

反垄断法视角下“内卷式”竞争的治理

李 剑 胡 寅

摘要:“内卷式”竞争现象的出现对反垄断法的基本价值和执法必要性形成了挑战。“内卷式”竞争的特征在于供需结构性失衡、产品高度同质化以及竞争结果的无效性乃至负面性。在反垄断法框架内,可以通过垄断协议豁免、经营者集中以及公平竞争审查等路径治理“内卷式”竞争。然而,不同治理工具在功能定位、风险程度以及可操作性方面各有差异,执法机构应当建立各路径适用的优先顺位并加快完善垄断协议豁免规则。“内卷式”竞争与反垄断理论不存在冲突,也不会削弱反垄断执法的必要性。反垄断法已经充分展现了市场结构、行为、绩效之间的复杂关联,并为应对“内卷式”竞争提供了充足的制度工具。积极、稳健的反垄断执法有助于打破质疑并推动市场尽快走出“内卷”困境。

关键词:“内卷式”竞争; 反垄断法; 垄断协议豁免; 经营者集中; 公平竞争审查

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.02.016

一、问题的提出

经过多年的高速增长,我国经济发展进入新阶段,“内卷式”竞争成为当下经济领域的新问题。“内卷式”竞争现象的出现,对反垄断法的基本命题形成了挑战,竞争一定是好的吗?理论上,保护和促进竞争一直是反垄断法的首要目标。在过往的讨论中,竞争不足常被认为是我国从计划经济向社会主义市场经济转型过程中的缺陷之一。因此,《中华人民共和国反垄断法》(以下简称“我国反垄断法”)自诞生之初便被赋予推动经济转型、促进市场竞争的历史使命^①。之所以如此重视竞争,是因为竞争被认为具有实现资源的有效配置、提高消费者福利、促进创新等作用^②。然而,“内卷式”竞争没有带来这些好处,反倒引发了无休止的价格战、产品质量的下滑以及企业创新能力的下降等诸多恶果。

对竞争价值的质疑进一步动摇了反垄断执法的必要性。通常而言,反垄断执法的对象是各类导致市场竞争不足的垄断行为,例如横向垄断协议、违法的经营者集中以及具有排他性的滥用市场支配地位的行为。然而,“内卷式”竞争下许多行业呈现的问题并非竞争不足,而是竞争过度。在此背景下,执法机构是否有必要继续执行反垄断法?执行反垄断法会不会使“内卷式”竞争更为严重?

即便认可反垄断执法的必要性,如何利用反垄断法来治理“内卷式”竞争也是一个棘手的问题。在现有的反垄断法框架内,执法者看似有许多治理工具可以选择。例如,执法机构可以豁免竞争者之间的各类合作协议。在豁免协议之外,提高行业集中度也可以起到调控市场竞争的效果。对执法机构而言,真正的难题在于如何恰当地运用这些竞争调节工具。如果执法机构在“反内卷”的压力下无条件地放松对经营者的监管,不但会导致垄断行为盛行,还可能会损害经济长远发展的动能。

由此可见,“内卷式”竞争的影响不仅局限于经济领域,其对我国反垄断法理论和实践也形成了挑战。要回应“内卷式”竞争引发的上述质疑,反垄断法理论必须对竞争的内涵和功能作出更为全面、深

基金项目:上海市哲学社会科学规划2025年度一般课题“中国反垄断法的政治经济学分析”(2025BFX007)。

作者简介:李剑,上海交通大学凯原法学院教授,博士生导师(上海 200030; lijian@mail.sjtu.edu.cn);胡寅,上海交通大学凯原法学院博士研究生(上海 200030; huyin98.law@gmail.com)。

① 王晓晔:《经济体制改革与我国反垄断法》,《东方法学》2009年第3期。

② 王先林:《竞争法学》(第4版),北京:中国人民大学出版社,2023年,第7—8页。

人的反思。相应地,反垄断执法也需要走向精细化,在有效解决经济矛盾的同时守住竞争价值的底线。

二、“内卷式”竞争概念的反垄断法解读

“内卷式”竞争概念的提出意味着竞争是可分的,存在多种类型。竞争本身又可以从行为、结构、绩效、机制等多个角度进行理解^①。反垄断法理解竞争的独特之处在于,其不仅关注竞争行为,更关注行为、结构、绩效三者之间的关系。因此,若从反垄断法的视角去解读“内卷式”竞争,一方面要厘清“内卷式”这一限定词的理论内涵,另一方面也要遵循反垄断法的研究范式。此外,在长达百年的发展历程中,反垄断法的竞争观并非一成不变,而是不断演进的。笼统地认为竞争一定是好的显然过于粗疏,关键在于如何认识市场行为、结构以及绩效之间的内在关联。

(一)“内卷式”竞争的特征

理解“内卷式”竞争需要从题眼“内卷”入手。“内卷”这一概念最初源自海外学术界,用于描述文化、农业经济等领域的特定现象。多数学者认为,较早使用这一概念的学者主要有戈登威泽、格尔茨、黄宗智等人^②。在1936年关于原始文化的研究中,戈登威泽首次提出了“内卷化”一词,用于描述当一种文化艺术模式的边缘固定后,文化艺术仍在不断精细化和复杂化,但无法发展出新的艺术模式。例如,毛利人的装饰艺术在有限元素的框架下变得异常精致,但从根本上没有产生一种新的艺术模式^③。约三十年后,格尔茨在《农业的内卷化》一书中重新使用了这一概念,用于描述爪哇地区的农业生产现象。在殖民统治时期,印度尼西亚的农业经济被殖民者锁定在爪哇岛内,因此土地资源的供给受到严格限制。随着爪哇岛人口的增长,单位土地上必须投入更多的劳动力才能带来产出的增长^④。20世纪80年代,黄宗智在研究中国农村经济时引入了“农业内卷化”概念,用于描述在多地少的条件下,土地上的劳动投入不断增加而边际回报却下降的现象^⑤。例如,明清时期长江三角洲的棉农为了维持生计,不得不在土地上投入远超水稻种植的劳作,但只能换来略高的亩产收益。这种高强度的劳作模式虽然让农户能够负担起更高的地租,但同时也扼杀了雇工制大农场的萌芽^⑥。

