



Working Paper No. 201420

Nov 9th, 2014

东艳

dongyan@cass.org.cn

张琳

zhang-lin@cass.org.cn

美国区域贸易投资协定框架下的竞争中立原则分析*

内容摘要：在全球贸易投资规则体系重塑中，“竞争中立”原则是一项值得关注的代表性规则。在美国主导的 TPP 协定谈判中，“竞争中立”是“面向 21 世纪”的高标准规则条款之一。“竞争中立”原则涉及国有企业、竞争政策、投资保护等议题，是美国等发达经济体维护其在全球竞争地位的新工具，是中国所面临的外部新挑战。本文以美国在区域贸易投资协定中推进“竞争中立”原则为案例，将国际规则形成机制的分析由宏观层面向微观层面扩展；文章采用国际政治经济学理论框架，分析美国推进新一代高标准贸易投资规则的动因和收益，研究“霸权衰落导致霸权国干预国际经济政策的力度加强”这一观点具体实现机制和效果；探讨国际经济规则调整和实现的具体路径。文章结合中国新一轮深化经济体制改革、构建“开放型经济新体制”的目标，提出了中国应对竞争中立原则的政策建议。

关键词：竞争中立 区域贸易投资协定 TPP

* 感谢匿名审稿人的意见。本文受商务部反垄断局课题《“竞争中立”原则对中国的影响及对策研究》、中国社科院世界经济与政治研究所重点课题《泛太平洋战略经济伙伴关系协定与中国的对策》、国家社科基金青年项目《亚太区域一体化美国路线图与亚洲路线图的竞争性和相容性及中国对策研究（13CGJ043）》、国家自然科学基金委员会应急管理项目《APEC 地区贸易增加值核算及相关政策研究》（项目批准号：71441014）资助，在此表示感谢。



Abstract

Competition Neutrality is one of the most notable principles in new “high standard” trade and investment rules framework led by US. It is also an important principle in TPP agreement. Competition Neutrality involves new trade and investment issues such as state-owned enterprises (SOEs), competition policy, and investment protection. It is a new tool used by developed countries to maintain their global competitive positions. Competition Neutrality is a new challenge to China’s economic reform. Based on the case of US’ action of promoting competitive neutrality principle into regional trade and investment agreements, the paper extends the analysis of international rules formation mechanism into a micro level. With the international political economy theoretical framework, this paper analyzes the motivation and benefit of US’s promoting new generation high standard trade and investment rules. We also discuss China’s policy choices.

Key Words: Competition Neutrality , TPP , Regional Trade and Investment Agreements



一、问题的提出

国际政治学中的“霸权稳定论”认为“一个自由的国际经济秩序需要政治领导力”¹,而“领导力”(Leadership)及“实力”(Power)²的体现在“是使其他人做他们自己不愿意做的事情的能力”。在国际经济规则的形成中,霸权国家的实力体现在:弱小的国家必须遵守强大国家所制定的体系和程序。良好的国际经济秩序需要而具有领导力的国家有足够的力量来承担责任。当存在物质力量变动、国际制度变动以及观念变动时,国际结构转型面临转型压力。霸权国家或居于主导地位的发达国家在经济、军事实力方面的改变,制度的创建、变革、替代、消亡,以及观念的变化、文化的转型、文明的冲突与融合共同引发了国际结构的转型³。当领导国面临霸权衰落时,为了维护继有的优势地位,往往会加强对国际经济政策的干预。

近年来,美国通过主导新一代国际贸易投资规则,来重构国际经济秩序的过程,体现美国霸权地位面临国内外双重阻碍时,加强对国际经济秩序控制的政策取向⁴。全球经济 2008 年国际金融危机和随后的欧洲债务危机,引发了世界经济格局的调整,美国企业的国际竞争力下降。美国通过主导跨太平洋伙伴关系协议(TPP)、美国和欧盟的跨大西洋贸易投资伙伴协议(TTIP)、2012 版“双边投资协定”(BIT)的示范版本、诸边服务业协议(TISA)等一系列双边、区域、诸边贸易投资协定,来推行“面向 21 世纪的、高标准”贸易投资规则,新规则集中在各国国家管辖(beyond the border)的政策领域,这促使贸易规则从负向一

¹ Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Allen Lane & Penguin Press, London, 1973.

² Lukes, Steven. 1986, "Introduction" in Steven. Lukes(ed.) *Power* New York: New York University Press.

