



Working Paper No. 201421

Nov 11th, 2014

张琳

zhang-lin@cass.org.cn

东艳

dongyan@cass.org.cn

国际贸易投资规则的新变化：竞争中立原则的应用与实践*

全球性金融危机以来，发达国家与新兴经济体力量对比发生变化，国际贸易投资规则正处于调整期，其中“竞争中立”是一项备受关注的新规则。一方面，“竞争中立原则”涵盖了国有企业、竞争政策、投资保护等重要议题，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。另一方面，美、欧主导并推进的“竞争中立”，其矛头直指“国有企业”，这对于国有经济占主体地位的中国来说，面临的挑战不可避免。中国共产党十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。中国推进新一轮改革开放中，提出“以开放促改革”，如何将外部压力转化为中国经济前行的动力，这是我们需要思考的问题。本文通过研究“竞争中立”原则的内涵、原则及其在国际组织中的实践与应用，分析全球贸易投资规则的新变化和发展趋势，针对竞争中立规则变动的阶段性特点，提出相应的政策建议。

* 作者感谢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》的资助，感谢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）》资助，感谢中国社会科学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》资助。



一、国际贸易投资规则的新变化：竞争中立原则的提出

“竞争中立”的概念可以追溯到 20 世纪 70 年代，最早由澳大利亚提出，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”¹，其目的是强调国有企业和私有企业之间在市场竞争中的平等地位，主要规范澳大利亚内部企业活动，属于国内规则范畴。2011 年以来，美国在多次政治、经济和外交活动中讨论“竞争中立”，并在经济合作与发展组织（OECD）、联合国贸易和发展会议（UNCTAD）等国际组织中推动“竞争中立”框架的推广和落实，希望在双边、多边贸易投资协定中加入有关限制国有企业的条款，使得“竞争中立”原则引起国际市场的广泛关注。“竞争中立”这一国内政策的国际化和多边化，是发达经济体保持其竞争优势和经济增长机制的重要制度性安排，体现了世界经济格局调整下的国际规则变化。

（一）宏观背景：经济格局变化决定国际规则的调整

2008 年全球性金融危机和随后的“欧债危机”，引发了世界经济格局的调整，新兴经济体崛起引发了全球贸易主导力量的变动，当前全球贸易治理结构正处于调整时期²。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)、美国 2012 双边投资协定模板、诸边服务业协议(TISA)等体现了未来贸易投资规则向“高标准”推进的发展方向。这些规则将严格的环保、劳工标准与国际贸易挂钩，以服务贸易和投资保护为新一轮全球贸易规则制定的核心和重点。³“竞争中立”原则的提出和兴起正体现了国际规则及制度

¹ Australia Government. “Australian Government Competitive Neutrality Guidelines for Managers”, February 2004.

² 东艳，《全球贸易规则的发展趋势与中国的机遇》，《国际经济评论》，2014 年第 1 期。

³ 樊勇明，沈陈，《TPP 与新一轮全球贸易规则制定》，《国际关系研究》，2013 年第 5 期。



发展的最新变化，不同于传统的竞争政策，“竞争中立”原则涵盖了国有企业、规则一致、投资保护等若干新一代横向议题，将边界后规则向国内法规法制方向转移，成为引领新贸易投资规则的标杆之一。

表 1 国际贸易投资规则的新发展

新规则	主要国际组织和区域协定	主要内容
监管一致和协调性	TPP、TTIP、WTO	削减由于国家监管产生的非关税壁垒，在技术性贸易壁垒、卫生与植物检疫措施推行标准统一，透明度和管制融合；加强金融资产风险等法律协调；简化海关及口岸通关程序
竞争中立原则	TPP、各国 CNF、OECD	当经济市场中没有经营实体享受过度的竞争优势或竞争劣势时，就达到了竞争中立状态
电子商务	韩美 FTA、韩国-新加坡 FTA、TPP	促进信息和数据的跨边界流动
中小企业	TPP	涉及了中小企业融资、知识产权，帮助中小企业抵御外部风险，促进中小企业发展
知识产权	TPP、TTIP、TRIPs	涉及著作权、商标权和专利权，如延长著作权保护时间、加强互联网保护，增加地理标志和数据隐私权
服务业开放高标准	GATS、TPP	采取负面列表形式，全面开放
投资条款	TPP、BITs	外国投资和国内投资者的非差别待遇、国民待遇最低标准、投资者与所在国政府的争议解决问题
劳工标准	TPP、ILO	采用和保持国际劳工组织规定的工人权利五项标准
环境准则	美韩等双边 FTA、TPP	如非法收割木材贸易，非法捕获野生动物，加入争端解决机制

