



经合组织理事会关于竞争中性的建议

非官方翻译

经合组织法律文书

本文件由经合组织秘书长负责出版，本出版物所表述的观点和论证并不代表经合组织及其各成员国和伙伴国政府的官方意见。

本文件及其中所包含的任何数据及地图均不影响任何领土的状态或主权、国际边界或界限的划定以及任何领土、城市或地区的名称。

本文件是免费提供的。在不做任何改动的情况下，可以免费复制和传播，不需要任何进一步的许可。本文件不得出售。

本版为非官方翻译。尽管已尽最大努力确保与原文相符，但唯一的官方版本是经合组织网站上的英文和法文文本。网页地址: <https://legalinstruments.oecd.org>

背景信息

2021年5月31日，经合组织理事会部长级会议通过了竞争委员会经与公司治理委员会磋商后建议的《关于竞争中性的建议》。《建议》呼吁遵行国确保在国有企业与私有企业之间以及不同私有企业之间营造公平的竞争环境。

《建议》的制定原因

营造公平竞争的环境对于各国获得竞争的惠益（例如，降低价格、提高质量以及促进经济增长）至关重要。它有助于确保最高效的企业在国内和国际市场上获得蓬勃发展。国家如果人为地为特定企业提供了利益，就可能制造或消灭某种比较优势，从而扭曲国内和国际市场的竞争。这些人为的利益可能是依据某些标准，例如，企业的所有权（是否为国有企业等）、企业的公共服务义务或企业的市场地位。考虑到国有企业在实现公共政策目标方面的重要作用，它们往往能够享受到国家提供的利益，例如，监管优势（豁免某些法律要求等）或者财政优惠（按照优惠利率贷款等）。如果最重要的公共政策目标要求作出例外规定时，这种例外规定应当对所有人公开透明、保持适度并定期审查。

认识到这些问题的重要性，2017年经合组织理事会部长级会议确定必须消除可能扭曲竞争的政府政策。《建议》旨在避免给予特定企业（无论是私营企业还是国有企业）不当的监管和财务优势，确保竞争中性。

经合组织在竞争中性方面的工作以及《建议》的制定过程

经合组织竞争委员会自2004年以来从不同角度持续关注竞争中性的专题。例如，2012年与公司治理委员会的国家所有权和私有化实践工作组合作，盘点了各国在国有企业竞争中性方面的做法，并制定了[经合组织关于竞争中性的标准](#)。近期的成果包括，2015年经合组织发布了[《竞争中性扭曲及措施清单》](#)，列出了讨论中确定的不同类型的扭曲以及不同司法管辖区的竞争中性工具，包括相关的经合组织标准。这些成果并不局限于国有企业的竞争中性，而是与整个专题有关。

2017年理事会部长级会议确定必须采取行动之后，竞争委员会通过其关于竞争和监管的第二工作组，于2019年开始制定《建议》。《建议》得益于整个经合组织范围内与公司治理委员会及其国家所有权和私有化实践工作组，以及与投资委员会、监管政策委员会、贸易委员会、财政事务委员会和公共治理委员会及相关子机构进行的磋商。

《建议》的范围

《建议》的目标是确保国有企业与私有企业之间以及不同类型的私有企业之间的公平竞争环境。

《建议》规定，遵行国应当确保适用于本国市场内各企业的规则保持中性。例如，在竞争和破产法的执法过程中应当保持竞争中性，使各种所有权、所在地和法律形式的竞争企业都受到同等规则的约束。此外，遵行国应当确保竞争活动处于相同的监管环境，企业不负责监管其竞争所在市场。

《建议》还呼吁遵行国在制定可能会提高企业的市场表现并扭曲竞争的措施时，维护竞争中性。例如，遵行国应当避免提供会扭曲竞争和有选择地使某些企业受益的不当利益。

后续步骤

竞争委员会经与公司治理委员会磋商，将监测《建议》的执行情况，并在不晚于本建议通过后五年的期限内向理事会进行报告，此后至少每十年报告一次。此外，经合组织还将通过圆桌会议、听证会、讲习班和大会等形式继续开展相关的分析工作。

进一步信息请查阅：<http://www.oecd.org/daf/competition/competitive-neutrality.htm>。

联系方式：DAFCOMPContact@oecd.org。

理事会

考虑到 1960 年 12 月 14 日《经济合作与发展组织公约》第 5 b)条的规定；

考虑到《经合组织理事会关于受监管行业结构性分离的建议》[[OECD/LEGAL/0310](#)]；《经合组织理事会关于监管政策和治理的建议》[[OECD/LEGAL/0390](#)]；《经合组织理事会关于国有企业公司治理准则的建议》[[OECD/LEGAL/0414](#)]（以下称为“《国有企业准则》”）；以及《经合组织理事会关于竞争评估的建议》[[OECD/LEGAL/0455](#)]；

考虑到 2017 年经合组织理事会部长级会议声明认识到“必须解决市场失灵问题，防止政府政策和商业做法（包括国家援助和补贴）扭曲竞争”[[C/MIN\(2017\)9/FINAL](#)]；