³ 徐秀军:《新兴经济体与全球经济治理结构转型》,载《世界经济与政治》,2012 年第 10 期。

⁴ 高程:《从规则视角看美国重构国际秩序的战略调整》,载《世界经济与政治》,2013 年第 12 期,第 81—97 页。



体化原则转向正向一体化原则转向，即强调“通过引入共同的政策、向共同的监管机构来让渡部分国家独立的权利，实现国家间政策的协调。”⁵

在美国倡导的新一代高标准贸易投资规则体系中，“竞争中立”原则是一项值得关注的代表性规则。其一般内涵是：“政府的商业活动不得因其公共部门所有权地位而享受私营部门竞争者所不能享受的竞争优势，国有企业和私有企业之间的应具有平等市场竞争地位。”⁶全球金融危机以来，美国在双边、区域、国际组织等多个层面推行“竞争中立原则，使该原则正逐渐从一项最先源起于澳大利亚的国内政策，向国际规则来演进。“竞争中立”原则涉及国有企业、竞争政策、投资保护等议题，其目标直指中国的国有企业。“竞争中立”是美国等发达经济体维护其在全球竞争地位的新工具，是中国新一轮经济体制改革所面临的新外部挑战之一。深入研究“竞争中立”原则，对于我们理解美国新一代贸易规则的本质属性、研究中国“以开放促改革”的国有企业改革路径选择、谋求中国在中美、中欧 BIT 谈判中有利地位、促进中国参与高水平的亚太区域一体化协定谈判等均有重要意义。

本文以美国在区域贸易投资协定中推进“竞争中立”原则为解析案例，研究“霸权衰落导致霸权国干预国际经济政策的力度加强”这一观点的具体实现机制和效果。关于国际经济规则、全球贸易规则调整的研究方面，国内已经有一些非常有价值的研究成果，如李向阳（2006）、徐秀军（2012）、高程（2013）、

⁵ “正向一体化”与“负向一体化”的概念最初由荷兰经济学家丁伯根提出，参见 Tinbergen Jan, *International Economic Integration*, Elsevier, Amsterdam. 1954.

⁶ 东艳、张琳：《主要发达经济体推进“竞争中立”原则的实践与比较》，IGI 工作论文。



盛斌（2014）、东艳（2014）等⁷，这些研究从理论角度，从总体视角分析国际经济规则形成的动力、原因，发展趋势。关于竞争中立的研究方面，国外的研究以 OECD 的系列报告⁸为代表，多为政策分析。国内的研究专门对此进行研究的论文还不多，以政策分析为主，如唐宜红、姚曦（2013）、王婷（2013）等⁹。本文对现有研究的推进在于：一方面，以竞争中立为案例，将国际规则形成机制的分析由宏观层面向微观层面扩展；另一方面，将现在竞争中立的政策研究向理论与政策研究结合来推进。本文第二部分和第三部分，从理论和实践两个角度，分析美国推进新一代高标准贸易投资规则的政治和经济考量，探讨在国际经济规则调整过程中，国内利益集团对贸易政策形成的影响；第四部分，研究竞争中立能否成为一项国际规则；第五部分，结合中国新一轮经济体制改革，对中国应对竞争中立原则提出政策建议。

⁷李向阳：《国际经济规则的形成机制》，载《世界经济与政治》，2006年第9期。徐秀军：《新兴经济体与全球经济治理结构转型》，载《世界经济与政治》，2012年第10期。、高程：《从规则视角看美国重构国际秩序的战略调整》，载《世界经济与政治》，2013年第12期，第81—97页。东艳：《全球贸易规则的发展趋势与中国的机遇》，载《国际经济评论》，2014年第1期。盛斌：《迎接国际贸易与投资新规则的机遇与挑战》，载《国际贸易》，2014年第2期。

⁸OECD, 2004. "Submission by European Commission to the OECD Competition Committee Roundtable on Regulating Market Activities by Public Sector", DAF/COMP(2004)36.

OECD, 2005. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD

OECD, 2009. Working Party No. 3 on Co-operation and Enforcement, Discussion on Corporate

OECD, 2010. "An application of the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned

OECD, 2010. "OECD Reviews of Regulatory Reform—Competition Policy in Australia", 2010.

www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44529918.pdf

OECD, 2012. "Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field Between Public and Private Business", OECD, Paris.

OECD, 2009. "State-Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality",

OECD, 2013. "Competitive Neutrality: National Practices in Partner Countries", DAF/CA/SOPP(2013)1.

⁹唐宜红、姚曦，2013：“竞争中立：国际市场新规则”，《国际贸易》，2013年第3期。

王婷，2013：“竞争中立：国际贸易与投资规则的新焦点”，《国际经济合作》，2012年第9期。



二、区域协定框架下“竞争中立”原则：

国际政治经济学分析

全球化生产网络的扩大，跨国公司不仅要求市场经济在一国之内实现统一和开放，更加要求世界范围内实现市场统一和深层开放，这是世界经济发展的必然趋势和结果。随着全球经济一体化和国际贸易投资自由化的迅速发展，国家与区域间有关竞争政策的协调以及针对企业市场行为的规范，愈加受到关注。竞争政策成为各国进行经济合作不可忽视的重要内容，成为世贸组织（WTO）和区域性安排的重要议题，许多双边、区域、多边的贸易投资合作协定中都包含竞争政策专门一章。竞争中立原则作为竞争政策框架下的最新发展议题，涵盖了国有企业、竞争政策、投资保护等多项内容，体现了贸易规则从边界规则向边界内规则（**behind the border barriers**）扩展的趋势，成为新一代全球规则体系中具有代表性的规则之一。¹⁰