通过对“内卷”概念使用方式的梳理,可以归纳出三个方面的共同要素。第一,存在受限的外部条件,例如固定的文化模式、有限的耕地面积。第二,行为具有精细化与复杂化的趋势,例如艺术细节的不断打磨、农业生产的精耕细作。第三,结果呈现出无效性乃至负面性,例如没有艺术形式的突破、小农经济无法转变为农场经济乃至工业经济。沿着这一思路,对“内卷式”竞争进行定义,也可以从外部条件、行为、结果这三个方面进行把握。结合已有的研究文献,本文认为,“内卷式”竞争是指在供给与需求存在结构性失衡的市场环境下,经营者难以摆脱同质化竞争,导致行业利润普遍下降、创新激励减弱、道德风险增加的现象^⑦。

① 竞争可以指经营者之间争夺交易机会的行为、非垄断性的市场结构、竞争性市场能够实现的消费者福利水平或者调节资源配置的市场机制。参见时建中等编:《反垄断法学》,北京:中国政法大学出版社,2024年,第3页。

② 王海燕、张占斌:《“内卷式”竞争:表现、成因及治理》,《改革》2025年第3期。

③ Goldenweiser A., “Loose Ends of Theory on The Individual, Pattern, and Involution in Primitive Society”, in Lowie R. (eds.), *Essays in Anthropology: Presented to A.L. Kroeber in Celebration of His Sixtieth Birthday*, Berkeley: University of California Press, 1936, pp. 99-104.

④ Geertz C., *Agricultural Involution: The Processes of Ecological Change in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, 1963, pp. 80-82.

⑤ 黄宗智:《华北的小农经济与社会变迁》,桂林:广西师范大学出版社,2023年,第9页。

⑥ 黄宗智:《再论内卷化,兼论去内卷化》,《开放时代》2021年第1期。

⑦ 本文对“内卷式”竞争的定义还参考了如下文献:王海燕、张占斌:《“内卷式”竞争:表现、成因及治理》,《改革》2025年第3期;刘继峰:《论“内卷式”竞争的本质特性及综合治理方法》,《价格理论与实践》2025年第4期。

1. 供求结构性失衡。供给与需求存在结构性失衡(主要体现为供给大于需求)是“内卷式”竞争发生的外部条件。“内卷式”竞争最为突出的表现是无休止的价格战,而价格不断下降的基本前提是供大于求。根据供给与需求的相对变化程度,供大于求可以分为绝对型和相对型两类^①。前者主要发生在水泥、钢铁、砖瓦等传统行业中,表现为市场需求正在不断收缩,而供给则几乎没有变化或略有增长;后者主要出现在光伏、新能源汽车、电池等新兴产业中,表现为需求仍在增长,但供给增长的速度远快于需求增长的速度。通常而言,供大于求意味着相关市场的集中度较低,市场上存在大量的竞争者。

需要强调的是,“内卷式”竞争下的供求失衡是具有结构性的长期现象。一般而言,基于信息不完全、交易成本以及有限理性等微观经济因素,市场上的供求关系不可能总是处于均衡状态^②。在常态波动之外,临时性冲击也可能造成供需失衡。这两类市场波动具有短期性,通过市场机制自身便可以调节。相比之下,“内卷式”竞争下的供需失衡根源于当前宏观经济环境的深刻变化,更具长期性和广泛性。具体而言,我国正面临人口总量达峰、老龄化程度加剧以及海外贸易保护主义抬头等挑战,市场的整体需求增长趋于放缓。与此同时,由于地方政府盲目投资、市场退出机制不畅等因素的影响,供给端难以及时适应市场需求的变化。与短期波动不同,上述宏观经济因素具有长期性。也正是基于这种长期性,“内卷式”竞争的治理更需要政府的介入。

2. 同质化竞争。在行为层面,“内卷式”竞争呈现出明显的同质化特征。通常认为,市场竞争可以围绕价格、质量、功能、服务等多个维度展开。即使是在产品高度同质化的市场中,企业往往也会在服务、品牌等方面寻求差异化。然而,随着各行各业数字化程度的提升,差异化的努力不易取得成效。以电商行业为例,爆款产品的信息传播速度非常快,竞争者可以在短期内生产出相似的产品。同时,随着我国部分产业技术水平的提升,国内外产品性能的差异也逐渐缩小,而开发原创性技术的门槛不断抬高。正是因为越来越难以通过非价格维度实现差异化竞争,企业便更多地依赖“短兵相接”的价格竞争。“内卷式”竞争下频繁上演的价格战便是同质化竞争的直接表现。

除了聚焦于价格维度,同质化竞争的另一层含义是缺乏创新。按照程度区分,创新可以分为渐进式创新和颠覆式创新;按照创新领域区分,可分为产品、流程、营销、商业模式、服务等维度的创新。准确而言,“内卷式”竞争并非没有创新,而是缺少在产品层面的颠覆式创新。例如,许多新能源汽车企业投入了大量资金用于产品营销以及参与各类测评、排名^③。这些方面的创新有助于提高销量,但是没有产出真正意义上的新产品,因而对需求增长的影响有限。而且,这类创新难以维持企业长期的竞争优势,很容易被竞争对手模仿和借鉴。产品层面的颠覆式创新则会创造出大量的新需求,让创新企业与竞争对手彻底拉开距离。不过,此类创新的成本、难度和不确定性都会更高。

