



贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
竞争法和竞争政策政府间专家组
第二十届会议
2022年7月20日至22日，日内瓦
临时议程项目7

重新思考竞争法执法问题：从疫情中吸取经验教训，特别是在具有社会重要性的市场中吸取经验教训——疫情期间有效应对疫情的挑战和机遇以及疫情后的经济复苏

概要

冠状病毒病(COVID-19)疫情的爆发对全球竞争法执法问题产生了重大影响。疫情期间的挑战和经验教训表明，必须重新思考竞争法执法。为此，必须更深入地审视近期世界各地竞争政策的执行情况，并研究这一领域的发展趋势。

本说明借鉴了疫情背景下成员国，特别是发展中国家竞争法执法的经验教训；确定了在疫情期间有效应对以及疫情后经济复苏的挑战和机遇；并就竞争管理机构在疫情后的行动和执法建议了一些方案。



一. 导言

1. 竞争法和竞争政策政府间专家组第十九届会议请贸发会议秘书处编写报告和研究报告，作为第二十届会议的背景文件，议题是“重新思考竞争法执法问题：从疫情中吸取经验教训，特别是在具有社会重要性的市场中吸取经验教训——疫情期间有效应对疫情的挑战和机遇以及疫情后的经济复苏”。¹
2. 竞争管理机构为应对疫情，对管理和执法方式、给予的豁免和授权的活动作了改变。² 在世界范围内，竞争管理机构(以及消费者保护机构)站在公共主管部门对封锁限制商业惯例和相关健康安全措施所作出初始反应的最前线。³ 许多管理机构通过执法对基本卫生产品，如口罩、洗手液和基本家用产品方面的哄抬价格、价格操纵和搭售安排迅速作出反应。⁴
3. 疫情开始时，贸发会议查明了各国在紧急状态期间采取的各种行动，并强调了竞争在疫情期间的重要作用。⁵ 在正常情况下，市场竞争是保持低价的必要条件；在 COVID-19 疫情这般影响全球市场的危机期间，合作是且应该被视为优先事项。疫情对经济的深远影响致使各国政府必须在保护竞争(以防止价格无止境上涨)与允许竞争规则豁免(以确保一些经济部门存活)之间保持平衡。
4. 贸发会议 2021 年的研究表明，在疫情期间，执行竞争法仍然是正当和有效的。然而，需要根据当前的市场条件灵活应用。因此，竞争管理机构进行了立法改革，或选择采取软性法律方法。例如，亚美尼亚于 2021 年 5 月推出了新版《经济竞争保护法》，其中规定了加强执法的条款。⁶
5. 各种重大挑战让包括澳大利亚、加拿大、中国、冰岛、美利坚合众国和欧洲联盟在内的世界各地的竞争管理机构不得不调整惯常的运作，并在执法工作中采取新的策略。⁷ 为此，管理机构采取了各种措施缓解局势，同时确保这些措施是临时性的，以维护竞争文化和竞争性市场。为了实现复苏，程序性和实质性执法

¹ TD/B/C.I/CLP/61，第 16 段。

² T Moreira, 2021, Competition policy's role in the economic recovery process from the COVID-19 pandemic crisis: Insight from UNCTAD, *Journal of Antitrust Enforcement*, 9(3):407–412.

³ 由于可以使用的法律工具不同，公共主管部门对“管控剥削性暴利行为”采取了不同的办法，有些“针对剥削性定价或误导性广告适用现有的消费者保护法”，有些“依靠禁止占支配地位的企业乱定价的竞争法”，还有一些“使用在危机时期适用的禁止哄抬价格的法律”；为了更有效地发现和起诉乱定价行为而修改法律规则的做法很常见，尽管一些管理机构选择调整经济分析，“通过引入临时支配地位等概念来应对当前的市场环境”。见 <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/competition-law-covid-19-en/covid-19-global-impact-a-world-tour-of-competition-law-enforcement-4-tracker-en>。注：脚注中提到的所有网站均于 2022 年 4 月访问。

⁴ Moreira, 2021.