竞争中立原则涉及到了企业竞争力的核心，作为一种制度和法律框架的安排，也成为了一种重要的制度性生产投入，其规则的变革创新对全球层面、地区层面以及国内政治结构治理过程的影响；全球层面、地区层面政治结构与过程对制度性规则的影响。国际规则和竞争中立问题，实质上企业竞争力的国际政治经济学。为何竞争政策和竞争中立规则会被越来越多的区域一体化协定纳入谈判议题？推动新规则变化的背后动因是什么？引入竞争中立后，对区域一体化内部企业竞争力和相关产业发展会产生何种影响？带来的核心利益又是什么？本文立足于政治经济学理论框架，试图解释和分析以上问题。

¹⁰ 张琳、东艳，《国际贸易投资规则的新变化：竞争中立原则的应用与实践》，《国际贸易》，2014年第6期。



（一）霸权稳定论：美国霸权衰落及对国际经济秩序的干预

霸权稳定论(hegemonic Stability theory)¹¹是推动国际政治经济学发展的重要理论之一。这一理论认为把国家和国际开放经济秩序之间存在因果关系。¹²国际秩序关系到许多重要国际性经济和资源分配以及国家在这些分配问题上的权力，一国对国际秩序的有效掌控将大大有助于国家的实力和发展；另一方面，一国国家实力和国内政治制度从国际秩序中的获益性又将在一定时期内决定该大国的兴衰趋势。自从近代西方工业革命和科技革命以来，决定一国军事实力和国际利益获取能力的因素不再是土地和人口，而是一国的经济力量。¹³在国际经济治理领域，美国通过主导国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织等国际经济机构，强化以美国为主导的自由主义国际经济秩序。

2008 年全球金融危机后，美国和西方国家对于国际秩序掌控能力有所下降，削弱了美国及西方国家的综合国力，新兴经济体崛起引发了对美国治理全球能力的挑战，对以美国为主导的国际秩序的挑战以及对美元霸主地位的挑战。危机重创了美国为主的发达经济体，导致其经济增长下滑、失业率增加，经济陷入阴霾。为此，美国推行了一系列的贸易政策调整：1. “再工业化(Re-industrialization)”是美国重塑竞争优势的重要战略，通过推动贸易发展并重返实业化增强企业竞争力；2. “再全球化”过程中¹⁴的“贸易保护主义”盛行，美国对华所实施的贸易救济措施数量众多，贸易壁垒多元隐蔽，如部门壁垒、

¹¹ 霸权稳定论最早由查尔斯金德尔伯格在 1973 年出版《世界大萧条：1929-1939》一书中提出。

¹² 钟飞腾，《霸权稳定论与国际政治经济学研究》，《世界经济与政治》，2010 年第 4 期。

¹³ 宋伟，《国际金融危机与美国的单极地位——当前美国的国际实力、国内制度和国际战略调整》，《世界经济与政治》，2010 年第 5 期。

¹⁴ “再全球化”概念由张宇燕（2012）提出。张宇燕，《再全球化浪潮正在涌来》，《世界经济与政治》，2012 年第 1 期。



绿色壁垒、技术性贸易壁垒、知识产权保护、汇率政策、市场准入、劳工标准等；3、横跨两洋的高水平区域一体化 TPP 和 TTIP。“竞争中立”原则主要针对新兴经济体以及发展中国家的国有企业和主权基金，通过限制国有企业行为，保持发达经济体企业的市场竞争力，也是美国霸权衰落对国际经济秩序干预的重要体现。

（二）国际治理与国际规则

越来越多的学者把竞争政策以及竞争政策相关的问题同全球治理联系起来，强调其与环境保护、气候变化、国际贸易、跨国投资等问题一样是全球治理的重要范畴。全球经济治理是指国家间的联合依赖一系列国际制度和规则，以调控、治理世界经济。¹⁵世界格局的主要体现是世界主要经济体、大国之间在面临利益和博弈时达成的一种相对稳定的关系，这种关系的表现是国际规则和国际制度。世界经济格局的变化取决于未来国际规则的发展。世界经济多元化促进了国际经济体系的调整，通过国际规则而非强制力施加影响，主导国际体系话语权，是今后全球经济治理的重要表现形式。各国博弈，讨价还价的焦点就在于未来国际规则的制定。

根据规则影响力大小和影响范围多少的不同，全球经贸规则的发展会遵循由少数向多数，由低水平向高水平推进的演变；规则形成一般会经历三个阶段：第一，发达国家主导的国内或双边协定规则；第二，具有全球影响力的国际组织中制定的规则或指导原则，协调国家间的政策，对一国政府的决策形成影响力；第三，形成部分协定成员国或全球范围内的硬性约束机制，具有“国际法”

¹⁵ 庞中英，《1945年以来的全球经济治理及其教训》，《国际观察》，2011年第2期。



的属性，对于违反规则的行为或政策进行惩罚，进行制度化、机制化建设，从而标志着规则的最终形成。¹⁶竞争中立的提出和兴起，正是体现了国际规则发展的第一阶段特征：由发达国家主导，有一国内部向区域、双边领域拓展。竞争中立原则已经由最初的澳大利亚国内法律，演变成为美国主导的跨太平洋伙伴关系协议(TPP)、美国和欧盟的跨大西洋贸易投资伙伴协议(TTIP)中的重要内容。