3. 竞争的无效性乃至负面性。在效果层面,“内卷式”竞争呈现出无效性甚至负面性。“内卷式”竞争的无效性体现在低效企业无法及时退出市场。必须强调的是,竞争并非必然惠及所有经营者,失败与退出都是市场机制正常发挥作用的体现。有效的竞争应当让高效、优质的企业脱颖而出,让低效、落后的企业被自然淘汰。然而,在“内卷式”竞争中,这一机制往往无法正常运作。一些企业在前期投入了大量重资产,导致其后期退出成本极高;一些行业则受到地方政府的干预和保护,导致其中大量低效企业长期留存,哪怕已难以盈利仍被动地继续经营。

“内卷式”竞争的负面性体现在企业利润水平下降、创新能力不足以及道德风险增加等后果。一方面,企业利润水平与创新能力相互关联。持续的价格战会挤压行业的整体利润,当企业连基本的利

① 王海燕、张占斌:《“内卷式”竞争:表现、成因及治理》,《改革》2025年第3期。

② 梁泳梅:《产能过剩的分类以及对治理的启示》,《北京科技大学学报(社会科学版)》2023年第6期。

③ 徐佩玉:《牵手热门IP,跨界拍微短剧,高管直播当“网红”——车企营销,奇思妙想不断》,《人民日报(海外版)》2025年3月25日,第11版。

润都无法获取时,自然没有动力去进行高投入、高风险的研发活动。另一方面,不断增加的竞争压力会让一部分企业走上以违法手段谋求生存空间的道路。例如,在“内卷”严重的行业,假冒伪劣、虚假宣传、商业诋毁等违法违规行为明显增多。除此之外,“内卷”的压力还会在行业内传导。例如,一些平台企业通过强制“仅退款”“全网最低价”等政策,将竞争压力转移至平台内商家;大型车企则以拖欠账款等方式,将商业风险转嫁给中小供应商^①。这种压力外溢效应使“内卷式”竞争从单一企业蔓延至整个产业链,进一步恶化了市场生态。

(二)反垄法竞争观的演进

上述对“内卷式”竞争特征的描述与反垄法从结构、行为、绩效三者关系角度理解竞争的研究范式高度契合。值得注意的是,反垄法理论本身不存在一个固定的竞争观,对竞争内涵和功能的认知是随着经济社会的发展而不断深入的。历史上,反垄法中的竞争观经历了从完全竞争模型到不完全竞争模型、从哈佛学派到芝加哥学派、从静态竞争到动态竞争的演进过程。可以从这一演进轨迹归纳出两条主线:一是分析重心从市场结构转向市场绩效,二是研究视角从静态效率转向动态效率。

1. 从结构到绩效。对于究竟什么是竞争,不同流派的经济学家会给出不同的回答^②。由古诺提出并经后人不断完善的完全竞争模型量化地描绘了竞争所能达到的理想境界,也为反垄法说明垄断的危害提供了规范基准。该模型建立在一系列严格的前提假设之上,包括:生产技术水平保持不变、市场中存在大量原子化的生产者与消费者、产品完全同质、市场完全透明、要素自由流动、不存在进入与退出壁垒、规模报酬保持不变^③。在完全竞争状态下,激烈的竞争会将市场价格不断逼向边际水平,而企业只能被动地接受市场价格,任何偏离边际价格的定价策略都是不可持续的。也正是由于产品价格已被压至最低水平,消费者剩余因此实现最大化,即实现了消费者福利的最优状态。

然而,市场完全竞争所需的一系列条件在现实中往往难以满足。例如,模型假设生产者的平均成本保持不变,但在现实中,大多数产品的生产普遍涉及高昂的固定成本。固定成本的存在意味着单位产品的平均成本在短期内会随产量的增加而被摊薄,即产生所谓的规模经济效应。为了充分实现规模经济效应,企业的生产就必须达到一定的产量,即达到所谓的有效规模。有效规模的存在意味着,在许多行业中市场能够容纳的企业数量是有限的,大量企业的存在反而会影响规模效应的实现。

相比之下,张伯伦、罗宾逊夫人提出的不完全竞争模型更符合现实情形。根据市场参与者数量、产品特征以及进入壁垒的不同,不完全竞争理论将市场结构区分为垄断、寡头垄断、垄断竞争、完全竞争四种类型^④。寡头垄断可以用于解释现实中部分产业由少数几个企业控制的现象,其高度集中的市场结构为引入规模经济这一变量因素提供了空间。在垄断竞争下,市场上存在较多数量的经营者,它们出售相似但不完全相同的产品。消费者不仅会根据价格选择产品,还会被产品独特的功能、品牌或特性所吸引。虽然这种产品差异化会带来一定的福利损失,但也可帮助企业避免直接的价格竞争^⑤。

在不完全竞争模型中,企业特定的行为策略会对市场绩效产生影响。沿着这一思路,哈佛学派的梅森、贝恩等学者提出了“结构-行为-绩效”分析范式,用于分析和解释各类市场结构下的企业行为^⑥。该理论主张:市场结构决定企业行为,企业行为决定市场绩效。在这一推理链条中,市场结构是分析的起点,具有决定性的作用。哈佛学派对二战后至20世纪60年代的反垄法理论产生了深远影

① 焦海涛、梅珂悦:《“内卷式”竞争的反垄法定位及其规制》,《财经问题研究》2025年第8期。

② Stucke M. E., “Reconsidering Competition”, *Mississippi Law Journal*, 2011, 81(2), pp. 112-113.

③ Hovenkamp H., *Principles of Antitrust*, Eagan: West Academic Publishing, 2025, p. 2.

