

以竞争促增长

国际视角

[美] 威廉·科瓦西奇 (William Kovacic)

[英] 林至人 (Cyril Lin)

[英] 德里克·莫里斯 (Derek Morris)

编著

**Accelerating China's Growth
by Strengthening Competition**

Some International Perspectives

以竞争促增长

国际视角

[美] 威廉·科瓦西奇 (William Kovacic)

[英] 林至人 (Cyril Lin)

[英] 德里克·莫里斯 (Derek Morris)

编著

**Accelerating China's Growth
by Strengthening Competition**

Some International Perspectives

图书在版编目 (CIP) 数据

以竞争促增长：国际视角 / (美) 威廉 · 科瓦西奇，
(英) 林至人，(英) 德里克 · 莫里斯编著 . -- 北京：中
信出版社，2017.4

ISBN 978-7-5086-7080-5

I. ①以… II. ①威… ②林… ③德… III. ①市场竞
争－经济政策－研究－中国 IV. ①F123.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 305082 号

以竞争促增长：国际视角

编 著：[美] 威廉 · 科瓦西奇 [英] 林至人 [英] 德里克 · 莫里斯
出版发行：中信出版集团股份有限公司
(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)
承 印 者：北京昊天国彩印刷有限公司

开 本：787mm × 1092mm 1/16
版 次：2017 年 4 月第 1 版
广告经营许可证：京朝工商广字第 8087 号
书 号：ISBN 978-7-5086-7080-5
定 价：88.00 元

印 张：26.5 字 数：530 千字
印 次：2017 年 4 月第 1 次印刷

版权所有 · 侵权必究
如有印刷、装订问题，本公司负责调换。
服务热线：400-600-8099
投稿邮箱：author@citicpub.com

前 言

中共十八届三中全会（2013 年 11 月）决议提出，要使“市场在资源配置中起决定性作用”，要建设“统一开放、竞争有序的市场体系”。这是中国经济体制改革的一项重大突破。随后的十八届四中全会（2014 年 10 月）决议又提出了全面推进依法治国，这是中国致力于建设更具竞争性的市场经济的另一个关键步骤，因为强有力地坚持法治对于约束反竞争行为至关重要。

在十八届三中全会和四中全会决议的背景下，为了分析加强中国的市场竞争所面临的问题和挑战，并为解决这些问题和挑战提出切实可行的措施，北京凯恩克劳斯经济研究基金会开展了一项国际合作研究项目，即“以竞争促增长：国际视角”。本报告着重讨论加强中国国内商品和服务市场竞争所面临的关键议题。^① 其中的一个主要结论是，加强竞争不但要求改善中国的竞争法律体系，也就是《反垄断法》及其执行程序，还需要通过改革来克服制约竞争的重大政策和体制障碍。因此本报告建议，应该拓展目前以《反垄断法》为主体的中国竞争政策体制，虽然有些障碍仅靠竞争法律体系是无法解决的。本报告充分考虑了中国社会主义市场经济的特征，在此基础上，介绍了国际经验能够实现上述目标提供哪些有益的借鉴。

本主报告的第一部分评估了中国《反垄断法》、当前的执法实践、制度安排和法院作用有哪些优势，存在什么问题，并就如何扬长避短提出了建议。第二部分探讨了对市场竞争以及设计并有效实施竞争政策体制有重大影响的三个重要特征。这三个特征就是行政垄断、产业政策和国有企业。它们都给中国的市场竞争制造了比其他国家更为严重的问题。第三部分概述了主要政策建议，并将这些建议划分为两类：一类是现在就可以采取的行动，另一类是需要更长时间才能采取的行动。

本研究项目是一个国际合作项目，参与者都是在竞争法和竞争政策领域有直接经验的国内外学术带头人。国际专家包括美国联邦贸易委员会前主席和英国竞争委员会（现为英国竞争及市场管理局的一部分）前主席等。中国专家包括竞争法与经济学领域

^① 本报告结论和建议的实证和分析基础是项目组成员开展的研究，其中包括特别委托给中方专家开展的关于中国竞争法律与市场竞争问题的研究。项目组成员的名单，以及他们为本项目准备的背景论文的清单，请参见本书末尾。

