



反垄断法律制度

王晓晔

垄断的原意是独占，即一个市场上只有一个经营者。反垄断法，顾名思义就是反对垄断和保护竞争的法律制度。

一、社会主义市场经济需要反垄断法

市场的一个重要特征就是市场经济运行的竞争性，竞争的存在是市场运行得以延续、社会资源得以有效配置的必要前提。从一定意义上说，没有竞争的经济不是市场经济。反垄断法的宗旨是反对垄断，反对限制竞争，保护市场主体参与市场竞争的权利。因此，反垄断法对社会主义市场经济的建立和完善非常必要，而这种必要性可以从竞争在市场经济中的重要作用中体现出来。这些作用主要表现在三个方面：

(一) 优化配置资源

市场经济与计划经济最重要的区别是，市场经济不是中央集权式的经济。企业生产什么，生产多少，不是靠国家的计划或者政府的行政命令，而是由企业自己来决定。一般来说，当一种商品在市场上比较短缺，它的价格就会上涨，生产者就会对这种商品进行投资；当一种商品供大于求，它的价格就会下降，生产者就会将其资金转移到其他商品或者服务

上去。这说明，在市场经济条件下，决定企业生产或者经营计划的重要因素是市场价格，价格机制在调节市场供求和优化配置资源方面起着极其重要的作用。然而，要使价格机制能够发生作用，市场必须至少满足两个前提条件：第一是企业的自主权，第二是保持市场的开放性。这即是说，经营者之间要能够开展竞争。有了竞争，企业的生产和经营活动才能面向市场，社会的供求关系才能得到平衡，社会资源才能得到合理和优化的配置。

(二) 推动经济和技术的发展

竞争是一个优胜劣汰的过程。即竞争可以淘汰低效率的企业，淘汰不合理的生产工序和劣质产品。与此相反，那些高效率的企业和优质产品在竞争中则可以得到越来越大的市场份额，甚至可以取得市场支配地位或者垄断地位。在市场经济条件下，因为每个企业都希望扩大自己的市场份额，获取更多的利润，它们就会努力降低成本和价格，不断开发新产品、新工艺，改善经营管理，目的是以最小的成本投入获取最大的收益。而且，一个企业一旦在市场上取得了领先地位，获得了丰厚的利润，其他的企业就会跟着效仿。这就使

市场竞争呈现出一派你追我赶、生气勃勃的景象。可以说,竞争是生产力发展的强大推进器,是一个国家经济活力的源泉。

(三)保护消费者

我们说,在市场经济体制下,竞争是一种不可缺少的机制。只有竞争才能使社会资源得到优化配置,企业才能具有创新和发展的动力,消费者才能得到较大的社会福利。然而,市场经济本身并没有维护公平和自由竞争的机制。为了减少竞争压力和逃避竞争风险,企业总是想方设法地限制竞争。就在我国现阶段市场不成熟和市场机制不完善的条件下,限制竞争的现象也已经频频出现,如企业联合限价,联合限制生产或者销售数量,或者相互分割销售市场等。尤其需要指出的是,在我国当前从计划经济向市场经济的过渡阶段,政企不分的现象尚未完全改变,来自政府方面的行政性限制竞争的情况仍然十分严重,特别是地方保护主义。这些形形色色的限制竞争不仅会损害企业和消费者的利益,而且,由于取得了垄断地位的企业没有市场竞争的压力,从而会丧失创新动力,不思进取,其结果就会阻碍国家经济和技术的发展。因此,我国亟待建立一个比较完善的反垄断法律制度。随着我国加入世界贸易组织和国内市场进一步对外开放,更多的外国企业和外国商品将会进入我国的市场,与国内的企业和产品展开激烈的竞争。因此,制定一个符合国际惯例的反垄断法,给国内外企业提供一个公平、公开和有序的竞争环境,这不仅有利于我国经济贸易法制的完善,而且也有利于我国实施对外开放政策,有利于我国的经济进一步融入全球化,促进我国的经济发展和提高我国的国际地位。

二、世界各国反垄断立法概况

反垄断法目前在我国还是一种全新的法律制度。但美国早在 100 多年前就已经颁布了这种法律。1865 年美国南北战争结束后,随着全国铁路网的建立和扩大,原来地方性和区域性的市场迅速融为全国统一的大市场。大市场的建立一方面推动了美国经济的迅速发展,另一方面也推动了垄断组织即托

拉斯的产生和发展。1879 年美孚石油公司即美国石油业第一个托拉斯的建立,标志着美国历史上第一次企业兼并浪潮的开始,托拉斯从而在美国成为不受控制的经济势力。过度的经济集中不仅使社会中下层人士饱受垄断组织滥用市场势力之苦,而且也使市场普遍失去了活力。在这种背景下,美国在 19 世纪 80 年代爆发了抵制托拉斯的大规模群众运动,这种反垄断思潮导致 1890 年《谢尔曼法》(Sherman Act)的诞生。谢尔曼法是世界上最早的反垄断法,从而也被称为世界各国反垄断法之母。

