

竞争政策优先——欧共体产业政策与竞争政策

[作者] 王晓晔

[单位] 中国社会科学院法学研究所

[摘要] 当欧共体产业政策与竞争政策发生冲突时,优先适用欧共体竞争政策。这种优先适用地位是由共同体市场经济制度以及共同体市场平等、自由及共同市场等基本原则所决定的。

[关键词] 竞争政策, 欧共体, 产业政策

根据《阿姆斯特丹条约》签署后全面修订的欧共体条约第 2 条,共同体任务是通过建立共同市场和经济与货币联盟以及通过实施一系列共同政策和措施,推动共同体内经济生活的协调和平衡发展,实现持续、稳定和有利于环境的的增长,提高经济效益和就业率,发展社会保障,改善生活质量,推动成员国间的经济与社会融合。为实现这些任务,条约第 3 条提出欧共体活动的 21 项任务和措施,其中包括取消成员国间的关税、配额限制以及其他贸易障碍,制定共同的贸易政策、农业政策和交通政策,建立保护共同体市场的竞争不受歪曲的制度,协调就业政策,统一社会政策,实行环境保护政策,加强共同体产业的竞争力,推动研究和技术的发展等。上述任务或者措施可以看出,欧共体的竞争政策只是实现共同体一系列目标的一个措施。除了这个政策,共同体还有着其他方面政策,这从而就产生了欧共体竞争政策与其他政策的关系问题,特别是与欧共体产业政策的关系。竞争政策与产业政策有着十分密切的联系。竞争政策是从维护竞争性的市场结构出发,禁止企业订立限制竞争的协议,控制企业合并,不允许垄断企业或者占市场支配地位的企业滥用市场优势。产业政策则是指国家对具体产业实施的政策,目的是加强产业的竞争力。然而,任何产业政策都会导致对市场现存结构的改变,影响市场竞争。特别是欧共体条约对竞争政策和产业政策同时第 3 条作出规定,使两者不可避免发生冲突。随着欧洲共同体发展成一个经济联盟,欧洲的竞争政策和产业政策之间的冲突也越来越明显。

产业政策

实践中,欧共体的产业政策主要在煤钢共同体得到实施。1951 年 4 月 18 日建立的欧洲煤钢共同体实际上是一个政治共同体,目的是控制德国的重工业,以避免重演第二次世界大战的悲剧。条约第 3 条规定,共同体机构“在考虑第三国需求的条件下关注共同体市场的有计划供给”,“提供激励企业扩大和改善生产能力的前提条件”,“有计划地扩大生产和实现生产现代化”。此外,条约还规定市场需求减少时采取的措施,这包括“限额生产”、“规定最低限价”、“限制第三国产品的进口”等等。20 世纪 60 年代中期,随着亚洲和拉美国家钢铁业的迅速崛起,欧洲钢铁业陷于严重衰退的境地。一方面,随着竞争者的出现,欧洲钢材的销售市场大大缩小了。另一方面,随着生产和科技的发展,特别是随着钢铁替代品的出现以及服务市场的发展,人们对钢铁的需求大大减少。在这个期间,欧共体虽然依照其产业政策作出了许多努力,但是欧洲钢铁市场的不景气状况仍然没有根本变化。其原因可归结为三个方面:

(1) 企业失灵。许多学者认为,欧洲钢铁企业曾经是创造性的、有活力的和勇于开拓的企业。但是 30 多年来,它们渐渐失去这些优点。面对变化了的市场,欧洲企业主要采取防御性措施,实行限制进口和国家补贴的政策。此外,这个行业几十年来还有建立卡特尔和

采取其他限制竞争措施的传统。这即是说，这个行业不存在有效竞争。

(2) 竞争失灵。欧洲钢铁市场是典型的寡头垄断市场。在经济繁荣时，一个企业扩大投资会刺激其他企业同时扩大投资，从而极易导致行业生产能力过剩。经济不景气时，这种市场上的企业也不会减少生产能力。因为在产品相同且市场透明度很高的情况下，即便低价倾销也不会将任何企业排挤出市场。在少数寡头垄断的欧洲钢铁市场上，市场机制几乎不发生作用。