的顶尖学者和职业人士，其中一位来自国家反垄断委员会的学术顾问委员会，另一位是专职从事《反垄断法》业务的执业律师。

本研究项目在与多方开展的对话中获益良多，其中包括：《反垄断法》的三家执法机构——国家发展和改革委员会、商务部和国家工商总局；还有来自中国多所大学和研究机构的专家。三位中方高层顾问，即吴敬琏教授、彭森主席和陈清泰主任，给予了指导。此外，国际顾问林重庚博士（Edwin Lim）、迈克尔·斯宾塞教授（Michael Spence）和阿德里安·伍德教授（Adrian Wood）等人，与本项目的其他国际顾问一道给研究项目的设计和本报告的撰写提供了宝贵的建议。

本报告所包含的分析和建议均来自三位作者，并不一定代表项目组其他成员或顾问的意见。任何错误都由作者承担。

目 录

前 言	III
-----------	-----

第一篇 综合报告

执笔人：威廉·科瓦西奇 林至人 德里克·莫里斯

第一部分	加强中国的竞争政策体制	6
第二部分	市场竞争面临的政策和体制障碍	36
第三部分	改革框架和次序安排	75

第二篇 背景论文

背景论文一	欧洲国家援助法发展历程	马尔科·克英迪奥·科拉迪 / 97
背景论文二	1945 年以来的欧洲产业政策：从中央计划到市场主导	詹姆斯·福尔曼-佩克 / 163
背景论文三	《反垄断法》的实施：有效性及其成果	黄 勇、江 山、袁 嘉、金善明、梅丽鹏、吴白丁 / 192

背景论文四	关于《反垄断法》执行体制改革的刍议	季卫东 / 259
背景论文五	中国式的垄断：条条、块块与国有企业	刘小玄 / 280
背景论文六	从理想到现实：六年的成就与不足 ——从执业律师角度观察中国《反垄断法》的执法	宁宣凤 / 357
背景论文七	创新和竞争政策	威拉德·汤姆 / 393
项目团队成员名单		417

第一篇

综合报告

执笔人：威廉·科瓦西奇 林至人 德里克·莫里斯

1. 为什么要加强中国的市场竞争

以竞争性市场来配置资源，不仅是长期保持强劲和快速增长的所有国家的基本制度特征，也是“二战”之后能够避免中等收入陷阱、成功转向高收入阶段的若干经济体的基本制度特征。^①过去 250 年来，全球各大经济体取得的所有主要发展成就几乎都来自市场竞争和自由贸易环境。世界各国开展的大量研究也非常清晰地显示，市场竞争有助于降低价格、增进效率、提高生产率和加速创新。

对于处在早期发展阶段的经济体来说，上述优势并不是特别重要。这些经济体可以通过资本积累、技术引进和农业劳动力的转移来推动增长。然而，对于像当前中国这样处于发展后期和更困难阶段的经济体而言，竞争的作用则更为关键，因为向高收入水平迈进主要依靠两个方面：一是提高资本、土地和劳动力的利用效率，二是迅速和广泛的创新。所以，要在未来几十年内保持足够快的增长速度以使中国跻身世界最发达国家的行列，就必须大力加强国内市场的竞争力度。

在经济增长的后期阶段，竞争的主要作用是让成功的企业逐步发现顾客的真实需求，找到能够最好地满足此类需求的新产品和新工艺。此外，竞争还可以平衡消费者与生产商的利益，提供平等的机会，减少腐败，保证生产效率和勤奋努力是获得经济成功的唯一途径，从而推进社会公平。公平和开放的竞争能促进经济和社会的公正，因为成败取决于（而且是显而易见地取决于）市场的力量，而不是特殊的待遇或权力的滥用。

^① 参见增长与发展委员会的《2008 年增长报告》（Growth Report of the Commission on Growth and Development, 2008）。另外四个共同特征是：通过国际贸易与投资参与世界经济；保持宏观经济稳定；实现高储蓄率和高投资率；稳定、可靠和能干的政府。这四个特征在中国十分突出，但目前在市场配置资源方面却有所不足。也可参见斯宾塞等人的论文（Lim and Spence, 2010），后者探讨了增长与发展委员会的报告对中国的启发意义。

竞争意味着买方拥有选择权，而卖方有激励改进产品。要让竞争发挥作用，就必须满足几个非常基本的条件：第一，如果供应商的数量太少，竞争的效率将大幅下降，甚至停止运转。第二，供应商的经营活动通常应当彼此保持独立。^①第三，供应商的财务生存能力必须完全取决于它们在相关市场上的绩效。交叉补贴或其他外来援助会损害在竞争过程中处于核心地位的激励机制，破坏市场的优胜劣汰机制。第四，在监管环境方面，如企业注册、市场进入、客户获取、法律架构和监管规则等，竞争者必须处于平等的地位。否则，市场份额、增长速度和财务业绩就无法反映其竞争实力。在上述条件都得到满足的情况下，市场竞争有着巨大的潜在收益，而这些潜在收益也的确带来了人类历史上最伟大的经济发展成就。竞争带来的潜在收益可以归纳为如下五个方面：（1）效率、（2）消费者的经济福利、（3）创新、（4）竞争力以及（5）公平。本报告的附录1详细探讨了这几个方面，总结了市场竞争的基本概念，并为本报告的讨论提供了分析框架。

