



联合国  
贸易和发展会议

Distr.  
GENERAL

TD/B/C.I/CLP/3  
27 April 2009

CHINESE  
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会  
贸易和发展委员会  
竞争法和竞争政策问题政府间专家组  
第十届会议  
2009年7月7日至9日，日内瓦  
临时议程项目3(a)

商讨竞争法和竞争政策的同级审评问题；审查《示范法》；  
涉及《原则和规则》条款的研究报告

竞争政策和产业政策在推动经济  
发展中的相互关系

贸发会议秘书处的研究报告

内 容 摘 要

本研究报告研究竞争政策和产业政策在促进经济发展方面的关系，介绍竞争政策和产业政策的概念、管理及其落实情况以及演变之中的作用。报告探讨竞争法的执法和产业政策的作用原理的基本要点。这包括处理反竞争做法、排除/豁免、竞争宣传的作用和所用的那类产业政策工具。报告分析了竞争政策和产业政策之间的联系、协同作用 and 张力。本研究报告考察了当前经济危机对竞争政策和产业政策的影响问题，提出了需要进行政策考虑的问题及前进的道路。

## 目 录

|                                    | <u>页 次</u> |
|------------------------------------|------------|
| 导 言 .....                          | 3          |
| 一、概念、范畴、宗旨和惯例 .....                | 3          |
| A. 竞争法和竞争政策 .....                  | 3          |
| B. 产业政策 .....                      | 5          |
| 二、产业政策和竞争政策演变之中的作用 .....           | 6          |
| 三、竞争政策和产业政策的基本要点 .....             | 6          |
| A. 竞争法的执法和竞争政策的倡导 .....            | 6          |
| B. 产业政策 .....                      | 10         |
| 四、竞争政策和产业政策之间的互动关系：协同作用和矛盾关系 ..... | 14         |
| 五、当前的经济危机：产业政策和竞争政策的前进道路 .....     | 19         |
| 六、需要作政策思考的问题 .....                 | 20         |
| 参考文件 .....                         | 21         |

## 导 言

1. 竞争法和竞争政策政府间专家组第九届会议请贸发组织秘书处编写一份研究报告，阐述竞争政策和产业政策在促进经济发展方面的关系。尽管这一专题涉及的范围可以非常广，但本研究报告涉及的是具体的汇总和分离领域。贸发会议对两种政策的关系进行了一项调查，审议了成员国的答复。<sup>1</sup>

2. 竞争政策和产业政策是由某一时刻发生作用的经济、社会或政治力量的推动形成的。产业政策几乎在全世界所有的经济体中都存在多种形式，但竞争政策并非如此。但是，竞争政策的视角在扩大，尤其是发展中国家。然而，有许多管辖区仍然没有具体的竞争政策和相关的文书。

3. 本研究报告的篇章结构如下：第一章和第二章分别评述了竞争政策和产业政策的目标。第三章分别评述了两者的政策手段，尤其指出了竞争政策将产业政策考虑进去的地方。此外，在产业政策方面，报告还评述了国别经验。第四章阐述了竞争政策和产业政策相辅相成或相互抵触的某些地方。第五章在当今“艰难的经济时世”背景下进行探讨，最后一章提出了需要讨论的问题。

## 一、概念、范畴、宗旨和惯例

### A. 竞争法和竞争政策

4. 竞争指企业在市场上相互比试高下，展开来也指预见的或潜在的争夺。竞争政策是政府为维护或促进市场选手之间竞争的政策并推动政府其他有助于竞争环境发展的政策和程序的政策。<sup>2</sup> 竞争政策有两大手段。第一是竞争法，其中包含限制反竞争市场行为的规则以及诸如一个主管部门之类的执法机制。竞争法以私营或公共机构或企业的反竞争做法为目标。第二大手段是竞争宣传，这尤其在与

---

<sup>1</sup> 截至 2009 年 3 月 16 日，回应贸发组织调查的国家有阿尔巴尼亚、阿根廷、保加利亚、智利、哥伦比亚、捷克共和国、多米尼加共和国、厄瓜多尔、爱沙尼亚、欧洲委员会、印度尼西亚、日本、大韩民国、拉脱维亚、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、波兰、俄罗斯联邦、斯里兰卡、瑞典、瑞士、特立尼达和多巴哥、乌拉圭和美利坚合众国。

<sup>2</sup> “积极发展运用竞争法和竞争政策原则以提高国际贸易和发展效率的经验证据” (TD/B/COM.2/EM/10/REV.1):5。

产业政策交互作用方面有重要作用。竞争宣传可以用来提倡采用反竞争程度较低的手段来实现其他政策目标。其他对竞争有重大影响的政策主要包括消费者保护、标准、知识产权、国际贸易、投资和颁发专利许可等。

5. 竞争政策一般都包含核心竞争目标及其他随管辖区和时间的不同而有所不同的目标。许多管辖区的核心竞争目标“是保持和促动竞争进程，促使资源得到高效的利用，同时又保护各种市场参与者的经济行动的自由”。<sup>3</sup> 联合国的《原则和规则》着重规定了竞争政策促进经济发展的目标，许多发展中国家认为竞争有此作用。<sup>4</sup> 在此，“竞争”是中间目标，经济发展是最终目标。<sup>5</sup> 其他比较普遍的目标是促进中小企业的发展，限制经济力量的不合理集中，确保公平竞争。公共利益的目标——这可能关系到产业政策——在发展中国家相当普遍，但在发展中国家的竞争法中也有，尤其是涉及合并时。<sup>6</sup>

6. 《贸发组织示范法》(2004)将竞争法的目标概述为“控制或消除企业间的限制性协议或安排、或企业并购、或滥用市场力量支配地位，限制了市场准入或者以其他方式不合理的遏制竞争，对国内或国际贸易或经济发展造成不良影响”。