⁵ 见 <https://unctad.org/news/defending-competition-markets-during-covid-19>。

⁶ 见 <http://competition.am/index.php?menu=147&lng=3>。

⁷ 见 <https://www.accc.gov.au/media/media-releases>、<https://www.canada.ca/en/competition-bureau/news/2020/03/statement-from-the-commissioner-of-competition-regarding-enforcement-during-the-covid-19-coronavirus-situation.html>、<https://www.barrons.com/articles/big-pharma-progress-coronavirus-vaccine-drugs-51582554473>、<https://en.samkeppni.is/published-content/news/covid-19> 和 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0408\(04\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0408(04))。

问题都得到了处理。管理机构开展的宣传工作在管理中也变得至关重要，它们就如何监管市场以及在危急情况下减轻企业的行政负担、便利新企业进入市场向政府提出了建议。贸发会议 2020 年进行的一项调查显示，管理机构使用了不同的手段和工具来发现受危机影响部门的竞争问题，并通过保障公平竞争来减轻对商业环境的影响。⁸

6. 本说明概述了在疫情期间吸取的经验教训，以及疫情期间有效应对疫情以及疫情后经济复苏的挑战和机遇。为此，本说明借鉴了以下资料：贸发会议以往就成员国应对疫情的措施所做工作；研究；以及竞争管理机构在对贸发会议调查问卷的答复中提供的关于疫情期间竞争法执法所面临的挑战。⁹ 第二章讨论了上述挑战以及疫情期间监测反竞争活动的挑战；第三章着重指出了疫情后可能需要考虑的竞争问题；第四章提出了结论，并就疫情后的前进方向提出了建议。

二. 疫情期间竞争管理机构在竞争法执法方面面临的挑战

7. 竞争管理机构在疫情期间面临重大挑战，总体而言视管辖范围不同，它们通过特别措施立即采取了行动。除了立法行动，应对措施还包括向行业和工商企业发出警告和提出建议、进行市场监测、干预和有针对性的调查。竞争管理机构开展的宣传工作也变得至关重要。

A. 业务性和实质性执法挑战

8. 疫情期间，竞争管理机构在执法方面面临若干挑战。混乱的市场环境，加上政府的应对政策，产生了一些竞争法领域的关切，世界各地的管理部门和政策制定者一直在解决这些问题。有一些问题，如数字市场的市场支配地位，在疫情之前便已经存在，但因近期的事件而加剧；另一些问题由于政府的应对措施(如财政援助一揽子计划)而成为关注的焦点。¹⁰ 这些挑战并非发达国家所独有，在一些发展中国家也存在。以下各节着重指出了成员国观察到的最重要挑战，以及竞争管理机构为应对这些挑战而采取的措施。

1. 业务性执法挑战

9. 2020 年疫情伊始，许多竞争管理机构经历了业务中断和推延，特别是在封锁或宵禁期间或紧急状态之下，在某些情况下，这导致了法定职能的暂时中止和(或)法院案件时限的暂时中断。本节详细介绍了不同国家此类中断的案例。

⁸ TD/B/C.I/CLP/58.

⁹ 答复方包括：亚美尼亚；巴巴多斯；巴林；博茨瓦纳；布基纳法索；哥伦比亚；萨尔瓦多；印度尼西亚；哈萨克斯坦；肯尼亚；摩洛哥；秘鲁；俄罗斯联邦；南非；泰国；美国；越南；赞比亚；中国香港；巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非(金砖国家)竞争法和竞争政策中心；西非经济货币联盟。

¹⁰ 例如，见 <https://www.cliffordchance.com/briefings/2020/04/coronavirus--government-financial-aid-to-business---an-african-g.html>；<https://www.dof.gov.ph/dof-says-covid-19-emergency-subsidy-largest-social-protection-program-in-phl-history/>；<https://www.statista.com/statistics/1117254/covid-19-economic-relief-package-latin-america-country/>。

10. 一些管理机构不得不进行业务调整，因为在疫情期间需要更快速的行动，而以前的各种流程可能需要更长的时间。在以色列，适用紧急程序后，原定于2020年3月至5月举行的所有定期、非紧急法庭听证会均暂停，法院院长所述紧急事项之外的事项被推迟。¹¹ 在肯尼亚，竞争管理局注意到，根据《竞争法》提出的豁免请求需要时间来审查和决定，而疫情和灾害期间的特殊情况给快速审查请求带来了挑战，因此选择了软性执法，建议公司修改协议中的特定禁止条款，而不是适用豁免条款，因为后者可能需要更长的审查时间。在秘鲁，竞争管理局工作量增加，需要同时进行若干项市场调查以确定妨碍稀缺商品供应的竞争问题。¹² 在中国香港，2020年1月底之后司法机构推迟审理包括竞争法庭在内的各级法院的大多数案件。

11. 此外，在多米尼加共和国，竞争管理局延长了所有任期和期限，直至紧急状态结束；在印度，自2020年3月封锁期开始，竞争委员会减员运作，推迟听证会，暂停与反竞争协议和滥用支配地位有关的申请，以及申请前磋商；在摩洛哥，竞争理事会继续按优先顺序处理申请，但在紧急状态期间，非紧急申请被暂停，所有法定指南也暂停执行；在葡萄牙，竞争管理局自2020年3月起暂停执行法定指南。¹³