从短期来看，竞争可能看起来很浪费，因为存在重复生产，且不成功的企业会被淘汰。然而，随后效率的大幅提升将大大抵消这种成本而有余。从长期来看，各经济部门生产率的提高主要取决于新企业的进入和生产率较高的企业快速成长，以及生产率较低的企业逐步萎缩和关闭。甚至仅靠新企业进入市场的威胁就足以改变现有企业的激励，迫使它们开展创新和改善现状。因此，为了确保社会资源被用在总体生产率年年都会提高且不断变化的企业群体中，就必须通过市场竞争来淘汰低效率的企业。

因此，竞争也可能是一个动荡的过程，因为当失败的企业倒闭时，其成本会转嫁到其雇员身上。然而，那些无法在竞争中生存的企业会要求给予保护，对此必须加以拒绝。激烈的竞争是否公平和可接受，关键取决于受到冲击的人能否获得相关的社会保障，如收入补贴、再培训以及帮助他们转移到新的工作岗位等。另外还必须有效地执行安全和环境保护法规，以防止参与竞争的企业为削减成本而忽视此类问题。

在中国，自1978年启动市场改革以来所取得的巨大经济成就已经充分展现了竞争的好处。开放国际贸易和投资的政策使若干产业开始面对国际竞争，迫使国内生产商提高效率以赢得竞争。然而，至少同样重要的是，以前完全实行公有制的某些产业也逐渐对在竞争性市场环境中经营的国内民营企业开放了。将若干产品市场向国内的民

^① 供应商之间就供应什么产品或提供什么报价而达成的任何串谋，都会破坏它们彼此之间的竞争。这种串谋具有极大的潜在危害，因此越来越多的国家和反垄断司法辖区（其中包括澳大利亚、加拿大、巴西、爱尔兰、墨西哥、南非、英国和美国）都将此类行为列入刑事犯罪。

营企业开放，引入竞争，使私人部门成为 GDP 快速增长的重要驱动力。因此，一个不容否认的结论是，中国能够在今天成为世界第二大经济体和第一大贸易国，绝对离不开竞争性的市场力量与活跃的私人经济部门的发展。

中共十四大（1992 年）决议宣布，改革的目标是建立“社会主义市场经济”，并提出市场应该在资源配置中起“基础性作用”。此后，竞争成为一个越来越重要的政策目标。中国已经采取多项措施来强化市场竞争，其中一个重大进步是 2008 年通过的《反垄断法》。不过，竞争的潜在好处（即所谓“竞争红利”）尚未充分发挥出来。尽管已经开展了广泛的市场化改革，许多市场和产业的竞争仍然受到限制和扭曲，甚至根本不存在。中国向现代市场体制转轨的过程仍在继续，国民经济中某些受到高度控制和监管的领域依然保留着过去中央计划体制的残余。在这些领域，投资资源由政府机构而非市场配置。虽然在产品市场上竞争已较为成熟，但在大多数要素市场上，竞争仍很不充分。土地依然实行公有制，通过行政手段来配置，只有在严格监管的土地使用权市场上，竞争才得以发挥很有限的作用。资本配置主要受国有金融机构的控制，资本市场的竞争仍然相当落后。虽然劳动力市场的竞争较为成熟，但仍然受到户籍制度和落后的国家社会保障体制（如养老金体制等）的制约。

当前的中国经济仍是二元经济体，整体上看，包含了两个子经济体。一个是受到严格监管的子经济体，其中市场进入受到限制，资源配置采取行政手段，国有垄断企业占据主等地位，因此竞争受到限制和扭曲，甚至根本就不存在。另一个是开放竞争的子经济体，其中基本开放的市场进入使企业可以自由竞争，有时竞争还十分激烈。中国当前的许多经济问题，如结构失衡、产能过剩和生产率低下等，主要集中在缺乏竞争的受监管子经济体中。这表明，中国的增长潜力依然有巨大的可挖掘空间，因为国民经济中受到严格监管的许多领域还没有充分实现竞争红利。