(3) 政策失灵。共同体机构对钢铁业采取的产业政策不仅没有起到积极作用，相反还导致这个行业严重的结构危机，延缓了行业结构调整。欧共体政策失灵的主要原因是，共同体机构对行业前景的预测过度乐观，特别是为扩大行业生产能力，长期给予财政援助。在市场不景气期间，欧共体机构很早就作出禁止降价、限价和禁止进口的决定。欧共体还发布形形色色由国家干预该行业的决定，甚至在共同体内组织超级卡特尔，允许它们依照合同自由的原则在市场上合法地进行活动。此外，欧共体机构还不顾欧洲煤钢条约第4条关于禁止国家援助的规定，容忍成员国之间在援助钢铁企业方面的竞争，其结果就是扩大了欧洲钢铁业的生产能力。即欧洲钢铁业的竞争完全被政府的行政干预所取代，这个市场从而长期地缺乏优胜劣汰的竞争机制。

建立欧洲联盟的《马斯特里赫特条约》对欧共体竞争政策有着显著影响。因为这个条约之后，欧共体的产业政策受到了很大重视。条约不仅在其第3条对产业政策作出规定，即欧共体的活动包括“加强共同体产业的竞争力”，而且还通过条约第157条对欧共体产业政策作出具体规定，明确了政策目的，授权欧共体委员会具体执行产业政策。其具体规定有三个条款：

(1) 欧共体及其成员国关注，为提高欧共体产业的竞争力需要必要的前提条件。为实现这一目的，共同体关于建立开放和竞争的市场制度的导向是：便利欧共体产业结构的调整；为欧共体企业特别是中小企业的创造和发展提供良好条件；为企业合作提供良好条件；推动在革新、研究和技术发展领域充分利用产业潜力的政策。

(2) 在欧共体委员会参与的情况下，成员国应当相互协商，并在必要情况下协调它们的措施。委员会可以使用所有的便于协调的必要措施。

(3) 为实现第1款之目的，欧共体实施依条约规定而提出的各项政策和措施。理事会可以根据委员会的建议并在听取欧洲议会和经社委员会意见的基础上，通过意见一致的表决，支持成员国为实现第1款之目的而采取的措施。欧共体产业政策的目标主要是推动共同体的产业结构更好地适应变化了的市场状况，推动高科技和新型产业的发展，消除地区间的经济不平衡状态。因为产业政策强调的不是如何维护现存的市场结构，而是如何推动一个有竞争力的市场结构以及对社会资源如何进行更好和更合理的配置，欧共体委员会将产业政策常常称为是“积极的竞争政策”。欧共体委员会推动“积极竞争政策”的措施有两个，第一是对某些限制竞争的行为实行豁免，从而使之合法化。比如欧共体委员会根据欧共体条约第81条第3款的规定，对许多限制竞争协议给予集体豁免。第二是在某些经济领域实行财政援助或者批准成员国在某些方面的国家补贴。委员会虽然不允许成员国在国家补贴方面开展竞争，特别是不允许成员国在经济萧条或者高失业率期间开展国家补贴的竞争，认为这种补贴是以牺牲高效率的企业为代价维护低效率企业，从而损害欧共体市场的统一性和企业的效率，但另一方面，委员会又多次从欧共体的角度对国家补贴进行积极的评价，强调欧共体产业政策的积极作用。

冲突

然而，产业政策在许多情况下并不总是积极的竞争政策。欧共体条约第157条就存在着

许多与欧共体竞争政策相冲突的地方。例如，根据该条第 1 款，欧共体的活动应当“便利欧共体产业结构的调整”，在欧共体的实践中，这实际就是政府对某些行业或者个别企业给予补贴或者实施其他优惠制度，这显然与条约第 87 条第 1 款存在矛盾。此外，根据这个条款，共同体应当“对企业间的合作提供良好的条件”，其措施就是对那些根据条约第 81 条第 1 款被禁止了的卡特尔给予豁免。如果欧共体的企业只有通过这种方式才能在高科技领域与美国和日本的企业相竞争，这个政策无疑是正确的。然而，如果这样做的目的仅仅是为了加强欧共体企业的国际竞争力，这种方式则完全可能导致欧共体市场上的垄断地位或者支配地位，这就与欧共体的竞争政策存在着严重的冲突。例如，欧共体推动高科技的产业政策对于其他不被视为高科技或者关键技术的企业就是一种不公平的待遇，因为这些企业由此就处于不利的竞争地位。此外，欧共体委员会推动的企业合作也是与欧共体竞争政策相背离的。因为竞争者之间的合作，很可能就是它们相互在价格、数量等方面限制竞争性的协调。如果欧共体内相互合作的企业受到来自第三国企业足够大的压力，欧共体市场的竞争就会继续存在。然而，这是以欧共体实施自由的对外贸易政策为前提条件。