④ 曼昆:《经济学原理:微观经济学分册》(第7版),梁小民、梁砾译,北京:北京大学出版社,2015年,第351页。

⑤ Hovenkamp H., “United States Competition Policy in Crisis: 1890-1955”, *Minnesota Law Review*, 2009, 94(2), pp. 311-367.

⑥ Mason E. S., *Economic Concentration and the Monopoly Problem*, Boston: Harvard University Press, 1957; Bain J. S., *Barriers to New Competition, Their Character and Consequences in Manufacturing Industries*, Boston: Harvard University Press, 1956.

响。现有的许多制度设计,例如市场支配地位认定、经营者集中审查等均深受这一范式的启发。然而,在具体实践中,哈佛学派被认为过于机械,导致法院禁止了许多可能带来规模效应的企业合并。

20世纪70年代兴起的芝加哥学派对哈佛学派的结构主义观点提出了系统性的批判。该学派认为,哈佛学派一方面低估了规模经济的大小,另一方面又高估了市场结构对市场绩效的决定性作用^①。芝加哥学派主张,反垄断法的核心目标应当是促进消费者福利最大化^②。因此,反垄断执法应将重点放在企业行为的实际效果上,而非抽象地依据市场结构或份额作出推断。进一步而言,理论上不存在一种最优的市场结构,市场上的企业数量也并非越多越好。例如,寡头垄断市场也可能存在激烈的竞争。此外,在存在明显规模经济的行业中,允许企业通过合并提升生产效率不仅不会削弱竞争,反而可能有利于提高产能利用率、降低成本并提升消费者福利^③。

从这一脉竞争理论的发展来看,反垄断法的关注重点经历了从结构到绩效的转变。在哈佛学派主导的时期,市场结构被视为衡量竞争状态的决定性变量。在芝加哥学派的影响下,反垄断法开始强调执法机构不应拘泥于市场结构,而应更深入地考察企业行为对消费者福利的实际影响。这一变化也体现在人们对完全竞争模型的认识上。原子化市场看似具有最强的竞争性,但在现实中几乎不存在,即使存在也未必会带来最优的市场表现。相反,不完全竞争市场在现实中大量存在,而且许多具有显著规模效应的产业市场表现良好。

2. 从静态到动态。上述竞争理论有两个共同的特征:一是以特定时点的市场状态为分析对象,缺少时间维度的考虑;二是以价格、产出等静态效率指标来衡量市场绩效。然而,市场并非静止不变,现实中技术在不断迭代,企业的进入退出也在持续发生。为弥补这一视角上的不足,反垄断法便引入了关注动态效率的动态竞争理论。相较于配置效率、生产效率等静态标准,动态竞争理论关注企业通过创新所带来的动态效率。在“内卷式”竞争背景下,动态效率的重要性愈发凸显。然而,对于何种市场结构更有利于推动创新,学术界存在两种针锋相对的理论立场。

一种观点主张,垄断性的市场结构有利于创新,其代表人物为约瑟夫·熊彼特。在熊彼特看来,适度的市场集中乃至暂时的垄断是推动技术进步的重要力量,不应受到反垄断法的限制。而且,垄断企业并非可以高枕无忧,而是永远面临其他创新型企业的威胁。此外,熊彼特还指出,创新需要大量的资本投入和强大的风险承担能力,只有规模较大、资金雄厚的企业才能满足这些条件。在完全竞争环境中,企业无法获取足够利润进行研发,创新活动反而会受到抑制^④。

与之相对的观点则认为,竞争性的市场结构才能真正激励创新。这一观点的代表人物为肯尼斯·阿罗。阿罗的核心逻辑在于,垄断者创新的动力会减弱,因为创新只会蚕食其现有产品的销量,即所谓的“自我蚕食效应”^⑤。相比之下,企业在竞争性市场中面临持续的生存压力,所以才有不断创新的动力。因此,在阿罗看来,促进静态效率的制度安排与动态效率提升之间不存在矛盾,这两种效率都可以通过保护市场竞争的反垄断政策得以最大化。

上述争论至今未有定论,但从争论本身可以得知,理论上不存在一种最有利于动态效率的市场结构。从熊彼特的观点来看,如果市场结构达到完全竞争的程度,企业将无法获得足够利润用于研发。从阿罗的角度来看,如果市场形成垄断,缺乏竞争压力的企业也不会选择主动创新。不过,需要注意

① Hovenkamp H., “United States Competition Policy in Crisis: 1890—1955”, *Minnesota Law Review*, 2009, 94(2), pp. 311-367.

② 亦有部分学者主张社会总福利最大化,支持社会总福利最大化的观点。参见 Williamson O. E., “Economics as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs”, *American Economic Review*, 1968, 58(1), pp. 18-36.

③ 近年来,新布兰代斯学派的兴起在一定程度上反映了结构主义的回归。不过,由于该学派还处于思想建构阶段,在反垄断理论上的影响较为有限,所以在文中不作具体介绍。

④ 约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》,吴良健译,北京:商务印书馆,2023年,第144—150页。

⑤ Arrow K. J., “Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention”, in Rowley C. K. (eds.), *Readings in Industrial Economics*, London: Palgrave, 1962, pp. 219-236.