十八届三中全会的决议提出，要使“市场在资源配置中起决定性作用”，并且要建设“统一开放、竞争有序的市场体系”。中国改革政策的这一重大突破为强化竞争确立了更稳健的全新架构。十八届四中全会的决议提出要进一步加强依法治国。这是更有效地贯彻执行法律以约束反竞争行为的另一个重大举措。

在十八届三中全会和四中全会决议之后，中国的改革和发展进程已经站在重要的历史转折点。国家领导层已经认识到，要在未来几十年里实现向高收入经济体迈进并巩固中国在世界新秩序中的地位等战略目标，为此上述决议的落实至关重要。要建立更为平衡的新增长模式，提高资源利用效率，推动快速创新，以保持长期可

持续增长和国际竞争力，加强竞争是必要条件。这些决议的落实需要时间，但越早完成就越有助于中国解决国内的某些结构性问题，正是这些问题导致中国在不利的国际经济环境下增长率进一步下滑（所谓“新常态”）。尽管目前尚不清楚在新常态下可实现的可持续增长率是多少，但加强竞争显然有利于提高中国经济的效率和增长率。

当前的挑战是，如何使十八届三中全会关于市场起决定性作用的决定和四中全会依法治国的决定具有可操作性并加以实施。这就要求特别注重竞争政策体制的设计和实施。竞争政策体制包括以下两个方面：第一个方面是进一步完善竞争政策的法律工具，即《反垄断法》及其执法实践。中国在竞争法体系的建设上取得了令人称道的成就，在可比时间段内的进步幅度超出了其他国家。然而与其他国家类似，中国的实践也表明需要在多个领域对这部法律进行审查和修订。本报告的第一部分评估了《反垄断法》及其执行的优缺点，并就其如何取长补短提出了建议。

第二个方面是，考虑采取进一步的措施强化竞争法以外的市场竞争。本报告的第二部分分析了中国的产品市场中由行政垄断导致的竞争问题，即产业政策的实施方式和国有企业缺乏竞争的问题。与其他国家相比，这方面的问题在中国尤其突出。如果不能克服这些体制和政策障碍，改进《反垄断法》及其执法程序所带来的好处将会大大削弱。这个部分讨论了哪些方法可以用来解决在中国产品市场中旧体制所遗留下来的冲突和矛盾。促进要素市场的竞争也很重要，但那是一个庞大而复杂的议题，不在本报告的范围之内。第三部分为主要的改革建议及其推进顺序提出了一个决策框架。

第一部分 加强中国的竞争政策体制

市场经济中的竞争很大程度上是自发产生的，逐利的企业总是试图进入其他企业的市场或赢得其客户，并以此抢夺其他企业的部分利润。然而，出于同样的原因，经济行为人也总是有强烈的欲望去抵抗竞争对他们的影响。因此，必须要有强大的法律和有效的执行来确保竞争的顺利开展。

因此，作为一种经济行为或过程的竞争而不是竞争者，需要强大且严格的保护，而这种保护只有中央政府能够提供。竞争法和竞争政策的主要目标是保护并确保市场

竞争过程能有效发挥作用，而非保护特定的企业或竞争参与者本身。^①这需要给市场竞争行为制定出非常清晰、有力和易懂的规则，并有强大的制度框架提供支持，使这些规则能够系统、一致和有效地在整个经济中得到贯彻执行。没有哪个发达的高收入经济体所取得的成就能离开这种法律和制度。

全世界超过 125 个国家或地区建立了竞争法和竞争政策体制。除 15 个国家或地区之外，其中大多数是在 1990 年之后建立的。没有任何两个国家或地区采纳完全相同的竞争法。然而，尽管存在文化、经济、历史、法律和政治环境等方面的诸多差异，依然可以从国际经验中得出两个普遍适用的启示：第一，建立有效的竞争法律体系需要相当长的时间，而且是一个逐步演进的过程。第二，成功的竞争政策体制需要定期更新，高水平的政策执行能力来自于实践经验的积累。对任何国家来说，建立有效的竞争政策体制都是一个充满挑战的长期任务。^②

中国的竞争法律体系在相对较短的时间内取得了不同寻常的进步。2008 年制定的《反垄断法》认真参考了国际上的先进经验。^③在《反垄断法》实施后不久，中国在执法中获得的经验与进步超过了制定类似法律的其他任何国家在可比时期内的成就。因此，相比之下，中国在执法的学习曲线上可谓进步神速。尽管有这些骄人的成绩，中国仍有大量工作要做。中国仍然有许多这样的情况：在政府行为和市场机制之间往往过于强调政府行为；有时对国有制、产业政策和地方发展等政策非常重视，将它们置于法治之上，尤其是置于《反垄断法》之上；行政权力常常会侵犯私人权利。此外，十八届三中全会和四中全会的决议表明，与《反垄断法》开始起草和实施时相比，官方对经济改革的方向与速度的认识已经有了重大变化。