7. 各种体制——诸如法律框架内之类的正式体制及非正式体制——都是不引人注目但却十分必要的市场架构的组成部分。运作良好的市场(包括资本和劳力市场)的体制架构对经济发展和经济效益具有关键的作用。与发达国家不同，许多发展中国家没有运作良好的要素市场——诸如证券交易所和债券市场，往往没有创设支持市场运作的体制，例如破产法、高效的契约执行等(Laffont, 1998)。这些“缺失的市场”和“缺失的体制”改变了经济体中最佳而且也许是可行的竞争政策。同时，这些缺失的市场和体制对最佳的而且也许是可行的产业政策也有各种影响。

---

<sup>3</sup> 经合发组织，“竞争法和竞争政策的目标”(CCNM/GF/COMP(2003)3)。也见世界贸易组织(世贸组织)(1999)，“竞争政策的基本原理”，(WT/WGTCP/W/127, UNCTAD/ITD/15)(1995)；以及“竞争法和竞争政策的基本目标和主要规定”(UNCTAD/ITD/15)。

<sup>4</sup> 林平(Ping Lin, 岭南大学)、S. Chakravarthy; Seung-Wha Chang (首尔国立大学)和 Youngjin Jung (Woo, Yoon, Kang, Jeong & Han); Cassey Lee (马来亚大学); Deunden Nikomborirak (泰国发展研究所)；以及 Vu Quoc Huy (经济研究所)为亚洲开发银行撰写的国别研究报告。这些报告收编在亚洲开发银行区域技术援助研究报告之中，受到更为细致的研究(Brooks and Evenett, 2005)。

<sup>5</sup> 世贸组织研究报告 WT/WGTCP/W/228, 1998 年。

<sup>6</sup> 竞争法和竞争政策不应与“竞争力”政策混为一谈。虽然比较有效的国内竞争一般都有助于国内企业在国外或全球市场上竞争，但是在概念上，市场竞争很难与经济体的“竞争力”联系在一起。

## B. 产业政策

8. 产业政策的定义并不明确。怀特(White, 2008)指出, 如果给产业政策下一个笼统的定义, 那么每个国家都有产业政策, 而且促使人们围绕产业政策展开辩论的那些问题会被忽略掉。相反, 这些有关的问题恰恰产生在“认为明确的定义中, 产业政策是政府方面通过一系列政策手段协调一致、重点突出而且自觉地努力鼓励和推动某一具体行业或部门的发展……”贸发组织(1998)表示, 产业政策包含政府为优惠某些部门或行业而采取的措施。韦德(Wade, 1990)也提到一些政策手段针对某些行业, 将资源引入这些行业, 给生产商造成一种“竞争优势”。没有产业政策决不会有这种特权。

9. 通过产业政策集合各种优势, 克服市场失效之处, 促进结构改革, 就是说, 将资源从传统活动转入应用新技术的新商品与新服务。经常提到的克服市场失效之处的一个实例是, 产生比较积极的溢出效应, 导致经济发展。换言之, 某些活动的供应可能会不足, 因为付钱供应的人得不到全部应有的好处; 其中某些好处溢出而便宜了别人。产业政策就是要补贴这种活动或以其他办法激发这种活动的增加。劳动力的在职培训就是一例: 雇主减少对劳动力的在职培训, 因为工人会转换工作而且将培训成果带走。另一个常举的例子是克服协调问题。如果运输基础设施不足, 为什么要将资金投入制造出口产品的设施? 但是, 如果运输基础设施没有用处, 为什么要在这上面花钱? 也许, 最有名的产业政策措施就是通过补贴、保护主义、采购政策等支持“国家龙头行业”的发展。

10. 产业政策可以在产品市场、要素市场、国际贸易或投资层面上发挥作用, 影响企业之间的竞争。除了长期发展目标之外, 产业政策还可以有短期目标, 诸如增加就业机会, 加强外汇收入, 缩小收入分配差距等。<sup>7</sup>

## 二、产业政策和竞争政策演变之中的作用

11. 在二次大战后的时代里, 许多发展中国家产业政策所走的道路因经济条件以及各国遵循的一般经济政策的重点的不同而有所不同。有些国家、特别是东亚的国家, 遵循的政策包括市场进入/能力的扩大、国家主导或容许的合并、以及

---

<sup>7</sup> 布鲁克斯(Brooks, 2007)。

企业之间在信息交流甚或在属于卡特尔化的活动方面的合作等成分。此外还有一些措施，旨在保护新生行业，投资于部分重点部门，加强技术以及出口业绩补助。其中有些活动是针对具体企业的，针对国家龙头企业的。

12. 1980 年代之前，产业政策的保护主义性质比较大，而且不是根据进口品替代性工业化就是根据出口导向增长模式执行产业政策。1980 年代，随着贸易的自由化和监管的放松，市场引入竞争机制。自 1990 年代中期开始，随着世界贸易组织(世贸组织)的建立，过去适用的许多产业政策手段被禁止采用，或者成为世贸组织成员国对抗措施的对象。这使发展中国家能够采用的产业政策手段为之改观。此外，人们还应考虑到国际货币基金(货币基金)作为结构调整方案的内容对许多经济体施加的条件产生的作用。1980 年代后，产业政策改变方向，尤其是发展中国家，转而为外国投资者提供某些优惠，通过出口加工区和外国直接投资(直接外资)促进出口。1990 年代，在全球经济高速增长的背景下，竞争法和竞争政策与结构调整方案一样，越来越得到经济决策人的支持和认可。

13. 1980 年代和 1990 年代，政府的政策更趋向于通过贸易自由化，私有化，总而言之通过放松管制，促进私营部门的竞争。但是，如果这些变革没有伴之以适当的监管框架，市场会变得容易受到反竞争做法的影响，自由化的效益或许不会兑现。因此，许多管辖区在作出这些变革的同时制定、修订或改革竞争文书。大约有 100 个国家采取了某种形式的竞争措施。在许多国家，无论是在发达经济体，发展中经济体还是在转型经济体，促进竞争已成为一项重要政策。