事实上，因为担心欧共体企业的产品竞争不过第三国产品，欧共体委员会在对外贸易领域常常以反倾销政策为武器，对第三国质量好而价格便宜的产品征收反倾销税，保护欧共体市场上生产能力过剩的行业。这种自我封闭不仅降低了欧共体市场的竞争强度，损害了欧共体企业的竞争力，而且还导致欧共体市场的产品价格普遍很高，损害了欧共体消费者的利益。当欧共体的产品不能进入外国市场时，欧共体委员会会更加努力地保护欧共体市场，或者通过出口补贴的方式，推动欧共体的产品出口。

总之，欧共体的产业政策表明，欧共体委员会不相信自由竞争可以推动欧共体企业的技术革新和调整欧共体的产业结构，也不相信自由竞争的优胜劣汰机制可以改善企业的经济效益、提高企业竞争力。因此，许多欧共体学者对欧共体的产业政策提出批评。认为，欧洲不需要新的产业政策，而是需要一个连续的、适应市场经济需求的秩序政策，这个政策就是共同体内部保护竞争不受歪曲的政策。这个政策不需要给欧共体委员会增加新的权限，也不需要增加共同体的基金。它只是要求实现欧共体条约既定的目的和原则。因此，欧共体对在马斯特里赫特作出的决议应当进行解释，因为这些决议给欧共体带来了危机。如果欧共体真的要通过这个决议执行产业政策，即以国家干预来代替市场机制，欧洲企业的竞争力不仅不会得到改善，而且还会在很大程度上被恶化。此外，批评欧共体的贸易保护主义政策，因为这种做法不仅不会提高欧共体企业的国际竞争力，相反还会使它们失去竞争力，削弱国家经济发展的动力。欧盟当前亟待消除贸易保护主义，为欧共体企业参与全球竞争创造条件。

竞争政策优先

尽管欧共体的竞争政策与产业政策存在着冲突和矛盾，但欧共体条约第 3 条提出的在共同体市场建立一个保护竞争不受歪曲的制度较该条提出的其他任务和措施有着优先适用的地位。即是说，在欧共体其他政策与欧共体竞争政策发生冲突时，优先适用欧共体竞争政策。欧共体竞争政策的优先适用地位是由共同体市场经济制度以及共同体市场平等、自由以及共同市场等一系列基本原则决定的。

开放和自由竞争的市场经济欧共体的基本经济制度是市场经济。这在欧共体条约的许多条款中都有明确规定。例如条约第 4 条第 1 款规定，“成员国和共同体在条约第 2 条意义上的活动包括，根据条约的措施和条约规定的时间表，引入一种与成员国的经济政策紧密协调的，以共同市场和既定的共同目标为基础的，并与自由竞争和开放的市场经济的基本原则相一致的经济政策。”条约第 98 条规定，“成员国和共同体根据一个开放和自由竞争的市场经济的基本原则进行活动，并且由此推动资源的有效配置，遵守条约第 4 条提出的基本原则。”

条约第 105 条第 1 款也规定，“欧洲中央银行制度应当与一个开放和自由竞争的市场经济基本原则相一致”。即便涉及共同体产业政策的条约第 157 条第 1 款也明确规定，共同体和成员国应确保共同体产业竞争力所必要的前提条件，但是根据这个条款，这些确保的必要前提条件必须得与“一个开放和竞争的市场经济制度相一致”。特别重要的是，条约第 157 条最后还强调指出，欧共体产业的竞争力“不得成为共同体实施任何可能歪曲竞争的措施的基础。”

