则需要构建符合自身需求的竞争中立制度体系。

关键词：竞争中立；国企改革；TPP；TTIP；RCEP

中图分类号：DF961

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2015) 06-0062-08

一、“竞争中立”及其对中国的影响

（一）竞争中立的提出和演变

“竞争中立”要求政府在市场竞赛问题上对不同所有制的企业一视同仁。竞争中立由澳大利亚在 20 世纪 90 年代最早提出并付诸实施，目的是在一个主权国家内部化解国有企业享有的不公平竞争优势，被界定为“政府商业活动在与私营部门竞争时不得仅仅因为政府所有制而享有优势”。可见，澳大利亚的竞争中立理念和制度从一开始就主要是针对本国的国有企业的。

进入 21 世纪以后，随着全球化竞争的加剧，国有企业与私营企业之间竞争的“公平性”问题开始进入国际视野，许多国际组织开始研究如何推广竞争中立的理念，倡导全球范围内不同形式的企业之间的公平竞争。比如，经济合作和发展组织（OECD）将竞争中立界定为“经济市场中没有任何一个实体享有不正当的竞争优势或劣势”（OECD, 2014）。在其看来，任何享有不公平竞争优势或劣势的情形（不论是否是国有企业）都违背竞争中立的理念。

在美国主导的“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”（TPP）和“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”（TTIP）中，更是将国有企业和授权垄断都纳入竞争中立的约束范畴。也就是说，美国不仅试图约束传统意义上的国有企业，即“政府享有所有权或控制权”的企业，也试图约束所谓的“授权垄断”，即除了国有企业以外，还有任何政府授予垄断权的私人垄断或政府垄断形式。相比于 OECD 倡导的市场主体之间的公平竞争，美国倡导的竞争中立还含有“要求政府逐渐减少对国有企业的持股甚至最终实现终止控股”的内容（毛志远，2014），隐含了最终消除国有企业的目标。

可见,竞争中立已经从单纯的国内改革措施演变为西方发达经济体(主要是美国)诘难发展中经济体(特别是中国)利用国有资本参与国际竞争从而享受不公平竞争优势的基本理论立足点,试图通过在国际层面建立一套具有约束力的竞争中立规则,对抗被他们称之为“国家资本主义”的政府支持的竞争模式。竞争中立理念和形式的这一演变将对中国产生深远的影响。

(二) 竞争中立对中国的影响

国际经济治理都是围绕着规则制定展开的。各主要经济体都试图通过在多边或区域平台获得更多的规则制定权,在当今多极化的世界重塑国际经济治理结构,主导国际经贸治理。竞争中立就是其中一个可能引发全球经济治理结构重大变化的领域,甚至可以说是一个关键的领域。在美国看来,国家资本是唯一可以和其代表的私人资本相抗衡的力量。为了在全球经济规则转型中稳固美国的主导地位,必须要对所谓的“国家资本主义”加以遏制。竞争中立无疑是最佳的切入点。

虽然对于绝大多数国家而言,竞争中立在当前还主要体现为一种公平竞争的理念,但是一旦在国际层面达成以此理念架构的一整套规则,对于拥有大量国有经济的国家而言,冲击将是巨大的。在国内层面,竞争中立要求建立对违反竞争中立的行为予以监督和矫正的机制,包括明确竞争中立适用的范围、建立投诉或监督机构、构建正当程序等;在国际层面,很可能还会建立信息分享和争端解决机制。以上措施无疑会对政府主导经济发展的模式形成巨大冲击。中国本质上实施的是公有制为主体的经济发展方式,国有企业在市场经济中占据主导地位。国有企业不仅仅是市场主体,而且行使着诸多政府职能,这与竞争中立原则是相违背的。竞争中立规则对于中国国有企业的冲击肯定是最大的。与此同时,作为一个发展中经济体,政府在推动新兴产业发展、扶持民族产业以及引导产业布局等方面发挥着重要功能,必然会出现补贴、信贷支持、担保支持等违背竞争中立要求的情况。如果政府或授权行使政府职能的企业上述行为都要受到竞争中立规则的约束,那么中国参与国际竞争的能力无疑会受到极大削弱。