### 三、竞争政策和产业政策的基本点

#### A. 竞争法的执法和竞争政策的推广

14. 执行竞争法涉及处理反竞争做法和合并的管控问题。反竞争做法的形式可以是横向或纵向安排，或滥用支配地位。然而，可能会有豁免竞争法的规定。提倡竞争也是竞争政策的一部分。下面作简要的评述。

## 1. 协 议

15. 协议通常区分为横向和纵向协议。在生产链中处于同一水平的或“在同一市场竞争或潜在竞争”独立企业之间的协议(贸发会议, 2004 年)属于横向协议。处在不同生产或经销阶段的企业之间的协议属于纵向协议。这种协议可以是比如说制造商和分销商或供应商之间的协议。

16. 多年来, 尽管不同竞争执法领域各有不同的侧重, 但是一直有趋同的倾向, 特别是在卡特尔的处理上。卡特尔包括诸如限价或限产、串通投标和市场共享之类的做法。这些一般会被视为“本身”的行为。许多管辖区的卡特尔侦查工作一向是发达国家和发展中国家的一个巨大挑战。贸发组织<sup>8</sup>的肯尼亚、牙买加、突尼斯、西非经济和货币联盟(西非经货联)、贝宁和塞内加尔、和哥斯达黎加的同级审评表明, 这些国家都由于卡特尔案件的复杂性和保密性而未能加以处理。大韩民国和南非是运用从宽处理的办法处理卡特尔取得积极成果的范例。

17. 对其他类型的协议大多数都根据各案本身的是非曲直逐案进行了分析, 确定某些协议在特定情况下是否有具有反竞争或有利竞争的性质。例如, 企业间的纵向协议——即供应商和分销商, 授权特许经营商和获准特许经营商等之间的协议-即使可能具有反竞争方面的问题, 也可能会提高效率。由于这种安排而效率有所提高, 抵消了反竞争影响。这种效益对成本的权衡被称为“理性法则”方针。

18. 下面根据产业政策规范评议的国别经验表明, 卡特尔已经形成成为产业政策的一部分。一些国家有具体程序供竞争主管机构用以审查卡特尔的影响, 无论是出口卡特尔、结构调整卡特尔还是其他类型卡特尔, 都要在原则上限制它们的反竞争作用。

---

<sup>8</sup> 贸发组织竞争政策自愿同级审评; 肯尼亚(UNCTAD/DITC/CLP/2005/6); 牙买加(UNCTAD/DITC/CLP/2005/5), 西非经货联盟、贝宁和塞内加尔(UNCTAD/DITC/CLP/2007/1); 及哥斯达黎加(UNCTAD/DITC/CLP/2008/1)。

## 2. 滥用支配地位

19. 滥用支配地位是竞争法执法的另一重要领域。这里说关切的问题通常是由于某一个企业的行为削弱或可能削弱市场竞争或阻碍市场准入而造成的。仅仅具有支配地位不算非法。在多数情况下，出于公共利益的原因不能豁免或准许滥用支配地位的行为。

20. 兼并管制的目标是避免造成支配地位，从而避免合并后滥用支配地位。创造并保护国家龙头企业可能是一种产业政策措施。2002 年，德国意昂集团(E.ON)和电力和天然气公司鲁尔天然气(Ruhrigas)的合并以“国家龙头企业”的理由获得经济部批准(NERA 经济咨询，2002 年)。这项合并获得批准，违背了联邦卡特尔局以竞争为理由作出的禁止规定以及垄断委员会以竞争和公共利益两项理由作出的负面评价。这一实例说明产业政策何以能够破坏竞争法的执行。

## 3. 豁免

21. 虽然“最佳做法”的意见认为，竞争法应适用于所有在经济中从事商业活动的部门和企业，但是，在实践中，出于社会、经济和政治原因，还是允许各种类型的豁免。但是，给予豁免并不一定意味着削弱竞争法的执法工作。相反，给予豁免可能进一步推动实现竞争法和产业政策的各种目标。研究和开发(研发)工作和知识产权就是两个实例。

22. 在许多管辖区，某些研发活动根据竞争法的规定可享受豁免。研发工作可能着眼于从纯理论研究到改进某些产品的生产流程等各种活动，可能形成新产品，导致价格降低，从而增加消费者的选择和福利。例如，在制药业和电子行业里，企业可能在研发工作上进行合作，但在各自产品的定价和销售方面却大力竞争。在大多数情况下，豁免有活动和时间的限制，只适用于合作所需要的范围之内。从产业政策的角度来看，研发豁免有助于实现结构调整、向技术密集或知识密集型行业倾斜的目标。

23. 知识产权豁免程序准许企业在受知识产权保护的产品方面享有法定垄断权，在诸如定价、专利许可和独家经营等方面限制适用竞争法。知识产权保护促进创新和创新的商业化，有助于产业政策目标的实现。从现有知识产权造就新的知识产权的作用看，自产权保护是有限的。

#### 4. 竞争宣传

24. 竞争宣传是加强自愿遵守和政策协调的一种工具手段。宣传是一项核心活动，特别是成立不久的竞争管理部门，需要使各种利益相关方了解新的竞争法的存在和目标以及他们的权利和义务。竞争管理部门逐渐形成一种在私有化、部门监管及其他政策方面作为政府宣传竞争问题部门的作用。

25. 在产业政策制定和落实过程中可能会产生竞争问题。因此，负责竞争的机构应该使产业政策制定人对某些产业政策措施，包括但不限于创造和(或)保护国家龙头企业的措施，可能会产生的协同作用和(或)矛盾关系有敏锐的认识。

#### 5. 合并分析及购并集中

26. 合并监管是许多竞争法的有机组成部分。合并条款使竞争管理当局对合并建议进行分析，以防止其大幅削弱竞争或导致建立或加强市场支配地位。合并监管是一种措施，旨在治理未来市场的结构，而不是目前市场运营商的行为。大部分的合并，无论是在发达国家和发展中国家，无论是有条件还是无条件，都经过竞争主管部门审查后才通过。