12. 疫情开始时，大不列颠及北爱尔兰联合王国的竞争和市场管理局指出工商企业在回应提供法定信息的要求时可能由于优先事项冲突或人员配备问题而遇到困难，因此单个案件的预申报过程可能需要更长时间。¹⁴ 欧盟委员会也着重指出了类似的关切，预计在从第三方收集信息方面会有困难，而在采用远程工作措施后，在获取信息和数据库以及信息交流方面会受到限制。¹⁵ 法院诉讼也受到限制，法院应优先处理紧急案件，将法院正在进行的诉讼时限延长一个月，暂停听证，并在某些情况下，允许向普通法院提交延长时限的请求。¹⁶

2. 兼并相关挑战

13. 贸发会议指出，在疫情时期的“新常态”下，市场集中度有可能提高。¹⁷ 竞争管理机构可以通过强有力的兼并管制，包括复查失败的兼并案件来防止这种情况。竞争管理机构已经考虑到这些关切并采取了应对措施。

¹¹ <https://www.lexmundi.com/LM/Corporate-Counsel-Toolkit/Global-COVID-19-Resources/COVID-19-Global-Competition-Measures-Report/LM/Corporate-Counsel-Toolkit/Global-COVID-19-Resources/COVID-19-Global-Competition-Measures-Report.aspx?hkey=6a1f6d0a-898b-4189-b724-fb2365dad279>.

¹² 秘鲁对贸发会议调查问卷的答复。

¹³ <https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/covid19/covid19-antitrust-agency-status--final-pdf.pdf>.

¹⁴ 见 <https://www.gov.uk/government/publications/merger-assessments-during-the-coronavirus-covid-19-pandemic>。

¹⁵ 见 <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/march-2020/the-eu-commission-encourages-delay-of-merger-notifications-and-electronic>。

¹⁶ 见 https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_97552/en/。

¹⁷ 贸发会议，2020，《新冠大流行对贸易和发展的影响：向新常态过渡》（联合国出版物，出售品编号：E.20.II D.35，日内瓦）。

14. 一项调查显示, 2020 年兼并申报数比 2019 年略有下降, 2021 年的数字估计比 2016-2020 年的平均水平高出 41.7%。¹⁸ 2020 年的趋势可能反映了竞争管理机构业务受到的干扰和进行的调整, 以及疫情开始时市场的不确定性。2021 年的激增似乎与兼并的预期增长相一致, 因为更多的企业在危机期间遭遇财务困难, 尽管各辖区的情况有所不同。

15. 一些国家, 如巴巴多斯、博茨瓦纳、印度尼西亚、摩洛哥和越南, 报告说在疫情期间向竞争管理机构提交的兼并申报有所增加。管理机构可能面临关于是否要改变评估并购的惯常测试和对失败的公司适用更宽松申请要求的艰难决定。¹⁹ 与之形成对比的是, 例如在赞比亚, 竞争和消费者保护委员会报告的兼并数量有所减少, 在疫情之前兼并申报增加了 3.4%, 在疫情期间减少了 20.5%。这种差异表明, 疫情导致的必然结果取决于各个市场及其可以使用的工具。

16. 为了应对这些挑战, 许多辖区的竞争管理机构均作为例外放宽了一些禁令的适用; 其中一些决定可能对特定行业产生影响。例如, 在哈萨克斯坦, 竞争保护和发展局与 36 个市场实体缔结了反垄断合规协议, 并于 2020 年 10 月将聚合酶链反应诊断测试的价格从 12,000 坚戈降至 9,000 坚戈, 并于 2021 年 2 月降至 7,000 坚戈。²⁰ 在尼日利亚, 具有时间敏感性和紧急性的兼并申报得到受理审议。²¹ 在美国, 2021 年 7 月, 总统发布了一项行政命令, 指示反垄断机构修订兼并准则。²² 在越南, 为了克服与疫情有关的挑战, 通过简化申报程序, 并在特定情况下加快处理申报和降低申报相关费用, 为并购中的公司提供了援助。²³

17. 欧盟委员会于 2020 年 3 月要求企业尽可能推迟兼并申报, 直至另行通知, 并于 4 月表示, 如果企业能够提出令人信服的理由要求立即处理兼并申报, 委员会将受理案件。²⁴ 南非的竞争委员会也采取了类似的措施, 在 2020 年 3 月开始的封锁期内, 不鼓励任何兼并交易, 但涉及即将倒闭或陷入困境的公司的交易除外。²⁵

18. 其他国家通过立法举措应对与兼并有关的挑战。在巴西, 第 14,010/20 号法律的颁布建立了一个临时法律制度, 根据该制度, 在紧急状态期间, 联营合同、财团或合资企业免于向经济保护行政委员会进行强制性申报。²⁶ 中国启动了反

¹⁸ <https://www.whitecase.com/publications/insight/shining-light-massive-global-surge-merger-control-filings>.

