

市场失灵时的国家干预

——欧盟竞争法中的国家援助

王晓晔 博士

欧 共同体国家实行的是市场经济体制,维护自由和公平的竞争是欧共同体市场秩序的基本原则。因此,欧共同体原则上不允许成员国通过对某些企业或者生产部门的财政援助而影响欧共同体市场的有效竞争。然而,现代产业经济理论却普遍认为,市场本身有着不可避免的缺点和错误。在市场失灵时,国家援助可以提高企业的效率,特别是国家的地区性援助和根据社会政策给予的援助,往往有着很大的合理性。因此,欧共同体条约第 87 条至 89 条(马斯特里赫特条约生效前为第 92 条至 94 条)对国家援助作出了规定,并且根据这些援助对市场竞争的影响,将它们分为与欧共同体市场相抵触或者相协调的国家援助。根据欧共同体委员会关于 1997 年竞争政策的报告,在这一年共计作出 1165 件涉及竞争的决定,其中 502 件涉及国家援助,这说明国家援助是欧共同体竞争法中非常重要的内容。

概念

欧共同体竞争法中国家援助的概念被规定在条约第 87 条第 1 款。

该条款指出,“除与本条约相反的规定外,国家给予或者通过国家财源给予的援助,不论方式如何,凡优待某个企业或者某个生产部门,以致破坏竞争或者对竞争产生威胁,从而对成员国间的贸易有不利影响时,被视为与共同体市场相抵触。”根据此条款和欧共同体委员会的决定以及欧共同体法院的判决,认定一项国家援助需要有以下前提条件:

(一)国家采取的措施 国家援助顾名思义是由国家采取的援助措施,这里除独立主权的国家所采取的措施外,还包括各级地方政府如州政府、地区政府和县政府等采取的援助措施,有时甚至包括国家机构的措施。

(二)措施的优惠性 即这种措施使受援者得到了好处,通常是减少它们应承担的财政负担。根据欧共同体委员会的实践和欧共同体法院的判决,作为国家援助的优惠措施不仅包括补贴以及低息和无息贷款,有时还包括含优惠条件的出售。

(三)措施引起国家财政负担 根据条约第 87 条第 1 款,只有国家给予的或者是利用国家财源给予的援助才被视为国家援助。因此,国

家援助引起的国家财政支出一般都很明显,如国家补贴、国家投资、低息贷款以及减免税收等。有些虽然不是直接以国家资金为手段,例如,国家要求某些国有企业对另一些国有企业提供价格低廉的产品,或者放弃它们应得的报酬,因为这种做法将导致国有企业的经济损失,从而也属于国家援助的范畴。

(四)受援者为企业 条约第 87 条第 1 款将受援者分为企业和生产部门。企业是指一定行业中的个别企业。生产部门则是指根据国家的援助规划,对一定部门、一定产品结构、一定地区或者依据其他标准划分的一个企业群体。在实践中,国有企业虽然不是唯一的受援者,但也是最重要的受援者。文化机构和社会福利机构因不是盈利机构,不属于条约第 87 条意义上的受援者。此外,第 87 条第 2 款提出的对消费者具有社会性质的援助,因为这种援助是出于绿色产品的目的和根据商品的原产地给予的,所以从本质上属于对企业的援助。

(五)援助的特殊性 根据条约第 87 条第 1 款,援助只是优待“某些企业或者某些产品的生产”,从而

就不具有普遍性。具有普遍性的援助措施是指适用于整个国民经济即所有生产部门、地区和所有企业的措施,这一般是指普遍的税收制度和社会保障制度。

方式

(一)补贴或者税收优惠 补贴和税收优惠是国家援助的直接方式,也是许多成员国通常使用的方式。以欧共体成员国1988年至1990年间对制造业的援助为例,国家补贴在英国和西班牙的国家援助总额中占78%,在卢森堡占75%,在荷兰占66%,在丹麦占59%。而在其他一些国家,减免税收是援助的主要方式,例如在德国占国家援助总额的61%,在爱尔兰占44%,在意大利占40%。