从谢尔曼法问世到第二次世界大战结束,这期间除美国在 1914 年颁布了《克莱顿法》和《联邦贸易委员会法》作为对谢尔曼法的补充外,其他国家的反垄断立法几乎是空白。然而,第二次大战一结束,形势发生了很大的变化。首先,在美国的督促和引导下,日本在 1947 年颁布了《禁止私人垄断和确保公正交易法》,德国于 1957 年颁布了《反对限制竞争法》。1958 年生效的《欧洲经济共同体条约》第 85 条至第 90 条是欧共体重要的竞争规则。此外,欧共体理事会 1989 年还颁布了《欧共体企业合并控制条例》,把控制企业合并作为欧共体竞争法的重要内容。意大利在 1990 年颁布了反垄断法,它是发达市场经济国家中颁布反垄断法最晚的国家。现在,经济合作与发展组织(OECD)的所有成员国都有反垄断法。

发展中国家反垄断立法的步伐比较缓慢。直到上个世纪 80 年代后期,尽管有联合国大会的号召,联合国贸发会还就管制限制性商业实践提供了技术援助,但是颁布了反垄断法的发展中国家仍然不足 12 个,它们包括亚洲的韩国、印度、巴基斯坦和斯里兰卡。发展中国家当时对反垄断法普遍不感兴趣的主要原因是,这些国家的许多产业部门或者主要产业部门是由国有企业经营的。为了维护国营企业的利益,国家自然就会在这些部门排除竞争。此外,当时所有的社会主义国家实行计划经济体制,不允许企业间开展竞争,这些国家自然也没有制定反垄断法的必要性。

80年代后期以来,随着世界各国经济政策总的导向是民营化、减少政府行政干预和反垄断,各国反垄断立法的步伐大大加快了。这一方面表现在亚洲、非洲和拉丁美洲的许多发展中国家纷纷制定或者强化了它们的反垄断法,另一方面表现在前苏联和东欧集团的国家也都积极进行这方面的立法。到1991年,中欧和东欧地区的绝大多数国家都颁布了反垄断法。近年来,随着这些地区的许多国家积极地申请加入欧盟,它们又都根据欧共体竞争法进一步强化了自己的反垄断法。据统计,世界上目前颁布了反垄断法的国家大约有84个。现在,世界各国都已经普遍地认识到,垄断不仅会损害企业的效率,损害消费者的利益,而且还会遏制了一个国家或者民族的竞争精神,而这种竞争精神才是一个国家经济和技术发展的真正动力。

三、反垄断法的任务

反垄断法的任务就是防止市场上出现垄断,以及对合法产生的垄断企业进行监督,防止它们滥用市场优势地位。具体地说,反垄断法主要有以下任务:

(一)禁止卡特尔

经济学家亚当·斯密曾经说过,生产同类产品的企业很少聚集在一起,如果他们聚集在一起,其目的便是商讨如何对付消费者。反垄断法上把这种限制竞争性的协议称为“卡特尔”。例如,电视机生产企业通过协议商定,每台电视机的售价不得低于3000元。这种协议就会排除它们在价格方面的竞争。这种卡特尔被称为价格卡特尔。为了维护产品的高价,竞争者之间也可以通过协议限制生产或者销售数量,例如1998年我国彩电业生产显像管的八大企业联合限产。这种卡特尔被称为数量卡特尔。此外,生产同类产品的企业还可以通过协议划分销售市场,这种卡特尔被称为地域卡特尔。

上述这些卡特尔对市场竞争的损害是非常严重的。以价格卡特尔为例:因为被固定的价格一般会大大超过有效竞争条件下的价格水平,这种卡特尔自然会严重损害消费者的利益。此外,在价格被固定的情况下,效益好

的企业因为不能随意降价,不能根据市场的情况扩大自己的生产规模,它们从而也就不能扩大自己的市场份额。分割销售市场也是对竞争的严重损害。因为在这种情况下,参加卡特尔的企业各自在其销售地域都有着垄断地位,这一方面使消费者失去了选择商品的权利,另一方面使市场失去优胜劣汰的机制,即效益差的企业不能被淘汰,效益好的企业不能扩大生产规模,这就会严重损害企业的竞争力,使社会资源不能得到优化配置。

在各国反垄断法中,上述各种严重损害竞争的协议一般得适用“本身违法”的原则,即不管它们是在什么情况下订立的,都得被视为违法。根据美国的《谢尔曼法》,这种情况下对公司的罚款可以达到1000万美元,对个人的罚款可以达到35万美元,此外还可以处以三年以下的刑事监禁。但在具体案件中,美国司法部根据美国刑法的规定,早已大幅度提高了反垄断案件的罚金。

需要指出的是,企业间订立限制竞争的协议有时对经济是有好处的。例如,统一产品规格或者型号的协议,适用统一的生产、交货以及支付条件的协议,中小企业间的合作协议,以及统一出口价格的协议。因为这些限制竞争有利于降低企业的生产成本,改善产品质量,提高企业的生产率,它们一般被视为合理的限制,可以得到反垄断法的豁免。