资料来源：作者根据东艳（2014）及相关资料整理。



（二）微观原因：限制国有企业，提升发达经济体竞争力

近年来，危机重创了美国和欧盟等发达经济体，导致其经济增长下滑、失业率增加，经济陷入阴霾。传统的财政和货币政策刺激效果不佳，发达经济体进而希望通过推动贸易发展并重返实业化增强企业竞争力。2010年，美国总统签署了《美国制造业促进法案》，希望通过“重返制造业”，刺激出口增加就业，拉动经济复苏，却面临着来自新兴市场经济体以及发展中国家企业的巨大竞争压力。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，认为其以整个国家为后盾，在全球范围内开展贸易、投资、并购以及金融等业务，片面地认为这些国有企业获得补贴或拥有垄断地位，对发达国家的企业造成不公平竞争。希望通过设立保证公平市场环境的“竞争中立原则”，限制国有企业行为，保持发达经济体企业的市场竞争力。因此，竞争中立一经提出，就受到了发达经济体的一致认同，成为国际贸易和投资领域备受关注的焦点议题之一。

二、国际贸易投资规则的实现路径及特点

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。⁴经济力量的对比变化导致了全球治理结构及规则体系的变化与新发展：美国作为世界唯一超级大国的地位短期内不会发生变化，但随着以中国为代表的新兴经济体增长显著，美国的优势程度日益弱化，其主导和控制世界事务的力度下降，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

⁴ 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。



形式。

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”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。在这一过程中，国际组织是实现国际规则重要平台和推行途径。⁵一个组织的决定通常是大多数成员意志的体现或各方协商一致的结果，国际组织是一种有效地国际机制，国际组织需要保障制度的正义性。一个国家，即使是实力雄厚的超级大国，也难以独自支配国际组织的行为，只能通过声明、说服、协商、诱导等途径使他国介绍自己的观点，从而达到维护本国利益的目的。⁶

（一）竞争中立原则：由区域向国际组织的演进过程中

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。并且，竞争中立原则的发展已经开始向第二阶段：国际组织的通行规则迈进。近三年时间内，经

⁵ Richard Baldwin、范连颖，21世纪的区域主义——弥合21世纪的贸易与20世纪贸易规则之间的差别，《经济资料译丛》，2012年第1期。

⁶ 于永达，《国际组织学》，清华大学出版社，2011年9月，p40。



济合作与发展组织（OECD）、世界银行、联合国贸发会议、WTO 等组织都加强了相关内容的研究和条款设定，具体内容将在文章第三部分详细分析。

（二）竞争中立潜在的发展方向：非正式规则向正式规则推进

根据国际规则的不同特点和性质，我们可以将规则划分为正式规则和非正式规则；硬规则和软规则。正式规则是指那些明确定义、明文规定的规则，而非正式规则是指被成员实际认可的行为规则。硬规则是指具有强制约束力的规则，要求必须遵守或尽可能遵守；软规则是指只给予建设性意见或自愿参与。需要注意的是，欧美发达国家利用其自身经济、技术、制度、权利等方面的优势，将非正式规则向正式规则推动，将软规则向硬规则推动，利用其主导的国际组织，将自身的意志、意愿、利益诉求强行推至全球范围，将隐形规则制度化，造成新的技术壁垒或制度壁垒，构成新形式的贸易投资保护主义。如，现有的劳工标准核心，是指 1998 年国际劳工大会上通过的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》中所确认的四项基本权利，分别是结社自由和有效承认集体谈判权利、消除一切形式的强迫或强制劳动、有效废除童工以及消除就业与职业歧视。⁷由于 WTO 成员众多，发达国家与发展中国家立场不同，WTO 框架下并未将劳工标准纳入谈判范畴；但目前 TPP、TTIP 的区域贸易协定中，均要求成员国必须将“劳工条款”适用于出口加工区和自由贸易区，并对外贸企业支付工人的最低工资进行严格规定。尽管当前并没有明确迹象表明，竞争中立原则也会成为“国际法”性质的强制约束，但仍需谨防其由非正式规则向正式规则推动的潜在可能性。