的是,垄断与完全竞争只是市场结构类型中的两个极端,两者之间还存在很大的空间。因此,与其将两类创新理论视为对立,不如将其视为相互补充的理论方案。反垄断法真正需要做的是在静态与动态效率之间寻求平衡,并探寻何种市场结构既能激发企业的创新活力,又不会侵蚀消费者剩余。

通过上述对反垄断法竞争观的梳理可以看出,反垄断法的关注重点经历了从结构到绩效、从静态效率到动态效率的演进过程。这一转变过程意味着,反垄断法不再迷信特定的市场结构,而是去追问在特定的产业背景下,何种市场结构与行为最有助于实现静态与动态效率的最大化。也因此,笼统地认为“竞争一定越多越好”并没有准确反映反垄断法的竞争观。确切而言,反垄断法虽然旨在保护竞争,但竞争本身不是最终目标,竞争所带来的效率提升、技术进步才是根本。

三、“内卷式”竞争治理的反垄断法路径

除了在理念层面回应“内卷式”竞争带来的挑战,反垄断法还需进一步为“内卷式”竞争的治理提供一套切实可行的方案。事实上,前文对“内卷式”竞争特征的描述已经暗含了两条治理线索。其一是改变供大于求的市场环境,其二是推动创新。沿此思路检索,在现行反垄断法框架内,垄断协议豁免、经营者集中以及公平竞争审查等制度安排可以起到这两方面的效果。下文将围绕这些制度工具的功能、适用条件及其限制展开介绍和分析。

(一)垄断协议豁免

1. 产能重组协议。在需求不足、供给过剩、价格“跌跌不休”的市场环境下,我国反垄断法中最为直接相关的法律依据,莫过于第20条第一款第(五)项所规定的经济不景气卡特尔豁免条款。在域外语境中,经济不景气卡特尔通常又被称为危机卡特尔(crisis cartel)。但是,无论是“经济不景气卡特尔”还是“危机卡特尔”,都没有准确描述该条款豁免的协议类型。经济不景气豁免条款所针对的横向协议,不属于严格意义上的卡特尔,而应当仅限于产能重组协议^①。产能重组协议直指过剩的产能本身,是指在行业长期产能过剩时,市场上主要竞争者之间对产能进行重新组织,保留先进、高效产能,有序淘汰落后、低效产能以实现市场供需再平衡的协议^②。

产能重组协议治理“内卷式”竞争的方式较为直观,即从过剩的产能入手,通过企业退出、设备关停、停止新建产能等方式实现供需平衡。需要强调的是,产能过剩在理论上能够通过市场自发调节解决,但是市场自发调节的过程往往会有摩擦和滞后。在“内卷式”竞争下,企业之间往往缺少联合减产的信任和动力。对单个企业而言,坚持不减产并夺取先减产企业的市场份额是最佳选择,但当每个企业都采取相同的选择时,产能过剩问题便无法解决。产能重组协议的优势在于可以打破企业之间的囚徒困境,实现产能有序、快速地退出。通过产能重组协议,各方可以在退出范围、顺序、补偿机制等方面达成共识,从而破解信任难题,提升市场出清的速度。

产能重组协议的治理机制虽然颇为简明,但毕竟减少了竞争对手或竞争性生产设备数量,因此适用时需注意以下三个要点。首先,产能重组协议适用的背景应当是特定行业存在长期产能过剩。我国反垄断法对豁免条件的表述为“因经济不景气,为缓解销售量严重下降或者生产明显过剩的”,但这一表述并不准确。一方面,“经济不景气”的表述过于宽泛。“经济不景气”是指宏观经济的萧条,但即使宏观经济萧条,不同行业也有冷热不同的表现。当下,我国宏观经济没有陷入萧条,“内卷式”竞争也仅限于部分行业。因此,“经济不景气”应该被解释为某一行业的不景气,即“行业不景气”。另一方面,该表述没有明确

^① “卡特尔”通常专指赤裸裸的横向垄断协议,即我国反垄断法第17条第(一)至(五)项所列举的固定价格、限制产量、分割市场等协议。

^② Barbier de La Serre E., “Crisis Cartels”, in Whelan P. (eds.), *Research Handbook on Cartels*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023, p. 254.

产能过剩的长期性要求。强调长期性的原因在于,市场经济本身具有自我调节能力,短期性的波动没有人为介入的必要。在我国反垄断法未修订的情况下,可以通过解释“严重”“明显”等程度副词来将长期性要件纳入考量。

其次,产能重组协议的内容应该直指过剩的产能,不应涉及价格、产量、销售范围等敏感因素。需要说明的是,产能(capacity)不等同于产量(output)。产能是指在特定条件下企业所能生产的最大产品数量,是理论上的生产能力,而产量则是指企业实际生产出来的产品数量。这一协议内容的限制意味着市场上留存的企业仍然享有充分的经营自由,能够自主决定价格、产出以及销售范围,即保障市场机制的有效运行。保障市场机制有效运行的意义在于,当妨碍经济发展的不利因素淡去时,企业可以自主地扩大生产、调整价格,迅速地适应新的市场环境。也正因为不涉及敏感因素,产能重组协议才可能满足我国反垄断法第20条第二款规定的不严重限制竞争要件。

最后,产能重组协议应该确保先进产能被留下,落后产能被淘汰。产能重组协议提升生产效率的原理在于充分发挥规模效应。当低效率产能被淘汰时,保留的闲置高效产能便能得以充分释放。也正因为具备提高生产效率的可能性,产能重组协议才能满足豁免所需的消费者分享利益要件。相比之下,卡特尔协议无益于产能过剩的解决,反而会延缓市场出清的过程。从效果上看,允许竞争者之间达成固定价格协议的确可以立竿见影地遏制价格下跌趋势,但是此类手段无法从根源上化解过剩的产能,反而保护了本应被淘汰的经营者。最终,市场延迟出清的成本会转嫁至消费者。

在我国,已经有多起案件涉及产能重组但未获得豁免,其共同问题在于错将经济不景气豁免条款理解为违法卡特尔的“通行证”。在海南加气砖案、山西电力案、重庆商砼联营案中,相关的经营者均曾主张适用经济不景气豁免条款,部分案件中确实存在产能过剩现象,但当事人采取的措施与削减产能毫无关联,均属于赤裸裸的卡特尔协议^①。在砖瓦协会案中,当事人之间的协议对产能进行了合理化,但协议还涉及生产配额分配和销售价格固定等内容,因此超出了可以豁免的协议范围^②。