世界上其他国家和地区的经验表明，对一个新建立的竞争法律体系和竞争政策体制来说，评估其进展并考虑对其进行微调的理想时机是在该体系建立后 5—10 年。中国的《反垄断法》和竞争政策体制已实施 8 年，此时对其进行重新研讨，是及时且必要的。现在的核心问题是：怎样通过进一步加强中国的竞争政策，来有效实现十八届三中全会和四中全会决议的目标。后面的几节试图回答这个问题。

① 保护市场竞争，可以使所有企业都能从公平竞争中受益，企业以及整个社会的利益都能得到保护。因此，处罚从事反竞争行为的企业，是为了维护经济活动中的竞争。

② 例如，美国是在 1890 年通过《谢尔曼法》开始制定反垄断法的，但又花费了约半个世纪（从 1890 年到 1940 年）才把竞争确立为经济组织的核心原则，并确立了反垄断执法在保证消费者市场运转中的核心地位。

③ 对于中国的《反垄断法》与美国、英国和欧盟的类似法律的比较研究，参见 Freeman and Cheng (2013)。

2. 竞争政策的国际经验

2.1 原则

虽然最优的竞争政策并不存在，但是，美国、英国和欧盟这三个最发达经济体的竞争政策体制所提供的国际经验表明，有一些深层的基本原则值得重视。下文就来讨论这个问题。

目标。数十年来，不同司法辖区中现行竞争政策的重要目标有：（i）打击滥用经济支配权（economic power）的行为；（ii）保证企业有一个公平的竞争环境；（iii）保护消费者福利；（iv）提高生产效率；（v）维护竞争条件；（vi）保证市场的有效运行；（vii）促进统一市场内的自由贸易。在特定情况下，其中有些目标之间可能不时发生矛盾。例如，一方面允许大企业支配市场，以使它们实现潜在的规模经济；另一方面将市场结构维持在较低的集中度水平上，以保证活跃的竞争。这两个目标之间很容易发生冲突。然而，如果竞争政策有利于保证在一个大的地理区域内形成充分一体化的单一市场，就可以很容易地调和企业规模与企业数量之间的矛盾。^①如今，在大多数情况下，两者之间通常高度一致。

竞争法的清晰性和一贯性。竞争政策体制是演进的，并且依然在演进。一条关键的经验是：无论在何时，重要的是具备一套清晰的规则、一套指导这些规则如何适用法律原则、程序以及经济分析的清晰准则，并将这些规则一以贯之地应用于个案。这不但可以让法律更易执行，也可以让企业更易理解哪些行为是竞争主管部门允许的，哪些是禁止的。清晰和一贯性会引导企业遵守规则，就此而言，它会降低执法部门实施高成本干预的必要性，更有效地把充分竞争行为推广至整个市场。

健全的机构。在某些方面，美国、英国和欧盟的制度框架有非常明显的差异。然而，随着时间的推移，它们出现了某些共同特征。在这三个地区的竞争体制中，都设立了强大的集权机构来承担独立执行竞争法的责任。这三种体制最终都受制于独立的法院监督，只是程度不同。这往往表明，各国可以有不同类型的体制，执法机构与法院之间也可有不同的权力制衡，但至关重要的是对现行法律的独立执法。

正当程序和透明度。在美国、英国和欧盟，以不同方式形成的一个重要的程序特

^① 这对中国发展竞争机制有明显的影响。

征是，立案与判案过程相分离。不过，这些大同小异的安排都旨在解决由同一个机构负责立案和判案所产生的固有的潜在偏倚。这三种体制的另一个重要特征是，竞争法的执行程序兼顾了程序透明和对商业敏感信息的保密。由此可以得出的结论是：第一，虽然可以通过不同方式实现正当程序，但是必须具备一套清晰、透明且易懂的适用于竞争政策的正当程序；第二，这其中必须包括起诉与判决的明确分离或充分有效的上诉机制，且最好两者兼备；第三，在所有竞争体制中，一个重要的组成部分是设计出可预见的、有效的补救和惩罚措施。