国际经济规则涵盖的范围已经大大扩展，约束力也越来越强；国际经济规则给国家政府行为干预贸易活动的政策空间越来越小。¹⁷扩大本国企业的市场力量，是竞争政策和竞争中立原则推行的核心动因。国际规则的变化决定了企业竞争方式的变化，“竞争中立”非约束性的行动规则，也同样限制了企业寻求扩大市场力量的能力。发达国家是竞争中立原则的最大受益者，这是因为竞争中立原则主要针对新兴经济体以及发展中国家的国有企业和主权基金。竞争中立原则具有更加隐蔽的针对性，我国企业一旦在规则和制度上受到围堵，则很可能在“再全球化”过程中被锁定在低端层次的全球分工环节。

（三） 竞争政策与制度非中性

所谓制度非中性，是指“同一制度对不同的人意味着不同的事情，在同一制度下不同的人或人群所获得的往往是各异的东西，而那些已经从既定制度中、或可能从未来某种制度安排中获益的个人或集团，无疑会竭力去维护或争取之治。”¹⁸在国际体系中，非中性规则的歧视性程度高低、适用范围大小和执行力

¹⁶ 张琳，东艳，《国际贸易投资规则的新变化：竞争中立原则的应用与实践》，《国际贸易》，2014年第6期。

¹⁷ 李向阳，《国际经济规则与企业竞争方式的变化》，《国际经济评论》，2000年第6期。

¹⁸ 张宇燕：《利益集团与制度非中性》，载《改革》，1994年第2期，第98页。



度强弱在很大程度上决定着一国之国家利益的获得、保护及扩展。因此，在大国无战争的国际环境中，大国之间的竞争在某种意义上便集中体现为对国际规则制定权和解释权的争夺与博弈。¹⁹美国国家利益的实现高度、敏感依赖于其对国际规则制定权的主导，以及这些规则适用范围的扩展。

美国利用“非中性规则”，创造有利于自身经济快速发展的制度性条件，强化自身霸权地位这一论断，学术界也已有过论证。²⁰第二次世界大战结束后，美国在世界范围内建立了一套多边制度体系：它领导并创建了联合国，使之成为一个全球集体安全组织；它创建了以自由贸易和稳定的货币汇率为基础的国际经济和金融秩序，建立了一系列机制，如关贸总协定、国际货币基金组织和世界银行等；它领导了北大西洋公约组织，在苏联周边地区组建了联盟，在西欧、中东、东南亚和东北亚制定了一系列安全协定。²¹金融危机后，美国重返亚太的战略以及“两翼一体”的区域一体化安排，以及自 2011 年起，要求经济合作与发展组织（OECD）研究竞争中立框架，这些都可以看作新时期美国构建“非中性”制度，保持本国竞争力，重掌国际规则主导权的重要表现。

¹⁹ 高程，《新帝国体系中的制度霸权与治理路径——兼析国际规则“非中性”视角下的美国对华战略》，《教学与研究》，2012 年 5 月。

²⁰ 高程，《非中性制度与美国的经济“起飞”》，《美国研究》，2007 年第 4 期。

²¹ 同 12。



三、区域贸易投资协定框架下的“竞争中立”原则：TPP 谈判

（一）美国推动“竞争中立”原则的历程和演进

“竞争中立”最初是作为一项国内规则，由澳大利亚提出，其宗旨是促进本国国内企业间的公平竞争。欧盟在欧洲统一大市场建设的 50 多年以来，逐渐建立了以促进区内竞争为主要目的竞争中立框架。美国既往签订 FTA/RTA 中，国有企业相关条款并未专门列出，“竞争中立”的概念也尚未出现；但有关的竞争政策章节中，“限制和缩小国有企业，促进私营业竞争”、“反对国有企业和垄断的信息不透明”等条款，说明针对国有企业、促进竞争是符合美国长期发展目标的政策导向。例如，2003 年签订的美国-新加坡双边 FTA，第 12 章竞争政策条款明确表明，在国有企业的销售服务过程中应该坚持非歧视原则，不应存在价格歧视；规定了国有企业相关的公开信息。新加坡政府相关企业在销售和服务过程中只应该是纯商业性的活动，新加坡应该最终消除国有企业因特殊优惠条件而取得的竞争优势。

2009 年全球金融危机后，美国开始推动“竞争中立”向区域和国际层面扩展。美国副国务卿罗伯特·霍马茨 (Robert D. Hormats) 指出，近年以来以国家为后盾的企业如国有企业、主权基金进入市场，竞争力越来越强，成为全球强有力的竞争者，对发达国家的企业形成了挑战。他将获得政府支持的企业和竞争模式称为“国家资本主义”，并认为中国是最为成功的践行者。为应对挑战，美国应该采取一些新的政策措施和工具，以确保建立一个公平竞争的市场，而“竞争中立”是一个最佳选择。TPP 的目标指向树立面向未来的高标准 FTA 协定范本，引入“竞争中立”条款，是其确定的高标准贸易投资规则的重要一环。对参