更为重要的是,以上规则是“超WTO”的机制设计,如果其成为事实上的国际标准,中国将面临“二次入世”的风险,陷入十分被动的局面。竞争中立规则不仅指向国有企业,也直接针对政府行为。比如竞争中立规则要求限制政府向国有企业和被授予特定垄断权的私营企业或其他组织提供财政的或非财政的优惠。同时,通过行为条款和争端解决条款,竞争中立规则还要求:当证明政府对不同的企业存在歧视性待遇或实施了限制或扭曲竞争的行为时,确保政府能够对这些企业的行为负责。实际上,美国倡导的竞争中立规则主要就是针对中国,因为在其看来中国是“国家资本主义”的最佳践行者(Hormats, 2011)。总之,不同于特定领域的市场开放或贸易、投资便利化措施,这样一套竞争中立规则一旦达成,对于中国经济的影响将是全面且深远的。

二、竞争中立的多元形式及其评价

国际上实现竞争中立的形式有3种：一是国内立法（如澳大利亚）；二是国际组织（主要是OECD和UNCTAD）的“最佳实践”或“指南”；三是区域或自由贸易协定。

（一）国内立法实施的竞争中立

澳大利亚是通过国内立法实现竞争中立的典型代表。澳大利亚通过在联邦政府与州和领地政府之间签订协议的方式，构建了包括竞争中立在内的“国家竞争政策”。据此，各地方政府必须实施包括税收中立、信贷中立、监管中立等在内的竞争中立政策，即国有企业不得在税收、信贷和政府监管等各方面享受“优待”。

澳大利亚还设计了保障竞争中立制度实施的监督机制。一方面，凡属于竞争中立规制范围的国有企业，必须向政府（财政部）主动备案，并在违反竞争中立时交纳竞争中立“调整费”，同时，作为国有企业股东的政府部门应当每年向财政部报告竞争中立实施情况。另一方面，如果违反上述要求，任何利益相关者都可以向联邦层面的竞争中立投诉办公室或地方层面的其他投诉机构投诉。而且，为了保证调查的公开透明，所有的调查过程和结果都向社会公开。

可以说，澳大利亚具有世界上最完备的竞争中立法律制度，但是将其移植到其他国家或作为具有普遍约束力的国际规则时，就可能产生许多问题。第一，竞争中立只在“收益大于成本”时才能实施。换句话说，如果实施竞争中立的成本大于可能产生的收益，竞争中立制度将被搁置。考虑到国家成立国有企业必然会存在一些“净利益”（Taylor, 2011），因此很多人认为，这样做必然会大大减弱竞争中立制度的有效性。第二，地方政府有权确定竞争中立的适用范围。这就使得竞争中立实施的效果大打折扣，因为地方政府有可能对本地的企业予以特定豁免。此外，地方层面的实施也更具不确定性以及缺乏透明性。第三，澳大利亚的竞争中立制度较少考虑具有限制竞争效果的监管措施给国有企业带来的优待，而这在大多数发展中国家中问题更加突出。

（二）国际组织倡导的竞争中立

从2009年起，OECD启动了对竞争中立的研究，并且进展迅速。2009年OECD发布了《国有企业与竞争中立原则报告》（唐宜红和姚曦，2013）。此后又陆续公布了《竞争中立和国有企业——挑战和政策选择》、《竞争中立——确保国有企业和私营企业公平贸易》、《竞争中立最佳实践报告》、《竞争中立：经合组织建议、指南和最佳实践汇编》、《竞争中立：合作伙伴和成员国的国家实践》等研究报告。这些报告总结了国有企业在世界范围内存在的“竞争优势”的种类以及各国对于竞争中立的态度和实践，并总结了竞争中立的“最佳实践”。

但是，OECD提出的“最佳实践”是在对澳大利亚的国内监管框架进行适当改造的基础上形成的。由于澳大利亚的竞争中立是在一个主权国家内部实施的一套监

管制度,将其推广到国际层面必然会遭遇“水土不服”的问题,并残留澳大利亚制度本身可能存在的诸多缺陷。正是由于存在诸多缺陷,很多人认为,OECD给出的药方过于空泛(Scissors, 2013)。由于国家之间的差异很大,即使所有国家都愿意并且有能力像OECD一样行动,竞争中立的国际化仍然是一个巨大挑战,更不用说中国、马来西亚和越南等这样的国家了。

OECD提出的最佳实践与美国通过TPP和TTIP等区域协定提出的竞争中立仍然存在很大差别。OECD承认国有企业对于发展中国家的重要性,不排斥国有企业的存在本身,只是希望构建“从事商业活动的国有企业”(不包括公益性国有企业)与私营企业之间的公平竞争机制。而美国提出的竞争中立显然对国有企业存在歧视,认为所有国有企业和国家授权垄断的企业都天然具有不公平的竞争优势,实施竞争中立的最终目标是消除国有企业本身。两种理念的差别是明显的。对于中国而言,需要更多地在国际平台上发出自己的声音,将符合自身利益诉求的理念引入国际组织的指南和实践中,对冲相反利益的不利影响。