¹⁹ 赞比亚对贸发会议调查问卷的答复。

²⁰ 哈萨克斯坦对贸发会议调查问卷的答复。

²¹ 尼日利亚对贸发会议调查问卷的答复。

²² 美国对贸发会议调查问卷的答复。

²³ 越南对贸发会议调查问卷的答复。

²⁴ <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/competition-law-covid-19-en/covid-19-global-impact-a-world-tour-of-competition-law-enforcement-4-tracker-en>.

²⁵ <https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2020/03/CCSA-COVID-19-statement-24-March-202024497.pdf>.

²⁶ <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/merger-control-laws-and-regulations/brazil#chaptercontent4>.

垄断执法，以支持疫情防控和恢复工作，从而加快了对制药、食品和运输行业企业集中度的审查。²⁷

3. 与反竞争做法相关的挑战

19. 疫情爆发之初，其规模和后果的不确定性可能导致一些市场的经济行为方做出过度反应。特别是对防止冠状病毒传播所需的商品和服务的需求大幅增加，而由于封锁措施，使用数字平台的消费模式发生了变化。对贸发会议调查问卷的答复显示，以下两类行为对各国造成了相似的影响：一些基本卫生产品价格过度上涨(哄抬价格)，这是疫情初始最显著的影响之一；整个疫情期间，互联网使用迅速增长，数字平台的市场力量也迅速扩张，管理机构因此对可能出现的滥用行为和为应对与数字市场准入有关的挑战作出了各种反应。

(a) 哄抬价格

20. 疫情期间，各国对特定商品，特别是药品和快速消费品的需求增加，随之出现了价格上涨、商品短缺和哄抬价格(即将商品或服务的价格提高到被认为不公平或不合理的水平)等现象。对贸发会议调查问卷的诸多答复均指出了与口罩和洗手液短缺有关的问题。这种需求激增造成了竞争方面的挑战。例如，在秘鲁，为了保护自由竞争，委员会技术秘书处对医用氧气领域的公共采购市场进行了研究，发现该市场高度集中，一家公司占公立医院采购总量的 80%。²⁸ 据报告，哄抬价格的做法在疫情开始时很普遍。一些竞争法通常采取禁止剥削性滥用支配地位的形式防止哄抬价格，但许多主管机构历来不愿执行这种规定，因为难以确定什么是公平合理的。²⁹ 鉴于食品、卫生和安全以及服务等关键部门对商品的高需求，贸发会议在疫情开始时研究了哄抬价格的问题。³⁰ 贸发会议强调，竞争管理机构和其他政府机构需要采取更坚定的行动来保护消费者。³¹

21. 各国对这些挑战的应对各不相同。在对贸发会议调查问卷的答复中，一些管理机构报告说，很难界定和(或)调查剥削性定价或滥用支配地位，其他管理机构指出，它们在监测价格时使用了警告，并开展调查以遏制哄抬价格。这些经验表明，鉴于竞争法可能不是疫情期间解决市场监管问题的唯一工具或最合适的工具，考查与其他政府机构的各种合作行动和选择非常重要。

22. 例如，在印度尼西亚，疫情开始时，执法重点转移到卫生和医疗部门，由竞争委员会监测和调查口罩稀缺情况、医院检测服务和食品价格变动。³² 在越南，竞争和消费者管理局与工业和贸易部及其他实体合作，对涉嫌参与可能引起市场竞争关切的协同行动的企业、组织和个人进行检查。³³

²⁷ 见 <https://stip.oecd.org/covid/policy-initiatives/covid%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F1230>。

²⁸ 秘鲁对贸发会议调查问卷的答复。

²⁹ 见 <https://www.oecd.org/competition/Exploitative-pricing-in-the-time-of-COVID-19.pdf>。

³⁰ 例如，见 <https://www.competitionpolicyinternational.com/ny-accuses-top-hillandale-farms-of-price-gouging-during-COVID/>。

³¹ <https://unctad.org/news/covid-19-firmer-action-needed-better-protect-consumers>。