(二)控制企业合并

在市场经济条件下,企业并购是经常发生的,而且绝大多数的企业并购对经济是有利的。特别在我国当前的情况下,企业并购有利于改变我国企业过度分散和规模过小的状况,有利于促进企业间的人力、物力、财力以及技术方面的合作,从而有利于提高企业的生产效率和竞争力。

然而,市场经济下的企业本身有着扩大规模和扩大市场份额的自然倾向,如果对合并不加控制,允许企业无限制地购买或者兼并其他的企业,不可避免地会消灭市场上的竞争者,导致垄断性的市场结构。正是出于维护市场竞争的需要,各国反垄断法都有控制合并的规定。这种控制的目的是不是限制企

业的绝对规模,而是保证市场上有竞争者。这方面的法律制度主要是合并的申报和审批制度,即达到一定规模的企业合并需要向反垄断法的主管机关进行申报。

经济是非常活跃的。有些合并即便产生或者加强了市场支配地位,但是因为某些特殊的情况,政府也应当批准合并。许多国家的反垄断法规定,如果合并有利于整体经济或者社会公共利益,政府应当批准合并。需要指出的是,导致垄断的合并因为会严重损害竞争,损害消费者的利益,政府批准这种合并的时候应当非常慎重。

(三)禁止滥用市场支配地位

实践中,企业可以通过合法的方式取得市场支配地位,甚至垄断地位。例如,国家授权一个企业在某个行业享有独家经营的权利,这个享有特权的企业自然就是一个垄断企业。企业也可以通过知识产权如专利、版权等取得市场支配地位。例如,微软公司就是通过知识产权在全世界的软件市场上取得了市场支配地位。反垄断法虽然不反对合法的垄断,但因为合法的垄断者同样不受竞争的制约,它们就非常可能会滥用其市场优势地位,损害市场竞争,损害消费者的利益。因此,国家必须对那些在市场上已经取得了垄断地位或者市场支配地位的企业加强监督。1997年美国司法部指控微软公司违反了美国反垄断法,就是这方面的一个重要案例。

在我国,滥用市场支配地位的企业主要是公用企业。例如,邮电局强行为用户配发电话机,电力部门强迫用户购买其指定的配电箱,自来水公司强迫用户购买其指定的给水设备,煤气公司强迫用户购买其指定的煤气灶和热水器等。滥用市场支配地位还有其他的表现,例如滥收费用,即对消费者或用户索取不合理的垄断高价;低价倾销,即以低于成本的价格销售商品,目的是将竞争对手排挤出市场;价格歧视,即对处于相同地位的交易对手使用不同的价格条件,从而使某些企业在市场竞争中处于不利的地位。此外还有抵制或者拒绝交易,例如一个占市场支配地位的化学企业拒绝向一个生产药品的企业提

供它在生产中必不可少的化学原料,在这种情况下,被拒绝供货的企业就可能被排挤出市场。滥用市场支配地位的法律后果包括停止违法行为,对违法企业进行罚款。此外,受害者还可以要求民事损害赔偿。在美国,法院还可以拆散垄断企业,拆散的目的是将垄断性的市场变为竞争性的市场。美国法院1982年将美国电话电报公司(AT&T)一分为八,在世界上最早打破了电信行业的垄断。

(四)禁止行政垄断

行政垄断是指政府及其所属部门滥用行政权力限制竞争的行为。实际上,不管在中国还是在外国,在过去、现在还是将来,政府限制竞争都是对竞争损害最甚的行为。因此,我们在研究反垄断问题时,就不能把目光仅仅投向企业的限制竞争行为,而还应当注意政府的行为,防止它们滥用行政权力,限制竞争。

行政垄断在我国当前主要表现为行业垄断和地方保护主义。行业垄断即是政府及其所属部门滥用行政权力,限制经营者的市场准入,排斥、限制或者妨碍市场竞争。这特别表现为一些集行政管理和生产经营于一体的行政性公司、承担着管理行业任务的大企业集团以及一些挂靠这个局、那个部享受优惠待遇的企业。这些企业凭借政府给予的特权,有着一般企业所不可能具有的竞争优势,在某些产品的生产、销售或者原材料的采购上处于人为的垄断地位,从而不公平地限制了竞争。这种现象被称为“权力经商”。地方保护主要表现为地方政府禁止外地商品进入本地市场,或者阻止本地原材料销往外地,由此使全国本应统一的市场分割为一个个狭小的地方市场。

行政性限制竞争行为不仅严重损害了消费者的利益,而且也严重损害了企业的利益。此外,滥用行政权力的行为还为某些政府官员以权谋私和权钱交易提供了机会,在一定程度上引发了腐败,损害了政府的形象。因此,反垄断法应当将反行政垄断作为一个重要而且非常迫切的任务。□

(作者为中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师)