

# 内部市场竞争 与国际市场竞争力何以兼得？ ——欧盟竞争政策与产业政策关系新趋势探析\*

孙彦红

**摘 要：**近几年，政府与市场关系再次成为欧盟及西欧主要国家的讨论热点，而如何处理竞争政策与产业政策的关系也成为当前欧盟经济界关注的前沿性问题。本文较为系统地梳理了欧盟竞争政策与产业政策的由来与演变，着重剖析了近年来这两项政策的新进展以及两者关系的新发展趋势。总体而言，2008年国际金融危机是欧盟经济政策调整的重要分水岭，此后受到欧债危机及新冠肺炎疫情的影响，欧盟竞争政策与产业政策都经历了深刻变化，两者关系也呈现出新的发展趋势与特点，由“主从”框架下客观上的功能互补逐步转变为围绕欧盟整体发展战略的主动的密切协调，两项政策共同致力于在新形势下更好地兼顾维护内部市场竞争秩序与提升国际市场竞争力这两大目标，而这也是欧盟推进“开放性战略自主”的关键所在。作为这两项政策密切协调的集中体现，带有“大项目”特征的“欧洲共同利益重要项目”的落实也值得跟踪研究。

**关键词：**欧盟； 竞争政策； 产业政策； 欧洲单一市场； 数字经济

**作者简介：**中国社会科学院 欧洲研究所 研究员 欧洲经济研究室主任  
博士生导师 北京 100732

**中图分类号：**F15； F114； D814.1

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005 - 4871(2022)04 - 0004 - 24

---

\* 本文为国家社科基金重大项目“欧洲对外战略调整与中欧美关系研究”(项目编号 21&·ZD171)子课题“欧盟对外经贸政策转型研究”的阶段性成果。

## 引言

近年来,在国际金融危机爆发和新产业革命迅速兴起的推动下,欧美发达国家的经济政策实践发生了令人瞩目的新变化,一个共同的趋势是政府经济角色在不同程度上出现了相对于新自由主义的回调,而其中最突出的体现是旨在提升产业竞争力的产业政策与产业战略的回归。美国、日本、欧盟及欧洲主要国家纷纷提出新的产业战略。<sup>①</sup>

欧盟委员会在2010年至2021年间先后发布了六份产业战略通报,德国、法国、意大利、西班牙等国也纷纷出台新产业战略,即便曾经最积极拥抱新自由主义并因此长期“抛弃”产业政策的英国也先后发布了两份雄心勃勃的产业战略。究其实质,产业政策的回归意味着政府与市场关系的重新调整,即政府正在探寻介入或干预市场运行的新边界。对于欧盟而言,这种调整必然会因影响内部单一市场运转而触及其核心经济政策——竞争政策。实际上,近几年,在产业政策兴起的背景下,竞争政策何去何从已成为欧盟内部讨论的一大热点。2019年2月,欧盟委员会因否决德国西门子与法国阿尔斯通合并列车业务的计划受到德法两国部分政客的批评,此事进而引发了欧洲各界对于欧盟竞争政策是否需要改革以及如何改革的讨论。新冠肺炎疫情暴发后,欧盟内部呼唤“大政府”的声音进一步高涨,有关竞争政策的讨论也更加热烈。2021年11月,欧盟委员会发布题为《适应新挑战的竞争政策》的通报,提出将以促进疫后复苏和推动绿色、数字“双转型”为导向对竞争政策进行全面审查与调整。<sup>②</sup> 总之,在新形势下,如何处理竞争政策与产业政策的关系,从而在维护内部市场竞争秩序与提升国际市场竞争力之间寻求平衡,是当前欧盟经济理论界与政策实践部门共同关注的前沿性问题。

讨论欧盟竞争政策与产业政策关系的新动向,还须考虑另一重要背景,即数字技术与数字经济的突飞猛进。在支撑新一轮产业革命的技术创新浪潮中,数字技术是公认的主导技术。而在数字技术和数字经济的竞争力上,欧盟不仅在发达经济体中处于相对劣势,在一些领域也落后于中国。新冠肺炎疫情暴发令欧盟对自身数字化转型滞后的感受更为真切。为加快提升数字领域的创新能力,同时适应各类新数字技术及其应用给市场监管带来的新挑战,欧盟相关

<sup>①</sup> 孙彦红、吕成达:《欧盟离“再工业化”还有多远?——欧盟“再工业化”战略进展与成效评估》,载《经济社会体制比较》,2020年第4期,第147-159页,这里第147页。

<sup>②</sup> European Commission, “A Competition Policy Fit for New Challenges”, COM (2021) 713 final, Brussels, November 2021.

经济政策正在做出调整,其中竞争政策和产业政策的调整最为重要。

综上,无论是为理解欧盟经济政策调整的大方向,还是为把握其数字经济发展前景,厘清近年来欧盟竞争政策与产业政策关系的新趋势都十分必要。鉴于目前国外针对这一题目的研究非常少,而国内几乎尚未开展相关研究,本文尝试在这方面有所突破。本文拟首先对国际金融危机爆发前欧盟竞争政策与产业政策的关系做一回顾性梳理,之后着重探讨以下问题:国际金融危机爆发以及新冠肺炎疫情大流行以来,欧盟竞争政策做了哪些调整与改革?欧盟产业政策有哪些新进展?与国际金融危机前相比,欧盟竞争政策与产业政策的关系发生了何种变化?两者关系的未来趋势如何?需要说明的是,为反映欧盟整体趋势,同时避免令讨论陷入欧盟复杂的多层治理结构而难以展开,本文将聚焦于探讨欧盟层面的竞争政策与产业政策以及两者之间的关系,下文所述“欧盟竞争政策”与“欧盟产业政策”均仅指欧盟层面的而不包括其成员国的政策。

## 一、国际金融危机前欧盟竞争政策与产业政策之关系

本部分将对欧盟竞争政策和产业政策的由来与演变,以及2008年国际金融危机爆发前两者的关系做扼要梳理与剖析。

### (一)竞争政策:欧洲单一市场的“共同准则”

早在1957年,竞争政策就作为“共同准则”被写进《罗马条约》,是欧洲经济共同体成立后实行的第一个共同经济政策。欧洲经济共同体始于六国关税同盟的创建,而关税同盟时期的欧洲共同市场又是后来建成的欧洲单一市场的前身和基础。要创建欧洲共同市场并使其正常运转,首先就要通过一项对所有成员国都有约束力的“共同准则”来维护竞争秩序,这决定了将竞争政策写进《罗马条约》的必要性。

回顾二战结束后欧洲经济一体化的发展历程可知,竞争政策很早就被写进欧共体条约,还受到当时大行其道的联邦德国秩序自由主义思想的影响。通常认为,秩序自由主义(也称奥尔多自由主义)融合了兴起于20世纪30年代的德国弗莱堡学派和社会(学)新自由主义思想,是新自由主义在联邦德国的特殊表现形式,也是战后联邦德国社会主义市场经济模式的最重要的理论来源。弗莱堡学派在区分经济秩序和经济过程的基础上,主张为实现社会财富的增长和个人自由,国家应避免直接干预经济过程,而须专注于落实竞争秩序这一经济秩序。社会(学)新自由主义虽然主张对经济过程进行必要的干预和实施更广泛的社会政策,但是也认为,为实现个人自由和经济绩效,国家负有优先创建与维护一个确