⁷ ILO, “ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up”, <http://actrav.itcilo.org/actrav-english/telearn/global/ilo/law/idec.htm>



三、“竞争中立”原则在国际组织中的应用与实践

“竞争中立”已经由最初的一国内部法律规则，向全球贸易投资领域重要的国际规则发展，并逐渐被纳入国际组织的贸易投资协定，这一过程也是“竞争中立”原则向国际贸易投资规则发展的重要实现途径。《经济合作与发展组织国有企业公司治理指引》（简称《OECD 国有企业指引》）、世界银行、联合国贸发会议、WTO 等国际组织都包含竞争中立和竞争政策的相关规定和应用。

（一）OECD 的“竞争中立框架”

竞争中立框架体系是指该规则的具体制度安排和规定，以及执行和实施的办法。OECD 的“竞争中立”框架体系是目前国际组织中关于“竞争中立”原则最为深入的阐述。

表 2 OECD 中“竞争中立框架”的发展进程

时间	原则和政策目标	指导方针及报告
2005 年	指出国家所有权导致企业经营中的特殊性，对国有企业的公司治理框架进行梳理，总结了发达国家在管理国企方面的经验	《OECD 国有企业公司治理指引》
2011 年	对国有企业与私有企业相比拥有的竞争优势以及消除这些优势的思路和措施进行了全面研究，提出“竞争中立”政策框架。	《竞争中立与国有企业：挑战和政策选择》
2012 年	准确定义“竞争中立框架”（Competitive Neutrality Framework, CNF）；总结了 34 个 OECD 国家实行竞争中立的实践	《竞争中立：国别实践》
2013 年	梳理了现有国家、双边、多边框架下国有企业的贸易监管规则	《国有企业：贸易效应及政策启示》

资料来源：作者整理。



在美国为主导的发达国家的要求和呼声之下，OECD 开启了“限制各国政府对国有企业支持”的规则研究。2011 年《竞争中立与国有企业：挑战和政策选择》报告，首次对国有企业与私有企业相比拥有的竞争优势以及消除这些优势的思路和措施进行了全面研究，提出“竞争中立政策框架”（Comparative Neutrality Framework，简称 CNF）。竞争中立保证了不同主体在市场竞争中不因为其产权属性（如国有企业、私有企业或社会公益部门）而获得特别的优势，或遭到不公正的对待。OECD 认为竞争中立框架不仅需关注公共部门享有的优势，同时也关注应公有制企业参与市场竞争中面临的劣势。

OECD（2012）⁸指出，“竞争中立”的概念不应特指国有经济和国企部门，应涵盖市场中多样的竞争实体，而不是特指国有经济和部门，这一概念应更为一般化。报告中明确指出竞争中立的定义：当经济市场中没有经营实体享有过度的竞争优势或竞争劣势时，就达到了竞争中立状态。报告中还对这一概念做出了进一步的解释：

第一，形式多样的实体是指在“经济市场”可以进入经营的所有企业。但如气象服务、航海服务等仅能由公共部门提供的产品和服务，则不应受到竞争中立原则的约束；

第二，过度竞争优势的政府商业活动可能会导致对“竞争中立”产生偏离，如享受税收等优惠措施的非盈利公共部门从事的商业活动；传统国有企业；或其他深受政府影响的私有企业（特别许可企业、刚刚私有化的企业、行业领军

⁸ OECD, *Competitive Neutrality National Practice*, Paris, 2012. OECD Publishing.



