

全面发展市场公平竞争法律体系的建议

◎文/黄晋

◆ 改革开放30多年来,我国形成了以《反不正当竞争法》、《价格法》和《反垄断法》等一整套调整和规范市场主体公平竞争行为的法律体系。它们分别从鼓励和保护公平竞争、制止不正当竞争行为、规范价格行为、稳定市场价格水平、维护消费者利益和社会公共利益等方面入手,着力调整和规范市场主体参与市场竞争的行为,进而促进了我国国内市场的建设和发展。可以说,当前我国市场经济的平稳发展是与《反不正当竞争法》、《价格法》和《反垄断法》等市场公平竞争法律体系的建立分不开的。

然而,随着我国市场经济不断向深入推进,《反不正当竞争法》、《价格法》和《反垄断法》等法律中存在的问题逐渐显现出来。这些问题表现为:三部法律的制定跨越了近十年,法律中存在的重叠与冲突、漏洞和空白颇多;立法语言相对粗糙和含混影响了执法实践,处罚力度过低难以形成有效威慑;法律关于不正当竞争方法和行为规定过窄,使得执法机构在实践中对某些不正当竞争行为无法可依。因此,我国应尽快修改和完善市场公平竞争法律体系,营造良好的市场法治环境和秩序,进而保护市场公平竞争秩序、经营者和消费者利益及社会公共利益。

统筹协调三部法律的修改

1993年施行的《反不正当竞争法》和1998年实施的《价格法》分别制定于我国市场经济改革和价格体制改革过程的初期,而2008年施行《反垄断法》时我国的市场经济环境已经发生重大变化,因此这三部法律基于产生的经济背景、思想基础以及立法参考不同,其法律内在的立法理念、规则体系和法律实施等存在冲突和矛盾。如《反不正当竞争

法》除具体规定了假冒、仿冒等6种比较典型的不正当竞争行为以外,还规定了5种从性质上看应该属于《反垄断法》调整的行为,包括公用企业滥用独占地位、行政垄断、掠夺性定价、非法搭售和串通投标;《价格法》规定了不正当价格行为,包括利用虚假的或者使人误解的价格手段诱骗交易等不正当价格竞争行为和相互串通、操纵市场行为、低于成本的价格倾销、价格歧视以及牟取暴利等价格垄断行为,不正当价格竞争行为从《反不正当竞争法》来看属于其调整范围,价格垄断行为从《反垄断法》来看属于协议价格垄断行为、掠夺性定价行为以及通过强迫交易等垄断表现出来的反垄断法调整的行为;《反垄断法》规定了垄断协议、滥用市场支配地位和反竞争的经营者集中等三种垄断行为,其中垄断协议和滥用市场支配地位均涉及价格垄断行为和非价格垄断行为。尽管这三部法律对垄断行为的规范存在竞合关系,然而由于它们在立法价值上的差异,导致三者在对垄断行为的判定标准、调整方式和规制理念等方面存在冲突。

有鉴于此,建议统筹协调《反不正当竞争法》、《价格法》和《反垄断法》的修改工作,删除《价格法》中关于价格欺诈等不正当价格竞争行为的内容,统一纳入《反不正当竞争法》的调整范围;删除《反不正当竞争法》和《价格法》中关于规制垄断行为的内容,统一纳入《反垄断法》的调整范围。

修改《价格法》

完善对管制市场的价格监管

1.修改后的《价格法》应侧重于调整价格宏观调控和非竞争性价格监管

当前的《价格法》第1条规定了多重目标,包括



■林下轻风 | 陈宝林/摄

“规范价格行为”、“发挥价格合理配置资源的作用”、“稳定市场价格总水平”、“保护消费者和经营者的合法权益”以及“促进社会主义市场经济健康发展”，然而在法律实施中很难平衡多重的价值目标。如管制市场内的政府定价或者政府指导价与该市场内发挥市场合理配置资源的矛盾、价格配置资源与稳定市场价格总水平发生冲突时的价值取向等。此外，虽然《价格法》明确以政府指导价和政府定价为规制对象，并对绝大多数实行市场调节价格领域的经营者的商品和服务价格进行监管，然而由于我国市场经济趋向深入发展以及价格体制的放开，许多市场调节领域内的商品和服务价格完全可以通过《反不正当竞争法》以不公平交易方法等手段进行规制，无须以《价格法》进行调整。

因此，修改后的《价格法》应侧重于：第一，价格宏观调控，包括建立价格信息收集、处理和分折机制，建立全市场价格稳定机制和价格危机处理机制等；第二，公用事业、能源、电信和铁路等

管制市场的定价和竞争，包括明确政府价格管制范围、政府定价和指导价格领域以及调控手段和方式、监督管制市场内经营者的竞争，从而保护社会公共利益和消费者福利。换句话说，修改后的《价格法》应将价值目标明确界定为稳定市场价格总水平，规范管制市场内的商品和服务价格行为，保护消费者利益和社会公共利益。