2. 专业化分工协议。相比于产能重组协议,专业化分工协议也可以起到削减产能的效果,但限制竞争的程度更低。专业化分工协议豁免的依据在于我国反垄断法第20条第一款第(二)项,即“为提高产品质量、降低成本、增进效率,统一产品规格、标准或者实行专业化分工的”。专业化分工协议是指两个或多个企业在某些产品或服务的生产方面进行分工合作以实现效率提升的安排。该协议通常涉及运营多条产品线的企业。例如,甲、乙企业原本均需要生产A、B两种产品,但在专业化分工协议下,甲、乙企业可以各自专注于A或B产品的生产,从而提高各自的生产效率。

专业化分工协议与产能重组协议相似,都是通过减少冗余产能和释放规模效应来提升资源配置效率。此外,专业化分工协议还能发挥不同企业的专业化优势,减少企业多元化生产带来的重复投资问题。相对于产能重组协议,专业化分工协议的独特优势在于对市场竞争的干预程度更为有限。因为,这一协议不需要行业内全部或大多数企业的共同参与,理论上两个存在相对优势的企业之间便可实施。不过,我国目前尚无适用该豁免条款的案例。

3. 合作研发协议。与前两类协议不同,合作研发协议破解“内卷式”竞争的机制并非削减过剩产能,而是提升企业的创新能力。企业进行创新需要集齐知识、人才、资金和设备等多种要素。而且,创新的结果具有高度不确定性,企业还须具备承担失败风险的能力。然而,如熊彼特所预见的那样,现实中大多数中小企业乃至大型企业,往往都不具备自主创新的全部条件。合作研发协议恰好可以改

^① 海南加气砖案与山西电力案的行政处罚文书已无法在公开网站中查询到,相关内容可参见吴东美:《横向价格垄断协议的经济分析与法律适用——以海南加气砖价格垄断案为例》,《中国价格监管与反垄断》2014年第9期;常宇豪:《山西电力价格垄断案关键法律问题研究》,《中国价格监管与反垄断》2018年第6期;重庆江都建材有限公司与重庆市市场监督管理局反垄断行政处罚案,(2023)最高法知行终29号。

^② (2020)最高法知行终1382号。

变单个企业单打独斗的劣势,通过协议整合企业之间的资源,由此降低创新的门槛并分摊风险。

合作研发协议的豁免依据为我国反垄断法第20条第一款第(一)项,即“为改进技术、研究开发新产品的”。我国目前尚无适用该条款的案例,但现实中企业之间的合作研发活动已经非常普遍。例如,在新能源汽车领域,为降低直接开发新能源汽车的难度,许多传统燃油车企都会选择与新势力品牌或者电池企业进行合作。这种合作既降低了跨领域开发的难度,又可以发挥不同车企各自的优势,最终让消费者获得了更多的产品选择。

(二)经营者集中

经营者集中是反垄断法框架下另一条有助于削减过剩产能、提升企业创新能力的重要路径。一方面,经营者集中可以让优势企业整合劣势企业,实现低效产能的市场退出。另一方面,经营者集中也能整合企业之间的互补性资源,提高企业的创新与风险承担能力。在过往的经济治理工作中,经营者集中一直是缓解产能过剩、优化产业结构的重要手段。例如,在2015年的供给侧结构性改革中,钢铁、煤炭、石油化工等行业的市场集中度都有显著的上升^①。通过大规模的兼并重组,这些行业有效地去除了落后产能,企业利润水平得以改善,也为后续的产业升级创造了空间。在当前“反内卷”的背景下,监管部门同样在积极推动汽车、光伏、钢铁等行业通过市场化方式开展并购^②。这些都无疑反映了经营者集中手段的有效性。

相对于前述的垄断协议豁免制度,经营者集中的优势在于已经具备较为完善的审查规则。而且,在当前的审查框架下,有助于“反内卷”的企业合并无须借助例外制度便有可能获得批准。因为,在审查过程中,执法机构除了关注合并带来的单边效应与协调效应,也会评估合并带来的促进竞争效应。这些积极效应既包括由规模经济、范围经济带来的静态效率提升,也包括由创新带来的动态效率提升,只要企业能够证明这些效率提升足以抵消潜在的反竞争效应即可。

(三)公平竞争审查

如前所述,“内卷”固然与企业行为有关,但也受到地方政府的不当干预的影响^③。具体而言,政府的不当干预主要体现在市场进入与退出两个环节。在市场进入阶段,一些地方政府为了追求短期经济增长而给予企业大量不合理的补贴。这些地方补贴政策往往忽视产业发展规律、缺乏充分的论证,导致市场供给过剩、地方产业高度趋同。在市场退出阶段,由于地方政府行政力量的干预,一些本该淘汰的落后产能无法及时退出,导致资源利用效率低下、产业结构优化困难。

公平竞争审查制度之所以能够有效治理“内卷式”竞争,其根本原理在于减少地方政府对企业进入或退出市场的干预。当企业的市场进入决策是基于真实的市场需求和自身竞争优势,而非受制于地方政府的财政补贴、招商引资政策,其扩张行为将更趋于理性。同理,如果低效企业能够在没有政府“输血”的情况下自然退出,高效企业的竞争环境将得到改善,市场的供需结构也将得以优化。

基于政府行为在塑造市场竞争格局中的决定性影响,国家在2016年引入了公平竞争审查制度作为事前性预防机制。2024年颁布的《公平竞争审查条例》及其配套实施办法,更是为约束地方政府不当干预行为提供了清晰的法律依据。在市场准入环节,《公平竞争审查条例》第10条明确规定,如果没有法律、行政法规依据或未经国务院的批准,地方政府出台的政策措施不得在税收、要素获取、社会保险费等方面给予特定经营者优惠。《公平竞争审查条例实施办法》第18至20条进一步细化了违规补贴的认定标准。在市场退出环节,《公平竞争审查条例》第9条规定,政策措施不得阻碍企业迁出,或限制商品、要素在区域间自由流动;《公平竞争审查条例实施办法》第12条第(三)项明确禁止通过行