企业、政府参股企业等)。需要注意的是, 究竟多大程度上受政府影响, 怎样的行为可以被认定为非盈利公共部门的“商业性”行为并未在报告中有所界定;

第三, 报告中也强调了某些国有企业的竞争优势可能来自政府对其所承担社会责任的过度补偿; 只要补偿不是过度的, 就不能够认定是对“竞争中立”的偏离。在经济市场中, 应充分考虑到潜在的竞争实体, 当经济市场中的在位者享有过度的在位者优势, 使得潜在竞争者无法进入时, 应当被认为是对“竞争中立”的偏离。

报告中明确指出竞争中立的定义: 当经济市场中没有经营实体享有过度的竞争优势或竞争劣势时, 就达到了竞争中立状态。报告指出, 与公有制(Public Ownership)相关可能会形成竞争中立偏离的内容, 包括以下八个方面: 一、国有企业的商业经营行为; 二、确保市场环境透明、公开情形下的成本确定, 如何区分商业和非商业性活动成本; 三、是否按照商业收益回报率衡量; 四、确定承担的公共服务义务; 五、税收中立; 六、监管中立; 七、债务中立; 八、政府采购。

总体来看, OECD对“竞争中立”框架具有以下几个特点:

第一, 规则设定相对中性, 并非针对某国特有, 也并非专门针对国有企业;

第二, 倾向于规则设置的“软性”约束, 而非硬性法规;

第三, 对国有企业的享受的竞争优势和承担的社会责任方面平衡考虑。既考虑国有企业的竞争优势, 也承认国有企业承担的社会责任; 既强调国有企业竞争规范, 也强调市场运行机制的完善;

第四, OECD是目前国际组织中关于“竞争中立”原则最为深入的研究。OECD



对各国竞争中立的实践和研究跟踪时间长，标准较为健全规范；OECD的“竞争中立”框架与各国竞争法、反垄断法、投资协定、跨境贸易、公司治理等规则相互补充，形成了从法规到实践的整套规则。

（二）世界银行（World Bank）的实践和应用

世界银行2012年发布《竞争政策：促进市场繁荣与发展》报告⁹，报告中指出开放的市场和竞争政策提高了市场运行效率，提高消费者福利，促进创新，提高生产率，从而实现经济持续增长；竞争政策保障了市场更加自由和公平，削减反竞争的监管。报告中提供了多国竞争政策的实践经验，认为竞争政策是发展的重要议题，通过改变价格控制、法定垄断、企业数量限制和某些企业的歧视性对待等反竞争的措施，可以显著的改善市场条件，有效地实施竞争法、反托拉斯法，减少反竞争监管和反竞争并购、扭曲性补贴。

报告中明确指出竞争政策的实践包括：第一、扩大市场，消除反竞争的市场监管：1.消除法定垄断、企业数量限制、或禁止私人投资；2.消除市场价格或其他市场措施的限制，减少商业活动风险；3.保障公平市场环境（level playing field）和对企业的非歧视性待遇；二、执行竞争条款：1.遵循反垄断法，降低关键中间产品和最终产品的成本升高的风险；2.阻止反竞争并购；3.加强反托拉斯法，减少反竞争性行为；4.控制国家资助，减少不公平。

世界银行的研究中并没有特别明确竞争中立框架(CFN)，也没有将竞争政策与国有企业相联系，研究更侧重于发展的议题，标准制定和效果评估上更为中立和客观；但在竞争中立框架的制定和规则设置方面，稍显滞后。今后，世界

⁹ Competition Policy Encouraging Thriving Markets for Development, World Bank, Public Policy for the Private Sector Note Number 331, 2012 September.