³² 印度尼西亚对贸发会议调查问卷的答复。

³³ 越南对贸发会议调查问卷的答复。

23. 尽管面临挑战，许多竞争管理机构还是根据竞争法对过度定价问题进行了调查。³⁴ 一些管理机构发布了新的规则或准则，以澄清它们对这一问题的干预方式，在其他管辖区，则利用价格控制法或消费者保护法来处理哄抬价格案件；如果竞争管理机构没有相关授权，则后者会涉及与其他政府机构的合作。³⁵ 在对贸发会议调查问卷的答复中，博茨瓦纳竞争和消费者管理局指出，由于竞争法没有关于过高定价的规定，不得不发布紧急条例，除其他外，对某些基本产品的利润率设定上限。在赞比亚，就监管限制而言，根据 2010 年第 24 号《竞争和消费者保护法》，竞争和消费者保护委员会不能处理一般性价格调整，特别是在药品部门或快速消费品部门，因此委员会建议政府修订该法，以处理不合理行为和暴利行为。³⁶

24. 南非通过了关于特定消费品以及医疗产品和服务定价过高的法规。这些规定及其应用就判断过高定价提出了与以往做法不同的临时基准。跨期比较假定在疫情期间，发生了与消费者行为变化相关结构性转变，从而改变了竞争条件。这种比较还需要考虑到需求和成本的变化。例如，一起案例涉及一家小型口罩批发商，另一起案例涉及一家大型药房集团和口罩定价。

(b) 数字市场的挑战

25. 在疫情期间，数字市场的准入是竞争执法人员的一项关切。对数字化的日益依赖导致了各种各样的竞争问题。³⁷ 现有法律的执行力度可能不够，因为基于公司规模的传统市场力量衡量标准可能无法反映在线竞争的真实性质。一些数字服务提供商还制定了政策，限制参与企业与竞争对手交易的自由，或适用不合理的费用和条件，以行使支配地位。³⁸ 对贸发会议调查问卷的答复指出了大型数字平台主导地位方面的关切和挑战，这种关切和挑战在疫情期间更加严重。例如，商店关门和远程工作和学习的需要导致这种主导地位有所加强。³⁹

26. 在肯尼亚，据竞争管理机构称，疫情开始时，在购物、送餐、金融服务和药品等方面对数字平台的使用有所增加；银行业推出了 44 种新金融科技产品，小企业获得金融服务的比例因此从 82.9% 增加到 2021 年的 83.7%。⁴⁰ 这一显著增长引起了对商品和服务定价和质量的关注，以及企业可能滥用支配地位的关切。竞争管理机构考虑到电子商务领域的投诉增加了 50%，正在为国民议会起草提案，建议修改法律，以处理数字平台的市场行为，并审查银行部门对市场的定义，以纳入在线和移动银行业务以及数据积累等方面的内容。在马来西亚，竞争委员会处理了报纸出版商协会关于分享某些知名平台广告收入的投诉。在泰国，由于对

³⁴ 马来西亚对贸发会议调查问卷的答复。

³⁵ 例如，在马来西亚，2011 年《价格控制和反牟取暴利法》和 1961 年《供应控制法》被用于在高需求时期调节商品价格。

³⁶ 赞比亚对贸发会议调查问卷的答复。

³⁷ 见 TD/B/C.I/CLP/57。

³⁸ <https://www.oecd.org/daf/competition/abuse-of-dominance-in-digital-markets.htm>.

³⁹ 金砖国家竞争法和竞争政策中心对贸发会议调查问卷的答复。

⁴⁰ 肯尼亚对贸发会议调查问卷的答复。

送餐平台存在的关切，贸易竞争委员会发布了关于送餐平台和餐馆经营者之间不公平贸易做法的指导方针，旨在规范在线送餐服务，防止平台利用餐馆。⁴¹

B. 市场干预挑战

1. 竞争宣传

27. 疫情期间，各国政府以高度限制性社会措施进行了积极干预，以防止感染扩散。这些措施对经济产生了重大影响，特别是在旅游、酒店和零售等部门。疫情还导致供应链中断，一些经济领域活动减少。服务部门(如零售、酒店、旅游、文化和体育活动)和国际运输受影响尤为严重。在危机时期，如2008/09年全球金融危机期间，竞争可能会被搁置，而偏向于强有力的国家干预措施。疫情可能促使政府迅速采取行动，而政府未必优先考虑竞争性市场。疫情的影响导致各国政府在保护公共卫生、减少短期经济损失、鼓励强劲可持续和包容性长期复苏方面承担起强有力的积极角色。