27. 竞争主管部门权衡合并对竞争的利弊。合并审查工作也会按公众利益的标准进行权衡。这方面的其他标准还如就业的促进(肯尼亚)和经济欠佳人员状况的改善(南非)。

28. 如何考虑公众利益问题各管辖区不尽相同。在有些管辖区——如上文提到的德国和下面要提到的联合王国，部长会议否决竞争主管部门的决定，但必须公开说明。其他管辖区竞争主管部门要权衡得失。下面的一个实例说明联合王国政府最近对处于金融危机之中的金融部门如何进行了一次公众利益测试(见框 1)。

### 框 1. Lloyds TSB Group PLC 和 HBOS PLC 合并建议

这个合并建议于 2008 年 9 月 17 日正式公布。次日，商业企业大臣根据企业法第 42 节规定通知公平贸易局说，他将在议会提出一项出台“公众利益考虑”新办法的命令。这项命令授权这位大臣在就这项合并建议作出最后决定时，以其他需要考虑的竞争问题一起考虑到联合王国金融体系稳定的公众利益问题。<sup>9</sup> 这项标准将适用于欧洲委员会 ECMR 139/2004 号合并监管条例规定范围之外的银行业合并案。

公众利益标准增加这一条，是政府考虑到银行业对经济体系的重要性，而对金融危机作出的一种反应。这一变化使大臣能够绕过正常的合并程序，公平贸易局不再需要将合并案提交竞争委员会。

公平贸易局公布了一份合并评估报告，其中表明在某些银行业务领域里包括个人经常账户、中小企业的银行服务和按揭等方面，竞争有可能大幅减少。然而，这位大臣在 10 月 31 日未经竞争委员会就批准这项合并案。向竞争法庭提出的上诉被驳回，理由是大臣出于公众利益考虑而依法批准这项并购案。

维克斯<sup>10</sup> 不以为然地指出，由于推出了银行部门一揽子救援计划，批准反竞争性合并案，从长期来看，只会导致银行部门竞争力削弱，而这代价将由一般消费者承担。因此，即使在目前的经济危机中，决策者也应该认识到，必须坚持经济调节，并须在只具有短期解困效应的短期干预和经济的长期可持续发展之间做到毫不含糊的平衡兼顾。

## B. 产业政策

29. 与竞争政策不同，产业政策通常不以立法为依据。相反，各国具有具体的政策框架，诸如南非的国家产业政策框架、巴西的技术和对外贸易政策等。但是，这些管辖区确实有法律，如大韩民国作为国家产业政策框架的《产业发展法》。

---

<sup>9</sup> 见联合王国商业和企业部网站[www.berr.gov.uk](http://www.berr.gov.uk)。

<sup>10</sup> 见全球竞争政策网站[www.globalcompetitionpolicy.org](http://www.globalcompetitionpolicy.org)，J. 维克斯，“金融危机和竞争政策：谈点经济学”。2008 年 12 月。

## 1. 产业政策手段

30. 产业政策手段涉及广泛的经济领域。邦格斯都(Pangestu, 2002)报告说有三套落实产业政策的手段和措施：(a) 外部市场干预，包括进口关税、配额、许可证和本地产方案，以及促进出口的措施，如出口补贴，出口加工区和补贴贷款；(b) 产品市场干预，以期促进国内市场的竞争，竞争政策和竞争法；以及 (c) 要素市场干预：资本和金融市场上直接外资的业绩要求和限制、劳动力市场和公平性标准。

31. 罗德瑞克(Rodrik, 2004 年)将产业政策的正确模式形容为“私营部门和政府之间的战略合作，目的是发现阻碍重组最大的障碍何在，那类干预措施最有可能排除这种障碍”。

32. 只支持“新”活动，即新产品和新技术，是现代工业政策的一个重要特征。据罗德瑞克(2004 年)指出，制定有效的产业政策需要考虑的一个重要因素是，只奖励新产品和新技术。他说，在这种情况下，政府的干预导致新市场建立，如果必要的投资和基础设施到位之后，政府停止支持，则对竞争的关切应该是有限的。

33. 下面对国别经验的评述说明各国所用的产业政策手段多种多样。

## 2. 国别经验

34. 各国执行产业政策的经验说明了产业政策对发展和竞争的影响。研究人员对东亚经验已多有论述，这是本简要评述的第一个重点，然后是拉丁美洲国家的经验。

35. 东亚的产业政策措施的目的是有选择地发展资本密集和知识密集的技术实力，形成具有国际竞争力的盈利行业，从而促进经济发展。世界银行 1993 年发表了一个主要研究东亚经验的报告，报告结论指出，“在有些经济体中……一些选择性干预措施促进的增长”。但是成功依靠的是“‘三个必不可少的先决条件’。第一，[干预措施]解决了市场运作存在的问题。第二，干预是遵循健全的基本政策进行的。第三，干预的成功在于政府能够对干预工作制定适当的经济业绩标准，并监测标准的落实情况——用作者的话说，就是创造经济竞赛。这些先决条件表明，政策执行的体制环境对政策的成败与政策本身同样重要”。(世界银行，

1993 年：六)。贸发会议(1998 年)报告重申了这些研究结论：“取得成功的一些因素有：有选择的(确保在需要大量学习费用的技术和较简单的活动之间有效分配资源所需的)保护和奖励、技术掌握和出口业绩的条件限制、执行这种政策并在某种程度上顶得住寻租压力的体制和行政力量、以及公司间的竞争”(拉尔 Lall, 1994 年)。此外，根据世界世界银行的研究报告，经上述评价的三套政策干预办法中，“即促进特定产业或行业的发展、有针对性的信贷和推动出口的战略这三种，[作者们得出结论指出]促进特定产业的办法一般都不奏效，因此，对其他发展中经济体没有多大作用。有针对性的信贷但某些情况下起作用，但风险很大。出口推动战略是三套政策干预措施中迄今最成功的一套，其他发展中经济体是最有成功希望的”(世界银行，1993:354)。