除了OECD之外,联合国贸易和发展会议(UNCTAD)也在2010年成立了“研究伙伴关系平台”(Research Partnership Platform),邀请中国、澳大利亚、印度、马来西亚和巴拉圭的专家学者对各自国家的竞争中立情况开展研究。相比于OECD,UNCTAD的关注点更多的在于发展中国家和转型经济国家。遗憾的是,迄今为止UNCTAD的研究主要还在探索和总结发展中国家国有企业改革现状和经验的阶段,尚未形成能够普遍适用于发展中国家的竞争中立建议。但是,UNCTAD为发展中国家提出符合自身利益诉求的竞争中立理念和制度提供了平台,与OECD主要依据发达国家的做法形成最佳实践相比,显然更符合中国的利益。因此,中国应该利用该平台,联合更多的发展中经济体,研究提出符合发展中国家实际情况的竞争中立理念和制度。

(三) 区域或自由贸易协定中的竞争中立

在世界范围内,涉及竞争中立的区域或自贸协定不多。其中,以TPP和TTIP最引入注目。

1. TPP的竞争中立谈判 对于美国而言,通过TPP建立具有约束力和影响力的竞争中立规则已经成为应对包括中国在内的具有强大国有经济的发展中经济体不断增强的国际竞争力的一种方式。

由于TPP是迄今为止最隐秘和最不透明的贸易谈判,TPP竞争中立规则的具体内容并未披露。但是,仍然能够从美国已经签署的诸多双边协定中管窥美国意欲达成的具体规则。比如,《美国—新加坡自由贸易协定》和《美国—韩国自由贸易协定》对国有企业做了更为广泛的规定。这两个协定中有关竞争中立的最主要条款体现在3个方面:(1)非歧视条款。每一缔约方应确保其设立或维持的任何国有企业或指定垄断企业在行使被授权的政府权力或者在出售商品或服务时提供非歧视待遇。(2)

商业行为条款。每一缔约方应确保国有企业或指定垄断企业完全基于商业考虑开展行为，不得利用垄断地位实施反竞争行为。（3）透明度条款。应一方的请求，任何缔约方应给另一方提供竞争政策相关信息。

通过以上条款，美国试图确保本国企业在参与全球竞争时不会因国有企业的存在而处于竞争的劣势。当然，仅仅在 TPP 当中纳入以上条款可能还不足以充分保障美国企业的海外利益，因为一旦确实存在美国认为的违反竞争中立的情形，即便存在非歧视条款、商业行为条款和透明度条款，也不能有效矫正已经存在的歧视行为。因此，美国还试图在 TPP 当中引入争端解决条款，对违反竞争中立的行为付诸特定机构予以裁决。一旦这些规则达成，将会对中国的整个经济（包括国有企业）造成巨大冲击。

2.TTIP 中的竞争中立谈判 根据目前披露的谈判信息，欧盟主要试图通过 TTIP 融入欧盟竞争法对于国有企业的约束规则，即明确竞争法“适用于国有企业和被授予独占权或特权的企业”。此外，TTIP 还试图构建明确的正当程序规则，确保反垄断执法机构不像“黑箱”一样运作，并建立信息分享和争端解决机制。

总的来看，在竞争中立问题上，TTIP 重点关注两大问题：第一，针对国有企业和被授予独占权或特权的企业，建立公平竞争的普适性规则；第二，解决竞争中立实施的程序性问题，进一步加强竞争政策的合作。因此，与 TPP 同时容纳诸多发展中成员的情况不同，TTIP 更多地体现了两个最发达经济体在竞争中立问题上的合作。双方都试图推动 TTIP 的竞争条款成为其他国家效仿的标杆。在关注的焦点上，TTIP 也与 TPP 不同。TPP 更需要处理处于不同发展阶段的经济体之间的利益平衡问题，而 TTIP 的双方都集中关注如何提高透明度和采用国际最佳实践应对国有企业对全球市场竞争造成影响的问题。在竞争中立这个问题上，美国和欧盟的立场基本上是一致的，只是在具体操作的细节上有可能存在个别分歧。

3.RCEP 中的竞争中立谈判 在东盟 10 国发起并由中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度参与的区域全面经济伙伴关系（RCEP）谈判中，竞争中立条款相对处于次要地位。在东盟 10 国中，目前只有 5 个国家有竞争法。这些国家的竞争法不论是在目标还是在内容方面都存在诸多差异（Cassey and Yoshifumi, 2013）。这些因素使得通过 RCEP 达成竞争政策的一致意见十分困难，更别说达成约束国有企业的竞争中立规则了。