与谈判国的国有企业行为进行规制，并对中国等潜在的 TPP 成员国的国有企业管理改革施加外部压力，是美国将竞争中立引入 TPP 谈判的重要考虑因素。

在 2011 年，美国的商界、劳工组织向美国政府提出了将“竞争中立”原则纳入 TPP 的动议，该建议得到了美国政府的关注和支持。2011 年 10 月，秘鲁首都利马举行的第九轮 TPP 谈判中，美国提出了在谈判中增加对国有企业经营行为进行规范的条款，以给美国的出口商及工人在贸易和竞争中避免政府支持带来的不公平环境，提供更平等的竞争环境。美国的提议并没有得到 TPP 谈判各方的广泛支持。2012 年 12 月，澳大利亚在一份非正式的文件提出了“以规则为基础”对国有企业进行规制的意见，澳方的积极参与使“竞争中立”条款在 TPP 中的谈判得以推进。2013 年 5 月 TPP 第 17 轮谈判中，澳大利亚提交了详细清单文件，提出了与美国不同的关于规范国有企业的方案。2013 年 7 月，在马来西亚举行的第 18 轮谈判中，谈判文件中明确了美国和澳大利亚方案的差异，并力求在两个方案中找到平衡点。2014 年 2 月，TPP 部长级会议，谈判就有关国有企业待遇的“竞争中立”原则取得了重要进展，拟就原则上禁止向国有企业提供补助金优惠政策方面达成一致。美国做出了妥协，越南等新兴经济体的国有企业并不包括在限制对象内，国企经营范围只限于本国，则有权获得政府补贴。

（二）美国各利益集团的主张和推行动因

美国商界认为，由于一些国家政府的干预，使美国企业在美国及其他国家的市场上竞争力不足。“美国 TPP 谈判商业界联盟”（U.S. Business Coalition for TPP）是代表美国农业、工业、服务业等各行业、企业的利益集团。美国贸易紧



急委员会(Emergency Committee for American Trade: ECAT)是该联盟的秘书处。ECAT 多次要求美国在 TPP 谈判中加入竞争中立条款,²²2011 年 8 月 15 日 ECAT 给美国贸易代表写信²³,认为一些国家的国家资本主义会使美国的商品和服务贸易处于在美国和第三方市场上处于竞争劣势。要求在 TPP 谈判中关注竞争问题。

美国官方认为规范国有企业的经营行为,应该成为 TPP 谈判中的核心条款。并倡导在 OECD 包括新的综合性的竞争中立条款,并最终将这一原则推到 WTO 框架下。此外,美国的劳工组织也提出,认为外国的国有企业以及政府支持的企业在美国投资时不应享有不当的竞争优势。

(三) TPP 谈判各方关于“竞争中立”条款的不同主张

TPP 成员国中,澳大利亚国内已经建立了完备的竞争中立法律框架体系,各方关于“竞争中立”条款的不同主张主要体现在美国方案与澳大利亚方案的差异上。因为 TPP 谈判采取闭门磋商的方式进行,在谈判结束之前不对外公布技术性文本,我们无法通过美国等官方的渠道找到关于“竞争中立”谈判的相关信息,而只能根据一些已有信息和相关文献来对两类主张的可能观点进行初步的探讨。

1. 美国方案的主要主张及相关评价

美国方案的出发点一方面是保护本国企业在其他国家市场竞争中,防止东道国对本地国有企业的优惠。另一方面,是考虑外国的国有企业在美国市场竞争中,不会对美国的本地企业造成不利的竞争环境。同时,美国本身也有一些国有企业,因此在他们的方案中,兼顾考虑进攻性和防御性。美国希望 TPP 中

²² Calman J. Cohen: "Achieving the Full Promise and Potential of the TPP", Presentation in Singapore, March 2013.

²³ 相关内容参见 www.tppcoalition.org



的国有企业条款是“有意义的、有约束力的，以及可实行的”。美国方案的主要观点包括：

- a. 美国方案可能会更多地参考 OECD 关于国有企业治理准则为参考文本；
- b. 采用“约束性原则”，通过明确的规则来对违反“竞争中立”的行为进行规制；
- c. 建立对不正当竞争行为的惩罚机制，调查和实施机制。TPP 框架下，建立常务性质的委员会，来处理相关争议；
- d. 强调国有企业的“透明性要求”；
- e. 对规模以上的国有企业实行监管和约束，规范国家支持的国有企业的行为，但不包括州（省）层面的国有企业。

澳大利亚等国对美国方案提出反对的意见包括：美国的方案是根据公司的所有权性质来规范行为，而非根据国有企业的行为，针对反不正当竞争行为来确定；美国的规则主要是来规范其他国家的国有企业，而将自己国家的一些国有企业排除在外，如美国进出口银行、商业信贷公司等。

2. 澳大利亚方案的主要主张及相关评价

澳大利亚提出方案的初衷是希望 TPP 框架下的“竞争中立”谈判，从单纯的以美国利益为出发点，转向吸引更多的谈判成员国参与国有企业条款。澳大利亚的方案中，体现了以其国内的相关法律为基础，向国际层面推进的思路，以保持 TPP 中相关条款与国内制度的连贯性。主要主张包括：