银行是否会随着问题的关注程度上升，而加大对竞争中立标准的制定和政策效果评估，还需要我们持续的关注。

（三）联合国贸易和发展会议（UNCTAD）的探索

2010年，联合国贸易和发展会议（UNCTAD）成立了“研究伙伴关系平台”（Research Partnership Platform），旨在交流和学习各国发展竞争中立的最好经验，从而有效地推动竞争政策和消费者保护的 legal 和政策。会议建立研究机构、大学、竞争机构和其他团体，为竞争中立政策的联合科研提供了平台，成立了政府间竞争政策和法律的专家组。

2012年，在“研究伙伴关系平台”（RPP）举行的第三次会议中，澳大利亚新南威尔士的 Healey 教授指出，由于国有企业在市场经营中存在着低生产率、不能充分反映成本-价格机制、缺乏对经理人的问责制、拥有垄断权力等问题，需要通过市场化、商业化，私有化和竞争性投标等途径进行改革。会议中对中国、马来西亚、巴基斯坦和俄罗斯的国有企业竞争中立问题也进行了讨论。会议对中国国有企业的看法是：中国国有制存在的优势在于信贷融资、与政府的良好关系、政府政策支持、土地使用的租赁制度、矿产资源的租赁制度、企业收入税。弊端在于国有企业需要承担更广泛的企业社会责任、公共福利功能；公司治理效率的低下。中国的国企改革取得了一定的进步，石油行业从最初的计划生产改制为三个国有企业（中石油、中石化、中海油）；监管体制看，2003年成立了国资委；从企业治理结构上看，建立了董事会制度，理论上说竞争法可以应用于中国的国有企业；但实践中，具体问题可能较为复杂。

目前来看，UNCTAD 对竞争中立和国有企业的研究侧重于发展中国家，其



倡导的规则研究也更符合我国的现实，UNCTAD 的竞争中立规则未来可以为 OECD 以发达国家为主的规则形成有力的法理补充和实践经验补充，中国应当更为积极的参与相关讨论。

（四）世界贸易组织（WTO）的规则

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）。涉及国有企业潜在违反反竞争行为的 WTO 规则可以分为四类：

第一，一些政府政策涉及贸易扭曲的规则，涉及到国有企业。如国民待遇或最惠国待遇原则适用于所有 WTO 成员国，以确保进口商品与本国生产的商品同等竞争；反倾销协定确保了一旦进口商品存在倾销行为，将征收反倾销税。不论进口商是私营企业、国有企业或政府，这些原则皆为适用；同样，当国有企业成为补贴接受方时就要接受 WTO 补贴准则的监管。

第二，某些情形下，遵照 WTO 原则可以豁免国有企业的行为。如根据服务贸易总协定（General Agreement on Trade in Services，简称 GATS）特别承诺，只适用于私营企业的严格市场进入或国民待遇，国有企业可以不遵循；如果没有在 GATS 协定承诺的例外条款以内，则一律受到规定约束，不论是私营企业、国有企业或者政府机构。如 GATS 第 8 条旨在规范垄断企业的行为，这一规定



的主体并不受垄断企业的所有制形式区分。这些责任义务适用于 WTO 成员在其 GATS 减让表中做出承诺的具体部门。

第三,《关税与贸易总协定》(General Agreement on Tariffs and Trade, 简称 GATT)有关国营贸易企业(State Trading Enterprise, 简称 STE)的第 17 条及其谅解明确旨在限制这类企业(其中一些可能是国有企业)作为国际贸易工具的影响程度,如农业协定中的 STEs。但是国营贸易企业或国营贸易(state trading)都并未在协定中明确定义,条款的应用存在着一定的障碍。与之相似的是,补贴和反补贴措施协议(SCM)规定的来自于政府或公共机构的财政资助都可能涉及国有企业。当国有企业在财政补贴中扮演着中间者时(如为下游厂商提供廉价的中间投入品),如何应用补贴和反补贴原则显得更为复杂。WTO 协定包含了进口垄断、公共服务垄断或其他公共机构可贸易品的关税征收特别条款。

第四,中国和俄罗斯向 WTO 递交申请议案中,包含了对公有制的特别规定。中国向 WTO 提交的入世议定书中包含旨在解决国有企业跨境反竞争效应的具体准则;俄罗斯联邦入世议定书,同样有着大量对于国有企业相关准则的讨论。然而,这些条款是否能够充分制约惠及中国、俄罗斯国有企业贸易扭曲政策的负面效果,仍存在不少质疑。