(二)对国有企业的资本参与 国家在某些条件下向国有企业投入的资金,如果根据市场经济的原则,国家不可能在这种条件下向这些企业投资,或者对私人投资者来说,他们不可能接受这些投资的条件,这种国家投资就是国家援助。判断国家对一个国有企业的投资行为是否为国家援助,决定性因素是政府作出投资决定时,能否客观地和令人信服地说明这种投资是理性行为,即政府的投资能否得到一定的收益。国家出于政治目的向企业投资,例如为维持职工的就业率,这种投资就是国家援助。一般来说,国家向国有企业投资的主要目的是弥补它们的经营损失。采取这种援助措施的欧共体国家主要是葡萄牙,而在德

国、丹麦和荷兰,这种援助方式几乎不存在。随着欧共体国有企业逐步实现民营化,这种援助方式也越来越不重要。但是当国家准备出售亏损严重的国有企业时,为使企业具有吸引力,有时也需要向这些企业投入资金。欧共体限制成员国对国有企业的投资,是因为国有企业原则上应同私人企业一样,适用欧共体条约的竞争规则。

市场经济制度下欧共体国家

之所以需要某些方面的国家援助,总的原因是现实的市场经济存在着市场失灵的情况。

(三)低息贷款 低息贷款被视为国家援助,是因为在这种情况下企业按照市场条件支付的利息和它们实际支付的利息之间存在着差距。如果国家只是给予个别企业优惠的贷款条件,或者贷款时不考虑申请人不具备偿还贷款的能力,在对方没有给予担保的情况下就提供贷款,这就可以认定为国家援助。在丹麦,低息贷款是国家援助的重要方式,占国家援助总额的37%。

(四)提供担保 国家担保是指国家直接或者间接地在提供贷款的金融机构面前为企业充当保证人。国家担保是否可被视为国家援助,要与金融市场的贷款条件相比较。如果没有国家担保,企业不可能从银行得到贷款,或者必须支付很高的利息才能得到贷款,这个国家担保就是国家援助。为对国家援助能

够进行有效的监督,欧共体委员会对这种援助还进行了量化。以国家担保作为国家援助形式的主要是法国,占国家援助总额的28%。

基本法律制度

(一)被禁止的国家援助 根据欧共体条约第87条第1款,不论国家援助的形式如何,只要它损害竞争或者能够损害竞争,由此对成员国间的贸易造成不利影响时,被视为与共同体市场相抵触。这即是说,欧共体禁止的国家援助主要有两个条件:

①对竞争的不利影响。国家援助是国家调整经济的手段。然而,因为国家援助能够人为地改变受援者的市场地位,例如

维护或者扩大它们的市场份额,而且这种维护或者扩大市场份额是以其他企业得不到援助为代价的,所以,国家援助对维护公平和自由的竞争秩序有着非常不利的影响。国家援助的后果有时不是直接反映在产品的价格上。例如,企业通过国家援助可以减轻它们的债务,或者可以实施具有攻击性的市场策略,这都可以人为地改变市场的竞争条件。其后果是没有得到援助的企业被迫减产,甚至被挤出市场。因此,国家援助对宏观经济的负面影响是:降低企业的效率,减少社会的产出。在这方面,接受国家援助的企业与不受竞争规则制约的企业一样,其市场行为往往具有限制竞争的性质,只不过前者的限制竞争是以国家的税金为成本,而后者则是由消费者承担损失。所以,在实践中,欧

共同体委员会不仅根据条约第 87 条至第 89 条对国家援助进行监督和管制,而且还根据条约第 81 条至第 83 条以及欧共同体理事会关于企业合并控制的 1989 年第 4064 号条例,对那些受到国家援助的企业进行监督和管制。

②对国际贸易的不利影响。欧共同体的任务是实现欧共同体内部统一的大市场。因此,不具有欧共同体影响的国家援助不属于欧共同体法的管辖范围。根据条约第 87 条第 1 款,欧共同体委员会在这方面的任务是,对那些损害竞争同时对成员国之间的国际贸易造成不良影响的国家援助进行监督和管制。国家援助对国际贸易的不良影响,是指援助措施可以阻止外国产品的进口。根据欧共同体法院的判决,一个商品得到国家援助之后,即使出口份额下降了,但是如果与竞争的进口商品相比,它的市场地位得到加强,这项援助对国际贸易就产生了显著的不利影响。