36. 日本在 1950 和 1960 年代工业化阶段中，竞争政策以产业政策为主。日本运用的手段有诸如(a)补贴和进口关税；以及(b)通过政府监管制定标准，推动资本和投资长期耐心投入教育，刺激对新产品和创新待需求。日本鼓励成立卡特尔，在一些行业中鼓励合并，以促进投资，提高生产率。由于采取这类措施在国内市场赚取了高额利润，然后又用来投资于技术升级。

37. 日本政府以企业提高其市场份额的能力大小作为其扩大生产力的条件。这强化了市场竞争，这些行业取得了较高的增长，吸引新的企业加入竞争行列。产业政策和竞争政策之间的互动创造了有利技术进步和打入出口市场的环境。阿姆斯登和辛格(Amsden and Singh, 1994 年)认为，与传统思维相反，日本的情况是，经济发展降低产业集中程度，促进了竞争。

38. 大韩民国最常见的手段是贸易保护、选择性信贷补贴和出口补贴。阿姆斯登(1989)强调在执行产业政策过程中必须运用胡萝卜加大棒的策略。政府规定了业绩换取补贴的标准。大韩民国经验特有的另一个重要方针是特意建立私人大企业集团——财阀，控制了经济活动的一大部分。伊夫耐特(Evenett, 2003)指出，五大企业集团 1994 年的销售额占了国民收入的百分之四十九。大韩民国使其经济基础多样化，提高了技术能力，并达到了国际的产业竞争力水平。

39. 中国台湾省对竞争有丰富的产业政策措施方面的经验。政府在面临困难的部门促进合并。韦德(1990 年)发现采用的产业发展战略中含有自由市场经济的成分。政府鼓励买卖双方建立长期关系，并且在某些情况下命令某些部门，例如聚氯乙烯和合成纤维行业的企业进行合并。

40. 江(Jiang, 2002)以中国为例,说明产业政策和竞争政策之间的互动关系。从 1970 年代末到 1980 年代中期,中国消费品短缺。因此,中国促进消费品行业的发展,采取鼓励新兴非国有企业进入这些市场的政策,增加生产,提高效率,并在垄断企业之间引入竞争机制,允许它们超额生产,并以高于国家所定价格出售超额产品,获得更高的利润。这种政策导致 (a) 市场上非国有企业越来越多; (b) 产量增加; (c) 价格降低; (d) 新产品和新技术的开发; 以及 (e) 市场由起初的垄断市场改造成竞争市场。这个例子说明产业政策可以在垄断市场中引入竞争机制。

41. 然而,从 1980 年代中期到 1990 年代中期,产业政策逐渐走转向限制竞争。国有企业游说政府限制市场企业的生产和(或)数量。最近,中国通过了一部新的竞争法。

42. 拉丁美洲的巴西在第二次世界大战后,直到 1980 年代初,采用了进口替代性工业化战略,一项创造国家龙头企业的战略。然而,研究人员指出,巴西受保护的行业长期以来仍处在婴儿期,从未成熟到具有竞争力的地步。这促使贸易自由化和私有化政策在 1990 年代出台,从而导致竞争制度的建立。

43. 1960 年代,智利的进口自由化成果极小,因为先前受到保护的国内企业遭到挤压。这些企业不是被赶出市场,就是改变了生产线。从 1980 年代中期到 1990 年代,政策转向更有阶段和部门更有选择的产业政策,强化了贸易保护,随后又实行有针对性的自由化,这就推动了发展。

44. 拉丁美洲的经验与东亚经验可以区分的一点是,拉丁美洲的产业政策着重激励而没有制定业绩标准,而东亚的产业政策有业绩标准。这样,拙劣的政策或代价过高的政策就此告终。

45. 虽然东亚国家的经验表明产业政策对经济发展的潜在好处,但是即使东亚国家也警告说可能会有不良影响。大韩民国在其向经济合作与发展组织(经合发组织)发表的意见中<sup>11</sup>指出,韩国的产业政策“在一个资源少、国内市场小的国家出于早期工业化阶段时……似乎是一种有效的政策……。然而,随着经济规模扩大,变得更加复杂,政府导向的促进国家龙头企业发展的战略,可能会加剧市场结构的垄断性,造成效率低下,并产生其他不良影响”。

---

<sup>11</sup> 大韩民国的意见书, DAF/COMP/GF/WD(2009) 26。经合发组织, 2009 年 1 月 16 日。

46. 许多非洲国家——其中包括肯尼亚，尼日利亚，乌干达和津巴布韦——在 1960 年代和 70 年代的部分时间里曾经出现过惊人的增长速度。然而，由于结构上/历史上遗留的难题重重，从进口替代性工业化战略过渡到自由化和私有化的过程多数没有取得成功。

#### 四、竞争政策和产业政策之间的互动： 协同作用和矛盾关系

47. 产业政策和竞争政策之间可能既有协同作用，又有矛盾关系。有效的产业政策需要具有竞争性的市场，两者就有协同作用的。特别是在发展中经济体，竞争法和竞争政策有助于确保国内企业不遭受外国或国内公司反竞争做法的挤压。如果市场投入的竞争出现扭曲，这就会增加生产成本。这对消费者利益有害，而且降低出口产品的竞争力。如果产业政策的目标是促进出口产品的竞争力，那么实行有效的竞争法学会有助于这一目标的实现(见框 2)。

##### 框 2. 合并：杜弗克钢材加工有限公司(Duferco)和 米塔尔钢铁公司(Mittal)

南非竞争委员会在最近一次合并案审查工作中建议禁止米塔尔钢铁公司收购杜弗克钢材加工有限公司，理由是两者合并会“阻遏竞争，而竞争反而会由于法庭对”控告米塔尔的“定价过高案的裁决而蓬勃展开”。