三、竞争中立的中国探索及应对

（一）中国在竞争中立问题上的探索

1. 国内层面的国有企业改革与竞争中立 国有企业改革的目标与竞争中立的目标并不完全相同。前者起初主要是为了摆脱国有企业长期亏损的困难局面，后来逐渐演变为“做大做强”国有企业，推动实现国家“冠军队”，在涉及国计民生和

国民经济命脉的关键行业占据主导地位；后者则指向明确，为了实现不同形式企业之间的公平竞争。但是应该注意到，国有企业改革的历程在效果上间接为实现公平竞争打下了基础。在国有企业内部建立现代企业制度、取消或放松对各行业的管制、推动国有资产的证券化、发展混合所有制经济和分类监管国有企业等，都是不断市场化和引入竞争的过程。虽然还未最终达到竞争中立的程度，但是进一步的国有企业改革无疑是在中国构建竞争中立制度的必要条件。

2. 国际层面的自由贸易协定与竞争中立 目前，在已经签署的自由贸易协定中，中国只在《中国—冰岛自由贸易协定》和《中国—瑞士自由贸易协定》中加入了竞争章节。并且，这两个协定在竞争问题上只做了原则性的表述，没有规定正当程序规则，也没有具体的执法合作规则。在竞争中立问题上，两个协定也只提出竞争章节适用于缔约方的所有经营者，包括根据法律享有特殊或排他性权利的经营者，但“不应妨碍其履行法定职能”。“但书”的规定在实际上起到了排除对国有企业的竞争问题予以审查的效果。

在正在谈判的自贸协定中，RCEP在很大程度上被认为是对TPP和TTIP的“补充”乃至“替代”。但是，在竞争问题上，RCEP最终很可能只会宣誓性地指出竞争和削减反竞争行为的重要性，明确缔约方有权自主“开发、设定、管理和执行自己的竞争法律和政策”。因此，在竞争中立问题上，RCEP不太可能形成系统的规则。

在竞争问题上，一直以来中国政府都不愿意受到具有法律约束力的区域或双边贸易协定的制约。这是因为，一旦受制于区域或双边的贸易协定，中国竞争执法机构的执法独立性就会受到挑战。在竞争中立问题上，这个问题就更加敏感，很可能会导致中国整个经济体制的重大变化，危及基本的经济体制和制度。但是，随着中国竞争法律制度和执法经验的不断完善以及国企改革的进一步深入，可以预见，包括竞争中立在内的条款有可能会在中国未来参与的双边或区域协定中出现。

（二）中国在竞争中立问题上的应对

首先，在国际层面，中国可以依据全球价值链理论，寻求全球竞争的实质公平，坚持竞争中立应该与一个国家的发展阶段和法治背景相符合，论证竞争中立作为国内改革措施和国际约束规则的不同。竞争中立制度的设计首先应该是一个国内改革措施，而不适合在国际或区域层面“一刀切”地适用同样的规则。即便要在国际或区域层面达成竞争中立规则，出于实质公平的考虑，发展中国家也必须享有符合自身发展阶段需求的豁免因素。同时，在参与自贸协定谈判时，中国也可以提出符合自身需求的竞争中立主张。比如，在TPP和TTIP中，美欧除了将传统的国有企业（政府享有所有权的企业）纳入规制范畴，还提出要对指定的政府垄断和私人垄断进行规范。应当警惕将竞争中立的概念扩大化，将民营企业贴上“政府经营活动”的标签。中国应当在国际谈判中坚持狭义的国有企业概念，坚持只有政府享有控制权的国有企业应当受到竞争中立规则的约束，减少受国际经济冲击的范围。与此同时，尽快通过分类

管理确定非竞争性国企（业务）和竞争性国企（业务）的范围。由于竞争中立仅适用于从事商业活动的国有企业，分类管理能够在最大程度上减少竞争中立的冲击。

其次，在国内层面，近期来看，中国可以借助于国内自贸区的试验探索国有企业的竞争中立。比如，目前上海自贸区已经出台了有关经营者集中反垄断审查、反价格垄断工作、反垄断协议、滥用市场支配地位和行政垄断执法工作以及反垄断工作联席会议制度的相关规定。但是，这些规定都还没有正式触及竞争中立议题。接下来，自贸区可以在国有企业的分类管理、制定国有企业的“权力清单”、提升国企透明度以及开展竞争合规（特别是政府合规）等方面予以尝试。长期来看，则有必要构建符合国情的竞争中立制度，包括明确确定竞争中立的适用范围、建立竞争中立的投诉机制以及构建适合于发展中国家的竞争中立评价工具等。