认识到竞争能够提升效率，有助于确保向消费者提供的商品和服务更切合消费者的喜好，产生诸如降低价格、增加选择、提高质量、增加创新和提高生产率等惠益；

认识到政府行动可能会扭曲市场竞争；

认识到为了实现公共政策目标，某些情况下必须对竞争中性作出例外规定；

认识到即使相关公共政策未旨在以任何方式影响竞争，它们也有可能无意中在无意中对竞争造成不当限制，这种公共政策往往可以进行改革，从而在实现其目标的同时促进市场竞争；

虑及在其他条件相同的情况下，对竞争损害较小的公共政策应当优先于对竞争损害较大的公共政策，只要能实现已确定的目标；

虑及各国政府正在越来越多地开发工具，用以消除与竞争中性相关的扭曲；

根据竞争委员会的提案，经与公司治理委员会磋商：

一. 同意在本建议中采用以下定义：

- 竞争中性：规定所有企业在国家（包括中央、区域、联邦、省、县或市各级）所有权、监管或市场活动方面均享有公平的竞争环境的原则。
- 企业：在市场上从事商品或服务供应的一切实体，不论其法律形式为何。
- 国有企业：不同国家认为属于国有企业的机构的范围各不相同。根据《国有企业准则》，被国内法律视为企业并且由国家行使所有权或控制权的一切法人实体均应当视为国有企业。其中包括股份公司、有限责任公司和股份有限合伙企业。此外，通过特定立法确立其法律人格的法定公司，如果目的及活动或部分活动在很大程度上具有经济性质，则应当视为国有企业。
- 所有权和控制权：就国有企业而言，本建议适用于国家（无论是作为大多数有表决权股份的最终受益所有人还是以其他方式行使同等程度的控制权）控制的企业。同等程度的控制权包括：法律规定或公司章程确保国家持续控制其持股占少数的企业或该企业的董事会。一些模棱两可的情况需要根据《国有企业准则》逐案处理。
- 公共政策目标：在相关司法管辖区内有利于公共利益的目标。

二. 建议成员国和遵行本建议的非成员国（以下合称“遵行国”）尽可能最大程度地确保竞争中性，除非最重要的公共政策目标另有要求，措施包括：

1. 确保适用于目前存在或未来有可能出现企业竞争的市场的法律框架是中性的，确保不会不当阻止、限制或扭曲竞争。为此，遵行国应当：

- a) 酌情采用或维持符合竞争中性的竞争法以处理反竞争行为和规范合并控制。
- b) 在竞争法和破产法的执法过程中维持竞争中性，确保各个竞争企业（无论其所有权、所在地或法律形式为何）受同等的竞争和破产规则约束，以及确保相关执法不区别对待国有企业与其私营竞争者，也不区别对待不同类型的私有企业。然而，上述内容不排除旨在保障竞争中性的措施。
- c) 在监管环境中维持竞争中性。遵行国尤其应当：
 - i. 将竞争性活动纳入相同的监管环境，并针对所有当前或潜在的市场参与者执行以同样严格、期限合理、同等透明的各项法规；
 - ii. 确保所有企业（无论其所有权、所在地或法律形式为何）都不对其目前参与或未来有可能参与竞争（特别是关于现有参与者的进入或扩张）所在市场的监管负最终责任；以及
 - iii. 开展竞争评估，确定并修订对竞争造成不当限制的现行或拟议的法规。
- d) 在政府采购过程中设立公开、公平、非歧视且透明的竞争条件，以确保各种所有权、国籍和法律形式的企业都不会获得任何不当利益。

2. 在制定可能会提高企业的市场表现并扭曲竞争的措施时，维护竞争中性。为此，遵行国应当：

- a) 避免提供不当利益，以免扭曲竞争和有选择地使部分企业受益。这种利益包括：按照不符合市场原则的条件提供贷款、贷款担保和国家资本投资，以及税收优惠、赠款和政府以优惠价格提供的商品或服务。如果要实现某个最重要的公共政策目标必须作出例外规定，那么这种例外规定应当对所有人公开透明、保持适度并定期审查。本建议承认，国有企业可能会受制于关于限制政府对其提供支持的更严格的具体规则。
- b) 限制对企业承担任何公共服务义务的补偿，使其补偿额适当且与服务价值成比例。遵行国尤其应当：
 - i. 对企业应承担的任何公共服务义务作出透明、具体的规定；
 - ii. 对负有公共服务义务的企业的成本和收入结构实行高度透明化、账户分离和披露，以确保向企业提供的针对履行公共服务义务的补偿不被用来交叉补贴在另一市场上提供商品或服务的行为；以及
 - iii. 建立或维持独立的监督和监测，以确保公共服务义务的报酬是根据各种明确的目标以及高效前提下发生的成本（包括资本成本）来计算的。
- c) 针对国有企业采用不会为其提供不当利益并导致扭曲竞争的结构和治理规则。尤其是，遵行国应当努力调整其政策以符合《经合组织理事会关于国有企业公司治理准则的建议》[\[OECD/LEGAL/0414\]](#)以及《经合组织理事会关于受监管行业结构性分离的建议》[\[OECD/LEGAL/0310\]](#)。

3. 采取若干步骤建立适当的问责机制，以支持和监测本建议所列原则的实施。

三. 请秘书长和各遵行国传播本建议，特别是在监管机构、更广泛的竞争社群和其他相关政策界内部进行传播。

四. 请非遵行国适当考虑并遵行本建议。

五. 指示竞争委员会经与公司治理委员会磋商：

a. 编制工具书，以支持遵行国落实本建议；

b. 为本建议规定的经验交流提供一个论坛；以及

c. 监测本建议的执行情况，并在不晚于本建议通过后五年的期限内向理事会进行报告，此后至少每十年报告一次。