- a. “竞争中立”是指政府的商业活动不得因其公共部门所有权地位而享受私营部门竞争者所不能享受的竞争优势”
- b. 竞争中立的相关规定是以规则基础的非约束性原则；



c. 国有企业而由政府提供了资金或管制方面的便利，需要向本国政府退回相应的获得。澳大利亚希望在 TPP 框架下，将这一规则国际化。

d. 每个 TPP 成员国建立自己的对国有企业行为进行评议的机构。其他成员国的企业进行投诉时，这些被调查证实取得不当利益的国有企业需要将罚金支付给本国政府。如果 TPP 成员国认为某一成员国没有按 TPP 的责任约定来实施和执行本国的检查系统，由可以启动政府对政府的争端解决机制。

e. 要求规范的企业不仅包括国家支持的国有企业，还同时包括州（省）层面的国有企业。

根据以上的主张，美国商业界等相关方面对澳方案的提出了以下质疑：

a. 认为在将国内的法规用于国际环境下，不容易发挥作用；根据澳大利亚的方案，国有企业将额外利益转移给政府，而政府可能通过其他方式再转移回国有企业，因此其方案的作用机制可能是无效的。

b. 这一方案无法对中国等 TPP 潜在成员国的国有企业进行规制；澳大利亚的方案适合其本国的特点，其国有企业规模相对较少，而澳大利亚政府不会通过将资金由政府再转移给国有企业的方式来损害其制度。但是对于国有企业占经济规模较大的一些国家，如中国，美国则认为这一机制有可能是失控的，政府存在将资金转移回国有企业的可能性；

c. 只要求国有企业通过货币补偿给政府，这一方案没有触及反竞争行为的实质；在国际化环境下，TPP 成员国也难以将国有企业受到的一些竞争优势进行量化，如市场准入机会等；对于澳大利亚的方案，只适合于政府对国有企业的金融支持。



d.对国有企业进行投诉的公司无法取得直接的收益。国有企业支付给政府罚金，这将影响国有企业的竞争地位，但是进行投诉的公司则没有直接的资金回报，其本质的利益无法得到保护。

两个方案的均为创造国有企业和私营企业平等的竞争环境，在具体规则方面存在差异，也体现了 TPP 谈判各方的不同利益诉求。

四、区域贸易投资协定下“竞争中立”原则的发展前景

（一）“竞争中立”将成为美、欧主导的双边投资协定、区域贸易协定中一项新规则

目前，全球贸易投资规则正在处于重塑期，在美国和欧盟的推动下，近年来，涉及国内政策的、要求更高市场开放度和规范性的更高标准的贸易规则开始在区域贸易治理层面酝酿。从第三部分的分析可以看出，美国此轮推进竞争中立原则与澳大利亚的目的有明显的差异。早期区域贸易协定中“竞争中立”原则的引入主要集中在已经建立了“竞争中立”国内框架的澳大利亚所签订的一系列协定中。而 2011 年以来，“竞争中立”原则成为美国等规范其他国家国有企业行为，保护本国企业海外利益的手段。美国为了强化其在区域贸易治理和全球治理中的影响力，除 TPP 外，也在 TTIP 和 2012 版“双边投资协定”(BIT) 的示范版本中推进“竞争中立原则”，在未来的区域贸易协定中，规范国有企业经营行为的“竞争中立”原则将成为一项重要的条款

2013 年 2 月，美国和欧盟宣布双方将启动“跨大西洋贸易与投资伙伴协定”(Transatlantic Trade and Investment Partnership, 简称 TTIP) 谈判，这是自美国于 2008 年宣布加入“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership



Agreement, 简称 TPP) 谈判后, 全球贸易体系面临的新的重大挑战。“跨大西洋贸易与投资伙伴协定”体现了传统世界主导的发达国家在应对新经济形势挑战中, 力求通过携手合作来维持其在全球经济、全球治理中的主导权。与 TPP 相比, TTIP 在新规则重点包括两个方面: 一方面是美国和欧盟的双边经济关系中的重要问题, 如管制协调; 另一方面, 在全球经济和市场层面制定新规则, 为全球贸易和投资活动确立新标准, 如果其他经济体进入欧美市场也需要受这些新规则的约束。“竞争中立”作为 TTIP 中高标准协定的重要组成部分, 属于上述中第二类条款。TTIP 为推行“竞争中立”原则搭建了一个更好的平台, 因为美国和欧盟的经济发展程度和市场运行机制相近, 对于国有企业的态度较为接近, 在竞争中立方面, 管制的协调性与标准的统一是美国和欧盟要处理的主要问题。

美国在 2012 年 4 月提出的 2012 双边投资协定范本是国际投资新规则的重要代表。通过文献和相关材料的分析, 可以看出 TPP 中投资条款与美国双边投资协定 2012 范本的内容基本一致²⁴, 加强对国有企业经营行为规范也是 2012 版美国 BIT 示范范本中的重要新动向。这主要基于美国企业所面临的外部竞争环境的变化, 制约的主要目标是谈判伙伴国的国有企业。通过直接或间接的条款, 来加强对国有企业责任的规范。此外, 要求东道国政府允许外国投资者参与东道国的标准设定、降低业绩要求、增加透明度等。