然而,并非所有的国家援助对竞争和国际贸易都能产生显著的不利影响。例如,国家为提高中小企业的国际竞争力给予的援助,如果没有这些援助,中小企业就不能进入国际市场,这种援助从而对国际贸易有着积极的影响。欧共同体委员会 1992 年关于对中小企业国家援助的通告中指出,对中小企业一年不超过 5 万欧洲货币单位并且期限不超过 3 年的国家援助,可以免除条约第 88 条第 3 款的申报程序。1996 年欧共同体委员会将该标准提高到 10 万欧元。然而,这个标准不适用于在进出口方面非常敏感的行业,即对钢铁业、煤矿、船舶制造业

以及农业和渔业的国家援助。

(二)与共同体市场相协调的国家援助 保护竞争是欧共同体活动的重要目标,但不是唯一的目标。根据欧共同体条约第 3 条,欧共同体的活动还包括其他许多目标政策,如加强经济和社会融合的政策,促进研究和技术发展的政策,就业政策,环境政策等等。出于对上述目标政策的考虑,欧共同体条约第 87 条第 3 款明确规定,以下类型的国家援助是与共同体市场相协调的:为推动生活水平特别低的地区,或者就业严重不足地区的经济发展而提供的国家援助;为推动具有欧共同体整体利益的重要规划或者为消除成员国经济生活中的严重混乱而提供的国家援助;为推动某些经济部门或者经济区域的发展而提供的国家援助;为推动文化和保护文化遗产而进行的国家援助;理事会根据委员会的提议以特定多数同意的其他国家援助。市场经济制度下的欧共同体国家之所以需要某些方面的国家援助,总的原因是现实的市场经济存在着市场失灵的情况,不是理想的经济制度。如果没有以国家援助为表现形式的国家干预,市场就不会朝着国家既定的方向和目标发展。具体地说,欧共同体委员会一般会出于以下考虑批准某些国家援助:

①市场的不完善性。在完善竞争的市场条件下,如果一个企业的生产或者经营活动对其他企业产生积极或者消极的影响,这种影响能够通过该企业的经济效益表现出来。然而,现实中的市场是不完善的,企业的生产成本和收益往往存在着不合理的差距。以同一市场上保护环境和污染环境的企业为例。

保护环境的企业因为生产成本低和价格高,在市场上处于不利地位。相反,污染环境的企业虽然对其他企业以及对整个社会造成不良影响,但是因为生产成本低,在竞争中反而有着不合理的优势地位。市场的不完善对市场上活动的企业来说就是一种不公平,在这种情况下,国家就应当通过环境保护制度对市场进行干预。欧盟国家的具体做法是,除要求污染者进行民事赔偿或者征收环保税外,国家还可以对没有污染环境或者污染环境较少的企业发放国家补贴,即给予国家援助。市场的不完善对社会有时也起着积极的作用。例如在研究与开发领域,任何一个企业的科研成果都不仅给本企业带来经济效益,而且也能给其他企业以及整个社会带来一定的经济效益,后一种经济效益也被称为向社会“溢出”的效益。为鼓励企业的研究与开发活动,提高整个国家的经济与技术水平,国家应当对从事研究和开发的企业给予国家援助。

②企业经营的不稳定性。在市场经济条件下,企业间的竞争是隐蔽的。因此,企业不可能就其产品或者生产要素方面得到全面的市场信息,特别是价格信息。这对企业来说就是一种经营风险。因为存在着风险,投资者一般不愿意将资金投入在“幼稚产业”部门,尤其不愿意投入在回收期长的经济部门,例如基础设施建设。在这种情况下,国家对这些产业就应当进行援助。因为没有援助,这些部门不能得到适当的发展。

