

国际商会（ICC）倡导采取措施应对新冠疫情，促进竞争

引言

新冠病毒 (COVID-19) 所引起的全球健康危机很可能演变为全球性经济危机，进而长期影响全球各类规模的企业。毋庸置疑，应对和减轻新冠肺炎疫情危机对经济的影响需要投入大量的公共和私人资源。

在国家层面，各国政府已采取了值得称赞的积极措施，并且实施了短期方案，以减缓新冠肺炎疫情对卫生系统、经济和金融市场的冲击。一些政府和竞争机构还加强了对关键行业中潜在反竞争行为的监管，例如食品、运输和医疗行业，或已提供了指导意见，从而在确保基本产品和服务供应的前提下提高市场效率，增强企业合作。

作为企业、政府和国际组织值得信赖的机构性私营企业合作伙伴，代表 100 多个国家超过 4500 万家公司，国际商会正在为企业和决策者开发工具，以履行承诺，帮助制定有效的流行病国际应对方案。

国际商会竞争委员会（“竞争委员会”）保证在制定和执行竞争法和竞争政策时，将考虑企业的需求和市场的实际情况。竞争委员会同时指出，国际企业界在竞争政策方面所面临的

关键问题，并在解决这些问题的讨论中表达企业心声。竞争委员会邀请了来自 42 个国家 300 多名竞争法领域的顶尖专家，共同致力于制定最前沿的商业政策。因此，竞争委员会被认为是交流和创新之地，并定期与欧盟、国际竞争网络（ICN）、经济合作与发展组织（OECD）以及竞争机构等政府间论坛就竞争法问题交流企业观点和态度。

本框架文件从整体上提供了竞争政策和竞争执法领域的迅速政策措施，这些措施可以作为有效应对措施的一部分，其中许多措施已经被一些国家采取或正在积极考虑实施。本文件的目标群体是政府和竞争机构。本文件有两个方向的目标：（1）在中短期内尽量减少经济危机对经济、市场和消费者的负面影响，（2）更重要的是，在更长时期内保护经济结构和市场的竞争态势，以应对在本次危机所产生的直接影响减轻后即将到来的经济挑战。

总体意见和建议

1. 国际商会欢迎各国政府和竞争机构认真对待新冠肺炎疫情危机，并尤其认可竞争机构为参与应对新冠肺炎疫情危机影响的企业提供指导和更多保护的意愿，包括制定新的程序或分配人力资源等。此外，值得注意的是，临时调整优先事项可以帮助企业渡过这些前所未有的特殊时期。
2. 竞争规则对于保护消费者和企业依然至关重要，尤其是

对于避免滥用市场支配地位剥削性定价（如哄抬价格）及其他反竞争商业行为具有重要意义。因此，在新冠肺炎疫情危机持续期间，这些规则仍然应该坚决执行。

3. 如果将竞争规则谨慎应用于新冠肺炎疫情危机的特殊情况下，则可以帮助市场和经济不至于太过低迷。更重要的是，这些规则可以确保危机后经济复苏所需的基本结构保持不变，例如，允许扶持不景气行业的政策。因此，在应对当前危机以及经济从封锁中恢复并寻求重建的过程中，国际商会鼓励各国政府和竞争机构探索竞争法执法应如何支持旨在克服新冠肺炎疫情危机所造成的不利经济影响的经济政策。

4. 然而，各国政府和竞争机构应谨记，全球许多行业都存在严重的经济崩盘风险，这可能危及紧急的基本经济和社会事项。在某些行业和在某些情况下，可能需要更加深远的合作，并将其扩大到维护经济结构的层面，这对于维持经济复苏后的创新和增长具有直接或间接必要性。在保障规则的适用以发现反竞争行为的同时，在危机期间（及之后）允许有一定程度的灵活性，这将最终有助于贸易和投资增长。

针对政府的建议

5. 鼓励各国政府继续为克服危机的直接影响提供资金。此外，在必要和适当的情况下，重要的是要迅速澄清或暂时放宽国家援助和可能限制政府迅速进行及时有效干预的自由

裁量权的其他规则。在确保向企业提供的必要财政援助得到适当的分配，保障产品和服务的供应以及雇员、个体经营者和企业主的生计等方面，国家补贴规则也能够发挥作用。国际商会鼓励各国政府主动与欧盟委员会等竞争机构联系，从而确保国家补贴按照相关要求，以协调、透明和公平的方式予以提供。

6. 政府应考虑对某些类型的合作放宽竞争规则，或采取更为宽松的竞争规则评估。为达成这一措施，政府应确保竞争机构发布明确的指南，以支持特定关键行业的持续经营和必要的增长，并在更广泛的范围内维持创新；或者在特殊情况下，考虑根据国家行为理论暂时不适用竞争规则。这些指南可以提供实质性的门槛或说明，以确保企业在适当的情况下可以从中受益，但没有企业可以利用这些准则。至关重要的是，这样做的方式能够使企业获得法律上的确定性，并为私人诉讼索赔提供充分保护。

7. 鼓励各国政府提供一切适当的手段、资金和资源，竞争机构可能需要这些手段、资金和资源从而有效和高效地开展工作和迅速作出决定，以便能够经常在较短的时间内回应企业的需要。

8. 国际商会鼓励各国政府与其他利益攸关方密切协调地方和跨国家层面的行动，以最佳方式支持国际企业界。这种协

调应以保障竞争性市场和避免国家层面的错位为目标，因为错位会损害竞争和贸易，导致效率低下、不平等和/或不公平的竞争环境。由于全球经济是高度相关联的，竞争机构应防范可能导致政府施加的无法纠正的市场扭曲和失灵的措施。