杜弗克和米塔尔市仅有的两家生产冷轧钢带和镀锌钢铁产品的公司。米塔尔在热轧钢带生产上具有霸主地位，与杜弗克由垂直生产关系，后者从米塔尔收购了热轧钢带厂。

委员会强调指出，使杜弗克保持独立，能够获得价格有竞争力的钢材，会给米塔尔造就一个真正的对手。委员会在评估合并案的过程中认识到，钢铁作为基础设施发展的投入十分重要，因而列为南非经济增长的一个优先重点发展部门。<sup>12</sup> 这项合并案所展现的是竞争委员会作出了一项立足竞争、支持产业政策或发展政策目标的裁决。

48. 竞争政策和产业政策可以是相辅相成的。例如，在许多发展中国家，促进中小企业发展是产业政策的目标。同样，有些竞争法也有支持中小企业参与经济的规定。在这种情况下，两种政策未必相互抵触(见下文框 3)。

---

<sup>12</sup> 南非竞争委员会网站: [www.compcom.co.za](http://www.compcom.co.za), 尤其是《竞争新闻》，第 28 版, 2008 年 6 月。

**框 3. 滥用支配地位：萨索尔石油 Pty. 有限公司  
遭到禁止的价格歧视**

生产经过处理的木杆的一家小型企业全国木杆有限公司，援引《竞争法》禁止价格歧视的规定，于 2003 年 4 月 30 日向南非竞争委员会提出控告萨索尔石油公司的申诉。竞争委员会于 2003 年 11 月 12 日就此案发出非转交通知书。全国木杆公司向法庭提出复审此案。全国木杆在其诉状中指控萨索尔公司的木材防腐剂木馏油的定价方式构成了价格歧视，并要求法庭令萨索尔公司以向规模比全国公司大的其他竞争对手所开的同样价格条件，向全国公司供货。

南非《竞争法》的一个目标是“确保中小企业有一个公平的机会参与经济”。法庭的判决考虑到这样一个事实，即对全国公司和规模同样小的公司的价格歧视，有碍它们的市场竞争力，否则它们本可以有效地与较大的对手进行竞争。萨索尔公司经调查裁定违反了《竞争法》的价格歧视条款。法庭指出，它考虑到了促进中小型企业发展这个产业政策目标。虽然这项判决被竞争上诉法院推翻，法院还是支持法庭的意见，指出《竞争法》要求竞争管理部门注意“必须确保中小企业能够利用该法来保护它们公平自由竞争的能力”。<sup>13</sup>

49. 巴西说明了产业政策和竞争政策的共存关系。自 2002 年巴西通过“产业、技术和外贸政策及生产发展政策”(“生产发展政策”)以来，产业政策加强了力度。这些政策旨在提高公司的创新能力，壮大国内产业。<sup>14</sup> 反托拉斯只是许多手段中的一个，其目的是增加固定资产投资，私人研发支出和中小企业的活力。其他手段还有：财政激励措施、公有和国有企业的采购、以认证方式给予的支持、出口促进和能力建设。但是，生产发展政策保留了一块“公平竞争的场地”，其意思是，尽管某些部门有优惠，但是同一部门中哪家公司都没有损害别家公司的特权。反竞争行为可以豁免，但需符合一定的标准：这种行为是“为公众利益或为有利于巴西经济而需要采取的”，而且“对最终消费者或最终用户没有造成任何损害”。截至 2009 年 1 月，始终没有根据这项规定作出任何裁决。竞争管理部门和巴西国家工业发展署双方的执行情况将决定两种政策共存的局面如何演变。

---

<sup>13</sup> 见<http://www.saflii.org/za/cases/ZACT/2005/17.rtf>上的《法庭对第 72/CR/Dec03 号案的裁决》和[www.comptrib.co.za](http://www.comptrib.co.za)上的《竞争上诉法院对第 49/CAC/Apr05 号案的判决》。

<sup>14</sup> 经合发组织(2009 年)。巴西的意见书，DAF/COMP/GF/WD(2009)15，1 月 19 日。

50. 芬兰说明竞争政策和产业政策的互补性。该国 1990 年代初期经历了一场严重的金融和经济危机，其内产值下降了 10%。在此期间，该国进行了一次非常成功的经济改革。经济从资源型经济改造成富有竞争力的知识经济。芬兰的个案为促进竞争、促进竞争力的产业政策提供了许多经验教训(见下文框 4)。

#### 框 4. 芬兰经历 1990 年代初期的金融和经济危机之后的情况

1993 年，贸易和工业部发布了国家产业战略白皮书，将产业政策重点转向组建产业集群，<sup>15</sup> 以此发展和促进国家创新体系的建设，从知识外溢中受益。这一战略旨在促进企业、大学和研究所之间相互竞争并结成网络。新政策的重点是创造先进的生产要素，塑造未来的要素条件，而不是向部分选定的行业和企业提供奖励。公共支出着重研发、教育和技术基础设施，提高国家竞争力。政府的作用仅限于中介服务和信息传播。政策的重点是实现产业增长，改善营商环境，而不是向衰弱的行业和挑出来的赢家提供补贴。

1980 年代，技术和创新促进工业多样化政策列为重点。1990 年代初期之后，政府逐步建立起国家创新体系，同时促进新的知识型产品和服务的发展。主要目标是改进创新条件和新技术的采用。创新体系涉及公共部门、金融机构、学术和研究机构以及私营部门。新产业政策的一个显著特点是不对研发工作实行税收鼓励。补贴赠款的发放依据是公司是否有能力与其他公司、研究所和(或)大学合作。政府在经济危机期间坚持致力于促进研发活动的开展，鼓励中小企业参与各种方案。这一政策促进了企业之间的竞争和持续不断的创新。这种合作努力有助于将发明投入商业应用。

这项战略的重点包括抢先发展有前途的经济部门，如信息和通信技术(信通技术)。诸如诺基亚称私营公司也采用了类似的战略，将其大多数传统业务剥离掉，将重点放到信通技术部门，特别是移动电话。人人免费和机会均等的教育系统积极适应产业政策向信通技术倾斜的变化，这一领域的高等教育机构入学人数大幅增加。