2.修改后的《价格法》应解决与特定行业监管立法在价格管理方面存在的矛盾

目前，我国法律法规关于价格管理权限划分的规定主要涉及两种模式和两个层级。其中，两种模式涉及特定行业主管部门制定或主导价格制定（民航、电信和港口服务等）模式，如《民用航空法》、《电信条例》和《港口法》的规定等；价格主管部门制定或主导价格制定（电力、邮政模式），如《电力法》和《邮政法》的规定等。两个层级是指由中央和地方（省、自治区和直辖市）两级确定政府指导价、政府定价的定价权限和具体适用范围，即中央定价目录和地方定价目录。不同的定价模式和价格层级管理模式造成了特定行业内商品和服务价格管理、不同地域价格管理存在差异，特别是在行业主管部门和地方政府受到行业利益和地方利益影响时，管理差异化不但无法发挥立法目的，反而会阻碍市场价格的公平和透明，进而使行业内部和不同地域产生市场进入壁垒和地方保护主义盛行现象。鉴于统一的价格管理有助于发展科学、规范和透明的价格监管，因此，笔者建议在修改《价格法》时，一是明确价格主管部门在特定行业价格管理过程中起主导作用，价格主管部门应会同特定行业主管部门制定价格，并由价格主管部门对价格违法行为进行处罚；二是在减少地方定价目录所涉及地方政府指导价和地方政府定价的商品和服务的同时，完善定价实体和程序法律制度，做到定价管理公开、公平和公正。

修订《反不正当竞争法》 加大不正当竞争行为的处罚力度

1.《反不正当竞争法》在修订时应将社会公共利

益纳入其立法目的

当前的《反不正当竞争法》第1条提出了法律保护的重要目标是“……保障社会主义市场经济健康发展，鼓励和保护公平竞争，制止不正当竞争行为，保护经营者和消费者的合法权益……”，没有具体规定对社会公共利益的保护。纵观德国等国家的反不正当竞争法律制度，各国普遍重视通过保护未受扭曲的竞争以达到维护社会公共利益的内容。因此，有必要引入保护社会公共利益的立法目的，一方面鼓励和保护公平竞争，一方面制止不正当竞争行为，维护公平竞争秩序，保护经营者和消费者的合法权益。

2.修订后的《反不正当竞争法》应扩大调整范围和对象

当前的《反不正当竞争法》第2条规定，经营者在市场交易中，应当遵循自愿、平等、公平、诚实信用的原则，遵守公认的商业道德。其中，不正当竞争，是指经营者违反本法规定，损害其他经营者的合法权益，扰乱社会经济秩序的行为；经营者，是指从事商品经营或者营利性服务的法人、其他经济组织和个人。由于《反不正当竞争法》第二章关于不正当竞争行为的列举过窄，因此，当前我国法院审理的绝大多数反不正当竞争案件均是以第二条规定为基础进行审判的。从法律实践来看，法院在审判中过于强调经营者遵守的诚实信用原则和公认的商业道德，反而忽视了立法的一个重要目的，即保护消费者的合法权益。因此，《反不正当竞争法》在修订时有必要在提出经营者遵守市场交易基本原则和商业道德基础上，进一步强调保护消费者利益。

此外，现有法律对不正当竞争和经营者的概念界定过窄，没有反映出现代反不正当竞争法的发展趋势和特点。有鉴于当前司法部门和执法机构在实践中对不正当竞争和经营者已经进行了更为广义地理解，因此，在修改法律时建议扩大不正当竞争行为和经营者的内涵，以容纳更多地调整范围和对象。建议将经营者界定为从事商品生产、经营或者提供服务的个人、法人和其他组织；将不正当竞争

界定为损害经营者或者消费者合法权益和社会公共利益的不公平竞争方法和不正当或者欺骗性的行为。

完善《反垄断法》

打击垄断行为对市场竞争的损害

现有的《反垄断法》在保护市场公平竞争、维护消费者利益上发挥了基础性作用。《反垄断法》实施以来，我国三家反垄断法执法机构依据法律通过高通案和马士基、地中海航运和法国达飞网络中心经营者集中案等一系列重要案件的审查决定向公众表明了执法机构坚定维护市场公平竞争和消费者利益的决心，也为我国市场经济的健康发展提供了保障。作为经济宪法，《反垄断法》的实施有效预防和制止了市场内的垄断行为，并在保护市场公平竞争以及维护消费者利益和社会公共利益方面发挥了积极作用。

然而，《反垄断法》在实施中还是遇到了重要概念界定含糊、程序规则缺乏、垄断行为法律责任不完善、执法机构缺乏统一性以及执法资源不足等问题。

为此，建议在《反垄断法》修改中注意规范法律中的重要概念、强化实体和程序规则以及完善垄断行为的法律责任等，包括：第一，厘清控制等重要的法律概念；第二，建立垄断行为的立案、听证和查处程序，经营者集中申报、听证和审查程序，未依法申报经营者集中调查处理程序等；第三，细化反垄断宽恕制度的内容；第四，加强未依法申报经营者集中处罚和未经批准抢先实施集中的处罚力度，包括建立日罚金制度等；第五，强化经营者违反与执法机构承诺的法律责任等。

对于执法机构缺乏统一性和执法资源不足的问题，《反垄断法》在修改时应与我国的机构改革相衔接，明确合并现有的执法机构，建立统一的执法队伍，解决现有的多头执法和交叉执法现象，进一步发挥《反垄断法》的作用。

（作者单位：中国社会科学院国际法研究所竞争法中心）

■编辑：田佳奇