28. 竞争宣传是指在政策讨论和监管过程中，以及在面对市场参与者和利益攸关方时，宣传竞争原则。对竞争管理机构而言，宣传包括：促进竞争环境；就立法和监管框架向政府和公共机构提供建议；提高私营部门和民间社会对竞争对消费者福利、经济增长和可持续发展之效益的认识。竞争管理机构必须与政府合作，通过竞争宣传就经济复苏措施的设计向政府提供咨询意见，这是一项重要的工具，尤其是在危机时期。管理机构还需要考虑疫情后的情景，指出更宽松的方法可能会阻碍中长期经济复苏。此外，管理机构应确保竞争政策成为任何经济复苏战略的核心，以提高竞争水平，优先考虑使中小企业和历来处于弱势地位的个人能够参与市场。

29. 在亚美尼亚，国家保护经济竞争委员会在疫情开始时，对一些初级商品市场进行了行业研究，以确定竞争的障碍和壁垒，并采取措施加以遏制。⁴² 在对贸发会议调查问卷的答复中，印度尼西亚竞争委员会指出，管理机构还应针对被视为对经济复苏具有战略意义的部门开展执法工作，并合理放宽对特定活动的规则，以支持企业的经营过程。在哈萨克斯坦，为了提高竞争政策的执行效率，提高了反垄断机构的机构地位，2020年9月成立了一个新的竞争保护和发展机构，直接隶属于总统，其职能和权力转移自国民经济部，除其他外，包括保护和限制相关初级商品市场的垄断活动，以及控制和监管与国家垄断领域有关的活动。⁴³ 在摩洛哥，人们认识到有必要加大竞争法条款的宣传力度。⁴⁴ 在南非，竞争委员会与政府和商业部门密切合作，就拟议的经济复苏政策干预提供建议或进行宣传，以确保竞争政策处于复苏战略的中心和提高竞争水平。⁴⁵ 在赞比

⁴¹ 泰国对贸发会议调查问卷的答复。

⁴² 亚美尼亚对贸发会议调查问卷的答复。

⁴³ 哈萨克斯坦对贸发会议调查问卷的答复。

⁴⁴ 摩洛哥对贸发会议调查问卷的答复。

⁴⁵ 南非对贸发会议调查问卷的答复。

亚，市场研究被用作一种宣传形式，竞争和消费者保护委员会开展了两项市场研究，评估疫情对竞争和消费者保护的影响。⁴⁶

30. 许多国家的竞争宣传活动为制定不仅旨在减轻疫情影响，还力求为强劲、可持续和包容性经济复苏奠定基础的措施作出了贡献。⁴⁷

2. 国家援助措施和其他政府支持

31. 在这一领域，重要的是要确保国家援助和公共采购等政府支持机制不会扭曲市场，限制一些公司的市场准入，或由于机制未能平等提供而减少竞争。如果某些公司或行业得到了好处，而另一些没有得到好处，就会引发不满。

32. 欧洲联盟是唯一对扭曲竞争的国家援助进行监管的机构，遵循的是《欧洲联盟运作条约》第 107 至 109 条。在疫情期间，欧洲联盟委员会通过了“国家援助临时框架”，规定了在疫情期间如何适用国家援助规则；已经根据该框架批准了旨在帮助中小微型企业和其他受影响部门的支助机制。⁴⁸

33. 发展中经济体也以赠款和补贴的形式提供了类似的援助。在中国香港，竞争事务委员会一直在实施一项抗疫资助计划，并于 2020 年发表声明，提醒参与该计划的企业遵守《竞争条例》，还敦促包括公共机构在内的所有相关方警惕可能破坏采购流程的潜在反竞争做法。⁴⁹

34. 许多政府采取了财政措施，以减轻疫情对受负面影响最大的部门的冲击。例如，在缅甸，政府设立了 COVID-19 基金和经济救济计划，其中包括向工商企业提供救济的措施。这种性质的支助是否会扭曲竞争，取决于各种因素，如所涉援助金额、目标、措施类型和受益者，如受益者的规模和部门，如果没有正式的国家援助制度，则需要考虑政府如何确保以非歧视方式提供资金。⁵⁰ 在对贸发会议调查问卷的答复中，菲律宾竞争委员会指出，一些政府刺激措施可能导致一些公司和行业比其他公司和行业获得更多援助，特别是旅游业、酒店业和零售业，从而导致不公平的竞争环境，干扰公平和健康的市场竞争。⁵¹ 此外，在对贸发会议调查问卷的答复中，赞比亚竞争和消费者保护委员会指出，如果政府行动不能平等实施，竞争中立性可能受损，导致政策不一致，从而引起竞争问题。