发展中国家大多数在信通技术方面处于后进状态，它们需要吸取的经验教训有(a) 认识并利用现有的乡土知识；(b) 将资金投入基础技术设施和技术信息中心；(c) 鼓励公共部门、学术和研究机构和私营部门通过人人都能免费接受教育的教育系统进行合作；(d) 鼓励所有利益攸关方共同努力改造来自全球的技术，使之适应本身的情况；(e) 抢先早作准备，争取未来取得优势(达尔曼等人，2006)。

---

<sup>15</sup> 工业集群的定义是：生产商、消费者和竞争者加强专业化、提高效率和竞争优势的聚合(Dahlman 等人，2006: 39)。

51. 另一方面，产业政策措施也可能会损害竞争。卡特尔活动、支配地位的滥用和/或反竞争的兼并，与竞争法有抵触。其他例如涉及国际贸易和采购的产业政策措施也会规避竞争法而仍然有损竞争。竞争政策和产业政策在私有化政策和部门监管方面可能会相互抵触也可能相辅相成，在这两方面，两种政策可能会偏向创造或保护大型国内公司，作为国家龙头企业。

#### 框 5. 阿尔巴尼亚竞争政策和产业政策相互抵触的情况

阿尔巴尼亚提供了竞争政策和产业政策最近发生直接抵触的一个实例。2008年，竞争委员会作出了一项决定(第 99 号，2008 年 12 月 30 日)，以消除进口柴油和国内生产的柴油之间的差别对待。但是，政府选择了保护国内生产一年，禁止有关产品的进口。

来源：调查问卷的答复。

52. 某些产业政策措施会抹杀竞争的积极作用。补贴使企业的奖励措施发生改变。得到补贴的企业不顾竞争对手任意扩大市场。它们逼走的一般都是成本较低的竞争对手，因此它们的扩张反而降低了经济的繁荣。这就背离了竞争政策的目标。没有得到补贴的企业在别的企业得到补贴的情况下也会改变自己的期望。期望发生这种改变的企业，一般会作出风险比较大的决定，因为如果决定出错，它们得到救助的期望也更大。这从长远来看有损竞争。

53. 卡特尔化是产业政策措施与竞争政策发生碰撞的一个领域。在各个发展阶段上，有些国家宁愿自己的新生行业之间合作而不相互竞争，认为这是一种加强国际竞争力的手段。但是，这也意味着企业对国外竞争准备不足。这种情况，包括政府赞助的卡特尔享有豁免的做法，甚至有可能违反竞争法，当然这要看竞争法如何规定。

54. 出口卡特尔可能会争取限制出口，以维持高价。说明这一点的例子是石油行业。但是，出口卡特尔也可能成为小企业联合建立出口渠道的一种手段，它们的规模太小，各自为战是无法建立的。竞争法或其他法律可以成为促竞争和反竞争效应的一种评估程序，一种有板有眼的豁免批准方法。夕阳产业的“衰退卡特尔”可能会得到政府的允许或鼓励。这种卡特尔可能会限制生产或生产力。根据对手的反应，它们可能会维持较高的价格，或完成一次“有序的退出”。在目

前经济下滑的情况下，各国都在寻找政策措施，抵消危机的影响，特别是在一些受到严重打击的部门。

55. 最近，作为对经济危机的一种反应，韩国公平贸易委员会主席宣布，只要卡特尔没有“直接操纵价格”，就有可能运用《竞争法》规定的权力豁免某些卡特尔。<sup>16</sup> 这标志着，自从大韩民国推出卡特尔宽大处理方案以来，卡特尔案件处理方式上发生了一个显著的变化。另外，某些竞争法对危机卡特尔有些规定，允许竞争对手商定一致削减产能。但是，不论对价格、产量方面的卡特尔还是对产能方面的卡特尔，存在的问题仍然是：在各家公司可以独立决定价格、产量或产能的情况下，商定一致进行这方面的削减对提高效率有什么好处呢？

56. 竞争政策和产业政策之间的矛盾关系可以有若干解决方式。首先，在有些领域里竞争法之上还有别的法律。上文提到的一个例子是根据知识产权法律赋予的权利不能根据竞争法加以限制。(当然，在知识产权赋予的权利以外，竞争法对滥用支配地位也有限制。)第二，可以制订一种特定的法律，与竞争法一起提供一种特别的授权机制。例如，有关研发机构合资的协议、或者说任何合资协议，都可以在有些管辖区经由这样一种机制批准。这样做是为了保持住竞争的标准和目标，但是这为协议审查工作，也许还为协议批准工作提供了一个明确的机制。第三，如前所述，竞争法可以包含公众利益豁免条款，规定产业政策在兼并问题上的目标。

57. 大多数竞争管理部门认为，产业政策只要不是针对某些行业或公司的，则与竞争政策有互补的关系。这是从几个成员国对贸发会议调查所作的答复产生的看法。多数国家制定产业政策是为了提高生产率，提高经济活动的效率和竞争力。在这种情况下，竞争法和竞争政策是整个产业政策中必不可少的组成部分。答复表明，竞争法的豁免或例外规定，大多数都有促进中小企业发展、推动新技术和研发活动开展的作用。

58. 但是，对于那些在企业间实行区别对待的、即为了发展龙头企业而放弃对竞争保持中立立场的产业政策，竞争管理部门可能不会那么热心。一般都认为，发现龙头企业、技术和市场的一般比较可靠的办法就是竞争。

---

<sup>16</sup> 见 Harris HS, Wang P and Watanabe S 2009 年 1 月 16 日刊登在[www.mondaq.com](http://www.mondaq.com)上的文章。

## 五、当前的经济危机：产业政策和 竞争政策的未来走向

59. 当前的经济危机促使要求国家干预市场的呼声提高。各国政府面临着向工业公司和金融公司提供一揽子经济救助的压力。竞争管理机构面临压力，要求它们放松合并审查和竞争法对反竞争行为的禁止规定。在某种程度上能够看到经济民族主义的抬头，其形式是试图限制各种补贴或国家保障措施对国内企业和消费者带来的好处。