9. 全球许多国家的主管部门均已出台了新的外商投资规则，或大幅修订（降低）了现有的门槛，部分是为了应对新冠肺炎疫情危机。国际商会鼓励各国政府提防贸易保护主义。企业需要这些新法律的应用有一定的确定性和明确性，特别是在受影响的特定行业/领域和投资水平方面。此外，在实施的生效日期（这些法律不得溯及既往）、审查程序（强制的/中止的）以及审查程序需要多长时间等方面保持透明也十分重要。

针对竞争机构的建议

10. 竞争机构应意识到，全球许多行业都面临着经济崩盘的风险，这很可能危及市场的长期竞争性质。事实上，避免这些影响的唯一现实可行的手段可能是谨慎界定的、临时性的企业合作，包括竞争者之间的合作。国际商会认为普遍性地放宽竞争规则是不恰当的。竞争机构应继续积极（但要适当地）执行竞争规则，以保障市场的长期竞争力。然而，竞争机构能够发挥重要的作用，为那些通过必要合作应对短期和长期挑战、但需要排除潜在竞争问题的公司提供一般性的指

导，或根据其具体要求提供指导。

11. 国际商会鼓励竞争机构将这一现实因素纳入商业行为和交易的分析中，并相应地安排和优先处理公司之间合作、单方行为和合并审查等领域的活动。对于后者，由于经济危机的加剧可能会影响到并购活动，国际商会还欢迎竞争机构对合并审查如何鼓励投资的问题进行更广泛的思考。此外，企业和顾问也欢迎竞争机构就禁止在获得批准前完成交易的标准规则的豁免适用问题提供指导，以便公司在发现自己迫切需要在竞争法规定的批准前完成交易的情况下，能够评估（并可能申请）豁免。

12. 竞争机构应灵活处理需要进一步澄清或提供指南的具体情况，使企业界能够应对新冠肺炎疫情危机的挑战。这种情况可能是需求大幅下降，以及竞争者之间必须通过合作确保对公众至关重要的商品或服务的基本供应。食品、药品、基本运输、系统、其他基础设施或其他零售商品可能属于这种情况。

13. 如上文向各国政府所建议的那样，国际商会还鼓励竞争机构就公司如何开展合作，特别是在涉及到与抗击危机影响直接相关的事项时发布明确的指南。例如，这种指南可能涉及防治病毒的联合研究、生产防护设备或其他医疗设备、供应链问题、（竞争性敏感）商业信息交换以及贸易联合会的工

作等。此外，在个案中，尤其是在可能引发竞争法风险并需要大量公司资源或投资的案件中，可能迫切需要非正式（但具有权威性和约束力的）指南。

14. 指南还应当明确在经济危机的背景下，某些旨在确保重要商品和服务供应的协议在何种情况下可以不受竞争法规则的约束。尤其是如果有关协议可能有助于改善因新冠病毒肺炎疫情而受到限制的商品或服务的生产或分配，且不会导致市场的持久结构性变化以及适用时长不超过必要的时间，可以不受竞争法约束。竞争机构可以促进明确在目前情况下某些形式的合作将被推定为有利于消费者。

15. 国际商会欢迎竞争机构，必要情况下在紧急和非正式的基础上，考虑上述商业交易倡议和上述合作倡议。

16. 在单方行为领域，竞争机构应在其授权允许的情况下，对可能将已经被削弱的竞争者排除在市场之外的潜在的价格垄断和排他性行为保持警惕。

17. 在竞争机构没有消费者保护权的司法辖区，国际商会欢迎竞争机构与负责消费者保护的政府机构之间建立适当的联系，以便能够恰当地提出投诉意见。

18. 在合并控制领域，特别重要的是，要确保遵守最长的审查期限和确保企业在获得合并审查批准方面不会面临长时间的拖延。特别是竞争机构应当考虑到在封锁时期迅速获得

信息可能是非常困难的、甚至无法实现；不应出现因确实无法在不合理的短期期限内提供大量数据而阻碍交易。如果中止合并审查期，则应在法律上明确规定中止所适用的时间。

19. 国际商会支持不同司法辖区的竞争机构之间加强协调，以确保在对陷入困境公司的经营者集中评估上保持一致，例如，竞争机构如何解释或调整在困难时期的“垂危产业”理论（包括更新指南）。

20. 国际商会鼓励各机构允许并使其人员能够远程工作，并通过电话、视频会议或其他远程方式处理内部和外部会议。国际商会还应鼓励竞争机构在整个机构内重新分配资源，以保持核心业务的连续性（例如，以电子方式接受合并申请、接受电子签名和其他适当措施）。工作人员的重新分配还将使竞争机构能够集中精力处理那些在受新冠肺炎疫情危机影响非常显著的市场中，可能对市场产生直接影响的商业交易。在某些情况下，还可以适当考虑放宽执行竞争机构指示的最后期限。

21. 竞争机构应尽可能在一定范围内开展针对政府的倡议宣传。这将确保应对目前冲击的立法举措能够适当地帮助竞争性市场和经济的长期复苏。

22. 最后，国际商会认为，在促进各主管部门采取最佳的实践措施方面，竞争机构和跨国家的国际机构（如国际竞争网

络和经合组织)可以发挥作用。在处理不同形式的合作问题上实现更大的趋同,以及协助国际企业在短期内评估其在多个司法辖区的竞争法风险方面至关重要。