值得说明的是, WTO 规则专门针对政府/国家,某些条件下,国有企业行为属于“国家或政府”时同样受到 WTO 规则的监管。此时,国家所有制并不是决定性因素,多大程度上受到国家行为的影响或对国家有多大的影响,才是决定是否隶属于这一规则的关键。此外,许多现行的特惠贸易协定(PTA)包含针对国有企业的特定条款,试图弥补现行多边规则的缺口。例如,某些协定明确指



出其条款同样适用于国有企业、阐明 WTO 背景下一些定义上的空白或是纳入有关服务于竞争政策的附加条款。

（五）小结：国际组织中的“竞争中立”原则实践的评价

各机构对竞争中立框架（CNF）推动的侧重点有所不同，根据标准设置的目的不同，可以划分为：“政策友好”、“标准中立”，或者“另有所图”。各机构的关于竞争中立的框架并不相同，但相同的是，竞争中立相关标准制定权均为发达国家所掌握。OECD 所构建的“竞争中立”框架是目前国际组织中关于这一问题的最完备的框架体系。

目前竞争中立框架构建的最新的趋势，是将竞争中立与国企改革相联系；对于中国来说，将“竞争中立”与我国的国企改革相结合，将该政策原则推广到中国国企业的国际市场运作中，是中国企业“走出去”政策中所面临的重要挑战，包括国内市场的优惠准入和监管待遇等特殊待遇、优惠性融资及补贴等重大问题，都亟待解决。中国执行竞争中立框架也将减轻对外投资目的国对我国国企关于国家安全和非市场化运作等问题的担忧。

由于 OECD 经合组织成员国家监管机构的核心是以市场为导向的贸易参与者，如果中国国企不能解决非市场化运作的问题，与国际规则无法对接，恐造成中国国有企业对外投资的重大障碍。如未来竞争中立原则成为全球通行的国际经贸准则，不再是“软性约束”的敦促，而成为以条款或法律的形式存在“外部硬约束”，便会进一步会改变国际投资和贸易潜在收益的分配格局，会影响全球均衡发展；那时，中国国企的海外经营将面临较为被动的局面。



四、竞争中立的发展前景及对中国的影响

“竞争中立”规则从长期来看，有助于提高市场竞争效率，有助于资源在全球范围内更有效地配置，符合我国以开放促改革的发展要求，代表了更高标准的开放和更深层次的改革，从根本上符合我国的经济发展要求。但从短期来看，对于“竞争中立框架”和规则，我们仍存在几点担忧和疑虑，这主要包括：

第一，“竞争中立”规则是否是中性规则？

“竞争中立”主要针对了国有企业，不因为所有权的不同而产生竞争中的不公平或获得额外的竞争优势。从这一规则提出的动因来看，根本上符合美、欧发达国家的利益诉求，限制国有企业可能获得的竞争优势，为私营企业为主体的发达经济体获取更大的生存竞争空间。美国副国务卿罗伯特·霍马茨（Robert D. Hormats）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。“他指出为应对此类由“国家资本主义”对美国企业造成的不公平，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，“竞争中立”正是一个最佳选择。我国是世界上国有资产比重最大，国有经济占比最多的国家，国企以及国有控股公司的产出大约只占整个国内生产总值的 30%，以我国国有垄断企业为潜在目标，使得竞争中立规则自身的“中立性”和公正性受到一定质疑。

第二，竞争中立是否会成为发达国家贸易保护的新手段？

在国际贸易规则中，各国都需要合理的、高质量的贸易标准，以提升国际贸易的品质。但是，鉴于公平贸易的原则，世界贸易组织应该坚决抵制一些国家巧立名目的非关税措施的出台，尤其是一些歧视性措施的推行，以此维护国



际贸易公平、公正的运行。这些非关税措施包括等等。当前，全球贸易救济措施多样化趋势明显，各种非关税措施也是层出不穷，如原产地规则、与贸易相关的技术壁垒（TBT）、卫生与检疫措施（SPS）、以及政府采购和碳标签（carbon labels）等，“竞争中立”也可能会成为一种隐形贸易和投资壁垒，提高双边贸易和投资的进入门槛和交易成本，形成一种新的非关税壁垒，成为发达国家贸易保护的新手段，扭曲国际贸易规则的透明性。