60. 经济民族主义对所有经济体都有损害。一般地说，由于出口产品多样性减少，发展中国家和转型经济体比较容易受到非关税壁垒的影响。比如说要拓展基础设施，它们比较依靠直接外资，在国内借贷人与国外借贷人相比拥有特权时，风险就比较大。这些国家的政府在与大型经济体争相补贴的竞赛中会遭到失败，而所有国家的竞争不会受到补贴的损害，因为补贴抹杀了效率优势。每一个国家采用的政策思想应该承认溢出效应，其宗旨应该是符合全球经济的利益，而不只是符合各自国家的利益。

61. 刘易斯(Lewis, 2009 年)<sup>17</sup>指出，当前部分危机、尤其是金融部门的危机，表明监管的失灵。因此，国家干预不应该忽视危机的根源。金融和其他方面的监管部门的作用十分重要。在经济处于这样艰难的时期，竞争政策将与竞争大为温和的前十年期间有所不同。<sup>18</sup> 消费者福利和保护竞争这样的核心目标不一定改变，也不应该改变。相反，鉴于经济环境不同，人们期望的是作出一套搭配不同的决定。决定盘算过程中考虑到各方失灵的原因的可能性会比较大。限制财政和降低需求可能会限制进入，从而会改变从支配地位到垂直的制约等一系列需要评估的因素。

62. 竞争政策与产业政策的关系可能会改变。不仅有权政府解决协调问题和信息问题(这些往往属于有利于竞争的产业政策问题)的呼声会增强，但是，竞争政策也必须做好准备，区分反竞争性和非竞争性补贴、采购规则、标准和团体，实际上就是要区分全部的产业政策手段。政府可以否决竞争管理部门的决策，但是，查清楚像这样的反竞争性产业政策，可以说就是要真正掂量这种措施的效果，危机对策对竞争的损害总体来讲有限。竞争主管部门也可以准备有利于竞争的危机后结构改革和监管改革措施。

---

<sup>17</sup> 见经合发组织：DAF/COMP/GF/WD(2009)22。

<sup>18</sup> 同上。

## 六、需要做政策思考的问题

63. 在目前这种经济环境发生变化的情况下，正在重新审视竞争政策和产业政策各自的作用。在这方面不妨考虑下列若干问题：

- (a) 竞争政策和产业政策什么情况下相辅相成，什么情况下相互拆台？
- (b) 竞争的主管部门在当前的经济危机期间应该如何回应有害竞争的产业政策措施建议？
- (c) 在评定给予国内供应商援助(无论是补助还是其他比较间接的援助)的效果时，对世界市场竞争受损害问题应该予以多大的重视？
- (d) 竞争主管部门已研究制定各种审查跨国合并案和打击跨国卡特尔的合作机制。合作在审查产业政策对跨国竞争重大影响方面是否有作用？如果有，竞争主管部门还是政府其他部门最合适开展合作？
- (e) 竞争主管部门目前应该考虑经济危机后的哪些问题？例如，有些转型国家在转型期间曾有某些部门的去垄断化计划；是否应该为已经集中但将在当前经济危机后重新进入私营部门的部门制订类似的计划？竞争主管部门可如何加强竞争后国家援助管制制度和合并管制制度的可信度？

## References

- Amsden AH (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Amsden AH and Singh A (1994). "The optimal degree of competition and dynamic efficiency in Japan and Korea." *European Economic Review*. 38:941–951.
- Brooks DH (2007). "Industrial and competition policy: conflict or complementarity?" ADBI Research Policy Brief No. 24.
- Brooks DH and Evenett SJ (2005). *Competition Policy and Development in Asia*. London: Palgrave Macmillan.
- Dahlman C, Routti J and Ylä-Anttila P (eds.) (2006). *Finland as a Knowledge Economy: Elements of Success and Lessons Learned*. World Bank Institute.
- Evenett SJ (2003). "Can developing economies benefit from WTO negotiations on binding disciplines for hard core cartels?" Paper prepared for the UNCTAD Secretariat. New York and Geneva: [http://www.unctad.org/en/docs/ditccp20033\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/ditccp20033_en.pdf).
- Jiang X (2002). "Promoting competition and maintaining monopoly: dual functions of Chinese industrial policies during economic transition." *Washington University Global Studies Law Review*. 1:49–69.
- Laffont J (1998). "Competition, information and development." Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, DC, 20–21 April. Available: <http://www.worldbank.org/html/rad/abcde/laffont.pdf>.
- Laffont J and Tirole J (2000). *Competition in Telecommunications*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Lall S (1994). "Industrial policy: The role of government in promoting industrial and technological development". UNCTAD Review 1994 (UNCTAD/SGO/8).
- Lee C (2005). "Malaysia." In *Competition Policy and Development in Asia*, edited by Brooks DH and Evenett S. London: Palgrave Macmillan.
- NERA Economic Consulting (2002). The E.ON-Ruhrgas merger: the German Government decides against competition. Energy Regulation Brief. <http://www.nera.com>.
- Pangestu M (2002). "Industrial policy and developing countries." In *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*, edited by B. Hoekman, A. Mattoo and P. English. Washington, DC: World Bank.
- Rodrik D (2004). "Industrial policy for the twenty-first century." Paper prepared for UNIDO, September. Available: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>.
- UNCTAD 1998. "Empirical Evidence of the Benefits from Applying Competition Law and Policy Principles to Economic Development in order to Attain Greater Efficiency In International Trade And Development," TD/B/COM.2/EM/10/Rev.1, available <http://www.unctad.org/en/docs/c2em10r1.en.pdf>.
- UNCTAD (2004). *Manual on the formulation and application of competition law*. 2004. New York and Geneva.

Wade R (1990). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.

White LJ (2008). "Antitrust policy and industrial policy: a view from the U.S." New York University Law and Economics Working Paper, No. 118.

World Bank (1993). *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. Volume 1. World Bank and Oxford University Press.

-- -- -- -- --