豁免。这三种体制中的任何一种，都根据具体的立法框架采取某种形式，来识别那些可能抑制竞争但在符合某些标准的情况下可继续实施的行为。这类行为最常见的是那些能够促进创新和技术进步的限制性措施（见下文第 2.2 小节），或者是不会抑制竞争的纵向协议中的相关行为。^①这些豁免的一个重要特征是，它们是功能主义的，也就是说，它们看重的是限制性行为的目的和效果。在大多数情况下，这三种体制都避免用涉案企业的所有制或所在产业作为豁免依据。因此，非公司制企业和国有企业通常也受竞争法约束。也有极少数例外规定，主要针对国防和安全部门，而所有其他经济部门都适用竞争法。有些重要部门因其特殊性而拥有自己的监管机构，主要有金融、能源、供水、通信、交通和媒体。这种立场表明，这些经济体的政府极其重视竞争，并极力维护几乎所有市场的竞争，使之能充分发挥作用。

权威和公信力。美国、英国和欧盟的竞争体制的另外一个特征是，它们已经开始获得广泛认可、地位和公信力，因此不但具备了相关立法赋予它们的法律权力，也在全体民众中树立起更广泛的权威和公信力。因此，反竞争行为普遍得不到认可，许多公共利益团体和消费者协会，加上媒体的宣传报道和媒体运动，在整个经济体内形成了对反竞争行为的全方位监督。这反过来又以一种虽不正式却强有力的方式鼓励企业决策者遵守竞争法，部分原因是违法行为被发现的风险增大了，而更普遍的原因是企业及其管理者面临着要想成功就得保持良好声誉的压力。

2.2 竞争政策与创新

在越来越多的国家和地区，上述原则以及这些原则的实施已经相当成熟。然而，竞争政策与创新之间的相互作用仍有待改进。竞争政策对创新具有重大影响。这一点

^① 这些豁免或是指明在个案中适用豁免所需要满足的条件，或者属于集体豁免，也就是说，如果企业采取的限制行为具备集体豁免规则中指定的特征，就可以适用豁免条款。

对中国来说特别重要，因为目前创新已成为中国进一步增长的决定性因素。正如美国第七巡回上诉法院大法官弗兰克·伊斯特布鲁克（1992）所说：

如果一项反垄断政策在今天使价格下降5%，却导致由创新带来的生产成本年均下降速度减缓1%，它就是一个灾难。从长远来看，一定速度的持续变化叠加起来，会冲抵动态损失。^①

人们普遍承认，创新对经济福利的贡献远远大于静态分配效率。竞争政策如果剥夺了创新应得的回报，则弊大于利。另一方面，竞争也促进创新。这两项原则可以总结为一句话：对于具有创新投资动机的企业或个人来说，创新投资的预期收益必须超过不进行创新投资时的预期利润。从这个事实中可以得出两个推论：第一，创新者必须能够从成功的创新中获得超额利润；第二，不能允许市场参与者从垄断行为、共谋、反竞争性并购等策略中获得超额利润，因为这种行为能使它们在没有创新或者以其他方式战胜对手的情况下，获得利润。

然而，很难把这些简单的原则运用于实践。表面上看似排他性或共谋的行为实际上可能是合法的：因为它可以强化现有的竞争，增强企业为赢得竞争而创新的压力；或者保护创新者，防止其他企业阻碍创新者在未来获得创新收益。由于反垄断部门很容易犯错，因此在制定执法决策的过程中必须谨慎。除了可能对创新动机造成影响的竞争政策之外，其他政府政策，如产业政策和保护国有企业不受竞争影响的政策，也可能影响创新动机和创新能力。

竞争政策需要考虑影响创新的各种因素。其中一个因素涉及市场结构与创新的关系，即垄断究竟是鼓励还是阻碍创新。理论界对这一关系的看法互相矛盾，经验证据也不明确。不过，人们普遍承认，许多因素，其中包括保护创新的知识产权的性质，通过与市场结构发生交互作用，决定了创新激励达到社会最优水平的程度。例如，市场结构对产品创新和工艺创新的影响可能截然不同。还有一种广为接受的观点是，如果新产品有强大的专利保护，那么竞争性市场中的企业就会有更强的创新动力。

比市场结构更重要的是，要理解有力执行良好的竞争政策可以如何鼓励竞争，而糟糕的竞争政策又会如何阻碍创新。有力执行竞争法对创新很重要，但主管部门必须谨慎地判定哪些行为是执法的目标。在这方面，与创新相关的竞争政策一直关注四个问题：

^① Tom（2016）有引用。