(二) “竞争中立”将逐渐演化为区域贸易协定中的一项通用规则

近年来, 区域一体化协定向纵深发展, 竞争条款逐渐成为 FTA 中的必备条款。“竞争中立”规则是归属竞争条款中的一项内容。近年来, 许多双边 FTA 协

²⁴两份文本内容来源如下: <http://www.citizenstrade.org/ctc/wp-content/uploads/2012/06/tppinvestment.pdf>
<http://www.ustr.gov/sites/default/files/BIT%20text%20for%20ACIEP%20Meeting.pdf>



定中引入该规则。如澳大利亚签订的一些双边 FTA 中明确出现关于“竞争中立”的规定。如 2003 年，澳大利亚—新加坡 FTA 中的 12.4 条款即为“竞争中立”的条款，其中规定“各级政府不能为国有商业企业的商业活动提供竞争优势”。美国—澳大利亚 FTA 中的 14.4 条款明确规定，澳大利亚可以通过采用“竞争中立”政策，防止对国有企业提供竞争优势；澳大利亚对来自于美国的关于竞争中立的投诉应和来自于澳大利亚的投诉同等对待。这表明澳大利亚已经将国内法中的部分中立原则向国际协定中扩展和应用。从澳大利亚的实践中可以看出，“竞争中立”原则在 10 年前已经应用于双边自由贸易协定中，但是这一规则的应用需要取得伙伴国双方的认可，在国内竞争政策较为完备发达国家间签订的 FTA 中，更容易推行“竞争中立”政策。除了澳大利亚签订的 FTA 外，韩国—新加坡 FTA 中也有关于“竞争中立”条款的明确规定：“各方需要采取合理的措施，以防止政府给国有商业组织提供竞争优势”。

正如前文所述，美国已经签订的 FTA 中尚没有提出明确“竞争中立”原则，但是一些协定的竞争条款对国有企业经营行为进行了规范，如美国—新加坡 FTA、美国—韩国 FTA。2011 年 9 月美国对外关系委员会提交的报告中，提出在 TPP 和双边投资协定中，美国政府应该通过竞争中立条款而对国有企业进行适度限制²⁵。建议在美国的新双边、区域贸易协定、投资协定。“竞争中立”原则的国际规则变动由发达国家主导，美国等发达经济体将“竞争中立”原则纳入贸易协定的意愿越来越强烈和明显，规范国有企业经营行为的“竞争中立”原则也必然会成为新一代双边、区域自由贸易协定中不可或缺的条款。

²⁵ Council on Foreign Relations: “U.S. Trade and Investment Policy”, Independent Task Force Report, No.67.



（三）“竞争中立”短期内不会被纳入多边贸易体制框架中

WTO 规则规定，在多边贸易体制下，政府有责任承担市场准入以及非歧视性市场原则的义务，WTO 规则约束的主体是政府。WTO 规则要求在所有权上保持中立，准则判定与行为实施并不区分主体是国营还是私营企业。GATT/WTO 的文本中并没有直接明确地针对国有企业的条款，但某些协定包含了类似的含义（如国营贸易企业、政府垄断或公共机构等）。因此，WTO 的一些条款也适用于国有企业（SOEs）。

现有 WTO 规则已经不能约束一些国际投资和贸易的新行为和新态势，WTO 规则已经落后于全球贸易协定的发展。“竞争中立”作为一项超过一般标准水平的规则，短期之内被纳入 WTO 规则体系存在着现实性的困难。当前，“竞争中立”原则的受益方主要为发达经济体，国有企业占比较大的国家，如马来西亚、越南、新加坡等，都强烈反对在 TPP 等协定谈判中推进过于严格的竞争中立条款。WTO 作为合约式的组织，采用“一个成员国，一个投票权”的协商一致的决策原则，如果没有利益互换等安排，“竞争中立”如此高水平的标准难以获得通过。WTO 成员国经济发展水平不同，存在较大的政策差异，已有竞争中立的发达国家内部也存在着较大的法律差别，政治上存在巨大困难。

五、中国的应对策略及建议

世界正在进行一轮新的再全球化进程，以“竞争中立”为代表的美国主导的新一轮国际规则将更加严格，更加普遍性，同时也更加具有针对性和非中立性更加隐蔽。一旦竞争中立成功上升为多边贸易规则，将全面削弱包括中国在内的新兴经济体的国有企业或政府关联企业的国际竞争力，并大幅增加这些企



业对外直接投资的难度²⁶，成为又一重大约束性规则，对于中国参与全球经贸规则的制定与调整提出了更多的挑战。

竞争中立原则及国际规则的变化对我国国有企业形成的挑战主要表现在：

第一，政企不分带来的责任风险。目前，我国由企业代为承担某些政府职能的情况依然存在，一些正常的商业行为可能被归责与政府，甚至引发国家间经贸争端；

第二，经济管理模式的挑战。如果将禁止政府向国有企业提供更优惠待遇列为条约义务，我国通过产业项目补贴国有企业以执行宏观经济规划的管理方式面临调整压力；

第三，企业管理的挑战。TPP 现有文案对国有企业的管理、经营决策均设定了较为明确的国家保证义务，施加了很高的透明度要求，我国国有企业正处于治理结构调整的转型期，与相关要求尚存一定差距。