35. 在这一敏感领域，竞争管理机构试图协助政府为受疫情影响最大的企业(在酒店、旅游和运输等行业)获得公共措施提供便利，并避免竞争扭曲。

⁴⁶ 赞比亚对贸发会议调查问卷的答复。

⁴⁷ 见 TD/B/C.I/CLP/58。

⁴⁸ 例如，关于意大利批准的三项计划，见 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1440。

⁴⁹ 中国香港对贸发会议调查问卷的答复。

⁵⁰ 见 <https://blogs.worldbank.org/psd/state-aid-and-covid-19-support-now-bear-mind-long-term-effects>。

⁵¹ 见 <https://www.pna.gov.ph/articles/1108377>。

三. 疫情后需要考虑的竞争问题

36. 为了适当应对疫情，竞争管理机构的干预是必要和有正当理由的，旨在采取短期措施支持经济，并确保随后的复苏能够朝着更具韧性、包容性和气候友好型经济复苏的方向发展。现在重要的是，管理机构要从疫情期间面临的挑战中吸取教训，并考虑本章强调的各个方面，以便建立一种更能抵御危机的竞争法制度，并确保全面的经济复苏。人们需要对目前的竞争法进行重新思考。

A. 竞争政策考虑

37. 在危机时期，健全的竞争政策便更为重要，以确保能够应对挑战，并确保随后的复苏尽可能迅速和可持续。竞争法有助于确保工商企业在公平的环境中竞争，并鼓励投资、创新和效率，以帮助创造就业机会和经济复苏。如果不考虑竞争法和竞争政策，就无法充分实现经济复苏。对贸发会议调查问卷的许多答复都表达了竞争法的重要性，尤其是在危机时期。例如，越南竞争管理局表示，竞争法和竞争政策在经济困难时期非常重要，在经济复苏时期更是如此。

38. 此外，在对贸发会议调查问卷的答复中，印度尼西亚指出了经济复苏期间支持竞争的政府政策的重要性，这可以通过竞争管理机构就影响复苏的法规进行有针对性的游说和提出建议来实现。有韧性和可持续的经济只能由有韧性和可持续的公司创造，因此，重要的是利用执法权和兼并管制来过滤可能损害市场的反竞争行为，并保护推动创新和实现消费者福利的公司。⁵² 摩洛哥指出，需要增加关于竞争法条款的交流。⁵³

39. 巴林特别关注支持中小企业的重要性，它们已成为后疫情恢复时期经济的重要组成部分。⁵⁴ 这也是其他一些国家的重点关注领域，例如南非，该国的“经济重建和恢复计划”旨在支持中小型企业。2020年7月，金砖国家竞争管理机构的负责人发表了一份联合声明，承认竞争政策和执法在疫情期间对于保护消费者利益和支持工商企业以及克服疫情后的经济危机扮演着不可或缺的作用。⁵⁵

B. 不同政府机构之间的密切合作

40. 鉴于疫情的特殊情况，相互竞争的公司有诸多理由进行合作。在后疫情时期，要制定更能抵御危机的竞争法和实现经济复苏，政府、公共主管部门、工商企业和消费者之间继续大力开展密切合作至关重要。日益增强的经济一体化、市场的迅速数字化以及疫情对各个行业造成的经济影响，要求国家和国际两级的竞争管理机构开展更多更好的合作。要全面应对竞争法挑战，应促进各竞争和消费者保护机构之间的密切合作，及其与数据保护机构和其他特定行业监管机构的密切合作，以解决对大型数字平台市场支配地位与日俱增的关切。竞争管理机构应

⁵² 见 https://eng.kppu.go.id/wp-content/uploads/Study_on_Impact_of_Covid19_Pandemic_and_Economic_Recovery_to_Competition.pdf。

⁵³ 摩洛哥对贸发会议调查问卷的答复。

⁵⁴ 巴林对贸发会议调查问卷的答复。

⁵⁵ 金砖国家竞争法和竞争政策中心对贸发会议调查问卷的答复。

继续与政府合作，通过竞争宣传，就经济复苏措施的设计提出建议。如上所述，一些国家已经在疫情期间积极加强合作安排。例如，在巴巴多斯，公平贸易委员会寻求与负有类似责任的管理机构建立更密切的关系，例如通过与南非竞争委员会签署谅解备忘录。⁵⁶ 美国一直致力于加强管理机构之间的合作，2021 年发布的行政命令指示联邦政府采取整体政府方针促进竞争，指示政府机构在竞争问题上更密切地合作，包括分享行业专门知识和竞争动态。⁵⁷