欧共体条约在如此众多的条款中强调保护欧共体市场有效竞争的重大意义，强调成员国和共同体的任何活动都必须与一个开放和自由竞争的市场经济制度相一致，这是因为在市场经济制度下，不受限制的竞争必然会导致垄断，垄断则会窒息和扼杀竞争。因此，维护有效竞争的制度是建立和维护欧共体内部大市场的根本手段。这说明，欧共体条约第 3 条 g 项关于欧共体竞争政策的规定同其他非竞争政策规定的区别在于，这个条款不仅是一个纲领性的规定，而且也是维护共同体市场经济秩序的根本手段，直接起着规范市场秩序的作用。欧共体大市场所要实现的商品、人员、服务和资本的自由流动，不是通过共同体机构对成员国的主权干预实现的，而是通过共同体内的自由和开放的竞争秩序。在这种情况下，欧共体的竞争政策与其他政策相比就有着优先适用的地位。

平等、自由和共同市场的原则这里首先应当提出平等的原则。欧共体条约在多处规定禁止歧视原则如第 12 条和第 13 条。根据条约第 15 条的规定，在建立共同体市场的过程中，欧共体委员会虽然在一定条件下，有权根据欧共体内经济发展不平衡的状况制定一些例外规则，但这些规则只是临时性的，而且必须尽可能地减少共同体市场被损害的程度。此外，根据条约第 87 条规定，如果使用国家资金援助个别生产部门或者个别企业，并由此歪曲竞争，这种援助与欧共体市场是不协调的。虽然根据该条第 3 款，允许在例外的情况下给予国家援助，但这种援助事实上也是非常受限制的，特别是要考虑限制竞争所产生的不利影响。实践表明，欧共体委员会虽然在其权限范围内批准某些国家援助，但这些批准常常是因为成员国在政治上施加的巨大压力。这说明，在市场经济条件下，平等是一个根本的原则。平等原则同时也是自由的原则。因为只有实现平等，共同体市场的经济主体才能够充分地发挥它们的作用，真正实现共同体市场内的商品、人员、服务和资本的自由流动。欧共体条约关于平等原则和自由原则的规定，也是从另一个角度确认了市场经济秩序必须要把竞争放在优先和特殊的地位上，确认了竞争原则是欧共体整体经济秩序的基本原则。

此外，欧共体条约还特别强调共同市场，或者称为内部市场，如条约第 2 条、第 4 条、第 7 条和第 14 条的规定。条约第 2 条明确指出，建立共同市场是实现共同体 7 项任务的一种方式。这种强调不仅说明共同市场在条约的内容和制度方面的重要意义，而且也进一步说明竞争政策在欧共体市场的优先地位。因为没有竞争就不可能建立乃至维护共同市场。共同体的其他政策如环境保护政策、地区政策、产业政策等虽然也是出于维护共同市场的目的，但是在共同体市场内，如果没有保护竞争的制度共同体市场就不会存在下去，竞争政策与其他政策包括产业政策相比，便处于优先地位。欧共体法院在其一系列判决中也多次强调竞争对于建立共同体市场和实现经济主体机会平等的重要意义。这些判决说明，共同体的目标是建立一种竞争不受歪曲的制度，共同体的其他目标只能在这个目标的基础上得以实现。因此，欧共体条约第 3 条提出的各种政策或目标不是处于同一等级上的。

最后，欧共体的基本权利也可推导出竞争在欧共体法中的地位。欧共体成文法虽然没有对基本权利作出明确规定，但是条约第 220 条规定，欧共体法院在解释和适用条约时要保证维护基本权利。根据欧共体学者的认识，除了其他权利外，欧共体的基本权利特别是指经营自由、所有权自由和择业自由的权利。因为这些基本权利只能在一个开放和自由竞争的市场经济制度下得以实现，因此，即便欧共体条约中没有关于开放和自由竞争的市场经济制度的规定，作为法律秩序的欧共体法也必须建立在竞争的基础上，必须把竞争作为实现共同体任

务的一种制约机制。由此出发，欧共同体机构在执行条约时虽然也要考虑欧共体的其他政策，例如根据欧共同体条约第 174 条的规定考虑保护环境的政策，但是，欧共同体条约显然没有将这些与竞争无关的政策放在优先地位。而只是规定，欧共同体在考虑竞争政策时应当同时考虑其他政策。这即是说，欧共体的各项政策虽然存在冲突，但这些冲突不是决定性的，竞争政策在事实上总是处于优先适用地位。

<http://www.iolaw.org.cn/temp/cn/showarticle.asp?id=1288>