针对以上的挑战和现实性困难，我国政府和政策制定者的对策和建议如下：

（一）密切跟踪竞争中立国际规则发展，积极主动参与规则的制定

第一，深入了解规则动向，寻求以适当方式参与规则讨论。应加强与《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）谈判中关注国有企业问题的越南、新加坡、马来西亚的沟通。在国际谈判中，不可以回避国有企业问题，坚持提出平衡诉求。既要讲竞争中立（国有企业与私营企业公平竞争），也要讲“所有制中立”（非歧视对待国有企业），不因所有制不同而受到歧视。

第二，需要由“被动反应”转为“积极合作”。坚持多边贸易投资谈判，选择

²⁶ 沈铭辉，《美国的区域合作战略：区域还是全球？——美国推进 TPP 的行为逻辑》，《当代亚太》，2013 年第 6 期。



合理、有利的国际组织作为平台，将不利的制度转变为中性、公平的制度。坚持规则基础的非约束性原则，以“规则指导原则”的方式加强国家间政策协调，深入参与 OECD、世界银行的倡议，在投资自由圆桌会议、《关于国家安全的接受国投资政策指导方针》、《在受冲突影响与高风险地区矿产品供应链社会责任审慎调查指南》，以及当前关于竞争中立所作的工作等相关领域的进行跟踪研究。

第三，需要强调“有区别但共同”的发展原则。允许发展中国家因国情和发展程度不同拥有一定的改革和过渡期限，力图使其能够反映与中国等新兴经济体的经济社会发展水平相适应的诉求，坚持“权责相适应”、“包容利益”和“差别化的共同责任”等三大原则。

最后，从实施策略上，加强与发展中国家特别是新兴市场国家的协调与合作。加强与金砖国家的沟通和交流，借助国际平台，宣传我经济发展模式和改革理念，阐明发展模式的多样性，倡导各国走符合本国实际的发展道路，提高发展中国家对我国企业和发展模式的认同度，力争在国际上形成更加平衡的力量。

（二）以开放促改革，变压力为动力

我国应该将竞争中立原则的外部压力转化为经济体制改革的动力，以开放促改革，适应新环境和新规则。通过国际双边、多边贸易谈判的不断开放，形成与国内改革的良性互动，以“竞争中立”原则为契机倒逼我国国内改革，尽快适应新的国际新环境，有助于缩小与发达国家主导的高标准规则的差距，逐步扭转我国在国际市场中处于的不利地位，使国有企业按照市场规则运营。

首先，“竞争中立”原则与中国进一步深化改革的总体目标并不矛盾。我国当



前正处于国有企业改革的重要时期。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干问题的决定》明确提出，“经济体制改革的核心是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定作用”、“大幅度减少政府对资源的直接配置；推动国有企业完善现代企业制度；准确界定不同国有企业功能；完善主要由市场决定价格的机制，放开竞争性环节价格；国有资本投资运营要服务于国家战略目标”等原则²⁷。这与“竞争中立”原则的目标具有高度统一性，两者并不冲突。

第二，“竞争中立”原则的制定对我国国企改革具有一定的启示意义。TPP 主张将政府企业、国有企业商业化运作进行分类改革，非歧视性对待各类企业，提高企业管理透明度，实行税收中立和政府采购中立，对国有企业公共服务进行合理补偿，区分国有企业的商业性活动和政策性公共服务等，这些具体的细则制定对我国国企改革具有一定的借鉴意义，有利于推动我国国企改革的立法进程。

（三）立足自身，以改革促开放

我国应立足自身，深化国有企业改革，掌握国际规则变化的主动权。从现实和长远利益看，我在国有企业问题上也有诉求。我外向型经济的走出去战略的实施，也需要建立对国有企业的公平制度，不因所有制的不同而受到歧视性待遇。

首先，我国应加快探索国有企业分类改革。提供管理和运营透明度，坚持政府公共管理职能和国有资产出资人职能分开，实行公益性和竞争性国有企业

²⁷ 梁勇、东艳（2014），《中国应对中美双边投资协定》，《国际经济评论》，2014年第4期。



分类管理；加快公司制改革，完善企业法人治理结构；深化垄断行业改革，形成有效竞争的市场，营造各种所有制经济公平参与市场竞争、同等受到法律保护的制度环境；坚持扩大对内开放，逐步减少和取消专门针对国有企业的补贴和各种优惠政策，引入公平、公正、公开的竞争机制。

其次，我国应积极鼓励企业走出去。鼓励企业按照市场原则参与国际竞争，要适应市场化、国际化新形势，提高企业效率，开展境外投资和国际合作项目，进一步改革和完善对外投资管理体制，最大限度减少政府对企业对外投资决策的干预，避免授人以柄。通过提高我国企业自身竞争力和市场影响力，来获得国际经济秩序和国际治理平台上更大的话语权和主动权。

声明：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。