第三，竞争中立国际准则如何与国内法律相统一？

竞争中立一旦成为区域或全球范围的统一规则，如何与现有的国内法律相统一、相协调也是涉及了法律适应范围的复杂问题。欧盟、澳大利亚已经先于国际规则，国内法律中已经有相关的竞争中立条款。欧盟的“竞争中立”规则是欧盟成立时就存在的条例之一，目的是维护竞争的公平。按照《欧洲联盟运行条约》第 106 条的规定，“竞争中立”是指对从事具有普遍经济利益服务意义的企业、拥有特别或专有权利的企业设立确保公平竞争的规则。根据规定，只要条约包含的规则在法律上或事实上不妨碍这些企业完成指派给它们的特定任务，则这些企业应遵守条约包含的规则，尤其是竞争规则。澳大利亚于 1995 年，进行了全国性的竞争政策改革，并达成联邦和各州和地区间的《竞争原则协定》（Competition Principle Agreement），明确提出保持政府和私人商业活动间的“竞争中立”，是其竞争政策改革的一个重要目标。在 1996 年《联邦竞争中立政策声明》（Commonwealth Competitive Neutrality Policy Statement）中，指出“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”。OECD 成员国中大多数国家判断其企业是否符合“竞



争中立原则”受到国内竞争法、企业并购法、宪法、国有资产审核、反垄断法等多个法律条款和法规的约束，不能简单汇总叠加，与竞争中立法对接。

当前，国际组织和区域协定中关于竞争中立法框架的定义和指导原则，是以澳大利亚、欧盟的国内法规为基准，结合其他发达国家的法律经验，进行规则的制定。但仅以发达国家的法律框架和实践经验为基础总结形成的“国际规则”显然不符合我国以及多数发展国家的现实情况。一旦竞争中立法原则由当前“软约束”指导原则，演变为“硬约束”国际法律，我国将面临着巨大的现实压力和国内法律挑战。

如何才能消除以上所述的疑虑，减少可能面临的风险，是需要我们研究和思考的问题。当前，全球经贸规则正处于调整期，我国参与全球治理的过程中需要格外关注规则制定的阶段性特点，随着竞争中立法原则的深入，做出相应的准备和政策回应；并根据国际贸易投资规则发展的一般规律，做出前期预判和准备。当前，竞争中立法由发达国家主导的国内法律、双边协定向国际组织的规则和框架过渡，未来是否形成硬性法律约束，进行机制化、制度化建设尚需要时间观察。

首先，中国应该将应对“竞争中立法”原则的压力转化为中国经济改革的动力。党的十八届三中全会《决定》提出“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。中国的经济制度有其特殊性，应结合中国特点，不能完全接受美国“竞争中立法”的原则；动国有企业改革方面，分层次进行。对于公益性行



业，加强政府财政投入；自然垄断行业、关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，仍需要加强国有资本的控制，而对竞争环节和竞争性业务，则进一步市场化，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化¹⁰。

其次，中国应该加强对竞争中立规则了解，密切跟踪发展变化。在竞争中立发展的早期阶段，欧盟、澳大利亚等发达国家已经完成了第一阶段国内法律建设的基本任务；OECD的“竞争中立框架”，其政策协调仅限于34个发达经济体。“竞争中立”原则和框架并不会直接针对我国国有企业，我国也没有对现阶段的规则设定有任何修订和议价能力。但双边或区域自贸区谈判过程中，“竞争中立”已经形成了发达国家“高标准”开放条款的一部分，对我国形成了阻碍和限制。因此，需要我国政府及相关研究机构充分重视，加强对该政策的理解与阐释。

最后，中国应积极、主动参与竞争中立的规则制定。由“被动反应”转为“积极合作”，坚持多边贸易投资谈判，选择合理、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。深入参与OECD、世界银行的倡议，在投资自由圆桌会议（及《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和研究，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，以体现“有区别但共同”的发展原则。

¹⁰ 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3期。



（张琳系中国社科院世界经济与政治研究所助理研究员

东艳系中国社科院世界经济与政治研究所副研究员）

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。