③中小企业问题。无论是市场的不完善,还是企业的经营风险,这

在中小企业的身上表现得尤其明显。特别在融资活动中,由于中小企业与大企业相比不能向贷款人提供有效的担保,或者不能就其经营前景提供可靠的信息,所以在取得贷款方面存在着较大的困难。银行也许会认为,对中小企业贷款所获得的利润不能抵偿这个贷款审查所花费的成本。此外,中小企业因财力有限,难以得到关于市场包括潜在市场的信息,从而难以同其他企业建立联系。因此,欧共体国家始终将援助中小企业作为国家援助的重要内容。

④生产要素流动的不充分性。根据市场经济的理论,生产要素是根据比较成本优势进行配置的。即以市场价格为信号,劳动力或者生产的原材料从价格低的地方流向价格高的地方。然而事实上,生产要素的流动以及企业的生产经营活动并不完全受价格的影响。除成本优势外,企业的生产经营活动以及生产要素的配置还有历史的原因,受到劳动者语言和生活习惯的影响。因此,生产要素的流动事实上是不充分的,这也是市场不完善的一种表现。在这种情况下,为实现各个地区的经济平衡,实现共同体内部的经济和社会融合,欧共体国家经常对一些经济不发达的地区提供援助。欧共体委员会在地区援助方面的任务是:第一,为使地区援助不致于严重损害共同体市场的竞争,这种援助须限制在经济非常不发达地区;第二,为防止地区间争取国家援助的竞争,必须根据地区不发达程度,制定国家援助的最高标准。欧共体委

员会曾在1988年发布关于地区援助的通告,提出了受援地区的标准和援助标准。

生产要素流动的不充分除表现在发达地区和不发达地区在经济上的巨大差异外,还表现为企业重组中的困难。当一个企业面临破产的威胁,或者一个生产部门亟需进行资产重组时,生产要素却不能在一夜之间流向其他的经营者手中,从

**国家援助的方式包括:补贴
或亏损收优惠;对国有企业的资
本参与;低息贷款和提供担保。**

而就会产生失业以及资产流失的问题。为使这种生产要素能够顺利转移到新的生产活动中去,维护社会的安定,国家也有必要对资产重组中的企业提供国家援助。在实践中,欧共体委员会只批准对某些敏感产业给予的国家援助。敏感产业是指因市场相对饱和或因生产过剩处于衰退中的产业,尤其是钢铁业、船舶制造业和汽车制造业,此外还有人造纤维、纺织和服装工业、农业和渔业、交通业以及采煤业。对敏感产业的国家援助反映了欧共体对维护这些产业部门的国际竞争力以及对它们进行资产重组的极大关注。这些国家援助的显著特点是,援助的目的是为了缩小生产能力。如果一个援助将使企业提高其生产能力,援助将受到严格的限制。

(三)程序法和禁令的法律后果
为保证这些措施与共同体市场相协调,欧共体条约授权委员会对成员

国的国家援助进行经常性的检查,并要求委员会向成员国推荐各种有利于发展和维护共同体市场的国家援助措施。在实践中,欧共体委员会在审查和批准国家援助措施方面虽然有着很大的自由裁量权,但它必须遵循的基本原则是:援助是绝对必要的,而且在自由市场经济条件下,如果没有援助,援助目的就不能实现。根据该原则,委员会不能批准无限期的国家援助,不能批准对生产过剩部门的援助,也不能批准以更新设备为目的的援助,除非设备更新是以技术革新或者改变企业生产结构为目的。

根据第88条第2款和第3款,欧共体成员国必须向委员会及时通告它们的国家援助计划。如果委员会根据条约第87条认定一个援助与共同体市场相抵触,或者是以滥用方式实施国家援助,须要求成员国在指定的期限内停止或者修改该项援助。如果成员国不遵守条约的规定,即未将援助措施向委员会进行申报就实施了援助,或者虽然进行了申报,但没有等到委员会作出最后决定就实施了援助,委员会以及其他成员国均有权根据条约第226条或者第227条的规定向欧共体法院提出申诉。根据司法实践,被认定违反条约的成员国须从受援者手中撤销援助。作为法律救济措施,成员国或者相关企业有权向欧洲法院提出申诉,要求撤销委员会根据条约第88条作出的决定。

(作者单位:中国社会科学院法学研究所;见习编辑:朱秀英)