① 苗圩:《国务院关于推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级工作情况的报告——2017年4月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员第二十七次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报》2017年第3号。

② 韩忠楠:《多部门“组合拳”协同发力 治理“内卷式”竞争走向深入》,《证券时报》2025年8月6日,第A01版。

③ 孙晋:《“内卷式”竞争的内在机理和法治方案》,《现代法学》2025年第4期。

政手段设置企业注销、破产或转让的障碍。落实上述公平竞争审查要求,有助于在一头一尾两个环节减少重复建设和盲目投资并化解已有的过剩产能。

四、反垄断治理工具的限制与选择

从上述梳理来看,我国现行反垄断法确实提供了丰富的“反内卷”工具,但是这些工具并非完美无缺。一方面,垄断协议豁免与经营者集中具有双面性。这些措施在化解过剩产能、促进创新的同时,也可能产生抑制竞争的风险。另一方面,垄断协议豁免与公平竞争审查的施行仍面临诸多现实因素的制约,例如执法经验不足、缺乏明确规则以及缺少系统性等等。因此,反垄断执法机构必须在充分认识这些治理工具局限性的基础上有选择地加以使用。

(一) 反垄断治理工具的局限性

1. 垄断协议豁免。前文提及的三类协议在严格意义上都属于竞争者之间达成的横向协议,具有较大的反竞争风险。对于产能重组协议,其首要风险在于该行为会异化为严重限制竞争的卡特尔。在竞争激烈的市场环境下,企业本身就具有通过非法共谋来稳定市场的强烈动机。过往的执法实践已经表明,企业往往会在产能重组协议中“夹带私货”,对价格、产量、销售地域等进行协调,进而损害消费者福利。即便协议表面上未涉及敏感条款,在具体实施过程中,企业间频繁的信息交换和沟通也极易演变为隐性卡特尔。此外,产能重组协议的达成和实施需要进行大量的组织安排工作,而这些通常需要行业协会的介入。从过往案件来看,行业协会也是重要的垄断风险源。因此,在操作层面上,产能重组协议容易演化为违法卡特尔,监管难度较大。

当然,出现反竞争效果的可能性不局限于产能重组协议。专业化分工与合作研发协议一旦涉及价格协同、排他性安排等敏感内容,也可能会产生反竞争效果。不过,这两类协议往往局限于少数几个经营者之间,其反竞争风险会低于覆盖整个行业的产能重组协议。对于这两类协议,更现实的难题在于执法经验不足和细致规则的缺位。截至目前,尚无垄断协议案件成功适用我国反垄断法第20条进行豁免的先例,执法机构也未出台关于豁免条款的实施细则或指导性文件。因此,即便企业在实践中有意探索专业化合作或联合研发的路径,也往往因法律的不确定性而不敢尝试。

2. 经营者集中。与垄断协议豁免路径不同,经营者集中路径的优势在于我国已经具备成熟、完善的审查标准和程序。因此,通过经营者集中治理“内卷式”竞争的风险不在于制度缺失,更多的是在于审查不够严格,导致市场集中度过度上升,进而影响市场的长期表现。

在“内卷式”竞争下,申报集中的企业有了更多可以与执法机构协商的“筹码”。执法机构在“反内卷”任务压力下,也可能为了追求短期效果而降低审查要求^①。然而,应当警惕的是,经营者集中带来的市场结构变化具有长期性,可能会危害经济的长远发展。从静态效率角度来看,提升市场集中度确实能在短期内稳定市场,但当需求恢复扩张时,过高的市场集中度会反过来减损消费者福利。从动态效率角度来看同样如此,更高的市场份额或许在一定阶段有利于企业创新,但一旦演变为长久的垄断地位则会降低企业的创新活力。

3. 公平竞争审查。相比前两类制度,公平竞争审查的优势在于不会产生反竞争效果。因为,公平竞争审查的目标仅仅是恢复市场机制的顺畅运行,并没有对市场竞争本身进行限制。不过,公平竞争审查也存在缺乏系统性这一短板。现有的审查规则只要求地方政府不得给予特定经营者以优待或阻碍企业的正常退出,但这只是管住了地方政府的表面行为,没有触及行为背后的深层动机。

地方政府之所以会“助推”“内卷式”竞争,背后更多是出于对官员政绩和地方税收的考量。尽管官员考核体系正变得多元化,但经济表现仍然是考核体系中的重要指标之一。有的地方政府忽视产业发

^① Crane D. A., “Antitrust Enforcement During National Crises: An Unhappy History”, *GCP*, 2008, pp. 2-11.

展规律,不顾实际地布局新兴产业,无非是为了完成短期的经济增长指标。此外,基于以销售额而非利润为计税依据的流转税体系,地方政府出于保护税收的目的,往往只关心企业是否存活而非是否盈利。因此,从长远来看,政府层面“内卷式”竞争的治理还需要政绩考核、地方税收等方面的配套改革。

(二)反垄断治理工具的优先顺位

在对上述几种反垄断治理工具的利弊做了通盘整理后,便可以对各类工具适用的优先级进行排序,形成如表1所示的治理工具箱。首先,公平竞争审查制度应当被优先适用。对于“内卷式”竞争的产生,地方政府的不当干预具有源头性^①。如果市场进入与退出机制不畅通,供需关系将难以实现平衡。此外,这一制度还具有规则完备和无反竞争风险两大优势,因此具有更广的适用性。