41. 鉴于特定危机具有国际规模，管理机构必须跨境交流信息，建立有效机制，打击从事跨境限制竞争做法的公司，同时考虑到不同管理机构的法律框架和执法管理的特点。例如，金砖国家竞争法和竞争政策中心目前正在进行一项深入研究，以制定新的方法来监管整个金砖国家的数字生态系统。⁵⁸

C. 数字市场准入

42. 数字平台是为数不多从危机中受益的企业之一。一些数字平台的市场支配力已经在某些市场引起了竞争问题，这种支配力可能会进一步增强，因此竞争管理机构有必要进行审查。为解决与数字平台相关的竞争问题，竞争管理机构应加强对数字市场的监测，以防止滥用行为。这需要对数字平台的活动进行更严格的控制，以防止旨在将新竞争对手排除在市场之外的恶劣行为。此外，对于尤其需要为中小微型企业进入数字市场提供便利，因为它们受到的影响最大。为此，正如贸发会议在 2020-2021 年开展的一项研究中所强调的那样，有必要在保证数字平台透明度和公平性的条件下，促进此类市场的准入。⁵⁹ 鉴于这些挑战，而且由于数字市场的特点使得应用基于价格和消费者福利的传统竞争手段解决数字经济中的新竞争问题存在困难，可能需要重新考虑竞争法，而这可能意味着需要新的立法举措，正如一些国家已经采取的举措。

四. 结论和供讨论的问题

43. COVID-19 疫情期间的经济挑战要求政府采取紧急和果断的行动，以确保市场和经济的持续运作。国家对受危机影响的市场进行干预过去是、现在也是必要的，而且是迅速应对疫情的社会和经济影响、支持市场以及促进和确保经济复苏的正当手段。竞争管理机构在平衡国家干预和有效竞争的尝试中发挥了重要作用。从长远来看，应该恢复市场的充分有效竞争。需要使市场更具韧性、包容性并对气候友好，以实现可持续的经济复苏，并使各经济体更好地应对不同类型的危机。

44. 收到的对贸发会议调查问卷的答复表明，世界各地的竞争管理机构在疫情期间采取了被认为最有效的手段和措施。这些措施包括立法措施、市场监督、干预和有针对性的调查，以及对行业和建议和对消费者的警告。危机时期竞争

⁵⁶ 巴巴多斯对贸发会议调查问卷的答复。

⁵⁷ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-07-14/pdf/2021-15069.pdf>.

⁵⁸ 金砖国家竞争法和竞争政策中心对贸发会议调查问卷的答复。

⁵⁹ 贸发会议，2022 年，《新冠肺炎疫情对中小微型企业的影响：市场准入挑战和竞争政策》(联合国出版物，日内瓦)。

宣传的重要性得到了关注，因为各国的许多宣传活动有助于为强劲、可持续和包容性的经济复苏奠定基础。为了确保复苏能够建立更具韧性、包容性和对气候友好的经济，政策制定者还应在国际一级密切合作，分析现有的政策选择，进行成本效益分析，并选择最大限度地减少对竞争的限制和扭曲的方案。这可能需要新的立法举措，例如一些国家已经采取的举措。鉴于这些挑战的特殊性质，有必要确保当局之间的信息交流，并设想在现有网络内进一步合作。

45. 例如，巴巴多斯公平贸易委员会强调指出，发展中国家竞争管理机构面临的挑战是区分哪些做法应该禁止，哪些应该允许，所依据的理由是这些做法对竞争的促进作用大于对竞争的限制。⁶⁰ 这样一来，这类商业做法将有助于公共利益目标、经济效率、技术进步，并最终加强竞争。⁶¹ 新管理机构很难进行这种评估，因为它们需要逐案进行详细的经济分析。

46. 竞争法和竞争政策政府间专家组第二十届会议的代表们，在讨论疫情期间吸取的教训和介绍重新思考竞争执法的方法时，不妨考虑以下问题：

- (a) 危机时期竞争执法合作能发挥何种作用？
- (b) 要在危机期间维持竞争性市场和保护消费者福利，哪些执法和宣传活动最为关键？
- (c) 竞争管理机构应采取哪些措施来为未来的危机做准备？
- (d) 在后疫情时期，有哪些政策选择可以最好地确保中小微型企业进入数字市场？

⁶⁰ 巴巴多斯对贸发会议调查问卷的答复。

⁶¹ https://www.ftc.gov.bb/index.php?option=com_content&task=view&id=132&Itemid=28.