四、结语

竞争中立在国内层面实施与在国际层面实施具有显著不同的目的和效果。国内层面（比如澳大利亚）的竞争中立主要是为了促进本国市场的公平竞争，而国际层面的竞争中立很可能演变为新型贸易保护主义。比如，美国试图通过 TPP 和 TTIP，要求参与谈判的国家遵循符合美国国家利益的竞争中立规则，实际上是将一种原本属于国内改革措施的规则“替换”为具有约束力的国际准则，在削弱其他国家参与国际竞争能力的同时增加美国企业的竞争力。在国际经济交往的全球价值链中，发达经济体始终占据价值链的高端，掌握更多的资源并拥有更强的谈判能力，当国际竞争规则也向他们倾斜时，发展中经济体将在国际竞争中更加失去话语权，从而导致另一种实质性的不公平竞争。这一效果与通过竞争中立开展国内改革是迥然相异的。

在竞争中立问题上，目前中国不论是在国际还是国内层面都还无法形成有针对性的应对规则。中国竞争中立理念的普及和竞争中立体系的建立，还有待于进一步的国企改革。当前最紧要的应是实现国企分类管理，将国有企业准确划分为非竞争性国企（业务）和竞争性国企（业务），并明确只有后者适用竞争中立。在国际层面，在参与自贸协定谈判时，中国可以提出符合自身需求的竞争中立主张。在国内层面，短期内中国可以借助于国内自贸区的试验探索国有企业的竞争中立，长期内需要构建符合自身需求的竞争中立体系。

参考文献：

- [1] Hormats, Robert. Ensuring a Sound Basis for Global Competition: Competitive Neutrality, Under Secretary for Economic, Energy and Agricultural Affairs[EB/OL]. 2011, <http://www.state.gov/e/rls/rmk/2011/163472.htm>.
- [2] Lee Cassey and Fukunaga Yoshifumi. ASEAN Regional Cooperation on Competition Policy, ERIA Discussion Paper Series, 2013.
- [3] OECD. Competitive Neutrality and State-owned Enterprises: Challenges and Policy Options[R]. OECD Corporate Governance Working Papers, No.1, 2011.

- [4] Scissors, Derek. Why the Trans-Pacific Partnership Must Enhance Competitive Neutrality[EB/OL]. 2013, <http://www.heritage.org/research/reports/2013/06/why-the-trans-pacific-partnership-must-enhance-competitive-neutrality>.
- [5] Taylor, Josh. NBN Flirting with Competition Breach: Report [EB/OL]. 2011, <http://www.zdnet.com/nbn-flirting-with-competition-breach-report-1339327658/>.
- [6] 毛志远. 美国TPP国企条款提案对投资国民待遇的减损[J]. 国际经贸探索, 2014,(1).
- [7] 唐宜红, 姚曦. 竞争中立: 国际市场新规则[J]. 国际贸易, 2013,(3).

作者信息: 应品广, 上海对外经贸大学 WTO 研究教育学院讲师, 上海高校智库国际经贸治理与中国改革开放联合研究中心研究人员, 研究方向: 竞争法和竞争政策。

基金项目: 国家社科基金青年项目“中国竞争政策研究”(项目编号: 13CFX085), 上海市教委科研创新项目和上海地方高校 085 工程项目“国际经贸治理中的竞争中立议题研究”。

Competitive Neutrality: Diverse Forms and China's Response

YING Pin-guang

Abstract: Competitive neutrality requires the governments to treat public and private enterprises with no discrimination. There are basically three forms of promoting competitive neutrality: (1) through domestic legislation; (2) through “Best Practices” or “Guidelines” by international organizations; (3) by RTAs or FTAs. Different forms reflect varying positions and pursuit. China can respond in both international and domestic dimensions. At the international dimension, China can pursue the “substantive fairness” of global competition, persist the difference of competitive neutrality as domestic reform measures and international binding rules, and propose propositions meeting its own needs when participating in FTA negotiations. At the domestic dimension, in the short term China can explore competitive neutrality within the domestic Free Trade Area, and in the long term China shall build its own competitive neutrality system.

Key words: competitive neutrality; SOEs reform; TPP; TTIP; RCEP

(责任编辑: 金孝柏)