其次,专业化分工协议、合作研发协议以及经营者集中三者可以作为次优路径适用。专业化分工协议能帮助企业聚焦自身竞争优势、减少产能闲置,合作研发协议则可以帮助企业开展产品研发、推动差异化竞争。两类协议在现实中发挥作用的主要障碍在于缺乏经验和操作规则。经营者集中的突出优点在于已经具备一套成熟的审查规则,但同时也需要警惕市场过度集中对经济发展的长远影响。

最后,产能重组协议作为非常规工具,执法机构应当审慎使用。产能重组协议具有较高的反竞争风险,如果缺少执法机构的监督,容易被特定企业或行业利益团体滥用。一旦企业间的合作异化为卡特尔,市场出清的过程将被延误,消费者也将受到损害。正是出于对高风险的担忧,多数法域已删除了危机卡特尔豁免条款,或是通过司法案例实质上消除了豁免的可能性^②。因此,即使在“反内卷”的背景下,产能重组协议的实施也应该受到严格限定。仅在特定行业面临严重的系统性危机,且上述其他工具无法发挥作用时,企业方可在执法机构的严格监督下实施产能重组协议。

表1 反垄断治理工具对比

工具类型	优先顺位	主要功能	局限性
公平竞争审查	最优	减少重复建设、畅通市场退出机制	缺少系统性改革的配套支持
专业化分工协议	次优	削减过剩产能	缺少执法经验和实施细则
合作研发协议		增强创新能力	
经营者集中		削减过剩产能、增强创新能力	长期性地改变市场结构
产能重组协议	后备	削减过剩产能	存在异化为卡特尔的风险、缺少执法经验和实施细则

资料来源:作者自制

通过上述分析可以发现,反垄断执法机构在应对“内卷式”竞争方面还可从以下三个方面推进。首先,执法机构在理念层面应坚守竞争政策的基础性地位。在市场竞争异常激烈的环境下,竞争的价值常会受到公众的质疑,甚至会有企业主张通过垄断行为维持市场的稳定^③。但是,垄断行为只能带来一时的稳定,却无法从根本上解决供需矛盾。因此,执法机构在“反内卷”的浪潮下依然要积极地倡导竞争价值。其次,执法机构应该维持对垄断行为的常态化查处。化解“内卷式”竞争与反垄断执法不存在矛盾,更无须以纵容垄断行为为代价。审慎、积极的执法态度反而可以防止经营者“浑水摸鱼”。最后,鉴于当前实施细则与执法经验的缺位,执法机构应当尽快完善垄断协议豁免制度。执法机构可以借鉴域外的立法经验,明确各种类型豁免条款的适用条件,也可以通过个案适用来推动规则的落地。无论如何,唯有划定合法与违法之间的清晰边界,企业才敢于通过有益的合作来打破“内卷”。

① 孙晋:《“内卷式”竞争的内在机理和法治方案》,《现代法学》2025年第4期。

② 自1940年后,美国即不再承认基于公共利益的卡特尔豁免。日本和德国在21世纪初将该豁免条款从反垄断法中删除,欧盟则在爱尔兰牛肉案中大幅提高了豁免条款的适用门槛,从事实上消除了豁免可能性。

③ Barak O., “Antitrust in the Shadow of Market Disruptions”, *Antitrust*, 2020, 34(3), pp. 32-37.

Governing the “Involutionary” Competition from the Perspective of Antitrust Law

Li Jian Hu Yin

(KoGuan School of Law, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, P.R.China)

Abstract: In recent years, the phenomenon commonly described as “involutionary competition” has become increasingly salient in certain sectors of the Chinese economy. It is typically manifested in prolonged price wars, sustained declines in industry-wide profitability, weakened incentives for innovation, and persistent difficulties in eliminating inefficient firms from the market. These developments have given rise to doubts about a core proposition of competition policy—whether competition necessarily generates positive market outcomes. Against this background, this article examines involutionary competition from the perspective of antitrust law and offers a systematic analysis of its underlying causes and possible governance pathways. It argues that involutionary competition neither undermines the theoretical foundations of antitrust law nor diminishes the necessity of antitrust enforcement. On the contrary, modern antitrust law already provides sufficient analytical frameworks and institutional instruments for addressing this phenomenon.

From an antitrust analytical perspective, involutionary competition can be understood through the interaction among market structure, firm conduct, and market performance. This article conceptualizes involutionary competition as a market condition arising from a persistent structural imbalance between supply and demand, marked by excess capacity, a high degree of product homogeneity, and market outcomes that are inefficient or even socially detrimental. At the theoretical level, as antitrust thinking has evolved from structuralism toward effects-based analysis, and from an exclusive focus on static efficiency toward greater emphasis on dynamic efficiency, competition is no longer assessed merely by reference to the number of firms or the intensity of price rivalry. Instead, competition is evaluated in light of its contribution to overall efficiency and innovation. From this perspective, the governance of involutionary competition does not stand in fundamental tension with the modern conception of competition embedded in antitrust law.

This article identifies three principal pathways within the existing antitrust framework for governing involutionary competition: exemptions for certain horizontal agreements, merger control, and fair competition review of government policies. These instruments differ significantly in their functional orientation, associated risks, and practical operability. Exemptions for anticompetitive agreements may play a role in reducing excess capacity or promoting innovation, but they entail inherent cartel risks and therefore require careful substantive and procedural safeguards. Merger control can facilitate market-based consolidation and resource reallocation, yet enforcement standards should not be relaxed solely in pursuit of short-term market stabilization. Fair competition review, by constraining improper government intervention and improving market entry and exit mechanisms, involves comparatively lower anticompetitive risks and should therefore be accorded priority.

Keywords: “Involutionary” competition; Antitrust law; Exemption for horizontal agreements; Merger control; Fair competition review

[责任编辑:王玲强]